

دنیای جدید بانکداری^(۱)

نویسندگان: توماس بالینو^(۲) و آنژل اوباید^(۳)

مترجم: فریده تذهیبی

رئیس بازرسی اداره نظارت بر امور بانکهای تجاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

دنیای مالی تحت تأثیر چهار عامل عمده به نحو اساسی در حال تغییر است. ادغام مؤسسات مالی، جهانی شدن عملیات، توسعه فن آوری های جدید و تعمیم و گسترده‌گی عملیات بانکداری. هر یک از این عوامل نظارت مؤثر بخش مالی را به چالش می‌طلبند.

مؤسسات مالی در سراسر جهان با سرعت زیادی در هم ادغام می‌شوند. تعداد آنها رو به کاهش و متوسط حجم عملیات هر یک از آنها رو به افزایش است. کمتر هفته‌ای می‌گذرد که ادغام یا در اختیارگیری مؤسسه‌ای اعلام نشود. در حقیقت در دو سال گذشته شاهد ایجاد بزرگترین گروه‌های بانکی از طریق ادغام بوده‌ایم (به نمودار صفحه بعد رجوع کنید). در امریکا رفع محدودیت مربوط به ایجاد بانکها در ایالات مختلف در سال ۱۹۹۴، موجی از ادغام بانک‌ها را بدنبال آورد. وحدت اروپا و به‌دنبال آن معرفی یورو در ژانویه ۱۹۹۹ نیز باعث ترغیب روند ادغام‌ها در اروپا شد و آن را شدت بخشید. در بسیاری از بازارهای در حال ظهور مثل

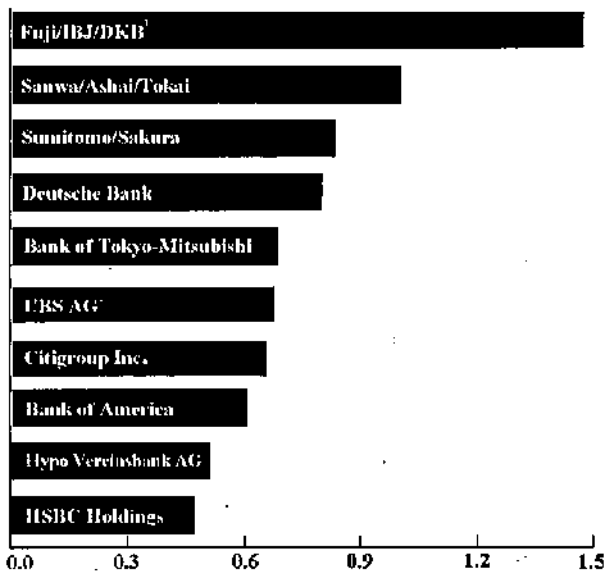
1- "The New World of Banking", *Finance & Development*, June 2000, pp. 41-44.

۲- Thomas J. T. Baliño، مشاور ارشد در اداره امور پولی و ارزی صندوق بین‌المللی پول است.

۳- Angel Ubide، کارشناس اقتصادی در اداره اروپای صندوق بین‌المللی پول است.

آرژانتین، برزیل و کره نیز، ترکیب و ادغام بانک‌ها کاملاً در جریان است زیرا بانک‌ها در جستجوی راهی هستند که بتوانند کارایی و بازده بیشتری در بازار داشته و در مقابل شوک‌ها مقاوم‌تر باشند.

بزرگترین بانک‌های جهان براساس کل دارایی آنها (تریلیون دلار در سال ۱۹۹۹)



منابع: Fitch-IBCA و برآورد توسط کارشناسان صندوق بین‌المللی پول

مرزهای بین کشورها مانعی در راه ادغام ایجاد نکرده‌اند. در شرایطی که در بسیاری از کشورهای صنعتی "قهرمانان ملی" قدرتمندی بوجود آمده‌اند، مؤسسات مالی برای رشد و افزایش سودآوری خود منتظر از بین رفتن فرصت‌ها در داخل کشور نشده و از مرزهای ملی عبور کرده‌اند. روند جهانی شدن تا حدود زیادی تحت تأثیر استفاده گروه‌های بانکی کشورهای صنعتی از رشد بالقوه بازارهای در حال ظهور قرار گرفته است به نحوی که شاهد توسعه بانک‌های اسپانیایی در امریکای لاتین، بانک‌های آلمانی در

اروپای شرقی و بانک‌های امریکائی در آسیای شرقی هستیم. ادغام‌های فرامرزی با روند آهسته‌تری بین کشورهای صنعتی نیز اتفاق افتاده‌است، روند ادغام در کشورهای صنعتی بیشتر به‌صورت اتحاد استراتژیکی برای دستیابی به منافع حاصل از تنوع بدون تحمل هزینه‌های مربوط به ادغام مؤسسات با فرهنگ‌های متفاوت می‌باشد.

توسعه فن‌آوری و بخصوص رشد چشمگیر بانکداری از طریق اینترنت و خدمات واسطه‌ای باعث شده‌است که جهانی‌شدن ورای ساختار مالکیت یک مجموعه مالی بزرگ پیش رود و به بازارهای خرد نیز برسد. در واقع بسیاری از بانک‌ها عملیات از طریق شبکه (Online) خود را به بازارهای خارجی گسترش داده‌اند و بدین طریق از تحمل زحمات و مخارج ایجاد ساختمان و شعب در کشورهای خارج اجتناب نموده‌اند. علاوه بر این با ایجاد اتحاد و پیوستگی بین بانک‌های عمده و شرکت‌های مخابراتی، به‌نظر می‌رسد که در آینده رقابت در بازار بانکداری الکترونیک بسیار جدی و شدید خواهد بود، ظهور بانک‌های واقعی و توسعه پول الکترونیک برای فعالیت در بازار جهانی اینترنت امکان رشد مؤسسات غیربانکی (و احتمالاً تا حد زیادی بدون ضابطه) را ایجاد نموده که این مؤسسات هم به مردم تسهیلات می‌دهند و هم به جمع‌آوری منابع می‌پردازند. ارتباطات سریع مستلزم عکس‌العمل‌های سریع‌تر از جانب بازار و سیاست‌گذاران است اما همین سرعت باعث می‌شود که اطلاعات به‌همان زودی هم قدیمی شوند.

آخرین عامل در تغییر و تحول بخش مالی، تعمیم و گسترش عملیات بانکداری است که به‌نحو روزافزونی مرز بین بانک‌ها و مؤسسات خدمات مالی را کمرنگ می‌کند. این روند هم‌اکنون در بعضی کشورهای اروپائی کاملاً توسعه یافته‌است. به‌عنوان مثال می‌توان ارائه خدمات مختلف بیمه را از طریق شعب بانک‌ها پدیده‌ای که به‌عنوان Bankassurance شناخته شده نام برد. همین روند منجر به تشکیل مجموعه‌های چند شرکتی که ارائه‌دهنده انواع خدمات مالی هستند می‌شود. ادغام Citicorp و Travellers Group و همچنین لغو قانون Glass Steagall در سال ۱۹۹۹ تا حدی این روند غیرقابل تغییر را تأیید نمود (این قانون درگیری بانک‌ها در خرید سهام را محدود می‌ساخت و به‌صورت مصنوعی بانک‌های سرمایه‌گذاری را از بانک‌های تجاری مجزا می‌کرد).

□ منافع و مضار

مزایا و مشکلات چهار روند ذکرشده، موضوع مقالات زیاد و بحث‌های متعددی بوده‌است. از نظر مزایا، ادغام بانک‌ها و به‌دست‌آوردن بانک‌های دیگر در صورتی‌که با موفقیت انجام شود، منجر به صرفه‌جویی هزینه‌ها و بالا رفتن سود می‌شود به‌نحوی‌که هم سهامداران و هم مشتریان بانک از آن منتفع می‌گردند. جهانی‌شدن عملیات، تنوع سرمایه‌گذاری و کاهش ریسک بانک‌ها را تسهیل کرده و عملکرد کلی هر یک از اقتصادها را از طریق بهینه‌شدن تخصیص منابع بهبود می‌بخشد. اما از جهت نکات منفی، اگر ادغام بانک‌ها بیش از حد گسترده باشد خطر سوء استفاده از موقعیت ممتاز در یک بازار و همچنین پیروی اجباری از ملاحظات اخلاقی بروز می‌کند مثل هنگامی‌که برای اعلام ورشکستگی یک مؤسسه مالی خیلی بزرگ تردیدهایی به‌وجود می‌آید. علاوه بر آن درگیری شدید در یک بازار خارجی بدون آگاهی از شرایط اقتصاد محلی ممکن است آسیب‌پذیری بانک را افزایش دهد.

موضوع مهمی که تنها به تازگی در مورد عوامل مذکور مطرح شده‌است، اثرات ضمنی این عوامل بر سیاست‌های نظارتی احتیاطی و به‌عبارتی دیگر بر توان مسئولین مربوطه برای مقابله با ریسک‌های سیستماتیک ناشی از این عوامل چهارگانه است. به‌این صورت که: اولاً، در چنین شرایطی ریسک چگونه ارزیابی و اداره می‌شود؟ به‌کارگیری روزافزون ابزار مالی فرعی و اقلام زیر خط ترازنامه همراه با تنوع عملیات در کشورهای مختلف و بخش‌های مختلف عملیات بانکی، روش‌های سنتی مدیریت ریسک را ازکارافتاده و بی‌اثر کرده‌است. ثانیاً، با یک بانک دچار مشکل چگونه باید رفتار کرد؟ تجربه نشان داده‌است که بستن یک بانک بزرگ ممکن است باعث ایجاد پیامدهای سیستماتیکی بشود که بالقوه در اقتصاد واقعی اختلال ایجاد نماید. در این مورد، ادغام‌های بین‌المللی در بخش بانکی نکات ظریفی دربر دارد مثلاً به‌عنوان نمونه، برای تزریق نقدینگی یا کمک از بودجه عمومی به یک بانک جهانی دچار مشکل، کجا را باید بازار مربوطه آن بانک محسوب داشت؟ آیا اگر بانکی در منطقه یورو، مثلاً ۲۵ درصد سپرده‌های ملی‌اش را در کشور مبدأ و فقط یک درصد آن را در منطقه یورو نگهداری نماید، این امر موجب کاهش قدرت رقابت بانک و ثبات نظام

می‌شود و به این دلیل شایسته حمایت خاصی است؟ اگر دخالت بخش عمومی مناسب باشد، کدام ارگان باید آنرا انجام دهد؟ کنوانسیون‌های بین‌المللی که پیش‌بینی نظارت بر عملیات بین‌المللی بانک‌ها را نموده‌اند آن را مسئولیت مقامات نظارتی کشور مبدأ می‌دانند. مثلاً در نظر بگیرید که بانکی در کشور A اقامت دارد و در کشور B به عملیات بانکی مشغول است اما گرچه میزان عملیاتش در مقایسه با حجم فعالیت‌های بین‌المللی‌اش در کشور B قابل توجه نیست ولی شرایط به‌گونه‌ای است که در کشور B یک بانک بزرگ و مسلط است. اگر ناگهان این بانک ورشکسته شود آیا نظار بانکی کشور A تخریب بالقوه عظیم فعالیت‌های بانکی در کشور B را که از تصفیه این بانک ناشی می‌شود در نظر می‌گیرند و تمایلی به حمایت مالی آن که متضمن انتقال منابع مالی قابل توجهی از کشور A به B است دارند؟

بالاخره، توسعه روش‌های نوین مالی، سرمایه‌گذاری‌های جهانی و معرفی فن‌آوری‌های جدید، موجب افزایش قابل ملاحظه‌ای در حوزه و سرعت انتشار مشکلات شده‌است. به این ترتیب که کمبود نقدینگی در یک بازار خاص به سرعت می‌تواند به بازار سرمایه جهانی گسترش یابد. مجدداً باید گفت که عکس‌العمل مقامات نظارتی ممکن است تحت تأثیر جهانی‌شدن قرار بگیرد. مثلاً، آیا مداخله فدرال رزرو بانک نیویورک، برای تسهیل بازسازی وجوه پوششی مربوط به مدیریت مالی بلندمدت (Long-Term Capital Management's Hedge Fund) در شرایطی که این وجوه در کشورهای خارجی پراکنده باشند به همان گونه‌ای صورت می‌گیرد که اگر به فرض وجوه مزبور عمدتاً در بازار امریکا متمرکز می‌یافت؟

□ بیان خطرات ناشی از جهانی‌شدن بانکداری

در مقابل این چالش‌ها، ناظرین مالی بر شفافیت و تقویت مقررات احتیاطی و روش نظارتی تأکید می‌نمایند به طریقی که تصویر روشنی از خطرات جهانی‌شدن رو به افزایش بانکداری به‌دست دهد. اولین قدم در راه کنترل ریسک، فشار در جهت شفافیت بیشتر بوده‌است زیرا شفافیت حساب‌ها می‌تواند هم نظم و ترتیب بازار و هم نظارت را تسهیل کند زیرا هم به بخش عمومی و هم به نظار بانکی اجازه می‌دهد که

ریسک‌های مؤسسات مالی را بهتر ارزیابی نمایند. اصلاح اساسی‌تر این است که نقائص توصیه‌نامه کمیته بال در مورد نظارت بانکی برای نسبت کفایت سرمایه را بیان نماییم. عدم انعطاف این توصیه‌ها همراه با ایجاد بازارهای جدید برای اعتبارات ناشی از ابزار مالی فرعی و رشد غیرقابل پیش‌بینی در عرضه وام‌ها و ایمن‌سازی، به مدیران بانک‌ها اجازه داده‌است که ریسک مالی خود را به‌نحو فعالی مدیریت نموده و به عملیات جابه‌جائی سرمایه Regulatory Capital Arbitrage دست بزنند. چنین عملیاتی به بانک‌ها اجازه می‌دهد که معدل ریسک پرتفولیوی خود را به‌طریقی که نسبت کفایت سرمایه اندازه‌گیری می‌شود کاهش دهند و حتی بدین ترتیب میزان سرمایه لازم براساس توصیه‌های کمیته بال را پائین آورند بدون این‌که متناسب با این کاهش در میزان ریسک‌های مؤثری که بانک با آن روبرو می‌شود تنزل متناسبی ایجاد نمایند. همه این عوامل منجر به کاهش نسبت کفایت سرمایه به‌عنوان یک ابزار احتیاطی مؤثر می‌شود.

کمیته بال راه‌حل‌های چندی را برای مقابله با این مسائل پیشنهاد کرده‌است. یکی از پیشنهادات این است که الزامات کفایت سرمایه را براساس رتبه‌بندی وام‌گیرنده توسط مؤسسات مستقل رتبه‌بندی تعیین می‌کنند^(۱) شق ثانی این امر آن است که بانک‌ها مجاز خواهند بود که مدل‌های ریسک داخلی خود را که برای ارزیابی ریسک بازار در دفاتر خود استفاده می‌کردند، به‌کار گیرند. البته هیچ‌یک از این مدل‌ها کاملاً رضایت‌بخش نیستند. مدل‌های ریسک اعتباری در مراحل اولیه پیشرفت قرار دارند و ممکن است برای ناظرین مشکل باشد که کفایت مدل یک بانک و نحوه به‌کارگیری آن را ارزیابی کنند. وقتی از مؤسسات رتبه‌بندی استفاده می‌شود ریسک اعتباری بنگاه‌های فاقد رتبه‌بندی چگونه ارزیابی می‌گردد؟ مشکل دیگر این رتبه‌بندی‌ها این است که برای تصمیم‌گیری در مورد کفایت سرمایه طراحی نشده‌اند و اتفاقاتی نظیر بحران آسیا در سال ۱۹۹۷ نشان داد که مؤسسات رتبه‌بندی به سرعت از خوش‌بینی زیاد به‌سوی بدبینی بی‌نهایت می‌روند و همین امر در نحوه ارزیابی آنها منعکس می‌شود. علاوه بر این مؤسسات رتبه‌بندی ممکن است هنگامی که نیازهای سرمایه‌ای مشتریان خود را ارزیابی می‌کنند دچار تضاد منافع بین مشتری و بانک شوند.

موضوع دیگری که از نظر برقراری ضوابط نظارتی اهمیت دارد پیچیدگی و جهانی بودن معاملات مالی و ایجاد مجموعه‌های عظیم مالی است که فعالیت آنها در چندین کشور گسترش یافته‌است. در چنین شرایطی ارزیابی مؤسسات ناظر داخلی از شرایط مالی این مؤسسات به‌تنهایی نتایج رضایت‌بخشی حاصل نمی‌نماید. مؤسسات و گروه‌های بین‌المللی (نظیر صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، بانک تسویه‌های بین‌المللی و کمیته بال) با نشان‌دادن چالش‌هایی که جهانی‌شدن در راه ثبات بخش‌های مالی ایجاد می‌کند، از سازمان‌های ملی حمایت کرده و در مواردی کار آنها را تکمیل نموده‌اند.

مؤسسات و گروه‌های بین‌المللی برای رسیدن به هدف شفافیت، شروع به تهیه رهنمودهایی نموده‌اند که براساس آنها صورت‌های مالی تلفیق‌شده و هماهنگی بین‌المللی بیشتری در روش‌های حسابداری و استانداردهای حسابرسی برای انتشار اطلاعات به‌وجود آید. همچنین مؤسسات بین‌المللی برای مشخص‌کردن و پرکردن فاصله‌های مقرراتی و ضوابط نظارتی کار می‌کنند تا بتوانند از ایجاد مسائلی مانند استفاده از مزایای مقررات ساده‌تر در یک حوزه قضائی یا به‌کارگیری نوع خاصی از مؤسسات برای فرار از رعایت ضوابط اجتناب کنند. پذیرش و کنترل تطبیق با استانداردها بخشی از این کوشش است. صندوق بین‌المللی پول به نوبه خود، استاندارد انتشار آمار خاص، سیستم انتشار آمار عمومی و ضوابط عملکرد مناسب برای شفافیت مالی و سیاست‌های شفاف پولی و مالی را تهیه کرده‌است. صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی همراه با ارگان‌های تعیین استاندارد بین‌المللی و با همکاری سازمان‌های نظارتی ملی شروع به ارزیابی ثبات بخش‌های مالی در کشورهای عضو که داوطلب شرکت در این بررسی شده‌اند، نموده‌اند. این اقدام هم‌اکنون در مرحله آزمایشی است. چارچوب بررسی فرایند ارزیابی ثبات مالی (FSAP)^(۱) ارتباط بین مؤسسات مختلف مالی و بازار را از یک‌طرف و بین بخش مالی و شرایط کلان اقتصادی را از طرف دیگر در نظر می‌گیرد.

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی برای شروع و راه‌اندازی فعالیت خود با موانع مهمی روبرو شده‌اند. مقررات معمولاً دارای ریشه و اساسی در قوانین ملی هستند که به‌سادگی نمی‌توان آنها را از یک کشور به کشور دیگر پیوند زد. همچنین، رفتارهای ملی در ارتباط با عملیات مالی و برای مؤسسات مالی در طی زمان توسعه یافته‌اند و تغییر آنها امری پرهزینه است. همان‌طور که قبلاً گفته شد، کوشش زیادی در جریان است که توافقنامه سال ۱۹۸۸ کمیته بال، که برای بانک‌های فعال بین‌المللی طراحی شده بود، مورد تجدیدنظر قرار گیرد. به‌هرحال، به مرور زمان بانک‌ها و کشورهای بیشتری سعی کرده‌اند که الزامات توافقنامه بال را بپذیرند و این امر به‌عنوان راهی برای بهبودبخشیدن به شهرت بانکی تلقی می‌شود. این موضوع حتی بین بانک‌هایی که فعالیت بین‌المللی محدودی نیز دارند صدق می‌کند. همین امر دلیل دیگری بر جهانی‌شدن بازارهای مالی است اما در عین حال این پرسش را نیز برمی‌انگیزد که چگونه می‌توان این الزامات را با حوزه وسیع‌تری از مؤسسات مالی تطبیق داد. به‌همین ترتیب، اصول نظارت مؤثر بانکی کمیته بال عامل مهمی برای حرکت به‌سوی اصلاح نحوه نظارت در سطح جهانی شده‌است.

□ چالش‌های باقیمانده

علیرغم پیشرفت‌های زیاد، هنوز چالش‌هایی باقی مانده‌است. مثلاً برای این که الزامات کفایت سرمایه معنا داشته باشد باید تعاریف به‌کار رفته در محاسبات همه کشورها یکسان باشد. همچنین پیشرفت‌های بیشتری لازم است که اطمینان حاصل نمائیم که بین سازمان‌های نظارتی اطلاعات به‌طور کافی مبادله می‌شود. کوشش‌هایی برای انجام هر دو مورد فوق در جریان است. مثلاً کمیته بال رهنمودهایی را برای شرکت در اطلاع‌رسانی عملیات فرامرزی انجام داده‌است. اما در این زمینه کارهای بیشتری لازم است که انجام شود. چالش دیگر این است که چگونه انگیزه لازم را برای این که همه خود را با ضوابط تطبیق دهند فراهم کنیم. این موضوع مخصوصاً ممکن است در مورد مراکز بانکداری برون مرزی که بیشتر مبادلات مالی در آنها بین افراد غیرمقیم انجام می‌شود بسیار پیچیده باشد.

همان‌طور که قبلاً گفتیم، جهانی‌شدن بانکداری مؤسسات را به عملیاتی که سابقاً در حوزه فعالیت مؤسسات دیگری بود، رهنمون می‌سازد. علاوه بر این، پیچیده‌شدن رو به تزاید عملیات مالی باعث ارتباط نزدیک‌تر بین مؤسسات مالی مختلف شده‌است. همه این عوامل برخورد فراگیری را به ارزیابی ریسک انواع گوناگون مؤسسات لازم می‌نماید. بعضی از کشورها مثل کره و انگلستان با این امر به‌وسیله ادغام سازمان‌های نظارتی و تدوین قوانین مالی در یک مؤسسه برخورد کرده‌اند. دیگران هماهنگی بین نظار مختلف را بهبود بخشیده‌اند. لزوم ایجاد این حلقه ارتباطی در سطح بین‌المللی نیز پذیرفته شده‌است. به مجمع ثبات مالی (Financial Stability Forum)، مجمعی که از نمایندگان مؤسسات مالی در سطح ملی و بین‌المللی در سال ۱۹۹۹ تشکیل شده‌است، تفویض اختیار گردیده که از طریق تبادل اطلاعات و همکاری بین‌المللی در نظارت مالی و بازرسی، ثبات مالی بین‌المللی را بهبود بخشد. این مجمع در اجرای اختیارات خود کوشش می‌کند شکافهای مقرراتی را پیدا کرده و گام‌هایی برای از بین بردن آنها بردارد. همچنین، همان‌طور که در فوق گفته شد اقدامات FSAP برخورد همه جانبه‌ای برای تشخیص نقاط آسیب‌پذیر در بخش مالی که توسط مؤسسات مختلف تجربه می‌شوند، نموده‌است.

جهانی‌شدن و ارتباط روزافزون بین واسطه‌های مالی برای تدابیر ایمنی بانک‌ها مثل بیمه سپرده‌ها و ترتیبات آخرین مرجع وام‌دهنده (lender of last resort) مشکلاتی ایجاد کرده‌است؛ کدامیک از مؤسسات و عملیات باید حمایت شوند و چه کسی باید هزینه این تدابیر ایمنی را بپردازد و چه موقع باید این تدابیر را به کار گرفت؟ پاسخ این سؤالات حتی در شرایط ساده‌تر که سیستم بانکی داخلی فقط با افراد مقیم در آن کشور ارتباط دارد، مشکل بوده‌است. بنابراین، در سیستم مالی جهانی‌شده پاسخ‌دادن بسیار دشوارتر است و از این هم مشکل‌تر خواهد شد وقتی که بانکداری از طریق اینترنت اعتبار مفاهیم مبتنی بر اقامتگاه (مثلاً اصول نظارت کشور اصلی) را کمرنگ می‌کند.

به‌طور خلاصه، بخش بانکی وارد دنیای جدیدی می‌شود که در آن مرزهای ملی و سازمانی کم‌اهمیت‌تر می‌شوند. سیستم‌های نظارتی و مقرراتی به‌نحو اجتناب‌ناپذیری باید روش کار خود را با این تحولات تطبیق دهند تا بتوانند مؤثر باقی بمانند. تأکید روزافزون روی مدیریت ریسک، تبادل اطلاعات و همکاری در سطح

بین‌المللی نشانه‌ای از کوشش برای تطبیق با شرایط جدید است. معهذاً، بعضی از سؤالات مثل این‌که "کدام تصمیمات مشخص باید برای بانک‌هایی که درگیر مشکلات هستند گرفته شود؟" را نمی‌توان به‌سادگی پاسخ داد. تطبیق چارچوب‌های مقرراتی و نظارتی با بازارهای به‌سرعت در حال تغییر مالی یک چالش دلهره‌آور باقی خواهد ماند و همکاری بیشتری را بین نظار بانکی، بازارها و عاملین منفرد بازار ایجاد خواهد کرد.