

در این سرفصل همچنین می‌خوانید:

۲۱ زنگ خطر "معوکه‌ها"

۲۲ بانک‌ها در حصار

۲۶ امضای مظاهری پشت اسکناس‌ها

۲۶ ۶۴ مانع جدی نظام بانکی



اندر مزار دولت بزرگ

واحد تحقیقات «اقتصاد ایران» مشکلات و چالش‌های نظام بانکداری ایران را بررسی می‌کند.

حذف نقش مهم نرخ سود نبود. پایین بودن نرخ سپرده‌های بانکی در مقایسه با شاخص تورم، از عمده‌ترین ضعف‌های موجود در ارتباط با جذب منابع سپرده‌ای در برخی کشورهای در حال توسعه است. به طوری که تورم از رشدی فراتر از نرخ سود برخوردار بوده و عملاً سود منفی به سپرده‌ها تعلق می‌گیرد. یکی از تأثیرات مهم تغییر نرخ‌های سود بانکی، تغییر در پرتفولیوی دارایی‌های افراد جامعه است؛ زیرا فرد در تصمیم‌گیری برای اشکال نگهداری این سپد دارایی به دو عامل ریسک و بازده توجه دارد. بر این اساس، تعیین نرخ سود بانکی در سطحی بالاتر از نرخ بازدهی سایر اشکال دارایی خصوصاً قیمت کالا، می‌تواند باعث جذب بخش عمده دارایی فرد شود. در ایران گرچه نرخ‌های سود پرداختی به صورت اسمی بالا هستند، اما به واسطه تورم، نرخ‌های سود واقعی کوتاه‌مدت منفی می‌باشند. به همین دلیل، در ایران منابع به سمت نگهداری سکه، طلا و ارز، مسکن و خودرو و سایر کالاهای بادوام جاری شده و نظام بانکی همواره از کمبود منابع طرّنج می‌برد.

دولتی بودن بانک‌ها

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، به موجب لایحه قانونی ملی شدن بانک‌ها، دولت اداره بانک‌ها را به عهده گرفت و به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی، صنعت بانکداری به بخش دولتی واگذار گردید. کارشناسان معتقدند بسیاری از مشکلات نظام بانکی از جمله از دست رفتن انگیزه، ساختار مالی نامناسب، حجم بالای مطالبات معوق، تخصیص غیربهبهینه اعتبارات و عدم تحرک و پویایی، ناشی از دولتی بودن بانک‌ها و اعمال مدیریت دولتی بر نظام بانکی است. برخلاف سهام‌داران بخش خصوصی که انگیزه سودآوری دارند، توجه دولت‌ها به تأمین مالی پروژه‌ها

در دهه‌های اخیر، اصلاح بخش‌های مالی و پولی در بیشتر کشورهای در حال توسعه با هدف کاهش دخالت دولت و افزایش رقابت، مقررات زدایی و کاهش بوروکراسی، موجب تسریع رشد اقتصادی و بهبود شاخص‌های توسعه این کشورها شده است. برعکس، نظام مالی و پولی کشورمان به دلیل ساختار غالب دولتی آن، همچنان ناکارآمد مانده است. بوروکراسی گسترده، خدمات بانکی ناکارآمد، قلت منابع، تسهیلات تکلیفی، بدهی‌های سنگین دولت به بانک مرکزی، مقررات مهم و پیچیده، فقدان نظام ارزیابی مشتری و سیستم نظارتی دقیق، مطالبات معوق و سررسید گذشته و... از جمله مشکلات و چالش‌های نظام بانکی ایران است که هم از رشد و توسعه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کشور جلوگیری کرده و هم مردم و سرمایه‌گذاران را به فکر راه‌های دیگر سرمایه‌گذاری و پس‌انداز انداخته است. در ذیل مهمترین چالش‌های نظام بانکی کشور بررسی شده است.

مشکلات ناشی از جذب منابع بانکی

ایران دارای نظام مالی "پایه بانک" است. تسلط بانک بر بازار مالی نیز از سابقه طولانی و حجم بیشتر فعالیت بانکداری نسبت به سایر مؤسسات مالی ناشی شده است. متأسفانه در ایران قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های بازار مالی شامل بازار پول، و ساختارهای نهادی این بازار به خوبی وضع نشده و همین موضوع مشکلات ناشی از جذب منابع در شبکه بانکی کشور را سبب شده است. امروزه در کشورهای پیشرفته، بانک‌های مرکزی از طریق نرخ بهره و سیاست‌های پولی، بازار پول را کنترل می‌کنند. در ایران پس از اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، نرخ بهره ظاهراً از سیستم بانکی حذف و نرخ‌های سود علی‌الحساب سپرده و تسهیلات، جایگزین آن شد که البته به معنای

و برنامه‌های عمرانی است. بر همین اساس، دولت‌ها معمولاً تکالیفی بر بانک‌ها تحمیل می‌کنند و انتظار آنها از نظام بانکی انجام این تکالیف است، نه سودآوری.

به طور کلی، دولتی بودن ساختار بانک‌ها در ایران باعث شده که آنها به عنوان یک نهاد مالی عظیم یا یک خزانه در اختیار دولت قرار گرفته و کسری بودجه‌ها، مشکلات اقتصادی و بی‌انضباطی‌های مالی دولت را از منابع خود تأمین کنند. در دو دهه اخیر، دولت همواره سعی نموده از طریق تخصیص اعتبارات توسط نظام بانکی و بانک مرکزی، بنگاه‌های ناکارای دولتی را مورد حمایت قرار دهد. واضح است که چنین وضعیتی در کنار توزیع اعتبارات بین بخش‌های غیردولتی و تعیین سقف‌های اعتباری در این بخش، اعطای تسهیلات که مهمترین محل کسب درآمد بانک‌ها محسوب می‌شود را با مشکلات اساسی مواجه می‌سازد. به علاوه، دولتی بودن باعث شده ترکیب نیروی انسانی بانک‌ها کم تخصص و ناکارآمد باشد، چرا که تنها حدود ۲۰ درصد کارکنان بانک‌های دولتی دارای مدرک کارشناسی و بالاتر هستند. در حالی که این نسبت در بانک‌های خصوصی حدود ۷۰ درصد است. این در حالی است که با توجه به تلاش برای غیررئوی شدن بانک‌ها، کارکنان باید توان کارشناسی و ارزیابی پروژه‌ها و اعمال نظارت را داشته باشند. دخالت فاکتورهای سیاسی و غیرعلمی در گزینش مدیران، بدون در نظر گرفتن معیارهای شایسته‌سالاری و بیشتر بر مبنای گرایش‌های سیاسی، از دیگر مشکلات نظام بانکی کشور است. دولتی بودن بانک‌ها را در حد یک کارگزار قرار داده که به دریافت وجوه مربوط به انواع قبض‌ها و پرداخت حقوق کارکنان دولت می‌پردازند و همین نگاه، باعث اتلاف انرژی بانک در کارهای کم‌بازده و کم‌اهمیت می‌شود. از سوی دیگر، تعیین دستوری و پایین نگه داشتن مصنوعی نرخ سود سپرده‌ها بر اساس خواست دولتمردان، بانک‌ها را در تجهیز منابع با مشکل مواجه ساخته و آنها را مجبور به استقراض از بانک مرکزی می‌نماید که نتیجه این امر، ساختار مالی نامناسب، حجم بالای مطالبات معوق و تخصیص غیربهبهینه اعتبارات خواهد بود. همچنین دستوری بودن تعیین نرخ سود در کنار تکلیفی بودن تسهیلات اعطایی و تعیین

سقف‌های اعتباری، نظام بانک‌ها را دچار تبعیض و بی‌عدالتی کرده است.

سیستم انحصاری بانکی

فقدان انگیزه رقابتی در بین بانک‌ها و عدم بکارگیری بانکداری الکترونیک، از دیگر مشکلاتی است که ریشه آن در دولتی بودن نظام بانکی و نتیجه آن، کاهش کارایی بانک‌ها می‌باشد. چنین امری تحرک و پویایی بانک‌ها را در معرض مخاطره جدی قرار داده و انگیزه تلاش، نوآوری و رقابت را به شدت محدود می‌سازد. لازم به ذکر است، نظام بانکی کشورمان بخش قابل توجهی از بازار پول را تشکیل می‌دهد. این بازار از بسیاری جهات به الگوهای غیررقابتی تحلیل بازار شبیه است، چرا که تعداد بنگاه‌ها (بانک‌ها) در این بازار محدود بوده و لذا ساختار بازار به الگوهای رقابت ناقص نزدیک است. در نهایت، به دلیل محدود بودن تعداد بانک‌های تجاری، هر یک از آنها سهم عمده‌ای در منابع و مصارف سیستم بانکی کشور دارند که نسبت به سایر کشورها بی‌سابقه است. همچنین در این ساختار، آزادی ورود و خروج یا تحرک منابع بسیار پایین بوده و محدودیت‌های مختلف وضع شده، تحرک منابع را دشوار ساخته است. البته در سال‌های اخیر از محدودیت مربوط به حضور مؤسسات اعتباری کاسته شده، اما هنوز با شرایط ورود و خروج آسان و بدون هزینه فاصله بسیار دارد. این ویژگی‌ها سبب شده بازار خدمات بانکی کشور به یک "بازار انحصاری" تبدیل گردد. در حقیقت، نظام بانکداری ایران یک سیستم انحصاری بانکی - دولتی با عملکرد شبیه "بانک انحصاری" است که باعث عدم کارایی و زیان‌دهی سیستم بانکی کشور شده است. ادامه این روند، نظام بانکی را از مهم‌ترین وظیفه خود که تجهیز مؤثر و تخصیص بهینه منابع برای تأمین رشد پایدار و بلندمدت، کنترل تورم، تأمین تعادل پولی در اقتصاد و کاهش آسیب‌پذیری نسبت به شوک‌های وارده است، باز می‌دارد.

پیچیدگی مقررات

دولتی بودن بانک‌ها خود باعث بروز مشکل دیگری تحت عنوان پیچیدگی مقررات شده است. از یک سو، دولت مقررات یکسان و مشابهی را بر بانک‌ها اعمال می‌کند و به دلیل محافظه‌کاری و اطمینان از صحت عمل مؤسسات تحت تصدی، این مقررات شکل پیچیده‌ای به خود می‌گیرند، به طوری که در مقام عمل، با انواع و اقسام کنترل‌های مرکزی همراه می‌شوند و در نتیجه، نوعی کندی و محافظه‌کاری بر عملکرد مؤسسات دولتی حاکم می‌شود که نتیجه آن، کاهش کارایی بانک‌ها است.

ساختار مقررات حاکم بر نحوه ارائه تسهیلات نیز زمینه‌ساز دو دسته از مشکلات و معضلات شده است: دسته اول، مشکلاتی که بیشتر منتج از قوانین حاکم بر کلیت نظام بانکی در سطح کلان بوده و عملکرد بانک‌ها را مختل می‌کنند. دسته دوم، مقررات حاکم بر گردش کار داخلی بانک‌ها و شرایط ارائه اعتبار به متقاضیان و مشتریان وام و تسهیلات



است که در سطح خرد مطرح می‌گردند. افزون بر این، بسیاری از تبصره‌ها و لایحه‌های قانونی، هر ساله در قالب بودجه‌های سنواتی به صورت بخشنامه‌های متعدد به نظام بانکی تحمیل می‌شود که به پراکندگی بیشتر این ساختار منجر می‌گردد. همچنین قوانین غیرشفاف و مبهم منجر به بروز ناهنجاری‌هایی همچون برداشت ناصحیح و عدم تشخیص قوانین متضاد در عملکرد نظام بانکی شده است. بین سازمان‌های وضع‌کننده و سازمان‌های اجرایی نیز مرز مشخصی وجود ندارد.

همچنین در مسیر اعطای اعتبارات، مشکلاتی شامل تعدد مدارک، ضوابط مربوط به اخذ وثیقه، تعدد مراجع دریافت مجوز و همچنین زمان‌بر بودن مراحل تکمیل مدارک و ارسال پرونده، طولانی شدن نحوه ارزیابی مدارک و حد نصاب تصویب تسهیلات وجود دارد که ناشی از وجود بوروکراسی گسترده در فرآیند قانونی اعطای اعتبارات است.

رقابت غیرمنصفانه بانک‌های دولتی و خصوصی

در حال حاضر حداکثر ۵ درصد فعالیت‌های سیستم بانکی توسط بخش خصوصی و ۹۵ درصد توسط بانک‌های دولتی صورت می‌گیرد. امید است با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغیه مقام معظم رهبری، سهام بانک‌های تعیین شده دولتی طی سال‌های آتی به بخش خصوصی و اشخاص حقیقی واگذار شود. شاید بهتر باشد بانک‌های تجاری با هدف سوددهی در بخش خصوصی قرار گرفته و بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای با توان دولت و سرمایه‌گذاری آن، به اهداف توسعه‌ای دولت جامه عمل بپوشانند. سالم‌ترین راه واگذاری بانک‌های دولتی، کنال بورس بر اساس قانون جدید بازار سرمایه است، چرا که در این مسیر، بانک‌ها مجبور به شفاف‌سازی صورت‌های مالی و عملکرد خود می‌باشند که یکی از مشکلات موجود در این راه، وجود مطالبات معوق بانک‌های دولتی است. منعکس شدن طلب‌های مالی دولتی در صورت‌های مالی بانک‌ها می‌تواند به عنوان یکی از عوامل مهم عدم تمایل بخش خصوصی برای حضور در این سیستم باشد. برای مقابله با این معضل، بازسازی عملیاتی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی و همچنین کاهش اعطای تسهیلات اجباری بانک‌ها با پشتوانه دولت می‌تواند بستر مناسبی برای تشویق بخش خصوصی برای حضور در این بخش ایجاد کند. به موازات، وجود عوامل تشویقی، کاهش حجم تسهیلات

تکلیفی و همچنین دقت بیشتر در اعطای تسهیلات و درخواست وثیقه محکم‌تر می‌تواند مطالبات معوق بانک‌ها را کاهش دهد.

توصیه‌ها

● کاهش تورم در رساندن آن به سطوح پایین‌تر جهت کاهش نرخ سود بانکی؛ بدین معنی که در یک دوره میان‌مدت، سیاست کنترل تورم و هدف‌گذاری تورمی اتخاذ شده و پس از آماده‌سازی شرایط لازم، به تدریج سمت و سوی سیاست‌ها به سمت کاهش نرخ سود بانکی باشد.

● تقویت ابزارهای نظارتی به نحوی که بانک‌ها در تجهیز عملیات سپرده و وام تحت انضباط و کنترل دربیابند تا منابع و اعتبارات را به صورت بهینه تخصیص دهند.

● ضعف کارایی و فقدان رقابت در نظام بانکی در تفاوت بین سود تسهیلات و سود پرداختی به سپرده‌ها که بانک دریافت می‌کند (Spread) تجلی می‌یابد. بنابراین پیشنهاد می‌شود با افزایش کارایی و بهره‌وری نظام بانکی کشور، زمینه کاهش این مابه‌التفاوت فراهم شود.

● گسترش تعداد بانک‌های خصوصی و افزایش تعداد شعب آنها به منظور جهت‌دهی منابع به سمت بخش‌های مولد

● اتخاذ سیاست‌های تشویقی و حمایتی از جمله کاهش نرخ ذخیره قانونی و تضمین طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی به منظور حذف موانع غیرقیمتی و مسایل ناشی از اخذ وثیقه

● جهت‌دهی منابع مالی به سمت بخش خصوصی و بازپرداخت سریع‌تر بدهی‌های دولت به سیستم بانکی

● بانک مرکزی به عنوان مجری و ناظر سیاست‌های پولی و اعتباری در مقابل انحراف بانک‌ها از اجرای سیاست‌های مصوب شورای پول و اعتبار، واکنش به موقع و مؤثری را از خود نشان دهد.

● بانک‌ها ملزم به ایجاد تنوع در ارایه اعتبارات در قالب عقود مختلف اسلامی و استفاده هرچه بیشتر از عقود مشارکتی شوند.

● به منظور تخصیص کارآیی اعتبارات، سقف‌های توزیعی بر روی اعتبارات به صورت دستوری تعیین نشود.

● اجرای شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی و ایجاد انگیزه تلاش، نوآوری و رقابت

● شفاف‌سازی مقررات و وضع قوانین بر اساس نیاز و انجام تحلیل هزینه-فایده

● راه‌اندازی نظام اطلاعاتی منسجم و کارآمد که بتواند در کوتاهترین زمان و کمترین هزینه، اطلاعات لازم در خصوص اعطای اعتبارات به مشتریان را در اختیار بانک قرار دهد.

چنانچه گفته شد محور اصلی معضلات و مشکلات نظام بانکی کشور، دولتی بودن و مدیریت دولتی حاکم بر آن می‌باشد. آشکار است که مشکلات ذکر شده در نظام بانکی در تمامی بخش‌ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم با دولت در ارتباط می‌باشند. لذا کاهش سهم و دخالت دولت و واگذاری سهام آن به بخش خصوصی، لازمه استقرار یک نظام پولی بانکی رقابتی کارآمد و مبتنی بر اصول مشتری‌مداری و مردم‌سالاری است. ■