

ضرورت بازتعریف الگوی ایجاد نهادهای جدید در طرح تحول نظام بانکی

دکتر زهرا خوشنود*

۱. مقدمه

بانک‌های تخصصی - توسعه‌ای، بانک‌های اصناف و مؤسسات پولی غیربانکی (شامل صندوق‌های قرض‌الحسنه، لیزینگ‌ها، صرافی‌ها و تعاونی‌های اعتبار) طبقه‌بندی شده‌اند. در کنار این مؤسسات اعتباری، امکان فعالیت کانون مشاوران سرمایه‌گذاری و اعتباری، صندوق ضمانت سپرده و شرکت مدیریت دارایی نیز در نظر گرفته شده است. هرچند در این الگو سعی شده با تعریف مناسب هر یک از اجزای مؤسسات اعتباری از جمله: مالکیت (دولتی - خصوصی، ایرانی - خارجی)، حوزه جغرافیایی فعالیت (ملی، منطقه‌ای، مناطق آزاد)، بعد اندازه فعالیت (خرد، کلان، مختلط^۲) و نحوه تجهیز و تخصیص منابع، تصویر مناسبی از این مؤسسات اعتباری ارائه شود، با این وجود با مطالعه این نسخه از ابعاد نهادی طرح تحول، با شبهات و در برخی موارد سؤالاتی مواجه می‌شویم که یافتن پاسخ مناسبی برای این مسائل می‌تواند گام مؤثری در تنظیم نسخه نهایی این طرح باشد. در متن حاضر این موارد در دو گروه مالکیت و حوزه فعالیت و الگوی تجهیز منابع مورد اشاره قرار می‌گیرند.

۲. مالکیت و حوزه فعالیت

در این الگو رویکرد شفافی در مورد مالکیت دنبال نشده، برای مثال

طرح تحول نظام بانکی به عنوان یکی از محورهای طرح تحول اقتصادی، برطرف‌نمودن برخی از مشکلات موجود در نظام بانکی، از جمله سلطه بانکداری دولتی و غیررقابتی بودن فضای نظام بانکی را مورد توجه قرار داده است. در این راستا جهت اعمال تغییراتی در ساختار بازار پولی و بانکی کشور و پرکردن شکاف‌های موجود در نظام بانکی از منظر فقدان نهادهای مالی تخصصی و متنوع، الگویی پیشنهادی تحت عنوان «تغییر در ساختار بازار پولی و بانکی کشور: ایجاد نهادهای جدید»^۱ به عنوان یکی از هشت محور اصلی طرح تحول نظام بانکی، طراحی گردیده است. در الگوی پیشنهادی سعی شده با معرفی بانک‌ها و نهادهای تخصصی، فعالیت‌های انجام‌شده در نظام بانکی به نحوی شایسته از یکدیگر جدا گردیده و علاوه بر تفکیک عملیات انتفاعی از غیرانتفاعی، سطوح مختلفی از فعالیت در نظام بانکی تعریف شود، به نحوی که برخلاف شرایط فعلی، همه بانک‌ها مجاز به انجام کلیه فعالیت‌های بانکی نباشند.

در الگوی پیشنهادی، مؤسسات اعتباری در قالب بانک‌های عدالت (قرض‌الحسنه)، بانک‌های عمرانی، بانک‌های تجاری،

* استادیار گروه بانکداری، پژوهشکده پولی و بانکی.

طراحی شده در این الگو نیز امکان پوشش سریع نیازهای مالی در بسیاری از صنایع را ندارند. آیا بهتر نیست بانکی تخصصی در زمینه تأمین مالی صنایع با اندازه کوچک و متوسط طراحی شود تا نیاز مالی اصناف فوق در این قالب پوشش داده شود؟

در نسخه ششم این الگو در مورد شرکت مدیریت دارایی^۳، سه روش برای وصول مطالبات غیرجاری مطرح شده است: تبدیل دارایی‌های غیرجاری به دارایی جاری (از طریق تجدید ساختار وام یا استقراض کننده یا هر دو)، واگذاری دارایی‌ها از جمله وثیقه مرتبط از طریق روش‌های مختلف، تبدیل دارایی‌ها به اوراق بهادار. حال در ارتباط با سومین روش وصول مطالبات غیرجاری (تبدیل دارایی‌ها به اوراق بهادار) این سؤال مطرح می‌شود که در اوراق بهادارسازی دارایی‌ها، رتبه اعتباری از اهمیت بالایی برخوردار است و تا دارایی مبنا رتبه بالایی نداشته باشد، اوراق منتشرشده به پشتوانه آن نیز، رتبه بالایی نداشته و بازار مناسبی برای فروش آن نیز وجود نخواهد داشت. حال چگونه شرکت مدیریت دارایی، به پشتوانه دارایی خود که بدهی‌های غیرجاری بانک‌هاست، اوراق بهادار منتشر خواهد کرد؟ اوراق بهاداری که در بازار مشتری خواهند داشت.^۴

۳. الگوی تجهیز منابع

در مورد الگوی تجهیز منابع طراحی شده برای این نهادها نیز سؤالاتی به ذهن خطور می‌کند. برای مثال، در مورد بانک‌های عمرانی، به دلیل فعالیت آنها در زمینه طرح‌های عمرانی، آیا امکان اختصاص وجوه اداره شده به منابع مالی آنها موجود نمی‌باشد؟ چرا این بانک‌ها نمی‌توانند از طریق سپرده پس‌انداز جاری به تجهیز منابع بپردازند؟ همچنین نحوه تجهیز منابع توسط نهادهای جدید با دستورالعمل‌های طراحی شده بانک مرکزی در انتشار گواهی سپرده تطابق ندارد. برای مثال در این دستورالعمل‌ها، بانک‌های تجاری صرفاً به انتشار گواهی سپرده عام مجازند در حالی که در این الگو امکان ارائه گواهی خاص برای بانک‌های تجاری کلان و جامع در نظر گرفته شده است.^۵

از این رو توصیه می‌شود در الگوی تجهیز منابع برای نهادهای جدید طراحی شده، در شرایط فعلی به صورت کلی امکان انتشار اوراق مالی اسلامی در نظر گرفته شود و به این ترتیب امکان انتشار گواهی سپرده و اوراق صکوک برای این نهادها لحاظ شود و پس از تدوین دستورالعمل‌های جدید برای انتشار این اوراق، محدودیت‌هایی برای

در مورد بانک‌های عدالت، به نحوه مالکیت اشاره نشده است؛ در حالی که در مورد بانک‌های عمرانی (کاملاً ایرانی یا ایرانی با مشارکت خارجی) و بانک‌های تجاری (کاملاً ایرانی) به نحوه مالکیت اشاره شده است. این مسأله در مورد مالکیت خصوصی یا دولتی این نوع نهادها نیز برقرار است. برای مثال بانک‌های تجاری و بانک‌های تخصصی می‌توانند خصوصی یا دولتی باشند و در مورد دیگر نهادها از جمله بانک‌های عدالت و شرکت مدیریت دارایی، این مسأله مسکوت مانده است. از این رو پیشنهاد می‌شود در این طرح رویکرد شفافیت در مورد مالکیت این نوع نهادها، از نظر ایرانی و خارجی بودن، و همچنین دولتی یا خصوصی بودن، دنبال شود.

در معرفی هر نهاد، اهدافی تنظیم شده است که تا حدودی حوزه فعالیت آتی آن را به تصویر می‌کشد. برای مثال، در مورد بانک‌های عمرانی اهداف مختلفی مورد توجه قرار گرفته‌اند که در مجموع، کمک به واحدهای تولیدکننده مسکن برای گروه‌های مختلف مردم، کمک به مردم در خرید مسکن، نوسازی محلات فرسوده و بازسازی مناطق آسیب‌دیده از عوامل قهری را تحت پوشش قرار می‌دهند. حال با توجه به اهداف تعیین شده برای بانک‌های عمرانی این سؤال مطرح می‌شود که آیا امکان لحاظ ارائه تسهیلات برای ارائه ودیعه مسکن توسط این بانک‌ها وجود دارد؟ از آنجا که تهیه ودیعه مسکن در سال‌های اخیر برای بسیاری از اقشار جامعه به مشکلی جدی تبدیل شده است، شاید توجه به این مسأله بتواند تا حدودی راهگشای این مشکل در کشور باشد.

در این الگو برای هر گروه از بانک‌های طراحی شده، منطقه خاصی نیز برای فعالیت در نظر گرفته شده است که تا حدودی در تناسب با هدف از فعالیت آن بانک می‌باشد. برای مثال، انواع بانک‌های تخصصی - توسعه‌ای مجاز به فعالیت در حوزه ملی، منطقه‌ای و مناطق آزاد گردیده‌اند. در این الگو بانک‌های تجاری خرد نیز مجاز به فعالیت در سه حوزه فوق می‌باشند. در ارتباط با این بانک‌ها این سؤال مطرح می‌شود که آیا فعالیت این بانک‌ها در مناطق تجاری آزاد توجیه لازم را دارد؟ به نظر می‌رسد در این مناطق بانک‌های تجاری کلان می‌باید فعالیت چشمگیری داشته باشند.

در برخی موارد نیز الگوی طراحی شده کلیه نیازهای مخاطبان را پوشش نمی‌دهد. برای مثال در ارتباط با بانک‌های اصناف، آنجا که بسیاری از اصناف امکان مالی لازم جهت تأسیس بانک صنفی را نداشته و خدمات مالی ارائه شده توسط بانک‌های تخصصی - توسعه‌ای

برطرف گردیده و نسخه نهایی این الگو در راستای پیشبرد اهداف طرح تحول نظام بانکی، به صورت دقیق تدوین گردد.

پی‌نوشت‌ها:

- ۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۹). طرح تحول نظام بانکی: تغییر در ساختار بازار پولی و بانکی کشور، ایجاد نهادهای جدید. اداره مطالعات و مقررات بانکی. نسخه هفتم.
- ۲- در صورت فعالیت بانک در حوزه خرد و کلان و همچنین انجام عملیات بانکداری سرمایه‌گذاری، این بانک به عنوان یک بانک مختلط (Universal Bank) در نظر گرفته خواهد شد.
- ۳- در این الگو منظور از شرکتهای مدیریت دارایی (Asset Management Corporations) شرکتهایی می‌باشد که صرفاً جهت حل مشکل دارایی‌های غیرجاری بانکها توسط دولت‌ها، بانکهای زیان‌ده و یا بخش خصوصی مورد حمایت دولت تشکیل می‌شوند و هدف آنها تبدیل مطالبات غیرجاری به دارایی‌های کارا، از طریق فروش و واگذاری می‌باشد.
- ۴- هر چند در نسخه هفتم الگوی فوق، بحثی در مورد شرکت مدیریت دارایی مطرح نشده است، اما به دلیل امکان استفاده از رویکرد نسخه ششم در ارتباط با این شرکت‌ها در نسخه نهایی این الگو، ضروری است مسأله فوق مورد توجه قرار گیرد.
- ۵- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۹). دستورالعمل نحوه صدور گواهی سپرده مدت‌دار ویژه سرمایه‌گذاری. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. ماده ۱.
- ۶- نهاد ریاست جمهوری. (۱۳۸۸). آیین‌نامه اجرایی نحوه تأسیس و عملیات شعب بانکهای خارجی در ایران. تصویب‌نامه هیأت وزیران. تهران: نهاد ریاست جمهوری. ماده ۱.

منابع و مأخذ

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۹). دستورالعمل نحوه صدور گواهی سپرده مدت‌دار ویژه سرمایه‌گذاری. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۹). طرح تحول نظام بانکی: تغییر در ساختار بازار پولی و بانکی کشور، ایجاد نهادهای جدید. نسخه ششم. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره مطالعات و مقررات بانکی.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۹). طرح تحول نظام بانکی: تغییر در ساختار بازار پولی و بانکی کشور، ایجاد نهادهای جدید. نسخه هفتم. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره مطالعات و مقررات بانکی.

نهاد ریاست جمهوری. (۱۳۸۸). آیین‌نامه اجرایی نحوه تأسیس و عملیات شعب بانکهای خارجی در ایران. تصویب‌نامه هیأت وزیران. تهران: نهاد ریاست جمهوری.

انتشار هر یک از این اوراق در هر یک از این نهادهای جدید منظور شود.

در مورد تجهیز منابع در بانکهای خارجی نیز براساس آیین‌نامه اجرایی نحوه تأسیس و عملیات شعب بانکهای خارجی در ایران، این بانکها مجاز به دریافت هرگونه سپرده از عموم گردیده‌اند، در حالی که در این الگو این بانکها صرفاً از طریق تأمین مالی خارجی و بازار بین بانکی مجاز به تجهیز منابع شده‌اند و این دو گزینه در نظر گرفته شده در تجهیز منابع، منجر به محدودیت فعالیت این نوع بانکها در کشور خواهد شد.

در مورد نحوه تجهیز منابع از طریق شبکه بین بانکی، الگویی به صورت جدول ۱ در نظر گرفته شده است. در ارتباط با این الگو این سؤال مطرح می‌شود که چرا بانک تخصصی - توسعه‌ای نباید به بازار بین بانکی دسترسی داشته باشد؟ در حقیقت بازار بین بانکی جهت دسترسی کلیه اعضای شبکه بانکی به وجوه موجود در این بازار طراحی شده، بنابراین ضروری است تجدید نظری در این الگو و یا الگوی بازار بین بانکی اعمال شود.

۴. جمع‌بندی

نسخه هفتم از الگوی پیشنهادی «تغییر در ساختار بازار پولی و بانکی کشور: ایجاد نهادهای جدید» گام مؤثری در به‌تصویر کشیدن حوزه‌های مختلف ساختاری نهادهای مالی مورد نیاز نظام بانکی کشور برداشته و ساختار متنوعی از بانکهای تخصصی مورد نیاز در کشور را معرفی کرده است. با این وجود، الگوی پیشنهادی با ابهاماتی در ابعاد مالکیتی، حوزه فعالیت و الگوی تخصیص منابع مواجه می‌باشد. از این رو انتظار می‌رود با توجه و پاسخگویی اداره مطالعات و مقررات بانکی که تنظیم این الگو را بر عهده داشته است، شبهات فوق، در صورت وارد بودن،

جدول ۱- الگوی طراحی شده در دسترسی به شبکه بین بانکی

عدم دسترسی به بازار بین بانکی	دسترسی به بازار بین بانکی
- بانک عدالت	- بانک تجاری کلان
- بانک تخصصی - توسعه‌ای	- بانک تجاری جامع
- بانک تجاری خرد	- بانک عمرانی
- بانک اصناف	

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، طرح تحول نظام بانکی، ۱۳۸۹، نسخه هفتم.