**سی‌وچهارمین همایش بانکداری اسلامی: طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران**
۲۰ و ۲۱ شهریور ماه ۱۴۰۳، صص. ۳۱۹-۳۰۷

# درآمدی بر شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی در ایران

زهرا خوشنود[۱]
مرضیه اسفندیاری[۲]

## چکیده

نظر به امکان استفاده از راهبرد ادغام در روش گزیر در طرح بانکداری و حتی براساس روش بانک مرکزی در نمونه‌های اخیر و از این‌رو، امکان شکل‌گیری بانک‌هایی با اهمیت سیستمی بالاتر، نیاز به زیرساخت‌های لازم برای مدیریت مناسب‌تر این ریسک، هم‌زمان با پیشبرد طرح بانکداری مشاهده می‌شود. از این‌رو، در این مطالعه با بررسی الگوهای مختلف ارزیابی این ریسک در مقررات منتشر شده توسط نمونه‌ای از نهادهای تنظیم‌گر بین‌المللی و بانک‌های مرکزی، چندین الگو برای ارزیابی این ریسک در شبکه بانکی کشور از مقررات مزبور استخراج شده و براساس نتایج حاصل از آن‌ها، راهبردهایی برای تدوین نسخه مقدماتی بخشنامه ناظر بر شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی و مدیریت این ریسک توسط بانک مرکزی ارایه می‌شود –بخشنامه‌ای که خروجی آن می‌تواند در ارتقای سطح طرح بانکداری مؤثر واقع شود و حتی به الزام ارایه طرح بازسازی از منظر کفایت سرمایه در بانک‌ها، صرفاً براساس سطح این ریسک منتهی شود. این راهبردها در مرحله اول مشتمل بر طبقه‌بندی مناسب متغیرها در گروه شاخص‌های ذی‌ربط و انتخاب متغیرهای کارآ، سپس اختصاص وزن ریسکی به هر گروه شاخص در تناسب با خصوصیات شبکه بانکی کشور و در پایان، استفاده از امتیازهای جداکننده مناسب است.

**واژه‌های کلیدی:** ریسک سیستمی، بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی، نسبت سرمایه لایه یک، سرمایه افزوده
**JEL:** E58, G21, G28

---

[۱] دکتری دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، استادیار، گروه بانکداری، پژوهشکده پولی و بانکی (نویسنده مسئول)؛ rkhoshnoud@yahoo.com
[۲] محقق اداره تأمین مالی زنجیره تولید، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ marziehesfandiari@gmail.com

## مقدمه

در اصلاح روش تنظیم‌گری و نظارت بر مؤسسات مالی پس از بحران مالی سال ۲۰۰۷، ضرورت مدیریت ریسک سیستمی نه تنها از منظر جهانی، بلکه از بُعد داخلی و به‌ویژه در بخش بانکی، مورد توجه قرار گرفت. از این‌رو، شناسایی و برخورد متفاوت با بانک‌های با اهمیت سیستمی جهانی[۱] و در لایه بعدی، بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی[۲] مطرح شد، اما در ایران تاکنون این مقوله در سطح مشابه دیگر کشورها مورد توجه مقامات ذی‌ربط قرار نگرفته است. این در حالی است که پس از سال‌ها تمرکززدایی در شبکه بانکی با تأسیس بانک‌های خصوصی و شکل‌گیری فعالیت مؤسسات اعتباری غیردولتی، به‌دلیل عملکرد نامناسب بسیاری از این نهادها و احتمال اتخاذ راهبرد ادغام و از این‌رو، افزایش بالقوه ریسک سیستمی، انتظار می‌رود گام‌هایی در این خصوص، به‌ویژه در تنظیم طرح بانکداری برداشته شود. توجه شود حتی تجربه ادغام چندین بانک و یک مؤسسه اعتباری در بانک سپه از سال ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ که به کسب مقام اول اندازه این بانک در شبکه بانکی کشور منجر شد، به واکنشی در حوزه تنظیم‌گری و نظارت ویژه بر این نوع بانک‌ها نینجامید.

با وجود این، درخصوص طرف دیگر این مسأله و ضرورت تصمیم‌گیری درخصوص بانک‌های مسأله‌دار که نیازمند مقرراتی در حوزه بازسازی و گزیر است، مشاهده می‌شود که تدوین بخش‌های ذی‌ربط در طرح بانکداری دنبال شده، اما در این طرح نسبت به ریسک سیستمی به‌عنوان یکی دیگر از پیش‌درآمدهای ورود به بازسازی[۳]، توجه لازم نشده است. از این‌رو، پرداختن به این مقوله در این مطالعه می‌تواند راهگشای توجه به این ریسک در طرح بانکداری یا حتی تدوین مقررات ذی‌ربط توسط بانک مرکزی برای افزودن اهمیت سیستمی داخلی به ابعاد مدنظر ناظران در پایش فعالیت‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری باشد.

در این راستا، در این مطالعه از رویکرد نهادهای بین‌المللی مانند کمیته نظارت بانکی بال و مقام بانکداری اروپا در کنار روش موجود در نمونه‌ای از کشورها استفاده می‌شود. این روش‌ها که از مقررات ذی‌بط در نهادها و کشورهای نمونه استخراج شده‌اند، برخلاف رویکردهای سنتی مدلسازی این ریسک است که بر اطلاعات خاص و محدودی مبتنی هستند و دامنه گسترده‌تری از اطلاعات را در کنار رویکردی ساده‌تر در ارزیابی مورد توجه قرار می‌دهند.

---

[1] Global Systemically Important Banks (G-SIBs)

[2] Domestic Systemically Important Banks (D-SIBs).

[۳] براساس تجربه بین‌المللی، بانک‌هایی که در گروه با اهمیت سیستمی داخلی بالا طبقه‌بندی می‌شوند، ملزم به ارایه طرح بازسازی خود به نهادهای ذی‌ربط خواهند بود

البته، در ایران نیز مطالعات مختلفی در حوزه این ریسک انجام شده که عموماً بر پایه تغییرات در ارزش در معرض ریسک شرطی[1] (مهدوی کلیشمی و همکاران: ۱۳۹۶؛ ابریشمی و همکاران: ۱۳۹۸؛ صادقی شهدانی و همکاران: ۱۴۰۱) یا زیان مورد انتظار حاشیه‌ای[2] (حسینی و مصطفوی: ۱۳۹۵؛ ابریشمی و همکاران: ۱۳۹۸) بوده و صرفاً بانک‌های بورسی (حسینی و مصطفوی: ۱۳۹۵، مهدوی کلیشمی و همکاران: ۱۳۹۶، ابریشمی و همکاران: ۱۳۹۸؛ صادقی شهدانی و همکاران: ۱۴۰۱) را مورد توجه قرار داده است.

از این‌رو، تمرکز بر تمامی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و استفاده از رویکرد متداول مورد استفاده توسط ناظران بین‌المللی در ارزیابی این ریسک در شبکه بانکی کشور در این مطالعه می‌تواند زمینه مناسب‌تری را برای به تصویر کشیدن ضرورت ورود اداره مطالعات و مقررات بانکی به تدوین بخشنامه‌ای در این حوزه و فراهم کردن بستر نظارتی مناسب‌تر بر این نوع بانک‌ها در اختیار قرار دهد –مقوله‌ای که حتی می‌تواند در اصلاح و بازنگری بخش‌هایی از طرح بانکداری به‌ویژه در حوزه کفایت سرمایه (ماده ۲۱ در فصل ششم از طرح بانکداری) و بازسازی و گزیر (مواد ذی‌ربط در فصل دهم از طرح بالا) مورد استفاده قرار گیرد.

در این راستا، در ادامه ابتدا مبانی نظری و سپس، مبانی تجربیِ شناسایی و نظارت بر بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی مبتنی بر رویکردهای مورد استفاده در عرصه بین‌المللی و به‌ویژه در بانک‌های مرکزی کشورهای مختلف برای ارزیابی این ریسک ارایه می‌شود. به این ترتیب، امکان اتخاذ روش‌شناسی مناسبی در دسترس قرار می‌گیرد که بر پایه آن، نتایج حاصله بررسی و در پایان پیشنهادهایی نیز ارایه خواهد شد.

## مبانی نظری

پس از بحران مالی سال ۲۰۰۷، توجه زیادی به ثبات مالی معطوف شد و روند جهانی به‌سمت ایجاد اصلاحاتی در این خصوص و به‌ویژه در حوزه ثبات بانکی سوق پیدا کرد. در این راستا، مجموعه‌ای از سنجه‌ها در قالب بال ۳ برای بهبود تاب‌آوری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تدوین شد، سنجه‌هایی مشتمل بر افزایش کمیت و کیفیت سرمایه نظارتی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، ارتقا در روش‌های پوشش ریسک، معرفی نسبت اهرمی به‌عنوان پشتیبان نظام سرمایه مبتنی بر ریسک، سپر سرمایه

[1] Conditional Value at Risk (CoVaR)
[2] Marginal Expected Shortfall (MSE)

حفاظتی و سپر سرمایه مخالف چرخه و استانداردهای جهانی برای مدیریت ریسک نقدینگی. (بانک مرکزی هند: ۲۰۱۴)

از آنجا که این سنجه‌ها عام بوده و تمامی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را دربر می‌گیرند، اما همه این نهادها نقشی با وزن یکسان در ایجاد اخلال در ثبات مالی ندارند. در کنار سنجه‌های بالا، سنجه‌هایی برای برخی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نیز طراحی شدند تا ریسک‌های خاص این نهادها را تحت پوشش قرار دهند. در حقیقت، تجربه بحران مالی اخیر مؤید نقش فزاینده بانک‌های با اهمیت سیستمی و با فعالیت زیاد در عرصه جهانی در تسری ریسک ورشکستگی خود به دیگر کشورها بود که در کنار این نهادها، بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی نیز نقش کلیدی در تسری این ریسک در درون هر یک از کشورها ایفا کردند. بنابراین، در پاسخ به موارد بالا، تنظیم مقرراتی خاص این نهادها مورد توجه قرار گرفت. در این خصوص، هر چند در گام نخست توجه بر بانک‌های با اهمیت سیستمی جهانی بود، اما در ادامه بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی با رویکردی مشابه مورد توجه قرار گرفتند.

به بیان دقیق‌تر، بحران مالی سال ۲۰۰۷ به ضرورت تقویت مقررات‌گذاری مؤسسات مالی مهم سیستمی منتهی شد، زیرا ورشکستگی این قبیل مؤسسات، تأثیرات خارجی نامطلوبی مشتمل بر اخلال در نظام مالی و اقتصاد حقیقی کشور ذی‌ربط را به‌همراه داشت که در موارد فعالیت چشمگیر این مؤسسات در عرصه جهانی، به‌انتقال سریع اخلالی با اثربخشی زیاد به دیگر کشورها انجامید، اخلالی که نقش کلیدی در شکل‌گیری بحران مالی اخیر ایفا کرد. (بانک مرکزی بحرین: ۲۰۱۸)

هر چند، در گذشته برای نجات بانک‌های با اهمیت سیستمی عموماً یک الگوی مبتنی بر تزریق سرمایه توسط دولت[۱] –و به‌بیان دیگر، نجات از بیرون[۲]– و ارایه تضمین‌های دولتی برای حفظ ثبات نظام مالی وجود داشت، با وجود این، تجربه بحران مالی ۲۰۰۷ بیان‌کننده عدم‌کارایی و قابلیت اجرای این راهبرد در شرایط بحران شدید مالی جهانی بود و به ضرورت اتخاذ اقداماتی برای عدم شکل‌گیری چنین شرایطی در آینده با تمرکز بر ارتقای مقررات‌گذاری و تدوین ابزارهای نظارتی جدید منتهی شد. (بانک مرکزی بحرین: ۲۰۱۸)

در حقیقت، ذهنیت غالب «بزرگ‌تر از آن‌که ورشکسته شود»[۳] مبتنی بر آن‌که تهدید ورشکستگی مؤسسات مالی مهم سیستمی برای مقامات دولتی، گزینه‌ای به غیر از خرید آن‌ها توسط منابع دولتی برای اجتناب از عدم ثبات مالی و زیان اقتصادی را در اختیار قرار نمی‌دهد، به‌شکل‌گیری ریسک اخلاقی

---

[۱] البته در این راهبرد، سهام‌داران به‌دلیل کاهش نسبت سهام خود از کل سهام، به نوعی با زیان مواجه می‌شدند.

[2] Bail Out

[3] Too Big to Fail

(منتج از تضمین‌های ضمنی ناشی از انتظار احتمالی پشتیبانی دولتی و تشویق مؤسسات مالی مهم سیستمی به پذیرش ریسک‌های بیشتر)، کاهش انضباط بازاری و ایجاد اخلال در فضای رقابتی منجر شد و در نهایت، در عمل به افزایش درماندگی مالی و اعسار بسیاری از این مؤسسات منتهی شد. در موارد اعمال پشتیبانی دولتی نیز هزینه مستقیم حمایت که همراه با ریسک اخلاقی بود، در نهایت توسط مالیات‌دهندگان تحمل شد که خود به یارانه دولتی غیرقابل قبول و زیاد اعطایی به مؤسسات حمایت شده انجامید. (مقام تنظیم‌گری احتیاطی استرالیا: ۲۰۱۳)

از این‌رو، در پاسخ به شواهد عینی بالا و با هدف خط بطلان کشیدن بر این امر که مؤسسات مالی مهم سیستمی به‌عنوان استثنا در اخذ حمایت دولت در وضعیت درماندگی منظور خواهند شد، ضرورت شناسایی این نوع مؤسسات و تدوین اقدامات مقرراتی و نظارتی خاص بر آن‌ها در اکتبر ۲۰۱۰ توسط هیئت ثبات مالی مطرح شد. این هیئت به تمامی کشورهای عضو پیشنهاد کرد تا چهارچوبی برای کاهش ریسک‌های ناشی از مؤسسات مالی با اهمیت سیستمی در کشور خود تنظیم کنند. این هیئت حتی از کمیته نظارت بانکی بال درخواست کرد روشی برای ارزیابی اهمیت سیستمی مؤسسات مالی با اهمیت سیستمی جهانی در کنار ارزیابی مقدار سرمایه لازم برای جذب زیان با حفظ شرایط تداوم فعالیت توسط انواع مختلف ابزارهای پیشنهادی طراحی کند. (بانک مرکزی هند: ۲۰۱۴)

بنابراین، در نوامبر ۲۰۱۱، کمیته نظارت بانکی بال به طراحی چهارچوبی برای شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی جهانی و مقدار سرمایه مورد نیاز پرداخت که در جولای ۲۰۱۳ عملیاتی شد و در سال ۲۰۱۸ نیز نسخه جدید آن در دسترس قرار گرفت و انتظار می‌رود نسخه به‌روز شده آن در سال ۲۰۲۷ اجرایی شود. با این حال، دغدغه‌های بالا درخصوص مؤسسات مالی مهم سیستمی داخلی نیز وجود دارد، مؤسساتی با سطحی از اندازه، اهمیت بازاری و به‌هم وابستگی که آسیب و ورشکستگی آن‌ها به آشفتگی چشمگیری در نظام مالی کشور ذی‌ربط و در نهایت، عواقب اقتصادی نامطلوب منجر خواهد شد و ایجاد اخلال در دسترس‌پذیری خدمات بانکی و مالی ارایه شده توسط آن‌ها در اقتصاد داخلی، مشکلات چشمگیری را به‌دنبال خواهد داشت.

بنابراین، کمیته نظارت بانکی بال، تنظیم رهنمودی درخصوص این نوع نهادها را نیز در سال ۲۰۱۲ در دستور کار قرار داد. در این رهنمود که با رویکردی مشابه رهنمود ناظر بر مؤسسات مالی مهم سیستمی جهانی تنظیم شده، وظیفه شناسایی، مقررات‌گذاری و نظارت بر این مؤسسات بر مقامات ناظر داخلی کشورها محول شده و هدفِ کاهش هزینه ناشی از دخالت دولت در حفظ سلامت مالی آن‌ها در کنار عدم تحمیل هزینه‌های ناشی از سازوکار گزیر این مؤسسات بر مالیات‌دهندگان دنبال شده است. از

این‌رو، پس از معرفی سازوکار کلی شناسایی این مؤسسات در سند بالا که نخستین قدم برای تاب‌آوری نظام مالی است، اقدامات تکمیلی مشتمل بر افزایش ظرفیت جذب زیان توسط سرمایه لایه یک و تشدید اقدامات نظارتی پیشنهاد شده است. در حقیقت، این اقدامات تکمیلی، چه در حوزه تنظیم‌گری و چه در حوزه نظارت، با هدف کاهش احتمال وقوع ورشکستگی این مؤسسات و سپس، کاهش اثر ناشی از ورشکستگی آن‌ها تنظیم شده است.

از این رو، انتظار می‌رود این چارچوب در برقراری ثبات مالی، راهبرد شرایط مساوی برای فعالیت نهادهای مالی –نظر به‌رویکرد غیرتبعیضی در نجات آن‌ها از اوضاع نامساعد مالی– را اجرا کند. همچنین، شناسایی این مؤسسات به‌استفاده زودهنگام از راهکارهای بازسازی منتهی خواهد شد، چون با افزایش ریسک سیستمی حتی در بُعد اقتصاد داخلی، ضرورت مدیریت آن مشاهده می‌شود که در مواردی نیازمند ارایه برنامه بازسازی توسط مؤسسه ذی‌ربط است. علاوه بر این، نظارت نزدیک‌تر و شدیدتر در کنار الزام افزایش ظرفیت جذب زیان بیشتر و تدوین چهارچوب‌های گزیر با حمایت دولتیِ کمتر می‌تواند نقش مؤثرتری در دستیابی به ثبات مالی ایفا کند.

## مبانی تجربی

هیئت ثبات مالی با همکاری کمیته نظارت بانکی بال و مقامات مسئول در کشورهای ذی‌ربط از سال ۲۰۱۱ به شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی جهانی پرداخته و رویکردی شاخص‌محور مبتنی بر پنج گروه شاخص مشتمل بر اندازه[۱]، به‌هم وابستگی[۲]، جایگزین‌پذیری[۳]، پیچیدگی[۴] و فعالیت جهانی[۵] را مورد استفاده قرار داده است. مزیت این روش، به‌کارگیری ابعاد مختلفی از اهمیت سیستمی، سادگی نسبی و پایداری بیشتر آن در مقایسه با اندازه‌گیری مبتنی بر مدل و مشتمل بر رویکردها و روش‌شناسی‌های متکی بر دامنه محدودی از شاخص‌ها و متغیرهای بازاری بوده است. در این روش، به هر یک از پنج گروهِ

---

[۱] هر چه بانک بزرگ‌تر باشد، ریسک سیستمی آن بیشتر خواهد بود.

[۲] ورشکستگی یک بانک می‌تواند احتمال ورشکستگی بانک‌های دیگر را براساس شبکه تعهدات قراردادی بین آن‌ها افزایش دهد.

[۳] ورشکستگی یک بانک در صورت ارایه خدمات مالی کلیدی توسط آن (خدماتی که نتوانند به آسانی توسط بانک‌های دیگر ارایه شوند)، خسارت بیشتری بر نظام مالی و اقتصاد حقیقی وارد خواهد کرد.

[۴] اثر سیستمی ورشکستگی بانک، ارتباط مستقیم با پیچیدگی کسب‌وکار، ساختار و عملیات آن دارد. به‌بیان دقیق‌تر، هر چه بانک پیچیده‌تر باشد، هزینه‌های لازم برای گزیر آن بیشتر خواهد بود.

[۵] فعالیت بانک‌ها در عرصه جهانی، سرعت انتقال اثر ریسک ناشی از ورشکستگی آن‌ها به کشورهای طرف مقابل را افزایش داده و با گسترش سطح فعالیت بین‌المللی آن‌ها، بر سطح این ریسک نیز افزوده خواهد شد.

شاخص کلی مورد استفاده، وزن ۲۰ درصد تعلق می‌گیرد و صرف‌نظر از گروه شاخص اندازه که صرفاً شامل یک شاخص است، شاخص‌های مورد استفاده در هر یک از گروه‌ها وزن یکسانی خواهند داشت. نمونه مورد استفاده در شناسایی این نوع مؤسسات مشتمل بر سه گروه از بانک‌ها بوده است: ۷۵ بانک بزرگ جهانی (براساس مقیاس اکسپوژر مندرج در نسبت اهرم‌سازی بال ۳ در پایان سال مالی مورد بررسی)، بانک‌هایی که در سال قبل در گروه بانک‌های با اهمیت سیستمی جهانی طبقه‌بندی شده‌اند (البته با امکان حذف یک بانک براساس صلاحدید نظارتی)، بانک‌هایی که براساس صلاحدید نظارتی توسط ناظر ملی به نمونه اضافه می‌شوند. (بانک مرکزی هند: ۲۰۱۴)

در گام بعد، این بانک‌ها براساس امتیاز حاصل از شاخص‌های بالا در چهار گروه طبقه‌بندی شده و برای هر گروه مقدار سرمایه اضافی موردنیاز برای جذب زیان ناشی از این ریسک (سرمایه افزوده[1]) منظور می‌شود که مقداری برابر با ۱ تا ۲/۵ درصد از نسبت سرمایه لایه یک خواهد بود. البته، در سطحی فراتر از چهار گروه بالا، یک گروه دیگر نیز در این روش‌شناسی منظور شده که طبقه‌ای خالی با نسبت سرمایه لایه یک و ۳/۵ درصد خواهد بود.[2] (کمیته نظارت بانکی بال: ۲۰۱۲)

براساس رهنمود کمیته بال درخصوص بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی نیز رویکردی مشابه بانک‌های با اهمیت سیستمی خارجی برای شناسایی و تخصیص سرمایه لازم جهت پوشش ریسک سیستمی آن‌ها در بُعد داخلی دنبال می‌شود. توجه شود که رویکرد کمیته بال در شناسایی دو گروه بانک‌های بالا مبتنی بر زیان در صورت ورشکستگی آن‌ها و به‌بیان دقیق‌تر، زیان در صورت نکول، نه احتمال نکول یا احتمال ورشکستگی این نوع مؤسسات است. از این‌رو، در شناسایی آن‌ها از شاخص‌هایی استفاده می‌شود که زیان وارده بر اقتصاد در حوزه‌های داخلی یا بین‌المللی را در صورت ورشکستگی آن‌ها به تصویر بکشد. (کمیته نظارت بانکی بال: ۲۰۱۲)

شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی برخلاف بانک‌های با اهمیت سیستمی خارجی، به مقامات ملی –برخوردار از بهترین جایگاه در ارزیابی اثر ورشکستگی یک بانک در نظام مالی داخلی و اقتصاد محلی– محول شده است، نه یک نهاد بین‌المللی. همچنین، از آنجا که شاخص‌های گروه فعالیت جهانی ممکن است از اثر معنادار در شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی برخوردار نباشد، امکان حذف این گروه از شاخص‌ها در اجرا منظور شده است.

---

[1] Additional Capital

[2] در صورت قرار گرفتن بانکی در این طبقه، طبقه بالاتر جدیدی تعریف می‌شود که باید خالی بماند

در این مقاله برای شناسایی هر چه بهتر روش اجرای رهنمود کمیته بال در شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی و اختصاص سرمایه لازم برای مدیریت این ریسک، نمونه‌ای ۱۷گانه مشتمل بر اتحادیه اروپا، استرالیا، انگلستان، ایتالیا، آفریقای جنوبی، آلمان، آمریکا، بحرین، پاکستان، ترکیه، رواندا، ژاپن، سریلانکا، عمان، مالزی، نیجریه و هند در نظر گرفته شد و مقررات ناظر بر شناسایی و نظارت بر این ریسک در این کشورها مطالعه و در صورت عدم‌دسترسی به اسناد مربوط، از اطلاعات منتج از این مقررات در دیگر اسناد استفاده شد.[۱]

بر این اساس، تجربه کشورهای نمونه بیان‌کننده استفاده از پنج گروه شاخص کلی مورد توجه کمیته بال در کشورهای اتحادیه اروپا، انگلستان، آفریقای جنوبی[۲]، آمریکا، رواندا، ژاپن، سریلانکا، عمان و هند بوده است. البته، در بین این کشورها نیز صرفاً در آفریقای جنوبی، آمریکا و رواندا، گروه مستقلی برای شاخص‌های گروه فعالیت جهانی منظور شده و در دیگر کشورهای مورد اشاره، شاخص‌های این گروه در شاخص پیچیدگی[۳] تلفیق شده است. استرالیا، نیجریه، پاکستان، بحرین و ترکیه نیز صرف‌نظر از شاخص‌های گروه فعالیت جهانی، چهار گروه شاخص دیگر را مورد توجه قرار داده‌اند. در طرف مقابل، در مالزی صرفاً سه گروه شاخص استفاده شده و شاخص‌های گروه پیچیدگی و فعالیت جهانی مدنظر قرار نگرفته‌اند. در عمان نیز که پنج گروه شاخص کلیِ مورد توجه کمیته بال منظور شده بود –البته با تلفیق شاخص‌های گروه فعالیت جهانی در شاخص‌های گروه پیچیدگی– یک گروه شاخص اضافه با عنوان حساسیت داخلی[۴] نیز مورد استفاده قرار گرفته که صرفاً مشتمل بر یک شاخص –حجم سپرده‌های خانوار– بوده و حتی وزن ۲۰ درصد برای آن در مقایسه با چهار گروه شاخص کلی دیگر منظور شده است.

درخصوص روش وزن‌دهی نیز براساس اطلاعات در دسترس، صرفاً در اتحادیه اروپا، بحرین و عمان، روش وزن‌دهی برابر برای گروه شاخص‌های مربوط منظور شده و در دیگر کشورها وزن‌دهی نامتقارن مورد استفاده بوده که در این بین نیز روش اعمال بالاترین وزن برای شاخص‌های گروه اندازه در کشورهای

---

[۱] از آنجا که نوع منابع ذی‌ربط همگن نبوده و در این مقررات نیز دامنه یکسانی از اطلاعات ارایه نشده، بنابراین، ارایه جدول مقایسه‌ای از ویژگی‌های ذی‌ربط در دسترس نبوده و ابعاد کلی روش‌شناسی به‌کار گرفته شده در این کشورها در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد.

[۲] البته در این کشور، شاخص‌های گروه به‌هم وابستگی و جایگزین‌پذیری در یکدیگر ادغام شده و در قالب یک گروه شاخص منظور شده‌اند.

[۳] با وجود این، وزن اختصاص‌یافته به شاخص‌های ذی‌ربط در اتحادیه اروپا از دیگر کشورهای یاد شده بالاتر بوده و با اختلاف چشمگیر معادل ۱۶.۵ درصد بوده است. براساس اطلاعات در دسترس، کمترین وزن اختصاص‌یافته به شاخص‌های این گروه نیز در کشور رواندا برابر با مقدار ۵ درصد بوده است.

[4] Domestic Sentiment

ترکیه، پاکستان، رواندا، سریلانکا، مالزی و هند دنبال شده که پاکستان بالاترین وزن معادل ۴۵ درصد را در بین کشورهای نمونه برای شاخص‌های گروه یادشده منظور کرده است.

در مورد متغیرهای لحاظ شده در هر یک از گروه شاخص‌ها، رویکردهای متفاوتی توسط کشورهای نمونه دنبال شده و همگنی بیشتر در گروه شاخص‌های فعالیت جهانی دیده می‌شود. به‌نحوی که در اکثر کشورهای لحاظ‌کننده این شاخص مشابه رویکرد کمیته بال، دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی خارجی منظور شده است. با وجود این، در عمان و هند صرفاً دارایی‌های ارزی خارجی مورد توجه قرار گرفته‌اند.

درخصوص گروه شاخص اندازه نیز به نسبت رویکرد کمیته بال مشتمل بر لحاظ کل اکسپوژرها در روش محاسبه نسبت اهرم‌سازی بال ۳، در اکثر کشورها – اتحادیه اروپا، انگلستان، آمریکا، پاکستان، رواندا، ژاپن، سریلانکا، هند– دنبال شده است. البته، در برخی کشورها به‌جای شاخص بالا، کل دارایی‌ها[۱] –آفریقای جنوبی، بحرین، مالزی، عمان، نیجریه– و در برخی دیگر در کنار این قلم، کل اکسپوژرهای زیرخط –آفریقای جنوبی، مالزی و عمان– کل سپرده‌ها و کل اعتبار –عمان– مطالبات قراردادی کوتاه‌مدت، تعداد مشتریان، شعب و کارکنان –آفریقای جنوبی– نیز مورد استفاده قرار گرفته است.

در مورد گروه شاخص به‌هم وابستگی که در کمیته بال مشتمل بر ۳ متغیر دارایی‌ها و بدهی‌های معطوف به نظام مالی در کنار کل موجودی اوراق بهادار بانک بوده، صرف‌نظر از اتحادیه اروپا، انگلستان، آمریکا، پاکستان و سریلانکا که دقیقاً، همین متغیرها را مورد استفاده قرار داده‌اند، در کشورهای نمونه دامنه گسترده‌ای از متغیرها به‌کار گرفته شده است. برای نمونه، ترکیبی از اقلام بالا در کنار تسهیلات و تعهدات کلان (نیجریه)، ارزش بازاری حقوق صاحبان سرمایه طبقه‌بندی شده در قالب آماده برای فروش و مقدار کل سپرده‌های بیش از سقف بیمه سپرده (ژاپن)، دو قلم اول مورد نظر کمیته بال به‌همراه نسبت تأمین مالی عمده (رواندا) و کل اوراق بهادار قابل خرید و فروش توسط بانک (بحرین) یا ترکیبی کاملاً متفاوت از متغیرها و مشتمل بر دارایی‌ها و بدهی‌های بین بانکی، اعتبار اعطایی به مؤسسات مالی غیربانکی و سپرده‌های دریافتی از این مؤسسات (عمان).

در گروه شاخص جایگزین‌پذیری که در رویکرد کمیته بال مشتمل بر دارایی‌های تحت قیومیت، فعالیت در حوزه پرداخت، معاملات تضمین فروش اوراق بهادار در بازارهای بدهی و حقوق صاحبان سرمایه است و به‌همین نحو در کشورهای اتحادیه اروپا، آمریکا، بحرین، پاکستان و هند اجرا شده، روش‌های متفاوتی در دیگر کشورهای نمونه مشاهده می‌شود. برای نمونه، عمان فقط متغیر فعالیت در حوزه پرداخت‌ها

[۱] در استرالیا، کل دارایی‌های منتج از افراد مقیم مدنظر بوده است

و کشورهای رواندا و سریلانکا[۱] متغیر دارایی‌های تحت قیومیت را نیز مورد توجه قرار داده‌اند. در برخی کشورها نیز در کنار سه متغیر مورد نظر کمیته بال، مقدار کل ناخالص وام‌ها و تسهیلات اعطایی برای تأمین نیازهای کوتاه و بلندمدت و کل تسهیلات اعطایی به خانوارها (استرالیا) یا کل سپرده مشتریان به غیر از سپرده مؤسسات مالی و کل وام اعطایی به مشتریان به غیر از وام اعطایی به مؤسسات مالی (مالزی) لحاظ شده‌اند. کشور نیجریه نیز بدون توجه به متغیرهای اعلامی رویکرد کمیته بال، صرفاً کل سپرده‌ها و کل اعتبارات را منظور کرده است.

درخصوص گروه شاخص پیچیدگی، تعداد اندکی از کشورهای نمونه مشتمل بر آمریکا، بحرین و پاکستان از رویکرد کمیته بال مبتنی بر لحاظ متغیرهای ارزش مفهومی[۲] ابزارهای مشتقه فرابورس، دارایی‌های سطح ۳ براساس استانداردهای حسابداری مالی[۳]، اوراق بهادار معامله شده و آماده برای فروش[۴] پیروی کرده‌اند و در چهار کشور نمونه در کنار متغیرهای اول و آخر مورد نظر کمیته بال، دارایی‌های موزون به ریسک برای ریسک بازار معامله شده (استرالیا)، دارایی‌های سطح ۲ براساس استانداردهای حسابداری مالی (سریلانکا) و دارایی‌های فرامرزی (عمان و هند) مورد استفاده قرار گرفته است. در آفریقای جنوبی نیز صرفاً متغیر اول و در اتحادیه اروپا، انگلستان و ژاپن در کنار متغیر اول، بدهی‌ها و دارایی‌های ارزی خارجی نیز منظور شده‌اند. در نیجریه[۵] و رواندا[۶] نیز صرف‌نظر از سه متغیر بالا، شاخص‌های دیگری هم مورد استفاده قرار گرفته است.

هر چند درخصوص حوزه و سطح شمول مؤسسات مالی برای شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی در کشورهای نمونه اطلاعات زیادی در دسترس قرار نگرفته، اما در حوزه شمول، شواهد دال

---

[۱] البته، در این کشور علاوه بر این دو متغیر متعارف، حجم معاملات اوراق بهادار طی یک دوره خاص نیز منظور شده است

[۲] ارزش مفهومی (Notional Amount) بیان‌کننده این است که یک ورقه بهادار از لحاظ نظری چه مقدار از ارزش کل را در اختیار دارد. (برای نمونه، از طریق قراردادهای مشتقه یا تعهدات بدهی) از سوی دیگر، ارزش بازار، قیمت یک ورقه بهادارِ در حال حاضر را نشان می‌دهد که می‌توان با آن یک ورقه بهادار را در بورس یا از طریق یک کارگزار خرید و فروش کرد

[۳] دارایی‌هایی با کمترین درجه نقدشوندگی در ترازنامه بانک‌ها که قیمت‌گذاری آن‌ها در مقایسه با دیگر دارایی‌ها نیز سخت‌تر است و عموماً از ترکیبی از قیمت‌های بازاری، مدل‌های ریاضی و فروض ذهنی برای قیمت‌گذاری آن‌ها استفاده می‌شود. از این دارایی‌ها می‌توان به اوراق بهادار به پشتوانه وام‌های رهنی، حقوق صاحبان سهام خصوصی، مشتقات پیچیده، سهام خارجی و بدهی‌های مشکل‌دار اشاره کرد

[۴] هدف از خرید این اوراق بهادار عموماً نگهداری آن‌ها نبوده و صرفاً به قصد کسب سود کوتاه‌مدت خریداری می‌شوند. عموماً این اوراق نیز سود انتظاری بالایی دارند

۵ تعداد شعب و تعداد شرکت‌های وابسته خارجی

۶ ارزش سرمایه‌گذاری در شعب غیربانکی، ارزش اوراق بهادار فهرست شده بانک در بورس، مقدار وجه نگهداری شده در حساب امانی برای ناشران پول الکترونیکی

بر تأکید بر بانک‌ها (آمریکا، بحرین، ترکیه، مالزی، نیجریه و سریلانکا) بوده که حتی در قالب مؤسسات اعتباری نیز به آن‌ها اشاره شده است. (انگلستان) با وجود این، در برخی از این کشورها، دامنه بانک‌ها نیز محدود به بانک‌های متعارف (بحرین) شده و حتی بانک‌های سرمایه‌گذاری و بانک‌های اسلامی (مالزی) را نیز در بر گرفته و در مواردی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری (انگلستان) و مؤسسه مالی خاصی (مؤسسه مالی توسعه‌ای در مالزی) و شرکت‌های وابسته به سازمان‌های بانکی نیز تسری یافته است. در زمینه سطح شمول نیز در تعداد محدود مقرراتی که به این مقوله اشاره کرده‌اند مانند رویکرد کمیته بال سطح تلفیقی (آمریکا، ترکیه، سریلانکا و مالزی)، مدنظر بوده و در مالزی، سطح پوشش تلفیقی به همه شرکت‌های وابسته به غیر از شرکت‌های بیمه و تکافل محدود شده است. با وجود این، در سریلانکا حتی امکان لحاظ بانک‌های تأسیس شده در این کشور به‌صورت منفرد لحاظ شده و در ترکیه برای بانک‌های غیرملزم به‌تنظیم صورت‌های مالی تلفیقی، امکان استفاده از شاخص‌ها در سطح بانک منفرد در نظر گرفته شده است. در سریلانکا در مورد بانک‌های تأسیس شده در خارج از این کشور –همانند رویکرد کمیته بال– لحاظ اطلاعات شعبه منفرد در ارزیابی مطرح شده که این مسأله در مالزی به‌صورت عام در قالب امکان شمول یک شعبه مؤسسه مالی به‌صورت مستقل از گروه مالی عنوان شده است.

در مرحله بعد در برخی از کشورها نیز معیارهایی برای انتخاب مؤسسات مالی در سطح شمول مقرره منظور شده و عموماً براساس معیاری از اندازه به شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی در دامنه محدودتری از مؤسسات مالیِ مشمول می‌پردازند (آمریکا، پاکستان، سریلانکا و هند) که در برخی کشورها نیز این سنجه با معیارهای کیفی همراه شده است. (پاکستان و سریلانکا) در این خصوص در هند و سریلانکا مقدار اکسپوژر در نسبت اهرم‌سازی بال ۳ به‌عنوان شاخص اندازه به‌کار گرفته می‌شود که اگر این شاخص در مؤسسه نمونه بیش از ۲ درصد تولید ناخالص داخلی باشد، آن مؤسسه در نمونه منظور می‌شود و در غیر این صورت از آن حذف خواهد شد.[۱] در پاکستان، کل اکسپوژر یک بانک برحسب مقدار مندرج در نسبت کفایت سرمایه اعلامی حسابرسی شده سالانه مورد استفاده قرار می‌گیرد که در صورت بیشتر بودن این متغیر در مقایسه با ۳ درصد تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های بازار، در نمونه لحاظ خواهد شد. در پاکستان به‌عنوان یک معیار کیفی، بزرگ‌ترین بانک در بخش خاص (برای مثال، در بین بانک‌های اسلامی) و فعالیت بانک‌ها به‌عنوان شرکت تابعه یا شعبه مؤسسات مالیِ با اهمیت سیستمی

[۱] در هند، از آنجا که اندازه ترازنامه بانک‌های بزرگ خارجی فعال در این کشور کوچک است، اما به سبب فعالیت گسترده آن‌ها در حوزه ابزارهای مالی پیچیده، پنج بانک خارجی با اندازه بزرگ‌تر نسبت به بقیه این بانک‌ها، در نمونه منظور شده‌اند.

جهانی مورد توجه قرار می‌گیرد. در سریلانکا در صورت لزوم، بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی دوره قبل در کنار بانک‌های انتخابی براساس قضاوت نظارتی در نمونه منظور می‌شوند.

در طبقه‌بندی مؤسسات مالی نمونه نیز عموماً از امتیازهای جداکننده‌ای استفاده شده و آن گروه از مؤسسات مالی که در گروه بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی قرار می‌گیرند، در گروه‌های متمایزی طبقه‌بندی شده و برای پوشش ریسک سیستمی ذی‌ربط در نظام مالی، ملزم به نگهداری مقدار سرمایه خاصی برحسب سرمایه پرداخت شده در نسبت سرمایه لایه ۱ می‌شوند که عموماً به افزایش در این نسبت از ۱ تا ۲/۵ درصد خواهد انجامید. البته، سقف این سرمایه برای گروه آخر موجود در این طبقه‌بندی، عموماً در تطابق با روش کمیته بال معادل با ۳/۵ درصد بوده که به پُرریسک‌ترین گروه بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی براساس امتیاز تعلق می‌گیرد –گروهی که باید خالی بماند و با ورود یک مؤسسه مالی به این گروه، یک طبقه به طبقات ذی‌ربط اضافه شده و به تناسب بر سقف نسبت سرمایه لایه یک برای پوشش این زیان افزوده خواهد شد. در صورت عدم تأمین سرمایه بالا، این بانک‌ها با محدودیت در توزیع سود (سریلانکا و عمان)[۱] یا حتی عدم امکان تقسیم آن (پاکستان) مواجه خواهند شد.

## روش‌شناسی

برای شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی در کشور به‌دلیل محدودیت در دامنه اطلاعات در دسترس و عدم وجود بسیاری از متغیرهای مورد استفاده در دیگر کشورها –نظر به وابستگی آن‌ها به اجرایی بودن بال ۳ یا اجرای استانداردهای گزارشگری مالی بین‌المللی– الزام به تمرکز بر رویکردهایی از بین روش‌های مورد اشاره در قسمت قبل وجود خواهد داشت که با محدودیت کمترِ داده مواجه باشد.

از این‌رو، با بررسی‌های انجام شده، در گام اول بر رویکرد عمان تمرکز می‌شود. هر چند در این کشور در مقایسه با دیگر کشورها بر بیشترین تعداد گروه شاخص تمرکز شده است. (جدول شماره ۱) با وجود این، امکان لحاظ تمامی این گروه شاخص‌ها در مورد بانک‌های ایرانی فراهم نیست. در حقیقت، شاخص فعالیت جهانی مورد استفاده در این کشور که در شاخص پیچیدگی ادغام شده، به‌دلیل تحریم‌ها و عدم فعالیت مورد انتظار شبکه بانکی کشور، در عرصه بین‌المللی توجیه لازم برای در نظر گرفته شدن ندارد. همچنین، گروه شاخص حساسیت داخلی مشتمل بر حجم سپرده‌های خانوار، به‌دلیل عدم‌امکان استخراج از ترازنامه‌های بانکی کشور نمی‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

---

[۱] برای نمونه از طریق کاهش پرداخت سود تقسیم شده و پرداخت پاداش کارکنان. (عمان)

بنابراین، در اتخاذ رویکردی مشابه عمان بر چهار گروه شاخص اندازه، به‌هم وابستگی، جایگزین‌پذیری و پیچیدگی تمرکز می‌شود که براساس رهنمود کمیته بال برای شناسایی بانک‌های با اهمیت سیستمی داخلی کفایت می‌کند. در مرحله بعد، در انتخاب متغیرهای هر یک از گروه شاخص‌های بالا، هرچند در ارتباط با شاخص اندازه –کل دارایی‌ها، کل سپرده، کل تسهیلات، کل اقلام زیرخط ترازنامه– مشکلی از منظر اطلاعات ترازنامه‌ای وجود ندارد، اما درخصوص دیگر شاخص‌ها و حتی با رجوع به منابع تکمیلی، مشکلاتی در این خصوص مشاهده می‌شود.

برای نمونه، درخصوص اقلام شاخص به‌هم پیوستگی، صرفاً امکان اختصاص دو متغیر مطالبات از بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در کنار سپرده‌های اخذ شده از آن‌ها به‌عنوان نزدیک‌ترین اقلام به متغیرهای مندرج در رویکرد این کشور فراهم شد. در گام بعد، درخصوص شاخص جایگزین‌پذیری، این محدودیت به‌دلیل عدم‌دسترسی به داده‌های کل مبالغ دریافتی و پرداختی بانک‌ها در شبکه بانکی و صِرف حضور این متغیر در رویکرد این کشور، شدیدتر بود که به استفاده از یکی از شاخص‌های مورد استفاده کشور رواندا در این حوزه و مبتنی بر تعداد شعب منجر شد. در مرحله بعد، درخصوص شاخص‌های پیچیدگی نیز به‌دلیل عدم اجرای استانداردهای گزارشگری مالی بین‌المللی در کشور و عدم وجود متغیرهای مورد استفاده در این گروه –نه تنها براساس رویکرد کشور عمان، بلکه براساس رویکرد دیگر کشورها– در نهایت از متغیر سرمایه‌گذاری در سهام و دیگر اوراق بهادار به‌عنوان نزدیک‌ترین متغیر به اوراق بهادار نگهداری شده برای معامله و آماده برای فروش استفاده شد.