



نگرش جامع و جامعیت نگرش در طرح تحول نظام بانکی



دکتر مهرداد سپه‌وند*



مقدمه

می‌شود. از آنجا که در این بررسی تأکید بر وجوه عمده مربوط به اصلاح نظام مالی به‌طور اعم و نظام بانکی به‌طور اخص بر اساس تجارب دیگر کشورهاست، به همین دلیل، مباحث، تنها بر حوزه‌های

این گزارش به مفهوم تحول و اصلاح نظام بانکی پرداخته و ابعاد آن را تشریح می‌نماید. علاوه بر آن در این بررسی با تکیه بر ارتباط بین این ابعاد، بر لزوم جامعیت در نگرش به طرح تحول و تدوین آن استدلال

* معاون پژوهشی مؤسسه عالی آموزش بانکداری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

ترتیب تحول در این بخش می‌بایست برای هر اقتصاد تغییر عمده و پدیده‌های باشد. در این بخش سه بازار عمده وجود دارد: بازار پول، بازار سرمایه و بازار بیمه که از این میان بازار پول در زیربخش پول و بانک جای دارد. در زیر بخش پولی و بانکی نهادهای واسطه‌گری مالی مانند بانک‌ها قرار گرفته‌اند که با سازوکارها و ابزارهای موجود در این حوزه نظام بانکی را می‌سازند. همچنین بانک‌ها عهده‌دار سازوکارها و ابزارهای پرداخت هستند که با یکدیگر نظام پرداخت را شکل می‌دهند. از آنجاکه قریب به اتفاق تراکنش‌ها از کانال نظام پرداخت در داخل شبکه بانکی می‌گذرند، به نظر می‌رسد تشبیه آن به شبکه اعصاب در یک بدن (در کنار حضور مغز در این بخش) کاملاً قابل درک باشد. حال که به کمک توضیح و تشبیه به تعریف نظام بانکی همت نمودیم، لازم است منظور خود را از تحول در این زیربخش نیز روشن سازیم. منظور از «تحول» مجموعه‌ای از تغییرات است که اهداف و جهت‌گیری‌های بلندمدتی را دنبال می‌نمایند. به عبارت دیگر از «تحول» در ابعاد یک زیربخش انتظار می‌رود که به‌عنوان نوعی برنامه‌ریزی استراتژیک، چند مؤلفه مشخص داشته باشد: نخست چشم‌انداز^۵ که به وضعیت مطلوب نهایی که یک بخش یا یک مجموعه می‌خواهد به آن نائل آید اشاره می‌کند. استقرار در وضعیت مطلوب که هدف نهایی است ممکن است مستلزم گذر از مراحل و وضعیت‌های میانی و مقدماتی باشد که با تعیین چشم‌انداز، تعریف آنها به‌طور نظام‌مند میسر می‌شود.

پس از تهیه سلسله مراتبی از اهداف که مجموعه‌ای از اهداف نهایی، میانی و مقدماتی، به‌دنبال تعیین چشم‌انداز مطلوب است، قدم دوم در تدوین برنامه راهبردی انجام یک تحلیل سوات^۶ می‌باشد. تحلیل سوات برای ارزیابی مزیت‌ها،^۷ کاستی‌ها،^۸ فرصت‌ها^۹ و تهدیدهای^{۱۰} بخش مورد بررسی انجام می‌شود. به کمک این تحلیل می‌توان عوامل داخلی و خارجی‌ای که ما را در راستای رسیدن به اهداف یاری می‌دهند یا مانع می‌شوند شناسایی نمود.^{۱۱} ممکن است بررسی عوامل مؤثر منجر به آن شود که برخی اهداف به دلیل غیر قابل دسترس بودن کنار گذاشته شوند. در حالی که در تحلیل سوات بررسی مزیت‌ها و کاستی‌ها، متوجه عوامل درونی است. برای درک و شناسایی فرصت‌ها و چالش‌ها می‌بایست به عوامل خارج حوزه بخش مورد نظر پرداخت. به این منظور به‌عنوان بخشی از تحلیل سوات و مکمل آن از تحلیل پست^{۱۲} استفاده می‌شود که در آن تحلیل عوامل اقتصادی،^{۱۳} اجتماعی^{۱۴} و تکنولوژیک^{۱۵} انجام می‌گیرد. با توجه به اهمیت چارچوب‌های حقوقی و مقرراتی در

دو اقدام مهم در هسته برنامه‌های تحول قرار داده می‌شود. نخست، ساختن یک بنیاد مستحکم و نهادهای قوی برای عملکرد بازارهای مالی و دوم توسعه ساختار نظارتی که بتواند به‌خوبی مجموعه نظام بانکی را حمایت و محافظت کند

مقررات‌زدایی و آزادسازی و همچنین تقویت نظارت احتیاطی متمرکز است که در اغلب این برنامه‌ها مشترک می‌باشد. در این مطالعه برخی جوانب بسیار مهم مانند ملاحظات ارزشی، که در مورد کشور ما از اعتبار و اهمیت بالایی برخوردار است، مورد بررسی قرار نگرفته است. این ملاحظات که اساساً مربوط به حوزه بانکداری اسلامی است، باید در کنار حوزه‌های فوق، جزء غیر قابل انکار هر طرح تحول نظام بانکی در کشور ما باشد. شواهد نشان می‌دهد نگرانی در مورد غفلت این حوزه وجود ندارد. با این حال امیدواریم در مجالی دیگر به تفصیل به این حوزه و ارتباط آن با سایر حوزه‌های طرح تحول بپردازیم.

یکی از پیامدهای مهم بحران‌های مالی و بانکی راه‌افتادن نهضت بازنگری سیاست‌ها و مقررات نظارتی است. به عنوان مثال بعد از بحران‌های مالی دهه ۱۹۹۰، نظام مالی بین‌الملل شاهد راه‌اندازی برنامه مشترک بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تحت عنوان برنامه ارزیابی بخش مالی^۱ بوده است. ملاحظه می‌شود همراه با این برنامه، کشورهای مختلف به تدوین برنامه‌های جامع اصلاح و تحول نظام مالی^۲ یا طرح اصلاح نظام مالی^۳ اقدام می‌کنند. هدف از این برنامه‌ها حصول به یک نظام مالی است که تخصیص مناسب و کارآمد منابع و ریسک را با افزایش فرصت‌های سرمایه‌گذاری و دسترسی به منابع اعتبار در عین شفافیت اطلاعات و کنترل ریسک در پی داشته باشد. برای این منظور دو اقدام مهم در هسته برنامه‌های تحول قرار داده می‌شود. نخست، ساختن یک بنیاد مستحکم و نهادهای قوی برای عملکرد بازارهای مالی و دوم توسعه ساختار نظارتی که بتواند به‌خوبی مجموعه نظام بانکی را حمایت و حفاظت کند. در این بررسی سعی خواهد شد ابعاد مختلف این دو سیاست و ارتباط آنها با هم تشریح گردد.

برنامه تحول و فرآیند تدوین آن

زیربخش پولی و بانکی در بخش مالی قرار دارد، بخشی که به ادعای برخی صاحب‌نظران به‌عنوان «مغز اقتصاد»^۴ لقب گرفته است. به این

اجزا و آنچه در اغلب برنامه‌های تحول نظام بانکی معمول می‌باشند، مقررات‌زدایی و آزادسازی در کنار بحث تقویت سیستم نظارت احتیاطی است.

منظور از مقررات‌زدایی و آزادسازی نظام بانکی آن است که تصمیم‌گیری در این زمینه که پرداخت اعتبارات در چه نرخ و به سمت چه کسانی انجام گیرد از اختیار بوروکرات‌ها و سیاستمداران خارج شود و به بازار و عاملان خصوصی واگذار شود. تقویت سیستم نظارت احتیاطی نیز به این منظور انجام می‌گیرد که رفتار عاملان خصوصی چنان هدایت شود که تصمیمات آنها در تقابل با منافع جامعه قرار نگیرد.^{۱۷}

در اغلب موارد، این اقدامات، بازسازی و مهندسی دوباره نهادهای مالی را می‌طلبد. اما آنچه در یک نظام ایدئولوژیک و ارزش‌مدار هدف می‌باشد، محدود به تأمین منافع جامعه نیست. انطباق و هماهنگی با ارزش‌های اسلامی، برای کشوری که ادعای پیروی کامل از بانکداری اسلامی را دارد، ویژگی متمایزی است که می‌بایست توفیق در سایر عرصه‌ها را تنها در سایه حفظ این ارزش‌ها، ارزیابی کرد. حال به تعریف دقیق‌تر هر یک از عناصر و اجزای طرح تحول نظام بانکی پرداخته و سپس بر مسأله جامعیت طرح با تأکید بر ارتباط بین این اجزا متمرکز می‌شویم.

آزادسازی و مقررات‌زدایی آنچنان که از تعریف ویلیامسون و ماهار^{۱۸} (۱۹۹۸) استنباط می‌شود شامل اقدامات زیر می‌باشد:

- برچیدن هدایت دستوری اعتبارات
- مقررات‌زدایی از نرخ‌ها
- تسهیل ورود و خروج به صنعت
- استقلال و اختیار بیشتر بانک‌ها بر مقررات کسب‌وکار خود
- خصوصی‌سازی
- همگرایی با نظام مالی بین‌الملل و اجازه رقابت خارجی.

تسهیل ورود و خروج و واگذاری تصمیم‌گیری درباره اینکه پرداخت تسهیلات در چه نرخ و به چه کسانی صورت گیرد، مجموعاً تحت عنوان مقررات‌زدایی شناخته می‌شود. مقررات‌زدایی در کنار خصوصی‌سازی محتوی و شایبیت تحولات نظام بانکی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بوده است. لذا اگر چه به تعبیری همه موارد بالا می‌توانند به‌عنوان مراحل و عناصر آزادسازی به‌شمار آیند، اما آنچه بیشتر مصطلح است، اطلاق این مفهوم آزادسازی به اجازه

برنامه‌ریزی راهبردی و همچنین امکان تعدیل و تغییر آنها، بهتر است در این عرصه از روش‌های تحلیلی گسترده‌تر، که مسائل حقوقی یا جمعیت‌شناسی^{۱۶} را نیز شامل شود، استفاده کرد.

قدم سوم در راه تدوین یک برنامه راهبردی مانند طرح تحول، فرموله کردن اقدامات و سیاست‌هایی است که باید برای رسیدن به اهداف در پیش گرفته شوند. باید توجه داشت که همه سیاست‌ها و پیشنهادهای از یک گونه نیستند. برخی از این سیاست‌ها چالشی و برخی غیرچالشی می‌باشند. در مورد سیاست‌های غیرچالشی، اجماع و توافق بر توصیه‌های پیشنهادی وجود دارد و تنها ممکن است گستره دامنه آن اقدامات و سرعت و آهنگ پیشرفت در تدوین طرح آورده شود و مورد تأکید قرار گیرد. حال آنکه در سیاست‌های چالشی، اجماع بین تصمیم‌سازان حاصل نیست و گزینه‌های متفاوتی وجود دارند که می‌بایست بررسی شوند و از آن میان، یکی برگزیده شود.

در زمینه طرح تحول نظام بانکی می‌توان از «توسعه سیستم اطلاعات جامع مشتریان» به‌عنوان یک سیاست غیرچالشی و از جدایی نظارت شرعی از نظارت بر سلامت فنی در برابر ادغام این دو به‌عنوان یک سیاست چالشی نام برد. در زمینه موضوعات چالشی لازم است ضمن نیم‌نگاهی به تجارب دیگر کشورها، به‌طور مشخص، دلایل موافق و یا مخالف هر گزینه را دسته‌بندی کرد. سپس براساس تجارب موجود و دلایل ارائه‌شده، به یک توصیه خاص سیاستی رهنمون شد. پیروی از این روش، هم اطمینان لازم را از جهت در نظر گرفتن همه نظرها و تجارب برای هر توصیه سیاستی فراهم می‌آورد و هم کمک خواهد کرد تا طرح ارائه‌شده بتواند در ایفای نقش خود به‌عنوان یک میثاق مشترک برای فعالان و دست‌اندرکاران موفق عمل کند. آنچه گفته شد، عمدتاً ناظر بر نحوه تدوین طرح تحول می‌باشد. حال به معرفی مهم‌ترین محورها و حوزه‌های طرح تحول می‌پردازیم.

مقررات‌زدایی و آزادسازی

تحول نظام بانکی یا آنچه بیشتر به آن پرداخته شده است اصلاح نظام مالی شامل اجزایی است که به‌وسیله آنها بازشناخته می‌شود. مهم‌ترین

منظور از مقررات‌زدایی و آزادسازی نظام بانکی آن است که تصمیم‌گیری در این زمینه که پرداخت اعتبارات در چه نرخ و به سمت چه کسانی انجام گیرد، از اختیار بوروکرات‌ها و سیاستمداران خارج شود و به بازار و عاملان خصوصی واگذار شود

تسهیل ورود و خروج و واگذاری تصمیم‌گیری درباره اینکه پرداخت تسهیلات در چه نرخ و به چه کسانی صورت گیرد، مجموعاً تحت عنوان مقررات‌زدایی شناخته می‌شود

هر مشتری نرخ‌گذاری خواهد کرد. اما با دخالت دولت نمی‌توان این تنوع در تصمیم‌گیری‌ها را انتظار داشت و معمولاً آنچه از بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها حاصل می‌شود، تحمیل نرخ یکسان برای همه متقاضیان علی‌رغم تنوع آنهاست. بدیهی است در چنین شرایطی و با نرخ‌های دستوری، بانک‌ها، به دنبال بهترین ترکیب بازده و سود نخواهند رفت و تنها به کم‌خطرترین پروژه‌ها اقبال نشان خواهند داد. این امر طبیعتاً نمی‌تواند رشد اقتصادی را به دنبال داشته باشد و لذا ارتباط معکوس بین سرکوب مالی و رشد اقتصادی (علی‌رغم آنکه دستاویز مداخله‌جویی و حضور دولت‌ها با هدف تقویت رشد اقتصادی است) از همین علت ناشی می‌شود.

با این حال باید توجه داشت که نمی‌توان به‌طور مطلق جهت‌دهی اعتبارات را امری مذموم دانست. به‌عنوان مثال حرکت اعتبارات به سمت بورس‌بازی در بخش مسکن می‌تواند به عدم ثبات مالی و خطرات جدی برای کل سیستم مالی منجر شود و در مقابل، هدایت اعتبارات به بخش کشاورزی ممکن است از بعد کلان کاملاً توجیه‌پذیر باشد. اما دو نکته مهم در این زمینه وجود دارد: نخست اینکه این اعتبارات می‌بایست در سطح بخشی تخصیص یابد و نه به سازمان یا نهاد خاص؛ زیرا در صورت تخصیص به یک نهاد خاص، بانک‌ها در عمل، قدرت و اختیار رعایت ضوابط حرفه‌ای را از دست می‌دهند. دوم اینکه هدایت اعتبار می‌بایست با حداقل خدشه بر عملکرد بازار صورت گیرد. پس به جای تحمیل نرخ سود مثلاً ۷ درصدی برای کل تسهیلات اعطایی در بخش کشاورزی، ترجیح بر آن است که دولت یارانه ۵ درصدی را برای تسهیلات در آن بخش تضمین نماید.

آزادسازی نرخ سود سپرده‌های پس‌انداز در غیاب مدیریت دوراندیش و حاکمیت شرکتی می‌تواند برخی بانک‌ها را وسوسه کند تا به طمع منافع کوتاه‌مدت وارد یک رقابت ناسالم گردند. این وظیفه بخش نظارت است که بین منافع سپرده‌گذاران و رفتار ماجراجویانه توازن برقرار کند. یک قاعده ساده که می‌توان در این زمینه در نظر داشت آن است که افزایش نرخ سپرده‌ها، چنانچه از حد نرخ‌های اوراق بهادار دولتی بدون ریسک در بازار ثانویه این اوراق تجاوز نماید، قابل

ورود بانک‌های خارجی و بازکردن حساب سرمایه بر روی تبادلات برون‌مرزی است. دلیل تاریخی این امر می‌تواند آن باشد که با شروع دهه دوم قرن اخیر، مباحث و مسائل مربوط به دخالت دستوری دولت و مالکیت دولتی بر بانک‌ها عملاً موضوعیت خود را از دست داده و کنار رفته‌اند. لذا آنچه از بحث آزادسازی به‌جا مانده، مسأله نفوذ بانک‌های خارجی و همگرایی در بازارهای بین‌المللی است.

در فهرست اقدامات فوق، دو اقدام نخست در راستای واگذاری نقش واسطه‌گری بین پس‌اندازکنندگان و سرمایه‌گذاران از دولت به بازار می‌باشد. این امر می‌تواند دو نتیجه دربرداشته باشد. آزادسازی نرخ در شرایطی که نظام بانکی شاهد سرکوب مالی^{۱۹} بوده است افزایش نرخ‌ها را در پی خواهد داشت. با افزایش نرخ‌ها انتظار می‌رود تمایل به پس‌انداز افزایش یافته و این امر به تقویت رشد اقتصادی کمک کند. چون شواهد تجربی گواه حساسیت پایین پس‌انداز به نرخ سود سپرده‌ها است، نباید انتظار زیادی از این جهت داشت. با این حال در این امر که افزایش نرخ سپرده‌ها باعث هدایت بیشتر پس‌اندازها به داخل سیستم بانکی خواهد شد، تردیدی نیست. لذا اگر چه سطح کلی پس‌انداز تغییر نیابد، اما با توجه به هدایت آن به داخل سیستم بانکی سیالیت آن بیشتر خواهد شد. پس طبیعی است انتظار رود با افزایش نرخ، عمق مالی بهبود یابد. نکته قابل توجه آن است که افزایش نرخ سپرده‌ها افزایش عواید سپرده‌گذاران را به دنبال داشته و از آنجا که به‌طور معمول، تسهیلات‌بگیران از سپرده‌گذاران ثروتمندتر هستند، لذا اقدامی در جهت عدالت اجتماعی خواهد بود.

وظیفه‌ای که واسطه‌گری مالی برعهده دارد انتخاب تسهیلات‌بگیران از میان خیل متقاضیان تسهیلات می‌باشد. در سایه سرکوب مالی تخصیص تسهیلات معمولاً با توصیه و یا تبصره انجام می‌شود؛ حال آنکه در نظام بازار، بانک‌ها عهده‌دار امر تخصیص هستند. می‌توان انتظار داشت که این امر به تخصیص کارتر اعتبارات منجر شود زیرا در این صورت بانک‌هایی که اطلاعات روشنی از اعتبار متقاضیان دارند، فارغ از تصمیمات سیاسی و غیرفنی و براساس ارزیابی حرفه‌ای و ریسک و بازده متقاضیان به آنها تسهیلات خواهند داد.

در نظام بازار، تخصیص اعتبار نه به مشتریان با بالاترین بازده، که معمولاً پرمخاطره‌ترین مشتریان هستند، انجام می‌گیرد و نه به آنها که حداقل ریسک را دارند، زیرا بدون تحمل ریسک، رسیدن به یک بازده معقول میسر نیست. پس هر بانک براساس سیاست‌های خود در مورد ترکیب ریسک و بازده مورد انتظار برای پورتفوی خود، برای



نکته قابل توجه آن است که افزایش نرخ سپرده‌ها افزایش عواید سپرده‌گذاران را به دنبال داشته و از آنجا که به‌طور معمول، تسهیلات‌بگیران از سپرده‌گذاران ثروتمندتر هستند، لذا اقدامی در جهت عدالت اجتماعی خواهد بود



توجیه نخواهد بود و نمودی از رقابت ناسالم در سیستم بانکی است. این امر که در شرایط حاضر کشور، علی‌رغم رقم بالای سرمایه مورد نیاز برای تأسیس یک بانک، صف بلندی از متقاضیان مشاهده می‌شود و هر روز شاهد ظهور بانک‌های مختلف در صحنه نظام بانکی هستیم، گواه آن است که ورود به این صنعت به معنای بهره‌مندی از سود قابل ملاحظه‌ای است که این هجوم را توجیه می‌کند. هر چند در شاخص‌های بین‌المللی ارائه‌شده در زمینه رقابت‌پذیری، جمهوری اسلامی ایران از نظر رقابتی بودن افزوده^{۲۰} بانکی در میان کشورهای جهان، رتبه سوم را به‌خود اختصاص داده است؛ اما این محاسبات بر مبنای نرخ عقود مبادله‌ای و دستوری صورت گرفته است و با واقعیت موجود در نظام بانکی کشور بسیار فاصله دارد. با تثبیت نرخ عقود مبادله‌ای، مهاجرت تسهیلات بانک‌ها به سمت عقود مشارکتی را شاهد بوده‌ایم. اگر این واقعیت در کنار اعمال سقف نرخ سود سپرده در نظر گرفته شود، درمی‌یابیم که نه سپرده‌گذاران و نه تسهیلات‌بگیران، هیچ کدام، از مداخله‌جویی دولت منتفع نشده‌اند.

نرخ بالای عقود مشارکتی قاعداً می‌بایست به معنای ریسک بالای این تسهیلات باشد. در این صورت دو سؤال جدی مطرح خواهد شد: نخست اینکه آیا به راستی دریافت‌کنندگان این دسته تسهیلات نسبت به تسهیلات داده‌شده در قالب عقود مبادله‌ای پرخطرتر بوده‌اند؟ دوم آنکه آیا بانک‌ها برای شناسایی، ارزیابی و مواجهه با این مشتریان از نظر سازمانی و پرسنلی و همچنین دانش حرفه‌ای مورد نیاز، از آمادگی لازم برخوردار هستند؟ پاسخ به این پرسش‌ها می‌تواند چالش‌های موجود در وضعیت کسب‌وکار در نظام بانکی را تا حدودی نمایان سازد. تا زمانی که این ملاحظات به‌خوبی پاسخ نگیرند، بعید به نظر می‌رسد به صرف تسهیل مقررات ورود و خروج به درون این صنعت، بتوان چاره‌ای برای منطقی کردن سود این صنعت و تعدیل صف متقاضیان ورود به دست آورد.

افزایش دامنه اختیارات بانکداران در اینکه چه افرادی را به کار گیرند و چه میزانی به ایشان پرداخت نمایند و مهم‌تر اینکه اگر تصمیم

به تعدیل نیرو گرفتند، موانع حقوقی آنها را از این تصمیم باز ندارد، همگی شروط لازم برای پاسخگویی مدیران بانکی و مسئولیت‌پذیری ایشان است. در غیاب این اختیارات، همواره مدیران می‌توانند ضعف‌های خود را ناشی از عوامل محیطی بدانند و از قبول مسئولیت شانه خالی کنند. در واقع، مهم‌ترین منافع خصوصی‌سازی نه در ایجاد درآمد برای دولت که در همین افزایش مسئولیت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی است.

با توجه به مطالبی که درباره معایب حضور دولت در مدیریت بانک‌ها ارائه شد، جا دارد در اینجا اشاره‌ای نیز به حضور بانک‌ها در هیئت مدیره شرکت‌ها داشته باشیم. بحث‌های فراوانی درباره مقایسه روش آنگولاساکسون در تکیه بر سازوکار بازار در مونیاتور کردن وام‌ها در مقابل روش کشورهایمانند آلمان و ژاپن در این زمینه، که بیشتر بر حضور بانک‌ها در هیئت مدیره شرکت‌ها تکیه دارند، ابراز شده است. بدون آنکه قصد ورود به مباحث مطرح‌شده در این زمینه را داشته باشیم، تنها به این بسنده می‌کنیم که برای آن دسته از کشورها که از ساختار مستحکم مؤسسات و نهادها بر مبنای اصول بازار برخوردار نیستند، حضور بانک‌ها در هیئت مدیره شرکت‌های بزرگی که مشتریان عمده بانک‌ها هستند، می‌تواند به شفافیت اطلاعات و تنظیم خودکار فعالیت‌های این دسته شرکت‌ها کمک نماید. در این صورت بانک‌ها قادر خواهند بود نخستین جوانه‌های تردید در زمینه ادامه فعالیت و احتمال ورشکستگی واحدها را قبل از وقوع مشاهده نموده و از آن آگاه گردند. برای بانک‌ها تسهیل ورشکستگی دارای عواقب مثبت و منفی خاص خود می‌باشد. با توجه به ویژگی‌های این صنعت، گذشته از اعمال روش‌های پیشگیری جدی، تلاش مقام ناظر پس از اطمینان از ناتوانی بانک‌ها ممکن است متوجه به‌کارگیری روش‌های بینابین مانند ادغام و تصاحب بانک ضعیف توسط بانک‌های قوی باشد. این امر، بهره‌گیری اقتصادی و مؤثرتر از امکانات بانک‌هایی با مدیریت ضعیف را میسر خواهد ساخت. در واقع ارزش ورشکستگی در همین فراهم‌سازی استفاده از امکانات با تسهیل فروش آن برای بهره‌گیری مجدد است.

گشایش بازار داخلی و همین‌طور حساب سرمایه در بحث آزادسازی یک مرحله کیفی متمایز است. نظر به پیچیدگی این بحث بهتر است این بخش را به فرصتی دیگر واگذار کرد و در ذیل به توضیح بیشتر آنچه از تقویت مقررات احتیاطی حاصل می‌شود، پرداخت.

تقویت نظارت احتیاطی

قبل از پرداختن به مسأله تقویت نظارت احتیاطی لازم است فلسفه

نظارت به ریسک‌پذیری بالا به هزینه سپرده‌گذاران اشاره شد. حال برای توضیح مفهوم «تقویت نظارت» لازم است تا جهت‌گیری نظام بانکی در دهه‌های اخیر بررسی شود. مطالعه تحولات نظارتی نشان می‌دهد که در دهه‌های اخیر، نظام بانکی از بعد نظارتی شاهد دو تحول مهم بوده است. نخست اینکه نظام بانکی از نظارت انطباقی^{۲۱} به سمت نظارت بر مبنای ریسک^{۲۲} روی آورده است. دومین تحول مهم در هماهنگی با تحول اول در حوزه نظارت بانکی این است که به جای بررسی مورد به مورد عملیات بانکی تأکید جدی بر نظارت بر ایجاد و کنترل کارآمدی سیستم‌های نظارت داخلی بانک‌ها می‌باشد. در این راستا کمیته نظارت بانکی بازل عرصه‌های مهم نظارت احتیاطی را با توجه به نگرش نوین به شکل زیر تدوین و اعلام نموده است:

- کفایت سرمایه
- مدیریت ریسک اعتباری
- مدیریت ریسک بازار
- مدیریت سایر انواع ریسک
- تعبیه سیستم‌های کنترل داخلی.

از آنجا که موارد فوق، عیناً و به تفصیل در بحث اصول پایه نظارت کارآمد بانکی توسط کمیته بازل تشریح شده است، از توضیحات بیشتر در این حوزه می‌گذریم و بیشتر بر ارتباط بین حوزه‌های مختلف متمرکز می‌شویم.

لزوم جامعیت نگرش در تدوین طرح

حوزه‌های مهم برنامه تحول و اصلاح نظام بانکی که در اغلب برنامه‌های تحول نظام بانکی در کشورهای مختلف مطرح بوده‌اند در بالا معرفی شدند. حال باید دید ارتباط بین این دو حوزه چگونه است تا بتوان برای تدوین طرح تحول و ترتیب اقدامات آن یک مبنای منطقی ارائه کرد. پیش از هر چیز لازم به تذکر است که فعلاً بحث ورود به عرصه رقابت بین‌المللی و بازکردن حساب سرمایه را کنار می‌گذاریم و صرفاً به ارتباط تقویت نظارت احتیاطی و مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی می‌پردازیم.

یک روش مناسب برای درک اهمیت ارتباط این اجزای برنامه آن است که طرح تحول را در سایه حذف یکی از آنها دنبال کرده و پیامدهای آن را بررسی نماییم. با توجه به آنچه درباره تمایل زیاد بانک‌ها به گذار از مرزهای ریسک‌پذیری معقول گفته شد، روشن است که بدون تقویت نظارت احتیاطی و به صرف انجام برنامه‌های مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی نمی‌توان تحولات مثبتی را در نظام

بدون تقویت نظارت احتیاطی و به صرف انجام برنامه‌های مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی نمی‌توان تحولات مثبتی را در نظام بانکی انتظار داشت. دیر یا زود، بانک‌هایی که از مرزهای معقول ریسک‌پذیری درمی‌گذرند به مشکل برخورد خواهند خورد و با توجه به ارتباط متقابل و گسترده شبکه بانکی، مشکلات از یک بانک به بانک دیگر سرایت کرده و شرایطی فاجعه‌بار پیش خواهد آمد

وجودی نظارت در نظام بانکی را دریابیم. لزوم نظارت در صنعت بانکداری به واسطه دو ویژگی خاص این صنعت اجتناب‌ناپذیر است. این دو ویژگی عبارت‌اند از: نسبت اهرمی بسیار بالا در این صنعت و عدم تقارن اطلاعات. یک بانک همواره در لبه پرتگاه بلند درماندگی حرکت می‌کند و برای گریز از آن، چاره‌ای جز تکیه بر دارایی‌های درآمدزا که آن نیز به نوبه خود پرمخاطره است، ندارد. اگر وام‌های پرریسک در غیاب نظارت، عایدی بالای خود را به دست آورند و همه چیز به خیر بگذرد، این عایدی نصیب بانک خواهد شد. اما اگر این قمار به زیان منتهی شود، دیگران هستند که باید جور بانک را بکشند. با قوانین فعلی در کشور ما این دولت است که می‌بایست زیان را تقبل نماید. حتی آنجا که دولت از این مسئولیت شانه خالی کند، در نهایت این سپرده‌گذاران هستند که باید زیان بانک را پرداخت نمایند. مشکل اینجاست که در وضعیتی که بانک با مشکل روبه‌رو شود، تشخیص آنکه آیا به راستی این امر ناشی از مدیریت بد بانک بوده یا صرفاً بدقابلی و عوامل دیگر، به دلیل عدم تقارن اطلاعات در غیاب نظارت، امکان‌پذیر نیست. حتی قابل تصور است که برای بانک حمایت مالی از بنگاه‌هایی که در آنها سهمی دارد و در آستانه ورشکستگی هستند به هزینه سپرده‌گذاران و به امید نجات آنها وسوسه‌انگیز نماید. به هر حال وجود نظارت لازم است تا بانک‌ها از لبه پرتگاه، فاصله معقولی (همان حداقل ۸ درصدی کفایت سرمایه) را حفظ نمایند و مدیریت ریسک مناسبی را در اعطای اعتبار اعمال کنند.

مقررات احتیاطی در دو سطح خرد و کلان مطرح می‌شود. مقررات احتیاطی در سطح کلان در ارتباط نزدیک با سیاست‌های پولی بانک مرکزی است و هدف مقدم آن پیشگیری از انتشار ریسک و ایجاد مخاطرات در کل نظام بانکی است، حال آنکه هدف مقررات احتیاطی خرد اطمینان از سلامت مالی بانک‌هاست.

در تشریح منطق نظارت احتیاطی به تمایل بانک‌ها در غیاب

تسهیلات تکلیفی نشانه می‌رود، تلویحاً کفایت مدیریت بانک‌ها را در مدیریت منابع و مصارف خود به زیر سؤال کشانده است. در چنین شرایطی خودبه‌خود نظارت به یک مسأله دست دوم تبدیل می‌شود.

نهایتاً باید توجه داشت که ریسک، در عین عدم قطعیت یک نوع الگومندی را در مفهوم خود مستتر دارد. در حالی که عدم قطعیت در بازار عمدتاً از انعطاف‌پذیری قیمت‌ها ناشی می‌شود، الگومندی آن اجازه می‌دهد تا بتوان برای پیامد ناخواسته انعطاف‌پذیری آن چاره‌اندیشی کرد. پس مدیریت ریسک از وجود بازار حاصل شده و خود متقابلاً در خدمت بازار عمل می‌کند. حال اگر به جای نظام بازار یک مجموعه تصمیم‌های دستوری جایگزین شوند، عملاً فلسفه مدیریت ریسک از بنیاد به چالش کشیده می‌شود و لذا تقویت نظارت از یک برنامه عملی به یک آرمان‌خواهی بی‌پایه تبدیل خواهد شد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

حوزه مقررات‌زدایی و آزادسازی در کنار حوزه تقویت مقررات احتیاطی دو حوزه متعارف در عرصه تحولات نظام بانکی می‌باشند که برابر استدلال‌های ارائه‌شده، حضور آنها در کنار یکدیگر برای موفقیت یک برنامه تحول ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. در یک برنامه جامع تحول می‌بایست برای بازسازی و ترمیم سیستم، با درایت و تدبیر عمل کرد. برای کارآمدی سیستم آنجا که لازم است ابزارهای نوین معرفی کرد و چنانچه برای کارکرد کارآمد ابزارها، به تأسیس و راه‌اندازی مؤسسات نوین نیاز است، جسورانه به این مهم همت گماشت. هر جا نیز مشکل در سازوکاری است که این ابزارها و نهادها در چارچوب آن عمل می‌نمایند، به تعبیه و تقویت سازوکارها اقدام کرد. تجارب اندیشه‌ورزان و دست‌اندرکاران امور اقتصادی طی سالیان متمادی گواه کارآمدی و قدرتمندی سازوکار بازار در تخصیص منابع است. مقررات‌زدایی وردی است که این غول قدرتمند را از چراغ جادو خارج می‌کند. متقابلاً همان‌طور که گفته شد، تقویت مقررات نظارت احتیاطی مناسب تضمینی است تا اطمینان حاصل شود که این سازوکار قدرتمند به شکل ایمن و کنترل‌شده عمل نماید و باید پذیرفت که حضور این دو لازم و ملزوم یک برنامه کارآمد تحول است.

در طرح تحول نظام بانکی، در کنار برنامه‌ریزی برای زایش ابزارها و نهادهای جدید می‌بایست فکری نیز به حال روش‌ها و نهادهایی نمود که به جای فرصت، تهدیدی برای جریان و تخصیص کارآمد منابع هستند. دارایی‌هایی که وبال گردن دارندگان آنها شده‌اند و نیروی کاری که در جریان تولید خدمات بهره‌وری مناسبی ندارد باید فرصت

هنگامی که هدایت و تخصیص اعتبارات و نرخ آن به بانک‌ها تحمیل گردد، دیگر نمی‌توان مسئولیت مخاطرات و مشکلات حاصل در آن را به واحد اعتبارات بانک‌ها نسبت داد و از آنها توضیح خواست. مسئولیت‌پذیری در تناسب با اختیارات، مفهوم و معنی دارد

بانکی انتظار داشت. دیر یا زود، بانک‌هایی که از مرزهای معقول ریسک‌پذیری درمی‌گذرند به مشکل برخوردند خورد و با توجه به ارتباط متقابل و گسترده شبکه بانکی، مشکلات از یک بانک به بانک دیگر سرایت کرده و شرایطی فاجعه‌بار پیش خواهد آمد.

تقویت نظارت بدون مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی نیز دشوار می‌نماید. اولاً در غیاب خصوصی‌سازی متوقف‌کردن سیاستمداران از دخالت در تخصیص اعتبار و پای‌بندی به اصول حرفه‌ای برای تخصیص کارآمد آن عملاً در یک نهاد دولتی امکان‌پذیر نیست. معضل جدی در آن نیست که صاحب‌منصبان دولتی اعتبارات را متوجه تأمین منافع شخصی خود می‌کنند بلکه فراتر از آن، مسأله به تعارض اهداف حرفه‌ای کسب‌وکار و اهداف سیاسی دولت، به‌عنوان دو نهاد متفاوت، برمی‌گردد. از آنجا که دولت نهادی است فراتر از نهادهای دیگر، برای مقابله با دخالت آن باید یک مبنای حقوقی محکم فراهم باشد و نیز مدعیانی که بتوانند فعالانه حقوق خود را مطالبه کنند. در واقع منطق خصوصی‌سازی همان‌طور که ساینگتون و استیگل‌یتز^{۲۳} (۱۹۸۷) در مقاله معروف خود به آن اشاره دارند، همین است. پس حتی آنجا که خصوصی‌سازی عملاً توسط بوروکرات‌ها مصادره شود، مادام که یک چارچوب حقوقی فراهم باشد که ایشان را در برابر مداخله‌جویی دولت حمایت نماید، مطلوب ارزیابی می‌شود. از طرفی چون خصوصی‌سازی برای دولت منشأ درآمد است و منافی به همراه دارد، معمولاً دولت‌ها برای انجام آن انگیزه لازم را دارند.

دومین مسأله‌ای که باعث می‌شود تقویت نظارت در غیاب مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی ابرتر بماند، مشکل عدم مسئولیت‌پذیری است. هنگامی که هدایت و تخصیص اعتبارات و نرخ آن به بانک‌ها تحمیل گردد، دیگر نمی‌توان مسئولیت مخاطرات و مشکلات حاصل در آن را به واحد اعتبارات بانک‌ها نسبت داد و از آنها توضیح خواست. مسئولیت‌پذیری در تناسب با اختیارات، مفهوم و معنی دارد. هنگامی که ریاست کل بانک مرکزی برای مصارف بیش از حد مجاز بانک‌ها و شکل‌گیری اضافه برداشت از بانک مرکزی انگشت اتهام را به سمت

- 13- Economical
- 14- Social
- 15- Technological

۱۶- در این راستا می‌توان از روش‌های تحلیلی مانند STEEPLED نام برد که علاوه بر مسائل حقوقی و جمعیت‌شناختی، مسائل محیطی را نیز دربرمی‌گیرد.
۱۷- با این توضیحات، آشکار است که آزادسازی بدون تقویت نظارت می‌تواند به آنچه اصطلاحاً به «غارت از طریق بازی با اموال مردم» معروف است، بینجامد.

- 18- Williamson and Maher
- 19-Financial Repression
- 20- Spread
- 21-Compliance-Supervision
- 22-Risk-based Supervision
- 23-Sappington and Stiglitz
- 24-Full-fledge Islamic Banking System

منابع و مأخذ:

- تسهیلات تکلیفی دلیل استقرار بانک‌ها از بانک مرکزی است. (۱۷ بهمن، ۱۳۸۹). روزنامه دنیای اقتصاد.
- Basel Committee on Banking Supervision. (1997). *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Basel: Bank for International Settlements.
- Sappington, D. & Joseph, Stiglitz, E. (1987). Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, 567-82.
- Williamson, J & Maher, M. (1998). A Survey of Financial Liberalization. *Princeton Essays in International Finance*, 211.

یابند تا جایجا شوند و در جایگاه مناسب خود به کار گرفته شوند. در اینجا نیز چارچوب‌های حقوقی و مقرراتی باید تضمین نمایند که این تغییرات با کمترین مخاطره و مشکل انجام پذیرند.

بسیاری از کشورها در مرحله‌ای از تکامل نظام مالی خود و اغلب در واکنش به پیامدهای مخرب بحران‌های مالی نگرش جامع به تحول نظام مالی و بانکی اختیار نموده‌اند. هر چند رشد و تکامل هموار کشورهای توسعه‌یافته برای این دسته کشورها اجازه داده است تا اصلاحات در حوزه‌های جداگانه بخش مالی دنبال شود، اما برای کشورهایی که نظام مالی آنها از وضعیت جاری و سطح تکامل معمول و متعارف این بخش، فاصله معنی‌داری دارد، تأکید، عمدتاً بر تحولات گسترده و جامع می‌باشد.

از ملاحظات بسیار مهمی که در این بررسی مغفول مانده است ملاحظات ارزشی است. براساس نظام بانکداری کشور ما که ادعای سیستم بانکداری کاملاً اسلامی^{۲۴} را دارد، نهادها، ابزارها و روش‌های خاصی باید تعبیه شوند تا اطلاق نظام بانکداری اسلامی، وجهت داشته باشد. بدیهی است به این منظور می‌بایست تعامل دو حوزه برشمرده فوق با حوزه اخیر، هوشمندانه بررسی و برای چالش‌های آن چاره‌اندیشی شود. این وظیفه‌ای است که برای کارهای آینده می‌ماند. حوزه دیگری که در این گزارش مغفول مانده است بحث همگرایی با نظام مالی بین‌الملل و گشودن دروازه صنعت بانکداری کشور بر روی رقابت خارجی و فراتر از آن آزادسازی حساب سرمایه است. بررسی این حوزه و تحقیق در الزام‌های نظارتی و مقرراتی این تحول مهم می‌تواند دستمایه تحقیق دیگری باشد.

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Financial Sector Assessment Programme (FSAP)
- 2- Financial Master Plan
- 3- Financial System Reform
- 4- Brain of the Economy
- 5- Vision
- 6- SWOT
- 7- Strengths
- 8- Weakness
- 9- Opportunities
- 10- Threats
- ۱۱- این تکنیک که نخستین بار توسط آلبرت هامفری (۱۹۶۰) مطرح شد، به سرعت، به عنوان یک روش پذیرفته‌شده در برنامه‌ریزی راهبردی، به‌طور گسترده به‌کار گرفته شد.
- 12- PEST