

## آسیب‌شناسی طرح پیشنهادی مجلس برای تحول در نظام بانکی کشور

هادی حیدری\*



طرح تحول اقتصادی در هفت سرفصل با عناوین نظام‌های بهره‌وری، یارانه‌ها، مالیات، گمرک، بانک، ارزش‌گذاری پول ملی و توزیع کالاها و خدمات و صدور مجوزها، تنظیم شده است. تأمین منابع مالی برای فعالان اقتصادی، تسهیل گردش وجوه مالی، هدایت نقدینگی به سمت فعالیت‌های مولد، پشتیبانی از رشد اقتصادی، ایجاد ارزش‌افزوده (به‌عنوان یک فعالیت اقتصادی) و تسهیل مبادلات و کاهش هزینه‌های مالی در بعد ملی و بین‌المللی و کمک به شفافیت و مبادلات رسمی، از وظایف عمومی بانکداری (متعارف) است که در طرح تحول اقتصادی به آن اشاره شده است. در مرحله دوم طرح تحول اقتصادی بنا به وضعیت نامناسب بانک‌ها از نظر افزایش مطالبات معوق در سیستم

بانکی<sup>۱</sup> و نرخ کفایت سرمایه<sup>۲</sup> در بعد داخلی و افزایش نااطمینانی از تنش‌های سیاسی و مشکلات به‌وجود آمده جهت گشایش اعتبارات اسنادی برای مبادلات بین‌المللی در بعد خارجی، قرار است طرح تحول بانکی اجرا شود.

بر پایه آمار در انتهای سال ۱۳۸۹، حجم سپرده‌های بخش غیردولتی نزد سیستم بانکی تقریباً بالغ بر ۲,۷۲۴ هزار میلیارد ریال است که ۹۲/۴ درصد نقدینگی ۲,۹۴۹ هزار میلیارد ریالی است.<sup>۳</sup> بنابراین سیستم بانکی عمده‌ترین منبع تأمین مالی اقتصاد کشور محسوب می‌شود و حجم عملیات آن بیش از سایر اجزای بخش مالی شامل شرکت‌های بیمه، بورس و شرکت‌های سرمایه‌گذاری است و

\* کارشناس ارشد پژوهشی، گروه بانکی، پژوهشکده پولی و بانکی و دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشگاه صنعتی شریف.

## ۱. استقلال بانک مرکزی و اصلاح مقررات سیستم بانکی

یکی از چالش‌های قابل توجه در سال‌های اخیر در اقتصاد کشور، قائل شدن تفکیک بین دو مقام اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی یعنی وزارت اقتصاد و بانک مرکزی با توجه به نوع کارکردها و وظایف هر کدام در اقتصاد بوده است. اصولاً در ادبیات اقتصاد سیاسی، غالباً دولت‌ها متمایل به ایجاد تورم در جهت کاهش بیکاری هستند. استدلال عمده‌ای که در این مورد وجود دارد، کوتاه‌بودن عمر دولت‌ها و عدم توجه به آثار بلندمدت سیستم‌های تورم‌زا است. بدیهی است که هرچه قدرت دولت از نظر حقوقی از بانک مرکزی بیشتر باشد، استقلال بانک مرکزی کمتر بوده و این امر سبب می‌شود که اهداف پولی اقتصاد در راستای اهداف بخش مالی قرار گیرد.

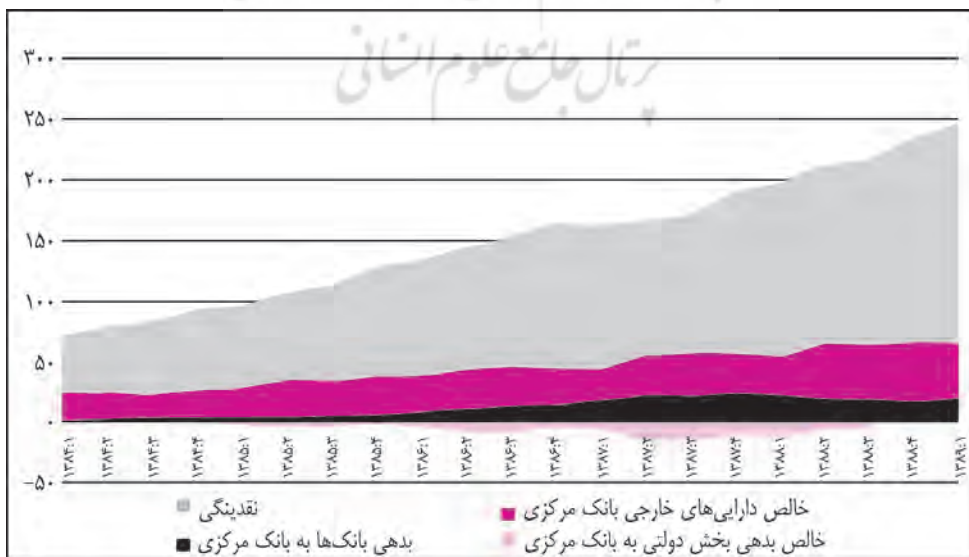
در سال‌های اخیر افزایش بی‌رویه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و خالص دارایی‌های بانک مرکزی باعث افزایش نقدینگی شده است، چنانچه این روند در نمودار ۱ نشان داده شده است.<sup>۵</sup> به‌طور کلی بررسی عوامل مؤثر بر رشد نقدینگی نشان‌دهنده مطالبات بالای بخش غیردولتی (رشد ۷۴ درصدی سال ۱۳۸۸ نسبت به ۱۳۸۵) و خالص دارایی‌های خارجی سیستم بانکی (رشد ۷۱ درصدی سال ۱۳۸۸ نسبت به ۱۳۸۵) در رشد نقدینگی است. پایه پولی که از آن به‌عنوان پول پر قدرت یاد می‌شود، حاصل سه

در انتهای سال ۱۳۸۹، حجم سپرده‌های بخش غیردولتی نزد سیستم بانکی تقریباً بالغ بر ۲,۷۲۴ هزار میلیارد ریال است که ۹۲/۴ درصد نقدینگی ۲,۹۴۹ هزار میلیارد ریالی است

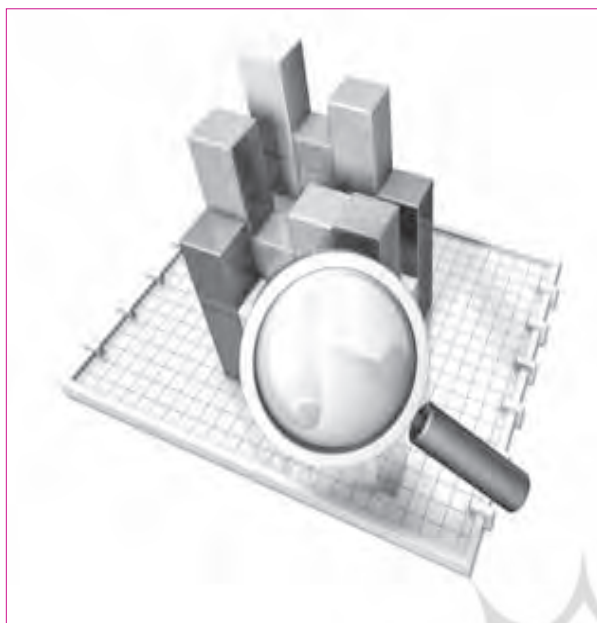
بانک‌ها به‌عنوان واسطه‌های مالی، نقش تعیین‌کننده‌ای در حصول به رشد و توسعه اقتصادی در کشور دارند. طبق تحقیقات انجام‌شده سهم نظام بانکی کشور در تأمین مالی بخش‌های حقیقی اقتصاد به تنهایی حدود ۹۴ درصد است.<sup>۴</sup> توسعه این نظام و افزایش رقابت و کارایی در این زمینه موجب حصول رشد اقتصادی بلندمدت شده و ناکارایی آن موجب توسعه‌نیافتگی کل اقتصاد می‌شود.

در این مقاله سعی بر آن است که با اشاره به طرح تحول بانکی ارائه شده توسط مجلس شورای اسلامی که در ضمیمه آمده است، موضوعات مهمی مانند استقلال بانک مرکزی و اصلاح مقررات سیستم بانکی، ریسک نقدینگی و نسبت سرمایه در بانک‌ها و واقعیت نرخ سود سپرده‌گذاری و نحوه حمایت از سپرده‌گذاران (که در این طرح بدان‌ها توجه چندانی نشده است) مورد بررسی قرار گیرند. بدین ترتیب در نظر گرفتن نکاتی که به تفصیل در ادامه آمده است، می‌تواند در کاهش فشارهای مالی بر سیستم بانکی و افزایش توان آنها برای مشارکت در رشد و توسعه اقتصادی کشور حائز اهمیت باشد.

نمودار ۱- حجم نقدینگی برحسب عوامل مؤثر بر عرضه (ده هزار میلیارد ریال)



منبع: www.cbi.ir



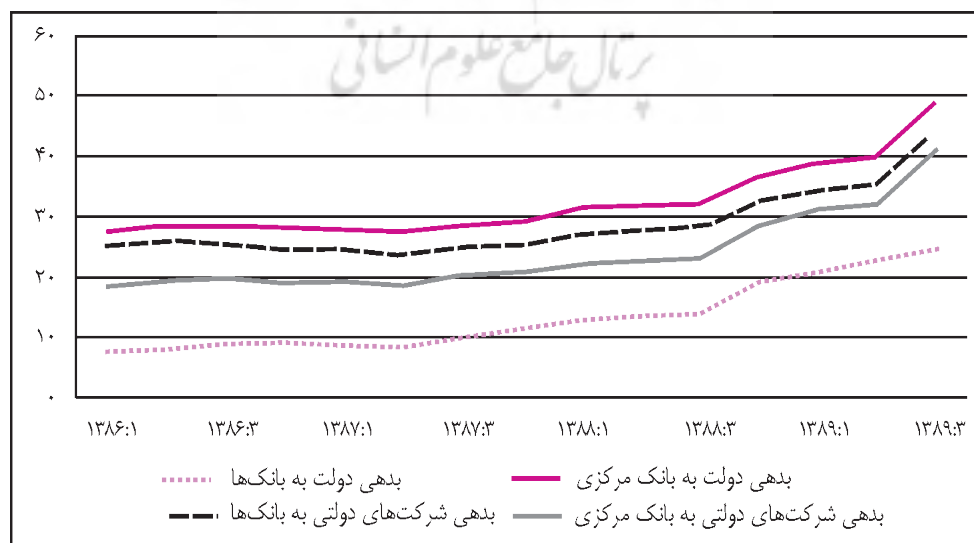
عامل خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و بدهی بخش دولتی به نظام بانکی است. آمارهای رسمی نشان می‌دهند مانده بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در پایان سه ماهه اول سال ۱۳۸۹ با رشد تقریباً ۲۰ درصدی نسبت به اسفند سال قبل مواجه بوده است.<sup>۶</sup> بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، عمدتاً در نتیجه پرداخت تسهیلات بیش از منابع بانکی است، پدیده‌ای که در نتیجه تسهیلات تکلیفی اتفاق می‌افتد.

خالص بدهی بخش دولتی به عنوان یکی از اجزای پایه پولی که در نمودار ۱ نشان داده شده، مقدار منفی است، که این به دلیل افزایش سپرده‌گذاری بخش دولتی در بانک مرکزی بوده است. این افزایش سپرده‌گذاری، ناشی از فروش ارز به بانک مرکزی بوده و باعث افزایش خالص دارایی‌های بانک مرکزی شده است. افزایش بدهی‌های دولت به بانک مرکزی روندی رو به رشد داشته است و در سه ماهه اول سال ۱۳۸۹ با رشد بیش از ۱۲ درصد نسبت به اسفند سال قبل مواجه بوده است. عامل دیگر افزایش پایه پولی، بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به سیستم بانکی است. همان‌طور که در نمودار ۲ نشان داده شده است، در ماه‌های اخیر بدهی شرکت‌های دولتی به بانک‌ها و بانک مرکزی رشد شدیدتری داشته است. بنابراین بدهی این شرکت‌ها در سال گذشته به بانک مرکزی با شیب تندتری افزایش یافته که در افزایش پایه پولی مؤثرتر است.<sup>۷</sup> همچنین نمودار ۲ نشان می‌دهد که فشار دولت بر بانک‌ها در ماه‌های اخیر باعث افزایش بی‌سابقه بدهی

دولت به بانک‌ها شده، چنانچه این بدهی‌ها با افزایش ۲۸,۴ درصدی نسبت به ماه مشابه سال قبل به ۳۳۳,۲۴۷ میلیارد ریال در آذرماه ۱۳۸۹ رسیده است.

در متن طرح تحول بانکی مجلس شورای اسلامی که در ضمیمه آمده است، اشاره‌ای به آسیب‌شناسی سیستم بانکی به لحاظ مقررات‌زدایی نشده است، که این مسأله در نبود یک مجموعه قوانین مدون بانکی قابل توجه است. بنابراین آسیب‌شناسی طرح تحول نظام

نمودار ۲- بدهی دولت به سیستم بانکی (ده هزار میلیارد ریال)



منبع: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی سه ماهه اول ۱۳۸۹، شماره ۶۰

**سه ویژگی عمده بانک‌های کشور طی سال‌های اخیر را می‌توان تقلیل سهم حساب سرمایه در ترازنامه بانک‌ها، ساختار هزینه‌های عملیاتی نسبتاً ناکارآمد و ذخیره‌گیری ناکافی نسبت به وام‌های معوق و سوخت شده برشمرد**

ویژگی عمده بانک‌های کشور طی سال‌های اخیر را می‌توان تقلیل سهم حساب سرمایه در ترازنامه بانک‌ها، ساختار هزینه‌های عملیاتی نسبتاً ناکارآمد و ذخیره‌گیری ناکافی نسبت به وام‌های معوق و سوخت شده برشمرد.

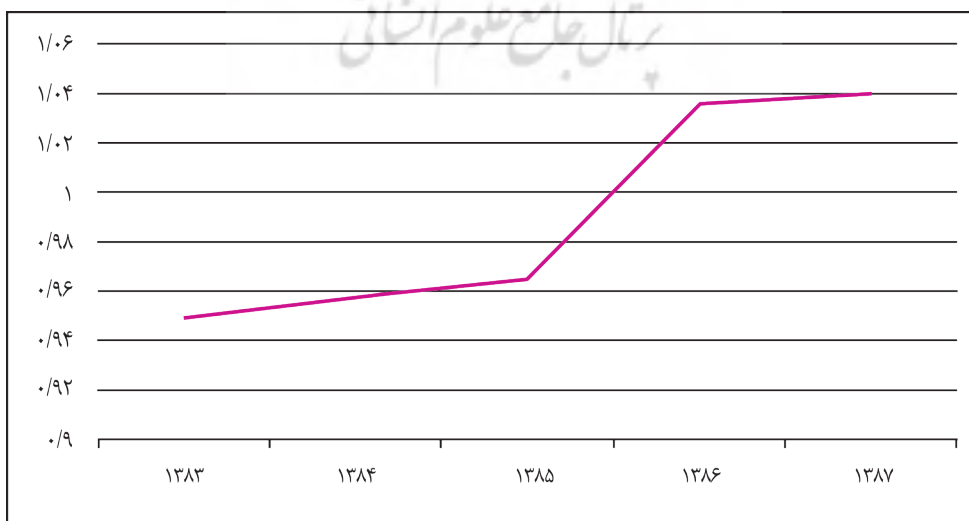
یکی از نسبت‌های مهمی که برای ارزیابی عملکرد اقتصادی بانک‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد، نسبت نقدینگی است. این نسبت‌ها بر روی انواع وام‌ها و سپرده‌ها از نظر کوتاه یا بلندمدت بودن تمرکز می‌کنند. یک نسبت وام به سپرده بالاتر، بیانگر این است که بانک‌ها فشار مالی بیشتری را با وام بیشتر تحمل می‌کنند. دو عامل نرخ سپرده قانونی و حجم سرمایه بانک‌ها بر روی این نسبت‌ها تأثیرگذارند. افزایش نسبت تسهیلات به منابع در بانک‌های دولتی، این نگرانی را به وجود آورده است که بانک‌ها بدون توجه به استانداردهای نظام بانکداری به ارائه تسهیلات پرداخته‌اند. این در حالی است که نسبت استاندارد ارائه تسهیلات به سپرده‌ها در بانک‌ها با توجه به نرخ جاری سپرده قانونی حداکثر ۸۰ درصد است، مابه‌التفاوت رقم سپرده‌ها تا تسهیلات، یا از محل دارایی‌های بانک‌ها تأمین شده یا در قالب خطوط

بانکی را از دو دیدگاه متفاوت می‌توان مورد تأکید قرار داد: تشتت قوانین و مقررات سیستم بانکی و نارسایی‌ها و ناهماهنگی‌های مربوط به اهم قوانین ناظر بر سیستم بانکی.<sup>۸</sup> در این ارتباط بر لزوم تدوین یک قانون جامع بانکی و حذف مقررات زاید به‌عنوان بهترین راه‌حل در طرح تحول بانکی تأکید می‌شود.

## ۲. افزایش ریسک نقدینگی و کاهش نسبت کفایت سرمایه در بانک‌ها

وجود یک نظام بانکی ناکارا در یک کشور در حال توسعه نه تنها باعث بی‌ثباتی مالی، بلکه موجب سرایت این بی‌ثباتی به بخش واقعی اقتصاد می‌گردد. به این دلیل در سال‌های اخیر در جوامع بین‌المللی برای ارزیابی و کیفیت دارایی بانک‌ها معیارهایی ارائه شده که رعایت آن برای کاهش ریسک بانک‌ها و مدیریت مؤثر ترازنامه‌ای در بانک‌ها الزامی است. از جمله ابزارهای مهم برای بررسی وضعیت بانک‌ها نسبت‌های عملکردی و ترازنامه‌ای می‌باشند. محاسبه نسبت‌های فوق به کنترل کیفیت دارایی بانک‌ها و شناسایی ریسک‌ها، تخمین میزان ذخیره‌ها، تخصیص سرمایه و در نهایت ارزیابی کفایت نقدینگی بانک‌ها منجر می‌شود. علاوه بر این افزایش اندازه بانک‌ها موجب بهبود وضعیت درآمدی و سوددهی آنها می‌شود و از طرفی کوچک بودن اندازه بانک‌ها به افزایش ریسک آنها منجر می‌گردد. بررسی‌های موجود از عملکرد مالی بانک‌های تجاری و تخصصی نشان می‌دهد که بانک‌های کشور از نظر مالی در وضعیت ضعیفی قرار دارند. سه

نمودار ۳- نسبت تسهیلات به سپرده



منبع: www.cbi.ir

اعتباری، از بانک مرکزی قرض گرفته شده که این بدهی در نهایت به افزایش نقدینگی منجر خواهد شد. همان‌طور که در نمودار ۳ نشان داده شده است،<sup>۹</sup> وجود تسهیلات تکلیفی و عدم توجه به منابع و مصارف در بانک‌های دولتی باعث شده تا نسبت تسهیلات به سپرده‌ها در کل شبکه بانکی از ۹۴ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۱۰۴ درصد در سال ۱۳۸۷ برسد.

افزایش نسبت فوق منجر به افزایش نااطمینانی و ریسک نقدینگی در بانک‌ها شده که در صورت بروز مشکل نقدینگی می‌تواند ثبات کل سیستم بانکی را تحت تأثیر قرار دهد. با توجه به سرکوب مالی و قرار دادن سقف بر روی نرخ سود سپرده در سال‌های اخیر، بانک‌ها توفیق چندانی در جذب سپرده‌های بلندمدت نداشته‌اند. چنانکه در جدول ۱ نشان داده شده است، نرخ واقعی سود پرداختی به سپرده‌گذاران در انواع سپرده‌های کوتاه‌مدت اکثراً منفی بوده است که این خود یکی از عوامل مؤثر برای ناتوانی بانک‌ها در جذب سپرده‌ها می‌باشد. در مقابل مشکلات فوق که به ناتوانی بانک‌ها از نظر نقدینگی و

در ماه‌های آینده می‌تواند به شدت افزایش پیدا کند. نکته دیگری که در طرح تحول بانک‌ها باید به آن به صورت جدی توجه شود بحث افزایش سرمایه بانک‌ها و نرخ کفایت سرمایه در بانک‌های دولتی است. افزایش سرمایه بانک‌ها در طرح اولیه نمایندگان مجلس که در ضمیمه آمده است، با توجه به میزان دارایی‌های ریسکی بانک‌های دولتی از طریق انتشار اوراق مشارکت، درآمد دولت از مالیات و سهم سود سالانه دولت باید تأمین شود.

سرمایه بانک‌ها همانند سپر دفاعی محکم در برابر شوک‌های اقتصادی و مالی در خصوص جذب زیان‌های احتمالی است. در واقع سرمایه بانک زیان‌های احتمالی را ابتدا متوجه سهامداران بانک نه سپرده‌گذاران می‌کند، ضمن آنکه منابع لازم را جهت ادامه فعالیت بانک تأمین می‌نماید. اهمیت نسبت کفایت سرمایه توسط کمیته نظارت بانکی بال بر اساس دارایی‌های ریسکی تعیین شده است. هرچه نسبت سرمایه جزء اول یا حقوق صاحبان سهام به دارایی‌های موزون به ریسک افزایش یابد نشان می‌دهد که بانک در وضعیت

جدول ۱- نرخ واقعی سود سپرده‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت

سال	نرخ واقعی سپرده‌های کوتاه‌مدت	نرخ واقعی سپرده‌های یک‌ساله	نرخ واقعی سپرده‌های پنج‌ساله
۱۳۸۴	-۳/۴	۲/۶	۴/۶
۱۳۸۵	-۴/۹	-۴/۹	۴/۱
۱۳۸۶	-۱۱/۴	-۶/۴	-۲/۴
۱۳۸۷	-۱۸/۴	-۱۰/۴	۹/۴
۱۳۸۸	-۱/۸	۳/۷	۶/۷
۱۳۸۹	-۴/۸	۳/۲	۶/۷

منبع: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی سه ماهه اول ۱۳۸۹، شماره ۶۰

قدرت پرداخت تسهیلات منجر شده است، باید به نیاز شدید نقدینگی بنگاه‌های تولیدی برای سرمایه در گردش و سرمایه‌گذاری بلندمدت اشاره کرد که به علت هدفمندسازی یارانه‌ها و افزایش هزینه‌های تولید

بهتری از نظر سرمایه قرار دارد. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در سال‌های اخیر با توجه به مقررات بال ۲، یک الزام بین‌المللی محسوب می‌شود و بانک‌ها در سراسر دنیا، برای اینکه اعتبار خود را در سطح بین‌المللی حفظ کنند، ناگزیرند مقررات کفایت سرمایه را رعایت نمایند. نسبت‌های تعیین شده کفایت سرمایه که در مقررات بال یک ۸ / ۱ درصد بود، در بال ۲ به ۱۲ درصد افزایش یافته است.

نسبت حقوق صاحبان سهام به دارایی‌ها با افزایش نسبت مطالبات معوق در بانک و اقلام ریسکی زیرخط ترازنامه در سال‌های اخیر، روند کاهشی داشته، به‌گونه‌ای که این نسبت برای بانک ملی از ۹ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۵/۵ درصد در سال ۱۳۸۸، برای بانک صادرات به کمتر

**سرمایه بانک‌ها همانند سپر دفاعی محکم در برابر شوک‌های اقتصادی و مالی در خصوص جذب زیان‌های احتمالی است. در واقع سرمایه بانک زیان‌های احتمالی را به جای سپرده‌گذاران متوجه سهامداران بانک می‌کند، ضمن آنکه منابع لازم را جهت ادامه فعالیت بانک تأمین می‌نماید**



## طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس با تمرکز کلی بر روی مطالبات معوق و کفایت سرمایه بانکها، از واقعیت استفاده ابزارهای بازار پول و سرمایه و سازوکار اثرگذاری آن در مدیریت اقتصاد کلان مغفول مانده است



پول و سرمایه به‌عنوان دو بازار در سطح اقتصاد کلان و جایگزینی آن با سازوکار تجاری در سطح خرد، مربوط به توزیع سود در قالب عقود مختلف مشارکتی و ویژگی دوم استقرار سازوکاری کاملاً اداری و دستوری بر عملکرد بانکها و قرار دادن سیستم بانکی به‌طور کامل در چارچوب تصمیمات دولت با توجه به اینکه بازار پول و سرمایه نقشی بسیار تعیین‌کننده در اعمال مدیریت در سطح اقتصاد کلان در جهت مقابله با چرخه‌های تجاری و کاستن از نوسانات آن دارند، حذف این دو بازار از یک سو، رفتار سوداگرانه را به بازار محصول منتقل می‌کند که موجب تورمزایی بیشتر می‌شود و از سوی دیگر، بانک مرکزی را در اعمال اصلی‌ترین وظیفه که کنترل تورم است به دلیل در اختیار نداشتن ابزار سیاست پولی ناتوان می‌سازد. لذا می‌توان انتظار داشت که اقتصاد همواره با تورم دو رقمی دست به گریبان بوده و از این طریق نرخ بهره اسمی تحت هر عنوان بالا باشد.

وجود بازارهای فعال پول و سرمایه در کشورهای پیشرفته موجب گردیده تا قدرت کنترل تورم به نحوی مطلوب فراهم شود و از این طریق نرخ‌های بهره اسمی در پایین‌ترین سطح تاریخی خود قرار گیرند. کاهش تاریخی نرخ‌های بهره اسمی مقادیر حقیقی نرخ بهره را تا حد بسیار نازل و نزدیک به صفر قرار داده است. این تفاوت بارز عملکرد، سؤال بسیار مهمی را پیش‌رو قرار می‌دهد که چگونه در سیستمی که به ربوی بودن متهم است، نرخ بهره نزدیک به صفر رسید، در حالی که در کشور ما نه تنها نرخ‌های سود تسهیلات رسمی در سطوحی بسیار بالا قرار دارند، بلکه به دلیل وجود مازاد تقاضا، بازار موازی با نرخ‌های بالاتر نیز فعال است.

بُعد دیگر قانون بانکداری بدون ربا، جایگزین کردن نقش واسطه‌گری مالی با وکالت وجوه است که موجب می‌گردد هزینه‌های سربار بانک افزایش یابد و هزینه‌ها را در قالب کارمزد از مشتریان دریافت دارد. اجرای نقش واسطه‌گری مالی در قالب رقابتی موجب گردیده تا فاصله بین نرخ سود سپرده و نرخ سود تسهیلات در کشورهای دیگر به میزان قابل توجهی کاهش پیدا کند. حال آنکه با هزینه‌های بالای سیستم بانکی به دلیل قابلیت تحمیل به مشتری در قالب حق‌الوکاله، فاصله بین دو نرخ سود سپرده و تسهیلات در کشور ما به میزان غیرقابل قبولی بالا است.

نکته آخر اینکه بانک در قانون بانکداری بدون ربا در نقش وکیل اجباری مشتری و با اختیارات خارج از کنترل موکل خود ظاهر می‌شود. این وکالت در چارچوبی شکل می‌گیرد که در آن مجموع منابع

از ۳ درصد و برای بانک سپه از ۷ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۲/۷ درصد در سال ۱۳۸۸ کاهش یافته است. این در حالی است که میانگین نرخ کفایت سرمایه جزء اصلی<sup>۱۰</sup> در بانک‌های ایران در سال ۱۳۸۳ حدود ۵ درصد ذکر شده است. هدف از افزایش سرمایه بانکها، ایجاد ثبات در فعالیت بانکها و کاهش ریسک ورشکستگی آنها در شرایط بحرانی می‌باشد. بنابراین با توجه به تسهیلات تکلیفی دولت بر سیستم بانکی می‌توان دید که بانک‌های دولتی در چنین شرایطی که بیش از ۷۰ درصد سپرده‌ها و ۸۰ درصد تسهیلات را در اختیار دارند، در سال‌های اخیر با کاهش شدید نرخ کفایت سرمایه و نسبت حقوق صاحبان سهام به دارایی‌ها مواجه شده‌اند که این خود می‌تواند به‌عنوان حالت اضطرار و نیاز مبرم به افزایش سرمایه بانکها به صورت مستقیم و با سرعت بیشتر، نه از طریق درآمد دولت از مالیات و سهم سود سالانه دولت در طرح تحول بانکی مورد توجه قرار گیرد.

اگرچه بانک‌های دولتی می‌توانند از حمایت‌های کافی دولت در مواقع بحران بانکی برخوردار باشند، اما تجربه بحران بانکی در سال ۲۰۰۸-۲۰۰۹ در آمریکا و هجوم مردم به بانکها برای برداشت سپرده‌هایشان نشان داد که عدم توجه به شاخص‌های ریسک نقدینگی و کفایت سرمایه بانکها می‌تواند صدمه‌های جبران‌ناپذیری به ثبات اقتصادی زده، به‌گونه‌ای که بازبایی اقتصاد به حالت قبل از بحران و جلب اعتماد مردم به سیستم بانکی، هزینه‌های گزافی به دولت و سیستم بانکی تحمیل کند.

### ۳. واقعیت نرخ سود و حمایت از سپرده‌گذاران

متن پیشنهادی طرح تحول نمایندگان مجلس شورای اسلامی با توجه و تمرکز کلی بر روی مطالبات معوق و کفایت سرمایه بانکها، از واقعیت استفاده ابزارهای بازار پول و سرمایه و مکانیسم اثرگذاری آن در مدیریت اقتصاد کلان مغفول مانده است. با توجه به کارایی ضعیف سیستم بانکی در سال‌های اخیر می‌توان گفت که قانون بانکداری بدون ربا دارای دو ویژگی کاملاً بارز است: ویژگی اول، حذف بازار

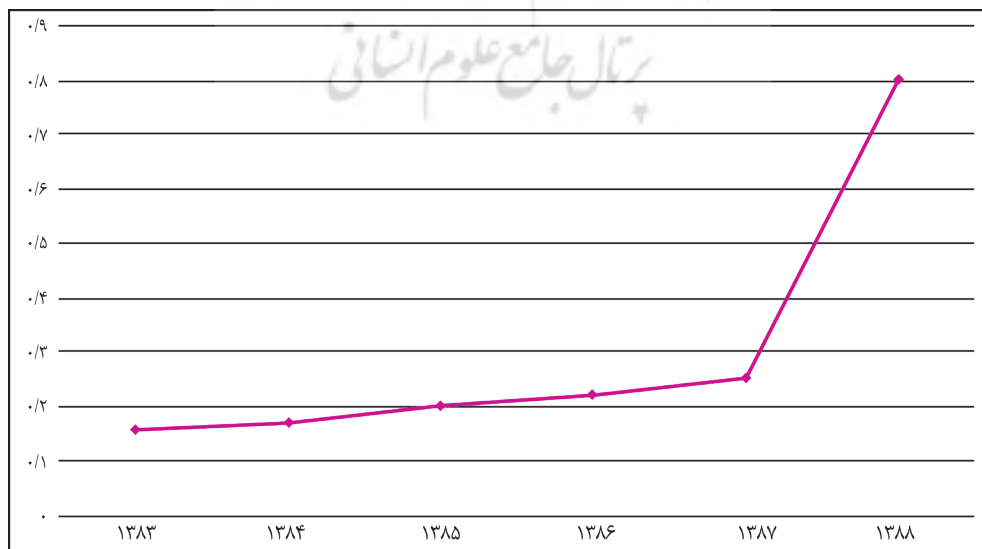
**بانک در قانون بانکداری بدون ربا در نقش وکیل اجباری مشتری و با اختیارات خارج از کنترل موکل خود ظاهر می‌شود. این وکالت در چارچوبی شکل می‌گیرد که در آن مجموع منابع سپرده‌گذاری به‌طور یکجا در نظر گرفته شده و مجموع تسهیلات داده شده به پروژه‌های گوناگون و عملکرد هر یک نیز به‌طور سرجمع منظور می‌شود. بنابراین منطق حاکم بر عقود مشارکتی نیز نقض می‌شود**

کرده‌اند و این نسبت در سال ۱۳۸۶ به بیش از ۶۶ درصد رسیده است.<sup>۱۲</sup> همچنین عقود مشارکتی در این بانک‌ها با ۲۲ درصد افزایش از ۱۳۲,۸۱۵ میلیارد ریال در اسفند ۱۳۸۷ به ۱۶۱,۵۳۹ میلیارد ریال در بهمن ۱۳۸۸ رسیده است.<sup>۱۳</sup> بانک‌های دولتی خصوصی شده هم با سرعت به سمت افزایش سهم تسهیلات خود در این عقود حرکت کرده‌اند. در حال حاضر، سهم تسهیلات برخی از بانک‌های اصل ۴۴ در قالب عقود مشارکتی به بیش از ۳۵ درصد رسیده است.<sup>۱۴</sup> به این ترتیب تولیدکنندگان واقعی نه‌تنها به منابع ارزان قیمت دست نیافته‌اند بلکه ناچارند نیازهای مالی خود را با نرخ‌های بیشتر در قالب عقود مشارکتی تأمین کنند. به این ترتیب هدف تعدیل سود بانک‌ها محقق نشد و می‌توان گفت بانک‌ها به سود بیشتری هم دست یافته‌اند.

سپرده‌گذاری به‌طور یکجا در نظر گرفته شده و مجموع تسهیلات داده شده به پروژه‌های گوناگون و عملکرد هر یک نیز به‌طور سرجمع منظور می‌شود. بنابراین منطق حاکم بر عقود مشارکتی نیز نقض می‌شود.<sup>۱۱</sup> اگرچه هنوز امید نمی‌رود که منظور مقامات پولی از شناورسازی نرخ سود بانکی واگذاری تعیین آن به سازوکار رقابتی بازار پول باشد و توضیحات اعلام شده نیز همین ابهام را در بردارد، اما به نظر می‌رسد توجه به نتایج معکوس سیاست تعیین دستوری نرخ بهره بانکی در سال‌های اخیر، در طرح تحول بانکی ضروری است.

طراحان و مدافعان کاهش دستوری نرخ سود بانکی (بدون توجه به سازوکار کارشناسی آن) به دنبال آن بودند که تولیدکنندگان بتوانند با هزینه‌های پایین به سرمایه‌های مالی دسترسی داشته باشند؛ ضمن اینکه از نگاه آنان سودآوری بانک‌ها هم باید کاهش می‌یافت. گذشت زمان نشان داد که نه تنها نرخ سود واقعی برای تولید کاهش نیافت، بلکه محدودیت دسترسی به منابع مالی هم به مشکلات تولید اضافه شد. از سوی دیگر پرداخت سود سپرده واقعی به عرضه‌کنندگان پول عملاً به دلیل منفی شدن نرخ سود واقعی سپرده‌ها در اکثر مقاطع زمانی منتفی شد، واقعیتی که سودآوری بانک‌ها را بالا برد، اما هزینه تأمین مالی تولید را پایین نیاورد و همچنین از سوی دیگر باعث شد که بانک‌ها با مشارکت در طرح‌ها بیشتر در معرض ریسک قرار گیرند. آمارها نشان می‌دهد در سال ۱۳۸۵ بانک‌های خصوصی بیش از ۴۷ درصد تسهیلات خود را در قالب عقود مشارکتی و مضاربه پرداخت

نمودار ۴- نسبت عقود مشارکتی از کل تسهیلات اعطایی



منبع: www.cbi.ir

## طرح پیشنهادی مجلس به دولت برای اصلاح نظام مالی، پولی و بانکی

ماده ۱- به دولت اجازه داده می‌شود:

الف - در راستای اجرای قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و به منظور کاهش تصدی‌گری قوه مجریه ۲۰ درصد از موجودی صندوق توسعه ملی را با عملیات نظام بانکی کشور برای تأمین مالی طرح‌های بزرگ و پرخطر تخصیص دهد.

تبصره ۱: تأمین مالی این نوع طرح‌ها در اولویت نخست به بانک‌های تخصصی واگذار می‌گردد.

تبصره ۲: در صورتی که بانک‌های خصوصی کشور حاضر به قبول تعهدات لازم در طرح‌های مزبور گردند، دولت می‌تواند عاملیت برخی از طرح‌های مذکور را به بانک‌های یاد شده واگذار نماید.

تبصره ۳: وجوه اداره شده‌ای که به طریق فوق در اختیار بانک‌های دولتی قرار می‌گیرد به تدریج برای افزایش سرمایه آنان منظور می‌گردد.

ب - مبلغ یکصد هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت پنج ساله برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی منتشر کند. میزان افزایش سرمایه هر یک از بانک‌های دولتی توسط مجمع عمومی بانک‌ها تعیین و اصل و سود اوراق مذکور از محل سود خالص سالانه و مالیات بانک‌ها تسویه خواهد شد. تبصره: آیین‌نامه‌های اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ظرف مدت سه ماه از ابلاغ این قانون به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

ماده ۲-

الف - به منظور تأمین رشد اقتصادی و کنترل تورم و بهبود بهره‌وری منابع مالی سیستم بانکی، دولت مکلف است خود به بانک مرکزی و بانک‌ها را طی سال‌های برنامه پنجم با منظور کردن مبالغ بازپرداخت در بودجه‌های سنواتی کاهش دهد.

چگونگی بازپرداخت بدهی‌های مزبور بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ب - به منظور ایجاد ساختار مالی مناسب در بانک‌ها و فراهم آوردن امکان حضور مستمر بانک‌ها در بازارهای مالی بین‌المللی همواره باید استانداردها و الزامات بین‌المللی در مورد نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها در حدی که شورای پول و اعتبار تعیین می‌کند رعایت شود و تا زمانی که نسبت کفایت سرمایه هر یک از بانک‌های دولتی کمتر از حداقل تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار است، همه ساله مبلغی معادل درآمد دولت از محل مالیات و سهم سود دولت در آن بانک پس از واریز به حساب خزانه‌داری کل عیناً از محل اعتباراتی که در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی خواهد شد به صورت تخصیص یافته شده به منظور افزایش سرمایه دولت به حساب آن بانک واریز خواهد شد.

چنانچه این وجوه برای تأمین حداقل فوق کافی نباشد، مابه‌التفاوت از طریق واریز وجوه حاصل از فروش سهام و یا حق تقدم سهام بانک‌ها و یا منظور نمودن اعتبار لازم در بودجه سنواتی دولت تأمین خواهد شد.

تبصره - به منظور تحقق بخشی از اهداف توسعه‌ای کشور در خصوص بانک‌های توسعه‌ای، میزان مطلوب نرخ کفایت سرمایه بر اساس درصدی از هدف توسعه‌ای کشور در آن بخش تعریف می‌شود.

تعیین درصد فوق‌الاشاره بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ج - به منظور اجرای سیاست‌های پولی به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود که با تصویب شورای پول و اعتبار از ابزار اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مشابه در قالب عقود اسلامی استفاده نماید.

ح - به منظور حفظ اعتماد عمومی به نظام بانکی، نظام بیمه سپرده‌ها ایجاد می‌شود، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است تا پایان سال اول برنامه پنجم، اقدامات قانونی لازم را معمول دارد.

ماده ۳- افزایش سرمایه بانک‌های خصوصی بر اساس الزامات کفایت سرمایه صورت می‌پذیرد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است برای تسهیل افزایش سرمایه بانک‌های خصوصی تدابیر لازم را اتخاذ نماید.

ماده ۴- به نظام بانکی کشور اجازه داده می‌شود با رعایت قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید و به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تنوع‌بخشی در چرخه مالی کشور، نسبت به تبدیل اوراق بهادار کردن دارایی‌ها و مطالبات جاری خود و همچنین با انتشار اوراق صکوک نسبت به فروش و بازخرید اموال غیرمنقول برای جذب منابع مالی جدید جهت اعطای اعتبار اقدام نموده و با استفاده از خدمات نهادهای مالی مجاز بخشی از مطالبات و قراردادهای اعتباری و تسهیلاتی خود را به اشخاص حقوقی واجد شرایط واگذار و یا خرید و فروش نماید.

ماده ۵- به منظور جلوگیری از افزایش مطالبات معوق و تسریع در وصول مطالبات بانک‌ها، در صورتی که بدهکار ظرف مهلت مقرر در قراردادهای متضمن رهن و وثیقه، بدهی خود را نپردازد، بانک طلبکار می‌تواند از دفترخانه تنظیم کننده سند، درخواست صدور اجرائیه نماید.



دفترخانه مکلف است حداکثر ظرف یک هفته برای وصول طلب و خسارات و هزینه‌های قانونی اجرائیه صادر و به اداره ثبت ارسال نماید.

چنانچه بدهکار ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ اجرائیه نسبت به پرداخت بدهی خود اقدام ننماید بنا به تقاضای بانک، اداره ثبت پس از انقضای مدت مذکور مال را از طریق حراج به فروش می‌رساند.

حراج باید به میزان کل مبلغ طلب و خسارت و حقوق و عوارض و هزینه‌های قانونی تا روز حراج شروع شود. در صورتی که خریداری نباشد یکبار دیگر حراج تجدید و بهای مال با ارزیابی و پس از قطعیت بهای حراج بر مبنای آن شروع می‌گردد. هرگاه بهای ارزیابی بیش از کل طلب و خسارت و هزینه قانونی تا روز حراج باشد حراج از کل طلب و خسارت و هزینه قانونی تا روز حراج شروع می‌شود و اگر ارزیابی کمتر از کل میزان طلب باشد بانک می‌تواند تا تعیین نتیجه قطعی حراج درخواست بازداشت سایر اموال مدیون را تا میزان باقیمانده طلب بنماید.

در هر حال اگر مال مورد رهن یا وثیقه در حراج بار دوم به فروش نرسد پس از اخذ کلیه حقوق و عوارض و هزینه‌های قانونی مال مزبور به مبلغ شروع حراج به موجب سند رسمی بانک واگذار می‌شود و هرگاه مبلغی از طلب بانک باقی مانده باشد از سایر اموال مدیون تا میزان باقیمانده طلب بانک ارزیابی و پس از قطعیت بهای ارزیابی از طریق حراج به شرح مذکور فوق استیفای طلب بانک خواهد شد.

تبصره ۱- نحوه ابلاغ اجرائیه، بازداشت مازاد مورد رهن، ارزیابی، چگونگی ختم عملیات اجرایی و برگزاری مزایده، اعراض از رهن و سایر موارد از رهن و سایر موارد به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف مدت سه ماه از طرف وزارتخانه‌های دادگستری و امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

تبصره ۲- مفاد این ماده نسبت به اسناد تنظیمی و اجرائیه‌های صادره که قبل از ابلاغ این قانون مختومه نگردیده است نیز جاری است. تبصره ۳- چنانچه بعد از تحقق تملک توسط بانک، رهن یا قائم‌مقام قانونی وی نسبت به مال تملکی کتباً درخواست اقاله نماید، بانک در صورت عدم انتقال آن به غیر موظف است با دریافت کلیه مطالبات خود اعم از اصل و متفرعات و سایر هزینه‌های متعلقه تا تاریخ اقاله، نسبت به اقاله مال مزبور اقدام نماید و در صورتی که تقاضای اقاله واصل نگردیده یا به هر دلیل نشود، بانک مکلف است پس از فروش مال تملک شده از حاصل فروش، مطالبات خود را برداشت نموده و مابقی را به بدهکار مسترد نماید و در صورتی که در دسترس نباشد در صندوق دادگستری تودیع نماید.

در هر حال انجام این فرایند نباید بیش از ۳ سال به طول بینجامد و با انقضای مدت سه سال از تاریخ تملک و در صورتی که مال کماکان در مالکیت بانک باقی باشد، بانک ملزم است مابه‌التفاوت قیمت ملک را به نرخ روز و با جلب نظر کارشناس رسمی دادگستری به ترتیب فوق به بدهکار بپردازد.

ماده ۶- دادستانی کل کشور مکلف است حسب تقاضای بانک طلبکار نسبت به ممنوع‌الخروج نمودن و همچنین محروم نمودن اشخاص حقیقی و مدیران اشخاص حقوقی دارای بدهی معوق نزد آن بانک و ضامین آنها از خدمات بانکی اقدام نمایند. آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت دادگستری تهیه و حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید.

تبصره: در خصوص مدیران شرکت‌های دولتی اجرای مفاد این ماده منوط به هماهنگی و اخذ تأییدیه از بالاترین مقام دستگاه اجرایی که ریاست مجمع عمومی یا شورای عالی آن را عهده‌دار است، می‌باشد.

ماده ۷- مطالبات بانک‌ها از بدهکارانی که پس از اخذ تسهیلات حسب حکم مراجع قانونی ورشکسته اعلام شده و یا می‌شوند، جزء مطالبات ممتاز محسوب گردیده و در بعد از طبقات چهارگانه موضوع ماده ۵۸ قانون اداره امور تصفیه و ورشکستگی منظور می‌گردد.

تبصره: ورشکستگی تسهیلات گیرنده و توقف در محاسبه خسارات نسبت به ورشکسته، تأثیری در احتساب سود وفق قرارداد منعقد از ضامن یا ضامین نخواهد داشت.

ماده ۸- کلیه دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله ادارات ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان بورس اوراق بهادار، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، گمرکات و شهرداری‌ها مکلف به ارائه کلیه اطلاعات مربوط به اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول بدهکاران بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حسب درخواست کتبی آنها ظرف مدت یک هفته از تاریخ استعلام می‌باشد.

ماده ۹- در صورتی که بدهی شخصی به هر یک از بانک‌ها و یا مؤسسات اعتباری مجاز معوق گردد، بانک‌ها و یا مؤسسات اعتباری مجاز مکلف‌اند بنا به تقاضای بانک و یا مؤسسه اعتباری طلبکار، کلیه اطلاعات بدهکار و ضامین وی که نزد آنها موجود می‌باشد را به بانک یا مؤسسه اعتباری مجاز طلبکار اعلام نمایند.

ماده ۱۰- کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی الاثر خواهد بود.

## پی‌نوشت‌ها:

- ۱- بنابر گزارش خلاصه تحولات اقتصادی کشور در سال ۱۳۸۸ تهیه شده توسط بانک مرکزی، نسبت مطالبات غیرجاری به ۱۸/۲ درصد رسیده است.
- ۲- میانگین نرخ کفایت سرمایه در کل سیستم بانکی در حدود ۵/۱ درصد برآورد شده است (مجموعه سخنرانی‌های پژوهشکده پولی و بانکی سال ۱۳۸۶، فتح‌الله تازی).
- ۳- گزارش بانک مرکزی نماگرهای اقتصادی سه ماهه اول سال ۱۳۸۹.
- ۴- مجموعه مقالات پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی شهریور ۱۳۸۳، علیرضا شیرانی. 5- [www.cbi.ir](http://www.cbi.ir)
- ۶- گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی سه ماهه اول ۱۳۸۹ شماره ۶۰.
- ۷- روزنامه دنیای اقتصاد، مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
- ۸- طیف وسیعی از قوانین پولی و بانکی مانند: قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، قانون ملی شدن بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ در مجلس شورای اسلامی بر سیستم بانکی کشور حاکم است.
- ۹- داده‌ها از وب سایت بانک مرکزی به نشانی [www.cbi.ir](http://www.cbi.ir) استخراج شده است.
- 10- Tier 1.
- ۱۱- پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی شهریور ۱۳۸۳، مسعود نیلی.
- ۱۲- گزارش‌های اقتصادی و ترازنامه‌های سال ۱۳۸۶ بانک مرکزی ج.ا.ا.
- ۱۳- گزیده آمارهای اقتصادی بخش پولی و بانکی بهمن ۱۳۸۸ برگرفته از وبسایت رسمی بانک مرکزی، برای آمار سال ۱۳۸۸ استناد به مقاله دکتر کمیجانی ارائه شده در کنفرانس ابزارهای پولی اسلامی مورد مطالعاتی ایران پاکستان و سودان شده است.
- 14- [www.tsd.cbi.ir](http://www.tsd.cbi.ir)

## منابع و مأخذ

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۹). نماگرهای اقتصادی، سه ماهه اول.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۶). گزارش‌های اقتصادی و ترازنامه. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۸). گزارش خلاصه تحولات اقتصادی کشور. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۸). گزیده آمارهای اقتصادی بخش پولی و بانکی. از سایت [www.cbi.ir](http://www.cbi.ir)
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۹). گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی. سه ماهه اول، شماره ۶۰.
- شیرانی، علیرضا. (۱۳۸۳). دو دهه بانکداری اسلامی و چالش‌های ساختاری و اداری نظام بانکی کشور. مجموعه مقالات پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی. تهران: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران.
- نیلی، مسعود. (۱۳۸۳). پیش‌بینی بحران‌های ارزی در اقتصادهای وابسته به منابع نفت - با استفاده از الگوی (KLR). پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی. تهران: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران.