

نشریه علمی - پژوهشی بهبود مدیریت
سال دهم، شماره ۳، پیاپی ۳۳، پاییز ۱۳۹۵
صفحات ۱۶۶ - ۱۳۱

شناسایی و ارزیابی عوامل مؤثر بر چالش‌های نظام بانکی ایران

(تاریخ دریافت: ۹۵/۰۴/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۹/۲۶)

محمد طالبی^{*۱}

چکیده

نظام بانکی ایران، در سال‌های اخیر با تنوعی از چالش‌ها روبرو بوده است. روش‌های مختلف و گاه مغایری در برخورد با این چالش‌ها پیشنهاد و گاهی نیز در پیش گرفته شده است. نویسنده مقاله، بر این اعتقاد است که شناخت دقیق مشکلات و تشخیص صحیح نشانه‌ها از علل و ریشه‌های مشکلات، برای مواجهه با آن‌ها واجد اهمیت است. بر این اساس، در این مقاله پس از مروری بر مطالعات قبلی در زمینه چالش‌های نظام بانکی با بهره‌گیری از تجربیات سال‌های اخیر ضمن شناسایی و معرفی چالش‌های مهم نظام بانکی، با نگاه نهادگرایی جدید، به تبیین ریشه‌های نهادی مؤثر بر هر کدام از آن‌ها می‌پردازد. براساس نتایج این پژوهش، چالش‌های اصلی نظام بانکی مشتمل بر: افسارگسیختگی سود بانکی، شبهه غیر شرعی بودن عملیات بانک‌ها، بدهکاران معوق، رشد مازادپرداخت‌های بانک‌ها، سوء تخصیص منابع به تولید، ضعف نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها، مشکلات ساختار و تقسیم وظایف بانک، نواقص نظام‌های اطلاعاتی، نواقص در ابزارها و سیاست‌های پولی و قوانین مداخله‌گر در امور بانک، است. با استفاده از مدل ویلیامسون، در آغاز، نشانه‌های بارز این چالش‌ها تبیین و سپس، علل ریشه‌ای آن‌ها در سه سطح حکمرانی، ساختارهای نهادی و انگاره‌ای (دستگاه معرفتی)، تشریح شده‌اند؛ که به‌طور خلاصه شش عامل در بالاترین سطح، به انگاره‌ها و فرهنگ مرتبط است، بیست و هفت عامل به لایه‌ی ساختار نهادی و بیست و نه عامل به لایه‌ی قابلیت حکمرانی مرتبط می‌شوند. این عوامل در صحنه‌ی عمل منجر به ظهور سی و پنج نشانه (مساله) در نظام بانکی کشور شده‌اند.

واژگان کلیدی:

نظام بانکی، چالش‌ها، تحلیل نهادی.

*۱ - عضو هیات علمی دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول): mohammad63.mt@gmail.com

۱- مقدمه

بعد از اجرایی شدن قانون بانکداری بدون ربا، همواره مشکلات و نواقصی در نظام بانکی بروز و ظهور کرد و محققان مختلفی به بررسی این موضوع پرداختند. پس از گذشت سی سال از تصویب قانون بانکداری بدون ربا، مشکلات و نواقص مختلفی که از ابتدای امر مطرح بوده است، کماکان در سال‌های بعد، مطرح شده و مشکلات جدیدی نیز به آن‌ها، اضافه شده است. طی این مدت، راه‌حلهایی نیز برای آنها مطرح و اجرا شده است؛ قوانین مختلفی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم ارایه شده، آیین‌نامه‌ها و مصوبات جدیدی از طرف دولت و بانک مرکزی و سایر حوزه‌های ذی‌ربط، ارایه شده و برخی تغییرات در نحوه‌ی اجرای قوانین مربوطه، انجام شده است. در عین حال، این راه‌کارها و اقدامات نتوانسته‌اند، کارساز باشند. در این پژوهش، ضمن مروری بر مطالعات پیشین و مبانی نظری مرتبط به الگوهای تحلیل موضوعات اجتماعی و اقتصادی، به معرفی مدل ویلیامسون در تحلیل نهادی این قبیل موضوعات، پرداخته شده و در ادامه، پس از تحلیل فراگیر چالش‌های نظام بانکی، با بهره‌گیری از مدل ویلیامسون به دست‌بندی چالش‌های مذکور در چهار لایه نهادی مورد نظر ایشان، پرداخته شده است.

۲- مبانی نظری پژوهش

۲-۱- ادبیات موضوع

برای دستیابی به فهم دقیق نسبت به موضوعات اجتماعی، نظریه‌های مختلفی ارایه شده است. از جمله این نظریه‌ها، نظریه نهادگرایی است. نظریه‌های نهادگرایی در پی فهم عمل نهادها و تغییر آن‌ها در گذر زمان هستند. اقتصاد نهادگرایی جدید، تلاشی برای الحاق نظریه‌ی نهادی به علم اقتصاد است. ماتیوس^۱، کانون تمرکز اقتصاد نهادگرایی را دو مطلب می‌داند: اول این که نهادها بسیار مهم هستند^۲ و دوم این که ساختارهای نهادی، مستعد تجزیه و تحلیل از طریق تئوری‌های اقتصادی‌اند. به اعتقاد نورث، اقتصاد عملاً یک نظریه‌ی انتخاب است و این انتخاب تاکنون محدود به انتخاب کالاها و عوامل تولید بوده است و در مکتب نئوکلاسیکی، اقتصاددانان توجه زیادی به بستری که این انتخاب در آن انجام می‌شود، نداشته‌اند. تمرکز اقتصاد نهادگرایی، فهم عمیق این بستر (زمین بازی) است. بستری که خود ساخته‌ی فرآیند انتخاب و تصمیم انسان است. هدف اقتصاد نهادگرایی، تمرکز بر باورهایی است که انسان‌ها برای توصیف محیط خود و نهادها (سیاسی، اقتصادی و اجتماعی) و خلق محیط، استفاده می‌کنند [۱۶].

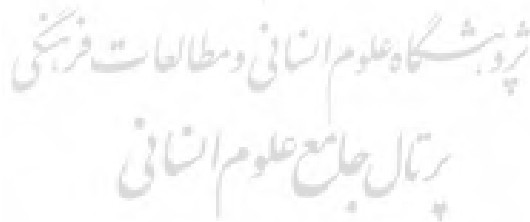
^۱ Matthews

^۲ تعاریف متعددی از نهاد ارائه شده است. برخی از محققان معنی آن را گسترده و برخی محدود دانسته‌اند. نورث [۱۶] نهادها را به عنوان قوانین بازی در یک جامعه مورد توجه قرار می‌دهد. به این معنی که همه قوانین رسمی (هم‌چون، قراردادهای و قوانین سیاسی و اقتصادی) و کلیه‌ی هنجارهای غیر رسمی (هم‌چون، قوانین و هنجارهای رفتاری) که برای تنظیم روابط وجود دارند، نهاد نامیده می‌شوند. آستروم [۱۷] نهاد را بیانگر انواع مختلف واحدها مانند سازمان‌ها، قواعد، هنجارها و راهبردهایی می‌داند که برای ساختار بندی الگوهای تعامل بین و درون سازمان‌ها به کار گرفته می‌شوند.

۱-۲-۱ - نظریه‌ی تحلیل اقتصادی - اجتماعی چهار لایه‌ای ویلیامسون

یکی از نظریه‌پردازان نهادی مشهوری که نقش نهادها را در فرآیند سیاست‌گذاری و تحلیل چالش‌های اقتصادی توضیح داده است، ویلیامسون می‌باشد. به‌طور کلی، نظریات ویلیامسون^۱ را می‌توان در چهار عنوان کلی خلاصه کرد: (۱) اقتصاد هزینه‌های مبادلاتی^۲ (۲) استفاده از تحلیل‌های فرازنگر^۳ در حل مسایل توسعه نیافتگی (۳) چهار لایه‌ی تحلیل اجتماعی به‌منظور بررسی نقطه‌ی شروع اصلاحات اقتصادی و (۴) علم اقتصاد حکمرانی^۴. از میان این نظریه‌ها، نظریه‌ی تحلیل اقتصادی - اجتماعی چهار لایه‌ای ویلیامسون را می‌توان یکی از نظریه‌های مهم گره‌گشای نقطه کور سیاست‌گذاری برای تحول^۵ در اقتصاد دانست. به‌طور خلاصه، این نظریه را می‌توان به‌صورت نمودار (۱) تبیین نمود [۱۹].

همان‌گونه که در نمودار (۱) نشان داده شده است، چهار لایه‌ی تحلیلی ارایه شده در الگوی ویلیامسون عبارت‌اند از: لایه‌ی نظریه‌ی اجتماعی؛ لایه‌ی اقتصاد حقوق مالکیت - تئوری سیاسی اثباتی (P.P.T)؛ لایه‌ی اقتصاد هزینه‌ی مبادلاتی؛ لایه‌ی نظریه‌ی بنگاه - اقتصاد نئوکلاسیک. ویلیامسون تفاوت این چهار لایه را در افق تغییر آن‌ها، تقدم و تاخر آن‌ها نسبت به یکدیگر و نظریه‌های حاکم بر هر لایه می‌داند [۱۹].



۱ ویلیامسون به واسطه‌ی تحقیقاتش درباره حکمرانی سیستم‌های اقتصادی در سال ۲۰۰۹ برنده‌ی جایزه‌ی نوبل اقتصاد شد.

۲ Transaction Cost Economics

۳ Bottom-up

۴ The Economics of Governance

۵ Change

نمودار ۱- نظریه‌ی تحلیل اقتصادی - اجتماعی چهار لایه‌ای ویلیامسون^۱

هدف	زمان شکل‌گیری (سال)	سطوح	لایه‌ی
اغلب غیرقابل محاسبه؛ خود جوش	۱۰۰ تا ۱۰۰۰	پایداری: نهادهای غیررسمی، فرهنگ‌ها، سنت‌ها، هنجارها، مذهب	یک
شفاف کردن و دستیابی به حقوق محیط نهادی؛ اولین سطح اقتصادی کردن	۱۰ تا ۱۰۰	محیط نهادی: قواعد رسمی بازی، مالکیت (حکومتی، قضایی و دیوانسالاری)	دو
شفاف کردن و دستیابی عملی به ساختار حکمرانی؛ دومین سطح اقتصادی کردن	۱ تا ۱۰	حکمرانی: جریان واقعی اجرای بازی مخصوصاً قراردادها (مغایرت ساختار حکمرانی با معاملات)	سه
دستیابی به قوانین شرایط نهایی؛ سومین سطح اقتصادی کردن	پیوسته	تخصیص منابع و اشتغال: (قیمت‌ها و مقادیر و هم‌ترازی انگیزش)	چهار

۲-۲ - پیشینه پژوهش

قدمت مطالعاتی که به تشخیص چالش‌های نظام بانکی پرداخته‌اند، به سال‌های اولیه پس از اجرای قانون بانک‌داری بدون ربا، مربوط می‌شود. در جدول زیر خلاصه‌ای از این مطالعات ارائه شده است.

^۱ در نمودار فوق، فلش‌های پر رنگ که لایه‌های بالا را به پایین متصل می‌کنند بیان‌گر تحمیل قیود از لایه‌ی بالا به پایین است و فلش‌های عکس که به صورت خط‌چین هستند و لایه‌ی پایین را به بالا متصل می‌کنند نشان‌دهنده‌ی بازخور هستند. مسأله‌ی سیاست‌گذاری اقتصادی موضوع لایه‌ی دو و سه می‌باشد. برخی از سیاست‌ها مربوط به اصلاح نظام‌ها و فرایندهای رسمی اقتصاد می‌باشند. این گونه، سیاست‌ها در لایه‌ی دو سیاست‌گذاری مطرح می‌شوند. مانند، اصلاح نظام‌های ارزی، پولی یا مالیاتی کشور و یا اصلاح نظام مالکیت. برخی از سیاست‌ها ماهیت بازی در زمین نهادی رسمی موجود را دارند و بیشتر در دامنه‌ی مبحث حکمرانی دولت قرار می‌گیرد (نه در دامنه‌ی قانون‌گذاری مجلس). مانند سیاست‌های تجاری، مالی و یا پولی که دولت از طریق آن‌ها قدرت حکمرانی خود را اعمال می‌نماید. نکته مهمی که این الگو بر آن تأکید دارد در نظر گرفته شدن تأثیر روایت‌های گذشته‌ی جامعه (بنیان‌های فرهنگی، سنت‌ها و گفتمان‌ها به عنوان نهادهای غیررسمی) در فرایند بازی نهادسازی در لایه‌ی دو است. فرایند نهادسازی در لایه‌ی دو باید مبتنی بر گفتمان‌ها و روایت‌های مطرح در لایه‌ی یک صورت گیرد و الا محکوم به شکست خواهد بود. چرا که در این صورت سیاست‌ها و راهبردها توسط روایت‌ها زمین‌گیر خواهد شد.

جدول ۱- تشخیص چالش‌های نظام بانکی

ردیف	نویسنده	سال	مشکلات و چالش‌های مطرح شده
۱	سیف [۶]	۱۳۷۳	در این مطالعه، استفاده از ابزارهای مستقیم سیاست‌گذاری پولی مانند تعیین دستوری نرخ سود و تعیین سقف‌های اعتباری و تقسیم اعتبارات، به‌عنوان چالش‌های بانکداری، شناخته شده‌اند.
۲	سبحانی [۴]	۱۳۷۴	در این مطالعه، عدم طراحی سیستم حسابداری مناسب، مشکلات ناشی از قوانین، مشکلات اجرایی، مشکلات ناشی از نحوه تخصیص تسهیلات، میزان بازدهی سرمایه‌گذاری، چگونگی آموزش و میزان آگاهی مشتریان از نظام بانکی بدون ربا، ربوی بودن معاملات و مسائل ناشی از تصور اسلامی بودن قوانین و مقررات، از جمله چالش‌های بانکی شناخته شده‌اند.
۳	قره باغیان [۹]	۱۳۷۵	شرایط اقتصادی کشور تغییرات نرخ ارز تغییرات مقررات مربوطه به صادرات و واردات تأمین منابع مالی مورد نیاز برای فعالیت‌های بنیادی و طرح‌های عمرانی افزایش حجم تسهیلات تکلیفی، فقدان امکانات کافی برای نظارت بر تسهیلات اعطائی انکای شرکت‌های دولتی بر منابع نظام بانکی که موجب شده بانک‌ها قادر به اجرای اهداف سیاست‌های پولی و استفاده بهینه از منابع بانکی نباشند.
۴	سیف [۵]	۱۳۸۲	در این مطالعه، مشکلات بانک‌های ایران، در دو گروه مشکلات ساختاری و مشکلات عملیاتی دسته‌بندی شده است و دولتی بودن بانک‌ها، تعیین دستوری نرخ‌های سود، تحمیل تسهیلات تکلیفی بر بانک‌ها، دخالت دولت در تعیین کارمزد خدمات بانکی، از جمله مشکلات ساختاری نظام بانکی شناخته شده است و مواردی از قبیل؛ طیف گسترده‌ی عقود، عدم هماهنگی با شاخص‌های بین‌المللی و رقابت غیر منطقی بین بانک‌ها در زیرمجموعه‌ی مشکلات عملیاتی، دسته‌بندی شده است.
۵	موسویان [۱۲]	۱۳۸۳	در این مطالعه ساختار فعلی نظام بانکی را نامناسب می‌دانند به نحوی که اجرای صحیح و کارآمد بانکداری بدون ربا با ساختار فعلی نیازمند استخدام صدها کارشناس و متخصص برای هر شعبه بانکی است و این امر برای هیچ بانکی مقدور نخواهد بود.
۶	متوسلی و همکاران [۱۰]	۱۳۸۵	در این مطالعه، به این نتیجه می‌رسند که حرمت ربا با نفی بهره قراردادی، افزایش هزینه مبادله در نظام مالی را در پی دارد و نیز قوانین حاکم بر نظام بانکی کشور فاقد انسجام لازم برای تشویق انواع مبادله در نظام بانکی (یعنی مبادلات غیر ربوی است و نیز نتیجه می‌گیرند که استقلال نهاد ناظر در نظام بانکی پایین، ساختارهای راهبردی ضعیف و فاقد استانداردهای جهانی بانکداری و سازو کار تطبیق نیز غیر بازاری است.
۷	اکبریان و همکاران [۲]	۱۳۸۶	در این مطالعه، چالش‌های نظری و عملی بانکداری اسلامی مطرح و برخی از چالش‌ها از جمله فقدان نقدینگی و مشکل ارزیابی دارائی‌ها تا میسر نبودن امکان خلق پول و اعتبار و نحوه مالکیت بانک‌های اسلامی به بیان راهکارهایی برای آن بیان همین مطالعه در سطح خرد چالش‌های بانک‌های اسلامی را هزینه بالای اطلاعات و نوشتن قراردادهای و عدم کنترل هزینه وجوه پروژه‌ها، استفاده از نرخ بهره برای تعیین حاشیه سود در قراردادهای مباحه می‌دانند و معتقدند برای این موارد راه‌حلی آرایه نشده است.
۸	مجتهد و	۱۳۸۷	در این مطالعه، صوری بودن بخشی از عملیات بانکی، پایین بودن گرایش بانک‌ها به مشارکت واقعی، فقدان نظام حسابداری کارآمد، عدم پرداخت سود واقعی به سپرده‌گذاران،

ردیف	نویسنده	سال	مشکلات و چالش‌های مطرح شده
	همکاران [۱۱]		عدم تمایل به پذیرش ریسک سرمایه‌گذاری از طرف بانک، عدم وجود روشی مناسب برای تمدید زمان باز پرداخت تسهیلات بانکی، فقدان نظام نظارتی و بازرسی کارآمد، ضعف توان کارشناسی بانک‌ها، فقدان اعتماد جامعه به اسلامی بودن عملیات بانکی، عدم کارایی سازوکار سود در جبران کاهش ارزش سپرده‌ها، محدودیت‌های عقود در اعطای تسهیلات، وجود محدودیت‌های متعدد قانونی خارج از کنترل نظام بانکی به عنوان چالش‌های اساسی نظام بانکی کشور مورد تاکید قرار گرفته است.
۹	میسمی و قلیچ [۱۴]	۱۳۸۷	نگاه صرفاً فقهی، نقص در تأمین عدالت توزیعی، صوری بودن اجرای بانکداری بدون ربا، چالش‌های مرتبط با قانون بانکداری بدون ربا، نقص در فهم و تفهیم کلیات بانکداری اسلامی و عقود بانکی، فقدان راه‌حل جامع در مسأله تأخیر تأدیه، چالش نرخ سود علی‌الحساب، فقدان استانداردهای حسابداری و حسابرسی خاص بانک‌های اسلامی، عدم توجه به نظارت شرعی، چالش‌های نهادی ساختاری و سازمانی از جمله آسیب‌های اجرای بانکداری اسلامی است.
۱۰	احمدی حاج آبادی و همکاران [۱]	۱۳۸۹	در مطالعه دیگری یکی از مصادیق بروز اشکال در اجرای قانون بانکداری بدون ربا را این می‌داند که اجرای دقیق قراردادهای نیازمند ورود نظام پولی به معنای حقیقی اقتصاد است که با توجه به ساختار نظام بانکی عملیاتی شدن این عقدها با موانع متعددی روبه‌رو است
۱۱	زمان زاده [۳]	۱۳۸۹	ریشه اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور را در حوزه روابط دولت و نظام بانکی از یک طرف و ساختار داخلی نظام بانکی کشور از طرف دیگر قابل شناسایی می‌داند. اشکالات در روابط میان دولت و نظام بانکی، تسلط سیاست‌های مالی دولت بر سیاست‌های پولی بانک مرکزی تعیین دستوری نرخ سود بانکی و تسهیلات تکلیفی توسط دولت از جمله مشکلات حوزه روابط میان دولت و نظام بانکی می‌داند و در حوزه ساختار داخلی نظام بانکی، حاکمیت مدیریت دولتی، محدود شدن فضای رقابتی، مشکلات مربوط به اجرای قوانین و عدم شفافیت حوزه‌های فعالیت بانک و عدم پیشرفت مطلوب بانکداری الکترونیک می‌داند
۱۰	طالبی و همکاران [۷]	۱۳۹۱	شرایط خاص اقتصادی ایران پس از انقلاب اسلامی مانع مهمی برای به مقصود رسیدن نظام بانکداری بدون ربا بوده است. نرخ تورم بالا در جامعه که منجر به افزایش نرخ سود مشارکت و شبهه ربوی شدن آن می‌شود و همچنین شرایط خاص اقتصادی دیگر مثل نرخ بالای بیکاری، بنیه ضعیف فنی و مالی بنگاه‌های اقتصادی، حاکم بودن گرایش کمتر به سرمایه‌گذاری بلندمدت، وجود رانت‌های اقتصادی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، ریسک اعتباری بالا و محدودیت ارزی، اجرای صحیح عقود اسلامی را غیرممکن ساخته است
۱۱	طالبی و همکاران [۸]	۱۳۹۱	وجود تفاوت ماهوی میان بانک و عقود مشارکتی را دلیلی بر عدم امکان اجرای این عقود در بانک می‌داند، دلایلی مانند نبود توان و تخصص در بانک برای مشارکت، نبود قصد واقعی برای مشارکت، عدم تطابق مشارکت با ریسک قابل پذیرش در بانک و نیز دلایلی هم‌چون بروز اختلال در ساز و کار اعمال سیاست پولی، ایجاد اختلال در سود مورد انتظار سرمایه‌گذاران، جلوگیری از جهت‌دهی منابع افراد ریسک‌گریز به سمت سرمایه‌گذاری برای این موضوع مطرح می‌کنند.
۱۴	موسویان و همکاران [۱۳]	۱۳۹۴	چالش‌های نظارت شرعی را از جمله مشکلات مطرح برای نظام بانکی می‌داند. که از جمله علل آن را هزینه بر بودن، کمبود متخصص، تداخل نظارت شرعی با دیگر فعالیت‌های بانک، کیفی بودن مقدمه انطباق با شریعت و امکان اعمال سلیقه، اختلاف فتواها شناسایی کرده است.

۳- روش‌شناسی پژوهش

مساله اصلی این پژوهش این است که چرا مشکلات و چالش‌های نظام بانکی، طی سنوات مختلف، انباشته شده است. چرا راه‌کارهای ارایه شده برای این مشکلات، بی‌اثر بوده‌اند. فرض این پژوهش این است که تشخیص مشکلات و شناسایی نشانه‌ها و عوامل ایجاد کننده‌ی آنها، به‌درستی انجام نشده‌اند. بر این اساس، راه‌کارهای ارایه شده نیز، کارساز نبوده‌اند.

قلمرو مکانی این پژوهش، نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران بوده است و قلمرو زمانی آن نیز دوره اجرای نظام بانکی بدون ربا، است. هدف پژوهش، شناسایی و سطح‌بندی چالش‌ها، نشانه‌ها و عوامل مربوط به آن‌ها با بهره‌گیری از یک روش‌شناسی علمی است. پژوهش حاضر از نوع تحقیقات توصیفی کاربردی است. اطلاعات مورد نیاز پژوهش، از نتایج مطالعات دیگران و نیز جلسه‌هایی با مدیران و صاحب‌نظران بانکی، در طول هشت سال، جمع‌آوری شده است. همچنین، از مدل ویلیامسون، برای تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری درباره داده‌ها، استفاده شده است.

همان‌طور که در بخش مبانی نظری بیان شد، ویلیامسون الگوی تحلیلی مشتمل بر چهار لایه ارایه داده است، لایه اول، باورها و دستگاه معرفتی جامعه (نظیر فرهنگ، مذهب و روایت‌ها) را در بر می‌گیرد. افق تغییرات این سطح بین ۱۰۰ تا ۱۰۰۰ سال بوده و شیوه‌ی تغییر آن نیز خود به خودی و ناخودآگاه است. یعنی، به اعتقاد ویلیامسون، هیچ‌گونه برنامه‌ریزی قبلی یا تدوین قانونی توسط خردمندان و اشخاص موثر اجتماع در این لایه قابل تصور نیست. لایه‌ی دوم نهادی، که افقی در حد ۱۰ تا ۱۰۰ سال دارد، لایه‌ی است که در آن خرد جمعی انسان‌ها به تدوین قوانین بازی پرداخته است که این دسته از قواعد را می‌توان در قوانین رسمی کشور^۱ یا قراردادهای^۲ یا تعهدات درون‌گروهی^۳ جستجو کرد. به اعتقاد ویلیامسون، این لایه از نهاد، نخستین لایه‌ی است که سیاست‌گذاری اقتصادی در آن موضوعیت دارد. زیرا، هرگونه تغییر در قوانین کشور که به‌صورت برنامه‌ریزی شده و ذی‌نفعان صحنه‌ی اقتصادی را تحت تاثیر قرار می‌دهد در این لایه قرار می‌گیرد. در لایه‌ی سوم نهادی، آن چه اهمیت دارد ایجاد ساختاری حاکمیتی است به‌گونه‌ای که از اجرای قواعد، اطمینان حاصل گردد. مواردی نظیر آیین‌نامه‌های اجرایی، سازمان‌های رسمی که برای اطمینان از اجرای قوانین تاسیس شده‌اند و همچنین، مکانیزم‌های تنبیهی، همه از مثال‌های لایه‌ی سوم، هستند. ارتباط بین لایه‌ها، دوطرفه است. به‌عنوان مثال، سطح سوم شامل تدوین اصول حاکمیتی برای اجرای قواعدی است که در لایه‌ی دوم تدوین شده‌اند، اما، بین لایه‌ها بازخورد وجود دارد. به‌نحوی که در صورت مشاهده‌ی معضل در لایه‌ی سوم، ممکن است اصلاحی در لایه‌ی دوم روی دهد. لایه‌ی چهارم، لایه‌ی است که بازیگران در آن با فرض ثابت انگاشتن قواعد و درجه‌ای که قواعد مورد قبول واقع می‌شوند، بازی تخصیص منابع را انجام می‌دهند. آن‌چه عمدتاً در علوم تصمیم‌گیری مورد مطالعه قرار می‌گیرد، در این لایه قرار دارد. زمین این بازی، خود زاینده‌ی لایه‌های پیشین است. در این‌جا، وجه تمایز رویکرد نهادگرا با بهینه‌سازی متداول روشن

۱ Law or Act

۲ Contract

۳ Nexus

می‌گردد. زیرا، پیش از آن که یک سیستم اقتصادی بخواهد تخصیص منابع بدهد و خود را بهینه سازد، ابتدا باید به این پرسش پاسخ دهد که قواعد حاکم بر بازی، بستر را برای کارایی بالاتر آماده ساخته است یا خیر؟ نکته مهمی که این الگو بر آن تاکید دارد، در نظر گرفته شدن تاثیر روایت‌های گذشته‌ی جامعه (بنیان‌های فرهنگی، سنت‌ها و گفتمان‌ها، به‌عنوان نهادهای غیررسمی) در فرآیند بازی نهادسازی در لایه‌ی دوم است. فرآیند نهادسازی در لایه‌ی دوم، باید مبتنی بر گفتمان‌ها و روایت‌های مطرح در لایه‌ی اول، صورت گیرد. در غیر این صورت، محکوم به شکست خواهد بود. چرا که در این صورت، سیاست‌ها و راهبردها توسط روایت‌ها زمین‌گیر خواهند شد. به اعتقاد ویلیامسون، نقطه‌ی شروع تغییرات نهادی، تغییر در نظم‌های خصوصی^۱ است. [۱۹].

۴- تحلیل نهادی روایت نظام بانکداری کشور

در این مطالعه، سعی شده است با توجه به مطالعات پیشین و تحلیل تجربیات موفق و ناموفق نظام بانکداری کشور در سال‌های گذشته و مبتنی بر الگوی نهادگرایی، چالش‌های نظام بانکداری کشور در سطح علایم و نشانه‌ها (لایه‌ی چهارم از الگوی ویلیامسون) و ریشه‌های نهادی آن (لایه‌های ۱، ۲ و ۳ از الگوی ویلیامسون)، مورد بررسی و واکاوی قرار گیرد. ابتدا چالش‌ها و عوامل موثر بر آن‌ها که حاصل مشاهدات میدانی و مصاحبه‌ها و جلسات متعدد است، تشریح می‌شود:

۴-۱- افسارگسیختگی سود بانکی

- سود بانکی، به یک چالش مهم نظام بانکی تبدیل شده است که علل و نشانه‌های آن به شرح زیر است:
- تنوع نرخ سود بانکی اعم از سود سپرده‌ها و تسهیلات بین بانک‌های خصوصی و دولتی ایران و آزادی عمل در تعیین نرخ سود (که از سال ۱۳۹۰ براساس مصوبه شورای پول و اعتبار سرعت پیدا کرده است)، این تنوع را گسترده کرد.
- نرخ سود بانکی در مقایسه با توان وام‌گیرندگان مصرفی و تولیدی بالا است.
- تصمیم‌گیری براساس نرخ تورم برای تعیین سود بانکی، همواره سود بانکی را به یک شاخص دنباله‌رو تبدیل می‌کند و چرخه مخرب رشد تورم - رشد، سود بانکی را ایجاب می‌کند.

^۱ Private Ordering

* همان‌گونه که بوکانان اشاره کرده، نیازهای اصولی برای علم قرارداد، باید در عرصه مالیه عمومی جستجو شود و به‌صورت نظم عمومی پدید آید: "امور سیاسی، ساختاری از مبادلات پیچیده در میان افراد است، ساختاری که در آن، افراد، به‌طور جمعی، نیل به اهداف شخصی خود را دنبال می‌کنند، اهدافی که در واقع نمی‌توانند به‌طور موثری از طریق مبادلات ساده بازار تامین شوند." تفکر قراردادی در حوزه نظم عمومی، به تمرکز بر قوانین بازی منجر می‌شود. قواعد بازی هر چه که باشد، نگرش قرارداد برای تاثیرگذاری بر نحوه اجرای بازی مفید است. این موضوعی است که نظم خصوصی نامیده می‌شود (Williamson; 2005). در بحث نظم عمومی، تمرکز، مبتنی بر اقتصاد قانون‌گذاری است.

- تعدد و تکثر بانک‌ها و رقابت در تجهیز منابع سپرده‌ای انگیزه‌ی برای پرداخت سود بانکی بالاتر به سپرده‌گذاران و مطالبه سود بیشتر از تسهیلات‌گیرندگان و تبعات مخرب آن، می‌شود.
- توجیه سود بانکی بالاتر از نرخ تورم برای رفع نگرانی نسبت به مغبون شدن سپرده‌گذاران.
- گرچه براساس مقررات بانکداری بدون ربا سودی که به سپرده‌گذاران می‌رسد می‌بایست براساس سود حاصله از تسهیلات پرداختی به مشتریان تعیین شود ولی عملاً این رابطه معکوس شده زیرا ابتدا سود سپرده تعیین می‌شود و براساس نرخ سود سپرده نرخ سود تسهیلات تعیین می‌شود که این موضوع خصوصیت برجسته بانکداری اسلامی مبنی بر این‌که تعاملات سپرده‌گذاران و بانک و تسهیلات‌گیرندگان، متکی به اقتصاد واقعی است را مخدوش می‌کند.
- ضعف در نظام تامین اعتبار : ضعف در به‌کارگیری ابزارهای اعتبار مانند ضمانت‌نامه LC داخلی، خرید دین منجر به نیاز بیشتر فعالیت‌های اقتصادی به تسهیلات مستقیم و افزایش سود بانکی می‌شود.
- نواقص در ایفای نقش بانک مرکزی در بازار پول: بانک مرکزی با تعیین نرخ سود سپرده‌گیری و وام‌دهی توسط خودش و نیز فعال کردن و حمایت از بازار بین بانکی شیوه علمی عرضه پول، ایفای نقش می‌نماید. عدم ایفای این نقش، یکی از دلایل افزایش سود بانکی است.
- تامین مالی منفرد به‌جای تامین مالی زنجیره‌ها و ضعف عملکرد چرخه نقدینگی در جامعه
- مقررات سخت‌گیرانه در مورد سایر درآمدهای غیربهره‌ای بانک‌ها: این موضوع موجب نگرانی از کاهش درآمدهای بانک و مقاومت در برابر کاهش سود بانکی می‌شود.
- فرصت‌های فراوان سفته‌بازی که همواره فرصت سودآوری کلان را فراهم می‌کنند و به‌عنوان رقیب سپرده‌گذاری بانکی محسوب می‌شود. همچنین، باعث متوقع شدن فعالان اقتصادی برای کسب سود بالاتر از بانک‌ها می‌شوند.
- بخش‌های تجاری دارای سودآوری غیرمتعارف که همواره آمادگی تسهیلات گران‌قیمت دارند و فرصت تامین سود سپرده‌های گران‌قیمت، می‌دهد.
- بالا بودن نرخ سپرده قانونی: الزام به نگهداری حجم زیادی از منابع بانک‌ها، بدون هیچ‌گونه سود نزد بانک مرکزی منجر به تحمیل آن به مصرف‌کننده‌ی نهایی و اقتصاد می‌شود.
- تامین مالی گران‌قیمت دولت: دولت به‌عنوان یک تامین‌کننده‌ی مالی کم ریسک، به هرنرخه‌ی که تامین مالی کند نرخ پایه محسوب می‌شود و هرنرخه بالاتر از آن قرار می‌گیرد. دولت، همواره با نرخ‌های بالایی اوراق مشارکت منتشر می‌کند و بر این اساس، مبنای نرخ سود راه، بالا می‌برد.

۲-۴- شبیه غیرشرعی بودن عملیات بانکها

چالش مهم نظام بانکی شبیه غیرشرعی بودن عملیات آن است که جزئیات علل و نشانه‌های آن به شرح زیر است:

نرخ بالای سود، مشاع بودن سود پرداختی به سپرده‌گذاران و ابهام در خصوص شیوه تقسیم سود، جریمه تاخیر، صوری بودن قراردادهای مصرف نشدن تسهیلات در محل خود، عدم مشارکت بانکها در زیان، ثابت بودن نرخ سود سپرده‌ها به‌رغم علی‌الحساب بودن، عدم آگاهی مشتریان و کارمندان بانکها از محتوای قراردادهای و شرایط و مراعات آنها.

• علل بالا بودن نرخ سود

بالا تر بودن سود بانکی نسبت به نرخ بازدهی فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی از نظر اقتصادی، بیان‌گر نواقص جدی در اقتصاد است که دلایل آن را در فرصت‌های سفته‌بازی در اقتصاد و مشکلات ساختاری و مدیریتی در بخش واقعی اقتصاد، مردد بودن و برنامه نداشتن دولت برای حمایت از تولید و نیز نظارت ضعیف بر نظام بانکی، به‌خصوص نظارت بر تخصیص منابع، می‌توان پیدا کرد. رفتار بانک مرکزی، در سیاست‌گذاری پولی انقباضی و تعیین نرخ جریمه ۳۴ درصدی با هدف کنترل نقدینگی در القاء سود بالا، نقش زیادی داشته است. تامین منابع دولت از نقدینگی در دست مردم و تعیین سودهای رقابتی و مطمئن نیز یکی از عوامل سود بالای نظام بانکی است. برای حل این مساله تغییر در رفتار دولت و بانک مرکزی و نیز حداقل کردن فرصت‌های سفته‌بازی، بسیار ضروری است.

• علل شبیه مشاع بودن سود پرداختی به سپرده‌گذاران و ابهام در نحوه محاسبه و پرداخت سود

عدم اطلاع منتقدین از روش‌های محاسبه سود مشاع و نحوه توزیع آن، نوع و شیوه ثبت و گزارش‌دهی، عدم نظارت کامل بر بانکها از جمله علل این موضوع است.

• علل شبیه جریمه دیرکرد

اعمال جریمه کارکردهای مثبتی دارد و حذف آن هزینه‌هایی برای اقتصاد و جامعه به همراه خواهد داشت. به‌عنوان نمونه، با حذف جریمه تاخیر، انگیزه عدم بازپرداخت تسهیلات افزایش یافته و مشتریان خوش‌حساب و بدحساب، یکنواخت برخورد می‌شود و رفتار فعالان اقتصادی، به سمت بدحسابی می‌رود. بر این اساس، کارکردهای جریمه تاخیر، ضروری است و ابزار و روش اجرای این کارکرد، واجد اهمیت است.

• علل شبیه صوری بودن قراردادهای

گرچه قراردادهایی که مورد استفاده بانکها است از استانداردهای معینی برخوردارند و براساس تجربیات حقوقی و اجرایی و مبتنی بر مطالعات معتبر تهیه شده‌اند. بنابراین، شکل و چارچوب قراردادهای ایراد کمی دارند. عدم آگاهی مشتریان و کارمندان از محتوای قراردادهای خودبخود دال بر صوری بودن نیست. مانند همه قراردادهای متعارف در تعاملات اقتصادی و اجتماعی، معمولاً از یک طرف به دلیل پیچیدگی و از طرف دیگر،

به دلیل سطح سواد مخاطبین، اشکالاتی وجود دارد که از نظر عرف پذیرفته شده است. پیچیدگی عقود و ملاحظات فراوان در رابطه با اجرای هر عقد و نیز عدم پوشش کامل نیازها و شرایط تسهیلات گیرندگان، علل اصلی ایراد صوری شدن قراردادها، هستند.

• علل شبیهه مشاع بودن سود پرداختی به سپرده‌گذاران

مشاع بودن سود بین سپرده‌گذاران و مالکان و نیز بین انواع سپرده‌گذاران، به‌عنوان یک ابهام همیشگی برای سپرده‌گذاران شناخته می‌شود. در حالی که، دستورالعمل‌های تخصیص سود به سپرده‌گذاران برحسب مقدار و مبلغ و مدت سپرده، روشن است. تعدد عقود و تنوع سودهای اعلامی برای تسهیلات و مشکلات مربوط به رویه‌های حسابداری و ثبت و نگهداری علت این شبیهه، شرعی است.

• علل مصرف نشدن تسهیلات در محل مصوب

بالا بودن قیمت^۱، در ارایه فاکتورهای مربوط به خرید تجهیزات، حجم کثیر پرونده‌ها و عدم امکان نظارت کامل، سستی، سهل‌انگاری و فساد احتمالی ناظران بانکها، از جمله عواملی است که به این چالش مرتبط است.

• عدم مشارکت بانکها در زیان

گرچه برخی بر این اعتقاد هستند که در مواردی که صاحب سرمایه، اختیار اجرا را به عامل واگذار می‌کند، عدم مشارکت در زیان از لحاظ شرعی فاقد ایراد است و در واقع عامل و مجری طرح می‌تواند اصل سپرده سرمایه‌گذاران را تضمین کند (بیمه نماید). این امر در ماده ۵۵۵ قانون مدنی که دقیقاً با موازین شریعت اسلام تدوین شده، تجویز شده است ولی انتظار از عقد مشارکت در سود و زیان است. بر این اساس، در قراردادهای مشارکت از یک طرف، نظارت و مدیریت بانک به‌عنوان یک شریک ناچیز و حتی به‌طور کلی وجود ندارد. به‌نوعی منافع بانک در خطر است و از طرف دیگر مشارکت در سود و زیان هم وجود دارد و تسهیلات گیرنده متوقع شرکت در زیان و عدم مطالبه سود احتمالی اضافی از طرف بانک است که هر دو جنبه آن با روح مشارکت، مغایرت دارد. البته ساختار و مکانیزم‌های بانک و تعداد کثیر پرونده‌ها و ماهیت مشارکت‌های مدنی نظارت و دخالت در مدیریت برای بانک را غیرممکن می‌کند. توقع وام‌گیرنده هم عدم دخالت بانک است. زیرا بانک را یک تسهیلات‌دهنده صرف می‌شناسد. همین امر نیز امکان محاسبه سود و زیان واقعی را برای بانک میسر نمی‌سازد. بنابراین، عدم تناسب ساختار بانک برای اجرای عقود مشارکتی علت این مشکل است و به این که بانک قصد مشارکت در زیان ندارد، مرتبط نیست.

در عقود غیر مبادله‌ای انتظار بر این است که سود پس از اتمام مشارکت تعیین شود ولی عملاً به دلایلی که در ذیل بند مربوط به چالش اجرای مشارکت به آن اشاره شد، رویه عملی این است که سود از قبل تعیین و به همان هم اکتفا و استناد می‌شود. بر این اساس، شبهه‌ی ربوی بودن عملیات بانکداری مطرح، قابل توجه است که این نیز، به عدم سنخیت ساختار بانک با عقود مشارکتی، مرتبط است.

^۱ over price

۳-۴- بدهکاران معوق

- حجم بدهکاران معوق و روند افزایش آن‌ها، به یک چالش مهم نظام بانکی، تبدیل شده است. به-هرحال، وجود بدهکاران معوق یک علامت و نشانه منفی در نظام بانکی است. عوامل مؤثر بر این پدیده، به شرح زیر قابل طرح است.
- شرایط اقتصادی و شرایط حاکم بر تولید و تجارت به‌عنوان یک دلیل اصلی وجود بدهکاران معوق است. بنابراین، از این منظر، وجود بدهکاران معوق علامتی از مشکلات نظام بانکی نیست بلکه علامتی از مشکلات خارج از اختیار بانک‌ها است. بر این اساس، راه‌حل نباید صرفاً در بانک‌ها، دنبال شود.
- دستورالعمل جدید طبقه‌بندی بدهکاران در شکل‌گیری بدهکاران معوق تاثیر داشته است. لذا آن بخش از ارقام که به دلیل این موضوع است، قابل ارجاع به واقعیات اقتصاد و نظام بانکی نیست.
- انگیزه‌های رفتاری و روانی عدم بازپرداخت که ناشی از مصوبات دولت و مجلس بوده است در ایجاد این بحران قابل توجه است.
- با توجه به دوره گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد غیردولتی سازوکارهای اعتبارسنجی و اعطای اعتبار متناسب با شرایط جدید تعریف نشده است. لذا، با یک پدیده غیر منتظره مواجه شده‌ایم.
- نواقص مرتبط به نظام‌های اطلاعاتی جامع که فعالان اقتصادی قابل اعتبار سنجی باشند.
- موضوعات مرتبط به تغییرات مداوم درسیاست‌ها و روش‌ها در حوزه ارزی و تغییرات نرخ ارز اکثر بنگاه‌هایی که در این حوزه فعالیت می‌کنند را دچار مشکل کرده است.
- شرایط ناشی از تحریم و تاخیر در اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری و تامین قطعات و مواد در بروز این پدیده مؤثر بوده است (ساختار نظام بانک‌داری ما با شرایط اقتصادی کشور برای انجام ماموریت مدیریت منابع اقتصادی کشور تناسب ندارد. کشور به یک ساختار بومی متناسب با شرایط اقتصادی خودش دارد).

۴-۴- مازاد برداشت‌های بانک‌ها

- رشد مازاد برداشت بانک‌ها به‌عنوان موضوع قابل توجه بانک‌ها در سال‌های اخیر بوده است. برای ترسیم راهبرد مواجهه با آن باید در نظر داشت که یک نشانه و علامت از مشکلات دیگری است و حل آن هم منوط به مواجهه با دلایل دارد برای پی بردن به ماهیت این موضوع موارد زیر قابل توجه است:
- تا قبل از سال ۱۳۸۷، بانک‌ها مجاز به صدور ایران چک بودند و نقدینگی خود را از آن محل تامین می‌کردند که از اوایل سال ۸۷، این اقدام، ممنوع شد. منابعی که از این طریق تامین می‌شد عملاً از دسترس بانک‌ها خارج و به مازاد برداشت تبدیل و فرصت تامین مالی جدید از این محل هم گرفته شد. البته ممنوع شدن بانک‌ها در این رابطه غیر قابل ایراد و صحیح است و صرفاً در تحلیل علت مشکل به ذکر آن پرداختیم.

- اجرای سیاست‌های پولی انقباضی و درعین‌حال سیاست‌های مالی و اعتباری، مبتنی بر رشد اقتصادی که اقتضای شرایط تورم رکود کشور بود. موجب شد از یک طرف بانک‌ها به‌عنوان تنها منبع تامین مالی اقتصاد با درخواست‌ها و نیازهای فراوان فعالان اقتصادی مواجه باشند و از طرفی سیاست‌های انقباضی نیز دسترسی به منابع را محدود می‌کرد. حاصل این تضاد سیاست‌گذاری مازاد برداشت نزد بانک مرکزی بود.
- اضافه شدن تعداد بانک‌های خصوصی و آزادی عمل آن‌ها در جذب سپرده و پرداخت سودهای بالاتر، منجر به محدود کردن دسترسی بانک‌های دولتی به منابع سپرده‌ای و نیاز به نقدینگی و نهایتاً مازاد برداشت شد.
- رشد مطالبات معوق و پایین بودن گردش مطالبات و عدم بازگشت منابع موضوع مازاد برداشت را تشدید کرد.
- محدودیت‌های بودجه‌ای دولت و تاخیر در پرداخت بدهی به پیمانکاران و افزایش نیاز نقدینگی آن‌ها و عدم باز پرداخت بدهی‌های پیمان‌کاران به بانک‌ها و نیاز به منابع بیشتر و مازاد برداشت بانک‌ها شد.
- تعطیلی بازار بین بانکی و عدم فعالیت بانک مرکزی در این جهت، منجر به تشدید مازاد برداشت‌ها شده است.

۴-۵- تخصیص منابع به تولید

- صعوبت تامین مالی مستقیم بنگاه‌های تولیدی از تسهیلات بانکی به‌عنوان یکی از مشکلات اصلی نظام بانکی شناخته می‌شود و به یک چالش مهم نظام بانکی تبدیل شده است که جزئیات علل و نشانه‌های آن به شرح زیر است:
- به‌دلیل این‌که بنگاه‌های تولیدی سودآوری کمتری نسبت به فعالیت‌های بازرگانی، خدماتی و سفته‌بازی دارند و نیز این‌گونه بنگاه‌ها معمولاً تسهیلات بلندمدت نیاز دارند. بنابراین، قدرت بازپرداخت آن‌ها در معرض ریسک بیشتری است. موجب می‌شود بانک‌ها اولویت پایین‌تری برای پرداخت تسهیلات برای بنگاه‌های تولیدی قائل شوند.
- در عمل نیز به‌دلیل این‌که بنگاه‌های مزبور، ناچار به خرید نقدی مواد اولیه و فروش اقساطی و نسبه محصول هستند، منابع حاصل از تسهیلات، به‌صورت رایگان در اختیار بخش‌های بازرگانی و تجاری قرار می‌گیرد. بر این اساس، آن‌ها همواره از نظر نقدینگی با زحمت مواجه شده و در تعامل با بانک، به‌عنوان مشتری بدهکار معوق، شناخته می‌شوند. بنابراین، بنگاه‌های تولیدی، مشتریان بدحساب بانک محسوب می‌شوند و در دریافت تسهیلات، با زحمت بیشتری، مواجه هستند.

۴-۶- وثیقه، تضامین در فرآیندهای اعطای تسهیلات

• صعوبت در تامین وثائق و تضامین به‌عنوان یک مشکل شناخته می‌شود و به یک چالش مهم نظام بانکی تبدیل شده است که جزئیات علل و نشانه‌های آن به شرح زیر است:

نظام وثیقه و تضامین تسهیلات در نظام بانکی ایران به‌صورت دقیق و کامل تعریف نشده است و مبتنی برتوافقات بانک و مشتریان است. این نظام، بیشتر متکی به الزامات تعیین شده توسط هر بانک است. به دلیل عدم وجود سیستم اعتبارسنجی و رتبه‌بندی شرکت‌ها و اشخاص، مهم‌ترین پشتوانه وام‌های بانکی وثائق و یا تضامین معتبر است. دارایی‌هایی که از محل وام ایجاد خواهند شد، مانند ساختمان مسکونی و اداری و تجاری یا اعیان طرح‌های سرمایه‌گذاری و نیز ماشین‌آلات و تاسیسات، از جمله وثائق مهم و مورد پذیرش بانک‌ها هستند. البته همواره این وثائق بسیار کمتر از بدهی وام‌گیرنده است. البته همواره به‌عنوان یک پشتوانه ضعیف، شناخته می‌شوند. معمولاً سهم بالایی از سرمایه‌گذاری مورد نیاز کارگاه‌ها و کارخانه‌ها از محل تسهیلات است که با در نظر گرفتن سود تسهیلات همواره مانده بدهی از ارزش محل اجرای طرح در کارخانه و تاسیسات بالاتر است. همچنین، کارگاه‌ها و کارخانه‌ها با استخدام کارکنان و شروع به فعالیت همواره مدعیانی مثل بیمه، مالیات، حق و حقوق کارگران، پیمانکاران و سایر طرف‌های قرارداد پیدا می‌کنند که ارزش وثیقه‌ای آن‌ها را کاهش می‌دهد. نتیجه این که برای تسهیلاتی که برای تامین کارخانه‌ها و کارگاه‌ها است هم وام‌گیرندگان در زحمت هستند و هم بانک‌ها و وام‌دهندگان، که نهایتاً بر روند اعطای تسهیلات برای این قبیل کارخانه‌ها و تاسیسات موثر است و همواره جزو مشتریان بدحساب بانک‌ها نیز می‌شوند.

برای آن دسته از تسهیلات که ماهیت بازرگانی و یا سرمایه در گردش دارند تسهیلات اخذ شده تبدیل به دارایی‌های منقول و کالا و خدمات می‌شوند و معمولاً دارای محل مشخص و ... نیستند. لذا، همواره تسهیلات‌گیرندگان ناچار به تامین وثائق سهل‌البيع از دارایی‌های غیر منقول می‌شوند.

برای تسهیلات خرد نیز به دلیل عدم وجود سیستم اعتبارسنجی اشخاص حقیقی که متقاضیان اصلی هستند همواره نیازمند معرفی ضامنین شخصی هستند.

در روش‌های فوق، از سو، وام‌گیرندگان با فرآیندهای طولانی و سخت، مواجه هستند و این موضوع باعث طولانی شدن اجرای طرح‌ها و یا تامین سرمایه در گردش بنگاه‌ها و گاهی نیز مخاطرات اخلاقی می‌شود و از سوی دیگر، بانک‌ها نیز به هدف نهایی که اطمینان نسبت به بازگشت وام‌ها هست، نمی‌شوند و حجم مطالبات معوق علامتی از عدم کارایی نظام وثیقه‌ای موجود است.

۴-۷- اعتبارسنجی مشتریان و وام‌های کلان

پرداخت تسهیلات کلان با تضامین ناکافی همواره به‌عنوان یک مشکل شناخته می‌شود درحالی‌که موارد زیر تصویر بهتری از مساله ارائه می‌دهد:

برنامه و سیاست‌های مربوط به خصوصی‌سازی که اجازه واگذاری فعالیت‌ها و شرکت‌های دولتی به مردم داده است و نیز سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای این سیاست‌ها که اجازه واگذاری شرکت‌های

بزرگ صدر اصل ۴۴، که تا قبل از آن مغایر قانون اساسی بود، به منزله‌ی ورود مردم و بخش خصوصی در کارهای بزرگ اقتصادی است. این دسته از فعالیت‌ها نیاز به سرمایه‌های بزرگ دارند. تامین این منابع سرمایه‌ای پیش نیاز ورود بخش خصوصی به این فعالیت‌ها هست. افراد و اشخاص در این حد منابع سرمایه ندارند. بر این اساس، این منابع باید از طریق نظام بانکی تامین می‌شد.

تامین منابع سرمایه‌ای در این حد و اندازه‌ها از طریق بانک‌ها برای بخش خصوصی مشکل ریسک عدم باز پرداخت را به همراه داشته است. ضمن این که عده‌ای از آن‌ها به بدهکاران بزرگ نظام بانکی تبدیل شده‌اند؛ تعدادی از مدیران، کارآفرینان و فعالان اقتصادی که توانایی و جرأت انجام کارهای بزرگ داشته‌اند به مشتریان بدحساب بانک‌ها تبدیل شده‌اند و مسایل اجتماعی خاص به دنبال داشته است. فراهم نبودن زیرساخت‌های مدیریتی و کارشناسی در بانک‌ها، عدم وجود نظام اعتبارسنجی و بروکراسی شدید دولتی در سایر دستگاه‌های علاوه بر بانک و عدم آمادگی اجتماعی و سیاسی برای شرایط پس از سیاست‌های اصل ۴۴، ورود سوء استفاده‌کنندگان به فعالیت‌های تجاری و خدماتی و ضعف مدیریت وزارت‌خانه‌های ذیربط منجر به شکل‌گیری مطالبات کلان بانکی شد. در شرایط فعلی کشور ما هنوز پذیرش اجتماعی، سیاسی و اقتصادی برای ظهور سرمایه‌داران بزرگ وجود ندارد و بخش خصوصی هم که به آن وارد شده است، الزامات رفتاری مربوط به آن را نپذیرفته‌اند. بنابراین، با مسایل چندگانه‌ای همچون بدهکاران بزرگ و معوق بانکی و مفاسد اقتصادی و ... مواجه‌ایم .

۴-۸- ذینفع واحد

عدم رعایت ذینفع واحد در پرداخت تسهیلات به‌عنوان یک مشکل شناخته می‌شود و راه‌حل آن را در خود نظام بانکی می‌دانند درحالی که :

اجرای مقررات مرتبط با حداکثر سقف وام اشخاص حقیقی و حقوقی، نیازمند وجود نظام‌های لازم برای شناسایی و معرفی ذینفعان و ام‌ها است. نبود سیستم‌های یکپارچه اطلاعاتی اقتصادی، امکان شناسایی و تجمیع اطلاعات مرتبط با تعهدات و تسهیلات و تضامین اشخاصی که در یک درخت ذینفع واحد قرار می‌گیرند، نمی‌دهد (شامل اطلاعات مرتبط با سازمان ثبت شرکت‌ها، سازمان ثبت اموال و املاک، سازمان ثبت احوال، گمرک، مالیات، بیمه و بانک می‌شود)، که اجرای آن فراتر از توان و اختیارات نظام بانکی است.

۴-۹- نظارت بر مصرف تسهیلات

ضعف نظام بانکی در نظارت بر تسهیلات به‌عنوان یک مشکل اساسی نظام بانکی شناخته می‌شود. دلایل امر به شرح زیر است:

اولاً تسهیلات بانکی از چند منظر قابل تقسیم و تفکیک هستند.

- از نظر عقود مورد استفاده تسهیلات در قالب سه دسته عقد شامل عقود مشارکتی، عقود مبادله‌ای و عقود قرض‌الحسنه، تقسیم می‌شود.

- از نظر موضوع تسهیلات به حداقل سه دسته تسهیلات مصرفی، سرمایه‌ای و سرمایه در گردش تقسیم می‌شود.

- از نظر فعالیت اقتصادی به چهار دسته صنعت، کشاورزی، خدمات و بازرگانی تقسیم می‌شود.

- از نظر اشخاص تسهیلات گیرنده به چهار دسته حقیقی، حقوقی دولتی، غیردولتی و بین بانکی، تقسیم می‌شود.

هریک از تسهیلات از نظر طبقه‌ای که در آن قرار می‌گیرند، روش‌های خاص خود را طلب می‌کنند که وظیفه نظارت را با صعوبت مواجه می‌کند.

ثانیاً مصرف درست تسهیلات وابسته به رفتار و روش تسهیلات گیرنده، چه در مرحله اعلام نیاز و چه در مرحله مصرف، مخاطرات اخلاقی تسهیلات گیرنده نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت، مصرف به‌جا دارد.

۴-۱۰- دسترسی به تسهیلات و وام‌های کوچک

سختی دسترسی به وام‌های خرد، اعم از مصرفی و بنگاه‌های کوچک، یکی از نقاط ضعف نظام اعتباری بانک‌ها است.

دسترسی به وام‌های کوچک مصرفی: دسترسی کسانی که به تسهیلات کوچک مصرفی نیاز دارند با پیچیدگی و صعوبت زیادی مواجه است. نرخ سود تسهیلات، شیوه‌های تضمین و بازپرداخت و فرآیندهای دستیابی به آن‌ها از جمله مشکلات اساسی قابل طرح است.

بانک‌ها در حوزه تسهیلات کوچک مصرفی، خود را مواجه با ریسک و حتی زیان قطعی عملیاتی می‌دانند. بر این اساس، محول شدن این موضوع به شرایط آزاد رقابتی، مشکلات جدی گریبان‌گیر مردم عادی می‌شود. چنانچه فرآیندهای دسترسی به این تسهیلات در شرایط موجود نیز شفاف نیست. از یک طرف، ممکن است عده‌ای به راحتی به این تسهیلات دسترسی پیدا کنند ولی عده دیگری همواره دسترسی به این تسهیلات را معضل مهمی می‌دانند.

دسترسی بنگاه‌های کوچک به تسهیلات: بنگاه‌های کوچک غالباً از طرف بانک‌ها پریسک و پرهزینه، محسوب می‌شوند. زیرا این دسته بنگاه‌ها نسبت به شرایط اقتصادی، حساس‌تر و نرخ شکست‌شان، بالاتر است. تعیین میزان اعتبار این بنگاه‌ها نیز، توسط وام‌دهندگان، سخت‌تر است. تنوع بنگاه‌ها و تنوع نیازهای آن‌ها، کار را بر بانک‌ها و ناظران سخت می‌کند و دستیابی به استانداردهای عمومی برای ارزیابی متقاضیان وام‌های کوچک را، مشکل‌تر و گران‌تر، می‌سازد. خلاً اطلاعاتی راجع به این بنگاه‌ها (در مقایسه با بنگاه‌های بزرگ‌تر که معمولاً در بورس پذیرفته شده‌اند و سهام عام دارند)، وام‌دهی به این دسته بنگاه‌ها را سخت می‌کند. بسیاری از این بنگاه‌ها ترازنامه و صورت سود و زیان مشروح ندارند. بنگاه‌های جوان‌تر کوچک‌تر دسترسی سخت‌تر است و از طرف دیگر بانک‌ها نیز برای آن بخش از تامین مالی هم که در رابطه با این بنگاه‌ها انجام داده‌اند، همواره مواجه با ریسک اعتباری و نگرانی در بازپرداخت هستند.

۱۱-۴- تسهیلات بانکی مرتبط به قبل از کاهش ارزش پول

از سه‌ماهه دوم سال ۹۱، که عملاً فرآیند رسمی کاهش ارزش پول شروع شد، روند تخصیص ارز از طرف بانک مرکزی عملاً وارد مرحله ابهام و طی چند مرحله نیز دست‌خوش تغییرات شد. درحالی‌که فعالیت‌های گشایش اعتبار و پرداخت و بازپرداخت‌های بانک‌ها طبق روال قبل ادامه داشت (رویه این بود که بانک مرکزی ارز لازم را به نرخ اعلام شده هر روز فراهم کند)، ولی بانک مرکزی تغییر رویه و یا ابهام‌سازی کرد و بانک‌ها به ناچار در حال تداوم کار بودند. بر این اساس، بانک‌ها طی فرآیندهای اعتباری تعهداتی دادند که به ناچار با نرخ‌های مرجع تسویه شد و یا مشتریان به ارز غیرمرجع نپذیرفتند. کماکان این دسته از تعهدات توسط بانک مرکزی به عهده بانک‌ها گذاشته شد. در حالی‌که منبعی در اختیارشان نبود و می‌بایست مابه‌التفاوت آن را خودشان تامین کنند.

علاوه بر این‌گونه تعهدات جاری، همچنین تسهیلات ارزی که مشتریان از محل حساب ذخیره ارزی و از منابع داخلی دریافت کرده بودند، مشمول نرخ‌های جدید ارز اعلام شد. مانده بدهی بدهکاران ارزی دو برابر شد و روند تعیین تکلیف و بازپرداخت این دسته از مطالبات بانک‌ها مواجه با مشکل شد.

۱۲-۴- مصون‌سازی در برابر تغییرات نرخ ارز

با توجه به شرایط اقتصادی و تجاری و نوسانات نرخ ارز، فعالان اقتصادی همواره با زیان‌ها و هزینه‌هایی از این محل مواجه هستند. برخلاف عرف جهانی که روش‌هایی برای مصون‌سازی در برابر نرخ ارز وجود دارد در کشور ما سازوکاری وجود ندارد و لذا ریسک فعالیت‌های ارزی میان‌مدت و بلندمدت بالا است. وابستگی ارزی در کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای موجب شده است که این مخاطرات دامن‌گیر بخش‌های حساس اقتصادی که درگیر سرمایه‌گذاری و تولید هستند شود و بر روند آن‌ها تاثیرگذار باشد.

۱۳-۴- ابزارهای اعتبار

به‌منظور بهینه‌سازی گردش منابع نقدینگی جامعه و کاهش هزینه‌های مالی بنگاه‌ها لازم است اخذ تسهیلات به‌منظور انجام فعالیت اقتصادی به حداقل ممکن برسد. استفاده از ابزارهای اعتبار از جمله LC و ضمانت‌نامه از جمله راه‌کارها است. در نظام بانکی ایران به دلیل عدم وجود زیرساخت‌های موردنیاز، نواقص در روش‌های کار، برخی سوءاستفاده‌ها از نواقص مذکور برای بانک‌ها و فعالان اقتصادی منجر به این شده که بهره‌گیری از این ابزارها در حداقل ممکن است، انجام شود.

۱۴-۴- صندوق‌های تضمین وام

در جهان با افزایش مشکلات نکول احتمالی اعتبارات، نیاز به توسعه فعالیت‌های این صندوق‌ها افزایش می‌یابد. تاثیر عملکرد این صندوق‌ها به‌ویژه در دوران رکود یا بحران‌های اقتصادی چشم‌گیرتر و رایج‌ترین ابزار تضمین تسهیلات بنگاه‌های کوچک و متوسط، است.

کارکرد صندوق‌ها باعث شده است، دولت‌ها به‌جای توزیع پول بین اقشار جامعه، حمایت خود را در قالب تضمین و ریسک‌پذیری انجام دهند. دسترسی آسان، سریع و ارزان قیمت به ضمانت‌نامه‌ها و تسهیلات بانکی مهم‌ترین کارکرد صندوق‌ها است.

در ایران با توجه به سهم بیش از ۹۵ درصدی بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) در ایران، اشتغال‌زایی در این بنگاه‌ها و نیاز شدید آن‌ها به نقدینگی، به‌منظور انجام فعالیت‌های تولیدی مولد، لزوم تامین منابع مالی آن‌ها بسیار حائز اهمیت است. در شرایط رکود اقتصادی، عدم توانایی در بازپرداخت اقساط تسهیلات توسط SMEها به بانک‌ها بسیار محتمل‌تر است؛ نتیجه آن سهم ۱۵/۱ درصدی مطالبات غیرجاری نظام بانکی ایران از کل تسهیلات اعطایی، است. روند صعودی نکول اعتبارات تخصیصی، نیاز به توسعه فعالیت‌های صندوق‌های تضمین تسهیلات در ایران را بیش از پیش ضروری می‌سازد. سهم این صندوق‌ها در حال حاضر بسیار ضعیف است.

۴-۱۵- نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها

با توجه به این‌که منابع بانک‌ها سپرده مردم است و صاحبان سهام، همواره کمتر از ۸ درصد از منابع را تامین می‌کنند و ۹۲ درصد بقیه متعلق به صاحبان سپرده است. صاحبان سپرده هیچ نقشی در تعیین مدیران ندارند و به تبع نظارتی نیز بر نحوه مدیریت منابع خودشان ندارند. بانک مرکزی و دولت وظیفه نظارت و حفاظت از منافع سپرده‌گذاران را به عهده دارند. از سوی دیگر بانک، مجری سیاست پولی و نظام پرداخت است و نیز تخصیص بخش عمده منابع نیز به عهده بانک است. نظارت بر عملکرد نظام بانکی برای تحقق این سیاست‌ها، به عهده بانک مرکزی نیازمند نظارت است.

علاوه بر این، نرخ بهره به‌عنوان یک مولفه مهم در اقتصاد، که نه تنها به‌عنوان یک تنظیم‌کننده اقتصادی، بلکه به‌عنوان بخش مهمی از هزینه‌های فعالانه اقتصادی، محرک پس‌انداز و سرمایه‌گذاری است و نیز ارزش و عملیات ارزی به‌عنوان حلقه رابط اقتصاد ملی با اقتصاد بین‌المللی در نظام بانکی تحقق پیدا می‌کنند.

ایفای نقش نظارتی بانک مرکزی از طریق مقررات‌گذاری، استانداردسازی، استقرار نظام‌های اطلاع‌رسانی، تنظیم شرایط و احراز و ضوابط کارگزاران نظام بانکی و ایجاد نظام پاسخ‌گویی ملی و... برای بانک‌ها میسر است. تجربه سال‌های گذشته نشان داد که عدم اشراف عملیاتی و اطلاعاتی و نیز ضعف مدیریتی و کارشناسی در بانک مرکزی و نیز عدم وجود قوانین و مقررات پشتیبان و سایر عوامل، عملاً موجب شده است که این وظیفه به نحو مناسب انجام نشود. عدم تناسب مأموریت‌های نظارتی بانک مرکزی با ساختار، ایجاد یک دستگاه مستقل نظارتی زیر نظر بانک مرکزی و هویت بخشی به صندوق ضمانت سپرده‌ها در وظایف اصلی متداول این گونه صندوق‌ها را ضروری می‌سازد.

۴-۱۶- نظارت‌ناپذیری بانک‌های غیردولتی

حضور بانک‌های خصوصی در عرصه اقتصادی کشور به‌رغم فواید مترتبه، برای ارتقای کارآمدی نظام بانکی، درعین‌حال، عواملی که منجر به نظارت‌ناپذیری آن‌ها می‌شود، نگرانی‌هایی هم‌به‌همراه آورد. ازجمله این نگرانی‌ها، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

نرخ سود تسهیلات این بانک‌ها، سوءاستفاده‌های برخی مالکان از منابع سپرده‌ای مردم در بانک و هدایت ناصحیح منابع این دسته از بانک‌ها بود که در عرصه‌ی عمل، بروز کردند. که البته کم و بیش این مسائل درخصوص بانک‌های دولتی خصوصی شده، بانک‌های متعلق به نهادهای غیردولتی نیز وجود دارد. عدم دقت نظر و آمادگی بانک مرکزی برای تعیین شرایط و ضوابطی که برای تاسیس، ترکیب و ماهیت سهامداران و انتصاب مدیران، الزامات گزارش‌دهی، عامل مهمی برای این امر بوده است و دستیابی به منابع بانک‌های خصوصی و نیز کسب سود و منفعت، انگیزه اصلی بسیاری از صاحبان و موسسات بانک‌ها نیز، عامل مهم بعدی برای این امر است. در حالی که یکی از ماموریت‌های بانک‌ها تخصیص منابع جامعه است این وظیفه در بانک‌های خصوصی به نفع خواسته‌های صاحبان سهام قربانی می‌شود و نظارت‌ناپذیری آن‌ها نیز مساله را تشدید کرده است.

۴-۱۷- نظام سهامداری بانک‌های خصوصی

اکثر بانک‌های خصوصی ایران، دارای سهامداران معینی هستند و گاهی به روش‌های مختلف تا ۵۰ درصد سهام یک بانک هم در اختیار دارند. این موضوع، بانک‌ها را با مخاطرات مختلفی مواجه کرده است. عملاً تعیین هیات مدیره و مدیرعامل بانک به‌عهده سهامداران خاصی خواهد بود و این مساله تصمیمات مدیران بانک را به سمت منافع عده معینی جهت می‌دهد.

۴-۱۸- نظام تایید صلاحیت هیات مدیره و مدیران بانک‌ها

ساختار مدیریت بانک‌ها، از سطوح عالی تا سطوح میانی و سطوح عملیاتی تاثیر زیادی بر عملکرد بانک‌ها دارد. دانش، تخصص، تجربه و مهارت و پایبندی به اخلاق حرفه‌ای بانکداران یکی از ضرورت‌های عملکرد مناسب نظام بانکی است. ضوابط و روش‌های ارزیابی و تایید صلاحیت مدیران با نواقص جدی مواجه است و چارچوب‌های مصوب فعلی نیز ضمانت اجرایی ندارد.

۴-۱۹- نهادهای مالی خارج از نظارت بانک مرکزی

نهادهایی که تحت عناوین مختلف فعالیت‌های پولی انجام می‌دهند به‌مرور زمان، شکل گرفته‌اند. برخی صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتباری، موسسات مالی و اعتباری. فعالیت این نهادها در حوزه سپرده و تسهیلات مشابه بانک‌ها و درعین‌حال، به دلیل خارج از نظارت بودن آن‌ها الزام به رعایت ضوابط، مقررات پولی نیز ندارند. بی‌نظمی‌های متعددی از این نظر متوجه بازار پولی و نظام مالی کشور شده است و خسارت‌های زیادی نیز همواره، به‌همراه داشته است.

۴-۲۰- ساختار بانکها

بانکها از نظر ماهیت وظایف قابل تقسیم به بانکهای تجاری و توسعه‌ای هستند. هر کدام از این دو دسته می‌توانند تخصصی یا عمومی باشند. بانکهای تجاری برمدار سپرده‌ها، تسهیلات و خدمات بانکی حرکت می‌کنند. بانکهای توسعه‌ای برمدار منابع اخذ شده از دولت یا منابع تامین شده از محل منابع مورد حمایت دولت از طریق ابزارهای بلندمدت داخلی و خارجی و با هدف امور زیربنایی هستند که البته می‌توانند عمومی و یا تخصصی عمل کنند. بانکهای قرض‌الحسنه که منابع آنها از محل سپرده‌های قرض‌الحسنه و هدایا و شاید وقف و در نظام بانکداری بدون ربا حضور پیدا می‌کنند. مصارف این بانکها وام‌های قرض‌الحسنه است. بانک جامع مشتمل بر همه عملیات است که البته در قالب SBU و یا واحدهای مستقل ثبت شده آنها را انجام می‌دهند.

گرچه بانکهای فوق به‌طور متعارف در دنیا شناخته شده هستند ولی در ایران به دلایل مختلف با یک آشفتگی مواجه هستند. بانکهای توسعه‌ای عملاً به دلیل عدم برنامه‌ریزی لازم از طرف مجلس و دولت ماهیت خود را از دست داده‌اند و یا به سمت تجاری تخصصی پیش رفته‌اند (بانک کشاورزی) و یا کوچک باقی مانده‌اند (مانند بانک توسعه صادرات و صنعت و معدن).

وظایف توسعه‌ای که به عهده دولت است عمدتاً در قابل ادارات و واحدهای وزارتخانه‌ها و در قالب بودجه‌های سالانه انجام می‌شود. تفکیک این وظایف و جهت دادن منابع بودجه به سمت بانکهای توسعه‌ای ضمن این‌که برای دستیابی به الگوی بهینه پروژه‌ها ضروری است. برای اقتصاد نوظهور ایران، این مرحله از توسعه، فواید زیادی دارد.

گرچه هنوز، بانکهای تخصصی، انجام وظیفه می‌کنند؛ ولی نیازمند بازتعریف هستند. به‌خصوص حوزه‌های تخصصی تولیدی، اعم از کشاورزی و صنعت و معدن که تحت تاثیر شرایط ویژه‌شان ممکن است به دلیل حضور در فضای رقابت در بازار پول و حوزه‌های تجاری اقتصاد و در عین حال، مواجه بودن با محدودیت‌های مربوط حوزه‌های تخصصی و تولید با مشکل مواجه شوند. در این رابطه، باید چاره‌اندیشی شود.

تجربه موجود در خصوص بانکهای تجاری نیز گرچه مشکلات اساسی و ریشه‌ای ندارند؛ ولی عملاً به دلیل ساختار خاص و الزامات مربوط به اجرای عقود مشارکتی و تامین الزامات نظارتی با مشکلاتی مواجه هستند که در این رابطه نیازمند بازنگری هستند.

درخصوص منابع قرض‌الحسنه بانکها، همواره این نگرانی وجود دارد که منابع قرض‌الحسنه، صرف مصارف غیرقرض‌الحسنه می‌شود و به همین دلیل، ایده‌ی جداسازی موسسات قرض‌الحسنه از بانکها مطرح شد که صاحب‌نظران چندان موافق نیستند و با توجه به تجربه اخیر که تجربه موفق نبوده است و چندان منابعی به سمت آنها نیامده است. جذب سپرده قرض‌الحسنه در کنار سایر سپرده‌ها در بانکهای موجود به نظر مطلوب تر است و برای رفع نگرانی مربوط نحوه مصرف منابع قرض‌الحسنه، الگوهای مدیریتی و نظارتی لازم تمهید و اعمال شود.

با توجه به مشکلاتی که درخصوص اجرای بانکداری اسلامی مطرح شد و برخی راه‌کارهای اصلاحی به تجدید ساختار و تجدید نظر در تقسیم وظایف بین انواع بانک‌ها نیز وجود دارد که بهتر است این دو مساله در کنار هم بررسی و اصلاح شود.

۴-۲۱- فعالیت مستقیم بانک‌ها در حوزه تولید، بازرگانی و خدمات

براساس مقررات اعلامی بانک مرکزی فعالیت بانک‌ها از طریق شرکت‌های وابسته در حوزه تولید- بازرگانی و خدمات ممنوع است و بانک‌ها موظف هستند شرکت‌های زیر مجموعه را بفروشند. در عمل، برخی بانک‌ها، به دلیل تملک شرکت‌هایی که موفق به بازپرداخت مطالبات معوق نشده‌اند صاحب شرکت‌های متعددی هستند و همواره بر تعداد آنها، اضافه می‌شود. به این دلیل، بانک‌ها عملاً وارد فعالیت شرکت‌داری می‌شوند. برخی بانک‌ها با هدف فعالیت‌های بازرگانی و خدماتی شرکت‌هایی را ایجاد می‌کنند یا خریداری کرده‌اند. علاوه بر آن، تسهیلاتی که بانک‌ها به صورت مشارکت و در جهت ایجاد واحدهای تولیدی می‌پردازند و وثائق آن‌را محل اجرای طرح قرار می‌دهند یکی از مدخل‌های ورود بانک‌ها به فعالیت‌های غیر بانکی می‌شود. در مواقعی که شرکای بانک موفق به بازپرداخت نمی‌شوند، به تملک بانک در می‌آیند. در عین حال که اداره این شرکت‌ها اجتناب‌ناپذیر است، ولی در ساختار اداری بانک و سرمایه انسانی بانک امکانات اداره و مدیریت شرکت‌ها وجود ندارد و در این صورت هم بانک به زحمت می‌افتد و هم شرکت‌ها در تداوم فعالیت با مشکل مواجه می‌شوند.

۴-۲۲- نظام الکترونیک بانک‌ها

نظام CBS^۱ یا همان سیستم کر بنکینگ، امکانات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری معینی است که همه‌ی عملیات بانک اعم از سپرده، تسهیلات، خدمات بین‌الملل را که به مشتریان عرضه می‌شود به‌طور به هم پیوسته، دربرمی‌گیرد. مدیریت و نظارت بر عملیات بانکی بدون وجود این سیستم با نواقص جدی، مواجه است. ضمن این‌که برای استقرار نظام متمرکز اطلاعات بین بانکی تشابه سیستم‌ها موثر است. در حال حاضر، تنوعی از سیستم‌هایی که عمدتاً به صورت غیر یکپارچه هستند، در بانک‌ها حاکم است.

۴-۲۳- بازار بین بانکی

تبادل وجوه بین بانک‌ها برای کوتاه‌مدت و نیز حضور و ایفای نقش بانک مرکزی در این بازار یکی از مکانیزم‌های مدیریتی و نظارتی و توازن بازار پول است. بخشی از مشکلات بازار پول و به تبع نظام بانکی به محروم بودن از این مکانیزم‌ها است.

بانک مرکزی با اهداف، اجرای مؤثرتر سیاست‌های پولی و اعتباری، بهبود مدیریت نقدینگی بانک‌ها، کاهش اضافه برداشت نزد بانک مرکزی و کاهش هزینه‌های عملیاتی در سال ۱۳۸۳، مقررات حاکم بر بازار بین بانکی را که در جلسه شورای پول و اعتبار تصویب شده بود برای اجرا به بانک‌ها ابلاغ نموده تا اعضای این

^۱ Core Banking

بازار بتوانند وجوه خود را نزد یکدیگر به صورت سپرده سرمایه‌گذاری به صورت یک‌شبه، یک هفته، دوماهه ...، تودیع نمایند و نرخ سود علی‌الحساب نیز طبق توافق طرفین عمل می‌شود و حداقل مبلغ سپرده‌گذاری ۱۰ میلیارد ریال و برای مبالغ بیشتر ضرایبی از ۵ اعمال می‌شود. عدم فعالیت این بازار، موجب بسیاری از مشکلات پیش‌گفته از جمله اختلال در سود بانکی و نیز مازاد برداشت بانک‌ها بوده است.

۴-۲۴- قوانین مداخله‌گر در امور بانکی

یکی از آسیب‌های نظام بانکی شمولیت قوانینی است که هدف اصلی آن‌ها حل و فصل مشکلات سایر حوزه‌ها است ولی شکل و محتوای عملیات بانکی را تحت تاثیر قرار داده است. قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون ثبت که نظام وثیقه بانکی را تغییر داد و آثار منفی آن برای نظام بانکی و اقتصاد مشهود است. جرات عدم بازپرداخت در مشتریان را افزایش و اثرات زیادی بر تصمیمات تسهیلات‌دهی بانک‌ها داشت. قوانینی که برای الزام نظام بانکی به تجمیع و تقسیط بدهی‌های مشتریان اعمال کرده‌اند نیز جزو مخاطرات اساسی است. فهرست قوانینی که در سایر حوزه‌ها و مشتمل بر مواد و تبصره‌های موثر بر نظام بانکی هستند طولانی و مواردی از آن به شرح زیر است. قانون عدم الزام به سپردن وثیقه ملکی مصوب سال ۸۰، قانون منطقی کردن نرخ سود مصوب سال ۸۵، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی مصوب سال ۸۶، ماده ده قانون بهره‌وری بخش کشاورزی مصوب سال ۸۹، بند قاف ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم مصوب سال ۸۹، قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون ثبت.

۴-۲۵- محرمانگی اطلاعات مشتریان

تعریف ضوابط و مقرراتی که به مشتریان این اطمینان را بدهد که اطلاعات آن‌ها محرمانه باقی می‌ماند موجب شفاف‌تر شدن اطلاعات اقتصادی فعالان اقتصادی خواهد شد. زیرا در صورت عدم اطمینان نسبت به این موضوع فعالان اقتصادی گرایش به مخفی نگه‌داشتن تعاملات مالی می‌شوند. ضوابط در این رابطه کافی نیست و اطمینان نسبت به پایداری به آن‌هم وجود ندارد.

۴-۲۶- نظام‌های اطلاعات مکمل (بانک‌های اطلاعات املاک، شرکت‌ها مالیات و گمرک)

در حال حاضر، این سامانه‌های اطلاعات املاک، شرکت‌ها، مالیات، گمرک، بیمه بانک و ثبت احوال، حمل و نقل، انبارداری و ... که البته پیوستگی لازم علمی داشته باشند، به صورت کامل و یکپارچه تعریف نشده است.

۴-۲۷- سیاست‌های پولی و ابزارهای آن

سیاست پولی سیاستی است که بانک‌های مرکزی برای افزایش تولید، اشتغال و تنظیم نرخ تورم از طریق تغییر در حجم پول، تغییر در رشد حجم پول، تغییر در نرخ بهره و یا تغییر شرایط اعطای تسهیلات بانکی به کار می‌بندد. به هر حال تغییر در حجم پول از سوی بانک مرکزی با اعمال ابزارهای سیاست‌های پولی نظیر تغییر در نرخ سپرده قانونی بانک‌ها، تغییر در نرخ تنزل مجدد و عملیات بازار باز، حجم پول را تغییر می‌دهد.

سیاست‌های پولی به‌کار گرفته شده در طول سه دهه گذشته در کشور به تأثیرپذیری شدید از سیاست‌های مالی دولت‌ها و به‌ویژه تامین کسری بودجه دولت، وابسته بوده است. در طول سال‌های بعد از اجرای قانون بانکداری بدون ربه، بانک مرکزی از ابزارهای سیاست پولی دیگری نظیر کنترل نرخ‌های سود، تعیین سقف اعتباری، کنترل‌های اعتباری و سهمیه تنزیل مجدد بانک به بانک به‌عنوان ابزارهای سیاست پولی استفاده کرده است. این ابزارها که به ابزارهای مستقیم سیاست پولی، معروف‌اند نه‌تنها کارایی خود را در طول سال‌های گذشته در ایران برای کنترل تورم و تخصیص منابع نشان نداده‌اند، بلکه جای خود را به ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی (ابزارهای مبتنی بر شرایط بازار) سپرده‌اند.

کاستی‌ها و مشکلات سیاست‌های پولی فعلی

- فقدان انضباط مالی دولت و تداوم استقراض از بانک مرکزی برای پوشش کسری بودجه دولت
- تعیین اداری و دستوری نرخ‌های سود بانکی بدون توجه به ساز و کار و شرایط اقتصادی و بروز پدیده سرکوب مالی در اقتصاد
- عدم استفاده از ابزارهای غیرمستقیم سیاست‌های پولی ایجادکننده ثبات در اقتصاد کلان
- عدم استقلال بانک مرکزی
- تکلیف بانک مرکزی به خرید ارزهای بودجه‌ای که خود موجب تداوم و مدیریت غیربهبینه نرخ ارز شده است
- افزایش بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی و ناتوانی بانک مرکزی برای مقابله با آن به دلایل مختلف

۴-۲۸- نظام حسابداری بانک‌ها

نظام حسابداری سیستم بانکی کشور دارای نقایصی است که برخی از این نقایص به علت ساختارهای حاکم بر سیستم بانکی و برخی به دلیل درک اشتباه در تدوین دستورالعمل‌های حسابداری است که به شرح ذیل اعلام می‌شود:

- رویه‌ها و استانداردهای حاکم بر حسابداری بانکی از سوی شورای پول و اعتبار تدوین می‌شود در صورتی که کنترل و تطبیق عملیات حسابداری با استانداردها در بانک‌های دولتی از سوی سازمان حسابرسی و در بانک‌های خصوصی نیز از سوی موسسات حسابرسی و منطبق با استانداردهای حسابداری مورد تاکید سازمان حسابرسی انجام می‌شود. این مغایرت، گاه موجب عدم تطابق رویه‌های حسابداری در بانک‌ها با استانداردهای حسابداری می‌شود. برخی مشکلات دیگر از جمله این‌که؛ سیستم حسابداری حاکم بر عملیات بانکی با تعاریف حقوقی موجود برای عملیات بانکی تطابق ندارد؛ عدم شناسایی و ثبت دارایی‌ها (به‌طور مشخص تسهیلات) بر مبنای زمان‌های سررسید؛ بانک‌های ایرانی در بسیاری از موارد موظف به استانداردهای جدید حسابداری و بانکی از جمله استفاده از استانداردهای کمیته بال (۲) بوده درحالی که در بسیاری از موارد قوانین سنتی

حسابداری بانکی استفاده می‌شود. عدم تناسب سرفصل‌های تعیین شده از سوی بانک مرکزی؛ نیز بیانگر ضرورت اصلاح نظام حسابداری بانک مرکزی است.

۵- تجزیه و تحلیل چالش‌های نظام بانکی با استفاده از مدل ویلیامسون

برای بررسی چالش‌های نظام بانکی در قالب مدل ویلیامسون موارد در ده دسته قرار گرفتند. عوامل موثر در هر دسته چالش به عوامل ناشی از عوامل فرهنگی و انگاره‌ها، عوامل نهادی، عوامل ناشی از موضوعات حکمرانی و نهایتاً نشانه‌ها، تفکیک شدند.

دسته‌های اصلی شناسایی شده شامل: افسارگسیختگی سودهای نظام بانکی (جدول شماره ۲)، غیرشرعی بودن عملیات بانکی (جدول شماره ۳)، حجم زیاد بدهکاران معوق (جدول شماره ۴)، رشد مزاد برداشت‌ها از بانک مرکزی (جدول شماره ۵)، سوء کارکرد در تخصیص منابع (جدول شماره ۶)، ضعف نظارت بانک مرکزی (جدول شماره ۷)، نواقص در ساختار بانک‌ها (جدول شماره ۸)، ضعف در نظام‌های اطلاعاتی (جدول شماره ۹)، نواقص در ابزارها و سیاست‌های پولی (جدول شماره ۱۰)، قوانین مداخله در امور نظام بانکی (جدول شماره ۱۱).

جدول ۲- افسارگسیختگی نرخ سود بانکی

لايه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی نرخ سود بانکی
۴	تنوع نرخ سود بانکی
۴	نرخ سود بانکی در مقایسه با توان وام‌گیرندگان مصرفی و تولیدی بالا است.
۳	تصمیم‌گیری بر اساس نرخ تورم برای تعیین سود بانکی
۴	تعدد و تکثر بانک‌ها و رقابت در تجهیز منابع سپرده
۴	ابتدا سود سپرده تعیین می‌شود و بر اساس نرخ سود سپرده نرخ سود تسهیلات تعیین می‌شود
۲	ضعف در نظام تامین اعتبار
۳	نواقص در ایفای نقش بانک مرکزی در بازار پول
۴	تامین مالی منفرد به جای تامین مالی زنجیره‌ای
۲	مقررات سخت‌گیرانه در مورد سایر درآمدهای غیربهره‌ای بانک‌ها
۴	فرصت‌های فراوان سفته‌بازی
۴	بخش‌های تجاری دارای سودآوری کاذب
۳	بالا بودن نرخ سپرده قانونی
۳	تامین مالی گران قیمت دولت

جدول ۳- غیر شرعی بودن عملیات بانکی

لایه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی مشروعیت دینی عملیات بانکی
۲	مشاع بودن سود پرداختی به سپرده‌گذاران و ابهام در خصوص شیوه تقسیم سود
۲	جریمه تاخیر
۳	صوری بودن قراردادهای
۲	مصرف نشدن تسهیلات در محل خود
۲	عدم مشارکت بانکها در زیان
۳	ثابت بودن نرخ سود سپرده‌ها به‌رغم علی‌الحساب بودن
۴	عدم آگاهی مشتریان و کارمندان بانکها از محتوای قراردادهای و شرایط و مراعات آنها
۴	بالا تر بودن سود بانکی نسبت به نرخ بازدهی فعالیت‌های اقتصادی
۳	تامین منابع دولت از نقدینگی در دست مردم و تعیین سودهای رقابتی و مطمئن
۲	نوع و شیوه ثبت و گزارش‌دهی
۳	پیچیدگی روش‌های اجرای عقود در عمل
۲	عقود و قراردادهای نیازها و شرایط تسهیلات گیرندگان را به‌طور کامل پوشش نمی‌دهد
۲	تعدد عقود و تنوع سودهای اعلامی برای تسهیلات
۲	مشکلات مربوط به رویه‌های حسابداری و ثبت و نگهداری
۴	بیشینه بودن قیمت (over price) در ارایه فاکتورهای مربوط به خرید تجهیزات
۳	عدم امکان نظارت کامل با توجه به تعداد کثیر تسهیلات
۴	سستی، سهل‌انگاری و فساد احتمالی ناظران بانکها
۴	عدم مشارکت در زیان از طرف بانک
۱	توقع وام‌گیرنده هم عدم دخالت بانک است زیرا بانک را یک تسهیلات دهنده صرف می‌شناسد
۲	عدم تناسب ساختار بانک برای اجرای عقود مشارکتی

جدول ۴- رشد سریع بدهی‌های معوق

لایه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی بدهی‌های معوق
۴	رشد غیرمتعارف بدهکاران معوق
۳	شرایط اقتصادی و شرایط حاکم بر تولید و تجارت به‌عنوان یک دلیل اصلی بدهکاران معوق
۳	انگیزه‌های رفتاری و روانی عدم بازپرداخت که ناشی از مصوبات دولت و مجلس بوده است
۳	با توجه به دوره گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد غیردولتی ساز و کارهای اعتبارسنجی و اعطای اعتبار متناسب با شرایط جدید تعریف نشده است
۲	نواقص مرتبط به نظام‌های اطلاعاتی جامع که فعالان اقتصادی قابل اعتبار سنجی باشند .
۳	موضوعات مرتبط به تغییرات مداوم در سیاستها و روشها در حوزه ارزی و تغییرات نرخ ارز (از سه ماهه دوم سال ۹۱ که عملاً فرایند رسمی کاهش ارزش پول شروع شد. روند تخصیص ارز از طرف بانک مرکزی عملاً وارد مرحله

	<p>ابهام و طی چند مرحله نیز دست‌خوش تغییرات شد. بانک‌ها به‌ناچار در حال تداوم کار بودند. لذا بانک‌ها طی فرایندهای اعتباری تعهداتی دادند که به‌ناچار با نرخ‌های مرجع تسویه شد و یا مشتریان به ارز غیرمرجع نپذیرفتند. کماکان این دسته از تعهدات توسط بانک مرکزی به عهده بانک‌ها گذاشته شد. درحالی‌که منبعی در اختیارشان نبود و می‌بایست مابه‌التفاوت آن را خودشان تامین کنند. علاوه بر این، این‌گونه تعهدات جاری هم‌چنین تسهیلات ارزی که مشتریان از محل حساب ذخیره ارزی و از منابع داخلی دریافت کرده بودند، مشمول نرخ‌های جدید ارز اعلام شد. مانده بدهی بدهکاران ارزی دو برابر شد و روند تعیین تکلیف و بازپرداخت این دسته از مطالبات بانک‌ها مواجه با مشکل شد.</p>
۴	شرایط ناشی از تحریم و تاخیر در اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری و تامین قطعات و مواد.

جدول ۵- رشد مازاد برداشت‌ها از حساب بانک مرکزی

لایه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی برداشت از منابع بانک مرکزی
۱	کج‌رفتاری‌های ناشی از مجوز صدور ایران چک که بعد از ممنوعیت منجر به اضافه برداشت شد.
۱	تعارض در سیاست‌گذاری به دلیل انتظارات غیرمنطقی ایجاد شده برای جامعه (اجرای سیاست‌های پولی انقباضی و درعین حال سیاست‌های مالی و اعتباری مبتنی بر رشد اقتصادی)
۳	اضافه شدن تعداد بانک‌های خصوصی و آزادی عمل آن‌ها در جذب سپرده و پرداخت سودهای بالاتر، منجر به محدود کردن دسترسی بانک‌های دولتی به منابع سپرده‌ای و نیاز به نقدینگی و نهایتاً مازاد برداشت شد.
۴	رشد مطالبات معوق و پایین بودن گردش مطالبات و عدم بازگشت منابع، موضوع مازاد برداشت را تشدید کرد.
۳	ضعف در سیاست‌گذاری مالی و محدودیت‌های بودجه‌ای دولت و تاخیر در پرداخت بدهی به پیمانکاران و افزایش نیاز آن‌ها به نقدینگی و عدم بازپرداخت بدهی‌های پیمانکاران به بانک‌ها منجر به نیاز بانک‌ها به منابع بیشتر و در نتیجه، منجر به مازاد برداشت بانک‌ها شد.
۲	ضعف در دستورالعمل‌ها و عملکرد بازار بین بانکی و عدم فعالیت بانک مرکزی در این جهت، منجر به تشدید مازاد برداشت‌ها بوده است.

جدول ۶- سوء کارکرد در تخصیص منابع

لایه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی کارکرد تخصیص منابع
۲	صعوبت تامین مالی مستقیم بنگاه‌های تولیدی از تسهیلات بانکی
۴	بنگاه‌های تولیدی سودآوری کمتری نسبت به فعالیت‌های بازرگانی - خدماتی و سفته‌بازی دارند و نیز این‌گونه بنگاه‌ها معمولاً تسهیلات بلندمدت نیاز دارند. لذا، قدرت بازپرداخت آن‌ها در معرض ریسک بیشتری است. این موجب می‌شود بانک‌ها اولویت پایین‌تری برای پرداخت تسهیلات برای بنگاه‌های تولیدی قائل شوند.
۴	بنگاه‌های تولیدی به دلیل این‌که از یک‌طرف ناچار به خرید نقدی مواد اولیه و از طرف دیگر مجبور به فروش اقساطی و نسبه محصول هستند، منابع حاصل از تسهیلاتی که دریافت می‌کنند، به‌صورت رایگان در اختیار بخش‌های بازرگانی و تجاری قرار گیرد. لذا، آن‌ها همواره به لحاظ نقدینگی با زحمت مواجه و در تعامل با بانک به‌عنوان مشتری بدهکار معوق شناخته می‌شوند. بنگاه‌های تولیدی مشتریان بدحساب بانک محسوب و در دریافت تسهیلات

	بازحمت بیشتری مواجه هستند.
۲	نظام وثیقه و تضامین تسهیلات در نظام بانکی ایران به صورت دقیق و کامل تعریف نشده و مبتنی بر توافق‌های بانک و مشتریان و بیشتر متکی به الزامات تعیین شده توسط هر بانک است.
۳	عدم وجود سیستم اعتبار سنجی و رتبه‌بندی شرکت‌ها (که مهم‌ترین پشتوانه وام‌های بانکی، وثائق و یا تضامین معتبر است).
۴	سهم بالایی از سرمایه‌گذاری مورد نیاز کارگاه‌ها و کارخانه‌ها از محل تسهیلات است که با در نظر گرفتن سود تسهیلات همواره مانده بدهی کارخانه‌ها از ارزش محل اجرای طرح در کارخانه و تاسیسات بالاتر است. بر این اساس، همواره جزو مشتریان بدحساب بانک‌ها می‌شوند.
۴	برای آن دسته از تسهیلات که ماهیت بازرگانی و یا سرمایه در گردش دارند، تسهیلات اخذ شده تبدیل به دارایی‌های منقول و کالا و خدمات می‌شوند و معمولاً دارای محل مشخص و ... نیستند. بر این اساس، همواره تسهیلات‌گیرندگان ناچار به تامین وثائق سهل‌البیع، از دارایی‌های غیرمنقول می‌شوند.
۲	برای تسهیلات خرد نیز به دلیل عدم وجود سیستم اعتبارسنجی اشخاص حقیقی که متقاضیان اصلی هستند همواره نیازمند معرفی ضامین شخصی هستند.
۲	طولانی شدن اجرای طرح‌ها و یا تامین سرمایه در گردش بنگاه‌ها و گاهی نیز مخاطرات اخلاقی و حجم مطالبات معوق، علامتی از عدم کارایی نظام وثیقه‌ای موجود است.
۴	برنامه و سیاست‌های مربوط به خصوصی‌سازی، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون اجرای این سیاست‌ها که اجازه واگذاری شرکت‌های بزرگ صدر اصل ۴۴ را می‌دهد که تا قبل از آن مغایر قانون اساسی بود، به‌منزله ورود مردم و بخش خصوصی در کارهای بزرگ اقتصادی است. این دسته از فعالیت‌ها نیاز به سرمایه‌های بزرگ دارند. تامین این منابع سرمایه‌ای پیش‌نیاز ورود بخش خصوصی به این فعالیت‌هاست. افراد و اشخاص در این حد منابع سرمایه ندارند. بر این اساس، این منابع باید از طریق نظام بانکی تامین می‌شد. تامین منابع سرمایه‌ای در این حد و اندازه‌ها از طریق بانک‌ها برای بخش خصوصی مشکل ریسک عدم بازپرداخت را به همراه داشته است. ضمن این‌که عده‌ای از آن‌ها به بدهکاران بزرگ نظام بانکی تبدیل شده‌اند؛ تعدادی از مدیران، کارآفرینان و فعالان اقتصادی که توانایی و جرأت انجام کارهای بزرگ داشته‌اند به مشتریان بدحساب بانک‌ها تبدیل شده‌اند و مسایل اجتماعی خاص به‌دنبال داشته است.
۳	فراهم نبودن زیر ساخت‌های مدیریتی و کارشناسی در بانک‌ها، عدم وجود نظام اعتبارسنجی و پروکراسی شدید دولتی در سایر دستگاه‌ها (علاوه بر بانک) و عدم آمادگی اجتماعی و سیاسی برای شرایط پس از سیاست‌های اصل ۴۴، ورود سوء استفاده‌کنندگان به فعالیت‌های تجاری و خدماتی و ضعف مدیریت وزارتخانه‌های ذی‌ربط، منجر به شکل‌گیری مطالبات کلان بانکی شد.
۱	در شرایط فعلی هنوز از نظر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در کشور، ظرفیت پذیرش ظهور سرمایه‌داران بزرگ وجود ندارد و بخش خصوصی هم که به آن وارد شده است الزامات رفتاری مربوط به آن را نپذیرفته است. بنابراین، با معضله‌های چندگانه‌ای همچون بدهکاران بزرگ و معوق بانکی و مفاسد اقتصادی و ... مواجه‌ایم.
۳	نبود سیستم‌های یکپارچه اطلاعاتی اقتصادی (شامل اطلاعات مرتبط با سازمان ثبت شرکت‌ها، سازمان ثبت اموال و املاک، سازمان ثبت احوال، گمرک، مالیات، بیمه و بانک می‌شود) موجب می‌شود شناسایی و تجمیع اطلاعات مرتبط با تعهدات و تسهیلات و تضامین اشخاصی که در یک درخت ذینفع واحد قرار می‌گیرند امکان‌پذیر نباشد و اجرای آن فراتر از توان و اختیارات نظام بانکی است.
۳	ضعف نظام بانکی در نظارت بر مصرف تسهیلات به‌عنوان یک مشکل اساسی نظام بانکی، شناخته می‌شود.
۲	تسهیلات بانکی از چند منظر قابل تقسیم و تفکیک هستند. هر یک از تسهیلات از نظر طبقه‌ای که در آن قرار

	می‌گیرند روش‌های خاص خود را طلب می‌کنند که وظیفه نظارت را با صعوبت مواجه می‌کند.
۱	مصرف درست تسهیلات وابسته به رفتار و روش تسهیلات گیرنده چه در مرحله اعلام نیاز و چه در مرحله مصرف است. لذا، مخاطرات اخلاقی تسهیلات گیرنده نقش تعیین کننده‌ای در موفقیت مصرف به‌جا، دارد.
۴	صعوبت دسترسی به وام‌های خرد اعم از مصرفی یا وام‌های تولیدی برای بنگاه‌های کوچک، یکی از نقاط ضعف نظام اعتباری بانک‌ها است (بانک‌ها در حوزه تسهیلات کوچک مصرفی خود را مواجهه با ریسک و حتی زیان قطعی عملیاتی می‌دانند. بر این اساس، با محول شدن این موضوع به شرایط آزاد رقابتی، مشکلات جدی‌تری برای مردم عادی می‌شود. چنانچه فرایندهای دسترسی به این تسهیلات در شرایط موجود نیز شفاف نیست. از یک طرف ممکن است عده‌ای به راحتی به این تسهیلات دسترسی پیدا کنند ولی عده‌ی دیگری همواره دسترسی به این تسهیلات را معضله مهمی می‌دانند).
۲	شیوه‌های تضمین و بازپرداخت و فرایندهای دستیابی به آن‌ها از جمله مشکلات اساسی قابل طرح است.
۴	صعوبت دسترسی بنگاه‌های کوچک به تسهیلات: بنگاه‌های کوچک غالباً از طرف بانک‌ها پرسیک و پرهزینه محسوب می‌شوند. زیرا، این دسته بنگاه‌ها نسبت به شرایط اقتصادی حساس‌تر و نرخ شکست‌شان بالاتر است. تعیین میزان اعتبار این بنگاه‌ها نیز توسط وام‌دهندگان سخت‌تر است. تنوع بنگاه‌ها و تنوع نیازهای آن‌ها کار را بر بانک‌ها و ناظران سخت و دستیابی به استانداردهای عمومی برای ارزیابی متقاضیان وام‌های کوچک را مشکل‌تر و گران‌تر می‌سازد. خلاء اطلاعاتی راجع به این بنگاه‌ها در مقایسه با بنگاه‌های بزرگ‌تر که معمولاً در بورس پذیرفته شده‌اند و سهام عام دارند وام‌دهی به این دسته بنگاه‌ها را سخت می‌کند. بسیاری از این بنگاه‌ها ترازنامه و صورت سود و زیان مشروح ندارند. بنگاه‌های جوان‌تر کوچک‌تر دسترسی به اطلاعات آن‌ها سخت‌تر است. از طرف دیگر، بانک‌ها نیز برای آن بخش از تامین مالی هم که در رابطه با این بنگاه‌ها انجام داده‌اند همواره مواجه با ریسک اعتباری و نگرانی در بازپرداخت هستند.
۲	در جهان با افزایش مشکلات نکول احتمالی اعتبارات، نیاز به توسعه فعالیت‌های صندوق‌های تضمین افزایش می‌یابد. تأثیر عملکرد این صندوق‌ها، به‌ویژه در دوران رکود یا بحران‌های اقتصادی، چشم‌گیرتر است. امروزه رایج‌ترین ابزار تضمین تسهیلات بنگاه‌های کوچک و متوسط این صندوق‌ها هستند. در این زمینه، نظام بانکی کشور با خلاء نهادی مواجه است (کارکرد صندوق‌ها باعث شده است، دولت‌ها به‌جای توزیع پول بین اقشار جامعه، حمایت خود را در قالب تضمین و ریسک‌پذیری انجام دهند. دسترسی آسان، سریع و ارزان قیمت به ضمانت‌نامه‌ها و تسهیلات بانکی، مهم‌ترین کارکرد صندوق‌ها است. روند صعودی نکول اعتبارات تخصیصی، نیاز به توسعه فعالیت‌های صندوق‌های تضمین تسهیلات در ایران را بیش از پیش ضروری می‌سازد. سهم این صندوق‌ها، درحال حاضر بسیار ضعیف است).
۲	با توجه به شرایط اقتصادی و تجاری و نوسانات نرخ ارز، فعالان اقتصادی همواره با زیان‌ها و هزینه‌هایی از این محل مواجه هستند. برخلاف عرف جهانی که روش‌هایی برای مصون‌سازی در برابر نرخ ارز وجود دارد در کشور ما ساز و کاری وجود ندارد و بر این اساس، ریسک فعالیت‌های ارزی میان‌مدت و بلندمدت بالا است. وابستگی ارزی در کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای موجب شده است که این مخاطرات دامن‌گیر بخش‌های حساس اقتصادی که درگیر سرمایه‌گذاری و تولید هستند، شود و بر روند آن‌ها تأثیرگذار باشد.
۲	به‌منظور بهینه‌سازی گردش منابع نقدینگی جامعه و کاهش هزینه‌های مالی بنگاه‌ها، لازم است اخذ تسهیلات به‌منظور انجام فعالیت اقتصادی به حداقل ممکن برسد. استفاده از ابزارهای اعتبار از جمله LC و ضمانت‌نامه از جمله راه‌کارها است. در نظام بانکی ایران به دلیل عدم وجود زیرساخت‌های مورد نیاز و نواقص در رویه‌ها، برخی سوء استفاده‌ها از نواقص مذکور برای بانک‌ها و فعالان اقتصادی منجر به این شده است که بهره‌گیری از این ابزارها در حداقل ممکن باشد.

جدول ۷- ضعف نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها

لايه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها
۳	عدم اشراف عملیاتی و اطلاعاتی و نیز ضعف مدیریتی و کارشناسی در بانک مرکزی
۲	عدم وجود قوانین و مقررات پشتیبان
۳	عدم تناسب ماموریت‌های نظارتی بانک مرکزی با ساختار فعلی نظارتی
۴	نهادهایی که تحت عناوین مختلف فعالیت‌های پولی انجام می‌دهند به مرور زمان شکل گرفته‌اند (برخی صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتباری، موسسات مالی و اعتباری) فعالیت این نهادها در حوزه جذب سپرده و تسهیلات مشابه بانک‌ها و در عین حال، به دلیل خارج از نظارت بودن آن‌ها الزام به رعایت ضوابط و مقررات پولی نیز ندارند. بی‌نظمی‌های متعددی از این نظر متوجه بازار پول و نظام مالی کشور شده است و خسارت‌های زیادی نیز همواره به همراه داشته است.
۴	نرخ سود تسهیلات بانک‌های خصوصی، سوء استفاده‌های برخی مالکان آن‌ها از منابع سپرده‌ای مردم در بانک و هدایت ناصحیح منابع این دسته از بانک‌ها
۳	عدم دقت نظر و آمادگی بانک مرکزی برای تعیین شرایط و ضوابطی که برای تاسیس، ترکیب و ماهیت سهامداران و انتصاب مدیران، الزامات گزارش‌دهی در حوزه بانک‌های خصوصی لازم است.
۴	انگیزه اصلی بسیاری از صاحبان و موسسات بانک‌ها، دستیابی به منابع بانک‌های خصوصی و نیز کسب سود و منفعت نیز عامل مهم بعدی برای این امر است. در حالی که، یکی از ماموریت‌های بانک‌ها تخصیص بهینه منابع جامعه است. این وظیفه در بانک‌های خصوصی به نفع خواسته‌های صاحبان سهام قربانی می‌شود و نظارت ناپذیری آن‌ها نیز مساله را تشدید کرده است.
۳	اکثر بانک‌های خصوصی ایران، دارای سهام‌داران معینی هستند و گاهی به روش‌های مختلف تا ۵۰ درصد سهام یک بانک هم در اختیار دارند. این موضوع بانک‌ها را با مخاطرات مختلفی مواجه کرده است. عملاً تعیین هیات مدیره و مدیرعامل بانک به عهده سهام‌داران خاصی خواهد بود و این مساله تصمیمات مدیران بانک را به سمت منافع عده معینی جهت می‌دهد.
۳	ساختار مدیریت بانک‌ها از سطوح عالی تا سطوح میانی و سطوح عملیاتی تاثیر زیادی بر عملکرد بانک‌ها دارد. دانش، تخصص، تجربه و مهارت و پایبندی به اخلاق حرفه‌ای بانک‌داران یکی از ضرورت‌های عملکرد مناسب نظام بانکی است. ضوابط و روش‌های ارزیابی و تایید صلاحیت مدیران با نواقص جدی مواجه است و چارچوب‌های مصوب فعلی نیز ضمانت اجرایی ندارد.

جدول ۸- ساختار بانک‌ها

لايه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی ساختار بانک‌ها
۳	بانک‌ها به‌طور متعارف، در دنیا به انواع تجاری و توسعه‌ای تقسیم می‌شوند. ولی در ایران به دلایل مختلف با یک آشفتگی مواجه هستند. بانک‌های توسعه‌ای عملاً به دلیل عدم برنامه‌ریزی لازم از طرف مجلس و دولت ماهیت خود را از دست داده‌اند و یا به سمت تجاری-تخصصی پیش رفته‌اند (مانند بانک کشاورزی) و یا کوچک باقی مانده‌اند (مانند بانک توسعه صادرات و صنعت و معدن).

۳	وظایف توسعه‌ای که به‌عهده دولت است عمدتاً در فایل ادارات و واحدهای وزارت‌خانه‌ها و در قالب بودجه‌های سالانه انجام می‌شود. تفکیک این وظایف و جهت دادن منابع بودجه به سمت بانک‌های توسعه‌ای ضمن این که برای دستیابی به الگوی بهینه پروژه‌ها ضروری است. برای اقتصاد نوظهور ایران و این مرحله از توسعه فواید زیادی دارد.
۱	بانک‌های تخصصی به‌خصوص در حوزه‌های تخصصی تولیدی اعم از کشاورزی و صنعت و معدن تحت تاثیر انگاره‌های حاکم و حضور در فضای رقابت در بازار پول و حوزه‌های تجاری اقتصاد و درعین‌حال مواجه بودن با محدودیت‌های مربوط به حوزه‌های تخصصی و تولید با مشکل مواجه هستند.
۲	بانک‌های تجاری اگرچه مشکلات اساسی و ریشه‌ای ندارند ولی عملاً به دلیل ساختار خاص و الزامات مربوط به اجرای عقود مشارکتی و تامین الزامات نظارتی با مشکلاتی مواجه هستند که در این رابطه نیازمند بازنگری هستند.
۳	درخصوص منابع قرض‌الحسنه‌ی بانک‌ها همواره این نگرانی وجود دارد که منابع قرض‌الحسنه صرف مصارف غیرقرض‌الحسنه می‌شود و به همین دلیل ایده جداسازی موسسات قرض‌الحسنه از بانک‌ها مطرح شد که صاحب‌نظران چندان موافق با آن نیستند و با توجه به تجربه اخیر که تجربه موفقی نبوده و چندان مناسبتی به سمت آن‌ها نیامده است. جذب سپرده قرض‌الحسنه در کنار سایر سپرده‌ها در بانک‌های موجود به نظر مطلوب‌تر است و برای رفع نگرانی مربوط به نحوه مصرف منابع قرض‌الحسنه باید الگوهای مدیریتی و نظارتی لازم تمهید و اعمال شود.
۳	تسهیلاتی که بانک‌ها به‌صورت مشارکت و برای ایجاد واحدهای تولیدی می‌پردازند و وثائق آن‌را محل اجرای طرح قرار می‌دهند یکی از مدخل‌های ورود بانک‌ها به فعالیت‌های غیر بانکی می‌شود. زیرا، در مواقعی که شرکای بانک موفق به بازپرداخت بدهی خود نمی‌شوند به تملک بانک در می‌آیند. در این شرایط، اداره این شرکت‌ها توسط بانک اجتناب‌ناپذیر است. ولی در ساختار اداری بانک و سرمایه انسانی بانک امکانات اداره و مدیریت شرکت‌ها وجود ندارد و در این صورت، هم بانک به زحمت می‌افتد و هم شرکت‌ها در تداوم فعالیت با مشکل مواجه می‌شوند.
۳	برخی بانک‌ها با هدف فعالیت‌های بازرگانی و خدماتی شرکت‌هایی را ایجاد می‌کنند یا خریداری کرده‌اند.

جدول ۹- نواقص در نظام‌های اطلاعاتی

لایه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی نظام‌های اطلاعاتی
۳	نظام CBS یا همان سیستم کر بینکینگ، امکانات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری معینی است که کلیه عملیات بانک اعم از سپرده، تسهیلات، خدمات بین‌الملل را که به مشتریان عرضه می‌شود، به‌طور به هم پیوسته، در بر می‌گیرد. مدیریت و نظارت بر عملیات بانکی، بدون وجود این سیستم با نواقص جدی مواجه است. ضمن این که برای استقرار نظام متمرکز اطلاعات بین بانکی تشابه سیستم‌ها موثر است. درحال حاضر، تنوعی از سیستم‌هایی که عمدتاً به‌صورت غیر یکپارچه هستند، در بانک‌های کشور حاکم است.
۲	تعریف ضوابط و مقرراتی که به مشتریان این اطمینان را بدهد که اطلاعات آن‌ها محرمانه باقی می‌ماند موجب شفاف‌تر شدن اطلاعات اقتصادی فعالان اقتصادی خواهد شد. زیرا در صورت عدم اطمینان نسبت به این موضوع فعالان اقتصادی گرایش به مخفی نگه داشتن تعاملات مالی خواهند داشت. ضوابط در این رابطه کافی نیست و اطمینان نسبت به پایداری به آن هم وجود ندارد.
۳	در حال حاضر سامانه‌های اطلاعات املاک، شرکت‌ها، مالیات، گمرک، بیمه، بانک و ثبت احوال، حمل و نقل، انبارداری و .. که البته پیوستگی لازم علمی داشته باشند، به‌صورت کامل و یکپارچه تعریف نشده است.

۳	رویه‌ها و استانداردهای حاکم بر حسابداری بانکی از سوی شورای پول و اعتبار تدوین می‌شود؛ در صورتی که کنترل و تطبیق عملیات حسابداری با استانداردها در بانک‌های دولتی از سوی سازمان حسابرسی و در بانک‌های خصوصی نیز از سوی موسسات حسابرسی که منطبق با سرفصل‌های تعیین شده از سوی بانک مرکزی نیست، انجام می‌شود. این مغایرت گاه موجب عدم تطابق رویه‌های حسابداری در بانک‌ها با استانداردهای حسابداری می‌شود. این مساله نیز بیانگر ضرورت اصلاح نظام حسابداری بانک مرکزی است.
۲	سیستم حسابداری حاکم بر عملیات بانکی با تعاریف حقوقی موجود برای عملیات بانکی تطابق ندارد (به‌عنوان مثال، عدم شناسایی و ثبت دارائی‌ها (به طور مشخص تسهیلات) بر مبنای زمان‌های سررسید).
۳	بانک‌های ایرانی در بسیاری از موارد موظف به رعایت استانداردهای جدید حسابداری و بانکی از جمله استفاده از استانداردهای کمیته بال (۲) بوده درحالی که در بسیاری از موارد قوانین سنتی حسابداری بانکی استفاده می‌شود.

جدول ۱۰ - سیاست‌ها و ابزارهای پولی

لایه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی سیاست‌ها و ابزارهای پولی
۳	تبادل وجوه بین بانک‌ها برای کوتاه‌مدت و نیز حضور و ایفای نقش بانک مرکزی در این بازار یکی از مکانیزم‌های مدیریتی و نظارتی برای ایجاد توازن در بازار پول است. بخشی از مشکلات بازار پول و به تبع نظام بانکی مربوط به محروم بودن از این مکانیزم‌ها است.
۳	سیاست‌های پولی به‌کار گرفته شده در طول سه دهه گذشته در کشور، به تأثیرپذیری شدید از سیاست‌های مالی دولت‌ها و به‌ویژه تأمین کسری بودجه دولت وابسته بوده است. در طول سال‌های بعد از اجرای قانون بانکداری بدون ربا، بانک مرکزی از ابزارهای سیاست پولی دیگری نظیر کنترل نرخ‌های سود، تعیین سقف اعتباری، کنترل‌های اعتباری و سهمیه تنزیل مجدد بانک به بانک، به‌عنوان ابزارهای سیاست پولی استفاده کرده است. این ابزارها که به ابزارهای مستقیم سیاست پولی معروف‌اند، نه تنها کارایی خود را در طول سال‌های گذشته در ایران برای کنترل تورم و تخصیص منابع نشان نداده‌اند بلکه جای خود را به ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی (ابزارهای مبتنی بر شرایط بازار) سپرده‌اند.
۳	فقدان انضباط مالی دولت و تداوم استقراض از بانک مرکزی برای پوشش کسری بودجه.
۳	تعیین اداری و دستوری نرخ‌های سود بانکی بدون توجه به ساز و کار و شرایط اقتصادی و بروز پدیده سرکوب مالی در اقتصاد
۲	ضعف در نظام مدیریت نرخ ارز؛ تکلیف بانک مرکزی به خرید ارزهای بودجه‌ای که خود موجب تداوم و مدیریت غیربهبوده نرخ ارز شده است.
۴	افزایش بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی و ناتوانی بانک مرکزی برای مقابله با آن به دلایل مختلف.

جدول ۱۱ - قوانین مداخله‌گر در امور بانکی

لایه مدل	چالش‌ها در حوزه‌ی قوانین مداخله‌گر در امور بانکی
۲	یکی از آسیب‌های نظام بانکی شمولیت قوانینی است که هدف اصلی آن‌ها حل و فصل مشکلات سایر حوزه‌ها است، ولی شکل و محتوای عملیات بانکی را تحت تأثیر قرار داده است.

۶- نتیجه‌گیری

بر اساس نتایج این پژوهش چالش‌های اصلی نظام بانکی مشتمل بر: افسارگسیختگی سود بانکی، شبهه غیرشرعی بودن عملیات بانک‌ها، بدهکاران معوق، رشد مازاد برداشت‌های بانک‌ها، سوء تخصیص منابع به تولید، ضعف نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها، مشکلات ساختار و تقسیم وظایف بانک، نواقص نظام‌های اطلاعاتی، نواقص در ابزارها و سیاست‌های پولی و قوانین مداخله‌گر در امور بانک است. با استفاده از مدل ویلیامسون، ابتداء نشانه‌های بارز این چالش‌ها تبیین و سپس، علل ریشه‌ای آن‌ها در سه سطح حکمرانی، ساختارهای نهادی و انگاره‌ای (دستگاه معرفتی)، تشریح شده‌اند؛ که به‌طور خلاصه، شش عامل در بالاترین سطح، به انگاره‌ها و فرهنگ مرتبط است، بیست و هفت عامل به لایه‌ی ساختار نهادی و بیست و نه عامل به لایه‌ی قابلیت حکمرانی مرتبط می‌شوند. این عوامل، در صحنه‌ی عمل، منجر به ظهور سی و پنج نشانه (مساله) در نظام بانکی کشور شده‌اند.

با بررسی شرایط نظام بانکی در چارچوب مدل ویلیامسون، چالش‌ها و مساله‌های آشکار نظام بانکی کشور که برای بیشتر خبرگان بانکی قابل درک است و لذا، می‌توان آن‌ها را در لایه چهارم مدل ویلیامسون، طبقه‌بندی نمود، مشتمل بر موارد زیر است: تنوع نرخ سود بانکی؛ نرخ سود بانکی در مقایسه با توان وام‌گیرندگان مصرفی و تولیدی بالا است؛ جریان‌های معکوس بانکی، هم‌چون: رقابت در تجهیز منابع سپرده‌ای و نیز تعیین نرخ سود تسهیلات بر اساس نرخ سود سپرده، منجر به افزایش هزینه پول در جامعه شده است و این بی‌توجهی به بخش واقعی اقتصاد را عمق بخشیده است؛ تامین مالی منفرد به‌جای تامین مالی زنجیره‌ای موجب شده برای یک موضوع، چند وام‌گیرنده وجود داشته باشد؛ فرصت‌های فراوان سفته‌بازی، توقع سپرده‌گذاران را به مطالبه‌ی سودهای بالا افزایش می‌دهد؛ عدم مشارکت در زبان از طرف بانک؛ بالاتر بودن نرخ سود بانکی نسبت به نرخ بازدهی فعالیت‌های اقتصادی؛ رشد مطالبات معوق و پایین بودن گردش مطالبات و عدم بازگشت منابع و مازاد برداشت از حساب بانک مرکزی؛ بروز پدیده سرکوب مالی در اقتصاد؛ افزایش بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی و ناتوانی بانک مرکزی برای مقابله با آن؛ مصرف نشدن تسهیلات در محل خود؛ تامین سهم بالایی از سرمایه‌گذاری مورد نیاز کارگاه‌ها و کارخانه‌ها از محل تسهیلات بانکی؛ تداخل کارکردهای تجاری و توسعه‌ای بانک‌ها؛ صعوبت تامین مالی مستقیم بنگاه‌های تولیدی از تسهیلات بانکی (بنگاه‌های تولیدی نسبت به فعالیت‌های بازرگانی - خدماتی و سفته‌بازی سودآوری کمتر و ریسک بیشتری داشته و این موجب می‌شود بانک‌ها اولویت پایین‌تری برای پرداخت تسهیلات برای بنگاه‌های تولیدی قایل شوند. در واقع، بنگاه‌های تولیدی مشتریان بدحساب بانک محسوب شده و در دریافت تسهیلات بازحمت بیشتری مواجه هستند)، این‌ها از جمله چالش‌های بارز نظام بانکی کشور، محسوب می‌شوند.

علاوه بر این، بالا بودن نرخ سود تسهیلات بانک‌های خصوصی و سوء استفاده‌های برخی مالکان از منابع سپرده‌ای مردم در بانک و هدایت ناصحیح منابع این دسته از بانک‌ها خارج از ضوابط تعیین شده قابل توجه است. درحالی‌که، یکی از ماموریت‌های بانک‌ها تخصیص بهینه منابع مالی جامعه است، این وظیفه در

بانک‌های خصوصی به نفع خواسته‌های صاحبان سهام قربانی می‌شود و نظارت ناپذیری آن‌ها نیز مساله را تشدید کرده است. که این چالش نیز از جمله چالش‌های بارز نظام بانکی کشور است که در لایه چهارم مدل ویلیامسون قرار می‌گیرد.

بخشی از چالش‌های آشکار مطرح شده در لایه‌ی چهارم، ریشه در نظام حکمرانی اقتصادی کشور در سطح سیاست‌گذاری اجرایی و هم‌چنین، در سطح بانک مرکزی و بانک‌ها دارند. این دسته از عوامل که در لایه‌ی سوم از مدل ویلیامسون، طبقه‌بندی می‌گردند، عبارت‌اند از: تعیین نرخ سود بانکی بر اساس نرخ تورم؛ ثابت بودن نرخ سود سپرده‌ها به‌رغم علی‌الحساب بودن آن؛ اضافه شدن بانک‌های خصوصی و آزادی عمل آن‌ها در جذب سپرده و پرداخت سودهای بالاتر منجر به محدود کردن دسترسی بانک‌های دولتی به منابع سپرده‌ای و نیاز به نقدینگی و نهایتاً مزاد برداشت شده است؛ نواقص در ایفای نقش بانک مرکزی در بازار پول؛ بالا بودن نرخ سپرده قانونی؛ تامین مالی گران‌قیمت دولت؛ ضعف در سیاست‌گذاری مالی و محدودیت‌های بودجه‌ای دولت و تاخیر در پرداخت بدهی به پیمان‌کاران و افزایش نیاز نقدینگی آن‌ها و عدم بازپرداخت بدهی‌های پیمانکاران به بانک‌ها، منجر به نیاز به منابع بیشتر توسط بانک‌ها و مزاد برداشت آن‌ها شد؛ تامین منابع دولت از نقدینگی در دست مردم و تعیین سودهای رقابتی و مطمئن؛ پیچیدگی روش‌های اجرای عقود در عمل؛ صوری بودن قراردادهای تسهیلاتی بانک‌ها؛ عدم امکان نظارت کامل با توجه به تعداد کثیر تسهیلات منجر به شبهه‌ی غیرشرعی بودن عملیات بانکی شده است؛ شرایط اقتصادی و شرایط حاکم بر تولید و تجارت به‌عنوان یک دلیل اصلی بدهکاران معوق؛ انگیزه‌های رفتاری و روانی عدم بازپرداخت که ناشی از مصوبات دولت و مجلس بوده است؛ موضوعات مرتبط به تغییرات مداوم درسیاست‌ها و روش‌ها در حوزه‌ی ارزی و تغییرات نرخ ارز؛ عدم وجود سیستم اعتبارسنجی و رتبه‌بندی شرکت‌ها (مهم‌ترین پشتوانه وام‌های بانکی و وثائق و یا تضامین معتبر است)؛ نبود سیستم‌های یکپارچه اطلاعاتی اقتصادی؛ عدم اشراف عملیاتی و اطلاعاتی و نیز ضعف مدیریتی و کارشناسی در بانک مرکزی؛ عدم تناسب مأموریت‌های نظارتی بانک مرکزی با ساختار فعلی نظارتی؛ عدم دقت نظر و آمادگی بانک مرکزی برای تعیین شرایط و ضوابطی که برای تاسیس، ترکیب و ماهیت سهامداران و انتصاب مدیران الزامی است (اکثر بانک‌های خصوصی ایران دارای سهامداران عمده‌ی معینی هستند، ضوابط و روش‌های ارزیابی و تایید صلاحیت مدیران با نواقص جدی مواجه است و چارچوب‌های مصوب فعلی نیز ضمانت اجرایی ندارد)؛ تسهیلاتی که بانک‌ها به‌صورت مشارکت و در جهت ایجاد واحدهای تولیدی می‌پردازند و وثائق آن‌را محل اجرای طرح قرار می‌دهند یکی از مدخل‌های ورود بانک‌ها به فعالیت‌های غیربانکی می‌شود؛ برخی بانک‌ها نیز با هدف فعالیت‌های بازرگانی و خدماتی شرکت‌هایی را ایجاد می‌کنند یا خریداری کرده‌اند؛ در خصوص سیستم‌های اطلاعاتی نیز درحال حاضر تنوعی از سیستم‌هایی که عمدتاً به‌صورت غیر یکپارچه هستند در بانک‌ها حاکم است؛ عدم تطابق رویه‌های حسابداری در بانک‌ها با استانداردهای حسابداری؛ فعالیت موسسات اعتباری غیرمجاز در حوزه سپرده و تسهیلات، مشابه بانک‌ها و درعین‌حال، به دلیل خارج از نظارت بودن آن‌ها، الزامی به رعایت ضوابط و مقررات پولی نیز ندارند (بی‌نظمی‌های متعددی از این نظر متوجه بازار پولی و نظام مالی کشور شده است و خسارت‌های زیادی نیز همواره به همراه داشته است)؛ تبادل وجوه بین بانک‌ها برای کوتاه‌مدت و نیز

حضور و ایفای نقش بانک مرکزی در این بازار یکی از مکانیزم‌های مدیریتی و نظارتی برای توازن بازار پول است، بخشی از مشکلات بازار پول و به تبع نظام بانکی مربوط به محروم بودن از این مکانیزم‌ها است؛ سیاست‌های پولی به کار گرفته شده در طول سه دهه گذشته در کشور به تأثیرپذیری شدید از سیاست‌های مالی دولت‌ها و به‌ویژه تامین کسری بودجه دولت وابسته بوده است؛ فقدان انضباط مالی دولت و تداوم استقراض از بانک مرکزی برای پوشش کسری بودجه دولت؛ تعیین اداری و دستوری نرخ‌های سود بانکی بدون توجه به ساز و کارهای اثربخش و بدون لحاظ شرایط اقتصادی.

بخشی از چالش‌های آشکار نظام بانکی کشور که در لایه‌ی چهارم مطرح شدند و هم‌چنین، ریشه‌ی بخشی از دشواری‌ها و چالش‌های مطرح شده در سطح حکمرانی را باید در ضعف‌ها و خلأهای نهادی و مقرراتی نظام بانکی کشور جستجو نمود. این دسته از عوامل که در لایه‌ی دوم از مدل ویلیامسون طبقه‌بندی می‌گردند، عبارت‌اند از: عقود و قراردادهای نیازها و شرایط تسهیلات گیرندگان را به‌طور کامل پوشش نمی‌دهد؛ مقررات سخت‌گیرانه در مورد سایر درآمدهای غیربهره‌ای بانک‌ها؛ ضعف در مقررات مربوط به جریمه تاخیر؛ مشاع بودن سود پرداختی به سپرده‌گذاران و ابهام در خصوص شیوه تقسیم سود؛ عدم مشارکت بانک‌ها در زیان؛ تعدد عقود و تنوع سودهای اعلامی برای تسهیلات؛ مشکلات مربوط به رویه‌های حسابداری و ثبت و نگهداری؛ عدم تناسب ساختار بانک برای اجرای عقود مشارکتی؛ ضعف در دستورالعمل‌ها و عملکرد ضعیف بازار بین بانکی؛ عدم وجود تعاریف دقیق و کامل در نظام وثیقه و تضامین تسهیلات در نظام بانکی کشور؛ تعدد تقسیم‌بندی تسهیلات بانکی از منظرهای مختلف (که وظیفه نظارت را با صعوبت مواجه نموده است)؛ وجود خلأ نهادی برای تحقق کارکرد مصون‌سازی در برابر نوسانات نرخ ارز؛ ضعف در زیرساخت‌های قانونی برای بهره‌برداری از ابزارهای اعتبار (مانند: LC, LG)؛ توسعه‌نیافتگی ساختارهایی هم‌چون صندوق‌های تضمین تسهیلات در ایران؛ عدم وجود قوانین و مقررات پشتیبان در حوزه نظارت بانک مرکزی؛ بانک‌های تجاری نیز گرچه مشکلات اساسی و ریشه‌ای ندارند، ولی عملاً به دلیل ساختار خاص و الزامات مربوط به اجرای عقود مشارکتی و تامین الزامات نظارتی با مشکل مواجه هستند که در این رابطه نیازمند بازنگری در ساختار نهادی هستند؛ ضعف در نظام مدیریت نرخ ارز (تکلیف بانک مرکزی به خرید ارزهای بودجه‌ای که خود موجب تداوم و مدیریت غیربهبینه نرخ ارز شده است)؛ یکی از آسیب‌های نظام بانکی شمولیت قوانینی است که هدف اصلی آن‌ها حل و فصل مشکلات سایر حوزه‌ها است، ولی شکل و محتوای عملیات بانکی را تحت تأثیر قرار داده است.

ریشه‌ی بسیاری از ضعف‌ها در لایه‌ی نهادسازی و هم‌چنین، در لایه‌ی حکمرانی، حاکمیت انگاره‌های مغلطه‌آمیز و باورهای غلط در مورد پدیده‌ها است. این انگاره‌ها هم در سطح قانون‌نویسی و تنظیم مقررات و هم در سطح حکمرانی، هدایت‌گر اصلی تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران هستند و در فرآیند اصلاح نظام بانکی کشور نباید از آن‌ها غافل شد. این دسته از عوامل که در لایه‌ی اول مدل ویلیامسون طبقه‌بندی می‌گردند، عبارت‌اند از:

در شرایط فعلی، در کشور ما هنوز از نظر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، قابلیت پذیرش ظهور سرمایه‌داران بزرگ وجود ندارد و بخش خصوصی هم که به آن وارد شده است الزامات رفتاری مربوط به آن را نپذیرفته

است. بنابراین، با معضله‌های چندگانه‌ای هم‌چون بدهکاران بزرگ و معوق بانکی و مفاسد اقتصادی و ... مواجه شده‌ایم؛

مجریان تحت تاثیر انتظاراتی که در رای‌دهندگان ایجاد کرده‌اند در اجرای سیاست‌های پولی انقباضی و در عین حال، سیاست‌های مالی و نیز اعتباری انبساطی، به‌رغم ناسازگاری، پافشاری می‌کنند که از هم پاشیدن پیکره‌ی سیستم‌ها در نظام بانکی از جمله‌ی قربانیان این تناقض است؛

بانک‌های تخصصی به‌خصوص در حوزه‌های تخصصی تولیدی اعم از کشاورزی و صنعت و معدن، به‌رغم مواجه بودن با محدودیت‌های مربوط به حوزه‌های تخصصی و تولید، تحت تاثیر انگاره‌های حاکم بر مدیران و سیاست‌گذاران، به فضای رقابتی بازار پول وارد و با مشکل مواجه شده‌اند؛

مصرف درست تسهیلات، وابسته به رفتار و روش تسهیلات‌گیرنده، چه در مرحله اعلام نیاز و چه در مرحله مصرف است. مخاطرات اخلاقی تسهیلات‌گیرنده، نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت مصرف‌بجا دارد؛ توقع وام‌گیرنده هم عدم دخالت بانک است. زیرا بانک را یک تسهیلات‌دهنده صرف می‌شناسد.

و در نهایت، برخی کج‌رفتاری‌ها که در نظام بانکی کشور متداول شده (مانند: مجوز صدور ایران چک توسط بانک‌ها که بعد از ممنوعیت منجر به اضافه برداشت شد)، به‌عنوان آخرین عامل در لایه‌ی اول، شناسایی شده است.

بعد از فهم عمیق چالش‌های مطرح شده با استفاده از مدل ویلیامسون، برای اصلاح نظام بانکی کشور، باید راه‌حل‌ها را نیز به‌صورت چهار لایه‌ای مطرح نمود. یعنی، بسته‌ی اصلاح سیاستی ما باید برای تمام سطوح اعم از مغالطه‌زدایی و اصلاح دستگاه معرفتی جامعه و به‌ویژه سیاست‌گذاران اقتصادی کشور و هم در سطح اصلاح قوانین و مقررات و سایر ساختارهای نهادی و هم برای ارتقای قابلیت‌های حکمرانی در سطوح مختلف نظام اقتصادی و بانکی کشور برنامه‌های منسجم و یکپارچه داشته باشد.

References:

منابع:

۱. احمدی حاج آبادی، سید روح‌الله؛ بهاروندی، احمد (۱۳۸۹). «راه‌کارهای اجرایی صحیح مقدماتی مشارکتی در نظام بانکی ایران»، فصلنامه علمی پژوهشی انتشار اسلامی، سال دهم، شماره ۳۸، صفحه ۱۱۹.
۲. اکبریان، رضا؛ رفیعی، حمید (۱۳۸۶). «بانکداری اسلامی چالش‌های نظری - عملی و راهکارها»، اقتصاد اسلامی، دوره ۷، شماره ۲۶، صفحه ۹۷-۱۱۸.
۳. زمان زاده، حمید (۱۳۸۹). «طرح تحول نظام بانکی: از ریشه معضلات تا ارائه راهبرد اصلاحی»، تازه‌های اقتصاد، شماره ۱۳۰، سال هشتم، صفحه ۲۶-۱۹.
۴. سبحانی، حسن (۱۳۷۴). «ارزیابی و تحلیل عملیات بانکی بودن ربا در نظام بانکی ایران»، مجله دانشکده علوم اداری و اقتصادی، شماره ۳، صص ۱۰۲-۷۷.
۵. سیف، ولی‌الله (۱۳۸۲). «نظام بانکی ایران، چالش‌ها و محدودیتها»، مجله حسابدار، شماره ۱۵۷، صفحه ۸-۱۱.
۶. سیف، ولی‌الله (۱۳۷۳). «تاثیر هزینه سیاست‌های پولی بر نظام بانکی کشور»، مجموعه مقالات چهارمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی، ص ۲۰۷.
۷. طالبی، محمد؛ سهرمانی اصل محمدعلی و اشرف زاده محمد (۱۳۹۱). «تحلیل تأثیر شرایط اقتصادی کشور بر عدم موفقیت نظام بانکداری بدون ربا»، تحقیقات مالی، دوره ۱۳، شماره ۳۲، ص ۷۳.
۸. طالبی، محمد و کیایی حسن (۱۳۹۱). «ریشه‌یابی چالش‌های استفاده از عقود مشارکتی در نظام بانکداری جمهوری اسلامی ایران»، تحقیقات مالی اسلامی، سال اول، شماره دوم، (پیاپی ۲)، بهار و تابستان، صفحه ۵۵-۳۷.
۹. قره باغیان، مرتضی (۱۳۷۵). «چگونگی تخصیص اعتبارات به بخش‌های مختلف اقتصادی و کارایی نظام بانکی»، ششمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی، ص ۱۲۶-۱۲۸.
۱۰. متوسلی، محمود؛ آقا بابائی رضا (۱۳۸۵). «آسیب شناسی نظام بانکی ایران از منظر نهادگرایی»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۷۲، فروردین و اردیبهشت، صفحه ۹۳.
۱۱. مجتهد، محمد و علی حسن‌زاده (۱۳۸۷). «پول و بانکداری و نهاد های مالی»، چاپ دوم، انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، صص ۲۷۰-۲۸۱.
۱۲. موسویان، سید عباس (۱۳۸۳). «ساختار مطلوب بانکداری بدون بهره و تأثیر آن در کارایی نظام بانکی» مجموعه مقالات پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی، ص ۲۲۵.
۱۳. موسویان، سیدعباس و میسی حسین (۱۳۹۴). «آسیب شناسی نظارت شرعی در نظام بانکی ایران و ارائه اصلاح‌های قانونی»، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال چهاردهم، شماره ۵۴، صفحه ۱۲۹-۱۰۱.
۱۴. میسمی، حسین؛ وهاب قلیچ (۱۳۸۷). «آسیب شناسایی اجرای بانکداری اسلامی در کشور دلالت‌هایی برای تحول در نظام بانکی»، تازه‌های اقتصاد، شماره ۱۲۲، سال نهم، صفحه ۱۰۱-۹۰.
۱۵. North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*; Cambridge university press.
۱۶. North, Douglas C. (2005). *Understanding the process of economic change*, New Jersey: Princeton University Press.
۱۷. Ostrom, Elinor (2005). "Doing Institutional Analysis, Digging Deeper than market and Hierarchies", *Handbook of New Institutional Economics*; pp. 819-848.
۱۸. Ostrom, Elinor (2009). "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", Prize Lecture.
۱۹. Williamson, Oliver E. (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economics Literature*, Vol. 38, No.3, PP. 595-613.



پښتونستان د علومو او انساني مطالعاتو فریښتی
پرتال جامع علومو انسانی