

نکاتی پیرامون مرجع تدوین استانداردهای گزارشگری بانکها

یکی از وظایف بانک مرکزی براساس قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱، نظارت بر تأسیس و فعالیت بانکها و مؤسسات اعتباری کشور است. لازمه نظارت بانک مرکزی دارا بودن اطلاعات کامل، صحیح و به موقع از عملکرد بانکها و مؤسسات اعتباری تحت نظارت است. یکی از مهمترین مجاری تولید اطلاعات توسط بانکها و مؤسسات اعتباری، صورت‌های مالی سالیانه است؛ اگرچه اطلاعات ارائه شده در صورت‌های مالی به‌روز نیست، اما از آن جهت که توسط مؤسسات مستقل حسابرسی می‌شود، اطلاعات ارائه شده در آن قابل اعتناست. لذا نحوه تدوین صورت‌های مالی و نحوه حسابرسی آنها از اهمیت بالایی برخوردار است.

بانک مرکزی براساس مجوزهای قانونی مندرج در بند «ج» ماده (۳۳) و ماده (۳۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و بند «د» ماده (۹۷) قانون برنامه پنجم توسعه^۳ مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ و نیز تأکید مجدد بر قانون پولی و بانکی کشور در ماده (۲۱)^۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ و با هدف تهیه صورت‌های مالی استاندارد و بهبود گزارشگری در افشای اطلاعات و ایجاد قابلیت مقایسه در صورت‌های مالی بانکها و مؤسسات اعتباری و نیز مطابقت حسابداری بانکها با قانون عملیات بانکی بدون ربا، طی بخشنامه شماره ۳۴۳۷۲۳/۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۵^۵ صورت‌های مالی نمونه همگرا با استانداردهای بین‌المللی گزارشگری مالی (IFRS)^۶ را به بانک‌های دولتی، غیردولتی و مؤسسات اعتباری ابلاغ کرد و کلیه بانکها موظف شدند صورت‌های مالی منتهی به پایان سال ۱۳۹۴ خود را براساس این صورت‌های مالی نمونه جدید تنظیم کنند.

اگرچه صورت‌های مالی نمونه ابلاغ شده توسط بانک مرکزی نیز با استاندارد IFRS فاصله دارد، اما ابلاغ این صورت‌های مالی اولین گام برای تطابق با این استانداردهاست، چراکه پیاده‌سازی استانداردهای مزبور در نظام بانکی به‌صورت دفعی ممکن نیست و این اقدام باید مانند تجربه همه کشورهای دنیا طی یک فرآیند

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۲۰۱۵۵۰۸

تاریخ انتشار:
۱۳۹۶/۰۶/۰۱

۱. ج) نحوه و اصول حسابداری و دفترداری بانکها به‌نحوی که ترازنامه مربوط نشان‌دهنده کلیه دارایی‌ها و بدهی‌های بانک باشد به‌وسیله شورای پول و اعتبار تعیین خواهد شد و بانکها مکلف به اجرای آن خواهند بود.

۲. ماده (۳۶) - طرز تهیه و تنظیم ترازنامه و حساب سود و زیان بانکها و مؤسسات اعتباری از طرف بانک مرکزی ایران تعیین خواهد شد.

۳. د) افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در جهت کاهش هزینه خدمات بانکی از طرق ذیل: ۱. الزام بانک‌ها به رعایت استانداردهای تعیین شده توسط بانک مرکزی در ارائه گزارش‌های مالی و بهبود نسبت شاخص کفایت سرمایه و اطلاع‌رسانی مبادلات مشکوک به بانک مرکزی، ۲. راه‌اندازی سامانه نظارتی قوی جهت شناسایی فعالیت‌های غیرمعارف بانکها هنگام دستکاری نرخ‌های سود سپرده‌ها و تسهیلات به روش‌های خاص.

۴. ماده (۲۱) - اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پولی و بانکی کشور و اصلاحات بعدی آن است.

5. <http://www.cbi.ir/showitem/14336.aspx>

۶. استانداردهای بین‌المللی گزارشگری مالی (IFRS)، به مجموعه‌ای از استانداردهای حسابداری گفته می‌شود که توسط هیئت استانداردهای حسابداری بین‌المللی (IASB) تدوین شده‌اند. هدف این استانداردها، تهیه صورت‌های مالی شرکت‌های سهامی در قالب یک استاندارد جهانی است. تاکنون بیش از ۱۴۷ کشور IFRS را برای گزارش‌دهی مالی شرکت‌های خود الزامی دانسته‌اند.

تدریجی انجام شود، زیرا یکی از الزامات پیاده‌سازی کامل استانداردهای IFRS طبقه‌بندی تسهیلات، برآورد ارزش منصفانه وثایق و برآورد کاهش ارزش تسهیلات است که زیرساخت آن در کشور وجود ندارد. همچنین ممکن است این اقدام تبعات سهمگینی برای صورت‌های مالی بانک‌ها داشته باشد و ضروری است تمهیدات لازم اندیشیده شود.

با این حال صورت‌های مالی ابلاغ شده توسط بانک مرکزی، نسبت به صورت‌های مالی قبلی در ۱۶۹ مورد تفاوت دارد که ۱۶ مورد از آنها تغییرات بنیادین و متناسب با نظام بانکداری بدون ربا است که برای اولین بار بعد از گذشت ۳۲ سال از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در ارتباط با آن چاره‌اندیشی شده است. اهم این موارد عبارتند از: اضافه شدن صورت عملکرد سپرده‌های سرمایه‌گذاری، اصلاح افشای درآمد تسهیلات و سرمایه‌گذاری، اصلاح نحوه محاسبه سهم منابع بانک از درآمدهای مشاع و نحوه محاسبه حق الوکاله و کارمزد قرض‌الحسنه. همچنین ۱۰۰ مورد تغییرات جزئی در جهت ارتقای افشا و شفافیت داشته است مانند ارائه صورت جریان وجوه نقد به روش مستقیم، افشای دارایی‌های غیرعملیاتی بانک، افشای کیفیت سود، افشای کامل معاملات اشخاص مرتبط و معاملات درون‌گروهی و نیز ۵۳ مورد از تغییرات در جهت همگرایی با استانداردهای IFRS بوده است مانند افشای ریسک‌های چهارگانه صنعت بانکداری (عملیاتی، نقدینگی، اعتباری و بازار) و

ابلاغ صورت‌های مالی توسط بانک مرکزی موجب اعتراض سازمان حسابرسی شد چراکه مسئولین این سازمان به‌رغم اعتقاد به لزوم تهیه صورت‌های مالی براساس استانداردهای IFRS، با استناد به بند «۴» تبصره «۲» ماده واحده قانون تشکیل این سازمان، مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۵ و بند «ز» ماده (۷) قانون اساسنامه سازمان حسابرسی، مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۵، سازمان حسابرسی را مرجع رسمی تدوین استانداردهای حسابداری برای کلیه شرکت‌ها اعم از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌دانستند و صورت‌های مالی ابلاغی بانک مرکزی را مغایر با استانداردهای حسابداری ایران تشخیص دادند. سازمان بورس و اوراق بهادار نیز با استناد به مواد (۴۱) و (۴۲) قانون بازار اوراق بهادار، مصوب ۱۳۸۴/۹/۱۰ سازمان حسابرسی را مرجع تدوین استانداردهای حسابرسی کلیه بنگاه‌ها اعم از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌داند و لذا بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ثبت شده نزد سازمان بورس و اوراق بهادار را ملزم نموده است تا استانداردهای ابلاغی توسط سازمان حسابرسی را رعایت کنند. این سازمان در تاریخ ۲۸ اسفند ۱۳۹۵ همزمان با ابلاغ ویرایش دوم صورت‌های مالی بانک‌ها توسط بانک مرکزی، طی بخشنامه شماره ۴۴۰/۰۲۰/ب/۹۵ صورت‌های مالی نمونه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را که طبق استانداردهای حسابداری ایران و با همکاری کمیته فنی سازمان حسابرسی تهیه نموده بود را به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ثبت شده نزد سازمان بورس و اوراق بهادار ابلاغ نمود و آن را لازم‌الاجرا اعلام کرد.

اختلاف نظر سازمان حسابرسی و سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی درباره صورت‌های مالی، منجر به عدم صدور مجوز تشکیل مجامع عمومی سالیانه منتهی به ۲۹ اسفند ۱۳۹۴ بانک‌های ملت، صادرات، تجارت، رفاه کارگران، پست بانک، کشاورزی، صنعت و معدن، ملی، سپه، مسکن، توسعه تعاون، توسعه صادرات و سینا - که صورت‌های مالی آنها براساس صورت‌های مالی نمونه ابلاغی بانک مرکزی تنظیم نشده بود- توسط بانک مرکزی شد و برگزاری مجامع این بانک‌ها به تعویق افتاد. البته مجامع برخی

۱. تبصره «۲» - وظایف سازمان حسابرسی به قرار زیر است: ... ۴. تدوین اصول و ضوابط فنی قابل قبول حسابداری و حسابرسی.

۲. (ز) مرجع تخصصی و رسمی تدوین اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی در سطح کشور این سازمان می‌باشد. گزارشات حسابرسی و صورت‌های مالی که در تنظیم آنها اصول و ضوابط تعیین شده از طرف سازمان رعایت نشده باشد در هیچ‌یک از مراجع دولتی قابل استفاده نخواهد بود.

۳. ماده (۴۱) - سازمان موظف است بورس‌ها، ناشران اوراق بهادار، کارگزاران، معامله‌گران، بازارگردانان، مشاوران سرمایه‌گذاری و کلیه تشکلهای فعال در بازار سرمایه را ملزم نماید تا براساس استانداردهای حسابداری و حسابرسی ملی کشور، اطلاعات جامع فعالیت خود را انتشار دهند.

۴. ماده (۴۲) - ناشر اوراق بهادار موظف است صورت‌های مالی را طبق مقررات قانونی، استانداردهای حسابداری و گزارش‌دهی مالی و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی که توسط سازمان ابلاغ می‌شود، تهیه کند.

بانک‌ها مانند بانک کارآفرین، پارسیان، پاسارگاد و خاورمیانه که صورت‌های مالی آنها براساس فرمت ابلاغی بانک مرکزی تهیه شده بود در موعد مقرر و بدون تعویق برگزار شد. تا اینکه در اواسط مردادماه سال ۱۳۹۵ پس از جلسات متعدد، بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان حسابرسی برای رسیدگی به صورت‌های مالی و چگونگی ارائه گزارش حسابرس مستقل و بازرسی قانونی به توافق موقتی رسیدند که براساس آن کلیه مؤسسه‌های اعتباری موظف شدند صورت‌های مالی خود را مطابق با صورت‌های مالی ابلاغی بانک مرکزی، حداکثر تا تاریخ ۳۰ مردادماه ۱۳۹۵، همراه با رسیدگی و اظهارنظر حسابرس در اختیار بانک مرکزی قرار دهند. همچنین براساس این توافق حسابرس مستقل و بازرسی قانونی موظف شدند، صورت‌های مالی مؤسسه اعتباری تحت حسابرسی خود را طبق استانداردهای حسابرسی ایران که ازسوی سازمان حسابرسی تعیین شده و نیز بر مبنای الزامات بانک مرکزی، مورد رسیدگی و اظهارنظر قرار دهند.

با توجه به ابلاغ دو صورت مالی متفاوت توسط بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار در تاریخ ۲۸ اسفند ۱۳۹۵ و لازم‌الاجرا بودن هر دوی آنها برای بانک‌ها در دوره مالی منتهی به ۲۹ اسفند ۱۳۹۵، این مشکل مجدداً در ارتباط با برگزاری مجمع عمومی سالیانه برخی بانک‌ها وجود دارد.

از آنجایی که تهیه صورت‌های مالی قدم اول در حوزه نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است ضروری است این اختلاف‌نظر هرچه سریع‌تر رفع شود و مقدمات مراحل بعد اعم از اصلاح عملکرد حسابرسان بانک‌ها و نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها فراهم شود.

بررسی قانونی

در ارتباط با مستندات قانونی دو نکته قابل ذکر است:

۱. مؤخر بودن قوانین دال بر صلاحیت بانک مرکزی برای تدوین استاندارد گزارشگری مالی بانک‌ها

با توجه به مؤخر بودن قانون برنامه پنجم توسعه و نیز تأکید مجدد ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور بر قانون پولی و بانکی کشور، به نظر می‌رسد حکم مزبور در بند «۴» تبصره «۲» ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی مقید شده است. همچنین لازم به ذکر است حکم ماده (۹۷) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر جواز بانک مرکزی نسبت به «الزام بانک‌ها به رعایت استانداردهای تعیین شده توسط بانک مرکزی در ارائه گزارش‌های مالی» از جمله احکامی نیست که پس از اتمام زمان اجرای برنامه پنج‌ساله توسعه لازم‌الاجرا نباشد و از این جهت شبیه احکامی مانند تأسیس صندوق ضمانت سپرده‌ها طی ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم است.

۲. خاص بودن قوانین دال بر صلاحیت بانک مرکزی در مقابل عمومیت قوانین دال بر صلاحیت سازمان حسابرسی

الزامات قانون پولی و بانکی مبنی بر جایگاه نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در مورد بانک‌ها و سایر قوانین نشان‌دهنده خاص بودن موضوع فعالیت بانک‌ها و اهمیت نظارت بر آنهاست، کما اینکه بانک‌ها در برخی قوانین در مقایسه با سایر اشخاص حقوقی در تابعیت از قانون تجارت متمایز شده‌اند. در حالی که قانون تشکیل سازمان حسابرسی و اساسنامه آن سازمان دال بر صلاحیت عمومی آن سازمان است. در همین رابطه هیئت وزیران نیز طی ماده (۸۶)^۱ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری، مصوب ۱۳۹۳ نیز بر لزوم تبعیت کلیه مؤسسات اعتباری از استانداردهای بانک مرکزی در تنظیم صورت‌های مالی تأکید کرده است. لازم به

۱. ماده (۸۶) - مؤسسه اعتباری باید براساس ضوابط ابلاغی بانک مرکزی، عملیات حسابداری، دفتری و تهیه و تنظیم صورت‌های مالی خود را انجام دهد.

ذکر است کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی کل کشور نیز با استناد به دلایل فوق اظهار کرده است که «درخصوص بانکها، مرجع تعیین استاندارد برای صورت‌های مالی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد».

همچنین سازمان بورس و اوراق بهادار براساس ماده (۴۲) قانون بازار اوراق بهادار موظف است صورت‌های مالی را «طبق مقررات قانونی» تهیه کند. از آنجایی که این عبارت عام است و شامل قانون برنامه پنجم توسعه کشور نیز می‌شود، ابلاغ صورت‌های مالی نمونه بانکها و مؤسسات اعتباری توسط سازمان بورس و اوراق بهادار مغایر با صورت‌های مالی نمونه ابلاغی توسط بانک مرکزی، تخلف بوده و ضروری است ملغی‌الاثرباشد.

بررسی فنی

لازمه نظارت بانک مرکزی بر بانکها عملکرد حرفه‌ای مدیران و حسابرسان داخلی بانک در گزارشگری مالی و بعد از آن عملکرد حرفه‌ای حسابرسان خارجی بانکها در بررسی صورت‌های مالی بانکهاست. در صورتی که صورت‌های مالی بیانگر اطلاعات ضروری مورد نیاز بانک مرکزی نباشد عملاً بخشی از فرآیند نظارت غیرعملی یا با هزینه بالا برای بانک مرکزی ممکن خواهد بود. از آنجایی که تشخیص بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر دال بر این است که صورت‌های مالی قبلی که در حال حاضر مورد نظر سازمان حسابرسی و سازمان بورس و اوراق بهادار است زمینه افشای اطلاعات ضروری را فراهم نمی‌نماید، لذا لازمه پاسخگویی بانک مرکزی در ارتباط با نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری این است که هم از جهت قانونی و هم از جهت همکاری سایر دستگاهها این امکان فراهم باشد که بانک مرکزی حداقل ضوابط ناظر بر افشای اطلاعات توسط بانکها در قالب صورت‌های مالی یا سایر مجاری را تعیین و ابلاغ نماید.

علاوه بر تدوین صورت‌های مالی نمونه توسط بانک مرکزی، از آنجایی که در صورتی که حسابرسان بانکها به وظیفه حرفه‌ای خود عمل نکنند نظارت بر بانکها توسط بانک مرکزی دشوارتر خواهد شد، بانک مرکزی باید توان نظارت بر حسابرسان بانکها و مؤسسات اعتباری را نیز داشته باشد و چارچوب عمل آنها را نیز مشخص نماید. زیرا در شرایط فعلی اظهارنظر حسابرسان در ارتباط با صورت‌های مالی بانکها عموماً «غیرمقبول» و مشروط به بندهای متعدد و مبهم و همراه با کلی‌گویی و بعضاً بدون محاسبه و ذکر ارقام است که اعتبار صورت‌های مالی را به‌شدت مخدوش ساخته و اطمینان استفاده‌کنندگان را سلب می‌کند و زمینه نظارت بانک مرکزی را فراهم نمی‌نماید. این درحالی است که در سطح بین‌المللی و در ارتباط با شرکت‌های پذیرفته شده در بورس‌های اوراق بهادار به‌ویژه بانکها و مؤسسات اعتباری، انتشار گزارش حسابرسی غیرمقبول اصولاً جایگاهی ندارد و همین موضوع به یکی از موانع اصلی تعاملات بین‌المللی بانکهای ایرانی تبدیل شده است.

پیشنهادها

برای حل مشکل مذکور، پیشنهاد می‌شود موارد زیر در اسرع وقت انجام شود:

۱. برطرف شدن ابهام قانونی و تعیین بانک مرکزی به‌عنوان مرجع قانونی تدوین استانداردهای گزارشگری مالی برای بانکها و مؤسسات اعتباری با توجه به وظیفه نظارتی بانک مرکزی و اقدامات قابل تقدیر انجام شده در سال‌های اخیر در حوزه تدوین استانداردهای گزارشگری.

۲. تدوین استاندارد حسابداری توسط سازمان حسابرسی و بانک مرکزی جهت بهبود عملکرد حسابرسان بانکها متناسب با نیازهای بانک مرکزی.

۳. نظارت جدی بانک مرکزی بر عملکرد حسابرسان بانکها با تشکیل کمیته نظارت بر عملکرد حسابرسان در بانک مرکزی.
۴. اجرای دقیق دستورالعمل «طبقه‌بندی دارایی‌های مؤسسات اعتباری و نحوه محاسبه ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول» با همکاری بانک مرکزی با همکاری سازمان حسابرسی و حسابرسان مستقل بانکها، با توجه به فرآیند استمهال تسهیلات در سال‌های گذشته.
۵. حسابرسی دقیق‌تر معاملات بانکها جهت تشخیص درآمدهای شناسایی شده برخلاف اصول و استانداردهای حسابداری و مقررات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بدون ورود جریانات نقدی مناسب (تحقق نیافته).

