

کورس صدیقی

اصلاح نظام بانکی کشور و اصول نظارت بر بانک‌ها

پورس
۱۲

رقابتی کردن فعالیتهای بانکی،
مقررات زدایی و آزادسازی مالی
و عدم دخالت دولت
در تخصیص منابع بانکی و تصمیم‌گیریهایی
واسطه‌های مالی و استقرار
یک نظام نظارتی کارآمد و مقررات احتیاطی لازم
در جهت حصول اطمینان
از سلامت فعالیتهای بانکی
از جمله لوازم و ابزارهای مهم
اصلاح نظام بانکی کشور
است

○ مطالعاتی که در فرآیند تهیه و تدوین برنامه سوم توسعه انجام شده حکایت از آن دارد که ساختار عملیاتی و مالی بانکهای کشور در شرایط کنونی وضعیت مطلوبی ندارد و ناگزیر باید نسبت به بازسازی و اصلاح آن اقدام شود.

طی دو دهه گذشته کاهش پیوسته سهم سرمایه در ترازنامه بانکها، ساختار نسبتاً ناکارآمد هزینه‌های عملیاتی و ذخیره‌گیری ناکافی نسبت به وامهای معوقه و سوخت شده از جمله روندها و گرایشهای حاکم بر فعالیتهای بانکی بوده است. صرف‌نظر از عوامل اقتصادی کلان و فضای نامساعد اقتصادی که بر عملکرد نظام بانکی و ثبات مالی کشور در همه حال تأثیر گذار بوده است، در دو دهه اخیر دو عامل: (الف) ساختار مالکیتی و مدیریتی بانکها و (ب) بکارگیری شیوه‌های مستقیم اداره پولی و اعتبارات هدایت شده تأثیرات نامطلوبی را بر ساختار عملیاتی و مالی و همچنین عملکردهای بانکی به جای گذاشته است. اعمال سیاست سقفهای اعتباری، تسهیلات و اعتبارات دستوری، تکلیفی و ترجیحی، نرخهای اداری سود سپرده و تسهیلات و به طور کلی مداخله سیاسی و دخالتهای دولت در تصمیم‌گیریهایی مربوط به اعطای وامها، نبود نظام انگیزشی مناسب برای رقابت و کسب سود موجبات بی‌توجهی بانکها را به استقرار سازوکارهای کارآمد برای تحلیل و آنالیز خطرهای بازار و خطرهای اعتباری، مدیریت خطر و ضرورت انتخاب ترکیبی متنوع و سالم از دارایی‌های مالی در پرتفوی بانکها فراهم آورده است. و این کاستی همراه با ضعف مدیریتی پاره‌ای بانکها هم به لحاظ شایستگی فنی و تخصصی برای استقرار و اعمال اینگونه سازوکارها و هم به سبب ساختار انگیزشی حاکم بر فعالیتهای بانکی، شرایط ناسالمی را در بخش

این گرایش
نیز در شرایط اعسار
به وجود می‌آید
که بانکها
با پذیرش خطر بیشتر
و اعطای تسهیلات،
وامها و اعتبارات جدید
که عمدتاً
نیز از کیفیت نازلتری
نسبت به گذشته
برخوردارند
عملیات خود را
ادامه داده و
وضعیت نابسامان
ساختار مالی خود را
پنهان سازند

در دو دهه اخیر دو عامل: (الف) ساختار مالکیتی و مدیریتی بانکها و (ب) بکارگیری شیوه‌های مستقیم اداره پولی و اعتبارات هدایت شده تأثیرات نامطلوبی را بر ساختار عملیاتی و مالی و همچنین عملکردهای بانکی به جای گذاشته است

مهمی از بازارهای مالی کشور فراهم آورده است، که تداوم آن به رشد اقتصادی و ثبات مالی کشور لطمه وارد خواهد ساخت.

بر اساس همین اصل در قانون برنامه سوم توسعه پیش‌بینی‌هایی در جهت بازسازی ساختار مالی و رقابتی کردن فعالیتهای بانکی بعمل آمده است که مهمترین موارد آن را می‌توان چنین برشمرد.

۱- در ماده ۹۳ قانون برنامه به دولت اجازه داده شده که به منظور تقویت پایه سرمایه بانکها و افزایش توان حضور بانکهای ایرانی در بانکداری بین‌المللی، حداکثر تا مبلغ پنج هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت ویژه منتشر نماید. اصل و فرع این اوراق مشارکت بر اساس پیش‌بینی‌های این ماده و آیین‌نامه اجرایی آن که اکنون به تصویب هیأت وزیران رسیده است از محل سود بانکها بازپرداخت می‌شود.

در زمینه ضرورت افزایش سرمایه بانکها به چند نکته باید توجه داشت. هر گاه ارزش ویژه یک بانک که برابر است با تفاضل دارایی‌ها و بدهی‌های آن بانک منفی شود آن بانک معسر قلمداد می‌شود، و در این وضعیت خواه آن بانک خصوصی باشد خواه دولتی توصیه می‌شود که از طریق افزایش دارایی یا کاهش بدهی و یا به عبارت دیگر افزایش سرمایه نسبت به بازسازی ساختار مالی بانک اقدام شود. شرایط اعسار قطعاً قدرت پرداخت بانکی را کاهش می‌دهد اما در غیرحالت مراجعه همزمان سپرده‌گذاران برای دریافت و باز پس‌گیری سپرده‌هایشان و بانکها می‌توانند با منابع سپرده‌ای که در اختیار دارند تا مدتی تعهداتشان را ایفا کنند. در عین حال این گرایش نیز در شرایط اعسار به وجود می‌آید که بانکها با پذیرش خطر بیشتر و اعطای تسهیلات، وامها و اعتبارات جدید (یعنی

ایجاد دارایی‌های جدید) که عمدتاً نیز از کیفیت نازلتری نسبت به گذشته برخوردارند (و طبعاً به مطالبات مشکوک‌الوصول بیشتری نیز در آینده منجر می‌شود) عملیات خود را ادامه داده و وضعیت نابسامان ساختار مالی خود را پنهان سازند.

بانکهای دولتی به واسطه ضمانتهایی که صریحاً یا تلویحاً دولت به سپرده‌گذاران عرضه می‌کند از موقعیت برتری از لحاظ تداوم عملیات خود در شرایط اعسار و همچنین پنهان‌سازی نابسامانیهای مالی‌شان برخوردارند. بنابراین تشخیص شرایط اعسار و عواملی که موجبات شکل‌گیری آن را فراهم آورده و رفع و اصلاح این روندها از لحاظ ثبات مالی و ایجاد یک نظام بانکی کارآمد و سالم حایز اهمیت بسیار زیادی است. قدر مسلم آنست که اعسار بانکها متضمن ضرر و زیان و هزینه زیادی است که دو نوع آن از اهمیت بیشتری برخوردار است: (الف) زینانهایی که متوجه سپرده‌گذاران و سایر بستانکاران بانکها می‌شود اما نهایتاً این تعهدات را دولت تقبل می‌کند. (ب) زینانهایی اقتصادی که وجه عمده آن ناکارآمدی در تخصیص اعتبارات از سوی بانکهای معسر است. زینانهایی نوع اخیر اگرچه کاملاً قابل‌اندازه‌گیری نیست اما اهمیت آن از زینانهایی مالی نوع اول به مراتب بیشتر است. مطلب مهم دیگری که به آن باید توجه داشت این نکته است که بهر حال دولت (خواه از محل منابع خزانه و خواه به قیمت کاهش ارزش ویژه بانک مرکزی) باید زینانهایی بانکهای دولتی معسر را تقبل کند. اما نباید انتظار داشت که تبدیل از حالت اعسار به حالت غیراعسار در مورد بانکهای دولتی متضمن تغییر عمده‌ای در رفتار بانکهای دولتی و رفع شرایطی باشد که موجبات نابسامانیهای کنونی را در ساختار عملیاتی و مالی این بانکها فراهم آورده است. بدین ترتیب بازسازی ساختار مالی و افزایش سرمایه بانکها با ملاحظه حد کفایت سرمایه و شرایط بانکهای تجاری. تخصصی کشور از این دیدگاه یک ضرورت است اما این مطلب به تنهایی نمی‌تواند در تغییر رفتار بانکها به طور عمده تأثیر بگذارد. رقابتی کردن فعالیتهای بانکی، مقررات زدایی و آزادسازی مالی و عدم دخالت دولت در تخصیص منابع بانکی و تصمیم‌گیریهای واسطه‌های مالی و استقراری یک نظام نظارتی کارآمد و مقررات احتیاطی لازم در جهت حصول اطمینان از سلامت فعالیتهای بانکی از جمله لوازم و ابزارهای مهم اصلاح نظام بانکی کشور است.

۲- در قانون برنامه سوم به منظور رقابتی کردن فعالیتهای بانکی و گسترش بازارهای مالی در مواد ۹۲ و ۹۸ پیش‌بینی‌های بعمل آمده است که اجرای آن از دیدگاه اصلاح نظام کنونی بانکداری کشور بسیار حایز اهمیت است. در ماده ۹۲ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف شده است که زمینه فعالیت مجاز انواع مؤسسات، سازمانها و واحدهای اعتباری غیربانکی (غیردولتی) را فراهم آورد و نظارت لازم را بر فعالیتهای آنها اعمال کند و از فعالیت مؤسسات غیرمجاز جلوگیری بعمل آورد. بر اساس این ماده شرایط تأسیس و نحوه فعالیت و ترتیب انحلال و ورشکستگی مؤسسات، سازمانها و واحدهای اعتباری غیربانکی (غیردولتی) تابع ضوابط تعیین شده برای مؤسسات اعتباری غیربانکی در قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و عدم فعالیت در اموری که بنا به تشخیص شورای پول و اعتبار اختصاصاً بانکها باید انجام

بانکهای دولتی به واسطه ضمانتهایی که صریحاً یا تلویحاً دولت به سپرده‌گذاران عرضه می‌کند از موقعیت برتری از لحاظ تداوم عملیات خود در شرایط اعسار و همچنین پنهان‌سازی نابسامانیهای مالی‌شان برخوردارند

دهند، خواهد بود. در ماده ۹۸ نیز به دولت اجازه داده شده است که به افراد حقیقی و حقوقی داخلی در بخش غیردولتی مجوز تأسیس و فعالیت بانکی اعطا کند و قانونگذار این مطلب را به داشتن تجربه و دانش لازم برای انجام فعالیتهای بانکی، توان تأمین سرمایه لازم و انجام کار و همچنین نداشتن هرگونه سوء پیشینه اعم از مالی و اخلاقی مشروط کرده است. فعالیتهای بانکهای غیردولتی ضرورتاً در حوزه‌های غیرمالکیتی فعالیتهای بانکداری تعیین شده است. در همین حال در بند ب این ماده این مطلب تصریح شده که ضوابط مربوط به نحوه فعالیت بانکها از قبیل رعایت نسبتهای مالی تعیین شده جهت داشتن ساختار مالی سالم و نوع قراردادها و عقود و فعالیتهای بانکها طبق قوانین پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا خواهد بود.

با ورود بخش غیردولتی به عرصه فعالیتهای اعتباری غیربانکی و همچنین فعالیتهای بانکی کشور طبعاً امر نظارت بر امور بانکها و اعمال مقررات احتیاطی به شکل حرفه‌ای و به مفهوم بررسی خطرهای اعتباری، طبقه‌بندی وام‌ها، استاندارد کردن حسابها، تحلیل ذخایر وامهای سوخت شده و مطالبات مشکوک‌الوصول، نقدبندی بانکها، حد کفایت سرمایه و نظایر آن در آینده طبعاً از اهمیت بسیار بیشتری برخوردار خواهد بود و این مطلب تکالیف جدیدی را برای دولت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از دیدگاه نهاد آرای و نهادسازی در حوزه نظارت بر بانکها مطرح می‌سازد. در واقع استقرار نهادها و سازوکارهای نظارتی و احتیاطی مناسب از شرایط اصلی موفقیت سیاست آزادسازی مالی و رقابتی کردن فعالیتهای بانکداری و ثبات مالی کشور است که خطوط اصلی آن در برنامه سوم توسعه طراحی شده است. ●