

الزامات قانونی نسبت کفایت سرمایه و نظارت بانک مرکزی در حمایت از حقوق سپرده‌گذاران و تقویت اعتماد عمومی

صدیقه قارلوقی*
ابراهیم عبدی پور فرد**
علیرضا دبیرنیا***
سیدهای عربی****

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۰۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۲۶

چکیده

کفایت سرمایه معیاری است که توانایی یک مؤسسه مالی را در انجام مسئولیت‌های خود و جذب زیان‌های احتمالی ارزیابی می‌کند. این شاخص نشان‌دهنده میزان ثبات و قدرت مالی نهادهای مالی است و به زبان ساده تضمین می‌کند که آنها منابع کافی برای پوشش تعهدات خود، حفاظت از حقوق سپرده‌گذاران و جلب اعتماد عمومی را در اختیار دارند. این پژوهش با بهره‌گیری از شیوه توصیفی-تحلیلی و با تمرکز بر چارچوب‌های قانونی و نظارتی، به بررسی نحوه تبیین الزامات مربوط به کفایت سرمایه در نظام حقوقی ایران و عملکرد نهادهای ناظر در اجرای این الزامات پرداخته است. کنکاش در قوانین و مقررات داخلی نشان می‌دهد که هم‌راستایی محدودی با مقررات و استانداردهای بین‌المللی در تعیین نسبت کفایت سرمایه وجود دارد. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که رعایت الزاماتی که مقنن برای نسبت کفایت سرمایه در قوانین و مقررات مختلف تعیین کرده است و نظارت دقیق و مستمر بانک مرکزی بر اجرای آن، می‌تواند از طرفی موجب افزایش اعتماد عمومی به نظام بانکی شود و از جانب دیگر به بانک‌ها کمک کند تا در برابر نوسانات اقتصادی و بحران‌های مالی مقاوم باشند.

کلیدواژه‌ها:

نسبت کفایت سرمایه، نظارت بانک مرکزی، استانداردهای بین‌المللی، حقوق سپرده‌گذاران، اعتماد عمومی.

* دانش‌آموخته دکتری، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول)

gharloghi.sedighe@gmail.com

** استاد، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

*** دانشیار، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

**** دانشیار، دانشکده علوم اقتصادی و اداری، دانشگاه قم، قم، ایران



Copyright: ©2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

امروزه سیستم مالی به تدریج در حال تبدیل شدن به یک دهکده جهانی است. بانکداری فرامرزی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه گواه این امر است.^۱ بانک‌ها به عنوان عناصر کلیدی، نقشی حیاتی در سلامت مالی و ثبات اقتصادی کشورها ایفا می‌کنند. گسترش و پیشرفت اساسی بخش مالی در بسیاری از کشورها، به وجود سازوکارهای نظارتی و مدیریتی قوی وابسته است.^۲ قدرت این الزامات نظارتی می‌تواند ثبات اقتصاد کلان و سلامت مالی را تقویت کند.^۳ این مقررات نه تنها شمول مالی را افزایش می‌دهند،^۴ بلکه با حفاظت از مشتریان و سپرده‌گذاران، فرصت‌های شغلی بیشتری را به ویژه در کشورهای در حال توسعه برای عموم افراد جامعه فراهم می‌نمایند. افزون بر این سازوکارهای مذکور با بهبود دسترسی، موجودیت و مقرون به صرفه بودن خدمات و تسهیلات مالی، زمینه رشد و توسعه کسب و کارهای کوچک و متوسط را فراهم نموده و به تقویت اشتغال‌زایی در اقتصادهای مذکور منتهی خواهد شد.^۵

در کشورهای در حال توسعه همانند ایران، به دلیل توسعه یافتگی کمتر بازار سرمایه نسبت به نظام بانکی، بانک‌ها به عنوان اصلی‌ترین نهاد تأمین مالی نقش آفرینی می‌کنند. با این حال همواره با مشکلات متعددی نیز روبه‌رو هستند که از مهم‌ترین آنها می‌توان به خطر ورشکستگی و ناتوانی در انجام تعهدات مالی از سوی این نهادها مالی اشاره نمود. بحران‌های مالی در دهه‌های اخیر، چه در کشورهای توسعه یافته و چه در حال توسعه، عمدتاً تحت تأثیر عواملی مانند خروج گسترده سپرده‌ها از بانک‌ها، رشد بدهی‌های غیرقابل وصول و رکود اقتصادی شکل گرفته که در نهایت به بی‌ثباتی گسترده در سیستم‌های مالی منجر شده است. این شرایط خطر ورشکستگی بانک‌ها و ایجاد فشار مضاعف بر نظام بانکی را نیز تشدید نموده است. در این میان یکی از محورهای اساسی سیاست‌های پولی و بانکی، حفظ ثبات اقتصادی و پیشگیری از بروز بحران‌های مالی از طریق نظارت دقیق بر عملیات بانکی است. این سیاست‌ها با هدف تأمین سلامت نظام بانکی، جلوگیری از انحرافات اقتصادی و مقابله با بحران‌های نقدینگی دنبال می‌شوند.

1. Weber, Christoph S, "The effect of central bank transparency on exchange rate volatility", *Journal of international money and finance*, Vol.95, 2019, p. 167.

2. Begenau, Juliane, and Tim Landvoigt, "Financial regulation in a quantitative model of the modern banking system", *The Review of Economic Studies*, Vol.89, No. 4, 2022, pp. 1751-1752.

3. Phan, Dinh Hoang Bach, Vuong Thao Tran, and Bernard Njindan Iyke. "Geopolitical risk and bank stability", *Finance Research Letters*, Vol.46, 2022, P. 102453. P 3.

4. Anarfo, Ebenezer Bugri, and Joshua Yindenaba Abor. "Financial regulation and financial inclusion in Sub-Saharan Africa: does financial stability play a moderating role?", *Research in International Business and Finance*, Vol.51, 2020, P. 101070. P 2.

5. Plato-Shinar, Ruth, "Banking regulation in Israel: balancing systemic stability and consumer protection", In *Regulation in Israel: Values, Effectiveness, Methods*, pp. 27-48. Cham: Springer International Publishing, 2020, p. 32.

پژوهشگران هر یک با توجه به حوزه تخصصی خود، نظارت را به گونه‌ای متفاوت تعریف کرده‌اند. برخی بر این باورند که نظارت به معنای کنترل و بررسی فعالیت‌های یک مقام یا نهاد حکومتی توسط نهادهای دیگر است تا اطمینان حاصل شود که اقدامات انجام شده در چارچوب قوانین باقی می‌ماند، بدون آنکه نهاد نظارت‌کننده در مدیریت امور دخالت مستقیم داشته باشد.^۱ شماری دیگر نظارت را به معنای بررسی عملکرد، شناسایی مشکلات و ارائه راهکارهایی برای رفع موانع و تخلفات احتمالی می‌دانند. این دیدگاه علاوه بر ارزیابی، بر بهبود و اصلاح امور نیز تأکید دارد.^۲ در ساده‌ترین تعریف نظارت، مراقبت و کنترل بر فرایندها، فعالیت‌ها یا عملکردها برای اطمینان از دستیابی به اهداف مورد نظر معنا شده است. باین حال با در نظر گرفتن حوزه مورد استعمال، مفهوم نظارت نیز تغییر می‌کند و لایه‌های جدیدی به آن افزوده می‌شود. در دانش اقتصاد، نظارت اغلب به کنترل و پایش شاخص‌های کلان اقتصادی از جمله؛ نقدینگی، سیاست‌های پولی و مالی اشاره دارد.^۳ در مطالعات حقوقی، مفهوم نظارت بر اساس نوع و تعداد ابزارهای به کاررفته در فرایند نظارتی و همچنین میزان کنترلی که بر نهاد مورد نظر اعمال می‌شود، به دو شکل کلی یا محدود شناخته می‌شود.^۴ نظارت بر بازار پول و نقدینگی به عنوان یکی از ارکان اصلی مدیریت اقتصادی هر کشور به شمار می‌آید که نقش بسزایی را در حفظ ثبات مالی، کنترل تورم و جلوگیری از بحران‌های اقتصادی عهده‌دار بوده، همواره نیازمند رویکردهای متناسب با شرایط اقتصادی و ساختارهای مالی کشورهاست. در غالب کشورها رسالت تنظیم‌گری و سیاستگذاری در بازار پول و نقدینگی از جانب دولت اعمال می‌گردد که بانک مرکزی به عنوان نهاد راهبری پولی از طریق ابزارها و رویکردهای متنوع آنها را به اجرا می‌گذارد.

بانک مرکزی در این مسیر به عنوان نهادی که رسالت راهبری سیستم پولی کشورها را برعهده دارد، با اعمال سیاست‌های خاص، اقدام به کنترل، مهار و کاهش خطرات ساختاری، اعتباری و عملیاتی می‌کند. اقداماتی که از مجرای تنظیم مقررات، اعمال محدودیت‌ها و به کارگیری ابزارهای مختلف، موجب می‌شود که بانک‌ها و مؤسسات مالی در معرض تهدیدات کمتری قرار گیرند و پیرو آن زیان‌های احتمالی

۱. صامعی، ناصر و بهروز قاسمی، *آسیب‌شناسی کنترل و نظارت در بازار ایران*، چ. ۱، تهران: نشر کلمه، ۱۳۸۵، ص. ۲.

۲. راسخ، محمد، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۸، ص. ۲۱.

۳. هانگر، جی دیوید و توماس ال ویلن، *مبانی مدیریت استراتژیک*، مترجمان: محمدعلی اعرابی، داود ایزدی، چ. ۱، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۴، ص. ۲۶۰.

4. Akbik, Adina, *The European Parliament as an accountability forum: Overseeing the Economic and Monetary union*, Cambridge University Press, 2022, p.46.

و فراگیر که می‌توانند به بروز بحران‌های جدی منجر شوند، به حداقل برسد. به‌عنوان مثال با استفاده از ابزارهایی مانند تعیین حداقل نرخ ذخایر قانونی، سیاست‌های اعتباری و نظارت بر ساختارهای مالی بانک‌ها، تلاش می‌کند تا از چالش‌های پیش‌رو که ممکن است در آینده به بحران تبدیل شوند، تا حد ممکن جلوگیری کند. این شیوه نظارت به‌ویژه در زمانی که بازار با افت‌وخیزها و عدم پیش‌بینی‌پذیری روبه‌رو است، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند و می‌تواند زمینه‌ساز ثبات و اطمینان در سیستم بانکی و مالی شود. در میان ابزارهای مذکور، نسبت کفایت سرمایه از مهم‌ترین مکانیزم‌های حفظ ثبات نظام بانکی به‌شمار می‌رود، چراکه معیاری برای سنجش توانایی مالی بانک‌ها در مواجهه با ریسک‌های احتمالی است و نقش مهمی در حفظ حقوق سپرده‌گذاران دارد. نظارت بانک مرکزی بر این نسبت همواره از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. چه آنکه با الزام بانک‌ها به رعایت استانداردهای تعیین‌شده، از یک سو از زیان‌های احتمالی و خطر ورشکستگی جلوگیری و از سوی دیگر اعتماد عمومی به نظام بانکی را تقویت می‌کند. این پژوهش با رویکرد توصیفی-تحلیلی به‌دنبال بررسی قوانین و مقررات مرتبط و پاسخ به این پرسش است که «قانونگذار چه الزاماتی را برای نظارت بانک مرکزی بر نسبت کفایت سرمایه پیش‌بینی کرده و این نظارت چگونه به حمایت از حقوق سپرده‌گذاران و افزایش اعتماد عمومی کمک می‌کند؟»

پژوهش ما بر این فرضیه استوار است که «قانونگذار در قوانین و مقررات مرتبط تلاش نموده است تا با پیش‌بینی برخی الزامات قانونی، زمینه‌ساز نظارتی مؤثر بر نسبت کفایت سرمایه از سوی بانک مرکزی باشد؛ نظارتی که با اجرای سخت‌گیرانه آن می‌تواند ضمن افزایش شفافیت و انضباط بانکی، از حقوق سپرده‌گذاران صیانت کرده و اعتماد عمومی به نظام بانکی را تقویت کند.» از این‌رو ساختار تحقیق در سه مبحث تنظیم شده است. در مبحث نخست، به اهمیت نسبت کفایت سرمایه و ضرورت نظارت بر آن پرداخته می‌شود. در مبحث دوم، نظارت بر کفایت سرمایه در چارچوب قوانین و مقررات مالی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نهایت مبحث سوم، به آثار تأمین کفایت سرمایه بر حفظ حقوق سپرده‌گذاران و تقویت اعتماد عمومی اختصاص می‌یابد.

۱. اهمیت کفایت سرمایه و ضرورت نظارت بر آن

سرمایه^۱ یکی از ارکان مهم پشتوانه مالی بانک‌ها به‌شمار می‌رود که باوجود آن، بانک امکان می‌یابد به‌هنگام رویارویی با مشکلات کلان اقتصادی، توانایی پرداخت بدهی‌های خود را داشته باشد. نیز

به‌عنوان سپر دفاعی نهایی در برابر زیان‌های ناشی از ریسک^۱ عمل می‌کند و مادامی که زیان‌ها از میزان سرمایه فراتر نروند، توانایی بانک در پرداخت بدهی‌ها آسیب نمی‌بیند. هرچه سرمایه ذخیره شده بانک، نسبت به ریسک‌های موجود بیشتر باشد، توانایی آن در مقابله با آسیب مالی و جلوگیری از شکست افزایش می‌یابد.^۲ این رویکرد به‌عنوان یک اقدام پیشگیرانه برای ممانعت از وقوع آشفتگی مالی عمل نموده، با وضع مقررات مشخص، بانک‌ها را ملزم می‌کند که زیان‌های ناشی از ریسک‌ها را به‌منظور جلوگیری از بی‌ثباتی اقتصادی به‌صورت دقیق ارزیابی و مدیریت کنند. برای ارزیابی عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، امروزه از مجموعه‌ای از شاخص‌های مالی استفاده می‌شود که در میان این شاخص‌ها، نسبت کفایت سرمایه^۳ از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.^۴ کفایت سرمایه بر مبنای تعریف ارائه شده از سوی بانک جهانی،^۵ به توانایی یک مؤسسه مالی همچون بانک برای انجام تعهدات مالی و جذب زیان‌های محتمل اشاره دارد. این معیار نشان‌دهنده قدرت و ثبات مالی نهاد پولی است. به‌عبارت ساده‌تر، کفایت سرمایه تضمین می‌کند که بانک‌ها دارای سرمایه کافی برای پوشش ریسک‌های خود و محافظت از منافع سرمایه‌گذارانی همچون سپرده‌گذاران یا دارندگان اوراق قرضه‌اند. حفظ سطح مناسب کفایت سرمایه برای نگهداشت پایداری و سلامت مؤسسات مالی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این نسبت معمولاً از مقایسه سرمایه موجود بانک با سرمایه مورد نیاز برای پوشش زیان‌ها به‌دست می‌آید.^۶ نسبتی که یکی از مفاهیم کلیدی در مدیریت ریسک و مقررات بانکی بوده و به‌منظور تضمین پایداری و استحکام مالی بانک‌ها در شرایط بحرانی تدوین شده است.^۷ عمده‌ترین هدف آن نیز محافظت از واحد بانکی در برابر زیان‌های مالی و اطمینان از توانایی آنها در مقابله با خطرهای پیش‌بینی نشده و ادامه

۱. ذکر این نکته ضروری است که دانش مدیریت، اقتصاد و بانکداری در مباحث مرتبط با کفایت سرمایه همواره از واژه «ریسک» استفاده می‌کند و معادل فارسی آن به‌معنای «خطر» مرسوم نیست. از این‌رو در این پژوهش نیز همین واژه مورد استفاده قرار می‌گیرد.

2. Bessis, Joel, **Risk management in banking**, John Wiley & Sons, 2011, p. 14.

3. Capital Adequacy Ratio

۴. ولی‌مقدم زنجانی، محمد و مهناز بهرامی، **کفایت سرمایه در بانک‌های مالی ایران، مجموعه مقالات علوم انسانی**، دفتر سوم، ۱۳۸۰، ص. ۱۹۰.

5. World Bank

6. An Introduction to Capital Adequacy in IDA's Hybrid Financial Model, April 2024 | Development Finance World Bank, Available at: <https://www.worldbank.org/ext/en/home/>

7. Tadesse Bogale, Addisaiem, "Effect of bank specific and macroeconomic determinants on capital adequacy ratio a study on Ethiopian private commercial banks", *Journal of Business and Economic Management*, Vol. 9, No. 2, February 2021, p. 49, DOI: 10.15413/jbem.2020.0152, 2021.

فعالیت در شرایط بحرانی است. برخی^۱ بر این عقیده‌اند که تئوری کفایت سرمایه‌بر دو دیدگاه اصلی استوار است:

دیدگاه اول، بر این باور است که تعیین سطح بهینه سرمایه باید به بانک‌ها واگذار شود، چراکه با شناخت بهتری که از شرایط و ویژگی‌های خود دارند، نیازی به مداخله تنظیم‌کنندگان در تعیین نسبت‌های کفایت سرمایه نمی‌بینند.

دیدگاه دوم، ضمن پذیرش تأثیرات خاص هر بانک، بر ضرورت تعیین حداقل استانداردهای ایمنی برای نسبت‌های کفایت سرمایه تأکید دارد و درعین‌حال، به بانک‌ها آزادی عمل بیشتری در سطوح بالاتر از این حداقل می‌دهد.

نسبت مذکور نخستین بار در سال ۱۹۸۸ توسط «کمیته مقررات بانکداری و نظارت بر عملیات بانکی»^۲ به نظام بانکی جهان معرفی شد.^۳ در همان سال، این کمیته مجموعه‌ای از الزامات حداقلی سرمایه را برای مؤسسات مالی ارائه نمود که بعدها تحت عنوان «توافق‌نامه بازل»^۴ شناخته شد. به عبارت دقیق‌تر نسبت کفایت سرمایه یک استاندارد بین‌المللی محسوب می‌شود که میزان ریسک ناتوانی در پرداخت تعهدات مالی ناشی از زیان‌های سنگین را در مؤسسات مالی ارزیابی می‌کند.^۵ نظارت بر کفایت سرمایه از سوی بانک مرکزی به‌عنوان مهم‌ترین مقام ناظر در عرصه پولی و بانکی، در قوانین و مقررات مختلف به‌ویژه در بخش‌های مالی و بانکی، نقش حیاتی در تضمین ثبات اقتصادی و مدیریت ریسک‌های ساختاری دارد. این نظارت در چارچوب الزاماتی از سوی قانونگذار به‌عنوان ابزاری اساسی برای حفظ سلامت نظام مالی مورد تأکید قرار گرفته است. در ادامه به کنکاش در قوانین و مقررات مرتبط با هدف بررسی این مقوله پرداخته می‌شود.

1. AlZoubi, Marwan, "Bank capital adequacy: The impact of fundamental and regulatory factors in a developing country", *Journal of Applied Business Research*, Vol. 37, No. 6, 2021, p.2.

2. Basel Committee on Banking Supervision or BCBS

۳. بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی (Bank for International Settlements or BIS) که به بانک‌های مرکزی خدمات ارائه می‌دهد، در سال ۱۹۳۰ تأسیس شده و از کمیته‌های مختلفی تشکیل شده است که یکی از مهم‌ترین آنها کمیته بازل است. این کمیته شامل نمایندگان ارشد بانک‌های مرکزی کشورهای صنعتی پیشرفته بوده و وظیفه تدوین رهنمودهایی در حوزه مدیریت ریسک، حاکمیت شرکتی و حسابرسی داخلی بانک‌ها را بر عهده دارد. اجرای این رهنمودها برای کشورهای عضو الزامی است، اما سایر کشورها به صورت اختیاری می‌توانند از آنها پیروی کنند. تاکنون سه بیانیه مهم از سوی این کمیته منتشر شده است که هر یک به دلیل شرایط اقتصادی و بحران‌های مالی جهانی شکل گرفته‌اند: <https://www.bis.org/about/index.htm?m=2>

4. Basel Accords

5. Tadesse Bogale, Addisaiem, *Op. Cit*, p. 48.

۲. نظارت بر کفایت سرمایه در قوانین و مقررات مالی

برخی از قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران به موضوع نظارت بر کفایت سرمایه در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری پرداخته‌اند؛ مقرراتی که با هدف تضمین ثبات مالی، مدیریت مخاطرات و جلوگیری از بحران‌های بانکی تدوین شده‌اند. قانونگذار برای بانک مرکزی که به تعبیر پل ساموئلسون^۱ بانک بانک‌داران و بانک دولت بوده و وظیفه اصلی و اساسی آن کنترل عرضه پول و اعتبارات است،^۲ نقش کلیدی را در تعیین ضوابط و چارچوب‌های مرتبط با کفایت سرمایه در نظر گرفته است. مصوبات شورای پول و اعتبار، برخی از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و دیگر قوانین، وظایف و اختیارات بانک مرکزی را در این زمینه مشخص کرده‌اند که در ادامه بررسی می‌شوند.

همسو با موافقت‌نامه بازل در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۷ شورای پول و اعتبار «آیین‌نامه سرمایه پایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری» و در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ «آیین‌نامه کفایت سرمایه بانک‌های دولتی و غیردولتی» را تصویب کرد. این آیین‌نامه‌ها که بر مبنای سند بازل I تدوین شده بود، شیوه محاسبه نسبت کفایت سرمایه و تخصیص وزن ریسک به هر طبقه از دارایی‌ها را مشخص می‌کرد و تا سال ۱۳۹۶ به عنوان مرجع محاسبه نسبت کفایت سرمایه در نظام بانکی ایران مورد استفاده قرار می‌گرفت. در تاریخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۳ شورای پول و اعتبار دستورالعمل دیگری را با عنوان «دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری» به تصویب رساند. این دستورالعمل، با الهام از اسناد بین‌المللی نظیر «استاندارد کفایت سرمایه برای مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات مالی اسلامی»^۳ و نیز بازل II و III تهیه شده است. بر اساس ماده ۶ این دستورالعمل، نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری که عبارت است از نسبت سرمایه نظارتی به کل دارایی‌های موزون به ریسک،^۴ حداقل ۸ درصد تعیین شده است. بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موظف‌اند در صورت کاهش نسبت کفایت سرمایه به کمتر از ۸ درصد، طی یک بازه

1. Paul Samuelson

۲. زمانی فراهانی، مجتبی، پول، ارز و بانکداری، ج. ۱۵، تهران: انتشارات ترمه، ۱۳۸۹، ص. ۲۶۱.

۳. هیئت خدمات مالی اسلامی یک سازمان بین‌المللی تنظیم‌کننده استاندارد است که به‌طور رسمی در ۳ نوامبر ۲۰۰۲ افتتاح شد و در ۱۰ مارس ۲۰۰۳ فعالیت خود را آغاز کرد. (IFSB) اولین استاندارد کفایت سرمایه (IFSB-2) خود را برای مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات مالی اسلامی (HFS) در دسامبر ۲۰۰۵ تحت عنوان استاندارد شماره ۱۵ صادر کرد. استاندارد شماره ۲۳ نیز در سال ۲۰۲۱ در این خصوص صادر شده است.

۴. به موجب ماده ۱۰ دستورالعمل مذکور، دارایی‌های موزون به ریسک اعتباری در بالای خط ترازنامه و اقلام زیر خط ترازنامه (با لحاظ ضرایب تبدیل) به دست می‌آید.

پنج‌ساله این نسبت را به حداقل استاندارد برسانند.^۱ بانک مرکزی همچنین برای مؤسساتی که نتوانند به حداقل الزامات کفایت سرمایه دست یابند، محدودیت‌هایی زیر را اعمال می‌کند:

در صورتی که نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری غیردولتی به کمتر از ۸ درصد و بیش از ۵ درصد کاهش یابد، هیئت‌مدیره مؤسسه موظف است حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز کاری، برنامه‌ای جامع برای اصلاح ترکیب دارایی‌ها یا افزایش سرمایه تهیه کند و به بانک مرکزی ارائه دهد. بانک مرکزی نیز موظف است حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز کاری از تاریخ دریافت برنامه، آن را بررسی و نتیجه را به مؤسسه اعتباری اعلام کند. تا زمانی که نسبت کفایت سرمایه به سطح مقرر نرسیده باشد، بانک مرکزی اختیار دارد که با مدنظر قرار دادن شرایط، مؤسسه اعتباری را به صورت موقت از انجام برخی عملیات بانکی مجاز محروم نماید.^۲ اگر نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری غیردولتی به کمتر از ۵ درصد و بیش از ۳ درصد کاهش یابد، علاوه بر الزامات مقرر در بند الف این ماده، بانک مرکزی موظف است حسب مورد، یک یا چند مورد از اقدامات زیر را انجام دهد:

کاهش حدود احتیاطی مؤسسه اعتباری، از جمله؛ محدودسازی سقف تسهیلات و تعهدات کلان و تسهیلات به اشخاص مرتبط؛ ممنوعیت انجام عملیات در بازار بین‌بانکی؛^۳ سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیرعامل و یا یک یا چند نفر از اعضای موظف هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری؛ محدود کردن پرداخت سود به سهام‌داران، تنها تا سقف ۱۰ درصد از سود ویژه سالانه قابل تقسیم مؤسسه اعتباری؛ ممنوعیت پرداخت هرگونه پاداش به مدیران مؤسسه اعتباری.^۴ چنانچه نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری به کمتر از ۳ درصد کاهش یابد، هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری موظف است حداکثر ظرف مدت ۹۰ روز کاری نسبت به افزایش سرمایه اقدام نماید و در غیر این صورت، باید تشریفات قانونی مربوط به انحلال مؤسسه را فراهم نماید. در این شرایط بانک مرکزی موظف است تا زمان ثبت افزایش سرمایه نزد مراجع ثبتی، مؤسسه اعتباری را از انجام یک یا چند مورد از این اقدامات منع کند:

پرداخت سود به سهام‌داران بیش از ۱۰ درصد از سود ویژه سالانه قابل تقسیم مؤسسه اعتباری؛ پرداخت پاداش به مدیران؛ افزایش حقوق کارکنان مؤسسه اعتباری؛ دریافت انواع سپرده؛ اعطای انواع تسهیلات؛ ایجاد انواع تعهدات؛ فعالیت در بازار بین‌بانکی. به موجب تبصره بند مذکور، در صورتی که

۱. ماده ۲۶.

۲. بند ۱ ماده ۲۴.

3. Interbank Market

۴. بند ۲ ماده ۲۴.

مؤسسه اعتباری هیچ‌یک از اقدامات مقرر در این بند را انجام ندهد، مشمول مفاد ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی^۱ خواهد شد.^۲

با وجود الزامات مقرر در ماده ۲۴ دستورالعمل مرتبط با کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری، ماده ۲۶ تصریح می‌نماید که این دستورالعمل از تاریخ ابلاغ، لازم‌الاجراست و در صورتی که نسبت کفایت سرمایه محاسبه‌شده مؤسسه اعتباری در چارچوب این دستورالعمل کمتر از ۸ درصد باشد، مؤسسه اعتباری موظف است طی یک دوره گذار پنج‌ساله، این نسبت را به ۸ درصد برساند. بر این اساس می‌توان چنین استنباط کرد که مؤسسات اعتباری از تاریخ ابلاغ دستورالعمل، به مدت پنج سال فرصت دارند تا نسبت کفایت سرمایه خود را به سطح مورد نظر بانک مرکزی ارتقا دهند. با این حال به نظر می‌رسد اعطای چنین بازه زمانی طولانی اگر با سخت‌گیری‌های مستمر همراه نباشد، منجر به تسریع در اصلاح ساختار نسبت کفایت سرمایه نخواهد شد. مطلوب‌تر آن بود که شورای پول و اعتبار چنین مهلت گسترده‌ای را برای مؤسسات اعتباری در نظر نمی‌گرفت و با تعیین دوره‌ای کوتاه‌تر، مؤسسات را به صورت جدی‌تری نسبت به افزایش نسبت کفایت سرمایه ملزم می‌ساخت؛ چراکه با اعطای فرصت پنج‌ساله امکان تأخیر در اقدام به بهانه‌های مختلف وجود دارد، در حالی که تحقق اهداف نظارتی و تقویت ثبات مالی، مستلزم واکنش قاطع است. گفتنی است که در دستورالعمل ذکر شده، بر مبنای سندهای بازل II و III، رتبه اعتباری وام‌گیرندگان در محاسبه ریسک دارایی‌ها در نظر گرفته شده است، البته تنها رتبه‌های اعتباری ناشران ابزار مالی و وام‌گیرندگان به رسمیت شناخته می‌شود^۳ که توسط مؤسسات معتبری نظیر «استاندارد اند پورز»^۴، «مودیز اینوستور سرویس»^۵ و «فیچ ریتینگز»^۶ صادر شده باشند.^۷

قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ به‌عنوان تخصصی‌ترین قانون در حوزه پولی و بانکی، درباره کفایت سرمایه و چگونگی نظارت بر آن مطلبی را بیان نکرده است. فقط در بند الف ماده ۲۰ خود بیان می‌دارد: تمام مؤسسات اعتباری موظف‌اند سامانه‌های عملیاتی خود را مطابق الگوی

۱. گفتنی است که ماده مذکور به موجب بند ب ماده ۶۷ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منسوخ شده است.

۲. بند ۳ ماده ۲۴.

۳. بند ۱-۲۱- از ماده ۱.

4. Standard and Poor's

5. Moody's Investors Service

6. Fitch Ratings

۷. مؤسسات مذکور، سه مؤسسه بزرگ رتبه‌بندی اعتباری (Big Three) به شمار می‌روند که از سال ۲۰۱۳ سهم بازار جهانی جمعی تقریباً برابر با ۹۵ درصد را در اختیار خود داشته‌اند. از این میزان Moody's و Standard & Poor's هر یک «۴۰ درصد» و Fitch Ratings «۱۵ درصد» را از آن خود کرده‌اند.

تعیین شده توسط بانک مرکزی تنظیم کنند، به گونه‌ای که هرگونه تغییر در موارد مذکور به صورت فوری و برخط، برای بانک مرکزی و تمام اعضای هیئت‌مدیره، هیئت عامل و مدیران مرتبط مؤسسه اعتباری قابل مشاهده باشد. یکی از این موارد به موجب جزء ۱۶ بند مذکور «نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری» در نظر گرفته شده است. طرح گزیر نظام بانکی (حل و فصل مسئله بانک‌های ناسالم) در تاریخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۸ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است که ماده ۶ آن ذیل عنوان «فصل پنجم» با تفصیل بیشتری به موضوع کفایت سرمایه اختصاص یافته است. ماده مذکور نحوه محاسبه نسبت کفایت سرمایه در مؤسسات اعتباری را بیان نموده و در این رابطه سه نکته کلیدی را مطرح می‌کند:

الف) ذخیره‌گیری: اگر ذخیره‌گیری مؤسسه کمتر از حداقل تعیین شده توسط دستورالعمل بانک مرکزی باشد، میزان این کمبود از سرمایه اصلی مؤسسه اعتباری کسر می‌شود.

ب) اندوخته قانونی: در صورت کمبود اندوخته قانونی یا احتیاطی، بانک مرکزی موظف است در محاسبه نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری به میزان کمبود اندوخته‌ها، از سرمایه اصلی آنها کسر نماید.

ج) مطالبات و تعهدات کلان: بدهی‌های اشخاص مرتبط یا تعهدات خارج از حدود دستورالعمل بانک مرکزی نیز از سرمایه اصلی کسر می‌شود. ریسک مطالبات از دولت و شرکت‌های دولتی بسته به نوع اوراق مالی متفاوت است.

اقدام بدیعی که در طرح مذکور مشاهده می‌شود، ذکر تعاریف انواع نسبت کفایت سرمایه به این ترتیب است:

۱. **نسبت مناسب:** برابر یا بالاتر از حداقل تعیین شده.
۲. **نسبت قابل قبول:** کمتر از حداقل تعیین شده اما تا دو واحد درصد پایین‌تر.
۳. **نسبت نامناسب:** کمتر از حداقل تعیین شده بین دو تا چهار واحد درصد.
۴. **نسبت بحرانی:** کمتر از حداقل تعیین شده بین چهار تا شش واحد درصد.
۵. **نسبت به شدت بحرانی:** کمتر از حداقل تعیین شده بیش از شش واحد درصد.

در بند پایانی ماده نیز بیان می‌شود: اگر نسبت کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری دولتی کمتر از حد «مناسب» باشد، دولت موظف است با پیش‌بینی الزامات لازم در لایحه بودجه، سود سهام دولتی در این مؤسسات و مالیات دریافتی از بانک مرکزی و سایر مؤسسات اعتباری را به میزان مورد نیاز برای افزایش سرمایه این بانک‌ها اختصاص دهد تا به سطح کفایت سرمایه مناسب دست یابند.

ماده ۷ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۳ بیان می‌دارد: در راستای اجرای بند ۲ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم^۱ ابلاغی ۱۴۰۲ رهبری و به‌منظور دستیابی به اهداف کمی زیر، مطابق با احکام این فصل^۲ اقدام می‌شود:

ردیف	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
۱	رشد نقدینگی	درصد	۱۳/۸
۲	تورم	درصد	۹/۵
۳	کاهش اضافه برداشت غیرمجاز مؤسسات اعتباری از بانک مرکزی	درصد	۱۰۰ با کاهش ۲۰ درصدی در هر سال
۴	شاخص کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری	درصد	حداقل ۸

در این راستا بند «الف» ماده ۸ قانون ذکرشده، همسو با اصلاح ساختار مالی نظام بانکی، رفع ناترازی مؤسسات اعتباری و دستیابی به حداقل نسبت در نظر گرفته شده برای کفایت سرمایه، وظایفی را برای دستگاه‌های متولی، شامل وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه تعیین کرده است. بر اساس این بند، هیئت‌مدیره هریک از مؤسسات اعتباری، اعم از دولتی و غیردولتی که نسبت کفایت سرمایه آنها در زمان لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور، کمتر از میزان مقرر در جدول فوق باشد، مکلف است حداکثر ظرف مدت دو ماه از زمان اجرایی شدن این قانون، برنامه افزایش سرمایه مؤسسه اعتباری مربوطه را برای تحقق هدف تعیین‌شده در این جدول به بانک مرکزی ارائه نماید. بانک مرکزی نیز موظف است حداکثر ظرف دو ماه برنامه پیش‌گفته را بررسی و به‌صورت کامل یا با اصلاحات لازم به مؤسسه اعتباری برای اجرا ابلاغ کند.

شایان ذکر است که جزء ۲ از بند «الف» ماده ۸ قانون برنامه هفتم در ارتباط با افزایش سرمایه مؤسسات اعتباری غیردولتی نیز بیان می‌دارد: این مؤسسات ملزم‌اند پس از دریافت برنامه افزایش سرمایه از سوی بانک مرکزی، آن را در مجمع عمومی فوق‌العاده خود مطرح کنند و به تصویب برسانند. سپس باید فرایند قانونی مربوط به افزایش سرمایه را آغاز کنند. اگر پس از دو ماه از مهلت تعیین‌شده، به هر

۱. ایجاد ثبات در سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ ارز و تکریمی کردن تورم طی پنج سال و جهت‌دهی به نقدینگی و اعتبارات بانکی به‌سمت فعالیت‌های مولد و جذابیت‌زایی از فعالیت‌های غیرمولد.

۲. فصل دوم قانون برنامه هفتم پیشرفت.

دلیلی، از جمله؛ عدم برگزاری مجمع عمومی مؤسسه، عدم تصویب برنامه افزایش سرمایه ابلاغی از جانب بانک مرکزی در مجمع عمومی فوق‌العاده یا عدم اجرای مصوبات مربوطه، افزایش سرمایه طبق برنامه ابلاغ شده بانک مرکزی محقق نشود، اختیارات مجمع عمومی فوق‌العاده در این خصوص به بانک مرکزی واگذار می‌شود. در این حالت، بانک موظف است از طریق عرضه سهام در بازار بورس و اوراق بهادار و با روش حذف حق تقدم سهام‌داران فعلی، اقدام به افزایش سرمایه مؤسسه اعتباری غیردولتی نماید. سپس در ادامه نظارت بر اجرای برنامه افزایش سرمایه و بهبود نسبت کفایت سرمایه مؤسسات مذکور را برعهده بانک مرکزی نهاده است و آن را مکلف نموده است تا هر شش ماه یک‌بار گزارشی را از روند اجرای برنامه افزایش سرمایه و وضعیت کفایت سرمایه این مؤسسات به رئیس‌جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و شورای عالی راهبری برنامه، موضوع بند الف ماده ۱۱۸^۱ ارائه نماید.

در ادامه ماده ۸ این قانون در جزء ۳ بند «الف»، چگونگی افزایش سرمایه بانک‌های دولتی را بیان نموده است. در این راستا وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه موظف‌اند حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت، برنامه‌ای برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و نحوه تأمین منابع مالی لازم برای اجرای برنامه مذکور تهیه کنند و به تأیید هیئت‌وزیران برسانند. تمام منابع حاصل از تجدید ارزیابی دارایی بانک‌های دولتی که به تشخیص بانک مرکزی می‌تواند به بهبود نسبت کفایت سرمایه کمک کند، به‌علاوه سود خالص سالانه این بانک‌ها، باید تا رسیدن نسبت کفایت سرمایه به حد تعیین شده در جدول فوق‌الذکر، منحصراً برای افزایش سرمایه استفاده شود. وزیر امور اقتصادی و دارایی از سوی قانونگذار به‌عنوان مسئول اجرای دقیق این بند در نظر گرفته شده است. همچنین انتقال دارایی بانک‌های دولتی به سایر دستگاه‌های اجرایی را در طول سال‌های اجرای برنامه ممنوع دانسته و علاوه بر آن، تجدید ارزیابی دارایی بانک‌های دولتی در مدت اجرای برنامه را معاف از پرداخت مالیات در نظر گرفته است. مسئولیت اجرای برنامه افزایش سرمایه و بهبود نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی، برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است و بانک مرکزی نظارت بر اجرای این بند از قانون برنامه را برعهده دارد. وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل بانک مرکزی

۱. به‌موجب بند الف ماده ۱۱۸ قانون برنامه هفتم قانونگذار مقرر نموده است: «برای تضمین اجرای صحیح قانون و به منظور هماهنگ‌سازی فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی، «شورای عالی راهبری برنامه» به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و با ترکیب اعضای شامل رئیس سازمان (به عنوان دبیر شورا)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیری که ریاست کمیسیون‌های دائمی هیئت دولت را برعهده دارند و رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر) تشکیل می‌شود. وظیفه دبیرخانه این شورا بر عهده سازمان خواهد بود.»

همچنین موظفاند هر شش ماه یک بار گزارشی را از وضعیت نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی و پیشرفت برنامه مندرج در بند «الف» به رئیس‌جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و شورای عالی راهبری برنامه هفتم ارائه نمایند.

با وجود الزاماتی که قانونگذار به منظور ارتقای نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها در نظر گرفته است و تعیین نهادهایی نظیر وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان مسئول اجرای این الزامات، یکی از چالش‌های ساختاری مستمر در نظام بانکی ایران، تضعیف این نسبت در نتیجه مداخلات مستقیم و غیرمستقیم دولت است. دولت با استفاده از ابزارهایی نظیر تبصره‌های قانون بودجه سالانه کل کشور، تکالیفی را بر بانک مرکزی تحمیل می‌کند که به‌صورت مستقیم به شبکه بانکی منتقل می‌شود و هزینه‌های مالی قابل توجهی را متوجه بانک‌ها می‌سازد. به‌عنوان نمونه، تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۲ کل کشور و بند «ث» تبصره ۱۳ قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور،^۱ بانک مرکزی را مکلف ساخته است تا در اجرای قوانین مختلفی همانند قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، قانون حمایت از حقوق معلولان، قانون جهش تولید دانش‌بنیان و سایر قوانین ذکرشده در بند ث تبصره ۱۳، از محل منابع قرض‌الحسنه پس‌انداز و جاری شبکه بانکی، پس از کسر سپرده قانونی، حداقل مبلغ «دو میلیون میلیارد ریال» را به تسهیلات قرض‌الحسنه در حوزه‌هایی نظیر ازدواج، فرزندآوری، ودیعه، خرید یا ساخت مسکن و سایر موارد مقرر در قوانین مذکور اختصاص دهد.

اگرچه هدف دولت و مجلس شورای اسلامی از تصویب این تسهیلات، کمک به اقشار خاص جامعه و حمایت از آنها است، اما لازم است سازوکاری مالی و پایدار برای تأمین منابع آنها پیش‌بینی شود تا تراز مالی بانک‌ها در این فرایند آسیب نبیند. چنانچه این امر محقق نشود، اثر نهایی این تسهیلات می‌تواند به‌شکل افزایش فشار بر بانک مرکزی، رشد پایه پولی و در نتیجه تشدید تورم نمایان گردد. امری که در نهایت به زیان همان اقشاری است که دولت و مجلس شورای اسلامی در تلاش برای حمایت از آنها بوده است. همسو با این استدلال برخی بر این عقیده‌اند که بخش عمده‌ای از این تسهیلات دارای نرخ سود پایین و دوره تنفس‌اند و به‌دلیل عدم تخصیص بهینه و کارشناسی، می‌توانند بانک‌ها را با ریسک نکول بالاتری مواجه کنند. ازسوی دیگر تداوم این رویکرد، بانک را با مشکل کسری نقدینگی و کاهش توان اعطای تسهیلات به فعالیت‌های مولد روبه‌رو می‌کند و آنها را ناچار می‌سازد از روش‌های جایگزین

۱. در قانون بودجه سال‌های مختلف تکرار شده است. به‌عنوان نمونه تبصره ۱۵ قانون بودجه ۱۴۰۴ کل کشور با عنوان «تسهیلات تکلیفی و اشتغال‌زایی» در نظر گرفته شده است.

تأمین مالی، همچون استقراض از بازار بین‌بانکی یا برداشت اضافه از بانک مرکزی به‌عنوان وام‌دهنده نهایی استفاده کنند.^۱

از نقاط ضعف قابل توجهی دیگری که در قوانین و مقررات مرتبط با نسبت کفایت سرمایه باید به آن توجه نمود، عدم تصریح چگونگی نظارت بانک مرکزی بر این نسبت در «بانک‌های غیردولتی» است. در قوانین و مقررات ایران، تعریف مشخص و جامعی از بانک غیردولتی به‌صورت مستقل ارائه نشده است. در ماده‌واحد «قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی» مصوب ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی که انتظار می‌رود با توجه به عنوان قانون، تعریفی از مفهوم بانک غیردولتی از سوی قانونگذار صورت می‌گرفت، تنها بیان شده است که اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی داده می‌شود. در قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ نیز تمایز خاصی میان مفهوم بانک دولتی و غیر دولتی در نظر گرفته نشده است. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ نیز که در ماده ۵ خود به خصوصی‌سازی بانک‌ها اشاره دارد و از تأسیس بانک‌های غیردولتی سخن می‌گوید، باز هم تعریف دقیقی از بانک غیردولتی ارائه نکرده است.

با وجود این، از آنجا که مطابق الزام بند «الف» ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی، بانک‌ها باید به‌صورت شرکت سهامی عام تأسیس و فعالیت نمایند، براساس تمایزات قانونی میان شرکت دولتی و شرکت غیردولتی، می‌توان وجه تمایز میان بانک دولتی و بانک غیر دولتی را بیان کرد. به‌موجب ماده ۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، شرکت دولتی، واحد سازمانی مشخص است که براساس قانون ایجاد شده باشد یا به دستور قانون یا حکم دادگاه، ملی و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شود. در این شرکت‌ها، بیش از نیمی از سرمایه آن تحت مالکیت دولت قرار دارد. همچنین هر شرکت تجاری که با سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی راه‌اندازی شود، تا زمانی که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به این شرکت‌ها باشد، به‌عنوان شرکت دولتی شناخته می‌شود. ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز شرکت دولتی را واحد اقتصادی می‌داند که به‌موجب قانون، برای انجام بخشی از مسئولیت‌های دولت و در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که از سوی رهبری ابلاغ شده، تأسیس شود. بیش از ۵۰ درصد از سرمایه و سهام این نوع شرکت‌ها متعلق به دولت است. علاوه بر این، هر شرکتی که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی به‌صورت انفرادی یا مشترک تأسیس

۱. لّه گانی، اسماعیل، تأثیر تسهیلات تکلیفی دولت بر اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی، مطالعاتی در مدیریت بانکی و بانکداری اسلامی، د. ۸، ش. ۲۱، ۱۴۰۱، ص. ۲.

شود، تا زمانی که بیش از ۵۰ درصد سهام آن به صورت انفرادی یا مشترک متعلق به این واحدهای سازمانی باشد، به عنوان شرکت دولتی محسوب می‌شود.^۱

تنها مقرره‌ای که به صورت صریح بانک غیردولتی را تعریف کرده است، آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی، موضوع تبصره ۲ ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸ شورای پول و اعتبار است. به موجب بند ۵ از ماده ۱ این آیین‌نامه، بانک غیردولتی بانکی است که به موجب قانون و با عنایت به موضوع ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور و ماده ۸۶ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با مالکیت و مدیریت اشخاص غیردولتی، با مجوز بانک مرکزی و براساس مقررات مربوطه تأسیس می‌گردد و می‌تواند در چارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط به کلیه عملیات مجاز بانکی مبادرت نماید. با این وجود پس از تصویب آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ هیئت‌وزیران، کلیه مواد آیین‌نامه مصوب ۱۳۸۸ مُلغی گردید. این درحالی است که در آیین‌نامه مزبور تعریفی از بانک غیردولتی ارائه نشده است. تنها در ماده یک از «مؤسسه اعتباری غیربانکی» یاد می‌کند که همانند «بانک» و «سایر بنگاه‌های واسطه پولی» که به موجب قانون یا با مجوز بانک مرکزی تأسیس شده‌اند، به عملیات بانکی اشتغال دارند و در ادامه نیز بیان می‌دارد که بیش از ۵۰ درصد سهام این مؤسسات به اشخاص غیر دولتی تعلق داشته و تحت نظارت بانک مرکزی فعالیت می‌کنند.

باتوجه به مباحث مطرح‌شده و دیدگاه قانونگذار نسبت به اهمیت نسبت کفایت سرمایه، این برداشت حاصل می‌گردد که یکی از اصلی‌ترین معیارهای ارزیابی سلامتی مالی بانک‌ها و توانایی آنها در مدیریت مخاطرات، حفظ سرمایه در سطح استاندارد تعیین‌شده است. این نسبت، نقش حیاتی در تضمین پایداری بانک‌ها و حفاظت از منافع سپرده‌گذاران ایفا می‌کند. رعایت استانداردهای تعیین‌شده نه تنها نشان از توانایی بانک در مدیریت بحران‌ها و جبران خسارات احتمالی دارد، بلکه به تقویت اعتماد عمومی و ثبات نظام بانکی نیز کمک شایانی می‌کند. از این رو نگهداری سرمایه بانک‌ها در سطح مطلوب، مطابق با معیارهای قانونی و استانداردهای بین‌المللی، از الزامات اساسی برای بهبود عملکرد و سلامت نظام بانکی به‌شمار می‌رود.

۱. عبدی‌پور فرد، ابراهیم، **حقوق تجارت (حقوق شرکت‌های تجاری)**، ج. ۲، چ. ۱، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۲، ص. ۷۴.

گفتنی است، در پی رکود اقتصادی سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸، الزامات بازل III، بانک‌ها را موظف کرد که در وضعیت پایدار حداقل نسبت کفایت سرمایه ۱۰/۵ درصد را رعایت کنند. این مقدار شامل ۸ درصد کفایت سرمایه پایه مطابق با مقررات بازل II و یک حاشیه اطمینان ۲/۵ درصدی است که به بانک‌ها کمک می‌کند در شرایط بحران و فشار مالی، همچنان سرمایه کافی برای ادامه فعالیت‌های خود داشته باشند و کفایت سرمایه آنها به زیر ۸ درصد کاهش نیابد. همچنین برای کاهش ریسک‌های سیستماتیک و کنترل پیامدهای رشد سریع اعتبارات در دوران رونق اقتصادی، بازل III یک ذخیره سرمایه ۲/۵ درصدی اضافی نیز تعیین کرده است. این اقدام باعث افزایش تاب‌آوری بانک‌ها در برابر نوسانات اقتصادی و تقویت پایداری مالی آنها می‌شود.^۱ بازل III برای بانک‌های بزرگ که نقش حیاتی‌تری در نظام مالی دارند، الزام به نگهداری ۲/۵ درصد سرمایه اضافی نسبت به سایر بانک‌ها نموده است. به این ترتیب، نسبت کفایت سرمایه این بانک‌ها به ۱۵/۵ درصد می‌رسد. هدف این اقدام جلوگیری از بزرگ‌شدن بیش از حد بانک‌ها و کاهش ریسک‌های ساختاری است تا در مواقع بحران، دولت‌ها مجبور به مداخله و حمایت مالی از آنها نشوند.^۲

باوجود این، همان‌گونه که پیش‌تر بیان گردید، قوانین ایران برای بانک‌های دولتی و مؤسسات اعتباری غیردولتی، حداقل نسبت کفایت سرمایه را ۸ درصد تعیین کرده‌اند که پایین‌تر از استانداردهای جهانی است. به‌نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی این اختلاف، ناتوانی بانک‌ها در ایفای تعهدات مالی و مواجهه با ریسک‌های بالاست. برخی بر این عقیده هستند که بخش عمده‌ای از دارایی بانک‌های ایران را تسهیلات بانکی تشکیل می‌دهد و اگر افزایش حجم این تسهیلات متناسب با سرمایه بانک‌ها نباشد، نسبت کفایت سرمایه کاهش می‌یابد و بانک‌ها در معرض ورشکستگی قرار می‌گیرند. این وضعیت سپرده‌گذاران را در معرض ریسک قرار داده، به تدریج قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها را کاهش می‌دهد.^۳ یکی دیگر از دلایل کاهش نسبت کفایت سرمایه در بانک‌های ایران، درصد سودآوری کم آنهاست. افزایش سرمایه بانک‌ها عمدتاً از محل سود انباشته تأمین می‌شود و بانک‌هایی که زیان‌ده‌اند، توانایی

۱. توحیدی‌نیا، ابوالقاسم و حمید نصیری، «ضرورت یا عدم ضرورت پایبندی به الزامات کفایت سرمایه در بانکداری بدون ربا: دیدگاه‌های رقیب»، فصلنامه راهبرد توسعه، ش. ۵۵، ۱۳۹۷، صص. ۱۹۱-۱۹۰.

۲. بی‌نام، مروری بر استانداردهای بین‌المللی بازل I، II، III و مدیریت ریسک، قابل دسترس در: [file:///C:/Users/Gharloghi/Downloads/۱۴۴۱۵۲۹۰۰۹۱۷۹cdgi۲mAtiqog۰۲۳b۴fiqrikdfv\(۳\)۲۰٪۱.pdf](file:///C:/Users/Gharloghi/Downloads/۱۴۴۱۵۲۹۰۰۹۱۷۹cdgi۲mAtiqog۰۲۳b۴fiqrikdfv(۳)۲۰٪۱.pdf).

۳. بهرامی زنوز، پریم، آزاده محرابیان، رویا سیفی‌پور، ناریس امین‌رشتی، «بررسی عوامل مؤثر بر کفایت سرمایه در نظام بانکداری (مطالعه موردی ایران و مالزی)»، فصلنامه اقتصاد مالی، د. ۱۵، ش. ۵۴، ۱۴۰۰، ص. ۱۴۷.

افزایش سرمایه را ندارند. این موضوع موجب می‌شود عملکرد آنها در حفظ و ارتقای نسبت کفایت سرمایه ضعیف باشد و در نهایت پایداری مالی آنها به خطر بیفتد.^۱

علاوه بر دلایل مذکور، به نظر می‌رسد عدم دسترسی مناسب بانک‌ها به بازارهای مالی بین‌المللی نیز از عوامل مهم کاهش نسبت کفایت سرمایه است. این محدودیت، آنها را مجبور می‌کند تا فقط به سود انباشته خود برای تأمین مالی متکی باشند. در شرایطی که بانک‌ها با زیان یا سود اندک مواجه‌اند، این وابستگی باعث تشدید مشکلات مالی و کاهش بیشتر نسبت کفایت سرمایه می‌شود. نسبت کفایت سرمایه پایین در بانک‌های ایران ارتباط تنگاتنگی با آسیب‌پذیری بیشتر آنها در برابر بحران‌های مالی دارد. این مسئله، علاوه بر تضعیف اعتماد عمومی، قدرت رقابت بانک‌ها را در سطح بین‌المللی کاهش داده، منافع سپرده‌گذاران را در معرض خطر قرار می‌دهد. برای حل این مشکل، ضروری است بانک‌ها از یک سو سودآوری خود را افزایش دهند و از سوی دیگر، دسترسی به بازارهای مالی را تسهیل کنند تا بتوانند سرمایه خود را تقویت و نسبت کفایت سرمایه را به سطح استانداردهای جهانی نزدیک کنند. در این میان نظارت بانک مرکزی بر نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها نیز نقش کلیدی در حفظ سلامت نظام مالی برعهده دارد؛ نظارتی که کمک می‌کند تا بانک‌ها سرمایه کافی را برای مقابله با ریسک‌ها و بحران‌های مالی در اختیار داشته باشند؛ امری که می‌تواند از ایجاد ناپایداری‌های کلان برای آنها جلوگیری نماید.

در این راستا، سطح استقلال بانک مرکزی در حوزه تنظیم‌گری و نظارت، ازجمله مؤلفه‌های بنیادینی است که در ادبیات نظارت بانکی کمتر واکاوی شده است. به‌روشنی آشکار است که استقلال بانک مرکزی صرفاً به استقلال در سیاست‌گذاری پولی محدود نمی‌شود، بلکه شامل سطوح مختلفی از جمله؛ استقلال نهادی، عملیاتی و نظارتی نیز می‌گردد. استقلال نظارتی به‌معنای آن است که بانک مرکزی بتواند در طراحی، اجرا و پیگیری سیاست‌های نظارتی خود، بدون مداخله مستقیم نهادهای دولتی یا ملاحظات سیاسی، تصمیم‌گیری کند.^۲ این نوع استقلال، به‌ویژه در محیط‌هایی که دولت از طریق سیاست‌های تکلیفی یا مداخلات بودجه‌ای در بازار پول و اعتبارات حضور پررنگ دارد، اهمیتی دوچندان می‌یابد. در نبود این استقلال، سیاست‌مداران تمایل دارند با مداخلات مستقیم یا غیرمستقیم، اعتباردهی بانک‌ها را گسترش دهند تا رشد اقتصادی کوتاه‌مدتی به وجود آورند یا حمایت اجتماعی کسب کنند. این

۱. همان منبع، ص. ۱۴۷.

2. Fraccaroli, Nicolò, Rhiannon Sowerbutts, and Andrew Whitworth, "Does regulatory and supervisory independence affect financial stability?", 2020, p.6.

امر غالباً با کاهش کیفیت تسهیلات همراه است و در بلندمدت، به افزایش مطالبات غیرجاری، بی‌ثباتی مالی و کاهش کارایی نظام بانکی می‌انجامد. ادبیات اقتصادی و مالی به صورت مستند نشان داده است که ناظران و تنظیم‌گران مستقل از نظر سیاسی، با اتکا به ابزارهایی نظیر الزامات کفایت سرمایه، نظارت‌های میدانی و سیاست‌های کنترل مطالبات غیرجاری، می‌توانند رفتار ریسک‌پذیر بانک‌ها را محدود کنند.^۱ این نهادهای مستقل با جدا بودن از ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت، قادرند سیاست‌های اعتباردهی پایدارتر، غیر سیاسی و منطبق با ارزیابی‌های کارشناسی را تدوین کنند.^۲

بررسی تطبیقی نظام‌های نظارتی در کشورهای مختلف حاکی از آن است که سطح استقلال قانونی نهاد ناظر بازار پول لزوماً معادل با میزان استقلال عملی آن در برابر نفوذ سیاسی نیست. به‌عنوان نمونه، نهاد ناظر مالی آلمان^۳ علی‌رغم برخورداری از استقلال قانونی محدود، به دلیل تحت نظارت حقوقی و فنی بودن وزارت دارایی فدرال و وابستگی بودجه‌ای به آن، در عمل از سطح بالایی از استقلال در تصمیم‌گیری‌های نظارتی برخوردار است. این موضوع در ارزیابی سال ۲۰۱۶ صندوق بین‌المللی پول نیز تأکید شده و در آن هیچ شواهدی دال بر دخالت وزارت دارایی در تصمیمات حرفه‌ای نهاد ناظر مالی مشاهده نشده است. با وجود این، بیان شده است که پتانسیل نفوذ غیرمستقیم دولت و صنعت در اجرای اهداف نظارتی نهاد ناظر مالی آلمان از طریق فرایند تصویب بودجه و تأیید اجباری سازمان و ساختار داخلی آن توسط وزارت دارایی وجود دارد.^۴ در مورد دیگری، صندوق بین‌المللی پول در گزارش سال ۲۰۱۹ خود نسبت به استقلال قانونی پایین سازمان تنظیم مقررات احتیاطی استرالیا^۵ ابراز نگرانی کرده است، چراکه پارلمان این کشور به صورت نظری اختیار رد استانداردهای احتیاطی مصوب این نهاد را داراست؛ باین حال با توجه به عدم استفاده از این اختیار در عمل، سازمان تنظیم مقررات احتیاطی همچنان واجد استقلال عملی بالا ارزیابی شده است.^۶

1. Gale, D, "Capital Regulation and Risk Sharing", *International Journal of Central Banking*, Vol. 6, No. 4, 2010, P 190.

2. Herrera, H., Ordonez, G., and Trebesch, C, "Political Booms, Financial Crises", *Journal of Political Economy*, forthcoming, 2020, p. 515.

3. BaFi

4. IMF. Germany: Financial sector assessment program - financial system stability assessment. IMF Financial Sector Assessment Program 16/189, International Monetary Fund, 2016.

5. Australian Prudential Regulatory Authority (APRA).

6. IMF. Australia: Financial Sector Assessment Program-Detailed Assessment of Observance-Basel Core Principles for Effective Banking Supervision. IMF Financial Sector Assessment Program 19/53, International Monetary Fund, 2019.

در نقطه مقابل آژانس تنظیم و نظارت بانکی ترکیه^۱ نمونه‌ای از وضعیتی است که در آن باوجود استقلال قانونی بالا، استقلال عملی نهاد ناظر به واسطه تعاملات گسترده و غیررسمی با دولت، در سطحی پایین تر قرار دارد. صندوق بین‌المللی پول در گزارش سال ۲۰۱۷ خود به صراحت به این نکته اشاره می‌کند که کانال‌های ارتباطی متعدد میان آژانس تنظیم و نظارت بانکی و دولت، زمینه‌ساز اعمال نفوذ سیاسی بالقوه بر عملکرد این نهاد شده‌اند.^۲ در مبحث آتی به بررسی تأثیر رعایت نسبت کفایت سرمایه از سوی بانک‌ها بر صیانت از حقوق سپرده‌گذاران و پیامد آن در تقویت اعتماد عمومی پرداخته می‌شود.

۳. آثار تأمین کفایت سرمایه بر رعایت حقوق سپرده‌گذاران و تقویت اعتماد عمومی

الزامات قانونگذار در سطح داخلی و بین‌المللی برای تأمین کفایت سرمایه توسط مؤسسات مالی و نظارت نهادهای ناظری همچون بانک مرکزی بر این امر، به وضوح اهمیت بالایی این نسبت را در حفظ حقوق مردم و سپرده‌گذاران نشان می‌دهد؛ مسئله‌ای که در قوانین مالی غالب کشورهای مشاهده می‌شود. الزاماتی که نه تنها با هدف حفظ ثبات مالی و کاهش ریسک‌های بانکی تدوین شده‌اند، بلکه به عنوان ابزاری برای تضمین امنیت سپرده‌های شهروندان و جلوگیری از آسیب‌های اقتصادی نیز به کار گرفته می‌شوند. به عبارت دقیق‌تر، نظارت بر کفایت سرمایه در نظام بانکی نه تنها برای حفظ و مدیریت ریسک مؤسسات مالی اهمیت دارد، بلکه تأثیر قابل توجهی بر رعایت حقوق عمومی شهروندان، تحقق حقوق شهروندی و تأمین رفاه جامعه برجای می‌گذارد. به بیان دقیق‌تر نظارت مؤثر بر کفایت سرمایه از طریق ایجاد نظام مالی سالم و کارآمد، زمینه تأمین اعتبارات پایدار و مطمئن برای بخش‌های مختلف اقتصادی را فراهم می‌کند و مانع از بروز بحران‌های مالی می‌شود که می‌توانند به صورت مستقیم رفاه و امنیت مالی شهروندان را تحت تأثیر قرار دهند. در ادامه به دو اصل که می‌توان آنها را به عنوان برآیند نظارت مؤثر بر رعایت میزان کفایت سرمایه در راستای تحقق حقوق عمومی شهروندان در نظر گرفت، اشاره می‌شود.

۳.۱. ثبات اقتصادی و کاهش نابرابری‌ها

بحران‌های مالی که اغلب ریشه در معضلات بانکی نظیر بی‌ثباتی نظام بانکی، ورشکستگی بانک‌ها و کمبود منابع مالی تأمین‌کننده سرمایه و مطالبات معوق و بلاوصول دارند، موجب کاهش حجم تولید ملی

1. Banking Regulation and Supervisory Agency (BRSA).
2. IMF. Turkey: Financial sector assessment program-detailed assessment of observancebasel core principles for effective banking supervision. IMF Financial Sector Assessment Program 17/46, International Monetary Fund, 2017.

و بروز اختلال در روند رشد و توسعه اقتصادی کشورها می‌شوند.^۱ به خوبی از مباحث مطرح شده در الزامات تأمین کفایت سرمایه و نظارت بر آن از سوی نهادهای ناظری همچون بانک مرکزی، برمی‌آید که بانک‌ها مادامی که از میزان کافی سرمایه برخوردار باشند، قادر خواهند بود در برابر بحران‌های اقتصادی مقاوم‌تر عمل کنند و ریسک‌های کلان اقتصادی را به گونه‌ای مطلوب‌تر مدیریت نمایند. این امر نه تنها به جلوگیری از وقوع بحران‌های مالی و آسیب‌های اقتصادی کمک می‌کند، بلکه موجب تقویت اعتماد عمومی به نظام مالی و افزایش دسترسی عموم افراد جامعه به خدمات مالی نیز می‌شود. از سوی دیگر، رعایت کفایت سرمایه می‌تواند نقش مؤثری در کاهش نابرابری‌های اجتماعی ایفا کند. چه آنکه بانک‌ها با داشتن پشتوانه مالی کافی قادر خواهند بود منابع اعتباری را به صورت عادلانه‌تری توزیع کنند و برای اقشار مختلف جامعه، به ویژه گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر، شرایط دسترسی به اعتبار و تسهیلات مالی را فراهم آورند. مسئله‌ای که تحقق هدف مندرج در بند دوازدهم از اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را که بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی صحیح و عادلانه جهت ایجاد رفاه و نیز کاهش فقر و نابرابری‌ها را از وظایف دولت دانسته‌است، آسان‌تر می‌کند.

۳.۲. حفاظت از حقوق سپرده‌گذاران و تقویت اعتماد عمومی

افزون بر نقش کلیدی نسبت کفایت سرمایه در تضمین پایداری نظام بانکی و مدیریت ریسک‌های مالی، این نسبت نقش مهمی در حفاظت از حقوق سپرده‌گذاران ایفا می‌کند. هنگامی که بانک‌ها سرمایه کافی دارند، توانایی بیشتری برای جذب زیان‌های پیش‌بینی نشده دارند؛ امری که از ورشکستگی آنها جلوگیری می‌کند. این مسئله به صورت مستقیم از منافع مالی شهروندانی که سرمایه‌های خود را به بانک‌ها سپرده‌اند، حمایت می‌کند و مانع از وقوع بحران‌هایی نظیر ناتوانی بانک‌ها در بازپرداخت سپرده‌ها می‌شود. به بیان دقیق‌تر، سپرده‌گذاران هنگامی احساس امنیت می‌کنند که اطمینان یابند بانک‌ها در برابر بحران‌های مالی مقاومت دارند. این اعتماد نه تنها به افزایش سپرده‌گذاری منجر می‌شود، بلکه باعث ثبات و رشد بازارهای مالی نیز خواهد شد. از این رو نسبت کفایت سرمایه نه فقط به عنوان یک الزام نظارتی، بلکه ابزاری راهبردی برای حفظ منافع سپرده‌گذاران و تقویت اعتماد عمومی به بانک‌ها اهمیت دارد.^۲

۱. شایگانی، بیتا و مصعب عبداللهی آرانی، «بررسی ثبات در بخش بانکی اقتصاد ایران»، *دوفصلنامه جستارهای اقتصادی*، د. ۸ ش. ۱۶، ۱۳۹۰، ص. ۱۵۹.

2. Sang, Nguyen Minh, "Capital adequacy ratio and a bank's financial stability in Vietnam", *Banks and Bank Systems*, Vol. 16, No. 4, 2021, p. 64.

از سوی دیگر سرمایه کافی به بانک‌ها این امکان را می‌دهد که فعالیت‌های خود را به صورت مستمر و پایدار ادامه دهند و به جای تمرکز بر جبران خسارات ایجاد شده، برای ارائه خدمات مالی بهتر به مردم و بهبود کیفیت آنها تلاش کنند. این امر موجب تقویت اعتماد عمومی به نظام بانکی و مشارکت فعال‌تر آنها در عرصه اقتصادی می‌شود. اعتماد عمومی هنگامی تقویت می‌شود که شهروندان مطمئن گردند، بانک‌ها تحت نظارت دقیق مقام ناظر و با پشتوانه مالی کافی فعالیت می‌کنند و در شرایط نامساعد اقتصادی نیز توانایی حفظ سلامت مالی خود را دارند. رویکردی که نه تنها به تحقق حقوق سپرده‌گذاران و حفاظت از دارایی‌های آنان منجر می‌شود، بلکه با تقویت حس امنیت اقتصادی در جامعه، در راستای تأمین منافع عمومی و ایجاد نظام اقتصادی پایدار و منصفانه عمل می‌کند. کوتاه‌سخن آنکه رعایت استانداردهای مرتبط با نسبت کفایت سرمایه، به‌عنوان یکی از الزامات کلیدی در سیاست‌گذاری‌های مالی و بانکی در جهت تحقق رفاه عمومی و حفظ اعتماد عمومی همواره از اهمیت قابل توجهی برخوردار است.

نتیجه‌گیری

مطالعه قوانین و مقررات داخلی در حوزه نسبت کفایت سرمایه، حاکی از آن است که باوجود تصویب آیین‌نامه‌های مربوطه توسط شورای پول و اعتبار و همچنین قانون برنامه هفتم پیشرفت، نظام بانکی ایران همچنان با چالش‌هایی در زمینه رعایت نسبت کفایت سرمایه مواجه است. از جمله این چالش‌ها می‌توان به عدم هم‌راستایی کامل با استانداردهای بین‌المللی بازل، عدم تعیین دقیق شیوه نظارت بانک مرکزی بر نسبت کفایت سرمایه بانک‌های غیردولتی به دلیل نامشخص بودن تعریف دقیق آنها از سوی قانونگذار و ناتوانی برخی بانک‌ها در تأمین حداقل سرمایه مورد تأکید هیئت‌وزیران اشاره کرد. این ناتوانی بیش از آنکه ناشی از خلأ قانونی باشد، ریشه در عوامل ساختاری و اجرایی دارد. ضعف در ساختار سرمایه بانک‌ها، حجم بالای مطالبات غیر جاری، سودآوری پایین، محدودیت‌های ساختاری بازار سرمایه برای تأمین سرمایه و نقدینگی بنگاه‌ها از طریق ابزارهای مالی و از همه مهم‌تر، ضعف در ضمانت اجرای قوانین و عملیاتی‌سازی چارچوب‌های نظارتی، از جمله عواملی محسوب می‌شوند که باعث شده است که بانک‌ها توان پایبندی عملی به نسبت کفایت سرمایه را نداشته باشند. همچنین در برخی موارد، مداخلات بیرونی و فشارهای سیاسی بر روند اعطای تسهیلات و تخصیص منابع، بانک‌ها را به پذیرش ریسک‌های بالا واداشته و رعایت الزامات احتیاطی را برای آنها دشوار کرده است. از این رو مسئله اصلی نه در وجود مقررات، بلکه در کارآمدسازی اجرای آنها و تقویت ظرفیت نهادی و اقتصادی بانک‌ها قابل شناسایی است.

در این راستا این پیشنهادها مطرح می‌گردد:

۱. بانک مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر بر رعایت نسبت کفایت سرمایه در نظام بانکی، باید از ابزارهای اجرایی قوی‌تری برای الزام بانک‌ها به تأمین سرمایه مورد نیاز و دستیابی به سطح مطلوب آن استفاده کند. هرچند قانون برنامه هفتم پیشرفت با تعیین مهلت مشخص برای ارائه برنامه‌های اصلاحی بانک‌ها و مکلف کردن بانک مرکزی به بررسی و ابلاغ این برنامه‌ها، گام مؤثری در جهت اصلاح این وضعیت برداشته است، اما اجرای دقیق و مؤثر این اصلاحات نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.
۲. گرچه تدوین الزامات قانونی در زمینه کفایت سرمایه عامل مهمی در ارتقای سلامت نظام بانکی به‌شمار می‌آید، باوجود این، کارآمدی این مقررات مستلزم اجرای دقیق و پایدار آنهاست. در این راستا، علاوه بر تقویت نظارت رسمی، توجه به ظرفیت‌های نظارت عمومی به‌عنوان مکملی برای مقررات و سیاست‌های نظارتی موجود، می‌تواند نقش بسزایی در ارتقای انضباط مالی ایفا کند. شفافیت اطلاعاتی و امکان واکنش آگاهانه سپرده‌گذاران و سایر اعضای جامعه نسبت به عملکرد بانک‌ها، این اثربخشی را دارد که آنها را به رعایت دقیق‌تر الزامات نظارتی و حفظ ثبات مالی ترغیب کند. از این رو ایجاد بسترهای نهادی برای تقویت این نوع نظارت، به‌عنوان یکی از محورهای سیاستگذاری آتی در حوزه نظارت بانکی پیشنهاد می‌گردد.
۳. ناتوانی برخی بانک‌ها در تأمین حداقل نسبت کفایت سرمایه که براساس قانون برنامه هفتم پیشرفت ۸ درصد تعیین شده است، نشان‌دهنده ضعف آنها در تأمین سرمایه کافی برای ارائه خدمات مطلوب به سپرده‌گذاران و حفظ اعتماد عمومی است. این مشکل به‌ویژه در شرایط بحرانی و نوسانات اقتصادی می‌تواند پیامدهای جدی برای ثبات نظام بانکی به‌همراه داشته باشد، زیرا بانک‌هایی که سرمایه کافی ندارند، در مواجهه با ریسک‌های مالی و کاهش نقدینگی، توان مقابله با چالش‌های اقتصادی را نیز نخواهند داشت. در این راستا، پیشنهاد می‌گردد سیاست ادغام بانک‌های دارای ضعف سرمایه‌ای به‌عنوان راهکاری مؤثر برای افزایش ثبات مالی، کاهش تعداد بانک‌های مشکل‌دار و بهبود کارایی نظام بانکی مورد پیگیری قرار گیرد. ادغام مؤسسات اعتباری می‌تواند با افزایش سرمایه، کاهش هزینه‌های عملیاتی و بهبود مدیریت ریسک، توانایی بانک‌های ادغام‌شده را در ارائه خدمات به سپرده‌گذاران تقویت کند و موجب افزایش اعتماد مردم به شبکه بانکی گردد.

فهرست منابع الف) منابع فارسی کتاب

۱. راسخ، محمد، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، چ. ۱، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۸.
۲. زمانی فراهانی، مجتبی، **پول، ارز و بانکداری**، چ. ۱۵، تهران: انتشارات ترمه، ۱۳۸۹.
۳. صامعی، ناصر و بهروز قاسمی، **آسیب شناسی کنترل و نظارت در بازار ایران**، چ. ۱، تهران: نشر کلمه، ۱۳۸۵.
۴. عبدی‌پور فرد، ابراهیم، **حقوق تجارت (حقوق شرکت‌های تجاری)**، ج ۲، چ. ۱، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۲.
۵. هانگر، جی دیوید و توماس آل ویلن، **مبانی مدیریت استراتژیک**، مترجمان: محمدعلی اعرابی، داوود ایزدی، چ. ۱، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۴.

مقاله

۶. بهرامی زنوز، پریمه، آزاده محرابیان، رؤیا سیفی‌پور، نرسیس امین‌رشتی، «بررسی عوامل مؤثر بر کفایت سرمایه در نظام بانکداری (مطالعه موردی ایران و مالزی)»، *فصلنامه اقتصاد مالی*، د. ۱۵، ش. ۵۴، ۱۴۰۰، صص. ۱۵۹-۱۳۷.
۷. بی‌نام، مروری بر استانداردهای بین‌المللی بازل I، II، III و مدیریت ریسک، قابل دسترس در:
file:///C:/Users/Gharloghi/Downloads/1441529009179 cdgi 2m 8tiqog 023b4 iqrkdfv (3) 20%1 pdf.
۸. توحیدی‌نیا، ابوالقاسم و حمید نصیری، «ضرورت یا عدم ضرورت پایبندی به الزامات کفایت سرمایه در بانکداری بدون ربا: دیدگاه‌های رقیب»، *فصلنامه راهبرد توسعه*، ش. ۵۵، ۱۳۹۷، صص. ۲۱۷-۱۸۷.
۹. شایگانی، بیتا و مصعب عبداللهی آران، «بررسی ثبات در بخش بانکی اقتصاد ایران»، *دوفصلنامه جستارهای اقتصادی*، د. ۸، ش. ۱۶، ۱۳۹۰، صص. ۱۶۷-۱۴۷.

۱۰. لکه گانی، اسماعیل، «تأثیر تسهیلات تکلیفی دولت بر اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی»، مطالعاتی در مدیریت بانکی و بانکداری اسلامی، د. ۸، ش. ۲۱، ۱۴۰۱، صص. ۱-۱۲.

۱۱. ولیمقدم زنجانی، محمد و مهناز بهرامی، «کفایت سرمایه در بانک‌های مالی ایران»، مجموعه مقالات علوم انسانی، دفتر سوم، ۱۳۸۰، صص. ۲۱۵-۱۸۹.

قوانین و مقررات

۱۲. آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی، موضوع تبصره ۲ ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸ شورای پول و اعتبار.

۱۳. آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیر دولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ هیئت‌وزیران.

۱۴. آیین‌نامه سرمایه پایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ۱۳۸۲/۱۰/۲۷ شورای پول و اعتبار.

۱۵. آیین‌نامه کفایت سرمایه بانک‌های دولتی و غیر دولتی مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ شورای پول و اعتبار.

۱۶. دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۲۳ شورای پول و اعتبار.

۱۷. سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۲ رهبری.

۱۸. قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۱ مجلس شورای اسلامی.

۱۹. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸.

۲۰. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۳۰.

۲۱. قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳ ۱۴۰۷) مصوب ۱۴۰۳/۰۴/۱۸ مجلس شورای اسلامی.

۲۲. قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱/۰۴/۱۸ مجلس شورای ملی.

۲۳. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ مجلس شورای اسلامی.

۲۴. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۲۴ مجلس شورای اسلامی.

References

Books

1. Abdipour Fard, Ebrahim, **Commercial Law (Commercial Companies Law)**, 1st edition, Volume 2, Tehran: Majd Publications, ۲۰۲۳. (in Persian)
2. Akbik, Adina, **The European Parliament as an accountability forum: Overseeing the Economic and Monetary union**, Cambridge University Press, 2022.
3. Bessis, Joel, **Risk management in banking**, John Wiley & Sons, 2011.
4. Hunger, J. David, Thomas L. Willen, **Fundamentals of Strategic Management**, Translators: Mohammad Ali Arabi, Davud Izadi, 1st edition, Tehran: Cultural Research Office, 2005. (in Persian)
5. Rasek, Mohammad, **Checks and Balances in the Constitutional Law System**, 1st edition, Tehran: Drak Publications, 2009. (in Persian)
6. Samee, Nasser and Behrouz Ghasemi, **Pathology of Control and Supervision in the Iranian Market**, 1st edition, Tehran: Kalameh Publishing House, 2006. (in Persian)
7. Zamani Farahani, Mojtaba, **Money, Currency and Banking**, 15th edition, Tehran: Termeh Publications, 2010. (in Persian)

Articles

8. AlZoubi, Marwan, "Bank capital adequacy: The impact of fundamental and regulatory factors in a developing country", *Journal of Applied Business Research*, Vol. 37, No. 6, 2021, pp. 1-22.
9. An Introduction to Capital Adequacy in IDA's Hybrid Financial Model, April 2024 | Development Finance World Bank, Available at: <https://www.worldbank.org/ext/en/home>.
10. Anarfo, Ebenezer Bugri, and Joshua Yindenaba Abor, "Financial regulation and financial inclusion in Sub-Saharan Africa: does financial stability play a moderating role?," *Research in International Business and Finance*, Vol.51, 2020, pp. 1-17.
11. Anonymous, An overview of international standards Basel I, II, III and risk management, available at: [file:///C:/Users/Gharloghi/Downloads/1441529009179cdgi2m8tiqog023b4iqrikdfv1%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Gharloghi/Downloads/1441529009179cdgi2m8tiqog023b4iqrikdfv1%20(3).pdf) (in Persian)
12. Bahrami Zenouz, Prima, Azadeh Mehrabian, Roya Seifipour, Narsis Aminrashti, "Investigation of Factors Affecting Capital Adequacy in the Banking System (Case Study of Iran and Malaysia)", *Quarterly Journal*

- of Financial Economics, Vol. 15, Issue 54, 2019, pp. 159-137 (in Persian)
13. Begenau, Juliane, and Tim Landvoigt, "Financial regulation in a quantitative model of the modern banking system", *The Review of Economic Studies*, Vol. 89, No. 4, 2022, PP. 1-45.
 14. Fraccaroli, Nicolò, Rhiannon Sowerbutts, and Andrew Whitworth, "Does regulatory and supervisory independence affect financial stability?", 2020, pp. 1-24.
 15. Gale, Douglas, "Capital Regulation and Risk Sharing", *International Journal of Central Banking*, Vol. 6, No. 4, 2010, pp. 187-204.
 16. Herrera, H., Ordonez, G., and Trebesch, C, "Political Booms, Financial Crises", *Journal of Political Economy*, forthcoming, 2020, pp. 507-543.
 17. Laleh Gani, Ismail, "The Effect of Government Mandatory Facilities on Banks' Overdrafts from the Central Bank", *Studies in Banking Management and Islamic Banking*, Vol. 8, No. 21, 2018, pp. 12-14. (in Persian)
 18. Phan, Dinh Hoang Bach, Vuong Thao Tran, and Bernard Njindan Iyke, "Geopolitical risk and bank stability", *Finance Research Letters*, Vol. 46, 2022, P. 102453. pp. 1-22.
 19. Plato-Shinar, Ruth, "Banking regulation in Israel: balancing systemic stability and consumer protection", In *Regulation in Israel: Values, Effectiveness, Methods*, Cham: Springer International Publishing, 2020, pp. 27-48.
 20. Sang, Nguyen Minh, "Capital adequacy ratio and a bank's financial stability in Vietnam", *Banks and Bank Systems*, Vol. 16, No. 4, 2021, pp. 61-71.
 21. Shaygani, Bitā, Mosab Abdollahi Arani, "Stability Study in the Banking Sector of the Iranian Economy", *Bi-Quarterly Journal of Economic Research*, Vol. 8, No. 16, 2011, pp. 147-16. (in Persian)
 22. Tadesse Bogale, Addisaiem, "Effect of bank specific and macroeconomic determinants on capital adequacy ratio a study on Ethiopian private commercial banks", *Journal of Business and Economic Management*, Vol. 9, No. 2, 2021, pp. 47-57.
 23. Tohidinia, Abolghasem, and Hamid Nasiri, "The Necessity or Non-Necessity of Adherence to Capital Adequacy Requirements in Interest-Free Banking: Competing Views", *Development Strategy Quarterly*, No. 55, 2018, pp. 217-187. (in Persian)

24. Valighadam Zanjani, Mohammad and Mahnaz Bahrami, "Capital Adequacy in Iranian Financial Banks, Humanities Papers Collection", Third Issue, 2001, pp. 215-189. (in Persian)
25. Weber, Christoph S, "The effect of central bank transparency on exchange rate volatility", Journal of international money and finance, Vol. 95, 2019, pp.165-181.
26. Legislative Instruments
27. Capital adequacy regulations for state-owned and non-state banks, approved in 2003 (in Persian)
28. Civil Service Management Law, approved in 1987. (in Persian)
29. General policies of the Seventh Five-Year Plan announced in 2023. (in Persian)
30. Guidelines for calculating regulatory capital and capital adequacy of credit institutions, approved in 2017. (in Persian)
31. Law of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran, approved in 2023. (in Persian)
32. Law on the Implementation of General Policies of Principle 44 of the Constitution, approved in 2007. (in Persian)
33. Law on the Seventh Five-Year Development Plan of the Islamic Republic of Iran (1403-1407) approved in 2023. (in Persian)
34. Law permitting the establishment of non-governmental banks, approved in 1999. (in Persian)
35. Monetary and Banking Law approved in 1972. (in Persian)
36. Public Accounting Law, approved in 1987. (in Persian)
37. Regulations on the Basic Capital of Banks and Credit Institutions, 2003. (in Persian)
38. Regulations on the establishment and management of banks and non-governmental financial and credit institutions, subject to Note 2, Article 5 of the Law on the Implementation of General Policies, Principle 44 of the Constitution, approved in 2009. (in Persian)
39. Regulations on the establishment and management of non-governmental credit institutions, approved by the Council of Ministers on 2014. (in Persian)
40. Online Resources
41. <https://www.bis.org/about/index.htm?m=2>. (Last visited 2025/04/12).
42. <https://www.cbi.ir/showitem/30838.aspx>. (Last visited 2025/05/21).

43. IMF. Australia: Financial Sector Assessment Program-Detailed Assessment of Observance-Basel Core Principles for Effective Banking Supervision. IMF Financial Sector Assessment Program 19/53, International Monetary Fund (2019). Available at: <https://www.imf.org> (last visited 2025/06/04).
44. IMF. Germany: Financial sector assessment program - financial system stability assessment. IMF Financial Sector Assessment Program 16/189, International Monetary Fund (2016). Available at: <https://www.imf.org> (last visited 2025/06/04).
45. IMF. Turkey: Financial sector assessment program-detailed assessment of observancebasel core principles for effective banking supervision. IMF Financial Sector Assessment Program 17/46, International Monetary Fund, 2017, Available at: <https://www.imf.org> (last visited 2025/06/05).

Legal Requirements of the Capital Adequacy Ratio and the Central Bank Supervision in Protecting Depositors' Rights and Strengthening Public Confidence

Sedigheh Gharloghi*

Ebrahim Abdipour Fard**

Alireza Dabirnia***

Syed Hadi Arabi****

Received: 2025.02.14

Accepted: 2025.08.30

Abstract

The capital adequacy ratio is a key indicator used to assess a financial institution's ability to meet its obligations and absorb potential losses. This ratio serves as a proxy for the financial stability and soundness of financial institutions, ensuring that they maintain sufficient resources to meet their obligations, protect depositors' interests, and sustain public confidence. Using a descriptive-analytical methodology and focusing on legal and regulatory frameworks, this study examines how capital adequacy ratio requirements are formulated within the Iranian legal system and evaluates the performance of supervisory authorities in enforcing these requirements. A review of domestic legislative and regulatory instruments reveals a limited degree of alignment with international standards regarding the determination of the capital adequacy ratio. The findings suggest that compliance with statutory requirements, along with rigorous and continuous oversight by the Central Bank, can strengthen public trust in the banking system and enhance banks' resilience against economic volatility and financial crises.

Keywords:

Capital Adequacy Ratio, Central Bank Supervision, International Standards, Depositors' Rights, Public Confidence.

* Ph.D., Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Corresponding Author Email: gharloghi.sedighe@gmail.com

** Professor, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

*** Associate Professor, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

**** Associate Professor, Faculty of Economics and Administrative Sciences, University of Qom, Qom, Iran.

