

اهمیت ارتباط

نظام بانکی سالم

با

خط مشی

کلان اقتصاد

مأخذ: IMF Survey

نظام بانکی، عنصری ساختاری و بااهمیت و در عین حال، آسیب‌پذیر در اقتصاد هر کشور است. براساس یک مطالعه اقتصادی توسط اداره امور ارزی و پولی صندوق بین‌المللی پول، از سال ۱۹۸۰ تا به حال، بیش از دوسوم کشورهای عضو صندوق مزبور دچار مسایل مهمی در بخش بانکداری خود شده‌اند. بدیهی است که بروز این مشکلات، نه تنها اهمیت سالم بودن بخش بانکی را در ثبات اقتصاد کلان به ثبوت می‌رساند، بلکه تأثیر سیاست‌های اقتصاد کلان و ساختاری را نیز در سلامت نظام بانکداری مشخص می‌کند.

تا سال‌های اخیر، این ارتباط دوطرفه بین سیاست اقتصاد کلان و شرایط بخش مالی توجه کمی را به خود جلب کرده بود. مطالعه انجام شده توسط صندوق بین‌المللی پول (که بخشی از یک تلاش گسترده‌تر و در حال اجرا برای بررسی کاربردهای اقتصاد کلان در مسایل بانکی و بخش مالی است) میزان چگونگی ارتباط سلامت بانکداری با سیاست‌های ساختاری و اقتصاد کلان را بررسی کرده و راه‌هایی را معرفی می‌کند که می‌توان با پیمودن آن راه‌ها، از فواید سلامت بانک‌ها برخوردار شد. این موارد عبارتند از: نظارت صندوق مزبور و اجرای برنامه‌های اصلاحی مورد حمایت آن صندوق و ارائه کمک‌های تکنیکی به کشورهای عضو.

سیاست‌گذاری برای نظام بانکداری

بانک‌ها، نقش‌های مهمی را در اقتصاد به‌عهده دارند که شامل تجهیز پس‌اندازها، واسطه‌گری و تسهیل جریانات پرداخت، تخصیص اعتبارات و برقراری نظم مالی برای وام‌گیرنده است. حتی در اقتصادهایی که دارای بازارهای مالی پیشرفته‌ای هستند، بانک‌ها در کانون فعالیت‌های مالی و اقتصادی قرار دارند و به عنوان تأمین‌کننده اصلی پرداخت‌های خدمات و نقطه اتکایی برای اهرم سیاست‌های پولی به حساب می‌آیند. در کشورهای درحال توسعه و اقتصادهای درحال انتقال، که دارای بازارهای مالی کمتر توسعه‌یافته هستند، بانک‌ها عموماً تنها نهادهایی هستند که قادرند اطلاعات لازم برای اعمال واسطه‌گری را ارائه دهند و می‌توانند با ارائه روش‌های گوناگون به کاهش میزان ریسک سرمایه‌گذاری کمک کنند.

واقعیت این است که به‌خاطر نقش اساسی نظام بانکی در اقتصاد کشورها، هیچ دولتی اصولاً اجازه ورشکستگی گسترده بانک‌ها را

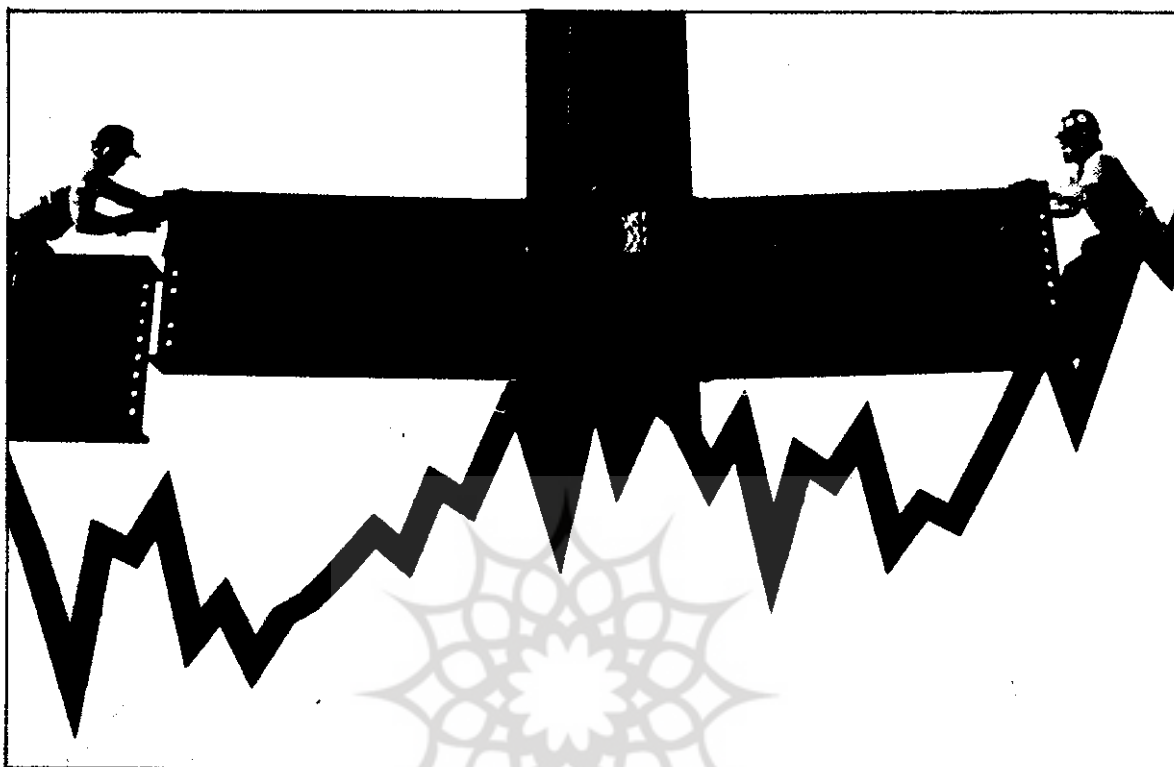
نمی‌دهد، یا در زمانی که بانک‌ها دچار بحران کلی می‌شوند، دولت به خود اجازه حمایت از سپرده‌گذاران را نمی‌دهد. این اختلاف برخورد دولت با بانک‌ها، در مقایسه با سایر مؤسسات و شرکت‌ها، نشاندهنده این واقعیت است که اگر ضعف نظام بانکی را مورد اغماض قرار دهیم، می‌تواند به تهدیدی جدی برای ثبات اقتصاد کلان مبدل شود. ابزارهای سیاستی هم که برای این منظور به‌کار می‌روند، عبارتند از تأمین وام‌دهنده نهایی (Lender Of Last Resort - LOLR) بانک‌ها و تضمین‌های ضمنی و مستقیم بدهی‌های بانک‌ها.

*** واقعیت این است که نظام بانکی در هر کشور، عنصری ساختاری و مهم است و در عین حال، نقطه آسیب‌پذیر یا پاشنه آشیل اقتصادها هم به حساب می‌آید.**

به‌هر حال، سیاست عمومی دولت می‌باید بر ممانعت از فشارهای کلی روی نظام بانکداری متمرکز شود، نه حمایت و نجات بانک‌ها به‌طور انفرادی، مگر آنکه آنها دچار خطراتی جدی برای کل نظام شده باشند. دستورالعمل برای ممانعت از واردشدن فشار بر نظام بانکی عبارتست از به‌کارگیری ساختارهای نهادی بسیار متعادل برای ایجاد انگیزه مناسب جهت مدیریت داخلی قوی و مؤسسات مالی منظم، همراه با ساختار مقرراتی حمایت‌کننده و سیاست کلان اقتصادی که بتواند به خوبی ثبات لازم برای بانکداری سالم را تأمین کند.

تعریف، اندازه‌گیری و پیش‌بینی میزان صحت و سلامت نظام بانکداری

تعریف یک نظام صحیح بانکداری نسبتاً ساده است، یعنی: اغلب بانک‌ها در آن نظام قادر به پرداخت بدهی‌های خود هستند و در آینده هم توانمند باقی خواهند ماند. اندازه‌گیری این توانایی (که عبارتست از ارزش خالص مثبت بانک که از تفاضل ارزش دارایی‌ها و بدهی‌های آن، به‌جز سرمایه و ذخایر، به‌دست می‌آید) کار دشواری است و پیش‌بینی ادامه این توانایی در آینده نیز مشکل است. مشکلات بانکداری اغلب



▲ سیاست اقتصاد کلان و شرایط بخش مالی ارتباط دوطرفه دارند.

که چنین رفتاری، در صورت گسترش، موجب بروز عکس‌العمل‌هایی جدی نسبت به عوامل اقتصادی، کارایی بازارهای مالی، بهره‌وری منابع مالی و تغییر در سیاست پولی خواهد شد. همچنین، ممکن است تهدیدی برای یک رقابت سالم باشد.

*** سیاست عمومی دولت باید بر ممانعت از فشارهای کلی بر نظام بانکداری متمرکز شود، و نه حمایت و نجات بانک‌ها به طور انفرادی.**

سیاست کلان اقتصادی و نظام بانکی

بهبود و توسعه یک نظام بانکی سالم، به خودی خود، هدفی مشروع برای خط مشی اقتصاد کلان است. در عین حال، ضعف در نظام بانکی قادر است میزان تأثیر اقدامات اقتصاد کلان را به طور عام و سیاست پولی را به طور

بانکداری شوند. این نیروها عبارتند از:

- مدیریت ضعیف و نالایق،
- ریسک‌پذیری اضافه بر توان،
- محیط اجرایی ناکارآ،
- فساد و اختلاس،
- ویرانی شدید شرایط اقتصادی که فروزی را که در ابتدا بر مبنای آن وام پرداخت شده است، باطل می‌کند.

طبق مطالعه‌ای که در صندوق بین‌المللی پول انجام شده است، رفتار بانک‌های خراب با بانک‌های خوب با هم متفاوتند. بانک‌هایی که اکثر سرمایه خود را از دست داده‌اند، یا صاحب دارایی‌های پرداخت‌نشده‌ای هستند، با سرعت بیشتری به سوی ورشکستگی پیش می‌روند. بانک‌هایی که وضع نامطلوبی دارند، اغلب مایلند دست به ریسک‌های بزرگتری بزنند تا شاید بهبودی در درآمدشان حاصل شود. بنابراین، نسبت به نرخ‌های بهره و دیگر علائم بازار واکنش کمتری نشان می‌دهند. بدیهی است

(حتی در پیشرفته‌ترین کشورها) بدون کوچکترین هشدار قبلی بروز می‌کنند و این رویداد به دلیل ضعف در اطلاعات و مشکلات پیش‌بینی است. در واقع، ارزیابی وام‌های بانکی نیاز به قضاوت در مورد چگونگی پرداخت‌های نامطمئن آینده دارد. مضافاً اینکه، صاحبان و مدیران بانک‌ها اغلب مایلند مشکلات مربوط به پرتفوی وام‌هایشان را پنهان کنند، لذا ارقام ترازنامه در مورد ارزش دارایی و وام‌های بازپرداخت‌نشده ممکن است به خوبی بیانگر وضعیت واقعی آن بانک نباشد. اگر نظام بانکی به طور کلی مورد توجه قرار گیرد، ترکیب ارقام بانک‌ها ممکن است مانع دیدن مشکلات آنها شود؛ مثلاً یک بانک آسیب‌پذیر که به‌عنوان کانون مهمی برای پرداخت‌ها عمل می‌کند، ممکن است کاربردهای مهمتری از یک بانک صندوق پس‌انداز بدهکار داشته باشد.

نیروهای گوناگونی می‌توانند سبب ورشکستگی بانک‌ها و عدم سلامت نظام

بانک‌های مرکزی از ارایه تسهیلات آسان با نرخ کم به بانک‌ها، در واقع، ارایه منبع نقدینگی به بانک‌ها یا مؤسسات ورشکسته نیست، بلکه ایجاد تسهیلات پرداخت - اغلب با نرخ‌های جریمه‌ای - برای مؤسسات بدهکاری است که به طور موقت دچار مشکلات نقدینگی شده‌اند. تسهیلات LOLR می‌باید با حداکثر احتیاط ارایه شود و سلامت بانکی را به دقت تحت نظر داشته باشد. با اینهمه، هم بانک‌های مرکزی و هم مشاوران نظارتی اغلب در تشخیص بین بانک‌هایی که مشکل نقدینگی دارند، ولی ورشکسته نیستند و بانک‌هایی که ورشکسته‌اند، دچار مشکل می‌شوند. در مواردی که عدم سلامت بانکی در کل نظام وجود دارد، می‌توان از بانک مرکزی خواست که به بانک‌های ورشکسته وام‌هایی را عرضه کند تا تجدید ساختاری در کل نظام اتفاق بیفتد. در چنین مواردی، دولت موظف است بازپرداخت اعتبارات ارایه‌شده را تضمین کند و نهایتاً هزینه تجدید ساختار را متحمل شود.

موازنه مالی

از آنجا که پرداختن به عدم سلامت نظام بانکی اغلب موجب هزینه‌هایی اساسی برای دولت است، لذا تراز مالی خود در نوع گام‌هایی که در زمینه اصلاحات می‌توان برداشت، تعیین‌کننده است. براساس مطالعه صندوق مزبور، معمولاً هزینه‌هایی که دولت لازم است متحمل شود، اغلب به‌عنوان بهانه‌ای برای تأخیر در اقدام به موقع مستمسک قرار می‌گیرد، ولی تجربه نشان داده است که هرچه عملیات حل و فصل این مشکلات به تأخیر بیفتند، هزینه نهایی بیشتر و رفع مساله دشوارتر می‌شود. از نظر بهره‌وری کامل از منابع تخصیصی بسیار ضروری است که در زمان ترسیم خط مشی مالی، مشکلات نظام بانکی سرسری گرفته نشود و هم تعهدات جاری دولت نسبت به بانک‌ها (شامل هزینه‌های خدمات امنیتی یا تجدید ساختاری) و هم بدهی‌های احتمالی، مانند ضمانت‌های وام و سپرده‌ها می‌باید تا حد امکان به درستی و دقت برآورد و در بودجه منظور شوند.

جریان‌های سرمایه خارجی

مدیریت جریان‌های بزرگ سرمایه در جهانی با

ابزارهای پولی

یک نظام بانکی شکننده، ارزیابی دقیقی از قابل اجرا بودن و کاربرد ابزارهای پولی انتخاب‌شده برای رسیدن به اهداف معینی را طلب می‌کند. ابزارهای غیرمستقیم مانند عملیات بازار آزاد (Open Market) بستگی به نظام بانکی سالم دارد تا بتواند از طریق ابزارهای پولی و بین‌بانکی واکنش‌هایی منطقی نشان دهد. عدم سلامت می‌تواند بانک‌ها را در برابر علایم قیمت متلاشی شدن ارتباط بازار بین‌بانکی شود. در موارد شدید، این امر سبب از بین رفتن کل اثرات ابزارهای غیرمستقیم خواهد شد. در عین حال، ابزارهای مستقیم سیاست پولی، مثل سقف‌های اعتباری، تأثیری در ممانعت از رشد پول نخواهد داشت، چون زیان‌های بانک‌های غیربدهکار خود به افزایش دزایی‌های خالص داخلی نظام بانکی کمک خواهد کرد.

* ادارات نظارت بر بانک‌ها باید قدرت کافی و قانونی داشته باشند تا بتوانند وظایف خود را به دور از دخالت‌های سیاسی، انجام دهند.

برای کشورهای درحال توسعه و در حال انتقالی که به دنبال توسعه بازارهای پولی خود هستند تا بتوانند از مرحله مداخله پولی به مرحله ابزارهای مبتنی بر بازار عبور کنند، مشکلات نظام بانکی می‌تواند در شتاب این تحول تأثیر بگذارد. براساس مطالعه صندوق بین‌المللی پول، ترکیبی از ابزارهای مناسب و مرحله‌بندی ابزارهای تازه بستگی به وضع نظام بانکی و بازارهای مالی گسترده‌تر هر کشور و نیز بستگی به میزان آسیب‌پذیری آن نظام، و به وسعت و صحت و بودجه و سایر اقدامات ساختاری دارد که موجب تقویت سلامتی بانک می‌شوند.

بیشتر بانک‌های مرکزی نوعی تسهیلات اعتباری را به کار می‌برند که موجب تسهیل در تسویه و پرداخت‌های بانک‌ها شود، حال آن که مطالعه مزبور تأکید بر آن دارد که مقصود

خاص محدود سازد. براساس مطالعه صندوق بین‌المللی پول، در طراحی سیاست اقتصاد کلان، باید شدت مشکلات بانکی تعیین شود و اهداف و ابزار سیاست‌های اقتصادی کلان متناسب با آن در نظر گرفته شود تا از ویرانی بیشتر نظام بانکی جلوگیری شود و موجبات تقویت آن فراهم آید. مطالعه مزبور هم‌چنین بر روی زمینه‌های مهم و گوناگونی تکیه می‌کند که در آن، ارتباط بین سیاست اقتصاد کلان و سلامت نظام بانکی ممکن است نیاز به تعدیل اهداف یا ابزارها داشته باشد.

* سیاست‌های تثبیت: اهداف تورم و تراز پرداخت‌ها طبیعتاً پیرو سیاست‌های پولی، مالی و نرخ ارز است. نگرانی در مورد سلامت نظام بانکی ممکن است سبب معامله بین انتخاب اهداف سیاستی و برنامه‌ریزی شود و نیز ممکن است روی میزان شتابی که برای رسیدن به اهداف اقتصاد کلان در نظر گرفته شده، تأثیر بگذارد.

مطالعه صندوق بین‌المللی پول هشدار می‌دهد که نگرانی در مورد سالم بودن نظام بانکی نمی‌تواند عذری باشد برای تأخیر در جریان تعدیل، چون اقتصاد کلان خودش برای سلامت بانک اهمیت حیاتی دارد، بلکه چنین نگرانی می‌باید موجب ابداع برنامه تعدیل مناسبی شود؛ مثلاً هدفی برای تورم باید با این آگاهی همراه باشد که کاهش شدید در میزان تورم می‌تواند در کوتاه‌مدت تأثیری معکوس بر روی نظام بانکی داشته باشد. سیاست پولی به دلیل آنچه نظام بانکی موظف به انجام آن است، محدود خواهد شد. این امر به نوبه خود، بستگی به آن دارد که بانک‌ها تا چه حد به علایم نرخ بهره حساس هستند و نظام بانکی و بانک مرکزی تا چه حد قادر به کنترل ترازنامه خود می‌باشند.

سیاست نرخ ارز می‌باید اثر مخرب بالقوه تغییر در نرخ ارز و میزان طولانی شدن زمان آن را به دقت مورد توجه قرار دهد، یا اینکه بررسی شود که تضعیف یا کاهش ارزش پول چه تأثیری بر روی نظام بانکی خواهد داشت. محدودیت‌های تحمیل‌شده بر یک نظام بانکی ضعیف در اعمال سیاست نرخ بهره می‌تواند دامنه فعالیت مدیریت نرخ ارز را از طریق نرخ بهره داخلی محدودتر کند.

تحركات آزادتر سرمایه و بازارهای روزافزون و منسجم مالی، وظیفه خطیری برای سیاستگذاران و مشاوران بانکها شده است. هرچه نظام مالی بیشتر جنبه بین‌المللی به خود می‌گیرد و بانکها میزان بیشتری از سرمایه خود را به دادن اعتبار و ریسک بازار در سطح بین‌المللی اختصاص می‌دهند، ارتباط دوطرفه سیاست‌های اقتصاد کلان و ضعف نظام بانکی بیشتر ظاهر می‌شود. در نتیجه، لازم است سیاست‌های احتیاط‌آمیز و اقتصاد کلان طوری طراحی شوند که ظرفیت نظام بانکی را در نظر بگیرند تا ببینند که این نظام چقدر در ایفای نقش واسطه‌گری خود برای جریان سرمایه توانایی دارد. در عین حال، اهداف ایجاد یک نظام سالم بانکی نیاز به در نظر گرفتن اهداف سیاست‌های مالی، پولی و ارزی در چارچوب یک حساب سرمایه باز دارد.

سیاست‌های ساختاری و سلامت بانک

*** سهل‌انگاری:** یکی از نکات بسیار بااهمیت برای سلامت نظام بانکی در چارچوب سهل‌انگاری قرار می‌گیرد، که عبارت است از: مدیریت داخلی، انضباط بازار و نظارت رسمی. بنابر مطالعه صندوق بین‌المللی پول، هسته اصلی مسوولیت سلامت نظام بانکی، همانا شرکا و مدیران بانکها هستند؛ شرکا به دلیل آنکه سرمایه‌شان در خطر است، انگیزه آن را دارند که بانکشان با دقت و سلامت اداره شود. انضباط بازار نیز فشار و انگیزه بیشتری را برای اداره داخلی به نحو مطلوب طلب می‌کند و برای جلوگیری از شکست و زیان مقرراتی را تحمیل می‌کند. بااینهمه، نظارت برای جبران زیان و ضرر یا اصلاح بی‌لیاقتی در مدیریت و برقراری انضباط بازار از ضروریات است. برای آنکه ادارات نظارت بر بانکها به خوبی انجام دهند، باید قدرت کافی و قانونی داشته باشند تا وظایف خود را، به دور از دخالت‌های سیاسی، انجام دهند و بدیهی است که واحدهای نظارتی مزبور برای این کار به منابع انسانی و مالی کافی هم نیاز دارند.

*** سیاست‌های منصفانه:** مسلماً ریسک در ذات بانکداری نهفته است، ولی سیاست‌هایی که استقراض داخلی را محدود می‌کنند و وضع سرمایه‌گذاری ارزی بانکها را کنترل می‌نمایند، می‌توانند به محدود کردن ریسک‌های اعتبارات،

نرخ ارز و نرخ بهره کمک برسانند. در واقع، انگیزه‌های بسیاری وجود دارند که در سطح ملی و بین‌المللی انواع خاص مخاطرات را اندازه‌گیری و محدود کنند. بنابر مطالعه صندوق بین‌المللی پول، تازه‌ترین انگیزه مهم برای کنترل ریسک عبارت از کاربرد گسترده استانداردها حداقل کفایت سرمایه بوده است. به موازات این امر، یک دیدگاه همه‌جانبه نیز برای مدیریت ریسک روی نقش و درایت و نظم بازار داخلی تأکید داشته است. سیاست منصفانه می‌تواند با اطمینان از اینکه بانکها دارای کنترل داخلی مناسب هستند، از روش اول حمایت کند و با شفاف‌کردن وضعیت مالی بانکها برای عموم، روش دوم را مورد حمایت قرار دهد.

*** سیاست‌های خروج:** مؤثرترین و بهترین روشی که می‌توان با آن نظام بانکی سالمی را به وجود آورد، همانا وادار کردن بانکهای متضرر به خروج به موقع، آنها با استفاده از نیروی بازار یا عملیات نظارتی است. به عبارت دیگر، نظارت قوی و منصفانه که بتواند به موقع و با نظم و ترتیب، موجبات خروج بانکهای ضعیف را از نظام بانکی فراهم آورد، نقش مهمی را بازی خواهد کرد. بدیهی است که یک نظام بیمه سپرده‌گذاری با پوشش محدود که در عین حال بتواند سپرده‌گذاران کوچک را حمایت کند و نظم بازار را نیز ترغیب نماید، و یک نظام تسهیلاتی وام‌دهنده نهایی (LOLR) که بتواند با تأمین نقدینگی به بانکهای بدهکار، مانع ازهم‌پاشیدگی نظام بانکی شود، نیز با یک سیاست مؤثر خروج همکاری خواهد کرد.

چون خروج بانکهای ضعیف برای ساختار یک نظام بانکی قوی جنبه حیاتی دارد، لذا ورشکستگی بانکهای مرتب و درست نباید به مفهوم شکست نظارت تعبیر شود، بلکه برعکس، بستن یک بانک ناسالم هشدار به سایر بانکها است، حاکی از آن که نظام مقرراتی و بازار خوب کار می‌کند. سیاست‌های ناظر بر تشویق بازار بانکداری رقابتی و باز نیز به ایجاد یک نظام بانکی کارآمد کرد، به نحوی که هم بانکهای قوی قادر به شکوفایی و رشد باشند و هم اینکه هیچ بانکی در معرض شکست نباشد.

*** آزادسازی بخش مالی:** در سال‌های اخیر، بسیاری از کشورها در راه آزادسازی و

دگرگونی بخش مالی خود اقدام کرده‌اند و اغلب به عنوان بخشی از برنامه وسیع‌تر ثبات و تحول ساختاری اقتصاد کلان خود در این زمینه گام‌هایی را برداشته‌اند. اصلاح مقررات به بانکها این امکان را می‌دهد که به زمینه‌های ناشناخته‌ای از تجارت گام گذاشته، توان بالقوه اعتباری خود را بیشتر به اعتبارات، بازار، معاملات ارزی و ریسک‌های نرخ بهره تخصیص دهند. اصلاح مقررات همچنین می‌تواند بازار بانکداری داخلی را به روی سایر نهادهای مالی و رقابت‌های خارجی باز کند.

چنون چنین تحولاتی در محیط و فعالیت‌های اجرایی بانک ممکن است موجب نوساناتی شدید در بازارهای مالی شده و بانکها را دچار مخاطرات ناشناخته‌ای کند، لذا مطالعه مزبور پیشنهاد می‌کند که سیاستگذاران آزادسازی را بعد یا همزمان با اقدامات تقویت چارچوب مالی بانکها انجام دهند. بدین ترتیب، کاربرد به موقع و منصفانه و سیاست‌های بازسازی، همراه با سیاست‌های مناسب ثبات برای اجتناب از توقف رشد در زمینه مالی آزادسازی اهمیت خاصی دارد. ■

بانک و اقتصاد

خواننده گرامی

مجله بانک و اقتصاد برای شما تهیه می‌شود و از آن شما است.

بنابراین: (۱) مطالب خودتان را برای درج

در نشریه ارسال فرمایید.

(۲) ما را از پیشنهادها و نظریات

خود بهره‌مند کنید.

(۳) برای پیام‌های تبلیغاتی خود

از امکانات ما بهره بگیرید.

نشانی: تهران / خیابان صیقل / کوچه سوم /
پلاک ۱۱۰۲ / تلفن: ۶۵۵۱۳۵ و ۸۸۵۵۱۱۷