

امکان‌سنجی بانکداری بین‌المللی*

ترجمه و گردآوری از: الهام میرتهامی
پژوهشگر پژوهشکده امور اقتصادی



در اقتصادهای توسعه‌یافته، تقریباً هر کسی یک حساب بانکی دارد، به این دلیل که نگهداشتن پول نقد زیر یک تشک، نه امن است و نه راحت. در حال حاضر، بانک‌ها ویژگی اساسی یک زندگی اجتماعی هستند، مثل اتوبوس‌ها، ادارات پست، بیمارستان‌ها و از این قبیل. پول نقد به شکل اسکناس یا سکه، یا در حساب بانکی واریز می‌شود یا در سیستم پرداخت بین بانک‌ها انتقال می‌یابد. تقریباً نحوه عملکرد بیشتر بانک‌ها بدینگونه است که آنها با سپرده‌پذیری از مردم و بخش خصوصی و اعمال نرخ بهره اندک یا نرخ بهره صفر روی این سپرده‌ها، سیستم بانکی‌شان را اداره می‌کنند و سپس همین سپرده‌ها را به وام‌های بلندمدت تبدیل می‌کنند و با اعمال بهره بسیار بالا، آن را به مشتریان عرضه می‌دارند. بانکداری بر مبنای اعتماد است، اما بانک‌ها گاهی اوقات از پول سپرده‌گذاران استفاده ناصحیح می‌کنند، و یا در پرداخت و محاسبه وام‌ها مرتکب اشتباهاتی می‌شوند. مشتریان و سپرده‌گذاران نیز فرصت، تمایل یا توانایی لازم برای نظارت بر بانکشان را ندارند و خوشحال هستند که این وظیفه را به دولت واگذار می‌کنند.

دولت‌ها، همچنین، در زمانی که بانک‌ها با کمبودهای نقدینگی موقت مواجه هستند، با ایجاد امکان دسترسی به "پنجره تنزیل" (Discount Window)^(۱) به آنها کمک می‌کنند تا بتوانند از بانک مرکزی، به عنوان عامل اصلی خلق اعتبارات، پول استقراض کنند. سپرده‌های بانکی نیز به واسطه ترتیبات خاص یا توسط خود دولت مورد حمایت قرار می‌گیرند.

② با کمرنگ شدن نقش نظارتی دولت در سیستم بانکی، امکان ورشکستگی بانک‌ها بیشتر می‌شود یا کمتر؟

یک انتقال در سیستم بانکی محسوب می‌شوند. این روزها، بانک‌ها طیف وسیعی از خدمات مالی را ارائه می‌دهند. برای مثال، آنها مشاوره مالی انجام

سیستم پرداختی در بانک‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، به طوری که ارسال پول از یک حساب بانکی به حساب بانکی دیگر، یا به همان بانک، جزو عملیات مهم بانک‌ها بشمار می‌رود، حتی پرداخت توسط کارت‌های اعتباری یا کارت‌های بدهی یا یک حساب حواله بانکی از طریق تلفن همراه، بخشی از

* The Economist / A Survey of International Banking / May 21, 2005.

سوالاتی که در این زمینه مطرح‌اند، بیشتر روی این نکته تمرکز دارند که آیا شرایط به‌گونه‌ای هست که بتوان به واسطه آن، حمایت از سیستم‌های بانکی را توجیه نمود؟ کیفیت دارایی‌های بانکی به چه اندازه‌ای باید باشد که آنها بتوانند در آینده بدان تکیه کنند (توجه به کفایت و کیفیت سرمایه)؟ اگر کارآمدی سیستم بانکداری حایز اهمیت است، پس چرا رقبا در ارائه خدمات ارزانتر در بازار مالی قصور می‌کنند (رفتار رقابتی بانک‌ها)؟ و در آخر این که، ناظران و کنترل‌کنندگان سیستم‌های بانکی چه کسانی هستند و بایستی چه مواردی را در اولویت قرار دهند؟

انگیزه دولت‌ها در زمینه حمایت از سیستم بانکداری

ظاهراً، دولت‌ها حتی در بیشتر اقتصادهای لیبرال، این احساس را دارند که سیستم‌های بانکداری از چنان اهمیتی برخوردارند که نمی‌توان آنها را به حال خود گذاشت. نقش بانک‌ها در سپرده‌پذیری از مردم و تبدیل آن به وام، منجر به حرکت چرخه اقتصاد می‌شود، اما همین مهم می‌تواند احتمال بروز شوک‌هایی چون ورشکستگی بانکی (Fail) یا وقفه کوتاه‌مدت در سیستم پرداخت را به دنبال آورد.

کشورهای مختلف در زمینه استفاده از سیستم بانکداری به عنوان ابزار سیاست دولت و همچنین، مدت زمان تعیین‌شده برای اطمینان از قوت و استقامت سیستم بانکی‌شان از سوی ناظران، دیدگاه‌های متفاوتی دارند. درواقع، سیستم بانکی کشورها دوسویه است: یک سوی آن بانک‌هایی هستند که به عنوان شاخه‌های دولت تحت‌نظارت و کنترل شدید دولت قرار دارند و از این رو، هرگز به آنها امکان رونق بیش‌ازحد داده نمی‌شود؛ از سوی دیگر، سیستم کمتر نظارت‌شده بانک‌های بخش خصوصی و بدون شبکه ایمنی آشکار است که در آن ورشکستگی‌های بانکی کاملاً معمول می‌باشد.

طی ۲۰ سال گذشته، نقش دولت‌ها در سیستم‌های بانکی، تقریباً در حال محو شدن است، اما همین امر این شک را تقویت می‌کند که آیا با کم‌رنگ شدن نقش نظارتی دولت در سیستم بانکی، امکان ورشکستگی بانک‌ها بیشتر می‌شود یا کمتر؟ اما طی همین دوره، برخی از بانک‌ها رشد بسیار چشمگیری داشته‌اند و در سطوح جهانی بسیار فعال عمل کرده‌اند، به طوری که بروز حتی یک نمونه ناتوانی و قصور در سیستم‌هایشان،

می‌دهند، در زمینه‌های ارزی فعالیت دارند، در اوراق بهادار و اوراق مشتقه معامله می‌کنند و مدیریت سرمایه‌گذاری را از جانب مشتریان به عهده دارند. ناظران (Supervisors) و کنترل‌کنندگان (Regulators) سیستم‌های بانکی نیز به حصول اطمینان از عملکرد صحیح کسب و کارهای بانکی و صحت و سلامت سیستم‌های آنها علاقمند هستند و سعی می‌کنند تا مطابق با مقررات هر کشور، سیستم‌های بانکداری تحت‌نظارتشان را مورد بررسی دقیق قرار دهند. اما نظارت زمانی موثر است که بانک‌ها از تشکیل کارتل‌های حمایت‌گرانه منع و به رقابت با یکدیگر تشویق شوند. درواقع، مقررات ناهموار و عملکرد گروه‌های حمایت‌گر رقابت بین‌المللی را در عرصه بانکداری به تعویق انداخته است. اما در یک کلمه می‌توان گفت که "بایستی بانک‌ها را به گونه‌ای خاص نگریم".

ناظران سیستم بانکی اصولاً علاقمند نیستند که بانک‌ها به مخاطره بیفتند، حال الگوی بانکداری هر چه می‌خواهد باشد، باز یا بسته. آنها به هر حال می‌خواهند به این اطمینان دست یابند که بانک‌ها از کفایت سرمایه لازم برخوردار هستند و می‌توانند در برابر هرگونه ورشکستگی (Fail) و یا ناتوانی در سیستم‌های پرداخت دیون (Default) مقاومت کنند.

نظارت بر بانک‌ها زمانی موثر است که

بانک‌ها از تشکیل کارتل‌های حمایت‌گرانه منع و به رقابت با یکدیگر تشویق شوند.

عرضه فناوری اطلاعات موثر نیز می‌تواند گام مهمی در جهت حصول منافع آتی بشمار آید. در عصر نوین ارتباطات و عرضه فناوری‌های جدید در سیستم‌های بانکداری، اعمال هرگونه محدودیت نظارتی در سیستم‌های بانکی، می‌تواند به قدرت رقابت جهانی خدشه وارد آورد. از سوی دیگر، برخی معتقدند که نظارت دولت و اعمال محدودیت در سیستم‌های بانکی - به عنوان عامل اصلی در حرکت چرخه اقتصاد کشورها، به‌ویژه در اقتصادهای توسعه‌یافته - درواقع، حمایت از این امر در برابر شرایط نامطلوب اقتصادی و بروز بحران‌هاست. به عبارت دیگر، ممکن است شرایطی به‌وجود آید که در آن شرایط، کنترل دولت مفید باشد. برای مثال، حفظ سلامت یک اقتصاد پس از یک بحران بانکی. اما

می‌تواند لطمات شدیدی را به یک یا بیشتر اقتصادهای ملی وارد آورد.

در گزارشی که از سوی گروهی از صاحب‌نظران فدرال رزرو، بانک جهانی و سایر موسسات، در سپتامبر ۲۰۰۳ منتشر شد، به این نکته اشاره شده است که «بسیاری از محدودیت‌های نظارتی، با نتایج نامطلوبی همچون قیمت‌های نامناسب برای مشتریان، دسترسی کمتر به اعتبارات و کاهش ثبات سیستم مالی همراه هستند، در حالی که اعمال محدودیت‌های کمتر الزام‌آور برای مالکیت یا ثبت بانک‌های خارجی، معمولاً برای مشتریان مطلوبتر است و امکان دسترسی بیشتر به اعتبارات را به همراه دارد. از این رو، سیاست‌هایی که رقابت بانکی را محدود می‌کنند - مثل مقررات و موانع برای مشارکت خارجی و کنترل مستقیم دولت روی منابع بانکاری - از سیاست‌های بد بشمار می‌روند و تمامی عملکردهای اقتصادی را زایل می‌سازند.»

واقعاً چه چیزی مانع از آزادسازی سیستم‌های بانکی، رفع محدودیت فروش بانک‌های داخلی به خارجیان و ایجاد زمینه‌های رقابت آزاد در دهکده جهانی می‌شود؟

بانک انگلستان نیز برآورد کرده است که یک بحران بانکی تمام‌عیار، هزینه‌ای معادل تقریباً ۱۶ درصد از تولید ناخالص داخلی را به همراه دارد. در دهه گذشته یا پیشتر از آن، تعداد بسیاری از کشورها با چنین بحران‌های مالی مواجه شده‌اند، برای مثال، سوئد، ترکیه، جمهوری چک، آرژانتین، کره جنوبی، اندونزی و ژاپن. بیشتر آنها بر این نکته توافق دارند که گاهی اوقات جلوگیری از بروز چنین بحران‌هایی بسیار حایز اهمیت است، حتی اگر به قیمت نظارت با حمایت بیش از حد بانک‌ها تمام شود، آنهم در زمانی که بیشتر سیستم‌های بانکی در وادی رقابت جهانی در تکاپو هستند.

واقعیت این است که برخورداری از قدرت حاکمیت مطلق بر روی سیستم بانکی، حتی در زمانی که پول رایج ملی کشور در خطر است، یکی از آخرین راهکارهایی است که یک کشور می‌خواهد از آن صرف‌نظر کند. کشور هند را در نظر بگیرید: سیستم‌های بانکی این کشور تحت نظارت دولت هستند و تعداد

معدودی از بانک‌های خارجی در این کشور فعالیت می‌کنند. دولت در این کشور برای جلوگیری از بروز بحران مالی آسیا (۱۹۹۸-۱۹۹۷) شدیداً هرگونه فروش بانک داخلی به خارجی و یا هرگونه سرمایه‌گذاری خارجی در این کشور را تحت‌کنترل دارد و روند آزادسازی بانک‌ها به کندی صورت می‌پذیرد، به طوری که طبق برآورد بانک جهانی، هزینه قصور در این امر مهم دو درصد از تولید ناخالص داخلی در سال است، در حالی که سرایت یک بحران مالی ممکن است در کل، هزینه‌ای معادل ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را به همراه داشته باشد.

اما در عین حال، ممکن است شرایطی به وجود آید که در آن شرایط، کنترل دولت مفید باشد. ریچارد وارنر، استاد دانشگاه سامپتون بریتانیا در رشته بانکاری بین‌المللی، در این زمینه می‌گوید: «بانک‌ها بعد از بحران، به واسطه کمک دولت نجات خواهند یافت و سرمایه خود را به دست می‌آورند، اما همانطور که انتظار می‌رود، دیگر تمایلی به ریسک‌کردن و وام‌دادن ندارند.»

در کل، می‌توان گفت که دولت‌ها در زمان بروز چنین بحران‌هایی تنها می‌توانند دخالت اولیه داشته باشند و اطمینان دهند که بانک‌ها با استفاده از بانک مرکزی، به عنوان عامل اصلی در خلق اعتبارات، مجدداً می‌توانند به مشتریان وام‌های جدید ارایه دهند. این انگیزه تا حدودی قابل قبول است، اما باید دید که دولت‌ها حقیقتاً در پی چه چیزی هستند؟

از قیاس کامل بپرهیزید

اما خواست خود بانک‌ها چیست: حمایت، یا جدایی و رهاشدن در میدان رقابت جهانی؟ برنامه ارزیابی بخش مالی کشورها توسط صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی برای هر کشوری که خواهان آن باشد، دقیق بوده است، اما این برنامه، هنوز نتوانسته است پارادایم خاصی را برای تمام سیستم‌های بانکی کشورهای مختلف عنوان نماید. کشور آمریکا را که سرآمد اقتصادهای موفق جهان است، در نظر بگیرید: استدلال ناظران جهانی بر این است که تقویت سیستم بانکی این کشور به واسطه تنوع (Diversity) و شکستگی یا انعطاف‌پذیری (Fragmentation) سیستم مالی آن است که از یک سو، امکان رقابت میان نهادهای مالی و ناظران بانکی را فراهم می‌آورد و از سوی دیگر، بانک‌ها را به رقابت

در دهکده جهانی فرامی‌خواند. اما این سیستم نیز دارای نقایصی است. شکنندگی و انعطاف‌پذیری سیستم مالی آمریکا سخت و نامنظم و پرهزینه است و می‌تواند تغییرات شدیدی را همراه آورد. برای مثال، لغو محدودیت‌های ایالتی در سیستم بانکی، منجر به آزادسازی عنان‌گسیخته شعب جدید در مناطق روستایی فلوریدا، نیویورک، تگزاس و بالاتر از همه، در شیکاگو گردید. برخی از این مکان‌ها، در حال حاضر، دارای تعداد بیشماری بانک هستند و این امر نیز به نوبه خود می‌تواند منجر به بروز یک بحران شود و به سایر موسسات مالی کوچک لطمه وارد آورد. اما با تمامی این نقایص و با وجود احتمال بروز چنین پیامدهایی، این روش رقابت آمریکا در دهکده جهانی است: مادامی که خود سیستم مورد تهدید جدی واقع نشده است، نیاستی رقابت را سرکوب کرد.

سایر کشورها مسیر کاملاً متفاوتی را پیش گرفته‌اند و به واسطه کنترل رقابت در میان بانک‌هایشان و محدود کردن دسترسی یا مالکیت اتباع خارجی، سیستم‌های بانکداری و سرمایه‌گذاری خارجی را شدیداً تحت نظارت دارند. کشور هند نمونه‌ای است که می‌توان بدان اشاره نمود: این کشور بین سال‌های ۱۹۶۹ و ۱۹۹۱ بانک‌هایش را ملی کرد، اما روند آزادسازی آنها را به کندی صورت داد، به طوری که تعداد نه بانک خصوصی را خلق کرد تا با بانک‌های دولتی که شمار فزاینده‌ای داشتند، به رقابت بپردازند. در این کشور، هنوز با وجود رواج نگرش آزادسازی و حضور فناوری‌های عصر ارتباطات مثل سیستم‌های کارت اعتباری و یا خودپردازها، مالکیت خارجی شدیداً تحت کنترل است و به نظر می‌رسد که این روند همچنان ادامه یابد. پس از سال ۱۹۹۱، دولت هند سعی کرد تا آرمان و اهداف بازار نوین جهانی را بپذیرد، اما این در حالی بود که بانک مرکزی هنوز روی برخی از روش‌های سنتی پیشین خود اصرار می‌ورزید، به طوری که در حال حاضر، هرگونه سرمایه‌گذاری از سوی بانک‌های خارجی در بانک‌های خصوصی محلی این کشور شدیداً تحت کنترل است و برای این مهم سقفی حدود ۱۰ درصد تعیین شده است. اما ناظران خارج از صحنه اعتقاد دارند که این محدودیت‌ها در حقیقت، لطمات بسیاری را به اقتصاد هند وارد می‌آورد. با وجود این که در حال حاضر، این کشور در عرصه فناوری نوین در سیستم بانکی سرآمد است، اما هنوز مردم روستاهای این کشور از نعمت برق

محروم هستند و فقر و بیکاری در این کشور روبه‌روز در حال افزایش است. صاحب‌نظران در این زمینه به اندونزی اشاره می‌کنند، یعنی کشوری که به رغم بروز بحران بانکداری در سال ۱۹۹۷، هم‌اکنون نرخ رشد بیشتری نسبت به هند دارد.

از سوی دیگر، وضعیت اتحادیه اروپا می‌تواند یک نمونه خوب برای تشریح بانکداری بین‌المللی بشمار آید. هدف اتحادیه اروپا، انسجام بازارهای مالی است، اما تحقق این هدف به واسطه گوناگونی موجود در خود اتحادیه و اعضای اتحادیه، و همچنین، عدم توافق‌های سیاسی پیرامون هدف سیستم‌های بانکداری ملی، به تعویق افتاده است. برای مثال، کشور ایتالیا نسبت به یکی از اصول اتحادیه تحت عنوان جریان آزاد سرمایه در میان کشورهای عضو مقاومت می‌کند، به طوری که حتی همین تعداد انگشت‌شمار بانک‌های خارجی موجود در این کشور هم نسبت به بانک‌های دولتی دارای کمبودهای بسیار عمده‌ای هستند. بانک مرکزی ایتالیا نیز شدیداً بر این عقیده اصرار می‌ورزد که بانک‌های ایتالیا بایستی عمدتاً ایتالیایی باشند. از سوی دیگر، کشور آلمان نیز نمونه دیگری است که در آن بیشتر بانک‌ها متعلق به خود این کشور هستند و فروش بانک‌های داخلی به کشورهای خارجی به سادگی صورت نمی‌پذیرد.

علاوه بر این، ناهماهنگی در سیستم‌های پرداخت در برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا و همچنین، استفاده از روش‌های غیرقانونی، چون اضافه‌برداشت (Overdraft) در بانک‌های انگلستان، نبود یک سیستم جامع و کلی برای تمامی کشورهای عضو و عدم تمایل بانک‌ها به رقابت با بانک‌های دیگر در سراسر جهان (رفتار ضد رقابتی) باعث شده است که هدف پیوند سیستم‌های بانکداری ملی به صورت یک هویت بین‌المللی در آینده‌ای نزدیک غیرممکن به نظر برسد.

اما واقعاً چه چیزی مانع از آزادسازی سیستم‌های بانکی، رفع محدودیت فروش بانک‌های داخلی به کشورهای خارجی و ایجاد زمینه‌های رقابت آزاد در دهکده جهانی می‌شود؟ این سوالی است که شاید بایستی ریشه آن را در انگیزه نهادهای نظارتی و تمایل یا عدم تمایل بانک‌ها نسبت به این امر مهم جستجو کرد. ■

ادامه دارد

زیرنویس

۱- این اصطلاح در واقع، همان بحث تنزیل اوراق و اسناد سیستم بانکی توسط بانک مرکزی را توضیح می‌دهد.

در عصر نوین ارتباطات و عرضه فناوری‌های جدید در سیستم‌های بانکداری، اعمال هرگونه محدودیت نظارتی در سیستم‌های بانکی، می‌تواند به قدرت رقابت جهانی خدشه وارد آورد.



② با کمرنگ شدن نقش نظارتی دولت در سیستم بانکی، امکان ورشکستگی بانک‌ها بیشتر می‌شود یا کمتر؟

پرتال جامع علوم انسانی