

## تکمله مروری بر عملکرد

## چالش‌های بانکداری خصوصی در ایران

## اشاره

براساس ماده ۹۸ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، زمینه فعالیت بانک‌های خصوصی در کشور فراهم شد. مطالعه عملکرد این بانک‌ها، نشان‌دهنده رشد قابل توجه آنها در مورد جذب سپرده و اعطای تسهیلات است. همچنین تأییدکننده نقش فعال بانک‌های خصوصی در ارائه خدمات الکترونیک و استفاده از شیوه‌های بین‌المللی ارائه خدمات بانکی است.

اما به‌رغم نیاز اقتصاد کشور به چنین نهادهایی، شاهد عدم توسعه کافی بانک‌های خصوصی طی سال‌های گذشته بوده‌ایم. محدودیت‌هایی مانند نبود بیمه سپرده، اعمال نرخ سپرده قانونی یکسان، اعمال محدودیت برای خرید اموال غیرمنقول، بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اقتصادی، نبود امکان استفاده از وجوه دولتی و ضعف فرهنگ بانکداری خصوصی، در کنار ضعف نظارت بانک مرکزی، حیطه گسترده وظایف آن بانک، استقلال‌نداشتن بانک مرکزی، نگرانی از ناتوانی در رقابت بانک‌های دولتی و نگرانی از اختلال در سیاست‌های پولی کشور، مانع از گسترش بانک‌های خصوصی شده‌اند.

بنابراین، به‌منظور توسعه بانکداری خصوصی کشور باید امکان تصمیم‌گیری بانک مرکزی به عنوان یک نهاد مستقل پولی فراهم شود و امنیت سپرده‌های بانک‌های خصوصی را بیمه سپرده تضمین کند. در سیاستگذاری‌های پولی نیز باید موضوع تازه تاسیس بودن این بانک‌ها در مدنظر قرار گیرد و توجه شود که اعمال محدودیت بر این نهادها، مانع از توسعه صحیح آنها شده و عملکرد شفاف این نهادها را دچار اختلال می‌کند.

## سوابق تاریخی بانکداری خصوصی در ایران

گرفته شد و موقعیت برای پیدایش بانک‌های خصوصی داخلی تا حدودی فراهم آمد و بانک بازرگانی ایران به‌عنوان اولین بانک خصوصی کشور در سال ۱۳۲۸ تأسیس شد و شروع به فعالیت کرد. در زمان پیروزی انقلاب اسلامی ۱۵ بانک متعلق به بخش خصوصی بود که در سال ۱۳۵۸ براساس مصوبه شورای انقلاب، ملی اعلام شده و در بانک‌های دولتی کشور ادغام شدند.

به این ترتیب، با اداره بانک‌ها توسط دولت، اینگونه بنگاه‌های اقتصادی از حالت انتفاعی خارج شدند و در نتیجه، نوآوری و تلاش در این بخش محدود شد. سرانجام در برنامه سوم توسعه، به‌منظور رقابت و افزایش کارایی و ایجاد بستر مناسب برای پیوستن به سازمان‌های پولی - مالی بین‌المللی، ماده ۹۸ مبنی بر اعطای مجوز تأسیس بانک‌های خصوصی پیش‌بینی شد. براساس این قانون، پس از تهیه ضوابط و نوع فعالیت بانک خصوصی، چهار بانک مجوز فعالیت دریافت کردند.

در دوران معاصر، اولین بانکی که با سرمایه ایرانی تأسیس شد، بانک سپه با نام اولیه بانک پهلوی قشون بود که در سال ۱۳۰۴ شروع به فعالیت کرد. البته لازم به ذکر است که پس از استقرار مشروطیت، نمایندگان اولین دوره مجلس شورای ملی تأسیس یک بانک ملی را خواستار شده بودند، ولی سرمایه لازم برای تأسیس آن جمع‌آوری نشد و ناگزیر تأسیس آن تا سال ۱۳۰۶ به تعویق افتاد. در نهایت بانک ملی از شهریور ۱۳۰۷ به‌طور رسمی شروع به فعالیت کرد. پس از تأسیس بانک ملی، بانک‌های دولتی دیگری نیز تأسیس شدند، اما به‌رغم نبود منع قانونی برای تأسیس بانک خصوصی، تا پس از جنگ جهانی دوم، هیچ بانک خصوصی‌ای با سرمایه ایرانی در کشور تأسیس نشد.

سپس با وضع مقرراتی در مورد نظارت بر فعالیت‌های بانکی در سال ۱۳۲۵ و تصویب اولین برنامه عمرانی در سال ۱۳۲۷، محدودیت‌های قانونی برای بانک‌های خارجی در نظر

یکی از اهداف ایجاد بانک‌های خصوصی، رقابت پذیرش نظام بانکی کشور بوده، اما نبود امکان بهره‌مندی بانک‌های خصوصی از مزایای بانک‌های دولتی، شرط رقابت را نفی می‌کند.

## تجربه سایر کشورها

چگونگی روند ایجاد بانک‌های خصوصی در برخی از کشورهای آسیایی و تعدادی از کشورهای اروپای شرقی، با توجه به شباهت‌های آنها به اقتصاد ایران مورد مطالعه قرار گرفته است. در میان کشورهای آسیایی، کره و اندونزی جزو اولین کشورهایی هستند که اقدام به خصوصی‌سازی بانک‌ها کردند. کره طی یک برنامه پنج‌ساله، خصوصی‌سازی بانک‌ها را آغاز کرد. روش خصوصی‌سازی در این کشور، خصوصی‌سازی از پایین بود، اما ماهیت بانک‌ها دولتی باقی ماند و همچنان دولت در فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های بانک‌ها دخالت دارد. در مجموع دامنه اصلاحات مالی در این کشور آهسته و محدود بوده است. اندونزی هم روند خصوصی‌سازی بانک‌ها را به روش خصوصی‌سازی از پایین به صورت شتابان و گسترده انجام داد، اما چون بسترهای مناسب برای انجام خصوصی‌سازی ایجاد نشده بود، لذا بانک‌ها در معرض ورشکستگی قرار گرفتند و این امر به بحران مالی در این کشور منتهی شد.

از میان کشورهای اروپای شرقی، لهستان خصوصی‌سازی بانک‌ها را با هدف اصلاح بخش مالی در دستور کار خود قرار داد. به‌منظور خصوصی‌سازی بانک‌ها، سهام آنها در بازار بورس به طور عمومی عرضه شد. از مشکلات موجود بر سر راه خصوصی‌سازی بانک‌ها، می‌توان به تغییر اولویت‌های سیاسی و اختلال در فرایند خصوصی‌سازی اشاره کرد.

مجارستان هم برنامه خصوصی‌سازی بانک‌ها را در فضای پرتنش سیاسی آغاز کرد. دولت مجارستان از بین انواع روش‌های خصوصی‌سازی، روش واگذاری به سرمایه‌گذاران خارجی را با پیشنهاد مستقیم، هدف خود قرار داد. طی این روند، صنعت بانکداری مجارستان از ضعیف‌ترین صنعت، به قویترین صنعت بانکداری منطقه تبدیل شد. نکته قابل توجه در مورد کشور مجارستان این است که پیش از خصوصی‌سازی بانک‌ها، نسبت به تجدیدساختار و به‌روزرکردن ارزش‌داری‌ها و بدهی‌های بانک‌ها اقدام شد، سپس پیشنهاد فروش سهام آنها به کشورهای خارجی مورد توجه قرار گرفت.

جمهوری چک نیز برنامه خصوصی‌سازی را همراه با تجدیدساختار بانک‌ها آغاز کرد، البته تجدیدساختار به نحو مطلوبی انجام نشد. در جمهوری چک روش خصوصی‌سازی، واگذاری سهام به عموم بود. به‌رغم ناموفق بودن این کشور در برنامه خصوصی‌سازی، همچنان خصوصی‌سازی ادامه یافت و در سال‌های اخیر این راهبرد با هدف بهبود نظام بانکی و مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی دنبال می‌شود.

## موانع توسعه بانک‌های خصوصی

مطابق بررسی‌های انجام‌شده در این مطالعه، موانع توسعه

بانک‌های خصوصی را می‌توان به دو دسته اصلی، یعنی موانع گسترش بانک‌های خصوصی در حال فعالیت و موانع ایجاد بانک‌های خصوصی جدید تقسیم کرد.

## ۱) موانع و مشکلات بانک‌های خصوصی در حال فعالیت

## الف) نداشتن عاملیت و جوه دولتی: مطابق ماده ۱۲

قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی به عنوان بانکدار دولت، موظف به نگهداری حساب‌های دولتی است. بر این اساس، عاملیت حساب‌های دولتی توسط بانک مرکزی تعیین می‌شود. مقررات حاکم بر چگونگی نگهداری حساب‌های دولتی، اشاره‌ای به دولتی یا خصوصی بودن بانک‌های عامل نداشته است. به‌عبارتی، در صورت تأیید بانک مرکزی، تمامی نهادهایی که بانک شناخته می‌شوند، می‌توانند به‌عنوان عامل جوه دولتی تعیین شوند. این در حالی است که برخی از بانک‌های خصوصی اعلام آمادگی لازم برای دریافت قبوض آب، برق و تلفن و استفاده از حساب ذخیره ارزی برای اعطای وام‌های ارزی به بخش خصوصی را کرده‌اند، اما انعطافی در این مورد نشان داده نشده است. شایان توجه است که یکی از اهداف ایجاد بانک‌های خصوصی، رقابت‌پذیر شدن نظام بانکی کشور بوده که به شرایط نسبتاً برابر برای رقابت نیاز دارد و نبود امکان بهره‌مندی بانک‌های خصوصی از مزایای بانک‌های دولتی، شرط رقابت را نفی می‌کند.

## ب) بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اقتصادی:

امنیت اقتصادی و ثبات تصمیمات مسوولان سیاسی و اقتصادی کشور، بر تمامی فعالیت‌های اقتصادی تأثیرگذار بوده و حایز اهمیت است. بازار مالی کشور، به‌ویژه بانک‌های خصوصی از این موضوع مستثنا نیستند. برخوردهای دوگانه قوه مقننه و مجریه، ضرورت یا عدم‌ضرورت توسعه بانک‌های خصوصی، اظهارات متناقض مقامات کشور و گاه تصویب طرح‌ها و لوایح ناقض توسعه بانکداری خصوصی در مجلس و هیات‌وزیران، می‌تواند به ایجاد موانعی در تصمیم‌گیری فعالیت بانک‌های خصوصی و برنامه‌ریزی بلندمدت این بانک‌ها منتهی شود و مسیر توسعه آنها را با اختلال مواجه کند.

## پ) یکسان بودن نرخ سپرده قانونی: مطابق بند ۳ ماده

۱۴ قانون پولی کشور، نرخ سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی حداقل ۱۰ درصد و حداکثر ۳۰ درصد است و بانک‌ها باید این سپرده را به‌منظور رویارویی با شرایط بحرانی نزد بانک مرکزی نگهداری کنند.

نرخ سپرده قانونی هر سال توسط شورای پول و اعتبار تعیین و به بانک‌ها ابلاغ می‌شود. از سال ۱۳۸۳ شورای پول و اعتبار نرخ‌های سپرده قانونی را برای تمامی سپرده‌ها و بانک‌ها یکسان اعلام کرد. این در حالی است که ترکیب سپرده‌های بانک‌های خصوصی بیشتر معطوف به سپرده‌های مدت‌دار با

به‌منظور توسعه بانکداری خصوصی در کشور، باید امکان تصمیم‌گیری بانک مرکزی به‌عنوان یک نهاد مستقل پولی فراهم شود.

در سیاستگذاری‌های پولی، باید موضوع تازه‌تاسیس بودن بانک‌های خصوصی در مدنظر قرار گیرد.

ذکر این نکته هم ضروری است که پدیده شکل‌گیری بانک‌های خصوصی طی سال‌های برنامه سوم، بدون هیچگونه بسترسازی فرهنگی، ارایه اطلاعات کافی از حمایت سیاست‌گذاران و مسوولان، تشویق‌نشدن مردم به سپرده‌گذاری در بانک‌های خصوصی و معرفی‌نکردن آنها به‌طور دقیق به جامعه صورت گرفته است. بنابراین، در صورت فرهنگ‌سازی مناسب می‌توان ابعاد توسعه فعالیت این بانک‌ها را افزایش داد.

#### ۲) موانع ایجاد بانک‌های خصوصی جدید و راه‌حل‌ها

**الف) گستردگی حیطه نظارت بانک مرکزی:** مطابق فصل دوم از قسمت اول قانون پولی و بانکی (مصوب ۱۳۵۱) وظایف بانک مرکزی تعریف شده است. مطالعه جزئیات هر یک از این موارد تأییدکننده گستره وسیع وظایف و اختیارات بانک مرکزی جمهوری اسلامی است. بدیهی است که انجام تمامی این موارد نیازمند یک نظام قوی نظارتی و کارشناسی همراه با تامین استقلال کافی برای اعمال ابزارهای در اختیار آن بانک است. نحوه عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه و موسسه‌های اعتباری خارج از نظارت بانک مرکزی و ناتوانی آن بانک در استفاده از ابزارهای تنبیهی، تأییدکننده ضعف ابزارهای نظارتی این بانک با توجه به حجم گسترده وظایف آن است. بنابراین، طبیعی است که بانک مرکزی از اعطای مجوز جدید و توسعه هر چه بیشتر حیطه نظارتی خود، ممانعت کند. در شرایطی که کشور با رشد فزاینده نقدینگی مواجه است و به دلیل بی‌انضباطی مالی، به‌طور دایم پایه پولی به‌طور کنترل‌نشده‌ای در حال افزایش است، بانک مرکزی موضوع افزایش ضریب تکاثر نقدینگی را از طریق توسعه واسطه‌های مالی با احتیاط دنبال می‌کند، زیرا با توسعه بانکداری و تسهیل زمینه‌های اعطای اعتبار در کشور، ضریب تکاثری تقویت خواهد شد و به‌افزایش فزاینده نقدینگی دامن خواهد زد و به دلیل ضعیف‌بودن توان نظارتی بانک مرکزی، با توسعه دامنه‌دار این بانک‌ها، عملاً خطر بروز بحران مالی در نظام بانکی کشور افزایش می‌یابد.

**ب) نگرانی از نبود توان رقابت در بانک‌های دولتی:** در ابتدای تاسیس بانک‌های خصوصی، به دلیل گستردگی بانک‌های دولتی و فعالیت قابل‌توجه آنها، همواره این تصور وجود داشت که بانک‌های خصوصی قادر به رقابت با بانک‌های دولتی نخواهند بود، اما پس از فعالیت آنها و رشد قابل‌توجه این بانک‌ها در جذب سپرده و اعطای تسهیلات، جلب رضایت مردم در ارایه خدمات سریع و شیوه اعطای تسهیلات با حداقل بوروکراسی، به نظر می‌رسد که مدیران بانک‌های دولتی را نگران رقابت با بانک‌های خصوصی و حرکت سپرده‌ها به سمت آنها کرده است. چنین دغدغه‌ای به‌طور پنهان و گاه به‌طور آشکار توسط مدیران عامل بانک‌های دولتی و متولیان سیاست پولی کشور ابراز می‌شود. به‌رغم امکانات قابل‌توجه بانک‌های دولتی

سود بالاتر است، ولی در بانک‌های دولتی بخش قابل‌توجهی از منابع، سپرده‌های دیداری و کوتاه‌مدت است که منبع مهمی برای هزینه تامین مالی است. از این نظر اعمال نرخ سپرده قانونی یکسان، موجب افزایش نرخ موثر سپرده‌های قانونی برای بانک‌های خصوصی و کاهش آن برای بانک‌های دولتی می‌شود و توانایی اعتباردهی بانک‌های خصوصی در برابر بانک‌های دولتی را کاهش می‌دهد.

**ت) نبود بیمه سپرده:** بیمه سپرده در واقع، تضمینی است که براساس آن، بیمه‌گر، کل یا میزان مشخصی از اصل و سود سپرده‌ای را تحت بیمه قرار می‌دهد. بیمه یادشده می‌تواند دولتی یا خصوصی باشد و در واقع، بخشی از اهداف حمایتی نظام مالی کشور را برعهده دارد. چنین حمایتی، از وقوع بحران‌های مالی (شبهه صندوق‌های قرض‌الحسنه) جلوگیری می‌کند. این بیمه در اصل برای حمایت از سپرده‌گذاران و سپرده‌های آنها طراحی شده است، اما در واقع، تضمینی برای ادامه حیات بانک‌هاست که با ایجاد ثبات، جذب سپرده‌ها در نرخ‌های پایین‌تر صورت می‌گیرد. شاید نبود نظام بیمه سپرده در جذب سپرده توسط بانک‌های دولتی اهمیت چندانی نداشته باشد، اما برای جذب سپرده توسط بانک‌های خصوصی نقش موثری دارد.

**ث) تعیین سقف سرمایه بانک‌های خصوصی برای خرید اموال غیرمنقول:** تازه‌تاسیس‌بودن بانک‌های خصوصی و لزوم افزایش تعداد شعب آنها در سراسر کشور، نیازمند منابع مالی قابل‌توجهی برای خرید یا اجاره ملک است و توسعه فعالیت این بانک‌ها بدون گسترش تعداد شعب آنها حداقل در تمامی مراکز استان‌ها امکانپذیر نیست. با توجه به این که خرید ملک نوعی سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود، هزینه اجاره ملک برای تاسیس شعب مقرون‌به‌صرفه نیست. شرط تخصیص درصد معینی از مجموعه سرمایه پرداخت‌شده برای خرید اموال غیرمنقول (ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱) در ابتدای فعالیت بانک‌های خصوصی، به مانعی برای افزایش شعب آنها و گسترش هر چه بیشتر فعالیت آنها تبدیل شده است.

**ج) ضعف فرهنگ بانکداری خصوصی در کشور:** در برنامه سوم توسعه، توسعه بانک‌های خصوصی به‌منظور تشویق سپرده‌گذاران، رقابت‌پذیری نظام بانکی، توسعه بازار مالی و تامین نیاز بخش‌های اقتصادی، به شکل رسمی پیش‌بینی شده است، در حالی که استقبال مردم از این بانک‌ها نیازمند شرایط خاصی است. به‌طور معمول، سپرده‌گذاران ترجیح می‌دهند که پول‌های خود را در بانک‌های شناخته‌شده بزرگ و تضمین‌شده توسط دولت قرار دهند تا از بازگشت سرمایه خود اطمینان کافی داشته باشند.

■ ■ ■  
مهمترین بستر فعالیت بخش خصوصی در صنعت بانکداری، رعایت انضباط مالی دولت و عدم تامین کسری بودجه دولت از نظام بانکی است.  
■ ■ ■

و حمایت‌های گوناگون دولت و بر خوردار نبودن بانک‌های خصوصی از این حمایت‌ها، روند رشد بانک‌های خصوصی قابل توجه بوده است. با توجه به این که بانک مرکزی، بانکدار دولت است و به دلایل انگیزشی - خواسته یا ناخواسته - منافع دولت را تامین می‌کند، اعطانکردن مجوز تاسیس به منظور حمایت از بانک‌های دولتی، دور از انتظار به نظر نمی‌رسد. چنین مقاومتی در گسترش دامنه خصوصی‌سازی از سوی مدیران میانی نیز یکی از عوامل مهم تحقق نیافتن برنامه خصوصی‌سازی دولت بوده است.

#### پ) نگرانی از اختلال در سیاست‌های پولی کشور:

روند رشد چشمگیر جذب سپرده و اعطای تسهیلات بانک‌های خصوصی در مقایسه با بانک‌های دولتی که بدون اعمال بوروکراسی انجام می‌شود، موجب افزایش ضریب تکاثری نقدینگی و سرعت گردش پول و در نهایت رشد نقدینگی و تورم می‌شود. به این دلیل که وظیفه کنترل این متغیرها برعهده بانک مرکزی است و بانک‌های یادشده نیز در قالب قانون مشغول فعالیت هستند و امکان منع آنها از ادامه فعالیت وجود ندارد، بنابراین، بانک مرکزی به منظور بهینه‌سازی اعمال سیاست‌های پولی و اعتباری - که مطابق قانون جزو وظایف آن بانک است - از اعطای مجوز جدید خودداری کرده است. در واقع، بانک مرکزی برای انجام وظایف خود، به اولویت‌بندی آنها پرداخته و کنترل نقدینگی و تورم را با توجه به آثار اجتماعی و اقتصادی آن در اولویت قرار داده است.

#### ت) مستقل نبودن بانک مرکزی در تصمیم‌گیری: لازمه

پاسخگویی هر نهادی در مورد چگونگی انجام وظایف و اجرای صحیح آنها، داشتن اختیارات کافی و استقلال لازم برای انجام آنهاست. از آنجا که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان بانک دولت در بسیاری از موارد موظف به انجام دستورات و تامین خواسته‌های دولت است، در نتیجه، در موارد متعدد تصمیم‌گیری‌های سیاستی - اعم از پولی و اعتباری - تحت تاثیر خواسته‌های دولت قرار می‌گیرد و از کارایی لازم برخوردار نیست. طبیعی است که پاسخ لازم در مورد اجرائشدن وظایف نیز ارایه نمی‌شود و در مورد اعطای مجوز بانک‌های خصوصی جدید هم این موضوع مشاهده می‌شود. علت استقبال نکردن بانک مرکزی از توسعه بانک‌های خصوصی، بی‌انضباطی مالی دولت است که کنترل پایه پولی توسط این بانک را ناممکن می‌سازد و بانک مرکزی ناگزیر می‌شود که برای جلوگیری از رشد فزاینده نقدینگی، جلوگیری از رشد ضریب تکاثری نقدینگی و سرعت گردش پول را در مدنظر قرار دهد.

ث) **سلطه مالی دولت بر نظام بانکی:** طی دو دهه گذشته، دولت به شکل‌های مختلف نظام بانکی را تحت فشار قرار داده است که تضعیف سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری را

به دنبال داشته است. تامین کسری بودجه دولت با استقراض از بانک مرکزی، یکی از روش‌های غالب دولت برای تامین منابع مالی مورد نیاز در بودجه‌های مصوب و سالانه بوده است. این موضوع از طریق افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی، موجب افزایش پایه پولی و تورم شده است. به این ترتیب، افزایش حجم پول و نقدینگی تابعی از سیاست‌های مالی دولت و کسری بودجه شده است. علاوه بر تامین کسری بودجه از منابع نظام بانکی، دولت از طریق تحصیل تسهیلاتی که در قالب تکالیف بودجه با عنوان تبصره‌های تکلیفی و وجوه اداره شده به عهده بانک‌ها می‌گذارد، بخش قابل توجهی از منابع نظام بانکی را محدود می‌کند. اعمال تکالیف یادشده، علاوه بر وجوه اداره شده که وظیفه نگهداری و تخصیص آنها به عهده بانک‌هاست، باعث مخدوش شدن وظیفه وکالت بانک‌ها و اختلال در سیاستگذاری‌های پولی و اعتباری می‌شود. انباشته شدن بدهی‌های دولت نزد بانک‌ها، علاوه بر تضعیف موقعیت و جایگاه بانک‌ها در نظام بین‌المللی، به کاهش توان مالی بانک‌ها، افزایش خطر ورشکستگی و بالا رفتن حاشیه زیان آنها منجر می‌شود.

به دلیل آن که در صورت بروز هرگونه بحران مالی، بانک مرکزی مسوول کنترل بحران و پاسخگویی است و سلطه مالی دولت بر نظام بانکی مخاطرات مالی گوناگونی را برای بانک‌ها به همراه دارد، به علاوه، کنترل بانک مرکزی بر متغیرهای تاثیرگذار نقدینگی مانند پایه پولی را تقریباً غیرممکن کرده است، بنابراین، بانک مرکزی از توسعه بانکداری خصوصی که به افزایش دامنه مخاطرات مالی آن بانک می‌افزاید، ممانعت به عمل می‌آورد.

#### ج) فقدان زیرساخت‌های لازم برای توسعه بانکداری

**خصوصی:** توسعه صنعت بانکداری خصوصی در کشور به منظور جلوگیری از رشد بی‌رویه بازار غیررسمی پول و مشکلات مترتب بر آن، از اهمیت خاصی برخوردار است، زیرا ضعف نظام بانکی در هر کشوری، به خطر افتادن ثبات مالی آن کشور را به همراه دارد. توسعه بانکداری خصوصی منوط به ایجاد بسترهای مناسب برای فعالیت بانک‌ها و ایجاد شرایط لازم به منظور رقابت بهتر آنهاست. مهمترین بستر فعالیت بخش خصوصی در صنعت بانکداری، رعایت انضباط مالی دولت و وفادار بودن به قانون ممنوعیت تامین کسری بودجه دولت از نظام بانکی است. علاوه بر این، ایجاد بیمه سپرده، تامین استقلال سیاستگذار پولی، تدوین نظام نظارتی قوی و فرهنگ‌سازی و تشویق مردم به سپرده‌گذاری در بانک‌های خصوصی، در توسعه صنعت بانکداری خصوصی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

چ) **فقدان انضباط مالی دولت:** لازمه استقلال سیاستگذار پولی در تصمیم‌گیری‌ها و افزایش کارایی ابزارهای

شاید نبود نظام بیمه سپرده، در جذب سپرده توسط بانک‌های دولتی اهمیت چندانی نداشته باشد، اما برای جذب سپرده توسط بانک‌های خصوصی نقش موثری دارد.

است که براساس آن، تمامی سپرده یا بخشی از آن بیمه می‌شود. در غیاب چنین سیستمی، سپرده‌گذاران ترجیح می‌دهند که در بانک‌های بزرگ که دارای ریسک کمتری هستند، سپرده‌گذاری کنند، زیرا ترکیب دارایی بانک‌های بزرگ متنوع‌تر است و از حمایت دولت نیز برخوردارند.

وجود بیمه سپرده، اعتماد مردم را به بانک‌های کوچک جلب می‌کند و افزایش رقابت در صنایع بانکی، بالا بردن کارایی و توسعه سرمایه‌گذاری در اقتصاد را به همراه دارد و انگیزه مشتریان را برای خارج کردن منابع خود از بانک‌های کوچک کاهش می‌دهد. همچنین از ورشکستگی این بانک‌ها جلوگیری می‌کند که در مجموع باعث سرعت‌بخشیدن به روند شکل‌گیری بانکداری خصوصی می‌شود.

#### ذ) فرهنگ‌سازی و تشویق مردم به سرمایه‌گذاری در

**بانک‌های خصوصی:** یکی از شیوه‌های حمایت از بخش‌های نوپا و تازه‌تاسیس، معرفی کافی و کامل آنها از طریق رسانه‌ها، سمینارها و همایش‌های مربوط است. در واقع، ایجاد بستر مناسب برای فعالیت اینگونه نهادها، باید با معرفی آنها پیش از شروع به فعالیت آغاز شود. با شروع کار این نهادها، مقام ناظر باید در سمینارها و همایش‌هایی که برگزار می‌کند، جایگاه خاصی را برای بانک‌های خصوصی و ارایه توضیحاتی در مورد آنها در نظر بگیرد.

پس از معرفی بانک‌های غیردولتی در سطح همایش‌ها و سمینارها، باید این معرفی در سطح جامعه و از طریق برگزاری میزگردهای رادیویی و تلویزیونی انجام شود. به این ترتیب، رفته‌رفته جامعه با نهادهای مالی خصوصی آشنا می‌شود و اعتماد بیشتری به آنها پیدا می‌کند.

#### ر) استقلال سیاستگذار پولی همراه با انعطاف‌پذیری:

بانک مرکزی به‌عنوان متولی سیاستگذاری پولی در کشور، وظیفه اعطای مجوز تاسیس نهادهای مالی گوناگون و نظارت بر چگونگی فعالیت آنها را برعهده دارد. تامین استقلال بانک مرکزی و دخالت‌نکردن نهادهای مختلف در انجام وظایف محول شده به آن بانک، اعتبار سیاستگذار پولی را به همراه دارد. برای ایجاد بستر مناسب برای توسعه بانک‌های خصوصی، وجود سیاستگذار پولی مستقل و معتبر در اقتصاد کشور لازم است تا بتواند با انعطاف‌پذیری کامل در راستای اجرای سیاست‌های موردنظر خود مانند رقابت‌پذیری نظام بانکی در کشور گام بردارد. اعطای اختیارات کافی به بانک مرکزی و شفافیت قوانین و روابط، بهینه‌شدن اجرای سیاست‌ها و پاسخگویی بانک را به همراه داشته و روند رشد بانکداری خصوصی و رقابت بانک‌ها را سرعت می‌بخشد.

البته پیش‌شرط لازم برای تامین استقلال سیاستگذار پولی، شفافیت رابطه دولت با این نهاد و تاثیر میزان دخالت

پولی، قانونمندشدن رابطه دولت و بانک مرکزی است. در واقع، کوچک‌شدن دولت و عدم انعکاس آثار مالی هزینه‌های دولت بر نظام بانکی و سیاست‌های پولی، مهمترین بستر فعالیت بانک‌های خصوصی است. از ابتدای برنامه سوم (مطابق ماده ۶۹ قانون برنامه) استفاده دولت از نظام بانکی و استقرار از بانک مرکزی برای تامین کسری بودجه دولت ممنوع اعلام شد، اما رقم بدهی انباشته دولت به بانک مرکزی و نظام بانکی، همچنان حکایت از سلطه مالی دولت و رعایت‌نکردن انضباط مالی دارد. به نظر می‌رسد که به منظور ایجاد بستر لازم برای فعالیت هرچه بهتر بانک‌ها، باید بدهی دولت به نظام بانکی طی برنامه زمانبندی‌شده تسویه شده و از افزایش آن جلوگیری شود.

#### ح) عدم تفکیک سیاستگذار پولی و ارزی: مطابق بند

"ب" قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ هدف بانک مرکزی ایران حفظ ارزش پول ملی، موازنه تراز پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی است. همچنین مطابق قانون پولی و بانکی، انحصار خرید ارز نفتی برعهده بانک مرکزی است. حیطه گسترده تعریف‌شده وظایف بانک مرکزی، افزایش درآمد نفت و فروش آن به بانک مرکزی، موجب افزایش قابل‌توجه خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و در نتیجه، افزایش پایه پولی، نقدینگی و تورم می‌شود. این موضوع به کنترل‌نشدن پایه پولی توسط بانک مرکزی منتهی شده و در واقع، به علت وظیفه تعریف‌شده در قانون، با ناکارایی مواجه است. گستردگی حیطه وظایف بانک مرکزی و کنترل‌نشدن آن بانک در اعمال ابزارهای کنترل نقدینگی موجب مقاومت این بانک در برابر رشد سریع بانک‌های خصوصی است، زیرا گسترش فعالیت بانک‌های خصوصی و اعطای وام توسط آنها، موجب افزایش ضریب تکاثری، سرعت گردش پول و رشد نقدینگی می‌شود که در حال حاضر، از مهمترین دغدغه‌های بانک مرکزی است.

#### خ) تسویه‌نشدن بدهی‌های دولت به بانک‌ها: به این

دلیل که بخش قابل‌توجهی از دارایی بانک مرکزی از بدهی‌های دولت به آن بانک تشکیل شده، در صورت بروز بحران‌های مالی، بانک مرکزی از قدرت محدودی در رویارویی با بحران برخوردار است و گسترش بانک‌های خصوصی بر دامنه مخاطرات آن می‌افزاید. از این رو، طبیعی است که بانک مرکزی در برابر آن مقاومت کند. تسویه تدریجی بدهی‌های دولت به بانک مرکزی و تغییر ترکیب دارایی‌های بانک مرکزی، می‌تواند به افزایش توانایی بانک مرکزی در رویارویی با بحران‌های مالی و به‌طریق‌اولی به تسهیل رشد و توسعه بانک‌های خصوصی منتهی شود.

#### د) تضمین امنیت سپرده‌های بانک‌های خصوصی:

حمایتی که با عنوان بیمه سپرده ارایه می‌شود، در واقع، بیمه‌ای

در صورت فرهنگ‌سازی مناسب، می‌توان ابعاد توسعه فعالیت بانک‌های خصوصی را افزایش داد.

نهادهای دولتی (اشخاص حقیقی و حقوقی) در تصمیم‌گیری‌های گوناگون مانند اعطای مجوز برای تاسیس نهادهای مالی است. تامین شفافیت کافی همراه با اجرای قوانین به‌جای روابط، تسریع روند افزایش کارایی سیاست‌های پولی را به‌همراه دارد.

#### ز) تدوین نظام نظارتی قوی توسط سیاستگذار پولی:

به‌دلیل این که می‌توان یکی از علل اعطانکردن مجوز تاسیس بانک‌های خصوصی جدید را ضعف مقام ناظر در کنترل این نهادها و نظارت بر آنها دانست، لذا بانک مرکزی باید با استفاده از شیوه‌های بین‌المللی و استاندارد کنونی، چارچوب لازم برای نظارت بر نهادهای مالی تحت پوشش و خارج از پوشش خود را فراهم کرده و در یک مجموعه نظام‌مند، کارا و قوی بر فعالیت تمامی نهادهای پولی و مالی نظارت کند. درواقع، تقویت پایه‌های نظارتی و استفاده از شیوه‌های کارایی امروزه از پایه‌های اصلی بسترسازی برای فعالیت بخش غیردولتی در صنعت بانکداری است. اصول و مبانی توصیه‌شده کمیته باسل می‌تواند به‌عنوان یک مرجع توسط ناظر پولی و دیگر مسوولان کشور برای تقویت نظام نظارتی مورد استفاده قرار گیرد.

مطابق اصول یادشده، بانک ابزارهای کافی برای کنترل، نظارت و مراجعه به نهادهای مالی زیر نظر خود را دارا بوده و اضافه‌شدن تعداد فعالان مالی داخلی یا خارجی، موجب نگرانی سیاستگذار پولی نمی‌شود. البته برای اعمال چارچوب نظارتی یادشده، استقلال بانک مرکزی و توانایی در تصمیم‌گیری و اعمال روش‌های تنبیهی لازم است.

#### ژ) عاملیت وجوه دولتی: مطابق تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون

پولی و بانکی، عاملیت وجوه دولتی در اختیار هر بانکی که بانک مرکزی تعیین کند، قرار می‌گیرد. پس منع قانونی در مورد تعیین عاملیت این وجوه برای بانک‌های خصوصی وجود ندارد. اعطای عاملیت وجوه دولتی به بانک‌های خصوصی، رقابت‌پذیر شدن نظام بانکی و بهبود خدمات بانکی ارایه‌شده را به همراه دارد. همچنین کاهش بار هزینه و مسوولیت بانک‌های دولتی، موجب افزایش کارایی بانک‌های دولتی می‌شود و در نهایت بانک‌های دولتی با کیفیت بهتر به سایر مسوولیت‌های مربوط به خود می‌پردازند.

#### س) تعیین نرخ سپرده قانونی با توجه به ترکیب

سپرده‌ها: نسبت سپرده قانونی، یک ابزار پولی غیرمستقیم و بلندمدت است. این سپرده به‌عنوان ابزار ذخیره‌گیری برای ایجاد

اطمینان در سطح اقتصاد و تضمینی از سوی بانک‌ها به مردم به‌کار گرفته می‌شود. با توجه به ترکیب سپرده‌های بانک‌های خصوصی که اغلب بلندمدت است، در ظاهر کاهش این نرخ باید برای آنها بهتر باشد، اما با توجه به ترکیب و حجم سپرده‌های آنها، قدرت اعتباردهی بانک‌های خصوصی کاهش یافته و بهتر است که حداقل برای بانک‌های خصوصی متناسب با نوع سپرده‌ها اعمال شود.

#### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی انجام‌شده در مورد علل توسعه‌نیافتن بانک‌های خصوصی، به‌رغم نیاز اقتصاد کشور به این نهادها، طی سال‌های گذشته نشان می‌دهد که بانک‌های غیردولتی در حال فعالیت، با وجود رشد قابل توجه در زمینه جذب سپرده و اعطای تسهیلات، به‌علت نداشتن بیمه سپرده و تضمین مشخص، بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اقتصادی کشور، یکسان بودن نرخ سپرده قانونی، ضعف فرهنگ بانکداری خصوصی در کشور و تعیین محدودیت‌هایی مانند سقف سرمایه برای خرید اموال غیرمنقول، توسعه قابل ملاحظه‌ای نیافته‌اند. همچنین به علت مستقل نبودن بانک مرکزی در تصمیم‌گیری‌های سیاستی، گستردگی حیطه نظارت آن بانک، نگرانی از ناتوانی در رقابت بانک‌های دولتی، نگرانی از اختلال در سیاست‌های پولی و سلطه مالی دولت بر نظام بانکی، همواره از صدور مجوز جدید برای تاسیس بانک خصوصی ممانعت به‌عمل آورده است.

در مجموع به‌منظور توسعه صنعت بانکداری خصوصی در کشور و جلوگیری از رشد بی‌رویه بازار غیررسمی پول و مشکلات مترتب بر آن، لازم است که دولت انضباط مالی را رعایت کند؛ همچنین تفکیک مشخصی بین سیاستگذار پولی و ارزی صورت پذیرد؛ نظام بیمه سپرده، تدوین و پایه‌ریزی شود و استقلال سیاستگذار پولی تامین شود؛ در نهایت دولت به‌طور منظم بدهی خود به بانک‌ها را تسویه کند تا مقام پولی از توانایی بیشتری برای حمایت از بانک‌های خصوصی برخوردار شود و امکان فعالیت هرچه بیشتر بانک‌های خصوصی فراهم شود.

برگرفته از: اشرف‌السادات میری / بررسی موانع و مشکلات توسعه بانک‌های خصوصی در ایران / مجله اقتصادی / سال ششم / شماره‌های ۵۷ و ۵۸.

■ ■ ■  
اعطای عاملیت وجوه دولتی به بانک‌های خصوصی، رقابت‌پذیر شدن نظام بانکی و بهبود خدمات بانکی را به همراه دارد.