

طرح تحول نظام بانکی:

از شناسایی ریشه معضلات تا ارائه راهبرد اصلاحی



حمید زمان زاده*



۱. مقدمه

بانک مرکزی و از طرف دیگر تجهیز منابع مالی و تخصیص بهینه آن در سیستم اقتصادی در راستای پشتیبانی و تسهیل امور مصرفی و تولیدی به‌عنوان وظیفه بانک‌های تجاری و مؤسسات مالی و اعتباری است. همین دو وظیفه عمده نظام بانکی، به‌وضوح بیانگر اهمیت آن در تعیین کارایی اقتصاد کشور می‌باشد، به‌طوری که کارایی و ثبات نظام بانکی، مقوم و پشتیبان کارایی و ثبات بخش واقعی اقتصاد بوده

پس از کلید زدن طرح هدفمندی یارانه‌ها، به نظر می‌رسد طرح تحول نظام بانکی، اولویت بعدی دولت در اجرای طرح تحول اقتصادی است. نظام بانکی کشور به‌طور کلی شامل بانک مرکزی و بانک‌های تجاری و مؤسسات مالی و اعتباری است. وظایف نظام بانکی از یک طرف اعمال سیاست‌های پولی و اعتباری در راستای حفظ ثبات سطح عمومی قیمت‌ها، کنترل تورم و حفظ ارزش پول ملی به‌عنوان وظیفه

* کارشناس ارشد پژوهشی، گروه پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی.

یکی از ریشه‌های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی به ساختار رابطه دولت و نظام بانکی و نحوه رفتار دولت با نظام بانکی مربوط می‌شود

و برخلاف آن بی‌ثباتی و عدم کارایی نظام بانکی موجب بروز بی‌ثباتی و ناکارایی در بخش واقعی اقتصاد می‌گردد.

از آنجا که عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور در راستای ایفای وظایف خود، مسأله چندان پوشیده‌ای نیست، قطعاً یکی از اولویت‌ها و محورهای کلیدی هر طرح اصلاح اقتصادی در کشور، اصلاح عملکرد این نظام است. بر این اساس تأکید بر تحول نظام بانکی امری موجه می‌باشد؛ اما مسأله اساسی این است که برای طراحی و اجرای چنین طرحی، باید ابتدا ریشه‌های اصلی معضلات نظام بانکی کشور به نحو صحیح شناسایی و اولویت‌بندی شده و سپس بر اساس این شناخت، راهبرد اصلاحی در طرح تحول نظام بانکی، طراحی و اعمال شود.

در سال‌های اخیر بیشترین حجم انتقادات به نظام بانکی کشور وارد شده و مدام بر اصلاح رفتار و اصلاح ساختار نظام بانکی کشور در سطوح مختلف تأکید شده است. اما مسأله اینجاست که از مجموعه مباحثی که توسط سیاست‌گذاران اقتصاد ایران در سال‌های اخیر در مورد اصلاح نظام بانکی کشور مطرح شده، مجموعه برنامه‌هایی که طراحی گردیده و مجموعه اقداماتی که صورت گرفته است، چنین به نظر می‌رسد که ضعف‌های عمده‌ای در شناسایی ریشه‌های اصلی معضلات نظام بانکی و اولویت‌بندی آنها در راستای افزایش کارایی نظام بانکی کشور وجود دارد. روشن است که بروز خطا در این مسیر، در نهایت می‌تواند به این امر منتهی گردد که اجرای طرح تحول نظام بانکی از حل معضلات باز مانده و یا حتی نتایج ناگواری را برای اقتصاد کشور در بر داشته باشد. بنا به اهمیت موضوع طرح تحول نظام بانکی، در مقاله حاضر به بررسی ابعاد مختلف این طرح می‌پردازیم.

۱. سیر تاریخی طرح تحول نظام بانکی

طرح تحول نظام بانکی یکی از هفت محور طرح تحول اقتصادی در دولت نهم بود. اواسط سال ۱۳۸۶ کارگروه تحول رفتاری نظام بانکی کشور برای تحقق اهداف کوتاه‌مدت و شورای بازنگری در قوانین نظام بانکی برای تحقق اهداف بلندمدت تشکیل شد. هدف از تشکیل کارگروه تحول رفتاری، رفع مشکلات کوچک در سیستم

بانکی به‌منظور بهبود وضعیت اقتصادی مردم و ضرورت تغییرات جدی کوتاه‌مدت در کارکرد بانک‌های دولتی و خصوصی، اعلام شد. برنامه‌های اصلی این کارگروه، توزیع عادلانه تسهیلات و رفع محرومیت در جامعه و تأمین نیازهای ضروری مردم؛ افزایش ثروت ملی از طریق تأمین مالی فعالیت‌های توسعه‌ای کشور، افزایش رضایت اجتماعی از طریق ارائه خدمات مؤثر، متنوع و آسان به مردم؛ افزایش سطح سلامت در نظام اقتصادی کشور؛ کاهش وابستگی درآمد نظام بانکی کشور به سود تسهیلات بانکی و ایجاد تمهیدات لازم به‌منظور کاهش سود تسهیلات بانکی افزایش سرعت ارائه خدمات بانکی به مردم و سرمایه‌گذاران در بخش‌های مختلف اقتصادی و ارتقای سطح اشتغال و سایر شاخص‌های کلیدی اقتصاد کشور عنوان شد. جهت تنظیم برنامه بلندمدت اصلاح نظام بانکی نیز شورای بازنگری در قوانین نظام بانکی کشور با هدف تحول در نظام اقتصادی، افزایش ثروت ملی و توزیع عادلانه آن، رفع محرومیت در جامعه اسلامی و نیل به اهداف مهم دولت تشکیل گردید. این شورا موظف بود نسبت به بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا، بازنگری قوانین پولی و بانکی کشور و تأمین نیازهای ضروری مردم به صورت قرض‌الحسنه، ایجاد تمهیدات لازم به‌منظور حذف سود تسهیلات بانکی، تفکیک خدمات بانکی از سرمایه‌گذاری، ایجاد شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری، بازنگری در مأموریت‌ها و کارکردهای بانک مرکزی و بانک‌های دولتی و خصوصی اقدام نماید.

پس از آن بانک مرکزی با انتشار پیش‌نویس آیین‌نامه‌های اصلاح نظام بانکی، از همه صاحب‌نظران و اندیشمندان خواست تا دیدگاه‌ها و نظرات خود درباره این پیش‌نویس‌ها را ارائه کنند. این پیش‌نویس‌ها در هشت بخش و تحت عنوان آیین‌نامه الزام استقرار نظام کنترل‌های داخلی در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی؛ پیش‌نویس آیین‌نامه پیشنهادی نظام جامع اطلاعات پولی و بانکی کشور؛ آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول بانک‌ها؛ دستورالعمل تعیین فرآیندهای استاندارد و نرخ کارمزد خدمات بانکی؛ آیین‌نامه بانکداری الکترونیکی؛ آیین‌نامه پیشنهادی فروش اموال و املاک غیرضرور بانک‌ها؛ دستورالعمل اجرایی رعایت شاخص‌های مالی در اعطای تسهیلات سرمایه در گردش به اشخاص حقیقی و حقوقی توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و در نهایت دستورالعمل ناظر بر تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها تدوین شده و پیشنهادهای متفاوتی برای اصلاح نظام بانکی ارائه

کرده است.

اما پیگیری اهداف کارگروه تحول رفتاری نظام بانکی کشور برای تحقق اهداف کوتاه‌مدت و شورای بازنگری در قوانین نظام بانکی برای تحقق اهداف بلندمدت که قرار بود حداکثر ظرف مدت شش ماه به نتیجه برسد، حدود دو سال به حاشیه رفت تا اینکه در تیرماه سال ۱۳۸۸، معاون امور بانکی، بیمه و شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی از در دستور کار قرار گرفتن شش برنامه کوتاه‌مدت و بلندمدت برای اصلاح نظام بانکی خبر داد.

به گفته وی «برنامه‌های تحول در نظام بانکی در چند سال پیش در قالب اصلاحات رفتاری بوده و کارگروه‌ها از متخصصان نظام بانکی تشکیل شده بودند که مجموعه‌ای از آیین‌نامه‌ها را تدوین و تصویب کردند، اما محدود به آن نشد و مقرر شد در زمینه اصلاحات ساختاری اقداماتی انجام گیرد ... اصلاحات ساختاری نظام بانکی به دو دسته بلندمدت و کوتاه‌مدت تقسیم می‌شود که در بلندمدت بحث اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا و قانون پولی و بانکی در دستور کار قرار دارد و در بحث کوتاه‌مدت و میان‌مدت، ساماندهی قرض‌الحسنه بانک‌ها، ساماندهی بانک‌های تجاری و تخصصی بر حسب نوع عملیات آنها مطرح است (جام جم آنلاین، ۲۶ مرداد ۱۳۸۸)». اما با این حال به دلیل جدی شدن طرح هدفمندی یارانه‌ها، طرح تحول نظام بانکی در حاشیه باقی ماند و به سرانجامی نرسید.

در آخرین تحولات پس از اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها در دیماه ۱۳۸۹، دولت اعلام نمود که قدم بعدی اجرای طرح تحول نظام بانکی است. در همین راستا مدیرعامل بانک توسعه صادرات ایران به اصلاح نظام بانکی در محورهایی مانند مدیریت منابع و مصارف نظام بانکی، وصول مطالبات معوق، سیستم بانک جامع اطلاعات مشتریان، سیاست‌های اعتباری و تفکیک بانک‌ها به سه گروه تجاری، قرض‌الحسنه و سرمایه‌گذاری اشاره نمود.

پس از آن قائم‌مقام بانک مرکزی تصریح نمود که کارگروه تحول نظام بانکی در بیش از هشت محور با هشت زیرکارگروه، محورهای

مورد نظر را آماده کرده و جمع‌بندی آخر نیز در حال انجام است، قرار است این محورها در اولین فرصت به دولت ارائه شود تا پس از آن مورد نقد و داوری کارشناسان قرار گیرد. اما در عین حال در شرایطی که مقامات دولتی از تدارک لایحه تحول بانکی خبر می‌دهند، عضو کمیسیون اقتصادی مجلس با اشاره به برگزاری جلسه کمیسیون اقتصادی با وزیر اقتصاد، رئیس کل بانک مرکزی، و مقامات این بانک اظهار نموده است که نمایندگان مجلس در حال تهیه طرحی برای اصلاح وضعیت نظام پولی، مالی و بانکی کشور هستند (دنیای اقتصاد، ۳۰ مهر ۱۳۸۹). با این همه پس از سه سال هنوز مسیر طرح تحول نظام بانکی، محورهای اصلی آن و زمان اجرای آن روشن نیست.

۲. نشانه‌های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور

نشانه‌های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور در چند محور قابل طرح است. نرخ تورم بالا و بی‌ثبات در اقتصاد ایران، احتمالاً یکی از مهم‌ترین نشانه‌های عملکرد ضعیف نظام بانکی است؛ زیرا برای سال‌هاست که اقتصاد ایران نرخ تورم بالا و بی‌ثبات دارد. ضعف دیگر نظام بانکی در تجهیز منابع و تخصیص بهینه آن می‌باشد. در واقع بانک‌ها از یک طرف برای تجهیز منابع مالی با مشکلات فراوانی مواجه هستند و از طرف دیگر و مهم‌تر از آن، نحوه تخصیص منابع مالی میان بخش‌های اقتصادی توسط نظام بانکی بهینه نیست. از دیگر نشانه‌های عملکرد ضعیف نظام بانکی می‌توان به بحران بدهی-های معوق نظام بانکی اشاره نمود. نرخ تورم بالا و بی‌ثبات، ضعف در تجهیز و تخصیص منابع مالی و بحران بدهی‌های معوق در مجموع بیانگر عملکرد ضعیف نظام بانکی است.

۳. ریشه‌های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور

ریشه‌های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور را باید در دو حوزه مورد شناسایی قرار داد. حوزه اول مربوط به روابط میان دولت و نظام بانکی، و حوزه دوم مربوط به ساختار داخلی نظام بانکی کشور است. در واقع از یک طرف مشکلات بزرگی در روابط فی‌مابین دولت و نظام بانکی وجود دارد و از طرف دیگر مشکلاتی نیز در ساختار داخلی نظام بانکی موجود است که در مجموع این مشکلات موجب تضعیف عملکرد نظام بانکی کشور شده است. نکته اصلی، درک و اهمیت این

تحت ساختارهای فعلی روابط میان دولت و بانک مرکزی، دولت می‌تواند از طریق خلق پول، بانک مرکزی را به ابزاری جهت تأمین منابع مالی مخارج خود تبدیل نماید، به این ترتیب دولت از نقش مسلطی در تعیین پایه پولی برخوردار است

بررسی نرخ سود بانکی واقعی در چهار دهه اخیر نشان می‌دهد که این نرخ عموماً منفی یا نزدیک به صفر بوده، که از مصادیق بارز پدیده سرکوب مالی است

می‌شود. پایه پولی از جهت منابع شامل دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، بدهی دولت به بانک مرکزی، بدهی بانک‌های تجاری و سایر مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی و سایر دارایی‌های بانک مرکزی می‌باشد. در طول دهه‌های اخیر، از میان دارایی‌های بانک مرکزی، دو عامل بدهی‌های دولت به بانک مرکزی و دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در مجموع، نقش اصلی را در افزایش پایه پولی داشته‌اند. از میان این دو عامل، بدهی دولت به بانک مرکزی که بیانگر میزان استقراض دولت از بانک مرکزی برای پوشش کسری بودجه است، به‌طور کامل تحت تأثیر سیاست مالی دولت بوده است. دارایی‌های خارجی بانک مرکزی نیز به‌دلیل فشار دولت بر بانک مرکزی جهت فروش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و تبدیل آن به ریال و قدرت مانور پایین بانک مرکزی برای مدیریت آن، به‌شدت تحت تأثیر سیاست مالی دولت بوده است. البته باید به این نکته توجه نمود که در هر دوره یکی از این دو عامل نقش عمده را در افزایش پایه پولی بازی کرده‌اند. در واقع در دوره‌های رکود بازار نفت و کاهش درآمدهای نفتی، دولت به استقراض از بانک مرکزی جهت پوشش کسری بودجه خود روی آورده است و در نتیجه بدهی دولت به بانک مرکزی، نقش اصلی را در افزایش پایه پولی دارد. در مقابل در دوره‌های رونق بازار جهانی نفت و افزایش درآمدهای نفتی، دولت برای تأمین مالی مخارج خود به فروش دلارهای نفتی به بانک مرکزی و تبدیل آن به ریال روی آورده که در نتیجه آن با توجه به محدودیت‌های بانک مرکزی برای فروش ارز، افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به مهم‌ترین عامل افزایش پایه پولی بدل شده است.

بررسی تاریخی پایه پولی و سهم هر کدام از اقلام تشکیل‌دهنده آن نیز بیانگر نقش مسلط دولت در مدیریت پایه پولی است. همان‌طور که در نمودار ۱ نشان داده شده است، نسبت مجموع بدهی دولت و دارایی خارجی به پایه پولی از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۸۸ در عموم سال‌ها بیش از ۱ بوده است که این امر بیانگر نقش مسلط دولت در تعیین پایه پولی است. در واقع عملیات مالی دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی و نیز فروش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت به

موضوع است که اهمیت و تأثیر مشکلات میان دولت و نظام بانکی در تضعیف عملکرد نظام بانکی بسیار بیشتر از اهمیت و تأثیر مشکلات ساختار داخلی نظام بانکی است. این در حالی است که در سال‌های اخیر تأکید اصلی سیاستگذاران اقتصادی بر اصلاح رفتار و اصلاح ساختار داخلی نظام بانکی کشور در سطوح مختلف بوده است. بر این اساس در این بخش به بررسی ریشه‌های عملکرد ضعیف نظام بانکی در این دو حوزه خواهیم پرداخت.

۳-۱. مشکلات در روابط میان دولت و نظام بانکی

یکی از ریشه‌های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی به ساختار رابطه دولت و نظام بانکی و نحوه رفتار دولت با نظام بانکی مربوط می‌شود. مشکل اساسی در این است که دولت، از یک طرف برای تأمین نیازهای مالی و اعتباری خود از بانک مرکزی استفاده می‌نماید و از طرف دیگر در توزیع منابع مالی شبکه بانکی مداخله می‌نماید. در واقع ساختار رابطه میان دولت و نظام بانکی کشور و در عین حال رفتار دولت تحت چنین ساختاری، به نحوی است که عملکرد نظام بانکی کشور را تحت‌الشعاع خود قرار داده و تضعیف نموده است. در ادامه به تحلیل و بررسی مهم‌ترین ابزارها و اهرم‌های فشار دولت بر نظام بانکی می‌پردازیم که از مهم‌ترین ریشه‌های تضعیف عملکرد نظام بانکی کشور می‌باشد.

۳-۱-۱. تسلط سیاست‌های مالی دولت بر سیاست‌های پولی بانک مرکزی

عامل اصلی نرخ بالای تورم در اقتصاد ایران، نرخ بالای رشد حجم پول و نقدینگی است. اگرچه تغییرات ضریب فزاینده پولی نیز بر نرخ رشد حجم پول مؤثر است، اما عامل اصلی تعیین نرخ رشد حجم پول، نرخ رشد پایه پولی است. در عموم کشورهای توسعه‌یافته، بانک مرکزی، از قدرت و اختیارات کافی برای مدیریت پایه پولی برخوردار می‌باشد، اما قدرت مانور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و اختیارات آن برای مدیریت پایه پولی بسیار اندک است. در واقع تحت ساختارهای فعلی روابط میان دولت و بانک مرکزی، دولت می‌تواند از طریق خلق پول، بانک مرکزی را به ابزاری جهت تأمین منابع مالی مخارج خود تبدیل نماید، به این ترتیب دولت از نقش مسلطی در تعیین پایه پولی برخوردار است. ریشه اصلی نقش مسلط دولت در تعیین پایه پولی به ساختار منابع پایه پولی یا به عبارتی دارایی‌های بانک مرکزی مربوط

عمل فشار جهت اعطای تسهیلات تکلیفی و مداخلات گسترده در تخصیص منابع مالی نظام بانکی، عملاً اصل مدیریت منابع مالی توسط بانکها را مخدوش نموده و بانکها را به شبکه توزیع پول تحت دستورات دولت و عمدتاً بدون توجه به منطق و ارزیابی اقتصادی تبدیل نموده است

۲-۱-۳. تعیین دستوری نرخ سود بانکی توسط دولت و در حاشیه قرار گرفتن نظام بانکی در تعیین نرخ سود

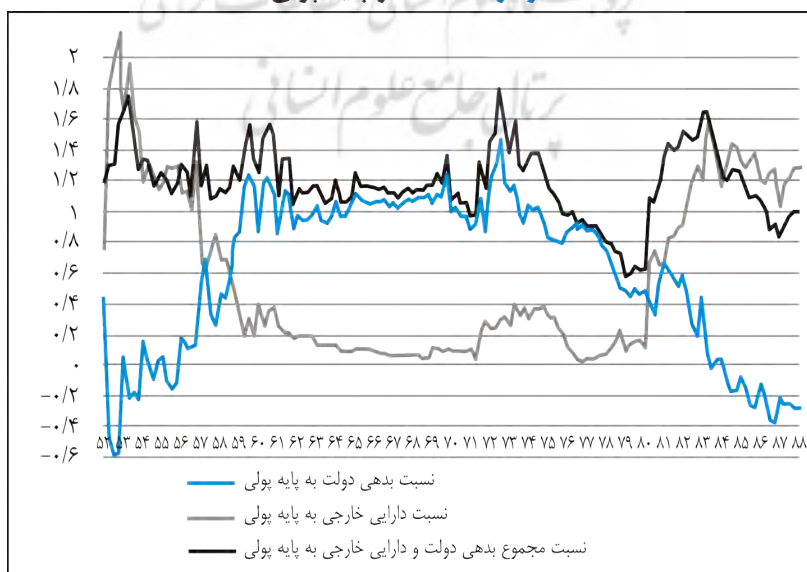
مسئله مهم در نظام بانکی، نحوه تجهیز منابع مالی و سپس تخصیص و توزیع آن در بخش‌های مختلف اقتصاد و بین فعالان اقتصادی و نیز کانال‌ها و مسیرهایی است که از آن حجم پول موجود وارد سیستم اقتصادی گردیده و در آن گردش می‌کند. نرخ سود بانکی یک متغیر کلیدی در تعیین کارایی نظام بانکی جهت تجهیز منابع مالی و تخصیص بهینه آن در اقتصاد است.

از یک طرف منابع مالی نظام بانکی به‌طور طبیعی از محل سپرده‌های مردم تأمین می‌گردد و یکی از مهم‌ترین متغیرها در تصمیمات سپرده‌گذاری مردم در نظام بانکی، نرخ سود سپرده‌ها می‌باشد، به‌طوری که هرچه نرخ سود واقعی سپرده‌های بانکی

بانک مرکزی، مهم‌ترین نقش را در تغییرات پایه پولی ایفا نموده است. به‌علاوه در دو دوره رونق نفتی یعنی در اوایل دهه پنجاه و در دهه هشتاد، تبدیل درآمدهای ارزی دولت به ریال از طریق بانک مرکزی که در افزایش سهم دارایی‌های خارجی از پایه پولی نمود یافته، نقش اصلی را در تغییرات پایه پولی ایفا نموده است. در مقابل در دوره‌های رکود نفتی یعنی در دهه شصت و هفتاد، استقراض دولت از بانک مرکزی که در افزایش سهم بدهی دولت از پایه پولی نمود یافته، عامل اصلی تغییرات پایه پولی بوده است. بنابراین روشن است که در اقتصاد ایران در مجموع سیاست‌های مالی دولت نقش مؤثر و مسلط را در تعیین پایه پولی ایفا می‌نماید.

در این راستا اگرچه بانک مرکزی نیز سعی می‌نماید با استفاده از ابزارهای محدود خود مانند تغییر ذخایر ارزی، کنترل بدهی بانکها به بانک مرکزی، انتشار اوراق مشارکت و تغییر سایر دارایی‌های خود، به ایفای نقش در مدیریت پایه پولی بپردازد، اما بانک مرکزی به وضوح از اختیارات و ابزارهای کافی برای مدیریت پایه پولی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای اعمال سیاست پولی برخوردار نیست. در واقع نقش عمده دولت در تعیین پایه پولی و عدم کفایت قدرت بانک مرکزی برای مدیریت پایه پولی، یکی از ریشه‌های اصلی معضلات نظام بانکی ایران به‌خصوص کنترل نرخ تورم و حفظ ثبات قیمت‌هاست.

نمودار ۱- ساختار پایه پولی



منبع: محاسبه‌شده بر اساس داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک اطلاعات سری‌های زمانی.

و تسهیلات مالی، رشد و توسعه بخش‌های مختلف اقتصادی، کنترل نقدینگی، تورم، اشتغال و رونق و رکود اقتصادی باعث گردیده تا تعیین نرخ سود بانکی (نرخ بهره) در همه کشورهای جهان و به‌خصوص اقتصادهای پیشرفته از حساسیت ویژه‌ای برخوردار باشد.

نرخ سود بانکی تحت شرایط عرضه و تقاضا در نقطه‌ای به تعادل می‌رسد که برای پس‌اندازکنندگان، انگیزه سپردن پول به نظام بانکی را حفظ نماید و از طرف دیگر تسهیلات بانکی با نرخ‌ی به متقاضیان منابع مالی ارائه نگردد که باعث جیره‌بندی و ایجاد رانت و فرصت‌های ویژه گردد. در واقع نرخ سود بانکی باید در شرایط رقابتی و منطقاً متناسب با نرخ تورم تعیین گردد که این امکان برای همه متقاضیان حائز شرایط وجود داشته باشد تا بتوانند منابع مالی مورد نیاز خود را با توجه به نرخ سود بانکی تعادلی تأمین نمایند. البته میزانی از جیره‌بندی که به‌دلیل وجود اطلاعات نامتقارن در بازار اعتبار ایجاد می‌گردد، قابل پذیرش خواهد بود.

بنابراین با توجه به مباحث فوق، بهترین و کارآترین روش جهت توزیع منابع نظام بانکی، روشی است که تحت نرخ‌های تعادلی سود بانکی، منابع مالی به پربازده‌ترین و پرسودترین بخش‌های اقتصاد هدایت شده و در نتیجه آن از منابع موجود حداکثر منفعت برای جامعه حاصل و از اتلاف منابع جلوگیری شود. این در حالی است که تعیین دستوری نرخ سود بانکی کمتر از نرخ تعادلی آن از طرف دولت، از یک طرف موجب اضافه تقاضا برای منابع مالی و در نتیجه آن جیره‌بندی

اصلاح ساختار روابط دولت و نظام بانکی و اصلاح رفتار دولت با نظام بانکی، باید به‌عنوان راهبرد اصلی در طرح تحول اقتصادی مورد تأکید قرار گیرد

افزایش یابد، انگیزه مردم جهت سپرده‌گذاری در نظام بانکی افزایش می‌یابد و هرچه نرخ سود واقعی سپرده‌های بانکی کاهش یابد، انگیزه سپرده‌گذاری کاهش خواهد یافت.

از طرف دیگر، تقاضا برای منابع مالی در هر فعالیت اقتصادی با توجه به انتظارات فعالان اقتصادی از بازدهی آن فعالیت اقتصادی و نیز نرخ سود بانکی تعیین می‌گردد؛ به‌طوری که هرچه نرخ سود واقعی بانکی افزایش یابد، تقاضا برای منابع مالی کاهش یافته و هرچه نرخ سود واقعی بانکی کاهش یابد، تقاضا برای منابع مالی افزایش خواهد یافت. به‌علاوه روشن است که تقاضا برای منابع مالی در هر بخش اقتصادی که دارای رونق بیشتر و بنابراین دارای بازدهی مورد انتظار بیشتری باشد، بیشتر خواهد بود.

از مباحث فوق روشن است که متغیر کلیدی در نظام بانکی جهت تجهیز منابع از یک طرف و تخصیص منابع در طرف دیگر، نرخ سود بانکی است. تعیین نرخ سود بانکی یکی از متغیرهای کلیدی و اساسی اقتصاد است و ارتباط این متغیر کلیدی با میزان پس‌انداز ملی، سرمایه‌گذاری، میزان توان جذب منابع در نظام بانکی، عرضه اعتبار

نمودار ۲- نرخ سود واقعی سپرده بانکی یک‌ساله (درصد)



منبع: محاسبه‌شده بر اساس داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک اطلاعات سری‌های زمانی.

منابع و به تبع آن ایجاد رانت می‌گردد و از طرف دیگر موجب افزایش احتمال به‌کارگیری منابع در پروژه‌هایی می‌گردد که بازدهی لازم و مناسب را ندارند و به لحاظ اقتصادی موجه نیستند و در نتیجه به اتلاف منابع می‌انجامد.

این اتفاقی است که دقیقاً در اقتصاد ایران به وقوع پیوسته است. مهم‌ترین متغیر نظام بانکی کشور که تنظیم‌کننده نظام عرضه و تقاضای منابع مالی در شبکه بانکی می‌باشد، بدون در نظر گرفتن شرایط اقتصادی کشور، به‌خصوص نرخ تورم، تعیین شده و در نتیجه عملکرد نظام بانکی در تجهیز منابع و تخصیص بهینه آن تضعیف شده است. در اقتصاد ایران تعیین نرخ سود بانکی، همواره یکی از چالش‌های نظام بانکی بوده است و با وجود مخالفت‌های گسترده در نظام بانکی، نرخ سود بانکی بدون تناسب با نرخ تورم، به شیوه دستوری تعیین می‌گردد. بررسی نرخ سود بانکی واقعی در چهار دهه اخیر نشان می‌دهد که این نرخ عموماً منفی یا نزدیک به صفر بوده، که از مصادیق بارز پدیده سرکوب مالی است (نمودار ۲). سرکوب مالی عبارت است از وضع سقف قیمت بر روی نرخ سود اسمی اعتبارات نظام بانکی توسط دولت که در ادبیات اقتصادی، شاخص سرکوب مالی، گسترش همه‌جانبه نرخ بهره واقعی منفی است. بنابراین تعیین دستوری نرخ سود بانکی از سوی دولت یکی دیگر از ریشه‌های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور به‌خصوص در تجهیز و تخصیص منابع مالی است.

۳-۱-۳. تعیین تسهیلات تکلیفی و مداخلات گسترده در تخصیص منابع نظام بانکی

بانک‌ها جهت حفظ کارایی نظام بانکی نیازمند استقلال کافی در مدیریت پرتفوی منابع مالی خود هستند. اگر یک بانک نتواند منابع مالی خود را بر اساس منطق و ارزیابی اقتصادی تخصیص دهد و با اعمال فشار از سوی مراجع دیگر مجبور به اعطای تسهیلات مالی گردد، مهم‌ترین ابزار خود را جهت مدیریت اقتصادی از دست داده است. اعمال فشار جهت اعطای تسهیلات تکلیفی و مداخلات گسترده در تخصیص منابع مالی نظام بانکی، عملاً اصل مدیریت منابع مالی توسط بانک‌ها را مخدوش نموده و بانک‌ها را به شبکه توزیع پول تحت دستورات دولت و عمدتاً بدون توجه به منطق و ارزیابی اقتصادی تبدیل نموده است. این امر یکی از مهم‌ترین مصادیق فشار دولت بر نظام بانکی است که موجبات تضعیف عملکرد نظام بانکی در تخصیص

بهینه منابع را فراهم نموده است. در عین حال باید توجه داشت که مداخله دولت در تخصیص منابع مالی و همچنین تعیین دستوری نرخ سود بانکی، از مهم‌ترین ریشه‌های بروز بحران بدهی‌های معوق بانکی نیز می‌باشد. در واقع عوامل اصلی بحران بدهی‌های معوق، از یک طرف تعیین دستوری نرخ سود بانکی و از طرف دیگر مداخله دولت در تخصیص منابع مالی نظام بانکی است.

مجموعه مباحث فوق به تصدیق این نتیجه می‌انجامد که برخی از مهم‌ترین ریشه‌های عملکرد ضعیف نظام بانکی در اقتصاد ایران، به ساختار روابط میان دولت و نظام بانکی و نحوه رفتار دولت با این نظام مربوط می‌شود. در واقع دولت از یک طرف با اعمال فشار بر بانک مرکزی جهت تأمین مالی مخارج خود و بانک‌های تجاری جهت تأمین نیازها و خواست‌های خود، موجبات تضعیف عملکرد نظام بانکی کشور را فراهم نموده است.

۳-۲. مشکلات ساختار داخلی نظام بانکی

حوزه دوم ریشه مشکلات نظام بانکی، مربوط به ساختار داخلی نظام بانکی می‌باشد. یکی از مهم‌ترین مشکلات این ساختار، ساختار دولتی نظام بانکی است که به‌رغم افزایش تعداد بانک‌های خصوصی و خصوصی‌سازی برخی بانک‌های دولتی، هنوز مدیریت دولتی بر بخش اعظم نظام بانکی تسلط دارد. حاکمیت مدیریت دولتی از یک طرف موجب تضعیف تجهیز منابع و مدیریت و تخصیص آن در بانک‌های دولتی و از طرف دیگر موجب محدود شدن فضای رقابتی و به تبع آن کاهش کارایی نظام بانکی در انجام وظایف خود شده است. از دیگر مشکلات ساختار داخلی نظام بانکی می‌توان به مشکلات مربوط به اجرای دقیق قوانین بانکداری به‌خصوص قانون بانکداری بدون ربا و همچنین قوانین نظارتی، عدم شفافیت حوزه‌های فعالیت بانک‌ها، عدم پیشرفت مطلوب بانکداری الکترونیک و مانند اینها اشاره نمود.

۴. راهبرد اصلاح عملکرد نظام بانکی کشور

راهبرد اصلاح عملکرد نظام بانکی کشور، متأثر از شناسایی ریشه معضلات نظام بانکی و اولویت‌بندی آنها است. اگر خطایی در زمینه شناسایی و اولویت‌بندی ریشه معضلات نظام بانکی وجود داشته باشد، آن‌گاه راهبرد اصلاحی طراحی شده بر مبنای آن نمی‌تواند در رفع معضلات نظام بانکی موفق باشد. بررسی سیر طرح تحول نظام بانکی در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که سیاستگذاران اقتصادی عمدتاً ریشه

منابع نظام بانکی است، به نحوی که بانک‌ها در مدیریت و تخصیص منابع مالی خود از استقلال کافی برخوردار باشند. اعمال این اصلاحات ساختاری و رفتاری در رابطه میان دولت و بانک مرکزی می‌تواند به بهبود قابل توجه در عملکرد نظام بانکی تحت ساختار داخلی موجود نظام بانکی بینجامد. بخش دوم راهبرد اصلاحی به اصلاح ساختار داخلی نظام بانکی مربوط می‌شود. اصلاح ساختار داخلی نظام بانکی باید در محورهایی مانند تقویت روند خصوصی‌سازی بانک‌ها و گسترش فضای رقابتی در نظام بانکی، اصلاح قوانین بانکداری به‌خصوص قانون بانکداری بدون ربا و اجرای کامل آن، پیشبرد بانکداری الکترونیک و مانند آن صورت پذیرد.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نرخ تورم بالا و بی‌ثبات، ضعف در تجهیز و تخصیص منابع مالی و بحران بدهی‌های معوق در مجموع بیانگر عملکرد ضعیف نظام بانکی در ایران است. ریشه‌های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور در دو حوزه روابط میان دولت و نظام بانکی از یک طرف و ساختار داخلی نظام بانکی کشور از طرف دیگر قابل شناسایی است. اگرچه برخی از ریشه‌های عملکرد ضعیف نظام بانکی به ساختار داخلی نظام بانکی مربوط می‌شود، اما به نظر می‌رسد که نحوه روابط میان دولت و نظام بانکی که در مواردی چون تسلط سیاست مالی بر سیاست پولی، تعیین دستوری نرخ سود بانکی و مداخله در تخصیص منابع مالی نظام بانکی نمود یافته است، مهم‌ترین علت ضعف عملکرد نظام بانکی است و اصلاح آن در اولویت هر طرح اصلاح نظام بانکی قرار دارد. بر این اساس اصلاح ساختار روابط دولت و نظام بانکی و اصلاح رفتار دولت با نظام بانکی، باید به‌عنوان راهبرد اصلی در طرح تحول اقتصادی مورد تأکید قرار گیرد. در کنار این راهبرد اصلی، اصلاح ساختار داخلی نظام بانکی نیز می‌تواند در بهبود عملکرد نظام بانکی مفید واقع گردد.

مشکلات نظام بانکی را در ساختار داخلی نظام بانکی جستجو می‌نمایند و بر همین اساس عمدتاً بر اصلاح رفتار و اصلاح ساختار نظام بانکی کشور در سطوح مختلف، مانند اصلاح قانون بانکداری و اجرای صحیح قانون بانکداری بدون ربا، تفکیک فعالیت بانک‌ها بین فعالیت‌های سرمایه‌گذاری، تأکید می‌نمایند. اما به نظر می‌رسد که بخش مهمی از ریشه‌های عملکرد ضعیف نظام بانکی نه به ساختار داخلی نظام بانکی، بلکه به ساختار روابط میان دولت و نظام بانکی و نحوه رفتار دولت با نظام بانکی مربوط می‌شود. در واقع مهم‌ترین معضلات نظام بانکی به نحوه رفتار و روابط دولت با نظام بانکی مربوط می‌شود که در مسیرهایی مانند تسلط سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی و به تبع آن توانایی اندک بانک مرکزی برای مدیریت پایه پولی و حجم پول، تعیین تسهیلات تکلیفی و مداخلات گسترده در تخصیص منابع نظام بانکی از سوی دولت و تعیین دستوری نرخ سود بانکی نمود یافته است. به عبارت دیگر مادامی که نحوه رفتار دولت با نظام بانکی و ساختار این روابط اصلاح نشود، تغییر در ساختار داخلی نظام بانکی نمی‌تواند موجبات بهبود عملکرد نظام بانکی را فراهم آورد.

راهبرد اصلاح عملکرد نظام بانکی کشور با توجه به ریشه‌های اصلی معضلات نظام بانکی به دو بخش اصلی تقسیم می‌شود. بخش اول به اصلاح روابط دولت با نظام بانکی مربوط می‌شود که از اهمیت بیشتر برخوردار بوده و در اولویت قرار دارد. اصلاح روابط میان دولت و نظام بانکی شامل اصلاح ساختاری و اصلاح رفتاری می‌شود. اصلاح ساختاری به اصلاح رابطه قانونی میان دولت و نظام بانکی مربوط می‌شود؛ به نحوی که محدودیت‌های قانونی مانع دخالت و اعمال فشار دولت بر نظام بانکی گردد. در این راستا قطعاً استقلال بانک مرکزی یکی از محورهای اصلی اصلاح ساختار روابط دولت و نظام بانکی است. اما باید توجه داشت که مسأله مهم‌تر نه اصلاح ساختاری بلکه اصلاح رابطه دولت با نظام بانکی است. اصلاح این رابطه باید در سه مسیر اصلی جهت رفع فشارها و دخالت‌های دولت در نظام بانکی صورت پذیرد. مسیر اول، رفع تسلط سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی به نحوی است که بانک مرکزی از توانایی لازم برای مدیریت پایه پولی و به تبع آن کنترل و مهار تورم برخوردار گردد. مسیر دوم رفع دخالت دولت در تعیین دستوری نرخ سود بانکی است به نحوی که نرخ سود بانکی متناسب با نرخ تورم و با توجه به شرایط عرضه و تقاضا در نظام بانکی و بازار اعتبار تعیین گردد. مسیر سوم رفع مداخلات دولت در تعیین تسهیلات تکلیفی و مداخلات گسترده در تخصیص