

توسعه بانکداری خصوصی مستلزم بازنگری در قوانین حاکم بر نظام بانکداری است

اشاره:

قانون تأسیس بانک‌های خصوصی در فروردین ماه سال گذشته به تصویب رسید و در مرداد ماه سال جاری اولین بانک خصوصی در ایران در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی راه‌اندازی شد.

با گذشت نزدیک به یک سال و نیم از تصویب قانون بانک‌های خصوصی، هنوز قوانین و مقررات حاکم بر این بانک‌ها هیچ تفاوتی با بانک‌های دولتی ندارد. این در حالی است که قانون بانکداری بدون ربا در زمانی به تصویب رسید که بانک خصوصی در نظام بانکداری کشور وجود نداشت و تمام قوانین و مقررات حاکم بر عملیات بانکی با دیدگاه بانکداری دولتی تهیه، تدوین و تصویب شد.

اکنون به نظر می‌رسد که بازنگری در این قوانین با توجه به حوزه فعالیت بانکداری خصوصی در کشور، ضروری است و ایجاد فضای رقابتی در نظام بانکی کشور با اعطای آزادی عمل بیشتر به بانک‌های خصوصی در تعیین نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات میسر خواهد شد. در این مقاله به بررسی آثار و پیامدهای مثبت و منفی آزادی بانک‌های خصوصی در تعیین نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات اعتباری می‌پردازیم.

تجربیات بانکداری جهان با حضور مؤسسات پولی و اعتباری خصوصی در غرب (کشورهای صنعتی اروپای غربی) قلم خورده است. در فضای سرمایه‌داری و آزادی عمل بانکداران، نظام بانکی خصوصی شکل گرفته و گسترش یافته است تا جایی که امروز شاهد بهره‌گیری از فناوری‌های نوین اطلاعاتی در بانکداری جهان می‌باشیم. در این میان بانک‌های مرکزی در کشورهای صنعتی با وجود استقلال خود، توانسته‌اند در تنظیم سیاست‌های پولی، همواره تجربیات بانکداری جهان با حضور مؤسسات پولی و اعتباری خصوصی در غرب (کشورهای صنعتی اروپای غربی) قلم خورده است. در فضای سرمایه‌داری و آزادی عمل بانکداران، نظام بانکی خصوصی شکل گرفته و گسترش یافته است تا جایی که امروز شاهد بهره‌گیری از فناوری‌های نوین اطلاعاتی در بانکداری جهان می‌باشیم. در این میان بانک‌های مرکزی در کشورهای صنعتی با وجود استقلال خود، توانسته‌اند در تنظیم سیاست‌های پولی، همواره

شاخص‌های اقتصاد کلان را مد نظر قرار داده و خط مشی و راهبردهایی را ارائه دهند که نه تنها نظام بانکداری را با مخاطرات جدی مواجه نکنند، بلکه سیاست‌های کلان دولت‌ها در حوزه پولی را تحکیم بخشیده‌اند.

آنچه که در نظام بانکداری جهان مشاهده می‌شود، آزادی عمل بانک‌های خصوصی در تعیین نرخ‌های بهره با توجه به نرخ‌های بهره پایه اعلام شده از سوی بانک‌های مرکزی است. این آزادی عمل از یک سو فضای رقابت در عرصه بانکداری را تقویت می‌کند و از سوی دیگر تا جایی وجود دارد که سیاست‌های کلی بانک‌های مرکزی در عرصه بازار پول و سرمایه را خدشه‌دار نمی‌سازد.

بانک‌های مرکزی با تعیین و اعلام نرخ‌های پایه بهره با توجه به شرایط اقتصادی و علایمی که شاخص‌های کلان اقتصاد نشان می‌دهند، در واقع چراغی فراروی بانک‌های خصوصی برای برآورد وضعیت آینده می‌باشند.

بانک‌های مرکزی در کشورهای صنعتی غرب با وجود استقلال خود (فقدان وابستگی به دولت) از سیاست‌های اقتصادی کلان دولت‌های متبوع خود دوری نمی‌جویند، زیرا این سیاست‌ها در عرصه‌های مختلف پولی و مالی (بازارهای سرمایه و کالا و خدمات) همبستگی کلی با دیگر سیاست‌های اقتصادی کلان دارند. به طور معمول مشاهده نمی‌شود که در شرایط اقتصادی مختلف (دوران‌های رکود یا رونق) سیاست‌های پولی و مالی همزمان گستگی داشته باشند و یا در جهات متضاد تعیین و اعمال شوند.

در دورانی که رونق اقتصادی با فشارهای تورمی قابل تحمل وجود دارد، سیاست‌های انقباضی در عرصه‌های پولی و مالی اتخاذ و اعمال نمی‌شوند، در حالی که در دوران رکود اقتصادی بارها شاهد سیاست‌های باز در عرصه‌های پولی و مالی در جهان غرب بوده‌ایم. به عبارت ساده‌تر سیاست‌های پولی که از سوی بانک‌های مرکزی تعیین و اعمال می‌شوند، همواره با سیاست‌های مالی که از سوی دولت‌ها تدوین می‌گردند، همویی و همخوانی دارند و همین امر گذر از بحران‌های اقتصادی را تسهیل می‌کند.

در همین حال وفاق ملی در خصوص شاخص‌هایی نظیر رشد اقتصادی، تورم و یکپارگی در سیاست‌های پولی و مالی جهان سرمایه‌داری وجود دارد و با توجه به این امر، عرصه‌های سیاست‌گذاری پولی و مالی از یکدیگر مستقل و در عین حال هماهنگ و همسو می‌باشند و در نتیجه پیشبرد راهبردهای توسعه اقتصادی به سهولت انجام می‌شود.

در همین حال بانک‌های مرکزی در دنیای سرمایه‌داری، آزادی عمل برای بانکداری خصوصی قایل هستند و با تعیین نرخ‌های بهره پایه سیستم بانکداری را به سوی رشد و توسعه پایدار بازار سرمایه هدایت می‌کنند و در عین حال فضای رقابتی برای ارابه‌خدمت‌ها بهتر به مشتریان

(عرضه‌کنندگان و متقاضیان سرمایه) را قوت می‌بخشند.

اما در کشورهای در حال توسعه که اغلب بانک مرکزی استقلال ندارد و به بدنه دولت چسبیده است، بانکداری به ابزاری برای پیشبرد اهداف دولت (تأمین کسری بودجه دولت و اعطای تسهیلات تکلیفی) تبدیل شده و قدرت و آزادی عمل برای اعمال سیاست‌های پولی را ندارد. در این شرایط بانک‌ها نه تنها در ارائه خدمات مناسب به مشتریان ناتوان می‌باشند، بلکه فضای رقابتی نیز در اختیار ندارند و لذا نمی‌توانند از راهبردهای مؤثر برای افزایش کارایی خود (کاهش هزینه‌ها و سوددهی مناسب) استفاده کنند.

در ایران نیز مقررات حاکم بر نظام بانکداری کشور با نگاه به بانکداری دولتی و عدم استقلال بانک مرکزی در تدوین و اعمال سیاست‌های پولی شکل گرفته است و اکنون که بانک‌های خصوصی وارد عرصه بازار سرمایه شده‌اند، می‌بایست در همان فضای قانونی و حقوقی حرکت کنند. در همین حال نبود وفاق ملی در خصوص شاخص‌های اصلی اقتصادی (رشد تولید ناخالص داخلی، تورم و بیکاری) سبب شده که عرصه سیاست‌های پولی و مالی همواره متشنج و تحت تأثیر سیاست‌های دولت باشد.

دریافت‌کنندگان اعتبارات صرف نظر از نحوه دستیابی، از رانت درخور توجهی بهره‌مند گردیدند. با این حال طرح‌های سرمایه‌گذاری به لحاظ رانت‌جویی سرمایه‌گذاران در دستیابی به اعتبارات ارزان‌تر از بررسی‌های کارشناسانه در خصوص بازده سرمایه‌گذاری نیز بازمانده‌اند.

اکنون که بانک‌های خصوصی وارد میدان شده‌اند، نمی‌توانند با قوانین و مقررات حاکم بر نظام بانکداری تحت تصدی دولت کارآمدی لازم را داشته باشند، زیرا تعیین نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات اعطایی در اختیار آنها نیست. این بانک‌ها تنها از طریق کاهش هزینه‌ها قادر به ادامه فعالیت خود با کارآیی نه‌چندان درخور توجه خواهند بود.

استقلال سیاست‌های پولی و مالی و در عین حال همسویی و هماهنگی آنها با یکدیگر سبب خواهد شد که مجموعه اقتصاد کشور به سوی اهداف از پیش تعیین شده، حرکت سریع‌تری داشته باشد و در همین حال بانک‌ها نیز در فضای رقابتی مجبور به افزایش کارایی خود گردند. از این رو به نظر می‌رسد که بازنگری در قوانین و مقررات حاکم بر نظام بانکداری و ایجاد فضای رقابتی مناسب در میان بانک‌ها، منافاتی با سیاست‌های پولی مد نظر دولت نداشته باشد. بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار دست کم می‌توانند با توجه به سیاست‌های دولت در عرصه

کسری بودجه دولت (وام‌دهی به دولت) موجب شده که مدیریت بانکداری کشور قدرت نمایش توان واقعی خود در عرصه سیاست‌گذاری پولی و خدمات‌رسانی به مشتریان را از دست بدهد و در پاره‌ای موارد منابع بانک‌ها در اعطای تسهیلات تکلیفی فاقد توجیه و بازدهی اقتصادی نه‌تنها از تزریق به طرح‌های سرمایه‌گذاری دارای بازده مناسب و بیشتر حذف شده، بلکه تسهیلات اعطایی سوخت شود یا دست کم با تأخیر بازپرداخت از سوی دریافت‌کنندگان اعتبارات مواجه گردد. این روند که در سال‌های گذشته همواره در عرصه بانکداری حاکم بوده، مانع از اعمال سیاست‌های پولی صحیح و گردش سرمایه‌ها در طرح‌های سرمایه‌گذاری پربازده شده است.

مقررات حاکم بر نظام بانکی کشور، اگرچه خواست‌های دولت را تأمین نموده، اما در پاسخگویی به خواست مشتریان، همواره با نقص روبه‌رو شده است.

در سال‌هایی که میزان تورم در اقتصاد ایران به بیش از ۳۰ درصد در سال می‌رسید، نرخ سود اعتبارات بانکی از ۲۶ درصد و نرخ سود اعطایی به سپرده‌گذاران از ۱۸/۵ درصد (در سپرده‌های ۵ ساله) فراتر نرفت و به عبارتی سپرده‌گذاران قدرت خرید پس‌اندازهای خود در نظام بانکی کشور را از دست دادند و

در جریان سه برنامه توسعه اقتصادی که تاکنون تدوین، تصویب و اجرا شده یا در حال اجرا می‌باشد، همواره شاهد بوده‌ایم که دولت اعلام کرده که در این برنامه‌ها به منظور مقابله با فشارهای تورمی، سیاست‌های پولی انقباضی را پیش می‌گیرد، اما در عمل سیر صعودی رشد نقدینگی و افزایش پایه پولی طبق آمارهای منتشره از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی به ثبت رسیده است.

اگرچه وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت و نوسان‌های قیمت نفت در بازارهای جهانی، علت اصلی بروز اینگونه مشکلات بوده است، لیکن نمی‌توان نقش دولت در تنظیم سیاست‌های پولی و مالی با توجه به شرایط اقتصادی را نادیده گرفت. در حالی که دولت اعمال سیاست‌های انقباضی پولی برای مبارزه با تورم را اعلام کرده است، افت قیمت نفت و کاهش درآمدهای ارزی، بارها سبب شده که دولت با کسری بودجه مواجه شود و آن را از نظام بانکی تأمین کند.

در همین حال دولت برای پیشبرد برنامه‌های اقتصادی خود، در سال‌های متمادی تسهیلات تکلیفی را تصویب و بانک‌ها را موظف به اعطای آنها کرده است. اختصاص بخش قابل توجهی از منابع بانک‌ها به پرداخت تسهیلات تکلیفی یا تأمین

کلان اقتصادی، دامنه نوسانی برای نرخ‌های سود سپرده‌ها و اعتبارات بانکی تعیین کنند و بانک‌ها (اعم از دولتی و خصوصی) را به سوی رقابت سالم سوق دهند.

این اقدام از یک سو منافع سپرده‌گذاران را تأمین خواهد کرد و پس‌اندازهای مردمی را به سوی نظام بانکی جلب خواهد کرد و از سوی دیگر دست بانک‌ها را در اعطای تسهیلات به طرح‌های سرمایه‌گذاری با بازده بیشتر باز خواهد کرد که در نهایت به نفع اقتصاد ملی و سپرده‌گذاران در نظام بانکی کشور است. در همین حال فضای رقابت در عرصه بانکداری را باز خواهد نمود و بانک‌ها (اعم از دولتی یا خصوصی) را به ارائه خدمات بهتر به مشتریان (عرضه‌کنندگان پس‌اندازها و متقاضیان اعتبارات سرمایه‌گذاری) سوق خواهد داد که در نهایت کارایی بیشتر نظام بانکی و بهره‌برداری بهینه از منابع را تشویق می‌کند.

به عقیده برخی کارشناسان، تنها مخاطره‌ای که در این عرصه وجود دارد، رقابت میان بانک‌های خصوصی و دولتی در جذب منابع است. چنانچه بانک‌های خصوصی با ارائه خدمات بهتر و سود بیشتر به صاحبان سپرده، آنها را متقاعد سازند که سپرده‌گذاری در اینگونه بانک‌ها به

نفع سپرده‌گذاران است، این خطر وجود دارد که منابع از بانک‌های دولتی به سوی بانک‌های خصوصی هدایت شوند. اما باید به این نکته توجه داشت که چنین فرآیندی در کل به ضرر اقتصادی نیست، زیرا بانک‌های دولتی را مجبور خواهد ساخت که کارایی خود را افزایش دهند.

کارایی نظام بانکی از طریق بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و کاهش هزینه‌ها میسر خواهد شد و در همین حال اعطای اعتبارات به طرح‌های سرمایه‌گذاری دارای بازده بیشتر، سود بانک‌ها را افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر با بازنگری در مقررات بانکی و ایجاد فضای رقابتی، میزان مخاطره از سوق یافتن منابع از بانک‌های دولتی به بانک‌های خصوصی کاهش خواهد یافت و در همین حال دولت مکلف می‌شود که از اعمال تسهیلات تکلیفی به بانک‌های دولتی نیز به منظور تقویت بینه رقابت آنها، دست بردارد.

با وجود آنکه توان رقابت بانک‌های خصوصی با بانک‌های دولتی با توجه به منابع در اختیار و گستردگی بانک‌های دولتی، دست کم در حال حاضر بسیار ناچیز است، اما بازنگری در قوانین و مقررات حاکم بر نظام بانکداری سبب خواهد شد که از یک سو توان رقابت بانک‌های

خصوصی برای فعالیت در این عرصه افزایش یابد و از سوی دیگر بانک‌های دولتی کارایی خود را تقویت کنند. به همین جهت اکثر کارشناسان از تصویب قانون فعالیت بانک‌های خصوصی استقبال کرده‌اند و آن را نقطه شروعی برای اصلاحات نظام بانکی کشور تلقی نموده‌اند.

انتظار می‌رود که شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی در اولین گام دامنه نوسان نرخ‌های سود سپرده‌ها و اعتبارات را تعیین کنند و بانک‌های خصوصی را در تعیین نرخ سود در محدوده اعلام شده، آزاد بگذارند. این اقدام سبب خواهد شد که بازار سرمایه در ایران تا حدودی رقابتی گسترده شود، هر چند که هنوز میان تفکیک و همسویی سیاست‌های پولی و مالی فاصله زیادی باقی خواهد ماند.

در نهایت باید گفت: چنانچه بازیابی در مقررات حاکم بر نظام بانکداری صورت نگیرد و دست کم نرخ‌های سود اعتبارات از دامنه نوسان مناسبی برخوردار نگردد، نمی‌توان انتظار داشت که بانک‌های خصوصی و به‌طور بانکداری خصوصی در ایران بار دیگر نضج بگیرد و جایگاه واقعی خود را در عرصه پولی کسب نماید.

