

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



آسیب شناسی نظام بانکی ایران

به کوشش:

صدرعزیززاده، موسی شهبازی غیانی، سیدعلی روحانی و همکاران

معاونت پژوهش های اقتصادی
مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی



کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر	۳۳
پیشگفتار	۳۵
بخش اول - بانک مرکزی و سیاستگذاری پولی	۳۹
فصل اول - بررسی ارکان و ساختار بانک مرکزی در ایران	۴۱
حسن حیدری، نرگس حیدری، صمد عزیزنژاد	
مقدمه	۴۱
۱-۱. مفهوم و معیارهای استقلال بانک مرکزی	۴۲
۱-۲. بررسی ترکیب و نحوه عزل و نصب ارکان بانک مرکزی و تحلیل آن از منظر استقلال بانک	۴۷
۱-۲-۱. شاخص‌های استقلال بانک مرکزی	۴۷
۱-۲-۲. بررسی استقلال بانک مرکزی در ایران براساس شاخص‌های استقلال	۴۸
۱-۲-۳. بررسی ارکان بانک مرکزی براساس مفهوم استقلال	۴۹
۱-۲-۳-۱. مجمع عمومی بانک مرکزی	۵۱
۱-۲-۳-۲. شورای پول و اعتبار	۵۳
۱-۲-۳-۳. هیئت عامل	۵۴
۱-۲-۳-۴. هیئت نظارت اندوخته اسکناس	۵۶
۱-۲-۳-۵. هیئت نظار	۵۷
۱-۳. اهداف و وظایف بانک مرکزی در قوانین پولی و بانکی کشور	۵۸
۱-۴. مرجع تعیین سیاست‌های پولی در ایران	۶۲
۱-۴-۱. بررسی ترکیب اعضای شورا	۶۳
۱-۴-۲. وظایف شورای پول و اعتبار	۶۴
۱-۴-۳. ساختار تصمیم‌گیری در شورای پول و اعتبار	۶۴

۱-۴-۴. فقدان ابزارهای سیاست پولی مناسب	۶۶
۱-۵. اعتبار سیاستگذار پولی در کشور	۶۷
۱-۵-۱. مفهوم اعتبار سیاستگذار پولی از منظر نظریات اقتصادی	۶۷
۱-۵-۲. اعتبار سیاستگذار پولی در ایران	۶۹
۱-۵-۳. نظارت بر عملکرد بانک مرکزی	۷۰
۱-۶. سیاست ارتباطی بانک مرکزی و کانال‌های ارتباطی آن	۷۴
۱-۶-۱. سیاست ارتباطی بانک مرکزی	۷۴
۱-۶-۲. کانال‌های ارتباطی بانک‌های مرکزی و مزایای آنها	۷۵
۱-۶-۳. سازوکار ارتباطی بانک مرکزی در ایران و چالش‌های آن	۷۵
۱-۷. ارتباط بین دولت و سیاستگذار پولی، تسلط سیاست مالی بر سیاست پولی و نقش درآمدهای نفتی	۷۷
۱-۸. دیگر چالش‌های سیاستگذاری پولی در ایران	۸۱
۱-۹. جمع‌بندی	۸۲
فصل دوم – بررسی عملکرد سیاستگذار پولی و اعتباری در ایران	۸۷
حسن حیدری، نرگس حیدری، صمد عزینژاد	
۱-۷. مقدمه	۸۷
۲-۱. سیاست‌های پولی و کارکرد آن	۸۸
۲-۲. سیاستگذاری پولی و سهم مناسب پایه پولی و ضریب فزاینده نقدینگی	۸۹
۲-۳. تجزیه و تحلیل اجزای پایه پولی و نقش بانک مرکزی در این زمینه	۹۷
۲-۳-۱. جایگاه خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در پایه پولی	۱۰۰
۲-۳-۲. جایگاه بدهی دولت به بانک مرکزی در پایه پولی	۱۰۱
۲-۳-۳. جایگاه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در پایه پولی	۱۰۱
۲-۳-۴. تحولات اجزای پایه پولی کشور	۱۰۴
۲-۴. سازوکارهای تعیین نرخ‌های سود بانکی، اوراق مشارکت و کارمزدهای بانکی	۱۰۵
۲-۵. اوراق مشارکت بانک مرکزی	۱۱۰

۲-۶. جمع‌بندی..... ۱۱۲

فصل سوم - نحوه تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت و بانک مرکزی ۱۱۵

سیدعلی روحانی، علی نادری شاهی

مقدمه..... ۱۱۵

۳-۱. عوامل مؤثر بر تغییرات خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی..... ۱۱۸

۳-۲. مروری بر انواع نظام‌های ارزی و وضعیت ایران..... ۱۱۹

۳-۳. شیوه تجهیز و تخصیص درآمدهای نفتی در قوانین کشور..... ۱۲۱

۳-۳-۱. سهم وزارت نفت و شرکت ملی نفت..... ۱۲۲

۳-۳-۲. سهم صندوق توسعه ملی..... ۱۲۲

۳-۳-۳. سهم درآمد عمومی دولت..... ۱۲۲

۳-۳-۴. سهم حساب ذخیره ارزی..... ۱۲۳

۳-۴. نظام حقوقی تسویه درآمدهای نفتی بین خزانه‌داری کل و بانک مرکزی..... ۱۲۴

۳-۵. تحلیل آمارهای درآمدهای نفتی، نرخ ارز و ذخایر ارزی بانک مرکزی..... ۱۲۶

۳-۶. مروری بر تجربه نروژ در استفاده از درآمدهای ارزی منابع طبیعی..... ۱۳۲

۳-۷. مروری بر تجربه عربستان در استفاده از درآمدهای ارزی حاصل از نفت..... ۱۳۸

۳-۸. تحلیلی بر جایگاه بانک مرکزی در سیاستگذاری ارزی..... ۱۴۱

۳-۸-۱. جایگاه ارز در دارایی‌های خارجی و پایه پولی..... ۱۴۳

۳-۸-۲. آسیب‌شناسی بازار ارز اقتصاد ایران..... ۱۴۸

۳-۸-۲-۱. نحوه تعیین نرخ ارز در ایران..... ۱۴۸

۳-۸-۲-۲. فرایند تعیین نرخ ارز در ایران..... ۱۴۸

۳-۸-۲-۳. تثبیت نرخ ارز و آسیب‌های ناشی از آن..... ۱۴۹

۳-۹. جمع‌بندی..... ۱۵۱

فصل چهارم - بازار بین‌بانکی در ایران (رویکردی مبتنی بر روابط بانکی)..... ۱۵۳

مجتبی یوسفی دیندارلو، صمد عزیزنژاد

مقدمه..... ۱۵۳

۴-۱. عمق بازار بین بانکی.....	۱۵۵
۴-۱-۱. معرفی و تبیین کارکردی بازار بین بانکی.....	۱۵۶
۴-۱-۱-۱. هموارسازی نقدینگی.....	۱۵۸
۴-۱-۱-۲. توزیع جهانی نقدینگی.....	۱۵۸
۴-۱-۱-۳. توزیع جهانی سرمایه.....	۱۵۸
۴-۱-۱-۴. پوشش ریسک.....	۱۵۸
۴-۱-۱-۵. اجتناب از مقررات تنظیمی.....	۱۵۸
۴-۱-۱-۶. اعمال سیاست های پولی بانک مرکزی.....	۱۵۸
۴-۱-۲. بازارهای بین بانکی در ایران و عملکرد آماری.....	۱۵۹
۴-۱-۲-۱. بازار بین بانکی ارزی.....	۱۵۹
۴-۱-۲-۲. بازار بین بانکی ریالی.....	۱۶۱
۴-۲. نقش بانک مرکزی در تأمین مالی بازار بین بانکی ریالی.....	۱۶۴
۴-۲-۱. نقش بانک مرکزی از دیدگاه نظری.....	۱۶۴
۴-۲-۲. نقش بانک مرکزی از جنبه عملکردی.....	۱۶۶
۴-۲-۳. جنبه فقهی حضور بانک مرکزی در بازار بین بانکی.....	۱۶۹
۴-۳. نقش بانک ها در بازار بین بانکی ریالی.....	۱۷۱
۴-۳-۱. ساختار تجهیز منابع ریالی در شبکه بانکی.....	۱۷۲
۴-۳-۲. حجم انواع معاملات در بازار بین بانکی ریالی.....	۱۷۲
۴-۴. بازار بین بانکی و روابط بانکی.....	۱۷۵
۴-۵. چالش های بازار بین بانکی از دیدگاه فعالان بازار پول.....	۱۷۶
۴-۶. جمع بندی.....	۱۸۲

بخش دوم - نظارت بانکی..... ۱۹۱

فصل پنجم - نظارت مؤثر بر بانک ها و مسئله اقتدار مقام ناظر..... ۱۹۳

سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری

مقدمه..... ۱۹۳

- ۵-۱. ادبیات نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی ۱۹۴
- ۵-۱-۱. هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی ۱۹۴
- ۵-۱-۲. انواع نظارت بانک مرکزی ۱۹۵
- ۵-۱-۲-۱. نظارت غیرحضوری ۱۹۶
- ۵-۱-۲-۲. نظارت حضوری ۱۹۶
- ۵-۱-۳. مؤلفه‌های «نظارت بانکی خوب» ۱۹۶
- ۵-۱-۴. مسئله بازدارندگی مجازات‌ها ۱۹۸
- ۵-۲. شواهدی از عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر شبکه بانکی ۲۰۰
- ۵-۲-۱. نسبت کفایت سرمایه ۲۰۱
- ۵-۲-۲. نظرات حسابرس مستقل و بازرس قانونی ۲۰۲
- ۵-۲-۲-۱. مصادیقی از تخلفات بانک‌های خصوصی ۲۰۳
- ۵-۲-۲-۲. مصادیقی از تخلفات بانک‌های غیردولتی (خصوصی شده) ۲۰۶
- ۵-۲-۲-۳. مصادیقی از تخلفات بانک‌های دولتی ۲۰۸
- ۵-۳. نظام حقوقی حاکم بر موضوع نظارت بانک مرکزی ۲۱۱
- ۵-۳-۱. نظارت در مرحله قبل از اعطای مجوز ۲۱۱
- ۵-۳-۲. نظارت در مرحله تأسیس بانک ۲۱۲
- ۵-۳-۳. نظارت در مرحله فعالیت بانک ۲۱۳
- ۵-۴. ابزارهای در اختیار بانک مرکزی برای نظارت مؤثر بر بانک‌ها ۲۱۷
- ۵-۴-۱. ابزارهای بانکی ۲۱۷
- ۵-۴-۲. ابزارهای انگیزشی اقتصادی ۲۱۸
- ۵-۴-۳. ابزارهای حقوقی ۲۱۸
- ۵-۴-۴. ابزارهای انتظامی و کیفری ۲۱۹
- ۵-۵. نهادهای قانونی موجود برای نظارت مؤثر بر بانک‌ها ۲۲۰
- ۵-۵-۱. نهادهای صنفی بانکی ۲۲۰
- ۵-۵-۱-۱. شورای هماهنگی بانک‌های دولتی ۲۲۱

۲۲۱.....	۵-۵-۱-۲. کانون بانک‌های خصوصی
۲۲۲.....	۵-۵-۲. نهادهای حاکمیتی
۲۲۲.....	۵-۵-۲-۱. معاونت نظارت بانک مرکزی
۲۲۲.....	۵-۵-۲-۲. هیئت انتظامی بانک‌ها
۲۲۴.....	۵-۶. فرایند نظارت بانک مرکزی و اعمال مجازات
۲۲۶.....	۵-۷. جمع‌بندی آسیب‌شناسی اقتدار مقام ناظر
۲۲۷.....	۵-۷-۱. عدم رعایت محورهای اصلی نظریه بازدارندگی مجازات‌ها
۲۲۷.....	۵-۷-۱-۱. شدت مجازات
۲۲۷.....	۵-۷-۱-۲. حتمیت و قطعیت مجازات
۲۲۸.....	۵-۷-۱-۳. سرعت اجرای مجازات
۲۲۸.....	۵-۷-۲. علل و ریشه‌های عدم رعایت اصول بازدارندگی مجازات‌ها
۲۲۸.....	۵-۷-۲-۱. نحوه تصمیم‌گیری و احتمال برخورد با متخلفان
۲۲۹.....	۵-۷-۲-۲. طولانی بودن فرایند کشف و برخورد با متخلفان
۲۳۰.....	۵-۷-۲-۳. اختیارات برای اعمال مجازات‌ها
۲۳۱.....	۵-۸. جمع‌بندی
۲۳۷.....	فصل ششم - بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی
	سیدعباس پرهیزکاری، سیدعلی روحانی
۲۳۷.....	مقدمه
۲۳۹.....	۶-۱. لزوم استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی
۲۴۲.....	۶-۲. وضع موجود رابطه سازمانی و ساختاری شبکه بانکی با بانک مرکزی
۲۴۲.....	۶-۲-۱. نهادهای تأثیرگذار در شبکه بانکی
۲۴۲.....	۶-۲-۲. ارکان بانک مرکزی
۲۴۳.....	۶-۲-۳. نهادهای تأثیرگذار حاکمیتی که جزء ارکان بانک مرکزی نیستند
۲۴۳.....	۶-۲-۳-۱. هیئت انتظامی بانک‌ها
۲۴۴.....	۶-۲-۳-۲. کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی

- ۶-۳. وضع موجود رابطه مالی بانک مرکزی و شبکه بانکی ۲۴۴
- ۶-۳-۱. رابطه مالی مستقیم بین بانک مرکزی و شبکه بانکی ۲۴۵
- ۶-۳-۲. رابطه مالی غیرمستقیم میان بانک مرکزی و شبکه بانکی ۲۴۸
- ۶-۳-۲-۱. شرکت ملی انفورماتیک ۲۴۹
- ۶-۳-۲-۲. شرکت خدمات انفورماتیک ۲۴۹
- ۶-۳-۲-۳. شرکت خدمات انفورماتیک کیش ۲۵۱
- ۶-۳-۲-۴. شرکت داده‌ورزی فرادیس البرز ۲۵۱
- ۶-۳-۲-۵. شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی (شاپرک) ۲۵۱
- ۶-۴. وضع موجود رابطه نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی ۲۵۲
- ۶-۴-۱. اهمیت موضوع و چارچوب تحلیل ۲۵۲
- ۶-۴-۲. رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی در قوانین و مقررات ۲۵۳
- ۶-۴-۲-۱. محدودیت‌های حین خدمت ۲۵۳
- ۶-۴-۲-۲. محدودیت‌های پس از خدمت ۲۵۴
- ۶-۴-۳. بررسی وضع موجود گردش مدیران میان بانک مرکزی و شبکه بانکی ۲۵۵
- ۶-۴-۳-۱. به‌کارگیری مدیران ارشد بانک مرکزی در شبکه بانکی ۲۵۵
- ۶-۴-۳-۲. به‌کارگیری مدیران شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی ۲۵۸
- ۶-۵. استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی در قوانین سایر کشورها ۲۵۹
- ۶-۵-۱. استقلال مالی بانک مرکزی از شبکه بانکی ۲۵۹
- ۶-۵-۲. استقلال نیروی انسانی ۲۵۹
- ۶-۵-۲-۱. محدودیت‌های در حین خدمت برای فعالیت‌های رسمی ۲۵۹
- ۶-۵-۲-۲. محدودیت‌های حین خدمت برای فعالیت‌های غیررسمی و غیرشفاف ۲۶۰
- ۶-۵-۲-۳. محدودیت‌های پس از خدمت ۲۶۱
- ۶-۵-۳. بررسی خصوصی بودن بانک مرکزی آمریکا ۲۶۲
- ۶-۶. پدیده «درب گردان» ۲۶۳
- ۶-۷. جمع‌بندی ۲۶۶

فصل هفتم - آسیب‌شناسی بازار غیرمتشکل پولی..... ۲۷۱

اسماعیل رحیمی‌نژاد، صمد عزیزنژاد

مقدمه ۲۷۱

۷-۱. صندوق‌های قرض‌الحسنه ۲۷۴

۷-۱-۱. سهم منابع صندوق‌های قرض‌الحسنه از حجم نقدینگی ۲۷۵

۷-۱-۲. آسیب‌شناسی صندوق‌های قرض‌الحسنه ۲۷۸

۷-۱-۲-۱. ابهام، تشتت و تغییرات متعدد در قوانین ۲۷۸

۷-۱-۲-۲. عدم تخصص مدیران صندوق‌ها ۲۸۶

۷-۱-۲-۳. عدم رعایت استانداردهای بین‌المللی نسبت‌های مالی ۲۸۷

۷-۱-۲-۴. فقدان متولی و حامی خاص ۲۸۷

۷-۱-۲-۵. جرائم و تخلفات احتمالی مدیران صندوق‌های قرض‌الحسنه ۲۸۷

۷-۱-۲-۶. اثرپذیری نظارت از فشارهای سیاسی و اقتصادی ۲۸۸

۷-۱-۳. ضرورت‌های قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه ۲۸۸

۷-۲. مؤسسات اعتباری (تعاونی اعتبار، مؤسسات اعتباری یا مؤسسات مالی و اعتباری) ۲۸۹

۷-۲-۱. تاریخچه فعالیت و بستر قانونی ۲۹۰

۷-۲-۲. جایگاه و عملکرد تعاونی‌های اعتبار در بازار پولی (بحث ساختاری و آماری) ۲۹۲

۷-۲-۳. مؤسسات متخلف ۲۹۴

۷-۲-۳-۱. تعاونی اعتباری میزان ۲۹۴

۷-۲-۳-۲. تعاونی اعتباری فرشندگان ۲۹۵

۷-۲-۳-۳. تعاونی اعتباری ثامن الحجج ۲۹۶

۷-۲-۴. آسیب‌های مؤسسات اعتباری ۲۹۸

۷-۲-۴-۱. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی؛ ماده (۱)، تبصره‌های «۱» و «۴» و ماده (۲) ۲۹۸

۷-۲-۴-۲. ماده (۸) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری

غیردولتی ۲۹۹

- ۷-۲-۴-۳. عدم نظارت در بهره‌برداری از خدمات منسجم و یکپارچه نظام بانکی و اعتماد عمومی ۳۰۱
- ۷-۲-۴-۴. عدم ممانعت از گسترش و ایجاد شعب جدید ۳۰۱
- ۷-۲-۴-۵. عدم برنامه‌ریزی برای جلوگیری از سوءاستفاده از مسائل امنیتی، پتانسیل اجتماعات مردمی، نزدیکی انتخابات و... با هدف فرار از قانون یا مقابله با آن... ۳۰۲
- ۷-۲-۴-۶. ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطان ۳۰۲
- ۷-۲-۵. مخاطرات احتمالی بازار مؤسسات اعتباری ۳۰۲
- ۷-۲-۵-۱. اخلال در سیاست‌های پولی ۳۰۳
- ۷-۲-۵-۲. ریسک مؤسسات اعتباری غیرمجاز برای شبکه بانکی ۳۰۳
- ۷-۳. صرافی‌ها ۳۰۴
- ۷-۳-۱. آسیب‌شناسی وضعیت صرافی‌ها ۳۰۵
- ۷-۳-۱-۱. ابهام و عدم تصریح در قانون ۳۰۵
- ۷-۳-۱-۲. فقدان ضمانت اجرا ۳۰۶
- ۷-۳-۱-۳. عدم بازدارندگی ۳۰۷
- ۷-۳-۱-۴. محدودیت اجرا به اقدام بانک مرکزی ۳۰۷
- ۷-۳-۱-۵. وجود زمینه برداشت نادرست ۳۰۷
- ۷-۳-۱-۶. وجود زمینه سوءاستفاده بانک‌ها ۳۰۸
- ۷-۳-۱-۷. ابهام در تعزیرات ۳۰۸
- ۷-۳-۱-۸. ضعف نظارت و رصد فعالیت‌های بانکی ۳۰۸
- ۷-۳-۱-۹. نبود الزام اجرایی کافی برای ثبت همه فعالیت‌های صرافی ۳۰۹
- ۷-۳-۱-۱۰. اعمال محدودیت نامناسب ۳۰۹
- ۷-۳-۱-۱۱. قانونگذاری منشعب از ضعف ساختاری ۳۰۹
- ۷-۳-۱-۱۲. تعارض با سایر قوانین و مقررات ۳۱۰
- ۷-۳-۱-۱۳. موقت بودن قوانین توسعه ۳۱۰
- ۷-۳-۱-۱۴. نامعین بودن نقش نیروی انتظامی ۳۱۰

۷-۴. لیزینگ.....	۳۱۱
۷-۴-۱. تاریخچه و آینده لیزینگ.....	۳۱۱
۷-۴-۲. فرایندهای حقوقی لیزینگ.....	۳۱۳
۷-۴-۲-۱. ایجاد و ثبت هویت.....	۳۱۳
۷-۴-۲-۲. مجوز فعالیت.....	۳۱۳
۷-۴-۲-۳. نظارت و ادامه فعالیت.....	۳۱۳
۷-۴-۲-۴. حسابرسی عملکرد.....	۳۱۴
۷-۴-۲-۵. رسیدگی مالیاتی.....	۳۱۴
۷-۴-۳. آسیب‌های کلیدی.....	۳۱۴
۷-۴-۳-۱. آسیب‌های قانونی.....	۳۱۵
۷-۴-۳-۲. ابهام در هویت و عملکرد لیزینگ‌ها.....	۳۱۵
۷-۴-۴. آسیب‌های ساختاری.....	۳۱۶
۷-۴-۴-۱. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی.....	۳۱۶
۷-۴-۴-۲. ابهام و پیچیدگی محاسبات اقساط و جریمه پرداخت.....	۳۱۷
۷-۴-۴-۳. گرانی قیمت محصولات لیزینگ.....	۳۱۸
۷-۴-۴-۴. مشکلات حقوقی و قضایی.....	۳۱۸
۷-۴-۴-۵. مشکلات مالیاتی.....	۳۱۹
۷-۴-۴-۶. ناکافی بودن دانش فنی.....	۳۱۹
۷-۴-۴-۷. نبود شناخت کافی از صنعت لیزینگ در جامعه.....	۳۱۹
۷-۵. جمع‌بندی.....	۳۲۰
۷-۵-۱. صندوق‌های قرض الحسنه.....	۳۲۱
۷-۵-۲. تعاونی‌های اعتبار.....	۳۲۱
۷-۵-۳. صرافی‌ها.....	۳۲۲
۷-۵-۴. لیزینگ‌ها.....	۳۲۲
فصل هشتم – بانکداری متمرکز یکپارچه؛ موانع و چالش‌ها.....	۳۲۵
محمود تیمار، محمد مهدی نجفی علمی، صمد عزینژاد	
مقدمه.....	۳۲۵

- ۸-۱. معرفی سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه ۳۲۶
- ۸-۱-۱. کلیات و تعاریف ۳۲۷
- ۸-۱-۱-۱. بانکداری متمرکز ۳۲۸
- ۸-۱-۱-۲. بانکداری الکترونیک ۳۳۱
- ۸-۱-۲. بانکداری متمرکز یکپارچه ۳۳۱
- ۸-۱-۳. اهمیت بانکداری متمرکز یکپارچه ۳۳۳
- ۸-۱-۴. بررسی بانکداری متمرکز در کشورهای منتخب ۳۳۵
- ۸-۱-۴-۱. هند ۳۳۵
- ۸-۱-۴-۲. چین ۳۳۷
- ۸-۲. بررسی بانکداری متمرکز یکپارچه در ایران ۳۳۸
- ۸-۲-۱. بررسی ماده (۴۹) قانون برنامه پنجم توسعه ۳۴۲
- ۸-۲-۲. بررسی استانداردسازی مدل چارچوب اطلاعاتی در ایران ۳۴۴
- ۸-۲-۳. برخی سامانه‌های مهم در ارتباط با بانکداری متمرکز یکپارچه ۳۴۷
- ۸-۲-۳-۱. سامانه تسویه ناخالص آنی ساتنا ۳۴۷
- ۸-۲-۳-۲. پروژه اتاق پایاپای الکترونیکی (پایا) ۳۴۹
- ۸-۲-۳-۳. سامانه شتاب ۳۵۲
- ۸-۲-۳-۴. سامانه چک و اسناد وصولی کاغذی (چکاوک) ۳۵۲
- ۸-۲-۳-۵. سامانه شاپرک ۳۵۳
- ۸-۲-۳-۶. سحاب ۳۵۳
- ۸-۲-۳-۷. تابا ۳۵۴
- ۸-۲-۴. زیرساخت نظام پولی که بخش نظارت نیازمند آن است ۳۵۴
- ۸-۲-۴-۱. کاشف ۳۵۴
- ۸-۲-۴-۲. نماد ۳۵۵
- ۸-۲-۴-۳. نهاب ۳۵۶
- ۸-۲-۴-۴. سپام ۳۵۶

۳۵۷.....	۸-۲-۴-۵. پورتال ارزی
۳۵۷.....	۸-۲-۴-۶. نشان گذاری (مستندات)
۳۵۸.....	۸-۲-۵. سامانه های نظام بانکداری متمرکز یکپارچه
۳۵۸.....	۸-۲-۵-۱. سامانه نشتا
۳۶۰.....	۸-۲-۵-۲. مینا
۳۶۳.....	۸-۲-۵-۳. سنا
۳۶۴.....	۸-۳. مشکلات استقرار سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه در ایران
۳۶۵.....	۸-۳-۱. عدم تعیین مدل های بانکداری
۳۶۷.....	۸-۳-۲. سردرگمی بانک ها در حوزه بانکداری متمرکز
۳۶۸.....	۸-۳-۲-۱. عدم ارائه استانداردها از طرف بانک مرکزی
	۸-۳-۲-۲. دانش پایین و نبود اراده کافی در بین مدیران بانک ها و رشد صنعت
۳۶۸.....	بانکداری
۳۷۰.....	۸-۳-۳. زمانبر بودن استقرار و اجرای پروژه
۳۷۱.....	۸-۳-۴. ضعف در پایش و نظارت
۳۷۲.....	۸-۳-۵. ضعف در ارتباطات بین الملل
۳۷۳.....	۸-۳-۶. عدم جامعیت بانکداری متمرکز در بانک ها
۳۷۴.....	۸-۳-۷. تنوع در سیستم های متمرکز بانک ها
۳۷۵.....	۸-۴. جمع بندی
۳۷۹.....	فصل نهم - نظارت شرعی بانک مرکزی
	سیدعلی روحانی، سیدمهدی بنی طباطبائی
۳۷۹.....	مقدمه
۳۸۲.....	۹-۱. اهمیت و ضرورت نظارت شرعی بانک مرکزی
۳۸۳.....	۹-۲. جایگاه قانونی نظارت شرعی توسط بانک مرکزی
۳۸۴.....	۹-۳. وضع موجود نظارت شرعی در نظام بانکی کشور
۳۸۵.....	۹-۴. آسیب های ناشی از فقدان نظارت شرعی بانک مرکزی

۳۸۶.....	۹-۴-۱. تغییر ماهیت عقد وکالت به مالکیت.....
۳۸۷.....	۹-۴-۲. عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص در بانک‌ها.....
۳۸۸.....	۹-۴-۳. مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانک‌ها.....
۳۸۹.....	۹-۴-۴. محتوای از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها.....
۳۸۹.....	۹-۵. میزان تطابق عملیات بانک‌ها بر موازین شرعی در حال حاضر.....
۳۹۰.....	۹-۵-۱. محتوای از عقود مشارکتی.....
۳۹۱.....	۹-۵-۱-۱. مضاربه.....
۳۹۱.....	۹-۵-۱-۲. مشارکت مدنی.....
۳۹۲.....	۹-۵-۲. محتوای از عقود مبادله‌ای.....
۳۹۴.....	۹-۵-۲-۱. سلف.....
۳۹۴.....	۹-۵-۲-۲. جعاله.....
۳۹۴.....	۹-۵-۳. عدم انطباق عملیات ارزی بانک‌ها بر بانکداری بدون ربا.....
۳۹۷.....	۹-۶. بررسی روند و الگوهای نظارت شرعی در سایر کشورها.....
۴۰۱.....	۹-۷. بررسی استانداردهای بین‌المللی نظارت شرعی.....
۴۰۲.....	۹-۷-۱. هیئت خدمات مالی - اسلامی.....
۴۰۳.....	۹-۷-۲. سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی - اسلامی.....
۴۰۴.....	۹-۸. جمع‌بندی.....
۴۰۸.....	پیوست.....

بخش سوم - ثبات و سلامت بانکی.....۴۱۱

فصل دهم - حاکمیت شرکتی و نظام اداره بانک‌ها.....۴۱۳

موسی شهبازی غیائی، هادی ترابی‌فر

۴۱۳.....	مقدمه.....
----------	------------

۴۱۵.....	۱۰-۱. مفهوم حاکمیت شرکتی.....
----------	-------------------------------

۴۲۱.....	۱۰-۲. ضرورت و اهمیت توجه به حاکمیت شرکتی در بانک‌ها.....
----------	--

- ۱-۲-۱۰. تأمین ثبات و سلامت نظام بانکی (جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها)..... ۴۲۱
- ۲-۲-۱۰. جلوگیری از سرایت مشکلات بانکی به کل اقتصاد..... ۴۲۱
- ۳-۲-۱۰. مقابله با شکل‌گیری و گسترش فساد بانکی..... ۴۲۲
- ۴-۲-۱۰. حفظ حقوق و منافع ذی‌نفعان..... ۴۲۲
- ۳-۱۰. ارکان و اصول حاکمیت شرکتی بانک‌ها؛ استانداردهای اداره بانک..... ۴۲۳
- ۱-۳-۱۰. نقش، ساختار و وظایف هیئت‌مدیره بانک..... ۴۲۶
- ۲-۳-۱۰. نقش و وظایف هیئت عامل (مدیریت ارشد) بانک..... ۴۲۸
- ۳-۳-۱۰. کمیته و واحد مدیریت ریسک..... ۴۲۹
- ۴-۳-۱۰. حسابرسی..... ۴۳۲
- ۵-۳-۱۰. تطبیق..... ۴۳۴
- ۶-۳-۱۰. نظام پرداخت و جبران خدمات..... ۴۳۷
- ۷-۳-۱۰. ساختار گروهی بانک..... ۴۳۹
- ۸-۳-۱۰. شفافیت و افشا..... ۴۴۰
- ۹-۳-۱۰. نقش ناظران بانکی..... ۴۴۲
- ۴-۱۰. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در بانک‌ها..... ۴۴۳
- ۱-۴-۱۰. چالش‌های نهادی و ساختاری در حاکمیت شرکتی..... ۴۴۴
- ۲-۴-۱۰. چالش‌های مرتبط با الگوها و ساختارهای مالکیتی بانک‌ها در ایران..... ۴۴۷
- ۳-۴-۱۰. چالش‌های نظارتی و کنترلی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها..... ۴۴۸
- ۴-۴-۱۰. چالش‌های حاکمیت شرکتی مختص بانک‌های دولتی..... ۴۵۱
- ۵-۴-۱۰. چالش‌ها و خلأهای قانونی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها..... ۴۵۲
- ۶-۴-۱۰. چالش‌ها و خلأهای مقرراتی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها..... ۴۵۴
- ۷-۴-۱۰. چالش‌های مربوط به ساختارها و فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرایی در بانک‌ها..... ۴۵۸
- ۸-۴-۱۰. مشکلات ناشی از استانداردها و روابط بین‌الملل..... ۴۶۲
- ۱-۴-۱۰. عدم بهبود وضعیت روابط بین‌الملل کشور با سایر کشورها..... ۴۶۲

۱۰-۴-۸-۲ . بیم جرائم احتمالی و اختلال در معاملات بانک‌های اروپایی با بانک‌های	
آمریکایی ۴۶۲	
۱۰-۴-۸-۳ . ریسک‌زدایی ۴۶۲	
۱۰-۴-۸-۴ . اعمال ضوابط و مقررات شدید بانکی بین‌الملل در خصوص پولشویی ... ۴۶۳	
۱۰-۴-۸-۵ . عدم امکان تطبیق بانک‌های ایرانی با قوانین جدید بانکی بین‌الملل ... ۴۶۳	
۱۰-۴-۸-۶ . بازگشت تحریم‌ها ۴۶۴	
۱۰-۴-۸-۷ . مسائل مرتبط با مدیران و کارکنان آمریکایی مؤسسات غیرآمریکایی ۴۶۴	
۱۰-۴-۸-۸ . مشکلات مربوط به شناسایی مشتریان و شناسایی مشتری مشتریان ... ۴۶۵	
۱۰-۵ . جمع‌بندی ۴۶۵	
فصل یازدهم - مقررات و وضعیت کفایت سرمایه بانک‌ها ۴۶۹	
سیدمصطفی شاداب، موسی شهبازی‌غیاثی	
مقدمه ۴۶۹	
۱۱-۱ . مقررات کفایت سرمایه در بانکداری متعارف (بین‌الملل) ۴۷۲	
۱۱-۲ . کفایت سرمایه در مقررات بال ۱ (۱۹۹۸-۲۰۰۴) ۴۷۳	
۱۱-۳ . کفایت سرمایه در مقررات بال ۲ (۲۰۰۴-۲۰۱۱) ۴۷۶	
۱۱-۴ . کفایت سرمایه در مقررات بال ۳ (۲۰۱۱) ۴۸۲	
۱۱-۵ . کفایت سرمایه در بانکداری اسلامی ۴۸۹	
۱۱-۶ . ساختار ریسک در بانکداری اسلامی و الزامات سرمایه‌ای آن ۴۹۰	
۱۱-۷ . استانداردهای کفایت سرمایه هیئت خدمات مالی - اسلامی ۴۹۵	
۱۱-۸ . وضعیت کفایت سرمایه در جهان: بررسی موردی در اتحادیه اروپا ۴۹۸	
۱۱-۹ . مقررات کفایت سرمایه در بانکداری ایران ۵۰۱	
۱۱-۱۰ . آمار و وضعیت کفایت سرمایه بانک‌ها در ایران ۵۰۵	
۱۱-۱۱ . تحلیل چالش‌ها و آسیب‌های وضعیت کفایت سرمایه در شبکه بانکی ۵۱۳	
۱۱-۱۲ . جمع‌بندی ۵۱۹	

فصل دوازدهم - توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران..... ۵۲۳

مجتبی یوسفی دیندارلو، صمد عزیزنژاد، محمدجواد شریفزاده

مقدمه ۵۲۳

۱۲-۱. توقف و ورشکستگی بانک: تبیین چستی موضوع ۵۲۴

۱۲-۲. جایگاه ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور ۵۳۰

۱۲-۳. حقایق آشکار شده در نظام پولی و بانکی ایران درباره خطر وقوع ورشکستگی

بانکی ۵۴۲

۱۲-۳-۱. وضعیت ترازنامه بانکها درخصوص وضعیت داراییها و سرمایه بانکها. ۵۴۲

۱۲-۳-۲. توسعه فعالیتهای بانکی در کشور بدون تقویت نظارت ۵۴۹

۱۲-۳-۳. نقش مهم فعالیتهای غیربانکی در عملکرد مالی بانکها در شرایط فقدان

قوانین مشخص و اعمال تنظیمگری ضعیف ۵۵۱

۱۲-۳-۴. دلالتهای دولت در ارتباط با نظام بانکی ۵۵۴

۱۲-۳-۵. ثباتبخش نبودن شیوههای افزایش سرمایه در بانکها ۵۵۸

۱۲-۳-۶. مقوله «بزرگتر از آن است که ورشکست شود» ۵۵۸

۱۲-۳-۷. بازار غیرمتشکل پولی پدیدهای تهدیدکننده برای نظام پولی کشور ۵۶۰

۱۲-۳-۸. تجارب بازسازی و گزیر توقف بانکی توسط بانک مرکزی ۵۶۲

۱۲-۳-۹. عدم شفافسازی بانک مرکزی پیرامون مسائل مرتبط با نظارت بانکی... ۵۶۲

۱۲-۴. آسیبشناسی مسئله بر مبنای ضعفهای قانونی و چالشهای استخراج شده. ۵۶۳

۱۲-۵. تجربه کشورها در حوزه گزیر بانکی ۵۶۹

۱۲-۶. راهکارهای پیشنهادی در برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی ۵۷۴

۱۲-۷. جمع بندی ۵۷۶

بخش چهارم - تجهیز و تخصیص منابع بانکی..... ۵۸۱

فصل سیزدهم - مبنای رابطه بانک و بنگاه و چالشهای موجود ۵۸۳

موسی شهبازی غیاثی، حامد سروریان

مقدمه ۵۸۳

۱۳-۱. تأمین مالی بنگاه؛ ابعاد و روش‌ها.....	۵۸۴
۱۳-۲. نقش و جایگاه بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها.....	۵۸۷
۱۳-۳. مسئله عدم تقارن اطلاعات (اطلاعات ناکامل) در رابطه بانک و بنگاه.....	۵۹۴
۱۳-۴. تحلیل رابطه بانک و بنگاه در الگوهای بانکداری.....	۵۹۸
۱۳-۵. انواع رابطه بانک و بنگاه؛ وام‌دهی رابطه‌محور و وام‌دهی مبادله‌محور.....	۶۰۵
۱۳-۶. انتخاب بین وام‌دهی رابطه‌ای و وام‌دهی مبادله‌ای.....	۶۱۰
۱۳-۷. تحلیل و آسیب‌شناسی کلان رابطه بانک و بنگاه در ایران.....	۶۱۳
۱۳-۸. جمع‌بندی.....	۶۲۱
فصل چهاردهم - تحلیل عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بخش واقعی.....	
<i>موسی شهبازی غیاثی، سیدمصطفی کاشفی، حامد سروریان</i>	
مقدمه.....	۶۲۳
۱۴-۱. معیار ارزیابی عملکرد بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها.....	۶۲۴
۱۴-۲. قوانین و مقررات ناظر بر تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی.....	۶۲۶
۱۴-۲-۱. قانون عملیات بانکداری بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن	۶۲۶
۱۴-۲-۲. قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها، مصوب سال ۱۳۸۶.....	۶۲۶
۱۴-۲-۳. قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی (با تأکید بر قانون عملیات بانکی بدون ربا)، مصوب سال ۱۳۸۵.....	۶۲۷
۱۴-۲-۴. قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی، مصوب سال ۱۳۸۷.....	۶۲۷
۱۴-۲-۵. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب سال ۱۳۹۴.....	۶۲۸
۱۴-۲-۶. قانون حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، مصوب سال ۱۳۹۱.....	۶۳۰
۱۴-۲-۷. قوانین بودجه‌های سنواتی.....	۶۳۰
۱۴-۲-۸. مصوبات و بخشنامه‌های شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی.....	۶۳۰
۱۴-۳. عملکرد بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی.....	۶۳۶

۱۴-۳-۱	وضعیت تجهیز منابع بانکی	۶۳۷
۱۴-۳-۱-۱	وضعیت سرمایه شبکه بانکی	۶۳۹
۱۴-۳-۱-۲	وضعیت سپرده‌های شبکه بانکی	۶۴۱
۱۴-۳-۱-۳	سپرده‌های بخش دولتی	۶۴۴
۱۴-۳-۱-۴	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی	۶۴۷
۱۴-۳-۲	عملکرد تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی	۶۴۹
۱۴-۳-۲-۱	تسهیلات اعطایی بانک‌ها به تفکیک بخش‌های دولتی و غیردولتی	۶۵۰
۱۴-۳-۲-۲	تسهیلات اعطایی بانک‌ها به تفکیک بخش‌های اقتصادی	۶۵۶
۱۴-۳-۲-۳	تسهیلات اعطایی بانک‌ها به تفکیک عقود	۶۵۸
۱۴-۳-۲-۴	هدف از دریافت تسهیلات بانکی	۶۶۱
۱۴-۳-۲-۵	تمرکز و سهم بنگاه‌های کوچک و بزرگ در تسهیلات بانکی	۶۶۳
۱۴-۴	تحلیل و آسیب‌شناسی عملکرد	۶۶۵
۱۴-۴-۱	محیط قانونی و مقرراتی	۶۶۶
۱۴-۴-۲	حوزه تجهیز منابع	۶۶۶
۱۴-۴-۳	حوزه تخصیص منابع	۶۶۹
۱۴-۵	جمع‌بندی	۶۷۵
	پیوست	۶۷۶
فصل پانزدهم – ریشه‌یابی مطالبات غیر جاری بانک‌ها		
صمد عزیزنژاد، الهه مهرپرور، فیروزه نبوی، امین چراغان، محمدمهدی نجفی علمی،		
سیدعلی سبحانی ثابت، ایرج نجفی، آرش کشاورز، موسی شهبازی غیاثی		
	مقدمه	۶۷۹
۱۵-۱	آسیب‌شناسی دلایل وصول نشدن مطالبات دارای وثیقه یا تضمین	۶۸۲
۱۵-۱-۱	تبیین مفهوم و انواع وثایق و تضامین بانکی	۶۸۲
۱۵-۱-۱-۱	قراردادهای لازم‌الاجرا	۶۸۳
۱۵-۱-۱-۲	انواع سپرده‌ها	۶۸۳

- ۱۵-۱-۱-۳. اوراق مشارکت منتشر شده براساس مجوز بانک مرکزی ۶۸۴
- ۱۵-۱-۱-۴. ضمانت‌نامه‌های بانکی ۶۸۴
- ۱۵-۱-۱-۵. ضمانت‌نامه اعتباری ۶۸۴
- ۱۵-۱-۱-۶. ضمانت کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات ۶۸۴
- ۱۵-۱-۱-۷. تضمین شرکت‌های دولتی ۶۸۴
- ۱۵-۱-۱-۸. سفته ۶۸۵
- ۱۵-۱-۱-۹. قبول سهام شرکت‌های پذیرفته شده در بورس ۶۸۵
- ۱۵-۱-۱-۱۰. اموال منقول ۶۸۵
- ۱۵-۱-۱-۱۱. اموال غیرمنقول ۶۸۵
- ۱۵-۱-۲. درجه‌بندی وثایق با توجه به سطح ریسک ۶۸۵
- ۱۵-۲. مشکلات و چالش‌های مربوط به بانک‌ها ۶۸۶
- ۱۵-۲-۱. فقدان بانک جامع اطلاعات وثایق در بانک‌ها به‌ویژه بانک مرکزی ۶۸۷
- ۱۵-۲-۲. وثایق خارج از عقد ۶۸۸
- ۱۵-۲-۳. ارزیابی نادرست وثایق (سهوی یا عمدی) ۶۸۸
- ۱۵-۲-۳-۱. ارزیابی ارزش وثیقه کمتر از تسهیلات ۶۸۸
- ۱۵-۲-۳-۲. ارزیابی ارزش وثیقه بیشتر از تسهیلات ۶۸۹
- ۱۵-۲-۴. اجرا نکردن صحیح بخشنامه‌های داخلی مربوط به کیفیت اخذ وثایق ... ۶۸۹
- ۱۵-۲-۵. بی‌توجهی به انواع استعلامات از مراجع مرتبط مانند شهرداری، اداره مالیات و ... و در نتیجه تبدیل اسناد به اسناد ذمه‌ای ۶۸۹
- ۱۵-۲-۶. ضامن‌هایی که خود فاقد اعتبارند ۶۸۹
- ۱۵-۲-۷. وثایق تلفیقی در پرونده‌ها ۶۹۰
- ۱۵-۲-۸. استفاده از مورد رهنی راهن ثالث بدون اطلاع دقیق وی ۶۹۰
- ۱۵-۳. مشکلات حقوقی و قضایی ۶۹۰
- ۱۵-۳-۱. رویه طولانی اقدامات قانونی ۶۹۰
- ۱۵-۳-۲. استفاده ابزاری از قانون ورشکستگی ۶۹۱

- ۱۵-۳-۳. اقدامات و تسلط وکلای مدیونین ۶۹۲
- ۱۵-۳-۴. شورایی بودن برخی اسناد ملکی در کشور ۶۹۲
- ۱۵-۴. برخی از مصوبات مجلس شورای اسلامی ۶۹۲
- ۱۵-۴-۱. تصویب بعضی از قوانین در تضاد با منافع بانک ها ۶۹۲
- ۱۵-۴-۲. وام به گروههایی که ریسک بالایی در بازگرداندن تسهیلات دارند (وامهای تکلیفی) ۶۹۲
- ۱۵-۵. مشکلات مربوط به گیرندگان تسهیلات ۶۹۳
- ۱۵-۵-۱. خوداظهاری مدیونین برای پذیره نویسی ۶۹۳
- ۱۵-۵-۲. استفاده از اموال دیگران به عنوان وثیقه بدون اطلاع آنها و قانونی بودن وثایق وکالتی ۶۹۳
- ۱۵-۵-۳. بی اطلاعی کامل ضامن از مبلغ بدهی و شرایط قرارداد ۶۹۴
- ۱۵-۵-۴. فروش غیرقانونی مورد قراردادهای اجاره به شرط تملیک (یا فروش اقساطی) ۶۹۴
- ۱۵-۵-۵. فوت مدیون ۶۹۴
- ۱۵-۶. سایر موارد ۶۹۵
- ۱۵-۶-۱. از بین رفتن یا مستهلک شدن مورد قراردادهای اجاره به شرط تملیک (فروش اقساطی) ۶۹۵
- ۱۵-۶-۲. دویلاکه بودن خودروهای سوختی و سردرگمی مجریان قانون برای توقیف آنها .. ۶۹۵
- ۱۵-۶-۳. عدم ثبت مکانیزه اسناد ملکی ۶۹۵
- ۱۵-۶-۴. تسهیلات دستوری ۶۹۶
- ۱۵-۷. جمع بندی بخش وثایق و تضامین ۶۹۶
- ۱۵-۸. آسیب شناسی مطالبات غیرجاری از منظر ماده (۳۴) قانون ثبت ۶۹۸
- ۱۵-۸-۱. تاریخچه تحولات ماده (۳۴) ثبت ۶۹۸
- ۱۵-۸-۱-۱. مقایسه ماده (۳۴) قانون ثبت، مصوب سال ۱۳۵۱ با ماده (۳۴) اصلاحی مصوب سال ۱۳۸۶ ۶۹۹
- ۱۵-۸-۱-۲. الحاق یک تبصره به این ماده در قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۷۰۰
- ۱۵-۸-۲. بررسی مشکلات حقوقی ماده (۳۴) اصلاحی ۷۰۲

۱۵-۸-۲-۱	معاملات با حق استرداد.....	۷۰۲
۱۵-۸-۲-۲	مهلت پرداخت بدهی مقرر در سند رسمی	۷۰۳
۱۵-۸-۲-۳	ارزیابی وثیقه.....	۷۰۳
۱۵-۸-۲-۴	تقاضای ادامه عملیات اجرایی ارسوی بستانکار	۷۰۴
۱۵-۸-۲-۵	میزان مطالبات قانونی بستانکار	۷۰۴
۱۵-۸-۲-۶	برگزاری مزایده و وصول مطالبات مرتهن	۷۰۷
۱۵-۸-۲-۷	مقایسه ماده (۳۴)، مصوب سال ۱۳۸۶ با ماده (۳۴) اصلاحی سال ۱۳۵۱	۷۰۷
۱۵-۸-۲-۸	در باب تبصره «۱» ماده (۳۴)، مصوب سال ۱۳۸۶	۷۰۸
۱۵-۸-۲-۹	تبصره «۲» ماده (۳۴) اصلاحی سال ۱۳۸۶	۷۰۹
۱۵-۸-۲-۱۰	تبصره «۳» ماده (۳۴) اصلاحی سال ۱۳۸۶	۷۰۹
۱۵-۸-۳	مشکلات اجرایی ماده اصلاحی (۳۴) قانون ثبت	۷۰۹
۱۵-۸-۳-۱	ترسیم فرایند اجرای اسناد رسمی.....	۷۰۹
۱۵-۸-۳-۲	تشریح فرایند اجرای اسناد رسمی	۷۱۱
۱۵-۸-۴	جمع‌بندی بخش ماده (۳۴) قانون اصلاحی ثبت	۷۱۷
۱۵-۹	آسیب‌شناسی مطالبات غیرجاری از منظر مسئله ذی‌نفع واحد	۷۲۰
۱۵-۹-۱	مقدمه و ریشه‌یابی موضوع	۷۲۰
۱۵-۹-۲	مسئله ذی‌نفع واحد.....	۷۲۳
۱۵-۹-۲-۱	کلیات و تعاریف	۷۲۳
۱۵-۹-۲-۲	بررسی ذی‌نفع واحد در اصول کمیته بال	۷۲۵
۱۵-۱۰	راهکار بهبود شناسایی ذی‌نفع واحد با رویکرد چارچوب اطلاعات مالی.....	۷۲۷
۱۵-۱۱	بررسی ذی‌نفع واحد در ایران.....	۷۳۱
۱۵-۱۱-۱	بررسی روند قوانین و مقررات مرتبط با ذی‌نفع واحد.....	۷۳۱
۱۵-۱۱-۱-۱	سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۸۸	۷۳۲

- ۱۵-۱۱-۱-۲. سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۹۰ ۷۳۲
- ۱۵-۱۱-۱-۳. آیین‌نامه‌های تسهیلات و تعهدات کلان در ایران ۷۳۲
- ۱۵-۱۱-۱-۴. آیین‌نامه اشخاص مرتبط ۷۴۰
- ۱۵-۱۱-۲. نحوه شناسایی ذی‌نفع واحد در کشور ۷۴۱
- ۱۵-۱۱-۲-۱. داده‌های مورد نیاز شناسایی ذی‌نفع واحد ۷۴۲
- ۱۵-۱۱-۲-۲. چگونگی اجرای اقدامات اساسی برای شناسایی ذی‌نفعان واحد ۷۴۵
- ۱۵-۱۱-۲-۳. فراهم نمودن امکان شناسایی بستگان اشخاص ۷۴۶
- ۱۵-۱۱-۲-۴. فراهم کردن امکان شناسایی سهام‌داران اشخاص حقوقی ۷۴۶
- ۱۵-۱۱-۲-۵. فراهم نمودن امکان شناسایی اعضای هیئت‌مدیره اشخاص حقوقی ۷۴۸
- ۱۵-۱۱-۲-۶. فراهم کردن امکان شناسایی درآمد سالیانه اشخاص و منابع درآمدی آنها ۷۴۹
- ۱۵-۱۱-۲-۷. فراهم نمودن امکان شناسایی دارایی اشخاص ۷۴۹
- ۱۵-۱۱-۲-۸. فراهم کردن امکان شناسایی قراردادهای ضمانت اشخاص در قبال یکدیگر و احصای میزان تعهدات طرفین در آن ۷۵۰
- ۱۵-۱۱-۲-۹. نکاتی درباره مصادیق ذی‌نفع واحد و روش‌های شناسایی آنها ۷۵۰
- ۱۵-۱۲. مشکلات شناسایی ذی‌نفع واحد در ایران ۷۵۳
- ۱۵-۱۲-۱. مشکلات مقام ناظر ۷۵۳
- ۱۵-۱۲-۲. مشکلات ساختاری ۷۵۴
- ۱۵-۱۲-۲-۱. فراهم نبودن امکان استعلام اعضای هیئت‌مدیره اشخاص حقوقی و سهام‌داران از اداره ثبت شرکت‌ها ۷۵۴
- ۱۵-۱۲-۲-۲. مالکیت پنهان اشخاص بر شرکت‌ها ۷۵۵
- ۱۵-۱۲-۲-۳. عدم ارائه خدمت شناسایی روابط سببی و نسبی توسط سازمان ثبت احوال برای بانک‌ها ۷۵۵
- ۱۵-۱۲-۲-۴. عملیاتی نبودن کسب اطلاع از وضعیت مالی مشتریان ۷۵۵
- ۱۵-۱۲-۲-۵. فساد بانکی در مسئله ذی‌نفع واحد ۷۵۷

۱۵-۱۲-۲-۶	محرم‌انگی اطلاعات مورد نیاز در شناسایی ذی نفع واحد	۷۵۷
۱۵-۱۳	مشکلات قوانین و مقررات	۷۵۷
۱۵-۱۳-۱	ابهامات موجود در آیین‌نامه‌ها	۷۵۷
۱۵-۱۳-۲	عدم الزام قانونی برای ارسال اطلاعات تغییرات سهام‌داران و اعضای هیئت‌مدیره برای اداره ثبت شرکت‌ها	۷۵۸
۱۵-۱۳-۳	حذف برخی نهادها از شمول آیین‌نامه	۷۵۸
۱۵-۱۴	مشکلات درون‌بانکی	۷۵۹
۱۵-۱۴-۱	نبود سیستم متمرکز در بانک‌ها	۷۵۹
۱۵-۱۴-۲	عامل خطای انسانی در شناسایی ذی نفع واحد	۷۶۰
۱۵-۱۵	جمع‌بندی	۷۶۰
فصل شانزدهم – بررسی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه بانکی		
سیدمهدی بنی‌طبا		
۱۶-۱	تعریف قرض و جایگاه آن در آموزه‌های دینی	۷۶۵
۱۶-۲	آسیب‌شناسی وضع موجود تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه	۷۶۶
۱۶-۲-۱	عدم تخصیص سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به تسهیلات قرض‌الحسنه	۷۶۷
۱۶-۲-۱-۱	علت‌یابی	۷۶۸
۱۶-۲-۱-۲	شرح اقدامات انجام شده توسط قوای مقننه و مجریه	۷۷۱
۱۶-۲-۲	بی‌توجهی به سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری در پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه	۷۷۲
۱۶-۲-۳	مشخص شدن مصارف متعدد برای قرض‌الحسنه بدون اولویت‌بندی مناسب	۷۷۵
۱۶-۲-۴	اولویت کارمندان بانک‌ها در دریافت تسهیلات قرض‌الحسنه	۷۷۸
۱۶-۲-۵	از بین بردن روح معنوی قرض‌الحسنه با برگزاری قرعه‌کشی‌ها	۷۸۲
۱۶-۲-۶	در نظر نگرفتن کارمزد به‌عنوان مزد کار	۷۸۴
۱۶-۳	الزامات اصلاحی برای ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه	۷۸۵

- ۱۶-۳-۱. تجهیز همه سپرده‌های قرض الحسنه در قالب عقد وکالت مشروط ۷۸۶
- ۱۶-۳-۲. سیاستگذاری بانک مرکزی در خصوص تخصیص بهینه منابع قرض الحسنه ... ۷۸۷
- ۱۶-۳-۲-۱. محدودیت انتفاع بانک از به‌کارگیری سپرده‌های جاری به پوشش هزینه‌های ارائه خدمات حساب جاری ۷۸۹
- ۱۶-۳-۲-۲. سهمیم کردن سپرده‌گذاران در منافع حاصل از مانده سپرده‌های قرض الحسنه ۷۸۹
- ۱۶-۳-۲-۳. پاسخگویی به نیازهای اساسی اقشار نیازمندان متناسب با اولویت‌های اجتماعی ۷۹۰
- ۱۶-۴. جمع‌بندی ۷۹۲

بخش پنجم - دولت و شبکه بانکی ۷۹۷

فصل هفدهم - بررسی رابطه مالی دولت و بانک‌های دولتی ۷۹۹

اسماعیل رحیمی‌نژاد، صمد عزیزنژاد

مقدمه ۷۹۹

۱۷-۱. ریشه‌یابی فرایند ایجاد و عدم بازپرداخت بدهی‌های بخش دولتی به بانک‌های دولتی ۸۰۲

۱۷-۱-۱. بستر قانونی ۸۰۲

۱۷-۱-۱-۱. قوانین برنامه‌های توسعه ۸۰۲

۱۷-۱-۱-۲. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب سال ۱۳۸۰ ۸۰۳

۱۷-۱-۱-۳. قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ ۸۰۴

۱۷-۱-۱-۴. قانون عملیات بانکداری بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲ ۸۰۴

۱۷-۱-۱-۵. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب سال ۸۰۵

۱۳۹۴ ۸۰۵

۱۷-۱-۲. وقایع آشکار شده ۸۰۶

۱۷-۱-۳. بررسی دلایل عدم ایفای تعهدات سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها در ۸۱۶

اوراق مشارکت ۸۱۶

- ۱-۳-۱۷. عدم تبیین و بررسی دقیق انتفاعی بودن..... ۸۱۶
- ۲-۳-۱۷. عدم تحقیق و بررسی سودآوری پروژه‌ها در طول اجرا ۸۱۷
- ۳-۳-۱۷. عدم نظارت بانک مرکزی، سازمان بورس و سازمان حسابرسی بر عملکرد
ناشران اوراق مشارکت ۸۱۸
- ۴-۳-۱۷. عدم تناسب میزان انتشار اوراق با عملکرد تحقق یافته آن ۸۱۹
- ۵-۳-۱۷. چسبندگی نرخ سود بانکی و ایجاد بحران احتمالی ۸۲۱
- ۶-۳-۱۷. سهام‌داری دولت ۸۲۱
- ۷-۳-۱۷. تبدیل اوراق به تسهیلات..... ۸۲۱
- ۴-۱۷-۱. اوراق صکوک اجاره و اسناد خزانه اسلامی..... ۸۲۲
- ۵-۱-۱۷. تسهیلات تبصره‌ای و غیر تبصره‌ای ۸۲۴
- ۵-۱-۱۷. روند تسهیلات تبصره‌ای ۸۲۴
- ۲-۵-۱۷. تکلیف به بانک‌های عامل، سرکوب مالی و ایجاد تورم ۸۲۷
- ۶-۱۷-۱. اعتبارات اسنادی و ضمانت‌نامه‌های پرداخت شده ۸۲۹
- ۱-۶-۱۷. اعتبارات اسنادی ۸۲۹
- ۲-۶-۱۷. نمونه‌ای از قوانین تکلیف تضمین به دولت..... ۸۳۰
- ۲-۱۷. روش‌های تسویه بدهی دولت به بانک‌ها ۸۳۰
- ۱-۲-۱۷. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی ۸۳۱
- ۱-۱-۲-۱۷. فرایند بودجه‌ای..... ۸۳۳
- ۲-۱-۲-۱۷. فرایندهای غیربودجه‌ای (تسعیر نرخ ارز) ۸۳۸
- ۲-۲-۱۷. انتشار اوراق بدهی ۸۴۲
- ۳-۱۷. ابزارها و علل عدم تسویه واقعی تعهدات بانکی از طرف دولت..... ۸۴۳
- ۱-۳-۱۷. فقدان متولی ۸۴۴
- ۲-۳-۱۷. فقدان شفافیت کامل ۸۴۵
- ۳-۳-۱۷. فشارهای سیاسی ۸۴۸
- ۴-۱۷. جمع‌بندی ۸۵۰

فصل هجدهم - تحلیل ابعاد نگهداری حساب‌های دولتی در نظام بانکی ۸۵۵

سیدعلی روحانی، محمد مختاری، محسن اختیاری

مقدمه ۸۵۵

۱۸-۱. روند تحولات قوانین و مقررات در موضوع شیوه نگهداری حساب‌های دولتی .. ۸۵۵

۱۸-۱-۱. قانون پولی و بانکی (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) ۸۵۸

۱۸-۱-۲. قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲/۶/۱۰) ۸۵۹

۱۸-۱-۳. قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰) ۸۶۰

۱۸-۱-۴. آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات

عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰ ۸۶۳

۱۸-۱-۵. قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) ۸۶۴

۱۸-۱-۶. بخشنامه‌های بانک مرکزی پیرو ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه ... ۸۶۶

۱۸-۱-۶-۱. بخشنامه بانک مرکزی، مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۱ (شماره مب/۳۷۰) ۸۶۶

۱۸-۱-۶-۲. بخشنامه بانک مرکزی، مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۷ (شماره مب/۲۰۱۷) ... ۸۶۷

۱۸-۱-۶-۳. بخشنامه بانک مرکزی، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ (شماره مب/۵۳۱۷) . ۸۶۷

۱۸-۱-۶-۴. تحلیل بخشنامه‌های بانک مرکزی ۸۶۸

۱۸-۱-۷. قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) ۸۷۰

۱۸-۱-۸. دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های

دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۵) ۸۷۱

۱۸-۱-۹. آیین‌نامه بانکداری دولتی (مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۲) ۸۷۵

۱۸-۱-۱۰. مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی (مصوب ۱۳۹۳/۹/۳) ۸۷۶

۱۸-۱-۱۱. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)،

مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ ۸۷۹

۱۸-۲. تصویری از وضعیت موجود حساب‌های بخش عمومی ۸۸۰

۱۸-۲-۱. جریان‌های ورودی و خروجی وجوه و انواع حساب‌های بخش دولتی ۸۸۱

- ۱۸-۲-۱-۱. حساب‌های رابط درآمدی دستگاه‌های دولتی ۸۸۱
- ۱۸-۲-۱-۲. حساب‌های تمرکز وجوه خزانه‌داری کل ۸۸۳
- ۱۸-۲-۱-۳. حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها ۸۸۵
- ۱۸-۲-۲. ساختار و شیوه نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی ۸۸۸
- ۱۸-۲-۳. تعداد، توزیع و گردش حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی ۸۹۰
- ۱۸-۲-۳-۱. وضعیت حساب‌ها در پایان سال ۱۳۹۰ ۸۹۰
- ۱۸-۲-۳-۲. وضعیت حساب‌ها در پایان شهریورماه ۱۳۹۳ ۸۹۲
- ۱۸-۳. مشکلات و مفاسد مترتب بر روال‌های پیشین نگهداری حساب‌های دولتی ۸۹۸
- ۱۸-۳-۱. نحوه اطلاع بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور از حساب‌های بانکی دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی ۸۹۹
- ۱۸-۳-۲. رسوب سپرده‌های دولتی و نهادهای عمومی نزد بانک‌ها ۹۰۰
- ۱۸-۳-۳. ناکارایی شیوه پرداخت اعتبارات و رسوب منابع در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها ۹۰۲
- ۱۸-۳-۴. کاغذی بودن بخشی از فرایندهای پرداخت خزانه ۹۰۳
- ۱۸-۳-۵. عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت ۹۰۳
- ۱۸-۳-۶. قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها ۹۰۴
- ۱۸-۳-۷. گُندی گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی ۹۰۵
- ۱۸-۳-۸. مداخلات دولت و ادامه انحصار بانک‌های دولتی در ارائه خدمات به دستگاه‌های دولتی ۹۰۷
- ۱۸-۳-۹. تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی ۹۰۸
- ۱۸-۴. تشریح روال جدید نگهداری حساب‌های دولتی و مراحل پیشرفت آن ۹۱۰
- ۱۸-۴-۱. شیوه‌نامه انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی ۹۱۳
- ۱۸-۴-۲. شیوه کدگذاری حساب‌های دولتی در ساختار جدید ۹۱۷

- ۹۱۹..... ۱۸-۴-۳ . میزان پیشرفت پروژه
- ۹۲۱..... ۱۸-۴-۴ . موانع اصلاح وضع موجود
- ۹۲۵..... ۱۸-۵ . جمع بندی
- ۹۳۰..... منابع و مآخذ

سخن ناشر

نظام اقتصادی ایران در نگاه آماری و عملکردی، یک نظام اقتصادی بانک پایه محسوب می‌شود و لذا، سلامت شبکه بانکی در ایفای نقش محوری تأمین مالی بخش واقعی اقتصاد، از اهمیت زیادی برخوردار است. در این میان، بروز چالش‌ها و مشکلات عدیده در نظام بانکی به‌ویژه در سال‌های اخیر، موجب شده است، نه تنها ایفای نقش تأمین مالی بخش‌های مولد اقتصادی توسط بانک‌ها با اختلال مواجه شود، بلکه بانک‌ها خود به واسطه عوامل بیرونی و درونی متعدد، به یک چالش برای اقتصاد کشور تبدیل شوند. به جرأت می‌توان عنوان کرد، شناخت دقیق و موشکافانه چالش‌ها و مشکلات نظام بانکی توسط سیاستگذاران، کارشناسان و محافل علمی، از اولویت‌های اساسی کشور می‌باشد. اهمیت آسیب‌شناسی نظام بانکی به‌عنوان مقدمه و ضرورت پیشینی در هرگونه اصلاح ساختاری و فرایندی نظام بانکی کشور، از اینروست که برخی، یکی از عوامل مهم شکل‌گیری وضعیت ناکارآمد کنونی نظام بانکی را متوجه حوزه قوانین پولی و بانکی دانسته و بر روزآمدسازی این قوانین براساس نیازها و پیشرفت‌های حوزه بانکداری تأکید می‌نمایند و برخی دیگر ریشه مشکلات را در عدم اجرای صحیح قوانین می‌دانند. در این میان نقطه اشتراک اجماع کارشناسی به‌خصوص در دهه اخیر را می‌توان ضرورت بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا بر اساس نگاه آسیب‌شناسانه به وضع موجود و با ملاحظه قابلیت حداکثری در مقام اجرا دانست.

در جهت اصلاح قوانین حوزه بانکی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با

هدف شناخت ریشه‌ها و علل اصلی آسیب‌ها و چالش‌های نظام بانکی و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی به تصمیم‌گیران، طی چند سال گذشته به صورت جدی قدم در این عرصه نهاد و با استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی داخل و بیرون از مرکز پژوهش‌ها، آسیب‌شناسی نظام بانکی در ابعاد مختلف را مورد بررسی قرار داد؛ اهم گزارش‌های کارشناسی در کتاب حاضر تدوین و در اختیار جامعه کارشناسی و سیاستگذاری کشور قرار گرفته است.

محتوای کارشناسی در این کتاب، بر آسیب‌شناسی نظام بانکی از منظر قوانین، قواعد و فرایندهای ناکارآمد در طول دو سه دهه اخیر در نظام پولی و بانکی کشور تأکید دارد. امید است با ارائه این تصویر از نظام بانکی کشور، اصلاحات تقنینی، نظارتی، ساختاری، فرایندی و اجرایی نظام بانکی کشور با توجه به این آسیب‌ها و ریشه‌ها و علل آن، در حد قابل قبولی صورت گیرد.

دکتر کاظم جلالی
رئیس مرکز پژوهش‌ها

پیشگفتار

نظام بانکی کشور با چالش‌ها و مشکلات زیادی در یک دهه گذشته روبه‌رو بوده است. بررسی این چالش‌ها و عوامل به‌وجود آورنده آنها، به آسیب‌شناسی جامع نظام بانکی کشور نیازمند است. اهمیت و ضرورت این آسیب‌شناسی در شرایطی که اقتصاد ایران نظامی بانک‌محور بوده و حضور بانک‌ها در بخش‌های مالی و واقعی اقتصاد پررنگ است، دوچندان می‌شود. براساس این ضرورت‌ها و برخی واقعیت‌های آشکار شده در نظام بانکی، موضوع آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران در ابتدای دوره نهم مجلس شورای اسلامی، مورد تأکید و توجه رئیس مجلس شورای اسلامی، کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه، بودجه و محاسبات کشور قرار گرفت که در پی آن مرکز پژوهش‌های مجلس مأموریت یافت تا به بررسی ابعاد مختلف چالش‌ها و آسیب‌های نظام بانکی در ایران بپردازد. از این‌رو جلسات کارشناسی متعددی پیرامون بررسی ابعاد موضوع برگزار گردید و پس از احصای چالش‌ها و آسیب‌های متعدد در نظام بانکی، با تفکیک چالش‌های فرعی از اصلی، مسائل و موضوعات اولویت‌دار استخراج و مقرر شد در چند محور اصلی، گزارش‌های کارشناسی مربوط به آسیب‌شناسی نظام بانکی تدوین شود.

در پی انتشار گزارش‌های کارشناسی و مطالعات مربوط، این موضوعات توجه برخی محافل کارشناسی و سیاستگذاری را به خود جلب کرد و بر همین اساس این تصمیم اتخاذ شد که این مجموعه مطالعات صورت گرفته طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ با اعمال برخی تغییرات و اصلاحات در قالب مجموعه کتاب آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران منتشر شود و در اختیار جامعه کارشناسی، سیاستگذاری و پژوهشگران نظام بانکی قرار گیرد.

شایان ذکر است که تأکید این مجموعه مطالعات بیش از آنکه بر آمار و داده‌ها باشد، بر فرایندها، رویه‌ها و قوانین مربوط به نظام بانکی کشور منتهی به سال ۱۳۹۴ بوده و احتمال دارد که برخی داده‌ها و آمار به کار رفته در مطالعات، به‌روزرسانی شده باشد، ولی این تغییرات در آمار، بر تحلیل‌های صورت گرفته از آسیب‌های ناشی از قواعد، رویه‌ها، قوانین و مقررات حاکم بر نظام بانکی کشور اثرگذار نبوده است.

مجموعه آسیب‌شناسی نظام بانکی حاضر در محورهای زیر به بررسی مهم‌ترین مسائل و چالش‌های نظام بانکی ایران می‌پردازد:

بخش اول به موضوع آسیب‌شناسی حوزه بانک مرکزی اختصاص دارد که این بخش در قالب چهار فصل به بررسی چالش‌های مربوط به حوزه ارکان و ساختار بانک مرکزی، عملکرد سیاستگذاری پولی، نحوه تسویه درآمدهای ارزی و بازار بین‌بانکی می‌پردازد.

در بخش دوم با محوریت آسیب‌شناسی مسائل مربوط به حوزه نظارت بانکی در پنج فصل به بررسی و تحلیل چالش‌ها و آسیب‌های مربوط به اقتدار مقام ناظر در نظارت بانکی، استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، نظارت بر بازار غیرمتشکل پولی، بانکدار متمرکز به‌عنوان زیرساخت نظارت بانکی و در نهایت به مقوله نظارت شرعی پرداخته می‌شود.

بخش سوم به مقوله مهم ثبات و سلامت نظام بانکی از منظر استانداردها و قواعد مورد نیاز برای تأمین ثبات در نظام بانکی و همچنین عملکرد مربوط به این حوزه اختصاص دارد و در آن به موضوع حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، کفایت سرمایه شبکه بانکی، مسئله توقف و ورشکستگی بانکی در قالب سه فصل پرداخته شده است.

در بخش چهارم به مهم‌ترین موضوعات مربوط به نظام تجهیز و تخصیص منابع با محوریت آسیب‌شناسی رابطه بانک‌ها با بنگاه‌های اقتصادی (بخش واقعی) می‌پردازد و در سه فصل به موضوع رابطه بانک‌ها با بنگاه‌ها، عملکرد بانک‌ها در تأمین ملی بنگاه‌ها و واکاوی مقوله تسهیلات غیرجاری در تخصیص منابع به بنگاه‌ها از ابعاد مختلف پرداخته می‌شود و در آخر نیز به موضوع منابع قرض‌الحسنه در تجهیز و تخصیص شبکه بانکی و چالش‌های مربوط پرداخته شده است.

در بخش نهایی (بخش پنجم) به موضوع چالش‌های مربوط به رابطه بانک‌ها با دولت

که یکی از محورهای اصلی آسیب‌های نظام بانکی است، در قالب دو فصل به رابطه بانک‌ها با دولت و چالش‌های ناظر بر حساب‌های بخش دولتی در بانک‌ها می‌پردازد. افراد گوناگونی در تألیف و تدوین فصول این مجموعه نقش داشته‌اند که بدین‌وسیله از زحمات همه آنها تشکر و قدردانی می‌گردد. به‌طور خاص از جناب آقایان دکتر کامران ندری، دکتر احمد شعبانی، دکتر سیدمحمدرضا سیدنورانی که بیشترین زحمت را در ارزیابی و داوری گزارش‌های کارشناسی و این مجموعه برعهده داشته‌اند، قدردانی می‌گردد. از جناب آقای دکتر محمد قاسمی، معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس که زمینه انجام دادن این تحقیق و انتشار آن در قالب کتاب را فراهم نمودند، تشکر و تقدیر می‌شود. همچنین از آقای محمدتقی نظریان مفید که ویراستاری نهایی کتاب را برعهده داشتند، تشکر می‌شود.

در انتها، نویسندگان این مجموعه از هرگونه انتقاد و پیشنهاد جهت ارتقای سطح علمی کتاب استقبال نموده و امیدوارند با رفع نقایص احتمالی، گامی در جهت اصلاح نظام بانکی کشور برداشته شود.

پست الکترونیکی financial@majles.ir جهت دریافت هرگونه پیشنهاد، ارائه می‌گردد.

صمد عزیزنژاد، موسی شهبازی غیاثی و سیدعلی روحانی

بخش اول

بانک مرکزی و سیاستگذاری پولی

فصل اول - بررسی ارکان و ساختار بانک مرکزی در ایران

حسن حیدری، نرگس حیدری، صمد عزیزنژاد

مقدمه

یکی از ملزومات اساسی مهار تورم و حفظ ارزش پول در هر کشوری قدرت یافتن نهاد بانک مرکزی است. اهمیت این امر به این دلیل است که در صورت ضعف اقتدار بانک مرکزی و اعتبار پایین سیاست‌های اعلام شده از سوی این بانک، نظام مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری بازار پول با شکست مواجه می‌شود؛ لذا در این شرایط امکان ثبات قیمت‌ها که اولویت اول بانک مرکزی است و اولین اصل در بانکداری دنیاست، خدشه‌دار خواهد شد. علاوه بر این، بعد از بحران مالی اقتصاد جهانی در سال‌های گذشته، ثبات مالی نیز هم‌عرض ثبات قیمت‌ها در امر سیاست‌گذاری پولی و یکی از اهداف اصلی بانک مرکزی مطرح شده است. دستیابی به اهداف ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی به میزان استقلال و اقتدار بانک مرکزی از یک سو و همچنین پاسخگویی آن از سوی دیگر بستگی دارد. بدون بانک مرکزی مستقل و در عین حال پاسخگو تحقق اهداف مذکور ممکن نیست. استقلال بانک مرکزی هم از جنبه قانونی و حقوقی و هم از جنبه عملی آن قابل بحث است. از این رو قبل از هرگونه آسیب‌شناسی در نظام بانکی، باید ابتدا به موضوع استقلال بانک مرکزی در وضعیت موجود و آسیب‌های آن پرداخته شود.

از بُعد ساختاری، بانک‌های مرکزی وظایفی در حیطه سیاست‌های پولی و ارزی، ایفای نقش به‌عنوان وام‌دهنده آخر، نظارت، نظام تسویه و پرداخت دارند. در این فصل

تمرکز مباحث عمدتاً بر سیاست پولی است، با وجود این، سایر موضوعات نیز دارای اهمیت هستند که لازم است در جای دیگر به‌طور مستقل به آنها پرداخته شود.

هدف از این فصل بررسی و آسیب‌شناسی ساختار سیاستگذاری پولی در کشور با هدف ایجاد زمینه برای اصلاح نقاط ضعف آن است. در این فصل تلاش شده است تا با بررسی قانون پولی و بانکی کشور، بررسی ارکان بانک مرکزی، اعتبار سیاستگذاری پولی و ارتباط دولت با، ساختار موجود آسیب‌شناسی شود تا در آینده بتوان بر مبنای آن اصلاحات لازم را در قوانین و مقررات انجام داد.

این بخش ۱۱ قسمت دارد. در ابتدا به تعریف مفهوم استقلال بانک مرکزی و الزامات آن پرداخته شده است. در قسمت دوم مهم‌ترین شاخص‌های استقلال بانک مرکزی معرفی و سپس استقلال بانک مرکزی در ایران براساس این شاخص‌ها و مبتنی بر مطالعات پیشین سنجیده شده است. در قسمت سوم ارکان بانک مرکزی در قانون پولی و بانکی کشور بررسی و از منظر مفهوم استقلال بانک مرکزی تحلیل شده است. در قسمت چهارم اهداف بانک مرکزی در ایران و در بخش پنجم مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نحوه عزل و نصب رئیس بانک مرکزی مورد بررسی قرار گرفته است. در قسمت بعدی مرجع تصمیم‌گیری درباره سیاست‌های پولی در ایران که شورای پول و اعتبار است بررسی شده و سپس به موضوع اعتبار سیاستگذاری پولی و کانال‌های ارتباطی آن با عموم پرداخته می‌شود. در قسمت نهم به ارتباط بین دولت و بانک مرکزی و موضوع تسلط بخش مالی بر بخش پولی پرداخته شده و در قسمت دهم به دیگر چالش‌های سیاستگذاری پولی در ایران اشاره می‌شود. در آخر جمع‌بندی فصل ارائه می‌شود.

۱-۱. مفهوم و معیارهای استقلال بانک مرکزی

پرداختن به مفهوم استقلال بانک مرکزی از آن جهت اولویت دارد که زمینه‌ساز یک بانک مرکزی مقتدر و موفق در سیاستگذاری خواهد بود. «استقلال بانک مرکزی به معنای آزادی سیاستگذاران پولی از نفوذ مستقیم سیاسی یا دولتی در اجرای سیاست پولی است»^۱.

1. "Central Bank Independence" Prepared for the New Palgrave Dictionary, December 2005.

درواقع استقلال بانک مرکزی به معنای جدایی مطلق از دولت و عدم وجود ارتباط بین آنها نیست بلکه به این معناست که این نهاد بتواند سیاست‌های پولی و اعتباری را فارغ از هرگونه فشار سیاسی و براساس مصالح اقتصادی تنظیم و اجرا کند و به نتایج آن پاسخگو باشد.^۱ به‌طور کلی با مطالعه در منابع مختلف می‌توان دریافت، استقلال بانک مرکزی بدین معناست که بانک مرکزی در تنظیم سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری و استفاده از ابزارهای مربوطه، تصمیم‌گیرنده اصلی باشد.^۲

دولت‌ها عموماً با هدف کسب اعتبار عمومی و جلب آرا در تصمیماتشان به آینده نزدیک تمایل دارند تا اهداف بلندمدت. بنابراین دولت‌ها غالباً تمایل به خرج کردن زیاد دارند. درآمد دولت‌ها اغلب از طریق نظام مالیاتی تأمین شده و هرچه نظام مالیاتی کارآمدتر باشد، کسری بودجه دولت‌ها نیز کمتر خواهد بود. در این راستا یکی از راه‌های گریز از معضل کسری بودجه، استقراض از بانک مرکزی است؛ اما استقراض از بانک مرکزی تورم را به‌دنبال دارد. تورم ناشی از چنین استقراضی نوعی مالیات است که به مردم تحمیل می‌شود، از همین رو استقراض از بانک مرکزی را مالیات تورمی نیز می‌نامند. لذا به هر میزان که درجه استقلال و اقتدار بانک مرکزی بیشتر باشد، میزان مالیات تورمی نیز کمتر خواهد بود. هرچه بانک مرکزی در تنظیم سیاست‌های پولی و اعتباری، مستقل‌تر باشد، کمتر تحت تأثیر فشار دولت‌ها خواهد بود. این مسئله در اقتصادهای وابسته به نفت نظیر ایران پررنگ‌تر می‌شود، زیرا در چنین اقتصادهایی برخورداری دولت از درآمد نفتی، انگیزه وضع مالیات را کاهش داده و بانک مرکزی ازسوی دولت تحت فشار بیشتری قرار می‌گیرد. به این معنا که به‌دلیل نداشتن تنوع صادراتی و سهم بالای نفت در این اقتصادها، بازار ارز رقابتی نبوده و تحت تسلط دولت است. بنابراین همیشه این احتمال وجود دارد که بانک

۱. مریم همتی، «استقلال بانک مرکزی؛ گام نخست در پیشبرد اهداف سیاستگذاری پولی»، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲، مقاله کاری شماره MBRI 9227.

۲. در زمینه استقلال بانک مرکزی می‌توان به (Cukierman, 1992) مراجعه کرد که در آن بررسی اجمالی تعاریف و مفاهیم در این زمینه ارائه شده است.

مرکزی در سیاست ارزی (که تبعات پولی نیز خواهد داشت) تحت تأثیر نوسانات درآمدهای نفتی قرار گرفته و در عمل نتواند به‌طور مؤثر و کارآ عمل کند.

وضع قانون از اصلی‌ترین عواملی است که استقلال بانک مرکزی را تحقق می‌بخشد؛ البته در برخی کشورها براساس یک توافق است و در برخی کشورها در متن قانون اساسی می‌آید. برای مثال شیلی^۱ (۱۹۸۰) و فیلیپین^۲ (۱۹۸۷) استقلال بانک مرکزی خود را در قانون اساسی آورده‌اند. درجه استقلال مربوطه را نیز قانون مشخص می‌کند. در برخی کشورها درجه استقلال پایین و در برخی دیگر بالاست. بنابراین استقلال امری نسبی است. در ادبیات اقتصادی عموماً سه بُعد برای استقلال بانک مرکزی در نظر گرفته شده است: بُعد ساختاری، کارکردی و حرفه‌ای. دو بُعد ساختاری و کارکردی به الزامات قانونی نیاز دارند و بُعد حرفه‌ای نیز به استقلال عملیاتی مربوط می‌شود. الزامات قانونی درواقع مربوط به آزادی‌هایی است که قانون به بانک مرکزی داده است. استقلال عملیاتی ناظر بر عملکرد بانک مرکزی است، یعنی اینکه بانک مرکزی در عمل چگونه از ظرفیت‌های قانونی خود استفاده می‌کند. استقلال عملیاتی را مواردی نظیر ویژگی‌های شخصیتی رئیس کل بانک مرکزی و وزیر امور اقتصادی و دارایی، شرایط سیاسی و اقتصادی، تجارب مشابه در کشور، اولویت‌های ملی، عمق و کیفیت تحلیل پولی، میزان جابجایی رؤسای بانک مرکزی و اقدامات واقعی بانک مرکزی و وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌کند.

مسئله پاسخگویی^۳ مبحث مهمی است که در تعریف استقلال بانک مرکزی به چشم می‌خورد. پاسخگویی یعنی بانک مرکزی در کنار استقلال عملی، باید نسبت به نتایج عملکرد خود پاسخگو باشد. پاسخگویی لازمه کنترل بانک مرکزی است که به‌واسطه قانون، آزادی‌هایی را در اعمال سیاست‌های پولی در اختیار دارد. آگاهی افکار عمومی از اختیارات و وظایف بانک مرکزی در کنار استقلال این بانک، نوعی سازوکار کنترلی برای افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به‌وجود می‌آورد.

۱. قانون بانک مرکزی شیلی، <http://www.bcentral.cl> (Law of the Central Bank of Chile, 1989)

۲. قانون بانک مرکزی فیلیپین، <http://www.bsp.gov.ph> (Law of the Central Bank of Philippines, 1993)

3. Accountability

الزامات متعددی در بانک مرکزی برای سیاستگذاری مناسب باید لحاظ شوند، ازجمله:

- نحوه انتصاب ارکان بانک مرکزی،
 - دوره ریاست اعضا و نحوه برکناری آنها،
 - استقلال حرفه‌ای و شایستگی بانکداران مرکزی،
 - موارد ممنوعه برای مسئولان بانک مرکزی در زمان تصدی،
 - محدودیت‌های مسئولان بانک مرکزی بعد از تحویل مسئولیت و برکناری،
 - ارتباط با خزانه‌داری و وزارت دارایی،
 - محدودیت‌ها در زمینه اعطای وام،
 - قدرت تعدیل و تنظیم و اجرای سیاست پولی،
 - استقلال مالی که به استفاده بانک مرکزی از منابع مالی در اختیار خود اشاره دارد،
 - استقلال در تصمیم‌گیری، پاسخگویی و نظارت بر بانک‌ها.^۱
- یکی از مهم‌ترین مواردی که باید در متن قانون به آن توجه شود، مسئله تعریف اهداف اولویت‌دار برای بانک مرکزی است. تعریف چند هدف در قانون به‌ویژه اگر اهداف سازگاری کافی نداشته و نیز اولویت‌بندی یا ارتباط بین آنها نیز مشخص نشده باشد، قطعاً بانک مرکزی را از کارایی لازم دور خواهد کرد و درجه پاسخگویی آن را نیز کاهش خواهد داد. تعریف هدفی واحد (برای مثال هدف ثبات قیمت‌ها) یا اولویت‌بندی اهداف برای سیاست پولی باعث عملکرد مؤثرتر بانک مرکزی خواهد شد. تمرکز بانک مرکزی بر یک هدف به‌جای چند هدف نیز باعث عملکرد مؤثرتر این نهاد خواهد شد و بالطبع انتظار پاسخگویی را نیز بالا خواهد برد.

وقتی بانک مرکزی بر چند هدف بدون اولویت‌بندی بین اهداف (که گاهی متناقض هم هستند) متمرکز می‌شود، زمینه برای کاهش مسئولیت‌پذیری و عدم پاسخگویی فراهم می‌شود. تعریف چندین هدف بدون اولویت‌بندی برای بانک مرکزی توانایی این نهاد را در پاسخگویی به

۱. صمد عزیزنژاد، پیشنهادهای قانونی درخصوص استقلال بانک مرکزی (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۱۱.

دامنه وسیعی از تعهدات کاهش می‌دهد؛ زیرا عملکرد مؤثر بانک مرکزی تقلیل می‌یابد. قطعاً تمرکز بر یک هدف نتیجه مؤثرتری را به دنبال خواهد داشت، شایان ذکر است که در اینجا منظور هدف سیاست پولی است، چراکه بانک‌های مرکزی معمولاً نقش‌های دیگری نیز دارند که در مقدمه به آن اشاره شد، مانند نقش آخرین وام‌دهنده،^۱ و نظارت بر شبکه بانکی و نقش بانک مرکزی در تسهیل مبادلات و نظام پرداخت‌ها؛ اما هریک از این نقش‌ها معطوف به اهداف خاص خود هستند. آنچه در اینجا بر آن تأکید می‌شود نقش بانک مرکزی به عنوان مقام پولی است که باید بر سیاست پولی تمرکز داشته باشد و آنچه اهمیت دارد این است که اولاً به روشنی مشخص شود اولویت با کدام هدف است و ثانیاً سازگاری کافی بین این اهداف وجود داشته باشد.

ثبات قیمت‌ها منطقی‌ترین هدفی است که می‌توان از بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی انتظار داشت. درواقع اگر بانک مرکزی به دنبال ثبات قیمت‌ها باشد، اعتماد به پول ملی (که در نهایت اعتبار بانک مرکزی را به دنبال دارد) حفظ خواهد شد. اهمیت ثبات قیمت‌ها به قدری است که بانک مرکزی اروپا حفظ ثبات قیمت‌ها را هدف خود در نظر گرفته است و استقلال خود را آزادی عمل برای دستیابی به این هدف تعریف می‌کند.^۲

ثبات قیمت‌ها اولین هدف در قوانین مربوط به اکثر بانک‌های مرکزی دنیا طی یک دهه گذشته بوده است. گرایش به ثبات قیمت‌ها ناشی از تفاهمی اجتماعی و فکری است؛ مبنی بر اینکه ثبات قیمت‌ها زیربنای رشد مداوم و باثبات، است و به نحو معقول به عنوان هدف برای بانک‌های مرکزی اکثر کشورهای دنیا انتخاب شده است. البته بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸، بانک‌های مرکزی پیشرفته دنیا هدف ثبات مالی را نیز در کنار هدف ثبات قیمت‌ها دنبال می‌کنند.^۳ بدان دلیل که بدون تحقق ثبات مالی، ثبات قیمت‌ها نیز به خطر خواهد افتاد و می‌بایست ثبات مالی و ثبات قیمت‌ها را دو هدف هم‌عرض و بااهمیت یکسان در نظر گرفت. در مجموع می‌توان گفت که سه پیش‌شرط اساسی برای کارآمد بودن سیاستگذار

پولی مستقل وجود دارد:

1. Lender of Last Resort

2. www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.en.html

3. Bank for International Settlements, "Issues in the Governance of Central Banks", A report from the Central Bank Governance Group, May 2009.

شرط اول وجود اهداف اولویت‌دار برای بانک مرکزی است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: حفظ ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی به‌عنوان اهداف هم‌عرض، شرط دوم اختیار کافی (چه به‌صورت قانونی و چه به‌صورت عملی) و نیز ابزار لازم برای اجرای سیاست‌های پولی توسط بانک مرکزی است، شرط سوم شفافیت عملیات بانک مرکزی و پاسخگویی وی درخصوص عملکرد خود است.

۱-۲. بررسی ترکیب و نحوه عزل و نصب ارکان بانک مرکزی و تحلیل آن از منظر استقلال بانک

در این بخش ساختار بانک مرکزی از جنبه استقلال این بانک بحث و آسیب‌شناسی می‌شود.

۱-۲-۱. شاخص‌های استقلال بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی از جنبه‌های گوناگونی می‌تواند بررسی شود: استقلال عملیاتی، استقلال قانونی، استقلال واقعی، استقلال اداری و سیاسی، استقلال اقتصادی و... . استقلال بانک مرکزی از منظر قانونی به آزادی، انعطاف‌پذیری و اختیار عملی اطلاق می‌شود که قانون برای بانک مرکزی قائل شده است. شاخص واقعی نیز به‌جای قانون، مبتنی بر عملکرد بانک مرکزی است.^۱

استقلال سیاسی بدین معناست که بانک مرکزی تا چه حد در پیشبرد هدف اصلی‌اش از فشارهای سیاسی و اداری مصون است.

استقلال اقتصادی نیز به عواملی از قبیل کنترل اعتبارات بانک مرکزی از سوی دولت، مقدار آزادی بانک مرکزی در تعیین سهم و نسبت سود سپرده‌ها و تسهیلات و مقدار توانایی این بانک در کنترل سیاست‌های پولی بستگی دارد.^۲

۱. مریم همتی، «استقلال بانک مرکزی؛ گام نخست در پیشبرد اهداف سیاستگذاری پولی»، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲، مقاله کاری شماره MBRI 9227.

۲. صمد عزیززاد، «پیشنهادهای قانونی درخصوص استقلال بانک مرکزی (ویرایش دوم)» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، شماره مسلسل ۹۵۳۴.

شاخص‌های متفاوتی برای محاسبه درجه استقلال بانک مرکزی وجود دارد که از آنها می‌توان به دو شاخص معرفی شده توسط گریلی، ماسکیاندارو و تابلینی (۱۹۹۱) و کوکرمین، وب و نیاپتی (۱۹۹۲) به عنوان جامع‌ترین شاخص‌ها اشاره کرد.

شاخص گریلی، ماسکیاندارو و تابلینی^۱ استقلال بانک مرکزی را به دو جزء استقلال سیاسی و اقتصادی تقسیم می‌کند. استقلال سیاسی را عواملی از قبیل نحوه نصب رئیس و اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی، دوره تصدی منصوبان و میزان مسئولیت بانک مرکزی برای دستیابی به هدف ثبات قیمت تعیین می‌کند. استقلال اقتصادی به میزان توانایی بانک مرکزی در تعیین و استفاده از ابزارهای سیاستگذاری پولی بدون دخالت دولت وابسته است.^۲

شاخص استقلال کوکرمین، وب و نیاپتی^۳ استقلال بانک مرکزی را در دو مؤلفه قانونی و واقعی بررسی می‌کند. این دو مؤلفه در بالا توضیح داده شد. مؤلفه قانونی به چهار جزء اصلی تقسیم می‌شود:

۱. عزل و نصب و دوره تصدی رئیس بانک مرکزی،

۲. تدوین سیاست‌های پولی،

۳. اهداف بانک مرکزی،

۴. محدودیت‌های اعطای وام به دولت.

۲-۲-۱. بررسی استقلال بانک مرکزی در ایران براساس شاخص‌های استقلال

مطالعات مختلفی درخصوص استقلال بانک مرکزی در ایران انجام شده است. آرنون و همکاران (۲۰۰۷)^۴ استقلال بانک‌های مرکزی جهان را با استفاده از شاخص‌های استقلال مقایسه کرده‌اند. در این

1. Masciandaro and Tabellini (GMT)

۲. صمد عزیززاد، «پیشنهاد‌های قانونی درخصوص استقلال بانک مرکزی (ویرایش دوم)» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، شماره مسلسل ۹۵۳۴، ص ۲.

3. Cukierman & webb and Neyapti (CWN)

4. Arnone, M., Bernard J. Laurens, Jean-François Segalotto, and Martin Sommer., Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends, IMF Working Paper, 2007, WP/07/88.

بررسی ایران در زیرمجموعه کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا قرار گرفته که متوسط شاخص مزبور برای آنها ۰/۴۷ بوده است، اما در همان زمان شاخص استقلال سیاسی و اقتصادی بانک مرکزی ایران به ترتیب ۰/۲۵ و ۰/۱۳ به دست آمده بود که فاصله زیادی از متوسط منطقه داشت (یادآور می شود که عدد ۱ برای شاخص بیانگر استقلال کامل می باشد).

مطالعه دیگر در این زمینه جبل عاملی (۲۰۰۹) است که به بررسی استقلال بانک مرکزی در ۹ کشور نفتی پرداخته است. در مطالعه وی میانگین شاخص استقلال گریلی، ماسکیاندارو و تابلینی در کشورهای نفتی ۰/۴۱ به دست آمده است و ایران با ۰/۱۳ در رده پایین ترین میزان استقلال بانک مرکزی در کشورهای نفتی بعد از عربستان که عدد شاخص ۰/۰۷ را کسب کرده است، قرار دارد.

مطالعه دیگری که می توان در این زمینه به آن اشاره کرد، عزیزنژاد (۱۳۸۹) است که استقلال بانک مرکزی ایران را در دهه های مختلف با یکدیگر مقایسه کرده است. براساس این میانگین شاخص استقلال بانک مرکزی ایران در دهه های ۷۰ و ۸۰ شمسی ۰/۳۱۳ می باشد.

درمجموع می توان گفت براساس مطالعات مختلف، بانک مرکزی ایران استقلال کافی ندارد و این موضوع هم از جنبه قانونی و هم از جنبه عملی قابل بررسی است. کافی نبودن استقلال و پایین بودن اقتدار بانک مرکزی آسیب های زیادی را به صورت بالقوه در پی دارد که مهم ترین این آسیب ها بروز تورم و ناتوانی بانک مرکزی برای کاهش و کنترل آن به طور مستقل است.

۳-۲-۱. بررسی ارکان بانک مرکزی براساس مفهوم استقلال

مبنای حقوقی مقام سیاستگذار پولی در ایران عمدتاً قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ است. البته در قوانین برنامه های سوم، چهارم و پنجم توسعه تغییراتی در این قانون اعمال شد، اما اساس آن تغییر عمده ای نکرده است. در اینجا باید به لزوم اصلاح ساختار قانون فعلی تأکید کرد. توجه به این نکته ضروری است که قوانین برنامه های پنج ساله یا قوانین بودجه سنواتی (یا حتی بسته های سیاستی) محل سیاستگذاری پولی

نیست. در حال حاضر، جای قانون مدون و جامع بانکداری مرکزی در کشور خالی است که البته با قانون بانکداری تفاوت اساسی دارد.

بررسی این قانون نشان می‌دهد که در این چارچوب حقوقی، سیاستگذار پولی اقتدار و قدرت قانونی کافی ندارد. مثلاً براساس بند «الف» ماده (۱۰) این قانون، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری، براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». عبارت «براساس سیاست کلی اقتصادی کشور» نشان می‌دهد که بانک مرکزی در مواقعی که با سایر مقامات اقتصادی دولت در خصوص یک سیاست اقتصادی اختلاف نظر داشته باشد، اولویت با سیاست‌های دولت خواهد بود. مصداق این امر را می‌توان اختلاف بین بانک مرکزی و دولت در زمینه تعیین نرخ سود بانکی و تعیین آن در سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰ ملاحظه کرد. بند «ب» ماده (۱۰) همین قانون بیان می‌کند که «هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این قانون چندین هدف برای بانک مرکزی تعیین شده است که به دلیل نبود اولویت در بین اهداف تعیین شده، به جای اینکه بانک مرکزی مسئول حفظ ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم باشد، باید چندین هدف را دنبال کند. مهم‌تر اینکه در این بند بانک مرکزی باید به رشد اقتصادی کشور کمک کند. در این صورت دولت می‌تواند بانک مرکزی را برای مواردی مانند اعطای وام یا خط اعتباری به صنایع یا شرکت‌های خاصی که مورد هدف دولت برای حمایت هستند مجاب کند تا رشد اقتصادی (هرچند در کوتاه‌مدت) محقق شود، درحالی که نتیجه این امر رشد پایه پولی و در نهایت تورم خواهد بود.

باید توجه کرد که رشد اقتصادی در بلندمدت در بستر ثبات قیمت‌ها رخ می‌دهد. بنابراین ممکن است در کوتاه‌مدت رشد اقتصادی و ثبات قیمت‌ها (که اولی بیشتر مطلوب دولت و دومی بیشتر مطلوب مقام پولی است) با یکدیگر سازگار نباشند، اما در میان‌مدت و بلندمدت تداوم رشد اقتصادی نیازمند حفظ ثبات قیمت‌هاست. از این‌رو دولت‌ها در افق زمانی بلندمدت با مقام پولی هم‌راستا خواهند بود، زیرا بی‌ثباتی قیمت‌ها نیز همانند عدم تحقق رشد اقتصادی در نهایت جزء عملکرد نامناسب دولت‌ها تفسیر خواهد شد.

مسئله اساسی این است که در کوتاه‌مدت دولت‌ها انگیزه دارند که ثبات قیمت‌ها را فدای رشد اقتصادی کنند، به همین دلیل تعیین هدف صریح ثبات قیمت‌ها برای بانک مرکزی و اعطای استقلال کافی برای آن ضروری است. درمجموع ملاحظه می‌شود که در قانون پولی و بانکی کشور در تعیین هدف بانک مرکزی اولویت‌بندی سازگار با مفهوم استقلال آن وجود ندارد.

موارد دیگری نیز از عدم سازگاری کافی با استقلال بانک مرکزی در قانون پولی و بانکی کشور وجود دارد، مثلاً در ماده (۱۲) این قانون، بانک مرکزی که «بانکدار دولت» است موظف به انجام برخی از وظایف گشته است، همچنین در ماده (۱۳)، بانک مرکزی دارای اختیاراتی از قبیل دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها شده است. درواقع در متن قانون در برخی از موارد وظایف و اختیارات بانک مرکزی به نحوی است که حتی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز می‌توانند از بانک مرکزی وام دریافت کنند. برخی از این موارد جزء اختیارات بانک مرکزی ذکر شده است؛ اما نگاهی به ارکان تصمیم‌گیری بانک مرکزی و ارتباط آن با دولت نشان می‌دهد که در موارد اختلاف با دولت، بانک مرکزی به‌ندرت می‌تواند در برابر دولت درخصوص این موارد مقاومت کند.

مهم‌ترین بخش از این قانون، مربوط به موادی می‌شود که در آن ارکان بانک مرکزی مشخص شده است. در ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی ارکان بانک مرکزی از مجمع عمومی، شورای پول و اعتبار، هیئت عامل، هیئت نظارت اندوخته اسکناس و هیئت نظار تشکیل شده است. بررسی مهم‌ترین بخش از این ارکان، یعنی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار و نیز نحوه تعیین رئیس بانک مرکزی گویای این حقیقت است که دولت تسلط بالایی بر ارکان بانک مرکزی در ایران دارد.

۱-۲-۳-۱. مجمع عمومی بانک مرکزی

براساس ماده (۱۷) این قانون، مجمع عمومی بانک مرکزی مرکب از رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس مجمع، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی

رئیس‌جمهور^۱ و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران می‌باشد. همان‌طور که مشخص است، ترکیب این مجمع تماماً دولتی است. اهمیت این مجمع تا پیش از تصویب مصوبه‌ای در مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش آن در تعیین رئیس بانک مرکزی بود. براساس تبصره «۱» بند «ه» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود،^۲ در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوب ۱۳۹۳/۸/۲۴ رئیس بانک مرکزی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیئت دولت، با تأیید و حکم رئیس‌جمهور نصب می‌گردد. همچنین قائم‌مقام بانک مرکزی نیز طبق تبصره «۱» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجم توسعه کشور به پیشنهاد رئیس کل بانک و پس از تأیید مجمع عمومی و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. صرفاً دولتی بودن اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی مشکلی محسوب نمی‌شود، زیرا دولت صاحب سهم این بانک، مجمع عمومی را در اختیار دارد، اما باید این موضوع به‌گونه‌ای باشد که استقلال، اقتدار و اعتبار بانک مرکزی خدشه‌دار نشود. مثلاً می‌توان حالتی را در نظر گرفت که برخی از اعضای ارکان دیگر بانک مرکزی نیز در جلسات مجمع بدون حق رأی، اما با حق اظهارنظر شرکت کنند. درمجموع قاعده کلی که باید رعایت شود این است که سازوکار ارتباط بین مجمع و بانک مرکزی باید به‌گونه‌ای باشد که مجمع بانک مرکزی نتواند در سیاستگذاری پولی یا اجرای آن دخالت کند.

باید توجه کرد که قانون درباره مدت ریاست، نحوه و فرایند عزل رئیس بانک مرکزی

۱. اصلاح شده توسط ماده (۸۸) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹: قبل از آن رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در این مجمع شرکت می‌کرد که با انحلال این سازمان و تغییرات مرتبط با آن در سال ۱۳۸۶، معاون نظارت راهبردی ریاست‌جمهور این نقش را برعهده دارد. با تشکیل مجدد سازمان مذکور در سال ۱۳۹۳ مجدداً رئیس این سازمان در این جایگاه حضور دارد.

۲. در آخرین نسخه قانون پولی و بانکی کشور که از طریق سایت رسمی این بانک، به آدرس cbi.ir بخش قوانین و مقررات قابل دسترس است که این تبصره جایگزین ردیف ۵ از بند «ب» ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی کشور شده است که رئیس کل به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک‌ها و تصویب هیئت دولت تعیین شده و حکم وی را وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر و ابلاغ می‌کند.

سکوت اختیار کرده و تنها به نحوه نصب آن پرداخته است. بنابراین از این نظر در قانون خلأ وجود دارد. اخیراً در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۳/۸/۲۴) علاوه بر فرایند نصب، دوره زمانی تصدی، ضوابط عزل و فرایند عزل و چگونگی پذیرش استعفای رئیس کل بانک مرکزی مشخص شده است که در ادامه بدان پرداخته شده است.

مهم‌ترین آسیبی که در ساختار فعلی مجمع عمومی بانک مرکزی حاصل می‌شود، امکان بالقوه بی‌ثباتی و تأثیر دولت بر بانک مرکزی می‌باشد؛ چیزی که در سال‌های گذشته در عمل مشاهده شده است. به‌ویژه در شرایطی که رویکردهای دولت و بانک مرکزی درخصوص اداره بانک مرکزی هماهنگ نباشد، در آن صورت احتمال عزل رئیس بانک مرکزی و جایگزینی آن با فردی هماهنگ با دولت بیشتر می‌شود. این شرایط شاید در عمل به‌ندرت رخ دهد، اما احتمال وقوع آن سبب می‌شود تا رؤسای بانک مرکزی وزن بیشتری برای تصمیمات دولت در مقایسه با کنترل متغیرهای پولی قائل شوند.

۲-۳-۱. شورای پول و اعتبار

براساس بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، این شورا برای مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست‌های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور تشکیل شده و وظایف مهمی مانند اظهارنظر درباره مسائل بانکی و پولی، دادن مشورت درخصوص مسائل بانکی به دولت و اظهارنظر درخصوص سیاست‌های اعتباری کشور و هر موضوعی را که از طرف رئیس بانک مرکزی به این شورا عرضه می‌شود، برعهده دارد درواقع شورای پول و اعتبار رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است و از این نظر اهمیتی فوق‌العاده دارد. در سال‌های گذشته تعیین نرخ سود بانکی که یکی از مهم‌ترین سیاست‌های پولی و بانکی کشور است به‌دلیل اختلاف نظر بین بانک مرکزی و دولت در این شورا با چالش روبه‌رو شد و در نهایت تصمیمات اتخاذ شده بیشتر در جهت نظر دولت بود تا بانک مرکزی. درواقع بررسی ترکیب اعضای شورا مشخص می‌کند که مقامات دولتی بیش از مقامات پولی کشور نقش و تسلط (از حیث قانونی و حقوقی) دارند و لذا در موارد اختلاف نظر با دولت، طبیعتاً وزن دولت در اتخاذ تصمیمات بیشتر خواهد بود.

۳-۳-۲-۱. هیئت عامل

براساس ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی کشور، هیئت عامل بانک مرکزی مرکب از رئیس کل، قائم‌مقام، دبیرکل بانک و سه نفر معاون می‌باشد. این هیئت متشکل از اجزای بانک مرکزی است، اما همان‌طور که در قسمت‌های قبل بیان شد، رئیس بانک مرکزی و قائم‌مقام وی به‌عنوان اعضای این هیئت باید توسط مجمع عمومی کاملاً دولتی انتخاب شده و به تأیید برسند. همچنین براساس بند «د» همین ماده، دبیر کل این بانک نیز به پیشنهاد رئیس بانک مرکزی و تصویب مجمع عمومی بانک مرکزی منصوب می‌شود. قاعده کلی این است که مجمع بانک مرکزی در سیاستگذاری دخالت نکند. هیئت عامل که مجری مصوبات و سیاست‌های شورای پول و اعتبار است، با توجه به تسلط دولت در شورای پول و اعتبار، عملاً تحت تسلط دولت می‌باشد که این امر موجب عدم تفکیک بین نهاد سیاستگذاری و اجرایی می‌شود؛ در نتیجه تمایزی میان نهاد مجری و نهاد ناظر وجود ندارد.

در تاریخ ۲۴ آبان‌ماه ۱۳۹۳، مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوبه‌ای را گذراند که در آن علاوه بر تغییر نحوه نصب رئیس بانک مرکزی نسبت به آخرین تغییرات قانون پولی و بانکی کشور، درخصوص نحوه انتصاب رئیس بانک مرکزی (تبصره «۱» بند «ه» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳) و به‌طور مشخص به دوره زمانی تصدی، ضوابط عزل، فرایند عزل و پذیرش استعفای رئیس کل توسط رئیس‌جمهور تعیین تکلیف شده است.

بند «۱» مصوبه، به ویژگی‌ها و صلاحیت‌های نصب رئیس کل پرداخته است که به‌طور اجمالی داشتن دکترا در رشته‌های مرتبط، کفایت تجربی، داشتن حسن شهرت و توانایی، نداشتن سابقه محکومیت مؤثر کیفری و نداشتن تخلفات مالی گسترده ازجمله این ویژگی‌هاست. در اینجا این موضوع مطرح می‌شود که منظور از «تخلفات مالی گسترده» چیست و به‌عنوان مثال اگر شخصی در گذشته تخلفات مالی داشته است، تشخیص اینکه آیا این تخلف مالی «گسترده» محسوب می‌شود یا نه و اینکه آیا این شخص می‌تواند جایگاه حساس و بااهمیت ریاست بانک مرکزی را برعهده بگیرد یا خیر برعهده کیست؟ به‌نظر می‌رسد که روشن نبودن این موضوعات یکی از اشکالات این مصوبه است.

در بند «۲» مصوبه، فرایند نصب رئیس کل بانک مرکزی مشخص شده است که براساس آن رئیس بانک مرکزی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیئت دولت و با تأیید و حکم رئیس‌جمهور نصب می‌شود. این بند نسبت به تبصره «۱» بند «ه» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه که در آن رئیس کل مستقیماً به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب مجمع عمومی تعیین می‌شد، تغییراتی اعمال کرده است که علاوه بر نقش وزیر امور اقتصادی و دارایی، رأی هیئت دولت را جایگزین مجمع عمومی بانک مرکزی کرده است. به هر حال دولت در نصب رئیس بانک مرکزی نقش اساسی دارد و آسیب‌های برشمرده قبلی همچنان پابرجا بوده و رابطه بین بانک مرکزی و دولت در سیاستگذاری پولی و اجرای آن شفاف و مرزبندی شده نیست.

در بند «۳» مصوبه، دوره زمانی تصدی رئیس کل بانک مرکزی پنج سال و با امکان انتخاب مجدد تعیین شده است. در تبصره این بند به رئیس‌جمهور جدید این امکان داده شده است که چنانچه بیش از یک سال از دوره رئیس کل بانک مرکزی باقی مانده باشد، طبق روال این مصوبه رئیس جدیدی را منصوب کند. تعیین دوره ریاست در این بند خود گامی مثبت به‌شمار می‌آید، زیرا در قانون پولی و بانکی در این خصوص صراحت وجود نداشته است.

در بند «۴» این مصوبه به‌طور مشخص ضوابط عزل رئیس کل بانک مرکزی تعیین شده است که براساس آن از دست دادن ویژگی‌ها و صلاحیت‌های نصب یا قصور در انجام وظایف قانونی یا ناتوانی یا کوتاهی در تحقق اهداف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موجب عزل رئیس کل خواهد شد. تأکید بر تحقق اهداف بانک مرکزی در این بند، اهمیت تعیین اهداف مشخص و معقول برای بانک مرکزی و مشخص کردن اولویت اهداف را گوشزد می‌کند. این مصوبه به موضوع اهداف بانک مرکزی نپرداخته است؛ اما به‌نظر می‌رسد که این موضوع باید در دستور کار قرار گیرد. علاوه بر آن، باید دقت کرد که برای مواردی مانند «ناتوانی» یا «کوتاهی در انجام وظایف قانونی» مصادیق مشخصی وجود داشته باشد تا این موارد به ابزارهایی بالقوه برای اعمال نفوذ دولت بر نهاد بانک مرکزی تبدیل نشوند.

در بند «۵» مصوبه مذکور، فرایند عزل رئیس کل مشخص شده است. براساس این بند، رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تصویب دوسوم اعضای هیئت دولت با حکم رئیس‌جمهور عزل می‌شود. این موضوع یکی از حساس‌ترین مواردی است که باید به آن پرداخته شود. شاید دلیل اتخاذ چنین فرایندی نیاز به هماهنگی بین تفکرات وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس بانک مرکزی و به‌طور کلی دولت‌های حاکم در زمان تصدی مسئولیت عنوان گردد، اما بدیهی است که با توجه به ترکیب ارکان بانک مرکزی و تسلط دولت بر ارکان آن، فرایند عزل یا حتی پذیرش استعفای رئیس بانک مرکزی نباید به‌سادگی امکان‌پذیر باشد (مگر در مواردی که صلاحیت‌های موضوع بند «۱» مصوبه مجمع نقض شده باشد). در این صورت عملاً تغییر زیادی با وضعیت موجود صورت نگرفته است و بانک مرکزی اقتدار و استقلال کافی برای اعمال سیاست پولی مستقل نخواهد داشت. باید توجه داشت که در اینجا موضوع مورد بحث، ساختار حقوقی است، زیرا ممکن است دولتی مسئولیت اداره اقتصاد را برعهده داشته باشد که اولویت بیشتر خود را به ثبات قیمت‌ها بدهد و از این نظر با بانک مرکزی هم‌راستا باشد؛ اما در مواردی که این فرض محقق نشود، قانون و مقررات فعلی به بانک مرکزی امکان زیادی برای سیاست‌گذاری مستقل مهیا نموده است.

به‌نظر می‌رسد که نقش مسلط دولت در تعیین، نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی موضوعی است که هنوز حل نشده و باید روی آن تعمق بیشتری صورت گیرد و لذا مصوبه مجمع برای اصلاح ساختار کنونی کافی نیست.

۴-۳-۲-۱. هیئت نظارت اندوخته اسکناس

این هیئت براساس ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی مرکب از دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس کل بانک مرکزی، دادستان کل کشور و معاون وی، خزانه‌دار کل کشور، رئیس کل دیوان محاسبات و رئیس هیئت نظار است. وظیفه این هیئت مانند شورای پول و اعتبار سیاست‌گذاری یا مانند هیئت عامل اجرا نیست؛ بلکه این هیئت اهمیت بسیاری در نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی دارد که در نهایت پایه پولی را شکل می‌دهد.

۵-۳-۲-۱. هیئت نظار

براساس ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی کشور، هیئت نظار مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی است و موارد مهمی مانند رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی و تهیه گزارش برای مجمع عمومی برعهده هیئت مزبور است. این هیئت مرکب از یک رئیس و چهار نفر عضو از میان حساب‌رسان خبره است که اعضای آن به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند. در بند «د» این ماده ذکر شده است که رئیس این هیئت باید گزارش‌های لازم از فعالیت بانک را به وزیر امور اقتصادی و دارایی تسلیم نماید. هیئت نظار در اجرا یا سیاستگذاری پولی نقشی ندارند و وزیر امور اقتصادی و دارایی نقش اصلی را در تعیین اعضا و نظارت بر این هیئت دارد. درواقع از یک‌سو وزیر امور اقتصادی و دارایی در انتخاب اعضای این هیئت نقش اساسی دارد و ازسوی دیگر، براساس بند «الف» ماده (۲۳) قانون پولی و بانکی کشور، حقوق و مزایای اعضای این هیئت را وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین و از بودجه آن وزارت پرداخت می‌کند. نقش این هیئت تنظیم و رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی است که درواقع مهمترین اقلام پولی و بانکی کشور در آن ثبت می‌شود و تحت نظارت مقامی کاملاً دولتی است.

درمجموع بررسی ارکان بانک مرکزی از جنبه استقلال این بانک، با وجود مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بیانگر واقعیت‌های ذیل است:

۱. ارکان مختلف بانک مرکزی عمدتاً تحت حاکمیت دولت و بدنه دولت هستند. این امر امکان مدیریت و تنظیم سیاست‌های مستقل را از بانک مرکزی می‌گیرد.
۲. ارکان مختلف بانک مرکزی از یکدیگر استقلال کافی نداشته و جایگاه مجری و ناظر در آن مشخص نیست؛ برای مثال وزیر امور اقتصادی و دارایی سیاستگذار و عضو شورای پول و اعتبار و هم ناظر و عضو مجمع عمومی و هم ناظر و تعیین‌کننده اعضای هیئت نظارت بر عملکرد بانک مرکزی است. این امر موجب فرار از پاسخگویی مسئولان ذی‌ربط و به‌خصوص رئیس کل بانک مرکزی می‌شود.
۳. وظایف و مسئولیت ارکان مختلف شفاف نیست.

۳-۱. اهداف و وظایف بانک مرکزی در قوانین پولی و بانکی کشور

مسئله تعریف هدف برای بانک مرکزی یکی از مهم‌ترین مواردی است که باید در متن قانون به آن توجه شود. تعریف چند هدف در قانون بدون اولویت‌بندی، قطعاً توان و اعتبار بانک مرکزی را کاهش داده و این بانک را از استقلال دور خواهد کرد و درجه پاسخگویی آن را نیز کاهش خواهد داد. تعریف اهداف سازگار و اولویت‌دار باعث عملکرد مؤثرتر و بهتر بانک مرکزی خواهد شد.

به‌طور کلی بانک مرکزی که نهادی حاکمیتی است، برای اداره صحیح نیاز به وجود سه پیش‌شرط اساسی دارد که عبارتند از:

۱. وجود اهداف روشن که به‌صورت شفاف تعریف و اولویت‌بندی شده باشند؛
 ۲. برخورداری از اختیارات و منابع کافی برای دسترسی به اهداف تصریح شده؛
 ۳. برقراری همسویی بین اهداف و انگیزه‌های ارکان.
- یکی از پیش‌نیازها برای اینکه بانک مرکزی بتواند عملکرد موفق داشته باشد، تعریف اهداف مشخص و شفاف است که با یکدیگر سازگار بوده و به‌روشنی اولویت‌بندی شده باشند.

بانک‌های مرکزی نهادهایی عمومی‌اند که اهداف اصلی آنها حفظ ثبات پولی و ثبات نظام مالی کشورهاست. آنها همچنین نقشی اساسی در نظام پرداخت‌ها دارند. مدیریت گردش اسکناس و مسکوک و همچنین نظام تسویه بین‌بانکی ازجمله مهم‌ترین وظایفی است که بانک‌های مرکزی دنیا برعهده دارند. همچنین بانک‌های مرکزی نظام ارزی و ذخایر طلای کشورها را نیز نظارت و کنترل می‌کنند. آنها معمولاً خدمات بانکی و مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های دولت‌ها را نیز انجام داده و به‌مثابه بانکدار برای دولت مرکزی عمل می‌کنند. علاوه بر موارد فوق، انتشار برخی از مهم‌ترین آمارهای مربوط به متغیرهای کلان و پولی کشورها نیز برعهده بانک مرکزی است. ضمن اینکه به‌دلیل توانایی بالای تخصصی که در این بانک‌ها وجود دارد، به دولت‌ها نیز مشاوره می‌دهند. با وجود این، طیف گسترده‌ای از وظایف که بانک‌های مرکزی برعهده دارند، تعیین یک هدف اصلی و محوری برای اینکه بانک مرکزی اقدامات خود را حول آن تنظیم کند، اهمیتی اساسی

دارد. در غیر این صورت، چگونه می‌توان از بانک مرکزی انتظار داشت در مقابل چیزی پاسخگو باشد که برای آن هدف مشخص تعیین نشده است.

هدف روشن و تعریف شده می‌تواند بانک مرکزی را از فشارهای سیاسی دولت‌ها برای دستیابی به اهداف کوتاه‌مدت رهایی بخشد و ازسوی دیگر تمرکز بانک مرکزی را روی آن هدف حفظ کند و پاسخگویی را برای آن هدف فراهم کند. در مقابل، اگر اهداف بانک مرکزی به‌روشنی تعریف نشده باشد، یا اینکه اهداف متناقضی برای بانک مرکزی تعریف شده باشد، اولاً دستیابی به این اهداف ممکن نخواهد بود و ثانیاً بانک مرکزی نیز در مقابل آنها پاسخگویی کافی نخواهد داشت.

ثبات قیمت‌ها و اخیراً ثبات مالی، اولین اهداف در قوانین مربوط به اکثر بانک‌های مرکزی دنیا طی یک دهه گذشته بوده است. گرایش به ثبات قیمت‌ها ناشی از تفاهمی اجتماعی و فکری است مبنی بر اینکه ثبات قیمت‌ها زیربنای رشد مداوم و باثبات، است. به همین دلیل به‌عنوان هدفی معقول برای بانک‌های مرکزی اکثر کشورهای دنیا انتخاب شده است.^۱ ثبات قیمت‌ها خود نیازمند ثبات مالی^۲ است و ازاین رو ثبات مالی و ثبات قیمت‌ها را باید اهدافی هم‌عرض و سازگار با یکدیگر در نظر گرفت.

بررسی قانون پولی و بانکی کشور و نیز قانون بانکداری بدون ربا نشان می‌دهد که در این چارچوب حقوقی، اهداف بانک مرکزی در راستای ثبات قیمت‌ها به‌صورت شفاف و روشن تعریف نشده است. مثلاً براساس بند «الف» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری، براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». عبارت «براساس سیاست کلی اقتصادی کشور» می‌تواند در مواردی که ترجیحات بانک مرکزی با سایر مقامات اقتصادی دولت درخصوص یک سیاست اقتصادی همسویی نداشته باشد (مثلاً بانک مرکزی معتقد به تورم پایین‌تر و دولت معتقد به رشد بالاتر به هزینه تورمی بالاتر باشد) توازن را به سود

1. Bank for International Settlements, "Issues in the Governance of Central Banks", A Report from the Central Bank Governance Group, May 2009.

2. Financial Stability

دولت تغییر دهد، البته باید بین سیاست‌های بانک مرکزی و سیاست کلی اقتصادی کشور هماهنگی کافی وجود داشته باشد؛ اما در عین حال استقلال بانک مرکزی به معنای مستقل عمل کردن در دستیابی به اهداف تعریف شده آن است که باید در متن قانون تصریح گردد. به عنوان مثال وقتی در بودجه کشور افزایش نرخ ارز (کاهش پول ملی) تصمیم‌گیری می‌شود؛ بانک مرکزی که تسعیرکننده نرخ ارز حاصل از فروش نفت است، باید براساس سیاست کلی تدوین شده بازار ارز را مدیریت کند؛ اما هنگامی که دولت با کسری مواجه می‌شود، دولت نباید توان اخذ کسری از بانک مرکزی را به انحای مختلف داشته باشد. تحقق این امر از مصادیق استقلال بانک مرکزی است.

همچنین بند «ب» ماده (۱۰) همین قانون بیان می‌کند که «هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این قانون چندین هدف هم‌عرض و بدون تعیین اولویت بین اهداف برای بانک مرکزی تعیین شده است. در نتیجه به جای اینکه بانک مرکزی عمده‌تاً مسئول حفظ «ثبات قیمت‌ها» و «ثبات مالی» باشد، باید چندین هدف را دنبال کند. مهم‌تر اینکه در این بند بانک مرکزی باید به رشد اقتصادی کشور کمک کند. در این صورت دولت می‌تواند بانک مرکزی را برای مواردی مانند اعطای وام یا خط اعتباری به صنایع یا شرکت‌های خاصی مجاب کند که دولت حمایت از آنها را هدف خود قرار داده تا رشد اقتصادی (هرچند در کوتاه‌مدت) محقق شود؛ درحالی که نتیجه این امر رشد پایه پولی و در نهایت تورم خواهد بود. باید توجه کرد که رشد اقتصادی در بلندمدت در بستر ثبات قیمت‌ها رخ خواهد داد. بنابراین ممکن است در کوتاه‌مدت رشد اقتصادی و ثبات قیمت‌ها (که اولی بیشتر مطلوب دولت و دومی بیشتر مطلوب مقام پولی است) با یکدیگر سازگار نباشند، اما در میان‌مدت و بلندمدت تداوم رشد اقتصادی نیازمند حفظ ثبات قیمت‌هاست. لذا دولت‌ها در افق زمانی بلندمدت با مقام پولی هم‌راستا خواهند بود، زیرا بی‌ثباتی قیمت‌ها نیز همانند عدم تحقق رشد اقتصادی در نهایت جزء عملکرد نامناسب دولت‌ها تفسیر خواهد شد. مسئله اساسی اینکه در

کوتاه مدت دولت‌ها انگیزه دارند که ثبات قیمت‌ها را فدای رشد اقتصادی کنند، به همین دلیل تعیین هدف صریح و اولویت‌دار ثبات قیمت‌ها در کنار تحقق ثبات مالی به معنای سلامت نظام بانکی و بازارهای مالی برای بانک مرکزی و اعطای استقلال و اقتدار کافی برای آن ضروری است. باید تأکید شود که استقلال بانک مرکزی به این معنا نیست که بانک مرکزی اصلاً به رشد اقتصادی کمکی نکند. تجربه بحران مالی سال ۲۰۰۸ و کمک فدرال رزرو به اقتصاد آمریکا برای حفظ رشد اقتصادی مصداق بارز این واقعیت است. با این حال، باید اولویت‌بندی مشخصی بین کمک به رشد اقتصادی و حفظ ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی وجود داشته باشد. به این معنا باید مشخص شود که کمک به رشد اقتصادی اولویت دوم بوده و بعد از ثبات قیمت‌ها قرار دارد. تنها در صورتی بانک مرکزی باید به این هدف کمک کند که ثبات مالی و ثبات قیمت‌ها در اقتصاد به خطر نیفتند.

همچنین در ماده (۱) قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) نیز اهداف مختلفی برای نظام بانکی^۱ بیان شده است که از آن جمله می‌توان به «فعالیت در جهت تحقق اهداف و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ایران با ابزارهای پولی و اعتباری» (بند «۲» ماده (۱)) و «حفظ ارزش پول و ایجاد تعادل در موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی» (بند «۴» ماده (۱)) اشاره کرد. در این قانون نیز هدفی به عنوان ثبات قیمت‌ها یا کاهش و کنترل تورم برای بانک مرکزی تعریف نشده است. شاید بتوان بند «۴» ماده (۱) را که در آن به حفظ ارزش پول اشاره شده است، به نوعی به این هدف نزدیک دانست؛ اما در اینجا نیز مشخص نیست که آیا منظور حفظ نرخ برابری ریال در برابر سایر پول‌ها (نرخ ارز) است یا حفظ قدرت خرید ریال (از طریق کاهش تورم و حفظ ثبات قیمت‌ها). علاوه بر این، بند «۲» ماده (۱) که در آن هدف نظام بانکی (بدون مشخص شدن تفکیکی روشن از اینکه آیا منظور از نظام بانکی، بانک مرکزی است یا بانک‌های

۱. در این ماده به روشنی مشخص نشده است که آیا منظور از نظام بانکی تنها بانک مرکزی است یا بانک‌های تجاری را نیز دربر می‌گیرد. به صورت عمومی و در عرف رایج به نظر می‌رسد که منظور از نظام بانکی عبارت است از بانک مرکزی به علاوه بانک‌ها، اما به هر حال به نظر می‌رسد که باید این موضوع در قانون تصریح می‌شد.

تجاری هم مدنظرند) فعالیت برای تحقق اهداف و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ایران با ابزارهای پولی و اعتباری برشمرده شده است که این نیز می‌تواند به این معنا باشد که بانک مرکزی بر مبنای قانون باید سیاست‌های دولت را دنبال کند؛ بدون ذکر اولویت‌بندی یا تعیین قید مشخص، مثلاً «با ملاحظه حفظ ثبات قیمت‌ها».

شاید تنها مواردی که برای ثبات قیمت‌ها بتوان در قوانین کشور هدف برای ثبات قیمت‌ها یافت، جداول کمی قانون برنامه‌های اول تا چهارم توسعه است که در آنها اهدافی برای نرخ تورم (و سایر متغیرهای مهم اقتصادی مانند رشد اقتصادی یا صادرات غیرنفتی) تعیین شده است. در این قوانین اهدافی نیز برای رشد نقدینگی تعیین شده است. در اکثر اوقات این اهداف با عملکرد نرخ تورم و رشد نقدینگی در ایران تفاوت داشته است^۱، اما به هر حال آن را می‌توان اهدافی برای مقام پولی تفسیر کرد. متأسفانه این اهداف در قانون برنامه پنجم توسعه ترسیم نشده است؛ اما باید اشاره کرد که تعیین نرخ تورم هدف در قوانین برنامه، به هیچ‌وجه نمی‌تواند جایگزین تصریح آن به عنوان هدف بانک مرکزی در قوانین اصلی مرتبط با عملکرد آن باشد؛ زیرا قوانین برنامه عمر پنج‌ساله دارند و ازسوی دیگر باید سایر اهداف تصریح شده در قانون پولی و بانکی و قانون بانکداری بدون ربا نیز با اصلی‌ترین هدف بانک مرکزی (که متأسفانه در قوانین فعلی به روشنی تعریف نشده است)، سازگار باشند.

۴-۱. مرجع تعیین سیاست‌های پولی در ایران

طبق تبصره ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، دخالت و نظارت بانک مرکزی در امور پولی و بانکی باید قبلاً به تصویب شورای پول و اعتبار برسد و از این رو این شورا مرجع اصلی تعیین سیاست‌های پولی در کشور است. این شورا براساس بند «الف» ماده (۱۸) قانون فوق‌الذکر برای مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست‌های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور تشکیل شده است و وظایف مهمی مانند اظهارنظر

۱. مریم همتی، ارزیابی عملکرد سیاست پولی در ایران، فصلنامه تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۶، تابستان ۱۳۹۱.

درباره مسائل بانکی و پولی، دادن مشورت درخصوص مسائل بانکی به دولت و اظهارنظر درخصوص سیاست‌های اعتباری کشور و هر موضوعی را برعهده دارد که ازسوی رئیس بانک مرکزی به این شورا عرضه می‌شود. درواقع شورای پول و اعتبار رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است و از این نظر اهمیتی فوق‌العاده دارد.

۱-۴-۱. بررسی ترکیب اعضای شورا

براساس بند «ب» از ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، اعضای شورای پول و اعتبار عبارتند از: وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی، رئیس کل بانک مرکزی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (که بعد از تشکیل مجدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مجدداً رئیس این سازمان در این شورا حضور خواهد داشت) یا معاون وی، دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران، وزیر بازرگانی (که بعد از تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزیر این وزارت جایگزین شده است)، دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس‌جمهور، دادستان کل کشور یا معاون وی، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون و نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر. در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور که براساس تبصره «۱» ماده (۸۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور اصلاح شده است، ریاست این شورا برعهده رئیس کل بانک مرکزی است.

همان‌طور که مشخص است، عمده اعضای این شورا بجز رئیس بانک مرکزی و دو تن خبره پولی که باید به تأیید ریاست‌جمهور برسند، دولتی هستند؛ ازاین‌رو به‌نظر می‌رسد که بانک مرکزی در این رکن که مهم‌ترین رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است، نقش و اختیار کافی برای اجرای مستقل سیاست پولی ندارد و در موارد اختلاف‌نظر با دولت درخصوص مسائل پولی و بانکی (مانند مواردی که دولت برای تأمین مالی برخی طرح‌ها به منابع بانک مرکزی نظر دارد، مانند خطوط اعتباری که برای تأمین مالی طرح مسکن مهر افتتاح شد)، بانک مرکزی توان مقاومت کافی نخواهد داشت.

نکته مهم دیگر وجود تضاد منافع در ساختار شورای پول و اعتبار است. وجود اتاق‌های تعاون و بازرگانی در ترکیب شورای پول و اعتبار که نماینده بخش خصوصی، وزرا و مسئولان اقتصادی دولت که در تنظیم و تخصیص بودجه نیز مؤثرند موجب تورش تصمیم‌گیری در شورای پول و اعتبار به سمت منافع بخش‌های خاص می‌شود که لزوماً ممکن است در راستای منافع عمومی نیز نباشد.

۲-۴-۱. وظایف شورای پول و اعتبار

براساس بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، وظایف شورای پول و اعتبار عبارتند از: ۱. رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی،

۲. رسیدگی و اظهارنظر به ترازنامه بانک مرکزی برای طرح در مجمع عمومی،

۳. رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در این قانون،

۴. اظهارنظر در مسائل بانکی، پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهارنظر به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود، ۵. دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی، پولی و اعتباری کشور که به‌نظر شورا در وضع اقتصادی و به‌خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود، ۶. اظهارنظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی در حدود قانون به این شورا عرضه می‌شود.

این وظایف پیرامون مسائل پولی، بانکی و اعتباری کشور متمرکز شده است و درواقع سیاست پولی کشور، سیاست‌های مربوط به بخش بانکی و اعتباری را این شورا تعیین می‌کند. از این نظر این شورا اهمیت بسیاری دارد.

۳-۴-۱. ساختار تصمیم‌گیری در شورای پول و اعتبار

ساختار فعلی شورای پول و اعتبار (رکن اصلی سیاستگذاری پولی در اقتصاد ایران) به گونه‌ای است که اولاً بیشتر اعضای شورا مقامات دولتی هستند و ثانیاً این مقامات اشخاصی هستند

که هم در تعیین رئیس کل بانک مرکزی مؤثرند و هم از اعضای مؤثر کابینه در هیئت دولت می‌باشند. لذا هرچند فرایند تصمیم‌گیری براساس رأی‌گیری است، اما در عمل حضور اعضای مؤثر اقتصادی دولت در ترکیب شورای پول و اعتبار، خروجی تصمیم‌گیری‌ها را به سمت صلاح‌دید شدن هدایت می‌کند. در نتیجه با توجه به ترکیب و کیفیت اعضای شورای پول و اعتبار، تصمیمات سیاست پولی از ملاحظات بودجه‌ای به‌شدت اثرپذیر است. بررسی تجربه شوراهای سیاستگذاری پولی در کشورهای منتخب، نشان می‌دهد تعداد اعضای این شوراها به‌طور متوسط بیش از ۱۰ نفر است. معمولاً اعضای شوراها مدرک دکترای اقتصاد دارند و در حوزه‌هایی مانند سیاست پولی، بازارهای مالی و بازارهای دارایی از تخصص علمی و اجرایی لازم برخوردارند. بررسی‌ها نشان می‌دهد اکثر اعضای شوراها از اساتید دانشگاه‌ها انتخاب می‌شوند (به‌عنوان مثال، در کانادا و ایالات متحده آمریکا به‌ترتیب ۶ و ۵ نفر از اعضای شورای در سایه اساتید دانشگاه‌های مختلف هستند). اقتصاددانان برجسته فعال در مؤسسات تحقیقاتی مستقل، مؤسسات مالی و بازار سرمایه از سایر اعضای این شوراها هستند. نگاهی به ویژگی‌های لازم برای عضویت در چنین شوراهایی حاکی از آن است که اعضا باید مستقل باشند، به این معنا که نباید در زمان عضویت، دارای پست سازمانی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و نهادهای مسئول اعمال سیاست‌های پولی باشند. این محدودیت برای جلوگیری از ملاحظات سیاسی و جانبداری از حزبی خاص در سیاستگذاری‌های پولی اعمال می‌شود.^۱

از طرفی، در ایران مصوبات شورای پول و اعتبار بدون ذکر دلایل و منطق تصمیم‌گیری و با درجه شفافیت پایین‌تری منتشر شده و اعضای تصمیم‌گیر نیز درخصوص پیامدهای سیاستگذاری پولی پاسخگو نیستند. درحالی‌که تبیین سازوکارهای مناسب جهت پاسخگویی شورا به مجلس و مردم در راستای کارآمدسازی سیاستگذاری پولی امری ضروری است.

۱. ایلناز ابراهیمی و مریم همتی، نقش و کارکرد شورای سیاست پولی در سایه، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال سوم، ش ۱۱، پاییز ۱۳۹۴، ص ۴۷.

۴-۴-۱. فقدان ابزارهای سیاست پولی مناسب

یکی از مشکلات سیاستگذاری پولی در ایران علاوه بر فقدان استقلال کافی ارکان بانک مرکزی در زمینه سیاستگذاری پولی، فقدان ابزارهای سیاستی مناسب است. در حال حاضر بانک مرکزی دو دسته ابزارهای سیاستی مستقیم و غیرمستقیم در اختیار دارد. ابزارهای سیاستی مستقیم در اختیار بانک مرکزی عبارتند از: کنترل و تعیین نرخ‌های سود بانکی و نیز سقف‌های اعتباری تسهیلات.^۱ این ابزارها در اقتصادهای صنعتی اغلب استفاده نمی‌شوند، زیرا دخالت بانک‌های مرکزی به نرخ‌های بهره بین مشتری و بانک از طریق نرخ‌های بازار بین بانکی و... صورت می‌گیرد، و نه مستقیم. ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی که در حال حاضر بانک مرکزی در اختیار دارد عبارتند از: تعیین نسبت‌های سپرده قانونی، انتشار اوراق مشارکت^۲ و سپرده ویژه بانک‌ها نزد بانک مرکزی که بانک مرکزی برای کنترل تورم و نقدینگی می‌تواند براساس آن به این سپرده‌ها سود نیز پرداخت کند.

بانک مرکزی به‌طور کلی دو ابزار سیاستی متداول در دنیا را به‌طور نسبی در اختیار ندارد. این دو ابزار سیاستی عبارتند از: امکان انجام سیاست پولی انبساطی و انقباضی از طریق عملیات بازار باز^۳ و نرخ بهره سیاستی شبیه به آنچه در بانک مرکزی کشورهای صنعتی متداول است و براساس آن بانک مرکزی با آن نرخ به بانک‌ها وام می‌دهد.

عملیات بازار باز بانک مرکزی به‌ویژه برای اجرای سیاست کنترل نرخ ارز و خنثی‌سازی^۴ یا در سایر موارد که بانک مرکزی قصد کاهش یا افزایش پایه پولی دارد، به کار می‌آید. به این معنا که بانک مرکزی از طریق خرید یا فروش اوراق قرضه اسلامی دولت که قبلاً در بازار منتشر شده است یا سایر اوراق مالی که در بازارهای بورس یا سایر بازارها معامله می‌شوند، می‌تواند حجم پایه پولی را کم یا زیاد کند. در حال حاضر به دلیل نبود عمق کافی بازار مالی در کشور، این امکان وجود ندارد و بانک مرکزی تنها می‌تواند از طریق

۱. به نقل از وبسایت رسمی بانک مرکزی، بخش سیاست‌های پولی، به آدرس:

<http://www.cbi.ir/page/1512.aspx>

۲. ذکر این نکته لازم است که این ابزار عملاً کارایی کافی نداشته و نمی‌تواند جایگزین مناسبی برای عملیات بازار باز شود، زیرا مشکلات زیادی دارد که در جای خود بحث خواهد شد.

3. Open market Operation Mechanism

4. Sterilization

فروش یا خرید دارایی‌های خاصی مانند طلا یا ارز (در شرایط افزایش درآمدهای ارزی و برای جلوگیری از کاهش نرخ ارز) این سیاست را به صورت محدود اجرا کند.

درخصوص نرخ بهره سیاستی باید اشاره کرد که بانک مرکزی در سال‌های قبل به بانک‌ها با نرخ‌های سود خاصی تسهیلات اعطا کرده است. مثلاً در بند «۱۰» ماده (۱۲) بسته سیاستی - نظارتی سال ۱۳۸۹، شورای پول و اعتبار وجه التزام ۳۴ درصدی را برای اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی تعیین کرده است. جریمه عدم بازپرداخت منابعی که بانک‌ها در شرایط خاصی از بانک مرکزی استقراض کرده‌اند ۳۴ درصد تعیین شده است تا بانک‌ها مایل به بازپرداخت آن به بانک مرکزی باشند. این ابزار محدود شاید تنها ابزاری است که تا حدودی شبیه به نرخ‌های بهره سیاستی عمل می‌کند؛ اما با توجه به انباشت بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال‌های گذشته به دلایل مختلف و نیز نیاز جدی به کنترل رشد نقدینگی در کشور شاید این ابزار تنها در جهت سلبی آن یعنی تشویق بانک‌ها به بازپرداخت بدهی خود به بانک مرکزی کارکرد داشته و از جهات بسیاری با آنچه در کشورهای صنعتی متداول است، تفاوت دارد.

درمجموع باید اشاره کرد که فقدان ابزارهای سیاستی کافی و مشابه با آنچه به طور معمول در اختیار سایر بانک‌های مرکزی در دنیا قرار دارد سبب می‌شود تا در مواقع لزوم بانک مرکزی به راحتی نتواند بر رشد متغیرهای پولی کنترل لازم را داشته باشد که درواقع این آسیبی جدی محسوب می‌شود.

۱-۵. اعتبار سیاستگذار پولی در کشور

در این بخش ابتدا مفهوم اعتبار سیاستگذار پولی از جنبه نظری و سپس مفهوم و عملکرد آن در ایران بررسی می‌شود.

۱-۵-۱. مفهوم اعتبار سیاستگذار پولی از منظر نظریات اقتصادی

اعتبار (مقام) سیاستگذار پولی^۱ به عنوان تعهد به دنبال کردن قواعد و اهداف سیاستی

شفاف تعریف می‌شود.^۱ توضیح بیشتر آنکه، اعتبار سیاستگذار پولی به این معناست که کارگزاران اقتصادی باور داشته باشند که تغییر در یک سیاست، زمانی که اعلام می‌شود، در آینده واقعاً رخ می‌دهد.^۲ به‌طور کلی، اعتبار سیاستگذار به تاریخچه سیاستگذاری و رفتار سیاستگذاران بستگی دارد.^۳ درخصوص بانک مرکزی، آنچه مورد توجه و نظر مردم می‌باشد ناظر بر سیاست‌های کنترل تورم و توانایی آن در کنترل تورم است. همواره بین اهداف تورمی و تورم‌های محقق شده مقایسه صورت می‌گیرد و انحراف بین اینها عدم اعتبار یا اعتبار پایین برای بانک مرکزی تفسیر می‌شود. بنابراین عملکرد سیاستگذار پولی در گذشته که شهرت^۴ وی است، اعتبار آن را در آینده نزد افکار عمومی تعیین می‌کند.

اعتبار و شهرت سیاستگذار پولی به رابطه بین دولت و بانک مرکزی، عوامل سیاسی و همچنین شهرت افرادی بستگی دارد که قرار است سیاست پولی را اعمال کنند. هرچه در طول زمان عملکرد بانک مرکزی ارتقا یابد، بدین معنا که قادر به کنترل تورم و کاهش آن باشد و به اهداف اعلامی دست یابد، شهرت و اعتبار آن نیز افزایش می‌یابد؛ اما بروز بحران مالی و ارزی (به‌معنای ناتوانی بانک مرکزی در حفظ ثبات نرخ ارز)، بی‌اعتمادی به کارگزاران سیاست پولی و به‌وجود آمدن چالش و اختلاف‌نظر شدید بین دولت و بانک مرکزی سبب کاهش اعتبار سیاستگذار پولی می‌شود.^۵ درواقع شهرت و اعتبار با هم تفاوت ظریفی دارند. شهرت یعنی اینکه بانک مرکزی به چه چیز اشتها دارد. بانک مرکزی و مسئولان آن فارغ از اینکه اعتبار داشته باشند یا خیر، ممکن است به طرفداری از تورم یا عدم طرفداری از آن شهرت داشته باشند؛ اما اعتبار یعنی اینکه تا چه اندازه برنامه‌ای که

1. Bordo, M. Silkos, P. and Viessman, "Central Bank Credibility and Reputation: An Historical and Quantitative Exploration", National Brea of Economic Research, 2013.

2. Cukierman, A., Webb, S. B., Neyapti, B., Measuring the Independence of Central Bank and its Effect on Policy Outcomes, World Bank Economic Review; 1992, 6; 353-398.

3. Brunner, K., "The Pragmatic and Intellectual Tradition of Monetary Policymaking." In Lessons of Monetary Experiences from the 1970s (Karl Brunner, ed.), 1983.

4. Reputation

5. Bordo, M. Silkos, P. and Viessman, "Central Bank Credibility and Reputation: An Historical and Quantitative Exploration", National Brea of Economic Research, 2013.

بانک مرکزی اعلام می‌کند مورد باور و پذیرش عموم قرار می‌گیرد و عاملان اقتصادی روی آن حساب باز می‌کنند. ممکن است مقام مسئول در بانک مرکزی به ضدتورم بودن اشتها داشته باشد، اما اعتبار لازم را نداشته باشد؛ به این معنا که عاملان اقتصاد به توانایی او در اجرای سیاست‌های اعلام شده باور نداشته باشند.

از منظر سیاستگذاران پولی، مهم است که بانک مرکزی اعلان‌های معتبری^۱ داشته باشد؛ به این معنا که کارگزاران اقتصادی در بخش خصوصی (اعم از بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان) به این باور برسند که بانک مرکزی اراده و نیز توانایی لازم برای اجرای سیاستی که آن را به اطلاع عموم رسانده دارد. مثلاً درخصوص کاهش تورم، اگر بانک مرکزی اعتبار کافی داشته باشد، با اعلان اینکه قصد دارد تا نرخ تورم را کاهش دهد باعث شکل‌گیری انتظارات تورمی در جهت کاهش نرخ تورم در بین کارگزاران خصوصی شده و در رفتار خود براساس آن عمل خواهند کرد. مثلاً کارگران دستمزد خود و بنگاه‌ها نیز قیمت محصولات خود را کمتر افزایش می‌دهند. در نهایت تورم با هزینه کمتری برای سیاستگذار پولی کاهش می‌یابد.

۲-۵-۱. اعتبار سیاستگذار پولی در ایران

اعتبار سیاستگذار پولی به عوامل و اجزای مختلفی بستگی دارد که مهم‌ترین آنها تعهد و توانایی دستیابی به هدفی است که به‌خوبی تعریف شده است. همان‌طور که در بخش‌های قبلی بیان شد، هدف بانک مرکزی در ایران به‌خوبی تعریف نشده است. اولاً ثبات قیمت‌ها به‌عنوان مهم‌ترین هدف بانک‌های مرکزی مدرن برای بانک مرکزی ایران در قانون به‌روشنی تعریف نشده است. ثانیاً سایر اهداف مشخص شده برای بانک مرکزی لزوماً با هدف ثبات قیمت‌ها تناسب ندارد.

شاید تنها مواردی که برای ثبات قیمت‌ها بتوان در قوانین کشور هدف یافت، جداول کمی قانون برنامه‌های اول تا چهارم توسعه است که در آنها اهدافی برای نرخ تورم (و سایر

متغیرهای مهم اقتصادی مانند رشد اقتصادی یا صادرات غیرنفتی) در نظر گرفته شده است. در این قوانین اهدافی نیز برای رشد نقدینگی تعیین شده که در اکثر اوقات این اهداف با عملکرد نرخ تورم و رشد نقدینگی در ایران تفاوت داشته^۱، اما آن را می‌توان اهدافی برای ثبات قیمت‌ها تفسیر کرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بجز سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۰، نرخ‌های تورم همواره بالاتر از نرخ‌های هدف تعیین شده در قوانین برنامه بوده‌اند.^۲ به هر حال روند مورد بررسی بیانگر این واقعیت است که طی سال‌های گذشته در اکثر اوقات بین اهداف تعیین شده و عملکرد بانک مرکزی در ایران انحراف وجود داشته که بر اعتبار بانک مرکزی تأثیر منفی گذاشته و خواهد گذاشت. دورقمی بودن نرخ تورم در ایران و نیز قرار داشتن اقتصاد ایران جزء بالاترین نرخ‌های تورم در جهان طی سال‌های گذشته سبب شده است که حتی اگر بانک مرکزی قصد و ابزار لازم برای کاهش نرخ تورم به اعداد تک‌رقمی و حفظ آن را داشته باشد و این هدف را به صورت شفاف نیز بیان کند، انتظارات عاملان اقتصادی که براساس وضعیت پیشین تورم در ایران شکل گرفته، تنها زمانی تعدیل شود که نرخ تورم روند نزولی و باثباتی را طی کند. این موضوع سبب می‌شود که هزینه کاهش نرخ تورم در ایران بیشتر از شرایطی باشد که انتظارات عاملان اقتصادی همسو با اهداف بانک مرکزی شکل می‌گیرد.

واقعیت این است که تورم مزمن در اقتصاد ایران بخشی از انتظارات عاملان اقتصادی شده و رفتار خود را با آن تطبیق داده‌اند. تعدیل بسیاری از قیمت‌ها در ابتدای هر سال و نیز ارجحیت دارایی‌های فیزیکی (مانند مسکن، اتومبیل و طلا) به دارایی‌های مالی به عنوان ذخیره پس‌انداز بلندمدت خانوارها ناشی از یک تجربه تاریخی است که در آن سیاستگذاران پولی قادر به کاهش نرخ تورم به اعداد تک‌رقمی و حفظ آن برای یک دوره بلندمدت نبوده‌اند.

۳-۵-۱. نظارت بر عملکرد بانک مرکزی

نظارت بر عملکرد بانک مرکزی در ایران از دو جنبه قابل بررسی است. جنبه اول، نظارت

۱. مریم همتی، ارزیابی عملکرد سیاست پولی در ایران، فصلنامه تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۶، تابستان ۱۳۹۱.

۲. همان.

حقوقی که از این نظر و طبق ارکان بانک مرکزی در قانون پولی و بانکی کشور تصریح شده است که مجمع عمومی بانک مرکزی ناظر عملکرد بانک مرکزی است؛ اما باید توجه کرد که اعضای مجمع عمومی خود در اجرا و سیاستگذاری بانک مرکزی نیز نقش دارند. بخش مهم و تأثیرگذار شورای پول و اعتبار که مرجع اصلی تعیین کننده سیاست پولی در ایران می باشد، شامل نمایندگان دولت است که در مجمع عمومی بانک مرکزی نیز شرکت دارند. هیئت نظار نیز یکی دیگر از نهادهای ناظر بر بانک مرکزی است. هیئت نظار مسئول رسیدگی به حساب ها و تعهدات بانک مرکزی است و موارد مهمی مانند رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی و تهیه گزارش برای مجمع عمومی برعهده آن است. در بند «د» ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی ذکر شده است که رئیس این هیئت باید گزارش های لازم از فعالیت بانک را به وزیر امور اقتصادی و دارایی تسلیم کند. وزیر امور اقتصادی و دارایی نقش اصلی در تعیین اعضا و نظارت بر این هیئت را دارد و از این طریق باید ضمن ارائه گزارش به مجمع عمومی با تخلفات و ناکارایی های موجود برخورد کند که به دلایل مذکور این سازوکار نظارت، کارایی لازم را ندارد. البته باید به نمایندگان مجلس که به عنوان اعضای شورای پول و اعتبار در آن حضور دارند نیز اشاره کرد که به نوعی می توانند نقش نظارت را بر بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار ایفا کنند. جنبه دوم نظارت بر بانک مرکزی، نظارت افکار عمومی است. این نظارت رابطه مستقیمی با اعتبار و شهرت بانک مرکزی دارد و از این رو عملکرد بانک مرکزی و موفقیت آن در دستیابی به هدف ثبات قیمت ها این شهرت و اعتبار را تعیین می کند. با این حال به دلیل نبود چارچوب های مشخص مانند کشورهایی که از نظام هدفگذاری تورمی پیروی می کنند سبب شده است تا به روشنی نتوان درباره موفقیت بانک مرکزی در دستیابی به اهداف تورمی اظهار نظر کرد. در واقع در چارچوب هدفگذاری تورمی، بانک های مرکزی یک هدف تورمی، دامنه نوسان نرخ تورم و مدت زمان لازم برای دستیابی به آن را اعلان می کنند و در صورتی که هدف مورد نظر محقق نشد، دلایل عدم موفقیت و نیز سازوکارهای مشخص برای تصمیم گیری درباره اینکه آیا بانک مرکزی در این زمینه تلاش لازم را انجام داده یا خیر مشخص شده است. در این صورت نظارت افکار عمومی نیز قاعده مند و معقولانه خواهد بود، اما درخصوص بانک مرکزی در ایران اولاً به دلیل نبود چارچوب فوق،

عدم تصریح مشخص هدف مرتبط با قیمت‌ها در قانون و نیز نبود ابزارهای سیاستی کافی و نیز نقش دولت در ارکان بانک مرکزی، اظهارنظر درباره عملکرد بانک مرکزی در این زمینه به‌درستی میسر نیست.

در کشورهای دیگر عمدتاً نظارت بر بانک مرکزی از طریق ایجاد استقلال در ارکان و پاسخگو کردن این بانک صورت می‌گیرد. جدول ۱-۱ بخشی از این فرایند را به تصویر می‌کشد:

جدول ۱-۱. میزان پاسخگویی بانک مرکزی به مقام قانونگذار

کشور	ارائه گزارش بانک مرکزی به ...	تعداد نشست‌ها و ملاقات‌ها	تصمیمات، مشورت‌ها و خلاصه مذاکرات	
			دسترسی عموم به	با تأخیر زمانی
استرالیا	دولت	۱۱ مرتبه در سال	تصمیمات، شرح و تفسیر	یک‌روزه
برزیل	قوه مقننه	دو روز متوالی در هر ماه	خلاصه مذاکرات شامل تصمیمات و اختلاف‌نظرها بدون جزئیات	هشت‌روزه
کانادا	دولت	اعلام قبلی برنامه تغییر نرخ بهره، هشت مرتبه در سال	شامل تصمیمات، شرح و تفسیر آن از طریق درج مطالب در مطبوعات*	بدون وقفه
شیلی	دولت و قوه مقننه	ماه‌بانه	تصمیمات، شرح و تفسیر آن از طریق درج مطالب در مطبوعات	بدون وقفه
جمهوری چک	قوه مقننه	ماه‌بانه	خلاصه مذاکرات شامل تصمیمات، مذاکرات شفاهی، دیدگاه‌ها یا شرح و تفسیر آن	هشت‌روزه
مجارستان	قوه مقننه	دو هفته یک‌بار	تصمیمات	بدون وقفه
ایسلند	دولت	بدون قاعده مشخص و بدون اعلام قبلی	تصمیمات و اختلاف‌نظرها درخصوص نرخ بهره در جراید، مذاکرات شفاهی منتشر نمی‌شود	بدون وقفه
جمهوری کره	قوه مقننه	نشست ماه‌بانه	تصمیمات سیاستی، شرح و تفسیر آن از طریق جراید و برگزاری کنفرانس توسط رئیس کل و مباحث تفصیلی در بولتن ماه‌بانه منتشر می‌شود	بدون وقفه و پس از نشست بولتن با سه ماه وقفه
مکزیک	دولت و قوه مقننه	دو مرتبه در ماه براساس برنامه قبلی	تصمیمات سیاستی، شرح و تفسیر آن از طریق درج در جراید و مطبوعات	بعد از نشست دوم در هر ماه

کشور	ارائه گزارش بانک مرکزی به ...	تعداد نشست‌ها و ملاقات‌ها	تصمیمات، مشورت‌ها و خلاصه مذاکرات	
			دست‌رسی عموم به	با تأخیر زمانی
زلاتندو	دولت و قوه مقننه	هشت مرتبه در سال براساس برنامه قبلی	شامل تصمیمات و شرح و تفسیر آن از طریق درج در جراید و مطبوعات	-
نروژ	دولت و قوه مقننه	نشست سیاست پولی هر ۶ هفته یک مرتبه اگرچه سه هفته یکبار ملاقات وجود دارد	تصمیمات و اختلاف‌نظرها راجع به تصمیمات مربوط به نرخ بهره از طریق مطالب جامع مطبوعاتی، مذاکرات شفاهی منتشر نمی‌شود	کنفرانس مطبوعاتی و بدون وقفه رئیس کل بانک مرکزی بعد از نشست هیئت‌مدیره
فیلیپین	قوه مقننه و رئیس‌جمهور	هر چهار هفته یکبار براساس برنامه قبلی، نشست کمیته مشورتی دو روز قبل از نشست هیئت‌مدیره جهت اعمال اصلاحات	تحلیل مطبوعاتی	تحلیل مطبوعاتی بلافاصله بعد از ۶ هفته منتشر می‌شود
لهستان	قوه مقننه	نشست ماهیانه	جایگاه اعضای مجمع در طول انتخابات در روزنامه حقوق و بازرگانی منتشر می‌شود	نتیجه انتخابات بعد از ۶ هفته، اما قبل از سه ماه
آفریقای جنوبی	دولت و قوه مقننه	نشست فصلی طی دو روز	تصمیمات، شرح و تفسیر آن	-
سوئد	قوه مقننه	نشست سیاست پولی هشت مرتبه در سال براساس اعلام برنامه قبلی	تصمیمات، شرح و تفسیر آن	تصمیمات یک‌روزه، مذاکرات شفاهی با دو هفت‌تأخیر
تایلند	دولت	هر ۶ هفته یکبار	تصمیمات، شرح و تفسیر آن	در همان روز در وب‌سایت منتشر می‌شود
بریتانیا	دولت	ماهیانه	تصمیمات، شرح و تفسیر آن	تصمیمات بلافاصله از طریق خدمات مخابراتی و مطبوعات اعلام می‌شود. مذاکرات شفاهی با دو هفته تأخیر

Source: Tuladhar, 2005, p. 23.

* Press Release

۶-۱. سیاست ارتباطی بانک مرکزی و کانال‌های ارتباطی آن

۱-۶-۱. سیاست ارتباطی بانک مرکزی

سیاست ارتباطی بانک مرکزی عبارت است از: ارائه اطلاعات ازسوی بانک مرکزی به عموم درباره اهداف و خط‌مشی سیاست‌های پولی، چشم‌انداز اقتصاد کلان و سیاست‌های آینده.^۱ مکمل اقدامات بانک مرکزی در زمینه سیاست‌گذاری پولی، اطلاع‌رسانی شفاف آن به عموم است؛ زیرا شفافیت سیاست‌های بانک مرکزی به عملکرد بهتر منتج می‌شود. چنانچه عموم از اهداف و ابزارهای سیاست پولی آگاه باشند، کارایی سیاست پولی افزایش می‌یابد و از این‌رو سیاست ارتباطی بانک مرکزی می‌تواند با ایجاد دانش عمومی و هدایت انتظارات عموم، کارایی سیاست‌گذاری پولی را افزایش دهد. با توجه به اینکه یکی از مهم‌ترین عوامل در شکل‌دهی به انتظارات بازار، تلقی کارگزاران اقتصادی از سیاست‌ها و اقدامات جاری و آتی بانک مرکزی است، لذا سیاست پولی در صورتی بیشترین تأثیر را دارد که بتواند انتظارات مردم را مدیریت کند.^۲ سیاست‌گذار پولی یکی از عناصر مهم مدیریت انتظارات را معتبر بودن سیاست‌ها و اعلان‌های سیاستی بانک مرکزی می‌داند. هرچه سیاست‌های پولی قاعده‌مندتر و قابل پیش‌بینی‌تر باشند، مؤثرتر نیز خواهند بود، زیرا به میزان بیشتری در شکل‌دهی انتظارات عمومی موفق می‌شوند.

بانک مرکزی می‌تواند در زمینه اهداف سیاست پولی (مثلاً نرخ تورم یا نرخ ارز هدف)، تصمیمات سیاستی (مانند جهت‌گیری درباره تغییر در شرایط اقتصادی)، چشم‌انداز اقتصادی آتی (مانند پیش‌بینی‌ها و چشم‌انداز بانک مرکزی از نرخ تورم، رشد اقتصادی، نرخ ارز) و مسیر آتی سیاست پولی (مثلاً اینکه نرخ رشد متغیرهای پولی یا نرخ ارز در آینده چه مسیری را در پیش خواهد گرفت) اطلاع‌رسانی کند.

۱. مریم همتی. «ضرورت بازسازی چارچوب ارتباطی بانک مرکزی»، مقاله در مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی»، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان ۱۳۹۳.

۲. احمدرضا جلالی نائینی و محمدامین نادریان، «چارچوبی برای اصلاح سیاست‌گذاری پولی در ایران»، مقاله در مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی»، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان ۱۳۹۳.

۲-۱. کانال‌های ارتباطی بانک‌های مرکزی و مزایای آنها

بانک‌های مرکزی می‌توانند از طریق کنفرانس‌های خبری، انتشار صورتجلسات و آرای مربوط به هریک از اعضای شورای تصمیم‌گیری به‌صورت منظم، انتشار منظم پیش‌بینی بانک از متغیرهای کلیدی اقتصادی، گزارش‌های آماری و نیز گزارش‌های تحلیلی را به اطلاع عموم مردم برسانند.^۱

در صورتی که بانک مرکزی چارچوب ارتباطی مؤثر و شفاف با عموم داشته باشد، در دستیابی به اهداف سیاست پولی نیز موفق خواهد بود. این تأثیرگذاری دلایل مختلفی دارد. با وجود این چارچوب مؤثر و شفاف، بانک مرکزی می‌تواند بر بازارهای مالی تأثیرگذار باشد، زیرا قیمت‌داری‌های مالی به‌طور معناداری به سخنرانی مقامات اقتصادی و به‌ویژه مقامات پولی واکنش نشان می‌دهد. در این صورت بانک مرکزی از طریق یک چارچوب ارتباطی کارآمد، می‌تواند انتظارات بازار مالی را هدایت کرده و از تلاطم آن بکاهد.

وجود چارچوب ارتباطی مؤثر و شفاف، اعتماد عمومی را به بانک مرکزی در دستیابی به اهداف سیاستی جلب می‌کند. در واقع به‌شرطی که اعلان‌های بانک مرکزی اعتبار کافی داشته باشند؛ بانک مرکزی با وجود یک سازوکار اطلاع‌رسانی کارآمد می‌تواند اعتماد عمومی را نسبت به سیاست کنترل تورم جلب کرده و از این طریق انتظارات تورمی را کاهش دهد. پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات سیاستی بانک مرکزی نیز با یک سازوکار شفاف و کارآمد اطلاع‌رسانی و ارتباطی افزایش یافته و در نتیجه نااطمینانی به سیاست‌های بانک مرکزی کاهش می‌یابد.

۳-۱. سازوکار ارتباطی بانک مرکزی در ایران و چالش‌های آن

سازوکار ارتباطی بانک مرکزی در ایران عمدتاً از طریق سخنرانی‌ها و اخبار منتشر شده این نهاد و نیز وب‌سایت رسمی انجام می‌گیرد. این بانک به‌صورت دوره‌ای آمارها و اطلاعات اقتصادی مهم توصیف‌کننده وضعیت اقتصاد ایران را از طریق نشریات ادواری و

۱. مریم همتی، «ضرورت بازسازی چارچوب ارتباطی بانک مرکزی»، مقاله در مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی»، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان ۱۳۹۳.

نیز وب‌سایت منتشر می‌کند. با این حال مشکلات و چالش‌های زیادی درخصوص سازوکار اطلاع‌رسانی بانک مرکزی وجود دارد که می‌توان به آنها اشاره کرد.

بانک مرکزی ایران پیش‌بینی‌های خود از برخی متغیرهای کلیدی اقتصادی مانند نرخ رشد اقتصادی، تورم و ارز را منتشر می‌کند. همچنین شاخص‌های مهمی که در سایر کشورها شاخص‌های پیشرو از وضعیت اقتصادی شناخته می‌شوند، مانند شاخص اعتماد مصرف‌کنندگان در آمریکا، در ایران محاسبه و منتشر نمی‌شوند.

درخصوص آمار و ارقام منتشر شده بانک مرکزی نیز ضعف‌ها و کاستی‌هایی وجود دارد. مثلاً در یک دوره چندساله بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ بسیاری از اطلاعات آماری مهم مانند ارقام رشد اقتصادی منتشر نشد که این امر نااطمینانی را برای عموم مردم افزایش می‌دهد. همین‌طور در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ بانک مرکزی درخصوص ارقام نرخ ارز بازار غیررسمی که متغیری مهم و تأثیرگذار است، اطلاع‌رسانی شفاف و لازم را انجام نداده و درحال حاضر نیز بجز در نشریات ادواری خود که متوسط این نرخ را به‌صورت ماهیانه و فصلی گزارش می‌کنند، گزارشی از نرخ بازار ارز غیررسمی به‌صورت روزانه منتشر نمی‌شود و فعالان اقتصادی این اطلاعات را از طریق منابع اطلاعاتی غیررسمی دریافت می‌کنند. (نشریاتی مانند «نماگرهای اقتصادی» که به‌صورت فصلی منتشر می‌شوند و انتشار منظم و با فاصله زمانی کم آنها می‌تواند به بهبود کانال‌های ارتباطی بانک مرکزی کمک کند. با این حال در موارد زیادی وقفه چشمگیری در انتشار این نشریه وجود داشته است). برای مثال تا سال ۱۳۸۶ بانک مرکزی آمارهای مربوط به شاخص قیمت کالاهای وارداتی را منتشر می‌کرد؛ اما از آن زمان به بعد اطلاعات جدیدی در این خصوص منتشر نشده و این متغیر از فهرست مربوط در نماگرهای اقتصادی حذف شده است.

در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ که بازارهای ارز و طلا به‌دلایل مختلف دچار تلاطم شده بودند، سازوکار ارتباطی بانک مرکزی با عموم عملکرد مناسبی نداشت. مثلاً هیچ ارقامی درباره نرخ ارز بازار غیررسمی منتشر نشد؛ درحالی که در بازار غیررسمی این نرخ عملاً وجود داشت و کارگزاران اقتصادی براساس آن عمل می‌کردند.

البته ضعف این سازوکار دلایل مختلفی دارد که ازجمله مهم‌ترین آنها می‌توان به

موارد زیر اشاره کرد: پایین بودن سواد عمومی نسبت به دانش اقتصاد، شکاف میان نرخ تورمی که بانک مرکزی اعلام می‌کند و آنچه مردم احساس می‌کنند، به‌ویژه دهک‌های پایین‌درآمدی که سهم اقلام اساسی مانند خوراک و مسکن در سبد مصرفی آنها بالاست، تحلیل اعتبار بانک مرکزی به دلیل وجود تورم مزمن در اقتصاد ایران و نیز بروز بحران‌های ارزی در سال‌های گذشته و استقلال ناکافی بانک مرکزی. این عوامل همگی کارآمدی سازوکار ارتباطی بانک مرکزی را کاهش می‌دهد.^۱

۷-۱. ارتباط بین دولت و سیاستگذار پولی، تسلط سیاست مالی بر سیاست پولی و نقش درآمدهای نفتی

یکی از چالش‌های اساسی که ساختار سیاستگذاری پولی در ایران را تحت تأثیر قرار داده، تسلط بخش دولتی بر بخش پولی است. برخی از مطالعات نشان می‌دهد که تسلط سیاست‌های مالی^۲ بر اقتصاد ایران حدود ۷۷ درصد است^۳ که نشان از اقتدار و استقلال پایین بانک مرکزی و کارایی پایین سیاستگذاری پولی برای دستیابی به اهداف تورمی و کنترل نقدینگی دارد. این تسلط از جنبه حقوقی و اقتصادی قابل بررسی است. از جنبه حقوقی دولت نقش مسلط را در مجمع عمومی بانک مرکزی، تعیین رئیس کل بانک مرکزی و نیز شورای پول و اعتبار دارد و بنابراین در سیاستگذاری پولی در ایران نقشی

۱. مریم همتی، «ضرورت بازسازی چارچوب ارتباطی بانک مرکزی»، مقاله در مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی»، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان ۱۳۹۳.

۲. منظور از تسلط سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی این است که بخش دولتی به دلیل عدم استقلال کافی در بخش پولی و نیز سایر مشکلات ساختاری اقتصاد سیاست‌های مالی انبساطی اعمال می‌کند و حداقل بخشی از منابع آن را از طریق پولی کردن تأمین مالی می‌کند. این پولی کردن می‌تواند از طریق استقراض مستقیم از بانک مرکزی باشد، یا از طریق افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی از کانال درآمدهای نفتی و یا از طریق افزایش بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی. در هر صورت در این شرایط مقام پولی کنترل کافی بر متغیرهای پولی نخواهد داشت که پیامد آن افزایش تورم خواهد بود.

۳. سعید مشیری، شعله باقری‌پرمهر و سیدهادی موسوی‌نیک. «بررسی درجه تسلط سیاست مالی در اقتصاد ایران در قالب مدل تعادل عمومی پویای تصادفی»، فصلنامه علمی - پژوهشی، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال دوم، ش ۵، زمستان ۱۳۹۰.

مسلط و اساسی دارد. تسلط حقوقی دولت از سه مسیر اعمال می‌شود. مسیر اول از طریق سیاست‌های دولت و نقش مسلط آن در شورای پول و اعتبار در تعیین نرخ‌های سود بانکی و تسهیلات، در نظر گرفتن تسهیلات تکلیفی برای بانک‌ها و سایر سیاست‌های مشابه که ممکن است در برخی موارد با نظرات خبرگان پولی و نیز بانک مرکزی یکسان نباشد، اعمال می‌شود.

مسیر دوم از طریق ترازنامه بانک مرکزی و مشخصاً بدهی بخش دولتی به بانک مذکور است. این بخش از ترازنامه در همه کشورها یکی از منابع رشد پایه پولی است؛ اما اگر این رشد پایه پولی متناسب با سیاست‌های پولی بانک مرکزی باشد، مشکل چندانی ایجاد نمی‌کند، اما در مواقعی که میزان این رشد بیش از نیاز اقتصاد به پول جدید باشد، ماحصل آن تورم خواهد شد. به‌عنوان مثال، بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ به دلیل مشکلاتی که دولت با آن روبه‌رو شد (اعم از تأمین مالی یارانه‌های نقدی و مشکلات ناشی از تحریم‌های اقتصادی) بدهی دولت به بانک مرکزی به‌طور متوسط سالیانه بیش از ۲۳ درصد رشد کرده است.^۱ افزایش نرخ تورم و عدم موفقیت در کاهش آن مهمترین آسیبی است که از این مسیر به اقتصاد ایران وارد شده است.

مسیر سوم نیز از طریق ترازنامه بانک مرکزی، مربوط به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است. اگرچه این بخش به‌طور مستقیم به عملکرد و مبادلات بین بانک‌ها و بانک مرکزی مربوط است، اما دولت معمولاً از این طریق نیز می‌تواند بر سیاست‌های پولی اثرگذار باشد. به‌عنوان مثال، بدهی بانک‌های تخصصی به بانک مرکزی بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ به‌طور متوسط سالیانه حدود ۲۶ درصد رشد کرده است.^۲ همچنین بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی در سال ۱۳۸۹ بیش از ۳۴ درصد رشد داشته که البته در سال‌های بعد و تا سال ۱۳۹۲ به‌طور متوسط سالیانه ۷/۵ درصد کاهش یافته است. اما به یکباره در سال ۱۳۹۳ رشد فراوان بیش از ۱۲۲ درصدی را تجربه کرده است. درمجموع دولت می‌تواند از طریق تأثیرگذاری در شوراهای تصمیم‌گیری بانک

۱. منبع محاسبات براساس بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، نماگر شماره ۷۸، ص ۱۹.

۲. همان، ص ۲۰.

مرکزی و نیز از طریق بانک‌های دولتی در این بخش از ترازنامه بانک مرکزی تأثیرگذار باشد. معمولاً دولت‌ها نیز به هزینه‌های این تصمیمات واقفند و مسئولان اقتصادی در هیئت دولت سعی می‌کنند از تورم‌زا شدن تصمیمات پرهیز کنند؛ اما در اینجا بحث اساسی ساختار سیاستگذاری پولی است که زمینه برای تصمیمات تورم‌زا در آن وجود دارد؛ به گونه‌ای که هر زمان دولت‌ها به این نتیجه برسند که منافع سیاستی که به دنبال آن هستند بیش از هزینه‌های تورمی آن است، می‌توانند از طریق ساختار موجود، این تصمیمات را اتخاذ کرده و تورم منتج از آن را ایجاد کنند که مهم‌ترین آسیب در ساختار موجود است.

جدول ۱-۲. رشد ارقام تشکیل‌دهنده پایه پولی طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ (درصد)

شرح	بدهی دولت به بانک مرکزی	بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی	بدهی بانک‌های تخصصی به بانک مرکزی	پایه پولی
۱۳۸۹	۸۷/۶	۳۴/۶	۱۵۵/۶	۱۳/۷
۱۳۹۰	-۴۵/۸	-۵۱	۶۷/۷	۱۱/۴
۱۳۹۱	۴۰/۲	-۱۶/۹	۲۱/۹	۲۷/۶
۱۳۹۲	۲۰/۳	۳/۴	۲۳/۹	۱۷/۸
۱۳۹۳	۱۳/۲	۱۲۲/۲	۲/۱	۱۰/۶
متوسط	۲۳/۱	۱۸	۲۶	۱۵/۲

مأخذ: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی.

به غیر از تسلط حقوقی، از جنبه اقتصادی نیز دولت و سیاست‌های آن بر بانک مرکزی و کارکرد سیاست‌های پولی آثاری معنادار دارد. مسیر اصلی این تسلط از ناحیه نفت و درآمدهای نفتی است. حتی اگر استقراض دولت از بانک مرکزی به صفر برسد، به دلیل وابستگی اقتصاد ایران و به‌ویژه بودجه دولت به نفت، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم ترازنامه بانک مرکزی تحت تأثیر قرار می‌گیرد. این موضوع بر ترازنامه بانک مرکزی از مسیر سیاست ارزی و بخش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی تأثیرگذار است. به‌ویژه در سال‌هایی که درآمدهای نفتی در وضعیت رونق قرار می‌گیرند، معمولاً نرخ‌های ارز بدون

دخالت بانک مرکزی کاهش می‌یابند، زیرا دولت‌ها براساس تجارب گذشته در اقتصاد ایران سعی در هزینه کردن این درآمدها در قالب بودجه‌های سالیانه می‌کنند. در اینجا باید به تکلیف قانونی بانک مرکزی در تبدیل دلارهای نفتی به ریال اشاره کرد که پایه پولی را از محل خالص دارایی‌های خارجی منبسط می‌کند. اصلی‌ترین منشأ این تکالیف، قوانین بودجه سنواتی است.^۱

این وضعیت به معنای افزایش پایه پولی و تأثیرگذاری سیاست مالی دولت (به شکل افزایش هزینه‌های دولتی از محل درآمدهای ارزی) است. حتی اگر دولت به‌طور مستقیم درآمدهای ارزی خود را به ریال تبدیل نکند، به‌طور غیرمستقیم تزریق بیش از ظرفیت درآمدهای ارزی به اقتصاد، بانک مرکزی را مجبور به دخالت در بازار برای حفظ نرخ‌های ارز مطلوب خود می‌کند. براساس آمارهای بانک مرکزی، بین سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ (یعنی در زمان رونق نفتی و پیش از تحریم‌های نفتی و کاهش درآمدهای ارزی) خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به‌طور متوسط سالیانه بیش از ۶۸ درصد رشد کرده است.^۲ بنابراین دولت می‌تواند به‌طور غیرمستقیم بر سیاست پولی و حجم پول تأثیرگذار باشد و این آسیبی است که برای کنترل تورم به‌وسیله بانک مرکزی باقی خواهد ماند حتی اگر استقلال حقوقی بالایی نیز داشته باشد.

البته باید در کنار نقش دولت (قوه مجریه)، نقش قانونگذار نیز در به‌وجود آمدن سلطه مالی مورد توجه باشد. بخش عمده سلطه مالی ناشی از تکالیف قانونی است که

۱. به‌عنوان مثال می‌توان به جزء «ه» بند «۷» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ و یا جزء «د» بند «۴» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ اشاره کرد.

۲. منبع محاسبات براساس آمارهای بانک مرکزی قابل دسترس در بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی این بانک، به آدرس:

<http://tsd.cbi.ir/>

البته باید گفت که بانک مرکزی می‌تواند آثار تغییر ذخایر خارجی را با انتشار اوراق مشارکت و از طریق عملیات بازار باز خنثی کند، اما از یک‌سو به‌دلیل عدم عمق کافی در بازار مالی و توسعه‌نیافتگی آن به میزان کافی و ازسوی دیگر حجم بالای دلارهای نفتی در سال‌های رونق نفتی عملاً خنثی کردن آثار تغییر در ذخایر خارجی ممکن نخواهد بود. ضمن اینکه خنثی‌سازی آثار تغییر در ذخایر خارجی بانک مرکزی نیز سیاستی کوتاه‌مدت است و در بلندمدت باید سیاست ارزی متناسب با میزان ذخایر ورودی به اقتصاد تعدیل شود.

قانونگذار در قوانین بودجه می‌گنجاند. مثل تکلیف بانک‌ها به ارائه تسهیلات برای خرید کالاهای ضروری یا حمایت از تولید یا عاملیت همراه با ضمانت فروش اوراق مشارکت یا استمهال مطالبات غیرجاری که در نهایت به استفاده از منابع بانک مرکزی منجر می‌شود.

۸-۱. دیگر چالش‌های سیاستگذاری پولی در ایران

به غیر از چالش‌هایی که تا اینجا بیان شد، چالش‌های دیگری نیز در ساختار فعلی وجود دارد که در این بخش به صورت اجمالی به برخی از آنها اشاره می‌شود.

- در کنار استقلال بانک مرکزی از دولت و به بیان دیگر رفع سلطه مالی،^۱ استقلال از نظام بانکی یا به بیان دیگر رفع سلطه بانکی نیز اهمیت بسیاری دارد. به نظر می‌رسد گرچه سلطه مالی دولت تا حدودی و به دلیل کاهش درآمدهای نفتی کم شده، اما سلطه بانکی افزایش یافته است و استقلال بانک مرکزی تحت تأثیر بانک‌ها و سایر مؤسسات سایر اعتباری است که در رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی کاملاً مشهود است. به نظر می‌رسد که بانک مرکزی هنوز چارچوب مشخص و مدونی را برای ساماندهی به نحوه استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی ندارد و لذا این موضوع در سال‌های اخیر در کنار سایر عوامل اثرگذار باعث افزایش تسلط بانک‌ها بر بانک مرکزی شده است.

- یکی از ارکان مهمی که در بانک مرکزی نقش محوری در سیاستگذاری پولی دارد، «کمیسیون اعتباری بانک مرکزی» است که بخشی از وظایف آن اعطای اعتبار به بانک‌ها و مؤسسات و سایر مؤسسات اعتباری است. تصمیم‌گیری‌ها در کمیسیون اعتباری روزانه است و به‌طور بالقوه نقش مهمی در بسط پایه پولی دارد.

- در کنار اصلاح ساختاری در نظام پولی و بانکی، باید اصلاحات اساسی در ایجاد و توسعه بازارهای مالی نیز مدنظر قرار گیرد. بدون داشتن بازارهای مالی کارآ و عمیق، بانک مرکزی حتی اگر مستقل باشد، نمی‌تواند اثربخشی لازم را داشته باشد.

- توجه به این نکته ضروری است که قوانین برنامه‌های پنج‌ساله یا قوانین بودجه

سنواتی (یا حتی بسته‌های سیاستی) محل سیاستگذاری پولی نیست. در حال حاضر، جای قانونی مدون و جامع برای بانکداری مرکزی در کشور خالی است که البته با قانون بانکداری تفاوت اساسی دارد.

- نظارت بر نظام بانکی و حفظ ثبات مالی یکی از اصلی‌ترین اهداف بانک مرکزی و هم‌عرض حفظ ثبات قیمت‌هاست. با توجه به وضعیتی که نظام بانکی در حال حاضر با آن روبه‌رو است و تأثیرات آن بر بانک مرکزی، متغیرهای پولی و سایر متغیرهای اساسی بانک مرکزی، مشهود است به‌نظر می‌رسد که اقدامات جدی در این زمینه باید صورت گیرد. باید ترتیبی اتخاذ شود که بخش نظارت بانک مرکزی بیش از پیش تقویت شود. به‌عنوان مثال، باید جایگاه اداره نظارت بانک مرکزی در ارکان این بانک به‌طور مشخص تعریف شده و نقش آن پررنگ‌تر شود تا موضوع نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بیش از پیش تقویت شود.

۹-۱. جمع‌بندی

یکی از ملزومات اساسی مهار تورم و حفظ ارزش پول هر کشور، اقتدار یافتن نهاد بانک مرکزی است. اقتدار بانک مرکزی بدین معناست که بانک مرکزی در تنظیم سیاست‌های پولی و اعتباری و استفاده از ابزارهای مربوطه تصمیم‌گیرنده اصلی است. در قوانین کشور ایرادهایی دیده می‌شود که تحقق این هدف (استقلال بانک مرکزی) را با دشواری همراه می‌کند. در ادبیات اقتصادی عموماً سه بُعد برای استقلال بانک مرکزی در نظر گرفته شده است: بُعد ساختاری، کارکردی و حرفه‌ای. دو بُعد ساختاری و کارکردی به الزامات قانونی نیاز دارند و بُعد حرفه‌ای نیز به استقلال عملی مربوط می‌شود. الزامات قانونی مربوط به آزادی‌هایی است که قانون به بانک مرکزی داده است. استقلال عملی نیز ناظر بر عملکرد بانک مرکزی است، بدان معنا که بانک مرکزی در عمل چگونه از ظرفیت‌های قانونی خود استفاده می‌کند.

از طرفی براساس مطالعات مختلف، بانک مرکزی در ایران استقلال کافی ندارد و این عدم استقلال هم از جنبه قانونی و عملی قابل بررسی است. مبنای حقوقی مقام

پولی در ایران عمدتاً قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ است. البته در قوانین برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم تغییراتی در این قانون اعمال شد، اما اساس آن تغییر عمده‌ای نکرده است. قوانین برنامه‌های پنج‌ساله یا قوانین بودجه سنواتی (یا حتی بسته‌های سیاستی) محل سیاستگذاری پولی نیست. در حال حاضر، جای قانونی مدون و جامع برای بانکداری مرکزی در کشور خالی است که البته با قانون بانکداری تفاوت اساسی دارد.

بررسی قانون پولی و بانکی نشان می‌دهد در این قانون چندین هدف برای بانک مرکزی تعیین شده است که در نتیجه به‌جای اینکه بانک مرکزی عمدتاً مسئول حفظ ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم در کنار حفظ ثبات مالی باشد، باید چندین هدف موازی و بدون اولویت را دنبال کند. در متن قانون در برخی از موارد به‌عنوان وظایف و در برخی از موارد به‌عنوان اختیارات بانک مرکزی، حتی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز می‌توانند از بانک مرکزی وام دریافت کنند. اگرچه برخی از این موارد جزء اختیارات بانک مرکزی ذکر شده است، اما نگاهی به ارکان تصمیم‌گیری بانک مرکزی و ارتباط آنها با دولت نشان می‌دهد که در موارد اختلاف با دولت، بانک مرکزی به‌ندرت می‌تواند در برابر دولت درخصوص این موارد مقاومت کند.

بررسی مهم‌ترین بخش از این ارکان، یعنی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار و نیز نحوه تعیین رئیس بانک مرکزی گویای این حقیقت است که دولت در ایران تسلط بالایی بر ارکان بانک مرکزی ایران دارد. مجمع عمومی بانک مرکزی تماماً متشکل از نمایندگان دولتی است و فرد مستقل از دولت در آن حضور ندارد. دولت رئیس کل بانک مرکزی قائم‌مقام آن را به‌موجب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌کند. بنابراین در مواردی که اختلاف بین دولت و بانک مرکزی درباره سیاست‌های پولی وجود دارد، توان مقاومت بانک مرکزی با آن کم خواهد بود. شورای پول و اعتبار طبق قانون، مرجع اصلی تعیین سیاست‌های پولی در کشور است. عمده اعضای این شورا بجز رئیس بانک مرکزی و دو تن خبره پولی دولتی هستند که آنها هم باید به تأیید رئیس‌جمهور برسند. لذا بانک مرکزی در این رکن که مهم‌ترین رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است، نقش و اختیار کافی برای اجرای مستقل

سیاست‌های پولی ندارد و در موارد اختلاف نظر با دولت درخصوص مسائل پولی و بانکی، بانک مرکزی توان مقاومت نخواهد داشت. نگاهی به عملکرد شورای پول و اعتبار در تعیین نرخ‌های سود بانکی نشان می‌دهد که در برخی از سال‌ها این نرخ‌ها بدون توجه کافی به شرایط اقتصادی و به‌ویژه نرخ تورم تعیین شده‌اند.

تعیین هدف صریح و اولویت‌دار ثبات قیمت‌ها در کنار تحقق ثبات مالی به معنای سلامت نظام بانکی و بازارهای مالی برای بانک مرکزی و اعطای استقلال و اقتدار کافی برای آن ضروری است. استقلال بانک مرکزی بدین معنا نیست که بانک مرکزی به رشد اقتصادی کمکی نکند. تجربه بحران مالی سال ۲۰۰۸ و کمک فدرال رزرو به اقتصاد آمریکا برای حفظ رشد اقتصادی مصداق بارز این واقعیت است. با این حال باید اولویت‌بندی مشخصی بین کمک به رشد اقتصادی و حفظ ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی وجود داشته باشد. بنابراین کمک به رشد اقتصادی اولویت دوم بعد از ثبات قیمت‌هاست و تنها در صورتی باید بانک مرکزی به این هدف کمک کند که ثبات مالی و ثبات قیمت‌ها در اقتصاد به خطر نیفتد.

اعتبار سیاستگذار پولی به عوامل و اجزای مختلفی بستگی دارد که مهم‌ترین آنها تعهد و توانایی دستیابی به هدفی است که به‌خوبی تعریف شده است. هدف بانک مرکزی در ایران به‌خوبی تعریف نشده است. ازسوی دیگر دورقمی بودن نرخ تورم در ایران و نیز قرار داشتن اقتصاد ایران جزء بالاترین نرخ‌های تورم در جهان طی سال‌های گذشته سبب شده است که حتی اگر بانک مرکزی قصد و ابزار لازم برای کاهش نرخ تورم به اعداد تک‌رقمی را داشته باشد و این هدف را به‌صورت شفاف نیز بیان کند، انتظارات عاملان اقتصادی که براساس وضعیت پیشین در ایران شکل گرفته، تنها زمانی تعدیل شود که نرخ تورم روند نزولی و باثباتی را طی کند.

سازوکار ارتباطی بانک مرکزی در ایران عمدتاً از طریق سخنرانی‌ها و اخبار منتشر شده ازسوی این نهاد و نیز وب‌سایت رسمی انجام می‌گیرد. همچنین این بانک به‌صورت دوره‌ای آمارها و اطلاعات اقتصادی مهمی را که درمجموع توصیف‌کننده وضعیت گذشته اقتصادی در ایران هستند را از طریق نشریات ادواری و نیز وب‌سایت منتشر می‌کند. بانک مرکزی در ایران پیش‌بینی‌های خود از برخی متغیرهای کلیدی اقتصادی مانند نرخ رشد اقتصادی، تورم و ارز را منتشر می‌کند. همچنین شاخص‌های مهمی که در سایر

کشورها شاخص‌های پیشرو از وضعیت اقتصادی شناخته می‌شوند، مانند شاخص اعتماد مصرف‌کنندگان که در آمریکا منتشر می‌شود در ایران محاسبه و منتشر نمی‌شود.

یکی از چالش‌های اساسی که ساختار سیاستگذاری پولی در ایران را تحت تأثیر قرار داده است، تسلط بخش دولتی بر بخش پولی است. این تسلط دو جنبه حقوقی و اقتصادی دارد. از جنبه حقوقی دولت در تعیین مجمع بانک مرکزی، رئیس بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار نقشی مسلط و اساسی دارد. از جنبه اقتصادی دولت و سیاست‌های آن بر بانک مرکزی و کارکرد سیاست‌های پولی آثاری معنادار دارد. مسیر اصلی این تسلط از ناحیه نفت و درآمدهای نفتی و به‌طور مشخص خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی است. دولت می‌تواند حتی به‌طور غیرمستقیم بر سیاست پولی در ایران و حجم پول تأثیرگذار باشد و این چالشی است که برای کنترل تورم به‌وسیله بانک مرکزی باقی خواهد ماند؛ حتی اگر استقلال حقوقی بالا نیز داشته باشد.

درمجموع ساختار فعلی سیاستگذاری پولی و ارکان بانک مرکزی، آسیب‌های جدی بر سیاستگذاری پولی و توانایی بانک مرکزی در کنترل تورم را به‌دنبال داشته است. با توجه به ساختار فعلی، مهمترین آسیب‌هایی که از این منظر بر اقتصاد ایران و نیز توان سیاستگذار پولی در کنترل بر متغیرهای مهم پولی و به‌تبع آن تورم به‌صورت بالقوه و بالفعل ایجاد شده است به این شرح قابل ذکرند:

- ناتوانی در کنترل کافی بر رشد متغیرهای پولی به‌دلیل تسلط دولت بر بازار ارز از مسیر درآمدهای نفتی،

- امکان ایجاد تورش تورمی در هر زمان که از نظر دولت منافع ایجاد تورم (به‌صورت رشد اقتصادی) بیش از هزینه‌های آن (دست‌کم در کوتاه‌مدت) باشد، از طریق تسلط بر ساختار تصمیم‌گیری ارکان نظام پولی کشور،

- عدم کنترل کافی بانک مرکزی بر بدهی دولت به این نهاد که خود ناشی از ساختار کنونی نظام پولی کشور است،

- افزایش هزینه‌های سیاست‌های کاهش تورم و افزایش نااطمینانی در بازار، ناشی از نبود سازوکار ارتباطی تکامل یافته بانک مرکزی با عموم و نیز ضعف دانش عمومی به سازوکارهای اقتصادی،

- عدم کنترل کافی بانک مرکزی بر متغیرهای پولی به‌دلیل نبود ابزارهای سیاست پولی متناسب با ابزارهای متداول دنیا،
- عدم تصریح هدف «ثبات قیمت‌ها» و «ثبات نظام بانکی» و نیز عدم امکان پاسخگویی بانک مرکزی به‌دلیل وجود چندین هدف متعدد در قانون برای این نهاد،
- امکان بالقوه بی‌ثباتی در تصمیمات بانک مرکزی به‌دلیل تأثیر دولت بر ارکان آن.

فصل دوم - بررسی عملکرد سیاستگذار پولی و اعتباری در ایران

حسن حیدری، نرگس حیدری، صمد عزیزنژاد

مقدمه

بررسی عملکرد سیاستگذار پولی ایران از جنبه‌های مختلف یکی از اجزای مهم آسیب‌شناسی نظام بانکی کشور است. شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی براساس قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ سیاستگذاران نظام پولی و بانکی به‌شمار می‌روند. طبق ماده (۱۰) قانون مذکور، بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور است. هدف بانک مرکزی حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور می‌باشد و براساس ماده (۱۱) همان قانون، بانک مرکزی تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور است.

براساس ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، شورای پول و اعتبار برای مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف زیر است:

۱. رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی ایران.

۲. رسیدگی و اظهارنظر به ترانزنامه بانک مرکزی ایران برای طرح در مجمع عمومی.

۳. رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در این قانون.

۴. اظهارنظر در مسائل بانکی، پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهارنظر به لوايح مربوط به وام يا تضمين اعتبار و هر موضوع ديگري که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود.

۵. دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی، پولی و اعتباری کشور که به‌نظر شورا در وضع اقتصادی و به‌خصوص در سياست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود.

۶. اظهارنظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی ایران در حدود این قانون به شورا عرضه می‌شود.

هدف از این بخش ارزیابی عملکرد سياستگذار پولی، یعنی عملکرد شورای پول و اعتبار است و مهم‌ترین زمینه‌هایی که در این خصوص بررسی می‌شوند، عبارتند از: پایه پولی، ضریب فزاینده نقدینگی، سود بانکی و اوراق مشارکت.

در این بخش افزایش خالص ذخایر خارجی بانک مرکزی، استقراض مستقیم دولت، استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی و تأثیر آنها بر پایه پولی مرور شده است. سپس موضوع نرخ‌های سود بانکی، نحوه تعیین نرخ‌های سود، ارتباط آنها با نرخ تورم و ساختار زمانی سپرده‌های بانکی بررسی می‌شود. در ادامه به اوراق مشارکت بانک مرکزی، اهداف انتشار آن، عملکرد اوراق و چالش‌های مرتبط با آن اشاره شده و در نهایت جمع‌بندی از مطالب مذکور ارائه می‌شود.

۲-۱. سياست‌های پولی و کارکرد آن

منظور از سياست‌های پولی اقدامات هدفمندی است که مقامات پولی در یک کشور از طریق کنترل عرضه پول با هدف تثبیت اقتصادی (ثبات قیمت‌ها و حفظ اعتماد به پول ملی) اعمال می‌کنند.^۱ در اکثر کشورهای صنعتی سياست پولی تا حدی برای مدیریت انتظارات عاملان اقتصادی به کار می‌رود. علاوه‌براین، سياست پولی کارکردهایی ازجمله کمک به رشد و ثبات اقتصادی، کاهش بیکاری و حفظ ثبات بازار ارز دارد.

1. Serwat, J. (2014), "Inflation Targeting: Holding the Line", International Monetary Funds, Finance & Development.

دستیابی به اهداف سیاست‌های پولی مستلزم در اختیار داشتن ابزارهایی است که این ابزارها عبارتند از:

- نرخ بهره (نرخ سود بانکی)،

- نرخ سپرده قانونی،

- نرخ تنزیل مجدد،

- عملیات بازار باز بانک مرکزی (اوراق مشارکت بانک مرکزی).

کشورهایی که از توسعه‌یافتگی پولی پایین‌تری برخوردارند، کنترل‌های مقداری در بازار اعتبارات نیز به‌عنوان یکی از ابزارهای سیاست پولی استفاده می‌شود؛ اما با توسعه بازار پول، این ابزار تنها به نظارت و کنترل کیفی بازار اعتبارات از حیث مدیریت ریسک بانک‌ها محدود می‌شود.

۲-۲. سیاستگذاری پولی و سهم مناسب پایه پولی و ضریب فزاینده نقدینگی

یکی از وجوه مهم بازار پول کشور، ترکیب اجزای متغیرهای مهم پولی، به‌ویژه نقدینگی و پایه پولی است. رشد نقدینگی مهم‌ترین متغیر کلان پولی^۱ است که از این منظر اهمیت دارد که دارای کارکردی دوگانه است. از یک‌سو، رشد فعالیت‌های اقتصادی، افزایش مبادلات اقتصادی را به‌دنبال دارد که به‌نوبه خود نیاز به نقدینگی را افزایش می‌دهد و ازسوی دیگر رشد نقدینگی در صورتی که بیش از نیاز اقتصاد در هر زمان باشد، تقاضای کالاها و خدمات را افزایش داده و تورم را در پی خواهد داشت. در این‌صورت نتیجه رشد بی‌رویه متغیرهای پولی تورم خواهد بود؛ البته اگر رشد نقدینگی به‌صورت درون‌زا باشد، بدان معنا که ناشی از افزایش عمق بازار پول در اقتصاد بوده و از گسترش پایه پولی توسط بانک مرکزی ناشی نشده باشد، مشکل زیادی ایجاد نمی‌کند؛ زیرا رشد درون‌زای نقدینگی بدین معناست که ابتدا نیاز به آن در اقتصاد به‌وجود آمده و سپس نقدینگی در نتیجه فعل و انفعالات بازار پول و گردش سریع‌تر هر واحد پول در اقتصاد افزایش یافته

است. این همان مفهوم پول درون‌زا^۱ است. با این حال تشخیص اینکه چه میزان از افزایش نقدینگی ناشی از پول بیرونی یا برون‌زا^۲ و چه میزان ناشی از پول درون‌زا بوده به سادگی ممکن نیست و نیازمند تحقیقات عمیق است.

در ایران متغیرهای عمده پولی که بانک مرکزی آن را محاسبه و گزارش می‌کند عبارت است از: پایه پولی، پول و نقدینگی. پایه پولی در ابتدای سازوکار ضریب فزاینده پولی و نقدینگی در انتهای آن قرار می‌گیرد.

پایه پولی را می‌توان براساس «منابع» یا «مصارف» بانک مرکزی تعریف کرد که در تعریف منابع، دارایی‌های بانک مرکزی و در تعریف مصارف، تعهدات این بانک لحاظ می‌شود. اما تعریف رایج‌تر همان تعریف منابع و محاسبه اجزای «دارایی‌های بانک مرکزی» است. به‌طور کلی دارایی‌های بانک مرکزی به دو گروه گسترده دارایی‌های خارجی و داخلی تقسیم‌بندی می‌شوند. در گروه دارایی‌های خارجی، دارایی‌های طلا و ارز قرار می‌گیرند و در گروه دارایی‌های داخلی، دو مؤلفه مهم «مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی» و «مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها» قرار می‌گیرد. همچنین سایر اجزای دارایی‌های بانک مرکزی از قبیل دارایی‌های فیزیکی و دیگر موارد نیز در گروهی به نام «خالص سایر اقلام» جای می‌گیرد. بدین ترتیب در حساب‌های بانک مرکزی پایه پولی مشتمل بر چهار جزء اصلی «خالص دارایی‌های خارجی»، «خالص مطالبات از بخش دولتی»، «مطالبات از بانک‌ها» و «خالص سایر اقلام» است.^۳

نقدینگی نیز عبارت است از مجموع دو جزء مهم:

- پول که عبارت است از اسکناس، مسکوک و سپرده‌های دیداری. در این صورت فعل

و انفعال نظام بانکی از طریق سپرده‌های دیداری حجم پول را تعیین می‌کند.

- شبه پول که عمدتاً عبارت است از سپرده‌های پس انداز و مدت‌دار بانک‌ها و مؤسسات

اعتباری که درواقع وجه دیگری از نقش نظام بانکی در شکل‌گیری نقدینگی را نشان می‌دهد.

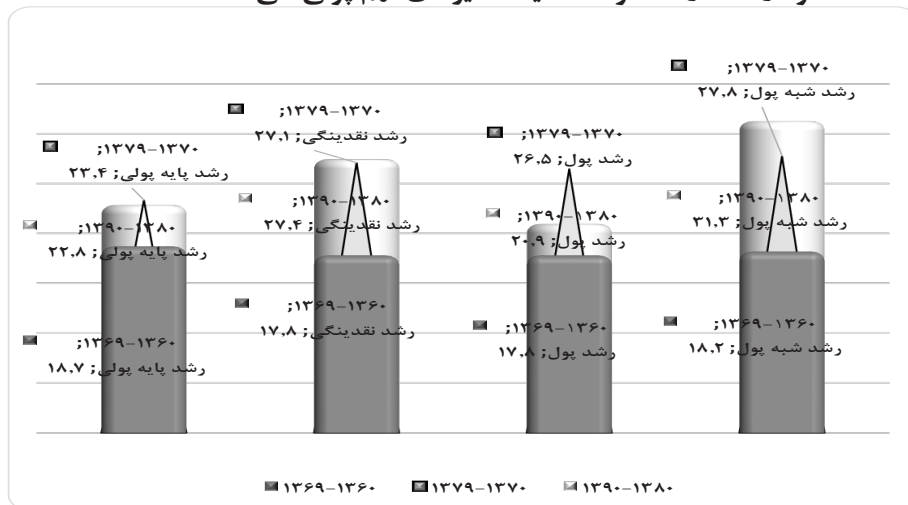
1. Endogenous Money

2. Exogenous Money

۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه، بخش پولی و اعتباری، ۱۳۹۱.

با وجود این، نگاهی به عملکرد رشد مهم‌ترین متغیرهای پولی طی سه دهه گذشته اطلاعات مفیدی درباره بازار پول کشور دربر خواهد داشت.

نمودار ۲-۱. رشد متوسط سالیانه متغیرهای مهم پولی طی سه دهه گذشته



مأخذ: بانک مرکزی، بانک اطلاعات سری زمانی.

نمودار ۲-۱ رشد مهم‌ترین متغیرهای پولی کشور را طی سه دهه گذشته نشان می‌دهد. با توجه به تغییراتی که در پوشش آمار برخی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در آمار نقدینگی از سال ۱۳۹۲ به بعد حاصل شده است، اطلاعات سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ به‌طور جداگانه در جدول ۲-۱ ارائه شده است. نگاهی به نمودار ۲-۱ نشان می‌دهد که بین سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۳۶۹ رشد همه متغیرهای پولی در کشور از دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ کمتر بوده است. ازسوی دیگر، رشد همه متغیرهای پولی در حدود متوسط سالیانه ۱۸ درصد بوده که نشان می‌دهد ساختارهای بازار پول در این دهه تقریباً بدون تغییر بوده‌اند. از دهه ۱۳۷۰ علاوه بر افزایش رشد همه متغیرهای پولی، رشد شبه پول و به دنبال آن رشد نقدینگی افزایش چشمگیری پیدا کرده است. این دوران همزمان است با دوران پس از جنگ تحمیلی، اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی، تلاش برای یکسان‌سازی نرخ‌های ارز و تحولاتی که در مجموع سبب شد

تا بخش بانکی کشور به تدریج نقش بزرگ‌تری در بازار پول کشور داشته باشد. نتیجه این تحولات افزایش رشد متوسط سالیانه شبه‌پول به حدود ۲۸ درصد و نقدینگی به حدود ۲۷ درصد بوده است. افزایش متوسط سالیانه رشد پایه پولی به ۲۳ درصد در سال در همین بازه زمانی نشان می‌دهد که بانک مرکزی در این دوران قادر به کنترل پایه پولی نبوده و در مجموع بخش مهمی از افزایش رشد نقدینگی را باید در این ادوار به افزایش رشد پایه پولی و در نتیجه اقدامات انبساطی بانک مرکزی نسبت داد. قاعدتاً بخش دیگر افزایش نقدینگی نیز ناشی از گسترش عملیات بانکی در این دوران بوده است.

در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰ این وضعیت با شدت بیشتری نمایان شد. رشد سالیانه پایه پولی به‌طور متوسط به ۲۲ درصد کاهش یافت (که البته هنوز هم رشد بالایی محسوب می‌شود)، اما رشد شبه‌پول حدود ۳۰ درصد افزایش یافت. با این حال به دلیل کاهش رشد پول، رشد نقدینگی در همان سطح یک دهه قبل باقی ماند. درواقع تحول عمده‌ای که در این دهه رخ داد، گسترش بانک‌های غیردولتی و افزایش میزان سپرده‌های مدت‌دار به نسبت سپرده‌های دیداری بود که سبب شده تا نسبت شبه‌پول به پول افزایش یابد.

با توجه به اینکه اقتصاد ایران در این مدت عمدتاً رشد متوسط سالیانه‌ای بین ۴ تا ۵ درصد را تجربه کرده است، افزایش رشد نقدینگی به حدود ۲۷ درصد در سال نشانگر این است که سیاستگذار پولی در ایران به کنترل رشد نقدینگی و پایه پولی قادر نبوده است که نتیجه این وضعیت تورم مزمن در کشور طی این سال‌ها بود. طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ نیز وضعیت نسبی بین رشد پول و شبه‌پول کماکان برقرار بوده است. با وجود کاهش رشد پایه پولی به سطح رشد ۱۰ درصد در سال ۱۳۹۳، رشد نقدینگی در این سال نیز قابل توجه بوده که دلیل آن نیز رشد ۲۷ درصدی شبه‌پول است. حجم نقدینگی در پایان خردادماه ۱۳۹۴ به پایان سال ۱۳۹۳ رشدی معادل ۴/۴ درصد داشته است. رشد نقدینگی در این دوره، متأثر از رشد ۳/۹ درصدی ضریب فزاینده نقدینگی و ۰/۴ درصدی پایه پولی بوده که نمایانگر استمرار بهبود ترکیب رشد نقدینگی در سال ۱۳۹۴ می‌باشد. رشد نقدینگی در دوازده‌ماهه منتهی به خردادماه ۱۳۹۴ معادل ۲۲/۷ درصد بوده است.^۱

1. <https://www.cbi.ir/showitem/13455.aspx>

جدول ۱-۲. روند رشد مهم‌ترین متغیرهای کلان پولی در کشور طی دهه‌های گذشته و نیز سال‌های اخیر

سال-دوره	رشد پایه پولی	رشد نقدینگی	رشد پول	رشد شبه پول
۱۳۶۰-۱۳۶۹	۱۸/۷	۱۷/۸	۱۷/۸	۱۸/۲
۱۳۷۰-۱۳۷۹	۲۳/۴	۲۷/۱	۲۶/۵	۲۷/۸
۱۳۸۰-۱۳۸۹	۲۲/۸	۲۷/۴	۲۰/۹	۳۱/۳
۱۳۹۱	۲۷/۶	۳۰/۰	۲۶/۶	۳۱/۲
*۱۳۹۲	۲۱/۴	۳۸/۸	۵/۲	۴۹/۸
۱۳۹۳	۱۰/۷	۲۲/۳	۱/۰	۲۷/۲

مأخذ: بانک مرکزی، بانک اطلاعات سری‌های زمانی و نماگرهای اقتصادی.

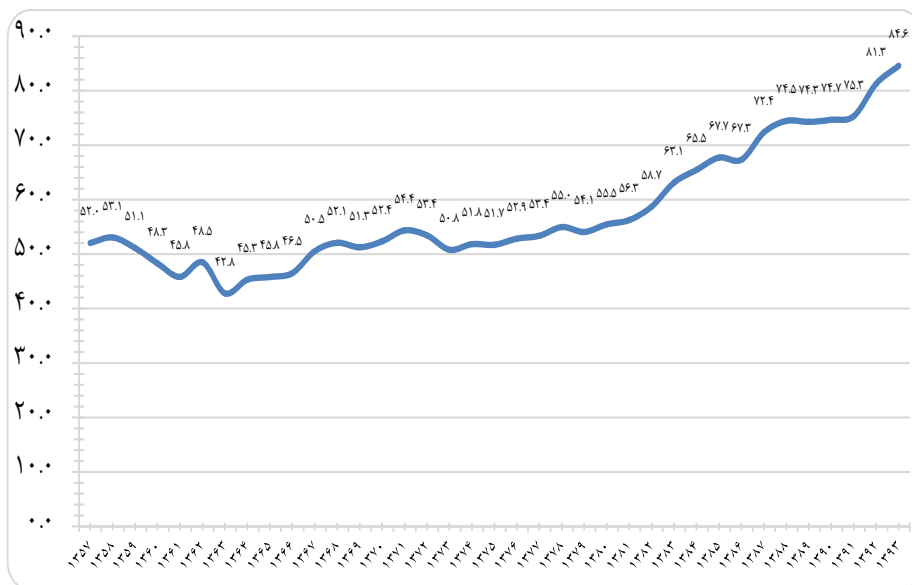
* در سال ۱۳۹۲ به دلیل گسترش پایه آماری بانک مرکزی و لحاظ کردن آمار برخی از مؤسسات اعتباری غیربانکی در محاسبه نقدینگی، رشد این متغیر نسبت به سال قبل از آن افزایش چشمگیری نشان می‌دهد، اما با سال‌های قبل قابل مقایسه نیست.

درمجموع آنچه از بررسی ارقام مهم پولی قابل ذکر است اینکه گسترش فعالیت‌های بانکی سبب شده تا رشد نقدینگی برخلاف دهه‌های قبل، بیشتر تحت تأثیر رشد شبه پول باشد. تلاش بانک‌ها و مؤسسات اعتباری برای جذب منابع و نیز در دسترس قرار گرفتن حساب‌های سپرده بانکی متصل به ابزارهای پرداخت سهل الوصول مانند کارت‌های بانکی که درجه نقدشوندگی سپرده‌های بانکی را افزایش داده است، موجب شده تا مردم تمایل داشته باشند این حساب‌ها را جایگزین سپرده‌های دیداری کنند. چنین وضعیتی را در افزایش سهم شبه پول به پول در طول زمان می‌توان مشاهده کرد. در سال‌های اخیر سهم شبه پول از نقدینگی به بیش از ۸۰ درصد رسیده که درواقع نشانگر کاهش نقش سپرده‌های دیداری و نیز اسکناس و مسکوک در سبد تقاضای مردم است. بررسی دلایل رشد شبه پول خود به یک بررسی عمیق جداگانه نیازمند است؛ با این حال می‌توان به عواملی مانند افزایش نرخ سود سپرده‌های مدت‌دار، از بین رفتن امکان سفته‌بازی در بازارهایی مانند خودرو در سال‌های اخیر و عدم بازدهی مناسب در بازار بورس اشاره کرد که سبب شده تا نگهداری سپرده‌های مدت‌دار در بانک‌ها جذابیت بیشتری برای مردم داشته باشد، به‌ویژه در سال‌هایی که نرخ تورم کمتر از نرخ سود سپرده‌ها بوده و بازدهی واقعی سپرده‌های بانکی مثبت است.

درمجموع با توجه به آمار و اطلاعات موجود، مهمترین عوامل افزایش میزان نقدینگی در کشور را می‌توان به‌صورت زیر بیان کرد:

- افزایش ضریب فزاینده نقدینگی (رسیدن به مرز ۶ درصد) از طریق:
 - کاهش نسبت ذخیره قانونی بانک‌ها در دو سال اخیر (از ۱۷ به ۱۳/۵ درصد) براساس مصوبه شورای پول و اعتبار،
 - کاهش نسبت اسکناس و مسکوک در دست مردم به کل سپرده‌ها (کاهش ۱۴/۵ درصد)،
 - کاهش نسبت ذخایر اضافی بانک‌ها به کل سپرده‌ها (کاهش ۴۹/۱ درصد)،
 - افزایش خلق پول در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز و غیرمجاز براساس رشد استقراض از بانک مرکزی،
 - اضافه شدن آمار برخی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به آمارهای پولی کشور (حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان).

نمودار ۲-۲. افزایش سهم شبه پول از نقدینگی طی زمان



مأخذ: محاسبات براساس آمار بانک مرکزی.

یکی از شواهدی که درخصوص رشد نقدینگی و نقش سیاستگذار پولی می‌تواند مطرح باشد، سهم پایه پولی در مقایسه با سهم افزایش ضریب فزاینده نقدینگی است که معیاری از عمق بازار پول در کشور است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در طول زمان سهم پایه پولی از رشد نقدینگی کاهش یافته و در مقابل سهم ضریب فزاینده نقدینگی نقش بیشتری در افزایش نقدینگی پیدا کرده است.

جدول ۲-۲. سهم پایه پولی و ضریب فزاینده پولی از رشد نقدینگی طی سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۳

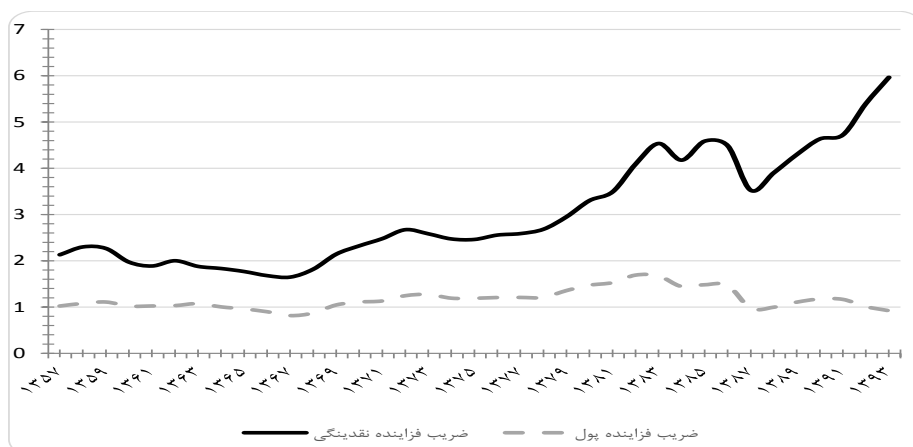
(درصد)

سال	دوره	سهم پایه پولی از رشد نقدینگی	سهم ضریب فزاینده از رشد نقدینگی	سایر عوامل
۱۳۶۰-۱۳۶۹	۱۰۵/۱	-۱/۱	-۴/۰	
۱۳۷۰-۱۳۷۹	۸۶/۱	۱۲/۴	۱/۵	
۱۳۸۰-۱۳۸۹	۸۳/۲	۱۷/۴	-۰/۷	
۱۳۹۱	۹۱/۹	۶/۳	۱/۷	
۱۳۹۲	۵۵/۲	۳۶/۹	۷/۹	
۱۳۹۳	۴۷/۹	۴۷/۲	۴/۹	

مأخذ: محاسبات براساس آمارهای بانک مرکزی.

به‌دلیل اینکه طی سال‌های ۱۳۶۰-۱۳۶۹ سهم ضریب فزاینده نقدینگی و سایر عوامل (از قبیل پیش‌فروش سکه، طلا و انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی) در رشد نقدینگی کاهنده و منفی بود، بنابراین طی این دوره سهم پایه پولی از رشد نقدینگی بیشتر از ۱۰۰ درصد شده است. ضریب فزاینده پول در طول زمان تقریباً بدون تغییر و حدود رقم ۱ بوده است؛ اما ضریب فزاینده نقدینگی از حدود ۲ در سال‌های پایانی دهه ۱۳۶۰ به حدود ۶ در سال ۱۳۹۳ افزایش یافته است.

نمودار ۲-۳. روند ضریب فزاینده پول و نقدینگی در طی زمان



مأخذ: محاسبات براساس نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی طی سال‌های مختلف.

سهم عملیات بانکی در شکل‌گیری نقدینگی با محوریت شبه‌پول که شامل سپرده‌های مدت‌دار می‌باشد، افزایش یافته است. این روند برای سیاست‌گذاری پولی چند پیام خواهد داشت:

۱. بررسی سهم پایه پولی و ضریب فزاینده پولی نشان می‌دهد که همچنان رشد پایه پولی سهم بسیاری در رشد نقدینگی کشور دارد؛ لذا سیاست‌گذار پولی برای کنترل رشد نقدینگی و در نتیجه دستیابی به ثبات قیمت‌ها همچنان باید بر کنترل رشد پایه پولی تأکید داشته باشد، چیزی که به‌دلایل ساختاری خلاف آن رخ داده است. این موضوع در بخش بعدی به‌صورت مفصل‌تر بررسی خواهد شد.

۲. در طول زمان سهم شبه‌پول از نقدینگی افزایش یافته و در سال‌های اخیر به بیش از ۸۰ درصد رسیده است (نمودار ۲-۲). این موضوع بدین معناست که نظارت و کنترل بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در طول زمان اهمیتی دوچندان پیدا کرده است. رشد بی‌رویه و بدون نظارت در عملیات بانکی، نبود کنترل و نظارت بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز و رعایت نکردن مقررات احتیاطی در بازار پول همگی می‌توانند به رشد بی‌رویه نقدینگی علی‌رغم کنترل پایه پولی منجر شوند.

۳. گسترش و افزایش سهم ضریب فزاینده نقدینگی در طول زمان دلالت بر این دارد که در آینده بانک مرکزی قادر نخواهد بود از طریق کنترل پایه پولی رشد نقدینگی را کنترل کند. درواقع با گسترش صنعت بانکداری در کشور و افزایش نقش آنها، به تدریج کنترل بانک مرکزی بر نقدینگی کاهش می‌یابد. این اتفاقی است که پیش از این در اقتصادهای صنعتی رخ داده است. با این حال بانک مرکزی می‌تواند از طریق سیاست‌های مناسب و ابزارهای دیگر روند نقدینگی را کنترل کند. از این رو اولاً باید سایر ابزارهای سیاست پولی، از جمله عملیات بازار باز توسعه یابند؛ زیرا در طول زمان نیاز به این ابزارها برای مدیریت بازار پول افزایش می‌یابد. ثانیاً رشد پایه پولی در آینده نزدیک نمی‌تواند نقش لنگر مناسب برای سیاست پولی را ایفا کند، البته بانک مرکزی در شرایط فعلی نیز نمی‌تواند کنترل کاملی بر پایه پولی داشته باشد و برای این کار همکاری دولت ضروری است (موضوعی که در قسمت بعدی به طور مفصل به آن پرداخته خواهد شد). با این حال چارچوب سیاستی مناسب در بلندمدت می‌تواند هدفگذاری تورمی باشد. براساس مطالعات انجام شده^۱ می‌توان هدفگذاری تورمی را چارچوب سیاستی تعریف کرد که در آن تصمیمات مقامات پولی با چهار عنصر کلیدی محدود می‌شود:

۱. وجود الزام و تعهد نهادی به تورم پایین به عنوان هدف اصلی سیاست پولی،
۲. اعلان عمومی یک هدف کمی برای تورم به همراه افق زمانی مشخص برای دستیابی به این هدف در آینده نزدیک،
۳. اعطای استقلال کافی به بانک مرکزی،
۴. اجرای سیاست پولی با این شرط که اولاً این سیاست‌ها شفافیت کافی داشته باشند و ثانیاً مقامات پولی در زمینه این سیاست‌ها پاسخگو باشند. درواقع نرخ تورم هدف، باید همان لنگر اسمی سیاست پولی باشد.

۲-۳. تجزیه و تحلیل اجزای پایه پولی و نقش بانک مرکزی در این زمینه

رشد پایه پولی همواره نقش بزرگی در رشد نقدینگی - اصلی ترین دلیل تورم - داشته است.

1. Bernanke, B. S.; Laubach, T. Mishkin, F. S. and Posen, A. S. (1999), Inflation Targeting: Lessons from the International Experience. Princeton, NJ: Princeton University Press.

پرسشی که در این باره مطرح می‌شود این است که چرا بانک مرکزی کنترل کافی بر رشد پایه پولی نداشته است؟ برای پاسخگویی به این پرسش می‌توان منابع پایه پولی را بررسی کرد. مهم‌ترین منابع پایه پولی که سبب رشد آن می‌شوند عبارتند از:

۱. رشد خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی،
۲. رشد خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی،
۳. رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی.

جدول ۲-۳. رشد اجزای پایه پولی در سال‌های منتخب (درصد)

سال	پایه پولی	خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی	خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
۱۳۵۳	۶۵/۱	۲۵۶/۰	-۴۰/۶	-۱۶/۶
۱۳۵۴	۳۵/۰	-۰/۳	۲۰/۶	۱۶۵/۳
۱۳۵۵	۳۵/۱	۳۳/۸	-۵۳/۲	۵۱/۱
۱۳۵۶	۳۰/۳	۲۲/۳	۳۹۰/۳	۱۷/۳
۱۳۵۷	۶۳/۸	-۲/۷	۳۵۶/۷	۱۱/۰
۱۳۵۸	۲۷/۵	۳۰/۰	۱۵/۱	۳۶/۹
۱۳۵۹	۲۸۹/۱	-۳۶/۳	-۰/۱۴۲	۴۸/۱
۱۳۶۰	۳۳/۵	۵۳/۷	۳۵/۴	۷/۰
۱۳۶۱	۲۸/۳	-۱۳/۷	۲۵/۱	۱۰/۴
۱۳۶۲	۱۰/۲	-۱۸/۲	۲۴/۱	۰/۶
۱۳۶۳	۱۲/۹	-۲۴/۵	۲۱/۶	۸/۱
۱۳۶۴	۱۵/۸	۱۷/۷	۱۸/۹	-۲۹/۷
۱۳۶۵	۲۳/۵	۴/۹	۲۹/۷	-۱۷/۱
۱۳۶۶	۲۴/۴	۰/۷	۱۷/۶	۶/۸
۱۳۶۷	۲۶/۲	-۸/۸	۲۴/۶	۱/۶
۱۳۶۸	۸/۳	۱۲/۹	۱۰/۱	۰/۸
۱۳۶۹	۳/۹	۷۵/۳	۳/۰	۱۹/۱

سال	پایه پولی	خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی	خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
۱۳۷۰	۱۵/۰	-۷/۳	۸/۴	۲۴۲/۶
۱۳۷۱	۱۷/۴	۲۸/۴	۴/۱	۷۷/۱
۱۳۷۲	۲۴/۵	۱۹۵/۴	۷۲/۲	-۴۴/۴
۱۳۷۳	۳۲/۹	۴۲/۱	۲۴/۳	۲۷۹/۰
۱۳۷۴	۴۳/۷	۷۸/۷	۳۰/۰	۱۱۲/۰
۱۳۷۵	۳۷/۶	۳۹/۳	۱۰/۸	-۲/۲
۱۳۷۶	۱۰/۹	-۶۱/۱	۱۴/۴	۴۶/۵
۱۳۷۷	۱۸/۰	-۵۸/۵	۲۰/۱	-۱۰/۲
۱۳۷۸	۱۵/۹	۸۰/۵	-۰/۱	۵۵/۳
۱۳۷۹	۱۷/۵	۷۰/۳	-۲۳/۵	۱۳/۲
۱۳۸۰	۱۵/۲	۵۵/۰	۱۶/۷	-۴۸/۷
۱۳۸۱	۲۳/۱	۵۹۳/۲	۶۶/۰	۱۰۱/۳
۱۳۸۲	۷/۶	۴۵/۰	-۲/۶	-۳/۲
۱۳۸۳	۱۷/۵	۵۵/۳	-۱۵/۴	-۸/۷
۱۳۸۴	۴۵/۹	۴۰/۵	-۸۶/۹	۶۷/۱
۱۳۸۵	۲۶/۹	۴۴/۱	-۳۱۳/۱	۵۲/۸
۱۳۸۶	۳۰/۵	۱۸/۲	۱۴۳/۷	۱۵۰/۹
۱۳۸۷	۴۷/۶	۲۸/۳	۱۴۴/۸	۷۴/۱
۱۳۸۸	۱۱/۹	۱۶/۵	-۵۶/۰	-۲۹/۵
۱۳۸۹	۱۳/۷	-۶/۱	-۷۱/۳	۹۵/۲
۱۳۹۰	۱۱/۴	۲۱/۶	۴۲۷/۰	۲۶/۹
۱۳۹۱	۲۷/۶	۲/۸	-۱۶۲/۹	۱۶/۷
۱۳۹۲	۲۱/۴	۱۱۸/۲	۶۶۰/۹	۲۸/۹
۱۳۹۳	۱۰/۷	-۵/۶	۲۱/۶	۴۲/۶
متوسط ۱۳۵۳-۱۳۹۳	۸/۲۴	۸/۴۴	۲/۴۸	۴/۴۰

مأخذ: محاسبات براساس آمارهای بانک مرکزی.

همان گونه که در جدول ۲-۳ دیده می‌شود بین سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۹۳ پایه پولی به‌طور متوسط سالیانه بیش از ۲۴ درصد رشد کرده است.

۱-۳-۲. جایگاه خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در پایه پولی

نگاهی به رشد اجزای پایه پولی نشان می‌دهد خالص دارایی خارجی بانک مرکزی با رشد متوسط سالیانه حدود ۷۴ درصدی، نقش پررنگی در رشد پایه پولی داشته است. این بخش از پایه پولی در سال‌هایی که درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت در وضعیت رونق قرار می‌گیرد، افزایش می‌یابد. آنچه در سال‌های رونق نفتی رخ داده است به این صورت بوده که با ورود ارزهای نفتی و عدم ذخیره‌سازی آنها، دولت مخارج خود را گسترش داده و برای تأمین مخارج، ارزهای نفتی را به ریال تبدیل کرده است. این تبدیل ریال از طریق بانک مرکزی در دو حالت رخ می‌دهد:

الف) مستقیم: در قوانین بودجه سنواتی بانک مرکزی به‌صورت تکلیفی موظف به خرید ارزهای بودجه‌ای و تحویل ریال به دولت می‌شود.^۱

ب) غیرمستقیم: با فروش (خرید) ارز دولت در بازار و تأمین ریال برای آن نرخ ارز کاهش (افزایش) می‌یابد.

بانک مرکزی ممکن است در روش دوم ارز سهم دولت را یکجا یا آهسته به بازار تزریق کند و از این‌رو نرخ ارز تابع رفتار بانک مرکزی است.

بانک مرکزی برای جلوگیری از کاهش نرخ ارز در نتیجه دو بند فوق، به خرید ارز اضافی از بازار اقدام می‌کند که نتیجه هر دو حالت افزایش دارایی خارجی بانک مرکزی و در نهایت افزایش پایه پولی است. سال ۱۳۵۳، ۱۳۸۱، ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ نمونه‌های بارزی از حاد شدن این وضعیت در کشور هستند؛ هرچند در سال‌های دیگر هم وضعیت به‌طور نسبی به همین صورت بوده است.

۱. به‌عنوان مثال می‌توان به جزء «ه» بند «۷» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ یا جزء «د» بند «۴» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ اشاره کرد.

۲-۳-۲. جایگاه بدهی دولت به بانک مرکزی در پایه پولی

رشد خالص بدهی دولت به بانک مرکزی، درصد تغییرات در بدهی دولت به بانک مرکزی را نشان می‌دهد. این قلم ترازنامه بانک مرکزی به‌طور متوسط بین سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۹۳ سالیانه حدود ۵۳ درصد رشد کرده است. درواقع در سال‌هایی که دولت با کسری بودجه مواجه است و ازسوی دیگر امکان تأمین مالی از طریق درآمدهای نفتی (به‌دلیل کاهش قیمت نفت) وجود نداشته است، دولت‌ها از بانک مرکزی به‌طور مستقیم استقراض کرده‌اند که در نتیجه آن پایه پولی افزایش یافته است. برای مثال، در سال ۱۳۹۰ رشد این قلم از ترازنامه بانک مرکزی ۴۲۷ درصد بوده، درحالی که رشد خالص دارایی خارجی بانک مرکزی ۲۱ درصد بوده است.

۲-۳-۳. جایگاه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در پایه پولی

قلم سوم در ترازنامه بانک مرکزی که در سال‌های اخیر رشد چشمگیری نشان می‌دهد، رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است. در بسیاری از سال‌ها این قلم رشد بسیاری را نشان می‌دهد که به برخی از این عوامل اشاره می‌شود. بانک‌های مرکزی نقش آخرین وام‌دهنده^۱ به بانک‌ها را برعهده دارند. بدین معنا که اگر بانکی با کمبود منابع روبه‌رو شد، معمولاً بانک‌های مرکزی که آخرین گزینه هستند، نقدینگی بانک موردنظر را تأمین می‌کنند. با این حال در ایران به‌دلیل توسعه نیافتگی بازار بین‌بانکی، بانک مرکزی به منبع سهل‌الوصول بانک‌ها تبدیل شده است. توسعه بازار بین‌بانکی سبب می‌شود که بانک‌ها در شرایطی که نیاز به نقدینگی بیشتری دارند، بدون مراجعه به بانک مرکزی به‌طور مستقیم از این بازار قرض بگیرند. رویه مناسب این است که بانک مرکزی باید شفاف و روشن اعلام کند که در چه شرایطی و به چه ترتیبی به بانک‌ها برای تأمین نقدینگی خود قرض خواهد داد. در شرایط فعلی چنین ساختاری بر ارتباط بین بانک‌ها و بانک مرکزی حاکم نیست. مسئله بعدی نقش دولت در ایجاد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است. این نقش از دو جنبه بررسی می‌شود:

1. Lender of last Resort

الف) نقش مستقیم دولت از طریق بانک‌های دولتی و نیز بانک‌های تخصصی که در

مالکیت دولت هستند: این نهادهای مالی به‌عنوان ابزارهای مالی به‌عنوان سیاست‌های حمایتی و توسعه‌ای دولت مطرح هستند؛ با این حال در برخی از سال‌ها دولت مخارجی بیش از منابع این بانک‌ها ایجاد می‌کند و از بانک مرکزی انتظار دارد که کسری منابع آنها را تأمین کند. نمونه‌های اخیر این سیاست، طرح بنگاه‌های زودبازده و طرح مسکن مهر بودند که رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی را در پی داشت. به‌عنوان مثال، بدهی بانک‌های تخصصی به بانک مرکزی بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ به‌طور متوسط سالیانه حدود ۲۶ درصد رشد کرده است.^۱

جدول ۴-۲. رشد ارقام تشکیل‌دهنده بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳

شرح	بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی	بدهی بانک‌های تخصصی به بانک مرکزی
۱۳۸۹	۳۴/۶	۱۵۵/۶
۱۳۹۰	-۵۱	۶۷/۷
۱۳۹۱	-۱۶/۹	۲۱/۹
۱۳۹۲	۳/۴	۲۳/۹
۱۳۹۳	۱۲۲/۲	۲/۱
متوسط	۱۸	۲۶

مأخذ: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی.

ب) تعهدات دولت به بانک‌های تجاری: در بسیاری از موارد دولت تعهداتی را ایجاد می‌کند، ولی در زمان مقتضی به‌دلیل مشکلات مالی این تعهدات را اجرا نمی‌کند. در این شرایط یا بدهی دولت به بانک مذکور افزایش می‌یابد یا اینکه بانک مرکزی برای کمک و جلوگیری از کاهش نقدینگی آن بانک به قرض دادن به آن اقدام می‌کند.

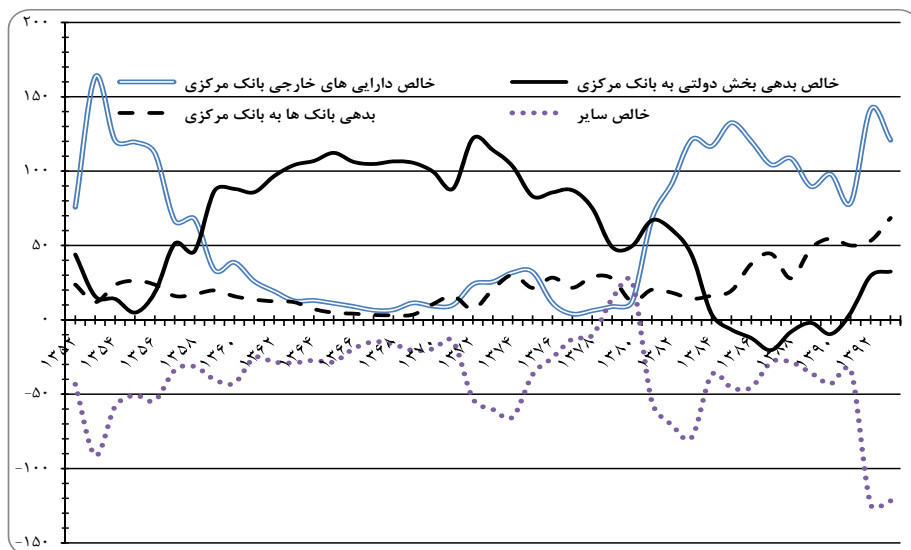
در سال‌های اخیر مشکلات اقتصادی و رکود صنایع و عدم بازپرداخت بدهی‌های بانکی از یک‌سو و سوء مدیریت بسیاری از بانک‌ها ازسوی دیگر سبب شده است تا بانک‌ها

۱. منبع محاسبات براساس بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، نماگر شماره ۷۸، ص ۲۰.

از نظر نقدینگی و منابع قابل وام‌دهی دچار مشکل شوند. در این شرایط استقراض آنها از بانک مرکزی نیز افزایش یافته است؛ درواقع این مشکلی است که دولت و بانک مرکزی باید به‌صورت جدی به آن بپردازند تا در آینده بحران جدیدی برای اقتصاد ایران خلق نشود. براساس آمارهای بانک مرکزی، بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی در سال ۱۳۸۹ بیش از ۳۴ درصد رشد داشت که البته در سال‌های بعد و تا سال ۱۳۹۲ به‌طور متوسط سالیانه ۷/۵ درصد کاهش یافته است. اما به یکباره در سال ۱۳۹۳ رشد بسیاری بیش از ۱۲۲ درصدی را تجربه کرده است. این ارقام نشان می‌دهد که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کشور از نظر مالی در وضعیت مناسبی نیستند و کمک بانک مرکزی به آنها برای جلوگیری از بروز بحران برای بانک‌هاست. این کمک در میان‌مدت و بلندمدت مشکل را حل نمی‌کند؛ بلکه باید نظام مدیریت مالی بانک‌های کشور و ساختار دارایی‌ها و بدهی‌های آنها اصلاح شده و نظارت بانک مرکزی نیز بر آنها تقویت شود. درواقع بانک مرکزی باید ابزارهای قوی‌تری برای نظارت بر بانک‌ها داشته باشد و بتواند آنها را ملزم به رعایت قواعد نظارتی کند.

(درصد)

نمودار ۴-۲. روند سهم اجزای مختلف از کل پایه پولی



مأخذ: محاسبات براساس آمارهای بانک مرکزی.

۴-۳-۲. تحولات اجزای پایه پولی کشور

نگاهی به روند سهم اجزا از کل پایه پولی نشان‌دهنده چهار دوره مشخص است. دوره اول مربوط به سال‌های شوک نفتی پیش از انقلاب اسلامی است که در آن دوره خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بخش اصلی پایه پولی را تشکیل می‌داد. این روند نشانگر تبدیل دلارهای نفتی به ریال از طریق سازوکار بانک مرکزی است.

دوره دوم شامل سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۰ است که در این دوره درآمدهای نفتی رشد چندانی نداشتند؛ ولی خالص بدهی دولت به بانک مرکزی عامل اصلی رشد پایه پولی بوده است. در این دوران تبدیل کسری بودجه به بدهی دولت عامل اصلی رشد پایه پولی به بانک مرکزی بوده است.

دوره سوم شامل سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰ است. در این دوران به‌دلیل رونق نفتی شرایطی مشابه با سال‌های پیش از انقلاب رخ داد و تبدیل دلارهای نفتی به ریال عامل اصلی رشد پایه پولی بود.

دوره چهارم از سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰، تاکنون را شامل می‌شود که در آن شاهد افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی هستیم؛ ضمن اینکه خالص دارایی خارجی بانک مرکزی کماکان بخش مهمی از پایه پولی را تشکیل می‌دهد.

در مجموع، باید گفت استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی، وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و الزام بانک مرکزی به تبدیل دلارهای نفتی دولت به ریال و دخالت‌های دولت در نظام بانکی و ضعف ساختارهای مالی بانک‌های کشور سبب شده است که بانک مرکزی کنترل کافی بر رشد پایه پولی نداشته باشد و به همین دلیل بانک مرکزی نتوانسته است، یکی از عمده‌ترین خروجی‌های سیاست پولی را که همان ثبات قیمت‌هاست، کنترل کند. در نمودار زیر روند تورم در حدود سه دهه گذشته در کشور بررسی شده است.

نمودار ۵-۲. روند نرخ تورم در طول ۳۳ سال گذشته در ایران



مأخذ: سری زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

Source: https://www.cbi.ir/Inflation/Inflation_FA.aspx

طی دوره مورد بررسی نرخ تورم کالاهای مصرفی شهری، همواره بیش از ۱۰ درصد بوده و روند آن نیز صعودی بوده است. این امر مؤید این ادعاست که اولاً سیاستگذار پولی به دلایل گوناگون (استقلال پایین شورای پول و اعتبار، شفافیت ضعیف سیاست‌های پولی، فقدان پاسخگویی سیاستگذاران پولی و وجود تعارض منافع) در حفظ ثبات قیمت‌ها موفق نبوده و ثانیاً بین پنج تا هشت سال یک بار، یک شوک قیمتی در اقتصاد ایران ایجاد شده است در برخی مقاطع (نظیر سال ۱۳۷۴) این شوک به حدود ۵۰ درصد نیز رسیده است.

۴-۲. سازوکارهای تعیین نرخ‌های سود بانکی، اوراق مشارکت و کارمزدهای بانکی

براساس بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، شورای پول و اعتبار رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است. تعیین نرخ‌های سود بانکی یکی از ابزارهای مستقیم سیاست پولی این شورا است. مصوبات این شورا در زمینه تعیین نرخ‌های سود بانکی و نیز نحوه اعطای تسهیلات بانکی در سال‌های گذشته تحت عناوینی چون «سیاست‌های پولی و اعتباری» و از سال ۱۳۸۷ به بعد تحت عنوان «بسته‌های سیاستی - نظارتی» بانک مرکزی منتشر شده‌اند.

نرخ سود بانکی متغیری است که آثار آن فراگیر بوده و فقط به بخش بانکی محدود نمی‌شود. در بخش عرضه منابع، عدم تناسب بین نرخ سود بانکی با شرایط اقتصادی و تعیین دستوری آن ازسوی مراجع مختلف، سبب کاهش انگیزه سپرده‌گذاران شده و منابع به سمت سایر بازارها مانند مسکن، ارز، طلا و خروج از کشور هدایت می‌شود. ازسوی دیگر در بخش تقاضای منابع نیز بالا بودن نرخ‌های سود بانکی سبب افزایش هزینه تأمین مالی بنگاه‌ها می‌شود. ازاین‌رو تعیین نرخ‌های سود بانکی با توجه به شرایط اقتصادی و غیردستوری اهمیتی حیاتی دارد. نگاهی به عملکرد شورای پول و اعتبار در تعیین نرخ‌های سود بانکی نشان می‌دهد که در برخی از سال‌ها این نرخ‌ها بدون توجه کافی به شرایط اقتصادی و به‌صورت دستوری تعیین شده‌اند.

جدول ۵-۲. نرخ‌های سود سپرده‌های بانکی و نرخ تورم در سال‌های گذشته

(درصد)

سال	نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری یک‌ساله	نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری پنج‌ساله	نرخ تورم سالیانه
۱۳۸۰	۱۳	۱۷	۱۱/۳
۱۳۸۱	۱۳	۱۷	۱۵/۷
۱۳۸۲	۱۳	۱۷	۱۵/۶
۱۳۸۳	۱۳	۱۷	۱۵/۴
۱۳۸۴	۱۳	۱۷	۱۰/۲
۱۳۸۵	۷-۱۶	۱۶	۱۲/۱
۱۳۸۶	۱۶-۷	۱۶	۱۸/۲
۱۳۸۷	حداکثر ۱۵	حداکثر ۱۹	۲۵/۴
۱۳۸۸	۱۴/۵	۱۷/۵	۱۰/۷
۱۳۸۹	۱۴	۱۷	۱۲/۴
*۱۳۹۰	۱۷	۲۰	۲۱/۵
۱۳۹۱	۱۷	۲۰	۳۰/۵
۱۳۹۲	۱۷-۲۱/۵	۲۰-۲۲/۷	۳۴/۷
۱۳۹۳	۲۰-۲۴		۱۵/۶

مأخذ: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های مختلف.

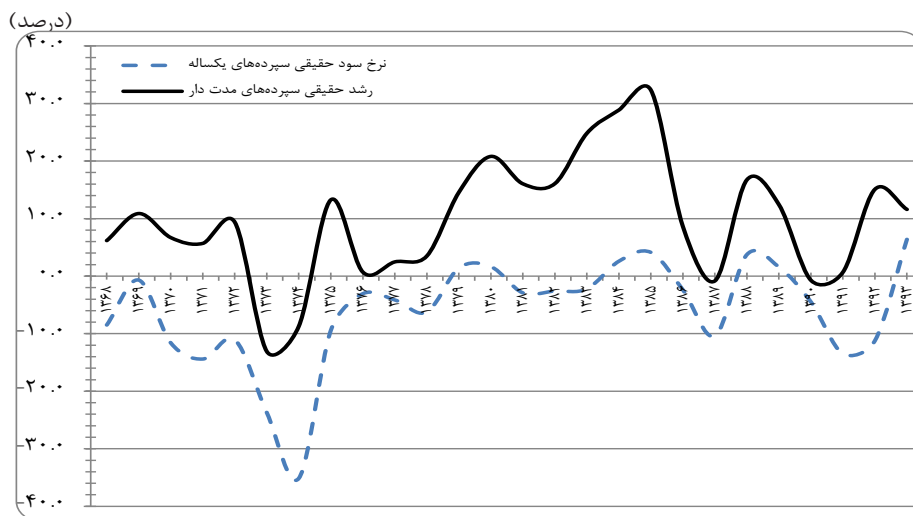
* نرخ‌های مربوط به آخر سال و پس از تجدیدنظر در بسته سیاستی - نظارتی در زمستان ۱۳۹۰.

چنان که ملاحظه می‌شود نرخ سود حقیقی (تفاوت نرخ سود اسمی و نرخ تورم) در دوره مورد بررسی اغلب منفی بوده و متوسط نرخ مزبور معادل منفی ۳ درصد است. این واقعیت معیاری از کارایی پایین سیاست‌های پولی در زمینه نرخ سود بانکی است.

از دیگر نقاط ضعف و آسیب‌های بسته‌های پولی در زمینه نرخ‌های سود بانکی این است که نرخ‌ها برای یک دوره یک‌ساله تعیین می‌شوند. حداقل درخصوص نرخ‌های سود کوتاه‌مدت و کمتر از یک سال می‌توان انتظار داشت که شورا به پیشنهاد بانک مرکزی و متناسب با تغییر در شرایط اقتصادی بتواند در نرخ‌های اعلامی تجدیدنظر کند؛ چیزی که در سال ۱۳۹۰ عملاً رخ داد. رعایت این اصل می‌تواند انعطاف‌پذیری لازم را برای سیاست‌های پولی مصوب شورا فراهم آورد.

علاوه بر این، شورای پول و اعتبار از سال ۱۳۹۳ به بعد درخصوص نرخ‌های سود سپرده‌های بانکی بلندمدت سیاست خاصی را دنبال نکرده است که بر هدایت منابع بلندمدت به بانک‌ها تأثیر مستقیم داشته باشد. درواقع تعیین نرخ سود، به‌گونه‌ای که ساختار زمانی نرخ‌های سود و سررسیدهای سپرده‌ها در آن به شکل منطقی و معقول تعیین شده باشند، برای جذب منابع مردم به نظام بانکی و نیز افزایش میزان سپرده‌های بلندمدت ضروری است. درواقع مردم و بانک‌ها با ساختار فعلی نرخ‌های سود تمایل چندانی به سپرده‌های بلندمدت نخواهند داشت و ازسوی دیگر ابزار رقابت بین بانک‌ها نیز عملاً از بین رفته است؛ زیرا نرخ‌های سود یکسان برای همه بانک‌ها موجب می‌شود تا محصولات مالی و سپرده‌های آنها تفاوت معناداری با یکدیگر نداشته باشد.

یکی از مسائلی که باید درباره سیاستگذاری بانک مرکزی در زمینه نرخ‌های سود بانکی به آن توجه کرد، تأثیر منفی کاهش نرخ سود حقیقی سپرده‌های بانکی و به‌ویژه منفی بودن آن بر میزان سپرده‌های بانکی است.

نمودار ۶-۲. رشد حقیقی سپرده‌های مدت‌دار بانکی و نرخ‌های سود حقیقی سپرده‌های بانکی یک‌ساله^۱

براساس نمودار ۶-۲، با کاهش نرخ‌های سود حقیقی بانکی، نرخ رشد حقیقی سپرده‌های مدت‌دار بانکی نیز کاهش یافته است. این موضوع مؤید این است که سیاست‌گذاری در زمینه نرخ سود بانکی به‌طور مستقیم بر حجم سپرده‌ها برحسب مقادیر حقیقی تأثیر دارد و کاهش نرخ سود سپرده‌ها بدون تناسب با نرخ تورم سبب خروج سپرده‌های بانکی و انتقال آنها به سایر بازارها می‌شود.

مسئله دیگر درخصوص سیاست‌گذاری بانک مرکزی، نیاز به تقویت نظارت بر عملکرد مصوبات و پیگیری آنهاست. این نظارت باید در زمینه‌هایی مانند سیاست‌های مربوط به نرخ‌های سود، مؤسسات مالی غیرمجاز و قواعد احتیاطی با تأکید بیشتری دنبال شود. یکی از مشکلات در زمینه تعیین نرخ‌های سود بانکی آن است که بانک مرکزی با این سازوکار، بانک‌های تجاری و مؤسسات اعتباری را که تحت نظارت خود عمل می‌کنند، محدود می‌کند؛ اما سازوکاری عملی برای نظارت بر مؤسسات مالی که تحت نظارت این بانک نیستند، وجود

۱. برای محاسبه رشد حقیقی سپرده‌های غیردیداری نرخ تورم سالیانه از رشد مقادیر جاری کسر شده و برای محاسبه نرخ سود حقیقی سپرده‌های یک‌ساله نیز نرخ تورم از نرخ سود سالیانه سپرده‌های یک‌ساله کسر شده است.

ندارد. در نتیجه ممکن است کاهش نرخهای سود سبب خروج منابع از بانکها و مؤسسات تحت نظارت این بانک و به مؤسسات غیرمجاز شود. این چالشی اساسی برای بانک مرکزی است.

جدول ۶-۲. سهم عقود مختلف از کل تسهیلات پرداختی بانکها و مؤسسات

پرداختی بعد از اجرای قانون بانکداری بدون ربا (درصد)

دوره	سال	۱۳۶۹-۱۳۶۳	۱۳۷۰-۱۳۷۹	۱۳۸۰-۱۳۸۹	۱۳۹۰-۱۳۹۲	۱۳۹۳
کل تسهیلات پرداختی	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
قرض الحسنه	۹/۵	۸/۶	۷/۶	۶/۶	۵/۷	
مضاربه	۱۳/۵	۱۲/۲	۱۱/۲	۱۰/۰	۹/۳	
سلف	۴/۵	۴/۷	۵/۲	۵/۶	۶/۰	
مشارکت مدنی	۱۳/۶	۱۴/۰	۱۴/۶	۱۵/۱	۱۵/۷	
جعاله	۲/۸	۳/۷	۴/۴	۵/۱	۵/۷	
فروش اقساطی	۴۱/۱	۴۳/۰	۴۵/۰	۴۶/۳	۴۶/۸	
اجاره به شرط تملیک	۰/۹	۰/۷	۰/۷	۰/۶	۰/۶	
مشارکت حقوقی	۶/۰	۶/۲	۵/۹	۵/۶	۵/۱	
سرمایه گذاری مستقیم	۱/۸	۱/۹	۱/۶	۱/۶	۱/۷	
خرید دین	۴/۷	۳/۱	۱/۶	۰/۸	۰/۳	
سایر	۱/۷	۲/۰	۲/۳	۲/۷	۳/۱	

مأخذ: محاسبات براساس آمار بانک مرکزی.

یکی از مواردی که ارتباط مستقیمی با سازوکارهای تعیین نرخهای سود بانکی دارد، ترکیب عقود بانکداری است. اگرچه تنوع عقود به طور نسبی بالاست (جدول ۶-۲) با این حال، عملکرد نظام بانکی نشان از تمرکز بالای تسهیلات در قالب دو عقد فروش اقساطی و مشارکت مدنی دارد. تعیین نرخهای سود تسهیلات بانکی و جهت دهی انگیزه بانکها به برخی از عقود می تواند یکی از دلایل این موضوع باشد. با این حال، سایر موارد مانند مشکلات اجرایی و ناآشنایی کافی با نحوه اجرای عقود نیز در این میان نقش دارند.

شورای پول و اعتبار در تعیین نرخ‌های سود اوراق مشارکت و نیز جرائم بانکی نقش ویژه‌ای دارد. مسائلی که درباره نرخ‌های سود سپرده‌های بانکی مطرح شد، درخصوص نرخ‌های سود اوراق مشارکت نیز مطرح می‌شود؛ اما درباره اوراق مشارکت، مسئله تضمین بازخرید اوراق قبل از سررسید و نیز موضوع ضمانت نقدینگی اوراق مشارکت نیز مطرح شده که در برخی موارد نقش مهمی در انگیزش مردم برای استقبال یا عدم استقبال از اوراق منتشر شده دارد. برای مثال، در بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی در ابتدای سال ۱۳۹۰، ممنوعیت بازخرید اوراق مشارکت قبل از سررسید توسط بانک‌های عامل و پایین بودن نرخ سود این اوراق (حداکثر یک درصد بالاتر از نرخ سود تعیین شده برای سپرده‌ها) سبب شد تا استقبال کافی از این اوراق به‌عمل نیاید و در آن شرایط بازارهای ارز و طلا دچار التهاب شوند. بنابراین تعیین نرخ‌های سود اوراق مشارکت و نیز موضوع بازخرید این اوراق در تعیین میزان تقاضای جامعه برای خرید آنها نقش اساسی دارد.

۵-۲. اوراق مشارکت بانک مرکزی

براساس ماده (۹۱) قانون برنامه سوم توسعه برای اولین بار به بانک مرکزی اجازه داده شد که با تصویب شورای پول و اعتبار، از اوراق مشارکت بانک مرکزی استفاده کند. شایان ذکر است که در برنامه چهارم توسعه، انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز بود. در متن ماده (۹۱) قانون برنامه سوم توسعه اشاره‌ای به اهداف انتشار اوراق مشارکت ازسوی بانک مرکزی نشده بود؛ اما بانک مرکزی در سایت رسمی خود هدف از انتشار این اوراق را توسعه ابزارهای عملیات بازار باز برای بانک مرکزی به‌ویژه برای سیاست پولی انقباضی ذکر کرد.^۱ درواقع هدف اولیه از انتشار اوراق مذکور این بوده و درحال حاضر نیز چنین است زمانی که بانک مرکزی قصد دارد تا رشد نقدینگی را کنترل کند، با عرضه اوراق مذکور از حجم نقدینگی کاسته شده و وجوه این اوراق نزد بانک مرکزی مسدود می‌شود. در بخش پایه پولی نیز انتشار این اوراق موجب افزایش

۱. قابل دسترس در سایت رسمی بانک مرکزی، بخش «سیاست پولی»، «ابزارهای سیاست پولی در ایران» به آدرس: <http://www.cbi.ir/page/1512.aspx>

جزء بدهی‌های بانک مرکزی و کاهش پایه پولی می‌شود. لذا انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی موجبات کاهش رشد نقدینگی را فراهم کرده و سیاستگذار پولی را قادر می‌کند تا در مواقع لزوم از طریق کنترل نقدینگی، دستیابی به نرخ تورم پایین را میسر سازد.

آخرین مرتبه در تاریخ ۲۶ بهمن‌ماه ۱۳۹۲ اوراق مشارکت بانک مرکزی منتشر شده است. میزان اوراق منتشر شده ۳۰ هزار میلیارد ریال بوده که از این میزان حدود ۲۱/۹ هزار میلیارد ریال فروش رفته است. با توجه به نرخ سود ۲۳ درصد آن، میزان فروش ۷۳ درصدی این اوراق نشان می‌دهد که نرخ سود اوراق در میزان فروش آن نقشی اساسی دارد.^۱

قبل از آن در سال ۱۳۹۱ در سه نوبت انتشار، هریک به میزان ۲۵ هزار میلیارد ریال و در مجموع ۷۵ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت بانک مرکزی با نرخ سود ۲۰ درصد منتشر شد که از این میزان در مجموع سه نوبت حدود ۴۷ هزار میلیارد ریال به فروش رسید که حدود ۶۳ درصد از کل اوراق منتشر شده است.

یکی از مسائلی که درخصوص اوراق مشارکت بانک مرکزی مطرح می‌شود آن است که اوراق با هدف تأمین مالی یک طرح مشخص منتشر نمی‌شود؛ بلکه هدف آن کنترل نقدینگی است. همین موضوع سبب شده است تا برخی از کارشناسان شبهه شرعی به این اوراق را مطرح کنند. اگر این مسئله صحیح باشد، در آن صورت بانک مرکزی باید منابع حاصل از انتشار اوراق را در طرح‌های اقتصادی به کار گیرد، بنابراین هدف کنترل نقدینگی محقق نخواهد شد.

گروهی معتقدند اوراق مشارکت بانک مرکزی ابزار مناسبی برای کنترل نقدینگی نیست و راه حل اساسی، گسترش و تعمیق ابزارهای مالی و اوراق بهادار است تا بانک مرکزی در مواقع ضروری بتواند با خرید یا فروش آنها نقدینگی را کنترل کند. استدلال اصلی این گروه محدودیت امکان انتشار این اوراق است؛ زیرا با فرض کنترل رشد نقدینگی در یک سال، با سررسید اوراق و پرداخت سود اوراق توسط بانک مرکزی به همراه اصل آن، در آینده نزدیک (بسته به سررسید اوراق که می‌تواند یک یا چند سال یا حتی ۶ ماه باشد)،

۱. بانک مرکزی، گزیده آمارهای اقتصادی، اسفندماه ۱۳۹۲.

به میزان اصل اوراق و سود آنها پایه پولی افزایش یافته و درواقع تلاش بانک مرکزی در کنترل نقدینگی بی‌حاصل خواهد شد. بنابراین راه‌حل اساسی و بلندمدت این است که سیاستگذاران اقتصادی در کشور زمینه لازم برای توسعه ابزارهای مالی و اوراق بهادار در کشور را فراهم کنند تا بانک مرکزی بتواند در مواقع لزوم عملیات بازار باز را انجام دهد، بدون اینکه مشکلات مربوط به اوراق مشارکت بر آن مرتب باشد.

۲-۶. جمع‌بندی

در این بخش عملکرد سیاستگذار پولی در ایران از جنبه‌های مختلف بررسی و تحلیل شد. پایه پولی و ضریب فزاینده نقدینگی، نرخ‌های سود بانکی و اوراق مشارکت مهم‌ترین زمینه‌های مورد بررسی را شامل می‌شدند.

بررسی ارقام مهم پولی نشان می‌دهد گسترش فعالیت‌های بانکی سبب شده که رشد نقدینگی در سال‌های اخیر بیشتر تحت تأثیر رشد شبه‌پول باشد. تلاش بانک‌ها و مؤسسات اعتباری برای جذب منابع و نیز در دسترس قرار گرفتن حساب‌های سپرده بانکی متصل به ابزارهای پرداخت سهل‌الوصول (مانند کارت‌های بانکی که درجه نقدشوندگی سپرده‌های بانکی را افزایش داده است)، سبب تمایل مردم به جایگزین کردن سپرده‌های دیداری شده است.

طی دوره مورد بررسی، سهم پایه پولی از رشد نقدینگی کاهش یافته و در مقابل سهم ضریب فزاینده نقدینگی نقش بیشتری در افزایش نقدینگی پیدا کرده است. این وضعیت نشان می‌دهد که سهم عملیات بانکی در شکل‌گیری نقدینگی با محوریت شبه‌پول که شامل سپرده‌های مدت‌دار می‌باشد، افزایش یافته است. این موضوع بدین معناست که نظارت و کنترل بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در طول زمان اهمیتی دوچندان پیدا کرده است؛ زیرا رشد بی‌رویه و بدون نظارت در عملیات بانکی، عدم کنترل و نظارت بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز و عدم رعایت مقررات احتیاطی در بازار پول می‌تواند به رشد بی‌رویه نقدینگی، علی‌رغم کنترل پایه پولی، منجر شوند. بنابراین بانک مرکزی برای کنترل پایه پولی به توسعه‌یافتگی عملیات بازار باز و استفاده از سایر ابزارهای سیاست پولی نیازمند است؛ زیرا در طول زمان نیاز به این ابزارها برای مدیریت بازار پول افزایش می‌یابد.

در ایران به دلیل توسعه نیافتگی بازار بین بانکی، بانک مرکزی به منبع سهل الوصول بانکها تبدیل شده است. توسعه بازار بین بانکی سبب می شود که بانکها در شرایطی که نیاز به نقدینگی بیشتری دارند، بدون مراجعه به بانک مرکزی مستقیماً از این بازار قرض بگیرند. بانک مرکزی باید شفاف و روشن اعلام کند که در چه شرایطی و به چه ترتیبی به بانکها برای تأمین نقدینگی خود قرض خواهد داد؛ اما در شرایط فعلی چنین ساختاری بر ارتباط بین بانکها و بانک مرکزی حاکم نیست.

دولت در ایجاد بدهی بانکها به بانک مرکزی نقش مهمی داشته و این نقش از دو جنبه قابل بررسی است. جنبه اول به نقش مستقیم دولت از طریق بانکهای دولتی و نیز بانکهای تخصصی اشاره دارد که در مالکیت دولت هستند. جنبه دوم به ارتباط بین دولت و بانکهای تجاری و تعهدات دولت به آنها مربوط می شود. در موارد بسیاری دولت تعهداتی را ایجاد کرده است؛ ولی در زمان مقتضی به دلیل مشکلات مالی تعهدات مذکور را اجرا نمی کند.

نگاهی به عملکرد شورای پول و اعتبار در تعیین نرخهای سود بانکی در بستههای پولی نشان می دهد که در برخی از سالها این نرخها بدون توجه کافی به شرایط اقتصادی و به صورت دستوری تعیین شده اند. این نرخها برای یک دوره یکساله تعیین می شوند و نرخ سود واقعی (تفاوت نرخ سود و تورم) در بسیاری از سالها منفی بوده است. حداقل درخصوص نرخهای سود کوتاه مدت و کمتر از یک سال می توان انتظار داشت که شورا به پیشنهاد بانک مرکزی و متناسب با تغییر در شرایط اقتصادی بتواند در نرخهای اعلامی تجدیدنظر کند. نرخهای سود یکسان برای همه بانکها سبب شده است تا محصولات مالی و سپردههای آنها تفاوت معناداری با یکدیگر نداشته باشند. هرچند بانک مرکزی با سازوکار تعیین نرخهای سود بانکی، بانکهای تجاری و مؤسسات اعتباری را که تحت نظارت خود عمل می کنند می تواند محدود کند؛ اما سازوکار عملی برای نظارت بر مؤسسات مالی که تحت نظارت بانک مرکزی نیستند، وجود ندارد. در نتیجه ممکن است کاهش نرخهای سود سبب شود تا منابع از بانکها و مؤسسات تحت نظارت خارج شده و به مؤسساتی منتقل شود که با روشهای مختلف، نرخهای مصوب را رعایت نمی کنند.

همچنین می‌توان با استفاده از رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، وابستگی بانک مرکزی به بانک‌ها را نیز به‌نوعی به تصویر کشید.

در نظام بانکی، تنوع عقود بانکداری اسلامی به‌طور نسبی بالاست. با این حال، عملکرد نشان می‌دهد، تمرکز بالای تسهیلات در قالب دو عقد فروش اقساطی و مشارکت مدنی است. تعیین نرخ‌های سود تسهیلات بانکی و جهت‌دهی انگیزه بانک‌ها به برخی از عقود می‌تواند یکی از دلایل این موضوع باشد.

درخصوص اوراق مشارکت بانک مرکزی نیز این مسئله مطرح است که اوراق با هدف تأمین مالی یک طرح مشخص منتشر نمی‌شوند؛ بلکه هدف آنها کنترل نقدینگی است. همین موضوع سبب شده است تا برخی از کارشناسان شبهه شرعی به این اوراق را مطرح کنند. اگر این مسئله صحیح باشد، بانک مرکزی باید منابع حاصل از انتشار اوراق را در طرح‌های اقتصادی به‌کار گیرد؛ اما در آن صورت هدف کنترل نقدینگی محقق نخواهد شد. در اصل اوراق مشارکت بانک مرکزی ابزار مناسبی برای کنترل نقدینگی نیست؛ زیرا راه‌حل اساسی گسترش و تعمیق ابزارهای مالی و اوراق بهادار است تا بانک مرکزی در مواقع لزوم بتواند با خرید یا فروش آنها نقدینگی را کنترل کند. علاوه بر این، امکان انتشار این اوراق محدود است؛ زیرا با فرض کنترل رشد نقدینگی در یک سال، با سررسید اوراق و پرداخت سود اوراق توسط بانک مرکزی به‌همراه اصل آن، در آینده نزدیک به میزان اصل اوراق و سود آنها پایه پولی افزایش یافته و تلاش بانک مرکزی بی‌حاصل خواهد شد. از این‌رو راه‌حل اساسی و بلندمدت این است که سیاستگذاران اقتصادی در کشور زمینه لازم برای توسعه ابزارهای مالی و اوراق بهادار را فراهم کنند تا بانک مرکزی بتواند در مواقع لزوم عملیات بازار باز را انجام دهد.

فصل سوم - نحوه تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت و بانک مرکزی

سیدعلی روحانی، علی نادری شاهی

مقدمه

در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی باور اقتصاددانان بر این بود که ثروت ناشی از نفت، رونق اقتصادی کشورها را به همراه خواهد داشت؛ سرازیری این ثروت هنگامت به بودجه دولت‌ها این امکان را فراهم می‌کرد که با دست‌ودلبازی بیشتری خرج کنند و دوراندیشی را وانهند. بعدها این منبع ثروت مشکلات مختلفی از جمله تورم، رکود، بیکاری و... را به ارمغان آورد که از آن به «نفرین منابع» یاد می‌شود.

تجربه کشورهای نفت خیز به دلیل رویارویی با آسیب‌های سوءمدیریت درآمد نفت، لزوم شناخت دقیق و برنامه‌ریزی را برای این درآمد نشان می‌دهد. کشورهای دارنده منابع تجدیدنپذیر نفت و گاز همواره با این پرسش مواجهند که درآمد عظیم حاصل از فروش این منابع چگونه باید مدیریت شود؟ هر کشور متناسب با سطح توسعه‌یافتگی و براساس ساختارهای بومی خود قواعدی را برای بهره‌گیری بهینه از درآمدهای حاصل از این منابع که عمدتاً به صورت ارز است انتخاب کرده و به کار می‌بندد. در ایران نیز با کشف و استخراج نفت این پرسش بروز پیدا کرد؛ اما ساده‌ترین راه که همان تبدیل ارز به ریال و اختصاص آن به بودجه دولت است، برگزیده شد.

طی بیش از بیست سال گذشته، با توجه به بالاتر بودن نرخ تورم داخلی از تورم خارجی، برای حفظ رقابت‌پذیری تولیدات کشور با کالاها و خدمات خارجی و جلوگیری از واردات بی‌رویه و توسعه صادرات، ضروری بوده است که نرخ ارز بازار به‌طور مداوم متناسب با مابه‌التفاوت دو نرخ فوق، تعدیل شود. بنابراین با وجود وابستگی ساختار تولید کشور به مواد اولیه و کالاهای سرمایه‌ای، افزایش نرخ ارز موجب افزایش هزینه‌های تولید نیز شده است. ازسوی دیگر نیز وابستگی درآمدهای ریالی دولت به درآمدهای ارزی حاصل از نفت، به‌خصوص در شرایط افت قیمت نفت یا کاهش صادرات نفت (ازجمله در شرایط تحریم)، این انگیزه را در دولت ایجاد می‌کرد که نرخ ارز کاهش داده نشود. برآیند این نیروها و محرک‌ها، در دوره‌های مختلف موجب اتخاذ سیاست‌های ناپایدار و صلاح‌دید در حوزه ارزی کشور شده که نوسانات و جهش‌های یکباره در نرخ ارز رسمی کشور، گویای این واقعیت است.

همچنین طی سال‌های اخیر، به‌دلیل تشدید تحریم‌های بانکی و تجاری کشور و ناتوانی بانک مرکزی در مدیریت بازار ارز، فاصله زیادی میان نرخ ارز بازار و نرخ ارز رسمی ایجاد شد. اگرچه پس از سال ۱۳۹۲ این فاصله کاهش یافته است، اما کماکان ادامه دارد. این شرایط علاوه‌بر افزایش امکان بروز فساد و تشدید رفتار رانت‌جویی، اجرای سیاست‌های ارزی کشور را نیز با مشکل مواجه می‌کند. معضل چندگانگی نرخ ارز و پیدایش مسئله‌ای به‌نام «یکسان‌سازی نرخ ارز» که به‌طور متوسط هر ۱۰ سال یکبار در ایران مطرح می‌شود (ابتدای دهه‌های ۱۳۷۰، ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰)، ناشی از خلأ جدی در حوزه سیاستگذاری ارزی کشور است.

معضل دیگری که در نظام ارزی کشور از دیرباز وجود داشته است، نقش و شیوه مداخله بانک مرکزی در بازار ارز است. درحال حاضر، بانک مرکزی بزرگ‌ترین عرضه‌کننده ارز در بازار است. به بیان دیگر، درآمدهای ارزی دولت (حاصل از فروش نفت)، را بانک مرکزی به بازار ارز تزریق می‌کند (از کانال مرکز مبادلات ارزی یا صرافی‌های مجاز). درحالی که بانک مرکزی نهاد سیاستگذار و ناظر نظام پولی و ارزی است، نباید خود را یک بازیگر عمده بازار بداند؛ بلکه نقش اصلی مقام ارزی باید نقش‌آفرینی مقطعی در بازار و صرفاً برای جلوگیری از نوسانات کوتاه‌مدت نرخ ارز باشد.

ازسوی دیگر نیز فرایندهای مربوط به مداخله بانک مرکزی در بازار ارز، از عدم شفافیت شدید برخوردار است. نهادها و گروه‌های ذی‌نفع فعال در نظام ارزی کشور عبارتند از: بانک مرکزی، دولت، بانک‌ها، صرافی‌ها، بنگاه‌های صادرکننده، بنگاه‌های واردکننده و مردم. شوک ارزی که پس از اعمال تحریم‌ها ایجاد شد، نشان داد که نهادهای ارزی کشور فاقد توانایی کنترل بازار و سیاستگذاری مؤثر در این بازار هستند که بخش چشمگیری از این ناتوانی ریشه در عدم شفافیت بازار ارز دارد. این عدم شفافیت هم درخصوص فرایندهای عرضه و تقاضای (فروش و خرید) ارز و هم در حوزه نرخ تسویه معاملات ارزی وجود دارد. همچنین نه تنها معاملات خرد ارزی، بلکه حتی معاملات ارزی کلان واقع شده بین بانک مرکزی و بانک‌ها نیز، هم از حیث فرایند و هم نرخ تسویه، غیرشفاف بوده و گزارش روشنی در این خصوص ارائه نمی‌شود.

در سال‌های اخیر سامانه‌هایی برای رفع نسبی این مشکل در بازار ارز کشور ایجاد شد، نظیر پورتال ارزی که کلیه مراحل واردات (ثبت سفارش، تخصیص ارز و ترخیص از گمرک) را شفاف کرد. راه‌اندازی این سامانه، تأثیر بسیاری نیز بر کاهش مفاسد موجود در فرایند واردات و تخصیص ارز داشته و یکی از عوامل مهم در کنترل نوسانات ارزی بوده است؛ اما به‌نظر می‌رسد نیاز به ساماندهی نهادها یا حتی ایجاد نهادهای جدید در نظام ارزی کشور وجود دارد که اولاً قدرت سیاستگذاری بانک مرکزی را افزایش دهد و ثانیاً شفافیت لازم را به این بازار برگرداند.

در مقاطع مختلف زمانی، ساختارها و نهادهای جدیدی به‌منظور استفاده بهینه از درآمدهای نفتی و پیشگیری از آثار زیانبار آن طراحی و پیاده‌سازی شد، لکن این نهادها نیز به‌تدریج دست‌خوش تغییراتی شده و عملاً از اهداف اولیه خود منحرف شدند. تأسیس «حساب ذخیره ارزی» در برنامه سوم توسعه و تأسیس «صندوق توسعه ملی» در برنامه پنجم توسعه برای رفع بخشی از مشکلات ناشی از ورود بی‌ضابطه درآمدهای نفتی به اقتصاد ایران انجام شد.

نحوه تبدیل درآمدهای ارزی دولت (حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی) به ریال و واریز این وجوه به خزانه‌داری کل کشور، همواره یکی از کانال‌های انتقال

بی‌انضباطی مالی دولت به نظام پولی بوده که یکی از مصادیق سلطه مالی در اقتصاد است.

در این بخش، ضمن بررسی شیوه تخصیص قانونی درآمدهای نفتی، روش تسویه درآمدهای نفتی میان دولت و بانک مرکزی ایران بررسی شده و مهمترین آسیب‌های موجود در این فرایند تحلیل می‌شود. سپس با بررسی تجربه کشور نروژ در این زمینه، اصولی برای روش بهینه تسویه درآمدهای نفتی استخراج خواهد شد. شایان ذکر است که هدف این گزارش، صرفاً شناخت صحیح آسیب و ارائه راهکار رفع آسیب نیازمند مطالعات دیگری است.

گفتنی است که مطالعه حاضر، دلیل اصلی سلطه سیاست‌های مالی دولت بر سیاست‌های پولی را، شیوه تسویه درآمدهای ارزی دولت معرفی نمی‌کند؛ بلکه این مسئله را در کنار مشکلاتی نظیر وابستگی نهادی بانک مرکزی (مقام سیاستگذار پولی) به دولت و وابستگی بانک مرکزی (مقام ناظر بانکی) به شبکه بانکی، از علل بروز سلطه مالی و ناکارآمدی سیاست‌های پولی معرفی می‌کند.

۱-۳. عوامل مؤثر بر تغییرات خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی

به‌منظور تبیین رابطه میان درآمدهای ارزی دولت و نظام پولی کشور، لازم است که اجزای پایه پولی (طرف دارایی‌های ترازنامه بانک مرکزی) بررسی شود. پایه پولی را می‌توان به‌صورت حاصل جمع دارایی‌های خارجی و داخلی بانک مرکزی بیان کرد. دارایی‌های خارجی بانک مرکزی عبارتند از: طلای آزاد، طلا، حق برداشت مخصوص و ارز نزد صندوق بین‌المللی پول (و سایر نهادهای بین‌المللی)، سهمیه و سهام ایران در مؤسسات بین‌المللی و دارایی‌های ارزی. مهمترین جزء دارایی خارجی بانک مرکزی، دارایی‌های ارزی است که عوامل متعددی باعث تغییر آن می‌شود. به‌عنوان مثال، گشایش اعتبارات اسنادی و تخصیص ارز برای واردات در مرکز مبادلات ارزی، موجب کاهش دارایی‌های ارزی بانک مرکزی شده و خرید منابع ارزی حاصل از صادرات نفت از دولت، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی باعث افزایش این دارایی‌ها می‌شود. براساس این سازوکار، تسویه

درآمدهای ارزی بین دولت و بانک مرکزی، آثار کوتاه‌مدت و بلندمدت قابل توجهی بر تغییرات پایه پولی و به تبع آن نقدینگی و تورم در اقتصاد دارد.

لازمه بررسی تأثیر درآمدهای نفتی بر نظام پولی ایران، اولاً در نظر گرفتن نظام ارزی حاکم بر کشور (در قوانین و عمل) و ثانیاً اطلاع از نحوه تجهیز و تخصیص درآمدهای نفتی براساس قوانین فعلی کشور است. درواقع نوع نظام ارزی حاکم، اولاً نحوه تسویه درآمدهای ارزی بین بانک مرکزی و دولت را تعیین می‌کند و ثانیاً میزان و عمق اثرگذاری نحوه تسویه این درآمدها بر سیاست‌های پولی کشور را مشخص می‌نماید. به همین دلیل لازم است انواع نظام‌های ارزی و نظام ارزی حاکم بر کشور مختصراً بررسی شود.

۲-۳. مروری بر انواع نظام‌های ارزی و وضعیت ایران

تغییرات نرخ ارز و تأثیر آن بر بخش‌های مختلف اقتصاد از چالش‌برانگیزترین مباحثی هستند که در کشورهای درحال توسعه مطرح است. انتخاب نظام ارزی مناسب در هر کشوری براساس پاسخ به پرسش‌های زیر صورت می‌گیرد: فواید و مضرات نظام‌های ارزی مختلف چیست؟ چه محدودیت‌هایی برای انتخاب یک نظام ارزی وجود دارد و شرایط محیطی چگونه بر آن تأثیر می‌گذارد؟ آیا عملکرد اقتصاد کلان تحت نظام‌های ارزی مختلف متفاوت است؟ و اثر تعدیل نرخ ارز بر جریان تجاری چیست؟

از طرفی تجربه ساختاری کشورهای مختلف نشان می‌دهد نظام ارزی رابطه تنگاتنگی با سیاست پولی دارد و انتخاب این دو مستقل از هم نیست؛ درواقع سیاست پولی از طریق تغییر در حجم پول، تغییر در رشد حجم پول و نرخ بهره یا شرایط اعطای تسهیلات مالی بر نرخ ارز مؤثر است و سیاست‌های ارزی نیز از کانال تغییر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بر سیاست‌های پولی تأثیر می‌گذارد. رابطه متقابل سیاست پولی و نظام ارزی تا حدی است که اقتصاددانان معتقدند انتخاب نوع نظام ارزی در کنار دو رویکرد هدفگذاری تورمی و هدفگذاری پولی، یکی از چارچوب‌های مطرح برای سیاستگذاری پولی است.

به‌طور کلی نظام‌های ارزی، طیفی میان دو قطب نرخ ارز ثابت مطلق و نرخ ارز شناور مطلق را تشکیل می‌دهند. البته دسته‌بندی‌های مرسوم دوگانه (ثابت و شناور)

و سه‌گانه (ثابت، میانی و شناور)، دقت لازم را ندارند و تفاوت‌های نظام‌های ارزی را به‌خوبی نشان نمی‌دهند.

بنابر تعریف، نظام نرخ ارز ثابت نظامی است که در آن نرخ تبدیل پول ملی به ارز خارجی یا سبدي از ارزهای خارجی ثابت می‌ماند. در یک سر این طیف نظام ارزی میخکوب سخت قرار دارد که عمدتاً چارچوب محدودکننده‌ای برای سیاستگذار پولی به‌وجود می‌آورد؛ نظام‌های ارزی پذیرش پول خارجی، تشکیل اتحادیه پولی و کمیته ارزی را می‌توان از نتایج و انواع نظام ارزی میخکوب سخت دانست.

با دور شدن از نظام ارزی میخکوب سخت، دامنه نوسان نرخ ارز افزایش پیدا می‌کند و سیاستگذار تلاش می‌کند با مداخله در بازار به ثبات‌بخشی و کاهش نوسانات شدید ارز بپردازد. در این گروه از نظام‌های ارزی که میخکوب ملایم نامیده می‌شوند، معمولاً نرخ یا مسیر مشخص ارزی برای اقتصاد تعریف می‌شود و اتخاذ تصمیم برای مداخله در بازار ارز را مقام ارزی، براساس یک دستورالعمل (مبتنی بر محدوده نوسان نرخ ارز بازار) انجام می‌دهد. تغییر هدف ارزی در این نظام‌ها کم‌هزینه‌تر و محتمل‌تر است؛ نظام‌های ارزی میخکوب قابل تعدیل، میخکوب خرنده، میخکوب منعطف، هدفگذاری منطقه‌ای و هدفگذاری سبد ارزی از انواع نظام‌های میخکوب ملایم هستند.

نظام‌های ارزی شناور دسته‌ای دیگر از نظام‌های ارزی هستند که در آنها نرخ ارز آزادانه در بازار تعیین می‌شود و دخالت در بازار پول و ارز (در صورت وجود) برای رسیدن به نرخ ارز خاصی صورت نمی‌پذیرد. نظام‌های ارزی شناور دو دسته‌اند: شناور مدیریت شده و شناور مطلق.

در نظام شناور مدیریت شده نرخ ارز براساس عرضه و تقاضا تعیین می‌شود و در عین حال تلاش برای تأثیرگذاری بر بازار ارز به‌صورت دخالت مستقیم ارزی یا تغییر نرخ بهره هم انجام می‌شود. در این حالت هدف از دخالت، کاهش نوسانات بازار ارز، حفظ نقدشوندگی بازار یا از بین بردن انحرافات بلندمدت بازار است. در نظام ارزی شناور مطلق، هیچ گونه دخالتی برای تأثیرگذاری بر بازار ارز انجام نمی‌شود. همچنین نرخ ارز از سایر ابزارهای سیاستی ازجمله نرخ بهره تأثیر می‌پذیرد، اما این ابزارها برای رسیدن به اهداف دیگری به غیر از تأثیرگذاری بر بازار ارز تنظیم می‌شوند.

در ایران، نظام ارزی کشور بر مبنای بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه، «شناور مدیریت شده» انتخاب شده است؛ اما بررسی شواهد نشان می‌دهد که نظام ارزی حاکم بر کشور در برخی مقاطع، نظام میخکوب قابل تعدیل و در برخی مقاطع زمانی دیگر، میخکوب خرنده بوده است. همین انتخاب در نوع نظام پولی موجب شده است که «شیوه تسویه درآمدهای نفتی بین دولت و بانک مرکزی»، تبعات مهمی در سیاستگذاری پولی کشور داشته باشد. در صورتی که در کشور نظام ارزی شناور مدیریت شده، یا حتی میخکوب منعطف حاکم می‌بود، سازوکارهایی برای تسویه درآمدهای ارزی بین دولت و بانک مرکزی طراحی می‌شد که مانع تبدیل این موضوع به «مسئله مهم» در سیاستگذاری پولی کشور می‌شد.

۳-۳. شیوه تجهیز و تخصیص درآمدهای نفتی در قوانین کشور

براساس قوانین بودجه سالیانه و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴، درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز طبیعی به طرق زیر حاصل می‌شود:

۱. صادرات نفت و گاز طبیعی به سایر کشورها،
 ۲. فروش داخلی نفت و گاز طبیعی، اعم از مصرف خانگی گاز و مصرف نفت و گاز توسط پالایشگاه‌ها و نیروگاه‌های داخلی.
- در سال‌های برنامه پنجم توسعه، براساس قوانین بودجه سالیانه (تا سال ۱۳۹۳) و قانون فوق (از سال ۱۳۹۴ به بعد)، منابع حاصل از فروش نفت و گاز طبیعی به پنج مورد تخصیص می‌یابد که عبارتند از:

- شرکت ملی نفت،
- صندوق توسعه ملی،
- درآمد عمومی دولت،
- حساب ذخیره ارزی،
- سازمان هدفمندی یارانه‌ها.

۱-۳-۳. سهم وزارت نفت و شرکت ملی نفت

چهارده‌ونیم درصد (۱۴/۵ درصد) از ارزش نفت و میعانات گازی در اختیار شرکت ملی نفت ایران قرار می‌گیرد تا به‌عنوان سهم شرکت ملی نفت، بابت همه مصارف سرمایه‌ای و هزینه‌ای از جمله بازپرداخت بدهی و تعهدات شامل تعهدات سرمایه‌ای و بیع متقابل و... لحاظ شود. شایان ذکر است که این نسبت در سال‌های مختلف متفاوت بوده، به‌گونه‌ای که قبل از سال ۱۳۸۴ و طی برنامه سوم توسعه، کل درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز و میعانات گازی در اختیار شرکت ملی نفت قرار می‌گرفت. از سال ۱۳۸۴ به بعد نیز سالیانه قسمتی از درآمد حاصل از نفت مستقیم در اختیار شرکت ملی نفت قرار گرفت که درصد آن در این سال‌ها متغیر بوده است؛ به‌عنوان مثال به‌موجب قانون بودجه سال ۱۳۸۴ این مقدار معادل ۷/۳ درصد از فروش نفت خام بود.

۲-۳-۳. سهم صندوق توسعه ملی

به‌موجب قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب سال ۱۳۸۹، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی به‌شرح زیر است:

الف) حداقل ۲۰ درصد منابع حاصل از صادرات نفت (شامل نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی)،

ب) حداقل ۲۰ درصد ارزش صادراتی تهاتری اقلام فوق‌الذکر،

ج) افزایش سهم واریزی از منابع بندهای «الف» و «ب» مذکور هر سال به میزان سه واحد درصد،

د) ۵۰ درصد مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد.

۳-۳-۳. سهم درآمد عمومی دولت

طبق بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) سال ۱۳۹۴، وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران مکلفند دریافتی‌های حاصل

از صادرات نفت خام و میعانات گازی را پس از کسر بازپرداخت تعهدات بیع متقابل، به عنوان علی الحساب پرداخت های موضوع این ماده، بلافاصله از طریق حساب های مورد تأیید بانک مرکزی به حساب های مربوط در خزانه داری کل کشور واریز نمایند.

بانک مرکزی مکلف است از وجوه حاصله همراه به طور متناسب، سهم شرکت ملی نفت، سهم صندوق توسعه ملی و سهم درآمد عمومی دولت را، پس از فروش مبالغ ارزی به نرخی که ضوابط آن را شورای پول و اعتبار مشخص می کند به حساب مربوط نزد خزانه داری کل کشور و مازاد آن را به حساب ذخیره ارزی واریز کند.

۴-۳-۳. سهم حساب ذخیره ارزی

عواید حاصل از صادرات نفت (اعم از نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده های نفتی) پس از کسر مصارف ارزی پیش بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می شود. تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش بینی شده در بودجه سنواتی مشروط بر اینکه از دیگر منابع قابل تأمین نباشد، با تصویب مجلس شورای اسلامی، از وظایف این حساب است.

در برنامه چهارم توسعه مازاد عواید حاصل از نفت نسبت به ارقام پیش بینی شده در جدول ۸ این قانون نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» نگهداری می شد؛ طبق بندهای مختلف ماده (۱) برنامه چهارم توسعه، دولت برای تأمین کسری بودجه غیرنفتی خود مجاز بود در فواصل زمانی سه ماهه از این حساب برداشت کند و معادل ریالی این وجوه حساب عمومی دولت محسوب می شد؛ همچنین به دولت اجازه داده شده بود برای اعطای تسهیلات به بخش های ذکر شده در برنامه حداکثر تا ۵۰ درصد منابع حساب را اختصاص دهد.

۴-۳. نظام حقوقی تسویه درآمدهای نفتی بین خزانه‌داری کل و بانک مرکزی

حدود ۱۰ سال اخیر و براساس قوانین بودجه (و آیین‌نامه‌های اجرایی آن)، بانک مرکزی موظف بوده است در پایان هر ماه، معادل ریالی درآمدهای ارزی شرکت نفت را تا سقف مقرر در بودجه سالیانه به حساب خزانه‌داری کل واریز کند. به عنوان مثال، عبارت قوانین بودجه در این خصوص، برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ به شرح زیر بوده است:

«وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط مکلف است صد درصد (۱۰۰ درصد) وجوه حاصل از صادرات نفت خام را به ترتیب مورد عمل در سال ۱۳۸۳ ... به طور مستقیم از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور ... واریز نماید و در مقاطع سه ماهه براساس مفاد این بند، خزانه‌داری کل کشور مبادرت به تسویه حساب با وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط نماید.»

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است ... براساس اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) درصدهای مذکور ... را تا سقف ارقام مصوب یاد شده از محل ارز حاصل از صادرات نفت خام تعهد و به نرخ روز ارز به فروش رسانده و به حساب‌های درآمدهای مربوطه که توسط خزانه‌داری کل کشور اعلام می‌گردد، واریز نماید.»

همچنین طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳، هرچند عبارت قانون بودجه تغییر یافت، ولی مضمون فوق باقی ماند:

«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از وجوه حاصله همراهه با اعلام خزانه‌داری کل به ترتیب ۱۴/۵ درصد سهم وزارت نفت ... و ... درصد سهم صندوق توسعه ملی را به حساب‌های مربوط واریز نماید و پس از تحقق سهم درآمد عمومی دولت با فروش مبالغ ارزی به نرخ روز ارز (به نرخ مورد تأیید بانک مرکزی) ... مازاد ارز حاصله را ... به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.»

هرچند در این سال‌ها در قوانین بودجه بر «فروش ارز حاصله به نرخ روز» تأکید

می‌شد، اما بانک مرکزی در آیین‌نامه اجرایی بند مربوطه در قوانین بودجه سالیانه، به تبدیل ارز به ریال در پایان هر ماه ملزم می‌شد. این مسئله در عمل موجب می‌شد بانک مرکزی مستقل از اینکه آیا ارزهای حاصله را در بازار به نرخ روز به فروش رسانده یا خیر، به تحویل معادل ریالی سهم درآمد دولت در پایان هر ماه ملزم باشد. به‌عنوان مثال، ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ تصریح می‌کند: «بانک مرکزی مکلف است از وجوه حاصله هر ماه به‌طور متناسب ۱۴/۵ درصد سهم شرکت تابعه وزارت نفت، ۲۶ درصد سهم صندوق توسعه ملی و... را به حساب‌های مربوط واریز و ۵۷/۵ درصد را با اعلام خزانه و با فروش مبالغ ارزی به نرخ واحد برای کلیه مصارف و با رعایت... لحاظ و مازاد وجوه حاصله نسبت به سقف ردیف‌های یاد شده را... به حساب ذخیره ارزی واریز نماید».

شایان ذکر است که طی سال‌های برنامه پنجم توسعه و برای جلوگیری از افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، قانونگذار بانک مرکزی را مکلف به فروش کلیه ارزهای خریداری شده از دولت کرده تا از افزایش پایه پولی و تحمیل تورم ناشی از آن جلوگیری کند. در این راستا، در بند «خ» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه تصریح گردیده: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در طول برنامه فروش مبالغ ارزی مذکور، احکام و ردیف‌های بودجه سنواتی را به‌گونه‌ای انجام دهد که تا تاریخ تصویب ترازنامه سال بعد آن بانک، خالص دارایی‌های خارجی نسبت به پایان سال قبل از این محل افزایش نیابد».

الزام قانون فوق که در قوانین بودجه سنواتی سال‌های مذکور نیز تکرار می‌شد، مانع افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در پایان سال مالی، از محل ارزهای حاصل از فروش نفت می‌شود. همچنین با توجه به تشدید تحریم‌های مالی طی این سال‌ها، غالباً فروش ارز توسط بانک مرکزی در بازار بیش از ارز خریداری شده از دولت بوده است. به‌عنوان مثال طی سال ۱۳۹۳ ارز خریداری شده از دولت حدود ۲۳ میلیارد دلار و فروش ارز به شبکه بانکی حدود ۳۳ میلیارد دلار بوده است.

۳-۵. تحلیل آمارهای درآمدهای نفتی، نرخ ارز و ذخایر ارزی بانک مرکزی

می‌توان پیش‌بینی کرد که الزام بانک مرکزی به تسویه کل درآمدهای ارزی بودجه دولت به ریال، موجب می‌شود تا نمود افزایش درآمدهای ارزی یا در افزایش پایه پولی (ذخایر خارجی بانک مرکزی) یا در کاهش نرخ ارز (افزایش فروش ارز در بازار و افزایش واردات) بروز کند. برای بررسی صحت این پیش‌بینی، آمارهای مربوط به درآمدهای نفتی دولت، دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، نرخ ارز رسمی و نرخ ارز بازار غیررسمی در ادامه ارائه و بررسی می‌شود. نکات ذیل درخصوص نمودارها ذکر می‌شود:

۱. نمودارهای ۳-۱ و ۳-۲ به نمایش روند درآمدهای نفتی دولت اختصاص دارد. در نمودار ۳-۱، درآمد نفتی دولت که بخشی از ردیف واگذاری تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ردیف ۲۱۰۱۰۱) در بودجه عمومی دولت است، برحسب ریال رسم شده است. در نمودار ۳-۲، درآمد نفتی دولت برحسب ریال، براساس نرخ ارز اعلام شده از سوی بانک مرکزی (نرخ بازار بین‌بانکی) در هر سال، به دلار تبدیل شده است.

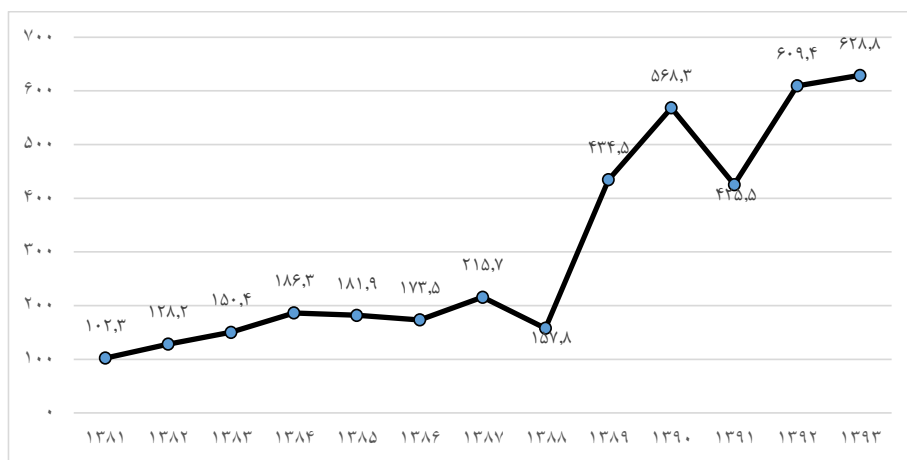
۲. از آنجا که استفاده دولت از درآمدهای نفتی، منحصرأ در ارقام اعلام شده در قانون بودجه نبوده و در مقاطع مختلف، به‌خصوص در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ (سال‌های برنامه چهارم توسعه)، درآمدهای نفتی از مسیرهای دیگری نیز در بودجه دولت وارد می‌شد، در نمودارهای ۳-۳ و ۳-۴، مجموع درآمدهای ناشی از نفت در بودجه دولت ترسیم شده است. شایان ذکر است که نمودار ۳-۴ براساس نرخ ارز اعلام شده توسط بانک مرکزی (نرخ بازار بین‌بانکی) در هر سال، به دلار تبدیل شده است.

۳. در نمودارهای ۳-۵ و ۳-۶، خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی برحسب واحد ریال و دلار رسم شده است. از آنجا که برای محاسبه مقادیر دلاری، از نرخ ارز بازار بین‌بانکی استفاده شده است، ارقام نمودار دلاری، تقریبی هستند.

۴. در نمودارهای ۳-۷ و ۳-۸ نیز نرخ ارز (دلار) در بازار رسمی (بین‌بانکی) و بازار غیررسمی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ ترسیم شده است.

نمودار ۳-۱. درآمد نفتی دولت (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ردیف ۲۱۰۱۰۱)

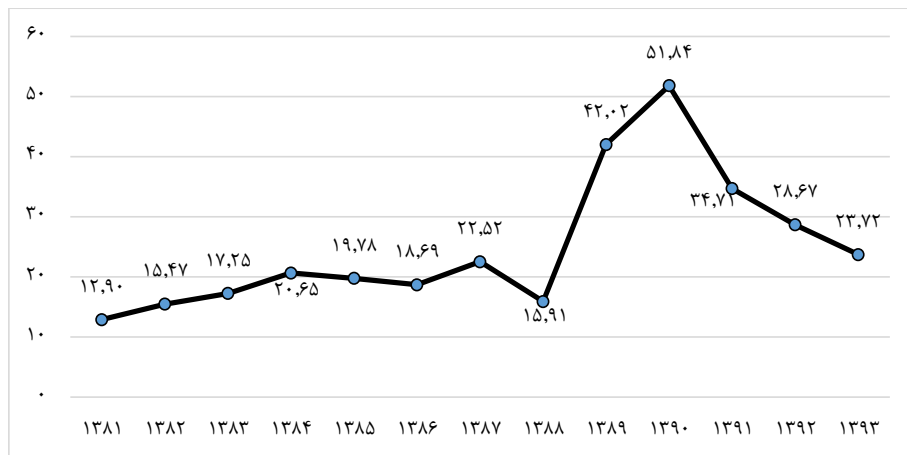
(هزار میلیارد ریال) در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳



مأخذ: آمار بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳.

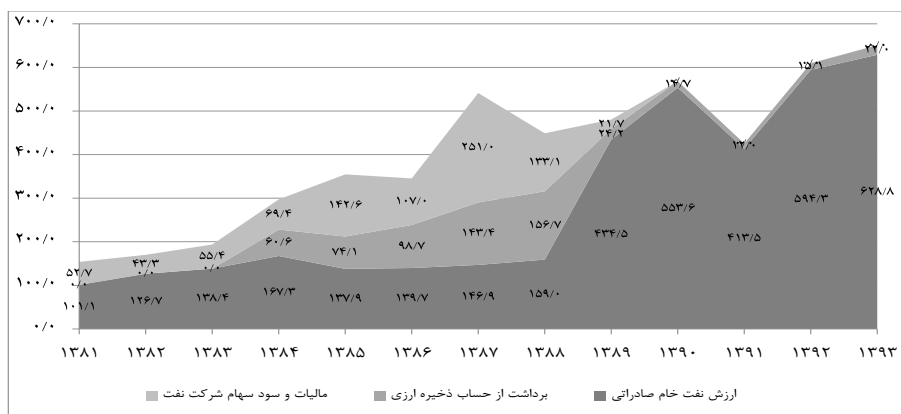
نمودار ۳-۲. درآمد نفتی دولت (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ردیف ۲۱۰۱۰۱) در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

(میلیارد دلار)



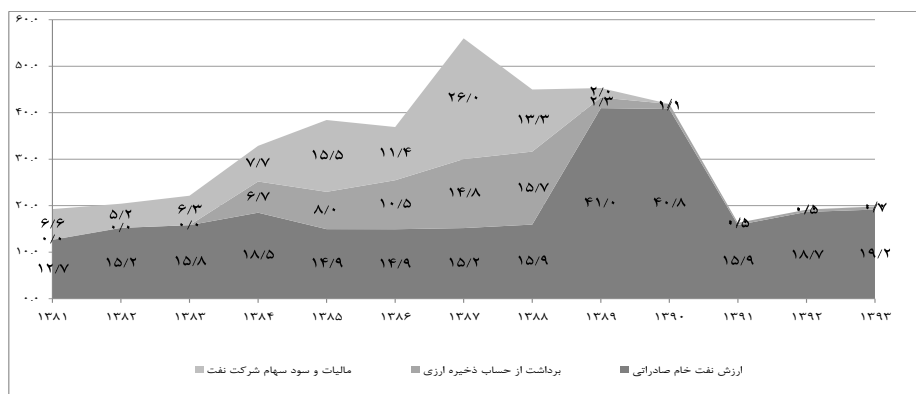
مأخذ: آمار بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ - با تبدیل به میلیارد دلار براساس نرخ ارز رسمی اعلام شده توسط بانک مرکزی.

نمودار ۳-۳. مجموع ارزش نفت خام صادراتی (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ردیف ۲۱۰۱۰۱)، مالیات و سود سهام دولت در شرکت نفت و برداشت از حساب ذخیره ارزی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: آمار بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳.

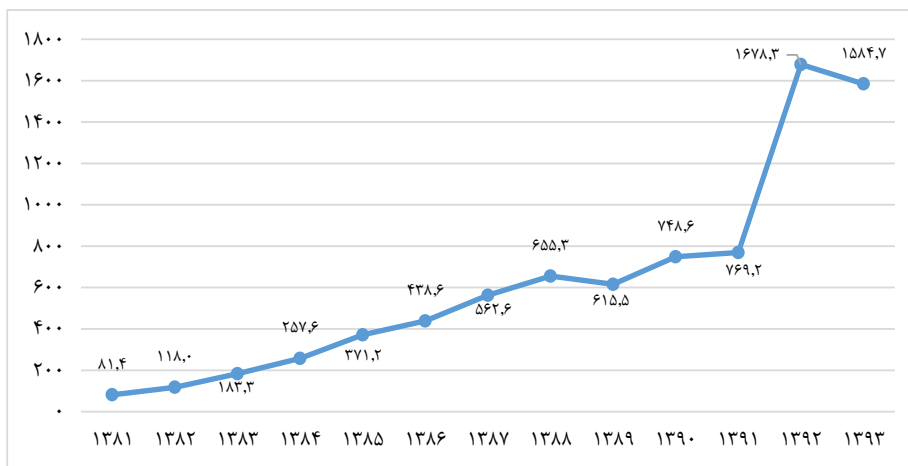
نمودار ۳-۴. مجموع ارزش نفت خام صادراتی (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ردیف ۲۱۰۱۰۱)، مالیات و سود سهام دولت در شرکت نفت و برداشت از حساب ذخیره ارزی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ (میلیارد دلار)



مأخذ: آمار بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ - با تبدیل به میلیارد دلار براساس نرخ ارز رسمی اعلام شده توسط بانک مرکزی.

نمودار ۳-۵. خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

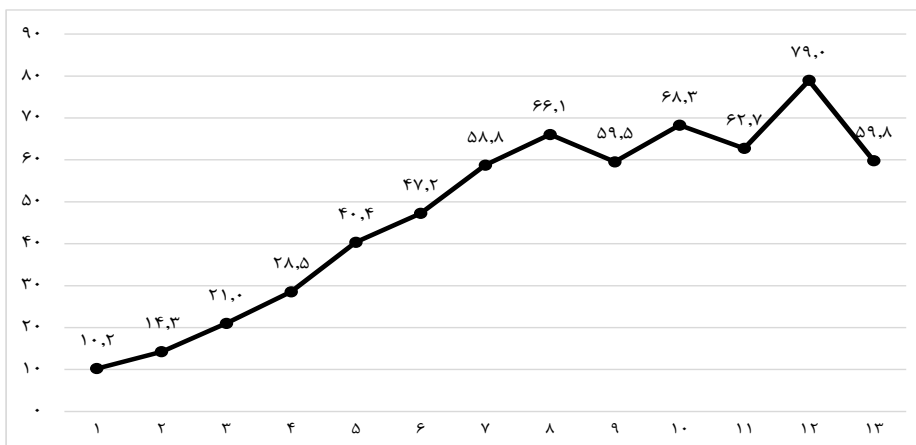
(هزار میلیارد ریال)



مأخذ: آمار بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳.

نمودار ۳-۶. خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

(میلیارد دلار)



مأخذ: آمار بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ - با تبدیل به میلیارد دلار براساس نرخ ارز رسمی اعلام شده توسط بانک مرکزی.

نمودار ۷-۳. نرخ برابری دلار در بازار رسمی (بین‌بانکی) در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

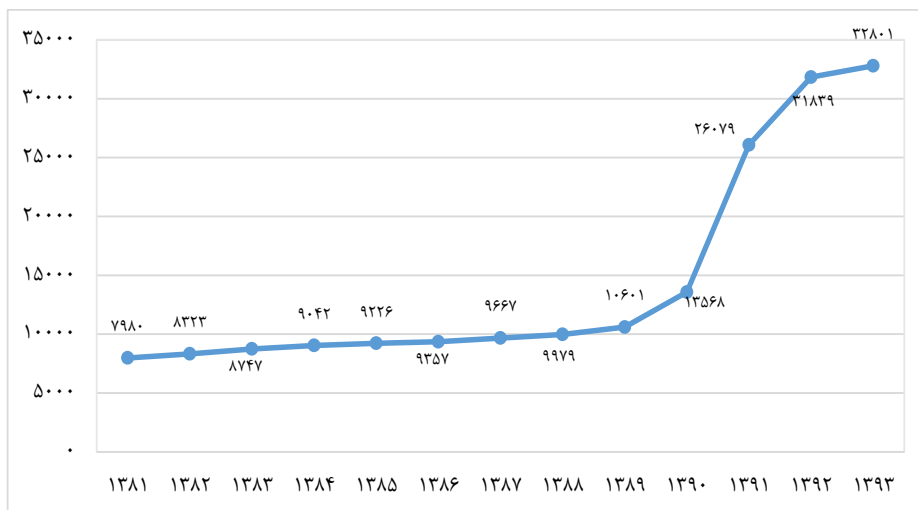
(ریال)



مأخذ: آمار بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳.

نمودار ۸-۳. نرخ برابری دلار در بازار غیررسمی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

(ریال)



مأخذ: همان.

چنان که در نمودارهای فوق ملاحظه می‌شود، طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۹، ارزش دلاری درآمدهای نفتی دولت (با احتساب برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی) پیوسته افزایش یافته است. در این مدت نرخ برابری دلار در بازار غیررسمی تقریباً ثابت مانده که نشان‌دهنده عرضه انبوه منابع ارزی به بازار است و موجب ثبات نرخ ارز در عین وجود تورم داخلی شده است. همچنین طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۹، ارزش دلاری خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی نیز پیوسته افزایش داشته است. بنابراین می‌توان گفت در سال‌های مذکور، افزایش درآمدهای نفتی مورد استفاده دولت، هم به‌صورت افزایش ذخایر ارزی بانک مرکزی و هم به‌صورت ثابت نگه‌داشتن نرخ ارز، خود را نشان داده است. طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱، نرخ دلار در بازار غیررسمی افزایش می‌یابد و بانک مرکزی برای کنترل این روند افزایشی، به عرضه دارایی‌های خارجی خود در بازار اقدام می‌کند. به همین دلیل طی این مدت، روند افزایشی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی متوقف می‌شود؛ لکن در سال ۱۳۹۱ به دلیل تشدید تحریم‌های نفتی و بانکی، از یک سو ارزش دلاری درآمدهای نفتی کشور کاهش می‌یابد و از سوی دیگر دسترسی بانک مرکزی به دارایی‌های خارجی خود محدود می‌شود. این دو عامل موجب می‌شوند پایین نگه‌داشتن نرخ ارز در بازار غیررسمی مقدور نباشد و جهش نرخ ارز در این بازار در سال ۱۳۹۱ اتفاق بیفتد. بنابراین در این سال‌ها، کاهش درآمدهای نفتی در قالب جهش نرخ ارز و همچنین توقف روند افزایشی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی نمایان شد.

طی سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ با توجه به اینکه ادامه روند پیشین مقدور نبود، بانک مرکزی به تغییر نرخ برابری رسمی دلار به‌صورت جهشی اقدام کرد که این اقدام موجب جهش ارزش ریالی خالص دارایی‌های بانک مرکزی شد. در این مدت، ارزش دلاری درآمدهای نفتی دولت کاهش یافت و این کاهش به‌صورت افزایش نرخ ارز در بازار رسمی و غیررسمی نمود پیدا کرد و ارزش دلاری خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی کاهش محسوسی نیافت.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت هرگونه نوسان در درآمدهای نفتی دولت، بلافاصله در سیاست‌های پولی (به واسطه تغییر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی) یا در

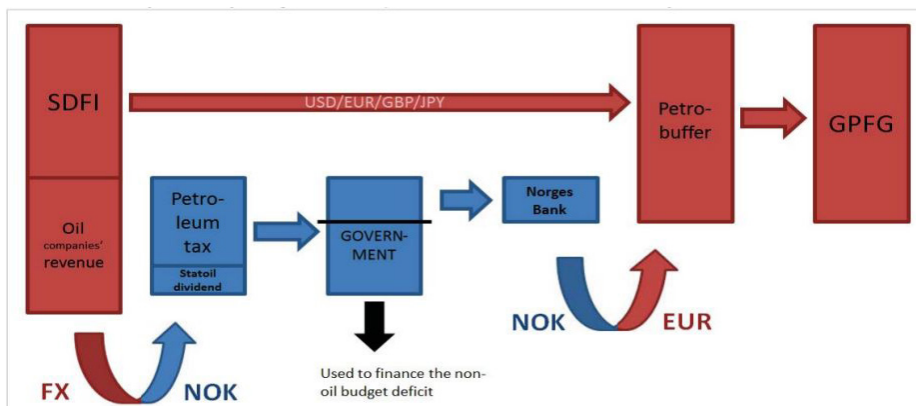
سیاست‌های ارزی (به واسطه تغییر حجم منابع عرضه شده در بازار) نمود می‌یابد. بخشی از این مشکل ریشه در شیوه تسویه این درآمدها بین بانک مرکزی و خزانه‌داری دولت و بخشی از آن ناشی از سازوکارهای موجود برای ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت دارد. این دو عامل، کانال انتقال درآمدهای نفتی به سیاست‌های ارزی و پولی کشورند.

مصادیق روشنی از ناکارایی ضوابط ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت، در فرایندهای تکرارشونده سال‌های گذشته قابل مشاهده است: به هنگام تنظیم لایحه بودجه ازسوی دولت و تصویب آن در مجلس، درآمدهای غیرنفتی (درآمدهای مالیاتی و...) دچار بیش‌برآوردند. در پایان سال مالی که تحقق درآمدهای غیرنفتی در سطح پیش‌بینی شده نبوده است، به دلیل چسبندگی هزینه‌های جاری و تعهدات ایجاد شده برای مصارف عمرانی، دولت به استفاده بیشتر از درآمدهای نفتی در قالب متمم بودجه و برداشت از حساب ذخیره ارزی و کاهش سهم صندوق توسعه ملی مجبور می‌شود. این امر، در صورتی که ارز خریداری شده بانک مرکزی از دولت، مجدداً فروش نرفته و صرف واردات نشود، به افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و افزایش پایه پولی منجر می‌گردد.

۳-۶. مروری بر تجربه نروژ در استفاده از درآمدهای ارزی منابع طبیعی

استفاده از درآمدهای ارزی حاصل از نفت در کشورهای نفت‌خیز باعث ایجاد مشکلاتی ازجمله انتخاب بین نرخ ارز پایین با عرضه گسترده ارز نفتی در بازار یا حفظ نرخ ارز در سطح رقابتی ولی افزایش پایه پولی و به تبع آن تورم می‌شود. برای مقابله با این مشکل، کشورهای نفت‌خیز براساس ساختار اقتصادی خود، ترکیبی از سیاست‌های مختلف را اتخاذ می‌کنند. از آنجا که به نظر می‌رسد پیشرفته‌ترین مدل برای استفاده بهینه از درآمدهای نفتی در کشور نروژ پیاده شده است، در این بخش تجربه این کشور معرفی می‌شود. سازوکار توزیع درآمدهای حاصل از نفت و نحوه استفاده از آن در بودجه دولت، در شکل زیر ارائه شده است (خطوط قرمز نشانگر پول به ارز خارجی و آبی نشانگر کرون نروژ است).

شکل ۱-۳. سازوکار تخصیص و تبدیل درآمدهای حاصل از نفت در کشور نروژ در شرایط مازاد بودجه



در نروژ، درآمدهای حاصل از فروش نفت از سه بخش تشکیل می‌شود:

۱. عایدی مالی مستقیم دولت^۱ از فروش نفت: بخش عمده منابع حاصل از فروش نفت

توسط دولت به ارز خارجی است و به صورت روزانه به حساب‌های واسطه در بانک مرکزی نروژ منتقل می‌شود. درآمدهای مذکور پیش از انتقال به حساب صندوق بازنشستگی دولت - جهانی^۲ که وظیفه سرمایه‌گذاری را در کشورهای دیگر دارد، در این حساب‌های واسطه نگهداری می‌شود. شیوه تبدیل این بخش از درآمدهای ارزی حاصل از نفت به کرون و برعکس در ادامه تشریح خواهد شد.

۲. فروش نفت توسط شرکت‌های نفتی بخش خصوصی: دولت نروژ حدود ۷۸ درصد درآمد

حاصل از فروش نفت شرکت‌های خصوصی نفتی را به عنوان مالیات دریافت می‌کند (مالیات نفتی)، که این اقدام ۶ بار در سال (در ابتدای هر دوره دوماهه) انجام می‌گیرد. درآمد دولت از این محل، به علاوه سهم دولت از سود شرکت‌های نفتی به کرون (واحد پول نروژ) دریافت می‌شود. لذا شرکت‌های نفتی خصوصی که نفت را به ارزهای خارجی می‌فروشند، خود عهده‌دار تبدیل ارز به کرون هستند.

۳. سهم سود دولت در شرکت نفتی استات‌اویل که به واحد کرون دریافت

می‌شود: در نروژ، بانک مرکزی مسئولیت ثبت تمام تراکنش‌های پولی (کرونی) و ارزی

1. State's Direct Financial Interest (SDFI)

2. Government Pension Fund Global (GPFG)

مربوط به انتقال مازاد حاصل از فعالیت‌های نفتی به حساب صندوق بازنشستگی دولت - جهانی یا جبران کسری بودجه از محل بازگشت حاصل از آن را برعهده دارد.

دولت نروژ همه‌ساله به‌منظور بودجه‌ریزی، درصدی از کل بودجه را «کسری بودجه غیرنفتی» در نظر می‌گیرد. حجم کسری بودجه غیرنفتی دولت نروژ، تابع یک قاعده مالی است: به‌طور متوسط در طول زمان، کسری غیرنفتی ساختاری بودجه دولت مرکزی نباید از بازده حقیقی سرمایه موجود در GPFG (که حدود ۴ درصد تخمین زده می‌شود) بیشتر شود. در حالت عادی، درآمد نفتی غیرمستقیم دولت که به کرون دریافت می‌شود (حاصل از مالیات شرکت‌های نفتی خصوصی و نیز سهم سود شرکت نفت دولتی نروژ در شرکت‌های خصوصی مذکور)، صرف پوشش این میزان کسری بودجه غیرنفتی دولت می‌شود. مابقی درآمدهای کرونی مذکور (یعنی مازاد بر مبالغ لازم برای تأمین کسری بودجه غیرنفتی سالیانه دولت)، به حساب صندوق بازنشستگی دولت - جهانی منتقل می‌شود.

به‌طور کلی رابطه زیر میان اجزای مختلف درآمدهای نفتی برقرار است:

جریان نقدی خالص دولت حاصل از فعالیت‌های نفتی = مالیات نفتی به واحد کرون (از شرکت‌های خصوصی) + درآمد خالص SDFI به واحد ارزی + سهم سود دولت در

شرکت‌های نفتی = کسری بودجه بدون نفت دولت + انتقالات به صندوق GPFG

پیش از سال ۲۰۱۴، درآمدهای کرونی دولت حاصل از مالیات نفتی بیش از کسری بودجه غیرنفتی دولت بوده است. در این حالت بانک مرکزی نروژ مسئولیت تبدیل کرون مازاد را به ارز خارجی (با خرید ارز در بازار) و واریز آن به صندوق GPFG برعهده داشته است (مطابق شکل ۱-۳). در این فرایند، موجودی حساب‌های دولت نروژ نزد بانک مرکزی، به میزانی که بیش از جبران کسری بودجه دولت است، از حساب‌های دولت کسر شده و صرف خرید ارز می‌شود. ارز خریداری شده نیز در پایان روز به حساب‌های واسطه ارزی منتقل می‌گردد و در انتهای هر ماه از ترازنامه بانک مرکزی خارج شده و به حساب GPFG منتقل می‌شود. بدین ترتیب فرایند خرید ارز از بازار توسط بانک مرکزی، تأثیری بر حجم پایه پولی (اندازه ترازنامه بانک مرکزی) ندارد. همچنین جمع‌آوری ارز از بازار، به افزایش نرخ ارز و حفظ قدرت رقابت تولیدات داخلی نیز منجر می‌شود.

توضیح آنکه فرایند تبدیل منابع ارزی SDFI به کرون و برعکس و نحوه ثبت این تراکنش‌ها در ترازنامه بانک مرکزی نروژ به شرح زیر است (ساختار کلی ترازنامه بانک مرکزی نروژ در جدول زیر ارائه شده است):

جدول ۱-۳. ساختار کلی ترازنامه بانک مرکزی نروژ

دارایی‌ها	بدهی‌ها و سرمایه
وام‌های اعطا شده به بانک‌ها	سپرده‌های بانک‌ها
ذخایر خارجی شامل: پرتفوی بلندمدت پرتفوی بازار پول حساب‌های واسطه ارزی	سپرده‌های دولت
	اسکناس و مسکوک
	حساب سرمایه
سرمایه‌گذاری‌های ارزی انجام شده برای GPFG	حساب‌های کرونی دولت مربوط به GPFG
دارایی‌ها	بدهی‌ها و سرمایه
وام‌های اعطا شده به بانک‌ها	سپرده‌های بانک‌ها
ذخایر خارجی شامل: پرتفوی بلندمدت پرتفوی بازار پول حساب‌های واسطه ارزی	سپرده‌های دولت اسکناس و مسکوک
سرمایه‌گذاری‌های ارزی انجام شده برای GPFG	حساب سرمایه حساب‌های کرونی دولت مربوط به GPFG

Source: <http://www.norges-bank.no/en/Published/Balance-sheets/>

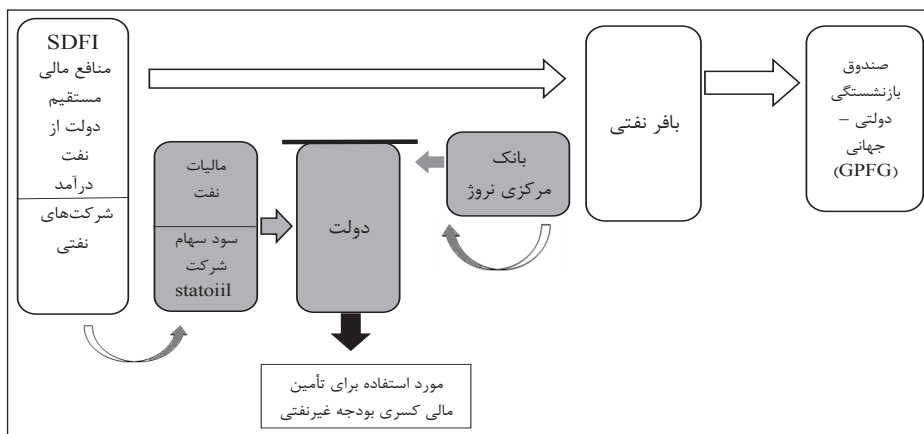
۱. بانک مرکزی نروژ کل درآمدهای ارزی ناخالص SDFI را خریداری می‌کند و معادل کرونی آن را به حساب‌های دولت نروژ نزد بانک مرکزی منتقل می‌کند.
۲. مخارج عملیاتی و سرمایه‌گذاری SDFI از قبل در بودجه دولت مرکزی پیش‌بینی شده و از محل حساب‌های دولت نزد بانک مرکزی نروژ پرداخت می‌شود. همچنین اگر

SDFI نیاز به مخارج ارزی داشته باشد، بانک عامل SDFI مسئولیت تبدیل منابع کرونی به ارز را برعهده خواهد داشت.

۳. مابه‌التفاوت درآمدها و مخارج SDFI در پایان هر روز، توسط بانک مرکزی نروژ به ارز تبدیل شده و به حساب GPFG منتقل می‌شود. این کار با انتقال مبالغ کرونی مذکور از حساب‌های دولت نزد بانک مرکزی نروژ به حساب کرونی GPFG نزد این بانک (در سمت بدهی‌های ترازنامه بانک مرکزی) و ازسوی دیگر، کسر از دارایی‌های ارزی بانک مرکزی نروژ و افزودن به دارایی‌های ارزی GPFG نزد بانک مرکزی نروژ (در سمت دارایی‌های ترازنامه بانک مرکزی)، در پایان هر روز، انجام می‌گیرد.

شایان ذکر است در شرایطی که درآمدهای کرونی حاصل از نفت، کفاف کسری بودجه غیرنفتی دولت را ندهد، بانک مرکزی نروژ، وظیفه فروش مقداری از منابع ارزی SDFI و واریز وجوه کرونی حاصله به حساب‌های دولت نروژ را برعهده خواهد داشت. این اقدام (فروش ارز توسط بانک مرکزی) به‌صورت تدریجی در طول سال انجام می‌شود و مقدار و زمان فروش این منابع در هر ماه از پیش اعلام شده و فعالان بازار از آن اطلاع دارند.

شکل ۲-۳. سازوکار تبدیل درآمدهای حاصل از نفت در نروژ در حالت کسری بودجه



به این ترتیب مشاهده می‌شود که با تفکیک فرایندهای مربوط به:

۱. ذخیره‌سازی منابع ارزی (GPFG)، ۲. عملیات بانک مرکزی نروژ و ۳. فرایند بودجه‌ریزی دولت، بانک مرکزی نروژ عملاً امکان سیاستگذاری پولی مستقل براساس هدفگذاری تورم را دارد و هیچ گونه الزامی برای تبدیل درآمدهای ارزی حاصل از نفت به کرون (و برعکس) را ندارد. بخشی از درآمدهای ارزی حاصل از نفت مطابق قاعده مالی (بودجه‌ای) مصرف شده و باقیمانده آن نیز از ترازنامه بانک مرکزی خارج می‌شود. هرچند سیاست‌های ارزی نروژ متأثر از مقدار کسری بودجه دولت است؛ اما این میزان کسری بودجه مطابق یک قاعده مالی مشخص، از پیش تعیین شده است و امکان مدیریت بازار ارز را برای بانک مرکزی نروژ فراهم می‌کند. به‌عنوان جمع‌بندی می‌توان گفت استقلال نسبی سیاست‌های پولی، ارزی و مالی نروژ از یکدیگر، ریشه در موارد زیر دارد:

۱. بودجه‌ریزی اصولی و تعیین کسری بودجه بدون نفت مطابق یک قاعده مالی و اجازه استفاده از درآمدهای کرونی حاصل از نفت برای دولت، صرفاً در سقف کسری بودجه بدون نفت.
 ۲. وجود صندوق GPFG و تمرکز درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت (مازاد بر منابع در نظر گرفته شده برای جبران کسری بودجه بدون نفت) در آن. این صندوق هم کارکرد ذخیره ثروت بین‌نسلی را دارد و هم مانع ورود شوک‌های نفتی به درون اقتصاد می‌شود.
 ۳. کرونی بودن بخش عمده درآمدهای نفتی دولت (در قالب مالیات از شرکت‌های نفتی)،
 ۴. عرضه قاعده‌مند بخشی از درآمدهای ارزی حاصل از نفت به اقتصاد (صرفاً بخشی از درآمد ارزی شرکت‌های نفتی خصوصی در بازار عرضه می‌شود)،
 ۵. امکان دسترسی بانک مرکزی نروژ به منابع SDFI برای اجرای سیاست‌های ارزی، البته به‌صورت شفاف و از پیش تعیین شده که موجب شوک نشده و اخلاک‌گر نباشد.
- چنان‌که بیان شد، در نروژ بخشی از نفت میادین را بخش خصوصی به فروش می‌رساند و بخش عمده درآمد حاصل از آن در قالب مالیات شرکت‌های مذکور، به واحد پولی نروژ (کرون) اخذ می‌شود؛ اما این نکته ضروری است که در ایران، براساس اصل چهارم و پنجم قانون اساسی، «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل معادن و ... در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». همچنین به‌موجب ماده (۲) قانون نفت، مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۳:
- «منابع نفت کشور جزء انفال و ثروت‌های عمومی است و طبق اصل چهارم و پنجم

قانون اساسی در اختیار حکومت اسلامی می‌باشد. همچنین کلیه تأسیسات و تجهیزات و دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی که در داخل و خارج کشور توسط وزارت نفت و شرکت‌های تابعه به‌عمل آمده یا خواهد آمد، متعلق به ملت ایران و در اختیار حکومت اسلامی خواهد بود. اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منابع و تأسیسات نفتی متعلق به حکومت اسلامی است که براساس مقررات و اختیارات مصرح این قانون به‌عهده وزارت نفت می‌باشد که برطبق اصول و برنامه‌های کلی کشور عمل نماید».

همچنین در ماده (۱) و جزء «۳» بند «ت» ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت ازسوی وزارت نفت به نمایندگی ازسوی حکومت اسلامی و عدم انتقال آن تأکید شده است. براساس این، امکان اجرای مدل نروژ درخصوص نحوه فروش نفت ازسوی شرکت‌های خصوصی و اخذ مالیات از آنها وجود ندارد؛ اما این مسئله مانع اقتباس از مدل نروژ نیست؛ زیرا امکان فروش نفت دولت به شرکت‌های خصوصی داخلی، به واحد پولی ریال، وجود دارد. شرکت‌های خصوصی مذکور می‌توانند عملیات فروش نفت به خریداران خارجی را مستقل انجام دهند. درواقع مفاد مواد مذکور از قانون اساسی و قانون نفت، مانعی برای ورود بخش خصوصی به عرصه فروش نفت نیست. باید توجه داشت که کارآمدی فرایند به‌کار گرفته شده در نروژ، ریشه در ساختار اقتصادی این کشور و به‌طور خاص، توسعه بخش غیردولتی، نظام مالیاتی کارآمد و شفاف، انضباط مالی دولت و وابستگی کمتر بودجه دولت به درآمدهای نفتی دارد.

۷-۳. مروری بر تجربه عربستان در استفاده از درآمدهای ارزی حاصل از نفت

چارچوب بلندمدت سیاست پولی در عربستان سعودی، مبتنی بر لنگر نرخ ارز است و درواقع هدف سیاست پولی عربستان، هدفگذاری نرخ ارز است. درون این چارچوب و برای تأمین انعطاف سیاست پولی، از برخی ابزارهای سیاست پولی نظیر تغییر نرخ‌های بهره سیاستی، قواعد احتیاطی برای وام‌دهی بانک‌ها و تعدیل نرخ ذخایر قانونی استفاده می‌شود. این ابزارها، دستیابی به اهداف میان‌مدت سیاست پولی را که حفظ ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی است، تأمین می‌کنند.

مقام پولی عربستان سعودی،^۱ انتخاب هدفگذاری نرخ ارز به عنوان قاعده سیاست پولی را به این دلیل انجام داده که اولاً عربستان دارای اقتصادی مبتنی بر منابع طبیعی است که بخش عمده دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی آن به دلار آمریکا انجام می‌شود و ثانیاً ثبات نرخ تبدیل دلار به ریال عربستان، برای تشویق سرمایه‌گذاری در عربستان و برنامه‌ریزی بودجه‌ای دولت ضروری است. از سال ۱۹۸۶، نرخ برابری ریال عربستان در مقابل دلار آمریکا در سطح ۳/۷۵ ریال در برابر هر دلار ثابت شد.

کلیه درآمدهای ارزی عربستان حاصل از صادرات نفت، در حساب‌های خارجی SAMA متمرکز می‌شود. دولت عربستان، متناسب با بودجه سالیانه خود، امکان برداشت از این حساب‌ها را دارد. درواقع SAMA به میزان تعیین شده در بودجه دولت، حساب‌های ریالی دولت نزد خود را شارژ کرده و در مقابل با برداشت از ذخایر ارزی خارجی، آن را به عنوان دارایی خارجی در ترازنامه خود منظور می‌کند.

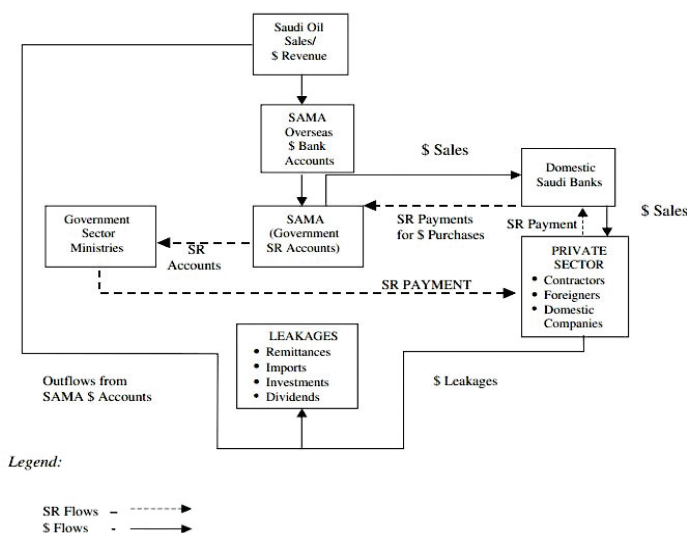
برای حفظ ثبات نرخ رشد در اقتصاد عربستان که در معرض شوک‌های تجاری ناشی از صادرات نفت است، از سیاست‌های مالی ضداواری استفاده می‌شود. زمانی که صادرات نفت زیاد و اقتصاد مازاد تجاری دارد، دولت با کاهش مخارج خود مازاد بودجه ایجاد می‌کند و زمانی که صادرات نفت و دارایی‌های خارجی کاهش می‌یابد، دولت با ایجاد کسری بودجه و افزایش مخارج، تقاضای داخلی را تحریک می‌کند.

فراایندهای مربوط به تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت و بانک مرکزی عربستان و جریان‌ات ارزی و ریالی مربوط به آن، در شکل ذیل نمایش داده شده است. درآمدهای ارزی حاصل از نفت در حساب‌های خارجی SAMA متمرکز می‌شود. SAMA معادل ریالی بخشی از این درآمدها را (متناسب با بودجه تصویب شده دولت) به حساب دولت واریز می‌کند و به وزارتخانه‌ها تخصیص می‌دهد. همچنین بخش دیگری از موجودی ارزی حساب‌های خارجی را، در راستای حفظ برابری دلار به ریال سعودی در سطح ۳/۷۵، به بانک‌های داخلی عربستان می‌فروشد و این بانک‌ها نیز به نوبه خود این منابع ارزی را

1. Saudi Arabia Monetary Authority (SAMA)

در اختیار بخش خصوصی قرار می‌دهند تا برای تسویه قراردادها، انجام واردات و فروش به مسافران استفاده شود.

شکل ۳-۳. فرایند انتقال درآمدهای نفتی (ارزی و ریالی) در عربستان



Source: The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements and Challenges

همان‌طور که در انتهای بخش مربوط به انواع نظام‌های ارزی بیان شد، نوع نظام ارزی حاکم بر کشور، اولاً نحوه تسویه درآمدهای ارزی بین بانک مرکزی و دولت را تعیین و ثانیاً میزان و عمق اثرگذاری نحوه تسویه این درآمدها بر سیاست‌های پولی کشور را مشخص می‌کند. بررسی اجمالی تجربه عربستان نشان می‌دهد، نظام مربوط به تسویه درآمدهای ارزی بین بانک مرکزی و دولت عربستان، کاملاً متأثر از انتخاب هدفگذاری نرخ ارز به‌عنوان هدف سیاست پولی این کشور است. به بیان دیگر، عربستان با ثابت کردن نرخ برابری دلار به ریال سعودی، سازوکارهای تسویه ارزی بین دولت و بانک مرکزی خود را سامان داده؛ اما عملاً امکان اعمال سیاست پولی مستقل را از خود سلب کرده است. براین‌اساس، مدل استفاده شده در عربستان برای ساماندهی شیوه تسویه درآمدهای ارزی بین بانک مرکزی و دولت، هرچند از بُعد بودجه‌ای نکات مفیدی دارد، اما به‌دلیل

سیاست ثابت نرخ ارز عربستان، برای ایران قابل استفاده نیست و به از دست رفتن امکان اجرای سیاست‌های مستقل پولی و ارزی منجر می‌شود.

۸-۳. تحلیلی بر جایگاه بانک مرکزی در سیاستگذاری ارزی^۱

بانک مرکزی به واسطه وظایفی که طبق قانون برعهده دارد، به انجام فعالیت‌هایی در سطح کلان اقتصادی می‌پردازد. فعالیت‌های بانک مرکزی ضمن تأثیر بر حساب و ترازنامه آن، دارای آثار اقتصادی در سطح جامعه نیز است. همچنین فعالیت‌های بانک مرکزی متأثر از فعالیت عاملان اقتصادی جامعه از جمله دولت می‌باشد. سیاست‌های مالی دولت و ساختار درآمدها و هزینه‌های آن آثار و تبعات مثبت و منفی بر فعالیت‌ها و حساب‌های بانک مرکزی دارد.

دولت به واسطه وظایف و اختیارات خود، در امور اقتصادی مداخله می‌کند. این وظایف به نوعی بیانگر اهداف سیاستگذاری بخش عمومی نیز است. دخالت دولت در امور اقتصادی می‌تواند متضمن آثار و عواقب گوناگونی باشد. آثار و تبعات فعالیت و مداخله دولت در اقتصاد به اندازه، وظایف، ساختار درآمدها، ساختار هزینه‌ای، کسری بودجه و به‌طور کلی سیاست‌های بودجه‌ای آن بستگی دارد.

یکی از دستگاه‌هایی که از فعالیت دولت تأثیر می‌پذیرد، بانک مرکزی است، زیرا یکی از وظایف این بانک، بانکداری دولت بوده و نیز وظیفه اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری متناسب با سیاست‌های کلی اقتصاد کشور را داراست.^۲ از این‌رو فعالیت‌های دولت و بانک مرکزی وابستگی بالایی به هم داشته و بر یکدیگر تأثیر بسیاری خواهند داشت.

تجارب جهانی نشان می‌دهد از اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی بسیاری از کشورهای جهان استقلال بانک مرکزی از دولت را به مرحله اجرا گذاشته‌اند و نتایج مثبت این اقدام نیز اثبات شده است.^۳

۱. صمد عزیزنژاد، حسین هرورانی و محمد نادعلی، بررسی اثرات افزایش پایه پولی با تأکید بر فروش تکلیفی ارز توسط بانک مرکزی، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۶۴، پاییز و زمستان ۱۳۸۹، صص ۱۰۱-۱۲۶.

۲. قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۰۴/۱۸ مجلس شورای ملی و ۱۳۵۱/۰۴/۰۷ مجلس سنا، مواد (۱۰) و (۱۲).

۳. صمد عزیزنژاد، پیشنهاد قانونی درخصوص استقلال بانک مرکزی (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۵۳۴، ۱۳۸۹، صص ۲ و ۳.

شایان ذکر است هرچه میزان استقلال بانک مرکزی در اجرایی کردن سیاست‌های پولی بیشتر باشد میزان موفقیت این سیاست‌ها بیشتر است.

اگر استقلال بانک مرکزی خدشه‌دار شود، این بانک در دستیابی به اهداف تعیین شده و به‌خصوص حفظ ارزش پول ملی موفقیت کمتری خواهد داشت. یکی از مواردی که می‌تواند موجبات تضعیف استقلال بانک مرکزی را فراهم آورد، تکالیف مختلفی است که ممکن است از جانب دولت یا مجلس به بانک مرکزی تکلیف شود. یکی از مهم‌ترین تکالیف قانونی مربوط به فروش (خرید) تکلیفی ارز، ناشی از بودجه‌های سنواتی بانک مرکزی است که دولت و مجلس آن را تکلیف می‌کند.

به‌دلیل تکلیفی که در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه برعهده بانک مرکزی گذاشته شده، این بانک مکلف است هر سال مقادیر مشخصی از ارزهای ناشی از فروش نفت که به خزانه‌داری واریز می‌شود را به فروش رسانده و معادل ریالی آن را برای اجرای قوانین بودجه در اختیار دولت قرار دهد. در صورتی که بانک مرکزی نتواند با توجه به شرایط اقتصاد و بازار، ارز تکلیفی را به فروش رساند، ممکن است به چاپ ریال و تحویل آن به دولت مجبور شود و با توجه به رسوب ارزهای فروش نرفته در بخش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، پایه پولی و به‌تبع آن نقدینگی افزایش می‌یابد. از طرفی افزایش نقدینگی نیز ممکن است به افزایش نرخ تورم منجر شود.

منظور از فروش تکلیفی ارز ازسوی بانک مرکزی این است که بانک مرکزی موظف است برای تحقق منابع عمومی بودجه میزان مشخص شده‌ای از ارز را طبق قوانین بودجه سنواتی به نرخ تعیین شده به فروش رسانده و به حساب خزانه‌داری کل واریز کند.

در حقیقت میزان و قیمت ارزی را که باید بانک مرکزی به فروش برساند قانون مشخص می‌کند، اما قیمت فروش آن به این‌صورت تعیین می‌شود که قیمت در برخی مواقع در خود قانون بیان می‌شود و در برخی مواقع بیان نمی‌شود، اما به صورت ضمنی مشخص می‌شود. اصلی‌ترین منشأ تکلیف بانک مرکزی به فروش ارز، قوانین بودجه سنواتی است

۱-۸-۳. جایگاه ارز در دارایی‌های خارجی و پایه پولی

پایه پولی را می‌توان به‌طور ساده به‌صورت بدهی مقامات بانکی (بانک مرکزی) به بخش‌های خصوصی (اسکناس و مسکوک در دست مردم) و بانکی (اسکناس و مسکوک نزد بانک‌ها، سپرده‌های قانونی و آزاد بانک‌ها نزد بانک مرکزی) تعریف کرد. با توجه به تعریف ترازنامه بانک مرکزی، روشن است که پایه پولی را می‌توان به‌صورت حاصل جمع خالص دارایی‌های خارجی و داخلی این بانک بیان کرد. به عبارت دیگر، پایه پولی را می‌توان وسیله پرداختی دانست که بانک مرکزی با استفاده از آن دارایی‌های مالی گوناگون خود را خریداری می‌کند. در این صورت تغییرات پایه پولی در اقتصاد را می‌توان تابعی از تغییرات دارایی‌های مالی بانک مرکزی به‌شمار آورد.

اجزای پایه پولی را می‌توان به‌صورت خلاصه در جدول ذیل ارائه کرد:

جدول ۲-۳. اجزای پایه پولی

دارایی‌ها	بدهی‌ها
FA	C
GA	VC
BA	ER
	RR
جمع = Σ	جمع = Σ

مأخذ: حسن گلریز و علی ماجدی، مؤسسه عالی بانکداری ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، چاپخانه خورشید، ۱۳۸۸، ص ۹۹.

معادل انگلیسی اقلام ترازنامه بانک مرکزی را می‌توان به‌صورت زیر نوشت:

C=Currency

FA=Foreign Assets

VC=Vault Cash

GA=Government Assets

ER=Excess Reserves

BA=Bank Assets

RR=Required Reserves

که در آن:

FA = خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی (موجودی ارز و طلا + مطالبات از خارج - بدهی‌های خارجی).

GA = خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی (مطالبات از بخش دولتی - سپرده‌های بخش دولتی - حساب سرمایه بانک مرکزی).

BA = مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها (شامل تنزیل مجدد اوراق بهادار بانک‌ها توسط بانک مرکزی).

C = اسکناس و مسکوک در دست مردم.

VC = اسکناس و مسکوک نزد بانک‌ها (نقدینگی در صندوق بانک‌ها).

ER = سپرده‌های آزاد بانک‌ها نزد بانک مرکزی (ذخایر آزاد بانک‌ها).

RR = سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی (ذخایر قانونی بانک‌ها).

به‌طوری که از جدول فوق ملاحظه می‌شود، حاصل جمع کل دارایی‌ها و بدهی‌های بانک مرکزی در هر مقطع زمانی بنا به تعریف با یکدیگر برابر بوده و لذا می‌توان نوشت:

$$C+VC+ER+RR=FA+GA+BA$$

از آنجا که طرف چپ رابطه فوق بنا به تعریف با پایه پولی (H) برابرست، لذا این رابطه را به‌صورت معادله زیر نیز می‌توان نوشت:

$$H=FA+GA+BA$$

یا با گرفتن نمو تغییرات از رابطه اخیر را خواهیم داشت:

$$\Delta H=\Delta FA+\Delta GA+\Delta BA$$

به‌عبارت دیگر، تغییرات پایه پولی در اقتصاد برای هر دوره‌ای (ΔH) همواره با حاصل جمع تغییرات خالص دارایی‌های خارجی (ΔFA) و داخلی ($\Delta GA+\Delta BA$) بانک مرکزی برای همان دوره برابر است.

ازسوی دیگر، تغییرات خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی را می‌توان بازتاب مستقیمی از تحولات موازنه پرداخت‌های خارجی اقتصاد به‌شمار آورد. بدین‌ترتیب که هرگونه مازاد یا کسری در موازنه پرداخت‌های خارجی موجب می‌شود که به همان میزان بر

خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزوده یا از آن کاسته شود (با فرض حمایت بانک مرکزی از نرخ برابری پول ملی). در این صورت روشن است که تغییرات پایه پولی در اقتصاد با مازاد موازنه پرداخت‌ها رابطه مثبت دارد. به همین ترتیب نیز تغییرات خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی را باید در ارتباط با تحولات بودجه این بخش جستجو کرد. **بدین معنا که هرگونه کسری یا مازاد در بودجه بخش دولتی، سبب می‌شود که به همان میزان بر خالص مطالبات بانک مرکزی از این بخش افزوده یا از آن کاسته شود** (با فرض حمایت بانک مرکزی از بهای اوراق دولتی)، به عبارت دیگر، پایه پولی رابطه مستقیم با تحولات کسری بودجه دولت دارد.

همچنین مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها یکی دیگر از اجزای پایه پولی است که تغییرات آن تابعی از وضعیت مالی شبکه بانکی است و هرگونه کسری یا مازاد در خالص منابع مالی بانک‌ها سبب افزایش یا کاهش مطالبات بانک مرکزی از شبکه بانکی به همان میزان می‌شود (با فرض حمایت بانک مرکزی از بهای اوراق بهادار بانک‌ها). بدیهی است که تغییرات پایه پولی با کسری منابع شبکه بانکی رابطه مثبت دارد.

با توجه به مطالب فوق روشن است که تغییرات پایه پولی را تنها در صورتی می‌توان در ارتباط با تحولات موازنه پرداخت‌ها، بودجه دولتی و منابع مالی بانک‌ها بیان کرد که بانک مرکزی خود را به حمایت از بهای انواع اوراق بهادار موجود در اقتصاد (ارز، اوراق قرضه دولتی، اسناد بانکی و امثال آن) ملزم بداند؛ در غیر این صورت رابطه تنگاتنگ میان تغییرات پایه پولی و تغییرات متغیرهای اقتصادی فوق، از میان خواهد رفت. اگر بانک مرکزی از حمایت اوراق بهادار سر باز زند، بهای این گونه اوراق در بازارهای مالی دست‌خوش نوسان می‌شود و در عوض پایه پولی در قبال تحولات موازنه پرداخت‌ها، بودجه دولت و منابع بانک‌ها بلا تغییر باقی خواهد ماند. به عبارت دیگر، بانک مرکزی باید میان نظارت بر تغییرات پایه پولی و تغییرات بهای اوراق بهادار موجود در اقتصاد، یکی یا ترکیبی از هر دو را انتخاب کند. در بسیاری از کشورهای صنعتی غربی، مقامات بانکی نظارت مستقیم بر پایه پولی را انتخاب کرده‌اند و از این طریق تغییرات نرخ‌های ارز و سود را تا حد زیادی به عملکرد بازارهای مالی واگذار کرده‌اند. درحالی که بسیاری

از کشورهای درحال توسعه (ازجمله ایران) نظارت مستقیم بر نرخ‌های ارز و سود را ترجیح داده و در نتیجه تحولات پایه پولی را در اختیار رویدادهای اقتصادی و بازارهای مالی گذارده‌اند.

با وجود اینکه در ایران درآمد ارزی نفت را بانک مرکزی به فروش می‌رساند و ریال حاصله که منبع عمومی بودجه دولت است به جامعه تزریق می‌شود، این منبع ممکن است در شرایطی که ارز تکلیفی فروش نرود، موجب افزایش پایه پولی و نقدینگی شود و آن هم می‌تواند تورم را به‌دنبال داشته باشد. از طرفی چنانچه تقاضا و ولع ارزی در بازار افزایش یابد، بانک مرکزی می‌تواند بر اثر فشار بودجه‌ای با محدودسازی یا عدم عرضه ارز قیمت آن (تورم) را بالا برده و هزینه‌های جبران‌ناپذیری را به رفاه عمومی وارد کند. نمونه سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۹۲ از این موارد هستند.

درخصوص فروش تکلیفی ارزهای بودجه‌ای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ارتباط این رویه با نرخ تغییر تورم سالیانه، آمار مربوط به ارزهای خریداری شده ازسوی این بانک براساس تکالیف قوانین بودجه سنواتی، اصلاحیه‌ها و متمم‌های قوانین بودجه از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ که معادل ریالی آنها به حساب‌های مختلف خزانه و دستگاه‌های ذی‌نفع واریز شده به‌شرح ذیل است:

جدول ۳-۳. میزان و روند رشد ارزهای تکلیفی و وضعیت آن نسبت به بودجه عمومی و پرداخت جاری دولت

(میلیون دلار آمریکا)

سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	میانگین									
	رقم	رقم (درصد)	رقم (درصد)	رقم (درصد)	رقم (درصد)	رقم (درصد)	رقم (درصد)	رقم (درصد)	رقم (درصد)	رقم (درصد)	رشد (درصد)									
میزان ارز تکلیفی	۱۱۵۱۵۴	۱۴۸۶۴۰	۲۹	۱۲۸۲۷۳	-۱۳/۶	۱۶۸۳۳۵	۳۱/۱	۱۸۱۱۰۴	۷/۵	۲۷۶۲۴/۹	۵۲/۵	۲۴۱۱۹/۱	-۱۲/۶	۲۱۱۵۵/۴	-۱۲/۲	۲۵۹۱۳/۷	۲۲/۴	۲۸۳۶۷/۹	۹	۱۲/۵
نسبت ارز تکلیفی به بودجه عمومی دولت مرکزی (درصد)	۱۱/۱	۱۲۰/۶	۲/۵	۷۰/۵	-۵۰/۱	۷۹/۲	۸/۷	۷۳/۲	-۶	۷/۳	-۲/۱	۵۴/۸	۲۱/۵	۴۸/۱	-۷/۷	۴۸۱۷/۹	-۱/۸	—	—	—
نسبت ارز تکلیفی به پرداخت‌های جاری دولت (درصد)	۱۱۳/۱۳	۱۱۶/۷	۳/۴	۶۹/۵	-۴۷/۲	۷۷/۲	۷/۷	۶۸/۳	-۸/۹	۷۴/۵	۶/۲	۵۳/۵	-۲/۱	۴۷	-۶/۵	۴۳	۴	—	—	—

مآخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و محاسبات محققان.

* ارقام بودجه عمومی دولت مرکزی و پرداخت‌های جاری دولت براساس نرخ بازار غیررسمی (بازار آزاد) به دلار تبدیل شده است.

همان‌گونه که جدول ۳-۳ نشان می‌دهد ارزشهای خریداری شده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۰ با رشد ۲۹ درصدی به ۱۴۸۶۴ میلیون دلار آمریکا رسیده است.

میزان رشد فروش ارزشهای تکلیفی در سال ۱۳۸۱ با ۱۳/۶ درصد کاهش به ۱۲۸۳۶/۲ میلیون دلار و با افزایش ۳۱/۱ درصد به ۱۶۸۳۳/۵ میلیون دلار در سال ۱۳۸۲ رسیده است؛ اما دوباره در سال ۱۳۸۳ این رقم به ۱۸۱۱۰/۴ میلیون دلار رسیده که نشان می‌دهد میزان رشد طی این سال ۷/۵ درصد بوده است. همچنین ارقام جدول نشان می‌دهد که میزان رشد طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ به ترتیب برابر ۲۵/۵، ۱۲/۶، ۱۲/۲، ۲۲/۴، ۱ و ۹ درصد بوده که به ترتیب ارقام ۲۷۶۲۴/۹، ۲۴۱۱۹/۱، ۲۱۱۵۵/۴، ۲۵۹۱۳/۷ و ۲۸۲۶۶/۹ میلیون دلار را به خود اختصاص داده‌اند. بیشترین میزان رشد مربوط به سال ۱۳۸۴ با رقم ۵۲/۵ درصد و ۲۷۶۲۴/۹ (میلیون دلار) و کمترین میزان رشد مربوط به سال ۱۳۸۱ با رقم ۱۳/۶ درصد کاهش (۱۲۸۳۶/۲ میلیون دلار) بوده و میانگین رشد افزایش در فروش ارزشهای تکلیفی طی ۱۰ سال مذکور، ۱۲/۵ درصد بوده است. از طرفی بررسی نسبت ارز تکلیفی به بودجه عمومی دولت مرکزی و پرداخت‌های جاری دولت نشان می‌دهد که روند این نسبت از سال ۱۳۷۹ تا پایان سال ۱۳۸۷ نزولی بوده است؛ به‌طوری که نسبت ارز تکلیفی به بودجه عمومی دولت مرکزی از ۱۱۸/۱ میلیون دلار در سال ۱۳۷۹ به ۴۸/۹ میلیون دلار در پایان سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است. همچنین نسبت ارزشهای تکلیفی به پرداخت‌های جاری دولت از ۱۱۳/۳ میلیون دلار در پایان سال ۱۳۷۹ به ۴۳ میلیون دلار در پایان سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است. همچنین بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که از سال ۱۳۸۴ به بعد نسبت ارز تکلیفی به بودجه عمومی دولت مرکزی و پرداخت‌های جاری دولت همواره نزولی بوده است. هرچند میزان نسبت ارزشهای تکلیفی به بودجه عمومی دولت مرکزی و پرداخت‌های جاری دولت در چند سال اخیر کاهش یافته؛ اما میزان آن رشد بسیاری داشته است.

شایان ذکر است، یکی از راهکارهای پیشنهادی برای مقابله با تأثیر این رویه بر درصد

افزایش یا کاهش نرخ تورم سالیانه، واریز وجوه ریالی معادل ارز حاصل از صادرات نقدی نفت خام، در زمان فروش ارز در بازار بین‌بانکی توسط بانک مرکزی است که با توجه به ساختار بودجه و تأثیر عمیق درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام بر آن، این موضوع به بررسی بیشتر صاحب‌نظران این حوزه نیازمند است.

۲-۸-۳. آسیب‌شناسی بازار ارز اقتصاد ایران^۱

در این بخش، منتخبی از آسیب‌های کلان حوزه ارزی بررسی و ارزیابی می‌شود.

۱-۲-۸-۳. نحوه تعیین نرخ ارز در ایران

براساس قوانین برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه، نظام ارزی ایران در راستای حفظ توان رقابتی کشور شناور مدیریت شده است؛ به این مفهوم که بانک مرکزی نرخ ارز را هرساله به میزان تفاوت تورم داخلی و خارجی تعدیل می‌کند.

۲-۲-۸-۳. فرایند تعیین نرخ ارز در ایران

اتخاذ سیاست ارزی در ایران و بسیاری از کشورهای متکی به صادرات منابع طبیعی با سایر کشورها تفاوت عمده‌ای دارد. در کشوری با شرایط طبیعی، هنگامی که بانک مرکزی تصمیم به تعیین نرخ ارز می‌گیرد، این کار را با خرید (فروش) ارز در بازار و تغییر حجم ذخایر خارجی خود انجام می‌دهد و به این ترتیب، پایه پولی از طریق کاهش یا افزایش نقدینگی به بازار رشد می‌کند. اما در ایران، مهم‌ترین منبع درآمدهای ارزی صادرات نفت خام و فرآورده‌های ناشی از آن است که در دست دولت قرار دارد و دولت هر سال و در قالب بودجه سالیانه، درباره حجم و قیمت ارزی که برای تأمین مخارج خود به بانک مرکزی می‌فروشد، تصمیم‌گیری می‌کند. بنابراین، بانک مرکزی درباره نرخ ارز اختیاری ندارد و تا جایی که قیمت تعادلی ارز در بازار با نرخ مصوب در بودجه برابر شود، به عرضه

۱. مطالب ذیل این سرفصل برگرفته از گزارش‌های مختلفی است که در حوزه ارزی توسط صمد عزیزنژاد و حسن حیدری تهیه شده است.

ارز اقدام می‌کند. بدیهی است که به اندازه مابه‌التفاوت حجم ارز فروخته شده دولت به بانک مرکزی و تقاضای ارز در بازار، به حجم ذخایر ارزی بانک مرکزی و پایه پولی افزوده یا کم خواهد شد.

انگیزه‌های مختلفی می‌تواند در تصمیم دولت درباره حجم و قیمت ارز فروشی به بانک مرکزی مؤثر باشد؛ اما نیازهای بودجه‌ای دولت در این زمینه نقش کلیدی را ایفا می‌کند. درواقع، تفاوت اصلی سیاست افزایش نرخ ارز در کشورهای دیگر با ایران این است که در سایر کشورها، افزایش نقدینگی ناشی از اتخاذ سیاست افزایش نرخ ارز مستقیم به بازار منتقل می‌شود؛ اما در ایران، این پول برای جبران کسری بودجه در اختیار دولت قرار می‌گیرد و همین موضوع، مهم‌ترین ریشه بی‌ثباتی اقتصادی و تورم دورقمی در اقتصاد ایران، طی دهه‌های اخیر بوده است.

۳-۲-۸. تثبیت نرخ ارز و آسیب‌های ناشی از آن

سیاست تثبیت نرخ اسمی ارز (شناور مدیریت شده) نه به پشتوانه ارز حاصل از صادرات غیرنفتی، بلکه ارز حاصل از صادرات نفت خام به اجرا درآمده است. تثبیت نرخ ارز در کنار نرخ تورم کشور پیامدهای منفی متعددی از قبیل عدم رقابت‌پذیری کالاهای صادراتی با کالاهای وارداتی، رشد نرخ بیکاری، عدم تخصیص بهینه منابع و... بر اقتصاد بر جای می‌گذارد. درباره این سیاست نیز باید عنوان کرد، از آنجا که منابع ارزی بانک مرکزی محدود می‌باشد، سیاست تثبیت نرخ ارز تا زمانی که این منابع رو به اتمام نهاده یا مورد تحدید قرار گیرد، قابل اجرا خواهد بود. چه‌بسا به دلیل انتظارات آینده‌نگر مردم، این سیاست قبل از اتمام منابع بانک مرکزی به شکست بینجامد. چنین تثبیت نرخ ارزی آسیب‌های زیادی را به‌وجود آورده است که عمده‌ترین آسیب‌ها را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

الف) رقابتی نبودن ساختار بازار ارز کشور

طی سالیان گذشته همواره سهم عمده درآمدهای ارزی کشور درآمدهای ناشی از صدور نفت بوده که متعلق به دولت می‌باشد. به عبارت دیگر حتی اگر رژیم ارزی کشور شناور مدیریت شده باشد، این رقم بیانگر آن است که ساختار بازار ارز (چه از بُعد عرضه و

چه از بُعد تقاضا) رقابتی نیست؛ بلکه از ساختاری انحصاری تبعیت می‌کند. وجود رژیم چندنرخ ارز در سال‌های گذشته شاهد این مدعاست، زیرا تنها انحصارگر می‌تواند سیاست تبعیض قیمت را اعمال کند.

(ب) انتظارات مخرب

شواهد حاکی از آن است که در اقتصاد ایران نوسانات ناگهانی در بازار ارز تحت تأثیر عوامل سیاسی و اجتماعی است. همچنین اظهارات مقامات سیاسی و اقتصادی نیز بر بازار ارز تأثیر شایان توجهی باقی می‌گذارد و می‌تواند از طریق شکل‌دهی انتظارات، زمینه بی‌ثباتی این بازار را فراهم کند.

(ج) وجود بازار غیررسمی و غیرمتشکل و عدم پوشش ریسک

با توجه به انحصاری بودن بازار ارز، بازار غیررسمی و غیرمتشکل ارز همواره در ایران وجود داشته است. با وجود نیاز بخش خصوصی و شرکت‌های بورسی به ارز و نوسانات نرخ آن همواره ابزارهایی برای پوشش این ریسک احساس شده است. یکی از مشکلات ساختاری بازار ارز کشور نبود این ابزارها می‌باشد.

(د) ریسک شهرت دولت و بانک مرکزی

ورود و دخالت بیش از اندازه در بازار ارز، سکه و اعلام سیاست‌هایی در این بازار که ممکن است اجرایی نشده یا دچار انحراف شود، اعتبار مقام پولی را دچار خدشه می‌کند. به عنوان مثال در مقطعی اعلام شد که در صورت لزوم در سوپرمارکت‌ها نیز سکه عرضه خواهد شد، حال آنکه از عرضه سکه در چند بانک که قبلاً نیز صورت می‌گرفت، جلوگیری شد و منحصر به بانک کارگشایی شد. همچنین می‌توان به عرضه ارز با قیمت رانتی اشاره داشت که ریختن منابع بیت‌المال در چاه بوده و بارها تکرار شده و شکست خورده است و علاوه بر آنها همواره گسترش فساد ارزی و اقتصادی را به همراه داشته است.

همچنین ابلاغ بخشنامه‌های ارزی متعدد در بازه زمانی کوتاه‌مدت موجب بی‌ثباتی بازار ارز، سکه و سردرگمی بازیگران بازار شده و ریسک مبادلات را افزایش داده است. در دوره سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ چنین روند بی‌ثبات‌کننده‌ای اتفاق افتاده است.

۹-۳. جمع‌بندی

الزام بانک مرکزی به تبدیل ارز دریافتی به ریال براساس تکالیف قوانین بودجه سنواتی، بدون توجه به اینکه آیا این مبالغ ارزی در بازار به فروش رسیده است یا خیر، به نوسانات حجم ذخایر ارزی بانک مرکزی و به تبع آن نوسانات پایه پولی و حجم پول منجر می‌شود. در صورتی که بانک مرکزی تمایل به عدم افزایش پایه پولی داشته باشد، باید کل درآمدهای ارزی دولت (سهم بودجه دولت) را در بازار به فروش رساند که این امر ممکن است به کاهش نرخ ارز حقیقی منجر شود. ازسوی دیگر اگر بانک مرکزی برای حفظ رقابت‌پذیری تولیدات داخلی، بازار ارز را به گونه‌ای مدیریت کند که نرخ ارز با شیب ملایمی متناسب با تورم افزایش یابد، این خطر وجود خواهد داشت که کل درآمدهای ارزی دولت در بازار به فروش نرسیده و به افزایش پایه پولی و به تبع آن تورم منجر گردد. یکی از علل این دوگان معیوب را باید در الزام بانک مرکزی به تبدیل کل درآمدهای ارزی بودجه دولت به ریال دانست.

باید توجه داشت که بروز چنین مشکلی در اقتصاد ایران، ریشه در نظام ارزی کشور دارد که در عمل در مقطعی می‌خکوب منعطف و در مقطعی دیگر، می‌خکوب خرنده بوده است. لذا اصلاح فرایند تسویه درآمدهای ارزی بین دولت و بانک مرکزی را باید ذیل اصلاح نظام ارزی کشور و یکی از مهمترین اجزای آن قلمداد کرد.

مطالعه تجربه کشور نروژ نشان می‌دهد حل معضل درآمدهای حاصل از منابع طبیعی باید در تعامل میان «شیوه بودجه‌ریزی دولت»، «نحوه ذخیره‌سازی درآمدهای نفتی»، «اختیارات و شفافیت بانک مرکزی در اعمال سیاست‌های ارزی» و «سازوکارهای پولی فروش نفت»، تحلیل شود. استقلال سیاست‌های پولی، ارزی و مالی از یکدیگر در نروژ، ریشه در موارد زیر دارد:

۱. وجود صندوق GPFG که هم کارکرد ذخیره ثروت بین‌نسلی را دارد و هم مانع ورود شوک‌های نفتی به درون اقتصاد می‌شود. درآمدهای ارزی حاصل از نفت، مازاد بر مقادیر پیش‌بینی شده برای جبران کسری بودجه غیرنفتی، به این صندوق واریز می‌شود،
۲. کرونی بودن درآمدهای نفتی دولت (در قالب مالیات از شرکت‌های نفتی).

۳. عرضه سالیانه تنها بخشی از درآمدهای ارزی حاصل از نفت به اقتصاد (صرفاً بخشی از درآمد ارزی شرکت‌های نفتی خصوصی در بازار عرضه می‌شود).
۴. استفاده بانک مرکزی نروژ از منابع SDFI صرفاً در شرایط کسری بودجه و به صورت شفاف و از پیش تعیین شده که موجب شوک نشده و اخلاک‌گر نباشد.
۵. بودجه‌ریزی اصولی و تعیین کسری بودجه بدون نفت و اعطای اجازه استفاده از درآمدهای کرونی حاصل از نفت برای دولت، صرفاً در سقف کسری بودجه بدون نفت.
- نکته قابل تأمل دیگر اینکه، منابع ارزی بانک مرکزی محدود می‌باشد. سیاست تثبیت نرخ ارز تا زمانی که این منابع رو به اتمام نهاده یا مورد تحدید قرار گیرد، قابل اجرا خواهد بود. چه بسا به دلیل انتظارات آینده‌نگر مردم، این سیاست قبل از اتمام منابع بانک مرکزی به شکست بینجامد. چنین تثبیت نرخ ارزی آسیب‌های بسیاری را به وجود آورده است که عمده‌ترین آسیب‌ها عبارتند از: رقابتی نبودن ساختار بازار ارز کشور، انتظارات مخرب، وجود بازار غیررسمی و غیرمتشکل و عدم پوشش ریسک، ریسک شهرت دولت و بانک مرکزی.

فصل چهارم - بازار بین بانکی در ایران (رویکردی مبتنی بر روابط بانکی)

مجتبی یوسفی دیندارلو، صمد عزیزنژاد

مقدمه

تحلیل عملکرد نظام پولی در پیشبرد رشد و توسعه اقتصادی کشورها و همچنین در ایجاد و گسترش بحران‌های پولی و مالی در سطح ملی و بین‌المللی همواره جایگاه مهمی داشته و در کانون مطالعات آکادمیک و مباحث تصمیم‌سازان، برنامه‌ریزان و مقامات قانونگذاری و اجرایی کشورها بوده است. ملاحظه مختصات سیاست پولی در کشورهای مختلف مؤید آن است که به‌صورت کلی سیاست پولی یا مستقل و فارغ از سیاست‌های مالی اتخاذ شده بخش عمومی (سیاست پولی فعال) یا تحت سلطه سیاست‌های مالی (سیاست پولی منفعل) عملیاتی می‌شوند. براساس تجارب موفق به‌ویژه درخصوص کشورهای که دارای سیاست پولی فعال هستند این واقعیت قابل تأمل وجود دارد که نظام‌مند ساختن و شفاف‌سازی روابط موجود در شبکه بانکی که عاملی نهادی است، عملکرد نظام پولی کشورها را در راستای پیشبرد اهداف اقتصاد کلان متأثر ساخته و فرایند رشد و توسعه اقتصادی را تسریع کرده است. شواهد موجود حاکی از آن است که در صورت ایجاد روابط مناسب در شبکه بانکی، مقام پولی سیاستگذاری‌های مرتبط با نرخ بهره (یا جایگزین آن نرخ سود) یا کنترل مستقیم جریان نقدینگی را به‌صورت مؤثرتری عملیاتی می‌کند. یکی

از دلایل مهم آن، بهبود عملکرد ایجاد شفافیت است. با ایجاد شفافیت، مدیریت انتظارات که نقش مهمی در پیشبرد سیاست پولی موفق دارد ارتقا می‌یابد و از طرف دیگر مقام پولی قدرت مؤثری برای نظارت بر عملکرد شبکه بانکی خواهد داشت. انتظار می‌رود که نتیجه این شفافیت در نهایت کاهش هزینه‌های مرتبط با اعمال سیاست پولی بر اقتصاد باشد.

به‌صورت کلی روابط موجود در شبکه بانکی به دو گروه روابط موجود بین بانک‌های تجاری با یکدیگر و ارتباط بانک‌های تجاری با بانک مرکزی تقسیم‌بندی می‌شوند. مهم‌ترین این روابط به‌صورت زیر قابل بیان است:

- ارتباط بانک‌های تجاری با یکدیگر و با بانک مرکزی از طریق نظام‌های پرداخت و سامانه‌های تسویه معاملات،

- اشتراک اطلاعات بین بانک‌های تجاری و در ارتباط با بانک مرکزی (اعتبارسنجی مشتریان، دانش و نوآوری‌های بانکداری و ...)،

- کسب‌وکار مشترک بانک‌های تجاری (همکاری به شیوه کنسرسیوم سرمایه‌گذاری، وصول مطالبات، محصولات بانکی مشترک و ...)،

- مشارکت در تصمیم‌سازی‌های پولی و بانکی از طریق ارتباط نهاد نماینده بانک‌های تجاری با مقام پولی (از طریق شوراهای مشترک و ...)،

- سپرده‌گذاری و اخذ تسهیلات (به‌وسیله بازار بین‌بانکی یا خارج از سازوکار این بازار)^۱،

- ارتباط اشخاص حقیقی و حقوقی وابسته به بانک‌های تجاری (برای مثال شرکت‌های زیرمجموعه) برای انجام مبادلات بانکی (ازجمله تودیع سپرده و اخذ تسهیلات) از یکدیگر.

عموماً مقام پولی به‌دنبال آن است که روابط فوق در راستای کسب بهترین عملکرد از نظام پولی شکل گرفته و توسعه یابد. براساس این، اغلب بانک‌های مرکزی تلاش می‌کنند از طریق ارائه تسهیلات قاعده‌مند و مبتنی بر ضوابط مشخص که عملیات بازار باز یکی از این موارد است، نرخ بهره را در بازار بین‌بانکی هدایت کرده و از مداخله مستقیم در نرخ‌های

۱. رسول خوانساری، آسیب‌شناسی بازار بین‌بانکی ریالی در ایران با تأکید بر ابعاد فقهی، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۳.

بازار پول خودداری کنند. بحث درباره روابط بانکی و شبکه بانکی ابعاد گسترده‌ای را شامل می‌شود، به‌نحوی که برآیند آثار این روابط بر عملکرد بخش‌های مختلف نظام پولی اهمیت دارد.

چنان‌که بیان شد بازارهای بین‌بانکی یکی از بسترهای موردنظر برای اعمال سیاست پولی شناخته می‌شوند و از کانون‌های مهم روابط بانکی هستند. بانک‌های مرکزی همواره به دنبال آن هستند تا از طریق فعالیت در بازارهای بین‌بانکی داخلی و بین‌المللی، سیاست‌های پولی خود را عملیاتی سازند و عموماً تلاش می‌کنند به دلیل آثار تورمی مرتبط، نقش خود را به‌عنوان آخرین وام‌دهنده محدود ساخته و سیاست‌های انبساطی پولی خود را حتی المقدور از طریق «عملیات بازار باز» در بازار بین‌بانکی عملیاتی کنند. به‌صورت کلی بازار بین‌بانکی نقطه آغاز «مکانیسم انتقال» سیاست‌های پولی شناسایی می‌شود. لذا مدیریت مناسب این بازار نقش مهمی در ارتقای اثرگذاری مؤثر سیاست پولی در اقتصاد دارد.

در راستای تبیین جایگاه و آسیب‌شناسی بازار بین‌بانکی در ایران، در قسمت ۴-۱ جوانب مختلف بازار بین‌بانکی در ایران تجزیه و تحلیل خواهد شد. سپس در قسمت ۴-۲ ضمن معرفی عمومی روابط بانکی، جایگاه بازار بین‌بانکی در این روابط مشخص و نکاتی پیرامون نهادهای مؤثر در ایجاد روابط بانکی ارائه می‌شود. رویکرد دنبال شده در این مطالعه مبتنی بر آن است تا آسیب‌شناسی بازار بین‌بانکی به‌نوعی با بهره‌برداری از دیدگاه‌های فعالان بازار پول از جمله نهادهای صنفی و هماهنگ‌کننده بانک‌های تجاری و نیز بانک مرکزی که متولی سیاست پولی است تقویت شود؛ لذا در قسمت ۴-۳ دیدگاه‌های مطرح در این خصوص ارائه می‌شود. در پایان با توجه به مباحث قسمت‌های ۴-۱ تا ۴-۳، جمع‌بندی این بخش درخصوص آسیب‌شناسی مرتبط با بازار بین‌بانکی ارائه خواهد شد.

۴-۱. عمق بازار بین‌بانکی

در راستای آسیب‌شناسی بازار بین‌بانکی در این قسمت ضمن تبیین جایگاه بازار بین‌بانکی، مسئله نبود خدمات و مزایای بانکداری مطابق با استانداردهای بین‌المللی بررسی و سپس با بررسی جایگاه بازار بین‌بانکی و تاریخچه شکل‌گیری آن، برخی از جوانب عملکردی آن در

نظام پولی کشور شناسایی می‌شود. در ادامه به ماهیت مبادلات بین‌بانکی در تعیین نرخ بهره در بانکداری متعارف می‌پردازیم و نکات مرتبط با تجربه بانکداری ایران ارائه می‌شود. مبادلات در بازار بین‌بانکی عموماً مبتنی بر نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت و آنی شکل می‌گیرد و سایر نرخ‌های بهره در اقتصاد از جمله نرخ‌های بهره بلندمدت از «ساختار زمانی نرخ بهره»^۱ متأثر می‌شوند که نقش مهمی در تشکیل سرمایه در اقتصاد و رشد و توسعه اقتصادی دارند. در صورتی که بازار بین‌بانکی عملکرد مناسبی داشته باشد، فشار کمتری به بانک مرکزی به‌عنوان آخرین قرض‌دهنده تحمیل شده و از ایجاد شوک‌های مرتبط با این نقش بر عملکرد نظام پولی می‌کاهد.

۱-۱-۴. معرفی و تبیین کارکردی بازار بین‌بانکی

مبادلات در بازار بین‌بانکی عموماً مبتنی بر نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت و آنی شکل می‌گیرد و سایر نرخ‌های بهره در اقتصاد از جمله نرخ‌های بهره بلندمدت از «ساختار زمانی نرخ بهره» متأثر می‌شوند که نقش مهمی در تشکیل سرمایه در اقتصاد و رشد و توسعه اقتصادی دارند. در صورتی که بازار بین‌بانکی عملکرد مناسبی داشته باشد، به بانک مرکزی به‌عنوان آخرین قرض‌دهنده، فشار کمتری تحمیل شد و از ایجاد شوک‌های مرتبط با این نقش بر عملکرد نظام پولی کم می‌شود.

نقش بارز بازار بین‌بانکی در بانکداری متعارف، به‌ویژه در هدایت مؤثر و کارآمد نظام پولی، منجر شده تا در کشورهایی که به‌نوعی بانکداری اسلامی در آنها رایج بوده و با چالش عدم امکان بهره‌برداری از نرخ بهره مواجهند، اقداماتی برای به‌کارگیری این سازوکار عملیاتی شود؛ لذا در چارچوب بانکداری اسلامی و با الگوبرداری از بازارهای بین‌بانکی متعارف، نسبت به تدوین الگوهای متناظر در راستای حضور این ابزار کارآمد در نظام پولی اقدام نموده و در این راستا ابزارهای متنوعی نیز منطبق با اصول شریعت طراحی کرده‌اند. کشورهای مالزی، عربستان، اندونزی، بنگلادش و بحرین از جمله این کشورها هستند.

به صورت کلی بازارهای بین بانکی به دو گروه بازار وام بین بانکی و بازار ارز بین بانکی تقسیم بندی می شوند:

«بازارهای وام بین بانکی» نهادهایی هستند که بانک ها برای دوره مشخص در چارچوب آن به یکدیگر وام می دهند. بسیاری از وام های بین بانکی سررسید یک هفته و کمتر دارند و اکثراً «وام های یک شبه» می باشند. انجام عملیات استقراض در این بازارها بر مبنای «نرخ بهره شبانه» است و این نرخ در عمل همان نرخ است که مقام پولی سعی در مدیریت آن دارد. به صورت مشخص بانک مرکزی از طریق دخالت در این بازار، سعی در کنترل نرخ بهره بین بانکی دارد تا از طریق ساختار زمانی ارتباط نرخ های بهره بین بانکی و انواع مختلف نرخ های بهره کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت و نیز «مکانیسم های انتقال پولی» بخش های حقیقی اقتصاد را در چارچوب الگوی سیاستگذاری پولی متأثر سازد. «بازارهای ارز بین بانکی» نیز بازارهایی هستند که بانک ها به مبادله ارزهای مختلف به صورت عمده در آنها مبادرت می کنند. این عملیات اغلب از طریق ارتباط مستقیم دو بانک با یکدیگر یا به وسیله سامانه های مبادلات ارزی الکترونیک (که مشتمل بر واسطه های مبادلاتی است) صورت می گیرد. در هر دو بازار، بیشتر ابزارهای مالی نظیر اوراق قرضه در بازار وام بین بانکی و حواله های ارزی در بازار ارزی بین بانکی نیز مبادله می شوند. بازارهای وام بین بانکی یا به صورت داخلی و بر مبنای پول محلی و یا به صورت بین المللی شکل می گیرند. بازارهای ارز بین بانکی عمدتاً به صورت بین المللی اداره می شوند؛ گرچه بازارهای بین بانکی ارز در محدوده یک اقتصاد خاص نیز قابل شکل گیری است. برای مثال بازار ارزی بین بانکی که تا سال ۱۳۹۰ در ایران فعال بوده از جمله این بازارهاست. عمده بازیگران بازارهای وام بین بانکی بانک های تجاری، بانک های مرکزی به عنوان آخرین وام دهنده و گاهی مؤسسات مالی هستند. در حالی که در بازارهای ارز بین بانکی علاوه بر این موارد، «واسطه های مبادلات ارزی» و مشتریان بزرگ در غالب شرکت های چند ملیتی نیز حضور دارند. بازارهای بین بانکی در مجموع دارای ۶ عملکرد اصلی هستند.^۱

1. Heffernan, S. Modern Banking in Theory and Practice, Wiley, New York, 2005.

۴-۱-۱-۱. هموارسازی نقدینگی

بانک‌ها دارایی‌ها و بدهی‌های خود را برای تطابق تغییرات روزانه در نیازمندی‌های نقدینگی خود مدیریت می‌کنند. نقدینگی [از طریق بازار بین‌بانکی] از مؤسسات دارای مازاد نقدینگی به سوی مؤسسات دارای کسری کانالیزه می‌شود.

۴-۱-۱-۲. توزیع جهانی نقدینگی

مناطق دارای مازاد نقدینگی می‌توانند [از طریق بازار بین‌بانکی] منابع را به مناطق دارای کسری منتقل کنند.

۴-۱-۱-۳. توزیع جهانی سرمایه

سپرده‌گذاری صورت گرفته در بانک‌ها قابل واگذاری به سایر بانک‌هاست.

۴-۱-۱-۴. پوشش ریسک

بانک‌ها از بازار بین‌بانکی برای پوشش ریسک‌های مرتبط با ارزش‌های خارجی و نرخ‌های بهره خارجی بهره‌برداری می‌کنند. با ظهور بازارهای مشتقه این نقش توسعه یافته و بازار بین‌بانکی ابزاری برای مدیریت ریسک بازار در اختیار بانک‌ها قرار داده است.

۴-۱-۱-۵. اجتناب از مقررات تنظیمی

با توجه به گسترش بازارهای بین‌بانکی در جهان، بانک‌های تجاری در حال حاضر قادرند که با انجام معاملات در بازارهای مختلف بین‌بانکی بین‌المللی و منطقه‌ای (و با مدنظر قرار دادن مقررات، سیاست‌های مالیاتی و سایر هزینه‌های مبادلاتی مرتبط با هر حوزه جغرافیایی) انتخاب‌های متنوعی را در مدیریت نقدینگی خود داشته و کم‌هزینه‌ترین مورد را انتخاب کنند.

۴-۱-۱-۶. اعمال سیاست‌های پولی بانک مرکزی

بانک‌های مرکزی از بازار بین‌بانکی برای اعمال سیاست‌های پولی خود بهره‌برداری می‌کنند.

با توجه به موارد مذکور دو نکته قابل توجه است:

- بازار بین بانکی گرچه جایگاهی برای به کارگیری ابزار پولی بانک مرکزی در اعمال سیاست های پولی است، اما تأمین کننده نیازهای مهم برای بانک های تجاری (از جمله تأمین نقدینگی، استفاده بهینه از منابع راکد در کوتاه مدت، تنوع پرتفوی، پوشش انواع ریسک (از جمله ریسک نقدینگی و ریسک بازار)، کاهش هزینه مقررات داخلی کشورها و مالیات برای بانک ها) است.

- برخی از عملکردهای بازار بین بانکی فقط در محیط بازارهای بین بانکی بین المللی محقق می شود و بانک های مرکزی و بانک های تجاری مستقر در یک کشور خاص صرفاً نمی توانند همه نیازهای خود را از طریق بازارهای بین بانکی داخلی تأمین کنند. توضیح آنکه بازارهای بین بانکی حجم مبادلات مالی را در دنیا گسترش داده اند.

۴-۱-۲. بازارهای بین بانکی در ایران و عملکرد آماری

از سال ۱۳۸۱ بازار بین بانکی ارزی در ایران عملیاتی شده است. ابزارهای مالی - اسلامی در بیشتر موارد با حذف بهره از ابزارهای مالی متعارف و جایگزینی آن با نرخ سود یا «نرخ اضافه بها» طراحی می شوند؛ در برخی موارد نیز ابزارهای جدیدی طراحی شده که مشابه آنها در بازار مالی متعارف وجود ندارد.^۱

در قیاس با عمر صنعت بانکداری در ایران، سابقه فعالیت بازارهای بین بانکی در نظام بانکی کشور کوتاه است. بازار بین بانکی ارزی از سال ۱۳۸۱ در ایران فعال شد. درحالی که آغاز به کار بازار بین بانکی ریالی از سال ۱۳۸۷ بوده است. در ادامه ضمن معرفی این دو بازار، با بهره برداری از اطلاعات آماری موجود عملکرد آنها بررسی می شود:

۴-۱-۲-۱. بازار بین بانکی ارزی

آغاز به کار بازار بین بانکی ارزی در ایران مصادف با عملیاتی شدن «نظام نرخ ارز شناور

۱. رسول خوانساری، آسیب شناسی بازار بین بانکی ریالی در ایران با تأکید بر ابعاد فقهی، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۳.

مدیریت شده» از ابتدای سال ۱۳۸۱ بوده است. دو بازار اصلی (مستقر در تهران) و فرعی (مستقر در کیش و قشم) دو بخش این بازار را تشکیل می‌دادند. بازار اصلی شامل شعب داخلی بانک‌های تجاری و بازار فرعی شعب بانک‌های داخلی در مناطق آزاد، شعب خارجی بانک‌های ایرانی و تعدادی از بانک‌های خارجی را دربر می‌گرفت. مؤسسات اعتباری غیربانکی دارای مجوز فعالیت ارزی نیز مجاز به فعالیت در بازار بین‌بانکی ارزی بودند.

دستورالعمل شماره ۱۳۴۵، مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۷ بانک مرکزی تحت عنوان «دستورالعمل مربوط به ضوابط نظارتی و کنترلی وضعیت باز ارزی» چارچوب عملیاتی بازار بین‌بانکی ارزی را تشریح می‌کند. براساس مواد (۱) تا (۴) این دستورالعمل، وضعیتی تحت عنوان «وضعیت باز ارزی» برای هر ارز و برای مجموع ارزهای هر بانک عامل باید به‌صورت روزانه محاسبه شود. حد مجاز وضعیت بازار هر ارز برای بانک عامل (مثبت یا منفی) حداکثر ۱۰ درصد و برای مجموع ارزها ۳۰ درصد اعلام شد و بانک‌های مشارکت‌کننده در بازار موظف به رعایت این حدود مجاز به‌صورت روزانه شدند. براساس ماده (۱) این دستورالعمل نرخ تبدیل روزانه هر ارز به ریال نرخ ارز مرجع معرفی می‌شود که بانک مرکزی آن را اعلام نموده و بانک‌های مشارکت‌کننده در بازار بین‌بانکی مبنای محاسبه وضعیت باز ارزی و مبادلات قرار می‌گرفتند. رویه کار استاندارد در این بازار بدین‌گونه بوده است که بانک‌ها پس از دریافت درخواست‌های مشتریان و نیز با توجه به وضعیت دارایی‌ها و تعهدات ارزی موجود، پیرامون نحوه حضور در بازار بین‌بانکی ارز (خرید، فروش یا عدم فعالیت) به‌صورت روزانه به جمع‌بندی می‌رسیدند. توضیح آنکه براساس دستورالعمل مذکور نقش بازار بین‌بانکی ارزی مبادله ارزی و نه ارائه تسهیلات ارزی بوده است؛ البته در بحث مبادلات ارزی می‌توان تسهیلات ارزی را نیز جای داد.

تزریق ارز به این بازار، به‌دلیل اتکای درآمد ارزی کشور به صادرات نفت، عمدتاً توسط بانک مرکزی انجام می‌گرفت. از این‌رو، بانک مرکزی برخلاف دیگر کشورها، برای تعیین قیمت خرید و فروش ارز در این بازار، نقش انحصاری را ایفا می‌کرد؛ ولی بانک‌ها در این بازار، از همان زمان شکل‌گیری، براساس نرخ مرجع به انجام مبادلات خود اقدام می‌کردند. همراه با تحولات ارزی سال‌های ۱۳۸۹ به بعد، بازار فرعی در عمل غیرفعال

شد و بازار اصلی نیز با وجود فعالیت، تحت تأثیر نظام سهمیه‌بندی ارزی ادامه فعالیت داد و ضوابط مذکور درباره این بازار مبنای فعالیت نبوده است. از طرفی مرور رویدادهای مرتبط با سیاستگذاری ارزی در طول سال‌های فعالیت این بازار مؤید آن است که در طول سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۹ گرچه نظام ارزی کشور از ثبات مناسبی برخوردار بود، لکن نظارت مؤثری بر سازوکارهای خروج ارز در کشور اعمال نشده است.

در جدول ۴-۱ اطلاعاتی درخصوص عملکرد بازار بین‌بانکی ارزی و نقش بانک‌های تجاری در این بازار ارائه شده است. چنان‌که طی سال‌های فعالیت این بازار، بانک مرکزی عرضه‌کننده عمده ارز و بانک‌های تجاری تقاضاکننده اصلی در این بازار بوده‌اند.

جدول ۴-۱. برخی از جنبه‌های عملکردی بازار بین‌بانکی ارزی

(میلیارد دلار/ درصد)

عنوان	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	متوسط سال‌ها
حجم عملیات بازار	۱۱	۲۵	۲۳	۳۰	۳۵	۴۳	۵۶	۵۳	۷۲	۷۷	۳۸	۴۲
سهم خرید بانک‌ها	۹۹	۹۸	۹۹	۹۹	۹۸	۹۶	۹۶	۹۴	۹۰	۹۴	۹۷	۹۶
سهم فروش بانک‌ها	۱۳	۲۳	۱۶	۱۷	۶	۷	۷	۸	۱۱	۹	۶	۱۱

مأخذ: محاسبه شده براساس اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی.

۴-۱-۲-۲. بازار بین‌بانکی ریالی

شورای پول و اعتبار در تاریخ ۱۳۸۳/۷/۱۸ و نیز کمیسیون اعتباری بانک مرکزی در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷، مقررات حاکم بر بازار بین‌بانکی ریالی و دستورالعمل اجرایی مربوطه را در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا به تصویب رساندند. پس از پذیرش عضویت بانک‌های متقاضی فعالیت در بازار مذکور، به دلیل تأخیر در فرایندهای اجرایی و هماهنگی بین بانک‌ها، در نهایت این بازار از تاریخ ۱۳۸۷/۴/۱۸ رسماً شروع به کار کرد. براساس ماده (۲) دستورالعمل مذکور هدف از ایجاد بازار بین‌بانکی برای تسهیل جریان منابع ریالی کوتاه‌مدت برای مدیریت کارآمد نقدینگی عنوان شده است. براساس

ماده (۳) دستورالعمل، بانک‌های دولتی و غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی (دارای مجوز فعالیت از بانک مرکزی) می‌توانند پس از کسب مجوز فعالیت در بازار از بانک مرکزی به عضویت بازار پذیرفته شوند. ماده (۴) به نقش و اختیارات بانک مرکزی در این بازار توجه کرده است. براساس این، بانک مرکزی که تنظیم‌کننده بازار است، کلیه امور مربوط به برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، تدوین مقررات، نظارت، کنترل و تسویه معاملات را برعهده داشته و برای اعمال سیاست‌های پولی در بازار شرکت می‌کند. ماده (۵) دستورالعمل معاملات مجاز را به‌صورت زیر معرفی کرده است:

تودیع وجوه به‌صورت سپرده سرمایه‌گذاری (شامل گواهی سپرده منتشر شده از سوی خود بانک) در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا. براساس این، مدت متعارف سپرده‌های یک‌شبه و حداکثر یک‌ساله تعیین شده و سپرده‌های زیر مشمول پرداخت سپرده قانونی نمی‌شوند:

- خرید و فروش دین،

- اوراق مشارکت و گواهی سپرده،

- سایر معاملات با موافقت بانک مرکزی.

همچنین براساس مفاد این ماده نرخ معاملات طبق توافق طرفین تعیین می‌شود. تنها گزارش رسمی منتشر شده درخصوص عملکرد بازار بین‌بانکی ریالی مربوط به عملکرد سال ۱۳۸۸ این بازار است. در ادامه تلاش شده است تا با بهره‌برداری از سایر اطلاعات (به‌صورت مشخص گزارش‌هایی که مأخذ آنها بانک مرکزی بوده) به‌صورت کلی عملکرد بازار بین‌ریالی بررسی شود.

در جدول ۲-۴ اطلاعات مربوط به عملکرد بازار بین‌بانکی ریالی برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ ارائه شده است. تعداد دفعات سپرده‌گذاری بجز در سال ۱۳۹۱ روندی صعودی داشته، به‌نحوی که میانگین تعداد معاملات روزانه از ۰/۱ در سال ۱۳۸۷ به ۲۰/۲ مورد در سال ۱۳۹۲ رسیده است. حجم مبادلات نیز بجز سال ۱۳۹۱ روند صعودی داشته که گویای افزایش اندازه این بازار است. در سال ۱۳۹۳ نیز نسبت به سال ۱۳۹۲ حدود ۲۶۶ درصد رشد داشته و تقریباً ۳/۵ برابر شده است. براساس این، متوسط ارزش مبادلات در سال ۱۳۹۲ برابر با ۵۲۸ میلیارد ریال بوده که اندکی از رقم مربوط به سال

۱۳۸۸ کمتر بوده است. چنان که متوسط ارزش هر مبادله در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ کمتر از ۴۰۰ میلیارد ریال بوده است. اطلاعات موجود درخصوص نرخ مرجع بیانگر آن است که این نرخ روندی مشابه با نرخ تورم صعودی دارد و تابع نرخ سود بازار نیست. نکته مهم آنکه در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ این نرخ بالاتر از نرخ تورم بوده است. اکثر سپرده‌گذاری‌ها (و نیز سپرده‌پذیری‌ها) در این بازار به صورت شبانه (یک‌روزه) بوده است. در سال ۱۳۸۸ سهم سپرده‌های شبانه ۷۳ درصد بوده که در سال ۱۳۹۲ این رقم به ۸۰ درصد افزایش یافته است. به عبارتی عمده فعالیت این بازار برای رفع مشکلات نقدینگی اضطراری است.

جدول ۲-۴. برخی از شاخص‌های مرتبط با عملکرد بازار بین‌بانکی ریالی

ردیف	شاخص	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
۱	تعداد بانک‌های عضو	۱۰	۱۸					
۲	تعداد دفعات سپرده‌گذاری (معاملات) سالیانه (فقره)	۱۷	۲۱۰	۱۲۵۸	۳۵۴۴	۲۱۱۰	۵۸۸۶	۱۷۳۷۰
۳	متوسط روزانه تعداد روزانه سپرده‌گذاری ^(۱)	۰/۱	۷/۰	۳/۴	۲/۱۲	۲/۷	۲/۲۰	
۴	حجم معاملات ^(۲) (هزار میلیارد ریال)	۸/۵	۱۲۰	۴۳۵	۱۴۰۰	۱۲۱۳	۳۱۱۰	۱۱۳۸۷
۵	میانگین ارزش هر مبادله ^(۳) (میلیارد ریال)		۵۷۱	۳۴۶	۳۹۵	۵۷۵	۵۲۸	
۶	نرخ مرجع ^(۴) معاملات یک‌شنبه		۱۵/۵	۱۴/۴	۱۸/۲	۲۱/۴	۲۳/۲	۲۷
۷	سهم سپرده‌گذاری یک‌شنبه		۷۳	۷۴/۳	۷۶/۷	۷۱/۵	۸۰/۱	۹۰
۸	نرخ تورم		۷/۱۰	۴/۱۲	۵/۲۱	۵/۳۰	۷/۳۴	۱۵/۶

مأخذ: ردیف ۸ از بانک سری‌های زمانی بانک مرکزی و نماگر شماره ۷۸. سایر ردیف‌ها از گزارش‌های بازار بین‌بانکی ریالی و عملکرد آن در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۲ بانک مرکزی. محاسبه ردیف‌های ۳ و ۵ از اطلاعات مربوط به گزارش‌های بازار بین‌بانکی بانک مرکزی است. (۱) از تقسیم تعداد دفعات سپرده‌گذاری سالیانه بر تعداد روزهای کاری محاسبه شده است. تعداد روزهای کاری برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ به ترتیب برابر با ۲۸۸، ۲۹۴، ۲۹۱، ۲۹۵ و ۲۹۲ محاسبه شده است. تعداد روزهای کاری برابر با تعداد روزهای سال منهای تعداد جمعه‌ها و تعطیلات رسمی غیر از جمعه در نظر گرفته شده است. مأخذ اطلاعات سال ۱۳۹۳ بانک مرکزی است.

(۲) حجم معاملات برابر با مجموع حجم سپرده‌گذاری و سپرده‌پذیری تقسیم بر ۲ می‌باشد.

(۳) از تقسیم حجم معاملات با تعداد دفعات سپرده‌گذاری ضرب در ۱۰۰۰ حاصل شده است.

(۴) نرخ مرجع، میانگین موزون معاملات در روز کاری قبل برحسب سررسید یک روزه است.

۴-۲. نقش بانک مرکزی در تأمین مالی بازار بین‌بانکی ریالی

در این بخش نقش بانک مرکزی در بازار بین‌بانکی بررسی و تحلیل می‌شود.

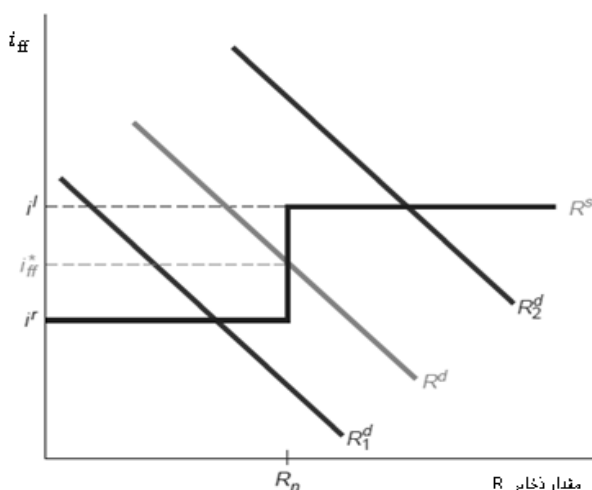
۴-۲-۱. نقش بانک مرکزی از دیدگاه نظری

در نظام سرمایه‌داری، نرخ بهره نرخ هزینه به کارگیری پول است که معمولاً در بازار پول و سرمایه شکل می‌گیرد. در اقتصادهایی که بازار نرخ بهره را تعیین می‌کند، این نرخ برآیند عرضه و تقاضای پول است. بخش عمده عرضه و تقاضا را مؤسسات مالی (علی‌الخصوص نهادهای سپرده‌پذیر) شکل می‌دهند. در این میان بانک مرکزی با استفاده از ابزارهای در اختیار خود، سیاست‌های پولی را با در نظر داشتن اولویت‌های سیاست‌های اقتصادی پیاده‌سازی می‌کند.

چنان‌که بیان شد مبنای اولیه تعیین نرخ بهره در سیاستگذار پولی متعارف در دنیا مبتنی بر «نرخ بهره شبانه» است. تنظیم این نرخ عمدتاً در کشورهای متداول است که بانک مرکزی عموماً قادر به اجرای سیاست‌های فعال پولی می‌باشد. «کانال یا کریدور تعیین نرخ‌های بهره»، چارچوب موردنظر برای تعیین نرخ بهره شبانه بوده که بانک‌های مرکزی با بهره‌برداری از آن به دنبال تنظیم نرخ بهره در بازار بین‌بانکی هستند.^۱ بازارهای بین‌بانکی که به نوعی بسیاری از ویژگی‌های بازارهای ثانویه را دارند، مهم‌ترین بستر بانک‌های مرکزی برای ایجاد کانال یا کریدور مذکورند. در نظام کریدوری بانک مرکزی نرخ‌ها را در سطح i^1 در نظر بگیرید. در این نرخ بانک مرکزی عملاً (در صورتی که بانک تجاری متقاضی استقراض از نظر وضعیت اعتباری مشکلی نداشته باشد) محدودیتی را برای اعطای وام اعمال نمی‌کند و به هر میزان که تقاضا شود در این نرخ عرضه می‌کند. این نرخ بالاتر از نرخ بازار بین‌بانکی (i_B) است. نرخ بازار بین‌بانکی می‌تواند تا نرخ ارز افزایش یابد، زیرا در صورت افزایش نرخ بازار بین‌بانکی دیگر متقاضی استقراض از بازار بین‌بانکی وجود نخواهد داشت (نمودار ۴-۱).

1. Mishkin, Frederic S. The Economics of Money, Banking, and Financial Markets (7th ed.). Boston: Pearson, 2004.

نمودار ۱-۴. کانال یا کریدور نرخ‌های بهره



همچنین در نظام کریدوری، بانک مرکزی نرخ دیگری را تعیین کرده که در آن نرخ بهره ثابت (i^r)، بانک‌های تجاری می‌توانند به سپرده‌گذاری نزد بانک مرکزی مبادرت کنند. بانک مرکزی هر میزان سپرده‌گذاری در این نرخ را پذیرش می‌کند. اگر نرخ بازار بین‌بانکی از این نرخ حداقلی پایین‌تر رود بانک‌ها به اعطای وام در بازار بین‌بانکی نخواهند پرداخت و میزان سپرده خود را در بانک مرکزی افزایش خواهند داد؛ بنابراین بانک مرکزی مجموع عرضه پول را کاهش خواهد داد. در بین دو نرخ i^l و i^r در شرایطی که بانک مرکزی به انجام «عملیات بازار باز»^۱ نیز می‌پردازد، در نهایت در هر سطح تعادلی مقدار ذخایر عرضه شده برابر با ذخایر قرض داده نشده توسط بانک مرکزی (R_n) است. به عبارتی بانک مرکزی با تعیین این دو نرخ سقف، کف و انجام عملیات بازار باز به تنظیم نرخ بهره شبانه در سطح موردنظر خود اقدام می‌کند. با توجه به ساختار تبیین شده شکل تابع عرضه به صورت پله‌ای خواهد بود. توضیح آنکه مهم‌ترین ابزارهای موجود در

بازار بین‌بانکی متعارف عبارتند از: «اسناد خزانة»^۱، «گواهی سپرده»^۲، «توافق بازخرید»^۳، «دریافت وام» و «اسناد تجاری مانند چک و سفته».

در نمودار ۱-۴، تقاضا برای ذخایر توسط R^d نشان داده شده که معمولاً شیب نزولی دارد. چنان‌که در نمودار مشخص شده در صورتی که تقاضا به سمت چپ یعنی R_1^d انتقال یابد، نرخ بهره شبانه هرگز از i^* پایین‌تر نخواهد بود و در صورتی که تقاضا به سمت راست یعنی R_2^d جابجا شود نرخ این بهره هرگز بالاتر از i^l قرار نخواهد گرفت. با ایجاد چنین سقف و کفی برای تنزیل اوراق بهادار بین‌بانکی، کریدوری پدید می‌آید که بانک مرکزی امکان محدود ساختن نوسان‌های نرخ تنزیل را در بازار بین‌بانکی خواهد داشت و لذا در کوتاه‌مدت اجرای سیاست پولی انبساطی و انقباضی فراهم می‌شود. به‌عنوان مثال نرخ بهره در استرالیا، نیوزلند و کانادا ۰/۲۵ درصد بالاتر یا پایین‌تر از «نرخ هدفگذاری اعلام شده»^۴ بانک مرکزی است.^۵ مطالعات دقیق‌تر نشان می‌دهد که معمولاً در بانک‌های مرکزی با نظام‌های باثبات پولی، نرخ بهره شبانه تعادلی (i_{ff}^*) انحراف اندکی از نرخ بهره هدفگذاری شده بانک مرکزی دارد.

۲-۲-۴. نقش بانک مرکزی از جنبه عملکردی

تعیین نرخ سود شبانه در بازار بین‌بانکی، کوتاه‌مدت‌ترین نرخ بهره را در اقتصاد برای شکل‌گیری سایر نرخ‌های بهره در بازار سرمایه از طریق سازوکار عرضه و تقاضا و ویژگی‌های اختصاصی سرمایه‌گذاری انجام شده برای واحدهای مختلف سرمایه‌گذاری فراهم می‌کند. در ادبیات پولی مفهومی تحت عنوان «ساختار زمانی نرخ بهره» وجود دارد که به ارتباط نرخ بهره در دوره‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت توجه می‌کند. «منحنی عایدی» که نشان‌دهنده روند نرخ بهره برای دوره‌های زمانی کوتاه‌مدت و بلندمدت است، می‌تواند شکلی صعودی یا نزولی به‌خود گیرد. این منحنی درواقع رابطه بین نرخ بهره و زمان تا سررسید را نشان

1. Treasury Bill

2. Certificate of Deposit

3. Repurchase Agreement

4. Announced Target Rate

۵. مأخذ اطلاعات درج شده در سایت بانک مرکزی موردنظر است.

می‌دهد. به‌طور معمول و در بیشتر مواقع منحنی عایدی شکلی صعودی به‌خود می‌گیرد. به‌عبارت دیگر اغلب نرخ بهره بلندمدت بیشتر از نرخ بهره کوتاه‌مدت است؛ اما در برخی موارد مشاهده شده است که منحنی عایدی شکل نزولی به‌خود می‌گیرد. در حالت اخیر، نرخ بهره بلندمدت کمتر از نرخ بهره کوتاه‌مدت است. این موضوع در حالتی اتفاق می‌افتد که انتظارات از نرخ بهره کوتاه‌مدت در آینده کاهشی باشد.

اساساً در بانکداری متعارف در دنیا سازوکار تعیین نرخ بهره به‌صورت کامل و شفاف بیان شده است. درخصوص کشورهای که پیگیر استقرار نظام بانکداری اسلامی هستند، شواهد حاکی از آن است که اساساً سازوکارهایی نوپا در برخی از کشورهای اسلامی برای تدوین سازوکار بین‌بانکی شکل گرفته است. در کشورهای بررسی شده این مکانیسم‌ها براساس ابزارهای مالی - اسلامی و مبتنی بر نرخ سود جایگزینی برای نرخ بهره شبانه است. نکته مهم آن است که بجز ایران در سایر کشورهای اسلامی بازار پول صرفاً مبتنی بر بانکداری اسلامی نیست. برای مثال در مالزی دو سازوکار موازی بانکداری اسلامی و متعارف در نظام پولی کشور وجود دارد که شواهد موجود درباره عملکرد در بازار بین‌بانکی اسلامی در این کشور مؤید وجود چالش‌هایی درخصوص انطباق عملکرد با شریعت است. روش مبادلات بین‌بانکی و تعمیم نرخ سود در ایران با الگوی استاندارد متداول در بانکداری مرسوم در کشورهایی که از نظام پولی مستحکم و صنعت بانکداری پیشرفته برخوردارند، متفاوت است. بخشی از این تفاوت به‌دلیل حاکم بودن الگوی بانکداری بدون ربا در ایران است و بخشی از آن به‌دلیل ضعف‌های موجود در نظام پولی و مالی کشور در نحوه اداره مناسب این بازار (به‌عبارتی ناشی از ضعف در عملکرد نظام پولی) است.

در ایران با وجود بازار بین‌بانکی این بازار فقط برای تأمین بخشی از نقدینگی مورد نیاز بانک‌های تجاری و مؤسسات اعتباری بوده و دارای عملکرد خاصی در تعیین نرخ سود نیست. در ایران شورای پول و اعتبار نرخ سود به‌عنوان جانشین نرخ بهره را به‌صورت دستوری تعیین می‌کند. نرخ‌های سود اغلب برای دوره‌های حداقل یک‌ساله تعیین شده و انعطاف خاصی برای اعمال سیاست فعال پولی ندارند. این نرخ‌ها به سیستم بانکی ابلاغ می‌شوند. به‌دلیل اینکه نرخ‌های سود بیشتر دستوری هستند، لذا سازوکار عرضه و تقاضا

در خصوص اعتبارات چندان قادر به ایجاد تعادل در بازار نیست و عموماً نوعی سهمیه‌بندی در سیستم بانکی وجود دارد. در مواردی سیستم بانکی با اتکا به ترفندهایی مانند بلوکه کردن حساب، اخذ کارمزد و سپرده‌گذاری مدت‌دار مقدم بر اخذ تسهیلات، به نوعی نرخ سود مرتبط با اخذ تسهیلات را تعدیل می‌کند. به عبارتی سیستم بانکی اغلب نمی‌تواند بر پایه نرخ‌های دستوری ابلاغی عملکرد مورد انتظار سیاستگذار پولی را داشته باشد.

جایگاه بازار بین‌بانکی در تأمین مالی شبکه بانکی با گزینه استقراض از بانک مرکزی که توأم با خلق پول پر قدرت است برای مقایسه در جدول ۳-۴ ارائه شده است. بدین منظور متوسط حجم روزانه معاملات در این بازار محاسبه و با میانگین مانده بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی مقایسه شده است. در سال ۱۳۸۸، متوسط حجم مبادلات در بازار ۰/۱۷ برابر مانده بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بوده که در سال ۱۳۹۲ این رقم به ۱/۵۲ افزایش یافته است. روند صعودی مذکور بجز سال ۱۳۹۱ برقرار بوده است. به نظر می‌رسد که جایگاه این بازار در تأمین مالی بخشی از نقدینگی مورد نیاز بانک‌ها افزایش یافته است. هرچند استاندارد خاصی در این زمینه وجود ندارد، لکن سهم این شیوه تأمین مالی برای بانک‌های کشور پایین به نظر می‌رسد.

جدول ۳-۴. مقایسه نقش تأمین مالی بانکی از طریق بازار بین‌بانکی و استقراض از بانک مرکزی

ردیف	شاخص	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
۱	متوسط حجم روزانه معاملات* (هزار میلیارد ریال)	۰/۳	۱/۲	۳/۸	۳/۳	۸/۵
۲	متوسط فصلی مانده بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی** (هزار میلیارد ریال)	۱۹۳	۱۹۳	۲۵۸	۴۹۶	۵۶۲
۳	نسبت متوسط مبادلات روزانه در بازار بین‌بانکی به مانده بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی (ردیف ۱ تقسیم بر ۲)	۰/۱۷	۰/۶۲	۱/۴۹	۰/۶۷	۱/۵۲

مأخذ: ردیف ۲ از خوانساری، ۱۳۹۳ و مؤسسه ژئوفیزیک دانشگاه تهران، ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ و ردیف (۲) از بانک سری‌های زمانی بانک مرکزی.

* از تقسیم حجم معاملات سالیانه در جدول ۲-۴ به تعداد روزهای کاری سالیانه محاسبه شده است.

** میانگین حاصله از مانده بدهی در آخر چهار فصل سال است که به عنوان یک متغیر پروکسی (متغیر نماینده) مانده بدهی روزانه بانک‌ها به بانک مرکزی منظور شده است.

به طور کلی مقام ناظر می تواند با کنترل نرخ ها و ابزارهای سیاستی خود، خلق نقدینگی بانک ها و آثار تورمی آن را کنترل کند. برای مثال، مقام ناظر می تواند با افزایش نرخ سود ذخایر اضافی، نرخ سود سایر دارایی های درآمدزا، نرخ بهره بازار پولی و نرخ تنزیل بازار بین بانکی، نقدینگی بالا را در بانک محدود کند و حجم نقدینگی کشور را تحت تأثیر قرار دهد.

در اینجا باید به این نکته مهم اشاره کرد، بازار بین بانکی به رغم رشد خوبی که داشته، ایرادهایی دارد. بازار بین بانکی هنوز ساختار مناسب خود را پیدا نکرده است و نباید از آن برای رفع عدم تعادل بانک ها و مؤسسات مشکل دار استفاده کرد. ورود بانک های دارای عدم تعادل به این بازار، آن را به هم ریخته و نرخ ها را دست خوش تغییر می کند و لذا بانک ها و مؤسساتی که بر این بازار تحمیل شده اند باید از راه های مختلف همچون کم کردن حجم ترازنامه یا فروش دارایی ها، عدم تعادل خود را رفع کنند. بانک مرکزی نیز با تقویت نظارت خود باید با این تخلفات برخورد کند.^۱ البته بررسی ها نشان می دهد که بانک مرکزی در عمل به دلیل پدیده های مخربی نظیر درب های چرخان، بزرگی بانک ها، بدهی دولت به بانک ها و گریز از تبعات اجتماعی با اضافه برداشت های بانک ها مماشات کرده است. این امر امکان مدیریت نرخ سود (بهره) در بازار پول را با مشکل جدی مواجه ساخته و در عمل اغلب بخشنامه های ابلاغی بانک مرکزی درخصوص نرخ های سود، یا اجرا نشده یا دور زده شده است.

۳-۲-۴. جنبه فقهی حضور بانک مرکزی در بازار بین بانکی

در الگوهای سنتی بازار بین بانکی، نقش بانک مرکزی عبارت بود از «عملیات بازار باز» که غیرمستقیم ذخایر بانک ها را دچار تغییر می کرد و همچنین «تسهیلات قاعده مند» از دریچه تنزیل. در الگوی کریدور، پرداخت بهره به ذخایر بانک ها نزد بانک مرکزی نیز به دو نقش دیگر بانک مرکزی افزوده شد. طی فرایند توسعه روابط بانک مرکزی و بانک های تجاری در بازار بین بانکی، عقود و معاملات ذیل پیشنهاد شده است:

۱. اظهارات رئیس کل بانک مرکزی در جلسه نشست اعضای هیئت عامل بانک مرکزی با مدیرعاملان بانک ها با محوریت مسائل عمده بانکی: <https://www.cbi.ir/showitem/15517.aspx>

الف) خرید دین مجدد،

ب) مضاربه،

ج) فروش سهام بانک‌ها،

د) مشارکت مجدد،

هـ) مشارکت مدنی مشروط.

ارزیابی فقهی و کارایی موارد پیشنهادی فوق‌الذکر در جدول ۴-۴ ارائه شده است.

جدول ۴-۴. ارزیابی راهکارهای پیشنهادی برای روابط بین بانک مرکزی و بانک‌های

تجاری

کارایی در تسهیلات قاعده‌مند برای			فقهی	ارزیابی قرارداد
پرداخت سپرده‌ها	اعطای تسهیلات	کسری ذخایر		
مناسب	مناسب	مناسب	محل اختلاف	خرید دین مجدد
نامناسب	محدود به تجارت	نامناسب	مناسب	مضاربه
پر ریسک برای بانک مرکزی	پر ریسک برای بانک مرکزی	پرریسک برای بانک مرکزی	مناسب	فروش سهام بانک‌ها
نامناسب برای وام‌های کوتاه‌مدت و از بین بردن نقدینگی ذخایر	نامناسب برای وام‌های کوتاه‌مدت و از بین بردن نقدینگی ذخایر	نامناسب برای وام‌های کوتاه‌مدت و از بین بردن نقدینگی ذخایر	مناسب	مشارکت مجدد
مناسب	مناسب	مناسب	مناسب	مشارکت مدنی مشروط

مأخذ: ندری و خسروی، ۱۳۹۴، ص ۱۳۹.

چنان‌که ملاحظه می‌شود غیر از خرید دین مجدد که محل اختلاف است، سایر موارد پیشنهادی از لحاظ فقهی رابطه مناسبی بین بانک مرکزی و بانک‌های تجاری در بازار بین‌بانکی ایجاد می‌کند. از جنبه کارایی نیز مشارکت مدنی مشروط و خرید دین مجدد برای ارتباط بانک مرکزی و بانک‌های تجاری مناسب تشخیص داده شده است؛ اما فروش سهام بانک مرکزی در بازار بین‌بانکی ریسک بالایی برای بانک مرکزی داشته،

مضاربه محدود به اعطای تسهیلات شده و مشارکت مجدد نیز فاقد کارآمدی برای وام‌های کوتاه‌مدت تشخیص داده شده است.

۳-۴. نقش بانک‌ها در بازار بین‌بانکی ریالی

اطلاعات مربوط به نحوه حضور بانک‌ها در بازار بین‌بانکی ریالی از منظر جایگاه سپرده‌گذاری و سپرده‌پذیری در جدول ۵-۴ ارائه شده است. براساس اطلاعات این جدول در بازار بین‌بانکی، بانک‌های دولتی بیشتر نقش سپرده‌گیر و بانک‌های خصوصی نقش سپرده‌گذار را داشته‌اند، درحالی که بانک‌های خصوصی شده کمابیش نقش سپرده‌گذاری خود را از دست داده، اما نقش سپرده‌گیری خود را حفظ کرده‌اند. همچنین در جدول ۵-۴ سهم سپرده‌گذاری شده گروه‌های مختلف بانکی در چارچوب عملیات بانکی شاخصی از حجم فعالیت بانکی ارائه شده است. با مقایسه «سهم فعالیت در بازار بین‌بانکی» گروه‌های مختلف بانکی با شاخص مذکور، ملاحظه می‌شود که بانک‌های خصوصی دارای فعالیت قوی‌تری در این بازار به نسبت بانک‌های دولتی هستند.

جدول ۵-۴. نحوه حضور بانک‌ها در بازار بین‌بانکی ریالی (درصد)

عملکرد در بازار بین بانکی														سال بانک ها*
سهم مانده سپرده های نزد بانک از مجموع کل سپرده های نظام بانکی				سهم از سپرده گذاری بازار				سهم تسهیلات اخذ شده از بازار			سهم از کل فعالیت بازار			
۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
۱۸/۷	۱۷/۶	۴۴/۳	۳۹/۴	۴۷	۳/۶	۴۹/۶	۶۴/۹	۴۵	۶۴	۱۸/۷	۱۷/۷	۱۳/۱	۳۳/۶	۳۴/۳
۷۲/۴	۴۵/۱	۳۶/۸	۵۲/۳	۴۸	۸۸/۹	۳۰/۸	۳۴/۵	۵۲/۷	۳۱	۷۲/۴	۴۵/۱	۱۵/۹	۸۰/۷	۳۷/۹
۸/۹	۳۷/۳	۱۸/۹	۸/۳	۵	۷/۵	۱۹/۶	۰/۶	۲/۳	۵	۸/۹	۳۷/۳	۷۱	۸/۲	۲۸/۴
۸۱/۳	۸۲/۴	۵۵/۷	۶۰/۶	۵۳	۹۶/۴	۵۰/۴	۳۵/۱	۵۵	۳۶	۸۱/۳	۸۲/۴	۸۶/۹	۸۸/۹	۶۵/۷

مآخذ: سه ردیف اول از وزارت اقتصاد، ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰، توکلیان، ۱۳۹۰ و گزارش عملکرد بین‌بانکی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۲.
* «بانک‌های دولتی» شامل بانک‌های ملی، سپه، کشاورزی، مسکن، صنعت و معدن، پست‌بانک و توسعه صادرات. «بانک‌های خصوصی» شامل بانک‌های صادرات، تجارت، ملت و رفاه و سایر بانک‌ها، خصوصی می‌باشند.

۱-۳-۴. ساختار تجهیز منابع ریالی در شبکه بانکی

در جدول ۶-۴ ساختار تجهیز منابع در شبکه بانکی ارائه شده است. بانک‌های تخصصی وابستگی بسیاری به استقراض از بانک مرکزی برای تأمین مالی خود دارند. نسبت وابستگی بانک‌های خصوصی و دولتی به استقراض از بانک مرکزی حدود ۳ درصد است. از طرف دیگر بانک‌های خصوصی و خصوصی شده بالاترین سهم تأمین مالی از طریق بازار بین‌بانکی (استقراض از سایر بانک‌ها) نسبت به سایر گروه‌های بانکی دارند و بانک‌های دولتی در این خصوص کمترین سهم عملکرد را داشته‌اند.

جدول ۶-۴. ساختار تجهیز منابع در شبکه بانکی کشور در سال ۱۳۹۱ (درصد)

عنوان	بدهی به بانک مرکزی	سایر بدهی‌ها	حقوق صاحبان سهام	کل سپرده	بدهی به بانک‌ها
تخصصی	۲۰	۱۵	۱۷/۵	۴۴	۳/۵
تخصصی بدون بانک مسکن	۱۴	۱۵	۲۰	۴۷	۴
دولتی	۳	۷/۵	۵	۸۲/۵	۲
خصوصی	۳	۶	۹	۷۷	۵
خصوصی شده	۲/۵	۱۰	۴	۷۹	۴/۵

مأخذ: شاهچرا و طاهری، ۱۳۹۳.

۲-۳-۴. حجم انواع معاملات در بازار بین‌بانکی ریالی

در جدول ۷-۴ نیز حجم انواع معاملات در بازار بین‌بانکی برای سال ۱۳۹۲ ارائه شده است. بیشترین معاملات بازار بین‌بانکی به ترتیب ۹۱/۲ درصد (معادل ۲۸۳۷/۶ هزار میلیارد ریال) یکشنبه، ۴/۲ درصد (معادل ۱۳۰/۴ هزار میلیارد ریال) چندروزه و ۲/۵ درصد (معادل ۷/۷ هزار میلیارد ریال) یک ماهه است. این امر بیانگر رویکرد

مناسب بانک‌ها به بازار بین‌بانکی ریالی برای تقویت مدیریت نقدینگی کوتاه‌مدت است؛ البته حجم معاملات در مقایسه با کل حجم تسهیلات نظام بانکی چندان قابل ملاحظه نیست.

جدول ۷-۴. حجم انواع معاملات در بازار بین‌بانکی در سال ۱۳۹۲

درصد فراوانی	حجم (میلیارد ریال)	نوع معامله	
۹۱/۲	۲۸۳۷۵۶۵	O/N	یک شبه
۱/۲	۳۷۷۷۰	1W	یک هفته
۰/۱	۱۶۰۰	2W	دو هفته
۰/۱	۳۰۰۰	3W	سه هفته
۲/۵	۷۷۳۷۰	1M	یک ماهه
۰/۲	۶۸۰۰	2M	دو ماهه
۰/۵	۱۵۷۱۰	3M	سه ماهه
۴/۲	۱۳۰۴۰۴	ODD	سایر (چند روزه)
۱۰۰/۰	۳۱۱۰۲۱۹	جمع	

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، عملکرد بازار بین‌بانکی ریالی، ۱۳۹۲، ص ۲.

در یک جمع‌بندی ویژگی‌های بارز بازار بین‌بانکی ریالی ایران به شرح زیر قابل بیان است: به صورت کلی بازار بین‌بانکی در ایران از لحاظ قانونی و عملکردی تکامل نیافته است و بانک مرکزی که مقام پولی کشور است در هدایت نظام پولی و سیاستگذاری پولی مجهز به سازوکارهای کارآمد مرتبط با عملیات بازار باز نیست و از این حیث تنگنانهایی در عملیاتی ساختن سیاست‌های مؤثر پولی وجود دارد؛ البته بانک مرکزی نیز می‌تواند به طراحی نظام گریدوری مبتنی بر تنزیل اوراق با بازدهی ثابت و استفاده از ابزارهای عملیات بازار باز، نرخ تنزیل مجدد، نسبت سپرده قانونی و عملیات شبه‌بازار باز برای اعمال سیاست پولی در بازار بین‌بانکی در بانکداری اسلامی اقدام کند؛ ولی در چند سال گذشته مقادیر محدودی اوراق مشارکت در بازار بین‌بانکی مبادله شده است؛ اما بازار بین‌بانکی ریالی ایران به صورت عمده بر مبنای

سپرده‌گذاری و سپرده‌پذیری وجوه نقدی است و مبادله ابزارهای مالی در آن عملیاتی نشده است.

بانک مرکزی بجز عملیات نظارتی و انجام برخی امور اجرایی، عملاً نقشی در حوزه مدیریت و راهبری نقدینگی و علامت‌دهی نرخ سود در این بازار ندارد. همچنین تاکنون بانک مرکزی به انجام عملیات بازار باز در این بازار مبادرت نکرده است.

بانک مرکزی تا پایان سال ۱۳۹۳ عملیات اعطای تسهیلات به بانک‌ها یا جمع‌آوری وجوه از این بازار را عملیاتی نکرده است. درحالی‌که براساس مصوبه جلسه ۱۱۹۸ شورای پول و اعتبار (مورخ ۸ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴) بانک مرکزی مجوز فعالیت در بازار بین‌بانکی را دریافت کرده تا با توجه به تقاضای نقدینگی بتواند منابع بیشتری را ارائه و نرخ‌ها را به سمت تعادل هدایت کند. تنها اقدام بانک مرکزی برای محدود نمودن نقش خود به‌عنوان آخرین وام‌دهنده و هدایت تقاضاها به سوی بازار بین‌بانکی، قرار دادن نرخ بالا برای اخذ تسهیلات شبکه بانک‌های تجاری از بانک مرکزی است. براساس شواهد موجود با وجود اتخاذ این سیاست، بانک مرکزی موفق به دستیابی این هدف نشده است و کماکان روند استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی شدید می‌باشد؛ به‌نحوی که طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲، متوسط سالیانه ۲۲ درصد رشد داشته است (جدول ۶-۴).

نکته مهم آن است که بازار بین‌بانکی مناسب تسهیلات بسیار کوتاه‌مدت است. چنان‌که بیان شد عملکرد چندساله بازار بین بانکی نشان می‌دهد که به‌طور متوسط ۷۵ درصد عملیات سپرده‌پذیری و سپرده‌گذاری به‌صورت یک‌سببه بوده است. به‌عبارتی بانک‌ها صرفاً درخصوص مشکلات نقدینگی یا بهره‌برداری از مازادهای بسیار کوتاه‌مدت در این بازار فعالیت دارند و عمده کمبودهای نقدینگی کوتاه و بلندمدت خود را صرفاً از طریق استقراض از بانک مرکزی پوشش می‌دهند. برای مثال کمبود نقدینگی به‌واسطه بدهی‌های معوق، طرح‌های تکلیفی مانند مسکن مهر و ... از طریق بازار بین‌بانکی تاکنون امکان عملیاتی شدن نداشته است. توضیح آنکه براساس بخشنامه شماره ۹۳/۷۵۱۱۰، مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۲ بانک مرکزی، سپرده‌گذاری مدت‌دار بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی نزد یکدیگر صرفاً باید از طریق بازار بین‌بانکی ریالی انجام شود.

عملکرد نامناسب در بازار بین بانکی تا حد زیادی متأثر از ضعف‌های موجود در ایجاد سلامت مالی در شبکه بانکی و مدیریت نقدینگی است. مسئله سلامت مالی بانک‌ها به‌ویژه در مبادلات بین‌المللی بانک‌ها بسیار اهمیت دارد. همراه با تشدید تحریم‌های اقتصادی و افت سطح روابط بانک‌های تجاری کشور با بانک‌های تراز اول جهان و افزایش روابط با بانک‌هایی با استاندارد ضعیف تلاش مؤثری برای بهبود شاخص‌های سلامت بانکی، از لحاظ کیفیت سرمایه و دارایی‌های شبکه بانکی رخ نداده است. ضمن آنکه تا قبل از این مقطع نیز چالش‌های بزرگی متوجه نظام بانکی کشور بوده است. طی سال‌های گذشته به دلیل تأخیر بانک مرکزی در تدوین بموقع مقررات بال ۲، شکاف بین استانداردهای بانکی کشور با سطح استانداردهای بین‌المللی عمیق‌تر شده است. در شرایط حاضر، این عقب‌افتادگی می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای داشته باشد؛ به‌گونه‌ای که حتی می‌تواند پذیرش بانک‌ها و ورود آنها به عرصه بین‌المللی را با دشواری‌هایی روبه‌رو سازد. در شرایطی که استانداردهای بال ۳ در بیشتر کشورها در حال اجراست، در سیستم بانک کشورمان هنوز استانداردهای بال ۱ به‌طور کامل اجرایی نشده است. اجرایی شدن این استاندارد در گرو تدوین مقررات مربوط در زمینه الزامات سرمایه‌ای بال ۲ از طریق منظور کردن ریسک عملیاتی در کنار ریسک‌های بازاری و اعتباری در مخرج کسر کفایت سرمایه است.

۴-۴. بازار بین بانکی و روابط بانکی

چنان‌که ملاحظه شد بانک‌های خصوصی ضمن آنکه پایین‌ترین سهم تأمین منابع از طریق استقراض از بانک مرکزی را دارند، از نظر سهم سپرده‌گذاری در بازار بین بانکی و نیز حجم معاملات در این بازار بهترین عملکرد را دارند. همچنین این بانک‌ها از نظر تشکل صنفی و الزام وحدت رویه بین اعضا موقعیت بهتری نسبت به بانک‌های دولتی دارند. درحالی‌که بانک‌های تخصصی که دولتی هستند درخصوص استقراض از بانک مرکزی برای تأمین منابع دارای بالاترین سهم هستند و در بازار بین بانکی نیز فعالیت محدودی دارند. گرچه این موارد برای نتیجه‌گیری کلی درخصوص

نقش روابط بانکی در ارتقای عملکرد بازار بین‌بانکی چندان قوی نیستند، ولی شواهد حاکی از آن است که اگر سازوکار هماهنگی بین مجموعه بانک‌های تجاری فراهم باشد، حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌ها تقویت می‌شود (مقایسه وضعیت بانک‌های خصوصی نسبت به بانک‌های دولتی). از طرف دیگر فشار ارائه تسهیلات تکلیفی بانکی بر بانک‌ها کاهش می‌یابد (مقایسه وضعیت بانک‌های خصوصی نسبت به بانک‌های دولتی به‌ویژه بانک‌های تخصصی) و عملکرد مناسب‌تری درخصوص بانک موردنظر در بازار بین‌بانکی ملاحظه شد و فشار خلق پول پر قدرت کاهش می‌یابد. با توجه به این موارد و توجه به تجارب کشورهایی که نظام پولی و بانکی آنها عملکرد مناسبی دارد، به‌نظر می‌رسد که ایجاد تشکلهای منسجم و هماهنگ بین بانک‌ها و مشارکت بانک‌ها در تصمیم‌سازی‌های پولی و بانکی می‌تواند در کارایی سیاست پولی مؤثر واقع شود. بازار بین‌بانکی نیز یکی از ارکان اصلی اجرای سیاست پولی است؛ لذا انتظار می‌رود چنین انسجامی بر عملکرد نظام پولی مؤثر واقع شود. در اغلب کشورها نمایندگان بانک‌های تجاری یکی از اعضای شوراهای تصمیم‌ساز درخصوص سیاست‌های پولی و بانکی هستند. بانک‌های مرکزی آمریکا (فدرال رزرو)، کره جنوبی و کانادا نمونه‌هایی از مواردی هستند که نمایندگان شبکه بانک‌های تجاری در ارائه مشورت برای تصمیم‌سازی‌های پولی و بانکی به‌ویژه در کمیته‌های عملیات بازار باز مشارکت دارند. درحالی‌که در ایران چنین جایگاه مشورتی برای بانک‌های تجاری وجود ندارد. این امر باعث می‌شود که در برخی مواقع تصمیم‌سازی‌هایی در شورای پول و اعتبار اتخاذ شود که بر اطلاعات ضعیف استوار بوده و در عمل تصمیمات اتخاذ شده قابلیت عملیاتی شدن و پیاده‌سازی ازسوی شبکه بانک‌های تجاری را نداشته است.

۵-۴. چالش‌های بازار بین‌بانکی از دیدگاه فعالان بازار پول

به‌منظور جمع‌بندی موارد مرتبط با آسیب‌شناسی بازار بین‌بانکی، علاوه بر نکات احصا شده از تجزیه و تحلیل صورت گرفته در قسمت‌های ۴-۱ و ۴-۲، تلاش شد تا از دیدگاه‌های فعالان نظام بانکی در راستای شناسایی چالش‌های پیرامونی بازار

بین بانکی بهره برداری شود. لذا ابتدا به صورت خلاصه نقطه نظرات «کانون بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی» و پاسخهای بانک مرکزی در ارتباط با دیدگاه آن کانون ارائه خواهد شد. سپس مشکلات مرتبط با عملکرد بازار بین بانکی از نگاه «شورای هماهنگی بانکها» ارائه می شود.

جدول ۸-۴. آسیب شناسی کانون بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی پیرامون بازار

بین بانکی و نظرات بانک مرکزی پیرامون دیدگاه کانون^۱

ردیف	دیدگاه کانون و پاسخ بانک مرکزی
۱	دیدگاه کانون: بانک مرکزی در بازار بین بانکی صرفاً نقش نظارتی داشته و به فعالیت سپرده گذاری اقدام نمی کند و لذا در هدایت نرخ سود در این بازار عملاً نقشی ندارد. در کشورهای مختلف مجوز ورود به این بازار و نیز شرایط خروج از بازار برای هر بانک مبتنی بر تأمین شرایط خاصی پیرامون ریسک بانک متقاضی (از جمله کفایت سرمایه) است. تخلف از مقررات بازار نیز برای بانکها عواقبی نظیر اخراج یا تعلیق فعالیت به دنبال دارد. در حالی که ضوابطی برای ورود و خروج بانکها پیش بینی نشده است. از نظر این کانون مقررات مربوط به دستورالعمل بازار بین بانکی الزام آور نیست و در عمل سازوکار بازدارنده و تنبیهی کارآمدی وجود ندارد. برای مثال تضمینی برای بازپرداخت سپرده گذاری بین بانکی وجود ندارد و مراتب صرفاً به صورت توافقی است. پاسخ بانک مرکزی: پذیرش بانکها در بازار بین بانکی منوط به بررسی آخرین وضعیت نقدینگی، پرونده های موجود بانک در هیئت انتظامی و دریافت اطلاعات مرتبط از آن بانک توسط بانک مرکزی است که در نهایت کمیسیون اعتباری بانک مرکزی درخصوص پذیرش عضویت یا عدم عضویت در بانک، بررسی مربوطه را انجام می دهد. همچنین دستورالعمل بازار بین بانکی (۱۳۸۳) با توجه به مطالعات تطبیقی انجام شده درخصوص سایر کشورها تدوین شده است. بانک مرکزی برای شفافیت بازار بین بانکی و ارتقای کارایی آن به صدور بخشنامه هایی متناسب با شرایط اقدام می نماید. با توجه به اینکه بالاترین مقام بانکهای عضو بازار بین بانکی (مدیرعاملان) متعهد به اجرای مقررات مربوطه اعلامی ازسوی بانک مرکزی هستند، لذا بر مبنای تبصره ذیل ماده (۴) دستورالعمل بانک مرکزی می تواند مقررات خاص را برای هریک از اعضا در صورت مقتضی تنظیم نماید.

۱. این جدول براساس محتوای نامه شماره ۹۴/۹۱۹۳ ک ه، مورخ ۱۳۹۴/۴/۳۱ کانون بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی و نامه ۹۴/۱۰۰۸۳۸، مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۲ اداره اعتبارات بانک مرکزی تنظیم شده است.

ردیف	دیدگاه کانون و پاسخ بانک مرکزی
۲	دیدگاه کانون: زمان تعطیلی روزانه بازار بین‌بانکی مقدم بر انجام تسویه‌های نهایی روزانه بانک‌ها در سامانه‌های ساتنا، پایا، شاپرک و چکاوک می‌باشد که این امر با کارکرد اصلی در نظر گرفته شده برای این بازار ناظر بر انتقال منابع از مؤسسات مالی دارای مازاد به مؤسسات دارای کسری در تعارض است. پاسخ بانک مرکزی: ساعات بازار بین‌بانکی پیش از تحریم، شبکه بین‌المللی رویترز است. در حال حاضر اقداماتی در بانک مرکزی برای جایگزینی سیستم مناسب در بانک مرکزی به جای سامانه بین‌المللی مذکور و نیز توازن بین ساعات کار بازار و طرح چکاوک و... در حال انجام است. ضمن آنکه براساس تبصره «۲» ماده (۳) دستورالعمل بازار امکان تغییر ساعت وجود دارد.
۳	دیدگاه کانون: معاملات یکشنبه حجم بالای عملیات این بازار را شامل می‌شود یکی از علل پدیداری این وضعیت ناهماهنگی و ساماندهی نامناسب و عدم شفافیت این بازار است و راه برای فعالیت‌های مخرب واسطه‌گری و دلالی در این بازار باز است. بانک مرکزی: براساس بند «۱-الف» ماده (۵) دستورالعمل مدت متعارف سپرده‌ها یکشنبه، یک یا چندهفتگی، یک یا چند ماهه و یک‌ساله است. لکن براساس آمار، ۹۰ درصد فعالیت بازار بین‌بانکی به‌صورت یکشنبه است که این امر نشان‌دهنده شفافیت و عدم اخلاف در سپرده‌گذاری و سپرده‌پذیری اعضای بازار بین‌بانکی است.
۴	دیدگاه کانون: در تسویه وجوه مبادلات بین‌بانکی وحدت رویه وجود ندارد. تسویه در شتاب و چکاوک به‌ترتیب ۱ و ۲ روز کاری زمان لازم دارد که این امر به تحمیل ضرر برای بانک‌های بستانکار منجر شده و فعالیت آنها را در بازار بین‌بانکی تحت تأثیر قرار می‌دهد. بانک مرکزی: پاسخی ارائه نشده است.
۵	دیدگاه کانون: علی‌رغم ماده (۱۱) دستورالعمل بازار بین‌بانکی اعلام نرخ مرجع در بازار شفاف نیست. به‌دلیل عدم راه‌اندازی سامانه اطلاع‌رسانی (تابلوی بازار بین‌بانکی) و سامانه مبادلاتی بانک‌ها از میزان عرضه و تقاضای سایرین اطلاعی در اختیار ندارند. مبادلات در بازار بین‌بانکی در عمل مبتنی بر ضابطه خاص (مثلاً رعایت سقف و کف برای نوسانات روزانه نرخ) نیست و به‌صورت توافقی تعیین می‌شود. یکی از علل نقش تعیین‌کننده بانک مرکزی در شورای پول و اعتبار برای تعیین نرخ سود عدم شفافیت حجم تراکنش‌ها و نرخ‌ها در بازار بین‌بانکی است. بانک مرکزی: بانک مرکزی به استناد تبصره ذیل ماده (۷) دستورالعمل اجرایی بازار در اعلام یا عدم اعلام نرخ مختار است. اعلام یا عدم اعلام نرخ با توجه به سیاست‌های پولی آن بانک تدوین می‌شود.

ردیف	دیدگاه کانون و پاسخ بانک مرکزی
۶	دیدگاه کانون: بانک‌ها (به دلیل عدم انجام رتبه‌بندی بانک‌ها توسط بانک مرکزی) برای انجام مبادله در بازار بین‌بانکی از وضعیت اعتباری سایر بانک‌ها اطلاعاتی در اختیار ندارند که این امر ریسک عدم تسویه در سررسید را برای بانک‌های سپرده‌گذار افزایش خواهد داد. بانک مرکزی می‌تواند براساس رتبه بانک‌ها به تشویق آنها از طریق بهره‌مندی از نرخ‌های پایین‌تر در بازار بین‌بانکی و افزایش طول دوره بازپرداخت اقدام نماید. بانک مرکزی همچنین می‌تواند ابزار تنبیهی را برای بانک‌هایی عملیاتی نماید که متعهد به سررسید بازپرداخت نیستند. بانک مرکزی: پاسخی ارائه نشده است.
۷	دیدگاه کانون: رعایت حدود مشخص شده در ماده (۵) دستورالعمل بازار، ناظر بر آنکه مبادلات در بازار بین‌بانکی باید حداقل ۱۰ میلیارد ریال و مضرری از ۵ میلیارد ریال باشد هزینه‌های مازاد را به اعضا از نقطه‌نظر عدم امکان استفاده بهینه از منابع تحمیل می‌نماید. بانک مرکزی: حدود مشخص شده برای سهولت عملیات در بازار بین‌بانکی و با توجه به حداقل مانده نقدی لازم در بانک‌ها برای انجام عملیات جاری سیستم بانکی تدوین شده است.
۸	دیدگاه کانون: مشارکت بانک‌های خصوصی و دولتی در بازار بین‌بانکی متعادل نیست. بانک‌های دولتی با وجود مواجهه با مشکلات نقدینگی سهم کوچکی از بازار را در اختیار دارند که یکی از دلایل آن سهولت دسترسی آنها به اضافه‌برداشت از بانک مرکزی است. شورای هماهنگی بانک‌ها نمی‌تواند همانند بانک مرکزی به ایفای نقش مؤثر در جهت شفافیت عملیات در بازار بین‌بانکی یاری نماید. بانک مرکزی: بانک مرکزی تنظیم‌کننده بازار پول است و کلیه امور مربوط به برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی تدوین مقررات، نظارت، کنترل و تسویه معاملات شناخته شده است؛ لکن شورای هماهنگی بانک‌ها می‌تواند از طریق تعامل بیشتر با بانک‌های عضو بازار، بانک مرکزی را برای ایفای نقش خود در بازار بین‌بانکی ریالی یاری رساند.
۹	دیدگاه کانون: بدهکاری بالای برخی از بانک‌ها به بانک مرکزی موجب شده است که چنانچه منابع از سایر بانک‌ها به آنها انتقال یابد عملاً این منابع از چرخه بازار بین‌بانکی حذف شود و توازن بازار را به هم زند. این امر سبب عدم دستیابی بازار بین‌بانکی به اهداف خود خواهد شد. بانک مرکزی: پاسخی ارائه نشده است.

ردیف	دیدگاه کانون و پاسخ بانک مرکزی
۱۰	دیدگاه کانون: بانک مرکزی به‌عنوان آخرین وام‌دهنده در این بازار ایفای نقش نمی‌کند و تنها نرخ بالای وجه التزام ۳۴ درصدی را برای اضافه‌برداشت در نظر می‌گیرد. با توجه به رابطه مستقیم نرخ تسهیلات بانکی با نرخ وجه‌التزام، عملاً بانک مرکزی اقدام مقتضی برای کاهش نرخ وجه التزام انجام نمی‌دهد. بانک مرکزی: بانک مرکزی در سال ۱۳۹۳ با ورود فعالانه در بازار بین‌بانکی ربالی و سپرده‌گذاری نزد اعضای بازار بین‌بانکی و مساعدت بانک‌ها جهت تأمین نقدینگی به اجرای سیاست‌های پولی و کنترل نرخ سود اقدام کرده است. هم‌اکنون بانک مرکزی در بازار بین‌بانکی حضوری فعال دارد. درخصوص نرخ جریمه ۳۴ درصدی نیز گرچه از دیدگاه بانک مرکزی کاهش این نرخ از رقابت ناسالم بین بانک‌ها می‌کاهد، لکن در شرایط فعلی باعث اضافه‌برداشت از بانک مرکزی خواهد شد که با جهت‌گیری کنترل نقدینگی و تورم توسط بانک مرکزی هم‌راستا نیست. نرخ جریمه اضافه‌برداشت بانک‌ها یک ابزار انضباطی به‌منظور جهت‌دهی به مدیریت جریان منابع و مصارف بانک‌هاست.
۱۱	دیدگاه کانون: بازار بین‌بانکی با وجود بستر قانونی و همچنین قابلیت بهره‌برداری از برخی از سامانه‌های مبادلاتی نظیر سامانه اوراق بهادار الکترونیک (تابا)، صرفاً بر مبنای تودیع وجوه در قالب سپرده بین اعضا فعالیت می‌کند. ناآشنایی و آگاهی مدیران بانکی با سامانه‌های مبادلاتی الکترونیک از جمله سامانه مذکور گاهی در ایجاد چنین شرایطی مؤثر بوده است. بانک مرکزی: پاسخی ارائه نشده است.
۱۲	دیدگاه کانون: یکی از راهکارهای جلوگیری از آسیب‌های بازار بین‌بانکی اعمال سیاست‌های بانک مرکزی در راستای تخصیص خط اعتباری سالیانه به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به‌صورت منصفانه و اعمال کنترل بر نحوه اعطای تسهیلات توسط بانک‌هاست. این امر باعث ارتقای توان بانک‌ها در اعطای تسهیلات به مشتریان و ممانعت از افزایش سود بانکی خواهد شد. بانک مرکزی: پاسخی ارائه نشده است.

مأخذ: براساس محتوای نامه شماره ۹۴/۹۱۹۳ ک ه، مورخ ۱۳۹۴/۴/۳۱، کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی و نامه ۹۴/۱۰۰۸۳۸، مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۲ اداره اعتبارات بانک مرکزی.

جدول ۹-۴: آسیب‌شناسی شورای هماهنگی بانک‌ها پیرامون بازار بین‌بانکی

ردیف	دیدگاه شورای هماهنگی بانک‌ها
۱	چالش‌های مرتبط با کمبود نقدینگی در بانک‌ها در ارتباط با تأمین مالی بخش دولتی - حجم بالایی از منابع بانک‌ها صرف بازخريد نهایی اوراق منتشر شده توسط دستگاه‌های دولتی و پرداخت سود کوپن‌های آن می‌شود که حجم آن بالاتر از حجم اضافه‌برداشت بانک‌هاست. لذا مقتضی است بانک مرکزی متناسب با حجم منابع درگیر به سپرده‌گذاری در بازار بین‌بانکی متناسب با سود اوراق مشارکت مبادرت نماید. حجم منابع موجود در بازار متناسب با نیاز بانک‌ها نیست. - بانک مرکزی باید حداقل به میزان ۳۰ درصد حجم مطالبات بانک‌ها از دولت را (تسهیلات تکلیفی) نزد آنها سپرده‌گذاری نماید. - خروج منابع از حساب‌های دولتی و تودیع تکالیف مربوط به آن به‌صورت روزانه از عوامل افزایش نیاز بانک‌ها به تأمین مالی از طریق بازار بین‌بانکی است. برقراری تنخواه‌گردان ۱۲ درصدی می‌تواند بخش بسیاری از نوسانات نقدینگی را پوشش داده و موجب کاهش تقاضا در بازار بین‌بانکی و به‌تبع آن کاهش نرخ سود شود.
۲	چالش‌های مرتبط با نقش بانک مرکزی در هدایت بازار و شفافیت در بازار - خودداری بانک مرکزی از کارسازی دستور پرداخت‌های ساتنای بانک‌های تسهیلات‌گیرنده در زمان بازپرداخت تسهیلات باعث عدم بهره‌برداری از تمام ظرفیت‌های ممکن در بازار بین‌بانکی می‌شود. رفع این مشکل تأثیری در سرجمع بدهی بانک‌ها ندارد و تنها انتقال مانده بدهی صورت می‌پذیرد. - نرخ مرجع به دلیل اینکه وضعیت نقدینگی بازار را نشان می‌دهد، اهمیت ویژه‌ای دارد. لازم است بانک مرکزی در مواقعی که با کاهش منابع در دسترس مواجه می‌شود با مداخله در بازار از افزایش نرخ سود جلوگیری و دامنه آن را تعریف کند. - با توجه به مفاد دستورالعمل بازار بین‌بانکی بانک مرکزی نسبت به طراحی و راه‌اندازی سامانه تابلوی رویترز دیلینگ (در قالب سیستم بومی) در ادارات کل خزانه‌داری بانک‌ها که متولی بازار بین‌بانکی هستند، اقدام نمایند.
۳	سایر چالش‌های مرتبط با عملکرد بازار - نبود مقررات کافی در مدیریت بازار بین‌بانکی به‌صورت عام و در ارتباط با سازگاری با شریعت به‌صورت خاص - عدم شفافیت نرخ مرجع - تأثیر پایین سازوکار تنبیهی اضافه‌برداشت از بانک مرکزی (نرخ ۳۴ درصدی) و پایین بودن انگیزه بانک‌ها برای استفاده از بازار بین‌بانکی - نبود استانداردهای مالی در بازار بین‌بانکی. این امر باعث تضییع حقوق سرمایه‌گذاران و فعالان بازار بین‌بانکی می‌شود. - در این بازار صرفاً تودیع سپرده رایج است و از سایر ابزارهای مالی بهره‌برداری نمی‌شود. مشکلات قانونی، عدم تنوع ابزار مالی، عدم انتشار الکترونیک کلیه اوراق بهادار در سیستم بانکی، نبود بازار فعال برای معاملات ثانویه برای اوراق بهادار، نبود ساختار نظارت شرعی و فرهنگ‌سازی ناکافی در نظام بانکی برای استفاده از این ابزار از مهم‌ترین علل چنین شرایطی است.

مأخذ: برمبنای مفاد نامه ۴۴۵/ه ب، مورخ ۱۳۹۴/۲/۳۰ شورای هماهنگی بانک‌ها تدوین شده است. ردیف سوم این جدول براساس گزارش منضم به نامه مذکور می‌باشد. با توجه به اینکه این نامه دارای اشتراکات زیادی با گزارش خوانساری (۱۳۹۳) است، لذا در مواردی برای تکمیل اطلاعات از گزارش مذکور نیز بهره‌برداری شده است.

۶-۴. جمع‌بندی

یکی از مهم‌ترین روابط بانکی فی‌مابین بانک‌های تجاری با یکدیگر و در ارتباط با بانک مرکزی در چارچوب بازار بین‌بانکی شکل می‌گیرد. در الگوی استاندارد بانکداری متعارف، بازارهای بین‌بانکی داخلی و بین‌المللی ضمن فراهم‌سازی امکان عملیات بازار باز برای بانک مرکزی، سازوکارها و تسهیلات مناسب عملیاتی را برای بانک‌های تجاری فراهم می‌سازند. تقویت پتانسیل مدیریت نقدینگی، استفاده بهینه از منابع راکد در کوتاه‌مدت، فراهم‌سازی امکان متنوع‌سازی پرتفوی، پوشش انواع ریسک (ازجمله ریسک نقدینگی و ریسک بازار)، کاهش هزینه مقررات داخلی کشورها و مالیات از مهم‌ترین این تسهیلات است.

هدف اصلی این فصل آسیب‌شناسی بازار بین‌بانکی در ایران بوده و در این ارتباط تلاش شد تا روابط بانکی نیز به‌نوعی در این آسیب‌شناسی مدنظر قرار گیرد. بدین منظور در ابتدا به تبیین جایگاه بازارهای بین‌بانکی در ایران از منظر تاریخچه شکل‌گیری و قوانین و مقررات مرتبط پرداخته شد و تلاش گردید در حد بضاعت اطلاعات موجود عملکرد بازارهای ارزی و به‌ویژه ریالی کنکاش شوند. با توجه به اینکه یکی از عملکردهای مهم بازارهای بین‌بانکی فراهم‌سازی سازوکار سیاستگذاری نرخ بهره (و همچنین نرخ سود در نظام بانکداری برخی از کشورهای اسلامی) می‌باشد، لذا تلاش شد به‌صورت عمومی فرایند عملیاتی تعیین نرخ مذکور در بانکداری متعارف ترسیم شود. همچنین نکات مرتبط با تعیین نرخ سود در نظام بانکداری ایران در مقام مقایسه با آن قرار گرفت و عدم نقش‌آفرینی بازار بین‌بانکی در تنظیم نرخ سود در نظام بانکی تبیین شد. برای ترسیم جایگاه روابط بانکی پیرامون بازار بین‌بانکی، «نهاد بازار بین‌بانکی» یکی از اقسام روابط بانکی معرفی شد. از آنجا که روابط بانکی مجموعه‌ای پیچیده از روابط آشکار و پنهان وابسته به یکدیگر است، از این‌رو تلاش شد تا ضمن توجه خاص به جایگاه بازار بین‌بانکی در این روابط، جنبه‌های عمومی این روابط در نظام پولی ایران ترسیم و همچنین جوانب مرتبط با نهادهای فعلی در نظام پولی ایران نیز بررسی شود.

رویکرد دنبال شده در این مطالعه آن بود تا آسیب‌شناسی بازار بین‌بانکی با بهره‌برداری

از دیدگاه‌ها و نظرات مشورتی فعالان بازار پول ازجمله نهادهای صنفی و هماهنگ‌کننده بانک‌های تجاری (یعنی شورای هماهنگی بانک‌ها و کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی) و همچنین دیدگاه بانک مرکزی تا حد امکان تقویت شود. نکات مرتبط با آسیب‌شناسی صورت گرفته درخصوص بازارهای بین‌بانکی ایران در چارچوب موارد زیر قابل جمع‌بندی است:

(۱) آغاز به کار بازار بین‌بانکی ارزی در ایران مصادف با عملیاتی شدن «نظام نرخ ارز شناور مدیریت شده» بوده است. با استقرار نظام چندنرخ‌ی ارزی در کشور از سال ۱۳۹۰ دیگر چنین بازاری عملاً وجود خارجی ندارد؛ زیرا سازوکار «عملیات باز ارزی» به عنوان قلب این بازار قابلیت پیگیری نداشته است. بررسی عملکرد این بازار طی نزدیک به یک دهه فعالیت گویای آن است که سازوکارهای ناقص این بازار چالش‌هایی را از ناحیه نظام ارزی برای کشور به دنبال داشته و به واسطه آنها آسیب‌های مهمی بر اقتصاد ملی تحمیل شده است. مهمترین این آسیب‌ها عبارتند از: خروج غیرضابطه‌مند ثروت‌های ارزی از کشور، تسهیل تأمین مالی فعالیت‌های مخرب اقتصادی نظیر قاچاق و عدم تقویت فرایند تشکیل سرمایه ملی.

(۲) نظام نرخ ارز شناور مدیریت شده که اساس آن بر مبنای بازار بین‌بانکی ارزی عملیاتی شد صرفاً بر مبنای خرید و فروش ارز بوده است. طی سال‌های فعالیت این بازار سازوکار ارائه تسهیلات ارزی در کنار فروش ارز فعال نشد. با توجه به چگونگی تأمین منابع ارزی کشور که به صورت تاریخی اغلب منشأ نفتی داشته، به نظر می‌رسد در صورتی که سازوکار ارائه تسهیلات ارزی در این بازار فعال می‌شد، بخشی از نیاز ارزی فعالان واقعی اقتصادی از این طریق تأمین مالی شده و فرایند خروج سرمایه غیرمولد (در ارتباط با اقتصاد ملی) تضعیف می‌شد. صیانت از ذخایر ارزی کشور از آثار انتظاری پیگیری چنین سیاستی تلقی می‌شود.

- مبادله ابزارهای مالی مبتنی بر ارز خارجی در این بازار عملیاتی نشد. این امر می‌توانست در انجام دادن سرمایه‌گذاری‌های دوجانبه کشور در اقتصاد بین‌الملل مؤثر واقع شود.

۳) در کشورهایی که در آنها سازوکار بازار بین‌بانکی به خوبی شکل نگرفته، سیاستگذاری پولی بستر مناسبی برای به کارگیری ابزار سیاستگذاری در راستای هدایت مؤثر نظام پولی ندارد. یکی از چالش‌های مرتبط با بازار بین‌بانکی ایران عدم تکامل این بازار از طریق مبادله سایر ابزار مالی بجز تودیع سپرده است؛ امری که می‌تواند ضمن تقویت نقش بازار بین‌بانکی در تأمین نقدینگی شبکه بانکی، ابزار بسیار کارآمدی به عنوان «عملیات بازار باز» را برای اجرای سیاست مؤثر پولی در اختیار بانک مرکزی قرار دهد. به نظر می‌رسد که این چالش خود متأثر از دو دسته عوامل کلی است:

- از یک سو ضعف‌هایی در عملکرد بانک مرکزی و نظام بانکی در بهره‌برداری از تمامی ظرفیت‌های موجود این بازار ملاحظه می‌شود. در تبیین این نکته می‌توان بیان کرد که گرچه مشکلات شرعی مهم‌ترین مسئله در خصوص مبادله ابزار مالی مرتبط است، لکن شواهد گویای آن است که از حداقل ظرفیت‌های موجود در مقررات مرتبط با این بازار نیز بهره‌برداری مکفی صورت نمی‌پذیرد. عملکرد رو به رشد بازار سرمایه در بهره‌برداری از ابزار مالی خود شاهدی بر نتیجه‌بخش بودن تلاش برای گام برداشتن در این خصوص است. از این رو باید بستر مناسب برای مبادله این ابزار در بازار بین‌بانکی فراهم شود.

- از سوی دیگر چالش‌های مرتبط با انتشار اولیه این اوراق با نرخ‌های سود غیررقابتی نسبت به تسهیلات بانکی و نبود بازار ثانویه فعال برای اوراق منتشر شده به سبب نرخ پایین بازدهی آنها و عدم تنوع در این ابزار از چالش‌های بیرونی مؤثر بر عملکرد بازار بین‌بانکی است. تعاملات و برنامه‌های مشترک بازار پول و سرمایه در این زمینه می‌تواند راهگشا باشد. توضیح آنکه طی سال‌های فعالیت بازار بین‌بانکی ریالی معمولاً نزدیک به ۸۰ درصد مبادلات در این بازار به اصطلاح یکشبه بوده است که این امر اولاً می‌تواند شبهه ربوی داشته باشد، ثانیاً گویای عملکرد این بازار صرفاً در خصوص تأمین نقدینگی آنی برای بانک‌هاست و مسیر تأمین نقدینگی کوتاه و بلندمدت صرفاً از کانال استقراض از بانک مرکزی میسر است.

به نظر می‌رسد در صورت فعال بودن مبادله ابزار مالی در بازار بین‌بانکی، زمینه برای تأمین مالی غیرآنی در این بازار نیز فراهم شود.

۴) تنگنایهای موجود بانک مرکزی و نظام بانکی در تأمین مالی دولتی (ازجمله استقراض دولت و نهادهای وابسته به آن، تسهیلات شبه تکلیفی مرتبط با برنامه‌های مختلف، بازخرید اوراق مشارکت دولتی و نیز پرداخت سود آنها)، مسائل موجود پیرامون نحوه شکل‌گیری روابط بانک‌های تجاری با یکدیگر و نیز زیرمجموعه‌های آنها در ساختاری غیرنظام‌مند و توأم با نظارت ضعیف بانک مرکزی (نظیر بنگاه‌داری بانک‌ها و ارائه تسهیلات به‌صورت ترجیحی به زیرمجموعه‌های یکدیگر) و مسائل خاص نظام بانکی (ازجمله بدهی‌های معوق و فسادهای کشف شده در شبکه بانکی) از اصلی‌ترین کانال‌های تقویت‌کننده تقاضای نقدینگی است. این موارد باعث شده است تا بانک مرکزی در مدیریت نقدینگی با مشکلات جدی روبه‌رو شود. اعمال نرخ بالای وجه التزام ۳۴ درصدی در دو سال اخیر در تضعیف کانال استقراض از بانک مرکزی چندان مؤثر نبوده است و بازار بین‌بانکی نتوانسته بر این مشکل فائق آید. در راستای برطرف کردن این آسیب باید مجموعه نظام پولی و مالی کشور در راستای رفع تنگنایهای ساختاری مذکور گام بردارند تا زمینه برای تقویت جایگاه بازار بین‌بانکی فراهم شود. به‌نظر نمی‌رسد به‌صورت معکوس بازار بین‌بانکی بتواند مسائل مبتلا به نظام بانکی را به‌صورت یک‌جانبه حل کند.

۵) با وجود آنکه مدیریت انتظارات و شفافیت یکی از رویه‌های عمومی بانک‌های مرکزی موفق در دنیا در راستای اعمال سیاست‌های پولی فعال در دوره معاصر است، لکن بانک مرکزی ایران چندان به شفافیت در بازار بین‌بانکی اعتقادی ندارد و گام‌های مؤثری در این خصوص برنداشته است. عموماً مبادلات در شرایط عدم شفافیت انجام می‌شود. اطلاع‌رسانی نکردن رسمی نرخ مرجع، ناآگاهی آنلاین از نرخ انجام مبادلات در بازار و شرایط عرضه و تقاضای برخط از عمده مسائل قابل اشاره در این خصوص است. فضای غیرشفاف مبادلات در عمل باعث تنزل جایگاه بازار بین‌بانکی در ارتباط با کارکردهای استاندارد مورد انتظار برای آن شده است.

بررسی‌ها نشان داد که قاعده مشخص و نظام‌مندی وجود ندارد تا بتوان رابطه بانک‌ها و بانک مرکزی را در آن چارچوب بررسی و تحلیل کرد. ارتباطات عمدتاً مبتنی بر چانه‌زنی و وضعیت مالی بانک‌ها استوار بوده و بازار بین‌بانکی به محلی برای جبران کسری

نقدینگی بانک‌های مشکل‌دار تبدیل شده است. استفاده بانک‌ها از خط اعتباری بانک‌ها بدون وثیقه، اضافه‌برداشت‌های بانک‌ها از بانک مرکزی، رشد بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی، نحوه تعیین جریمه اضافه‌برداشت و... از چالش‌هایی است که به دلیل نبود قاعده مشخص ارتباطی بین بانک مرکزی و بانک‌ها ایجاد شده است.

۶) نظام اجرایی انجام مبادلات روزآمد و کارآمد نیست. استانداردهای خاص مالی با توجه به ویژگی‌های خاص این بازار تدوین نشده تا مبنای انجام و تسویه مبادلات قرار گیرد. پس از تحریم شبکه روبرتز (که بازار بین‌بانکی در بستر آن فعالیت می‌کرد)، عملاً جایگزینی بومی و کارآمد برای انجام مبادلات در این بازار فعال نشده است. همچنین زمان فعالیت در این بازار با سایر سامانه‌های تسویه وجوه و مبادلات بانکی کشور هماهنگ نیست. این موارد در عمل باعث تضعیف عملکرد این بازار شده است.

۷) عدم انتشار رتبه‌بندی اعتباری بانک‌ها از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ناآگاهی بانک‌های تجاری از ریسک‌های اعتباری سایر بانک‌های فعال در بازار بین‌بانکی، ریسک فعالیت را در این بازار (درخصوص تودیع سپرده) افزایش می‌دهد. همچنین شواهد حاکی از آن است که پس از ورود به بازار، وضعیت اعتباری بانک‌ها برای تداوم فعالیت در بازار بین‌بانکی توسط بانک مرکزی چندان به صورت مؤثر پیگیری نمی‌شود و اخراج از بازار در صورت افزایش ریسک اعتباری اغلب موضوعیتی ندارد. نکته مهم (به‌ویژه درخصوص علل بروز بحران‌های مالی در جهان) آن است که بانک‌های مرکزی در دنیا توجه ویژه‌ای به ریسک‌های اعتباری بانک‌های فعال در این بازار دارند؛ زیرا با توجه به سهم غالباً بالای هریک از بانک‌های تجاری در خلق نقدینگی موجود در هر کشور و ارتباط تنگاتنگ بانک‌های تجاری (در قالب مبادلات بانکی)، پیامدهای تحقق عدم تعهدات در این بازار به صورت اهرمی می‌تواند شاخص‌های پولی و مالی کشور را در وضعیت بحرانی قرار دهد.

۸) دستورالعمل‌ها و مقررات فعالیت در بازار بین‌بانکی تکامل یافته نیست. برای مثال ضوابطی خاص برای محدوده نوسان روزانه نرخ مرجع، شرایط تعطیلی بازار، بازارسازی و... وجود ندارد. این موارد هزینه‌های مبادلاتی در این بازار را افزایش داده و استفاده

بهینه از فرصت‌های مناسب سرمایه‌گذاری را محدود می‌کند. در راستای رفع این آسیب می‌توان از تجارب موجود در بازار سرمایه ایران بهره‌برداری کرد.

۹) برخی از تنگناهای عمومی مرتبط با بانکداری اسلامی که هنوز به‌صورت عمومی درخصوص عملیات بانکی در کشور وجود دارد به بازار بین‌بانکی نیز تسری یافته است. ازجمله این موارد می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: عدم تنوع ابزارهای منطبق با شریعت، حل نشدن برخی از مسائل شرعی در بانکداری و اتخاذ رویه منفعل درباره آنها و صوری بودن برخی عملیات مرتبط با بانکداری اسلامی. همچنین از برخی پیشرفت‌های قانونی مرتبط با بانکداری اسلامی به‌ویژه عقود مرابحه، استصناع و خرید دین بهره‌برداری مناسب صورت نمی‌پذیرد. مجموع این عوامل بر کسب عملکرد مورد انتظار از این بازار اثر منفی دارد.

۱۰) در بانکداری متعارف (که ربوی است) عموماً «کانال یا کریدور تعیین نرخ‌های بهره»، چارچوب پیگیری شده برای تنظیم نرخ بهره شبانه است. بازارهای بین‌بانکی که بسیاری از ویژگی‌های بازارهای ثانویه را دارند در عمل مهم‌ترین بستر بانک‌های مرکزی برای ایجاد کانال یا کریدور مذکور هستند. تعیین نرخ بهره شبانه در بازار بین‌بانکی به‌عنوان کوتاه‌مدت‌ترین نرخ بهره، زمینه را در اقتصاد برای شکل‌گیری سایر نرخ‌های بهره در بازار سرمایه از طریق سازوکار عرضه و تقاضا برای واحدهای مختلف سرمایه‌گذاری فراهم می‌کند. در بازارهای بین‌بانکی اسلامی بهره‌برداری از ابزار مالی - اسلامی نیز درحال گسترش است و در این خصوص برخی از کشورها عملکردهای مثبتی داشته‌اند. در ایران با وجود بازار بین‌بانکی، این بازار تنها برای تأمین بخشی از نقدینگی مورد نیاز بانک‌های تجاری و مؤسسات اعتباری است؛ لکن در تعیین نرخ سود عملکرد خاصی ندارد. ارتباط خاصی بین نرخ مرجع در بازار بین‌بانکی و نرخ سود در شبکه بانکی وجود ندارد. در ایران نرخ سود (جانشین نرخ بهره) را شورای پول و اعتبار به‌صورت دستوری تعیین می‌کند. این نرخ‌ها اغلب برای حداقل دوره یک‌ساله تعیین شده و انعطاف خاصی برای اعمال سیاست فعال پولی ندارد. به‌دلیل اینکه این نرخ‌ها بیشتر دستوری هستند، لذا سازوکار عرضه و تقاضا درخصوص اعتبارات چندان قادر به ایجاد تعادل در بازار نبوده و عموماً نوعی سهمیه‌بندی تسهیلات در سیستم بانکی وجود دارد. در مواردی سیستم

بانکی با اتکا به ترفندهایی مانند بلوکه کردن بخشی از تسهیلات در حساب سپرده، اخذ کارمزد و سپرده‌گذاری مدت‌دار مقدم بر اخذ تسهیلات، نرخ سود مرتبط با اخذ تسهیلات را تعدیل می‌کنند. سیستم بانکی نمی‌تواند بر پایه نرخ‌های دستوری ابلاغی عملکرد مورد انتظار سیاستگذار پولی را داشته باشد.

۱۱) نتایج برخی از مطالعات پیرامون عملکرد بازارهای بین‌بانکی در دوران بحران‌های مالی بیانگر آن است که در شرایط وجود این بحران‌ها، عملیات بازار بین‌بانکی تضعیف و در مواردی متوقف شده و نرخ استقراض از این بازار نیز در صورت تداوم فعالیت بازار افزایش یافته است؛ از این‌رو با توجه به عمر کوتاه بازار بین‌بانکی ریالی و زمان شکل‌گیری این بازار (سال ۱۳۸۷) تأکید بر این نکته ضروری است که عملکرد این بازار در یکی از بحرانی‌ترین دوران حاکم بر نظام پولی کشور تحلیل شده است. در مجموع به نظر می‌رسد که بسیاری از چالش‌ها و آسیب‌های مرتبط با این بازار غیروابسته به شرایط کنونی حاکم بر نظام پولی نیست.

۱۲) بانک مرکزی در پاسخ به برخی از چالش‌های مربوط به بازار بین‌بانکی «دستورالعمل اجرایی عملیات بازار بین‌بانکی ریالی» را مبنای توجیه برخی عملکردهای ضعیف خود قرار می‌دهد؛ درحالی‌که این دستورالعمل صرفاً مصوب کمیسیون اعتباری آن بانک نبوده و قابلیت تغییر آن چندان دشوار نیست.

۱۳) بانک‌های خصوصی ضمن آنکه پایین‌ترین سهم تأمین منابع استقراض از بانک مرکزی را دارند، از نظر سهم سپرده‌گذاری در بازار بین‌بانکی و نیز حجم معاملات در این بازار بهترین عملکرد را دارند. همچنین این بانک‌ها از نظر شکل صنفی و الزام وحدت رویه بین اعضا موقعیت برتری نسبت به بانک‌های دولتی دارند. درحالی‌که بانک‌های تخصصی که دولتی هستند، درخصوص استقراض از بانک مرکزی برای تأمین منابع دارای بالاترین سهم هستند و در بازار بین‌بانکی نیز فعالیت محدودی دارند.

۱۴) پس از عملیاتی شدن «قانون عملیات بانکی بدون ربا در ایران» در سال ۱۳۶۲ دو تحول مهم یکی تصویب قانون «اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی» و دیگری قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» در کشور اتفاق افتاد که این

امر سهم بانک‌های خصوصی در نظام بانکی را به سرعت توسعه داد. این تحولات در شرایطی به وقوع پیوست که به نهادسازی مرتبط برای نظام‌مندسازی شبکه بانک‌های تجاری به‌منظور هماهنگ‌سازی عملکردهای اجرایی آنها و مشارکت آنها در ارائه مشورت برای تصمیم‌سازی‌های بخش پولی و بانکی حداقل به میزان قبل از ایجاد تحولات در کشور بی‌توجهی شده بود. همراه با پررنگ شدن سهم بانک‌های خصوصی در نظام بانکداری کشور عملاً به‌صورت موازی نهادسازی مشخصی برای حضور مشورتی این بخش از نظام پولی و بانکی در تصمیم‌سازی‌های پولی و بانکی فراهم نشد و نوعی دوگانگی و افتراق بین بانک‌های خصوصی و دولتی نیز به‌وجود آمد.

۱۵) در بازار بین‌بانکی درخصوص ابزارهای ارتباطی بانک مرکزی و بانک‌های تجاری، غیر از خرید دین مجدد که محل اختلاف است، سایر موارد پیشنهادی از لحاظ فقهی رابطه مناسبی بین بانک مرکزی و بانک‌های تجاری در بازار بین‌بانکی ایجاد می‌کند. از جنبه کارایی نیز مشارکت مدنی مشروط و خرید دین مجدد برای ارتباط بانک مرکزی و بانک‌های تجاری مناسب تشخیص داده شده است؛ اما فروش سهام بانک مرکزی در بازار بین‌بانکی ریسک بالایی برای بانک مرکزی داشته، مضاربه، محدود به اعطای تسهیلات شده و مشارکت مجدد نیز فاقد کارآمدی برای وام‌های کوتاه‌مدت تشخیص داده شده است.

بخش دوم

نظارت بانکی

فصل پنجم - نظارت مؤثر بر بانک‌ها و مسئله اقتدار مقام ناظر

سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری

مقدمه

یکی از اصلی‌ترین موضوعاتی که باعث شکل‌گیری بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف شد، مسئله نیاز به نظارت بر مؤسسات مالی برای حفظ ثبات این نظام بود. قوانین و شاخص‌های مختلفی بدین منظور تدوین شد تا با ساماندهی رفتار مؤسسات مالی از برهم‌خوردن ثبات این نظام جلوگیری شود. اجرای قوانین و مقررات نظام مالی نیز همانند سایر قوانین به نظارت بر اجرا و برخورد با متخلفان برای جلوگیری از شیوع تخلف نیازمند است. با این تفاوت که به‌دلیل حساسیت مسئله ثبات مالی باید در امر نظارت بر بانک‌ها دقت بیشتری داشت و اصول بازدارندگی را دقیق‌تر به اجرا درآورد.

پاسخ به بحران‌های اقتصادی، ازجمله بحران مالی اخیر، بیشتر متمرکز بر اصلاح مقررات (نظیر مقررات مربوط به سرمایه، نقدینگی و ذخایر بانک) و تدوین چارچوب‌هایی برای کاهش انواع ریسک‌هاست و کمتر درباره چگونگی و الزامات خود نظارت بحث می‌شود. درواقع تنها زمانی می‌توان به اثربخشی و کارایی تلاش‌های انجام شده برای اصلاح مقررات امیدوار بود که ابعاد مختلف نظارت تقویت شود.

این فصل به‌صورت زیر سازمان یافته است: قسمت نخست به بررسی ادبیات نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی اختصاص دارد. در این قسمت ضمن بررسی هدف، ساختار

و انواع نظارت بانک مرکزی، مؤلفه‌های نظارت بانکی خوب از منظر صندوق بین‌المللی پول معرفی و اصول بازدارندگی مجازات‌ها که به افزایش اقتدار مقام ناظر و کاهش تخلفات منجر می‌شود، بیان خواهد شد. در قسمت دوم با مراجعه به صورت‌های مالی بانک‌های مختلف، شواهد متعددی از تخلفات بانک‌ها از مقررات پولی و بانکی ارائه می‌شود که نشان‌دهنده گسترش تخلفات در شبکه بانکی و سطح نازل اقتدار مقام ناظر بانکی است.

در قسمت‌های سوم تا پنجم، نظام حقوقی حاکم بر موضوع نظارت بانک مرکزی، ابزارهای در اختیار این نهاد برای نظارت مؤثر بر بانک‌ها و نهادهای صنفی و حاکمیتی مرتبط با امر نظارت بانکی در ایران بررسی و تحلیل می‌شود. فرایند کنونی نظارت بانکی و اعمال مجازات در ایران، با توجه به قسمت‌های پیشین و در قسمت ششم به اختصار بیان می‌شود. قسمت هفتم به جمع‌بندی آسیب‌شناسی کارایی نظارت و اقتدار مقام ناظر در ایران و میزان اصول بازدارندگی مجازات‌ها (شدت، قطعیت و سرعت مجازات) اختصاص یافته است. با توجه به آسیب‌شناسی فوق، در قسمت هشتم، ۶ پیشنهاد اصلاحی برای ارتقای کارایی نظارت و اقتدار مقام ناظر در ایران ارائه می‌شود.

۵-۱. ادبیات نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی

در این قسمت ادبیات نظری نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی شامل هدف، ساختار نظارت بانک مرکزی، ابعاد اقتدار مقام ناظر بانکی، مؤلفه‌های نظارت بانکی خوب و بازدارندگی مجازات‌ها بررسی و تحلیل می‌شود.

۵-۱-۱. هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی

اولین و مهم‌ترین دلیل نظارت بر بانک‌ها، حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی است. فعالیت بانکی ویژگی‌های خاصی دارد که در صورت بروز مشکل یا اخلاف در یک بانک می‌تواند به سرعت به دیگر بانک‌ها گسترش یابد و در نهایت نظام مالی و اقتصادی کشور مربوطه را تحت تأثیر قرار دهد. به چنین رخدادی «ریسک» یا «خطر سیستمی» می‌گویند. طبق

گزارش کمیته بال، جلوگیری از ورشکستگی یک بانک نباید هدف ناظران بانکی باشد؛ بلکه هدف اصلی ناظران باید کاهش احتمال ورشکستگی یک بانک و آثار سوء آن باشد. به دلیل اهمیت نظارت بر نظام بانکی، نهاد ناظر در کشورهای مختلف اهمیت بسیاری دارد. در برخی کشورها نظیر بلغارستان، شیوه معرفی و سطح انتخاب رئیس کل بانک مرکزی و معاون نظارتی یکسان است و هر دو با معرفی رئیس جمهور و تصویب مجلس انتخاب می شوند.

در برخی کشورها نهاد ناظر بانکی به صورت مجزا از بانک مرکزی طراحی شده است؛ البته این ایده به علت نیاز به وام دهنده آخر با مشکلاتی روبه رو است و بررسی ادبیات موضوع نشان می دهد اجماع خاصی در خصوص اینکه کدام مدل (ادغام نظارت بانکی در بانک مرکزی یا تفکیک این مأموریت به صورت نهادی مستقل از بانک مرکزی) برای نظارت بر نظام بانکی مفیدتر و کارآمدتر است، وجود ندارد.

۲-۱-۵. انواع نظارت بانک مرکزی

طبق برخی از دسته بندی ها، نظارت را می توان به دو دسته نظارت تطبیقی و نظارت مبتنی بر ریسک دسته بندی کرد. نظارت تطبیقی یا بررسی خلاصه دفتر کل، عبارت است از تطبیق عملیات بانکی با ضوابط و مقررات تعیین شده برای فعالیت بانکی و به عبارتی رعایت مقررات توسط بانک و واحدهای تابعه آن است. شیوه نظارتی مبتنی بر ریسک به بررسی کیفیت مدیریت بانک ها و همچنین ارزیابی موقعیت مالی آنها، با استفاده از تجزیه و تحلیل نسبت ها تأکید دارد و رویکرد بالا به پایین معرفی می شود.

نظارت بر بانک ها و مؤسسات مالی را می توان در مراحل قاعده گذاری و نظارت بر شاخص های مالی مهم به آن توجه کرد. نکته مشترک در انواع نظارت بر بانک ها، در مرحله چگونگی برخورد با نهادهای متخلف است که در هریک از انواع نظارت ها، پس از کشف تخلف برای اصلاح و جلوگیری از تکرار تخلف، چه توسط متخلف و چه توسط سایر بانک ها، به اجرا گذاشته می شود.

نظارت بر بانک ها از منظر دیگری نیز دسته بندی می شود. طبق اصل شانزدهم

از اصول محوری نظارت بانکی مؤثر، نظارت بر بانک‌ها متشکل از نظارت حضوری و غیرحضوری (نظارت بر موقعیت مالی) است.

۱-۲-۵. نظارت غیرحضوری

نظارت غیرحضوری، سیستم هشداردهنده زود هنگام براساس تجزیه و تحلیل اطلاعات ارائه شده از سوی بانک‌هاست. در این نوع از نظارت به بررسی، تجزیه و تحلیل گزارش‌ها و صورت‌های مالی تهیه شده بانک‌ها، برای تعیین موقعیت مالی بانک‌ها با توجه به مقررات احتیاطی پرداخته می‌شود.

هدف اصلی نظارت غیرحضوری، شناخت زود هنگام مشکلات بانک‌ها و جلوگیری از ریسک سیستمی است. ناظران غیرحضوری در ارزیابی‌های خود از موقعیت مالی بانک‌ها، عمدتاً به اطلاعات و گزارش‌های دریافتی از بانک‌ها وابسته‌اند. نظارت غیرحضوری در حال حاضر در اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها، ذیل معاونت نظارت بانک مرکزی انجام می‌شود.

۲-۱-۵. نظارت حضوری

نظارت حضوری، از طریق اعزام تیم‌های بازرسی به بانک‌ها صورت می‌گیرد. در این نوع از نظارت، ناظران با حضور در بانک‌ها و تمرکز بر جزئیات اطلاعات ارائه شده و فرایند تولید آنها، می‌توانند ضمن تأیید صحت و سقم اطلاعات ارائه شده بانک‌ها، قضاوت دقیق‌تری از وضعیت مالی (اعم از وضعیت جاری و عملکرد آتی آنها) ارائه دهند؛ البته با استفاده از پیشرفت‌های حاصل شده در فناوری اطلاعات و استفاده از سیستم بانکداری یکپارچه، می‌توان دستیابی به اطلاعات بانک‌ها را سریع‌تر و دقیق‌تر کرد.

۳-۱-۵. مؤلفه‌های «نظارت بانکی خوب»

صندوق بین‌المللی پول^۱ براساس بررسی‌های انجام شده درخصوص آموزه‌های بحران و

1. International Monetary Fund (IMF)

مطالعه میزان انطباق کشورهای مختلف بر استانداردهای مالی، عناصر کلیدی «نظارت بانکی خوب» (در حوزه نظام بانکی و مالی) را به صورت زیر استخراج کرده است. البته صندوق بین المللی پول تأکید دارد که این موارد، تکرار دانسته‌هاست، نه یک کشف جدید و چالش اساسی، چگونگی نهادینه‌سازی این مؤلفه‌ها در ساختار ملی است.

مؤلفه‌های «نظارت بانکی خوب» عبارتند از:

۱. **سرزده و فضولانه بودن:** نظارت باید بر مبنای اطلاعات مخفی و محرمانه اشخاص نظارت انجام شود. مقام ناظر نباید بخش عمده تمرکز خود را نظارت بر موقعیت مالی^۱ قرار دهد و یک ناظر منفصل نگریسته شود؛ بلکه باید همواره حاضر احساس شود.
۲. **همراه با تردید و دیرباوری:** مقام ناظر باید با شک و تردید به نهادهای تحت نظارت بنگرد؛ بلکه در «زمان‌های خوب» و وجود رونق در صنعت، سخت‌گیری مقام ناظر باید بیشتر باشد. به بیان دیگر، «نظارت باید رفتاری ضدسیکلی داشته باشد». ارزش نظارت دقیقاً در زمانی بیشتر است که کمترین ارزشگذاری برای آن می‌شود.
۳. **فعالانه و پیش‌دستانه بودن:** اقدام مقام ناظر نباید موقوف به زمانی باشد که قطار از ریل خارج شده؛ بلکه پیش‌دستی در نظارت و چنان‌که بیان شد، ضدسیکلی بودن شدت نظارت، برای کاهش مخاطرات ضروری است.
۴. **جامعیت و فراگیری:** مقام ناظر باید به پدیده‌هایی هوشیار باشد که در محیط مقرراتی رخ می‌دهد و می‌تواند به ایجاد ریسک‌های جدید منجر شود. بدین منظور توجه به نهادهای مالی که تحت نظارت نیستند و نیز توجه به ساختار و اجزای زیرخط ترازنامه نهادهای مالی در بررسی‌ها ضروری است.
۵. **با قابلیت تطبیق و انطباق:** بخش مالی صنعت دائماً در حال تغییر و مملو از نوآوری است. از این رو مقام ناظر باید خود را با این روندها منطبق کند و در حال یادگیری این تغییرات (محصولات، بازارها، خدمات و ریسک‌های جدید) و تحولات مدل کسب‌وکار نهادهای مالی باشد تا بتواند مقررات نظارتی را با این تحولات تطبیق دهد.

1. Off-site

۶. قاطعانه و منتهی به نتیجه بودن: مسائلی را که مقام ناظر در نهادهای مالی تحت نظارت شناسایی می‌کند، باید تا انتهای فرایند نظارتی دنبال کند. پیگیری تخلفات کشف شده در بازرسی تا مرحله جریمه نهایی، کاری دشوار، پرزحمت و غیرجذاب است؛ اما در بلندمدت حیاتی می‌باشد.

به‌منظور دستیابی به این مؤلفه‌ها، باید «توانایی برای اقدام» که مستلزم منابع، اختیارات و ساختار مناسب همراه با روابط کاری سازنده با سایر سازمان‌هاست، با «تمایل به اقدام» همراه باشد.

مهمترین مؤلفه‌های «توانایی برای اقدام» عبارتند از:

- اختیارات و قدرت قانونی برای وضع مقررات و اعمال جرائم،
- داشتن منابع کافی برای نظارت Onsite و Offsite،
- داشتن استراتژی روشن در امر نظارت،
- ساختار سازمانی داخلی پایدار و پاسخگو،
- روابط کاری مؤثر با سایر نهادهای ملی و بین‌المللی،
- ایجاد و توسعه «تمایل به اقدام» در نهاد ناظر، کاری به‌مراتب دشوار است که مستلزم موارد ذیل برای مقام ناظر است:

- داشتن اهداف، اختیارات و وظایف روشن،
- استقلال عملیاتی از نهادهای سیاسی و نیز از بخش مالی تحت نظارت،
- مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به عموم مردم درباره منابع، تصمیمات و اثربخشی نظارت،
- داشتن کارکنان متخصص و باتجربه،
- نوعی از رابطه با صنعت تحت نظارت که تضمین‌کننده عدم وقوع «مصادره مقررات» شود،
- همکاری با هیئت‌مدیره به‌عنوان اولین لایه مسئول در برابر تصمیمات نهادهای مالی.

۴-۱-۵. مسئله بازدارندگی مجازات‌ها

سیاست اصلی دیدگاه بازدارندگی، تهدید به مجازات یا اجرای آن برای کاهش انگیزه جرم است؛ یعنی استفاده از مجازات به‌عنوان بازدارنده‌ای که مانع تکرار جرم ازسوی

مجرم شده و نیز به شکل کلی انگیزه دیگران را برای ارتکاب همان جرم کاهش دهد. بدین معنا که بازدارندگی در رویکردی هنجارمحور، خواستار تقویت ارزش‌هایی معین است و در همین راستا در یک بخش به مجازات متوسل شده و در بخش دیگر دست به دامن تهدید به مجازات متخلف است. لذا ایده‌محوری ارباب این است که ترس از دستگیری و اعمال ضمانت اجرای کیفری، مجرمان را از ارتکاب جرم منصرف می‌کند.

در مسیر بازدارندگی، جامعه با مجازات کردن مجرمان دستگیر شده به مجرمان احتمالی هشدار می‌دهد که فکر ارتکاب جرم را از سر بدر کنند؛ زیرا همین سرنوشت در انتظار آنان نیز خواهد بود و این همان معنای بازدارندگی عمومی است که محصول طلایی پیشگیری از جرم را با خود به همراه دارد. به علاوه خود مجرم نیز با تحمل مجازات متوجه خواهد شد که هرگاه در آینده باز هم مرتکب جرم شود، همین سرنوشت و حتی شدیدتر از آن در انتظار اوست. پس نتیجه آن خواهد بود که مجازات باید کمک کند تا جرمی که به وقوع پیوسته، دیگر بار چه توسط خود مجرم و چه توسط سایر شهروندان، تکرار نشود. بنابراین، در این دیدگاه هدف آن است که با ایجاد نظام کیفری عادلانه و با پیش‌بینی کیفرها و نیز استفاده از ارباب، از وقوع جرم جلوگیری شود و این همان رویکرد آینده‌نگر است.

نظریه بازدارندگی مجازات، بر صفات شدت، قطعیت و سرعت اجرای مجازات‌ها تأکید فراوان دارد؛ زیرا این عوامل در پی زیانبار ساختن جرم، اسباب ترسیم‌کننده تصویر اربابی مجازات‌ها هستند؛ تصویری که جایگاهی برجسته در پیشگیری از جرائم دارد.

۱. شدت مجازات: بنتام با طرح روشن مفهوم سودمندی در قالب نهضت اصالت فایده و در چارچوب مکتب فایده اجتماعی، خواستار بهره‌جویی از روحیه اقتصادمآبانه مرتکبان جرم است و به همین دلیل متمایل به فرونی رنج حاصله در قیاس با سود برآمده از جرم می‌باشد تا با توسل به اصل حسابگری جزایی، موجبات زیان بیشتر مجرم و در نهایت کاهش نرخ جرم را فراهم آورد.

۲. حتمیت و قطعیت مجازات: از دید رویکرد بازدارندگی مجازات، آنچه ضامن نقش

پیشگیرانه کیفرهاست، همانا حتمیت و قطعیت یا به عبارتی اطمینان جامعه از اجرای مجازات‌هاست. بکار یا با پیروی از اندیشه مونتسکیو در روح‌القوانین می‌نویسد: «این شدت کیفر نیست که از جرم پیشگیری می‌کند، بلکه حتمی و قطعی بودن مجازات است که می‌تواند از جرم‌های آینده جلوگیری کند». در همین راستا بنتام نیز پیشگیری از جرائم را در گروی افزایش درجه حتمی بودن مجازات‌ها می‌داند.

۳. سرعت اجرای مجازات: طبق نظریه بازدارندگی، در صورتی که خواهان کاربرد کیفر به‌عنوان مانعی مؤثر در برابر آماج جرم باشیم، اعمال این نهاد کیفری باید با وقوع جرم چندان فاصله‌ای از نظر زمانی نداشته باشد؛ زیرا در غیر این صورت تصور لازم میان جرم و کیفر در اذهان به سستی گراییده و پیوند و ارتباط میان آن دو قابل درک و لمس نخواهد بود؛ لذا اطلاع‌فرایند دادرسی که موجبات وقفه میان جرم و مجازات را فراهم می‌آورد، نه تنها نقش اربعایی کیفرها را از میان می‌برد، بلکه خود، مشوق بزهکاری است.

۲-۵. شواهدی از عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر شبکه بانکی

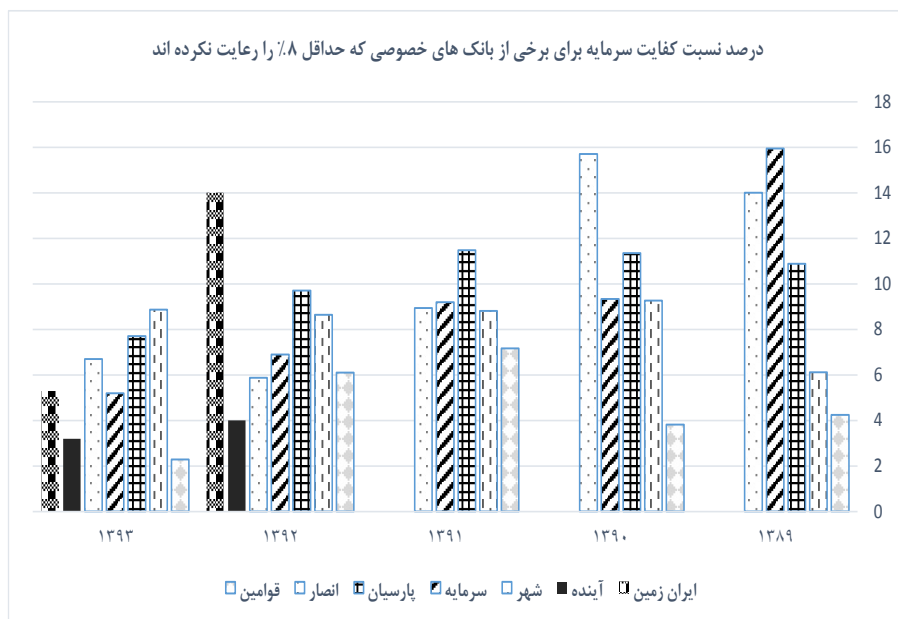
طبق آمارهای منتشر شده درخصوص عملکرد شبکه بانکی، عدم رعایت قوانین و دستورالعمل‌های بانک مرکزی به‌وضوح مشخص است. مهم‌ترین سند مالی که تصویری از عملکرد یک ساله بانک ارائه می‌دهد، صورت‌های مالی سالیانه بانک‌هاست. اطمینان از صحت مندرجات این صورت‌های مالی، تنها پس از حسابرسی و تأیید حسابرسان رسمی یا سازمان حسابرسی ممکن است.

براساس این در این بخش با مراجعه به صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها، به بررسی شواهدی از تخلفات بانک‌ها می‌پردازیم. در ابتدا یکی از مهم‌ترین نسبت‌های مالی یعنی نسبت کفایت سرمایه، طی پنج سال متوالی بررسی می‌شود. سپس با مراجعه به یادداشت‌های توضیحی حسابرس و بازرس قانونی که در ابتدای صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها درج می‌شود، شواهد متعددی از تخلفات بانک‌ها از مقررات بانک مرکزی ارائه می‌گردد.

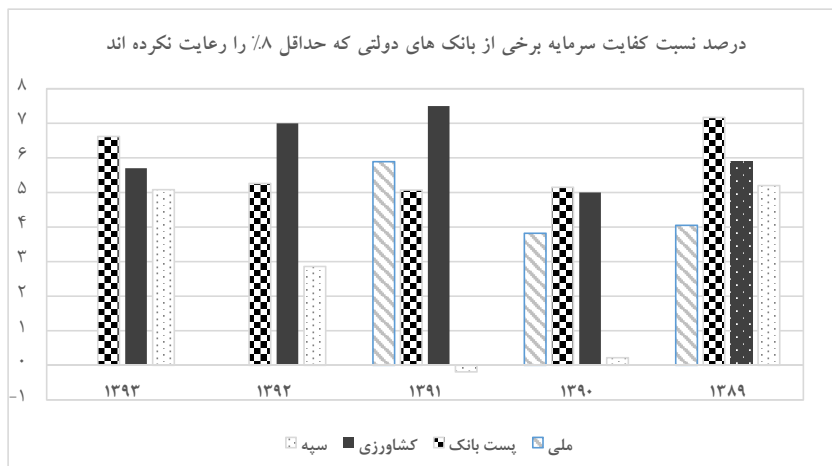
۵-۲-۱. نسبت کفایت سرمایه

نسبت کفایت سرمایه حاصل تقسیم سرمایه پایه به مجموع دارایی‌های موزون شده به ضرایب ریسک برحسب درصد است. طبق آیین‌نامه کفایت سرمایه مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۲۵، حداقل نسبت کفایت سرمایه برای کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (اعم از دولتی و غیردولتی)، ۸ درصد تعیین شده است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در مواردی که استانداردهای بین‌المللی یا ضرورت حفظ سلامت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اقتضا کند، حدود بالاتری را برای تمام یا برخی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تعیین نماید؛ البته باید توجه داشت که نسبت ۸ درصد با استناد به مقررات بال ۱ اعلام شده است. کمیته بال در بازنگری مقررات کفایت سرمایه طی ۱۰ سال اخیر، تغییرات مهمی در مقررات سرمایه بانک‌ها اعمال کرده که از آن جمله، افزایش حداقل نسبت کفایت سرمایه است. طبق آمارهای منتشر شده وضعیت رعایت این شاخص به شکل نمودارهای زیر می‌باشد.

نمودار ۵-۱. وضعیت نسبت کفایت سرمایه در برخی از بانک‌های خصوصی



نمودار ۲-۵. وضعیت نسبت کفایت سرمایه در برخی از بانک‌های دولتی



در صورتی که مبنای بررسی را همان نسبت ۸ درصد مربوط به مقررات بال ۱ (اعلام شده در سال) و آیین‌نامه کفایت سرمایه مصوب سال ۱۳۸۲ قرار دهیم، همان گونه که مشاهده می‌شود، تعداد زیادی از بانک‌های دولتی و خصوصی در سال‌های مختلف حداقل نسبت کفایت سرمایه را رعایت نکرده‌اند. شیوه برخورد مقام ناظر با این تخلفات مسئله مهمی است که در ادامه گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

۲-۲-۵. نظرات حسابرس مستقل و بازرس قانونی

صورت‌های مالی بانک‌ها را هرساله حسابرسان رسمی یا سازمان حسابرسی کل کشور ارزیابی می‌کنند و نتایج این ارزیابی‌ها طی گزارشی در اختیار مجمع عمومی بانک قرار می‌گیرد. براساس بخشنامه شماره ۹۳/۱۲۰۲۹۳ بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۳/۵/۲ (ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری)، صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌های غیردولتی باید به صورت عمومی منتشر شوند؛ اما متأسفانه صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌های دولتی در دسترس عموم نیستند. در ابتدای صورت‌های مالی و در بخش «گزارش حسابرس مستقل و بازرس

قانونی» (در زیربخش «گزارش درباره سایر وظایف بازرس قانونی»)، طبق وظیفه میزان رعایت قوانین و مقررات مرتبط به بانک مانند قانون تجارت، قانون پولی و بانکی، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی، قوانین و مقررات مربوط به بورس اوراق بهادار و... بررسی می‌شود و موارد عدم رعایت قوانین را ذکر می‌کند.

نظرات حسابرسان منبع مناسبی برای مطالعه تخلفات و در موارد متعدد نشان‌دهنده عدم رعایت قوانین و مقررات در بانک‌هاست. در ادامه، برخی از موارد نقض دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی که مورد تأیید مؤسسات حسابرسی یا سازمان حسابرسی کل کشور قرار گرفته است، به اختصار ذکر می‌شود.

شایان ذکر است که متأسفانه در نظرات حسابرس درباره بسیاری از بانک‌ها (به‌خصوص، بانک‌های خصوصی)، موارد تخلف بانک کاملاً کلی درج شده و اشاره‌ای به میزان انحراف بانک از نسبت‌های مقرر نشده است. در بخش حاضر نیز، ناگزیر از نظرات حسابرس نقل قول شده است.

۱-۲-۲-۵. مصادیقی از تخلفات بانک‌های خصوصی

در این قسمت برخی از مصادیق تخلفات بانک‌ها ارائه می‌شود:

الف) بانک پاسارگاد

برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:

- بخشنامه ۹۰/۸۷۹۲۸ (فزونی درصد سهام اشخاص حقیقی از ۱۰ درصد سرمایه)،

- بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ (آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط)،

- بخشنامه ۹۰/۵۶۹۲۰ (نحوه تسویه اصل و فرع وجه التزام تسهیلات سررسید شده

از بابت مبالغ دریافتی)،

- دستورالعمل اجرای عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری (ارائه صورت‌های

مالی حسابرسی شده جداگانه شعب مناطق آزاد تجاری).

ب) بانک پارسیان

برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:

- بخشنامه مب/ ۱۳۴۵ (رعایت حد مجاز وضعیت باز ارزی)،
- بخشنامه مب/ ۲۸۲۳ (دستورالعمل نحوه محاسبه ذخیره مطالبات مؤسسات اعتباری)،
- بخشنامه مب/ ۲۹۴۶، مواد (۳) و (۶) (دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری)،
- بخشنامه مب/ ۱۸۳ (حد نصاب‌های سرمایه‌گذاری‌های با واسطه و بی‌واسطه بانک)،
- بخشنامه ۸۸/۷۰۳۸ (سقف مجاز تملک سهام توسط ذی‌نفع واحد)،
- بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ (حد فردی تسهیلات به اشخاص مرتبط).

ج) بانک انصار

برخی موارد تخلف مندرج در نظرات حسابرس در سال مالی ۱۳۹۲ به شرح زیر است:

- رعایت نکردن بخشنامه ۲۵۷۲۸ بانک مرکزی درخصوص اینکه خالص دارایی‌های ثابت به‌علاوه وثایق تکمیلی به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده، نباید از ۳۰ درصد تجاوز کند؛

- عدم رعایت مفاد بندهای «۵-۳» و «۶-۳» دستورالعمل شماره ۱۸۲ درخصوص سرمایه‌گذاری برای کسب سود، حداکثر تا ۲۰ درصد سرمایه مندرج در اساسنامه شخص حقوقی مزبور؛

- رعایت نکردن مفاد ماده (۲-۴) آیین‌نامه شماره ۸۹/۱۷۳۷۷۲ درخصوص اینکه حداکثر خالص مجموع تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط نباید از ۲۵ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته مؤسسه اعتباری تجاوز کند؛

- عدم رعایت مفاد ماده (۱-۴) آیین‌نامه مذکور مبنی بر اینکه حداکثر خالص تسهیلات و تعهدات به هر شخص مرتبط نباید از ۱/۴۳ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته مؤسسه اعتباری تجاوز نماید.

د) بانک سامان

برخی موارد تخلف بانک از دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی، مندرج در نظرات حسابرس در سال مالی ۱۳۹۲ به شرح زیر است:

- مفاد بخشنامه شماره ۸۹/۲۵۷۲۴۸ بانک مرکزی درخصوص تعیین نسبت خالص دارایی‌های ثابت به‌علاوه وثایق تملیکی به حقوق سهام پس از کسر سود انباشته و سود

قطعی نشده حداکثر به میزان ۷۰ درصد، رعایت نشده است. این نسبت در پایان سال مالی ۱۳۹۱، ۱۰۰٫۷۷۱ درصد بوده است.

- رعایت نکردن حدنصاب‌های حاکم بر مالکیت سهام مؤسسات مالی و اعتباری.

هـ) بانک سینا

برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:

- ماده (۶) آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان بانک مرکزی،

- عدم رعایت مفاد بخشنامه ۵۰۷۲ بانک مرکزی درخصوص ممنوعیت خرید هرگونه

ملک مسکونی و اخذ مجوز برای خرید ساختمان اداری و واگذاری دارایی‌های آماده بهره‌برداری حداکثر ظرف ۶ ماه،

- مفاد مصوبه هیئت وزیران درخصوص پرداخت و منظور کردن حق عضویت در

صندوق ضمانت سپرده‌ها رعایت نشده است.

و) بانک قوامین

برخی از موارد رعایت نکردن دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال

مالی ۱۳۹۲:

- حداقل نسبت کفایت سرمایه ۸ درصد (این نسبت برای بانک قوامین ۶/۱ درصد بوده است)،

- بخشنامه ۹۱/۷۷۶۹ درخصوص ارسال یک نسخه از صورت‌های مالی دریافتی از

متقاضی تسهیلات به اداره امور مالیاتی،

- تبصره «۲» ماده (۵) اساسنامه بانک مبنی بر سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم

و غیرمستقیم برای سایر اشخاص حقوقی،

- بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ با موضوع تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط،

- بخشنامه ۹۱/۲۱۲۷۰ درخصوص دستورالعمل نحوه محاسبه ذخیره مؤسسات اعتباری،

- بخشنامه ۹۲/۲۰۶۵۴۶ درخصوص یکنواخت‌سازی فرم عقود تسهیلات قرارداد مشارکت مدنی،

- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان بخشنامه شماره ۹۲/۲۴۲۵۵۳،

- مفاد ماده (۱) دستورالعمل اجرای تبصره ذیل ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور

درخصوص برنامه‌ریزی برای فروش وثایق تملیکی ظرف مدت دو سال از تاریخ وثایق.

۲-۲-۵. مصادیقی از تخلفات بانک‌های غیردولتی (خصوصی شده)

الف) بانک تجارت

- برخی از موارد نقض دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- بخشنامه ۹۱/۳۳۷۲۵۱ موضوع واگذاری کلیه شرکت‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به‌استثنای موارد دارای مجوز از بانک مرکزی ظرف مدت ۶ ماه،
 - بندهای «۱» و «۲» ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی، ممنوعیت خرید و فروش کالا برای تجارت و انجام معاملات غیرمنقول،
 - بخشنامه ۳۳۳۵۰۲ مبنی بر نسبت مانده خالص دارایی‌های ثابت به‌علاوه وثایق تملیکی به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان ۳۰ درصد (این نسبت در سال ۱۳۹۲ در بانک تجارت ۸۱ درصد بوده است)،
 - برخی مواد آیین‌نامه تسهیلات کلان مبنی بر سقف ۲۰ درصد سرمایه پایه برای اعطای تسهیلات،
 - بخشنامه ۸۸/۸۵۲۵۷ با موضوع حذف مطالبات غیرقابل وصول از دفاتر بانک،
 - بخشنامه م/ب/۱۸۳ مبنی بر عدم تجاوز سرمایه‌گذاری‌های با واسطه و بی‌واسطه بانک از نصاب‌های مقرر،
 - عدم تجاوز حداکثر خالص تسهیلات و تعهدات مربوط به هر شخص و اشخاص مرتبط (ماده (۲-۴) آیین‌نامه شماره ۸۹/۱۷۳۷۷۲،
 - مواد (۴) و (۷) بخشنامه ۵۰۷۲ مبنی بر فروش کلیه اموال تملیکی و غیرمنقول مازاد و خارج کردن دارایی‌های فاقد ارزش مادی از دفاتر با تصویب مجمع و افشای آن،
 - ارسال فهرست کارکنان سهل‌انگار به بانک مرکزی تبصره «۱» ماده (۱۷) تصویب‌نامه ۱۵۳۹۶۵،
 - ممنوعیت اعطای تسهیلات به شرکت‌های سرمایه‌گذاری و هلدینگ موضوع بخشنامه ۹۳/۲۶۰۱۴۰،
 - اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه از محل منابع سپرده‌های قرض‌الحسنه ریالی حداقل به میزان ۹۵ درصد منابع (این نسبت در بانک تجارت ۶۸ درصد بوده است).

ب) بانک رفاه

برخی موارد تخلف مندرج در نظرات حسابرس در سال مالی ۱۳۹۲ به‌شرح زیر است:

- برخلاف بخشنامه بانک مرکزی، مبلغ ۵,۴۸۹ میلیارد ریال و معادل ۶۱ درصد از کل مانده تسهیلات قرض الحسنه پرداختی به کارکنان و هیئت مدیره بانک، از محل سپرده‌های قرض الحسنه تأمین شده است.

- همچنین نسبت خالص مطالبات غیرجاری بانک به کل مطالبات (بدون احتساب مطالبات استمهال شده) حدود ۱۴ درصد شده که این امر موجب افزایش نامتعارف ریسک نقدینگی شده است.

همچنین برخی موارد عدم رعایت بخشنامه‌های ناظر بر عملیات بانکی صادره از سوی بانک مرکزی عبارتند از:

- تبصره ماده (۱) بخشنامه ۹۰/۲۶۰۸۱۸ در خصوص راه‌اندازی کامل نظام بانکداری متمرکز،
- بخشنامه ۹۱/۳۳۲۵۰۲ بانک مرکزی در خصوص نسبت «مانده خالص دارایی‌های ثابت به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده»،
- ماده (۴) بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ در خصوص حد جمعی تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط،

- مواد (۶)، (۲۳) و تبصره «۱» مواد (۷) و (۱۷) آیین‌نامه وصول مطالبات،
- ماده (۲) بخشنامه م/ب/۱۹۶۵ درباره سقف تعیین شده در خصوص تسهیلات اعطایی به سهام‌داران مالک بیش از یک درصد سهام بانک،
- بخشنامه م/ب/۷۷۲ در خصوص عدم شناسایی سود تعهدی برای مطالبات مشکوک‌الوصول در ارتباط با عقود مشارکت مدنی، مضاربه، سلف و جعاله.
- مفاد بندهای «۱»، «۲»، «۵» و «۶» ماده (۳) بخشنامه شماره م/ب/۱۸۳ بانک مرکزی در ارتباط با سقف مجموع تسهیلات با واسطه و بی‌واسطه بانک در اوراق بهادار،
- دستورالعمل اجرای عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی در خصوص ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده جداگانه شعب مناطق آزاد تجاری.

ج) بانک صادرات

برخی از موارد رعایت نکردن دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- مفاد بخشنامه شماره ۸۹/۲۵۷۲۴۸ بانک مرکزی در خصوص تعیین نسبت خالص

دارایی‌های ثابت به‌علاوه وثایق تملیکی به حقوق سهام‌پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان ۷۰ درصد رعایت نشده است. این نسبت در پایان سال مالی ۱۳۹۱ حدود ۱۰۱ درصد بوده که این نسبت برای بانک صادرات در پایان سال مالی ۱۳۹۲ برابر ۸۹ درصد بوده است.

- بخشنامه مب/۱۸۳ مبنی بر سرمایه‌گذاری برای کسب سود، حداکثر ۲۰ درصد سرمایه مندرج در اساسنامه شخص حقوقی سرمایه‌گذار.

- بخشنامه ۹۱/۷۷۶۹ درخصوص ارسال یک نسخه از صورت‌های مالی دریافتی از متقاضی تسهیلات به اداره امور مالیاتی.

- بخشنامه ۹۰/۲۶۲۷۱۳ با موضوع رعایت سقف تسهیلات سرمایه در گردش اعطایی.

- عدم رعایت حد فردی اشخاص مرتبط موضوع بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲.

- رعایت نکردن حد جمعی نسبت مجموع خالص تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط - ماده (۴)

بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ که نباید از ۲۵ درصد سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک تجاوز کند.

این نسبت برای این بانک ۶۴ درصد است.

۳-۲-۵. مصادیقی از تخلفات بانک‌های دولتی

الف) پست بانک

برخی از موارد رعایت نکردن دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:

- عدم دستیابی به حداقل نسبت کفایت سرمایه بانک به میزان ۸ درصد، این نسبت

در بانک ۵/۳۸ درصد است،

- اخذ نکردن مجوز از بانک مرکزی برای تأسیس شعبه‌های جدید بانک،

- عدم واگذاری دارایی‌های غیرمنقول مازاد،

- رعایت نکردن سقف حداکثر مجموع تسهیلات و تعهدات کلان اعتباری ۸ برابر

سرمایه پایه،

- عدم رعایت سقف اعتبار کارت مرابحه،

- عدم ممنوعیت استفاده از عقود مشارکتی تقسیمی.

ب) بانک سپه

برخی از موارد رعایت نکردن دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
 - نسبت مانده خالص دارایی‌های ثابت به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر ۳۰ درصد و نسبت حداقل کفایت سرمایه ۸ درصد (این نسبت برای بانک ۲/۸۸ درصد می‌باشد)،

- بخشنامه ۹۲/۲۵۵۱۹۴ درخصوص نسبت مجموع تسهیلات و تعهدات به هر ذی‌نفع واحد، حداکثر معادل ۲۰ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری و خودداری نمودن از اعطای هرگونه تسهیلات و تعهدات جدید به ذی‌نفع مزبور تا زمان تطبیق خود با حدود تعیین شده،
 - بخشنامه شماره م‌ب/۱۸۳ بانک مرکزی درباره با سقف مجموع تسهیلات با واسطه و بی‌واسطه،

- مواد (۴) الی (۷) بخشنامه ۱۷۳۷۷۲/۸۹ درباره حد جمعی تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط،

- دریافت مجوز بانک مرکزی برای تصدی پست مدیرعاملی بخشنامه ۹۰/۱۳۷۵۹۳،
 - بخشنامه ۹۱/۷۷۶۹ درخصوص ارسال نسخه‌ای از صورت‌های مالی دریافتی از متقاضی تسهیلات به اداره امور مالیاتی.

ج) بانک مسکن

مجموع سپرده‌های قرض‌الحسنه ریالی نزد بانک مسکن معادل ۱۰,۳۴۳ میلیارد ریال بوده است. برخلاف بخشنامه بانک مرکزی طبق اطلاعات موجود، مانده تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت شده تا تاریخ ترازنامه مبلغ ۸/۴۴ میلیارد ریال معادل ۸۱/۶ درصد می‌باشد. این منابع شامل ۵,۶۲۱ میلیارد ریال معادل ۵۴/۳ درصد تسهیلات اعطایی به کارکنان و ۲,۸۲۳ میلیارد ریال تسهیلات پرداختی به سایر اشخاص است.

برخی از موارد رعایت نکردن دستورالعمل و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
 - مفاد بخشنامه شماره ۸۹/۲۵۷۲۴۸ بانک مرکزی درخصوص تعیین نسبت خالص دارایی‌ها ثابت به علاوه وثایق تملیکی به حقوق سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان ۷۰ درصد رعایت نشده است. این نسبت در پایان سال

مالی ۱۳۹۱، ۷۷۱/۱۰۰ درصد بوده است. این نسبت برای این بانک در پایان سال مالی ۱۳۹۲ برابر ۱۳۹ درصد بوده است؛

- دستورالعمل مب/۱۸۲، درخصوص سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری و فروش مازاد سرمایه‌گذاری در سهام اشخاص حقوقی خارج از بورس (حداکثر ۵ درصد سرمایه پایه بانک) این نسبت در بانک ۱۵ درصد است؛

- حداقل نسبت کفایت سرمایه ۸ درصد است. این نسبت برای بانک ۵/۳۴ درصد می‌باشد؛
- مفاد بخشنامه شماره ۸۹/۲۲۷۲۹۵ بانک مرکزی مبنی بر اخذ تأییدیه برای انجام مشارکت حقوقی درباره سرمایه‌گذاری ۱۰۰ درصد سهام شرکت‌های تجارت گستر مهر وطن، اندیشه‌آفرینان آگاه پارسیان، خدمات جهانگردی فراز سیر نور و

همان‌گونه که از نظرات حسابرسان روشن است بسیاری از مقررات بانک مرکزی با بی‌اعتنایی سیستم بانکی روبه‌رو است و تخلف تبدیل به یک قاعده و هنجار در رفتار بانک‌ها شده است. بسیاری از تخلفات فوق‌الذکر در توضیحات حسابرس در سال‌های مختلف تکرار شده که این خود دلیلی بر هنجار شدن تخلفات و از بین رفتن احترام و شأن مقررات در نظام بانکی است.

نکته مهم دیگر این است که در برخی سال‌ها و برخی بانک‌ها، ذیل توضیحات حسابرس درخصوص تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی، عبارتی مشابه عبارت زیر درج شده است:

«موارد عدم انطباق عملیات بانک با قوانین پولی و بانکی و عملیات بانکی بدون ربا و مفاد بخشنامه‌های بانک مرکزی ناظر بر عملیات بانکی و مصوبات لازم‌الاجرا در سیستم بانکی مربوط به سال مورد گزارش، طبق دستور بانک مرکزی، طی نامه جداگانه‌ای به آن بانک اعلام شده است/ خواهد شد».

برخی از حسابرسان ادعا کرده‌اند که بانک مرکزی از آنها خواسته است تا تخلفات بانک‌ها را به‌صورت جداگانه به بانک مرکزی گزارش دهند و از دادن آن در صورت‌های مالی و گزارش ارائه شده به مجمع عمومی خودداری کنند. بدیهی است که اجازه کتمان تخلفات به بانک‌ها، درواقع تشویق متخلف است و نباید انتظار داشت با چنین تعاملی

از بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر، تخلفات در شبکه بانکی کاهش یابد و مقررات بانک مرکزی محترم شمرده شود.

نکته جالب توجه آن است که این رویه در بانک‌های مختلف متفاوت بوده است. به عنوان مثال بانک اقتصاد نوین از سال ۱۳۸۵ این رویه را شروع کرده و حسابرس این بانک از ارائه موارد تخلف از مقررات بانک مرکزی در متن صورت‌های مالی معاف شده است. برخی دیگر از بانک‌های خصوصی نیز در اتخاذ این رویه سابقه زیادی دارند. در سال مالی ۱۳۹۳ این رویه برای اکثر بانک‌ها به اجرا درآمده است و حسابرسان مدعی شده‌اند که موارد تخلف از دستورالعمل‌های بانک مرکزی طبق درخواست این بانک جداگانه برای بانک مرکزی ارسال شده است.

۳-۵. نظام حقوقی حاکم بر موضوع نظارت بانک مرکزی

بنابر قانون پولی و بانکی، بانک‌ها مکلفند مقررات این قانون و آیین‌نامه‌های متکی بر آن و دستورهای بانک مرکزی ایران را که به موجب این قانون یا آیین‌نامه‌های صادر شده متکی بر آن و همچنین مقررات اساسنامه مصوب خود رعایت کنند و تخلف از قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه‌های آن و دستورات بانک مرکزی ایران که به موجب این قانون یا آیین‌نامه‌های آن صادر می‌شود موجب مجازات‌های انتظامی زیر خواهد بود:

۱. تذکر کتبی به مدیران یا متصدیان متخلف،
 ۲. پرداخت مبلغی روزانه تا حداکثر دویست میلیون ریال برای ایام تخلف،
 ۳. ممنوعیت بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به طور موقت یا دائم.
- مرجع رسیدگی به تخلفات ذکر شده و صدور حکم به مجازات‌های انتظامی، هیئت انتظامی بانک‌ها خواهد بود.

۱-۳-۵. نظارت در مرحله قبل از اعطای مجوز

بنابر ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۲: «اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه

تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. در صورت عدم دریافت مجوز، بنا به درخواست بانک مرکزی، ادامه فعالیت این قبیل اشخاص توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران متوقف خواهد شد. اشخاص حقیقی یا حقوقی که به عملیات بانکی غیرمجاز اشتغال دارند در صورت درخواست بانک مرکزی، از طریق مقامات قضایی صلاحیتدار به مجازات حبس تا ۶ ماه محکوم خواهند شد.

همچنین مطابق تبصره «۱» ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، «ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانکها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر است».

۲-۳-۵. نظارت در مرحله تأسیس بانک

تأسیس بانک در ایران موقوف به تصویب اساسنامه آن به وسیله شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی ایران است و مراجع ثبت شرکت‌ها نمی‌توانند تقاضای تأسیس بانکی را در ایران به ثبت برسانند؛ مگر آنکه اجازه‌نامه بانک مرکزی ایران و رونوشت گواهی شده اساسنامه مربوطه که به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده است ضمیمه تقاضای ثبت باشد. البته بنابر تبصره «۱» ماده (۱) قانون «تنظیم بازار غیرمتشکل پولی»، بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد.

هرگونه تغییر در اساسنامه بانک‌ها نیز باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. نحوه ایجاد یا تعطیلی شعبه یا باجه یا نمایندگی بانک‌ها در داخل یا خارج کشور نیز طبق آیین‌نامه مصوب شورای پول و اعتبار مشخص می‌شود.

علاوه بر مشروط بودن تأسیس بانک به تصویب اساسنامه آن توسط شورای پول و اعتبار، بنابر ماده (۸) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات غیردولتی، مصوب سال ۱۳۹۳: «در

مواردی که بانک مرکزی تشخیص دهد مؤسسين تعهدات لازم را انجام نداده‌اند و يا قادر به انجام تعهدات لازم و يا تأسيس و راه‌اندازی مؤسسه اعتباری نیستند و يا اطلاعات ناقص ارائه نموده‌اند، بايد ضمن صدور اخطاریه برای مؤسسين، مهلتی دوماهه را برای انجام تعهدات آنها تعیین نماید. پس از انقضای مهلت مذکور و در صورت عدم اقدام لازم ازسوی مؤسسين برای ایفای تعهداتشان، تقاضای تسلیم شده، کان‌لم‌یکن تلقی و تمامی اجازه‌نامه‌های صادره لغو می‌شود».

۳-۵. نظارت در مرحله فعالیت بانک

قوانین و مقررات مربوط به نظارت در مرحله فعالیت بانک، بسیار متعددند که در این بخش به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود. شئون مختلف نظارت بانک مرکزی، ابزارهای مختلف نظارتی، نسبت‌های مالی مختلفی که نظارت بر متعهد بودن بانک به آنها ضروری است و اختیارات بانک مرکزی در برخورد با متخلفان، در این مقررات به تفصیل بیان شده است.

طبق قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱، بانک مرکزی می‌تواند در تعیین انواع نرخ‌های تنزیل، نسبت دارایی‌های آنی بانک‌ها، نسبت و نرخ بهره سپرده قانونی بانک‌ها، حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانک‌ها، نسبت مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک‌ها به انواع دارایی‌ها، دخالت و نظارت کند.^۱ همچنین بانک مرکزی می‌تواند با تعیین شرایط معاملات اقساطی، مقررات افتتاح حساب جاری و پس‌انداز و سایر حساب‌ها، تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌های پس‌انداز و سپرده‌های مشابه و محدودیت بانک‌ها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به‌طور موقت یا دائم، حسن کارکرد نظام بانکی را تضمین کند.

بسیاری از موارد یاد شده به این دلیل که سیاست بیرونی‌اند، نیازمند نظارت می‌باشند و همچنین در برخی موارد می‌توان از آنها به‌عنوان ابزاری برای جریمه

۱. پس از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)، به‌کارگیری ابزارها منوط به عدم مغایرت با این قانون شد.

متخلفان استفاده کرد. به‌عنوان مثال محدودیت بانک‌ها به انجام یک یا چند فعالیت خاص از اختیارات بانک مرکزی است؛ بانک مرکزی می‌تواند از این اختیار برای تنبیه بانک‌های متخلف استفاده کند.

علاوه‌بر قانون پولی و بانکی، ماده (۲) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی نیز نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را وظیفه بانک مرکزی دانسته و مؤسسات و اشخاص فعال در این زمینه را مکلف به دادن اطلاعات لازم به بازرسان بانک مرکزی کرده است.

طبق تبصره «۱» این ماده: «در صورت ارائه گزارش و احراز تخلف توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، این بانک می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسات متخلف اقدام نماید. در این موارد، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف به جلوگیری از ادامه فعالیت متخلفین و همکاری لازم با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. در صورت اعتراض، متقاضی می‌تواند به مراجع ذی‌صلاح قضایی مراجعه نماید».

همچنین مطابق تبصره «۳» ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد. در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای، اعضای هیئت‌مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از مسئولیت مربوطه منفصل می‌گردند. ادامه تصدی مدیران مربوطه در حکم دخل و تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی محسوب می‌شود».

شایان ذکر است که طبق قانون پولی و بانکی در صورتی که بانکی برخلاف قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه‌های متکی بر آن و دستورات بانک مرکزی ایران که به‌موجب این قانون یا آیین‌نامه‌های متکی بر آن صادر می‌شود یا برخلاف اساسنامه مصوب خود عمل نماید، ممکن است بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی ایران و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئتی مرکب از رئیس‌جمهور وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس قوه قضائیه، اداره امور بانک به‌عهده بانک مرکزی ایران واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تأسیس بانک لغو شود.

آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات غیردولتی، مصوب سال ۱۳۹۳ نیز ابزارهای نظارتی بیشتری در اختیار بانک مرکزی قرار داده است. مواد (۶۵)، (۷۰)، (۹۵)، (۹۶) و (۱۰۱) به این موضوع پرداخته‌اند.

«چنانچه نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری از ۵۰ درصد میزان مقرر شورای پول و اعتبار کمتر شود، هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری موظف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده را دعوت نماید تا درخصوص یکی از موارد ذیل اتخاذ تصمیم شود: ۱. افزایش سرمایه، ۲. تسلیم تقاضای انحلال به بانک مرکزی».

«سرمایه مؤسسه اعتباری نباید کمتر از حداقل سرمایه مورد نیاز برای تأسیس و فعالیت مؤسسه اعتباری موضوع ماده (۱۸) این آیین‌نامه باشد. چنانچه سرمایه مؤسسه اعتباری بر اثر زیان وارده از حداقل سرمایه مذکور کمتر شود، هیئت‌مدیره موظف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده را دعوت نماید تا درخصوص یکی از موارد ذیل اتخاذ تصمیم شود:

۱. تکمیل سرمایه براساس آیین‌نامه موضوع بند «ب» ماده (۳۳) قانون پولی و بانکی کشور.
۲. تداوم فعالیت در قالب یکی دیگر از انواع مؤسسات اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی که تأسیس و فعالیت آن به سرمایه کمتری نیاز دارد.
۳. تسلیم تقاضای انحلال به بانک مرکزی».

«بانک مرکزی می‌تواند نسبت به سلب صلاحیت حرفه‌ای اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل و قائم‌مقام مدیرعامل مؤسسه اعتباری که از قوانین و مقررات مربوط و همچنین مفاد اساسنامه مؤسسه اعتباری تخلفی نمایند، اقدام کند».

«در صورتی که به هر دلیل، تعداد اعضای هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری از حدنصاب مقرر کمتر شود و برای مدت بیش از سه‌ماه، اقدامی برای تکمیل اعضای هیئت‌مدیره ازسوی ارکان ذی‌صلاح مؤسسه اعتباری انجام نشود، بانک مرکزی باید ضمن سلب صلاحیت اعضای هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری، برای اداره امور مؤسسه اعتباری و تمهید مقدمات برگزاری مجمع عمومی، فردی را از میان خبرگان و متخصصین امور بانکی به‌عنوان سرپرست منصوب نماید. فرد منصوب دارای کلیه اختیارات هیئت‌مدیره مؤسسه

اعتباری بوده و موظف است حداکثر ظرف هشت‌ماه نسبت به برگزاری مجمع عمومی برای انتخاب اعضای جدید هیئت‌مدیره اقدام نماید. در هر حال، مدت مسئولیت سرپرست تعیین شده توسط بانک مرکزی بیش از یک سال نخواهد بود. جبران خدمات سرپرست، به میزانی که بانک مرکزی تعیین می‌نماید، برعهده مؤسسه اعتباری است».

«بانک مرکزی می‌تواند در چارچوب قوانین و مقررات مربوط ازجمله قانون پولی و بانکی کشور و قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و مقررات شورای پول و اعتبار، نسبت به لغو اجازه‌نامه تأسیس مؤسسه اعتباری اقدام نماید. مؤسسه اعتباری که اجازه‌نامه تأسیس آن لغو می‌شود، از تاریخ الغای اجازه تأسیس، منحل شده و تا خاتمه تصفیه و آگهی آن، طبق دستور بانک مرکزی عمل می‌نماید».

علاوه بر مواد مذکور، مواد پراکنده دیگری در سایر قوانین درباره شئون نظارتی بانک مرکزی در مرحله فعالیت ذکر شده است. ازجمله در ماده (۱۷) قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیری و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب سال ۱۳۹۴» آمده است:

«در صورت عدم انجام تکالیف موضوع ماده (۱۶) این قانون، مجازات‌های زیر نسبت به بانک یا مؤسسه اعتباری متخلف اعمال می‌شود:

الف) اعمال مجازات‌های قانونی ازجمله ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور با اخطار قبلی،

ب) افزایش نرخ مالیات بر سود بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که منشأ آن فعالیت‌های غیربانکی شامل بنگاهداری و نگهداری سهام باشد (در سال ۱۳۹۵ با نرخ ۲۸ درصد و افزایش سالیانه تا ۵۵ درصد).

ج) افزایش نرخ مالیات بر عایدی املاک غیرمنقول مازاد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری شامل زمین، مستغلات، سرقفلی و اموال مشابه آن (در سال ۱۳۹۵ با نرخ ۲۸ درصد مشمول مالیات می‌شود و افزایش سالیانه تا ۵۵ درصد).

د) محرومیت مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که به دلایلی جز موارد استثنای تعیین شده، اقدام به اجرای این حکم ننمایند به مدت پنج سال از عضویت در هیئت‌مدیره و نیز تصدی سمت مدیرعاملی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری».

۴-۵. ابزارهای در اختیار بانک مرکزی برای نظارت مؤثر بر بانکها

طبق اصل بیست و دوم از اصول محوری نظارت کمیته بال، ناظران بانکی باید ابزارهای نظارتی مناسب در اختیار داشته باشند تا در صورت برآورده نشدن الزامات احتیاطی یا تخطی بانکها از مقررات یا به هر طریق دیگر که سپرده گذاران در معرض خطر قرار گیرند، به انجام بموقع اقدامات اصلاحی اقدام کنند. ابزارهایی که برای اعمال نظارت و برخورد با متخلفان، در بانک مرکزی استفاده می شود را می توان در پنج گروه: ۱- ابزارهای بانکی، ۲- ابزارهای انگیزشی اقتصادی، ۳- ابزارهای حقوقی و ۴- ابزارهای انتظامی و کیفری دسته بندی کرد.

۴-۵-۱. ابزارهای بانکی

یکی از ابزارهای برخورد بانک مرکزی با بانکهای متخلف، محرومیت آنها از خدماتی است که بانک مرکزی ارائه می کند (به خصوص خدمات مربوط به نظام پرداخت). درواقع پس از تمرکز سامانه های مختلف نظام بانکی در بانک مرکزی، این امکان برای مقام ناظر به وجود آمده که سطح دسترسی بانکهای مختلف به این قبیل سامانه ها را تنظیم کرده و در مواردی، خدمت رسانی به بانکهای متخلف را قطع کند. ازجمله این ابزارهای نظارتی می توان به موارد ذیل اشاره کرد: محرومیت استفاده از سامانه چکاوک، محرومیت از صدور ضمانت نامه و گشایش LC، قطع ارتباط بانک با سامانه ساتنا یا شتاب برای بانک متخلف و

با توجه به آنکه لازمه قطعی انجام بسیاری از عملیات بانکی، اتصال بانک به شبکه بانکی است، قطع این ارتباطات توسط مقام ناظر، مجازاتی است که هم قابلیت اجرای بسیار سریع را دارد و هم به سرعت بر عملکرد، وجهه و سودآوری بانک تأثیر می گذارد. به همین دلیل این قبیل ابزارهای نظارتی، از مهم ترین، کم هزینه ترین، سریع ترین و مؤثرترین ابزارهای نظارتی هستند.

خوشبختانه این نوع نگاه به سامانه های نظام پرداخت در سال های اخیر گسترش یافته است و درحال حاضر، بانک مرکزی در صورت تخلف بانکها از حدود مقرر برای ذخیره قانونی، ارتباط بانکهای متخلف را با سامانه چکاوک یا ساتنا قطع می کند. این امر موجب کاهش نسبی اضافه برداشت بانکها شده است.

علاوه بر سامانه‌های نظام پرداخت، ابزارهای بانکی متعدد دیگری نیز در اختیار بانک مرکزی قرار دارد. نرخ تسهیلات بانک مرکزی، اجازه تأسیس شعب، نرخ ذخیره قانونی و...، همگی می‌توانند به ابزارهای نظارتی برای تشویق بانک‌های متعهد یا تنبیه بانک‌های متخلف به کار گرفته شوند. درواقع بانک مرکزی می‌تواند برای استفاده صحیح از این ابزارها، بانک‌ها را رتبه‌بندی نماید و متناسب با رتبه اعتباری و عملکرد سالم بانک، ابزارهای فوق را برای تشویق یا تنبیه به کار گیرد؛ البته این امر نیازمند تعیین ضوابط شفاف برای رتبه‌بندی بانک‌ها و همچنین نظام‌مند شدن فرایند تصمیم‌گیری درباره اختیاراتی است که طبق ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی به بانک مرکزی واگذار شده است.

۲-۴-۵. ابزارهای انگیزشی اقتصادی

هرچند ابزارهایی که در بخش قبلی مطرح شد، جنبه انگیزشی و اقتصادی دارند، اما علاوه بر ابزارهای بانکی، ابزارهای اقتصادی دیگری نیز وجود دارند که می‌توانند بر انگیزه بانک‌ها برای تخلف تأثیرگذار باشند. وضع مالیات مشروط، جریمه نقدی، مشروط کردن توزیع سود یا پاداش و... ازجمله این ابزارهای اقتصادی است.

خوشبختانه در سال‌های اخیر استفاده از انگیزه‌های اقتصادی ابزاری سهل‌الوصول و تأثیرگذار ایجاد کرده است. برای مثال استفاده از ابزار مالیاتی برای ساماندهی رفتار بانک‌ها مطرح شده در ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید یکی از این موارد است. چنان‌که بیان شد در ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه از ابزارهای اقتصادی استفاده شده است.

۳-۴-۵. ابزارهای حقوقی

در قوانین اخیر، علاوه بر ابزارهای اقتصادی و بانکی، ابزارهای دیگری نیز برای بانک مرکزی تعریف شده است که از طریق آن به ساماندهی رفتار مؤسسات مالی می‌پردازد. ازجمله:

- سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیرعاملان و اعضای هیئت‌مدیره،
- ممنوعیت تصدی سمت مدیرعاملی و اعضای هیئت‌مدیره بانک‌ها و مؤسسات

مالی و اعتباری به مدت پنج سال برای اعضای هیئت مدیره و نیز مدیرعاملان بانک‌ها و مؤسسات اعتباری متخلف،

- سلب حق رأی تمام یا برخی از سهام‌داران؛ سلب حق تقدم خرید سهام تمام یا برخی از سهام‌داران یا الزام به واگذاری سهام خود و اعمال ممنوعیت تملک سهام در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی،
- لغو مجوز فعالیت بانک و

۴-۵. ابزارهای انتظامی و کیفری

ابزارهای انتظامی و کیفری برای هرچه بازدارنده‌تر کردن مجازات‌ها استفاده می‌شوند؛ اما باید توجه داشت اعمال این نوع مجازات‌ها از سایر مجازات‌های مطرح شده سخت‌تر است؛ زیرا تصمیم‌گیری در مورد اعمال یا عدم اعمال ابزارهای بانکی، اقتصادی یا اداری، در اغلب موارد می‌تواند صرفاً با تشخیص بانک مرکزی انجام شود؛ لکن اعمال مجازات‌های کیفری نیازمند ساختارهای قضایی است. این امر موجب استفاده از ابزارهای انتظامی و کیفری با تأخیر به نسبت زیاد پس از وقوع تخلف شده است که موجب کاهش بازدارندگی مجازات‌ها می‌شود.

با توجه به گستردگی استفاده از این ابزار در سایر حوزه‌ها، جای خالی ابزارهای انتظامی و کیفری در قوانین گذشته مشهود است. با این حال در نمونه‌ای از این ابزارها استفاده می‌شود.

در این ماده ذکر شده است که اگر نقض مقررات بانک مرکزی برای منافع سهام‌داران یا مدیران بنگاه باشد، موجب حبس درجه ۵ یا ۶ برای آمران، مباشران و معاونان جرم می‌شود؛ مگر به حدی گسترده باشد که جرم مصداق اخلال در نظام اقتصادی کشور شود؛ در این صورت مشمول حکم ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی خواهد بود. در این باره در صورتی که با تقصیر (بی احتیاطی یا بی‌مبالاتی در نظارت بر زیرمجموعه) رئیس شعبه یا مدیرعامل بانک، جرم فوق ازسوی کارکنان اتفاق افتاده باشد، مقصر به جزای نقدی به میزان خسارت وارده، انفصال دائم از خدمات دولتی و بانک محکوم می‌شود.

۵-۵. نهادهای قانونی موجود برای نظارت مؤثر بر بانک‌ها

به دلیل پیچیدگی و گستردگی فعالیت‌های بانک‌ها، امر نظارت بر بانک در سه سطح نظارت داخلی و در قالب حاکمیت شرکتی، نظارت صنفی ازسوی تشکلهای بانکی و نظارت حاکمیتی توسط بانک مرکزی یا سایر دستگاه‌های حاکمیتی ذی‌ربط انجام می‌گیرد. ابعاد مختلف نظارت داخلی و حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، در بخش‌های دیگر این کتاب به تفصیل بحث می‌شود. از این‌رو در ادامه به بررسی وضعیت نظارت حاکمیتی و نظارت صنفی در نظام بانکی می‌پردازیم.

۱-۵-۵. نهادهای صنفی بانکی

انجمن‌های صنفی می‌توانند از طریق مرتبط کردن عضویت با کاهش خطر تجارت و سودآوری بیشتر، نیرویی برای شفافیت و روش‌های اخلاقی تجارت باشند. در یک سناریوی ایدئال، این امر به پیروی از حداقل استانداردها (داوطلبانه) از جمله حسابداری شفاف یا رعایت مجموعه قواعد رفتاری منجر خواهد شد.

تلاش‌های داوطلبانه می‌توانند در پیشبرد یکپارچگی و هدایت اخلاقی نقش داشته باشد؛ این امر به هیچ‌وجه تضمین شده نیست. ممکن است مزایای تجاری تعهد به تلاش‌های داوطلبانه ضدفساد برای تمامی شرکت‌ها مهم نباشد و حتی برخی از آنها ضرر کنند. استدلال عمومی این است که ذاتاً یک تضاد منافع وجود دارد (به حداکثر رساندن منافع کوتاه‌مدت در برابر مزایای بلندمدت بالقوه)، اما شرکت‌های گوناگونی نیز به رویه‌های توأم با فساد برای کسب سود بیشتر و موفقیت وابسته‌اند. اگر اعضا هیچ علاقه‌ای برای مقابله با فساد نداشته باشند، برای انجمن‌های صنفی که نمایندگان منافع اعضا هستند، اتخاذ تدابیر لازم برای مقابله با فساد مشکل خواهد بود. بنابراین کارایی تلاش‌های داوطلبانه قابل بحث است؛ اما بدین معنا نیست که می‌توانند جانشین نقش قانونی دولت‌های دموکراتیک برای چارچوب‌های نظارتی به سود جامعه باشند.

در حال حاضر در نظام بانکی، دو نهاد صنفی شورای هماهنگی بانک‌های دولتی و کانون بانک‌های خصوصی وجود دارند. مراجعه به اساسنامه این دو نهاد صنفی نشان

می‌دهد وظیفه نظارتی در قالب نظارت صنفی برای این نهادها طراحی نشده است و عملکرد و نحوه فعالیت این نهادها نیز از شفافیت لازم جهت این امر برخوردار نیست.

۱-۵-۵. شورای هماهنگی بانک‌های دولتی

پس از تصویب قانون اداره امور بانک‌ها، مدیرعاملان بانک‌ها براساس ماده (۱۳) این قانون، شورای عالی بانک‌ها را تشکیل دادند؛ اما در تیرماه ۱۳۸۶ به موجب ماده (۶) قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها»، شورای عالی بانک‌ها منحل و وظایف آنها به هیئت‌مدیره بانک‌ها واگذار شد. بدین ترتیب شورای هماهنگی بانک‌ها، محمل قانونی خود را از دست داد. اگرچه این شورا همچنان به فعالیت خود ادامه می‌دهد.

بنابر ماده (۴) آیین‌نامه داخلی شورای هماهنگی بانک‌ها، حمایت از حقوق، مصالح، منافع بانک‌ها و بررسی و اظهارنظر در مسائل بانکی، پولی، مالی و اقتصادی و تهیه و تنظیم و ارائه پیشنهادهای لازم به شورای عالی بانک‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط جزء وظایف شورای هماهنگی بانک‌هاست.

۲-۱-۵-۵. قانون بانک‌های خصوصی

قانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی در سال ۱۳۸۳ با استناد به ماده (۳۱) قانون کار جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه هیئت وزیران مصوب دی‌ماه ۱۳۷۱ در اداره کل سازمان‌های کارگری و کارفرمایی توسط بانک‌های اقتصاد نوین، پارسیان، کارآفرین، سامان و نیز مؤسسه اعتباری توسعه به ثبت رسید و از آن زمان تاکنون بانک‌های تازه تأسیس به این قانون پیوسته‌اند. اساسنامه این قانون ۶ بند کلی دارد و هماهنگی بین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی عضو، مطالعه و تحقیق درخصوص مسائل پولی و بانکی و ارائه پیشنهادهای لازم به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شبکه بانکی کشور برای توسعه و پیشرفت بانکداری و گسترش خدمات بانکی کشور، ارائه نظرات مشورتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو و سایر بانک‌های کشور، دفاع از حقوق و منافع عمومی

و صنفی مشترک بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو کانون و تقبل نمایندگی آنها در برابر سایر مراجع کشور و ایجاد هماهنگی لازم برای ارتقای وضعیت استخدامی و افزایش سطح کارایی کارکنان بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو از جمله اهداف این اساسنامه است.

۲-۵-۵. نهادهای حاکمیتی

۱-۲-۵-۵. معاونت نظارت بانک مرکزی

طبق ماده (۹۷) قانون برنامه پنجم توسعه و با استناد به سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری، شورای پول و اعتبار در سال‌های برنامه موظف به اصلاح ساختار بانک مرکزی برای تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور شده است.

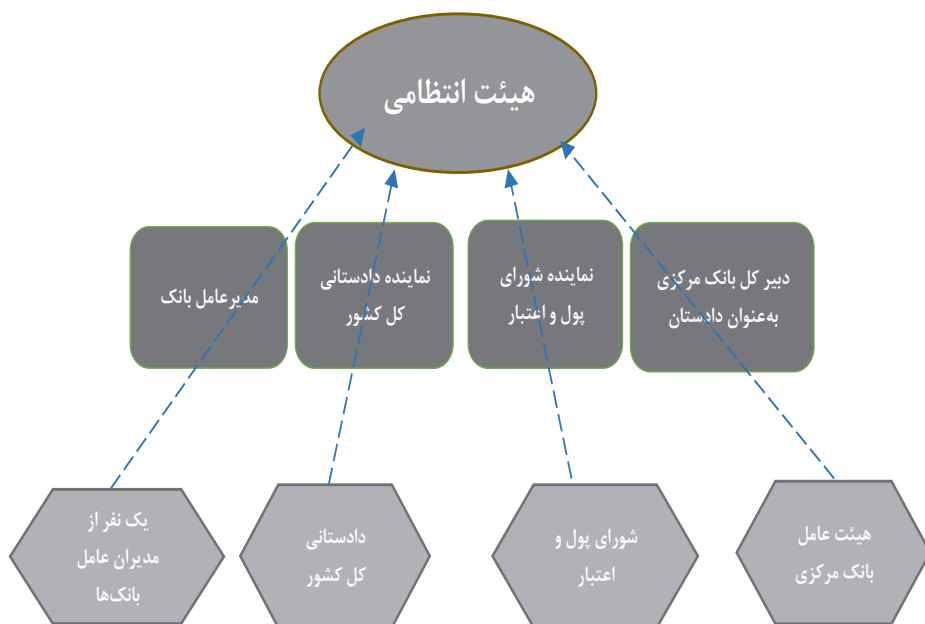
بانک مرکزی، ایجاد معاونت نظارت و ارتقای اداره کل نظارت به معاونت را جزء اقدامات خود در راستای اجرای ماده (۹۷) برمی‌شمرد. به هر صورت، معاونت نظارت بانک مرکزی به صورت رسمی در سال ۱۳۹۰ با انتصاب ابراهیم درویشی به سمت معاون نظارتی بانک مرکزی شروع به فعالیت کرد.

البته به گفته رئیس کل سابق بانک مرکزی، این معاونت در چارت سازمانی بانک مرکزی دیده شده است؛ اما تا آن زمان، شخصی برای آن در نظر گرفته نشده بود. تا قبل از این، اداره کل نظارت بر بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، اداره کل مقررات، مجوزها و ادارات تحت نظرشان زیر نظر قائم مقام بانک مرکزی اداره می‌شدند.

۲-۲-۵-۵. هیئت انتظامی بانک‌ها

هیئت انتظامی مرجع رسیدگی به تخلفات بانک‌ها از قانون پولی و بانکی و صدور حکم به مجازات‌های انتظامی است. این هیئت از نماینده دادستان کل، یک نفر از مدیرعاملان بانک‌ها و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا تشکیل شده است و دبیر کل بانک سمت دادستان هیئت را دارد. احکام هیئت انتظامی ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظر در شورای پول و اعتبار خواهد بود و رأی شورا قطعی است.

شکل ۱-۵. ساختار و اعضای هیئت انتظامی بانکها



مأخذ: قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱.

با وجود اهمیت بالای هیئت انتظامی در پیشگیری و مقابله با وقوع تخلف در نظام بانکی، مشکلات عدیده‌ای درخصوص این نهاد وجود دارد. مهم‌ترین این مشکلات برمی‌گردد به:

۱. ترکیب هیئت انتظامی؛
 ۲. شفافیت عملکرد این هیئت؛
 ۳. فرایند رسیدگی به تخلفات بانکها.
- درخصوص ترکیب هیئت انتظامی، نکته جالب توجه آن است که با وجود عضویت یک نفر از مدیرعاملان بانکها در هیئت انتظامی (حافظ منافع بانکها)، هیچ نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی (که دقیق‌ترین اطلاعات درخصوص تخلفات بانکها را در اختیار دارد) در این هیئت حضور ندارد.

شفافیت عملکرد این هیئت و اطلاع‌رسانی به اقدامات انجام شده ازسوی هیئت انتظامی بسیار ضعیف بوده و یکی از عوامل کاهش بازدارندگی مجازات‌هاست. در حال حاضر بانک مرکزی هیچ‌گونه گزارش دوره‌ای (موردی) مکتوب درخصوص عملکرد هیئت انتظامی بانک‌ها را منتشر نمی‌کند. درواقع تنها با مراجعه به خبرها و مصاحبه‌های پراکنده مقامات بانک مرکزی، درباره فعالیت‌های این هیئت امکان کسب اطلاعات دقیق وجود ندارد.

طبق گزارش بانک مرکزی، در تمام سال‌های قبل از سال ۱۳۹۰، دو پرونده تخلف «بانک پارسیان» و «مؤسسه اعتباری توسعه» در هیئت انتظامی بررسی شده بود. طی مدت ۴ سال بعد از سال ۱۳۹۰، با تصویب آیین‌نامه اجرایی چگونگی فعالیت هیئت انتظامی که با کمال تعجب تا آن زمان مغفول مانده بود، تنها پرونده تخلفات ارجاعی ۶ بانک و مؤسسه اعتباری بررسی شده است.

شایان ذکر است که حتی آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور، موضوع هیئت انتظامی بانک‌ها در ۱۱۰۴ جلسه شورای پول و اعتبار که در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۵ به تصویب رسید، در سایت بانک مرکزی موجود نیست.

۵-۶. فرایند نظارت بانک مرکزی و اعمال مجازات

اولین مرحله فرایند برخورد با متخلفان برای کاهش احتمال ورشکستگی بانک‌ها و آثار سوء آن، اقدام برای کشف تخلف بانک‌هاست. بانک مرکزی با استفاده از اطلاعات دوره‌ای ارسالی بانک‌ها، میزان رعایت اصول و شاخص‌های اعلام شده را بررسی می‌کند. این امر در قالب نظارت غیرحضوری انجام می‌شود. در فرایندی موازی، بانک مرکزی با ارسال گروه‌های بازرسی، میزان صحت و سقم اطلاعات ارسالی بانک‌ها را ارزیابی کرده است؛ بدین ترتیب، طول دوره و تأخیر در ارسال اطلاعات توسط بانک‌ها بر سرعت اطلاع بانک مرکزی از تخلفات مؤثر خواهد بود.

ازسوی دیگر با توجه به گسترش فعالیت بانک‌ها، نظارت حضوری برای ارزیابی

صحت اطلاعات ارسال شده با مشکلات بسیاری روبه‌رو است. کمبود نیرو و گستره فعالیت ۲۳ هزار شعبه‌ای بانک‌ها، به کاهش توان بازرسی بانک مرکزی منجر شده است، به‌نحوی که ممکن است در برخی موارد بانک مرکزی حتی به‌صورت سالیانه نیز امکان بازرسی از برخی بانک‌ها را نداشته باشد. این امر، نیاز به تغییر روش سنتی نظارت حضوری و استفاده از سامانه‌های یکپارچه بانکی در امر نظارت را ضروری می‌سازد. به هر حال، کاهش توان بررسی صحت اطلاعات ارسالی بانک‌ها به کاهش احتمال کشف تخلف منجر خواهد شد.

پس از کشف تخلف توسط معاونت نظارت بانک مرکزی، گزارش این تخلفات و درخواست برخورد با بانک متخلف، به معاونت حقوقی بانک مرکزی ارسال می‌شود. پس از احراز صحت گزارش در معاونت حقوقی، مسئله به هیئت انتظامی ارجاع شده و این هیئت پس از بررسی مسئله، طبق اختیارات قانونی، احکام لازم‌را صادر می‌کند. رأی هیئت انتظامی در صورت مطرح شدن درخواست تجدیدنظر از سوی بانک متخلف، در شورای پول و اعتبار بررسی مجدد خواهد شد؛ البته رأی شورای پول و اعتبار نیز نهایی نبوده و در دیوان عدالت اداری قابل استیناف خواهد بود. موارد متعددی از نقض یا تعدیل رأی هیئت انتظامی بانک‌ها در دیوان عدالت اداری وجود دارد که نشان می‌دهد بانک مرکزی در این زمینه اقتدار قانونی لازم را ندارد.

واضح است که فرایند فوق‌زمانبر است و فاصله زمانی بین زمان وقوع تخلف و زمان مجازات متخلف، عملاً به چندین سال بالغ خواهد شد. این امر بازدارندگی مجازات‌ها در سیستم بانکی را شدیداً کاهش داده است. همچنین در هر مرحله از بررسی مجدد پرونده و با توجه به عدم حضور نمایندگان معاونت نظارت (که تخلف اولیه را تشخیص داده‌اند)، امکان تخفیف مجازات یا حتی تبرئه بانک متخلف وجود دارد.

این فرایند زمانبر، در کنار عدم شفافیت عملکرد و ترکیب معیوب هیئت انتظامی، موجب کاهش برخوردهای مقتدرانه با بانک‌های متخلف شده و تخلف از قوانین و مقررات بانک مرکزی در شبکه بانکی به یک قاعده (و نه استثنا) تبدیل شود. این وضعیت به‌خصوص پس از تأسیس و توسعه فعالیت بانک‌های خصوصی به شکل نگران‌کننده‌ای افزایش یافته است که برخی شواهد آن در گزارش حاضر ارائه شد.

شکل ۲-۵. فرایند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفان در نظام بانکی



مأخذ: یافته‌های محقق.

۵-۷. جمع‌بندی آسیب‌شناسی اقتدار مقام ناظر

در بخش‌های پیشین نشان داده شد که با وجود امکانات، ابزارها و روش‌های نظارتی متنوع، درجه اقتدار مقام ناظر پایین و نظارت مقام ناظر کم‌تأثیر است. این بخش به جمع‌بندی آسیب‌شناسی کارایی نظارت و اقتدار مقام ناظر در ایران پرداخته است. در این بخش نشان داده می‌شود که ساختارها و مقررات کنونی حاکم بر امر نظارت بانکی به گونه‌ای است که هیچ‌یک از اصول بازدارندگی مجازات‌ها (شدت، قطعیت و سرعت مجازات) رعایت نمی‌شود. علل و ریشه‌های عدم رعایت اصول فوق در این بخش تبیین می‌شود.

۵-۲-۱. عدم رعایت محورهای اصلی نظریه بازدارندگی مجازات‌ها

چنان‌که بیان شد، هدف از مجازات، بازدارندگی است. استفاده از مجازات ابزاری است که انگیزه مجرم و دیگران را برای ارتکاب مجدد همان جرم کاهش می‌دهد. میزان بازدارندگی مجازات‌های بانک مرکزی در قبال شبکه بانکی را می‌توان در سه حوزه شدت، قطعیت و سرعت بررسی کرد.

۵-۲-۱-۱. شدت مجازات

برای ارزیابی بازدارندگی مجازات‌ها، باید شدت هر مجازات را با منافع حاصل از تخلفات مقایسه کرد. رعایت نکردن اصل «فزونی زیان حاصله در قیاس با سود برآمده از جرم»، یکی از عواملی است که باعث شده تا تخلف بانک‌ها در ایران نهادینه شده و به‌جای استثنا، تبدیل به قاعده شود.

۵-۲-۱-۲. حتمیت و قطعیت مجازات

از دید رویکرد بازدارندگی مجازات، آنچه ضامن نقش پیشگیرانه کیفرهاست، حتمیت و قطعیت یا به‌عبارتی اطمینان جامعه از اجرای مجازات‌هاست. با توجه به آمارهای ارائه شده در بخش دوم و فراگیری تخلفات و همچنین آسیب‌های مترتب بر فرایند نظارت و عدم شفافیت عملکرد نهاد ناظر در برخورد با متخلفان، حتمیت و قطعیتی در اعمال مجازات‌ها مشاهده نمی‌شود. درواقع به‌دلیل فقدان حدنصاب مشخص برای ارجاع تخلفات به هیئت انتظامی، بانک‌های متخلف پیشاپیش یقین دارند که تنها تخلفات بسیار فاحش به این هیئت ارجاع خواهد شد و در قبال تخلفات کوچک‌تر عملاً مؤاخذه نمی‌شوند.

در صورت ارجاع تخلفات به این هیئت، به‌دلیل حضور نماینده بانک‌ها در این هیئت (و دفاع از بانک متخلف)، احتمال عدم صدور حکم به مجازات وجود دارد. همچنین به‌دلیل وجود مراحل مختلف در صدور حکم قطعی برای تخلفات (هیئت انتظامی، شورای پول و اعتبار، دیوان عدالت اداری)، بانک‌های متخلف به تخفیف مجازات‌ها در هر مرحله امیدوارند.

موارد فوق، به فراگیری تخلفات بانک‌ها منجر می‌شود؛ به‌نحوی که در پرونده اکثر بانک‌ها تخلفات متعددی درج شده است که همه ساله تکرار می‌شود. همان‌طور که در نظریه جرم‌شناسانه «پنجره شکسته» تأکید می‌شود، تسامح در برابر تخلف‌های کوچک از قانون، علامت مهم و بزرگی از فراگیری بی‌مبالاتی به قانون، به مجریان و جامعه می‌دهد.

۳-۱-۲-۵. سرعت اجرای مجازات

طبق نظریه بازدارندگی در صورتی که خواهان کاربرد کیفر به‌عنوان مانعی مؤثر در برابر آماج جرم باشیم، اعمال این نهاد کیفری باید با وقوع جرم چندان فاصله‌ای از نظر زمانی نداشته باشد؛ زیرا در غیر این‌صورت تصور لازم میان جرم و کیفر در اذهان به سستی گراییده و پیوند میان آن دو قابل درک و لمس نخواهد بود.

با وجود این، فرایند بررسی تخلفات و مجازات متخلفان در بانک مرکزی مدت زیادی (در برخی موارد، بیش از چهار سال) طول می‌کشد. به‌عنوان مثال، برخی پرونده‌هایی که درحال حاضر در هیئت انتظامی درحال بررسی و رسیدگی است، مربوط به سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ است و هنوز هیئت انتظامی صدور حکم نکرده است.

در صورتی که زمان مربوط به تجدیدنظر حکم هیئت انتظامی در شورای پول و اعتبار و همچنین استیناف رأی شورای پول و اعتبار در دیوان عدالت اداری را نیز به دوره زمانی قبلی اضافه کنیم، یقیناً مجازات بانک متخلف، بیش از پنج سال به طول خواهد انجامید. این امر موجب می‌شود که حتی در صورت وجود مجازات‌های شدید، بازدارندگی مجازات‌ها به‌شدت کاهش یابد.

۲-۲-۵. علل و ریشه‌های عدم رعایت اصول بازدارندگی مجازات‌ها

۱-۲-۲-۵. نحوه تصمیم‌گیری و احتمال برخورد با متخلفان

هیئت انتظامی بانک‌ها طبق ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی، مرجع رسیدگی به تخلفات بانکی و صدور احکام و مجازات‌های مرتبط است؛ ولی با توجه به طولانی و دشواری فرایند طرح و بررسی پرونده تخلفات و اعمال مجازات برای متخلفان، با وجود فراگیری تخلف در

ایران، مقام ناظر مجبور است تنها تخلفات بزرگ را بررسی کرده و به هیئت انتظامی ارجاع دهد. بررسی تنها هشت پرونده از زمان تشکیل هیئت انتظامی تاکنون نیز تأییدکننده این مطلب و نشان‌دهنده این است که درصد بسیار کمی از تخلفات بانک‌ها در هیئت انتظامی بررسی شده است.

بنابراین از بین تخلفات انجام شده تعداد محدودی انتخاب و به هیئت انتظامی ارجاع می‌شود. متأسفانه در حال حاضر، معیار و شاخصی برای ارجاع یا عدم ارجاع پرونده تخلفات به هیئت انتظامی وجود ندارد و اهمیت پرونده‌های تخلف، صرفاً به تشخیص معاونت نظارت بانک مرکزی محول شده است. این امر در کنار عدم شفافیت عملکرد هیئت انتظامی، احتمال ارجاع تخلفات به هیئت انتظامی را کاهش می‌دهد.

در صورت ارجاع پرونده به هیئت انتظامی با توجه به امکان درخواست بررسی مجدد پرونده تخلفات در شورای پول و اعتبار و پس از آن امکان استیناف حکم شورای پول و اعتبار در دیوان عدالت اداری، احتمال برخورد با متخلفان نیز کاهش می‌یابد. به‌عنوان آخرین مورد برخورد با مؤسسه توسعه بوده است که علیه این مؤسسه حکم صادر شده و مؤسسه مذکور نیز به دیوان عدالت اداری اعتراض کرده است.

بدین ترتیب با در نظر گرفتن احتمال ارجاع پرونده به هیئت انتظامی و احتمال برخورد با متخلفان، روشن است که در طراحی شیوه برخورد بانک مرکزی با متخلفان، به اصل حتمیت مجازات توجه نشده است. بنابراین نباید انتظار داشت این شیوه به کاهش تخلفات منجر شود.

۲-۲-۵. طولانی بودن فرایند کشف و برخورد با متخلفان

هدف ناظران، افزایش ثبات مالی و کاهش احتمال ورشکستگی بانک‌ها و آثار سوء آن است. بدین منظور بانک مرکزی، شاخص‌هایی مانند نسبت کفایت سرمایه، سهم سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها به سرمایه پایه و... را معرفی کرده است. تخلف از حدود شاخص‌های مذکور به افزایش احتمال ورشکستگی بانک‌ها می‌انجامد. بنابراین مقام ناظر با استفاده از مجازات متخلفان خواهان جلوگیری از عدم رعایت شاخص‌های مطرح شده است. در استفاده از خاصیت بازدارندگی مجازات‌ها، فاصله بین وقوع جرم

و برخورد با متخلف باید به حداقل برسد؛ زیرا در غیر این صورت تصور لازم میان تخلف و مجازات در اذهان به سستی می‌گراید.

در شیوه فعلی طراحی شده، به‌علت استفاده نکردن از سامانه یکپارچه، کشف تخلفات با تأخیر همراه خواهد بود. ازسوی دیگر انجام مراحل مختلف تا صدور حکم نهایی برخورد، باعث طولانی شدن زمان مورد نیاز برای صدور حکم شده است.

شکل ۳-۵. فرایند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفان در نظام بانکی



۳-۲-۲-۵. اختیارات برای اعمال مجازات‌ها

طبق مواد (۴۴) و (۱۴) قانون پولی و بانکی مجموع اختیاراتی که برای اعمال نظارت بانک مرکزی در نظر گرفته شده را می‌توان به‌صورت زیر دسته‌بندی کرد. مرجع اعمال این جرائم طبق قانون پولی و بانکی شورای پول و اعتبار یا هیئت انتظامی خواهد بود.

- تذکر به مدیران یا متصدیان متخلف (هیئت انتظامی بانک‌ها)،

- جریمه نقدی (هیئت انتظامی بانک‌ها): پرداخت روزانه تا ۲۰۰ میلیون ریال برای

ایام تخلف،

- ممنوعیت فعالیت (هیئت انتظامی، شورای پول و اعتبار): ممنوع کردن بانک یا

مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به‌طور موقت یا دائم،

- تعیین برخی از نسبت‌ها برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانک‌ها (شورای پول و اعتبار):

تعیین نسبت دارایی‌های آنی بانک‌ها به همه دارایی‌ها یا به انواع بدهی‌های آنها برحسب نوع فعالیت بانک‌ها. همچنین تعیین نسبت و نرخ بهره سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی ایران که ممکن است برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانک‌ها نسبت‌های متفاوتی برای آن تعیین شود.

- لغو اجازه تأسیس بانک: در مرحله نهایی بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی ایران و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئتی مرکب از رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس قوه قضائیه، اداره امور بانک می‌تواند به‌عهده بانک مرکزی ایران واگذار شده یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تأسیس بانک لغو شود.

موارد فوق نشان می‌دهد که درحال حاضر، جای بسیاری از ابزارهایی که می‌تواند برای اعمال نظارت مؤثر، در اختیار مقام ناظر بانکی قرار گیرد، در قوانین فعلی خالی است. درواقع بسیاری از مراحلی که بانک مرکزی می‌تواند برای اعمال نظارت و اصلاح رفتار بانک متخلف، پیش از انحلال یا ممنوعیت فعالیت بانک طی کند، در قوانین دیده نشده است. ازجمله آنها، ابزارهای انگیزشی بانکی (محدودیت در استفاده از سامانه‌های نظام پرداخت، مجوز توسعه شعب و...) و سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی (انواع مالیات‌های مشروط، مجوز توزیع سود یا پرداخت پاداش و...) است.

۵-۸. جمع‌بندی

در این بخش با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده، پیشنهاد اصلاحی به‌منظور ارتقای کارایی نظارت و اقتدار مقام ناظر در ایران ارائه می‌شود. برخی از این پیشنهادها در حیطه اختیارات بانک مرکزی است. برخی با اصلاح مصوبات شورای پول و اعتبار و برخی دیگر به اصلاحات قانونی در سطح قوانین پولی و بانکی نیاز دارند.

پیش از بیان پیشنهادهای اصلاحی، ذکر این نکته ضروری است که پیش‌نیاز اساسی برای اثربخشی این پیشنهادها، رتبه‌بندی بانک‌هاست که باید براساس عملکرد مالی و اعتباری بانک‌ها و میزان تعهد بانک به اصول و مقررات حرفه‌ای صورت گیرد. توسعه ابزارهای نظارتی، الزام بانک‌ها به افشای تخلفات، افزایش اختیارات مقام ناظر در مجازات، ایجاد بستر قانونی ورشکستگی بانک‌ها و اصلاح فرایند رسیدگی به تخلفات، هنگامی می‌توانند اثربخش باشند که بانک‌ها براساس عملکرد رتبه‌بندی شده و تعامل مقام ناظر با بانک‌ها، متناسب با رتبه آنها باشد.

۱) چنان‌که بیان شد، برخورد با بانک‌های متخلف صرفاً منحصر به ابزارهای اداری، انتظامی و کیفری نیست؛ بلکه ابزارهای انگیزشی مختلفی وجود دارند که بانک مرکزی می‌تواند برای اصلاح رفتار بانک‌ها از آنها استفاده کند. وضع انواع مالیات‌های مشروط به تخلف، محدود کردن مجوزهای مربوط به توسعه شعب، محدودیت در سقف‌های مربوط به تسهیلات اشخاص مرتبط، تسهیلات، تعهدات کلان و... همگی ابزارهایی هستند که انگیزه بانک‌ها برای تخلف یا رعایت مقررات را جهت‌دهی می‌کنند.

با توجه به توسعه بسیار سامانه‌های نظام پرداخت (شتاب، ساتنا، پایا، چکاوک و...) در سال‌های اخیر، مقام ناظر می‌تواند سطح دسترسی بانک‌ها به این سامانه‌های حیاتی را کنترل کرده و متناسب با میزان تخلفات بانک‌ها آن را تنظیم کند. این رویکرد در سال‌های اخیر در بانک مرکزی توسعه یافته است.

۲) معاونت نظارت، متولی نظارت بر بانک‌ها، نیازمند اختیارات نظارتی است. سپرده شدن اختیارات نظارتی به هیئت انتظامی و عدم عضویت قانونی معاونت نظارت در این هیئت، باعث کاهش توان نظارتی شده است. ضروری است معاونت نظارت بانک مرکزی، دارای اختیارات مستقلى برای برخورد و مجازات بانک‌های متخلف باشد.

استفاده از ابزارهای نظارتی که در بخش چهارم، تحت عنوان ابزارهای انگیزشی بانکی سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی و ابزارهای اداری، نام برده شد، می‌تواند صرفاً در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد و تنها استفاده از ابزارهای انتظامی و کیفری منوط به رأی هیئت انتظامی یا شورای پول و اعتبار شود. همچنین احکام صادر شده و مجازات‌های تعیین شده در هیئت انتظامی یا شورای پول و اعتبار، نباید امکان استیناف در دیوان عدالت اداری را داشته باشند. صرفاً برای اجرای مجازات‌های انتظامی و کیفری می‌توان پرونده‌ها را به قوه قضائیه ارجاع داد و امکان استیناف برای این آرا را در نظر گرفت.

این اصلاحات به کاهش مراحل نظارت و مجازات منجر شده و مشکلات فوق‌الذکر درخصوص قطعیت و سرعت اجرای مجازات‌ها را تا حدی کاهش می‌دهد.

۳) طبق ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی که تنظیم‌کننده نظام پولی و

اعتباری کشور است موظف به نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌باشد؛ اما در این قانون سازوکاری برای پاسخگویی این بانک به عملکرد نظارت بر بانک‌ها طراحی نشده است. ایجاد زمینه پاسخگویی، می‌تواند به استفاده بهینه از اختیارات و بهبود عملکرد نظارتی بانک مرکزی منجر شود.

شفافیت فعالیت نهادهای نظارتی همچنین رتبه‌بندی بانک‌ها و شفاف کردن معیارهای اعمال یا عدم اعمال مجازات‌ها می‌تواند ابزار مناسبی برای ایجاد پاسخگویی و افزایش کارایی نظارت بانک مرکزی باشد. با شفاف شدن فرایند فعالیت نظارتی بانک مرکزی می‌توان انتظار داشت که بتوان به سمت پاسخگویی بانک مرکزی نسبت به خروجی و نتایج نظارت نیز حرکت کرد. زیرا تا وقتی که فرایند، نحوه اعمال و استفاده از ابزارهای نظارتی مشخص و روشن نباشند، نمی‌توان تنها با بررسی نتایج درباره کوتاهی یا عدم کوتاهی بانک مرکزی قضاوت کرد.

ارسال گزارش عملکرد هیئت انتظامی به صورت مستمر و دوره‌ای و با قید محرمانگی، برای رؤسای قوا و سایر نهادهای صاحب صلاحیت الزامی است.

۴) اصل بدیهی پذیرفته شده برای کنترل تعارض منافع در تمامی حوزه‌ها، این است که متهم یا نماینده متهم نباید در جایگاه قاضی قرار گیرد. درواقع قاضی باید کاملاً مستقل باشد تا امکان برقراری عدالت ایجاد شود. ترکیب فعلی هیئت انتظامی که مرکب از چهار نفر (دبیرکل بانک مرکزی، نماینده دادستان کل کشور، نماینده شورای پول و اعتبار و نماینده بانک‌ها) است، در عمل این اصل را نقض می‌کند. عضویت نماینده بانک‌ها در این هیئت، مصداقی از پدیده تعارض منافع است که می‌تواند به نقض انصاف در تصمیم‌گیری‌ها منجر شود.

ازسوی دیگر، عدم عضویت نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی در این هیئت که کشف‌کننده تخلفات بانک‌ها و دارای اطلاعات دقیق نسبت به بانک‌های متخلف است، خلأ دیگری است که به اصلاح قانون در این خصوص نیازمند است.

۵) یکی از ابزارهای نظارتی مهم که طبق قانون در اختیار بانک مرکزی قرار دارد، انحلال بانک‌های متخلف است. استفاده از این ابزار به تعریف و تدقیق فرایندهای قانونی مربوطه نیازمند است؛ اما از زمان تصویب قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱) تاکنون، هیچ‌گونه

قانون یا مقرراتی درخصوص فرایند انحلال و ورشکستگی بانک به تصویب نرسیده است. این امر موجب شده است که بانک‌های متخلف، تهدید به انحلال را هرگز جدی تلقی نکنند و مقام ناظر نیز هرگز به انحلال هیچ بانکی اقدام نکند.

راهبردی که در عمل جایگزین انحلال بانک متخلف شده، ادغام در سایر بانک‌هاست؛ اما باید توجه داشت هنگامی که به علت هزینه‌های جانبی انحلال یا فقدان قانون برای آن، به جای انحلال بانک متخلف، مجبور به ادغام آن در بانکی دیگر می‌شویم، این مجازات بازدارندگی خود را از دست می‌دهد؛ زیرا این اقدام نوعی جایزه دادن به بانک متخلف خواهد بود.

توضیح آنکه یکی از مجازات‌هایی که بانک مرکزی برای مؤسسات مالی متخلف در نظر گرفته، ادغام این مؤسسات در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بزرگ‌تر است. در ادغام مدل ایران، به سهام‌دار قانون‌گریز آن نهاد مالی که در اعطای اعتبارات و ایفای نقش تجهیز و تخصیص منابع، به اصول علم مالی و مقررات مقام ناظر متعهد نبوده، نه تنها جریمه‌ای تعلق نگرفته، بلکه پاداش هم داده شده است، او به سهام‌دار بانک بدون مشکلی تبدیل شده است. اگرچه وی سهم مالکیت کمتری در بانک جدید دریافت کرده و سهمش کوچک‌تر شده، اما خالص ارزش ریالی سهمش بالاتر هم رفته است، البته روشن نشده که افزوده ثروت او از محل کسب مجوز بانک در ازای چه خدمت مفیدی بوده است؟ اگر رفتار با خاطی اینچنین باشد، دیگر چه انگیزه‌ای برای رعایت مقررات احتیاطی و ممارست برای حفظ سلامت مالی بنگاه باقی می‌ماند؟

براساس این یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که باید در اصلاح قانون پولی و بانکی مدنظر قرار گیرد، تعریف فرایند انحلال، ورشکستگی بانک‌ها و شرایط ورود به این فرایند است، البته این نکته در لایحه ارائه شده بانک مرکزی و نیز طرح ارائه شده مجلس مدنظر قرار گرفته است.

۶) در مرحله حسابرسی صورت‌های مالی کلیه شرکت‌ها (از جمله بانک‌ها)، حسابرس مکلف به گزارش کردن تخلفات شرکت از قوانین و مقررات تحت شمول است. چنان که بیان شد، در سال‌های اخیر بسیاری از بانک‌ها (به‌طور خاص، بانک‌های خصوصی)

ازسوی بانک مرکزی مجاز به پنهان نمودن و عدم افشای تخلفات خود می‌شدند. این وضعیت در سال ۱۳۹۳ به گونه‌ای فراگیر شد که تقریباً در صورت‌های مالی حسابرسی شده کلیه بانک‌ها، حسابرس و بازرس قانونی از گزارش‌دهی تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی استنکاف نموده و این اقدام را مستظهر به مجوز بانک مرکزی اعلام کرد. طبیعی است که چنین مجوزهایی، هزینه انجام تخلفات را برای متخلفان کاهش می‌دهد و ضمن افزایش تدریجی تخلفات بانک‌ها، اقتدار مقام ناظر نیز از بین می‌رود. مجوزهایی از این دست درواقع جایزه دادن به متخلفان است و مشخص نیست که با چه منطق اقتصادی و حقوقی، در سال‌های متمادی چنین مجوزهایی به برخی بانک‌ها اعطا شده است. قطعاً یکی از اقدامات لازم برای افزایش کارایی نظارت بانک مرکزی و افزایش اقتدار مقام ناظر، الزام بانک‌های متخلف به افشای تخلفات (در صورت‌های مالی حسابرسی شده) است.

فصل ششم - بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی

سیدعباس پرهیزکاری، سیدعلی روحانی

مقدمه

اصلی‌ترین کارکرد بانک‌ها در اقتصاد، خلق پول و وساطت مالی میان پس‌اندازکنندگان و سرمایه‌گذاران است. در اکثر کشورها بانک‌ها و فعالیت‌های آنها در مقایسه با سایر مؤسسات، تحت نظارت دقیق‌تری قرار دارند. دلیل این امر به نقش بانک‌ها در حیات اقتصادی و مالی کشورها و همچنین ماهیت فعالیت آنها برمی‌گردد.

به‌طور کلی صیانت از رقابت و فضای رقابتی از یک‌سو و تضمین کیفیت ارائه کالاها و خدمات ازسوی دیگر، نیازمند مقرراتگذاری و تنظیم‌گری دولتهاست؛ اما لزوم مقرراتگذاری و نظارت بر حسن اجرای این مقررات در نظام بانکی، اهمیت مضاعفی دارد. بانک‌ها به‌دلیل ساختار متفاوت دارایی‌ها و بدهی‌ها، (به‌عنوان مثال داشتن دارایی‌های مدت‌دار و بدهی‌های آنی)، یا ناهماهنگی بدهی‌ها و دارایی‌ها از لحاظ سررسید، اثرپذیری متفاوت از نوسانات نرخ بهره، نرخ ارز، قیمت دارایی‌های فیزیکی و...، به‌طور بالقوه در وضعیت بی‌ثباتی و ناپایداری قرار می‌گیرند.

ازسوی دیگر، سهم بدهی‌های مالی در ترازنامه بانک‌ها بسیار بزرگ‌تر از سایر صنایع است و درواقع بانک‌ها با سپرده‌های مردم به وام‌دهی و سرمایه‌گذاری اقدام می‌کنند. به‌عبارت دیگر، بانک‌ها از نسبت اهرمی بسیار بالایی نسبت به سایر صنایع برخوردارند.

توجه همزمان به این دو نکته (ریسک‌های خاص فعالیت بانکی و نسبت اهرمی بالای بانک‌ها)، لزوم نظارت قوی بر شبکه بانکی را نمایان می‌کند.

سومین نکته‌ای که لزوم نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی را دوچندان می‌کند، نقش مؤثر بانک‌ها بر عرضه پول و خلق اعتبار است که واسطه مبادله غالب در نظام‌های پولی مدرن به حساب می‌آید. به دلیل این نقش بانک‌ها، ورشکستگی یک بانک می‌تواند موجب به خطر افتادن نظام پولی و اختلال مبادلات در کل اقتصاد شود؛ کمالینکه در بحران‌های مالی این مسئله قابل مشاهده است. بانک‌ها به واسطه دسترسی به منابع بانک مرکزی و امکان اضافه برداشت، اثر مستقیم بر حجم پایه پولی دارند و این مسئله نیز می‌تواند سیاست‌های پولی بانک مرکزی را با مشکل مواجه کند.

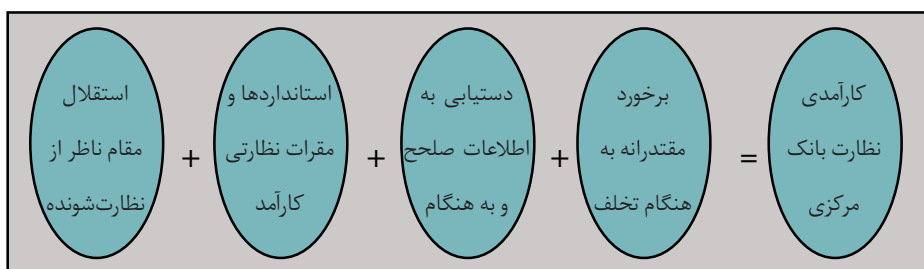
ناپایداری سیستم بانکی به همراه نقش مؤثر بانک‌ها بر عرضه پول و خلق اعتبار (که واسطه مبادله غالب در نظام‌های پولی مدرن محسوب می‌شود)، نظارت بر بانک‌ها را برای جلوگیری از اختلال در نظام مالی و انتقال این نارسایی‌ها به بخش واقعی اقتصاد ضروری می‌کند. اصلی‌ترین هدف مرجع نظارت بانکی در همه کشورها، برقراری و حفظ ثبات و سلامت نظام بانکی و صیانت از منافع سپرده‌گذاران است.

رابطه ساختاری و سازمانی مرجع نظارت بانکی و مرجع سیاستگذار پولی، مسئله‌ای است که کشورهای مختلف به گونه‌های متفاوتی با آن مواجه بوده‌اند. در برخی کشورها مرجع نظارت بانکی و مرجع سیاستگذار پولی، هر دو در بانک مرکزی مستقرند؛ البته در این کشورها، انتصاب و عزل مدیران مربوط به بخش نظارتی، دارای درجه‌ای از استقلال از رئیس کل بانک مرکزی است. در برخی کشورهای دیگر نظیر انگلستان، آلمان و ژاپن نیز دو نهاد مستقل برای انجام دو وظیفه فوق تأسیس شده است. بررسی مزایا و معایب ادغام یا تفکیک سازمانی این دو کارکرد و تجربیات کشورهای مختلف در این موضوع، نیازمند مطالعه مستقلی است و مطالعه حاضر صرفاً به بررسی میزان استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی در ایران می‌پردازد.

نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، طبق مقررات قانون پولی و بانکی از وظایف بانک مرکزی می‌باشد. نظارت کارآمد در هر نظام اقتصادی در گرو تحقق چهار امر است:

۱. استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت (بازیگران)،
۲. وجود استانداردهای نظارتی متن (قواعد بازی)،
۳. دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق و بهنگام از عملکرد بازیگران،
۴. برخورد مقتدرانه (سریع، دقیق و بدون اغماض) با متخلفان.

شکل ۱-۶. الزامات نظارت کارآمد بانکی



مطالعه حاضر به بررسی مورد نخست یعنی استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت خود، می‌پردازد. در این بخش، پس از تبیین لزوم این استقلال براساس مقررات بین‌المللی، وضع موجود رابطه بانک مرکزی و شبکه بانکی در سه بُعد نهادی، مالی و نیروی انسانی بررسی می‌شود و میزان استقلال بانک مرکزی در این سه بُعد، هم در قوانین و مقررات و هم در عمل ارزیابی می‌شود. در نهایت مرور مختصری بر قوانین برخی کشورهای منتخب خواهیم داشت، که با هدف حفظ استقلال مقام ناظر (بانک مرکزی) از شبکه بانکی تصویب شده است. همچنین ادبیاتی که در این موضوع، به خصوص پس از وقوع بحران مالی سال ۲۰۰۷ پدید آمده است، معرفی خواهد شد.

۱-۶. لزوم استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی

در فرایند نظارت، استقلال مقام ناظر، نحوه دستیابی به اطلاعات و همچنین ابزارهای نظارتی اهمیت بسیاری دارد و موفقیت امر نظارت به این عوامل وابسته است. کمیته‌ای متشکل از نمایندگان بانک‌های مرکزی گروه ۱۰، شامل مقامات نظارتی کشورهای شیلی، چین،

هنگ کنگ، مکزیک، روسیه و تایلند، اصول محوری کمیته بال در سپتامبر ۱۹۹۷ برای ارائه پیش‌شرط‌های لازم برای اعمال نظارت بانکی مؤثر تدوین و انتشار دادند. طبق اصل اول از این اصول، سیستم مؤثر نظارت بانکی باید دارای استقلال عملیاتی و منابع کافی باشد. کمیته بال در سال ۲۰۰۶، با انتشار اصول ۲۵ گانه معروف به بال ۲، به ویرایش و به‌روزرسانی اصول فوق پرداخت و مجدداً در سپتامبر ۲۰۱۲ این کمیته اصول ۲۹ گانه برای نظارت بانکی مؤثر معروف به بال ۳ را به‌روزرسانی کرد.

طبق اصل دوم از اصول ۲۹ گانه نظارت بانکی مؤثر، به‌عنوان «استقلال، پاسخگویی، حمایت مالی و قانونی برای ناظران، «به‌منظور نظارت مؤثر» ناظران باید دارای استقلال عملیاتی، فرایندهای شفاف و حاکمیت سالم و فرایندهای بودجه‌ای باشند؛ به‌طوری‌که استقلال آنها و کفایت منابع را تحت‌الشعاع قرار ندهد. ناظران همچنین دارای منابعی برای انجام وظایف خود بوده و باید در قبال انجام وظایف خود و استفاده از منابع پاسخگو باشند. چارچوب قانونی برای نظارت بانکی شامل حمایت‌های لازم برای ناظران هم می‌شود». بخشی از معیارهای ضروری برای این اصل که در قالب بیانیه کمیته بال منتشر شده است به‌شرح زیر است:

۱. استقلال عملیاتی، پاسخگویی و حاکمیت و مدیریت ناظران بانکی در قانونگذاری تبیین شده و به‌صورت عمومی افشا می‌شود؛
۲. فرایند انتصاب یا عزل رؤسای نظارتی یا مدیران هیئت نظارتی شفاف است. رؤسای ناظران، براساس شرایط تعیین می‌شوند و اگر قرار است که عزل شوند باید طبق مقررات صورت گیرد همچنین دلایل عزل باید به‌صورت عمومی اطلاع‌رسانی شود؛
۳. ناظران اهداف خود را منتشر می‌کنند و در چارچوبی مشخص از وظایف خود در ارتباط با آن اهداف پاسخگو می‌باشند؛
۴. ناظران بانکی دارای رویه‌های داخلی حاکمیتی و ارتباطی بوده که آنها را برای اتخاذ تصمیمات متناسب با موضوع توانمند می‌کند. این رویه‌ها برای گرفتن تصمیمات بموقع در مواقع اضطراری مفید هستند. «شاکله حاکمیت باید به‌گونه‌ای باشد که از هرگونه تضاد منافع، جلوگیری شود»؛

۵. ناظران و همکاران آن دارای اعتبار مبتنی بر حرفه‌ای بودن و حیثیت شغلی خود هستند. درباره اینکه چگونه از تضاد منافع جلوگیری و از اطلاعات به شکل مناسب استفاده شود، قوانینی وجود دارد و چنانچه این مقررات رعایت نشود، محدودیت‌هایی به وجود می‌آید؛

۶. ناظران بانکی برای ایجاد و انجام یک نظارت مؤثر، دارای منابع کافی هستند. تأمین مالی برای امور نظارتی به شکلی انجام می‌شود که به استقلال فردی و عملیاتی ناظران لطمه وارد نکند.

همان‌طور که در گزارش کمیته نظارت بر بانکداری بال تأکید شده است، رعایت استقلال در نظارت یکی از اصول محوری نظارت مؤثر است.

در ایران، به دلیل آنکه عملاً مقام ناظر بانکی و مقام سیاستگذار پولی، هر دو در نهادهای به نام بانک مرکزی متمرکز شده‌اند، بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، عملاً به معنی بررسی استقلال بانک مرکزی از شبکه بانک است. وابستگی بانک مرکزی به نظام بانکی را می‌توان در سه محور اصلی بررسی کرد:

۱. به این معنا که مقامات نظارتی و ارکان بانک مرکزی، در انتصاب، فعالیت و عزل، تحت تأثیر نظام بانکی باشند.

۲. **وابستگی مالی:** به این معنا که نحوه عملکرد نظام بانکی بر درآمدهای بانک مرکزی، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم اثرگذار باشد.

۳. **وابستگی نیروی انسانی:** به این معنا که نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی (در لایه‌های کارشناسی و تصمیم‌گیری)، حین یا پس از خدمت، ارتباط رسمی یا غیررسمی با شبکه بانکی داشته باشد.

رعایت استقلال در محورهای یاد شده، می‌تواند تضمین‌کننده نظارت مؤثر و خالی از سلاقی شخصی باشد. در سه بخش آتی، هریک از ابعاد سه‌گانه فوق بررسی می‌شود. شایان ذکر است که سنجش میزان استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، نیازمند شاخص‌سازی است و ارقامی نظیر میزان بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی (به خصوص میزان اضافه برداشت بانک‌ها) می‌تواند شاخص مناسبی در این خصوص باشد؛ اما مطالعه حاضر درصدد بررسی کمی میزان وابستگی بانک‌ها به بانک مرکزی نیست و

صرفاً این وابستگی را از منظر قانونی و در سه بُعد ساختاری، مالی و نیروی انسانی مدنظر قرار داده است.

۲-۶. وضع موجود رابطه سازمانی و ساختاری شبکه بانکی با بانک مرکزی

برای بررسی وضع موجود رابطه نهادی و ساختاری شبکه بانکی با بانک مرکزی به معرفی بازیگران تأثیرگذار و نحوه فعالیت و وظایف آنها می‌پردازیم.

۱-۲-۶. نهادهای تأثیرگذار در شبکه بانکی

شورای هماهنگی بانک‌های دولتی و کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی دو نهاد صنفی مربوط به بخش بانکی و تأثیرگذار در فضای پولی کشورند. قبل از انقلاب اسلامی تمامی بانک‌هایی که در ایران فعال بودند، عضو کانون بانک‌ها شناخته می‌شدند و به موجب اساسنامه مصوب شورای پول و اعتبار، کانون بانک‌ها دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بود. طبق لایحه قانونی انحلال کانون بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۱۸، کانون بانک‌های ایران منحل اعلام شد. با انحلال کانون بانک‌ها، برخی وظایف آن به شورای عالی بانک‌ها واگذار شد که وظایف و اختیارات این شورا در ماده (۱۳) لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها بیان شده است.

سال‌ها بعد شورای هماهنگی بانک‌ها برای بانک‌های دولتی تشکیل شد و در سال ۱۳۸۳ کانون بانک‌های خصوصی به وجود آمد؛ اما هیچ‌یک از دو نهاد صنفی نام‌برده (شورای هماهنگی بانک‌ها و کانون بانک‌های خصوصی)، با «کانون بانک‌ها» که در ماده (۳۸) قانون پولی و بانکی به آن اشاره شده، قابل قیاس نیستند. درواقع دو نهاد صنفی فوق فاقد هرگونه اختیارات قانونی هستند؛ درحالی که «کانون بانک‌ها» در قانون پولی و بانکی دارای اختیارات وسیعی بود.

۲-۲-۶. ارکان بانک مرکزی

طبق ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی ایران دارای ارکان ذیل است:

۱. مجمع عمومی،
 ۲. شورای پول و اعتبار،
 ۳. هیئت عامل،
 ۴. هیئت نظارت اندوخته اسکناس،
 ۵. هیئت نظار.
- توضیحات مربوط به هریک از این ارکان در بخش اول کتاب مورد بررسی قرار گرفت.

۳-۲-۶. نهادهای تأثیرگذار حاکمیتی که جزء ارکان بانک مرکزی نیستند

۱-۳-۲-۶. هیئت انتظامی بانکها

طبق قانون پولی و بانکی، هیئت انتظامی مرجع رسیدگی به موارد تخلف بانکها از قانون پولی و بانکی و صدور حکم به مجازاتهای انتظامی است. این هیئت از نماینده دادستان کل (درحال حاضر معاون اقتصادی وی)، یک نفر از مدیرعاملان بانکها (درحال حاضر، مدیرعامل بانک سینا) و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا تشکیل شده است و دبیرکل بانک سمت دادستان هیئت را دارد.

چنان که مشاهده می‌شود، تأسیس و فعالیت این نهاد، به موجب قانون پولی و بانکی بوده و دارای شأن مهم نظارتی است، اما ترکیب هیئت انتظامی، به وضوح قابل نقد است. با وجود اینکه این هیئت مسئول رسیدگی به تخلفات بانکهاست، مدیران بخش نظارت بانک مرکزی در آن عضویت ندارند. درحالی که در بسیاری از کشورها، اصلی ترین تخلفات بانکها تحت عنوان «تخلفات اداری طبقه بندی» تشکیل شده و رسیدگی و صدور حکم به مجازاتهای این تخلفات نیز در حیطه وظایف مرجع نظارت بانکی است.

نقد مهم دیگر درخصوص ترکیب هیئت انتظامی، حضور نماینده ای از بانکها (یکی از مدیرعاملان بانکها) در این هیئت است. با توجه به اینکه هیئت انتظامی بانکها، مرجع رسیدگی کننده به تخلفات بانکهاست، بدیهی ترین قواعد «تعارض منافع» اقتضا می کند که اعضای این هیئت مستقل از شبکه بانکی باشند، اما مشاهده می شود که این اصل بدیهی در این مورد نقض شده است.

۲-۳-۲. کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی

بانک مرکزی کمیسیون‌های تخصصی مختلفی دارد که همگی تحت نظر رئیس کل و برای کمک به اتخاذ تصمیم در حوزه‌های تخصصی فعالیت می‌کنند. کمیسیون اعتباری، کمیسیون مقررات و نظارت مؤسسات اعتباری، کمیسیون ارزی و... از این قبیل هستند. هرچند این کمیسیون‌ها به لحاظ شأن قانونی، قابل مقایسه با هیئت انتظامی بانک‌ها نیستند، اما از آنجا که برخی تصمیمات اتخاذ شده در آنها منشأ بروز یا تخصیص رانتهای قابل توجهی در نظام بانکی است، می‌توانند بر شئون مقرراتگذاری و نظارت بانک مرکزی و استقلال مقام ناظر اثرگذار باشند.

یکی از زیرمجموعه‌های مهم و مؤثر بانک مرکزی در امور اعتباری، کمیته اعتباری است که متشکل از برخی مدیران کل و معاونان بانک مرکزی است. این کمیته درباره موضوعاتی نظیر حجم و نرخ اعطای تسهیلات به بانک‌ها، نحوه مواجهه با اضافه‌برداشت بانک‌ها، خطوط اعتباری بانک‌ها و... تصمیم‌گیری می‌کند. مصوبات این کمیته نیاز به تأیید شورای پول و اعتبار ندارد (البته این مصوبات به تأیید رئیس کل بانک مرکزی نیازمند است). با وجود این، مصوبات این کمیته شفاف نیست و اطلاع‌رسانی به درستی انجام نمی‌شود. اعضای کمیسیون اعتباری را بانک‌ها شناخته‌اند و طبیعی است که برای اخذ امتیاز از آنها تلاش‌های زیادی انجام دهند. لذا این کمیته به دلیل غیرشفاف بودن مذاکرات و مصوبات با توجه به نقش مؤثر رئیس کل در اتخاذ این تصمیمات، ممکن است در معرض فساد قرار گیرد و عملکرد نظارت بانکی و سیاستگذاری پولی بانک مرکزی را با اختلال مواجه کند. همین نکات درخصوص کمیسیون ارز بانک مرکزی نیز صدق می‌کند.

۳-۶. وضع موجود رابطه مالی بانک مرکزی و شبکه بانکی

رابطه مالی بانک مرکزی و شبکه بانکی را می‌توان از دو منظر بررسی کرد. در رویکرد اول، رابطه مالی مستقیمی بررسی می‌شود که به کاهش یا افزایش درآمدهای بانک مرکزی از شبکه بانکی منجر می‌گردد. درواقع درآمدهایی که حاصل از عملیات یا تخلفات شبکه بانکی است و به‌طور مستقیم در صورت سود و زیان بانک مرکزی

به عنوان درآمد درج می شود، مورد بررسی قرار می گیرد. تحلیل این مسئله از این رو اهمیت دارد که انتفاع مستقیم بانک مرکزی از عملیات یا تخلفات بانک ها، ممکن است در ایفای نقش نظارت و سیاستگذاری بانک مرکزی برای شبکه بانکی ایجاد اختلال کند. در رویکرد دوم نیز ارتباط مالی غیرمستقیم بانک مرکزی و شبکه بانکی بررسی و تحلیل می شود که به واسطه شرکت های وابسته به بانک مرکزی از جمله شرکت ملی انفورماتیک و شرکت های زیرمجموعه آن ایجاد می شود.

۱-۳-۶. رابطه مالی مستقیم بین بانک مرکزی و شبکه بانکی

حقوق و مزایای رئیس کل و قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی ایران از طرف مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می شود. همچنین حقوق و مزایای دبیر کل و معاونان بانک به پیشنهاد رئیس کل و تصویب مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می شود.

ترازنامه بانک مرکزی که نمایانگر درآمدها و هزینه های بانک مرکزی است هر سال تهیه می شود. هیئت نظار مسئولیت نظارت بر ترازنامه بانک مرکزی را برعهده دارند و برای رعایت استقلال مالی اعضای این هیئت، حقوق و مزایای هیئت نظار از طرف وزیر دارایی تعیین و از بودجه وزارت اقتصاد و امور دارایی پرداخت می شود.

به نظر می رسد رابطه مالی مستقیمی میان ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی در قوانین وجود ندارد؛ اما بررسی صورت سود و زیان بانک مرکزی نیز برای فهم رابطه مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی ضروری است. سود ویژه بانک مرکزی که حاصل بررسی صورت سود و زیان و جریان درآمدها و هزینه های این بانک می باشد، در هر سال به شرح زیر تقسیم می شود:

۱. پرداخت مالیات بر درآمد به حساب درآمد عمومی دولت براساس مقررات مربوط به شرکت های دولتی،

۲. ۱۰ درصد برای اندوخته قانونی تا وقتی که اندوخته مزبور معادل سرمایه بانک شود،

۳. مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای اندوخته احتیاطی،

۴. مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای انتقال به حساب سال بعد

و باقیمانده سود ویژه پس از تقسیمات مقرر ذکر شده متعلق به دولت خواهد بود. بنابراین افزایش درآمدهای موجود در ترازنامه، منفعت مشخصی برای بانک مرکزی نخواهد داشت. با بررسی ترازنامه سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی، مهم‌ترین سرفصل‌های درآمد و هزینه و همچنین نحوه تقسیم سود ویژه در این سال مشخص می‌شود. درآمدها، هزینه‌ها و نحوه تقسیم سود ویژه بانک مرکزی در سال ۱۳۹۱ در جداول زیر ارائه شده است.

جدول ۱-۶. درآمدهای بانک مرکزی در پایان اسفندماه ۱۳۹۱ (میلیارد ریال)

مبلغ درآمد	اقلام درآمد بانک مرکزی
۱۸۰۱۶	درآمد حاصل از سپرده و سرمایه‌گذاری در خارج از کشور
۶۲۴۶	سود حاصل از تسهیلات اعطایی
۱۰۷	کارمزد خدمات بانکی دریافتی
۴۱۰۳	نتیجه معاملات ارز و طلا
۵۴۸۴	سود اوراق مشارکت خریداری شده
۲۱۴۷۴	سایر درآمدها
۵۵۴۳۰	مجموع درآمدها

مأخذ: ترازنامه و حساب سود و زیان بانک مرکزی، سال ۱۳۹۱.

جدول ۲-۶. هزینه‌های بانک مرکزی در پایان اسفندماه ۱۳۹۱ (میلیارد ریال)

مبلغ هزینه	اقلام هزینه بانک مرکزی
۱۶۸	هزینه دریافت اعتبارات و اضافه‌برداشته‌ها از بانک‌های خارج
۱۹	سود پرداختی به حساب‌های ارزی
۴۵۵۰	جایزه سپرده قانونی بانک‌ها
۲۴۲	سود پرداختی بابت سپرده ویژه بانک‌ها
۲۳۷۶	کارمزد خدمات بانکی پرداختی

مبلغ هزینه	اقلام هزینه بانک مرکزی
۲۰۳۰	سود پرداختی بابت اوراق مشارکت منتشر شده بانک مرکزی
۳۶۱۲	هزینه‌های اداری و پرسنلی
۱۰۷۴	هزینه‌های نشر پول و چاپ متفرقه
۱۱۱	هزینه استهلاك دارایی‌های ثابت
۳	سایر هزینه‌ها
۱۴۱۸۶	مجموع هزینه‌ها

مأخذ: همان.

جدول ۳-۶. نحوه تقسیم سود ویژه بانک مرکزی در پایان اسفندماه ۱۳۹۱ (میلیارد ریال)

مبلغ	اقلام سود ویژه بانک مرکزی
۹۲۰۱	مالیات بر درآمد
۴۱۲۴	انتقال به اندوخته قانونی
۶۰۰۰	انتقال به اندوخته احتیاطی
۲۱۷۳۴	سهم دولت از سود ویژه
۱۸۴	نیم درصد موضوع قانونی تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد
۰	مانده سود ویژه نقل به سال بعد
۴۱۲۴۴	مجموع سود ویژه

مأخذ: همان.

بررسی‌ها نشان می‌دهد جریمه‌های دریافتی بانک مرکزی از محل اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی (درواقع کسری سپرده قانون بانک‌ها نزد بانک مرکزی)، در ردیف سایر درآمدها منظور می‌شود. همچنین ترازنامه سال ۱۳۹۱ نشان می‌دهد که این ردیف، هرچند کاملاً غیرشفاف است، اما به لحاظ عددی بیش از همه ردیف‌های درآمدی است. از این رو به نظر می‌رسد عدم شفافیت این بخش از درآمدها در عملکرد بهینه بانک مرکزی خلل ایجاد کند.

باید توجه داشت که منظور شدن جریمه اضافه‌برداشت بانک‌ها به‌عنوان درآمد بانک مرکزی، موجب تخلف بانک‌ها از قوانین و مقررات و افزایش درآمدهای بانک مرکزی منتج شود. ازسوی دیگر اصلاح ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌های کلیه شرکت‌های دولتی، ازجمله بانک مرکزی، صرفاً نیاز به مصوبه مجمع عمومی دارد. بنابراین در صورت افزایش درآمدهای بانک مرکزی از ناحیه اضافه‌برداشت بانک‌ها، این امکان وجود دارد که با تصویب مجمع عمومی، هزینه‌های این بانک (اعم از هزینه‌های پرسنلی یا سرمایه‌گذاری‌های بانک) نیز افزایش یابد. بنابراین افزایش تخلفات شبکه بانکی به انتفاع بالقوه بانک مرکزی منجر می‌گردد و این موضوع می‌تواند خطرناک باشد.

البته خطرناک بودن این موضوع، به‌دلیل شرایط خاص اقتصاد ایران است. در صورتی که بانک مرکزی دارای هدف تورمی مشخص بوده و پایبندی به این هدف تورمی برای مقامات بانک مرکزی اهمیت بالایی (از لحاظ شهرت یا به‌موجب قرارداد) داشته باشد، بانک مرکزی در یک بده - بستان میان منافع مالی و مضرات آبرویی قرار می‌گیرد. در صورت وجود و پایبندی به هدف تورمی، می‌توان انتظار داشت که منافع مالی که از تخلفات بانک‌ها (اضافه‌برداشت) عاید بانک مرکزی می‌شود، در مقابل هزینه آبرویی که بر اثر افزایش نرخ تورم (ناشی از افزایش پایه پولی) برای بانک مرکزی به‌وجود خواهد آمد، ناچیز جلوه کند؛ اما در شرایطی نظیر ایران که نرخ‌های تورم دورقمی در آن مزمین شده و به‌عنوان «هسته سخت» تورم شناخته می‌شود، نوسانات تورمی چند درصدی نیز ناچیز جلوه کرده و منافع مالی ناشی از تخلفات بانک‌ها می‌تواند خطرناک باشد.

۲-۳-۶. رابطه مالی غیرمستقیم میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

در دهه‌های اخیر، یک وظیفه مهم به وظایف اصلی بانک‌های مرکزی اضافه شده است و آن «برقراری و هدایت نظام‌های پرداخت» است. برای تحقق این مهم، دسترسی بانک مرکزی به زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مربوطه ضروری است و این امر به تأسیس شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات مربوط به نظام‌های پرداخت، وابسته به بانک مرکزی نیازمند است. درحال حاضر خدمات مذکور به‌واسطه شرکت‌هایی ارائه می‌شود

که در ترکیب سهام‌داران آنها هم بانک مرکزی و هم بانک‌های دولتی و خصوصی دیده می‌شوند.

براساس این، نوعی از رابطه مالی بین شبکه بانکی و بانک مرکزی می‌تواند از طریق شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی و شبکه بانکی ایجاد شود. بررسی این نوع رابطه مالی غیرمستقیم از این‌رو اهمیت دارد که سهام‌داری بانک مرکزی و بانک‌ها در شرکت‌های مختلف (از جمله شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و بانکداری الکترونیک)، می‌تواند نوعی همسویی منافع بین نهاد ناظر و نهادهای نظارت‌شونده ایجاد کند و اعمال نظارت را به صورت بالقوه مختل کند.

برخی از شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی که در ترکیب سهام‌داران آنها، تعدادی از بانک‌ها نیز حضور دارند، عبارتند از:

۱-۲-۳-۶. شرکت ملی انفورماتیک

این شرکت برای فراهم کردن بستر مخابراتی مستقل و مطمئن و توسعه فناوری اطلاعات در شبکه بانکی کشور تأسیس شد. طبق سیاست بانک مرکزی، بخش عمده سهام شرکت ملی انفورماتیک به سه بانک ملی، صادرات و صنعت و معدن واگذار شده است.

۲-۲-۳-۶. شرکت خدمات انفورماتیک

تجهیز سیستم بانکی کشور به سازوکار مناسب برای اتوماسیون و به‌کارگیری رایانه در بخش‌ها و لایه‌های مختلف خدماتی و عملیاتی در ابتدای سال‌های دهه ۱۳۷۰ بیش از پیش لازم بود. این مسئله محرک اصلی برای تأسیس شرکتی تخصصی با تکیه بر ارائه خدمات به مؤسسات و سازمان‌های مالی و تجاری کشور بود.

پس از تأسیس شرکت خدمات انفورماتیک در سال ۱۳۷۲، براساس نیازها و کسب‌وکارهای جدید مطرح شده در صنعت بانکداری، تأسیس شرکت‌های تابعه

شامل شرکت خدمات انفورماتیک کیش (سال ۱۳۷۸)، شرکت داده‌ورزی فرادیس البرز (سال ۱۳۸۳)، شرکت خدمات انفورماتیک فرادیس گستر کیش (سال ۱۳۸۶) و شرکت خدمات انفورماتیک نوین کیش (سال ۱۳۹۰) در دستور کار این شرکت قرار گرفته است.

در حال حاضر، ترکیب اعضای هیئت‌مدیره شرکت خدمات انفورماتیک به شرح زیر است: نماینده شرکت ملی انفورماتیک، نماینده شرکت خدمات انفورماتیک کیش، نماینده شرکت خدمات انفورماتیک فرادیس گستر کیش، نماینده شرکت داده‌ورزی فرادیس البرز، نماینده شرکت مدیریت امن الکترونیکی کاشف.

جدول ۴-۶. سهام‌داران شرکت خدمات انفورماتیک

اسامی سهام‌داران	تعداد سهام	درصد
سایر سهام‌داران	۷۱۳۹۶۹۹۰	۵/۲۰
شرکت ملی انفورماتیک	۲۶۵۸۴۸۷۹۲۸	۹۴/۸۰
جمع	۲۷۲۹۸۸۴۹۱۸	۱۰۰

Source: www.tsetmc.com.

برخی از وظایف فعلی شرکت خدمات انفورماتیک به شرح زیر است:

۱. راه‌اندازی سامانه پرداخت الکترونیک سیار (سپاس)،
۲. راه‌اندازی سامانه نظارت الکترونیک بانکی (سناب)،
۳. راه‌اندازی سرویس موبایل،
۴. راه‌اندازی سامانه پیام‌رسانی الکترونیکی مالی (سپام)،
۵. راه‌اندازی مرکز کاشف (مدیریت یکپارچه امنیت اطلاعات در نظام بانکی)،
۶. راه‌اندازی سامانه شتاب،
۷. راه‌اندازی شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک).

۳-۲-۶. شرکت خدمات انفورماتیک کیش

شرکت خدمات انفورماتیک کیش در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۴ به صورت سهامی خاص، فعالیت خود را آغاز کرد.

مأموریت اصلی این شرکت؛ تأمین زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی لازم برای ارائه خدمات بدون وقفه، پایدار، ایمن و باکیفیت تضمین شده در حوزه بانکداری الکترونیکی به شرکت خدمات انفورماتیک و سایر مشتریان (بانک‌ها) است. مهم‌ترین پروژه‌هایی که این شرکت عهده‌دار اجرای آنها شده است عبارتند از: مرکز داده سامانه شتاب، مرکز داده سامانه‌های ملی پرداخت، سامانه شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی - شاپرک، سامانه تسویه ناخالص آنی - ساتنا، سامانه اتاق پایاپای الکترونیکی - پایا، سامانه تسویه اوراق بهادار الکترونیکی - تابا، سامانه‌های طرح جامع اتوماسیون بانکی، مرکز ارتباطات راه دور، مرکز پایش و مانیتورینگ.

۴-۲-۶. شرکت داده‌ورزی فرادیس البرز

شرکت داده‌ورزی فرادیس البرز (سهامی خاص) در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۹ برای ارائه خدمات جدیدی از فعالیتهای فناوری و ارتباطات به ثبت رسیده است. این شرکت از ابتدای سال ۱۳۸۹ پس از انتقال رسمی مدیریت پشتیبانی از شرکت خدمات انفورماتیک به مجموعه شرکت فرادیس البرز، ارائه خدمات در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات به شبکه بانکی کشور را در اولویت کاری خود قرار داد. سهام‌داران شرکت عبارتند از: شرکت ملی انفورماتیک به میزان ۱۷ درصد و شرکت خدمات انفورماتیک به میزان ۸۳ درصد.

۵-۲-۶. شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی (شاپرک)

این شرکت به منظور ساماندهی نظام پرداخت، بهمن‌ماه ۱۳۹۰ با مشارکت بانک‌های کشور و به موجب بند «۸» بخشنامه شماره ۹۰/۲۷۴۲۰۴، مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ بانک مرکزی تأسیس شد. از مهم‌ترین وظایف این شرکت، نظارت دقیق و همه‌جانبه بر عملیات پرداخت الکترونیک و حصول اطمینان از رعایت استانداردها و ضوابط و همچنین افزایش سطح اطمینان نظام پرداخت است.

۴-۶. وضع موجود رابطه نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی

۱-۴-۶. اهمیت موضوع و چارچوب تحلیل

رابطه نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی (مرجع نظارت بانکی) با شبکه بانکی را می‌توان در سه سطح بررسی کرد:

۱. رابطه رسمی با شبکه بانکی در حین خدمت در بانک مرکزی (سهام‌داری بانک‌های خصوصی، تصدی سمت موظفی و یا غیرموظفی در هیئت‌مدیره، ...).

طبق بند «۳» از توضیحات اصل دوم اصول ۲۹ گانه نظارت مؤثر کمیته نظارت بر بانکداری بال، باید «شاکله حاکمیت به گونه‌ای باشد که از هرگونه تضاد منافع جلوگیری شود». این تضاد منافع را می‌توان در رابطه سهام‌داری، سمت موظفی یا غیرموظفی بررسی کرد.

۲. رابطه غیررسمی نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی با شبکه بانکی (ارائه مشاوره، ارائه اطلاعات، در نظر گرفتن مصالح برخی از بانک‌ها در تصمیم‌گیری و ...).

این نوع رابطه به سختی قابل تشخیص است و می‌تواند تأثیرات مخربی بر استقلال نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی داشته باشد. در بند «۴» از توضیحات و راهکارهای اصل دوم اصول ۲۹ گانه نظارت مؤثر کمیته نظارت بر بانکداری بال در توصیف شرایط لازم برای نظارت مؤثر آمده است: «در رابطه با اینکه چگونه از تضاد منافع جلوگیری و از اطلاعات به شکل مناسب استفاده کرد، قوانینی وجود دارد و چنانچه این مقررات رعایت نشود، محدودیت‌هایی به وجود می‌آید».

ازسوی دیگر، بانک مرکزی محل جمع‌آوری اطلاعات از تمام شبکه بانکی و همچنین طراحی فرایندهای نظارتی است و افراد مطلع از این اطلاعات می‌توانند با مشاوره به برخی از بانک‌های خاص به شرایط رقابت صحیح بانک‌ها آسیب وارد کنند و فضای رقابتی صحیح در نظام بانکی کشور را از بین ببرند.

توجه به این نکته مهم است که پرداخت رشوه در سیستم بانکی، به مراتب ساده‌تر و تشخیص و ردیابی آن به مراتب دشوارتر از سایر حوزه‌هاست؛ زیرا رشوه در نظام بانکی می‌تواند به صورت اعطای تسهیلات بلندمدت و با نرخ‌های سود اندک صورت گیرد که هیچ‌گونه ردی از فعالیت مشکوک برجای نمی‌گذارد. از این رو باید در طراحی مقررات این حوزه تدابیر لازم در نظر گرفته شود.

۳. رابطه رسمی و غیررسمی پس از اتمام فعالیت نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی با شبکه بانکی و برعکس (فعالیت متخصصان شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی).
تصمیم‌گیری‌ها و نحوه نظارت نهاد ناظر می‌تواند به دلیل امید به حضور تصمیم‌گیران فعلی، در شبکه بانکی در سال‌های پس از بازنشستگی، دچار انحراف یا مماشات شود. به این پدیده در اصطلاح سیاست‌گذاری، «درب گردان» اطلاق می‌گردد و به عنوان یکی از دلایل شکست نظارت و قاعده‌گذاری شناخته می‌شود. پدیده «درب گردان» به معنای فعالیت نیروی انسانی بخش دولتی، در بخش خصوصی پس از اتمام دوره فعالیت در بخش دولتی یا فعالیت نیروی انسانی بخش خصوصی در بخش دولتی پس از پایان دادن به فعالیت‌های بخش خصوصی است.

طبق فرضیه «درب گردان»، تحرک شغلی قاعده‌گذار با بخش خصوصی به وسیله رشوه ضمنی از طریق شغل پردرآمد در آینده، کیفیت نظارت و قاعده‌گذاری بخش دولتی را متأثر می‌کند. این پدیده ممکن است باعث نفوذ بانک‌ها در قاعده‌گذاری و نظارت شود. جانسون و کاواک در مقاله خود در سال ۲۰۱۰ به نفوذ بانک‌ها در نظام قاعده‌گذاری و نظارت بانکی اشاره کرده‌اند. آدماستی نیز به این نکته اشاره کرده است که با در نظر گرفتن پدیده «درب گردان»، قاعده‌گذار و ناظر نمی‌توانند انگیزه مقاومت در برابر بخش خصوصی را داشته باشند. درخصوص پدیده «درب گردان»، در انتهای مطالعه حاضر، نتایج برخی مطالعات انجام شده در سایر کشورها ارائه خواهد شد.

۲-۴-۶. رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی در قوانین و مقررات

۱-۲-۴-۶. محدودیت‌های حین خدمت

اعضای هیئت عامل و هیئت نظار بانک مرکزی در دوران تصدی خود مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری هستند و نباید صاحب سهم بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری خصوصی باشند. این افراد در دوران تصدی خود نمی‌توانند در دستگاه‌های دولتی یا خصوصی سمت موظفی داشته باشند. قبول سمت‌های غیرموظف فقط در مؤسسات خیریه و اجتماعی و تدریس در دانشگاه‌ها یا

مؤسسات آموزش عالی درباره رئیس کل و قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی ایران با تصویب مجمع عمومی و در مورد سایر اعضای هیئت عامل با موافقت رئیس کل بانک مرکزی ایران ممکن خواهد بود.

همچنین رئیس کل بانک، قائم‌مقام رئیس کل، دبیر کل و معاونان بانک و اعضای هیئت نظار قبل از شروع به کار در مجمع عمومی سوگند یاد خواهند نمود که اسرار بانک را حفظ کرده و وظایف قانونی خود را به نحو احسن انجام دهند.

البته ذکر این نکته ضروری است که استفاده از سوگند برای نظارت بر فعالیت مدیران بانک مرکزی به هیچ وجه بازدارندگی لازم برای رسیدن بانک مرکزی به اهداف موردنظر را ندارد. آنچه ضروری است، شفافیت کلیه تعاملات مالی از یک طرف و وجود نهاد ناظر بر عملکرد و ارتباطات مدیران بانک مرکزی از سوی دیگر است.

همچنین مطابق تبصره ماده (۵۱) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸، «عضویت کارمندان دولت در هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری، در صورتی که نماینده سهام دولت باشند، با رعایت قوانین و مقررات مربوط، مجاز می‌باشد». براساس این، در صورتی که هریک از کارمندان دولت (از جمله بانک مرکزی)، با عنوانی غیر از نماینده سهام دولت، عضو هیئت‌مدیره هریک از مؤسسات اعتباری باشند، خلاف مقررات فوق‌الذکر خواهد بود.

۲-۲-۴. محدودیت‌های پس از خدمت

در قوانین کشور محدودیتی برای فعالیت پس از خدمت نیروی انسانی شاغل در بانک مرکزی و مناصب نظارتی در نظر گرفته نشده است. ورود و خروج این افراد به بخش خصوصی واضح و شفاف نیست. درحالی که براساس استدلال‌های فوق‌الذکر و همچنین اصول ۲۹ گانه کمیته بال، ارتباط کاملاً آزاد میان بازنشستگان بانک مرکزی و شبکه بانکی می‌تواند استقلال مقام ناظر را خدشه‌دار سازد. از این رو لازم است با مطالعه تجربه سایر کشورهای صاحب نظام پولی پیشرفته و باثبات، محدودیت‌های لازم در این خصوص طراحی و تصویب شود.

۳-۴-۶. بررسی وضع موجود گردش مدیران میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

در این بخش، با کمال احترام به دلسوزان کشور و فعالان امین و با صداقت نظام بانکی به بررسی میزان فراگیری استفاده از افراد با سابقه بانک مرکزی در هیئت‌مدیره شبکه بانک‌های خصوصی و برعکس می‌پردازیم. یادآور می‌شود که ذکر سمت یا نام افراد در این بخش، به معنای وقوع تخلف یا فعالیت ناسالم این افراد نیست؛ بلکه تنها برای نشان دادن شدت تداخل نیروی انسانی فعال در بخش خصوصی و مقام سیاستگذار و ناظر بانکی، بررسی شده است.

۱-۳-۴-۶. به کارگیری مدیران ارشد بانک مرکزی در شبکه بانکی

الف) بانک پاسارگاد

۱. شخصی که از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۳ عضو هیئت‌مدیره و از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰ رئیس هیئت‌مدیره بانک پاسارگاد بوده است، سابقه رئیس کلی دیوان محاسبات کشور و عضویت در هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی را نیز داشته است.

۲. شخصی که در سال ۱۳۹۰ رئیس هیئت‌مدیره و از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۴ مدیرعامل بانک پاسارگاد بوده است، سابقه رئیس کلی بانک مرکزی و ریاست شورای پول و اعتبار را نیز برعهده داشته است.

۳. شخصی که در سال ۱۳۹۳ عضو هیئت‌مدیره بانک پاسارگاد بوده است، سابقه عضویت در شورای پول و اعتبار را نیز داشته است.

ب) بانک پارسیان

۱. شخصی که از سال ۱۳۸۶ رئیس هیئت‌مدیره و در سال ۱۳۹۱ مدیرعامل بانک پارسیان بوده است، سابقه عضویت در هیئت انتظامی بانک‌ها را نیز داشته است.

۲. شخصی که در سال ۱۳۹۴ مدیرعامل بانک پارسیان بوده است، سابقه مشاور رئیس کل بانک مرکزی، عضویت در شورای پول و اعتبار، ریاست مؤسسه عالی آموزش بانکداری و عضویت در هیئت انتظامی بانک‌ها را نیز داشته است.

ج) بانک اقتصاد نوین

۱. شخصی که از سال ۱۳۹۳ مدیرعامل بانک اقتصاد نوین بوده است، سابقه ریاست

ادارات بین‌الملل و نظارت ارز بانک مرکزی، مشاور رئیس کل بانک مرکزی، مدیریت کل سیاست‌ها و مقررات ارزی بانک مرکزی، مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی را نیز دارا بوده است.

۲. شخصی که در سال ۱۳۹۴ مدیر امور بین‌الملل بانک اقتصاد نوین بوده است، مدیریت کل بین‌الملل بانک مرکزی در سال ۱۳۹۳ را نیز برعهده داشته است.

(د) بانک ایران زمین

شخصی که از سال ۱۳۹۲ عضو و نایب رئیس هیئت‌مدیره بانک ایران زمین و در سال ۱۳۹۳ نیز مدیرعامل این بانک بوده است، سابقه ۲۷ سال خدمت در بانک مرکزی، ازجمله در معاونت ارزی را نیز در کارنامه دارد.

(ه) بانک سامان

۱. شخصی که از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۳ رئیس هیئت‌مدیره و از سال ۱۳۹۳ نایب رئیس هیئت‌مدیره بانک سامان بوده است، در سابقه خود ریاست پژوهشکده پولی و بانکی و مشاور ریاست بانک مرکزی و مشاور وزیر امور اقتصادی و دارایی را نیز داشته است.

۲. شخصی که در سال ۱۳۹۴ عضو هیئت‌مدیره بانک سامان بوده است، سابقه عضویت در شورای پول و اعتبار را نیز داشته است.

(و) بانک ملت

شخصی که در سال ۱۳۹۴ رئیس هیئت‌مدیره بانک ملت بوده، معاون اداره اعتبارات بانک مرکزی بوده است.

(ز) بانک تجارت

۱. شخصی که درحال حاضر معاون مدیرعامل بانک تجارت است، سابقه مدیریت عملیات و تعهدات ارزی بانک مرکزی (به مدت حدود سه‌ونیم سال)، مدیریت کل اداره عملیات ارزی بانک مرکزی (به مدت حدود دو سال)، مدیریت اداره سیاست‌ها و مقررات ارزی بانک مرکزی (به مدت حدود یک سال) و معاونت اداره سیاست‌ها و مقررات ارزی بانک مرکزی (به مدت حدود چهارونیم سال) را در کارنامه داشته است.

جدول ۵-۶. گردش مدیران میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

ردیف	مسئولیت در بانک مرکزی	زمان شروع	زمان پایان	مسئولیت در شبکه بانکی	زمان شروع	زمان پایان
۱	رئیس دیوان محاسبات و عضو هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی	۱۳۷۶	۱۳۸۳	رئیس هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳
۲	رئیس کل بانک مرکزی	۱۳۶۵	۱۳۶۸	مدیرعامل و عضو هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳
۳	عضو شورای پول و اعتبار			عضو هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳
۴	عضو شورای پول و اعتبار	۱۳۹۰	۱۳۹۱	مدیرعامل بانک پارسیان	۱۳۹۴	۱۳۹۴
۵	مدیرکل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی			مدیرعامل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۶	مدیرکل بین الملل بانک مرکزی		۱۳۹۳	مدیر امور بین الملل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۷	عضو هیئت عامل بانک مرکزی	۱۳۸۹	۱۳۹۰	نایب رئیس هیئت مدیره بانک ایران زمین	۱۳۹۲	۱۳۹۴
۸	مشاور رئیس کل بانک مرکزی و مشاور وزیر امور اقتصادی و دارایی			رئیس هیئت مدیره بانک سامان	۱۳۹۲	۱۳۹۳
۹	عضو شورای پول و اعتبار		۱۳۸۰	عضو هیئت مدیره بانک سامان	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۱۰	مدیر عملیات و تعهدات ارزی بانک مرکزی			معاون مدیرعامل بانک تجارت		۱۳۹۴
۱۱	معاون اداره اعتبارات بانک مرکزی	۱۳۹۰		رئیس هیئت مدیره بانک ملت (به نمایندگی از دولت)	۱۳۹۳	۱۳۹۴

مأخذ: استخراج محققان.

۲-۳-۴. به کارگیری مدیران شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی

الف) رئیس کل بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی

- مدیر عامل بانک کارآفرین از مردادماه ۱۳۸۹ تا شهریورماه ۱۳۹۲
- رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل فیوچر بانک در بحرین به مدت پنج سال
- رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل بانک‌های ملت، صادرات، سپه و ملی ایران به مدت ۲۰ سال

ب) قائم مقام بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در بانک مرکزی

- معاون اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، از خردادماه ۱۳۷۷ تا آبان‌ماه ۱۳۸۶

مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی

- عضو هیئت‌مدیره بانک خاورمیانه از آبان‌ماه ۱۳۹۱

ج) معاون نظارت بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در بانک مرکزی

- استخدام در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴/۱/۲۶
- مدیرکل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی، ۱۳۸۷/۷/۲۵ الی ۱۳۸۹/۶/۴

مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی

- مشاور مدیرعامل بانک اقتصاد نوین، ۱۳۸۹/۷/۱
- معاون مدیرعامل اعتبارات شرکتی بانک اقتصاد نوین، ۱۳۸۹/۷/۱ الی ۱۳۹۱/۵/۳۱
- مدیر مستقل بازرسی بانک اقتصاد نوین، ۱۳۹۱/۵/۳۱ تا ۱۳۹۲/۶/۲۳
- سرپرست حسابرسی داخلی بانک اقتصاد نوین، ۱۳۹۱/۱۲/۱ تا ۱۳۹۲/۶/۲۳
- رئیس هیئت‌مدیره شرکت مبنا مشاورین معتمد، ۱۳۹۰/۷/۱ الی ۱۳۹۲/۴/۳۱

د) معاون ارزی بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در بانک مرکزی

- هـ) متصدی رسیدگی اسناد اداره حسابداری کل و بودجه

- و) حسابدار اداره حسابداری کل و بودجه

- ز) رئیس دایره دفاتر معین اداره حسابداری کل و بودجه
 ح) رئیس دایره رسیدگی و تسویه اداره حسابداری کل و بودجه
 ط) معاون ارزی اداره حسابداری کل و بودجه
 ی) مدیر اداره حسابداری کل و بودجه
 ک) مدیر اداره دبیرخانه بودجه و تخصیص ارز
 ل) مدیر اداره آمار و تعهدات ارزی
 م) مدیرکل سیاست‌ها و نظارت ارز
 ن) مدیرکل نظارت و تعهدات ارزی
 س) مدیرکل عملیات و تعهدات ارزی
 مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی
 ع) معاون مدیرعامل بانک سامان

۵-۶. استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی در قوانین سایر کشورها

۱-۵-۶. استقلال مالی بانک مرکزی از شبکه بانکی

مستقل کردن هزینه‌های بانک مرکزی از درآمدهای حاصله این بانک از شبکه بانکی می‌تواند به رفتار صحیح بانک مرکزی منجر شود. به‌عنوان مثال در کشور امارات طبق ماده (۳۰) قانون بانک مرکزی، این بانک نمی‌تواند از محل درآمدهای بانک به کارکنانش پاداش یا مزایا بدهد. بنابر قانون بانک مرکزی قطر، بانک نمی‌تواند به اعضای هیئت‌مدیره یا کارمندان هرگونه دستمزد، پاداش و پرداختی فوق‌العاده را از محل سودهای مربوط به بانک پرداخت کند.

۲-۵-۶. استقلال نیروی انسانی

۱-۲-۵-۶. محدودیت‌های در حین خدمت برای فعالیت‌های رسمی

الف) بانک مرکزی اروپا

بنابر قانون بانک مرکزی اروپا، تصمیمات بانک مرکزی را شورای حاکمه و هیئت رئیسه اتخاذ می‌کنند. شورا شامل هیئت‌مدیره بانک مرکزی و مدیران بانک‌های ملی می‌شود که

هرکدام یک رأی دارند. هیئت رئیسه شامل رئیس، معاون رئیس و چهار نفر دیگر می‌شود. این چهار عضو نباید در جای دیگری اشتغال داشته باشند. مگر در جایی که شورای مدیران اجازه داده باشد.

(ب) بانک مرکزی قطر

بنابر ماده (۱۷) قانون بانک مرکزی قطر، افراد زیر نمی‌توانند عضو هیئت‌مدیره باشند:

۱. شخصی که ورشکسته شده باشد یا بدهی‌هایش را نداده باشد.
۲. شخصی که به‌دلیل فساد اخلاقی محکوم شده باشد.
۳. مالک یا نمایندگی دفاتر حسابرسی بانکی.
۴. اعضای هیئت‌مدیره یکی از مؤسسات مالی که تحت نظارت بانک مرکزی قرار دارند و همچنین مدیران، کارمندان و حساب‌رسان این مؤسسات.

(ج) بانک مرکزی روسیه

بنابر ماده (۱۵) قانون بانک مرکزی روسیه، اعضای هیئت‌مدیره باید تمام‌وقت در بانک روسیه کار کنند.

(د) بانک مرکزی ژاپن

کارمند بانک مرکزی ژاپن نباید طی مدت خدمتش در بانک، یکی از فعالیت‌های زیر را انجام دهد:

۱. کاندیدای شورای محلی یا هر انتخابات عمومی شود؛
۲. کارمند هر تشکل سیاسی شامل احزاب سیاسی باشد یا فعالیت سیاسی جدی داشته باشد؛
۳. مشغولیت در کارهایی که دستمزد و پاداش به آن تعلق می‌گیرد (به‌استثنای مواردی که به تشخیص هیئت‌مدیره، آن کار منطبق با قوانینی است که استانداردهای لازم برای عدم تعارض این کارها با انجام وظایفش را تعیین می‌کند)؛
۴. انجام کسب‌وکار تجاری یا هر نوع کسب‌وکار دیگری برای کسب منفعت.

۲-۵-۶. محدودیت‌های حین خدمت برای فعالیت‌های غیررسمی و غیرشفاف

بررسی، کشف و برخورد با ارتباطات غیررسمی بین ناظر و بخش نظارت‌شونده دشوار است

بدین منظور محدودیت‌هایی بر سیستم نظارتی برقرار می‌شود تا از آسیب‌های ناشی از این ارتباطات جلوگیری شود. ثبت و اعلام دارایی‌ها و درآمدهای حاصل از ارتباط با بخش نظارت‌شونده یکی از این راهکارها برای مقابله با خطرات ارتباط غیررسمی بین بخش دولتی و خصوصی است. در ادامه به بررسی قوانین مشابه در قانون بانک مرکزی برخی از کشورها می‌پردازیم.

الف) بانک مرکزی قطر

طبق ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی قطر اعضای هیئت‌مدیره هنگام انتصاب و در پایان هر سال مالی باید درآمدها و منافع مالی خود را که در تضاد با عضویت اوست، اعلام نماید. همچنین فردی که درآمدی از ارتباط با بخشی به دست آورده حق رأی دادن یا شرکت در مباحثات مربوط به آن موضوع، در صورتی که هیئت‌مدیره چنین مسئله‌ای را درباره وی تشخیص دهد، ندارد.

ب) بانک مرکزی مالزی

بنابر ماده (۲۰) قانون بانک مرکزی مالزی هر مدیری که هرگونه درآمد مستقیم یا غیرمستقیمی از طریق معاملات، تجارت یا فعالیت‌هایی که توسط بانک انجام می‌شود، داشته باشد باید در اولین جلسه شرکت در هیئت‌مدیره آن را اعلام کرده و این مسئله باید در صورتجلسه مزبور ثبت و قید شود.

با توجه به این معاملات یا فعالیت‌ها، مدیر موردنظر نباید در جلسات مشورتی یا تصمیم‌گیری هیئت‌مدیره عضو بوده یا حضور داشته باشد. همچنین در احتساب حدنصاب تعداد اعضای حاضر برای چنین جلسه مشورتی یا تصمیم‌گیری، نباید حضور وی لحاظ شود. هیئت‌مدیره نباید در اعلام درآمد مستقیم یا غیرمستقیمی که از طریق معاملات، تجارت یا فعالیت‌هایی که توسط بانک انجام می‌شود کوتاهی کنند.

مدیری که این شرایط را احراز نکند، مرتکب جرم شده و باید حداکثر یک میلیون رینگیت جریمه بپردازد.

۳-۲-۵. محدودیت‌های پس از خدمت

در ایالات متحده آمریکا، قوانین به‌نسبت مفصلی برای پیشگیری از «تعارض منافع پس از خدمت»

وجود دارد که سابقه آنها به سال ۱۸۷۲ بازمی‌گردد. این قوانین بارها اصلاح شده‌اند و محدودیت‌های وضع شده برای شاغلان در بخش‌های اجرایی و تقنینی حکومت آمریکا بیشتر شده است. این محدودیت‌ها متناسب با رتبه مدیریتی افراد در دولت و کنگره آمریکا و همچنین متناسب با نوع فعالیت آنها در دوره اشتغال در دولت و شغل خصوصی موردنظر پس از خدمت دولتی وضع شده است. براساس این، محدودیت‌های یک‌ساله، دوساله و مادام‌العمر در این راستا تعیین شده‌اند. در حوزه نظام بانکی، طبق اصلاحات قانون بیمه سپرده آمریکا بازرسان و کارمندان، آژانس بانکداری فدرال^۱ و بانک فدرال رزرو^۲ که در بازرسی و نظارت بر بانک‌ها دخیل هستند، پس از ترک خدمت برای دوره‌ای یک ساله از هرگونه اشتغال در بخش‌هایی که مورد نظارتشان بوده محروم‌اند.

۳-۵-۶. بررسی خصوصی بودن بانک مرکزی آمریکا

با توجه به طراحی بانک مرکزی آمریکا این شبهه مطرح می‌شود که نظام فدرال رزرو عملاً در اختیار ۱۲ بانک فدرالی قرار دارد که وابستگی شدیدی به شبکه بانکی دارند. برای پاسخ به این شبهه در ابتدا به چرایی طراحی نظام فدرالی در آمریکا می‌پردازیم. بانک مرکزی آمریکا در مقایسه با سایر بانک‌ها ساختار عجیبی دارد. پیش از قرن بیستم، ترس از تمرکز قدرت ویژگی اصلی «علم سیاست» در آمریکا را تشکیل می‌داد. این ترس عاملی شد که نوعی مقاومت در برابر تأسیس بانک مرکزی در آمریکا شکل گیرد. خصومت آشکار مردمان آمریکا با کیان بانک مرکزی به شکست دو تجربه نخست در حوزه بانکداری مرکزی منجر شد. نخستین بانک ایالات متحده آمریکا با ویژگی نظارت بر نظام بانکی در سال ۱۸۱۱ تعطیل شد و مهلت اساسنامه دومین بانک ایالات متحده آمریکا نیز در سال ۱۸۳۶ منقضی شد و تمدید آن را هم، رئیس‌جمهور وقت آمریکا، آقای جکسن وتو کرد. این ترس وجود داشت که علایق پولی ممکن است یک چنین نهادی را قادر سازد تا اعمال قدرت کرده و بر کل اقتصاد سلطه پیدا کند و عملیات فدرال بانک مرکزی احیاناً به مداخله بیش از حد دولت در امور بانک‌های خصوصی منجر شود. در اینکه بانک مرکزی نهادی

1. Federal Banking Agency

2. Federal Reserve Bank

خصوصی یا دولتی باشد، اختلاف نظر بود. سرانجام کنگره در سال ۱۹۱۳ قانون فدرال رزرو را به تصویب رساند که براساس آن، نظام فدرال رزرو متشکل از ۱۲ بانک فدرال رزرو بود.

نویسندگان قانون فدرال رزرو درصدد بودند که قدرت را میان مناطق و در بخش خصوصی و دولتی و میان بانکداران، فعالان اقتصادی و مردم عادی توزیع کنند. این توزیع اولیه قدرت به وضعیتی منجر شد که به تکامل نظام فدرال رزرو انجامید و نهادهایی از قبیل «بانک‌های فدرال رزرو»، «هیئت عامل نظام فدرال رزرو»، «کمیته عملیات بازار باز فدرال»، «شورای مشورتی فدرال» و حدود ۲۸۰۰ بانک تجاری عضو در آن تشکیل شدند. بنابراین نظام فدرال رزرو متشکل از بانک‌های ایالتی متأثر از تنگناهای سیستم ایالتی آمریکا و به‌منظور تقسیم قدرت به‌وجود آمده است؛ اما در این طراحی، سیستم به‌گونه‌ای سامان یافته است که تصمیمات نهایی مستقل از شبکه بانکی صورت گرفته شود.

هیئت عامل فدرال رزرو، شامل هفت عضو با احتساب رئیس کل است که توسط رئیس‌جمهور منصوب و به تأیید مجلس سنا می‌رسد. این هیئت ذخایر را در محدوده معین شده تنظیم می‌کند. همچنین بانک‌های فدرال رزرو نرخ تنزیل را به‌گونه‌ای مؤثر از طریق فرایند بازنگری و تصمیم کنترل می‌کنند. هفت عضو هیئت عامل عضو کمیته ۱۲ نفره عملیات بازار باز فدرال نیز هستند (بدین شکل اکثریت اعضای کمیته بازار باز مستقل از شبکه بانکی می‌باشند). اعضای هیئت عامل اقتصاددانان برجسته‌ای هستند که باید از مناطق گوناگون انتخاب شوند.

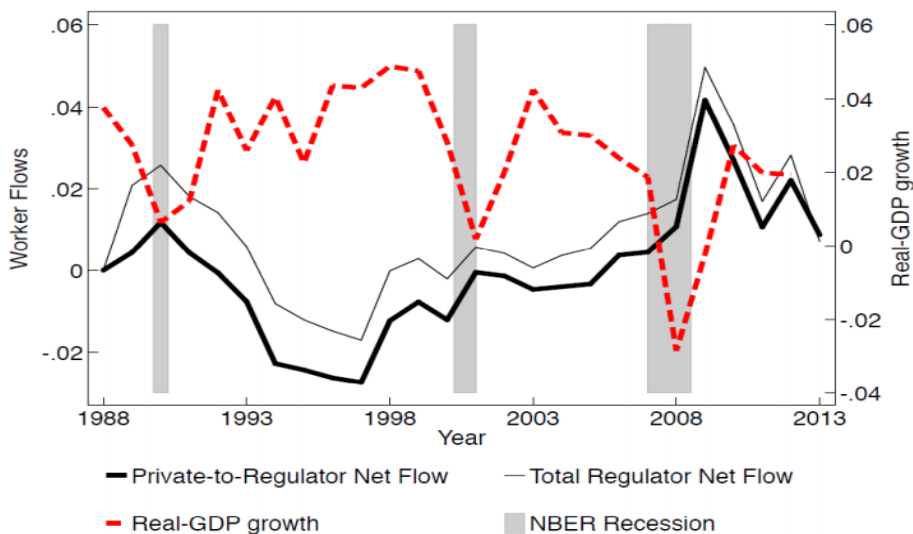
۶-۶. پدیده «درب گردان»

تعاملات میان نیروی انسانی شاغل در بخش خصوصی و بخش حاکمیتی و گردش نیروی انسانی میان این دو بخش، با اصطلاح «درب گردان» در ادبیات اشاره می‌شود. بررسی این پدیده در بخش بانکی، به‌طور خاص پس از بحران مالی سال ۲۰۰۷ وارد ادبیات اقتصادی شده است. برنانکه عضو هیئت‌مدیره فدرال رزرو از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۴ بوده و در سال ۲۰۱۵ به عضویت صندوق سرمایه‌گذاری درآمد. وی با وجود داشتن پیشنهادهای زیادی از طرف بانک‌ها به‌علت اینکه فدرال رزرو به‌صورت مستقیم قاعده‌گذار این صندوق‌ها نبوده به این صندوق‌ها پیوست. یکی از مهم‌ترین مطالعات در این راستا، پژوهش لوکا و همکاران (۲۰۱۴) است که در

مقاله خود با عنوان «درب گردان و جریان نیروی کار در مقررات بانکی» به بررسی پدیده «درب گردان» و تحلیل روند آن در بخش بانکی آمریکا پرداخته‌اند. در این مقاله با بررسی سوابق ۳۵۰۰۰ نفر از افرادی که سابقه کار در بخش بانکی (بخش خصوصی یا بخش مقرراتگذار) داشته‌اند، به بررسی روند پدیده درب گردان و تحلیل تغییرات آن پرداخته شده است.

طبق نتایج به دست آمده در این مقاله، رابطه قوی ضدچرخه‌ای بین چرخه‌های رکود و رونق و جریان خالص ورودی نیروی انسانی، از بخش خصوصی به بخش دولتی وجود دارد. بدین معنا که در دوران رونق روند انتقال نیروی انسانی از بخش مقرراتگذاری (بانک مرکزی و فدرال رزرو ایالات) به بخش خصوصی (بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی و...) افزایش می‌یابد و حاکمیت قادر به حفظ نیروی انسانی خود در دوره‌های رونق نیست.

شکل ۳-۶. تأثیر نوسانات اقتصادی بر خروج نیروی انسانی از بخش‌های حاکمیتی (مقرراتگذاری و نظارتی) به بخش خصوصی

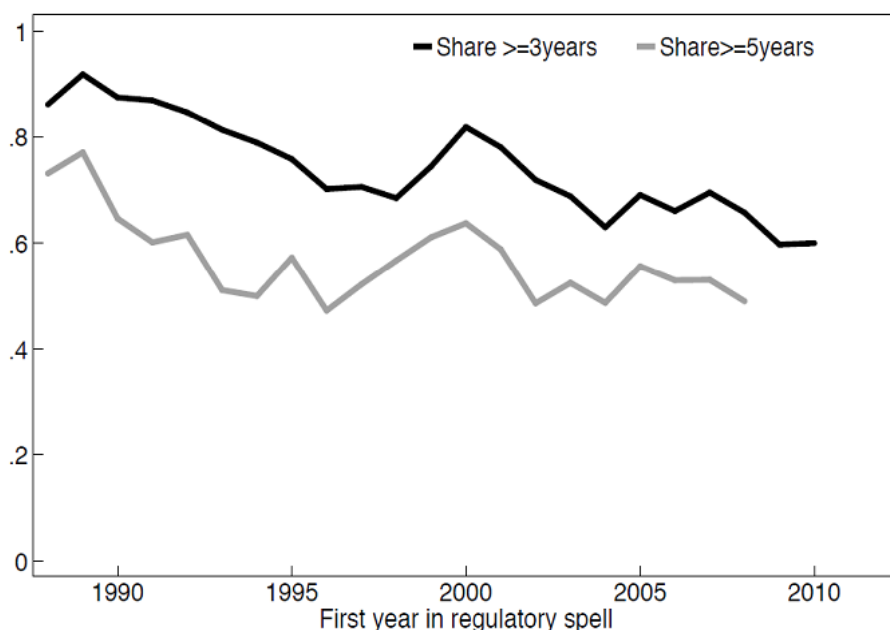


این مطالعه نشان می‌دهد مسئله خروج کارمندان بخش حاکمیتی به بخش خصوصی در دوره‌های رونق، در میان افراد متخصص (دارای درجه کارشناسی ارشد به بالا) و با تجربه

(صاحب سوابق مدیریتی) شدیدتر است. درواقع این دو گروه، که صاحب سرمایه انسانی بالاتری هستند، در پاسخ به چرخه‌های تجاری، با تأخیر بیشتری به بخش مقرراتگذار وارد می‌شوند و با سرعت بیشتری بخش مقرراتگذار را ترک می‌کنند.

علاوه بر این، بررسی سوابق افراد استخدام شده در بخش مقرراتگذار، در بدو استخدام، نشان می‌دهد روند استخدام افراد باتجربه در این بخش نزولی است. براساس این، یکی از دلالت‌های این پژوهش، «چالش نگهداری» در بخش مقرراتگذار نظام مالی است که لزوم توجه بیشتر به نگهداری و حفظ نیروی انسانی آموزش دیده در بخش حاکمیتی (مقرراتگذار و ناظر) را ضروری می‌کند. درواقع این مطالعه نشان می‌دهد که بخش‌های حاکمیتی در نظام مالی، عملاً در حال تبدیل شدن به دوره کارآموزی برای شاغلان بخش خصوصی هستند.

شکل ۴-۶. سابقه کار افراد تازه استخدام شده در نهادهای مقرراتگذار



رفتار پرنوسان و ضدچرخه‌ای در انتقال نیروی انسانی بین دو بخش خصوصی و مقرراتگذار، ناشی از نوع قراردادهای کار در کشور مورد بررسی است. در ایران، به دلیل

وجود قراردادهای بلندمدت در بخش مقرراتگذاری (بانک مرکزی)، می‌توان فرضیه فوق را به این صورت مطرح کرد که: «تعاملات غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی، رفتار ضدچرخه‌ای دارد»، البته آزمون این فرضیه، به دلیل عدم شفافیت قابل توجه قراردادهای نیروی کار در ایران و نیز مشکل بودن سنجش تعاملات غیررسمی، عملاً ناممکن است. نکته دیگر درخصوص انطباق دلالت‌های سیاستگذاری این مطالعه بر ایران آن است که توسعه بانک‌های خصوصی در نظام بانکی ایران در دهه‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ را می‌توان معادل یک دوره رونق شدید در بخش بانکی دانست که کشش بالایی برای انتقال نیروی انسانی با سرمایه انسانی بالا، از بخش مقرراتگذار به بخش خصوصی فراهم کرده است. این امر لزوم رسیدگی به موضوع «درب گردان» در نظام بانکی ایران را ضروری‌تر می‌سازد.

۶-۷. جمع‌بندی

نقش مهم بانک‌ها در ثبات مالی و ماهیت بسیار متفاوت بانکداری با سایر صنایع از لحاظ ساختار دارایی‌ها و بدهی‌ها، نسبت اهرمی بالا و نقش بانک‌ها در خلق اعتبار، نظارت دقیق و کارآمد در این حوزه را ضروری می‌سازد. پیش‌نیاز تحقق نظارت کارآمد، استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت است؛ به گونه‌ای که از بروز پدیده تعارض منافع در امر نظارت جلوگیری شود. بررسی استقلال مقام ناظر در ایران، به بررسی میزان وابستگی متقابل بانک مرکزی و شبکه بانکی نیازمند است. در مطالعه حاضر، رابطه بانک مرکزی و شبکه بانکی از سه بُعد استقلال ساختاری و سازمانی، استقلال مالی و استقلال نیروی انسانی بررسی شده است.

۱) ساختار بانک مرکزی از لحاظ چیدمان ارکان این نهاد را می‌توان مستقل از شبکه بانکی به حساب آورد؛ زیرا بانک‌ها در ارکان تصمیم‌گیر بانک مرکزی نماینده‌ای ندارند؛ اما شرایط احراز نمایندگی در ارکان بانک مرکزی در قانون به صورت روشن مشخص نشده است. کسانی که سابقه حضور در شبکه بانکی را دارند، می‌توانند عضو هیئت عامل بانک مرکزی یا شورای پول و اعتبار باشند. این مسئله می‌تواند موجب شیوع فرهنگ مماشات بانک مرکزی (مقام ناظر) با بانک‌های متخلف شود.

ساختار بخش‌های تأثیرگذاری که عملکردی غیرشفاف دارند، همچون هیئت انتظامی و کمیسیون اعتباری، تا حدی استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی را از لحاظ ساختاری کاهش داده است. درخصوص هیئت انتظامی، نامشخص بودن قواعد بررسی پرونده‌های تخلف و صدور حکم (فقدان رویه نظارتی)، فقدان گزارش‌های شفاف و دوره‌ای از عملکرد این نهاد (عدم شفافیت) و مهم‌تر از آن، عضویت یک نفر نماینده بانک‌ها در این هیئت (تعارض منافع)، عملکرد کارآمد این نهاد مهم نظارتی را کاهش داده است.

درخصوص کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی نیز، شیوه عمل و ضوابط تخصیص اعتبار در کمیسیون اعتباری (و سایر کمیسیون‌های تخصصی) و همچنین فقدان گزارش‌های شفاف و دوره‌ای از عملکرد این کمیسیون‌ها، بر شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی (مقام سیاستگذار و ناظر) که روی دیگر سکه استقلال بانک مرکزی است، تأثیر منفی خواهد داشت.

ازسوی دیگر، دقت در اساسنامه و آیین‌نامه داخلی دو نهاد صنفی شورای هماهنگی بانک‌ها و کانون بانک‌های خصوصی نشان می‌دهد، وظایف برشمرده شده برای آنها، اصولاً فاقد بُعد نظارتی بوده و صرفاً جنبه صنفی دارد. همچنین این دو نهاد در ارکان سیاستگذاری و نظارت بانک مرکزی فاقد جایگاه هستند.

شبکه بانکی به لحاظ ساختاری و سازمانی تأثیر سیستماتیک بر تصمیمات حاکمیتی بانک مرکزی ندارد؛ ولی در صورتی که تأثیرگذاری بخش خصوصی را بر سیاست‌های پولی و نظارت بر شبکه بانکی توسط مقام پولی در نظر بگیریم، تداخل بخش خصوصی و حاکمیت در ساختار شورای پول و اعتبار قابل مشاهده است. درحال حاضر دو تن از اعضای شورای پول و اعتبار که صاحب حق رأی می‌باشند، وابسته به بخش غیردولتی می‌باشند (یعنی رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و رئیس اتاق تعاون). عضویت این افراد به عنوان عضو ناظر و برای اعلام نظرات بخش خصوصی، بدون اشکال و مفید است؛ اما اعطای حق رأی به ذی‌نفعان بخش خصوصی در امور حاکمیتی محل تأمل است.

۲) بررسی قوانین مربوط به حقوق و مزایای ارکان بانک مرکزی (هیئت عامل، هیئت نظار و...) و همچنین بررسی صورت سود و زیان بانک مرکزی و شیوه توزیع سود آن بانک

نشان می‌دهد که ظاهراً رابطه مالی مستقیمی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی وجود ندارد. اما تحلیل دقیق‌تر صورت سود و زیان و اجزای درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی نشان می‌دهد که جریمه‌های دریافتی بانک مرکزی از محل اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی (درواقع کسری سپرده قانون بانک‌ها نزد بانک مرکزی)، در ردیف «سایر درآمدها» منظور می‌گردد. منظور شدن جریمه اضافه‌برداشت بانک‌ها به‌عنوان درآمد بانک مرکزی، موجب می‌شود تخلف بانک‌ها از قوانین و مقررات، منتج به افزایش درآمدهای بانک مرکزی شود. از آنجا که اصلاح ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی، صرفاً نیاز به مصوبه مجمع عمومی دارد، در صورت افزایش درآمدهای بانک مرکزی امکان افزایش هزینه‌های این بانک (اعم از هزینه‌های پرسنلی یا سرمایه‌گذاری‌های بانک) نیز وجود خواهد داشت. بنابراین افزایش تخلفات شبکه بانکی به انتفاع بالقوه بانک مرکزی منجر می‌شود و این موضوع می‌تواند خطرناک باشد.

ازسوی دیگر، بررسی روابط مالی غیرمستقیم بانک مرکزی و بانک‌ها (که به‌واسطه شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی و شبکه بانکی ایجاد می‌شود)، و بررسی ترکیب سهام‌داران شرکت ملی انفورماتیک، شرکت خدمات انفورماتیک و شرکت‌های ذیل آن، نشان می‌دهد که نوعی همسویی منافع بین نهاد ناظر و نهادهای نظارت‌شونده وجود دارد که می‌تواند به‌صورت بالقوه اعمال نظارت را دچار اختلال کند. این شرکت‌ها برای انجام وظایف حاکمیتی بانک مرکزی تأسیس شده‌اند؛ اما آنچه مشخص است، وابستگی منافع مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی به شکل فعلی، مطلوب نیست.

۳) استقلال نیروی انسانی بانک مرکزی از شبکه بانکی در چهار بخش بررسی می‌شود:

- رابطه رسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی در حین خدمت در این

بانک (اعم از روابط سهام‌داری، داشتن سمت موظف یا غیرموظف و...)،

- رابطه غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی در حین خدمت در

بانک مرکزی (ارائه مشاوره، ارائه اطلاعات، تسریع امور، در نظر گرفتن مصالح برخی از

بانک‌ها در تصمیم‌گیری و...).

- رابطه رسمی و غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی پس از بازنشستگی با شبکه بانکی،

- تصدی سمت‌های مدیریتی توسط مدیران و متخصصان شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی. هر چهار نوع رابطه فوق، در صورت پیروی از چارچوب‌های معین، می‌توانند باعث آثار مثبتی از قبیل انتقال تجربه و دانش از بخش خصوصی به حاکمیت و برعکس شوند؛ اما در صورتی که این روابط فاقد ضوابط و محدودیت‌های مشخص باشند، موجب ناکارآمدی در انجام وظایف حاکمیتی بانک مرکزی (در حوزه سیاستگذاری پولی و نظارت بانکی) خواهند شد.

مطالعه حاضر نشان می‌دهد تنها روابط از نوع اول مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و هیچ‌گونه ضوابط مشخصی برای روابط نوع دوم تا چهارم، میان نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی وجود ندارد. به طریق اولی، سازوکارهای اجرایی لازم برای شفاف‌سازی روابط نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی و پیشگیری از رانت‌ها و مفاسد احتمالی نیز طراحی نشده است.

ازسوی دیگر، بررسی اجمالی سوابق ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی، نشان از گردش مدیران میان شبکه بانکی و بانک مرکزی بسیار رایج و پربسامد است؛ امکان حضور مدیران بانک مرکزی در شبکه بانکی و به‌طور خاص بانک‌های خصوصی و همچنین به‌کارگیری مدیران بانکی بخش خصوصی در سمت‌های حاکمیتی بانک مرکزی، ممکن است در آینده برای سیستم نظارتی نظام پولی کشور دردسرافزین شود.

ساماندهی و محدودیت گردش مدیران بانک مرکزی و بانک‌ها (به‌خصوص در بخش نظارتی)، الزامات متعددی دارد که از آن جمله، فراهم کردن نظام جبران خدمات برای مدیران و کارکنان نهاد ناظر (بخش نظارتی بانک مرکزی)، معادل با هم‌طرازان آنها در بانک‌های خصوصی است. همچنین این نظام جبران خدمات باید پس از اتمام دوره خدمت اشخاص مذکور (حداقل تا زمانی مشخص که به‌عنوان دوره قرنطینه یا استراحت شناخته می‌شود) ادامه یابد تا مشکل تداخل پس از خدمت رخ ندهد. به‌عبارت دیگر، اعمال محدودیت‌ها برای کارکنان مقام ناظر، باید همراه با مزایای معقول در نظر گرفته شود.

در حال حاضر در ایران، محدودیت‌ها و مزایای ضروری فوق وجود ندارد. از این‌رو بررسی

اجمالی تجربیات سایر کشورها نشان می‌دهد که ضوابط و محدودیت‌های مشخصی برای روابط حین خدمت (رسمی و غیررسمی) و نیز روابط پس از خدمت، برای نیروی انسانی شاغل در نهادهای مقرراتگذار و ناظر بانکی سایر کشورها وجود دارد. مطالعات انجام شده پس از بحران مالی سال ۲۰۰۹ درخصوص پدیده «درب گردان» نیز - با وجود محدودیت‌های قانونی - یکی از چالش‌های مهم کشورهای توسعه‌یافته است که نشان از مسئله گردش مدیران و نیروی انسانی متخصص بین بخش خصوصی و بخش‌های حاکمیتی در نظام مالی آمریکا دارد.

فصل هفتم - آسیب‌شناسی بازار غیرمتشکل پولی

اسماعیل رحیمی‌نژاد، صمد عزیزنژاد

مقدمه

امروزه مؤسسات مالی غیربانکی^۱ جزء لاینفک ساختار مالی اکثر کشورهای دنیا بوده و در هر دو نظام مالی بانک‌محور و بازارمحور، از رشد سریع‌تری نسبت به بانک‌ها برخوردارند. طی ۱۲ سال منتهی به پایان سال ۲۰۱۱ در منطقه یورو که یکی از مهم‌ترین و باسابقه‌ترین نظام‌های مالی است، دارایی بانک‌ها و سایر نهادهای پولی با رشد متوسط سالیانه ۵/۹ درصد به بیش از ۳۸ تریلیون یورو افزایش یافت؛ درحالی که در همین مدت دارایی سایر واسطه‌گران مالی (شامل صندوق‌های سرمایه‌گذاری، تعاونی‌های اعتباری، کارگزاران و شرکت‌های مالی) با متوسط رشد سالیانه ۹/۶ درصد به ۱۵/۳ تریلیون یورو رسید. این رشد نشان می‌دهد که حتی در منطقه یورو، بانک‌ها به‌تنهایی پاسخگوی انتظارات مشتریان نیستند و مؤسسات مالی غیربانکی به‌عنوان مکمل بانک‌ها، ایفای نقش می‌کنند.

مؤسسات مالی غیربانکی نهادهایی مالی هستند که مجوز فعالیت بانکی نداشته و نمی‌توانند از عموم سپرده دریافت کنند. افتتاح حساب بانکی و سپرده‌پذیری از عموم که به ایجاد پول اعتباری می‌انجامد، مرز بانک و غیربانک را تعریف می‌کند. از این رو طبق

1. Non-Banking Financial Institutions (NBFIs)

مبانی حرفه‌ای بانکداری، هر نهادی که از عموم سپرده می‌پذیرد کار بانکی انجام می‌دهد مگر آنکه روی کاغذ مجوز فعالیت بانکی نداشته باشد. متأسفانه تعریف صریح و دقیقی در تبیین و تعریف بازار غیرمتشکل پولی در ایران وجود ندارد. بانک مرکزی در مراسلات خود، بازار غیرمتشکل پولی را در چهار بخش صندوق‌های قرض‌الحسنه، مؤسسات اعتباری (شرکت‌های تعاونی اعتبار، مؤسسات مالی و اعتباری)، صرافی‌ها و لیزینگ‌ها تبیین کرده است. شاید بتوان این چهار نهاد را ذیل عنوان «مؤسسات اعتباری غیربانکی» جای داد، اما رواج بیشتر واژه «بازار غیرمتشکل پولی» به انتقال مفهوم کمک می‌کند.^۱

بازار پول یکی از ارکان مهم اقتصاد است که تعیین و کنترل متغیرهای آن تأثیر مستقیمی بر بازار حقیقی اقتصاد دارد و متغیرهایی همچون نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری و نرخ تورم را تعیین می‌کند. براساس قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ بانک مرکزی مسئولیت نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را برعهده دارد. دو هدف اصلی نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عبارت است از: کنترل متغیرهای پولی اقتصاد و به‌طور مشخص ثبات سیستم مالی و همچنین حفظ امنیت سپرده‌های عموم در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری. منطق نظارتی حکم می‌کند که برای ثبات مالی در سیستم بانکی؛ جلوگیری از ایجاد بحران‌های بانکی و ورشکستگی مؤسسات اعتباری و حفظ حقوق سپرده‌گذاران، نظارت مؤثر بر کلیه مؤسسات اعتباری غیربانکی شکل گیرد. این مسئله به‌دلیل نوع ساختار ترازنامه و ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسات اعتباری است که نسبت‌های اهرمی بالا و نقش پایین سرمایه در تأمین منابع و سهم بالای بدهی‌ها (منابع سپرده‌ای)، مدیریت ریسک و نظارت احتیاطی را برای این مؤسسات حیاتی می‌کند.

این نهادها بخشی از عملیات مالی را در چارچوب عملیات بانکی - شامل اخذ سپرده‌های مردم از یک‌سو و جذب و اعطای تسهیلات ازسوی دیگر - انجام می‌دهند. با توجه به اینکه بخشی از اجزای این بازار در چارچوب نظارتی بانک مرکزی قرار ندارند، بازار

۱. شایان ذکر است که عنوان «مؤسسه مالی و اعتباری» که برخی از مؤسسات در زمان تشکیل برای خود انتخاب نمودند و از این عنوان استفاده کردند با تعریف استاندارد مؤسسه اعتباری که عام بر بانک‌ها، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه و... است متفاوت است.

غیرمتشکل موجب اختلال در نظام بانکی و در برخی موارد، مغایر با اهداف سیاست‌های پولی و برنامه‌های مصوب حاکمیت عمل کرده است. این امر موجب شده تا بررسی و شناسایی زمینه‌های وقوع این اختلالات بااهمیت شود.

طبق آمار منتشر شده بانک مرکزی، مانده سپرده‌های ریالی و ارزی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در اسفندماه ۱۳۸۹ معادل ۳۱۷۸/۷ هزار میلیارد ریال بوده است. مقایسه رقم ۶۰۰ هزار میلیارد ریال از حجم مذکور با این رقم نشان می‌دهد که بیش از ۱۹ درصد سپرده‌های سیستم بانکی در اختیار تعاونی‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه است. ازسوی دیگر براساس آمار ارائه شده توسط رئیس کل وقت بانک مرکزی، سپرده‌های در اختیار تعاونی‌های اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه بیش از ۸۵۰ هزار میلیارد ریال است که با احتساب این رقم می‌توان گفت معادل ۲۷ درصد سپرده‌های سیستم بانکی در اختیار تعاونی‌های اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه بوده است.

میزان منابع جمع‌آوری شده توسط مؤسسات مالی و اعتباری که عمدتاً از ادغام بیش از ۸۵ آزاد تشکیل شده‌اند، در پایان شهریورماه ۱۳۹۱، قریب به ۶۰ هزار میلیارد تومان بوده که قریب به ۳۱/۱۵ درصد منابع بانکی است. میزان منابع موجود غیربانکی در شهریورماه ۱۳۹۱ بالغ بر ۶۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود و میزان سپرده‌های بانکی در شهریورماه ۱۳۹۱ معادل ۳۹۲ هزار میلیارد تومان بوده است. به این ترتیب این مؤسسات سهم ۲۰ درصدی منابع نظام بانکی را در اختیار دارند.

سومین رکن مهم بازار غیرمتشکل پولی، فعالان حوزه ارزند. تا پیش از تحریم‌های بانکی علیه جمهوری اسلامی ایران، بخش عمده عملیات ارزی مربوط به تجارت خارجی توسط نظام بانکی صورت می‌گرفت. به دلیل ضابطه‌مندی نسبی نظام بانکی و شفافیت نسبی قواعد حاکم بر بانک‌ها، نظارت و کنترل بازار ارز، تا حد قابل قبولی برای بانک مرکزی میسر بود؛ لکن پس از تشدید تحریم‌های مالی و بانکی پس از سال ۱۳۸۹ و افزایش تدریجی نام بانک‌های ایرانی به لیست تحریم‌های آمریکا و اتحادیه اروپا، سهم نظام بانکی از معاملات ارزی مربوط به تجارت خارجی کاهش و سهم صرافی‌ها افزایش یافت.

در صورتی که مقام پولی کشور که عهده‌دار مدیریت و نظم‌بخشی به بازار ارز است، اطلاعات صحیح و بهنگام از معاملات بازار ارز داشته باشد، امکان مقابله با چنین رفتارهایی را خواهد داشت و می‌تواند مانع وقوع بحران ارزی شود؛ اما شرایط بازار ارز ایران در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۱، به دلیل فقدان سامانه‌های مورد نیاز به‌خصوص در بخش صرافی‌ها، عملاً امکان هرگونه کنترل مؤثر را از بانک مرکزی سلب می‌کرد. در بخش سوم این گزارش تلاش شده است تا ضمن بررسی قوانین و مقرراتی که به‌نوعی با مقوله صرافی‌ها و مدیریت امور ارزی مربوط به آنها ارتباط دارند به آسیب‌شناسی این حوزه پرداخته شود.

با افزایش نقش لیزینگ در توسعه اقتصادی کشورهای پیشرو، کشورهای درحال توسعه نیز با الگوبرداری از این کشورها و برای رسیدن به شرایط مساعد و هم‌سطح آنان، به فکر استفاده از این ابزار اقتصادی افتاده و برای رسیدن به اهداف خود در این حوزه برنامه‌ریزی کرده‌اند. فرانسوی‌ها در ایران برای اولین بار شرکت لیزینگ را در سال ۱۳۵۴ تأسیس کردند. سپس لیزینگ صنعت و معدن پا به عرصه گذاشت و شرکت‌های لیزینگ در ایران از سال ۱۳۸۰ گسترش یافت و عموماً در بخش خودرو فعالیت خود را ادامه می‌دهد. درحال حاضر ۳۸ شرکت لیزینگ به‌صورت قانونی و ۱۰ برابر این تعداد به شکل غیرقانونی فعالیت دارند. همین نسبت ۱ به ۱۰ کافی است تا این بخش از بازار غیرمتمثل آسیب‌شناسی شود. چهارمین قسمت این فصل به بررسی صنعت لیزینگ اختصاص دارد.

۱-۲. صندوق‌های قرض الحسنه

صندوق‌های قرض‌الحسنه، نهادهایی مردمی و خودجوش هستند که در بستر فرهنگ اسلامی کشور شکل گرفته‌اند. مبنای فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه، قبول سپرده‌های قرض‌الحسنه و اعطای تسهیلات به نیازمندان در قالب عقد قرض است. ماهیت عقد قرض به‌گونه‌ای است که نباید مبلغی به‌عنوان زیاده مشروط از قرض‌گیرنده دریافت شود و صندوق قرض‌الحسنه نقش واسطه میان قرض‌دهنده و قرض‌گیرنده را به‌عهده دارد.

۱-۷. سهم منابع صندوق‌های قرض‌الحسنه از حجم نقدینگی

در سال ۱۳۵۹ در جمهوری اسلامی ایران ۶۴۰ صندوق قرض‌الحسنه در نقاط مختلف کشور وجود داشته که ۱۴۱ صندوق آن در تهران، ۱۳۴ صندوق در اصفهان و ۳۶۵ صندوق در سایر مناطق کشور مستقر بوده‌اند.^۱

مرکز آمار ایران برای اولین بار در سال ۱۳۷۴ و سپس در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و آخرین بار در سال ۱۳۸۴ برای جمع‌آوری اطلاعات صندوق‌های قرض‌الحسنه طرحی را اجرا کرد. در سال ۱۳۷۹ تعداد ۱۲۲۹ صندوق قرض‌الحسنه در سطح کشور در زمینه ارائه خدمات واسطه‌گری مالی (اعطای وام و اعتبار) فعالیت داشته‌اند. استان‌های اصفهان، تهران و مازندران به‌ترتیب با ۳۰، ۱۵/۶ و ۱۴/۷ درصد بیشترین سهم از لحاظ تعداد صندوق قرض‌الحسنه را داشته و بالغ بر ۶۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه کل کشور را به‌خود اختصاص داده‌اند. همچنین از مجموع ۲۱۱۰ میلیارد ریال سپرده، نزدیک به ۱۵۷۳ میلیارد ریال (۷۴/۵ درصد) به‌صورت وام به مشتریان صندوق اعطا شده است.

براساس بررسی مبتنی بر طرح مذکور از مجموع کل وام اعطایی نزدیک به ۹۵۳ میلیارد ریال (۶۰/۶ درصد) مستهلک شده است. به این ترتیب استان تهران با نزدیک به ۵۷۳ میلیارد ریال (۲۷ درصد) بیشترین مبلغ سپرده و بعد از آن استان‌های اصفهان با ۵۷۱ میلیارد ریال، مازندران ۳۱۴ میلیارد ریال، خراسان ۱۵۷ میلیارد ریال و آذربایجان شرقی با ۱۱۲ میلیارد ریال را به‌خود اختصاص داده‌اند. درحالی که از لحاظ وام اعطایی استان اصفهان با ۵۰۲ میلیارد ریال در ردیف اول و بعد از آن استان تهران با ۳۷۹ میلیارد ریال، استان خراسان با ۱۶۷ میلیارد ریال و استان مازندران با ۱۶۰ میلیارد ریال قرار می‌گرفتند. از لحاظ تشکیل سرمایه ثابت، ۹ میلیارد و ۴۰۷ میلیون ریال در صندوق‌های قرض‌الحسنه سرمایه ثابت تشکیل شده که از این میان بخش ساختمان با ۳ میلیارد و ۸۲۱ میلیون ریال به‌تنهایی بالغ بر ۴۰/۶ درصد ارزش سرمایه ثابت را به‌خود اختصاص داده است.

آخرین آمار رسمی و جامع مرکز آمار ایران درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه، آمار

۱. حسین قضاوی، مجله اقتصادی، ش ۷ و ۸، ۱۳۹۲.

مربوط به سال ۱۳۷۹ است. در آمار فوق مشخص نیست صندوق‌های بزرگی چون بسیجیان و... آمارگیری شده‌اند یا خیر. آمار مربوط به صندوق‌های پایاپای نیز بعید است که در ارقام فوق ملحوظ شده باشند. لذا آمار فوق برای تحلیل و نتیجه‌گیری منبع مناسبی نیست.

به هرحال مسئله جدی درخصوص وضعیت صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور و اظهارنظر درباره آنها، فقدان اطلاعات متقن و دقیق از میزان فعالیت و حجم نقدینگی در اختیار آنهاست که ضرورت دارد در گام اول ساماندهی، بانک اطلاعات مربوط به این مؤسسات تشکیل شود. در جدول ذیل آمار مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌ترتیب از استان‌های با بیشترین تعداد صندوق در آن ارائه شده و همچنین سهم هر استان از تعداد کل صندوق‌های قرض‌الحسنه، نسبت (درصد) و ارقام تجمعی محاسبه شده است.

جدول ۱-۲. فراوانی صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌ترتیب فراوانی در استان‌ها

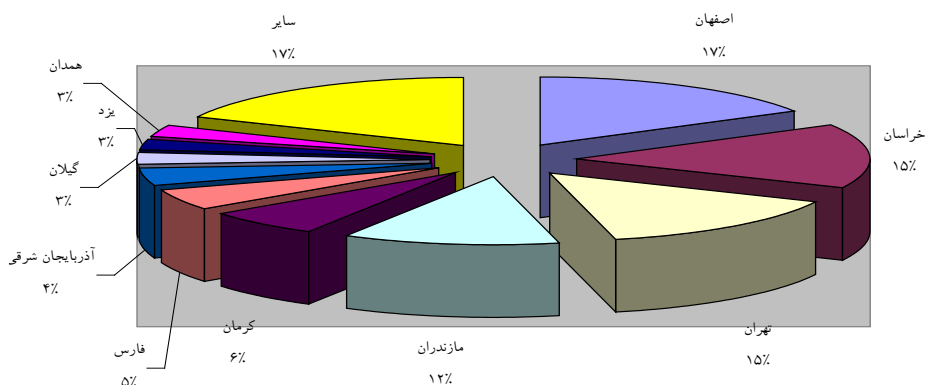
ردیف	نام استان	تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه	سهم از کل کشور (درصد)	تعداد تجمعی	درصد تجمعی
۱	اصفهان	۷۲۴	۱۶/۶۲	۷۲۴	۱۶/۶۲
۲	خراسان	۶۶۳	۱۵/۲۲	۱۳۸۷	۳۱/۸۳
۳	تهران	۶۳۴	۱۴/۵۵	۲۰۲۱	۴۶/۳۹
۴	مازندران	۵۱۶	۱۱/۸۴	۲۵۳۷	۵۸/۲۳
۵	کرمان	۲۷۹	۶/۴	۲۸۱۶	۶۴/۶۳
۶	فارس	۲۲۳	۵/۱۲	۳۰۳۹	۶۹/۷۵
۷	آذربایجان شرقی	۱۸۶	۴/۲۷	۳۲۲۵	۷۴/۰۲
۸	گیلان	۱۱۵	۲/۶۴	۳۳۴۰	۷۶/۶۶
۹	یزد	۱۱۵	۲/۶۴	۳۴۵۵	۷۹/۳۰
۱۰	همدان	۱۱۳	۲/۵۹	۳۵۶۸	۸۱/۸۹
۱۱	خوزستان	۹۰	۲/۰۷	۳۶۵۸	۸۳/۹۶
۱۲	سمنان	۸۴	۱/۹۳	۳۷۴۲	۸۵/۸۸
۱۳	چهارمحال و بختیاری	۷۵	۱/۷۲	۳۸۱۷	۸۷/۶۱

ردیف	نام استان	تعداد صندوق‌های قرض الحسنه	سهم از کل کشور (درصد)	تعداد تجمعی	درصد تجمعی
۱۴	مرکزی	۶۶	۱/۵۱	۳۸۸۳	۸۹/۱۲
۱۵	گلستان	۶۳	۱/۴۵	۳۹۴۶	۹۰/۵۷
۱۶	اردبیل	۴۹	۱/۱۲	۳۹۹۵	۹۱/۶۹
۱۷	قزوین	۴۷	۱/۰۸	۴۰۴۲	۹۲/۷۷
۱۸	زنجان	۴۵	۱/۰۳	۴۰۸۷	۹۳/۸۰
۱۹	آذربایجان غربی	۴۲	۰/۹۶	۴۱۲۹	۹۴/۷۷
۲۰	کرمانشاه	۳۵	۰/۸	۴۱۶۴	۹۵/۵۷
۲۱	سیستان و بلوچستان	۳۳	۰/۷۶	۴۱۹۷	۹۶/۳۳
۲۲	لرستان	۳۳	۰/۷۶	۴۲۳۰	۹۷/۰۹
۲۳	کردستان	۲۹	۰/۶۷	۴۲۵۹	۹۷/۷۵
۲۴	بوشهر	۲۸	۰/۶۴	۴۲۸۷	۹۸/۳۹
۲۵	قم	۲۸	۰/۶۴	۴۳۱۵	۹۹/۰۴
۲۶	هرمزگان	۲۰	۰/۴۶	۴۳۳۵	۹۹/۵۰
۲۷	ایلام	۱۶	۰/۳۷	۴۳۵۱	۹۹/۸۶
۲۸	کهگیلویه و بویراحمد	۶	۰/۱۴	۴۳۵۷	۱۰۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری کارگاه‌های صنعتی و خدماتی، سال ۱۳۸۱.

همان‌گونه که در نمودار ۱-۷ مشاهده می‌شود استان‌های اصفهان، خراسان، تهران، مازندران و کرمان بیشترین صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور را در خود جای داده‌اند، به‌نحوی که بیش از ۶۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه در این پنج استان واقع شده است. استان اصفهان مقام اول را از نظر تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌خود اختصاص داده و تعداد آن معادل ۱۸ استان دیگر کشور است؛ این امر از تمرکز این مؤسسات در این استان حکایت دارد. نکته دیگر درباره این استان، شهرستان خمینی‌شهر کوچک‌ترین شهرستان استان و کشور به‌لحاظ وسعت است که بیش از چهار استان انتهایی جدول، صندوق قرض‌الحسنه دارد.

نمودار ۱-۷. فراوانی صندوق‌های قرض‌الحسنه به تفکیک ۱۰ استان اول و سایر استان‌ها (۱۸ استان دیگر)



میانگین صندوق‌های قرض‌الحسنه در هر استان حدود ۱۵۵ صندوق قرض‌الحسنه است؛ اما انحراف معیار صندوق‌های جامعه آماری فوق مؤید پراکندگی از میانگین و تمرکز این مؤسسات در تعداد کمی از استان‌هاست و لذا حدود ۸۲ درصد صندوق‌ها در ۳۵ درصد استان‌ها متمرکزند. درحالی که ۱۸ استان یعنی ۶۵ درصد استان‌ها دارای کمتر از ۲۰ درصد صندوق قرض‌الحسنه هستند.

۲-۱-۷. آسیب‌شناسی صندوق‌های قرض‌الحسنه

در بررسی تاریخ تحولات صندوق‌های قرض‌الحسنه فراز و فرودهای فراوانی در فعالیت این مؤسسات دیده می‌شود. در این بخش ضمن تحلیل اشکالات ساختاری موجود در اساسنامه صندوق‌ها، به علل دیگر این مشکلات خواهیم پرداخت:

۱-۲-۱-۷. ابهام، تشتت و تغییرات متعدد در قوانین

ساماندهی هر نهاد مالی منوط به تعریف جامع و مانع آن نهاد و ساختارهای نظارتی و کنترلی آن است. قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های متعددی از ابتدای تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه برای تأسیس، فعالیت، مدیریت، نظارت، شناسایی و برخورد با متخلفان صندوق‌های قرض‌الحسنه مصوب شده است. به دلیل عدم تصریح و نبود الزام

کافی برای متولیان صندوق‌های قرض‌الحسنه، امکان مطالبه‌گری و پاسخگویی وجود نداشته است.

مهم‌ترین وجه تمایز نهادهای مالی، عملیاتی است که در این نهادها صورت می‌گیرد. تبیین و تعریف این عملیات گام اول و بررسی و تأیید اساسنامه، اعطای مجوز تأسیس، فعالیت و نظارت بر فعالیت گام‌های بعدی است. در جدول ذیل مبتنی بر ملزومات مذکور، سیر تاریخی چگونگی این ملزومات قانونی در قوانین مرتبط بررسی شده است.

جدول ۲-۷. قوانین و مقررات مؤثر بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

عنوان قانون، مصوبه، دستورالعمل و...	تاریخ تصویب، نهاد تصویب‌کننده	تعریف عملیات بانکی	بررسی و تأیید اساسنامه	اعطای مجوز تأسیس و فعالیت	نظارت بر فعالیت	اعتبار قانونی (الزام‌آوری)
قانون تجارت	۱۳۱۱ مجلس	-	-	-	-	معتبر
آیین‌نامه اجرایی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی	۱۳۳۷ وزارت دادگستری	-	-	شهربانی	-	معتبر
قانون بانکی و پولی کشور	۱۳۳۹ مجلس	-	-	شورای پول و اعتبار ^(۱)	-	معتبر
قانون پولی و بانکی کشور	۱۳۵۱ مجلس	-	-	-	ابهام در شمول نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی اعتبار	معتبر
ضوابط مورد عمل صندوق‌های قرض‌الحسنه	۱۳۶۳ هیئت وزیران	-	وزارت کشور	شهربانی (مجوز تأسیس)	وزارت کشور و بانک مرکزی	محدودیت اعتبار ^(۳)
مقررات و ضوابط کلی مربوط به نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه	۱۳۶۷ شورای پول و اعتبار		شورای پول و اعتبار	بانک مرکزی	شورای نظارت بر صندوق‌ها (نهاد ذیل بانک مرکزی)	محدودیت اعتبار ^(۳)

عنوان قانون، مصوبه، دستورالعمل و...	تاریخ تصویب، نهاد تصویب‌کننده	تعریف عملیات بانکی	بررسی و تأیید اساسنامه	اعطای مجوز تأسیس و فعالیت	نظارت بر فعالیت	اعتبار قانونی (الزام‌آوری)
مقررات و ضوابط کلی مربوط به نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه	۱۳۶۹ شورای پول و اعتبار	-	وزارت کشور	وزارت کشور	بانک مرکزی	محدودیت اعتبار ^(۳)
لغو مصوبه سال ۱۳۶۳ هیئت وزیران	۱۳۷۰ هیئت وزیران	-	-	-	-	معتبر
قانون برنامه سوم توسعه	۱۳۷۹ مجلس	-	بانک مرکزی	به ایجاد بستر فعالیت	نظارت و برخورد	معتبر
آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی	۱۳۸۰ هیئت وزیران	-	وزارت کشور	با اخذ موافقت بانک مرکزی توسط وزارت کشور	-	معتبر
مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه	۱۳۸۳ شورای پول و اعتبار	-	-	بانک مرکزی	بانک مرکزی	محدودیت اعتبار ^(۳)
قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی ^(۴)	۱۳۸۳ مجلس	واسطه‌گری بین ... ^(۵)	-	موکول به آیین‌نامه	بانک مرکزی	معتبر
آیین‌نامه‌های قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی	۱۳۸۶ پیشنهاد شورای پول و اعتبار، تصویب هیئت وزیران	واسطه‌گری بین ... ^(۵)	بانک مرکزی	بانک مرکزی	بانک مرکزی	معتبر

- (۱) شورای پول و اعتبار برای عملیات بانکی مجوز می‌دهد؛ اما تعریف عملیات بانکی مبهم است.
- (۲) محدودیت تأمین اعتبار برای این مصوبات موجب لازم‌الاجرا نبودن آن‌ها شده که این امر به دلیل خارج از حوزه اختیارات بودن یا وجود قانون معارض بوده است.
- (۳) محدودیت اعتبار به معنای معتبر بودن در بندهای مربوط به نظارت (قانون پولی و بانکی کشور) و عدم اعتبار در بندهای مربوط به تأسیس، انحلال، اساسنامه و فعالیت.
- (۴) در این قانون شناسایی متخلفان به بانک مرکزی محول شده است.
- (۵) تعریف عملیات بانکی: عملیات بانکی به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.

الف) قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱)

در ماده (۲) قانون تجارت انواع فعالیت‌های تجاری معرفی شده است؛ اما منظور از عملیات بانکی ذکر نشده است. در مواد (۵۸۴) و (۵۸۵) این قانون وزارت عدلیه مسئول

ثبت و تعیین شرایط ثبت مؤسسات و تشکیلات می‌شود. در سال ۱۳۳۷ اخذ اجازه‌نامه از شهربانی برای ثبت مؤسسات مشمول ماده (۵۸۴) قانون مذکور الزام شمرده می‌شود. **ب) قانون بانکی و پولی کشور (مصوب ۱۳۳۹)؛ شرط اخذ مجوز از شورای پول و اعتبار** ماده (۵۹) این قانون مقرر می‌دارد که: «اشتغال به عملیات بانکی ممنوع است؛ مگر با اجازه شورای پول و اعتبار». منظور از عملیات بانکی در قانون بیان نشده است؛ اما در ماده (۵۸) همین مصوبه، تشخیص عملیات بانکی به‌عهده شورای پول و اعتبار نهاده شده است. در صورتی که تعریف عملیات بانکی مشخص باشد هر مؤسسه‌ای که براساس تشخیص شورای پول و اعتبار به عملیات بانکی اشتغال داشته باشد، باید از آن شورا مجوز بگیرد. اما با توجه به تعریف نشدن عملیات بانکی توسط قانون و عدم تعیین مصادیق آن توسط شورا، این ماده از قانون در ابهام قرار می‌گیرد.

ج) قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱

در این قانون نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی سپرده شده است؛ اما به‌دلیل عدم اعلام نظر بانک مرکزی درباره صندوق قرض‌الحسنه، بحث نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌ها امری مبهم باقی می‌ماند.

د) مصوبه ۱۳۶۳ هیئت وزیران

هیئت‌وزیران علی‌رغم اختیار قانونی برای تصمیم‌گیری در این موضوع، وظیفه نظارت بر صندوق‌ها را به‌عهده وزارت کشور و بانک مرکزی نهاده است.

ه) مصوبه ۱۳۶۷ شورای پول و اعتبار

تأسیس صندوق موکول به پذیرش و رعایت مصوبه شورای پول و اعتبار و اخذ مجوز از بانک مرکزی است. در این مصوبه شورای پول و اعتبار درخصوص تکلیف صندوق‌ها بر پذیرش و رعایت اساسنامه مصوب شورا صحبت کرده و این درحالی است که پذیرش اساسنامه ناظر بر نقطه تأسیس بوده و شورا اختیاری بر تعیین تکلیف نحوه تأسیس صندوق‌ها نداشته است. ازسوی دیگر این ماده، تأسیس صندوق را موکول به صدور اجازه از طرف بانک مرکزی می‌داند و این درحالی است که صندوق‌ها براساس قانون تجارت تأسیس شده و شورا اختیاری در زمینه تعیین نحوه تأسیس آنها نداشته است.

(و) مصوبه ۱۳۶۹ شورای پول و اعتبار

مبتنی بر ماده (۴) این مصوبه، صندوق‌های قرض‌الحسنه ملزم به اخذ پروانه اشتغال از وزارت کشور (شهربانی جمهوری اسلامی ایران) شدند؛ اما باز هم در این ماده در مورد تأیید اساسنامه سخن به میان آمده است. درحالی که ماده (۵۸۴) قانون تجارت و آیین‌نامه آن هیچ اشاره‌ای به لزوم تأیید اساسنامه توسط نهاد خاصی برای ثبت نکرده‌اند و از طرفی شورای پول و اعتبار اختیاری برای چنین تکلیفی نداشته است. لذا این ماده نیز لازم‌الاجرا نیست.

(ز) هیئت وزیران (۱۳۷۰)؛ لغو مصوبه ۱۳۶۳**(ح) قانون برنامه سوم توسعه مصوبه ۱۳۷۹**

ماده (۹۲) این قانون با اشاره به اینکه بانک مرکزی موظف است زمینه فعالیت مجاز انواع سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیربانکی را فراهم و بر آنها نظارت کرده و نیز از فعالیت مؤسسات غیرمجاز جلوگیری نماید. منظور از غیرمجاز در این ماده بیان نشده است که مراد مؤسساتی است که بدون هیچ‌گونه مجوزی مشغول به فعالیت هستند یا شامل مؤسساتی که از بانک مرکزی مجوز ندارند، اما مجوز از نهادهای دیگر دارند، نیز می‌شود. (ط) آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی (مصوب ۱۳۸۰ هیئت وزیران) به‌موجب این مصوبه اخذ موافقت بانک مرکزی توسط وزارت کشور قبل از صدور پروانه فعالیت، در مرحله تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه ضروری شد.

(ی) مصوبه سال ۱۳۸۳ شورای پول و اعتبار؛ مجوز بانک مرکزی و اجازه‌نامه نیروی انتظامی

ماده (۲) این مصوبه بیان می‌دارد:

«مرجع صدور مجوز فعالیت «صندوق» بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

ثبت صندوق در اداره ثبت شرکت‌ها منوط به صدور مجوز مذکور می‌باشد».

اگر منظور از این ماده این باشد که مجوز بانک مرکزی نیز در کنار اجازه‌نامه نیروی انتظامی برای ثبت صندوق‌های قرض‌الحسنه ضروری است، بیان این مطلب خارج از محدوده اختیارات شورای پول و اعتبار است. زیرا مصوبه شورای پول و اعتبار در صورتی که قانون به آن اجازه صدور چنین مصوبه‌ای نداده باشد برای اداره ثبت شرکت‌ها لازم‌الاجرا

نیست. اگر منظور از ماده فوق این باشد که تنها مجوز مورد نیاز در نقطه تأسیس مجوز صادره توسط بانک مرکزی است، در این صورت این بند با ماده (۵۸۴) قانون تجارت و آیین نامه آن در تعارض بوده و فاقد اعتبار است.

می توان مشکلات موجود در حوزه قوانین و ریشه های آنها را تا قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی به شرح ذیل بیان کرد:

- مبهم بودن بندهای قانونی مرتبط با فعالیت و نظارت که به عملیات بانکی اشاره می کنند؛ نظیر قانون تجارت و قوانین پولی و بانکی. اگر عملیات بانکی را قوانین تعریف یا مصادیق آن را شورای پول و اعتبار تعیین می کرد، اشخاص مشمول آن براساس قوانین پولی و بانکی باید از بانک مرکزی مجوز می گرفتند و مشکل عدم نیاز اجازه بانک مرکزی برای فعالیت آنها حل می شد.

- وجود مصوبه های متعدد که وجاهت قانونی نداشته یا با قوانین در تناقض می باشند: بی توجهی مراجعی نظیر هیئت وزیران و شورای پول و اعتبار به جایگاه قانونی خود و توجه نکردن به مصوبات سایر نهادها موجب شده است که برخی مصوبه ها با قوانین در تناقض باشند و برخی دیگر نیز هیچ تغییری نسبت به شرایط موجود ایجاد نکنند.

- عدم درنظر گرفتن ملاحظات تخصصی نظیر صلاحیت تخصصی مؤسسان و تأیید تخصصی اساسنامه در نقطه تأسیس تا سال ۱۳۸۰: یکی از دلایل بروز این مشکل اشاره نکردن به نحوه تأسیس مؤسسات اعتباری غیربانکی در قوانین پولی و بانکی است. در نتیجه تنها قانون موجود در زمینه تأسیس صندوق های قرض الحسنه مواد (۵۸۴) و (۵۸۵) قانون تجارت بود و همین قانون به مصوبه های هیئت وزیران و بانک مرکزی اجازه دخالت در نحوه تأسیس صندوق ها را نمی داد. علت دیگر این مشکل عدم اشاره به لزوم هماهنگی نهاد صادرکننده مجوز تأسیس (شهربانی) و بانک مرکزی در حوزه تأسیس و فعالیت صندوق هاست.

- مبهم بودن چگونگی برخورد با مؤسسات غیرمجاز مبادرت کننده به فعالیت های پولی: یکی از آسیب ها اشاره نکردن به چستی مؤسسات غیرمجاز، وجه تمایز آنها با مؤسسات مجاز و چگونگی مبارزه و برخورد با آنها در قوانین پولی و بانکی است.

ک) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (مصوب ۱۳۸۳ مجلس)

قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳ برای حل مشکلات موجود به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون به همراه دو آیین‌نامه خود که در سال ۱۳۸۶ به تصویب هیئت وزیران رسیدند، مشکلات فوق‌الذکر را حل و فصل کرد؛ اما خود باعث ایجاد مشکلات دیگری شد که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد.

ماده (۱) این قانون به تعریف عملیات بانکی پرداخته و اشتغال به عملیات بانکی را بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی ممنوع می‌داند؛ اما در مورد مرجع تشخیص مصادیق عملیات بانکی سخنی به میان نیاورده است. در نتیجه در صورت طرح دعوی نزد مراجع قضایی، مراجع مذکور برداشت خود از قانون را مدنظر قرار می‌دهند. از این رو باید قانون در تبصره‌ای مرجع تشخیص عملیات بانکی بر مبنای تعریف ارائه شده را بانک مرکزی اعلام می‌کرد.

تبصره «۱» همین ماده بیان می‌دارد که: «بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند، براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد». این تبصره به استثنا کردن برخی بانک‌ها و صندوق‌ها از قانون تنظیم بازار می‌پردازد؛ لذا اهمیت بسیاری دارد. لفظ «قوانین خاص» در این تبصره دارای ابهام بوده و قابل تفسیر است. از سوی دیگر می‌توان این تبصره را فقط شامل بانک‌ها و صندوق‌هایی دانست که در مجلس اختصاصاً قوانینی برای تأسیس آنها وضع شده است که در این صورت به علت نبود قانون تخصصی برای تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه، صندوق‌های قرض‌الحسنه مشمول تبصره «۱» قانون تنظیم بازار نمی‌شوند. بنابراین می‌توان این گونه تفسیر کرد که چون هیچ قانون دیگری درباره تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه وجود ندارد. قانون تجارت برای این صندوق‌ها قانون خاص محسوب شده و در نتیجه صندوق‌ها مشمول تبصره «۱» ماده (۱) قانون می‌شوند.

فارغ از اینکه کدام استدلال درست‌تر و منطقی‌تر است، تبصره‌ای که برخی نهادهای را از قانون، با بیان عباراتی قابل تفسیر، مستثنا می‌کند، نشان از وجود ایراد در قانون می‌باشد. زیرا استفاده از عبارات غیرصریح، باب تفسیر را باز کرده و ممکن است نقض غرض قانونگذار اتفاق بیفتد.

تبصره «۳» ماده (۱) قانون وظیفه تصویب آیین‌نامه اجرایی ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر اشخاص موضوع قانون را به‌عهده هیئت وزیران نهاده است؛ اما برای زمان تصویب آن مدت معینی قرار نداده است. همین مسئله زمینه‌ای شد که تصویب آیین‌نامه مذکور سه سال به‌طول بینجامد و به‌تبع آن، سه سال اشخاص موضوع قانون دچار سردرگمی شوند. زیرا این قانون، قوانین معارض قبلی را ملغی کرده بود؛ اما تصویب مقررات جدید سه سال به‌طول انجامید.

تبصره «۴» ماده (۱) قانون که تنها بندی است که به جرم‌انگاری و ایجاد ضمانت اجرا پرداخته دارای ایراد اساسی به‌شرح ذیل است:

این تبصره بیان می‌دارد:

«اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع این ماده که به عملیات بانکی اشتغال دارند در صورتی که موفق به اخذ مجوز فعالیت تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نشوند، بنا به اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حق ادامه فعالیت نخواهند داشت. متخلفان از اجرای این حکم در صورت شکایت بانک یاد شده از طریق مقامات قضایی صلاحیتدار به مجازات حبس تا ۶ ماه محکوم خواهند شد».

براساس این تبصره، اشخاصی مشمول مجازات می‌شوند که دارای شروطی باشند و در صورتی که هرکدام از شروط برقرار نباشد، اشخاص مذکور مستحق مجازات نخواهند بود. یکی از شروط دارای ایراد به‌شرح ذیل است:

باید اشخاص مذکور، در زمان تصویب قانون، به عملیات بانکی اشتغال داشته باشند. زیرا نص قانون تصریح دارد که «اشخاصی که به عملیات بانکی اشتغال دارند، در صورتی که موفق به اخذ مجوز فعالیت تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نشوند بنا به اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حق ادامه فعالیت نخواهند داشت». بنابراین اشخاصی که بعد از تصویب قانون شروع به عملیات بانکی نمایند، مشمول این حکم نخواهند بود و در نتیجه این بند فقط ناظر به اشخاصی است که در زمان تصویب قانون مشغول به عملیات بانکی بوده‌اند. مشکل دیگری که می‌توان درباره قانون به آن اشاره کرد، ضمانت اجرایی مناسب

برای توقف فعالیت مؤسسات غیرمجاز است. قانون تنها اشاره کرده است که فعالیت مؤسسات غیرمجاز بنا به درخواست بانک مرکزی و به وسیله نیروی انتظامی متوقف خواهد شد. درحالی که فعالیت اشخاص موضوع این قانون با پلمب مکان فعالیت ازسوی نیروی انتظامی لزوماً متوقف نخواهد شد و اشخاص مذکور می‌توانند به روش‌های دیگر به فعالیت خود - عملیات بانکی - ادامه دهند.

ل) تفاهمنامه بانک مرکزی و سازمان اقتصاد اسلامی (۱۳۸۸)

با تفاهمنامه شکل گرفته بین بانک مرکزی و سازمان اقتصاد اسلامی در آبان‌ماه ۱۳۸۸ و تفویض اختیار به سازمان اقتصاد اسلامی، بر اختلال فعالیت‌های نیروی انتظامی و بانک مرکزی، افزوده شد.

درحال حاضر قریب به ۱۱۰۰ صندوق قرض‌الحسنه یعنی کمتر از ۳۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور تحت پوشش سازمان اقتصاد اسلامی هستند و مابقی آنها و بدون نظارت درحال فعالیت می‌باشند. از طرف دیگر اکثر صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که تحت پوشش سازمان مذکور، صندوق‌های قرض‌الحسنه سنتی و ریشه‌دارند که تخلفات و اشکالات موجود در آنها به‌ویژه اعطای تسهیلات تعهدی و جدولی، در مقایسه با سایر صندوق‌های قرض‌الحسنه کمتر است.

سازمان اقتصاد اسلامی که نهادی غیردولتی است، خود را متولی صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌داند؛ البته تاکنون خود آن سازمان بازرسی نشده و مسئولان آن به هیچ‌یک از سازمان‌های نظارتی ازجمله بانک مرکزی پاسخگو نیستند.

۲-۲-۱. عدم تخصص مدیران صندوق‌ها

در زمان تأسیس اکثر قریب به اتفاق صندوق‌های قرض‌الحسنه، هیچ‌گونه شرایط و محدودیت قانونی در احراز عضویت هیئت‌مدیره صندوق‌ها وجود نداشته و همان‌گونه که در اساسنامه آنها بیان شده است، هیئت امنا می‌توانند از میان خود یا افراد خارج از هیئت امنا، گروهی را برای اداره امور صندوق انتخاب کنند.

هرچند در دستورالعمل تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرط

تحصیلات کارشناسی مرتبط با امور مالی برای مدیرعامل صندوق ذکر شده است؛ اما با توجه به تفاهمنامه سازمان اقتصاد اسلامی و تصمیم بانک مرکزی درخصوص عدم نیاز صندوق‌های تک‌شعبه‌ای به مجوز فعالیت، عملاً این معیار نیز رعایت نمی‌شود.

۳-۲-۱-۷. عدم رعایت استانداردهای بین‌المللی نسبت‌های مالی

یکی از استانداردهای مهم بین‌المللی، رعایت نسبت کفایت سرمایه است. برخی از این صندوق‌ها که در سال‌های گذشته با سرمایه اندک نسبت به دارایی‌های فعلی خود تأسیس شده‌اند؛ هیچ‌گونه اجبار قانونی و راهکار عملی مناسبی برای افزایش سرمایه ندارند و همان‌طور که در ماده (۱۵) اساسنامه ذکر شده، جبران هرگونه ضرر و زیان احتمالی از تعهدات هیئت امناست. درحالی که طبق استانداردهای بین‌المللی، در مؤسسات اعتباری باید نرخ مطلوبی از کفایت سرمایه، زبان‌های احتمالی را پوشش دهد؛ اما در ساختار صندوق‌های قرض‌الحسنه این مسئله پیش‌بینی نشده است.

۴-۲-۱-۷. فقدان متولی و حامی خاص

مؤسسات قرض‌الحسنه که نهادی اعتباری هستند به نظارت و حمایت لازم یک مرجع پرقدرت و قوی نیازمندند. پراکندگی و مقیاس کوچک صندوق‌های قرض‌الحسنه و بی‌توجهی دولت به این نهاد مهم و تأثیرگذار، متولی خاصی برای صندوق‌ها در پی نداشته است. از آثار وجود متولی قوی در نظام صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌توان به آموزش مدیران و کارکنان صندوق‌ها، ارائه استانداردها، گسترش فرهنگ قرض‌الحسنه و... اشاره کرد.

۵-۲-۱-۷. جرائم و تخلفات احتمالی مدیران صندوق‌های قرض‌الحسنه

با وجود اینکه صندوق‌های قرض‌الحسنه با نیت خیرخواهانه تأسیس شده‌اند، اما با وجود امکانات و ظرفیت‌های اجتماعی و اقتصادی بالایی که برای مؤسسان خود فراهم می‌آورند،

گاه محملی برای فسادهای مالی و تخلفات قانونی شده‌اند که عدم نظارت و برخورد با صندوق‌های قرض‌الحسنه متخلف نیز به گسترش این مفاسد دامن زده است. قسمتی از این تخلفات می‌تواند عناوین مجرمانه‌ای را به خود اختصاص دهد و برخی دیگر در قالب تخلف یا اشکال مطرح شود. موارد زیر ممکن است تحت عناوین مجرمانه در برخی صندوق‌های قرض‌الحسنه نمود یابد:

- بروز فرار مالیاتی از طریق مخفی کردن درآمدها،
- بروز پولشویی،
- امکان رعایت نکردن ماده (۲۸) دستورالعمل اجرایی مبنی بر اینکه صندوق موظف است حداقل ۵ و حداکثر ۱۰ درصد مانده سپرده مشتریان را به صورت نقد و شبه نقد نگهداری کند،
- امکان ثبت نکردن وثایق و تضمین‌های دریافتی و اخذ چک و سفته سفیدامضا و عدم تکمیل فرم‌های وام،
- امکان عدم ایجاد سرفصل‌های مطالبات سررسید گذشته و معوق و ذخیره‌گیری مناسب برای آنها.

۶-۲-۱-۷. اثرپذیری نظارت از فشارهای سیاسی و اقتصادی

اثرگذاری صاحبان قدرت بر بازار غیرمتمشکل پولی مصادیق متعددی دارد. در کنار عدم برخورد با صندوق‌های فاقد مجوز و صندوق‌های تازه تأسیس، بعضی از مصوبات این حوزه نیز ازجمله نتایج این اثرگذاری‌هاست. تصویب خروج صندوق‌های قرض‌الحسنه از چتر نظارتی بانک مرکزی در یک شورای فرادولتی؛ شورای پول اعتبار که از قوه مقننه (نمایندگان ناظر مجلس) و قوه قضائیه (دادستان کل کشور) و... در آن حضور دارند، از مصادیق محل تأمل است.

۳-۱-۷. ضرورت‌های قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

ضرورت‌های قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه در بخش‌های پیشین به تفصیل

بیان شد که در اینجا عناوین قوانین و مقرراتی ذکر می‌شود که درخصوص نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه نافذ و لازم‌الاجرا هستند:

- ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱،
- قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۳،
- ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۸۹،
- آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۹،
- آیین‌نامه اجرایی قانون بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۶/۴/۲۶،
- دستورالعمل اجرایی تأسیس فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه،
- قانون مبارزه با پولشویی، مصوب ۱۳۸۶، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه.

۲-۷. مؤسسات اعتباری (تعاونی اعتبار، مؤسسات اعتباری یا مؤسسات مالی و اعتباری)

مؤسسات اعتباری به‌عنوان زیربخش بازار غیرمتشکل پولی از اجزای متعددی تشکیل شده و مشابهت‌های اسمی در این اجزا سبب سردرگمی مخاطبان شده است. لذا ضروری است مفاهیمی ازجمله مؤسسه مالی و اعتباری، مؤسسه اعتباری و تعاونی اعتباری تبیین شوند. مؤسسه اعتباری دو مفهوم عام و خاص دارد؛ در مفهوم عام خود شامل بانک و مؤسسات غیربانکی فعال در زمینه پولی بوده و در مفهوم خاص، به مؤسسه‌ای گفته می‌شود که شئون بانک، البته بجز خدمات دسته چک و حساب جاری را دارا باشد. شایان ذکر است در قوانین مصوب کنونی مفهومی تحت عنوان «مؤسسه مالی و اعتباری» از اعتبار قانونی برخوردار نبوده و به رسمیت شناخته نمی‌شود؛ اما مؤسسه اعتباری تعریف و پذیرفته شده است. مؤسسات اعتباری کنونی فارغ از عنوان عام آن که شامل بانک می‌شود، غالباً حالت گسترش‌یافته صندوق‌های قرض‌الحسنه یا تعاونی‌های اعتباری بوده و البته محدود مؤسساتی هستند که از ابتدا هویت مؤسسه داشته‌اند.

براساس دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر تعاونی‌های اعتباری، مصوب ۳ شهریورماه ۱۳۸۶، «شرکت تعاونی اعتبار شرکتی است که با رعایت قانون بخش

تعاونی تشکیل می‌شود و مطابق قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی به ارائه خدمات اعتباری صرفاً برای اعضای شرکت مبادرت می‌ورزد.

در آسیب‌شناسی مؤسسات اعتباری باید به تفاوت‌هایی دقت کرد که بین مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی و بانک‌ها وجود دارد. مهم‌ترین این تفاوت‌ها عبارتند از:

- مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی، برخلاف بانک‌ها، به وجوه بانک مرکزی دسترسی ندارند؛

- در نظام پرداخت‌ها نیز اغلب دسترسی مستقیم به اتاق پایاپای نداشته‌اند؛
- مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی از تور امنیتی که به‌وسیله بیمه سپرده‌ها برای بانک‌ها فراهم است، بی‌بهره می‌باشند؛

- مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی در تأمین منابع خود برای مصارف کوتاه‌مدت از روش‌هایی چون نشر اوراق تجاری با پشتوانه دارایی یا از طریق قراردادهای بازخرید استفاده می‌کنند. مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی در تأمین منابع خود برای مصارف بلندمدت از ابزار سرمایه‌بهره گرفته و به شکل یک تعاونی عمل می‌کنند.

۱-۲-۷. تاریخچه فعالیت و بستر قانونی

تعاونی‌های اعتبار براساس قانون شرکت‌های تعاونی، مصوب ۱۳۵۰ و قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی در قالب عضوگیری از گروه‌های شغلی و صنفی در داخل سازمان‌ها و ادارات و بدون هرگونه بروز و ظهور در سطح عموم جامعه - با مجوز وزارت تعاون - شکل گرفتند.

وزارت تعاون از سال ۱۳۷۴ به صدور مجوز برای تعاونی‌های اعتبار آزاد در برخی استان‌ها به‌ویژه خراسان (مانند تعاونی اعتبار عسکریه، مولی‌الموحیدین و ثامن‌الائمه) اقدام کرد که در آن تاریخ با قانون تطابق نداشت و اقدامی بی‌سابقه بود.

قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی، «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران»، مصوب ۱۳۷۰ و اصلاحیه مصوب مهرماه ۱۳۷۷ آن ناظر بر فعالیت تعاونی‌های اعتبار بود؛ به‌گونه‌ای که تشکیل

وزارت تعاون، اعمال نظارت دولت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاون و حمایت و پشتیبانی از این بخش موجبات توسعه روزافزون تعاونی‌ها در کشور را فراهم کرد. در مواردی که مغایرتی با قانون بانکداری بدون ربا وجود نداشت، تشکیل تعاونی‌های اعتبار کماکان به استناد قانون سال ۱۳۵۰ و آیین‌نامه شورای پول و اعتبار صورت می‌پذیرفت؛ اما با توجه به لزوم نظارت بخش پولی بر فعالیت تعاونی‌های اعتبار و ساماندهی فعالیت این دسته تعاونی‌ها، مجلس شورای اسلامی «قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی» را در تاریخ ۲۲ دی‌ماه ۱۳۸۳ تصویب کرد که در این قانون نحوه نظارت بر تشکیل و فعالیت تعاونی‌های اعتبار برعهده بانک مرکزی و وزارت تعاون قرار داده شد. به‌موجب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسیده است. درخصوص تشکیل تعاونی‌های اعتبار نیز در بهار سال ۱۳۸۷ دستورالعمل تشکیل شرکت‌های تعاونی اعتبار و اساسنامه خاص شرکت‌های تعاونی اعتبار تهیه، تنظیم و به ادارات کل استان‌ها ابلاغ شده است.

بانک مرکزی در تاریخ ۱۸ بهمن‌ماه ۱۳۸۸، ضمن برگزاری همایش ملی، به اعطای مجوز فعالیت به بیش از ۸۰۰ تعاونی اعتبار صنفی در سراسر کشور اقدام کرد که تا پایان فروردین‌ماه ۱۳۸۹، به تعداد ۸۸۴ مؤسسه رسید. اطلاعات جمع‌آوری شده از ۸۸۹ تعاونی اعتبار صنفی نشان می‌دهد که میزان منابع این مؤسسات افزون بر ۵/۷۷ هزار میلیارد ریال بوده است و این منابع از حدود ۴۷۷ هزار نفر جمع‌آوری شده که نشان می‌دهد میانگین منابع این مؤسسات برابر ۶/۴۹ میلیارد ریال برای هر مؤسسه بوده است.

براساس ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب قانون مذکور تأسیس شده یا می‌شوند و بانک‌های دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود، صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند.

در راستای تبصره «۲» ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم، دولت مکلف شد اقدامات قانونی لازم را با پیشنهاد بانک مرکزی و تأیید شورای پول و

اعتبار در ارتباط با نحوه تأسیس و اداره بنگاه‌های موضوع قانون مذکور به عمل آورد که در این ارتباط بانک مرکزی در بهمن‌ماه ۱۳۹۳ آیین‌نامه ماده (۵) این قانون را تحت عنوان «آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی» پیشنهاد کرد و در تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۴ با تأیید شورای پول و اعتبار به تصویب هیئت دولت رسید و برای اجرا ابلاغ شد.

براساس این آیین‌نامه تأسیس مؤسسه اعتباری صرفاً در قالب شرکت سهامی عام یا شرکت تعاونی سهامی با رعایت قوانین و مقررات مربوط امکان‌پذیر بوده و دریافت موافقت‌نامه اولیه از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در مورد مؤسسات اعتباری در قالب تعاونی‌های سهامی عام الزامی است.

۲-۲-۷. جایگاه و عملکرد تعاونی‌های اعتبار در بازار پولی (بحث ساختاری و آماری)

با توجه به بازرسی‌های به عمل آمده اداره نظارت بر مؤسسات اعتباری غیربانکی بانک مرکزی، از ۸۸۹ تعاونی اعتبار، ۲۱۷ مؤسسه مورد بررسی غیرفعال بوده‌اند. همچنین، اطلاعات جالب دیگری که در این تحقیق گردآوری شده، بیانگر این است که از ۶۷۲ مؤسسه فعال، ۱۱۰ مؤسسه کمتر از ۵۰ نفر عضو و ۱۹۷ مؤسسه کمتر از ۲۰۰ میلیون ریال سرمایه داشته و ۶۴ مؤسسه در این دو مشخصه مشترک هستند. ۲۴۳ تعاونی یعنی نزدیک به ۳۶ درصد تعاونی‌های فعال، حداقل شرایط موجود در مقررات جاری را ندارند. به این مفهوم که سرمایه ۲۰۰ میلیون ریالی و تعداد اعضای ۵۰ نفری را به عنوان کف تشکیل تعاونی اعتبار فراهم نکرده‌اند. علاوه بر این، از کل تعاونی‌های اعتبار فعال، ۶۲۴ مؤسسه یعنی ۹۲ درصد این تعاونی‌ها، تنها به اعطای وام قرض الحسنه به اعضا مبادرت می‌ورزند و کمتر از ۸ درصد آنها یعنی تعداد ۴۸ تعاونی از عقود دیگر برای اعطای تسهیلات استفاده می‌کنند. جمع منابع سپرده‌ای ۴۰۰ مؤسسه برابر صفر است. لذا تمام منابع این مؤسسات از محل حق عضویت‌های ماهیانه که به حساب سرمایه واریز می‌شود، تأمین شده و هیچ‌گونه وجهی با عنوان حساب پس‌انداز یا سپرده از اعضای خود دریافت نمی‌کنند. ۳۸۳ مؤسسه در این دو شاخص مشترک می‌باشند؛ بنابراین ۴۰۰ تعاونی اعتبار فعال یعنی نزدیک به ۶۰ درصد

تعاونی‌های اعتبار به صورت یک «صندوق تأمین مالی قرض الحسنه تعاون» فعالیت می‌کنند. به این ترتیب، ۱۰۰ درصد منابع آنها از حساب سرمایه تأمین می‌شود و هیچ گونه حساب سپرده‌ای که تعهد پرداخت در سررسید را داشته باشند، در این تعاونی‌ها وجود ندارد. تنها مدرک تحصیلی ۲۱۰ نفر از مدیرعاملان (۳۱ درصد) مرتبط با فعالیت‌های مالی ارزیابی شده است. ۵۴۱ مؤسسه در سازمان مربوطه فعالیت می‌کنند و به جز ۶ مورد در جای دیگری شعبه ندارند.

برای تحلیل کلی تعاونی‌های اعتبار صنفی به عنوان یک پیکره، می‌توان تمام تعاونی‌های اعتبار فعال را به دو گروه مؤسساتی که صرفاً تسهیلات قرض الحسنه ارائه می‌کنند (۶۲۴ مؤسسه) و مؤسساتی که از عقود دیگر نیز استفاده می‌کنند (۴۸ مؤسسه)، تقسیم کرد. با وجود تعداد ۷/۱۵ درصدی و تعداد شعب ۹/۹۲ درصدی، مؤسسات گروه دوم که سایر تسهیلات را نیز در کنار تسهیلات قرض الحسنه ارائه می‌کنند، بیش از ۳۰ درصد از تعداد اعضا و حجم کل منابع را به خود اختصاص داده‌اند.

علاوه بر این، در گروه اول جمع منابع حدود ۳,۵۴۰ میلیارد ریال و جمع مصارف حدود ۲,۳۲۰ میلیارد ریال است که بیانگر نسبت مصارف به منابع ۶۵/۶ درصدی و عدم تخصیص مناسب منابع در این تعاونی‌هاست (نسبت مطلوب: ۸۰ تا ۱۰۰ درصد، نسبت نامطلوب: ۶۰ تا ۸۰ درصد و نسبت هشدار: زیر ۶۰ درصد). همچنین، جمع منابع گروه دوم که در کنار تسهیلات قرض الحسنه، تسهیلات دیگری را ارائه می‌کنند، حدود ۲,۲۳۰ میلیارد ریال و جمع مصارف حدود ۱,۰۰۰ میلیارد ریال است که بیانگر نسبت مصارف به منابع ۴۵ درصدی است که نشان می‌دهد وضعیت مصارف این تعاونی‌ها به هیچ عنوان قابل قبول نبوده و در حد هشدار و بحرانی است و این مؤسسات، منابع خود را به موارد دیگری غیر از اعطای تسهیلات اختصاص داده‌اند. براساس این، ضریب نفوذ این مؤسسات به جمعیت کشور حدود نیم درصد بوده که در مقایسه با ضریب نفوذ ۴۷ درصدی در کشوری مثل کانادا، بسیار ناچیز به نظر می‌رسد. جمع تسهیلات اعطایی این تعاونی‌ها بیش از ۳,۳۲۰ میلیارد ریال بوده که نشان می‌دهد سرانه تسهیلات دریافتی اعضای این تعاونی‌ها حدود ۶,۹۷۰ هزار ریال بوده است. اگر به طور متوسط نصف

اعضای تعاونی‌های اعتبار از تسهیلات مؤسسه ذی ربط استفاده کرده باشند، این عدد تقریباً ۱۴ میلیون ریال خواهد بود که نشان‌دهنده نبود وابستگی اعضا به این تسهیلات و به بیان دیگر، بی‌اثر یا کم‌اثر بودن خدمات این تعاونی‌ها در زندگی خود اعضاست. تعداد تعاونی‌های اعتبار در تیرماه سال ۱۳۹۳ به ۹۱۷ تعاونی، با عضویت ۴۱۵ هزار نفر در گرایش‌های مختلف به ثبت رسیده است. سرمایه این تعاونی‌ها ۶۹,۵۴۳ میلیارد ریال و سرانه تعداد اعضای تعاونی‌های اعتبار ۳۶۷ نفر می‌باشد.

۳-۲-۷. مؤسسات متخلف

مؤسسات متعددی در سال‌های گذشته دارای تخلف بوده‌اند که به تعطیلی یا ادغام آنها منجر شده است. در این مطالعه به سه مؤسسه متأخر میزان، فرشتگان و ثامن‌الحجج اشاره می‌شود.

۱-۳-۲-۷. تعاونی اعتباری میزان

مؤسسه مالی و اعتباری میزان در بهمن‌ماه ۱۳۷۹ توسط سه هزار نفر از کارکنان و قضات دادگستری خراسان بزرگ با عنوان «تعاونی اعتبار» تشکیل شد و با یک شعبه در مشهد آغاز به کار کرد. به تدریج ۱۰۷ شعبه در استان‌های خراسان رضوی، شمالی و جنوبی ایجاد شد و بدین ترتیب مؤسسه خدمات خود را از مشهد به سایر شهرستان‌ها گسترش داد.

توسعه میزان در سال ۱۳۸۶ پس از فعالیت در این سه استان، در روند تبدیل از تعاونی به مؤسسه قرار گرفت. درحالی‌که همزمان با این موضوع، مؤسسه مالی و اعتباری میزان طبق مقررات بانک مرکزی، افزایش شعب جدید خود را متوقف کرد.

در سال ۱۳۹۰ این مؤسسه ساختمان سرپرستی و شعبه بزرگ و مرکزی خود را در پایتخت افتتاح کرد و سال ۱۳۹۱ در مسیر رشد و توسعه همه‌جانبه به بازار پرکشش جزیره کیش وارد شد. در اواسط سال ۱۳۹۴ نیز به دلیل ورشکستگی، توسط بانک صادرات ایران ساماندهی شد و تحت مالکیت و مدیریت آن بانک درآمد.

۲-۳-۲. تعاونی اعتباری فرشتگان

مؤسسه مالی و اعتباری فرشتگان در تاریخ ۱۳۷۷/۲/۸ به شماره ثبت ۱۳۳۷ در مشهد مقدس، تحت عنوان «شرکت تعاونی اعتبار شهید هاشمی مشهد» تأسیس شد و شروع به کار کرد. گروه‌های عمده سهام‌داران شامل مدیران و کارکنان ارشد نظام بانکی و متخصصان در امور تعاونی‌ها بودند. پس از شروع فعالیت، به صورت محدود در شهر مشهد با افزایش شعب، دامنه فعالیت خود را با اخذ مجوز فرااستانی به بیشتر استان‌های کشور افزایش داد و نام شرکت تعاونی با طی مراحل قانونی به فرشتگان تغییر یافت.

در اواخر سال ۱۳۸۹ جزء ۱۴ مؤسسه مالی و اعتباری تأیید شده بانک مرکزی قرار گرفت و از آن زمان به عنوان مؤسسه مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی به فعالیت خود ادامه داد. با هماهنگی بانک مرکزی چهار تعاونی اعتباری دیگر به نام‌های امید مشهد، فرزانه بیرجند، اشتیاق سبزوار و رویان اسفراین را در خود ادغام کرد. بیش از ۲۵۰ نفر از مدیران کارآمد و بازنشستگان شبکه بانکی کشور، به عنوان مشاوران و مدیران شعب و نیز بیش از ۱۶۰۰ کارمند در این مجموعه مشغول به کار شدند.

بانک مرکزی در تاریخ ۵ فروردین ماه ۱۳۹۱ اعلام می‌کند: «مؤسسه مالی و اعتباری فرشتگان فاقد مجوز فعالیت از بانک مرکزی بوده و اقدام به پرداخت سود غیرمستعارف به انواع سپرده‌های سرمایه‌گذاری می‌نموده است». با توجه به عدم رعایت ضوابط و مقررات و بخشنامه‌های این بانک، اعلام می‌شود اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل مؤسسه یاد شده فاقد صلاحیت لازم برای اداره امور مؤسسه هستند.

در تاریخ ۷ فروردین ماه ۱۳۹۱ بانک مرکزی با حذف اطلاعیه فوق از سایت رسمی خود، اطلاعیه جدید دیگری منتشر کرد. در اطلاعیه جدید آمده است: «با توجه به اینکه مؤسسه یاد شده روند اصلاحی در رابطه با ساماندهی را در پیش گرفته است، بنابراین تا زمان ساماندهی (حداکثر ظرف دو ماه) می‌تواند به فعالیت خود ادامه دهد».

همان‌طور که در بالا ذکر شد، بانک مرکزی طی دو روز مجوز یک مؤسسه مالی را باطل و دوباره صادر کرد. این بانک در تاریخ ۵ فروردین ماه ۱۳۹۱ درحالی که کشور نیمه تعطیل است و مردم در مسافرت به سر می‌برند طی یک اطلاعیه رسمی در سایت

خود اعلام کرده است: «مؤسسه مالی و اعتباری فرشتگان فاقد مجوز فعالیت از بانک مرکزی است» و در این اطلاعیه علت فاقد مجوز بودن را اقدام این مؤسسه به پرداخت سود غیرمتعارف به انواع سپرده‌های سرمایه‌گذاری دانست و دو روز بعد مجوز ادامه فعالیتش را صادر کرد.

در اسفندماه ۱۳۹۱، بانک مرکزی دو مؤسسه فردوسی و فرشتگان را ادغام و زمینه فعالیت مؤسسه مالی و اعتباری «مؤسسه اعتباری آرمان» را فراهم کرد. در ۱۳۹۴/۱۲/۲۷ مجوز نهایی فعالیت مؤسسه اعتباری آرمان از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با نام «مؤسسه اعتباری کاسپین» صادر شد.

۳-۲-۳. تعاونی اعتباری ثامن الحجج

«تعاونی اعتباری ثامن الحجج دانش‌آموختگان سبزوار» از سال ۱۳۸۰ با عنوان تعاونی اعتبار صنفی تأسیس شد و از سال ۱۳۸۶ با عنوان تعاونی اعتبار صنفی بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی شروع به فعالیت کرد. این تعاونی با استفاده از خلأ قانونی، با جمع‌آوری منابع سپرده‌گذاران و گسترش قارچ گونه و خارج از قاعده شعب خود بر حجم فعالیت‌هایش افزود.

این تعاونی درحالی که به عملیات گسترده بانکی و به‌کارگیری منابع حاصل از سپرده‌های مردمی در مسیرهای غیرشفاف و اخلال در سیاست‌های پولی و ضدتورمی مبادرت می‌ورزید از ارائه اطلاعات مورد نیاز به بازرسان بانک مرکزی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خودداری می‌کرد.

تعاونی موصوف، با پرداخت سودهای بالاتر از نرخ متعارف شبکه بانکی، به جذب سپرده‌های مردمی اقدام کرده و با سلطه‌گری و بنگاهداری در زمینه‌های مختلف و نیز سرمایه‌گذاری در بازار مسکن و ساختمان، عملاً موجب محبوس شدن بخش اعظمی از منابع در املاک و مستغلات شد، هرچند با تجدید ارزیابی غیرواقعی دارایی‌ها و مثبت نشان دادن تراز مالی، تلاش می‌کرد زیان انباشته خود را بپوشاند.

گفتنی است، هزینه‌های بسیار بالای اداره امور شعب، صرف مبالغ گزاف برای تبلیغات

گسترده و الغای قانونی بودن فعالیت‌های تعاونی، گسترش و تأسیس پی‌درپی شعب با بهره‌وری ناچیز و تأسیس تیم‌های ورزشی متعدد و پرهزینه از محل سپرده‌های مردمی از یک سو و نداشتن دانش تخصصی لازم، ساختار ضعیف مالی، اتخاذ سیاست‌های پرمخاطره و با ریسک بالا و نیز استفاده از روش‌های متقلبانه حساب‌سازی، اغراق در حساب‌ها و موجودی‌های نقد تعاونی و ارائه تصویری نادرست و متناقض از عملکرد خود از سوی دیگر، موجب شد که تعاونی برای پرداخت سودهای تعهد شده، به جذب سپرده‌های بیشتر با سودهای بالاتر اقدام کرده و با گرفتاری در این دور باطل، دچار زیاندهی بیشتر شده و عملاً اصل سپرده‌های مردمی را به مخاطره بیندازد.

مدیرعامل این مؤسسه با گذشت چهار سال از فعالیت مجهول خود موفق به اخذ تقدیرنامه رئیس کل و معاونت بانک مرکزی وقت می‌شود. در متن این تقدیرنامه که اواخر سال ۱۳۹۰ ارائه شده، ازسوی مدیران بانک مرکزی خطاب به مدیر این مؤسسه آمده است: «با توجه به همکاری مجدانه جنابعالی در امر ساماندهی شرکت‌های تعاونی اعتبار آزاد و صندوق‌های قرض‌الحسنه از زحمات شما قدردانی می‌شود».

پس از بروز بحران مالی ناشی از ناتوانی در بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران، کارگروه ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی که طی سال ۱۳۹۳-۱۳۹۴ طبق مصوبه شورای عالی امنیت ملی و با ریاست یکی از اعضای هیئت عامل بانک مرکزی تشکیل شد و موضوع تخلفات تعاونی را در دستور کار قرار داد و برای اولین بار در تاریخ، فعالیت غیرمجاز این تعاونی با همکاری حوزه‌های قضایی و امنیتی کشور، امکان استقرار بازرسان بانک مرکزی از نیمه دوم آذرماه ۱۳۹۴ در دفاتر اصلی تعاونی فراهم آمد.

از این تاریخ، جمع‌آوری آمار و اطلاعات مورد نیاز برای شناخت ابعاد آشکار و پنهان فعالیت غیرقانونی تعاونی در کارگروه ویژه ساماندهی آغاز شد؛ لکن در جریان این بازرسی‌ها نیز علاوه بر ارائه اطلاعات پراکنده، متناقض و نادرست توسط مسئولان تعاونی، همچنان محدودیت‌های فراوانی پیش‌روی کارگروه قرار داشت که مواردی مانند فقدان صورت‌های مالی حسابرسی شده، نبود سیستم یکپارچه مالی، ضعف در سیستم گزارش‌دهی تعاونی، عدم وحدت رویه در ساختار مالی و حسابداری شعب، وجود مغایرت‌های متعدد در حساب‌ها

و گزارش‌های مالی، عدم امکان بازرسی از شعب، نبود ساختار سازمانی مناسب، نبود سیستم داخلی قابل اتکا، عدم امکان تأیید داده‌های دریافتی؛ نمونه‌هایی از این دست هستند.

مجموعه تخلفات فوق به صدور دستور پلمب این مؤسسه از سوی بانک مرکزی منجر شد و در نهایت نیروی انتظامی تمام شعب آن را در سراسر کشور پلمب کرد و این موضوع باعث سرگردانی و بلا تکلیفی ده‌ها هزار سپرده‌گذاری شده است که میلیاردها تومان از سرمایه‌های خود را در این مؤسسه محبوس کرده‌اند.

قائم‌مقام بانک مرکزی وقت (اکبر کميجانی) در مردادماه ۱۳۹۴ عنوان کرد: «این مؤسسه اقدام به جذب منابع مالی مردم کرده است، اما درباره اینکه آیا این منابع به‌طور اصولی به‌کار گرفته می‌شود یا خیر، بانک مرکزی هنوز اطلاعات لازم را ندارد».

در نهایت این تعاونی اعتبار را بانک پارسیان در اسفندماه ۱۳۹۴ ساماندهی کرد.

۴-۲-۷. آسیب‌های مؤسسات اعتباری

آسیب‌شناسی مؤسسات از زوایای متفاوتی قابل احصا و بررسی است؛ اما مهم‌ترین و مستدل‌ترین نوع آسیب‌شناسی یک نهاد نظارتی، آسیب‌شناسی با چارچوب قانونی می‌باشد. در ادامه با مرتبط‌ترین قانون و آیین‌نامه این حوزه، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی، به بررسی آسیب‌های مؤسسات پرداخته می‌شود.

۱-۴-۲-۷. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی؛ ماده (۱)، تبصره‌های «۱» و «۴» و ماده (۲)

آسیب‌های مواد و تبصره‌های مرتبط با قانون مذکور به شرح ذیل است:

الف) اطلاع وضع مقررات

با وجود تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳ و اهمیت خاص این بازار، تدوین آیین‌نامه اجرایی ۱۰ ماده‌ای آن حدود سه سال طول کشید و در تیرماه ۱۳۸۶ به تصویب رسید.

ب) عدم جامعیت قانون

مطابق تبصره «۱» ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل، «بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند، براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد». مستثنا کردن این مؤسسات و موکول نمودن وضعیت آنها به قوانین سابق که یقینی در جامع و مانع بودن آنها نیست؛ از مصادیق عدم جامعیت قانون است. در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰ صندوق‌های قرض‌الحسنه هویت مؤسسات بزرگ کنونی مانند میزان، ثامن‌الحجج، فرشتگان و... را به خود نگرفته بودند و لذا بزرگ‌ترین بخش بازار غیرمتشکل پولی را شامل می‌شدند. علی‌رغم این حجم قابل توجه، هفت سال پس از تصویب این قانون، در ۱۴ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰، صندوق‌های قرض‌الحسنه مشمول آیین‌نامه اجرایی این قانون شدند.

ج) عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی

همان‌طور که در معرفی مؤسسات متخلف اشاره شد، شروع فعالیت یا تأسیس هر سه مؤسسه متخلف مربوط به اواخر دهه ۱۳۷۰ یا اوایل دهه ۱۳۸۰ و تبدیل آن به مؤسسات متخلف، مربوط به اوایل دهه ۱۳۹۰ است. به عبارت دیگر، از اعلام موجودیت این مؤسسات به بانک مرکزی تا تبدیل شدن به بحران، حدود ۱۰ سال گذشته و بانک مذکور ۱۰ سال برای شناسایی و رصد مؤسسات مذکور زمان داشته است! طبق تبصره «۴» ماده (۱) قانون مذکور، فرد مؤسس حداکثر ۶ ماه زمان برای اخذ مجوز لازم از بانک مرکزی داشته و در غیر این صورت با شکایت بانک مذکور تا ۶ ماه به حبس محکوم خواهد شد. با توجه به عدم محبوس شدن مؤسسان مذکور دو حالت متصور است:

- مؤسسات مذکور طی مدت مذکور شرایط لازم کسب مجوز قانونی را به دست آورده و موفق به کسب مجوز شده‌اند (که شواهد حاکی از این امر نیست).
- مؤسسات مذکور به وظایف خود عمل نکرده‌اند و بانک مرکزی هم از مؤسسان مذکور شکایت نکرده است.

۲-۴-۷. ماده (۸) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی

طبق ماده (۸) این آیین‌نامه، از جمله مواردی که مؤسسات اعتباری موظف به رعایت و گزارش‌دهی آنها هستند، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- سرمایه اولیه مؤسسه، مؤسسان و اهداف مؤسسه،
- دستورالعمل سقف و شرایط اعطای تسهیلات اعتباری کلان به اشخاص،
- دستورالعمل‌ها و شرایط مجموع زیان‌های سنواتی،
- دستورالعمل‌ها و شرایط خرید دارایی‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری‌ها،
- الزام به پرداخت سپرده قانونی به بانک مرکزی.

یکی از مهم‌ترین ارکان هر مؤسسه اعتباری اساسنامه است. اساسنامه ضمن تبیین اهداف، پارامترهای اساسی برای تصمیم‌گیری و نظارت را مشخص می‌کند. داشتن اساسنامه عاملی کنترلی است؛ اما نظارت نهادهای قانونی بر اجرای درست اساسنامه گاه از خود اساسنامه مهم‌تر است؛ زیرا بیشتر مواردی که به عدول از حقوق مشتریان منجر می‌شود با عدول از مفاد اساسنامه شروع می‌شوند.

اما اکنون شورای پول و اعتبار الزامی برای تصویب اساسنامه مؤسسه‌های اعتباری ندارد و این موضوع ضمن کاهش نظارت به افزایش آسیب‌های اقتصادی منجر می‌شود. با بررسی مؤسسه‌های متخلف مذکور واضح و مبرهن است که رعایت نکردن تک‌تک موارد فوق منجر به وجود آمدن مشکلات شده است. با توجه به موارد ذکر شده مؤسسه منحل می‌زان دستورالعمل سقف و شرایط اعطای تسهیلات و دو مؤسسه دیگر دستورالعمل و شرایط خرید دارایی‌های سرمایه‌ای و... را رعایت نکرده‌اند و البته این به معنای رعایت سایر دستورالعمل‌ها نیست. پرواضح است که رصد عمل به تک‌تک دستورالعمل‌های فوق‌الذکر برعهده بالاترین نهاد نظارتی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بوده است؛ ولی محقق نشده است.

یکی از ابزارهای غیرمستقیم سیاست‌های پولی در ایران نسبت سپرده قانونی است که با هدف تنظیم شرایط نقدینگی و اقتصادی جامعه تدوین می‌شوند. بانک‌ها موظفند همواره نسبتی از بدهی‌های ایجاد شده و به‌طور اخص سپرده‌های اشخاص نزد خود را در بانک مرکزی نگهداری کنند.

تداوم فعالیت این مؤسسات گاه به شکل پونزی درآمدی است؛ به گونه‌ای که این مؤسسه‌ها برای پاسخگویی به نیازهای فعلی به دریافت وام‌های جدیدتر و بزرگ‌تر برای

پس دادن وام‌های بهره‌دار کوچک‌تر قبلی نیازمند هستند. درحالی که برای مؤسسه مالی و اعتباری غیرمجاز الزامی به پرداخت سپرده‌های قانونی ندارد و این دور باطل شرایط را برای مشتریان، پریسک و ملت‌هیب می‌کند.

۳-۴-۲.۷. عدم نظارت در بهره‌برداری از خدمات منسجم و یکپارچه نظام بانکی و

اعتماد عمومی

اغلب مؤسسات متخلف علاوه بر سپرده‌گذاری در نظام بانکی کشور از سایر خدمات بانکی ازجمله دستگاه‌های خودپرداز و... برخوردار بوده‌اند. در برخی از موارد با هماهنگی یک بانک، به صدور چک‌های رم‌زدار و سایر خدمات سامانه شتاب نیز اقدام کرده‌اند. این امور بیانگر نبود محدودیتی در برابر گسترش فعالیت مؤسسات متخلف بوده است. همان‌طور که در آخرین ماده آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، مسئولیت حسن اجرای آیین‌نامه مذکور به بانک مرکزی سپرده و نیروی انتظامی موظف به همکاری لازم شده است. پرواضح است که رصد و ممانعت استفاده این مؤسسات از خدمات منسجم و یکپارچه بانکی نیز از وظایف انجام نشده بانک مذکور است.

۴-۴-۲.۷. عدم ممانعت از گسترش و ایجاد شعب جدید

ماده (۱۱) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی اعلام می‌دارد:

«ماده (۱۱) - ایجاد و گسترش شعب و واحدهای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در داخل و خارج از کشور مستلزم کسب اجازه بانک مرکزی خواهد بود». اولین گام در راستای نظارت بر فعالیت این مؤسسات رصد مکانی شعب تازه تأسیس است. با توجه به اینکه نیروی انتظامی به‌عنوان یکی از ابزارهای اجرایی بانک مذکور موظف به همکاری بوده و این نیرو در اغلب مناطق شهری و غیرشهری دارای مقری ثابت و گشت‌های منظم است، رشد قارچ‌گونه شعب متعدد مؤسسات مذکور دلیلی جز عدم اهتمام بانک مرکزی در ممانعت از توسعه این مؤسسات ندارد.

۵-۴-۲-۷. عدم برنامه‌ریزی برای جلوگیری از سوءاستفاده از مسائل امنیتی، پتانسیل اجتماعات مردمی، نزدیکی انتخابات و... با هدف فرار از قانون یا مقابله با آن

نه تنها مطالعه تجربه‌های موارد مشابه خارجی، بلکه رجوع به تجارب داخلی حاکی از آن است که گره خوردن منافع جمع کثیری از مردم به یک مسئله، مسیر حل آن را دشوار و دارای حاشیه ساخته و چه بسا از مسیر قانونی و صحیح خود خارج می‌سازد. بدیهی است که مدیران مؤسساتی که بیش از ۵۰۰ شعبه، جمع کثیری از کارکنان و چندین هزار سپرده‌گذار و سرمایه‌گذار دارند، توانایی استفاده از پتانسیل اجتماعی این ذی‌نفعان و به‌دنبال آن امکان تغییر مسیر حل مسئله به مسیر مطلوب خود را دارند. شکی نیست که تجمعاتی که برای مؤسسات مذکور شکل گرفت و باعث امنیتی شدن این مسائل شد، در چگونگی حل مسئله بسیار مؤثر بوده است. امنیتی شدن مسائل موجب تحت فشار قرار گرفتن تصمیم‌گیران برای حل هرچه سریع‌تر مسئله که قاعدتاً با هزینه‌های گزاف همراه است، می‌شود. برای مثال در حل مشکل تخلفات مؤسسه میزان با اختصاص ردیف اعتباری خاص از منابع ملی (بانک مرکزی)، موافقت بانک صادرات ایران برای ساماندهی مؤسسه میزان جلب شد.

۶-۴-۲-۷. ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطان

پرواضح است که انجام هرگونه فعالیت اقتصادی حتی در مکان‌های غیرعلنی مورد رصد، نظارت و پیگیری نهادهایی ازجمله شهرداری، سازمان امور مالیاتی و اداره اماکن، وزارت بهداشت و سایر نهادهای فعال قرار می‌گیرد. همان‌طور که در بررسی مناطق مسکونی مشهود است، مراکز مالی و اعتباری به‌دلیل گستره مخاطبان خود در علنی‌ترین مسیرها فعالیت دارند. حال سؤال اینجاست که با وجود دسترسی فوق‌العاده نهادهای امنیتی و نظارتی، چه دلیلی جز وجود ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطان مانع از رصد فعالیت این مؤسسات شده است؟

۵-۴-۲-۷. مخاطرات احتمالی بازار مؤسسات اعتباری

آسیب‌های متعددی از ناحیه فعالیت تعاونی‌های اعتبار بر عملکرد سیاستگذاری پولی

و بانک مرکزی، محتمل است. از آن جمله اخلاف در سیاست‌های پولی، (اخلال در نرخ سود سپرده علی الحساب و...)، افزایش هزینه تولید، انحراف منابع، ریسک سیستمی و... می‌باشد.

۱-۵-۲-۷. اخلاف در سیاست‌های پولی

مؤسسات اعتباری با وعده پرداخت سودهای بالاتر از نرخ سود مصوب بانک مرکزی، مردم را به سپرده‌گذاری تشویق و از این طریق اعتبارات خرد را بسیج و منابع خود را تجهیز می‌کنند. درحالی‌که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز، موظف به رعایت نرخ بهره مصوب بانک مرکزی هستند. درواقع فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که زیر نظر بانک مرکزی هستند، باید معطوف به یکسری اهداف توسعه‌ای و اقتصادی دولت باشد.

۲-۵-۲-۷. ریسک مؤسسات اعتباری غیرمجاز برای شبکه بانکی

وجود برخی از مؤسسات اعتباری که حتی مجوز فعالیت از بانک مرکزی را دریافت نکرده‌اند، موجبات ایجاد بی‌نظمی در بازار پولی کشور را فراهم می‌کند. با توجه به عواملی همچون کاهش نرخ تورم نقطه به نقطه به زیر ۱۵ درصد، کاهش انتظارات تورمی جامعه و کاهش بازدهی اکثر بازارها (مانند بازار سرمایه، مسکن و...)، در سال‌های منتهی به ۱۳۹۴ انتظار می‌رفت که نرخ بهره بانکی کاهش پیدا کند؛ اما افزایش ریسک نقدینگی در مؤسسات موردنظر باعث شده برخی از مؤسسات مذکور، پرداخت سود سپرده‌های خود را از محل جذب سپرده‌های جدید تأمین کنند. ازاین‌رو با رقابت در افزایش نرخ سود سپرده‌های بانکی، ریسک‌های خود را درنهایت به بانک مرکزی، مردم، سپرده‌گذاران و سایر مؤسسات و بانک‌ها منتقل می‌کنند.

در شرایطی که نرخ سود سپرده ۲۲ درصد باشد بهای تمام شده این سپرده‌ها با احتساب ذخیره قانونی و هزینه‌های اداری و پرسنلی بیش از ۳۱ درصد خواهد شد و نرخ سود تسهیلات با احتساب هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول و سایر هزینه‌ها حداقل باید بالاتر از ۳۸ درصد

باشد. با توجه به فاصله بسیار این نرخ و نرخ بازده در اقتصاد کشور ریسک سودآوری در بانک‌ها به شدت افزایش خواهد یافت و با ادامه روند فعلی (نرخ‌هایی بالاتر از نرخ بازدهی اقتصاد) نه تنها یک یا چند بانک، بلکه کل نظام بانکی را با چالش مواجه خواهد ساخت.

۳-۷. صرافی‌ها

نظام بانکی بخش عمده عملیات ارزی مربوط به تجارت خارجی را تا پیش از تحریم‌های بانکی علیه ایران انجام می‌داد. به دلیل ضابطه‌مندی نسبی نظام بانکی و شفافیت نسبی قواعد حاکم بر بانک‌ها، نظارت و کنترل بازار ارز تا حد قابل قبولی برای بانک مرکزی میسر بود. پس از تشدید تحریم‌های مالی و بانکی در سال‌های اخیر و افزوده شدن تدریجی نام بانک‌های ایرانی به لیست تحریم‌های آمریکا و اتحادیه اروپا، سهم نظام بانکی از معاملات ارزی مربوط به تجارت خارجی کاهش و سهم صرافی‌ها افزایش یافت.

در شرایط جدید، نبود شفافیت و پراکندگی قوانین و مقررات حاکم بر صرافی‌ها نیز به ابهامات موجود در نظام قانونی حاکم بر بازار ارز افزود. این بستر قانونی نامناسب در کنار عدم شفافیت شدید در بخش بزرگی از بازار غیرمتمثل ارزی (صرافی‌ها)، یکی از مهم‌ترین علل تعمیق آثار شوک‌های سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ بوده است.

آخرین بررسی‌ها حاکی از آن است که از مجموع ۷۰۵ واحد صرافی‌های کشور (که عضو کانون صرافان ایران هستند)، تعداد ۵۴۳ واحد (۷۷ درصد) از نوع اول و ۱۶۲ واحد (۲۳ درصد) از نوع دوم هستند. همچنین استان تهران تمرکز بالایی از صرافی‌های کشور (حدود ۳۶ درصد) را داراست. آذربایجان غربی با ۱۰ درصد و مناطق آزاد با ۷ درصد، دیگر نقاط کشورند که بیشترین تعداد صرافی را دارند.

تخلف برخی فروشندگان طلا و جواهر در عرضه ارز نیز موجب می‌شود که معامله‌گران ارز در کشور بیشتر از صرافی‌های برشمرده شده (صرافی‌های مجاز) باشد. براساس آمار مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت، درحال حاضر ۲۲,۲۷۸ واحد صنفی خرده‌فروشی طلا و جواهر در کشور وجود دارد که احتمال می‌رود برخی از آنها در حوزه معاملات ارزی نیز به شکل غیرقانونی ورود داشته باشند.

۱-۳-۷. آسیب‌شناسی وضعیت صرافی‌ها

با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته و نواقص برطرف شده، در مرحله اول باید نواقص موجود در قوانین و مقررات فعلی اصلاح شده و در مرحله بعد مقدمات تدوین و تصویب قانون جامع در این خصوص فراهم شود. براساس این، مهم‌ترین نواقصی که در قوانین فعلی درخصوص صرافی‌ها باقی مانده، احصا شده و مصادیق مرتبط با آن ذکر شده است.

۱-۱-۳-۷. ابهام و عدم تصریح در قانون

الف) قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱/۱۰/۲۷)

این قانون یکی از قوانین مادر، در حوزه پولی و بانکی است. مهم‌ترین مواد این قانون که تبیین‌کننده قواعد معاملات ارز و طلا هستند، مواد (۱۱) و (۴۲) می‌باشند.

هرچند در ماده (۱۱) قانون مذکور، وظیفه تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و نظارت بر این معاملات برعهده بانک مرکزی نهاده شده، ولی به دلیل عدم صراحت قانون درخصوص صرافی‌ها، اعمال قانون درباره آنها و الزام آنها به رعایت کلیه ضوابط بانک مرکزی با دشواری‌هایی همراه است.

مستند به اصل سی‌وششم قانون اساسی، جرم‌انگاری فعالیت‌های صرافی‌ها و نیز اعمال هرگونه مجازات انتظامی یا کیفری به صرافی‌ها، لزوماً باید مستند بر مبنای صریح قانونی باشد؛ لکن در قانون پولی و بانکی (و نیز سایر قوانین مربوطه)، نه صراحتاً اشاره‌ای به جرم‌های صرافی‌ها شده و نه اختیارات لازم به بانک مرکزی در این خصوص داده شده است.

ب) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (۱۳۸۳/۱۰/۲۲)

هرچند این قانون برای ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی تدوین شده، اما به دلیل عدم تصریح واژه صرافی در این قانون، شمول آن بر صرافی‌ها محل تردید است. در آیین‌نامه اجرایی این قانون به صرافی‌ها اشاره شده و الزاماتی برای این نهادها وضع شده است؛ اما به دلیل عدم تصریح در قانون، ضوابط اجرایی آن نیز به سختی قابل اطلاق بر صرافی‌هاست.

ج) سایر آیین‌نامه‌های مربوط

- آیین‌نامه‌های دولت، امکان توسعه دایره شمول اعمال مجرمانه و مجازات آن را ندارند. از آنجا که در متن قانون مبارزه با پولشویی، اعمال مجرمانه فوق تعریف نشده، عملاً محتوای این آیین‌نامه قابل دعوی حقوقی نیست و قضات از آن استفاده نمی‌کنند.

- در متن مقرر شده، خرید و فروش ارز ممنوع شده و این عبارت مستمسک برخی قضات و وکلای متخلفان قرار گرفته است.

د) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۲/۱۰/۳)

در این قانون در برخی موارد، عرضه و فروش ارز را در واحدهایی مجاز دانسته که دولت تعیین کرده باشد؛ حال آنکه براساس قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی مسئول بازار ارز و تعیین مقررات در این حوزه است. بنابراین قانون مذکور در این موضوع مرجع رسیدگی به عرضه و فروش ارز را مبهم ساخته است.

همچنین در این قانون مجازات مرتکبان به عرضه و فروش ارز خارج از واحدهای مجاز را به قانون ارجاع داده که مرجع آن به‌خوبی روشن نشده است.

۲-۳-۷. فقدان ضمانت اجرا

برابر با بند «۷» ماده (۲) قانون تجارت، مصوب اردیبهشت ۱۳۱۱ مجلس شورای ملی، هر نوع عملیات صرافی جزء مشاغل تجاری محسوب می‌شود. مطابق ماده (۶) قانون تجارت، تجار باید دارای دفاتر مخصوصی باشند و نگهداری و تنظیم این دفاتر وفق مقررات قانونی الزامی است. در قانون تجارت فعلی هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای ثبت اطلاعات در دفاتر وجود ندارد.

شایان ذکر است در سال‌های اخیر بانک مرکزی سامانه سنا را راه‌اندازی و تکمیل کرده که عملاً کارکردی مشابه دفاتر فوق را برای صرافان ایفا می‌کند؛ لکن ثبت کلیه اطلاعات معاملات توسط صرافان در این سامانه نیز نیاز به طراحی سازوکارهایی دارد.

۳-۱-۳. ۷. عدم بازدارندگی

الف) قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱/۱۰/۲۷)

در دوره سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۱ جریمه ۵۰ درصد موضوع ماده (۴۲) قانون مذکور بازدارنده نبوده و تخلف را به صرفه می‌کرد. مبلغ جریمه تخلفات در دوره مذکور به نرخ ارز مرجع (۱,۲۲۶ تومان) محاسبه می‌شد و اصل ارز موضوع تخلف از متخلف مصادره نمی‌شد و صرفاً به مبلغ جریمه بسنده شده است. براساس این، انجام هرگونه تخلفات ارزی، نه تنها دارای ریسک و هزینه نبوده، بلکه در صورت کشف تخلف، عملی سودآور به حساب می‌آمده است.

ب) مجموعه مقررات ارزی

مبالغ ذکر شده برای جریمه تخلف تبصره «۴» بند «ی» بخش اول مقررات ارزی (۲۵ و ۳۵ درصد)، نسبت به اختلاف میان نرخ ارز مرجع و نرخ ارز بازار آزاد، در بسیاری از مواقع بازدارنده نبوده است.

۳-۱-۴. ۷. محدودیت اجرا به اقدام بانک مرکزی

براساس قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱/۱۰/۲۷) از آنجا که تعقیب کیفری متخلفان منوط به شکایت بانک مرکزی شده است، در تخلفاتی که به هر دلیل (ازجمله دخالت برخی عوامل بانک مرکزی در تخلفات) بانک مرکزی اقدام به شکایت نکرده و دست مدعی العموم نیز برای تعقیب متخلفان بسته بوده است.

۳-۱-۵. ۷. وجود زمینه برداشت نادرست

در قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز (۱۳۷۴/۲/۱۲) صرفاً به قواعد جریمه و نحوه توزیع جرائم قاچاق ارز پرداخته شده و خرید و فروش ارز ممنوع شده است. این عبارت مستمسک وکلا و قضات قرار می‌گرفت تا متخلفانی را که در حال خرید یا فروش ارز دستگیر شده بودند، با این استدلال که فرد متخلف یا در حال خرید یا فروش ارز و خرید و فروش همزمان انجام نشده است، تبرئه نمایند.

همچنین در این قانون قید برای خروج از کشور، برای احتساب قاچاق لازم دانسته شده است، لذا افرادی که به خرید، فروش یا حمل مقادیر زیاد ارز و طلا اقدام می‌نمودند، با ادعای اینکه قصد خروج آن را نداشته‌اند، خود را تبرئه می‌کردند.

شایان ذکر است، دو آسیب فوق در آیین‌نامه‌های مربوط به قانون تعزیرات مرتفع شده، ولی به دلیل تفسیر صدر این ماده، عملاً این اصلاحات بی‌اثر شده است. جمله نخست این ماده قانونی به این صورت تفسیر می‌شود که دولت، از طریق وضع آیین‌نامه، صرفاً می‌تواند حدود و مقررات استفاده از ارز را تعیین کند و نمی‌تواند جرم جدیدی علاوه بر آنچه در این قانون آمده است، تعریف کند. این مطلب مستند به اصل سی‌وششم قانون اساسی نیز می‌باشد.

۶-۱-۳-۷. وجود زمینه سوءاستفاده بانک‌ها

روش ارائه شده برای فروش ارز مکشوفه به بانک‌ها طبق قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز (۱۳۷۴/۲/۱۲)، مورد سوءاستفاده بانک‌ها قرار گرفته است. برخی از بانک‌ها اصل ارز مکشوفه را دریافت می‌کردند و معادل ریالی آن را با احتساب نرخ ارز مرجع، به خزانه واریز می‌نمودند؛ اما اصل ارز را در بازار آزاد و به قیمت آزاد به فروش می‌رساندند.

۷-۱-۳-۷. ابهام در تعزیرات

در تبصره «۴» بند «ی» بخش اول مقررات ارزی، صرفاً برای بخش غیردولتی مجازات تعیین شده و مشخص نیست با تخلفات بخش دولتی در این خصوص چگونه برخورد می‌شود.

۸-۱-۳-۷. ضعف نظارت و رصد فعالیت‌های بانکی

در تبصره «۴» بند «ی» بخش اول مقررات ارزی، خروج ارز به هر شکل از سرزمین اصلی به مناطق آزاد ممنوع است؛ اما در حال حاضر به دلیل ضعف نظارت بر نقل و انتقالات ارز و ریال از سرزمین اصلی به این مناطق، عملاً این مقررات رعایت نمی‌شود.

در برهه‌ای از زمان که خرید و فروش ارز در سرزمین اصلی فقط با نرخ‌های مصوب مجاز بود، برخی افراد در شهرهای سرزمین اصلی به خرید و فروش ارز اقدام می‌کردند؛ ولی معادل ریالی آن را در حساب‌های بانکی خود در مناطق آزاد جابجا می‌نمودند. به این ترتیب عملاً محدودیت‌های نرخ ارز در سرزمین اصلی، در شرایط خاص و بحرانی، بی‌اثر می‌شد.

۹-۱-۳-۷. نبود الزام اجرایی کافی ثبت همه فعالیت‌های صرافی

هرچند مطابق دستورالعمل جدید اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها، مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۸ شورای پول و اعتبار، صرافی‌ها به ارائه آمار کلیه معاملات ارزی و ریالی خود در سامانه نظارت ارزی (سنا) ملزم شده‌اند، اما این امر فاقد ضمانت اجرایی کافی است. به‌گونه‌ای که درحال حاضر تنها بخشی از معاملات روزانه صرافی‌ها در این سامانه ثبت می‌گردد و بانک مرکزی نیز ابزاری برای تشخیص تخلف صرافی‌ها در این خصوص ندارد. به همین دلیل، الزام سقف تعهدات مجاز برای صرافی‌ها، در شرایطی که بانک مرکزی نمی‌تواند از مقدار واقعی تعهدات صرافی‌ها آگاه باشد، عملاً بی‌فایده است.

۱۰-۱-۳-۷. اعمال محدودیت نامناسب

مطابق دستورالعمل جدید اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها، مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۸ شورای پول و اعتبار، تأسیس شعبه توسط صرافی تضامنی ممنوع شده است؛ لکن در صورتی که تأسیس شعبه با مجوز بانک مرکزی و منوط به افزایش سرمایه ثبتی و ضمانت‌نامه صرافی باشد، نه‌تنها مخل نظام ارزی کشور نخواهد بود، بلکه با ایجاد امکان برندسازی در حوزه صرافی‌ها، باعث افزایش انگیزه عمل به مقررات و شفاف‌سازی اطلاعات توسط صرافی‌ها خواهد شد.

۱۱-۱-۳-۷. قانونگذاری منشعب از ضعف ساختاری

در دستورالعمل قبلی و جدید اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها، مورخ

۱۳۹۳/۵/۲۸ شورای پول و اعتبار، عملیات صرافی در فضای اینترنتی و مجازی ممنوع شده است. درحالی‌که نظارت بر معاملاتی که صرافی‌ها در بستر فضای مجازی انجام دهند، برای بانک مرکزی راحت‌تر بوده و اطلاعات این‌گونه معاملات با سرعت و اطمینان بیشتر قابل دسترسی است. البته اجازه فعالیت به صرافی‌ها در فضای مجازی به ایجاد زیرساخت‌های لازم ازسوی معاونت فناوری بانک مرکزی نیازمند می‌باشد.

۱۲-۱-۳-۷. تعارض با سایر قوانین و مقررات

تعارض بین دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها، مصوب مورخ (۱۳۹۳/۵/۲۸) شورای پول و اعتبار و قانون نظام صنفی (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ و اصلاح شده ۱۳۹۲/۶/۱۲)، زمینه تداخل وظایف بانک مرکزی و اتحادیه «طلا، جواهر، سکه و صراف» و در نتیجه نابسامانی شبکه صرافی‌ها را ایجاد کرده است.

۱۳-۱-۳-۷. موقت بودن قوانین توسعه

تبصره ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری ازجمله صرافی‌ها و همچنین ثبت و تغییرات آنها را فقط با مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر دانسته است. پرواضح است که این قانون، موقتی بوده و با پایان مدت اعتبار آن عملاً غیرالزامی می‌گردد؛ حال آنکه احکام تبصره‌های فوق‌الذکر ماهیتی دائمی دارند.

۱۴-۱-۳-۷. نامعین بودن نقش نیروی انتظامی

در قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی (و قوانین مشابه)، نقش نیروی انتظامی در برخورد با متخلفان مشخص نشده است. توضیح آنکه ضمانت اجرای قواعد مصوب بانک مرکزی درخصوص صرافی‌ها، اعمال مجازات انتظامی و کیفری است. درحالی‌که در این قانون و قوانین مشابه، نیروی انتظامی مکلف به برخورد (پلمب و...) با متخلفانی نیست که بانک مرکزی شناسایی می‌کند.

۴-۷. لیزینگ

در ایران، لیزینگ در چارچوب قرارداد اجاره به شرط تملیک منعقد و بموقع به اجرا گذاشته می‌شود و حق استفاده از دارایی ثابت برای مدت معینی به اجاره گیرنده (مستأجر) واگذار و در پایان مدت قرارداد و پس از پرداخت کل مال الاجاره، مالکیت دارایی به اجاره گیرنده منتقل می‌شود. در هنگام عقد قرارداد باید دوره (مدت) قرارداد، مبلغ دقیق، تعداد اقساط اجاره و نحوه تعیین و محاسبه اصل و فرع قیمت باقیمانده مشخص شود. نقطه مشترک انواع معاملات لیزینگ، موضوع بازپرداخت اقساط آن است که باید در فواصل زمانی معین و منظم به صورت ماهیانه، سه ماهه، ۶ ماهه یا سالیانه پرداخت شود.

۱-۴-۷. تاریخچه و آینده لیزینگ

اولین مؤسسه لیزینگ ایران در تاریخ ۱۳۵۴/۴/۲۱ (ژوئیه ۱۹۷۵) با مشارکت بانک اعتبارات ایران، شرکت اسلیبای انترناسیونال^۱ (فرانسوی) و بخش خصوصی با نام «شرکت لیزینگ ایران» تأسیس شد. دومین مؤسسه لیزینگ در تاریخ ۱۳۵۶/۳/۱۶ (ژوئن ۱۹۷۷) با مشارکت بانک‌های توسعه صنعتی و معدنی ایران، ایرانشهر، کار، ساختمان، توسعه کشاورزی و سوسیته ژنرال^۲ (فرانسوی) با نام «شرکت آریا لیزینگ» تأسیس گردید. این مؤسسات تا پیروزی انقلاب اسلامی در ۲۲ بهمن ماه ۱۳۵۷ فعالیت نداشتند و بعد از اجرای قانون ملی شدن بانک‌ها، نظیر سایر شرکت‌های وابسته به بانک‌ها تحت تأثیر سیاستگذاری‌های مربوط به ملی شدن و ادغام بانک‌ها قرار گرفتند. از آغاز دهه ۱۳۸۰ صنعت لیزینگ به صورت خودجوش توسعه یافت. در بهمن ماه ۱۳۸۳ قانون «تنظیم بازار غیرمتشکل پولی» که پوشش دهنده کلیه فعالیت‌های پولی و اعتباری کشور از جمله لیزینگ بود به تصویب رسید و مقرر شد آیین نامه اجرایی آن به تصویب هیئت دولت برسد. در تیرماه ۱۳۸۵ و قبل از تصویب آیین نامه «قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی» مقرر شد نرخ سود شرکت‌های لیزینگ نیز حداکثر ۱۷ درصد در سال شود.

1. International

2. Socialgeneral

جدول ۳-۷. مروری بر تاریخچه لیزینگ در ایران

سال	واقعه مهم
۱۳۵۴	تشکیل اولین شرکت لیزینگ در ایران با عنوان شرکت لیزینگ ایران با مشارکت فنی و مالی فرانسویان
۱۳۵۶	تأسیس دومین شرکت لیزینگ با عنوان آریا لیزینگ (بعدها به شرکت لیزینگ صنعت و معدن تغییر نام داد) با همکاری مؤسسه مالی فرانسوی SliballInternationale
دوران وقوع انقلاب اسلامی ۱۳۶۰-۱۳۵۷	رکود نسبی فعالیت‌های لیزینگ به دلیل دگرگونی در ساختار اقتصادی و سیاسی کشور
۱۳۶۰	ملی شدن دو شرکت لیزینگ ایران و آریا لیزینگ (صنعت و معدن فعلی)
۱۳۶۲	تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا و مشروعیت لیزینگ در قالب عقد اجاره به شرط تملیک
۱۳۷۳	ورود بخش خصوصی به عرصه لیزینگ با تأسیس شرکت پارس لیزینگ
۱۳۸۱	تأسیس انجمن لیزینگ ایران (این انجمن از سال ۱۳۸۳ فعالیت خود را تحت نظر اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران با عضویت شرکت‌های عمدتاً کوچک متعلق به بخش خصوصی آغاز کرد).
۱۳۸۳	تصویب و ابلاغ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و فراهم شدن امکان فعالیت سازمان یافته شرکت‌های لیزینگ به صورت مؤسسات اعتباری غیربانکی - ورود شرکت لیزینگ ایران و شرکت لیزینگ صنعت و معدن به بازار بورس اوراق بهادار
۱۳۸۴	توقف ثبت شرکت‌های لیزینگ در اداره ثبت شرکت‌ها در پی اجرای سیاست‌های نظارتی بانک مرکزی
۱۳۸۵	تأسیس قانون شرکت‌های لیزینگ ایران (با عضویت شرکت‌های لیزینگ بزرگ و مطرح) ابلاغ سقف نرخ سود ۱۷ درصد برای لیزینگ‌ها
۱۳۸۶	تصویب دستورالعمل نحوه تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ از طرف بانک مرکزی
۱۳۸۷	استفاده لیزینگ‌ها از عقود دیگری غیر از اجاره (فروش اقساطی، مشارکت مدنی)
۱۳۸۸	تصویب محدودیت‌هایی برای میزان سهام‌داری بانک‌ها در لیزینگ‌ها و منع لیزینگ‌ها از ورود به بخش ساختمان‌های مسکونی
۱۳۹۰	اتخاذ سیاست‌های انقباضی پولی در بسته سیاستی- نظارتی بانک مرکزی

همان طور که در مباحث بالا ذکر شد، موج جدید توسعه فعالیت های لیزینگ از سال ۱۳۸۰ از طریق شرکت های لیزینگ وابسته به خودروسازها شروع و به سرعت به سایر بخش ها گسترش یافت. همچنین بانک ها به خصوص بانک های پارسیان و صنعت و معدن از شرکت های لیزینگ که ابزار تخصیص منابع مالی و اعطای تسهیلات بودند، برای کمک به فروش محصولات بانکی استفاده کردند.

۲-۴-۷. فرایندهای حقوقی لیزینگ

شرکت های لیزینگ نیز همانند سایر واحدهای تجاری مشمول رویه ها، استانداردها، مقررات و قوانین مربوطه هستند. بنابراین نحوه ثبت، اخذ مجوز فعالیت، ثبت معاملات و گزارشگری مالی، رعایت قوانین و مقررات و... در این شرکت ها باید به شکلی رعایت شود که ضرورت ایجاب کند. روش های نظارت، بازرسی، کنترل و پاسخگویی در شرکت های لیزینگ نیز همانند سایر کسب و کارهای معتبر در قالب شرکت های سهامی عام و خاص می باشد. عناصر تشکیل دهنده محیط حقوقی لیزینگ عبارتند از:

۱-۲-۴-۷. ایجاد و ثبت هویت

در این مرحله شرکت های لیزینگ باید مراحل قانونی ثبت خود را در اداره ثبت شرکت ها و با دریافت مجوز ثبت از بانک مرکزی طی کنند. اداره ثبت شرکت ها بدون تأییدیه کتبی بانک مرکزی به ثبت قانونی و هویتی شرکت های لیزینگ اقدام نمی کند.

۲-۲-۴-۷. مجوز فعالیت

در این مرحله شرکت لیزینگ باید بعد از به ثبت رسیدن در اداره ثبت شرکت ها به دریافت مجوز فعالیت از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدام کند. این مجوز ابتدا به صورت یک ساله و احتمالاً در سال های بعد به صورت سه ساله یا پنج ساله ارائه می شود.

۳-۲-۴-۷. نظارت و ادامه فعالیت

شرکت لیزینگ باید برای ادامه فعالیت، خود را با دستورالعمل اجرایی فعالیت

شرکت‌های لیزینگ بانک مرکزی تطبیق دهد. در این ارتباط اساسنامه، هویت و سابقه مؤسسان، هیئت‌مدیره و مدیران ارشد اجرایی، طرح تجاری و گزارش چشم‌انداز، صورت‌های مالی و گزارش‌های فعالیت، سرمایه، روش تأمین منابع مالی و روش‌های عملیاتی و معاملاتی شرکت توسط بانک مرکزی کنترل و بازبینی می‌شود.

در دستورالعمل اجرایی یاد شده شرکت‌های لیزینگ از نظر سطح فعالیت به سه دسته تقسیم شده‌اند. این تقسیم‌بندی شامل سرمایه ۲۰ میلیارد ریال برای اقلام سبک، سرمایه ۶۰ میلیارد ریال برای اقلام نیمه سنگین و سرمایه ۱۰۰ میلیارد ریال برای اقلام سنگین است. بانک مرکزی در طول فعالیت شرکت‌های لیزینگ هر ساله آنها را بازرسی کرده و در صورت وجود شواهدی مبنی بر عدم رعایت قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت لیزینگ‌ها یا شکایت‌های مشتریان، احتمالاً مجوز فعالیت آنها را لغو یا تمدید نخواهد کرد.

۴-۲-۷. حسابرسی عملکرد

شرکت‌های لیزینگ معتبر و به‌خصوص شرکت‌های دارای سرمایه بالاتر از ۶۰ میلیارد ریال و همچنین شرکت‌های پذیرفته شده در بورس را سالیانه یکی از اعضای جامعه حسابداران رسمی مورد حسابرسی قرار می‌دهد. رعایت استانداردهای حسابداری از الزامات این گونه شرکت‌ها در ثبت رخدادهای تجاری و گزارشگری مالی است.

۴-۲-۵. رسیدگی مالیاتی

در رعایت ماده (۲۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم، شرکت‌های معتبر لیزینگ توسط اعضای جامعه حسابداران رسمی و در غیر این صورت توسط سازمان امور مالیاتی مورد رسیدگی مالیاتی قرار می‌گیرند.

۴-۳. آسیب‌های کلیدی

آسیب‌های صنعت لیزینگ از ابعاد متفاوتی قابل بررسی است. شاید بتوان مهم‌ترین ابعاد آن را آسیب‌های قانونی و ساختاری دانست. در ادامه به تبیین این دو نوع پرداخته می‌شود:

۱-۳-۴. آسیب‌های قانونی

صنعت لیزینگ در ایران از حیث رسالت اصلی و جایگاه از آسیب‌های متعددی برخوردار است. تمرکز این مطالعه بر آسیب‌شناسی در چارچوب قوانین و مقتضیات کنونی کشور بوده و نه موقعیت بالقوه و بایسته صنعت لیزینگ، که در ذیل به اختصار اشاره شده است.

الف) نقصان و ضعف قوانین و مقررات لیزینگ

در بسیاری از کشورها فعالیت‌های لیزینگ، فعالیت‌های مالی و اعتباری شناخته می‌شود. لذا قوانین و مقررات خاصی برای اخذ مجوز، نحوه انجام فعالیت‌ها، نظارت مقامات پولی (بانک مرکزی) و نیز حمایت از مصرف‌کنندگان محصولات لیزینگ وجود دارد. نقصان قانون در شرایط فعلی باعث سوءاستفاده افراد محدودی شده که به اعتبار و شهرت صنعت لیزینگ لطمه وارد کرده است.

ب) عدم شفافیت و الزامات کافی در قانون

شناسایی، نظارت و برخورد با متخلفان در حوزه وظایف سه نهاد بانک مرکزی، نیروی انتظامی و قوه قضائیه است. همان‌طور که در ماده (۲۴) دستورالعمل اجرایی لیزینگ ذکر شده است، برخورد با مؤسسات متخلف برعهده بانک مرکزی و به عاملیت نیروی انتظامی است؛ اما علی‌رغم این بیان صریح گره خوردن این مسئله با حوزه اختیارات دو نهاد دیگر باعث به‌وجود آمدن زمینه رفع مسئولیت از این نهادها و توقف اقدامات هریک از نهادها بر اقدام نهاد دیگر شده است.

۲-۳-۴. ابهام در هویت و عملکرد لیزینگ‌ها

لیزینگ‌ها با وجود اینکه که اقدام به جذب و تجهیز سپرده نکرده و اشتغال به عملیات بانکی ندارند، یکی از ارکان بازار غیرمتشکل پولی محسوب شده‌اند. یکی از مشکلات ناشی از طبقه‌بندی مذکور، مسائل مالیاتی این مؤسسات است. این مؤسسات مانند بسیاری از بانک‌ها اقدام به فروش اقساطی کرده‌اند؛ اما برخلاف بانک‌ها مشمول مالیات بر ارزش افزوده شده که موجب رشد هزینه‌های آنان می‌شود. از طرف دیگر برخی از مؤسسات متخلف با فروش اقساطی خواندن فعالیت خود، مشتریان خود را در نداشتن مجوز از بانک مرکزی توجیه می‌کنند.

۴-۴-۷. آسیب‌های ساختاری

عوامل ساختاری متعددی که برخاسته از عملکرد نهادهای حاکمیتی، شرکت‌های لیزینگ و فرهنگ مردم بوده در حوزه فعالیت لیزینگ‌ها دارای آسیب هستند که در ادامه به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

۱-۴-۴-۷. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی

الف) قانون برنامه پنجم توسعه

ماده (۹۶)

اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار است.

تبصره «۱» - ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان پذیر است.

تبصره «۲» - کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی از قبیل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به رعایت مفاد این ماده هستند.

تبصره «۳» - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد. در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای، اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعاملان بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از مسئولیت مربوطه منفصل می‌گردند.

ب) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

ماده (۲)

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و

دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عهده بانک یاد شده است. مؤسسات و اشخاص فعال در این زمینه مکلفند اطلاعات لازم را در اختیار بازرسان بانک یاد شده قرار دهند.

ج) دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ (مصوب تیرماه ۱۳۸۶)

ماده (۲۴)

در صورتی که بانک مرکزی تمام یا بخشی از فعالیت یک شخص حقیقی یا حقوقی (اعم از انتفاعی یا غیرانتفاعی) را مصداق عملیات لیزینگ بدون مجوز تشخیص دهد، با هماهنگی نیروی انتظامی اقدامات لازم جهت متوقف نمودن فعالیت‌های شخص، شرکت یا مؤسسه را به اجرا خواهد گذاشت.

بانک مرکزی علاوه بر عدم ایفای وظایف نظارتی خود در این بخش، توان پیش‌بینی و رصد این مؤسسات را ندارد. همان‌طور که در بالا ذکر شد، مؤسسات واسپاری با ریسک‌های متنوعی روبه‌رو هستند که اقتضای جلوگیری از ورشکستگی و پیامدهای آن نیازمند توانمندی و استمرار نظارتی بوده که بانک مرکزی از این امر محروم است.

مبنتی بر مواد و تبصره‌های قانون‌های برنامه پنجم توسعه و بازار غیرمتشکل پولی و دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ وظیفه نظارت و برخورد با متخلفان بازار غیرمتشکل پولی بر عهده بانک مرکزی است؛ اما مسئول مربوطه این بانک، نظارت بر مؤسسات لیزینگ متخلف در رسیدگی به آنها را جزء مسئولیت خود نمی‌داند.

۲-۴-۴. ابهام و پیچیدگی محاسبات اقساط و جریمه پرداخت

در بررسی مؤسسات متخلف واسپاری به دلیل ابهام و پیچیدگی نحوه تعیین میزان سود تسهیلات دریافتی و همچنین نابسامانی در نحوه گرفتن جریمه دیرکرد اقساط وام اعطایی، اعتراض‌های گسترده‌ای از سوی مردم به مسئولان این شرکت وارد شده است. در این بررسی میزان جریمه تعلق گرفته به یک روز تأخیر در اقساط سه میلیون ریال بوده است.

۳-۴-۷. گرانی قیمت محصولات لیزینگ

منابع مالی سنتی شرکت‌های لیزینگ شامل سرمایه و تسهیلات بانکی است. گسترش صنعت لیزینگ به تأمین منابع مالی با قیمت مناسب نیازمند می‌باشد. نرخ تسهیلات بانکی با توجه به طبقه‌بندی فعالیت‌های لیزینگ در بخش خدمات، بالاست و اعمال محدودیت سقف تسهیلات فردی و گروهی توسط بانک‌ها، مانع جدی برای توسعه فعالیت است. با توجه به نرخ تورم در سال‌های اخیر، افزایش نرخ تسهیلات بانکی و مشکلات تأمین منابع مالی کافی، قیمت محصولات لیزینگ بالا می‌باشد که موجب عدم استقبال چشمگیر مردم شده است.

۴-۴-۷. مشکلات حقوقی و قضایی

شرکت‌های لیزینگ عموماً وثیقه دیگری به غیر از دارایی اجاره‌ای ندارند که این موضوع، موجب کاهش هزینه‌های جانبی معاملات لیزینگ می‌شود. در ایران به دلیل اطلاع دادرسی و رویه‌های حقوقی فعلی، استرداد دارایی اجاره‌ای، در صورت عدم ایفای تعهدات ازسوی مستأجر با مشکلات بسیاری مواجه است. در نتیجه شرکت‌های لیزینگ برای کاهش ریسک، ناگزیر از اخذ تضمین‌ها و وثایق اضافی هستند.

یکی از مشکلات دیگر ناشی از رویه راهنمایی و رانندگی است. طبق روش فعلی، شماره‌گذاری خودروها به نام مستأجر و نه مالک، یعنی شرکت لیزینگ، صورت می‌گیرد. در نتیجه مستندات و شواهد مربوط به مالکیت خودرو را شرکت‌های لیزینگ در ابهام جدی قرار می‌دهند. علاوه‌براین در مواردی که مستأجر برخلاف تعهدات قرارداد اجاره مثلاً اقدام به حمل مواد مخدر کند، دادگاه‌ها خودرو را توقیف می‌نمایند و قرارداد اجاره را نادیده گرفته و درواقع دارایی شرکت لیزینگ را مصادره می‌کنند.

مشکل حقوقی دیگر درباره دارایی‌های اجاره‌ای آن دسته از دارایی است که فاقد سند مالکیت می‌باشد. برای مثال ماشین‌آلات صنعتی سند مالکیت ندارند و در زمان فروش نیز عموماً خریدار، فاکتور فروش را طلب نکرده و تلاشی برای احراز مالکیت آن به‌عمل نمی‌آورد. در نتیجه اجاره‌کننده می‌تواند دارایی اجاره‌ای را که مالک آن نیست،

بفروشد. این مشکل نیز باعث شده است که شرکت‌های لیزینگ با گرفتن تضمین‌های اضافی، به افزایش هزینه‌ها و قیمت محصولات لیزینگ منجر شوند.

۵-۴-۴-۷. مشکلات مالیاتی

قراردادهای اجاره عملیاتی یا عادی از لحاظ مالیاتی مشکل خاصی ندارد؛ ولی در مورد قراردادهای اجاره سرمایه‌ای مشکلات زیادی وجود دارد. با وجود اشاره به این نوع قراردادهای در قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب سال ۱۳۸۰ و پذیرش هزینه استهلاک دارایی‌های اجاره‌ای به عنوان هزینه قابل قبول، نحوه برخورد با هزینه‌های مالی ابهام جدی دارد. همچنین شمول یا عدم شمول مالیات‌های تکلیفی به اقساط اجاره این نوع قراردادهای نیز مشخص نیست و سلیقه‌ای برخورد می‌شود. مسائل مالیاتی لیزینگ یا اجاره به شرط تملیک اموال غیرمنقول (ساختمان) نیز تاکنون حل نشده است. افزایش هزینه‌های مالیاتی باعث شده لیزینگ غیرمنقول کمتر استقبال شود؛ هرچند تقاضای بالقوه در این بخش وجود دارد.

۶-۴-۴-۷. ناکافی بودن دانش فنی

شرکت‌های لیزینگ فعالیت‌های بین‌المللی نداشته و با شرکت‌های صاحب دانش فنی خارجی نیز مشارکت ندارند. اغلب متخصصان این صنعت تجربه عملیات داخلی و قراردادهای لیزینگ ساده را دارند. لیزینگ اهرمی، لیزینگ سندیکایی، لیزینگ بین‌المللی و زمینه‌هایی همچون لیزینگ هواپیما و کشتی، لیزینگ تجهیزات نفتی و... نیازمند دانش فنی و تخصص خاصی است و پیچیدگی‌ها و ظرافت‌هایی دارد که شرکت‌های داخلی تجربه و دانش کافی ندارند.

۷-۴-۴-۷. نبود شناخت کافی از صنعت لیزینگ در جامعه

نبود شناخت کافی از صنعت لیزینگ موجب ناآگاهی و سوءتفاهم‌های زیادی در بین مردم شده و اعتماد آنان را سلب کرده است.

۵-۷. جمع‌بندی

بازار غیرمتشکل پولی در ایران متشکل از چهار بخش صندوق‌های قرض‌الحسنه، مؤسسات اعتباری (تعاونی‌های اعتبار)، صرافی‌ها و لیزینگ‌هاست. طبق اظهارات صورت گرفته، در مقطعی حداقل ۲۰ درصد از حجم نقدینگی کشور در این بخش فعالیت داشته است و لذا توانایی ایفای نقش مهمی در بازار پول و سیاست‌های پولی دارد. سیالیت و سهولت نقدشوندگی دارایی‌ها در این بازار به اهمیت این بازار بالاخص در شرایط خاص مانند شوک اخیر ارزی افزوده است.

پرواضح است که نمی‌توان فرازوفرودهای نرخ برابری ارز در آن برهه زمانی را مستقل از حجم نقدینگی موجود این بازار دانست. ظرفیت اثرگذاری این بازار محدود به نرخ ارز نیست؛ بلکه چه‌بسا نقش آن در سیاستگذاری پولی مهم‌تر می‌باشد؛ تا جایی که رهبری قیمت نرخ سود بانکی را به این بازار نسبت داده‌اند. علاوه بر اهمیت مذکور، توانایی‌های بالقوه این بازار در کمک به رفاه اجتماعی اقشار کم‌درآمد و کمک به چرخه تولید (در دو بخش صندوق‌های قرض‌الحسنه و لیزینگ‌ها) قابل انکار نیست.

شایسته است در کنار بیان مزایا و اهمیت ارکان این بازار از خطرهای آسیب‌های احتمالی، مشکلات و زمینه توسعه و تکامل این بازار غفلت نشود. آسیب‌شناسی این بازار حاکی از آن است که بخشی از مشکلات به‌وجود آمده ریشه در تمایل به گسترش صندوق‌ها و مؤسسات و نبود لوازم ضروری و کافی کشور برای پاسخ به این خواسته فعالان است. در فرایند تبدیل صندوق‌های قرض‌الحسنه به بانک موانع زیادی به‌صورت داخلی و خارجی وجود دارد که بر تبدیل و فعالیت بانک تأثیر اساسی می‌گذارند. تعدادی از این موانع به‌شرح ذیل است:

- برای تغییر و انحلال مؤسسات در قانون تجارت به‌وضوح قوانینی بیان شده است؛ ولی درباره تبدیل و تطبیق مؤسسات در برخی انطباق‌ها مسیر مشخصی در نظر گرفته نشده است.

- نبود ضوابط لازم برای اعطای مهلت به مؤسسات برای انطباق شاخص‌ها با مقررات پولی و بانکی مانند تعدیل املاک، نسبت کفایت سرمایه، نسبت سرمایه‌گذاری‌ها و

- مشکلات ناشی از نگرش کارکنان صندوق‌ها در تبدیل شدن صندوق به بانک. بحران‌های اخیر که برای مؤسسات متخلفی مانند میزان، ثامن الحجج، فرشتگان و... به وجود آمده و هزینه‌های چشمگیری را به سلامت و سرمایه اعتماد نظام پولی کشور و به بیت‌المال وارد کرد، ازجمله مصادیق این مخاطرات است. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که نقصان، ابهام و ضعف قوانین، نبود الزامات اجرایی کافی در قوانین، سهل‌انگاری بانک مرکزی در نظارت و برخورد با متخلفان، ضعف توانایی‌های فنی - نظارتی بانک مرکزی، نفوذ ذی‌نفعان و غلبه قدرت بر قاعده، کمبودهای فنی و تئوریک ازجمله آسیب‌های مهم این بازارند. در انتها به مهم‌ترین آسیب‌های هر بخش اشاره می‌شود:

۱-۵-۲. صندوق‌های قرض الحسنه

- الف) عدم تخصص مدیران صندوق‌ها،
- ب) ابهام، تشتت و تغییرات متعدد در نظارت بر صندوق‌ها،
- ج) عدم رعایت استانداردهای بین‌المللی درخصوص نسبت‌های مالی توسط صندوق‌ها،
- د) فقدان متولی و حامی خاص،
- ه) اثرپذیری نظارت از فشارهای سیاسی و اقتصادی.

۲-۵-۲. تعاونی‌های اعتبار

- الف) اطاله وضع مقررات و سوءاستفاده تعاونی‌های اعتبار از این فرصت،
- ب) عدم جامعیت قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی،
- ج) ضعف نظارت یا نبود نظارت مؤثر بانک مرکزی بر تعاونی‌های اعتبار،
- د) گسترش و ایجاد شعب جدید توسط تعاونی‌های اعتباری چندشعبه‌ای و عدم برخورد مناسب و بهنگام با این پدیده،
- ه) فقدان برنامه‌ریزی مناسب برای جلوگیری از حربه سوءاستفاده از مسائل امنیتی، پتانسیل اجتماعات مردمی، نزدیکی انتخابات و... با هدف فرار یا مقابله با قانون توسط تعاونی‌های اعتباری متخلف،

(و) ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطان،
 (ز) اخلال در سیاست‌های پولی، افزایش هزینه تولید و انحراف منابع،
 (ح) ایجاد ریسک توسط مؤسسات پولی غیرمجاز برای شبکه بانکی،
 (ط) عدم بررسی رعایت اصول بانکداری (سرمایه اولیه مؤسسه، مؤسسان و اهداف مؤسسه،
 دستورالعمل سقف و شرایط اعطای تسهیلات اعتباری کلان به اشخاص، دستورالعمل‌ها
 و شرایط مجموع زیان‌های سنواتی، دستورالعمل‌ها و شرایط خرید دارایی‌های سرمایه‌ای
 و سرمایه‌گذاری‌ها، الزام به پرداخت سپرده قانونی به بانک مرکزی) توسط تعاونی‌های
 اعتباری غیرمجاز.

۳-۵-۷. صرافی‌ها

(الف) آسیب‌های قانونگذاری از جمله ابهام و عدم تصریح در قانون، تعارض با سایر قوانین
 و مقررات و تسهیل پولشویی در مناطق آزاد،
 (ب) فقدان ضمانت اجرا و نبود الزام اجرایی کافی برای ثبت همه فعالیت‌های صرافی،
 (ج) وجود زمینه سوءاستفاده بانک‌ها در توزیع ارز،
 (د) اعمال محدودیت نامناسب بر صرافی‌های تضامنی،
 (ه) منوط شدن تعقیب کیفری به اقدام بانک مرکزی،
 (و) نامعین بودن نقش نیروی انتظامی،
 (ز) عدم بازدارندگی قانونگذاری منشعب از ضعف ساختاری،
 (ح) آسیب‌های عملکردی نهادهای ناظر: ضعف نظارت بر نقل و انتقال ارزی، عدم رصد
 حساب‌های بانکی فعالان ارزی در مناطق آزاد، مداخله نهادهای صنفی نظیر اتحادیه
 صنف طلا، جواهر، سکه و صراف در امور حاکمیتی صرافی‌ها.

۴-۵-۷. لیزینگ‌ها

(الف) ریسک‌های متعدد ناشی از فعالیت لیزینگ‌ها،
 (ب) عدم شناخت کافی از صنعت لیزینگ در جامعه،

- (ج) ناکافی بودن دانش فنی لیزینگ‌ها،
(د) مشکلات مالیاتی، مشکلات حقوقی و قضایی،
(هـ) گرانی قیمت محصولات لیزینگ،
(و) ابهام و پیچیدگی محاسبات اقساط و جریمه پرداخت،
(ز) عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر لیزینگ‌ها،
(ح) ابهام در هویت و عملکرد مؤسسات واسطاری،
(ط) نبود شفافیت و الزامات کافی در قانون، نقصان و ضعف قوانین و مقررات لیزینگ.

فصل هشتم - بانکداری متمرکز یکپارچه؛ موانع و چالش‌ها

محمود تیمار، محمدمهدی نجفی علمی، صمد عزیزنژاد

مقدمه

امروزه بانک و بانکداری علاوه بر کارکردهای سنتی خود به بخش بزرگ و تأثیرگذار در اقتصاد جهان تبدیل شده است. این مسئله در ایران مهم‌تر و پیچیده‌تر است. زیرا به نظر می‌رسد عملکردها و اقدامات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مختلف کشور، تنها با یک نظارت سنتی از طرف بانک مرکزی و مراجع مسئول و همچنین با شفافیت ناقص در عملکردهای کلان آنها مواجه است. از این رو وضعیت موجود به شفافیت و سیاست‌های نظارتی به روز، متناسب، صحیح و دقیق نیازمند می‌باشد که این مسئله بدون ارتباط بخش‌های مختلف یک بانک با بانک‌های دیگر و تحت نظارت کامل بانک مرکزی محقق نمی‌شود. بدون شک بحث از بانکداری متمرکز و یکپارچه یکی از مباحث اصلی و حیاتی نظام پولی و بانکی کشور است. این گزارش هدف اصلی خود را بررسی مشکلاتی قرار داده که عامل عدم استقرار سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه هستند. این چالش‌ها و موانع می‌تواند مسیر تحقق بانکداری متمرکز یکپارچه را هموارتر و کارایی عملکرد و شفافیت نظام بانکی را ارتقا بخشد.

در این مطالعه ابتدا بانکداری متمرکز یکپارچه و مفاهیم مرتبط با آن معرفی می‌شود، به‌طوری که تعاریف بانکداری متمرکز، بانکداری الکترونیک و یکپارچگی در بانکداری متمرکز

تبیین شده و سپس با توجه به برخی نظرات مختلف راجع به این تعاریف، به تعریف دقیق‌تر بانکداری متمرکز یکپارچه پرداخته می‌شود. در بخش بعدی، اهمیت بانکداری متمرکز یکپارچه بررسی و آثار مفید آن در اقتصاد به صورت اجمالی بحث می‌شود. بررسی بانکداری متمرکز در دو کشور هند و چین نیز در این بخش بررسی شده است. در ادامه به طور خلاصه وضعیت بانکداری متمرکز یکپارچه در ایران و برخی مؤلفه‌های آن بررسی شده و سپس یک ماده قانونی که مرتبط با بانکداری متمرکز است نقد و بررسی شده است. بعد از این بخش، تحلیلی از چارچوب اطلاعاتی^۱ و برخی سامانه‌های مرتبط با بانکداری متمرکز ارائه شده و نمایی از آنها در نمودارهای مختلف بررسی می‌شود. بررسی سامانه اصلی بانکداری متمرکز یکپارچه یا نشتا که شامل دو سامانه سنا و میناست، در مرحله بعدی قرار دارد. در ادامه در بخش اصلی این مطالعه، مشکلات بانکداری متمرکز یکپارچه در ایران مطرح می‌شود و در بخش آخر برخی توصیه‌های سیاستی درباره بانکداری یکپارچه ارائه خواهد شد.

۱-۸. معرفی سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه

سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه، سیستم بانکداری مجتمع و مدرنی است که در کنار پشتیبانی از تمام فعالیت‌های بانکی، به علت داشتن اجزای سیستمی کاملاً باز (مؤلفه‌ای)^۲ به راحتی می‌تواند به هنگام بروز نیازهای جدید، از طریق میسر نمودن دسترسی به پایگاه داده‌های مشترک و یکپارچه در قالب یک سیستم و دارا بودن انعطاف‌پذیری و مشتری‌محوری، فعالیت‌ها و خدمات جدید بانکی را به شبکه بانکی اضافه کند. این سیستم، مجموعه‌ای از اطلاعات مالی و غیرمالی از قبیل مدیریت محصولات، مدیریت قواعد کاری، نحوه انجام امور حسابداری، مدیریت عملیات، عملیات بدهکار، بستانکار و تولید اسناد حسابداری و دفاتر مالی، به روزرسانی پایگاه‌های اطلاعات مشتریان، حساب‌ها، گزارش‌های عملکرد، گزارش‌های روزانه و... را ایجاد می‌کند که با استفاده از سیستم‌های مالی و گزارش‌گیری قابل دستیابی هستند. سیستم بانکداری

1. Information Frame Work (IFW)

2. Component

متمرکز یکپارچه، سیستم کامل اطلاعاتی و عملیاتی است که برای همه بانک‌ها در اندازه و مدل‌های مختلف استفاده شده است. این سیستم به‌علت داشتن ساختاری مبتنی بر مشتری و خدمتکار^۱ و به‌کارگیری متغیرهای گوناگون بانکی و عملیاتی، تمامی عملیات‌های بانکی از قبیل عملیات خرد تا عملیات سرمایه‌گذاری بانکی را کامل پشتیبانی می‌کند. از این‌رو سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه با انعطاف‌پذیری، دارا بودن چندین بانک اطلاعاتی و ثبت همه اطلاعات و عملیات بانکی و سرعت عمل بالا می‌تواند به نیازهای بازار پولی و مالی پاسخ دهد. به‌موجب انعطاف‌پذیری و سرعت عمل بالا در ارائه محصولات و پاسخ‌دهی به انتظارات مشتریان و رعایت استانداردها و دستورالعمل‌های مدنظر نهاد ناظر و به‌منظور بقا و به‌روز بودن، بانک‌ها ناچار به استفاده از این سیستم‌ها هستند. استقرار نظام بانکداری متمرکز یکپارچه الزاماتی دارد که عبارتند از:

- الف) فراهم کردن بستر رشد سودآوری از طریق استقرار سامانه‌های مورد نیاز،
- ب) یکپارچه‌سازی مدیریت ریسک در کل سازمان، برای تأمین انتظارات ذی‌نفعان، همزمان با کاهش ریسک عملیاتی، مبارزه با جرائم مختلف از جمله پولشویی،
- ج) ساده‌سازی کسب‌وکار، مدل عملیاتی و معماری فنی با تقسیم مدل‌های پیچیده فعلی به قطعات و اجزای کوچک به‌منظور افزایش، سرعت حضور در بازار، کارایی و متعادل نگه‌داشتن خاصیت ارتجاعی کسب‌وکار.
- دلیل و ضرورت مورد سوم، توانمندسازی دو مورد اول است که چالاک‌ی زیرساخت‌ها و سازمان را افزایش می‌دهد.

۸-۱-۱. کلیات و تعاریف

چارچوب و برخی ویژگی‌های بانکداری متمرکز یکپارچه در بالا بیان شد؛ ابتدا برخی تعاریف دیگر را به اختصار توضیح داده و سپس بانکداری متمرکز یکپارچه به‌صورت دقیق‌تری تعریف خواهد شد.

۱-۱-۸. بانکداری متمرکز

تعاریف مختلفی راجع به بانکداری متمرکز^۱ وجود دارد. در یک تعریف، هدف از بانکداری متمرکز ارائه خدمات متمرکز بدون محدودیت‌های فیزیکی است. یعنی بانک هسته‌ای^۲ است که مشتریان از طریق ارتباطات اینترنتی یا شعب یا نقاط مختلف جغرافیایی به تمام خدمات عمده و خرد دسترسی دارند. در تعریف دوم، واژه Core با اینکه به نظر به معنای هسته و مرکز است، ولی مخفف عبارت «دادوستد تمرکز یافته برخط و آنی»^۳ است. لذا اصطلاح بانکداری متمرکز به مجموعه سامانه‌های مرکزی اطلاق می‌شود که مجموعه عملیات مربوط به بانکداری در یک بانک در آن ثبت شود.^۴ درواقع یکی از ارکان کلیدی نظام بانکداری متمرکز ارتباط تعاملی برخط، بین اجزای تشکیل‌دهنده آن نظام است. چون در نظام بانکداری متمرکز، هسته‌ای مرکزی وجود دارد، هر رویدادی که در بستر ابزارها، کانال‌ها و خدمات بانکداری مبتنی بر نظام بانکداری متمرکز رخ می‌دهد، به‌صورت برخط و در لحظه روی هسته مرکزی تأثیر می‌گذارد. بنابراین باید دائماً بین کارکنان بانک‌ها، مشتریان و گیرندگان خدمات بانکی با هسته مرکزی یک ارتباط تعاملی برخط وجود داشته باشد.^۵ ازسوی دیگر، بانکداری متمرکز، سیستم متمرکز است که با استفاده از آن می‌توان از همه خدمات مربوط به بانکداری استفاده کرد. منظور از بانکداری متمرکز در داخل کشور وجود سامانه‌های مختلف موجود در بانک است که بتوان فارغ از محدودیت‌های جغرافیایی، خدمات بانک را یکسان در تمام نقاطی که دسترسی به بانک موردنظر به‌صورت فیزیکی یا مجازی وجود دارد، ارائه کرد.^۶

به‌طور کلی ویژگی‌های یک سامانه متمرکز بانکی عبارتند از:

1. Core Banking

2. Core

3. Centralized On (on line) Realtime Exchange

۴. متن کامل میزگرد بررسی بانکداری متمرکز یا یکپارچه (Core Banking)، از سایت: <http://way2pay.ir>

۵. محمد لگزایی؛ ایجاد شبکه ارتباطی اختصاصی بانک‌ها، مقدمه ارائه خدمات مطلوب، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

۶. متن کامل میزگرد بررسی بانکداری متمرکز یا یکپارچه (Core Banking)، از سایت: <http://way2pay.ir>.

- بانکداری متمرکز باید بتواند به صورت یکپارچه و کامل، حوزه‌های اصلی بانکی کشور را در بحث تسهیلات و عقود اسلامی، سپرده‌ها و عملیات شعب، عملیات ارزی بین‌المللی و گردش نقدینگی تحت پوشش قرار دهد؛

- باید قابلیت منحصر به فردی برای نظارت و بازرسی، مدیریت ریسک، امور مالی و بودجه، آمارهای بانکی و انتظار مشتریان به خصوص در بحث مقابله با پولشویی داشته باشد؛
- باید بتواند همه عملیات بانکداری خرد، بانکداری شرکتی، عملیات ارزی و بین‌الملل، خزانه‌داری، سرمایه‌گذاری، بانکداری اختصاصی و مدیریت اموال، بانکداری اینترنتی، امور بانکی و گزارش‌های تکمیلی را به صورت یکپارچه طبق گزارش‌های یک بانک ایرانی ارائه دهد؛
- خدمات مقیاس‌پذیر را در حد بیش از پنج هزار تراکنش در ثانیه، با قابلیت‌های تطبیقی و بانکداری خرد ارائه دهد؛

- یک نمای ۳۶۰ درجه از تمامی اموال، حساب‌ها، تراکنش‌ها، تعهدات، عملیات سود و زیان، ریسک و مشتریان ارائه دهد؛ متأسفانه اکثر فعالیت‌های فعلی برحسب حساب بانکی است که باید بر مبنای یک گُر متمرکز، با نمای تمام‌عیار ۳۶۰ درجه، متغیرهای مرتبط با هر مشتری را داشته باشد؛

- امکان اجرا روی انواع پلتفرم‌ها برای انواع پایگاه داده را داشته باشد؛
- امکان اجرای بازیابی اطلاعات از دست رفته را بدون کوچک‌ترین تغییر و وقفه برای مشتری، بدون اینکه احساس بازیابی داشته باشند، ایجاد کند؛

- سیستم یکپارچه را در قالب یک سیستم مدیریت امنیتی^۱ داشته باشد؛ به صورتی که نشان دهد کدام کاربر و در چه محدوده زمانی اجازه استفاده از خدمات را از سیستم داراست و هرگونه تلاش غیرمجاز و غیرمرتبط به اجزا را شناسایی کرده و هشدار دهد و نیز متوقف و راهبری کند؛^۲

بانکداری متمرکز قابلیت‌های فنی مختلفی دارد. از جمله این قابلیت‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

1. Security Management System

۲. متن کامل میزگرد بررسی بانکداری متمرکز یا یکپارچه (Core Banking)، از سایت: <http://way2pay.ir>.

دارای معماری باز و لایه‌بندی شده باشد؛ به‌طوری که بتوان هرگونه عملیات مختلف^۱ را روی آن اجرایی کرد؛^۲ قابل اجرا روی سکوه‌های مختلف نرم‌افزاری و سخت‌افزاری باشد؛ درون خط و بلافاصله باشد؛^۳ قابلیت گسترش‌پذیری داشته باشد؛^۴ از امنیت لازم برخوردار باشد؛^۵ ماژولار و در عین حال یکپارچه باشد؛^۶ امکان ارتباط با کانال‌های مختلف تحویل‌داری و سلف‌سرویس^۷ را داشته باشد؛ از امکان بومی‌سازی و شخصی‌سازی به شکل پارامتریک و با هزینه کم برخوردار باشد؛^۸ قابلیت بایگانی اطلاعات و ارائه گزارش‌های درخواستی^۹ و همچنین قابلیت اجرا در محیط وب را نیز داشته باشد.

همچنین نمونه‌هایی از قابلیت تجاری به‌صورت ذیل است:

دارای سیستم همه‌جانبه^{۱۰} برای بانک باشد؛ به‌طوری که همه عملیات جلوی باجه، پشت باجه و عملیات واحدهای مرکزی را پوشش دهد؛ امکان پشتیبانی از محصولات موجود بانک و تعریف محصولات جدید بانک، براساس نیاز بازار را به‌راحتی داشته باشد؛ مشتری‌مدار بودن سیستم و امکان مدیریت ارتباط با مشتریان؛^{۱۱} امکان مدیریت ریسک؛ امکان مدیریت نقدینگی؛ امکان ارتباط با سیستم‌های مالی بین‌المللی؛^{۱۲} امکان ارتباط با سیستم پرداخت بین‌المللی سوئیفت؛ ارائه گزارش‌های متنوع را در سطح شعب و سرپرستی و گزارش‌های مدیریتی داشته و امکان تعریف گزارش‌های جدید توسط پرسنل بانک و امکان اعمال سریع قوانین پولی و بانکی را داشته باشد.^{۱۳}

1. Functionality

2. Multi-tier/Open System

3. Real Time

4. Flexibility

5. Security

6. Modularity & Integrity

7. Mobile, Kiosk, ATM, ...

8. Customizable/parametric

9. Data Warehouse

10. End-to-end

11. Customer Center

12. HFRS, Base II, Sox, ...

۱۳. اطلاعات دریافتی مرکز پژوهش‌های مجلس، طبق جوابیه نامه بانک پاسارگاد، مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۲ به مرکز پژوهش‌ها.

۲-۱-۱-۸. بانکداری الکترونیک

بانکداری الکترونیک یعنی استفاده از اینترنت برای ارائه خدمات بانکی. به عبارت دیگر بانکداری الکترونیک جدا از اینترنت نبوده و اساساً کانال تحویل است. براساس این تعریف، بانکداری الکترونیک جدای از بانکداری متمرکز نیست. درواقع سامانه متمرکز بانکی در مرکز قرار دارد و از این طریق مدیریت کانال‌ها انجام می‌شود. کانال‌هایی چون کارت، موبایل و درگاه اینترنتی که در مدل مفهومی جایگاه آنها مشخص شده است؛ به‌طوری که سیستم‌های جانبی کجا باشند و چگونه تعامل کنند.^۱ بانکداری الکترونیک به معنای یکپارچه‌سازی بهینه تمام فعالیت‌های بانک از طریق به‌کارگیری فناوری نوین اطلاعات مبتنی بر فرایندهای بانکی، منطبق بر ساختار سازمانی بانک‌هاست که امکان ارائه خدمات مورد نیاز مشتریان را فراهم می‌کند. بانکداری الکترونیک را می‌توان فراهم‌آورنده امکاناتی برای مشتریان تعریف کرد که بدون نیاز به حضور فیزیکی در بانک و با استفاده از واسطه‌های ایمن بتوانند به خدمات بانکی دسترسی یابند. بانکداری الکترونیک استفاده از فناوری اطلاعات برای حذف دو قید زمان و مکان از خدمات بانکی است.^۲

۲-۱-۸. بانکداری متمرکز یکپارچه

یکپارچگی و تمرکز دو مفهوم کاملاً متفاوتند. زیرسیستم‌های سیستم بانکی می‌توانند متمرکز^۳ باشند؛ اما یکپارچه^۴ نباشند. از یک نظر، ممکن است همه بانک‌های کشور دارای نظام بانکداری متمرکز باشند، ولی یکپارچه نباشند. از این‌رو وظیفه بانک مرکزی، ارائه چارچوب واحدی از بانکداری متمرکز یکپارچه است. به‌نظر می‌رسد مفهوم یکپارچگی این است که سیستم‌های مختلف متمرکز بتوانند با یکدیگر ارتباط داشته باشند و نتیجه

۱. محمدتقی چهرودی، ساز و آرونه بانکداری الکترونیک در ایران، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

۲. فرزانه حیدرپور و طالب طهماسبی گتایی، تأثیر هزینه آموزش و هزینه تبلیغات بانکداری الکترونیک بر افزایش جذب سپرده‌های بانک‌ها (مطالعه موردی بانک صادرات استان مازندران)، فصلنامه پژوهش‌های حسابداری مالی و حسابرسی (پژوهشنامه حسابداری مالی و حسابرسی)، بهار، دوره ۱، ش ۱، ۱۳۸۸.

3. Centerilized

4. Integrated

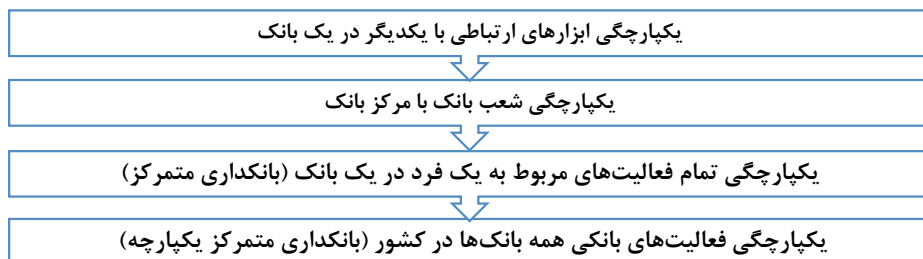
عملیات آنها به صورت استاندارد در سیستم حسابداری منعکس شود و مدیران بانک‌ها بتوانند هرگونه اطلاعاتی را در کمترین زمان و به سادگی استخراج کنند. همچنین آنها باید بتوانند به سادگی، اطلاعات مورد نیاز خود را با استفاده از سامانه‌های مختلف مرکز برای اداره بانک استخراج کنند؛ به عنوان مثال اگر کسی داخل بانک شده و حسابی باز نماید و همزمان یک اعتبار اسنادی (ال سی)^۱ باز کرده و دو ضمانت‌نامه نیز دریافت کند، همچنین تسهیلاتی هم از شعبه اخذ کند و نیز از شعبه مرکزی بانک در استانی دیگر تسهیلات دیگری دریافت کند، اکنون سیستم متمرکز برخط، سیستمی است که وقتی کد ملی این شخص را به سیستم مرکزی داده شود، بتواند به ما نشان دهد که این شخص از کدام شعبه و کدام بانک تسهیلات گرفته است؛ از کجا ضمانت‌نامه و از کجا ال سی دارد؟ و مبلغ آن چقدر است؟ بدهکار است؟ متوسط یا کارکرد آن چقدر است؟^۲ سیستم متمرکز زمانی متمرکز یکپارچه خواهد بود که این اطلاعات برای کلیه بانک‌ها به این شکل جمع شود و اگر فرد از چند بانک، چند خدمت مختلف را دریافت کرد با رجوع به بانک دیگری و ارائه کد ملی خود و استعلام این کد از سامانه مرکزی تمام اطلاعات گذشته به صورت شفاف قابل مشاهده باشد.

بعد از بررسی تعاریف بالا به نظر می‌رسد بتوان سه تعریف از سیستم‌های بانکداری متمرکز ارائه کرد؛ اما به نظر می‌رسد در نهایت تعریف سوم که در نمودار زیر در قسمت سوم مشاهده می‌شود مناسب‌تر خواهد بود. زیرا در این تعریف با ارائه شناسه‌ای از فرد در بانک، سیستم اطلاعاتی می‌تواند تمام اطلاعات آن فرد را که مربوط به آن بانک یا بانک مرکزی می‌باشد، به صورت برخط و بلافاصله ارائه دهد. در شکل زیر منظور از یکپارچگی، معنای اصطلاحی آن نبوده و به معنای ارتباط تنگاتنگ است. در قسمت پایانی نمودار مفهوم بانکداری متمرکز یکپارچه براساس روند تکامل یکپارچگی در سیستم بانکداری نشان داده شده است.

1. LC

۲. محمدرضا سلطان‌خواه، الزام استخراج تعریف واحد از یکپارچگی در نظام بانکداری متمرکز، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

نمودار ۸-۱. انواع تمرکز و یکپارچگی در بانک‌ها



۸-۱-۳. اهمیت بانکداری متمرکز یکپارچه

بانکداری متمرکز یکپارچه از جهات مختلف قابل بررسی و دارای اهمیت است. یکی از این جنبه‌ها، ایجاد شفافیت در نظام بانکی به صورت یکپارچه می‌باشد. ممکن است هر بانکی از وضعیت خود به صورت متمرکز اطلاعات شفافی داشته باشد، اما اطلاعات و عملکرد بانک‌های دیگر نیز بر عملکرد این بانک مؤثر بوده است. همچنین برای اداره یک نظام پولی یکپارچه اطلاعات یکپارچه‌ای نیز به صورت برآیند و مجموع کلان مورد نیاز خواهد بود. ازسوی دیگر برای رصد اطلاعات بانک‌ها و بررسی نتایج اجرای سیاست‌های مختلف برای مقامات مسئول به منظور نظارت بر عملکرد آنها، لازم است اطلاعات تمام بانک‌ها جمع شود؛ البته یکی از ملزومات بانکداری متمرکز یکپارچه در مرحله اول، ایجاد بانکداری متمرکز در هر بانک بوده و بدون این مهم، قطعاً سیستم متمرکز یکپارچه نیز شکل نخواهد گرفت؛ اما با شکل‌گیری سیستم متمرکز حتی در همه بانک‌ها، نمی‌توان گفت که حتماً بانکداری متمرکز یکپارچه هم شکل گرفته است؛ زیرا ممکن است برای اتصال و هماهنگی این سیستم‌های متمرکز، مشکلات مختلفی وجود داشته باشد.

شایان ذکر است که در سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه، سیستم متمرکز نیز موجود خواهد بود؛ لذا اهمیت و مزایای بانکداری متمرکز در این مطالعه از برخی جهات مناسب خواهد بود. در تحقیقی درخصوص بانکداری متمرکز، از مزایای این سیستم را افزایش کارایی عملکرد بانک‌ها، سرعت در ایجاد بدهی، ایجاد محصولات پرداختی نوین، افزایش صرفه‌جویی در زمان برای بازارها، افزایش رضایت مشتری، نزدیک شدن تجربه مشتریان به

یکدیگر، افزایش دقت و دامنه فروش عنوان کرده است.^۱ اگر نظام متمرکز بانکداری را مغز بانکداری امروز جهان بدانیم، شبکه ارتباطی و زیرساخت آن قلب و شریان بانک‌ها محسوب می‌شود و بالطبع توجه به توسعه و تکمیل این شبکه برای ارائه خدمات مطلوب نوین بانکی گریزناپذیر است.^۲ یکی از مزیت‌های بانکداری متمرکز، کاهش تعداد مراجعات حضوری به بانک است؛ مثلاً مشتری باید فقط برای ۲۰ خدمت از ۱۰۰ خدمت مجبور به مراجعه به شعبه باشد و برای ۸۰ خدمت دیگر نیازی نباشد که به شعبه مراجعه کند.^۳

استفاده از بانکداری متمرکز یکپارچه می‌تواند نقش بسزایی در تسهیل ارتباط بین کسب‌وکار و فناوری اطلاعات، توسعه فرهنگ کسب‌وکار در کل سازمان، طراحی انبارهای داده در سطح سازمان و جامعه و صرفه‌جویی در زمان تحلیل و طراحی داشته باشد. همچنین با استفاده از این سیستم، بانک‌های کشور قادر خواهند بود ضمن اجرای سیاست‌های پولی و بانکی کشور و تأمین نیازهای متنوع مشتریان، اصول نظارتی و نظام کنترل‌های داخلی را به‌صورت هوشمند و سیستمی بر فرایندهای عملیاتی خود حاکم کنند. همچنین با عملیاتی شدن برخی از زیرسامانه‌های سیستم بانکداری یکپارچه از ثقل و پولشویی در سیستم بانکی و مطالبات غیرجاری به‌نحو چشمگیری جلوگیری خواهد شد.

نظارت کافی بر سیستم بانکی و روشن شدن جایگاه نهاد ناظر در رصد چرخه پولی کشور از عمده مزایای مطرح شده در این زمینه است. به‌علت نبود نظارت مستمر و کافی یا ناتوانی در رویارویی با حجم عظیم داده‌ها و اطلاعات و عدم طبقه‌بندی مناسب و شفاف اطلاعات توسط بانک‌ها، آشوب و آشفته‌گی ویران‌کننده‌ای در عملیات‌های بانکی از قبیل جذب سپرده، اعطای تسهیلات و ارائه انواع خدمات بانکی به‌صورت ریالی و ارزی ایجاد شده است که با ایجاد سیستم متمرکز یکپارچه این مشکلات می‌تواند مرتفع شود.

1. Core Banking Implementation, 2015.

۲. محمد لگزایی، ایجاد شبکه ارتباطی اختصاصی بانک‌ها، مقدمه ارائه خدمات مطلوب، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

۳. ولی‌الله فاطمی، تحقق نامتوازن اهداف برنامه بانکداری الکترونیک، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

از آثار مثبت یکپارچه‌سازی بانکداری متمرکز، خارج شدن از فعالیت‌های جزیره‌ای بانک‌ها، کاهش رقابت‌های ناسالم و در نتیجه انسجام در عملیات بانکی و کاهش قیمت تمام شده و افزایش رضایتمندی مشتریان را می‌توان برشمرد.^۱

۴-۱-۸. بررسی بانکداری متمرکز در کشورهای منتخب

ارائه تجربیات موفق بانک‌های پیشرو در زمینه بانکداری متمرکز، بررسی قوانین موجود و هماهنگی آنها با بانکداری الکترونیکی از مسائل مهم هستند.^۲

در حوزه کاهش ریسک، در بانکداری متمرکز، تجربیات کشورهای مختلف را می‌توان چنین بیان کرد: انتخاب بهترین و گسترده‌ترین تکنولوژی انجام یک دوره آموزشی برای تیم مرتبط با پروژه، انتخاب انعطاف‌پذیرترین سیستم آی‌تی، پایه‌گذاری ساختار تیمی به‌صورت افقی، فراهم کردن آموزش تکنیکی برای تیم پروژه. ساختار پروژه به گونه‌ای تنظیم شود که امکان حمایت مستمر از پروژه فراهم باشد و در نهایت روند مشخصی از نظارت و مقرراتگذاری درون بانک مشخص شود. در این بخش دو کشور آسیایی پیشرو در این زمینه بررسی می‌شوند. روند بازار و ویژگی‌های تقاضا از مؤلفه‌های در نظر گرفته شده در این بخش هستند.

۴-۱-۸-۱. هند

تا چند سال اخیر بیشتر بانک‌های این کشور براساس اتوماسیون شعبه کار می‌کردند و اکثر بانک‌های دولتی به دلیل ضعف در ساختار زیربنایی و شبکه مخابراتی قادر به استفاده از سیستم‌های مرکزیت‌گرا نبودند. ورود بانک‌های بخش خصوصی به بازار با اختلاف فاحش در زمینه فنی به کاهش مشتریان بانک‌های دولتی منجر شد. رقابت در بخش بانکداری این کشور به علت حضور بانک‌های خارجی رو به افزایش است. همچنین جدیت و تهاجمی بودن بانک‌های خصوصی، بانک‌های بخش دولتی را مجبور به استفاده از جایگزینی سیستم‌های

۱. محمد هاشم بت‌شکن، ارزیابی جایگاه همایش سالیانه بانکداری الکترونیک، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

۲. محمد طالبی، ارزیابی توسعه بانکداری الکترونیک در ایران، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

بانکداری متمرکز کرده است که این امر نه تنها باعث افزایش توان رقابت‌پذیری، بلکه موجب کاهش هزینه‌ها نیز شده است. پراکندگی شعبه‌ها در سراسر کشور و توانایی‌های ناهمگون زیربنایی و شبکه‌ای نقاط مختلف این کشور، چالش اساسی بسیاری از بانک‌ها در فرایند تبدیل بوده است. در نتیجه، بانک‌ها دریافتند که تمرکز همه شعبه‌ها با استفاده از سیستم مرکزی دشوار است. به دلیل اینکه بسیاری از سیستم‌های اتوماسیون شعبه‌ای به سیستم مرکزی تغییر یافته‌اند، مشکل اساسی دیگر در این راستا مدیریت تغییر است. کارکنان بانک احساس می‌کنند که مالکیت داده آنها کاهش یافته که این امر موجب ایجاد نارضایتی در ایجاد فرایند تغییر می‌شود.

الف) روند بازار

برخی از بانک‌های کوچک در حال بررسی و جایگزینی سیستم خود هستند. برخی بانک‌ها نیز درباره جایگزینی، اقدامات نهایی خود را انجام داده‌اند. در چند سال اخیر بازار فعالی برای بانکداری متمرکز فراهم شده است. بسیاری از بانک‌ها تمایل بیشتری به استفاده از راه‌حل‌های مرکزیت‌گرا دارند. در این بازار فروشندگان پیشرو عبارتند از: FNS, I-flex, Infosys. همچنین به دلیل آشنایی فروشندگان داخلی با سیستم‌های بومی، پیچیدگی فناوری و اثربخشی هزینه، بانک‌ها ترجیح می‌دهند از آنها برای جایگزینی سیستم خود استفاده کنند. در این بازار، به علت اشباع شدن بازار، فرصت‌های کمتری در آینده وجود خواهد داشت.

ب) ویژگی‌های تقاضا

مرکزیت‌گرایی داده بانک‌های بخش دولتی و رقابت شدید به ایجاد تقاضا برای ارائه مناسب خدمات مشتری محور و بهبود محصولات منجر شده است. اغلب بانک‌ها تمایل دارند از سیستم‌های باز و فناوری جدید استفاده کنند. بیشتر بانک‌های هندی ترجیح می‌دهند به جای اضافه شدن به اپلیکیشن‌ها در ساختار قدیمی، از روش جزء به کل برای تغییر ساختار زیربنایی خود استفاده کنند. در این بازار تمایل به استفاده از فروشندگان داخلی وجود دارد. معاملات مهم چند سال اخیر شامل قرارداد بانک دولتی هند با TCS، بانک کانادا با I-flex (۴۹ میلیون دلار) و بانک مرکزی هند با TCS (۳۳ میلیون دلار) بوده است. همچنین عرضه‌کنندگان پیشرو در این کشور عبارتند از: Infosys و Nucleus، flex، Tcs.

البته اکثر سیستم‌های به کار گرفته شده در هند از نوع سیستم «Unix» است که از این رو بیشتر فروشندگان داخلی از سیستم «Unix» استفاده می‌کنند.

۲-۴-۱-۸. چین

مقررات و فشارهای دنیای رقابتی، بانک‌های چینی را به جایگزینی سیستم‌های بانکداری خود ترغیب می‌کند. فشار بازار حاصل حضور بانک‌های خارجی و تقاضای مشتریان نسبت به ارائه خدمات و محصولات با کیفیت و رشد فرایند اقتصاد چین، اکثر مؤسسات مالی جهانی را روانه بازارهای مالی این کشور کرده است. بعد از بازی‌های المپیک و رکود اقتصاد جهانی، حرکت جایگزینی با روند کُندی دنبال شده است؛ اما اکثر بانک‌های بزرگ‌تر تمایل بیشتر به استفاده از فروشندگان بین‌المللی دارند؛ با این حال بانک‌های کوچک ترجیح می‌دهند از فروشندگان داخلی استفاده کنند، البته هنوز درباره اینکه آیا فروشندگان خارجی قادر به بومی‌سازی و ارائه خدمات مورد نیاز محلی هستند، مباحثی وجود دارد.

الف) روند بازار

درخصوص افزایش تعداد معاملات بانکداری متمرکز، فروشندگان فعال عبارتند از: System Access Temenos Misys و FNS. به دلیل برخی شکست‌ها، بانک‌ها در انتخاب سیستم‌ها و فروشندگان محتاطانه عمل می‌کنند. بانک‌های بزرگ‌تر به دنبال استفاده از استانداردهای بین‌المللی در قالب سیستم‌های جدید و بومی شده کاربردی هستند. همچنین بسیاری از بانک‌ها از سیستم‌های تولید داخلی با فناوری بالا و بانک‌های کوچک نیز از فروشندگان داخلی استفاده می‌کنند.

ب) ویژگی‌های تقاضا

افزایش حضور بانک‌های خارجی در سال ۲۰۰۷ به اوج خود رسید. نیاز به همگام شدن با رشد سریع تقاضای رو به افزایش بازار در این کشور احساس شده است. سیستم‌های حسابداری سنتی با چالش‌هایی در زمینه کسب‌وکار جدید و حضور بانک‌های خارجی روبه‌رو است. در این کشور محصولاتی لازم است که الزامات بومی از قبیل زبان (نرم‌افزاری)

و محیط کسب‌وکار را فراهم کند. همچنین هزینه‌های بالا و ریسک پیاده‌سازی الزامات منحصربه‌فرد و همچنین نیاز به استخدام افراد داخلی وجود دارد؛ البته فروشنده داخلی طراز اول در این کشور وجود ندارد. بازی‌های المپیک سال ۲۰۰۸ تأثیر بسزایی در ترغیب بانک‌ها در به‌کارگیری سیستم بانکداری متمرکز داشت. مطالعات نشان می‌دهد که بانک‌های چینی در حال گذر از کامپیوتری کردن شعبات و بانکداری متمرکز با توجه به زیربنای فناوری اطلاعات خود هستند. بانک شانگهای و بانک سیشینگ چین و بانک توسعه چین نمونه بارز این بانک‌ها هستند.

روند رو به رشدی بین بانک‌های متوسط و کوچک برای جایگزینی و انتخاب سیستم بانکداری متمرکز وجود دارد. پلت‌فرم به‌کار گرفته شده همچنان طرح اصل^۱ است که با توجه به شبکه شعبه‌ای بزرگ و تراکنش‌های بالا مناسب است. مشکلاتی در پیاده‌سازی برخی سیستم‌های بین‌المللی گزارش شده است که در این باره می‌توان به بانک CITIC اشاره کرد که در پروژه جایگزینی سیستم بانکی خود با Fiserv قرارداد منعقد کرده بود. اکثر بانک‌ها در چین، الزامات منحصربه‌فردی دارند؛ از قبیل توانایی ارائه خدمات به زبان چینی، منطبق و بومی‌سازی راه‌حل (نرم‌افزار) مذکور با شرایط کسب‌وکار مربوط به خود. از این رو اکثر فروشندگان که راه‌حل‌های خود را به بانک‌های چینی ارائه می‌کنند، الزاماً مراکزی در چین دایر کرده و افراد بومی را به‌کار می‌گیرند. معاملات مهمی اخیراً در بانک چینی مینشنگ (نرم‌افزار SAP)، بانک هوژووا (TCBC, T(s)) و بانک شانگهای^۲ انجام شده است.

۲-۸. بررسی بانکداری متمرکز یکپارچه در ایران

بانکداری الکترونیکی را می‌توان یکی از ملزومات و زیرساخت‌های بانکداری متمرکز در تمام ابعاد آن دانست. از این رو برای بررسی تاریخچه بانکداری متمرکز، باید از تاریخچه بانکداری الکترونیکی آغاز کرد. بعد از ورود خودپرداز به ایران، از سال ۱۳۵۴، سیستم

1. Main Frame

2. Temenos

متمرکز^۱ ایجاد شده است.^۲ لذا از ابتدا پیشینه طراحی نرم‌افزار بانکی در ایران وجود داشته است.^۳ سابقه فعالیت‌های بانکداری الکترونیک در ایران به سال ۱۳۵۰ برمی‌گردد. در آن زمان بانک تهران با در اختیار گرفتن بین ۷ تا ۱۰ دستگاه خودپرداز در شعبه‌های خود نخستین تجربه پرداخت اتوماتیک پول را تنها در همان شعبه نصب شده برعهده داشتند. اواخر دهه ۱۳۶۰، بانک‌های کشور با توجه به کاربرد کامپیوتر شخصی و احساس نیاز به اتوماسیون عملیات بانکی به رایانه‌ای کردن عملیات بانکی پرداختند. طی سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳ جرقه‌های ایجاد سوئیچ ملی برای بانکداری الکترونیکی زده شد و در همان راستا شبکه ارتباطی بین بانک ملی و فروشگاه‌های شهروند ایجاد شد. در خردادماه ۱۳۸۱ مجموعه مقررات حاکم بر مرکز شبکه تبادل اطلاعات بین بانکی موسوم به شتاب به تصویب رسید. شبکه شتاب با ایجاد ارتباط بین دستگاه‌های خودپرداز سه بانک رسماً شروع به کار کرد. در حال حاضر بیشتر بانک‌های ایران به‌طور مستقیم طرح‌های بانکداری الکترونیکی خود را پیش برده و می‌برند.^۴

با وجود روند بانکداری الکترونیک و حرکت به سمت بانکداری متمرکز، هنوز بانکداری متمرکز یکپارچه در ایران محقق نشده است. تخلفات مالی و میزان بالای معوقات بانکی موجب شد مجمع عمومی بانک مرکزی در جلسه خود در تاریخ ۱۳۸۹/۵/۱۹ دستورالعمل شفافیت و تمرکز اطلاعات بانک‌ها را تصویب کند که طبق ماده (۲) آن تمام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلف شدند ظرف ۲۴ ماه پس از ابلاغ این مصوبه همه داده‌های مربوط به عملیات بانکی خود را اعم از جذب سپرده‌ها، اعطای تسهیلات و ارائه انواع خدمات بانکی به‌صورت ریالی و ارزی، منحصراً در سامانه متمرکز بانکداری ثبت، پردازش و نگهداری کنند. در تبصره این ماده آمده است که نحوه تولید، پردازش

۱. به‌نظر می‌رسد این تعریف از سیستم متمرکز، یک تعریف سنتی بوده و منظور از این جمله همان بانکداری الکترونیکی است.

۲. بانکداری الکترونیک و متمرکز با یکدیگر برابر نیستند و بانکداری الکترونیکی قطعاً جزئی از بانکداری متمرکز و از ملزومات آن خواهد بود. لذا در این بخش، در مواردی به بانکداری الکترونیک نیز پرداخته می‌شود.

۳. شهاب جوانمردی، حلقه‌های منفصل حوزه طراحی نرم‌افزار بانکی، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

4. www.ebg.ir

و نگهداری داده‌ها و تبدیل آنها به اطلاعات باید مطابق با استانداردهای فنی و اجرایی بانک مرکزی انجام گیرد.^۱

علاوه بر بررسی تاریخچه اجرای بانکداری متمرکز، در قسمت بعدی به صورت تفصیلی به آن پرداخته می‌شود و نشان داده خواهد شد که اجرای بانکداری متمرکز یکپارچه در کشور هنوز عملاً اجرایی نشده است. ممکن است برخی کارشناسان عقیده داشته باشند که با وجود سیستم‌هایی که با یکپارچگی بانک‌ها مرتبط هستند، می‌توان گفت که امروزه بانکداری متمرکز یکپارچه وجود دارد؛ اما در عمل و با توجه به عملکرد بانک مرکزی در ارائه آمار و اطلاعات معمولی چنین اتفاقی رخ نداده و تا وضعیت ایدئال فاصله وجود دارد. برای مثال بحث سنجش اعتبار و نظارت درباره مطالبات غیرجاری، تخلفات متعدد مالی بانک‌ها و افراد و ارائه نکردن آمار دقیق بانک مرکزی از وضعیت حساب‌های دولتی و غیردولتی بانکی^۲ و عدم اتصال نظام بانکی به پایگاه‌های اطلاعاتی مورد نیاز همانند سازمان ثبت احوال، سازمان ثبت شرکت‌ها و موارد مشابه، نشان‌دهنده نبود سیستم متمرکز یکپارچه در بانک‌هاست.

به هر حال، تلاش‌ها برای راه‌اندازی سیستم‌های بانکداری متمرکز در کشور حدود دو دهه است که آغاز شده و اقدامات زیادی هم در چندین سال اخیر در راستای تحقق سیستم متمرکز صورت گرفته است؛ اما با وجود این فعالیت‌ها، انتظارات نظام بانکی کشور در باب یکپارچگی سیستم‌های متمرکز و در نتیجه جریان سریع و شفاف اطلاعات برای نظارت دقیق و بموقع کاهش هزینه‌ها هنوز برآورده نشده است. از طرفی در طول سال‌های اجرای قانون برنامه پنجم توسعه؛ بانک مرکزی به دنبال این است که بانک‌ها را براساس ماده (۴۹) این قانون به ایجاد بانکداری متمرکز ملزم کند و برای یکپارچه شدن برخی داده‌ها و اطلاعات مالی به تدوین سامانه‌های مرتبط اقدام کرده است. برای یکپارچه شدن این سامانه‌ها بانک مرکزی به بانک‌ها

۱. ماهنامه پیوست، بانکداری الکترونیکی/چشم سوم: <http://peivast.com/service-trade>

۲. شایان ذکر است که بعد از درخواست مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از بانک مرکزی، برای ارائه آمار حساب‌های دولتی و غیردولتی در بانک‌ها، بانک مرکزی اطلاعات ارائه شده را حاصل هشت ماه پیگیری این مدیریت از نظام بانکی کشور و حاصل خوداظهاری بانک‌ها دانسته است.

تکلیف کرده است تا سیستم‌های متمرکز خود را طراحی کنند تا توان ایجاد ارتباط با سامانه‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را داشته باشد.^۱ به هر صورت نداشتن الگوی کسب‌وکار مشخص و اختلاف بین کارشناسان در ارائه تعریف واحد، سردرگمی در تعیین استانداردها و عدم توافق درباره تعیین مرجع استاندارد و مباحث فنی از قبیل ساختار، معماری و کارکردهای آن، موضوعاتی است که بر تصمیم‌گیری و انتخاب مدیران ارشد بانکی به‌ویژه مدیران بانک‌های بزرگ تأثیر نامطلوبی گذاشته است. بانک مرکزی در دومین همایش بانکداری الکترونیک در دی‌ماه ۱۳۹۱ بحث ارائه تعریف جامع و کامل از بانکداری متمرکز را مطرح کرد و براساس برنامه‌ریزی انجام شده، مقرر شد در بهار ۱۳۹۲ این تعریف جامع به سیستم ارائه شود که البته این گونه نشد. حدود یک سال بعد، خبرنگاران پایگاه خبری بانکداری الکترونیک، در حاشیه سومین همایش بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت درباره تدوین تعریف جامع سؤال کردند که مسئولان بانک مرکزی در جواب گفتند: «هنوز بحث تدوین تعریف جامع بانکداری متمرکز در جریان است و حالت‌های مختلف توسط کارشناسان بررسی شده است؛ البته اگر فقط برحسب تکلیف و وظیفه نگاه می‌کردیم می‌توانستیم زودتر جزئیات را اعلام کنیم؛ ولی واقعیت این است که محصولی که می‌آمد به شبکه بانکی کمکی نمی‌کرد. بنابراین قرار شد که روی این بحث مطالعه بیشتری انجام شود و شاید تا ۶ یا ۷ ماه دیگر کار ببرد». مطالب فوق سؤالاتی را مطرح می‌کند:

۱. کدام حالت‌های مختلف قابل طرح است؟ ۲. کدام محصول؟ ۳. آیا تکلیف و وظیفه بانک مرکزی طبق ماده (۴۹) قانون برنامه پنجم توسعه تولید محصول بوده یا تعیین استاندارد و صدور دستورالعمل؟ به نظر می‌رسد بانک مرکزی با اصلاح رویه گذشته و با امعان‌نظر به اینکه وظیفه اصلی آن نهاد نظارت بر سیستم بانکی است نه معرفی برنامه‌نویسی برای نظام بانکی کشور، پروژه مدل بانکی نوین ایران (مبنا) را آغاز کرده است. با توجه به تجربیات جهانی به نظر می‌رسد بتوان سه رویکرد را در این باره ارائه کرد: رویکرد اول، بسته‌ای با حداقل سفارش‌سازی است؛ از این بسته به‌نوعی بانک‌هایی استفاده می‌کنند که به‌علت محدودیت منابع عمدتاً مالی، تمایل دارند که کم‌هزینه‌ترین

۱. برخی از این سامانه‌ها در بخش‌های بعدی معرفی شده است.

و بهترین نوع پیاده‌سازی سیستم‌های جدید را داشته باشند. مزایای استفاده از این نوع مدل‌ها پیاده‌سازی سریع و سفارش‌سازی کم‌هزینه است؛ البته بانک‌ها بعد از گذشت زمان به مشکلات و محدودیت‌های استقرار این نوع بسته واقف خواهند شد. رویکرد دوم، ارائه بسته‌ای براساس فرایندهای مورد انتظار بانک است؛ این رویکرد بانک را ملزم می‌کند که مدل عملیاتی نهایی چندکاناله، فرایندها و مقیاس هر سنجش عملکرد خود را دقیقاً تعریف کند. مزیت استفاده از این نوع رویکرد این است که بانک می‌تواند دقیقاً براساس نیازها و الزامات واقعی خود اقدام کند؛ البته این رویکرد، به طراحی فرایند کسب‌وکار طراحان باتجربه نیازمند است که قادرند مدل عملیاتی آینده را پیش‌بینی و اجرا کنند و در نهایت، رویکرد سوم، بسته ساخت براساس سفارش است؛ این رویکرد نیازمند طراحان فنی و کسب‌وکاری است که قادرند با تعریف نیازهای کسب‌وکار آینده و معماری فنی، سیستمی را براساس این ساخته و پیاده‌سازی کنند.

۱-۲-۸. بررسی ماده (۴۹) قانون برنامه پنجم توسعه

براساس ماده (۴۹) قانون برنامه پنجم توسعه کشور، اسفندماه ۱۳۸۹ به‌منظور توسعه و تقویت نظام بانکداری اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف) استقرار کامل سامانه (سیستم) بانکداری متمرکز و تبدیل کلیه حساب‌ها اعم از سپرده اشخاص و تسهیلات به حساب‌های متمرکز توسط بانک‌ها با رعایت استانداردها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی.

• نقد و بررسی

استفاده از کلمه متمرکز در متن قانون جای بحث زیادی دارد و به‌نظر می‌رسد افرادی که این قانون را نگارش کرده‌اند آشنایی چندانی با سیستم بانکداری متمرکز نداشته‌اند؛ زیرا معمولاً نهاد ناظر با اجرای بانکداری مرکزی به‌دنبال متمرکز کردن اطلاعات نیست؛ بلکه مفهومی که نیاز آن نهاد را اغنا می‌کند بحث یکپارچگی اطلاعات است؛ زیرا یکپارچگی اطلاعات نقش انکارناپذیری در نظارت و شفاف‌سازی دارد. البته به‌علت نبود اجماع بین خبرگان بانکی هنوز درک مناسبی از این کلمه بین کارشناسان ایجاد نشده و البته

این بررسی نیز گامی برای این درک مشترک برداشته است. برای مثال وقتی از مدیران دو بانک درباره نظام بانکداری متمرکز پرسش می‌شود، مدیر بانک (الف) بیان می‌کند که تمام حساب‌های ما در شعب برخط هستند؛ پس ما نظام بانکداری متمرکز داریم. اما مدیر بانک (ب) که خیلی بهتر از بانک (الف) سیستم بانکی دارد، در جواب این پرسش پاسخ می‌دهد که نظام بانکداری متمرکز نداریم یا اینکه کامل نیست. برای مثال سیستم تسهیلات ما به آن درجه از کیفیت نرسیده است که بتوانیم آن را نظام بانکداری متمرکز بنامیم. درواقع دو تعریف متفاوت در دو بانک وجود دارد. بانک (الف) با وجود به‌کارگیری سیستمی ناقص ادعا می‌کند که نظام متمرکز کاملی دارد؛ ولی بانک (ب) با وجود بهره‌گیری از سیستمی کامل هنوز حس می‌کند نظام بانکداری متمرکز ناقصی دارد. در هر حال با در نظر گرفتن تمامی جوانب می‌توان ادعا کرد که در اکثر بانک‌های بزرگ کشور که دغدغه اصلی نهاد ناظر هستند، نظام بانکداری متمرکز وجود دارد؛ اما یکپارچگی این نظام‌ها هنوز محقق نشده است. با توجه به اینکه هیچ گونه عملیات دستی در بانک‌ها صورت نمی‌گیرد، یعنی نتیجه عملیات هیچ حسابی روی کاغذ نوشته نمی‌شود و آخر سال از روی کاغذ صورت مالی استخراج نمی‌شود، بنابراین تمام حساب‌های بانکی در قسمت‌های مختلف متمرکز است؛ اما مفهومی که نظام بانکی از آن رنج می‌برند، متمرکز بودن نیست؛ بلکه نبود یکپارچگی در سیستم‌هاست.

همان‌گونه که قبلاً نیز بیان شد، تمرکز لازمه یکپارچگی است؛ اما تمرکز لزوماً موجب یکپارچگی نخواهد بود. از این‌رو منظور از سیستم بانکداری متمرکز وجود سامانه یا سامانه‌هایی در بانک است که بتواند فارغ از محدودیت‌های مرتبط با هر بانک، کل مجموعه عملیات‌های بانکی در آن ثبت شود. اما مفهوم یکپارچگی این است که زیرسیستم‌های مختلف نظام بانکی بتوانند با یکدیگر ارتباط داشته باشند و نتیجه عملیات آنها به‌صورت استاندارد در سیستم حسابداری^۱ منعکس شود. لذا

۱. دغدغه اصلی حاکمیت در راستای سالم‌سازی فضای پولی، شفاف‌سازی و نظارت دقیق این است که با استاندارد کردن فرایندهای بانکی و خلاصه کل سیستم بانکی بتواند گزارش‌گیری دقیق و استاندارد از مجموعه نظام بانکی به‌عمل آورد که این امر با به‌کارگیری یک نظام بانکی جامع و یکپارچه، تا حد زیادی امکان‌پذیر است.

می‌توان نتیجه‌گیری کرد که دغدغه اصلی قانونگذار و نهاد ناظر، بحث تمرکز نیست؛ بلکه مسئله اصلی و دغدغه قانونگذار، یکپارچه کردن اطلاعات است. به علت حجم بالای ورودی اطلاعات، یکپارچه بودن اطلاعات برای بانک مرکزی مهم است؛ زیرا این نهاد برای نظارت، پایش، سیاستگذاری و تدوین مقررات، نیازمند اطلاعات مدون و منسجم است؛ از این رو به نظر می‌رسد در اینجا باید از واژه بانکداری متمرکز یکپارچه استفاده شود.

موضوعی دیگر درباره ماده قانونی فوق، بحث تعیین استاندارد است. پیدایش و تدوین استانداردها در دنیا با استفاده از تجربیات مختلف حاصل شده است. در این میان بانک مرکزی مثل یک هاب یا سوئیچ عمل می‌کند و ارتباط بخش‌های خود را با نظام مالی برقرار می‌کند.

برای مثال، مالیات یکی از عناصر اصلی اعتبارسنجی فرد در دنیاست؛ ولی آیا در کشور بدان عمل می‌شود؟ در کشور عملاً چک برگشتی ملاک اعتبارسنجی شخص است؛ اگر هدف دولت و مجلس، دستیابی به یکپارچگی واقعی در نظام اطلاعات بانکی است، باید با توجه به نظرات کارشناسان، بانک‌ها و تجربیات جهانی و همچنین با استفاده از دیگر بخش‌های دولتی، به این موضوع پردازد و سپس براساس نقش بانک مرکزی به عنوان یک هاب، چارچوب‌های خاصی را براساس مصادیق موفق و واقعیت‌ها تدوین کند. در اینجا لازم است این نگاه جامع تقویت شود.

۲-۲-۸. بررسی استانداردسازی مدل چارچوب اطلاعاتی در ایران

چارچوب اطلاعاتی که محصول شرکت IBM می‌باشد و در سال ۱۹۹۰ میلادی ایجاد شده، مجموعه‌ای از اطلاعات، فرایندها و مدل‌های یکپارچه است که تجربیات موفق در توسعه سیستم‌های صنعت خدمات مالی را ارائه می‌دهد. امروزه بیش از ۴۰۰ بانک و بیمه در سطح جهان از این چارچوب استفاده می‌کنند و مزایای آن را می‌توان: تسهیل ارتباط بین کسب‌وکار و فناوری اطلاعات، توسعه فرهنگ کسب‌وکار در کل سازمان، طراحی انبارهای داده در سطح سازمان، صرفه‌جویی در زمان تحلیل و طراحی‌ها، استفاده از

نمونه‌های موفق^۱ و توسعه بر مبنای مدل^۲ نام برد. IFW یک طرح معماری با جزئیات و محتویات کسب‌وکار خدمات مالی است که می‌تواند به عنوان قدم اولیه در پروژه‌های ویژه و در سطح سازمان به کار گرفته شود و به سازمان‌ها امکان می‌دهد معماری‌ها و سیستم‌های بین‌سازمانی و با لحاظ جزئیات تولید کنند. در مجموع بیش از ۳۰۰ نفر ساعت مشارکت و همکاری سازمان‌های پیشرو در این صنعت انجام شده است. این چارچوب یک زبان مشترک درون سازمان ایجاد می‌کند که در حدود ۸۰ درصد نیازمندی‌های داده‌ای، فرایندی، تحلیل کارکردی و طراحی را پوشش می‌دهد.^۳

به عبارت دیگر IFW یا همان چارچوب اطلاعات، مجموعه‌ای کامل از مدل‌های اختصاصی کسب‌وکار بانکی است که به ارائه دستورالعمل‌های بهینه در این حوزه می‌پردازد. مدل کسب‌وکار چارچوب اطلاعات به تشریح کسب‌وکار بانک‌ها پرداخته و پُل ارتباطی مؤثری بین جوامع مرتبط با کسب‌وکار و فناوری ایجاد کرده است. این مدل‌ها به صورتی طراحی شده‌اند که همواره به آسانی در دسترس کاربران کسب‌وکار باشند و روی مشکلات صنعت محور در حوزه‌هایی مثل تقاضای مشتریان، دگرسازی چندمجرایی، سامانه‌های متمرکز و میزان خطرپذیری و سازگاری تمرکز داشته باشند.^۴

بانک مرکزی وعده داده بود که در بهار ۱۳۹۱ زمینه استخراج تعریف واحدی از سامانه یکپارچه بانکی، براساس IFW فراهم خواهد شد. همچنین در آذرماه ۱۳۹۱ بانک مرکزی در قالب دستورالعمل «الزامات ناظر بر فرایند اعتبار اسنادی داخلی - ریالی» به بانک‌ها ابلاغ کرد که بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی موظف است به راه‌اندازی کامل نظام بانکداری متمرکز ظرف مدت ۶ ماه از ابلاغ این الزامات اقدام نماید.^۵ همچنین در روزهای پایانی سال ۱۳۹۲ بانک مرکزی با همکاری شرکت خدمات انفورماتیک در

1. Best Practices

2. Model Driven

۳. نیما امیرشکاری، استانداردسازی مدل بانکی بر مبنای IFW-IBM، شرکت خدمات انفورماتیک، سومین همایش بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت، ۱۳۹۲، 3ebps3.ir/mbri.conf امیر شکاری، ۱۳۹۲.

۴. چارچوب اطلاعات- IFW، آدرس: <http://vista.ir/node>.

5. www.cbi.ir/showitem/10027.aspx

همایشی با عنوان «نوسازی صنعت بانکداری» از آماده شدن سیستم بانکداری متمرکز بانک مرکزی براساس IFW خبر داد. بانک مرکزی با معرفی این سامانه درصدد برآمده تا فضای ذهنی مدیران بانکی را نسبت به ورود قریب‌الوقوع این سامانه در بانک‌ها آماده کند و قرار بر این بود که سمینارها و کارگاه‌های مربوط در این زمینه به‌تدریج برگزار شود،^۱ اما در نهایت با وجود خرید دانش‌افزار IFW از شرکت ای‌بی‌ام با قیمت حدود یک‌ونیم میلیون دلار، متأسفانه در عمل هدفی که برای آن پیش‌بینی شده بود؛ محقق نشد و نهایتاً در اواسط تابستان ۱۳۹۳ دبیرکل بانک مرکزی دستور توقف این پروژه را صادر کرد.^۲

کارشناسان معتقدند دانش‌افزار «فریم‌ورک»^۳ که بالغ بر ۱۱۰ هزار صفحه مفاهیم کاربردی بانکی را در خود جای داده است، می‌تواند به‌عنوان یک راهنما در حوزه‌های مختلف، دانش زیادی را در اختیار متخصصان حوزه بانکی قرار دهد؛ اما استفاده از این دانش مستلزم داشتن تجربه کافی در حوزه‌های مربوطه است. برای مثال اگر قرار است در ایران از این دانش‌افزار در راستای طراحی سامانه یکپارچه بانکی استفاده شود، تنها طراحان مجرب این حوزه قادرند از آن استفاده ببرند و کسانی که هنوز تجربه‌ای درخصوص طراحی آن ندارند، عملاً قادر به استفاده مؤثر از این دانش‌افزار نخواهند بود. به تعبیر دیگر اگر IFW را عصاره تجربه سی‌ساله ای‌بی‌ام درخصوص دانش نرم‌افزار بانکی و تلفیقی از نگرش علوم فناوری اطلاعات و علوم بانکی بدانیم، استفاده از این عصاره برای کسانی مقدور است که دست‌کم ۱۰ سال در حوزه طراحی نرم‌افزار یکپارچه تجربه واقعی داشته باشند. بر همین اساس در شهریورماه ۱۳۹۳ بعد از توقف پروژه مذکور، با تغییر راهبرد و با هدف به حداقل رساندن زیان‌ها، اجرای پروژه مبنا در دستور کار قرار گرفت.^۴ البته هنوز زمان دقیقی برای اتمام پروژه پیش‌بینی نشده است؛ اما تغییر و اصلاح مدل بانک دویچه آلمان به مدل استاندارد کنونی تقریباً هشت سال طول کشیده است.^۵

۱. چارچوب بانکداری متمرکز مشخص شد. آدرس: <http://www.ictnews.ir/110-1111-114358>

2. Naghdineh.CDM/print/1790

3. Framework

۴. طرح تدوین «سامانه یکپارچه بانکی» متوقف شد. آدرس: <http://risknews.ir/news/43125>

۵. مهرک محمودی، بانک مرکزی با نظام شفافیت و تمرکز اطلاعات به سراغ بانک‌ها می‌رود؛ چشم سوم، ۱۳۹۳
<http://itbin.ir/service-trade>

۳-۲-۸. برخی سامانه‌های مهم در ارتباط با بانکداری متمرکز یکپارچه

بانکداری متمرکز یکپارچه، به سامانه‌های پایه برای ایجاد بانکداری متمرکز نیازمند است؛ لذا بررسی بانکداری متمرکز و سامانه‌های مربوط به آن اهمیت دارد. برخی از این سامانه‌ها تنها در حوزه بانکداری متمرکز است و برخی نیز تا حدی به دنبال تحقق بانکداری متمرکز یکپارچه هستند. اما هدف اصلی سامانه‌ای است که تمام اهداف بانکداری متمرکز یکپارچه را محقق کند و تا به حال نیز اجرا نشده است. البته همان گونه که در بخش‌های مختلف این مطالعه نیز بیان شده است، این سامانه‌ها به تنهایی کافی نبوده و شرایط دیگری نیز باید برای تحقق این مسئله وجود داشته باشد. به هر صورت در این بخش، برای آشنایی هرچه بیشتر مخاطبان با سامانه‌های مذکور، به معرفی اجمالی برخی از آنها خواهیم پرداخت.^۱ برای مثال می‌توان از سامانه‌های ۹ گانه‌ای نام برد که معاون اول رئیس‌جمهوری در نامه شماره ۱۲۳۲۱۸، مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۷ بانک مرکزی را ملزم کرد در دوره زمانی مربوط، به راه‌اندازی آنها اقدام کند. این سامانه‌ها عبارتند از: سامانه‌های نهاب، سپام، صیاد، چکاوک، سیما، سپاس، نسیم، تسهیلات و سیام که توضیح برخی از این سامانه‌ها در ادامه آمده است.

۱-۳-۲-۸. سامانه تسویه ناخالصی آنی ساتنا

سامانه ساتنا^۲ برای گسترش و توسعه اتوماسیون عملیات بین‌بانکی و همچنین افزایش سطح کیفی تبادلات و کاهش هزینه و زمان انجام مبادلات بین‌بانکی راه‌اندازی شد. با بهره‌برداری از این سامانه در مهرماه ۱۳۸۶ انتقال الکترونیک وجوه بین‌بانکی مشتریان به حساب‌های سایر بانک‌ها بر مبنای سازوکار صدور دستور پرداخت مشتری به مشتری ممکن شد. در این سامانه، مشتریانی که در بانک یکی از انواع حساب (جاری، پس‌انداز و مدت‌دار) دارند، می‌توانند به انتقال وجه مقدار مشخصی به حساب خود یا سایر افراد در سایر بانک‌ها در همان روز اقدام کنند.^۳ از طریق این

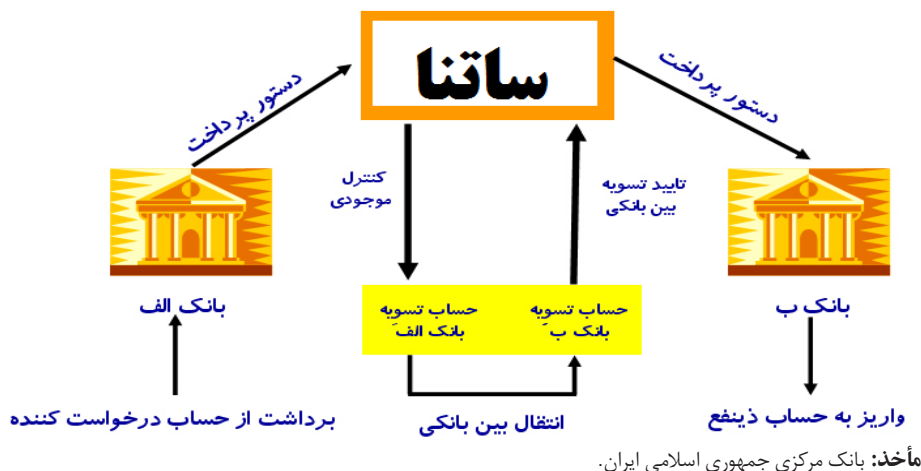
۱. شایان ذکر است که به علت موضوع کتاب، در اینجا تنها به مرور این سامانه‌ها خواهیم پرداخت و برای شناخت این سامانه‌ها به صورت تفصیلی می‌توان به منابع دیگر ذکر شده در قسمت پایانی مراجعه کرد.

2. Real-time gross settlement (RTGS)

۳. محمود احمدیو خندان‌سویری، مهدی، "نظام‌های پرداخت و بانکداری الکترونیک در ایران"، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.

سامانه، بانک‌ها دستور پرداخت‌های کلان را به صورت الکترونیکی به ساتنا در بانک مرکزی ارسال می‌کنند و ساتنا بلافاصله بانک دستوردهنده را بدهکار و بانک مقصد را بستانکار می‌کند. در این روش، جابجایی و انتقال وجوه مشتریان بدون نیاز به تبادل چک‌های رمزدار، وجه نقد و چک‌های مسافرتی، بین شعب بانک‌های مختلف به صورت الکترونیک انجام می‌شود. این سامانه، شامل یک سیستم نگهدارنده حساب تسویه بانک‌ها نزد بانک مرکزی است که انجام نقل و انتقال وجه، برای تسویه امور بین بانکی در آن صورت می‌گیرد. از اهداف این سامانه، ایجاد و گسترش بانکداری الکترونیکی و کاهش مبادله پول نقد در سطح جامعه است که از این طریق امکان هدایت مشتریان از بانکداری سنتی به سمت بانکداری الکترونیکی و متمرکز یکپارچه میسر می‌شود.^۱

نمودار ۲-۸. ساختار نموداری سامانه ساتنا



برای اتصال بانک‌ها به ساتنا از نرم‌افزار واسطی به نام قاصدک استفاده می‌شود. به عبارت دیگر، برای ایجاد بستری مناسب برای اتصال بانک‌ها به ساتنا، در راستای ارسال تراکنش‌های مالی از طریق ایستگاه‌های کاری نرم‌افزار و ارتباط با سیستم بانکداری جامع

۱. سامانه تسویه ناخالص آتی، آدرس: <http://asrebank.ir/news//788>

از این نرم افزار استفاده می گردد که از طریق آن امکان دریافت تراکنش از سامانه بانکی متمرکز فراهم می شود. همچنین این نرم افزار می تواند مدیریت نقدینگی و کنترل ارسال تراکنش ها برای اداره خزانه داری کل بانک متقاضی را تسهیل کند.

با توجه به تحریم های اعمال شده از سوی دولت های غربی و با هدف اجتناب از بروز خدشه در زیرساخت های حیاتی کشور، طی کمتر از یک سال و از تاریخ ۱۳۹۲/۹/۱۶، سامانه ساتنای ایرانی موسوم به آریا به صورت کاملاً کارشناسی بهره برداری شد.^۱

۲-۳-۸. پروژه اتاق پایاپای الکترونیکی (پایا)

پایاپای الکترونیک (پایا) زیرساخت اصلی مبادلات پولی انبوه، بین حساب های بانکی و حواله ها محسوب می شود. طراحی پایا به گونه ای است که می تواند دستور پرداخت های متعدد را از طرف بانک ها دریافت، پردازش و برای انجام به بانک های مقصد ارسال کند که براساس این، بانک ها نیز می توانند دستور پرداخت های مشتریان خود را به صورت انفرادی یا انبوه دریافت و برای پایاپای و انجام در بانک های مقصد به پایا ارسال کنند. دو هسته جداگانه واریز مستقیم (انتقال مستقیم) و برداشت مستقیم (انتقال معکوس) در سامانه پایاپای الکترونیکی، امکان ارائه خدمات ارزش افزوده را برای بانک ها میسر می کند. هسته انتقال مستقیم، همانند یک سامانه حواله بین بانکی عمل می کند؛ با این تفاوت که این سامانه علاوه بر پذیرش حواله های انفرادی قادر خواهد بود تا حواله های انبوه شامل تعداد بسیاری دستور پرداخت را نیز از بانک ها و مشتریان آنها دریافت و پردازش کند. هسته پردازشی برداشت مستقیم، طیف وسیعی از خدمات پرداخت بانکی انفرادی و انبوه، نظیر پرداخت قبوض، پرداخت اجاره بها، اقساط تسهیلات و نظایر آن را به صورت بین بانکی امکان پذیر می سازد. پایا ارائه خدمات زیر را در شبکه بانکی میسر خواهد ساخت:^۲

الف) پرداخت الکترونیکی اقساط تسهیلات: از طریق سامانه پایا امکان واریز وجه اقساط

۱. محمود احمدی، و مهدی خندان سویری، نظام های پرداخت و بانکداری الکترونیک در ایران، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.

2. www.cbi.ir/page/15730.aspx

تسهیلات، بدون نیاز به مراجعه به شعب دو بانک و انتقال فیزیکی اسکناس، ایران چک یا اسناد بانکی کاغذی فراهم می‌شود.

ب) پرداخت حقوق و مستمری: سامانه پایا این امکان را برای سازمان‌ها، کارکنان و بازنشستگان آنها فراهم می‌کند که بدون نیاز به افتتاح حساب‌های متعدد در بانک‌های مختلف بتوانند حقوق یا مستمری خود را از طریق واریز به حسابی که مدنظر کارکنان است، دریافت کنند؛ از این رو می‌توان به صورت ضمنی تعدد حساب در شبکه بانکی را کاهش داد.

ج) پرداخت سود سهام و اوراق بهادار: سامانه پایا برای شرکت‌هایی که تعداد انبوهی سهام‌دار دارند این امکان را فراهم می‌کند که بدون نیاز به افتتاح حساب برای تک‌تک سهام‌داران با ارائه فیش برای دریافت سود سهام وجوه را مستقیم به حساب سهام‌داران واریز کنند.

د) تسویه با پذیرندگان ابزارهای الکترونیکی: با توجه به اینکه تسویه پایا به صورت دوره‌ای بوده و در روزهای عادی هفت بار در روز در بانک‌ها صورت می‌پذیرد، لذا یکی از مهم‌ترین کارکردهای پایا در نظام بانکی، تسویه با پذیرندگان ابزارهای پرداخت الکترونیکی از طریق این سامانه است. شایان ذکر است که بیش از ۹۵ درصد کارکرد پایا مربوط به POS است.

جدول ۱-۸. مقایسه سامانه‌های مرتبط با بانکداری متمرکز یکپارچه

اتاق پایای الکترونیکی (پایا)	سامانه تسویه ناخالص آنی (ساتنا)	شبکه تبادل اطلاعات بانکی (شتاب)
مبالغ خرد، تعداد انبوه - دوره‌ای	مبالغ کلان - فوری	مبالغ خرد - فوری
تسویه خالص مانده دوره‌ای	تسویه ناخالص آنی	تسویه خالص مانده در پایان روز
ارسال دستور پرداخت‌ها به صورت فایل	ارسال دستور پرداخت‌ها به صورت انفرادی	ارسال دستور پرداخت‌ها به صورت انفرادی
حواله - برات (واریز و برداشت مستقیم)	حواله - تسویه	برداشت - حواله
حساب	حساب	کارت

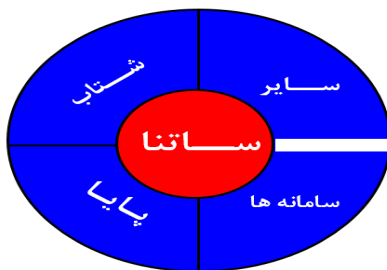
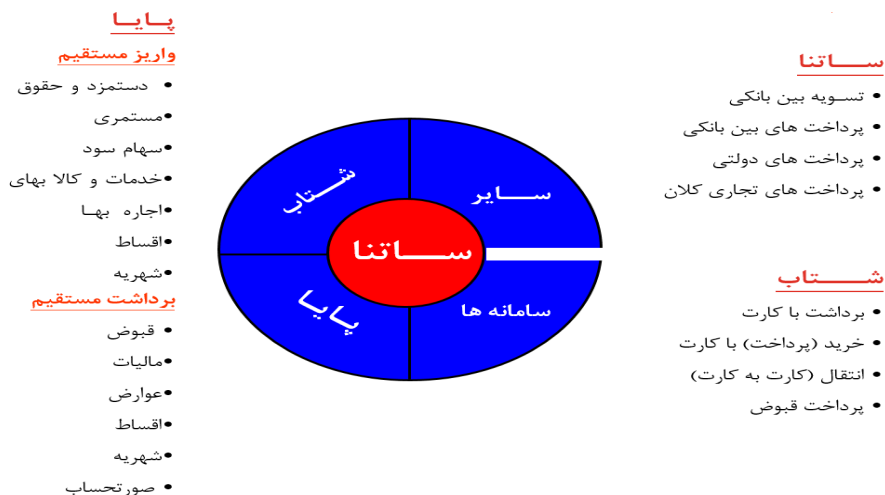
مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

سامانه پایای الکترونیک وابستگی و ارتباط سیستمی نزدیکی با سامانه‌های بانکداری هر بانک داشته و تبادلات داده مربوط به ارسال، پردازش و دریافت دستور

پرداخت‌ها باید طبق قواعد پردازش یکپارچه انجام شود. برای این منظور سامانه واسطی (سامانه برنا) برای دریافت درخواست دستور پرداخت انفرادی (یک حواله خاص) یا گروهی (لیست پرداخت حقوق مشتری) از طریق شعب، اینترنت یا سایر مسیرهای خدمت رسانی و مدیریت تمامی فرایند (شامل تأیید، تجمیع، ارسال به سامانه پایایی، دریافت نتیجه کلی و تفکیک و اعمال نتیجه دستور پرداخت‌ها) طراحی و پیاده‌سازی شده است که سامانه‌های مرکزی بانکداری هر بانک به‌صورت الکترونیکی آن را انجام می‌دهد. مسائل درون‌بانکی متأثر از سامانه پایا شامل موارد زیر است:

- چک‌های بین‌بانکی (مبالغ خرد)،
- بانکداری اینترنتی بین‌بانکی،
- موبایل بانک بین‌بانکی،
- دستور پرداخت بین‌بانکی،
- برداشت مستقیم بین‌بانکی،
- انتقال از کارت به حساب در سایر بانک‌ها.

نمودار ۳-۸. مقایسه و کارکردهای برخی سامانه‌های مرتبط با بانکداری متمرکز یکپارچه



مأخذ: همان.

۳-۲-۳-۸. سامانه شتاب

سامانه شتاب، «شبکه تبادل اطلاعات بین‌بانکی» یک شبکه الکترونیکی بانکی فراگیر است که در سال ۱۳۹۲ با هدف ایجاد، راه‌اندازی و راهبری سوئیچ ملی برای اتصال شبکه پرداخت بانک‌ها به یکدیگر و در نهایت ایجاد زمینه برای انجام مبادلات بین‌بانکی به‌صورت الکترونیکی ایجاد شد. صرفه‌جویی در زمان، کاهش هزینه‌ها و ارائه خدمات متنوع براساس نیاز و سفارش مشتری از دیگر مزایای این سامانه است.

۳-۲-۳-۴. سامانه چک و اسناد وصولی کاغذی (چکاوک)

این سامانه که در اواخر سال ۱۳۹۳ ایجاد و در سال ۱۳۹۴ برای کل کشور اجرایی شد، تا حدودی یکپارچگی مناسبی در زمینه وصول چک و کنترل‌های امنیتی لازم برای پولشویی ایجاد کرده است. این سامانه برای حذف فیزیک چک راه‌اندازی شده و باید تمامی چک‌ها و ابزارهای پرداخت کاغذی که بین بانک‌های مختلف پذیرش می‌گردند، صرفاً از طریق سامانه چکاوک و به‌صورت الکترونیک مبادله شوند.^۱

به‌عبارت دیگر، استاندارد کردن و یکپارچگی در صدور دسته چک و پردازش الکترونیکی چک‌ها از طریق فناوری تصویربرداری در این سامانه طراحی و ایجاد شده است. چکاوک با اتصال برخط به اطلاعات و سوابق مشتریان، امکان استعلام از آخرین وضعیت صادرکننده چک را برای ذی‌نفع آن فراهم آورده و با ایجاد یک مرکز پردازش واحد الکترونیکی در کشور، زمان وصول چک‌های واگذار شده بین شعب بانک‌های مختلف در سراسر کشور را به کمتر از ۲۴ ساعت کاری کاهش می‌دهد. این شرایط، ارائه خدمت به مردم را توسعه و سرعت بخشیده است و دریافت وجه چک‌های جاری را فارغ از منطقه جغرافیایی و بانک یا شعبه خاص امکان‌پذیر می‌کند.^۲ سامانه مزبور از سال ۱۳۹۴ به بعد در قالب سامانه صیاد (صدور یکپارچه دسته چک) تکمیل و توسعه یافته است.

1. <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13931028001174>

۲. هفت سامانه مهم بانک مرکزی را بشناسید + کارکردها. آدرس: <http://sobhanehononline.com/fa/news/33605>

۵-۳-۲-۸. سامانه شاپرک

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، برای نظام‌مند کردن سازوکار فعالیت پایانه‌های فروش، نظارت دقیق و همه‌جانبه بر عملیات بانکی براساس استانداردها و ضوابط و پرهیز از رقابت‌های ناسالم و تقویت مشارکت واقعی بخش خصوصی در شبکه پرداخت و همچنین استفاده از آمار عملکرد برای سیاستگذاری مؤثر، طرح ایجاد «شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی» (شاپرک) را طراحی و تدوین کرد. سامانه شاپرک که یک سوئیچ پیشرفته است برای جمع‌آوری و مدیریت تراکنش‌های شبکه پرداخت و هدایت این تراکنش‌ها به سایر سامانه‌های ملی کشور، مانند شبکه شتاب و شبکه بانکی کشور عمل می‌کند. سامانه شاپرک در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۲ به مرحله عملیاتی رسید و در فاز دوم پروژه و از همان ماه، تمامی تراکنش‌های پرداخت اینترنتی، از طریق شبکه شاپرک تنها نظام پرداخت کارتی کشور، پذیرش و پردازش شده و انتقال کامل آنها از شبکه شتاب به شاپرک از اواسط بهمن‌ماه ۱۳۹۲ به‌عنوان یک درگاه واحد صورت پذیرفته است.^۱

۶-۳-۲-۸. سحاب

سحاب سامانه انتقال وجه کارتی با استفاده از امکانات مرکز شتاب است و به مشتریان بانک امکان می‌دهد با کارت خود بتوانند به هر بانک دیگر عضو مرکز شتاب حواله کنند. بهره‌گیری از سحاب هم در شعبه و هم در خودپردازها و هم در اینترنت‌بانک میسر است. خدمات سحاب در شعبه از طریق دستگاه کارتخوان (پایانه شعب) و منوی تحویل‌داری انجام می‌شود و مشتری باید فرم مخصوص انتقال را تکمیل کند. حواله‌های سحابی فقط با کارت امکان‌پذیر است و روزانه سقف مبلغ مشخصی از طریق خودپرداز، اینترنت‌بانک یا پایانه شعب منتقل می‌شود. سامانه انتقال وجه آتی کارتی (سحاب) در سال ۱۳۸۶ به مرکز شتاب افزوده شده است.

۱. احمدی، محمود و خندان‌سویری، مهدی. نظام‌های پرداخت و بانکداری الکترونیک در ایران، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.

۷-۳-۲-۸. قابا

سامانه تسویه اوراق بهادار الکترونیکی سامانه‌ای است که به نگهداری اوراق بهاداری اقدام می‌کند که ویژگی‌های تعیین شده توسط بانک مرکزی را دارا باشند. این سامانه علاوه بر نگهداری اوراق بهادار (به صورت الکترونیکی) نام و مشخصات دارنده آنها را نیز ثبت می‌کند. تنها بانک‌های کشور به این سامانه دسترسی دارند و می‌توانند برای خود یا به نیابت از مشتریان خود، اوراق نگهداری شده در این سامانه را خرید و فروش کنند.

۴-۲-۸. زیرساخت نظام پولی که بخش نظارت نیازمند آن است^۱

در این بخش سامانه‌های نظام پولی که در راستای نظارت یکپارچه بخش نظارت بانکی به آنها نیازمند است به طور اجمالی معرفی می‌شوند.

۱-۴-۲-۸. کاشف

با ظهور فناوری‌های جدید، نهادها و سازمان‌های بسیاری در سراسر جهان به مقوله امنیت اطلاعات پرداخته‌اند؛ اما ایجاد ساختاری سازماندهی شده برای حفظ و ارتقای امنیت اطلاعات در سازمان‌هایی با اهداف و مأموریت‌های حساس و متکی بر زیرساخت‌های اطلاعاتی حیاتی، همانند بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، همواره ضروری بوده است. در چنین ساختاری بازوهای حاکمیتی و اجرایی وجود دارند که با ایجاد و اجرای چارچوب‌ها و الزامات امنیتی و ایجاد زیرساخت‌های امن برای تولید و تبادل اطلاعات حیاتی، امکان تحقق این هدف را فراهم می‌کنند. ازجمله موارد مهم، نیاز به وجود مجموعه‌ای از گروه‌های پاسخگو به رویدادهای امنیتی - رایانه‌ای در فضای سایبری است.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز برای دستیابی به اهداف مذکور طبق مصوبه شورای پول و اعتبار در آذرماه ۱۳۹۱، مرکز کنترل امنیت شبکه فوریت‌های بانکی (کاشف) یا شرکت کاشف را در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۸ تأسیس کرد تا در کنار مرکز امداد رایانه‌ای -

1. <https://www.cbi.ir/page/15724.aspx>

امنیتی بانک‌ها سپر امنی برای تهدیدات داخلی و خارجی در نظام پرداخت و بانکداری الکترونیک باشد.

مأموریت کاشف مدیریت یکپارچه امنیت اطلاعات در نظام بانکی از طریق ایجاد پنجره واحد تحت نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای مدیریت جامع رخدادهای امنیتی، طراحی زیرساخت‌های امن، تدوین الزامات امنیت اطلاعات، نظارت و ممیزی، آگاهی‌رسانی و کاهش سطح مخاطرات امنیتی و تهدیدات سایبری در سامانه‌های بانکداری الکترونیکی تمامی نهادهای حوزه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و بازار غیرمتشکل پولی، تعامل با نهادهای انتظامی، امنیتی و قضایی کشور و نیز همکاری با بخش دولتی و خصوصی و مراکز امداد رایانه‌ای ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی است.

۲-۴-۸. نماد

نماد سامانه‌ای برای تضمین امنیت، محرمانگی، صحت و دقت و انکارناپذیری داده‌ها در نظام بانکی است و باعث ایجاد هویت دیجیتالی امن برای اشخاص در استفاده از خدمات بانکی مجازی می‌شود و به‌منظور پیاده‌سازی بستر گواهی امضای دیجیتال در نظام بانکی و به‌کارگیری آن در سامانه‌های مهم و حاکمیتی همچون «پورتال ارزی»، «سنا»، «سپام»، «کاشف»، «ساتنا»، «چکاوک» و «پایا» تدوین شده است.

استقرار و راه‌اندازی این سامانه با همت و تلاش متخصصان کشور، یک زیرساخت یکپارچه، متمرکز و در عین حال امن را در اختیار بانک‌ها و مشتریان قرار داده و سپس مشتریان شبکه بانکی، صرف‌نظر از بانک ارائه‌دهنده خدمات، می‌توانند از یک گواهی امضای دیجیتال برای دریافت خدمات استفاده کنند.

به‌منظور صدور گواهی امضای دیجیتال برای مشتریان شبکه بانکی و ایجاد پایگاه جامع اطلاعات هویتی مشتریان حقیقی و حقوقی، زیرساخت کلید عمومی به‌عنوان زیربنای بانکداری اینترنتی و بانکداری مجازی کشور راه‌اندازی شده است. پیش از آغاز به‌کار نماد از روش‌های امنیتی پراکنده و پرمخاطره در فضای سایبر برای شناسایی مشتریان استفاده می‌شد و پشتیبانی حقوقی ضمنی و متزلزلی برای تراکنش‌ها وجود

داشت. این پروژه در خردادماه ۱۳۹۰ راه‌اندازی و در اسفندماه ۱۳۹۱ در کلیه بانک‌های کشور عملیاتی شد. تمامی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که با مجوز بانک مرکزی فعالیت می‌کنند، برای استفاده از خدمات نماد و ایجاد پیام الکترونیکی امن در محیط مجازی برای انجام تبادلات بانکی می‌توانند به عضویت در سامانه نماد درآیند و باید پس از تأیید درخواست عضویت، موافقتنامه عضویت در نماد را امضا کنند.

۳-۴-۲-۸. نهاب

نهاب سامانه‌ای یکپارچه حاوی اطلاعات هویتی مشتریان است که تخصیص شماره شناسایی منحصر به فرد برای هر یک از افراد جامعه را در شبکه بانکی میسر می‌سازد. شهاب یا شناسه هویت الکترونیک بانکی، شناسه منحصر به فردی است که برای شناسایی مشتریان بانکی به هریک از اشخاص حقیقی و حقوقی اختصاص می‌یابد.

از اهداف کلان این پروژه فراهم کردن بستری امن برای انتقال امن اطلاعات هویتی و بانکی مشتریان نظام بانکی به مرکز ریشه گواهی بانکی جهت صدور توکن‌های «نماد» بوده و به‌منزله پروفایل مشتریان بانکی استفاده می‌شود.

ازجمله مهم‌ترین دستاوردهایی که با راه‌اندازی این پروژه به‌دست می‌آید تحت پوشش قرار گرفتن سامانه‌های سیستم مدیریت سپرده‌ها، سیستم مدیریت تسهیلات، سیستم ارزی، سیستم‌های بانکداری اینترنتی، سیستم بانکداری همراه، سیستم تلفن‌بانک، کانال‌ها و مشتریان است.

۴-۴-۲-۸. سپام

سامانه پیام‌رسانی مالی الکترونیکی سپام برای الکترونیکی کردن مراودات بانکی و ایجاد زیرساخت یکپارچه خدمت رسانی راه‌اندازی شده است. با راه‌اندازی کامل این سامانه، می‌توان تمامی سیستم‌های بانکی را توسط آن تحت پروتکل‌های استاندارد مبادلات مالی به یکدیگر متصل و ارتباطات، مکاتبات و مراودات میان بانک‌ها و بانک مرکزی را به‌صورت کاملاً الکترونیکی و امن میسر کرد و ابزارهای نظارتی بانک مرکزی بر این مراودات روی آن قابل پیاده‌سازی است.

همچنین با استفاده از سپام نه تنها برای اولین بار، یک زیرساخت پیام‌رسانی واحد مالی ملی در کشور برای تمام مراودات مالی عمده بانک‌ها از قبیل اعتبارات اسنادی ارزی و ریالی، ضمانت‌نامه‌های ارزی و ریالی، حوالجات ارزی، مکاتبات، استعلام‌ها و مذاکرات از طریق یک شبکه واحد پیام‌رسانی قابل انجام بوده، بلکه امکان اتصال به بانک‌های خارجی در خارج از کشور را می‌توان به گونه‌ای برقرار کرد که بدون به کارگیری امکانات مؤسسه سوئیفت و نگرانی‌های مربوط به آن، با زبانی مشترک و آشنا، تعاملات مالی با آخرین فناوری‌های موجود صورت گیرد.

کارکردهای سپام را می‌توان در چند گروه عمده طبقه‌بندی کرد. یکی از آنها کارکرد مرتبط با سوئیفت است. این طرح از سال ۱۳۹۰ آغاز شده و بعد از نصب در سایت بانک مرکزی و آزمایش آن، در تیرماه ۱۳۹۱، مراسم افتتاحیه آن با نام سپام انجام گرفت. از دیگر کارکردهای سپام، سپام ارزی، سپام ریالی و ضمانت‌نامه بانکی (ریالی) در سپام است و هریک از این موارد توضیحات و مسائل مربوط به خود را داراست.^۱

۵-۴-۲-۸. پورتال ارزی

با هدف فراهم آمدن امکان نظارت الکترونیکی بر فرایند واردات با پیگیری مراحل مختلف واردات کالا از گشایش اعتبار تا ترخیص کالا در ۱۳۹۰/۱۱/۱۹ پورتال ارزی در قالب یک کار ملی و فراسازمانی رونمایی شد.

۶-۴-۲-۸. نشان‌گذاری (مستندات)

راهکاری در راستای افزایش سطح امنیت و ارتقای کارایی تراکنش به‌خصوص در پرداخت همراه و فناوری‌های پیشرفته است. استقرار این زیرساخت به‌صورت یکپارچه در نظام بانکی ضمن ایجاد سهولت در ارائه سرویس‌های نوین بانکی موجب ارتقای سطح امنیت و افزایش پایداری کلیه اعضا و ذی‌نفعان حوزه بانکی کشور خواهد شد.

۱. محمود احمدی و مهدی خندانسویی، نظام‌های پرداخت و بانکداری الکترونیک در ایران، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.

۵-۲-۸. سامانه‌های نظام بانکداری متمرکز یکپارچه

در بالا برخی سامانه‌های مرتبط با بانکداری یکپارچه بررسی شد، اما به علت عدم پوشش این سامانه‌ها در موارد مختلف، سامانه‌های نظام متمرکز یکپارچه راه‌اندازی شده‌اند. در برخی موارد این سامانه‌ها یا موارد مشابه، کارکردهای بسیاری داشته‌اند. برای مثال، اداره اطلاعات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به ارائه پاسخ استعلام بدهی و تعهدات بانک‌ها اقدام می‌کرد و در حال حاضر نیز استعلام از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به دلیل به روز بودن، داشتن اطلاعات مشتریان کل بانک‌ها از ابتدای کارکرد بانک‌ها و... قابلیت استناد بیشتری دارد و بانک‌ها می‌توانند به صورت برخلاف از این سامانه، بدهی و تعهدات مشتریان و همچنین چک برگشتی را استعلام کنند.

۱-۵-۲-۸. سامانه نشتا

هدف اصلی ایجاد سامانه نشتا، استانداردسازی نظام بانکی و ایجاد نظام بانکداری متمرکز یکپارچه است. در سه حوزه تعاریف، فرایندهای عملیاتی و گزارش‌دهی در سیستم بانکی، استانداردسازی لازمه یک سیستم متمرکز یکپارچه می‌باشد؛ سامانه نشتا به استانداردسازی این سه حوزه پرداخته است. این مسئله به این معنا نیست که تمام سامانه‌ها و زیرساخت‌های سخت‌افزاری یکسان باشد؛ بلکه این مسئله به این معناست که خروجی سامانه‌ها با یکدیگر هماهنگ شوند. در استانداردسازی دو حوزه اول، یعنی حوزه تعاریف و فرایندهای عملیاتی، سامانه مبنا مسئول آن است؛ اما در حوزه گزارش‌دهی، سامانه سناپ مسئول ایجاد این استانداردسازی شده است.

نظام جامع شفافیت و تمرکز اطلاعات برای استانداردسازی محصولات و تعیین حداقل ویژگی‌ها و شرایط استقرار بانکداری جامع یکپارچه تدوین خواهد شد تا از این طریق، نیازهای اطلاعاتی بانک مرکزی در راستای شفاف‌سازی نظام مالی و جریان پول برآورده شود که شامل دو زیرمجموعه مبنا (مدل بانکی نوین ایران) و سناپ (سامانه نظارت الکترونیکی بانک‌ها) است.

جمع‌آوری آمار و اطلاعات نیز کار چندان ساده‌ای نیست. معمولاً یا آمار به‌روزی وجود

ندارد یا به علت دشواری جمع‌آوری داده‌ها، مسئولان از انجام آن سر باز می‌زنند و معمولاً آمارها با تأخیر به دست مسئولان امر می‌رسد. به هر حال، چنین فرایندی برای نهاد ناظر که حاکمیت پولی و مالی کشور را در دست دارد، یک نقص اساسی است. به عنوان مثال، امروزه اتفاقی در نظام بانکی حادث می‌شود که مدیران نظام بانکی کشور باید طبق آن برنامه‌ریزی کنند؛ اما آماری که در اختیار دارند، برای چند ماه قبل است؛ آمار دوره زمانی که همه چیز به روال عادی خود بود و اساساً نیاز شرایط فعلی را برآورده نمی‌کند. از این رو، طبق پیش‌بینی‌های صورت گرفته با پیاده‌سازی نشنا، امکان جمع‌آوری داده، ساده‌تر و بهتر خواهد شد. در راستای اجرای نشنا، دو هدف اصلی دنبال می‌شود:

الف) پیاده‌سازی نشنا در شبکه بانکی کشور

ب) بازتعریف مسئولیت خود در قالب نظام جدید، تا بتواند به عنوان حاکمیت، نظارت و کنترل کاملی بر بازار پولی و مالی کشور داشته باشد. از این رو پروژه نشنا به دو پروژه مدل‌سازی نظام بانکی ایران که بحثی فرایندی است و پروژه دیگر که بحث نظارت یا همان سناست، تبدیل شد.^۱

به ادعای مسئولان بانک مرکزی، بعد از مطالعه گسترده و عمیق در حوزه نظام‌های اجرایی و اطلاعاتی در زمینه سیستم بانکداری جامع یکپارچه و بررسی مصادیق موفق بین‌المللی (شامل بخش اجرایی و نظارتی) به تبیین و توصیف این مدل اقدام شده است. براساس اعلام بانک مرکزی قرار بود این پروژه در سال ۱۳۹۴ نهایی شود و هنوز نه تنها کوچک‌ترین اطلاعاتی در این زمینه منتشر نشده است، بلکه پروژه را بانک مرکزی در سال ۱۳۹۳ متوقف کرده است. به نظر می‌رسد این مدل مجموعه کاملی از طبقه‌بندی و توصیفات رفتاری - اطلاعاتی در قالب تعدادی ابرمدل می‌باشد که از طریق این ابرمدل‌ها بانک‌ها می‌توانند فرایند توسعه سامانه‌های بانکداری متمرکز یکپارچه جدید یا بهبود و نوسازی سیستم‌های فعلی خود را در چارچوب و نظام طبقه‌بندی شده فوق، با سرعت و کیفیت بالا و براساس استانداردهای تبیین شده انجام دهند.^۲

۱. <http://peivast.com/service-trade>

۱. بانکداری الکترونیکی/چشم سوم،

۲. استناد به نامه شماره ۲۱۱۰۱۵/۹۳ بانک مرکزی.

۲-۵-۲-۸. مبنا

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، نبود مدل بانکی در کشور، بانک‌ها را در انتخاب نوع سیستم بانکداری متمرکز با مشکل مواجه کرده است؛ ازاین‌رو مسئولان بانک مرکزی با اذعان به وجود چنین مشکلی در نیمه دوم سال ۱۳۹۳ مدل بانکداری نوین ایران (مبنا) را ارائه کردند. این پروژه برای پایش اطلاعاتی بانکی کشور، تأمین سلامت بانکی، صدور مقررات استاندارد و ایجاد زبان مشترک بین شبکه‌ها، فراهم کردن تعامل بیشتر بین مدیران بانکی و تعیین الزامات مدل کسب‌وکار بانکداری در نیمه دوم سال ۱۳۹۳ آغاز شد. به ادعای مسئولان نسخه اول از این سامانه، مبنی بر طبقه‌بندی بانک‌ها انجام شده است؛ اما هنوز اسنادی در این باره به سیستم بانکی ارسال نشده و نکته دیگر اینکه زمان دقیق اتمام پروژه نیز اعلام نشده است. درحال حاضر تعاریف نهادهای مالی کشور مشخص شده و در مرحله بعدی محصولات بانکی طبقه‌بندی خواهند شد. طبق امضای تفاهمنامه، بین پژوهشکده پولی و بانکی و شرکت خدمات انفورماتیک، نظام بانکی بر مبنای چارچوب‌های بین‌المللی و نوین، بازنویسی خواهد شد. مدل مبنا بر پایه مدل‌های استاندارد و چارچوب‌های بین‌المللی از قبیل بایان،^۱ چارچوب اطلاعاتی، بازل، سارباز اوکسلی^۲ و... تدوین خواهد شد. با شروع به کار مبنا، پایش اطلاعاتی بانکی کشور برای بانک مرکزی میسر خواهد شد و همچنین با کمک این مدل، سلامت نظام بانکی تضمین و... و مقررات استاندارد و زبان مشترک بین شبکه‌ها فراهم خواهد شد و فرصت‌های جدیدی برای حوزه بانکداری ایجاد می‌شود و تعامل بین مدیران بانکی افزایش می‌یابد. بر پایه اجرای این طرح، بانک مرکزی الزامات مدل کسب‌وکار بانکداری را تعیین می‌کند. در مدل مبنا چارچوب‌های بانکی به‌روز خواهند شد و تعاریف بانکی مشخص و واحد می‌شوند. هدف این است که تمامی مدل‌های بین‌المللی بانکی در حوزه‌های مختلف بررسی شوند و نمونه‌ای قابل تطبیق و کاربردی در ایران انتخاب شود و به‌تدریج در کشور شکل اجرایی به‌خود گیرد. برای تدوین این مدل از تمامی خبرگان بانکی در بخش‌های مختلف استفاده خواهد شد. آثار

1. BIAN

2. Sarbanes Oxley

پروژه مبنا بنیادی است و به لحاظ زمانی در قالب یک طرح میان مدت است. به صورت خلاصه، از جمله دستاوردهای این پروژه ملی یکپارچگی فرایندها، تولید دانشنامه بانکی، تطابق نظام بانکی کشور با چارچوب‌های بین‌المللی بانکداری و تدوین مدل‌های مرجع را می‌توان نام برد.^۱ براساس این مدل، اقدامات ذیل انجام می‌شود:

۱. تحلیل ساختاریافته و نظام‌مند از فرایندهای کسب‌وکار بانکی،
۲. طراحی محصولات و خدمات جدید برای حضور مؤثر در بازار،
۳. تطبیق با قوانین و مقررات نظارتی،
۴. یکپارچگی سیستم‌های کاربردی،
۵. توسعه‌پذیری فرایندهای کسب‌وکار.

همچنین بر پایه الزامات این مدل تمامی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلفند ظرف ۲۴ ماه پس از ابلاغ مصوبه مربوط به این پروژه، تمامی داده‌های مربوط به عملیات بانکی خود، اعم از جذب سپرده‌ها، اعطای تسهیلات و ارائه انواع خدمات بانکی به صورت ریالی و ارزی را منحصراً در یک سامانه بانکداری یکپارچه ثبت، پردازش و نگهداری کنند. علاوه بر این نحوه تولید، پردازش و نگهداری داده‌ها و تبدیل آنها به اطلاعات باید مطابق با استانداردهای فنی و اجرایی بانک مرکزی صورت پذیرد. انتخاب و استفاده از راه‌حل‌های سامانه یکپارچه بانکداری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و زیرسامانه‌های آن باید مطابق با استانداردها و ضوابطی باشد که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌کند. این رویکرد بانک مرکزی چارچوبی را می‌طلبد تا هماهنگی موردنظر در نظام بانکی صورت گیرد. استفاده از بهترین تجربه‌های موفق دنیا در قالب این یکپارچه‌سازی از موارد اجتناب‌ناپذیر در این پروژه است.^۲

در نسخه اول مبنا، طبقه‌بندی بانک‌ها از حیث تخصصی بودن، توسعه‌ای، قرض‌الحسنه و... مشخص و تعاریف هرکدام از آنها مستند شده است. همچنین برای پیشبرد مبنا کمیته‌ای راهبردی با حضور ۶ نفر از خبرگان بانکداری تشکیل شده است. همچنین سایت اختصاصی برای مبنا طراحی خواهد شد تا تمامی مصوبات و اقدامات

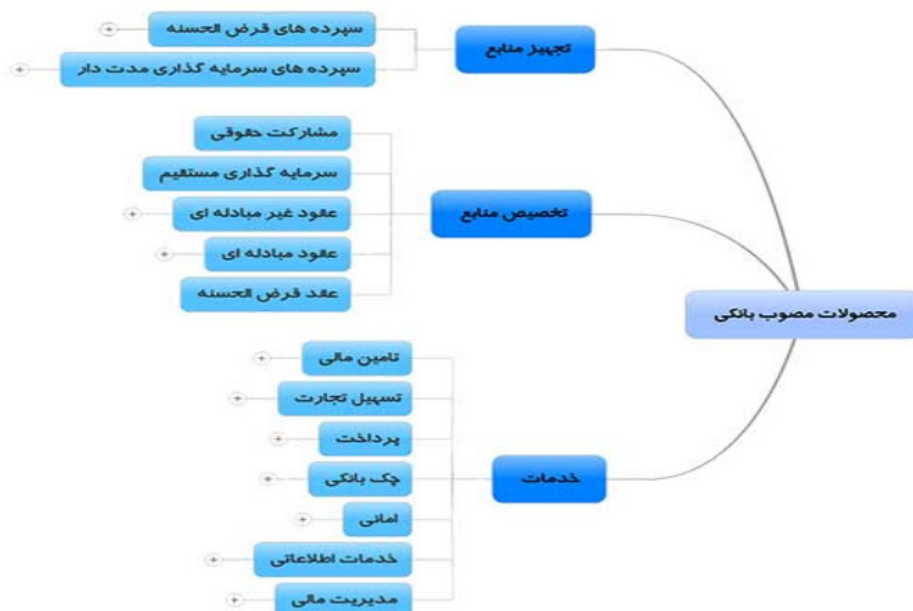
1. <http://mabnaa.com>

۲. مدل بانکداری ایران بازنویسی می‌شود، سایت: <http://www.iranjib.ir>.

صورت گرفته در آن اطلاع‌رسانی شود و امکان اظهارنظر نیز در آن وجود داشته باشد تا تمامی فعالان این حوزه بتوانند در این کار مشارکت کنند. بانک مرکزی امیدوار است که با اجرای مدل‌های کسب‌وکار و بازنگری فرایندها، آشفتگی‌ها و بی‌نظمی‌ها کمتر و دانش‌های پراکنده، متمرکز و بخشنامه‌ها و قوانین نیز یکپارچه شوند و نظام استاندارد و مشخصی در عرصه بانکداری به وجود بیاید.

مدل مبنا به دو گام تقسیم شده است: گام اول، تدوین سند مدل‌های کسب‌وکار بانکداری در ایران و گام دوم، طبقه‌بندی محصولات بانکداری است. با توجه به اینکه حدود ۸۰ درصد محصولات و خدمات بانکداری از طریق بانکداری تجاری صورت می‌گیرد، از این‌رو این نوع بانکداری انتخاب اول برگزیده شده است که البته با توسعه فناوری و تغییر قوانین و مقررات بانک مرکزی، ارائه محصولات جدید نیز توسعه پیدا خواهد کرد.

نمودار ۴-۸. طبقه‌بندی محصولات مصوب بانکداری تجاری در ایران (پروژه مبنا)



۳-۵-۲-۸. سناپ

سناپ یکی از زیرمجموعه‌های سامانه نشتا است که درون بانک مرکزی استفاده می‌شود و براساس چارچوب IFW و فقط برای بانک مرکزی تولید شده است که از طریق این سیستم بخشی از اطلاعات موجود بانک‌ها در بانک مرکزی به‌صورت یکجا و خلاصه جمع می‌شوند. این اطلاعات به‌علت حجم بالا به‌صورت مداوم به‌روزرسانی می‌شود. حوزه دفتر کل بانکی، به‌علت اهمیت بالا، اولین حوزه‌ای است که اطلاعات آن در سیستم سناپ جمع شده است. خلاصه دفتر کل (حدود ۳۰۰ تا ۴۰۰ آیت) ازجمله مهم‌ترین گزارش‌هایی است که بانک‌ها هر ماه به بانک مرکزی ارائه می‌دهند و در ادارات مختلف بانک مرکزی فرایندهای مختلفی روی آنها صورت می‌گیرد و داده خام به اطلاعات قابل استفاده تبدیل می‌شود.

به‌نظر می‌رسد بانک مرکزی در این مورد نیز به‌صورت علمی، منسجم و جامع عمل نکرده است. به‌طوری که در ابتدا، مسئولان مربوطه متوجه شده‌اند که به‌علت نبود چارچوب مشترک فرایندی در نظام بانکی کشور، داده مؤثری استخراج نمی‌شود و علاوه بر این، بخش زیادی از داده‌ها غیرقابل استفاده بوده‌اند. در نهایت، به‌نظر می‌رسد با توجه به وضعیت موجود فعلی سامانه‌ها، انتظاری که از سامانه متمرکز یکپارچه می‌رود در چند نکته کلیدی خلاصه می‌شود. اولاً این سامانه باید چارچوب واحدی را برای سیستم‌های متمرکز بانک‌ها فراهم کند و اطلاعات موجود در سامانه‌های متمرکز جمع شوند. ثانیاً این سامانه به تمام بانک‌های اطلاعاتی کشور نظیر: سازمان ثبت احوال، اداره ثبت شرکت‌ها، اداره مالیات و مراکز اطلاعاتی و موارد مشابه دیگر متصل شود تا از این طریق تمام اطلاعات موجود فراهم شوند. ثالثاً ورود به سامانه متمرکز یکپارچه باید منحصراً در اختیار بانک مرکزی، به‌عنوان مقام ناظر و مقرراتگذار باشد؛ زیرا ممکن است از اطلاعات موجود در این سامانه‌ها که از تمام مراکز اطلاعاتی موجود در کشور بهره می‌برد، سوءاستفاده شود. ازاین‌رو این اطلاعات باید محرمانه بوده و در موارد خاص، استعلام‌های مورد نیاز بانک‌ها یا مراجع دیگر تنها ازسوی این بانک انجام گیرد. همچنین چنین سامانه‌ای باید از موازی کاری‌های احتمالی و تعدد سامانه‌های مختلف جلوگیری کرده و در عین حال بتواند

در عین حفظ استقلال این سامانه‌ها، به‌گونه‌ای طراحی شود که از اطلاعات ترکیبی سامانه‌های موجود، استفاده کرده و گزارش‌های متعددی را در زمینه‌های مختلف انجام دهد. علاوه بر آن باید گذر زمان و نیازهای بانکی در آینده نیز در این سامانه پیش‌بینی شود، به‌طوری که تا زمان قابل قبولی به‌دنبال چارچوب سامانه خاص دیگری نباشیم.

۳-۸. مشکلات استقرار سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه در ایران

مشکلات بانکداری متمرکز یکپارچه از دو دسته مشکلات ناشی می‌شود. اولین دسته مشکلات مربوط به بانکداری متمرکز است که اصولاً باعث نبود بانکداری متمرکز برای برخی بانک‌ها می‌شود. دسته دوم مشکلاتی است که مربوط به اتصال و یکپارچه کردن سیستم‌های بانکداری متمرکز می‌باشد که امروزه لازم است. لذا در این بخش ممکن است مشکلات مطرح شده مربوط به این دو بخش باشد و البته تمام آنها جزئی از مشکلات استقرار سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه در ایران محسوب می‌شوند.

هزینه بالا، زمان به‌نسبت زیاد برای اجرای سیستم‌ها و میزان ریسک بالا برای تعویض و انتقال این سیستم‌ها را می‌توان از مشکلات عمومی بانکداری متمرکز دانست.^۱ نکته دوم مقاومت جدی در بدنه نظام بانکی است که در مقابل این تغییر وجود دارد و هنوز هم نمی‌توان گفت این مقاومت تمام شده است. زیرا این سیستم شفافیت زیادی ایجاد می‌کند.^۲ همچنین از مشکلات مربوط به بانکداری متمرکز که در حوزه ریسک به چشم می‌خورد، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ریسک‌های مدیریت بین کسب‌وکار و آی‌تی، رفتار کارمندان، تنگناهای تکنولوژی، نگرش‌های مدیریتی، کمبود نیروی کار ماهر و مدیر، انعطاف‌پذیری سیستم‌های آی‌تی، زیاد بودن سلسله‌مراتب مدیریتی، فقدان کارشناسان فنی، فقدان حمایت از شرکت‌های عرضه‌کننده آی‌تی و مسئله مقررات‌گذاری‌ها. دشواری دسترسی و خرید نرم‌افزارهای خارجی و انطباق آنها با عملیات بانکی داخلی، مشکلات جذب و نگهداری نیروهای

1. Core Banking Implementation, 2015.

۲. متن کامل میزگرد بانکداری متمرکز، سایت: <http://way2/pay.ir>

متخصص در این زمینه، مشکلات عدم شناخت مدیران و دستگاه‌های ناظر و بازرس، مشکلات زیرساختی کشور و بانک‌ها و محدودیت‌های ناشی از آیین‌نامه‌های معاملاتی از جمله مشکلات در زمینه بانکداری متمرکزند.^۱

براساس تعریف یکی از مؤسسات مطالعاتی معتبر^۲ اکثر بانک‌های کشور سیستم بانکداری متمرکز دارند؛ اما به دلیل مشخص نبودن چارچوب و طبقه‌بندی خدمات مالی^۳ و انواع مدل‌های کسب‌وکار بانکی^۴ در بین بانک‌های کشور، درباره اینکه آیا بانک‌ها واقعاً سیستم بانکداری متمرکز دارند، اختلاف نظر وجود دارد و هنوز بانک مرکزی و بانک‌های تحت نظارت این مرکز تصویر واضحی از مدل بانکی خود نداشته و تعریف مشخص و واحدی نیز از سیستم بانکداری متمرکز ارائه نداده‌اند. البته با فرض وجود بانکداری متمرکز، هنوز بانکداری متمرکز یکپارچه محقق نشده است. براساس بررسی‌های صورت گرفته عوامل عمده شکل دهنده عدم استقرار بهینه سیستم بانکداری متمرکز یکپارچه عبارتند از:

۱-۳-۸. عدم تعیین مدل‌های بانکداری

در بحث سامانه متمرکز یکپارچه سه بازیگر اصلی وجود دارند: بانک مرکزی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و پیمانکاران، مشاوران و مجریانی که در عمل باید این کار را انجام دهند؛ اما در عمل هیچ کدام از این سه بازیگر نتوانستند وظایف خودشان را به درستی انجام دهند. معمولاً هر بانک با توجه به شرایط و موقعیت خاص خود، با برخی شرکت‌های مشخص مرتبط شده و معمولاً پروژه‌ها و سیستم متمرکز خود را با آن شرکت‌ها انجام

۱. اطلاعات دریافتی مرکز پژوهش‌های مجلس، طبق جوابیه نامه بانک پاسارگاد، مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۲ به مرکز پژوهش‌ها.

۲. IBS Intelligence: به وظایف و یا ضرورت‌های اصلی کسب‌وکار بانک (Core business) اشاره می‌کند.

3. Universal banking 2. British style 3. Japanese style

شایان ذکر است که مدل کسب‌وکار بانکی و خدمات مالی در کشور همخوانی دقیقی با هیچ کدام از مدل‌های فوق‌الذکر ندارد.

۴. برای مثال در این زمینه می‌توان به بانکداری خرد (Retail banking)، بانکداری فراگیر (Whole sale banking)، بانکداری شرکتی (Corporate banking)، اشاره کرد. البته شواهد نشانگر این ادعاست که عمده فعالیت اکثر بانک‌های کشور به علت وضعیت اقتصادی کشور شبیه به هم است که حول محور سود قرار دارد و می‌توان ادعا کرد هیچ بانک تخصصی کامل در کشور وجود ندارد.

می‌دهد. وجود این شرکت‌ها، به این دلیل است که مجری اصلی نمی‌تواند انتظارات و نیاز ذی‌نفعان و مشتریان را در جامعه سریع و بدون وقفه پاسخ دهد؛ بنابراین سیستم‌هایی به‌صورت جزیره‌ای تولید می‌شوند.^۱

مشخص بودن مدل‌های بانکداری، انتخاب و استقرار جامعیت در سیستم بانکداری متمرکز را برای بانک‌ها تسهیل می‌کند. اکثر بانک‌های کشور ادعا می‌کنند که فعالیت‌های آنها همه مدل‌های بانکی را شامل می‌شود که به‌دلیل نبود سیستم اطلاعاتی جامع و یکپارچه، بانک مرکزی عملاً نظارتی بر نوع فعالیت و میزان فعالیت بانک‌ها براساس مدل بانکی آنها نداشته است. نکته اصلی کنترل فعالیت‌های بانکی براساس مدل‌های بانکی است و البته بعد از این مرحله انتخاب نقشه راه است که در برخی موارد بدون رعایت مدل مفهومی به واردات سامانه‌های خارجی و نصب محصولات روی آن پرداخته می‌شود.^۲

از تکالیف قانونی بانک مرکزی، استقرار نظام یکپارچه بانکی است. البته لازم نیست بانک مرکزی برای بانک‌ها نرم‌افزار بنویسد؛ بلکه مسئله اصلی تعیین چارچوب‌های مشخص و تعیین تکلیف برای بانک‌ها و شرکت‌هایی است که می‌خواهند در نظام بانکی حضور داشته باشند. مدل‌های کسب‌وکار بانکداری موجب می‌شوند تا آشفتگی‌ها و بی‌نظمی‌های موجود کمتر شده، دانش‌های پراکنده متمرکز و بخشنامه‌ها و قوانین نیز یکپارچه شوند تا روش مشخصی در نظام بانکداری به‌وجود آید.^۳

براساس این تا زمانی که چارچوب مشخصی برای بانکداری وجود نداشته باشد، نظام بانکی ما در مسیر استاندارد حرکت نخواهد کرد؛ زیرا اگر مدل‌ها براساس یک استاندارد و نقشه راه تعیین نشده باشند، ممکن است در آینده، مجبور به تغییر آنها با هزینه‌های بسیار زیاد شویم یا از طرف دیگر در مواردی که نیازمند تدوین مدل‌های پایه هستیم، به مدل‌های دیگری پرداخته شده و عملاً اقدامات صورت گرفته در این زمینه دچار نقصان

۱. متن کامل میزگرد بانکداری متمرکز، سایت: <http://way2/pay.ir>

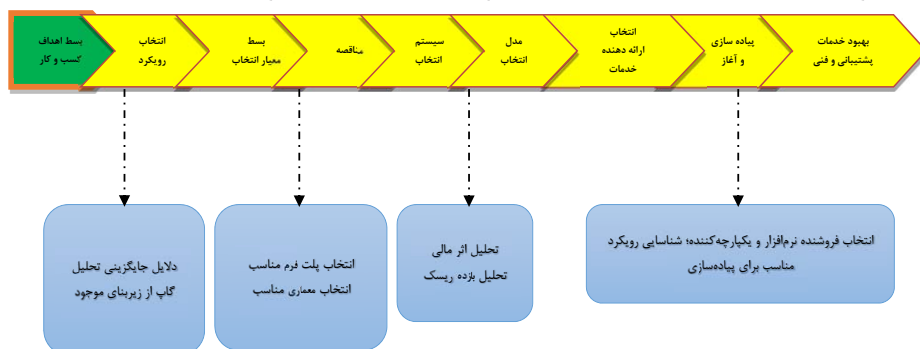
۲. محمدتقی چهرودی. ساز و آرونده بانکداری الکترونیکی در ایران، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

۳. مدل بانکداری ایران بازنویسی می‌شود، سایت: <http://www.iranjib.ir>

شود. بدین ترتیب خبرگان بانکی باید دانش و دستاوردهای خود را در قالب مدلی تدوین و در اختیار نظام بانکی قرار دهند تا زیرساخت‌ها و نهادهای مناسبی ایجاد شود. این مسئله به بهبود شفافیت در نظام بانکی نیز منجر خواهد شد.

نمودار ۵-۸ اهمیت مشخص نمودن مدل بانکداری را نشان می‌دهد. در فرایند استقرار و اجرای سیستم بانکداری متمرکز باید قبل از هر کاری اهداف کسب‌وکار براساس مدل بانکی مشخص شود؛ اما همان‌طور که گفته شد بانک مرکزی و بانک‌ها اقدامی در این زمینه انجام نداده‌اند یا حداقل وضعیت مشخص نیست.

نمودار ۵-۸. اهمیت تعیین و مشخص نمودن مدل بانکی در مورد کارکردهای بانک^۱



۲-۳-۸. سردرگمی بانک‌ها در حوزه بانکداری متمرکز

عوامل بسیاری را برای ایجاد سردرگمی بانک‌ها می‌توان برشمرد. برای مثال از عوامل ایجاد این سردرگمی در سرمایه‌گذاری در حوزه بانکداری متمرکز، علاوه بر پایین بودن تحصیلات در شبکه بانکی کشور، ناچیز شمردن پژوهش و تحقیق در بین مدیران شبکه بانکی، ارتباط ضعیف بین دانشگاه و بانک‌ها، می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱-۲-۳-۸. عدم ارائه استانداردها از طرف بانک مرکزی

درباره بانکداری متمرکز، شرکت‌های کنونی خودشان به راحتی می‌توانند به این سیستم برسند؛ فقط لازم است حمایت، سیاستگذاری، کنترل و پیگیری از طرف نهادهای نظارتی مثل بانک مرکزی به صورت کامل انجام شود.^۱ بانک مرکزی با معرفی IFW تلاش‌هایی در این زمینه انجام داده است؛ اما این طرح به دلیل اینکه یک مدل استاندارد بانکی محسوب نمی‌شود و فقط یکی از مصادیق موفق در دنیا مطرح است، دچار مشکل خواهد شد.

تعیین استاندارد استفاده از کلید مشترک بین سیستم‌های مختلف داخل بانک می‌تواند راهکار مناسبی باشد. با توجه به اینکه سیستم‌های مختلفی (بالغ بر ۱۰۰ سیستم) در بخش‌های متفاوت در داخل یک بانک کار می‌کنند، برای ایجاد یکپارچگی و تبادل اطلاعات باید از کلید مشترک استفاده شود. برای مثال اگر کد ملی فرد را وارد سیستم کنیم، سیستم، تسهیلات و ترکیب جاری و غیرجاری آن، ضمانت‌نامه‌ها، اعتبارات اسنادی، ذی‌نفعان واحد، شرکت‌های تحت مالکیت شخص وکلا و موکلان آن فرد، املاک تحت اختیار فرد و انواع سوابق دیگر را نشان خواهد داد. لذا باید با مشخص کردن استانداردها، همانند تعریف موفق استانداردهای کارت یا دستگاه خودپرداز و پایانه‌های الکترونیکی فروشگاهی بانک‌ها را در این مسیر هدایت کرد.

۲-۲-۳-۸. دانش پایین و نبود اراده کافی در بین مدیران بانک‌ها و رشد صنعت بانکداری

در بعضی بانک‌ها به خصوص بانک‌های بزرگ، ریسک‌پذیری و آمادگی لازم برای استقرار رخ نداده است. اگر بانک‌های بزرگ کشور اکنون نظام بانکداری متمرکز کاملی ندارند، علت این است که اراده تام و تمامی در مجموعه‌های آنها وجود نداشته است که محصولی را به خدمت بگیرد. به تعبیر دیگر دستیابی به تکنولوژی مورد نیاز امکانپذیر است. حال اگر محصول

۱. محمدرضا سلطان‌خواه، الزام استخراج تعریف واحد از یکپارچگی در نظام بانکداری متمرکز، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

موجود ایرانی پاسخگو نیست می‌توان راجع به نسخه‌ای جدید با همکاری‌های جمعی ایرانی و خارجی به نتیجه رسید یا درباره مشارکت یا مشاور خارجی فکر کرد یا می‌توان مشاور آورد تا دقیق بررسی کند و راهکار ارائه دهد؛ اما به نظر می‌رسد که آمادگی سازمانی لازم وجود نداشته است.^۱

اکثر مدیران بانک‌ها معتقدند بانک مرکزی به‌عنوان مقرراتگذار^۲ باید چارچوب برنامه نرم‌افزاری و یا حداقل استاندارد مشخصی را برای بانکداری متمرکز به بانک‌ها پیشنهاد دهد و آنان نیز مانند بسیاری از سیستم‌هایی که تاکنون در زیرمجموعه خود اجرا کرده‌اند، به اجرای آن بپردازند. به‌موجب این تفکر، آنها معتقدند اگر در شرایط کنونی سیستم یکپارچه‌ای را انتخاب و پیاده‌سازی کنند، احتمال دارد در آینده با ابلاغ استانداردهای بانک مرکزی مجبور به تغییر آن شوند. این مشکل نزد بانک‌های بزرگ دوجندان می‌شود. میزان بالای اطلاعات و تراکنش‌ها و تعداد زیاد شعب این بانک‌ها موجب ترس مدیران بانک‌های بزرگ و عدم اراده جدی آنها از اعمال هرگونه تغییر اساسی در سیستم بانکی مربوطه می‌شود.

همچنین رشد روزافزون بانکداری الکترونیکی، خدمات متفاوت بانکی و حتی تغییر در تکنولوژی‌های مختلف، به‌علاوه تغییر برخی قوانین مرتبط با بانکداری سنتی و الکترونیک، باعث شده است که نتایج بانکداری متمرکزی که بانک‌ها به آن اقدام می‌کنند، بعد از مدتی، به‌روز نباشد. این مسئله در برخی موارد باعث عدم اقدام یا جلوگیری از اقدام جدی مسئولان و کارشناسان مرتبط با این مسئله برای اجرای یک سیستم متمرکز پر قدرت خواهد شد. لذا سیاست کلی نظام بانکی و به‌صورت ویژه اداره فناوری اطلاعات بانک مرکزی و بانک‌ها در پیاده‌سازی و استقرار سیستم‌های بانکداری متمرکز بیشتر از اینکه آینده‌نگر باشند، گذشته‌نگر (در بهترین حالت حال‌نگر) بوده است؛ یعنی حتی در استقرار سیستم بانکداری متمرکز جدید از سیستم‌های به‌روز استفاده نمی‌کنند و معمولاً توجیه این امر عامل تحریم‌ها بوده است.

۱. شهاب جوانمردی، حلقه‌های منفصل حوزه طراحی نرم‌افزار بانکی، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

2. Regulator

۳-۳-۸. زمانبر بودن استقرار و اجرای پروژه

عواملی که در طولانی شدن فرایند اجرای بانکداری متمرکز یکپارچه دخیل هستند عبارتند از:

الف) در کنار تمام مشکلاتی که در تعامل با بازار بین الملل برای بانک‌های ایرانی وجود دارد، تجربه اغلب بانک‌های داخلی اقدام‌کننده در این زمینه نشان می‌دهد که تهیه نرم‌افزار بانکداری متمرکز خارجی، هزینه بالا و زمان استقرار زیادی را برای بانک و کشور دربرخواهد داشت و احتمال موفقیت آن بسیار اندک می‌باشد.^۱ تسلط نداشتن کامل کارکنان بخش فناوری بانک‌ها در انتخاب نوع سیستم و مهم‌تر از همه، پیاده‌سازی نرم‌افزار خریداری شده، باعث بروز مشکلاتی مابین تأمین‌کننده و خریدار می‌شود که در طولانی شدن استقرار و اجرا بسیار تأثیرگذار است. بانک مرکزی می‌تواند با دعوت از کارشناسان زبده و ماهر بین‌المللی و برگزاری دوره‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی به رفع این نقیصه اقدام کند.

ب) مورد دیگر بحث بانکداری اسلامی و عقود مرتبط است. با وجود قانون بانکداری بدون ربا، ارائه تسهیلات بانکی و همچنین عقود اسلامی، به‌صورت صوری و در اغلب موارد به شکل غیرواقعی اجرا می‌شود. لذا به‌نظر می‌رسد یکی از علت‌های طولانی شدن استقرار سیستم بانکداری یکپارچه اجرای صوری قراردادهای بانکداری اسلامی است. این مسئله به عدم اجرای قانون به‌صورت یک‌الگوی مشخص منجر می‌گردد. نبود چنین الگویی به عدم کشف مشکلات در حوزه جمع‌آوری اطلاعات و در نهایت مشکلات بانکداری متمرکز یکپارچه منجر می‌شود. ازسوی دیگر، به‌نظر می‌رسد بانک‌ها نیز به‌علت هزینه‌های اجرای دقیق بانکداری اسلامی و مشکلات مشابه، تمایل کمتری به اجرای دقیق بانکداری اسلامی و ارائه روشن و صحیح عقود دارند و ماحصل اجرای سیستم بانکداری یکپارچه ارائه گزارش‌های دقیق‌تر در این راستا به بانک مرکزی است. ازاین رو احتمال دارد هیئت‌مدیره و سهام‌داران رغبت چندانی به آن نداشته باشند؛ زیرا با روش‌های قدیمی و جزیره‌ای تا حدی امکان دور زدن قانون به‌خصوص در عقود اسلامی وجود دارد؛ ولی استقرار سیستم یکپارچه

۱. حسن خوشه‌چین، مروری بر عملکرد شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات بانکداری الکترونیک در کشور، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

باعث تجميع اطلاعات و شفافيت بيشتر شده و دست‌کاری را به حداقل می‌رساند؛ از این رو به‌نظر می‌رسد بانک‌ها ادعا دارند که اجرای این عقود با نرم‌افزارهای سیستم یکپارچه همخوانی ندارد. به هر حال بانک مرکزی به‌عنوان حاکمیت، با ملزم کردن و برخورد جدی با بانک‌ها و همچنین برگزاری جلسات و کارگاه‌های متعدد مابین نخبگان دانشگاهی، حوزه و بانکی می‌تواند در حل مشکل مذکور و با عنایت ویژه به این مسئله، تأثیرگذار باشد. ج) نبود کانون بانکی فعال و عدم ارتباط جدی کارشناسان فنی بانک‌ها با یکدیگر باعث شده هرکدام از آنها به‌نوبه‌خود ابهامات و خطاهای مشابه در استقرار سیستم یکپارچه داشته باشند. همچنین در برخی موارد مشاهده می‌شود که برای طراحی و تهیه سامانه مرتبط با سیستم بانکی، متخصصان بانک مرکزی بدون توجه به افکار و نظرات کارشناسان دیگر بانک‌ها به طراحی و تهیه نرم‌افزار مذکور اقدام می‌کنند که این مسئله به عدم کارایی سیستم بانکی و بازطراحی آن منجر خواهد شد.

۴-۳-۸. ضعف در پایش و نظارت

به‌دلیل اینکه بانک‌های ایران، معمولاً از استاندارد خاصی برای پیاده‌سازی سیستم‌های خود استفاده نمی‌کنند، لذا این فرایندهای پیاده‌سازی شده، قابلیت پوشش و پشتیبانی از فرایندهای نظارتی را ندارند و در نتیجه، اقلام داده‌ای مورد نیاز برای سیستم‌های نظارتی در فرایندهای درحال اجرا فراهم نشده و از این رو کارایی سیستم‌های نظارتی و شفافیت آنها در ارائه گزارش‌های جامع و مستدل خدشه‌دار می‌شود.

یکی از دلایل مهم وجود ضعف در پایش و نظارت، این است که کل دولت الکترونیکی نیست و دستگاه‌های مختلف در این زمینه همترازی ندارند و این مسئله باعث می‌شود اطلاعات برخط و بدون هزینه به بانک مرکزی داده نشود و برخی مشکلات پیش‌بینی نشده را ایجاد کند.^۱ از این رو به‌نظر می‌رسد باید برای حل این مشکل برنامه‌ریزی میان‌مدت بین مسئولان دولتی و مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شود.

۱. برای مثال، سازمان ثبت احوال برای ارائه اطلاعات مرتبط، طلب وجه می‌کند و این مسئله به افزایش هزینه به‌دست آوردن اطلاعات منجر می‌شود.

بودجه تخصیصی بانک‌ها برای اجرای بانکداری متمرکز، از هزینه‌هایی که پیمانکاران ارائه‌دهنده خدمات یاد شده اخذ می‌کنند، کمتر است. مشکل دیگر اینکه عدم نظارت و کنترل دقیق بر عملکرد صحیح شرکت‌های پیمانکار فعال در بخش مذکور (اعم از زمینه‌های فنی و اجرایی یا هزینه‌های دریافتی از بابت خدمات ارائه شده) و انجام انحصاری امور توسط شرکت‌های مذکور، به ایجاد عدم تطابق میان هزینه‌های دریافتی با ارزش واقعی خدمات ارائه شده شرکت‌های مذکور منجر شده است.^۱

۵-۳-۸. ضعف در ارتباطات بین‌الملل

استفاده از تجربیات و مدل‌های استاندارد جهانی می‌تواند آثار مفیدی را بر گسترش سیستم متمرکز و همچنین یکپارچه‌سازی آن سیستم‌ها داشته باشد؛ البته با توجه به عدم تطابق مدل بانکداری ایران با سایر کشورها، استفاده از دانش آنها در این حوزه، نیازمند بومی‌سازی است و این کار به مدل‌های مختلف ازسوی واحدهای دست‌اندرکار صورت گرفته است؛ ولی تاکنون به ایجاد رویه و استاندارد بومی شده‌ای برای مدل بانکداری منجر نشده و با توجه به پویایی فعالیت‌های مالی در دنیا و تغییر نیازمندی‌های ذی‌ذفعان این ساختار، این ارتباط باید همیشگی باشد؛ تا بتوان موارد جدید را در حداقل زمان ممکن در فرایندهای مورد نیاز اعمال کرد.

همچنین برخی نرم‌افزارها و ابزارهای ارائه شده پیمانکاران فعال در بخش مذکور کارایی لازم را ندارد.^۲ در ضمن تحریم‌ها نیز مزید علت برای این منظور شده است. لذا به این دلیل باید دو مورد را مدنظر قرار داد. اول آموزش، کسب دانش و مهارت‌های فنی و تجاری و دوم ارتباط با نهادهای مرجع بین‌المللی (بانک تسویه بین‌المللی^۳، بانک جهانی)^۴ و سایر بانک‌های مرکزی جهان.

ازسوی دیگر، تحریم‌های دهه ۱۳۷۰ باعث شد صنعت داخلی کشور پیشرفت کرده و امروزه

۱. اطلاعات دریافتی مرکز پژوهش‌های مجلس، طبق نامه، مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۱ از بانک توسعه صادرات ایران.

۲. همان.

3. Bank for International Settlement (BIS)

4. World Bank (WB)

می‌توان ادعا کرد دیگر نیازی نیست در این صنعت همه نگاه به تغییرات حوزه خدمات دنیا باشد. نکته مهم اینکه صنعت نرم‌افزار در دنیا و نگاه‌ها در این حوزه در حال تغییر است. بسیاری از شرکت‌ها در حال فروش محصولاتشان هستند و این تغییر نگاه کار را برای سیستم‌های بسته راحت‌تر خواهد کرد.^۱

۶-۳-۸. عدم جامعیت بانکداری متمرکز در بانک‌ها

بسیاری از بانک‌ها سعی کرده‌اند نظام بانکداری متمرکز را به شکل برخط داشته باشند و با اختلافی یکی دو ساله تکنولوژی روز دنیا را در اختیار گیرند. یکی از چالش‌های مهم در این زمینه بحث کلید مشترک بین سیستم‌های مختلف داخل بانک است. سیستم‌های مختلف موجود در یک بانک باید برای تبادل با هم، کلید مشترکی داشته باشند. علاوه بر این، در برخی بانک‌ها، اطلاعات هویتی یا همان کدملی در تمام سیستم‌ها ثبت نشده است. در نتیجه اگرچه سیستم کامپیوتری است، ولی چون به صورت جامع و کامل متمرکز نیست، بالطبع مشکل ایجاد می‌کند. برای مثال، کدینگ حساب‌ها در سیستم‌های حسابداری کامل تعریف نشده و در برخی بانک‌ها نقص دارد. این نقص‌ها به سیستم‌های نرم‌افزاری صدمه زده و از کارآمدی آنها می‌کاهد. چالش دیگر، مهاجرت به سمت سیستم‌های جدید است؛ زیرا بانک‌ها نمی‌توانند خدمت‌رسانی به مشتریان را تعطیل کنند. همانند تعمیر یک هواپیمای در حال پرواز باید همزمان کاری کرد که کمترین خسارت به مشتری وارد شود و از این انتقال کمترین آسیب را ببینند.^۲ شرکت خدمات انفورماتیک، شرکت توسن (کیش ویر)، شرکت بهسازان ملت، شرکت بهستان رایان، شرکت فناپ و شرکت پدیسار از شرکت‌هایی هستند که در زمینه بانکداری متمرکز فعالند. اما اغلب شرکت‌های ارائه‌کننده راهکارهای بانکی در ایران انعطاف‌پذیری لازم برای ترکیب راهکارها و محصولات خود با محصولات دیگر شرکت‌ها را ندارند.^۳

۱. متن کامل میزگرد بانکداری متمرکز، سایت: <http://way2/pay.ir>

۲. محمدرضا سلطان‌خواه، الزام استخراج تعریف واحد از یکپارچگی در نظام بانکداری متمرکز، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

۳. حسن خوشه‌چین، مروری بر عملکرد شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات بانکداری الکترونیک در کشور، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.

از آنجا که مهم‌ترین مزیت خدمات بانکداری الکترونیک، انجام عملیات بانکی برخط و در لحظه به مشتری است، اما به‌علت نبود زیرساخت سیستم بانکداری الکترونیکی در برخی بانک‌ها، برخی عملیات بانکی ۲۴ ساعت یا حتی دو روز بعد در حساب مشتری ثبت می‌شود. برای پیاده‌سازی بهینه بانکداری الکترونیکی ابتدا باید از سیستم‌های مکانیزه مناسبی استفاده تا بتوان خدمات متنوع بانکداری الکترونیک را ارائه کرد.

۷-۳-۸. تنوع در سیستم‌های متمرکز بانک‌ها

در شبکه بانکی انواع سیستم‌های متمرکز وجود دارد. در هیچ رشته‌ای، دیدگاه کارشناسان همانند نیست و اختلاف میان آنها موضوعی پذیرفته شده است؛ ولی به‌نظر می‌رسد دامنه اختلافات درخصوص بانکداری متمرکز، از سطح معمول، منطقی و علمی فراتر رفته و به‌نوعی به عامل بازدارنده در این زمینه تبدیل شده است. نابسامانی‌هایی که این مورد به همراه داشته عبارتند از:

الف) ایجاد واسطه‌گری‌های غیراصولی و غیرکارشناسانه در ارائه سیستم بانکداری متمرکز شرکت‌های خارجی که این مسئله حتی تا حدی نیز باعث ناشناس ماندن بسیاری از امکانات موجود در این سیستم‌ها برای خود عرضه‌کنندگان و نمایندگان داخلی آنها شده و در برخی موارد هم موجب عدم بهره‌گیری کافی و ناصحیح از این سیستم‌ها شده است.

ب) تولید نکردن سیستم بانکداری متمرکز داخلی یا نبود بومی‌سازی صحیح و بنیادین سیستم‌های خارجی با توجه به نظام و ساختار بانکی کشور؛ گفتنی است شرکت‌های داخلی فعال در این زمینه تلاش‌های بسیاری انجام داده‌اند، اما به‌دلیل سودآوری این قضیه و مبهم بودن فرایند استقرار نهایی و به روز نبودن دانش به‌کار رفته در این شرکت‌ها (گذشته‌نگاری) معمولاً بانک‌ها (به‌ویژه بانک‌های کوچک) به‌دلیل عدم دسترسی به رقبای خارجی، به نوعی اسیر این شرکت‌ها (سوءاستفاده از تحریم‌ها) می‌شوند.

۴-۸. جمع بندی

بانکداری متمرکز یکپارچه، به معنای یکپارچه کردن بانکداری متمرکز در بانک‌های تحت نظارت بانک مرکزی است و از ملزومات رشد و توسعه همه‌جانبه و به‌خصوص رشد و توسعه در بخش بانکی و سیاستگذاری‌های مربوط به آن می‌باشد. همچنین یکپارچگی در سیستم‌های متمرکز به شناخت وضعیت موجود پولی و آثار سیاست‌های پولی بر متغیرهای اقتصاد کلان منجر می‌شود و باعث نظارت دقیق، صحیح و برخط بر سیستم بانکی شده و از بسیاری از مشکلات و تخلفات بانکی جلوگیری خواهد کرد. از این رو یکپارچگی در بانکداری باید به سرعت در کشور اجرایی شود.

از مشکلات اصلی موجود در بانکداری متمرکز یکپارچه، بحث تعیین دقیق تعاریف و محدوده‌های کاری است. زیرا بانکداری متمرکز، بانکداری الکترونیکی و بانکداری متمرکز یکپارچه، مفاهیم متفاوتی دارند که باید هریک را در جایگاه خود و متناسب با شرایط مربوطه به کار برد و خلط آنها مانع از برنامه‌ای جامع در اجرای بانکداری متمرکز یکپارچه خواهد شد. وضعیت بانک‌ها در بانکداری متمرکز در ایران، علی‌رغم وضعیت آن در هند و چین که بازار مناسبی از ابعاد مختلف برای بانکداری متمرکز موجود است و با وجود تلاش‌هایی که در این زمینه انجام شده است، به‌منظور تحقق بانکداری متمرکز یکپارچه هنوز مناسب نیست و مشکلات عمده‌ای بر سر راه اجرای این یکپارچگی وجود دارد. البته در اکثر بانک‌های کشور، بانکداری متمرکز آینده امیدبخشی دارد؛ اما به‌نظر می‌رسد یکپارچگی در بانکداری متمرکز باید با دقت و برنامه‌ریزی مناسب‌تری پیگیری شود.

در ایران، در ارتباط با سامانه‌هایی که با بانکداری متمرکز مرتبط هستند، تلاش‌های فراوانی انجام شده است. از نمونه‌های این سامانه‌ها می‌توان به سامانه ساتنا و پایا و موارد مشابه دیگر اشاره کرد. اما به‌نظر می‌رسد گستردگی و تفاوت کارکردی بیش از حد این سامانه‌ها، یکپارچگی موردنظر در بانکداری متمرکز را برآورده نکرده و موجب سردرگمی و کارکردهای موازی و عدم ارائه طرحی جامع و مناسب شده است. در تدوین یکپارچگی در سامانه‌های متمرکز نبود برنامه‌ای مناسب و مشخص و استفاده از یک اجماع ملی در میان کارشناسان، از مشکلات مطرح در روند اجرایی این طرح می‌باشند.

می‌توان اهم موارد مشکلات پیش روی اجرای بانکداری متمرکز یکپارچه را چنین برشمرد: عدم تعیین مدل‌های بانکداری، سردرگمی بانک‌ها در حوزه بانکداری متمرکز، زمانبر بودن استقرار و اجرای پروژه، ضعف در پایش و نظارت، ضعف در ارتباطات بین‌الملل، عدم جامعیت بانکداری متمرکز در بانک تنوع در سیستم‌های متمرکز بانک‌ها.

با توجه به موارد بالا و برای حل مشکلات پیش‌روی پیاده‌سازی بانکداری متمرکز یکپارچه، با توجه به لزوم سریع اجرای صحیح و دقیق این پروژه، موارد زیر برای تنظیم هرچه بهتر سامانه نشتا و زیرسامانه‌های آن پیشنهاد می‌شود:

۱. تشکیل سلسله جلساتی با حضور خبرگان و کارشناسان بانک مرکزی و بانک‌ها و همچنین دعوت از اساتید مطرح و مرتبط با سازمان‌های موفق و همچنین برگزاری دوره‌های تخصصی مورد نیاز در داخل کشور یا اعزام افرادی از بدنه بانکی کشور و بانک مرکزی به دوره‌های آموزشی خارج از کشور برای تحصیل دانش روز و مورد نیاز، همراه با صرف هزینه لازم، به‌منظور تدوین هرچه دقیق‌تر سامانه متمرکز یکپارچه با خصوصیات مشخصی که انتظارات جامعه و نظام بانکی و سیاستگذار پولی را برآورده سازد.

۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تنظیم و ابلاغ استانداردهای نرم‌افزاری و سخت‌افزاری یکسان به سیستم بانکی کشور، اجرای سیاست‌های هماهنگی مدیران بانکی، مشخص کردن استراتژی یکپارچه کردن سیستم‌ها و تعریف پلتفرم‌ها و چارچوب‌های نرم‌افزاری، رفع برخی از خلأهای اطلاعاتی همانند استفاده کامل از کدهای ملی و اتصال به انواع پایگاه‌های اطلاعاتی اقدام کند.

۳. آسیب‌شناسی سیستم مدیریت بانک‌ها و ارتقای این سیستم برای جلوگیری از آسیب‌های مدیریت کوتاه و مشکلات موجود در ساختارهای بانکی با استفاده از ابزارهای مختلف مطرح شده، با حضور مدیران بانک‌ها و شبکه نظارتی کشور، به‌گونه‌ای که هزینه‌های تصمیمات بانک در بلندمدت، به‌خود بانک و مدیران آن زمان برگردد و همچنین ایجاد رشته دانشگاهی با عنوان بانکداری الکترونیکی در دو شاخه سخت‌افزار و نرم‌افزار، به‌طوری که این مهم به یکپارچگی دانش بانکداری و ارتقای آن منجر شود.

۴. سامانه بانکداری متمرکز یکپارچه که متشکل از سامانه‌های متمرکز بانک‌هاست،

باید دارای این خصوصیات باشد: اولاً بومی و مختص ایران و نظام بانکی ایران بوده و تمام نیازمندی‌های حال و آینده کشور را مطابق با علوم پیشرفته روز در زمینه بانکداری متعارف و بانکداری اسلامی رعایت کند. ثانیاً اطلاعات این سامانه محرمانه است؛ لذا صرفاً در اختیار بانک مرکزی خواهد بود و نیازمندی‌های بانک‌ها یا مراکز دیگر به این سامانه صرفاً از طریق استعلام‌های موردنظر انجام خواهد شد. ثالثاً این سامانه باید به تمام منابع اطلاعاتی کشور، اعم از سازمان ثبت احوال، سازمان ثبت اسناد، اداره کل ثبت شرکت‌ها، سازمان امور مالیاتی و منابع اطلاعاتی متمرکز تمام بانک‌ها و مؤسسات مالی و منابع اطلاعاتی مشابه برای تعیین اعتباری افراد، شرکت‌ها، سیاستگذاری صحیح اقتصادی، نظارت صحیح و دقیق و جلوگیری از هرگونه تخلف مالی مرتبط بوده و بتواند گزارش‌های ترکیبی را برای اهداف مختلف بانکی و غیربانکی ارائه کند.

فصل نهم - نظارت شرعی بانک مرکزی

سیدعلی روحانی، سیدمهدی بنی‌طبا

مقدمه

آغاز فعالیت بانکداری مدرن در ایران به حدود ۱۳۰ سال قبل بازمی‌گردد؛ زمانی که در سال ۱۲۶۶ هـ. ش شعبه بانک انگلستانی «بانک جدید شرق» در تهران افتتاح شد. پس از آن با فاصله اندکی «بانک شاهی ایران» را انگلستانی‌ها و «بانک استقراضی ایران» و «بانک ایران و روس» را اتحاد جماهیر شوروی سابق تأسیس کردند. در نهایت پس از نیم قرن تلاش در سال ۱۳۰۴ هـ. ش اولین بانک ایرانی به نام «بانک پهلوی قشون» و در سال ۱۳۰۶ هـ. ش «بانک ملی ایران» راه‌اندازی شد. روند تأسیس بانک‌ها به سرعت ادامه پیدا کرد تا جایی که هنگام پیروزی انقلاب اسلامی ایران (در سال ۱۳۵۷ هـ. ش) ۳۶ بانک در کشور فعال بودند؛ تمامی این بانک‌ها طبق بانکداری متعارف براساس قرض ربوی به تجهیز و تخصیص منابع می‌پرداختند.

پس از پیروزی انقلاب، در تاریخ ۱۷ خردادماه ۱۳۵۸، براساس مصوبه شورای انقلاب برای حفظ حقوق سپرده‌گذاران و سرمایه‌داران و به کار انداختن چرخ‌های تولیدی کشور، ۲۸ بانک، ۱۶ شرکت پس‌انداز و وام مسکن و دو شرکت سرمایه‌گذاری خصوصی ملی اعلام شد. همچنین در دی‌ماه ۱۳۵۸، ادغام ۳۶ بانک موجود در کشور در دستور کار قرار گرفت و ۹ بانک شامل ۶ بانک تجاری و سه بانک تخصصی در نتیجه این ادغام، ایجاد و پس از آن در

تاریخ ۱۳۶۲/۶/۸ قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) در مجلس شورای اسلامی تصویب شد و شیوه تجهیز و تخصیص منابع در شبکه بانکی کشور براساس احکام شریعت اسلام تغییر یافت.

یکی از چالش‌های مهمی که نظام بانکی پس از این اصلاحات با آن مواجه شد مشکل غلبه دیدگاه فقهی صرف در حوزه تدوین مقررات، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و عقود مرتبط با بانکداری اسلامی است. این نگاه صرفاً فقهی از طرفی به بی‌توجهی به اهداف، اصول و مبانی نظام اقتصاد و بانکداری اسلامی مانند عدالت، کارایی و تراضی و از طرف دیگر به غفلت از طراحی سازوکارهای اجرایی قانون منجر شد. درواقع با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا از بانک و کارمندان آن، به دلیل سابقه ۱۳۰ ساله بانک ربوی در کشور که گرایش به دریافت و پرداخت قرض ربوی و عدم ورود به بخش واقعی اقتصاد داشت، خواسته شد که از ابتدای سال ۱۳۶۳ در جایگاه وکیل سپرده‌گذار به‌عنوان مبادله‌کننده یا سرمایه‌گذار در بخش واقعی اقتصاد ایفای نقش کند، ولی هیچ‌گونه سازوکاری برای این تغییر نقش نظام بانکی تدوین نشده بود و کماکان نیز نشده است. حتی بعد از گذشت ۳۲ سال از تصویب قانون، نظام حسابداری متناسب با نقش جدید بانک طراحی و پیاده‌سازی نشده است.

چالش مهم دیگر درخصوص اصلاحات انجام شده در قانون عملیات بانکی بدون ربا، نظارت بر اجرای صحیح دستورالعمل‌ها و عقود طراحی شده این قانون و آیین‌نامه‌های ذیل آن است. حتی در شرایطی که مقررات و دستورالعمل‌ها با رویکرد صرفاً فقهی و بدون توجه به اصول و معیارهایی نظیر عدالت، کارایی و تراضی تدوین شده باشد، عمل به این مقررات می‌تواند تضمین‌کننده جلوگیری از معاملات ربوی، تصرف در مال غیر، خیانت در امانت و... باشد؛ اما در صورتی که نظارت صحیح بر اجرای همین مقررات نیز وجود نداشته باشد، امیدی به اجرای اصول اولیه مذکور نیز نخواهد بود.

مقدمه فوق به این دلیل بیان شد که اگر در این مطالعه صحبت از نظارت شرعی بر عملیات بانکی می‌شود، لازمه آن از یک‌سو طراحی سازوکار اجرایی ایفای نقش بانک در نظام بانکداری بدون ربا و تدوین نظام حسابداری متناسب با آن است؛ زیرا «اجرای صحیح

بانکداری بدون ربا در کشور منوط به اصلاح معیارهای حسابداری متعارف می‌باشد؛ به‌نحوی که با نیازها و عملیات‌های خاص بانک‌های اسلامی متناسب گردد». ازسوی دیگر نیز وجود سازوکارهای نظارتی مناسب برای تضمین اجرای نظامات فوق باید مدنظر قرار گیرد. مطالعه حاضر به بررسی هر دو جنبه فوق در نظام بانکی کشور پرداخته است.

به این منظور در سه بخش نخست، پس از بیان اهمیت و ضرورت نظارت شرعی بانک مرکزی و نیز سطوح و مراحل مختلف آن، ابعاد قانونی این موضوع در ایران، از حیث وظایف تعیین شده برای مقامات پولی کشور و همچنین نهادهای طراحی شده به‌منظور نظارت شرعی، واکاوی خواهد شد. بررسی‌های انجام شده در این سه بخش نشان می‌دهد که نظارت شرعی در ایران به‌لحاظ قانونی، نهادی و اجرایی ضعیف است و این امر به آسیب‌های متعددی در نظام بانکی منجر شده است.

مهمترین آسیب‌های ناشی از ضعف نظارت شرعی که عبارتند از: تغییر ماهیت عقد وکالت به مالکیت، عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص در بانک‌ها، مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانک‌ها و محتوای از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها، به اختصار در بخش چهارم مورد بررسی قرار گرفته و مصادیق و علت‌های محتوای از عقود اسلامی و همچنین اثبات عدم انطباق عملیات ارزی بانک‌ها بر بانکداری بدون ربا، در بخش پنجم گزارش به تفصیل بیان شده است.

دو بخش پایانی مطالعه حاضر نیز به بررسی جایگاه نظارت شرعی در کشورهای مختلف و انواع الگوهای طراحی شده به این منظور اختصاص یافته است. همچنین با توجه به تأسیس و توسعه فعالیت نهادهای بین‌المللی از اواخر دهه ۱۹۹۰ که عهده‌دار تدوین استانداردها و دستورالعمل‌های نظارت شرعی در مؤسسات مالی - اسلامی هستند، استانداردهای بین‌المللی نظارت شرعی و همچنین دو نهاد «هیئت خدمات مالی اسلامی» و «سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی» به اجمال معرفی شده‌اند. در انتها نیز آسیب‌شناسی نظارت شرعی در نظام بانکی کشور جمع‌بندی شده و پیشنهادهایی برای اصلاح وضعیت موجود ارائه شده است.

۱-۹. اهمیت و ضرورت نظارت شرعی بانک مرکزی

منظور از نظارت شرعی، کلیه اقدامات احتیاطی و نظارتی برای اطمینان از انطباق فعالیت‌های بانک یا مؤسسه مالی - اسلامی با اصول و قوانین شریعت مقدس اسلام است. هدف از این نظارت در نهایت دستیابی به اقدامات، فعالیت‌ها، تدابیر، اصول و روش‌هایی است که از طریق آنها بتوان ریسک نقص شریعت را در نظام بانکی یا یک مؤسسه مالی - اسلامی یا بانک اسلامی کاهش داد.

با توجه به ماهیت متفاوت نظام بانکی کشور براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، ضروری است نظارت بر شبکه بانکی کشور علاوه بر جنبه اقتصادی و مالی بر رعایت موازین شرعی نیز تعلق گیرد. البته رابطه نظارت شرعی و نظارت متعارف بانکی رابطه مکمل است و نه جانشین. به عبارت دیگر نظارت شرعی، تقویت‌کننده نظارت بانکی متعارف است. با وجود این ضرورت، متأسفانه در حال حاضر نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی، محدود به نظارت‌های مرسوم بین‌المللی، از قبیل نظارت بر نسبت‌های مالی (کفایت سرمایه، تسهیلات به اشخاص مرتبط، سرمایه‌گذاری مستقیم و مشارکتی بانک‌ها و...) است. در واقع بانک مرکزی از حیث شرعی هیچ‌گونه نظارت سیستماتیک بر بانک‌ها اعمال نمی‌کند و درجه تعهد بانک‌ها به اصول عملیات بانکی بدون ربا کاملاً مبهم و نامشخص است.

در صورتی که بانکداری مبتنی بر عقود اسلامی به درستی اجرا نشود خطر آن حتی از ربا نیز، که در نصوص اسلامی به جنگ با خدا تعبیر شده است، بدتر است؛ زیرا در قرض ربوی اصل قرض صحیح است و مال به تملیک قرض‌گیرنده در می‌آید و صرفاً پرداخت و دریافت مقدار زیاده حرام است؛ ولی در صورتی که عقود اسلامی برای مثال بیع نسبه یا فروش اقساطی تحت شرایط خاص خود اجرا نشود، عقد باطل است و مالکیتی برای خریدار ایجاد نمی‌شود و لذا هرگونه تصرف خریدار در کالای مبادله شده تصرف عدوانی و غیرشرعی خواهد بود. لذا جایگاه نظارت شرعی در نظام بانکی مبتنی بر عقود اسلامی بسیار بالاست.

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان گفت در ۶ مرحله موضوع مطابقت با شرع در نظام بانکی اهمیت دارد:

۱. تدوین قوانین پولی و بانکی توسط مجلس شورای اسلامی،
 ۲. تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی توسط هیئت وزیران،
 ۳. تدوین بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها توسط بانک مرکزی،
 ۴. تدوین قراردادهای اساسنامه‌های نمونه توسط بانک مرکزی،
 ۵. تدوین بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی توسط بانک‌ها،
 ۶. اجرای قوانین و مقررات مصوب و ابلاغی توسط نظام بانکی.
- در هریک از مراحل فوق ضروری است سازوکار نظارت شرعی شامل نهاد مسئول، ابزارهای نظارتی، رویه‌ها و استانداردهای نظارتی مشخص شود.
- در حال حاضر شورای نگهبان به صورت کلی و عمومی مانند سایر قوانین بر مطابقت قوانین پولی و بانکی با شرع نظارت می‌کند. ولی سازوکار قانونی برای نظارت شرعی بر مصوبات هیئت دولت وجود ندارد و میزان انطباق این مصوبات با شرع در حوزه‌های مختلف نیازمند تأمل و تحقیق مفصلی است. مطالعه حاضر با توجه به جایگاه و هدفی که دارد، متمرکز بر نظارت شرعی بر عملکرد بانک مرکزی (بندهای ۳ و ۴) و شبکه بانکی (بندهای ۵ و ۶) در صفحه قبل خواهد بود.

۹-۲. جایگاه قانونی نظارت شرعی توسط بانک مرکزی

تنها قانون حوزه پولی و بانکی که معطوف به ابعاد شرعی نظام بانکی نگاشته شده، قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲ است. در ماده (۱) این قانون به صراحت بر اهمیت استقرار نظام پولی - اسلامی تأکید و اولین هدف نظام بانکی در جمهوری اسلامی ایران را «استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی) به منظور تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار در جهت سلامت و رشد اقتصاد کشور» تبیین شده است؛ لذا به استناد این ماده می‌توان شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی (مقامات سیاستگذار و ناظر نظام بانکی) را مسئول عملکرد شرعی نظام بانکی دانست.

با وجود تصریح در ماده (۱) قانون مذکور، متأسفانه در مواد مرتبط با سیاستگذاری و نظارت بانک مرکزی، به نظارت شرعی اشاره‌ای نشده و دخالت و نظارت بانک مرکزی در

ماده (۲۰) این قانون به تعیین نرخ‌ها و سهم‌ها محدود شده است. به این ترتیب می‌توان گفت به موضوع نظارت شرعی بر نظام بانکی (اعم از بانک مرکزی و شبکه بانکی) در قوانین مربوطه غفلت شده است.

۳-۹. وضع موجود نظارت شرعی در نظام بانکی کشور

متأسفانه پس از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲، هیچ نهادی مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح بانکداری بدون ربا را برعهده نداشته است. گویا این پیش‌فرض در ذهن مسئولان امور شکل گرفته است که تأیید قانون عملیات بانکی بدون ربا توسط شورای نگهبان و اثبات عدم مغایرت آن با تعالیم شرعی، تضمین‌کننده اجرای صحیح آن نیز می‌باشد. نتیجه این امر آن است که بعد از گذشت حدود سه دهه از اجرای این قانون، هنوز هم شبهه ربوی بودن عملکرد نظام بانکی در برخی فعالیت‌ها وجود دارد. واقعیت این است که «بخش‌های نظارتی که در بانک مرکزی یا در خود بانک‌ها مستقرند، هدف اصلی خود را پیگیری اجرای بانکداری بدون ربا براساس شریعت مقدس اسلام قرار نداده و اساساً توانمندی و آموزش کافی برای انجام چنین نظارتی نداشته‌اند؛ لذا با کمال تأسف باید اقرار کرد که گرچه جمهوری اسلامی ایران از معدود کشورهایی است که در آن قانون عملیات بانکی بدون ربا به تصویب رسیده و تمامی مؤسسات بانکی براساس بانکداری اسلامی به فعالیت مشغولند، همچنین بانکداری ربوی در آن، جایی نداشته و بزرگ‌ترین بانک‌های جهان اسلام نیز در این کشور قرار دارند، اما مسئله نظارت بر شرعی بودن عملیات بانکی، آن‌طور که انتظار می‌رود، انجام نشده و نمی‌شود. در نتیجه پایش کافی در رابطه با وجود ویژگی‌های بانکداری اسلامی (همانند عدالت، اخلاق، نبود ربا و...) در شبکه بانکی کشور وجود نداشته و به‌نظر می‌رسد این خود از عواملی است که به اسلامی نبودن بخشی از عملکرد نظام بانکی دامن زده است».

با وجود این کاستی‌ها، در سال‌های اخیر، مسئولان پولی کشور تا حدی به موضوع نظارت شرعی توجه کرده‌اند؛ به‌نحوی که از سال ۱۳۸۳ شورای با نام «شورای مشورتی بانکداری و مالی - اسلامی» در پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی تشکیل و بعد از

دو سال به وزارت اقتصاد منتقل شد. از سال ۱۳۸۸ شورایی با نام «شورای فقهی بانک مرکزی» در بانک مرکزی تشکیل شده است که کماکان نیز فعال است. این شورا جایگاه مشورتی داشته و فاقد شأن قانونی است و در دوره‌های مختلف با توجه به صلاحدید رئیس کل بانک مرکزی دچار قوت و ضعف شده است. شورای فقهی مصوبات فراوانی در زمینه‌های مختلف داشته است؛ ولی به دلیل جایگاه منفعلی که دارد، توان مقابله با برخی عملیات بانک مرکزی که از دید شورای فقهی مردود بوده است (مانند انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی) را نداشته و ندارد. علاوه بر آن، شورای فقهی بانک مرکزی صرفاً در حوزه نظارت بر آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و قراردادهای نمونه که بانک مرکزی تهیه می‌کند، فعالیت کرده و ابزارهای نظارتی لازم را برای نظارت بر تدوین بخشنامه‌های داخلی بانک‌ها و عملیات اجرایی آنها، در اختیار نداشته و ندارد.

همچنین در سال‌های اخیر برخی از بانک‌ها (ملی، کشاورزی، انصار، سرمایه، مهر اقتصاد و...) به صورت خودجوش و بدون الزام از طرف بانک مرکزی به تأسیس شورای فقهی اقدام کرده‌اند. باید توجه داشت که شورای فقهی، باید واجد ویژگی‌هایی باشد تا بتواند امر خطیر نظارت شرعی را با دقت و توان بهتری انجام دهد. از جمله آشنایی با استانداردهای بین‌المللی بانکی و نظارت شرعی، داشتن حمایت کافی دولت و بانک مرکزی، استقلال (در ابعاد مختلف) از شبکه بانکی تحت نظارت. تأسیس شورای فقهی ازسوی بانک‌ها باعث بروز تضاد منافع میان نهاد ناظر و نهاد تحت نظارت می‌شود و ممکن است موجب ناکارایی مقرراتگذاری و نظارت در این حوزه شود.

۴-۹. آسیب‌های ناشی از فقدان نظارت شرعی بانک مرکزی

بررسی بیش از دو دهه تجربه اجرای بانکداری بدون ربا در کشور نشان‌دهنده این است که وجود برخی از چالش‌ها، مشکلات و عدم انطباق‌های شرعی در فعالیت بانک‌ها و مؤسسات مالی کشور تا حدودی به همگرایی و مشابهت نظام بانکداری بدون ربا در ایران با نظام بانکداری ربوی منجر شده است و به عبارت دیگر نظام بانکداری اسلامی در کشور در برخی موارد عملکردی شبه ربوی پیدا کرده است که با موازین اسلامی در حوزه اقتصاد

و مالی و حتی با موازین اقتصاد و مالی متعارف سازگاری ندارد. ازاین رو می‌توان گفت وضع موجود اجرای بانکداری بدون ربا در کشور با وضع ایدئال بانکداری اسلامی که به‌صورت گسترده در ادبیات نظری اقتصاد و مالی - اسلامی به آن توجه شده است، فاصله دارد. همان‌طور که در بخش مقدمه گفته شد فقدان سازوکارهای اجرایی کردن قانون و تدوین نظام حسابداری متناسب با بانکداری بدون ربا در کنار فقدان اصول و ضوابط و نهاد مسئول نظارت شرعی مهم‌ترین علل انحراف فعلی هستند.

برخی از مهم‌ترین آسیب‌هایی که به‌علت فقدان سازوکارهای نظارت شرعی در نظام بانکی به چشم می‌خورد عبارتند از: تغییر ماهیت عقد وکالت به مالکیت، عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص، مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانک‌ها و همچنین محتوای از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها.

۱-۴-۹. تغییر ماهیت عقد وکالت به مالکیت

بانک‌ها در سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار وکیل سپرده‌گذاران هستند تا سپرده آنها را به‌صورت مشاع همراه با منابع بانک در قالب تسهیلات و سرمایه‌گذاری‌ها هزینه کنند و سهم سپرده‌گذاران از منافع حاصله را پس از کسر حق‌الوکاله بانک بین سپرده‌گذاران تقسیم نمایند. لذا بانک نمی‌تواند برای هیچ‌یک از سپرده‌گذاران رقم از قبل تعیین‌شده‌ای را به‌عنوان سود تضمین نماید. درواقع اعلام رقم سود علی‌الحساب و پرداخت آن به این معناست که سود قطعی در پایان دوره محاسبه می‌شود و مابه‌التفاوت این دو صلح شده یا پرداخت می‌گردد. لذا در صورتی که سود قطعی بانک محاسبه نشود یا مابه‌التفاوت سود قطعی و علی‌الحساب صلح یا پرداخت نگردد، هم مبلغ مابه‌التفاوت که نزد بانک مانده و هم مبالغی که سود علی‌الحساب آن پرداخت شده، شبهه‌ناک خواهد بود.

در چنین شرایطی رقابت بین بانک‌ها باید بر سر کاهش نرخ حق‌الوکاله و افزایش نرخ سود قطعی پرداخت شده در دوره‌های گذشته باشد؛ ولی کمتر شاهد چنین رقابتی هستیم و معدودند مؤسساتی که حتی نرخ حق‌الوکاله و سود قطعی پرداخت شده در دوره قبل را اعلام و تبلیغ کنند. درواقع «بانک‌ها ضمن سوءاستفاده از نرخ سود علی‌الحساب،

این نرخ‌ها را محلی برای رقابت با یکدیگر قرار داده‌اند و متأسفانه در بسیاری از موارد، این نرخ‌ها قطعی تلقی شده و مبنایی برای تسویه می‌شود». این شواهد مبین این است که بانک‌ها در عمل به‌عنوان وکیل سپرده‌گذاران عمل نمی‌کنند، بلکه آنان خود را مالک سپرده‌ها می‌دانند و نرخ سودی را به‌عنوان هزینه آن به سپرده‌گذاران پرداخت می‌کنند. درواقع ظاهر این عمل مشابه قرض ربوی بین سپرده‌گذار و بانک است و بانک‌ها بر سر نرخ بهره (که در ظاهر نرخ سود علی‌الحساب بدان گفته می‌شود) با هم به رقابت می‌پردازند. البته باید توجه داشت که عقد قرض، یک عقد قصدی است و باید قصد قرض در سپرده‌گذار و بانک توأمان وجود داشته باشد تا معامله فوق درواقع ربوی باشد. اما در اغلب موارد، حتی اگر مشتری نیز قصد قرارداد قرض داشته باشد، کارگزار بانک مطابق قرارداد قصد می‌نماید و قصد توأمان برای قرض محقق نمی‌شود. لذا قرض ربوی درواقع محقق نمی‌شود. اما در این صورت نیز (یعنی در صورت عدم قصد توأمان برای قرض ربوی)، اولاً ظاهر عمل کاملاً مشابه قرض ربوی است و ثانیاً به دلیل عدم تطابق قصد طرفین، شبهه بطلان قرارداد وجود خواهد داشت. لذا هرگونه تصرف در مال (توسط گیرنده تسهیلات یا دریافت‌کننده سپرده)، مصداق تصرف در مال غیر خواهد بود.

۲-۹. عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص در بانک‌ها

با توجه به نحوه تعامل بانک و مشتری در اعطای تسهیلات و تعیین سود معین در عمده قراردادهای مصرف وجوه در مورد تخصیص یا غیر از آن تأثیری بر سوددهی بانک نخواهد داشت و لذا شبکه بانکی در این جهت تلاشی نمی‌کند. این سهل‌انگاری درحالی اتفاق می‌افتد که مشتری با تسهیلاتی که از بانک گرفته تا به وکالت از او کالای خاصی را بخرد و به خودش بفروشد، اقدام به خرید کالای دیگری نماید یا آن را در مورد دیگری به مصرف برساند. درواقع عمل خلاف وکالت انجام داده است و درباره کالای خریداری شده مالک نخواهد بود؛ لذا هرگونه تصرف در آن مال غصبی و حرام خواهد بود. البته در صورتی که اجازه بانک پس از معامله فضولی اخذ شود، معامله صحیح خواهد بود، ولی در اغلب موارد چنین اقدامی از طرف دریافت‌کننده تسهیلات انجام نمی‌شود.

از بُعد اقتصادی هم این نقیصه می‌تواند به اخلال در سیاستگذاری پولی و اعتباری منجر شود که نتیجه آن انحراف منابع از فعالیت‌های مولد اقتصادی و ورود سرمایه‌ها به حوزه‌های سوداگری و به تبع آن، عدم دسترسی تولیدکنندگان به منابع مالی، رکود و کاهش رشد اقتصادی و نیز افزایش تورم خواهد بود.

این مسئله از بُعد شفافیت و صحت اطلاعات نظام بانکی نیز مشکل‌آفرین است. در صورتی که تسهیلات دریافتی در مورد تخصیص مصرف نشود، هرگونه اطلاعات درخصوص اینکه منابع تخصیص داده شده بانک‌ها مربوط به کدام بخش‌ها بوده، کاملاً مخدوش و غیرقابل استناد خواهد شد. مصداق بارز این امر، آمار مربوط به تسهیلات به تفکیک بخش‌های اقتصادی (صنعت، کشاورزی، بازرگانی و...) و به تفکیک موضوع تأمین مالی (سرمایه در گردش، خرید، سرمایه‌گذاری و...) است که بانک مرکزی به صورت ماهیانه منتشر می‌کند؛ درحالی که بخش‌های مزبور این آمار را قبول ندارند و به نظر می‌رسد عمدتاً تسهیلات با عنوان این بخش‌ها پرداخت، اما به مسیرهای دیگری هدایت می‌شود.

البته باید توجه داشت که امکان نظارت بر هزاران وام خرد که بانک‌ها در قالب عقود مختلف اعطا می‌کنند، در بسترهای فعلی نظام بانکی وجود ندارد. لازمه اصلاح این وضعیت، از یک سو نظارت جدی‌تر بر تسهیلات کلان اعطا شده بانک‌هاست و از سوی دیگر نیز طراحی سامانه‌های به هم مرتبطی است که امکان ارتباط بدون واسطه میان بانک، تولیدکننده و دستگاه‌های دولتی مربوطه را فراهم می‌کند (نظیر سامانه طراحی شده به منظور اعطای تسهیلات خرید کالای ایرانی در بسته خروج از رکود دولت).

۳-۴-۹. مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانک‌ها

اغلب بانک‌ها مشابه عملیات سپرده‌گیری و تسهیلات‌دهی ریالی، در حوزه ارزی نیز به جذب سپرده و اعطای تسهیلات اقدام می‌کنند. از آنجا که ماهیت سپرده‌گیری و تسهیلات‌دهی در حوزه ریالی و ارزی مشابه است، انتظار می‌رود قراردادهای مربوطه و همچنین ضوابط حسابداری دو حوزه ریالی و ارزی نیز تا حدودی مشابه یکدیگر باشد. درحالی که مراجعه به صورت‌های مالی بانک‌ها (صورت سود و زیان)، خلاف این مسئله را نشان می‌دهد. چنان که

در بخش بعد تشریح خواهد شد، شیوه ورود عملیات ارزی بانکها در صورت سود و زیان نشان از این واقعیت دارد که تمام عملیات ارزی بانکها (سپرده‌گیری و تسهیلات‌دهی)، به‌طور کامل منطبق بر بانکداری ربوی است و هیچ گونه نسبتی با بانکداری بدون ربا ندارد.

۴-۹. محتوای از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها

عدم تدارک الزامات فرایندی و نهادی لازم برای اجرای بانکداری بدون ربا و همچنین کاستی‌های موجود در قانون باعث شده است تا قانون بانکداری بدون ربا نتواند تحول چندانی در نظام بانکی ایجاد کند و بانکها عمده‌تاً فعالیت‌های گذشته خود را به‌صورت صوری در قالب یکی از عقود اسلامی انجام دهند. برای مثال در شرایط فعلی برخی بانکها برای مخارج مصرفی مانند هزینه درمان و تحصیل، تسهیلات مشارکتی را با نرخ‌های ثابت و از پیش تعیین شده ۲۸ درصد و بیشتر به مشتریان خود پیشنهاد می‌دهند. همچنین در موارد متعدد برای اعطای تسهیلات مبادله‌ای، به مشتریان پیشنهاد فراهم کردن فاکتورهای صوری را می‌دهند.

همه این موارد نشان‌دهنده این است که در نظام بانکی فعلی قرض ربوی با ظاهری از عقود اسلامی در جریان است و درواقع ربا همچنان از نظام بانکی کشور حذف نشده است. دلیل اصلی این امر را باید در شیوه تدوین قراردادها و ضوابط اجرای آن جستجو کرد؛ اما یقیناً یکی از دلایل آن نیز ناتوانی الگوی فعلی عقود پیشنهادی در قانون عملیات بانکی بدون ربا در پاسخگویی به نیازهای جامعه است. به بیان دیگر عقود اسلامی فعلی نمی‌توانند کلیه نیازهای مالی جامعه را پوشش دهد و لذا هم مردم و هم بانکها در مواردی ناچارند عقود را در غیر ماهیت اصلی خود مورد استفاده قرار دهند. در بخش بعدی به وجوه مختلف این موضوع و برخی دلایل ظهور و بروز آن می‌پردازیم.

۵-۹. میزان تطابق عملیات بانکها بر موازین شرعی در حال حاضر

انطباق عملیات نظام بانکی با موازین شرعی را می‌توان هم در استانداردها و ضوابط حسابداری صورت‌های مالی بانکها و هم در قراردادها و عقود منعقد شده بین بانک،

مشتریان و پایبندی طرفین به مفاد عقد مدنظر قرار داد. در این بخش، نمونه‌هایی از محتوای از عقود مشارکتی و مبادله‌ای از دو منظر بررسی می‌شود.

۱-۵-۹. محتوای از عقود مشارکتی

عقود مشارکتی بخشی از عقود اسلامی هستند که در قانون بدان‌ها تصریح شده است؛ اما برای اینکه بانک وارد چنین عقودی شود، نیاز دارد که قبل از اعطای تسهیلات از امنیت و سودآوری پروژه‌ای مطمئن شود که مشتری به بانک معرفی کرده است. همچنین در طول اجرای پروژه امکان نظارت دقیق بر عملکرد گیرنده تسهیلات و راستی‌آزمایی مستمر گزارش‌های وی را داشته باشد. ولی با توجه به محدودیت توان کارشناسی بانک و نبود نهادهای تخصصی مشاوره و ارزیابی طرح‌ها و تعدد پروژه‌ها این امکان برای بانک فراهم نیست. از طرف دیگر ممکن است متقاضیان تسهیلات تمایل به مشارکت با بانک و شریک کردن بانک در زیان احتمالی پروژه پرریسک خود یا قصد فریب بانک را داشته باشند؛ لذا ورود به قرارداد مشارکت برای بانک ممکن و مطلوب نبوده است.

از آنجا که حذف عقود مشارکتی به دلیل صراحت قانون برای شبکه بانکی ممکن نیست بانک‌ها در عمل یکی از این دو راه را انتخاب کرده‌اند:

۱. تمرکز هرچه بیشتر بر عقود مبادله‌ای و ۲. محتوای از تغییر ماهیت عقود مشارکتی. از آنجا که نرخ سود عقود مبادله‌ای به صورت دستوری و در عمده سال‌های اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا کمتر از نرخ تورم تعیین شده است، بانک‌ها محتوای از عقد مشارکت را ترجیح داده‌اند.

براساس این، از میان عقود مشارکتی، تنها عقد مشارکت حقوقی است که ماهیت خود را حفظ کرده است؛ زیرا تنها در این عقد شراکت به معنای واقعی محقق می‌شود و همچنین بانک می‌تواند نظارت بر حسن اجرا را به شرکای دیگری بسپارد که توان نظارتی بیشتری دارند. به همین دلیل به نظر می‌رسد تا زمانی که شیوه عملیاتی مناسب برای اجرای عقد مشارکت مدنی و مضاربه طراحی نشده است بهتر است به عقد مشارکت حقوقی اکتفا شود. در ادامه، شیوه محتوای از بانک‌ها از دو عقد مضاربه و مشارکت مدنی بررسی می‌شود.

۱-۱-۵. مضاربه

درخصوص عقود مضاربه، در سال ۱۳۶۳ استفتایی از حضرت امام انجام شد و سپس شرط زیر به قرارداد مضاربه اضافه شد:

«عامل قبول تعهد نمود که کالای مورد معامله را کمتر از ... درصد سود نفروشد و چنانچه تشخیص داد که فروش کالا با درصد سود مذکور میسر نیست، مکلف است قبلاً اجازه بانک را برای فروش با قیمت کمتر کسب کند. در صورت تخلف از این شرط مابه‌التفاوت سود مورد انتظار فوق را از مال خود مجاناً جبران نماید».

این شرط در ظاهر مشکلی ندارد، ولی در اجرا باعث می‌شود که مشتریان تحت عنوان مضاربه، وجوهی را از بانک دریافت کرده و آن را به همراه حداقل سود مورد انتظار بانک بازپرداخت کنند. در این صورت بانک برای دریافت این سود حداقلی که تعیین شده است به نظارت در مصرف وجه نیز نیاز خواهد داشت.

۲-۱-۵. مشارکت مدنی

در قرارداد نمونه عقد مشارکت مدنی که بانک‌ها ملزم به اجرای آن هستند، موارد متعدد اشکالات فقهی وجود دارد که مجموعه آنها به محتوایی از عقود مشارکت مدنی منجر شده است. برای مثال بانک‌ها با استفاده ناصحیح از عقد صلح، حقوقی را که در عقود اسلامی برای وام‌گیرنده تعریف می‌شود، به‌طور کامل از بین می‌برند؛ به‌نحوی که هم بانک و هم دریافت‌کننده تسهیلات از ابتدای معامله از اینکه مشارکت به‌صورت واقعی انجام نخواهد شد و وام‌گیرنده مجبور است نرخ سود مشخص و معینی را به بانک تحویل دهد، مطمئن هستند! به‌عنوان مثال در ماده (۱۱) این قرارداد آمده است:

«شریک با امضای این قرارداد متعهد گردید؛ مدیریت منابع و مصارف موضوع مشارکت را به‌نحوی به انجام رساند که در پایان دوره مشارکت، سهم‌الشرکه متعلقه بانک/مؤسسه اعتباری به‌علاوه سود ابرازی موضوع مشارکت، اعلامی ازسوی شریک، مندرج در برگ درخواست تسهیلات مورخ ... به حساب بانک/مؤسسه اعتباری منظور گردد. در غیر این صورت شریک ملتزم و متعهد گردید؛ سهم‌الشرکه متعلقه بانک/مؤسسه اعتباری به‌علاوه سود ابرازی موضوع

مشارکت و ضرر و زیان وارده به بانک/مؤسسه اعتباری را صلح و تبرعاً از اموال خود تأمین و پرداخت نماید». درواقع طی این بند شریک اصل و سود قرارداد مشارکت مدنی را تضمین کرده است که خلاف مقتضای مشارکت است. به بیان نمایندگان اقتصاددان مجلس، «این همان کارکرد ربوی پول است که به دلیل پیچ و خم دادن به آن، هزینه را هم بالا برده‌اند». همچنین در ماده (۱۲) این قرارداد آمده است در صورتی که به هر دلیل اعم از رکود، سانحه و... موضوع مشارکت به فروش نرفته باشد به قیمت روز یا قیمت مورد موافقت بانک شریک شخصاً آن را خریداری خواهد کرد.

انجام دادن این کار شاید به لحاظ فقهی و براساس جایز بودن صلح ابتدایی در فقه شیعی، فاقد اشکال باشد؛ اما با اهداف شارع مقدس در وضع عقود مشارکتی و مطرح ساختن حقوقی برای طرفین آن در تعارض است. از بین بردن حقوق سرمایه‌گذاران در صورتی که به روبه‌ای عمومی و قاعده‌ای برای نظام‌سازی تبدیل شود، به غیرواقعی شدن عملکرد نظام بانکداری اسلامی از دید ناظر بیرونی و همگرایی هرچه بیشتر این نظام با نظام بانکداری متعارف منجر می‌شود.

۲-۵-۹. محتوای از عقود مبادله‌ای

در آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا، برخی از عقود مبادله‌ای مانند فروش اقساطی و اجاره به شرط تملیک، به صورت محدود تعریف شده بود که بسیاری از نیازهای مردم را شامل نمی‌شد. همین مسئله یکی از مهم‌ترین علل توسعه فاکتور صوری در سال‌های گذشته بوده است. خوشبختانه در الحاقیه‌هایی که در سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۸۱ انجام شد، محدوده شمول تسهیلات فروش اقساطی و اجاره به شرط تملیک وسعت یافت. همچنین با اضافه شدن عقود مرابحه، استصناع و خرید دین در ماده (۹۸) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی کشور به عقود فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا و ابلاغ آیین‌نامه‌های آنها، این مشکل به طور کلی حل شد و درحال حاضر عقود مبادله‌ای بخش زیادی از نیازهای آحاد مختلف مردم اعم از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان را پاسخ می‌دهد. برای مثال عقد مرابحه براساس آیین‌نامه فصل سوم

قانون شامل «مواد اولیه، لوازم یدکی، ابزار کار، ماشین آلات، تأسیسات، زمین و سایر کالاهای و خدمات مورد احتیاج این واحدها و نیازهای خانوارها برای تهیه مسکن، کالاهای بادوام، مصرفی و خدمات» می شود.

اگرچه مشکل تعریف محدود عقود مبادله‌ای تقریباً برطرف شده است، ولی کماکان پدیده فاکتور صوری وجود دارد. یکی از علل بروز تسهیلات مبادله‌ای صوری این است که برای بانک و کارمند آن تفاوتی بین عقود وجود ندارد و مهم نرخ سود تسهیلات است به همین دلیل کارمندان بانک تلاشی برای معرفی عقود و مشاوره به تسهیلات گیرنده برای انتخاب مناسبترین عقد نمی کنند و همچنان عناوین محدودی را به عنوان تسهیلات مبادله‌ای ارائه می کنند. برای مثال با وجود ظرفیت گسترده عقد جعاله برای پوشش هزینه خدمات عموم جامعه، اغلب بانکها فقط برای تعمیر مسکن از آن استفاده می کنند و در مواردی مانند درمان، آموزش و... از آن استفاده نمی شود.

البته بخشی از مشکل فوق ناشی از آن است که فهم درستی نسبت به اصول بانکداری اسلامی در کل و همچنین ضوابط انواع عقود در بین انواع ذی نفعان نظام بانکی (مدیران و کارمندان بانکها و مشتریان) وجود ندارد. در توضیح باید گفت اجرای صحیح عقود اسلامی در نظام بانکی نیازمند آن است که مدیران و کارکنان بانکهای کشور به درستی اصول مالی - اسلامی و همچنین تعاریف و ماهیت عقود بانکی را درک (فهم) کرده و بتوانند آن را به صورت مختصر و با بیانی ساده به سپرده گذاران و دریافت کنندگان وجوه نیز توضیح دهند (تفہیم کنند). در حال حاضر در برخی موارد سپرده گذاران و سرمایه گذاران و حتی کارمندان و مدیران بانک درک مشخصی از رابطه حقوقی فرد با بانک در عقود مختلف نداشته و نقل و انتقال وجوه تنها محدود به امضای چند قرارداد شده است. این مسئله صحت شرعی اجرای قراردادهای بانکی را مورد تشکیک قرار می دهد.

همانند عقود مشارکتی، عقود مبادله‌ای هم به نوعی محتوایابی شده و به شکل صوری انجام می شود. به دلیل اینکه بانک توان ایفای نقش در بخش واقعی اقتصاد و اجرای امور نظارتی مربوط به عقود اسلامی را ندارد. برای مثال در ارتباط با عقود با بازده ثابت همراه با ریسک مانند سلف و جعاله به صورت زیر عمل شده است:

۱-۲-۵-۹. سلف

از آنجا که در انتهای دوره، بانک امکانات لازم برای تحویل مال و فروش آن را ندارد، لذا بانک مشتری را وکیل در فروش مال می‌کند و به دلیل عدم نظارت، عملاً به حداقل سود معین شده رضایت می‌دهد. آنچه در عمل رخ می‌دهد این است که بانک وجهی را در اختیار مشتری قرار می‌دهد و در سررسید، مشتری اصل مبلغ به همراه سود تعیین شده آن را بازپرداخت می‌کند.

۲-۲-۵-۹. جعاله

با وجود اینکه بانک‌ها براساس بخشنامه ۳۰۱۵/۶۸، مورخ ۱۳۶۵/۸/۱۸ از واگذاری انجام عملیات جعاله به جاعل از طرف بانک منع شده‌اند، ولی به دلیل اینکه بانک‌ها تمایلی به درگیری در بخش حقیقی اقتصاد ندارند مشتری را وکیل در انجام عمل می‌کنند و به بازگشت اصل مبلغ جعاله به همراه حداقل سود معین اکتفا می‌کنند. درواقع دو جعاله موازی اتفاق می‌افتد: جعاله اول نسیه و از طرف مشتری به بانک واگذار می‌شود و جعاله دوم نقد و از طرف بانک به مشتری واگذار می‌شود.

۳-۵-۹. عدم انطباق عملیات ارزی بانک‌ها بر بانکداری بدون ربا

چنان‌که بیان شد، ضوابط حسابداری و قراردادهای عملیات بانکی مربوط به حوزه ریالی بانک، به گونه‌ای طراحی شده است که در عمل، هم بانک‌ها و هم تسهیلات گیرندگان انگیزه بالایی برای خروج از چارچوب قراردادهای دارند و این امر موجب محتوای از عقود مشارکتی و مبادله‌ای شده است. با وجود این، متن قراردادهای و نیز استانداردهای حسابداری مربوط به شکلی طراحی شده است که عدم تعارض آنها با ضوابط بانکداری بدون ربا، «بر روی کاغذ» و «به طور نسبی» قابل دفاع است. به بیان دیگر، تفکیک درآمدهای مشاع از غیرمشاع در صورت سود و زیان و ضوابط مربوط به محاسبه حق الوکاله بانک، به گونه‌ای نگاشته شده است که واجد مفاهیم «شریک بودن سپرده‌گذار در سود و زیان بانک» و نیز «وکیل بودن بانک نسبت به سپرده‌های مردم» است. همچنین متن قراردادهای عقود مبادله‌ای و مشارکتی نیز به گونه‌ای نوشته شده است که ظاهراً مغایر با ضوابط بانکداری بدون ربا نیست.

وضعیتی که درخصوص عملیات ارزی بانک‌ها وجود دارد، به مراتب وخیم‌تر از عملیات

ریالی است. درواقع در عملیات ارزی بانک‌ها (جذب سپرده و اعطای تسهیلات)، علاوه بر نقدهای پیشین (انحراف بانک‌ها و تسهیلات‌گیرندگان از موازین شرعی در عمل)، نقد مهم دیگری نیز وارد است و آن عدم انطباق ضوابط حسابداری و قراردادهای بانک در حوزه جذب سپرده و اعطای تسهیلات بر بانکداری بدون رباست. به بیان دیگر، در حوزه عملیات ارزی بانک‌ها، حتی «بر روی کاغذ» نیز شاهد انحراف جدی بانک‌ها هستیم.

به‌منظور قضاوت درباره انطباق یا عدم انطباق عملیات ارزی بانک‌ها بر موازین و ضوابط بانکداری بدون ربا، لازم است ساختار صورت‌های مالی بانک (به‌طور خاص، صورت سود و زیان) بررسی شود. درواقع، نحوه ورود درآمد (سود) حاصل از اعطای تسهیلات ارزی و نیز سود پرداخت شده به سپرده‌گذاران ارزی، تعیین‌کننده ربوی یا غیرربوی بودن عملیات ارزی بانک‌هاست.

شکل ۱-۹. صورت سود و زیان یک بانک نمونه

پایه‌دشت	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۱
ریال	ریال	ریال
الف. درآمدهای مشاع:		
سود تسهیلات اعطایی	۳۶۶۹۵,۱۲۰,۴۲۴,۷۵۵	۲۸,۲۲۹,۲۸۶,۸۱۰,۶۸۱
سود اوراق مشارکت	۲۶۰,۲۲۴,۸۵۴,۸۷۲	۱,۳۵۰,۵۵۸,۰۵۷,۹۶۲
خس سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها	۱۶۳۱,۹۹۵,۸۲۶,۶۷۰	۹۸۹,۰۵۳,۲۱۹,۹۳۰
سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری نزد بانک‌ها	۹۳۸,۶۲۵,۹۰۰,۲۱۵	۹۸۸,۶۷۱,۹۴۴,۷۹۸
جزیره سپرده قانونی	۲۴۲,۷۰۱,۸۹۵,۸۰۳	۱۸۱,۴۸۵,۸۱۲,۴۰۱
کسر می‌شود:		
ود علی الحساب سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار	۳۹,۷۶۸,۶۶۸,۹۰۲,۳۱۵	۳۱,۶۹۹,۰۵۵,۸۴۵,۷۷۲
سهم‌بک از درآمدهای مشاع و حق الوکله	(۳۴,۴۲۲,۹۲۴,۴۶۳,۵۳۰)	(۲۶,۳۲۱,۶۲۶,۱۲۲,۸۱۲)
ب. درآمدهای غیر مشاع:		
سود تسهیلات اعطایی ارزی	۱,۴۸۱,۲۷۵,۶۰۱,۳۰۹	۱,۹۶۹,۶۲۱,۴۵۰,۳۸۳
سود اوراق مشارکت ارزی	۴۷,۲۴۸,۱۶۴,۷۲۱	۳۸,۲۴۴,۷۵۶,۸۲۵
خس سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها-ارزی	۱۶۱,۲۶۷,۵۸۲,۰۹۶	۱۷۲,۹۱۲,۱۹۰,۱۵۸
سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری نزد بانک‌ها-ارزی	۶۲,۹۶۹,۷۸۱,۳۱۰	۷۰,۲۴۴,۷۰۲,۲۲۲
کرمزد دریافتی	۱,۶۵۱,۸۳۵,۰۴۵,۸۲۵	۱,۲۰۶,۶۲۵,۸۵۱,۷۵۵
نیزه معاملات ارزی	۱,۹۱۷,۷۸۹,۷۱۷,۶۴۴	۲۴۱,۵۱۲,۱۲۶,۳۱۰
خس سایر درآمدها و هزینه‌ها	۷۱,۹۱۰,۸۷۹,۴۵۵	۲۳,۷۶۸,۲۳۳,۸۲۸
جمع درآمدهای بانک	۵,۳۹۴,۲۹۶,۷۷۲,۳۵۰	۳,۶۵۹,۷۰۹,۰۱۶,۴۲۱
ج. هزینه‌ها:		
هزینه‌های عمومی، فاری و تشکیلاتی	(۳,۲۹۵,۶۷۹,۳۱۳,۲۲۹)	(۳,۶۶۸,۷۳۱,۴۷۲,۵۷۷)
هزینه عملیات مشکوک الوصول	(۷۵۳,۶۳۰,۵۵۶,۹۴۴)	(۱,۲۰۸,۶۰۲,۲۲۹,۰۲۶)
کرمزد پرداختی	(۳۰,۵۵۲,۱۴۸,۹۵۳)	(۲۳۸,۵۹۷,۵۴۷,۸۱۲)
سود سپرده‌های ارزی	(۳۱۷,۵۷۶,۱۸۹,۲۷۴)	(۱۷۰,۱۹۹,۹۲۱,۰۷۴)
هزینه مالی	(۶۱,۲۶۲,۴۰۲,۰۷۲)	(۱۰,۲۷۱,۷۸۰,۸۲۰)
سود قبل از مالیات	(۴,۷۳۳,۶۷۱,۶۱۰,۴۷۲)	(۴,۲۹۶,۵۰۲,۹۵۱,۳۰۹)
مالیات	۶,۰۰۶,۲۶۹,۶۰۰,۶۶۳	۴,۷۳۰,۶۳۵,۷۸۸,۰۷۲
سود خالص	(۶۱۰,۳۵۶,۵۳۴,۰۴۶)	(۳۳۰,۰۹۱,۰۲۸,۳۵۹)
	۵,۳۹۶,۰۱۳,۰۶۶,۶۱۷	۴,۴۰۰,۵۴۴,۷۴۹,۷۱۳

صورت سود و زیان بانک‌ها نشان می‌دهد، سود حاصل از اعطای تسهیلات ریالی بانک (اعم از مبادله‌ای و مشارکتی)، درآمدهای مشاع تلقی شده و پس از کسر حق‌الوکاله بانک، میان بانک و سپرده‌گذاران توزیع می‌شود. به این ترتیب براساس استانداردهای حسابداری بانکی، اولاً بانک وکیل سپرده‌گذاران (در سپرده‌های سرمایه‌گذاری) تلقی شده و ثانیاً سود پرداختی به سپرده‌گذاران در طول سال، سود علی‌الحساب بوده و در انتهای سال و پس از بسته شدن صورت‌های مالی و محاسبه سود قطعی بانک، سهم بانک و سهم قطعی سپرده‌گذار مشخص می‌گردد. هرچند در عمل ممکن است در بسیاری از سال‌ها سود قطعی بانک (از محل درآمدهای مشاع) صفر یا منفی نشان داده شود و عملاً سپرده‌گذار مبلغی بابت مابه‌التفاوت سود علی‌الحساب و قطعی دریافت نکند، اما «بر روی کاغذ» ضوابط عملیات بانکی بدون ربا رعایت شده است. اما در حوزه عملیات ارزی، هم در نحوه محاسبه سود حاصل از اعطای تسهیلات ارزی و هم در نحوه محاسبه سود پرداختی به سپرده‌گذاران ارزی به گونه دیگری عمل می‌شود.

از یک سو بررسی صورت‌های سود و زیان کلیه بانک‌ها نشان می‌دهد، سود حاصل از اعطای تسهیلات ارزی بانک‌ها به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی، در بخش درآمدهای غیرمشاع منظور می‌گردد (در برخی بانک‌ها تحت یک ردیف مستقل با نام «سود تسهیلات اعطایی ارزی» و در برخی دیگر ذیل ردیف‌های «سود و وجه التزام» یا «سایر درآمدهای غیرمشاع»). براساس این، سپرده‌گذاران ارزی، سهمی در سود حاصل از اعطای تسهیلات ارزی بانک ندارند، هرچند این تسهیلات از محل سپرده‌های ارزی آنها پرداخت شده است. این بدین معناست که در مورد سپرده‌های ارزی، بانک وکیل سپرده‌گذاران تلقی نشده، بلکه مالک سپرده‌های ارزی در نظر گرفته شده (یعنی بانک از سپرده‌گذاران قرض گرفته است). چنین تلقی از سپرده‌گذار و بانک، انطباق کامل با بانکداری ربوی دارد و به هیچ‌وجه همسو با بانکداری بدون ربا نیست.

ازسوی دیگر نیز، سود پرداختی به سپرده‌گذاران ارزی در بخش هزینه‌ها در صورت سود و زیان لحاظ می‌شود (در برخی بانک‌ها تحت یک ردیف مستقل با نام

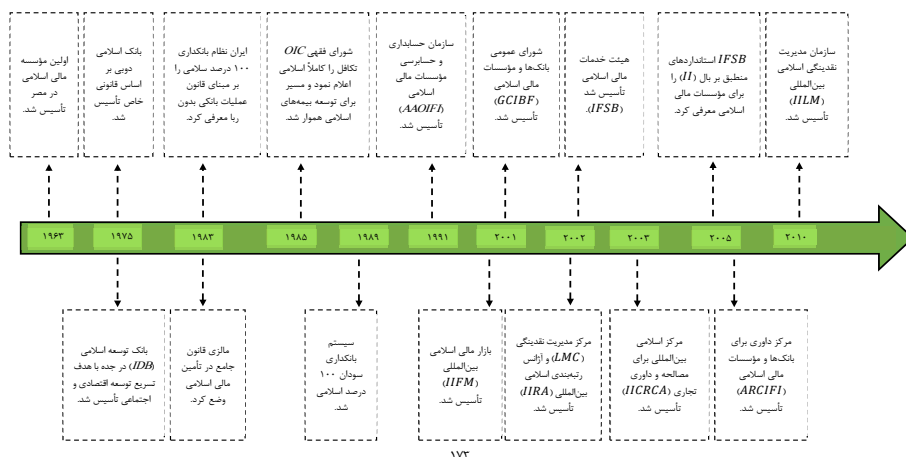
«سود سپرده‌های ارزی» و در برخی دیگر ذیل ردیف «سود پرداختی». این امر بدین معناست که سود پرداختی به سپرده‌گذار هزینه تلقی شده، نه سود علی‌الحساب پرداختی به سپرده‌گذار. در صورتی که بانک خود را وکیل سپرده‌گذاران ارزی بداند، باید سود پرداختی به آنها را علی‌الحساب تلقی کند و در انتهای سال، با محاسبه سود قطعی حاصل از عملیات ارزی و کسر حق‌الوکاله، مابه‌التفاوت سود قطعی و علی‌الحساب را به ایشان پرداخت کند؛ اما هزینه تلقی کردن سود اعطایی به سپرده‌گذاران ارزی و محاسبه نکردن سود قطعی عملیات ارزی، بدین معناست که بانک از سپرده‌گذاران ارزی استقراض نموده و نرخ بهره ثابتی را به ایشان پرداخت می‌کند و این عیناً بانکداری ربوی است.

در مجموع شواهد به‌وضوح دال بر این است که در حوزه عملیات ارزی بانک‌ها، هم در نحوه محاسبه سود سپرده‌های ارزی و هم در نحوه ورود سود سپرده‌ها و تسهیلات ارزی در صورت‌های سود و زیان بانک‌ها، کاملاً منطبق بر استانداردهای بانکداری ربوی عمل می‌شود. گویی عملیات ارزی بانک‌های ایرانی، با وجود قرار داشتن در محدوده قوانین جمهوری اسلامی، خارج از حیطه شمول قانون عملیات بانکی بدون رباست.

۹-۶. بررسی روند و الگوهای نظارت شرعی در سایر کشورها

در سطح بین‌المللی، در راستای توسعه نظام مالی مبتنی بر ضوابط اسلامی، اقدامات فراوانی طی حدود نیم قرن اخیر صورت گرفته است. در نمودار ذیل، مهم‌ترین تحولات نهادی در معماری مالی - اسلامی در سطح جهان به تصویر کشیده شده است. این نمودار زمانی، نشان می‌دهد توسعه نظام مالی - اسلامی در جهان با تأسیس مؤسسات مالی در کشورهای اسلامی و فراهم کردن بسترهای قانونی فعالیت مالی - اسلامی در این کشورها طی سه دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ شروع شد. از دهه ۱۹۹۰، تأسیس نهادهای بین‌المللی برای هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت‌های مؤسسات مالی - اسلامی و تدوین استانداردهای حسابداری و نظارتی این مؤسسات آغاز شد و این روند در دهه ۲۰۰۰ با سرعت بسیاری ادامه یافت.

شکل ۲-۹. روند مهم‌ترین تحولات نهادی در معماری مالی - اسلامی



جدول ۱-۹. نگاه کلی بر انواع نظام‌های بانکداری اسلامی^۱

سیستم بانکداری خالص*	کشورهایی که بر مبنای قانون اساسی آنها لازم است نظام بانکی کاملاً اسلامی باشد: ایران، سودان و پاکستان (۱۹۸۵ تا ۲۰۰۱)
سیستم بانکداری دوگانه**	کشورهایی که قوانین خاص برای ایجاد امکان بانکداری اسلامی هستند: مالزی، بروئی و اندونزی
سیستم بانکداری موازی***	کشورهایی که فاقد قوانین خاص برای ایجاد امکان بانکداری اسلامی هستند؛ اما مقررات یا نظارت‌های خاصی در چارچوب مقررات عمومی بازارهای مالی برای تأمین مالی - اسلامی دارند: عربستان سعودی، امارات، کویت، پاکستان (بعد از ۲۰۰۱)، اردن، بحرین، سنگاپور و انگلستان

* Pure Banking System

** Dual Banking System

*** Parallel Banking System

بررسی تجربه کشورهای اسلامی (شامل عربستان سعودی، مالزی، اندونزی، بحرین، امارات متحده عربی، کویت و قطر) که به تأسیس بانکها و مؤسسات اسلامی اقدام نموده‌اند، نشان می‌دهد که تقریباً در تمامی کشورهای اسلامی مقوله نظارت شرعی بر

مؤسسات مالی - اسلامی وجود دارد. هرچند کشورهای مختلف الگوها و مدل های مختلف و متفاوتی از نظارت شرعی را به کار گرفته اند، اما به ندرت می توان در کشورهای مورد بررسی، یک بانک یا مؤسسه مالی - اسلامی را یافت که به تأسیس شورای فقهی اقدام نکرده باشد. بررسی تجربه کشورهای غیراسلامی (شامل انگلستان و آمریکا) نیز نتایج مشابهی به همراه دارد. به عبارت دیگر در این دسته از کشورها نیز (با وجود اختلافات قانونی و تفاوت در نحوه مواجهه بانک مرکزی با نظارت شرعی در مؤسسات مالی - اسلامی) تقریباً تمامی بانک ها یا مؤسسات مالی - اسلامی یا به تأسیس شورای فقهی اقدام نموده اند یا اینکه از شورای فقهی سایر مؤسسات مالی - اسلامی درخواست کرده اند که مقوله نظارت شرعی آنها را برعهده بگیرد (شیوه دوم مخصوص مؤسسات کوچک یا گیشه های بانکداری اسلامی در بانک های متعارف است که تأسیس شورای فقهی مستقل برای آنها به صرفه نیست).

تجربه نظارت بر شرعی بودن عملکرد مؤسسات مالی - اسلامی در کشورهای اسلامی و غیراسلامی را با وجود تنوع زیاد می توان از جهت شدت، یک پیوستار دانست. این تجارب را می توان در سه گروه رویکرد حداقلی، حداکثری و میانی تقسیم بندی کرد (جدول ۲-۹).

جدول ۲-۹. انواع رویکردهای موجود در مسئله نظارت شرعی^۱

انواع رویکردها	کشورهای متعلق به هر رویکرد	شاخص های کشف رویکرد
حداقلی	عربستان، انگلستان و آمریکا	نبود قانون واحد اختیاری بودن نظارت شرعی نبود نهاد نظارتی مرجع در مسئله نظارت شرعی
میانی	کویت و قطر	وجود قانون واحد اجباری بودن نظارت شرعی نبود نهاد نظارتی مرجع در مسئله نظارت شرعی
حداکثری	مالزی، اندونزی، بحرین و امارات	وجود قانون واحد اجباری بودن نظارت شرعی وجود نهاد نظارتی مرجع در مسئله نظارت شرعی

در جدول ۳-۹ برای بررسی دقیق‌تر این تجارب، برنامه نظارت شرعی در کشورهای مورد بررسی در هفت محور تشریح شده است:

جدول ۳-۹. مشابهت‌ها و تفاوت‌های نظارت شرعی در کشورهای مختلف^۱

عنوان	سطح نظارت	اختیارات ناظران شرعی مؤسسه‌ها	اختیارات ناظران شرعی مرجع	مرجع انتخاب‌کننده	اجباری یا اختیاری بودن نظارت	مرجع عالی حل اختلاف	وجود قانون واحد
عربستان سعودی	مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	*	مجمع عمومی	اختیاری	کمیته حل اختلافات	خیر
انگلستان	مؤسسه‌های مالی	مشورتی و نظارتی	*	هیئت‌مدیره	اختیاری	*	خیر
ایالات متحده آمریکا	مؤسسه‌های مالی	مشورتی و نظارتی	*	هیئت‌مدیره	اختیاری	*	خیر
کویت	مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	*	مجمع عمومی	اجباری	کمیته فتاوا (وزارت اوقاف)	بله
قطر	مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	*	هیئت‌مدیره	اجباری	شورای عالی شریعت	بله
مالزی	بانک مرکزی و مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	هیئت‌مدیره	اجباری	شورای ملی مشورتی شریعت	بله
اندونزی	بانک مرکزی و مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	هیئت‌مدیره	اجباری	هیئت مالی شریعت	بله
بحرین	بانک مرکزی و مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی و نظارتی	هیئت‌مدیره	اجباری	هیئت ملی مشورتی شریعت	بله
امارات متحده عربی	دولت و مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	هیئت‌مدیره	اجباری	مرجع عالی شریعت	بله
جمهوری اسلامی ایران	بانک مرکزی	-	مشورتی	*	*	*	خیر

* در جدول به معنی غیرقابل تصور بودن موضوع است.

از منظر نهادی نیز دو مدل برای نظارت بر بانک‌های اسلامی وجود دارد. در برخی کشورها نظیر عربستان سعودی، اتیوپی، قزاقستان، کنیا، کویت، قطر، تونس، ترکیه، امارات متحده عربی و انگلستان، هم بانک‌های اسلامی و هم بانک‌های متعارف، تحت نظارت یک مقام ناظر واحد هستند. اما در برخی کشورها مانند بحرین، اندونزی، اردن، لبنان، پاکستان و سوریه، نظارت بانکی را دو واحد نظارتی مستقل درون یک مقام نظارتی انجام می‌دهد.

۹-۷. بررسی استانداردهای بین‌المللی نظارت شرعی

در دهه اخیر، برخی مؤسسات اسلامی در سطح بین‌المللی به ارائه اصول احتیاطی، دستورالعمل‌ها استانداردها و بیان شیوه‌های عملیاتی‌سازی نظارت شرعی در مؤسسات مالی - اسلامی اقدام کرده‌اند. این اقدامات با هدف یکسان‌سازی یا مشابه‌سازی تجربه نظارت شرعی در مؤسسات مالی - اسلامی و استخراج بهترین تجارب انجام می‌شود. در این بخش ابتدا در قالب یک جدول، مقایسه‌ای میان نهادهای استاندارددگذاری در دو نظام بانکداری اسلامی و بانکداری متعارف صورت می‌گیرد. سپس به بررسی اقدامات انجام شده دو مؤسسه «هیئت خدمات مالی - اسلامی» و «سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی - اسلامی» می‌پردازیم. شایان ذکر است استانداردهای هیئت خدمات مالی - اسلامی کلی بوده و بیشتر اصول احتیاطی مرتبط با نظارت شرعی در بانک‌های اسلامی را مطرح می‌کند؛ درحالی که استانداردهای سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی - اسلامی جزئی بوده و تلاش می‌کند تا به‌صورت موردی برای اکثر فعالیت‌های مؤسسه مالی - اسلامی استاندارد ارائه کند.

در نظام بانکداری متعارف، نهادهای متعددی برای طراحی استانداردها و ضوابط بانکداری به‌وجود آمده که در حوزه‌های مختلف حسابداری، مبارزه با پولشویی، حسابرسی، حکمرانی شرکتی، شفافیت و افشای اطلاعات، بیمه، نظام پرداخت و بازار اوراق مشتقه به وضع استاندارد می‌پردازند. طی حدود ۲۰ سال اخیر، در برخی از حوزه‌های مذکور، نهادهایی برای وضع استانداردهایی متناسب با اقتضائات بانکداری اسلامی تأسیس شده

است. جدول ۹-۴ نهادهای مربوط به نظام بانکداری متعارف در حوزه‌های فوق‌الذکر و معادل آنها در نظام بانکداری اسلامی را به‌صورت خلاصه نمایش می‌دهد.

جدول ۹-۴. مقایسه نهادهای استاندارد‌گذار در بانکداری متعارف و بانکداری اسلامی^۱

حوزه استاندارد‌گذاری	نهاد(های) مربوطه در معماری مالی بین‌الملل متعارف	نهاد(های) مربوطه در نظام مالی - اسلامی
حسابداری	IASB, IFAC, BCBS	AAOIFI
مبارزه با پولشویی	FATF	-
حسابرسی	IFAC	AAOIFI
حکمرانی شرکتی	OECD, Basel Committee, World Bank	AAOIFI, IFSB
انتشار اطلاعات	IMF	-
شفافیت بودجه‌ای	IMF	-
نظام حقوق سپرده‌گذاران و اعسار بانکی	World Bank, UNCITRAL, IBA	-
مقررات بیمه	IAIS	IFSB
سیاست‌های شفافیت پولی و مالی	IMF	-
نظام‌های پرداخت	CPSS	-
مقررات بازار مشتقات	IOSCO	IFSB

۹-۷-۱. هیئت خدمات مالی - اسلامی

هیئت خدمات مالی - اسلامی متشکل از مجموعه‌ای از بانک‌های مرکزی و سازمان‌های نظارتی است که مقر آن در کشور مالزی قرار دارد. این هیئت در سال ۲۰۰۲ میلادی تشکیل شد و هدف آن تهیه استانداردها و رهنمودهای لازم برای سلامت و ثبات مالی مؤسساتی است که خدمات مالی خود را در چارچوب احکام شرعی اسلامی ارائه می‌دهند. کارویژه این مؤسسه، تکمیل استانداردها و اصول کمیته بال برای بانک‌ها و مؤسسات مالی - اسلامی است.

1. Abdul Majid M.Z., 2012, p. 162.

دهمین استاندارد از ۱۷ استاندارد ارائه شده این مؤسسه عبارت است از: «اصول راهنمای نظارت شرعی برای مؤسسات ارائه‌کننده خدمات مالی - اسلامی» این استاندارد دارای پنج بخش است که عناوین آن عبارتند از:

- رویکرد کلی به نظام نظارت شرعی،
- صلاحیت (اعضای شورای شریعت)،
- استقلال (شورای شریعت)،
- محرمانگی (در فعالیت‌های شورای شریعت)،
- سازگاری (در عملکرد شورای شریعت).

۲-۹. سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی - اسلامی

سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی - اسلامی براساس توافقنامه همکاری میان مؤسسات مالی - اسلامی در اول صفر سال ۱۴۱۰ ه.ق (مطابق با ۲۶ فوریه ۱۹۹۰ میلادی) در الجزایر تأسیس شد و در یازدهم رمضان ۱۴۱۱ ه.ق (مطابق با ۲۷ مارس ۱۹۹۱ میلادی) در بحرین به ثبت رسید. این سازمان مؤسسه‌ای بین‌المللی، غیردولتی و غیرانتفاعی است که تلاش می‌کند استانداردهای حسابداری، حسابرسی، حاکمیتی و اخلاقی برای بانک‌ها و مؤسسات مالی - اسلامی ارائه کند.

استانداردهای تهیه شده این مؤسسه جزئی و کاربردی و با هدف اجرایی شدن در کشورهای عضو و غیرعضو تولید شده است که عبارتند از:

- دستورات راهنما
- دستورات راهنما برای انطباق اولیه استانداردهای AANIFI در مؤسسات مالی - اسلامی
- اصول اخلاقی
- شامل ضوابط اخلاقی کارکنان و حسابداران مؤسسات مالی - اسلامی
- استانداردهای حاکمیتی
- هفت استاندارد شامل شورای نظارت شرعی، انتصاب، ترکیب و گزارش، بررسی شرعی، استقلال شورای نظارت شرعی و...

● استانداردهای حسابرسی

- پنج استاندارد شامل اهداف و اصول حسابرسی، گزارش حسابرسی، بررسی انطباق با اصول و قواعد شریعت توسط حسابرسی بیرونی و...

● استانداردهای حسابداری

- ۲۶ استاندارد شامل مرابحه، تأمین مالی مضاربه، تأمین مالی مشارکت، افشای مبنای تخصیص سود بین مالکان و دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری، سلف و سلف موازی، اجاره و اجاره به شرط تملیک، استصناع و استصناع موازی، بیع نسبه، سرمایه‌گذاری در صکوک، سهام و ابزارهای مالی مشابه، سرمایه‌گذاری در املاک و مستغلات و...

● استانداردهای شرعی

- ۴۸ استاندارد شامل کارت‌های اعتباری و بدهی، نکول در بازپرداخت بدهی، تضامین، مشارکت (شرکت) و شرکت‌های نوین، خدمات بانکی، توزیع سود در حساب‌های سرمایه‌گذاری مضاربه، توزیع سود در حساب‌های سرمایه‌گذاری مضاربه، مدیریت نقدینگی و...

۸-۹. جمع‌بندی

«گرچه جمهوری اسلامی ایران از معدود کشورهایی است که در آن قانون عملیات بانکی بدون ربا بسیار زودتر از دیگر از کشورها به تصویب رسیده است و برخلاف بسیاری از کشورها، نظام بانکداری اسلامی در کل کشور اجرا می‌شود (یعنی بانکداری متعارف در آن جایی ندارد) و از طرفی بزرگ‌ترین بانک‌های جهان اسلام نیز در این کشور مشغول به فعالیت هستند، اما مسئله نظارت بر شرعی بودن عملیات بانکی آن‌طور که انتظار می‌رود، انجام نشده و نمی‌شود»^۱.

«تجربه نظارت شرعی بر اجرای بانکداری بدون ربا در ایران دارای ویژگی‌های خاصی است. اول آنکه بانک‌ها و مؤسسات مالی به تأسیس کمیته فقهی ملزم نیستند. دوم آنکه شورای فقهی بانک مرکزی به‌عنوان مرجع عالی فقهی در حوزه بانکداری اسلامی، جایگاه

۱. سیدعباس موسویان و حسین میسمی. «نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی - اسلامی، ارائه الگوی نظارتی برای نظام بانکی کشور براساس دیدگاه خبرگان»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳.

قانونی نداشته و تنها اختیارات مشورتی دارد. سوم آنکه هیچ گونه قانونی در رابطه با نظارت شرعی وجود ندارد. چهارم آنکه هیچ بخشی در داخل بانک مرکزی یا در داخل مؤسسات مالی مسئولیت احراز شرعی بودن عقود مورد استفاده در مؤسسه، فهم صحیح طرفین امضاکننده عقود در بانک نسبت به ماهیت آنچه امضا می کنند و غیره را که همگی جزء ابتدایی ترین پیش فرض های اجرای صحیح قانون بانکداری بدون ربا در کشور هستند، برعهده ندارد. با توجه به این نکات، می توان مدعی بود الگوی فعلی نظارت شرعی در کشور در گروه رویکردهای حداقلی در نظارت شرعی (و حتی در سطحی پایین تر از این گروه) قرار می گیرد.

رویکرد حداقلی در نظارت شرعی مخصوص کشورهایی است که در آن حجم عملیات بانکداری اسلامی، بخش کوچکی از کل فعالیت های بانکی را به خود اختصاص می دهد؛ مانند انگلستان و آمریکا. اما در کشوری مانند ایران که کل عملیات بانکی باید اسلامی باشد، به نظر می رسد رویکرد حداقلی در نظارت شرعی به هیچ وجه مناسب نبوده و لازم است به سمت سایر رویکردها جهت گیری شود.

از طرف دیگر با توجه به اینکه در سطح بین المللی در اکثر کشورهایی که به بانکداری اسلامی توجه نموده اند، بانک های اسلامی در کنار بانک های متعارف و غیراسلامی به فعالیت مشغول هستند؛ به صورت ناخواسته فضایی رقابتی ایجاد می شود که در آن مؤسسات اسلامی مجبورند اسلامی بودن عملکرد خود را به سهام داران و سپرده گذاران و مشتریان خود اثبات کنند. لذا به لحاظ درونی در رابطه با تشکیل شورای فقهی و درخواست از این شورا در رابطه با ارزیابی عملکرد مؤسسه و تهیه گزارش نظارت شرعی، انگیزه دارند. اما متأسفانه در کشورهایی که نظام بانکداری اسلامی را به صورت عمومی اجرایی می کنند (مانند ایران و سودان) فضای رقابتی بین بانک های اسلامی و متعارف وجود ندارد و لذا انگیزه کافی برای اثبات اسلامی بودن عملکرد به ذی نفعان وجود ندارد.^۱

متأسفانه در حال حاضر عامه مردم این گونه تصور می کنند که کلیه عملیات بانکی

که در جمهوری اسلامی ایران انجام می‌شود به واسطه تصویب قوانین در مجلس و تأیید شورای نگهبان شرعی است. به نظر می‌رسد ضروری است بعد از گذشت ۳۲ سال از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا، با استفاده از تجارب عملیاتی کشور در اجرای این قانون و نیز با استفاده از تجربیات مؤسسات مالی و بانکی سایر کشورها، بازنویسی قوانین بانکی کشور (شامل قانون پولی و بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا) در دستور کار قرار گیرد تا به هدف مقدس حذف ربا از نظام بانکداری نزدیک شویم. همان‌طور که در طول گزارش بحث شد، این طرح باید مشتمل بر محورهای ذیل باشد:

- طراحی بانکداری مرکزی اسلامی (متأسفانه در قانون عملیات بانکی بدون ربا حذف ربا عمده‌تاً در ارتباط با عملیات بانکی مدنظر بود)،

- طراحی و تدوین سازوکارهای عملیاتی برای تحول نظام بانکداری کشور و حرکت از بانکداری متعارف به سمت بانکداری بدون ربا. این سازوکارها عبارتند از: بازطراحی سپرده‌ها و روش‌های تأمین مالی، طراحی نهادها و ابزارهای جدید، طراحی روش‌های ایفای نقش بانک در بخش واقعی اقتصاد،

- تدوین استانداردهای حسابداری برای عملیات ریالی و ارزی بانک‌ها متناسب با ماهیت بانکداری اسلامی،

- استقرار نظام نظارت شرعی با رویکرد حداکثری شامل شورای فقهی بانک مرکزی و استقرار شورای شرعی در بانک‌ها،

- توسعه عقود استفاده شده در نظام بانکی به گونه‌ای که پوشش‌دهنده کلیه نیازهای مالی مشروع عاملان اقتصادی باشد.

به دلیل اهمیت موضوع نظارت شرعی، ضروری است جایگاه قانونی شورای فقهی بانک مرکزی تثبیت شود. لازم است جایگاه این شورا به گونه‌ای باشد که کلیه مصوبات و بخشنامه‌های بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار که مرتبط با مسائل شرعی است، نیازمند تأیید این شورا باشد. البته این شورا و زیرمجموعه‌های آن باید بتوانند ابزارها و نهادهای جدید طراحی کنند؛ ولی در این صورت، لازم

است این مصوبات در شورای پول و اعتبار طرح و تصویب شود و شورای فقهی رأساً امکان تصمیم‌گیری نداشته باشد. نحوه انتخاب اعضای شورای فقهی، موضوع مهمی است و باید به‌گونه‌ای طراحی شود که موجب تضاد منافع نشود. به بیان دیگر نحوه انتخاب اعضای شورا نباید به‌گونه‌ای باشد که وابستگی شورای فقهی به نهادهایی که تحت نظارت آن قرار می‌گیرند، ازجمله بانک مرکزی و شبکه بانکی را به‌دنبال داشته باشد.

وظایف پیشنهادی شورای فقهی مذکور باید شامل موارد زیر باشد:

- نظارت بر آیین‌نامه‌های پیشنهادی بانک مرکزی برای تصویب در هیئت‌وزیران جهت مطابقت با موازین شرعی،
 - نظارت بر دستورالعمل‌ها، بخشنامه و قراردادهای نمونه مصوب بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار جهت مطابقت با موازین شرعی،
 - تدوین استانداردهای لازم جهت ناظران شرعی بانک مرکزی و مؤسسات اعتباری،
 - طراحی ابزارهای جدید جهت طرح در شورای پول و اعتبار،
 - تأیید صلاحیت مدیران واحدهای نظارت شرعی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری،
 - طراحی دوره‌های آموزشی برای مدیران و کارکنان نظام بانکی و اجرای آن با همکاری مؤسسه عالی آموزش بانکداری،
 - طراحی آزمون‌هایی برای سنجش میزان تسلط بر مبانی بانکداری اسلامی جهت استخدام کارکنان و ارتقای آنها.
- علاوه بر شورای فقهی بانک مرکزی لازم است خود مؤسسات نیز در فرایند نظارت شرعی مشارکت کنند. بهتر است این همکاری ازسوی مؤسسات داوطلبانه باشد و بانک مرکزی مشوق‌هایی را برای ایجاد انگیزه به مؤسسات طراحی کند. برای مثال در صورتی که بانک مرکزی یا شورای فقهی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را براساس میزان پایبندی به ضوابط شرعی رتبه‌بندی و اعلام عمومی کند به‌طور قطع این انگیزه درونی در بانک‌ها ایجاد خواهد شد و بانک‌ها به افزایش سطح شرعی بودن عملیات خود اقدام خواهند کرد.

پیوست

جدول استانداردها و رهنمودهای سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی - اسلامی^۱

نوع استاندارد	سرفصل‌ها
استانداردهای شرعی	معاملات ارزی کارت‌های اعتباری و بدهی نکول در بازپرداخت بدهی تسویه بدهی در دعاوی تضامین تبدیل یک بانک متعارف به یک بانک اسلامی حواله مرابحه به سفارش‌دهنده خرید اجاره و اجاره به شرط تملیک سلف و سلف موازی استصناع و استصناع موازی مشارکت (شرکت) و شرکت‌های نوین مضاربه اعتبار اسنادی جعاله اوراق تجاری صکوک سرمایه‌گذاری تصرف (قبض) بدهی (قرض) کالاهای اساسی اوراق مالی (سهام و اوراق قرضه) قراردادهای امتیاز (واگذاری) نماینده‌گی تأمین مالی سندیکایی ترکیب قراردادهای بیمه اسلامی شاخص‌ها

۱. به نقل از گزارش پژوهشکده پولی و بانکی:

نوع استاندارد	سرفصل‌ها
	خدمات بانکی شرایط و اصول اخلاقی فتوا در چارچوب نهادی تورق کنترل غرر در معاملات مالی داوری (حکمیت) وقف اجاره اشخاص زکات تأثیر وقایع احتمالی بر تعهدات توافقنامه اعتباری مبادلات مالی برخط رهن و کاربردهای معاصر آن توزیع سود در حساب‌های سرمایه‌گذاری مضاربه بیمه اتکالی اسلامی حقوق مالی و روش‌های تعیین آن ورشکستگی مدیریت نقدینگی حمایت سرمایه و سرمایه‌گذاری‌ها نماینده‌گری سرمایه‌گذاری شرایط محاسبه سود معاملات اختیارات امین
	چارچوب مفهومی برای گزارش‌دهی مالی مؤسسات مالی - اسلامی FAS1 - ارائه و افشای عمومی در صورت‌های مالی بانک‌ها و مؤسسات مالی - اسلامی FAS2 - مرابحه و مرابحه به سفارش‌دهنده خرید FAS3 - تأمین مالی مضاربه FAS4 - تأمین مالی مشارکت FAS5 - افشای مبنای تخصیص سود بین مالکان و دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری FAS6 - سهام دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری و معادل آنها FAS7 - سلف و سلف موازی FAS8 - اجاره و اجاره به شرط تملیک FAS9 - زکات FAS10 - استصناع و استصناع موازی FAS11 - اندوخته‌ها و ذخایر

نوع استاندارد	سرفصل‌ها
استانداردهای حسابداری	FAS12 - ارائه و افشای عمومی در صورت‌های مالی شرکت‌های بیمه اسلامی FAS13 - افشای مبنای تعیین و تخصیص مازاد یا کسری در شرکت‌های بیمه اسلامی FAS14 - صندوق‌های سرمایه‌گذاری FAS15 - اندوخته‌ها و ذخایر در شرکت‌های بیمه اسلامی FAS16 - معاملات ارزی و عملیات خارجی FAS17 - سرمایه‌گذاری‌ها FAS18 - خدمات مالی - اسلامی ارائه شده در مؤسسات مالی متعارف FAS19 - جبران خسارت در شرکت‌های بیمه اسلامی FAS20 - بیع نسبه FAS21 - افشا در انتقال دارایی‌ها FAS22 - گزارش‌دهی بخشی FAS23 - تجمیع (ادغام) FAS24 - سرمایه‌گذاری در مؤسسات FAS25 - سرمایه‌گذاری در صکوک، سهام و ابزارهای مالی مشابه FAS26 - سرمایه‌گذاری در املاک و مستغلات
استانداردهای حسابرسی	AS1 - اهداف و اصول حسابرسی AS2 - گزارش حسابرس AS3 - شرایط اشتغال به حسابرسی AS4 - بررسی انطباق با اصول و قواعد شریعت توسط حسابرس بیرونی AS5 - مسئولیت حسابرس برای در نظر گرفتن تخلف و اشتباه در حسابرسی صورت‌های مالی
استانداردهای راهبری	GS1 - شورای نظارت شرعی: انتصاب، ترکیب و گزارش GS2 - بررسی شرعی GS3 - بررسی شرعی داخلی GS4 - کمیته حسابرسی و راهبری مؤسسات مالی - اسلامی GS5 - استقلال شورای نظارت شرعی GS6 - بیانیه اصول راهبری و افشا برای مؤسسات مالی - اسلامی GS7 - اداره مسئولیت اجتماعی شرکتی و افشا برای مؤسسات مالی - اسلامی
اصول اخلاقی	ضوابط اخلاقی حسابداران مؤسسات مالی - اسلامی ضوابط اخلاقی کارکنان مؤسسات مالی - اسلامی
دستورات راهنما	دستورات راهنما برای انطباق اولیه استانداردهای AAOIFI در مؤسسات مالی - اسلامی

بخش سوم

ثبات و سلامت بانکی

فصل دهم - حاکمیت شرکتی و نظام اداره بانکها

موسی شهبازی غیاثی، هادی ترابی فر

مقدمه

یکی از ابعاد آسیب‌شناسی نظام بانکی در ایران، بررسی چالش‌هایی است که به مسائل درون‌بانکی و ساختارهای داخلی و نحوه اداره بانک‌ها مرتبط می‌شود. آسیب‌شناسی نظام بانکی با محوریت مسائل درون‌بانکی به شناخت مناسب از ساختارهای مطلوب درون‌سازمانی بانک نیازمند است. ساختار درون‌سازمانی بانک را می‌توان در دو بخش لایه‌های سخت همانند پست‌های مدیریتی (هیئت‌مدیره، هیئت عامل و...) و کمیته‌ها و واحدهای سازمانی و لایه‌های نرم همچون حسابرسی، ریسک، تطبیق، جبران خدمات، شفافیت، افشا و... دانست. سؤال اساسی این است که این ساختار سازمانی چگونه باید شکل بگیرد تا بانک بتواند کارآ باشد؛ شفاف عمل کند؛ حقوق سپرده‌گذاران، سهام‌داران، مشتریان و سایر ذی‌نفعان را تأمین نماید؟ پاسخ به این پرسش و ارائه چارچوب روشن و هدفمند برای این ساختار، از طریق مفهومی به‌نام حاکمیت شرکتی صورت می‌پذیرد.

در این فصل استانداردها و اصول حاکمیت شرکتی بانکی و چالش‌ها و خلأهای مربوط به استقرار حاکمیت شرکتی و نظام اداره و مدیریت صحیح بانک‌ها در ایران بررسی می‌شود. این فصل به دنبال یافتن پاسخ برای پرسش‌های زیر است:

۱. مفهوم حاکمیت شرکتی در بانک چیست و به‌عنوان الگو و استاندارد اداره صحیح بانک چه ارکان و اصولی دارد؟
 ۲. شرح وظایف هریک از ارکان مختلف حاکمیت شرکتی بانک‌ها (هیئت‌مدیره و هیئت عامل، کمیته‌ها و واحدهای حاکمیت شرکتی، ناظران بانکی) و سایر مؤلفه‌های حاکمیت شرکتی چیست؟
 ۳. جایگاه حاکمیت شرکتی و قواعد و اصول آن در قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مربوط به نظام بانکی کشور چیست؟
 ۴. آیا الگوی مشخص و مدونی برای پیاده‌سازی اصول و قواعد حاکمیت شرکتی در قوانین، مقررات یا رویه‌های درون‌سازمانی بانک‌ها وجود دارد؟
 ۵. مهم‌ترین خلأها، موانع و چالش‌های استقرار نظام حاکمیت شرکتی و اداره مطلوب بانک‌های ایران کدامند؟
- مفاهیم، ارکان و اصول حاکمیت شرکتی براساس مهم‌ترین اسناد و گزارش‌های بین‌المللی از نکات بحث شده این مطالعه است که محور اصلی، بررسی‌های کمیته بانکی بال^۱ درخصوص حاکمیت شرکتی بانک‌ها، مدیریت ریسک، حسابرسی و سایر مسائل مرتبط است. این فصل درصدد ارائه وضعیت مطلوب حاکمیت شرکتی در بانک‌ها مشتمل بر چارچوب‌ها، استانداردها و اصول مربوطه و واکاوی خلأها و چالش‌های استقرار حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی ایران است.

۱. کمیته نظارتی بانکی بال یکی از مراجع مهم و فعال در عرصه بانکداری و استانداردهای نظارتی است که در سال ۱۹۷۵ آن را رؤسای کل بانک‌های مرکزی کشورهای عضو گروه ۱۰ شامل کشورهای بلژیک، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، لوکزامبورگ، هلند، اسپانیا، سوئد، سوئیس، انگلستان و ایالات متحده آمریکا پایه‌گذاری کردند. درحال حاضر این کمیته که اجلاس آن در بانک تسویه‌حساب‌های بین‌المللی واقع در شهر بازل (Basel) یا بال سوئیس برگزار می‌شود، به مهم‌ترین مرجع تخصصی در زمینه نظارت بانکی تبدیل شده است و استانداردها و پیشنهادهای منتشر شده ازسوی این کمیته برای طراحی الگوها و تدوین بسیاری از مقررات و الزام‌های احتیاطی در کشورهای گوناگون سایه افکنده است.

۱۰-۱. مفهوم حاکمیت شرکتی

تعاریف ارائه شده برای حاکمیت شرکتی متنوع است. عامل عمده متمایزکننده این تعاریف پهنه یا گستره شمول حاکمیت شرکتی است. از یک منظر می‌توان این نظام را رابطه مدیران با سهام‌داران دانست که مبنای نظری آن «تئوری نمایندگی (کارگزاری)»^۱ در شکل محدود خود است. این نظریه هنگامی مطرح می‌شود که یک نفر مسئولیت تصمیم‌گیری درخصوص توزیع منابع مالی و اقتصادی یا انجام خدمتی را در قراردادی مشخص به شخص دیگری واگذار می‌کند. شخص اول را در اصطلاح صاحب‌کار (مالک) و شخص دوم را اصطلاحاً نماینده (کارگزار) می‌نامند. رابطه بین سهام‌دار و مدیر، مدیرعامل و مدیران دایره‌های مختلف سازمان، شخص (حقیقی یا حقوقی) با وکیل قانونی، بیمه‌گر و بیمه‌گذار نمونه‌هایی از تئوری نمایندگی هستند.^۲

حاکمیت شرکتی دربرگیرنده کلیه فرایندها و ساختارهایی است که مؤسسه مالی را در امر هدایت و راهبری امور با هدف اطمینان از امنیت و سلامت عملکرد آن توأم با تقویت بازده حقوق صاحبان سهام یاری می‌کند. نظام حاکمیت شرکتی توزیع اختیارات و به‌کارگیری سازوکارهای مناسب ازسوی هیئت‌مدیره، هیئت عامل و سهام‌داران برای پاسخگویی به دیگر ذی‌نفعان بانک نظیر مشتریان، کارکنان و به‌طور کلی جامعه است و در این راستا ساختاری را برای توسعه اهداف شرکت و اجرای آنها فراهم کرده و نظارت و کنترل بر عملکرد مؤسسه را امکان‌پذیر می‌کند.^۳

با بررسی تعاریف مختلف، حاکمیت شرکتی مجموعه‌ای از نظام‌ها، فرایندها و ساختارهایی است که با استفاده از سازوکارهای درون‌سازمانی نظیر هیئت‌مدیره، کنترل‌های داخلی اداری و حسابداری، حسابرسی داخلی و مدیریت ریسک و سازوکارهای برون‌سازمانی مانند نظارت قانونی، نظام‌های حقوقی، بازار سرمایه، نظارت سهام‌داران

1. Agency Theory

۲. محمد نمازی، بررسی کاربردهای تئوری نمایندگی در حسابداری مدیریت، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره بیست‌ودوم، ش ۲، ۱۳۸۴، صص ۱۴۷-۱۶۴.

۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، «اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی»، کمیته نظارت بانکی بال (بازل)، مترجم: نرگس احمدی، بهار ۱۳۹۴.

عمده، حسابرسی مستقل و مؤسسات رتبه‌بندی، در پی کسب اطمینان از رعایت حقوق ذی‌نفعان، پاسخگویی، شفافیت و عدالت در واحد تجاری است.^۱

از نگاه سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی حاکمیت شرکتی دارای تعاریفی است که عبارتند از:

۱. تعریف حاکمیت شرکتی از نگاه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD):

مجموعه‌ای از روابط میان مدیر، هیئت‌مدیره، سهام‌داران و دیگر ذی‌نفعان یک شرکت که تعیین‌کننده ساختاری است که به واسطه آن اهداف شرکت و نیز ابزار دستیابی به این اهداف و نظارت بر عملکرد آنها مشخص می‌شود. حاکمیت شرکتی خوب باید انگیزه‌های مناسبی را برای هیئت‌مدیره و هیئت عامل برای دنبال کردن اهداف سازمان و در راستای منافع شرکت و سهام‌داران آن فراهم کرده و نظارت مؤثر را تسهیل کند. وجود سیستم حاکمیت شرکتی مؤثر در یک شرکت یا گروهی از شرکت‌ها در عرصه اقتصاد، به ایجاد اطمینان لازم برای عملکرد صحیح اقتصاد مبتنی بر بازار کمک می‌نماید. همچنین حاکمیت شرکتی باید بازارهای شفاف و عادلانه را توسعه داده و سازگار با حاکمیت قانون و حمایت‌کننده نظارت و اجرای کارآمد باشد.^۲

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، حاکمیت شرکتی خوب را هدف غائی بیان نمی‌کند و وجود آن را به‌خودی‌خود ارزشمند نمی‌داند؛ بلکه آن را ابزاری می‌داند برای کسب اعتماد بازار و تجارت بی‌عیب و نقص که آن را برای شرکت‌هایی که نیازمند دسترسی به سرمایه در سرمایه‌گذاری بلندمدت هستند، ضروری می‌داند. دسترسی به سرمایه صاحبان سهام برای شرکت‌های آینده‌نگر مهم است.^۳

۲. بانک تسویه بین‌المللی (کمیته بازل):^۴ حاکمیت شرکتی مجموعه‌ای از روابط بین

مدیران، هیئت‌مدیره، سهام‌داران و دیگر ذی‌نفعان یک شرکت است که به ایجاد ساختاری

۱. حسین هروانی، «ضرورت استقرار حاکمیت شرکتی و ارائه پیشنهاد برای حمایت از حقوق سهام‌داران خرد در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۳۴۵۸، ۱۳۹۲/۱۰/۲۸.

2. OECD, "Corporate Governance: A Survey of Developments in OECD Countries", Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2004.

3. Ibid.

4. Bank for International Settlements, 2015.p.3.

برای رسیدن به اهداف شرکت منجر می‌شود. حاکمیت شرکتی ابزار دستیابی به این اهداف و نظارت بر عملکرد است. همچنین حاکمیت شرکتی کمک می‌کند تا روشی برای تخصیص اختیارات و مسئولیت‌ها و چگونگی تصمیم‌گیری شرکت تعریف شود. از منظر کمیته بال هدف ابتدایی حاکمیت شرکتی باید حفظ منافع ذی‌نفعان هم‌راستا با منافع عمومی براساس وضعیتی پایدار باشد. در بین ذی‌نفعان بانک، به‌ویژه در بانکداری خرد، منافع سهام‌داران نسبت به منافع سپرده‌گذاران در اولویت دوم قرار می‌گیرد.

۳. بانک جهانی: حاکمیت شرکتی دربردارنده ساختارها و سازوکارهای هدایت و کنترل شرکت‌هاست. براساس این، حاکمیت شرکتی به روابط بین مدیر، هیئت‌مدیره، سهام‌داران عمده و خرد و سایر ذی‌نفعان توجه می‌نماید. حکمرانی خوب شرکتی^۱ با ارتقای عملکرد شرکت‌ها و افزایش دسترسی به سرمایه بیرونی به توسعه اقتصادی پایدار کمک می‌کند.^۲

از نگاه بانک جهانی^۳ حاکمیت شرکتی اشاره به مجموعه‌ای از مقررات و انگیزه‌ها دارد که از طریق آن مدیریت یک شرکت، کنترل و جهت‌دار می‌شود و به‌وسیله آن حقوق و مسئولیت‌ها بین هیئت‌مدیره، مدیران شرکت، سهام‌داران و دیگر ذی‌نفعان توزیع می‌شود. اگرچه سیاست‌ها و اسناد انکارناپذیر و مهم هستند، اما این موارد به‌تنهایی نمی‌توانند متضمن یک حاکمیت خوب باشند؛ بلکه اقدامات شرکت باید به شفافیت و پاسخگویی بهتر منجر شود.

بانک جهانی با توجه به کشورهایی که موفق به استقرار حاکمیت شرکتی شده‌اند، برای استقرار آن منافعی را برشمرده است که ازجمله آن می‌توان به دسترسی بهتر تأمین مالی خارجی، کاهش هزینه‌های سرمایه، ارتقا و بهبود عملکرد بنگاه‌ها و کاهش ریسک مربوط به بحران‌ها و رسوایی‌های شرکتی اشاره کرد. این بانک ارزیابی‌های متعددی را از

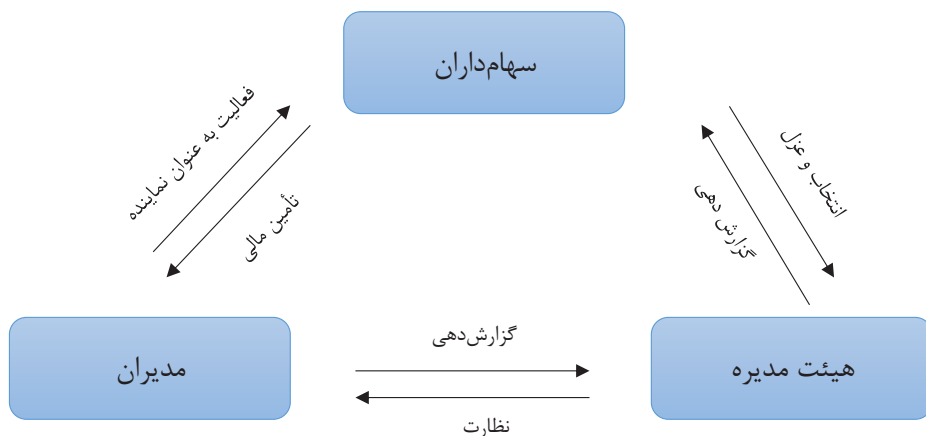
1. Good Corporate Governance

2. The World Bank, "Report on The Observance of Standards and Codes", Corporate Governance Country Assessment: http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg_bgd09.pdf, 2009.

3. World Bank

وضعیت حاکمیت شرکتی در کشورهای مختلف انجام داده است. مبنای ارزیابی کشورها در عملکرد حاکمیت شرکتی، اصول حاکمیت شرکتی منتشر شده سازمان همکاری اقتصادی و توسعه است.^۱ در شکل زیر چارچوب و سازوکارهای استقرار حاکمیت شرکتی از نگاه بانک جهانی نشان داده شده است:

شکل ۱-۱. سازوکارهای حاکمیت شرکتی از منظر بانک جهانی



۴. **فدراسیون بین‌المللی حسابداران:**^۲ حاکمیت شرکتی، شیوه‌های به کار گرفته شده مدیران شرکت با هدف تعیین استراتژی‌هایی است که موجب دستیابی شرکت به اهداف تعیین شده، کنترل ریسک و مصرف بهینه منابع می‌شود.^۳ سازوکارهای حاکمیت شرکتی در حقیقت قواعدی هستند که راهبری شرکت را فراهم می‌کنند. این سازوکارها را می‌توان به دو گروه داخلی و خارجی طبقه‌بندی کرد. سازوکار داخلی حاکمیت شرکتی شامل موارد زیر را می‌شود:^۴

۱. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به: http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg.html

2. International Federation of Accountants (IFAC), 2004.

۳. فدراسیون بین‌المللی حسابداران (۲۰۰۴) به نقل از مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۲).

۴. سعید جمشیدی‌فر، «سامانه راهبری شرکتی؛ مجموعه یکپارچه»، نشریه حسابرس، ش ۶۹، ۱۳۹۲.

- تمرکز مالکیت (مالکیت نسبی هریک از سهامداران حقیقی یا حقوقی مانند سرمایه‌گذاران نهادی)،
 - هیئت‌مدیره (افرادی که مسئول حفظ منافع مالکان هستند و این مسئولیت را از طریق کنترل تصمیم‌های راهبردی و استراتژیک مدیریت ارشد ایفا می‌کنند)،
 - روش جبران خدمات مدیران (استفاده از سود، پاداش و محرک‌های بلندمدت برای تطبیق و همسو کردن منافع مالکان و مدیران)،
 - ساختار سازمانی چندبخشی (جابجایی بخش‌های کسب‌وکار به‌منظور کنترل تصمیم‌های راهبردی مدیریتی و سازوکارهای بیرونی).
- از منظر صنعت بانکداری، حاکمیت شرکتی توزیع اختیارات و وظایف هیئت‌مدیره و هیئت عامل و شیوه اداره امور یک بانک توسط آنها بوده و شامل چگونگی انجام امور زیر است:^۱
- تعیین راهبرد و اهداف بانک،
 - تعیین استراتژی تحمل/ تمایل به (اشتهای) ریسک بانک،
 - انجام فعالیت‌های روزانه بانک،
 - حمایت از منافع سپرده‌گذاران، ایفای تعهدات بانک در قبال سهامداران و در نظر گرفتن منافع دیگر گروه‌های ذی‌نفعی که به رسمیت شناخته شدند؛
 - همسو ساختن فعالیت‌ها و شیوه‌های کاری برای اطمینان از انطباق عملکرد بانک، مطابق با قوانین و مقررات لازم‌الاجرا.
- در چارچوب بانکداری اسلامی نیز به موضوع حاکمیت شرکتی پرداخته می‌شود. بانکداری اسلامی (بدون ربا) در برخی حوزه‌ها تفاوت‌هایی با بانکداری متعارف دارد که متمایز با برخی از ابعاد حاکمیت شرکتی است یا به بیان دیگر مکمل حاکمیت شرکتی در بانکداری متعارف است. از مهمترین اصول مربوط به نظام اقتصادی اسلام می‌توان به حرمت ربا، نفی غرر، حرمت اکل مال به باطل، عدالت و... اشاره کرد که

1. Basel Committee on Banking Supervision, "Principles For Enhancing Corporate Governance", 2010.

بر برخی جنبه‌های حاکمیت شرکتی سایه می‌اندازد. به عنوان مثال، تأمین منافع ذی‌نفعان در بانکداری اسلامی باید براساس حقوق تعریف شده بر مبنای عقود شرعی به کار رفته در بانک، رعایت حرمت ربا در مبادلات و... باشد. توجه به این نکته مهم است که در مدل اسلامی، تحقق اصول شریعت باید مبنای اساسی در حاکمیت شرکتی باشد.

هیئت خدمات مالی - اسلامی که مرجع ارائه‌دهنده اصول مربوط به مؤسسات مالی - اسلامی، در سال ۲۰۰۶ است اصولی را برای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها و مؤسسات مالی - اسلامی ارائه کرده که مهم‌ترین موارد آن در شکل ۲-۱۰ نشان داده شده است:^۱

شکل ۲-۱۰. مهمترین اصول هیئت خدمات مالی - اسلامی در خصوص حاکمیت شرکتی



1. <http://www.ifsb.org/standard/ifs3.pdf>

۲-۱۰. ضرورت و اهمیت توجه به حاکمیت شرکتی در بانک‌ها

یکی از مسائل مهم در حوزه بانکداری در دنیا، کیفیت اداره و ساختار سازمانی بانک‌هاست. استانداردهای کیفیت اداره و ساختار راهبری و حاکمیتی بانک‌ها و وضعیت این مسئله در نظام بانکی ایران پرسش اصلی این فصل است. یافتن پاسخ برای این پرسش به چارچوبی مدون و مشخص نیازمند است. وضعیت اداره و مدیریت بانک‌ها در ایران نشان‌دهنده چالش‌ها و مشکلات عدیده‌ای در این حوزه است. حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، موضوعی است که می‌توان براساس آن به پرسش‌های این پژوهش پاسخ داد. از این رهگذر، واکاوی موضوع فوق و جایگاه آن در بانک‌ها ضرورت دارد؛ ازاین‌رو اهمیت استقرار حاکمیت شرکتی در بانک‌ها را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱-۲-۱۰. تأمین ثبات و سلامت نظام بانکی (جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها)

حاکمیت مناسب و مطلوب شرکتی، نقش بسزایی در عملکرد نظام بانکی و به‌طور کلی عملکرد اقتصاد دارد. به‌دلیل اهمیت سیستمی بانک‌ها در اقتصاد، ثبات و سلامت بانک‌ها^۱ و چارچوبی که بانک‌ها کسب‌وکار خود را اداره می‌کنند، عناصر کلیدی برای ثبات نظام مالی محسوب می‌شوند. به‌دلیل اهمیت بانک‌ها در اقتصاد ساختارهای ضعیف اداره بانک موجب سرایت مشکلات بخش بانکی به کل اقتصاد می‌شود.^۲

۲-۲-۱۰. جلوگیری از سرایت مشکلات بانکی به کل اقتصاد

حاکمیت شرکتی عاملی ضروری برای عملکرد مطمئن و صحیح بانک به‌شمار می‌رود. ناظران بانکی علاقه زیادی به مقوله حاکمیت شرکتی دارند؛ ازاین‌رو در صورتی که مؤثر به‌کار گرفته نشود، می‌تواند آثار منفی را بر وضعیت ریسک بانک بر جای گذارد. به‌علاوه، حاکمیت شرکتی ضعیف (نامطلوب) در واحدهایی که نقش مهمی را در نظام مالی ایفا می‌کنند مانند سیستم‌های تسویه حساب و نقل و انتقالات بانکی، می‌تواند به انتقال

1. Banks' Safety and Soundness

2. Basel Committee on Banking Supervision, "Corporate Governance Principles For Banks, 2015.

مشکلات به دیگر بخش‌های بانکداری منجر شود. برخورداری بانک از حاکمیت شرکتی مؤثر منجر به حفظ یک سیستم نظارتی مقرون به صرفه و کارآمد می‌گردد.^۱

۳-۲-۱۰. مقابله با شکل‌گیری و گسترش فساد بانکی

حاکمیت شرکتی قوی در شرکت‌ها و بانک‌ها، مهم‌ترین ابزار جلوگیری از فساد محسوب می‌شود. حاکمیت شرکتی ضعیف ممکن است به ورشکستگی‌های بانکی و از دست رفتن اعتماد بازارها به توانایی یک بانک در مدیریت مناسب دارایی‌ها و بدهی‌ها منجر شود. با توجه به نقش مهم بانک‌ها در واسطه‌گری مالی، استعداد زیاد آنها در اثرپذیری از مشکلات بالقوه ناشی از حاکمیت ناکارآمد شرکتی و لزوم صیانت از وجوه سپرده‌گذاران، موضوع حاکمیت شرکتی اهمیت فراوانی برای نظام مالی دارد. براساس مطالعات انجام شده در کشورهای مختلف با ضعف حاکمیت شرکتی، فساد مالی افزایش یافته و به دنبال آن سرمایه‌گذاری مستقیم داخلی و خارجی تنزل، مخارج دولت افزایش و رشد اقتصادی کاهش می‌یابد.^۲

۴-۲-۱۰. حفظ حقوق و منافع ذی‌نفعان

بانک‌ها به دلیل واسطه‌گری وجوه، نقشی بی‌بدیل در اقتصاد هر کشور ایفا می‌کنند؛ از این رو ایفای این نقش، در کنار لزوم «حفظ منافع سپرده‌گذاران»، «حفظ اعتماد و اطمینان به بانک‌ها» و از طرف دیگر پیچیدگی روزافزون در عملیات بانک‌ها و حساسیت آنها به بحران نقدینگی، شرایط پیچیده‌ای را در برقراری تعادل میان منافع همه ذی‌نفعان یک بانک ایجاد می‌کند. امروزه ناظران بانکی نیز به عنوان یکی از ذی‌نفعان اصلی

۱. نرگس احمدی، کمیته نظارت بانکی بال (بازل)، «اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی»، مترجم: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، بهار ۱۳۹۴.

۲. ولی‌اله سیف، نخستین کنگره سالیانه حسابرسان داخلی ایران، ۱۳۹۲:

حاکمیت شرکتی بانک‌ها به میدان آمده‌اند. ناظران بانکی با اختیارات قانونی خود به تدوین مقررات خاصی برای برقراری چارچوب مناسب و اثربخش برای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها اقدام کردند و از طرف دیگر از طریق بازرسان حضوری^۱ به ارزیابی نظام حاکمیت شرکتی هریک از بانک‌ها می‌پردازند. این ارزیابی‌ها در مرحله اول معیاری برای اعمال اقدامات اصلاحی در بانک‌ها^۲ و در مرحله نهایی، اعمال اقدامات نظارتی روی هریک از بانک‌ها خواهند شد.^۳

۳-۱۰. ارکان و اصول حاکمیت شرکتی بانک‌ها؛ استانداردهای اداره بانک

پس از بررسی مفاهیم، تعاریف و جایگاه حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، در این بخش به بررسی اصول و ارکان این موضوع می‌پردازیم. اینکه حاکمیت شرکتی دارای چه ارکان (ابعادی) و اصولی است، تحلیل‌ها و نگاه‌های مختلفی وجود دارد. سازمان‌های بین‌المللی در دنیا، هرکدام از منظرهای تبیین اصول حاکمیت شرکتی مطلوب پرداخته‌اند. برخی از این اصول، به‌صورت عام برای انواع شرکت‌ها و برخی دیگر همچون کمیته نظارتی بازل به‌طور خاص برای بانک‌ها تدوین شده‌اند. به‌دلیل مبنا بودن اصول کمیته بازل در حاکمیت شرکتی مربوط به بانک‌ها، در این تحقیق نیز اصول حاکمیت شرکتی بازل مبنای تحلیل، ارائه شاخص‌های استاندارد و آسیب‌شناسی بانکداری در ایران قرار گرفته است.^۴

در شکل زیر شمای کلی از سازوکارها و فرایندهای حاکمیت شرکتی در بانکداری ارائه شده است:

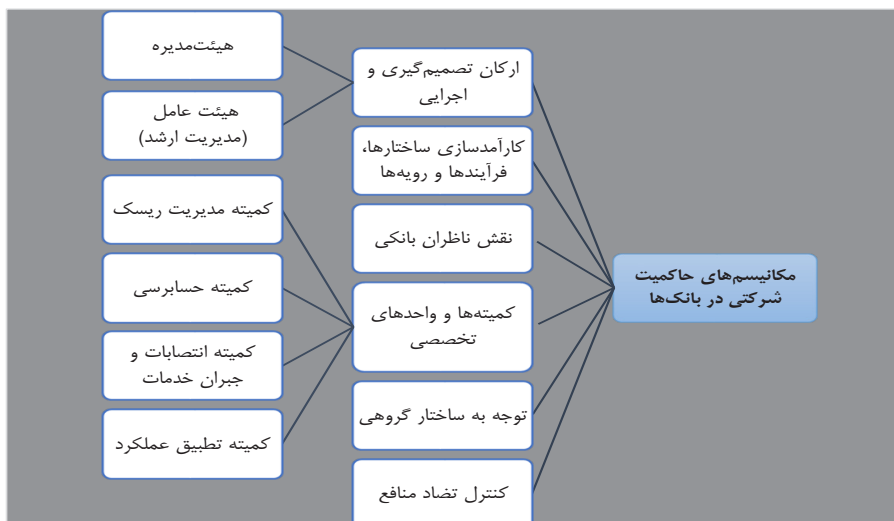
1. On Site – examiners

2. Corrective Actions

۳. امیرحسین امین آزاد، «ارزیابی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها»، مجموعه مقالات بیست و چهارمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۹۳.

۴. این بدان معنا نیست که اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (بازل) به‌عنوان استاندارد و ضابطه بانک‌ها در ایران بدون هیچ‌گونه تعدیل یا تغییری باید توجه شود، بلکه این اصول می‌توانند راهنما و چارچوب اولیه برای تدوین مقررات حاکمیت شرکتی متناسب با نظام حقوقی و اقتصادی ایران باشند.

شکل ۳-۱۰. سازوکارها و فرایندهای تحقق حاکمیت شرکتی در بانک‌ها^۱



در سال ۲۰۱۰ کمیته بانکی بال مهم‌ترین سند خود را درخصوص اصول حاکمیت شرکتی منتشر کرد که براساس آن ۱۴ اصل برای حاکمیت شرکتی در محورهای مختلف همچون هیئت‌مدیره و هیئت عامل، کمیته‌های تخصصی ذیل هیئت‌مدیره (ریسک، حسابرسی، شفافیت و...) بیان شد. رعایت هریک از اصول ۱۴ گانه، شرح وظایف یا استانداردهایی که در آن اصل بیان شده لازم است. در سال ۲۰۱۵ این اصول را کمیته مذکور بازنگری و با اعمال تغییراتی در ۱۳ اصل ارائه کرد. در ادامه توضیحات مربوط به هریک از محورهای اصلی حاکمیت شرکتی براساس اصول حاکمیت شرکتی سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ و همچنین با استفاده از سایر تحقیقات و پژوهش‌های صورت گرفته ارائه می‌شود.

تحقق حاکمیت شرکتی و ایجاد ساختار سازمانی مطلوب برای اداره صحیح بانک نیازمند کمیته‌ها و واحدهایی است که هرکدام بخشی از اهداف و اصول لازم برای حاکمیت

شرکتی را محقق می‌کنند. از آنجا که محور اصلی مدیریت بانک را هیئت‌مدیره تشکیل می‌دهد، این کمیته‌ها نیز ذیل هیئت‌مدیره تشکیل می‌شود. انواع کمیته‌ها ازجمله: حسابرسی، مدیریت ریسک، تطبیق، جبران خدمات، انتصابات و... هرکدام بخشی از اهداف اداره صحیح بانک برای حفظ حقوق ذی‌نفعان را برعهده دارند.

هریک از این کمیته‌ها و واحدهای ذیل آنها، ساختار، اهداف، وظایف و اصولی دارند که براساس جایگاهشان در حاکمیت شرکتی تعریف و مشخص شده‌اند. در شکل شمایی کلی کمیته‌های (ابزارهای) تحقق حاکمیت شرکتی نشان داده شده است.

شکل ۴-۱۰. ساختار کمیته‌های هیئت‌مدیره در تحقق حاکمیت شرکتی^۱



تشکیل کمیته‌های ذیل هیئت‌مدیره باید براساس استاندارد مشخص و مطلوبی باشد تا بتواند کارکردها و وظایف لازم را برای تحقق حاکمیت شرکتی ایفا کند. کمیته بال در سند مربوط به حاکمیت شرکتی (۲۰۱۰ و ۲۰۱۵) چارچوب و اصولی را برای تشکیل این کمیته‌ها ارائه کرده است. کمیته‌های ذیل هیئت‌مدیره باید براساس چارچوب و مؤلفه‌های زیر تشکیل شوند:

۱. جمع‌بندی محقق از ادبیات حاکمیت شرکتی بانکی با محوریت اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال، سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵.

جدول ۱-۱۰. استانداردهای تشکیل کمیته‌های هیئت‌مدیره

۱. تشکیل کمیته‌های ویژه براساس اندازه بانک، ماهیت حوزه‌های فعالیت و وضعیت ریسک با هدف افزایش کارایی	استانداردهای تشکیل کمیته‌های هیئت‌مدیره
۲. تعیین دستور کار شامل دامنه اختیارات، تعهدات، رویه‌های کاری و نیز ترکیب شامل اعضای مستقل و افشای آنها	
۳. ایجاد چارچوب لازم جهت تهیه گزارش‌های مقتضی در رابطه با تصمیمات کمیته‌ها و ارائه آنها به افرادی که مسئول حوزه‌های کنترلی یا نظارت بر عملکرد مؤثر این کمیته‌ها (به‌منظور ارزیابی عملکرد کمیته‌ها) هستند	
۴. تغییر چرخشی اعضا و رؤسای کمیته‌ها به‌منظور اجتناب از تمرکز قدرت (مشروط به عدم آسیب‌رسانی به تجربیات و اثربخشی)	
۵. انتخاب رئیس کمیته از بین اعضای غیرموظف یا مستقل هیئت‌مدیره	

در ادامه به ارکان و اصول حاکمیت شرکتی، در محورهای ذیل پرداخته می‌شود:

۱-۳-۱۰. نقش، ساختار و وظایف هیئت‌مدیره بانک

در ادبیات حاکمیت شرکتی بانک‌ها، هیئت‌مدیره و در درجه بعد هیئت عامل نقش محوری و اساسی را در ایجاد و استقرار یک حاکمیت شرکتی مؤثر برای تحقق اهداف بانک و در راستای منافع ذی‌نفعان بانک ایفا می‌کنند. در این میان هیئت‌مدیره را می‌توان قلب استراتژیک بانک برای تحقق اهداف حاکمیت شرکتی و سلامت بانک دانست؛ زیرا هیئت‌مدیره کارآمد با داشتن اعضای متخصص و توانمند به‌همراه ساختار مناسب، شفاف و پاسخگو در تصمیم‌گیری بانک، می‌تواند اداره بانک را به‌نحوی مطلوب انجام دهد. سهام‌داران شرکت‌ها برای نظارت بر عملکرد مدیران اجرایی، هیئت‌مدیره را انتخاب می‌کنند. به‌لحاظ تئوری، هدف از تشکیل هیئت‌مدیره برطرف کردن مشکلات نمایندگی است که به‌دلیل جدایی مالکیت از کنترل تصمیم‌گیری ناشی می‌شود.

اصل اول حاکمیت شرکتی - که در ذیل می‌آید - به شرح وظایف و مسئولیت‌های هیئت‌مدیره می‌پردازد:^۱

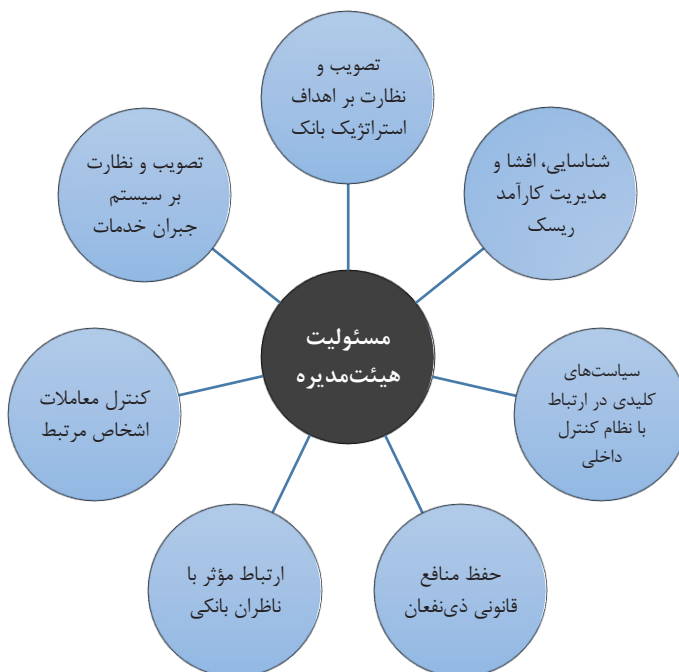
هیئت‌مدیره از مسئولیتی جامع در قبال بانک؛ شامل تصویب و نظارت بر اجرای اهداف استراتژیک بانک، چارچوب (ساختار) حاکمیتی و ارزش‌های شرکتی برخوردار می‌باشد

- براساس اصول حاکمیت شرکتی، مسئولیت‌های هیئت‌مدیره عبارتند از:^۲
- تصویب و نظارت بر اجرای اهداف استراتژیک بانک؛ راهبرد کلی بانک در زمینه امور تجاری با در نظر گرفتن منافع مالی بلندمدت،
- تصویب و نظارت بر اجرای استراتژی ریسک شامل شناسایی، افشا و مدیریت کارآمد ریسک با همکاری مدیریت عامل (ارشد)،
- تصویب و نظارت بر به‌کارگیری سیاست‌های کلیدی در ارتباط با کفایت سرمایه لازم، الزامات تطبیق و همچنین نظام کنترل داخلی،
- تصویب و نظارت بر اجرای سیستم جبران خدمات منطبق بر استراتژی ریسک و بیانیه ریسک بانک،
- کسب اطمینان از معاملات اشخاص مرتبط (شامل معاملات میان گروه‌ها) برای ارزیابی ریسک‌های موجود و اعمال محدودیت‌های لازم درباره آنها،
- اطمینان از حفظ منافع قانونی سپرده‌گذاران، سهام‌داران و سایر ذی‌نفعان مرتبط در ادای وظایف و همچنین اطمینان از ارتباط مؤثر بانک با مقام ناظر بانکی.

1. Basel Committee on Banking Supervision, "Corporate Governance Principles For Banks, 2015.

۲. به‌دلیل رعایت اختصار، برخی موارد حذف یا با عناوین دیگر تجمیع شده است.

شکل ۵-۱۰. مسئولیت‌های هیئت‌مدیره براساس استاندارد کمیته بازل (۲۰۱۵)



۲-۳-۱۰. نقش و وظایف هیئت‌مدیره (مدیریت ارشد) بانک

تفکیک حوزه اجرا از نظارت و سیاست‌گذاری یک اصل پذیرفته شده در اداره بانک است. این اصل یکی از ابزارهای تضمین دستیابی به اهداف حاکمیت شرکتی است. بر همین اساس لازم است هیئت‌مدیره با هدایت و نظارت هیئت‌مدیره، فعالیت‌های بانک را در انطباق با راهبرد تجاری، رویه‌های کلی ریسک، جبران خدمات و سایر سیاست‌های مصوب هیئت‌مدیره، اجرا و مدیریت کند.^۱ هیئت‌مدیره از یک گروه مرکزی شامل (مدیرعامل، قائم‌مقام و معاونان مدیرعامل) تشکیل شده است که مسئولیت مدیریت امور روزمره بانک را برعهده دارند.

هیئت‌مدیره به ساختار مدیریتی برای تفویض وظایف و اختیارات کارکنان نیازمند

1. Basel Committee on Banking Supervision, "Corporate Governance Principles For Banks, 2015.

است تا بتواند اصول پاسخگویی و شفافیت را در بانک اجرایی کند. همچنین این هیئت باید به تعهدات خود راجع به نظارت بر اعمال وظایف محول شده و نیز مسئولیت نهایی خود در قبال هیئت‌مدیره در زمینه عملکرد بانک، آگاهی کامل داشته باشد.

هیئت عامل باید اطلاعات زیر را به صورت منظم و مکفی به هیئت‌مدیره گزارش دهد:

- تغییرات در راهبرد تجاری و وضعیت اشتباهی ریسک،

- موقعیت عملکردی و مالی بانک،

- موارد نقض حدود ریسک یا قواعد تطبیق،

- موارد شکست در کنترل داخلی،

- نگرانی‌های قانونی یا مقرراتی.

حوزه عملیات و اجرا در بانک‌ها همواره با ریسک‌های زیادی روبه‌رو است؛ از این رو ضروری است هیئت عامل مطابق با دستورات هیئت‌مدیره، سیستم‌های مؤثری را به منظور مدیریت ریسک‌های مالی و غیرمالی و نظام کنترل‌های داخلی به کار گیرد.

۳-۱۰. کمیته و واحد مدیریت ریسک

مقوله ریسک در بانک‌ها و به طور کلی مؤسسات اعتباری از مهم‌ترین و حساس‌ترین مسائل مربوط به فعالیت در حوزه اعتباری می‌باشد. ادبیات گسترده بانکداری بیان‌کننده این است که مدیریت ریسک موضوع مهمی برای عملکرد مالی مؤسسات اعتباری است؛ به نحوی که می‌توان گفت محور ثبات و سلامت نظام بانکی و رکن اصلی تحقق حاکمیت شرکتی وابسته به مدیریت و کنترل دقیق و نظام‌مند انواع ریسک‌های مرتبط با فعالیت مالی و اعتباری است.

در سال‌های اخیر، مدیریت ریسک که یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های بانک‌هاست توجه بیشتری را به خود اختصاص داده است. مطالعات درباره فعالیت‌های بانک با تأکید بر مدیریت ریسک را باید در آثار «مرتون» جستجو کرد. وی معتقد بود سیستم‌های مالی باید از دید عملیاتی دیده شود نه از دید نهادی، زیرا در طول زمان فعالیت‌ها از ثبات بیشتری نسبت به نهادها برخوردارند. مرتون

اشاره داشت که فعالیت اصلی یک مؤسسه مالی، توانایی آن در توزیع ریسک روی شرکای مختلف است.

به‌طور کلی مدیریت ریسک سه رکن اساسی دارد: راهبری و زیرساخت‌های^۱ سازمانی، جمع‌آوری داده‌ها، اطلاعات و گزارش‌دهی.^۲ بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با ریسک‌های متنوعی روبه‌رو هستند که تحقق حاکمیت شرکتی به شناسایی، ارزیابی و اتخاذ تصمیمات صحیح در مواجهه با انواع ریسک‌ها نیازمند است.

همان‌طور که در بخش‌های پیشین نیز بیان شد، حاکمیت شرکتی هدف کلانی است که تحقق آن نیازمند ابزارهای متعدد و در عین حال به‌هم‌پیوسته و ساختارمند است. یکی از ابزارهای مهم آن وجود کمیته‌هایی (و واحدهایی در درون کمیته) در ذیل هیئت‌مدیره به‌عنوان بازوهای هیئت‌مدیره در تحقق حاکمیت شرکتی در بانک است. یکی از این کمیته‌ها «کمیته و واحد مدیریت ریسک» است که در ادامه به‌شرح و تبیین جایگاه، وظایف و ساختار استاندارد آن پرداخته می‌شود.

کمیته عالی مدیریت ریسک کمیته‌ای است تخصصی که از سوی هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری و به‌منظور یاری رساندن به آن در امر نظارت بر مدیریت مؤثر ریسک‌هایی تشکیل می‌شود که مؤسسه اعتباری در معرض آن قرار دارد.

براساس استاندارد کمیته بال (۲۰۱۵) کمیته مدیریت ریسک باید ویژگی‌های زیر را داشته باشد:

- کمیته ریسک باید از کمیته حسابرسی مستقل باشد (بجز وظایف مرتبط نظیر بودجه)؛
- کمیته ریسک باید اعضای کافی مستقل باتجربه کافی در حوزه ریسک داشته باشد؛
- کمیته ریسک باید عهده‌دار مسئولیت راهنمایی و ارائه توصیه لازم به

1. Governance and Infrastructure

2. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), 2013. Progress in Adopting the Principles for Effective Risk Data Aggregation and Risk Reporting: <http://www.bis.org/publ/bcbis/268.pdf>

هیئت‌مدیره درخصوص وضعیت کنونی و آتی ریسک و نظارت بر رعایت میزان اشتباهای ریسک^۱ باشد؛

- کمیته ریسک باید در بانک‌های بزرگ (از نظر اهمیت سیستمی) در سطح هیئت‌مدیره یا معادل آن و در سایر بانک‌ها به تناسب اندازه و وضعیت ریسک وجود داشته باشد؛

- بین کمیته ریسک و کمیته حسابرسی تعامل و ارتباط اثربخشی به‌منظور تسهیل در مبادله اطلاعات، پوشش کافی بر همه ریسک‌ها ازجمله ریسک‌های پیشرو^۲ و تعدیل‌های لازم در ساختار حاکمیت ریسک بانک وجود داشته باشد؛

- انواع ریسک ازجمله ریسک‌های نقدینگی، اعتباری، عملیاتی، بازار، تطبیق، شهرت و دیگر ریسک‌های بانکی در راهبردهای کمیته مدیریت ریسک تدوین و ارزیابی شوند.

• واحد مدیریت ریسک^۳

واحد مستقل مدیریت ریسک یکی از مهمترین اجزای دفاعی بانک است. این واحد مسئولیت مدیریت و نظارت بر فعالیت‌های خطرپذیر^۴ در کل سازمان را برعهده دارد که باید دارای اختیارات لازم برای چنین کارکردی باشد.

فعالیت‌ها و ویژگی‌های اصلی واحد مدیریت ریسک باید شامل موارد زیر باشد:

- دسترسی مناسب به هیئت‌مدیره بانک،

- شناسایی ریسک‌های بالقوه فردی، جمعی و پیشرو،

- ارزیابی انواع ریسک‌ها (فردی، جمعی و پیشرو)، مشخص کردن الزامات سرمایه‌ای مربوط

به آنها، سنجش چگونگی مواجهه با آنها براساس سطح ریسک‌پذیری و اشتباهی به ریسک،

1. Risk Appetite Statement

2. Emerging Risks

3. Basel Committee on Banking Supervision, "Corporate Governance Principles For Banks, 2015.

در نسخه ۲۰۱۰، این اصل با عنوان مدیریت ریسک و کنترل‌های داخلی بوده است. به‌دلیل آنکه عبارت «کنترل‌های داخلی» به‌عنوان معادلی برای مدیریت ریسک، حسابرسی داخلی، تطبیق و... استفاده شده است و مرز دقیقی بین مدیریت ریسک و کنترل‌های داخلی وجود ندارد. در نسخه ۲۰۱۵ کنترل داخلی از این اصل حذف شده است.

4. Risk-taking Activities

- طراحی و اجرای ساختار جامع حاکمیت ریسک مشتمل بر فرهنگ، رویه‌های کلی و حدود ریسک با تصویب هیئت‌مدیره،
- ایجاد سیستم اعلام هشدار و مواجهه با موارد نقض حدود یا رویه‌های کلی ریسک،
- متعهد به گزارش‌دهی به هیئت عامل و هیئت‌مدیره^۱ یا کمیته ریسک درباره وظایف واحد،
- به‌عنوان فاکتوری مهم، واحد مدیریت ریسک باید در عین رابطه کاری نزدیک با بخش‌های تجاری بانک، مستقل از از واحدهای تجاری و عدم ارتباط با واحدهای درآمدزایی بانک باشد،
- در اختیار داشتن تعداد کارکنان کافی با دانش و تجربه لازم برای به چالش کشیدن خط تجاری (واحدهای اعتباری) برای مقابله با تمامی جنبه‌های ریسک‌های فعالیت بانک.

۴-۳-۱۰. حسابرسی

- بانک‌ها از جنبه وضعیت مالی و جمع‌آوری منابع مورد نیاز خود، تفاوت‌های بسیاری با مؤسسات و بنگاه‌های تجاری غیربانکی دارند. یکی از اصول استقرار حاکمیت شرکتی وجود کمیته حسابرسی و واحد حسابرسی داخلی در بانک است.
- کمیته حسابرسی یک کمیته تخصصی در هیئت‌مدیره است. این کمیته، امور هیئت‌مدیره را در حوزه مسئولیت خود مدیریت کرده و به آن گزارش می‌دهد. مسئولیت نهایی در این رابطه برعهده هیئت‌مدیره است.
- بخشی از مسئولیت‌های اصلی کمیته حسابرسی در ذیل فهرست شده است، این فهرست خلاصه‌ای از اقدامات صحیح کمیته حسابرسی بانک را در قبال گزارش‌دهی مالی، حسابرسی داخلی و حسابرسی مستقل ارائه می‌کند.
- گزارش‌دهی مالی ازجمله افشای اطلاعات،

۱. در نسخه ۲۰۱۰، گزارش‌دهی به هیئت‌مدیره در صورت لزوم عنوان شده بود.

- انجام حسابرسی داخلی،

- حسابرسی قانونی یا حسابرسی مستقل.

امروزه حسابرسی داخلی بخش جدایی‌ناپذیر فرایند حاکمیت شرکتی است. در هر سازمانی که مدیریت به اهمیت و ضرورت کنترل‌های داخلی پی برده باشد و توجه و تأکید به آن را در عمل نشان دهد، نقش حسابرسی داخلی پررنگ می‌شود و همین موضوع زمینه رشد و شکوفایی حسابرسی داخلی را فراهم می‌کند.

حسابرسی داخلی نقش مهمی در نگهداری و ارزیابی مستمر کنترل داخلی، مدیریت ریسک و سیستم‌ها و فرایندهای حاکمیتی بانک برعهده دارد. علاوه بر این، حسابرسان داخلی و ناظران بانکی، رویکردهای مبتنی بر ریسک را برای تعیین برنامه‌های کاری و اقدامات خود استفاده می‌کنند. با وجود اینکه حسابرسان و ناظران بانکی هرکدام اختیارات متفاوت دارند و مسئول ارزیابی‌ها و قضاوت‌های خود هستند، ممکن است که موارد ریسکی یکسان یا مرتبط را شناسایی کنند.^۱

براساس اصل دهم اصول حاکمیت شرکتی بال (۲۰۱۵):

واحد حسابرسی داخلی باید تأمین‌کننده اطمینان مستقل و پشتیبانی از هیئت‌مدیره و هیئت عامل در ارتقای رویه‌های حاکمیتی مؤثر و ثبات بلندمدت بانک باشد.

بهبود و کارآمدسازی عملکرد حسابرسی داخلی برای تحقق حاکمیت شرکتی، واحد

حسابرسی داخلی باید:^۲

۱. دستور کار روشن، پاسخگویی به هیئت‌مدیره و مستقل بودن از فعالیت‌های

حسابرسی^۳ را داشته باشد؛

1. Basel Committee on Banking Supervision, "Principles For enhancing Corporate Governance", 2010.

2. Basel Committee on Banking Supervision, "Corporate Governance Principles For Banks, 2015.

3. Audited Activities

۲. جایگاه، مهارت‌ها، منابع و اختیارات کافی را برای به‌کارگیری مؤثر و هدفمند حسابرسان داشته باشد؛
۳. به تمام اطلاعات و گزارش‌های لازم و دارایی‌های فیزیکی بانک و همچنین سیستم‌های اطلاعاتی مدیران و واحدهای تصمیم‌گیری بانک دسترسی داشته باشد؛
۴. دسترسی لازم را به استانداردهای تخصصی ملی و بین‌المللی (همچون استانداردهای مؤسسه حسابرسان داخلی)^۱ داشته باشد؛
۵. از طرف هیئت‌مدیره به انجام ارزیابی دوره‌ای از چارچوب کلی حاکمیت ریسک بانک - شامل اثربخشی واحدهای مدیریت ریسک و تطبیق، کیفیت گزارش‌دهی به هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل و اثربخشی نظام کنترل داخلی بانک - ملزم باشد؛
۶. مستقیماً به هیئت‌مدیره یا کمیته حسابرسی - بدون فیلتر شدن - توسط مدیریت ارشد بانک (هیئت‌عامل) گزارش دهد؛
۷. برکناری مدیر ارشد حسابرسی^۲ به‌صورت عمومی منتشر شده و دلایل برکناری وی به مقام ناظر بانکی اعلام شود؛
۸. رئیس واحد حسابرسی نباید بیش از یک وظیفه کاری در سازمان داشته باشد.

۵-۳-۱۰. تطبیق

منظور از تطبیق سازگاری فعالیت مؤسسه اعتباری با قوانین، مقررات و استانداردهای مرتبط با فعالیت‌های آن است. براساس این، ریسک تطبیق نیز احتمال شمول جریمه، مجازات قانونی، اقدامات نظارتی، مواجهه با زیان‌های مهم یا آسیب وارد شدن به حسن شهرت مؤسسات اعتباری، به‌دلیل عدم رعایت قوانین، مقررات و استانداردهاست. این ریسک، متفاوت از ریسک حقوقی^۳ است.^۴

1. Institute of Internal Auditors (IIA)

2. Chief Audit Executive

۳. احتمال زیان ناشی از مشاوره یا مستندسازی نامناسب حقوقی، اشتباهات حقوقی و نیز بی‌کفایتی قوانین و مقررات و استانداردهای موجود (ازجمله سکوت آنها) برای حل موضوعات حقوقی مبتلا به مؤسسه اعتباری و هرگونه تغییرات غیرقابل پیش‌بینی در قوانین و مقررات و استانداردها.

۴. بانک مرکزی؛ مجموعه رهنمودها برای مدیریت مؤثر ریسک تطبیق، آذرماه ۱۳۸۸.

واحد تطبیق جزء کلیدی لایه دفاعی بانک محسوب می‌شود. این واحد در کنار برخی وظایف، مسئولیت کسب اطمینان از عملکرد بی‌نقص بانک و انطباق آن را با قوانین جاری، مقررات و سیاست‌های داخلی بانک دارد. کارکرد یا وظیفه تطبیق با نظارت بر روند تصمیم‌سازی‌ها به‌ویژه موارد منجر به ایجاد تعهد برای بانک، طی ۲۰ تا ۳۰ سال اخیر مکرراً در متون نظری، مقررات و معیارهای بین‌المللی آمده است.

براساس این، یکی از وظایف بانک‌ها در حوزه مدیریت ریسک،^۱ مدیریت ریسک تطبیق است. مدیریت ریسک تطبیق به مفهوم فرایند شناسایی، ارزیابی، اندازه‌گیری، واکنش مناسب نسبت به ریسک تطبیق و نیز پایش و نظارت مستمر بر آن است.

کمیته فرعی مدیریت ریسک تطبیق^۲ نیز کمیته‌ای است که معمولاً تحت نظارت کمیته عالی مدیریت ریسک کار می‌کند و برای بررسی موارد مرتبط با ریسک تطبیق، اعضای آن علاوه بر مدیران واحدهای ریسک تطبیق و عملیاتی پس از ارائه نظرات مشورتی کمیته حسابرسی و کمیته عالی مدیریت ریسک از میان دیگر مدیران و کارشناسان واحدهای ذی‌ربط توسط هیئت‌مدیره تعیین می‌شوند. وظایف این کمیته را کمیته فرعی مدیریت ریسک عملیاتی نیز می‌تواند برعهده گیرد.^۳

براساس اصل نهم استاندارد حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۵):^۴

۱. هرچند به مسئله تطبیق با رویکرد ریسک نگاه می‌شود و به ریسک تطبیق مشهور است؛ ولی به دلیل اینکه در سند حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۵) به صورت مستقل به یک اصل پرداخته شده است. در این گزارش نیز به صورت مجزا از بخش مدیریت ریسک آورده و تبیین شده است.

۲. در برخی اسناد و رویکردها، به جای کمیته ریسک تطبیق، ذیل کمیته ریسک یک واحد ریسک تطبیق وجود دارد. ۳. اطلاعات تکمیلی در این خصوص:

BCBS, Compliance and The Compliance Function in Banks, 2005, Available at www.bis.org/publ/bcbs113.pdf.

Basel Committee on Banking Supervision, "Corporate Governance Principles For Banks, 2015

4. Dual Hatting

هیئت‌مدیره بانک مسئولیت نظارت بر مدیریت ریسک تطبیق بانک را برعهده دارد. هیئت‌مدیره باید یک واحد تطبیق تأسیس کرده، سیاست‌ها و رویه‌های بانک را برای شناسایی، ارزیابی، نظارت و گزارش‌دهی و مشورت‌دهی درخصوص ریسک تطبیق تصویب نماید.

- استانداردها و اصول زیر باید درخصوص واحد تطبیق در بانک رعایت شوند:^۱
۱. تشکیل واحد تطبیق مستقل با مسئولیت کسب اطمینان از عملکرد بی‌نقص بانک و انطباق آن با قوانین جاری، مقررات و سیاست‌های داخلی بانک،
 ۲. تصویب سیاست‌های تطبیق شامل اصول اساسی، رویه‌های اصلی شناسایی و مدیریت ریسک‌های تطبیق در همه اجزای سازمان،
 ۳. توجه به نقش محوری واحد تطبیق در حمایت از ارزش‌های شرکتی، سیاست‌ها و رویه‌های قانونی بانک،
 ۴. ارائه مشورت‌های لازم به هیئت‌مدیره و هیئت عامل (مدیریت ارشد) درخصوص قوانین و مقررات کاربردی، قواعد، استانداردها و اطلاع‌رسانی کافی در این زمینه،
 ۵. ارائه کمک‌ها و رهنمودهای لازم به کارکنان درخصوص اجرای قوانین و مقررات، استانداردها و قواعد در فرمت اسناد متنی (همچون منشور داخلی، دستورالعمل و...)،
 ۶. مستقل بودن واحد تطبیق از بخش‌های مدیریتی با هدف دوری از اعمال نفوذ ناروا یا جلوگیری از ایجاد موانع برای اجرای وظایف،
 ۷. ارائه گزارش درخصوص تلاش‌های بانک در حوزه‌های فوق و نحوه مدیریت ریسک تطبیق توسط بانک به‌طور مستقیم به هیئت‌مدیره،
 ۸. داشتن اختیارات، جایگاه، استقلال و منابع کافی و دسترسی به هیئت‌مدیره با هدف مؤثر بودن واحد تطبیق،

1. Basel Committee on Banking Supervision, «Corporate Governance Principles For Banks, 2015.

۹. رعایت اصل «دوری از محول ساختن بیش از یک وظیفه کاری»^۱ به رئیس واحد تطبیق.

۶-۳-۱۰. نظام پرداخت و جبران خدمات

نظام حقوق و پاداش شکل دهنده عنصر کلیدی ساختار انگیزشی و حاکمیت (راهبری) بانک است که به وسیله آن هیئت مدیره و هیئت عامل می توانند عملکرد را بهبود بخشیده، از رفتار ریسک پذیری مورد پذیرش تبعیت کرده و موجب استحکام فرهنگ و عملکرد ریسک بانک شوند. به منظور تنظیم خط مشی ها، سیاست ها و راهبردهای مرتبط با به کارگیری نظام جبران خدمات مناسب، کمیته جبران خدمات باید ذیل هیئت مدیره تشکیل شود. کمیته جبران خدمات با راهبری هیئت مدیره مسئول نظارت کلی بر به کارگیری سیستم حقوق و پاداش کل بانک است. کمیته جبران خدمات باید به صورت منظم نتایج را در پاسخ به این پرسش که آیا نظام حقوق، دستمزد و پاداش توانسته است انگیزه لازم را برای مدیریت ریسک، سرمایه و نقدینگی بانک فراهم کند، کنترل و ارزیابی کنند.

جبران خدمات در یک افق چندساله باید به پیامدهای ریسک حساس باشد. به گونه ای که جبران خدمات کارکنان تا زمان تشخیص نتایج ارزیابی های مبتنی بر ریسک به تعویق بیفتد. هنگامی که کارکنان سبب می شوند مخاطراتی که باعث تضعیف عملکرد بانک در سال های آتی می شوند، به وجود بیایند یا کارکنان طبق رویه های داخلی یا الزامات قانونی عمل نکنند، این خدمات کاهش یافته یا معکوس می شود که در اصطلاح «جریمه» یا «باز پس گرفتن» نامیده می شود. به طور کلی طرح «مزایای طلایی» که مطابق آن مدیران یا کارمندان مبالغ هنگفتی را صرف نظر از عملکرد خود دریافت می کنند، متناسب با شیوه مؤثر جبران خدمات نیست.^۲

براساس اصل دهم حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۵):

1. Dual Hatting

۲. نرگس احمدی، کمیته نظارت بانکی بال (۲۰۱۰)، «اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی»، ترجمه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بهار ۱۳۹۴.

ساختار حقوق و دستمزد بانک باید حمایت‌کننده حاکمیت شرکتی و مدیریت ریسک مؤثر باشد.

- ساختار حقوق و مزایا^۱ و کمیته جبران خدمات بانک باید از اصول زیر پیروی کنند:^۲
۱. میزان موفقیت نظام حقوق و دستمزد در ایجاد انگیزه لازم برای مدیریت ریسک، سرمایه و نقدینگی بانک را باید هیئت‌مدیره یا کمیته جبران خدمات ارزیابی کند؛
 ۲. هیئت‌مدیره یا کمیته مربوطه، باید برنامه‌ها، رویه‌ها و نتایج سیستم حقوق و دستمزد را حداقل به صورت سالیانه بازنگری کند؛
 ۳. اصول مربوط به جبران خدمات (اصول^۳ هیئت ثبات مالی یا اصول مدون ملی) متناسب با اندازه، پیچیدگی و اهمیت بانک یا نهاد مالی باید به کار گرفته شود؛
 ۴. هیئت‌مدیره به همراه کمیته جبران خدمات، باید حقوق و پاداش مدیران ارشد بانک، شامل مدیرعامل، مدیر ارشد ریسک و رئیس حسابرسی داخلی را تصویب کنند؛
 ۵. هیئت‌مدیره به همراه کمیته جبران خدمات، باید بر عملکرد سیاست‌ها، نظام‌ها و سازوکارهای کنترلی جبران خدمات نظارت کنند؛
 ۶. نظام جبران خدمات (حقوق و پاداش) کارکنان واحدهای کنترلی (همچون ریسک، تطبیق و حسابرسی داخلی) با هدف به خطر نیفتادن استقلال این واحدها، باید بر مبنای دستیابی به اهداف حوزه خود ساختار بندی شوند. به طور مثال جبران خدمات نباید وابستگی زیادی به درآمد واحد تجاری بانک (بخش‌های اعتباری) داشته باشد؛
 ۷. نظام جبران خدمات باید در راستای استراتژی ریسک، فعالیت تجاری، اهداف، ارزش‌ها و منافع بلندمدت بانک طراحی شود؛

1. Remuneration Structure

۲. BCBS, 2015؛ شایان ذکر است موارد بیان شده به عنوان اصول کمیته جبران خدمات به این شکل در سند کمیته بال نیامده است؛ بلکه این موارد از متن مربوط به اصل موردنظر استخراج شده است.
۳. به طور کلی اصول هیئت ثبات مالی (Financial Stability, board (FSB عمدتاً برای مؤسسات مالی بزرگ و پیچیده است؛ ولی براساس گزارش کمیته بال در سال ۲۰۱۰، کشورها می‌توانند آنها را به شیوه‌ای مناسب در مورد مؤسسات کوچک‌تری که پیچیدگی کمتری دارند نیز اجرا کنند.

۸. حقوق و پاداش کارکنان باید به صورت منعطف متناسب با ریسکی تعیین گردد که کارمند متحمل می شود؛
۹. در صورتی که یکی از کارکنان طبق رویه های داخلی یا الزامات قانونی عمل نکند، باید خدمات حقوق و مزایای آن مبتنی بر اصل «جریمه» یا «بازپس گیری» کم یا معکوس شود؛
۱۰. اعطای مزایای ویژه (طلایی) که مطابق آن مدیران یا کارمندان مبالغ هنگفتی را صرف نظر از عملکرد خود دریافت می کنند، نباید وجود داشته باشد؛
۱۱. جبران خدمات حوزه های کنترلی (برای مثال مدیر ارشد ریسک و کارکنان مدیریت ریسک) باید با هدف به خطر نیفتادن استقلال آنها بر مبنای دستیابی به اهداف این بخش ساختار بندی شوند؛ به طور مثال جبران خدمات نباید وابستگی زیادی به درآمد خط تجاری داشته باشد.

۷-۳-۱۰. ساختار گروهی بانک

ساختار گروهی بانک در دو شکل قابل تفسیر است. شکل اول این است که بانک به عنوان یک جزء از یک گروه بزرگ تر باشد که در این حالت بانک یک مؤسسه تابعه (فرعی) از یک مؤسسه مادر خواهد بود. در شکل دوم بانک مؤسسه مادر است که دارای چند مؤسسه فرعی زیرمجموعه خود است. در هریک از این اشکال، حاکمیت شرکتی در صدد ارائه ساختار و چارچوبی است که بتواند کارایی کل گروه را از طریق کنترل ریسک ها، منافع و ایجاد ساختار مدیریتی - که متضمن اجرای صحیح اصول حاکمیت شرکتی در آن باشد - ارتقا بخشد.

برخی بانک ها، ساختارهایی را برای دستیابی به اهداف قانونی، مقرراتی، مالی به منظور عرضه محصولات خود به شکل واحد، شعبه، مؤسسه تابعه یا دیگر انواع نهادهای قانونی ایجاد می کنند. این نهادهای قانونی و به ویژه ارتباطات درون سازمانی و درون گروهی بین آنها، می توانند به بروز چالش هایی در زمینه شناسایی، بررسی و مدیریت ریسک کل سازمان منجر شود که این امر خود خطری بزرگ برای سازمان محسوب می شود.^۱

1. BCBS (Basel Committee on Banking Supervision), "Principles for enhancing corporate governance", 2010.

لازم است هیئت‌مدیره و هیئت عامل درک روشنی از ساختار و سازماندهی گروهی داشته باشند و این امر به معنای آگاهی از اهداف واحدها و مؤسسات مختلف و نیز ارتباطات رسمی و غیررسمی و روابط میان مؤسسات تابعه و مؤسسه مادر است. این روند شامل شناخت انواع ریسک‌ها، موانع قانونی و عملیاتی و نیز انواع مختلف گروه‌ها و تعاملات میان آنها و همچنین چگونگی تأثیر آنها بر بودجه، سرمایه و ریسک‌های کل گروه در شرایط عادی و بحرانی است. برای مدیریت کل ریسک‌های گروه بانکی و اعمال نظارت مؤثر بر گروه و به‌منظور تسهیل تبادل اطلاعات در میان مؤسسات مختلف، لازم است اقدامات و سیستم‌های مؤثری در نظر گرفته شود. از این‌رو لازم است هیئت عامل، هیئت‌مدیره را از ساختار سازمانی و عملیاتی گروه و عوامل اصلی مؤثر بر درآمدها و ریسک‌های گروه مطلع کند.^۱

۸-۳-۱۰. شفافیت و افشا

شفافیت عامل استحکام و پایداری حاکمیت شرکتی صحیح و مؤثر است. همان‌طور که در رهنمود کمیته بال درخصوص شفافیت نیز تأکید شده است،^۲ در صورت نبود شفافیت، نظارت مؤثر بر عملکرد هیئت‌مدیره و هیئت عامل ازسوی سهام‌داران، سپرده‌گذاران، دیگر ذی‌نفعان و نیز فعالان بازار به‌گونه‌ای مناسب که پاسخگوی اعمال خود باشند، امری دشوار است. از این‌رو، هدف از شفافیت در حوزه حاکمیت شرکتی، ارائه اطلاعات مهم و لازم برای طرفین است؛ به‌نحوی که بتوانند کارایی هیئت‌مدیره و هیئت عامل را در زمینه اداره امور بانک، مطابق با قوانین داخلی و در چارچوب روش‌های نظارتی ارزیابی کنند.^۳

براساس اصل دوازدهم اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۵):

1. Ibid.

2. BCBS, Enhancing bank transparency, September 1998, www.bis.org/publ/bcbs41.htm, and, Enhancing the risk disclosures of banks – report of the Enhanced Disclosure Task Force, October 2012, www.financialstabilityboard.org/publications/r_121029.pdf.

3. Basel Committee on Banking Supervision, "Corporate Governance Principles For Banks, 2015.

اداره امور بانک باید برای سهامداران، سپرده‌گذاران و سایر ذی‌نفعان مرتبط و نیز فعالان بازار از شفافیت کافی برخوردار باشد.

ساختار شفافیت و افشا در بانک‌ها باید از اصول زیر پیروی کنند:

۱. زمینه‌های نظارت مؤثر بر عملکرد هیئت‌مدیره و هیئت عامل باید مطابق با قوانین داخلی و در چارچوب روش‌های نظارتی برای ذی‌نفعان فراهم شود؛
۲. اطلاعات مقتضی و مفید مربوط به حوزه‌های مهم حاکمیت شرکتی مطلوب (ساختارهای سازمانی، سیاست‌ها و رویه‌ها، نظام حقوق و پاداش، سهام‌داران عمده، معاملات اشخاص مرتبط^۱ و...) باید افشا شوند؛
۳. افشای اطلاعات باید متناسب با اندازه، پیچیدگی، جایگاه اقتصادی و وضعیت ریسک بانک صورت پذیرد؛
۴. رویکرد استخدامی درخصوص انتخاب اعضای هیئت‌مدیره و مهارت‌ها، سوابق و دیدگاه‌های متناسب باید افشا شوند؛
۵. سیاست جبران خدمات و مشوق‌های مربوطه طبق اصول و استانداردهای هیئت ثبات مالی به‌درستی افشا شوند؛
۶. گزارش سالیانه نظام پرداخت حقوق و مزایا دربرگیرنده اطلاعات و رویه‌های تصمیم‌گیری برای حقوق و مزایا، ویژگی‌های اصلی نظام پرداخت، معیارهای به‌کار گرفته شده برای ارزیابی عملکرد و تعدیل‌های ریسک و اطلاعات تجمیعی مربوط به حقوق و دستمزدها به‌صورت عمومی منتشر شوند؛
۷. نکات کلیدی مربوط به وضعیت ریسک و استراتژی مدیریت ریسک بانک با رعایت محرمانه بودن برخی اطلاعات باید افشا شوند؛
۸. اطلاعات افشا شده برای ذی‌نفعان بانک، باید دقیق و شفاف بوده و امکان مشورت و رایزنی برای آنها فراهم شود؛

به‌طور کلی افشا نباید محدود به اطلاعات اساسی درباره اهداف بانک، ساختارها، سیاست‌های سازمانی و حاکمیتی آن (به‌خصوص دربرگیرنده قوانین، مقررات و خط‌مشی‌های مربوط به حاکمیت شرکتی و فرایند اجرای آن)، سهام‌داران عمده، حق رأی و نیز معاملات اشخاص مرتبط باشد. بانک باید سیاست جبران خدمات و مشوق‌های مربوطه را طبق اصول و استانداردهای هیئت ثبات مالی به‌درستی افشا کند.^۱ درج اعلامیه جامع مختص به موضوع حاکمیت شرکتی در بخش مشخصی از گزارش سالیانه شیوه‌ای مناسب است که البته انجام آن به چارچوب گزارش‌دهی مالی بانک بستگی دارد. تمامی پیشرفت‌های اساسی به‌وجود آمده درخصوص گزارش‌های منظم، باید بدون تأخیر غیرضروری افشا شود.

۹-۳-۱۰. نقش ناظران بانکی

در صورت عدم استقرار حاکمیت شرکتی به شکلی مؤثر، نظارت بانکی نمی‌تواند به‌خوبی عمل کند. از این‌رو، ناظران بانکی علاقه وافری به حصول اطمینان از استقرار حاکمیت شرکتی مؤثر در هر واحد بانکی دارند. تجارب نظارتی بر ضرورت برخورداری هر بانک از سطوح مناسب مسئولیت‌پذیری، بازبینی و تطبیق تأکید می‌کنند. ایجاد حاکمیت شرکتی به شیوه‌ای روشن و مؤثر، کار ناظران را بی‌نهایت آسان‌تر می‌کند. حاکمیت شرکتی مؤثر می‌تواند رابطه همکاری جمعی بین مدیریت بانک و ناظران را بهبود بخشد. براساس اصل سیزدهم اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۵):

لازم است ناظران بانکی رهنمودهای لازم را به‌منظور نظارت حاکمیت شرکتی در بانک‌ها فراهم نموده و اقداماتی همچون ارزیابی‌های جامع و تعامل منظم با هیئت‌مدیره و هیئت عامل، الزام به ارتقا و انجام اقدامات ترمیمی ضروری و به اشتراک‌گذاری اطلاعات حاکمیت شرکتی با سایر ناظران را به اجرا گذارند.

1. Basel Committee on Banking Supervision), "Principles For Enhancing Corporate Governance", 2010.

آیا ناظران ارزیابی عملکرد لازم را از هیئت‌مدیره و هیئت عامل به‌عنوان مسئولان اصلی اداره بانک به‌عمل می‌آورند؟

چهار محور و اصل کلی برای ناظران برای ارزیابی حاکمیت شرکتی و تشویق و ترغیب بهبود حاکمیت شرکتی بانک‌ها وجود دارد که در شکل زیر نشان داده شده است:

شکل ۶-۱۰. چهار محور و اصل کلی برای ناظران برای ارزیابی حاکمیت شرکتی



۴-۱۰. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در بانک‌ها

در این بخش به بررسی چالش‌های کلان نهادی و ساختاری، قانونی، مقرراتی و ساختارهای سازمانی مربوط به استقرار حاکمیت شرکتی در بانک‌های ایران پرداخته می‌شود.

۱-۴-۱۰. چالش‌های نهادی و ساختاری در حاکمیت شرکتی

سطح نخست چالش‌ها و موانع عدم استقرار حاکمیت شرکتی در بانک‌های کشور مربوط به سطوح نهادی و ساختاری در نظام اقتصادی و بانقداری مرتبط با قواعد حاکمیت شرکتی است. منظور از چالش‌های نهادی و ساختاری حاکمیت شرکتی آن دسته از چالش‌های مربوط به رویه‌ها و قواعد بازی در سیاستگذاری و راهبری بانک‌هاست که مانع دستیابی به اهداف حاکمیت شرکتی می‌شود. براساس این، باید به چالش‌های نهادی یک لایه قبل از چالش‌های قانونی، مقرراتی و اجرایی توجه شود.

بانک‌ها ذی‌نفعان متعددی چون سهام‌داران، سپرده‌گذاران، تسهیلات‌گیرندگان، مدیریت و حتی دولت دارند که همه این موارد یک چندضلعی ایجاد می‌کند که براساس آن مجموعه‌ای از روابط شکل می‌گیرد. مسئله مهم در باب زیرساخت نهادی حاکمیت شرکتی این است که باید روابط و اضلاع کاملاً شفاف و مبتنی بر قاعده باشد؛ ولی متأسفانه در نظام بانکی ایران این‌گونه نبوده و به فرایند و رویه تبدیل نشده است؛ بلکه ممکن است این فرایند در روز برگزاری مجمع عمومی شفاف شود؛ درحالی‌که سازوکار، رویه‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و... در کل سال باید شفاف بوده و مشخص شود به چه نحو صورت می‌گیرد.^۱

یکی از چالش‌های اساسی درخصوص مشکلات نهادی، تسلط ساختارها و رویه‌های دولتی ناکارآمد در نظام اقتصادی و بانکی ایران است که موجب عدم دستیابی به اهداف حاکمیت شرکتی و ناکارایی در راهبری و اداره بانک‌های دولتی، خصوصی شده و حتی بانک‌های خصوصی شده است. این دخالت‌های ناکارآمد را برای مثال می‌توان در دو حوزه

۱. فرهاد نیلی، مجله تازه‌های اقتصاد، سال یازدهم، ش ۱۴۴، زمستان ۱۳۹۳ و بهار ۱۳۹۴.

۲. شایان ذکر است اصل دخالت و مقرراتگذاری در اداره بانک‌ها با توجه به ساختار خاص بانک‌ها در همه کشورها پذیرفته شده است؛ ولی این دخالت‌ها اولاً توسط نهاد ناظر یا مقرراتگذار بانک‌ها صورت می‌گیرد و نه نهادهای دولتی و ثانیاً دخالت‌های نهادهای حاکمیتی با هدف اصلاح فرایندها و رویه‌ها بوده و استقلال در تصمیم‌گیری‌های درون‌بانکی به‌همراه شفافیت و پاسخگویی وجود دارد (برای مطالعه بیشتر ر.ک: موسی شهبازی‌غیائی و هادی ترابی‌فر، «آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها»، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵).

مهم انتصابات (مدیران ارشد بانک) و حوزه مدیریت ریسک (ناظر بر تکالیف اعتباری و تعهدات بانکها) برشمرده که هریک از آنها یکی از ارکان حاکمیت شرکتی هستند. درخصوص انتصابات مربوط به اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل در بانکهای دولتی و بانکهای خصوصی شده که اهمیت زیادی در حاکمیت شرکتی و راهبری صحیح بانک دارد، باید عنوان کرد که سازوکارها و رویه‌های حاکم بر انتصاب مدیران ارشد به شدت متأثر از دخالت‌های دولتی بوده و در برخی موارد نیز به دلیل شفاف نبودن صلاحیت‌های مورد نیاز برای تصدی سمت‌های مذکور، از اصول شایستگی در انتصابات نیز پیروی نمی‌کند.^۱ این مسئله درخصوص بانکهای دولتی به دلیل اینکه مدیرعامل، در عمل رئیس هیئت مدیره بوده و اعضای آن معاونان مدیرعامل هستند، مشکلات بیشتری را ایجاد کرده است.

رکن دوم مربوط به کنترل و مدیریت ریسک بانک در راستای تحقق حاکمیت شرکتی است. شایان ذکر است که مسئله مدیریت مناسب ریسک بانک یکی از اساسی‌ترین مؤلفه‌های تحقق حاکمیت شرکتی در اسناد کمیته بال عنوان شده است.^۲ در این خصوص به دلیل دخالت‌های متعدد در تصمیم‌گیری‌های اعتباری یا تحمیل تعهدات مختلف به بانکها (عموماً در بانکهای دولتی و در درجه بعد بانکهای خصوصی شده و خصوصی) همچون تکلیف به اعطای تسهیلات به برخی شرکتها یا اشخاص حقیقی و حقوقی، به دلیل تحمیل ریسک یا عدم تناسب آن با سطوح ریسک‌پذیری بانکها (میزان اشتباهی بانک به ریسک)، موجب مدیریت ناصحیح و غیراصولی ریسک در بانک شده و از این طریق منافع ذی‌نفعان را با خطر مواجه می‌کند.

مشکل نهادی و ساختاری دیگر در نظام بانکی ایران، فراگیر و یکپارچه نبودن تلاش برای استقرار حاکمیت شرکتی در بین بانکهاست. استقرار حاکمیت شرکتی با تلاش یک

۱. این موضوع تأکید شده بسیاری از کارشناسان در جلسات آسیب‌شناسی نظام حاکمیت شرکتی بانکها در مرکز پژوهش‌های مجلس و مصاحبه با خبرگان این حوزه بوده است.

۲. موسی شهبازی غیائی و هادی ترابی فر، «آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانکها»، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.

یا معدودی از بانک‌های کشور محقق نمی‌شود؛ زیرا حاکمیت شرکتی مقوله‌ای همه‌گیر است. برای مثال، اگر در برخی بانک‌ها انتصابات براساس شایستگی و تجربه باشد و نه روابط و در مقابل اگر در بانک‌های دیگر این‌گونه نباشد موجب نفوذ مدیران غیرشایسته در کل شبکه بانکی می‌شود. معضل دیگر در این حوزه، سختی اجرای حاکمیت شرکتی در ساختارها و فرایندهای موجود است. زیرا باید برخی از مدیران فعلی نظام بانکی که براساس اصول حاکمیت شرکتی در انتصاب مدیران ارشد پیروی نکرده‌اند از سازمان خارج شوند و این مسئله با محدودیت‌های زیادی مواجه است.

سایر مشکلات و چالش‌های نهادی و ساختاری در استقرار نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها عبارتند از:^۱

- سهام‌داران اصلی بسیاری از بانک‌های غیردولتی، مدیریت ارشد مستقل را نمی‌پسندند و تصور آنها از مدیریت ارشد خوب، مدیریتی است که دستورات آنها را اجرا می‌کنند؛ از این‌رو در این رابطه می‌توان بسیاری از تغییرات مدیریتی در بانک‌های غیردولتی را تبیین کرد.

- در تعدادی از بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری غیردولتی درک درستی از جایگاه بانک - واسطه‌گر وجوه - وجود ندارد. از نظر بسیاری از مالکان یا مدیران ارشد بانک‌ها، بانک یا مؤسسه اعتباری باید منابع سپرده‌ای را از عموم مردم اخذ و آن را در راستای منافع سهام‌دار اصلی مصرف کند.

- هرچند اخیراً اساسنامه نمونه بانک‌های غیردولتی به تصویب مجامع عمومی فوق‌العاده تعدادی از بانک‌ها رسیده است، لکن تا برقراری کامل مدیریت دولایه واقعی (نظارت و اجرا) در بانک‌های غیردولتی هنوز فاصله وجود دارد، به‌عنوان مثال تفکیک وظایف رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل از یکدیگر در بانک‌های غیردولتی اقدامی مهم در برقراری حاکمیت شرکتی خوب بوده است.

۱. امیرحسین امین‌آزاد، «ارزیابی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها»، مجموعه مقالات بیست‌و‌چهارمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۹۳، ص ۷۲۶.

۲-۴-۱۰. چالش‌های مرتبط با الگوها و ساختارهای مالکیتی بانک‌ها در ایران

ساختار مالکیت بانک‌ها می‌تواند ایجاد توسعه الگوی حاکمیت شرکتی را تحت تأثیر قرار دهد. ساختار مالکیت دارای دو بُعد تمرکز مالکیت و هویت سهام‌داران است. سهام‌داران مالکان شرکت هستند و انجام عملیات مالی را به نمایندگی از خود به مدیران واگذار می‌کنند که این امر ممکن است به تضاد منافع منجر شود.

ساختار مالکیت بانک‌ها در ایران بعد از انقلاب اسلامی تغییرات زیادی داشته است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی بانک‌ها ملی شدند و با تصویب «قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی در ایران»، مورخ ۲۱ فروردین‌ماه ۱۳۷۹، نظام بانکداری اجازه فعالیت بانک‌های خصوصی را صادر کرد. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و همچنین تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، رویکرد نظام اقتصادی به سمت خصوصی‌سازی پیش رفت و دولت مکلف شد چهار بانک دولتی (ملت، تجارت، صادرات و رفاه کارگران) را به بخش خصوصی واگذار کند (تکلیف به واگذاری ۸۰ درصد سهام دولت در این بانک‌ها) و همچنین در ماده (۵) این قانون، حدودی (سقف‌هایی) برای تملک سهام بانک‌های غیردولتی (۵ درصد اشخاص حقیقی و ۱۰ درصد اشخاص حقوقی) تعیین شد. به‌مرور زمان پس از اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی، برخی نهادهای عمومی نیز به سمت تأسیس بانک گرایش پیدا کردند. از جمله بانک‌هایی که نهادهای عمومی غیردولتی در آنها بیشترین سهام را دارند عبارتند از: بانک‌های شهر، قوامین، انصار، حکمت ایرانیان، سینا، پارسیان و... . حال با گذشت سال‌ها از ورود بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های بزرگ به تأسیس و فعالیت در حوزه بانکی باید بررسی کرد که چه چالش‌ها و آسیب‌هایی ناشی از این نوع ساختار مالکیت و مدیریت بانک‌ها به وجود آمده است. به‌طور کلی می‌توان گفت در کنار وضعیت غیرشفاف در خصوص وضعیت مالکیت و ترکیب سهام‌داری بانک‌ها و ارتباط آن با شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته، ضوابط و استانداردهای حاکمیت شرکتی در ساختارهای موجود مالکیت و سهام‌داری بانک‌ها در ایران رعایت نشده است.

عدم شفافیت در ترکیب سهام‌داری و مالکیت بانک‌ها مضاف بر عدم شفافیت در

حجم و وضعیت شرکت‌های تابعه و وابسته بانک‌ها روی هم‌رفته وضعیتی را به وجود آورده است که اصول متعددی از حاکمیت شرکتی همچون افشا و مدیریت ریسک شرکت‌های تابعه و وابسته بر بانک‌ها، کنترل اعطای تسهیلات به شرکت‌های زیرمجموعه، شفافیت و کنترل روابط هیئت‌مدیره بانک با هیئت‌مدیره شرکت‌های تابعه، کنترل سهام‌داران عمده و... نقض شود.

براساس اصل هفتم حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۰)، باید ساختار اساسی مالکیت بانک مشتمل بر مالکان اصلی، مالکان ذی‌نفع، نحوه رأی‌گیری، سهام‌داران اصلی و مشارکت آنها در هیئت‌مدیره یا در پست‌های مدیریت ارشد و جلسات سهام‌داران به صورت شفاف و روشن افشا شود.

به‌طور کلی بخشی از به‌هم‌ریختگی نهادی در وضعیت تملک سهام بانک‌ها ناشی از مجوزهایی است که به سازمان‌ها و نهادهای مختلف برای تأسیس بانک داده شده است؛ درحالی‌که بانکداری حرفه‌ای کاملاً تخصصی بوده و به الزامات و دانش‌های تخصصی به‌ویژه در حوزه مدیریت ریسک و حسابرسی نیازمند است و نباید با نگاه تأمین مالی شرکت‌های وابسته یا صرفاً جمع‌آوری سپرده از عموم و تخصیص بخش قابل توجهی از آن به اشخاص (حقیقی و حقوقی) وابسته به بانک به آن پرداخته شود. در مجموع «اجرای حاکمیت شرکتی اثربخش در نظام بانکی کشور در زمینه تبیین روابط سهام‌داران با دیگر ذی‌نفعان بانک با مسائل بسیاری مواجه است».^۱

۳-۴-۱۰. چالش‌های نظارتی و کنترلی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها

موضوع حاکمیت شرکتی فرایندی درون‌زا بوده و باید از درون بانک شروع شود؛ ولی بی‌تردید تحقق حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی بدون ورود مقام ناظر یا ناظران بانکی به دلیل الزام استانداردها، نظارت بر کلیه فرایندها و بسترهای تحقق حاکمیت شرکتی مطلوب، ممکن نیست. به‌طوری‌که در دهه اخیر، مسئله نقش ناظران بانکی در استقرار

۱. ولی‌اله سیف، «حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران: چالش‌ها و انتظارات»، فصلنامه روند، سال بیست‌ویکم، ش ۶۸، زمستان ۱۳۹۳.

نظام حاکمیت شرکتی و فراهم کردن بستر ثبات و سلامت در شبکه بانکی بیش از پیش اهمیت یافته است. این نیز به دلیل تغییر الگوهای نظارتی بعد از بحران مالی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۸ است؛ زیرا قبل از آن به طور عمده نگاه مقررات‌زدایی در نظام مالی مطرح بوده است؛ اما این رویکرد بعد از بحران مالی تغییر اساسی یافت و ضرورت نظارت بر اصول حاکمیت شرکتی بیش از پیش احساس شد.

اسناد و گزارش‌های کمیته بال (۲۰۱۰ و ۲۰۱۵) درخصوص حاکمیت شرکتی، اهمیت زیادی را به نقش ناظران در استقرار و کنترل اثربخشی ساختارهای حاکمیت شرکتی می‌دهند.

به طور کلی مسئله نقش سیستم‌های نظارتی و کنترلی در بخش بانکی بیش از سایر بخش‌ها و حوزه‌ها اهمیت دارد؛ زیرا تعطیلی یا ورشکستگی یک بانک می‌تواند ریسک سیستمی به کل شبکه بانکی وارد کند و شکنندگی نظام بانکی را بالا ببرد. شایان ذکر است در این زمینه یکی از محدودیت‌های نظام بانکی در ایران که منافع سپرده‌گذاران و سایر ذی‌نفعان بانکی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نبود فرایند مؤثر ورشکستگی بانکی یا به عبارت دیگر حل و فصل بانک‌های ناتوان از ادامه فعالیت مالی است. این محدودیت‌ها در مواقع اضطرار مالی هم منافع سپرده‌گذاران را به خطر می‌اندازد و هم ریسک سیستمی کل نظام مالی را بالا می‌برد. استقرار چنین نهادهایی و بهبود اثربخشی فرایندهای مربوطه توسط مقام ناظر پولی می‌تواند در استقرار حاکمیت شرکتی مبتنی بر نظام بازار نقش بسزایی داشته باشد.

بازرسان بانک مرکزی باید از اهمیت حاکمیت شرکتی و اثر آن بر کارایی سازمان آگاه باشند. همچنین بازرسان باید از بانک‌ها بخواهند تا چنین ساختار سازمانی برای خود در نظر بگیرند که کنترل‌ها و نظارت‌های مناسب را دربر داشته باشد. افزون بر این، بازرسان باید بر هیئت‌مدیره، مدیریت اجرایی و بانک‌ها به گونه‌ای نظارت کنند که از تحقق مناسب وظایف و مسئولیت‌های آنان اطمینان حاصل شود.

هیئت‌مدیره و مدیریت اجرایی بانک مسئول نهایی استقرار اصول حاکمیت شرکتی تلقی می‌شوند. براساس این، بازرسان باید مطمئن شوند که بانک به درستی تحت حاکمیت

است. از دیگر وظایف بخش نظارت این است که دستورالعمل‌هایی را درباره حاکمیت شرکتی صحیح و نیز اقدامات پیشگیرانه که باید بموقع صورت پذیرند، منتشر کنند و در اختیار بانک‌ها قرار دهند. همچنین به بحث حاکمیت شرکتی باید در سایر مسائل مرتبط و دستورالعمل‌های صادر شده توجه شود.

حاکمیت شرکتی صحیح، حفاظت از منافع تمامی ذی‌نفعان - از جمله سپرده‌گذاران را دربرمی‌گیرد که ممکن است منافع آنها در مواردی مدنظر نباشد. براساس این، بازرسان و ناظران بانکی موظفند تمام بانک‌ها را به‌گونه‌ای نظارت کنند که اطمینان حاصل شود رویه عملیاتی آنها به آسیب‌رسانی و وارد آمدن زیان به سپرده‌گذاران منجر نمی‌شود.^۱

محورهایی که به نقش ناظران در استقرار حاکمیت شرکتی در قسمت نخست این بخش اشاره کرد، با آنچه در نظام بانکی ایران به‌عنوان نقش‌های نظارتی و کنترلی مطرح است، تفاوت‌های بسیاری دارد. این تفاوت‌ها ناشی از رویکردهای نظارتی و نقشی است که ناظران در تحقق حاکمیت شرکتی ایفا می‌کنند. رویکردی که تعامل، ارزیابی و اتخاذ اقدامات اصلاحی را در کنار هم به کار می‌گیرد متفاوت از رویکردی است که فقط به ارائه یکسری رهنمود برای استقرار حاکمیت شرکتی بدون اتخاذ ضمانت‌های اجرایی مناسب^۲ بسنده می‌کند، آنچنان که در نظام بانکی ایران وجود دارد.

ضعف در فرایندها و ساختارهای نظارتی و کنترلی در استقرار حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی ایران، هم متأثر از ضعف‌ها و کاستی‌های موجود در عملکرد مقام ناظر بانکی بانک مرکزی است و هم متأثر از برخی قوانین و رویه‌های بیرونی. در این میان رئیس کل بانک مرکزی (۱۳۹۳) بر این باور است که «نظارت بانکی از اختیارات قانونی مکفی برای برقراری حاکمیت شرکتی خوب در بانک‌ها برخوردار نیست».^۳

۱. همان.

۲. توضیح بیشتر این موضوع (مقررات حاکمیت شرکتی) و اقدامات بانک مرکزی که مقام ناظر بانکی است در بخش‌های بعدی تحقیق صورت می‌گیرد.

۳. ولی‌اله سیف، «حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران: چالش‌ها و انتظارات»، فصلنامه روند، سال بیست‌ویکم، ش ۶۸، زمستان ۱۳۹۳، ۱۳۹۳.

ضعف زیرساخت نظارت درخصوص بانک‌های دولتی بیش از سایر بانک‌ها مشهود است، زیرا «به دلیل مجموعه مقررات، رویه‌ها و فرایندهای حاکم بر بانک‌های دولتی، امکان مداخله بانک مرکزی برای تدوین مقررات مرتبط با حاکمیت شرکتی مناسب در اداره بانک‌های دولتی به شدت ناچیز (به دلیل محدودیت‌های قانونی) بوده و از طرف دیگر حیطه دخالت و نظارت بانک مرکزی در اداره بانک‌های دولتی هم محدود است».^۱

۴-۱۰. چالش‌های حاکمیت شرکتی مختص بانک‌های دولتی

حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی یکی از مسائل مهم و چالش برانگیز در نظام بانکی ایران است. این مسئله برآمده از تفاوت‌های زیاد در ساختارها و فرایندهای اداره این بانک‌هاست. براساس مقررات حاکمیت شرکتی کمیته بال، اصول کلی حاکمیت شرکتی مؤثر را باید بانک‌های دولتی و بانک‌هایی که دولت حمایت می‌کند (حتی اگر حمایت دولت از آنها موقتی باشد) نیز اجرا کند.

به دلیل مشکل نمایندگی^۲ حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی ممکن است ضعیف‌تر از بانک‌های خصوصی باشد. مؤسسات دولتی اهداف و ذی‌نفعان فراوانی دارند؛ درحالی که درخصوص نظارتی که بر آنها اعمال می‌شود، مسئولیت مشخصی ندارند.^۳ درباره حاکمیت شرکتی نمی‌توان بین بانک‌های خصوصی و دولتی رویه یکسانی در نظر گرفت؛ زیرا بانک‌های دولتی براساس قانون تشکیل شده و اساسنامه آنها قانونی است؛ ولی در بانک‌های خصوصی وضعیت کمی سهل‌تر است و پیاده‌سازی الزاماتی هم که بانک مرکزی ابلاغ می‌کند، در این بانک‌ها ساده‌تر است.^۴ ساختار حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی با ضعف‌های زیادی روبه‌رو است. این مسئله

۱. امیرحسین امین آزاد، «ارزیابی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها»، مجموعه مقالات بیست و چهارمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۹۳.

2. Agency problem

3. Alchian, A. Some Economics of Property Rights. Politico, 1965, 30, pp. 816-829.

۴. اظهارنظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در جلسه کارشناسی مربوطه در مرکز پژوهش‌های مجلس.

سبب شده که بانک‌های دولتی در برخی شاخص‌ها و نسبت‌های عملکردی و نظارتی نسبت به بانک‌های غیردولتی وضعیت نامطلوبی داشته باشند. ازجمله این موارد می‌توان به وضعیت نامناسب سرمایه و پایین بودن حداقل نسبت کفایت سرمایه^۱، نسبت بالای مطالبات غیرجاری و... اشاره کرد.

به‌طور کلی یکی از چالش‌های زیربنایی در این خصوص، ساختار مدیریت ارشد یک لایه در بانک‌های دولتی است. به عبارت دیگر هیئت‌مدیره هر بانک دولتی علاوه بر سیاستگذاری و نظارت، موظف به اجرای سیاست‌های تعیین شده ازسوی خود نیز است. در این چارچوب بحث نظارت بر عملیات اجرایی بانک (نظیر اعتباری، ارزی، اداری و...) را برعهده دارند؛ ازاین‌رو سیاستگذاری به صورت منسجم و یکپارچه انجام نمی‌پذیرد. ضمن آنکه نظارت بر سیاستگذاری‌های قبلی هم امکان‌پذیر نیست؛ زیرا مسئول نظارت همان هیئت‌مدیره‌ای است که قبلاً سیاست‌ها را تدوین و اجرا کرده است. در این میان تصدی همزمان سمت مدیرعاملی و ریاست هیئت‌مدیره در بانک‌های دولتی چارچوب حاکمیت شرکتی مطلوب را امکان‌پذیر نمی‌سازد.^۲

مباحث مرتبط با افشا و شفافیت در بانک‌های دولتی تحت تأثیر مستقیم رابطه سهام‌دار اصلی (دولت) و بانک دولتی است. دولت‌ها تمایلی به افشای تأثیرات منفی خود در اداره امور بانک‌های دولتی ندارند و به تبع آن درخصوص موضوعات مرتبط با افشا و شفافیت نیز رویکرد مناسبی وجود ندارد.^۳

۵-۴-۱۰. چالش‌ها و خلأهای قانونی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها

براساس استانداردهای حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۰ و ۲۰۱۵)، تفاوت‌های قانونی

۱. براساس اطلاعات مندرج در صورت‌های مالی بانک‌ها، نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی (تجاری و تخصصی) بجز بانک توسعه صادرات و بانک صنعت و معدن، در سال‌های اخیر زیر ۸ درصد بوده است که باید براساس استاندارد بانک مرکزی حداقل ۸ درصد باشد.

۲. همان.

۳. همان.

هر کشور باید در قوانین و مقررات الزامی مربوط به حاکمیت شرکتی لحاظ شود و باید استانداردهای ارائه شده در تطبیق با قوانین هر کشور بازبینی و ابلاغ شود.

یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش رو، وجود چالش‌ها و خلأهای قانونی درخصوص استقرار ارکان و اصول مختلف حاکمیت شرکتی در بانک‌هاست. براساس بررسی‌های انجام شده و نظرات خبرگان نظام بانکی،^۱ مهم‌ترین چالش مورد اتفاق، نبود قانونی صریح برای استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی است. ضرورت وجود الزام به استقرار حاکمیت شرکتی در سطح قوانین به دلیل اهمیت این موضوع و همچنین وابستگی مسئله حاکمیت شرکتی به حقوق مردم (ذی‌نفعان بانک اعم از سهام‌داران، سپرده‌گذاران و...) به تصویب و به‌کارگیری قوانین کارآمد در این زمینه نیازمند است.

نبود قانونی صریح و مشخص برای استقرار حاکمیت شرکتی به معنای خلأ کامل در این زمینه نیست؛ بلکه برخی مباحث مرتبط و زمینه‌ساز برای حاکمیت شرکتی را می‌توان در قانون تجارت، قوانین پولی و بانکی و سایر قوانین یافت؛ اما قدر یقین این است که به‌طور صریح در قوانین به موضوع حاکمیت شرکتی پرداخته نشده و یکی از دلایل آن توجه به مقوله حاکمیت شرکتی در ایران (در قالب ادبیات جدید این حوزه) مربوط به بعد از سال ۱۳۸۰ است^۲ که عمدتاً مربوط به بعد از تصویب قوانین اصلی مربوط به فعالیت شرکت‌ها از جمله بانک‌ها (قانون تجارت، قوانین پولی و بانکی و...) در ایران است. البته این مسئله به دلیل عدم اصلاح و بازنگری در این قوانین، تاکنون توجه کافی و جدی به موضوع حاکمیت شرکتی در قوانین نشده است.

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، حاکمیت شرکتی در بانک دارای ارکان هیئت‌مدیره و مدیرعامل، مدیریت ریسک، حسابرسی، جبران خدمات، انتصابات، بازرسان (ناظران)، ساختارهای گروهی و شفافیت و افشاست؛ یعنی انتظار می‌رود که در قانون به یکایک این

۱. مستند به جلسات کارشناسی و مصاحبه‌های صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. شایان ذکر است مبنا و محور حاکمیت شرکتی یعنی توجه به حفظ منافع ذی‌نفعان شرکت یا بانک و کنترل مخاطرات در آن موضوعی جدید نیست و لذا بر این مبنا می‌توان حتی قوانین گذشته (قبل از زمان مطرح شدن ادبیات جدید حاکمیت شرکتی در ایران) را ارزیابی کرد.

موارد اشاره شود و ضمانت اجرا برای آن وجود داشته باشد. لکن با توجه به قوانین موجود در ایران، قواعد و اصول مربوط به حاکمیت شرکتی بانک‌ها (به‌طور خاص بانک‌های خصوصی) به موضوعات هیئت‌مدیره، مدیرعامل، بازرسان و ساختار گروهی محدود می‌شود؛ ضمن اینکه موارد ذکر شده هم به‌طور کامل پوشش داده نشده‌اند و با اصول حاکمیت شرکتی در بانک‌ها فاصله زیادی دارند. این مسئله در شرایطی است که بخش زیادی از این موارد قانونی مربوط به قانون تجارت است که قانونی عام برای فعالیت شرکت‌ها مطرح بوده است؛ درحالی که به استناد گزارش‌های بین‌المللی و قوانین کشورهای دیگر، به‌دلیل وجوه مهم متمایزکننده بانک‌ها از سایر شرکت‌ها - همچون ریسک‌پذیری، اهمیت نظارت، کنترل‌های داخلی و جنبه‌های دیگر - قواعد حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها باید از شرکت‌ها و بنگاه‌های دیگر متمایز باشد.

۶-۴-۱۰. چالش‌ها و خلأهای مقرراتی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها

پس از بررسی و ارزیابی قوانین مرتبط با حاکمیت شرکتی (با تمرکز بر حوزه بانکی) در این بخش به ارزیابی مقررات مربوط به حاکمیت شرکتی ازجمله بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، رهنمودها و مصوبات نهادهایی همچون بانک مرکزی و سازمان بورس و تحلیل چالش‌ها و خلأهای مربوط به آنها پرداخته می‌شود و قبل از ارائه چالش‌ها و آسیب‌های مقرراتی، به مهمترین مقررات نظام بانکی اشاره می‌شود.

بررسی مجموعه مقررات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مربوط به حاکمیت شرکتی بانک‌ها نشان می‌دهد که سه نوع مقررات در این زمینه وجود دارد. دسته اول مقررات الزام‌آور بوده، دسته دوم بخشنامه‌هایی که به‌عنوان حداقل الزامات برای پیاده‌سازی رهنمودهای حاکمیت شرکتی است و دسته سوم مستندات و گزارش‌های ترجمه شده این موضوع در قالب رهنمودهای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی است.

از بین دسته اول مربوط به مقررات الزامی مرتبط با حاکمیت شرکتی بانک‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:^۱

۱. شایان ذکر است برخی از این مقررات در طول سال‌های مختلف اصلاح شده است که موارد اشاره شده مربوط به آخرین مقررّه ابلاغی است.

- اساسنامه نمونه بانک‌های تجاری غیردولتی، مصوب سال ۱۳۹۳: مرتبط با ساختار و سازوکار اداره بانک‌ها.
- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، مصوب سال ۱۳۹۴: مرتبط با موضوع کنترل تضاد منافع و ضوابط مربوط به ساختارهای گروهی.
- ضوابط مربوط به انتخاب حسابرس بانک، مصوب سال ۱۳۹۰: مرتبط با کمیته حسابرسی.
- ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت، مصوب سال ۱۳۹۳: مرتبط با اصول افشا و شفافیت.
- ضوابط مربوط به احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران بانکی، مصوب ۱۳۹۴: مرتبط با اصول هیئت‌مدیره و هیئت عامل.
- دستورالعمل بازرسی مالی و عملیاتی و اخذ اطلاعات از مؤسسات اعتباری، مصوب سال ۱۳۸۹: مرتبط با نقش ناظران بانکی در تحقق حاکمیت شرکتی بانک‌ها.
- مصوبه ممنوعیت تصدی همزمان پست مدیرعامل و ریاست هیئت‌مدیره توسط یک نفر در بانک‌های خصوصی و خصوصی شده، مصوب سال ۱۳۹۰: مرتبط با قواعد مربوط به ساختار هیئت‌های نظارتی و اجرایی (هیئت‌مدیره و هیئت عامل).
- آیین‌نامه کفایت سرمایه، مصوب سال ۱۳۸۲: مرتبط با مدیریت ریسک.
- دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری، مصوب سال ۱۳۸۶: مرتبط با مدیریت ریسک و کنترل مخاطرات سرمایه‌گذاری بانک‌ها بر منافع ذی‌نفعان.
- آیین‌نامه راهبری شرکتی سازمان بورس و اوراق بهادار، مصوب سال ۱۳۸۶: مشتمل بر تعاریف و چارچوب حاکمیت شرکتی، قواعد و مقررات مختلف درخصوص ساختار هیئت‌مدیره و مدیرعامل، کمیته‌های هیئت‌مدیره (کمیته‌های حسابرسی، کمیته مدیریت ریسک و کمیته جبران خدمات یا حقوق و مزایا) است که برای بانک‌های خصوصی حاضر در بورس لازم‌الاجراست.
- در راستای حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران، جلوگیری از تخلفات و نیز ساماندهی و توسعه شفاف و منصفانه بازار اوراق بهادار طبق بندهای «۸»، «۱۱» و «۱۸» ماده (۸)

قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۳۸۴) و با هدف اجرای ماده (۳۵) دستورالعمل پذیرش اوراق بهادار در بورس اوراق بهادار تهران (اصلاحیه مصوب سال ۱۳۹۰) دستورالعمل حاکمیت شرکتی ناشران پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران و فرابورس نوشته شده است. بازخوردها حاکی از آن است که این دستورالعمل نتوانسته تا حد مطلوبی بازار اوراق بهادار و فرابورس را ساماندهی کند و هنوز نیازمند بازنگری است.^۱

همان‌طور که در بالا اشاره شد، در کنار برخی مقررات مربوط به استقرار حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، نوع دوم بخشنامه‌ها (مقررات) مربوط به بخشنامه‌هایی است که به‌طور معمول حاوی ترجمه اسناد کمیته بال درخصوص ابعاد مرتبط به حاکمیت شرکتی است. در این بخشنامه‌ها با عنوان حداقل الزامات، بر اجرای رهنمودها ازسوی بانک‌ها تأکید شده است و خواسته شده که هر ۶ ماه یکبار گزارش عملکرد به بانک مرکزی داده شود؛ ولی با توجه به اینکه این رهنمودها عموماً به‌صورت ترجمه اسناد کمیته بال هستند و تطبیق لازم با نظام بانکی ایران صورت نگرفته است، جنبه رهنمودی آن بر جنبه الزامی غلبه دارد. از بین این بخشنامه‌ها می‌توان به موارد مرتبط با حاکمیت شرکتی زیر اشاره کرد:

- حداقل الزامات به «رهنمودهایی برای نظام مؤثر کنترل داخلی در مؤسسات اعتباری»،
- حداقل الزامات به «مجموعه رهنمودهایی برای مدیریت مؤثر ریسک اعتباری»،
- حداقل الزامات به «رهنمود مدیریت مؤثر ریسک نقدینگی»،
- حداقل الزامات به «مجموعه رهنمودهایی برای مدیریت مؤثر ریسک عملیاتی»،
- حداقل الزامات به «مدیریت مؤثر ریسک کشوری»،
- حداقل الزامات به «مجموعه رهنمودها برای مدیریت مؤثر ریسک تطبیق».

نوع دیگر بخشنامه‌های بانک مرکزی درخصوص حاکمیت شرکتی صرفاً با رویکرد ارشادی و رهنمودی در قالب ترجمه مستندات و گزارش‌های نهادهای بین‌المللی (کمیته نظارت بانکی بال یا سایر نهادها) برای اطلاع و آگاهی شبکه بانکی در حوزه‌های مختلف

۱. ولی‌اله سیف، «حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران: چالش‌ها و انتظارات»، فصلنامه روند، سال بیست‌ویکم، ش ۶۸، زمستان ۱۳۹۳.

حاکمیت شرکتی است که می‌توان به‌عنوان فرهنگ‌سازی برای پیاده‌سازی داوطلبانه قواعد حاکمیت شرکتی به‌وسیله شبکه بانکی تلقی کرد.

- ترجمه اصول ۲۵ گانه نظارت بانکی مؤثر و دیگر اصول و راهکارهای اجرایی آن،
- رهنمودهای مرتبط با حاکمیت شرکتی ازجمله رهنمودها و نظام مؤثر کنترل داخلی،
- حسابرسی داخلی، مدیریت انواع ریسک‌ها (نقدینگی، اعتباری، عملیاتی و بازار)، ریسک
تطبیق و

سوالات مطرح شده در این زمینه:

- آیا با نبود قوانین مناسب برای استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی، این خلأ را
مجموعه مقررات بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار رفع کرده است؟
- آیا مجموعه مقررات موجود درخصوص مسائل مربوط به حاکمیت شرکتی ویژگی‌های
لازم را برای استقرار کارآمد، یکپارچه و اثربخش حاکمیت شرکتی در بانک‌ها فراهم کرده
است؟ در صورت منفی بودن پاسخ، چه چالش‌هایی در این زمینه وجود دارد؟

در پاسخ به پرسش‌های مطرح شده، نکات و ملاحظات زیر ارائه می‌شود:

۱. یکی از چالش‌های مهم مقررات مربوط به این حوزه، عدم جامعیت مقررات
پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی در قالب مجموعه هماهنگ به همراه نقشه اجرایی و
ضمانت‌های اجرایی در شبکه بانکی کشور است. بدین معنا که برخی از ابعاد حاکمیت
شرکتی که در بخش مقررات الزامی اشاره شد، برای اجرا به بانک‌ها ابلاغ شده است؛
درحالی‌که ابعاد و اصول دیگر حاکمیت شرکتی تا سال ۱۳۹۶ صرفاً به‌صورت رهنمود به
شبکه بانکی ابلاغ شده است و در سال ۱۳۹۶ دستورالعمل در این خصوص ابلاغ گردید
که هرچند همانند دستورالعمل‌های پیشین جامعه است، ولی خلأها و نواقص زیادی دارد.
درحالی‌که مقررات بین‌المللی همچون کمیته بال نشان از یکپارچه و جامع بودن مقررات
حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها دارد.

۲. بررسی تجربه برخی بانک‌ها در استقرار حاکمیت شرکتی و اظهارنظرهای
صورت گرفته نشان می‌دهد که به‌دلیل نبود قواعد الزامی جامع و روشن به همراه نقشه
پیاده‌سازی آن، رویه مشترک و هماهنگی از اجرای اصول حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی

وجود ندارد. جمع‌بندی نظرات حاکی از این است که رهنمودهای بانک مرکزی در زمینه حاکمیت شرکتی هیچ ضمانت اجرایی ندارد و بانک‌ها خود را در برابر آن ملزم نمی‌دانند.^۱

۳. وجود آیین‌نامه راهبری شرکتی سازمان بورس که برای بانک‌های بورسی نیز لازم‌الرعایه است با برخی مقررات مربوط به بانک مرکزی هماهنگی ندارد. درحالی‌که در رفع مغایرت‌ها سازمان بورس با بانک مرکزی همکاری ضعیفی دارند.^۲

۴. پایین بودن ضمانت اجرای مقررات درخصوص رعایت اصول حاکمیت شرکتی موجب شده است؛ بانک‌هایی که در زمینه استقرار حاکمیت شرکتی تلاش مطلوب و بیشتری نسبت به سایر بانک‌ها داشته‌اند تفاوت چندانی با بانک‌های دارای ضعف عملکرد نداشته باشند. خلأ نظام رتبه‌بندی بانک‌ها براساس میزان تطابق با اصول حاکمیت شرکتی تشدیدکننده این امر است.

۵. نبود ضمانت اجرایی در برخورد با تخلفات و عدم رعایت‌های مربوط به قواعد حاکمیت شرکتی در گزارش‌های سالیانه حسابرسی بانک‌ها اشاره می‌شود؛ ولی به‌طور معمول ترتیب اثر لازم و اثربخش در جلوگیری از آنها صورت نمی‌گیرد.^۳

۶. از آنجا که استقرار نظام حاکمیت شرکتی در نظام بانکی، مستلزم اعمال تغییرات گسترده ساختاری در بانک‌هاست، به‌نظر می‌رسد اساسنامه بانک‌ها مهم‌ترین چالش مقرراتی موجود باشد.

۲-۴-۱۰. چالش‌های مربوط به ساختارها و فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرایی در بانک‌ها

براساس بررسی کمیته بال (۲۰۱۰)، به‌طور کلی دو نوع ساختار درخصوص هیئت‌مدیره در کشورها وجود دارد: ساختار اول، ساختار دولایه‌ای است که براساس

۱. مستند به اظهارنظرهای بانک‌ها در جلسات بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران، در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. جلسه بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی بانک‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور بانک‌ها و دستگاه‌های مسئول، مورخ ۱۹ آبان‌ماه ۱۳۹۴.

۳. اظهارنظر حسابرسان بانکی در جلسات بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

آن وظیفه نظارتی هیئت‌مدیره را گروه جداگانه‌ای تحت عنوان هیئت نظارتی انجام می‌دهد. این هیئت وظیفه اجرایی ندارد و فقط امور مربوط به نظارت را انجام می‌دهد. در مقابل ساختار یک‌لایه‌ای، که هیئت‌مدیره علاوه بر وظیفه تصمیم‌گیری وظیفه نظارتی را نیز برعهده دارد. هر نوع ساختار مدیریتی بانک، برای برخورداری از نظام حاکمیت شرکتی مناسب، نحوه ارتباط مدیران با سهام‌داران، باید به‌طور شفاف تبیین شده باشد تا سهام‌داران و سایر عوامل خارجی، مدیران ارشد را از تصمیم‌گیری خود منحرف نکنند.

اصلاح ساختارهای تصمیم‌گیری و اجرایی که رکن مهم تحقق حاکمیت شرکتی در درون بانک است، اهمیت بسیاری در بین اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی دارد. مجموعه هیئت‌مدیره، هیئت عامل، کمیته‌ها و واحدهای حاکمیت شرکتی تشکیل‌دهنده ساختار تصمیم‌گیری و اجرایی در بانک هستند. اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال و سایر نهادها همچون سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه بر تفکیک ساختارهای تصمیم‌گیری - نظارتی از اجرایی تأکید فراوانی دارند. کمیته بال بر این باور است که هیئت‌مدیره از مسئولیتی جامع در قبال بانک، شامل تصویب و نظارت بر اجرای اهداف استراتژیک بانک، چارچوب (ساختار) حاکمیتی و ارزش‌های شرکتی، برخوردار است.^۱ به همین منظور مجموعه‌ای از اصول و استانداردها را برای ساختار هیئت‌مدیره و وظایف و اقدامات آن پیشنهاد کرده است.

بررسی و مقایسه وضعیت نظام بانکی ایران درخصوص ساختارهای هیئت‌مدیره، هیئت عامل و کمیته‌های مربوطه با اصول استاندارد حاکمیت شرکتی نشان‌دهنده چالش‌ها و مشکلات زیر است:

۱. حاکمیت شرکتی ایجاب می‌کند که هیئت‌مدیره مسئول و محور اصلی سیاست‌گذاری و تعیین راهبردهای بانک باشد؛ ولی به این مسئله در نظام بانکی ما به‌طور جدی توجه نمی‌شود؛ به‌طوری که در بیشتر بانک‌های کشور، مدیرعامل

1. Basel Committee on Banking Supervision, "Corporate Governance Principles For Banks, 2015.

نقش راهبری و محوری در پیشبرد فعالیت‌های بانک و تصمیم‌گیری‌ها دارد؛ درحالی‌که اساساً مدیرعامل که منصوب هیئت‌مدیره است باید بازوی اجرایی هیئت‌مدیره بوده و به آنها پاسخگو باشد. این مسئله درخصوص بانک‌های دولتی ما اساساً برعکس بوده و مدیرعامل تعیین شده، اعضای هیئت‌مدیره را به‌عنوان معاونان خود منصوب می‌کند. هیئت‌مدیره بانک که باید ناظر بر فعالیت‌های مدیرعامل باشند و حافظ منافع سهام‌داران و سپرده‌گذاران، در بانک‌های دولتی اغلب معاونان مدیرعامل در همان بانک هستند که موجب می‌شود تا نظارت هیئت‌مدیره بر عملکرد مدیرعامل در بانک‌های دولتی عملاً مختل شود.

۲. اعضای هیئت‌مدیره در عمده بانک‌های کشور مسئولیت‌پذیری سازمانی مناسبی ندارند و این مسئله موجب شده است در برخی موارد به مسئولیت هیئت‌مدیره نگاه شخصی شود و در برخی موارد نیز هدف، کسب سابقه کاری و مدیریتی است و پاسخگویی و ضمانت اجرایی برای تصمیم‌های اتخاذ شده در بانک وجود ندارد. اساساً زمینه و بستر مناسب برای پاسخگویی هیئت‌مدیره به فعالیت و عملکرد خود فراهم نیست.^۱

۳. وابستگی و عدم استقلال بین مجموعه‌های کنترل‌کننده داخلی (حسابرسی، ریسک و...) و مدیران بانک، موجب شده است اثربخشی حاکمیت شرکتی کاهش یابد. این مسئله درخصوص کمیته ریسک و حسابرسی بیشتر مشهود است و در بیشتر بانک‌های کشور این کمیته‌ها در ساختار اداری بانک هستند و استقلال لازم را نداشته و متأثر از دخالت‌های مدیران بانک می‌باشند. بنا به اظهار برخی از کارشناسان بانکی، کمیته‌های ذیل هیئت‌مدیره در بیشتر بانک‌های کشور به نوعی کارمند، رئیس و مدیرعامل محسوب می‌شوند.^۲ این مسئله بدین معناست که رکن و

۱. جلسه بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی بانک‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور بانک‌ها و دستگاه‌های مسئول، مورخ ۱۹ آبان‌ماه ۱۳۹۴.

۲. جلسات بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی بانک‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور بانک‌ها و دستگاه‌های مسئول، ۱۹ و ۲۵ آبان‌ماه ۱۳۹۴.

ابزار اصلی تحقق حاکمیت شرکتی یعنی وجود کمیته‌های قوی، با مشکل جدی در نظام بانکداری ایران مواجهند.

۴. در حال حاضر کمیته‌هایی نظیر مدیریت ریسک، حسابرسی، انتصابات و مشوق‌ها در بانک‌ها به انحای مختلف و تحت نظر مدیرعامل بانک وجود دارد؛ در حالی که این کمیته‌ها نیازمند استقلال در تصمیم‌ها هستند.^۱

۵. کمیته‌های حاکمیت شرکتی نقش بسیاری در استقرار قواعد حاکمیت شرکتی دارند؛ ولی این کمیته‌ها در بانکداری ایران با چالش‌های زیادی روبه‌رو هستند. مهم‌ترین خلأهای مربوط به ترکیب و ساختار کمیته‌های حاکمیت شرکتی بانک‌ها در ایران عبارتند از:^۲

- عدم استقلال کمیته‌های مزبور از هیئت عامل بانک‌ها،
- عدم استقرار برخی کمیته‌ها در بانک‌ها،
- عدم افشای اطلاعات (هرچند محدود و گزینش شده) توسط کمیته‌های مزبور،
- عدم تطابق تخصص افراد در حوزه‌های تخصصی مانند مدیریت ریسک و حسابرسی داخلی.

۶. ارزیابی‌های صورت‌گرفته از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در خصوص عملکرد کمیته‌های حسابرسی و مدیریت ریسک واحد حسابرسی داخلی و واحد تطبیق نیز وضعیت چندان مطلوبی را به نمایش نمی‌گذارند. این واحدها یا تشکیل نشده یا در صورت تشکیل، دارای قدرت اجرایی چندان نبوده و از کادرهای متخصص و مجرب نیز بهره نمی‌برند. بانک‌های غیردولتی هم نظیر بانک‌های دولتی دچار فقدان نظام کنترل داخلی مؤثر و کارآ هستند.^۳

۱. اظهارنظر کارشناسی بانک‌ها در پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۸۲-۱۴/۷/۸۰۴۸، مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۶.

۲. اظهارنظر کارشناسی بانک‌ها در پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۸۲-۱۰۷۷۰، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۰.

۳. امیرحسین امین آزاد، «ارزیابی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها»، مجموعه مقالات بیست‌وچهارمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۹۳.

۸-۴-۱۰. مشکلات ناشی از استانداردها و روابط بین‌الملل

۸-۴-۱۰-۱. عدم بهبود وضعیت روابط بین‌الملل کشور با سایر کشورها

موضوع توسعه روابط بانکی بین‌الملل پس از برجام موضوعی مستقل از وضعیت روابط بین‌الملل کشور با سایر کشورها نیست و این دو موضوع باید به صورت یکپارچه بحث، بررسی و ارزیابی شود. به بیان دیگر توسعه روابط بین‌المللی بدون ایجاد تغییر در وضعیت روابط بین‌الملل کشور با سایر کشورها امکان‌پذیر نیست.

۸-۴-۱۰-۲. بیم جرائم احتمالی و اختلال در معاملات بانک‌های اروپایی با بانک‌های آمریکایی

طی سنوات گذشته برخی از بانک‌های بزرگ اروپایی به دلیل آنچه از سوی وزارت خزانه‌داری آمریکا به عنوان همکاری با بانک‌ها یا اشخاص مندرج در فهرست‌های تحریمی عنوان می‌شد مشمول جرائم سنگینی شده‌اند که این امر موجب نگرانی سایر بانک‌های بزرگ و کارگزاران اروپایی شده است که سطح تعاملات بالایی با کشور آمریکا دارند و از این رو از بیم جرائم احتمالی یا بروز اختلال یا محدودیت‌هایی در معاملات بانکی خود با بانک‌های آمریکایی به برقراری روابط کارگزاری جدید با بانک‌های ایرانی تمایل ندارند.

۸-۴-۱۰-۳. ریسک‌زدایی^۱

از موارد تأثیرگذار دیگر که طی سال‌های اخیر و پس از بحران بزرگ اقتصادی متداول شده مقوله‌ای تحت عنوان «ریسک‌زدایی» است که براساس آن بانک‌ها در صورتی که بر پایه تحلیل‌ها و بررسی‌های خود تشخیص دهند که بر اثر برقراری ارتباط کارگزاری با یک بانک یا ارائه خدمات بانکی به اشخاص حقیقی و حقوقی، ریسکی متوجه آنها می‌شود، این حق و اختیار را دارند که از برقراری روابط کارگزاری و ارائه خدمات مذکور خودداری کنند. البته باید اشاره کرد که این مورد از قبل هم بوده و ارتباطی هم به مسائل تحریم

ایران ندارد. درواقع اگر یک بانک اروپایی در برقراری روابط با یک بانک آمریکایی ریسک مدیریت نشده‌ای ببیند روابط را برقرار نمی‌کند.

۴-۸-۴-۱۰. اعمال ضوابط و مقررات شدید بانکی بین‌الملل درخصوص پولشویی

در طول سال‌های تحریم تغییرات بسیاری در ضوابط و مقررات بانکی بین‌المللی و به‌خصوص پس از وقوع بحران‌های مالی و اقتصادی سال ۲۰۰۸ ایجاد گردیده است و نظارت‌ها در حوزه مالی و پولی بین‌المللی بسیار سخت‌گیرانه شده است. این تغییرات موجب تشدید کنترل‌ها در ارتباط با مباحث مقابله با پولشویی گردیده است. می‌توان به مقررات گروه ویژه اقدام مالی^۱ اشاره کرد که به بانک‌ها هشدار می‌دهد با بانک‌هایی که ریسک پولشویی آنها بالاست، مبادله نکنند.

۵-۸-۴-۱۰. عدم امکان تطبیق بانک‌های ایرانی با قوانین جدید بانکی بین‌الملل

دور ماندن ایران از بازارها و تعاملات بین‌المللی طی دوران تحریم‌ها، به کاهش سطح تطبیق بانک‌های داخلی با تغییرات نظارتی و مقرراتی به‌وجود آمده منجر شده و از طرفی به دلیل زمانبر بودن بسترسازی موردنیاز در این زمینه و همچنین لزوم صدور مصوبات و تصویب قوانین جدید در مباحثی نظیر قانون تطبیق مالیاتی حساب‌های خارجی^۲ و برنامه ارزیابی بخش مالی^۳، امکان تطبیق سریع شرایط بانک‌ها با این تغییرات به‌طور کامل میسر نشده است. درحال حاضر به‌دنبال تحولات مالی و سیاسی یک دهه اخیر در دنیا بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک‌ها برای فعالیت در عرصه بین‌المللی موظف به رعایت ضوابط و مقررات ازجمله مقررات پولشویی و تأمین مالی تروریسم، گزارش‌دهی مالی براساس استانداردهای بین‌المللی^۴، شناسایی و طبقه‌بندی سیستمی مشتریان و غیره شده‌اند که نهادهای ناظر بین‌المللی آن را وضع کرده‌اند. در این راستا بانک‌ها باید

1. Financial Action Task Force (FATF)

2. Foreign Account Tax Compliance Act (FATA)

3. Financial Sector Assessment Program (FSAP)

4. International Financial Reporting Standards (IFRS)

بتوانند با استقرار سیستم نرم‌افزاری مناسب و انجام تمهیدات لازم، طرف‌های خارجی را مجاب کنند تا با درصد اطمینان بالایی انطباق معاملات و عملیات بانکی خود را با الزامات بین‌المللی رصد و کنترل کنند. بدیهی است با توجه به قطع ارتباط شبکه بانکی ایران با شبکه بانکی دنیا در دوران تحریم‌ها، آشنایی با وضعیت جدید و فراهم آوردن شرایط لازم نیاز به زمان دارد.

۶-۸-۴-۱۰. بازگشت تحریم‌ها

یکی از مشکلات بانک‌های ایرانی و خارجی در نهایی کردن قراردادهای خط اعتباری، بازگشت تحریم‌ها^۱ و تبعات آن، مانند حال شدن دیون کشور می‌باشد. بانک‌های ایرانی به دلیل عدم امکان نقدشوندگی وثایق و امکان تأمین نکردن وجه در صورت بازگشت تحریم‌ها بانک‌هایی پرریسک به حساب می‌آیند و طرف خارجی حاضر به پذیرش تبعات بازگشت تحریم‌ها نیست. درواقع بانک‌های خارجی این موارد را خارج از اراده بانک‌های ایرانی می‌دانند. کارگزاران خارجی در مذاکرات با بانک‌های ایرانی اشاره دارند که تحریم‌های شما لغو نشده، بلکه تعلیق شده است. به همین دلیل آنها نمی‌توانند به پایداری تعلیق تحریم‌ها اعتماد کنند.

۷-۸-۴-۱۰. مسائل مرتبط با مدیران و کارکنان آمریکایی مؤسسات غیرآمریکایی

یکی از نکات مهمی که باعث شده است بانک‌های غیرآمریکایی با بانک‌های ایرانی روابط مالی نداشته باشند مسئله ارتباط پرسنلی آنها با آمریکاست. تقریباً تمام بانک‌های غیرآمریکایی پرسنل آمریکایی دارند و در سیستم تحریمی آمریکا ارائه خدمات به ایرانیان چه به صورت مستقیم و غیرمستقیم ممنوع است؛ لذا در صورتی که بانک غیرآمریکایی در داخل خود واحد مجزایی ایجاد کند که در آن هیچ کارمند آمریکایی حضور نداشته باشد آنگاه آن واحد می‌تواند با ایران همکاری نماید و ایجاد

چنین واحدی نقض تحریم نیست. این فعالیت اگر انجام‌شدنی باشد نیز هزینه‌های بسیاری دارد.

۸-۴-۱۰. مشکلات مربوط به شناسایی مشتریان^۱ و شناسایی مشتری مشتریان^۲

از مشکلاتی که رابطه بانک‌های خارجی را با بانک‌های ایرانی مشکل می‌کند به موارد زیر می‌توان اشاره کرد: زمانبر بودن مواردی نظیر شناسایی مشتریان، شناسایی مشتری مشتریان توسط سیستم بانکی کشور درخصوص اعتبارات اسنادی گشایش شده و حواله‌های صادره که یکی از الزامات ضدپولشویی است.

۵-۱۰. جمع‌بندی

در این بخش در محورهای مختلف با استناد به مهم‌ترین و به‌روزترین استانداردهای موجود در سازوکار و اصول حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، تلاش شد وضعیت مطلوب حاکمیت شرکتی در بانک ارائه شود. محورها و رئوس اصلی ارائه چارچوب مطلوب حاکمیت شرکتی در بانک‌ها در این بخش عبارت است از: ساختار و نقش هیئت‌مدیره و هیئت عامل، مدیریت ریسک، حسابرسی، کمیته‌ها و واحدهای مربوطه، تطبیق عملکرد، شفافیت و افشاسازی و نقش ناظران بانکی که اصول و استانداردهای مربوطه به تفکیک ارائه شد. در قسمت دوم به بررسی و تحلیل چالش‌ها و آسیب‌های کلان حاکمیت شرکتی بانک‌ها با هدف آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران پرداخته شد. این چالش‌ها در حوزه‌های ساختاری، نهادی، قانونی، مقرراتی و ساختارهای سازمانی بررسی شد.

با وجود اهمیت بسیار حاکمیت شرکتی در اصلاح نظام بانکی کشور و رفع مشکلات زیرساختی در بانک‌ها و همچنین توجه به این مقوله در نظام بانکداری دنیا، در محورهای پیش‌گفته نشان داده شد که مقوله حاکمیت شرکتی با اهدافی همچون اصلاح قواعد درون‌سازمانی بانک‌ها، توجه به حقوق ذی‌نفعان، عدالت در حقوق ذی‌نفعان، مسئولیت‌پذیری،

1. Know Your Customer's (KYC)

2. Know Your Customer's (KYCC)

پاسخگویی، افشا و شفافیت جایگاه لازم و مناسبی را در بین قوانین، مقررات و رویه‌های سازمانی و اداری کشور ندارد.

بررسی قوانین مربوط به محورها و ارکان حاکمیت شرکتی همچون قوانین تجارت، پولی و بانکی، بانکداری بدون ربا و سایر قوانین موردی نشان می‌دهند که زیرساخت و ابزارهای قانونی لازم در این زمینه پیش‌بینی نشده است و با خلأهای جدی روبه‌رو است. در بحث خلأ قانونی حاکمیت شرکتی همان‌طور که در این بخش اشاره شد، به توجه جدی مقوله حاکمیت شرکتی در قوانین نیازمندیم.

بررسی چالش‌های مربوط به مقررات حاکمیت شرکتی نشان می‌دهند که اگرچه بانک مرکزی در راستای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی به ابلاغ برخی مقررات الزامی مرتبط با ارکان حاکمیت شرکتی و همچنین انتشار مجموعه رهنمودهایی درخصوص کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک و اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۰) اقدام کرده، لکن این مجموعه مقررات و رهنمودها جامعیت، کارآمدی و ضمانت اجرای لازم را ندارند. به‌علاوه این رهنمودها بومی نشده و تطابق به‌نسبت پایینی با قوانین و شرایط جاری بانک‌های کشور دارد.

مشکل دیگر درخصوص قوانین و مقررات ناظر بر عملکرد بانک‌ها در راستای استقرار حاکمیت شرکتی این است که مقررات مربوط به اداره بانک‌ها در ایران متناسب با نوع بانک‌ها اعم از تجاری، تخصصی، توسعه‌ای و... نبوده و این مسئله موجب شده سازوکارها، فرایندها و رویه‌های ناظر بر ساختار سازمانی و چارچوب اداره بانک‌ها متناسب با اهداف و حوزه فعالیت بانک‌ها ساختاربندی نشود.

همچنین با بررسی چالش‌های مربوط به ساختارهای سازمانی مشخص شد که مشکلات عدیده‌ای در چارچوب‌ها و قواعد سازمانی درخصوص ارکان هیئت‌مدیره، هیئت عامل، کمیته‌ها و... وجود دارد.

علاوه بر آن، بخش زیادی از بانک‌های کشور (دولتی و خصوصی شده) به‌دلیل ساختارهای اداره و اساسنامه‌ای با اصول حاکمیت شرکتی فاصله زیادی پیدا کرده‌اند و این مسئله ضرورت اصلاح قوانین مربوط به اساسنامه این بانک‌ها و همچنین اصلاح

سایر قوانینی که به نوعی در اداره این بانکها ورود پیدا کرده اند (همچون قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت درخصوص مقررات واریز سود سهم دولت و...) را ضروری می کند.

از طرفی مشکلات ناشی از استانداردها و روابط بین الملل نظیر عدم بهبود وضعیت روابط بین الملل کشور با سایر کشورها، بیم جرائم احتمالی و اختلال در معاملات بانکهای اروپایی با بانکهای آمریکایی، ریسک زدایی، اعمال ضوابط و مقررات شدید بانکی بین الملل درخصوص پولشویی، عدم امکان تطبیق بانکهای ایرانی با قوانین جدید بانکی بین الملل، احتمال بازگشت تحریمها، مسائل مرتبط با مدیران و کارکنان آمریکایی مؤسسات غیرآمریکایی و مشکلات مربوط به شناسایی مشتریان و شناسایی مشتری مشتریان از مسائلی است که باید در سطح داخلی و خارجی پیگیری و حل و فصل شود. در این راستا تدوین و اجرای اصول حاکمیت شرکتی، امری ضروری برای بهبود عملکرد بنگاهها و از جمله نظام بانکی است. مسئولیت اصلی نظارت بر حسن جریان امر برعهده بانک مرکزی است. این نقش از تدوین مقررات شروع و به نظارت بر عملکرد درست و منطبق با قوانین و مقررات توسط بانکها ختم می شود. در این راه بومی سازی و تطبیق دوره ای اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی با قوانین بالادستی و طرحها و لوایح اصلاحی بانکداری و بانک مرکزی و تأمین ابزارهای لازم برای اجرای آن ازسوی بانک مرکزی از ضروریات استقرار قواعد حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور است.

فصل یازدهم - مقررات و وضعیت کفایت سرمایه بانک‌ها

سیدمصطفی شاداب، موسی شهبازی‌غیائی

مقدمه

سرمایه مناسب و کافی یکی از شرایط لازم برای حفظ سلامت نظام بانکی است و هریک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری برای تضمین ثبات و پایداری فعالیت‌های خود باید همواره نسبت مناسبی را میان سرمایه و ریسک موجود در دارایی‌های خود برقرار کنند. بانک‌ها براساس مقدار نسبت سرمایه قانونی خود در بازار ارزیابی سلامت مالی می‌شوند. از این‌رو هرچه نسبت سرمایه بانکی در مقایسه با مقدار قانونی کمتر باشد، در گروه بانک‌های با سلامت مالی کمتر طبقه‌بندی خواهد شد، بنابراین از رتبه اعتباری پایین‌تر و از میزان دسترسی کمتری به بازار تأمین مالی بیرونی برخوردار می‌شود و در شرایط اعمال سیاست پولی انقباضی، نمی‌توانند کاهش در منابع سپرده‌ای را از طریق بازار مالی تأمین کرده و با کاهش بیشتری در منابع در مقایسه با بانک دیگری با نسبت سرمایه بالاتر مواجه و ملزم به کاهش بیشتری در تصمیم وام‌دهی خود می‌شود. این مسئله در مطالعات انجام شده توسط کشیاب و استین (۱۹۹۴) و کیشان و اپیلا (۲۰۰۰) تأیید شده است.^۱

۱. زهرا خشنود، مرضیه اسفندیاری، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی. «ارزیابی سرمایه بانک‌ها براساس استانداردهای بین‌المللی»، شهریورماه ۱۳۹۳.

نسبت کفایت سرمایه شاخصی از توان سرمایه‌ای بانک در برابر زیان‌های غیرمنتظره است که به‌نوعی ابزاری برای حفظ منافع سپرده‌گذاران و سایر ذی‌نفعان تلقی می‌شود. به‌دلیل حفاظتی که این نسبت در برابر زیان‌های وارده ایجاد می‌کند، نگهداری سرمایه کافی و متناسب با مخاطرات موجود منبع اصلی اعتماد عمومی به هر بانک به‌طور خاص و نظام بانکی به‌طور عام است. بدین لحاظ در قانون پولی و بانکی کشور نیز بر این ضرورت تأکید گردیده و در ماده (۱۴) این قانون به نسبت سرمایه به انواع دارایی‌ها اشاره شده است.

در دهه اخیر با توجه به مقررات بانک تسویه بین‌المللی^۱ (کمیته نظارت بانکی بال)^۲ و سایر نهادهای بین‌المللی، تقویت سرمایه بانک‌ها برای حفظ سلامت نظام بانکی الزام بین‌المللی محسوب شده و کشورها برای حفظ اعتبار نظام بانکی خود در سطح بین‌المللی، خود را به رعایت مقررات و استانداردهای مربوطه ملزم کرده‌اند.

دلیل وضع الزامات قانونی و مقرراتی مبنی بر رعایت حداقل نسبت کفایت سرمایه توسط بانک‌ها این است که درواقع بانک‌ها با اتکا به سرمایه خود قادر باشند در مقابل زیان‌های احتمالی و ناشی از عدم بازپرداخت وام‌ها و تسهیلات اعطا شده به مشتریان، شرایط نامساعد بازار و برخی تنگناهای عملیاتی مقاومت کنند. اگرچه در بهترین حالت نیز ممکن است بانکی با موقعیت سرمایه‌ای مناسب، بر اثر شوک‌های شدید از ادامه فعالیت ناتوان شود.

کفایت سرمایه یک بانک، مفهومی نسبی است. بدین معنا که مناسب بودن میزان آن برحسب اندازه و حجم فعالیت بانک قابل تأیید است. بنابراین معمولاً کفایت سرمایه برحسب نسبت سرمایه به دارایی‌ها تعیین می‌شود و شاخصی از توانایی بانک در جذب آثار منفی ناشی از زیان‌های احتمالی و اعاده موقعیت مناسب خود است.^۳

1. Bank for International Settlements

2. Basel Committee on Banking Supervision

۳. مسعود پهلوان‌زاده، «مروری بر رویکردهای جدید نسبت کفایت سرمایه در بانک‌ها»، مجله روند، سال هفدهم، ش ۵۲ و ۵۳، بهار و تابستان ۱۳۸۶.

نسبت کفایت سرمایه بانک یا مؤسسه اعتباری، از تقسیم سرمایه بانک بر دارایی‌های موزون شده براساس ریسک به‌دست می‌آید. منظور از دارایی‌های موزون به ریسک این است که تسهیلات اعطایی عمده‌ترین قلم دارایی‌های بانک‌هاست که باید متناسب با ریسک بازپرداخت توسط مشتری و سایر ریسک‌ها (بازار و عملیاتی) تعدیل شود. برای مثال اگر یک بانک دارای ۱۵ واحد سرمایه باشد و ۱۵ واحد سپرده دریافت کند مجموع بدهی‌ها و حقوق صاحبان سهام آن ۳۰ واحد می‌شود که آن را در قالب تسهیلات اعطا می‌کند (دارایی‌های بانک) بدین صورت که ۱۰ واحد آن را به دولت، ۵ واحد آن را به بخش خصوصی و ۱۵ واحد را نیز به بانک دیگری تسهیلات می‌دهد. با توجه به مقررات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (منطبق با استاندارد بال ۱) ریسک تسهیلات به دولت صفر بوده، ریسک تسهیلات بخش خصوصی ۱۰۰ درصد و ریسک تسهیلات به سایر بانک‌ها ضریب ۲۰ درصد دارد، بنابراین مجموع دارایی‌های این بانک ضربدر ریسک آنها می‌شود $۷۰۰ (۱۰ \times ۰ + ۵ \times ۱۰۰ + ۲۰ \times ۱۰)$. نسبت کفایت سرمایه این بانک (با تقسیم سرمایه بر دارایی‌های موزون شده به ریسک) برابر است با ۱۵ تقسیم بر ۷۰۰ که $۲/۱$ درصد می‌شود. این نسبت براساس مقررات فعلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، باید حداقل ۸ درصد باشد.

نگاهی به وضعیت عملکرد و چالش‌های موجود شبکه بانکی کشور نشان می‌دهد که وضعیت سرمایه بانک‌ها و کفایت آن براساس دارایی‌های ریسکی در شبکه بانکی با شرایط نامناسبی روبه‌رو است و در این میان بانک‌های دولتی بیش از سایر بانک‌ها دچار کیفیت و کمیت نامطلوب سرمایه هستند. بدون شک وضعیت نامطلوب سرمایه موجب می‌شود قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها کاهش یافته و مهم‌تر از آن، بانک‌ها را با خطر ورشکستگی یا ناتوانی در ادامه فعالیت مواجه سازد. برای جلوگیری از شکل‌گیری این وضعیت و نظارت لازم بر سلامت بانک‌ها از نظر کفایت سرمایه مورد نیاز، درخصوص کیفیت و ارقام تشکیل‌دهنده سرمایه بانک‌ها، مقام ناظر بانکی باید الزامات و استانداردهایی را تعیین کند تا به‌عنوان بازوی نظارت بانک مرکزی برای حفظ سلامت و ثبات بانک‌ها استفاده شود و بانک‌ها نیز به تغییرات وضعیت سرمایه‌ای خود واکنش

نشان داده و در شرایط کاهش آن تصمیمات لازم را برای بهبود وضعیت سرمایه بانک اتخاذ کنند.

مسئله اصلی این است که اولاً وضعیت استانداردها و الزامات کفایت سرمایه بانک‌ها در ایران نسبت به استانداردهای فعلی بانکداری متعارف بین‌المللی چگونه بوده و چه خلأهایی در این زمینه وجود دارد و ثانیاً براساس استانداردها و مقررات فعلی، وضعیت بانک‌های ایران از نظر کفایت سرمایه چگونه بوده و چه چالش‌ها و آسیب‌هایی در این حوزه وجود دارد؟ در پاسخ به این پرسش‌ها، این مطالعه تلاش دارد به بررسی و مقایسه استانداردها و الزامات کفایت سرمایه در سه حوزه بانکداری متعارف، بانکداری اسلامی و بانکداری ایران بپردازد و با تحلیل وضعیت مقررات و آمار کفایت سرمایه بانک‌های ایران به تحلیل چالش‌ها، خلأها و آسیب‌های موجود بپردازد.

ساختار این بخش ابتدا به بررسی مقررات کفایت سرمایه براساس استانداردهای کمیته نظارتی بانکی بال می‌پردازد و سپس الزامات و مقررات مربوطه به کفایت سرمایه در بانکداری اسلامی بحث می‌شود. در بخش سوم مقررات کفایت سرمایه در ایران بررسی و با استانداردهای جهانی مقایسه می‌شود. پس از بررسی مقررات، در بخش چهارم آمار عملکرد نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها و تحلیل چالش‌ها و آسیب‌های موجود بررسی می‌شود. در بخش پنجم نیز الزامات و بسترهای بهبود مقررات و وضعیت کفایت سرمایه در بانکداری ایران ارائه شده و در نهایت نیز جمع‌بندی و پیشنهادهای اصلاحی مطرح می‌گردد.

۱-۱. مقررات کفایت سرمایه در بانکداری متعارف (بین‌الملل)

برای همگرایی در مقررات نظارتی بانک‌ها، کمیته نظارتی بانکی بال^۱ یکی از مراجع مهم و فعال در عرصه مقرراتگذاری بانکداری به تدوین و ارائه این استانداردها می‌پردازد. این کمیته را در سال ۱۹۷۵ رؤسای کل بانک‌های مرکزی کشورهای عضو گروه ۱۰ شامل

1. Committee on Banking Supervision

کشورهای بلژیک، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، لوکزامبورگ، هلند، اسپانیا، سوئد، سوئیس، انگلستان و ایالات متحده آمریکا پایه‌گذاری کردند.^۱ در حال حاضر این کمیته، که اجلاس آن در بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی واقع در شهر بازل یا بال^۲ سوئیس برگزار می‌شود، به مهمترین مرجع تخصصی در زمینه نظارت بانکی تبدیل شده است و استانداردها و پیشنهادهای منتشر شده از سوی این کمیته - برای طراحی الگوها و تدوین بسیاری از مقررات و الزام‌های احتیاطی - در کشورهای گوناگون سایه افکنده است. از مهمترین اقدامات کمیته بال تهیه و انتشار اصول پایه در نظارت بانکی کارآ و مؤثر و همچنین مقررات مربوط به کفایت سرمایه است. در ادامه به بررسی سیر تحول مقررات و استانداردهای کفایت سرمایه بانک‌ها براساس اسناد منتشر شده توسط کمیته بال پرداخته می‌شود.

۱۱-۲. کفایت سرمایه در مقررات بال ۱ (۱۹۹۸-۲۰۰۴)

کمیته نظارت بانکی بال^۳ اولین مجموعه از مقررات بال را در سال ۱۹۸۸ ارائه کرد. این مقررات و استانداردها فقط ریسک اعتباری را در محاسبه سرمایه مورد نیاز بانک مدنظر قرار داده است. براساس مقررات بال ۱ نسبت کفایت سرمایه از تقسیم سرمایه درجه یک و دو بر دارایی‌های موزون شده به ریسک (اعتباری) به دست می‌آید.^۴

استاندارد بال ۱ مقرر می‌دارد که حداقل نسبت کفایت سرمایه درجه یک به دارایی‌های موزون شده به ریسک ۴ درصد و حداقل نسبت برای کل سرمایه (سرمایه درجه یک و دو) ۸ درصد باشد. براساس استاندارد بال ۱ سرمایه درجه یک از مجموع

۱. در این کمیته کارشناسان ارشد نظارت بانکی عضویت دارند. متخصصانی از کشورهای گوناگون و پیشرو در صنعت بانکداری گرد هم آمده و با استفاده از تجربه‌ها و تخصص خود رهنمون‌هایی را برای حفظ سلامت و کارایی نظام‌های پولی در سراسر جهان پیشنهاد می‌کنند.

2. Basel

3. Basel Capital Accord, International Conference of Capital Measurement and Capital Standards, July 1988.

4. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", July 1988. <http://www.bis.org/publ/bcbs04a.htm>

سرمایه پرداخت شده و حقوق صاحبان سهام تشکیل شده و سرمایه درجه دو از حجم ذخایر احتیاطی و قانونی و ویژه و تجدید ارزیابی دارایی‌ها حاصل می‌شود. درخصوص ریسک اقلام دارایی بانک نیز مقررات بال ۱، چهار طبقه دارایی با ریسک صفر درصد (مطالبات دولت، اوراق دولتی، ضمانت‌نامه‌های دولتی)، ریسک ۲۰ درصد (مطالبات از بانک‌ها، مطالبات ارزی و مانند آنها)، ریسک ۵۰ درصد (وام و تسهیلات رهنی) و در نهایت ریسک ۱۰۰ درصد (سایر مطالبات) را شناسایی کرده است. با توجه به اینکه در مقررات بال ۱، ریسک بازار و ریسک عملیاتی در محاسبات مقررات سرمایه وارد نمی‌شود، طبقات مختلف دارایی و نحوه اعمال ریسک آنها در فرمول بال ۱ بسیار ساده و کلی در نظر گرفته شده است.^۱

در دستورالعمل بال ۱ به کل وام‌های تجاری صرف‌نظر از اینکه از لحاظ وضعیت کیفیت اعتباری - یعنی از لحاظ رتبه اعتباری و وثایق در چه طبقه‌ای قرار خواهند گرفت - وزن یکسانی داده شده است.

درواقع رویکرد جاری در بال ۱ مبتنی بر روشی است که عملاً تمامی وام‌هایی که بانک‌ها به بخش خصوصی پرداخت می‌کنند، صرف‌نظر از میزان وام، سررسید آن و از همه مهم‌تر وضعیت اعتباری وام‌گیرنده دارای ضریب ریسک مشابهی هستند. بنابراین ضریب ریسک تعلق گرفته به وام داده شده به یک بنگاه نزدیک به ورشکستگی به همان میزانی است که به یک وام‌گیرنده با وضعیت مالی بسیار خوب تعلق می‌گیرد. در این دستورالعمل به دلیل بی‌توجهی دقیق به وضعیت ریسک در تعیین کفایت سرمایه، میزان سرمایه مورد نیاز بیشتر از حد نیاز برآورد می‌شود. همان‌طور که در بخش مربوط به مقررات کفایت سرمایه در بانکداری ایران خواهد آمد، استاندارد دی که هم‌اکنون در کفایت سرمایه بانک‌های ایران به کار می‌رود مبتنی بر بال ۱ است.

در بیانیه بال ۱، بانک‌ها از نظر نسبت کفایت سرمایه به پنج دسته زیر طبقه‌بندی

می‌شوند:

1. Ibid.

۱. با سرمایه مطلوب (۱۰ درصد)،

۲. با سرمایه کافی (۸ درصد)،

۳. با سرمایه ناکافی (۶ درصد)،

۴. با سرمایه بسیار کم (۴ درصد)،

۵. بحران سرمایه (۲ درصد).

با وجود اینکه بال ۱ در زمان خود با در نظر گرفتن تمامی جوانب مطرح در اندازه گیری کفایت سرمایه بانکها طراحی شده است، لکن با اجرای آن در کشورهای مختلف و تغییر شرایط در بازارهای مالی و بانکی بین المللی به تدریج نقاط ضعف آن آشکار شد. عمده ترین نارسایی های مطرح شده در این زمینه به شرح زیر است:^۱

- محدودیت طبقات دارایی های ریسکی،

- محدودیت اوزان ریسکی دارایی ها،

- محدودیت کاربرد تکنیک های کاهش ریسک اعتباری (محدودیت احتساب وثایق و

تضمین ها در فرایند اعتبارسنجی مشتریان بانکها)،

- نادیده گرفتن ریسک های بازار و عملیاتی،

- محدودیت در کاربرد روش های مدیریت ریسک توسط بانکها،

- نادیده گرفتن تفاوت در موقعیت و اعتبار مالی شرکت های متقاضی تسهیلات بانکی

(عدم استفاده از رتبه اعتباری شرکت ها در فرایند اعتبارسنجی).

تجربه جهانی نشان داد الگوی مقرراتی بیان شده برای محاسبه نسبت کفایت سرمایه

در بال ۱ از سه طریق مشکلاتی را ایجاد کرده بود:

اول اغلب بانکها با هدف تبلیغات و رقابت سعی می کردند موقعیت سرمایه ای خود

را بالاتر از حداقل استاندارد سرمایه نشان دهند.

دوم هر بانکی که کاهش نسبت استاندارد سرمایه را پرخطر می دید، اغلب تصمیم

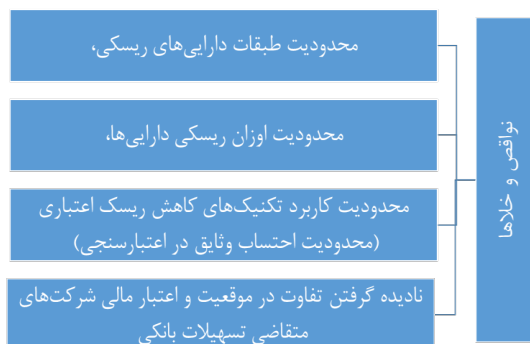
می گرفت با هزینه های بالایی با اوراق بهادارسازی وام های کم ریسک و همچنین

۱. مسعود پهلوانزاده. «مروری بر رویکردهای جدید نسبت کفایت سرمایه در بانکها»، مجله روند، سال هفدهم، ش ۵۲ و ۵۳، بهار و تابستان ۱۳۸۶.

افزایش پرتفوی ریسک با هدف رسیدن به سطح استاندارد سرمایه، شکاف به‌وجود آمده را پر کند.

سوم در سراسر جهان، بانک‌ها و نهادهای مقرراتگذار از تلاش لازم برای پر کردن شکاف‌های موجود به‌وسیله افزایش طبقات ریسک در استانداردهای سرمایه حمایت می‌کردند.^۱

شکل ۱-۱. نواقص و ایرادهای مقررات کفایت سرمایه در بال ۱



۱۱-۳. کفایت سرمایه در مقررات بال ۲ (۲۰۰۴-۲۰۱۱)

دستورالعمل بال ۲ در سال ۲۰۰۴ با تأکید بر سه محور الزامات حداقلی سرمایه، تجدیدنظر نظارتی و نظم بازار برای دستیابی به سلامت و ثبات نظام مالی معرفی شد.^۲ براساس این استاندارد، کفایت سرمایه در بال ۱ بازبینی شد.

درخصوص محور اول از مقررات بال ۲ (الزامات حداقلی سرمایه)، علاوه بر ریسک اعتباری، ریسک بازار و ریسک عملیاتی نیز برخلاف آنچه در بال ۱ بود در فرمول کفایت سرمایه وارد شده است. منظور از ریسک عملیاتی زیان ناشی از ضعف یا سوءاستفاده افراد،

1. Kane, Edward J, (2006), "BASEL II: A Contracting Perspective", NBER Working Paper Series, available at: <http://www.nber.org/papers/w12>

2. Elizalde, Abel, (2007), "From Basel I to Basel II: An Analysis of The Three Pillars", CEMFI Working Paper No. 0704.

فرایندها، سیستم‌های عملیاتی یا زیان‌های ناشی از رخدادهای و وقایع بوده و ریسک بازار نیز، کاهش ارزش پرتفوی بانک بر اثر تغییر هریک از متغیرهای اصلی مثل نرخ بهره، تورم و ارزش است.

در محور دوم (تجدیدنظر نظارتی)، نظارت شامل: دو حوزه نظارت داخلی و بیرونی شده و در هر دو حوزه، بال ۲ وظایف مشخصی را برای ناظران در حوزه مدیریت و کنترل ریسک و ارزیابی سرمایه قائل شده‌اند. مبتنی بر این مسئله، در رهیافت‌های پیشنهادی ارتقای مدیریت ریسک در روش‌های پایه داخلی^۱ و روش‌های پیشرفته داخلی^۲ وظایف مهمی از جمله محاسبات و برآورد پارامترهای بخش (بانک) و انتقال این اطلاعات به بانک‌های تحت نظارت برای در نظر گرفتن آن در مدیریت ریسک، برای ناظران خارجی در نظر گرفته شده است. در محور سوم نیز با هدف انضباط بازار و شفافیت به بانک‌ها توصیه شده است که در فرایندهای ناظر بر مدیریت ریسک از یافته‌های مؤسسات بین‌المللی و استانداردهای حاکم بر حوزه‌های مختلف بخش مالی استفاده کنند.^۳ به‌طور کلی این بیانیه برخلاف بیانیه بال ۱، ساختار پیچیده‌تری داشته و محاسبات دارایی‌های موزون شده به ریسک گسترده و انعطاف‌ناپذیرتر شده است.

بال ۲ به دنبال افزایش حساسیت ریسک در مقررات نظارت بانکی بوده که این کار موجب ایجاد انگیزه برای اقدامات ریسکی و در پی آن کاهش هزینه‌های نظارت در بانک‌ها می‌شود.^۴

در مقایسه با چارچوب مقررات سرمایه بال ۱، اوزان ریسکی که در بال ۲ محاسبه می‌شود به نسبت رده سازمانی و درجه ریسک تسهیلات‌گیرنده تغییر می‌کند؛ بدین نحو

1. Internal-rating Based (IRB)-foundation

2. Internal-rating Based (IRB)-advanced

۳. رامین پاشایی فام، «بررسی نقش مقررات و اصول کمیته بال در نظام بانکی کشور (با تأکید بر ارزیابی ریسک‌های مترتب بر عقود اسلامی)»، مجموعه مقالات بیست‌وسومین همایش بانکداری اسلامی، تهران، مؤسسه عالی بانکداری ایران، ۱۳۹۱.

4. Elizalde, Abel, (2007), "From Basel I to Basel II: An Analysis of The Three Pillars", CEMFI Working Paper No. 0704.

که هر چقدر ریسک اعتباری سطح معینی از افشای بانکی بالا باشد، وزن ریسک تعیین شده برای آن سطح افشا افزایش می‌یابد.^۱

درخصوص ارتباط مقررات بال ۲ با دوره‌های تجاری (رکود و رونق) نیز این‌گونه است که در طول دوره رکود، درجه اعتبار تسهیلات‌گیرندگان بانکی در مدل ریسک اعتباری مورد استفاده، کاهش یافته و موجب افزایش حداقل الزام سرمایه می‌شود به حدی که افزایش سرمایه از منابع بیرونی برای بانک، مشکل یا دارای هزینه بالایی بوده و یک‌سو شدن ریسک اعتباری دارایی‌های بانکی با ادوار تجاری موجب کاهش اعطای وام در دوره رکود شده که خود باعث تقویت رکود اقتصادی می‌گردد.^۲

اگرچه در بال ۲ نیز مانند دستورالعمل قبلی، میزان کفایت سرمایه بانک‌ها، ۸ درصد مجموع دارایی‌های ریسکی بیان شده، ولی در این بیانیه علاوه بر ریسک اعتباری، ریسک عملیاتی دارایی‌ها و ریسک بازار نیز در تعیین سرمایه مورد نیاز لحاظ شده است. همچنین رویکردهای دقیق‌تری برای تعیین وزن ریسک دارایی‌ها پیشنهاد شده است. در بیانیه بال ۲ برخلاف بال ۱ بانک‌ها برای محاسبه ریسک اعتباری وام‌گیرندگان با ضرایب از پیش تعیین شده روبه‌رو نیستند؛ بلکه با استفاده از ارزیابی مؤسسات مستقل اعتباری یا برآوردهای خود از وضعیت وام‌گیرندگان، ضرایب ریسکی مربوطه را تعیین می‌کنند.

در دومین بیانیه کمیته بال، هم زیان‌های مورد انتظار و هم زیان‌های غیرمنتظره در برآورد سرمایه اقتصادی مورد نیاز لحاظ شده است. بنابراین به ذخیره زیان وام‌ها، که جزئی از سرمایه اقتصادی بانک‌هاست، توجه می‌شود. از آنجا که در برآورد سرمایه اقتصادی پیشنهاد کمیته بال به زیان‌های منتظره و غیرمنتظره توجه می‌شود، سرمایه قانونی قادر به پوشش هزینه ناشی عدم بازپرداخت وام‌ها و کاهش ارزش بازاری ابزارهای اعتباری بانک‌ها خواهد بود.^۳

در شکل ۲-۱۱ ارکان مقررات بال ۲ نشان داده شده است. رکن اول به الزامات کفایت

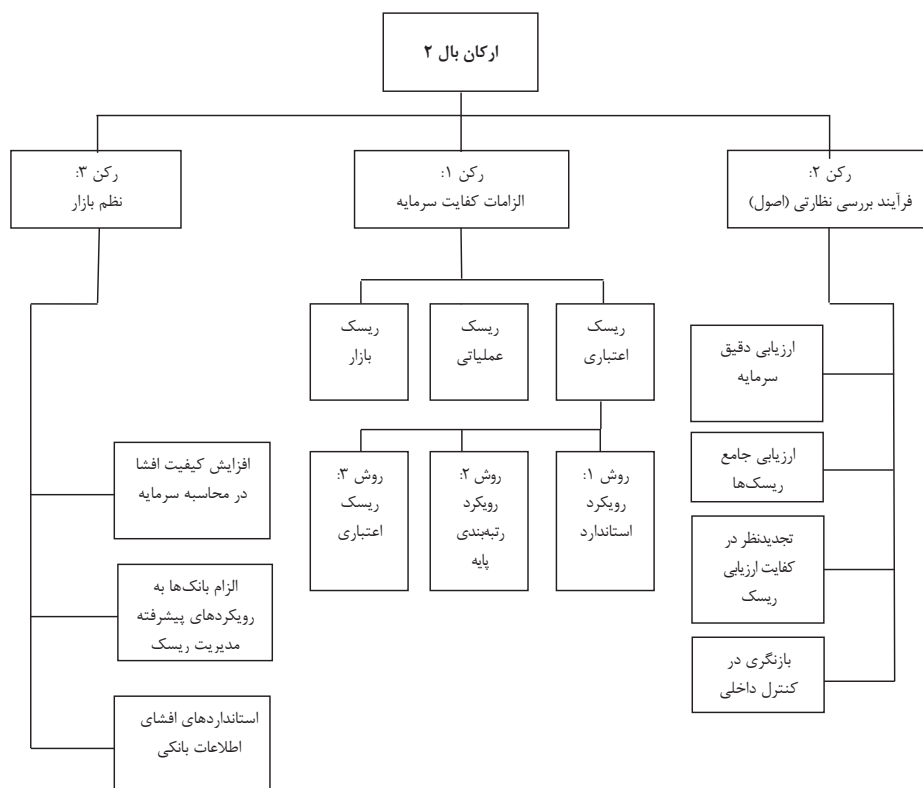
۱. در چارچوب بال ۱ صرفاً به رده سازمانی تسهیلات‌گیرنده توجه می‌شد.

2. Drumond and Jorge, Basel II Capital Requirements, Firms Hetrogeneity, and the Business Cycle, FEP Working papers, N.307, 2009.

۳. مسعود پهلوان‌زاده، «مروری بر رویکردهای جدید نسبت کفایت سرمایه در بانک‌ها»، مجله روند، سال هفدهم، ش ۵۲ و ۵۳، بهار و تابستان ۱۳۸۶.

سرمایه می‌پردازد. در رکن دوم به سازوکارهای نظارتی و مهمترین اصول آن و در رکن سوم نیز به نظم بازار^۱ که تکمیل‌کننده رکن اول و دوم است، توجه می‌شود. هدف از رکن سوم این است که با گسترش مجموعه‌ای از الزامات افشا^۲ بستر لازم برای ارزیابی نیروهای بازار از بخش‌های کلیدی اطلاعات مربوط به سرمایه، برنامه عملیاتی، نحوه مواجهه با ریسک، فرایندهای ارزیابی ریسک و سپس وضعیت کفایت سرمایه نهاد موردنظر فراهم شود.^۳

شکل ۲-۱۱. ارکان مقررات بال ۲



1. Market Discipline

2. Disclosure Requirements

3. Bank for International Settlements 2004, "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards"

دومین دستورالعمل کمیته بال، یک رویه تکاملی سه مرحله‌ای را برای کفایت سرمایه بانک‌ها دنبال می‌کند. مراحل تکاملی تعیین کفایت سرمایه در این دستورالعمل عبارت است از:

۱. مدل پایه‌ای استاندارد،^۱

۲. مدل مبتنی بر رتبه‌بندی داخلی،^۲

۳. مدل مبتنی بر رتبه‌بندی داخلی پیشرفته.^۳

مدل پایه‌ای استاندارد اولین مدل پیشنهادی برای تعیین کفایت سرمایه است. در این مدل بر مبنای رتبه‌بندی خارجی ریسک (یعنی رتبه‌های تعیین شده از سوی مؤسسات رتبه‌بندی از قبیل مودیز^۴ و استاندارد و پورز)^۵ وزن ریسک هریک از دارایی‌ها در پرتفوی اعتباری تعیین می‌شود و سپس براساس وزن تعیین شده، سهم سرمایه مورد نیاز برای پوشش ریسک برآورد خواهد شد. دو مدل دیگر، نیازمند این است که بانک سیستم رتبه‌بندی پیشرفته و مناسبی برای مشتریان خود داشته باشد. وزن ریسک هریک از وام‌های تجاری و تعهدات مشتریان بر مبنای رتبه تخصیص یافته به آنها تعیین می‌شود. شرکتی که رتبه اعتباری بالاتری را اخذ کند از وضعیت اعتباری مناسب‌تری برخوردار بوده و در نتیجه وزن ریسک وام‌های اعطایی آنها کمتر خواهد بود هر چقدر وزن ریسک یک وام بالاتر باشد، نسبت کفایت سرمایه آنها نیز بیشتر خواهد بود؛ به عبارت دیگر به سرمایه بیشتری برای پوشش ریسک نیاز خواهد داشت.^۶

در مقایسه با بال ۱، در مقررات بال ۲ به چند جنبه توجه شده بود. اول توجه به برخی از ریسک‌هایی که در بال ۱ به طور ناقص مورد توجه قرار گرفته بود همچون ریسک تمرکز

1. Basic Standardized model

2. Internal Rating – Based (IRB) Model

3. Advanced Internal Rating- Based Model

4. S&P

5. Moody's

۶. میرفیض فلاح‌شمس و حسن، عباس‌زاده، «مقایسه تطبیقی کفایت سرمایه در بیانیه اول و دوم کمیته بال»، فصلنامه روند پژوهش‌های اقتصادی، ش ۵۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۷.

اعتبارات^۱، توجه به عواملی که در بال ۱ به طور کلی محاسبه نشد (همچون ریسک نرخ بهره، ریسک‌های تجاری و راهبردی) و در نظر گرفتن عوامل بیرون از بانک (همانند آثار ادوار تجاری)^۲. یکی از جنبه‌های مهم دیگر بال ۲ این است که ارزیابی استانداردهای حداقلی و الزامات افشا و اندازه‌گیری ریسک‌های عملیاتی به وسیله مدل‌های پیشرفته‌تری نسبت به بال ۱ صورت می‌گیرد.^۳

جدول ۱-۱۱. خصوصیات و ویژگی‌های مقررات بال ۲ در مقایسه با بال ۱

رکن ۱									
الزامات کفایت سرمایه									
ریسک اعتباری		ریسک بازار		ریسک عملیاتی		ریسک اعتباری		ریسک اعتباری	
رویکرد استاندارد شده	رویکرد بنیادی	رویکرد پیشرفته	رویکرد استاندارد شده	رویکرد مدل‌های داخلی	رویکرد شاخص در آمد ناخالص	رویکرد شاخص قلی اما برای خطوط گازی متفاوت	رویکرد اندازه‌گیری پیشرفته	رویکرد استاندارد شده	رویکرد بنیادی
۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰
بال ۲ نسبت به بال ۱ تأکید بیشتری بر مدیریت و کنترل‌های داخلی بانک‌ها، پروسه نظارتی و انضباط بازار دارد.									
۱. مشابه بال ۱، اما طبقات و دسته‌های دارایی ریسکی اضافه و تغییر داده شده است. استفاده از تکنیک‌های کاهش ریسک اعتباری (وثیقه مالی) گسترش یافته و در اغلب موارد به مؤسسات رتبه‌بندی تکیه داد.									
۲. پرتفوی دارایی به پنج طبقه دارایی یا اقلام ریسکی شده، احتمال عدم پرداخت (PD) به همراه مبلغ احتمالی عدم پرداخت (EAD) توسط بانک و سطح زبان معین ناشی از عدم پرداخت (LGD) تقسیم می‌شود که میزان آن توسط ناظر تخمین زده می‌شود.									
۳. پرتفوی دارایی به پنج طبقه دارایی ریسکی تقسیم شده است. LGD, EAD, PD با استفاده از برآوردهای تاریخی توسط بانک تخمین زده می‌شوند.									
۴. سرمایه اضافی به صورت جداگانه برای هر یک از ریسک‌ها (برای ریسک خاص و ریسک پرتفوی) قابل محاسبه و مطالبه است. حساب‌های تجاری برای ریسک‌های پرتفوی در بازارهای کالا و ارزی استفاده شده‌اند.									
۵. قابل محاسبه بر پایه آزمون ارزش در معرض ریسک (Value At Risk) و سایر آزمون‌های مورد تأیید ناظر.									
۶. یک رویکرد ساده که از یک فاکتور (درآمد ناخالص) - رقم ریسک کلی عملیاتی - ضرب شده در یک فاکتور آلفا وضع شده توسط کمیته بال استفاده می‌کند.									
۷. بانک خودش را در هشت خط کاری سازمان می‌دهد، با ضرب شدن در فاکتوری که براساس خط کاری و ضوابطی که توسط کمیته بال تعیین شده، محاسبه می‌شود.									
۸. ریسک عملیاتی با استفاده از مدل‌های پیشرفته کتی و در چارچوب معیارهای نظارتی محاسبه و متناسب با آن سرمایه از بانک مطالبه می‌شود.									
۹. ناظران باید مطمئن شوند که بانک‌های پروسه‌های داخلی امنی برای ارزیابی سرمایه متناسب با ریسک‌های ارتکابی را در اختیار دارند.									
۱۰. کیفیت افشا در محاسبه، سرمایه و روش‌های ارزیابی ریسک را افزایش داده، بانک‌ها را با جزئیات بیشتری ملزم به استفاده از رویکردهای پیشرفته مدیریت ریسک می‌کند.									

Source: Valuing a Bank Under IAS/IFRS and Basel II. Euromoney Institutional Investor, 2005.

1. Credit Concentration Risk

2. Business Cycle

3. Bank for International Settlements 2004, "international Convergence of Capital Measurement and Capital Standards"

۴-۱۱. کفایت سرمایه در مقررات بال ۳ (۲۰۱۱)

چارچوب بال ۳ با هدف تقویت الزامات احتیاطی برای بانک‌ها با چشم‌انداز دستیابی به نظام مالی امن‌تر ارائه شد. این دستورالعمل، رهنمودهایی را درباره سرمایه، نقدینگی، بلوغ و استحکام بانک‌ها با هدف کاهش انگیزه‌های اقدامات پرریسک و تقویت دارایی‌های بانک‌ها ارائه می‌دهد.^۱ بی‌ثباتی بانک‌ها ناشی از بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸ موجب شد مباحث زیادی درخصوص سرمایه بهینه لازم مطرح شود. این مسئله دارای ابعاد زیادی همچون مشکلات نمایندگی^۲ (عاملیت) در بانک‌ها، اطلاعات نامتقارن، هماهنگی بین‌المللی و وجود آربیتراژ، حکمرانی بانکی، ریسک‌های نظام‌یافته و عوامل بیرونی در بخش مالی، بانکداری در سایه^۳ فشارهای سیاسی و ضبط مقرراتی^۴ و مسائلی از این دست بوده است؛ اما یکی از نگرانی‌های اصلی در این زمینه این است که الزامات سرمایه‌ای^۵ بر هزینه کلی سرمایه بانک اثرگذار بوده که متعاقب آن نرخ‌های وام‌دهی و فعالیت اقتصادی را متأثر می‌سازد. بسیاری از بانکداران سطح پایینی از الزامات سرمایه‌ای را ترجیح می‌دهند به این دلیل که مدعی‌اند حقوق صاحبان سهام درواقع گران‌تر از بدهی است. با فرض اینکه تأثیر هزینه سرمایه ناچیز باشد، الزامات سرمایه‌ای مزیت‌های زیادی دارد که پیشنهاد می‌دهد نسبت سرمایه به دارایی‌های موزون به ریسک (کفایت سرمایه) بین ۲۰ تا ۳۰ درصد قرار بگیرد.^۶

بنابراین بال ۳ در سال ۲۰۱۱، با بازبینی در تعریف دارایی‌های ریسکی، افزایش نسبت عمومی لازم در سرمایه درجه یک به ۷ تا ۹/۵ درصد - بسته به شرایط بازار - و افزایش نسبت ضروری سرمایه درجه یک به ۸/۵ تا ۱۱ درصد و افزایش نسبت ضروری کل سرمایه به ۱۰/۵ تا ۱۳ درصد صورت پذیرفت. همچنین به‌عنوان یک پشتوانه، در بال ۳،

1. Auboin, Marc and Blengini, Isabella (2014), "The Impact of Basel III on Trade Finance: The Potential Unintended Consequences of the Leverage Ratio", World Trade Organization, Staff Working Paper ERSD-2014-02

2. Agency Problems

3. Shadow Banking

4. Regulatory Capture

5. Capital Requirements

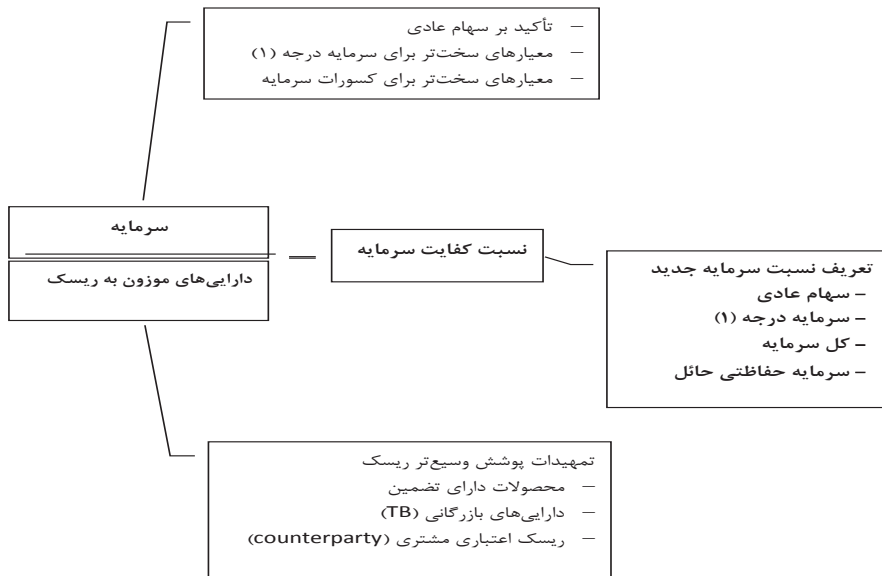
6. Malcolm Baker and Jeffrey Wurgler (2013), Do Stricter Capital Requirements Raise The Cost Of Capital? Banking Regulation and The Low Risk Anomaly, Working Paper, National Bureau Of Economic

حداقل مورد نیاز برای نسبت اهرمی، ۳ درصد در نظر گرفته شد که این نسبت با تقسیم سرمایه درجه یک به کل دارایی‌ها (غیرموزون به ریسک) به دست می‌آید.

بیانیه بال ۳، سری اقدامات اصلاحی برای تقویت مقررات و مدیریت ریسک بخش‌های بانکی را با هدف بهبود توانایی بخش بانکداری و مواردی از قبیل: جذب شرکت‌های ناشی از بحران‌های مالی و اقتصادی بدون در نظر گرفتن منشأ آنها، بهبود مدیریت ریسک، تقویت شفافیت و میزان افشا و انعطاف‌پذیری بانک‌ها در برخورد با ریسک‌ها و حتی فراتر از ریسک‌های سطح نظام بانکی و در سطح ریسک‌های مربوط به چرخه‌های تجاری را مدنظر قرار داده است. بیانیه بال ۳، به‌طور کلی از سه بخش تشکیل شده است:

- بخش اول: مقررات کفایت سرمایه و اندوخته‌های قانونی برای انواع ریسک‌ها،
- بخش دوم: حاکمیت شرکتی و فرایندهای بازنگری و نظارتی،
- بخش سوم: انضباط بازار (مستندسازی و انتشار اطلاعات مؤسسات مالی).

شکل ۳-۲. اصلاحات کفایت سرمایه در بال ۳



Source: Basel Committee on Banking Supervision, 2011.

در بال ۳، سرمایه باید بخشی از دارایی‌های با کیفیت بالا باشد که بانک را در برابر جذب و ضربه‌گیری زیان‌ها نگهداری کند. در بیانیه بال ۳، مقررات مربوط به اقلامی که سرمایه تلقی می‌شوند، بازنگری شده و براساس این، کیفیت، ثبات و شفافیت سرمایه افزایش یافته است. همچنین چارچوب پوشش ریسک قوی‌تر گردیده و نسبت اهرمی - ابزار سنجش مکمل - مجموعه‌ای از اقدامات و معیارهای تعریف شده است.

در بیانیه بال ۳ برای توسعه محافظ‌های جدید سرمایه، ازجمله ذخیره محافظ سرمایه، ذخیره جبرانی اضافه شده است و بانک‌ها از ابتدای ژانویه ۲۰۱۳ ملزم شده‌اند که حداقل الزامات جدید در ارتباط با دارایی‌های موزون شده به ریسک را به اجرا درآورند. براساس بیانیه بال ۳، بانک‌ها باید تا پایان سال ۲۰۱۸ حداقل نسبت کفایت سرمایه خود را از ۸ درصد به میزان ۱۰/۵ درصد برسانند که ۴/۵ درصد آن به صورت نقدی است. توضیح اینکه ۲/۵ درصد اضافه شده بابت سطح حفاظتی سرمایه (سرمایه حائل) برای جبران زیان‌های ناشی از بحران‌های اقتصادی است. علاوه بر آن بانک‌های با دارایی بیش از ۵۰ میلیارد دلار به داشتن یک صندوق احتیاطی ملزم شده‌اند که براساس آن باید ۲/۵ درصد سرمایه خود را در آن نگهداری کرده تا در صورت بحران توان مقابله با آن را داشته باشند.

شکل ۴-۱۱. اهداف مقررات کفایت سرمایه در بال ۳



اهداف بال ۳ را می‌توان تحت سه سرفصل عمده بیان کرد:

۱. **اصلاحات سرمایه:** شامل کیفیت افشا و شفافیت سرمایه، کنترل تمام ریسک‌های موجود، کنترل اهرم‌ها و ذخیره‌ها،
 ۲. **استانداردهای نقدینگی:** شامل کوتاه‌مدت و بلندمدت، نسبت پوشش نقدینگی^۱، نسبت خالص تأمین مالی پایدار،
 ۳. **ریسک سیستماتیک:** شامل تقویت انگیزه‌های سرمایه‌ای با استفاده از تسویه معاملات بین‌بانکی^۲ در بازار فرابورس، سرمایه لازم برای ابزارهای مشتقه، سرمایه لازم برای فشارهای داخلی مالی، سرمایه احتمالی و حداکثر سرمایه برای کنترل ریسک سیستماتیک بانکی.
- با توجه به شکل ۴-۲، در بال ۳ مجموعه‌ای از مقررات و نسبت‌های احتیاطی درخصوص سرمایه معرفی شده‌اند. به‌عنوان مثال «ذخیره سرمایه حائل اجباری» به میزان ۲/۵ درصد و «ذخیره سرمایه حائل ضد دوره‌ای مصلحتی» نیز متناسب با وضعیت مؤسسه موردنظر تعیین شده است که این امکان را به ناظران بانکی هر کشور می‌دهد تا در زمان رشد شدید اعتبارات، ذخیره‌گیری تا ۲/۵ درصد از سرمایه را اجباری کنند. درواقع حائل ضدادواری در دوران رونق، ذخیره شده و در دوران رکود به کار گرفته می‌شود تا بانک‌ها توانایی خود را برای اعطای اعتبار به بخش‌های مولد اقتصادی حفظ کنند. علاوه بر این، در استانداردهای بال ۳، حداقل نسبت اهرمی ۳ درصد و دو نسبت نقدینگی الزامی نیز به همراه آن معرفی شده‌اند. طبق این استانداردها، «نسبت پوشش نقدینگی»، بانک‌ها را ملزم می‌کند تا برای پوشش خالص کل جریان نقدی خود طی ۳۰ روز، دارایی‌های نقدی با کیفیت بالا به میزان کافی نگهداری کنند. «نسبت تأمین مالی ثابت خالص» نیز بانک‌ها را ملزم می‌کند تا مقدار تأمین مالی ثابت طی یک دوره یک ساله، بیشتر از مقدار مورد نیاز آن برای تداوم دوره بحران باشد.

1. Liquidity Cover Ratio (LCR)

2. Central Counterparties (CCPs)

کادر ۱-۱۱. مقایسه کاربردی مقررات بال ۱ و ۳

فرض کنید صاحبان سهام بانکی ۸ واحد سرمایه آورده باشند و بانک ۹۲ واحد سپرده بگیرد؛ به‌طوری که مجموع بدهی‌ها و دارایی‌هایش ۱۰۰ واحد باشد. چنانچه بانک مزبور ترکیب دارایی‌های خود را به نحو زیر تشکیل دهد:

- اعطای ۶۰ واحد تسهیلات به شرکت‌های معتبر بدون داشتن تسهیلات غیرجاری،

- ۱۰ واحد ذخیره نزد بانک مرکزی،

- ۱۰ واحد سرمایه‌گذاری‌های خرد در بورس سهام،

- ۲۰ واحد باقیمانده نیز خرید بخش عمده سهام یک شرکت تجاری (مجموعاً ۱۰۰ واحد).

براساس مقررات بال ۱ مجموع ریسک این بانک $۶۰ + ۱۰ + ۲۰$ و نسبت کفایت سرمایه‌اش ۸ تقسیم بر ۹۰ و برابر ۹ درصد خواهد بود (ذخیره نزد بانک مرکزی ریسک به‌شمار نمی‌رود). این بانک از نظر بازل ۱ مطابق مقررات عمل کرده است.

اما طبق بال ۳ ریسک خرید عمده سهام یک شرکت تجاری $۱۲/۵$ برابر و ریسک خرید سهام در بورس حدود ۴ برابر بال ۱ است. بنابراین مجموع ریسک بانک برابر ۳۵۰ ($۶۰ + ۴۰ + ۲۵۰$) و نسبت کفایت سرمایه ۸ تقسیم بر ۳۵۰ یا $۲/۲$ درصد خواهد بود.

این مسئله برای بانک‌های ایران در مبادلات با بانک‌های خارجی که عمدتاً براساس بال ۳ هستند، محدودیت و کاهش اعتبار محسوب می‌شود.

اهم نکاتی که در مقررات بال ۳ به آن اشاره شده است عبارتند از:^۱

۱. بانک‌ها ملزم به تأسیس واحدی برای ارائه اطلاعات صحیح و دقیق به مشتریان هستند؛
۲. هر بانکی با دارایی بیش از ۵۰ میلیارد دلار، ملزم به داشتن یک صندوق احتیاطی است که براساس آن باید $۲/۵$ درصد سرمایه خود را در آن نگهداری کند تا در صورت بروز بحران توان مقابله با آن را داشته باشد؛
۳. هر بانک باید سیستم اخطارهای پیشگیرانه را برای مدیران و مشتریان تعبیه کند؛

۱. شهرزاد فرجی و پریسا رفیعی شمس‌آبادی؛ «پیامدهای عدم اجرای کامل مقررات کمیته بال بر اقتصاد کشور»، پروژه تحقیقاتی بانک سپه، ۱۳۹۱.

۴. روش ورشکستگی ملایم برای واحدهایی که توان درست کار کردن را ندارند توصیه می‌شود؛ به‌نحوی که ورشکستگی حداقل ضرر را به مشتریان و سپرده‌گذاران و سایر مؤسسات مالی تحمیل کند؛
۵. تا پایان سال ۲۰۱۸ حداقل نسبت کفایت سرمایه ۱۰/۵ درصد تعیین شده که باید ۴/۵ واحد درصد آن به‌صورت نقد باشد؛
۶. تأکید بر حاکمیت شرکتی، نظارت و رعایت شفافیت و حفاظت از منافع کامل مشتریان و سپرده‌گذاران.

جدول ۲-۱۱. مراحل و فازهای اجرایی مقررات بال ۳^۱

۲۰۱۹	۲۰۱۸	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	فازهای اجرایی	
	انتقال به رکن یکم	اجرای همزمان از ۱ ژانویه ۲۰۱۳ تا ۱ ژانویه ۲۰۱۷ - افشای اطلاعات از ۱ ژانویه ۲۰۱۵					نسبت اهرمی	۳ ۱ ۲
۴/۵	۴/۵		۴/۰			۳/۵	حداقل نسبت سرمایه سهام عادی (درصد)	
۲/۵	۱/۸۷۵	۱/۲۵	۰/۶۲۵				ذخیره سرمایه حائل (درصد)	
۷/۰	۶/۳۷۵	۵/۷۵	۵/۱۲۵	۴/۵	۴/۰	۳/۵	حداقل نسبت سرمایه سهام عادی به‌علاوه ذخیره سرمایه حائل (درصد)	
۱۰۰	۱۰۰	۸۰	۶۰	۴۰	۲۰		مرحله کسورات از «سرمایه سهام عادی درجه یک» (شامل مقادیری که فراتر از سقف «مالیات بر دارایی معوق»، «حقوق پرداخت رهن» و منابع مالی باشد) (درصد)	
۶/۰	۶/۰						حداقل سرمایه درجه یک (درصد)	
۸/۰	۸/۰						حداقل کل سرمایه (درصد)	
۱۰/۵	۹/۸۷۵	۹/۲۵	۸/۶۲۵	۸/۰			حداقل کل سرمایه به‌علاوه ذخیره سرمایه حائل (درصد)	
مراحل حذف این ابزارها طی ۱۰ سال است که از سال ۲۰۱۳ آغاز می‌شود							ابزارهای سرمایه‌ای که از این به بعد واجد شرایط سرمایه درجه یک یا دو نیستند (درصد)	
۱۰۰	۹۰	۸۰	۷۰	۶۰			نسبت پوشش نقدینگی - حداقل الزامی (درصد)	۴ ۱ ۲
	معرفی استاندارد حداقلی						نسبت تأمین مالی ثابت خالص (درصد)	

موضوع آثار آتی مقررات کفایت سرمایه بال ۳ نیز توجه محافل علمی را به خود جلب کرده است. نتیجه بررسی کمیته بال درخصوص هزینه‌ها و منافع اقتصادی بلندمدت بال ۳ و اثر اعمال مقررات سخت‌تر برای سرمایه نشان می‌دهد که از نظر اثرگذاری بر تولید، اعمال شرایط سخت‌تر برای سرمایه و نقدینگی مورد نیاز بانک‌ها دارای اثر خالص مثبت است.^۱ بررسی صندوق بین‌المللی پول نیز درباره افزایش نسبت کفایت سرمایه در بال ۳ و پیش‌بینی آثار جهانی افزایش نیازهای سرمایه برای بانک‌ها بیان می‌دارد که میزان تأثیر ناشی از رویکرد جدید در بال ۳ به نسبت کم بوده است، به‌ویژه اگر سیاست‌های پولی در واکنش به افزایش نرخ اسپرد بانکی توسط بانک‌ها، منعطف عمل کنند.^۲

مبتنی بر نتایج تخمین در این مطالعه، بدون در نظر گرفتن واکنش سیاست پولی، افزایش یک درصدی در سرمایه الزامی بانک‌ها به صورت همگام جهانی، انتظار کاهش حداکثر ۰/۵ درصدی در GDP وجود دارد. چنانچه سیاست پولی بتواند واکنش لازم را داشته باشد، اثر معکوس سرمایه الزامی بالا به میزان زیادی جبران خواهد شد.^۳

در پژوهش دیگری که بانک جهانی انجام داد، تخمین زده شده است که پس از اعمال مقررات بال ۳، هزینه تأمین مالی به میزان ۲۰ تا ۴۰ درصد افزایش یابد که باعث می‌شود عرضه کل آن در جهان به میزان ۶ درصد در سال کاهش یابد.

در یک جمع‌بندی می‌توان گفت که مقررات بال ۳ با ارائه تعریف قوی‌تر از سرمایه، حداقل الزامات بالاتر و معرفی ذخیره‌های جدید سرمایه، مقاومت بانک‌ها را در برابر شوک‌های مالی و اقتصادی تضمین می‌کند. هرچند این مسئله در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت محدودیت‌هایی را برای فعالیت بانک‌ها ایجاد می‌نماید. در بخش توضیح مقررات کفایت سرمایه در ایران مسیر تحول و مقایسه مقررات بال ۱، ۲ و ۳ با مقررات نظام بانکی ایران صورت گرفته است.

1. BCBS, 2010: P, 2.

2. Scott Roger, Francis Vitek (2012), The Global Macroeconomic Costs of Raising Bank Capital Adequacy Requirement, IMF working paper, WP/12/44

3. Ibid.

۵-۱۱. کفایت سرمایه در بانکداری اسلامی

از آنجا که عملیات و عقود بانکی در بانکداری اسلامی (بدون ربا) از نظر ساختار و کارکرد در برخی حوزه‌ها متفاوت از بانکداری متعارف است، لذا می‌توان بیان کرد که درخصوص تدوین الزامات کفایت سرمایه نیز تفاوت‌هایی با بانکداری متعارف خواهد داشت. ریاضت (۲۰۱۴) معتقد است که در ساختار ریسک در بانکداری بدون ربا با بانکداری متعارف تفاوت‌هایی وجود دارد. «تفاوت‌های اساسی بانکداری اسلامی و بانکداری متعارف سبب شده تا اجرای یکسان استانداردهای کفایت سرمایه کمیته بال درباره این دو سیستم مالی تبعیض‌آمیز بوده و با اهداف قانونگذاری ازجمله تأمین زمینه فعالیت برابر برای تمامی بانک‌های جهان منافات داشته باشد»^۱.

به‌لحاظ نظری بخشی از عملیات تجهیز و تخصیص در بانکداری اسلامی مربوط به عقود مبادله‌ای با بازده ثابت است که صرف‌نظر از برخی جنبه‌ها، از نظر اثرگذاری بر پرتفوی ریسک بانک مشابه بانکداری متعارف است و لذا تفاوت ماهوی در این بخش ملاحظه نمی‌شود؛ ولی در حوزه عقود مشارکتی تفاوت بین بانکداری اسلامی و متعارف (ربوی) زیاد بوده و این خود در ملاحظات مربوط به کفایت سرمایه اثرگذار است. بر همین اساس نیز ساختار ریسک در بانکداری اسلامی و بانکداری متعارف در برخی حوزه‌ها تفاوت دارد. ازجمله ریسک‌های خاص بانکداری اسلامی می‌توان به ریسک تأمین بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها در سپرده‌ها و تسهیلات مشارکتی، ریسک سرمایه‌گذاری و ریسک عدم تطابق با اصول شریعت اشاره کرد. بالطبع تفاوت در ساختار ریسک، به تفاوت‌هایی در مقررات و محاسبه کفایت سرمایه منجر می‌شود.

آنچه تاکنون از الگوهای بانکداری اسلامی اجرایی شده، فاصله زیادی را با الگوهای نظری بانکداری اسلامی داشته است؛ به‌طور مثال در عقود مبادله‌ای همچون مرابحه یا اجاره به‌شرط تملیک، بانک در واقعیت امر به خرید و فروش یا اجاره نمی‌پردازد؛ بلکه از سازوکار عقود همچون وکالت استفاده می‌کند. این مسئله موجب می‌شود ریسکی که

1. Reyazat, Farhad (2014), Capital Adequacy And Implementation Of Basel III In Islamic Banks, 22nd conference on monetary and capital exchange rate policies, central bank of Islamic Republic of Iran

ناشی از خرید و فروش و ورود به بخش واقعی باشد اساساً متوجه بانک نشود. همچنین عقود مشارکتی نیز سهم زیادی در الگوهای عملی بانکداری اسلامی (بدون ربا) نداشته است. در نتیجه الگوی عملی که از بانکداری اسلامی یا بدون ربا طراحی و اجرا می‌شود، تفاوت‌هایی را در ملاحظات مربوط به سرمایه و ریسک‌های آن ایجاد می‌کند.

«بانکداری اسلامی در عمل از پارادایم علمی آن دور شده، به‌طوری که پارادایم علمی آن تاکنون به شکل‌های مختلفی اجرایی شده است که در نهایت می‌توان آن را چیزی بین مدل اصلی بانکداری اسلامی و بانکداری متعارف دانست»^۱.

در ادامه به بررسی ریسک‌های خاص بانکداری اسلامی و اثر این ریسک‌ها بر استانداردهای کفایت سرمایه بانک‌های اسلامی می‌پردازیم.

۶-۱۱. ساختار ریسک در بانکداری اسلامی و الزامات سرمایه‌ای آن

در ادبیات بانکداری متعارف، مقوله مدیریت ریسک و توجه به الزامات سرمایه‌ای آن بسیار اهمیت دارد، به‌نحوی که بانک باید ساختار مناسبی را برای مدیریت و کنترل انواع ریسک‌ها اعمال کند. ریسک‌های مختلفی که در بانکداری متعارف به آن توجه نشده عبارتند از:

۱. **ریسک اعتباری:** احتمال قصور وام‌گیرنده یا طرف مقابل بانک به انجام تعهداتش، طبق شرایط توافق شده است. هدف از مدیریت ریسک اعتباری آن است که با حفظ حدود ریسک اعتباری در محدوده‌های قابل قبول، نسبت بازگشت اعتبارات بانکی موزون شده به ریسک حداکثر شود.

۲. **ریسک عملیاتی:** ریسک عملیاتی به‌صورت ریسک ضرر و زیان مستقیم یا غیرمستقیم ناشی از فرایندهای داخلی غیرکارآمد یا ناموفق افراد و سیستمی تعریف می‌شود که حاصل رویدادهای خارجی است. ریسک عملیاتی را می‌توان ریسک ناشی از فرایندهای داخلی نامناسب، وقایع خارجی، اشتباهات سیستمی و خطاهای انسانی دانست.

1. Luca Errico and Farahbaksh (1998), Islamic Banking: The Issues In Prudential Regulations And Supervision, IMF working paper, WP/98/30

۳. **ریسک نقدینگی:** این ریسک عبارت است از ریسک ناشی از ناتوانی یک بانک در تأمین وجوه برای اعطای تسهیلات یا پرداخت بموقع دیون خود (نظیر سپرده‌ها).

۴. **ریسک بازار:** ریسک بازار یا ارزش در معرض ریسک، می‌تواند به‌عنوان احتمال خطر مربوط به عدم قطعیت درآمدهای پرتفوی معاملاتی یک مؤسسه مالی به‌واسطه تغییر در شرایط بازار شامل قیمت دارایی، نرخ بهره، نوسانات بازار و نقدینگی بازار تعریف شود. به‌علت تنوع انواع قراردادهای بانکداری اسلامی از نظر شرایط قرارداد و قوانین و مقررات مربوطه، بررسی ساختار ریسک براساس نوع و ماهیت عقد شرعی صورت می‌گیرد. چنان‌که در ادامه خواهد آمد، هرکدام از عقود رایج در بانکداری اسلامی از ساختار ریسک خاصی برخوردارند که موجب شده است ابزارهای بانکداری اسلامی از دامنه متنوعی از مقدار و انواع ریسک داشته باشند.

به‌طور کلی می‌توان گفت عقود با بازدهی ثابت نسبت به عقود مشارکتی برای یک بانک اسلامی ریسک کمتری به‌همراه دارد. در عقود با بازدهی ثابت، به‌خصوص در عقد مباحه، ریسک بانک نسبت به سایر عقود پایین‌تر است. همچنین در عقد اجاره که ریسک اعتباری، بازار و عملیاتی آن حتی از سطح ریسک بانکداری متعارف نیز پایین‌تر است. در مقابل بالاترین سطح ریسک در عملیات بانکی بدون ربا به عقود مشارکت مدنی، مشارکت تنزلی، استصناع و سلم بازمی‌گردد.^۱

در عقد مضاربه، بانک تنها در صورتی قادر خواهد بود تا اصل تسهیلات پرداخت شده را در انتهای دوره مشخص شده در قرارداد مضاربه از تسهیلات‌گیرنده دریافت کند که از جانب دریافت‌کننده تسهیلات، سود محقق شده باشد.^۲

یکی دیگر از ریسک‌های مهم بانکداری اسلامی ریسک حساب‌های مشارکت سرمایه‌گذاری است؛ به‌طور کلی در بانکداری اسلامی، به‌جای سپرده‌های مبتنی بر دین (رابطه

۱. محمدهادی مهدویان، «مقررات نظارتی کمیته بال و بانکداری اسلامی»، کنفرانس بین‌المللی صنعت بانکداری و اقتصاد جهانی شرکت توسعه سرمایه‌گذاری بانک تات، تهران، تیرماه ۱۳۹۰.

2. Luca Errico and Farahbaksh (1998), Islamic Banking: The Issues In Prudential Regulations and Supervision, IMF working paper, WP/98/30

داین و مدیون) وجوه دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری توسط بانک اسلامی سرمایه‌گذاری می‌شود. سرمایه‌گذاری در این پروژه‌ها توسط صاحبان وجوه بدین معناست که این افراد همان‌طور که در سود پروژه‌های سودآور سهام می‌شوند، احتمال دارد همه یا بخشی از سرمایه آنها نیز در این سرمایه‌گذاری از بین برود. مسئولیت صاحبان سرمایه فقط به ارائه سرمایه و زیان بالقوه بانک اسلامی نیز به ارزش یا هزینه فرصت کار انجام شده محدود می‌شود. به هر حال اگر وجود قصور، کلاهبرداری یا سوءمدیریت در اجرای پروژه به اثبات برسد، بانک اسلامی مسئول بازگرداندن سرمایه صاحبان حساب‌های سرمایه‌گذاری است. بنابراین ریسک‌های بازار و اعتبار سرمایه‌گذاری صاحبان وجوه را خود آنها تقبل کرده و در مقابل ریسک عملیاتی به‌عهده بانک اسلامی است.

خان و احمد (۲۰۰۱) ضمن تأیید این نکته که روش‌های مختلف تأمین مالی در بانکداری اسلامی خصوصیات خاص خود را درباره انواع ریسک‌ها دارند، ادعا می‌کنند که مشارکت حساب‌های سرمایه‌گذاری در سود و زیان بانک ریسک برداشت ناگهانی این حساب‌ها را برای بانک ایجاد می‌کند.

همچنین ریسک برداشت ناگهانی مبالغ حساب‌های سرمایه‌داری با در مضیقه قرار گرفتن بانک اسلامی از جانب نکول یا زیان تسهیلات مشارکتی تشدید می‌شود. یک بانک اسلامی برای پرداخت نرخ بازده مناسب به دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری همواره تحت فشار است؛ زیرا این نرخ باید به‌گونه‌ای باشد که انگیزه کافی برای سپرده‌گذاران برای نگهداری سپرده‌هایشان در بانک‌ها ایجاد کند. حال اگر این نرخ بالاتر از نرخ قابل پرداخت به قراردادهای سرمایه‌گذاری باشد، بانک ممکن است از برخی منافع خود برای حفظ منافع سهام‌داران چشم‌پوشی کند. کوتاهی و مسامحه در این امر ممکن است به خروج سپرده‌ها از بانک منتهی شود که به دنبال خود موقعیت تجاری و رقابتی بانک را با خطر روبه‌رو خواهد کرد.^۱

می‌توان این‌گونه گفت که ریسک‌های یاد شده در بانکداری اسلامی منشأ اصلی تفاوت استانداردهای کفایت سرمایه بانکداری اسلامی و بانکداری متعارف شناخته می‌شود.

به همین دلیل می‌توان برای تدوین استانداردهای کفایت سرمایه در بانکداری اسلامی ملاحظات در نظر گرفت تا با شرایط خاص و ویژه این نوع بانکداری هماهنگ باشد.

در مجموع ملاحظات مربوط به کفایت سرمایه در بانک اسلامی عبارتند از:

- ماهیت وکالت در به‌کارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری (و بنابراین عدم انتقال مالکیت این‌گونه سپرده‌ها برخلاف سپرده‌های قرض‌الحسنه که فرض با انتقال مالکیت تلقی می‌شود) و حساب‌های مشارکتی پیامدهای وسیع در محاسبه کفایت سرمایه بانک اسلامی در پی دارد.

- بخشی از سپرده‌های سرمایه‌گذاری که براساس قرارداد و قانون برای تخصیص در زمینه‌های «مشارکت در سود و زیان»^۱ استفاده شده، نباید مشمول سرمایه‌گیری در محاسبه کفایت سرمایه باشد. در این‌گونه سپرده‌ها فقط باید برای هزینه‌های اجرا (ازجمله نقد نمودن) و سوءمدیریت ذخیره‌گیری کرد.

- سایر اقلام سپرده‌ای بانک اسلامی باید مشمول ملاحظات متعارف ریسک در محاسبه سرمایه قرار گیرد.

- سپرده‌های سرمایه‌گذاری بانک اسلامی اساساً باید همچون صندوق‌های مشخص بانک‌های متعارف محاسبات مجزا داشته باشد. لحاظ سرمایه‌گیری بابت سپرده‌های سرمایه‌گذاری محدود باید شامل قواعد صندوق باشد (در صورت امکان خارج ترازنامه عمل شود).

- بانک‌های اسلامی باید حساب ذخیره‌ای برای یک‌دست کردن سود سپرده‌های بانکی داشته باشند که لحاظ آن در فرمول سرمایه می‌تواند مورد توجه ناظران باشد.

- بانک اسلامی می‌تواند زیان‌های تسهیلات مشارکت را از محل درآمدها پوشش دهد (حتی می‌تواند حساب اندوخته‌ای برای این منظور تعیین کند) و لذا سرمایه مورد نیاز بانک اسلامی برای پوشش زیان غیرقابل انتظار می‌تواند از بانک متعارف پایین‌تر باشد.

- اگرچه به لحاظ نظری صاحبان سپرده‌های سرمایه‌گذاری در بانک اسلامی در ریسک قراردادهای تسهیلاتی بانک شریکند (سود و زیان)، اما امکان انتقال زیان غیرمنتظره به

سپرده‌گذاران (زیان ناشی از تحولات بازار و نه زیان ناشی از سوءمدیریت بانک) به لحاظ آثار منفی آن بر رفتار سپرده‌گذاران و نیز در حوزه رقابت بین بانک‌ها دور از ذهن به نظر می‌رسد. -به این ترتیب توصیه می‌شود اولاً کل حساب‌های محدود سرمایه‌گذاری^۱ از پرتفوی بانک‌های تجاری خارج شود و در ساختاری جدید به عنوان بانک سرمایه‌گذاری که بانک تجاری مورد نظر در آن مشارکت سهمی دارد، سرمایه‌گذاری شود. با این توصیف بانک تجاری تجهیزکننده منابع حساب‌های محدود سرمایه‌گذاری هیچ‌گونه تعهدی بابت اصل و فرع وجوه این سپرده‌گذاران نخواهد داشت و تفکیک این منابع در صندوق یا بانک سرمایه‌گذاری روشن می‌شود.

توجه به ملاحظات خاص بانکداری اسلامی در تدوین استانداردهای کفایت سرمایه هماهنگ با ویژگی‌های خاص این بانک‌ها باعث سلامت مالی بیشتر این نهادها می‌شود. مطالعه منظور و یادی‌پور (۱۳۸۷) نشان می‌دهد که به دلیل دامنه متنوع از ریسک در عقود بانکداری اسلامی، چنانچه عقدهای اسلامی در محاسبه دارایی‌های موزون بانک از یکدیگر تفکیک شوند و برای هریک متناسب با میزان ریسک آنها ضرایب وزنی متفاوتی در نظر گرفته شود، نسبت کفایت سرمایه در بانک‌های اسلامی بیش از میزانی خواهد بود که براساس الگوی متعارف محاسبه می‌شود. این خود دال بر آن است که در صورت رعایت این سطح از کفایت سرمایه در بانک‌های اسلامی، بانکداری اسلامی از اطمینان و سلامت بالاتری در مقایسه با آنچه از نسبت‌های کفایت سرمایه متعارف استنباط می‌شود، برخوردارند. از طرفی می‌توان ادعا کرد که برخلاف بیانیه کمیته بال که بانکداری اسلامی را در مقایسه با بانکداری متعارف همراه با ریسک‌های بالاتری معرفی می‌کند، بانک اسلامی سلامت و اطمینان بالاتری دارد.

تاکنون در کشورهای اسلامی برای محاسبه کفایت سرمایه مختص بانکداری اسلامی اقداماتی انجام شده است که به ارائه فرمول کفایت سرمایه برای بانک‌های اسلامی منتهی شده است. یکی از مراجع مهم در این زمینه هیئت خدمات مالی - اسلامی است که در ادامه استانداردهای مربوطه معرفی می‌شود.

۲-۱۱. استانداردهای کفایت سرمایه هیئت خدمات مالی - اسلامی

فرمول کفایت سرمایه برای بانک‌های اسلامی را برای اولین بار «سازمان حسابداری و حسابرسی برای مؤسسات مالی - اسلامی»^۱ در مارس ۱۹۹۹ ارائه کرد. این فرمول دربرگیرنده ویژگی‌های بانکداری اسلامی بوده و براساس ریسک‌های مرتبط با عقود مختلف طراحی شده است. فرمول مذکور با تأسیس و آغاز فعالیت «هیئت خدمات مالی - اسلامی»^۲ با تغییر و تحول روبه‌رو شد. در سپتامبر ۲۰۰۵ فرمول کفایت سرمایه براساس استاندارد بال ۲ به کشورهای عضو IFSB ارسال و تصویب شد. پس از شکل‌گیری بحران مالی سال ۲۰۰۷ و بازنگری کمیته بین‌المللی بال در استاندارد بال ۲ که به ارائه استاندارد بال ۳ با رویکرد محافظت بیشتر از سرمایه بانک‌ها در قبال ریسک‌های مختلف منجر شد. هیئت خدمات مالی - اسلامی نیز مانند کمیته بال ۳ با پیش‌نویس پانزدهم خود (IFSB-15)،^۳ استانداردها و رهنمون‌های لازم برای توانمندسازی بانک‌های اسلامی در تطبیق با استانداردهای بال ۳ را اعلام و ابلاغ کرد. براساس زمانبندی اعلام شده به کارگیری این مقررات توسط بانک‌های اسلامی از اول ژانویه ۲۰۱۴ خواهد بود.^۴

استاندارد کفایت سرمایه براساس هیئت خدمات مالی - اسلامی دو هدف عمده زیر را دنبال می‌کند:

الف) معرفی ساختار و محتوای خدمات و تسهیلات مالی - اسلامی که در استاندارد سنتی کفایت سرمایه شناسایی و گنجانده نشده‌اند.

ب) استاندارد کردن روش‌های شناسایی و مقایسه ریسک‌های خدمات و تسهیلات مالی - اسلامی و تعیین اوزان ریسک‌های مربوطه، در تطابق با استانداردهای جهانی.

1. Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions (AAOIFI)

2. Islamic Financial Services Board (IFSB)

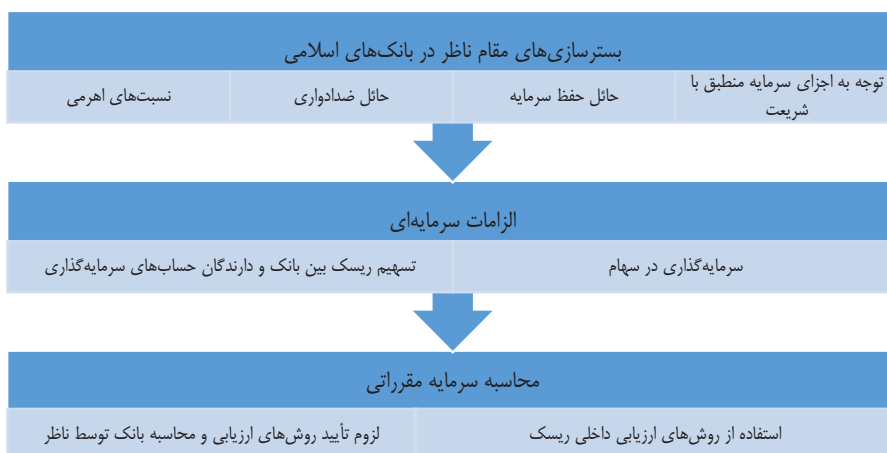
۳. IFSB-15 یک نسخه اصلاح شده و ارتقا یافته از IFSB-2 و IFSB-7 است که قبلاً درخصوص کفایت سرمایه مؤسسات مالی - اسلامی تنظیم و ابلاغ شدند IFSB-2 روی استانداردهای کفایت سرمایه تمرکز داشته، درحالی که IFSB-7 روی مقررات کفایت سرمایه برای صکوک، تبدیل به اوراق بهادار کردن (securitization) و سرمایه‌گذاری در املاک و مستغلات متمرکز است.

4. [http://ifsb.org/docs/IFSB%20ED-15%20Revised%20Capital%20Adequacy %20Final %20%2801-11-2012%29.pdf](http://ifsb.org/docs/IFSB%20ED-15%20Revised%20Capital%20Adequacy%20Final%20%2801-11-2012%29.pdf)

در گزارش هیئت خدمات مالی - اسلامی^۱ معیارهای اصلی استاندارد کفایت سرمایه بانک‌های اسلامی عبارتند از:

۱. بسترسازی مقام ناظر برای حفظ کیفیت بالای اجزای سرمایه مقرراتی منطبق با قواعد و اصول شریعت،^۲ به کار بردن حائل حفظ سرمایه، حائل ضدادواری^۳ و نسبت‌های اهرمی برای مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات مالی - اسلامی^۴ (بانک‌ها و...)،
۲. توجه مقام ناظر بانکی به الزامات سرمایه‌ای مناسب و محتاط نسبت به سرمایه‌گذاری در سهام و موضوع تسهیم ریسک بین بانک و دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری،
۳. استفاده بانک‌ها (واحدهای مالی - اسلامی) از روش‌های ارزیابی داخلی ریسک به‌منظور محاسبه سرمایه مقرراتی با تأیید مقام ناظر.

شکل ۵-۱۱. معیارهای کفایت سرمایه منطبق با استاندارد هیئت خدمات مالی - اسلامی



Source: IFSB, 2015.

1. IFSB-17, Core Principles For Islamic Finance Regulation (Banking Sedment), April 2015.

2. Sharf'Ah Rules And Principles

3. Counter -cyclical Buffer

۴. نهادهای مالی - اسلامی.

مقررات کفایت سرمایه هیئت خدمات مالی - اسلامی مشتمل بر اجزای زیر است:^۱

بخش اول - زمینه، اهداف و مقیاس استانداردها: در این بخش نهادهای مالی اسلامی تاریخ پیشنهادی شروع استفاده از این استانداردها را بیان کرده است. همچنین این بخش مروری مختصر بر ویژگی‌های خاص ابزارهای مالی - اسلامی و استانداردهای متناسب با آنها دارد.

بخش دوم - خصوصیات و ملاک‌های خاص اجزای متنوع سرمایه نهادهای مالی - اسلامی: این بخش شامل مسائل قانونگذاری و معافیت‌های خاص مربوط به برخی اجزای سرمایه می‌شود. همچنین کاربرد سپر حفاظتی سرمایه، سپر ضداداری و نسبت اهرمی برای نهادهای مالی - اسلامی را با توجه به ساختار و ویژگی‌های خاص ترازنامه‌ای این الزامات ارائه می‌دهد.

بخش سوم - گسترش رهنمودهای نسخه اولیه IFSB درباره محاسبه ریسک اعتباری، ریسک بازار و ریسک عملیاتی: این بخش ارتقایافته نسخه اولیه IFSB است تا دستاوردهای اخیر در استانداردهای سرمایه‌ای دنیا و برخی از حوزه‌هایی که در نسخه اولیه مدنظر نبود نیز پوشش داده شود. یکی از قسمت‌های این بخش درباره کاهش ریسک اعتباری بازبینی شده است تا روش‌های جدید کاهش ریسک اعتباری را نیز در خود جای دهد. قسمت دیگر درباره ریسک بازار و ریسک عملیاتی نیز به‌روز شده است. بخش مربوط به حساب‌های مشارکت در سود سرمایه‌گذاری^۲ ارتقا یافته است تا خط‌مشی فراگیرتری درباره این حساب‌ها ارائه دهد.

بخش چهارم - حداقل الزامات کفایت سرمایه برای پوشش ریسک اعتباری و بازار: این بخش حداقل الزامات کفایت سرمایه را با توجه به هرکدام از ابزارهای تأمین مالی و سرمایه‌گذاری مبتنی بر شریعت ارائه می‌دهد. این ابزارها شامل موارد زیر می‌شوند: مرابحه و سفارش‌های خرید، مبادلات مربوط به مرابحه خرید کالا، سلم و سلم موازی، استصناع و استصناع موازی، اجاره و اجاره به شرط تملیک، مشارکت و مشارکت نزولی، مضاربه، قرض و وکالت.

1. Islamic Financial Services Board, Revised Capital Adequacy Standard For Institutions Offering Islamic Financial Services, 1 November 2012.

2. Profit Sharing Investment Accounts(PSIA)

بخش پنجم - خط‌مشی‌های مربوط به کفایت سرمایه اوراق صکوک و اوراق

بهادارسازی نهادهای مالی - اسلامی: در IFSB 2 و IFSB 7 الزاماتی برای کفایت سرمایه صکوک و اوراق بهادارسازی ذکر شده بود که در این بخش به صورت یکجا بیان می‌شود. همچنین آخرین دستاوردهای قانونگذاری جهانی درباره نگهداری و انتشار صکوک را در سطوح متنوعی از فرایند اوراق بهادارسازی ارائه می‌دهد.

بخش ششم - الزامات سرمایه‌ای خاص تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در بازار

املاک و مستغلات: این بخش الزامات سرمایه مربوط به ریسک‌های فعالیت در بازار املاک و مستغلات در مواقعی که نهادهای مالی - اسلامی وجوه سهام‌داران خود یا وجوهی را که از حساب‌های مشارکت در سود سرمایه‌گذاری (PSIA) به‌دست می‌آید، توضیح می‌دهد. این بخش در اصل قسمتی از IFSB 7 بوده است که در این نسخه به‌روز شده است.

۸-۱۱. وضعیت کفایت سرمایه در جهان: بررسی موردی در اتحادیه اروپا

در این بخش تصویری از وضعیت نسبت کفایت سرمایه در بانک‌های خارجی (باتمركز بر اتحادیه اروپا) ارائه می‌شود. به‌طور کلی بسیاری از بانک‌ها در سال‌های اخیر ساختار مالی و سرمایه‌ای خود را با افزایش نسبت‌های کفایت سرمایه و کاهش وابستگی به وجوه عمده^۱ کوتاه‌مدت منعطف‌تر کرده‌اند. البته برخی از بانک‌های آسیب‌دیده به‌دلیل ناکافی بودن سطح سرمایه صاحبان سهام و وابستگی بالا به وجوه بانک مرکزی، همچنان آسیب‌پذیر باقی مانده‌اند.^۲

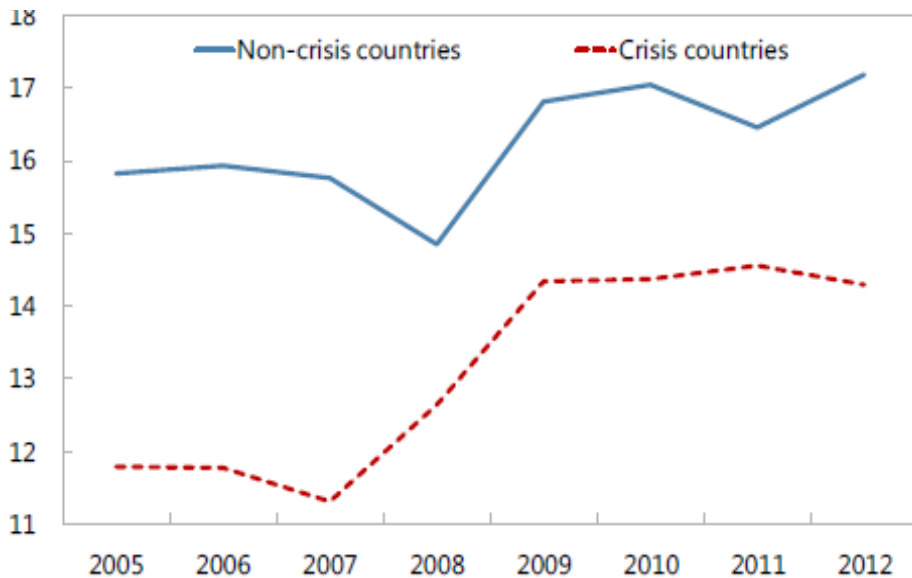
وضعیت این نسبت در کشورهای دیگر در نمودار ۱-۲ نشان داده شده است. با اینکه عمده بانک‌ها پس از بحران سال ۲۰۰۸ دچار بحران شده‌اند، ولی این نسبت پس از افت کم، دوباره افزایش یافته است.

1. Wholesale Funding:

- وجوهی است که شامل مواردی چون وجوه فدرال، وجوه عمومی (دولت‌های محلی و...)، وام‌های رهنی مربوط به وجوه فدرال، سپرده‌های خارجی و... است.

2. Baker, Malcolm and Wurgler, Jeffrey (2013), Do Strict Capital Requirements Raise The Cost Of Capital? Banking Regulation and The Low Risk Anomaly, Working Paper, National Bureau Of Economic.

نمودار ۱-۱۱. نسبت کفایت سرمایه بانکی در کشورهای بحرانی و غیربحرانی



Source:: International Monetary Fund, 2013.¹

اتحادیه اروپا همزمان با ابلاغ استانداردهای کفایت سرمایه بال ۳ وارد فازهای اجرایی آن شد. از ابتدای ابلاغ بال ۳ تاکنون مقام بانکی اروپا^۲ به صورت منظم به بررسی پیاده سازی فازهای اجرایی بال ۳ و انتشار نتایج بررسی ها اقدام کرده است. بر همین اساس، در یک فرایند نمونه گیری، با مشارکت داوطلبانه بانک های اتحادیه اروپا داده های مالی بیش از ۱۵۰ بانک در سراسر اتحادیه را دریافت و وضعیت کفایت سرمایه گروه های مختلف بانکی را براساس استانداردهای بال ۳ بررسی و منتشر کرده است. به منظور فراهم شدن امکان مقایسه تقریبی با آمار کفایت سرمایه در ایران، در این قسمت تنها داده های مربوط به نسبت کفایت سرمایه نوع اول Tier1 و سرمایه کل که منعکس شده است و با تعاریف سرمایه اصلی و سرمایه پایه در آیین نامه کفایت سرمایه بانک های کشور تناسب دارد.

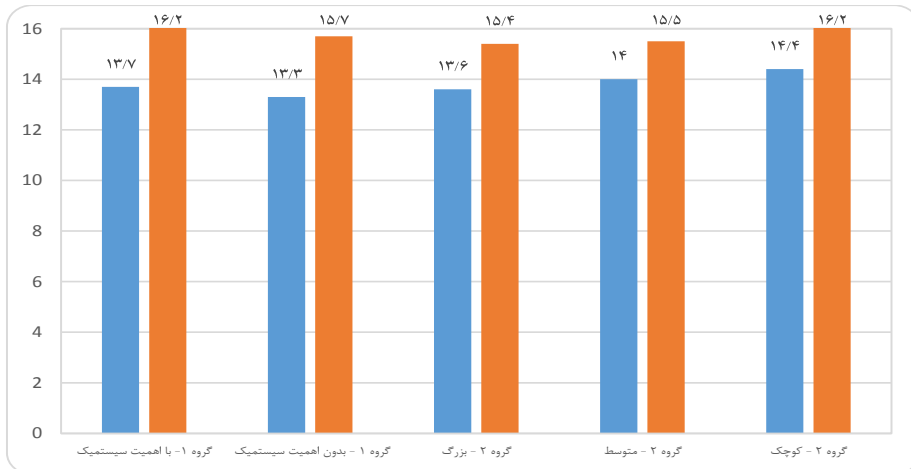
1. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13263.pdf>

2. European Banking Authority

در گزارش مقام بانکی اروپا، بانک‌های اتحادیه اروپا به دو دسته عمده گروه یک و دو تقسیم شده‌اند. گروه اول بانک‌هایی هستند که سرمایه Tier1 آنها بیش از ۳ میلیارد یورو بوده و فعالیت بین‌المللی دارند. گروه دوم شامل تمامی بانک‌هایی می‌شوند که فاقد یکی از دو ویژگی مذکور باشند.

همچنین در گروه یک، بانک‌هایی که از نظر ریسک سیستمیک بین‌المللی^۱ اهمیت دارند به صورت جداگانه بررسی شده‌اند. به همین ترتیب، بانک‌های گروه دو به سه زیرگروه بزرگ (سرمایه Tier1 بیش از ۳ میلیارد یورو)، متوسط (سرمایه Tier1 بین ۱/۵ تا سرمایه Tier1 برابر یا کمتر از ۱/۵ میلیارد یورو) تقسیم شده‌اند.

نمودار ۱-۲. وضعیت کفایت سرمایه نوع اول و کل سرمایه در گروه‌های بانکی اتحادیه اروپا



Source: European banking authority, 2015, p.13

1. Global Systemically Important Bank (G-SIB)

جدول ۳-۱۱. وضعیت کفایت سرمایه در گروه‌های بانکی (بانک‌های اتحادیه اروپا)

گروه بانکی	تعداد	نسبت کفایت سرمایه اصلی	نسبت کفایت سرمایه پایه
گروه ۱ - با اهمیت سیستمیک	۳۶	۱۳/۷	۱۶/۲
گروه ۱ - بدون اهمیت سیستمیک	۹	۱۳/۳	۱۵/۷
گروه ۲ - بزرگ	۲۲	۱۳/۶	۱۵/۴
گروه ۲ - متوسط	۲۰	۱۴	۱۵/۵
گروه ۲ - کوچک	۶۸	۱۴/۴	۱۶/۲

Source: Ibid.

داده‌های جدول فوق نشان می‌دهد نسبت کفایت سرمایه هیچ‌کدام از گروه‌های بانکی برای سرمایه Tier1 کمتر از ۱۳ درصد و برای سرمایه کل کمتر از ۱۵ درصد نیست. با توجه به اینکه در دستورالعمل بال ۳ حداقل نسبت کفایت سرمایه برای سرمایه Tier1 و سرمایه کل به ترتیب ۸/۵ و ۱۰/۵ درصد ذکر شده است، عملکرد تمامی گروه‌های بانکی در اتحادیه اروپا مطلوب ارزیابی می‌شود. شایان ذکر است که نسبت کفایت سرمایه در بال ۳ با ضرایب ریسک بالاتری نسبت به بال ۲ و ۳ محاسبه می‌شود.

۹-۱۱. مقررات کفایت سرمایه در بانکداری ایران

برای اولین بار مقررات کفایت سرمایه در بانکداری ایران براساس آیین‌نامه کفایت سرمایه سال ۱۳۸۲ مبتنی بر مقررات بال ۱ تدوین و ابلاغ شد. براساس این آیین‌نامه نسبت کفایت سرمایه حاصل تقسیم سرمایه پایه به مجموع دارایی‌های موزون شده به ضرایب ریسک برحسب درصد است.^۱

جمع اقلام بالای خط و زیر خط ترازنامه که براساس ضرایب ریسک موزون شده است،

۱. مبنای قانونی مقررات بیان شده مذکور، با استناد به بند «۵» ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ است.

در مخرج کسر نسبت کفایت سرمایه قرار می‌گیرد؛ صورت کسر نیز براساس ضوابط مندرج در «آیین‌نامه مربوط به سرمایه پایه»^۱ محاسبه می‌شود. بدین ترتیب:

$$\text{نسبت کفایت سرمایه} = \frac{\text{سرمایه پایه}}{\text{اقلام بالای خط (ضریب ریسک)} + \text{اقلام زیر خط (ضریب تبدیل)} + \text{(ضریب ریسک)}}$$

طبق ماده (۳) آیین‌نامه کفایت سرمایه،^۴ حداقل نسبت کفایت سرمایه برای کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (اعم از دولتی و غیردولتی) ۸ درصد تعیین شده است. این میزان براساس مقررات کمیته بال ۱ تدوین شده است (درحال حاضر این کمیته مقررات بال ۳ را متناسب با تغییر و تحولات در نظام بانکی جهانی برای کفایت سرمایه ارائه کرده است که در بخش‌های قبلی گزارش بدان پرداخته شد).

سرمایه پایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، براساس آیین‌نامه شورای پول و اعتبار سال ۱۳۸۲ حاصل جمع سرمایه اصلی (درجه یک) و سرمایه تکمیلی (درجه دو) پس از کسر سرمایه‌گذاری در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دیگر و تابعه می‌باشد. در محاسبات سرمایه پایه، سرمایه تکمیلی می‌تواند حداکثر معادل سرمایه اصلی باشد. سرمایه اصلی (درجه یک) شامل سرمایه پرداخت شده، اندوخته قانونی، سایر اندوخته‌ها، سود انباشته و صرف سهام می‌باشد و سرمایه تکمیلی (درجه دو) شامل ذخیره تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت،^۵

۱. آیین‌نامه مربوط به سرمایه پایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، م/ب/۱۹۱۱، ۱۳۸۲/۱۱/۱۶.

۲. ضرایب ریسک انواع دارایی‌ها متناسب با مخاطرات احتمالی آنها به ترتیب صفر، ۲۰، ۵۰ و ۱۰۰ درصد می‌باشد.
۳. با استفاده از ضریب تبدیل که از صفر، ۲۰، ۵۰ و ۱۰۰ درصد تشکیل شده است، می‌توان اقلام زیر خط ترانزنامه را برای منظوره‌های محاسباتی، هم‌ردیف اقلام بالای خط تلقی کرد. برای اقلام زیرخط هم باید ضریب تعدیل و هم ضریب ریسک اعمال شود.

۴. تعریف ارائه شده در آیین‌نامه کفایت سرمایه، مصوب یک‌هزار و چهاردهمین جلسه شورای پول و اعتبار، مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵.

۵. ذخیره‌های تجدید ارزیابی دارایی‌ها به دو گروه تقسیم می‌شوند: گروه نخست در اکثر کشورها، بانک‌ها مجاز به ارزیابی مجدد دارایی‌های ثابت خود مانند ساختمان‌های مسکونی و غیرمسکونی هستند، در برخی از این کشورها، قانون ارزیابی‌های پیش‌گفته را تعیین کرده است و این قبیل ارزیابی‌های مجدد به صورت ذخیره‌های حاصل از ارزیابی مجدد در ترانزنامه منعکس می‌شود. گروه دوم ذخیره‌های پنهان ناشی از تجدید ارزیابی هستند. این ذخیره‌ها ممکن است در نتیجه نگهداری اوراق بهادار بلندمدت که در ترانزنامه به ارزش تاریخی (بهای دارایی) ثبت می‌شوند آشکار شوند، در این باره باید ضریب ۵۵ درصد به تفاوت میان ارزش دفتری تاریخی و ارزش روز اعمال شود.

ذخیره مطالب مشکوک الوصول عمومی^۱ (حداکثر معادل ۱/۲۵ درصد دارایی‌های موزون به ریسک) و ذخیره تجدید ارزیابی سهام است.

در حالی که دیگر کشورها در حال پیاده‌سازی الزامات کلیدی برای به کارگیری مقررات بال ۲ بودند، بانک مرکزی با وقفه زمانی زیادی نسبت به آنها، در سال ۱۳۸۲ آیین‌نامه‌های سرمایه پایه بانک‌ها و کفایت سرمایه را براساس الگوی بال ۱ تنظیم و به بانک‌ها ابلاغ کرد. هرچند در کشورهای دیگر، سرمایه پایه بانک‌ها و نسبت‌های کفایت سرمایه از مهم‌ترین متغیرهای عنوان شده در صورت‌های مالی بانک‌ها به‌شمار می‌آیند، اما با وجود گذشت ۱۰ سال از ابلاغ آیین‌نامه‌های فوق، تاکنون این اقلام به‌صورت مداوم در بانک‌های کشور محاسبه و به ذی‌نفعان، به‌ویژه سپرده‌گذاران، اعلام نشده است. تأخیر در مقررات‌گذاری در زمینه کفایت سرمایه، به‌ویژه مقررات‌گذاری تکمیلی، تمکین نکردن بانک‌ها از بخشنامه فوق که مقررات اولیه و زیربنایی کفایت سرمایه را تشکیل می‌دهند و بی‌توجهی بانک مرکزی به الزام در نظارت مؤثر بر کفایت سرمایه، در مجموع زمینه لازم برای سوق دادن شبکه بانکی به سلامت مالی را از حیث سرمایه قانونی فراهم نیاورده است.^۲

به‌منظور مقایسه فاصله مقررات کفایت سرمایه در ایران (مبتنی بر آیین‌نامه موجود) با مقررات کمیته بال و تحولات آن در جدول زیر محورهای مهم مطرح در مقررات کفایت سرمایه مقایسه شده است. همان‌طور که در جدول مشخص است تحولات مقررات کفایت سرمایه از بال ۲ به بعد به‌طور چشمگیری تغییر کرده است و خلأهای زیادی در کفایت سرمایه بانکداری ایران وجود دارد.

۱. ذخیره‌های مربوط به زیان ناشی از وام‌های مشکوک الوصول: این‌گونه ذخیره‌ها، برای جبران زیان‌های احتمالی آینده نگهداری می‌شوند. در خلاصه دفتر کل بانک‌های ایران، سرفصل ذخیره‌ها (در ستون بدهی‌ها) به این ترتیب هستند: ذخیره کاهش ارزش سهام، ذخیره مطالبه‌های مشکوک الوصول، ذخیره استهلاک اموال منقول، ذخیره استهلاک اموال غیرمنقول، ذخیره نوسان‌ها و تعدیل‌های ارزی و سایر ذخیره‌ها. دیگر ذخیره‌ها نیز در اکثر بانک‌ها شامل ذخیره بازنشتی، ذخیره مالیاتی، ذخیره کاهش ارزش وثایق وسایل تملیک شده و ذخیره کاهش سرمایه شعبه‌های خارج از کشور است. از میان ذخیره‌های پیش‌گفته ذخیره مربوط به زیان ناشی از وام‌های مشکوک الوصول در محاسبه سرمایه درجه دو بانک‌های ایران می‌تواند استفاده شود.

۲. زهرا خشنود و مرضیه اسفندیاری. پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی. «ارزیابی سرمایه بانک‌ها براساس استانداردهای بین‌المللی»، شهریورماه ۱۳۹۳.

جدول ۴-۱۱. مقایسه مقررات کفایت سرمایه در ایران با مقررات کمیته بال

عنوان	آیین‌نامه کفایت سرمایه ایران (۱۳۸۶)	بال ۱ (۱۹۹۸)	بال ۲ (۲۰۰۴)	بال ۳ (۲۰۱۳)
حداقل نرخ کفایت سرمایه برای انواع سرمایه	نسبت ۸ درصد برای تمام انواع سرمایه	نسبت ۴ درصد برای سرمایه درجه یک و ۸ درصد برای سرمایه کل	نسبت ۴ درصد برای سرمایه درجه یک و ۸ درصد برای سرمایه کل	نسبت ۱۱-۸/۵ درصد برای سرمایه درجه یک و ۱۳-۱۰/۵ درصد برای سرمایه کل
تعریف انواع سرمایه	در نظر گرفتن اندوخته قانونی به عنوان سرمایه درجه یک	محدودیت تعریف سرمایه درجه یک به آورده سهام‌داران	محدودیت تعریف سرمایه درجه یک به آورده سهام‌داران	محدودیت تعریف سرمایه درجه یک به آورده سهام‌داران
تعریف انواع دارایی‌ها	تعریف چهار طبقه دارایی ریسکی	تعریف چهار طبقه دارایی ریسکی	افزوده شدن به طبقات دارایی ریسکی	اضافه شدن حائل‌ها و نسبت اهرمی در کنار دارایی‌های ریسکی برای اندوخته‌گیری
ضرایب ریسک	ضرایب ریسک ثابت برای دارایی‌ها ۱۰۰ و ۵۰،۲۰،۰ درصد	ضرایب ریسک ثابت برای دارایی‌ها ۱۰۰ و ۵۰،۲۰،۰ درصد	تعیین ضرایب ریسک دارایی‌ها براساس مؤسسات رتبه‌بندی و مدل‌های پیشرفته داخلی	تعیین ریسک سیستماتیک کل بانک در کنار محاسبه ریسک دارایی‌ها
ریسک نقدینگی، عملیاتی و سیستماتیک	—	—	اضافه شدن ریسک عملیاتی و نقدینگی	اضافه شدن ریسک سیستماتیک
مقررات نظارتی	بی‌توجهی به الزامات نظارتی	بی‌توجهی به الزامات نظارتی	پرداختن به انواع نظارت	تقویت مقررات افشا و حاکمیت شرکتی
الزامات افشا	بی‌توجهی به انضباط بازار	بی‌توجهی به انضباط بازار	توجه به انضباط بازار	توجه به انضباط بازار و ریسک سیستماتیک

مأخذ: آیین‌نامه کفایت سرمایه بانک مرکزی و گزارش‌های کمیته بال.

همان‌طور که در جدول ۴-۱۱ آمده است، مهمترین تفاوت‌های مقررات کفایت سرمایه در ایران با استانداردهای کمیته بال (به‌خصوص بال ۳) مربوط به تعریف طبقات دارایی، تعریف انواع ریسک و نحوه محاسبه ضرایب ریسک است. درحالی که کمیته بال به‌صورت پیوسته نسبت به توسعه انواع دارایی‌های موزون به ریسک در استانداردهای کفایت سرمایه اقدام کرده است، مقررات کفایت سرمایه در ایران همچنان دارایی‌های موزون به ریسک خود را ذیل چهار طبقه کلی دسته‌بندی می‌کنند. به همین منوال، مقررات کفایت سرمایه در ایران درخصوص فعالیت بانکی تنها به ریسک اعتباری توجه می‌کند؛ درحالی که سایر انواع ریسک (به‌صورت خاص ریسک نقدینگی و ریسک عملیاتی) در بال‌های ۲ و

۳ به صورت جدی در محاسبه نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها مؤثر واقع شده‌اند. نگاه ابتدایی و تعریف کلی طبقات دارایی و انواع ریسک‌ها در نهایت باعث شده است تا در مقررات کفایت سرمایه ضرایب ریسک هر دسته از دارایی‌ها تنها به چهار نرخ ۰، ۲۰، ۵۰ و ۱۰۰ درصد محدود شود. در حالی که استفاده از مدل‌های داخلی سنجش ریسک و رتبه‌بندی اعتباری اعلام شده از سوی شرکت‌های رتبه‌بندی در محاسبه ضریب ریسک دارایی‌ها، مورد تأکید جدی مقررات کمیته بال (به خصوص بال‌های ۲ و ۳) قرار گرفته است.

علاوه بر موارد فوق، توجه به انضباط بازار، تقویت مقررات نظارتی و مسئله حیاتی حاکمیت شرکتی بانکی از جمله تفاوت‌های مقررات کمیته بال با مقررات کفایت سرمایه ایران است که در اصلاح این آیین‌نامه باید به آن توجه جدی شود.

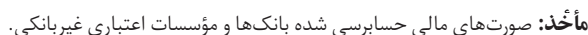
بعد از گذشت حدود ۱۴ سال از ابلاغ اولین آیین‌نامه کفایت سرمایه و عدم به‌روزرسانی مقررات مربوط به تحولات مقررات کمیته بال، سرانجام در تیرماه ۱۳۹۶ دستورالعمل مربوطه بازبینی و با عنوان «محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری» ابلاغ شد. در این دستورالعمل به برخی خلأهای اشاره شده نسبت به مقررات کمیته بال توجه گردید از جمله: موزون کردن دارایی‌ها براساس انواع ریسک، استفاده از رویکرد ساده در محاسبه اوزان ریسک اعتباری، لحاظ کردن به هر تبعی در سرمایه لایه (۲) تعریف نسبت کفایت سرمایه برای سرمایه لایه (۱) و برخی اقدامات انضباطی در صورت عدم رعایت نسبت کفایت سرمایه.

با وجود بازبینی صورت گرفته، برخی از پیش‌نیازها همچنان با ضعف‌هایی روبه‌رو است؛ البته بازنگری کامل مقررات کفایت سرمایه و استانداردهای نظارتی براساس استانداردهای جدید بین‌المللی فاصله نسبتاً زیادی وجود دارد.

۱۰-۱۱. آمار و وضعیت کفایت سرمایه بانک‌ها در ایران

پس از بررسی مقررات و استانداردهای کفایت سرمایه در بانکداری متعارف، بانکداری اسلامی و نظام بانکی ایران، در این بخش به بررسی آمار عملکرد نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها در

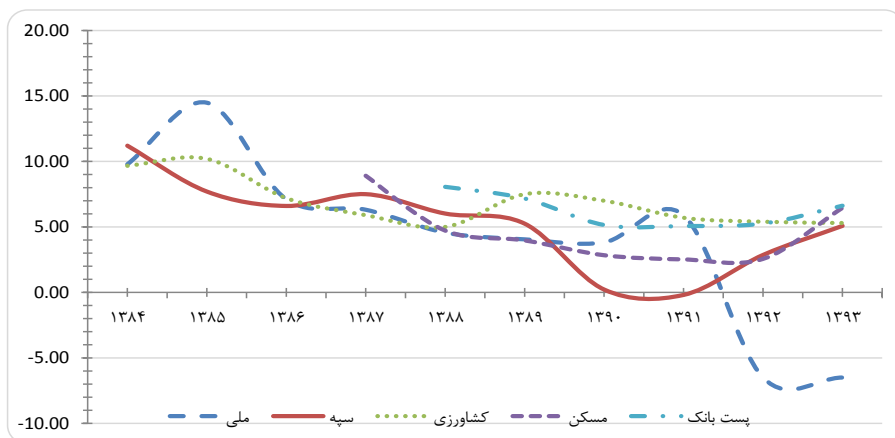
نمودار ۳-۱۱. آخرین وضعیت بانک‌ها در رعایت نسبت کفایت سرمایه (حداقل استاندارد ۸ درصد) براساس صورت‌های مالی^۱ سال ۱۳۹۳



۱. آخرین نسبت کفایت سرمایه منتشر شده برای بانک ملی متعلق به سال ۱۳۹۱ است. همچنین در صورت‌های مالی سال ۱۳۹۳ بانک صنعت و معدن نیز نسبت کفایت سرمایه درج نشده است؛ لذا رقم نشان داده شده در این نمودار مربوط به سال ۱۳۹۲ است.

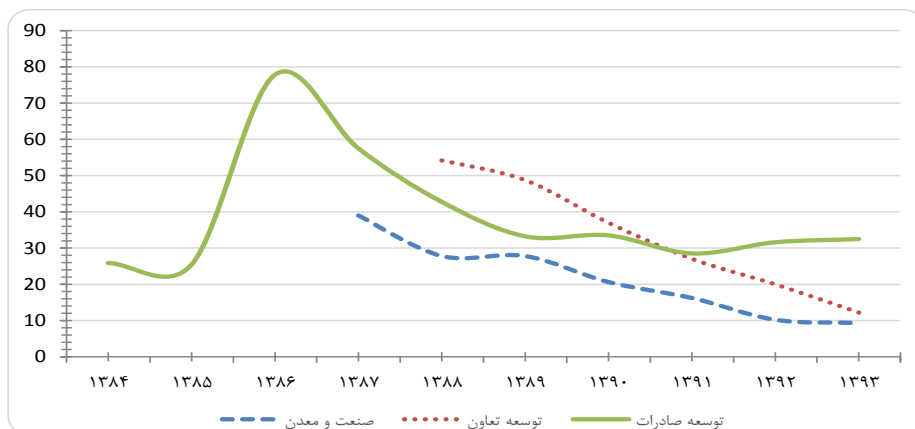
که وضعیت کفایت سرمایه در شبکه بانکی بدون احتساب مقررات جدید بین‌المللی در شرایط بسیار نامساعدی قرار دارد که با در نظر گرفتن استانداردهای جدید بین‌المللی (بال ۲ و ۳) قطعاً وضعیت فعلی شبکه بانکی بحرانی‌تر نشان داده خواهد شد.

نمودار ۴-۱۱. نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی (تخصصی و تجاری) طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳



مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها در سال‌های مختلف.

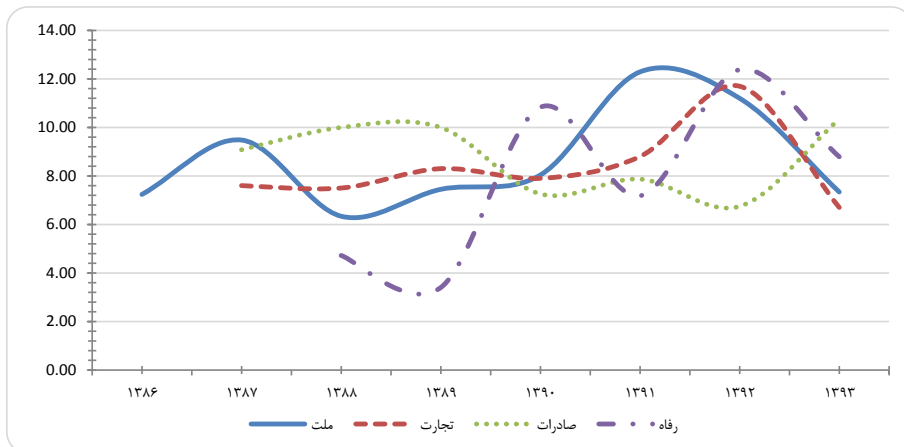
نمودار ۵-۱۱. نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی (تخصصی و تجاری) طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳



مأخذ: همان.

نمودارهای ۴-۱۱ و ۵-۱۱ نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی را به‌صورت روندی ده‌ساله مستخرج از صورت‌های مالی آنها نشان می‌دهد. همان‌طور که در نمودار مشخص است، نسبت کفایت سرمایه بیشتر بانک‌های دولتی و به‌ویژه بانک‌های بزرگ، در بسیاری از سال‌ها زیر ۸ درصد بوده است که نشان می‌دهد این بانک‌ها از سطح سلامت مالی پایینی برخوردار بوده‌اند. مسئله دیگری که در گروه بانک‌های دولتی دیده می‌شود، تفاوت زیاد بین نسبت کفایت سرمایه بانک‌های تخصصی - توسعه‌ای دولتی و بانک‌های تجاری دولتی است. نسبت کفایت سرمایه بانک‌های توسعه تعاون، صنعت و معدن و توسعه صادرات در بلندمدت به‌صورت میانگین دو تا سه برابر بانک‌های تجاری دولتی بوده است. ثبت شدن رقم‌های بالای ۲۰ درصد برای نسبت کفایت سرمایه همانند بانک توسعه صادرات برای همه سال‌ها و بانک صنعت و معدن تا سال ۱۳۹۰ اگرچه نشان از پایین بودن ریسک اعتباری این بانک‌های تخصصی - توسعه‌ای است، اما در عین حال به معنای تخصیص غیربهبینه منابع مالی و حجم پایین اعتبارات پرداختی است. لختی بانک‌های تخصصی - توسعه‌ای در فعالیت بانکی به معنای کمبود اعتبارات و تنگنای مالی برای بخش‌ها و بنگاه‌های اقتصادی خاصی است که تأسیس این بانک‌ها با هدف رشد و توسعه آنها صورت گرفته است.

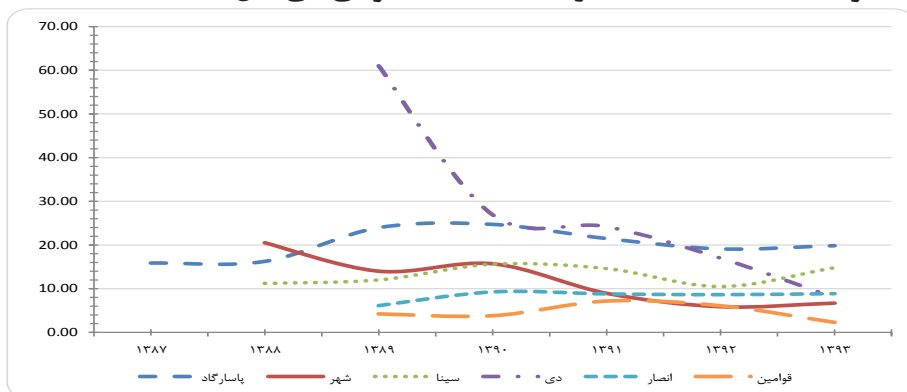
نمودار ۶-۱۱. نسبت کفایت سرمایه بانک‌های خصوصی شده طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۳



مأخذ: همان.

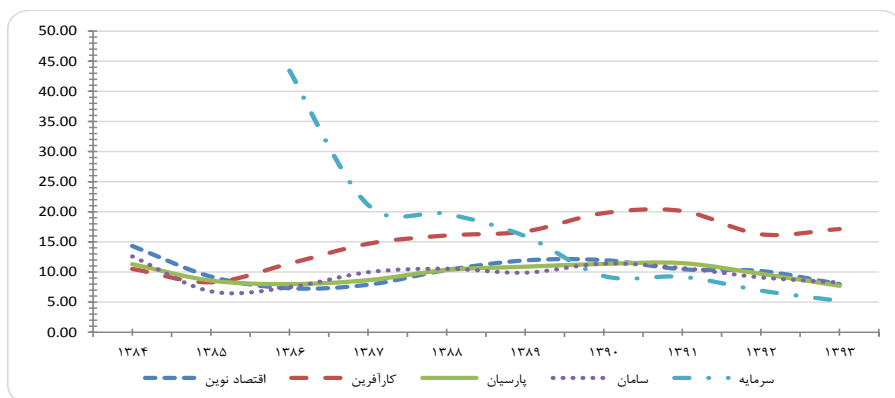
نمودار ۱۱-۶ روند تغییرات نسبت کفایت سرمایه بانک‌های خصوصی شده را نشان می‌دهد. بررسی تأثیر خصوصی‌سازی بر سلامت بانک‌های دولتی البته موضوع پژوهش جداگانه‌ای است، با این حال بسیاری از این بانک‌ها در سال‌هایی که در نمودار نمایش داده شده است، ارقامی پایین‌تر از حداقل کفایت سرمایه ۸ درصد را به ثبت رسانده‌اند و برخی دیگر نیز پس از بهبودهای موقتی در سلامت مالی، دوباره به پایین‌تر از ۸ درصد نزول کرده‌اند.

نمودار ۷-۱۱. نسبت کفایت سرمایه بانک‌های خصوصی طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۳



مأخذ: همان.

نمودار ۸-۱۱. نسبت کفایت سرمایه بانک‌های خصوصی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳



مأخذ: همان.

نمودار ۹-۱۱. نسبت کفایت سرمایه بانک‌های خصوصی طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳



مأخذ: همان.

نمودارهای ۷-۱۱، ۸-۱۱ و ۹-۱۱ وضعیت کفایت سرمایه بانک‌های خصوصی را نمایش می‌دهند. بانک‌های خصوصی از نظر فراوانی و سلامت مالی، متنوع‌ترین گروه بانکی کشور را تشکیل می‌دهند. برخی از این بانک‌ها با سابقه فعالیت طولانی در شبکه بانکی کشور اطلاعات منظم و پیوسته‌ای از وضعیت کفایت سرمایه خود منتشر کرده‌اند که امکان بررسی و مقایسه عملکرد آنها را با بزرگ‌ترین بانک‌های دولتی میسر کرده است. با وجود این، سابقه تأسیس بسیاری از بانک‌های خصوصی به سه یا چهار سال گذشته بازمی‌گردد که همین مسئله باعث شده است تا ارقام نسبت کفایت سرمایه آنها گویای کافی درباره سلامت مالی آنها نباشد. بانک‌های خصوصی در اولین سال‌های شروع فعالیت خود از سرمایه پایه و تکمیلی بالایی برخوردارند؛ حال آنکه هنوز سهم اندکی از تقاضای اعتباری را جذب کرده‌اند. همین امر باعث می‌شود تا نسبت کفایت سرمایه برای سال‌های ابتدایی فعالیت بانک‌های خصوصی بسیار بالا (در بعضی موارد بیش از ۵۰ درصد) باشد.^۱

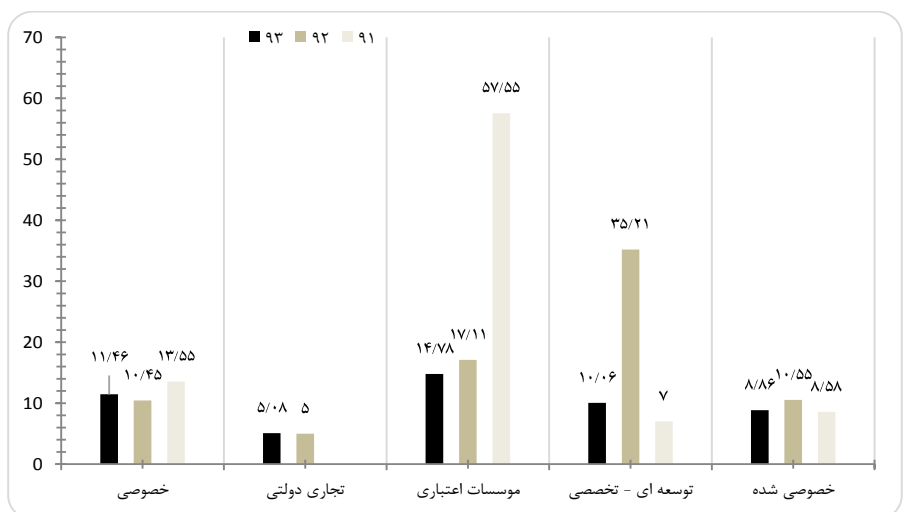
به‌صورت کلی، بانک‌های خصوصی کشور، آن‌گونه که انتظار می‌رود تا به‌مثابه نوعی

۱. شایان ذکر است که ارقام نسبت کفایت سرمایه بالای ۱۰۰ درصد که به‌نوعی مربوط به سال‌های اول تأسیس بانک‌های خصوصی بوده است از محاسبات خارج شده‌اند.

از بنگاه‌های اقتصادی بخش خصوصی عملکرد بهتری نسبت به بانک‌های دولتی داشته باشند، عملکرد متمایزی در نسبت کفایت سرمایه خود به نمایش نگذاشته‌اند. همان‌طور که در نمودارها مشاهده می‌شود، نسبت کفایت سرمایه برای بسیاری از بانک‌های خصوصی با سابقه به ندرت بیشتر از ۸ درصد بوده است. به بیان دیگر بانک‌های خصوصی اگرچه از نظر کفایت سرمایه باثبات‌تر از بانک‌های دولتی عمل کرده‌اند، اما در بسیاری از موارد تنها حداقل (و گاهی پایین‌تر از حداقل) نسبت کفایت سرمایه ابلاغ شده توسط بانک مرکزی را داشته‌اند. شایان ذکر است همان‌طور که در بخش‌های قبل به استانداردهای جدید بال در خصوص کفایت سرمایه اشاره شد، چنانچه مقررات جدید کمیته بال را در خصوص گروه بانک‌های خصوصی نیز اعمال کنیم با توجه به افزایش حداقل نسبت کفایت سرمایه و همچنین اضافه شدن سایر مقررات الزامی در خصوص نگهداری حائل‌های سرمایه و محدودیت در برخی دارایی‌های بانک‌ها، نشان داده خواهد شد که بانک‌های خصوصی ایران نیز براساس مقررات روز بین‌المللی (بال ۲ و ۳) در وضعیت نامطلوبی قرار خواهند گرفت.

نمودار ۱۰-۱۱. متوسط نسبت کفایت سرمایه گروه‌های بانکی طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳

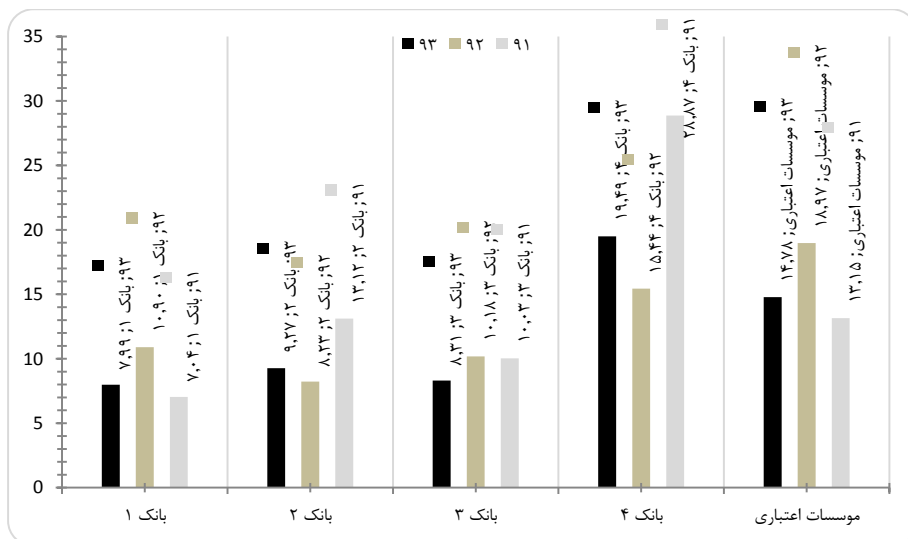
(حداقل استاندارد = ۸ درصد)



مأخذ: همان.

نمودار ۱۰-۱۱ خلاصه‌ای از میانگین نسبت کفایت سرمایه گروه‌های بانکی و مؤسسات اعتباری را در سه سال متوالی ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ نمایش می‌دهد.

نمودار ۱۱-۱۱. متوسط نسبت کفایت سرمایه براساس دسته‌بندی اندازه بانک‌ها طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها در سال‌های مختلف.

از آنجا که محاسبه میانگین نسبت کفایت سرمایه گروه‌های بانکی به روش میانگین حسابی معنادار نیست، در نمودار ۱۱-۱۱ از روش مورد استفاده در گزارش مدل‌های بانکداری^۱ (بررسی مقایسه‌ای بانک‌های اروپا) استفاده شده است. در این روش، بعد از گروه‌بندی بانک‌ها براساس معیار موردنظر (در اینجا اندازه بانک و فعالیت اعتباری)، دارایی‌های موزون شده به ریسک و سرمایه پایه اعضای گروه جمع می‌شود و سپس برای تمامی گروه به مثابه یک بانک واحد، نسبت کفایت سرمایه محاسبه می‌شود.

۱. برای مطالعه بیشتر:

Ayadi, Rym and et.al, "Banking Business Models Monitor 2015 EUROPE", Published by the International Research Centre on Cooperative Finance, ISBN 978-0-9949169-1-4.

برای گروه‌بندی بانک‌ها در این گزارش، بعد از تفکیک مؤسسات اعتباری و بانک‌ها، با محاسبه چارک‌های اول تا سوم از کل دارایی‌های بانک‌های کشور در سال ۱۳۹۳، چهار گروه بانکی براساس اندازه بانک استخراج شد. بانک‌های با دارایی ۸۴۰ هزار میلیارد ریال و بیشتر در گروه ۱، بیش از ۳۹۰ هزار میلیارد ریال در گروه ۲، بیش از ۱۳۹ هزار میلیارد ریال در گروه ۳ و کمتر از ۱۳۹ هزار میلیارد ریال در گروه ۴ جای گرفته‌اند.

۱۱-۱۱. تحلیل چالش‌ها و آسیب‌های وضعیت کفایت سرمایه در شبکه بانکی

نسبت کفایت سرمایه به‌عنوان نسبت سرمایه به دارایی‌های ریسکی، به‌صورت ضمنی نشان‌دهنده اشتباهات ریسک^۱ و چگونگی مدیریت دارایی‌ها در بانک است. در صورتی که نسبت کفایت سرمایه از حداقل ذکر شده در مقررات بانکی (در ایران ۸ درصد) کمتر باشد، نشان‌دهنده این است که بانک در مدیریت دارایی‌های ریسکی خود ضعف دارد؛ به‌گونه‌ای که قادر نیست بازده متناسب با ریسک دارایی‌های خود را به‌دست آورد. ناتوانی در این امر سبب می‌شود که به‌مرور زمان زیان‌های ناشی از مدیریت ناصحیح دارایی‌های ریسکی از میزان سرمایه پایه کاسته و باعث افت نسبت کفایت سرمایه شود. در این میان عوامل متعدد درونی و بیرونی موجب شده است تا استاندارد کفایت سرمایه در بانک‌های ایران به‌ویژه بانک‌های دولتی با وضعیت نامناسبی مواجه شده و در عین حال سرمایه اغلب بانک‌های کشور کیفیت لازم را نداشته نباشد.

در نگاهی کلی می‌توان عوامل افت کفایت سرمایه بانک‌ها را به دو دسته عوامل داخلی (ناشی از سیاست‌ها و مدیریت داخلی بانک‌ها) و عوامل بیرونی (شرایط اقتصاد کلان، سیاست‌ها و تصمیمات بیرون از شبکه بانکی) تقسیم کرد. با توجه به بررسی‌ها و تحقیقات انجام شده، از مهم‌ترین علل کاهش کفایت سرمایه بانک‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: به افزایش مانده مطالبات غیرجاری، افزایش مطالبات کم‌بازده در دارایی‌های تسهیلاتی، کیفیت پایین و عدم نقدشوندگی بخش بسیاری از دارایی‌های غیرتسهیلاتی،

عدم افزایش سرمایه پایه به تناسب حجم دارایی‌های بانک‌ها، تعیین دستوری نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات و تحمیل ریسک از این ناحیه، مدیریت نامناسب ترکیب انواع سپرده‌ها و سهم آنها در کل منابع بانک‌ها و الزامات نهادهای دولتی و حاکمیتی برای مصارف بانک‌ها.

یکی از مشکلات اساسی که به سرمایه بانک‌ها آسیب زیادی وارد کرده است، مشکل مطالبات غیرجاری و کندی وصول مطالبات است. بالا بودن نسبت مطالبات غیرجاری از یک طرف منابع درگیر در بخش اعتباری را راکد و بلااستفاده کرده است و ازسوی دیگر فرصت استفاده سایر مشتریان از منابع بانک را گرفته و این امر سودآوری بانک را کاهش می‌دهد. «به‌طور کلی مدیریت نامناسب ترکیب پرتفوی اعتباری بانک‌ها یکی از دلایل افزایش ریسک و کاهش سرمایه پایه این نهادهاست. از آنجا که توزیع احتمال نکول اعتبارات در پرتفوی بانک‌ها از توزیع غیرنرمال و با چولگی در اعتبارات با مقدار بالا^۱ تبعیت می‌کند، تمرکز اعتبارات با مقدار بالا در بخش‌های اقتصادی خاص در صورت نکول، زیان مورد انتظار بالایی برای بانک به‌همراه دارد»^۲.

علاوه بر ناکارایی‌های نظام بانکداری در سطح خرد و مدیریت ناکارآمد بانکی، مشکلات در سطح کلان و سیاستگذاری اقتصاد بر کیفیت و عدم تکافوی سرمایه بانک‌ها مؤثر بوده است. یکی از مهم‌ترین مسائل کلان اقتصاد ایران که بر سلامت مالی بانک‌ها و نسبت کفایت سرمایه آنها اثر منفی دارد، تعیین نرخ سود بانکی به‌صورت دستوری و یکپارچه برای تمام انواع عملیات بانکی است؛ به‌گونه‌ای که با اخلاف در سیگنال‌دهی مناسب نرخ سود بانکی در بازار اعتباری، امکان مدیریت صحیح ریسک اعتباری مشتریان را از بانک سلب کرده و به کیفیت دارایی‌های آنها صدمه می‌زند.

تعیین دستوری نرخ سود بانکی بدون توجه به ریسک‌های خاص مشتریان بانک باعث تشدید مسئله انتخاب معکوس شده و ریسک اعتباری بانک را افزایش می‌دهد

1. Fat Tailed Distribution

2. Saunders, Anthony and Allen (2010), CREDIT RISK MEASUREMENT IN AND OUT OF FINANCIAL CRISIS, John Wiley and sons Inc

و افزایش ریسک اعتباری مدیریت نشده ناشی از آن باعث افزایش مطالبات غیرجاری و کاهش نسبت کفایت سرمایه می‌شود. هنگامی که نرخ سود بانکی به صورت دستوری و یکسان تعیین شود، افراد بدریسک که محاسبه ریسک آنها نرخ سود بالاتری را برای آنها رقم خواهد زد نسبت به دریافت وام‌های بیشتر ترغیب می‌شوند و برعکس افرادی که محاسبه ریسک آنها به تعیین نرخ سودی کمتر از نرخ سود تعیین شده بانک مرکزی منجر می‌شود دریافت وام در نرخ‌های جاری را غیراقتصادی دیده و از بازار اعتبارات خارج می‌شوند. اینجا افراد بدریسک جانشین افراد خوش‌ریسک شده و مطالبات غیرجاری بانک افزایش می‌یابد.

ازجمله تفاوت‌های عمده نسخه بال‌های ۲ و ۳ با نسخه اول، تعیین ضرایب ریسک دارایی‌ها براساس مدل‌های اعتبارسنجی داخلی بانک‌ها و مؤسسات رتبه‌بندی است. با خروج ریسک مشتری از نرخ‌گذاری تسهیلات و ابزارهای مالی، توسعه مدل‌ها و نهادهای رتبه‌بندی در سیستم مالی با مشکلات و محدودیت‌هایی مواجه خواهد بود که مسئله توجه به ریسک مشتری‌ها در تعیین نرخ سود تسهیلات (عقود غیرمشارکتی) یکی از لوازم اجرای نسخه‌های بال ۲ و ۳ است.

یکی دیگر از چالش‌های زیربنایی در بحث بی‌کفایتی سرمایه بانک‌ها در ایران به نظام مالی و ساختار تأمین مالی در کشور مربوط است. بانک‌محور بودن تأمین مالی در کشور موجب شده بار اصلی تأمین مالی اقتصاد بر دوش شبکه بانکی باشد و این سبب عدم تعادل میان تجهیز و تخصیص منابع بانکی شده و فشار زیادی بر دوش نظام بانکی می‌افکند.

همان‌طور که در بخش بررسی آمار اشاره شد، نگاهی به وضعیت کفایت سرمایه بانک‌های کشور نشان می‌دهد تعداد زیادی از بانک‌های دولتی از نظر استاندارد کفایت سرمایه وضعیت نامناسبی دارند. این بانک‌ها عمدتاً به دلیل دخالت‌های خارج از قاعده و برخی قوانین همواره با مشکل آسیب نسبت کفایت سرمایه مواجهند. برای مثال الزام بانک‌ها به خرید مازاد اوراق مشارکت پس از انتشار باعث شده تا در صورت بازپرداخت نکردن اصل و سود اوراق بعد از سررسید از جانب آن دستگاه، فشار زیادی به سرمایه پایه بانک وارد شود.

ضعف‌ها و اشکالات مقررات و استانداردهای ناظر بر محاسبه و ارزیابی دارایی‌های ارزی و ریالی بانک‌ها مسئله دیگری است که باعث می‌شود در مواقع کاهش ارزش پول ملی نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها در سطح بین‌المللی کاهش یابد. با توجه به اینکه سرمایه ریالی و ارزی بانک‌ها به صورت ریالی ثبت می‌شود، متأسفانه حسب استانداردهای فعلی باید به نرخ روز تسعیر شده و ثبت شود که با افزایش نرخ انواع ارز و کاهش برابری ریال در مقابل آنها، ارزش سرمایه، دارایی‌ها و منابع بانک‌ها در مقیاس بین‌المللی و در مقایسه با ارزش‌های خارجی مثل دلار و یورو کاهش خواهد یافت.

یکی از مصادیق ناکارآمدی سیاست‌های بیرونی اثرگذار بر کاهش کفایت سرمایه بانک‌های دولتی از الزام قانونی واریز سود پیش‌بینی شده بانک‌های دولتی به خزانه قبل از تحقق است که یکی از معضلات کاهش کفایت سرمایه بانک‌های دولتی است.^۱ براساس طرح احکام دائمی لوایح بودجه‌های سنواتی مصوب اسفندماه ۱۳۹۳، تمامی شرکت‌های دولتی و بانک‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند تا هر سال حداقل ۵۰ درصد سود پیش‌بینی شده را به حساب درآمد عمومی واریز کنند. در شرایطی که سود پیش‌بینی شده می‌تواند به دلیل انواع ریسک‌ها به مقدار کمتری محقق شود، این الزام باعث می‌شود تا در پایان سال مالی بانک مجبور شود قسمتی از سرمایه پایه خود را از دست بدهد. همچنین به دلیل ارزیابی مدیران بانک‌های دولتی براساس عملکرد و سودآوری بانک تحت مدیریت، انگیزه زیادی برای گزارش بیشتر سود پیش‌بینی شده در میان آنها وجود دارد که خود عامل دیگری در ضربه خوردن کفایت سرمایه در این بانک‌هاست.

معضل دیگر بانک‌های دولتی مربوط به تنگناهای تأمین مالی است. بانک‌های خصوصی با حضور در بازار سرمایه و استقبال خوبی که از سهام این بانک‌ها شد، وضعیت کفایت سرمایه بهتری نسبت به بانک‌های دولتی دارند. دسترسی به بازار سرمایه برای تأمین مالی یکی از مزیت‌های بانک‌های خصوصی در برابر بانک‌های دولتی است که باعث شده کفایت سرمایه این بانک‌ها بهتر از بانک‌های دولتی باشد.

۱. جلسه کارشناسی بررسی کفایت سرمایه بانک‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور بانک‌ها و نهادهای مسئول، سال ۱۳۹۲.

علاوه بر بانک‌های دولتی، بانک‌های غیردولتی نیز با مشکل کفایت سرمایه، کیفیت پایین سرمایه یا قدرت پایین رقابتی این بانک‌ها با بانک‌های خارجی - از نظر قدرت سرمایه - مواجه‌اند. اینکه بانک‌های خصوصی که با مسئله تسهیلات تکلیفی و سایر مشکلات بانک‌های دولتی مواجه نیستند و نسبت کفایت سرمایه پایینی داشته باشند، بیشتر به مسئله مدیریت پایین ریسک در این بانک‌ها برمی‌گردد. حجم بالای مطالبات غیرجاری در این بانک‌ها یکی از مسائلی است که افزایش ریسک اعتباری و سوءمدیریت و شناسایی مناسب آن در بانک‌های خصوصی را نشان می‌دهد. «بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۱، ۱۸ درصد از کل تسهیلات بانک‌های خصوصی را تسهیلات غیرجاری تشکیل می‌داد که بانک قوامین با ۸۵/۶ درصد و بانک پارسیان با ۲۷/۳ درصد بیشترین حجم تسهیلات غیرجاری را دارا هستند»^۱. بررسی علت اصلی افزایش مطالبات غیرجاری نیاز به موشکافی دقیق در پرتفوی اعتباری بانک‌ها دارد؛ اما نبود سازوکارهای داخلی رتبه‌بندی مشتریان، تمرکز اعتبارات با مقدار بالا در بخش‌ها و افراد خاص و بی‌توجهی به تنوع پرتفوی و معضل انتخاب معکوس به دلیل نرخ بالای سود از مهمترین عوامل کاهش رتبه اعتباری بانک‌ها شناخته می‌شوند.

ملاحظات دیگری درخصوص کفایت سرمایه بانک‌ها در ایران وجود دارد که

عبارتند از:

۱. نسبت کفایت سرمایه مهم‌ترین شاخص سلامت مالی بانک‌هاست؛ اما تکیه بر این نسبت بدون در نظر گرفتن موارد دیگری که در صورت‌های مالی بانک‌ها تفسیرکننده نسبت‌های کفایت سرمایه هستند گمراه‌کننده خواهد بود؛ به گونه‌ای که تأکید قانونگذاران و ناظران بازارهای مالی بر محاسبه و نظارت دقیق بر نسبت‌های کفایت سرمایه بانک‌ها و نیز ارزیابی بانک‌های خصوصی براساس این نسبت‌ها، سبب شده است تا در تمام دنیا راه‌های مختلفی ازسوی بانک‌ها برای نسبت‌های کفایت سرمایه بدون افزایش سرمایه ایجاد شود.

۲. یکی از مواردی که به صورت جدی در ارائه تفسیر نادرست از وضعیت سلامت مالی

۱. اعظم احمدیان، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی. «ارزیابی شاخص‌های سلامت بانکی در بانک‌های ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۱)»، مقاله کاری ش ۹۲۲۲، زمستان ۱۳۹۲.

بانک‌ها دخالت دارد، افزایش سرمایه از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌هاست. براساس آیین‌نامه افزایش سرمایه از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی، مصوبه تیرماه ۱۳۹۲ هیئت وزیران، بنگاه‌های اقتصادی می‌توانند با تجدید ارزیابی دارایی‌های خود براساس مفاد آیین‌نامه، از محل مازاد آن افزایش سرمایه داده و معاف مالیاتی شوند. استفاده از این فرصت باعث شده تا بسیاری از بانک‌ها هر سال با تجدید ارزیابی بخشی از دارایی‌های خود که به‌دلیل تورم از ارزش دفتری ثبت شده خود بیشتر قیمتگذاری می‌شوند، بدون افزودن به آورده سهام‌داران، سرمایه پایه خود را افزایش داده و به‌صورت اسمی نسبت کفایت سرمایه خود را بهبود دهند. روشن است که افزایش ارزش دارایی‌ها - به‌خصوص دارایی‌های ثابت و نامشهود - به‌دلیل نقدشوندگی پایین و عدم تأثیر در جریان وجوه نقد بانک تأثیر بسیار کمی در پوشش زیان‌های احتمالی ناشی از ریسک‌های مختلف بانک‌ها دارد. به‌عنوان مثال بانک سپه در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به‌ترتیب ۹/۱ و ۸/۷ درصد از افزایش سرمایه خود را فقط با تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت خود انجام داده است.

۳. بررسی صورت‌های مالی بانک‌های دولتی، خصوصی و خصوصی شده کشور ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ نشان می‌دهد که رویه‌های متفاوت گزارشگری نسبت کفایت سرمایه، شرایط را برای بهبود ظاهر سلامت مالی بانک‌ها بدون افزایش سرمایه فراهم کرده است. برای مثال بررسی صورت‌های مالی نشان می‌دهد که برخی از بانک‌ها به تمامی مطالبات شعب خارجی خود ضریب ریسک یکسانی اختصاص می‌دهند. درحالی‌که براساس طبقه‌بندی ریسک کشورهای مختلف در آیین‌نامه کفایت سرمایه، مطالبات و دارایی‌های افراد و نهادهای کشورهای گروه «ب» مشخص شده در این آیین‌نامه باید ضریب ریسک بالاتری دریافت کند. عدم رعایت این مسئله در گزارشگری نسبت‌های کفایت سرمایه باعث شده است تا نسبت‌های کفایت سرمایه بالاتری در این صورت‌های مالی گزارش شوند. به بیان دقیق‌تر بانک‌هایی که براساس توافق‌نامه سرمایه بال ۱ سرمایه کافی برای پوشش دارایی‌های موزون به ریسک خود نداشتند، برای حفظ نسبت سرمایه قانونی مورد نیاز در کوتاه‌مدت به تغییر ترکیب پرتفوی دارایی‌های خود پرداخته و به‌دلیل وزن ریسکی کمتر اوراق بهادار در مقایسه با وام، تغییر ترکیب پرتفوی دارایی‌ها از وام به سمت اوراق بهادار را

مدنظر قرار داده‌اند. این امر تا حدودی تمایل بیشتر بانک‌ها به حضور در بازار اوراق بهادار به‌جای فعالیت در بازار اعتبار را در شرایط اندک بودن سرمایه بانک به‌خوبی تفسیر می‌کند. البته این مسئله در سال ۳ تغییر کرده و مقررات سخت‌گیرانه‌ای برای حضور بانک‌ها در بازار سرمایه و اوراق بهادار در نظر گرفته شده است.

۴. با بررسی صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها مشاهده شد که تعدادی از بانک‌ها در صورت‌های مالی هر سال به بازبینی در نرخ‌های کفایت سرمایه اعلام شده سال گذشته اقدام می‌کنند که گاهی رقم نسبت کفایت سرمایه بازبینی شده تا ۴ درصد نسبت به رقم سال قبل اختلاف داشته است.

۵. تفاوت شیوه‌های گزارشگری نسبت کفایت سرمایه و فقدان مقررات مربوط به گزارشگری مالی صورت‌های مالی باعث شده است تا بانک‌ها از ارائه غیرشفاف نسبت‌های کفایت سرمایه خود در بازارهای مالی سود ببرند.

۱۱-۱۲. جمع‌بندی

سلامت مالی و تمهید اقدامات پیش‌نگرانه برای جلوگیری از وقوع بحران‌های مالی در شبکه بانکی یکی از مهم‌ترین مسائل سیاستگذاران پولی و مالی در سنوات اخیر بوده است. کفایت سرمایه بانک‌ها برای پوشش مخاطرات احتمالی دارایی‌های ریسکی و مراقبت از نسبت کفایت سرمایه به دارایی‌های موزون به ریسک در مقابل افت به زیر سطح اطمینان بخش مهم‌ترین فاکتور سلامت مالی شبکه بانکی است. به همین منظور استانداردهای کمیته بال درباره کفایت سرمایه بانک‌ها، مهم‌ترین شاخص شناخته شده میان اقتصاددانان و سیاستگذاران پولی برای ارزیابی سلامت مالی شبکه بانکی هستند. کمیته بال با انتشار سه نسخه بال ۱، ۲ و ۳ در سال‌های اخیر چارچوب سیاستگذاری، مدیریت بازار و مدیریت بانکی مناسب برای جلوگیری از تکرار بحران‌های مالی و اعتباری را ارائه کرده است.

بررسی نسبت کفایت سرمایه در بانک‌های کشور و تفسیر علل نوسانات آن در بلندمدت یکی از مسائل مهم ارزیابی سلامت مالی بخش بانکی است. بررسی‌های انجام

شده نشان می‌دهد که سطح نسبت کفایت سرمایه بانک‌های کشور در سالیان متوالی با نوسانات متعددی روبه‌رو بوده است. نگاهی به بانک‌های کشور به تفکیک تجاری دولتی، تخصصی دولتی، خصوصی و خصوصی شده نشان‌دهنده تفاوت معناداری میان نسبت کفایت سرمایه گروه‌های مختلف بانکی در کشور است.

در مقام مقایسه، بانک‌های خصوصی از نسبت کفایت سرمایه به نسبت باثبات‌تر و بالاتری نسبت به سایر گروه‌های بانکی برخوردارند. دسترسی برخی از بانک‌های خصوصی به بازار سرمایه برای افزایش سرمایه و استقلال در تعیین استراتژی و تصمیم‌گیری‌های مدیریت دو ویژگی مهم بانک‌های خصوصی است که باعث شده است این بانک‌ها در کل سلامت مالی بهتری داشته باشند. البته در این میان تعدادی از بانک‌های خصوصی در میان ناسالم‌ترین بانک‌های کشور قرار گرفته‌اند. این امر نشان می‌دهد که بانک‌های خصوصی نیز در صورت عدم مدیریت و ناکارایی با خطر افت نسبت کفایت سرمایه و کاهش سلامت مالی روبه‌رو هستند.

بررسی روند نسبت کفایت سرمایه بانک‌های خصوصی شده حاکی از این واقعیت است که بعد از اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم و واگذاری بخشی از مالکیت گروهی از بانک‌های دولتی به بخش خصوصی، نسبت کفایت سرمایه این بانک‌ها بهبود نسبی داشته است. در میان گروه‌های بانکی کشور، وضعیت بانک‌های دولتی از نظر نسبت کفایت سرمایه وخیم ارزیابی می‌شود؛ به گونه‌ای که در برخی سال‌ها بسیاری از این بانک‌ها به صورت جدی با مشکل بی‌کفایتی سرمایه برای پوشش ریسک دارایی‌های خود مواجه شدند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که این مسئله به دلیل شرایط خاص حاکم بر سازوکار تصمیم‌گیری داخلی و سیاستگذاری بانک‌های دولتی به وجود آمده است. اجبار بانک‌های دولتی به اعطای تسهیلات تکلیفی، بی‌انضباطی مالی بخش عمومی در پرداخت تعهدات خود به بانک‌های دولتی، مدیریت ناکارآمد و تعیین مدیریت بانک‌های دولتی تحت تأثیر شرایط سیاسی، عدم استقلال هیئت‌مدیره بانک‌های دولتی در مقابل درخواست‌های بخش دولتی از جمله مسائلی هستند که باعث شده است بانک‌های دولتی وضعیت به مراتب وخیم‌تری نسبت به سایر بانک‌های کشور در نسبت کفایت سرمایه داشته باشند.

چالش‌ها و خلأهای دیگری نیز درباره کفایت سرمایه بانک‌ها در ایران وجود دارد که می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: ضعف در افشا و تفاوت‌های کم و بیش زیاد در ارائه اطلاعات مربوط به کفایت سرمایه در صورت‌های مالی، عدم اثربخشی اقدامات اصلاحی و نظارتی لازم درخصوص بانک‌های با کفایت سرمایه پایین‌تر از حد استاندارد، کیفیت پایین و غیرکارآی کانال‌های افزایش سرمایه بانک‌ها همچون تجدید ارزیابی دارایی‌ها و

ارزیابی نسبت کفایت سرمایه و مراقبت از حفظ این نسبت در سطح ۸ درصد برای جلوگیری از بحران‌های فراگیر بانکی ضروری است، اما بحران‌های مالی اخیر دنیا باعث شده است که مقرراتگذاری کفایت سرمایه با تغییرات جدی ازسوی کمیته بال روبه‌رو گردد و شاخص‌ها و استانداردهای متعددی به استانداردهای بال ۱ اضافه شود. توسعه انواع ریسک به ریسک بازار و ریسک نقدینگی، افزایش نسبت کفایت سرمایه و توجه به مقولات سیاستگذاری و تنظیم بازار ازجمله تغییرات اعمال شده در بال‌های ۲ و ۳ هستند. به‌علاوه، توسعه نوآوری‌های مالی و همچنین پیچیدگی‌های مدیریت ریسک در نهادهای مالی باعث شده است تا کمیته بال به‌سرعت به بازبینی استانداردهای خود در بال‌های ۲ و ۳ بپردازند. با وجود این مسئله که بازارهای مالی و اعتباری به‌سرعت درحال گسترش استفاده از نوآوری‌های جدید هستند، متأسفانه استانداردهای کفایت سرمایه در ایران همگام با تغییرات بین‌المللی و ارتقای استانداردهای جهانی ازسوی مقام ناظر بازبینی نشده است. هرچند بازبینی صورت گرفته در تیرماه ۱۳۹۶ در قالب دستورالعمل جدید کفایت سرمایه گامی در این راستا تلقی می‌شود.

انطباق استانداردهای کفایت سرمایه با اقتضائات نظام بانکداری بدون ربا در داخل کشور مسئله مهم دیگری است که باید بانک مرکزی به آن توجه کند. استفاده از عقود متنوع اسلامی در تجهیز و تخصیص منابع و ویژگی‌های خاص این عقود از نظر انواع ریسک و مسائل حقوقی آنها باعث شده است تا بانکداری اسلامی تفاوت‌های گسترده‌ای با بانکداری متعارف داشته باشد. براساس این ویژگی‌ها هیئت خدمات مالی - اسلامی به تنظیم استانداردهای کفایت سرمایه و مدیریت ریسک براساس مدل بانکداری اسلامی

اقدام کرده است؛ البته رویکرد اصلی در تهیه استانداردهای کفایت سرمایه بانکداری اسلامی باید به گونه‌ای باشد که نگاهی مستقل از بانکداری متعارف داشته و متناسب با شرایط و اقتضائات آن - و نه به عنوان صورتی ناقص از بانکداری اسلامی - مقرراتگذاری شود.

اصلاح وضع موجود و ارتقای مقررات کفایت سرمایه در بانکداری ایران همگام با آخرین تحولات مقررات این حوزه به پیش‌نیازها و بسترهایی نیازمند است. مهم‌ترین پیش‌نیازهای حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب درخصوص مجموعه مقررات مربوط به کفایت سرمایه بانک‌ها عبارتند از:

- پیش‌نیازهای قانونی و مقرراتی در بازنگری استانداردها،
- زمانبندی مناسب و مرحله به مرحله برای پیاده کردن چارچوب‌های جدید کفایت سرمایه: در حوزه الزامات حداقلی سرمایه، محاسبات ریسک و
- توسعه ظرفیت‌های اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اعتباری مشتریان در بانک‌ها.
- ایجاد تغییرات سازمانی متناسب در بانک‌ها برای اجرای مقررات مربوطه: کمیته‌های تخصصی هیئت‌مدیره اعم از مدیریت ریسک و حسابرسی داخلی، پیاده‌سازی بانکداری متمرکز.
- اصلاح ساختار افشای اطلاعات مالی: ضوابط روشن و صریح درخصوص افشای اطلاعات سرمایه و اجزای نسبت کفایت سرمایه (دارایی‌های موزون به ریسک و ...).
- بازنگری در مقرراتگذاری نرخ‌های سود بانکی: توجه به مقوله ریسک.

فصل دوازدهم - توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران

مجتبی یوسفی دیندارلو، صمد عزیزنژاد، محمدجواد شریف‌زاده

مقدمه

شیوه سخت‌گیرانه و دقیق نظام‌های پولی و بانکی در دنیا، پیرامون مواجهه با مقوله توقف و ورشکستگی بانکی در شرایطی مبنای مقایسه برخورد متناظر در نظام پولی و بانکی کشور قرار گرفته که بر مبنای شواهد موجود نشان می‌دهد پدیده موردنظر تاکنون در اولویت اصلی تصمیم‌سازان بخش پولی کشور نبوده است. از نگاه عامه مردم نیز مسئله ورشکستگی بانکی دور از ذهن است و حتی مؤسساتی که به لحاظ قانونی دارای پشتیبانی ضعیف‌تر مقام پولی بوده‌اند با ارائه اندک مشوق‌هایی توانسته‌اند در جلب اعتماد مردم برای تودیع سپرده نزد خود موفق عمل کنند. مسلم است که در چنین مختصاتی وقوع نابهنگام توقف و ورشکستگی آثار زیانبار شدیدتری به دنبال دارد. در راستای آسیب‌شناسی پدیده‌ها و فرایندهای مرتبط با موضوع توقف و ورشکستگی بانکی در نظام پولی و بانکی ایران پرسش‌های مهمی وجود دارد که اهم آن در چارچوب موارد زیر قابل طرح است:

۱. ابعاد ورشکستگی بانکی در ادبیات موضوع و تجارب سایر کشورها به چه صورت

قابل ترسیم است؟

۲. جایگاه ورشکستگی و توقف بانکی در قوانین و مقررات کشور به‌ویژه موارد مرتبط

با حوزه پولی چیست؟

۳. وجود چه چالش‌هایی در نظام پولی و بانکی ایران خطر بروز توقف و ورشکستگی بانکی در ایران را تقویت می‌کند؟

۴. آسیب‌شناسی مسئله بر مبنای ضعف‌های قانونی و چالش‌های استخراج شده به چه صورت قابل ارائه است؟

۵. با توجه به آسیب‌شناسی مسئله چه راهکارهایی در خصوص این پدیده در راستای ارتقای سلامت بانکی و ثبات بخش پولی و بانکی کشور قابل پیگیری است؟

یکی از اهداف طرح پرسش‌های ۲ تا ۴ ارزیابی این مسئله است که آیا چالش‌های مرتبط با پدیده توقف و ورشکستگی در نظام پولی و بانکی کشور از ناحیه نقص یا فقدان قوانین و مقررات مرتبط با نظارت، توقف و ورشکستگی بانکی بوده یا ناشی از ضعف در عملکرد نهاد ناظر و تنظیم‌گر بخش پولی و بانکی در حوزه نظارت و نحوه برخورد با مسئله توقف بانکی است؛ که در این ارتباط سه نوع توقف عمومی بانکی یعنی «توقف ترازنامه‌ای»، «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» و «توقف در تنظیم‌گری» باید در تحلیل مدنظر قرار گیرند. با توجه به پرسش‌های مذکور در ادامه در قسمت‌های ۱ تا ۵ تلاش می‌شود که به ترتیب به هریک از موارد فوق پرداخته شود و در قسمت پایانی جمع‌بندی مطالعه ارائه می‌شود.

۱-۱۲. توقف و ورشکستگی بانک: تبیین چستی موضوع

در راستای آسیب‌شناسی نظام بانکی، یکی از مباحث مهم تجزیه و تحلیل مسئله توقف و ورشکستگی بانکی است. در تبیین مفهوم توقف این‌گونه استدلال می‌شود که ورشکستگی در حقیقت وضعیتی خاص از وقوع رخدادی عام با عنوان «توقف» است. شیوه برخورد با مسئله توقف بانکی که از آن تحت عنوان «حل و فصل» یا «گزیر» یاد می‌شود، اغلب (برخلاف ورشکستگی) چارچوبی غیرقضایی و مبتنی بر قوانین و مقرراتی است که با محوریت نهاد تنظیم‌گر بازار پول انجام می‌شود. مسئله توقف و ورشکستگی در خصوص بانک‌ها را نمی‌توان همانند سایر کسب‌وکارهای دیگر تلقی کرد که یکی از علل مهم آن ناشی از وجود ریسک سیستمی بالا پیرامون وقوع این پدیده در نظام‌های پولی و بانکی است. به صورت کلی سه نوع از توقف در کشورهای مختلف ملاحظه شده است:

۱. توقف ترازنامه‌ای، ۲. توقف در جریان وجوه یا نقدینگی و ۳. توقف در تنظیم‌گری. در مجموع سه گزینه در برخورد با مسئله توقف بانکی مطرح می‌شود: ۱. اتخاذ رویکرد مبتنی بر مدارا، ۲. اتخاذ رویکرد مبتنی بر ترمیم و ۳. اتخاذ رویکرد مبتنی بر تصفیه‌گری. مورد ۱ کمتر در کشورهایی دیده می‌شود که نظام‌های باثبات و متریقی پولی دارند و بیشتر موارد ۲ و ۳ در دستور کار مقامات پولی کشورها قرار دارد.

با اتخاذ رویکرد ترمیمی مقام پولی به دنبال اصلاح امور و ساماندهی بانک متوقف می‌باشد و غالباً در شرایطی رخ می‌دهد که مسئله توقف بانکی چندان شدید و غیرقابل کنترل نبوده و ریسک‌های مربوطه به نوعی قابل مدیریت هستند. یکی از مهم‌ترین گزینه‌هایی که در زیرمجموعه ترمیم بانکی قرار می‌گیرد تحت عنوان «سرپرستی یا اداره اموال» است و هدف از چنین رویکردی بازگرداندن بانک متوقف به شرایط ایدئال، مورد توجه تنظیم‌گر نظام پولی است. درحالی‌که تصفیه‌گری گزینه‌ای است که مداخله مستقیم حاکمیتی در مؤسسه مالی متوقف را پیگیری می‌کند که در نهایت می‌تواند به خاتمه فعالیت بانک نوعی منجر شود. این رویکرد عمدتاً با هدف عقیم‌سازی آثار زیانبار ورشکستگی فوری است.

تفاوت بین این دو نوع برخورد (یعنی ۱ و ۲) فوق‌الذکر بیش از آنکه مبین تمایز دو نوع چاره رقیب باشد، ناشی از عمق مسئله توقف بانکی تشخیص داده شده توسط حوزه تنظیم‌گری بازار پول درخصوص بانک نوعی است که به نحوه برخورد با مسئله توقف بانکی توسط نهاد تنظیم‌گر بازار در اصطلاح «حل و فصل» می‌گویند. در راستای انجام حل و فصل، نهاد تنظیم‌گر پولی نیازمند ابزاری مانند «نقد کردن اموال»، «خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام»، «بانک انتقالی»، «امدادرسانی به بانک فعال» و «انجام اقدامات اصلاحی فوری» می‌باشد که از اصلی‌ترین ابزار مورد استفاده در طرح‌های حل و فصل بانکی به حساب می‌آید که در این مطالعه معرفی می‌شوند. قرار دادن بانک متوقف در معرض «سرپرستی» یا بهره‌برداری از ابزار «امدادرسانی به بانک فعال» از مصادیق حل و فصل توقف بانکی از طریق سرپرستی است؛ حال آنکه بهره‌برداری از ابزار «نقد کردن اموال»، «خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام»، «بانک انتقالی» و «انجام اقدامات اصلاحی فوری» از مهم‌ترین مصادیق تصفیه‌گری محسوب می‌شوند.

گرچه شدت اعمال مداخله نهاد تنظیم‌گر پولی به ترتیب از گزینه ۱ به ۳ تشدید می‌شود و در سخت‌ترین حالت ورشکستگی کامل امکان وقوع دارد، اما وجود تمامی این مراحل به‌عنوان منظومه‌ای منسجم در نظام‌های مالی کشورهای مختلف ملاحظه نمی‌شود؛ برای مثال در برخی از نظام‌های مذکور مجالی برای رویکرد مبتنی بر مدارا یا سرپرستی وجود ندارد. ازسوی دیگر شدت و زمان آشکار شدن پدیده توقف بانکی محدودیت‌هایی را برای رعایت اولویت‌های سه‌گانه فوق ایجاد می‌کند و چه‌بسا در برخی موارد به سبب بحرانی بودن شرایط باید به‌صورت فوری رویکرد ۳ پیگیری شود. معمولاً در برخی موارد گرچه امید چندانی به کسب نتیجه مورد انتظار از پیگیری رویکرد مبتنی بر ترمیم با هدف اصلاح امور و ساماندهی بانک متوقف وجود ندارد، اما مقام تنظیم‌گر مالی اتخاذ چنین رویکردی را به‌دلیل فراهم شدن شرایط آسان‌تر برای تصفیه‌ای موفق مثبت ارزیابی می‌کند.

اساساً بحث پیرامون فرایندهای حل‌وفصل درباره توقف بانکی پدیده‌ای جدید محسوب نمی‌شود. براساس شواهد موجود برای مثال این پدیده در ایالات متحده آمریکا قدمتی ۸۰ ساله دارد؛ اما پس از بحران اخیر مالی، تلاش‌های بسیاری در جهان پیرامون اصلاح و تکامل نظام‌های مرتبط در کشورهایی صورت پذیرفته که سابقاً از چنین نظام‌هایی برخوردار بودند و کشورهایی که از چارچوب‌های منسجم در این خصوص برخوردار نبوده‌اند نیز اقداماتی پیرامون تجهیز نهادهای تنظیم‌گر پولی و مالی به این توانمندی را در دستور کار خود قرار داده‌اند. به‌نظر می‌رسد که ایالات متحده آمریکا در زمینه تکامل این نهادها در دنیا پیشتاز است و اغلب کشورهای دیگر نیز به نوعی تجربه آمریکا را در ساماندهی نظام‌های مربوط به خود لحاظ کرده‌اند و این را مبنای نهادسازی و طراحی فرایندهای مرتبط با خود قرار داده‌اند. کشور انگلستان نیز که دارای جایگاه مهمی در نظام مالی جهانی است و سابقه طولانی‌تری نسبت به برخی از کشورهای هم‌تراز خود دارد.

شرکت بیمه سپرده فدرال که نهادی مستقل از دولت و فدرال رزرو است نقش محوری را در فرایند حل‌وفصل بانکی در ایالات متحده آمریکا ایفا می‌کند. این نهاد از یک‌سو بیمه‌گر سپرده‌های نظام بانکی محسوب شده و از طرف دیگر تصفیه‌کننده مؤسسه‌های

مالی متوقف و هدایت کننده امور تصفیه اموال در ارتباط با تمامی طلبکاران ایفای نقش می کند. نهاد مذکور دو روش کلی را برای حل و فصل مؤسسات پیگیری می نماید: روش اول مجموعه ای از شیوه های مختلف تحت عنوان «خرید و تقبل مسئولیت» است که طرحی برای حل و فصل مبتنی بر انجام مبادله بین شرکت بیمه سپرده (مبتنی بر مسئولیت نقش آفرینی به عنوان تصفیه کننده) و یک «مؤسسه مالی سالم» (که اغلب «مؤسسه متعهد» نامیده می شود) می باشد. در چارچوب این روش مؤسسه مالی سالم توافق می کند که تمام یا بخشی از دارایی های مؤسسه مالی متوقف را خریداری کرده و مسئولیت تمام یا بخشی از تعهدات این مؤسسه را متقبل گردد که شامل تمامی سپرده های بیمه شده می شود.

روش عمومی دوم نیز که تحت عنوان «جبران سپرده» معرفی می شود در حقیقت چارچوب های مختلفی است که بر مبنای آن شرکت بیمه سپرده فدرال تمامی سپرده های بیمه شده مؤسسه مالی متوقف را پرداخت می کند. این روش تنها زمانی استفاده می شود که شرکت بیمه سپرده فدرال هیچ پیشنهاد «خرید و تقبل مسئولیتی» را دریافت ننموده که بر مبنای آن «حداقل هزینه برآورد شده» پوشش داده شود. به صورت کلی فرایند حل و فصل در ایالات متحده آمریکا شامل مراحل و اقدامات مدون مختلفی است که مهم ترین این موارد عبارتند از: «تعیین استراتژی طرح حل و فصل»، «ارزیابی ارزش دارایی ها»، «بازاریابی برای مؤسسه مالی متوقف»، «ایجاد اتاق مجازی اطلاعات»، «انجام رسیدگی ویژه در محل شرکت»، «ارائه پیشنهاد مربوط به گزینه های حل و فصل»، «انتخاب گزینه مبتنی بر حداقل هزینه» و «بستن مؤسسه».

همچنین در ایالات متحده آمریکا رویکرد ویژه ای پیرامون حل و فصل مؤسسات بزرگ مالی از جمله بانک ها پیگیری می شود. علت چنین رویکردی غالباً با این اصطلاح توضیح داده می شود: «بسیار بزرگ است که متوقف گردد». این امر مقوله سیاستی دیرینه ای است که در سال ۲۰۰۸ پیرامون موارد متعددی از بنگاه های مالی بزرگ بار دیگر در این کشور برجسته شد. مؤسسات مالی زمانی ملقب به چنین عنوانی می شوند که سیاستگذار پولی این گونه قضاوت نماید که وقوع توقف درخصوص آنها اختلالات غیرقابل قبولی برای

کل نظام مالی به دنبال خواهد داشت. اغلب، رژیم‌های حل‌وفصل ویژه‌ای درخصوص این مؤسسات در این کشور پیگیری می‌شوند که ازجمله آنها ارائه کمک‌های مالی دولت به‌منظور بازداري بنگاه‌های بزرگ برای ورود به وضعیت توقف بانکی و انتشار ریسک سیستمی از طریق آنها می‌باشد. این سیاست‌ها عمدتاً به دنبال اعمال «انضباط بازاری» در راستای ایجاد اطمینان برای طلبکاران، سرمایه‌گذاران و همکاران مؤسسه‌های بزرگ مالی با هدف مهار ریسک سیستمی درخصوص آنهاست. تقویت مقررات مرتبط پیرامون رعایت استانداردهای احتیاطی سخت‌گیرانه‌تر، محدود نمودن اندازه و حوزه فعالیت مؤسسات مالی (ازجمله بانک‌ها) از طریق جلوگیری از ادغام آنها یا محرومیت آنها از نگهداری برخی دارایی‌ها ازجمله این سیاست‌هاست. جلوگیری از ایجاد شرایط توقف درباره مؤسسات مالی و کاهش آثار زیانبار در صورت وقوع توقف، اساس رژیم‌های حل‌وفصل مؤسساتی بوده که مشمول این شیوه سیاستگذاری قرار می‌گیرند.

نظام حل‌وفصل انگلستان مبتنی بر «قانون بانکداری» این کشور است. اطمینان از تداوم ارائه خدمات بانکی و تداوم سایر خدمات مالی حیاتی، حفاظت و ارتقای ثبات سیستم مالی، ارتقای اطمینان عمومی به ثبات نظام مالی کشور، مراقبت از منابع عمومی از طریق حداقل‌سازی حمایت مالی خارجی به مؤسسه مالی متوقف و حفاظت از سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران از طریق برنامه‌های جبرانی مهم‌ترین اهداف قانونی تعیین شده برای نظام حل‌وفصل این کشور است. بانک مرکزی انگلستان نهاد مسئول درخصوص حل‌وفصل بانک‌های متوقف است. این بانک با همکاری نهاد ناظر احتیاطی که می‌تواند «اداره مقررات احتیاطی» (که نهادی زیرمجموعه بانک مرکزی) یا «سازمان هدایت مالی» (که نهادی مستقل از دولت است) باشد با مشورت وزارت اقتصاد و مالیه انگلستان درخصوص این مسئله که آیا یک بانک نوعی باید در فرایند حل‌وفصل قرار گیرد، تصمیم‌گیری می‌کنند. صندوقی با عنوان «برنامه خدمات جبرانی مالی» که نهادی مستقل از دولت است امور مربوط به بیمه سپرده‌ها را عهده‌دار است. این نهاد از طریق مالیات بر مؤسسات مالی تأمین مالی می‌شود. در نظام مالی انگلستان تأکید زیادی بر این موضوع وجود دارد که بنگاه‌های فعال در حوزه رژیم مالی این کشور همواره باید

قابلیت تصفیه‌پذیری را داشته باشند. بدین منظور الزام قانونی در این خصوص وجود دارد که ساختار مؤسسات مالی باید به گونه‌ای باشد که انجام حل‌وفصل در آنها را تسهیل کرده و فارغ از پیچیدگی‌های قانونی و عملیاتی باشد.

در چارچوب نظام حل‌وفصل این کشور دو دسته از شرایط باید قبل از قرار گرفتن یک مؤسسه مالی در فرایند حل‌وفصل احراز شود. اولین شرط آن است که مؤسسه در زمان بررسی «درحال توقف» بوده یا اینکه اساساً «متوقف» شده باشد. شرط دوم آن است که به‌صورت منطقی احتمال این رخداد (در خارج از نظام حل‌وفصل) نباید وجود داشته باشد که اقدامات صورت پذیرفته به حاکم شدن شرایط توقف دیگری برای مؤسسه مالی منجر گردد. انتخاب استراتژی حل‌وفصل از طریق بانک مرکزی انگلستان و همکاری سایر نهادهای همکار هدایت می‌شود. پیشنهاد برنامه حل‌وفصل را مؤسسه مالی (در شرایطی که مسئله توقف برای مؤسسه مالی اساساً رخ نداده) ارائه و به‌صورت مداوم به‌روز می‌کند. این اطلاعات را نهادهای مذکور برای تعیین استراتژی حل‌وفصل مناسب، قبل از آنکه بنگاهی درگیر مشکلات شود مورد استفاده قرار می‌دهد. رژیم بازسازی در انگلستان مشتمل بر ابزاری است که به مؤسسه‌های مالی این امکان را می‌دهد تا موقعیت خود را تثبیت کنند؛ لذا عملکردها و فعالیت‌های اصلی اقتصادی می‌توانند همچنان تداوم یابند. این موارد به‌عنوان «ابزار تثبیتی» معروفند. همچنین ابزار دیگری نیز به‌کار گرفته می‌شود که هدف از به‌کارگیری آنها پایان دادن به فعالیت‌های بخش‌هایی از مؤسسه مالی متوقف است. ابزار تثبیتی به بانک مرکزی این امکان را می‌دهد تا درخصوص حفاظت از فعالیت‌های اقتصادی حیاتی مؤسسه و همچنین بخش‌هایی از آن، که درحال حاضر ارزش بازاری دارند، اطمینان حاصل شود. درباره سایر قسمت‌های مؤسسه مالی متوقف که لزومی برای حفظ دائمی آنها وجود ندارد، ضروری است که به شیوه‌ای سنجیده فعالیت آنها خاتمه یابد و نوعی دیگر از ابزار حل‌وفصل استفاده شود.

در جمع‌بندی، تأکید بر چند نکته درخصوص توقف بانکی و نظام‌های حل‌وفصل مهم به‌نظر می‌رسد: ۱. راه‌اندازی نظام حل‌وفصل و فراهم‌سازی امکان انحلال بانک‌های متوقف نباید پدیده‌ای نامطلوب برای یک نظام پولی و مالی تلقی شود؛ بلکه در حقیقت

وجود چنین امکاناتی نشانه‌ای از یک نظام سالم و پویای پولی و مالی است. ۲. قوانین و مقررات ناظر بر مقوله توقف و ورشکستگی بانکی به‌ندرت در چارچوب قوانین و مقررات قضایی قرار می‌گیرند و عمدتاً مشتمل بر قوانین و مقررات حاکم بر نظام پولی و بانکی هستند. ۳. ریشه نظام حل‌وفصل بر نظارت دقیق و تنظیم‌گری فعال توسط بانک مرکزی - مقام پولی - استوار است. اساساً یکی از عوامل مؤثر در تقویت نظام نظارت بانکی آن است که پیگیری فرایندهای حل‌وفصل کارآمد در نظام بانکی به حاکمیت نظام پویا و کارآمد نظارت و تنظیم‌گری پیرامون بانک‌های فعال در مجموعه نظام بانکی کشور نیازمند است. ۴. نهادسازی خاصی در کنار نهاد نظارت بانکی پیرامون نظام حل‌وفصل مورد نیاز است. ۵. اقدامات انجام شده در نظام حل‌وفصل اغلب در چارچوب امور حاکمیتی کشورها قرار می‌گیرند. ۶. مهم‌ترین انتظارات از یک نظام حل‌وفصل موفق آن است که خطر بروز ریسک سیستمی را به حداقل ممکن کاهش دهد؛ زیان‌های مرتبط با توقف بانکی را نیز حداقل سازد و به گونه‌ای سازوکارهای مرتبط را طراحی کند که زیان‌های توقف بانکی از طریق منابع متعلق به عموم مردم تأمین مالی نشود و ۷. در پایان گفتنی است که موضوع توقف و ورشکستگی بانکی دارای دلالت‌های بین‌المللی نیز می‌باشد که در مطالعه حاضر بررسی نمی‌شود.

۲-۱۲. جایگاه ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور

توقف و ورشکستگی بانکی در نظام پولی و بانکی ایران از حوزه‌های چالشی و حساس از لحاظ اجتماعی، اقتصادی و مالی است. بررسی اولیه قوانین و مقررات کشور به‌ویژه موارد مرتبط با حوزه پولی و بانکی مؤید آن است که در کشور قوانینی منسجم درخصوص این پدیده وجود ندارد و باید در مفاد سایر قوانین و مقررات به جستجوی موارد پرداخت. لذا در این قسمت تلاش می‌شود تا با رجوع به مستندات قانونی مرتبط با حوزه پولی و بانکی و نیز قوانین و مقررات عام ناظر بر موضوع ورشکستگی؛ تا حد امکان به شفاف‌سازی و تبیین قوانین و مقررات در این زمینه پرداخته شود تا از این منظر چالش‌های مرتبط با بُعد قانونی مسئله مشخص شود.

الف) قانون تجارت، مصوب سال ۱۳۱۱: برخی از تحلیل‌های موجود، قوانین و مقررات مرتبط با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی را به قانون تجارت، مصوب سال ۱۳۱۱ منتصب می‌کند. این قانون به نوعی بانک‌های غیردولتی را شامل می‌شود. چنان‌که مشخص است بانک‌ها به‌صورت کلی از نظر مالکیت به دو گروه کلی بانک‌های دولتی و غیردولتی تقسیم‌بندی می‌شوند. براساس بند «الف» ماده (۳۱) قانون «پولی و بانکی کشور» بانک‌های خصوصی صرفاً به‌صورت شرکت‌های سهامی عام اداره می‌شوند. از طرف دیگر براساس ماده (۵) قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب قانون مذکور تأسیس شده یا می‌شوند و بانک‌های دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند. همچنین براساس ماده (۲۰) قانون تجارت شرکت‌های سهامی عام مشمول مقررات قانون تجارت می‌شوند؛ لذا بانک‌های غیردولتی از نظر قوانین مرتبط با ورشکستگی مشمول این قانون می‌باشند. براساس ماده (۴۱۲) قانون تجارت ورشکستگی تاجر یا شرکت تجاری در نتیجه توقف از تأدیه وجوهی که برعهده اوست حاصل می‌شود. براساس این، به بروز وضعیت «توقف در پرداخت» به‌عنوان حادث شدن وضعیت ورشکستگی توجه شده است. در این قانون به این امر که این توقف ناشی از عجز و ناتوانی در پرداخت باشد یا آنکه به‌علت دیگری بروز نموده باشد پرداخته نشده و لذا در عمل دادگاه‌ها در تفسیر توقف با چالش‌هایی مواجه هستند. براساس ماده (۴۱۳) این قانون، تاجر (شرکت تجاری) باید ظرف سه روز از تاریخ وقفه که در تأدیه قروض یا سایر تعهدات نقدی او حاصل شده است توقف خود را به دفتر محکمه محل اقامت خود اظهار نموده و صورتحساب دارایی و کلیه دفاتر تجاری خود را به دفتر محکمه مزبور تسلیم کند. ضمن آنکه براساس ماده (۴۱۵) طلبکاران بانک و نماینده مدعی العموم نیز می‌تواند دعوی ورشکستگی را اعلام نماید. ماده (۴۱) لایحه قانون «اصلاح قسمتی از قانون تجارت»، مصوب سال ۱۳۴۷ معیاری را برای اعلام ورشکستگی مورد توجه قرار داده است. براساس

مفاد مرتبط در صورتی که حداقل نصف سرمایه شرکت از میان برود هیئت‌مدیره مکلف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام را برای تصمیم‌گیری درخصوص انحلال و یا بقای شرکت تشکیل دهد. همچنین براساس ماده (۲۰۰) این قانون، ورشکستگی شرکت‌های سهامی عام مبتنی بر این قانون است و پیش‌بینی روش تصفیه به‌موجب مفاد اساسنامه شرکت که در ماده (۲۱۸) قانون به آن توجه شده درخصوص شرکت‌های سهامی مصداق ندارد. براساس ماده (۴۲۷) قانون تجارت، تصفیه امور ورشکسته مطابق نظر دادگاه صادرکننده حکم خواهد بود که ازجمله آن تعیین مدیر تصفیه به‌منظور انجام دادن اقدامات اجرایی برای خاتمه فعالیت شرکت است.^۱ نکات استخراج شده از قانون تجارت پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی بدین شرح است: ۱. بانک‌های دولتی مشمول مسئله ورشکستگی نمی‌شوند. ۲. به ویژگی‌های خاص فعالیت بانکداری به‌صورت تخصصی توجه نشده است. ۳. به مسئله امکان حل‌وفصل توقف بانکی توجهی ندارد و اساساً با توجه به برخورد قاطع درخصوص اعلام ورشکستگی، مجالی را برای فرایندهای حل‌وفصل در نظر نمی‌گیرد. ۴. در معرفی مصادیق ورشکستگی ابهام دارد و حداکثر نوعی از توقف بانکی یعنی «توقف ترازنامه‌ای» را شامل می‌شود و به دو نوع دیگر توقف یعنی «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» و «توقف در تنظیم‌گری» نمی‌پردازد. توضیح آنکه، براساس ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی (با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون) مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید درنظر گرفته شود.

ب) قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ و آیین‌نامه ماده (۳۹) آن: فصل

سوم قانون پولی و بانکی کشور به موضوع «ترتیب انحلال و ورشکستگی بانک‌ها» اشاره دارد. براساس ماده (۳۹) این قانون در موارد زیر ممکن است بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئت مقرر شده در

۱. ماجد عزیزیان گیلان، چارچوب قانونی ورشکستگی بانک‌ها در حقوق ایران، فصلنامه تازه‌های اقتصاد، ش ۱۴۰، ۱۳۹۲.

قانون مذکور اداره امور بانک به عهده بانک مرکزی واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تأسیس بانک لغو شود. الف) در صورتی که مقامات صلاحیتدار بانک تقاضا نمایند. ب) در صورتی که بانک در مدت یک سال از تاریخ ابلاغ اجازه تأسیس عملیات خود را شروع نکند. ج) در صورتی که بانکی بدون عذر موجه فعالیت خود را برای مدتی متجاوز از یک هفته قطع کند. د) در صورتی که بانکی برخلاف این قانون و آیین نامه های متکی بر آن و دستورات بانک مرکزی ایران که به موجب این قانون یا آیین نامه های متکی بر آن صادر می شود یا برخلاف اساسنامه مصوب خود عمل نماید. ه) در صورتی که قدرت پرداخت بانکی به خطر افتد یا سلب شود.

براساس بند «الف» ماده (۴۱) این قانون در صورتی که توقف یا ورشکستگی بانکی اعلام شود دادگاه قبل از هرگونه اتخاذ تصمیم، نظر بانک مرکزی را جلب خواهد کرد. بانک مرکزی ایران از تاریخ وصول استعلام دادگاه باید ظرف یک ماه نظر خود را کتباً به دادگاه اعلام دارد. در نهایت دادگاه با توجه به نظر بانک مرکزی و دلایل موجود در پرونده تصمیم مقتضی اتخاذ خواهد کرد. به نظر می رسد در این ماده قانونی تا حدودی (در صورت پذیرش دادگاه) مجال برای توجه به چالش های مرتبط با ورشکستگی بانک نمونه و پیامدهای آن برای نظام پولی و بانکی وجود دارد، لکن تصمیم گیر نهایی بانک مرکزی نیست.

ج) آیین نامه طرز اداره بانک و نحوه انقای اجازه تأسیس بانک در موارد

مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور (۱۳۵۱): براساس ماده (۱) این آیین نامه هرگاه اداره امور بانک براساس ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور به عهده بانک مرکزی واگذار شود، این بانک می تواند امور بانک را رأساً اداره نماید یا با تجویز هیئت مذکور در ماده (۳۹)، آن را به شخص یا اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر محول کند. اشخاص حقیقی یا حقوقی که مأمور اداره بانک می شوند مسئولیت داشته و مکلف به رعایت دستورهای کلی بانک مرکزی هستند. ماده (۲) این آیین نامه اشاره بدان دارد که بانک مرکزی یا شخص و اشخاصی که اداره بانک به آنها محول

می‌شود دارای تمام اختیاراتی می‌باشند که به‌موجب اساسنامه بانک به هیئت‌مدیره و مدیرعامل داده شده است؛ همچنین از تاریخ واگذاری اداره بانک، هیئت‌مدیره و مدیرعامل بانک اختیاری در اداره بانک نخواهند داشت؛ ولی در صورت تقاضا مکلف به همکاری با اداره‌کنندگان بانک می‌باشند. در شرایطی که اختیارات برشمرده در اساسنامه برای مدیران به تشخیص بانک مرکزی و برای اداره بانک کافی نباشد براساس ماده (۳) آیین‌نامه مذکور اختیارات لازم با تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید هیئت مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور اعطا خواهد شد.

در شرایطی که حسن اداره بانک مستلزم افزایش سرمایه باشد، افزایش سرمایه و انتشار و فروش سهام جدید با تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید هیئت مذکور در ماده (۳۹) مجاز خواهد بود. براساس ماده (۵) آیین‌نامه در مواردی که به‌موجب ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور ترتیب دیگری برای اداره امور بانک داده شود ترتیب مذکور با توجه به مفاد این آیین‌نامه قابل اجرا خواهد بود. براساس فحوای این ماده، در مواردی که مدتی برای اداره بانک تعیین نشود تحویل بانک به مقامات منتخب مجمع عمومی موکول به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید هیئت مذکور در ماده (۳۹) خواهد بود. مطابق با ماده (۸) آیین‌نامه هرگاه الغای اجازه تأسیس بانک پس از شروع به عملیات بانکی باشد، آن بانک از تاریخ الغای اجازه تا خاتمه تصفیه و آگهی ختم عمل باید مطابق با دستور بانک مرکزی ایران عمل نماید. تبصره ذیل ماده، تعیین هیئت تصفیه را به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار موکول نموده است.

در مواردی که به‌منظور رعایت مصالح بانکی و اقتصادی کشور اعطای اعتباراتی بیش از میزان معمول و متعارف بانک مرکزی ایران برای اداره بانک مشمول این آیین‌نامه لازم باشد براساس ماده (۱۹) آیین‌نامه، بانک مرکزی می‌تواند با تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئت مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور و طبق شرایطی که این هیئت تعیین خواهد کرد مبالغ لازم را در اختیار اداره‌کنندگان بانک بگذارد. نکات استخراج شده از قانون پولی و بانکی مصوب و آیین‌نامه ماده (۳۹) مربوطه بدین شرح است: مفاد مورد اشاره در قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه مرتبط به نوعی حرکت رو به

جلو در قانونگذاری کشور پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی است. زیرا به نظر می‌رسد به نوعی حکم بند «الف» ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی در مقام مقایسه با حکم قاطع ماده (۴۱۳) قانون تجارت، منعطف شده و قانونگذار ویژگی خاص فعالیت بانکی نسبت به سایر کسب و کارهای تجاری را مورد توجه قرار داده و مجالی را برای حضور بانک مرکزی پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی مهیا ساخته است. این برداشت زمانی تقویت می‌شود که براساس ماده (۴۵) قانون پولی و بانکی کلیه قوانین و مقررات دیگر در مواردی که با این قانون مغایرت دارد از تاریخ اجرای این قانون ملغی شده است. شاید این تغییر دیدگاه را بتوان از این ناحیه نیز تفسیر کرد که قانون تجارت، مصوب سال ۱۳۱۱ و فعالیت بانک مرکزی که تنظیم‌گر و ناظر بخش پولی و بانکی است از سال ۱۳۳۹ آغاز شده و قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ است و پس از یک دوره ۴۰ ساله قانونگذار با توجه به واقعیات موجود چنین تفکیکی را بین فعالیت بانکی و سایر فعالیت‌های تجاری ضروری دانسته است.

نکته دیگر درخصوص مفاد قانون پولی و بانکی پیرامون مسئله مورد بررسی آن است که ردپای پدیده حل و فصل در این قانون برای اولین بار در قوانین پولی و بانکی به چشم می‌خورد. فرض قانونگذار در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی ناظر بر آن است که این امکان وجود دارد که از طرف مقام صلاحیتدار اداره بانک درحال ورشکستگی، به بانک مرکزی واگذار شود. به نظر می‌رسد که مقام صلاحیتدار صرفاً دادگاه می‌تواند باشد؛ زیرا دولت نمی‌تواند حداقل درخصوص بانک‌های خصوصی چنین اقدامی را انجام دهد. ماده (۳۹) به صورت صریح اشاره بر اداره بانک داشته و چنان که مفاد آیین‌نامه مورد اشاره نیز صراحت دارد (به‌ویژه ماده (۸) آن) اداره بانک می‌تواند به خاتمه فعالیت بانک ختم نشده و حتی پس از یک دوره توسط بانک مرکزی به هیئت‌مدیره بانک واگذار شود. چنین اقدامی می‌تواند ناظر بر پذیرش پدیده حل و فصل در نظام بانکی باشد ضمن آنکه در ماده (۹) نیز بهره‌برداری از برخی ابزارهای حل و فصل مورد توجه قرار گرفته است. البته برداشت قانونی صورت گرفته در این پاراگراف به تفسیر حقوقی نیاز دارد. نکته دیگر آن است که ماده (۳۹) قانون

پولی و بانکی اختیار لازم را به بانک مرکزی درخصوص انجام اقدام مقتضی پیرامون «توقف در تنظیم‌گری» و «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» که در قانون تجارت به آنها اشاره نشده است، به این بانک می‌دهد. بنابراین در جمع‌بندی می‌توان بیان داشت که قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه ماده (۳۹) امکان انجام اقدامات مرتبط با توقف و ورشکستگی بانکی را برای بانک مرکزی فراهم ساخته و حرکتی تکاملی در قانونگذاری پیرامون مسئله توقف و ورشکستگی بانکی است. با این حال با توجه به پیچیدگی‌ها و اقتضائات کنونی نیاز به اصلاح و ارتقای این قانون وجود دارد.

د) قانون بازار غیرمتشکل پولی، مصوب سال ۱۳۸۳: براساس ماده (۱) این قانون اشتغال به عملیات بانکی اشخاص حقیقی یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. تبصره «۲» این ماده اختیاری بسیار قوی را در اختیار بانک مرکزی قرار می‌دهد؛ به‌نحوی که بانک مرکزی قادر است بدون نیاز به صدور حکم دادگاه و صرفاً با درخواست از نیروی انتظامی (در صورت عدم پیگیری اخذ مجوز فعالیت ازسوی بانک مرکزی در فرصت حداکثر یک ماهه) فعالیت مؤسسه مالی فاقد مجوز را متوقف کند. نکته مهم پیرامون موضوع مطالعه حاضر تبصره «۳» ذیل این ماده است. براساس این تبصره آیین‌نامه ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر اشخاص حقیقی یا حقوقی همچنین مسئولیت مدیران و سهام‌داران عمده، انحلال و تصفیه و نحوه لغو مجوزهای تأسیس آنها براساس قوانین پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و عملیات بانکی بدون ربا، مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ با تأیید شورای پول و اعتبار به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. همچنین براساس ماده (۵) این قانون، کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی‌الاثراً شده است. شایان ذکر است که براساس ماده (۲) این قانون نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌عهده بانک مرکزی است و مؤسسات و اشخاص فعال در این زمینه مکلفند اطلاعات لازم را در اختیار بازرسان بانک یاد شده قرار دهند. براساس تبصره «۱» ذیل این ماده نیز

در صورت ارائه گزارش و احراز تخلف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، این بانک می‌تواند به تعلیق مجوز مؤسسات متخلف اقدام نماید.

درخصوص موارد فوق، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف به جلوگیری از ادامه فعالیت متخلفان و همکاری لازم با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. در صورت اعتراض، متقاضی می‌تواند به مراجع ذیصلاح قضایی مراجعه کند. به‌علاوه آنکه براساس ماده (۴)، آیین‌نامه اجرایی این قانون بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و با هماهنگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. نکات استخراج شده از قانون بازار غیرمتشکل پولی بدین شرح است: تبصره «۳» ماده (۱) این قانون فرصت مناسب را برای مقام پولی فراهم ساخته تا با جلب نظر هیئت وزیران مقررات لازم برای برخورد با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی را با توجه به مقتضیات نظام پولی و بانکی و ظرفیت‌های موجود در قوانین مصرح در این قانون (یعنی قانون پولی و بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا) تدوین کند؛ چنان‌که مشخص شد این امر منوط به تصویب در مجلس نشده است. به‌عبارتی اصلاحات مورد نیاز نهاد تنظیم‌گر پولی در حدودی که مغایر با قوانین مذکور نباشد بدون نیاز به تصویب قانون جدید قابل پیگیری است. ذکر یک نکته ضروری است که تنها چالش باقی‌مانده به ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی بازمی‌گردد که براساس آن امکان طرح دعوی توقف و ورشکستگی در دادگاه همچنان فراهم است که این خود می‌تواند در مواردی مسئله‌ساز باشد. در این خصوص چند نکته قابل توجه است:

۱. سابقه طرح چنین دعوی در مستندات موجود یافت نشده است. به‌عبارتی به‌نظر می‌رسد که این امر تاکنون مصداق نداشته است،

۲. براساس سوابق موجود درخصوص سازوکارهای پیگیری شده توسط کشورهای موفق دنیا عملاً نهادهای تنظیم‌گر بازار پول (غالباً بانک‌های مرکزی) همواره باید بسیار کارآمد عمل نموده و زودتر از بروز توقف بانکی از سازوکارهای در اختیار خود برای برخورد با مسئله و پیشگیری از وقوع آن بهره‌برداری کنند. به‌عبارتی نهاد تنظیم‌گر باید از اقتدار قانونی خود برای جلوگیری از بروز توقف بانکی حداکثر بهره‌برداری را داشته

باشد. تبصره «۳» ماده (۱) یکی از بندهای قانونی است که این اختیار را به‌صراحت برای بانک مرکزی فراهم ساخته است.

۳. حتی در شرایطی که توقف بانکی به‌سرعت رخ دهد و بانک مرکزی نتواند از آن جلوگیری کند، پرسش اصلی آن است که اساساً چه کسی اقامه دعوی یابد؟ اقامه دعوی باید به‌صورت عمده از طریق سپرده‌گذاران انجام شود. چنان‌که در ادامه روشن خواهد شد براساس ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم توسعه و سایر قوانین و مقررات مرتبط با صندوق ضمانت سپرده‌ها، سازوکار لازم برای جبران سپرده‌ها تا سقف مشخص عملیاتی شده است؛ لذا مقام تنظیم‌گر و ناظر پولی می‌تواند به‌سرعت سازوکار پرداخت جبرانی را از محل منابع بیمه سپرده فعال کند. به‌عبارتی در صورتی که تنظیم‌گری بانک مرکزی از کارایی لازم برخوردار باشد اساساً امکان طرح چنین دعوی نزد دادگاه توسط اکثریت ذی‌نفعان به حداقل ممکن کاهش می‌یابد.

۴. ضروری است که تأیید ورشکستگی در دادگاه می‌تواند به‌عنوان عملیات پایانی یک فرایند تصفیه انجام شود. رسیدن به چنین مرحله‌ای آخرین راهکار در فرایند حل‌وفصل تلقی شده و معمولاً سایر راهبردهای حل‌وفصل به ورشکستگی ختم نمی‌شوند. با این حال در صورت بروز چنین وضعیتی بانک مرکزی پس از انجام اقدامات موردنظر درخصوص وقوع توقف بانکی و انجام دادن اقدامات لازم پیرامون نظام بازسازی و تصفیه‌گری با هدف صیانت از نظام پولی کشور (یعنی رفع آثار مخرب این پدیده بر نظام پولی) می‌تواند در مرحله پایانی همکاری لازم را با بانک، پیرامون نهایی‌سازی فرایند ورشکستگی به انجام رساند.

۵. «جلب نظر بانک مرکزی» برای برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی یکی از الزامات مورد اشاره در ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی در برخورد با این پدیده است که این خود مجال را برای حضور پررنگ بانک مرکزی در برخورد با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی تقویت می‌نماید. نکته جالب توجه و پرسش اصلی آن است که چرا بانک مرکزی از ظرفیت بی‌نظیر فراهم شده در تبصره «۳» ماده (۱) قانون بازار غیرمتمشکل پولی، بهره‌برداری لازم را انجام نداده است؟ مرور مفاد آیین‌نامه تدوین شده درخصوص این

قانون یعنی «آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۶» مبین آن است که این سند، اساساً به‌راحتی از کنار مسئله توقف و ورشکستگی بانکی عبور کرده است. حدود اختیارات بانک مرکزی در تبصره «۱» ماده (۲) بسیار گسترده به‌نظر می‌رسد. براساس این، بانک مرکزی در صورت احراز تخلف بانک‌ها و مؤسسات مالی می‌تواند رأساً به تعلیق مجوز (بدون نیاز به دستور دادگاه) اقدام کند. نیروی انتظامی نیز با اعلام بانک مرکزی (بدون نیاز به دستور مرجع قضایی) از ادامه فعالیت مؤسسه (بانک) مذکور جلوگیری خواهد کرد. پس از این مرحله است که متقاضی می‌تواند به مراجع ذی‌صلاح قضایی برای اقامه دعوی مراجعه کند.

هـ) قانون ملی شدن بانک‌ها (۱۳۵۸) تجربه‌ای از یک حل‌وفصل بانکی: کارکرد

قانون ملی شدن بانک‌ها مقطعی بوده است. در مستندات موجود پیرامون علل تصویب این قانون به‌صورت کلی مواردی ازجمله جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها به‌عنوان علت اصلی وضع این قانون برشمرده شده است. به‌نظر می‌رسد فارغ از هرگونه ارزیابی درخصوص ملی شدن بانک‌ها، این قانون تجربه‌ای از رخداد حل‌وفصل بانکی در ایران باشد. براساس ماده (۱) این قانون دلایلی ازجمله حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی، به‌کارانداختن چرخه‌های تولیدی کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم در بانک‌ها علل ملی شدن بانک‌ها اعلام شد. پس از ملی شدن بانک‌ها، ۳۷ بانک ادغام شده و درمجموع تعداد بانک‌های ایران مشتمل بر ۶ بانک تجاری و ۳ بانک تخصصی شد. این قانون به نوعی گویای فرایند حل‌وفصل از طریق ادغام قابل ارزیابی است.

و) قوانین و مقررات مرتبط با صندوق ضمانت سپرده‌ها: براساس موارد

مطالعه شده درخصوص تجارب کشورهای منتخب، یکی از نهادهای مرتبط با مسئله توقف بانکی که باید در کنار نهاد تنظیم‌گر و ناظر پولی وجود داشته باشد صندوق ضمانت سپرده‌هاست که براساس ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم توسعه، ایجاد آن در دستور کار قرار گرفت. براساس این ماده قانونی بانک مرکزی اجازه یافت تا برای تضمین بازپرداخت وجوه متعلق به سپرده‌گذاران بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صورت ورشکستگی، به ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها اقدام کند. براساس بند

«الف» این ماده، شخصیت حقوقی این صندوق به صورت نهاد عمومی غیردولتی و اداره این صندوق از محل حق عضویت‌های دریافتی از بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری می‌باشد. بند «ب» این ماده عضویت کلیه بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صندوق ضمانت سپرده‌ها را الزامی اعلام کرد. میزان حق عضویت‌ها موضوع بند «ج» این ماده است که براساس آن مقرر شد که این مورد متناسب با گردش مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مذکور بنا به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیئت وزیران برسد. بند «د» این قانون بار دیگر فرصتی را برای مقام پولی فراهم ساخت تا برخی از سازوکارهای مورد نیاز توقف و ورشکستگی بانکی را در قالب اساسنامه صندوق ایجاد کند. براساس این بند مقرر شد که اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها بنا به پیشنهاد بانک مرکزی و با هماهنگی معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری به تصویب هیئت وزیران برسد.

شایان ذکر است «اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها» در نهایت در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۰ هیئت وزیران به تصویب رسید. براساس بند «ح» ماده (۱) اساسنامه، یکی از ارکان این صندوق «کمیته اضطرار» می‌باشد. کمیته اضطرار کمیته‌ای است که با حضور رئیس کل بانک مرکزی، عضو هیئت عامل ناظر بر بخش نظارت بانک مرکزی، مدیرکل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری آن بانک و مدیرعامل صندوق تشکیل می‌شود. براساس بند «ح» ماده (۵) اساسنامه صندوق پس از اعلام کمیته اضطرار، بازپرداخت سپرده‌های ضمانت شده صورت می‌پذیرد. ماده (۲۵) در این خصوص اشاره بدان دارد که صندوق وجوه سپرده‌های مشمول ضمانت را از طریق یکی از مؤسسات اعتباری و ظرف بیست روز پس از اعلام کمیته اضطرار و براساس دستورالعمل مصوب هیئت امانا پرداخت می‌نماید. با پرداخت سپرده‌های ضمانت شده، صندوق جزء بستانکاران مؤسسه اعتباری ذی‌ربط قرار می‌گیرد (ماده (۲۶)).

دریافت حق عضویت از بانک‌ها و مؤسسات مالی عضو به‌عنوان منبع اصلی تأمین درآمدهای صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌باشد. در تبصره ذیل ماده (۵) این اساسنامه آمده است بانک مرکزی در صورت عدم تکافوی منابع صندوق برای ایفای

تعهدات می‌تواند پس از تأیید هیئت عامل بانک مرکزی و تصویب هیئت وزیران بخشی از منابع مالی صندوق را به صورت تسهیلات تأمین نماید. ماده (۲۱) این حکم قانونی را برای صندوق قرار داده که ۳۰ درصد از مانده منابع صندوق به هیچ عنوان قابل سرمایه‌گذاری نمی‌باشد و به همراه سایر منابع صندوق که مصروف سرمایه‌گذاری نشده‌اند، در حسابی نزد بانک مرکزی نگهداری شود. براساس بند «ت» ماده (۵) سرمایه‌گذاری در اوراق مالی ضمانت شده توسط بانک مرکزی یا دولت حداکثر تا سقف ۷۰ درصد منابع صندوق و صرفاً در مواقعی که منابع صندوق آزاد بوده و تعهدی بر ذمه صندوق وجود نداشته باشد از جمله وظایف و اختیارات صندوق می‌باشد. براساس ماده (۲۷) اساسنامه، صندوق ضمانت سپرده‌ها پس از شروع به بازپرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران مؤسسه اعتباری، تحت عنوان یکی از بستانکاران مؤسسه اعتباری ذی‌ربط، نسبت به درخواست اعلام ورشکستگی آن مؤسسه اعتباری به دلیل ناتوانی در پرداخت دیون خود به دادگاه صالح اقدام می‌نماید. براساس مصوبه شماره ۶۷۵۷۴/ت/۵۲۲۲۴ هـ، مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۷ هیئت دولت، مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۵ سقف تضمین برای هر سپرده‌گذار برای سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۴ مبلغ یک میلیارد ریال تعیین شد. همچنین در این مصوبه استفاده بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از ظرفیت‌های قانونی صندوق ضمانت سپرده‌ها منوط به پرداخت کامل حق عضویت مقرر در مهلت‌های تعیین شده توسط صندوق می‌باشد. تشخیص موارد و مصادیق سپرده نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با بانک مرکزی جمهوری اسلامی است.

ز) سایر قوانین و مقررات: توضیح آنکه قوانین «نحوه اجرای محکومیت‌های مالی»، مصوب سال ۱۳۹۴ و «قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی»، مصوب سال ۱۳۱۸ به ارائه برخی نکات مرتبط با فرایند تصفیه می‌پردازند که به صورت عام بوده و بیشتر پیرامون جریان ورشکستگی بانکی در صورت مبنا قرار دادن قانون تجارت قابل تفسیر است و موارد متعددی از آن با نحوه استاندارد و نحوه رسیدگی به توقف و ورشکستگی بانکی انطباق ندارد.

۱۲-۳. حقایق آشکار شده در نظام پولی و بانکی ایران درباره خطر وقوع ورشکستگی بانکی

چنان‌که بیان شد سه نوع توقف یعنی «توقف ترازنامه‌ای»، «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» و «توقف در تنظیم‌گری» درخصوص بانک‌ها و مؤسسات اعتباری فعال در نظام بانکی قابل تفکیک هستند. به‌منظور استخراج چالش‌های مرتبط با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی در نظام پولی و بانکی ایران و آسیب‌شناسی مسئله در این قسمت تلاش می‌شود تا با رجوع به اطلاعات آماری و برخی از گزارش‌های موجود مواردی تحت عنوان حقایق آشکار شده در نظام پولی و بانکی کشور که خطر وقوع توقف و ورشکستگی بانکی در ایران را تقویت می‌کند مورد توجه قرار گیرند. علاوه بر شناسایی این پدیده‌ها، هدف دیگر شناسایی نقش بازیگران مختلف در بروز چالش‌های موردنظر است. در ادامه به‌صورت خلاصه به ذکر مهم‌ترین این موارد می‌پردازیم.

۱۲-۳-۱. وضعیت ترازنامه بانک‌ها درخصوص وضعیت دارایی‌ها و سرمایه بانک‌ها

در جدول ۱۲-۱ تلاش شده است تا با رجوع به برخی اطلاعات مرتبط با ترازنامه بانک‌ها و مؤسسات مالی فعال در سیستم بانکی کشور، در مجموع به‌صورت عمومی وضعیت شاخص‌های عملکردی مرتبط با دارایی‌ها و سرمایه این بانک‌ها تجزیه و تحلیل شود. براساس اطلاعات ارائه شده حجم بدهی بخش دولتی و غیردولتی به سیستم بانکی در پایان شهریورماه ۱۳۹۴ نسبت به ابتدای سال ۱۳۸۹ به‌ترتیب ۴/۸ و ۳/۱ برابر شده است که این امر گویای افزایش نسبی فشار بخش دولتی برای تأمین مالی از طریق سیستم بانکی است. نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در شهریورماه ۱۳۹۴ برابر با ۱۲/۲ درصد بوده است که اندکی بیش از نسبت مذکور در پایان سال ۱۳۹۳ می‌باشد. با توجه به اطلاعات ردیف (۹) نسبت مطالبات غیرجاری به بدهی بخش غیردولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در شهریورماه

۱۳۹۴ برابر با ۱۴/۲ درصد محاسبه شده است که اندکی بیش از مقطع پایان سال ۱۳۹۳ می‌باشد. در ردیف (۸) تلاش شده است تا حجم مطالبات غیرجاری سیستم بانکی در قیاس با سرمایه ارزیابی شود. براساس این، وضعیت نظام بانکی بحرانی توصیف می‌شود. به عبارتی سرمایه بانک‌ها تکافوی مطالبات غیرجاری را نمی‌دهد. عمق فاجعه زمانی بیشتر می‌شود که براساس اظهارات معاون نظارتی بانک مرکزی (بهمن‌ماه ۱۳۹۴) سهم مطالبات مشکوک‌الوصول ۶۴ درصد است. به عبارتی چنانچه این بخش از مطالبات غیرجاری سوخت شود، حجم مطالبات سوخت شده برابر با ۶۰۲ هزار میلیارد ریال محاسبه می‌شود؛ حال آنکه حساب سرمایه بانک‌ها در این مقطع ۷۱۵ هزار میلیارد ریال است. بررسی اطلاعات موجود گویای آن است که تجدید ارزیابی دارایی‌ها در بانک‌ها در سال‌های اخیر بسیار رخ داده و از این منظر رقم سرمایه به ارزش حال نزدیک به رقم ۷۱۵ هزار میلیارد ریالی ارزیابی می‌شود. هرگاه مطالبات بانک از سرمایه بیشتر باشد با در معرض سوخت قرار گرفتن این مطالبات، سرمایه سوخت می‌شود و بانک وارد یک عملیات بدون سرمایه می‌شود. در چنین حالتی تعهدات بانک از محل سپرده‌های جدید پرداخت شده و دارایی‌های بانک به‌صورت شکننده افزایش می‌یابد. شناسایی سود غیرواقعی و پرداخت سود در این حالت ریسک اعتباری و نقدینگی بانک را به‌شدت افزایش می‌دهد. اغلب بر مبنای حسابداری تعهدی مابه‌ازای مطالبات معوق سود محاسبه می‌شود و بانک آن را به‌عنوان سود محقق شده پرداخت می‌کند که این امر به‌شدت ریسک بانک را افزایش می‌دهد و کیفیت دارایی‌ها در ترازنامه بانک را تضعیف می‌نماید؛ به عبارتی درآمدی که اساساً تحقق آن با تردید مواجه است در صورت سود و زیان بانک عامل مثبت افزایش تلقی شده و براساس آن سهام بانک نیز در بازار بورس تعدیل مثبت می‌پذیرد که این خود ریسک سیستماتیک بزرگی را برای بخش بانکی و بازار سرمایه ایجاد می‌کند. در ردیف (۱۳) جدول، مجموع سهم بدهی غیرجاری و سهم خالص بدهی دولتی به سیستم بانکی محاسبه شده است.

جدول ۱-۱۲. بررسی برخی از جنبه‌های نسبت‌های عملکردی سیستم بانکی

با توجه به اطلاعات ترازنامه‌ای - دوره ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۴ (هزار میلیارد/درصد)

ردیف	شاخص	۱۳۸۸	۱۳۹۰	۱۳۹۲	۱۳۹۳	شهریور ۱۳۹۴
۱	بدهی بخش دولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	۲۳۰	۴۵۹	۷۶۰	۱۰۴۰	۱۱۰/۱
۲	بدهی بخش غیردولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	۲۱۳۷	۳۵۲۴	۵۴۰۸	۶۳۰۹	۶۶۰/۴
۳	سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	۱۱۶/۶	۱۰۷/۵	۳۱۴/۳	۳۷۷	۲۹۵/۱
۴	نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی*	۱۸/۲	۱۵/۱	۱۴/۱	۱۲/۱	۱۲/۲
۵	حساب سرمایه به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	۲۹۹	۴۰۴	۷۲۸	۶۹۲	۷۱۵
۶	کل دارایی‌ها به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	۴۴۹۷	۸۱۱۴	۱۳۹۲۰	۱۶۳۰۰	۱۷۵۷۵
۷	حجم مطالبات غیرجاری محاسبه شده	۴۳۱	۶۰۱	۸۷۰	۸۸۹	۹۴۰
۸	نسبت مطالبات غیرجاری به سرمایه بانک	۱/۹	۱/۵	۱/۲	۱/۲۸	۱/۳۱
۹	نسبت مطالبات غیرجاری به بدهی بخش غیردولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	۲۰/۲	۱۷/۱	۱۶/۱	۱۴/۱	۱۴/۲
۱۰	نسبت سرمایه به مجموع دارایی‌ها (کفایت سرمایه)**	۵/۰۸	۴/۹۸	۵/۲۳	۴/۲۵	۴/۰۰
۱۱	نسبت بدهی بخش دولتی به کل بدهی‌ها	۹/۷	۱۱/۵	۱۲/۳	۱۴/۲	۱۴/۳
۱۲	نسبت خالص بدهی بخش دولتی از کل تسهیلات بانکی	۴/۸	۸/۸	۷/۲	۹/۰	۱۰/۵
۱۳	مجموع سهم «بدهی‌های غیرجاری» و «خالص بدهی بخش دولتی» از کل تسهیلات بانکی: مجموع ردیف‌های (۴) و (۱۲)	۲۳/۰	۲۳/۹	۲۱/۳	۲۱/۱	۲۲/۷

مأخذ: خلاصه دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در پایان آذرماه ۱۳۹۰ و ۱۳۹۴ و نماگرهای بانک

مرکزی شماره‌های ۶۷ و ۸۱.

* براساس اطلاعات بانک جهانی متوسط این شاخص در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۰ در دنیا به ترتیب ۷/۱ و ۶/۹ درصد بوده است.

** براساس اطلاعات بانک جهانی متوسط این شاخص در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۰ در دنیا به ترتیب ۷/۷۵ و ۹/۹ درصد بوده است.

این شاخص مشخص می‌کند که چه میزان از دارایی‌های بانکی تحت این دو سرفصل به اصطلاح منجمد شده‌اند. چنان که ملاحظه می‌شود در شهریورماه ۱۳۹۴ وضعیت این شاخص نسبت به پایان سال ۱۳۹۳ تضعیف شده است. براساس شواهد ارائه شده در این جدول از سرعت افزایش بدهی‌های معوق در سیستم بانکی کاسته شده است؛ اما خالص فشار بخش دولتی برای تأمین مالی بسیار شدت یافته است.

در ادامه سه شاخص مهم «کفایت سرمایه»، «کفایت نقدینگی» و «کفایت دارایی» سیستم بانکی تجزیه و تحلیل می‌شود.

کفایت سرمایه: براساس اصول کمیته بال ۱ که در ایران درحال حاضر مبنای انجام نظارت فعالیت بانکی است، کفایت سرمایه در سطح ۸ درصد تعیین شده است. در محاسبه کفایت سرمایه براساس اصول فوق برای همه دارایی‌ها وزنی یکسان در نظر گرفته شده است. درحالی‌که براساس اصول بال ۲ سطح استاندارد کفایت سرمایه بین ۸ تا ۱۲ درصد لحاظ می‌شود. در محاسبه کفایت سرمایه براساس اصول بال ۲ وزنی مشخص براساس ریسک دارایی در محاسبه مورد توجه قرار می‌گیرد. در مجموع در صورتی‌که سهم دارایی‌های با ریسک بالا در سبد دارایی‌های بانک بالا باشد، نسبت کفایت سرمایه بر مبنای بال ۲، رقمی بسیار پایین‌تر از نسبت محاسباتی براساس اصول بال ۱ است. در ایران براساس ماده (۳) آیین‌نامه کفایت سرمایه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حداقل نسبت کفایت سرمایه در سطح ۸ درصد تعیین شده است. در مطالعه انجام شده در پژوهشکده پولی و بانکی (۱۳۹۲) نسبت کفایت سرمایه محاسبه شده است. این محاسبه بر مبنای آیین‌نامه کفایت سرمایه و دارایی‌های موزون شده انجام شده که نتایج آن در جدول ۲-۱۲ ارائه شده است. براساس محاسبات صورت گرفته ملاحظه می‌شود در میان بانک‌های کشور در سال ۱۳۹۱، بانک‌های خصوصی بالاترین نسبت کفایت سرمایه را داشته‌اند. کمترین کفایت سرمایه در این سال مربوط به بانک‌های خصوصی شده و پس از آن بانک‌های تخصصی بوده است. نسبت کفایت سرمایه در بانک‌های خصوصی شده و تخصصی کمتر از ۸ درصد بوده است. شایان ذکر است نسبت کفایت سرمایه برای بزرگ‌ترین بانک کشور از نظر میزان دارایی در این سال یعنی بانک ملت ۴/۷ درصد و برای بانک‌های سپه، مسکن و پست‌بانک به ترتیب برابر با ۱/۷، ۴ و ۳/۶ درصد محاسبه شده است. چنانچه سهم دارایی‌های هریک از این چهار گروه بانکی از مجموع دارایی‌های بانکی مورد توجه قرار گیرد، نسبت کفایت سرمایه به صورت میانگین برای سیستم بانکی ۸/۲۱ درصد محاسبه می‌شود.

سرمایه بانک نقش حفاظت بانک در مقابل مخاطرات را برعهده دارد و لذا سرمایه باید

متناسب با میزان دارایی بانک باشد. عدم تناسب بین رشد دارایی‌ها و رشد سرمایه امکان بروز بحران بانکی را تقویت می‌کند ضمن آنکه افزایش سهم دارایی‌های توأم با ریسک بالا این امر را به شدت تشدید می‌نماید. کاهش ریسک دارایی‌های بانکی اغلب با کاهش بازده دارایی‌ها همراه است. براساس پژوهش مورد اشاره پوشش بانکی ارتقای کفایت سرمایه در بانک‌هایی که چنین تجربه‌ای را داشته‌اند توأم با رشد بیشتر دارایی‌های با ریسک پایین و بدون ریسک بوده و نسبت‌های سودآوری آنها نیز همراه با افزایش کفایت سرمایه کاهش یافته است.

جدول ۲-۱۲. نسبت کفایت سرمایه در گروه‌های مختلف بانکی (۱۳۹۱)

نوع بانک	متوسط نسبت کفایت سرمایه در دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱	نسبت کفایت سرمایه در سال ۱۳۹۱	سهم از دارایی‌های بانکی در سال ۱۳۹۱
خصوصی	۹/۸	۱۰/۴۸	۲۳
خصوصی شده	۵/۸	۶/۶	۳۶
دولتی	۶/۷	۹/۳	۲۰
تخصصی	۱۱/۱	۷/۴۵	۲۱

مأخذ: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.

کیفیت دارایی: در جدول ۱-۱۲ به صورت عمومی نکاتی درخصوص این شاخص و وضعیت آن در نظام بانکی ارائه شد. یکی از شاخص‌های مهم کیفیت دارایی‌های یک بانک، «مطالبات غیرجاری» است. وجود این مطالبات باعث رکود منابع بانکی و کاهش دفعات چرخش پول در بانک، افزایش هزینه‌ها، گسترش عدم اطمینان و افزایش ریسک اعتباری شده و ازسوی دیگر فرصت دریافت خدمات مربوط به اخذ تسهیلات را برای سایر مشتریان کاهش داده و در نهایت باعث کاهش سودآوری بانک‌ها می‌شود. از محرک‌های مهم بروز این پدیده کاستی‌های موجود در نظارت بانکی است. در جدول ۳-۱۲ نسبت مطالبات غیرجاری به سرمایه پایه و نیز تسهیلات اعطایی برای گروه‌های مختلف بانکی در سال ۱۳۹۱ ارائه شده است. براساس این، نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات اعطایی برای بانک‌های دولتی و خصوصی حداکثر و برای بانک‌های تخصصی پایین‌ترین میزان بوده است.

جدول ۳-۱۲. ارزیابی کیفیت دارایی‌های نظام بانکی بر مبنای شاخص مطالبات غیر جاری (۱۳۹۱)

نوع بانک	مطالبات غیر جاری به سرمایه پایه	مطالبات غیر جاری به تسهیلات اعطایی
دولتی	۳۴۴	۱۸
تخصصی	۸۰	۹
خصوصی شده	۱۰۹	۱۲
خصوصی	۹۹	۱۸

مأخذ: همان.

کیفیت نقدینگی: دارایی‌های نقد و دارایی‌هایی که بدون تحمل هزینه به سرعت قابل تبدیل به وجه نقد باشند، نقش مهمی در ارتقای توانایی بانک برای عبور از بحران‌های مالی مقطعی ایفا می‌کند. کیفیت پایین نقدینگی بانک، ریسک نقدینگی را درخصوص بانک به شدت افزایش می‌دهد. مهم‌ترین شاخص در ارزیابی کیفیت نقدینگی بانک‌ها، نسبت‌های مربوط به مقاومت بانک در شرایط بحران نقدینگی است که در این خصوص پنج شاخص «نسبت دارایی نقد به سپرده»^۱، «نسبت ماندگاری سپرده»^۲، «پوشش نوسانات»^۳، «پوشش بدهی کوتاه‌مدت»^۴ و «نسبت بدهی پرنوسان»^۵ معرفی می‌شوند. در جدول ۴-۱۲ این شاخص‌ها برای گروه‌های مختلف بانکی در سال ۱۳۹۱ ارائه شده است:

۱. منظور از دارایی‌های نقد در اینجا وجه نقد موجود در صندوق بانک نوعی، مطالبات از سیستم بانکی و اوراق مشارکت است. نسبت دارایی نقد به کل سپرده گویای آن است که در مقابل خروج چه میزانی از سپرده‌های بانکی دارایی‌هایی با درجه نقدینگی بالا وجود دارد. بالا بودن این نسبت حاکی از توان بانک جهت جایگزینی وجوه نقد قابل دسترس در زمان خروج سپرده‌ها در شرایط بحرانی است. پایین بودن این نسبت حاکی از آن است که در مواقع بحرانی بانک نوعی جهت مقابله با شکاف نقدینگی حاصل از خروج سپرده‌ها متحمل زیان‌های آشکار شود.
۲. ماندگاری سپرده نسبت تقسیم سپرده سرمایه‌گذاری به سپرده فرار (یعنی مجموع سپرده قرض الحسنه و جاری) است. این نسبت نشان می‌دهد که بانک نوعی در مقابل هر واحد سپرده فرار به چه میزان سپرده سرمایه‌گذاری جذب نموده است.
۳. این شاخص عبارت است از: نسبت دارایی نقد به سپرده فرار و بیان می‌دارد چه سهمی از مجموع سپرده‌های فرار بانک بدون صرف هزینه و وقت از محل وجوه نقد قابل پرداخت است.
۴. این شاخص عبارت است از: نسبت دارایی‌های نقد به بدهی کوتاه‌مدت. پوشش بدهی‌های کوتاه‌مدت از محل دارایی‌های نقد گویای ریسک نقدینگی ناشی از عدم تطابق سررسید دارایی‌ها و بدهی‌های کوتاه‌مدت است. بدهی‌های کوتاه‌مدت به صورت مجموع سپرده‌های فرار، بدهی به بانک مرکزی و سیستم بانکی تعریف شده است.
۵. این شاخص عبارت است از: سهم سپرده‌های فرار از مجموع سپرده‌ها.

جدول ۴-۱۲. ارزیابی کیفیت نقدینگی‌های بانکی (۱۳۹۱)

نوع بانک	نسبت دارایی نقد به کل سپرده	نسبت ماندگاری سپرده	پوشش نوسانات	پوشش بدهی کوتاه‌مدت	نسبت بدهی پرنوسان
دولتی	۱۲/۱	۱/۷	۳۴/۴	۲۵/۷	۳۵/۱
تخصصی	۲۳/۴	۱/۴	۳۶/۴	۱۵/۸	۴۱/۹
خصوصی شده	۱۷/۹	۱/۴	۴۶/۱	۳۱/۴	۳۸/۸
خصوصی	۱۸/۴	۸/۲	۱۷۳/۸	۱۰۳	۱۰/۶

مأخذ: همان.

چنان که ملاحظه می‌شود وضعیت شاخص «نسبت نقد به کل سپرده» در بانک‌های دولتی نسبت به سایر بانک‌ها در موقعیت نامناسب‌تری قرار داشته و لذا ریسک نقدینگی مرتبط در این خصوص به صورت نسبی بالا ارزیابی می‌شود. کاهش ماندگاری سپرده گرچه هزینه‌های تأمین منابع را برای بانک کاهش می‌دهد، اما باعث کاهش منابع پایدار و بلندمدت برای بانک می‌شود که این امر سبب افزایش ریسک نقدینگی می‌شود. براساس اطلاعات ارائه شده در جدول ۴-۱۲ وضعیت بانک‌های خصوصی در این خصوص بسیار مناسب‌تر از بانک‌های دولتی و خصوصی شده ارزیابی می‌شود. منابع ارزان‌قیمت در مقایسه با منابع گران‌قیمت پایداری پایین‌تری دارند. ناپایداری به مفهوم تأثیرپذیری سریع سپرده‌ها در مقابل شوک‌های اقتصادی است. در شرایط تشدید تورم مراجعه به بانک‌ها برای استرداد منابع ارزان‌قیمت به شدت افزایش می‌یابد که در این صورت بانک برای خروج از شرایط بحرانی موردنظر متحمل زیان خواهد شد. وجود منابع پایدار گرچه هزینه تأمین منابع را برای بانک به دنبال دارد، اما نقش مهمی در کاهش ریسک نقدینگی بانک ایفا می‌کند. چنان که مشخص است وضعیت بانک‌های خصوصی پیرامون سه شاخص پوشش نوسانات، پوشش بدهی کوتاه‌مدت و نسبت بدهی پرنوسان بسیار مناسب‌تر از سه گروه بانکی دیگر است. در این خصوص بانک‌های دولتی بدترین وضعیت را دارند.

وضعیت نامناسب سه شاخص کیفیت دارایی، کیفیت نقدینگی و کفایت سرمایه درخصوص بانک‌های کشور در شرایطی در سطرهای بالا ترسیم شد که با مراجعه به پیمایش

«سازمان مدیریت صنعتی» (۱۳۹۴) درخصوص رتبه‌بندی ۵۰۰ شرکت برتر ایران در سال ۱۳۹۳ تصویر دیگری از نظام بانکی ترسیم شده است. اهم نکات این پیمایش پیرامون گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به شرح زیر است: ۱. ۵۷ درصد دارایی، ۲۶ درصد فروش و ۱۷ درصد ارزش افزوده مجموع ۵۰۰ شرکت برتر ایران مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده است. ۲. ۵۷ درصد دارایی و ۲۵/۵ درصد فروش ۱۰۰ شرکت برتر ایران مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده است. ۳. در بین ۱۰ شرکت برتر کشور با بالاترین میزان دارایی، ۸ مورد مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده است. ۴. در بین ۵۰ شرکت برتر ایران از نظر میزان فروش، ۱۶ مورد مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده است، ۵. از بین ۱۰ شرکت برتر کشور از نظر رشد ارزش افزوده در سال ۱۳۹۳، سه مورد مربوط به گروه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کشور بوده است. به نظر می‌رسد ضعف در شاخص‌های ارائه شده پیرامون سلامت و ثبات بانکی از یک سو و ازسوی دیگر بزرگی جایگاه اقتصادی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در اقتصاد کشور (براساس یافته‌های پیمایش مذکور) این واقعیت را بسیار پررنگ می‌کند که بر هم خوردن ثبات در سیستم پولی و بانکی کشور تا چه میزان می‌تواند برای اقتصاد کشور زیانبار باشد، ازاین‌رو به روشنی اهمیت جدی گرفتن تقویت نظارت بانکی و نیز مقولاتی مانند نظام‌مند ساختن پدیده توقف و ورشکستگی بانکی مشخص می‌شود.

۲-۳-۱۲. توسعه فعالیت‌های بانکی در کشور بدون تقویت نظارت

از زمان تصویب قانون پولی و بانکی در ایران (۱۳۵۱) تا سال ۱۳۹۰ ساختار مالی ایران از نظر مقیاس بسیار حجیم شده است. اطلاعات ارائه شده در جدول ۵-۱۲ این امر را به روشنی بیان می‌دارد. با توجه به اطلاعات مذکور پیرامون مقوله نظارت بانکی، نکاتی به این شرح قابل بیان است: ۱. حجم فعالیت‌های بانکی مؤسسات مالی غیربانکی در ایران تقریباً سه برابر شده است، که این امر لزوم گسترش چتر نظارتی قوی‌تری را در نظام مالی کشور می‌طلبد. ۲. به صورت نسبی (بر مبنای تولید ناخالص داخلی) حجم سپرده‌های کشور در دوره ۴۰ ساله منتهی به ۱۳۹۰ در حدود ۲۶ درصد رشد کرده است. درحالی که حجم دارایی‌های بانک مرکزی به یک چهارم کاهش

یافته است. در چنین شرایطی تقویت نظارت بر سیستم بانکی بیش از پیش احساس می‌شود. ایجاد صندوق ضمانت سپرده اولین گام مثبت در این خصوص قابل ارزیابی است.

جدول ۵-۱۲. شاخص‌های مرتبط با ترسیم گسترش فعالیت‌های بانکی در کشور در دوره ۱۳۵۱ تا ۱۳۹۰

سال	(۱۳۵۱)	(۱۳۹۰)
شاخص‌های منتخب حوزه مالی	۱۹۷۲	۲۰۱۱
کل دارایی‌های بانک مرکزی به تولید ناخالص داخلی (درصد)	۱۱/۸۵	۲/۸۸
کل سپرده‌های نظام مالی به تولید ناخالص داخلی (درصد)	۲۳/۴۵	۲۹/۵۳
کل دارایی‌های مؤسسات مالی غیربانکی از تولید ناخالص داخلی (درصد)	۵/۱۹	۱۴/۱۶

مأخذ: اطلاعات مربوط به گزارش توسعه مالی بانک جهانی، ۲۰۱۳.

۳. همراه با گسترش و توسعه بازار سرمایه و صنعت بیمه کشور که در نتیجه آن تحولاتی ازجمله پیدایش محصولات و ابزارهای مختلف مالی به وقوع پیوسته نهادهای وابسته به بازار سرمایه و صنعت بیمه به نوعی به فعالیت‌های مرتبط با بخش بانکی کشور پرداخته‌اند. به‌عنوان مثال، درحال حاضر شعب بانکی به جذب سپرده برای صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک اقدام می‌کند که در این خصوص هیچ‌گونه تودیع سپرده قانونی نزد بانک مرکزی انجام نشده یا تکلیفی را در مواجهه با صندوق ضمانت سپرده برای بانک ایجاد نمی‌نمایند. براساس محاسبات انجام شده بر مبنای اطلاعات ارائه شده مرکز پردازش اطلاعات مالی ایران در پایان شهریورماه ۱۳۹۴ در مجموع ۷۰/۱ هزار میلیارد ریال ارزش دارایی‌های صندوق‌های سرمایه‌گذاری بوده است. عمده ضمانت نقدشوندگی این صندوق‌ها توسط بانک‌های فعال در سیستم بانکی صورت پذیرفته است. هرچند در این مقطع ۷۳ درصد دارایی این صندوق‌ها نزد بانک‌های کشور به‌صورت سپرده تودیع شده است، اما فعالیت این صندوق‌ها به‌ویژه در مرحله جذب سپرده برای نظام بانکی در مجموع چالش‌های زیادی را به‌همراه دارد و عاملی مخرب در راستای کاهش سود سپرده‌های بانکی محسوب می‌شوند. به‌عبارتی می‌توان چنین برداشت کرد که نظام بانکی

با بهره‌برداری از حیات خلوت بازار سرمایه که زیر پوشش چتر مقام پولی نیست به انجام اموری برخلاف سیاست‌های پولی اقدام می‌کنند. درخصوص شرکت‌های بیمه نیز به‌عنوان مثال می‌توان به صدور کارت‌های اعتباری شرکت‌های بیمه اشاره کرد که به نوعی در حوزه فعالیت نظام بانکی است. ۴. براساس اطلاعات منتشر شده بانک جهانی رقم «شاخص قدرت حقوق قانونی» در سال ۲۰۱۵ در ایران برابر با ۲ و متوسط جهانی این شاخص در جهان ۵/۱ بوده است. این امر لزوم تقویت قوانین مرتبط با ورشکستگی در راستای حقوق ذی‌نفعان یعنی سپرده‌گذاران و نیز تسهیلات‌گیرندگان در کشور را مطرح می‌سازد. موارد برشمرده شواهدی دال بر این واقعیت است که گسترش و توسعه فعالیت‌های بانکی در کشور همراه با تقویت نظارت در سیستم بانکی نبوده است که این امر تقویت نظارت بانکی در کشور را گوشزد می‌کند.

۳-۱۲. نقش مهم فعالیت‌های غیربانکی در عملکرد مالی بانک‌ها در شرایط فقدان قوانین مشخص و اعمال تنظیم‌گری ضعیف

درخصوص شرکت‌داری بانک‌ها، به‌صورت رسمی اطلاعاتی در کشور منتشر نمی‌شود؛ اما براساس برخی از اطلاعات موجود می‌توان ارزیابی کلی از مقیاس آن به‌دست آورد. براساس اطلاعات ارائه شده سازمان مدیریت صنعتی، در قالب رتبه‌بندی ۵۰۰ شرکت برتر ایران (۱۳۹۴) که مستند به صورت‌های مالی حسابرسی شده سال ۱۳۹۳ آنهاست، یکی از یافته‌ها آن است که سهم فروش گروه «بانک‌ها و مؤسسات اعتباری» از مجموع ۵۰۰ شرکت حاضر در پیمایش مربوط به ایران ۲۵/۵ درصد بوده، حال آنکه در پیمایش مؤسسه فورچون که ۵۰۰ شرکت برتر دنیا را رتبه‌بندی می‌کند سهم بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ۱۰/۸ درصد است. بعید است این فرضیه در ایران مورد تأیید صاحب‌نظران قرار گیرد که بخش بانکی ایران به‌صورت نسبی عملکرد مناسبی را داراست. نکته جالب توجه آن است که در رتبه‌بندی مربوط به ایران بانک‌های مربوطه در قالب هلدینگ‌های بانکی در نظر گرفته شده‌اند؛ امری که در مطالعه متناظر فورچون نیز چنین است. این امر می‌تواند تا حدودی مبین بزرگ بودن زیرمجموعه بانک‌ها در ایران از منظر تعدد شرکت‌های تابعه باشد. این ادعا زمانی قوی‌تر می‌شود که براساس رتبه‌بندی مربوط به ۱۰۰ شرکت برتر در

ایران (۱۳۹۴) سهم صادرات بخش بانکی و مؤسسات اعتباری از مجموع صادرات ۱۰۰ شرکت برتر (که عمده شرکت‌های غیربانکی حاضر در لیست از صادرکنندگان بزرگ کشور هستند) در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به ترتیب برابر با ۶/۹ و ۴/۸ درصد بوده است. بدیهی است در شرایط تحریم‌های شدید بانکی، صادرات خدمات بانکی و آن هم با این مقیاس دور از ذهن می‌باشد.

در جدول ۶-۱۲ برخی از شاخص‌های سودآوری نظام بانکی کشور برای دوره سه ساله ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱ با متوسط جهانی مقایسه شده است. براساس اطلاعات موجود حاشیه نرخ بهره حقیقی (یا همان اسپرید بانکی) در دوره مورد بررسی در ایران کمترین مقدار در جهان بوده و پایین‌تر از ارقام مرتبط با نظام‌های بانکی کارآ مانند ژاپن و سوئیس بوده است. شاخص مذکور در ایران ۱/۲- و در دو کشور ژاپن و سوئیس به ترتیب ۱/۱ و ۲/۷ درصد بوده است. متوسط این شاخص در دنیا در دوره بررسی شده ۷/۶۵ درصد می‌باشد. نکته جالب آن است که در شرایطی که این رقم در ایران برابر با ۱/۲- محاسبه شده ارقام مرتبط به دو شاخص «نسبت بازدهی به دارایی» و «نسبت بازدهی به سرمایه» در ایران به ترتیب برابر با ۱/۲ و ۱۶/۷ درصد محاسبه شده است. این دو نسبت بازدهی هر دو بالاتر از متوسط جهانی بوده‌اند؛ متوسط نرخ بازدهی در دنیا بر مبنای دارایی ۱/۰۶ و بر مبنای سرمایه ۱۰/۲۹ درصد بوده است.

جدول ۶-۱۲. برخی از شاخص‌های سودآوری نظام بانکی کشور (۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱) (درصد)

ردیف	شاخص	ایران	متوسط دنیا
۱	متوسط حاشیه نرخ بهره* حقیقی (همان نرخ سود بانکی)	۱/۲-	۷/۶۵
۲	متوسط نسبت بازدهی به دارایی	۱/۲	۱/۰۶
۳	متوسط نسبت بازدهی به سرمایه	۱۶/۷	۱۰/۲۹
۴	متوسط نسبت اعتبارات به سپرده**	۹۳/۴۷	۹۳/۳۸

مأخذ: محاسبه شده بر مبنای اطلاعات مربوط به گزارش توسعه مالی بانک جهانی (۲۰۱۳) بجز ردیف (۲) و (۳) در خصوص ایران که از گزارش پژوهشکده پولی و بانکی (۱۳۹۲) محاسبه شده است.

* Interest Rate Spread (lending rate minus deposit rate)

** Bank Credit to Bank Deposits

در تفسیر چنین رخدادی به نظر می‌رسد این ادعا قابل طرح است که با توجه به حجم گسترده فعالیت بانک‌ها در شرکت‌داری و بازار دارایی‌ها و نیز بازار سرمایه عمده بازدهی بانکی مرتبط با اقلام «سایر دارایی‌ها» و «اقلام زیر خط» باشد. در چنین شرایطی نظارت‌های خاصی ازسوی مقام پولی باید وجود داشته باشد تا فعالیت بانکی به سمت فعالیت‌های اصلی بانکی سوق داده شود.

حوزه فعالیت‌های غیربانکی در نظام بانکی ایران بسیار وسیع است. در قسمت قبل نمونه‌ای از حضور بانک‌ها در بازار سرمایه ارائه شد. واقعیت آن است که این حضور، پررنگ و دارای آثار زیانباری بر ثبات بازار سرمایه و بازار پول است. در شرایط حاضر قوانینی درخصوص میزان حضور بانک‌ها در سایر شرکت‌ها در چارچوب بازار سرمایه و صنعت بیمه وجود دارد. به عنوان مثال براساس «دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری» مصوب شورای پول و اعتبار (۱۳۸۶) میزان مشارکت بانک‌ها در بنگاه‌داری نباید بیش از ۴۰ درصد سرمایه پایه آنها باشد و دیگر آنکه نباید بیش از ۲۰ درصد سهام شرکت‌های بیمه را در اختیار داشته باشند. همچنین به برخی مقررات پیرامون «اشخاص مرتبط»^۱ با بانک نیز در «آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط»، مصوب سال ۱۳۸۲ و اصلاحات بعدی آن در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۴ توجه شده است. بانک‌ها با بهره‌برداری از شرکت‌های تابعه خود قوانین مذکور را رعایت نمی‌کنند. اساساً این امر بدین دلیل رخ می‌دهد که در نظام پولی ایران قوانینی درباره «هلدینگ‌های بانکی»^۲ وجود ندارد. هلدینگ بانکی در اصطلاح شرکتی است که یک یا چند بانک را کنترل کرده است؛ اما الزاماً حیطه فعالیت آن بانکی نیست. در دنیا قوانین و مقررات خاصی درخصوص تنظیم‌گری و نظارت بر این

۱. اشخاص خاص حقیقی و حقوقی هستند که به واسطه مالکیت، مدیریت یا نظارت بتوانند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر تصمیم‌گیری‌های اعتباری و سرمایه‌گذاری مؤسسه اعتباری اعمال کنترل نموده یا نفوذ بسیاری داشته باشند، به گونه‌ای که بتوانند مؤسسه اعتباری را تبدیل به منبع تأمین مالی ترجیحی خود نموده و بدین ترتیب منافع مؤسسه اعتباری، تحت‌الشعاع منافع اشخاص مذکور قرار گیرد که مصادیق آن در آیین‌نامه مذکور اشاره شده است.

2. Bank Holding Company

هلدينگ‌ها وجود دارد؛ به‌عنوان مثال در آمريکا «قانون هلدينگ‌های بانکی»^۱ قابل اشاره است که مقررات خاصی را برای فعاليت هلدينگ‌های بانکی وضع می‌کند. براساس این قانون، کلیه این هلدينگ‌ها باید مجوز فعاليت خود را از هیئت‌مدیره فدرال رزرو اخذ کنند. در حیطه مشخص شده در دنیا، هلدينگ‌های بانکی می‌توانند بانک‌های تجاری، شرکت‌های بیمه و سایر مؤسسات مالی فعال در بازار سرمایه را در زیرمجموعه خود داشته باشند. در ایران هلدينگ‌های بانکی به دو صورت قابل شناسایی هستند:

- هلدينگ‌هایی که در رأس آن بانک وجود ندارد؛ اما برخی بانک‌ها یا مؤسسات مالی غیربانکی را در اختیار دارند.

- وجهه عمومی اکثر بانک‌های کشور اساساً با تعریف هلدينگ بانکی انطباق دارد. بانک‌ها با توجه به حضور گسترده خود در شرکت‌داری (در داخل یا خارج از ساختار بازار سرمایه) و نیز در صنعت بیمه به نوعی هلدينگ‌های بسیار بزرگی را ایجاد کرده‌اند که شخصیت حقوقی رسمی به‌عنوان هلدينگ ندارند در چارچوب این هلدينگ‌ها بانک بر شرکت‌های زیرمجموعه خود حاکم است. درحالی‌که در چارچوب تعریف هلدينگ، بانک نوعی باید تابع مقررات هلدينگی باشد که خود زیرمجموعه‌ای از آن تلقی می‌شود.

۴-۳-۱۲. دلالت‌های دولت در ارتباط با نظام بانکی

نقش دولت در نظام بانکی ابعاد مختلفی دارد و مهم‌ترین نقش‌های دولت بدین صورت قابل اشاره هستند: ۱. دولت مالک بخشی از سیستم بانکی، ۲. دولت سپرده‌گذار و تسهیلات‌گیرنده از سیستم بانکی، ۳. دولت دارای قدرت نفوذ بر مقام پولی به‌عنوان تنظیم‌گر بازار پول و ۴. تأثیر تعاملات دولت با سایر بازیگران اقتصادی بر سیستم بانکی. در ادامه به‌صورت مختصر دلالت‌های هریک از این ابعاد پیرامون پدیده توقف و ورشکستگی بانکی تشریح می‌شود.

دولت مالک بخشی از سیستم بانکی: نقش‌آفرینی همزمان دولت در چهار مقوله

1. Bank Holding Company Act of, 1956.

فوق‌الذکر تاکنون ایجادکننده چالش‌های عمیقی برای نظام بانکی بوده است؛ به‌نحوی که برخی از عوامل مؤثر در احتمال بروز توقف یا ورشکستگی بانکی از ناحیه موارد قابل بررسی است. در جدول ۷-۱۲ تلاش شده است که محاسبه شود چند درصد از دارایی‌های بانکی در بانک‌هایی است که در مالکیت دولت قرار دارد. براساس این، سهم مذکور از دارایی‌های سیستم بانکی بدون لحاظ مؤسسات اعتباری غیربانکی ۴۵ درصد و با لحاظ آن ۴۰ درصد است. این ۴۰ درصد در موقعیت‌های مختلف چالش‌برانگیز است. به‌عنوان مثال طی سال‌های اخیر دولت قادر به افزایش تزریق منابع برای افزایش سرمایه در بانک‌های موردنظر نبوده که این امر کفایت سرمایه در این بانک‌ها را در حد پایینی قرار داده است.

جدول ۷-۱۲. محاسبه سهم مالکیت دولت از دارایی‌های سیستم بانکی

ردیف	شاخص	رقم
۱	دارایی بانک‌های دولتی و تخصصی (هزار میلیارد ریال)	۲۹۷۳
۲	دارایی بانک‌های خصوصی شده (هزار میلیارد ریال)	۲۷۱۰
۳	دارایی بانک‌های خصوصی (هزار میلیارد ریال)	۱۶۹۷
۴	دارایی‌های مؤسسات اعتباری غیربانکی (هزار میلیارد ریال)	۹۱۷
۵	متوسط وزنی سهم مالکیت دولت در بانک‌های خصوصی شده ^۱ (درصد)	۱۲/۵
۶	سهم دارایی‌های بانکی کشور که در بانک‌های دولتی است (درصد)	۴۵
۷	سهم دارایی‌های بانکی کشور که در بانک‌های دولتی است با احتساب مؤسسات مالی و اعتباری غیربانکی (درصد)	۴۰

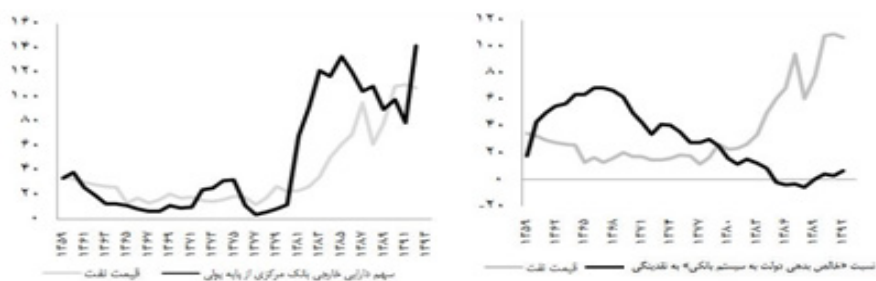
مأخذ: محاسبه شده براساس اطلاعات پژوهشکده پولی و بانکی (۱۳۹۲)، سایت بورس اوراق بهادار تهران و خلاصه دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی در پایان سال ۱۳۹۱ (شهریورماه ۱۳۹۲).
 ۱. با توجه به اینکه آخرین اطلاعات منسجم در اختیار، درخصوص آمار دارایی‌های بانکی مربوط به پایان سال ۱۳۹۱ (در مطالعه پژوهشکده پولی و بانکی) است، لذا این اطلاعات مبنا قرار گرفت و اطلاعات مربوط به سهم دولت در بانک‌های خصوصی شده نیز از سایت بورس محاسبه شد. براساس محاسبات انجام شده، سهم دولت در سهام بانک‌های ملت، تجارت، صادرات و پست‌بانک به‌ترتیب برابر با ۱۶/۲۹، ۴/۷۸، ۱۵/۹۱ و ۹/۷۲ درصد بوده است. همچنین سهام دولت در بانک رفاه بابت رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شده است.

دولت سپرده‌گذار و تسهیلات گیرنده از سیستم بانکی: در قسمت (الف) درخصوص مشکلات ایجاد شده درخصوص بدهی بخش دولتی به بانک‌ها نکاتی بیان شد. با توجه به اطلاعات ارائه شده در جدول ۱-۳ نسبت خالص بدهی بخش دولتی از کل تسهیلات بانکی در آخر شهریورماه ۱۳۹۴ بیش از دو برابر نسبت محاسباتی برای پایان سال ۱۳۸۸ بوده است که این امر گویای فشار بالای بخش دولتی برای تأمین مالی از طریق سیستم بانکی است.

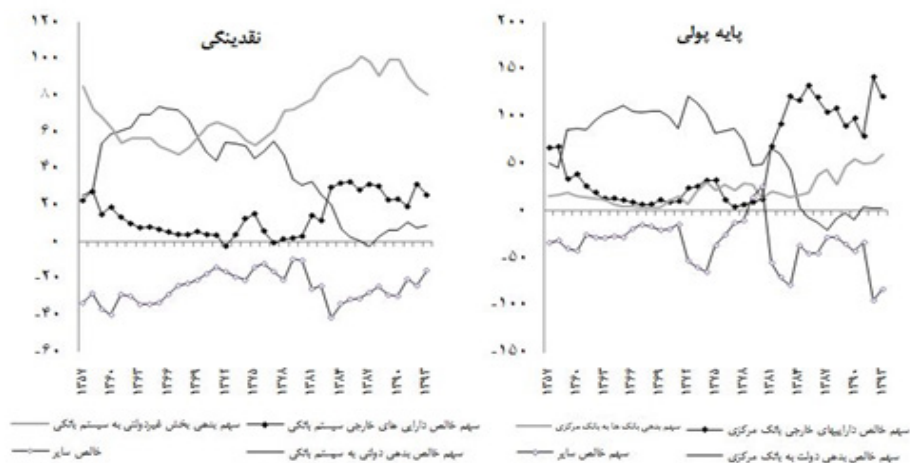
بررسی سابقه استقراض دولت از سیستم بانکی مؤید آن است که تشدید این عملیات اغلب با کاهش شدید کیفیت دارایی‌های سیستم بانکی همراه بوده است. در چنین شرایطی احتمال توقف ترازنامه‌ای و پس از آن توقف نقدینگی در سیستم بانکی به شدت افزایش یافته است. گسترش استقراض دولت به سیستم بانکی بیشتر به درآمدهای نفتی در اقتصاد و تحولات بخش نفتی وابسته بوده است. در نمودارهای ۱-۱۲ و ۲-۱۲ تلاش شده که این رخداد به صورت شهودی ترسیم شود. با توجه به نمودار ۱-۱۲ ملاحظه می‌شود همراه با افزایش قیمت نفت، سهم دارایی‌های خارجی بانک مرکزی از پایه پولی افزایش و خالص بدهی دولت به سیستم بانکی کاهش یافته است.^۱ با توجه به ممنوعیت استقراض از بانک مرکزی در طول سال‌های برنامه پنجم توسعه، دولت به جای استقراض مستقیم از بانک مرکزی به سیستم بانکی روی آورد و سیستم بانکی نیز در مواجهه با این رخداد استقراض خود از بانک مرکزی را افزایش داده است. این امر در نمودار ۲-۱۲ کاملاً مشهود است. به عبارتی طی سال‌های اخیر که درآمدهای نفتی دولت به شدت تهدید شده است خالص بدهی دولت به سیستم بانکی و سیستم بانکی به بانک مرکزی رشد یافته است.

۱. در ترسیم این نمودار فرض شده است که قیمت نفت با درآمدهای حاصل از صادرات نفتی ارتباط مستقیم دارد.

نمودار ۱-۱۲. نحوه همبستگی قیمت نفت با برخی از اجزای پایه پولی و نقدینگی



نمودار ۲-۱۲. ترکیب اجزای پایه پولی و نقدینگی (درصد)



دولت دارای قدرت نفوذ بر مقام پولی به عنوان تنظیم گر بازار پول: در شرایطی

که بخش مالی (یعنی دولت) بر بخش پولی طی سالیان متمادی سلطه داشته بانک مرکزی به عنوان مقام پولی نتوانسته است که مأموریت تنظیم‌گری خود درخصوص بانک‌های کشور به‌ویژه بانک‌های دولتی را عملیاتی سازد. به عنوان مثال در شرایطی که کفایت سرمایه بانک‌ها با توجه به اطلاعات جدول ۱-۳ در سطح ۴ درصد قرار گرفته هیچ‌گونه آثاری از توقف و ورشکستگی در سیستم بانکی ملاحظه نمی‌شود یا آنکه به عنوان نمونه‌ای دیگر ملاحظه شد در دوره‌ای تقریباً پنج‌ساله سهم نسبی خالص استقراض دولت از سیستم بانکی بیش از دو

برابر افزایش یافته است. مصادیق بسیاری می‌توان برشمرد که مبین حاکمیت اراده دولت بر بخش پولی بدون وجود هیچ‌گونه مانع خاصی است. بی‌تردید حاکمیت چنین شرایطی امکان بروز هریک از توقف‌های سه‌گانه را در نظام بانکی به‌شدت تقویت می‌کند.

۵-۳-۱۲. ثبات‌بخش نبودن شیوه‌های افزایش سرمایه در بانک‌ها

تأثیر تعاملات دولت با سایر بازیگران اقتصادی بر سیستم بانکی: تعاملات دولت بر سایر بازیگران اقتصادی می‌تواند دارای آثار مشخص بر سیستم بانکی باشد. براساس برخی از اظهارنظرهای موجود، سهم بسیاری از اشخاصی که معوقات بانکی مربوط به آنهاست از دولت طلبکارند. به‌عبارتی به‌دلیل عدم ایفای تعهد دولت درخصوص آنها امکان بازپرداخت تعهدات آنها به سیستم بانکی وجود ندارد. موارد دیگری نظیر تحمیل تسهیلات تکلیفی بر سیستم بانکی که در چند سال اخیر از شدت آن کاسته شده است، از دیگر مصادیق قابل اشاره در این خصوص است. بدیهی است که بروز چنین عملکردهایی از ناحیه دولت امکان وقوع توقف و ورشکستگی بانکی را تشدید می‌کند. به‌صورت کلی افزایش سرمایه بانک‌ها از طرق زیر امکان‌پذیر است: ۱. آورده سهام‌داران سابق و جدید، ۲. مطالبات سهام‌داران، ۳. مابه‌التفاوت تسعیر نرخ ارز، ۴. تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت. سوابق موجود از افزایش سرمایه بانک‌ها به‌ویژه بانک‌های دولتی مؤید عدم افزایش سرمایه از طریق تزریق منابع جدید به بانک‌هاست و عمده موارد افزایش سرمایه از ناحیه تجدید ارزیابی دارایی‌ها و مابه‌التفاوت تسعیر نرخ ارز بوده است که اغلب موجب افزایش ریسک اعتباری و نقدینگی می‌شود. نکته مهم آن است که افزایش سرمایه در شرایطی به وقوع پیوسته که در شرایط تحریم، بخشی از دارایی‌های ارزی بانکی بلوکه بوده است. شیوه‌های افزایش سرمایه بانکی که بدون تزریق سرمایه جدید رخ می‌دهد، اغلب خطر بروز توقف و ورشکستگی از نوع ترازنامه‌ای و نقدینگی را افزایش می‌دهد.^۱

۶-۳-۱۲. مقوله «بزرگ‌تر از آن است که ورشکست شود»

بانک‌ها زمانی لایق چنین عنوانی می‌شوند که سیاستگذار پولی این‌گونه قضاوت کند که وقوع توقف

۱. در برخی کشورها طبق قانون افزایش سرمایه بانک‌ها از روش‌های مذکور در بندهای ۳ و ۴ ممنوع است.

بانکی درخصوص آنها باعث بروز اختلالات غیر قابل قبول سیستمی برای کل نظام پولی و مالی کشور می‌شود.^۱ از آنجا که منصفانه نیست برخی از بانک‌ها از این امتیاز نسبت به سایر بنگاه‌ها برخوردار شوند و برای عدم بروز توقف ورشکستگی مورد حمایت قرار گیرند، لذا در نظام‌های مالی پیشرفته رژیم مقررات احتیاطی خاصی برای این قبیل بانک‌ها مورد توجه قرار گرفته است. این الزامات می‌تواند از طریق الزام به تأمین سرمایه اضافی، نقدینگی و نسبت‌های اهرمی تشدید شود. در جدول ۸-۱۲ اطلاعاتی درخصوص بانک‌های بزرگ سیستم بانکی ارائه شده است. براساس این، بانک ملت بزرگ‌ترین بانک از نظر حجم دارایی‌ها (که در مجموع ۱۶/۲ درصد از دارایی‌های بانکی را در پایان سال ۱۳۹۱ در اختیار داشته) با کفایت سرمایه ۴/۷ درصدی رتبه ۲۳ را در بین ۲۷ بانک مورد بررسی به‌خود اختصاص داده است. بانک مسکن نیز با سهم ۱۲ درصدی از دارایی‌های بانکی (رتبه سوم از نظر دارایی‌های بانکی) با نسبت کفایت سرمایه ۴ درصدی در بین ۲۷ بانک کشور رتبه ۲۵ را در اختیار داشته است. وضعیت بانک سپه از نظر کفایت سرمایه نامناسب بوده است.

جدول ۸-۱۲. عملکرد شاخص کفایت سرمایه درخصوص هفت بانک بزرگ کشور (۱۳۹۱)

بانک	سهم از دارایی بانکی	کفایت سرمایه موزون شده براساس ریسک	رتبه بانک از نظر میزان دارایی در بین ۲۷ بانک	رتبه بانک از نظر کفایت سرمایه در بین ۲۷ بانک
ملت	۱۶/۲	۴/۷	۱	۲۳
ملی	۱۴/۲	۱۱/۱	۲	۱۳
مسکن	۱۲/۰	۴	۳	۲۵
صادرات	۹/۸	۱۰/۲	۴	۱۴
تجارت	۸/۴	۶/۲	۵	۲۲
کشاورزی	۵/۱	۴/۱	۶	۲۴
سپه	۵	۲	۸	۲۷
مجموع هفت بانک	۷۰/۸	۶/۵		
مجموع سایر بانک‌ها	۲۹/۲	۱۳/۲		

مأخذ: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.

۱. بنگاه‌های مذکور یا به‌علت اندازه یا به‌دلیل نحوه ارتباطات در سیستم مالی بنگاه‌های بزرگ تلقی می‌شوند.

در مجموع کفایت سرمایه محاسبه شده برای هفت بانک بزرگ کشور که ۷۰/۸ درصد از دارایی‌های بانکی را در اختیار داشته‌اند، ۶/۵ درصد محاسبه شده است.^۱ کفایت سرمایه درخصوص ۲۰ بانک دیگر با سهم دارایی ۲۹/۲ درصدی از سیستم بانکی، ۱۳/۲ درصد بوده است که بیش از دو برابر گروه قبلی است. چنان‌که ملاحظه می‌شود پذیرش توقف و ورشکستگی بانکی برای بانک‌های بزرگ کشور پیامدهای جدی به دنبال دارد که فقدان تمهیدات قانونی خاص در این باره احساس می‌شود.

۷-۳-۱۲. بازار غیرمتشکل پولی پدیده‌ای تهدیدکننده برای نظام پولی کشور

با گذشت بیش از یک دهه از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی، لکن همچنان از منظر وجود چنین پدیده‌ای در نظام پولی و بانکی کشور در مقطع تصویب این قانون یعنی سال ۱۳۸۳ مانده‌ایم. اساساً بخش بزرگی از بازار پولی ایران خارج از محدوده تنظیم‌گری و نظارت مقام پولی قرار دارد. در حال حاضر مؤسسات اعتباری متعددی تحت عنوان شرکت سهامی، تعاونی یا سایر ساختارهای نهادی از جمله مؤسسات غیرانتفاعی تشکیل شده‌اند و در برخی موارد نام خودخوانده «بانک» یا «مؤسسه مالی و اعتباری» را (همانند مؤسسات اعتباری و بانک‌های دارای مجوز از بانک مرکزی) در معرفی خود به کار می‌گیرند. مشکل اصلی آنجاست که این مؤسسات به دلیل عدم کسب مجوز از بانک مرکزی خود را مقید به رعایت مقررات مرتبط با حوزه پولی و بانکی نمی‌دانند. به عنوان مثال، عدم تودیع ذخایر قانونی، رعایت الزامات مرتبط با کفایت سرمایه، رعایت نکردن مقررات مربوط به ذی‌نفع واحد و عدم رعایت مقررات مربوط به گسترش شعب از جمله این موارد هستند که ضمن در معرض ریسک قرار دادن سپرده‌های تودیع شده نزد این مؤسسات با به مخاطره انداختن سلامت سیستم بانکی، چالش‌های بزرگی را برای نظام بانکی کشور ایجاد می‌کنند. در جدول ۹-۱۲ به ذکر برخی نمونه‌ها خواهیم پرداخت تا نقاط آسیب‌پذیری نظام پولی و مالی کشور از این پدیده تا حدی روشن شود.

۱. در بخش افزایش سرمایه، عنوان شد که ارقام مربوط به سرمایه و حقوق صاحبان سهام بانک‌ها و همچنین ارقام مربوط به دارایی‌های آنها چندان قابل تکیه نیست. خوب است به این نکته اشاره بفرمایید.

جدول ۹-۱۲. معرفی برخی از مختصات بانک‌ها و مؤسسات مالی

وضعیت موجود	برخی از شواهد مرتبط با فعالیت	نام بانک/مؤسسه
این بانک ازسوی بانک مرکزی به‌عنوان در شرف تأسیس اعلام شده است.	براساس اعلام سازمان مدیریت صنعتی (۱۳۹۴) این بانک در پایان سال ۱۳۹۳ از نظر حجم دارایی‌ها در بین ۵۰۰ شرکت برتر رتبه ۸ را کسب نموده و براساس این، حجم دارایی‌های این بانک در پایان سال ۱۳۹۳ برابر با ۴۷۱/۶ هزار میلیارد ریال بوده است. چنانچه این حجم از دارایی به دارایی‌های سیستم بانکی در مقطع مذکور اضافه گردد (مذکور در جدول ۳-۱) این بانک ۲/۸ درصد از دارایی‌های بانکی را در اختیار داشته است. بانک مذکور بیش از ۸۰۰ شعبه در کشور دارد.	بانک مهر اقتصاد
این مؤسسه در حال انحلال است.	عدم پیگیری مراحل تبدیل برای اخذ مجوز از بانک مرکزی، دخالت در بازار دارایی‌ها ازجمله بازار مسکن، ایجاد حساب‌های صوری برای نشان دادن موجودی نقد بالای مؤسسه، انجام ارزیابی مجدد غیرواقعی دارایی‌ها به‌منظور نشان دادن شرایط مالی مناسب، فقدان صورت‌های مالی حسابرسی شده، نبود سیستم یکپارچه مالی، وجود مغایرت‌های متعدد در حساب‌ها و گزارش‌های مالی و عدم امکان بازرسی از شعب ازجمله تخلفات این مؤسسه اعلامی ازسوی بانک مرکزی (۱۳۹۴) بوده است.	مؤسسه ثامن الحجج
منحل شده است. ^۱	این مؤسسه فاقد مجوز از بانک مرکزی، در سال ۱۳۹۴ دچار مشکل شد که علت اصلی آن سرمایه‌گذاری در شرکت بحران‌زده پدیده شان‌دیز شناسایی شده است. به‌عبارتی عدم رعایت مقررات ذی‌نفع واحد علت اصلی ورشکستگی این مؤسسه شناسایی شده است (یحیی‌زاده، ۱۳۹۴).	مؤسسه میزان

۱. اطلاعاتی درخصوص اینکه رسماً درباره این مؤسسه ورشکستگی اعلام شده باشد در اختیار نیست.

بنابر آمار منتشر شده حدود ۷۰۰۰ مؤسسه مالی در کشور فعالیت دارند که با لحاظ مؤسسات، بانک‌ها و صندوق‌های مجاز بیش از ۶۰۰۰ مؤسسه بدون مجوزند. درحال حاضر نگرانی عمده مربوط به ۶ مؤسسه اعتباری غیرمجاز است که نزدیک به ۱۰۰ هزار میلیارد تومان نقدینگی جمع کرده‌اند^۱ که با اضافه کردن دارایی‌های آنها به مجموع دارایی بانک‌ها و مؤسسات مجاز حدود ۶ درصد از کل دارایی‌های مربوط به سیستم

۱. حسین عبده تبریزی و بهرنگ اسدی، مدل‌های اجرایی اصلاح ساختار نظام بانکی و خروج از تنگنای اعتباری جاری، بیست‌وپنجمین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، خردادماه ۱۳۹۴.

بانکی مجاز و غیرمجاز را به خود اختصاص داده‌اند. از علل تداوم حضور مؤسسات مالی غیرمجاز وابستگی برخی از این مؤسسات به نهادهای مختلف و غیرپاسخگو به بانک مرکزی است. از طرف دیگر، عدم دخالت بانک مرکزی از نگاه برخی از تحلیل‌ها به دلیل دامنگیر شدن بانک مرکزی برای پاسخگویی به سپرده‌گذارانی است که نزد این مؤسسات به تودیع سپرده پرداخته‌اند. ضمن آنکه قواعد و اصول مشخصی در قوانین پولی و بانکی کشور پیرامون شیوه‌های حل و فصل و انحلال این مؤسسات وجود ندارد.

۸-۳-۱۲. تجارب بازسازی و گزیر توقف بانکی توسط بانک مرکزی

نمونه‌هایی در کشور درخصوص حل و فصل توقف بانکی قابل اشاره هستند. جدیدترین نمونه‌های آن ورود بانک مرکزی درخصوص بحران ایجاد شده در دو مؤسسه «میزان» و «ثامن الحجج» بوده که به دلیل فاقد مجوز بودن این مؤسسات (از بانک مرکزی) دخالت موردنظر در همان ابتدا با همکاری دستگاه قضایی صورت گرفته است. چنان‌که در قسمت قبل توضیح داده شد، اجرای قانون ملی شدن بانک‌ها در سال ۱۳۵۸ یکی دیگر از موارد قابل اشاره در این خصوص است. شاید بتوان پیگیری انجام شده بانک مرکزی درخصوص بانک «تات» در سال ۱۳۹۰ را به عنوان نمونه‌ای برشمرد که درخصوص یکی از مؤسسات مالی دارای مجوز از آن بانک رخ داده و بانک رأساً به پیگیری فرایند حل و فصل اقدام کرده است. عدم رعایت مقررات ذی نفع واحد، خروج بیش از آورده سهام‌داران از بانک و سپرده‌گذاری نزد مؤسسه دیگر، حضور در بازار بین بانکی بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی، در معرض ریسک قرار دادن منابع بانک از طریق تأمین مالی شرکت‌های وابسته، اعطای تسهیلات به بانک در شرف تأسیس، خرید سهام بانک و نگهداری آن تحت عنوان سهام امانی و وثیقه قرار دادن سهام بانک در قبال تسهیلات اعطایی از جمله تخلفات این بانک اعلام شده است. در حل و فصل این بانک که به نظر می‌رسد نوعی برخورد با «توقف نظارتی» باشد، شورای پول و اعتبار گزینه ادغام را برگزید و این بانک را با دو مؤسسه مالی ادغام و براساس این، بانک جدیدی تأسیس کرد.

۹-۳-۱۲. عدم شفاف‌سازی بانک مرکزی پیرامون مسائل مرتبط با نظارت بانکی

درخصوص شفافیت اطلاعات پیرامون نظارت بانکی در ایران چالش‌های بزرگی وجود دارد. در شرایطی

که بیشتر بانک‌های مرکزی دنیا گزارش‌های ثبات مالی را منتشر می‌کنند، اساساً بانک مرکزی، اطلاعاتی پیرامون این مسئله در اختیار عموم قرار نمی‌دهد. نظام‌های رتبه‌بندی اعتباری در کشور فعال نیست، از این رو شرایط به گونه‌ای رقم نمی‌خورد که مؤسسات مالی منضبط که پایبندی مناسبی به قوانین و مقررات مرتبط دارند از ناحیه اعتبار کسب شده منفعت اقتصادی کسب نمایند. به نحوی که با اندک افزایش نرخ سود توسط مؤسسات مالی غیرمجاز، منابع از نهادهای باثبات به مؤسسات بی‌ثبات تزریق می‌شود که برآمد برآیند نهایی آن ایجاد چالش برای کل مجموعه نظام پولی و مالی کشور است. از طرف دیگر یک باور نادرست در بین عموم مردم پیرامون تضمین کامل سپرده‌های نزد سیستم بانکی وجود دارد که هیچ سابقه‌ای از این موضوع حتی در قوانین و مقررات گذشته یافت نمی‌شود. به نظر می‌رسد یکی از دلایل این باور، نقش آفرینی نادرست بانک مرکزی در این خصوص باشد. اساساً اینکه مردم به سیستم پولی اعتماد داشته باشند سرمایه بزرگی است، اما نحوه حصول این مقصود مهم ارزیابی می‌شود. برای عموم مردم شناسایی بانک‌ها و مؤسسات مالی غیرمجاز به آسانی قابل تشخیص نیست و دایر بودن شعبه دال بر قانونی بودن فعالیت آن تلقی می‌شود. ارتقای سطح آگاهی مردم در خصوص پیامدهای سپرده‌گذاری در مؤسسات با ریسک اعتباری بالا و اطلاع‌رسانی مؤثر بانک مرکزی در این خصوص مهم است تا از این طریق افراد مخاطرات واقعی در خصوص تودیع سپرده نزد مؤسسات غیرمجاز را دریابند. به نظر می‌رسد یکی از دلایل عدم موفقیت در زمینه ورشکستگی اعلام کردن مؤسسات ورشکسته پولی و مالی، عدم فرهنگ‌سازی و عدم کار روی افکار عمومی است تا بدون مخاطرات اجتماعی و سیاسی به مرتفع کردن معضل مربوطه اقدام کرد؛ بنابراین بانک مرکزی باید برنامه‌ای دقیق در خصوص بهبود افکار عمومی، آموزش و اطلاع‌رسانی عمومی داشته باشد تا با قدرت، امور اجرایی خود را پیش ببرد.

۴-۱۲. آسیب‌شناسی مسئله بر مبنای ضعف‌های قانونی و چالش‌های استخراج شده

در ادامه مطالب قسمت‌های ۱-۱۲ و ۲-۱۲ در این قسمت ضمن بیان چالش‌های موجود از منظر قوانین و مقررات و نیز حقایق آشکار شده پیرامون نظام پولی و بانکی کشور که خطر وقوع ورشکستگی بانکی را تشدید می‌کند، آسیب‌شناسی مرتبط صورت می‌پذیرد. در جدول ۱۰-۱۲ چالش‌های موجود پیرامون قوانین و مقررات مرتبط با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی ارائه شده است.

جدول ۱۰-۱۲. چالش‌های مربوط به توقف و ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور

ردیف	قانون	چالش‌های مرتبط
۱	قانون تجارت	- حداکثر ورشکستگی درخصوص بانک‌های خصوصی قابل ارتباط با این قانون است و درخصوص بانک‌های دولتی و سایر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که به نوعی در قالب‌های دیگری بجز شرکت فعالیت می‌کنند نیز حوزه نفوذ ندارد. به‌عنوان مثال، بانک مهر اقتصاد کنونی تا چند سال اخیر و قبل از قرار گرفتن در پروسه تبدیل شدن به بانک ارسوی بانک مرکزی در قالب مؤسسه غیرانتفاعی فعالیت داشته است. - به ماهیت تخصصی فعالیت بانکی توجهی ندارد. بانک مرکزی با تأخیر بیش از دو دهه به این قانون در ایران تأسیس شده است. - به‌صورت سیاه و سفید به پدیده توقف و ورشکستگی نگاه می‌کند و توقف را معیار اعلام ورشکستگی در نظر می‌گیرد. درحالی‌که براساس روندهای پیگیری شده در دنیا توقف می‌تواند در نهایت از طریق فرایند بازسازی مناسب رفع و رجوع شود. - براساس این قانون، توقف حداکثر سه‌روزه در انجام تعهدات مالی به دعوی ورشکستگی برای بانک‌های خصوصی منجر می‌شود. درحالی‌که برای بانک‌های دولتی حاکم شدن چنین وضعیتی به ورشکستگی قانونی منجر نخواهد شد که تبعیض به زیان بانک‌های خصوصی بوده و برخلاف قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تلقی می‌شود. - «توقف در تنظیم‌گری» و «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» به هیچ‌عنوان در این قانون مورد توجه قرار نگرفته است.
۲	قانون پولی و بانکی	- این قانون به نوعی کلیه چالش‌های مرتبط با قانون تجارت را برطرف ساخته و گرچه در بند «الف» ماده (۴۱) اعلام ورشکستگی توسط دادگاه به جلب نظر بانک مرکزی منوط شده، لکن در نهایت دادگاه است که با توجه به نظر اعلامی بانک مرکزی و دلایل موجود در پرونده درخصوص یک توقف که در ماده (۴۱۳) قانون تجارت به آن اشاره شده تصمیم‌گیری می‌کند. با توجه به اینکه ردپای مسئله بازسازی بانکی در این قانون به چشم می‌خورد، لکن حکم ماده (۴۱۳) درخصوص بانک‌های خصوصی و آن هم صرفاً پیرامون توقف ترازنامه‌ای می‌تواند در شرایطی خاص جاری شده و مانع از اجرای راهبرد احتمالی مقام پولی پیرامون یک پیگیری موفق گردد.
۳	قانون بازار غیرمشکل پولی	- این قانون در تداوم قانون پولی و بانکی فرصت بی‌نظیری را در اختیار بانک مرکزی برای پرداختن به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی قرار داده و حوزه قانونگذاری در این خصوص را با رعایت مفاد قانون پولی و بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا را به سطح هیئت وزیران تقلیل داده است. تنها چالش باقی‌مانده همچنان حکم ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی است که در ردیف (۲) توضیحات مرتبط با آن ارائه شد. این مشکل قانونی مسئله‌ای بازدارنده برای نظام‌مندسازی فرایند توقف و ورشکستگی بانکی بانک مرکزی تلقی نمی‌شود.

ردیف	قانون	چالش‌های مرتبط
۴	قوانین و مقررات مرتبط با صندوق ضمانت سپرده‌ها	اساساً تأسیس این صندوق براساس ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم حرکتی بسیار مثبت در راستای نهادسازی مورد نیاز پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی در نظام بانکی تلقی می‌شود، لکن به نظر می‌رسد چالش‌هایی پیرامون این نهاد نوپا به واسطه مغفول ماندن برخی نکات در تصویب اساسنامه از منظر بی‌توجهی به نهادهای متناظر با آن در سایر کشورهاست در این خصوص موارد زیر قابل اشاره است: - معرفی فرایندهای قابل پیگیری شده برای «بازسازی» و «حل‌وفصل» درخصوص موضوع توقف بانکی در این مصوبه به آن توجه نشده است. چنان‌که در گزارش قبلی بیان شد شیوه‌های متنوعی در برخورد با مسئله توقف بانکی در نظام‌های پولی مترقی و در حال توسعه وجود دارد. رویکرد پیگیری شده در این مصوبه صرفاً جبران سپرده‌های عموماً خرد و تصفیه بانک و در نهایت پیگیری قضایی است. درحالی‌که گزینه‌های متنوعی در برخورد با پدیده توقف بانکی قابل پیگیری است. اساساً به نظر می‌رسد که این صندوق فقط در حد بازپرداخت سپرده‌ها و جمع‌آوری حق عضویت و نه دخالت در فرایندهای بازسازی و حل‌وفصل نقش‌آفرینی خواهد داشت. توضیح آنکه یکی از مسائل مهم آن است که مقام مسئول حل‌وفصل در کشور ما مشخص نشده است. درحالی‌که در اکثر کشورهای مهم جهان این وظیفه در حوزه اختیارات صندوق‌های ضمانت یا بیمه سپرده است. - عملاً اداره صندوق در اختیار بانک مرکزی است، درحالی‌که طبق قانون صندوق نهاد عمومی غیردولتی است. قانون برنامه پنجم توسعه اشاره صریح به این مقوله دارد که صندوق نهادی مستقل و غیردولتی است. در این قانون به وابستگی این صندوق به بانک مرکزی به هیچ عنوان اشاره نشده است. حضور بانک مرکزی در مسائل مربوط به صندوق بسیار قوی است. به نظر می‌رسد که ساختار صندوق به گونه‌ای طراحی شده که اساساً اگر دفتری در بانک مرکزی در زیرمجموعه آن تشکیل می‌شد می‌توانست کلیه عملکردهای فعلی مقرر در اساسنامه صندوق را داشته باشد. به نظر می‌رسد در صورتی که بانک مرکزی صرفاً متمرکز بر مقوله نظارت و تنظیم‌گری در حوزه پولی و بانکی کشور بوده و در شرایط مقتضی از طریق اطلاع‌رسانی به صندوق درخواست آغاز فرایندهای مرتبط با بازسازی و حل‌وفصل درخصوص یک بانک و مؤسسه اعتباری نوعی را داشته باشد می‌تواند عملکرد مناسب‌تری را در مجموع برای فرایند برخورد با توقف بانکی ایجاد کند. بانک مرکزی همچنان حوزه قوی نظارت و تنظیم‌گری را در اختیار خواهد داشت. حضور فعلی در هیئت امنای صندوق در کنار سایر اعضا می‌تواند کفایت لازم برای حضور بانک مرکزی تلقی شود. - عدم الزام به افشای اطلاعات پیرامون پرداخت نکردن حق عضویت که به عدم ارائه خدمات صندوق در صورت توقف به سپرده‌گذاران منجر می‌شود یکی دیگر از نکات مغفول مانده در اساسنامه صندوق می‌باشد.

با توجه به نکات بیان شده در قسمت ۲-۱۲ مطالعه در قالب جدول ۱۱-۱۲ تلاش شده است که چالش‌های اصلی در نظام پولی و بانکی کشور که به نوعی خطر وقوع پدیده اعسار و ورشکستگی بانکی را تشدید می‌کنند شناسایی شده و آسیب‌شناسی مرتبط با هریک از چالش‌های مورد اشاره به صورت خلاصه ارائه شود.

جدول ۱۱-۱۲. آسیب‌شناسی مسئله توقف و ورشکستگی پیرامون چالش‌های استخراج شده

از حقایق آشکار شده از نظام پولی و مالی کشور

موضوع	چالش مرتبط	آسیب‌شناسی
الف وضعیت ترازنامه بانک‌ها از منظر دارایی‌ها، سرمایه و نقدینگی	رقم بالای مطالبات غیرجاری که بخش اعظم آن مربوط به مطالبات مشکوک‌الوصول است، به نحوی است که در حال حاضر سرمایه موجود بانک‌ها تکافوی جبران این مطالبات را نمی‌کند.	بدهی بالای دولت به سیستم بانکی برای جبران کسری بودجه، متأثر شدن فعالیت‌های اقتصادی از رکود موجود در اقتصاد و بدهی بالای دولت به بخش خصوصی باعث ایجاد چنین شرایطی در اقتصاد کشور شده است. ضمن آنکه اعتبارسنجی نادرست و وجود فساد در شبکه بانکی از دیگر علل مهم ایجاد این پدیده شناسایی می‌شود.
	محاسبه سود بر مبنای حسابداری تعهدی و لحاظ درآمد پیرامون مطالبات معوق به منظور نشان دادن سودآوری بانک و در ادامه پرداخت سود واقعی به‌ویژه از محل سپرده‌پذیری جدید باعث افزایش ریسک اعتباری بانک می‌شود. از ناحیه تعدیل مثبت قیمت سهام بانک‌ها به واسطه این رخداد پتانسیل انتقال ریسک سیستماتیک به بازار سرمایه بسیار تقویت شده است.	ضعف در استانداردهای حسابداری و ضعف در مقررات مربوط به شناسایی سود محقق شده و ضعف در مقررات نظارتی ازجمله موارد قابل ذکر در این خصوص هستند. نظارت ضعیف بانک مرکزی و عدم پایبندی بانک به رعایت اصول سلامت بانکی ازجمله مهم‌ترین علل ایجاد این خصوص شناسایی می‌شوند.
	ارزیابی مداوم دارایی‌های بانکی در راستای پوشش عملکرد ضعیف در تزریق سرمایه جدید موجب گسترش خلق دارایی بانکی و افزایش ریسک اعتباری بانک‌ها شده است.	فقدان مقررات خاص پیرامون شرایط به‌کارگیری هریک از شیوه‌های افزایش سرمایه با توجه به عملکرد شاخص‌های سلامت بانکی درخصوص هر بانک ازجمله عوامل مؤثر در ایجاد این پدیده است.
	شاخص‌های مرتبط با کیفیت نقدینگی در نظام بانکی در موقعیت نامناسبی قرار گرفته است.	انجماد بخش بزرگی از دارایی‌های بانکی در بخش املاک، حجم بالای مطالبات معوق و ضعف در نظارت مؤثر بانک مرکزی ازجمله علل مهم ارزیابی می‌شود.
	نسبت‌های مربوط به کیفیت دارایی، کیفیت نقدینگی و کفایت سرمایه در بانک‌های دولتی و پس از آن بانک‌های تخصصی و خصوصی شده بسیار ضعیف است.	عدم تزریق سرمایه جدید به بانک‌ها از سوی دولت و تأمین مالی کسری بودجه از طریق سیستم بانکی از علل اصلی روز این پدیده شناسایی می‌شوند.
	مقیاس بزرگ دارایی‌های بانکی در مقایسه با سایر فعالیت‌های اقتصادی در کشور و ضعف در شاخص‌های مرتبط با سلامت بانکی مؤید حاکم بودن قطعی توقف بانکی در برخی از بانک‌های کشور است.	عدم رعایت مقررات مربوط به بنگاهداری بانک‌ها و اشخاص مرتبط، عدم رعایت مقررات مربوط به میزان تملک دارایی‌های ثابت و نیز نبود مقرراتی پیرامون نحوه ایجاد و فعالیت هلدینگ‌های بانکی و نظارت ضعیف بانک مرکزی در بروز این پدیده مهم ارزیابی می‌شود. همچنین یکی از علل افزایش مقیاس دارایی‌های بانکی رد دیون دولت از طریق واگذاری شرکت‌ها بوده است.
	گسترش ذخیره‌گیری و تزاید هزینه سپرده‌ها بر درآمدهای مشاع برخی بانک‌ها*.	وضعیت نامناسب نسبت‌های مالی سلامت بانکی و فرار از وقوع ورشکستگی رسمی که منافع سهام‌داران را تهدید می‌کند از علل بروز این پدیده است؛ ضمن آنکه مقام پولی نیز با علم به این موضوع به علل ریسک سیستمی مایل به علنی شدن ورشکستگی به‌صورت رسمی نیست.

موضوع	چالش مرتبط	آسیب شناسی
ب	همراه با افزایش حجم نسبی دارایی‌های بانکی (به تولید ناخالص داخلی) حجم نسبی دارایی‌های بانک مرکزی کاهش یافته است. با توجه به عقب‌ماندگی و تأخیر کشور در ایجاد نهادهای حمایتی مکمل (از جمله صندوق ضمانت سپرده‌ها که در حال حاضر به واسطه عمر کوتاه بنیه ضعیفی دارد) در مجموع توان حمایتی از نظام پولی در صورت بروز توقف‌های بانکی بسیار ضعیف است.	ایجاد نهادهای مکمل حمایتی با عملکرد بیمه سپرده‌ها این فرصت را ایجاد می‌کنند که در بلندمدت منابع عظیمی در صندوق‌های ضمانت سپرده جمع‌آوری شود و لذا جبران سپرده‌های بانکی دیگر نیازمند به تأمین مالی از طریق بانک مرکزی که زبان عمومی را به کشور تحمیل می‌نماید، رخ ندهد.
	برخی فعالیت‌های بانکی از جمله تجهیز منابع در بازار سرمایه با بیمه خارج از چتر نظارتی مقام پولی صورت می‌گیرد که آثار منفی بر عملکرد نظام پولی و بانکی دارد.	ضعف در مقررات از علل اصلی بروز این پدیده شناسایی می‌شود.
ج	حجم فعالیت بنگاهداری و تملک دارایی‌های بانک‌ها به‌صورت عمومی بیش از حدود تعیین شده در قوانین و مقررات مرتبط است. شواهد حاکی از آن است که عمده سود فعالیت بانک‌ها ناشی از فعالیت‌های غیربانکی باشد.	عدم رعایت قوانین و مقررات و نظارت ضعیف بانک مرکزی از علل مهم ایجاد این رخداد است.
	گسترش هلدینگ‌های بانکی توأم با تعمیق عدم شفافیت در نظام بانکی بوده است.	نبود مقررات خاص پیرامون شکل‌گیری و اداره هلدینگ‌های بانکی علت اصلی چنین شرایطی است.
د	سهم بالای مالکیت دولت در شبکه بانکی ایجادکننده چالش‌های بزرگی است.	به‌عنوان مثال بخش بزرگی از بانک‌های کشور به سبب دولتی بودن و کمبود منابع دولت برای تزریق سرمایه در شرایط بسیار نامناسب کفایت سرمایه قرار دارند.
	تأمین مالی دولت از طریق سیستم بانکی در حال حاضر تشدید شده که این امر بر شاخص‌های سلامت بانکی تأثیر منفی داشته است.	آثار کاهش درآمدهای نفتی و کسری بودجه دولت به‌صورت مستقیم در ترانزاکشن بانک‌ها قابل مشاهده است.
	انفعال مقام پولی در اعمال قدرت تنظیم‌گری خود پیرامون سیستم بانکی به‌ویژه بانک‌های دولتی پررنگ است.	تسلط بخش مالی (یعنی دولت) بر بخش پولی
	نحوه تعامل دولت با سایر بازیگران اقتصادی اغلب آثار منفی بر عملکرد سیستم بانکی دارد.	به‌عنوان مثال معوق شدن بخشی از بدهی بانک‌ها به دلیل معوق شدن بدهی دولت به مقروضان بانکی است.
ه	ریسک اعتباری و نقدینگی بانک‌ها از ناحیه شیوه افزایش سرمایه به‌شدت افزایش یافته است.	افزایش سرمایه از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها و تسعیر نرخ ارز شیوه‌های متداول کنونی افزایش سرمایه در بانک‌هاست. به‌علاوه آنکه تزریق سرمایه جدید از خارج بانک کمتر رخ داده است.
و	بسیار بزرگ است که متوقف شود.	رژیم مقررات احتیاطی خاصی برای این قبیل از بانک‌ها وجود ندارد.

موضوع	چالش مرتبط	آسیب‌شناسی
ز	برخورد مقام پولی با پدیده بازار غیرمستقل پولی	بانک مرکزی در اجرای قانون بازار غیرمستقل پولی درخصوص برخورد با مؤسسات مالی و اعتباری فاقد مجوز موفق عمل نکرده است. همچنین نوع وابستگی برخی از این مؤسسات به نهادهای غیرپاسخگو به بانک مرکزی علل عدم توفیق بانک مرکزی در برخورد با آنهاست.
ح	شفاف‌سازی بانک مرکزی پیرامون مباحث نظارتی	مؤسسات مالی و اعتباری غیرمجاز اغلب مقید به حفظ رعایت الزامات سلامت مالی در فعالیت‌های خود نیستند و پاسخگویی خاصی نیز به بانک مرکزی ندارند.
	بانک مرکزی اطلاعات نظارتی خاصی پیرامون عملکرد بانک‌ها منتشر نمی‌نماید. اندک مصادیق اطلاع‌رسانی‌های نظارتی موجود غالباً مربوط به مقاطع ورشکستگی برخی مؤسسات مالی بوده است.	از علل مهم نظارت ناکافی بر سیستم بانکی، افشای برخی از عملکردهای مناسب دولت که آثار مخرب بر مجموعه نظام پولی و بانکی دارد و نبود نظام رتبه‌بندی بانکی است. همچنین ضعف در نظام‌های اطلاع‌رسانی بانک مرکزی و بانک‌ها و عدم الزام بانک‌ها به اطلاع‌رسانی شفاف در این خصوص به دلیل ضعف قوانین از دیگر علل قابل اشاره است.
	عدم حصول کسب منافع اقتصادی برای مؤسساتی که درحال حاضر پایبند به اصول سلامت بانکی هستند.	وجود باور نادرست در مردم ناظر بر این واقعیت است که سپرده‌گذاری آنها به هر نحو در سیستم بانکی از سوی بانک مرکزی و حتی دولت تضمین شده است.

* برای مطالعه بیشتر در این خصوص رجوع شود به: گزارش «معمای نرخ سود بانکی؛ کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

با توجه به تعاریف مرتبط با توقف‌های سه‌گانه «نقدینگی، ترازنامه‌ای و نظارتی» به‌روشنی مشخص می‌شود که تمامی چالش‌های فوق‌الذکر به‌صورت منفرد یا گروهی ایجادکننده مصادیقی از توقف‌های مذکور هستند. در جمع‌بندی این قسمت می‌توان بیان داشت که عمده چالش‌های شناسایی شده ناشی از عواملی چون ضعف در برخی قوانین و مقررات نظارتی، فقدان قوانین و مقررات نظارتی در برخی از حوزه‌های مشخص شده، عملکردهای دولت در ارتباط با حوزه پولی و به چالش کشیده شدن مأموریت نظارتی و تنظیم‌گری بانک مرکزی در این خصوص، ضعف در اجرای دقیق مأموریت‌های نظارتی بانک مرکزی و عدم بهره‌برداری مقام پولی از پتانسیل فراهم شده در قوانین حوزه پولی در راستای تدوین مقررات مورد نیاز برای برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی است. براساس شواهد موجود چنانچه در شرایط کنونی بانک مرکزی قصد داشته باشد به سه نوع توقف مذکور در عمل رسیدگی کند باید بسیاری از بانک‌های کشور را با توجه به شرایط ترازنامه، نقدینگی و نحوه رعایت مقررات بانکی از پیش متوقف محسوب کرد. مسلم است که چنین گزینه‌ای

مطلوب حاکمیت اقتصادی کشور نیست. شواهد موجود حاکی از آن است که توقف نقدینگی بارها برای بانک‌های کشور ایجاد شده، اما باز بودن گزینه استقراض از بانک مرکزی ولو با نرخ‌های بالا مانع از آشکاری این پدیده شده است؛ ضمن آنکه بانک مرکزی نیز برای آشکاری این توقف تمایلی ندارد. نکته مهم در این زمینه، بدهی بانک‌ها به‌ویژه بانک‌های خصوصی از بانک مرکزی به شدت در حال افزایش است و بانک مرکزی هیچ‌گونه اقدامی در این زمینه انجام نمی‌دهد. اگر بانک مرکزی در گذشته اقدامات مرتبط با برخورد «توقف نظارتی» را به نحو مناسبی پیگیری می‌کرد شاید در حال حاضر شاخص‌های مرتبط با «توقف نقدینگی» و «توقف ترازنامه‌ای» بانک‌ها بدین میزان حادث شدن پدیده توقف را در نظام پولی و بانکی کشور هشدار نمی‌داد. در بُعد داخلی حاکمیت با مسئله توقف کنار آمده و از مواجه شدن با تبعات آن از طریق صرف منابع عمومی می‌گذرد؛ اما به نظر نمی‌رسد بانک‌های معتبر دنیا در مبادلات خود با کشور ما به وجود چنین چالشی پیرامون نظام پولی و مالی کشور بی‌اعتنا باشند. از این رو پیش‌بینی می‌شود که کشور با چالش‌های مهمی در آینده نزدیک در ارتباط با مبادلات بین‌المللی روبه‌رو شود.

۱۲-۵. تجربه کشورها در حوزه گزیر بانکی^۱

پس از شناسایی بانک‌های ضعیف و پیش از بحرانی شدن وضعیت آنها باید اقدامات پیشگیرانه برای بهبود شرایط بانک به سرعت اجرایی شوند. برای اجرای اقدامات اصلاحی باید ابتدا نقاط ضعف شناسایی و اولویت‌بندی شده، سپس سطح و شدت اقدامات تعیین شود. اگر بانک نمی‌تواند مشکلات خود را به تنهایی حل کند، باید با حفظ مالکیت در بانک یا مؤسسه دیگری ادغام شود یا مالکیت خود را به بانک دیگر منتقل کند تا بتوان مشکل آن را حل کرد. ضعف‌هایی که ممکن است بانک را آسیب‌پذیر کند می‌تواند در بخش‌هایی از جمله استراتژی کسب‌وکار، کفایت سرمایه، کیفیت دارایی‌ها، حاکمیت و مدیریت بانک، سودآوری، نقدینگی و فرایند مدیریت ریسک وجود داشته باشد. در این مرحله و به‌عنوان آخرین راه‌حل و با ملاحظه استانداردهای لازم می‌توان از منابع مالی عمومی نیز برای حل مشکل بانک استفاده کرد.

۱. مطالب ذیل این سرفصل برگرفته از گزارش شماره ۱۵۹۰۲ دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است که در تیرماه ۱۳۹۷ به چاپ رسیده است.

اگر وضعیت بانک به وضعیت در معرض توقف یا متوقف تبدیل شود باید وارد فرایند گزیر شد. بانک‌ها یا مقامات مسئول گزیر باید از قبل، طرح گزیر را با پیش‌بینی‌های انجام شده تهیه کنند تا در هنگام وقوع شرایط بحرانی به سرعت اقدامات پیش‌بینی شده در شرایط مختلف اجرایی شوند. ابزارهای گزیر شامل نجات از درون، فروش کسب‌وکار، استفاده از بانک یا مؤسسه انتقالی، مدیریت دارایی‌های مشکل‌دار و در نهایت مالکیت موقت دولت می‌شود. استفاده از منابع عمومی تنها تحت شرایطی می‌تواند مجاز باشد که راه‌حل جایگزینی وجود نداشته باشد و آن هم با ملاحظات خاصی باید انجام شود تا تبعات اجتماعی آن کمتر باشد. البته در صورتی که تعطیلی بانک آثار و تبعات چندانی بر نظام مالی نداشته باشد می‌توان با پرداخت بدهی‌ها و تعهدات و فروش آنها به بانک‌ها و مؤسسات دیگر برای انحلال و بستن آن اقدام کرد.

استاندارد احیا و گزیر بین‌المللی به‌خصوص در اتحادیه اروپا، استفاده از منابع عمومی را محدود به شرایطی کرده است که آخرین راه چاره به‌کار گرفته شود. در تمامی موارد سهام‌داران بانک یا مؤسسه مالی تحت شرایط گزیر اولین افرادی خواهند بود که متحمل زیان می‌شوند. همچنین مشتریان بانک نیز به دلیل اینکه در شرایط معمولی و هنگام وجود توانایی مالی بانک در درخواست خدمات اولویت دارند، مانند سهام‌داران از اولین کسانی هستند که متحمل زیان می‌شوند. بانک باید با مشتریان موجود در هر سطح رفتار یکسانی داشته باشد. در حالت کلی فرایند تأمین مالی گزیر باید از طریق صندوق‌های گزیر تأسیس شده، صورت پذیرد و در اختیار مقامات گزیر قرار دارند. این صندوق‌ها باید تنها در موارد ضروری و با توجه به اولویت جذب زیان توسط ذی‌نفعان خصوصی استفاده شوند. به‌عنوان قانون کلی، فرایند تأمین مالی از طریق صندوق گزیر که زیر نظر مقامات گزیر قرار دارد، انجام می‌شود.

استاندارد احیا و گزیر اتحادیه اروپا کشورهای عضورا به راه‌اندازی سازوکار برای مشارکت بانک‌ها در صندوق‌های گزیر ملزم کرده است. در محدوده کشورهای عضو یورو از سال ۲۰۱۶ صندوق‌های ملی گزیر با صندوق واحد گزیر^۱ جایگزین شده‌اند که مالکیت آن به هیئت عامل واحد گزیر^۲ تعلق دارد. منابع صندوق‌های گزیر را می‌توان برای اهداف زیر استفاده کرد:

1. Single Resolution Fund (SRF)

2. Single Resolution Board (SRB)

- تضمین دارایی‌ها و بدهی‌های بانک در شرایط گزیر،
 - پرداخت وام به بانک در شرایط گزیر،
 - خرید دارایی‌های بانک در شرایط گزیر،
 - مشارکت در تأسیس بانک انتقالی یا مدیریت دارایی‌ها،
 - جبران زیان سهام‌داران و مشتریان طبق اصل^۱،
 - مشارکت در وضعیتی که برخی مشتریان از اعمال ابزار نجات از درون مستثنا می‌شوند.
 یکی از ابزارها و منابعی که می‌توان در تأمین مالی گزیر از آن کمک گرفت، منابع صندوق‌های ضمانت سپرده است. استاندارد اخیر اتحادیه اروپا، کشورهای عضو را ملزم می‌کند که حداقل یک صندوق ملی ضمانت سپرده داشته باشند و همه مؤسسات اعتباری سپرده‌پذیر نیز باید به عضویت آن درآیند. این سازوکار موجب ضمانت سپرده‌های حقیقی و حقوقی تا سقف ۱۰۰۰۰۰ یورو (در هنگام وقوع توقف برای هر بانک) می‌شود.
 سازوکار ضمانت سپرده را بانک‌های عضو و پیش از وقوع بحران یا مشکل، تأمین مالی می‌کنند. هنگامی که توان مالی یک بانک با مشکل مواجه می‌شود و مقامات گزیر نیز از ابزارهای گزیر برای رفع مشکل بانک استفاده می‌کنند، این مقامات می‌توانند با همکاری مسئولان سازوکار ضمانت سپرده برای استفاده از منابع صندوق ضمانت سپرده تصمیم‌گیری کنند. مقامات گزیر پس از مشاوره با مسئولان ضمانت سپرده و مبتنی بر ارزیابی‌های مستقلی که از میزان دارایی‌ها و بدهی‌های بانک انجام می‌شود، به تعیین میزان استفاده از منابع صندوق ضمانت سپرده براساس فرمول‌های خاص اتحادیه اروپا می‌پردازند. نکته مهم اینکه مشارکت صندوق ضمانت سپرده باید به صورت نقد انجام گیرد.
 ارزیابی‌های مستقل باید هرگونه تفاوت در میزان مشارکت صندوق ضمانت سپرده در فرایند گزیر در مقایسه با شرایط انحلال بانک را بررسی کنند. برای محدودیت امکان استفاده از منابع سازوکار ضمانت سپرده در شرایط گزیر، استاندارد احیا و گزیر ضوابطی را وضع کرده است. این قانون سقف تأمین مالی اقدامات گزیر را متناسب با سازوکار ضمانت سپرده تعیین

1. No Creditor Worse Off Principle (NCWOP)

می‌کند. این مقدار برای کشورهای عضو اتحادیه اروپا حداکثر می‌تواند تا ۵۰ درصد از منابع صندوق ضمانت سپرده باشد. این محدودیت در استفاده از سازوکار ضمانت سپرده هنگامی اعمال می‌شود که مقدار زیان پیش‌بینی شده صندوق ضمانت سپرده در فرایند معمولی توقف و ورشکستگی، بیش از سقف مجاز تعیین شده باشد. باید توجه داشت که منابع مالی مربوط به سازوکار ضمانت سپرده را نمی‌توان جایگزین منابع تأمین مالی گزیر کرد، بلکه باید به‌عنوان منابع کمکی و در کنار منابع تأمین مالی از این سازوکار استفاده کرد.

جدول ۱۲-۱۲. تجربه برخی کشورها در استفاده از ابزارهای گزیر

کشور	ابزارهای مورد استفاده	توضیحات	سال
اتریش	- مدیریت دارایی‌ها - نجات از درون	نهاد مسئول گزیر در این کشور* در سال ۲۰۱۴ تأسیس شد. تا سال ۲۰۱۶ هیچ برنامه گزیر از قبل تهیه‌شده‌ای نداشت. در این سال با مواجهه چند بانک اتریشی با بحران، به مدیریت دارایی‌های آنها و ارزیابی‌های لازم جهت تهیه برنامه گزیر اقدام کرد. پس از آن ابزار نجات از درون را در سال ۲۰۱۶ به برنامه گزیر خود افزود و توانست بحران بانکی خود را کنترل کند.	۲۰۱۴
قبرس	- حمایت‌های عمومی - نجات از درون - فروش کسبوکار	در سال ۲۰۱۳ با استفاده از ابزارهای نجات از درون و فروش کسبوکار دو بانک مهم قبرس از وضعیت بحرانی خارج شدند. در این سال قوانین مربوط به گزیر در این کشور تصویب شد و زمینه لازم جهت استفاده از این ابزارها در صورت لزوم فراهم آمد.	۲۰۱۳
یونان	- منابع عمومی - نجات از درون - فروش کسبوکار	در سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۵ نظام مالی یونان در بخش سرمایه و نقدینگی، دچار بحران شد. این کشور به کمک صندوق بین‌المللی پول و دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، برنامه‌ای را برای حل مشکل نظام مالی خود اجرایی کرد. این کشور برای حل مشکل نظام مالی خود مجبور به اجرای گزیر در ۱۴ مورد و کاهش اندازه بانک‌های داخلی و شعبات بانک‌های خارجی به میزان ۴۰ درصد شد.	۲۰۰۹- ۲۰۱۵

کشور	ابزارهای مورد استفاده	توضیحات	سال
ایتالیا	- بانک انتقالی - مدیریت دارایی‌ها	نظام مالی ایتالیا در بحران مالی سال ۲۰۰۸ آسیبی ندید، اما پس از آن به تدریج با افزایش وام‌های بد، افزایش هزینه‌های ساختاری و ناکارآمدی بخشی، مشکلاتی برای نظام مالی این کشور به وجود آمد. ایتالیا تا سال ۲۰۱۵، اقدامات گزیر را برای حل مشکل چهار بانک خود اجرایی کرد. قوانین مربوط به گزیر در اواخر سال ۲۰۱۵ تصویب شد.	۲۰۱۵
هلند	- ملی‌سازی - نجات از درون	در سال ۲۰۱۳ وزارت اقتصاد این کشور با انجام گزیر، تمامی سهام یکی از بزرگ‌ترین بانک‌های هلند را خرید و همه تعهدات آن بانک و شرکت‌های تابعه آن را برعهده گرفت. درواقع وزارت اقتصاد هلند با استفاده از منابع عمومی و با ملی‌سازی به حل مشکل پرداخت. پس از آن، استفاده از ابزار نجات از درون نیز در برنامه گزیر لحاظ شد و قوانین مربوطه برای کاهش هزینه اجتماعی آن به تصویب رسید.	۲۰۱۳
اسلونی	- منابع عمومی - نجات از درون	در اواخر سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴ دولت اسلونی به تجدید سرمایه بانک‌های بزرگ این کشور که اهمیت سیستمی دارند، اقدام کرد. براساس این، بخش زیادی از دارایی‌های بد این بانک‌ها را فروخته و اقدامات مربوط به نجات از درون را اجرا کرد.	۲۰۱۳
اسپانیا	- منابع عمومی - مدیریت دارایی‌ها - نجات از درون	در سال ۲۰۰۷، بحران وام‌های رهنی کم‌اعتبار و بخش مستغلات، نظام مالی اسپانیا را درگیر خود کرد. این کشور در سال ۲۰۰۹ به کمک کشورهای اتحادیه اروپا و با استفاده از منابع عمومی به حل مشکل هشت بانک بحران‌زده خود پرداخت. پس از آن و برای کاهش زبان‌های وارد شده بر منابع عمومی، زمینه‌های لازم برای استفاده از ابزار نجات از درون فراهم آمد.	۲۰۱۲
انگلستان	- نجات از درون	نظام گزیر انگلستان از ابزار «نجات از درون با شرایط توافق شده» استفاده می‌کند. این ابزار که شیوه مدیریت مسئولیت** نیز شناخته می‌شود و برای استفاده در شرایط بحرانی انعطاف بیشتری دارد. انگلستان این ابزار را برای اولین بار برای حل مشکل بانک‌های تعاونی*** به کار گرفت.	۲۰۱۳

Source: "Bank Resolution and 'bail-in' in the EU: selected case studies pre and post BRRD

* HETA Asset Resolution AG (HETA)

** Liability Management Exercise (LME)

*** Co-operative Banks

۶-۱۲. راهکارهای پیشنهادی در برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی

براساس نکات ارائه شده در جدول ۱۲-۳ می‌توان عنوان کرد، از منظر کفایت قوانین و مقررات مربوط به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی، قانونگذار فضای مناسبی را برای تدوین مقررات مورد نیاز در برخورد با این پدیده (بدون نیاز به اخذ مجوز از مجلس) در اختیار مقام پولی و دولت قرار داده است. این فرصت تاکنون مغفول مانده است. تنها اصلاح قانونی پیشنهادی که آن هم با توجه به استدلال‌های صورت گرفته در قسمت (۳-۱۲) چندان با اهمیت شناسایی نمی‌شود، اصلاح بند «الف» ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ است؛ به‌نحوی که به‌موجب آن درخواست صدور حکم ورشکستگی از دادگاه پیرامون یک بانک، صرفاً از طریق بانک مرکزی مقدور می‌باشد.

مهم‌ترین اصلاحات در سطح مقررات (و نه قوانین) مربوط به رفع ایرادهای مرتبط با اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌هاست که در جدول ۱۰-۳ به آن اشاره شد. به‌نظر می‌رسد که اصلاح موارد پیشنهادی تا حدی می‌تواند سطح مقررات پیرامون توقف و ورشکستگی بانکی را در موقعیت مناسبی قرار دهد. ضمن آنکه علاوه بر اساسنامه بانک، اصلاح آیین‌نامه مربوط به قانون پولی و بانکی نیز می‌تواند محمل مناسب دیگری برای پرداختن به موارد مغفول در اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها تلقی شود. همچنین تدوین مقرراتی خاص پیرامون چگونگی ایجاد و اداره هلدینگ‌های بانکی و نحوه افزایش مقیاس بانک‌ها به‌صورت عمومی و تدوین مقررات خاص برای کوچک شدن مقیاس بانک‌هایی ضروری است که به‌صورت مداوم از شاخص‌های مناسب مالی برخوردار نیستند. در ارائه سایر راهبردها نکته مهم آن است که در ابتدا باید دریابیم که در چه جایگاهی از منظر توقف و ورشکستگی بانکی قرار داریم. شاخص‌های ارائه شده در قسمت ۲-۳ مطالعه می‌بین آن است که در حقیقت هر سه نوع توقف کامل درخصوص بخش بزرگی از بانک‌های کشور به‌ویژه بانک‌های دولتی مصداق دارد. پرسش اصلی آن است که آیا می‌توان این بخش عظیم از شبکه بانکی را در فرایند بازسازی و حل‌وفصل قرار داده و در نهایت برخی از آنها را ورشکسته اعلام کنیم؟ منابع مالی لازم باید از چه محلی تأمین شود؟ تبعات همه‌جانبه چنین برخوردی برای اقتصاد ملی چیست؟ مسلم است که هیچ

عقل سلیمی در حال حاضر چنین برخوردی را نمی‌پذیرد. لذا تنها گزینه آن است که برای برخورد با دو نوع توقف ترازنامه‌ای و توقف نقدینگی، شاخص‌های سلامت بانکی به سمت مناسب هدایت شوند و همزمان با آن مقام پولی تلاش کند، به تدریج قدرت نظارتی و تنظیم‌گری خود را بازیافته و ارتقا بخشیده تا پس از احراز نسبی شرایط سلامت بانکی، رسیدگی به پدیده توقف نظارتی به صورت مؤثر پیگیری شود. پرسش بعدی اینکه ارتقای شاخص‌های مرتبط با ترازنامه و نقدینگی به چه طریقی امکان‌پذیر است؟

مسلم است که مهم‌ترین قید موجود کمبود منابع برای تزریق به بانک‌ها از خارج بانک با هدف افزایش سرمایه یا پرداخت بدهی است. شاید بتوان از راهبرد «تبدیل به اوراق نمودن دارایی‌های غیرنقدی» بهره‌برداری کرد. بدین طریق که دولت در قالب صکوک، بخشی از بدهی‌های خود به سیستم بانکی را در قالب اوراق صکوک میان مدت (البته با نرخ‌های جذاب) در بازار عرضه کند و در قالب برنامه‌ای مدون بازپرداخت اصل و سود آنها را در لویای بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. از این طریق به دلیل آنکه خرید اوراق با خروج سپرده از بانک می‌باشد به صورت همزمان بخش دارایی‌ها (مطالبات از دولت) و بخش بدهی‌ها (سپرده‌ها) کاهش می‌یابد. به عبارتی حجم دارایی‌های بانکی کاسته می‌شود. ازسوی دیگر دولت می‌تواند با انتشار صکوک و تجهیز منابع به شیوه مشابه، برخی از بدهی‌های خود را به اشخاصی پرداخت کند که طلبکار دولت و بدهکار معوق به نظام بانکی هستند که این امر نیز حجم دارایی‌ها و تعهدات نظام بانکی را به صورت همزمان کاهش خواهد داد و در ارتقای کفایت سرمایه و کیفیت دارایی‌های بانک مؤثر واقع خواهد شد. تا این مرحله صرفاً دارایی‌های با ماهیت بدهی از بازار پول به بازار سرمایه نقل مکان می‌کند. به نظر می‌رسد که تدوین یک برنامه بازپرداخت منظم و رعایت انضباط مالی می‌تواند آثار زیانبار احتمالی این فرایند بر عملکرد بازار سرمایه را عقیم سازد. راهکارهای دیگری نظیر جذب سرمایه‌گذار از میان سپرده‌گذاران از طریق تبدیل سپرده به سرمایه نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. سپرده‌گذاری میان مدت و بلندمدت بانک مرکزی در بانک‌ها مشروط بر رعایت برخی الزامات از جمله حفظ دامنه مشخصی برای نسبت‌های نقدینگی یا در مجموع سلامت بانکی می‌تواند راهکار دیگر تلقی شود.

پیگیری مؤثر برنامه فروش دارایی‌های مازاد، کاهش تعداد شعب بانک‌های فاقد نسبت‌های مناسب مالی، الزام بانک‌ها به کاهش حجم بنگاه‌داری می‌تواند از دیگر برنامه‌های قابل پیگیری باشد. همچنین می‌توان برخی از بانک‌ها را به این سمت سوق داد که از شعب مشترک بهره‌برداری کنند. این امر می‌تواند ضمن کاهش هزینه‌های عملیاتی، نقدینگی بانک‌ها را ارتقا بخشد.

با این حال اهتمام بانک مرکزی در اجرای کامل قانون بازار غیرمتشکل پولی ضروری ارزیابی می‌شود.

۷-۱۲. جمع‌بندی

در این مطالعه پس از ترسیم چіستی مسئله توقف و توقف ورشکستگی بانکی به دنبال آن بودیم تا دلالت‌های مرتبط با این مسئله درخصوص نظام پولی و بانکی کشور را بررسی کنیم. درخصوص چіستی موضوع این‌گونه استدلال شد که با توجه به نقش محوری بانک‌ها در اقتصاد و به دلیل تبعات ریسک سیستمی مرتبط، وقوع پدیده توقف و ورشکستگی درخصوص بانک‌ها در مقایسه با سایر بنگاه‌های اقتصادی مقوله‌ای پیچیده‌تر تلقی می‌شود. در این مطالعه ابعاد مختلف موضوع با رجوع به منابع علمی و مستندات قانونی کشورهای منتخب تشریح شد. یافته‌های گزارش مذکور مبین آن بود که در نظام‌های پولی و مالی پیشرفته در مقاطعی که یک بانک به نوعی از مرزهای سلامت بانکی عبور می‌کند مقام پولی تلاش می‌کند تا با پیگیری اقداماتی مدون بانک را به سرعت به مسیر سلامت بانکی بازگردانده و در صورت عدم حصول نتیجه در این خصوص، فرایندی تحت عنوان «حل‌وفصل» که مرحله پایانی آن پس از عقیم‌سازی آثار زیانبار آن برای مجموعه نظام پولی و بانکی و تأمین حداکثری منافع ذی‌نفعان - می‌تواند اعلام ورشکستگی در نظام قضایی باشد - را هدایت کنند؛ البته رسیدن به چنین مرحله‌ای آخرین راهکار در فرایند حل‌وفصل تلقی شده و معمولاً سایر راهبردهای حل‌وفصل به ورشکستگی ختم نمی‌شوند. همچنین ملاحظه شد که اهمیت پرداختن به مسئله ورشکستگی و اعمال قانون ازسوی مقام پولی پیرامون بانک‌های فعال در نظام‌های پولی مذکور تا آنجا پیش رفته که سالم‌ترین بانک‌های

فعال در نظام‌های مربوطه به تدوین و ارائه برنامه‌هایی استاندارد برای مقاطع احتمالی تجربه توقف بانکی ملزم شده‌اند.

در راستای آسیب‌شناسی پدیده‌ها و فرایندهای مرتبط با موضوع توقف و ورشکستگی بانکی، از یک سو به دنبال آن بودیم تا جایگاه ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات مرتبط با حوزه پولی کشور و چالش‌های مرتبط در این خصوص شناسایی شوند از طرف دیگر تلاش شد تا با بررسی حقایق آشکار شده چالش‌های موجود در نظام پولی و بانکی که خطر بروز توقف و ورشکستگی بانکی در ایران را تقویت می‌کند شناسایی شوند و آسیب‌شناسی مرتبط صورت پذیرد. هدف نهایی آن بود تا در راستای ارتقای سلامت بانکی و ثبات بخش پولی، راهکارهای اصلاحی ارائه شود.

در ابتدا کلیه قوانین و مقررات کشور که به نوعی با موضوع مورد بحث ارتباط داشتند، بررسی شد.

در این مطالعه تلاش شد تا با رجوع به اطلاعات آماری و برخی از گزارش‌های موجود مواردی تحت عنوان حقایق آشکار شده در نظام پولی و بانکی کشور که خطر وقوع پدیده توقف و ورشکستگی بانکی را تقویت می‌کند ارائه و چالش‌های مرتبط در این خصوص شناسایی شوند. پیرامون وضعیت ترازنامه بانک‌ها از منظر دارایی‌ها، سرمایه و نقدینگی اهم چالش‌های موجود به صورت زیر دسته‌بندی شد:

- رقم بالای مطالبات غیرجاری که بخش اعظم آن مربوط به مطالبات مشکوک‌الوصول است؛ به نحوی که در حال حاضر سرمایه موجود بانک‌ها تکافوی جبران این مطالبات را نمی‌کند؛
- محاسبه سود بر مبنای حسابداری تعهدی و لحاظ درآمد پیرامون مطالبات معوق برای نشان دادن سودآوری بانک و در ادامه پرداخت سود واقعی به‌ویژه از محل سپرده‌پذیری جدید باعث افزایش ریسک اعتباری بانک‌ها شده که از ناحیه تعدیل مثبت قیمت سهام بانک‌ها به واسطه این رخداد پتانسیل انتقال ریسک سیستماتیک به بازار سرمایه بسیار تقویت شده است؛

- ارزیابی مداوم دارایی‌های بانکی در راستای پوشش عملکرد ضعیف در تزریق سرمایه جدید موجب گسترش خلق دارایی بانکی و افزایش ریسک اعتباری بانک‌ها شده است؛

- شاخص‌های مرتبط با کیفیت نقدینگی در نظام بانکی در موقعیت نامناسبی قرار گرفته‌اند؛
- نسبت‌های مربوط به کیفیت دارایی، کیفیت نقدینگی و کفایت سرمایه در بانک‌های دولتی و پس از آن بانک‌های تخصصی و خصوصی شده بسیار ضعیف است؛
- مقیاس بزرگ دارایی‌های بانکی در مقایسه با سایر فعالیت‌های اقتصادی در کشور و ضعف در شاخص‌های مرتبط با سلامت بانکی مؤید هشدار جدی بر آثار زیانبار یک توقف علنی بانکی برای مجموعه اقتصاد کشور است.
- یکی از علل اصلی تقویت پدیده توقف بانکی در کشور ناشی از نحوه ارتباط دولت و شبکه بانکی است. براساس این نکات زیر به‌عنوان اهم چالش‌های مرتبط به‌صورت زیر ارائه شد:
- سهم بالای مالکیت دولت در شبکه بانکی ایجادکننده چالش‌های بزرگی در برخورد با مسئله است؛
- تأمین مالی دولت از طریق سیستم بانکی درحال حاضر بسیار تشدید شده که این امر بر شاخص‌های سلامت بانکی تأثیر منفی داشته است؛
- انفعال مقام پولی در اعمال قدرت تنظیم‌گری خود پیرامون سیستم بانکی به‌ویژه بانک‌های دولتی شده پررنگ است؛
- نحوه تعامل دولت با سایر بازیگران اقتصادی اغلب آثار منفی بر عملکرد سیستم بانکی دارد؛
- سایر چالش‌های مرتبط با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی به‌صورت خلاصه عبارتند از:
- همراه با گسترش و توسعه فعالیت بانکی، تعمیق و گسترش نظارت مورد تأکید قرار نگرفته است. به‌دلیل تأخیر در ایجاد نهاد مربوط به ضمانت سپرده درمجموع توان حمایتی مالی از نظام پولی در صورت بروز توقف‌های بانکی ضعیف است که بیشتر به منابع عمومی کشور متکی خواهد بود؛
- توسعه فعالیت‌های غیربانکی توسط بانک‌ها یکی دیگر از چالش‌های موردنظر پیرامون پدیده توقف بانکی است. حجم فعالیت بنگاه‌داری و تملک دارایی‌های بانک‌ها به‌صورت عمومی بیش از حدود تعیین شده در قوانین و مقررات مرتبط است. شواهد حاکی از آن است که عمده سود فعالیت بانک‌ها ناشی از فعالیت‌های غیربانکی است.

- گسترش هلدینگ‌های بانکی توأم با تعمیق عدم شفافیت در نظام بانکی بوده است؛
- شیوه‌های افزایش سرمایه در نظام بانکی از طریق ارزیابی مجدد دارایی‌ها، ریسک اعتباری و نقدینگی بانک‌ها به شدت افزایش یافته است؛
 - مشاهده نکردن شاخص‌های سلامت بانکی در بسیاری از بانک‌های بزرگ کشور مصادیق اصطلاح «بسیار بزرگ است که ورشکست شود» نظام پولی کشور را آشکار ساخته است؛
 - افعال دولت در برخورد با پدیده بازار غیرمتشکل پولی طی سالیان گذشته خطرات بروز توقف و ورشکستگی بانکی در چنین مؤسسات فاقد نظارتی برای کل نظام پولی کشور را تشدید کرده است؛
 - عدم شفاف‌سازی بانک مرکزی پیرامون مباحث نظارتی از دیگر چالش‌های قابل اشاره است، به نحوی که شرایط به گونه‌ای رقم خورده که کسب منافع اقتصادی برای مؤسساتی که درحال حاضر پایبند به اصول سلامت بانکی نیستند با چالش‌های جدی مواجه شده است؛
 - با توجه به تعاریف مرتبط با توقف‌های غیرعلنی سه‌گانه «نقدینگی، ترازنامه‌ای و نظارتی» به روشنی مشخص می‌شود که تمامی چالش‌های یاد شده به نوعی به صورت منفرد یا گروهی ایجادکننده مصادیقی از توقف‌های مذکور هستند.
 - همچنین براساس بررسی صورت گرفته عمده چالش‌های مذکور ناشی از موارد زیر بوده است:
 - ضعف در برخی قوانین و مقررات نظارتی،
 - نبود قوانین و مقررات نظارتی در برخی از حوزه‌های مشخص شده،
 - عملکردهای دولت در ارتباط با حوزه پولی و به چالش کشیده شدن مأموریت نظارتی و تنظیم‌گری بانک مرکزی در این خصوص،
 - ضعف در اجرای دقیق مأموریت‌های نظارتی توسط بانک مرکزی،
 - عدم بهره‌برداری مقام پولی از پتانسیل فراهم شده در قوانین حوزه پولی در راستای تدوین مقررات لازم برای برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی بانکی.

براساس نکات بیان شده عمده راهکارهای موردنظر این گزارش که تمرکز اصلی آن بر حوزه قوانین و مقررات است به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

- بهره‌برداری از پتانسیل‌های ایجاد شده در قوانین پولی برای تکمیل و اصلاح مقررات مورد نیاز برخورد و رسیدگی به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی. در این گزارش تلاش شد تا برخی از این موارد شناسایی شوند:

- تدوین مقررات خاص پیرامون چگونگی ایجاد و فعالیت هلدینگ‌های بانکی،
- تدوین مقررات خاص پیرامون نحوه افزایش مقیاس بانک‌ها به صورت عمومی و تدوین مقررات خاص برای کوچک شدن مقیاس بانک‌هایی که به صورت مداوم از شاخص‌های مناسب مالی برخوردار نیستند،
- اصلاح در چگونگی برخورد دولت با نظام پولی و اتخاذ رویکرد تقویت‌کننده سیستم به جای تضعیف‌کننده به‌ویژه التزام به تأمین نکردن کسری بودجه از طریق سیستم بانکی،
- التزام بانک مرکزی به تعمیق بهره‌برداری از ابزار نظارتی و تنظیم‌گری خود در ارتباط با کل مجموعه نظام بانکی کشور.

با توجه به اینکه در حال حاضر وسعت دلالت‌های توقف بانکی بخش بزرگی از نظام بانکی کشور را دربرمی‌گیرد، از این رو اتخاذ رویکرد بازسازی و حل‌وفصل بدون تأمین پیش‌نیازهای لازم پیامدهای ناگواری را برای مجموعه اقتصاد کشور به دنبال خواهد داشت. بنابراین راهبردهای اخذ شده باید گام به گام باشند، به نحوی که در گام اول با تمرکز بر دو مقوله توقف ترازنامه‌ای و توقف نقدینگی به نوعی شاخص‌های سلامت بانکی به سمت مناسب هدایت شده و همزمان با آن مقام پولی تلاش کند، به تدریج قدرت نظارتی و تنظیم‌گری خود را بازیافته و ارتقا بخشد تا در نهایت در گام دوم و پس از احراز نسبی شرایط سلامت بانکی رسیدگی به پدیده توقف نظارتی به صورت مؤثر پیگیری شود

بخش چهارم

تجهیز و تخصیص منابع بانکی

فصل سیزدهم - مبانی رابطه بانک و بنگاه و چالش‌های موجود

موسی شهبازی غیائی، حامد سروریان

مقدمه

بنگاه‌های اقتصادی برای تأمین مالی فعالیت‌های خود نیازمند منابع مالی هستند. این تأمین مالی در کشورهایی که نظام مالی پیشرفته دارند از طریق نهادهای مختلف بازار سرمایه، بانک، صندوق‌های مشترک سرمایه‌گذاری و سایر نهادهای مالی قابل تأمین است. در اقتصاد ایران به دلیل عمق کم بازار سرمایه و نبود جایگزین‌های مناسب تأمین مالی بانکی، نظام تأمین مالی در اقتصاد ایران نظامی بانک‌محور^۱ بوده و بانک‌ها مسئولیت زیادی در تأمین مالی بنگاه‌های کوچک، بزرگ و همچنین تأمین مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت دارند. در این شرایط که عمده تأمین مالی بنگاه‌های کشور از طریق نظام بانکی انجام می‌شود، ضروری است رابطه تأمین مالی بین بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی واکاوی و آسیب‌شناسی شود.

به‌طور کلی وقتی سخن از مشکلات تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی از طریق بانک مطرح می‌شود، ضروری است که این مسئله به صورت رابطه‌ای دوسویه بین بانک و بنگاه

1. Bank-based

تحلیل شود؛ زیرا در مسئله تأمین مالی، بانک یک طرف مبادله و بنگاه طرف دیگر آن است و هرگونه تحلیل یک‌جانبه، خروجی ناقص و غیرمستدلی را به همراه خواهد داشت. بی‌شک تحلیل و آسیب‌شناسی وضع موجود رابطه بانک‌ها با بنگاه‌های اقتصادی بدون پرداختن به مبانی مفهومی و نظری موضوع و تجربه کشورهای موفق در این حوزه امکان‌پذیر نیست. این مطالعه که گام نخست تحلیل و آسیب‌شناسی رابطه بانک‌ها با بخش واقعی (بنگاه‌های اقتصادی) است، به ارائه مبانی نظری وضعیت رابطه بانک و بنگاه در الگوهای بانکداری در کشورهای دیگر پرداخته و در نهایت به تحلیل ابعاد کلان و بنیادی رابطه بانک و بنگاه در نظام بانکی ایران می‌پردازد. تحلیل چالش‌های رابطه بانک و بنگاه در نظام بانکی ایران و وضعیت عملکرد این حوزه موضوعات مستقلى است که در مطالعات دیگر به آن پرداخته می‌شود.

۱-۱۳. تأمین مالی بنگاه؛ ابعاد و روش‌ها

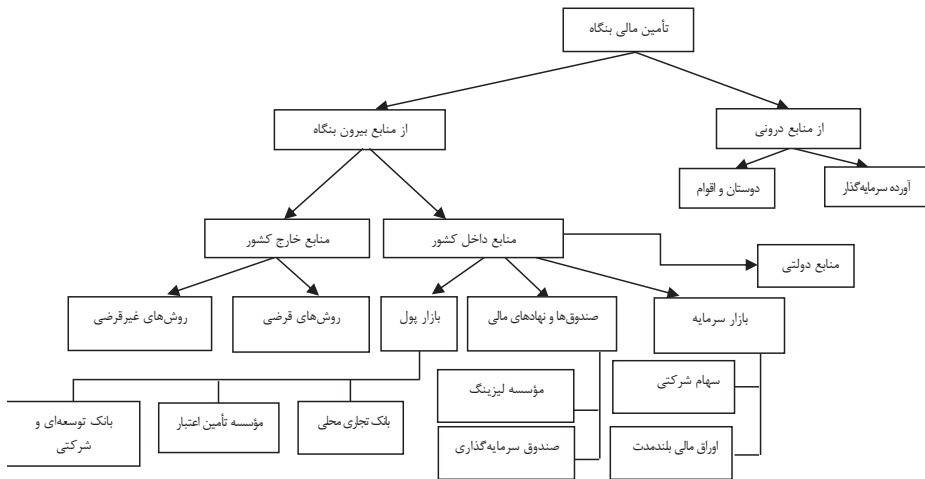
بررسی‌ها و پیمایش‌های داخلی و خارجی نشان می‌دهد که مسئله تأمین مالی برای بنگاه‌ها از مهم‌ترین موانع و چالش‌ها به‌شمار می‌رود. از بین موانع متعدد رشد بنگاه‌ها، در اغلب کشورها مشکل تأمین مالی بیش از سایر مشکلات اهمیت دارد. در برخی کشورها افزایش هزینه‌های تأمین مالی بنگاه‌ها بیش از سایر موانع تأمین مالی مشاهده شده که این مسئله موجب عدم دستیابی کافی بنگاه‌ها به منابع مالی شده است.^۱

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان منابع تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی را به دو دسته منابع درون‌بنگاهی و منابع خارج از بنگاه تقسیم‌بندی کرد. منظور از منابع درون‌بنگاهی آورده سهام‌داران یا اندوخته‌های موجود در شرکت‌هاست که به‌دلیل تأمین منابع مالی مورد نیاز برای تأسیس، ادامه یا توسعه فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی استفاده می‌شود. منابع خارج از بنگاه نیز طیف وسیعی از ابزارهای بازار پول و سرمایه را شامل می‌دهد که

1. Meghana Ayyagari, Asli Demirgu c, -Kunt, and Vojislav Maksimovic, (2006), How Important Are Financing Constraints? The Role of Finance in the Business Environment, The World Bank Economic Review, VOL. 22, NO. 3, pp. 483-516.

با توجه به گستردگی، میزان هزینه‌بر بودن و توسعه بازارهای مالی و همچنین متناسب با سطح دانش بنگاه‌های اقتصادی، مورد استفاده قرار خواهند گرفت.^۱

شکل ۱-۱۳. کانال‌های تأمین مالی بنگاه‌ها



مأخذ: گردآوری محقق از ادبیات نظری.

از متداول‌ترین روش‌های تأمین مالی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: منابع درونی و درآمدهای پس‌انداز شده دوستان و اقوام، سهام و اوراق بدهی، بانک‌های تجاری محلی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری،^۲ بانک‌های توسعه‌ای، منابع دولتی، بانک‌های خارجی، قرض‌دهندگان، مؤسسات تأمین اعتبار و مؤسسات واسپاری (لیزینگ).^۳ در شکل ۱-۱ شمای کلی روش‌های تأمین مالی بنگاه نشان داده شده است.

۱. بهرام غنی‌زاده و زینب بارانی. روش‌های تأمین مالی در بنگاه‌های اقتصادی، فصلنامه حسابداری رسمی، ش ۲۹، شهریورماه ۱۳۹۴.

2. Investment Funds

3. Love, Inessa and Nataliya Mylenko". 2003. Credit Reporting and Financing Constraints ". WP: 3142, World Bank.

در یک تقسیم‌بندی دیگر بازارهای مالی برای تأمین مالی فعالیت‌های اقتصادی به انواع زیر تقسیم می‌شوند:^۱

- بازارهای اولیه:^۲ بازارهایی که در آنها بنگاه‌ها یا شرکت‌ها از طریق انتشار اوراق تأمین وجوه می‌کنند؛

- بازارهای ثانویه:^۳ بازارهایی که در آنها ابزارهای تأمین مالی پس از انتشار اولیه مبادله می‌شوند؛

- بازارهای پول:^۴ بازارهایی که در آنها اوراق بدهی یا ابزارهایی که با سررسید کمتر از یک سال مبادله می‌شوند؛

- بازارهای سرمایه:^۵ بازارهایی که در آنها ابزارهای مبتنی بر بدهی یا سهام با سررسید بیش از یک سال مبادله می‌شوند؛

- بازارهای ارز:^۶ بازارهایی که در ارزهای خارجی حاصل از تولید کالاها یا دارایی‌ها و... مبادله می‌شوند؛

- بازارهای مشتقه:^۷ بازارهایی که در آنها ابزارهای مشتقه (آتی‌ها، سلف و...) مبادله می‌شوند.

براساس تحقیق^۸ بانک جهانی با استفاده از یک بانک اطلاعاتی مشتمل بر ۷۰,۰۰۰ بنگاه، در بین ۱۰۰ کشور به مطالعه نظام‌مند استفاده از روش‌های مختلف تأمین مالی برای بنگاه‌های نوپا پرداخته شده است. چهار گروه تأمین مالی در این مطالعه بررسی شده است که شامل «تأمین مالی بانکی»، «لیزینگ و اعتبار تجاری»، «اوراق سهام و امتیاز

1. Saunders, Anthony and Marcia Millon Cornett, 2012, "Financial Markets and Institutions", fifth Edition, The McGraw-hill Companies.

2. Primary Markets

3. Secondary Markets

4. Money Markets

5. Capital Markets

6. Foreign Exchange Markets

7. Derivative Markets

۸. بانک جهانی اثر محیط کسب‌وکار بر تأمین مالی بنگاه‌های نوپا، مرکز پژوهش‌های مجلس، ترجمه و تألیف: موسی شهبازی غیائی، شماره مسلسل: ۱۲۰۵۷، ۱۳۹۰.

تسهیلات» و «تأمین مالی غیررسمی (خانواده، دوستان و...)» می‌شود که ارتباط بین انتخاب این روش‌ها با عمر بنگاه برای نیازهای سرمایه در گردش و سرمایه‌گذاری جدید بررسی می‌شود. نتایج این مطالعه حاکی از:

۱. در همه کشورها، بنگاه‌های جدید و نوپا نسبت به بنگاه‌های قدیمی بیشتر به شکل غیررسمی تأمین مالی شده‌اند تا منابع بانکی. البته در کشورهایی که حاکمیت قانون و اطلاعات اعتباری بهتر و وسیع‌تر است، بنگاه‌های نوپا از منابع بانکی بیشتر استفاده می‌کنند که این مسئله بیشتر در کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد.

۲. کیفیت محیط نهادی و شاخص‌های محیط کسب‌وکار (به‌طور مشخص حاکمیت قانون و زیرساخت‌های اطلاعات اعتباری) تأثیر زیادی بر تسهیل دسترسی بنگاه‌ها به‌ویژه بنگاه‌های نوپا به تأمین مالی رسمی دارند.

۳. به‌موازات افزایش عمر بنگاه، استفاده از تأمین مالی غیررسمی کاهش می‌یابد و سهم منابع رسمی (بانکی، لیزینگ و اعتبار تجاری) در هریک از نیازهای سرمایه در گردش و سرمایه‌گذاری جدید افزایش می‌یابد. سؤالات و چالش‌های تأمین مالی که این مطالعه براساس پیمایش‌های بنگاه‌های در کشورهای مختلف به آنها پرداخته است.

۲-۱۳. نقش و جایگاه بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها

در بین انواع روش‌های تأمین مالی برای بنگاه‌های اقتصادی، می‌توان گفت که منابع بانکی از روش‌های مهم تأمین مالی بنگاه‌هاست که البته تفاوت‌هایی در کشورهای مختلف با کارکردها و نقش‌های مختلف برای بانک‌ها دارند. وجه تمایزی که برای تأمین مالی بانکی با سایر ابزارهای تأمین مالی به‌ویژه بازار سرمایه گفته می‌شود این است که بانک‌ها به‌دلیل ماهیت فعالیت، نقش تأمین مالی کوتاه‌مدت را برعهده دارند و اساساً تأمین مالی بلندمدت (بیش از یک یا دو سال) باید در نهادهای غیربانکی صورت گیرد؛ زیرا منابع بانکی باید سیال بوده و بانک ماهیتاً نمی‌تواند در تأمین مالی بلندمدت وارد شود. البته این موضوع در بانکداری و تأمین مالی - اسلامی تفاوت‌هایی

دارد. به‌گونه‌ای که در بانکداری اسلامی یکی از روش‌های تأمین مالی، «مشارکت در سود و زیان»^۱ است که مستلزم تأمین مالی بلندمدت و مشارکت با بنگاه‌هاست. هرچند این مسئله از نظر تجربی به‌مرور زمان در بانک‌های اسلامی کمرنگ شده و عملاً بانک‌های اسلامی به‌دلیل پیچیدگی و الزاماتی که باید در روش‌های مشارکتی رعایت شود (هزینه‌های نظارت و...)، عمدتاً از روش‌های تأمین مالی مبتنی بر عقود با بازده معین (عقودی که شرعاً تعیین نرخ سود ثابت در آنها جایز است همانند مرابحه، اجاره و...) استفاده می‌کنند.

برای شناخت جایگاه بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها، باید سهم بانک‌ها در تأمین مالی را در کشورهای مختلف مقایسه کنیم. بررسی انجام شده درباره ساختار تأمین مالی در بین کشورهای اروپایی حاکی از این است که اهمیت تأمین مالی بانکی در اقتصاد بسیاری از کشورهای اروپایی بالا بوده و همچنین وابستگی به تأمین مالی بانکی برای بنگاه‌ها در بین کشورهای اروپایی نسبت به آمریکا بیشتر است و از این‌رو تأمین مالی بازارمحور سهم کمتری دارد. برای مثال بنگاه‌های ایتالیایی حدود ۱۰ برابر کمتر از بنگاه‌های فرانسه از تأمین مالی مبتنی بر بدهی^۲ استفاده می‌کنند.

ساختار بازار بانکی در کشورهای مختلف متفاوت است. در ایتالیا و آلمان سهم اوراق قرضه به کل وام‌های بانکی بنگاه‌ها فقط حدود ۱ درصد است.^۳ کشورهایمانند آمریکا، انگلستان و هلند سیستم مبتنی بر سرمایه دارند، درحالی که کشورهای ژاپن، فرانسه، ایتالیا، اسپانیا و آلمان بر پایه اعتبارند. به‌علاوه همه نظام‌های تأمین مالی کم‌وبیش مبتنی بر اعتبار هستند، زیرا در سیستم مبتنی بر بازار سرمایه نیز تأمین مالی از طریق بانک مهم‌ترین نوع تأمین مالی است. در آمریکا سهم دارایی‌های بانک‌های تجاری از کل

1. Profit-lost Sharing (PLS)

2. Debt Finance

3. European Central Bank, (2001), "Financial Systems And The Role Of Banks In Monetary Policy Transmission In The Euro Area", By Michael Ehrmann and Et. Al. Working Paper NO. 105. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp105.pdf>

دارایی‌های نظام مالی (۹ نهاد مالی شامل شرکت‌های بیمه، شرکت‌های سرمایه‌گذاری، شرکت‌های تأمین مالی و...) در سال ۲۰۱۰ برابر با ۳۰/۶ درصد بوده که این سهم در سال ۱۹۴۸ برابر با ۵۵/۹ درصد بوده است.^۱ همچنین براساس اطلاعات سال ۲۰۱۵ تعداد کل بانک‌های تجاری در آمریکا ۵,۳۸۱ عدد است و درحالی‌که در سال ۲۰۰۰ تعداد بانک‌های تجاری در آمریکا ۸,۴۵۸ عدد بوده^۲ هرچند به‌مرور سهم بانک‌ها در آمریکا کمتر شده است، ولی سهم و نقش بانک‌های تجاری قابل توجه است. در جدول ۱-۱ ساختار تأمین مالی در کشورهای منتخب نشان داده شده است.

آلمان کشوری مبتنی بر صنعت بانکداری است که به‌دلیل دارا بودن تعداد بالای بانک با اندازه کوچک، درجه تمرکز بانکی پایین‌تری دارد. بانک‌ها در آلمان نسبت به شرایط بین‌المللی، بیشتر از ساختار دارایی‌های کم‌ریسک برخوردارند و معمولاً اوراق قرضه عمومی و سایر دارایی‌های کم‌ریسک همچون دارایی‌های بین‌بانکی^۳ را نگهداری می‌کنند.^۴ در این کشور تأمین مالی مبتنی بر بازار سهام گسترده نبوده و در مقابل شبکه بانک‌های جامع^۵ این کشور، زمینه گسترده‌ای از کارکردها و وظایف را به اجرا می‌گذارند. فهرست این خدمات شامل جذب سپرده و وام‌دهی، صدور ضمانت‌نامه، معامله اوراق بهادار، کارگزاری جزئی اوراق، ارائه خدمات امین و... است.^۶

1. Saunders, Anthony and Marcia Millon Cornett, "Financial Markets and Institutions", fifth edition. The McGraw-Hill Companies, 2012.

2. <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/USNUM>

3. Interbank Assets

4. European Central Bank, "Financial Systems And The Role Of Banks In Monetary Policy Transmission In The Euro Area", By Michael Ehrmann and Et. Al. Working Paper NO. 105, 2001.

۵. بانکداری جامع شیوه‌ای از بانکداری است که بر مبنای آن، بانک‌ها می‌توانند طیف وسیعی از انواع خدمات مالی را به مشتریان خود عرضه کنند. این بانک‌ها حتی می‌توانند سهام بنگاه‌های اقتصادی را نیز نگهداری نموده و در هیئت عامل آنها حضور داشته باشند.

۶. پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، اصلاح ساختار نظام بانکی در راستای ساماندهی بازارهای مالی رسمی در جمهوری اسلامی ایران، مجری طرح: حسین بازمحمدی، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۸۲، ص ۱۴۳.

شبکه بانکی آلمان، علاوه بر تمامی عملیاتی که بانک‌های تجاری و سرمایه‌گذاری آمریکایی انجام می‌دهند، سهام بنگاه‌های اقتصادی را نیز نگهداری کرده و در هیئت عامل آنها نیز حضور می‌یابند. در این نظام بانک‌ها کارگزاران جزئی سهام هستند و چون سهام به صورت آورنده است، در تصرف بانک مالک آن می‌باشد و بانک از حق رأی در نشست مالکان بنگاه برخوردار است.^۱

برای مثال ساختار اصلی دویچه بانک آلمان (بزرگ‌ترین بانک آلمان) به سه قسمت اصلی تقسیم می‌شود که عبارتند از: بخش سرمایه‌گذاری و شرکتی بانک،^۲ بخش مدیریت دارایی و مشتری اختصاصی^۳ سرمایه‌گذاری شرکتی^۴ که در این تقسیم‌بندی بخش سرمایه‌گذاری و شرکتی بانک به دو قسمت مدیریت ثروت دارایی^۵ و مدیریت ثروت اختصاصی^۶ تقسیم‌بندی شده است.

در جدول ۱-۱۳ شاخص‌هایی درخصوص اهمیت و جایگاه تأمین مالی بانکی بررسی و مقایسه شده است. شاخص اول درباره اهمیت بانک‌ها در تأمین مالی است که براساس تعریف ارائه شده در انتهای جدول، در کشورهای استرالیا، آلمان، یونان، ایتالیا و اسپانیا تأمین مالی بانکی اهمیت زیادی دارد (به بیان دیگر سهم تأمین مالی از طریق بانک نسبت به سایر روش‌ها بالاست). در فرانسه نیز که کشوری مهم در بین کشورهای اروپایی است (همان‌طور که در جدول ۲-۱۳ نشان داده شده است)، صرفاً بنگاه‌های بزرگ می‌توانند برای تأمین مالی خود اوراق منتشر کنند و سهم و اهمیت بانک‌ها در تأمین مالی بسیار بالاتر از کشوری همچون آمریکا است.

۱. پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، اصلاح ساختار نظام بانکی در راستای ساماندهی بازارهای مالی رسمی در جمهوری اسلامی ایران، مجری طرح: حسین بازمحمدی، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۸۲.

2. Corporate & Investment Bank (CIB)

3. Private Clients and Asset Management (PCAM)

4. Corporate Investment (CI)

5. Asset Wealth Management (AWM)

6. Private Wealth Management (PWM)

جدول ۱-۱۳. درجه اهمیت تأمین مالی بانکی در کشورهای منتخب^۱

اسپانیا	پرتغال	نیوزلند	لوکزامبورگ	ایتالیا	ایرلند	یونان	آلمان	فرانسه	فنلاند	بلژیک	استرالیا	
بسیار مهم	مهم	مهم	مهم	بسیار مهم	مهم	بسیار مهم	بسیار مهم	مهم	مهم	مهم	بسیار مهم	اهمیت بانکها در تأمین مالی ^(۱)
زیاد	کم	کم	A/ت	زیاد	کم	زیاد	کم	کم	کم	متوسط	متوسط	سهم وام‌های کوتاه مدت ^(۲)
غیرمهم	غیرمهم	مهم	A/ت	خیلی مهم	خیلی مهم برای وام‌های تجاری	نسبتاً مهم	خیلی مهم (بانک‌های مسکن)	غیرمهم بجز برای بنگاه‌های کوچک	مهم، ولی روند کاهشی	مهم (SME)، با مالکیت خانوار	خیلی مهم (مسکن)	وام‌دهی مبتنی بر رابطه ^(۳)
کم (نبود ضمانت‌های دولتی در بانک‌های پس‌انداز)	متوسط	کم	کم	زیاد (روند کاهشی)	کم	زیاد	زیاد (وجود ضمانت‌های دولتی در بخش بانک‌های پس‌انداز)	متوسط	زیاد (وجود ضمانت‌های دولتی در مواقع بحران‌های بانکی)	متوسط	زیاد (وجود ضمانت‌های دولتی در بیشتر بانک‌های پس‌انداز)	ورود دولت به بازار بانکی ^(۴)

(۱) کشورهایی که درجه «بسیار مهم» دارند شامل کشورهایی هستند که از هر چهار شرط پیروی می‌کنند: نسبت اوراق قرضه به GDP (کوچک‌تر از) $< 4\%$ درصد، نسبت اوراق قرضه به وام‌های بانکی (کوچک‌تر از) $< 10\%$ درصد، نسبت سرمایه‌گذاری در بازار سهام به GDP (کوچک‌تر از) $< 60\%$ درصد و جوه به‌دست آمده از انتشار اوراق بهادار (کوچک‌تر از) $< 50\%$ درصد. کشورهایی که حداقل یکی از چهار شرط مذکور را نداشته باشند دارای درجه «مهم» هستند. در این بین رتبه «کم‌اهمیت» نداشته‌ایم که درخصوص آمریکا با داشتن نسبت بدهی نسبت به GDP برابر ۲۶ درصد، نسبت بدهی به وام‌های بانکی بیش از ۱۰۰ درصد و با سرمایه‌گذاری در بازار بورس به اندازه ۱۹۳ درصد GDP صادق است.

(۲) کشورهایی که نسبت وام‌های کوتاه‌مدت در آنها (کمتر از) $> 20\%$ درصد باشد، درجه «کم» دارند و آنهایی که دارای نسبت وام‌های کوتاه‌مدت آنها (بیش از) ۳۵ درصد است دارای درجه «زیاد» هستند (Borio, 1996).

(۳) در وام‌دهی مبتنی بر رابطه، مبنای تصمیم‌گیری برای ارائه تسهیلات بانک، صورت‌های مالی بنگاه و اطلاعات مالی شرکت نیست، بلکه مبتنی بر رابطه نزدیک و تنگاتنگ بین بانک و بنگاه است. زمانی یک بنگاه را وام‌گیرنده مبتنی بر رابطه می‌دانیم که تأمین همه یا نسبت بالایی از منابع مالی شرکت توسط یک بانک انجام شود.

(۴) در صورتی که ضمانت‌ها و مالکیت و مدیریت دارایی‌های ۱۰ بانک بزرگ بیش از ۳۰ درصد باشد، «زیاد»؛ بین ۱۰ تا ۳۰ درصد باشد، «متوسط» و کمتر از ۱۰ درصد باشد «کم» تلقی می‌شود.

شاخص دیگر در این بررسی، مربوط به مدل وام‌دهی مبتنی بر رابطه^۲ است که در بخش‌های بعدی این مطالعه به تفصیل بررسی می‌شود. بانکداری مبتنی بر رابطه معرف نوعی رابطه بلندمدت و پایدار بین بانک و بنگاه مبتنی بر شناخت طرفین است. براساس

1. European Central Bank. "Financial Systems And The Role Of Banks In Monetary Policy Transmission In The Euro Area". By Michael Ehrmann and Et. Al. Working Paper NO. 105, 2001.
2. Relationship Lending

این شاخص، در برخی کشورهای اروپایی، بازار تأمین مالی نهادهای واسطه‌ای بیشتر مبتنی بر رابطه است تا وام‌دهی مبتنی بر روابط غیرشخصی^۱، به نحوی معمول است که مشتریان بانکی رابطه‌ای بلندمدت و پایدار با بانک‌های خود دارند که مثال برجسته آن «بانک‌های مسکن» در آلمان است؛ به‌طوری که در این بانک‌ها، بنگاه‌ها مبادلات مالی و تسهیلاتی خود را تنها با یک بانک برقرار می‌کنند. در آلمان بیشتر بانک‌ها، بانک‌های جامع^۲ هستند و از این‌رو تمامی نیازها و خدمات مالی مشتریان خود را تأمین می‌کنند که این مسئله موجب شده است در آلمان رابطه بنگاه صرفاً با یک بانک بیشتر از سایر کشورهای متداول باشد. ایتالیا نیز تقریباً مشابه مدل مذکور است، به‌نحوی که بسیاری از بنگاه‌های کوچک مبتنی بر مدل رابطه‌محور با یک بانک کار می‌کنند.^۳

در جدول ۲-۱۳ آمار مربوط به اهمیت و جایگاه تأمین مالی بانکی و مقایسه با بازار سرمایه در برخی کشورهای اروپایی و آمریکا نشان داده شده است. همان‌طور که مشخص است سهم تأمین مالی بانکی در آمریکا نسبت به کشورهای اروپایی پایین و سهم انتشار اوراق بهادار (ابزار تأمین مالی مبتنی بر بدهی) بالاست. در مقابل، در آلمان شرکت‌ها تنها ۰/۷ تولید ناخالص داخلی اوراق منتشر می‌کنند و عمده منابع مالی از طریق بانک‌ها تأمین می‌شود.

جدول ۲-۱۳. ساختار تأمین مالی در اتحادیه اروپا و آمریکا (درصدی از تولید ناخالص

داخلی)

عنوان	آمریکا	اسپانیا	ایتالیا	آلمان	فرانسه	اتحادیه اروپا
وام‌های بانکی به شرکت‌ها	۱۲/۶	۴۳/۱	۴۹/۸	۳۹/۸	۳۷/۲	۴۵/۲
انتشار اوراق بهادار توسط شرکت‌ها	۲۵/۷	۴/۴	۱/۰	۰/۷	۷/۶	۳/۶
سرمایه‌گذاری در بازار سهام	۱۹۳	۷۷	۶۶	۷۲	۱۱۱	۹۰

Source: European Central Bank, 2001, p. 11.

1. Arm.s Length Lending

2. Universal Banks

3. European Central Bank. "Financial Systems And The Role Of Banks In Monetary Policy Transmission In The Euro Area". By Michael Ehrmann and Et. Al. Working Paper NO. 105, 2001.

در چین نیز بانک‌ها نقش زیادی در اقتصاد دارند. توسعه اقتصادی این کشور وابسته به حمایت دولت از «بانک‌های بزرگ» است که محور مدل رشد کشورند. در این کشور با استفاده از مالکیت گسترده دولت در نهادهای مالی و همچنین اعمال قوانین کنترلی وسیع، نهادهای دولتی تأثیر زیادی در تخصیص منابع نهادهای مالی دارند. بین سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۸، مجموع وام‌های بانکی ۲۶۰ درصد رشد (به صورت واقعی) داشته و درحالی که رشد تولید ناخالص داخلی ۱۸۰ درصد در مدت مشابه بوده است. شرکت‌های با مالکیت دولتی و شرکت‌های چندملیتی به‌ویژه واحدهای بزرگ، از طریق وام‌های سوبسیدی عرضه شده توسط بانک‌های دولتی به مزیت‌های رقابتی دست یافته‌اند.^۱

نظام بانکی در کشور چین نقش مهمی در سیستم مالی این کشور ایفا می‌کند. اندازه نظام بانکی در چین، براساس نسبت کل اعتبارات بانکی به تولید ناخالص داخلی، ۱۱۶ درصد (متوسط سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۰۷) است که به‌طور چشمگیری بیشتر از کشورهای نوظهور است (با متوسط ۶۵ درصد به تولید ناخالص داخلی)، همچنین بیشتر اعتبارات بانکی تخصیص یافته در چین مربوط به بنگاه‌های دولتی است همچنین در سال ۲۰۰۷ نسبت مطالبات غیرجاری در چین معادل ۱۶ درصد بوده که متوسط کشورهای مورد بررسی ۱۰ درصد است.^۲ البته این کشور توانسته نسبت مطالبات غیرجاری خود را از سال ۲۰۰۱ که معادل ۲۹ درصد بوده است به ۱/۲ درصد در سال ۲۰۱۴ برساند^۳ که موفقیت چشمگیری محسوب می‌شود. از دلایل موفقیت چین در کاهش قابل توجه نسبت تسهیلات غیرجاری، استفاده از روش‌های مختلف علاج (حل و فصل

1. Andersson, Fredrik N.G., Katarzyna Burzynska and Sonja Oppen, (2013), "Lending for Growth? An Analysis of State-Owned Banks in China", Working paper, Lund University, Department of Economics.

2. Allen, Franklin and et.al, "CHINA'S FINANCIAL SYSTEM: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES", Working Paper 17828. <http://www.nber.org/papers/w17828>

3. <http://data.worldbank.org/indicator/FB.AST.NPER.ZS?page=1>

یا گزرد)^۱ همچون سوآپ^۲ (معاوضه) بدهی به سهام، روش‌های نقد کردن، فروش مستقیم به سرمایه‌گذاران، اوراق بهادارسازی و... بوده است.^۳

یکی دیگر از وظایف بانک‌ها در برخی از نظام‌های تأمین مالی، حمایت از حوزه‌های استراتژیک اقتصادی است. برای مثال در کشور چین، مسئولیت در اختیار گذاشتن وام‌های سیاستی^۴ برعهده سه گروه بانک سیاستی دولتی^۵ (حاکمیتی) است که در حوزه‌های مختلف اقتصادی سازماندهی شده‌اند. این سه گروه عبارت است از: بانک توسعه کشاورزی،^۶ بانک توسعه‌ای چین^۷ که مسئولیت اولیه پروژه‌های زیرساختی را برعهده دارند و بانک صادرات و واردات^۸ چین. این سه گروه بانک سیاستی، پروژه‌های تولیدی با سرمایه بالا به‌طور معمول بین ۰/۵ تا ۱۰ میلیارد CNY را تأمین مالی می‌کنند. در کنار الزام بانک‌های دولتی (حاکمیتی)، بانک‌های تجاری در چین نیز براساس قانون بانکداری تجاری^۹ (۱۹۹۵) به وام‌دهی «در راستای نیازهای اقتصاد ملی و توسعه اجتماعی و تحت راهنمایی سیاست‌های صنعتی حاکمیت» ملزم هستند.

۳-۱۳. مسئله عدم تقارن اطلاعات (اطلاعات ناکامل) در رابطه بانک و بنگاه

در بحث رابطه بانک با بنگاه پرسش‌هایی مطرح می‌شود که بانک با استفاده از چه الگو و مدل رفتاری به ارائه تسهیلات به یک متقاضی (بنگاه) اقدام می‌کند؟ آیا برای

1. Resolution

۲. قرارداد سوآپ یا معاوضه از ابزار مشتقه است که در آن یک طرف قرارداد نسبت به معاوضه عواید ناشی از ابزار مالی خود با عواید ناشی از ابزار مالی طرف مقابل اقدام می‌کند. عواید چنین قراردادی به نوع ابزار مالی مورد معامله بستگی دارد.

3. Min Xu, (2005), "Resolution of Non-perfor Ming Loans in China" Available: https://archive.nyu.edu/bitstream/2451/25948/2/Xu_2005.pdf

4. Policy Loans

5. State Policy Banks

6. Agriculture Development Bank (ADB).

7. China Development Bank (CDB)

8. Export –Import (Exim).

۹. Commercial Banking Law قانون بانکداری تجاری، ماده (۳۴).

اعطای تسهیلات به بنگاه‌ها و انتخاب میان آنها، نیاز به اطلاعات دارد؟ آیا بانک می‌تواند به همه اطلاعات لازم و صحیح برای تصمیم‌گیری درخصوص اعطای اعتبار دسترسی پیدا کند؟

پاسخ به این پرسش‌ها در مفهوم عدم تقارن یا ناکامل بودن اطلاعات یک خصیصه و ویژگی ذاتی بازار نهفته است. نظریه اطلاعات نامتقارن که مبتنی بر اقتصاد اطلاعات شکل گرفته، در مقابل تئوری رقابت کامل در اقتصاد است که در بازار رقابت کامل، اطلاعات کامل و قابل دسترس است و همه از اطلاعات مبادله خود آگاه هستند.

تقارن اطلاعات به این معناست که طرفین مبادله‌کننده به یک اندازه از کیفیت کالای مورد مبادله و شرایط مبادله در بازار اطلاع داشته باشند. عدم تقارن اطلاعات به وضعیتی اطلاق می‌شود که یکی از طرفین مبادله‌کننده کمتر از طرف دیگر درباره کالا یا وضعیت بازار، اطلاعات داشته باشد. به عبارت دیگر تسریع اطلاعات بین تمام استفاده‌کنندگان از اطلاعات، ناهمسان باشد. در ادبیات اقتصادی مسئله عدم تقارن اطلاعات معمولاً در دو دسته انتخاب نامساعد (کژگزینی) و خطر رفتاری (کژمنشی) تقسیم‌بندی می‌شوند.^۱ دسته اول مسائلی هستند که در آن یک طرف مبادله از اطلاعات طرف دیگر بی‌خبر است، درحالی‌که آن اطلاعات می‌توانست بر تصمیم وی تأثیر بگذارد. این دسته با عنوان اطلاعات پنهان شناخته می‌شود که به بروز پدیده انتخاب نامساعد منجر می‌شود. دسته دوم مربوط به حالاتی است که یک طرف مبادله اعمالی را انجام می‌دهد که بر طرف دیگر پوشیده است؛ اما بر رفتار طرف دوم تأثیرگذار است. این دسته عمل پنهان نام‌برده می‌شود که سبب بروز خطر رفتاری خواهد شد.^۲

در بازار بانکی، عدم تقارن زمانی اتفاق می‌افتد که بانک کامل درباره ریسک

۱. مرتضی سامتی، همایون رنجبر و منیره همت‌زاده، بررسی مقایسه‌ای تأثیر توسعه مالی بر رشد اقتصادی تحت اطلاعات نامتقارن (مورد مطالعه کشورهای منتخب توسعه‌یافته و درحال توسعه)، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، زمستان ۱۳۹۱، دوره ۳، ش ۹، صص ۲۵ تا ۴۰.

۲. مرتضی سامتی، همایون رنجبر و منیره همت‌زاده. بررسی مقایسه‌ای تأثیر توسعه مالی بر رشد اقتصادی تحت اطلاعات نامتقارن (مورد مطالعه کشورهای منتخب توسعه‌یافته و درحال توسعه)، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، دوره ۳، ش ۹، زمستان ۱۳۹۱.

اعتباری مشتریان خود (درخواست‌کنندگان اعتبار) اطلاعات کافی نداشته باشد. در حالت عدم تقارن اطلاعات بانک‌ها نمی‌توانند بین متقاضیانی که خوش‌حساب هستند و تسهیلات را بموقع پرداخت می‌کنند و آن دسته دیگر که بدحسابند، تفکیک قائل شوند.^۱

ادبیات گسترده‌ای درخصوص عدم تقارن اطلاعات در بازارهای اعتباری وجود دارد. وام‌دهندگان اعتباراتی را به متقاضیان می‌دهند که درباره قدرت اعتباری آنها نااطمینانی‌هایی وجود دارد؛ به‌نحوی که اعتباردهنده از برخی ویژگی‌های دریافت‌کننده اعتبار و اقداماتش بی‌اطلاع است. این عدم تقارن اطلاعات به تعادل در جیره‌بندی اعتباری منجر می‌شود و برخی ویژگی‌ها و شرایط بازار رقابتی را خدشه‌دار می‌کند. البته در طول زمان اعتباردهندگان بخشی از مشکل عدم تقارن اطلاعات را می‌توانند حل کنند که البته در این میان، مؤسسات مالی واسطه‌ای با تجمیع و پردازش اطلاعات اعتباری افراد می‌توانند به این مسئله کمک کنند.^۲

مسئله اطلاعات نامتقارن یا به عبارت دیگر ناکامل بودن اطلاعات^۳ بین تسهیلات‌گیرنده و تسهیلات‌دهنده به عدم تخصیص اعتبار به نحو کارآ و به وجود آمدن جیره‌بندی اعتبار منجر می‌شود. استفاده از ابزارهایی همچون وثیقه موجب کاهش اطلاعات نامتقارن می‌شود. هرچند وثیقه‌گیری برای وام‌ها به‌خصوص برای بنگاه‌های جدید، کارآفرینان خرد و بنگاه‌های کوچک و بنگاه‌هایی که دسترسی کافی به دارایی‌های ثابت به‌عنوان وثیقه ندارند در کشورهای درحال توسعه مشکلی عمده محسوب می‌شود. علاوه بر این هزینه‌ها و مدت‌زمان مربوط به تملیک و نقد کردن وثیقه نیز برای وام‌دهندگان اهمیت دارد.

همان‌طور که بیان شد مشکل عدم تقارن اطلاعات برای بنگاه‌های کوچک و متوسط جدی‌تر است؛ زیرا آنها اغلب از نظر اطلاعاتی ضعیف و دارای ابهام

۱. مرتضی سامتی و همکاران، ۱۳۹۱، ص ۳۱.

2. Ariccia, Giovanni Dell, "asymmetric Information and Market Structure of the Banking Industry", International Monetary Fund, Research Department. 1998, p.2.

3. Incomplete Information

هستند و فاصله اطلاعاتی بین مدیران بنگاه با بیرون از بنگاه زیاد بوده و این مسئله دسترسی به تأمین مالی بیرونی را با مشکل مواجه می‌کند. به‌نحوی که نهاد تأمین مالی بیرونی به دلیل بی‌اطلاعی از اینکه چه پروژه‌ای از میان پروژه‌های پیشنهادی بنگاه‌های کوچک دارای عایدی سرمایه‌گذاری بیشتری است، با مشکل انتخاب معکوس مواجه می‌شود یا اینکه نمی‌داند وجوه اعتباری آیا در پروژه‌ای غیر از آنچه مورد توافق بوده مصرف شده یا خیر؟ با مشکل بروز خطر اخلاقی مواجه می‌شود.^۱

دگرس (۲۰۰۰) نیز معتقد است مشکل عدم تقارن اطلاعات در مسئله تأمین مالی برای بنگاه‌های کوچک نسبت به بنگاه‌های بزرگ بیشتر است؛ زیرا بنگاه‌های بزرگ به راحتی می‌توانند از بازارهای بدهی عمومی تأمین مالی شوند. درحالی که بنگاه‌های کوچک وابسته به تأمین مالی از نهادهایی همچون بانک می‌باشند که با مشکل عدم تقارن اطلاعات مواجهند. تئوری‌هایی در این میان وجود دارد که بیان می‌کند سرمایه‌گذاران نهادی می‌توانند اطلاعاتی را درخصوص بنگاه‌ها برای استفاده در تصمیمات اعتباری تدارک و جمع‌آوری کنند که البته ارتباط بلندمدت با بنگاه می‌تواند نقص اطلاعاتی را در این زمینه جبران نماید.^۲

در همین خصوص می‌توان بیان کرد که نظارت بر مصرف تسهیلات خود هزینه‌هایی دارد که به هزینه‌های نمایندگی^۳ اضافه می‌شود. منظور از هزینه‌های نمایندگی، هزینه‌هایی است که عاملان اقتصادی با ورودشان به دنیای اطلاعات ناکامل (نامتقارن)، ناگزیر به صرف هزینه کسب اطلاعات برای انجام مبادلات هستند.^۴

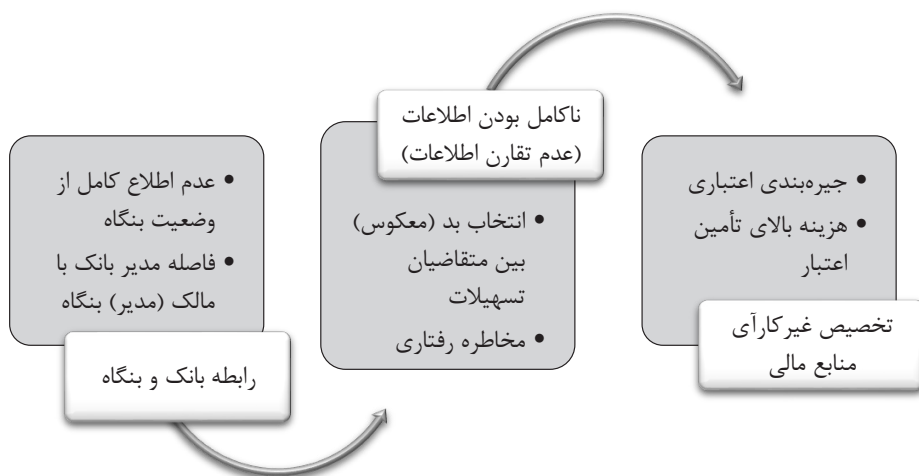
1. Berger, Allen N. "Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organisational Structure", Forthcoming, Economic Journal, 2002.

2. Degryse, H., and P. van Cayseele: "Relationship Lending within a Bank-Based System: Evidence from European Small Business Data," Journal of Financial Intermediation, (1), 2000, pp.90-109.

3. Agency Costs

4. Saunders, Anthony and Marcia Millon Cornett. "Financial Markets and Institutions", fifth edition. The McGraw-Hill Companies, 2012.

شکل ۲-۱۳. اثر عدم تقارن اطلاعات در رابطه بانک و بنگاه



درمجموع می‌توان گفت مشکل ناکامل بودن یا عدم تقارن اطلاعات بین تسهیلات‌گیرندگان و بانک (مؤسسه وام‌دهنده) یکی از مشکلات مبنایی در نظام تأمین مالی محسوب می‌شود و بسیاری از مشکلات اعم از دسترسی محدود به اعتبار، رفتارهای برخی از بنگاه‌ها در عدم بازپرداخت تسهیلات، استفاده از راه‌های گریز از نکول شدن منابع، فساد و رانت در توزیع منابع و... ریشه در همین مشکل دارد و هر نظام اعتباری که بتواند این مشکل را حداقل کند (زیرا نمی‌توان ادعای از بین بردن عدم تقارن اطلاعات را مطرح کرد)، تأمین مالی کارآمدتری خواهد داشت. حال سؤالی که اهمیت دارد این است که اساساً چه ساختاری درباره رابطه بانک و بنگاه می‌تواند مشکل اطلاعات نامتقارن را کاهش دهد؟ پاسخ به این پرسش به شناخت اشکال و انواع رابطه میان بانک و بنگاه نیازمند است که در بخش انواع رابطه بانک و بنگاه بررسی می‌شود.

۴-۱۳. تحلیل رابطه بانک و بنگاه در الگوهای بانکداری

یکی از مسائل مهم و اساسی درخصوص رابطه بانک‌ها با بنگاه‌های اقتصادی، مدل یا

الگوی بانکداری است که مبتنی بر آن رابطه بانک و بنگاه شکل می‌گیرد که این خود از نوع نگاه نظام اقتصادی به جایگاه بانک‌ها و نقش آنها در حمایت و پشتیبانی از بنگاه‌های اقتصادی نشئت می‌گیرد. در این بخش از مطالعه با برشمردن انواع الگوها و نظام‌های بانکداری، به بررسی مدل رابطه بانک با بخش واقعی (بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی) می‌پردازیم. پرسش اساسی در این زمینه این است که چه الگو و سیستمی از بانکداری برای بنگاه‌ها و بانک‌ها مدل بهینه به حساب می‌آید.

برخی بر این باورند که اگر بنگاه را مدنظر قرار دهیم بهترین الگوی بانکداری، سیستم بانکداری آلمان است که بر سایر سیستم‌ها ترجیح دارد. مزیت سیستم بانکداری آلمان برای عملکرد شرکت‌ها به دلیل رابطه بلندمدت بین بانک و شرکت‌ها (صنعت) و منافع ناشی از داشتن بانک‌هایی در صنعت موردنظر است که موجب دسترسی به اطلاعات بیشتر و روابط اقتصادی مشترک با شرکت می‌شود. چنانچه از منظر بانکداران به موضوع نگاه کنیم، موضوع پیچیده است. تصمیم به اعطا یا عدم اعطای تسهیلات ازسوی بانک زمانی میسر است که بانک در هیئت‌مدیره شرکت حضور داشته باشد که این مسئله موجب دسترسی بانک به اطلاعات داخلی (جانبی)^۱ می‌شود که اگر بانک این اطلاعات را با اطلاعات خود ترکیب کند، تصمیم‌گیری درخصوص اعطای تسهیلات آسان‌تر خواهد شد. این رویکرد برای دسترسی به اطلاعات و تصمیم‌گیری در بیشتر نظام‌های مالی کشورهای دیگر وجود ندارد که البته مدل‌های دیگر همچون نظام مالی انگلستان از جهات دیگری همچون تنوع‌سازی ریسک^۲ برتری دارند.^۳

ساختار نظام بانکی در انگلستان به نحوی است که در زمان ورشکستگی شرکت‌ها، بانک‌ها کمتر تأثیر می‌پذیرند؛ زیرا بخش کمی از سرمایه خود را از دست خواهند داد. در

1. Insider Information

2. Risk Diversification

3. Lautenschläger, Sara, Comparative Analysis of the English and the German Banking System with Special Regard to Bank-industry Relations and their Implications on Companies Performance", 2002.

مقابل، بانک‌ها در این سیستم برخلاف سیستم بانکداری آلمان به دلیل اطلاعات کم از شرکت‌ها و بنگاه‌ها، ممکن است تسهیلاتی را به شرکتی بدهند که با خطر ورشکستگی مواجه باشد. با توجه به شرایط ذکر شده، هر کشور باید نظام متناسب با اقتصاد خود را انتخاب کند.^۱

بررسی ادبیات این حوزه نشان می‌دهد که از ابعاد مختلف می‌توان الگوهای بانکداری را تقسیم‌بندی کرد که هریک از این الگوها، بستری را برای تعامل و ارتباط بانک با بنگاه‌های اقتصادی فراهم می‌کنند.

در یک تقسیم‌بندی الگوهای بانکداری را می‌توان به انواع زیر تقسیم‌بندی کرد:^۲

- بانکداری جامع (فراگیر)،

- بانک‌های تجاری،^۳

- بانک‌های خرد،^۴

- بانک‌های شرکتی،^۵

- بانک‌های سرمایه‌گذاری،^۶

- بانک‌های تخصصی.^۷

در تقسیم‌بندی کلی دیگر می‌توان سیستم‌های بانکداری را به دو بخش سیستم بانکداری مجزا (منفک)^۸ و سیستم بانکداری جامع^۹ دسته‌بندی کرد. بانکداری مجزا مزیت‌ها و عدم مزیت‌هایی دارد. از مزیت‌های آن می‌توان به رفع مشکل تضاد منافع اشاره کرد که در این سیستم حداقل است و از عدم مزیت‌های آن می‌توان به محدودیت‌های آن

1. Ibid.

2. <http://www.technofunc.com/index.php/domain-knowledge-2/banking-domain/item/type-of-banks>

3. Commercial Banks

4. Retail Banks

5. Cooperative Banks

6. Investment Banks

7. Specialized Banks

8. Separate Banking System

9. Universal Banking System

به ورود در عرصه بین الملل و همچنین محدودیت در ورود آسان به بازار سرمایه اشاره کرد.^۱ در سیستم بانکداری مجزا، ریسک فعالیت‌های بانکداری سرمایه‌گذاری از سایر حوزه‌های تجاری یک بانک جامع جدا می‌شود. ایده بانکداری مجزا در سال ۱۹۳۳ به‌موجب قانون Glass-Steagall در ایالات متحده آمریکا در واکنش به رکود بزرگ شکل گرفت. به‌موجب این قانون، بانکداری تجاری از بانکداری سرمایه‌گذاری از دل بانکداری جامع جدا شد که هدف از آن کاهش تضاد منافع در فعالیت‌های یک بانک جامع با هدف حمایت از مشتریان بود. از مزایای دیگر این سیستم، پیچیدگی پایین فعالیت‌های بانکداری و بالا رفتن شفافیت و سهولت در نظارت بر فعالیت‌هاست.^۲ در سیستم بانکداری منفک، به‌صورت مشخص وظایف بانک‌های سرمایه‌گذاری و تجاری از هم تفکیک شده است. وظایف مربوط به پذیرش سپرده و دادن وام در حوزه فعالیت بانک‌های تجاری است. درحالی که فعالیت‌های سرمایه‌گذاری مرتبط با حوزه عملکرد بانک‌های سرمایه‌گذاری است (توضیح بانک‌های سرمایه‌گذاری در ادامه می‌آید).

بانکداری جامع، الگویی از بانکداری است که علاوه بر انجام فعالیت‌های بانکداری (از قبیل ابزارهای پرداخت و جذب سپرده و...) طیفی از فعالیت‌های غیربانکی همانند فعالیت در زمینه اوراق بهادار، بیمه و فعالیت‌های سرمایه‌گذاری را انجام می‌دهد. خصوصیت اصلی این بانک‌ها، فعالیت در عرصه‌های جهانی است که در مقابل بانک‌های جامع (فراگیر)، بانک‌های داخلی^۳ (محلی، جامعه) وجود دارند. بانک‌های جامع واحدهای سازمانی بزرگی متشکل از حوزه‌های خدمات تجاری و سرمایه‌گذاری هستند. تجهیز سپرده‌ها، اعطای تسهیلات، سرمایه‌گذاری و... بخشی از فعالیت‌های این بانک‌ها می‌باشند.

بانکداری جامع (بانکداری چندگانه) می‌تواند ریسک‌های غیرسیستمی را کاهش داده و با تغییرات محیط و بازار به‌راحتی منطبق شود. همچنین توسعه ظرفیت‌ها براساس

1. <http://www.liuxuelunwen.org/dxdissertation/948.html>

2. Gunnar Lang and Michael Schröder, "Do we Need a Separate Banking System?", Discussion Paper No. 13-011: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13011.pdf> An Assessment

3. Community Banks

بازار جهانی به‌وسیله تنوع در محصولات بانکی و ایجاد طیفی از حوزه‌های فعالیت از مزیت‌های بانکداری جامع است.^۱

در دهه ۱۸۵۰، در آلمان مشارکت شرکت‌ها و بانک‌ها به شکل‌گیری نظام بانکداری جامع آلمان منجر شد.^۲ سپس بانک‌های شرکتی و بانک‌های پس‌انداز در اواسط قرن نوزدهم توسعه پیدا کردند. در انقلاب صنعتی دوم به دلیل نیاز به سرمایه‌های بزرگ برای تولید، بانک‌های بزرگ جامع ظهور پیدا کردند.

بانکداری سرمایه‌گذاری نیز که در دهه اخیر رشد چشمگیری داشته یکی از الگوهایی است که مرز مشترک بین بازار سرمایه و بازار پول (بانک) تعریف شده است. فعالیت‌های اصلی بانکداری سرمایه‌گذاری عبارتند از:^۳

- مدیریت سبد سرمایه‌گذاری مشتری،
- نمایش گزارش‌های برخط به مشتریان از وضع سبد سرمایه‌گذاری،
- ارزشگذاری برخط سبد سرمایه‌گذاری،
- مدیریت ریسک،
- پیش‌بینی ارزش سرمایه‌گذاری بر مبنای روند بازار.

امروزه بانک‌های سرمایه‌گذاری در تمامی بازارهای مالی از جمله «بازارهای اوراق مشارکت و سهام»، «بازارهای نقد و آتی» و «بازارهای اولیه و ثانویه» و به مقدار محدودتری در بازارهای پول مشارکت دارند و اخیراً مؤسسات مزبور مشارکت خود را در فعالیت‌های مربوط به تأمین مالی شرکت‌ها افزایش داده‌اند. با بازبینی دقیق‌تر به این نکته پی می‌بریم که برخی از خدمات این مؤسسات در سطح کلان است و شرکت‌ها، دولت‌ها، سرمایه‌گذاران حقیقی و حقوقی و سایر اجزای بازارهای مالی از این خدمات بهره‌مند می‌شوند.^۴

بانکداری تجاری نیز الگویی از بانکداری است که با دریافت سپرده از عموم و اعطای

1. <http://www.liuxuelunwen.org/dxdissertation/948.html>

2. www.liuxuelunwen.org/dxdissertation/ Braun, 1990.

۳. نیما امیرشکاری، همایش سیاست‌های پولی و ارزی، ثبات اقتصادی و حمایت از تولید، ۱۳۹۲.

۴. شرکت سرمایه‌گذاری تدبیر، بانکداری سرمایه‌گذاری مفاهیم و مطالعات موردی، مدیر طرح: محمد طالبی، چاپ صاحب کوثر، ۱۳۸۵.

اعتبار به نیازهای مختلف می‌پردازد و به‌عنوان یک نهاد واسطه‌پرداز در اقتصاد عمل می‌کند.^۱

الگوی دیگر بانکداری، بانکداری شرکتی است. این شیوه بانکداری نیز به شرکت‌هایی خدمات ارائه می‌کند که فراتر از کسب‌وکارهای کوچک و با حجم بیشتری از منابع به فعالیت‌های اقتصادی اشتغال دارند. این دسته از شرکت‌ها نیز طیفی از شرکت‌ها را از شرکت‌های کوچک و متوسط^۲ تا شرکت‌های چندملیتی شامل می‌شوند. خدمات این بخش نیز شامل خدمات مدیریت ریسک، مدیریت نقدینگی، تأمین مالی متنوع از انواع تسهیلات تا خدمات تأمین مالی را از طریق بازارهای سرمایه، خدمات ارزی، خدمات تجاری، تأمین پروژه‌ها، مدیریت مطالبات شرکت، خدمات تجارت، بیمه و... می‌شود. نکته قابل توجه اینکه خدمات ارائه شده به شرکت‌های بزرگ پیچیده‌تر، حساس‌تر، متنوع‌تر و... از خدماتی است که به کسب‌وکارهای کوچک ارائه می‌شود. از آنجا که شرکت‌ها در اندازه‌های مختلف نیازهای متفاوتی دارند برخی از بانک‌ها این بخش را نیز به دسته‌های کوچک‌تری تقسیم می‌کنند که به‌طور کل به آن بانکداری شرکتی گفته می‌شود.^۳

بانکداری شرکتی تلاشی فراگیر برای تمرکز بر نیازهای مشتریان شرکتی و خلق راه‌حل‌های بانکی و مالی متناسب برای پاسخگویی مؤثر و دقیق به آنهاست. بانکداری شرکتی توانایی یک بانک در ارائه خدمات اعتباری متناسب با مسائل پیچیده یک شرکت، مدیریت تغییرات نرخ ارزها، تهیه بسته‌های متنوع و خاص تأمین مالی، تسهیل تجارت بین‌المللی برای کسب‌وکارهای دارای بازارهای جهانی، اعطای خطوط اعتباری به شرکت‌ها، تسهیلات سرمایه در گردش، کمک به مدیریت مالی شرکت‌ها، ارائه انواع خدمات مشاوره‌ای، مدیریت نقدینگی، خدمات بانکداری الکترونیکی، خدمات ارزی، خدمات مربوط به ادغام یا تأسیس شرکت و... است.

تجربیات جهانی نشان می‌دهد در بسیاری از موارد همپوشانی میان فعالیت‌های

1. <http://www.newagepublishers.com/samplechapter/001636.pdf>

2. Small and Medium-sized Enterprises

3. <http://www.donya-e-eqtesad.com/news/835130/>

بانکداری شرکتی و بازار سرمایه چنان فراگیر و گسترده شده است که بانک‌ها آماده‌اند از ظرفیت‌های هر دو بازار پول و سرمایه برای پاسخگویی به نیازهای مشتریان خود بهره گیرند. به این ترتیب بانکداران از دو طریق نیازهای مالی شرکت‌ها را برطرف می‌کنند.

۱. روش‌های تأمین مالی پیچیده بازار سرمایه،

۲. اعطای تسهیلات مبتنی بر اعتبارسنجی و مدیریت ریسک.^۱

بانک‌های صنعتی نیز بستر دیگری برای رابطه بانک‌ها با بنگاه‌های اقتصادی هستند. این نوع بانک‌ها به سرمایه زیادی برای دوره‌های طولانی جهت تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات نیازمندند. درواقع بانک‌های صنعتی برای حمایت و پشتیبانی از صنایع تشکیل می‌شوند. این بانک‌ها تسهیلات بلندمدت را برای صنایع می‌دهند و به‌طور معمول سهام این شرکت‌ها را خریداری می‌کنند. مهم‌ترین فعالیت‌های بانک‌های صنعتی عبارتند از:^۲

- قبول سپرده‌های بلندمدت،

- تأمین نیازهای اعتباری صنایع در قالب تأمین مالی بلندمدت،

- دخالت در تصمیم‌گیری‌ها و ارائه پیشنهاد به شرکت‌ها از طریق خرید سهام و اوراق

قرضه این شرکت‌ها.

بررسی ادبیات بانکداری و الگوهای مختلف نشان می‌دهد که طیف گسترده‌ای از الگوهای بانکداری وجود دارد که هرکدام نوع خاصی از رابطه بانک و بنگاه را نشان می‌دهند. تعیین استراتژی بانکداری در هر اقتصاد جهت انتخاب همه یا برخی از الگوهای مذکور باید با ملاحظه بستر فعالیت بنگاه‌ها و الگوهای اقتصادی حاکم بر جامعه و فضای حاکم بر رابطه بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی باشد. برای شناخت دقیق‌تر رابطه بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی در ادامه به تبیین بیشتر موضوع پرداخته می‌شود.

۱. پیمان نوری بروجردی، بررسی مقایسه‌ای موقعیت بانکداری شرکتی در ایران و جهان. (الف) بررسی ۳۰ بانک و گروه مالی بزرگ جهانی و بانک‌های ایران. (ب) بررسی بانک‌های سایر کشورهای عضو منطقه منا و بانک‌های ایرانی، بیست‌وسومین همایش بانکداری اسلامی، تهران، مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، ۱۳۹۱.

2. <http://www.newagepublishers.com/samplechapter/001636.pdf>

۱۳-۵. انواع رابطه بانک و بنگاه؛ وام‌دهی رابطه‌محور و وام‌دهی مبادله‌محور

در بخش‌های قبل مبانی رابطه بانک و بنگاه بررسی و مشخص شد که مسائلی بنیادی درباره رابطه بانک و بنگاه درخصوص اعتباردهی یا اعطای تسهیلات وجود دارد که می‌تواند به نوع خاصی از رابطه بانک با بنگاه موردنظر جهت رابطه اعتباری منجر شود. با بررسی‌های انجام شده درخصوص ادبیات این حوزه به‌طور کلی می‌توان این رابطه را در دو شکل زیر بیان کرد:

۱. بانکداری (وام‌دهی) مبتنی بر رابطه،^۱

۲. بانکداری (وام‌دهی) مبتنی بر مبادله.^۲

بانکداری (وام‌دهی) مبتنی بر رابطه واژه‌ای است که امروزه برای نشان دادن رابطه‌ای که در بازار اعتباری میان بنگاه و بانک وجود دارد، به کار می‌رود. بانکداری یا وام‌دهی مبتنی بر رابطه در سراسر جهان همچون اتحادیه اروپا و به‌ویژه کشورهایی نظیر آلمان با نظام بانک‌محور که در آن روابط مشتری و وام‌گیرنده قوی است، وجود دارد. به‌طور کلی زمانی وام‌دهی مبتنی بر رابطه وجود دارد که یک بنگاه با نهاد مالی (اعتباری) ارتباط نزدیک و تنگاتنگ داشته باشد. به‌طور کلی بانکداری مبتنی بر رابطه، بر «مذاکره» بین بانک و بنگاه برای دریافت تسهیلات و همچنین استمهال آنها استوار است. «اطلاعات رابطه‌ای که در وام‌دهی مبتنی بر رابطه استفاده می‌شود، معمولاً از جنس داده‌های «نرم» هستند، اطلاعاتی همچون شخصیت، اهلیت و اعتمادپذیری و غیره که عموماً تشخیص آنها از طریق معمولی آسان نیست».^۳

بانکداری مبتنی بر رابطه - یک ارتباط مداوم بین مؤسسه مالی و بنگاه برای تدارک خدمات مالی از طریق مبادلات ساده - به مجموعه‌ای از اطلاعات وابسته است که برای تصمیم‌گیری درباره کامل کردن دوره قرارداد استفاده می‌شود.^۴ بانکداری (وام‌دهی)

1. Relationship Banking (lending)

2. Transactional Banking (lending)

3. Berger, Allen N. "Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organisational Structure", Forthcoming, Economic Journal, 2002.

4. Berger, A N - Udell, G F The Economics of Small Business Finance: the Roles of Private Equity and Debt Market in the Financial Growth Cycle. Journal of Banking and Finance, Vol. 22, 1998.

مبتنی بر رابطه دو اصل دارد:^۱ اول ورود به تعاملات چندگان با مشتریان (وام گیرندگان) و دوم از طریق ورود به محصولات متعدد و در نتیجه سرمایه‌گذاری در به‌دست آوردن اطلاعات اختصاصی درخصوص وام گیرندگان با وجود هزینه‌بر بودن آن.^۲ معمولاً در تحقیقات این حوزه (بررسی وام‌دهی مبتنی بر رابطه) زمانی یک بنگاه را وام گیرنده مبتنی بر رابطه می‌دانیم که بانک تأمین همه یا نسبت بالایی از منابع مالی شرکت را انجام می‌دهد. این مسئله در مقابل بنگاه‌های دیگر قرار دارد که رابطه استقراضی چنگانه با چند بانک دارند.^۳ ذکر این نکته نیز ضروری است که «براساس تحقیقات پیترسون و راجان^۴ (۱۹۹۴) و کول^۵ (۱۹۹۸)، بنگاه‌هایی که از چند بانک تأمین مالی شده‌اند عمدتاً هزینه تأمین مالی، برایشان بالا بوده (نرخ‌های بالا وام) و دسترسی به اعتبار نیز برای آنها محدودتر بوده است که می‌تواند به این نتیجه منجر شود که رابطه چنگانه بنگاه با بانک‌ها، ارزش اطلاعات اختصاصی به‌دست آمده توسط یک وام‌دهنده بالقوه را کاهش می‌دهد».^۶

در مقابل، بانکداری مبتنی بر مبادله است که بانک مجموعه‌ای از اطلاعات سخت^۷ شامل صورت وضعیت‌های صورت‌های مالی بنگاه، اطلاعات مالی، وضعیت اعتباری و هرگونه اطلاعاتی که عملکرد بنگاه را برای تصمیم‌گیری اعطای تسهیلات شفاف‌تر سازد، تسهیلات به بنگاه پرداخت می‌کند. «رویه‌هایی که در بانکداری مبتنی بر مبادله استفاده می‌شود از قبیل وام‌دهی به پشتوانه دارایی^۸ و وام‌دهی براساس امتیاز اعتباری^۹ و وام‌دهی

1. Christoph Memmel, Christian Schmieder, Ingrid Stein*.RELATIONSHIP LENDING - EMPIRICAL EVIDENCE FOR GERMANY, Economic and Financial Report, 2008/01, 4.

2. Boot, A. W. A. Relationship Banking: What do we know? Journal of Financial Intermediation 9, 2000, pp. 7-25.

3. Christoph Memmel and et.al.

4. Peterson and Rajan

5. Cole

6. World Bank, "Enterprise Size, Financing Patterns, and Credit Constraints in Brazil", by: Anjali Kumar, 2005 And Manuela Francisco World Bank Working Paper NO. 49, p.5.

7. Hard Information

8. Asset Based Lending

9. Credit Scoring

مبتنی بر صورت‌های مالی^۱ است.^۲ این نوع بانکداری یا وام‌دهی عموماً در بین بانک‌ها و بنگاه‌های بزرگ وجود دارد. البته لزوماً بانک‌ها فقط متکی به یک نوع وام‌دهی (رابطه یا مبادله‌ای) نمی‌شوند و ممکن است ترکیبی از این دو اتخاذ شود. هرچند برخی گفته‌اند که بانکداری مبتنی بر رابطه یک نوع ساختار سازمانی متفاوت از بانکداری مبتنی بر مبادله نیاز دارد و با رویه‌ها و ساختارهای موجود در بانکداری مبتنی بر مبادله نمی‌توان وام‌دهی مبتنی بر رابطه داشت.^۳

وام‌دهی مبتنی بر رابطه به کاهش عدم تقارن اطلاعات^۴ میان وام‌گیرنده و وام‌دهنده به وسیله ارتباط نزدیک میان آن دو کمک می‌کند. بنابراین شرکت‌های کوچک که با مسئله اطلاعات درگیر هستند و همچنین شرکت‌هایی که تمرکز بر واحدهای تحقیق و توسعه دارند بهتر است که وام مبتنی بر رابطه را انتخاب کنند.^۵ به بیان دیگر بانکداری رابطه‌ای از دو کانال موجب کاهش عدم تقارن اطلاعات می‌شود؛ کانال نخست رانت اطلاعاتی برای بانک است که به جهت اشراف بر بنگاه، قدرت چانه‌زنی وی را افزایش می‌دهد و یک نوع دست برنده به بانک می‌دهد (که در این شرایط بانک در موضع بالاتر است) و کانال دوم انعطاف بانک برای تصمیم‌گیری درخصوص پیشنهاد شرایط بهتر برای تأمین مالی بنگاه است که موجب رشد بنگاه شده و نوعی همسویی منافع ایجاد می‌کند.^۶

تئوری‌های موجود در این زمینه غلبه بر مشکل اطلاعات و مشکل انگیزه، مسئله نظارت و غربالگری را مطرح می‌کنند تا از این طریق تنگنای اعتباری و نقدینگی را برای

1. Financial Statement Lending

2. Berger. Allen N. "Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organisational Structure", Forthcoming. Economic Journal, 2002.

۳. برای اطلاع بیشتر ر.ک:

Berger. Allen N. "Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organisational Structure", Forthcoming. Economic Journal, 2002.

4. Assymetric Information

5. Christoph Memmel, Christian Schmieder, Ingrid Stein*. Relationship Lending - Empirical Evidence For Germany, Economic and Financial Report, 2008/01, 4.

6. Neuhaan and saidi, "Does Bank Scope Improve Monitoring Incentives in Syndicated Lending", 2015.

قرض‌گیرنده کاهش دهند.^۱ همان‌گونه که پیش از این نیز مطرح شد رابطه (بلندمدت) میان یک بنگاه و بانک می‌تواند بر عدم تقارن اطلاعات و همچنین مشکل هزینه نمایندگی^۲ غلبه کند.^۳ در پاسخ به این پرسش که چرا بانکداری مبتنی بر رابطه باعث کاهش مشکل هزینه نمایندگی می‌شود این‌گونه بیان می‌شود که مدیر بنگاه برای غلبه بر خطر کاهش مقدار وام بانکی، انگیزه‌ای پیدا می‌کند که پروژه‌های کم‌ریسک‌تر را دنبال کند و این باعث کاهش مشکل هزینه نمایندگی یعنی تعارض میان منافع مدیر و صاحبان سهام می‌شود.^۴

در برخی تحقیقات ادعا می‌شود که افزایش بانکداری مبتنی بر رابطه باعث کاهش هزینه نمایندگی شده و در مقابل با کاهش روابط میان بانک و بنگاه مسئله توقف^۵ افزایش می‌یابد.^۶ چنانچه بنگاه و بانکی رابطه‌ای بلندمدت با هم داشته باشند، بانک می‌تواند اطلاعات زیادی درباره بنگاه به‌دست آورد و بانک را قادر می‌سازد تا در نظریه بازی به مسئله توقف بر نخورد.^۷

1. Leland, H E - Pyle, D H Informational asymmetries, financial structure and financial intermediation. Journal of Finance, Vol. 32, 1977.

۲. Agency Problem هزینه‌های نمایندگی در نتیجه تضاد منافع بین مالکان و مدیران به‌وجود می‌آیند و اثر معکوسی بر ارزش شرکت دارند. هزینه نمایندگی نوعی از هزینه‌های داخلی است که باید به یک نماینده (عامل) به نیابت از مدیر پرداخت شود. هزینه‌های نمایندگی از مسائلی نظیر تضاد منافع بین سهام‌داران و مدیریت ناشی می‌شود. سهام‌داران از مدیران می‌خواهند که شرکت را چنان اداره کنند که ارزش سهام‌دار را افزایش دهد، اما مدیریت ممکن است بخواهند قدرت و ثروت شخصی را افزایش دهند که ممکن است بهترین منافع برای سهام‌داران نباشد.

3. Annalisa Castelli - Gerald P Dwyer - Iftekhar Hasan Bank, 8.

4. Rajan, R G Insiders and outsiders: the choice between informed and arm's length debt. Journal of Finance, Vol. 47, 1992.

5. Hold-up problem:

این مشکل زمانی بین دو طرف مبادله مطرح می‌شود که طرفین می‌توانند معامله کارایی را انجام دهند، ولی وجود برخی نگرانی‌ها در یک طرف موجب می‌شود که طرف دیگر مبادله قدرت چانه‌زنی بالاتری پیدا کند و این امر موجب کاهش سود طرف اول گردد.

6. Annalisa Castelli - Gerald P Dwyer - Iftekhar Hasan Bank, relationships and firms' financial performance: the Italian experience, Bank of Finland Research Discussion Papers 2009, pp.8,19,21.

7. Annalisa Castelli - Gerald P Dwyer - Iftekhar Hasan Bank 9.

نتیجه مطالعه کریستوف ممل و همکاران (۲۰۰۸) نیز نشان می‌دهد که گرایش به سمت انتخاب وام‌دهی مبتنی بر رابطه بیشتر در بین بنگاه‌هایی است که کیفیت اعتباری بالاتری دارند. این مسئله در تحقیق تادن (۲۰۰۴) نیز عنوان شده است به گونه‌ای که براساس اطلاعات سری زمانی، بنگاه‌های بد تمایل دارند از وام‌دهی مبتنی بر رابطه به بانکداری متعارف (وجود استقلال بین طرف‌های مبادله) منتقل شوند.^۱

به‌طور کلی سه نقش برای بانکداری مبتنی بر رابطه متصور است: بیمه، نظارت و غربالگری^۲ و چهارمی هم اضافه شده و آن شناخت و کسب اطلاعات درباره قرض گیرنده در طول زمان است که باعث می‌شود بانک‌ها پرداخت‌های طولانی و مداوم‌تری را به بنگاه پیشنهاد دهند.^۳

استقراض از بانک‌های مبتنی بر رابطه این امکان را به بنگاه می‌دهد که اطلاعاتش را محرمانه نگه دارد و نیازی نیست که اطلاعات در سطح گسترده‌ای افشا شوند چیزی که معمولاً در سایر راه‌های تأمین مالی اتفاق می‌افتد.^۴

البته برخی مطالعات بیان می‌دارند که روند وام‌دهی مبتنی بر رابطه با رشد چشمگیر اطلاعات و فعالیت مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری و دسترسی به اطلاعات مالی و اعتباری شرکت‌ها کاهش می‌یابد و تصمیمات وام‌دهی به‌مرور وابستگی زیادی را به اطلاعات رتبه‌بندی اعتباری^۵ و امتیازدهی اعتباری^۶ پیدا می‌کند؛ به گونه‌ای که از

1. Christoph Memmel, 2008.

2. Screening

3. Bank for International Settlements, (2013), "Relationship and Transaction Lending in a Crisis", by Patrick Bolton, Xavier Freixas, Leonardo Gambacorta and Paolo Emilio Mistrulli Monetary and Economic Department July 2013

4. Yosha, (1995) Information Disclosure Costs and the Choice of Financing Source. Journal of Financial Intermediation, Vol. 4,

5. Credit Rating

6. Credit Scoring:

امتیاز اعتباری، در حقیقت مدلی آماری است که در نتیجه پیاده‌سازی آن اعتباردهنده قادر خواهد بود ریسک اعطای تسهیلات به متقاضی اعتبار را براساس ویژگی‌های وی تعیین نماید. به عبارت دیگر، امتیاز اعتباری، توانایی بازپرداخت بموقع اقساط اعتبار، تسهیلات یا تعهد را تعیین می‌کند.

اهمیت اطلاعات کیفی و روابط فردی در وام‌دهی و به تبع آن روابط نزدیک بانک و بنگاه کاسته می‌شود البته نتایج بررسی‌های انجام شده در این مطالعه این موضوع را تأیید نمی‌کند؛ به‌نحوی که وام‌دهی مبتنی بر رابطه کماکان در برخی انواع بانکداری و همچنین در بنگاه‌هایی که اطلاعات اعتباری کافی ندارد یا دسترسی به اطلاعات آنها هزینه زیادی دارد و در کشورهایی نظیر آلمان این مسئله (وام‌دهی مبتنی بر رابطه) کماکان با اهمیت است.^۱

۶-۱۳. انتخاب بین وام‌دهی رابطه‌ای و وام‌دهی مبادله‌ای

به‌طور کلی بنگاه‌ها در تأمین مالی به ترکیبی از دریافت وام و انتشار اوراق قرضه شرکتی می‌پردازند، ولی چون برخی بنگاه‌ها کوچک هستند و توانایی انتشار اوراق را ندارند به دلیل ریسک و عکس‌العمل متفاوت بانک‌های رابطه‌ای و مبادلاتی در بحران‌های مالی به ترکیبی از بانکداری مبادلاتی و بانکداری رابطه‌ای روی می‌آورند.

البته بنگاه‌هایی که بر بانکداری رابطه‌ای تکیه دارند نسبت به بنگاه‌هایی که بر بانکداری مبادله‌ای تکیه دارند بیشتر در معرض چرخه تجاری ریسک قرار دارند و دارای جریان نقدینگی پریسک‌تری می‌باشند. بنگاه‌هایی که بر بانکداری رابطه‌ای تکیه دارند، باید نسبت به بنگاه‌هایی که مبتنی بر بانکداری مبادله‌ای هستند، هزینه‌های وام‌گیری بالاتری بپردازند با این هدف که در دوران بحران، از شرایط تأمین مالی بهتر و مستمرتری برخوردار باشند این مسئله موجب می‌شود بنگاه‌های مبتنی بر رابطه نسبت به بنگاه‌هایی که از وام‌های مبادلاتی استفاده کرده‌اند از شرایط بهتری برخوردار باشند.

در پاسخ به اینکه چرا هزینه وام‌دهی مبتنی بر رابطه از هزینه وام‌دهی مبتنی بر مبادله بیشتر است نکته مهمی وجود دارد و آن اینکه در وام‌دهی مبادله‌ای وام‌دهی براساس صورت‌های مالی، امتیازدهی اعتباری وام‌دهی به پشتوانه دارایی، عاملیت و بیمه اعتبار

1. Elsas, R. and J. P. Krahnen. Is Relationship Lending Special? Evidence from Credit files in Germany. Journal of Banking and Finance, 1998, 22. P.1.

می‌باشد و عموماً از اطلاعات مستند در تصمیم اعطای اعتبار استفاده می‌شود. ازجمله این اطلاعات، می‌توان به صورت‌های مالی حسابرسی شده، امتیازدهی اعتباری، سوابق اطلاعاتی و... اشاره کرد. درحالی که در وام‌دهی رابطه‌ای تصمیم اعطای اعتبار با تأکید ویژه بر اطلاعات غیرمستند که در طول رابطه بلندمدت اعتباردهنده با بنگاه جمع‌آوری شده، انجام می‌گیرد و این باعث افزایش هزینه وام‌دهی براساس رابطه (یا به بیان بهتر ریسک اعتباری) می‌شود.^۱ البته بانکداری مبتنی بر رابطه، نرخ تخلفات^۲ وام کمتری را نسبت به بانکداری مبتنی بر مبادله نشان می‌دهند. ازسوی دیگر نیز بانک‌های مبادلاتی در دوران بحران افزایش نرخ بهره بیشتری نسبت به بانک‌های رابطه‌ای دارند.^۳

به‌طور کلی بانک‌های مبتنی بر رابطه نقش مهمی در خنثی کردن آثار منفی شوک‌های متعاقب بحران‌های مالی بازی می‌کنند و بنگاه‌هایی که بر این نوع وام‌ها تکیه دارند نسبت به بنگاه‌های مبتنی بر وام مبادلاتی بهتر از بحران‌های مالی جان سالم به در می‌برند.^۴

اعطای تسهیلات در وام‌دهی مبتنی بر رابطه به بنگاه‌های کوچک بهتر از اعطای تسهیلات به بنگاه‌های بزرگ است؛ زیرا بنگاه‌های کوچک هزینه‌های بالاتری دارند و موانع بیشتری برای تأمین سرمایه از بازارهای مالی و بانک‌ها دارند و بیشترین تکیه آنها به بانک‌ها به‌عنوان منبع اولیه اعتبار می‌باشد.^۵ در جدول زیر ویژگی‌های هریک از دو مدل مذکور به‌طور خلاصه ارائه شده است:

۱. اسماعیل شاه‌طهماسبی، مجید جوادیان و محمدجواد نیکبخت، بررسی نقش اعطای تسهیلات به بنگاه‌های کوچک و متوسط صنعتی در اشتغال، فصلنامه علوم اقتصادی، ش ۱، ۱۳۹۱، ص ۳۷.

2. Delinquency Rates

3. Patrick Bolton, and et.al, 4.

4. Bank for International Settlements. "Relationship and Transaction Lending in a Crisis", by Patrick Bolton, Xavier Freixas, Leonardo Gambacorta and Paolo Emilio Mistrulli Monetary and Economic Department July 2013.

5. Bank for International Settlements. "Relationship and Transaction Lending in a Crisis", by Patrick Bolton, Xavier Freixas, Leonardo Gambacorta and Paolo Emilio Mistrulli Monetary and Economic Department July 2013.

جدول ۳-۱۳. مقایسه خصوصیات بین وام‌دهی مبتنی بر رابطه و مبادله

تصمیم‌گیری اعطای اعتبار	ویژگی بانک‌ها	مزیت‌ها و منافع برای بانک	مزیت‌ها و منافع برای بنگاه	هزینه‌ها و نقاط ضعف
بانکداری (وام‌دهی) مبتنی بر رابطه	- اطلاعات نرم - مذاکره - شناخت مبتنی بر رابطه بلندمدت	- عمدتاً بانک‌های کوچک یا منطقه‌ای - اقتصادهای بانک‌محور - بانک‌های دارای روابط قوی بین مشتری و اعتباردهنده	- افزایش قدرت چانه‌زنی برای بانک - کاهش اطلاعات نامتقارن - نظارت و غربالگری - خنثی کردن آثار منفی بحران‌های مالی	- مذاکره برای استمهال - مناسب برای بنگاه‌های کوچک - پشتیبان مناسب در مواقع بحرانی - ارتباط با یک بانک - مشکل توقف (هولدآپ)
بانکداری (وام‌دهی) مبتنی بر مبادله	- اطلاعات سخت (صورت‌های مالی و عملکرد) - امتیازدهی اعتباری	- عمدتاً بانک‌های بزرگ	- متنوع‌سازی سبد تسهیلات‌دهی به انواع بنگاه‌ها	- هزینه دسترسی به اطلاعات اعتباری و عملکردی بنگاه - مشکل انتخاب معکوس

برخی بر این باورند که بانکداری مبتنی بر رابطه به نوعی ساختار سازمانی متفاوت از بانکداری مبادله‌ای نیاز دارد و با رویه‌ها و ساختارهای موجود در بانکداری مبتنی بر مبادله نمی‌توان وام‌دهی مبتنی بر رابطه داشت. این مسئله به این دلیل است که در بانکداری رابطه‌ای اساساً نیاز به یک رابطه و شناخت نزدیک بین مدیر بانک و مدیر (مالک) بنگاه است و این مسئله نیازمند این است که مدیری که قرار است تصمیم بگیرد به یک بنگاه مبتنی بر وام‌دهی رابطه‌ای تسهیلات بدهد و به اختیارات بیشتری نسبت به شرایط مشابه در بانکداری مبادله‌ای نیازمند است؛ زیرا در بانکداری مبادله‌ای تصمیم به اعطای تسهیلات براساس مجموعه‌ای از اطلاعات و مستندات است؛ ولی در بانکداری رابطه‌ای این اطلاعات به‌صورت ملموس قابل مشاهده و مستند نیست که بتواند به مدیران بالاتر منتقل شود بر همین اساس ساختار تصمیم‌گیری برای اعطای وام در بانکداری رابطه‌ای باید متفاوت از بانکداری مبادله‌ای باشد.

البته این تفاوت ساختار در بانکداری رابطه‌ای که به اعطای اختیارات بیشتر به مدیر

بانک برای تسهیلات‌دهی منجر می‌شود، ممکن است مسئله نمایندگی را بین مدیر بانک و مدیر (مالک) بنگاه به دلیل احتمال تفاوت انگیزه‌ها تشدید کند. برای مثال ممکن است مدیر بانک به جای نظارت بر تسهیلات بنگاه‌های موجود و ادامه کار با آنان، گرایش به سمت وام‌های جدید برای بنگاه‌های جدید داشته باشد؛ زیرا با این کار حقوق و مزایای خود را افزایش می‌دهد یا اینکه منافعی از طرف مالک بنگاه به مدیر بانک پیشنهاد می‌شود که به اعطای وام بیش از حد بهینه منجر می‌شود که این مسئله براساس عدم تقارن اطلاعات نیست؛ بلکه انگیزه‌های دیگری دخیل است.^۱ می‌توان بیان کرد که در بانکداری رابطه‌ای می‌توان اختیارات بیشتری به مدیران بانک‌ها داد؛ ولی برای پرهیز از مضرات آن باید نظارت بیشتری بر مدیران درخصوص تصمیمات اعتباری اعمال کرد.

۱۳-۲. تحلیل و آسیب‌شناسی کلان رابطه بانک و بنگاه در ایران

پس از بیان مبانی و محورهای اساسی رابطه بانک و بنگاه در ادبیات اقتصادی و بانکداری، در این بخش به بررسی و تبیین مهم‌ترین محورهای پیش‌گفته در فضای بانکداری ایران با رویکرد مسئله‌شناسی پرداخته می‌شود.

محور اول: محدودیت در کانال‌های تأمین مالی بنگاه‌ها در ایران؛ بانک‌محوری

در قسمت‌های ۱-۱۳ و ۲-۱۳ این مطالعه به بررسی ابعاد و کانال‌های مختلف تأمین مالی بنگاه‌ها و جایگاه بانک‌ها در این حوزه پرداختیم. آنچه مشخص می‌باشد این است که هر کشوری باید یک الگوی تأمین مالی مناسب برای بنگاه‌های اقتصادی خود داشته باشد. منظور از الگوی مناسب، ترکیب بهینه از روش‌های مختلف تأمین مالی است. آنچه درخصوص اقتصاد ایران می‌توان گفت این است که متأسفانه در کشور ما نمی‌توان الگوی مناسبی را برای تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی یافت و آنچه همواره در محافل علمی و کارشناسی از آن یاد می‌شود مشکل بانک‌محور بودن تأمین مالی در کشور است. باید دید که آیا بانک‌محوری به‌خودی‌خود یک معضل و مسئله است یا اینکه لزوماً بانک‌محور بودن تأمین مالی نامطلوب نیست؟

1. Ibid.

از دو بُعد می‌توان به این پرسش پاسخ داد. نخست آنکه باید ببینیم آیا مسئله بانک‌محوری مختص کشور ما بوده یا کشورهای دیگری هم وجود دارند که بخش عمده تأمین مالی بنگاه‌هایشان از کانال بانکی است. پاسخ به این پرسش در قسمت ۲-۱ (نقش و جایگاه بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها) این مطالعه بررسی شد. کشورهایی همچون آلمان، ژاپن، استرالیا، ایتالیا، چین و... به‌نوعی بانک‌محور هستند و عمده آنها عملکرد مناسبی درخصوص تأمین مالی بانکی دارند. برای مثال آلمان کشوری است که اساساً به الگوی موفق بانک‌محوری مشهور است و این‌گونه نیست که بانک‌محور بودن یک معضل شناخته شود؛ لذا شاید بتوان گفت بانک‌محوری هم همانند نفتی بودن اقتصاد است که اگر مدیریت صحیحی صورت گیرد مزایای خاص خود را دارد. بنابراین بانک‌محور بودن تأمین مالی مختص کشور ما نبوده و به‌خودی‌خود مشکل به‌حساب نمی‌آید؛ ولی واقعیت این است که بانک‌محوری در ایران تجربه موفق و قابل قبولی نداشته و این خود برآمده از بسیاری از ضعف‌ها و چالش‌هاست. در اثبات این عدم توفیق می‌توان به شاخص‌های بین‌المللی و ملی درخصوص تأمین مالی و محدودیت در دسترسی به منابع مالی برای بنگاه‌ها اشاره کرد که مهم‌ترین مشکل و چالش در پیمایش‌های بنگاهی است. از مهم‌ترین شاخص‌های بین‌المللی در این زمینه می‌توان به گزارش رقابت‌پذیری اقتصادی اشاره کرد؛ براساس گزارش سال ۲۰۱۵ رتبه ایران در شاخص‌های سهولت دسترسی به وام‌ها، دسترسی به خدمات مالی، سلامت شبکه بانکی، به‌ترتیب ۱۳۸، ۱۳۵، ۱۲۱ در بین ۱۴۴ کشور بوده و نمره اخذ شده در این شاخص‌ها (از ۱۰) به‌ترتیب ۱/۶، ۲/۹ و ۳/۸ بوده است.^۱ شاخص ملی مورد استناد نیز در این زمینه مربوط به پایش محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است که براساس نتایج ۱۶ دوره پیمایش انجام شده درخصوص ارزیابی موانع محیط کسب‌وکار توسط تشکلهای اقتصادی بخش خصوصی، مشکل «دریافت تسهیلات از بانک‌ها» با نمره ۷/۷۷ از ۱۰ (نمره بالاتر به معنای ارزیابی بدتر است) اولین مانع بنگاه‌های اقتصادی ارزیابی شده است.^۲

1. <http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/IRN.pdf>

۲. سیدامیر سیاح، آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب‌وکار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳، مجلس و راهبرد، دوره ۲۳، ش ۸۵، بهار ۱۳۹۵، صص ۳۵-۳۲.

نکته مغفول در تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی در نظام مالی کشور ما، بی‌توجهی به الگوی مناسب تأمین مالی براساس ساختارهای نهادی و اقتصادی در ایران است که این مسئله برآمده از یک واقعیت تلخ است که ما همواره در مسئله نظام مالی و به‌خصوص نظام بانکی دنباله‌رو نظام مالی در کشورهای دیگر بودیم و حال آنکه در این میان خیلی از کشورها توسعه‌های صورت گرفته در نظام مالی جهانی را متناسب با ساختار اقتصادی و نهادی خود بازطراحی و الگوگیری کرده‌اند. این مسئله در کشور ما به‌دلیل لزوم تناسب نظام مالی با آموزه‌های شرعی و اسلامی ضرورت بیشتری دارد.

محور دوم: مسئله عدم تقارن اطلاعات در رابطه بانک و بنگاه در ایران

همان‌طور که در قسمت ۳-۱۳ بررسی شد، عدم تقارن اطلاعات به‌معنای یکسان نبودن سطح و کیفیت اطلاعات طرف‌های مبادله (بانک و بنگاه)، موجب به‌وجود آمدن مشکلات عدیده در نظام تأمین مالی بانکی می‌شود.

حال باید دید که مسئله ناکامل بودن (عدم تقارن) اطلاعات در رابطه بانک‌ها با بنگاه‌های اقتصادی در ایران چگونه بوده و چه چالش‌ها و آسیب‌هایی در این زمینه وجود دارد؟ مسئله اطلاعات نامتقارن در نظام بانکداری ایران از دو جنبه درون‌بانکی و برون‌بانکی قابل بحث و تحلیل است. از جنبه برون‌بانکی، می‌توان به نظام تولید و عدم شفافیت مربوط به آن اشاره کرد. اساساً تولید (فعالیت در یک بنگاه اقتصادی) در کشور ما در بستری غیرشفاف صورت می‌گیرد که از نشانه‌های آن می‌توان به سهم بالای اقتصاد غیررسمی، فرار مالیاتی بالا و... اشاره کرد که خود بر آمده از نظام اطلاعات و آمار ضعیف در اقتصاد و نبود نظام اعتبارسنجی مناسب برای اشخاص حقیقی و حقوقی است. این مسئله موجب می‌شود که شناسایی و تمییز میان بنگاه اقتصادی با سابقه خوب از بنگاه با عملکرد نامناسب بسیار پرهزینه و برخی مواقع غیرممکن باشد که درنهایت موجب می‌شود بانک تسهیلات‌دهنده نتواند به اطلاعات لازم برای شناخت میزان توان بازپرداخت و سوابق مالی و اعتباری بنگاه متقاضی تسهیلات دست یابد.

موارد پیش‌گفته مربوط به قبل از قرارداد بوده و مشکل اطلاعات نامتقارن بعد از

انعقاد قرارداد را شامل نمی‌شود که عبارت است از خطر رفتاری (کژمنشی).^۱ کژمنشی در تسهیلات بانکی به این معناست که بنگاه تسهیلات‌گیرنده، تسهیلات دریافتی را در کار دیگری خارج از موضع قرارداد یا فعالیت با ریسک بالا به کار ببرد یا اینکه اطلاعات نهایی طرح پنهان شود یا درآمد واقعی یا سود کتمان شود. این مسئله در نظام بانکداری ما به‌ویژه در دهه اخیر بسیار شایع بوده که در ادامه به بررسی و ارائه مصادیق آن پرداخته می‌شود. برخی مصادیق مهم درخصوص وجود مشکل اطلاعات نامتقارن در نظام بانکی ایران عبارتند از:

۱. تظاهر به ورشکستگی توسط دریافت‌کننده تسهیلات برای فرار از ادای دین

براساس قوانین کشور (رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور)،^۲ تاجر ورشکسته از تاریخ توقف به پرداخت هیچ‌گونه خسارت تأخیر تأدیه ملزم نمی‌باشد؛ لذا برخی از تسهیلات‌گیرندگان بدهکار به شبکه بانکی کشور با سوءاستفاده از این مزیت قانونی، به عقب بردن تاریخ توقف اقدام می‌نمایند. این تقلب برای اشخاص بدهکار، با دشواری چندانی مواجه نیست، زیرا ابراز سندی دال بر وجود دین و پرداخت نکردن آن در هر تاریخی، برای دستیابی به این مقصد کافی است. این مسئله در سال‌های اخیر رواج زیادی داشته و مشکلات زیادی را در وصول مطالبات بانکی ایجاد کرده که ناشی از نوعی کژمنشی در رابطه بنگاه با بانک است.

۲. ناتوانی شناخت و تمییز بین مشتری خوب و بد

یکی از راه‌های فائق آمدن بر مشکل اطلاعات نامتقارن و همچنین ایجاد بستر مناسب برای شکل‌گیری رابطه مناسب بین بانک و بنگاه، توانایی شناخت حداکثری مشتری خوب از مشتری بد است. منظور از مشتری خوب، بنگاهی است که در دریافت تسهیلات درصدد کژمنشی نبوده و تصمیم و توانایی بر بازگشت منابع بانکی را داراست. این مسئله یعنی شناخت و تمییز بین مشتریان به مجموعه‌ای از ابزارها و روش‌ها برای دسترسی به اطلاعات مشتری و آگاهی از وضعیت اعتباری و اقتصادی وی نیازمند می‌باشد که این

1. Moral Hazard

۲. رأی وحدت رویه شماره ۱۵۵، مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۴ درخصوص عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه ایام بعد از تاریخ توقف به طلبکاران وثیقه‌دار تاجر ورشکسته.

مسئله در نظام بانکی ایران با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو است. دلیل آن هم تلقی‌های نادرست از مسئله رازداری بانکی (حفظ اطلاعات مشتریان بانکی)، عدم شفافیت، نبود زیرساخت‌های سامانه‌ای مربوط به بانکداری متمرکز برای دسترسی به اطلاعات و مجموعه‌ای از عوامل دیگر که موجب شده است بستر لازم برای شناخت مشتریان فراهم نشود.

۳. انحراف تسهیلات بانکی نسبت به موضوع قرارداد

یکی دیگر از مصادیق کژمنشی در رابطه بانک و بنگاه، انحراف تسهیلات بانکی نسبت به موضوع عقد (قرارداد اعطای تسهیلات) است. برای مثال اشخاصی با ارائه برخی اسناد و مدارک خود را تولیدکننده به بانک معرفی کرده و پس از دریافت تسهیلات، منابع را به حوزه دیگری همچون سفته‌بازی (خرید و فروش سکه و ارز و...) یا استفاده از منابع در محلی غیر از موضوع قرارداد مصوب می‌نمایند. یکی از راه‌های کاهش این انحراف، نظارت و کنترل بر مصرف تسهیلات است که البته به دلیل افزایش هزینه‌های آن برای بانک، کمتر استفاده می‌شود.

مسئله انحراف تسهیلات، هم در تسهیلات کلان و هم در تسهیلات خرد روی می‌دهد. در تسهیلات خرد، می‌توان به تجربه به نسبت ناموفق تسهیلات زودبازده در دولت نهم^۱ اشاره کرد که براساس گزارش بانک مرکزی در تحقیق از نحوه مصرف تسهیلات اشتغال زودبازده نشان می‌دهد که بخش زیادی از منابع در محلی غیر از آنچه طرح به تصویب رسیده، مصرف شده است. براساس این گزارش، درخصوص ارزیابی عملکرد آیین‌نامه مزبور که تسهیلات اعطایی به بنگاه‌های مورد مطالعه انحراف زیادی داشته است. گزارش فوق از مجموع ۷۹۳ نمونه طرح مورد بررسی میزان انحراف برحسب مبلغ و تعداد به ترتیب ۴۰ و ۳۹ درصد بوده است. مهم‌ترین علل انحراف و عدم صرف تسهیلات زودبازده در محل طرح به شرح زیر ارزیابی شده است:^۲

- اصرار مقامات محلی غیربانکی در تصویب طرح‌ها در قالب فرایندی که بررسی

۱. آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های زود بازده و کارآفرین سال ۱۳۸۴.

2. <http://www.cbi.ir/showitem/12096.aspx>

توجیه فنی، مالی و اقتصادی طرح‌ها ازسوی بانک‌ها را تضعیف کرده بود (نتیجه‌گیری در کمیته و شورای اشتغال استان‌ها)،

- حجم فراوان طرح‌های ارجاعی به بانک‌ها و اصرار بر سرعت عمل در تصمیم‌گیری و لاجرم عدم امکان ارزیابی صحیح طرح‌ها توسط بانک‌ها،

- تنوع دستگاه‌های اجرایی معرفی‌کننده بنگاه تولیدی به بانک و پیگیری مکرر دستگاه‌های اجرایی،

- عدم اهلیت فنی یا مالی برخی از متقاضیان معرفی شده دستگاه‌های اجرایی به بانک عامل.

۴. مشارکت صوری و غیرواقعی بین بانک و بنگاه

یکی از چالش‌های اساسی بانکداری اسلامی در روش‌های واسطه‌گری مالی خطر اخلاقی است. بدیهی است که در هر قراردادی هریک از طرفین قرارداد، اطلاعاتی را دارند که در قرارداد بر آن تکیه می‌کنند؛ این اطلاعات به موضوع قرارداد، بهای آن، بهای دیگر کالاها و خدمات، شرایط کنونی و مورد انتظار و به طرف دیگر قرارداد مرتبط است. دشواری دسترسی به برخی از این اطلاعات، زمینه‌پدیداری خطر اخلاقی را فراهم می‌کند و به همین دلیل در مقایسه با روش‌های تأمین مالی در قالب مشارکت غیربدهی و روش تأمین مالی براساس وام با بهره، روش نخست درجه ریسک بالاتری دارد؛ زیرا در روش وام با بهره برای انعقاد قرارداد بدون خطر به‌وسیله وام‌دهنده، به‌دست آوردن اطلاعاتی مانند توانایی مالی وام‌گیرنده و کفایت تضمین‌هایی که می‌دهد، به‌آسانی ممکن است. اما اطلاعات مربوط به صداقت وام‌گیرنده، امانتداری وی و انگیزه‌های واقعی اثر چشمگیری در بازپرداخت وام همراه با بهره ندارد. اما در روش تأمین مالی به‌صورت مشارکت نتیجه‌نهایی یعنی تحقق سود و تقسیم آن با صاحب سرمایه (بانک) فقط وابسته به شرایط اقتصادی مناسب نیست؛ بلکه بر امانتداری و صداقت عامل بستگی دارد. این نوع اطلاعات در هنگام قرارداد به دشواری تحصیل می‌شود. از مهم‌ترین اثرهای چنین مشکلی این است که بانک‌های اسلامی از تأمین مالی به‌صورت مشارکت فاصله و به قراردادهایی همانند فروش اقساطی که بدهی به‌دنبال دارد رو می‌آورند. درواقع ماهیت بانکداری بانک‌های

اسلامی از جهت پدید آمدن بدهی مشابه بانکداری متعارف می‌شود. با این تفاوت که بدهی در بانک‌های اسلامی از فروش پدید می‌آید؛ اما در بانک‌های متعارف از وام‌دهی سرچشمه می‌گیرد.

مسئله صوری عقود مشارکتی در بانکداری ایران یکی از مشکلات و معضلات جدی این حوزه است که موجب شده به دلیل تحمیل شروط متعدد بر عقد مشارکت همانند ثبات نرخ سود علی‌الحساب (از طرق مختلف)، عدم قبول ضررها ازسوی بانک، قبول نکردن هزینه‌های خارج از عقد ازسوی بانک به عنوان یکی از طرفین مشارکت، عملاً عقد مشارکت به یک عقد خلاف مقتضای آن تبدیل شود. به طور کلی درخصوص عقود مشارکتی که محور اصلی رابطه بنگاه و بانک را تشکیل می‌دهد، شاهد ضعف ساختاری درخصوص همراهی نداشتن انگیزه بانک و بنگاه هستیم. این مسئله ریشه در عدم تقارن اطلاعات بین بانک و بنگاه و نبود ساختار مناسب برای انگیزه دستیابی به این اطلاعات است که موجب شده است عقود مشارکتی عملاً اجرا نشود و صرفاً ظاهری از این عقد با تبصره‌ها و شروط متعدد و نرخ‌های سود ثابت به اجرا درآید.

محور سوم: نبود الگوهای مختلف بانکداری در رابطه بانک و بنگاه

در قسمت ۴-۱۳ این فصل، انواع الگوهای بانکداری و شرح مختصری از کارکردهای آنها ارائه شد. هدف از این بخش، تبیین این مسئله بود که در نظام بانکداری دنیا، فعالیت بانکداری متناسب با نیازهای مختلف اقتصادی اشخاص و بنگاه‌ها اختصاصی‌سازی شده است و الگویی واحد برای فعالیت بانک‌ها دیده نمی‌شود. حال باید دید که نظام بانکداری ایران در این زمینه چگونه است؟ آیا رابطه بانک و بنگاه در اشکال و الگوهای مختلف بانکداری براساس نیازهای مختلف، اندازه مختلف بنگاه‌ها (کوچک و بزرگ)، حوزه فعالیت و هریک از مراحل رشد بنگاه تعریف شده است؟

نگاهی به ساختار بانک‌ها در قوانین و مقررات مربوطه و عملکرد نظام بانکی نشان می‌دهد که پاسخ به پرسش‌های مطرح شده منفی است. زیرا اساساً بانکداری در ایران بیشتر براساس الگوی بانکداری تجاری شکل گرفته است و حال آنکه طیفی از انواع بانک‌ها برای پاسخ به نیازهای مختلف بنگاه‌ها براساس معیارهای مختلف می‌توانست وجود داشته

باشد. از خلأهای مهم در این حوزه می‌توان به نبود یا در صورت وجود، عملکرد غیرکارآ در زمینه بانکداری منطقه‌ای، بانکداری شرکتی، بانکداری توسعه‌ای، بانکداری سرمایه‌گذاری و... با اهداف و اساسنامه فعالیت روشن اشاره کرد. این خلأ موجب می‌شود که الزامات و بسترهای رابطه مناسب بانک و بنگاه براساس نیازها و حوزه‌های مختلف فعالیت بنگاه‌ها فراهم نشود.

محور چهارم: تحلیل وام‌دهی رابطه‌ای و مبادله‌ای در بانکداری ایران

در قسمت ۵-۱۳ به بررسی و تعریف بانکداری مبتنی بر رابطه و مقایسه آن با بانکداری (وام‌دهی) مبتنی بر مبادله پرداخته شد. حال باید دید این مسئله در رابطه بانک‌ها و بنگاه‌ها در ایران به چه نحو است؟

همان‌طور که در تعاریف بانکداری مبتنی بر رابطه (بین بانک و بنگاه) بیان شد، این نوع تسهیلات‌دهی چند ویژگی دارد که از اهم آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد: رابطه بلندمدت یک بنگاه با یک بانک، دریافت بخش زیادی از تسهیلات یک بنگاه از یک بانک خاص، تسهیلات‌دهی بانک براساس اطلاعات نرم و شناخت اهلیت متقاضی. در مقابل، بانکداری مبتنی بر مبادله قرار دارد که در این نوع رابطه، تسهیلات‌دهی و رابطه مالی بانک و بنگاه براساس اطلاعات سخت و مستند وضعیت اعتباری، صورت‌های مالی و عملکردی حوزه فعالیت بنگاه و... صورت می‌پذیرد.

هرچند اظهارنظر به جایگاه هریک از الگوهای بانکداری رابطه‌ای و مبادله‌ای در نظام بانکی ایران به تحقیق و بررسی مجزایی نیاز دارد که تاکنون انجام نشده است، ولی برخی شواهد و قرینه‌ها را می‌توان در این خصوص ارائه کرد. تحلیل کلی این است که به دلیل دسترسی ضعیف و ناقص شبکه بانکی به اطلاعات اعتبارسنجی^۱ بنگاه‌ها، اطلاعات عملکردی و مالی بنگاه‌ها که خود ناشی از بسترهای ضعیف اطلاعات اقتصادی در ایران است، بانکداری مبتنی بر مبادله که پیش شرط آن اطلاعات سخت (صورت‌های مالی و عملکرد) و امتیازدهی اعتباری است، برای بسیاری از بنگاه‌های متقاضی تسهیلات، به صورت ناقص و ناکارآ اجرا می‌شود.

بانکداری مبتنی بر رابطه نیز به دلیل نبود بستر لازم برای اجرا، به عنوان مثال نبود الگوهای مختلف بانکداری اعم از بانک‌های محلی و منطقه‌ای و نبود زیرساخت ایجاد روابط بلندمدت بین بانک و بنگاه چندان به آن توجه نشده است. در این شرایط است که اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی عموماً از طریق دریافت وثیقه‌های سنگین و انواع تضامین انجام می‌شود و شاید کمتر بتوان به تجربه‌هایی از وام‌دهی مبتنی بر رابطه در ایران اشاره کرد که موفق عمل کرده باشد.

۸-۱۳. جمع‌بندی

تحلیل و آسیب‌شناسی وضع موجود رابطه بانک‌ها با بنگاه‌های اقتصادی نیازمند پرداختن به مبانی نظری و تحلیل‌های بنیادی درخصوص رابطه بانک‌ها با بنگاه‌های اقتصادی (بخش واقعی) است تا از این رهگذر الگوها و انواع روابط بانک و بنگاه و وضعیت کشورهای دیگر بررسی و تحلیل شوند. این مهم، هدف مطالعه حاضر بود که براساس این تلاش شد ابعاد نظری موضوع، تحلیل و واکاوی شود.

در موضوع نقش و جایگاه بانک‌ها تأمین مالی بنگاه‌ها اشاره شد که این مسئله در بسیاری از کشورها همچنان اهمیت دارد و در برخی کشورها همچون آلمان، اسپانیا، ژاپن، چین و... از اهمیت دوچندان برخوردار است.

در محور «عدم تقارن اطلاعات بین بانک و بنگاه»، که مهم‌ترین مبنای مسئله‌شناسی رابطه بانک و بنگاه است به ابعاد مسئله عدم تقارن اطلاعات (کژمنشی و کژگزینی) پرداخته و بیان شد که مشکل ناکامل بودن یا عدم تقارن اطلاعات بین تسهیلات‌گیرندگان و بانک (مؤسسه وام‌دهنده) یکی از مشکلات مبنایی در نظام تأمین مالی محسوب می‌شود و بسیاری از مشکلات اعم از دسترسی محدود به اعتبار، رفتارهای برخی از بنگاه‌ها در عدم بازپرداخت تسهیلات، استفاده از راه‌های گریز برای نکول شدن منابع، فساد و رانت در توزیع منابع و... ریشه در همین مشکل دارد و هر نظام اعتباری که بتواند این مشکل را حداقل کند (زیرا نمی‌توان ادعای از بین بردن عدم تقارن اطلاعات را مطرح کرد)، تأمین مالی کارآمدتری خواهد داشت. سپس به انواع الگوهای بانکداری و تبیین رابطه بانک

و بنگاه پرداخته و نشان داده شد که طیف وسیعی از الگوهای بانکداری در دنیا وجود دارد که هریک می‌تواند شکلی از رابطه بانک و بنگاه را متصور سازد و ضروری است هر کشوری براساس نیازها و بسترهای اقتصادی، ترکیب و تنوع بهینه‌ای از این الگوهای بانکداری را به کار گیرد.

پس از آن به دو مدل «رابطه‌محوری» و «مبادله‌محوری» در وام‌دهی - دو الگوی ارتباط بانک و بنگاه - اشاره شد و خصوصیات، مزیت‌ها و عدم مزیت‌های هریک از این دو نوع الگو تبیین گردید. به‌طور خلاصه الگوی رابطه‌محوری در وام‌دهی به الگویی اشاره دارد که در آن بانک‌ها نه براساس صورت‌های مالی و اطلاعات مالی بنگاه، بلکه براساس شناخت مبتنی بر اطلاعات نرم (اهلیت، سابقه کاری و...) که در طول زمان دریافت می‌شود به بنگاه‌ها تسهیلات می‌دهند. در وام‌دهی مبادله‌محور نیز رابطه بانک و بنگاه براساس اطلاعات اعتباری، صورت‌های مالی و مالیاتی بنگاه شکل می‌گیرد.

پس از تبیین محورهای پیش‌گفته، به تحلیل کلان رابطه بانک و بنگاه در نظام بانکی ایران در چهار محور «محدودیت در کانال‌های تأمین مالی بنگاه‌ها در ایران؛ بانک‌محوری»، «مسئله عدم تقارن اطلاعات در رابطه بانک و بنگاه ایران»، «نبود الگوهای مختلف بانکداری در رابطه بانک و بنگاه» و «تحلیل وام‌دهی رابطه‌ای و مبادله‌ای در بانکداری در ایران» پرداخته و چالش‌ها و آسیب‌های مرتبط با هریک از محورها بیان شد.

فصل چهاردهم - تحلیل عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بخش واقعی

موسی شهبازی غیائی، سیدمصطفی کاشفی، حامد سروریان

مقدمه

بنگاه‌های اقتصادی برای تأمین مالی فعالیت‌های خود نیازمند منابع مالی هستند. این تأمین مالی در کشورهایی که نظام مالی پیشرفته دارند از طریق نهادهای مختلف بازار سرمایه، بانک‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر و سایر نهادهای مالی قابل تأمین است. در چارچوب نظام مالی متعارف، نقش بانک‌ها به عنوان نهاد تأمین مالی کوتاه‌مدت و اغلب مختص بنگاه‌های کوچک و متوسط تعریف شده است و بنگاه‌های بزرگ نیز از طریق سایر نهادهای مالی، نیازهای خود را مرتفع می‌کنند. اما این مسئله در اقتصاد ایران تا حد زیادی متفاوت است؛ زیرا به دلیل پایین بودن نقش بازار سرمایه در تأمین مالی و نبود جایگزین‌های مناسب تأمین مالی بانکی، نظام تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی، بانک‌محور بوده و بانک‌ها مسئولیت زیادی را در تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و بزرگ و همچنین تأمین مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت برعهده دارند. آمار رسمی و قابل اتکایی درخصوص سهم بانک‌ها از کل نظام تأمین مالی در دست نیست؛ اما مبتنی بر برخی بررسی‌ها می‌توان گفت که این سهم، بالای ۷۰ درصد است.

یکی از مسائل اساسی در تحلیل و آسیب‌شناسی نظام بانکی درخصوص رابطه بانک و بنگاه، داشتن تصویر روشن و جامع از آمارها و وضعیت نسبت‌های عملکردی بانک‌ها در

تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی است. پس از بررسی عملکرد شبکه بانکی در این حوزه و وضعیت موجود، باید به بررسی چرایی، تحلیل و آسیب‌شناسی نتایج به‌دست آمده اقدام کرد که موضوع مطالعه مستقلی است.

ترتیب مباحث مندرج در این فصل به این‌صورت است که ابتدا به بررسی قوانین و مقررات ناظر بر تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی از بانک‌ها پرداخته می‌شود و سپس به بررسی مهم‌ترین آمارهای شبکه بانکی به تفکیک حوزه تجهیز منابع (وضعیت سرمایه، میزان و ترکیب سپرده‌ها، بدهی‌های بانک‌ها و...) و به تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌های اقتصادی (تسهیلات اعطایی براساس شاخص‌های مختلف بخش‌های اقتصادی، دولتی و غیردولتی، عقود، توزیع استانی و...) براساس اطلاعات منتشر شده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها پرداخته و در نهایت به تحلیل و جمع‌بندی نتایج پژوهش اشاره می‌شود.

۱-۱۴. معیار ارزیابی عملکرد بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها

پیش از ارائه تصویری از عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی سؤال می‌شود که مطرح شده این است که وضعیت مطلوب و بهینه که براساس آن عملکرد بانک‌ها ارزیابی می‌شود، چیست؟ یا به بیان دیگر چه شاخص یا معیاری برای ارزیابی عملکرد بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی وجود دارد؟ معیارها بر دو اساس قابل تعریف هستند:

۱. ارائه معیار براساس الزامات قانونی،

۲. ارائه معیار براساس مصوبات یا بخشنامه‌های مقام ناظر بانکی (بانک مرکزی).

به همین منظور برای سنجش عملکرد بانک‌ها آنچه در ابتدا لازم است بدانیم، وضعیت مطلوب و ویژگی‌های آن است که پس از روشن شدن ویژگی‌های وضع مطلوب، از طریق سنجش عملکرد بانک‌ها براساس آن ویژگی‌ها میزان انحراف بانک‌ها از وضع مطلوب مشخص می‌شود. وضع مطلوب نیز باید براساس قوانین و مقررات ابلاغی به بانک‌ها تبیین و ارائه شود. مسئله مهم پس از مشخص شدن این قوانین، اندازه‌گیری میزان کارایی در دستیابی به اهداف قوانین و مقررات است.

در این خصوص پرسشی مطرح می‌شود که آیا اساساً وضع قوانین و مقررات درخصوص کمیت، کیفیت یا شیوه تخصیص منابع و تسهیلات شبکه بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی مطلوب بوده است؟

در پاسخ به این پرسش دو رویکرد وجود دارد:

رویکرد اول بانک را مانند سایر بنگاه‌های اقتصادی، نهادی می‌داند که هدف از تشکیل آن کسب سود بوده و همچون یک بنگاه اقتصادی اختیار نحوه مدیریت منابع و سرمایه خود را دارد. این رویکرد قائل به این است که وضع قوانین و مقررات الزامی باعث کاهش کارایی و دور شدن از نقطه بهینه می‌شود؛ بنابراین به دلیل اینکه وضع قوانین باعث کاهش عملکرد بانک می‌شود، لازم است تعامل با بانک به مثابه تعامل با یک بنگاه بوده و بانک باید در کیفیت، نحوه توزیع و تخصیص اعتبارات آزادانه عمل کند.

اما براساس رویکرد دوم از آنجا که بانک‌ها نهادی مالی بوده که با گرفتن مجوز فعالیت، قدرت خلق اعتبار (پول)^۱ پیدا کرده و همچنین به دلیل ریسک بالای فعالیت و تجهیز سپرده‌های عموم مردم، با سایر بنگاه‌ها تفاوت داشته و وجه ممیزه آن با سایر بنگاه‌های اقتصادی قابلیت اثرگذاری بسیار بالا بر نظام مالی و اقتصادی یک کشور است، مقام ناظر یا قانونگذار می‌تواند مجموعه‌ای از مقررات الزام‌آور را درخصوص تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌های اقتصادی ابلاغ کند؛ زیرا در غیر این صورت اعطای اختیار تام به بانک‌ها درخصوص نحوه مدیریت منابع، آثار نامطلوبی را ایجاد خواهد کرد.

از آنجا که بانک‌ها بخش عمده‌ای از تأمین مالی ایران را انجام می‌دهند و این نهاد حجم عظیمی از نقل و انتقالات مالی و نگهداری سپرده‌ها و تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها

۱. معمولاً بانک‌ها را نهادهای واسطه‌ای تعریف می‌کنند که وجوهی که پس‌اندازکنندگان سپرده‌گذاری کرده‌اند را وام می‌دهند. در این نگاه سپرده‌ها از طریق تصمیم خانوارها ایجاد می‌شود و بانک‌ها نیز این سپرده‌ها را به قرض‌گیرندگان وام می‌دهند، اما آنچه در واقعیت اتفاق می‌افتد متفاوت است. بانک‌های تجاری در اقتصاد مدرن، خلق‌کنندگان پول سپرده‌ای هستند و پس‌انداز به خودی‌خود وجوه در دسترس بانک برای اعطای وام را افزایش نمی‌دهد. بانک‌ها از هیچ، وام می‌دهند و با افزایش موجودی حساب وام‌گیرنده، پول سپرده‌ای جدید خلق می‌کنند. برای مطالعه بیشتر ر.ک: مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۳، «ابعاد و پیامدهای خلق پول توسط بانک‌های تجاری در ایران»، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی و موسی شهبازی غیائی، شماره مسلسل: ۱۳۹۷۸.

را پوشش می‌دهد، به نظر می‌رسد لزوم تدوین قوانین و مقررات کارآمد درخصوص الگوی تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌ها و به بخش‌های اقتصادی کشور ضروری است.

۲-۱۴. قوانین و مقررات ناظر بر تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی

در پاسخ به پرسش مطرح شده در بخش قبل مبنی بر وجود یا نبود قوانین درخصوص کمیت، کیفیت و نحوه تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی، به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در سال‌های گذشته می‌پردازیم. در این بخش صرفاً به موادی از قوانین که به‌طور مستقیم تکلیف یا الزامی را درخصوص کمیت، کیفیت و نحوه توزیع منابع بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی مشخص کرده است، اشاره می‌شود.

۱-۲-۱۴. قانون عملیات بانکداری بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن

براساس این قانون چارچوب کلی تأمین مالی عبارت است از: اعطای تسهیلات و وام بدون ربا (بهره) طبق قانون و مقررات (بند «۹» قانون)، اعطای وام و اعتبار و ارائه سایر خدمات بانکی به تعاونی‌های قانونی برای تحقق بند «۲» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی (بند «۱۰»)، اعطای تسهیلات در قالب عقود مختلف بانکی (مشارکت، مضاربه، فروش اقساطی، جعاله، مساقات، مزارعه، خرید دین و...) به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی (فصل سوم، تسهیلات اعطایی بانکی، مواد (۷) تا (۱۷)).

۲-۲-۱۴. قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در

اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها، مصوب سال ۱۳۸۶

طبق این قانون برای تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی (اعم از کالا یا خدمت) دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آتی طرح از گیرندگان تسهیلات که توان مجری و توجیه اقتصادی، فنی و مالی و قابل ترهین طرح آنها به تأیید بانک می‌رسد، توسط بانک‌های عامل ممنوع است.

۳-۲-۱۴. قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی (با تأکید بر قانون عملیات بانکی بدون ربا)، مصوب سال ۱۳۸۵ طبق این قانون (ماده واحده) دولت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند سازوکار تجهیز و تخصیص منابع بانکی را چنان سامان دهند که سود مورد انتظار تسهیلات بانکی در عقود با بازدهی ثابت طی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به‌طوری کاهش یابد که قبل از پایان برنامه نرخ سود این‌گونه تسهیلات در تمامی بخش‌های اقتصادی یک‌رقمی شود. تبصره‌های این ماده واحده نیز مقرراتی را در این حوزه اعمال کرده است.^۱

۴-۲-۱۴. قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی، مصوب سال ۱۳۸۷ مطابق این قانون دولت موظف است در جهت منطقی شدن تفاوت متوسط سود و کارمزد تسهیلات بانکی با متوسط سود پرداختی به انواع سپرده‌ها^۲ میزان آنها را به‌گونه‌ای تصویب و ابلاغ کند تا از تاریخ تصویب این قانون میزان تفاوت فوق‌الذکر تا سقف سه درصد (۳ درصد) محدود شود. ازجمله مواد این قانون که بانک‌ها موظفند، تسهیلات ارزی و ریالی (اعم از منابع حساب ذخیره ارزی، وجوه اداره شده، تسهیلات تکلیفی یا منابع داخلی) مورد نیاز از طرح‌های صنعتی و معدنی را همزمان بررسی و تسهیلات مصوب را براساس برنامه زمانبندی اجرای طرح و پیشرفت کار پرداخت کنند.^۳

۱. تبصره «۱» - درباره عقود با بازدهی متغیر، بانک‌ها مکلفند بدون تعیین نرخ سود مورد انتظار، براساس مفاد قانون عملیات بانکی بدون ربا، در حاصل فعالیت اقتصادی مورد قرارداد شریک شوند، در عقود امور مشارکت برای تولید، مذکور در تبصره بند «ب» ماده (۳) قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲، بانک نمی‌تواند از شریک وثیقه خارج از طرح بخواهد. تبصره «۲» - بانک‌ها در اعطای تسهیلات و تأمین مالی طرح‌های دارای توجیه اقتصادی، بخش‌های خصوصی و تعاونی را نسبت به بخش دولتی در اولویت قرار دهند.

۲. به این تفاوت در ادبیات بانکداری اسپرید (Spread) بانکی گفته می‌شود.

۳. در صورت عدم پرداخت تسهیلات مطابق با برنامه زمانبندی شده مصوب و متناسب با تأخیر در پرداخت تسهیلات اعطایی قبلی استمهال گردد. همچنین در مواردی که جمع ارزش وثایق و آورده سرمایه‌گذار، بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) کل سرمایه‌گذاری پروژه باشد، بررسی توجیه فنی و اقتصادی طرح‌ها توسط بانک‌ها ضرورت نخواهد داشت و باید با وثیقه گرفتن کل طرح، تسهیلات لازم را پرداخت نمایند.

۵-۲-۱۴. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب سال ۱۳۹۴

در قانون رفع موانع تولید نیز موادی وجود دارد که مرتبط با تأمین مالی بنگاه‌ها و واحدهای تولیدی از طریق بانک و رفع برخی مشکلات در این حوزه به مهم‌ترین مواد آن اشاره می‌شود:

مهم‌ترین ماده قانونی مندرج در این قانون درخصوص تکالیف قانونی مرتبط با تأمین مالی بنگاه‌ها از کانال بانکی، ماده (۲۱) مربوط به ایجاد حساب ویژه‌ای برای بنگاه‌ها در بانک‌هاست که بیان می‌دارد: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است به‌منظور تأمین سرمایه در گردش پایدار برای واحدهای صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل، صنوف تولیدی، بنگاه‌های دانش‌بنیان و شرکت‌های صادراتی درحال کار (که در این ماده به اختصار «واحد» نامیده می‌شوند)، حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، دستورالعمل اجرایی افتتاح حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش را (که به اختصار «حساب ویژه» نامیده می‌شود) در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ و اصلاحات بعدی آن با شرایط و الزامات [مندرج در این قانون] ابلاغ نماید».

در ماده (۱۹) این قانون تکالیفی به‌منظور کمک به تأمین نقدینگی برای حمایت از واحدهای تولیدی کالا و خدمات و تسهیل در وصول مطالبات سررسید گذشته بانک‌ها در نظر گرفته شده است.^۱ البته تکالیف مصوب در این ماده مربوط به مشکلات وثیقه و وصول مطالبات بانک‌هاست و تکلیفی مرتبط با صدر ماده («کمک به تأمین نقدینگی برای حمایت از واحدهای تولیدی») وجود ندارد.

۱. برای مثال: الف) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و خصوصی عامل در صورت درخواست متقاضی، متناسب با بازپرداخت هر بخش از تسهیلات پرداختی به واحدهای تولیدی، نسبت به آزادسازی وثیقه‌های مازاد یا تبدیل وثیقه متناسب با میزان باقیمانده تسهیلات اقدام نماید. انتخاب وثیقه باقیمانده برای تضمین با بانک است.

ب) دریافت وکالت بلاعزل از تسهیلات‌گیرندگان و وثیقه‌گذاران بابت وثایق در رهن بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و خصوصی ممنوع است و وثیقه‌گیرندگان موظفند در قالب قراردادهای منعقد یا سایر طرق قانونی نسبت به اجرا گذاشتن وثیقه‌ها عمل کنند.

در ماده (۲۲) نیز بانک‌ها موظف شده‌اند درخواست‌های استفاده از تسهیلات ارزی و ریالی مورد نیاز طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی را همزمان بررسی و براساس زمانبندی اجرای طرح و متناسب با پیشرفت فیزیکی پروژه پرداخت نمایند...^۱

در ماده (۲۳) این قانون نیز کلیه بانک‌ها مکلف شده‌اند با درخواست بنگاه‌های تولیدی که به دلیل شرایط کشور طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ دچار مشکل و دارای بدهی سررسید گذشته شده‌اند و تاکنون برای تسهیلات اخذ شده معوق از تمهیدات استمهال یا امهال استفاده نکرده‌اند با تأیید هیئت‌مدیره برای یکبار و با دوره تنفس ۶ ماهه و بازپرداخت سه‌ساله به تسویه حساب تسهیلات معوق اقدام نمایند. جریمه‌های تسهیلات فوق به صورت جداگانه محاسبه و در انتهای دوره بازپرداخت و در صورت انجام تعهدات بموقع بنگاه تولیدی، مشمول بخشودگی می‌شود. بنگاه‌هایی که حداکثر یک سال پس از تصویب این قانون تعیین تکلیف کنند مشمول این ماده می‌باشند.

همچنین در ماده (۴۷) این قانون حکم مشخصی نیز درخصوص میزان تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش کشاورزی تصویب شده است که عبارت است از: «کلیه بانک‌های عامل غیرتخصصی موظفند سهمی از تسهیلات اعطایی خود را حداقل معادل سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کشور، براساس آخرین آمار رسمی تولید ناخالص ملی سالانه، به بخش کشاورزی اختصاص دهند...»^۲.

۱. ... همچنین بانک‌ها درخصوص قراردادهای تعهدات تولیدی غیرتکلیفی که متقاضی، سهم آورده خود را طبق زمانبندی واریز کرده و اجرای طرح یا پروژه موضوع قرارداد نیز شروع شده باشد، در صورت تعلیق تسهیلات تعهد شده، ملزم به تمدید مدت قرارداد و عدم دریافت هرگونه سود در بازه زمانی تعلیق و عدم ایفای تعهدات قراردادی خود در قبال متقاضی یا طرف قرارداد خود می‌باشد.

۲. ... شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون دستورالعمل این اقدام را ابلاغ کنند و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران گزارش عملکرد این ماده را به تفکیک بانک‌ها به صورت ۶ ماهه به کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌نماید.

۶-۲-۱۴. قانون حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، مصوب سال ۱۳۹۱

عنوان این قانون حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه بوده است؛ ولی هیچ ماده‌ای درخصوص حمایت از تولید ملی نداشته و صرفاً جزءهای «۲-۳»، «۴-۵» و «۳-۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ اصلاح شده است. این مسئله نشان می‌دهد که مشکلات قانونگذاری ما در تأمین مالی و حمایت از تولید علاوه بر ناکارآمدی در چارچوب و الگوی حمایتی، متوجه اشکالات و معضلات ابتدایی در عناوین و متن قانون نیز است.

۷-۲-۱۴. قوانین بودجه‌های سنواتی

همه‌ساله در بودجه‌های سنواتی نیز احکامی درخصوص تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی، استمهال بدهی‌های بخش‌های مختلف، تکالیفی درخصوص وثایق دریافتی بانک از بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی و برخی تکالیف دیگر درخصوص اعطای تسهیلات از صندوق توسعه ملی مصوب و به بانک‌ها ابلاغ شده است که وجه مشترک بسیاری از تکالیف بودجه‌ای در این حوزه کارآمدی پایین، نبود سازوکارهای ضمانت اجرا، نداشتن الگوی مناسب در حمایت بودجه‌ای کارآمد و در نهایت به‌دلیل مشکلات متعدد بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی در دریافت و بازپرداخت تسهیلات متوسل شدن به برخی الزامات بیرونی موقت برای رفع مشکلات بوده است.

۸-۲-۱۴. مصوبات و بخشنامه‌های شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی

در پاسخ به پرسش تحقیق مبنی بر وجود یا نبود قوانین و مقررات درخصوص کمیت، کیفیت و نحوه تخصیص منابع به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی، علاوه بر بررسی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی که در بخش قبل گذشت باید بسته‌های سیاستی بانک مرکزی نیز بررسی شود و کیفیت این بسته‌ها نیز از نظر الزامی یا اختیاری بودن تکالیف شبکه بانکی درخصوص مسئله تحقیق مورد توجه قرار گیرد.

بانک مرکزی هر ساله به‌منظور نظم بخشیدن به سیاست‌های پولی، بسته‌های سیاستی -

نظارتی را با استناد به بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور در سال ۱۳۵۱ پس از تصویب شورای پول و اعتبار به بانکها ابلاغ می‌نماید؛ این بسته‌ها بخش‌های مختلفی از جمله مروری بر آخرین تحولات اقتصادی کشور و مصوبات و سیاست‌های پولی پیشنهادی دارد. غالب این مصوبات درباره نرخ ذخیره قانونی برای سپرده‌های مختلف و نرخ سود بانکی براساس عقود مختلف هستند.

در سایر بخشنامه‌ها و مصوبات شورای پول و اعتبار نیز موارد الزامی درباره سازوکارهای فعالیت بانکها درخصوص نحوه تخصیص منابع به بنگاه‌ها وجود دارد، ولی آن چیزی که به‌طور مستقیم و مشخص به بانکها ارائه می‌شود در قالب بسته‌های سیاستی - نظارتی است.

این بسته‌ها به بسته‌های پیشنهادی سیاستی - نظارتی بانک مرکزی معروفند؛ اما در مورد بندهای آن برخی الزامات برای مؤسسات اعتباری وجود دارد که در صورت سرپیچی، ممکن است اخطار دریافت کرده و در صورت ادامه روند غیرقانونی، مراجع قضایی از فعالیت آنان جلوگیری به‌عمل آورده و مدیران ذی ربط نیز به جرم اخلاف در نظام پولی و بانکی کشور مورد پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت.^۱

اهم سیاست‌های اعتباری اتخاذ شده در بسته‌های بانک مرکزی، پیشنهاد اعمال تغییرات در مانده تسهیلات بخشی، چگونگی پرداخت تسهیلات مسکن و سقف مجاز انواع تسهیلات قابل ارائه است. براساس این، سهمیه‌های پیشنهادی بانک مرکزی درخصوص تخصیص بین‌بخشی مؤسسات اعتباری هرساله در بسته‌های این بانک (شورای پول و اعتبار) ارائه می‌شود.

در مصوبات شورای پول و اعتبار در قالب بسته‌های سیاستی - نظارتی، توزیع تسهیلات بانکی به‌صورت بخشی به‌شرح جدول ۱-۱۴ در سال‌های گذشته پیشنهاد شده است:

۱. اخطاریه بانک مرکزی، مورخ ۲۳ خردادماه ۱۳۸۹ به شرکت‌های تعاونی اعتباری که مفاد بسته سیاستی - نظارتی سال ۱۳۸۹ را رعایت نکرده‌اند.

جدول ۱-۱۴. سهمیه‌های اعتباری ابلاغی بانک مرکزی (درصد)

بخش	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	*۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴
کشاورزی و آب	۲۵	۲۵	۲۵	۲۰	۲۰	-	-	-
صنعت و معدن	۳۳	۳۵	۳۷	۳۷	۲۷	-	-	-
مسکن و ساختمان	۲۰	۲۰	۲۰	۲۵	۲۵	-	-	-
بازرگانی و خدمات	۱۵	۱۲	۱۰	۸	۸	-	-	-
صادرات	۷	۸	۸	۱۰	۱۰	-	-	-

مأخذ: بسته‌های سیاستی - نظارتی سال‌های ۱۳۸۷ الی ۱۳۹۴ بانک مرکزی.

* گفتنی است در سال ۱۳۹۰ دو بسته سیاستی در ابتدا و انتهای سال ابلاغ شد.

ازجمله تبصره‌هایی که در ذیل بخش مربوط به سهم بخش‌ها از تسهیلات بانکی در بسته‌های سیاستی - نظارتی آمده است تبصره‌های «۱»، «۲» و «۳» بسته سیاستی - نظارتی سال ۱۳۹۰ است:

تبصره «۱» - بانک‌های تخصصی حداقل ۹۰ درصد تسهیلات خود را در راستای رسالت اصلی خویش، اعطا می‌نمایند.

تبصره «۲» - آن دسته از مؤسسات اعتباری که نسبت‌های فوق را رعایت نمایند، بنا به تشخیص بانک مرکزی و متناسب با جهت‌گیری خود، از تخفیف نسبت سپرده قانونی و سایر مشوق‌های بانک مرکزی برخوردار خواهند شد.

نکته مهم این است که برای مثال در آخرین بسته سیاستی که سهم بخش‌ها در آن تعیین شده بود عنوان شده است که:

تبصره «۳» - «دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط با همکاری معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و پس از هماهنگی با بانک مرکزی می‌توانند با استفاده از ابزارهای تشویقی از قبیل وجوه اداره شده و یا پرداخت یارانه سود به تسهیلات اعطایی، در جهت تحقق سهم‌های بخشی فوق اقدام نمایند»^۱. این مسئله بدان معناست که تحقق سهم‌های مصوب می‌تواند با کمک منابع بیرونی و نه درونی بانک باشد و به بیان دیگر بانک‌ها

۱. تبصره «۳»، ماده (۷) بسته سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۹۰.

می‌توانند بخشی از منابع را به یک بخش پربازده همچون بازرگانی تسهیلات داده و با کمک منابع دیگر بیرونی ذکر شده، سهم بخش‌هایی همچون صنعت را محقق کنند. همچنین در بسته سال ۱۳۹۰ سیاست‌های تشویقی نظیر تخفیف نسبت سپرده قانونی و پرداخت یارانه سود برای آن دسته از مؤسسات مالی که نسبت‌های فوق‌الذکر را رعایت کنند، پیش‌بینی شده بود.

بانک مرکزی در آبان‌ماه ۱۳۹۲ به‌عنوان بسته سیاستی، گزارشی تحت عنوان سیاست‌های پولی و بانکی به شورای پول و اعتبار ارائه کرده است. گزارش مزبور در سه بخش جداگانه شامل «مروری بر آخرین تحولات اقتصاد کشور»، «طرح مسکن مهر و آثار پولی آن» و «سیاست‌های پولی پیشنهادی» تنظیم شده و در اختیار شورا قرار گرفته است. در قسمت ۲-۲ که مهم‌ترین بخش این مطالعه را تشکیل می‌دهد، بحث و تمرکز بر نرخ سود بانکی قرار دارد. محاسبات انجام شده حاکی از این بوده که در طول ماه‌های گذشته آن سال و همراه با افزایش نرخ تورم، به تدریج نرخ‌های سود واقعی (اعم از تسهیلات و سپرده‌های بانکی) منفی‌تر می‌شود و این حاکی از استمرار و تشدید پدیده «سرکوب مالی» در بخش پولی و بانکی کشور بوده است.^۱ همچنین نرخ سود واقعی منفی از یکسو، بسترهای رانت‌جویانه تسهیلاتی را ایجاد کرد و ازسوی دیگر با اجحاف در حق سپرده‌گذاران، تمایل به سپرده‌گذاری در بانک‌ها را کاهش داده بود.^۲ درمجموع می‌توان گفت که از سال ۱۳۹۲ به بعد در بسته‌های سیاستی بر نرخ سود بانکی متمرکز شده است و درخصوص تعیین سهم مشخص از اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف اقتصادی سخنی به میان نیامده و عمده بحث درباره نرخ سود بانکی و تعیین آن بوده است.

۱. براساس مبنای نظری، «سرکوب مالی» به‌واسطه ایجاد محدودیت بر فعالیت واسطه‌گری مالی بانک‌ها، زمینه تضعیف چرخه پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و در نهایت کاهش رشد اقتصادی کشور را فراهم ساخته است.

۲. اثر منفی افزایش نرخ سود بانکی بر هزینه واحدهای تولیدی و افزایش هزینه‌های تولید و تورم از این محل، یکی از مهم‌ترین مواردی بوده که مدافعان کاهش نرخ سود بانکی در سال‌های گذشته به آن استناد کرده‌اند. افزایش نرخ‌های سود بانکی و اثر آن بر هزینه بنگاه‌ها تولیدی، در سال جاری نیز موضوع اختلاف نظر میان مدافعان و مخالفان افزایش نرخ‌های سود بانکی بوده و بر همین اساس برخی از تشکلهای تولیدی خواستار تثبیت وضعیت موجود و عدم تعدیل نرخ‌های سود بانکی بوده‌اند.

درخصوص ارزیابی عمل به مصوبات بسته‌های سیاستی - نظارتی بانک مرکزی می‌توان گفت عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با سهمیه‌های پیشنهادی مغایرت دارد که دلایل متعددی را می‌توان برای چرایی مغایرت عملکرد با سهمیه‌های مصوب بیان کرد. بخشی از این مغایرت ناشی از نبود ظرفیت جذب منابع متناسب با سهمیه پیشنهادی در بخش مذکور است. برای مثال دور از انتظار است که یک بانک خصوصی ۲۵ درصد منابع خود را به بخش کشاورزی تزریق کند. ازسوی دیگر پس از آنکه در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ تغییرات عمده‌ای در سهمیه‌بندی پیشنهادی رخ نداد، در بسته ۱۳۹۰ بانک مرکزی به کاهش ۵ درصدی سهمیه بخش کشاورزی اقدام کرده و معادل آن را به بخش ساختمان افزوده است.

برخی نقطه‌ضعف‌هایی که درباره سهمیه‌بندی بخشی در بسته‌های سیاستی - نظارتی وجود دارد از قرار زیر است:

- «مشخص نیست سهم‌بندی بخش‌ها بر چه اساس و معیاری تعیین شده‌اند. - در عمل بانک‌ها سهم‌بندی توصیه شده از طریق بسته‌های سیاستی را طی سال‌های مختلف رعایت نکرده‌اند. این امر به‌نوعی دلالت بر ضعف یا عدم نظارت بانک مرکزی بر اجرای قوانین بالادستی دارد. برای مثال سهم بخش صنعت و معدن (غیردولتی) از مانده کل تسهیلات اعطایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در پایان سال ۱۳۸۸، معادل ۲۳/۷ درصد بوده که باید براساس بسته سیاستی همان سال این سهم معادل ۳۵ درصد می‌شد. لذا این ماده که در سال‌های مختلف توصیه شده و می‌شود، به‌دلیل نظارت ضعیف بانک مرکزی در مصرف تسهیلات اثربخش و مؤثر نبوده است»^۱.

- اغلب به‌دلیل نبود بانک‌های توسعه‌ای در کشور اهداف توسعه‌ای و بخشی دولت از طریق این‌گونه سهمیه‌بندی‌ها و مشوق‌ها دنبال می‌شود؛ درحالی که مؤسسات اعتباری خصوصی متناسب با سازوکار بازار اعتبارات خود را تخصیص می‌دهند. بنابراین پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی هنگام دنبال کردن اهداف بخشی و توسعه‌ای اولاً ملاحظات

۱. صمد عزیززاد و رقیه فضلی، ارزیابی تطبیقی بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۰، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۰۸۸۰، ۱۳۹۰.

خصوصی و دولتی بودن را در نظر گیرد و ثانیاً به طبقه‌بندی بانک‌ها حداقل به نسبت سرمایه و دارایی در اختیار، اقدام نموده و سپس سهمیه‌های پیشنهادی و مشوق‌های لازم متناسب با جایگاه بانک مربوطه در نظام پولی کشور ارائه شود.^۱

علاوه بر تعیین سهم بخش‌ها از تسهیلات شبکه بانکی، نرخ عقود مختلف از جمله موارد مهمی است که در بسته‌های سیاستی - نظارتی ذکر می‌شود.

به‌طور کلی درباره بسته‌های سیاستی - نظارتی می‌توان بیان کرد که چارچوب مسیر حرکتی سیاست پولی نیز از حیث انقباضی و انبساطی بودن در درون بسته‌های سیاستی با ابهاماتی مواجه است. برای مثال درحالی که از کاهش نرخ ذخایر قانونی به‌عنوان یک ابزار سیاستی انبساطی استفاده می‌شود، محدودیت‌های اعتباری و سوق سیستم بانکی به سمت عقود مشارکتی با نرخ‌های بالا، شکل و شمایلی انقباضی دارد یا درحالی که از نرخ سود سپرده‌ها کاسته می‌شود به نرخ سود تسهیلات پایه (عقود مبادله‌ای) افزوده می‌گردد. نکته دیگر آنکه لازم است تلقی بانک مرکزی از بنگاه‌های مالی کشور، دچار تحول شده و به مقیاس بانک‌ها، نوع مالکیت و سایر شاخص‌ها توجه شود.^۲

آنچه از بررسی قوانین و مقررات روشن می‌شود این است که درخصوص کمیّت، کیفیت و نحوه توزیع تسهیلات به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی، الگو و قواعد الزام‌آور و روشنی وجود ندارد که همراه با سازوکارهای انگیزشی و نظارتی باشد و تنها در موارد خاص برخی الزامات توسط قانونگذار یا مقرراتگذار (شورای پول و اعتبار) برای بانک‌ها قرار داده شده که نقاط ضعف فراوانی دارد. زیرا ایجاد تکلیف الزامی نیز اگر در مجموعه‌ای هماهنگ و هدفمند صورت نگیرد، کارایی و اثربخشی لازم را نخواهد داشت. ضمن اینکه هر قانونی به بسترسازی، مقررات و دستورالعمل‌های اجرایی نیاز دارد که باید نهاد ناظر بانکی تدوین و ابلاغ کند. درحالی که با بررسی صورت گرفته مشخص شد که بین قوانین

۱. علی ارشدی و حسین میسمی، ارزیابی بسته‌های سیاستی - نظارتی بانک مرکزی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ویژه‌نامه تازه‌های اقتصادی، ص ۲۹.

۲. علی ارشدی، «ارزیابی و مقایسه بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی در سال ۱۳۸۹»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال هشتم، ش ۱۲۷.

مصوب مجلس شورای اسلامی و بسته‌های سیاستی بانک مرکزی در حوزه مورد بررسی، تناسب و هماهنگی لازم برقرار نبوده و شاهد نوعی دوگانگی بین الزام و اختیار در کمیت و کیفیت توزیع منابع بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی هستیم. شواهد زیادی در توضیح ناکارآمدی قوانین و مقررات و همچنین ناهماهنگی و در برخی موارد دوگانگی و تفاوت بین قوانین و مقررات می‌توان ارائه کرد که اهم آنها عبارتند از:

- در برنامه‌های توسعه کشور و همچنین در برخی قوانین دیگر تکالیف و سهم‌های مصوبی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های اقتصادی اعم از بخش‌های کشاورزی و صنعت و خدمات وجود دارد که از آنها با عنوان سهم‌های تکلیفی نام برده شده است (و به‌عنوان قانون کشور، الزامی هستند)؛ ولی مشاهده می‌شود که در بسته‌های سیاستی - نظارتی شورای پول و اعتبار از این سهم‌های مصوب با نام سهم‌های پیشنهادی یاد می‌شود.

- در مقام عمل نیز، عملکرد نسبی بانک‌ها طبق سهم‌های پیشنهادی شورای پول و اعتبار یا سهم‌های مصوب در قوانین توسعه نبوده است. درحالی‌که براساس قانون می‌توان بانک‌ها را در عدم التزام به مفاد قانونی مورد بازخواست قرار داد؛ ولی این مسئله درخصوص بسته‌های سیاستی بانک مرکزی با رویکرد موجود ممکن نیست.

- قوانین مربوط به کمیت و کیفیت تخصیص منابع بانکی به بخش‌ها و بنگاه‌های اقتصادی ایرادهای فراوانی دارد. این قوانین برآمده از یک رویه و الگوی مناسب - برای قاعده‌مند کردن تخصیص اعتبارات بانکی بین بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی - تبعیت نکرده و عموماً مشتمل بر تکالیف پراکنده و غیرمنسجم بوده و فاقد هدف، بستر اجرا و سازوکارهای نظارتی و انگیزشی لازم است.

۳-۱۴. عملکرد بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی

به‌منظور ارزیابی عملکرد بانک‌ها در تأمین مالی و ارائه تسهیلات به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی و ارزیابی آن براساس معیارها و نسبت‌های مختلف، ابتدا باید تصویری از منابع در دسترس شبکه بانکی اعم از سرمایه، سپرده‌ها، استقراض از بانک مرکزی و... ارائه

شده و سپس با بهره‌گیری از نسبت‌ها و شاخص‌های مالی و عملکردی، کمیت و کیفیت تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی ارزیابی شود.

۱-۳-۱۴. وضعیت تجهیز منابع بانکی

در این بخش به بررسی منابع مالی بانک‌ها در مرحله تجهیز منابع پرداخته می‌شود. به این معنا که از طریق ارائه تصویری از منابع در دسترس بانک سعی می‌کنیم که نشان دهیم منابع مالی که در اختیار بانک‌ها قرار دارد از چه اجزایی تشکیل شده و سهم و روند هریک در کل منابع چقدر است. همچنین آن دسته از اجزای منابع بانک‌ها را که در تحلیل عملکرد شبکه بانکی در ارائه تسهیلات به بنگاه‌ها یا بخش‌های اقتصادی اهمیت دارند، بررسی کرده و میزان تغییر هرکدام از آنها را به تصویر می‌کشیم.

در این مطالعه تحلیل عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی هم به صورت کل شبکه بانکی و هم براساس تفکیک بانک مرکزی درخصوص گروه‌های بانکی صورت گرفته است.^۱ براساس این، سه گروه بانک‌های تجاری، غیردولتی و تخصصی بررسی می‌شوند. منظور از بانک‌های تجاری، بانک‌های دولتی سپه، ملی و پست‌بانک ایران است و منظور از بانک‌های تخصصی بانک‌های مسکن، کشاورزی، توسعه صادرات ایران، بانک صنعت و معدن و بانک توسعه تعاون می‌باشد. همچنین منظور از بانک‌های غیردولتی بانک‌های اقتصاد نوین، پارسیان، کارآفرین، سامان، پاسارگاد، سرمایه، سینا، شهر، دی، انصار، تجارت، رفاه کارگران، صادرات ایران، ملت، حکمت ایرانیان، گردشگری، ایران‌زمین، قوامین، خاورمیانه و آینده است و منظور از مؤسسات اعتباری غیربانکی مؤسسات اعتباری توسعه، کوثر مرکزی، ملل، نور و کاسپین می‌باشد.^۲ به طور کلی آن قسمت از منابعی که در اختیار بانک‌ها قرار دارد در تراز حسابداری در قسمت بدهی‌ها قرار می‌گیرد و از زیربخش‌های زیر تشکیل شده است:

الف) سپرده‌های بخش غیردولتی: این سرفصل دربرگیرنده مجموعه سپرده‌هایی

۱. این دسته‌بندی درخصوص بانک‌ها در آمارها و داده‌های شبکه بانکی که بانک مرکزی منتشر می‌کند، استفاده می‌شود.

<http://www.cbi.ir/simplelist/ aspx 1541>

۲. وبگاه بانک مرکزی؛

است که در روش‌های تجهیز منابع به صورت سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار (کوتاه‌مدت و بلندمدت)، سپرده‌های قرض‌الحسنه (جاری و پس‌انداز) و سایر که در اشکال مختلف از جانب بانک‌ها برای سپرده‌گذاران افتتاح می‌شود. همچنین این سرفصل پس‌انداز کارکنان بانک، صندوق بازنشستگی، وجوه اداره شده، حوالجات و... را نیز شامل می‌گردد.^۱

ب) بدهی به بانک مرکزی: این سرفصل مجموعه حساب‌هایی را شامل می‌شود که به طریقی حاکی از یک نوع خاص از بدهی به بانک مرکزی است. عمده حساب‌های تشکیل‌دهنده این سرفصل عبارتند از: حساب تنخواه‌گردان پرداخت وجوه دولتی (بانک مرکزی)،^۲ بدهی به بانک مرکزی- حساب جاری،^۳ بدهی به بانک مرکزی- بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز (موارد غیرمتعارف)، تسهیلات دریافتی از بانک مرکزی.^۴

ج) سپرده‌های بخش دولتی:^۵ این حساب شامل حساب‌های قرض‌الحسنه جاری مؤسسات دولتی است که به نمایندگی بانک مرکزی و حسب ضوابط اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی افتتاح می‌شود.^۶

د) حساب سرمایه: منظور از حساب سرمایه همان حقوق صاحبان سرمایه یا سهام است که متشکل از حساب سرمایه پرداخت شده، حساب اندوخته قانونی، حساب سایر اندوخته‌ها، حساب سود (زیان) انباشته، حساب سود (زیان) قطعی

۱. سعید جمشیدی، «حسابداری بانکی؛ تهیه صورت‌های مالی»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲، ص ۸۷.

۲. این حساب بیانگر ۱۲ درصد از مانده وجه دولتی در پایان هر ماه است که بانک به نمایندگی از بانک مرکزی دریافت و نزد خود نگهداری می‌کند.

۳. حساب جاری بانک نزد بانک مرکزی بدهکار می‌شود و بدهی به بانک مرکزی را نشان می‌دهد.

۴. سعید جمشیدی، «حسابداری بانکی؛ تهیه صورت‌های مالی»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲، ص ۸۹.

۵. شایان ذکر است تفکیک بین سپرده‌های دولتی و غیردولتی در صورت‌های مالی بانک‌ها وجود ندارد. بلکه این تفکیک صرفاً در گزارش‌های منتشر شده بانک مرکزی (داده‌های پولی و بانکی) برای شبکه بانکی و به تفکیک گروه‌های بانکی وجود دارد.

۶. سعید جمشیدی، «حسابداری بانکی؛ تهیه صورت‌های مالی»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲، ص ۸۸.

نشده، حساب سود (زیان) ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های شعب و واحدهای فرعی خارج از کشور می‌باشد.^۱

ه) وام‌ها و سپرده‌های ارزی: منظور از وام‌های ارزی، وام‌هایی است که بانک‌ها به‌صورت ارزی از خارج دریافت می‌کنند. سپرده‌های ارزی نیز مجموع سپرده‌هایی است که به‌صورت ارز در بانک‌ها تجهیز می‌شوند.^۲

در این قسمت سعی می‌شود مهم‌ترین بخش‌های تجهیز منابع بانکی به تفکیک گروه‌های بانکی بررسی شود که عبارت است از بانک‌های تجاری، تخصصی و غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی که منابع بالقوه برای ارائه تسهیلات به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی است.

۱-۱-۳-۱۴. وضعیت سرمایه شبکه بانکی

سرمایه یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های نشان‌دهنده توانایی و قدرت بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی است. هرچقدر بانک‌ها سرمایه بیشتر و سالم‌تری داشته باشند از توان حمایتی و تسهیلات‌دهی بیشتری در حمایت از اقتصاد برخوردار خواهند بود. سرمایه مناسب و کافی یکی از شرایط لازم برای حفظ سلامت نظام بانکی است و هریک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری برای تضمین ثبات و پایداری فعالیت‌های خود باید همواره نسبت مناسبی را میان سرمایه و ریسک موجود در دارایی‌های خود برقرار کنند. حفظ و نگهداری سرمایه کافی و متناسب با مخاطرات موجود منبع اصلی اعتماد عمومی به هر بانک به‌طور اخص و سیستم بانکی به‌طور اعم است.

ارائه تصویری از وضعیت سرمایه بانک‌های کشور و همچنین وضعیت سرمایه آنها براساس ریسک در دارایی‌ها (نسبت کفایت سرمایه) می‌تواند

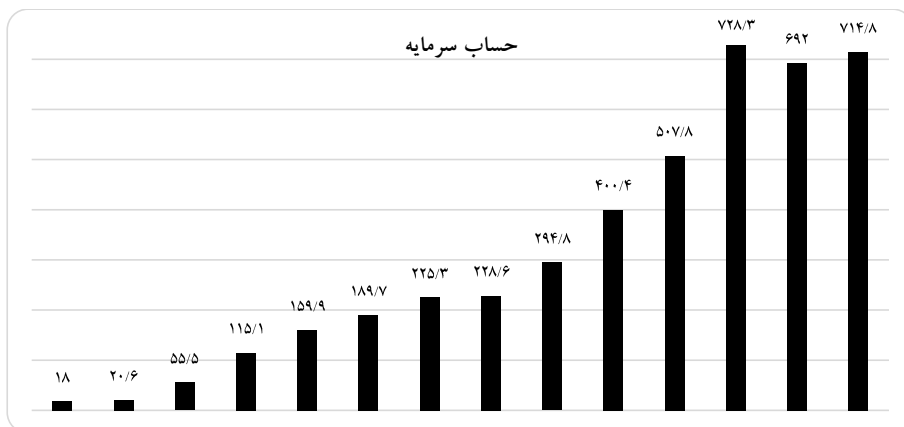
۱. همان، صص ۱۰۱-۱۰۲.

۲. شایان ذکر است این عنوان (وام‌ها و سپرده‌های ارزی) صرفاً در خلاصه آمار سیستم بانکی که بانک مرکزی منتشر می‌کند، وجود دارد و در صورت‌های مالی بانک‌ها به نحو دیگری به آن اشاره می‌شود. بر همین اساس جزئیات زیادی از این روش تجهیز در گزارش‌ها و مستندات نظام بانکی در دسترس نیست.

در تحلیل توانایی و قدرت شبکه بانکی در حمایت از بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی مؤثر باشد.

نمودار ۱-۱۴. وضعیت حساب سرمایه شبکه بانکی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی- دایره آمارهای پولی.^۱

در نمودار ۱-۱۴ میزان انباشت حساب سرمایه کل شبکه بانکی کشور در ۱۴ سال گذشته نمایش داده شده است. طبق این نمودار آهنگ انباشت حساب سرمایه بانک‌ها دارای روند افزایشی بوده، اما در سال ۱۳۹۳ این روند کاهش چشمگیری داشته است. با مراجعه به ترازنامه‌های بانک‌ها طی ۱۴ سال گذشته و تحلیل آن، درمی‌یابیم که نقش اصلی این کاهش در حساب سرمایه شبکه بانکی را بانک‌های تجاری ایفا کرده‌اند. علت این کاهش در حساب سرمایه می‌تواند ناشی از انباشت ضرر از ناحیه دارایی‌های بانکی، گرفتن ذخیره برای مطالبات مشکوک‌الوصول که در سال‌های اخیر رشد بسیاری داشته است، افزایش ریسک دارایی‌های بانک، انجماد دارایی‌ها در بخش‌های غیرتسهیلاتی همچون مسکن باشد.

1. <http://www.cbi.ir/category/2692.aspx>

۲-۱-۳-۱۴. وضعیت سپرده‌های شبکه بانکی

در این قسمت به بررسی وضعیت سپرده‌های شبکه بانکی می‌پردازیم. سؤالات این بخش عبارت است از اینکه وضعیت سپرده‌های شبکه بانکی چگونه بوده و چه بخشی از آن را سپرده‌های دولتی و چه بخشی را سپرده‌های غیردولتی تشکیل داده‌اند؛ همچنین در جدول به بررسی اجزای این سپرده‌ها پرداخته می‌شود.

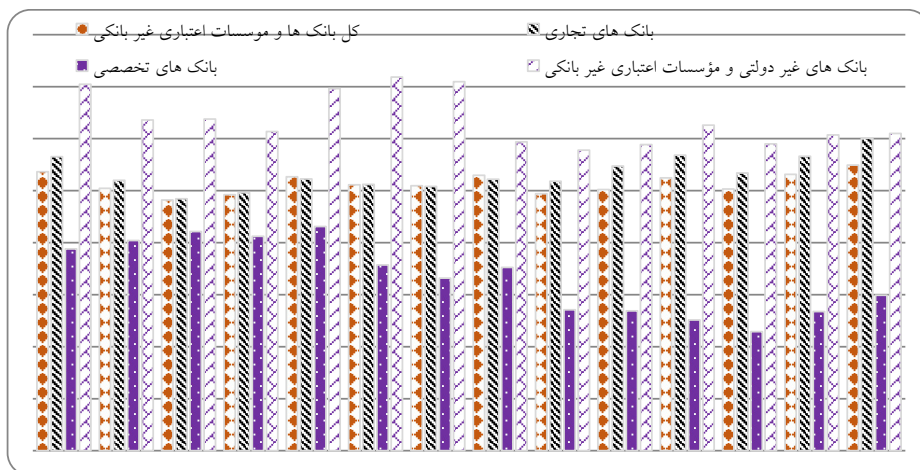
جدول ۲-۱۴. مانده سپرده‌های بخش غیردولتی به تفکیک نوع سپرده‌ها طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ (هزار میلیارد ریال)

سال	جمع سپرده‌های غیردولتی	دیداری	سرمایه‌گذاری بلندمدت	قرض الحسنه (پس‌انداز)	سایر
۱۳۸۱	۳۸۲/۸	۱۴۷/۸	۲۳۴/۸	-	-
۱۳۸۲	۴۸۷/۹	۱۷۸/۷	۳۰۹/۳	-	-
۱۳۸۳	۶۴۱/۱	۲۰۸/۱	۴۳۳	-	-
۱۳۸۴	۸۷۰/۴	۲۶۷/۳	۶۰۳/۱	-	-
۱۳۸۵	۱۲۲۲/۷	۳۵۳/۱	۸۶۹/۷	-	-
۱۳۸۶	۱۵۶۰/۴	۴۵۵/۸	۱۱۰۴/۶	-	-
۱۳۸۷	۱۷۴۳/۶	۳۶۷/۷	۱۱۷۷/۶	۱۵۳/۹	۴۴/۳
۱۳۸۸	۲۱۶۳/۶	۴۰۹/۴	۱۵۲۲/۴	۱۸۰/۱	۵۱/۸
۱۳۸۹	۲۷۲۳/۸	۵۳۳/۵	۱۸۸۶/۷	۲۳۹/۱	۶۴/۴
۱۳۹۰	۳۳۰۷/۵	۶۶۲/۶	۲۲۹۷/۹	۲۵۵/۸	۹۱/۳
۱۳۹۱	۴۲۷۶/۸	۸۰۶/۵	۳۰۵۹/۹	۳۱۰/۳	۱۰۰
۱۳۹۲	۶۰۶۱/۴	۸۶۱/۹	۴۷۵۶/۹	۳۳۸/۵	۱۰۴/۱
۱۳۹۳	۷۴۷۲/۲	۸۵۵/۹	۶۱۰۰/۹	۳۹۰/۹	۱۲۴/۵
۱۳۹۴	۸۴۲۱/۱	۸۷۳/۸	۷۰۰۸/۶	۳۹۶/۲	۱۴۲/۵

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، دایره آمارهای پولی.

در جدول ۱۴-۲ میزان کل سپرده‌های غیردولتی به تفکیک نوع سپرده‌ها از قبیل سپرده‌های دیداری، سرمایه‌گذاری بلندمدت، قرض‌الحسنه و سایر ارائه شده است. برای درک بهتر و همچنین سهولت در مقایسه مقادیر گوناگون سپرده‌ها، مانده سپرده‌های بخش غیردولتی به صورت نمودارهای ذیل نمایش داده شده است.

نمودار ۱۴-۲. نسبت سپرده‌های بخش غیردولتی به کل بدهی، به تفکیک گروه‌های بانکی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ (درصد)

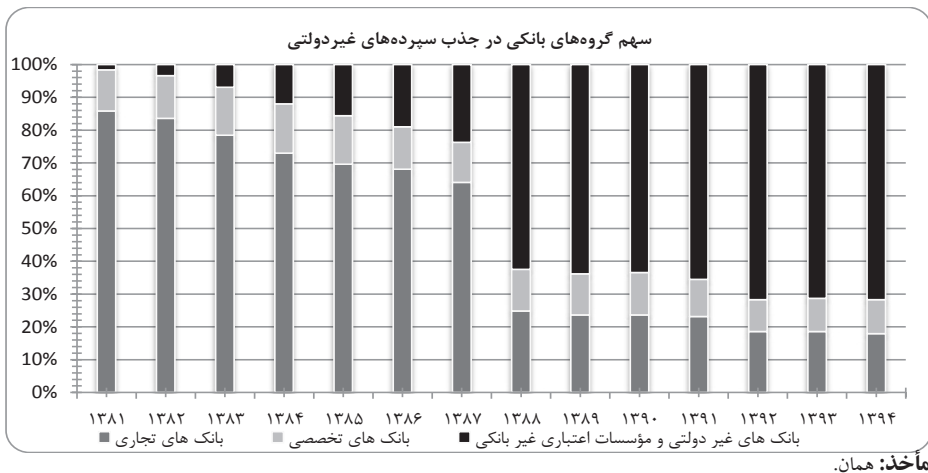


مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، دایره آمارهای پولی.

در نمودار ۱۴-۲ وضعیت کل سپرده‌های بخش غیردولتی نسبت به کل بدهی‌ها به تفکیک، برای کل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، تجاری، تخصصی و غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی در ۱۴ سال گذشته آمده است. بخش عمده منابع بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی از محل سپرده‌های غیردولتی تأمین شده‌اند. به بیان دیگر توان تسهیلات‌دهی این بانک‌ها و مؤسسات تا حد بالایی به سپرده‌های غیردولتی وابسته است. همچنین سهم سپرده‌های غیردولتی در هر گروه بانکی از کل سپرده‌های غیردولتی نیز نشان داده شده و به نظر می‌رسد عمده سپرده‌های بخش غیردولتی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۷ در

بانک‌های تجاری (دولتی) قرار داشته است، ولی از سال ۱۳۸۸ به بعد بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی منتقل شده است. این مسئله به این دلیل است که در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸، بانک‌های تجاری - دولتی بزرگی مانند بانک ملت، صادرات، تجارت و رفاه فرایند خصوصی‌سازی را طی کردند و این موجب شد تا سپرده‌هایی که در این بانک‌ها قرار داشت، از عنوان بانک‌های تجاری خارج شده و تحت عنوان بانک‌های غیردولتی قرار گیرند. نکته مهم دیگر اینکه سهم سپرده‌های بخش غیردولتی در بانک‌های تخصصی به کل سپرده‌های بخش غیردولتی در طول این سال‌ها روند کاهشی داشته است.

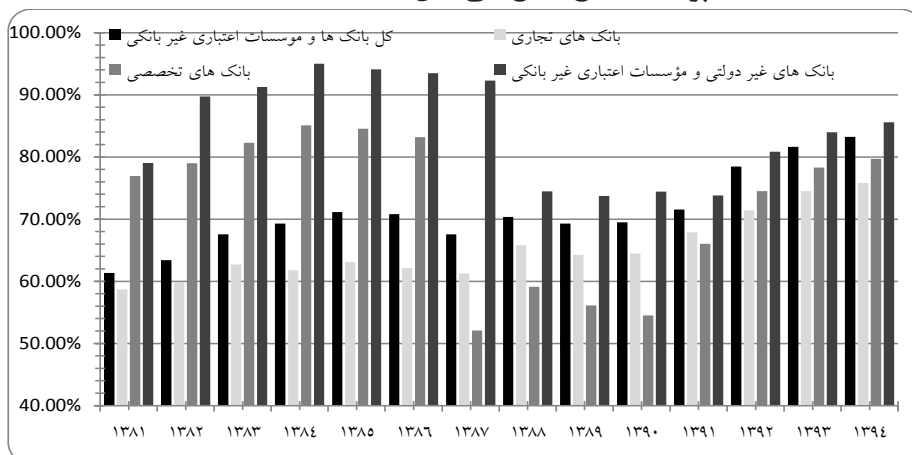
نمودار ۳-۱۴. نسبت سپرده‌های بخش غیردولتی در هر گروه بانکی به کل سپرده‌های این بخش در شبکه بانکی کشور طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ (درصد)



برای درک بهتر اجزای سپرده‌ها، در نمودارهای زیر نسبت سپرده‌های دیداری، سرمایه‌گذاری بلندمدت و قرض‌الحسنه بخش غیردولتی به کل سپرده‌های بخش غیردولتی برای کل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و همچنین به تفکیک نوع بانک‌ها نمایش داده شده است که از طریق مقایسه این نمودارها می‌توان به نقش هریک از سپرده‌های دیداری و سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار و قرض‌الحسنه بخش غیردولتی در تجهیز منابع بانکی پی برد.

نمودار ۴-۱۴. نسبت سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار بخش غیردولتی به کل

سپرده‌های این بخش طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ (درصد)



مأخذ: همان.

همان‌طور که از نمودار ۴-۱۴ مشخص است بخش عمده‌ای از سپرده‌های غیردولتی را سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار تشکیل می‌دهند، به عبارت دیگر برای کل بانک‌ها، عمدتاً بیش از ۶۰ درصد سپرده‌های بخش غیردولتی را سپرده سرمایه‌گذاری مدت‌دار تشکیل می‌دهد؛ درحالی‌که برای بانک‌های غیردولتی این میزان، به بیش از ۹۰ درصد در سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۷ رسیده است؛ ولی بعد از این سال، کاهش چشمگیری را در سهم سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار بین سپرده‌های بخش غیردولتی شاهدیم، که بخش زیادی از این کاهش در نسبت مذکور به دلیل خصوصی شدن بانک‌های مشمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی بوده است. درباره روند این نسبت برای کل بانک‌ها نیز همان‌طور که پیداست، از سال ۱۳۸۹ به بعد این روند صعودی بوده، به‌طوری‌که از حدود ۷۰ درصد سپرده‌ها در این سال به حدود ۸۳ درصد سپرده‌ها در سال ۱۳۹۴ افزایش یافته است.

۳-۱-۳-۱۴. سپرده‌های بخش دولتی

در این قسمت به بررسی سپرده‌های دولتی و نقش آنها در تجهیز منابع بانکی پرداخته می‌شود و به این پرسش پاسخ داده می‌شود که چه میزان از کل منابع بانکی به تفکیک بانک‌های تجاری، تخصصی،

بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری را بخش دولتی تأمین کرده است. در جدول ۳-۱۴ حجم کل سپرده‌های دولتی در هر گروه بانکی، برای سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ نشان داده شده است.

جدول ۳-۱۴. سپرده‌های بخش دولتی به تفکیک گروه‌های بانکی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴
(هزار میلیارد ریال)

سال	کل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	بانک‌های تجاری	بانک‌های تخصصی	بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی
۱۳۸۱	۸/۱۷	۳/۱۶	۵/۱	۰
۱۳۸۲	۶/۲۷	۹/۲۳	۵/۳	۰
۱۳۸۳	۴/۳۱	۷/۲۳	۷/۷	۰
۱۳۸۴	۹/۳۵	۹/۲۷	۹/۷	۰
۱۳۸۵	۸/۷۰	۲/۵۲	۶/۱۸	۰
۱۳۸۶	۶/۸۸	۷/۶۳	۸/۲۴	۰
۱۳۸۷	۴/۹۵	۶/۶۸	۷/۳۶	۰
۱۳۸۸	۷/۱۱۶	۹/۳۷	۳۰	۸/۴۸
۱۳۸۹	۴/۱۲۶	۲/۴۴	۱/۳۵	۱/۴۷
۱۳۹۰	۵/۱۰۷	۶/۵۰	۳/۴۴	۶/۱۲
۱۳۹۱	۵/۱۳۹	۹/۵۱	۷/۷۴	۹/۱۲
۱۳۹۲	۴/۳۱۴	۱/۹۸	۲/۱۳۶	۱/۸۰
۱۳۹۳	۷/۳۷۷	۸/۱۱۹	۱۵۱	۹/۱۰۶
۱۳۹۴	۱/۲۹۵	۹/۱۳۱	۸/۱۳۱	۴/۳۱

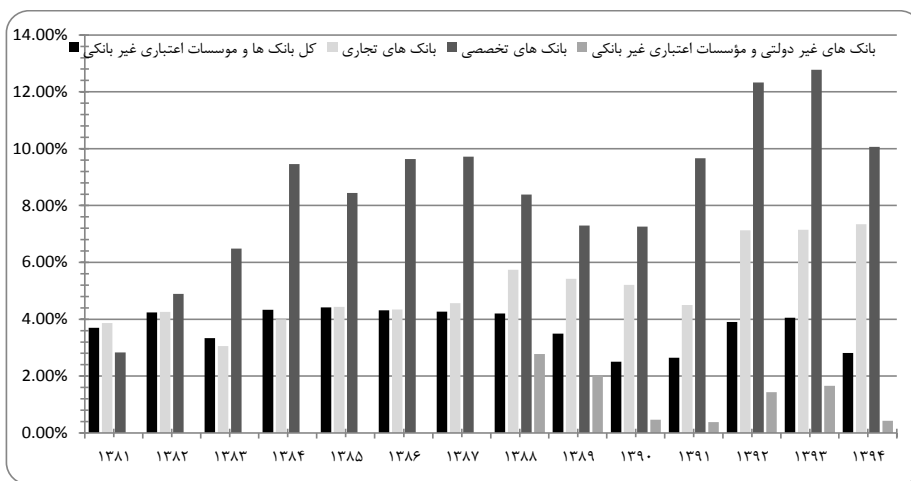
مأخذ: همان.

براساس آمار بانک مرکزی تا سال ۱۳۸۷ دولت در بانک‌های غیردولتی، هیچ سپرده‌ای نگهداری نمی‌کرد؛ همان‌طور که در بخش‌های بعدی این گزارش ملاحظه خواهد شد، در تمام این سال‌ها، دولت از بانک‌های غیردولتی تسهیلات دریافت کرده است؛ بنابراین بدون هیچ‌گونه سپرده‌گذاری و سهمی در تجهیز منابع بانکی، تسهیلات بسیاری را به‌خود اختصاص داده است. نکته دیگر اینکه میزان سپرده‌های بخش دولتی در کل روند صعودی داشته؛ اما در مقاطعی، دارای نوسانات قابل توجهی بوده است؛ در سال‌هایی که دولت‌های جدید روی کار آمده‌اند، میزان سپرده‌گذاری دولتی در بانک‌ها، افزایش غیرمعمولی را تجربه کرده است. درباره کاهش سپرده‌گذاری دولتی در سال ۱۳۹۴، باید گفت که این آمار مختص به ۶ ماهه نخست سال است.

در ادامه سهم سپرده‌های دولتی در کل سپرده‌ها و کل بدهی‌های بانکی بررسی می‌شود. در نمودار ۵-۱۴ نسبت سپرده‌های دولتی به کل سپرده‌ها^۱ برای همه بانک‌ها و به تفکیک بانک‌های تجاری، تخصصی و غیردولتی بررسی شده است:

نمودار ۵-۱۴. نسبت سپرده‌های دولتی به کل سپرده‌های بانکی به تفکیک

گروه‌های بانکی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ (درصد)



مأخذ: همان.

براساس نمودار ۵-۱۴، سهم سپرده‌های دولتی از کل سپرده‌ها، برای کل بانک‌ها بسیار اندک است و فقط حدود ۴ درصد از کل سپرده‌ها را سپرده‌های دولتی تشکیل می‌دهد؛ اما این نسبت درخصوص بانک‌های تجاری و تخصصی بیشتر است؛ به‌طوری که در سه سال اخیر درصد سپرده‌های دولتی به کل سپرده‌ها در بانک‌های تجاری به ۷ درصد رسیده است و برای بانک‌های تخصصی، این نسبت در سه سال اخیر، بین ۱۰ تا ۱۲ درصد بوده است؛ درحالی که پس از تصمیم‌گیری دولت مبنی بر سپرده‌گذاری

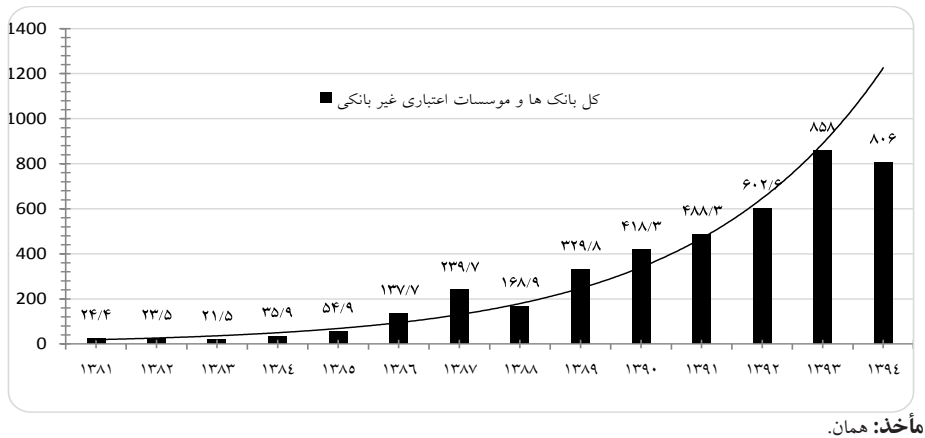
۱. شامل سپرده‌های دولتی، غیردولتی، وام‌ها و سپرده‌های ارزی.

در بانک‌های غیردولتی، فقط حدود ۲ درصد از کل سپرده‌های این بانک‌ها را دولت سپرده‌گذاری کرده است که این سهم در سال ۱۳۹۴ به کمتر از ۰/۵ درصد رسیده است.

۴-۱-۳-۱۴. بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی

بانک مرکزی در ادبیات بانکداری به‌عنوان آخرین قرض‌دهنده^۱ برای تجهیز منابع شبکه بانکی مطرح است. سهم پایین استقراض از بانک مرکزی در تجهیز منابع بانکی نشان‌دهنده سلامت، ثبات بانک‌ها و مدیریت صحیح منابع است؛ اما نگاهی به آمار آن در نظام بانکی ایران نشان‌دهنده این است که این منبع به‌ویژه در سال‌های اخیر به‌عنوان یکی از روش‌های تجهیز منابع شبکه بانکی نقش زیادی داشته است. در این بخش به بررسی بخش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از ترازنامه بانک‌ها می‌پردازیم. این بررسی درباره کل بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی خواهد بود.

نمودار ۱۴-۶. بدهی کل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ (هزار میلیارد ریال)



همان گونه که از نمودار ۱۴-۶ نمایان است میزان بدهی شبکه بانکی به بانک مرکزی

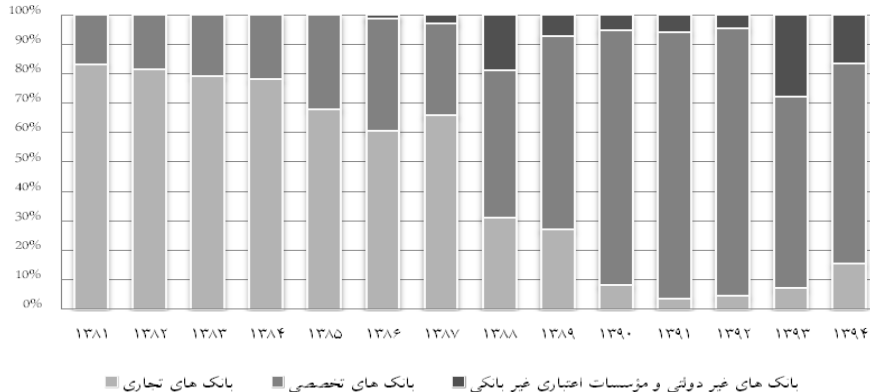
همواره روند افزایشی داشته است (دلیل کاهش این رقم در سال ۱۳۹۴ این است که این آمار مربوط به ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۴ است).

افزایش روند بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و تجهیز بخش بسیاری از منابع برای اعطای تسهیلات به بنگاه‌ها از کانال بانک مرکزی، عوامل متعددی داشته است. نخست اینکه بخشی از این بدهی، به دلیل خطوط اعتباری است که بانک مرکزی به بانک‌های دولتی اعطا کرد (از جمله برای طرح مسکن مهر). اما بخش دیگر مربوط به اضافه برداشت‌هایی است که از حساب‌های بانک مرکزی صورت گرفته است. مجموعه عوامل دیگری موجب افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی شده است همچون بالا بودن نسبت مطالبات غیرجاری در کشور، حجم بالای بدهی دولت به بانک‌ها، حجم بالای دارایی‌های ثابت و غیرنقد و به طور کلی منابع غیرچرخنده باعث انجماد دارایی‌ها در شبکه بانکی شده است که یکی از نتایج آن توسل بانک‌ها به منابع بانک مرکزی است. این مسئله نشان می‌دهد که کیفیت و سلامت تجهیز منابع بانکی برای اعطای تسهیلات به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی بسیار پایین است. از طریق نمودار زیر می‌توان سهم گروه‌های بانکی در رشد بدهی به بانک مرکزی را بهتر درک کرد:

نمودار ۷-۱۴. سهم گروه‌های بانکی در کل بدهی‌ها به بانک مرکزی

طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴

(درصد)



مأخذ: همان.

براساس نمودار ۷-۱۴ در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۷، عمده بدهی به بانک مرکزی متعلق به بانک‌های تجاری (دولتی) بوده، درحالی که در این سال‌ها سهم بانک‌های غیردولتی از این میزان بدهی به بانک مرکزی بسیار اندک بوده است؛ اما بعد از سال ۱۳۸۸ سهم بانک‌های غیردولتی و سهم بانک‌های تخصصی در بدهی به بانک مرکزی افزایش یافته است، تا جایی که در سال ۱۳۹۲، سهم بانک‌های تخصصی به بیش از ۹۰ درصد کل بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی رسیده است. این رخداد نمایانگر وضعیت نامطلوب تجهیز و مدیریت منابع بانک‌های تخصصی است که بخش قابل ملاحظه‌ای از افزایش بدهی بانک‌ها (دولتی) به بانک مرکزی طی سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۰ مربوط به اضافه‌برداشت بانک مسکن از بانک مرکزی، برای تأمین مالی طرح مسکن مهر بوده است.

۳-۱۴. عملکرد تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی

پس از بررسی بخش تجهیز منابع در شبکه بانکی با هدف بررسی کمیت و کیفیت تجهیز منابع بالقوه برای اعطای تسهیلات به متقاضیان، در این بخش به بررسی شاخص‌ها و نسبت‌های مختلف درخصوص کمیت و کیفیت تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی پرداخته می‌شود.

کمیت و کیفیت تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌ها در محورهای زیر قابل ارزیابی و تحلیل است:

۱. تخصیص منابع بانکی براساس تسهیلات اعطایی به بخش‌های دولتی و غیردولتی،
 ۲. تخصیص منابع بانکی براساس تسهیلات اعطایی غیردولتی بخش‌های مختلف اقتصادی از قبیل کشاورزی، صنعت و معدن، بازرگانی، خدمات و...،
 ۳. هدف از دریافت تسهیلات بانکی در بنگاه‌های اقتصادی (سرمایه در گردش، ایجاد و...)،
 ۴. تخصیص منابع بانکی به تفکیک عقود اسلامی از قبیل مشارکت حقوقی و مدنی،
- مضاربه، مرابحه و

در ادامه به تحلیل تسهیلات اعطایی بانک‌ها ابتدا براساس بخش‌های اقتصاد و سپس براساس سهم بانک‌ها در تأمین مالی بخش‌های اقتصاد و پس از آن به تفکیک عقود و در انتها

به توزیع تسهیلات و سهم بنگاه‌های کوچک و بزرگ در تسهیلات اعطایی و هدف از اعطای تسهیلات پرداخته می‌شود.

۱-۲-۳-۱۴. تسهیلات اعطایی بانک‌ها به تفکیک بخش‌های دولتی و غیردولتی

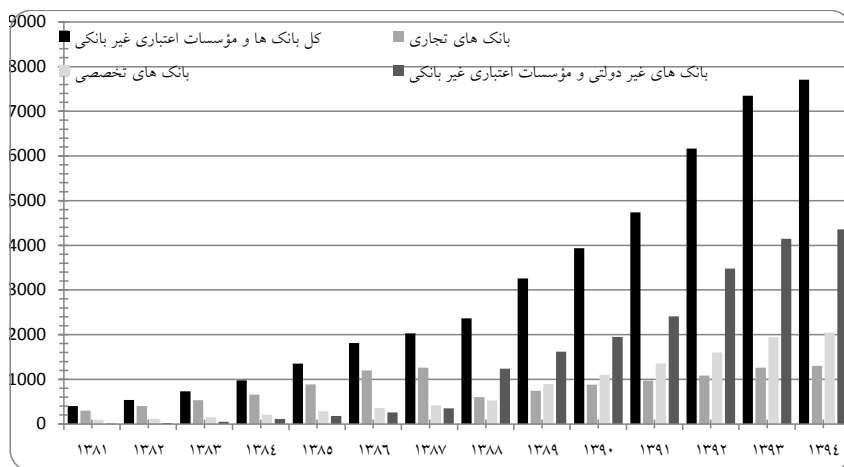
در این قسمت به تحلیل تسهیلات اعطایی بانک‌ها براساس تقسیم‌بندی ترازنامه بانک‌ها می‌پردازیم. داده‌های این قسمت براساس ترازنامه شبکه بانکی برای سال‌های ۱۳۸۱ تا ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۴ طبقه‌بندی شده است.^۱

در ابتدا کل تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش‌های دولتی و غیردولتی بررسی شده و سپس جداگانه به بررسی تسهیلات اعطایی به هر بخش خواهیم پرداخت. در نمودار ۸-۱۴ حجم کل تسهیلات اعطایی به بخش‌های دولتی و غیردولتی نشان داده شده است.

نمودار ۸-۱۴. حجم کل تسهیلات اعطایی به بخش‌های دولتی و غیردولتی

(هزار میلیارد ریال)

طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴



مأخذ: همان.

ملاحظه می‌شود که اعطای تسهیلات به بخش‌های دولتی و غیردولتی طی سال‌های گذشته روند افزایشی داشته است. در برخی از سال‌ها مانند سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۸۸ و ۱۳۹۴، از شدت این روند افزایشی کاسته شده است؛ به‌طوری که رشد این تسهیلات در سال‌های مذکور، به‌ترتیب ۱۲، ۱۶ و ۴ درصد بوده است. البته آمار سال ۱۳۹۴ همان‌طور که ذکر شد، مربوط به ۶ ماهه اول این سال است، درحالی که به‌طور متوسط نرخ رشد این تسهیلات در سال‌های دیگر، بیش از ۳۰ درصد است. بنابراین با در نظر گرفتن آمار باقیمانده سال، احتمالاً شاهد افزایش حجم تسهیلات اعطایی به بخش‌های دولتی و غیردولتی نسبت به سال گذشته خواهیم بود.

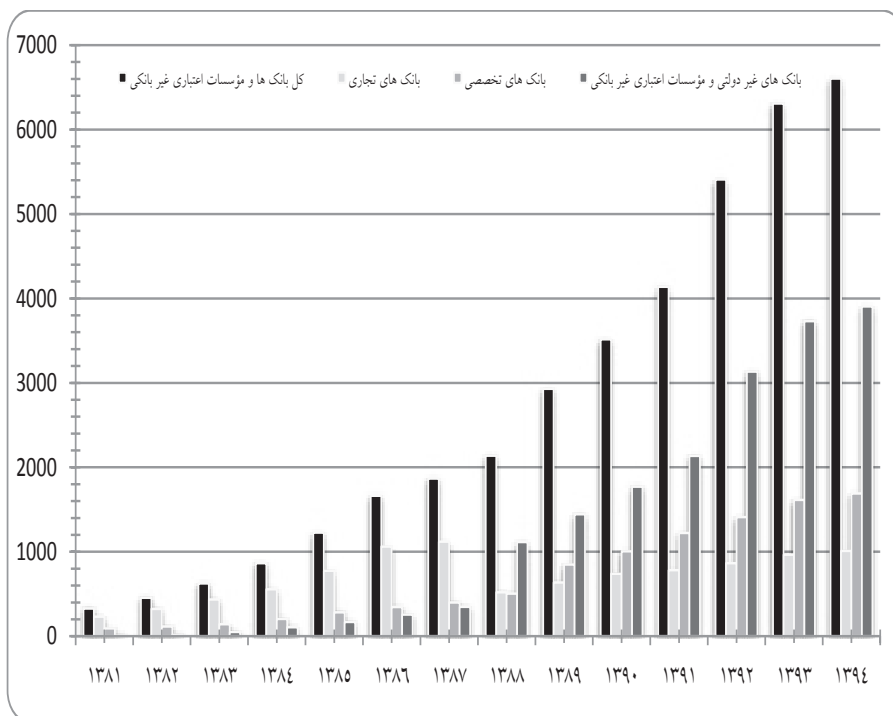
شایان ذکر است در سال‌های اخیر درخصوص افزایش آمار تسهیلات اعطایی ابهاماتی مطرح شده است. مسئله این است که براساس برخی اخبار و تحلیل‌های کارشناسی و همچنین برخی آمار و مشاهدات واقعی مطرح شده ازسوی فعالان اقتصادی و مشتریان نظام بانکی^۱ بخشی از افزایش آمار تسهیلات اعطایی واقعی نیست؛ بلکه تمدید تسهیلات غیرجاری (معوق و مشکوک‌الوصول) به‌همراه جرائم و سود بوده است، به‌نحوی که با غیرجاری (معوق) شدن بدهی یک شخص حقیقی یا حقوقی به بانک و با اضافه شدن سود و جرائم، بانک تبدیل تسهیلات قبلی به یک تسهیلات جدید را پیشنهاد می‌کند و با این کار بدهی قبلی از سرفصل غیرجاری خارج شده و از این طریق آمار تسهیلات اعطایی افزایش پیدا می‌کند.

در ادامه به بررسی تسهیلات اعطایی به بخش‌های دولتی و غیردولتی خواهیم پرداخت. در نمودار ۹-۱۴ مانده تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی نمایش داده شده است. همان‌طور که در شکل پیداست، مقدار کل مانده تسهیلات بانک‌ها به بخش غیردولتی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ افزایش یافته است، به این‌صورت که مقدار مانده تسهیلات بخش غیردولتی کل بانک‌ها، از میزان ۳۲۷ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ به میزان ۶۶۰۳/۹ هزار میلیارد ریال در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۴ افزایش یافته است.

۱. جلسات بررسی و آسیب‌شناسی نظام بانکی در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور فعالان اقتصادی، بانک‌ها و صاحب‌نظران بانکداری در سال ۱۳۹۴.

نمودار ۹-۱۴. مانده تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴

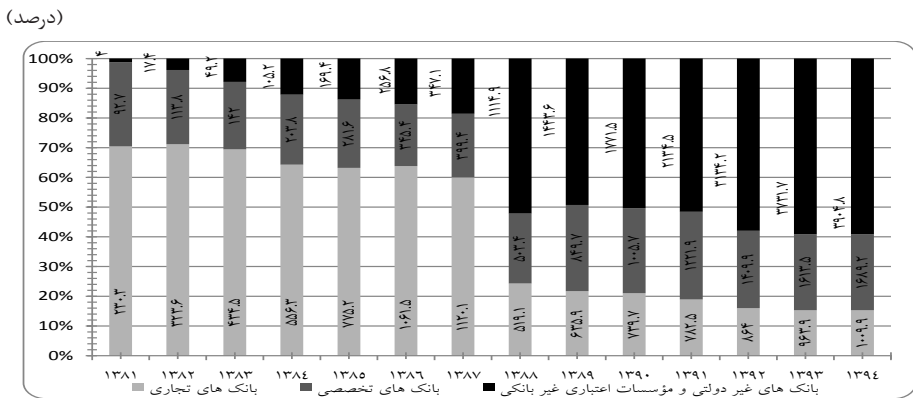
(هزار میلیارد ریال)



مأخذ: همان.

در این بین، سهم بانک‌های غیردولتی و بانک‌های تخصصی در تأمین این میزان تسهیلات، روند افزایشی دارد؛ درحالی که سهم بانک‌های تجاری در سال ۱۳۸۸ کاهش چشمگیری داشته و از این سال به بعد روند کاهشی‌گندی را تجربه کرده است. علت اینکه سهم بانک‌های غیردولتی همزمان با کاهش سهم بانک‌های تجاری افزایش یافته است، به نظر فرایند خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری - دولتی می‌باشد که از این زمان به بعد ذیل عنوان بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی جا گرفته‌اند.

نمودار ۱۰-۱۴. سهم گروه‌های بانکی در تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ (درصد)

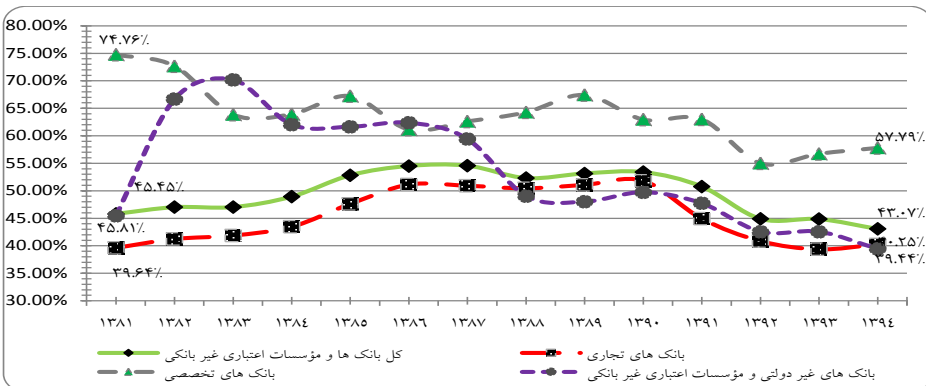


مأخذ: همان.

در ادامه به بررسی سهم تسهیلات بخش غیردولتی از کل دارایی‌های بانک‌ها می‌پردازیم. در این قسمت مشخص می‌کنیم که چه مقدار از دارایی‌های گروه‌های بانکی و به‌طور کل شبکه بانکی را تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی (تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی) تشکیل داده است.

نمودار ۱۱-۱۴. سهم مانده تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی در کل دارایی بانک‌ها

به تفکیک گروه‌های بانکی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ (درصد)



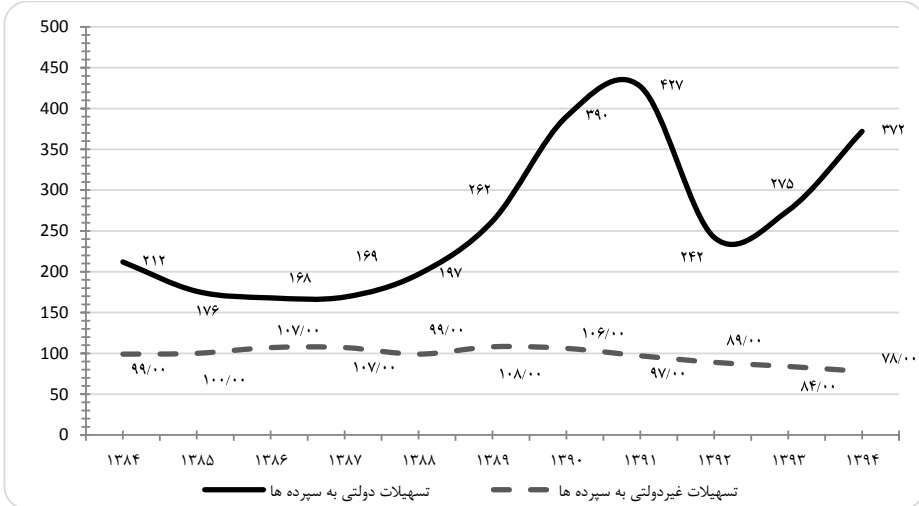
مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار ۱۱-۱۴ مشخص شده، سهم تسهیلات بخش غیردولتی در دارایی‌های بانک‌های غیردولتی ابتدا روند افزایشی و پس از سال ۱۳۸۴ روند کاهشی داشته است؛ یعنی بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی، طی سال‌های اخیر، سهم کمتری از کل دارایی‌های خود را به اعطای تسهیلات برای بخش غیردولتی اختصاص داده‌اند؛ به‌طوری که از ۷۰ درصد در سال ۱۳۸۳ به کمتر از ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. بانک‌های تجاری هم ابتدا در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶ روند صعودی را در تخصیص دارایی‌های خود به تسهیلات بخش غیردولتی طی کرده‌اند و از سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰ سیر ثابتی را در این تخصیص پیش گرفته و بعد از سال ۱۳۹۰ سیر نزولی را دنبال کرده‌اند؛ به‌طوری که از ۵۱ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. در این بین بانک‌های تخصصی کارنامه بهتری نسبت به سایر بانک‌ها دارند هرچند این بانک‌ها هم، سیر نزولی را در تخصیص دارایی‌های خود به تسهیلات بخش غیردولتی در پیش گرفته‌اند، اما در کل سهم بیشتری از دارایی‌های خود را به تسهیلات بخش غیردولتی اختصاص داده‌اند. به‌عبارت دیگر در هفت سال اخیر، میانگین تخصیص دارایی‌ها به تسهیلات بخش غیردولتی، در بانک‌های تخصصی ۱۲ درصد بیشتر از کل بانک‌های کشور بوده است و این نشان‌دهنده پیشروی این بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی نسبت به بانک‌های دیگر است.

اما نکته‌ای که مهم است، روند رو به کاهش کل بانک‌های کشور در تخصیص دارایی‌های خود به اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی است؛ به‌طوری که از ۵۴ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۴۳ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است و این رقم (۱۱ درصد کاهش) عدد بسیار بزرگی برای یک اقتصاد است. یعنی با وجود اینکه دارایی بانک‌ها طی سال‌های گذشته افزایش داشته است، تخصیص آنها به تسهیلات بخش غیردولتی با کاهش همراه بوده است.

در نمودار ۱۲-۱۴ به مقایسه بین نسبت مانده تسهیلات به مانده سپرده‌ها در دو بخش دولتی و غیردولتی پرداخته می‌شود.

نمودار ۱۲-۱۴. مقایسه سهم بخش‌های غیردولتی و دولتی: نسبت مانده تسهیلات به مانده سپرده‌ها



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، دایره آمارهای پولی.

براساس نمودار فوق، نسبت مانده تسهیلات بخش‌های غیردولتی به مانده سپرده‌های این بخش برای کل شبکه بانکی کشور، در ۶ سال اخیر روند کاهشی داشته تا جایی که نسبت تسهیلات به سپرده‌های بخش غیردولتی از ۱۰۷ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۷۸ درصد در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۴ رسیده است.

موضوع دیگری که در اعطای تسهیلات مهم است، نسبت‌های اهرمی «مانده تسهیلات به مانده سپرده» و «تغییر در مانده تسهیلات به تغییر در مانده سپرده‌های بخش دولتی» است. این نسبت‌ها نشان می‌دهد هر بخش، نسبت به سپرده‌ای که در هر گروه بانکی قرار داده، چه مقدار از آن گروه، تقاضای تسهیلات داشته است. اگر این نسبت‌ها برای دولت زیاد باشد، نشان‌دهنده این است که تسهیلات اعطا شده به بخش دولتی به نسبت تسهیلات اعطا شده به بخش غیردولتی نامتوازن بوده است؛ به عبارت دیگر این دو نسبت، اگر برای دولت زیاد باشد، نشان‌دهنده فشار دولت بر بانک‌ها برای تأمین تسهیلات مورد نیاز برای پروژه‌های خود می‌باشد. طبق آمار فوق دولت در تمام سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴، بسیار بیشتر از مقدار سپرده‌های خود، تقاضای تسهیلات کرده است؛ برای مثال محاسبات مبتنی بر داده‌های

بانک مرکزی نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۳ سهم بخش دولتی از کل سپرده‌های شبکه بانکی ۴ درصد بوده، درحالی‌که سهم این بخش از تسهیلات کل شبکه بانکی ۱۴ درصد بوده است. این رویداد به معنای فشار زیاد دولت بر شبکه بانکی است که به کاهش اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی منجر خواهد شد.

۲-۲-۳-۱۴. تسهیلات اعطایی بانک‌ها به تفکیک بخش‌های اقتصادی

در جدول ۴-۱۴ میزان تسهیلات پرداختی به بخش‌های مختلف اقتصادی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱ به صورت سری زمانی وارد شده است. در این جدول میزان تسهیلات برحسب هزار میلیارد ریال و میزان سهم هریک از بخش‌های بازرگانی داخلی، خدمات، متفرقه، کشاورزی، صنعت و معدن، ساختمان، مسکن و صادرات در مانده تسهیلات در سال موردنظر و میزان رشد سهم آن بخش نسبت به سال گذشته وارد شده است. در نمودار ۱۳-۱۴ سعی شده تا میزان مانده تسهیلات بخش‌ها برای هر سال به شکل ترکیب ستونی نشان داده شود. ازسوی دیگر برای درک بهتر میزان تغییرات مانده تسهیلات بخش‌های مختلف اقتصادی از نمودار ۱۴-۱۴ استفاده شده است. در این نمودار میزان رشد سهم هریک از بخش‌ها از مانده تسهیلات در طول سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۱ نشان داده شده است.

میزان رشد مانده تسهیلات پرداختی به بخش کشاورزی طی سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۶ روند افزایشی داشته است؛ ولی میزان رشد تسهیلات پرداختی به بخش صنعت، معدن و بازرگانی و خدمات طی سال‌های مذکور دارای روند کاهشی بوده است. میزان تسهیلات پرداختی طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹ برای بخش‌های صنعت و معدن، ساختمان، مسکن، کشاورزی، بازرگانی و خدمات دارای روند افزایشی بوده است که میزان این افزایش برای بخش بازرگانی بسیار بیشتر از سایر بخش‌هاست.

به منظور درک بهتر، برای تعیین سهم هر بخش، میانگین خالص تسهیلات دریافتی هر بخش طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ با میزان سهم آن بخش در ارزش افزوده و میزان سهم آن بخش در اشتغال در نمودار ۱۳-۱۴ مقایسه شده است.

جدول ۴-۱۴. مانده تسهیلات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به بخش غیردولتی برحسب

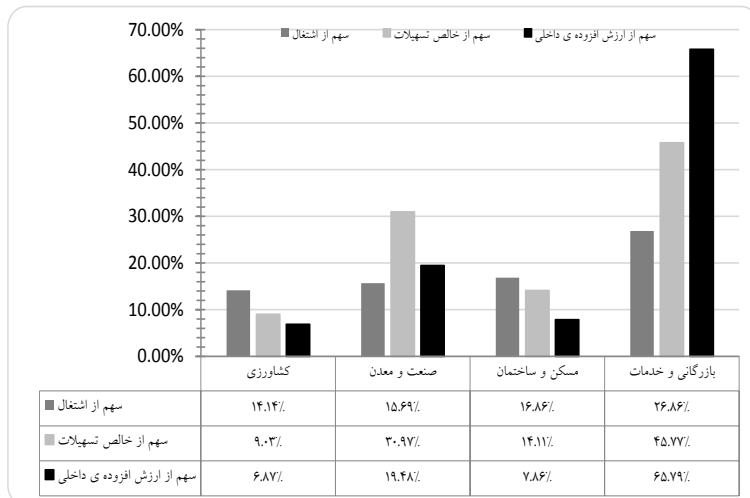
بخش‌های مختلف اقتصادی

سال	بازرگانی، داخلی، خدمات و متفرقه	درصد به کل	درصد رشد	کشاورزی	درصد به کل	درصد رشد	صنعت و معدن	درصد به کل	درصد رشد	ساختمان و مسکن	درصد به کل	درصد رشد	صادرات	درصد به کل	درصد رشد	جمع (میلیارد ریال)
۱۳۸۱	۵۳۷۶۷.۷	۲۰.۲۸	-	۵۰۲۴۴.۴	۱۸.۹۵	-	۸۱۴۷۰.۶	۳۰.۷۴	-	۷۲۴۶۲.۴	۲۷.۳۴	-	۷۱۲۷.۲	۲.۶۹	-	۲۶۵۰۷۰.۳
۱۳۸۲	۸۵۵۱۰.۵	۲۲.۹۳	۵۹.۰۴	۶۲۹۷۹.۴	۱۶.۸۹	۲۵,۳۴	۱۲۱۲۶۷.۴	۳۲.۵۲	۴۸.۸۵	۹۴۶۱۰.۹	۲۵,۳۸	۳۰.۶۱	۸۴۷۳.۵	۲,۲۷	۱۸۸.۹	۳۷۲۸۸,۲
۱۳۸۳	۱۴۷۵۰.۶	۲۴.۷	۴۹,۱۱	۸۲۷۶۳.۸	۱۶,۰۲	۳۱,۴۲	۱۷۲۶۴۲,۳	۳۳.۴۴	۴۲,۳۶	۱۲۱۲۶۴.۵	۲۴,۴۹	۲۸,۱۳	۱۲۱۲۸,۲	۲,۳۵	۴۳,۱۳	۵۱۶۳۰۴.۸
۱۳۸۴	۱۹۷۹۸۰,۱	۲۷.۴۷	۵۵,۲۷	۱۱۲۲۰۳.۸	۱۵,۵۴	۳۵,۵۷	۲۲۸۱۳۳,۲	۳۱.۶	۳۲,۱۴	۱۶۸۷۵۷.۶	۲۳,۳۷	۳۹,۱۶	۱۴۹۷۹	۲,۰۷	۲۳,۴۵	۷۲۲۰۴۶.۷
۱۳۸۵	۳۲۴۲۵۴.۴	۳۱.۶۸	۶۳,۷۸	۱۵۱۳۳.۴	۱۴,۹۷	۳۴,۸۷	۲۹۳۱۲۶,۷	۲۸.۶۴	۲۸,۸۶	۲۴۹۲۷۷,۱	۲۳,۳۸	۴۱,۷۹	۱۵۴۵۶,۲	۱,۵۱	۴,۲۳	۱۰۲۳۴۴۷.۸
۱۳۸۶	۴۸۹۶۶۲.۸	۳۵,۳۹	۵۱,۰۱	۲۰۲۰۳۳.۴	۱۴,۶	۳۳,۵	۳۷۳۵۶۰.۴	۲۷	۲۷,۴۴	۲۹۷۲۳۶	۲۱,۴۸	۲۴,۲۲	۳۰۹۷۵,۹	۱,۵۲	۳۵,۷۱	۱۳۸۳۴۶۸.۵
۱۳۸۷	۵۳۳۵۴.۷	۳۴.۴۳	۶,۹۲	۲۱۷-۷۳.۸	۱۴,۲۷	۷,۴۴	۴۰۳۶۳۹,۳	۲۶,۵۴	۸,۰۵	۳۴۹۰۸۴,۲	۲۲,۹۵	۱۷,۴۴	۲۷۳۸۶,۴	۱.۸	۳۰.۵۶	۱۵۲۰۷۳۸.۴
۱۳۸۸	۵۹۲۰۰.۲	۳۳.۴۹	۱۳,۰۷	۲۴۴۳۹.۵	۱۴,۰۱	۱۴,۵۹	۴۵۶۶۷۰.۷	۲۶,۱۸	۱۳,۱۴	۴۲۳۸۶۵.۶	۲۴,۳	۲۱,۴۲	۲۷۴۳۰,۲	۱,۵۷	۰,۱۶	۱۷۴۴۶۶۳.۵
۱۳۸۹	۸۲۱۵۳۲.۹	۳۴,۰۷	۳۸,۷۷	۲۸۶۰۷۷.۶	۱۱,۸۶	۱۷,۰۶	۶۰۸۱۴.۴	۲۴,۹۲	۳۱,۵۶	۶۷۴۰۵۱.۹	۲۷,۹۵	۵۹,۰۲	۲۸۸۴۵,۲	۱,۲	۵,۱۶	۲۴۱۱۳۲.۲
۱۳۹۰	۱۰۸۶۴۷۴.۸	۳۵,۱۱	۳۲,۲۵	۳۳۶۲۳.۵	۱۰,۸۶	۱۷,۵۳	۷۰۵۱۳۴.۹	۲۲,۷۹	۱۷,۳۶	۹۳۳۷۹۴,۲	۳۰,۱۷	۳۸,۵۳	۳۳۰۱۸,۴	۱,۰۷	۱۴,۴۷	۳۰۹۴۶۴۷,۳
۱۳۹۱	۱۳۱۵۳۳۹.۶	۳۶,۴۹	۲۱,۰۶	۳۷۲۷۳۴.۷	۱۰,۳۴	۱۰,۸۶	۷۷۵۷۴۰,۲	۲۱,۵۲	۱۰,۰۱	۱۱۰۶۷۶۳,۲	۳۰,۰۷	۱۸,۵۲	۳۳۱۵۲,۲	۰,۹۳	۱,۹۲	۳۶۰۴۲۳۰

مأخذ: همان.

نمودار ۱۳-۱۴. سهم خالص هر بخش از تسهیلات دریافتی با سهم اشتغال و نسبت ارزش افزوده

همان بخش به کل تولید ناخالص داخلی، متوسط سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲



مأخذ: همان.

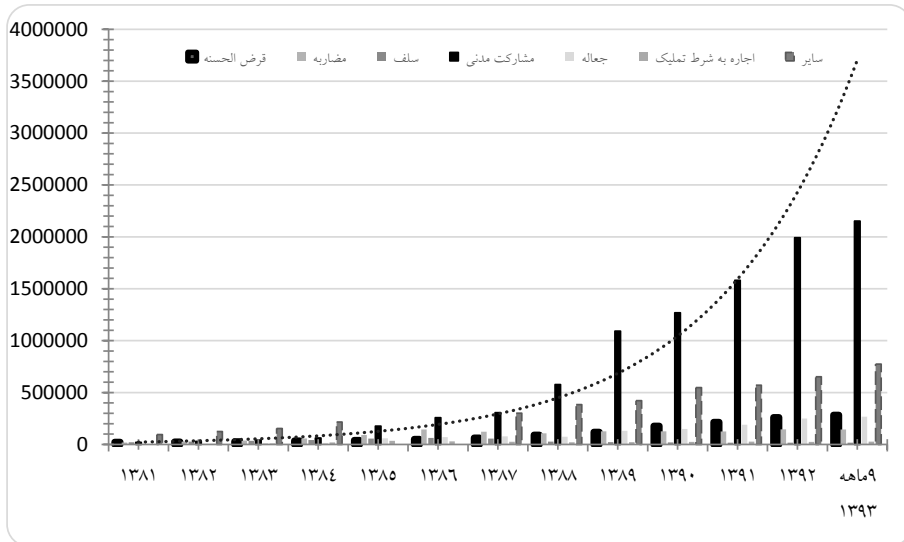
براساس نمودار ۱۳-۱۴ بیشترین سهم از تسهیلات دریافتی در اختیار بازرگانی و خدمات می‌باشد و این بخش به دلیل سودآوری بالای خود بیشترین سهم از تولید ناخالص داخلی و همچنین سهم بالایی از اشتغال را به خود اختصاص داده است. نکته مهم در نمودار این است که به دلیل ترکیب شدن آمار بازرگانی و خدمات، سهم این دو بخش از دریافت تسهیلات، به صورت تلفیقی آورده شده است؛ درحالی که بخش بازرگانی کمترین میزان اشتغال کشور و بیشترین سهم را از دریافت تسهیلات دارد که این موضوع حاکی از تخصیص براساس منفعت بانک‌ها و بی‌توجهی به میزان مولد بودن بخش‌های اقتصادی کشور می‌باشد.

همچنین سهم از تسهیلات دریافتی در بخش مسکن، ساختمان و کشاورزی از میزان اشتغال این دو بخش کمتر است. چنانچه معیار عدالت در توزیع منابع بانکی میزان اشتغال باشد، بخش کشاورزی با وجود سهم بالای اشتغال، کمترین سهم را در دریافت تسهیلات دارد و تسهیلات در این بخش به شکل ناعادلانه‌ای توزیع شده است. اگر معیار عدالت در توزیع، سهم از خالص ارزش‌افزوده داخلی باشد، میزان تسهیلات در بخش صنعت و معدن به شکل ناعادلانه بوده است. به‌طور کلی پیشنهاد می‌شود که برای عدالت توزیعی، بهتر است شاخصی وزنی از اشتغال و سهم از خالص ارزش‌افزوده داخلی، توأمان در نظر گرفته شود و براساس این دو، منابع بانکی میان بخش‌های اقتصادی توزیع شود.

۳-۲-۳. تسهیلات اعطایی بانک‌ها به تفکیک عقود

در این قسمت تسهیلات اعطایی بانک‌ها به تفکیک عقود بررسی می‌شود تا از این طریق روشن شود که کدام دسته از عقود بیشترین سهم را در اعطای تسهیلات داشته‌اند.

نمودار ۱۴-۱۴. سهم هریک از عقود در مانده تسهیلات پرداختی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۹ ماهه ۱۳۹۳

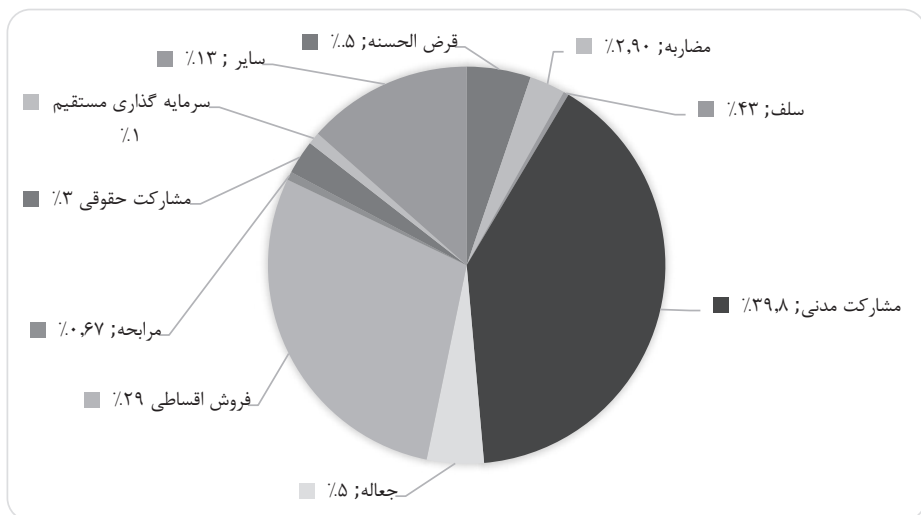


مأخذ: همان.

در این بخش میزان هریک از عقود در تسهیلات اعطایی مشخص شده است و از طریق محاسبه نرخ متوسط آن برای سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۲ (۹ ماهه) میزان متوسط تسهیلات اعطایی به وسیله هر عقد مشخص شده است تا از این طریق از یک سو سهم هر عقد در اعطای تسهیلات مشخص و از سوی دیگر میزان تمایل بانک‌ها به هر عقد روشن شود. عقود در ادبیات بانکداری بدون ربا، به دو دسته کلی عقود مشارکتی (عقودی که براساس نرخ یا سهم سودهای انتظاری منعقد می‌شوند و ماهیتاً دارای بازدهی متغیرند) و عقود مبادله‌ای (عقودی که شرعاً می‌توان نرخ ثابت و بازدهی معینی را در ابتدای عقد مشخص کرد) تقسیم می‌شوند. همان‌طور که در نمودار ۱۵-۱۴ مشخص است مشارکت مدنی روندی همواره فزاینده و پس از آن با اختلافی به نسبت بالا قرض الحسنه و در مرتبه بعدی جماله قرار دارد. همچنین میزان عقود ذیل عنوان سایر نیز تقریباً بالاست که شامل عقود مربوط به مسکن و باقی عناوین عقود می‌شود.

برای درک بهتر سهم هریک از عقود در کل تسهیلات اعطایی در سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۳ میانگین هریک از این عقود در این سال‌ها به‌صورت سهمی از کل در نمودار ۲-۱۵ نشان داده شده است.

نمودار ۲-۱۵. سهم هریک از عقود در قراردادهای بانکی طی سال‌های ۱۳۹۰ تا شهریورماه ۱۳۹۴



مأخذ: همان.

به‌طور کلی عقود بانکی براساس قانون بانکداری بدون ربا به انواع زیر تقسیم می‌شود:

۱. مشارکت مدنی
۲. فروش اقساطی
۳. سایر
۴. قرض الحسنه
۵. جعاله
۶. مضاربه
۷. سرمایه‌گذاری مستقیم
۸. مشارکت حقوقی
۹. مرابحه

براساس آمار عملکرد متوسط عقود به کار رفته طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳، مشارکت مدنی بیشترین سهم نسبی را در بین عقود بانکی به‌خود اختصاص داده است. دلایل متعددی برای افزایش سهم این عقد وجود دارد. ازجمله اینکه بانک‌ها آزادی عمل بیشتری در تعیین نرخ سود مشارکتی دارند، تعیین شروط متعدد (براساس عقد خارج لازم) در جهت تلاش برای حفظ منابع بانکی و

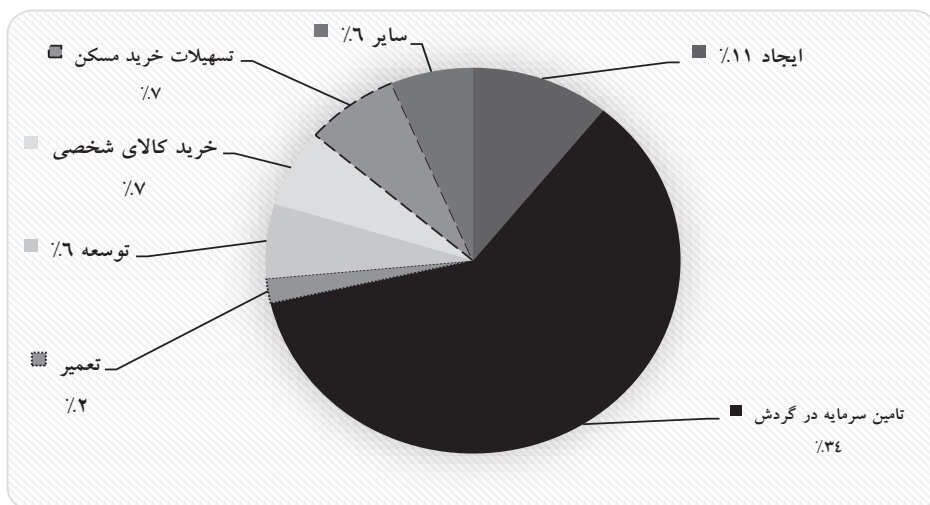
در بانک‌های تجاری (بانک‌های ملی، سپه و پست‌بانک)، فروش اقساطی بیشترین سهم متوسط را در سال‌های ۱۳۹۰ الی شهریورماه ۱۳۹۴ در عقود بانکی داراست. بعد از آن مشارکت مدنی در رتبه دوم قرار دارد. عقود قرض‌الحسنه و مضاربه نیز به‌ترتیب در رتبه‌های سوم و چهارم قرار دارند. نکته مهم در این قسمت سهم بالای سایر در عقود بانکی می‌باشد که حدود ۱۸ درصد است و این سهم بالا می‌تواند متأثر از قراردادهای متنوع با تعداد زیاد باشد یا استفاده از نوع خاصی از قرارداد که تحت عقود اسلامی قرار نمی‌گیرد. سهم بالای ۵۰ درصدی برای عقود مشارکت مدنی در بانک‌های غیردولتی در شرایطی است که این عقد به‌معنای واقعی خود مشارکت نیست؛ زیرا براساس تحقیقات و بررسی‌های متعدد و اظهارنظرهای کارشناسی، عقود مشارکتی در نظام بانکی ما اغلب یا در همه موارد به‌صورت صوری انجام می‌شود و نرخ‌های سود علی‌الحساب عموماً تغییری نمی‌کنند. این موضوع نشان می‌دهد که بانک‌های غیردولتی به جهت آزادی عمل بیشتر در این عقود از بین حداقل ۱۳ عقد^۱ مطرح در بانکداری بدون ربا، بیش از ۵۰ درصد را به مشارکت مدنی اختصاص داده‌اند.

۴-۲-۳-۱۴. هدف از دریافت تسهیلات بانکی

در این قسمت هدف از دریافت تسهیلات بانکی به تفکیک بخش‌های اقتصادی ذکر شده است. براساس نمودار، سهم عمده تسهیلات اعطایی بانک‌ها با هدف تأمین سرمایه در گردش می‌باشد. علت این مسئله بخشنامه‌های بانک مرکزی به شبکه بانکی مبتنی بر اولویت به سرمایه در گردش به دلیل رکود اقتصادی سال ۱۳۹۳ است. البته نکته مهم اینکه مبنای تفکیک این آمار چیست؟ به‌نظر می‌رسد این آمار براساس خوداظهاری مشتریان دریافت‌کننده تسهیلات جمع‌آوری شده است که لزوماً نمی‌تواند کاملاً دقیق و مستند باشد.

۱. عقود همانند خرید دین و استصناع نیز در دو سه سال اخیر به عقود بانکی اضافه شده است، ولی عملکرد قابل ذکری نداشته است.

نمودار ۱۶-۱۴. هدف از دریافت تسهیلات پرداختی به بخش‌های اقتصادی ۱۲ ماهه ۱۳۹۳



مأخذ: همان.

جدول ۵-۱۴. هدف از دریافت تسهیلات پرداختی به بخش‌های اقتصادی، سال ۱۳۹۴

هدف از دریافت تسهیلات پرداختی به بخش‌های اقتصادی (۹ ماهه ۱۳۹۴)													
هدف از دریافت	کشاورزی		صنعت و معدن		مسکن و ساختمان		بازرگانی		خدمات		متفرقه		کل بخش‌ها
	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ کل
ایجاد	۴۸۰۴۶	۲۰/۲۱	۵۷۳۵۹	۷/۳۹	۵۲۶۸۸	۱۹/۰۴	۱۳۸۰۳	۳/۶۸	۱۰۲۴۷۱	۱۰/۲۶	۶۹	۷/۷۴	۲۷۴۴۳۶
تامین سرمایه در گردش	۱۵۵۳۴۵	۶۵/۳۵	۶۴۳۰۶	۸۲/۹۸	۵۳۳۷۱	۱۹/۲۹	۲۶۴۱۹۲	۷۰/۴۸	۵۵۵۵۲۹	۵۶/۰۲	۵۹۴	۶۶/۶۷	۱۶۷۶۹۳۷
تعمیر	۹۲۶	۰/۳۹	۲۲۳۵	۰/۲۹	۲۸۹۸۷	۱۰/۴۷	۶۷۸	۰/۱۸	۱۱۰۶۵	۱/۱۱	۲	۰/۲۲	۴۳۸۹۳
توسعه	۱۷۰۹۹	۷/۱۹	۳۷۰۲۵	۴/۷۷	۱۳۰۲۹	۴/۷۱	۱۵۰۳۶	۴/۰۱	۶۱۹۸۷	۶/۲۱	۴	۰/۴۵	۱۴۴۱۸۰
خرید کالای شخصی	۹۷۲۰	۴/۰۹	۱۶۲۱۵	۲/۰۹	۱۱۰۵۱	۳/۹۹	۲۱۹۴۷	۵/۸۵	۱۷۷۷۴	۱۷/۷۴	۱۲۷	۱۴/۲۵	۲۳۶۲۱۲
خرید مسکن	۴۵۱	۰/۱۹	۵۵۹۴	۰/۷۲	۱۰۷۱۲۹	۳۸/۷۱	۲۹۸۳	۰/۸۰	۱۳۳۷۶	۱/۳۴	۲	۰/۲۲	۱۲۹۵۳۵
سایر	۶۱۲۸	۲/۵۸	۱۳۲۰۶	۱/۷۵	۱۰۴۹۱	۳/۷۹	۵۶۲۰۵	۱۴/۹۹	۷۳۲۶۵	۷/۳۳	۹۳	۱۰/۴۴	۱۵۹۷۸۸
جمع	۳۳۷۷۱۵	۱۰۰/۰۰	۷۷۵۹۴۰	۱۰۰/۰۰	۲۷۶۷۴۶	۱۰۰/۰۰	۳۷۴۸۴۴	۱۰۰/۰۰	۹۹۸۸۴۵	۱۰۰/۰۰	۸۹۱	۱۰۰/۰۰	۲۶۶۴۹۸۱

مأخذ: همان.

۵-۲-۳-۱۴. تمرکز و سهم بنگاه‌های کوچک و بزرگ در تسهیلات بانکی

یکی از مسائل مهم پیرامون اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی، مقایسه سهم بنگاه‌های بزرگ و کوچک از دریافت این تسهیلات و وضعیت تمرکز در اعطای اعتبارات بانکی است. از نظر مبانی نظری و ادبیات بانکداری، به‌طور کلی مأموریت نخست بانک‌ها، تأمین اعتبار برای بنگاه‌های کوچک است و بنگاه‌های بزرگ باید از سایر نهادهای مالی همچون بازار سرمایه تأمین مالی شوند.^۱ علاوه بر این با توجه به اهمیت بنگاه‌های کوچک و متوسط در شکل‌گیری زنجیره ارزش و نقش آنها در اقتصاد ملی، باید به این پرسش پاسخ داد که با توجه به بانک پایه بودن تأمین مالی در اقتصاد ایران، الگوی تخصیص اعتبارات در بین بنگاه‌های بزرگ و کوچک در شبکه بانکی ایران چگونه بوده است؟

در ابتدا باید عنوان کرد که متأسفانه افشای آمار و اطلاعات در این زمینه چه ازسوی شبکه بانکی و چه ازسوی بانک مرکزی بسیار ضعیف بوده و نمی‌توان همانند بخش‌های قبل به‌صورت تفصیلی و به تفکیک گروه‌های بانکی در سال‌های مختلف آماری را ارائه کرد، هرچند برخی آمار و مستندات در این زمینه وجود دارد که در ادامه تبیین می‌شود.

براساس تحقیق نیلی و محمودزاده (۱۳۹۳)،^۲ مقایسه توزیع مبلغ و تعداد تسهیلات بانک‌ها نشان می‌دهد مشتریان حقوقی بانک‌ها با ۱ درصد سهم از تعداد، از ۵۳ درصد تسهیلات برخوردارند. بررسی بهره‌مندی بنگاه‌ها و خانوارها از اعتبارات بانکی، این نکته را به ذهن متبادر می‌کند که بانک‌ها استراتژی تمرکز در اعطای اعتبار را شیوه‌ای برای کاهش مشکل اطلاعات نامتقارن و ریسک عدم پرداخت بدهی انتخاب کرده‌اند.

براساس پژوهش فوق، با بررسی اطلاعات سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۱، شرکت‌های بورسی از منظر میزان دارایی واقعی و بدهی به بانک‌ها در ۱۰ گروه مرتب شده‌اند. نتایج زیر از این مطالعه به‌دست آمده است:

۱. این مسئله در اسناد و سیاست‌های مختلف ازجمله سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و برنامه‌ها و سیاست‌های دولت یازدهم در بسته خروج غیرتورمی از رکود نیز به آن توجه شده است.

۲. فرهاد نیلی و امینه محمدزاده، «شکست بازار اعتبارات»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳، ص ۷.

- ۱۰ درصد از بنگاه‌ها که در دهک دهم واقع هستند، ۷۳ درصد از تسهیلات کل شرکت‌های بورسی را به خود اختصاص داده‌اند. این شاخص، درباره ۶۰ درصد کوچک‌ترین بنگاه‌ها کمتر از ۸ درصد است.

- بنگاه‌های بزرگ با بدهی بانکی زیاد و بنگاه‌های کوچک با بدهی بانکی کم پرمشاهده‌ترین بنگاه‌ها هستند. بنگاه‌های کوچک اصلاً از وام بزرگ بهره‌مند نمی‌شوند.
- درحالی که عمده تسهیلات خرد را شرکت‌های کوچک می‌گیرند، تعداد وام‌های کوچک شرکت‌های بزرگ بسیار اندک است. ۶۰ درصد از کوچک‌ترین شرکت‌های بورسی تنها ۴ درصد از تسهیلات را دریافت می‌کنند.

یکی از شاخص‌های دیگری که می‌توان برای اطلاع از وضعیت تسهیلات اعطایی به بنگاه‌های بزرگ و کوچک ارائه کرد، آمار مربوط به «تسهیلات و تعهدات کلان» بانک‌هاست. درواقع فرض بر این است بنگاه‌های بزرگ که تسهیلات و تعهدات کلان را انجام می‌دهند و لذا افزایش آمار تسهیلات و تعهدات می‌تواند متغیر جانشین برای وضعیت توزیع اعتبارات بین بنگاه‌های بزرگ و کوچک باشد.

نگاهی به آمار هرچند ناقص و غیرشفاف درخصوص تسهیلات کلان و تسهیلات به اشخاص وابسته (مرتبط) در صورت‌های مالی برخی از بانک‌ها نشان از آن دارد که حجم زیادی از تسهیلات بانک‌ها به تسهیلات کلان یا اشخاص مرتبط تخصیص داده شده است. براساس آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان^۱ سال ۱۳۹۲، منظور از این تسهیلات و تعهدات کلان مجموع خالص تسهیلات و تعهدات اعطایی - ایجاد شده به - برای هر ذی‌نفع واحد^۲ که میزان آن حداقل معادل ۱۰ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری باشد. براساس این آیین‌نامه، نسبت مذکور نباید بیش از ۲۰ درصد سرمایه پایه باشد و حد

1. <http://www.cbi.ir/page/11147.aspx>

۲. ذی‌نفع واحد عبارت است از: «یک شخص حقیقی یا حقوقی به‌طور مستقل» یا «دو یا چند شخص حقیقی یا حقوقی که به واسطه برخورداری از روابط مالکیتی، مدیریتی، مالی، کنترلی یا به هر نحو دیگری می‌توانند مؤسسه اعتباری را در معرض ریسک قرار دهند، بدین ترتیب که مشکلات یکی از آنها بتواند به دیگری تسری یابد و به عدم بازپرداخت یا ایفای به‌موقع تسهیلات یا تعهدات آنها منجر شود»، بند «۴-۱» آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، شماره، ۹۲/۲۴۲۵۵۳، مورخ ۱۳۹۲/۸/۶.

جمعی آن (کل تسهیلات و تعهدات کلان بانک) هم نباید بیش از ۸ برابر^۱ سرمایه پایه مؤسسه اعتباری باشد.^۲

براساس آمار بانک مرکزی^۳ در سال ۱۳۹۲، بانک‌های خصوصی در صدر عدم رعایت هستند و به ترتیب بانک گردشگری، سینا، سرمایه، انصار و مؤسسه مالی و اعتباری توسعه با بالاترین نسبت تسهیلات کلان به سرمایه و با مازاد بر استاندارد بیش از ۶۵ درصد از حدود آیین‌نامه تخطی کرده‌اند. آمار دیگر در این باره مربوط به نسبت تسهیلات و تعهدات کلان یک بانک به کل تسهیلات آن بانک است.

این مسئله (یعنی عدم رعایت اصول مربوط به تأمین مالی اشخاص مرتبط و اعطای تسهیلات کلان) توسط بانک مرکزی نیز در بخشنامه شماره ۹۱/۲۹۸۲۶۳، مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۸ اشاره شده است. در این بخشنامه آمده است که:

«متأسفانه برخی بانک‌ها به‌رغم تأکیدات و تذکرات مکرر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، در این خصوص اهتمام جدی نداشته‌اند و به کرات مقررات نظارتی و به‌خصوص مقررات تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط و تسهیلات و تعهدات کلان را نقض کرده‌اند. به‌طوری که هم‌اکنون این موضوع مورد ایراد و نقد مراجع نظارتی مختلف قرار گرفته است. بدیهی است ادامه این روند، زمینه برخی تخلفات و سوءاستفاده‌های بزرگ را در نظام بانکی کشور فراهم می‌سازد».

۴-۱۴. تحلیل و آسیب‌شناسی عملکرد

با توجه به بررسی‌های انجام شده در این گزارش و آمار و مستندات ارائه شده، آسیب‌شناسی وضعیت قانونی و مقرراتی و عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی در هریک از محورهای مورد مطالعه عبارتند از:

۱. گفتنی است که در نسخه قبلی این آیین‌نامه (سال ۱۳۹۱) این نسبت برابر پنج بوده که در سال ۱۳۹۲ به هشت برابر افزایش یافته است. و این به معنای ایجاد زمینه بیشتر برای اعطای تسهیلات کلان به بانک‌هاست.

۲. آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، شماره ۹۲/۲۴۲۵۵۳، مورخ ۱۳۹۲/۰۸/۱۶، ص ۷.

۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت نظارتی، گزارش «درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۲»، تیرماه ۱۳۹۳؛ ارائه شده به کمیسیون اقتصادی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱-۴-۱. محیط قانونی و مقرراتی

۱. بررسی قوانین و مقررات درخصوص تأمین مالی بنگاه‌ها از کانال شبکه بانکی نشان داد قواعد و مقررات روشنی به همراه سازوکارهای انگیزشی و نظارتی درخصوص کمیت، کیفیت و چگونگی توزیع تسهیلات به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی وجود ندارد و تنها در موارد خاص، برخی تکالیف را قانونگذار برای بانک‌ها تعیین کرد که نقاط ضعف فراوانی دارد و در مجموعه‌ای هماهنگ و هدفمند با لحاظ کارایی و اثربخشی آنها صورت نگرفته است. این مسئله به معنای تجویز رویکرد ایجاد الزامات گسترده برای تخصیص منابع به بنگاه‌های اقتصادی نبوده هرچند نبود قواعد الزامی کارآمد و مطلوب در سالیان گذشته در شبکه بانکی، به چالش‌ها و مشکلاتی در کمیت و کیفیت تخصیص اعتبارات بانکی به بنگاه‌های اقتصادی منجر شده است که در گزارش به تفصیل اشاره شد.

۲. میان قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و بسته‌های سیاستی بانک مرکزی در حوزه مورد بررسی، تناسب و هماهنگی لازم برقرار نبوده و شاهد نوعی دوگانگی بین الزام و اختیار در کمیت و کیفیت توزیع منابع بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی هستیم. اگرچه هرساله سهم‌های مصوب برای اعطای تسهیلات برحسب بخش‌های اقتصادی به بانک‌ها ابلاغ شده است، اما به دلیل ضعف نظارت میزان پایبندی به سهم‌های مصوب در برخی سال‌ها بسیار اندک بوده است.

۲-۴-۱. حوزه تجهیز منابع

۱. در سال‌های گذشته سرمایه بانک‌ها و همچنین نسبت کفایت سرمایه به‌عنوان اهرم اساسی قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها با وضعیت نامناسبی روبه‌رو شده است. مشکل عمده بانک‌های کشور این است که دارایی این بانک‌ها بیشتر از ناحیه سپرده‌ها بزرگ می‌شود که نتیجه آن افزایش تسهیلات اعطایی خواهد بود و درحالی‌که در حساب سرمایه تغییر زیادی صورت نگرفته است. در حساب سرمایه سال ۱۳۹۳ کاهش ۳۶,۰۰۰ میلیارد ریالی رخ داده است که علت این کاهش انباشت ضرر از ناحیه دارایی‌های بانکی، گرفتن ذخیره برای مطالبات مشکوک‌الوصول، افزایش ریسک دارایی‌های بانک، انجماد دارایی‌ها در

بخش‌های غیرتسهیلاتی همچون مسکن و در نهایت پرداخت سودهای بالا به سپرده‌ها در شرایطی می‌باشد که هزینه تمام شده پول بالاست.

۲. با اجرای فرایند خصوصی‌سازی سهم عمده‌ای از سپرده‌های دولتی در سال ۱۳۸۸ از بانک‌های تجاری (دولتی) به بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی انتقال یافته و این باعث افزایش سهم سپرده‌های دولتی در بانک‌های غیردولتی شده است. در سال‌های اخیر موضوع سپرده‌گذاری دولت و دستگاه‌های دولتی در بانک‌ها توجه سیاستگذاران را به خود جلب کرده و مقرراتی درخصوص تجمیع حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی ابلاغ شده است که البته اجرای کامل آن به دلیل وجود چالش‌هایی همچون منافع برخی دستگاه‌ها در سپرده‌گذاری بانک‌ها و استفاده از رسوب منابع در بانک‌ها در راستای منافع دستگاهی با مشکلات عدیده‌ای مواجه بوده است.^۱

۳. سهم سپرده‌های بانک‌های تخصصی روند کاهشی دارد و همان‌طور که در بخش تخصیص منابع بانکی نشان داده شده است، این بانک‌ها، نسبت بیشتری از سپرده‌های بخش غیردولتی را به اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی تخصیص می‌دهند.

۴. سهم سپرده‌های دیداری در طول چند سال اخیر روند کاهشی داشته، درحالی که سهم سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار در طول این دوره افزایش یافته و این نشان می‌دهد تمایل مردم به نگهداری حجم پول (M_1) ،^۲ کاسته شده و میل آنها به سمت سپرده‌گذاری افزایش یافته است. دلایل متعددی همچون سهولت و امکان جابجایی و انتقال از یک حساب به حساب‌های دیگر، استفاده از روش حساب پشتیبان برای سپرده جاری توسط بانک‌ها، افزایش نسبی نرخ سود سپرده‌های مدت‌دار و... موجب کاهش سهم سپرده‌های دیداری شده است. انتقادی که همواره به این وضعیت می‌شود این است که در شرایطی

۱. نگهداری از حساب‌های دستگاه‌های دولتی، طبق قوانین و مقررات متعدد (قانون پولی و بانکی، قانون برنامه پنجم توسعه، آیین‌نامه بانکداری دولتی، دستورالعمل شورای پول و اعتبار، مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی و...) باید منحصراً نزد بانک مرکزی انجام شود. پیش از این، نگهداری از حساب‌های دولتی نزد بانک‌های دولتی و خصوصی مختلف انجام می‌شد و پراکندگی این حساب‌ها موجب بروز مفاسد و ناکارآمدی‌های بسیاری، هم در نظام پولی و بانکی و هم در نظام بودجه‌ای دولت شده بود.

۲. حجم پول (M_1) برابر است با مجموع اسکناس و مسکوکات در دست مردم (CU) و سپرده‌های دیداری (DD).

که بانک‌ها چنین جذابیتی برای سرمایه‌گذاری دارند (افزایش سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار)، فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی در کشور از جذابیت بسیار پایین برخوردار خواهند شد و بدان معناست که چرخه منابع بانکی به سمت فعالیت‌های تولیدی و مولد اقتصادی سوق داده نشده و از طرفی به دلیل اعطای سود بالا به سپرده‌ها توسط بانک طبیعی است که بانک منابع خود را به بخش‌های دارای سود کم تخصیص ندهد.

۵. وام‌ها و سپرده‌های ارزی همواره روند افزایشی داشته که علت رشد ناگهانی آن در برخی از سال‌ها شوک ارزی می‌باشد. البته این مقدار در سال ۱۳۹۲ نسبت به ۱۳۹۱ دارای کاهش ۲۱۸۰۰۰ میلیارد ریالی است.

۶. کیفیت تجهیز منابع جهت فعالیت‌های بانکی و اعطای تسهیلات در شبکه بانکی به‌ویژه در سال‌های اخیر کاهش یافته است. مهم‌ترین معیار برای عدم کیفیت تجهیز منابع، رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است که در سال‌های اخیر روند افزایشی داشته که این افزایش دلایل متعددی همچون مؤلفه‌های تحمیلی به شبکه بانکی در کنار ناکارآمدی و سوءمدیریت منابع در شبکه بانکی است. عواملی همانند افزایش مطالبات غیرجاری، بدهی بالای دولت به بانک‌ها، حجم بالای دارایی‌های ثابت و غیرنقد و به‌طور کلی منابع غیرچرخنده باعث انجماد دارایی‌ها در شبکه بانکی شده است که یکی از نتایج آن توسل بانک‌ها به منابع بانک مرکزی می‌باشد. شایان ذکر است در دوره مورد بررسی بیشترین سهم در رشد بدهی بانکی مربوط به بانک‌های تخصصی می‌باشد. چنانچه افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی ناشی از اتخاذ یک سیاست پولی هدفمند باشد، مطلوب است؛ ولی شواهد حاکی است که این وضعیت ناشی از اوضاع نابسامان و نامطلوب مدیریت منابع شبکه بانکی است و نه اتخاذ سیاست پولی.

۷. نسبت سپرده‌های بخش دولتی همواره بسیار کمتر از نسبت سپرده‌های بخش غیردولتی به کل بدهی بانک‌ها می‌باشد و همچنین با خصوصی شدن چهار بانک بزرگ (ملت، رفاه کارگران، صادرات و تجارت) بعد از سال ۱۳۸۸ سهم سپرده‌های دولتی در بانک‌های غیردولتی افزایش یافته است.

۳-۴-۱۴. حوزه تخصیص منابع

۱. در طول دوره بررسی تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی روند افزایشی داشته است. بیشترین سهم در اعطای تسهیلات مربوط به بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی می‌باشد. سهم بانک‌های تخصصی نیز در طول چند سال اخیر روندی به نسبت ثابت دارد.

۲. در سال‌های گذشته برخی طرح‌ها مانند ارائه تسهیلات به بنگاه‌های زودبازده و طرح مسکن مهر باعث فشار بر منابع بانکی شد که این موجب افزایش مرتب نسبت مانده تسهیلات به مانده سپرده‌های بخش غیردولتی نزد بانک‌ها و همچنین نسبت تغییر در مانده متغیرهای مذکور شد.

۳. هرچند حجم تسهیلات اعطایی در دوره مورد بررسی روند افزایشی داشته است، ولی به دلیل کاهش ارزش پول و پایین آمدن قدرت خرید به دلیل تورم‌های بالا، ارزش واقعی و قدرت خریدی که برای بنگاه اقتصادی ایجاد کرده به نسبت کاهش یافته است. این مسئله در سرمایه لازم برای ایجاد شغلی خود را نشان می‌دهد که با بالا رفتن تورم افزایش می‌یابد. نرخ تورم در سال‌های ۱۳۸۷ به بعد نسبت به رشد مانده تسهیلات اعطایی پیشی گرفته و این حاکی از این است که رشد مانده تسهیلات به بخش غیردولتی، دارای رشدی منفی بوده است.

۴. با وجود اینکه آمار کل تسهیلات اعطایی به بخش‌های غیردولتی بدون لحاظ برخی تردیدها درخصوص واقعی بودن این آمار به‌ویژه در سال‌های اخیر (ناشی از حال نمودن دین) با رشد مواجه بوده است، ولی با در نظر گرفتن وضعیت تورمی و کاهش ارزش پول و افزایش سرمایه مورد نیاز برای تشکیل بنگاه از تسهیلات اعطایی واقعی دارای روندی نزولی بوده است. نسبت تغییر در مانده تسهیلات به تغییر در سپرده‌ها بجز سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۸۸ و ۱۳۹۱ روندی به نسبت ثابت دارد که در سال‌های مذکور نسبت نامبرده برای بانک‌های تخصصی دارای مقادیری بسیار بالا نسبت به سایر سال‌هاست. نسبت مانده تسهیلات بخش دولتی به مانده سپرده‌های این بخش در ۱۰ سال گذشته به‌طور متوسط ۲۵۱ درصد بوده و این نسبت در سال ۱۳۹۲ به ۴۲۷ درصد رسیده است. بررسی

همین نسبت برای بخش غیردولتی (که حدود ۸۵ درصد بوده است) نشان از غلبه بخش دولتی در جذب منابع بانکی دارد.

۵. نکته مهم در اعطای تسهیلات روند رو به کاهش نسبت تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی به کل دارایی‌ها بوده است؛ به‌طوری که از ۵۴ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۴۳ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است که این رقم (۱۱ درصد کاهش)، عدد بزرگی برای یک اقتصاد است؛ یعنی با وجود اینکه دارایی بانک‌ها در سال‌های گذشته افزایش داشته است، تخصیص آنها به تسهیلات بخش غیردولتی با کاهش همراه بوده است. این مسئله نشان می‌دهد ترکیب دارایی‌های شبکه بانکی در سال‌های اخیر تغییر کرده است. از نشانه‌های آن می‌توان به حجم دارایی‌های ثابت، شرکت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های با واسطه و بی‌واسطه بانک‌ها اشاره کرد.

۶. مقدار کل تسهیلات اعطایی به بخش دولتی همواره روندی صعودی و رو به رشد داشته است و میزان آن در ۶ ماهه نخست ۱۳۹۴ مقدار ۱٫۱۰۰ میلیارد ریال می‌باشد. بیشترین سهم از این تأمین مالی توسط بانک‌های تخصصی انجام شده است.

۷. دولت در تمام سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴، بسیار بیشتر از مقدار سپرده‌های خود، تقاضای تسهیلات کرده است؛ برای مثال محاسبات مبتنی بر داده‌های بانک مرکزی نشان داد در سال ۱۳۹۳ سهم بخش دولتی از کل سپرده‌های شبکه بانکی ۴ درصد بوده، درحالی که سهم این بخش از تسهیلات کل شبکه بانکی ۱۴ درصد بوده است.

۸. سپرده‌های موجود و تسهیلات اعطایی به تفکیک استان‌ها، بیشترین مقدار را استان تهران و پس از آن با اختلاف بسیار استان اصفهان و سپس استان فارس دارد.

۹. بخش بازرگانی بیشترین سهم از تسهیلات دریافتی را به‌خود اختصاص داده است؛ درحالی که درصد کمی از اشتغال در این بخش می‌باشد و این به‌علت سود بالا و ریسک به‌نسبت پایین بخش بازرگانی است. هرچند سهم بخش‌ها از ارزش‌افزوده اقتصادی می‌تواند معیاری برای تخصیص منابع بانکی باشد، ولی باید به این نکته توجه داشت که اساساً منبع بانکی در کشور ما مؤلفه‌ای مهم در سرمایه‌گذاری تلقی می‌شود و لذا یکی از عوامل پایین بودن سهم بخش‌هایی چون صنعت و معدن نسبت به بازرگانی از

ارزش افزوده اقتصادی می‌تواند نسبت پایین منابع بانکی به این بخش باشد و این خود معلول است و نه علتی برای تخصیص منابع.

۱۰. در میان عقود بانکی بیشترین سهم متعلق به مشارکت مدنی و فروش اقساطی است که در بانک‌های تجاری و تخصصی به ترتیب فروش اقساطی و مشارکت مدنی بیشترین سهم را دارند، اما در بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی بیشترین سهم از عقود متعلق به عقد مشارکت مدنی با سهم بالای ۵۰ درصد می‌باشد. درحالی که عقد مشارکت به معنای واقعی خود مشارکت نیست؛ زیرا براساس بررسی‌های متعدد و اظهارنظرهای کارشناسی، عقود مشارکتی در نظام بانکی ما اغلب یا در همه موارد به صورت صوری انجام می‌شود و آزادی عمل بیشتر بانک‌ها در این عقد موجب اقبال بیشتر به آن شده است.

۱۱. سهم عنوان سایر در عقود بانکی سهم به نسبت بالایی می‌باشد و به نظر می‌رسد علت بالای آن توانایی قرار دادن برخی عقود در این بخش است.

۱۲. بیشترین هدف از اعطای تسهیلات بانکی در سال گذشته تأمین سرمایه در گردش (حدود ۶۰ درصد تسهیلات) است و پس از آن ایجاد پروژه‌های سرمایه‌گذاری جدید و سپس خرید مسکن و خرید کالای شخصی در رتبه‌های بعدی قرار دارند. البته ارقام مربوط به سرمایه در گردش نیاز به بررسی دارد که آیا این آمار براساس مستندات بررسی و نظارت مصرف تسهیلات انجام شده است یا برمبنای خوداظهاری تسهیلات‌گیرندگان؟

۱۳. بررسی تمرکز در اعطای تسهیلات و سهم بنگاه‌های بزرگ و کوچک از تسهیلات بانکی نشان داده که اعطای تسهیلات در شبکه بانکی کشور به صورت قابل توجهی متمرکز بوده و براساس آمار هرچند ناقص در این زمینه، بیشتر تسهیلات شبکه بانکی متعلق به بنگاه‌های بزرگ است و رویکرد تأمین مالی بنگاه‌های کوچک از کانال بانکی و تأمین مالی بنگاه‌های بزرگ از کانال بازار سرمایه چندان موفق نبوده است.

۱۴. شرکت‌داری بانک‌ها یکی از مسائلی است که در چند سال گذشته به دلایل گوناگون، بخشی از منابع بانک‌ها را غیرفعال کرده است. با فرض صدور جواز سرمایه‌گذاری توسط بانک‌ها، باید کیفیت این سرمایه‌گذاری ضابطه‌مند و تحت نظارت نهاد ناظر (بانک مرکزی) باشد. به همین دلیل «دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری» در سال ۱۳۸۶ به

تصویب شورای پول و اعتبار رسید و به شبکه بانکی کشور ابلاغ شد. براساس قانون، رعایت حدود لازم برای سرمایه‌گذاری لازم است:

۱. مجموع سرمایه‌گذاری با واسطه و بی‌واسطه هر مؤسسه اعتباری در اوراق بهادار منتشر شده ازسوی اشخاص حقوقی، نباید از ۴۰ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری مزبور تجاوز کند.

۲. مجموع سرمایه‌گذاری با واسطه و بی‌واسطه هر مؤسسه اعتباری در اوراق بهادار منتشر شده ازسوی هر شخص حقوقی، نباید از ۱۰ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری مزبور تجاوز کند.

۳. مجموع سرمایه‌گذاری با واسطه و بی‌واسطه هر مؤسسه اعتباری در اشخاص حقوقی خارج از بورس (اعم از شرکت‌های تأمین سرمایه و سایر شرکت‌ها به‌منظور کسب سود)، نباید از ۵ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری مزبور تجاوز نماید. در ضمن سرمایه‌گذاری بی‌واسطه و باواسطه مؤسسه اعتباری نباید از ۲۰ درصد سرمایه مندرج در اساسنامه شخص حقوقی مزبور تجاوز نماید.

۴. مؤسسات اعتباری صرفاً مجاز به سرمایه‌گذاری در شرکت‌های سهامی هستند.

۵. مجموع سرمایه‌گذاری باواسطه و بی‌واسطه هر مؤسسه اعتباری در سهام هریک از اشخاص حقوقی که به‌منظور گسترش و تنوع خدمات بانکی و ارائه خدمات مالی به مشتریان توسط بانک ایجاد می‌شود، نباید از ۴۹ درصد سرمایه مندرج در اساسنامه شخص حقوقی سرمایه‌پذیر تجاوز کند.

۶. مؤسسه اعتباری مجاز نیست در هیچ زمان بیش از ۱ درصد سهام مؤسسه اعتباری دیگری را در داخل کشور دارا باشد. هرگونه سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری در مؤسسات اعتباری دیگر (اعم از داخل و خارج از کشور) از سرمایه پایه آن کسر می‌شود.

۷. اشخاص حقوقی موضوع بند «۲-۶-۲» این دستورالعمل که بانک در تأسیس آنها مشارکت می‌کند، به خرید سهام مؤسسه اعتباری (شرکت مادر) مجاز نمی‌باشند.

با وجود این، به‌دلایل مختلف ازجمله عدم نظارت کارآی نهاد ناظر و قاعده‌گذاری نامناسب سیاستگذار پولی و همچنین واگذاری برخی شرکت‌ها به‌عنوان رد دیون دولت به بانک‌ها و همچنین سودجویی بی‌ضابطه بانک‌ها، موارد متعدد تخلف از مواد فوق قابل

مشاهده است. تخلف از مواد فوق ضمن آنکه فعالیت‌های مؤسسه اعتباری را با ریسک زیاد همراه می‌کند، بانک را از اصلی‌ترین کارکرد آن-واسطه‌گری وجوه- غافل می‌کند و همچنین انحراف زیادی را در اعطای تسهیلات (تسهیلات به شرکت‌های بانکی) به‌وجود خواهد آورد.

نسبت شرکت‌داری بانک‌های مختلف در مقطع سال ۱۳۹۲ در جدول ۶-۱۴ ارائه شده است.

جدول ۶-۱۴. نسبت شرکت‌داری بانک‌ها در پایان سال ۱۳۹۲

نام بانک	سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت‌ها	نسبت سرمایه‌گذاری‌های بی واسطه و با واسطه به سرمایه پایه (درصد)
بانک ملی ایران	۱۴,۴۰۲	۳۵
بانک سپه	۴,۷۲۵	۴۵
پست بانک ایران	۴۶۷	۵۵
بانک مسکن	۵,۲۰۴	۳۱
بانک کشاورزی	۱,۳۲۵	۷
بانک صنعت و معدن	۴,۰۸۶	۱۵
بانک توسعه صادرات	۶,۱۲۵	۲۰
بانک توسعه تعاون	۰	۰
بانک ملت	۲۲,۱۹۲	۶۵
بانک تجارت	۲۵,۹۱۱	۱۰۱
بانک صادرات ایران	۲۲,۴۳۶	۵۳
بانک رفاه کارگران	۱۲,۰۷۴	۴۷
بانک پارسیان	۱۵,۴۹	۸۴
بانک کارآفرین	۲,۷۸۱	۴۳

نام بانک	سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت‌ها	نسبت سرمایه‌گذاری‌های بی واسطه و با واسطه به سرمایه پایه (درصد)
بانک سامان	۳,۱۰۱	۳۰
بانک اقتصاد نوین	۷,۴۷۴	۴۰
بانک پاسارگاد	۱۳,۹۹۲	۳۲
بانک سرمایه	۴,۵۱	۸۰
بانک سینا	۸,۹۹۴	۱۱۷
بانک دی	۱,۸۷۳	۳۱
بانک آینده	۳۳,۱۲۹	۳۸۰
بانک شهر	۶,۵۸۷	۱۱۰
بانک انصار	۳,۲۹۵	۳۶
بانک حکمت ایرانیان	۱,۶۵۴	۳۹
بانک ایران زمین	۲,۹۱۲	۷۰
بانک ایران و ونزوئلا	۰	۰
بانک گردشگری	۱,۰۴۸	۶۰
بانک قوامین	۴۸۱	۵
بانک خاورمیانه	۹۳۹	۲۱
بانک قرض الحسنه رسالت	۰	۰
بانک قرض الحسنه مهر ایران	۰	۰
مؤسسه اعتباری توسعه	۳۲۸	۲۵
مجموع	۲۲۷۵۳۵	۵۱

مأخذ: آمار دریافتی از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

چنان‌که در جدول فوق ملاحظه می‌شود، میانگین نسبت مانده سرمایه‌گذاری بانک‌ها در سهام شرکت‌ها در اسفندماه ۱۳۹۲ برابر ۵۱ درصد بوده است که ۱۱ درصد از سقف مجاز فراتر رفته است. درواقع ۱۳ بانک از سقف مجاز تجاوز نموده‌اند. باید توجه داشت که این نسبت تخمینی و براساس خوداظهاری بانک‌هاست و

بانک مرکزی هیچ سازوکار سیستمی برای تشخیص تعداد و ارزش شرکت‌های وابسته به بانک‌ها ندارد و تنها پس از حسابرسی و تصویب صورت‌های مالی بانک‌ها، می‌تواند حجم این سرمایه‌گذاری‌ها را دریابد. عدم اتصال سامانه‌های ثبت شرکت‌ها، ثبت احوال و سامانه‌های بانک‌ها و بانک مرکزی، ریشه اصلی این مشکل است.

۵-۱۴. جمع‌بندی

در این فصل با هدف بررسی وضعیت تأمین مالی بنگاه‌ها از کانال بانکی، مهم‌ترین نسبت‌ها و شاخص‌های عملکرد بانک‌ها در اعطای تسهیلات به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی بررسی شد. قبل از تحلیل آمار عملکرد، قوانین و مقررات مربوط به تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی از کانال شبکه بانکی مورد بررسی قرار گرفت.

درمجموع به استناد آمار و اطلاعات موجود بانک‌ها درباره عملکرد تأمین مالی بنگاه‌ها، چالش‌ها و آسیب‌های زیادی (همان‌طور که در بخش قبل به آن اشاره شد) در تأمین مالی مطلوب بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی از بانک‌ها وجود دارد و نظر به نبود محیط قانونی و مقرراتی مناسب و کارآمد در این زمینه، بانک‌ها لزوم اصلاح قوانین و مقررات این حوزه و بازنگری در رویه‌ها و قواعد اعطای تسهیلات را بیش از پیش احساس می‌کنند.

نگاه به وضعیت سرفصل‌های آماری مربوط به عملکرد تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی و مقایسه آن با نظام‌های آماری سایر کشورها، نشان از آن دارد که صرف‌نظر از میزان دقت در آمارها، عناوین و سرفصل‌های آماری خلأهای بسیاری دارد. ازجمله این خلأها می‌توان به نبود آمار درباره مقایسه سهم بنگاه‌های خرد، کوچک، متوسط و بزرگ از تسهیلات، آمار تسهیلات اعطایی به تفکیک زیربخش‌های بخش‌های اصلی اقتصاد، آمار مستند درخصوص نحوه مصرف تسهیلات، آمار تسهیلات اعطایی به تفکیک اشخاص حقیقی و حقوقی، مقایسه بازدهی‌ها و نرخ‌های سود هریک از زیربخش‌های اقتصادی با سود تسهیلات بانکی و سایر موارد اشاره کرد.

میانگین نسبت مانده سرمایه‌گذاری بانک‌ها در سهام شرکت‌ها در اسفندماه ۱۳۹۲ برابر ۵۱ درصد بوده است که ۱۱ درصد از سقف مجاز فراتر رفته است. درواقع ۱۳ بانک از سقف مجاز تجاوز کرده‌اند.

باید توجه داشت که این نسبت تخمینی و براساس خوداظهاری بانک‌هاست و بانک مرکزی هیچ سازوکار سیستمی برای تشخیص تعداد و ارزش شرکت‌های وابسته به بانک‌ها ندارد و تنها پس از حسابرسی و تصویب صورت‌های مالی بانک‌ها، می‌تواند حجم این سرمایه‌گذاری‌ها را دریابد. عدم اتصال سامانه‌های ثبت شرکت‌ها، ثبت احوال و سامانه‌های بانک‌ها و بانک مرکزی، ریشه اصلی این مشکل است.

پیوست

مقررات مربوط به نرخ سود عقود، سپرده‌های سرمایه‌گذاری و تسهیلات در بسته‌های سیاست

پولی طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۴

۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	
حداکثر ۲۲ درصد**	۲۱ درصد*	-	-	بین ۱۴ الی ۱۷ درصد	مطابق قرارداد	مطابق قرارداد	مطابق قرارداد	حداقل نرخ سود مورد انتظار تسهیلات مشارکتی
صنعت و معدن: حداکثر ۲۱ ساختمان و مسکن: صندوق پس‌انداز مسکن بانک مسکن: ۱۴ سایر: ۱۶ کشاورزی: حداکثر ۲۱ بازرگانی، خدمات و متفرقه: حداکثر ۲۱ صادرات: حداکثر ۲۱	صنعت و معدن: حداکثر ۲۲ ساختمان و مسکن: صندوق پس‌انداز مسکن بانک مسکن: ۱۴ سایر: ۱۶ کشاورزی: حداکثر ۲۲ بازرگانی، خدمات و متفرقه: حداکثر ۲۲ صادرات: حداکثر ۲۲	صنعت و معدن: ۱۴ و ۱۵ ساختمان و مسکن: صندوق پس‌انداز مسکن بانک مسکن: ۱۱ و ۱۳ سایر: ۱۴ و ۱۵ کشاورزی: ۱۴ و ۱۵ بازرگانی، خدمات و متفرقه: ۱۴ و ۱۵ صادرات: ۱۴ و ۱۵	صنعت و معدن: ۱۴ و ۱۵ ساختمان و مسکن: صندوق پس‌انداز مسکن بانک مسکن: ۱۱ و ۱۳ سایر: ۱۴ و ۱۵ کشاورزی: ۱۴ و ۱۵ بازرگانی، خدمات و متفرقه: ۱۴ و ۱۵ صادرات: ۱۴ و ۱۵	صنعت و معدن: ۱۴ و ۱۵ ساختمان و مسکن: صندوق پس‌انداز مسکن بانک مسکن: ۱۱ و ۱۳ سایر: ۱۲ و ۱۴ کشاورزی: ۱۲ و ۱۴ بازرگانی، خدمات و متفرقه: ۱۲ و ۱۴ صادرات: ۱۲ و ۱۴	صنعت و معدن: ۱۲ ساختمان و مسکن: صندوق پس‌انداز مسکن بانک مسکن: ۱۱ سایر: ۱۲ کشاورزی: ۱۲ بازرگانی و خدمات و متفرقه: ۱۲ صادرات: ۱۲	صنعت و معدن: ۱۲ ساختمان و مسکن: صندوق پس‌انداز مسکن بانک مسکن: ۱۱ سایر: ۱۲ کشاورزی: ۱۲ بازرگانی و خدمات و متفرقه: ۱۲ صادرات: ۱۲	صنعت و معدن: ۱۲ ساختمان و مسکن: صندوق پس‌انداز مسکن بانک مسکن: ۱۱ سایر: ۱۲ کشاورزی: ۱۲ بازرگانی و خدمات و متفرقه: ۱۲ صادرات: ۱۲	نرخ سود تسهیلات غیرمشارکتی (بانک‌های دولتی)
حداکثر ۲۱	حداکثر ۲۲ ****	تا سررسید کمتر از دو سال ۱۴ درصد و برای بیشتر از دو سال معادل ۱۵ درصد	تا سررسید کمتر از دو سال ۱۴ درصد و برای بیشتر از دو سال معادل ۱۵ درصد	تا سررسید کمتر از دو سال ۱۴ درصد و برای بیشتر از دو سال معادل ۱۵ درصد	تا سررسید کمتر از دو سال ۱۲ درصد و برای بیشتر از دو سال معادل ۱۴ درصد	۱۲	۱۲	نرخ سود تسهیلات غیرمشارکتی (بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی)
کوتاه‌مدت: ۲۰-۱۰ یک‌ساله: ۲۲-۲۰ دوساله: - سه‌ساله: - چهارساله: - پنج‌ساله: -	کوتاه‌مدت: ۲۲/۲-۱۰ یک‌ساله: ۲۴-۲۲ دوساله: - سه‌ساله: - چهارساله: - پنج‌ساله: -	کوتاه‌مدت: ۲۱-۷ یک‌ساله: ۲۱/۵-۱۷ دوساله: ۲۱/۷۵-۱۸ سه‌ساله: ۲۲-۱۸/۵ چهارساله: ۲۲/۲۵-۱۹ پنج‌ساله: ۲۲/۷۵-۲۰	کوتاه‌مدت: ۱۵-۷ یک‌ساله: ۱۷ دوساله: ۱۸/۵-۱۸ سه‌ساله: ۱۹-۱۸/۵ چهارساله: ۱۹/۵-۱۹ پنج‌ساله: ۲۰	کوتاه‌مدت: ۱۵-۷ یک‌ساله: ۱۷ دوساله: ۱۸/۵-۱۸ سه‌ساله: ۱۹-۱۸/۵ چهارساله: ۱۹/۵-۱۹ پنج‌ساله: ۲۰	کوتاه‌مدت: ۱۱-۶ یک‌ساله: ۱۵-۱۴ دوساله: ۱۴/۵ سه‌ساله: ۱۵ چهارساله: ۱۶ پنج‌ساله: ۱۷	کوتاه‌مدت: ۱۰-۹ یک‌ساله: ۱۵/۵-۱۴/۵ دوساله: ۱۵/۵ سه‌ساله: ۱۶ چهارساله: ۱۷ پنج‌ساله: ۱۷/۵	کوتاه‌مدت: ۱۰-۹ یک‌ساله: ۱۶-۱۵ دوساله: ۱۶-۱۵/۵ سه‌ساله: ۱۷-۱۶ چهارساله: ۱۸-۱۶/۵ پنج‌ساله: ۱۹-۱۷	نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار (بانک‌های دولتی)

۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	حداقل نرخ سود مورد انتظار تسهیلات مشارکتی
حداکثر ۲۲ درصد**	۲۱ درصد*	-	-	بین ۱۴ الی ۱۷ درصد	مطابق قرارداد	مطابق قرارداد	مطابق قرارداد	
کوتاه‌مدت: ۲۲-۷ یک‌ساله: ۲۲-۱۷ دو‌ساله: - سه‌ساله: - چهارساله: - پنج‌ساله: -	کوتاه‌مدت: ۲۲-۷ یک‌ساله: ۲۲-۱۷ دو‌ساله: - سه‌ساله: - چهارساله: - پنج‌ساله: -	کوتاه‌مدت: ۲۲-۷ یک‌ساله: ۲۳/۵-۱۷ دو‌ساله: ۲۳/۷۵-۱۷/۵ سه‌ساله: ۲۴-۱۸ چهارساله: ۲۴/۵-۱۹ پنج‌ساله: ۲۵-۲۰	کوتاه‌مدت: ۱۵-۷ یک‌ساله: ۱۷ دو‌ساله: ۱۹-۱۷/۵ سه‌ساله: ۱۹/۲۵-۱۸ چهارساله: ۲۰-۱۹ پنج‌ساله: ۲۰	کوتاه‌مدت: ۱۵-۶ یک‌ساله: ۱۷-۱۲/۵ دو‌ساله: ۱۹-۱۳ سه‌ساله: ۱۹/۲۵-۱۴ چهارساله: ۲۰-۱۴/۵ پنج‌ساله: ۲۰-۱۵	کوتاه‌مدت: ۱۱-۶ یک‌ساله: ۱۴ دو‌ساله: ۱۴/۵ سه‌ساله: ۱۵ چهارساله: ۱۶-۱۵/۵ پنج‌ساله: ۱۷	کوتاه‌مدت: ۹ یک‌ساله: ۱۴/۵ دو‌ساله: ۱۵/۵ سه‌ساله: ۱۶ چهارساله: ۱۷ پنج‌ساله: ۱۷/۵	کوتاه‌مدت: ۹ یک‌ساله: ۱۷/۲۵-۱۴/۵ دو‌ساله: ۱۷/۵-۱۵/۵ سه‌ساله: ۱۸-۱۶ چهارساله: ۱۸/۵-۱۷ پنج‌ساله: ۱۹-۱۷/۵	نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار (بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی)

مأخذ: نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران^۱ و بسته‌های سیاستی- نظارتی سال‌های ۱۳۸۷ الی ۱۳۹۳ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

* متن بسته سیاستی بانک مرکزی سال ۱۳۹۳: «حداقل نرخ سود مورد انتظار عقود مشارکتی هنگام عقد قرارداد بین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و مشتری معادل ۲۱ درصد تعیین می‌شود.

** نرخ بالاتر از ۲۲ درصد نیز ممکن است و در این موارد که نرخ سود مورد انتظار عقود مشارکتی مورد توافق بانک و بنگاه بیش از میزان تعیین شده باشد باید با اجازه بانک مرکزی صورت گیرد.

*** این آمار از گزارش نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی، سه‌ماهه سوم و چهارم سال ۱۳۹۲ اخذ شده است که در آن نرخ‌های سود به تفکیک بخش‌های اقتصادی آن گونه که برای بانک‌های دولتی اشاره شده وجود ندارد و صرفاً یک عدد داده شده است.

*** براساس ماده (۱) سیاست‌های پولی و اعتباری نظام بانکی کشور در سال ۱۳۹۳، شورای پول و اعتبار با توجه به تفاهم به‌عمل آمده توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۸ درباره نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های بانکی، با اعمال نرخ‌های مورد تفاهم (حداکثر ۲۲ درصد برای سپرده‌های یک‌ساله) سود علی‌الحساب موافقت کرد. براساس ماده (۲) این مجموعه سیاست‌ها نیز حداکثر نرخ سود تسهیلات عقود غیرمشارکتی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری معادل ۲۲ درصد تعیین می‌شود.

فصل پانزدهم - ریشه‌یابی مطالبات غیرجاری بانک‌ها

صمد عزیزنژاد، الهه مهرپرور، فیروزه نبوی، امین چراغان، محمدمهدی نجفی علمی، سیدعلی سبحانی ثابت، ایرج نجفی، آرش کشاورز، موسی شهبازی غیائی

مقدمه

یکی از مسائل مهم در اقتصاد ایران، وجود سطح بالای مطالبات غیرجاری است. عوامل زیادی در ناتوانی بانک برای وصول مطالبات نقش دارند که هدف این فصل آسیب‌شناسی و ریشه‌یابی مشکلات و مسائل پیش روی نظام بانکی برای وصول مطالبات است.

به‌طور کلی علل شکل‌گیری مطالبات غیرجاری بانک‌ها را می‌توان به دو دسته درونی و بیرونی تقسیم‌بندی کرد. عوامل درون‌سازمانی، ناشی از عملکرد و فعالیت‌های داخلی بانک و نتیجه تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات مسئولان و عملکرد کارکنان است. این دسته عوامل قابل کنترل بوده و مدیر می‌تواند با بهره‌گیری از راهبرد مناسب و شناسایی نقاط ضعف و حذف آنها و با اصلاح فرایندها، از تأثیر این عوامل جلوگیری کند.

نکات مهم درباره عوامل مذکور به‌شرح زیر است:

- ضعف در تشخیص اهلیت و ظرفیت متقاضی تسهیلات به‌دلیل عدم شفافیت اطلاعات مشتریان و دسترسی حداقلی به اطلاعات مالی موجود در سازمان‌های ذی ربط،

- نبود افراد مجرب و متخصص درخصوص اخذ اطلاعات محرمانه مشتری و تطبیق اطلاعات مأخوذه با پرسشنامه اعتباری تکمیل شده،
- ضعف اطلاعات و آموزش کافی برای کارشناسان ذی ربط در بانک،
- فقدان صلاحیت حرفه‌ای و تعهدی کارشناسان و کارکنان بانکی در برخی موارد،
- وجود نواقصی در سیستم رتبه‌بندی اعتباری مشتریان و کم‌توجهی به اعتبارسنجی مشتریان برای تسهیل و تسریع در اعطای تسهیلات،
- دسترسی نداشتن بانک‌ها و نبود نظام متمرکز اصالت اطلاعات اشخاص حقیقی و حقوقی در اداره ثبت اسناد، به‌خصوص در زمینه اطلاعات ثبتی شرکت‌ها یا نمایندگی‌های متعدد،
- عدم تطبیق وثایق و تضمینات اخذ شده با میزان ظرفیت اعتباری مشتری،
- بی‌توجهی به نوع نیاز مشتری، در برخی موارد دیده شده است که شرکت‌ها برای راه‌اندازی طرح‌ها و پروژه‌های خود، به‌جای استفاده از تسهیلات میان‌مدت از تسهیلات سرمایه در گردش استفاده کرده‌اند که سررسید کوتاه‌مدت داشته و عملاً طرح موردنظر در این فاصله تکمیل نشده باقی می‌ماند. درحالی که مشتری باید تسهیلات دریافتی را مسترد کند، بنابراین در فهرست معوقات بانک به ثبت می‌رسد،
- بی‌توجهی به بخشنامه‌های صادره در زمینه اعطای تسهیلات و رعایت نکردن مقررات وضع شده مقامات ناظر بانکی، برای مثال بی‌توجهی به تنظیم دقیق و صحیح قراردادها، در بسیاری از موارد قراردادهایی که اصولاً باید مبنای اقدامات قانونی قرار گیرند به‌طور کامل تنظیم نشده‌اند و مخدوش هستند،
- تغییر مدیریت شعب بانک به‌صورت دوره‌ای برای اعمال نظارت‌های داخلی و عدم احساس مسئولیت مسئولان جدید شعب، مانع پیگیری جدی برای وصول مطالبات غیرجاری می‌شود،
- شرایط سهل اعطای تسهیلات بانکی در زمان رونق و انگیزه‌های افزایش سودآوری، موجب رشد بیش از حد تسهیلات با شرایط آسان شده که در شرایط نامناسب به مطالبات غیرجاری تبدیل می‌شود،

- بخشش خسارت تأخیر تأدیه درباره مشتریان بدحساب به نوعی جریمه مشتریان خوش حساب تلقی می شود و ممکن است اسباب تغییر رویه مشتریان را فراهم کند،
- عدم امکان شناسایی اموال بدهکاران و ضامن ها توسط بانک، اهمال در اخذ اطلاعات محرمانه و تنظیم پرسشنامه اعتباری و نیز تطبیق آنها باعث شده است که بانک به رغم اخذ قرار تأمین، حکم و حتی صدور اجرائیه، در شناسایی اموال بدهکاران دچار مشکل شود.

دسته دوم عوامل شکل دهنده مطالبات غیرجاری در بانک ها و وصول نشدن آنها، عوامل برون سازمانی است. تصمیم گیری ها و قوانین و رویه های اجرایی دولت، مجلس، قوه قضائیه و تمامی سازمان ها و نهادهایی که به هر دلیلی با نظام بانکی سروکار دارند، می توانند بر عوامل برون سازمانی در شکل گیری مطالبات غیرجاری بانکی تأثیرگذار باشند که بخشی از آنها عبارتند از:

- قوانین و مقررات وصول مطالبات که به نفع بدهکار بوده و ابزار کافی را در اختیار بانک ها قرار نمی دهند،

- تفاوت نرخ سود سپرده و تسهیلات بانکی و نرخ بهره بازار،

- تفاوت نرخ تورم و سود بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری،

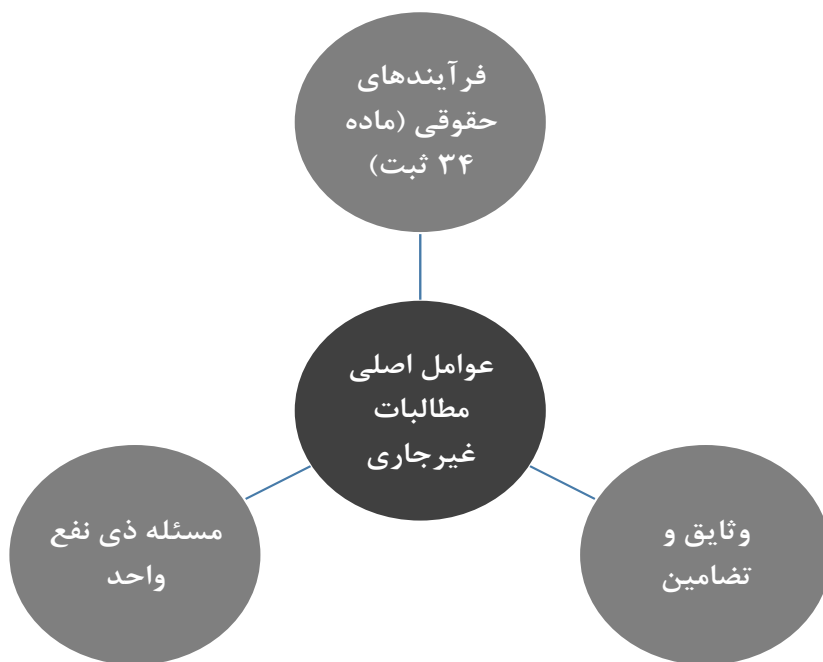
- تغییرات نرخ ارز و بحران های اقتصادی حاکم بر جهان،

- ساختار اقتصادی دولتی و نگاه دستوری به بخش اعتباری،

- بی ثباتی سیاست های مالی و پولی و تغییرات مکرر قوانین و مقررات.

چنان که ملاحظه می شود، دسترسی نداشتن بانک ها و نبود نظام متمرکز اصالت اطلاعات اشخاص حقیقی و حقوقی در اداره ثبت اسناد، به خصوص در زمینه اطلاعات ثبتی شرکت ها یا نمایندگی های متعدد و همچنین عدم تطبیق وثایق و تضمین های اخذ شده به میزان ظرفیت اعتباری مشتری از مواردی است که زمینه بروز مطالبات غیرجاری را بیش از پیش افزایش داده است. این گزارش با رویکرد وثایق و تضمینات بانکی دلایل عدم وصول مطالبات را بررسی و تحلیل می کند.

شکل ۱-۱۵. عوامل اصلی شکل‌گیری مطالبات غیرجاری در بانک‌ها



در این فصل با تمرکز بر سه حوزه وثایق و تضامین، موضوع ماده (۳۴) قانون ثبت و مقوله ذی‌نفع واحد که عوامل اصلی مطالبات غیرجاری است به بررسی و ریشه‌یابی مطالبات غیرجاری در شبکه بانکی می‌پردازد.

۱-۱۵. آسیب‌شناسی دلایل وصول نشدن مطالبات دارای وثیقه یا تضمین^۱

۱-۱-۱۵. تبیین مفهوم و انواع وثایق و تضامین بانکی

معنای حقوقی وثیقه، وجه مال یا دارایی غیرمنقولی است که در ازای شرطی نزد طرف قرارداد یا دادگاه سپرده می‌شود.

۱. تمامی اطلاعات و مستندات ذیل این سرفصل از شرکت‌های وصول مطالبات بانک‌ها و در نشست‌های مشترک کارشناسی در مرکز پژوهش‌های مجلس اخذ شده است.

وثایق بانک‌ها به سه دسته کلی «اموال»، «اسناد» و «اوراق بهادار» تقسیم می‌شوند. اموال به دو دسته «منقول» و «غیرمنقول» تقسیم شده و اسناد نیز در سه گروه «اسناد لازم‌الاجرا»، «اسناد تجاری» و «اسناد عادی» تقسیم می‌شوند. همچنین اوراق بهادار نیز شامل «اوراق مشارکت» و «سهام شرکت‌های پذیرفته شده در بورس» است. در بانک‌ها بین وثایق ذکر شده، «اسناد لازم‌الاجرا» و «اموال» بیشتر استفاده می‌شوند.

بانک‌ها موظفند برای حصول اطمینان از بازگشت بموقع تسهیلات اعطایی و سود حاصله، تضمین‌ها و پوشش کافی اخذ کنند. نوع تضمین به تشخیص شعبه با رعایت ضوابط و مقررات مربوط و با توجه به حسن شهرت، طرز پرداخت، اعتماد به مشتری، وضعیت مالی متقاضی و میزان تسهیلات تعیین می‌شود که انواع آن عبارتند از:^۱

۱-۱-۱. قراردادهای لازم‌الاجرا

براساس ماده (۱۵) اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانک‌ها می‌توانند در اعطای تسهیلات به‌جای اخذ سفته قرارداد لازم‌الاجرا تنظیم کنند که این اسناد براساس ماده (۷) قانون تسهیل جزء اسناد تجاری محسوب می‌شوند. قراردادها باید به امضای متقاضی و ضامن معتبر و ۱۰۰ درصد مورد قبول بانک در حضور مسئولان شعب برسند.

۱-۱-۲. انواع سپرده‌ها

انواع سپرده‌ها شامل قرض‌الحسنه پس‌انداز ریالی، ارزی و سپرده سرمایه‌گذاری مدت‌دار و گواهی سپرده، حداقل به میزان اصل تسهیلات پرداختی + سود قطعی یا سود مورد انتظار است.

۱. اطلاعات دریافتی از کارگروه رسیدگی و بررسی مسائل مطالبات غیرجاری در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳.

۳-۱-۱-۱۵. اوراق مشارکت منتشر شده براساس مجوز بانک مرکزی

کلیه اوراق مشارکت بی‌نام که دولت تضمین می‌کند، براساس ارزش اسمی آن به‌عنوان تضمین تسهیلات قابل پذیرش است. اوراق مشارکت اخذ شده حداقل باید به نسبت ۱۲۰ درصد اصل تسهیلات پرداختی تعیین شود و وثیقه‌گذار اجازه فروش آن را کتبی به بانک واگذار کند.

۴-۱-۱-۱۵. ضمانت‌نامه‌های بانکی

قبول ضمانت‌نامه‌های بانکی بدون قیدوشرط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز داخلی به‌نفع بانک برای تضمین تسهیلات درخواستی بلامانع بوده و در این رابطه باید حداقل اصل و سود تسهیلات را پوشش داده و سررسید ضمانت‌نامه مؤخر بر سررسید تسهیلات بانک باشد.

۵-۱-۱-۱۵. ضمانت‌نامه اعتباری

قبول ضمانت‌نامه‌های صندوق ضمانت یا مؤسسات دارای مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران باید اعتباری را به‌عنوان وثیقه با هماهنگی اداره کل تسهیلات هر بانکی، منوط به پوشش کافی را برای اصل و سود داشته، بدون قیدوشرط بوده و با درخواست بانک قابل وصول باشد. در ضمن لازم است چگونگی محاسبه و نرخ خسارت در متن ضمانت‌نامه به‌طور مشخص قید شود.

۶-۱-۱-۱۵. ضمانت کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات

کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات می‌توانند ضمانت بازپرداخت تسهیلات اعطایی بانک را قبول کنند.

۷-۱-۱-۱۵. تضمین شرکت‌های دولتی

پذیرش تضمین شرکت‌های دولتی به‌عنوان ضمانت تسهیلات یا تعهدات صرفاً در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط به این‌گونه شرکت‌ها امکان‌پذیر است.

۸-۱-۱-۱۵. سفته

چنانچه تضمین تسهیلات اعطایی سفته‌ها مورد قبول بانک باشد، مبلغ اسمی آنها باید معادل اصل تسهیلات + سود قطعی یا سود مورد انتظار و حداقل به نسبت ۱۲۵ درصد اصل تسهیلات باشد و مبلغ مندرج در هامش سفته با توجه به بهای تمبر مالیاتی آن قید شده، لذا اوراق فوق تا مبلغ هامش آن اعتبار دارد.

۹-۱-۱-۱۵. قبول سهام شرکت‌های پذیرفته شده در بورس

قبول سهام شرکت‌های پذیرفته شده در بورس پس از هماهنگی لازم از جمله مسدود نبودن نماد معاملاتی سهام مورد وثیقه و توثیق در دفترخانه اسناد رسمی انجام می‌شود که عمده‌تاً مختص شرکت‌ها و سهام‌داران بزرگ است.

۱۰-۱-۱-۱۵. اموال منقول

در صورت وجود تقاضا برای ترهین هرگونه اموال منقول (از قبیل ماشین‌آلات سنگین و سبک که سند مالکیت رسمی دارند) یا زیر کلید گرفتن کالای ارزش‌دار در انبارهای رسمی^۱، قانونی و مورد قبول بانک و... صورت می‌پذیرد.

۱۱-۱-۱-۱۵. اموال غیرمنقول

میزان ترهین با توجه به مبلغ ارزیابی اموال غیرمنقول معادل اصل و سود تسهیلات اعطایی و حداقل به نسبت ۱۲۵ درصد اصل تسهیلات خواهد بود.

۲-۱-۱۵. درجه‌بندی وثایق با توجه به سطح ریسک

پرترفدارترین نوع وثیقه مورد استفاده بانک‌ها، اسناد رهنی (لازم‌الاجرا) و به‌طور دقیق‌تر

۱. بانک‌ها در حال حاضر قادر به اخذ تضمین برگ انبارهای عمومی به دلیل مکانیزه نبودن ورود و خروج کالا از این انبارها و نااطمینانی از زیر کلید گرفتن کالاهای مربوطه نیستند. چنانچه سازوکار مربوطه توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت نهادینه شود، این نوع وثایق جزء وثایق معتبر برای بانک‌ها هستند.

اجاره به شرط تملیک است. این نوع وثایق در عدم بازگشت مطالبات ریسک پایینی دارند. پس از آن پرترفدارترین سند، سند ملکی است که دلایل علاقه بانک‌ها به اخذ اسناد ملکی شامل موارد زیر خواهد بود:

- امنیت بالای قضایی در پروسه وصول مطالبات،
 - سهولت ارزیابی و قیمتگذاری املاک و مستغلات از طرف بانک،
 - نبود خطراتی مثل سرقت، فساد، کهنگی و از مد افتادگی (حداقل در مدت زمان معقول و طی دوره بازپرداخت وام)،
 - افزایش قیمت آن در طول زمان (در اغلب موارد)،
 - عدم نیاز به محل خصوصی برای نگهداری و انبار کردن.
- از مصادیق دیگر وثایق سهل‌الوصول می‌توان به سپرده‌های بلندمدت، سهام و فلزات گرانبها اشاره کرد؛ اما به دلایل مختلف سهم اندکی از وثایق بانکی را شامل می‌شوند.
- از طرف دیگر وثایقی همچون سفته، چک، قراردادهای لازم‌الاجرا و... به دلیل پروسه طولانی اقدامات قانونی از استقبال کمتری برخوردارند. در این موارد در صورت پرداخت نکردن اقساط بدهکار و استفاده از اقدام قضایی، اگر رأی دادگاه قطعی صادر شود، این رأی منوط به شناسایی اموال خواهد بود که این مسئله مشکلات فراوانی را از زمان وصول دین تا شناسایی مال به وجود می‌آورد. این مشکلات تا حدی است که در بانک‌ها هزاران رأی قطعی دادگاهی وجود دارد که قابل وصول نیستند.

۲-۱۵. مشکلات و چالش‌های مربوط به بانک‌ها

کیفیت وثایق یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت در وصول مطالبات است؛^۱ اما این موضوع

۱. نکته مهم در آسیب‌شناسی مطالبات غیرجاری، دلایل کم‌توجهی بانکداری اسلامی (بدون ربا) به موضوع تضمین است. در بانکداری اسلامی با توجه به اینکه بانک وارد معاملات واقعی اقتصاد از طریق مشارکت یا مبادله می‌شود، چنانچه نظارت‌های لازم درخصوص پرداخت تسهیلات و مصرف آن در بخش واقعی انجام شود، اکثر تسهیلات پرداختی بدون تکیه بر تضامین، بازپرداخت می‌شوند، ولی به دلیل فقدان شفافیت آمار و اطلاعات مالی مشتریان و عدم دسترسی به تراکنش‌های مالی مشتری، رصد و نظارت بر مصرف تسهیلات با مشکل مواجه شده و به دلیل افزایش هزینه‌های نظارت، بانک‌ها دنبال این موضوع نیستند.

به این معنا نیست که بانک در صورت اخذ وثایق محکم و حتی بررسی کامل آن، با مطالبات غیرجاری روبه‌رو نخواهد شد. عواملی که در این بخش تبیین می‌شوند، از دلایلی است که باید قبل از اخذ وثایق مدنظر قرار گیرد و اگر این موضوع توسط بانک‌ها دیده نشود، ممکن است کارایی وثایق به صفر برسد. نکته مهم اینجاست که وثایقی مانند سفته باید از اعتبار مشتریان تشکیل شود که متأسفانه بانک‌ها توجهی به این موضوع نمی‌کنند.

۱-۲-۱۵. فقدان بانک جامع اطلاعات وثایق در بانک‌ها به‌ویژه بانک مرکزی

برای نمونه پرونده‌ای در یکی از بانک‌های کشور موجود است که طی سال‌های ۱۳۸۴ یا ۱۳۸۵، شخص A تسهیلاتی دریافت کرده و در سال ۱۳۹۲ بدهی مشکوک‌الوصول این شخص بیش از ۱۰۰ میلیارد تومان بوده است. در این مورد عدم ارتباط شعب یک بانک و به‌طور کلی بانک‌ها با یکدیگر در مورد اطلاعات وثایق مشتریان موجب شده است که گیرنده تسهیلات پس از اخذ تسهیلات و سپردن وثایق، تسهیلات را به دارایی ثابت تبدیل کرده و براساس ارزش آن، تسهیلات جدید اخذ کند و این فرایند به‌صورت سلسله‌وار، ادامه یافته است، تا جایی که مشتری از بانک اول با وثیقه ملکی تسهیلات دریافت نموده و با ایجاد دارایی ثابت سلسله‌وار از سایر بانک‌ها به‌صورت سفته‌ای و قرارداد لازم‌الاجرا تسهیلات دیگری دریافت کرده است.

نکته مهم اینجاست که اعتبار اصلی مدیون به اندازه همان وثیقه اولیه بوده، لکن به‌دلیل نقص اطلاعاتی چندین برابر اعتبار خود توانسته تسهیلات اخذ کند.

به‌دلیل اینکه ملک شناسایی شده از ایشان (وثیقه) در رهن بانک‌های دیگر بوده است امکان به اجرا گذاشتن آن در بانک‌هایی که وثیقه ملکی دریافت نکرده‌اند، وجود ندارد. این امر باعث شده است بانک‌هایی که با سفته و اسناد ذمه‌ای (اسنادی که مدعیان دیگری نیز دارد) به مدیون تسهیلات داده‌اند دستشان از اموال مدیون کوتاه باشد.

۲-۲-۱۵. وثایق خارج از عقد^۱

در مواردی که قرارداد بسته شده و اسناد لازم‌الاجرا نیز گرفته شده است، در کنار این اسناد، سفته نیز اخذ شده است؛ لذا سفته‌ای که خارج از عقد دریافت شده در مراجع قضایی یا ثبت، امکان اجرا ندارد. از آنجا که وکلای مدیونین نسبت به این امر وقوف کامل دارند، لذا با تمسک به این امر، وصول بدهی را دشوار و گاهی غیرممکن می‌کنند. هرچند بانک‌ها می‌توانند برای سفته‌های خارج از عقد به‌طور جداگانه در محاکم قضایی طرح دعوا کنند، ولی این فرایند وصول مطالبات را با هزینه‌های اضافی و زمان زیاد مواجه می‌کند.

۳-۲-۱۵. ارزیابی نادرست وثایق (سهوی یا عمدی)

نبود استانداردهای بررسی وثایق در کنار وجوه انگیزه‌های رانت‌جویی برای ارزیابی نادرست آنها، از مشکلات معمول وثایق در پرونده‌هاست. نداشتن استاندارد علمی بررسی و رانت‌جویی باعث شده که وثایق با دو حالت کلی زیر روبه‌رو شوند:

۱-۳-۲-۱۵. ارزیابی ارزش وثیقه کمتر از تسهیلات

برای نمونه شخص A ملکی را در سال ۱۳۸۸ در یک شهرک صنعتی به‌عنوان وثیقه اخذ تسهیلات در بانک B قرار داده و در پایان سال ۱۳۹۲ بدهی‌اش به بانک حدود ۲۲ میلیارد تومان بوده است؛ به‌دلیل ارزیابی ملک به قیمتی فراتر از ارزش واقعی، درحال حاضر وثایق مربوطه با وجود افزایش قیمت ملک در سال‌های اخیر، جوابگوی میزان بدهی غیرجاری مشتری نیست. لذا ارزش وثیقه موجود به‌علت ارزیابی غیرکارشناسی جوابگوی میزان بدهی نیست و این بدهی درحال حاضر در سرفصل مشکوک‌الوصول قرار دارد.

۱. این مشکل در برخی از بانک‌ها به‌دلیل آشنایی کمتر آنها با مسائل حقوقی پیدا شده و برخی بانک‌ها با توجه به مفاد قرارداد تسهیلاتی این موضوع را مرتفع کرده‌اند.

۲-۳-۱۵. ارزیابی ارزش وثیقه بیشتر از تسهیلات

در برخی موارد ارزش وثیقه بیشتر از تسهیلات است، اما اولاً چالش‌های مربوط به ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت را به‌دنبال دارد و بانک‌ها باید ضمن تملیک مورد رهن، مابه‌التفاوت را به بدهکار بپردازند و ثانیاً بانک مرکزی فروش اموال غیرمنقول را به بانک‌ها تکلیف می‌کند که چالش دیگری را نیز به‌همراه دارد. نمونه بارز این موارد را می‌توان به اشخاص بدهکاری نسبت داد که نمی‌توانند دارایی غیرمنقول خودشان را به قیمت مناسب به فروش برسانند و بهترین راه را دریافت نکردن تسهیلات از بانک و نپرداختن آن می‌دانند.

۴-۲-۱۵. اجرا نکردن صحیح بخشنامه‌های داخلی مربوط به کیفیت اخذ وثایق

ممکن است بانکی در برابر اعطای وام تعمیرات مسکن سند خانه را به‌جای سفته به‌عنوان وثیقه طلب کند. این موضوع عدم تناسب بین وثایق و میزان تسهیلات را نشان می‌دهد و امکان رد صدور اجرائیه سند وجود دارد و اقدامات قانونی دیگر، با توجه به هزینه‌ها به صرف و صلاح بانک نیست.

۵-۲-۱۵. بی‌توجهی به انواع استعلامات از مراجع مرتبط مانند شهرداری، اداره مالیات و... و در نتیجه تبدیل اسناد به اسناد ذمه‌ای

در یک مورد به‌علت بی‌توجهی به استعلامات، ملک در رهن بانک، ازسوی شهرداری به فضای سبز تبدیل شده است. تسهیلات در سال ۱۳۹۰ اخذ شده و دین در سال ۱۳۹۲ به ارزش ۳ میلیارد تومان به قوت خود باقی است. ملک موردنظر به‌دلیل اینکه به اسناد ذمه‌ای شهرداری تبدیل شده، برای بانک فاقد ارزش شده است.

۶-۲-۱۵. ضامن‌هایی که خود فاقد اعتبارند

فقدان شفافیت در اطلاعات مالی مشتریان و در درجه بعدی ضامنان، باعث پرداخت تسهیلات بدون توجه به اعتبار ضامن می‌شود. عدم اعتبارسنجی ضامنان و استفاده از ضامنان بدون اعتبار و پشتوانه مالی باعث شده در صورت نپرداختن دین ازسوی مشتری

وکیل بانک نتواند اقدام خاصی را علیه ضامن انجام دهد. اخذ جواز کسب و اسناد فعالیت شرکتی و... به عنوان وثیقه هیچ گونه پشتوانه مالی را برای وصول دین نخواهد داشت.

۷-۲-۱۵. وثایق تلفیقی در پرونده‌ها

وثایق برخی از تسهیلات به صورت تلفیقی اخذ می‌شود. بدین گونه که درصدی از وثایق اسناد رهنی و درصد دیگری اسناد ذمه‌ای است.

مشکل این اقدام اینجاست که در صورت ایجاد معوق در پرونده، وکیل بانک صرفاً می‌تواند بخشی از دین بانک را (اقدام روی اسناد رهنی) انجام دهد و بخشی از دین بانک در اسناد ذمه‌ای (به دلیل عدم شناسایی مال) قابل برگشت نیست و نکته مهم اینجاست که مدیون اگر مال دیگری داشت در اعتبارسنجی اولیه به رهن بانک می‌گذاشت یا اگر مالی هم غیر مال در رهن داشته باشد، از آنها نیز به همین شرایط برای اخذ تسهیلات در بانک‌های دیگر استفاده کرده است.

۸-۲-۱۵. استفاده از مورد رهنی راهن ثالث بدون اطلاع دقیق وی

در مواردی، مورد رهنی یک شخص (راهن) در یک پرونده بدون اطلاع وی برای پرونده دیگر مدیون اصلی نیز در نظر گرفته شده است (یا به درخواست مدیون یا به خاطر اشتباه بانک). برای نمونه در این زمینه پرونده‌ای وجود دارد که مبلغ بدهی در پایان سال ۱۳۹۲ معادل ۱ میلیارد تومان بوده و این بدهی در حال حاضر در سرفصل مشکوک الوصول قرار دارد.^۱

۳-۱۵. مشکلات حقوقی و قضایی

۱-۳-۱۵. رویه طولانی اقدامات قانونی

برای ثبت دادخواست در دادگاه تقریباً یک ماه زمان نیاز است. زمان رسیدگی به آن در بهترین حالت ممکن سه ماه دیگر خواهد بود. با در نظر گرفتن تشکیل بموقع دادگاه،

۱. این موضوع نیز اجرایی و نمونه‌های نادر از تخلف است که به نظر می‌رسد طرح آن در گزارش با هدف رفع مشکلات مطالبات غیرجاری منطقی نباشد، اما به دلیل وجود چنین نمونه‌هایی در این بخش مطرح شده است.

رأی دادگاه بدوی سه ماه بعد صادر خواهد شد و بعد از آن حداقل ۶ ماه طول می کشد که رأی قطعی شده و اجرائیه صادر شود. زمان های ذکر شده در صورتی خواهد بود که به طور خوش بینانه تمام مسائل بدون مشکل و در همان زمان اولیه صورت پذیرد؛ عملاً برخی از وکلای بانک ها مدت زمان اقدامات قانونی مورد نیاز را تقریباً بین یک و نیم تا بیش از دو سال تخمین می زنند که همین مسئله زمینه ایجاد مشکلات در حوزه اجرا را فراهم می کند.

نکته مهم اینجاست که رأی قطعی در دادگاه به معنای وصول دین نیست و در بانک ها هزاران رأی قطعی وجود دارد که به دلیل عدم شناسایی مال از مدیون بدون تکلیف باقی مانده است.

۲-۳-۱۵. استفاده ابزاری از قانون ورشکستگی

در برخی موارد بدهکاران بانک را تهدید می کنند که در صورت اعمال فشار روی بدهکار و به اجرا گذاشتن وثیقه، وی اعلام ورشکستگی خواهد کرد و از آنجا که دارایی شرکت کمتر از میزان بدهی است، بانک مسلماً متضرر خواهد شد. بانک ها برای پرهیز از این مشکل مجبور به مذاکره و تن دادن به شرایط پرداخت بدهکار می شوند. اینجاست که در مذاکرات جای بدهکار و طلبکار عوض می شود.^۱

رعایت نکردن سلامت اعتباری در بانک ها اصلی ترین عامل به وجود آمدن چنین اقدامی است. همچنین قانون ورشکستگی می تواند بر وثایق از نوع سهام نیز تأثیرگذار باشد. این نمونه در پرونده ها نیز دیده شده که وثیقه، سهام شرکت بوده و شرکت حین فعالیت تجاری منحل یا ورشکسته شده است. در این حالت وثیقه (سهام) فاقد ارزش و اعتبار لازم شده و لذا جبران تسهیلات پرداختی از محل وثیقه مذکور امکان پذیر نخواهد بود.

۱. ملزومینگ اقتصاددان برزیلی: اگر من یک میلیون دلار بدهکار باشم دیگر از بین رفته ام، اما اگر ۵۰ میلیارد دلار بدهکار باشم بانکداران از بین رفته اند.

۳-۳-۱۵. اقدامات و تسلط وکلای مدیونین

به‌طور کلی نقص قانون در نظام بانکی و عدم سلامت اعتباری در چرخه نظام تسهیلات، باعث شده وکلای مدیون برای تعویق در انجام فرایند قانونی ابزارهای متعددی داشته باشند. برای مثال در برخی موارد اجرائیه و صدور حکم توسط وکلا و استدلال آنها مبنی بر مازاد بودن سند نسبت به طلب، رد شده یا با تأخیر اجرا می‌شود. ممکن است این ایراد در ذیل سرفصل مشکلات حقوقی قرار نگیرد؛ اما به دلیل اینکه در فرایند رسیدگی قضایی اتفاق می‌افتد، بی‌ارتباط با آن نخواهد بود.

۴-۳-۱۵. شورایی بودن برخی اسناد ملکی در کشور

شورایی بودن اسناد مربوط به املاک و مستغلات به‌خصوص در شمال کشور موجب شده است بسیاری از مدیونین بانکی برای فرار از شناسایی اموال خود در این مناطق سرمایه‌گذاری کنند. این امر یکی از عواملی است که به وصول نشدن مطالبات بانک‌ها ختم خواهد شد.

۴-۱۵. برخی از مصوبات مجلس شورای اسلامی

۱-۴-۱۵. تصویب بعضی از قوانین در تضاد با منافع بانک‌ها

برخی از قوانین مانند قانون الزام بانک‌ها در ممنوعیت اخذ وثیقه ملکی، مصوب سال ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی، یا قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی، مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی و... که هرکدام به‌نوعی زمینه‌های افزایش رانت و غیرجاری شدن مطالبات بانک‌ها را فراهم کرده است.

۲-۴-۱۵. وام به گروه‌هایی که ریسک بالایی در بازگرداندن تسهیلات دارند (وام‌های تکلیفی)

اعطای تسهیلات و وام به زندانیان، افراد تحت پوشش بهزیستی، شهرک‌های صنعتی (درحالی که هیچ‌کس در این شهرک‌ها مالک ملک خود نیست) و اعطای تسهیلات به صاحبان تاکسی‌ها (که امکان صدور قرار و اجرا برای وثایق این افراد سخت است)، ازجمله مواردی است که با ریسک نکول بالایی روبه‌رو هستند.

البته با تمامی مشکلات چنین وام‌هایی در کشور برای قشر کم‌درآمد ضروری به‌نظر

می‌رسد؛ لکن نبود سازوکارهای نظارت بر مصرف تسهیلات در این حوزه باعث به وجود آمدن مشکلات برای بنگاه‌های مالی تکلیف شده می‌شود.

۱۵-۵. مشکلات مربوط به گیرندگان تسهیلات

۱۵-۵-۱. خوداظهاری مدیونین برای پذیرهنویسی

اطلاعات مربوط به متقاضیان و گیرندگان تسهیلات عمدتاً توسط خود ایشان ارائه می‌شود و شرکت‌های اعتبارسنجی یا مقام‌های ذی‌صلاح در این زمینه برای تأیید اطلاعات وجود ندارد. گاهی اخذ اطلاعات صرفاً اقدامی تشریفاتی تلقی شده و حتی امضای مشتریان هم کنترل و بررسی دقیق نمی‌شود که این عوامل ریسک‌هایی را به همراه خواهد داشت و در اقدامات قانونی بعدی نیز بانک را دچار چالش می‌کند. همچنین وجود سفته‌هایی با اطلاعات ناقص میان پرونده‌های بدهی بانک‌ها اهمیت دارد که دقت و نظارتی به پر کردن کامل اطلاعات آن به عمل نیامده و زمینه مشکلات اجرائیه این نوع وثایق فراهم شده است. برای مثال اگر مشتری سهواً یا از روی عمد اطلاعات خود را به اشتباه وارد کند ارتباط با بانک برای مذاکره در دوره غیرجاری شدن تسهیلات قطع بوده و وکیل بانک به دلیل عدم شناسایی وی با مشکلاتی روبه‌رو خواهد شد.

۱۵-۵-۲. استفاده از اموال دیگران به عنوان وثیقه بدون اطلاع آنها و قانونی بودن

وثایق و کالتی^۱

در نمونه‌ای عینی، شخصی برای گرفتن تسهیلات، سند ملکی بیش از ۱۰ خانوار روستایی را در یک وکالت فروش با وعده پرداخت ماهیانه مبلغ ثابتی به دست آورده است. این اتفاق که به علت نداشتن اطلاعات اولیه حقوقی توسط این خانوارها رخ داده؛ باعث شده که این شخص در قالب شرکتی حقوقی صاحب بیش از ۱۰ سند ملکی شود و با استفاده منفی از آن طی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ تسهیلات دریافت کند. در سال ۱۳۹۲ مبلغ این بدهی

۱. این موضوع تخلف موردی است و روبه بانکی نیست.

حدود ۱۰۰ میلیارد تومان بوده و در سرفصل مشکوک‌الوصول قرار داشته است. به اجرا گذاشتن چنین اسناد رهنی اولاً به دلیل داشتن مدعیان متعدد سخت است و ثانیاً به دلیل داشتن آثار اجتماعی با معیارهای اخلاقی سازگار نخواهد بود.

۳-۵-۱۵. بی‌اطلاعی کامل ضامن از مبلغ بدهی و شرایط قرارداد^۱

در برخی موارد شخص ضامن، اطلاعات دقیق و کامل از مبلغ بدهی و گیرنده تسهیلات ندارد و ضمن اعتماد مشکلات عدیده‌ای برای خود و بانک به وجود می‌آورد و گیرنده تسهیلات از بی‌اطلاعی ضامن نهایت استفاده منفی را می‌کند.

۴-۵-۱۵. فروش غیرقانونی مورد قراردادهای اجاره به شرط تملیک (یا فروش اقساطی)

این حالت، بانک را مقابل اشخاص مختلفی قرار می‌دهد که به طور غیرقانونی موضوع قرارداد را خریداری کرده‌اند.

با توجه به این موضوع که مدیون مال را با اقساط آتی به طور غیرقانونی به شخص ثانی واگذار می‌کند، شخص ثانی هم به دلیل عدم تعهد قانونی از پرداخت سر باز می‌زند. با توجه به اقدام قانونی علیه مدیون اول توسط بانک، مدیون اول به دلیل واگذاری مال درخواست توقیف می‌کند و همین مسائل بنگاه‌های مالی را دچار مشکل می‌کند. چون شخص اول مالکیت مال را انتقال داده و شخص ثانی نیز تعهد قانونی نسبت به پرداخت ندارد. یکی از آسیب‌های وارد شده به صنعت لیزینگ موضوع فوق‌الذکر می‌باشد.

نکته - این موضوع در خرید و فروش قراردادهای اجاره به شرط تملیک عرف شده است و گاه مال‌الاجاره چند دست بین افراد خرید و فروش می‌شود.

۵-۵-۱۵. فوت مدیون

در پاره‌ای از موارد فوت مدیون یا ضامن احتمال وصول مطالبات را از محل اموال و دارایی

متوفی کاهش داده یا رویه طولانی را برای شناسایی وراثت بر سر راه بانک‌ها قرار می‌دهد. بیمه عمر راهکار مناسبی در پوشش این موضوع است که می‌تواند به راحتی در بانک‌ها اجرایی شود.

۱۵-۶. سایر موارد

۱-۱۵-۶. از بین رفتن یا مستهلک شدن مورد قراردادهای اجاره به شرط تملیک (فروش اقساطی)

شخصی در قرارداد فروش اقساطی کشنده تریلر، ماهیانه مبلغ معینی را به عنوان قسط به بانک A می‌پردازد و مالکیت این شخص نسبت به خودرو تا زمان پرداخت آخرین قسط میسر نخواهد بود؛ در طول پرداخت قسط مال به علت انفجار از بین رفته و در این حالت مدیون دیگر قسطی را پرداخت نکرده است.

نکته - مبلغ بیمه هم به دلیل استهلاک خودرو جوابگوی بدهی مدیون نیست.

۲-۱۵-۶. دوبلاک بودن خودروهای سوختی و سردرگمی مجریان قانون برای توقیف آنها

در برخی موارد تسهیلات به خودرو یا تریلی پرداخت شده است، ولی این تریلر کشنده و واگنی دارد که موضوع قرارداد تسهیلات نیست؛ در این موارد توقیف تریلر یا کامیون پیچیدگی خاصی دارد.

۳-۱۵-۶. عدم ثبت مکانیزه اسناد ملکی

در زمان اخذ حکم در خصوص اسناد ذمه‌ای رأی دادگاه منوط به شناسایی اموال است و با توجه به این موضوع که ثبت اسناد صرفاً در دفتر املاک سازمان ثبت می‌شود، موجب شده است که به جای درج مشخصات اشخاص شماره پلاک ثبتی در این اداره به ثبت برسد. در نتیجه شناسایی اموال با دشواری زیاد و هزینه بالاتری صورت می‌گیرد؛ البته توجه به این موضوع لازم است که اداره ثبت به ثبت مکانیزه املاک اقدام کند.

نکته دیگر در این زمینه، اسناد جعلی می‌باشد که برخی از بانک‌ها را به چالش کشیده است. با توجه به اینکه ادارات ثبت اسناد به دلیل محدودیت فناوری و قانونی، تنها

پاسخ استعلام اصالت سند را به دفترخانه اعلام می‌کند، برخی از مشتریان با علم به این موضوع (به‌ویژه با اسناد دستی و دفترچه‌ای قبلی)، صفحه مربوط به اسنادی را که یک‌بار در بانک تهرین شده، جعل کرده و به رهن بانک دیگر درمی‌آورند.^۱

۴-۶-۱۵. تسهیلات دستوری

این نوع تسهیلات متفاوت از تسهیلات تکلیفی بوده و دولت هیچ‌گاه تأمین مالی آن را تعهد نمی‌کند؛ اما به‌واسطه فشارهای به‌عمل آمده ازسوی برخی مسئولان بانک‌ها بدون توجه به نوع وثیقه یا تضمین، مجبور به پرداخت چنین تسهیلات یا وام‌هایی می‌شوند که امکان بازگشت کمتری نیز دارند.

اکثر بدهی کلان بانک‌ها از این دسته بوده و بیشترین ضربه‌ای که به بدنه بانک‌ها از ناحیه مطالبات غیرجاری وارد شده، قطعاً به‌دلیل عرضه این نوع تسهیلات است.

۴-۷-۱۵. جمع‌بندی بخش وثایق و تضامین

مطالبات غیرجاری معضلی است که طی چند سال گذشته منابع بانک‌ها را به‌شدت منقبض کرده و امکان ارائه خدمات اعتباری ازسوی بانک‌ها به مشتریان و عوامل اقتصادی را محدود کرده است. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که:

۱. نبود بانک جامع اطلاعات درخصوص وثایق متقاضیان تسهیلات نیز موجب شده است که ارزیابی دقیقی راجع به وثایق صورت نگیرد.

۲. ارتباط نداشتن شعب یک بانک و به‌طور کلی بانک‌ها با یکدیگر درباره اطلاعات وثایق مشتریان موجب شده است مشتری از بانک اول با وثیقه ملکی تسهیلات دریافت کرده و با ایجاد دارایی ثابت سلسله‌وار از سایر بانک‌ها به‌صورت سفته‌ای و قرارداد لازم‌الاجرا تسهیلات دیگری دریافت کند.

۱. هرچند دفاتر اسناد رسمی حق ندارند بدون اخذ استعلام، سندی را انتقال یا به رهن بگذارند و در غیر این صورت مشمول مواد (۱۰۹) و (۱۱۰) قانون ثبت و مجازات سنگین می‌شوند، اما شواهد نشان می‌دهد به‌دلیل به‌روز نبودن دفاتر مزبور در اجرا و عمل اتفاق دیگری می‌افتد.

۳. در برخی موارد بدهکاران بانک را تهدید می کنند که در صورت اعمال فشار روی بدهکار و به اجرا گذاشتن وثیقه، وی اعلام ورشکستگی خواهد کرد. بانک‌ها برای پرهیز از این مشکل مجبور به مذاکره و تن دادن به شرایط پرداخت بدهکار می شوند.

۴. برخی قوانین نظیر قانون الزام بانک‌ها در ممنوعیت اخذ وثیقه ملکی، مصوب سال ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی، یا قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی، مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی و... به نوعی زمینه‌های افزایش رانت و غیرجاری شدن مطالبات بانک‌ها را فراهم کرده است.

۵. به واسطه فشارهای به عمل آمده برخی مسئولان، بانک‌ها بدون توجه به نوع وثیقه یا تضمین مجبور به پرداخت چنین تسهیلاتی هستند که به تسهیلات دستوری شهرت دارند. این تسهیلات یکی از ریشه‌های اصلی غیرجاری شدن مطالبات است.

۶. اطلاعات مربوط به متقاضیان و گیرندگان تسهیلات عمدتاً توسط خودشان ارائه می شود و شرکت‌های اعتبارسنجی یا مقام‌های ذی صلاحی در این زمینه برای تأیید اطلاعات وجود ندارد.

۷. در مواردی که قرارداد بسته شده و اسناد لازم‌الاجرا نیز گرفته شده است، در کنار این اسناد، سفته نیز اخذ شده است، لذا سفته‌ای که خارج از عقد دریافت شده در مراجع قضایی یا ثبت امکان اجرا ندارد.

۸. نبود استانداردهای بررسی وثایق در کنار وجوه انگیزه‌های رانت‌جویی برای ارزیابی نادرست آنها، از مشکلات معمول وثایق در پرونده‌هاست.

۹. بی‌توجهی به انواع استعلامات از مراجع مرتبط مانند شهرداری، اداره مالیات و... موجب تبدیل شدن اسناد به اسناد ذمه‌ای و لاوصول شدن برخی از مطالبات شده است.

۱۰. شورایی بودن اسناد مربوط به املاک و مستغلات به خصوص در شمال کشور موجب شده است بسیاری از مدیونین بانکی برای فرار از شناسایی اموال خود در این مناطق سرمایه‌گذاری کنند. این امر یکی از عواملی است که به وصول نشدن مطالبات بانک‌ها ختم خواهد شد.

۱۱. عدم اعتبارسنجی ضامنان و استفاده از ضامنان بدون اعتبار و پشتوانه مالی باعث شده در صورت نپرداختن دین توسط مشتری وکیل بانک نتواند اقدام خاصی را علیه ضامن اتخاذ کند.

۱۲. وثایق برخی از تسهیلات به صورت تلفیقی اخذ می شوند بدین گونه که درصدی از وثایق اسناد رهنی و درصد دیگری اسناد ذمه‌ای است. مشکل این اقدام اینجاست که در صورت ایجاد

معوق در پرونده، وکیل بانک صرفاً می‌تواند بخشی از دین بانک را (اقدام روی اسناد رهنی) انجام دهد و بخشی از دین بانک در اسناد ذمه‌ای (به دلیل عدم شناسایی مال) برگشت‌پذیر نیست. ۱۳. برای ثبت یک دادخواست در دادگاه تقریباً یک ماه زمان نیاز است و بعد از آن حداقل ۶ ماه طول می‌کشد که رأی قطعی شده و اجراییه صادر شود.

۸-۱۵. آسیب‌شناسی مطالبات غیرجاری از منظر ماده (۳۴) قانون ثبت

یکی از مواردی که اغلب به عنوان یکی از دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری به آن اشاره می‌شود، ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت است. اما سؤال این است که آیا واقعاً این ماده مانع اصلی و قانونی وصول مطالبات بانکی است یا عوامل دیگر نیز دخیل می‌باشند؟.

در این قسمت، با ذکر تاریخچه تحولات ماده (۳۴) ثبت، به مرور مشکلات حقوقی این ماده و بررسی مشکلات اجرایی آن پرداخته و در خاتمه نیز راهکارهایی در زمینه حل مشکلات موجود ارائه می‌شود.

۱-۸-۱۵. تاریخچه تحولات ماده (۳۴) ثبت^۱

در وهله نخست اشاره به این نکته ضروری است که برابر ماده (۱۵) قانون عملیات بانکی بدون ربا کلیه قراردادهایی که بانک با مشتریان منعقد می‌کند در حکم سند رسمی لازم‌الاجرا بوده و مطابق آیین‌نامه اجرای اسناد رسمی لازم‌الاجرا از طریق اجرای ثبت قابلیت اجرا دارند. لذا برای اجرای مفاد قراردادهای بانکی، بانک‌ها معمولاً از اجرای ثبت استفاده نموده و وفق ماده (۳۴) قانون ثبت و آیین‌نامه آن به تعقیب عملیات اجرایی علیه بدهکاران بانکی مبادرت می‌نمایند. به دلیل اینکه در معاملات رهنی، برخی از مبحث بیع شرط، مذکور در ماده (۴۵۸) قانون مدنی، سوءاستفاده می‌کردند و با دادن وام به افراد نیازمند پس از عجز آنان از تأدیه اصل و فرع دین، مالک اراضی و املاک مردم می‌شدند، قانونگذار در سال ۱۳۵۱ برای

۱. مطالب ذیل این سرفصل برگرفته از مستندات کارگروه بررسی دلایل عدم وصول مطالبات غیرجاری است که در مرکز پژوهش‌ها موجود است.

جلوگیری از این وضعیت و نیز نظم و انسجام بیشتر در زمینه ترهین املاک و معاملات رهنی و شرطی، به اصلاح ماده (۳۴) قانون ثبت اقدام کرد.^۱

این ماده در سال ۱۳۸۶ اصلاح می‌گردد. ماده (۳۴) اصلاحی مقرر می‌دارد:

«در مورد کلیه معاملات رهنی و شرطی و دیگر معاملات مذکور در ماده (۳۳) قانون ثبت، راجع به اموال منقول و غیرمنقول، در صورتی که بدهکار ظرف مهلت مقرر در سند، بدهی خود را نپردازد طلبکار می‌تواند از طریق صدور اجرائیه وصول طلب خود را توسط دفترخانه تنظیم‌کننده سند، درخواست کند. چنانچه بدهکار ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ اجرائیه نسبت به پرداخت بدهی خود اقدام ننماید بنا به تقاضای بستانکار، اداره ثبت پس از ارزیابی تمامی مورد معامله و قطعیت آن، حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ قطعیت ارزیابی، با برگزاری مزایده نسبت به وصول مطالبات مرتهن به میزان طلب قانونی وی اقدام و مازاد را به رهن مسترد می‌نماید.

تبصره «۱» - در مواردی هم که مال یا ملکی، وثیقه دین یا انجام تعهد یا ضمانتی قرار داده می‌شود مطابق مقررات این قانون عمل خواهد شد.

تبصره «۲» - نحوه ابلاغ اجرائیه، بازداشت مازاد مورد رهن و چگونگی ختم عملیات اجرایی و برگزاری مزایده و اعراض از رهن و سایر موارد به‌موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف مدت سه ماه از طرف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه خواهد رسید.

تبصره «۳» - این قانون نسبت به اسناد تنظیمی و اجرائیه‌های صادره که قبل از تصویب این قانون مختومه نگردیده نیز جاری است».

۱-۱-۸-۱۵. مقایسه ماده (۳۴) قانون ثبت، مصوب سال ۱۳۵۱ با ماده (۳۴) اصلاحی مصوب سال ۱۳۸۶

تفاوت‌های اساسی و مهمی که ماده (۳۴) سال ۱۳۸۶ با ماده (۳۴) سابق دارد، در این است که اولاً در قانون سابق مبلغ حراج از کل مبلغ طلب و خسارت قانونی و حقوق و

۱. مراجعه شود به ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت.

عوارض متعلقه شروع و به کمتر از آن فروخته نمی‌شد؛ اما در قانون لاحق به جای حراج، مزایده برگزار می‌گردد و مبلغ آن از قیمت ارزیابی قطعی شروع می‌شود.

ثانیاً در ماده (۳۴) قبلی اگر خریدار در جلسه حراج حاضر نمی‌شد یا اصولاً تقاضای حراجی دریافت نمی‌شد، پس از انقضای هشت ماه از تاریخ ابلاغ اجرائیه، ملک با اخذ کلیه حقوق و عوارض قانونی به بستانکار واگذار می‌گردید؛ در صورتی که در ماده (۳۴) اخیر، بستانکار در صورت استرداد مابه‌التفاوت قیمت ملک و مطالبات قانونی خود، می‌تواند ملک را تملک نماید؛ در صورت امتناع از پرداخت مابه‌التفاوت مذکور بنا به تجویز آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور با تقاضای وی به نسبت طلب از مال مورد مزایده به وی واگذار می‌گردد.

ثالثاً مهلت‌های ۶ و ۸ ماه که در ماده (۳۴) قانون ثبت سابق برای پرداخت دین به مدیون داده شده بود در ماده (۳۴) جدید به ۱۰ روز تقلیل پیدا کرده و پس از مدت مذکور نیز ظرف مدت دو ماه باید تکلیف پرونده اجرایی مشخص و مطالبات قانونی بستانکار وصول گردد، مگر اینکه بستانکار تقاضای ارزیابی نکند یا اینکه درخواست عدم تعقیب و توقف عملیات اجرایی کند که در این صورت پرونده با مسئولیت بستانکار راکد خواهد ماند و صرفاً در صورت تقاضای مجدد عملیات اجرایی ادامه می‌یابد.

۲-۱-۸-۱۵. الحاق یک تبصره به این ماده در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و

ارتقای نظام مالی کشور

براساس ماده (۱۹) این قانون، متن زیر به‌عنوان تبصره «۴» به ماده واحده قانون اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت، مصوب سال ۱۳۵۱ و حذف ماده (۳۴) مکرر آن، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۹ الحاق می‌شود:

تبصره «۴»- در راستای تسهیل در وصول مطالبات سررسید گذشته بانک‌ها یا مؤسسات مالی و یا اعتباری دارای مجوز به یکی از روش‌های زیر عمل می‌شود:

۱. بانک یا مؤسسه مالی یا اعتباری تسهیلات‌دهنده، در صورت درخواست واحد تولیدی بدهکار، به بازار فرابورس یا کارشناس رسمی دادگستری مراجعه و تمام اموال و

دارایی‌های واحد تولیدی را قیمتگذاری می‌نماید و با هدف تأمین طلب بانک و یا مؤسسه مالی و یا اعتباری بر روی درصد سهام قابل واگذاری به خریدار، یک مناقصه برگزار می‌کند تا مشخص شود که کدام خریدار با قبول درصد کمتری از سهام واحد تولیدی بدهکار، تمام بدهی او را می‌پردازد. با پرداخت میزان طلب بانک و مؤسسه مالی و یا اعتباری از واحد تولیدی توسط خریدار، آن بخش از سهم واحد تولیدی که در مناقصه مشخص شده است، به خریدار منتقل و اموال مورد رهن آزاد می‌شود.

در صورتی که بدهکار از مجوز فوق برای تسویه بدهی‌های خود استفاده کند، در صورت شرط ضمن عقد در قرارداد مناقصه و درخواست خریدار سهام واحد تولیدی بدهکار اعم از اینکه بانک یا مؤسسه مالی یا اعتباری باشد یا سهام خود را از طریق فرابورس خریداری کرده باشد، اجازه دهد تا با خرید نقدی بخش دیگری از سهام این واحد تولیدی به قیمت قبلی، سهام خود را تا سقف سهام مورد نیاز برای تشکیل مجمع عمومی فوق العاده، افزایش دهد.

۲. در مورد معاملات بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا اعتباری مجاز، هرگاه مال مورد وثیقه به مبلغ پایه رسمی کارشناسی دادگستری مرضی الطرفین خریداری نداشته باشد، به تقاضای بستانکار و ضمن اخطار، به تسهیلات‌گیرنده و راهن مهلت دو ماهه داده می‌شود تا طلب بانک یا مؤسسه مالی و یا اعتباری را پرداخت کند و یا ملک مورد وثیقه را با پرداخت تمام یا بخشی از طلب بانک تا سقف مبلغ پایه مزایده فک رهن کند.

چنانچه ظرف مدت مذکور طلب بستانکار پرداخت نشود، مال مورد مزایده به بالاترین مبلغ پیشنهادی مشروط بر اینکه کمتر از (۷۰ درصد) مبلغ پایه مزایده نباشد، به فروش رسیده و طلب بستانکار وصول می‌شود. در صورتی که در مزایده اول، مال مورد مزایده به فروش نرسد، تکرار مزایده با قیمت کارشناسی جدید بلامانع است. هرگاه ارزش مال مورد وثیقه بیشتر از ارزش مورد مطالبه بانک باشد، تملک دارایی مورد وثیقه به اختیار بانک می‌باشد و الزامی در تملک ندارد. در صورت عدم وصول کامل طلب از این طریق، حق پیگیری وصول باقیمانده مطالبات از روش‌های قانونی برای بستانکار محفوظ است. در اجرای این تبصره استفاده از سازوکارهای بورس کالا در اولویت قرار دارد.

۲-۸-۱۵. بررسی مشکلات حقوقی ماده (۳۴) اصلاحی^۱

مشکلات حقوقی این ماده را به صورت زیر می‌توان برشمرد:

۱-۲-۸-۱۵. معاملات با حق استرداد

در ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت کلیه معاملات رهنی و شرطی و دیگر معاملات مذکور در ماده (۳۳) قانون ثبت ذیل عنوان معاملات با حق استرداد، مشمول مقررات ماده اصلاحی مذکور قرار گرفته‌اند که از مهم‌ترین آنها عقد رهنی و بیع شرطی می‌باشد. عقد رهن طبق ماده (۷۷۱) قانون مدنی عقدی است که به موجب آن مدیون مالی را برای وثیقه به داین می‌دهد. معاملات شرطی که به بیع شرط نیز معروف است همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، در ماده (۴۵۹) قانون مدنی آثار و تبعات حقوقی آن قید گردیده و در ماده (۴۵۸) قانون مدنی نیز چنین عنوان شده است: «در عقد بیع، متعاملین می‌توانند شرط نمایند که هرگاه بایع در مدت معینی تمام مثل ثمن را به مشتری رد کند خيار فسخ معامله را نسبت به تمام مبیع داشته باشد...». بنابراین معاملاتی که به صورت بیع شرطی است، یا معاملاتی که در قالب مواد (۴۵۸) و (۴۵۹) قانون مدنی تنظیم و انعقاد یافته باشد، همچنین معاملات مذکور در ماده (۳۳) قانون ثبت از قبیل معاملات با شرط خيار فسخ برای بایع یا مشتری و قطعی با شرط نذر خارج و یا به عنوان قطعی با شرط وکالت (نظیر اینکه متعاملین ضمن بیع قطعی، بایع یا شخص ثالثی را وکیل قرار دهند که پس از مدت معینی در صورتی که عین ثمن یا مبلغ مشخصی از طرف بایع به مشتری مسترد گردید وکیل نسبت به فسخ معامله اقدام نماید)، همچنین به صورت عقد صلح، خيار فسخ و حق استرداد، برای بایع و یا هر عنوان دیگری با حق استرداد مشمول مقررات ماده (۳۴) قانون ثبت خواهد بود و می‌توان گفت اگر معاملات با حق استرداد به هر عنوان و شکل خاص حقوقی تنظیم شده باشند ماده (۳۴) قانون مذکور بر آنها حاکمیت دارد.

حال با توجه به ماده (۷۷۷) قانون مدنی که مقرر می‌دارد: «در ضمن عقد رهن یا

۱. همه موارد ذیل این سرفصل برگرفته از اطلاعات ارائه شده در کارگروه بررسی دلایل عدم وصول مطالبات غیرجاری بانک‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس است.

به موجب عقد علی حده ممکن است راهن مرتهن را وکیل کند که اگر در موعد مقرر راهن قرض خود را ادا ننمود، مرتهن از عین مرهونه یا قیمت آن، طلب خود را استیفا کند و نیز ممکن است قرار دهد وکالت مزبور بعد از فوت مرتهن با ورثه او باشد و بالاخره ممکن است که وکالت به شخص ثالث داده شود». این سؤال مطرح می شود که در صورتی که چنین شرطی به صورت وکالت ضمن عقد رهنی آمده باشد آیا قابل اجراست یا موضوع مشمول ماده (۳۴) قانون ثبت خواهد بود؛ اگر نظر اخیر جاری باشد، پس باید گفت که ماده (۷۷۷) قانون مدنی نیز به وسیله ماده (۳۴) قانون ثبت (که معاملات مذکور در ماده (۳۳) قانون ثبت را مشمول مقررات ماده فوق دانسته و معاملات با شرط وکالت نیز از زمره آنهاست) نسخ ضمنی گردیده و مقررات آن در حاکمیت ماده (۳۴) قانون ثبت قرار گرفته است.

۲-۸-۱۵. مهلت پرداخت بدهی مقرر در سند رسمی

موضوع دیگری که در بررسی ماده (۳۴) قانون ثبت باید به آن توجه شود، مهلت پرداخت بدهی است. مسلماً در عقود رهنی و شرطی بین راهن و مرتهن و به طور کلی طرفین عقد، مدتی را برای پرداخت دین تعیین می کنند و در ماده (۴۵۸) قانون مدنی نیز به ذکر مدت معین در بیع شرط تصریح شده است. بنابراین در صورتی امکان صدور اجرائیه برای سند خواهد بود که مدت مندرج در سند - همان مهلت پرداخت بدهی مدیون می باشد - منقضی شده باشد و بدهکار نسبت به پرداخت دیون خود اقدامی ننماید.

۳-۲-۸-۱۵. ارزیابی وثیقه

در خصوص ارزیابی ملک و قطعیت آن، باید به این نکته اشاره شود که در ماده (۳۴) سابق، مورد وثیقه ارزیابی نمی گردید و همان طور که اشاره شد در صورت حراج مال مورد رهن، مبلغ حراج از کل طلب و خسارات قانونی آن شروع و در صورتی که تقاضای حراج واصل نمی شد یا در جلسه حراج خریدار حضور نمی یافت، ملک با تمام متعلقات و با هر مبلغ و ارزشی که داشت به بستانکار واگذار و منتقل می گردید؛ اما در ماده (۳۴) اصلاحی، به منظور ایجاد تعادل بین دین و ارزش مال مورد وثیقه و اینکه بستانکار فقط به میزان طلب خود از مال

مذکور باید استیفا نماید قانونگذار اجازه ارزیابی تمامی مال مورد وثیقه را به ارزش روز آن که همان یوم‌الادا می‌باشد، داده است و این یکی از محاسن بزرگ ماده تصویبی اخیر می‌باشد.

۴-۲-۸-۱۵. تقاضای ادامه عملیات اجرایی از سوی بستانکار

طبق ماده (۳۴) اصلاحی، بدهکار از تاریخ ابلاغ اجرائیه به مدت ۱۰ روز مهلت دارد که به پرداخت بدهی خود اقدام کند، در غیر این صورت اداره ثبت با تقاضای بستانکار اقدام به ارزیابی مال مورد وثیقه می‌نماید. آنچه مسلم است مدت ۱۰ روز مذکور در مقایسه با مهلت‌های مقرر در ماده (۳۴)، مصوب سال ۱۳۵۱ (۶ یا ۸ ماه) فرصت بسیار اندکی است که بدهکار را مجبور می‌کند ترتیبی را برای پرداخت بدهی خود اتخاذ نماید. بدیهی است اگر ظرف مدت مذکور بدهی خود را پرداخت ننماید و بستانکار نیز ارزیابی مورد وثیقه را تقاضا کند، حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ قطعیت ارزیابی که موارد آن در آیین‌نامه پیش‌بینی شده است، با برگزاری عملیات مزایده که نحوه آن هم در آیین‌نامه اجرایی قانون آمده است، مطالبات مرتهن وصول می‌شود. در اینجا به نکته مهمی باید توجه داشت و آن اینکه از عبارت «حداکثر ظرف مدت دو ماه» چنین استنباط می‌گردد که قانونگذار مدت دو ماه از تاریخ قطعیت ارزیابی را برای انجام تشریفات مزایده و وصول پرداخت مطالبات داین قرار داده است؛ به عبارت دیگر ظرف دو ماه مذکور باید پرونده اجرایی مختومه و مطالبات مرتهن وصول شده باشد و نباید چنین تصور شود که پس از دو ماه قطعیت ارزیابی مزایده برگزار گردد؛ زیرا چنین منظوری موردنظر قانونگذار نبوده است.

۴-۲-۸-۱۵. میزان مطالبات قانونی بستانکار

میزان طلب قانونی مبلغی است که صریحاً در سند قید شده باشد. بدیهی است با توجه به لازم‌الاجرا بودن اسناد رسمی، مسلماً آنچه به‌طور صریح و منجز در اسناد تنظیمی بر ذمه متعهد است و مورد صدور اجرائیه قرار می‌گیرد، عبارت است از میزان اصل طلب و میزان سود و خسارت تأخیر تأدیه تا روز تقاضای اجرائیه. درباره بانک‌ها و مراجعی که براساس قانون حق دریافت خسارت را دارند، وصول خسارت تأخیر تأدیه بنا به نظر فقهای شورای

نگهبان غیرشرعی و باطل اعلام شد، ولی به دنبال آن مجمع تشخیص مصلحت نظام برابر مصوبه تحت عنوان «قانون نحوه وصول مطالبات بانکها» مقرر کرد:^۱

ماده (۱)

«کلیه وجوه و تسهیلات مالی که بانکها تا تاریخ اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۹/۰۶/۰۸ مجلس شورای اسلامی به اشخاص حقیقی و حقوقی تحت هر عنوان پرداخت نموده‌اند، اعم از آنکه قراردادی در این خصوص تنظیم شده یا نشده باشد و مقرر بوده است که بدهکار در سررسید معینه تسهیلات مالی و وجوه دریافتی را اعم از اصل و سود و سایر متفرعات مسترد دارد، براساس مقررات و شرایط زمان اعطای این وجوه و تسهیلات قابل مطالبه و وصول است و...».

ماده (۲)

درخصوص دعاوی که قبلاً راجع به مطالبات بانکها نزد مراجع قضایی مطرح و منجر به صدور حکم شده است و هزینه‌ها و متفرعات و جریمه تأخیر تأدیه و جزای تخلف از شرط متعلقه که وصول آن به نفع بانک مورد لحوق حکم واقع نشده است، بانکها می‌توانند تقاضای تصحیح حکم را از مرجع صادرکننده حکم بنمایند و مرجع صادرکننده حکم مکلف است وفق مقررات این قانون رسیدگی و احکام صادره را تصحیح نماید. مقررات این قانون در مورد دعاوی که درحال حاضر در محاکم مطرح رسیدگی است نیز اعمال می‌گردد.

نظر به اینکه قانون مذکور برای مطالبه وصول تمامی مطالبات بانکها کافی نبود و در اجرا با مشکلات عدیده حقوقی و قانونی مواجه شد. ازجمله اینکه تنها شامل وجوه و تسهیلاتی می‌گردید که بانکها تا تاریخ اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ پرداخت کرده بودند؛ لذا ماده (۱۵) اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا به شرح زیر اصلاح و در تاریخ ۱۳۷۶/۱۱/۲۹ دو تبصره به آن اضافه شد.

«ماده (۱۵) اصلاحی: کلیه قراردادهایی که در اجرای این قانون مبادله می‌گردد به موجب قراردادی که بین طرفین منعقد می‌شود در حکم اسناد رسمی بوده و در صورتی که در مفاد

۱. مصوبه مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام که طی شماره ۱۳۱۳۱۸، مورخ ۱۳۶۹/۹/۳ در روزنامه رسمی کشور چاپ و منتشر شده است.

آن طرفین اختلافی نداشته باشند لازم‌الاجرا بوده و تابع آیین‌نامه اسناد رسمی می‌باشد. آن دسته از معاملات مربوط به اموال غیرمنقول و اموال منقول که طبق قوانین و مقررات موضوعه باید در دفتر اسناد رسمی انجام شوند کماکان طبق تشریفات مربوط انجام خواهد شد». بنابراین طبق مفاد ماده مذکور قراردادهایی که بین بانک‌ها و مشتریان در قالب نمونه فرم‌ها و قراردادهای داخلی بانک‌ها تنظیم می‌گردد به‌عنوان سند ذمه‌ای در حکم اسناد رسمی بوده و در نتیجه نیاز به تنظیم دفاتر اسناد رسمی ندارند. زیرا اصولاً در چنین قراردادهایی، مالی اعم از منقول یا غیرمنقول ازسوی بانک‌ها به وثیقه گرفته نمی‌شود و قراردادهای مذکور به پشتوانه چک و سفته و تضمین اشخاص حقیقی تنظیم می‌گردد؛ اما قانونگذار در مورد معاملات راجع به اموال غیرمنقول و اموال منقولی که نقل و انتقال آنها باید با سند رسمی انجام گیرد مانند وسایل نقلیه و اتومبیل تکلیف نموده که تنظیم قرارداد بانکی آنها باید در دفتر اسناد رسمی انجام گیرد و در تبصره «۱» ذیل ماده (۱۵) اصلاحی نیز آمده است:

«بدیهی است ادارات ثبت و دفاتر اسناد رسمی موظفند نسبت به آنچه به‌طور منجر در قراردادها قید شده است اجرائیه صادر نمایند. بنابراین بانک‌ها و مراجعی که طبق قانون و مقررات فوق و دیگر مقررات، حق دریافت سود و خسارت تأخیر تأدیه و هزینه‌های قانونی دیگر را دارند باید هنگام صدور اجرائیه اصل طلب و موارد مذکور را نیز در تقاضانامه خود منظور نمایند. مسلماً اشخاص حقیقی و همچنین اشخاص حقوقی دیگر که در قانون و مقررات موضوعه ذکری از آنها نشده است حق درخواست متفرعات طلب را ندارند و صرفاً براساس مبلغی که به‌عنوان اصل طلب در قرارداد یا اسناد تنظیمی آنها ذکر گردیده است اجرائیه صادر می‌گردد».

در این‌گونه موارد گاه ممکن است بانک‌ها مبلغی را در تقاضانامه اجرائیه قید کنند که با مبلغ مندرج در قراردادها یا اسناد رسمی تنظیمی متفاوت باشد؛ یعنی مبلغ مندرج در تقاضانامه زائد بر میزان سند باشد که ادارات ثبت نمی‌توانند به مبلغ زائد بر میزان، اجرائیه صادر نمایند و گاهی نیز مبلغ مورد تقاضا کمتر از مبلغ مندرج در سند و قرارداد است. در این مورد نیز هرچند قوانین و مقررات اجرایی ساکت بوده اما به‌نظر می‌رسد که بنابر اصل حاکمیت اراده طرفین در تنظیم و اجرای قراردادها و اسناد تنظیمی، صدور اجرائیه به مبلغ مذکور اشکالی ندارد و اگر نظر بستانکار از اعلام مبلغ مذکور (کمتر از میزان سند یا قرارداد

تنظیمی) برائت بدهکار به مبلغ مذکور باشد صدور اجرائیه قطعاً با اشکال مواجه نیست؛ ولی حقوق قانونی (نیم عشر) نسبت به کل مبلغ باید وصول گردد. زیرا ابراء ذمه متعهد بعضاً یا کلاً پس از ابلاغ اجرائیه موجب سقوط ذمه متعهد از حق اجرا نمی‌شود.

۶-۲-۸-۱۵. برگزاری مزایده و وصول مطالبات مرتهن

با برگزاری عملیات مزایده به ترتیبی که در آیین‌نامه اجرایی این قانون آمده است و براساس پرونده اجرایی تشکیلی که مبلغ مورد اجرائیه در آن صریحاً و منجزاً قید شده است، مطالبات قانونی مرتهن به میزان طلب وی وصول و اگر مورد وثیقه مازادی داشته باشد به راهن مسترد می‌گردد و منظور از مازاد، مابه‌التفاوت قیمت مال با میزان و مبلغ طلب بستانکار می‌باشد.

ممکن است این پرسش مطرح شود که اگر قیمت مورد وثیقه طبق ارزیابی به‌عمل آمده کمتر از میزان بدهی باشد آیا مرتهن حق رجوع به سایر اموال بدهکار را دارد یا خیر؟ در پاسخ باید عنوان کرد، هرچند در متن ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت، مصوب سال ۱۳۸۶ صریحاً به این موضوع اشاره نشده است، اما با توجه به اینکه متن اصلاحی مذکور نشئت گرفته از ماده (۷۸۱) قانون مدنی است که در قسمت اخیر ماده مذکور به این امر پرداخته شده، لذا موضوع در ماده (۱۱۶) آیین‌نامه اجرایی به آن توجه شده که در صورت عدم تکافوی مورد وثیقه، بستانکار می‌تواند طبق مقررات اجرایی مربوط به اسناد ذمه‌ای عمل نماید که این مورد نیز در ماده (۳۴) قانون سابق پیش‌بینی نشده بود.

پس از انجام مزایده با شرایط و ضوابطی که در آیین‌نامه مقرر گردیده در صورت حضور خریدار مورد وثیقه در قبال وصول مبلغ پیشنهادی که حداقل معادل یا بیش از مبلغ ارزیابی می‌باشد به وی انتقال و تحویل می‌شود. از مبلغ وصولی، مطالبات قانونی طلبکار با توجه به محاسباتی که قبلاً انجام شده پرداخت و مازاد در صورت وجود به بدهکار مسترد می‌گردد.

۷-۲-۸-۱۵. مقایسه ماده (۳۴)، مصوب سال ۱۳۸۶ با ماده (۳۴) اصلاحی سال ۱۳۵۱

تفاوت‌های اساسی و مهمی بین ماده (۳۴) سال ۱۳۸۶ با ماده (۳۴) سابق وجود دارد، این تفاوت‌ها شامل موارد زیر است:

در قانون سابق مبلغ حراج از کل مبلغ طلب و خسارت قانونی و حقوق و عوارض متعلقه شروع و به کمتر از آن فروخته نمی‌شد؛ اما در قانون لاحق به‌جای حراج، مزایده برگزار می‌گردد و مبلغ آن از قیمت ارزیابی قطعی شروع می‌شود.

در ماده (۳۴) قبلی اگر خریدار در جلسه حراج حاضر نمی‌شد یا اصولاً تقاضای حراجی دریافت نمی‌شد پس از انقضای هشت ماه از تاریخ ابلاغ اجرائیه، ملک با اخذ کلیه حقوق و عوارض قانونی به بستانکار واگذار می‌گردید در صورتی که در ماده (۳۴) اخیر، بستانکار در صورت استرداد مابه‌التفاوت قیمت ملک و مطالبات قانونی خود، می‌تواند ملک را تملک نماید و در صورت امتناع از پرداخت مابه‌التفاوت مذکور بنا به تجویز آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور با تقاضای وی به نسبت طلب از مال مورد مزایده به وی واگذار می‌شد. از طرفی مهلت‌های ۶ و ۸ ماه که در ماده (۳۴) قانون ثبت سابق برای پرداخت دین به مدیون داده شده بود در ماده (۳۴) جدید به ۱۰ روز تقلیل پیدا کرده و پس از مدت مذکور نیز ظرف مدت دو ماه باید تکلیف پرونده اجرایی مشخص و مطالبات قانونی بستانکار وصول شود؛ مگر اینکه بستانکار تقاضای ارزیابی را ننماید یا اینکه درخواست عدم تعقیب و توقف عملیات اجرایی را کند؛ که در این صورت پرونده با مسئولیت بستانکار راکد خواهد ماند و صرفاً در صورت تقاضای مجدد عملیات اجرایی ادامه می‌یابد.

۸-۲-۱۵. در باب تبصره «۱» ماده (۳۴)، مصوب سال ۱۳۸۶

در این تبصره آمده است: «در مواردی هم که مال یا ملکی وثیقه دین یا انجام تعهد یا ضمانتی قرار داده می‌شود مطابق مقررات این قانون عمل خواهد شد». در موارد متعددی اسناد تعهدآوری بین اشخاص تنظیم می‌شود که در آن شخص ثالثی به‌عنوان تضمین، مال یا ملک خود را وثیقه دین یا ضمانت تعهد شخص یا اشخاص دیگری قرار می‌دهد بدون اینکه سند تعهد مذکور در قالب یکی از عقود معاملات با حق استرداد مانند عقد رهنی یا شرطی بین مالک وثیقه و متعهدله تنظیم گردد، یا اینکه شخص ثالث در عقد رهنی که بین متعهد و مرتهن تنظیم می‌گردد ملک خود را به‌عنوان وثیقه برای متعهد در رهن مرتهن قرار می‌دهد. در حالت‌های مذکور نیز بنا به تجویز تبصره «۱» مذکور، موضوع مشمول مقررات ماده (۳۴) بوده که البته در ماده اصلاحی سابق نیز همین مقررات عیناً ذکر شده است.

۹-۲-۸-۱۵. تبصره «۲» ماده (۳۴) اصلاحی سال ۱۳۸۶

در تبصره «۲» کلیه مواردی که در متن ماده واحده به آن اشاره نشده از قبیل نحوه ابلاغ و بازداشت مازاد مورد رهن و چگونگی ختم عملیات اجرایی و برگزاری مزایده و شرایط اعراض از رهن، به آیین نامه اجرایی موکول شده و با افزودن عبارت «و سایر موارد» و ارجاع آن به آیین نامه اجرایی خواسته تا دست تهیه کنندگان آیین نامه اجرایی را بازگذاشته و آزادی عمل مورد توجهی را به آنها ارائه داده تا مواردی را که باید در قانون تصریح می شد در آیین نامه اضافه گردد.

۱۰-۲-۸-۱۵. تبصره «۳» ماده (۳۴) اصلاحی سال ۱۳۸۶

براساس تبصره مذکور قانونگذار تکلیف پرونده های اجرایی جاری و قبل از تصویب قانون را روشن نموده و آنها را مشمول قانون جدید کرده است.

۳-۸-۱۵. مشکلات اجرایی ماده اصلاحی (۳۴) قانون ثبت^۱

علاوه بر معضلات مربوط به ماده (۳۴) اصلاحی ثبت که در قسمت قبل بدان اشاره شد، اجرای این قانون نیز با مشکلاتی مواجه است. در این خصوص باید اشاره شود که در فرایند اجرایی قراردادهای لازم الاجرا و رهنی، چالش های ناشی از این ماده فقط در مرحله آخر (مرحله دهم) که مربوط به تملک و وصول می شود، عرض اندام می کند.

برای روشن شدن این موضوع لازم است که فرایند اجرای اسناد رهنی از ابتدا تشریح شده و موانع متعددی که بر سر راه بانک ها در فرایند حقوقی ایجاد می شود، شفاف تر بیان شوند. در این راستا ابتدا با ارائه مراحل این فرایند، به بیان مشکلات پیش رو پرداخته و بعد از آن چند پیشنهاد برای بهبود این فرایند ارائه می شود.

۱-۳-۸-۱۵. ترسیم فرایند اجرای اسناد رسمی

شکل ذیل فرایند اجرای اسناد رسمی را نشان می دهد.

۱. همه موارد ذیل این سرفصل برگرفته از اطلاعات ارائه شده در کارگروه بررسی دلایل عدم وصول مطالبات غیرجاری بانک ها است.

شکل ۲-۱۵. فرایند اجرای اسناد رسمی



۲-۳-۸-۱۵. تشریح فرایند اجرای اسناد رسمی

الف) مرحله قبل از دین حال

بعد از نکول مشتری؛ شعب بانک بلافاصله به ادارات حقوقی یا ادارات اجرای احکام و قرارهای مناطق تأیید عدم ایفای تعهدات مدیون را اعلام می‌نماید.

نکول مشتری و بلافاصله اعلام شعب به ادارات حقوقی یا ادارات اجرای احکام و قرارهای مناطق مبنی بر تأیید عدم ایفای تعهدات مدیون.

بعد از اعلام شعب مبنی بر عدم ایفای تعهدات مدیون، شعب می‌توانند نسبت به فسخ قرارداد اقدام کنند و عملیات دین حال را انجام دهند و کل طلب را استیفا نمایند.

در گذشته دین حال هنگامی اتفاق می‌افتاد که ۱۸ قسط را بدهکار پرداخت نمی‌کرد، ولی در حال حاضر اگر بانک تشخیص دهد که فرد از همان ابتدا مایل و قادر به پرداخت بدهی خود نیست، دین حال می‌تواند اتفاق بیفتد. بعد از دین حال، بانک به صدور اخطار اقدام می‌کند. بعد از صدور اخطار، مشتری ۱۰ روز فرصت دارد که به واریز مبلغ بدهی یا مذاکره با بانک برای تعیین تکلیف اقدام نماید.

ب) تنظیم تقاضانامه صدور اجرائیه

در صورت عدم اقدام مدیون، بانک تقاضانامه درخواست صدور اجرائیه را پر کرده و به دفترخانه‌ای که سند رهنی در آن تنظیم شده می‌فرستد.

ج) ابلاغ اخطار توسط دفترخانه

دفترخانه قبل از صدور اجرائیه، به مدیون اخطار را ابلاغ می‌نماید و مدیون در این حالت یک هفته مهلت دارد تا بدهی خود را تسویه کند.

توضیح آنکه طبق قسمت آخر ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرای دفتر اسناد رسمی پس از صدور اجرائیه صرفاً متعهد را به وسیله پست سفارشی از صدور اجرائیه آگاه می‌کند. بنابراین به نظر می‌رسد صدور اخطاریه و دادن مهلت یک هفته‌ای به مدیون وجاهت قانونی ندارد.

د) تنظیم درخواست صدور اجرائیه از طرف دفترخانه به اجرای ثبت

سردفتر اسناد رسمی موظف است که رونوشت سند را در برگ‌های ویژه (اجرایی) با خط

خوانا در سه نسخه (اگر بدهکار و راهن یک شخص باشد) و اگر متعدد باشند برای هر یک دو نسخه اضافه تهیه و ظرف ۴۸ ساعت از تاریخ وصول تقاضانامه، آن را برای اجرا نزد مسئول اجرا ارسال کند.

ه) ثبت کلاسه در اجرای ثبت

تسلیم درخواست صدور اجرائیه از دفترخانه به اجرای ثبت و دریافت شماره کلاسه حدوداً یک ماه زمان می‌برد.

البته اگر صدور اجرائیه و ارسال آن به اجرای ثبت از طریق شبکه و سیستم آنی ثبت صورت گیرد این زمان کوتاه و در روند اجرا نیز تسریع خواهد شد.

و) ابلاغ به مدیون

صدور اجرائیه از طرف دفترخانه را مأمور ابلاغ اجرای ثبت به راهن ابلاغ یا الصاق می‌کند. کمبود مأموران برای ابلاغ اجرائیه در اجرای ثبت موجب شده است که حدود سه ماه به‌طور تقریبی زمان ابلاغ به طول بینجامد.

ابلاغ می‌تواند به‌صورت واقعی یا قانونی باشد. وقتی مأمور ابلاغ نزد راهن می‌رود، معمولاً به‌گونه‌ای عمل می‌شود که ابلاغ واقعی صورت نگرفته و ابلاغ الصاق شود. در این صورت ابلاغ به‌صورت قانونی اتفاق افتاده است.

وقتی مأمور ثبت، اجرائیه را به متعهد ابلاغ کرده و گواهی ابلاغ را به اداره ثبت تحویل می‌دهد، معمولاً این موضوع به بانک‌ها اعلام نمی‌شود تا بانک مراجعه کرده و از آن مطلع شود.

هنگامی که بانک از زمان ابلاغ مطلع می‌شود، ۱۰ روز به راهن مهلت داده می‌شود که مبلغ بدهی را یا به‌طور تمام واریز کند یا اینکه برای تعیین تکلیف به بانک مراجعه نماید.

مهلت ۱۰ روزه برای پرداخت بدهی از زمان ابلاغ به راهن یا مدیون شروع می‌شود نه از زمان اطلاع بانک از ابلاغ اجرائیه.

ز) استعلام جریان ثبتی

استعلام‌های لازم از سازمان ثبت اسناد و املاک انجام خواهد گرفت.

ح) مرحله ارزیابی مال مرهونه

به علت فراوانی کار کارشناسی و همین طور به علت نیاز به هماهنگی که باید بین نماینده بانک و کارشناس رسمی دادگستری انجام شود؛ عملاً ممکن است در صورت پیگیری‌های مستمر حداقل ۴ و حداکثر ۶ ماه به طول بینجامد تا اقدام کارشناسی صورت پذیرد.

بعد از کارشناسی، به بانک ۲۰ روز فرصت داده می‌شود که هزینه‌های اجرت کارشناسی را پرداخت کند.

تا زمانی که بانک هزینه‌های کارشناسی را پرداخت نکند، جوابیه قطعی را دریافت نخواهد کرد.

پس از واریز مبلغ کارشناسی، ۴۵ روز طول می‌کشد که نظر کارشناسی به راهن و مترهن اعلام شود.

۳ الی ۵ روز زمان در نظر گرفته شده است که به نظر کارشناسی اعتراض شود؛ معمولاً بانک به نتیجه کارشناسی اعتراضی ندارد و این راهن است که به این نتیجه اعتراض می‌کند، بعد از اعتراض راهن، پرونده در اختیار کارشناس دیگر قرار داده می‌شود؛ اگر بعد از ارزیابی دوم باز هم اعتراضی وجود داشت، روال بر این است که وظیفه کارشناسی به هیئت سه نفره محول شود؛ ولی در اجرای ثبت این موضوع رعایت نشده و پرونده از کارشناسی به کارشناس دیگر داده خواهد شد (هیئت سه نفره فقط از طرف دادگاه‌ها به تشکیل جلسه اقدام می‌کنند).

ط) مزایده

اگر اعتراضی نباشد، نتیجه ارزیابی از تاریخ ابلاغ قطعی شده و وقت برای مزایده تعیین می‌شود.

ممکن است تعیین وقت برای مزایده از حداقل ۶ ماه الی چندین سال به طول بینجامد. این فاصله باعث می‌شود که دوباره امکان اعتراض به نظر کارشناسی فراهم شود. به طوری که از نظر قانونگذار، اگر یک سال از کارشناسی ثبت بگذرد، دوباره می‌توان به رأی کارشناسی اعتراض کرد.

هنگامی که زمان مزایده مشخص شود، ۱۵ روز فرصت تا روز مزایده باقی است که نشر آگهی برای مزایده اتفاق بیفتد (در مزایده باید نماینده دادستان و نماینده اداره ثبت حضور داشته باشند).

ی) تملیک یا وصول

- به فرض وجود خریدار، اگر راهن مایل به خرید باشد، در بین سایر خریداران در اولویت قرار دارد؛ در این صورت معامله به قیمت دقیق کارشناسی یا بیشتر از مبلغ کارشناسی انجام شده و مبلغ به صندوق ثبت واریز می‌شود.

- اولییتی برای راهن با شرکت خریداران در قانون پیش‌بینی نشده است، بلکه طبق ماده (۱۲۶) آیین‌نامه در صورت عدم شرکت خریدار مال به قیمتی که مزایده از آن شروع می‌شود به بستانکار واگذار می‌شود.

- اگر در مزایده مبلغ فروش مال مرهونه بیشتر از میزان بدهی باشد، مازاد آن باید به راهن بازگردد.

- اگر در مزایده مبلغ فروش مال مرهونه کمتر از میزان بدهی باشد، بانک نسبت به تعدیل طلب از محل فروش اقدام و باقیمانده طلب بانک دوباره در فرایند پیگیری قرار خواهد گرفت.

- در صورت نبود مشتری، بانک باید یا کل مبلغ کارشناسی شده را به صندوق ثبت واریز کند و ملک را تملیک نماید یا اینکه به میزان طلب، قدرالسهم یا درصد سهم مشاعی دریافت نماید.

شایان ذکر است که حکم اجرای ثبت برای نهادهایی مانند شهرداری‌ها و کلانتری‌ها اعتباری ندارد.

ک) مشکلات ورود پرونده به دادگاه

در صورت تملیک به صورت مشاع، قابلیت افراز در دستور کار قرار می‌گیرد (معمولاً از جانب ثبت عدم قابلیت افراز تشخیص داده می‌شود).

اگر مال مرهونه قابلیت افراز نداشته باشد، بانک به دادگاه دادخواست فروش مال مشاعی را به دلیل عدم افراز تقدیم خواهد کرد. صدور رأی دادگاه ممکن است حتی تا یک

سال نیز طول بکشد. در صورت رأی به افراز دوباره فرایند مزایده باید انجام شود تا بانک سهم خود را به دست آورد.

حالت دیگر در صورت عدم افراز این است که بانک می تواند دادخواست خلع ید و همچنین دریافت اجرت المثل را به دادگاه تقدیم کند. اگر رأی دادگاه مبنی بر خلع ید باشد، مال را دادگاه پلمب کرده و از هر دو طرف رفع تصرف خواهد شد. در این صورت بانک دوباره باید دادخواست فروش مال مشاعی ارائه دهد و فرایند مزایده دوباره تکرار می شود.

ل) دیگر مشکلات فرایند

علاوه بر موارد مذکور در بالا مشکلات دیگری به آن نیز اضافه شده و اجرای ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت را برای بانک ها دشوارتر می کند. این مشکلات را می توان به صورت زیر دسته بندی کرد:

- کمبود نیروی انسانی (اعم از مأمور ابلاغ) و کمبود امکانات فیزیکی در ادارات اجرای ثبت،

- نبود ارتباط سیستمی بین ادارات ثبت، اجرای ثبت و بانک ها،

- عدم تناسب ارزش مال مرهونه فروش رفته با میزان بدهی (با توجه به رکود و افزایش میزان بدهی)،

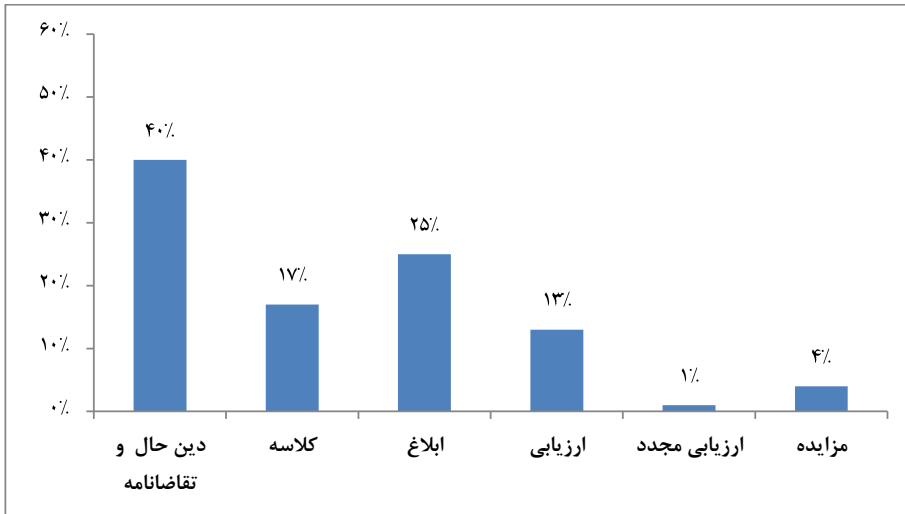
- کمبود زمان برای نشر آگهی مزایده برای بانک،

- مشکلات ناشی از فروش یا تملک ملک مشاع.

- لازم الاجرا نبودن آیین نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا نزد ضابطان قضایی (کلانتری ها)، شهرداری ها و....

نمودار ۱-۱۵ مراحل اجرای ماده (۳۴) اصلاحی ثبت را برای حدود پنج هزار پرونده رهنی یک بانک در اداره ثبت نشان می دهد که متأسفانه اکثر پرونده ها در مرحله تقاضا نامه و ابلاغ متوقف شده اند. این موضوع بیانگر مشکلات در روند امور ثبتی است. روند کند و فرسایشی در اداره ثبت رسیدن پرونده ها را در مرحله ارزیابی و مزایده و در نهایت تملیک بسیار پیچیده و سخت کرده است.

نمودار ۱-۱۵. مراحل اجرای ماده (۳۴) اصلاحی ثبت را برای حدود پنج هزار پرونده رهنی



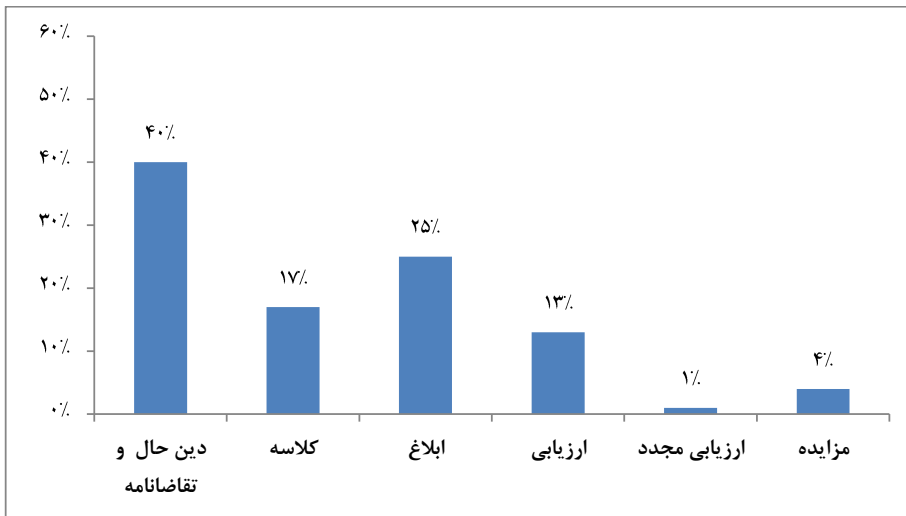
توضیح: این آمار تجمعی و تا پایان سال ۱۳۹۲ می‌باشد.

چنان‌که در نمودار ۱-۱۵ ملاحظه می‌شود صرفاً ۴ درصد از کل اسنادی که در بانک منتخب به اجرا گذاشته می‌شوند به مرحله مزایده می‌رسند و حداقل ۴۰ درصد در همان مرحله دین حال باقی می‌مانند.

همچنین نمودار ۲-۱۵ فرایند اجرای حدود چهار هزار پرونده غیررهنی یک بانک را در اداره ثبت نشان می‌دهد. آمار به‌دست آمده نشانگر این موضوع است که در وثایق غیررهنی ازجمله قراردادهای داخلی با تضامین سفته در اداره ثبت در نهایت موضوع به ممنوع‌الخروجی مدیونین ختم می‌شود و به‌دلیل نبود یک بانک اطلاعات جامع از اموال مشتریان، شناسایی مال از مدیون بسیار کار سخت و پیچیده‌ای می‌باشد (شایان ذکر است اجرای قراردادهای داخلی بانک‌ها با تضامین سفته ممکن است در ادارات ثبت قابلیت اجرا نداشته باشد و ادارات ثبت فقط وثایق ملکی را اجرا می‌نمایند). روند کند و فرسایشی اقدامات ثبتی نیز باعث شده اکثر پرونده‌ها در همان ابتدای امور ثبتی متوقف باشد. براساس نمودار ۲-۱۵ حداقل ۵۸ درصد اسنادی که در یک بانک منتخب برای

پرونده‌های غیررهنی اجرا می‌شود، در همان مرحله دین حال باقی می‌مانند و تقریباً هیچ‌یک از پرونده‌ها به مرحله مزایده نمی‌رسند.

نمودار ۲-۱۵. مراحل اجرای ماده (۳۴) اصلاحی ثبت برای حدود چهار هزار پرونده غیررهنی



توضیح: بررسی حدود چهار هزار پرونده غیررهنی یک بانک در اداره ثبت (این آمار تجمعی و تا پایان سال ۱۳۹۲ می‌باشد).

مشکلات مربوط به فرایند اجرای ماده (۳۴) اصلاحی ثبت، به مراتب زمان برتر و پرهزینه‌تر از اشکالات نظری و حقوقی مربوط به این قانون است. زیرا در صورت رفع موانع اجرایی این قانون از مشکلات بانک‌ها برای دریافت وثایق خود و دسترسی سریع‌تر به نقدینگی به میزان زیادی کاسته می‌شود و نیازی به تغییر در این قانون برای تسریع در دسترسی بانک‌ها به نقدینگی و اعطای تسهیلات نخواهد بود.

۴-۸-۱۵. جمع‌بندی بخش ماده (۳۴) قانون اصلاحی ثبت

در این مطالعه تاریخیچه و مشکلات حقوقی و اجرایی ماده (۳۴) اصلاحی ثبت، بررسی و اشاره شد که جدای از ایرادهای حقوقی وارد بر این ماده، موارد ذیل نیز مطرح است:

۱. نسخ ضمنی ماده (۷۷۷) قانون مدنی توسط ماده (۳۴) قانون ثبت که موجب شده شرط ضمن عقد برای استیفای حقوق مرتهن کمرنگ شود.
 ۲. قبل از انقضای مهلت قانونی تعیین شده در ماده (۴۵۸) قانون مدنی، امکان صدور اجرائیه وجود ندارد.
 ۳. ارزیابی وثیقه یکی از مواردی است که به دلایل حقوقی و اعتراض طرفین، زمان صدور اجرائیه و مزایده را افزایش می‌دهد.
 ۴. اختلافات حقوقی درخصوص میزان مطالبات قانونی بستانکار نیز از مواردی است که فرایند حقوقی اجرای اسناد را دچار وقفه و اشکال می‌کند.
- اجرای ماده (۳۴) اصلاحی نیز مستلزم فرایندی طولانی و پرهزینه برای بانک‌هاست. همچنین براساس آمارهای به‌دست آمده مشخص شد که بسیاری از پرونده‌های رهنی و غیررهنی بانک‌ها برای تبدیل به نقدینگی و اعطای تسهیلات به مشتریان در مراحل اولیه اجرا باقی مانده و به انجام مزایده که موضوع ماده (۳۴) اصلاحی ثبت می‌باشد، نرسیده است. مهم‌ترین این مشکلات اجرایی عبارتند از:
- زمان تقاضا و ابلاغ اجرائیه اسناد رهنی به مدیون حداقل پنج ماه زمان می‌برد؛
 - کارشناسی مورد رهنی در مرحله اول حداقل ۶ ماه زمان می‌برد و اگر اعتراضی وجود داشته باشد که عمدتاً وجود دارد، بین یک تا سه سال زمان لازم است تا قیمت کارشناسی تعیین شود؛
 - در صورت نبود مشتری برای مورد رهنی، بانک باید مورد را به قیمت کارشناسی تملیک کند که موجب کاهش نقدینگی و تملیک قهری ملک می‌شود؛
 - مشکلات ورود پرونده به دادگاه نیز در موارد مختلف اعم از مسائل مربوط به افراز مورد رهنی مشاع، خلع ید و احقاق حقوق بانک وجود دارد؛
 - عدم اعتبار اجرای اسناد برای کلانتری‌ها و شهرداری‌ها.
- به‌نظر می‌رسد مشکل اصلی وصول نکردن مطالبات بانک‌ها نه در نفس این ماده، بلکه در اجرای آن بوده است. بنابراین تغییر در فرایند اجرای این ماده و تسهیل آن می‌تواند نقش مهمی در وصول مطالبات غیرجاری بانک‌ها ایفا کند. در ادامه پیشنهادهایی در راستای بهبود فرایند اجرای ماده (۳۴) اصلاحی ثبت ارائه می‌شود.

با توجه به مشکلات حقوقی و اجرایی موجود در اجرای اسناد رهنی بانک‌ها و به‌رغم تصویب قانون رفع موانع تولید، مشکلات ثبتی پابرجا بوده و در این راستا می‌توان پیشنهادهای زیر را ارائه کرد:

۱. اختصاص واحد رسیدگی به امور بانکی در ادارات اجرای ثبت، این اختصاص باید هم شامل اختصاص نیروی‌های متخصص مانند مأمور ابلاغ مخصوص و همچنین کارشناس ارزیاب (کارشناس رسمی دادگستری) و هم امکانات فیزیکی باشد (بانک‌ها می‌توانند به تأمین نقدینگی دفاتر اجرای ثبت و همچنین تأمین نیروی انسانی کمک کنند).
۲. تخصیص درصدی از حقوق دولتی دریافتی توسط اجرای ثبت (که به خزانه واریز می‌شود) برای افزایش تجهیزات، پرسنل و حقوق و مزایای آنها،
۳. تأسیس کارگزاری ازسوی سازمان ثبت اسناد (مانند تجربه کارگزاری‌های سازمان تأمین اجتماعی و تجربه پلیس +۱۰)،
۴. در صورت اعتراض رهن به ارزیابی نتیجه کارشناسی ثبت، موضوع باید در مرحله بعدی به هیئت سه‌نفره منتقل شود،
۵. قوانینی تنظیم شود که در آن اجرای ثبت از زمان کارشناسی وثیقه رهنی تا زمان مزایده با محدودیت زمانی روبه‌رو شود،
۶. افزایش زمان برای نشر آگهی از جانب بانک،
۷. مکانیزه کردن فرایند در اجرای ثبت به‌نحوی باشد که تسریع در رسیدگی را در پی داشته باشد نه اینکه باعث اطاله آن شود. مثلاً اتوماسیون فعلی زمان اخذ استعلام را به ۱۵ روز افزایش داده است،
۸. تسریع در اصلاح آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی،
۹. قانونی مصوب شود که در آن بانک‌ها مجاب شوند وثایقی را هم‌تراز با میزان بدهی یا با درصد اندکی اختلاف دریافت کنند. برای مثال در قبال اعطای تسهیلات یک میلیارد ریالی، وثیقه ۳۰۰ میلیارد ریالی دریافت نگردد تا بانک در مراحل اقدامات اجرایی با مشکل روبه‌رو نشود،
۱۰. تغییر تبصره «۲» ماده (۳۴) قانون ثبت، این تبصره به آیین‌نامه اجرای مفاد

اسناد رسمی اشاره کرده است. پیشنهاد می‌شود در این تبصره آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی به شکل قانون درآید تا لازم‌الاجرا شده و ارگان‌هایی مانند شهرداری‌ها و ضابطان قضایی مانند کلانتری‌ها به پیروی از دستورات اجرای ثبت همانند اقدامات قضایی در حدود قانون ملزم باشند.

۹-۱۵. آسیب‌شناسی مطالبات غیرجاری از منظر مسئله ذی‌نفع واحد

۹-۱۵-۱. مقدمه و ریشه‌یابی موضوع

بانک‌ها و نظام بانکی به‌طور معمول با ریسک‌های مختلفی روبه‌رو هستند. یکی از این ریسک‌ها، ریسک اعتباری است؛ به این معنا که بانک‌های ارائه‌دهنده تسهیلات از عدم بازپرداخت این تسهیلات توسط مشتریان خود نگرانند. این عدم بازپرداخت، زمانی ریسک بیشتری دارد که بخش عمده‌ای از تسهیلات، در دست شخصی واحد یا اشخاصی که در حکم شخص واحدی هستند، متمرکز شود. این مسئله در بسیاری از نهادهای مالی، همانند بورس نیز وجود دارد؛ به‌طوری که خرید سهام از مجموعه شرکت‌های ذی‌نفع واحد، خطر ابهامات مالی را افزایش می‌دهد.^۱ از این‌رو در بانک و مؤسسات اعتباری، مسئله تسهیلات و تعهدات کلان^۲ از مهم‌ترین مقررات احتیاطی به حساب آمده و با هدف پیشگیری از ریسک تمرکز (یکی از انواع ریسک‌های اعتباری) بررسی می‌شود. بنابراین، یکی از نکات کلیدی، تعیین حد بهینه برای پرداخت تسهیلات به اشخاص، با توجه به ریسک تمرکز آنان است. این حد، سقف پرداخت تسهیلات به هر شخص یا اشخاصی را که در حکم شخص واحدی هستند، مشخص می‌کند. البته فرض بر این است که این تسهیلات به همه مشتریان قابل پرداخت نبوده و پرداخت آن پس از اعتبار سنجی و حصول اطمینان از توانمندی اشخاص برای بازپرداخت اقساط انجام می‌شود. هنگامی که شخصی (حقیقی یا حقوقی) برای دریافت تسهیلات و دیگر خدمات اعتباری به بانک مراجعه می‌کند، بانک یا مؤسسه اعتباری باید بررسی‌های ذیل را به عمل آورد:

1. <http://aiin.ir/index.php/news/8848-2015-07-07-05-59-56>

2. Large Exposure

۱. آیا اشخاص دیگری وجود دارند که به موجب روابط مالکیتی، مدیریتی، کنترلی و موارد مشابه، با وی دارای منافع مشترکی بوده و قبلاً از بانک تسهیلات دریافت کرده باشند؟
 ۲. در صورت وجود، پس از شناسایی این اشخاص باید میزان تسهیلات و تعهدات به گونه‌ای تعیین شود که از سقف مقرر برای هر ذی نفع واحد فراتر نرود.

در صورت بی‌توجهی به موضوعات فوق، پیامد این اقدام در صورت نامطلوب شدن وضعیت مالی گیرنده تسهیلات، به دلیل پیوند زنجیره‌ای وی با دیگر اشخاص دارای منافع مشترک، می‌تواند به ایجاد آثار دومینو^۱ و تسری مشکلات آنها به یکدیگر منجر شود که در نهایت گیرندگان تسهیلات را برای بازپرداخت اقساطشان به بانک با دشواری روبه‌رو خواهد کرد. بنابراین دو تعریف مهم در این موضوع وجود دارد:

۱. تعیین مصادیق اشخاصی که به دلیل داشتن منافع مشترک، باید با آنها به صورت مجموعه‌ای واحد و کل رفتار کرد.
 ۲. تعیین سقف فردی و جمعی این گونه تسهیلات و تعهدات کلان در سطحی که بانک را مصون از ریسک تمرکز کند.

با توجه به مطلب بالا، براساس بند «۴» ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای اسلامی، بانک‌ها مجاز نمی‌باشند بیش از آنچه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به موجب دستورالعمل‌ها یا آیین‌نامه‌های خاص تعیین می‌نماید، به اشخاص حقیقی یا حقوقی، تسهیلات یا اعتبار اعطا کند. فلسفه وجودی این حکم قانونی که کم‌وبیش در کشورهای دنیا مورد توجه می‌باشد، عبارت است از: امکان تخصیص منابع بانکی به تعداد بیشتری از آحاد جامعه، تنوع‌بخشی بیشتر به سبد اعتباری بانک‌ها و به حداقل رساندن زیان‌های ناشی از تمرکز منابع بانک‌ها حول یک شخص یا گروهی از اشخاص مرتبط با یکدیگر که به تعبیری ذی نفع واحد تلقی می‌شوند. بر همین اساس، مراجع نظارت بانکی مراقبت می‌کنند تسهیلات و تعهدات قابل اعطا یا ایجاد به هر ذی نفع واحد، حد و سقف معینی داشته باشد و همچنین مجموع تسهیلات و تعهداتی که از حد

1. Domino Effect

مشخصی بیشتری و در ادبیات بانکی موسوم به تسهیلات و تعهدات کلان می‌باشند، بخش محدودی از منابع بانک‌ها را به خود اختصاص می‌دهند.^۱ در همین راستا یکی از درس‌های مهم بحران‌های مالی سال ۲۰۰۸، این است که بانک‌ها، تسهیلات اعطایی به افراد ذی‌نفع واحد و گروه‌های مرتبط با آنان را به‌درستی اندازه‌گیری و کنترل نمی‌کنند.^۲ ذی‌نفع واحد به‌خودی‌خود هیچ‌گونه بار منفی و مثبتی ندارد و صرفاً به رابطه یا روابط خاصی بین اشخاص حقیقی و حقوقی در نظام بانکی اشاره دارد. بنگاه‌های اقتصادی بزرگی مانند ایران خودرو، مپنا و تمام بنگاه‌هایی که دارای شرکت‌های زیرمجموعه فراوان هستند از نظر نظام بانکی یک گروه ذی‌نفع واحد را تشکیل می‌دهند؛ اما در اینجا ذی‌نفع واحد مفهومی مثبت و سازنده از زنجیره تولید است. ذی‌نفع واحد هنگامی می‌تواند یک چالش مطرح شود که مجموعه‌ای از افراد حقیقی یا حقوقی با استفاده از روابطی که در تعریف ذی‌نفع واحد مطرح می‌شود، تسهیلات دریافت کرده و در نتیجه به‌واسطه تأثیر دومینویی ریسک بالای اعتباری را به نظام بانکی کشور تحمیل کنند. موضوعی که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را بر آن داشت تا نهاد ناظر براساس دستورالعمل‌های کمیته بال برای مدیریت ریسک اعتباری بانک‌ها، به تدوین آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان اقدام کند. درواقع بانک مرکزی برای جلوگیری از اثر دومینویی نکول یک مشتری بر سایر مشتریان در بانک‌ها تعاریفی از ذی‌نفع واحد را در آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات مطرح کرده است. حال اگر بانک‌ها در شناخت ذی‌نفعان موفق عمل نکنند، در صورت نکول آن دست از مشتریان که تحت لوای ذی‌نفع واحد قرار دارند، بانک به‌جای روبه‌رو بودن با نکول از یک قرارداد با نکول از چندین قرارداد و در نتیجه عدم بازگشت با حجم بالایی از منابع روبه‌رو خواهد شد. این امر، یعنی عدم موفقیت بانک‌ها در شناسایی ذی‌نفع واحد، تحقق بندهای «۹» و «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را درخصوص اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور و همچنین شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی

۱. آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۰، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی.

2. PDM NETWORK Monthly Newsletter, 2014.

آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه پولی، تجاری، ارزی و... را با شکست مواجه می‌کند؛ زیرا اقتصاد کشور بانک‌محور است و شکست نظام بانکی در این زمینه، می‌تواند به مفهوم شکست کل اقتصاد باشد.

در این مطالعه ابتدا مسئله ذی‌نفع واحد از نگاه کلیات و تعاریف، کمیته بال و روابط پیشنهادی IFW، بررسی می‌شود. سپس به بررسی این مسئله در ایران از نگاه قانونی، سهم آن در تسهیلات و تعهدات کلان و نحوه شناسایی ذی‌نفع واحد در کشور و ملزومات شناسایی افراد ذی‌نفع در شرایط مختلف پرداخته خواهد شد. در انتها نیز مشکلات و آسیب‌های عمده مسئله ذی‌نفع واحد در کشور بحث می‌شود.

۲-۹-۱۵. مسئله ذی‌نفع واحد

در بخش اول این مطالعه، مفهوم ذی‌نفع واحد و دامنه شمول آن بحث و بررسی می‌شود.

۱-۲-۹-۱۵. کلیات و تعاریف

در ادبیات بانکی بین‌المللی درباره تسهیلات و تعهدات کلان^۱ دو مفهوم اشخاص مرتبط^۲ و ذی‌نفع واحد^۳ مطرح می‌شوند. کمیته بال در چارچوب نظارتی بانکی خود، در تعریف اشخاص مرتبط بیان می‌دارد که «ممکن است یک بانک تسهیلات را به یک گروه از افراد که با یکدیگر دارای روابط متقابل یا وابستگی متقابل می‌باشند داده باشد، به‌طوری که احتمال فراوانی وجود دارد که این افراد همزمان با یکدیگر از پرداخت تسهیلات ناتوان شوند؛ به بیان دیگر، یک گروه از افراد مرتبط دارای یک «ریسک واحد» می‌باشند و گویی آنها یک ذی‌نفع واحد می‌باشند»^۴. همچنین تسهیلات و تعهدات کلان در آیین‌نامه، مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۶، بانک مرکزی

1. Large Exposure

2. Connected Counterparties

3. Single Counterparty

4. Basel Committee on Banking Supervision, Consultative Document, Supervisory framework for Measuring and Controlling large Exposures, Issued for Comment by 28 June 2013, March 2013.

جمهوری اسلامی ایران چنین تعریف می‌شود: «مجموع خالص تسهیلات و تعهدات اعطایی/ ایجاد شده، به/ برای هر ذی‌نفع واحد که میزان آن حداقل معادل ۱۰ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری باشد. این حد برای شعبه بانک خارجی، ۳ درصد مجموع دارایی‌های شعبه می‌باشد». همچنین تسهیلات خرد اشخاصی که ذی‌نفع واحد هستند، نیز اگر در مجموع به حد کلان برسد، جزء تسهیلات و تعهدات کلان محسوب می‌شوند. همچنین در آیین‌نامه فوق‌الذکر، تعریف ذی‌نفع واحد چنین بیان شده است: «یک شخص حقیقی یا حقوقی به‌طور مستقل» یا «دو یا چند شخص حقیقی یا حقوقی که به‌واسطه برخورداری از روابط مالکیتی، مدیریتی، مالی، کنترلی یا به هر نحو دیگری، می‌توانند مؤسسه اعتباری را در معرض ریسک قرار دهند، بدین ترتیب که مشکلات یکی از آنها بتواند به دیگری تسری یابد و منجر به عدم بازپرداخت یا ایفای بموقع تسهیلات یا تعهدات آنها شود».^۱

الف) موارد مرتبط

یکی از مفاهیمی که در بحث ذی‌نفع واحد مطرح می‌شود، واحد تابعه و واحد وابسته است. براساس آیین‌نامه مرتبط سال ۱۳۹۱ و به‌صورت مشابه در سال ۱۳۹۲، واحد تابعه، شخص حقوقی است که بیش از ۵۰ درصد سهام یا سرمایه دارای حق رأی آن، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به شخص دیگر است.^۲

ب) هدفگذاری

با توجه به منطق کلی، میزان تسهیلات و تعهدات کلان، با توجه به قیدهای مختلف، باید به کمینه و حداقل کردن یک تابع هدف منجر شود. این تابع هدف ریسک تمرکز نظام بانکداری و قیود مربوطه باید تأمین مالی مناسب، توان اعطای تسهیلات، شرایط کلان جامعه و موارد مشابه در نظر گرفته شود؛ ازاین‌رو، به‌نظر می‌رسد هدف اصلی از آیین‌نامه‌های تسهیلات و تعهدات کلان باید کاهش ریسک تمرکز بانک باشد.

۱. آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۶، شماره ۹۲/۲۴۲۵۵۳.

۲. همان، مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۰، شماره ۹۱/۱۲۲۳۴۲.

۲-۹-۱۵. بررسی ذی‌نفع واحد در اصول کمیته بال

الف) معیارهای ضروری برای مسئله ذی‌نفع واحد در کمیته بال

در سپتامبر سال ۲۰۱۲، کمیته بال طی بازنگری که در اصول ۲۵ گانه سند «اصول اساسی برای نظارت مؤثر بانکی» داشت، این اصول را از ۲۵ به ۲۹ اصل ارتقا داد. اصل نوزدهم این سند به موضوع تسهیلات و تعهدات کلان اشاره می‌کند. کمیته بال در این اصل به مقامات ناظر پیشنهاد می‌کند که برای میزان تسهیلات و تعهدات درخصوص ذی‌نفع یا ذی‌نفعان واحد،^۱ محدودیت‌های احتیاطی را تنظیم کنند. معیارهای ضروری این اصل از منظر کمیته بال به‌طور خلاصه به‌شرح ذیل است:

۱. قوانین، مقررات یا ناظران از بانک‌ها می‌خواهند که فرایندها و سیاست‌هایی را برای انجام یک بررسی جامع از علل مهم ریسک تمرکز در سطح بانک داشته باشند. ریسک‌های ناشی از اقلام بالای خط و زیر خط ترازنامه و همچنین ریسک‌های تعهدات مشروط نیز در این فرایندها محاسبه می‌شوند.

۲. ناظران تعیین می‌کنند که سیستم‌های اطلاعاتی بانک، براساس برنامه‌ای زمانبندی شده و مدیریتی فعال، اعطای تسهیلات و تعهدات کلان به ذی‌نفعان واحد و گروهی را به راحتی شناسایی و اجماع کنند.

۳. ناظر، سیاست‌های مدیریت ریسک بانک و فرایندهای تعیین سقف قابل قبول ریسک را که بر ریسک‌پذیری بانک و مشخصه‌های ریسکی و قدرت سرمایه اثر گذاشته و با ارتباط منظم با کارکنان مربوطه میسر می‌شود، تعیین می‌کند.

۴. ناظر، به‌طور منظم اطلاعاتی را به‌دست می‌آورد که بانک را موظف به متمرکزسازی اطلاعات بخشی، منطقه‌ای، تسهیلات و تعهدات ارزی، برای بررسی توانمند می‌کند.

۵. با توجه به تسهیلات و تعهدات اعتباری به ذی‌نفعان واحد، قوانین و مقررات بازتاب‌کننده ریسک واقعی تسهیلات و تعهدات مربوط به یک «گروه ذی‌نفعان متصل به هم» به‌طور اختصاصی توسط ناظر تعریف می‌شوند.

۱. طرف‌های تجاری مرتبط ممکن است شامل افراد یا گروهی از شرکت‌ها که از لحاظ مالی یا مالکیت، مشترک‌اند یا از هر نوع ترکیب مشابه دیگر باشد (برگرفته از اصل نوزدهم از اصول ۲۹ گانه کمیته بال).

۶. قوانین، مقررات و ناظران به صورت احتیاطی با توجه به تسهیلات و تعهدات کلان به یک گروه ذی‌نفع، الزاماتی را تنظیم می‌کنند. تسهیلات و تعهدات برای این منظور شامل همه مطالبات و معاملات مربوط به اقسام بالا و زیر خط ترازنامه است. ناظران تعیین می‌کنند که مدیریت ارشد مؤسسه چگونه باید این محدودیت‌ها را پایش کند تا از لحاظ فردی و جمعی فراتر از حد مجاز نباشند.

۷. به منظور اهداف مدیریت ریسک، ناظران از بانک‌ها می‌خواهند که تأثیر تمرکزهای مهم ریسک را در برنامه‌های آزمون بحران خود در نظر بگیرند. این کمیته علاوه بر هفت معیار ضروری یک معیار دیگر را نیز درباره تسهیلات و تعهدات کلان مطرح می‌کند:

در رابطه با ریسک اعتباری طرف‌های تجاری انفرادی یا گروهی، بانک‌ها ملزم به تبعیت از موارد زیر هستند:

الف) حداقل ۱۰ درصد سرمایه بانک به عنوان تسهیلات کلان تعریف شود.

ب) بعد از تعریف تسهیلات کلان، میزان تسهیلات کلان انفرادی به طرف تجاری خصوصی غیربانکی یا گروهی از شرکای تجاری، ۲۵ درصد سرمایه بانک باشد.

ب) آخرین تغییرات کمیته بال درباره ذی‌نفع واحد

در ۱۵ آوریل سال ۲۰۱۴، کمیته بال در گزارشی^۱، چارچوبی را برای تهیه و تدوین قوانین مربوط به ذی‌نفع واحد مشخص کرده تا بتوان به صورت ملی آن را اجرا کرد. همچنین این چارچوب برای رهایی از قوانین متناقض ذی‌نفع واحد پیشنهاد شده و به طور خلاصه بر دو نکته تأکید می‌کند:

۱. اجبار بانک‌ها به ارائه گزارش به ناظران ملی در خصوص تسهیلات و تعهدات کلانی که بانک‌ها در ارتباط با ذی‌نفع واحد یا گروهی از ذی‌نفعان واحد^۲ فعال هستند.

1. Large Exposures Framework Standard Final

2. Counterparties Groups Of Connected

۲. ممنوعیت اعطای بیش از ۲۵ درصد از سرمایه جزء اول^۱ در قالب تسهیلات بانک به ذی‌نفع واحد.^۲

۱۰-۱۵. راهکار بهبود شناسایی ذی‌نفع واحد با رویکرد چارچوب اطلاعات مالی

طی مطالعاتی که در گروه سنا^۳ در شرکت خدمات انفورماتیک انجام گرفته است،^۴ با بررسی مفهوم داده‌ای اشخاص با اشخاص که در چارچوب اطلاعات مالی مشخص شده است، از طریق نگاشت آنها با مصادیق ذی‌نفع واحد در آیین‌نامه و همین‌طور مصادیق اشخاص مرتبط در آیین‌نامه مربوطه، روابطی پیشنهاد شده است که می‌توان به مصداق‌های روابط ذی‌نفع واحد و اشخاص مرتبط اضافه کرد. برای اینکه موضوع مطالعه حاضر ذی‌نفع واحد است، در نتیجه فقط به روابط پیشنهادی در قالب ذی‌نفع واحد پرداخته خواهد شد. ولی قبل از آن ۹۱ رابطه بین اشخاص در ارتباط با مفهوم داده‌ای اشخاص در چارچوب اطلاعات مالی بیان می‌شود. به‌طور کلی چارچوب اطلاعاتی جامع و یکپارچه شامل مجموعه‌ای از مدل‌های کسب‌وکار مؤسسات مالی است که از پیاده‌سازی استانداردهای بین‌المللی همچون بال یا باسل^۴ و آی‌اف‌آراس^۵ و... پشتیبانی می‌کند. هدف اصلی از طراحی چنین چارچوبی در صنعت مالی، ایجاد یک زبان مشترک کاربردی بین متخصصان کسب‌وکار مالی و کارشناسان حوزه فناوری اطلاعات بوده است. به‌طور کلی چارچوب اطلاعات مالی ۹۱ رابطه اشخاص با اشخاص^۶ برای مفهوم داده‌ای اشخاص شناسایی کرده است. در جدول زیر برخی از این روابط بیان شده است.

1. Tier1 Capital

۲. «Capital Tier1» به‌معنای سرمایه جزء اول یا سرمایه مرغوب یا سرمایه اصلی است. سرمایه اصلی مهم‌ترین معیار نشان‌دهنده پشتوانه مالی بانک است و توانایی جذب زیان‌های احتمالی و غیرقابل پیش‌بینی را دارد.

۳. هانی‌سادات بی‌ریایی، محسن رحیمی و حسین رزاقی، بهبود شناسایی ذی‌نفع واحد و اشخاص مرتبط با رویکرد IFW، آذرماه ۱۳۹۳.

4. Basel

5. International Financial Reporting Standards(IFRS).

6. IP/IP

جدول ۱-۱۵. برخی روابط مفهوم داده‌ای اشخاص با اشخاص

اقدام از طرف شخص دیگر	واگذاری منافع به شخص دیگر	کارمند شخص دیگر
مشاوره به شخص دیگر	تعمیرکار مجاز	موقعیت شغلی شخص
تأیید صلاحیت	تفویض اختیار معامله	قبول تعهدات یک شخص
تأیید استفاده از طبقه بندی توسط شخص دیگر	ذی‌نفع یک تراست که شخص دیگر آن را مدیریت می‌کند	برنامه‌ریز مالی شخص دیگر
تبعیت از مقررات و نظارت یکپارچه	کارگزاری شخص دیگر	شریک یک شخص به‌طور عام
دارای منافع سرمایه‌ای	گواهی شدن توسط شخص دیگر	ضامن یک شخص
دارای سهام فاقد حق کنترل	فرزند شخص دیگر	سرپرستی یک شخص
داشتن مهارت‌های مورد نیاز	رقیب شخص دیگر	وارث یک شخص
داشتن حق امتیاز شخص دیگر	جزئی از شخص دیگر	گردآورنده اطلاعات برای یک شخص
معرف شخص دیگر	زیرمجموعه شخص دیگر	معرفی کسب و کار یک شخص
مدیریت غیرمستقیم	رابط با شخص دیگر	مشاوره سرمایه‌گذاری به یک شخص
مفسر شخص دیگر	پیمانکار شخص دیگر	وکیل یک شخص
حسابدار شخص دیگر	کارگزاری مؤسسه مالی دیگر	شریک یک شخص به‌طور محدود
وابستگی تجاری با شخص دیگر	بانک پوششی مؤسسه مالی دیگر	شعبه فروش برای یک شخص
نماینده‌گی شخص دیگر	مشتری شخص دیگر	واحد بازاریابی برای یک شخص
ارزیاب	همسر غیررسمی شخص دیگر	عضویت یک شخص
انتصاب یک شخص	تحت تکفل شخص دیگر	نماینده بازاریابی یک شخص
داشتن وابستگی تجاری با شخص دیگر	رابط شخص دیگر در مواقع اورژانس	کارگزاری معاملات اوراق بهادار
شعبه به‌عنوان اولین نقطه ارتباطی با شخص دیگر	فروشنده (کالا و خدمات) به شخص دیگر	وابسته به شخص دیگر
ایفای نقش اصلی شخص دیگر	مشتری ثروتمند شخص دیگر	نماینده برخط شخص دیگر
خریدار احتمالی آتی شخص دیگر	وصی شخص دیگر	ارتباط با شخص دیگر از طریق شبکه اجتماعی
مدیر تصفیه شخص دیگر	گواهی کننده ادعای بیمه‌ای شخص دیگر	رابط مجاز شخص دیگر
ثبت شده توسط شخص دیگر	صدور ارزیابی برای شخص دیگر	حامی شخص دیگر
ناظر شخص دیگر	مدیریت شخص دیگر	همسر شخص دیگر
رابطه خویشاوندی با شخص دیگر	اشتغال یک موقعیت شغلی	امین شخص دیگر
مسئول شخص دیگر	مالک شخص دیگر	
نقطه فروش شخص دیگر	تهیه اطلاعات درباره شخص دیگر	
سهام‌دار شخص دیگر	جانشین شخص دیگر	
	والد شخص دیگر	
	رابط ترجیحی شخص دیگر	
	خواهر/برادر شخص دیگر	
	نماینده ثبت شده شخص دیگر	
	شرکت فرعی (تابعه) شخص دیگر	

در ادامه این بخش به مصادیق آیین‌نامه‌ای ذی‌نفع واحد و اشخاص مرتبط با روابط مفهوم داده‌ای اشخاص با اشخاص، برگرفته از چارچوب اطلاعات مالی، به‌طور تطبیقی پرداخته می‌شود. درواقع هدف از این کار، مشخص‌سازی معادل کلیه روابط بالفعل موجود در بخشنامه‌های ذی‌نفع واحد و اشخاص مرتبط و همچنین شناسایی روابط بالقوه‌ای می‌باشد که تاکنون در این بخشنامه‌ها معرفی نشده‌اند. بدیهی است که تمامی ۹۱ رابطه معرفی شده اشخاص با اشخاص نمی‌تواند از مصادیق روابط ذی‌نفع واحد یا اشخاص مرتبط باشد. در نتیجه برای جداسازی روابطی که بیانگر مصادیق ذی‌نفع واحد یا اشخاص مرتبط است، تمامی ۹۱ رابطه این مجموعه با مصادیق تعریف شده از طریق آیین‌نامه‌ها انطباق داده می‌شود و نگاشت‌های مرتبط با این انطباق ترسیم می‌گردد.

در ادامه این مطالعه و با شناسایی کلیه روابط اشخاص با اشخاص در مفهوم داده‌ای اشخاص (۹۱ رابطه)، امکان نگاشت بین روابط اشخاص با مصادیق ذی‌نفع واحد و اشخاص مرتبط معرفی شده در بخشنامه‌های بانک مرکزی^۱ فراهم می‌شود. هدف از انجام چنین نگاشتی تعیین رابطه بین این دو گروه (روابط اشخاص روابط ذی‌نفع واحد و اشخاص مرتبط) توسط تیم مشاوران ارشد بانکی است. بدین منظور با بررسی مفهومی و دقیق کلیه روابط هر دو گروه در جلسات متعدد، روابط معادل یا مرتبط مشخص می‌شود. همچنین در جدول ۲-۳، نتیجه نگاشت مصادیق ذی‌نفع واحد با برخی از ۹۱ رابطه درونی مفهوم داده‌ای اشخاص نیز نشان داده شده است. در ستون اول جدول ذیل انواع روابط ذی‌نفع واحد معرفی شده و در ستون مقابل روابط بین اشخاص که معادل رابطه ذی‌نفع واحد می‌باشد، نمایش داده شده است.

۱. منظور از بخشنامه‌های بانک مرکزی، دو بخشنامه شماره‌های ۹۲/۲۴۲۵۵۳ و ۸۹/۱۷۳۷۷۲ است.

جدول ۲-۱۵. انواع روابط ذی‌نفعان واحد

ردیف	نوع رابطه ذی‌نفع واحد	نوع رابطه بین اشخاص
۱	شخص حقیقی یا حقوقی	شریک شخص به‌طور عام
		شریک شخص به‌طور محدود
۲	اشخاص حقیقی و حقوقی دارای روابط مالکیتی	دارای منافع سرمایه‌ای
		فرزند شخص دیگر
		زیرمجموعه شخص دیگر
		تحت تکفل شخص دیگر
		همسر شخص دیگر
		شرکت فرعی (تابعه) شخص دیگر
		مالک شخص دیگر
		اقدام از طرف شخص دیگر
۳	اشخاص حقوقی دارای روابط مدیریتی	زیرمجموعه شخص دیگر
		داشتن حق امتیاز شخص دیگر
۴	اشخاص حقیقی و حقوقی دارای روابط مالی	وابستگی تجاری با شخص دیگر
		فرزند شخص دیگر
		زیرمجموعه شخص دیگر
		مشتری شخص دیگر
		تحت تکفل شخص دیگر
		ضامن یک شخص به شخص دیگر
		سهام‌دار شخص دیگر
		همسر شخص دیگر
		شرکت فرعی (تابعه) شخص دیگر
		فروشنده (کالا و خدمات) به شخص دیگر
		مالک شخص دیگر
		فرزند شخص دیگر
		زیرمجموعه شخص دیگر
		تحت تکفل شخص دیگر
		سهام‌دار شخص دیگر
		همسر شخص دیگر
۵	اشخاص حقیقی و حقوقی دارای روابط کنترلی	شرکت فرعی (تابعه) شخص دیگر
		مالک شخص دیگر
۶	سایر مصادیق	

این پژوهش روابط بالقوه زیر را برای اضافه شدن در آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان پیشنهاد می‌دهد:

۱. شخص والد شخص دیگر است (به‌خصوص اگر والد تحت تکفل شخص باشد)؛
 ۲. شخص در آینده خریدار یا کنترل‌کننده احتمالی شخص دیگر است؛
 ۳. شخص دریافت‌کننده محصولات و خدمات ارائه شده توسط شخص دیگر است؛
 ۴. شخص فرزند شخص دیگر است؛
 ۵. وابستگی تجاری با شخص دیگر (به‌خصوص در مواردی که وابستگی روابط تجاری زیاد و پیچیده باشد)؛
 ۶. داشتن حق امتیاز شخص دیگر (در مواردی که یک شخص حقیقی یا حقوقی، حق امتیاز یک شخص حقوقی را داشته باشد)؛
 ۷. اقدام از طرف شخص دیگر (در مواردی که شخصی حقیقی یا حقوقی مجوز اقدام از طرف شخص حقیقی یا حقوقی دیگری را داشته باشد)؛
- شایان ذکر است که نتایج به‌دست آمده در این تحقیق معرفی‌کننده پایگاه داده‌ای مشخصی نیست.

۱۱-۱۵. بررسی ذی‌نفع واحد در ایران

در این بخش ذی‌نفع واحد و مطالب مربوط به آن در بانکداری کشور بررسی و تحلیل می‌شود.

۱۱-۱۵-۱. بررسی روند قوانین و مقررات مرتبط با ذی‌نفع واحد

هرچند تنها طی ۱۰ سال اخیر ضوابط مدونی درخصوص تسهیلات و تعهدات کلان در نظام بانکی کشور تدوین شده است، اما باید توجه داشت که در قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱، در این رابطه در بند «۴» ماده (۳۴) قانون مذکور چنین آمده است: «اعطای اعتبار به اشخاص حقیقی یا حقوقی، بیش از آنچه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌موجب دستورهای آیین‌نامه‌های خاص تعیین خواهد کرد، ممنوع است».^۱

۱. حمیدرضا غنی‌آبادی، کارگاه آموزشی تسهیلات و تعهدات کلان، بیست‌وسومین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی، خردادماه ۱۳۹۲.

۱-۱-۱-۱۵. سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۸۸

در ماده (۲۶) از این سیاست‌ها چنین آمده است: «حداکثر مجموع تسهیلات و تعهدات به هر ذی‌نفع واحد برای واحدهای تولیدی ۱۵ درصد و برای واحدهای غیرتولیدی ۱۰ درصد سرمایه پایه هر بانک در سال تعیین می‌شود. برای تسهیلات و تعهدات بیش از حد فوق‌الذکر بانک‌ها می‌توانند از سازوکار تسهیلات و تعهدات سندیکایی (کنسرسیومی) استفاده کنند، مشروط بر اینکه هر یک از بانک‌های عضو سندیکا از حد مقرر در این ماده در اعطای تسهیلات و ایجاد تعهدات تجاوز نکنند». بدیهی است اعطای تسهیلات و ایجاد تعهدات به میزان کمتر از حد مقرر فوق، حسب حدود اختیارات هر یک از مقام‌های اعتباری بانک‌ها در چارچوب نظام‌های داخلی بانک‌ها انجام خواهد شد. در ضمن مجموع تسهیلات و تعهدات هر ذی‌نفع واحد تا ۲۰ درصد سرمایه پایه در حوزه اختیار بانک مرکزی خواهد بود.

۱-۱-۱-۲. سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۹۰

در ماده (۱۷) سیاست‌های پولی، مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۰، چنین آمده است: «مجموع تسهیلات و تعهدات به هر ذی‌نفع واحد برای واحدهای تولیدی و غیرتولیدی به ترتیب معادل ۱۵ و ۵ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری تعیین می‌شود. اعطای تسهیلات خارج از سقف‌های اشاره شده، منوط به کسب موافقت بانک مرکزی خواهد بود». همچنین در تبصره «۱»، نیز چنین آمده است: «مؤسسات اعتباری موظفند ترتیبی اتخاذ کنند که مجموع تسهیلات و تعهدات به هر ذی‌نفع واحد برای اشخاص حقوقی از ۱۰ برابر سرمایه پرداختی ثبتي و برای اشخاص حقیقی از ۳۰ میلیارد ریال تجاوز نکند. اعطای تسهیلات بیش از سقف فوق منوط به مجوز بانک مرکزی خواهد بود».

۱-۱-۱-۳. آیین‌نامه‌های تسهیلات و تعهدات کلان در ایران

الف) بررسی بخشنامه مرتبط با «سقف‌های فردی و گروهی تسهیلات اعطایی و تسهیلات کلان» در سال ۱۳۸۰^۱

در این بخشنامه، که برای کنترل ریسک کلان بانک‌ها در سال ۱۳۸۰ تصویب شده است، برای

۱. بخشنامه مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۸، در مورد سقف‌های فردی و گروهی تسهیلات اعطایی و تسهیلات کلان، کمیسیون اعتباری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

اشخاص حقیقی و حقوقی سقف‌های تسهیلات اعطایی مقرر گردیده و برای هر بانک به‌صورت جداگانه و همچنین برای کلیه بانک‌ها سقف مشخصی در نظر گرفته شده است. برای مثال در قسمتی از بخش «الف» این بخشنامه چنین آمده است: «به هر حال، جمع کل تسهیلات اعطایی توسط کلیه بانک‌ها (شامل آن بانک) به هر شخص حقیقی (با رعایت ضوابط اشاره شده در این بند)، نمی‌تواند از نه (۹) میلیارد ریال تجاوز نماید». همچنین در تبصره بعد آن نیز چنین آمده است: «تبصره ۵ - تسهیلات اعطایی به همسر و فرزندان تحت تکفل شخص حقیقی نیز جزء تسهیلات اعطایی به آن شخص منظور می‌گردد».

همچنین در بند «۴» بخش «ب» از این بخشنامه در مورد اشخاص حقوقی بیان می‌دارد که: «جمع کل تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌ها (شامل آن بانک) به هر شخص حقوقی نیز نمی‌تواند از ۹۰ میلیارد ریال تجاوز نماید». درمجموع می‌توان این بخشنامه را یکی از اولین بخشنامه‌های مرتبط با تسهیلات، تعهدات کلان و مسئله ذی‌نفع واحد دانست.

ب) بررسی آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، سال ۱۳۸۲^۱

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای کمک به بانک‌ها برای کنترل ریسک اعتباری، آیین‌نامه‌ای را به‌عنوان تسهیلات و تعهدات کلان در ۷ ماده و ۶ تبصره منتشر کرد. در این آیین‌نامه چنین آمده است: «منظور از تسهیلات و تعهدات کلان، مجموع مانده تسهیلات و تعهدات مربوط به هر ذی‌نفع واحد می‌باشد که از ۱۰ درصد سرمایه پایه در بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری و ۵ درصد سرمایه پایه در بانک‌های دولتی تجاوز می‌کند». در این آیین‌نامه در تعریف ذی‌نفع واحد چنین آمده است: «منظور از ذی‌نفع واحد، اشخاص حقیقی یا حقوقی هستند که از نظر مالی و مدیریتی به نحوی با هم در ارتباط می‌باشند، به‌طوری که مشکلات مالی هریک می‌تواند موجبات بروز مشکلات احتمالی در بازپرداخت سایر اعضا را فراهم آورد». موارد ذیل ازجمله مصادیقی است که نشان‌دهنده وجود ارتباط بین دو یا چند شخص حقیقی و حقوقی است:

۱. اشخاص حقیقی و همسر و افراد تحت تکفل آنها،

۱. آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۹، آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اداره مطالعات و مقررات بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. شرکت‌هایی که حداقل ۵۰ درصد سهام آنان متعلق به یک شخص حقیقی (شامل همسر و افراد تحت تکفل وی) یا شخص حقوقی است. شرکت‌های متعلق به شرکت‌های سرمایه‌گذاری مشمول ضوابط این بند نمی‌شوند.

۳. گروه شرکت‌هایی که بیش از ۵۰ درصد به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در یکدیگر سهام دارند یا اکثر اعضای هیئت‌مدیره آنها مشترک باشد.

تبصره ۵ - بانک یا مؤسسه اعتباری می‌تواند علاوه بر موارد فوق‌الذکر، مصادیق دیگری را جهت شناسایی ذی‌نفع واحد در نظر بگیرد.

در این آیین‌نامه، حداکثر مجموع تسهیلات و تعهدات به هر ذی‌نفع واحد نباید از ۲۰ درصد سرمایه پایه هر بانک یا مؤسسه اعتباری (دولتی یا غیردولتی) تجاوز کند. همچنین حداکثر مجموع تسهیلات و تعهدات کلان هر بانک یا مؤسسه اعتباری ۸ برابر سرمایه پایه می‌باشد، مشروط بر اینکه از ۵۰ درصد کل تسهیلات و تعهدات دولتی و غیردولتی تجاوز نکند. (ج) **بررسی اصلاحیه بند «۱-۳»** از آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان (۱۳۸۲)، در سال ۱۳۸۸ بند «۱-۳» (تعریف ذی‌نفع واحد) از آیین‌نامه سال ۱۳۸۲، طی بخشنامه جدیدی در خردادماه ۱۳۸۸ دست‌خوش تغییراتی شد و به بانک‌ها ابلاغ گردید. از این‌رو، این تعریف به‌صورت گسترده‌تری به بحث گذاشته شده و انواع بخش‌های آن مورد تعریف مجزا قرار گرفته است. در این تعریف، روابط ذی‌نفع واحد به چهار بخش اصلی روابط مالکیتی، مدیریتی، مالی و سایر مصادیق تقسیم شده است که برای هر یک مواردی ذکر گردیده است. در ادامه این اصلاحیه، تعاریفی از گروه شرکتی، توان کنترل شرکت، نفوذ قابل ملاحظه و شرکت تابعه ارائه شده است.

ازجمله مشکلات این آیین‌نامه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: نبود ضمانت اجرا، تعاریف متفاوت از تسهیلات و تعهدات کلان برحسب دولتی یا غیردولتی بودن بانک‌ها، بی‌توجهی به ریسک و وثایق مرتبط با تسهیلات و تعهدات کلان و عدم تبیین دقیق کنترل داخلی و مصادیق ذی‌نفع واحد.^۲

۱. بخشنامه مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۳، تعریف ذی‌نفع واحد، اصلاح بند «۱-۳» از آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، اداره مطالعات و مقررات بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. حمیدرضا غنی‌آبادی، کارگاه آموزشی تسهیلات و تعهدات کلان، بیست‌وسومین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی، خردادماه ۱۳۹۲.

د) بررسی اصلاحیه آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان در سال های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲^۱

آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان در سال ۱۳۹۱، با تغییراتی همراه بوده و نسخه جدید آن در مردادماه ۱۳۹۱ به بانک ها ابلاغ شد. در این آیین نامه تمام موارد قبلی مرتبط با آن منسوخ شده و صرفاً آیین نامه مذکور اجرایی بود. این آیین نامه که با بررسی مقررات برخی کشورها تهیه شده است، شامل برخی اصلاحات می باشد.^۲

۱. این آیین نامه به طور مفصل و به تفکیک، بخش های مختلف مربوطه را بررسی می کند.

۲. به جای شاخص «سرمایه پایه» از «مجموع سرمایه و اندوخته» استفاده شد.

۳. درجه ریسک تسهیلات و تعهدات لحاظ گردیده و تسهیلات و تعهدات کلان نسبت به حدود مقرر متناسب با درجه ریسک آنها، مستثنا شده است.

۴. ارائه تعریف یکسان از تسهیلات و تعهدات کلان قطع نظر از نوع مالکیت بانک ها.

در نهایت آخرین تغییراتی که بانک مرکزی بر این آیین نامه اعمال داشت، نسخه پایانی آن در آبان ماه ۱۳۹۲ به بانک ها^۳ ابلاغ شد. در این نسخه چند تغییر عمده انجام شده است؛ در ابتدای این آیین نامه تغییرات چنین بیان شده است: در اصلاحیه جدید، به منظور افزایش سقف اعطا/ایجاد تسهیلات و تعهدات، مبنای محاسبه تسهیلات و تعهدات کلان به مبنای سرمایه پایه تغییر یافته است.^۴ همچنین با هدف ارتقای ظرفیت اعتباری

۱. آیین نامه مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۰ و همچنین آیین نامه مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۶، آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان، مدیریت

کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. حمیدرضا غنی آبادی، کارگاه آموزشی تسهیلات و تعهدات کلان، بیست و سومین همایش سالیانه سیاست های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی، خردادماه ۱۳۹۲.

۳. این آیین نامه خطاب به بانک های دولتی و غیردولتی بوده و بانک های قرض الحسنه از آن استثنا شده است. علت این مسئله هم این است که بانک های قرض الحسنه تا سقف معینی به پرداخت وام های خرد قرض الحسنه می پردازند و منطقاً از موضوع این بخشنامه خارج هستند.

۴. سرمایه پایه در بانک ها عبارتند از: مجموع سرمایه اصلی و سرمایه تکمیلی. سرمایه اصلی شامل سرمایه پرداخت شده + اندوخته قانونی + سایر اندوخته ها (به استثنای اندوخته تجدید ارزیابی دارایی های ثابت و سهام متعلق به بانک) + صرف سهام + سود انباشته (بدیهی است در صورت زیان باید مبلغ از سرمایه اصلی کسر شود). سرمایه تکمیلی نیز شامل ذخایر مطالبات مشکوک الوصول (عام) + اندوخته تجدید ارزیابی دارایی های ثابت + اندوخته ناشی از تجدید ارزیابی سهام می باشد.

<http://account20.blogfa.com/cat-1.aspx?p=2>

بانک‌ها، سقف جمعی تسهیلات و تعهدات کلان از ۵ برابر سرمایه و اندوخته به ۸ برابر سرمایه پایه افزایش پیدا کرده است. یکی دیگر از موارد اصلاحی، امکان مجدد ضرایب تبدیل درباره تعهدات مطابق آیین‌نامه کفایت سرمایه است که بدون شک آثار مثبتی بر افزایش ظرفیت اعتباری شبکه بانکی کشور خواهد گذاشت؛ علاوه بر این، به‌منظور تسهیل استفاده بخش خصوصی از منابع صندوق توسعه ملی و نیز منابع مشابه خارجی، برخی ابهامات موجود درباره چگونگی ثبت «تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی» و «تسهیلات اعطایی از محل منابع خارجی (فاینانس و ری‌فاینانس و...)» در صورت‌های مالی بانک‌ها مرتفع شده است.^۱

هـ) استثنای برخی تسهیلات به شرکت‌ها در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴

در تاریخ ۳ دی‌ماه ۱۳۹۲، شورای پول و اعتبار، چهار پروژه صنعتی و نفتی کشور شامل پروژه‌های مرتبط با فازهای ۱۸، ۱۷ و ۱۳ پارس جنوبی، طرح توسعه میدان دارخوین و میدان آذر را از رعایت ضوابط آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان مستثنا کرد.^۲ در تاریخ ۲۲ اسفندماه ۱۳۹۲، بانک مرکزی در بخشنامه‌ای تصمیم گرفت که تسهیلات و تعهدات اعطایی ایجاد شده مربوط به مؤسسات دولتی، وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی را از شمول آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان سال ۱۳۹۲ مستثنا کند.^۳

همچنین شورای پول و اعتبار، در بخشنامه مورخ ۱۳۹۴/۱/۱۵، با هدف تسهیل تأمین مالی، برخی از شرکت‌های زیرمجموعه نهادها و مؤسسات بزرگ اقتصادی که به استناد آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان از مصادیق ذی‌نفع واحد محسوب می‌شدند، اما فاقد همبستگی معنادار متقابلی بین خود بوده‌اند را از این آیین‌نامه مستثنا کرده است. در آیین‌نامه مربوطه چنین آمده است: «با مستثنا شدن

۱. شایان ذکر است که درباره مراحل اصلاحی که برای این آیین‌نامه مطرح شده است، لزوماً در این مطالعه این مراحل مثبت تلقی نشده و نقدهای نگارنده در قسمت مربوط به خود ارائه خواهد شد.

۲. مروری بر سیر تغییرات یک بخشنامه (منتشر شده در روزنامه دنیای اقتصاد)
<http://rahbarcbbanker.ir/Show.php?SID=124>

۳. بخشنامه شماره ۹۲/۳۷۷۴۶۶، مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۲، مستثنا شدن مؤسسات دولتی، وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی از شمول مفاد آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

شرکت‌های ذیل نهادها و مجموعه‌های بزرگ اقتصادی؛ بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) از رعایت ضوابط مربوط به ذی‌نفع واحد مشروط به اینکه هر یک از هلدینگ‌های اقتصادی زیرمجموعه آنها که مستقیماً و بدون واسطه تابعه آنها هستند، به‌عنوان یک ذی‌نفع واحد منظور گردند، موافقت می‌شود.^۱

(و) آسیب‌شناسی سیر تغییرات آیین‌نامه‌های ابلاغی بانک مرکزی

تکمیل و انسجام یک آیین‌نامه، می‌تواند مثبت ارزیابی شود؛ اما این تغییرات نباید زیاد و همراه با موارد استثنای بسیار انجام شود. استثنا در آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان به معنای افزایش ریسک است. برای مثال فرض می‌کنیم سه شرکت (الف، ب و ج) با یکدیگر براساس معیارهای بخشنامه ذی‌نفع واحد محسوب شوند. برای پیشگیری از ریسک تمرکز بر مشتری، بانک باید ۲۰ درصد سرمایه پایه خود را محاسبه کند. این عدد مقداری است که بانک مجاز خواهد بود در مجموع به سه شرکت تسهیلات پرداخت کرده یا برای آنها تعهد ایجاد کند. حال اگر فرض شود شرکت (الف) شرکت مادر و دو شرکت دیگر تابعه آن باشند، در صورت مستثنا کردن آنها از مصادیق ذی‌نفع واحد، برای هر یک از شرکت‌ها به تنهایی این فرصت فراهم می‌شود که تا ۲۰ درصد سرمایه پایه بانک تسهیلات دریافت یا برای بانک تعهد ایجاد کند. بدین ترتیب، در صورت بروز مشکل برای یکی از شرکت‌ها و تسری آن به شرکت‌های دیگر و در نتیجه ناتوانی آنها برای بازپرداخت تسهیلات، بانک با حجم بالاتری از مطالبات غیرجاری مواجه شده و به‌عبارت دیگر ریسک اعتباری بانک افزایش می‌یابد. در این زمینه چند نقد مطرح می‌شود:

۱. در ادبیات موضوع و اصول کمیته نظارت بر بانکداری بال درباره ریسک تمرکز ناشی از تسهیلات و تعهدات کلان، تفاوتی بین شرکت‌های طرف مقابل بانک‌ها از نظر دولتی، غیردولتی یا نهاد عمومی غیردولتی بودن وجود ندارد. از این‌رو، باید با همه این شرکت‌ها با رویه‌ای یکسان برخورد شود. بنابراین، اولین ایراد به بخشنامه‌های اخیر، ایجاد شکاف با استانداردهای بین‌المللی است.^۱ آیین‌نامه سال ۱۳۹۲ بانک

۱. مروری بر سیر تغییرات یک بخشنامه (منتشر شده در روزنامه دنیای اقتصاد)، آدرس:

<http://rahbarcbbanker.ir/Show.php?SID=124>

مرکزی و تغییر مبنای محاسبه به سرمایه پایه و همچنین مبنای ۸ برابر کردن سقف مجموع تسهیلات کلان، قطعاً از این نظر به افزایش مطالبات غیرجاری منجر خواهد شد.^۱ زیرا اولاً هدف از ارائه آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، اصولاً کاهش ریسک بانک بوده است و با توجه به اینکه بخش چشمگیری از مطالبات غیرجاری بانک‌ها را مطالبات بانک‌ها از دولت تشکیل می‌دهد؛^۲ لذا استثنا کردن برخی شرکت‌های دولتی از شمول آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان و مسئله ذی‌نفع واحد، به افزایش تسهیلات و تعهدات غیرجاری منجر خواهد شد. براساس مطالب بالا، باید به این نکته توجه شود که برطبق پیشنهاد کمیته بال سرمایه پایه به سرمایه جزء اول تبدیل شده است و حداکثر تا سقف ۲۰ درصد سرمایه ثابت مؤسسه باید به هر گروه ذی‌نفع تسهیلات داده شود.

۲. یکی از نکاتی که باید در این بخشنامه رعایت شود، بحث عدالت توزیعی در ارائه تسهیلات کلان است. به‌طوری که حداقل بخش خصوصی همگام با بخش دولتی بتواند از این تسهیلات در جهت سرمایه‌گذاری مناسب بهره‌مند شود؛ اما متأسفانه با توجه به اینکه شرکت‌های دولتی یا عمومی که استثنا شده‌اند از تعداد شرکت‌های وابسته و تابعه زیادی برخوردارند، لذا تغییرات و استثنای مذکور به عدم عدالت در توزیع منابع بانکی در بین بخش خصوصی و دولتی منجر خواهد شد.

۳. مستثنا شدن نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای وابسته به دولت، از آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، افزون‌بر افزایش متقاضیان تسهیلات و تعهدات کلان، با توجه به تعداد زیاد این شرکت‌ها، به افزایش تصاعدی تسهیلات و تعهدات کلان نیز منجر خواهد شد و افزایش این تسهیلات با توجه به وابستگی شرکت‌های

۱. برخلاف این آیین‌نامه، به‌دلیل بحران‌های مالی، در سال ۲۰۱۳، توسط کمیته نظارت بر بانکداری بازل، معیار تعیین سقف تسهیلات و تعهدات کلان از سرمایه پایه به سرمایه واجد شرایط (Eligible Capital)، یا آن بخش سرمایه که بیشترین قابلیت را برای جذب زیان‌ها داراست (که حتی کمتر از سرمایه پایه است، تغییر یافته است.

۲. مروری بر سیر تغییرات یک بخشنامه (منتشر شده در روزنامه دنیای اقتصاد)، آدرس:

<http://rahbarcbbanker.ir/Show.php?SID=124>

فراوان تابعه هریک از این نهادها به یکدیگر، قطعاً ریسک تمرکز را از این جهت افزایش خواهد داد.^۱

۴. یکی از سیاست‌های کلی اقتصادی کشور، سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مبنی بر سپردن اقتصاد به دست بخش خصوصی، با هدف ارتقای کارایی و افزایش رشد و توان رقابت داخلی است. این اصل در شرایط فعلی کشور باعث تحقق بند «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز می‌شود. به این دلیل و با توجه به اهمیت نقش بانک‌ها در کمک به اقتصاد مقاومتی، این مسئله اهمیتی دوچندان را خواهد داشت، اما متأسفانه با تغییرات مکرر آیین‌نامه بحث شده در سال‌های اخیر، برخلاف این اصل و همچنین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، هدایت منابع بانکی به بخش دولتی با این توجیه که این شرکت‌ها به علت حمایت دولتی به تسهیلات غیرجاری کمتری منجر می‌شوند، علاوه بر افزایش نقش دولت و کاهش مستقیم نقش بخش خصوصی به پرداخت هزینه‌های ناکارایی این شرکت‌ها از جیب دولت و به عبارت دیگر مداخله دوچندان دولت در اقتصاد این مسئله در نهایت به کاهش رشد پایدار در تمامی بخش‌های اقتصادی و عدم تولید مولد منجر خواهد شد.

۵. استقلال بانک مرکزی از دولت، به بهبود سیاست‌های سیستم بانکی و در نهایت به رشد پایدار منجر می‌شود؛ اما تبدیل بانک‌ها به منبع تأمین بودجه سازمان‌های دولتی مخالف این اصل است.^۲ متأسفانه، تغییرات فراوان این آیین‌نامه، عدم استقلال بانک مرکزی، ساختار دولتی شورای پول و اعتبار و نیز تداخل وظایف سیاست‌گذاری پولی و

۱. ممکن است بیان شود که این ریسک در بسیاری موارد به وسیله دولت پوشانده می‌شود. اما اولاً این بحث را منطقی باید فارغ از این موضوع بیان کرد، زیرا ورود دولت در این موارد اصولاً با کارکرد دولت در اقتصاد در تضاد خواهد بود و ثانیاً حجم مطالبات پرداخت نشده دولتی‌ها در مجموع مطالبات غیرجاری بانک‌ها قابل توجه است و مشخص نیست براساس چه پشتوانه کارشناسی این تصمیم‌گیری انجام شده است. علاوه بر اینکه اعمال چنین رویه‌ای با روح قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم در حمایت و تشویق بخش خصوصی در تعارض قرار دارد.

۲. براساس مدیریت ریسک در بانک‌ها، به نظر می‌رسد حتی در صورت مستثنا شدن این شرکت‌ها از این آیین‌نامه، همان‌گونه که این مسئله در قانون برخی کشورها نیز به آن اشاره شده است، نباید مدیریت ریسک این بانک در ارتباط با تسهیلات شرکت‌های مذکور مغفول واقع گردد (BANK NEGARA MALAYSIA, 2013).

نظارتی بانک مرکزی موجب شده که آن بانک به زیان سیاست‌های پولی و برای رفع مشکلات اقتصادی دولت، از وظایف نظارتی خود چشم‌پوشی کند؛ ازجمله این موارد می‌توان به اعمال تغییرات ناموجه در مقرراتی اشاره کرد که به افزایش ریسک منجر می‌شود.

۴-۱-۱۱-۱۵. آیین‌نامه اشخاص مرتبط^۱

هرچند نتوان این آیین‌نامه را ذیل بحث مربوط به تسهیلات و تعهدات کلان و مسئله ذی‌نفع واحد قرار داد، اما بررسی آن به‌علت برخی مسائل مشترک، مفید خواهد بود. این آیین‌نامه که در مراحل مختلف اصلاح شده است، به‌منظور جلوگیری از تبدیل یک مؤسسه اعتباری به منبع تأمین مالی ترجیحی برای اشخاص مرتبط با آن تدوین شده است. در این آیین‌نامه منظور از اشخاص مرتبط، اشخاص حقیقی و حقوقی هستند که به نحوی از انحاء نظیر داشتن روابط شخصی، مالکیتی، مدیریتی و نظارتی می‌توانند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر تصمیم‌گیری‌های مؤسسات اعتباری اعمال کنترل کرده یا نفوذ قابل توجهی داشته باشند، به‌گونه‌ای که مؤسسات اعتباری را تبدیل به منبع تأمین مالی ترجیحی خود کرده و بدین‌ترتیب منافع مؤسسه اعتباری، تحت‌الشعاع منافع اشخاص مذکور قرار گیرد. در این آیین‌نامه دو محدودیت برای افراد و برای جمع در نظر گرفته شده است. در محدودیت جمعی، بیان شده است که مجموع خالص تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط نباید از ۴۰ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری تجاوز کند.^۲

یکی از مسائل مرتبط این آیین‌نامه با بحث تسهیلات و تعهدات کلان این است که برخی شرکت‌ها مشمول هر دو آیین‌نامه قرار می‌گیرند و از این جهت باید مطابق با هر دو آیین‌نامه رفتار شود و در صورتی که یکی از بخشنامه‌ها محدودیت بالاتری را نسبت به حجم تسهیلات در نظر گرفته باشد، آن بخشنامه مدنظر قرار گیرد.

۱. آیین‌نامه مورخ ۱۳۹۴/۸/۵، آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی اداره مطالعات و مقررات بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.

۲-۱۱-۱۵. نحوه شناسایی ذی‌نفع واحد در کشور

همان‌طور که بیان شد ممانعت از ایجاد مطالبات غیرجاری، جلوگیری از تمرکز ریسک اعتباری، بازدهی مطلوب دارایی‌ها و بهبود شاخص‌های مربوط به چالش مدیریت مصارف را همان‌گونه که در آیین‌نامه‌های مربوطه نیز به آن توجه شده است، می‌توان از فواید تجمیع اطلاعات ذی‌نفع واحد ذکر کرد.^۱ با توجه به آیین‌نامه‌های ذی‌نفع واحد، بانک‌ها موظفند اطلاعات هویتی، اطلاعات افراد تحت تکفل، اطلاعات ثبتی شرکت‌ها، آخرین آگهی تغییرات، اطلاعات سهام‌داران (مانند میزان سهام آنها)، اطلاعات اعضای هیئت‌مدیره، اطلاعات وثایق تسهیلات‌گیرندگان حقیقی و حقوقی و اطلاعات ضامنان (شامل اطلاعات هویتی و میزان ضمانت) را برای شناسایی گروه‌های ذی‌نفع تجمیع کنند.

برخی بانک‌های پیش‌تاز از سال ۱۳۹۰ در کشور به سراغ راه‌اندازی سامانه ذی‌نفع واحد رفته‌اند. در مرحله بعد، سایر بانک‌ها نیز به سراغ سفارش و استفاده از این سامانه اقدام کرده‌اند. بانک‌ها برای ایجاد بستر کنترل ریسک اعتباری خود، یا طراحی نرم‌افزار را برون‌سپاری کرده و از شرکت‌های نرم‌افزاری کمک گرفته‌اند یا اینکه به‌صورت درون‌سازمانی به شناسایی ذی‌نفعان اقدام نموده‌اند.

در حال حاضر بعضی از بانک‌های کشور که سامانه ذی‌نفع واحد دارند به ارسال اطلاعات گزارش‌های سامانه ذی‌نفع واحد به بانک مرکزی اقدام می‌کنند. بانک مرکزی بانک‌ها را به ارسال گزارش‌های ذی‌نفع واحد به‌صورت ماهیانه ملزم کرده است و بانک‌ها فرصت دارند ظرف یک هفته بعد از اتمام ماه، گزارش ذی‌نفع واحد را برای بانک مرکزی ارسال کنند. بانک اطلاعاتی و داده‌هایی که بانک‌ها برای شناسایی ذی‌نفع واحد از آن بهره می‌گیرند، متفاوت است و هر بانکی با توجه به زیرساخت‌های موجود در ثبت اطلاعات مشتریان، تسهیلات و تعهدات از آن بهره می‌گیرد. در بعضی از بانک‌های کشور، اطلاعات مشتریان به‌وسیله سامانه متمرکز تجمیع شده است. در این قبیل بانک‌ها که معمولاً یا از قدمت تأسیس آنها زمان زیادی نگذشته است یا اینکه سرمایه‌گذاری‌هایی را

۱. نشریه پرتو ملت، سال نهم، ش ۸۴، تهران، بهمن‌ماه ۱۳۹۲، ص ۱۶.

برای راه‌اندازی سامانه متمرکز کرده‌اند، سامانه ذی‌نفع واحد به سامانه متمرکز متصل شده و داده‌های مشتریان طبق تعاریفی که بانک مرکزی از ذی‌نفع واحد داده است، داده‌کاوی می‌شود.

در بعضی از بانک‌های کشور نیز که سامانه اطلاعاتی متمرکزی ندارند، اطلاعات مشتریان از سامانه‌های موجود اطلاعاتی آن بانک، مانند سامانه‌های ارزی، ریالی، ضمانت‌نامه و... جمع‌آوری شده و فرایند داده‌کاوی براساس این اطلاعات انجام می‌شود. نبود سامانه متمرکز در برخی بانک‌ها می‌تواند شناسایی ذی‌نفع واحد را با استفاده از نرم‌افزارهای مرتبط، به‌علت وجود اطلاعات مشتری به‌صورت جزیره‌ای در سامانه‌های مختلف و احتمال اشتباهات انسانی در ورود اطلاعات مشتریان و در نتیجه احتمال شناسایی نکردن مشتری با کد منحصر به فرد (کدملی) در تمام سامانه‌ها با مشکل مواجه سازد.

صرف‌نظر از مشکلات مذکور، مشکل اساسی که درباره سامانه ذی‌نفع واحد در بانک‌ها وجود دارد این است که بانک‌ها فقط می‌توانند با استفاده از نرم‌افزار مذکور ذی‌نفعان واحد داخل سیستم بانکی خود را شناسایی کنند و قادر نخواهند بود که روابط مالکیتی، مدیریتی، کنترلی و مالی مشتریان خود را در کل نظام بانکی شناسایی کنند. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که اگر بانک‌ها بتوانند حجم تعهدات مشتری خود را در قالب ذی‌نفع واحد در کل سیستم بانکی محاسبه کنند، می‌توانند براساس ریسک مشتری، وضعیت مالی، وثایق و سایر موارد مشابه آن به اعطای تسهیلات اقدام کرده تا بازگشت منابع خود را پیش‌بینی کنند.

۱-۲-۱۱-۱۵. داده‌های مورد نیاز شناسایی ذی‌نفع واحد

برای شناسایی روابط مالکیتی، مدیریتی، کنترلی و مالی مشتریان، برای هریک از حالات مذکور در آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، به اقلام اطلاعاتی متفاوتی نیاز است. در ادامه ضمن مرور اجمالی روابط موجود در آیین‌نامه مذکور اقلام اطلاعاتی لازم برای شناسایی و احصای آن را بررسی می‌کنیم:

۱. شخص حقیقی یا حقوقی به‌طور مستقل

۲. اشخاص حقیقی و حقوقی دارای روابط مالکیتی شامل:

۲-۱. شخصی حقیقی به اتفاق همسر و افراد تحت تکفل وی با واحدهای تابعه:

- امکان شناسایی بستگان (همسر و افراد تحت تکفل) اشخاص فراهم شود.

- امکان شناسایی واحدهای تابعه و وابسته اشخاص طبق تعاریف آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان (به عبارت دیگر امکان شناسایی سهام داران اشخاص حقوقی) فراهم شود.

۲-۲. شخصی حقوقی با واحدهای تابعه و وابسته آن:

- امکان شناسایی واحدهای تابعه و وابسته اشخاص طبق تعاریف آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان (به عبارت دیگر امکان شناسایی سهام داران اشخاص حقوقی) فراهم شود.

۲-۳. واحدهای تابعه یا وابسته یک شخص حقیقی یا حقوقی مشروط بر اینکه حاصل ضرب درصد تملک آنها توسط شخص مزبور حداقل ۲۰ درصد باشد:

- امکان شناسایی واحدهای تابعه و وابسته اشخاص طبق تعاریف آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان (به عبارت دیگر امکان شناسایی سهام داران اشخاص حقوقی) فراهم شود.

۳. اشخاص حقوقی دارای روابط مدیریتی شامل:

۳-۱. شخص حقوقی با شخص حقوقی دیگری که حداقل دوسوم اعضای هیئت مدیره آنها مشترک باشند.

- امکان شناسایی اعضای هیئت مدیره اشخاص حقوقی فراهم شود.

۳-۲. شخص حقوقی با شخص حقوقی دیگری که رئیس هیئت مدیره آنها مشترک باشند.

- امکان شناسایی اعضای هیئت مدیره اشخاص حقوقی فراهم شود.

۴. اشخاص حقیقی و حقوقی دارای روابط مالی شامل:

۴-۱. شخص حقیقی با همسر و افراد تحت تکفل وی

- امکان شناسایی بستگان (همسر و افراد تحت تکفل) اشخاص فراهم شود.

۴-۲. ضامن با مضمون عهه مشروط بر آنکه میزان ضمانت حداقل ۷۵ درصد درآمد سالیانه یا دارایی ضامن باشد. عکس رابطه فوق در صورتی مصداق دارد که اشخاص مزبور دارای ضمانت متقابل باشند.

- امکان شناسایی قراردادهای ضمانت اشخاص در قبال یکدیگر و احصای میزان تعهدات طرفین در آن فراهم شود.

- امکان شناسایی درآمد سالیانه اشخاص فراهم گردد.
- امکان شناسایی دارایی اشخاص فراهم گردد.
- ۴-۳. شخص (الف) با شخص (ب) مشروط بر آنکه بیش از ۵۰ درصد درآمد ناخالص سالیانه شخص (الف) توسط شخص (ب) تأمین شود. عکس رابطه فوق مصداق ندارد.
- تبصره** - اشخاص دارای روابط استخدامی از شمول قاعده فوق، مستثنای می‌باشند.
- امکان شناسایی درآمد سالیانه اشخاص فراهم گردد.
- امکان شناسایی منابع درآمدی اشخاص در شناسایی میزان درآمد سالیانه فراهم گردد.
- ۴-۴. اشخاصی که هریک دارای حداقل ۲۰ درصد از سهام یا سرمایه حق رأی یک شخص حقوقی باشد.
- امکان شناسایی سهام‌داران اشخاص حقوقی فراهم شود.
- ۴-۵. اشخاصی که بیش از ۵۰ درصد درآمد ناخالص سالیانه هریک از آنها از منبع درآمدی واحدی باشد.
- تبصره** - اشخاصی که به واسطه روابط استخدامی دارای چنین ویژگی هستند، مشمول قاعده فوق نمی‌باشند.
- امکان شناسایی درآمد سالیانه (اعم از خالص یا ناخالص) اشخاص فراهم گردد.
- امکان شناسایی منابع درآمدی اشخاص در شناسایی میزان درآمد سالیانه (اعم از خالص یا ناخالص) فراهم گردد.
- ۵. اشخاص حقیقی و حقوقی دارای روابط کنترلی شامل:
 - ۵-۱. شخص حقیقی به اتفاق همسر و افراد تحت تکفل وی با شخص حقوقی که به نحوی دارای حق رأی بیش از ۲۰ درصد آرای آن شخص حقوقی باشد.
 - امکان شناسایی بستگان اشخاص فراهم شود.
 - امکان شناسایی سهام‌داران اشخاص حقوقی فراهم شود.
 - ۵-۲. شخص حقوقی با شخص حقوقی دیگری که به هر نحوی دارای حق رأی بیش از ۲۰ درصد آرای آن است.
 - امکان شناسایی سهام‌داران اشخاص حقوقی فراهم شود.

- ۳-۵. شخص حقیقی یا حقوقی با شخص حقوقی دیگری که قادر به راهبری سیاست‌های مالی و عملیاتی از جمله تصمیمات مربوط به تقسیم سود آن باشد.
- امکان شناسایی اعضای هیئت‌مدیره اشخاص حقوقی فراهم شود.
- ۴-۵. شخص حقیقی یا حقوقی با شخص حقوقی دیگری که به هرنحوی قادر به نصب و عزل اکثریت اعضای هیئت‌مدیره آن می‌باشد.
- امکان شناسایی سهام‌داران اشخاص حقوقی فراهم شود.
- بنابراین برای شناسایی مصادیق ذی‌نفع واحد موجود در آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، اقدامات اساسی که باید انجام شود عبارت است از:
۱. فراهم نمودن امکان شناسایی بستگان اشخاص،
 ۲. فراهم کردن امکان شناسایی سهام‌داران اشخاص حقوقی،
 ۳. فراهم نمودن امکان شناسایی اعضای هیئت‌مدیره اشخاص حقوقی،
 ۴. فراهم کردن امکان شناسایی درآمد سالیانه اشخاص و منابع درآمدی آنها،
 ۵. فراهم نمودن امکان شناسایی دارایی اشخاص،
 ۶. فراهم کردن امکان شناسایی قراردادهای ضمانت اشخاص در قبال یکدیگر و احصای میزان تعهدات طرفین در آن.

۲-۱۱-۱۵. چگونگی اجرای اقدامات اساسی برای شناسایی ذی‌نفعان واحد

پس از استخراج اقدامات اساسی لازم است تا چگونگی اجرای هریک از اقدامات مذکور تدوین و تدقیق شود. آنچه در چگونگی شناسایی ذی‌نفعان واحد مشهود می‌باشد، نیاز به سامانه‌ای است تا علاوه بر انجام اقدامات اساسی، نسبت به تجزیه و تحلیل اطلاعات به دست آمده از تحقق اقدامات مذکور پرداخته و روابط اشخاص و در نتیجه شبکه ذی‌نفعان واحد را شناسایی کند. برای مثال صرفاً شناسایی روابط سببی و نسبی اشخاص، شبکه ذی‌نفعان واحد را نمایان نمی‌سازد؛ بلکه نیاز است تا علاوه بر آن، به شناسایی میزان سهام هریک از افراد تحت تکفل پرداخته و با توجه به میزان سهام در دست افراد تحت تکفل، شرکت‌های تابعه و وابسته را شناسایی

کرده و در نتیجه شبکه ذی‌نفعان واحد را استخراج کند. بنابراین پیش‌نیاز اولیه تحقق اقدامات اساسی استفاده از سامانه‌ای جهت تجزیه و تحلیل اطلاعات خواهد بود.

پس از تحقق اقدامات اساسی مورد نیاز، سامانه پیشنهادی با جمع‌آوری اطلاعات به‌دست آمده از تحقق اقدامات مذکور به شناسایی روابط و استخراج شبکه ذی‌نفعان واحد اقدام می‌کند. در ادامه به تشریح چگونگی تحقق اقدامات اساسی خواهیم پرداخت.

۳-۲-۱۱-۱۵. فراهم نمودن امکان شناسایی بستگان اشخاص

مطابق ماده (۵) «آیین‌نامه اجرایی قانون الزام اختصاص شماره ملی و کدپستی برای کلیه اتباع ایرانی»، مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱ هیئت وزیران سازمان ثبت احوال مرجع نگهداری اطلاعات اشخاص حقیقی از قبیل شماره ملی می‌باشد. بنابراین می‌توان با اتصال سامانه ذی‌نفع واحد به سازمان ثبت احوال، امکان شناسایی بستگان اشخاص (همسر و افراد تحت تکفل) را فراهم کرد.

۴-۲-۱۱-۱۵. فراهم کردن امکان شناسایی سهام‌داران اشخاص حقوقی

برای شناسایی آخرین سهام‌داران اشخاص حقوقی باید سهام‌داران اشخاص مذکور در زمان تأسیس و در زمان تغییرات سهام‌داری (در صورت وجود) شناسایی شوند. با توجه به وجود انواع گوناگونی از شرکت‌ها در قانون تجارت و در نظر گرفتن الزامات متفاوتی برای هریک، درخصوص ثبت اطلاعات سهام‌داران در زمان تأسیس و تغییرات، نیاز است تا الزامات هریک از انواع شرکت‌ها به‌صورت جداگانه در زمان تأسیس و تغییرات بررسی شود.

الف) در زمان تأسیس شرکت: مطابق ماده (۱۹۵) قانون تجارت «ثبت کلیه شرکت‌های مذکور در این قانون الزامی و تابع جمیع مقررات قانون ثبت شرکت‌هاست»، بنابراین با توجه به قانون ثبت شرکت‌ها، تمامی شرکت‌های مذکور در قانون ثبت جهت تأسیس باید به مرجع ثبت شرکت‌ها که اداره ثبت شرکت‌هاست، مراجعه نموده و اطلاعات سهام‌داران خود را برای این اداره اظهار نمایند. درحال حاضر اداره ثبت شرکت‌ها با استفاده از

سامانه‌ای^۱ به جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز و ثبت شرکت‌ها اقدام می‌کند. بنابراین با اتصال سامانه پیشنهادی به پایگاه داده اداره ثبت شرکت‌ها اطلاعات سهام‌داری اشخاص حقوقی در زمان تأسیس احصا شده و برای سامانه قابل استفاده خواهد بود.

برای شرکت‌های سهامی عام رویه تأسیس با سایر شرکت‌ها متفاوت است. این شرکت‌ها فقط از طریق پذیره‌نویسی تأسیس شده و پذیره‌نویسی نیز تنها از طریق عرضه عمومی سهام ممکن خواهد بود. مطابق مواد قانون بازار اوراق بهادار نزد سازمان بورس و اوراق بهادار، عرضه عمومی و پذیره‌نویسی این شرکت‌ها باید در نزد سازمان به ثبت برسد و پس از تأیید عرضه اولیه ازسوی سازمان امکان ثبت شرکت در اداره ثبت شرکت‌ها وجود خواهد داشت. سازمان بورس و اوراق بهادار مطابق قانون بازار اوراق بهادار، تمامی امور مربوط به ثبت، نگهداری، انتقال مالکیت اوراق بهادار و تسویه وجوه را به شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه واگذار کرده است. بنابراین سامانه پیشنهادی می‌تواند اطلاعات سهام‌داران شرکت‌های سهامی عام را در زمان تأسیس و پیش از پذیره‌نویسی از این شرکت و پس از آن از اداره ثبت شرکت‌ها یا شرکت مذکور دریافت نماید.

ب) در زمان تغییرات شرکت: تغییرات سهام‌داری بعد از ثبت شرکت با توجه به نوع شرکت ثبت شده، متفاوت می‌باشد. اطلاعات تغییرات سهام‌داران شرکت‌های:

۱. سهامی عام، بعد از تأسیس شرکت به‌موجب بند «ب» ماده (۹۹) قانون برنامه پنجم توسعه، نزد سازمان بورس و اوراق بهادار وجود دارد.

۲. سهامی خاص، مطابق ماده (۴۰) قانون تجارت، در دفتر ثبت سهام شرکت موجود است و هیچ الزامی برای این نوع شرکت‌ها وجود ندارد که اطلاعات تغییرات سهام‌داران خود را نزد سازمانی به ثبت برسانند. برخی شرکت‌های سهامی خاص تغییرات سهام‌داران خود را نزد اداره ثبت شرکت‌ها به ثبت می‌رسانند، ولی الزام قانونی برای ثبت تغییرات سهام‌داران آن وجود ندارد.

۳. مسئولیت محدود، مطابق ماده (۱۰۳) قانون تجارت، بعد از تأسیس صرفاً باید در دفاتر اسناد رسمی صورت پذیرد.

1. <http://irsherkat.ssaa.ir/Design/Establishment.aspx>

سایر شرکت‌ها نیز مانند شرکت‌های سهامی خاص هیچ الزامی به ثبت اطلاعات تغییرات سهام‌داران در نزد اداره ثبت شرکت‌ها یا سازمان بورس ندارند و صرفاً در دفتر ثبت سهام شرکت موجود است.

جدول ۳-۱۵. الزامات سازمانی مختلف شناسایی سهام‌داران اشخاص حقوقی

در زمان...	سهامی عام		سهامی خاص	مسئولیت محدود	سایر شرکت‌ها
	قبل از پذیرهنویسی	بعد از پذیرهنویسی			
تأسیس	سازمان بورس و اوراق بهادار	سازمان بورس و اوراق بهادار، اداره ثبت شرکت‌ها	اداره ثبت شرکت‌ها	اداره ثبت شرکت‌ها	اداره ثبت شرکت‌ها
تغییرات	سازمان بورس و اوراق بهادار		دفتر ثبت سهام شرکت (الزام قانونی ندارد)	دفاتر اسناد رسمی	دفتر ثبت سهام شرکت (الزام قانونی ندارد)

۵-۲-۱۱-۱۵. فراهم نمودن امکان شناسایی اعضای هیئت‌مدیره اشخاص حقوقی

الف) در زمان تأسیس شرکت: برای شناسایی اعضای هیئت‌مدیره اشخاص حقوقی در زمان تأسیس مطابق ماده (۱۹۵) قانون تجارت تمامی شرکت‌ها برای ثبت باید به اداره ثبت شرکت‌ها مراجعه کرده و مشخصات اعضای هیئت‌مدیره را به اداره ثبت شرکت‌ها ارسال کنند. همچنین مطابق بند «ب» ماده (۶) دستورالعمل ثبت و عرضه عمومی اوراق بهادار اطلاعات مدیران شرکت‌های سهامی عام در زمان تأسیس باید برای سازمان بورس و اوراق بهادار ارسال شود. بنابراین سامانه پیشنهادی با برقراری ارتباط با سازمان بورس و اوراق بهادار و اداره ثبت شرکت‌ها قادر خواهد بود اطلاعات اعضای هیئت‌مدیره تمامی اشخاص حقوقی را دریافت نماید.

ب) در زمان تغییرات شرکت: شرکت‌های سهامی مطابق ماده (۱۰۴) قانون تجارت الزام دارند تا تغییرات اعضای هیئت‌مدیره خود را به مرجع ثبت شرکت‌ها که همان اداره ثبت شرکت‌ها می‌باشد، ارسال کنند. همچنین مطابق بند «۸» دستورالعمل اجرایی

افشای اطلاعات شرکت‌های ثبت شده نزد سازمان بورس و اوراق بهادار، شرکت‌های سهامی عام موظفند تغییرات اعضای هیئت‌مدیره را برای این سازمان ارسال کنند. سایر شرکت‌ها نیز الزامی به ارائه اطلاعات تغییرات هیئت‌مدیره خود به مرجع ثبت شرکت‌ها یا سازمان بورس ندارند؛ اگرچه برخی شرکت‌ها برای برخی مقاصد نسبت به ارسال اطلاعات مذکور به اداره ثبت شرکت‌ها اقدام می‌کنند.

جدول ۴-۱۵. الزامات سازمانی شناسایی اعضای هیئت‌مدیره اشخاص حقوقی

در زمان ...	سهامی عام	سهامی خاص	غیر سهامی
تأسیس	سازمان بورس و اوراق بهادار اداره ثبت شرکت‌ها	اداره ثبت شرکت‌ها	اداره ثبت شرکت‌ها
تغییرات	سازمان بورس و اوراق بهادار اداره ثبت شرکت‌ها	اداره ثبت شرکت‌ها	الزام قانونی ندارد

۶-۲-۱۱-۱۵. فراهم کردن امکان شناسایی درآمد سالیانه اشخاص و منابع درآمدی آنها
 وفق مفاد ماده (۱۶۹) مکرر اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱ سازمان امور مالیاتی کشور موظف است به منظور شفافیت فعالیت‌های اقتصادی و استقرار نظام یکپارچه اطلاعات مالیاتی پایگاه اطلاعات عملکردی و دارایی مؤدیان مالیاتی اشخاص حقیقی و حقوقی را ایجاد کند و اشخاص حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی که اطلاعات مورد نیاز را در اختیار دارند و به نحوی موجبات تحصیل درآمد و دارایی را برای اشخاص فراهم می‌آورند، موظفند اطلاعات را در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهند. همچنین مطابق تبصره «۴» این ماده دستگاه‌های اجرایی که مطابق قانون نیازمند این اطلاعات باشند، مجازند با تصویب هیئت وزیران و حفظ طبقه‌بندی از اطلاعات موجود در پایگاه از اطلاعات مذکور استفاده کنند؛ بنابراین با اتصال به این پایگاه داده امکان شناسایی درآمد برای مؤسسات اعتباری وجود خواهد داشت.

۷-۲-۱۱-۱۵. فراهم نمودن امکان شناسایی دارایی اشخاص

همان‌طور که در قسمت قبل گفته شد، سازمان امور مالیاتی طبق مفاد ماده (۱۶۹)

مکرر اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱ به ایجاد پایگاه اطلاعات دارایی اشخاص ملزم شده است و اشخاصی که موجبات دارایی را فراهم می‌کنند باید اطلاعات را در اختیار سازمان قرار دهند. بنابراین با اتصال سامانه پیشنهادی به این پایگاه داده، امکان شناسایی دارایی اشخاص نیز فراهم خواهد شد.

۸-۲-۱۱-۱۵. فراهم کردن امکان شناسایی قراردادهای ضمانت اشخاص در قبال یکدیگر و احصای میزان تعهدات طرفین در آن

در حال حاضر در خصوص اقدامات اساسی بند «۶» بستری وجود ندارد که امکان اقدامات مذکور را فراهم کند. اگرچه اطلاعات مورد نیاز در نزد سازمان‌های امور مالیاتی، ثبت اسناد و بانک مرکزی وجود دارد، اما هنوز قانونی وجود ندارد که به‌صراحت دستگاه‌های مذکور را به تحقق اقدامات مذکور موظف کند.

۹-۲-۱۱-۱۵. نکاتی درباره مصادیق ذی‌نفع واحد و روش‌های شناسایی آنها

نکات و مسائل مرتبط با ذی‌نفع واحد به‌صورت تفصیلی بیان شده است؛ اما نکاتی راجع به این بحث در برخی موارد مغفول مانده و معمولاً در ادبیات معمول به آن توجه نمی‌شود. از این‌رو به برخی از این نکات اشاره می‌شود:

۱. ذی‌نفع واحد مفهومی صفر و یک نیست؛ برای مثال اگر ارتباط فرد اول و دوم که ذی‌نفع واحد هستند، وجود داشته باشد و همچنین ارتباط فرد دوم با فرد سوم نیز ذی‌نفع واحد محسوب شود، بنابراین قاعده‌تاً ارتباط فرد اول و سوم نیز به‌نوعی ذی‌نفع واحد است؛ زیرا اگر بدهی فرد اول و دوم و بدهی فرد دوم و سوم نیز همبستگی داشته باشند، قطعاً بدهی فرد اول و سوم نیز، البته با مقدار کمتری دارای همبستگی خواهند بود. از این‌رو به‌نظر می‌رسد برای بحث ذی‌نفع واحد در انواع مختلف ضریب جداگانه‌ای تعریف شود و این ضرایب نیز می‌توانند در بسیاری موارد از بررسی‌های آماری ارتباط بین حساب‌های بانکی یا از سامانه‌های مختلفی به‌دست آید که تغییرات حساب بانک‌ها را رصد می‌کند، البته نمی‌توان گفت که همیشه حساب‌های بانکی نیز می‌تواند بحث ذی‌نفع واحد را به‌خوبی نشان دهد، که این امر جای بحث دارد.

۲. یکی از موارد بحث ذی‌نفع واحد؛ بدین شکل است که ممکن است زمانی که دو نفر ذی‌نفع واحد محسوب می‌شوند، یکی از آنها از لحاظ مالی به دیگری وابسته باشد، ولی دیگری به او وابسته نبوده یا به همان مقدار وابستگی نداشته باشد؛ برای مثال زمانی که یک شرکت به‌عنوان پیمانکار شرکت دیگر فعالیت کرده و دچار مشکل مالی شود، به راحتی شرکت دیگر می‌تواند جای آن را بگیرد و مشکلات مالی آن به شرکت اصلی انتقال پیدا نکند، از این‌رو در اینجا شرکت اصلی دچار بحران مالی نخواهد شد و بانک در اعطای تسهیلات به شرکت اصلی منطقاً دچار محدودیتی نخواهد بود؛ اما عکس این مسئله صحیح نیست و اگر شرکت اصلی دچار مشکلات مالی شود، قطعاً شرکت پیمانکار نیز دچار مشکل خواهد شد، لذا این مسئله نیز باید مدنظر قرار گیرد.

۳. به‌نظر می‌رسد سقف تسهیلاتی که در مسئله ذی‌نفع واحد تعیین می‌شود، باید در شرایط مختلف اقتصادی متفاوت باشد؛ زیرا احتمال ناتوانی افراد ذی‌نفع در بازپرداخت تسهیلات خود در شرایط مختلف اقتصادی متفاوت بوده و بانک نیز باید این مسئله را مدنظر قرار دهد. برای مثال در شرایط افزایش رکود، احتمال بازپرداخت به بانک کاهش یافته و بانک‌ها باید این شرایط را نیز مدنظر قرار دهند.

۴. یکی از راه‌های شناسایی ذی‌نفع واحد در برخی موارد مرادفات مالی است؛ به‌طوری که مثلاً افرادی را که از نظر بانکی با یکدیگر مرادف مالی دارند از نظر سیستمی شناسایی شده و این یک رابطه ذی‌نفع واحد محسوب می‌شود. البته این مسئله عمومیت نداشته و به‌نظر می‌رسد می‌توان از این راه به برخی از مصادیق ذی‌نفع واحد پی برد یا در مواردی هم این مسئله ذی‌نفع واحد را نشان ندهد. برای مثال ممکن است افرادی که به‌صورت مشترک از یک منبع، دریافت مالی دارند نیز ذی‌نفع واحد باشند، از این‌رو این مسئله می‌تواند در مواردی با استفاده از سامانه‌ها تحقیق و بررسی شود.

۵. اگر هر بانک یا مؤسسه مالی به‌صورت جداگانه به جمع‌آوری اطلاعات ذی‌نفع واحد بپردازد، این مسئله نوعی موازی‌کاری و عدم تخصیصی شدن بوده و این کار هزینه‌های فراوانی را بر سیستم بانکی تحمیل می‌کند و همچنین باعث می‌شود که در نهایت نیز ذی‌نفعان واحد - حتی با فرض اتصال تمام سامانه‌ها بدون مدیر بالادستی - به‌درستی شناسایی نشوند. لذا

به نظر می‌رسد سامانه‌ای با مدیریت واحد و وابسته به بانک مرکزی، می‌تواند علاوه بر جلوگیری از موازی‌کاری و ایجاد هزینه‌های مرتبط، موجب افزایش کارایی و همچنین ایجاد تخصص بیشتر در زمینه شناسایی ذی‌نفع واحد شده و کارکرد بسیار بهتری داشته باشد، در این صورت بانک‌ها در مواجهه با افراد متقاضی، با استعلام سامانه ذکر شده از اینکه آیا این شخص ذی‌نفع واحد مشتریان آن بانک یا بانک‌های دیگر محسوب می‌شود یا خیر و اینکه این ارتباط چقدر بوده است و در کدام طبقه ذی‌نفع واحد قرار می‌گیرد، مطلع شده و تصمیم‌گیری خواهند کرد، به علاوه اینکه بانک مرکزی نیز به صورت مستقیم در جریان کارهای بانک‌های مختلف قرار خواهد گرفت و نظارت بانکی نیز تسهیل خواهد شد.

• مثال عینی از ایجاد بدهی‌های کلان در بانک‌ها

شرکت‌های «الف»، «ب»، «ج»، «د» و «ز» همگی وابسته به دو شخص «الف» و «ب» بوده که روابط ذی‌نفع واحدی دارند. از ابتدای اخذ تسهیلات بانک نیز این موضوع را به راحتی می‌توانست تشخیص دهد. مدیریت تمامی این شرکت‌ها از طریق شخص «الف» صورت می‌پذیرد که در شبکه بانکی هیچ‌گونه بدهی ندارد. شخص «الف» یکی از اعضای هیئت‌مدیره یا سهام‌دار در این شرکت‌ها بوده و پس از تأسیس و دریافت وام از بانک‌های مختلف برای شرکت‌های مذکور به تغییرات اعضای هیئت‌مدیره و حتی سهام‌داران اقدام و پس از خروج از آن شرکت، با اعلام ورشکستگی و اعلام تاریخ توقف به قبل از تاریخ اعطای تسهیلات، بانک‌ها را دچار چالش کرده است. درباره شرکت «الف» در بانک پس از خروج از هیئت‌مدیره و انتقال و اعلام ورشکستگی به قبل از تاریخ اعطای تسهیلات پرونده به مطالبات غیرجاری وارد و امکان اقدام حقوقی علیه شرکت «الف» امکان پذیر نیست. جالب اینکه در حال حاضر شرکت «الف» عضو هیئت‌مدیره شرکت «ب» و یکی از صاحبان امضای این شرکت است. این شرکت‌ها از جمله «ج»، «د» و «ز»، در بانک‌های مختلف بیش از ۲ هزار میلیارد ریال بدهی دارند و با اعلام ورشکستگی تلاش می‌کنند تا از پرداخت دین فرار کنند و تغییرات اعضای هیئت‌مدیره قبل از اعلام ورشکستگی انجام و همچنین اعلام تاریخ توقف به قبل از اعطای تسهیلات عملاً باعث افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها شده و امکان تعیین و تکلیف بدهی‌ها را نیز میسر نخواهد کرد. اشخاص «الف» و «ب» نیز هیچ رابطه مستقیمی در حال حاضر با مطالبات غیرجاری ایجاد شده، ندارند.

شرکت فعال این گروه شرکت «ب» بوده که به صورت وسیع فعالیت اقتصادی دارد. شایان ذکر است که بین شرکت‌ها و شخص «الف» به طور پنهان ۱۰۰ درصد ارتباط وجود داشته و هدایت کلیه شرکت‌ها از طریق شخص «الف» صورت می‌پذیرد.

۱۲-۱۵. مشکلات شناسایی ذی‌نفع واحد در ایران

بعد از مرور مفاهیم و مسائل مختلف مربوط به بحث ذی‌نفع واحد و تسهیلات و تعهدات کلان، در این بخش به بررسی مشکلات عمده پیش روی اصلاح این مشکل خواهیم پرداخت. این مشکلات با توجه به مطالعه متون مختلف و همچنین جلسات مختلف با کارشناسان مرتبط و تحلیل وضع موجود نظام بانکی استخراج شده است.

۱-۱۲-۱۵. مشکلات مقام ناظر

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تلاش‌های فراوانی را برای مدیریت تسهیلات و تعهدات کلان از طریق پیگیری مسئله ذی‌نفع واحد انجام داده است و اخیراً نیز یکی از اقدامات اخیر خود را تهیه بانک اطلاعاتی مربوط به ذی‌نفعان واحد دارای بدهی غیرجاری (ارزی و ریالی)، اعلام کرده است؛^۱ اما هنوز در این مسئله کمبودهای عمده‌ای وجود دارد که باید به آنها رسیدگی شود.

بانک مرکزی در پیگیری مسئله ذی‌نفع واحد و بررسی مشکلات مربوط به آن و تعیین متولی و ناظر بر روند اجرا و مشکلات آنها کوتاهی کرده و نگاه به بانک‌ها به عنوان شرکت‌های خصوصی که خود باید به حداکثر سود خود بپردازند، نگاه صحیحی نبوده و این مسئله در ادبیات بین‌المللی و تجربیات جهانی و همچنین اصول و مبانی مرتبط کاملاً پذیرفته شده است. برای مثال بانک مرکزی در مسئله ذی‌نفع واحد، تاکنون به بانک‌ها، فرم‌هایی را مبنی بر ورود اطلاعات ذی‌نفع ارسال کرده است؛ اما بانک‌ها در تکمیل آنها، ورود اطلاعات شرکت‌های لایه دوم و حتی ارسال این فرم‌ها و همچنین کیفیت اطلاعات

1. <http://dolat.ir/NSite/FullStory/News/?Serv=0&Id=266719>

وارد شده در آنها، همکاری لازم را نداشته و به‌نظر می‌رسد از این بابت نیز نظارتی مبنی بر ارسال دقیق این اطلاعات و صحت‌وسقم آنها از جانب بانک مرکزی صورت نمی‌پذیرد.

نکته دیگر اینکه در ارسال فرم مربوط به ذی‌نفع واحد به بانک مرکزی، ذی‌نفعان هنگامی شناسایی می‌شوند که تسهیلات اعطا شده است و به همین دلیل بانک مرکزی هیچ نظارتی بر افراد ذی‌نفع واحد، از جانب خود ندارد. لذا می‌توان از تجربه سامانه سپام^۱ در این جهت استفاده کرد. روندی که بانک مرکزی در حال حاضر درباره بعضی از تسهیلات مانند تسهیلات ارزی و ال‌سی‌ها به‌کار گرفته، این است که بانک‌ها ابتدا درخواست گشایش ال‌سی را برای فرد خاصی به بانک مرکزی اعلام می‌دارند و بعد از آن بانک مرکزی با چک کردن اطلاعات هویتی یا اطلاعات چک برگشتی، کدی را صادر می‌کند که بانک می‌تواند برای فرد، گشایش ال‌سی داشته باشد.

۲-۱۲-۱۵. مشکلات ساختاری

مشکلات ساختاری را می‌توان به‌شرح موارد زیر مطرح کرد:

۱-۲-۱۲-۱۵. فراهم نبودن امکان استعلام اعضای هیئت‌مدیره اشخاص حقوقی و سهام‌داران از اداره ثبت شرکت‌ها

با توجه به اینکه مشخص نیست افراد متقاضی تسهیلات، در کدام یک از شرکت‌ها دارای سهام بوده یا عضو هیئت‌مدیره هستند، ضروری است اداره ثبت شرکت‌ها به ایجاد سامانه‌ای اقدام کند که تمام اطلاعات مدیرعاملان، سهام‌داران و اعضای هیئت‌مدیره در آن به‌صورت الکترونیکی ثبت شود. با توجه به اینکه این اطلاعات در اداره ثبت شرکت‌ها تنها به‌صورت غیرالکترونیکی وجود دارد، لذا امکان استعلام برخط این موارد به‌وسیله بانک‌ها وجود ندارد. همچنین با توجه به اینکه متقاضیان ممکن است به‌جای آوردن آخرین آگهی تغییرات سهام‌داری و مدیریتی، آخرین آگهی تغییرات مربوط به تغییرات کم‌اهمیت (از منظر اعتباری) را به بانک تسلیم کنند یا برخی افراد

۱. سامانه پیام‌رسانی مالی الکترونیکی (سپام)، برای تمام الکترونیکی شدن مرادوات بانکی و ایجاد زیرساخت یکپارچه خدمت‌رسانی راه‌اندازی شده است. با استفاده از این سامانه، تمامی سیستم‌های بانکی را می‌توان توسط آن به یکدیگر متصل کرد و ارتباطات، مکاتبات و مرادوات بانک مرکزی و بانک‌ها را به‌صورت کاملاً الکترونیکی و امن میسر کرد.

برای دریافت تسهیلات بیشتر به تأسیس شرکت‌های کم‌سابقه اقدام کنند، اخذ استعلام برخط و هوشمند از آخرین تغییرات در ثبت شرکت‌ها ازسوی بانک‌ها بسیار اهمیت دارد. همچنین برخی نهادها و مؤسسات مانند هلال احمر، بنیاد مستضعفان، مساجد و مدارس در موارد بسیاری اطلاعات ثبتی ندارند و این مسئله باعث عدم امکان استعلام از ذی‌نفعان این نهادهاست.

۲-۲-۱۲-۱۵. مالکیت پنهان اشخاص بر شرکت‌ها

در برخی موارد حتی با تجمیع دقیق تمام اطلاعات ذی‌نفع واحد، بانک‌ها به شناسایی ذی‌نفع واحد قادر نیستند و در این زمینه مقوله مالکیت پنهان وجود دارد. مثلاً شرکت‌هایی که برخی افراد به‌صورت غیرمستقیم ثبت کرده و هیچ نامی از این افراد در این شرکت‌ها نیست؛ زیرا مدیرعامل، هیئت‌مدیره و سهام‌داران آن دست‌نشانده‌های این افراد هستند و اقدامات خود را با استفاده از این افراد انجام می‌دهند. به‌نظر می‌رسد رصد مالی جامع در این زمینه بتواند برای شناسایی افراد به‌صورت دقیق و نظام‌مند، کارگشا باشد.

۳-۲-۱۲-۱۵. عدم ارائه خدمت شناسایی روابط سببی و نسبی توسط سازمان ثبت

احوال برای بانک‌ها

در فصل دوم آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، مصادیق ذی‌نفع واحد ذیل ماده (۲) مطرح شده است. یکی از مواردی که در شناسایی ذی‌نفع واحد اهمیت دارد، شناسایی افراد تحت تکفل است. با توجه به اینکه در ماده (۳۴) قانون ثبت احوال، اعلام شده است که اطلاعات مربوط به ازدواج افراد در دفاتر ثبت کل وقایع و اسناد سجلی جز برای صاحب سند و مقامات قضایی و دولتی ذی‌صلاح ممنوع است، لذا دسترسی بانک‌ها به اطلاعات افراد تحت تکفل مشتریان با محدودیت قانونی مواجه بوده و لازم است بانک مرکزی به‌عنوان مرجع ذی‌صلاح به استعلام اطلاعات مذکور از سازمان ثبت در قالب سامانه پیشنهادی اقدام کند.

۴-۲-۱۲-۱۵. عملیاتی نبودن کسب اطلاع از وضعیت مالی مشتریان

در بند «۴-۲» آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان ابلاغی آبان‌ماه ۱۳۹۲، یکی از مصادیق

ذی‌نفع واحد، داشتن ارتباطات مالی اشخاص حقوقی و حقیقی با یکدیگر است. درحالی‌که بانک‌ها نمی‌توانند وضعیت درآمدی ضامنان و همچنین تسهیلات گیرندگان را شناسایی کنند. بنابراین همان‌طور که در قسمت‌های قبلی توضیح داده شد، اطلاع از وضعیت دارایی‌ها، درآمد ناخالص یا خالص سالیانه، منابع درآمدی اشخاص و میزان ضمانت‌های اشخاص در قبال یکدیگر درحال حاضر از لحاظ ساختاری دچار مشکل است. با وجود تصویب قانون اصلاحیه قانون مالیات مستقیم و وجود ماده (۱۶۹) مکرر، هنوز این قانون ابلاغ نشده است و هیچ‌گونه اطلاعاتی درخصوص دارایی‌های اشخاص به‌صورت تجمیع شده و یکپارچه در اختیار بانک مرکزی قرار ندارد.^۱ درحالی‌که دستگاه‌های دارنده اطلاعات مورد نیاز درخصوص دارایی‌های اشخاص، از در اختیار گذاشتن آن جز در موارد معدود و با حکم قضایی، خودداری می‌کنند و با وجود راه‌اندازی سامانه ثبت معاملات فصلی و قانون ارزش‌افزوده، هنوز بستر احصای میزان دقیق درآمدهای اشخاص و منابع آن در کشور وجود ندارد.

۱. با توجه به اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاح ماده (۱۶۹) مکرر، بسیاری از نهادها ازجمله بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلف به ارائه اطلاعات به سازمان امور مالیاتی برای راه‌اندازی نظام یکپارچه اطلاعات مالیاتی، پایگاه اطلاعات هویتی، عملکردی و دارایی مؤدیان مالیاتی شدند. همچنین با توجه به ایجاد چنین پایگاه داده‌ها، سازمان امور مالیاتی نیز مکلف شده است که امکان دسترسی برخط (آنلاین) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بیمه مرکزی، گمرک جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس اوراق بهادار، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و همچنین سایر دستگاه‌های اجرایی به فهرست بدهکاران مالیاتی را فراهم آورد تا استفاده‌کنندگان مذکور بتوانند با حفظ طبقه‌بندی، اطلاعات دریافتی را در ارائه خدمات به اشخاص بدهکار مالیاتی لحاظ کنند. این پایگاه اطلاعاتی مالیاتی شامل تمامی اطلاعات هویتی، معاملاتی (مانند خرید و فروش دارایی، کالا و خدمات، تجارت خارجی، قراردادهای مربوط به انجام معاملات و فعالیتهای تجاری و...)، اطلاعات مالی، پولی و اعتباری و سرمایه‌های اشخاص، اطلاعات دارایی‌ها، املاک و همچنین نقل‌وانتقال آنها و سایر اطلاعات است. بنابراین نهادهای مختلفی ازجمله وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسه‌های وابسته به دولت و شهرداری‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر اشخاص حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی که اطلاعات مورد نیاز پایگاه فوق را در اختیار دارند یا به نحوی موجبات تحصیل درآمد و دارایی برای اشخاص را فراهم می‌آورند، موظفند اطلاعات مورد درخواست سازمان امور مالیاتی را در اختیار این پایگاه قرار دهند. اگرچه به‌نظر می‌آید، سیستم‌های اطلاعاتی بسیاری از نهادهای دولتی با مشکلاتی روبه‌رو بوده و باید پایش و یکسان‌سازی داده‌ای ابتدا در هریک از نهاد و سپس به‌طور یکجا انجام شود، ولی به هر ترتیب با راه‌اندازی این پایگاه و تجمیع اطلاعات افراد از طریق یافتن آنها به‌وسیله کدملی (اشخاص حقیقی) و شناسه ملی (اشخاص حقوقی)، می‌توان در زمینه شناسایی ذی‌نفع واحد در سطح کلان، قدم بسیار بزرگی را برداشت.

۵-۲-۱۲-۱۵. فساد بانکی در مسئله ذی نفع واحد

فساد، یکی از معضلات امروز جامعه است، اما فساد مالی موجود در بانک‌ها به علت منافع بالا، گستردگی عملیات، نبود بانکداری متمرکز حقیقی و عدم نظارت جدی نهادهای ناظر، گستردگی و ابعاد وسیع‌تری دارد. این مسئله در پرداخت وام‌های کلانی که متقاضی آنها در حکم ذی نفع واحد هستند نیز رواج داشته و در برخی موارد با وجود احراز ذی نفعان واحد و منع قانونی پرداخت تسهیلات، به علت فساد موجود، قانون رعایت نشده و تسهیلات پرداخت می‌شود. از این نظر باید به دنبال راهی برای نظارت نظام‌مند و برخط بر مسئله ذی نفع واحد بود. همچنین متأسفانه انواع توصیه‌های مسئولان دولتی و نهادهای دیگر نیز، باعث افزایش میزان تسهیلات کلان و تأخیر در دریافت مطالبات مربوط آنها شده است.

۶-۲-۱۲-۱۵. محرمانگی اطلاعات مورد نیاز در شناسایی ذی نفع واحد

اطلاعات مرتبط با افراد و نهادهای متقاضی تسهیلات کلان، در برخی موارد محرمانه بوده و دسترسی به آنها می‌تواند تبعاتی برای افراد و شرکت‌های مرتبط داشته باشد. لذا به نظر می‌رسد رعایت برخی محدودیت‌ها در ارائه اطلاعات ذی نفع واحد به هر بانک منطقی و اجتناب‌ناپذیر باشد. علاوه بر این، هزینه دیگری که جمع‌آوری اطلاعات ذی نفع واحد برای شبکه بانکی دارد این است که هر بانک یا مؤسسه مالی باید به صورت جداگانه به جمع‌آوری این اطلاعات بپردازد و این مسئله موجب نوعی موازی کاری شده و عدم تخصیصی نشدن را منجر می‌شود.

۳-۱۵-۱۳. مشکلات قوانین و مقررات

مشکلات قوانین و مقررات به شرح زیر هستند:

۱-۱۳-۱۵. ابهامات موجود در آیین‌نامه‌ها

آیین‌نامه‌های مرتبط با بحث ذی نفع واحد از چند دلیل ابهام دارد که بیشتر در حین اجرای آن مشخص می‌شود. یکی از مواردی که باعث ابهام در آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان

شده، ذکر بند سایر مصادیق است. با توجه به ویژگی‌های ذاتی یک آیین‌نامه مبنی بر شفافیت کامل و انعکاس دقیق ضوابط و مقررات، این بند باعث شده است بعضی بانک‌ها، روابط متعدد دیگری را در صورت تشخیص خود، مصداق ذی‌نفع واحد قلمداد کنند؛ درحالی که ممکن است بانک دیگر چنین روابطی را مصداق ذی‌نفع واحد نداند و به مصادیق ذکر شده در آیین‌نامه اکتفا کند. لذا در این مورد اجماع مشخصی وجود ندارد. ابهام دیگر در آیین‌نامه ذی‌نفع واحد این است که در برخی موارد، این آیین‌نامه، حدود و چارچوب دقیقی برای ذی‌نفع واحد معرفی نکرده و حتی در برخی موارد، مصادیق غیرصحیحی ارائه کرده است. در برخی موارد، زمان در شناسایی گروه‌های ذی‌نفع، مشخص نیست. با توجه به وجود اطلاعات قدیمی در بانک‌ها و عدم به‌روزرسانی آنها، در بحث افراد تحت تکفل، تغییرات سهام‌داران، اعضای هیئت‌مدیره و... شناسایی گروه‌های ذی‌نفع واحد دقیق نبوده و عملاً امکان‌پذیر نیست. برای مثال افراد ذکور تحت تکفلی که کمتر از ۱۸ سال سن دارند، از جهت روابط مالکیتی، ذی‌نفع واحد شناخته می‌شوند. علاوه بر این، این مسئله که ۱۸ سال برای فرزندان ذکوری که شغل و همسر ندارند، بر چه مبنایی و با چه توجیهی مشخص شده است؟ و آیا اینکه اگر فردی از ۱۸ سال گذشت، آیا در حقیقت از مسئله ذی‌نفع واحد خارج می‌شود؟، جای ابهام فراوان دارد.

۲-۱۳-۱۵. عدم الزام قانونی برای ارسال اطلاعات تغییرات سهام‌داران و اعضای هیئت‌مدیره برای اداره ثبت شرکت‌ها

اطلاعات سهام‌داران شرکت‌های غیرسهامی عام در زمان تغییرات در نزد اداره ثبت شرکت‌ها موجود نبوده و هیچ الزام قانونی برای ارائه آن به اداره مذکور وجود ندارد. همچنین اطلاعات اعضای هیئت‌مدیره در زمان تغییرات برای شرکت‌های غیرسهامی در نزد اداره ثبت شرکت‌ها وجود نداشته و مانند اطلاعات سهام‌داران در زمان تغییرات، هیچ الزامی برای ارسال آن وجود ندارد.

۳-۱۳-۱۵. حذف برخی نهادها از شمول آیین‌نامه

همان‌طور که ذکر شد در دی‌ماه ۱۳۹۲، شورای پول و اعتبار چهار پروژه صنعتی و نفتی

کشور را از رعایت ضوابط آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان مستثنا کرد؛ پس از آن در اواخر سال در ۲۲ اسفندماه ۱۳۹۲، تسهیلات و تعهدات پرداختی یا ایجاد شده مربوط به مؤسسات دولتی، وابسته به دولت و شرکت های دولتی براساس تصمیم بانک مرکزی، از شمول آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان خارج شد. همچنین در فروردین ماه ۱۳۹۴ نیز با خروج شرکت های تحت پوشش بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) از رعایت ضوابط مربوط به ذی نفع واحد، مشروط به اینکه هریک از هلدینگ های اقتصادی زیرمجموعه آنها که به طور مستقیم و بدون واسطه تابعه آنها هستند، به عنوان ذی نفع واحد منظور شوند، موافقت شد. درحالی که هدف بانک مرکزی درخصوص تدوین و ابلاغ مقررات ذی نفع واحد به علت مدیریت ریسک اعتباری بانک بوده و در صورت خروج یکایک نهادها و مؤسسات دولتی و غیردولتی از مشمولیت این آیین نامه، مدیریت ریسک اعتباری، دیگر معنایی نخواهد داشت. پیشنهاد می گردد برای تأمین مالی صحیح دولت از ورود این شرکت ها در بورس و راه های دیگر تأمین مالی استفاده شود.

۱۴-۱۵. مشکلات درون بانکی

مهمترین مشکلات حوزه درون بانکی را می توان براساس بندهای ذیل طبقه بندی کرد:

۱-۱۴-۱۵. نبود سیستم متمرکز در بانک ها

نبود سیستم متمرکز^۱ در بعضی از بانک های کشور و نداشتن اطلاعات منحصربه فرد و متمرکز برای مشتریان و جزیره وار بودن اطلاعات شعب بعضی از بانک ها باعث شده است که شناسایی ذی نفع واحد به راحتی امکان پذیر نباشد. بهره گیری از سیستم متمرکز در ثبت اطلاعات مشتریان بانک موجب می شود که با استفاده از داده کاوی، ارتباطات مشتریان کشف شود.

۲-۱۴-۱۵. عامل خطای انسانی در شناسایی ذی‌نفع واحد

دریافت نکردن آخرین آگهی تغییرات شرکت‌ها از سایت روزنامه رسمی، عدم ورود صحیح اطلاعات در فرم‌های بانک مرکزی و ورود اطلاعات اشتباه در سامانه‌های غیرمتمرکز بانک‌ها به دلایل مختلف، باعث می‌شود که اخذ استعلام ذی‌نفع واحد در بانک‌ها در برخی موارد اشتباه بوده و قابل اتکا و استناد نباشد.

۱۵-۱۵. جمع‌بندی

یکی از دلایل افزایش تسهیلات و تعهدات غیرجاری، عدم شناخت و کنترل ریسک تمرکز در تسهیلات و تعهدات کلان و مسئله ذی‌نفع واحد است. از این‌رو باید اصل موضوع و ابعاد گوناگون این مسئله بررسی شود؛ تا در نهایت مطالبات غیرجاری کاهش یابد. تسهیلات و تعهداتی که از یک میزان مشخصی فراتر رود، تسهیلات و تعهدات کلان نامیده می‌شود؛ حال اگر این تسهیلات به دو نفر که با هم مرتبطند نیز داده شود، همانند این است که این تسهیلات به یک فرد داده شده است؛ لذا باید به دنبال شناسایی ذی‌نفعان واحد بود تا تسهیلاتی که در ظاهر کلان نیست، در حقیقت جزء تسهیلات کلان قرار نگیرد و ریسک تمرکز بانک و تسهیلات غیرجاری را افزایش ندهد.

با بررسی کلی در کشور مشخص می‌شود که مسئله ذی‌نفع واحد، مسئله‌ای مهم و تأثیرگذار بر افزایش مطالبات غیرجاری است؛ علاوه بر اینکه شناسایی ذی‌نفعان واحد متقاضیان بانکی، می‌تواند کنترل و هدایت نقدینگی را شفاف و سیاست‌های کارآی اقتصادی را برای مقام ناظر، تسهیل کند. در نهایت به نظر می‌رسد که سهم بسیاری از تسهیلات و تعهدات، مرتبط با مسئله ذی‌نفع واحد می‌شود.

با بررسی قوانین و مقررات مرتبط با مسئله ذی‌نفع واحد، می‌توان گفت که اولاً این قوانین و مقررات بسیار متغیر و با اصلاحات و استثنائات فراوان همراه بوده است و این مسئله خود باعث ناکارایی این قوانین شده است. مسئله بعدی مستثنا شدن انواع نهادهای دولتی یا عمومی است که به نظر می‌رسد این مسئله نیز به علت کسری بودجه ساختاری انواع شرکت‌های دولتی و ناکارآمدی در شرکت‌های مذکور است و البته به عدم کارایی در

بخش بانکی نیز منجر می‌شود؛ زیرا بانک‌ها نمی‌توانند با شرکت‌های دولتی همانند افراد و شرکت‌های خصوصی رفتار کنند. بنابراین به‌نظر می‌رسد این مسئله در مخالفت با اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است. البته نمی‌توان برخی ملاحظات را درباره این شرکت‌ها، به‌خصوص شرکت‌های عمومی غیردولتی نادیده گرفت و از این‌رو در برخی موارد و البته براساس ضوابط مشخص، به ناچار باید آنها را استثنا کرد؛ اما این حجم از مستثنا کردن شرکت‌های دولتی و عمومی به‌طور معمول نمی‌تواند مورد قبول واقع شود.

در حال حاضر برخی شرکت‌ها و بانک‌ها، در زمینه مسئله ذی‌نفع واحد فعالیت کرده و پیشرو هستند؛ اما به‌نظر می‌رسد، درباره تکنیک‌های شناسایی ذی‌نفع واحد، می‌توان گام‌های استوارتری را برداشته و با استفاده از تحلیل حساب‌های بانکی، ساختارهای جدیدی را برای شناسایی ذی‌نفع واحد مطرح و استفاده کرد که البته این مسئله به بررسی و تحقیق بیشتری نیازمند خواهد بود.

مشکل عمده در اغلب مسائل بانکی و به‌ویژه بحث ذی‌نفع واحد، نبود یک مقام ناظر مقتدر و اراده‌نچندان قوی به نظارت دقیق بر بانک‌ها و تسهیلات پرداختی است. به‌نظر می‌رسد اعتقاد برخی مسئولان بانک مرکزی در ارتباط با نظام بانکی و به‌خصوص بانک‌های خصوصی بر این پایه استوار است که بانک‌ها بنگاه‌هایی خصوصی هستند که باید خود متولی امور خود بوده و مسائل خود را همانند بنگاه‌های خصوصی دیگر، خود پیگیری کنند و دخالت بانک مرکزی باید حداقل باشد؛ اما نکته مهم اینکه بانک‌ها دارای اختیارات حاکمیتی و کنترل حجم نقدینگی هستند و نمی‌توان به‌هیچ‌وجه آنها را با بنگاه‌های خصوصی مقایسه کرد و از این‌رو به‌نظر می‌رسد، راه‌حل اساسی در این موضوع، همانند اکثر کشورها و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی، ورود جدی‌تر بانک مرکزی در مقام ناظر همراه با اختیارات متناسب با این مسئله باشد.

از مشکلات دیگر مرتبط با مسئله ذی‌نفع واحد، می‌توان به مشکلات موجود در ساختارهای مورد نیاز برای شناسایی این مسئله اشاره کرد. نبود اتصال منسجم بین همه سامانه‌های ذی‌نفع واحد در قالب یک سامانه مادر، همراه با اتصال سامانه مادر به

سامانه‌های مختلف ثبت احوال، ثبت شرکت‌ها، سازمان امور مالیاتی و موارد مشابه، را می‌توان یکی از جدی‌ترین مشکلات در این زمینه دانست. در صورت وجود این سامانه، بانک‌ها با استعلام از این سامانه خواهند توانست به راحتی انواع ذی‌نفعان واحد مربوط به‌خود را احراز کرده و بانک مرکزی نیز از این طریق به‌صورت کامل، دقیق و برخط در جریان انواع تسهیلات بانک‌ها قرار خواهند گرفت. از آنجا که برخی اطلاعات، اطلاعات شخصی یا محرمانه است، از طریق این روش اطلاعات مذکور نیز حفظ خواهد شد.

از مشکلات دیگر، مشکلات مربوط به قوانین و آیین‌نامه‌هاست، به‌طوری که در برخی قوانین موارد لازم برای نظارت مناسب بانک مرکزی و ملزومات ساختاری به‌خوبی دیده نشده است. همچنین در برخی موارد باید ثبات و دقت بیشتری در آیین‌نامه‌های بانک مرکزی، همراه با بررسی جوانب مختلف موضوع انجام شود. علاوه بر این، نیاز است تا قانونگذار نسبت به مدون کردن قانونی برای ثبت اطلاعات مورد نیاز همانند اطلاعات سهام‌داری و اطلاعات هیئت‌مدیره شرکت‌هایی که درحال حاضر هیچ الزامی به ثبت اطلاعات مذکور ندارند، اقدام کند. گاهی نیز درخصوص عدم وصول مطالبات نیاز به اصلاح قوانین ورشکستگی یا وکالت وجود دارد که می‌توان آنها را نیز با قانونگذاری صحیح مرتفع کرد. همچنین به‌نظر می‌رسد، روند مستثنا کردن شرکت‌های دولتی یا عمومی در آیین‌نامه به افزایش ریسک بانک‌ها منجر شده و از نظر قانونگذاری نیز روند مناسبی نباشد.

مسئله دیگر در این زمینه، مشکلات درون‌بانکی است. این مشکلات به‌علت تعلل برخی بانک‌ها در ایجاد سامانه‌های مختلف به‌ویژه سامانه ذی‌نفع واحد و نیز برخی مشکلات اداری، به عدم شناسایی ذی‌نفع واحد منجر می‌شود. از این‌رو در کنار مشکلات مذکور نیاز است تا بانک مرکزی به استانداردسازی سیستم‌های متمرکز بانکداری و استقرار آن در بانک‌ها اهتمام بیشتری ورزد تا امکان استفاده از سامانه پیشنهادی برای شناسایی ذی‌نفع واحد فراهم شود.

پیشنهادهای عبارت است از:

۱. یکی از مشکلات اصلی مربوط به مسئله ذی‌نفع واحد که موجب افزایش مطالبات غیرجاری شده است، عدم پیگیری برای اجرایی شدن این آیین‌نامه است. از این‌رو با

توجه به فرادستگاهی بودن مشکلات مربوطه توصیه می‌شود، کارگروهی متشکل از بانک مرکزی، قوه قضائیه، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان ثبت احوال، سازمان امور مالیاتی و نماینده هیئت دولت تشکیل و پیگیری این مسئله را از جوانب گوناگون و در حوزه‌های خرد و کلان انجام دهند. پیشنهاد می‌شود دبیرخانه کارگروه مذکور با توجه به فرادستگاهی بودن موضوع و شکل‌گیری کمیته فرادستگاهی پیگیری وصول مطالبات غیرجاری در ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، در ستاد مذکور مستقر شود.

۲. راه‌حل اساسی این است که بانک مرکزی برای حل مشکلات ذی‌نفع واحد، به راه‌اندازی سامانه‌ای متمرکز یکپارچه، با مشخصات زیر اقدام کند:

الف) این سامانه با استفاده از اطلاعات مرتبط با تسهیلات و تعهدات کلان و ذی‌نفعان واحد تمام بانک‌ها و مؤسسات مالی و همچنین با برقراری ارتباط با پایگاه‌های اطلاعاتی سازمان ثبت احوال، سازمان ثبت اسناد، اداره ثبت شرکت‌ها، سازمان امور مالیاتی نسبت به شناسایی روابط اشخاص و استخراج شبکه ذی‌نفعان واحد اقدام کند.

ب) امکان دسترسی به این سامانه باید، به‌منظور سیاستگذاری صحیح، حفظ اطلاعات محرمانه و نظارت دقیق، تنها در اختیار بانک مرکزی - مقام ناظر - باشد.

ج) در صورت تقاضا برای تسهیلات از هر بانک و مؤسسه اعتباری، آن بانک یا مؤسسه موظف است که از این پایگاه داده، علاوه بر استعلام اعتباری اشخاص، استعلام مرتبط با آیین‌نامه ذی‌نفع واحد را نیز گرفته و بعد از مجوز بانک مرکزی نسبت به آن اقدام کند.

۳. بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر، نسبت به سیستم‌های متمرکز ذی‌نفع واحد بانک‌ها و همچنین نسبت به نظارت بر میزان التزام بانک‌ها مبنی بر اخذ استعلام از سامانه مذکور پیش از اعطای تسهیلات، اقدام کند.

۴. به‌نظر می‌رسد شیوه فعلی برای مستثنا کردن نهادهای دولتی و شرکت‌های مشابه دیگر، برای خروج از آیین‌نامه راه‌حل صحیحی برای تأمین مالی این نهادها و شرکت‌ها نباشد و یکی از راه‌حل‌های تأمین مالی این شرکت‌ها، البته با در نظر گرفتن ریسک ایجاد شده، استفاده از تسهیلات سندیکایی برای بنگاه‌های بزرگ کشور است. در این رویکرد دو یا چند بانک با یکدیگر عهده‌دار تأمین منابع مالی مورد نیاز بنگاه‌ها می‌شوند یا

به‌طور مشترک به‌نفع آنها ضمانت‌نامه صادر یا اعتبار اسنادی گشایش می‌کنند.^۱ راه‌حل دیگر آنکه درباره شرکت‌های مادر و زیرمجموعه‌های آنها، هنگام اعطای تسهیلات، شرکت مادر ضامن محسوب شود و اگر چنین شود، شرکت مادر هم در گروه ذی‌نفع واحد قرار خواهد گرفت. همچنین نکته اصلی این است که شرکت‌های دولتی یا شرکت‌های عمومی مشابه، از نظر مدیریت به‌گونه‌ای رفتار کنند که دارای حداکثر کارایی بوده و به تسهیلات این‌چنینی که معمولاً از سپرده‌گذاران خرد به‌وجود آمده، نیازمند نباشند. علاوه‌بر این با توجه به مستثنا شدن مشارکت مدنی از گروه‌های ذی‌نفع واحد، به‌نظر می‌رسد، اگر بانک‌ها بیشتر تسهیلات کلان خود را در قالب مشارکت مدنی انجام دهند، از این‌رو مقدار مطالبات غیرجاری کاهش و تولید داخلی نیز افزایش خواهد یافت.

۵. می‌توان با بهره‌گیری از سامانه‌های موجود که در زمینه بانکداری متمرکز جامع گام برداشته‌اند، اطلاعات مفیدی را از مسئله ذی‌نفع واحد به‌دست آورد. برای مثال، می‌توان از سامانه نهاب برای دسترسی به اطلاعات مشتریان بانکی اعم از داده‌های هویتی، نشانی، شماره تماس، حساب‌های افتتاح و شماره کارت‌های صادر شده، استفاده کرد و به آنها شناسه الکترونیک بانکی - شهاب - اعطا کرد. درواقع این سامانه، بانکی از اشخاص حقیقی و حقوقی را ایجاد می‌کند که با طراحی نرم‌افزار داده‌کاوی و ایجاد دسترسی بانک‌ها به آن، نهادها می‌توانند به اخذ استعلام روابط آنها با یکدیگر - در موارد غیرمحرمانه - اقدام کنند.

۱. صدیقه رهبر، معاون پیشین اداره مطالعات و مقررات بانک مرکزی، روزنامه دنیای اقتصاد، مهرماه ۱۳۹۱.

فصل شانزدهم - بررسی تجهیز و تخصیص منابع قرض الحسنه بانکی

سیدمهدی بنی‌طبا

مقدمه

یکی از منابع مربوط به حوزه تخصیص در بانک‌ها، سپرده‌های قرض الحسنه و تخصیص آن به صورت قرض الحسنه است. با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۳، پرداخت تسهیلات قرض الحسنه که سنتی دینی است شکل قانونی به خود گرفت.

براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا (بند «الف» ماده (۳)) منابع قرض الحسنه در قالب سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز و سپرده‌های قرض الحسنه جاری در نظام بانکی تجهیز می‌شوند؛ اما به دلیل سیاست‌گذاری‌های نامناسب، در طول سال‌ها و اجرای این قانون اولاً بخشی از این منابع صرف پرداخت تسهیلات قرض الحسنه نشده است و ثانیاً تسهیلات قرض الحسنه پرداختی بدون ضابطه و به صورت سلیقه‌ای پرداخت شده است و نیازمندان واقعی به این تسهیلات، کمتر امکان دریافت آن را پیدا کرده‌اند.

در بخش اول این مطالعه وضع موجود تجهیز و تخصیص منابع قرض الحسنه آسیب‌شناسی گردیده و شواهدی برای اثبات ادعای فوق ارائه شده است؛ در ضمن تلاش می‌کنیم تا مشکلات ریشه‌یابی و همچنین اصلاحات در این حوزه بررسی شود. در بخش دوم نیز پیشنهاد‌های اصلاحی برای حل مشکلات ذکر شده در بخش اول مطرح شده است.

۱-۱۶. تعریف قرض و جایگاه آن در آموزه‌های دینی

قرض در لغت به معنای بریدن، قطع کردن، پاداش دادن، وام دادن، چیزی از کسی گرفتن تا بعداً آن را پس دهند، خواه آن چیز پول باشد خواه جز آن، است.^۱ قرض در اصطلاح چنانچه در ماده (۶۴۸) قانون مدنی آمده است به معنای «عقدی است که به موجب آن، یکی از طرفین مقدار معینی از مال خود را به طرف دیگر تملیک می کند تا طرف مقابل مثل آن را از حیث مقدار، جنس و وصف رد نماید و در صورت تعذر تسلیم مثل، قیمت یوم‌الرد آن را بدهد».^۲

در شریعت اسلام قرض‌گیرنده نمی‌تواند هیچ‌گونه اضافه‌ای در قبال قرض از قرض‌گیرنده دریافت کند و درواقع قرض‌دهنده قدرت خرید فعلی خود را به قرض‌دهنده در برابر پاداش الهی اعطا می کند که به آن قرض‌الحسنه نیز گفته می‌شود و در قرآن کریم از آن به عنوان یکی از مصادیق قرض دادن به خداوند یاد شده است: «مَنْ ذَا الَّذِي يُقرِضُ اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا فَيُضَاعِفَهُ لَهُ أَضْعَافًا كَثِيرَةً».^۳

قرض دادن به فرد باایمان یکی از مستحبات مؤکد است؛ به خصوص به کسانی که احتیاج دارند. پیامبر اکرم (ص) فرمود: «کسی که به برادر مسلمان خود قرض دهد، در برابر هر دره‌می که قرض داده، هم‌وزن کوه احد، حسنات خواهد داشت و اگر برای وصول آن مدارا به خرج دهد، از پل صراط همچون برق جهنده بدون حساب و عذاب خواهد گذشت و کسی که برادر مسلمانش از وضع خودش پیش او شکایت برد و به او قرض ندهد، خداوند در روزی که نیکوکاران را پاداش می‌دهد، او را از بهشت محروم خواهد ساخت».^۴ همچنین براساس بسیاری از روایات اهل بیت، قرض‌الحسنه بر صدقه ارجحیت دارد و ثواب بیشتری نیز دارد.^۵ در روایتی از حضرت امام صادق (ع) آمده است: «پاداش قرض

۱. محمد معین، فرهنگ فارسی معین یک جلدی، تهران، انتشارات گلی، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۶۶۰.

۲. ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۵۳، ص ۴۳۹.

۳. سوره بقره، آیه ۲۴۵.

۴. تحریرالوسیله، جلد ۱، ص ۶۵۲.

۵. رسول گرامی اسلام (ص) فرمود: «شبی که به معراج برده شدم، این نوشته را بر در بهشت دیدم: اَلصَّدَقَةُ بِعَشْرِ أَمْثَالِهَا وَالْقَرْضُ بِثَمَانِيَةِ عَشْرٍ؛ صدقه ده برابر پاداش دارد و قرض‌الحسنه هجده برابر، اسدالغابه، ج ۱۶، ص ۳۱۸.

از این رو از پاداش صدقه بیشتر است که قرض گیرنده جز از روی نیاز قرض نمی گیرد، ولی صدقه گیرنده گاهی با اینکه نیاز ندارد، صدقه می گیرد».^۱

بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران، حضرت امام خمینی (ره) هم درباره قرض الحسنه فرموده اند: «قرض الحسنه از اعمال بسیار خوب است و بهتر از (انفاق و) همین طور پول دادن است، شاید یکی از نکته های این باشد که قرض الحسنه فعالیت به دنبال دارد و پول دادن مجانی شاید گدا درست کردن باشد؛ کسی که قرض می کند، به فعالیت می افتد تا در وقت خودش بتواند قرضش را ادا کند و با مازادی که پیدا کرده به کار خود ادامه دهد؛ ولی آن کس که کنار کوچه نشسته و از مردم چیز می خواهد، هیچ وقت در فکر این نیست که کاری بکند؛ برای اینکه دیگر کسی نمی تواند از او مطالبه کند».^۲

توجه به این نکته مهم است، همان طور که اسلام، مسلمانان را به قرض دادن به مؤمنان توصیه می کند؛ آنان را از اینکه در حال بی نیازی، تن به قرض دهند، بر حذر داشته و آن را مکروه می شمارد، چنانچه در روایتی پیامبر اکرم (ص) فرمود: ^۳ «أَعُوذُ بِاللَّهِ مِنَ الْكُفْرِ وَ الدِّينِ قِيلَ يَا رَسُولَ اللَّهِ اتَّعَدِلُ الدِّينَ بِالْكَفْرِ؟ قَالَ: نَعَمْ» از کفر و بدهی به خدا پناه می برم، گفته شد ای رسول خدا (ص) آیا بدهی را در کنار کفر قرار می دهی؟ فرمود: بلی. قرض گرفتن در صورت بی نیازی مکروه است و در صورت احتیاج، کراهت آن کاهش می یابد و هر چه میزان نیاز کمتر باشد به همان نسبت کراهت شدت می گیرد.

۲-۱۶. آسیب شناسی وضع موجود تجهیز و تخصیص منابع قرض الحسنه

بر اساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، منابع قرض الحسنه (سپرده های بدون سود) از دو طریق سپرده قرض الحسنه پس انداز و سپرده قرض الحسنه جاری در نظام بانکی تجهیز می شوند.^۴ شرط لازم برای اصلاح و ساماندهی منابع و مصارف قرض الحسنه

۱. وسایل الشیعه، ج ۱۶، ص ۳۱۸؛ کلینی، کافی، ج ۴، ص ۴۱۱، باب الصدقه علی القرابه، نشر مؤسسه آل البيت.

۲. رساله نوین، ج ۲، ص ۲۴۷.

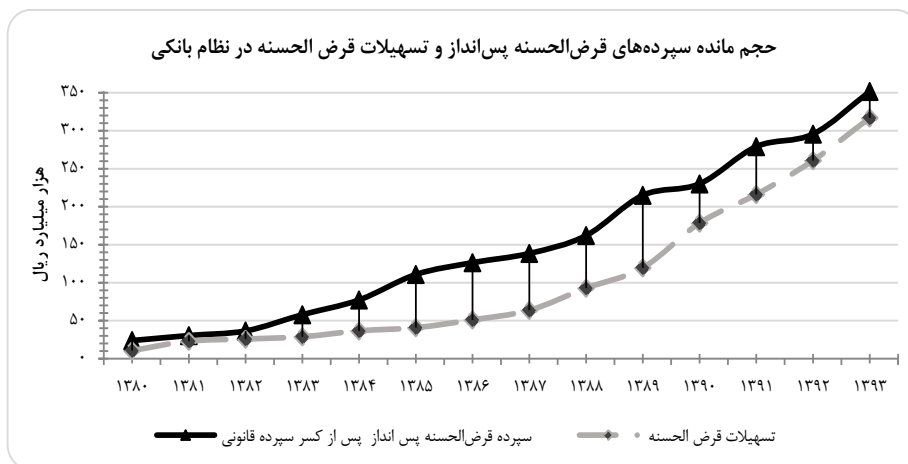
۳. وسایل الشیعه، ج ۱۸، ص ۳۱۷.

۴. بند «الف» ماده (۳) قانون عملیات بانکی بدون ربا.

در نظام بانکی کشور، آسیب‌شناسی وضع موجود، نحوه مواجهه نظام بانکی با هریک از سپرده‌های فوق است؛ از این‌رو در این بخش به آسیب‌شناسی وضع موجود تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه و شرح اقدامات قانونی و اجرایی گذشته می‌پردازیم.

۱-۲-۱۶. عدم تخصیص سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به تسهیلات قرض‌الحسنه
در نمودار ۱۶-۱ حجم مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و تسهیلات قرض‌الحسنه از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ نشان داده شده است:

نمودار ۱-۱۶. حجم مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و تسهیلات قرض‌الحسنه در نظام بانکی

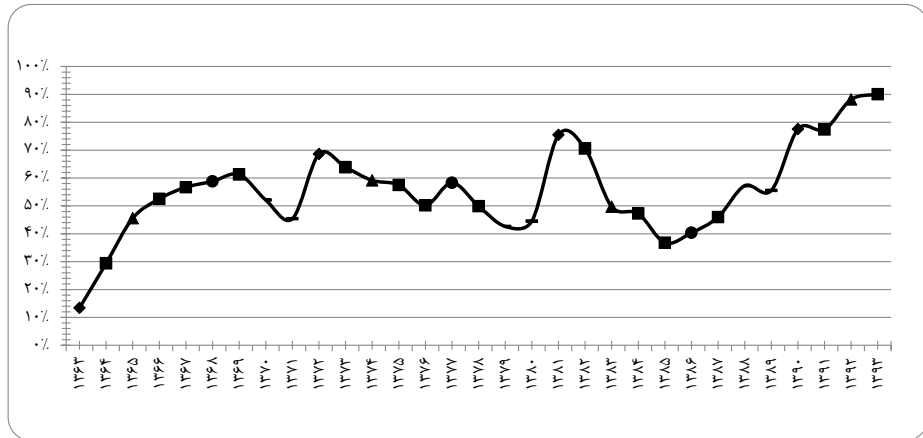


مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی (تا سال ۱۳۸۹)، گزیده آمارهای اقتصادی (بخش پولی و بانکی) بانک مرکزی (بعد از سال ۱۳۸۹)، محاسبات و رسم نمودار توسط محقق.

براساس نمودار فوق در طول سال‌های گذشته، درصد بسیاری از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز صرف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه نشده است. در حالی که طی این سال‌ها صف‌های طولانی برای دریافت تسهیلات قرض‌الحسنه به‌ویژه قرض‌الحسنه ازدواج در نظام بانکی شکل گرفته است و نظام بانکی همواره کمبود منابع را علت عدم پرداخت این‌گونه تسهیلات برشمرده است.

نسبت تسهیلات قرض الحسنه به سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز در نمودار ۲-۱۶، میزان این انحراف را بهتر نشان خواهد داد:

نمودار ۲-۱۶. نسبت تسهیلات قرض الحسنه به سپرده قرض الحسنه پس‌انداز پس از کسر سپرده قانونی



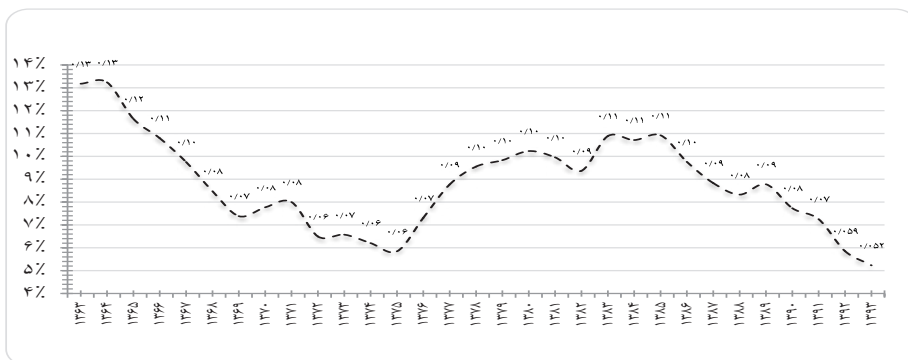
مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار ۲-۱۶ مشخص است، در برخی سال‌ها کمتر از ۴۰ درصد مانده سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز مردم که با نیت خیر برای کمک به نیازمندان در شبکه بانکی سپرده‌گذاری شده بود، صرف پرداخت قرض الحسنه شده است و مازاد آن بدون کمترین هزینه‌ای در اختیار شبکه بانکی بوده است.

البته در سال‌های اخیر نسبت تسهیلات قرض الحسنه به سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی افزایش یافته است و در اسفندماه ۱۳۹۳ به مقدار ۹۰ درصد رسیده است.^۱ اما این دستاورد رضایت‌بخش نخواهد بود وقتی متوجه شویم در سال‌های اخیر شاهد کاهش نسبت سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها در بانک‌ها بوده‌ایم. روند این شاخص در نمودار ۳-۱۶ نشان داده شده است:

۱. این نسبت در بهمن‌ماه ۱۳۹۳ به میزان ۹۵ درصد هم رسید، ولی در اسفندماه به علت افزایش چشمگیر سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز مجدداً به ۹۰ درصد کاهش یافت.

نمودار ۳-۱۶. نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها

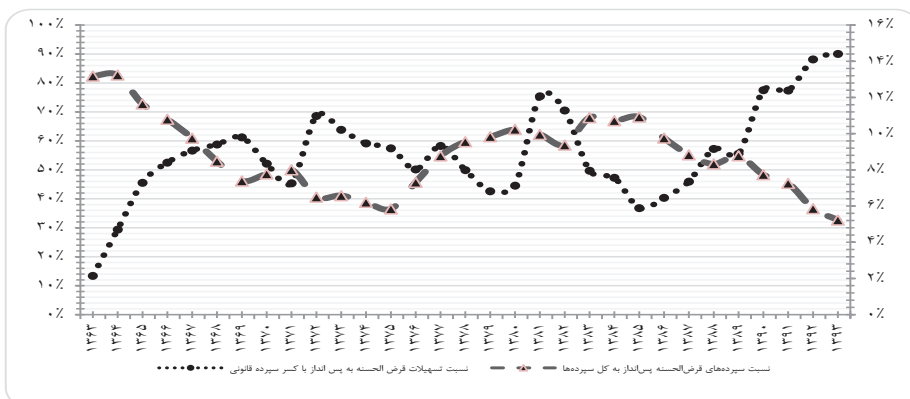


مأخذ: همان.

در نمودار ۴-۱۶ نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها همزمان نمایش داده شده است و در نمودار ۵-۱۶ رابطه خطی معکوس نسبت‌های فوق در بازه زمانی ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ نشان داده شده است:

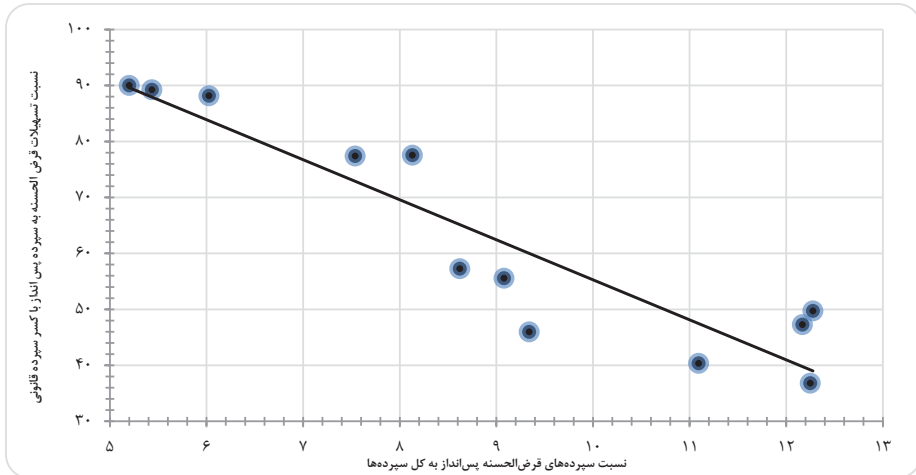
نمودار ۴-۱۶. نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها در کنار نسبت

تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی



مأخذ: همان.

نمودار ۵-۱۶. رابطه معکوس نسبت سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها و نسبت تسهیلات قرض الحسنه به سپرده قرض الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی



مأخذ: همان.

چنان‌که ملاحظه می‌شود، هرگاه نسبت بیشتری از سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز به تسهیلات قرض الحسنه تخصیص داده شود، بانک‌ها انگیزه کمتری در جذب این سپرده‌ها داشته‌اند و به‌نظر می‌رسد با کاهش تبلیغات و عدم برگزاری جشنواره و قرعه‌کشی و همچنین هدایت مشتریان بانکی به افتتاح سپرده‌های پشتیبان و کوتاه‌مدت ویژه، سپرده قرض الحسنه پس‌انداز کمتری جذب کرده‌اند؛ البته افزایش نرخ تورم در سال‌های اخیر و رقابت بانک‌ها در افزایش نرخ سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت نیز آثار مهمی در کمرنگ شدن فرهنگ قرض الحسنه و سپرده‌گذاری قرض الحسنه پس‌انداز توسط مردم داشته است که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد.

۱-۱-۲-۱۶. علت‌یابی

منشأ اصلی این انحراف در منابع قرض الحسنه، خلأ موجود در قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) است. طبق این قانون همه سپرده‌های قرض الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز)

براساس عقد قرض در اختیار بانک قرار می‌گیرد و لذا به‌صراحت در ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی فصل دوم این قانون آمده است که همه سپرده‌های قرض‌الحسنه جزء منابع بانک محسوب می‌شود. درواقع منابع قرض‌الحسنه به مجرد آنکه در نظام بانکی تجهیز شدند به تملیک بانک درخواهد آمد و ماهیتی مشابه سرمایه بانک و آورده سهام‌داران خواهد داشت. به همین دلیل امکان سیاست‌گذاری از طرف حاکمیت یا حتی مطالبه‌گری ازسوی سپرده‌گذاران از بین خواهد رفت. از همین رو در ماده (۱۴) این قانون صرفاً ذکر شده است که بانک‌ها موظفند بخشی از منابع خود را به‌صورت قرض‌الحسنه در اختیار متقاضیان قرار دهند و درواقع در هیچ‌یک از بخش‌های قانون تصریح نشده است که بانک‌ها موظفند چه بخشی از سپرده‌های قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهند. در نتیجه می‌توان گفت به‌دلیل غفلتی که در این زمینه انجام گرفته است، بانک‌ها می‌توانند منابع قرض‌الحسنه که با هزینه نزدیک به صفر تجهیز کرده‌اند و براساس قانون مالک آن شده‌اند را به‌جای به‌کارگیری در راستای افزایش رفاه همه جامعه، به‌صورت کاملاً قانونی و شرعی در راستای فعالیت‌های سودآور خود یا پرداخت وام‌های قرض‌الحسنه خرد و کلان به کارکنان خود هزینه کنند.^۱ این مسئله در کنار قدرت خلق پول می‌تواند از مهم‌ترین انگیزه‌های افراد و نهادهای مختلف برای تأسیس بانک باشد.

۲-۱-۲-۱۶. شرح اقدامات انجام شده توسط قوای مقننه و مجریه

از سال‌های آغازین دهه ۱۳۷۰ تاکنون تلاش‌هایی برای تخصیص منابع قرض‌الحسنه به مصارف قرض‌الحسنه در دولت، بانک مرکزی و مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است که تفصیل آنها در ادامه خواهد آمد:

مجلس شورای اسلامی در بند «ج» تبصره «۱۰» قانون برنامه دوم توسعه کشور (مصوب سال ۱۳۷۳) دولت را مکلف کرد «تمام منابع سپرده‌گذاری مردم تحت عنوان حساب قرض‌الحسنه را پس از کسر ذخایر قانونی در اختیار متقاضیان قرض‌الحسنه قرار

۱. سیدمحسن علوی‌منش، بررسی قرض‌الحسنه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.

دهد». همچنین شورای پول و اعتبار نیز مکلف شد «نسبت ذخایر قانونی سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه را به میزانی تعیین نماید که مجموع نسبت‌های ذخایر قانونی و احتیاطی از بیست و پنج درصد (۲۵ درصد) حجم این نوع سپرده‌ها تجاوز ننماید». اگرچه این تبصره در ارتباط با منابع قرض‌الحسنه ابهام داشت، اما از قرائن مشخص می‌شود که صرفاً سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز مدنظر بوده است.

همچنین در ماده (۵۶) برنامه سوم توسعه کشور (مصوب سال ۱۳۷۹) نیز نظام بانکی موظف شد «پس از کسر ذخایر قانونی و احتیاطی سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز که حداکثر از بیست درصد (۲۰ درصد) آن تجاوز نمی‌کند، حداقل هفتاد درصد (۷۰ درصد) بقیه را به‌صورت وام بدون بهره برای تهیه ابزار کار در اختیار کسانی قرار دهد که برای کار کردن امکان تهیه وسایل کار خود را ندارند».

دولت‌ها و به‌خصوص دولت نهم عزم جدی برای اصلاح نظام بانکی و نیز منابع قرض‌الحسنه داشت؛ از همین رو هیئت وزیران در ۲۶ اسفندماه ۱۳۸۶ مصوبه‌ای درخصوص «نحوه ساماندهی منابع قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری و ترویج فرهنگ قرض‌الحسنه در بین مردم»^۱ ارائه کرد که براساس بند «۱» آن کلیه مؤسسات اعتباری مکلف شدند «سازوکار جذب سپرده پس‌انداز قرض‌الحسنه و تسهیلات اعطایی قرض‌الحسنه را از سایر سپرده‌ها و تسهیلات اعطایی مجزا نمایند و حداقل ۹۵ درصد منابع سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه را پس از کسر سپرده قانونی به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهند». در ضمن پرداخت هرگونه تسهیلات خارج از عقد قرض‌الحسنه از محل سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه ممنوع و تخلف محسوب شد.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز در بسته‌های سیاستی - نظارتی خود طی سال‌های ۱۳۸۷ (ماده (۹))، ۱۳۸۸ (ماده (۱۷)) و ۱۳۹۰ (ماده (۱۲)) به این موضوع اشاره کرده بود: «استفاده از سپرده‌های قرض‌الحسنه بانک‌ها صرفاً برای تسهیلات قرض‌الحسنه بوده و مصرف آن برای تسهیلات سرمایه‌گذاری ممنوع می‌باشد».^۲

۱. تصویب‌نامه شماره ۲۱۱۴۲۲/ت/۳۹۳۹۴هـ، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶.

۲. سیدمحسن علوی‌منش، بررسی قرض‌الحسنه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.

در نهایت مجلس شورای اسلامی در بند «الف» ماده (۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه کشور (مصوب ۱۳۸۹) بانک مرکزی را موظف کرد «تا پایان سال اول برنامه نسبت به «تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری» به‌نحوی اقدام کند که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی و احتیاطی، صرفاً برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود». این موضوع در ماده (۱۲) سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۹۰ هم تأیید شد و در پی آن «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری» در خردادماه ۱۳۹۰ در بانک مرکزی تصویب شد و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را که قصد فعالیت قرض‌الحسنه داشتند، به ایجاد صندوق مجزای قرض‌الحسنه ملزم کرد و بانک‌ها موظف به تجهیز سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز در این صندوق و تخصیص آنها صرفاً در قالب تسهیلات قرض‌الحسنه شدند. در این بخشنامه آمده است که مؤسسات اعتباری که اقدام به ایجاد صندوق قرض‌الحسنه نکنند لازم است در فرصت سه‌ماهه اقدام به عودت سپرده‌های قرض‌الحسنه نمایند.^۲

در پی این دستورالعمل در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ بانک‌های توسعه تعاون، ملت، پارسیان، مسکن، صادرات، انصار و شرکت دولتی پست‌بانک به‌ترتیب به راه‌اندازی صندوق مستقل قرض‌الحسنه اقدام کردند.^۳ البته در همین زمان سایر بانک‌ها همچنان اقدام به قبول سپرده‌های قرض‌الحسنه می‌کردند. با شروع به کار دولت یازدهم و تغییرات مدیریتی

۱. تبصره «۱» ماده (۱۲) سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۹۰ (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۵): مؤسسه اعتباری که قصد جذب و تخصیص پس‌انداز قرض‌الحسنه دارد، باید ظرف سه ماه با اخذ مجوز از بانک مرکزی و در چارچوب دستورالعمل ابلاغی این بانک نسبت به تأسیس یک صندوق قرض‌الحسنه اقدام کرده و منابع حاصل از پس‌انداز قرض‌الحسنه را پس از کسر ذخایر قانونی و نقد در صندوق، به قرض‌الحسنه اختصاص دهد. پس از مهلت مزبور، افتتاح حساب و دریافت پس‌انداز قرض‌الحسنه توسط مؤسسه اعتباری که ماهیت صندوق قرض‌الحسنه ندارد، ممنوع می‌باشد.

۲. مواد (۲)، (۳) و (۲۰) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری، مصوب ۱۳۹۰/۳/۴، کمیسیون اعتباری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۳. گزارش بانک مرکزی در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به آدرس:

در بانک مرکزی تفسیر جدیدی^۱ از ماده (۸۶) برنامه پنجم توسعه کشور شد که براساس آن منظور از «تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری» لزوماً ایجاد صندوق مجزای قرض الحسنه (شخصیت حقوقی مستقل طبق دستورالعمل خردادماه ۱۳۹۰ بانک مرکزی) نبود و به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی که قصد فعالیت قرض الحسنه را دارند اختیار داده شد تا در صورت صلاحدید نسبت به تأسیس صندوق مجزای قرض الحسنه اقدام کنند. همان‌طور که در نمودار ۲-۴ نشان داده شده است، از سال ۱۳۸۶ که تحولات قانونی با تغییرات سازوکاری در مدیریت منابع قرض الحسنه همراه شد، نسبت تسهیلات قرض الحسنه به سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی افزایش یافته است و در اسفندماه ۱۳۹۳ با رسیدن به مقدار ۹۰ درصد، بعد از گذشت حدود هفت سال به مقدار ۹۵ درصدی مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۳۸۶ نزدیک شده است.

درواقع طی سال‌های گذشته بدون اصلاح منشأ اصلی سوءمصرف سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز که در قانون عملیات بانکی بدون ربا نهفته است، این مشکل با عزم دولت و بانک مرکزی حل شده است. همچنین در طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا که در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی تهیه شده، اصلاح ریشه‌ای این مشکل پیشنهاد شده است که در قالب آن سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز برمبنای عقد وکالت در نظام بانکی تجهیز می‌شوند.

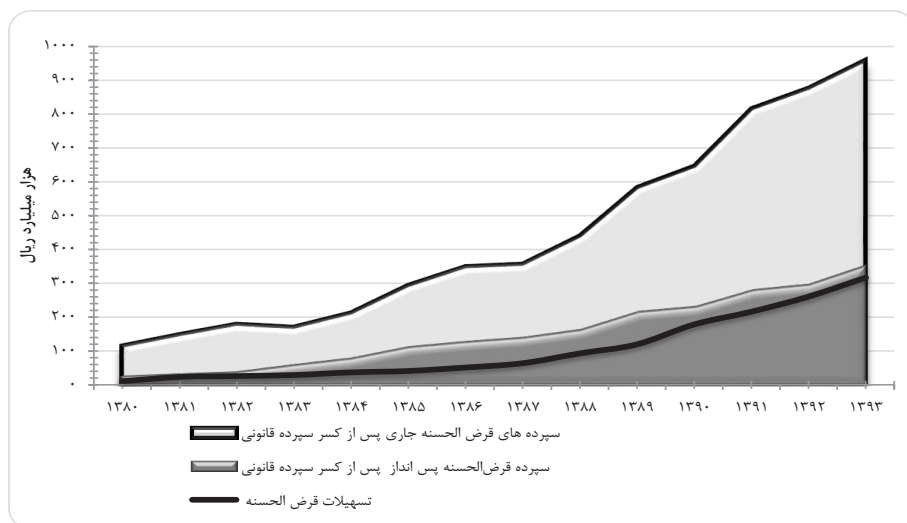
۲-۱۶. بی‌توجهی به سپرده‌های قرض الحسنه جاری در پرداخت تسهیلات قرض الحسنه
همان‌طور که عنوان شد براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، علاوه بر سپرده قرض الحسنه پس‌انداز، حجم زیادی از سپرده‌ها، سپرده قرض الحسنه جاری در نظام بانکی هستند؛^۲ در نمودار ۶-۴ حجم این سپرده‌ها در مقایسه با سپرده قرض الحسنه پس‌انداز و تسهیلات قرض الحسنه از سال ۱۳۸۰ تا اسفندماه ۱۳۹۳ نشان داده شده است.^۳

۱. مصوب هفدهمین جلسه مورخ ۱۳۹۲/۶/۳ کمیسیون مقررات و نظارت بر مؤسسات اعتباری بانک مرکزی.

۲. بند «الف» ماده (۳) قانون عملیات بانکی بدون ربا.

۳. باید توجه داشت که براساس نظر برخی از صاحب‌نظران بانکداری اسلامی، سپرده‌های قرض الحسنه جاری، اصولاً

نمودار ۶-۱۶. حجم مانده سپرده‌ها و تسهیلات قرض الحسنه در نظام بانکی



مأخذ: همان.

چنان‌که ملاحظه می‌شود طی سال‌های گذشته تسهیلات قرض‌الحسنه همواره از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز کمتر بوده است و همان‌طور که انتظار آن می‌رفت به دلیل قوانین موجود کشور، هیچ‌یک از سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری به تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص داده نشده است. درحالی‌که حجم سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری بیشتر از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز است و در پایان اسفندماه ۱۳۹۳ مانده‌ای بالغ بر ۷۰۰ هزار میلیارد ریال (حدود ۱۰ درصد حجم سپرده‌های بخش غیردولتی) داشته است. با این حساب در این تاریخ مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه اعم از جاری و پس‌انداز در نظام بانکی پس از

و ماهیتاً قرض‌الحسنه نیستند؛ به بیان دیگر، زمانی که فرد به افتتاح حساب جاری اقدام می‌کند، درواقع قصد قرض به فرد دیگر (بانک) را ندارد. براساس این نظر، جمع کردن موجودی حساب‌های قرض‌الحسنه جاری و قرض‌الحسنه پس‌انداز محل تأمل خواهد بود، لکن به دلیل تبعیت از اصطلاحات و تعاریف قانون عملیات بانکی بدون ربا، در گزارش حاضر، حساب‌های جاری نیز مشمول عقد قرض در نظر گرفته می‌شود. شایان ذکر است راهکاری که ازسوی صاحب‌نظران مذکور پیشنهاد شده است، تبدیل عقد مربوط به حساب‌های جاری، از قرض به وکالت است و چنانکه در ادامه به تفصیل بحث خواهد شد، همخوانی کامل با پیشنهاد‌های ارائه شده در گزارش حاضر دارد.

کسر سپرده قانونی بالغ بر ۹۵۸ هزار میلیارد ریال بوده است که از این مقدار صرفاً ۳۱۷ هزار میلیارد ریال به پرداخت تسهیلات قرض الحسنه اختصاص داده شده است و ۶۴۱ هزار میلیارد ریال باقیمانده را نظام بانکی در امور دیگر (غیر قرض الحسنه) مصرف کرده است.^۱

در طول سال‌های اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، سپرده‌های قرض الحسنه جاری مورد غفلت سیاستگذار بوده است؛ حتی در اصلاحاتی هم که از سال‌های دهه ۱۳۷۰ در دولت و مجلس شورای اسلامی آغاز شد صرفاً به سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز توجه شد و از سپرده‌های قرض الحسنه جاری باز هم غفلت شد.

تنها تلاشی که به توصیه بانک مرکزی در ماده (۱۹) بسته سیاست‌های پولی و اعتباری در سال‌های گذشته برای اصلاح استفاده از رسوب منابع قرض الحسنه جاری شده است به سال ۱۳۸۷ بازمی‌گردد، در این ماده آمده است: «رسوب منابع جاری قرض الحسنه که به‌عنوان منابع کوتاه‌مدت قرض الحسنه قابل منظور کردن است، می‌تواند صرف اعتبارات کوتاه‌مدت قرض الحسنه شود». ولی چون الزام یا سازوکار تشویق‌کننده‌ای برای مدیریت و نظارت بر این موضوع در نظر گرفته نشده بود، نتوانست اثرگذار باشد.

حجم عظیم منابع درحال حاضر کاملاً در اختیار بانک‌هاست و بانک‌ها پس از کسر سپرده قانونی و بخشی از آن برای مدیریت ریسک نقدینگی، مابقی آن را در زمینه‌های سودآور سرمایه‌گذاری کرده و سود حاصله را به استناد اقتضای عقد قرض، سود منابع بانک تلقی کرده و تملک می‌کنند.^۲ درواقع منابع سپرده‌های جاری نه در پرداخت قرض الحسنه استفاده می‌شود و نه از سود حاصل از آن، سپرده‌گذاران منتفع می‌شوند.

در پایان این قسمت برای بهره‌برداری بیشتر میزان سپرده و تسهیلات قرض الحسنه به‌همراه برخی از شاخص‌ها در جداول ۱-۱۶ و ۲-۱۶ نمایش داده شده است:

۱. سعید جمشیدی در صفحه ۱۳ کتاب حسابداری بانکی این‌گونه گفته است: «بدیهی است با رعایت میزان سپرده قانونی و نقدینگی مورد نیاز، مابقی آن [سپرده‌های قرض الحسنه] می‌تواند ضمن به‌کارگیری از طریق سایر عقود اسلامی، برای بانک سودآوری نیز داشته باشد».

۲. سیدعباس موسویان، نقد و بررسی قانون بانکداری بدون ربا، پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، ش ۵۳، ۱۳۸۴.

جدول ۱-۱۶. میزان سپرده و تسهیلات قرض الحسنه

(هزار میلیارد ریال)

سال	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
سپرده قرض الحسنه جاری	۱۳۶	۱۶۳	۲۲۰	۲۶۸	۲۷۲	۳۳۵	۴۴۳	۵۰۰	۶۴۶	۶۹۸	۷۰۱
سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز	۷۰	۹۳	۱۳۴	۱۵۲	۱۵۴	۱۸۰	۲۳۹	۲۵۶	۳۱۰	۳۲۹	۳۹۱
مجموع سپرده‌های قرض الحسنه	۲۰۵	۲۵۶	۳۵۴	۴۲۱	۴۲۶	۵۱۵	۶۸۲	۷۵۶	۹۵۶	۱۰۲۷	۱۰۹۲
تسهیلات قرض الحسنه	۲۹	۳۷	۴۱	۵۱	۶۴	۹۳	۱۲۰	۱۷۸	۲۱۶	۲۶۱	۳۱۷

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی (تا سال ۱۳۸۹)، گزیده آمارهای اقتصادی (بخش پولی و بانکی) بانک مرکزی (بعد از سال ۱۳۸۹).

جدول ۲-۱۶. شاخص‌های تجهیز و تخصیص منابع قرض الحسنه

سال	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
نسبت سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها	۱۲/۳	۱۲/۲	۱۲/۲	۱۱/۱	۹/۳	۸/۶	۹/۱	۸/۱	۷/۵	۶/۰	۵/۲
نسبت کل سپرده‌های قرض الحسنه به کل سپرده‌ها	۳۶/۱	۳۳/۵	۳۲/۵	۳۰/۶	۲۵/۹	۲۴/۷	۲۵/۹	۲۴/۰	۲۳/۲	۱۸/۳	۱۴/۶
نسبت تسهیلات قرض الحسنه به سپرده پس‌انداز با کسر سپرده قانونی	۴۹/۷	۴۷/۳	۳۶/۸	۴۰/۴	۴۶/۰	۵۷/۳	۵۵/۶	۷۷/۵	۷۷/۴	۸۸/۲	۹۰/۱
نسبت تسهیلات قرض الحسنه به کل سپرده‌های قرض الحسنه با کسر سپرده قانونی	۱۲/۴	۱۲/۲	۱۰/۱	۱۰/۱	۱۴/۶	۱۸/۴	۱۸/۱	۲۷/۶	۲۶/۵	۲۹/۸	۳۳/۱
نسبت تسهیلات قرض الحسنه به کل تسهیلات	۴/۷	۴/۴	۳/۵	۳/۲	۳/۵	۴/۴	۴/۱	۵/۲	۵/۳	۵/۲	۵/۱

مأخذ: محاسبات نسبت‌ها توسط محقق براساس اطلاعات بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی (تا سال ۱۳۸۹)، گزیده آمارهای اقتصادی (بخش پولی و بانکی) بانک مرکزی (بعد از سال ۱۳۸۹).

۳-۲-۱۶. مشخص شدن مصارف متعدد برای قرض الحسنه بدون اولویت‌بندی مناسب

در دو بخش قبل درباره عدم استفاده بخش وسیعی از منابع قرض الحسنه برای پرداخت تسهیلات قرض الحسنه مباحثی مطرح شد؛ در دو بخش بعدی درباره سیاست‌گذاری‌های نادرستی که تخصیص بهینه منابع قرض الحسنه موجود را با مشکل مواجه کرده است بحث خواهیم کرد. از نگاه دیگر مباحث گذشته معطوف به فصل دوم قانون عملیات بانکی بدون ربا (تجهیز منابع) بود، درحالی که بخش‌های بعدی ناظر به فصل سوم این قانون (تخصیص منابع) خواهد بود.

در ماده (۱۴) قانون عملیات بانکی بدون ربا و ماده (۱۶) آیین نامه فصل سوم آن، بانک‌ها موظف شده‌اند، برای تحقق اهداف مقرر در بندهای «۲» و «۹» اصل چهل و سوم قانون اساسی و همچنین رفع نیازهای اساسی اشخاص بخشی از منابع خود را در موارد ذیل از طریق قرض الحسنه به متقاضیان اختصاص دهند:

«الف) تأمین وسایل و ابزار و سایر امکانات لازم برای ایجاد کار جهت کسانی که فاقد این گونه امکانات می‌باشند در شکل تعاونی (طبق بند «۲» اصل چهل و سوم قانون اساسی).
ب) کمک به امر افزایش تولید با تأکید بر تولیدات کشاورزی - دامی - صنعتی (طبق بند «۹» اصل چهل و سوم قانون اساسی).

ج) رفع احتیاجات ضروری».

در صورتی که بند «ج» را براساس بند «۱» اصل چهل و سوم قانون اساسی تفسیر کنیم، نیازهای اساسی شامل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه خواهد بود.

همچنین در ماده (۲) دستورالعمل اعطای قرض الحسنه، موارد مجاز اعطای قرض الحسنه از قرار زیر است:

«الف) به شرکت‌های تعاونی تولیدی و خدماتی (غیربازرگانی و معدنی) برای ایجاد کار،
ب) کارگاه‌ها و واحدهای تولید متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی به منظور کمک به امر افزایش تولید (جلوگیری از توقف کارگاه‌های موجود و راه‌اندازی کارگاه‌های راکد، ایجاد و توسعه کارگاه‌ها و واحدهای کوچک در شهرهای کوچک، کمک به کشاورزان آسیب دیده از حوادث طبیعی)،
ج) رفع احتیاجات اشخاص حقیقی (هزینه ازدواج، تهیه جهیزیه، درمان بیماری، تعمیرات مسکن، کمک هزینه تحصیلی، کمک برای ایجاد مسکن روستایی)».

در قانون و دستورالعمل مربوطه موارد متعددی برای مصرف تسهیلات قرض الحسنه مشخص شده است؛ علاوه بر موارد فوق در قوانین بودجه سالیانه نیز عموماً مواردی وجود دارد که از محل منابع قرض الحسنه بانک‌ها باید پرداخت شود. برای مثال در بندهای «ب»، «ج» و «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ پرداخت تسهیلات قرض الحسنه برای ازدواج جوانان (۸۶۴۰ میلیارد ریال)، اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور

(۵۷۶۰ میلیارد ریال)، مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)، (۲۰ هزار میلیارد ریال)، مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور (۱۰ هزار میلیارد ریال)، ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند (۲ هزار میلیارد ریال) تکلیف شده است: در مجموع می‌توان گفت در وضعیت نابسامان فعلی، موارد متعددی برای مصرف منابع قرض‌الحسنه، بدون اولویت‌بندی مناسب مشخص شده است. در جدول زیر عملکرد بانک‌ها در تخصیص منابع قرض‌الحسنه مشاهده می‌شود. متأسفانه این اطلاعات مربوط به پنج بانک کشور است و اطلاعات همه بانک‌ها در اختیار بانک مرکزی نبوده و در حال پیگیری است:

جدول ۳-۱۶. سرفصل‌های تخصیص منابع قرض‌الحسنه طی سال‌های ۱۳۹۰ تا پایان شهریورماه ۱۳۹۳

(میلیارد ریال/درصد)

شرح		۱۳۹۰		۱۳۹۱		۱۳۹۲		۶ ماهه ۱۳۹۳				
حجم	سهم	حجم	سهم	حجم	سهم	حجم	سهم	حجم	سهم			
رفع احتیاجات ضروری اشخاص	ازدواج و تهیه جهیزیه	۴۰	۱۴۵۴۳	۴۵	۲۴	۱۵۹۵۷	۳۱	۵۳	۱۳۳۹۸	۶۴	۵۶	۶۸۲۰
	سایر نیازهای ضروری (درمان، تحصیل و...)	۳	۱۰۰۶		۶	۳۸۴۴		۱۰	۲۴۸۸		۴	۵۰۰
	ودیه مسکن	۰	۱۳۵		۰	۳۱۳		۱	۲۴۶/۱		۲	۱۸۶
	تعمیر واحدها و احداث حمام بهداشتی روستایی	۱	۲۱۴		۰	۸۰		۰	۶۳		۰	۳۰
	آزادسازی زندانیان معسر در محکومیت‌های مالی	۰	۱۷۵		۰	۱۵۵		۱	۲۱۹		۱	۶۲
ایجاد اشتغال	اشتغال مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره)	۶	۲۰۰۷	۱۲	۳	۱۷۸۰	۱۲	۷	۱۷۱۷/۲	۱۸	۵	۶۰۹
	خوداشتغالی	۴	۱۵۲۵		۴	۲۴۸۴		۳	۷۸۵/۶		۲	۲۹۱
	مشاغل خانگی	۲	۷۵۵		۵	۳۳۳۷		۶	۱۴۱۷/۱		۴	۴۵۶
	اشتغال مددجویان سازمان بهزیستی کشور	۱	۲۰۵		۰	۱۶۱		۲	۶۰۴/۶		۲	۲۷۱
سایر	سفرهای استانی ریاست جمهوری	۵	۱۶۵۰	۴۳	۳	۲۰۹۲	۵۷	۶	۱۶۳۲/۴	۱۸	۶	۷۲۶
	سایر	۳۸	۱۳۹۰۴		۵۴	۳۴۹۴۶		۱۱	۲۹۰۶		۱۸	۲۱۸۷
جمع کل		۳۶۱۱۹	-	۶۵۱۴۸	-	۲۵۴۷۷	-	۱۲۱۳۶	-			

مأخذ: گزارش رسمی بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۹۳/۲۳۵۱۷۴، مورخ ۱۳۹۳/۹/۳.

معرفی موارد متعدد برای پرداخت تسهیلات قرض الحسنه بدون مشخص کردن اولویت‌ها موجب برخورد سلیقه‌ای با منابع قرض الحسنه شده است و لذا در سال‌های مختلف نسبت توزیع این منابع متفاوت بوده است. همچنین یکی از مهم‌ترین اقلام جدول فوق «سایر» است که در برخی از سال‌ها بیش از ۵۰ درصد کل تسهیلات را شامل شده است. از آنجا که عمده موارد مجاز قانونی در سرفصل‌های دیگر آمده است به نظر می‌رسد سرفصل سایر در موارد غیرمجازی تخصیص پیدا کرده است.

در سایر موارد هم - جز در موارد خاص - مانند سامانه یکپارچه پرداخت تسهیلات قرض الحسنه ازدواج، سازوکاری برای نظارت بر مصرف منابع قرض الحسنه بانک‌ها وجود ندارد، این احتمال وجود دارد که بخش عمده‌ای از منابع قرض الحسنه در قالب موارد فوق یا غیر از آن براساس روابط و توصیه‌ها پرداخت شده باشد.

همچنین براساس اطلاعات دیگر از بانک‌های دولتی در شهریورماه ۱۳۸۶، ۹۹/۱ درصد از تسهیلات قرض الحسنه پرداخت شده کمتر از ۵۰ میلیون ریال بوده است (میانگین ۴۲/۴ میلیون ریال) که درمجموع ۷۶/۷ درصد از کل مانده تسهیلات را تشکیل می‌دهد و ۰/۹ درصد از تعداد تسهیلات (۴۶۱۳۰ فقره)، ۲۳/۳ درصد از کل مانده تسهیلات (با میانگین ۲۱۴ میلیون ریال) را تشکیل می‌دهد. همچنین ۱۵ هزار فقره تسهیلات قرض الحسنه به مبلغ ۵۹۵ میلیارد ریال به اشخاص حقوقی پرداخت شده که ارزش پنج فقره آن بیش از ۵۰ میلیارد ریال بوده و درمجموع ۱۴۴ میلیارد ریال (حدود ۵۰ درصد تسهیلات قرض الحسنه اشخاص حقوقی) را به خود اختصاص داده است. اطلاعات فوق نشان‌دهنده نقض عدالت در توزیع منابع قرض الحسنه است. از این رو ایجاد سازوکار و ضوابطی برای مدیریت و نظارت بر پرداخت تسهیلات قرض الحسنه به گونه‌ای لازم و ضروری است که میزان دسترسی به این تسهیلات برای همه مردم، از طریق سامانه‌ای متمرکز به اطلاع عموم برسد.

۱. حسین صمصامی و پرویز داوودی، به‌سوی حذف ربا از نظام بانکی، ۱۳۸۹، انتشارات دانایی توانایی، مأخذ: اطلاعات اخذ شده از بانک‌های دولتی، معاونت نظارت و هماهنگی حوزه معاون اول ریاست جمهوری، ۱۳۸۶.

۴-۲-۱۶. اولویت کارمندان بانک‌ها در دریافت تسهیلات قرض‌الحسنه

یکی از مهم‌ترین موارد نقض عدالت در تخصیص تسهیلات قرض‌الحسنه، تسهیلات قرض‌الحسنه ضروری کارکنان بانک‌هاست. شورای پول و اعتبار با توجه به اینکه کارکنان بانک‌ها در معرض فساد مالی قرار دارند، اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه به کارکنان شاغل بانک‌ها را از «دستورالعمل اجرایی قرض‌الحسنه اعطایی بانک‌ها» (مصوب سال ۱۳۶۳)، استثنا کرده است و اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه برای رفع احتیاجات ضروری کارکنان بانک‌ها را طبق ضوابط و مقررات مربوطه خود بلامانع اعلام کرده است.^۱

همچنین در ماده (۲۹) آیین‌نامه استخدامی نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران نیز آمده است: بانک می‌تواند به طرق مقتضی به کارکنان ثابت خود تسهیلات قرض‌الحسنه رفع احتیاجات ضروری و مسکن اعطا نماید. نحوه پرداخت تسهیلات این ماده به تصویب هیئت‌مدیره بانک می‌رسد.^۲

بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۳ نشان می‌دهد که شرایط وام قرض‌الحسنه کارکنان بانک‌ها در مقایسه با سایر وام‌های قرض‌الحسنه از حیث سقف وام، مدت بازپرداخت، کارمزد و وثایق بسیار متفاوت است، برای نمونه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. سقف وام قرض‌الحسنه کارکنان بانک‌ها در اکثر بانک‌ها «معادل ۳۰ ماه حقوق، فوق‌العاده شغل، فوق‌العاده سختی کار و کمک‌هزینه عائله‌مندی و اولاد مستخدم» است که حداقل ۶ برابر سقف سایر وام‌های قرض‌الحسنه است.

۲. مدت بازپرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه عادی حداکثر ۳۶ ماه است؛ درحالی که این مدت برای بازپرداخت وام‌های رفع نیازهای ضروری کارکنان بانک‌ها ۱۸۰ تا ۲۰۰ ماه است.

۳. کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه عادی در اکثر بانک‌ها برابر ۴ درصد است؛ درحالی که این نرخ برای وام‌های رفع نیازهای ضروری کارکنان بانک‌ها برابر ۱ درصد است.

۱. اکبر پیروفر، درباره قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی (۱۴)، تازه‌های اقتصاد، ش ۵۸، ۱۳۷۵.

۲. سیدمحسن علوی‌منش، بررسی قرض‌الحسنه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.

۳. همان.

۴. در دستورالعمل اجرایی قرض الحسنه اعطایی بانک‌ها، بانک‌ها موظف به اخذ وثایق لازم برای تسهیلات قرض الحسنه شده‌اند. در مقابل کارکنان بانک برای دریافت تسهیلات قرض الحسنه نیازی به وثیقه ندارند و صرفاً وکالت کسر از حقوق لازم است. دسترسی به تسهیلات قرض الحسنه از همه جهات برای کارکنان به نسبت سایر اقشار جامعه و حتی دارندگان سپرده‌های قرض الحسنه جاری و پس‌انداز فراهم است و از این رو براساس اطلاعات ارسال شده به مرکز پژوهش‌های مجلس توسط بانک‌ها، حدود نیمی از تسهیلات قرض الحسنه برخی از بانک‌ها به کارکنان آنها اختصاص یافته است.^۱ همچنین نسبت تسهیلات اعطایی برای کارکنان به وام‌های قرض الحسنه ازدواج در صندوق مهر امام رضا (ع) از ۷/۵ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۶۹ درصد در سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است. همچنین سرانه وام به کارکنان در همین مدت از ۴۰ میلیون ریال به ۱۸۰ میلیون ریال افزایش پیدا کرده است.^۲

براساس اطلاعات فوق بخش بسیاری از منابع قرض الحسنه پس‌انداز که سپرده‌گذاران با نیت خیر کمک به نیازمندان در بانک‌ها سپرده‌گذاری می‌کنند، برای پرداخت تسهیلات قرض الحسنه به کارمندان بانک‌ها استفاده می‌شود که تناسبی با نیت سپرده‌گذاران ندارد. البته بانک مرکزی در نتیجه رسانه‌ای شدن نتایج مطالعات قبلی سعی در توقف این روند داشته و در نامه‌ای به شماره ۹۲/۳۱۰۰۷، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۲ به شبکه بانکی مقرر کرده است: «بانک‌ها تا پایان سال ۱۳۹۳ نسبت به کاهش تسهیلات قرض الحسنه پرداختی به کارکنان خود از محل سپرده‌های قرض الحسنه اقدام نمایند». همچنین این بانک در نامه‌ای دیگر به شماره ۹۲/۳۷۳۰۳۳ در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۹ ضمن تأکید بر مواضع قبلی خود اعلام کرده است: «خواهشمند است دستور فرمایید منابع مورد نیاز برای پرداخت به کارکنان از سایر منابع آن بانک تأمین و اولویت پرداخت تسهیلات از محل منابع قرض الحسنه برای پرداخت تسهیلات قرض الحسنه ازدواج و تکالیف مندرج در قوانین بودجه

۱. همان.

۲. صمد عزیزنژاد، بررسی عملکرد صندوق قرض الحسنه مهر امام رضا (ع) در پرداخت وام ازدواج، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.

سنواتی صورت پذیرد». اگرچه این اقدامات بانک مرکزی قابل تقدیر است، اما به دلیل فقدان سامانه‌های اطلاعاتی امکان سنجش میزان اثربخشی این اقدامات وجود ندارد.

۵-۲-۱۶. از بین بردن روح معنوی قرض‌الحسنه با برگزاری قرعه‌کشی‌ها

در ماده (۶) قانون عملیات بانکی بدون ربا چندین پیشنهاد برای افزایش انگیزه سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه ارائه شده است. این پیشنهادها عبارتند از: اعطای جوایز غیرثابت نقدی یا جنسی، تخفیف یا معافیت از پرداخت کارمزد خدمات بانکی، دادن حق تقدم برای استفاده از تسهیلات اعطایی بانکی. در این ماده اختیار تعیین نوع، میزان، حداقل و حداکثر امتیازات مذکور به شورای پول و اعتبار واگذار شده است.

همان‌طور که گفته شد، با توجه به استفاده از عقد قرض در سپرده‌های قرض‌الحسنه و اینکه سپرده‌های قرض‌الحسنه جزء منابع بانک محسوب شده و بانک در نحوه تخصیص آنها اختیار کامل دارد و این امر منشأ سودهای فراوان برای شبکه بانکی است، در سال‌های گذشته بانک‌ها با برگزاری قرعه‌کشی‌های دوره‌ای و پرداخت جوایز میلیاردی سعی در جذب منابع قرض‌الحسنه داشته‌اند. اگرچه با توجه به شرایط تورمی سپرده‌گذاران انگیزه کمتری برای افتتاح سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز دارند و بانک‌ها باید مشوق‌هایی را برای افزایش سپرده‌های قرض‌الحسنه وضع کنند، ولی رویکرد فعلی دارای مشکلاتی به شرح ذیل است:

- در قانون ذکر نشده است که هزینه این جوایز از چه محلی تأمین خواهد شد. در صورتی که این هزینه از محل سود به‌کارگیری منابع قرض‌الحسنه در فعالیت‌های انتفاعی بانکی حاصل می‌شود، به نظر می‌رسد پرداخت بخشی از این سود براساس قرعه‌کشی به برخی از سپرده‌گذاران، مغایر با عدالت است و عادلانه‌تر این است که این بخش از منابع در قالب سپرده سرمایه‌گذاری جذب شوند و سود حاصل از به‌کارگیری آنها به‌صورت متناسب بین سپرده‌گذاران تقسیم شود. همچنین در صورتی که هزینه قرعه‌کشی از محل کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه تأمین می‌شود، با چه مجوزی این هزینه‌های میلیاردی به تسهیلات‌گیرندگان قرض‌الحسنه تحمیل می‌شود؟

- از آنجا که عقد قرض به شرط زیاده اشکال دارد، برخی از فقها سپرده گذاری (پرداخت قرض) به شرط شرکت در قرعه کشی و دریافت امتیاز متناسب با مبلغ و مدت سپرده (قرض) را جایز نمی دانند و آن را شبیه به بخت آزمایی و لاتاری می دانند.

- برگزاری این قرعه کشی ها با جواز میلیاردي و رقابت بانک ها در آن، موجب استحاله فرهنگ قرآنی قرض الحسنه شده است و سپرده گذاران قرض الحسنه مرتباً سپرده هایشان را بین بانک ها برای شرکت در قرعه کشی آنها جابجا می کنند.^۱

با توجه به موارد گفته شده بهتر است برگزاری قرعه کشی ها محدود شود و از راه های دیگر برای سپرده گذاران ایجاد انگیزه شود.

۶-۲-۱۶. در نظر گرفتن کارمزد به عنوان مزد کار

براساس ماده (۱۷) آیین نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا، هزینه های پرداخت قرض الحسنه در هر مورد، باید براساس دستورالعمل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران محاسبه و از قرض گیرنده دریافت شود که اصطلاحاً به آن کارمزد گفته می شود. شورای پول و اعتبار نیز در مصوبه مورخ ۱۳۶۸/۲/۹ مقدار کارمزد تسهیلات قرض الحسنه را حداقل ۲/۵ و حداکثر ۴ درصد اعلام کرد.

براساس نظر فقها گرفتن کارمزد برای پوشش هزینه های پرداخت تسهیلات قرض الحسنه بلا اشکال است؛ اما دریافت کارمزد بیش از هزینه ها در عقد قرض در حکم ربا بوده و اشکال دارد.

با توجه به توضیحات گفته شده در ارتباط با موضوع کارمزد موارد زیر قابل طرح است:

- علت تعیین کف برای نرخ کارمزد از سوی شورای پول و اعتبار چیست؟ در صورتی که بانکی با افزایش بهره وری یا با استخدام افراد خیر به پرداخت تسهیلات قرض الحسنه اقدام کرد و هزینه کمی داشت، آیا باید حتماً ۲/۵ درصد کارمزد اخذ کند؟

- فرمول محاسبه کارمزد تسهیلات قرض الحسنه، هیچ تفاوتی با فرمول محاسبه سود

۱. سیدعباس موسویان، نقد و بررسی قانون بانکداری بدون ربا، پژوهش های اجتماعی اسلامی، ش ۵۳، ۱۳۸۴.

ربوی در نظام بانکی متعارف دنیا ندارد و هر دو به صورت درصدی از مبلغ اسمی وام در نظر گرفته می‌شود. تنها تفاوت در این میان، تغییر نام نرخ بهره در بانکداری ربوی به نرخ کارمزد در بانکداری بدون ربا است. این تغییر نام مشکلی را حل نمی‌کند؛ زیرا مردم در عرف بازار چنین محاسبه‌ای برای تعیین مزد کار انجام نمی‌دهند.

- اگر کارمزد، به معنای مزد کار و برای پوشش هزینه‌های ارائه خدمت تجهیز و تخصیص منابع است، پس باید محاسبه آن در هر برهه زمانی با توجه به تغییر هزینه‌ها انجام گیرد و از تسهیلات‌گیرندگان دریافت شود. درحالی که در وضع فعلی نرخ کارمزد تسهیلات قرض الحسنه در عمده بانک‌ها بدون محاسبه برابر ۴ درصد است و به دلیل اختلاف زیاد این نرخ با نرخ سود سایر تسهیلات مطالبه‌ای هم برای محاسبه کارمزد وجود ندارد.

- بانک‌ها براساس بخشنامه شماره مب/۵۹۳، مورخ ۱۳۸۳/۴/۲۷ بانک مرکزی، کارمزد تسهیلات قرض الحسنه را به صورت سالیانه محاسبه می‌کنند و در ابتدای هر سال ۴ درصد از مانده تسهیلات را به عنوان کارمزد آن سال مطالبه می‌کنند؛ به همین خاطر کارمزد سالیانه تسهیلات قرض الحسنه حدود ۸ درصد مانده تسهیلات قرض الحسنه خواهد بود.^۱

۳-۱۶. الزامات اصلاحی برای ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض الحسنه

در این بخش با توجه به آسیب‌شناسی ارائه شده، پیشنهادهایی برای ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض الحسنه طرح خواهد شد:

۳-۱۶-۱. تجهیز همه سپرده‌های قرض الحسنه در قالب عقد و کالت مشروط

برای اصلاح سیاست‌های نادرست گذشته که به سوء مصرف منابع قرض الحسنه منجر شده است، ضروری است در اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا به شیوه تجهیز سپرده‌های قرض الحسنه توجه شود. پیشنهاد می‌شود همه سپرده‌های قرض الحسنه (اعم از جاری و

۱. براساس محاسبات محقق.

پس انداز) صرفاً براساس عقد وکالت و مشروط بر آنکه «براساس سیاست‌های بانک مرکزی مورد استفاده قرار بگیرد» تجهیز شوند.

شایان ذکر است در طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا مجلس شورای اسلامی،^۱ به استفاده از عقد وکالت برای تجهیز سپرده‌های قرض‌الحسنه پس انداز تصریح شده است؛ اما سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری همچنان براساس عقد قرض به تملک بانک درمی‌آید.

از آنجا که همواره مانده سپرده‌های جاری، رقم هنگفتی را نشان می‌دهد، بانک‌ها پس از کسر ذخیره قانونی ۱۰-۱۳ درصدی و مقادیر صلاحدید مشخصی برای مدیریت ریسک نقدینگی، حجم چشمگیری از این سپرده‌ها را در راستای اعطای تسهیلات (غیر از قرض‌الحسنه) و سرمایه‌گذاری‌های بانک استفاده می‌کنند و در نتیجه بخش عمده منافع حاصل از به‌کارگیری این سپرده‌ها عاید بانک و سهام‌داران آن می‌شود. درحالی‌که این سپرده‌ها با هزینه صفر در نظام بانکی تجهیز می‌شوند و باید در راستای افزایش رفاه آحاد جامعه استفاده شوند.

۲-۳-۱۶. سیاستگذاری بانک مرکزی در خصوص تخصیص بهینه منابع قرض‌الحسنه

در وضعیت فعلی به‌دلیل قدرت انحصاری بانک‌ها در جذب سپرده‌های جاری و ارائه خدمات حساب جاری، درآمدها (منافع حاصل از به‌کارگیری مانده سپرده‌ها و کارمزد دریافتی در قبال ارائه خدمات مختلف این سپرده‌ها)^۲ از هزینه‌ها (خالص هزینه ارائه خدمات حساب جاری) فاصله زیادی گرفته است و لذا بخش عمده منافع از جامعه سلب و به انحصارگر (بانک‌ها) منتقل شده است و باعث آسیب زدن به رفاه کل جامعه شده است. از این‌رو ضروری است بانک مرکزی به‌عنوان نهاد سیاستگذار پولی با وضع سیاست‌های

۱. ماده (۸) طرح عملیات بانکی بدون ربا که در جلسه ۱۳۹۴/۲/۸ مجلس شورای اسلامی یک فوریت آن تصویب شد.

۲. هم‌اکنون بانک‌ها برای ارائه انواع خدمات کارمزد دریافت می‌کنند، برخی از این کارمزدها عبارتند از: هزینه انتقال پول، وصول چک، پیامک، صدور کارت، دریافت مانده حساب و ...

مناسب، ضمن کاهش قدرت انحصارگر، وضعیت را به سمت بهینه اجتماعی سوق دهد که در آن رفاه جامعه حداکثر می‌شود.

براساس مطالب فوق، لازم است همه سپرده‌های قرض‌الحسنه براساس عقد وکالت و مشروط به سیاستگذاری بانک مرکزی در بانک‌ها تجهیز شوند تا بانک مرکزی بتواند براساس اولویت‌های کشور که در قانون اساسی و سیاست‌های کلان کشور و همچنین مصوبات هیئت دولت مشخص می‌شود، مجموع منافع جامعه را حداکثر کند. در این راستا سیاستگذار لازم است منافع بانک‌ها، سپرده‌گذاران و اقشار ضعیف جامعه که متقاضیان تسهیلات قرض‌الحسنه هستند را مدنظر قرار دهد.

البته تغییر عقد سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری و پس‌انداز از عقد قرض به عقد وکالت مشروط و سپس سیاستگذاری بانک مرکزی برای این منابع، به افزایش هزینه تجهیز منابع بانک‌ها منجر خواهد شد،^۱ زیرا منابعی که با هزینه نزدیک به صفر تجهیز می‌شدند را عملاً از سیطره مدیریت بانک‌ها خارج خواهد کرد؛ اما باید توجه داشت که این افزایش هزینه، درواقع کاهش رانتی است که به غلط در اختیار بانک‌ها قرار گرفته است و چنان که تشریح خواهد شد، در راستای ارتقای عدالت در نظام بانکی خواهد بود. به بیان دیگر، درحال حاضر رانت بزرگی در اختیار بانک‌ها قرار گرفته است و بانک‌ها علاوه بر اخذ کارمزد از خدمات حساب جاری، از منابع سپرده‌های جاری (که با هزینه ناچیز تجهیز کرده‌اند) در فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اعطای تسهیلات با نرخ‌های سود بالا استفاده می‌کنند. توصیه سیاستی این گزارش، چنان‌که در ادامه تشریح می‌شود، بازپس‌گیری این رانت از بانک‌ها و توزیع آن میان سپرده‌گذاران است. بانک‌ها باید از محل کاهش هزینه‌های زائد خود، افزایش هزینه تجهیز منابع ناشی از این سیاست را تأمین کنند.

در ادامه سیاست‌های پیشنهادی در این سه حوزه تشریح خواهد شد:

۱. مقدار این افزایش هزینه در بانک‌های مختلف، براساس سهم سپرده‌های جاری در کل منابع این بانک‌ها، متغیر خواهد بود. با توجه به وضعیت سپرده‌های بانک‌های مختلف در سه‌ماهه نخست سال ۱۳۹۴، افزایش هزینه تجهیز منابع برای بانکی که دارای بیشترین حجم سپرده جاری است، حدود ۴ درصد خواهد بود. طبیعتاً سایر بانک‌ها با افزایش هزینه کمتری مواجه خواهند بود.

۱-۲-۳-۱۶. محدودیت انتفاع بانک از به کارگیری سپرده‌های جاری به پوشش هزینه‌های ارائه خدمات حساب جاری

شبکه بانکی کشور برای ارائه خدمات حساب جاری هزینه‌های زیادی متحمل می‌شود. بخش وسیعی از این هزینه‌ها با دریافت کارمزد از خدمات مختلف و نیز تسهیلات قرض‌الحسنه تأمین می‌شود. در صورتی که برای سیاستگذار مسجل شود که این درآمدها کفاف هزینه‌های بانک‌ها در ارائه خدمات حساب جاری را نمی‌دهد، می‌تواند مجوز توسعه مصادیق اخذ کارمزد یا افزایش میزان کارمزد یا در صورت لزوم مجوز به کارگیری بخشی از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری را به بانک‌ها بدهد. بدیهی است که لازمه این موضوع شفافیت صورت‌های مالی بانک‌هاست. همچنین بانک مرکزی می‌تواند از این مجوز (به کارگیری بخشی از مانده سپرده‌های جاری) به عنوان اهرم تشویقی و تنبیهی جهت به رفتار درآوردن بانک‌ها نیز استفاده کند.

۲-۳-۱۶. سهم کردن سپرده‌گذاران در منافع حاصل از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه از آنجا که سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) سودی در قبال تودیع سپرده‌هایشان از بانک دریافت نمی‌کنند، محق‌ترین گروه برای بهره‌مندی از منافع حاصل از رسوب سپرده‌هایشان هستند؛ از این رو باید سازوکاری برای بهره‌مندی آنان در نظر گرفته شود. سازوکار پیشنهادی برقراری ارتباط مشخص بین مانده سپرده قرض‌الحسنه اشخاص و سطح دسترسی آنان به تسهیلات قرض‌الحسنه است. درواقع در این الگو بخشی از منابع قرض‌الحسنه (براساس سیاستگذاری بانک مرکزی) در قالب تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌گذاران یا افرادی پرداخت می‌شود که آنان را به مؤسسه یا بانک معرفی می‌کنند. پرداخت این تسهیلات منوط به توانایی بانک خواهد بود و مقدار و دوره بازپرداخت آن می‌تواند متناسب با مدت و میانگین مانده حساب سپرده‌گذار باشد. درحال حاضر بسیاری از مؤسسات و بانک قرض‌الحسنه رسالت از این سازوکار استفاده می‌کنند و توانسته‌اند بخش وسیعی از نیازهای خرد آحاد جامعه را پوشش دهند. همچنین این تسهیلات می‌تواند در قالب اعتبار در حساب جاری به صورت قرض‌الحسنه در اختیار سپرده‌گذاران قرار گیرد.

اگرچه در این الگو سپرده‌گذاران لزوماً انگیزه معنوی برای افتتاح سپرده قرض‌الحسنه ندارند و ممکن است صرفاً با هدف دریافت تسهیلات به افتتاح این حساب اقدام کنند؛ ولی به هر صورت این انگیزه مادی به افزایش سپرده‌های قرض‌الحسنه و افزایش توان تسهیلات‌دهی قرض‌الحسنه منجر خواهد شد. در ضمن با توجه به اینکه بخش وسیعی از سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری مربوط به تولیدکنندگان است، با اجرای این طرح تولیدکنندگان می‌توانند تسهیلات قرض‌الحسنه مناسبی دریافت کنند. دریافت این تسهیلات در کنار سایر تسهیلاتی که از نظام بانکی دریافت می‌کنند باعث کاهش نرخ سود مؤثر تسهیلات دریافتی آنها می‌شود.

این سازوکار را می‌توان در چارچوب ماده (۶) قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز عملیاتی کرد. در این ماده و نیز آیین‌نامه مرتبط با آن آمده است که بانک‌ها می‌توانند به‌منظور جذب و تجهیز سپرده‌ها نسبت به دادن حق تقدم برای استفاده از تسهیلات بانکی و نیز تخفیف سود تسهیلات به سپرده‌گذاران اقدام کنند. البته ماده (۲۳) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری را ارائه و هرگونه برنامه زمانبندی برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه در قبال سپرده‌گذاری را ممنوع کرده است. به‌نظر می‌رسد این ممنوعیت به‌دلیل شباهت سپرده‌های امتیازی و برنامه‌های زمانبندی به «قرض به شرط قرض» که یکی از مصادیق ربا در قرض است، ایجاد شده است؛ اما با توجه به اینکه سپرده‌های قرض‌الحسنه براساس عقد وکالت در نظام بانکی تجهیز شده‌اند چنین سازوکاری فاقد اشکال شرعی است. حتی با استفاده از عقد قرض به‌دلیل آنکه منافع حاصل از شرط مازاد (امکان پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه بیشتر) به عموم جامعه منتقل می‌شود، این شرط فاقد اشکال است؛ از این‌رو لازم است این دستورالعمل را بانک مرکزی تجدیدنظر کند.

۳-۲-۱۶. پاسخگویی به نیازهای اساسی اقشار نیازمندان متناسب با اولویت‌های اجتماعی همان‌طور که گفته شد در ماده (۱۴) قانون عملیات بانکی بدون ربا و ماده (۱۶) آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا بانک‌ها موظف شده‌اند، برای تحقق اهداف مقرر

در بندهای «۲» و «۹» اصل چهل و سوم قانون اساسی و همچنین رفع نیازهای اساسی اشخاص بخشی از منابع خود را از طریق قرض الحسنه به متقاضیان اختصاص دهند.

با توجه به اینکه وکالت بانک از سپرده گذاران برای به کارگیری منابع قرض الحسنه مشروط به سیاستگذاری بانک مرکزی است، بانک مرکزی باید براساس سیاستهای کلان خود برای پرداخت تسهیلات قرض الحسنه و با توجه به نیازهای جامعه سهم تسهیلات قرض الحسنه نیازمندان را از مانده سپرده های قرض الحسنه جاری و پس انداز مشخص کند. این اقدام می تواند به بهبود رفاه کل جامعه و به صورت غیرمستقیم به کاهش نرخ سود تسهیلات مبادله ای کمک کند. زیرا در صورتی که حجم بیشتری از نیازهای جامعه از طریق قرض الحسنه مرتفع شود، تقاضای تسهیلات مبادله ای کاهش می یابد و می تواند به کاهش نرخ سود تعادلی کمک کند.

از طرف دیگر به دلیل منافع اقتصادی موجود در دریافت تسهیلات قرض الحسنه، تقاضا برای دریافت این تسهیلات (به ویژه در شرایط تورم های بالا) نامحدود خواهد بود. از این رو با توجه به محدودیت منابع قرض الحسنه، در صورتی که سیاستگذاری مناسب برای پرداخت این تسهیلات انجام نشود، تخصیص به صورت رانتی و توصیه ای و براساس روابط صورت می گیرد (برای مثال تسهیلات به کارمندان بانک و بستگان آنها). به نظر می رسد سیاستگذاری مناسب در این رابطه عبارت است از تعیین اولویت ها و طراحی سازوکارها به نحوی که دسترسی افراد به این تسهیلات متناسب با نیاز آنها باشد. لذا با الگوبری از تجربه موفق سامانه یکپارچه تسهیلات قرض الحسنه ازدواج، بهتر است اولویت پرداخت تسهیلات قرض الحسنه را به مواردی اختصاص دهیم که جعل ناپذیر و قابل راستی آزمایی باشد، یعنی فرد به دلیل قرار گرفتن در شرایط خاصی امکان دریافت تسهیلات پیدا می کند که با تبانی و توصیه قابل جعل نیست. اهم این موارد عبارتند از: تسهیلات قرض الحسنه ازدواج، فرزندان شدن، هزینه بستری در بیمارستان، هزینه آموزش و

بانک مرکزی باید ضمن تعیین اولویت ها، با در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ناشی از اجرای هرکدام از موارد فوق، شروط تنظیم کننده ای را مدنظر قرار دهد و سازوکار اجرایی و سامانه های متناسب با هریک را فراهم آورد. همچنین لازم است برای اطمینان از مصرف تسهیلات در مورد تخصیص، حتی المقدور تسهیلات

به حساب ارائه‌دهنده خدمت (بیمارستان، دانشگاه و...) واریز و درآمد آن جهت پرداخت مالیات محاسبه شود.^۱

با توجه به توضیحات فوق، سیاستگذاری بانک مرکزی باید به گونه‌ای باشد که بخش زیادی از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و جاری در قالب تسهیلات قرض‌الحسنه در اختیار سپرده‌گذاران و اقشار نیازمند قرار گیرد. این اقدام به‌طور قطع علاوه بر احیای فرهنگ قرض‌الحسنه می‌تواند به افزایش رفاه جامعه نیز منجر شود.

برای ارزیابی، نظارت و داوری این سیاست‌ها، بانک مرکزی باید با در نظر گرفتن جمیع شرایط (شامل ماهیت انواع سپرده، نیازهای جامعه، ایجاد بستر رقابت در نظام بانکی و...) حدود مشخصی را برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه در دو حوزه فوق مقرر کرده و بر آن نظارت کند.

پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی مطابق آنچه در تبصره ماده (۲۷) دستورالعمل تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها^۲ آمده است، سایر بانک‌ها را نیز موظف کند حداقل ۹۵ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز (پس از کسر سپرده قانونی) و حداقل ۸۰ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری (پس از کسر سپرده قانونی) را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه و اقشار نیازمند (براساس اولویت‌های بانک مرکزی) اختصاص دهند. همچنین بانک مرکزی باید حدودی برای سهم تسهیلات اقشار نیازمند در هریک از انواع سپرده‌ها متناسب با ماهیت آن تعیین کند.

۴-۱۶. جمع‌بندی

با توجه به تحلیل‌های صورت گرفته می‌توان جمع‌بندی و نتایج ذیل را ارائه کرد:
۱. براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، منابع قرض‌الحسنه (سپرده‌های بدون سود) از دو طریق سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز و سپرده قرض‌الحسنه جاری در نظام بانکی تجهیز می‌شوند.

۱. بانک مرکزی می‌تواند پرداخت تسهیلات را منوط به ثبت فاکتور ارائه خدمت در سامانه ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم یا سایر سامانه‌های مربوطه کند.

۲. مصوبه شماره ۳۹۳۹۸/۲۱۱۸۵۳، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیئت وزیران.

۲. طی سال‌های گذشته، با وجود نیاز شدید مردم و به‌ویژه جوانان به تسهیلات قرض‌الحسنه، درصد بسیاری از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز صرف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه نشده است. این نسبت در برخی سال‌ها (۱۳۸۵) به ۶۳ درصد رسیده است.

۳. منشأ اصلی این انحراف در منابع قرض‌الحسنه، خلأ موجود در قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) است. طبق این قانون همه سپرده‌های قرض‌الحسنه براساس عقد قرض در اختیار بانک قرار می‌گیرد و لذا همه سپرده‌های قرض‌الحسنه جزء منابع بانک محسوب می‌شود و ماهیتی مشابه سرمایه بانک و آورده سهام‌داران خواهد داشت. ضمناً در هیچ کجای قانون تصریح نشده است که بانک‌ها موظفند چه بخشی از سپرده‌های قرض‌الحسنه را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهند؟

۴. از سال‌های دهه ۱۳۷۰ تاکنون تلاش‌هایی برای تخصیص منابع قرض‌الحسنه به مصارف قرض‌الحسنه در دولت، بانک مرکزی و مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است که مؤثرترین آنها بند «الف» ماده (۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه کشور بود که بانک مرکزی را موظف کرد «تا پایان سال اول برنامه به تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری به نحوی اقدام کند که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی و احتیاطی، صرفاً برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود» و در پی آن «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری» در خردادماه ۱۳۹۰ در بانک مرکزی تصویب شد و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که قصد فعالیت قرض‌الحسنه دارند، را به ایجاد صندوق مجزای قرض‌الحسنه ملزم کرد.

۵. از سال ۱۳۸۶ که تحولات قانونی با تغییرات سازوکاری در مدیریت منابع قرض‌الحسنه همراه شد، نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی افزایش یافته است و در اسفندماه ۱۳۹۳ با رسیدن به مرز ۹۰ درصد بعد از گذشت حدود هفت سال به مقدار ۹۵ درصدی مصوبه هیئت‌وزیران در سال ۱۳۸۶ نزدیک شده است؛ البته در همین سال‌ها نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها کاهش یافته است.

۶. در طول سال‌های اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، سپرده‌های قرض‌الحسنه

جاری مورد غفلت سیاستگذار بوده است. درحالی که حجم سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری بسیار بیشتر از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز می‌باشد و در پایان اسفندماه ۱۳۹۳ مانده‌ای بالغ بر ۷۰۰ هزار میلیارد ریال داشته است. حتی در اصلاحاتی هم که از سال‌های دهه ۱۳۷۰ در دولت و مجلس شورای اسلامی آغاز شد صرفاً سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز مورد توجه قرار گرفت و از سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری باز هم غفلت شد. در طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز این روند ادامه یافت و با وجود اینکه عقد قرض در سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به وکالت تبدیل شده است، در سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری با تبدیل عنوان به قرض بدون بهره صورت مسئله پاک شده است.

۷. همواره بخش قابل توجهی مانده منابع قرض‌الحسنه که صرف تسهیلات قرض‌الحسنه نشده است، در اختیار بانک‌هاست و بانک‌ها پس از کسر سپرده قانونی و نقدینگی، آن را در زمینه‌های سودآور سرمایه‌گذاری کرده و سود حاصله را به استناد اقتضای عقد قرض، سود منابع بانک تلقی کرده و تملک می‌کنند.^۱ درواقع این منابع نه در پرداخت قرض‌الحسنه استفاده می‌شود و نه از سود حاصل از آن، سپرده‌گذاران بهره‌مند می‌شوند.

۸. در قانون و دستورالعمل موارد متعددی برای مصرف تسهیلات قرض‌الحسنه مشخص شده است، علاوه بر موارد فوق در قوانین بودجه سالیانه نیز عموماً مواردی وجود دارد که از محل منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها باید پرداخت شود. معرفی موارد متعدد برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه بدون مشخص کردن اولویت‌ها موجب برخورد سلیقه‌ای با منابع قرض‌الحسنه شده است؛ برای مثال در برخی سال‌ها بیش از ۵۰ درصد کل تسهیلات در سرفصل سایر طبقه‌بندی شده و علاوه بر آن در برخی بانک‌ها حدود ۵۰ درصد از تسهیلات قرض‌الحسنه به کارمندان بانک پرداخت شده است و مردم عادی از این تسهیلات بی‌نصیب مانده‌اند.

۱. سیدعباس موسویان، نقد و بررسی قانون بانکداری بدون ربا، پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، ش ۵۳، ۱۳۸۴.

۹. برای اصلاح سیاست‌های نادرست گذشته که به سوءمصرف منابع قرض‌الحسنه منجر شده است، ضروری است در اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا به شیوه تجهیز سپرده‌های قرض‌الحسنه توجه شود. پیشنهاد می‌شود همه سپرده‌های قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) صرفاً براساس عقد وکالت و مشروط بر آنکه براساس سیاست‌های بانک مرکزی مورد استفاده قرار بگیرد، تجهیز شوند.

۱۰. توصیه می‌شود بانک مرکزی بانک‌ها را موظف کند، حداقل ۹۵ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز (پس از کسر سپرده قانونی) و بخشی از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری (پس از کسر سپرده قانونی) را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌گذاران و اقشار نیازمند اختصاص دهند. این اقدام به‌طور قطع علاوه بر احیای فرهنگ قرض‌الحسنه در جامعه به افزایش رفاه جامعه نیز منجر خواهد شد.

۱۱. برای اینکه پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه رانتي و توصیه‌ای براساس روابط صورت نگیرد، پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی براساس اولویت‌های اجتماعی کشور، اولویت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه را به مواردی اختصاص دهد که جعل‌ناپذیر و قابل راستی‌آزمایی هستند؛ یعنی فرد به‌دلیل قرار گرفتن در شرایط خاصی امکان دریافت تسهیلات پیدا می‌کند که با تبانی و توصیه قابل جعل نیست. اهم این موارد عبارتند از: افزایش مبلغ تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج و تهیه جهیزیه، فرزنددار شدن، هزینه بستری در بیمارستان، هزینه آموزش عالی، هزینه مدارس غیرانتفاعی، کمک‌هزینه ساخت مسکن روستایی و شهری (یک بار برای هر خانواده)، پرداخت بدهی زندانیان، دیه و

۱۲. با توجه به اینکه تخصیص منابع قرض‌الحسنه باید براساس سیاست‌های بانک مرکزی انجام شود و بانک مرکزی باید بتواند به‌دقت بر عملکرد بانک‌ها در این حوزه نظارت کند، از این‌رو ضروری است منابع و مصارف قرض‌الحسنه در صندوق مجزای قرض‌الحسنه در مالکیت بانک متمرکز شود و از سایر فعالیت‌های بانکی به‌طور کامل تفکیک شود.

۱۳. پیش‌بینی می‌شود با اجرای پیشنهادهای ارائه شده بتوان به سپرده‌گذاران حقیقی و حقوقی این اطمینان را داد که سپرده‌های آنها در راستای رفع نیازهای ضروری نیازمندان مصرف خواهد شد و لذا موجب تقویت انگیزه سپرده‌گذاری آنان و افزایش منابع

قرض‌الحسنه نیز می‌شود. علاوه بر آن می‌توان از منابع دیگری مانند وجوه اداره شده دولت و سایر نهادهای عمومی غیردولتی (مانند بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، آستان قدس رضوی و...) و خیریه‌های خصوصی و همچنین در مواقع ضروری خطوط اعتباری بانک مرکزی برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه به اقشار نیازمند جامعه استفاده کرد.

بخش پنجم

دولت و شبکه بانکی

فصل هفدهم - بررسی رابطه مالی دولت و بانک‌های دولتی

اسماعیل رحیمی‌نژاد، صمد عزیزنژاد

مقدمه

در مجموعه این آسیب‌شناسی‌ها یکی از چالش‌ها و آسیب‌های مهم، مشکلات مربوط به رابطه دولت و شبکه بانکی است. این رابطه شامل ابعاد متعددی از جمله مالکیت، مدیریت، رابطه مالی و... می‌شود. اولین گام در بررسی رابطه دولت و بانک‌های دولتی تعریف و تعیین حدود و ثغور دولت است. در روابط مالی و اقتصادی کنونی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی هویت متفاوتی از شرکت‌های دولتی دارند که موجب عدم یکپارچگی تعهدات مالی و بانکی شرکت‌های دولتی از دولت می‌شود. در حیطه اجرا با وجود این تمایز و استقلال در تعریف و تبیین، در موارد بسیاری زمینه انتقال تعهدات شرکت‌های دولتی به دولت فراهم می‌شود؛ البته زمینه‌های متعددی مانع شکل‌گیری استقلال شرکت‌ها و مؤسسات مذکور شده است. اکثر شرکت‌های دولتی در زمان تشکیل، سرمایه لازم و متناسب با فعالیت‌های موضوع اساسنامه خود را ندارند و در نتیجه در اغلب مواقع دولت^۱ امر سرمایه‌گذاری را برای شرکت‌های دولتی برعهده گرفته است. از آنجا که شرکت‌های دولتی طرح‌های سرمایه‌گذاری غیر از طرح‌های عمرانی (طرح‌های با منابع داخلی) نیز دارند با تمهیداتی، از طریق نظام بانکی

۱. با اعطای اعتبار از محل منابع عمومی خود در قالب طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای به آنها.

به اخذ تسهیلات مبادرت می‌کنند. بدین ترتیب زمینه ایجاد تعهدات بانکی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم برای شرکت‌های دولتی و در نهایت دولت ایجاد می‌شود.

بدهی‌های دولت به شبکه بانکی دارای دو بُعد مهم شکل‌گیری و عدم تسویه واقعی است. بررسی دقیق شکل‌گیری و عدم تسویه واقعی منوط به کشف علل و اسباب این بدهی‌هاست. انتشار انواع اوراق بهادار، تسهیلات تکلیفی یا تبصره‌ای، تضمینات و اعتبارات اسنادی و... از جمله عوامل و موارد زمینه‌ساز ایجاد بدهی‌های دولت هستند. نبود متولی و اطلاعات جامع، فشارهای سیاسی و عدم شفافیت از مهم‌ترین علل ایجاد بدهی‌های دولت بوده و روش‌های تسویه بدهی، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، واگذاری و تهاطرها، انتشار اوراق تسویه بدهی و... نیز از جمله مواردی هستند که مانع تسویه واقعی این بدهی‌ها می‌شوند.

بدهی‌ها و تعهدات مالی دولت گونه‌های مختلفی دارند و از کانال‌های مختلفی ایجاد شده‌اند. در دسته‌بندی کلی، این بدهی‌ها را می‌توان در دو گروه بدهی‌ها و تعهدات قانونی و بدهی‌های ناشی از کسری بودجه طبقه‌بندی کرد.^۱

– بدهی‌ها و تعهدات قانونی

بدهی‌ها و تعهدات قانونی دولت شامل اقلامی نظیر انتشار اوراق مشارکت (ریالی و ارزی)، استقراض از خارج، تضمین وام‌های دریافت شده به‌وسیله دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های غیروابسته به دولت مرکزی (نظیر شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی)، تضمین اصل و سود اوراق مشارکت (ریالی و ارزی) شرکت‌های دولتی، تعهدات قانونی ناشی از تقبل حق بیمه و حمایت‌های اجتماعی، مصوبات مجلس شورای اسلامی درخصوص بازنشستگان و قوانین مربوطه، تقبل یارانه سود تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولت از فعالیت‌های اقتصادی با پرداخت یارانه‌هایی از قبیل یارانه شیر، خرید تضمینی گندم و چای، یارانه جوایز صادراتی و... می‌شود.^۲

۱. بهزاد لامعی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۳. بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی و تداخل کارکردهای نظام پولی با نظام مالی، شماره مسلسل ۱۲۲۳۳، ۱۳۹۰/۱۱/۲۳.

۲. صورت‌های مالی بانک‌های بزرگ کشور (بانک‌های دولتی و بانک‌های خصوصی شده) دربردارنده مصادیق متعدد این تعهدات است.

- بدهی‌های ناشی از کسری بودجه

بودجه‌ریزی صحیح و تدوین سیاست‌های کارآمد مستلزم درپیش گرفتن رویکردی کلان‌محور است؛ به‌طوری که بودجه و سیاست‌های تدوین شده بتواند ریسک‌های مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت را به‌طور مؤثرتری پوشش دهد. ازسوی دیگر، کارشناسان مالیه عمومی هدف اصلی تصویب بودجه در مجلس را اعمال نظارت دقیق مجلس، با هدف برقراری انضباط مالی بخش عمومی می‌دانند. دستیابی به این هدف اصولی در بودجه‌ریزی، به پیش‌نیازهای اطلاعاتی متعددی درخصوص منابع و مصارف عمومی نیازمند است. ازجمله اطلاعاتی که برای پایش انضباط مالی دولت ضروری است، میزان، انواع و چگونگی ایجاد بدهی‌ها و تعهدات دولت ناشی از تعهداتی است که برای اجرای مأموریت‌های خود ایجاد کرده است. درواقع بودجه می‌تواند از طریق مدیریت بدهی وجوه دولتی منضبط از منظر مالی و متعهد در قبال تعهدات مالی را تضمین کند.

جدول ۱-۱۷. ماتریس بدهی و تعهدات

احتمالی	قطعی	
تعهدات احتمالی بابت قصور طرح‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی که صراحتاً به‌واسطه قرارداد یا قانون توسط دولت تضمین یا تعهد شده‌اند مانند: - تضمین انواع اوراق مشارکت منتشر شده توسط دولت و واحدهای بخش عمومی؛ - تضمین کلی انواع تسهیلات نظیر: مسکن، وام‌های دانشجویی، کشاورزی و کسب و کارهای کوچک توسط دولت؛ - طرح‌های بیمه و بازنشستگی دولتی	- اوراق مشارکت، وام‌ها - حساب‌ها و اسناد پرداختی - تعهدات سالیانه و بلندمدت قانونی - مصوب مانند حقوق کارکنان دولت	صریح (طبق قانون یا قرارداد)
تقبل تعهدات ذیل (به‌دلیل عرف سیاسی و اجتماعی دولت) ناشی از: - نکول تعهدات در بازپرداخت اصل و بهره اوراق مشارکت واحدهای بخش عمومی که توسط دولت تضمین نشده‌اند؛ - کسری صندوق‌های بازنشستگی یا بیمه‌ای که تحت ضمانت دولت نیستند؛ - برای ناتوانی بانک مرکزی در ایفای تعهداتش؛ - کمک‌مالی برای احیای صنایع بخش خصوصی؛ - جبران خسارت حاصل از آسیب‌های محیطی، بلایای طبیعی و جنگ.	- تأمین مالی طرح‌های تأمین اجتماعی، بازنشستگی یا مزایای درمانی (اگر قانوناً برعهده دولت نباشد تعهد ضمنی محسوب می‌شوند. دولت به‌واسطه عرف سیاسی و اجتماعی خود باید آنها را تقبل کند).	ضمنی (تعهدات مورد انتظار به‌واسطه انتظارات عمومی، عرفی یا فشارهای سیاسی)

مأخذ: مدیریت بدهی‌های دولت، معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور، اداره کل مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت،

در این مطالعه، دلایل شکل‌گیری تعهدات دولتی به شبکه بانکی، ابعاد و پیامدهای انتشار اوراق و تسهیلات تکلیفی واکاوی شده و در بخش‌های سوم و چهارم نیز علل عدم تسویه و روش‌های کنونی تسویه تبیین می‌شود.

۱-۱۷. ریشه‌یابی فرایند ایجاد و عدم بازپرداخت بدهی‌های بخش دولتی به بانک‌های دولتی

یکی از مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری بدهی‌های دولت به شبکه بانکی، قوانین مختلف و فقدان مقررات بازدارنده صریح در برابر رویه شدن روش نادرست تأمین مالی دولتی است. شکل‌گیری این بستر قانونی، اعطای اجازه به نظام بانکی (اعم از بانک مرکزی و بانک‌ها) در کنار وجود مقتضیات اثرپذیری این نهادها از دولت (ساختار شورای پول و اعتبار و فرایند تعیین هیئت‌مدیره بانک‌های دولتی) زمینه به‌وجود آمدن چرخه‌ای معیوب و نامناسب را ایجاد کرده است. در این سیکل شرکت‌های دولتی از بانک‌ها وام گرفته و دولت یا اجزای ذیل آن (شرکت‌ها، مؤسسات و...) ضمانت بازپرداخت این تسهیلات را برعهده می‌گیرند. با نکول بازپرداخت این تسهیلات، بدهی این شرکت‌ها به دولت منتقل شده و در نهایت به بدهی دولت به بانک‌ها تبدیل می‌شود. در ادامه این بستر قانونی معیوب (امکان ایجاد تعهدات دولت و شرکت‌های دولتی و...) بررسی می‌شود.

۱-۱-۱۷. بستر قانونی

۱-۱-۱-۱۷. قوانین برنامه‌های توسعه

وجود برخی مواد قانونی برنامه سوم توسعه، نظیر مواد (۶۸) و (۱۳۱) و موادی مانند (۱۲۷)^۱ و (۲۲۴)^۲ در قانون برنامه پنجم توسعه متضمن مجاز شناختن شرکت‌های دولتی به اعطای

۱. ماده (۱۲۷) - به وزارت نفت اجازه داده می‌شود در چارچوب بودجه سنواتی از محل منابع داخلی شرکت‌های تابعه و منابع خارجی ترجیحاً با مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی پس از تأیید شورای اقتصاد نسبت به تکمیل دو پالایشگاه میعانات گازی «ستاره خلیج فارس» و «فارس» با ظرفیت اسمی به‌ترتیب ۳۶۰ و ۱۲۰ هزار بشکه به‌صورت سرمایه‌گذاری یا تسهیلات در قالب وجوه اداره شده اقدام نماید.

۲. ماده (۲۲۴)

ف) به‌منظور تأمین منابع ارزی مورد نیاز طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی و مالی و زیست‌محیطی به شرکت‌های

تسهیلات اعتباری از محل منابع داخلی در قالب وجوه اداره شده نزد بانک‌ها به طرح‌های مورد تأیید مجامع عمومی است. البته طرح‌هایی غیر از طرح‌های مربوط به خود شرکت و تقبل پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود در بودجه سالیانه آنها به منزله تلقی شرکت‌های دولتی به عنوان مرجع اعطاکننده تسهیلات یا به عبارتی بانک یا خزانه دوم دولت (که در اکثر مواقع خلاف اساسنامه آنها نیز می‌باشد) است که نوعی کسری بودجه پنهان را به ذهن متبادر می‌سازد و این امر از جنبه بودجه عمومی دولت و از حیث اداره یک واحد اقتصادی، توجیه کافی ندارد.

۲-۱-۱۷. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب سال ۱۳۸۰

ماده (۳)

اجازه داده می‌شود کمبود نقدینگی و وجوه مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۲) این قانون از منابع سیستم بانکی با رعایت موارد زیر تأمین گردد:

الف) سقف ریالی تسهیلات بانکی قابل اعطا به شرکت‌های دولتی باید ضمن رعایت سیاست‌های پولی موضوع ماده (۱۹) قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ و حداکثر تا سقف پیش‌بینی شده در بودجه سنواتی، به استثنای تسهیلات بانکی برای سرمایه در گردش آنها با رعایت مفاد سایر تبصره‌های مندرج در قوانین مزبور به‌طور جداگانه به تصویب هیئت وزیران برسد.

ب) پرداخت تسهیلات مذکور منوط به بازپرداخت اقساط سررسید وام‌های قبلی از محل ذخایر و اندوخته‌ها می‌باشد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظفند هر ۶ ماه یکبار عملکرد این تسهیلات را به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی گزارش نمایند.

دولتی اجازه داده می‌شود در حدود ارقام مقرر در قوانین بودجه سنواتی حسب مورد نسبت به صدور اوراق صکوک اسلامی و یا اوراق مشارکت ارزی در بازارهای مالی داخلی و خارجی با رعایت ضوابط بانک مرکزی و در سقف مقرر در ماده (۸۱) این قانون اقدام نمایند. صدور اوراق یاد شده منوط به تأیید بانک مرکزی و معاونت بوده و بازپرداخت و تضمین اصل و سود این اوراق با شرکت‌های مربوط است. صدور اوراق مشارکت یا صکوک اسلامی با سود تشویقی منوط به تأیید شورای پول و اعتبار است.

۳-۱-۱-۱۷. قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱

الف) ماده (۱۳) - بانک مرکزی ایران دارای اختیارات زیر می‌باشد:

۱. دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی،
۲. تضمین تعهدات دولت و وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی،
۳. دادن وام و اعتبار و تضمین وام و اعتبارات اعطایی به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین به مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها با تأمین کافی،
۴. تنزیل مجدد برات‌ها و اسناد بازرگانی کوتاه‌مدت بانک‌ها و دادن اعتبار به بانک‌ها با تأمین کافی،
۵. خرید و فروش اسناد خزانه و اوراق قرضه دولتی و اوراق قرضه صادر شده از طرف دولت‌های خارجی یا مؤسسات مالی بین‌المللی معتبر.

...

تبصره «۱» - دادن وام و اعتبار و تضمین وام و اعتبارات اعطایی به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موکول به تضمین وزارت دارایی است.

تبصره «۲» - آیین‌نامه‌های مربوط به اجرای این ماده به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید.^۱

ب) ماده (۱۸)

...

۴. اظهارنظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهارنظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود.

۴-۱-۱-۱۷. قانون عملیات بانکداری بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲

ماده (۲۲)

بانک‌ها می‌توانند با اجازه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی به عملیات مجاز بانکی مبادرت نمایند.

1. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96842>

مستندات فوق حاکی از آن است که علی‌رغم تفاوت ماهیتی بین دولت و شرکت‌های دولتی، علاوه بر امکان ارائه تسهیلات به این شرکت‌ها، زمینه قانونی ضمانت تعهدات ازسوی دولت نیز فراهم است. لذا منع قانونی برای اعطای تسهیلات و تضمین وجود ندارد.

۵-۱-۱۷. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب سال ۱۳۹۴ ماده (۶)

مواردی که بدهی‌های شرکت‌های دولتی با تأیید سازمان حسابرسی، ناشی از تکالیف قانونی بوده است و براساس حکم قانونی، دولت مجاز به تضمین بازپرداخت آنها شده است و همچنین بدهی شرکت‌های مادرتخصصی ناشی از تعهدات دریافت تسهیلات برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری که بعداً سهام آنها یا به شکل دارایی در چارچوب مقررات قانونی مربوط واگذار شده لیکن تعهدات مذکور به شرکت جدیدالتأسیس منتقل نگردیده است و سهام آنها با رعایت مقررات قانونی مربوط واگذار شده است، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران به بدهی دولت منتقل می‌شود و طبق ماده (۱) این قانون و یا از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی مورد تسویه قرار می‌گیرد.

سرمایه دولت در شرکت‌های مادرتخصصی مربوط، معادل مبالغ بدهی‌های انتقال یافته موضوع این ماده به دولت، افزایش می‌یابد.

گزارش اجرای این ماده هر ۶ ماه یکبار توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود.^۱

براساس قوانین و مقررات مذکور نه تنها منعی در تضمین و یا انتقال بدهی شرکت‌های دولتی به دولت وجود ندارد، بلکه شواهد تقنینی مختلفی مؤید این نکته می‌باشد. توجه به سابقه ناکارآمدی دولت‌ها و به تبع آن شرکت‌های دولتی احتمال

1. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/929088>

انتقال این تعهدات و بدهی‌ها به دولت را افزایش می‌دهد. بنابراین ضروری است، همزمان با بررسی میزان تعهدات دولت به سیستم بانکی، حجم تعهدات و بدهی‌های شرکت‌های دولتی نیز مدنظر قرار گیرد.

۲-۱-۱۷. وقایع آشکار شده^۱

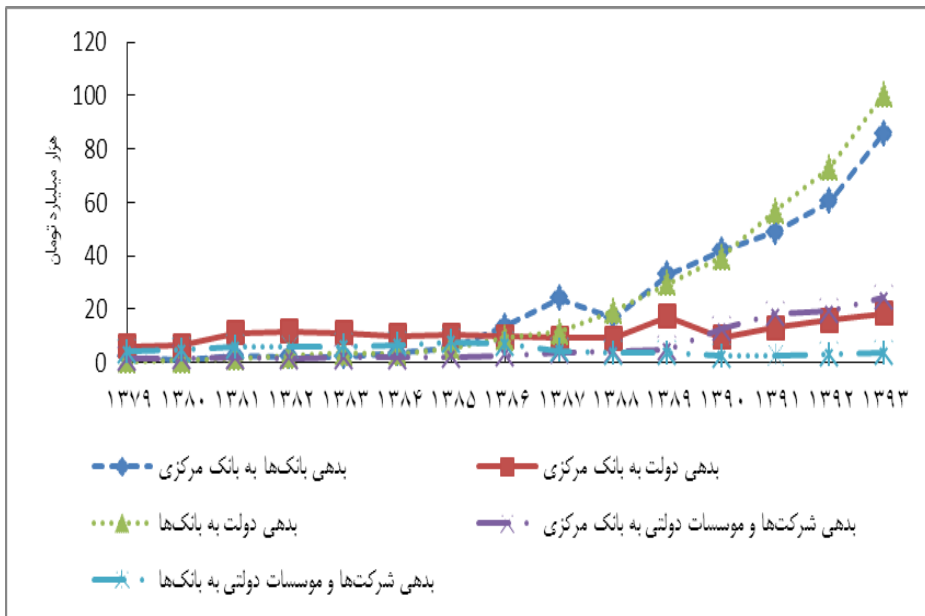
افزایش مداوم پایه پولی به واسطه استقراض بخش دولتی از سیستم بانکی از وقایع آشکار شده در اقتصاد ایران است. در اقتصاد ایران دو پدیده همزمان درحال رخ دادن است: اولاً دولت به‌طور مرتب برای تأمین مالی مخارج، بدهی خود را افزایش می‌دهد و ثانیاً بخش بسیاری از بدهی دولت از طریق سیستم بانکی و به‌طور غیرمستقیم از بانک مرکزی تأمین می‌شود؛ بدین صورت که دولت بدهی خود به بانک‌ها را بازپرداخت نمی‌کند، بانک‌ها به منابع بانک مرکزی دست‌اندازی می‌کنند و در نتیجه دولت به‌طور غیرمستقیم موجب افزایش پایه پولی و پیامدهای تورمی می‌شود.

از طرف دیگر بررسی داده‌های اقتصاد ایران نشان می‌دهد که دولت نقش زیادی در افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی داشته است. نمودار ۱-۱۷ افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و در کنار آن افزایش بدهی دولت به تفکیک دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها و بانک مرکزی از سال ۱۳۷۹ به بعد را به تصویر می‌کشد. افزایش همزمان بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و بدهی دولت به بانک‌ها نشان می‌دهد بخش زیادی از افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی که به رشد پایه پولی منجر می‌شود، ناشی از فشار بخش دولتی به منابع شبکه بانکی است. یعنی دولت نه‌تنها از طریق افزایش بدهی شرکت‌های دولتی و دولت به بانک مرکزی (که مجدداً از سال ۱۳۹۰ روند رو به رشد داشته) موجب افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم می‌شود، بلکه از طریق فشار به شبکه

۱. سیدعلی مدنی‌زاده و همکاران، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، ۵۴. تأثیر لایحه بر تورم، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۷۱.

بانکی و افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی نیز، در رشد پایه پولی نقش چشمگیری دارد.

نمودار ۱-۱۷. ارقام عمده پولی دولت و بانک‌ها

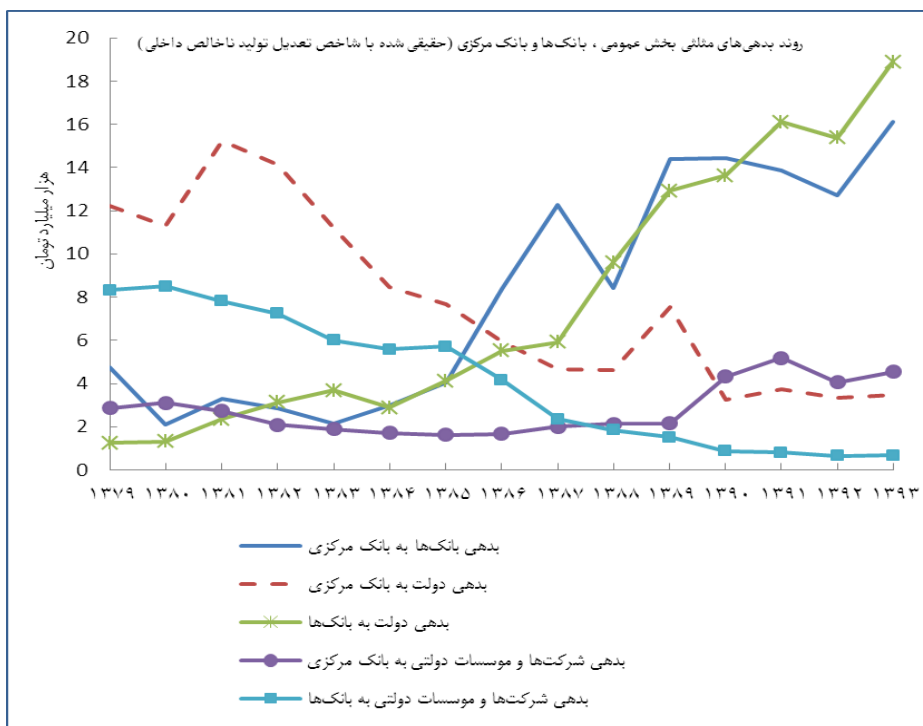


مأخذ: سیدعلی مدنی‌زاده و همکاران، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، ۵۴. تأثیر لایحه بر تورم، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۷۱.

همان‌طور که در نمودار ۲-۱۷ مشخص است، بدهی بخش دولتی به بانک‌ها و بانک مرکزی و همچنین بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به قیمت‌های حقیقی هم رو به افزایش بوده و بنابراین رشد آنها بیش از رشد تورم بوده است. در بین متغیرهای بررسی شده تنها بدهی شرکت‌های دولتی به بانک‌ها کمتر از تورم افزایش داشته و در مقابل، بدهی شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی به خصوص از سال ۱۳۸۹ به بعد روند رو به رشدی داشته (که بخشی از آن ناشی از بدهی

سازمان هدفمندی یارانه‌هاست که در قالب شرکت در قوانین بودجه نمایش داده می‌شود).

نمودار ۲-۱۷. ارقام عمده پولی دولت و بانک‌ها



مأخذ: همان.

همان‌طور که اشاره شد، بخش زیادی از بدهی‌های دولت به بانک‌ها، ناشی از قوانین و مقرراتی است که تکالیفی را به بانک‌ها برای اعطای تسهیلات به بخش دولتی و غیردولتی با ضمانت دولت ایجاد می‌کند. قوانین بودجه سنواتی ازجمله قوانینی است که به واسطه آن تکالیف زیادی به بانک‌های دولتی اعمال شده و بخش زیادی از بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی ناشی از احکام مربوط به تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه سنواتی است؛ در ادامه جزئیات این مسئله بیشتر بررسی می‌شود.

- اوراق مشارکت

یکی از متداول‌ترین شیوه‌های شکل‌گیری تعهدات دولت از محل اوراقی است که برای تأمین مالی یا تسویه بدهی‌های دولت یا شرکت‌های دولتی منتشر می‌شود. در حال حاضر این اوراق عبارتند از: اوراق مشارکت، صکوک ارزی و ریالی، اوراق تسویه بدهی و اسناد خزانه اسلامی بوده که در سال‌های اخیر صدور مجوز آن در قانون بودجه سالیانه کل کشور تکرار شده است. هرچند به دلیل سابقه انتشار و آشنایی مشتریان، تنها اوراق مشارکت دارای عملکرد بوده و موجب شکل‌گیری بدهی شده است، اما مشابهت فرایندهای عملیاتی این اوراق، آینده یکسانی را برای صکوک و اسناد خزانه رقم خواهد زد. از این‌رو بررسی نقش اوراق مشارکت در ایجاد بدهی‌های دولت به بانک‌ها، تحلیل جایگاه و نقش سایر اوراق را تسهیل می‌کند.

طبق ترازنامه تلفیقی شبکه بانکی، بدهی‌های دولت به شبکه بانکی عمدتاً مطالبات از دولت، اوراق مشارکت دولتی نزد شبکه بانکی و مطالبات از مؤسسات و شرکت‌های دولتی است. بانک‌ها طی سال‌ها با انبوهی از اوراق مشارکت سررسید شده مواجه بوده‌اند که ناشران آن اوراق توان پرداخت اصل مبلغ معادل آنها را نداشته‌اند و درواقع بانک‌ها به نیابت از ناشران، اصل و فرع مبلغ اوراق را به خریداران پرداخت کرده‌اند و مبالغ پرداختی به سرفصل مطالبات بانک‌ها از دستگاه‌های ناشر اضافه شده است.

یکی از علل افزایش مطالبات غیرجاری شبکه بانکی همین اوراق سررسید شده است. اوراق مشارکت اگر ازسوی مردم خریداری شوند به معنای جذب نقدینگی از مردم است و اثر ضدتورمی دارد؛ اما اگر توسط بانک‌ها خریداری شود به معنای بلوکه شدن نقدینگی و خروج از دور مبادلات است و در نتیجه بانک‌ها منابع کمتری برای ارائه تسهیلات خواهند داشت. همان‌گونه که در جدول ذیل ملاحظه می‌شود، مانده اوراق مشارکت دولتی نزد برخی بانک‌های بزرگ در پایان سال ۱۳۹۳ تقریباً ۸۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد که رقم قابل توجهی است.

جدول ۲-۱۷. مانده اوراق مشارکت دولتی نزد برخی بانک‌های بزرگ در پایان سال ۱۳۹۳

(هزار میلیارد ریال)

بانک	مانده اوراق مشارکت دولتی در سال ۱۳۹۳	مطالبات از دولت	سهم مانده اوراق مشارکت به مطالبات از دولت
بانک سپه	۴۷/۴	۵/۱۸	۰,۲۴
بانک ملی ایران*	۳۲	۴/۱۳۱	۰,۲۴
بانک مسکن**	۴/۱۱	۶/۱۱۵	۰,۱
بانک تجارت***	۷/۷۹	۹/۱۱۹	۶۷/۰
بانک صادرات ایران****	۵/۳۷	۹/۸۲	۴۵/۰
بانک رفاه کارگران	۱,۲	۷/۸	۰,۱۳
بانک ملت*****	۲۷,۲	۵۳,۲	۵۱/۰
جمع (بجز بانک ملت)	۱۵۵	۴۷۶	۰,۳۲

مأخذ: ترازنامه حسابرسی شده بانک‌ها در پایان سال ۱۳۹۳.

* شایان ذکر است به دلیل عدم انتشار صورت‌های مالی سال ۱۳۹۳ این رقم برای سال ۱۳۹۲ استخراج شده است.

** این رقم عبارت است از مجموع یارانه تفاوت نرخ سود اوراق مشارکت طرح مسکن مهر و اوراق مشارکت پرداخت شده تحت تضمین دولت می‌باشد.

*** این رقم عبارت است از مجموع تسهیلات پرداختی به دولت برای سود اوراق مشارکت و سرفصل اوراق مشارکت در صورت‌های مالی بانک می‌باشد.

**** رقم مذکور بدون احتساب میزان اوراق مشارکت دولتی در ذیل سرفصل سرمایه‌گذاری بانک می‌باشد.

***** همان‌طور که در جدول ذکر شده است داده‌های این بانک در تحلیل قرار نگرفته‌اند، طبق گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵۵. تحلیل انتشار اوراق بهادار توسط دولت» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، براساس آمار اخذ شده از بانک ملت، این بانک در پایان سال ۱۳۹۳ دارای ۸۰۰ میلیون یورو اوراق مشارکت ارزی سررسید شده بوده که دولت آنها را تسویه نکرده است و این در ترازنامه بانک موجود نیست. بنابراین، این احتمال و ریسک وجود دارد که سایر بانک‌ها نیز دارای چنین وضعیتی باشند که آمار در ترازنامه بانک‌ها وارد نمی‌شود. شایان ذکر است برای تبدیل این بدهی به ریال از کمترین نرخ یورو در سال ۱۳۹۳ (برابر ۳۴۰۰۰ ریال) استفاده شده است.

رجوع شود به: «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵۵. تحلیل انتشار اوراق بهادار توسط دولت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۷۲.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود میانگین حسابی سهم مانده اوراق مشارکت به مطالبات از دولت نزد برخی بانک‌های بزرگ در پایان سال ۱۳۹۳ برابر ۳۲ درصد بوده است. بنابراین می‌توان عنوان کرد:

- این نسبت‌ها نمایانگر سهم بالایی از مانده اوراق مشارکت دولتی نزد برخی بانک‌های بزرگ به کل مطالبات این بانک‌ها از دولت است.

- با توجه به آمار فوق‌الذکر، دولت به بازپرداخت بدهی خود به بانک‌های مذکور اقدام نکرده است. بنابراین می‌توان مانده این اوراق را به‌نوعی مطالبات بانک‌ها از دولت تلقی کرد. تحمیل اوراق مشارکت تسویه شده به بانک‌ها، ازجمله اسباب شکل‌گیری این تعهدات بوده که ناشر یا ضامن این اوراق دولت و ارکان دولتی بوده‌اند. بانک عامل این اوراق، در صورت عدم فروش یا تسویه با خریداران، مجبور به تملک این اوراق می‌شود. این تملک به معنای انتقال «تعهدات دولت در برابر مردم» به «تعهدات دولت در برابر بانک» می‌شود. متأسفانه سال‌هاست که این نوع انتقال و به تأخیر انداختن تعهدات در اقتصاد کشور متداول و نهادینه شده است. در ادامه به آمار مطالبات بانک‌ها از دولت و وزارتخانه‌های نفت و نیرو اشاره می‌شود:

- بدهی دولت به بانک‌ها بابت اوراق مشارکت طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۶

با توجه به جدول فوق ۴ تا ۸ سال از زمان سررسید و تسویه اوراق مذکور گذشته است، اصل و سود اوراق منتشره، تسویه نشده و در قالب مطالبات بانک‌ها از دولت رسوب کرده است.

جدول ۳-۱۷. آمار مطالبات بانک‌ها از دولت بابت اصل و سود اوراق مشارکت طرح‌های عمرانی

انتفاعی منتشر شده طی سال‌های ۱۳۸۳ الی ۱۳۸۶ (میلیون ریال)

ردیف	نام بانک	اصل سود اوراق مشارکت	سود	جمع
۱	ملی ایران	۶,۶۲۱,۴۳۴/۰	۱,۲۵۹,۹۳۰/۰	۷,۸۸۱,۳۶۴/۰
۲	صادرات ایران	۲,۵۱۲,۵۸۳/۷	۹۲۴,۵۲۲/۶	۳,۴۳۷,۱۰۶/۳
۳	تجارت	۱,۸۲۴,۱۲۸/۰	۰/۰	۱,۸۲۴,۱۲۸/۰
۴	سپه	۲,۱۵۳,۹۶۹/۰	۱۱۶,۰۳۱/۸	۲,۲۷۰,۰۰۰/۸
۵	کشاورزی	۱,۴۶۲,۷۵۷/۵	۱۱۳,۳۰۰/۰	۱,۵۷۶,۰۵۷/۵
۶	رفاه کارگران	۶۷۶,۱۸۰/۰	۰/۰	۶۷۶,۱۸۰/۰
۷	مسکن	۲,۱۸۹,۰۱۷/۰	۲۰۸,۰۸۷/۵	۲,۳۹۷,۱۰۴/۵
۸	توسعه صادرات	۱۱۳,۱۹۳/۰	۰/۰	۱۱۳,۱۹۳/۰
جمع کل		۱۷,۵۵۳,۲۶۲/۲	۲,۶۲۱,۸۷۱/۹	۲۰,۱۷۵,۱۳۴/۱

مأخذ: داده‌های رسمی بانک مرکزی.

- بدهی شرکت‌های دولتی به بانک‌ها

از آنجا که استفاده شرکت‌های دولتی از منابع بانک‌ها، علاوه بر اجرای طرح‌های موردنظر، به عنوان سرمایه در گردش نیز استفاده می‌شود. این امر عملاً به افزایش تعهدات بخش دولتی به نظام بانکی منجر می‌شود و ازسوی دیگر، امکانات نظام بانکی را برای اختصاص به بخش‌های خصوصی و تعاونی کاهش می‌دهد. به‌ویژه آنکه نظام بانکی، به‌منزله حافظ سپرده‌های مردم مکلف است صرفاً به طرح‌های سودآور تسهیلات اعطا کند که امکان بازگشت آنها با پشتوانه لازم وجود دارد. از این رو بعضاً تبصره‌های تکلیفی، تکالیفی را به نظام بانکی تحمیل می‌کند که به بازگشت‌پذیری منابع توجه نداشته است. به همین منظور عملاً در ماده (۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، پرداخت تسهیلات به شرکت‌های دولتی به بازپرداخت اقساط سررسید وام‌های قبلی از محل ذخیره و اندوخته‌ها منوط شده است که این امر نیز غیرعملی و حصول‌ناپذیر است و با وجود آنکه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف بوده‌اند هر ۶ ماه یکبار عملکرد تبصره مزبور را به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی گزارش کنند، این امر محقق نشده است و کماکان شرکت‌های دولتی به افزایش بدهی‌های خود به نظام بانکی ادامه می‌دهند. اشاره به حجم مطالبات غیرجاری از این محل می‌تواند تصویر بهتری از این مسئله ارائه کند.

وجود ستونی با نام جریمه علاوه بر سود، حاکی از عدم بازپرداخت بموقع بدهی‌های شرکت‌های دولتی به بانک‌هاست. طبق داده‌های ارائه شده بانک مرکزی^۱، مجموع اصل مطالبات معادل ۱۰۵/۸۴۶ - مجموع جدول ذیل البته خالص از اوراق منتشر شده توسط شهرداری‌هاست - رقم سود معادل ۸۵/۲۸۱، رقم جرائم معادل ۱۰۵/۲۰۱ و مجموع کل موارد مذکور معادل ۲۹۶/۴۴۵ میلیارد ریال است. همچنین مجموع اصل مطالبات ارزی معادل ۱۹۹، سود معادل ۱۶۸، جرائم معادل ۳۰ و مجموع کل مطالبات ارزی معادل ۳۹۸ میلیون یورو است. همان‌طور که مشهود است، در بخش ریالی به دلیل جرائم و سود تعلق گرفته میزان بدهی تا سال ۱۳۹۴، حدود ۲۰۰ درصد بیشتر از اصل بدهی از محل اوراق بوده است که حدود ۱۰۰ درصد آن به دلیل

۱. طی نامه شماره ۹۴/۳۸۸۳۴۶، مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۶ بانک مرکزی خطاب به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

جریمه‌هاست. این مسئله در بخش ارزی هم رخ داده است و میزان سود و جرائم با اصل بدهی برابر شده و مجموع بدهی تا سال ۱۳۹۴ به ۲۰۰ درصد میزان اولیه رسیده است.

جدول ۴-۱۷. آمار کلی مطالبات بانک‌های عامل بابت انتشار اوراق مشارکت بخش دولتی (شرکت‌های دولتی)

(میلیارد ریال و میلیون یورو)

ردیف	بانک عامل	ناشر (وزارت)	میزان مطالبات (ریالی)				میزان مطالبات (ارزی)				مقطع اعلام بدهی
			اصل	سود	جرائم	جمع	اصل	سود	جرائم	جمع	
۱	ایران	نیرو	۸,۷۶۸/۱	۲۲,۰۷۵/۰	۱۵,۲۴۸/۲	۳۶,۱۸۱/۲	۰	۰	۰	۰	بهمن ۱۳۹۴
		نفت	۶,۹۱۸/۳	۱,۷۱۳/۶	۳,۶۸۳/۱	۱۲,۳۱۲/۰	۰	۰	۰	۰	
		راه‌وشهرسازی	۱,۳۳۱/۱	۲۸۸/۰	۹۹۳/۷	۳,۷۱۲/۸	۰	۰	۰	۰	
		شهرداری‌ها	۶,۱۶۳/۹	۲,۲۲۹/۱	۲,۶۹۷/۶	۱۲,۳۱۰/۶	۰	۰	۰	۰	
	جمع		۲۳,۰۸۱/۴	۳۶,۷۲۴/۷	۳۴,۷۱۱/۷	۷۴,۵۱۷/۸	۰	۰	۰	۰	
۲	تجارت	نیرو	۷,۴۵۰/۰	۲۱,۷۶۹/۲	۶,۶۸۷/۶	۲۶,۱۱۹/۷	۰	۰	۰	۰	بهمن ۱۳۹۴
		نفت	۹,۰۰۰/۰	۲۶,۱۱۹/۷	۵,۶۲۸/۳	۲۵,۳۶۷/۴	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	
		راه‌وشهرسازی	۵,۹۳۷/۰	۲۵,۳۶۷/۴	۱,۳۴۸/۷	۶,۴۰۴/۳	۰	۰	۰	۰	
		شهرداری‌ها	۳,۱۴۵/۲	۶,۴۰۴/۳	۲۰,۸۰۸/۷	۷۹,۶۶۰/۶	۰	۰	۰	۰	
	جمع		۲۵,۵۴۳/۲	۳۳,۳۰۹/۷	۲۲,۲۱۱/۷	۷۹,۶۶۰/۶	۰	۰	۰	۰	
۳	صادرات ایران	نیرو	۱۲,۶۳۴/۱	۴۷,۰۳۲/۲	۶۷۰,۱۵/۶	۲۵,۶۳۵/۳	۰	۰	۰	۰	دی ۱۳۹۴
		نفت	۲۶,۵۲۸/۸	۲۵,۶۳۵/۳	۱,۱۰۷/۳	۲,۱۰۶/۶	۳۹۸/۴	۳۰/۵	۱۶۸/۶	۱۹۹/۳	
		راه‌وشهرسازی	۹۹۹/۳	۲,۱۰۶/۶	-	۰	۰	۰	۰	۰	
		شهرداری‌ها	-	۰	۰	۹۴,۷۷۶/۱	۰	۰	۰	۰	
	جمع		۴۰,۱۸۲/۲	۱۵,۶۰۴/۳	۳۸,۹۸۹/۶	۹۴,۷۷۶/۱	۳۹۸/۴	۳۰/۵	۱۶۸/۶	۱۹۹/۳	
۴	ملت	نیرو	*	*	*	*	۰	۰	۰	۰	آبان ۱۳۹۴
		نفت	*	۱,۹۹۲/۹	۹,۰۷۳/۰	۱۱,۰۶۵/۰۹	۰	۰	۰	۰	
		راه‌وشهرسازی	-	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
		شهرداری‌ها	-	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
	جمع		۰/۰	۱,۹۹۳/۹	۹,۰۷۳/۰	۱۱,۰۶۵/۹	۰	۰	۰	۰	

ردیف	بانک عامل	ناشر (وزارت)	میزان مطالبات (ریالی)				میزان مطالبات (ارزی)				مقطع اعلام بدهی
			اصل	سود	جرائم	جمع	اصل	سود	جرائم	جمع	
۵	سپه	نیرو	۱۷,۶۸۹/۷	۵,۶۰۰/۸	۱۰,۷۷۹/۵	۳۴,۰۷۰/۰	۰	۰	۰	۰	دی ۱۳۹۴
		نفت	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
		راه‌وشهرسازی	۶۷۸/۴	۲,۰۷۶/۴	۸۲۳/۳	۲,۵۳۷/۱	۰	۰	۰	۰	
		شهرداری‌ها	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
	جمع			۱۸,۳۶۸/۱	۷,۶۷۷/۲	۱۱,۶۰۱/۸	۳۷,۶۴۷/۱	۰	۰	۰	
۶	کشاورزی	نیرو	۰	۰	۱۳/۵	۱۳/۵	۰	۰	۰	۰	اردیبهشت ۱۳۹۴
		نفت	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
		راه‌وشهرسازی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
		شهرداری‌ها	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
	جمع			۰	۰	۷۳/۵	۷۳/۵	۰	۰	۰	
۷	شهر	نیرو	۰	۰	۰	۲,۷۱۲/۹	۰	۰	۰	۰	آذر ۱۳۹۴
		نفت	۰	۰	۰	۲,۷۱۲/۹	۰	۰	۰	۰	
		راه‌وشهرسازی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
		شهرداری‌ها	۷۲۸/۴	۱,۶۶۸/۵	۳۱۶/۰	۰	۰	۰	۰	۰	
	جمع			۷۲۸/۴	۱,۶۶۸/۵	۳۱۶/۰	۲,۳۹۶/۲	۰	۰	۰	
۸	مسکن	نیرو	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	بهمن ۱۳۹۴
		نفت	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
		راه‌وشهرسازی	۱,۱۰۷/۰	۲۱۶/۵	۱,۰۷۲/۷	۲,۳۹۶/۲	۰	۰	۰	۰	
		شهرداری‌ها	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
	جمع			۱,۱۰۷/۰	۲۱۶/۵	۱,۰۷۲/۷	۲,۳۹۶/۲	۰	۰	۰	
جمع کل			۱۰۹,۰۰۹/۳	۸۷,۱۹۳/۸	۱۰۶,۶۴۲/۰	۳۰۲,۸۵۰/۱	۱۹۹/۳	۱۶۸/۶	۳۰/۵	۳۹۸/۴	

مأخذ: داده‌های رسمی بانک مرکزی.

- بدهی وزارت نیرو به بانک‌ها

از مجموع اوراق منتشر شده در ۲۵ طرح وزارت نیرو، ۱۷ طرح را دولت تضمین کرده است. این طرح‌ها به دلیل عدم تسویه بموقع به پرداخت جریمه علاوه بر سود ملزم هستند. پرواضح است ضمانت این طرح‌ها، تسویه توسط دولت را به دنبال دارد.

(میلیارد ریال)

جدول ۵-۱۷. بدهی وزارت نیرو به بانکها

عنوان بدهی	اصل بدهی	سود	جرائم	جمع
بدهی وزارت نیرو به بانکها	۴۶۵۴۱	۴۷۴۹۵	۵۵۰۹۰	۱۴۹۱۲۸

مأخذ: همان.

- مطالبات بانکها از وزارت راه و شهرسازی

مشابه آنچه درباره اوراق منتشر شده در وزارت نیرو اتفاق افتاده است، درخصوص اوراق منتشر شده وزارت راه و شهرسازی نیز مشهود می باشد. ۶/۶۶ درصد از مجموع طرح هایی که تأمین مالی شده اند را توسط دولت تضمین کرده اند. نکته مهم اینکه که میزان مطالبات شکل گرفته از محل این اوراق، ۳/۶ برابر اصل اوراق است. از این میزان ۱/۱۲ حجم اوراق فروخته شده را جریمه تشکیل می دهد.

جدول ۶-۱۷. آمار مطالبات بانکهای عامل از وزارت راه و شهرسازی

(میلیارد ریال و میلیون یورو)

ردیف	بانک عامل	نام شرکت / سازمان	نوع تضمین		میزان مطالبات (ریالی)				میزان مطالبات (ارزی)			
			دولت	ناشر	اصل	سود	جرائم	جمع	اصل	سود	جرائم	جمع
۱	ملی ایران	مادر تخصصی فرودگاه های کشور	☒		۳/۳	۰	۲/۷	۶/۰	-	-	-	-
		راه آهن	☒		۱,۲۲۸/۸	۴۸۸	۹۹۱	۲,۷۰۶/۸	-	-	-	-
	جمع											
					۱,۲۳۱/۱	۴۸۸	۹۹۳/۷	۲,۷۱۲/۸	۰	۰	۰	۰
۲	تجارت	ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور	☒		۹۹۹/۳	۰	۷,۱۴۵/۷	۲۵,۳۶۷/۴	-	-	-	-
۳	صادرات ایران	ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور	☒		۵,۹۴۷/۰		۱,۱۰۷/۳	۲,۱۰۶/۶	-	-	-	-
۴	مسکن	مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران	☒		۱,۱۰۷	۵,۲۱۶	۱,۰۷۲/۷	۲,۳۹۶/۲	-	-	-	-
۵	سپه	ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور	☒		۴,۶۷۸	۲,۰۷۶/۴	۱۲۲/۳	۳,۵۷۷/۱	-	-	-	-
جمع کل												
					۹,۹۶۲/۸	۱۵,۰۵۵/۶	۱۱,۱۴۱/۷	۳۶,۱۶۰/۱	۰	۰	۰	۰

مأخذ: همان.

۳-۱-۱۷. بررسی دلایل عدم ایفای تعهدات سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها در اوراق مشارکت

بررسی و آسیب‌شناسی اوراق مشارکت دارای دو بُعد تحلیل درونی و آثار بیرونی است. کل‌نگری در مورد اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مشابه پرسش کلی مطالعه بوده و در ادامه گزارش به ابعاد آن پرداخته می‌شود؛ اما تحلیل درونی اوراق مشارکت به تبیین مختص خود اوراق نیازمند است.

ماهیت تأمین مالی دولت به‌وسیله مشارکت مردم یا استقراض از آنها باعث ایجاد بدهی دولت به بانک‌ها نمی‌شود. آنچه موجب بدهکار شدن دولت می‌شود، دیربازده بودن، عدم سودآوری یا زیان‌ده بودن پروژه‌هایی است که دولت تأمین مالی می‌کند. دلایل به‌وجود آمدن این مشکل به‌شرح ذیل می‌باشد.

۱-۳-۱۷. عدم تبیین و بررسی دقیق انتفاعی بودن

به‌موجب تعریف، اوراق مشارکت طرح‌های عمرانی دولت، به آن دسته از اوراق مشارکتی اطلاق می‌شود که دولت برای اجرا، تکمیل و توسعه طرح‌های عمرانی انتفاعی منتشر و عرضه می‌کند. انتفاعی بودن طرح‌های عمرانی دولت، طبق مفاد تبصره ماده (۱) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت^۱ را هیئتی مرکب از: نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی تعیین می‌کند و به استناد مفاد آیین‌نامه اجرایی قانون چگونگی انتشار اوراق مشارکت، منظور از طرح انتفاعی، انتفاع مالی است؛ به‌نحوی که فایده‌های ناشی از بهره‌برداری طرح، قابل فروش و تبدیل به پول باشد.

بسیاری از طرح‌ها، طرح‌های زیربنایی از جمله آبرسانی و... هستند که قابلیت تبدیل به پول این طرح‌ها نیاز به تبیین و تعریف دارد. از طرف دیگر بررسی و ارزیابی بخشی از طرح‌ها، برعهده بانک مرکزی است. به این ترتیب، نهاد دولتی مسئولیت نظم‌دهی به انتشار اوراق مشارکتی را برعهده دارد که بخش غالب آن را شرکت‌های دولتی و وابسته انتشار داده‌اند.

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، مصوب ۱۳۷۷/۵/۱۸ هیئت وزیران، ماده (۱).

اجرا نکردن کامل قانون و تبیین انتفاعی بودن علاوه بر سرپیچی از قوانین مصوب، موجب تخصیص غیربهبینه منابع مردمی و به دنبال آن کاهش عایدی سرمایه گذاری‌های مشارکتی می‌شود.

۲-۳-۱-۱۷. عدم تحقیق و بررسی سودآوری پروژه‌ها در طول اجرا

طبق مقررات انتشار اوراق مشارکت، دارندگان اوراق مشارکت در سود حاصل از اجرای طرح‌های موضوع اوراق مشارکت شریک هستند. این مشارکت در صورتی معنادار خواهد بود که طرح مربوط تا سررسید اوراق مشارکت خاتمه یابد و اراضی آماده‌سازی شده یا ابنیه و تأسیسات یا کالاهای تولیدی طرح به فروش برسد و در نهایت سود طرح تعیین شود.

تعیین نرخ سود واقعی، امری ضروری است؛ حال آنکه نرخ سود اوراق مشارکت در اکثر طرح‌های دولتی ممکن است هماهنگ با بازدهی این طرح‌ها تعیین نشود. شرکت‌های دولتی در عمل یک تخمین از بازدهی خود ارائه داده و براساس آن نرخ سود را تعیین می‌کنند که اطلاعات شفاف و روشنی در زمینه چگونگی تخمین این بازدهی در دسترس نیست. از این رو، نرخ سود غیرواقعی را از یک طرح بار مالی دولت در زمان سررسید اوراق افزایش می‌دهد. تجربه اجرای طرح‌های مختلف در کشور نشان می‌دهد که اغلب این طرح‌ها در مدت زمان پیش‌بینی شده به اتمام نمی‌رسند. مدت زمان لازم برای فروش نیز به دوره طرح افزوده می‌شود. ازجمله طرح‌های موضوع اوراق مشارکت توقف در اجرای طرح نواب است.^۱

چنانچه طرح موضوع اوراق مشارکت در محدوده زمانی مقرر خاتمه نیابد به‌طور طبیعی تعیین سود قطعی و ارزش نقدی در صورتی که ناممکن نباشد مبهم خواهد بود. علاوه بر این اجرای طرح‌ها در مدت زمانی بیش از دوره پیش‌بینی شده و توقف طرح

۱. در همین راستا اظهارات برخی از اشخاص مرتبط قابل توجه است؛ میرشفیعی، سخنگوی سازمان مجری طرح بهسازی و نوسازی بافت پیرامون حرم مطهر عنوان کرده است: «در صورت حمایت دولت طرح نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده حرم مطهر ۱۰ سال دیگر به پایان خواهد رسید» طبق گفته سخنگوی سازمان مربوطه اجرای این با فرض حمایت‌های دولت ۱۰ سال دیگر به پایان می‌رسد.

در طول اجرای آن موجب افزایش هزینه‌ها و در نتیجه به کاهش سود یا زیان منتج می‌شود.

ابهام در سود و نحوه محاسبه آن و کاهش سود طرح‌های مشارکتی از دیگر عوامل کاهش تقاضای این اوراق در بازار است. پرواضح است که کاهش تقاضای اوراق مشارکت علاوه بر تغییر رفتار سرمایه‌گذاری مردم، باعث عدم تحقق برنامه‌های سرمایه‌گذاری کلان و به خصوص بخش‌های دولتی و وابسته به آن می‌شود.

۳-۱-۱۷. عدم نظارت بانک مرکزی، سازمان بورس و سازمان حسابرسی بر عملکرد ناشران اوراق مشارکت

با تصویب قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت در سال ۱۳۷۶، به انواع اشخاص حقوقی، عمومی و خصوصی اجازه داده شد تا از طریق انتشار این اوراق به تأمین مالی فعالیت‌های خود اقدام کنند. با تصویب قانون بازار اوراق بهادار در سال ۱۳۸۴ و واگذاری برخی صلاحیت‌های بانک مرکزی در بررسی طرح‌های توجیهی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها به سازمان بورس از یک طرف و معافیت بخشی از اشخاص حقوق عمومی و خصوصی از طرف دیگر، گونه‌ای ابهام در نظارت بر انتشار این اوراق به وجود آمد. این موضوع، تداخل صلاحیت‌های دو نهاد ناظر بر بازارهای پول و سرمایه یعنی بانک مرکزی و سازمان بورس را سبب شده است.^۱

در مقررات مربوط به اوراق مشارکت مصوب بانک مرکزی و در آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت پیش‌بینی شده است که ناشر اوراق، اطلاعیه‌ای حاوی گزارش وضعیت مالی و عملکرد اجرایی طرح را همراه اظهار نظر امین، حداقل هر ۶ ماه یا در مقاطعی که بانک مرکزی تعیین می‌کند از طریق یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر کند. با وجود اهمیت و صراحت قانونی این امر (موضوع ماده (۲۱) آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، مصوب ۱۳۷۷/۵/۱۸ هیئت وزیران) این الزام، فاقد ضمانت اجرایی

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵۵. تحلیل انتشار اوراق بهادار توسط دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره مسلسل ۱۴۷۷۲، اسفندماه ۱۳۹۴.

کافی بوده است. علاوه بر این تحقیق و بررسی پیرامون به وقوع پیوستن موضوع مواد (۱۳) و (۱۵) آیین نامه فوق الذکر از اهمیت بسیاری برخوردار بوده که متأسفانه عملکرد نامعینی داشته است.

در اوراق مشارکت شرکت های دولتی که تاکنون منتشر شده، سازمان حسابرسی به عنوان امین انتخاب شده است؛ اما به علت عدم تهیه و ارائه بموقع صورت های مالی طرح های موضوع اوراق مشارکت از طرف دستگاه های صادرکننده اوراق (مطابق موارد مطرح شده در تعیین سود قطعی)، تعداد گزارش های صادر شده از طرف سازمان مزبور انگشت شمار و بسیار کمتر از تعداد گزارشی است که تاکنون باید عرضه و منتشر می شد. در برخی از گزارش های صادر شده، نظر سازمان حسابرسی مشروط بوده و در مواردی به علت اشکال های عمده در حساب ها یا محدودیت هایی که از جانب دستگاه صادرکننده در امر رسیدگی ایجاد شده، سازمان مزبور از اظهار نظر نسبت به گزارش های مالی طرح های اوراق مشارکت، خودداری کرده است. با این حال، شواهدی از پیامد منفی یا نتیجه برخورد قانونی با دستگاه های صادرکننده اوراق به علت عدم تهیه و ارائه بموقع صورت های مالی طرح ها یا اظهار نظر منفی حسابرس امین^۱ منتشر نشده است.

۴-۳-۱-۱۷. عدم تناسب میزان انتشار اوراق با عملکرد تحقق یافته آن

بررسی سابقه انتشار اوراق مشارکت حاکی از آن است که در ابتدای انتشار، این اوراق با استقبال خوبی در فروش مواجه شده اند. روند رو به رشد تکالیف مندرج در قانون بودجه برای انتشار اوراق مشارکت طی سال های اولیه انتشار و عملکرد این ابزار در بازار پول، دولت و شرکت های دولتی را بر آن داشته است تا از این ابزار به عنوان یکی از روش های جذب نقدینگی به جای اخذ تسهیلات استفاده کنند.

برابر اطلاعات جدول فوق الذکر میانگین درصد فروش به انتشار اوراق مشارکت ۷۱ درصد بوده است. شایان ذکر است بنابر تحقیقات به عمل آمده در ۹ ماهه ۱۳۹۴ از ۱۱۰ هزار میلیارد

۱. صمد عزیزنژاد، درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۴۸. بررسی تطبیقی جنبه های اقتصادی انتشار اوراق مشارکت، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل، ۱۲۲۹۳، ص ۱۸.

ریال اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی و صکوک مصوب برای انتشار، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت رقمی حدود ۲۰/۱ میلیارد ریال بوده است.^۱ می‌توان بالاتر بودن نرخ سود اوراق مشارکت نسبت به نرخ سود بانکی را مهم‌ترین علت موفقیت نسبی فروش این اوراق دانست.

جدول ۲-۱۷. روند انتشار کل اوراق مشارکت^۲ طی سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۹۳

(هزار میلیارد ریال)

سال	میزان انتشار	میزان فروش	عملکرد (درصد فروش به انتشار)
۱۳۷۳			۱۰۰
۱۳۷۴	۰/۲	۰/۲	۱۰۰
۱۳۷۵	۰/۴	۰/۴	۱۰۰
۱۳۷۶	۲/۵	۲/۵	۹۷
۱۳۷۷	۳/۱	۳/۱	۱۰۰
۱۳۷۸	۲/۵	۲/۴	۹۷
۱۳۷۹	۱۰/۴	۵/۳	۵۱
۱۳۸۰	۱۶/۱	۱۵/۵	۹۷
۱۳۸۱	۲۴/۱	۲۲/۴	۹۳
۱۳۸۲	۲۹/۳	۲۸/۴	۹۷
۱۳۸۳	۴۱/۴	۳۸/۸	۹۴
۱۳۸۴	۳۳/۸	۲۷/۸	۸۲
۱۳۸۵	۴۵/۷	۳۸/۰	۸۳
۱۳۸۶	۷۳/۸	۴۶/۳	۶۳
۱۳۸۷	۱۱/۸	۱۱/۳	۹۶
۱۳۸۸	۱۷/۷	۱۷/۷	۱۰۰
۱۳۸۹	۱۷۹/۴	۱۵۶/۸	۸۷
۱۳۹۰	۹۲/۲	۵۲/۵	۵۷
۱۳۹۱	۲۲۰/۴	۱۴۳/۴	۶۵
۱۳۹۲	۴۸/۵	۳۴/۵	۷۱
۱۳۹۳	۳۲/۵	۲/۳	۷

مأخذ: تحلیل انتشار اوراق بهادار توسط دولت در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۷۷۲.

۱. همان.

۲. منظور از کل اوراق مشارکت مجموع اوراق مشارکت دولتی (بودجه‌ای و غیربودجه‌ای) و شهرداری‌هاست.

۵-۳-۱۷. چسبندگی نرخ سود بانکی و ایجاد بحران احتمالی

در شرایطی که نرخ سود بانک‌ها نسبت به تورم بالا بوده و در بخش حقیقی چنین بازدهی وجود ندارد، اگر اوراق مشارکت یا اوراق مشابه آن بخواهد در بخش حقیقی اقتصاد سرمایه‌گذاری شود، باید نرخ سود این اوراق تابعی از بازدهی بخش حقیقی اقتصاد و نرخ بهره‌وری سرمایه باشد؛^۱ در این حالت به علت سودهای بالاتر بانکی نسبت به متوسط بازدهی اقتصاد، فروش این اوراق به صورت جدی دارای تردید خواهد بود. در حالت دوم اگر نرخ سود اوراق بالاتر از نرخ متوسط بازدهی اقتصاد باشد، بازپرداخت اصل و سود تضمینی این اوراق نیز با استفاده از بخش حقیقی، قطعاً دچار مشکل بوده و به اجبار باید این اوراق در بخش بازارهای مالی غیرواقعی و حباب‌گونه خرید و فروش شود.

۶-۳-۱۷. سهام‌داری دولت

سهام‌داری دولت در بانک‌های دولتی و واگذار شده (ملت، صادرات، تجارت و رفاه) مانع از اقدام حقوقی و پیگیری‌های قانونی ناشی از عدم ایفای تعهدات از سوی بخش دولتی در این بانک‌ها شده و در نهایت این حجم از منابع به عنوان بدهی دولت در صورت‌های مالی ثبت می‌شود.

۷-۳-۱۷. تبدیل اوراق به تسهیلات

یکی از روش‌های مرسوم میان بانک‌ها و ناشران اوراق مشارکت سررسید شده در شرایطی که امکان تسویه ناشر با بانک در سررسید وجود ندارد؛ تبدیل جمع کل بدهی ناشر بابت اوراق سررسید شده به تسهیلات است. در این روش بانک و ناشر اوراق سررسید شده قرارداد تسهیلاتی با یکدیگر منعقد می‌کنند و براساس آن ناشر متعهد می‌شود مبلغ اوراق مشارکت سررسید شده را در تعداد اقساط مورد توافق به بانک بازگرداند. نرخ سود این تسهیلات به طور طبیعی بیشتر از نرخ سود علی‌الحساب اصل اوراق مشارکت سررسید شده تعیین می‌شود.

۱. از آنجا که سهمی از سود اوراق صرف هزینه‌های چاپ، عاملیت و موارد دیگر می‌شود، لذا حداکثر نرخ سود خالص برای خریداران اوراق، باید کمتر از نرخ بهره‌وری سرمایه در اقتصاد باشد.

این روش مرسوم اگرچه در ظاهر شیوه مناسبی برای تسویه ناشر با بانک محسوب می‌شود، اما عملاً تأثیری در دریافت طلب بانک از ناشران ندارد؛ زیرا ناشران اوراق سررسید گذشته، معمولاً دستگاه دولتی و نهادهای عمومی مانند شهرداری‌ها هستند و توان بازپرداخت اصل و فرع اوراق مشارکت را هیچ‌گاه پیدا نمی‌کنند؛ لذا تفاوتی در شکل این بدهی، قالب اوراق یا تسهیلات دریافتی از بانک‌ها وجود نخواهد داشت. از این رو اوراق مشارکت سررسید شده معمولاً در ردیف مطالبات بانک‌ها باقی می‌ماند و تنها سرفصل آنها در ترازنامه بانک‌ها تغییر می‌کند.^۱

جدول ۸-۱۷. مسائل اوراق مشارکت

عدم نظارت بانک مرکزی، سازمان‌ها	عدم تحقیق و بررسی سودآور بودن پروژه‌ها در طول اجرا	عدم تناسب میزان انتشار با عملکرد تحقق‌یافته
عدم تبیین و بررسی دقیق انتفاعی بودن	چسبندگی نرخ سود بانکی و ایجاد احتمالی بحران	سهام‌داری دولت
تبدیل اوراق به تسهیلات		

۴-۱-۱۷. اوراق صکوک اجاره و اسناد خزانه اسلامی^۲

دومین دسته از ابزارهای ایجاد بدهی دولت اوراق صکوک و اسناد خزانه اسلامی است. اگر

۱. رجوع به صورت‌های مالی بانک‌ها شواهد متعددی را ارائه خواهد کرد؛ صورت‌های مالی منتهی به اسفندماه ۱۳۹۳ بانک تجارت حاکی از حجم ۴۸۷۰۷ میلیون ریال تسهیلات بانک به دولت برای سود اوراق مشارکت می‌باشد. ۲. صکوک اجاره - صکوک اجاره، نوعی صکوک سرمایه‌گذاری است که بیانگر مالکیت واحدهای سرمایه‌گذاری با ارزش برابر از دارایی‌های بادوام فیزیکی هستند که با قرارداد اجاره پیوند خورده‌اند. در میان محصولات مالی اسلامی، صکوک اجاره یک محصول متمایز به‌شمار می‌رود که محبوبیت زیادی بین سرمایه‌گذاران مسلمان به‌دست آورده است. از طرف دیگر ناشران (دولت‌ها و شرکت‌ها) نیز صکوک اجاره را روش مناسبی برای تجهیز منابع می‌دانند.

انتشار و فروش اوراق مذکور، مبتنی بر عقد اجاره بوده و لذا باید لوازم این عقد در دنیای خارج محقق شود. ازجمله این لوازم اولاً تملیک است. با تحقق واقعی این شرط، در صورتی که ارزش دارایی‌های فروخته شده به مردم دچار نوسان شود و به‌فرض کاهش یابد، مبتنی بر تصویر ذهنی مردم از اوراق، دولت مکلف به جبران این کاهش خواهد بود. ثانیاً با توجه به سررسید بلندمدت (معمولاً چهارساله) این اوراق و شرایط نابسامان درآمدهای دولت، منبع تسویه این اوراق یا به‌عبارت دیگر بازخرید دارایی‌های دولت باید روشن باشد که تاکنون منبع معین عرضه معرفی نشده است.

اسناد خزانه اسلامی

ماده (۱)- اسناد خزانه اسلامی، اسناد بانامی هستند که دولت به‌منظور تسویه بدهی‌های مسجل خود با حفظ

عاملیت این اوراق با بانک بوده یا اینکه دولت ضامن، بانی یا انتشاردهنده این اوراق باشد با فرایندی مشابه اوراق مشارکت، امکان تحمیل اوراق مذکور به بانک در قالب مطالبات از دولت وجود دارد. (هرچند طبق تبصره «۲»، ماده (۴) آیین نامه اجرایی بند «ب» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴،^۱ «خزانه داری کل کشور مکلف است پرداخت اعتبارات موضوع این آیین نامه را پس از تخصیص سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مقدم بر تمامی پرداخت ها انجام دهد»).

داده های ارائه شده ازسوی بانک مرکزی^۲ نشان می دهد تا سال ۱۳۹۴ هیچ گونه مطالباتی با عنوان اوراق صکوک و اسناد خزانه اسلامی برای بانک ها شکل نگرفته است؛ اما انتشار و فروش اسناد خزانه اسلامی در نیمه دوم سال ۱۳۹۴ و فروش اوراق صکوک اجاره در ابتدای اردیبهشت ماه ۱۳۹۵ زمینه شکل گیری مطالبات بانک ها از دولت را فراهم ساخته است. به طور مثال برای نخستین بار در ایران در چهارم اردیبهشت ماه ۱۳۹۵، ۵ هزار میلیارد ریال اوراق در بازار فرابورس به منظور تسویه بخشی از بدهی دولت با شرکت هواپیمایی ماهان و صندوق حمایت و بازنشستگی آینده ساز عرضه و کشف قیمت شده است.^۳ این اوراق چهارساله و با نرخ سود ۱۸ درصد بوده که سود آن هر ۶ ماه یک بار پرداخت خواهد شد و با توجه به اینکه هر برگه مزبور در بازار فرابورس با سازوکار حراج، ۸۸ هزار تومان کشف قیمت شده، سود مؤثر آن به ۲۴/۱۲ درصد رسیده است.^۴ این اوراق

قدرت خرید به قیمت اسمی و با سررسید معین واگذار می نماید. این اسناد معاف از مالیات است. اسناد مذکور با تصویب شورای عالی بورس و اوراق بهادار به عنوان ابزار مالی بازار اوراق بهادار شناخته شده است. بازپرداخت اسناد خزانه در سررسید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تضمین می شود و قبل از سررسید، از قابلیت تنزیل در بازار ثانویه برخوردار است. اسناد خزانه اسلامی بدون سود بوده و هیچ گونه پرداخت میان دوره ای تحت عنوان سود نخواهند داشت و سرمایه گذاران از مابه التفاوت قیمت خرید اوراق و ارزش اسمی دریافتی آن در سررسید، منتفع خواهند شد. دارندگان اوراق، مبلغ اسمی را در سررسید از دولت دریافت می کنند.

شایان ذکر است ویژگی «حفظ قدرت خرید» از دیدگاه فقهی مورد اجماع همه فقها نبوده و محل تأمل است.

1. <http://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=5103>

۲. در نامه شماره ۹۴/۳۸۸۳۴۶، مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۶، ارسالی ازسوی بانک مرکزی به مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

3. <http://www.ifb.ir/News.aspx?id=12615>

4. <http://www.donya-e-eqtasad.com/news/1047757/>

با ضمانت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انتشار یافته است. بدیهی است، دولتی بودن سازمان مذکور، تضمین بازگشت اصل و سود اوراق مذکور توسط دولت را طلب می‌کند. همچنین بنابر تحقیقات به‌عمل آمده در ۹ ماهه سال ۱۳۹۴ از ۱۱۰ هزار میلیارد ریال مصوب انتشار اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی و صکوک، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی و صکوک برابر ۴۰/۱ هزار میلیارد ریال بوده است؛ ۲۰ هزار میلیارد ریال از عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی در مقطع ۹ ماهه سال ۱۳۹۵ از محل انتشار اسناد خزانه اسلامی و صکوک تحقق یافته است؛ در مجموع نسبت به مصوب نه‌دوازدهم ۴۸/۶ درصد تحقق داشته است.^۱

۵-۱-۱۷. تسهیلات تبصره‌ای و غیر تبصره‌ای

۱-۵-۱۷. روند تسهیلات تبصره‌ای

یکی از وظایف دولت‌ها، حمایت از بخش‌ها یا اقشار خاصی است که برای انجام این وظیفه، نیازمند منابع بودجه‌ای است تا این منابع را در اختیار بخش‌ها یا گروه‌های موردنظر قرار دهد. یکی از سیاست‌هایی که دولت برای حمایت از بخش‌ها یا اقشار آسیب‌پذیر استفاده می‌کند، سیاست اعطای تسهیلات بانکی به‌صورت تکلیفی یا تبصره‌ای است. تسهیلات تکلیفی را می‌توان در رابطه با بانک مرکزی یا بانک‌ها بررسی کرد. به اقتضای آسیب‌شناسی موردنظر این مطالعه، تنها در مورد بانک‌ها بحث می‌شود. دو نوع تعریف از تسهیلات مزبور مطرح شده است:

(الف) تعریف عام: کلیه تسهیلاتی که به‌موجب قوانین و مقررات بر سیستم بانکی تکلیف شود.

(ب) تعریف خاص: کلیه تسهیلاتی که به نحوی با شرایط یا ضوابط متعارف بانک‌ها

تطابق نداشته و بانک‌ها علی‌رغم میل خود مجبور به اعطای این گونه تسهیلات باشند.^۲ تسهیلات تکلیفی در قوانین بودجه سنواتی با هدف تخصیص منابع مالی به بخش‌ها و حوزه‌های خاص و اولویت‌دار، همواره یکی از بخش‌های مهم بودجه تلقی می‌شود.

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵۵. تحلیل انتشار اوراق بهادار توسط دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۷۲، اسفندماه ۱۳۹۴.

۲. سیدمهرزاد میربهراری، تسهیلات تکلیفی و آثار آن بر سیستم بانکی کشور، بانک اقتصاد، ش ۳۳، ۱۳۸۱.

درخصوص تسهیلات تکلیفی و ایجاد تکالیف برای منابع شبکه بانکی دو دیدگاه وجود دارد. دیدگاه نخست مخالف ایجاد تکلیف برای بانک‌ها درخصوص مصارف قرض‌الحسنه و منابع داخلی بانک‌ها بوده و بیان می‌دارد بانک‌ها باید در اعطای تسهیلات، آزادی عمل داشته و نباید از طرف قانونگذار مجبور به ایفای تعهدات مالایطاق شوند.

دیدگاه دوم موافق ایجاد تکالیف برای بانک‌ها بوده و رویه مرسوم آن در قوانین بودجه سنواتی ایران ذیل ماده واحده، تبصره‌های متعددی که احکام مختلفی را تکلیف می‌کنند، به تصویب می‌رسند. در برخی موارد این احکام، نحوه تخصیص یا تحصیل برخی منابع متعلق به خزانه دولت را مشخص کرده و در برخی موارد دیگر تکالیفی به بانک‌ها و بانک مرکزی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی اعمال می‌کند. در زمینه تکلیف به بانک‌ها و بانک مرکزی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف که هرساله در قوانین بودجه سنواتی تصویب می‌شود اهمیت بسزایی دارد.

یکی از متداول‌ترین مصادیقی که همه‌ساله در بودجه برای آنها مصارفی تعیین می‌شود، سپرده‌های قرض‌الحسنه شبکه بانکی است. نحوه تخصیص و مصرف منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها همواره یکی از مسائل نظام بانکی بوده است که آیا این منابع به‌صورت هدفمند و کارآ تخصیص داده می‌شوند یا خیر؟ تسهیلات تکلیفی عمدتاً برای اطمینان بخشی از تخصیص منابع برای گروه‌های آسیب‌پذیر است که تعیین موارد و مصادیق آن هرساله در بودجه حاکی از آن است که ابزارهای نظارتی لازم برای اعطای تسهیلات در شبکه بانکی وجود ندارد و همچنین اطمینان لازم به شبکه بانکی نیز برای تخصیص منابع به گروه‌های هدف وجود ندارد.^۱

اطلاع از میزان تسهیلات تکلیفی یا تبصره‌ای و سهم آنها از کل تسهیلات اعطایی شبکه بانکی می‌تواند تصویر دقیق‌تری از نقش و اثر این تسهیلات در نظام بانکی ارائه کند. در جدول ۹-۱۷ تسهیلات اعطایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به تفکیک بخش‌های دولتی و غیردولتی شامل تسهیلات عادی و تکلیفی مندرج در بودجه‌های سنواتی براساس اطلاعات بانک

۱. موسی شهبازی غیائی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۴۹. تسهیلات تکلیفی و تبصره‌ای نظام بانکی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۰۹۶.

مرکزی^۱ نشان داده شده است. در سال ۱۳۹۲ کل تسهیلات تکلیفی (دولتی و غیردولتی) حدود ۶۴۶/۹۴۲ هزار میلیارد ریال بوده است که ۱۴/۵ درصد از کل تسهیلات شبکه بانکی را تشکیل می‌دهد.

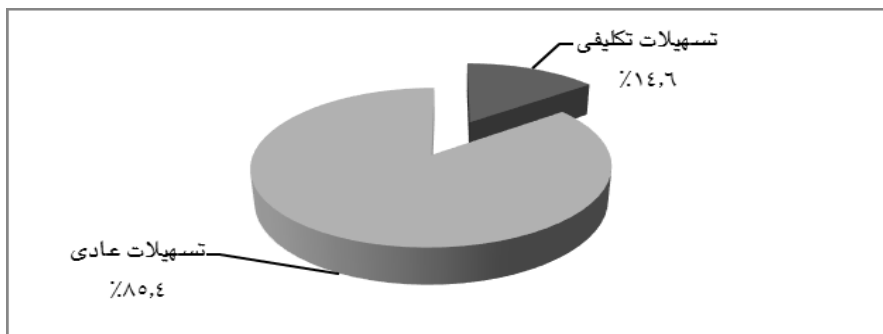
جدول ۹-۱۷. تسهیلات بانکی بخش‌های دولتی و غیردولتی به تفکیک عادی و تکلیفی؛

منتهی به اسفندماه ۱۳۹۲ (میلیارد ریال)

بخش	نوع	مبلغ	سهم (درصد)
دولتی	عادی	۱۷,۸۷۶	۰/۴
	تکلیفی (تبصره‌ای)	۲,۵۵۶	۰/۰۶
غیردولتی	عادی	۳,۷۶۵,۹۰۸	۸۵
	تبصره‌ای	۶۴۴,۳۸۶	۱۴/۵

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

نمودار ۳-۱۷. سهم تسهیلات تکلیفی و عادی از کل تسهیلات اعطایی منتهی به سال ۱۳۹۲



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱. گزارش بانک مرکزی از وضعیت نظام بانکی در پایان سال ۱۳۹۲ ارسالی به کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۹۳.

۲-۵-۱-۱۷. تکلیف به بانک‌های عامل، سرکوب مالی و ایجاد تورم

تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات به گروه‌های خاص، با نرخ سود کمتر از نرخ مصوب، اعمال امهال یا بخشودگی، پذیرفتن نوع خاصی از وثایق و مواردی نظیر آن، همگی از مصادیق سرکوب مالی هستند. سرکوب مالی و تکلیف برای بانک‌ها به کاهش قدرت بانک‌ها در مدیریت منابع و در نهایت به افزایش مطالبات غیرجاری و اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی منجر خواهد شد. اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی نیز افزایش پایه پولی و پیامدهای تورمی را به همراه دارد. بنابراین به‌طور خلاصه تکلیف به بانک‌های عامل می‌تواند پیامدهای زیر را در پی داشته باشد:

۱. افزایش بدهی‌های دولت.

۲. تحمیل بدهی‌های دولت به شبکه بانکی و اختلال در عملکرد آن.

۳. تحمیل فشار نیاز نقدینگی به بانک مرکزی و در نتیجه افزایش پایه پولی و تورم.

۴. بازار سرمایه ضعیف و غیرکارآ؛ دسترسی به منابع بانکی ساده‌ترین و ارزان‌ترین راه تأمین منابع است و به همین دلیل، تا زمانی که به واسطه تکلیف‌های دولت دسترسی به چنین منابعی امکان‌پذیر باشد، بازار سرمایه به سطح کارآ و بهینه نخواهد رسید.

۵. کاهش مدیریت ریسک در بانک‌ها: زمانی که دولت دستور اعطای وام برای مصارف خاص را با ضمانت دولت صادر می‌کند، بانک‌ها دیگر نیازی به مدیریت ریسک نخواهند داشت و همین امر بانک‌ها را از فعالیت اصلی‌شان دور خواهد کرد.

در قوانین بودجه سنواتی، بندها و تبصره‌های متعددی وجود دارد که مصداق سرکوب مالی هستند و به بانک‌ها اعمال تکلیف می‌شوند. در این بندها بانک‌ها مکلف به پرداخت تسهیلات یا بخشش جریمه دیرکرد بازپرداخت بدهی شده‌اند؛ درحالی‌که مشخص نیست منابع مورد نیاز و زیان بانک که ناشی از این بخشش است، از چه منبعی تأمین خواهد شد. همچنین کژمنشی‌های آتی را نیز باید به زیان‌های این‌گونه قوانین اضافه کرد. موارد سرکوب مالی و مصادیق تکلیف به بانک‌های عامل از طرق زیر بر تورم اثرگذارند:

۱. تکلیف به بانک‌ها در راستای استفاده از منابع داخلی بانک‌ها (منابع قرض‌الحسنه،

سایر منابع، بخشودگی‌ها و دوره تنفس و...) با مشخص بودن میزان تسهیلات پرداختی یا میزان بخشودگی و... .

۲. تکلیف به بانک‌ها برای استفاده از منابع داخلی بانک‌ها (منابع قرض الحسنه، سایر منابع، بخشودگی‌ها و دوره تنفس و...) بدون مشخص بودن میزان تسهیلات پرداختی یا میزان بخشودگی و غیره (مانند بند «و» تبصره «۱۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۴).

۳. تکلیف به بانک‌ها برای پذیرش برخی وثایق مشخص برای پرداخت وام.

۴. تکلیف به بانک‌ها برای اعطای وام به گروه‌های خاص از محل منابع دولتی با نرخ مشخص.

ایراد دیگری که وام‌های تکلیفی با ضمانت دولت ایجاد می‌کنند، عدم انگیزه برای پیگیری بازپرداخت این وام‌ها از سوی بانک‌های عامل و حتی سیاستگذار است. به‌طوری‌که در نهایت برای اصلاح ترازنامه بانک‌ها ممکن است مطالبات غیرجاری از ترازنامه بانک‌ها حذف و به ترازنامه بانک مرکزی منتقل شده و در آینده بین دولت و بانک مرکزی تسویه شود. اعتبارات اعطا شده در قالب مسکن مهر از جمله مواردی است که از ترازنامه بانک مسکن حذف و به بانک مرکزی انتقال داده شده و سپس در قالب تسهیلات بلندمدت با نرخ سود پایین درآمده است.^۱

جدول ۱۰-۱۷. مسائل تکلیف تسهیلات به بانک‌های دولتی

افزایش بدهی‌های دولت	تحویل بدهی‌های دولت به شبکه بانکی و اختلال در عملکرد آن
بازار سرمایه ضعیف و غیرکارآ	تحویل فشار نیاز نقدینگی به بانک مرکزی و در نتیجه افزایش پایه پولی و تورم
کاهش مدیریت ریسک در بانک‌ها	

۱. سیدعلی مدنی‌زاده و همکاران، تأثیر لایحه بر تورم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۷۱.

۶-۱-۱۷. اعتبارات اسنادی و ضمانت‌نامه‌های پرداخت شده

اعتبارات اسنادی و ضمانت‌نامه‌های پرداخت شده از جمله مواردی هستند که در سال‌های گذشته موجب ایجاد بدهی و تعهد دولت به بانک‌ها شده‌اند. دولت با تنظیم این اسناد به اعتبار و ضمانت بانک‌ها تعهداتی را پذیرفته است. در ادامه با اشاره مختصری به این مفاهیم به جایگاه این اسناد در میان سایر تعهدات دولتی پرداخته می‌شود.

۱-۶-۱۷. اعتبارات اسنادی

شیوه پرداخت ثمن معاملات در معاملات بین‌المللی اهمیت بسیاری دارد. فعالان اقتصادی شیوه‌های مختلفی را در این زمینه تجربه کرده‌اند. از آن جمله می‌توان به مواردی از قبیل پرداخت نقدی، پرداخت برواتی، پرداخت از طریق حساب باز و پرداخت از طریق اعتبارات اسنادی اشاره کرد. از آنجا که پشتوانه چنین پرداخت‌هایی، سیستم بانکی است و از اطمینان بیشتری در مقایسه با سایر شیوه‌های پرداخت برخوردار است؛ روزه‌روز این نحوه پرداخت گسترش یافته است.^۱

ضمانت‌نامه بانکی عبارت است از تعهد غیرقابل برگشت بانک به پرداخت وجه مورد ضمانت در صورت عدم ایفای تعهدات تحت قرارداد توسط شخص ثالث (فروشنده یا متعهد انجام قرارداد). ضمانت‌نامه بانکی تعهدی است که بانک در قبال قرارداد متقاضی با کارفرما صادر می‌کند و در صورت درخواست کارفرما به هر دلیل بانک وجه ضمانت‌نامه را بدون قید و شرط به کارفرما «ذی‌نفع» پرداخت می‌کند.

ضمانت‌نامه‌های بانکی در سطح داخلی و بین‌المللی اقسام مختلفی دارند که حسب توافق طرفین، تنظیم و اجرا می‌شوند. برای تضمین قراردادهایی که یک طرف آنها دولت است (معاملات دولتی)، وجود ضمانت‌نامه معتبر ضرورت دارد و یکی از ابزارهایی که برای ضمانت این معاملات پذیرفته شده، ضمانت‌نامه بانکی است.^۲

1. <http://markazibar.org/fa/Article3.aspx>

2. <http://banki.ir/bank-ha/21032-%D8%B6%D9%85%D8%A7%D9%86%D8>

۲-۱-۱۷. نمونه‌ای از قوانین تکلیف تضمین به دولت

قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب سال ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی:^۱

الف) ماده (۷۷)

به‌منظور تأمین اعتبار برای پرداخت تسهیلات به زندانیان نیازمند در محکومیت‌های مالی مانند دیه و امثال آن که ناشی از قتل یا جرح غیرعمدی است و محکومان مالی نیازمند غیر از موارد محکومیت ناشی از کلاهبرداری، ارتشا، اختلاس، سرقت، خیانت در امانت، مبلغی که در قوانین بودجه سالیانه تعیین می‌شود از محل وجوه قرض‌الحسنه بانک‌ها اختصاص می‌یابد و در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند قرار می‌گیرد تا با نظارت وزارت دادگستری اقدام کند. آیین‌نامه اجرایی پرداخت تسهیلات مذکور توسط وزارت دادگستری و ستاد دیه تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. دولت مکلف است نسبت به تضمین تسهیلات اعطایی این ماده اقدام نماید. در همین راستا، در آیین‌نامه اجرایی این ماده آمده است:

ب) ماده (۱۷)

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است نسبت به تضمین بازپرداخت تسهیلات اعطایی موضوع آیین‌نامه با رعایت مقررات مربوط اقدام نماید.^۲

۲-۱۷. روش‌های تسویه بدهی دولت به بانک‌ها

سابقه تاریخی تسویه بدهی‌های دولت با بانک‌های دولتی گویای روش‌های متعددی بوده، اما می‌توان مهم‌ترین آنها را افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و انتشار اوراق بدهی دانست.

1. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/930339?keyword=%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%>

2. <http://www.dolat.ir/NSite/FullStory/News/?Serv=1&Id=267241>

۱-۲-۱۷. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

امروزه پس از بحران ورشکسته شدن بانک‌ها ساختار سرمایه و نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها، به یکی از موضوعات مهم در عرصه بانکداری تبدیل شده و قانونگذاران را بر آن داشته است تا برای جلوگیری از تکرار چنین حوادثی در آینده و برای حفظ سلامت نظام مالی و پولی، تدابیری را بیندیشند. از دلایل مهم بالا بردن نسبت کفایت سرمایه در بانک‌ها توانمندی آنها برای مقابله با خطر عدم بازپرداخت تسهیلات بانکی از طرف گیرندگان تسهیلات (ریسک اعتباری) است. افزایش قدرت اعطای تسهیلات، تزریق نقدینگی سهام‌داران و عدم تقسیم سود و انباشته شدن آن در بانک و ایجاد ساختار سرمایه مطلوب یا بهینه نمودن نسبت‌های اهرمی را می‌توان از مهم‌ترین انگیزه‌های افزایش سرمایه بانک‌ها برشمرد.^۱

آنچه از بررسی قوانین، لوایح و طرح‌های دولت و مجلس مشهود است، اهتمام به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی برای افزایش توان اعطای تسهیلات به بنگاه‌های تولیدی است. درحالی‌که نسبت کفایت سرمایه بخش عمده‌ای از بانک‌های دولتی در وضعیت نامناسبی بوده و از میزان ۸ درصد مصوب شورای پول اعتبار کمتر است.

افزایش سرمایه بانک‌های دولتی برای بالا بردن توان اعطای تسهیلات توسط آنها فی‌نفسه امری ضروری و مفید به‌نظر می‌رسد؛ اما آنچه اثربخشی افزایش سرمایه را برای ایجاد رونق در تولید با تردید مواجه می‌کند، ساختار فعلی نظام بانکی است که در بندهای متعددی از سیاست‌های کلی بر اصلاح این ساختارها تأکید شده؛ اما تغییر محسوسی در ساختار بانک‌های دولتی ایجاد نشده است.^۲

روش‌های متنوعی برای افزایش سرمایه بانک‌ها متصور است. مرسوم‌ترین آنها

۱. مهشید شاهچرا و ماندانا طاهری، ضرورت افزایش سرمایه بانک‌ها و تأثیر آن بر قدرت وام‌دهی در شبکه بانکی کشور، بیست‌وششمین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی.

۲. در بخش‌های گذشته توضیحات مفصلی در رابطه با ساختار مدیریت و تصمیم‌گیری این بانک‌ها ارائه شد.

افزایش سرمایه با مطالبات و آورده نقدی، سود انباشته و اندوخته‌ها و افزایش سرمایه با تجدید ارزیابی دارایی‌ها^۱ می‌باشند.^۲

در کنار روش‌های مذکور، بانک‌های دولتی در سال‌های اخیر از منابع متعددی برای افزایش سرمایه استفاده کرده‌اند؛ منابع حساب ذخیره ارزی، منابع صندوق توسعه ملی، واگذاری‌ها (وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری)، منابع عمومی در قوانین بودجه سنواتی، مابه‌التفاوت نرخ تسعیر ارز رسمی، منابع خارجی اعم از «ریفاینانس، فاینانس و یوژانس و...». در یک دسته‌بندی می‌توان رویکردهای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی را که در آن دولت نقش اساسی دارد به دو دسته بودجه‌ای (تصمیماتی که در قالب قوانین بودجه عملیاتی می‌شود) و غیربودجه‌ای (تصمیماتی که در قالب قوانین دوره‌ای (قوانین برنامه) یا طرح‌ها و لوایح متفرقه) تقسیم کرد که البته غالب این موارد در ساختار بودجه گنجانده شده‌اند.

۱. افزایش سرمایه با مطالبات و آورده نقدی: در این شیوه شرکت سهام جدیدی را به سهام‌داران می‌فروشد. در این شرایط اولویت خرید سهام جدید با سهام‌داران قبلی شرکت است و این فرصت در قالب برگه‌های حق تقدم در اختیار سهام‌داران قرار می‌گیرد. در شرایطی که سهام‌دار بابت سود سال‌های مالی گذشته از شرکت مطالباتی داشته باشد، هزینه خرید سهام جدید شرکت از این محل پرداخت خواهد شد. مزیت اصلی این شیوه افزایش سرمایه ورود منابع جدید یا جلوگیری از خروج آنهاست. این روش در کنار تقویت قدرت مالی شرکت، امکان اجرای طرح‌های جدید و توسعه فعالیت‌های پیشین شرکت را فراهم می‌کند.

- سود انباشته و اندوخته‌ها: یکی دیگر از شیوه‌های معمول تأمین مالی بنگاه‌ها، افزایش سرمایه از محل سود انباشته و اندوخته‌های شرکت است. در این شیوه بنگاه مقداری از سود خود را که به‌صورت سالیانه ذخیره کرده و میان سهام‌داران تقسیم نکرده است، تبدیل به سهام جدید کرده و بدون دریافت وجه در اختیار سهام‌داران خود قرار می‌دهد. به این ترتیب سرمایه شرکت از محل سود ذخیره شده در یک یا چند دوره مالی گذشته افزایش می‌یابد. این شیوه معمولاً با استقبال سرمایه‌گذاران مواجه شده و باعث افزایش قیمت سهم می‌شود. همچنین افزایش سرمایه از این محل جهت اصلاح ترازنامه بنگاه‌ها مفید خواهد بود، اما افزایش سرمایه از محل اندوخته‌ها، درواقع تنها نوعی تغییر در ترکیب حقوق صاحبان سهام است که در آن حقوق صاحبان سهام از محل اندوخته‌ها به حساب سرمایه منتقل می‌شود و منبع مالی جدیدی از این طریق وارد شرکت نخواهد شد.

- افزایش سرمایه با تجدید ارزیابی دارایی‌ها: تجدید ارزیابی دارایی‌ها انتساب ارزش‌های جدید به دارایی‌های پیشین شرکت است. دلایلی چون تورم و افزایش قیمت کالاها و خدمات باعث تفاوت ارزش جاری دارایی‌های شرکت با ارزش تاریخی آن در صورت‌های مالی می‌شود و متعاقباً عامل ایجاد مشکلاتی در امور حسابداری و تصمیمات اقتصادی بنگاه‌ها خواهد شد. براساس این ارزیابی مجدد دارایی‌ها مبلغی را به‌عنوان مازاد تجدید ارزیابی بر سرمایه شرکت خواهد افزود. به این ترتیب افزایش سرمایه از این محل باعث ورود منبع مالی جدیدی خواهد شد.

۱-۱-۲-۱۷. فرایند بودجه‌ای

مهم‌ترین منابع مورد استفاده برای افزایش سرمایه بانک‌ها در بودجه سالیانه کل کشور عبارتند از: واگذاری، وصولی حساب ذخیره ارزی، تهاتر، درآمد حاصل از فروش نفت و وجوه اداره شده: **- واگذاری‌ها:** وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری از جمله منابعی که برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در لوایح بودجه سالیانه تدارک دیده می‌شود. کیفیت شرکت‌های واگذار شده از حیث سودآوری و چگونگی واگذاری‌ها از مهم‌ترین مسائل محل تأمل این سرفصل بوده که به علت عدم دسترسی به اطلاعات مفید بررسی نمی‌شود.

بخش دیگری از واگذاری‌ها که شاید بتوان فصل مشترک این عنوان با مبحث اوراق مشارکت دانست، واگذاری اوراق مشارکت است.

یکی از روش‌های تسویه میان ناشران اوراق و بانک، تهاتر است. ناشر اوراق در سررسید، معادل مبلغ سررسید شده به بانک دارایی سرمایه‌ای واگذار می‌کند. برای مثال در یک نمونه یکی از ناشران اوراق مشارکت به جای بدهی خود به بانک عامل، یکی از نیروگاه‌های خود را واگذار کرده است. به این ترتیب مشخص می‌شود که یکی از علت‌های افزایش دارایی‌های سرمایه‌ای بانک‌ها تهاتر میان ناشران اوراق و بانک‌هاست که در موارد متعددی به تشدید بنگاهداری بانک‌ها هم منجر می‌شود.^۱

الف) مثال عینی

مجموع اوراق مشارکت مصوب شده در سال ۱۳۹۲ به ۲۷۸ هزار میلیارد ریال رسیده که از این مقدار ۱۸ هزار و ۵۰۰ میلیارد ریال عرضه شد. در نهایت ۹ هزار و ۹۵۴ میلیارد ریال آن فروخته شد. ۹ هزار و ۹۵۴ میلیارد ریال در قالب رد دیون به پیمانکاران طلبکار از دولت داده شد.

مقایسه میزان انتشار و میزان فروش اوراق، بیانگر مازاد عرضه قابل توجه این اوراق در بازار است. این عرضه البته با هدف پرداخت بدهی‌ها به پیمانکاران انجام می‌شود؛ زیرا طبق آیین‌نامه انتشار اوراق مشارکت اگر اوراق عرضه شده در موعد مقرر فروش نرفت

1. <http://www.khabaronline.ir/detail/394431/Economy/macroeconomics>

می‌توان آنها را در ازای بدهی ناشر به پیمانکاران داد. پرسشی که باید در موضوع اوراق مشارکت سررسید شده به آن پاسخ داد، سرنوشت این اوراق و نحوه تسویه بانک‌های عامل با ناشران است.^۱

- منابع حاصل از وصول تسهیلات حساب ذخیره ارزی: از دیگر منابعی که در لوایج بودجه، برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به آن توجه می‌شود، باقیمانده و وصولی‌های تسهیلات حساب ذخیره ارزی در بانک‌های دولتی است. باید توجه داشت که بانک‌های دولتی در سال‌های گذشته صرفاً عاملیت پرداخت تسهیلات ارزی پرداخت شده از محل حساب ذخیره ارزی را برعهده داشتند و در تعیین نوع طرح یا تخصیص منابع مسئولیت و تعهد کاملی نداشتند. این امر موجب شده که بانک‌ها در گام اول، اعتبارسنجی و ارزیابی طرح‌های متقاضی تسهیلات از این محل را به‌درستی و کامل انجام ندهند، لذا مطالبات غیرجاری ناشی از آن در سطح بالایی قرار گرفته است.

با توجه به اینکه بازپرداخت اقساط تسهیلات حساب ذخیره ارزی نیز به‌صورت ارزی است، ازاین‌رو اولاً ارزش مطالبات غیرجاری و جرائم مربوط به آن افزایش یافته و ثانیاً به‌دلیل افزایش نرخ ارز، ارزش ریالی آن نیز افزایش یافته است. بنابراین افزایش سرمایه از این محل باید به‌تدریج و به تناسب وصول مطالبات انجام شود و نباید با انجام عملیات حسابداری صرف ارزش منابع حساب ذخیره که در اختیار بانک عامل بوده است به حساب افزایش سرمایه بانک‌ها لحاظ شود.

نکته مهم دیگر این است که مازاد درآمدهای نفتی دولت باید طبق ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، به حساب ذخیره ارزی واریز شود. در نتیجه استفاده از مازاد درآمدهای نفتی به‌نوعی برداشت غیرمستقیم از حساب ذخیره ارزی به حساب می‌آید. به عبارت دیگر وجوهی که باید به حساب ذخیره ارزی واریز شود، به سمت بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها یا افزایش سرمایه سوق داده می‌شود. این حکم در قوانین بودجه‌ای با اهداف

۱. ازجمله دلایل عدم موفقیت فروش این اوراق را می‌توان محدودیت ایجاد شده توسط بانک مرکزی دانست که با هدف تشکیل بازار ثانویه، بانک‌ها را از بازخرید اوراق منع کرده بود.

تشکیل حساب ذخیره ارزی در تعارض است و به نحوی از میان برداشتن حساب ذخیره ارزی است؛ لذا استفاده از این منبع مزایای چندان قابل قبولی ندارد.

- وجوه اداره شده: به نظر می‌رسد مناسب‌ترین تعریف برای وجوه اداره شده مربوط به مصوبه سیصدوسی و دومین جلسه شورای پول و اعتبار، مورخ ۱۳۵۵/۲/۱۴ می‌باشد که براساس آن تعریف وجوه اداره شده وجوهی است که طبق قراردادی برای مصارف مشخصی در اختیار بانک گذارده می‌شود و بانک به نیابت از واگذارنده، این وجوه را به مصرف تعیین شده می‌رساند. این وجوه در صورتی اداره شده تلقی می‌شود که تأیید و مجوز بانک مرکزی پیشاپیش اخذ شود.

چگونگی مصرف و نحوه توزیع وجوه از طرف واگذارنده آن تعیین می‌شود و بانک عامل دخالتی در این مورد نخواهد داشت. در عمل وجوه اداره شده نزد بانک‌ها، شامل سه رکن اجرایی «واگذارنده وجوه»، «بانک عامل» و «تسهیلات‌گیرنده» و یک رکن نظارتی بانک مرکزی است. واگذارنده در قراردادی با بانک عامل (با موضوعیت عاملیت بانک در اعطای تسهیلات مالی از محل حساب وجوه اداره شده از طریق عقود اسلامی)، در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا به اشخاص واجد شرایط که از طرف واگذارنده معرفی می‌شوند تسهیلات مربوطه را اعطا می‌کند. بانک موظف است پس از وصول اصل و سود متعلقه در سررسید اقساط، پس از کسر کارمزد مربوط به خود، آن را به حساب تعیین شده ازسوی واگذارنده (که معمولاً حساب خزانه است) واریز نماید. بررسی سابقه وجوه اداره شده نیازمند تأملی بر روند و تحولات چند دهه گذشته دارد.

ب) عملکرد بانک‌ها در تخصیص وجوه اداره شده

یکی از معیارهای ارزیابی عملکرد وجوه اداره شده، نسبت تسهیلات پرداختی به وجوه تودیعی است. در جدول ذیل مقایسه‌ای بین عملکرد بانک‌های مختلف از نظر نسبت تسهیلات پرداختی به وجوه اداره شده ارائه شده است. هرچه این نسبت بالا باشد (نزدیک به ۱۰۰ درصد)، نشان می‌دهد که بخش بزرگ‌تری از وجوه اداره شده در آن بانک به تسهیلات تبدیل شده است.

جدول ۱۱-۱۷. نسبت تسهیلات پرداختی به وجوه تودیی از سوی دولت از محل وجوه

اداره شده

نام بانک	نسبت تسهیلات پرداختی به وجوه تودیی (درصد)	دوره	ملاحظات
صادرات	۷۵	۱۳۹۲-۱۳۸۴	رقم محاسباتی مربوط به عملکرد کلی دوره است
کشاورزی	۹۶	۱۳۹۲-۱۳۸۴	رقم محاسباتی مربوط به عملکرد کلی دوره است
تجارت	۹۳/۸	۱۳۹۰	زمان شروع دوره اعلام نشده است/ رقم محاسباتی مربوط به عملکرد کلی دوره است
سپه	۹۱/۴	۱۳۹۲-۱۳۸۴	رقم محاسباتی مربوط به عملکرد کلی دوره است
مسکن	۶۸/۶	۱۳۹۲-۱۳۸۸	رقم محاسباتی مربوط به متوسط ارقام سالیانه در دوره است
توسعه صادرات	۸۵/۴	خرداد ۱۳۹۳ - شهریور ۱۳۹۲	رقم محاسباتی مربوط به عملکرد کلی دوره است
توسعه تعاون	۶۴	۱۳۹۲-۱۳۸۴	رقم محاسباتی مربوط به عملکرد کلی دوره است
سامان	۸۰/۶	۱۳۹۲	زمان شروع دوره اعلام نشده است/ رقم محاسباتی مربوط به عملکرد کلی دوره است
سرمایه	۸۲/۲	۱۳۹۲	زمان شروع دوره اعلام نشده است/ رقم محاسباتی مربوط به عملکرد کلی دوره است
پست بانک	۷۶/۶	۱۳۹۱-۱۳۸۹	رقم محاسباتی مربوط به متوسط ارقام سالیانه در دوره است
صنعت و معدن	۷۲	۱۳۹۲-۱۳۹۰	رقم محاسباتی مربوط به متوسط ارقام سالیانه در دوره است
بانک ملی	۸۵	۱۳۸۹-۱۳۸۸	رقم محاسباتی مربوط به متوسط ارقام سالیانه در دوره است

مأخذ: عملکرد نحوه مصرف وجوه اداره شده در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۱۹۹.

ارقام جدول فوق نشان می‌دهد که در بانک‌های تخصصی مانند بانک توسعه تعاون، صنعت و معدن، پست بانک و مسکن این نسبت به طور متوسط پایین است؛ البته باید گفت که این اطلاعات مبتنی بر ارقامی است که بانک‌های مختلف براساس طبقه‌بندی‌ها و دوره‌های مختلف ارائه کرده‌اند و لذا در نتیجه‌گیری باید احتیاط کرد؛ اما آنچه از این بررسی مشهود است عملکرد تسهیلات این وجوه در بانک‌های تخصصی مطلوب نیست. در مقابل بانک‌هایی

مانند کشاورزی، سپه و تجارت در زمینه پرداخت تسهیلات عملکرد مناسبی داشته‌اند. نکته مهم دیگری که از بررسی عملکرد تسهیلات ناشی از وجوه اداره شده قابل ذکر است، نحوه گزارش‌دهی بانک‌ها از تسهیلات اعطایی است که با یکدیگر تفاوت‌های بسیاری دارد. به‌طور کلی اطلاعات شفافی از عملکرد این وجوه، اعم از میزان وجوه پرداختی، بازپرداخت، سهم بانک‌ها، سهم سود تسهیلات و سهم دولت برای همه بانک‌ها در دسترس نیست، ضمن اینکه طبقه‌بندی و نحوه گزارش بانک‌ها نیز با یکدیگر متفاوت است. در برخی بانک‌ها اطلاعات دقیق‌تری از این وجوه در یادداشت‌های توضیحی پیوست ترازنامه در دسترس است؛ اما در برخی دیگر تنها به گزارش مانده مصرف نشده وجوه اکتفا شده است. این موارد، لزوم ساماندهی نحوه گزارش‌دهی عملکرد این وجوه را در نظام بانکی روشن می‌کند. با توجه به اینکه منبع اصلی این وجوه از منابع بودجه عمومی است، لذا شفاف شدن اطلاعات در مورد عملکرد آن برای تصمیم‌گیری درخصوص کارایی آنها و اثربخشی این ابزار حمایتی بسیار اهمیت دارد.

ج) جایگاه وجوه اداره شده در افزایش سرمایه بانک‌ها

افزایش سرمایه بانک‌های دولتی با استفاده از وجوه اداره شده از باقیمانده یا وصولی‌های این وجوه که مربوط به بودجه عمومی دولت است، صورت می‌گیرد. استفاده از وصولی وجوه اداره شده برای افزایش سرمایه بانک‌ها باعث می‌شود که انگیزه بانک‌ها برای بازپس‌گیری مطالبات غیرجاری که از محل وجوه اداره شده پرداخت شده‌اند، افزایش یابد. زیرا بانک‌های دولتی برای افزایش سرمایه خود مجبور خواهند بود که مطالبات غیرجاری از محل این وجوه را وصول نمایند. شایان ذکر است ازسوی دیگر لحاظ وجوه اداره شده به حساب افزایش سرمایه باعث می‌شود انگیزه بانک‌ها برای تخصیص این وجوه و اعطای تسهیلات از محل آن کاهش یابد.

نکته دیگری که درباره وجوه اداره شده بدون متغیر وجود دارد آن است که این وجوه، در برهه‌های مختلف و با اهداف و اولویت‌های متفاوتی در اختیار بانک‌ها قرار داده شده که اکنون ممکن است با گذشت زمان تغییر شرایط اقتصادی کشور، این اولویت‌ها و اهداف تغییر کرده باشند. لذا در شرایط فعلی اقتصاد ایران به‌خصوص برای مقاوم‌سازی

اقتصاد، اهداف و اولویت‌های جدید ایجاد می‌کند تا این وجوه نزد بانک‌هایی قرار گیرند که در راستای این اهداف هستند (خصوصاً بانک‌های تخصصی توسعه‌ای). بنابراین برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از این محل، لازم است، میزان افزایش سرمایه هریک از بانک‌های دولتی برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی نظام و به‌خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دقیق مشخص شود.

۲-۱-۲-۱۷. فرایندهای غیربودجه‌ای (تسعیر نرخ ارز)

بجز قوانین بودجه سالیانه کل کشور قوانین دیگری در قالب قوانین بالادستی و مصوبات متفرقه مجلس شورای اسلامی وجود داشته که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در کیفیت و کمیت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اثرگذارند. یکی از مهم‌ترین مصادیق، استفاده از آثار تسعیر نرخ ارز در دارایی‌های بانک است.

استفاده از این ابزار نیز ملاحظات متعددی دارد که در ادامه به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود:

۱. افزایش ارزش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ناشی از تغییر نرخ ارز، سود تحقق‌یافته تلقی نمی‌شود و نمی‌توان آن را برای تسویه بدهی‌های تحقق‌یافته قبلی (بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی یا بدهی دولت به بانک‌های دولتی) استفاده کرد. به بیان دیگر، افزایش ارزش ناشی از تغییر نرخ ارز در ترازنامه بانک مرکزی، ماهیتی کاملاً احتمالی، غیرقطعی و فاقد اصالت داشته و نمی‌توان در تسویه بدهی‌های تحقق‌یافته از آن استفاده کرد.

همچنین باید توجه داشت که حکم ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی، به برابری‌های قانونی موضوع ماده (۱) این قانون اشاره دارد. به بیان دیگر این حکم مربوط به زمانی است که نظام ارزی میخکوب در کشور بوده و نرخ‌های برابری قانونی توسط بانک مرکزی اعلام می‌شد. در حال حاضر بر مبنای بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه، نظام ارزی کشور شناور مدیریت شده است. رجوع به این ماده قانونی پس از کاهش ارزش پول ملی صحیح نیست. به بیان دیگر، این حکم ماده (۲۶) ناظر به زمانی است که مقام سیاستگذار پولی،

برای تعادل ترازپرداخت‌ها، به کاهش رسمی ارزش پول ملی^۱ اقدام می‌کند؛ نه زمانی که بر اثر نوسانات اقتصادی و بروز شوک در بازار ارز، در نظام ارزی شناور مدیریت شده، افت ارزش پول ملی^۲ رخ می‌دهد.

از نظر حسابداری، خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و همچنین خالص مطالبات بانک مرکزی از دولت، در سمت راست حساب دارایی‌ها و بدهی‌های سیستم بانکی قرار می‌گیرند و مجموع خالص دارایی خارجی سیستم بانکی به‌علاوه خالص مطالبات از دولت و شرکت‌های دولتی و همچنین خالص مطالبات از بخش خصوصی و خالص حساب سرمایه سیستم بانکی، پایه پولی کشور را تشکیل می‌دهند.

چون در حساب ذکر شده در سمت راست ترازنامه سیستم بانکی در ستون دارایی‌ها ثبت و نگهداری می‌شود، جابجایی این دو حساب به میزان رقم ذکر شده عملاً در تراز حساب تغییری ایجاد نمی‌کند.

تراز حساب به‌معنای پایه پولی کل کشور است و لذا باید گفت ارزشیابی مجدد نرخ ارز به میزان رقم پیشنهادی دولت و تسویه آن با حساب مطالبات از دولت، باعث تغییر در نقدینگی نمی‌شود، ولی چنانچه خالص کل دارایی‌های خارجی با نرخ جدید ارز، تجدید ارزش شود و رقم آن بیش از پرداخت به حساب مطالبات از دولت شود، باعث خواهد شد که پایه پولی و در نتیجه نقدینگی افزایش یابد.

۲. اگر اجازه تسویه بدهی دولت با تسعیر نرخ ارز به بانک مرکزی داده شده و میزان آن از بدهی دولت بیشتر باشد، قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها افزایش پیدا خواهد کرد؛ زیرا وقتی بانک‌ها موفق به اخذ مطالبات خود از دولت با روش پیشنهادی شوند، توانایی آن را پیدا خواهند کرد که تسهیلات جدیدی را به بخش خصوصی به میزان تهاثر بدهی سیستم دولتی ایجاد کنند.^۳

1. Devaluation

2. Depreciation

3. <http://www.hamshahrionline.ir/details/271795/Economy/nationaleconomy>

۳. اگر دولت مدام از بانک مرکزی تسهیلات دریافت و در مقابل با تسعیر ارز، بدهی خود را تسویه کنند عملاً پولی به حساب بانک مرکزی برنمی‌گردد تا نقدینگی کاهش یابد، بنابراین نقدینگی بالا در بلندمدت باعث بروز آثاری نظیر تشدید تورم می‌شود.^۱

۴. تسویه مطالبات بانک مرکزی از دولت، از محل مازاد مذکور، نوعی علامت‌دهی به دولت‌های آینده خواهد بود مبنی بر اینکه هزینه‌های تحمیل شده به مردم، ناشی از سوءمدیریت نظام پولی و ارزی، در نهایت به سود دولت خواهد بود. توضیح آنکه هر دولتی طی دوران کاری خود با ایجاد بدهی‌های متعددی که با دست‌اندازی به منابع بانک مرکزی و نظام بانکی کشور تأمین مالی شده‌اند و تمسک به مالیات تورمی (منفعت نخست برای دولت) و در نتیجه تقویت ارزش حقیقی پول ملی، زمینه را برای افت شدید ارزش اسمی پول ملی فراهم می‌کند (ضرر نخست برای جامعه). ازسوی دیگر به اتکای درآمدهای ارزی حاصل از نفت، نرخ ارز اسمی را پایین نگاه داشته و موجب تشدید پدیده بیماری هلندی می‌شود (ضرر دوم برای جامعه). بر اثر بروز شوک خارجی (مانند تحریم یا...)، نرخ ارز رسمی جهش یافته و دولت (همان دولت یا دولت‌های بعدی) خواهند توانست با تغییر برابری پول ملی، کلیه آثار منفی سیاست‌های تورمی خود را در ترازنامه بانک مرکزی پاکسازی کنند (منفعت دوم برای دولت) و بدهی‌های خود به بانک مرکزی و بانک‌های دولتی را از محل مازاد ناشی از تسعیر دارایی‌های خارجی تسویه کند. این فرایند را می‌توان چرخه یادگیری مخرب دولت‌ها نامید. نکته مهم دیگر در این خصوص آن است که با تسویه بدهی‌های دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی و همچنین تسویه بدهی‌های بانک‌های دولتی به بانک مرکزی از محل حساب مذکور، مجدداً دولت برای استقراض از بانک‌ها و بانک‌ها برای استقراض از بانک مرکزی شرایط را مهیا خواهند دید و وضع موجود مجدداً تکرار خواهد شد. درواقع هیچ تضمینی برای جلوگیری از تکرار روند قبلی (اخذ مالیات تورمی توسط دولت، افزایش بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی، ثابت نگه داشتن نرخ ارز، جهش نرخ

1. <http://www.irna.ir/fa/News/81341359/>

ارز بر اثر شوک خارجی، تسویه بدهی‌ها از محل مازاد ناشی از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی) وجود ندارد.

نمودار ۴-۱۷. چرخه یادگیری مخرب



۵. بخشی از دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، به صورت مطالبات بانک مرکزی از شرکت ملی نفت و نیز مطالبات این بانک از برخی کشورها مانند چین است که امکان تحقق و وصول آن در میان مدت عملاً وجود ندارد. از این رو اساساً افزایش ناشی از ارزش حسابداری این گونه دارایی‌ها نباید مبنای تسویه بدهی دولت به بانک‌های دولتی قرار گیرد.

۶. با توجه به اینکه در تبصره‌های پیشنهادی، بانک‌های دولتی از یک سو با کاهش بدهی‌ها به بانک مرکزی و از سوی دیگر با کاهش مطالبات از دولت و نیز افزایش سرمایه، شدیداً منتفع می‌شوند، فرایند تسویه بدهی‌ها می‌تواند ابزاری برای اصلاح رفتار و ساختار بانک‌های دولتی باشد.

۷. فرایند تخصیص این منابع و تسویه مطالبات مذکور، همه برعهده کمیته‌ای محدود گذاشته شده است و سازوکاری برای الزام به شفاف‌سازی نحوه تخصیص این منابع و نحوه اولویت‌بندی بانک‌هایی که از منابع مذکور بهره‌مند خواهند شد، نیز پیش‌بینی نشده است. عدم شفافیت در این امر با توجه به رقم قابل توجه موضوع این تبصره و صورت‌های مالی برخی از بانک‌ها، نظارت بر اجرا را در صورت تصویب، توسط مراجع مستقلی مانند دیوان محاسبات کشور دشوار خواهد کرد.

۲-۲-۱۷. انتشار اوراق بدهی

صکوک، اجاره، اسناد تسویه و اسناد خزانه سه ضلع مثلثی هستند که با هدف خروج از دایره بسته مالی دولت طراحی شده‌اند. این سه ابزار هرکدام با بازه زمانی متفاوت تعریف شده است. شاید بتوان گفت سه سند با وجود تفاوت‌های ظاهری یک هدف مشخص دارند: قابل مبادله کردن تعهدات دولت.

برای اولین بار در اسناد رسمی اقتصادی ایران اوراق تسویه خزانه سندی برای تهاتر بدهی‌ها و مطالبات مطرح شده است. این ابداع در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور در ذیل اوراق بهادار ایجاد شده است. اوراق تسویه یا تسویه خزانه، اوراقی است که دولت صادر کرده و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار داده و جمع مبلغ اوراق تسویه خزانه‌ای که صادر می‌شود و در اختیار طلبکاران قرار می‌گیرد، به صورت جمعی - خرجی در بودجه‌های سنواتی درج می‌شود.^۱ اسناد تسویه این امکان را ایجاد می‌کند که پیمانکاران به میزان مطالبات خود از بخش‌های مختلف دولتی به تسویه تعهدات خود به سایر بخش‌ها اقدام کنند. درواقع تعهدات پیمانکاران با مطالبات آنها از دولت تهاتر می‌شود. اوراق تسویه فاقد نرخ سود است و صرفاً جنبه جابجایی تعهدات و مطالبات را دارد.

دولت در بهره‌گیری از این ابزار اهداف مشخصی را دنبال می‌کند. «متعارف کردن

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵۵. تحلیل انتشار اوراق بهادار توسط دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۷۲، اسفندماه ۱۳۹۴.

بدهی‌های دولت»، «خوش‌حساب شدن دولت و کاهش ریسک»، «احصای شفاف رقم بدهی»، «ایجاد تعهد در قبال بدهی جدید» و «ایجاد اطمینان برای حصول مطالبات پیمانکاران و بانک‌ها» از پیامدهای مثبت این اقدام است. در کنار این موارد، دولت دو رویکرد اقتصادی «ایجاد بازار بدهی و تعمیق بازار سرمایه» و «کاهش منابع منجمد و چرخش نقدینگی» را دنبال می‌کند.

بدیع بودن این شیوه تهاتر، بررسی آن را منوط به وضوح بیشتر و اطلاعات دقیق‌تری می‌کند. نامعین بودن حجم مدنظر و شیوه اجرا، ابهام در تعریف و ماهیت حقوقی اوراق تسویه خزانه، عدم شفافیت در ماهیت، نحوه تهاتر، لوازم و پیامدهای آن ازجمله مسائل اساسی و نقاط ابهام درباره این اوراق است.

تسویه حجم بالایی از بدهی با این ابزار می‌تواند مشکل‌آفرین باشد؛ زیرا دولت در بودجه سالیانه به میزان پیش‌بینی دریافت مطالبات مالیاتی تعهد ایجاد می‌کند که در صورت در نظر گرفتن این درآمد برای تسویه بدهی دولت، کسری بودجه ایجاد خواهد کرد. برای مثال در بودجه سال ۱۳۹۵ به دولت اجازه داده می‌شود تا بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی را که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۳ ایجاد شده است، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تسویه کند. به این منظور وزارت امور اقتصادی و دارایی، اوراق تسویه خزانه صادر می‌کند و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و بدهکار قرار می‌دهد.^۱

۱۷-۳. ابزارها و علل عدم تسویه واقعی تعهدات بانکی از طرف دولت

تسویه نشدن یا عدم تسویه مؤثر دیون دولت متضمن قواعد، دلایل و ابزارهایی است.

۱. ملاحظه قابل تأمل در اینجا این است که بدهی قطعی در ابتدای سال مالی معین بوده، اما میزان مطالبه به عملکرد آن شخص در طول سال مالی بستگی داشته و زمان واگذاری اوراق مشخص نیست. بنابراین شبهه غررمحتمل است. علاوه بر این به حسب ظاهر این تهاتر نوعی بیع دین به دین است که با توجه به عدم جواز آن؛ «لا بیع الدین بالدین» نیازمند بررسی دقیق‌تر از منظر فقهی می‌باشد.

تبیین قواعد سیاسی حاکم بر این نوع تصمیمات خارج از تخصص و حوصله این مطالعه است؛ اما به اختصار می‌توان گفت، هنگامی که ساختارهای سیاستگذاری و اجرا تنها در زمان فعالیت خود پاسخگو باشند، دلیلی برای دوراندیشی تصمیمات و تعهداتشان باقی نخواهد ماند.

علاوه بر مقطعی و مستقل بودن مسئولیت‌ها، وجود فشارهای سیاسی و اهداف پوپولیستی نیز تقویت‌کننده عدم تعهد بوده است. نحوه عزل و نصب مدیران بانک‌ها، مصوبات و دستورالعمل‌های مؤثر در راستای کمک به بانک‌ها (ازجمله استفاده از منابع عمومی برای افزایش سرمایه بانک‌ها) و پتانسیل تسهیلات‌دهی بانک‌ها در جذب آرای منطقه‌ای از سایر مصادیق است. در ادامه به تبیین این عوامل و ابزارهای آن ازجمله: افزایش سرمایه بانک‌ها، وجوه اداره شده، تهاترها و واگذاری‌ها، انتشار اوراق بدهی و... اشاره می‌شود.

۱-۳-۱۷. فقدان متولی

در اغلب کشورها، یکی از قوانین اصلی نظام بودجه‌ای است که بخشی از این قوانین به مدیریت دیون عمومی اختصاص دارد. ازجمله اسناد لازم و ضروری که دولت موظف است به‌همراه لایحه بودجه تقدیم مجلس کند، گزارش دیون و تعهدات عمومی است. در اغلب کشورها، وزارت دارایی از طریق نظام خزانه‌داری مسئول مدیریت بدهی است و مسئولیت بدهی و نگهداری دفاتر و نظام ثبت بدهی را نیز به‌عهده دارد و گزارش‌های تفصیلی و منظمی درباره بدهی‌ها و هزینه‌های تأمین مالی انجام نشده و سیاست‌های مربوط به بدهی را تسلیم مجلس می‌کند.

در نظام بودجه‌ریزی ایران مرجعی مشخص برای مدیریت تعهدات و بدهی دولت وجود نداشته است. درحالی‌که مراکز متعددی برای ایجاد بدهی و تعهد وجود دارند. فقدان چنین مرجعی سبب شده نظارتی بر انواع بدهی‌های دولت و بخش دولتی وجود نداشته باشد.

با وجود اینکه وجود بدهی‌های دولت به بخش‌های متفاوت اقتصاد سابقه طولانی دارد، اما همان‌طور که اشاره شد تا سال ۱۳۹۳ متولی معین و تام‌الاختیاری نداشته است.

به موجب مصوبه شماره ۲۳۶۰۹/ت/۱۸۳ هـ، مورخ ۱۳۹۳/۳/۴ هیئت وزیران، تشکیل واحد سازمانی جداگانه در وزارت امور اقتصادی و دارایی به منظور احصا، ثبت و نگهداری متمرکز خلاصه حساب بدهی‌ها و تعهدات قانونی دولت به تصویب رسید.

در سال ۱۳۹۴ مقدمات تشکیل ساختار فوق‌الذکر فراهم شده و در چارچوب تکالیف و وظایف کلی تعریف شده فعالیت می‌کند. علاوه بر مصوبه یاد شده در قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مصوب اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است تا از ابتدای سال ۱۳۹۵ واحد جداگانه‌ای برای احصا و ثبت خلاصه مطالبات و بدهی‌های دولت تشکیل داده و به ارائه گزارش‌های سه‌ماهه و سالیانه به مراجع ذی‌صلاح قانونی در موعد مقرر اقدام کند.^۱

۲-۳-۱۷. فقدان شفافیت کامل

از مهم‌ترین لوازم شکل‌گیری رابطه سالم بین دولت و نظام بانکی شفافیت است. شفافیت در ادبیات حرفه‌ای جوهره، اصل و عصاره موردنظر در مقوله حاکمیت شرکتی شناخته می‌شود. به عبارت دیگر منظور از شفافیت، افشای عمومی و بموقع اطلاعات کمی و کیفی صحیح، قابل مقایسه، جامع و مربوط است که ذی‌نفعان را قادر می‌سازد شناخت کلی و نیز ارزیابی صحیحی از اهداف، ساختار، عملکرد، وضعیت ریسک و روش‌های مدیریتی بانک‌ها حاصل کنند.^۲

1. <http://iridmo.mefa.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID7=c4c68c5-173f4-f74-9745-e461aa7273fa>

۲. در ضوابط ابلاغی موصوف بر موارد مهمی نظیر رعایت استانداردهای حسابداری در ارائه اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی و انتشار و افشای اطلاعات مربوط به خالص تسهیلات و تعهدات کلان به تفکیک جاری و غیرجاری (سررسید گذشته، معوق، مشکوک‌الوصول و سوخت شده و لاوصول)، تسهیلات اشخاص مرتبط، مانده اقلام زیر خط ترازنامه، سود هر سهم و سود نقدی متعلق به هر سهم، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اعتباری، میزان پذیرش ریسک‌های نقدینگی، اعتباری، عملیاتی و کلیه ریسک‌های محیطی و نحوه مدیریت و کنترل آن، برنامه‌های مربوط به توسعه و تداوم فعالیت، تمهیدات مقابله با بحران، اطلاعات مربوط به ساختار هیئت‌مدیره و مشخصات اعضای آن هیئت، ساختار هیئت عامل و سایر مدیران ارشد مؤسسه اعتباری، ساختار مالکیت شرکت شامل فهرست سهام‌داران عمده بالای یک درصد، مصوبات مجامع عمومی، عادی به‌طور فوق‌العاده و فوق‌العاده، کمیته‌های تخصصی هیئت‌مدیره، واحدهای مستقل فرعی و وابسته، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اعطای پاداش به مدیران ارشد تأکید شده است.

ابهام در مقررات (قوانین، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه) یا نادیده گرفتن آنها؛ صورت گرفتن اقدامات فراساختاری از جمله مصادیق عدم شفافیت ساختاری می‌باشد. در رابطه دولت و نظام بانکی این مسئله نقاط پررنگ متعددی دارد.

تفاوت در تعاریف و مصادیق مطرح شده در صورت‌های مالی بانک‌ها قابل مشاهده است که به نمونه‌هایی از آن در ذیل اشاره می‌شود؛ برای مثال می‌توان به تنوع تعریف دو بانک دولتی ملی و کشاورزی در تعریف مطالبات از دولت در صورت‌های مالی‌شان اشاره کرد.

بررسی‌ها حاکی از تفاوت در تعریف و چگونگی افشای اطلاعات مطالبات از دولت است؛ بانک کشاورزی تبیین دقیق‌تری را از آن ارائه کرده است.^۱

از موارد دیگر عدم شفافیت در رابطه دولت و بانک‌های دولتی و چگونگی برخورد بانک دولتی با بدهی دولت است. مبتنی بر اظهارات مشاور رئیس‌جمهور، بانک‌ها از مطالبات دولت سود شناسایی می‌کنند.^۲ مراجعه به داده‌های ابتدای گزارش حاکی از بلندمدت شدن مطالبات بانک‌ها از دولت و خروج این مطالبات از سرفصل مطالبات

همچنین مؤسسه مالی و بانک موظف است کلیات مربوط به نحوه استقرار نظام کنترل داخلی خود را در چارچوب ضوابط بانک مرکزی در مقاطع زمانی مقرر در پایگاه اینترنتی و اطلاع‌رسانی خود درج نماید. شایان ذکر است که در کنار موارد موصوف، انتشار کلیه موارد بااهمیت و رویدادهای مهم از جمله تغییرات مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره، مجازات انتظامی و محدودیت‌های اعمال شده احتمالی از سوی بانک مرکزی، میزان خسارت وارد شده ناشی از سرقت، اختلاس و حوادث غیرمترقبه و... ضروری اعلام شده است.

بدیهی است که مسئولیت انتشار اطلاعات یاد شده برعهده هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری است و هیئت‌مدیره موظف است از اعتبار، درستی، جامعیت و قابل مقایسه بودن اطلاعات انتشار یافته اطمینان حاصل کند و مسئولیت حقوقی آن را بپذیرد و در صورت انتشار و ارائه اطلاعات و اخبار و گزارش خلاف واقع، گمراه‌کننده یا با مستندات جعلی، مؤسسه اعتباری مکلف است بلافاصله اطلاعات و توضیحات کافی درخصوص اخبار یا گزارش مزبور را برای عموم منتشر نماید.

۱. شایان ذکر است از آنجاکه منابع بانک‌ها عمدتاً از محل سپرده‌گذاری تأمین می‌شود، صرفاً دولتی بودن بانک به مجلس یا حتی هیئت دولت اجازه نمی‌دهد که در مورد این اموال تصمیم‌گیری شود. قرارداد بانک با سپرده‌گذار توکیل است و از این حیث تفاوتی بین بانک دولتی و خصوصی نیست.

۲. یکی از مشکلات دیگر در این حوزه نبود قرارداد مشخص بین دولت و بانک‌هاست، به‌طوری که بانک‌ها بابت طلب از دولت سود شناسایی می‌کنند که این یکی از پدیده‌های استثنایی است و دولت هم از محل سود بانک‌ها مالیات دریافت می‌کند...
<http://banker.ir/news/151674/>

جاری است. با این حال چگونگی شناسایی سود از محل مطالبات غیرجاری دولت محل سؤال خواهد بود!

یکی از مصادیق مرتبط و مشهور اعتبار اطلاعات، اطلاعات مربوط به مطالبات نظام بانکی از دولت است. حجم این مطالبات ازسوی مسئولان مربوطه با آمارهای متفاوتی بیان شده است.

آمار منتشر شده ازسوی بانک مرکزی در بررسی صورت گرفته در این تحقیق نشان می‌دهد که بدهی بخش دولتی به این شبکه حدود ۱۱۰ هزار میلیارد تومان است که از این رقم ۱۰۷ هزار میلیارد تومان برای دولت و حدود ۲۹۰۰ میلیارد تومان دیگر به بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی اختصاص دارد.

رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آن دوره در توضیح اقداماتی که برای تسویه بدهی دولت به بانک‌ها در بودجه سال ۱۳۹۵ و برنامه ششم توسعه در نظر گرفته شده به ارقام تازه‌ای درخصوص این بدهی اشاره کرده است. وی از تفاوت نظر بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بانک مرکزی درباره این بدهی سخن گفته و اعلام کرده که در تعاریف بدهی دولت به بانک‌ها بین طرفین اختلاف نظر وجود دارد.

توضیحات ایشان، در این باره بیانگر این است که براساس محاسبات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، بدهی دولت به بانک‌ها حدود ۶۴ هزار میلیارد تومان است؛ اما بانک مرکزی این طلب را در حد ۱۰۰ هزار میلیارد تومان می‌داند که این رقم هم جزء طلب بانک مرکزی محسوب می‌شود. طبق قانون مازاد بر ۶۴ هزار میلیارد تومان جزء تعهدات دولت نیست و می‌تواند به شرکت دولتی یا مواردی که لزوماً دولت نباید آن را پرداخت کند، تعلق داشته باشد.^۱

رئیس کل وقت بانک مرکزی می‌گوید: «بیشتر بدهی‌های دولت بدون اسناد بدهی و فاقد نقدشوندگی است و این سبب شده اختلافات زیادی برای شفافیت بدهی‌های دولت وجود داشته باشد ... این مسئله نشان می‌دهد که دولت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هنوز از بدهی‌های دولت مطلع نیستند».^۲

1. <http://isna.ir/fa/news/94111106616/40>

2. <http://www.irna.ir/fa/News/81985457/>

- بررسی بخشنامه بانک مرکزی در شفافیت نظام بانکی^۱

بانک مرکزی در بخشنامه مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۴، با عنوان «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری» درخواست کرده است که همه اطلاعات قابل انتشار در چارچوب ضوابط مذکور و در چهار بخش صورت‌های مالی، مدیریت ریسک، حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی، انتشار اطلاعات مربوط به رویدادهای بااهمیت، در پایگاه اطلاع‌رسانی آن بانک یا مؤسسه اعتباری، در قالب شاخص‌های مشخصی قرار گیرد که در این بخشنامه بیان شده است و سایر اطلاعات نیز در مقاطع زمانی مقرر منتشر شوند.^۲

از مهم‌ترین ایرادها و مواردی که در بخشنامه سال ۱۳۹۳ بانک مرکزی به چشم می‌خورد این است که بخشنامه مزبور، مسئله شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات را تنها درباره بانک‌های خصوصی و چهار مؤسسه اعتباری الزام کرده است و بانک‌های دولتی و مؤسسات مختلف دیگر شامل این بخشنامه نمی‌شوند.

۳-۳-۱۷. فشارهای سیاسی

فشارهای سیاسی طی فرایند زمانی و در بستر جریان‌ات اجتماعی شکل گرفته است. تصویب و اجرای قوانین متعدد به ماندگاری و اثرگذاری این فشارها افزوده است. ساختارهای

۱. محمدمهدی نجفی علمی، درآمدی بر شفافیت بانکی: (مطالعه موردی بخشنامه، ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی مطالعات توسط مؤسسات اعتباری)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۵۹.

۲. این مقاطع زمانی شامل مقطع زمانی یک‌ساله منتهی به اسفندماه، ۶ ماهه منتهی به شهریورماه و مقطع زمانی منتهی به خرداد و آذرماه می‌باشند. البته در ماده (۱۶) این بخشنامه مؤسسه اعتباری موظف است، اطلاعاتی که لازم است در مقطع زمانی پایان اسفندماه هر سال ارائه شود را حداکثر تا پایان تیرماه سال بعد و مطالعاتی که باید در مقطع شهریورماه هر سال منتشر گردد را حداکثر تا پایان آبان‌ماه و مطالعات مربوط به مقاطع زمانی خرداد و آذرماه را حداکثر تا آخر ماه اول فصل بعد منتشر کند. لذا با این توضیحات تمام اطلاعات مربوط به مقاطع مختلف، باید تا به حال منتشر شده باشد و می‌توان در این گزارش از صحت اعلام آنها ارزیابی به عمل آورد. همچنین، در این گزارش مطالعات مربوط به سال‌های ۱۳۹۲ و قبل از آن نیز (با کسر امتیاز) مورد قبول خواهد بود؛ البته این گزارش نمی‌تواند مبنای نهایی و یگانه معیار برای ارزیابی عملکرد مؤسسات موردنظر باشد؛ بلکه تنها تصویری از وضعیت شفافیت را در ایران برای این مؤسسات مالی ارائه خواهد کرد.

شکل گرفته در این زمان نیز سومین ضلع مثلث شکل گیری و اثرگذاری فشارهای سیاسی حاکم بوده که به ترتیب در ذیل به تبیین آنها اشاره می شود:

- بستر تاریخی^۱

بعد از انقلاب به دلیل خروج سرمایه های عظیم از کشور و ناتوانی بانک ها برای بازپس دادن سپرده های مردم، اعتماد مردم به بانک ها کاسته شد و بانک ها یکی پس از دیگری، در آستانه اعلام ورشکستگی بودند. این امر بدین دلیل بود که هجوم مردم به بانک ها در دوران انقلاب برای بازپس گیری سپرده های خود و به خصوص هجوم سپرده های عمده که اغلب سرمایه داران بزرگ بودند، در هیچ زمانی سابقه نداشت. از این رو در تاریخ ۱۷ خردادماه ۱۳۵۸ طبق مصوبه شورای انقلاب اسلامی، بانک های ایران ملی اعلام شدند. پس از ملی شدن بانک ها و سلب اختیار از مالکان و مدیران سابق آنها، لزوم تجدیدنظر در ارکان نظام بانکی احساس شد. از این رو لایحه قانونی اداره امور بانک ها، در تاریخ ۷ مهرماه ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسید که به موجب آن ارکان نظام بانکی به شرح زیر مشخص شد:

۱. مجمع عمومی بانک ها،
 ۲. شورای عالی بانک ها،
 ۳. هیئت مدیره هر بانک،
 ۴. مدیرعامل هر بانک،
 ۵. بازرسان قانونی هر بانک.
- با تصویب قانون اداره امور بانک ها و تعیین ارکان و وظایف مدیران بانکی، نقش دولت (متشکل از وزرا و نمایندگان آنان) به حداکثر ظرفیت خود رسید. همان طور که مشهود است، اعضای مجمع عمومی بانک ها را وزرا و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور تشکیل داده که همه آنها را رئیس جمهور عزل و نصب می کند.
- شورای عالی بانک ها نیز مانند مجمع عمومی، متشکل از نمایندگان وزرا و سازمان

1. <http://poolvbank.blogfa.com/post/7>

برنامه و بودجه و به ریاست رئیس کل بانک مرکزی بوده که به‌طور مستقیم یا با یک واسطه توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شوند. این شورا به‌موجب قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و...»، مصوب سال ۱۳۸۶ منحل شد.

مدیرعامل بانک که مهم‌ترین و مؤثرترین فرد در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری بانک‌هاست، با تصویب مجمع عمومی بانک‌های دولتی تعیین می‌شود که وزیرای دولتی عضو این مجمع هستند.

از مهم‌ترین مصادیق غیرشفاف تأثیرگذاری بر بانک‌های دولتی، مسیر هیئت عامل بانک است. نقص ساختار نظارت، موجب عدول تصمیمات هیئت عامل بانک از ضابطه‌مندی و اثرپذیری از کابینه دولت شده است. همان‌طور که در قبل اشاره شد، کابینه دولت نقش حیاتی در تعیین هیئت عامل داشته و همین امر حلقه واسط زنجیره تأثیرگذاری بر بانک‌های مذکور است. این حلقه واسط مستمرک شکل‌گیری روابط فراساختاری نظام بانکی شده است.

۴-۱۲. جمع‌بندی

یکی از اجزای آسیب‌شناسی نظام بانکی، آسیب‌شناسی رابطه دولت و نظام بانکی است. سهم حداکثری این رابطه متعلق به بانک‌های دولتی بوده و لذا این مطالعه متمرکز در بررسی رابطه دولت و بانک‌های دولتی است. این رابطه دارای علل و اسباب، روش‌های تسویه موجود و علل عدم تسویه واقعی می‌باشد. در این مطالعه پس از بررسی علل، ابزار شکل‌گیری و روش‌های تسویه موجود به‌شرح دلایل عدم تسویه واقعی تعهدات دولت پرداخته شد.

الف) مهم‌ترین علل شکل‌گیری بدهی:

- مهم‌ترین علل شکل‌گیری بدهی دولت به بانک‌های دولتی عبارتند از:
 - انتشار اوراق (مشارکت، صکوک اجاره و اسناد خزانه اسلامی)،
 - تکلیف تسهیلات تبصره‌ای و غیرتبصره‌ای،
 - تضمینات و اعتبارات.

اوراق مشارکت: فارغ از آسیب‌های کلی اوراق منتشر شده، عدم تبیین و بررسی دقیق انتفاعی بودن، عدم تحقیق و بررسی سودآور بودن پروژه‌ها در طول اجرا، عدم نظارت بانک مرکزی، عدم تناسب میزان انتشار با عملکرد تحقق‌یافته، چسبندگی نرخ سود بانکی و ایجاد احتمالی بحران، سهام‌داری دولت، تبدیل اوراق به تسهیلات ازجمله آسیب‌های خاص این اوراق هستند.

اوراق صکوک اجاره: این اوراق دومین اوراق مورد مطالعه بوده که دارای خلل‌های ذیل است:

- ابهام در ضامن و نحوه نظارت بر اوراق (نهاد ناظر)،

- در نظر نگرفتن ریسک‌های اوراق،

- عدم تبیین منابع حاصل از فروش اوراق،

- ملاحظات شرعی و قانونی،

- ابهام و تناقض در ساختار.

اوراق اسناد خزانه اسلامی: این اوراق مانند اوراق صکوک اجاره از عملکردی برخوردار

نبوده تا آسیب‌شناسی شود؛ اما دارای ملاحظات است. علاوه بر ضرورت عمل به منویات و

ظرافت‌های قانونی و توجه به ممکن‌الوصول بودن، دارای محدودیت‌هایی ازجمله عملکرد

بلندمدت و بدهی‌های پشتیبان است.

تسهیلات: بخش دیگر از اسباب شکل‌گیری بدهی دولت تسهیلات تبصره‌ای و تکلیف بوده

که به‌وجودآورنده آسیب‌هایی ازجمله:

- افزایش بدهی‌های دولت،

- تحمیل بدهی‌های دولت به شبکه بانکی،

- اختلال در عملکرد دولت،

- تحمیل فشار نیاز نقدینگی به بانک مرکزی،

- افزایش پایه پولی و تورم،

- به‌وجود آمدن بازار سرمایه ضعیف و غیرکارا،

- کاهش مدیریت ریسک در بانک.

ب) روش‌های تسویه موجود:

مهم‌ترین روش‌های تسویه موجود بدهی دولت به بانک‌های دولتی عبارتند از:

- افزایش سرمایه بانک‌های دولتی،

- انتشار اوراق بدهی.

افزایش سرمایه بانک‌های دولتی: در یک دسته‌بندی می‌توان رویکردهای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی که در آن دولت نقش اساسی دارد را به دو دسته بودجه‌ای (تصمیماتی که در قالب قوانین بودجه عملیاتی می‌شود) و غیربودجه‌ای (تصمیماتی که در قالب قوانین دوره‌ای (قوانین برنامه) یا طرح‌ها و لوایح متفرقه) تقسیم کرد که البته غالب این موارد در ساختار بودجه گنجانده شده‌اند.

مهم‌ترین منابع مورد استفاده برای افزایش سرمایه بانک‌ها در بودجه سالیانه کل کشور عبارتند از: واگذاری، تهاتر، وجوه اداره شده و درآمدهای حاصل از فروش نفت است. متأسفانه اطلاعات شفاف و مستندی از کیفیت و چگونگی واگذاری‌های صورت گرفته وجود ندارد؛ اما درباره تهاتر می‌توان به آسیب تشدید بنگاهداری بانک‌ها اشاره کرد.

بررسی اطلاعات مربوط به عملکرد وجوه اداره شده در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که در برخی از بانک‌ها رسوب منابع به نسبت بالاست. از طرف دیگر نحوه گزارش‌دهی بانک‌ها از تسهیلات اعطایی با یکدیگر تفاوت‌های بسیاری دارد. به‌طور کلی اطلاعات شفافی از عملکرد این وجوه، اعم از میزان وجوه پرداختی، بازپرداخت، سهم بانک‌ها، سهم سود تسهیلات و سهم دولت برای همه بانک‌ها در دسترس نیست، ضمن اینکه ممکن است با گذشت زمان تغییر شرایط اقتصادی کشور، اولویت‌ها و اهداف تخصیص‌ها تغییر کرده باشد.

یکی دیگر از بسترهای قانونی مورد استفاده در افزایش سرمایه بانک‌ها روش تسعیر نرخ ارز بوده است. استفاده از این ابزار نیز ملاحظات متعددی دارد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: اگر دولت مدام از بانک مرکزی تسهیلات دریافت و در مقابل با تسعیر ارز، بدهی خود را تسویه کند عملاً پولی به حساب بانک مرکزی برنمی‌گردد؛ بنابراین نقدینگی بالا در بلندمدت باعث بروز آثاری نظیر تشدید تورم می‌شود.

با تصویب و اجرایی شدن این تهاتر و تسویه امکان تبدیل این رویه به سایر دولت‌ها

در زمان‌های آینده وجود دارد. امکانی که زمینه اتخاذ تصمیمات غیرمسئولانه در ایجاد تعهدات و بدهی‌ها را فراهم می‌سازد.

فرایند تخصیص این منابع و تسویه مطالبات مذکور، همه برعهده کمیته‌ای محدود گذاشته شده است و سازوکاری برای الزام به شفاف‌سازی نحوه تخصیص این منابع و نحوه اولویت‌بندی بانک‌هایی که از منابع مذکور بهره‌مند خواهند شد، نیز پیش‌بینی نشده است. **اوراق تسویه:** دومین روش مهم از روش‌های تسویه موجود بوده که دارای آسیب‌های ذیل می‌باشد:

- کسری بودجه سالیانه،

- ابهام در تعریف و ماهیت حقوقی اوراق تسویه خزانه،

- نامعین بودن حجم مدنظر و شیوه اجرا،

- شفاف نبودن ماهیت، نحوه تهاتر، لوازم و پیامدها.

علاوه بر مصوبات غیربودجه‌ای برای استفاده از درآمدهای حاصل از فروش منابع نفتی و گازی، مصوبات پیرامون حساب ذخیره ارزی از متداول‌ترین روش‌ها استفاده شده است. محسوب کردن مطالبات حساب ذخیره ارزی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، افزایش سرمایه از منبع حصول نشده بوده که در صورت بیشتر بودن از میزان تسهیلات بازگشتی آسیب‌زا خواهد بود.

ج) علل عدم تسویه واقعی: می‌توان مهم‌ترین بُعد بررسی رابطه مالی دولت و بانک‌های دولتی را بُعد علل عدم تسویه واقعی دانست. این بُعد متشکل از دو بخش عدم شفافیت و نبود متولی و بخش فشارهای سیاسی است. متأسفانه تا سال گذشته در نظام بودجه‌ریزی ایران مرجعی مشخص برای مدیریت تعهدات و بدهی دولت وجود نداشته است. فقدان چنین مرجعی سبب شده است نظارتی بر انواع بدهی‌های دولت و بخش دولتی وجود نداشته باشد.

دسته‌بندی ابعاد مهم شفافیت به بررسی و ارزیابی دقیق‌تر کمک می‌کند. مهم‌ترین

ابعاد ملموس شفافیت عبارتند از:

- شفافیت در ساختار،

- شفافیت در عملکرد.

شفافیت در ساختار: شفافیت نهادها امکان رصد و بررسی نحوه شکل‌گیری و به ثمر نشستن تصمیمات را به وجود می‌آورد. اگر ساختار نمادین هر نهاد بازگوکننده کامل روابط درون نهاد نباشد، کمکی به تحلیل فرایندهای حاکم بر آن نهاد ننموده و لذا منطقی‌ترین ابزار رصد، بی‌فایده خواهد شد.

ابهام در مقررات (قوانین، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها) یا نادیده گرفتن آنها؛ انجام اقدامات فراساختاری ازجمله مصادیق عدم شفافیت ساختاری است. در رابطه دولت و نظام بانکی این مسئله نقاط پررنگ متعددی دارد که می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- اهداف طراحی و فرایند ورود تسهیلات تبصره‌ای، اوراق بهادار، تضمینات و اعتبارات به اسناد بالادستی ازجمله بودجه سالیانه کل کشور،

- فرایند اصلاح و تصویب مواد فوق در قوای مقننه و مجریه،

- نحوه انتخاب اعضای هیئت مدیره و عامل بانک‌ها.

یکی از مهم‌ترین مصادیق تأثیرگذاری غیرشفاف تأثیرگذاری بر بانک‌های دولتی، از مسیر هیئت مدیره و عامل بانک است. نقص ساختار نظارت، موجب عدول تصمیمات هیئت مدیره و عامل بانک از ضابطه‌مندی و اثرپذیری از کابینه دولت شده است. کابینه دولت نقش حیاتی در تعیین هیئت مدیره و عامل داشته و همین امر حلقه واسط زنجیره تأثیرگذاری بر بانک‌های مذکور است. این حلقه واسط مستمسک شکل‌گیری روابط فراساختاری نظام بانکی شده است.

مؤثرترین تصمیم در بانک، متعلق به رئیس هیئت‌مدیره یا مدیرعامل بانک است. قوانین متأخر شرايطی را برای این افراد قرار داده است. راحت‌ترین راه انتصاب سابقه هیئت‌مدیره بانک‌هاست. لذا سهل‌ترین مسیر تأثیرگذاری بر منابع و مصارف بانک، پرورش افرادی در سمت هیئت‌مدیره بانک‌هاست؛ زیرا با داشتن چندین سال سابقه حداقل شرایط قرار گرفتن را در این پست دارند. این امر موجب شده تا مشکلاتی در این زمینه ایجاد شود، به‌طوری که لوازم احتمالی سوءاستفاده به‌خصوص در تجهیز و تخصیص منابع و مدیریت منابع انسانی و مالی بانک فراهم شود.

فصل هجدهم - تحلیل ابعاد نگهداری حساب‌های دولتی در نظام بانکی

سیدعلی روحانی، محمد مختاری، محسن اختیاری

مقدمه

طبق قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی - بانکدار دولت - موظف به نگهداری کلیه حساب‌ها و انجام عملیات بانکی دولت است. طی چند دهه گذشته و به دلیل فقدان زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، بانک مرکزی برای انجام وظایف فوق، ناگزیر به اعطای نمایندگی به تعدادی از بانک‌های دولتی و خصوصی اقدام کرده بود. نگهداری حساب‌های دولت نزد بانکی مرکزی طی این مدت موجب بروز مشکلات و مفاسد متعدد و اخلاف در مدیریت نظام مالی و پولی کشور شده است.

در فصل حاضر، ضمن بررسی کامل قوانین و مقررات مرتبط با موضوع نگهداری حساب‌های دولتی و روند مصوبات در این خصوص، تصویری از وضعیت موجود حساب‌های بخش عمومی از حیث تعداد و گردش حساب ارائه شده است. بررسی روند تحولات قانونی، آمارهای موجود و مصاحبه با مجموعه‌ای از مدیران و کارشناسان مرتبط، امکان آسیب‌شناسی نسبتاً کاملی را از این موضوع فراهم کرده است.

۱-۱۸. روند تحولات قوانین و مقررات در موضوع شیوه نگهداری حساب‌های دولتی

نقطه شروع موضوع نگهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی (وزارتخانه‌ها و مؤسسات

دولتی و وابسته به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)، قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ است. به موجب ماده (۱۲) این قانون، نگهداری حساب‌های مذکور و انجام کلیه عملیات بانکی دستگاه‌های یاد شده برعهده بانک مرکزی گذاشته شده است. البته مطابق ماده (۱۰) این قانون، بانک مرکزی اختیار اعطای نمایندگی به سایر بانک‌ها را داشته است.

با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ و تدوین آیین‌نامه‌های فصول مختلف آن، مجدداً به موضوع نگهداری از حساب‌های دولتی در قوانین کشور توجه شد. بنابر ماده (۵) آیین‌نامه فصل پنجم قانون مذکور، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی مکلفند وجوهی را که در اختیار دارند منحصراً نزد بانک مرکزی نگهداری کنند و کلیه عملیات بانکی خود را منحصراً از طریق بانک مرکزی انجام دهند، مگر در مواردی که بانک مرکزی با اجرای تمام یا قسمتی از عملیات موصوف توسط بانک‌های دیگر موافقت کند. این بیان درواقع تأکید بر مفاد قانون پولی و بانکی در این موضوع است.

مواد (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی (مصوب سال ۱۳۶۶)، جزئیات بیشتری از نحوه نگهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی را بیان و شرایط افتتاح حساب، انجام عملیات بانکی و پرداخت اعتبارات بودجه‌ای را تشریح کرد. البته این قانون صرفاً درخصوص حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت و شرکت‌های دولتی قواعدی را مصوب نموده و درباره نحوه نگهداری از حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی، از قبیل شهرداری‌ها مسکوت است. درواقع در این قانون، تنها محدودیت برای نگهداری از حساب‌های دستگاه‌های دولتی، ناظر به وجوهی است که از محل منابع بودجه عمومی دولت تأمین اعتبار شده و سایر درآمدها و هزینه‌های این نهادها و حساب‌های مربوط به آنها مشمول محدودیت خاصی نشده است.

تا سال ۱۳۸۴ و آغاز اجرای برنامه چهارم توسعه، مهم‌ترین مستندات قانونی درباره نگهداری از حساب‌های دولتی، سه قانون مذکور بود و بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور، به استناد همین قوانین به صدور بخشنامه‌هایی درباره شیوه توزیع حساب‌های دولتی نزد بانک‌های مختلف کشور اقدام می‌کردند؛ اما قانون برنامه چهارم توسعه، نقطه شکست

مهمی در شیوه نگهداری حساب‌های دولتی کشور به‌شمار می‌آمد. به‌موجب ماده (۱۰) این قانون، با هدف انحصارزدایی و «ایجاد فضای رقابتی سالم در سیستم بانکی کشور»، کلیه دستگاه‌های دولتی (وزارتخانه‌ها و مؤسسات شرکت‌های دولتی) و نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها، اجازه یافتند تا «رأساً» و بدون نیاز به هماهنگی با بانک مرکزی یا خزانه‌داری کل کشور، به انتخاب بانک عامل خود اقدام کنند. این اختیار عمل هرچند به ظاهر با هدفی خیرخواهانه اعطا شد، اما موجب بی‌نظمی شدید در شیوه نگهداری حساب‌های دولتی شد و تبعات نامطلوب فراوانی برای نظام بانکی و نظام بودجه‌ای داشت و نوعی از فساد اقتصادی را در تعامل میان بخش بانکی و بخش دولتی نهادینه کرد.

البته بخشنامه‌هایی از سوی بانک مرکزی پیرو این قانون ابلاغ و محدودیت‌های موردی، ازجمله درباره حساب‌های وزارت دفاع یا لزوم اخذ موافقت وزارت اقتصاد و بانک مرکزی، وضع شد. اما در نهایت ابلاغ بخشنامه سال ۱۳۸۶ بانک مرکزی، که تا سال ۱۳۹۱ همچنان پابرجا بود، با در نظر گرفتن محدودیت‌های کوچکی، عملاً اختیار عمل تقریباً کاملی به دستگاه‌های دولتی و نیز بانک‌های دولتی و غیردولتی اعطا کرد.

قانونگذار در سال ۱۳۸۹ و در ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، با لحاظ مشکلات به‌وجود آمده و برای ساماندهی حساب‌های دولتی، نحوه تعیین بانک عامل سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی را به دستورالعملی موکول کرد که بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و سازمان برنامه آن را تدوین خواهد کرد. در همین راستا، در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۲۵، «دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به تصویب شورای پول و اعتبار رسید (این دستورالعمل با حذف دو ماده، در سال ۱۳۹۴ اصلاح شد). از آنجا که جایگزینی حساب‌ها نیازمند تصویب شیوه‌نامه (ماده (۶) این دستورالعمل) بود، به دلیل تأخیر در تصویب شیوه‌نامه، با وجود گذشت ۴۰ ماه از زمان تصویب دستورالعمل، این ماده هنوز به‌طور کامل اجرایی نشده است.

در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۲۲، هیئت وزیران «آیین‌نامه بانکداری دولتی» را با مفادی کاملاً مشابه دستورالعمل یاد شده به تصویب رساند. در این دو مقرر، نگهداری از کلیه

حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نیز کلیه حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها، باید تنها به وسیله بانک مرکزی انجام گیرد. همچنین در این مصوبات، مؤسسات اعتباری از افتتاح حساب برای سازمان‌های مشمول بدون هماهنگی با بانک مرکزی منع شده‌اند و تخلف از این مصوبات جرم تلقی شده است. هرچند این مصوبات تا امروز به طور کامل اجرایی نشده‌اند، ولی می‌توان آنها را نقطه عطفی در نظام حقوقی نگهداری از حساب‌های دولتی دانست.

در ادامه مروری بر مهم‌ترین قوانین و مقررات مرتبط با موضوع نگهداری از حساب‌های دولتی انجام خواهد شد و کاستی‌ها یا نقاط قوت هریک به اختصار بیان می‌شود.

۱-۱-۱۸. قانون پولی و بانکی (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸)

ماده (۱۰)

بند «ز» - بانک مرکزی می‌تواند در هر محل لازم بداند، شعبه تأسیس نماید و یا به هر یک از بانک‌های کشور نمایندگی بدهد.

ماده (۱۲)

بانک مرکزی ایران به عنوان بانکدار دولت موظف به انجام وظایف زیر است:

الف) نگهداری حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین مؤسساتی که بیش از نصف سرمایه آنها متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و یا شهرداری‌ها می‌باشند و انجام کلیه عملیات بانکی آنها در داخل و خارج از کشور.

تبصره «۱» - وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی و مؤسسات مذکور در بند «الف» این ماده، مکلفند وجوهی را که در اختیار دارند، منحصراً نزد بانک مرکزی نگاهداری نمایند و کلیه عملیات بانکی خود را منحصراً توسط بانک مرکزی انجام دهند و اطلاعاتی که بانک مرکزی در انجام وظایف خود از آنها بخواهد، در اختیار آن بگذارند.

تبصره «۲» - وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها و مؤسساتی که به موجب قوانین خاص، مجاز به انجام عملیات بانکی وسیله بانک‌های دیگر می‌باشند (و مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول

مقررات عمومی نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است)، مشمول مفاد بند «الف» و قسمت اول تبصره «۱» این ماده نخواهند بود (موکول به تأیید بانک مرکزی و موافقت وزارت اقتصاد). چنان که ملاحظه می‌شود، بند «الف»، ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی و نیز تبصره‌های ذیل این ماده، نگهداری از کلیه حساب‌های مرتبط با بودجه دولت (حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای) و همچنین نهادهای عمومی نظیر شهرداری‌ها را در انحصار دولت قرار می‌دهد. درواقع این ماده به‌درستی، موجبات استقلال حساب‌های مالی و پولی دولت از نظام بانکی کشور را فراهم کرده است. اما به‌دلیل فقدان بسترهای سخت‌افزاری (عدم توسعه شعب بانک مرکزی در مناطق مختلف کشور) و نرم‌افزاری (عدم توسعه سامانه‌های الکترونیکی بانکی و بانکداری متمرکز) که پیش‌نیاز متمرکز نمودن این حساب‌ها نزد بانک مرکزی است، عملاً مطلوب این ماده محقق نشد و بانک مرکزی لاجرم به بانک‌های دولتی نظیر بانک ملی، سپه و کشاورزی، نمایندگی اعطا کرد. هرچند بانک‌های مذکور همچنان مکلف به سپرده‌گذاری مانده کلیه حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی در پایان هفته بوده‌اند، ولی یقیناً نگهداری از این حساب‌ها منافع فراوانی برای آنها داشته است.

۱-۱۸. قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲/۶/۱۰)

ماده (۲۲)

بانک‌ها می‌توانند با اجازه بانک مرکزی، با مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی به عملیات مجاز بانکی مبادرت نمایند.

آیین‌نامه اجرایی فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا - ماده (۵)

مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی مکلفند وجوهی را که در اختیار دارند منحصراً نزد بانک مرکزی نگهداری نمایند و کلیه عملیات بانکی خود را منحصراً توسط بانک مرکزی انجام دهند مگر در مواردی که بانک مذکور به استناد ماده (۲۲) قانون با اجرای تمام یا قسمتی از عملیات موصوف توسط بانک‌های دیگر موافقت نماید. در این صورت بانک‌ها می‌توانند با رعایت مقررات با این قبیل مؤسسات و شرکت‌های دولتی مبادرت به عملیات مجاز بانکی نمایند.

قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز الزاماتی مشابه قانون پولی و بانکی، برای نگهداری از حساب‌های دولتی قرار داده است. البته این قانون برخلاف قانون پولی و بانکی، نسبت به چگونگی نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها ساکت است.

۳-۱-۱۸. قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰)

ماده (۳۹)

وجوهی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به‌استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد تحویل شود. خزانه مکلف است ترتیب لازم را بدهد که شرکت‌های دولتی بتوانند در حدود بودجه مصوب از وجوه خود استفاده نمایند.

ماده (۴۰)

نحوه عمل و روش‌های اجرایی در مورد وصول درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و نمونه فرم‌های مورد استفاده برای این منظور براساس دستورالعمل‌هایی خواهد بود که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و ابلاغ خواهد شد.

تبصره - شرکت‌های دولتی به‌استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه مکلفند روش‌های اجرایی وصول درآمدهای خود را به تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی برسانند.

ماده (۴۱)

وجوهی که به‌وسیله وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (به‌استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری) به‌عنوان سپرده و یا وجه‌الضمان و یا وثیقه و یا نظایر آنها دریافت می‌گردد باید به حساب‌های مخصوصی که از طرف خزانه در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا شعب سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند افتتاح می‌گردد واریز شده به حساب‌های

مذکور که بدون حق برداشت خواهد بود در آخر هر ماه به حساب مخصوص تمرکز وجوه سپرده در خزانه منتقل شود.

تبصره - رد وجوه سپرده طبق مقررات به عمل می آید و وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است از طریق واگذاری تنخواه گردان رد سپرده از حساب تمرکز وجوه سپرده و یا به طریق مقتضی دیگر موجبات تسریع و تسهیل در رد کلیه سپرده های موضوع این ماده را فراهم نماید.

ماده (۴۳)

آیین نامه نحوه اجرای مواد (۳۹)، (۴۱) و (۴۲) توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی تصویب و ابلاغ خواهد شد و متخلف از اجرای این مواد به موجب رأی هیئت های مستشاری دیوان محاسبات کشور به مجازات های مقرر در قانون دیوان محاسبات کشور محکوم خواهند شد.

ماده (۷۶)

برای وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی (به استثنای بانک ها و شرکت های بیمه و مؤسسات اعتباری) و واحدهای تابعه آنها در مرکز و شهرستان ها حسب مورد، از طرف خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان ها، در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا سایر بانک های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند، به تعداد مورد نیاز حساب های بانکی برای پرداخت های مربوط افتتاح خواهد شد. استفاده از حساب های مزبور در مورد وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی با امضای مشترک ذی حساب و یا مقام مجاز از طرف او و لااقل یک نفر دیگر از مقامات مسئول و مجاز دستگاه مربوط به معرفی خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان به عمل خواهد آمد و کلیه پرداخت های دستگاه های نامبرده منحصرأ از طریق حساب های بانکی مذکور مجاز خواهد بود. استفاده از حساب های بانکی شرکت های دولتی با امضای مشترک مقامات مذکور در اساسنامه آنها و ذی حساب شرکت یا مقام مجاز از طرف او ممکن خواهد بود.

تبصره - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) این قانون مادامی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می دارند، در مورد وجوه مذکور مشمول

مقررات این ماده خواهند بود و وجوه اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد، توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان منحصرأ از طریق حساب‌های بانکی مذکور قابل پرداخت می‌باشد.

ماده (۳۹) قانون محاسبات، صرفأ درباره الزام «واریز نهایی» درآمدهای وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی به حساب‌های خزانه (نزد بانک مرکزی) سخن می‌گوید و اشاره‌ای به تمرکز کلیه حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی ندارد. مراحل میانی فرایند واریز درآمدها و تخصیص اعتبارات، در ماده (۷۶) قانون محاسبات مورد اشاره قرار گرفته است. در این ماده دستگاه‌ها مجاز شده‌اند، با هماهنگی خزانه و بانک مرکزی، نزد کلیه بانک‌هایی که نمایندگی از طرف بانک مرکزی دارند، افتتاح حساب نمایند. از آنجا که تدریجاً تعداد بانک‌های دارای نمایندگی از طرف بانک مرکزی افزایش یافت و هریک از دستگاه‌ها برای هریک از انواع درآمدها و هزینه‌های خود اقدام به افتتاح حساب‌های مجزا نمودند، تعداد حساب‌های دولتی نزد بانک‌های کشور شدیدأ افزایش یافت و رسوب این حساب‌ها منافع بزرگی برای بانک‌ها به ارمغان آورد.

مواد (۴۰)، (۴۱) و (۴۳) روال‌های مرتبط با ورود جریانات پولی به حساب‌های دولت و مجری آن را مشخص می‌کند. به بیان دقیق‌تر، نحوه جمع‌آوری درآمدها (ماده (۴۱)) و نیز وجوه سپرده (ماده (۴۱)) مشخص شده است. در این مواد وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان مسئول تدوین نحوه عمل و روش‌های اجرایی در مورد وصول درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و نمونه فرم‌های مورد استفاده برای این منظور معرفی شده و در آیین‌نامه مربوط به ماده (۴۳) که در ادامه بدان پرداخته می‌شود، خزانه‌داری مسئول انجام این اقدامات شده است.

نکته مهمی که در تبصره ماده (۷۶) جلب توجه می‌کند، عقب‌نشینی قانونگذار درخصوص نحوه نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی است. در قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱، شهرداری‌ها (که اصلی‌ترین نهاد عمومی غیردولتی آن زمان بوده‌اند)، مکلف به نگهداری کلیه حساب‌های خود نزد بانک مرکزی شده بودند. به بیان دیگر، بانک مرکزی با همان قوت که بانکدار دولت تعریف شده بود، بانکدار نهادهای عمومی غیردولتی نیز بود. اما در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، کلیه

ضوابط نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی ملغی گردید و این نهادها اختیار عمل کامل برای انتخاب بانک عامل و نگاهدارنده حساب‌های خود را پیدا کردند. تنها محدودیتی که قانون محاسبات برای نهادهای عمومی غیردولتی تعریف نمود، درخصوص حساب‌های مربوط به پرداخت‌های هزینه‌ای از محل بودجه عمومی بود، که بخش کوچکی از کل بودجه و گردش مالی نهادهای عمومی غیردولتی را تشکیل می‌دهد.

شایان ذکر است که پس از تصویب ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، که نگهداری از حساب‌های دستگاه‌های دولتی را مطابق دستورالعمل شورای پول و اعتبار تعیین نموده بود، باز هم در قوانین بودجه سالیانه سال‌های اخیر، علی‌رغم تکلیف بر اجرای ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، دستگاه‌های اجرایی مکلف به رعایت مواد (۳۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی می‌شدند. این تناقض رفتار قانونگذار در سال‌های اخیر نیز در عدم اجرای مفاد ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم بی‌تأثیر نبوده است.

۴-۱-۱۸. آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات

عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱

ماده (۱)

برای وصول انواع درآمدها اعم از عمومی، اختصاصی منظور در بودجه کل کشور و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به تعداد لازم حساب تمرکز وجوه با رعایت ماده (۱۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و عنداللزوم حساب‌های رابط نزد شعب سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مذکور نمایندگی داشته باشند افتتاح می‌گردد. موجودی حساب‌های رابط مذکور با رعایت مقررات به ترتیبی که خزانه تعیین می‌نماید به حساب‌های تمرکز درآمد مربوط انتقال داده می‌شود.

درآمدهای مذکور در این ماده به‌ترتیب زیر به حساب‌های مربوط منتقل می‌گردد:

الف) وجوه متمرکز در حساب‌های تمرکز وجوه درآمد عمومی به حساب درآمد عمومی کشور،

ب) وجوه متمرکز در حساب‌های تمرکز وجوه درآمد اختصاصی در حدود بودجه

مصوب و با درخواست ذی حساب به حساب‌های ذی ربط،

ج) وجوه متمرکز در حساب‌های تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی در حدود بودجه مصوب و با درخواست ذی حساب هر شرکت به حساب پرداخت شرکت.

تبصره «۱»- در مواردی که شرکت‌های دولتی به موجب قانون مکلف به وصول و ایصال قسمتی از درآمدهای عمومی می‌باشند، خزانه مجاز است در موارد لزوم رأساً نسبت به انتقال وجوه درآمدهای مذکور به حساب درآمد عمومی کشور اقدام نماید.

تبصره «۲» - حساب‌های رابط موضوع این ماده در استان‌ها به پیشنهاد نمایندگی خزانه نیز قابل افتتاح خواهد بود.

در این ماده (و به طور کلی در آیین‌نامه فوق‌الذکر)، روال‌های مربوط به جمع‌آوری درآمدهای عمومی و اختصاصی بودجه دولت و شرکت‌های دولتی و همچنین فرایند انتقال این درآمدها به حساب‌های رابط و حساب‌های خزانه مشخص شده است. از آنجا که این ماده اختیار تعیین جزئیات تمرکز درآمدها را به خزانه تفویض کرده است، لذا هرگونه تغییر در سازوکارهای جمع‌آوری درآمدها، در اختیار خزانه خواهد بود. چنان‌که در ادامه ذکر می‌شود، یکی از مهم‌ترین تغییراتی که طی یک سال اخیر در این خصوص انجام شده، حذف حساب‌های رابط و استفاده از «شناسه واریز» بوده است.

۵-۱-۱۸. قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱)

ماده (۱۰)

بند «د» - در جهت ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در سیستم بانکی کشور و به منظور اقتصادی نمودن فعالیت بنگاه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری‌ها، برای دریافت خدمات بانکی، بنگاه‌های مذکور مجازند بانک عامل را رأساً انتخاب نمایند.

این بند از قانون برنامه چهارم توسعه، که نقطه شکست مهمی در شیوه نگهداری حساب‌های دولتی بود و عدم شفافیت و بی‌نظمی شدیدی را در این حوزه موجب شد و در شرایطی به تصویب رسید که حدود دو سال از تأسیس نخستین بانک خصوصی

کشور می‌گذشت. بانک‌های خصوصی وقت، که به‌خوبی از منافع حاصل از نگهداری حساب‌های دولتی مطلع بودند، در تصویب این بند از قانون نقش بسزایی داشته‌اند. درواقع بانک‌های خصوصی کشور با تصویب این قانون توانستند خود را در منافع عظیم^۱ نگهداری از حساب‌های دستگاه‌های دولتی (و نهادهای عمومی غیردولتی) شریک کنند. تاریخچه بانکداری ایران پس از انقلاب نشان می‌دهد، در طول برنامه چهارم توسعه، تعداد بانک‌های خصوصی که از بانک مرکزی مجوز تأسیس اخذ نموده‌اند، به‌مراتب بیش از هر زمان دیگری بوده است و اغلب این بانک‌ها سهام‌دارانی از نهادهای عمومی غیردولتی داشته‌اند. به اذعان بسیاری از متخصصان امر، یکی از مهم‌ترین عللی که بسیاری از نهادهای عمومی غیردولتی توانسته‌اند مالک بانک‌های خصوصی شوند، مجوزی است که قانونگذار به‌واسطه همین بند از قانون در اختیار آنها قرار داد، تا منابع عظیم متعلق به عموم را در بانک خود مورد استفاده قرار دهند. این مطلب در بخش سوم تشریح خواهد شد.

در متن بند فوق، دو دلیل برای آزادسازی شیوه نگهداری از حساب‌های دولتی ارائه شده است. نخست «ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در سیستم بانکی» و دوم «اقتصادی نمودن فعالیت بنگاه‌ها»؛ اما به‌نظر می‌رسد هر دو دلیل فوق مخدوش و ناقص است. درخصوص دلیل نخست باید توجه داشت، به همان میزان که رفع انحصار، لازمه ایجاد فضای رقابتی سالم در سیستم بانکی است، «حذف انواع رانت‌ها» نیز ضرورت ایجاد رقابت می‌باشد. بنابراین اگر قانونگذار درصدد ایجاد فضای رقابتی سالم بوده است، باید زمینه‌سازی لازم برای تمرکز کلیه حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نزد بانک مرکزی را صورت می‌داد؛ نه آنکه بانک‌های خصوصی را نیز، علاوه بر بانک‌های دولتی، در رانت نگهداری حساب‌های عمومی سهیم کند.

درخصوص دلیل دوم نیز باید دقت کرد که کلیه دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، بنگاه نیستند که «اقتصادی نمودن فعالیت آنها» دلیلی برای آزادسازی

۱. منافع حاصل از نگهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی، برای بانک‌های نگهدارنده حساب و نیز دستگاه‌های دولتی، در بخش سوم گزارش تشریح خواهد شد.

نگهداری از حساب‌های مذکور باشد. درواقع هرچند برخی نهادهای عمومی نظیر صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان نوعی بنگاه اقتصادی دانست، اما بسیاری از نهادهای عمومی مانند شهرداری‌ها و همچنین دستگاه‌های دولتی نظیر وزارتخانه‌های مختلف را نباید «بنگاه اقتصادی» تلقی کرد. بنابراین استدلال دوم نیز به وضوح مخدوش و نامعتبر می‌باشد.

۶-۱-۱۸. بخشنامه‌های بانک مرکزی پیرو ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه
در راستای اجرای بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه، بانک مرکزی سه بخشنامه در تاریخ‌های ۱۳۸۵/۲/۲۱، ۱۳۸۵/۸/۲۷ و ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ صادر کرد که درواقع مکمل یکدیگر بودند. محتوای این بخشنامه‌ها در ادامه بررسی می‌شود:

۶-۱-۱۸-۱. بخشنامه بانک مرکزی، مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۱ (شماره مب/۳۷۰)

(الف)

۱. سازمان‌های دولتی، وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی و شهرداری‌ها موضوع بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مجاز می‌گردند از بین بانک‌های دولتی موجود، بانک موردنظر خود را انتخاب نموده و پس از تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حساب‌های خود را نزد آن بانک متمرکز نمایند.

تبصره- انتخاب بانک موردنظر توسط ارگان‌های مذکور در این بند، در مورد آن بخش از وجوهای آنها که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌گردد منوط به کسب موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

۲. تغییر بانک عامل با رعایت مفاد بند فوق با تأیید قبلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر است.

تبصره- تغییر بانک مستلزم تعیین تکلیف بدهی‌ها و تعهدات ارگان‌های موضوع بند «۱» این دستورالعمل با بانک عامل قبلی است.

۲-۱-۱۸. بخشنامه بانک مرکزی، مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۷ (شماره مب/۲۰۱۷)

مواد (۱) و (۲) این بخشنامه، مطابق با بخشنامه مب/۳۷۰ است؛ اما در تبصره ماده (۲) وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز اضافه گردیده است. همچنین دو بند دیگر به این بخشنامه افزوده شده است:

۱. هنگام افتتاح حساب توسط بانک، دریافت تأییدیه بانک قبلی مبنی بر پرداخت بدهی‌های معوق و تعیین تکلیف بدهی‌ها و تعهدات جاری الزامی است.
۲. نظر به اینکه نگهداری حساب‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به موجب قانون نحوه اجرای مقررات پولی و بانکی کشور در بانک سپه، مصوب سال ۱۳۵۳ مجلسین وقت به بانک سپه واگذار شده است، لذا لازم است حساب‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح - استثنائاً - کماکان نزد بانک سپه نگهداری شود.

۳-۱-۱۸. بخشنامه بانک مرکزی، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ (شماره مب/۵۳۱۷)

پیرو بخشنامه شماره مب/۲۰۱۷، مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۷ این اداره درخصوص نحوه نگهداری حساب‌های دولتی نزد بانک‌ها بدین وسیله مراتب زیر جهت اجرا ابلاغ می‌شود:

۱. کلیه سازمان‌های دولتی، وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها موضوع بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مجاز می‌شوند به تشخیص خود از نزد هریک از بانک‌های موجود اعم از دولتی یا غیردولتی افتتاح حساب کنند.
۲. انتخاب بانک موردنظر به وسیله نهادهای مذکور در بند فوق، در مورد آن بخش از وجوهات آنها که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود در گرو کسب موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد. آن بانک موظف است در این خصوص تعهدی از صاحب حساب اخذ کند که بر مبنای آن صاحب حساب متعهد شود وجوه مذکور را تنها با اجازه وزارت امور اقتصادی و دارایی به حساب خود منظور کند.
۳. در اجرای بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور نگهداری حساب

وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی... به‌عهده بانک مرکزی است. همچنین به‌موجب بند «ز» ماده (۱۰) همان قانون این بانک اختیار دارد که به هریک از بانک‌های کشور نمایندگی دهد. براساس این لازم است کلیه بانک‌هایی که حساب‌های نهادهای موضوع ماده (۱۲) یاد شده را نگهداری می‌نمایند ابتدا با اداره حسابداری کل و بودجه این بانک قرارداد نمایندگی امضا کنند.

۴. بانک‌های عامل پس از افتتاح حساب کماکان باید ۱۰۰ درصد وجوه دولتی را به روش تعیین شده به بانک مرکزی منتقل کنند.

۵. هنگام افتتاح حساب توسط بانک، دریافت تأییدیه بانک قبلی مبنی بر پرداخت بدهی‌های معوق و تعیین تکلیف بدهی‌ها و تعهدات جاری الزامی است.

۶. نظر به اینکه نگهداری حساب‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به‌موجب این قانون نحوه اجرای مقررات پولی و بانکی کشور در بانک سپه، مصوب سال ۱۳۵۳ مجلسین وقت به بانک سپه واگذار شده است، لذا لازم است حساب‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح - استثنائاً - کماکان نزد بانک سپه نگهداری شود.

۷. این بخشنامه تا زمان تداوم بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه نافذ بوده و چنانچه آن ماده قانونی در قوانین بعدی تنفیذ گردد مفاد این بخشنامه به‌قوت خود باقی است.

۴-۶-۱-۱۸. تحلیل بخشنامه‌های بانک مرکزی

پیش از قانون برنامه چهارم توسعه، بانک عامل دستگاه‌های دولتی، براساس بخشنامه‌های بانک مرکزی تعیین می‌شد. در این دوره بانک‌های دولتی موجود، به تناسب نام و حوزه تخصصی خود، عهده‌دار نگهداری از حساب‌های تعدادی از دستگاه‌های مرتبط می‌شدند (برای مثال، بانک کشاورزی متولی بخشی از حساب‌های وزارت جهاد کشاورزی، بانک سپه متولی بخشی از حساب‌های وزارت دفاع و نیروهای مسلح، بانک صنعت و معدن عهده‌دار بخشی از حساب‌های وزارت صنعت و...).

نخستین بخشنامه بانک مرکزی پس از تصویب قانون برنامه چهارم توسعه، به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی اجازه داد تا با هماهنگی بانک مرکزی، بانک عامل خود را از میان بانک‌های دولتی انتخاب کنند. همچنین تغییر بانک عامل، مستلزم تعیین تکلیف بدهی‌های دستگاه‌ها به بانک‌های عامل قبلی شد. علت این اقدام آن بود که برخی از دستگاه‌ها پس از اخذ تسهیلات متعدد از بانک در قبال انتقال حساب خود به آن بانک، به جابجایی حساب خود اقدام می‌کردند تا از تسهیلات بانک جدید نیز منتفع شوند و این مسئله مشکلات زیادی برای بانک‌های عامل ایجاد می‌کرد.^۱ اصلاح انجام شده در بخشنامه، ناظر به حل این معضل بوده است.

در بخشنامه دوم بانک مرکزی، ضمن تأکید مجدد بر موارد بالا، نوعی ضمانت اجرا برای تعیین تکلیف بدهی دستگاه‌ها به بانک‌های عامل پیشین وضع شد و همچنین محدودیت وزارت دفاع برای نگهداری حساب‌های خود نزد بانک سپه تثبیت شد. در بخشنامه سوم که بیش از یک سال بعد از بخشنامه دوم صادر شد، هرچند محدودیت‌هایی نظیر حفظ حساب‌های وزارت دفاع نزد بانک سپه و الزام تسویه بدهی‌های دستگاه با بانک عامل قبلی ادامه یافت (بندهای «۵» و «۶»)، اما تغییرات مهمی ایجاد شد که بی‌نظمی و پراکندگی حساب‌های دولتی را بیش از پیش کرد. مهم‌ترین این تغییرات به شرح زیر است:

۱. دستگاه‌ها اجازه یافتند «به تشخیص خود» حتی نزد بانک‌های خصوصی نیز افتتاح حساب نمایند و وجوه متعلق به دولت (یا متعلق به عموم مردم) را نزد بانک‌های خصوصی سپرده‌گذاری نمایند (بند «۱» بخشنامه).
۲. الزام «تأیید بانک مرکزی» برای انتقال حساب‌های دستگاه‌ها به بانک موردنظر، به‌طور کلی برداشته شد (این الزام در بند «۱» بخشنامه‌های پیشین وجود داشت). درواقع مطابق این بخشنامه، تنها کافی است که یک بانک دارای قرارداد نمایندگی با بانک

۱. مصاحبه با مدیران بانک کشاورزی.

مرکزی باشد (بند «۳») تا بتواند بدون هرگونه محدودیت یا الزامات افشا یا اطلاع‌رسانی به بانک مرکزی، اقدام به افتتاح حساب برای دستگاه‌ها نماید.

۳. هرچند مطابق بند «۴» بخشنامه، بانک‌ها مکلف شدند ۱۰۰ درصد وجوه دولتی را در پایان هر هفته نزد بانک مرکزی منتقل نمایند، اما از آنجا که هیچ ضمانتی برای اطلاع‌رسانی بانک‌های عامل یا دستگاه‌های دولتی، درخصوص تعداد و مانده حساب‌ها، به بانک مرکزی وجود نداشت و حسابرسی صورت‌های مالی به‌صورت هفتگی نیز ممکن نبود، لذا عملاً بانک‌ها امکان استفاده از منابع دولتی برای اعطای تسهیلات را پیدا کردند (البته این اقدام تخلف محسوب می‌شد، ولی ابزاری برای تشخیص این تخلف در اختیار بانک مرکزی قرار نداشت). براساس این روشن است که ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه و بخشنامه‌های بانک مرکزی (به‌خصوص بخشنامه سوم) پیرو این قانون، موجبات هرج‌ومرج شدید در شیوه نگهداری حساب‌های دولتی را فراهم کرد و اطلاعات مقامات ناظر (بانک مرکزی و خزانه‌داری کل) نسبت به این حساب‌ها و عملکرد بانک‌ها در قبال این حساب‌ها را به‌طور کامل مخدوش نمود. اجرای این قانون موجب عدم نظارت بانک مرکزی بر افتتاح یا انتقال حساب‌های دولتی و به‌تبع آن بروز مشکلات جدی در این زمینه شد که در بخش سوم مورد بحث قرار گرفته است. درواقع پس از اجرای این قانون تاکنون، اطلاعات مقامات ناظر از حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، صرفاً مبتنی بر خوداظهاری بانک‌هاست.

۷-۱۸. قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)

ماده (۹۴)

نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعملی است که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

در قانون برنامه پنجم توسعه، به‌منظور ساماندهی هرج‌ومرج ایجاد شده در نحوه نگهداری حساب‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، مقرر شد دستورالعملی به

تصویب شورای پول و اعتبار برسد. البته برای تهیه و اجرای این دستورالعمل سقف زمانی تعیین نشد و همین امر موجب به درازا کشیدن اجرای تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی گردید.

۸-۱-۱۸. دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۵)

به استناد ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه و پس از حدود یک سال و نیم از آغاز دوره برنامه پنجم، نخستین ویرایش این دستورالعمل در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید. اهداف ابلاغ این دستورالعمل، به خوبی در مقدمه آن بیان شده است: «با عنایت به بهره‌برداری از سیستم بانکداری متمرکز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و برخورداری از امکانات سامانه‌های ملی پرداخت، به‌منظور ساماندهی به وضعیت حساب‌های دولتی در شبکه بانکی کشور و ایجاد تمرکز لازم در بانکداری دولت توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، همچنین تأمین مصالح ملی کشور درخصوص احصای صحیح درآمدهای دولت، دستیابی به آمار و اطلاعات دقیق و بموقع از حساب‌های درآمدی دولت، کنترل مناسب گردش حساب‌های هزینه‌ای، کنترل هرچه بیشتر نقدینگی، ممانعت از استفاده نادرست از منابع دولتی، «دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» که از این پس به اختصار «دستورالعمل» نامیده می‌شود، تهیه و تدوین می‌گردد».

بخش نخست این دستورالعمل مربوط به تعاریف است. در این بخش، خدمات بانکی با ذکر مصادیق مهم آن تعریف شده است: «ارائه انواع ابزارهای پرداخت، دریافت، پرداخت، نقل‌وانتقال وجوه ریالی و ارزی، گشایش انواع اعتبار اسنادی و صدور انواع ضمانت‌نامه، ارائه خدمات بانکی ازجمله صدور انواع کارتهای الکترونیکی، ارائه خدمات مربوط به وجوه اداره شده، انتشار یا عرضه اوراق مشارکت ریالی و ارزی در داخل و خارج از کشور، ...» سایر تعاریف ارائه شده در این دستورالعمل، مربوط به سامانه‌های ملی

پرداخت (شتاب، ساتنا، پایا، تابا، نماد)، بانکداری متمرکز، شناسه امنیتی و... است. سازمان‌های مشمول این بخشنامه عبارتند از: وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. در این قسمت مهم‌ترین مفاد آن به اختصار بیان می‌شود.

بخش اصلی این دستورالعمل، مربوط به «فرایند اجرایی» اصلاح شیوه نگهداری حساب‌های دستگاه‌هاست که مواد (۲) الی (۱۲) را به خود اختصاص داده است. در این دستورالعمل مسئولیت تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز برای نگهداری حساب‌های سازمان‌های مشمول، برعهده بانک مرکزی نهاده شده است (ماده (۲)). تمامی حساب‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی برای کلیه سازمان‌های مشمول باید صرفاً نزد بانک مرکزی افتتاح گردد (مواد (۳) و (۴)). ازسوی دیگر مؤسسات اعتباری اجازه ندارند رأساً و بدون هماهنگی با بانک مرکزی نسبت به افتتاح هرگونه حساب برای هریک از سازمان‌های مشمول اقدام نمایند (ماده (۵)).

جایگزینی حساب‌های موجود سازمان‌های مشمول با حساب‌های متناظر جدید افتتاح شده نزد بانک مرکزی، مطابق با شیوه‌نامه‌ای است که باید ظرف مدت سه ماه پس از تصویب دستورالعمل به تصویب می‌رسید (ماده (۶)). همچنین تا زمان جایگزینی حساب‌های مذکور، تعیین بانک عامل به‌عهده کمیته‌ای با مسئولیت خزانه‌دار کل کشور قرار داده شده است (ماده (۷)).

سازمان‌های مشمول موظف شده‌اند تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی و به‌واسطه سامانه‌های ملی متمرکز پرداخت انجام دهند (ماده (۸) و (۱۰)) و می‌توانند درخصوص دریافت انواع خدمات بانکی و تسهیلات به هریک از مؤسسات اعتباری که مناسب‌ترین خدمات را به آنها ارائه می‌نمایند، مراجعه نمایند (ماده (۱۱)).

ماده (۱۳) نیز که به موضوع نظارت و کنترل اختصاص دارد، نظارت بر حسن اجرای مفاد این دستورالعمل، حسب مورد برعهده بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور نهاده شده است.

در اولین ویرایش این دستورالعمل که در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ به تصویب رسید، بخش دیگری تحت عنوان «مجازات و تنبیهات» در نظر گرفته شده بود که ضمانت اجرای این دستورالعمل محسوب می‌شد و ابزاری در اختیار بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور بود تا مؤسسات اعتباری یا سازمان‌های مشمول متخلف را مورد پیگرد و مجازات قرار دهند: - مؤسسات اعتباری موظف به رعایت کامل مفاد این دستورالعمل بوده و در صورت تخلف، مشمول مجازات‌های انتظامی موضوع ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور می‌گردند (ماده (۱۴)).

- سازمان‌های مشمول موظف به رعایت کامل مفاد این دستورالعمل هستند. هر نوع تخلف از این مقررات در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب خواهد شد (ماده (۱۵)).

شایان ذکر است که ویرایش دوم دستورالعمل در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۹ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید و مفاد آن، عیناً مشابه ویرایش نخست است؛ با این تفاوت که مواد (۱۴) و (۱۵) که ناظر به مجازات و تنبیهات بود، حذف شد. این اقدام شورای پول و اعتبار متأسفانه موجب از میان رفتن ضمانت اجرای این دستورالعمل گردید و امکان هرگونه پیگرد قضایی علیه مؤسسات اعتباری یا سازمان‌های مشمول متخلف را از بانک مرکزی سلب کرد. البته ظاهراً حذف دو ماده مذکور به دلیل شبهه تعارض با قوانین انجام شد. به این معنا که شمول عنوان «تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی» بر یک اقدام سازمان‌ها، نیازمند قانون است و مصوبات شورای پول و اعتبار نمی‌توانند در این موضوع ورود کنند.

- تحلیل دستورالعمل نگهداری انواع حساب...

مهم‌ترین دلالت این دستورالعمل (مواد (۳) و (۴))، متمرکز نمودن کلیه حساب‌های بانکی ریالی و ارزی، متعلق به کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه آنها، نزد بانک مرکزی است. همچنین حساب‌های مربوط به کلیه وجوه دستگاه‌های مشمول که مرتبط با بودجه دولت است، باید تنها از طریق خزانه‌داری کل کشور افتتاح شود. این اقدام گامی مهم در اصلاح شیوه

نگهداری حساب‌های عمومی و اصلاح روال‌های نادرست پیشین، به‌خصوص پس از برنامه چهارم توسعه است.

همچنین مطابق مواد (۵) و (۸)، از یک‌سو مؤسسات اعتباری از افتتاح هرگونه حساب برای سازمان‌های مشمول نهی شده‌اند و ازسوی دیگر سازمان‌های مشمول باید تمام دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند. درواقع به‌موجب این دو ماده، هر دو ذی‌نفع در نگهداری حساب‌های دولتی، از تخلف منع شده‌اند.

علاوه بر این، مطابق مواد (۲) و (۹) دستورالعمل، به‌منظور فراهم کردن زیرساخت لازم برای ارائه خدمات به سازمان‌هایی که به متمرکز نمودن حساب‌های خود نزد بانک مرکزی اقدام نموده‌اند، وظایفی برعهده بانک مرکزی گذاشته شده است. همچنین فراهم کردن امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری برای خزانه‌داری کل، ذی‌حسابان و مدیران مالی دستگاه‌های مشمول، برعهده بانک مرکزی است.

نکته دیگر درباره این دستورالعمل آن است که استثنا شدن وزارت دفاع و سایر نیروهای مسلح از بخشنامه‌های بانک مرکزی که به روالی مرسوم تبدیل شده بود، در این دستورالعمل متوقف شد و نیروهای مسلح نیز به انتقال حساب‌های خود به بانک مرکزی ملزم شدند.

از آنجا که انتقال حساب‌های دستگاه‌های مشمول به بانک مرکزی، نیازمند تعریف فرایند دقیق و زمانبندی مشخص است، براساس ماده (۶)، جزئیات این فرایند موکول به شیوه‌نامه‌ای شد که باید ظرف مدت سه ماه تدوین و ابلاغ می‌شد؛ لکن به‌دلیل اختلاف‌نظر بانک مرکزی و وزارت اقتصاد، تدوین این شیوه‌نامه بیش از ۱۵ ماه به طول انجامید و به‌علت زیان‌هایی که اجرای آن برای بانک‌های دولتی ایجاد می‌کرد، ابلاغ شیوه‌نامه به تأخیر افتاد. جزئیات این تأخیرها و فرایند طی شده، در بخش‌های بعد تشریح خواهد شد.

درمجموع به‌نظر می‌رسد همان‌گونه که در بخشنامه مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ بانک مرکزی هنگام ابلاغ این دستورالعمل ذکر شده است، «پیاده‌سازی صحیح و مناسب این دستورالعمل می‌تواند به‌عنوان نقطه عطف و تحولی عظیم در زمینه شیوه نگهداری حساب‌های دولتی

مطرح گردد». لذا لازم است با رفع نواقص این دستورالعمل و پشتیبانی قوانین مصوب مجلس از این دستورالعمل، مسیر اجرای آن هموار و فرایند پیاده‌سازی تسریع شود.

۹-۱-۱۸. آیین‌نامه بانکداری دولتی (مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۲)

این آیین‌نامه در قالب تصویب‌نامه شماره ۹۱۹۶۴/ت/۴۳۶۰۸، مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۱۹ ابلاغ شد.

ماده (۱)

تمامی حساب‌های بانکی وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی اعم از ریالی و ارزی باید از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح گردد.

تبصره «۱»- آن بخش از وجوه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌گردد، مشمول مفاد این ماده خواهد بود.

ماده (۲)

تمامی حساب‌های بانکی برای نگهداری آن بخش از وجوه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، ازجمله شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنها که از محل بودجه عمومی دولت تأمین نمی‌گردد، باید صرفاً نزد بانک مرکزی افتتاح گردد.

ماده (۳)

وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آن موظفند با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) تمامی حساب‌های خود را به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منتقل نمایند.

ماده (۴)

مؤسسات اعتباری اجازه ندارند رأساً و بدون هماهنگی با بانک مرکزی نسبت به افتتاح هرگونه حساب برای هریک از وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی اقدام نمایند.

ماده (۵)

جایگزینی حساب‌های موجود هریک از وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها،

سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، با حساب‌های متناظر جدید افتتاح شده نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مطابق با زمانبندی هماهنگ شده بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، تا پایان سال ۱۳۹۲ صورت می‌گیرد.

ماده (۶)

تمامی وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی موظف به رعایت کامل مفاد این آیین‌نامه می‌باشند و هر نوع تخلف از مقررات آن در حکم تصرفات غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب می‌شود.

- تحلیل آیین‌نامه بانکداری دولتی

چنان‌که ملاحظه می‌شود، مفاد این آیین‌نامه کاملاً مشابه با دستورالعمل نگهداری انواع حساب... است. الزام کلیه دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی به انتقال حساب‌های خود به بانک مرکزی، لزوم هماهنگی با خزانه‌داری کل درخصوص حساب‌های مربوط به بودجه دولت، عدم استثنای نیروهای مسلح، نهی مؤسسات اعتباری از افتتاح هرگونه حساب برای دستگاه‌های مشمول و تلقی هرگونه تخلف از آیین‌نامه در حکم «تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی»، ازجمله نقاط مشترک آیین‌نامه و دستورالعمل یاد شده است، لذا به‌نظر می‌رسد برای ارتقای جایگاه قانونی موضوع، مجدداً به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

البته درباره زمانبندی مربوط به اجرای طرح تفاوتی میان این دو مصوبه وجود دارد. دستورالعمل نسبت به سقف زمانی پروژه انتقال حساب‌ها سکوت کرده بود، اما مطابق آیین‌نامه، کل فرایند انتقال حساب‌های دولتی و عمومی غیردولتی به بانک مرکزی، باید تا انتهای سال ۱۳۹۲ به پایان می‌رسید. جالب توجه است که علی‌رغم این سقف زمانی، شیوه‌نامه‌ای که حاوی جزئیات فرایند انتقال حساب‌ها بود تا پایان سال ۱۳۹۲ هنوز ابلاغ نیز نشده بود!

۱۰-۱۸. مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی (مصوب ۱۳۹۳/۹/۳)

براساس این مصوبه، بانک مرکزی موظف شده است تا پایان سال ۱۳۹۳ منظومه ۹ گانه سامانه‌های اطلاعاتی نظام بانکی را ایجاد و بهره‌برداری کند و امکان اتصال امن و

سیستمی سایر دستگاه‌های اجرایی را به این سامانه‌ها فراهم آورد، به گونه‌ای که از ابتدای تیرماه ۱۳۹۴ هرگونه فرایند دستور، درخواست یا استعلام به صورت الکترونیکی انجام شود.

ماده (۱)

بانک مرکزی موظف است با بهره‌برداری از فناوری اطلاعات و ارتباطات، منظومه سامانه‌های زیر را به نحوی که در فصل دوم تشریح شده است ایجاد و راه‌اندازی نماید.

۱. سامانه نظام هویت‌سنجی الکترونیک بانکی (نهاب)،
۲. سامانه پیام‌رسانی الکترونیک مالی (سپام)،
۳. سامانه صدور یکپارچه الکترونیک دسته چک (صیاد)،
۴. سامانه چک و اسناد وصولی کاغذی (چکاوک)،
۵. سامانه یکپارچه مدیریت اوراق بانکی (سیما)،
۶. سامانه پرداخت الکترونیک سیار (سپاس)،
۷. نوین سامانه یکپارچه بانک مرکزی (نسیم)،
۸. سامانه جامع تسهیلات،
۹. سامانه یکپارچه استعلامات مالی (سیام).

از میان سامانه‌های مزبور، سامانه نسیم مرتبط با موضوع مورد بررسی (نگهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی) است که مواد (۱۸) تا (۲۱) را به خود اختصاص داده است.

ماده (۱۸)

بانک مرکزی موظف است با هدف نگهداری و مدیریت متمرکز حساب‌های ریالی و ارزی دستگاه‌های موضوع مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، نوین سامانه یکپارچه بانک مرکزی (نسیم) را به گونه‌ای تهیه، اجرا و بهره‌برداری نماید که کلیه فرایندها و تراکنش‌های مربوط به حساب‌های مذکور نظیر افتتاح حساب، دریافت، پرداخت، انتقال و مانده حساب را دربر گرفته و کلیه اسناد مربوطه را به صورت الکترونیک مبادله نماید.

ماده (۱۹)

کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌هایی که مبتنی بر وظایف قانونی خود نیازمند اطلاعات مربوط

به عملکرد حساب‌های بانکی مربوط به خود هستند، موظفند این اطلاعات را از سامانه نسیم به صورت سیستمی استعلام نموده و به صورت الکترونیک در سامانه‌های خود بدون دخالت عامل انسانی ثبت نمایند.

تبصره ۵ - بانک مرکزی موظف است امکان استعلام سیستمی و برخط عملکرد حساب‌های مذکور را برای ذی‌نفعان فراهم نماید.

ماده (۲۰)

خزانه‌داری کل کشور موظف است با همکاری بانک مرکزی نسبت به افتتاح حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای جدید و بستن حساب‌های دریافتی و پرداختی پیشین خود، مطابق با شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی (موضوع دستورالعمل ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران) اقدام نماید.

ماده (۲۱)

تمامی پرداخت‌ها و دریافتی‌های دستگاه‌های موضوع مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، از ابتدای سال ۱۳۹۴، مطابق با شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی (موضوع دستورالعمل ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی)، صرفاً در بستر سامانه نسیم صورت خواهد پذیرفت.

چنان‌که ملاحظه می‌شود، مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی نیز بر انتقال کلیه حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به بانک مرکزی تأکید نموده و جزئیاتی از ویژگی‌های فنی سامانه‌ای که بانک مرکزی باید به این منظور طراحی نماید را بیان کرده است. این مصوبه نیز برای اتمام پروژه انتقال حساب‌ها به بانک مرکزی، پایان سال ۱۳۹۳ را به عنوان سقف زمانی تعیین نموده و تمامی پرداخت‌ها و دریافت‌های دستگاه‌های مشمول را از ابتدای سال ۱۳۹۴، صرفاً در بستر سامانه نسیم مجاز دانسته است. این درحالی است که ابلاغ رسمی «شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی» در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰ توسط معاون اول رئیس‌جمهور انجام شد.^۱

۱. نامه شماره ۱۴۵۹۴۸، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰.

۱۱-۱-۱۸. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)،

مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴

ماده (۳)

شرکت‌های دولتی موضوع مواد (۴) و (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرکت‌های دولتی موضوع بند «۳» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به‌استثنای بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و سازمان‌های توسعه‌ای شامل سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط و شرکت شهرک‌های کشاورزی، مشمول مقررات مواد (۳۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور می‌باشند و تمام درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات آنها به حساب‌های معرفی شده ازسوی خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود تا حسب مورد طبق احکام و مقررات قانونی مربوط هزینه شود.

عدم رعایت مفاد ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور در مورد حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور گشایش یافته است، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود.

بانک‌های عامل حسب اعلام بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور موظفند نسبت به بستن حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور افتتاح شده‌اند، اقدام کنند.

علی‌رغم آنکه در زمان تصویب قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، قانون برنامه پنجم توسعه لازم‌الاجرا بوده است، اما شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۳) فوق، به‌جای آنکه مکلف به رعایت ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه (و دستورالعمل شیوه نگهداری انواع حساب) شوند، مکلف به رعایت مواد (۳۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی شده‌اند. درواقع به‌موجب ماده (۳) فوق، شرکت‌های دولتی مجاز شده‌اند که حساب‌های خود را نزد بانک‌های دولتی نیز نگهداری کنند و الزام انتقال حساب‌ها به بانک مرکزی، از شرکت‌های دولتی برداشته شده است. این امر نشانگر رفتار متناقض قانونگذار است و باید در قانون برنامه ششم توسعه صریحاً اصلاح شود.

همچنین نکته تأسف بار و عجیب، استثنا نمودن چندین شرکت دولتی از حکم فوق است، این شرکت‌ها عبارتند از: بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی. درواقع این شرکت‌ها، نه‌تنها ملزم نیستند که حساب‌های خود را نزد بانک مرکزی متمرکز نمایند، بلکه می‌توانند حساب‌های خود را خارج از بانک‌های دولتی نیز نگهداری کنند. درواقع قانونگذار به‌موجب این حکم، به شرکت‌های فوق اجازه داده است که منابع دولتی و عمومی در اختیار خود را، به بانک‌های خصوصی منتقل نموده و منافع ناشی از رسوب این منابع را نصیب بانک‌های خصوصی نمایند.

نکته دیگر درباره این ماده آن است که بانک‌های عامل مکلف شده‌اند حسب اعلام بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور، نسبت به بستن حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور افتتاح شده‌اند، اقدام کنند. اما حسب اعلام برخی نهادهای نظارتی، علی‌رغم وجود اطلاعات درخصوص حساب‌های بدون مجوز خزانه‌داری و بانک مرکزی، اقدام کافی از جانب این دو نهاد برای بستن حساب‌های غیرمجاز انجام نشده است.

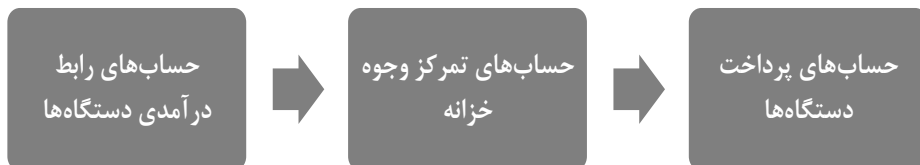
۲-۱۸. تصویری از وضعیت موجود حساب‌های بخش عمومی

درحال حاضر، کلیه وجوه متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، نزد بانک‌های مختلف کشور نگهداری می‌شود. پیش از بررسی روند تحولات قوانین و مقررات مرتبط با موضوع نگهداری حساب‌های بخش عمومی لازم است تصویری از وضعیت کنونی این حساب‌ها ارائه شود. از این پس در این بخش، ساختار خزانه و انواع حساب‌های دولتی و نحوه ارتباط حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دستگاه‌ها با خزانه، بانک‌ها و بانک مرکزی به اختصار تبیین می‌شود. همچنین آمارهای مرتبط با تعداد و رسوب این حساب‌ها در زمان‌های مختلف و نیز

نحوه توزیع حساب‌های مذکور بین بانک‌های مختلف کشور، در قالب چند جدول ارائه خواهد شد.

۱-۲-۱۸. جریان‌های ورودی و خروجی وجوه و انواع حساب‌های بخش دولتی
حساب‌های متعلق به دستگاه‌های دولتی شامل سه گروه حساب‌های رابط درآمدی، حساب‌های تمرکز وجوه خزانه و حساب‌های پرداخت است. مجموعه منابعی که در این سه گروه حساب‌ها وجود دارد، منابع بودجه‌ای دولت محسوب شده و متعلق به بخش عمومی است. در حال حاضر، حساب‌های تمرکز وجوه خزانه نزد بانک مرکزی و سایر حساب‌های مذکور نزد بانک‌های مختلف کشور نگهداری می‌شود. در ادامه هر یک از سه گروه فوق تشریح خواهد شد.^۱

شکل ۱-۱۸. فرایند جریان خروجی وجوه



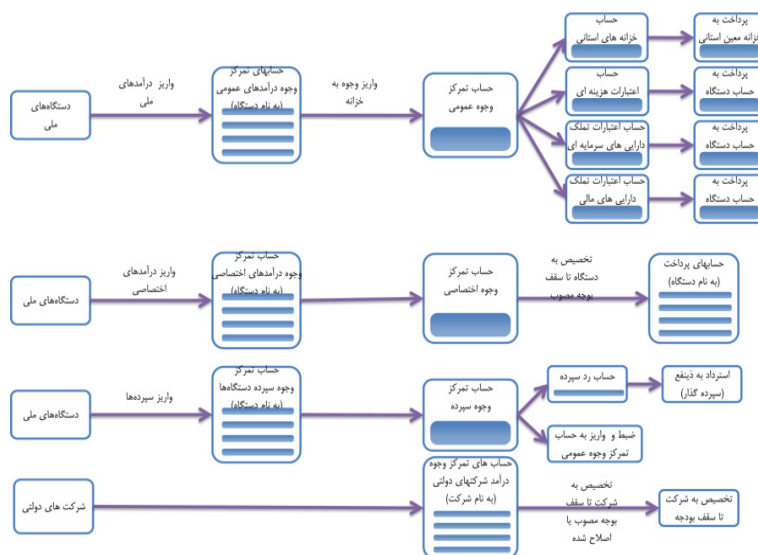
۱-۲-۱-۱۸. حساب‌های رابط درآمدی دستگاه‌های دولتی

کلیه درآمدهای دستگاه‌های دولتی (اعم از درآمدهای اختصاصی و عمومی)، باید به حساب‌های مشخصی انتقال یابد که برای این دستگاه‌ها، با مجوز خزانه‌داری کل، نزد بانک‌های کشور افتتاح شده‌اند. درواقع دستگاه‌ها مجاز نیستند مستقلاً و بدون اطلاع خزانه و بانک مرکزی، افتتاح حساب کنند. هدف از این امر، شفافیت اطلاعات مالی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و امکان نظارت بر درآمدهای آنهاست. اصطلاحاً به این حساب‌ها که رابط میان درآمدهای دولت و خزانه‌داری

۱. سیدعلی روحانی و داریوش ابوحزمه، «ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۳۷۴، ۱۳۹۴.

کل هستند و نزد بانک‌های مختلف کشور نگهداری می‌شوند، حساب رابط گفته می‌شود. براساس قانون^۱، حساب‌های مذکور با مجوز خزانه^۲ افتتاح می‌شوند. موجودی حساب‌های رابط درآمدی، با تناوب مشخصی که توسط خزانه تعیین می‌شود، به حساب‌های تمرکز وجوه خزانه واریز می‌شود. درواقع بانک‌های عامل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که حساب درآمدی نزد آنها افتتاح شده است، مکلفند براساس شرایط مندرج در قرارداد منعقدۀ با خزانه‌داری کل برحسب نوع درآمد و ماهیت واحدهای دولتی در سررسیدهای روزانه، هفتگی، ۱۵ روزه و ماهیانه وجوه درآمد دولتی را به تفکیک هر حساب به حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی انتقال دهند. البته فرایند فوق مربوط به درآمدهای غیرنفتی دولت و روال طی شده برای درآمدهای نفتی، به کلی متفاوت است که در شکل‌های زیر تبیین شده است.

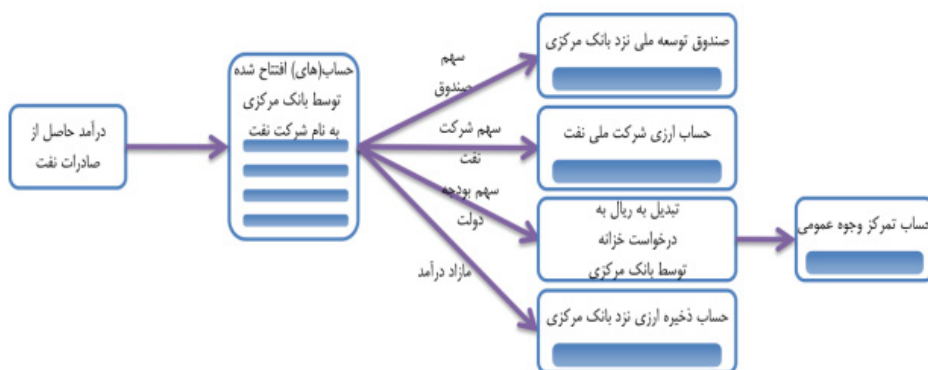
شکل ۲-۱۸. جریان‌های ورودی بخش عمومی، درآمدهای غیرنفتی دولت و شرکت‌های دولتی



مأخذ: گزارش «ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

۱. ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی.
۲. مجوز خزانه‌داری کل برای دستگاه‌های مالی و شرکت‌های دولتی و مجوز خزانه‌های معین استان‌ها برای دستگاه‌های استانی لازم است.

شکل ۳-۱۸. جریان‌های ورودی وجوه بخش عمومی، درآمدهای نفتی دولت



مأخذ: همان.

۲-۱-۲-۱۸. حساب‌های تمرکز وجوه خزانه‌داری کل

براساس قانون، کلیه دریافت‌های دولت (شامل سپرده‌ها و درآمدهای عمومی و اختصاصی دستگاه‌ها و درآمدهای شرکت‌های دولتی (بجز بانک‌ها و بیمه‌ها))^۱ باید در حساب‌های خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی متمرکز شود.^۲ کلیه درآمدهای دستگاه‌های دولتی، بسته به نوع آنها، عبارتند از: «حساب تمرکز وجوه عمومی»، «حساب تمرکز وجوه اختصاصی» و «حساب تمرکز وجوه سپرده» در نهایت به سه حساب متعلق به خزانه نزد بانک مرکزی واریز می‌شوند.

تمرکز این وجوه در حساب‌های خزانه، بیش از آنکه کارکرد بانکی یا بودجه‌ای داشته باشد، کارکرد حسابداری دارد. به این معنا که انتقال وجوه و فرایندهای بانکی، جایگزین استفاده از روش‌ها و محاسبات حسابداری شده است. البته الزام نگهداری کلیه حساب‌های دستگاه‌های دولتی نزد بانک مرکزی، دارای استدلال‌های متقنی است که در بخش‌های بعد به آنها اشاره خواهد شد، ولی براساس این دلایل باید کلیه حساب‌های

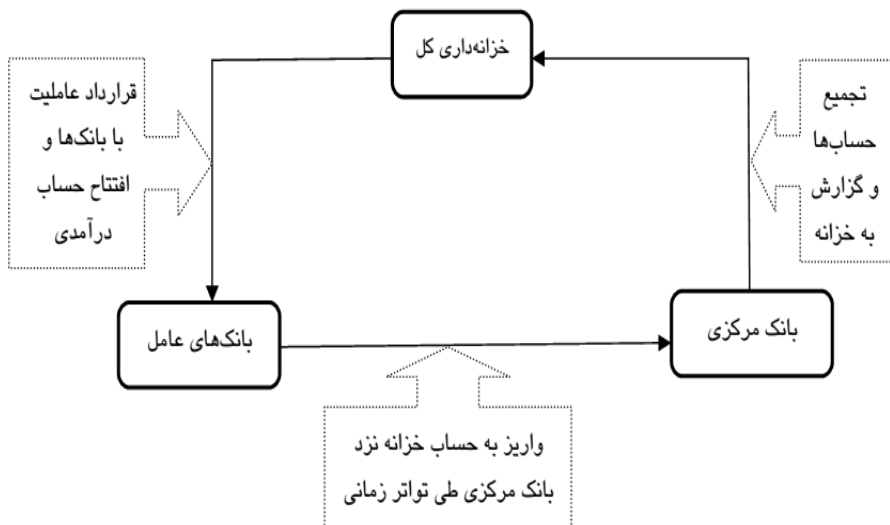
۱. ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی.

۲. اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، مواد (۱۱) و (۳۹) قانون محاسبات عمومی، بند «الف» و تبصره‌های ذیل ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی.

رابطه درآمدی و حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها نیز نزد بانک مرکزی متمرکز شود که در حال حاضر این چنین نیست.

بانک مرکزی بعد از وصول وجوه درآمدی از بانک‌های عامل، برحسب درخواست خزانه‌داری کل، گزارش‌های لازم از وضعیت درآمدهای وصولی تهیه و طبق زمانبندی‌های موردنظر خزانه‌داری کل کشور گزارش می‌دهد. فرایند ایجاد، وصول منابع و گزارش‌دهی حساب‌های رابطه درآمدی مربوط به درآمدهای نفتی و غیرنفتی در شکل‌های زیر نمایش داده شده است.^۱

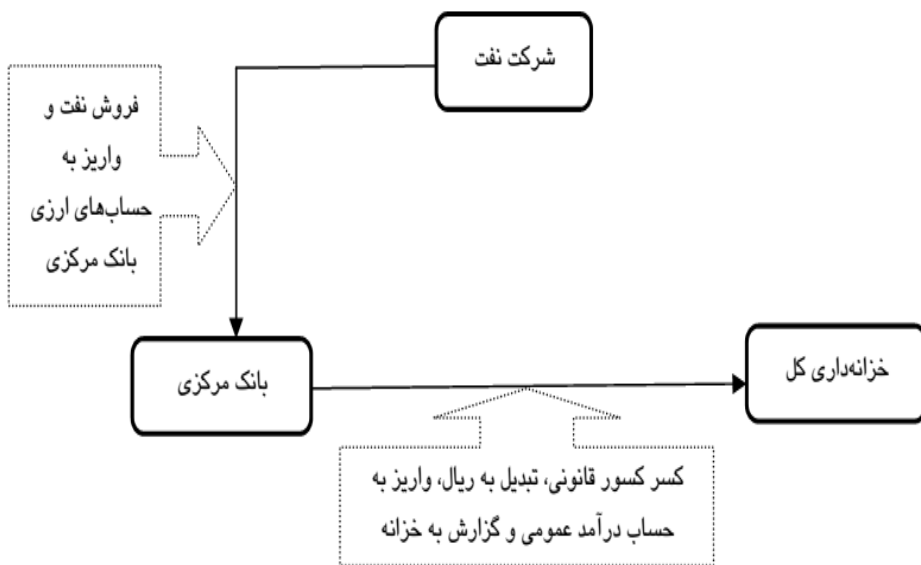
شکل ۴-۱۸. فرایند ایجاد، وصول منابع و گزارش‌دهی حساب‌های رابطه درآمدهای غیرنفتی



مأخذ: گزارش «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۲۵۹۴، ۱۳۹۱.

۱. بهزاد لامعی و محمد قاسمی، «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۲۵۹۴، ۱۳۹۱.

شکل ۵-۱۸. فرایند ایجاد، وصول منابع و گزارش دهی حساب‌های رابط درآمدهای نفتی



مأخذ: همان.

۳-۱-۲-۱۸. حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها

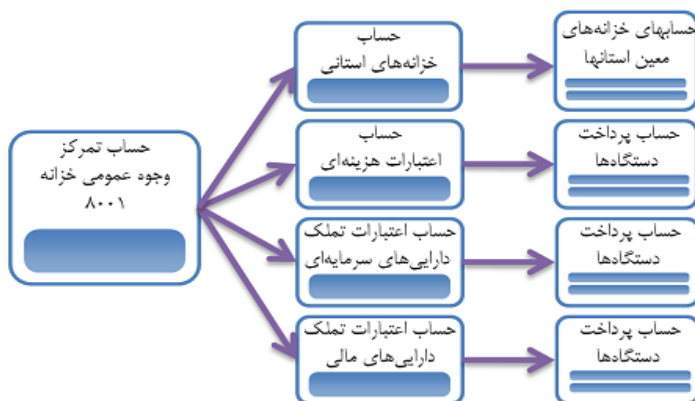
براساس قانون^۱، برای کلیه دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی (به‌استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه) و واحدهای تابعه آنها در مرکز و شهرستان‌ها، ازسوی خزانه مرکز یا خزانه‌های معین، در بانک مرکزی یا سایر بانک‌های دولتی، به تعداد مورد نیاز حساب‌های بانکی برای پرداخت‌های مربوط افتتاح می‌شود. کلیه پرداخت‌های دستگاه‌های نامبرده منحصراً از طریق حساب‌های بانکی مذکور مجاز است و سپس کلیه منابع دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی (اعم از درآمدهای عمومی و اختصاصی، وجوه رد سپرده و سایر منابع تأمین اعتبار) باید از حساب‌های تمرکز وجوه خزانه به حساب پرداخت آنها واریز شود.

۱. ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی.

همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند، در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود. یعنی اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد، ازسوی خزانه یا نمایندگی خزانه در استان منحصراً به وسیله حساب‌های بانکی مذکور قابل پرداخت است.^۱ در حال حاضر کلیه حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها نیز مانند حساب‌های رابط درآمدی، نزد بانک‌های مختلف کشور افتتاح شده است.

شکل‌های زیر جریان‌های خروجی وجوه بخش عمومی را نشان می‌دهد. در شکل ۶-۱۸، انواع حساب‌های پرداخت و ارتباط آنها با حساب‌های خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی نمایش داده شده است. شکل ۷-۱۸ فرایند تخصیص و پرداخت وجوه عمومی دولت را در حال حاضر نشان می‌دهد.

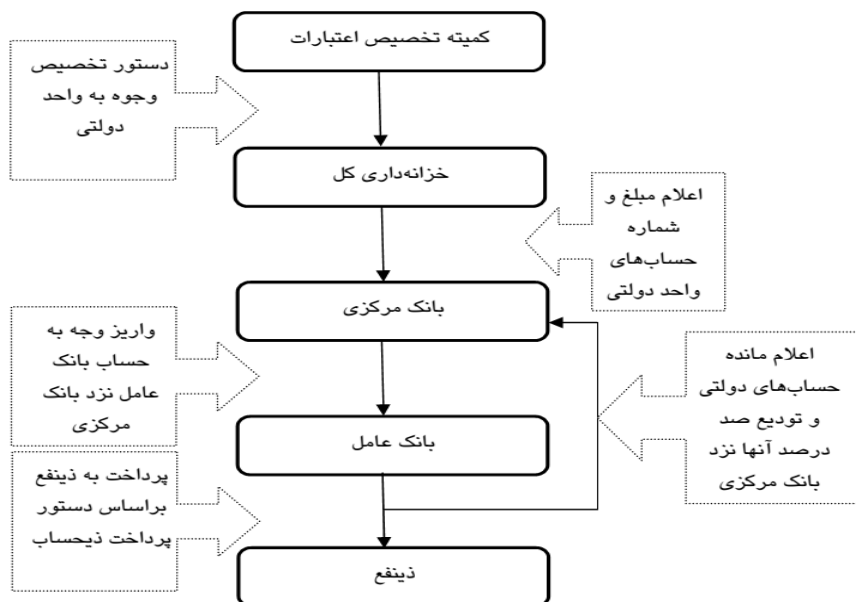
شکل ۶-۱۸. جریان‌های خروجی وجوه بخش عمومی



مأخذ: گزارش «ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

۱. تبصره ماده (۷۶) قانون محاسبات.

شکل ۲-۱۸. فرایند تخصیص و پرداخت وجوه عمومی دولت



مأخذ: «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۹۱، ۱۳۵۹۴.

یکی دیگر از اقدامات انجام شده در راستای اجرای ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه استانداردسازی حساب‌های پرداخت توسط خزانه‌داری است. خزانه‌داری کل کشور بدین منظور هفت حساب تعریف کرده است:

۱. پرداخت اعتبارات هزینه‌ای،
۲. پرداخت اعتبارات طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،
۳. پرداخت درآمد اختصاصی،
۴. پرداخت رد وجوه سپرده،
۵. پرداخت رد وجوه اضافه دریافتی،
۶. پرداخت سایر منابع (برای حساب‌های تنخواه هزینه‌ای و تنخواه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)،

۷. پرداخت ریالی برای انجام امور ارزی.

کلیه دستگاه‌ها مکلف شده‌اند نسبت به ساماندهی حساب‌های پرداخت خود اقدام کنند و پس از ساماندهی در این سطح، عملیات انتقال حساب‌های پرداخت به بانک مرکزی آغاز شود.

۲-۲-۱۸. ساختار و شیوه نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی

نهادهای عمومی غیردولتی در اقتصاد ایران نه در بخش دولتی (وزارتخانه، مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی) و نه در بخش‌های خصوصی و تعاونی قرار می‌گیرند. در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی^۱ تعریفی از نهادهای عمومی غیردولتی ارائه شده است که چندان گویا و جامع نیست؛ اما شخصیت‌های حقوقی ذکر شده در بند «۵» ماده (۶) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی،^۲ مصوب ۱۳۹۳/۴/۱، می‌تواند ملاک مناسب‌تری برای تشخیص نهادهای عمومی غیردولتی باشد.

در یک تقسیم‌بندی می‌توان نهادهای عمومی غیردولتی را در هفت گروه دسته‌بندی کرد:^۳

۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنها،

۲. صندوق‌های بازنشستگی، مانند صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بازنشستگی

نفت، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح و...

۱. ماده (۵) - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.

تبصره - فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

۲. الف) مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، ب) نهادهای نظامی و انتظامی کشور، ج) سازمان‌ها و مؤسسات خیریه کشور، د) نهادها و سازمان‌های وقفی و بقاع متبرکه، ه) کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشکری، نظیر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و وابسته به دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، و) نهادهای انقلاب اسلامی.

۳. «اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴، محیط، منابع، بازیگران و بروندهای حکمرانی اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

۳. بنیادها، مانند بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد تعاون سپاه، بنیاد تعاون ارتش، بنیاد تعاون ناجا،

۴. قرارگاه‌های سازندگی، مانند قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء (ص)، قرارگاه سازندگی قائم (عج) و...،

۵. نهادهای انقلاب اسلامی، مانند ستاد اجرای فرمان امام (ره)،

۶. استان‌های قدس و مؤسسات خیریه، مانند آستان قدس رضوی و آستان مقدس حضرت فاطمه معصومه (س)،

۷. سایر نهادهای موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی.

چنان‌که دسته‌بندی فوق نشان می‌دهد، یکی از ویژگی‌های این نهادها، تنوع در اهداف اولیه ایجاد آنهاست؛ اما امروزه تنوع و گستردگی فعالیت‌های اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی به گونه‌ای است که حوزه‌های مختلف اقتصادی، از جمله بازار زمین و مسکن، نفت و پتروشیمی، حوزه بانکداری، بازار سرمایه، مخابرات، معدن، پیمانکاری و تجارت خارجی را دربرمی‌گیرد.

باوجود این، تنوع و گستردگی فعالیت‌ها، شفافیت اطلاعات مربوط به این نهادها در سطح پایینی قرار دارد و سهم این نهادها از اقتصاد ایران نامشخص است. همچنین بسیاری از ضوابط افشا که درخصوص نهادهای خصوصی اعمال می‌شود، در مورد این نهادها برقرار نیست. از آنجا که این نهادها دولتی و خصوصی نیستند و مشمول محدودیت‌ها و ضوابط حاکم بر نهادهای دولتی نمی‌شوند و قواعد و مقررات حاکم بر بخش خصوصی شامل آنها نمی‌شود. طبیعتاً شیوه نگهداری حساب‌های این نهادها نیز از این قاعده مستثنا نیست و فاقد هرگونه قواعد مشخص است.^۱

شاهد روشنی از نبود قواعد مشخص برای نگهداری از حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی آن است که بسیاری از این نهادها، به پشتوانه منابع خود،

۱. البته مطابق بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی، شهرداری‌ها نیز مشمول این ماده است و باید حساب‌های آنها نزد بانک مرکزی نگهداری شود؛ اما در عمل، شهرداری‌ها نیز مانند سایر نهادهای عمومی غیردولتی، آزادی عمل کامل را در نگهداری حساب‌های خود دارند و به پشتوانه منابع خود به تأسیس بانک اقدام نموده‌اند.

توانسته‌اند به تأسیس بانک یا سهام‌داری عمده در بانک‌های غیردولتی موجود اقدام کنند. درواقع می‌توان گفت بیشتر بانک‌های غیردولتی موجود، متعلق به یک یا چند نهاد عمومی غیردولتی هستند و درواقع آن نهاد عمومی غیردولتی، از محل منابع عمومی که در اختیار داشته، به تأسیس بانک اقدام نموده است. بانک‌های شهر، پارسیان، سرمایه، سینا، دی، حکمت، انصار، قوامین و... مصادیقی از این ادعا هستند.

درمجموع شیوه نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی، فاقد هرگونه ضوابط روشنی است. هر نهاد عمومی غیردولتی، در صورتی که قادر به اخذ مجوز تأسیس بانک از بانک مرکزی باشد، کلیه حساب‌های خود را در بانک خود متمرکز نموده و در صورتی که مالک بانک نباشد، آزادی عمل کامل در انتخاب بانک عامل خود دارد. همین آشفتگی موجب شده است که هیچ گونه اطلاعات صحیح و به‌روزی از وضعیت حساب‌های این نهادها از حیث تعداد، مانده و گردش حساب وجود نداشته باشد. اطلاعاتی که در بخش بعد درخصوص حساب‌های این نهادها ارائه شده است نیز اولاً مبتنی بر خوداظهاری بانک‌هاست و ثانیاً به دلیل نبود تعریف روشنی از نهاد عمومی غیردولتی می‌توان انتظار داشت که بسیاری از بانک‌ها به درستی اطلاعات حساب‌های این نهادها را احصا نکرده باشند.

۳-۲-۱۸. تعداد، توزیع و گردش حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی

۱-۳-۲-۱۸. وضعیت حساب‌ها در پایان سال ۱۳۹۰

طبق گزارش سازمان بازرسی در سال ۱۳۹۱، تعداد حساب‌های دولتی نزد بانک‌های دولتی و غیردولتی کشور، حدود ۲۱۲ هزار فقره بوده است. از این تعداد، حدود ۹۰ درصد از حساب‌های دستگاه‌های دولتی نزد هشت بانک دولتی دارای قرارداد عاملیت با بانک مرکزی بوده و مابقی حساب‌ها نزد بانک‌های غیردولتی افتتاح شده است. در این سال حدود ۸۰ درصد از کل حساب‌های دولتی نزد بانک ملی ایران نگهداری می‌شد. وضعیت تعداد حساب‌های دستگاه‌های دولتی نزد بانک‌های مختلف کشور در سال ۱۳۹۱ در جدول زیر

خلاصه شده است.^۱ شایان ذکر است این بررسی شامل حساب‌های مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی نمی‌شود و لذا اطلاعات این حساب‌ها در جدول زیر موجود نیست.

جدول ۱-۱۸. تعداد حساب‌های بانکی دستگاه‌های دولتی در شبکه بانکی کشور

نام بانک	تعداد حساب	سهم از کل (درصد)
ملی ایران	۱۷۰۲۲۸	۸۰/۳
سپه	۱۷۵۵۷	۸/۳
کشاورزی	۵۴۵۶	۲/۵۷
سایر بانک‌های دولتی	۱۲۵۱	۰/۶۴
جمع بانک‌های دولتی	۱۹۴۴۸۲	۹۱/۷۲
صادرات ایران	۷۹۱۰	۳/۷۳
ملت	۵۴۸۶	۲/۶۳
تجارت	۳۰۳۹	۱/۴۳
رفاه کارگران	۱۰۹۴	۰/۵۲
سایر بانک‌های غیردولتی	۳۰	۰/۰۱
جمع بانک‌های غیردولتی	۱۷۵۵۹	۸/۲۸
جمع کل	۲۱۲۰۴۱	۱۰۰

مأخذ: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۱.

طبق قوانین و مقررات مربوط به چگونگی اجرای بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور، شرکت‌های دولتی باید ازسوی خزانه‌داری کل، برای افتتاح حساب نزد بانک مرکزی و سایر بانک‌های دارای قرارداد عاملیت با آن بانک اقدام کنند؛ اما بررسی وضعیت حساب‌های بانکی ریالی و ارزی برخی از شرکت‌ها در سال ۱۳۹۰ و همچنین ملاحظه مجوزهای صادر شده برای افتتاح آنها نشان می‌دهد که این مهم در برخی موارد رعایت نشده است. برای مثال، پیرو نامه وزیر امور اقتصادی و دارایی به رئیس کل بانک مرکزی،^۲

۱. البته این اطلاعات مبتنی بر اظهارات بانک‌های دولتی و غیردولتی است و درخصوص این اطلاعات حسابرسی انجام نشده است.

۲. نامه شماره ۱۰۴۰۷/م وزارت امور اقتصادی و دارایی به بانک مرکزی، مورخ ۱۳۸۹/۹/۱۶.

مبنی بر انسداد کلیه حساب‌های ریالی و ارزی غیرخزانه‌ای، از مجموع ۵۴ فقره حساب بانکی یکی از شرکت‌های دولتی، تعداد ۲۳ فقره حساب مسدود شد. نکته مهم اینکه بیشتر حساب‌های مسدود شده نزد بانک‌های غیردولتی افتتاح شده بودند.^۱

۲-۳-۲. وضعیت حساب‌ها در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

طی مکاتبات انجام شده مرکز پژوهش‌های مجلس با بانک مرکزی، مبنی بر روند اجرا و میزان پیشرفت اجرای دستورالعمل «نگهداری انواع حساب برای دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» (مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵) و همچنین «آیین‌نامه بانکداری دولتی» (مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۲)، گزارشی از وضعیت موجود و آمارهایی از تعداد و مانده حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی به تفکیک نوع بانک و حساب دریافت شد که در ذیل بدان پرداخته خواهد شد.

جدول ۲-۱۸. آمار تعداد و مانده حساب‌های دولتی و عمومی به تفکیک نوع بانک در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

نوع بانک عامل	تعداد حساب	مانده حساب	میانگین مانده حساب‌ها
دولتی	۱۹۸/۸۳۳	۲۲۰/۷۸۶	۱/۱۱۰
غیردولتی	۱۵/۷۵۴	۱۳۲/۹۰۱	۸/۴۳۶
جمع	۲۱۴/۵۸۷	۳۵۳/۶۸۷	۱/۶۴۸

مأخذ: گزارش بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۲۱ به شماره ۱۲۹۰۳۳.

مشاهده می‌شود در مجموع بیش از ۲۱۴ هزار فقره حساب متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی در بانک‌های دولتی و غیردولتی وجود دارد. دقت در نحوه توزیع و مانده این حساب‌ها حاوی نکته قابل تأملی است. تعداد حساب‌های مذکور در بانک‌های غیردولتی حدوداً ۷/۵ درصد کل حساب‌هاست،

۱. گزارش سازمان بازرسی کل کشور درخصوص «بررسی چگونگی اجرای بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور»، ۱۳۹۰.

درحالی که مانده این حساب‌ها در بانک‌های غیردولتی، حدود ۳۷/۵ درصد مانده کل حساب‌ها را به‌خود اختصاص داده است. این امر نشان می‌دهد بیشتر حساب‌های متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی که گردش حساب بیشتر و به‌تبع مانده حساب بالاتری دارند، نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌شود. درواقع میانگین مانده حساب‌های دولتی نزد بانک‌های غیردولتی معادل ۸۴۳۶ میلیارد ریال است که بیش از ۷/۶ برابر میانگین مانده حساب‌های دولتی نزد بانک‌های دولتی است.

حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به دو نوع حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای تقسیم می‌شوند. حساب‌های درآمدی تنها قابلیت دریافت دارند و امکان برداشت از این حساب‌ها وجود ندارد و حساب‌های هزینه‌ای برعکس. در جدول ۳-۱۸ تعداد و مانده حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به تفکیک بانک‌های دولتی و غیردولتی آورده شده است.

جدول ۳-۱۸. تعداد و مانده حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای به تفکیک بانک‌های دولتی و

غیردولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

نوع بانک عامل	حساب‌های درآمدی			حساب‌های هزینه‌ای			سایر حساب‌ها	
	تعداد	مانده	میانگین حساب	تعداد	مانده	میانگین حساب	تعداد	مانده
دولتی	۴۰,۲۴۴	۷۳,۳۱۲	۱/۸۲۱	۱۵,۱۴۲۹	۱۳۸,۰۷۳	۰/۹۱۱	۷,۱۶۰	۹,۴۰۱
غیردولتی	۳,۸۷۹	۱۹,۹۷۴	۵/۱۴۹	۹,۹۹۳	۶۶,۵۴۲	۶/۶۵۹	۱,۸۸۲	۴۶,۳۸۵
جمع	۴۴,۱۲۳	۹۳,۲۸۶	۲/۱۱۴	۱۶۱,۴۲۲	۲۰۴,۶۱۵	۱/۲۶۸	۹,۰۴۲	۵۵,۷۸۶

مأخذ: همان.

در مقایسه وضعیت حساب‌ها نزد بانک‌های دولتی و غیردولتی، پدیده فوق در این حساب‌ها نیز قابل مشاهده است. درباره حساب‌های درآمدی، با وجود اینکه تعداد حساب‌های نزد بانک‌های دولتی بیش از ۱۰ برابر حساب‌ها نزد بانک‌های غیردولتی است، مانده حساب‌ها نزد بانک‌های دولتی تنها ۳/۷ برابر مانده حساب‌ها نزد بانک‌های غیردولتی است. درواقع میانگین مانده حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نزد بانک‌های غیردولتی، بیش از ۲/۸ برابر بانک‌های دولتی است.

این عدم توازن در توزیع حساب‌های دولتی در میان حساب‌های هزینه‌ای بیشتر مشاهده می‌شود. مانده حدود ۱۵۱ هزار حساب در بانک‌های دولتی، تقریباً ۱۳۸ هزار میلیارد ریال است (میانگین مانده حساب معادل ۹۱۱ میلیون ریال)، درحالی که حدود ۱۰ هزار حساب در بانک‌های غیردولتی، قریب ۶۶ هزار میلیارد ریال مانده در پایان شهریورماه ۱۳۹۳ داشته‌اند (میانگین حساب معادل حدود ۶/۷ میلیارد ریال). به عبارت دیگر، در حساب‌های هزینه‌ای، میانگین مانده حساب دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نزد بانک‌های غیردولتی، بیش از ۷/۳ برابر بانک‌های دولتی است.

وضعیت حساب‌هایی که در ردیف «سایر» آمده‌اند از این هم وخیم‌تر است. منظور از «سایر حساب‌ها»، حساب‌هایی است که لزوماً از نوع درآمدی یا هزینه‌ای نیستند؛ یعنی یا از نوع «مختلط» هستند که هم امکان واریز و هم برداشت از این حساب‌ها وجود دارد یا طبق گزارش بانک مرکزی نامشخص هستند؛ یعنی نوع درآمدی یا هزینه‌ای بودن حساب روشن نیست. این نوع حساب‌ها بیشتر مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی هستند. محاسبات جدول نشان می‌دهد میانگین مانده حساب دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نزد بانک‌های غیردولتی، بیش از ۱۸/۷ برابر بانک‌های دولتی است.

در جداول ۴-۱۸ الی ۶-۱۸، حساب‌های متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به تفکیک نوع دستگاه ارائه شده است. از تحلیل این جداول، نتایج ذیل حاصل می‌شود:

جدول ۴-۱۸. تعداد حساب‌های وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی به تفکیک

بانک‌های دولتی و غیردولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

نوع بانک	وزارتخانه		سازمان		مؤسسات دولتی	
	تعداد	مانده	تعداد	مانده	تعداد	مانده
دولتی	۱۶,۵۸۹	۱۷۴,۲۵۱	۱۸,۸۶۲	۲۹,۴۶۶	۱,۹۵۹	۷,۱۴۷
غیردولتی	۳,۷۴۲	۴۷,۸۴۴	۴,۳۶۳	۱۲,۳۹۹	۲,۵۲۵	۲۲,۰۱۵
جمع	۱۶۹,۶۳۲	۲۲۲,۰۹۵	۲۳,۲۲۵	۴۱,۸۶۵	۴,۴۸۴	۲۹,۱۶۲

مأخذ: همان.

جدول ۵-۱۸. تعداد حساب‌های شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری به تفکیک

بانک‌های دولتی و غیردولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

نوع بانک	نهادهای عمومی بدون ردیف بودجه		نهادهای عمومی دارای ردیف بودجه	
	تعداد	مانده	تعداد	مانده
دولتی	۳۴۰	۵۲۳	۷۳۳	۲,۳۲۴
غیردولتی	۱,۵۱۷	۲۷,۴۸۸	۵۷۶	۳,۲۳۵
جمع	۱,۸۵۷	۲۸,۰۱۱	۱,۳۰۹	۵,۵۵۹

مأخذ: همان.

جدول ۶-۱۸. تعداد حساب‌های شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری به تفکیک

بانک‌های دولتی و غیردولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳ (میلیارد ریال)

نوع بانک	شهرداری‌ها		شرکت‌های تابعه شهرداری	
	تعداد	مانده	تعداد	مانده
دولتی	۶,۸۶۱	۹۵۳	۸	۴
غیردولتی	۲,۱۹۴	۱۰,۷۶۸	۳۱۶	۷,۵۷۴
جمع	۹,۰۵۵	۱۴,۷۱۸	۳۲۴	۷,۵۷۸

مأخذ: همان.

۱. بیشتر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی حساب‌های خود را نزد بانک‌های دولتی نگهداری می‌کنند. یعنی حدود ۹۶ درصد از این حساب‌ها (از حیث تعداد) و حدود ۷۷ درصد از مانده حساب‌های مذکور نزد بانک‌های دولتی نگهداری می‌شود.
۲. مؤسسات دولتی (که صرفاً شامل سازمان صنایع دفاع و سازمان بنادر و دریانوردی می‌شود)،^۱ بیش از نیمی از حساب‌های خود (از حیث تعداد) و بیش از ۷۵ درصد از مانده حساب‌های خود را نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌کنند. این امر باید در تصویب قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه مدنظر قرار گیرد.
۳. نهادهای عمومی دارای ردیف بودجه، هرچند نیمی از حساب‌های خود (از نظر تعداد) را نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌کنند، اما مانده حساب‌های این نهادها نزد بانک‌های غیردولتی حدود ۱/۴ برابر مانده حساب‌ها نزد بانک‌های دولتی است. به عبارت دیگر، حدود ۶۰ درصد از مانده حساب‌های این نهادها نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌شود.
۴. نهادهای عمومی بدون ردیف بودجه (که شامل استان‌ها، برخی صندوق‌های بازنشستگی و نهادهای انقلاب اسلامی می‌شود)، بخش عمده حساب‌های فعال خود را نزد بانک‌های غیردولتی افتتاح کرده‌اند. از حیث تعداد، بیش از ۸۰ درصد و از حیث مانده حساب، بیش از ۹۸ درصد از حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی فاقد ردیف بودجه، نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌شود.
۵. شهرداری‌ها وضعیتی کمابیش مشابه نهادهای عمومی دارای ردیف بودجه دارند. هرچند بیش از ۸۰ درصد از حساب‌های شهرداری‌ها نزد بانک‌های دولتی افتتاح شده، اما بیش از ۷۰ درصد از مانده حساب‌های این نهادها نزد بانک‌های غیردولتی است. به عبارت دیگر بیشتر حساب‌های فعال و دارای گردش مالی بالای شهرداری‌ها نزد بانک‌های غیردولتی (طبیعتاً نزد بانک شهر) نگهداری می‌شود.
۶. درباره شرکت‌های تابعه شهرداری‌ها نیز به‌وضوح می‌توان مشاهده کرد که بیش از ۹۷ درصد از تعداد حساب‌ها و تقریباً ۱۰۰ درصد از مانده حساب‌های آنها نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌شود.

۱. پیوست ۳ قوانین بودجه سالیانه کل کشور.

تحلیل‌های فوق مؤید ادعایی است که در بخش‌های قبل ارائه شد مبنی بر اینکه اغلب نهادهای عمومی غیردولتی، حساب‌های خود را نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌کنند. این آمارها همچنین نشان از اقبال فراوان مدیران دولتی و به‌خصوص نهادهای عمومی غیردولتی در افتتاح حساب و سپرده‌گذاری در بانک‌های غیردولتی دارد. هرچند بخشی از این علاقه‌مندی می‌تواند ناشی از کیفیت بهتر ارائه خدمات در بانک‌های غیردولتی باشد، اما بانک‌های غیردولتی منافع ویژه‌ای از نگهداری این حساب‌ها دارند؛ که یکی از این منافع، استفاده از رسوب حساب‌های مذکور برای اعطای تسهیلات است. سومین گروه از آمار و اطلاعاتی که درباره حساب‌های دولتی وجود دارد، آمار اعلام شده خزانه‌داری کل کشور است. حسب این اطلاعات، وضعیت تعداد حساب‌های درآمدی و حساب‌های پرداخت مربوط به دستگاه‌های اجرایی و خزانه‌داری کل کشور در سه سال متوالی به شرح جداول ذیل است:

جدول ۷-۱۸. تعداد حساب‌های دولتی در پایان فروردین ماه ۱۳۹۵

عنوان	درآمدی	پرداخت	جمع
حساب‌های دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل	۲۵۸۹۲	۴۶۹۰۸	۷۲۸۰۰
حساب‌های خزانه‌داری کل	۲۲۹۱	۵۳۳۱	۷۶۲۲
مجموع	۲۸۱۸۳	۵۲۲۳۹	۸۰۴۲۲

مأخذ: خزانه‌داری کل کشور.

جدول ۸-۱۸. تعداد حساب‌های دولتی در پایان اسفندماه ۱۳۹۴

عنوان	درآمدی	پرداخت	جمع
حساب‌های دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل	۲۶۴۵۷	۴۹۱۰۷	۷۵۵۶۴
حساب‌های خزانه‌داری کل	۲۲۹۲	۵۵۱۹	۷۸۱۱
مجموع	۲۸۷۴۹	۵۴۶۲۶	۸۳۳۷۵

مأخذ: همان.

جدول ۹-۱۸. تعداد حساب‌های دولتی در پایان اسفندماه ۱۳۹۳

عنوان	درآمدی	پرداخت	جمع
حساب‌های دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل	۲۷۵۰۴	۵۸۱۹۶	۸۵۷۰۰
حساب‌های خزانه‌داری کل	۲۶۲۳	۶۸۱۲	۹۴۳۵
مجموع	۳۰۱۲۷	۶۵۰۰۸	۹۵۱۳۵

مأخذ: همان.

مقایسه آمارهای اعلام شده سازمان بازرسی کل کشور، بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور، نشان از ناهمخوانی آمار تعداد حساب‌های دولتی دارد و تفاوت میان آمارهای یاد شده نیز مهم است (بانک مرکزی تعداد حساب‌های دولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳ را ۱۹۸ هزار حساب اعلام کرده، درحالی که خزانه‌داری کل صرفاً ۹۵ هزار حساب دولتی را در پایان اسفندماه ۱۳۹۳ شناسایی کرده است). ریشه این امر را باید در نبود تعریف مشخص از حساب دولتی دانست. درواقع در هیچ‌یک از قوانین یا مقررات کنونی، حساب دولتی به‌روشنی تعریف نشده است و از این پس خزانه‌داری کل و بانک مرکزی هر یک براساس تعریف خود به شمارش و ارائه آمار از تعداد حساب‌های دولتی اقدام می‌کنند که تشدیدکننده عدم شفافیت موجود در وضعیت نگهداری حساب‌های دولتی است.

۳-۱۸. مشکلات و مفاسد مترتب بر روال‌های پیشین نگهداری حساب‌های دولتی

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور (مصوب سال ۱۳۵۱) که بانکدار دولت است، نگهداری حساب‌های بانکی متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات وابسته به دولت و شرکت‌های تابعه آنها و نیز حساب‌های بانکی متعلق به شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه شهرداری‌ها و همچنین انجام عملیات بانکی دستگاه‌ها و سازمان‌های مزبور را در داخل و خارج کشور برعهده دارد. هرچند روال نگهداری حساب‌های دولتی پیش از برنامه چهارم توسعه نیز دارای اشکالاتی بود، اما اعطای اختیار عمل به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی

برای انتخاب بانک عامل در برنامه چهارم توسعه (بند «د» ماده (۱۰))، امکان نظارت بانک مرکزی و شفافیت نظام مالی و بودجه‌ای دولت را به شدت کاهش داد و موجب بروز مسائل و مشکلات جدی در این زمینه شد که در این بخش بررسی می‌شود.

۱-۳-۱۸. نحوه اطلاع بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور از حساب‌های بانکی دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی

یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که شیوه کنونی نگهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی ایجاد کرده و می‌توان آن را به نوعی ریشه سایر مشکلات دانست، عدم امکان کسب اطلاع از وضعیت حساب‌های این دستگاه‌ها (از حیث تعداد، گردش حساب، مانده و...) است. درواقع سازوکارهای ناکارآمدی در گزارش وضعیت این حساب‌ها به خزانه‌داری کل و بانک مرکزی (بانکدار دولت)^۱ وجود دارد که شواهد روشنی از آنها در اظهارات مقامات بانک مرکزی و نیز در مکاتبات مختلف بانک مرکزی با بانک‌ها و سایر دستگاه‌ها وجود دارد. بخشی از این شواهد عبارتند از:

مدیر اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی:^۲ «این اداره، ریزحساب‌های دولتی دستگاه‌های مشمول بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی را ندارد و اطلاعات را به صورت کلی، در قالب فرم ابلاغ شده، در پایان هر روز از بانک عامل دریافت و پس از تأیید اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، با انتقال ۱۰۰ درصدی وجوه به حساب بانک مرکزی، بانک عامل را در حساب‌های خود بدهکار یا بستانکار می‌کند، بنابراین بانک مرکزی تنها در مواردی که اداره نظارت بر بانک‌ها متوجه تخلف بانک‌ها شود، از وضعیت حساب‌های اعلام نشده یک دستگاه دولتی مطلع می‌شود».

مدیر اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی:^۳ «درحال حاضر هیچ سیستمی برای کنترل تفصیلی حساب‌های دولتی به تفکیک حساب، در بانک

۱. ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی.

۲. مصاحبه مدیر اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۰/۱/۳۱.

۳. مصاحبه مدیر اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۳.

مرکزی وجود ندارد. این اداره همانند اداره حسابداری کل و بودجه، ریزحساب‌های دولتی دستگاه‌های مشمول بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی را در اختیار ندارد و تنها اسناد و مدارک ارسالی اداره حسابداری کل و بودجه را بررسی و تأیید یا رد می‌کند.

پاسخ بانک مرکزی به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص وضعیت حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی:^۱ پس از ارائه گزارش کامل و روشنی از وضعیت این حساب‌ها در قالب چندین جدول، در این نامه تصریح شده است: «شایان ذکر است اطلاعات ارائه شده، نتیجه هشت ماه پیگیری این مدیریت کل از نظام بانکی کشور و البته براساس خوداظهاری آنها تهیه و تلخیص شده است».

نامه خزانه‌داری کل کشور به بانک‌ها برای دستیابی به اطلاعات حساب‌های دولتی:^۲ در این نامه از بانک‌ها خواسته شده تا اطلاعات مربوط به حساب‌های دولتی را در قالب فایل اکسل به خزانه‌داری ارائه کنند، این نامه نیز بیانگر استفاده از شیوه خوداظهاری در جمع‌آوری اطلاعات مربوط به حساب‌های دولتی است.

نبود نظارت برخط بر این حساب‌ها ازسوی خزانه‌داری کل و بانک مرکزی و بی‌اطلاعی بی‌واسطه آنها از گردش این حساب‌ها، مانده و تعداد فقرات حساب‌های مذکور، مشکلات متعددی را برای تأمین منابع مالی برای مخارج دولت از یک‌سو و افزایش نقدینگی به‌واسطه رسوب وجوه دولتی در بانک‌ها ازسوی دیگر ایجاد کرده است.

۲-۳-۱۸. رسوب سپرده‌های دولتی و نهادهای عمومی نزد بانک‌ها

رسوب سپرده‌های دولتی نزد بانک‌ها به دو روش ممکن است: نخست منظور کردن سپرده‌های دولتی به سپرده‌های غیردولتی و دوم عدم گزارش‌دهی و عدم تودیع مانده سپرده‌های دولتی نزد بانک مرکزی.

چنان که بیان شد، از سال ۱۳۸۴ با اجرایی شدن بند «د» ماده (۱۰) برنامه چهارم توسعه، خزانه‌داری کل به‌طور مستقیم از طریق عقد قرارداد با بانک‌های دولتی و خصوصی

۱. طی نامه به شماره ۱۲۹۰۳۳، مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۱.

۲. طی نامه به شماره ۵۵/۱۵۸۵۱۲، مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۴.

به افتتاح حساب برای واحدهای دولتی اقدام کرد. در این رویه بانک مرکزی اطلاع کافی از تعداد حساب‌های سپرده‌ای واحدهای نزد بانک‌ها نداشته و روشی نیز برای کنترل آنها به‌وسیله خزانه‌داری کل و بانک مرکزی طراحی نشده بود. از این‌رو اگر بانک گزارشی از نوع و ماهیت حساب‌های دولتی نزد خود ارائه نکند، بانک مرکزی بجز بازرسی‌های حضوری، راهی برای پی بردن به این حساب‌ها ندارد. از این‌رو به دلیل گستردگی دستگاه‌های دولتی و شعب بانک‌های دولتی و خصوصی در سراسر کشور، بخشی از حساب‌های دولتی به بانک مرکزی گزارش نشده و این بخش از وجوه بودجه عمومی دولت که سپرده غیردولتی است نزد بانک‌ها رسوب و با اتکا به این منابع، خلق اعتبار می‌کند.

از سوی دیگر به دلیل نبود شبکه‌های برخط میان خزانه‌داری کل، بانک مرکزی و بانک‌ها، امکان کنترل غیرحضوری بانک مرکزی و خزانه بر گردش وجوه سپرده‌های دولتی در بانک‌ها وجود ندارد و در نتیجه روشی نظام‌مند برای تعیین صحت گزارش بانک‌ها از میزان مانده وجوه دولتی نزد آنها وجود ندارد. بدین ترتیب بخشی از وجوه بودجه عمومی دولت نزد بانک‌ها رسوب می‌کند و به عنوان منابع غیردولتی در بانک‌ها استفاده می‌شود. چنان‌که بیان شد، اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی، اطلاعات حساب‌های دولتی بانک‌ها را (مبتنی بر خوداظهاری بانک) به صورت کلی (و نه تفصیلی)، در پایان هر روز، از بانک‌های عامل دریافت می‌کند و پس از تأیید اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، ۱۰۰ درصد وجوه مذکور را به حساب بانک مرکزی منتقل می‌کند؛^۱ از این‌رو در مجموع می‌توان گفت در این شرایط مشکلات زیر وجود خواهد داشت:

۱. در صورتی که بانک‌های عامل (که دارای قرارداد عاملیت با بانک مرکزی هستند)، اطلاعات نادرست در خصوص مانده حساب‌های دستگاه‌های دولتی به بانک مرکزی ارائه کنند، بانک مرکزی امکان تشخیص ندارد، مگر در مواردی که اداره نظارت بر بانک‌ها متوجه تخلف بانک شود (که این امر نیز با توجه به عدم دسترسی به اطلاعات برخط حساب‌ها ناممکن است).

۱. گزارش سازمان بازرسی کل کشور در خصوص «بررسی چگونگی اجرای بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور»، ۱۳۹۰.

۲. در صورتی که حساب‌های دولتی نزد بانکی نگهداری شود که فاقد قرارداد عاملیت با بانک مرکزی است، نه تنها آن بانک مانده حساب‌های دولتی را در پایان روز به بانک مرکزی منتقل نمی‌کند، بلکه بانک مرکزی هیچ‌گونه اطلاعاتی نیز از مانده این حساب‌ها ندارد. درواقع اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی صرفاً موظف به تعدیل روزانه حساب‌های دولتی است.

۳-۳-۱۸. ناکارایی شیوه پرداخت اعتبارات و رسوب منابع در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها

برای پرداخت اعتبارات دستگاه‌ها دو روش پرداخت مبتنی بر حواله و روش پرداخت مبتنی بر تخصیص^۱ وجود دارد. در روش نخست، مقاصد نهایی مخارج دولت شفاف بوده و امکان نظارت حین خرج بر مخارج همه دستگاه‌ها وجود دارد. ضمن آنکه به دلیل تجمیع اطلاعات ذی‌نفعان نهایی در خزانه، امکان وقوع فساد کاهش می‌یابد؛ اما در روش دوم اولاً امکان نظارت حین خرج وجود ندارد، ثانیاً اطلاعات مربوط به ذی‌نفعان نهایی شفاف نیست، ثالثاً رسوب اعتبارات در حساب‌های دستگاه‌ها به مراتب بیشتر است. متأسفانه روشی که درحال حاضر درباره بخش اعظم پرداخت‌های دولتی به کار گرفته می‌شود، روش دوم است که نه تنها کارا نیست، بلکه موجب رسوب منابع در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها می‌شود.

نقد دیگر بر شیوه پرداخت اعتبارات این است که درحال حاضر تفکیک و تعدد حساب‌های دستگاه‌ها، جایگزین استفاده از روش‌های حسابداری شده است. مثلاً کلیه دستگاه‌ها برای دریافت اعتبار از خزانه، دارای حساب‌های متعددی برای اعتبارات هزینه‌ای، سرمایه‌ای و حتی برای هر پروژه اختصاصی هستند (و در بسیاری موارد، برای هریک از اجزای اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای نیز حساب مستقلی افتتاح کرده‌اند). این تعدد حساب‌ها، موجب عدم شفافیت و طولانی و پیچیده شدن فرایندهای بانکی می‌شود. در صورت اجرایی شدن دستورالعمل «نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» این فرایند اصلاح شده و هر

۱. سیدعلی روحانی و داریوش ابوحمز، «ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۳۷۴، ۱۳۹۴.

دستگاه صاحب یک حساب پرداخت خواهد بود و تفکیک نوع پرداخت انجام شده هر دستگاه، تنها از طریق کدهای پرداخت ممکن خواهد بود.

۴-۳-۱۸. کاغذی بودن بخشی از فرایندهای پرداخت خزانه

بخشی از پرداخت‌های خزانه به دستگاه‌های دولتی درگرو ارائه مدارکی است که به دلیل کاغذی بودن فرایندهای تبادل اسناد، تهیه آنها زمانبر است. درحالی که با توسعه زیرساخت‌های الکترونیکی، نه تنها امکان صرفه‌جویی در زمان ممکن است، بلکه با دسترسی برخط خزانه به اطلاعات حساب‌های دولتی، نیاز به ارائه اسناد ازسوی دستگاه‌ها مرتفع می‌شود. برای مثال، لازمه پرداخت وجوه حاصل از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها ازسوی خزانه، ارائه اعلامیه بانکی از دستگاه مبنی بر واریز مبلغ مذکور به حساب تمرکز وجوه درآمد اختصاصی دستگاه است. همین فرایند، دسترسی دستگاه‌های دولتی به درآمدهای اختصاصی خودشان را با تأخیر مواجه می‌کند. درحالی که دسترسی برخط خزانه به اطلاعات حساب‌های دستگاه‌ها، می‌تواند جایگزین کل فرایند فوق شود. یکی دیگر از مشکلات، بهره‌گیری از ابزارهای سنتی مانند چک است. استفاده از چک برای پرداخت‌ها موجب کاهش سرعت انتقال وجوه به روش‌های پرداخت الکترونیک و نیز امکان بروز تخلفاتی چون جعل مبالغ و امضای چک‌ها می‌شود.^۱

۵-۳-۱۸. عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت

به دلیل آنکه درحال حاضر، کلیه حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی در بانک‌های دولتی یا خصوصی نگهداری می‌شود، هم بانک مرکزی و هم خزانه‌داری کل برای کسب اطلاع از مانده حساب‌های مذکور، ناگزیر به مکاتبه با بانک‌های مختلف است و امکان دسترسی برخط به این حساب‌ها برای خزانه‌داری کل و بانک مرکزی وجود ندارد؛ اما به دلیل عدم دسترسی به گزارش‌های بموقع و دقیق از کلیه حساب‌های

۱. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۳/۱۱ بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

دولتی، امکان اعمال نظارت و کنترل مؤثر بر امور خزانه‌داری و بانکداری دولت و کنترل گردش حساب‌های هزینه‌ای و درآمدی دولت میسر نبوده؛ لذا احصای درآمدهای دولتی با مشکلات جدی روبه‌رو می‌شود و امور مربوط به مدیریت بودجه و خزانه‌داری نیز به مراتب ناکارا می‌شود.^۱

اقتضای نظارت کامل بانک مرکزی بر حساب‌های دولتی آن است که اداره حسابداری کل و بودجه این بانک، اطلاعات مربوط به ریزحساب‌های دولتی دستگاه‌های مشمول بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی را در اختیار داشته باشد. در حال حاضر نه تنها چنین اطلاعاتی در اختیار بانک مرکزی نیست، بلکه این بانک اطلاعات مجموع حساب‌های فوق را در قالب فرمی کلی، در پایان هر روز و صرفاً از بانک‌هایی که قرارداد نمایندگی با بانک مرکزی امضا کرده‌اند و آن هم براساس خوداظهاری بانک‌ها دریافت می‌کند. بنابراین در حال حاضر در بانک مرکزی هیچ سیستمی برای کنترل تفصیلی حساب‌های دولتی، به تفکیک حساب وجود ندارد. به همین دلیل فقط در مواردی که «اداره نظارت بر بانک‌ها» تخلف بانک‌های عامل را کشف کند، از وضعیت حساب‌های اعلام نشده یک دستگاه دولتی مطلع می‌شود.

۶-۳-۱۸. قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها

رسوب اعتبارات دستگاه‌های دولتی که پیش‌تر بدان اشاره شد، علاوه بر مشکلاتی که در حوزه خزانه‌داری و مدیریت بودجه دولت ایجاد می‌کند، دغدغه‌های بسیاری را نیز برای مقامات پولی کشور ایجاد کرده است. هرچند بانک‌ها موظفند مانده حساب‌های دولتی را روزانه به حساب خزانه نزد بانک مرکزی منتقل کنند (به تعبیر دیگر، نرخ ذخیره قانونی برای این وجوه، ۱۰۰ درصد است)، اما به دلیل تخطی بانک‌ها از این امر^۲ و ضعف نظارت خزانه و بانک مرکزی بر این فرایند، با رسوب وجوه در حساب‌های دولتی نزد نظام بانکی کشور، بانک‌ها قادر خواهند بود از این وجوه، همانند سایر منابع خود، برای اعطای تسهیلات و خلق اعتبار استفاده کنند.

۱. همان.

۲. مستندات سازمان بازرسی کل کشور.

شاهد این امر نیز تمایل شدید بانک‌ها (به خصوص بانک‌های خصوصی) به شکسته شدن انحصار بانک‌های دولتی در نگهداری حساب برای دستگاه‌های دولتی، در زمان تصویب برنامه چهارم توسعه است که به تصویب بند «د» ماده (۱۰) این قانون منجر شد. ناگفته مشخص است که گردش مانده عظیم حساب‌های دولتی به خلق بی رویه پول، افزایش بیش از حد نقدینگی و به تبع آن رشد فزاینده تورم منجر می‌شود. طبیعی است که خسارات ناشی از افزایش تورم از این بابت، به طور مستقیم و غیرمستقیم دامنگیر آحاد مردم جامعه و کلیت اقتصاد می‌شود.^۱

این مسئله درباره حساب‌های مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی تا حدی وخیم است که بسیاری کارشناسان معتقدند سودآوری بسیاری از بانک‌های خصوصی مرتبط با نهادهای عمومی غیردولتی، درگرو استفاده از این وجوه عمومی است که قانوناً باید در اختیار بانک مرکزی باشد. حتی تأمین سرمایه اولیه و تأسیس برخی از بانک‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی نیز با اتکا به همین منابع عمومی امکان‌پذیر شده است.

۷-۳-۱۸. گندی گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی

در حال حاضر، به دلیل تعدد حساب‌های رابط درآمدی و هزینه‌ای و همچنین رانت ناشی از رسوب وجوه عمومی در بانک‌ها، فرایند گردش منابع دولتی، هم در بخش درآمدی و هم در بخش هزینه‌ای، با گندی صورت گرفته و امکان تجمیع و تخصیص بموقع منابع سلب می‌شود.

از یک سو سازوکاری که در حال حاضر برای تخلیه حساب‌های رابط درآمدی در حساب‌های تمرکز وجوه عمومی و اختصاصی دیده شده، متضمن توقف و رسوب منابع پولی در حساب‌های بانکی رابط است که هم در بانک‌های خصوصی و هم در بانک‌های دولتی افتتاح شده‌اند. براساس آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمدهای عمومی، موجودی این حساب‌ها در بازه‌های زمانی را خزانه تعیین می‌کند؛^۲ بسته به میزان موجودی حساب،

۱. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۳/۱۱ بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

۲. در آیین‌نامه مذکور صرفاً در رابطه با وجوه سپرده، زمانبندی تخلیه (ماه‌بانه) تعیین شده است.

نیاز خزانه و...، به حساب تمرکز وجوه انتقال می‌یابد. این تأخیر در انتقال موجب افزایش رسوب حساب‌ها در بانک‌ها شده و دسترسی دولت به منابع لازم را کاهش داده و به تأخیر در عمل به تعهدات منجر می‌شود. با اجرای طرح حساب واحد خزانه،^۱ کلیه حساب‌های درآمدی حذف شده و از رسوب وجوه درآمدی در حساب‌های بانکی جلوگیری می‌شود. این امر نقش بسزایی در مدیریت نقدینگی و تأمین منابع لازم برای پرداخت‌های ضروری دولت خواهد داشت.^۲

برای مثال در خردادماه ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴، میزان وام‌ها و سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، بنابر آمار بانک مرکزی به ترتیب ۱۰/۲، ۱۲/۵، ۱۷/۵، ۳۲/۶ و ۴۱/۴ هزار میلیارد تومان بوده است.^۳ ازسوی دیگر، به دلیل منفعتی که رسوب حساب‌های دولتی برای بانک‌های عامل دارد، این احتمال دور از ذهن نیست که با هماهنگی دستگاه‌های دولتی، در استفاده از موجودی حساب‌های رابط هزینه‌ای نیز تأخیرهایی به صورت عامدانه ایجاد شود و حتی موجودی حساب‌های رابط هزینه‌ای نیز بموقع تخصیص داده نشود. چنین تأخیرهایی در شرایطی که بانکداری الکترونیک توسعه یافته و انجام عملیات متعدد بانکی با سرعت قابل انجام است، توجیه‌پذیر نیست.

گزارش‌ها نشان می‌دهد خزانه‌های معین در استان‌ها، پس از جمع‌آوری موجودی حساب‌های درآمدی دستگاه‌های دولتی استان‌ها، منابع و وجوه واصل شده را، پس از چند انتقال غیرضروری و نگهداشت چند روزه منابع نزد شعب مختلف، به شعب تمرکزی خود در تهران انتقال می‌دهند و پس از گذشت زمان بسیاری، آن را به حساب خزانه (نزد بانک مرکزی) واریز می‌کنند. حتی در شرایط کنونی و بدون راه‌اندازی سامانه متمرکز خزانه‌داری، هر خزانه معین در هر استان می‌تواند از طریق سامانه ساتنا، به صورت مستقیم درآمدهای واصل شده را به خزانه منتقل کند. این تعدد مراحل انتقال درآمدها به خزانه، علاوه بر کُندی گردش منابع درآمدی دولت، موجب رسوب وجوه در بانک‌های عامل

1. Single Treasury Account (STA)

۲. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.

۳. گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی، بخش پولی و بانکی، سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴.

و تبعات نامطلوب آن می‌شود. به‌نظر می‌رسد ریشه این مسئله را باید در منافی جستجو کرد که بانک‌ها و سازمان‌های دولتی وصول‌کننده درآمد دارند.

۸-۳-۱۸. مداخلات دولت و ادامه انحصار بانک‌های دولتی در ارائه خدمات به

دستگاه‌های دولتی

به‌موجب قانون برنامه چهارم توسعه، دستگاه‌های مختلف اجازه یافتند تا رأساً بانک عامل خود را انتخاب کنند؛ اما از آنجا که این انتخاب درگرو تأیید خزانه‌داری کل کشور بود، در عمل با انتقال بسیاری از حساب‌های دستگاه‌های دولتی موافقت صورت نگرفت و این دستگاه‌ها همچنان ملزم بودند حساب‌های خود را نزد بانک ملی نگهداری کنند. درحالی‌که بسیاری از دستگاه‌ها از چگونگی ارائه خدمات بانک ملی، رضایت کافی ندارند و در صورتی‌که اختیار عمل به آنها داده شود، خدمات بانکی خود را از سایر بانک‌ها خواهند گرفت.

به‌نظر می‌رسد یکی از دلایل مخالفت خزانه‌داری کل با انتقال حساب‌های بسیاری از دستگاه‌ها از بانک ملی به سایر بانک‌ها را می‌توان از منظر اقتصاد سیاسی تحلیل کرد. از یک‌سو ادامه حیات بانک ملی وابستگی زیادی به سپرده‌های دولتی و ارائه خدمات به دستگاه‌های دولتی دارد و ازسوی دیگر، هم خزانه‌داری کل و هم بانک ملی، از نهادهای زیرمجموعه وزارت اقتصاد هستند؛ ازاین‌رو طبیعی است که وزیر اقتصاد برای جلوگیری از زیان یا ورشکستگی بانک ملی، خزانه‌داری کل را در موافقت با انتقال حساب‌های دستگاه‌ها از بانک ملی به سایر بانک‌ها محدود کند. به این ترتیب، با وجود نارضایتی دستگاه‌ها از خدمات بانک ملی و نیز علی‌رغم اختیار داده شده در قانون برنامه چهارم توسعه، همچنان بسیاری از حساب‌های دولتی نزد بانک ملی باقی مانده است.

در وضعیت مطلوب، باید سازوکارها به‌گونه‌ای اصلاح شود که از یک‌سو کلیه حساب‌های دولتی به بانک مرکزی منتقل شود تا امکان سوءاستفاده از مانده این حساب‌ها برای بانک‌های عامل یا دستگاه‌ها وجود نداشته باشد و ازسوی دیگر دستگاه‌ها در انتخاب

بانک عامل خود (بانکی که خدمات بانکی مربوط به خود را از آن دریافت می‌کنند) اختیار عمل کامل داشته باشند تا بهترین ارائه‌دهنده خدمات را انتخاب کنند. تنها در این صورت رقابت عادلانه در نگهداری حساب‌های دولتی محقق می‌شود. این وضعیت مطلوب، در صورت اجرای کامل «دستورالعمل نگهداری انواع حساب ...» محقق خواهد شد.

۹-۳-۱۸. تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی

مراجعه به آمارهای پولی کشور نشان می‌دهد نسبت حجم بودجه عمومی دولت به حجم نقدینگی در سال‌های مختلف حدود ۵۰ درصد بوده است. طبیعی است که گردش چنین حجمی از وجوه در شبکه بانکی، در نبود نظارت مؤثر بانک مرکزی و خزانه‌داری کل، منافع بسیاری را برای شبکه بانکی به همراه خواهد داشت که خود، تشدیدکننده رفتارهای رانت‌جویی در بانک‌ها و نیز دستگاه‌های دولتی خواهد بود.^۱

عدم نظارت بانک مرکزی بر حساب‌های دولتی به بروز مفسده‌هایی چون ایجاد رانت‌های مختلف برای صاحبان حساب‌های دولتی و همچنین بانک‌های افتتاح‌کننده حساب‌های دولتی منجر می‌شود. رانت‌جویی ازسوی بانک‌های عامل به صورت درخواست ارائه انحصاری خدمات بانکی، نظیر صدور اعتبار اسناد و ضمانت‌نامه بانکی، به دستگاه‌ها و شرکت‌های تابعه آنها و نیز پیمانکاران طرف قرارداد با آنها، نمود می‌یابد. رانت‌جویی ازسوی دستگاه‌ها نیز به شکل مطالبه امتیازات و خدمات بانکی خاص (مانند اعطای وام به مدیران و کارکنان دستگاه) ازسوی نهادهای ذی ربط در ازای انتقال حساب‌های دولتی به بانک موردنظر نمایان می‌شود.^۲

شدت این رانت‌جویی به حدی بود که برای مثال برخی از بیمه‌ها منابع حاصل از بیمه شخص ثالث را در بانک‌ها سپرده‌گذاری کرده بودند تا برای مدیران خود تسهیلات اخذ کنند. همچنین برخی مدیران دستگاه‌ها در مذاکره با بانک‌ها برای انتقال حساب‌های

۱. سیدعلی روحانی، و داریوش ابوحمزه. "ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران"، مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش شماره ۱۴۳۷۴، ۱۳۹۴.

۲. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۳/۱۱ بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

خود، دریافت تسهیلات برای کارمندان خود و حتی شرکت‌های زیرمجموعه و اعضای فامیل را شرط می‌نمودند. برخی دستگاه‌ها نیز پس از دریافت تسهیلات مذکور از یک بانک، به انتقال حساب‌های خود به بانک جدید اقدام می‌نمودند تا از تسهیلات بانک جدید نیز استفاده کنند.^۱ این رانت‌جویی به حدی شیوع یافته بود که برخی از افراد برای انتقال حساب‌های دولتی به بانک‌های مختلف واسطه‌گری کرده و پورسانت دریافت می‌کردند.^۲ درمجموع شاید بتوان مهم‌ترین نقد در رابطه با روال‌های خزانه‌داری را به استفاده نکردن کافی از بسترهای الکترونیکی برای انتقال منابع دولتی دانست. این امر در راستای افزایش شفافیت، کاهش خطاهای اداری، حذف فسادهای احتمالی و حذف منافع بانک‌ها از رسوب منابع در حساب‌ها می‌تواند مفید باشد. درحالی‌که در صورت اجرای «دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی»، بسیاری از مسائل مذکور رفع خواهند شد. بدین‌ترتیب که با اجرای این دستورالعمل اولاً دیگر نیازی به حساب‌های رابط درآمدی و حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل نخواهد بود و ثانیاً به‌دلیل استفاده از بسترهای فناوری اطلاعات، بسیاری از فرایندهای کاغذی فعلی حذف شده و امکان نظارت برخط خزانه‌داری کل و بانک مرکزی بر کلیه حساب‌های دولتی فراهم می‌شود.

حذف حساب‌های رابط درآمدی، هزینه‌ای و انتقال کلیه حساب‌های بخش دولتی به بانک مرکزی، با مقاومت‌های جدی روبه‌رو است و همین امر، موجب توقف این تحول از سال ۱۳۹۱ تاکنون شده است. از یک‌سو بانک‌ها به‌دلیل منافع حاصل از خلق پول از محل رسوب منابع حساب‌های دولتی و ازسوی دیگر دستگاه‌ها به‌دلیل خدماتی که بابت این حساب‌ها از بانک‌های عامل دریافت می‌کنند، با هرگونه اصلاح در وضعیت فعلی نگهداری حساب‌ها مخالفت می‌کنند. به‌نظر می‌رسد هم منافع دستگاه‌ها و هم منافع بانک‌ها در ادامه وضع موجود است، اما عموم مردم از ادامه این وضعیت متضرر می‌شوند.

شایان ذکر است که تجربه سایر کشورها و توصیه صندوق بین‌المللی پول درباره

۱. مصاحبه با مدیران بانک کشاورزی.

۲. مصاحبه با مدیران سازمان بازرسی کل کشور.

اصلاح شیوه مدیریت نقدینگی دولت در کشورهای در حال توسعه نیز نشان می‌دهد که گام نخست در این زمینه، تأسیس حساب واحد خزانه است و یکی از مهم‌ترین الزامات برای تحقق کامل حساب واحد خزانه، انتقال کلیه حساب‌های دولت، اعم از حساب‌های بودجه‌ای و غیربودجه‌ای، به بانک مرکزی است.^۱

۴-۱۸. تشریح روال جدید نگهداری حساب‌های دولتی و مراحل پیشرفت آن

چنان‌که بیان شد، شیوه پیشین نگهداری حساب‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مفاصد و مشکلات متعددی هم برای نظام پولی و هم برای نظام بودجه‌ای کشور داشت. بررسی مفاد «دستورالعمل نگهداری انواع حساب ...» و اسناد ذیل آن نشان می‌دهد کلیه این مفاصد و مشکلات، در صورت اجرای صحیح دستورالعمل مرتفع می‌شود. توضیح آنکه مطابق بخشنامه بانک مرکزی:^۲

۱. با توجه به شناسه استاندارد ملی (شبا) که به دستگاه‌های دولتی اختصاص داده می‌شود، نهادهای دولتی و غیردولتی می‌توانند از تمامی شعب شبکه بانکی کشور (به‌عنوان درگاه بانک مرکزی) استفاده کنند و هیچ‌گونه محدودیتی درخصوص انتخاب بانک یا شعبه برای دریافت خدمات بانکی وجود نخواهد داشت.

۲. واریز وجه به حساب‌های نهادهای ذی‌ربط نزد بانک مرکزی، با بهره‌گیری از سامانه‌های ملی پرداخت ازجمله ساتنا، پایا و... به‌صورت مستقیم وجود خواهد داشت و نیازی به چندین مرحله حساب رابط درآمدی برای تجمیع درآمدها در حساب خزانه نخواهد بود.

۳. همچنین سامانه‌های مزبور امکان پرداخت وجه از حساب هر دستگاه نزد بانک

1. Mario Pessoa and Mike Williams, "Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, November 2012.

Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim, 2011, "Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department

۲. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۳/۱۱ بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

مرکزی به هر حسابی نزد هریک از بانک‌ها را فراهم می‌کنند و رسوب وجوه در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها نیز از بین می‌رود.

۴. پرداخت دستگاه‌ها از محل حساب خود نزد بانک مرکزی، می‌تواند به صورت گروهی به چندین بانک و چند هزار حساب به صورت همزمان انجام شود و لذا امکان اصلاح شیوه پرداخت اعتبارات (پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی) وجود خواهد داشت.

۵. ذی حساب هر دستگاه، یک پایانه برخط متصل به حساب خود نزد بانک مرکزی در اختیار خواهد داشت و می‌تواند بدون استفاده از چک و بدون طی فرایندهای کاغذی زمانبر، به هر حسابی نزد هر بانکی که ازسوی ذی نفع نهایی معرفی شده است، پرداخت‌های لازم را انجام دهد.

۶. مسئولان خزانه و ذی حسابان دستگاه‌ها امکان گزارش‌گیری برخط از وضعیت حساب‌های دستگاه مربوطه و حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی را خواهند داشت.

پس از برنامه چهارم به دستگاه‌های دولتی اجازه داده شد تا هر بانکی را بانک عامل خود انتخاب کنند، در برنامه پنجم توسعه تصمیم‌گیری درباره این موضوع به وزارت اقتصاد، بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار محول شد. در همین راستا «دستورالعمل نگهداری انواع حساب ...» در سال ۱۳۹۱ و آیین‌نامه بانکداری دولتی در سال ۱۳۹۲ تصویب شد که در بخش اول بررسی شد.

هرچند دستورالعمل نسبت به سقف زمانی پروژه انتقال حساب‌ها سکوت کرده بود، اما طبق آیین‌نامه، کل فرایند انتقال حساب‌های دولتی و عمومی غیردولتی به بانک مرکزی، باید تا انتهای سال ۱۳۹۲ به پایان می‌رسید. اسناد موجود نیز نشان می‌دهد که از نظر بانک مرکزی، این سقف زمانی کافی بوده است.^۱ اجرایی شدن مصوبات یاد شده نیازمند تدوین شیوه‌نامه اجرایی (مربوط به ماده (۶) دستورالعمل مذکور) بود، اما این شیوه‌نامه تا پایان سال ۱۳۹۲ هنوز ابلاغ نشده بود.

تدوین این شیوه‌نامه در دستور کار بانک مرکزی و وزارت اقتصاد قرار گرفت. شیوه‌نامه

۱. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ به شماره ۹۲/۳۱۷۶۴۷.

مدیریت حساب‌های دولتی در چهار فاز عملیاتی تهیه و در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۸ به تأیید معاونت خزانهداری کل وزارت اقتصاد و دبیر کل بانک مرکزی رسید؛ لکن با توجه به چالش‌های اجرای طرح و دیدگاه‌های وزیر اقتصاد و رئیس کل بانک مرکزی، اجرای این شیوه‌نامه متوقف شد. اختلافات بر سر شیوه تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی، بیش از ۲۰ ماه طول کشید تا نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۸ الحاقیه شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی ازسوی معاون خزانهداری وزارت اقتصاد اعلام شد.^۱ در نهایت ابلاغ رسمی این شیوه‌نامه و الحاقیه آن، ۲۴ ماه پس از تدوین، در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰ به‌وسیله معاون اول رئیس‌جمهور صورت پذیرفت.^۲

خزانهداری کل در راستای اجرای دستورالعمل ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۶ طی نامه‌ای به ذی‌حسابی‌ها و ادارات کل امور مالی، از آنها درخواست کرد تا تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰ نسبت به انسداد حساب‌های مازاد اقدام کنند.^۳ همچنین خزانهداری به‌موجب نامه^۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰ به همه دستگاه‌های دولتی (وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی)، بجز موارد استثنا که شامل شرکت‌های ملی نفت، گاز، توسعه صنایع و... هستند، خواست تمام درآمدهای خود را به خزانهداری واریز کرده تا حسب مورد طبق احکام قانونی مربوطه هزینه شود. در این نامه آمده است عدم رعایت مفاد ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور درباره حساب‌هایی که خلاف قانون گشایش یافته است، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود و بانک‌های عامل حسب اعلام بانک مرکزی و خزانهداری کل کشور موظفند نسبت به بستن حساب‌هایی اقدام کنند که خلاف مقررات مذکور افتتاح شده‌اند.

در پایان سال ۱۳۹۴ و با وجود گذشت بیش از چهار سال از حکم ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه (که سال پایانی برنامه پنجم است)، هنوز پروژه انتقال حساب‌های

۱. نامه معاونت نظارت مالی و خزانهداری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.

۲. نامه شماره ۱۴۵۹۴۸، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰.

۳. نامه شماره ۵۵/۱۹۴۸۸۹، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۶.

۴. نامه شماره ۵۳/۲۰۵۵۰۴، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰.

دستگاه‌های دولتی به بانک مرکزی پیشرفت ناچیزی دارد. معاون اول رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰، بخشنامه‌ای را خطاب به کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات دولتی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و استانداری‌ها ابلاغ کرد. در این بخشنامه از دستگاه‌های مذکور خواسته شده ظرف مدت یک ماه، نماینده خود را به بانک مرکزی معرفی کنند تا امور مربوط به زمانبندی پروژه را تهیه و در راستای عملیاتی کردن آن اقدام نمایند.^۱ در ادامه ابتدا جزئیات شیوه‌نامه مذکور بررسی می‌شود. سپس فرایند اجرای شیوه‌نامه و میزان پیشرفت پروژه انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی، براساس اظهارات مدیران مربوط بیان خواهد شد. در نهایت مهم‌ترین موانعی که به‌نظر می‌رسد موجب گُندی فرایند اجرای این پروژه مهم هستند، تجزیه و تحلیل می‌شود.

۱-۴-۱۸. شیوه‌نامه انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی

این شیوه‌نامه برای انتقال حساب‌های دولتی، چهار فاز عملیاتی در نظر گرفته است:

- فاز اول: انتقال و ساماندهی حساب‌های متمرکز خزانه نزد بانک مرکزی،
- فاز دوم: انتقال و ساماندهی حساب‌های رابط درآمدی نزد بانک‌های عامل،
- فاز سوم: انتقال و ساماندهی حساب‌های پرداخت دستگاه‌های اجرایی دولتی،
- فاز چهارم: انتقال و ساماندهی حساب‌های نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به آنها.

فاز اول شامل ساماندهی حساب‌های متمرکز خزانه (شامل حساب‌های خزانه‌داری مرکز و خزانه‌های معین استان‌ها) و انتقال کلیه این حساب‌ها به بانک مرکزی است. در این فاز، اقدامات ذیل انجام می‌شود:

۱. استقرار سامانه نسیم که زیرساخت لازم برای ارتباط امن بانک مرکزی و خزانه است. سامانه نسیم درواقع سامانه بانکداری متمرکز بانک مرکزی است که برای نگهداری و مدیریت حساب‌های ریالی و ارزی مفتوحه نزد بانک مرکزی استفاده می‌شود.

۱ بخشنامه شماره ۱۴۵۹۴۸ معاون اول رئیس‌جمهور، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰.

- جایگزین کردن حساب‌های قدیمی خزانه نزد بانک مرکزی با حساب‌های جدید (دارای فرمت خاص مورد توافق که قابلیت اجرای سایر مراحل را فراهم می‌نماید).
- فراهم کردن امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم برای بهره‌برداری از سامانه نسیم در اداره کل خزانه. این امکانات باید به‌وسیله بانک مرکزی فراهم شود.
- ایجاد امکانات لازم برای پایش، گزارش‌گیری، داده‌کاوی، برداشت و واریز الکترونیک و... توسط صاحبان امضای مجاز در خزانه‌داری کل کشور.
- ایجاد قابلیت برداشت الکترونیک برای حساب‌های متمرکز خزانه. این اقدام ابتدا به‌صورت پایلوت و پس از تأیید خزانه برای همه حساب‌ها انجام می‌شود.
- تعریف و اختصاص شناسه‌های واریز استاندارد برای کلیه حساب‌های خزانه. این اقدام برای ایجاد قابلیت تفکیک وجوه واریزی به حساب‌های متمرکز خزانه و رفع معضل تعدد حساب‌های رابط درآمدی انجام می‌شود.
- استقرار سامانه نسیم در خزانه‌های معین استان‌ها و انتقال حساب‌های خزانه‌های معین (که در حال حاضر نزد بانک‌های عامل نگهداری می‌شود)، به بانک مرکزی. این اقدام نیز ابتدا به‌صورت پایلوت در تعدادی از استان‌ها اجرا شده و پس از تأیید خزانه و نیز آموزش نیروی انسانی مربوطه، در کلیه استان‌ها پیاده‌سازی می‌شود.
- در حال حاضر، بخش‌هایی از فاز نخست اجرایی شده است (از جمله استقرار سامانه نسیم در خزانه‌داری کل)؛ اما انتقال حساب‌های خزانه‌های معین استان‌ها به بانک مرکزی هنوز به‌طور کامل محقق نشده است.
- فاز دوم مربوط به ساماندهی حساب‌های رابط درآمدی است. این حساب‌ها به‌منظور وصول درآمدهای عمومی، اختصاصی، شرکت‌های دولتی و... از طرف خزانه‌داری کل نزد بانک‌های عامل افتتاح شده است. در فاز دوم، کلیه حساب‌های درآمدی دستگاه‌های دولتی باید به بانک مرکزی منتقل شوند. این فاز شامل اقدامات زیر است:
- ۱. احصای حساب‌های درآمدی لازم که باید نزد بانک مرکزی افتتاح شود. چون شناسه واریز، نیاز به حساب‌های متعدد را به‌مراتب کاهش می‌دهد؛ لذا تعداد به‌مراتب کمتری از حساب‌های درآمدی (نسبت به وضعیت کنونی) مورد نیاز خواهد بود.

۲. افتتاح حساب‌ها، تخصیص امضای الکترونیک، ایجاد دسترسی برای دستگاه‌های ذی‌ربط و ایجاد امکان گزارش‌گیری و صدور دستور پرداخت از محل این حساب‌ها.
 ۳. معرفی حساب‌های درآمدی جدید به ذی‌نفعان (برای مثال، مؤدیان مالیاتی) به‌منظور واریز وجوه درآمدی به این حساب‌ها، البته در صورت تأیید صحت مراحل قبلی.
 ۴. بستن تمام حساب‌های رابط درآمدی که پیش از این توسط دستگاه‌های اجرایی نزد بانک‌های عامل افتتاح شده بود. همچنین موجودی کلیه این حساب‌ها، بر مبنای فیلد شناسه واریز به حساب‌های درآمدی جدید واریز می‌شود.
- براساس این، در پایان فاز دوم، هیچ‌یک از دستگاه‌های اجرایی، حساب درآمدی نزد بانک‌های عامل نخواهند داشت و درواقع بانک‌ها از فرایند جمع‌آوری درآمدهای دولت حذف می‌گردند. با توجه به آمارهای ارائه شده در جداول ۱ تا ۶، در پایان این فاز حدود ۴۰ هزار حساب که درحال حاضر نزد بانک‌های عامل نگهداری می‌شوند، ساماندهی شده و به بانک مرکزی منتقل خواهند شد. براساس مستندات ارائه شده خزانه‌داری کل کشور، درحال حاضر، انتقال حساب‌های درآمدی برای تعدادی از دستگاه‌های دولتی درحال انجام است.^۱
- فاز سوم ناظر به انتقال تمام حساب‌های پرداخت دستگاه‌های اجرایی از بانک‌های عامل به بانک مرکزی است. همچنین در این فاز تمام حساب‌های پرداخت قبلی بسته شده و از انتقال موجودی آنها به حساب‌های جدید نزد بانک مرکزی اطمینان حاصل می‌شود. این فاز شامل اقدامات زیر می‌باشد:
۱. جمع‌آوری اطلاعات تمام حساب‌های پرداخت مفتوحه نزد بانک‌ها توسط دستگاه‌ها. این کار به‌صورت سیستمی انجام شده و بانک‌های عامل مکلف به ورود مشخصات کلیه حساب‌های فوق در درگاه راه‌اندازی شده ازسوی بانک مرکزی هستند.
 ۲. انتخاب یک دستگاه به‌عنوان پایلوت و طی مراحل زیر در مورد آن:
 - افتتاح حساب‌های پرداخت لازم برای آن دستگاه نزد بانک مرکزی، با مجوز خزانه.

۱. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.

- اختصاص امضای الکترونیک و دسترسی برای دستگاه مربوطه به منظور گزارش گیری و صدور دستور پرداخت از حساب‌های مذکور.

- تخلیه موجود حساب‌های پرداخت قبلی (نزد بانک‌های عامل) به حساب‌های جدید نزد بانک مرکزی. این اقدام را باید دستگاه پایلوت و ظرف یک ماه انجام دهد.

- بستن کلیه حساب‌های پرداخت قبلی دستگاه نزد بانک‌های عامل با هماهنگی خزانه.
۳. مراحل فوق برای سایر دستگاه‌های موضوع شیوه‌نامه نیز انجام می‌شود. کلیه بانک‌های عامل باید از پذیرفتن هرگونه وجه به مقصد حساب‌های درآمدی و پرداخت قبلی خودداری کنند.
۴. کلیه دستور پرداخت‌ها از هر بانک مبدأ به مقصد حساب‌های دولتی جدید نزد بانک مرکزی، باید توسط بانک‌های عامل انجام گیرد و بانک‌ها مکلف به پذیرش این دستور پرداخت‌ها هستند.

۵. کارمزدهای بانک‌های عامل بابت خدمات مرتبط با حساب‌های جدید دستگاه‌ها نزد بانک مرکزی، براساس بخشنامه‌های آتی بانک مرکزی تعیین می‌شود.
در پایان فاز سوم، تمام حساب‌های هزینه‌ای دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل بسته شده و موجودی آنها نیز به حساب‌های جدید دستگاه‌ها نزد بانک مرکزی منتقل خواهد شد. به منظور ایجاد ضمانت اجرا برای این فاز، باید رسوب هرگونه وجه در حساب‌های دستگاه‌های مشمول، هم برای مدیران دستگاه و هم برای بانک‌های عامل تبعات سنگین داشته باشد (برای مثال، مصداق «تصرف در اموال عمومی» شناخته شود).

فاز چهارم مربوط به انتقال حساب‌های نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به آنها، به بانک مرکزی است. مراحل دقیق این فاز در شیوه‌نامه به‌روشنی بیان نشده و صرفاً به ذکر مراحل زیر اکتفا شده است:

۱. انتقال حساب‌های درآمدی نهادهای مشمول این فاز.

۲. انتقال حساب‌های پرداخت نهادهای مشمول این فاز.

دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و نیز بانک‌های عامل موظف به همکاری با بانک مرکزی برای اجرای این فاز شده‌اند و هرگونه رسوب وجوه در حساب‌های نهادهای مذکور نزد بانک‌های عامل، ممنوع اعلام شده است.

به نظر می‌رسد اجرای این فاز با دشواری‌های فراوانی روبه‌رو خواهد بود؛ زیرا انتقال حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به آنها، به بانک مرکزی، عملاً به معنای حذف بخش بزرگی از گردش مالی بانک‌های خصوصی است که به پشتوانه منابع این نهادها طی ۱۴ سال گذشته تأسیس شده‌اند. در صورتی که فاز چهارم دستورالعمل که گامی بلند و مفید در جهت شفاف‌سازی جریان‌های مالی اقتصاد کشور است، به‌طور کامل اجرا شود، ورشکستگی یا ادغام تعدادی از بانک‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی دور از انتظار نخواهد بود.

این شیوه‌نامه همچنین بانک مرکزی را موظف می‌کند تا اقدامات لازم را درخصوص تأمین امنیت برای اطلاعات حساب دستگاه‌های دولتی انجام دهد و بانک مرکزی به همراه وزارت امور اقتصادی و دارایی را مسئول ایجاد زیرساخت‌های لازم برای تسریع و تدقیق فرایند افتتاح و انتقال حساب‌ها معرفی می‌کند.

طبق ماده (۴۱) نسخه اول شیوه‌نامه که در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۸ به تصویب دبیرکل بانک مرکزی و معاون نظارت مالی و خزانه‌داری کل وزارت اقتصاد رسید، اجرای کامل فازهای چهارگانه فوق، حداکثر باید تا تاریخ ۱۳۹۳/۴/۲۱ به پایان برسد. البته با توجه به حجم کار و مقاومت‌های شدیدی که با این اصلاح بزرگ، به‌خصوص در فاز چهارم آن، انتظار می‌رفت، چنین زمانبندی کمی خیالبافانه به نظر می‌رسید.

در الحاقیه‌ای که در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۸ برای این شیوه‌نامه تصویب شد، دو اصلاح مخرب در آن صورت گرفت. نخست آنکه سقف زمانی برای اجرای شیوه‌نامه مقرر نشد و دوم آنکه درباره نهادهای عمومی غیردولتی به ایجاد بستر لازم برای انتقال حساب‌ها اکتفا شد. این دو اصلاح که عملاً مخرب کل شیوه‌نامه هستند، امید به اجرای شیوه‌نامه و تحقق هدف مهم تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی در کوتاه‌مدت را عملاً از بین برد.

۲-۴-۱۸. شیوه کدگذاری حساب‌های دولتی در ساختار جدید

اداره کل خزانه برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی و سایر مسائل، سعی در تفکیک شماره حساب‌های دولتی از سایر حساب‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی

داشته، به‌طوری که در سیستم سنتی با همکاری بانک‌های ذی ربط از ردیف خاصی برای شماره‌حساب‌های دولتی استفاده شده است و در تعیین شماره‌حساب‌های دولتی، در سیستم جدید نیز اداره کل خزانه این موضوع را مدنظر داشته و علاوه بر آن با توجه به کارایی سیستم کوشیده ساختار این گونه حساب‌ها که فاقد کارت هستند به شکلی طراحی شود که اهداف ذیل را دربرگیرد:

۱. تمایز حساب‌های دولتی از سایر حساب‌های اشخاص حقیقی و حقوقی،
 ۲. معنادار کردن ارقام تشکیل‌دهنده حساب‌ها از طریق کدگذاری،
 ۳. حفظ وحدت رویه در اختصاص شماره‌حساب به دستگاه‌های اجرایی دولتی، در کلیه بانک‌های دولتی و جلوگیری از تکرار شماره‌حساب در شعبات آنها.
 ۴. امکان دسترسی مدیران مالی و ذی‌حسابان دستگاه‌های اجرایی ذی ربط به اطلاعات و موجودی حساب‌ها در اسرع وقت، برای برنامه ریزی‌ها و اهداف مالی مربوطه،
 ۵. ایجاد و تخصیص شماره‌حساب توسط اداره کل خزانه یا خزانه معین استان‌ها و تحت کنترل داشتن آنها.
- در این راستا شماره‌حساب اختصاص‌یافته، گویای اطلاعاتی چون: نوع حساب، نام صاحب‌حساب، نام بانک عامل، نام استان و عنوان حساب است. ساختار تولید شماره‌حساب برای دستگاه‌های اجرایی در سیستم متمرکز از طریق زیر صورت می‌پذیرد:^۱
- حساب‌های دولتی که توسط اداره کل خزانه یا خزانه معین استان‌ها در سامانه نسیم بانک مرکزی افتتاح می‌شود با ۱۶ رقم و با پیش‌شماره ۴ است.

A	B	C	D	E	F	G
یک رقم	یک رقم	دو رقم	چهار رقم	دو رقم	پنج رقم	یک رقم

A: یک رقم مشخصه (کد) حساب‌های دولتی می‌باشد که برای بانک مرکزی رقم ثابت ۴ تعیین شده است.

۱. حسین آقایی، دستورالعمل افتتاح و نگهداری حساب‌های دولتی در راستای اهداف خزانه‌داری الکترونیک حساب واحد خزانه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت مالی و خزانه‌داری کل کشور، اداره کل خزانه.

B: یک رقم گویای کد نوع حساب از نظر درآمدی، پرداختی و ارزی است که به ترتیب با رقم‌های صفر، یک و دو در ساختار حساب‌ها مشخص می‌شود.

C: دو رقم برای تفکیک شماره حساب‌های استانی است. با توجه به نام استان‌ها و محل استقرار دستگاه و براساس تقسیم‌بندی بودجه‌ای استان‌ها در قانون بودجه کل کشور تعیین می‌شود.

D: چهار رقم کد دستگاه اجرایی که استفاده‌کننده از حساب است، ازسوی اداره کل خزانه اعلام می‌شود.

E: دو رقم گویای سرفصل حساب‌هاست.

F: پنج رقم شماره حساب دستگاه‌های اجرایی است که مشخصه تقسیم‌بندی شماره حساب‌های خزانه‌داری کل، خزانه معین استان و دستگاه اجرایی می‌باشد.

G: یک رقم کد کنترلی بانک است که پس از استعلام پانزده رقم توسط خزانه یا خزانه معین استان تعیین می‌شود.

در حال حاضر امکان واریز وجه از شعب بانکی سراسر کشور به حساب‌های مذکور توسط سامانه‌های ساتنا و پایا با شناسه واریز (بدون کنترل صحت شناسه واریز و مبلغ در مبدأ) وجود داشته و بررسی شناسه و مبلغ در سامانه نسیم (مقصد) صورت می‌گیرد. در صورتی که اطلاعات ارسالی صحیح نباشد، مبلغ به حساب بانک مبدأ برگردانده می‌شود.

۳-۴-۱۸. میزان پیشرفت پروژه

انتقال حساب‌های دستگاه‌های اجرایی به بانک مرکزی، باید به استناد ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه صورت می‌گرفت. دو سال پس از تصویب قانون مذکور، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی دو دستورالعمل اجرایی متفاوت برای این اقدام تنظیم کردند و نهایی شدن دستورالعمل تا مهرماه ۱۳۹۱ به طول انجامید. طبق مباحث فصل اول، موضوع نگهداری حساب‌های دستگاه‌های اجرایی، طی سه مصوبه جداگانه به تصویب شورای پول و اعتبار، هیئت وزیران و ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی رسیده است.

براساس ماده (۶) دستورالعمل، مراحل اجرای کار باید مطابق شیوه‌نامه‌ای باشد

که سه ماه پس از تصویب دستورالعمل (یعنی دی‌ماه ۱۳۹۱) آن را وزارت اقتصاد و بانک مرکزی تهیه می‌کرد، ولی تدوین شیوه‌نامه تا نیمه سال ۱۳۹۳ به تأخیر افتاده است.

با توجه به اینکه تدوین شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی در تعامل میان بانک مرکزی و وزارت اقتصاد، مدت زیادی به طول انجامید. طبق اظهارات مدیران خزانه‌داری، طی این مدت و با توجه به راه‌اندازی سامانه نسیم بانک مرکزی، کلیه حساب‌های درآمدی دستگاه‌های اجرایی در تیرماه ۱۳۹۲ در سامانه مذکور افتتاح و فعال شد (البته افتتاح حساب‌های درآمدی در این سامانه به معنای انتقال کلیه این حساب‌ها به بانک مرکزی نیست).

از ابتدای سال ۱۳۹۴ و پس از مطالعات امکان‌سنجی وصول مستقیم وجوه درآمدی دستگاه‌ها ازسوی بانک مرکزی، فرایند وصول درآمدها به‌صورت پایلوت در مورد نیروی انتظامی (سازمان نظام وظیفه عمومی) اصلاح شد و وصول درآمد در سطح کل کشور، با یک حساب نزد بانک مرکزی و از طریق کلیه شعب بانک‌ها با سازوکار شناسه واریز انجام شد. همچنین در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۴ و در راستای اجرای طرح حساب واحد خزانه، بخشنامه شماره ۵۵/۱۲۴۰۳۱ به کلیه دستگاه‌های اجرایی مبنی بر استفاده از شناسه واریز و حذف حساب‌های رابط درآمدی نزد بانک ملی و سایر بانک‌های عامل ابلاغ شد.

طی یک سال اخیر، طرح شناسه واریز به‌صورت پایلوت در ۱۰ دستگاه اجرایی پیاده‌سازی شده است که عبارتند از: وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک)، وزارت امور خارجه، ستاد مبارزه با مواد مخدر، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان پزشکی قانونی کشور، سازمان نقشه‌برداری کشور، مرکز آمار ایران، شرکت ارتباطات زیرساخت و مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی.^۱

با توجه به پراکندگی شدیدتر حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها و تعداد بیشتر این حساب‌ها، مقرر شده است تا ابتدا دستگاه‌های اجرایی حساب‌های پرداخت را، براساس بخشنامه خزانه‌داری کل کشور مبنی بر استانداردسازی حساب‌های پرداخت ذیل هفت گروه^۲ ساماندهی کنند و سپس با فراهم شدن بستر لازم حساب‌های مربوط، به بانک مرکزی منتقل شود.

۱. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.

۲. نامه شماره ۵۵/۱۰۶۹۵۴ خزانه‌داری کل کشور، مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۰.

در همین راستا خزانه‌داری در نامه‌های^۱ جداگانه از بانک‌های عامل درخواست کرده تا به انسداد حساب‌های دولتی اقدام کرده و مانده حساب را به حسابی نزد بانک مرکزی واریز کنند. یکی دیگر از اقدامات انجام شده در این راستا، نامه خزانه‌داری به برخی از نهادهای عمومی غیردولتی^۲ مبنی بر انسداد حساب‌های سنتی این نهادهاست.^۳ در این نامه اعلام شده است که خزانه‌داری کل کلیه حساب‌های سنتی نهادهای مذکور را خزانه‌داری کل مسدود خواهد کرد و از این نهادها خواسته شده است تا در صورت فعال و ضروری بودن حساب‌های سنتی، فهرست این حساب‌ها به همراه دلایل لزوم عدم انسداد آنها را اعلام نمایند. به نظر می‌رسد این شیوه مؤثرتر از درخواست از نهادهای عمومی مبنی بر انسداد حساب‌هاست.

آخرین اقدام انجام شده به منظور اجرای این پروژه ملی که با همکاری بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور صورت گرفت، برگزاری همایشی با همین عنوان بود که با حضور نمایندگان بیش از ۲۰۰ دستگاه اجرایی در تاریخ ۱۳۹۵/۳/۱۲ برگزار شد و ابهامات نمایندگان مدعو درباره پروژه انتقال حساب‌های دولتی رفع شد.

۴-۴-۱۸. موانع اصلاح وضع موجود

سؤال مهم درباره حساب‌های دولتی، ناظر به موانع اصلاح وضع موجود است. با توجه به مضرات عدیده‌ای که برای شیوه کنونی نگهداری حساب‌های دولتی و منافع اجرای پروژه «تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی» و نیز طراحی فازها و مراحل مختلف این پروژه در تعامل میان بانک مرکزی و وزارت اقتصاد برشمرده شد، سؤال اینجاست که چرا این اصلاح تا این حد گُند پیش می‌رود؟

از منظر بانک مرکزی، مهم‌ترین دلایل عدم تحقق اهداف قانونی در راستای انتقال

۱. تمامی نامه‌ها در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۱۲ به بانک‌ها ارسال شده است.

۲. سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، ارتش جمهوری اسلامی ایران، قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، ستاد کل نیروهای مسلح، بنیاد حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس.

۳. نامه شماره ۵۵/۳۱۴۰، مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۷.

حساب‌های دولتی عبارتند از: تنوع و پیچیدگی کار دستگاه‌های اجرایی، عدم آمادگی‌های لازم در بخش‌های فنی سازمان‌های ذی‌ربط، عدم پیش‌بینی بار مالی ناشی از اجرای طرح در بودجه دستگاه‌های اجرایی، تمایل به وضعیت موجود به دلیل تداوم بهره‌مندی از برخی تسهیلات و مزایایی که گاهی دارای شبهه هستند و محدودیت‌های قانونی در ابلاغ نحوه اقدام و انجام پیگیری آتی و اعمال تدابیر انضباطی برای متخلفان از سوی بانک مرکزی و حتی وزارت امور اقتصادی و دارایی. همچنین خزانه‌داری کل کشور موانع مربوط را شامل عدم کنترل از مبدأ شناسه واریز، دریافت نکردن لحظه‌ای اطلاعات و تراکنش‌های مالی، انتقال با تأخیر وجوه دریافتی از بستر ساتنا و پایا و معطلی ذی‌نفع بیش از دو ساعت، عدم همکاری بانک‌ها برای دریافت وجوه حساب‌های بانک مرکزی، مشکل کدکنترلی و تراکنش‌های موازی عنوان کرده است.

با توجه به توسعه فناوری‌های بانکداری و راه‌اندازی سامانه‌های متمرکز از جمله ساتنا، شتاب، پایا و... تحت زیرساخت‌های نظارتی بانک مرکزی، عملاً موانع سال‌های گذشته برای انجام وظایف تعیین شده برای بانک مرکزی درخصوص نگهداری از حساب‌های دولتی برطرف شده است. از این‌رو بانک مرکزی قادر است بدون نیاز به ایجاد شعبه و گسترش فعالیت‌های تصدی‌گری در حوزه اجرایی، وظایف قانونی خود را در قالب بانکدار دولت ایفا کند.^۱

ظاهراً مسئله زیرساخت نرم‌افزاری و سخت‌افزاری برای متمرکز نمودن حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی، نباید مانع اصلاح وضع موجود باشد؛ اما واقعیت آن است که نبود زیرساخت‌های متناسب با نیازهای خزانه‌داری کل همچنان یکی از موانع مهم بر سر راه اصلاح وضع موجود است. خزانه‌داری کل در نامه‌ای^۲ به اداره معاملات ریالی بانک مرکزی اعلام کرده است که برخی از ابزارهای موجود برای اجرای این پروژه همچنان ایجاد نشده و از بانک مرکزی درخواست کرده است این ابزارها را ایجاد کند. همچنین در توافقات انجام شده بین شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی پالایش و پخش با بانک مرکزی، دیوان

۱. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۳/۱۱ بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

۲. نامه خزانه‌داری کل به اداره معاملات ریالی بانک مرکزی به شماره ۵۵/۳۲۶۳۷، مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۸.

محاسبات و خزانه‌داری کل کشور، مقرر شد که در صورت فراهم شدن زیرساخت‌ها توسط بانک مرکزی، این شرکت‌ها حساب‌های خود را از بانک ملت به بانک مرکزی منتقل کنند.^۱ ازسوی دیگر شفاف‌سازی و هوشمندسازی عملیات مالی دولت (از طریق استقرار خزانه‌داری الکترونیک) و اجرای طرح حساب واحد خزانه، از اولویت‌های راهبردی وزارت اقتصاد و خزانه‌داری کل کشور است^۲ و لذا اراده لازم برای تحقق تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی وجود دارد. البته احتمال دارد منافع بانک‌های بزرگ دولتی که از انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی متضرر می‌شوند، در گُندی عملیات اجرایی این پروژه ملی مؤثر باشد.

از آنجا که انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی و الکترونیکی کردن فرایند دریافت و پرداخت و سایر روال‌های مربوطه، نیازمند تحول در روش‌های به کار گرفته شده ازسوی ذی‌حسابان دستگاه‌هاست، لذا آموزش نیروی انسانی مرتبط درخصوص این تغییرات ضروری است. این فرایند آموزش زمانبر می‌باشد و از سال گذشته آغاز شده است.^۳ البته زمانبر بودن آموزش نیروی انسانی، نباید دلیلی بر توقف اجرای این پروژه قلمداد شود.

یکی از موانع اجرایی شدن انتقال حساب‌ها به بانک مرکزی، مربوط به ملاحظات نهادی است. یکی از اصلی‌ترین نهادها، خزانه‌داری کل است که به دلیل سنتی بودن فرایندهای آن در اجرای این کار دچار نگرانی و لختی زیاد است؛ البته مدتی است که آموزش و توجیه نیروی انسانی آن آغاز شده است. همچنین خزانه‌داری در دو حوزه لجستیک (خط ارتباطی، آموزش و...) و بودجه (حتی برای تهیه سخت‌افزارهای لازم نظیر کامپیوتر) دچار مشکل جدی است.

سرعت پایین فرایند انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی، تاکنون بیشتر ناشی از ناهماهنگی دستگاه‌های مجری طرح یعنی بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور بوده است؛ اما

۱. صورت‌جلسات مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۵ و ۱۳۹۵/۳/۴ در محل خزانه‌داری کل کشور.

۲. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.

۳. همان.

موانع مهمی در ادامه این فرایند وجود دارد که ممکن است، حتی در صورت هماهنگی کامل نهادهای مجری، موجب کُندی این پروژه در مرحله اجرا شود. این موانع عمدتاً ناظر به ذی‌نفعان این اقدام است.

در اجرای این پروژه عامه مردم و حاکمیت ذی‌نفع هستند؛ اما در برابر آنها، بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی قرار دارند؛ به تعبیر بانک مرکزی^۱ «با انتقال حساب‌های دولتی از شبکه بانکی به بانک مرکزی، بانک‌ها ناچار به انتقال منابع هنگفتی به حساب‌های بانک مرکزی خواهند شد که سال‌ها آنها را در اختیار داشته‌اند و این منابع در عملکرد ایشان از سهم بسزایی برخوردار بوده است. بدیهی است این امر مشکلات و چالش‌های فراوانی را برایشان به همراه خواهد داشت؛ لذا اجرای این طرح با مقاومت‌هایی از سوی شبکه بانکی کشور مواجه خواهد شد».

مخالفت بانک‌ها به دلیل رسوب حساب‌های درآمدی بیشتر است. همچنین دستگاه‌هایی که هزینه‌های کلان دارند نیز به دلیل رسوب حساب‌های هزینه‌ای با اجرای این طرح مخالفند. از سوی دیگر دستگاه‌های متولی جمع‌آوری درآمدها به دلیل مشکلات ناشی از جعل کاغذی با اجرای این طرح موافقند؛ لذا در دستگاه‌های دولتی ذی‌حساب‌های درآمدی نیز با اجرای این طرح موافق هستند.^۲

چنان‌که بیان شد دستگاه‌های دولتی نیز از منافع ناشی از رسوب وجوه دولتی نزد بانک‌ها بهره‌مند می‌شدند. این بهره‌مندی به شکل دریافت تسهیلات بلندمدت و با نرخ سودهای پایین برای کارکنان و مدیران دستگاه‌ها نمود یافته است.^۳ به دلیل از بین رفتن این منافع در صورت انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی، بخشی از مقاومت‌ها در برابر این پروژه از ناحیه دستگاه‌ها خواهد بود. البته می‌توان با در نظر گرفتن مشوق‌هایی از سوی بانک مرکزی، مثلاً اعطای تسهیلات به کارکنان دستگاه‌های مزبور از محل منابع بانک مرکزی (یا خلق پول جدید)، اجرای پروژه را تسریع کرد.

نداشتن ضمانت اجرایی مناسب، یکی دیگر از موانع موجود بر سر راه اصلاح وضع

۱. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ به شماره ۹۲/۳۱۷۶۴۷.

۲. مصاحبه با مدیران بانک مرکزی.

۳. حدود ارقام گزارش شده درخصوص این تسهیلات برای برخی شرکت‌ها، چند هزار میلیارد ریال است.

موجود است؛ نبود این ضمانت اجرایی در بررسی مکاتبات صورت گرفته بین خزانه‌داری کل کشور و بانک‌های عامل قابل مشاهده است. خزانه‌داری کل طی نامه‌های متعدد^۱ به بانک‌های عامل از آنها خواسته است تا به انسداد حساب‌های دولتی اقدام کرده و مانده وجوه را به حسابی نزد بانک مرکزی منتقل کنند. در این نامه‌ها مطلبی که نشان‌دهنده یک ضمانت اجرایی مناسب باشد به چشم نمی‌خورد.

یکی دیگر از مهم‌ترین تنگناهایی که به گندی فرایند انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی منجر خواهد شد، مربوط به دستگاه‌هایی است که در قوانین بودجه سنواتی، ردیف بودجه ندارند. توضیح آنکه دستگاه‌های اجرایی از منظر بودجه به دو بخش تقسیم می‌شوند. برخی دستگاه‌ها در قوانین بودجه صاحب ردیف بودجه هستند و برخی دیگر ردیف بودجه‌ای ندارند. حساب‌های مربوط به دستگاه‌های دارای ردیف بودجه، حداقل از حیث تعداد، تحت اشراف خزانه‌داری کل کشور بوده و ذی حساب منصوب از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی، بر مجموعه عملیات هزینه‌ای و درآمدی آنها نظارت دارد.

درحالی‌که مجموعه عملیات حساب‌های مربوط به دستگاه‌های فاقد ردیف بودجه، که شامل دستگاه‌های مستلزم ذکر نامه، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، دستگاه‌های خودگردان و... می‌باشد، تحت نظارت مدیران مالی آنها اداره شده و وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی بر آنها اشراف کامل ندارند. این حساب‌ها نزد کلیه بانک‌ها در سراسر کشور (حتی نزد مؤسسات مالی و اعتباری بعضاً غیرمجاز) افتتاح شده و علاوه بر اینکه پراکندگی بسیاری دارند، برخی از آنها در ردیف حساب‌های دولتی نیز افتتاح حساب نشده‌اند.^۲

۵-۱۸. جمع‌بندی

طبق قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی که بانکدار دولت می‌باشد، موظف به نگهداری کلیه حساب‌ها و انجام عملیات بانکی دولت است. طی چند دهه گذشته و به دلیل

۱. نامه‌هایی که در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۱۲ به تعدادی از بانک‌های عامل ارسال شده است.

۲. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ به شماره ۹۲/۳۱۷۶۴۷.

نبود زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، بانک مرکزی برای انجام وظایف فوق، ناگزیر به اعطای نمایندگی به تعدادی از بانک‌های دولتی و خصوصی اقدام کرده بود. نگهداری حساب‌های دولت نزد بانکی مرکزی طی این مدت موجب بروز مشکلات و مفاسد متعدد و اختلال در مدیریت نظام مالی و پولی کشور شده است.

در گزارش حاضر، ضمن بررسی کامل قوانین و مقررات مرتبط با موضوع نگهداری حساب‌های دولتی و روند مصوبات در این خصوص، تصویری از وضعیت موجود حساب‌های بخش عمومی از حیث تعداد و گردش حساب ارائه شد. همچنین با بررسی روند تحولات قانونی، آمارهای موجود و مصاحبه با مجموعه‌ای از مدیران و کارشناسان مرتبط، مهم‌ترین مشکلات و مفاسد مترتب بر روال‌های پیشین نگهداری حساب‌های دولتی به شرح زیر می‌باشد:

۱. بی‌اطلاعی برخط خزانه‌داری کل و بانک مرکزی از حساب‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی،

۲. رسوب سپرده‌های دولتی و نهادهای عمومی نزد بانک‌ها،

۳. ناکارایی شیوه پرداخت اعتبارات و رسوب منابع در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها،

۴. عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت،

۵. قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها،

۶. گندی گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی،

۷. مداخلات دولت و ادامه انحصار بانک‌های دولتی در ارائه خدمات به دستگاه‌های دولتی،

۸. تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولت.

یکی از عناصر مهم در اصلاح ساختار نظام بانکی و نیز نظام بودجه‌ای کشور اصلاح شیوه نگهداری حساب‌های دولتی است و اقدام مهمی برای تحقق بندهای «۹» و «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۱ ارزیابی می‌شود؛ اما با وجود مصوبات متعدد که تمرکز

۱. بند «۹» - اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.

بند «۱۹» - شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...

حساب‌های دولت نزد بانک مرکزی را الزام می‌کنند، هنوز و پس از گذشت پنج سال از شروع اصلاحات، در گام‌های ابتدایی آن هستیم. از این رو پیشنهاد‌های زیر برای اصلاح وضع موجود قابل طرح است:

۱. لازم است در قوانین یا مقررات به موضوع انتقال و ساماندهی حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی تصریح شود، تا با منقضی شدن قوانین برنامه، از اهمیت و تأثیرگذاری دستورالعمل نگهداری انواع حساب کاسته نشود. البته اجرای کامل این پروژه، به دلیل تخلفات قبلی بانک‌ها در استفاده از منابع دولتی برای اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی، ممکن است دارای آثار پولی باشد که نیازمند تدبیر بانک مرکزی است.

۲. به منظور افزایش ضمانت اجرای دستورالعمل «نگهداری انواع حساب ...»، لازم است مفاد آن برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و همچنین دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی لازم‌الاجرا شده و تخلف از آن، برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، مجازات‌های انتظامی موضوع ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور را به دنبال داشته باشد؛ همچنین برای سایر نهادهای ذی‌ربط، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب شود. این جرم‌انگاری برای تخلف از دستورالعمل، در صلاحیت قانون است و به نظر می‌رسد در این خصوص دچار نقص قانونی هستیم.

۳. پیرامون انتقال حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی، بجز دستورالعمل نگهداری انواع حساب، تکلیف صریحی در سایر قوانین و مقررات وجود ندارد (بجز درباره شهرداری‌ها که در قانون پولی و بانکی تصریح شده است). از آنجا که حوزه فعالیت و کارکرد این نهادها متنوع است و هریک قانون تأسیس مشخصی دارند که برخی به امضای مقام معظم رهبری رسیده است و طبق آن قانون اداره می‌شوند، به نظر می‌رسد برای تعیین تکلیف شیوه نگهداری حساب‌های آنها، نیاز به قانون مصوب مجلس و در مواردی موافقت شخص مقام معظم رهبری دارد.

۴. با توجه به عدم تمایل وزارت اقتصاد برای تکمیل سریع این پروژه، به دلیل تعارض منافع درونی (میان بانک‌های دولتی و خزانهداری کل کشور)، لازم است تا قانونگذار

سقف زمانی مشخصی برای تکمیل فازهای مختلف این پروژه مهم ملی در نظر گرفته و به دولت تکلیف کند. برای مثال، تکمیل هریک از فازها در هر سال از برنامه ششم توسعه.

۵. برای ملزم شدن دستگاه‌ها به پیگیری موضوع تمرکز حساب‌های خود نزد بانک مرکزی، مناسب است تخصیص بودجه به دستگاه‌های اجرایی، در گرو انتقال حساب‌های درآمدی و حساب‌های پرداخت آنها، به بانک مرکزی شود. به عبارت دیگر، در صورتی که دستگاهی در مقابل انتقال حساب‌های خود به بانک مرکزی مقاومت کند، با خطر قطع یا تأخیر زیاد در تخصیص بودجه مواجه می‌شود. شایان ذکر است که این پیشنهاد تنها برای دستگاه‌های اجرایی که از خزانه بودجه دریافت می‌کنند راهگشاست و درباره دستگاه‌هایی که دارای ردیف بودجه نیستند، کارایی ندارد.

۶. راهکار دیگری که می‌تواند برای انتقال حساب‌های کلیه شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به بانک مرکزی اثربخش باشد، الزام بانک‌های عامل به مسدودسازی حساب این نهادها از طریق شناسه هویت الکترونیکی بانکی (شهاب)، تا یک زمان مشخص از قانون برنامه ششم توسعه است. البته این الزام تنها مشروط به جرم‌انگاری تخلف بانک‌ها از دستورالعمل نگهداری انواع حساب، یعنی تحقق پیشنهاد دوم فوق‌الذکر، می‌تواند اثربخش باشد.

۷. حذف سازمان‌ها و شرکت‌های استثنا شده از پروژه تمرکز حساب‌های دولتی، یکی دیگر از اقدام‌های بسیار مهم در این زمینه است؛ زیرا شرکت‌های استثنا شده جزء پردرآمدترین شرکت‌های دولتی هستند و مستثنا شدن این شرکت‌ها را می‌توان به نوعی نقض غرض اجرای این پروژه بزرگ ملی دانست. مهم‌ترین این شرکت‌ها عبارتند از:^۱ سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فراآورده‌های نفتی ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی.

۱. ماده (۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).

۸. نبود تعریف مشخص از حساب دولتی، یکی از عواملی است که موجب ناهمخوانی آمارهای موجود از وضعیت تعداد و پراکندگی حساب‌های دولتی شده است. بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور، هریک براساس تعریف خود به جمع‌آوری اطلاعات در این خصوص اقدام می‌کنند که موجب تشدید عدم شفافیت حساب‌های دولتی شده است. ارائه تعریف قانونی از حساب دولتی ازسوی مجلس شورای اسلامی یکی از الزامات اصلاح وضع موجود است.

منابع و مآخذ

الف) منابع فارسی

۱. آقائظری، حسن. «نظریه مشارکت در سود و زیان، چالش‌ها و راهکارها»، *اقتصاد اسلامی*، ش ۲۹، ۱۳۸۷.
۲. ابراهیمی، ایلناز و مریم همتی. «نقش و کارکرد شورای سیاست پولی در سایه»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال سوم، ش ۱۱، ۱۳۹۴.
۳. احمدیان، اعظم. «ارزیابی شاخص‌های سلامت بانکی در بانک‌های ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۱)»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مقاله کاری ش ۹۲۲۲، ۱۳۹۲.
۴. ارجمندنژاد، عبدالمهدی. *اصول ۲۵ گانه برای نظارت بانکی مؤثر کمیته بال*، انتشارات کمیته بال، ۱۳۸۵.
۵. امین آزاد، امیرحسین. «ارزیابی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها»، مجموعه مقالات بیست و چهارمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳.
۶. بازمحمدی، حسین. *اصلاح ساختار نظام بانکی در راستای ساماندهی بازارهای مالی رسمی در جمهوری اسلامی ایران*، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۲.
۷. باقری، محمود و نفیسه شوشی نسب. «محدودیت‌های تملک سهام بانک‌ها در ایران با مطالعه تطبیقی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۵، ش ۲، ۱۳۹۰.
۸. بانک انصار. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۹. بانک پارسیان. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۱۰. بانک پاسارگاد. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۱۱. بانک تجارت. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۱۲. بانک سامان. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۱۳. بانک سپه. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۱۴. بانک سینا. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۱۵. بانک قوامین. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۱۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. «بازار بین‌بانکی ریالی و عملکرد آن در سال ۱۳۸۸»، ۱۳۹۰.
۱۷. —. «درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۲»، ۱۳۹۳.

۱۸. _____. «گزارش اقتصادی و ترانزنامه بانک مرکزی»، سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۴.
۱۹. _____. «گزارش در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری» به آدرس: www.cbi/page/10492.aspx
۲۰. _____. «گزیده آمارهای اقتصادی، بخش پولی و بانکی»، سال‌های مختلف.
۲۱. _____. «مجموعه رهنمودها برای مدیریت مؤثر ریسک عملیاتی»، ۱۳۸۶.
۲۲. _____. «مروری بر ادبیات ریسک بازار»، ۱۳۸۶.
۲۳. _____. «نماگرهای اقتصادی»، سال‌های مختلف.
۲۴. _____. «خلاصه دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی آذرماه ۱۳۹۰-۱۳۹۴».
۲۵. بانک مسکن. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۲۶. بت‌شکن، محمدهاشم. «ارزیابی جایگاه همایش سالیانه بانکداری الکترونیک»، تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۲۷. بختیاری، مهرداد و عبدالله آزاد. «جایگاه کمیته حسابرسی داخلی و کنترل‌های داخلی در نظام راهبری شرکتی» مجله حسابدار رسمی، ش ۲۵، ۱۳۹۰.
۲۸. بکاریا، سزار. رساله جرائم و مجازات‌ها، ترجمه محمدعلی اردبیلی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۰.
۲۹. بولک، برنارد. کیفرشناسی، ترجمه علی حسین نجفی‌ابرنده آبادی، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۵.
۳۰. بهادر، علی. نظام‌های ارزی: دسته‌بندی، شناسایی و آثار اقتصادی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.
۳۱. بی‌ریایی، هانیه‌سادات، محسن رحیمی و حسین رزاقی. «بهبود شناسایی ذی‌نفع واحد و اشخاص مرتبط با رویکرد IFW»، ۱۳۹۳.
۳۲. پاشایی‌فام، رامین. «بررسی نقش مقررات و اصول کمیته بال در نظام بانکی کشور (با تأکید بر ارزیابی ریسک‌های مترتب بر عقود اسلامی)»، مجموعه مقالات بیست‌وسومین همایش بانکداری اسلامی، تهران، مؤسسه عالی بانکداری ایران، ۱۳۹۱.
۳۳. پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. «حاکمیت شرکتی، نظارت و مقررات احتیاطی در مؤسسات مالی - اسلامی» گزارش پنجمین روز مدرسه زمستانه بانکداری اسلامی، مقاله کاری ش ۶، ۱۳۹۲.

۳۴. پست بانک. «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی»، سال مالی ۱۳۹۲.
۳۵. پهلوان‌زاده، مسعود. «مروری بر رویکردهای جدید نسبت کفایت سرمایه در بانک‌ها (براساس بیانیه دوم کمیته مقررات و نظارت بانکی بازل)»، مجله روند، ش ۵۲ و ۵۳، ۱۳۸۶.
۳۶. پیروفر، اکبر. «درباره قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی (۱۴)»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۵۸، ۱۳۷۵.
۳۷. تاجمیر ریاحی، حامد. «بررسی رابطه شاخص‌های حسابداری مدیریت ریسک و بازده سهام در بانک‌ها»، *فصلنامه دانش حسابداری و حسابرسی مدیریت*، سال اول، ش ۱، ۱۳۹۱.
۳۸. تقوی، مهدی، اعظم احمدیان و مهران کیانوند. «تحلیلی بر تأثیر حاکمیت شرکتی بر ثبات سیستم بانکی کشورهای در حال توسعه (با تأکید بر شاخص مالکیت بانک‌ها)»، *فصلنامه علمی - پژوهشی دانش مالی تحلیل اوراق بهادار*، سال ششم، ش ۱۹، ۱۳۹۱.
۳۹. توکلیان، حسین. «بازار بین‌بانکی و قابلیت معرفی یک ابزار جدید سیاستگذاری پولی»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۳، ۱۳۹۰.
۴۰. جعفری لنگرودی، محمدجعفر. ماده (۳۴) ثبت و احتیاجات اقتصادی جدید.
۴۱. جعفری، امین. «حاکمیت شرکتی در بانک‌ها از منظر حقوق ایران»، *بیست‌وچهارمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی ایران*، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳.
۴۲. جلالی نائینی، احمدرضا و محمدامین نادریان. «چارچوبی برای اصلاح سیاستگذاری پولی در ایران»، *مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران»*، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۱.
۴۳. جلیلی، محمد. «فرازوفرودهای تشکیل نظام متمرکز اعتباری ملی»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۴۴. جمشیدی‌فر، سعید. «سامانه راهبری شرکتی؛ مجموعه یکپارچه»، *نشریه حسابرس*، ش ۶۹، ۱۳۹۲.
۴۵. —. *حسابداری بانکی؛ تهیه صورت‌های مالی*، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲.
۴۶. جوادیان، محمدرضا. «مقایسه بانکداری پیشرفته با بانکداری ایران»، ۱۳۹۴. <http://banker.ir/news/126611>

۴۷. جوانمردی، شهاب. «حلقه‌های منفصل حوزه طراحی نرم‌افزار بانکی»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۴۸. چهرودی، محمدتقی. «ساز وارونه بانکداری الکترونیکی در ایران»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۴۹. حساس‌یگانه، یحیی و رافیک باغومیان. «حاکمیت شرکتی و کیفیت گزارشگری مالی»، *فصلنامه حسابداری رسمی*، شماره ویژه، ۱۳۸۴.
۵۰. حساس‌یگانه، یحیی. «حاکمیت شرکتی در ایران»، *نشریه حسابرس*، ش ۳۲، ۱۳۸۵.
۵۱. حسنی، فرنود و همکاران. *مدیریت بانکداری الکترونیکی*، چاپ سوم، تهران، انتشارات سبزان، ۱۳۹۲.
۵۲. حسین‌زاده بحرینی، محمدحسین. «چرا قانون عملیات بانکی بدون ربا در سه دهه گذشته اجرا نشد؟»، *بیست‌وپنجمین همایش بانکداری اسلامی*، مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، ۱۳۹۳.
۵۳. حسینی، سیدمهدی و موسی شهبازی غیائی. «ابعاد و پیامدهای خلق پول توسط بانک‌های تجاری در ایران»، *مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، شماره مسلسل ۱۳۹۷۸، ۱۳۹۳.
۵۴. حیدرپور، فرزانه و ابوطالب طهماسبی گتابی. «تأثیر هزینه آموزش و هزینه تبلیغات بانکداری الکترونیکی بر افزایش جذب سپرده‌های بانک‌ها (مطالعه موردی بانک صادرات استان مازندران)»، *فصلنامه پژوهش‌های حسابداری مالی و حسابرسی*، دوره ۱، ش ۱، ۱۳۸۸.
۵۵. خشنود، زهرا و مرضیه اسفندیاری. «ارزیابی سرمایه بانک‌ها براساس استانداردهای بین‌المللی»، *پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران*، ۱۳۹۳.
۵۶. خوانساری، رسول. «آسیب‌شناسی بازار بین‌بانکی ربالی در ایران با تأکید بر ابعاد فقهی»، *پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی*، ۱۳۹۳.
۵۷. خوشه‌چین، حسن. «مروری بر عملکرد شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات بانکداری الکترونیک در کشور»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۵۸. داداشی، ایمان و یحیی حساس‌یگانه. «تأثیر حاکمیت شرکتی بر تصمیمات حسابرسان درباره ریسک و برنامه‌ریزی»، *پژوهشنامه حسابداری مالی و حسابرسی*، دوره ۲، ش ۵، ۱۳۸۹.
۵۹. دادبان، حسن و سارا آقایی. «بازدارندگی و نقش آن در پیشگیری از جرم»، *مجله حقوق*، دوره ۳۹، ش ۳، ۱۳۸۹.

۶۰. داورى، مجیدرضا و معصومه پهلوانى. «مدیریت ریسک عملیاتی در بانک‌های تجاری»، فصلنامه/اقتصادى، ش ۶، ۱۳۸۸.
۶۱. رحیمیان، نظام‌الدین، سیدحسن صالح‌نژاد و علی سالکی. «رابط میان برخی سازوکارهای حاکمیت شرکتی و عدم تقارن اطلاعاتی در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران»، بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، دوره ۱۶، ش ۴، ۱۳۸۸.
۶۲. رضایی، سیاوش. «ایران» از سهم بانک‌ها از مطالبات معوق گزارش می‌دهد، بزرگ‌ترین طلبکاران و بدهکاران شبکه بانکی»، روزنامه/ایران، کد خبر: ۲۱۴۹۳، ۱۳۹۳/۴/۲۱.
۶۳. رنانی، محسن، رحیم دلالی اصفهانی و علی حسین صمدی. «ارائه الگویی برای رشد اقتصادی ایران؛ برخی ملاحظات نهادی»، فصلنامه پژوهشنامه/اقتصادى، سال دهم، ش ۲، ۱۳۸۹.
۶۴. روحانی، سیدعلی و صمد عزیزنژاد. «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح الحاق هفت بند به ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۱۲۵، ۱۳۹۳.
۶۵. رهبر، صدیقه. «ضرورت احیای قانون بانک‌ها»، دنیای/اقتصاد، ش ۳۴۳۱، ۱۳۹۳.
۶۶. زمان‌زاده، حمید و وهاب قلیچ. «طرح تحول نظام بانکی، ضرورت‌ها و چالش‌ها» (مصاحبه با دکتر سیدحمیدپور محمدی)، تازه‌های/اقتصاد، ش ۱۳۲، ۱۳۹۰.
۶۷. سازمان بازرسی کل کشور. «بررسی چگونگی اجرای بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور»، ۱۳۹۰.
۶۸. سازمان مدیریت صنعتی. «خلاصه نتایج هجدهمین سال رتبه‌بندی ۱۰۰-IMI ۵۰۰ شرکت بزرگ کشور براساس اطلاعات مالی ۱۳۹۳»، ۱۳۹۴.
۶۹. سامتی، مرتضی، همایون رنجبر و منیره همت‌زاده. «بررسی مقایسه‌ای تأثیر توسعه مالی بر رشد اقتصادی تحت اطلاعات نامتقارن (مورد مطالعه کشورهای منتخب توسعه‌یافته و در حال توسعه)»، پژوهش‌های رشد و توسعه/اقتصادى، دوره ۳، ش ۹، ۱۳۹۱.
۷۰. سلطان‌خواه، محمدرضا. «الزام استخراج تعریف واحد از یکپارچگی در نظام بانکداری متمرکز»، تازه‌های/اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۷۱. سیف، ولی‌اله. «حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران: چالش‌ها و انتظارات»، فصلنامه روند، سال بیست‌ویکم، ش ۶۸، ۱۳۹۳.

۷۲. —. «حاکمیت شرکتی و نظارت بر بانک‌ها: غفلت از حاکمیت شرکتی در ایران»، بیست‌ودومین همایش بانکداری/اسلامی، مؤسسه عالی بانکداری ایران، ۱۳۹۰.
۷۳. شاهچرا، مهشید و ماندانا طاهری. «ارزیابی ساختار ترازنامه و واسطه‌گری مالی شبکه بانکی کشور»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳.
۷۴. —. «ضرورت افزایش سرمایه بانک‌ها و تأثیر آن بر قدرت وام‌دهی در شبکه بانکی کشور»، بیست‌وششمین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵.
۷۵. شاه‌طهماسبی، اسماعیل، مجید جوادیان و محمدجواد نیکبخت. «بررسی نقش اعطای تسهیلات به بنگاه‌های کوچک و متوسط صنعتی در اشتغال»، فصلنامه علوم/اقتصادی، ش ۱، ۱۳۹۱.
۷۶. شریف‌زاده، محمدجواد و صمد عزیززاد. «معمای نرخ سود بانکی؛ کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۳۱۶، ۱۳۹۴.
۷۷. شهبازی غیاثی، موسی. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۰۹۶، ۱۳۹۳.
۷۸. شیرانی، علیرضا. «طرح جامع نظام پرداخت: پیش‌نیاز بانکداری الکترونیک، پول و تجارت الکترونیک (عملکرد و چالش‌ها)»، شانزدهمین همایش بانکداری/اسلامی، تهران، مؤسسه عالی بانکداری ایران، ۱۳۸۴.
۷۹. صمصامی، حسین و پرویز داوودی. به‌سوی حذف ربا از نظام بانکی، انتشارات دانایی توانایی، ۱۳۸۹.
۸۰. طالبی، محمد. «ارزیابی توسعه بانکداری الکترونیک در ایران»، تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۸۱. طاهری، ماندانا. «بانک‌ها در معرض ریسک تغییر قوانین بانکی»، تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۸، ۱۳۹۱.
۸۲. ظفری، محمدرضا. مبانی عدالت‌جویی در حقوق/اسلامی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۷.
۸۳. عبده تبریزی، حسن و بهرنگ اسدی. «مدل‌های اجرایی اصلاح ساختار نظام بانکی و خروج از تنگنای اعتباری جاری»، بیست‌وپنجمین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.

۸۴. عرب‌مازار، عباس و سعید کیقبادی. «جایگاه قرض‌الحسنه در نظام بانکی ایران»، *اقتصاد اسلامی*، ش ۲۲، ۱۳۸۵.
۸۵. عرفانیان، امیر. «ریسک‌های عملیاتی در بانک (مطالعه موردی بانک صنعت و معدن)»، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۴۱ و ۴۲، ۱۳۸۶.
۸۶. عزیزنژاد، صمد. «بررسی عملکرد صندوق قرض‌الحسنه مهر امام رضا (ع) در پرداخت وام ازدواج»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۹۳، ۱۳۹۳.
۸۷. —. «پیشنهاد قانونی درخصوص استقلال بانک مرکزی (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۵۳۴، ۱۳۸۹.
۸۸. —. «درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۴۸. بررسی تطبیقی جنبه‌های اقتصادی انتشار اوراق مشارکت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۲۹۳، ۱۳۹۰.
۸۹. عزیزنژاد، صمد، حسین هرورانی و محمد نادعلی. «بررسی اثرات افزایش پایه پولی با تأکید بر فروش تکلیفی ارز توسط بانک مرکزی»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، ش ۶۴، ۱۳۸۹.
۹۰. عزیزیان گیلان، ماجد. «چارچوب قانونی ورشکستگی بانک‌ها در حقوق ایران»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۴۰، ۱۳۹۲.
۹۱. عظیمی‌پور، علیرضا. «توسعه بانکداری الکترونیک در يك نگاه»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۹۲. علوی‌منش، سیدمحسن. «بررسی قرض‌الحسنه در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۸۳۰، ۱۳۹۱.
۹۳. علیزاده قره‌باغ، رضا و سیدعلی روحانی. «بانک‌های قرض‌الحسنه در ایران (ابعاد قانونی، روند شکل‌گیری و ارزیابی عملکرد)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۱۹۴، ۱۳۹۳.
۹۴. عیوضلو، حسین. «اصول و مبانی نظام پولی در اقتصاد اسلامی»، *نشریه اقتصاد اسلامی*، دوره ۸، ش ۲۹، ۱۳۸۷.
۹۵. غنی‌آبادی، حمیدرضا. «کارگاه آموزشی تسهیلات و تعهدات کلان»، بیست‌وسومین همایش *سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی*، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲.

۹۶. غنی‌زاده، بهرام و زینب بارانی. «روش‌های تأمین مالی در بنگاه‌های اقتصادی»، فصلنامه حسابداری رسمی، ش ۲۹، ۱۳۹۴.
۹۷. فاطمی، ولی‌اله. «تحقق نامتوازن اهداف برنامه بانکداری الکترونیک»، تازه‌های اقتصاد، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۹۸. فرجی، شهرزاد و پریسا رفیعی شمس‌آبادی. «پیامدهای عدم اجرای کامل مقررات کمیته بال بر اقتصاد کشور»، پروژه تحقیقاتی بانک سپه، ۱۳۹۱.
۹۹. فریدمن، لارنس. بازدارندگی، ترجمه روح‌اله طالبی‌آرانی و عسگر قهرمانپور بناب، مشهد، انتشارات آستان قدس رضوی، ۱۳۸۶.
۱۰۰. فلاح‌شمس، میرفیض و حسن عباس‌زاده. «مقایسه تطبیقی کفایت سرمایه در بیانیه اول و دوم کمیته بال»، فصلنامه روند پژوهش‌های اقتصادی، ش ۵۵، ۱۳۸۷.
۱۰۱. کاتوزیان، ناصر. حقوق مدنی، جلد اول، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۳.
۱۰۲. کاتینگهام، جان. «فلسفه مجازات»، ترجمه ابراهیم باطنی و محسن برهانی، مجله فقه و حقوق، ش ۲۴، ۱۳۸۴.
۱۰۳. کاشف بهرامی، فرهنگ. «حاکمیت شرکتی و نقش رئیس هیئت‌مدیره و ارتباط آن با عدم تقارن اطلاعاتی و حسابرسی داخلی»، نشریه حسابرس، ش ۶۹، ۱۳۹۲.
۱۰۴. قانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی. تاریخچه قانون بانک‌ها، ۱۳۹۴.
۱۰۵. کمیته نظارت بانکی (بال). رویه‌های مؤثر مدیریت نقدینگی بانک‌ها، ترجمه اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی، ۱۳۸۴.
۱۰۶. —. اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی، ترجمه نرگس احمدی، انتشارات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.
۱۰۷. لامعی، بهزاد. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۳. بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی و تداخل کارکردهای نظام پولی با نظام مالی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۲۳۳، ۱۳۹۰.
۱۰۸. —. «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران (نحوه ارتباط حساب‌های مالی با حساب‌های پولی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۹۵۴، ۱۳۹۱.

۱۰۹. لگزایی، محمد. «ایجاد شبکه ارتباطی اختصاصی بانک‌ها، مقدمه ارائه خدمات مطلوب»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۴، ۱۳۹۰.
۱۱۰. مالکی، محمدرضا، مریم طهرانی و اکبر شکوهی. *نظام جبران خدمات کارکنان (با تأکید بر شرایط ایران)*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۱۱۱. محسنی، مرتضی. *دوره حقوق جزای عمومی*، دو جلد، چاپ سوم، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۲.
۱۱۲. محمد طالبی، *بانکداری سرمایه‌گذاری (مفاهیم و مطالعات موردی)*، شرکت سرمایه‌گذاری تدبیر، چاپ صاحب کوثر، ۱۳۸۵.
۱۱۳. مدنی‌زاده، سیدعلی و همکاران. «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، ۵۴. تأثیر لایحه بر تورم، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور»، شماره مسلسل ۱۴۷۷۱، ۱۳۹۴.
۱۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴*، محیط، منابع، بازیگران و برون‌دهای حکمرانی اقتصادی، ۱۳۹۴.
۱۱۵. —. «استانداردهای بین‌المللی در قبال بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف»، شماره مسلسل ۱۵۹۰۲، ۱۳۹۷.
۱۱۶. مشیری، سعید، شعله باقری‌پرمهر و سیدهادی موسوی‌نیک. «بررسی درجه تسلط سیاست مالی در اقتصاد ایران در قالب مدل تعادل عمومی پویای تصادفی»، فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال دوم، ش ۵، ۱۳۹۰.
۱۱۷. معتمدی، شیوا. «کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی»، *مجله بانک و اقتصاد*، ش ۶۱، ۱۳۸۴.
۱۱۸. معین، محمد. *فرهنگ فارسی معین (یک جلدی)*، چاپ دوم، تهران، انتشارات گلی، ۱۳۸۸.
۱۱۹. منتسکیو، بارن. *روح القوانين*، ترجمه علی‌اکبر مهدی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۰.
۱۲۰. منظور، داود و مهدی یادی‌پور. «کفایت سرمایه در بانکداری اسلامی»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، سال هشتم، ش ۲۹، ۱۳۸۷.

۱۲۱. موسویان، سیدعباس و حسین میسمی. نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی - اسلامی، ارائه الگوی نظارتی برای نظام بانکی کشور براساس دیدگاه خبرگان، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳.
۱۲۲. موسویان، سیدعباس. «مصادیق پنهان و آشکار ربا در نظام بانکی ایران»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، ش ۶، ۱۳۸۱.
۱۲۳. —. «نقد و بررسی قانون بانکداری بدون ربا»، پژوهش‌های اجتماعی/اسلامی، ش ۵۳، ۱۳۸۴.
۱۲۴. —. «معاملات بانکی از دیدگاه مراجع تقلید، چاپ اول، تهران، انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، ۱۳۸۷.
۱۲۵. مهدویان، محمدهادی. «مقررات نظارتی کمیته بال و بانکداری اسلامی»، کنفرانس بین‌المللی صنعت بانکداری و اقتصاد جهانی شرکت توسعه سرمایه‌گذاری بانک تات، تهران، ۱۳۹۰.
۱۲۶. مهرآرا، محسن و مهدی مهران‌فر. «عملکرد بانکی و عوامل کلان اقتصادی در مدیریت ریسک»، فصلنامه مدل‌سازی/اقتصادی، سال هفتم، ش ۱، ۱۳۸۴.
۱۲۷. میربهراری، سیدمهرزاد. «تسهیلات تکلیفی و آثار آن بر سیستم بانکی کشور»، بانک/اقتصاد، ش ۳۳، ۱۳۸۱.
۱۲۸. میشکین، فردریک. اقتصاد پول، بانکداری و بازارهای مالی، ترجمه حسین قضاوی، جلد دوم، تهران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹.
۱۲۹. نادى‌زاده، حسین. «تأثیر مدیریت سرمایه در گردش و ساختار سرمایه بر سودآوری شرکت‌های پذیرفته شده بورس اوراق بهادار تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حسابداری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف‌آباد، ۱۳۹۳.
۱۳۰. نجفی علمی، محمدمهدی و صمد عزیزنژاد. «درآمدی بر شفافیت بانکی: (مطالعه موردی بخشنامه، ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی مطالعات توسط مؤسسات اعتباری)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۵۹، ۱۳۹۴.
۱۳۱. نجفی علمی، محمدمهدی و همکاران. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵۵. تحلیل انتشار اوراق بهادار توسط دولت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۷۲، ۱۳۹۴.

۱۳۲. نجفی، ایرج. «درآمدی بر قانون اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت، مصوب سال ۱۳۸۶»، ماهنامه کانون، ش ۹۵، ۱۳۸۸.
۱۳۳. نظریور، محمدتقی، محمدرضا یوسفی و میمنت ابراهیمی. «بررسی شاخص‌های ممنوعیت غرر در عملکرد بانکداری بدون ربا در ایران»، *اقتصاد اسلامی*، ش ۴۳، ۱۳۹۰.
۱۳۴. نظریور، محمدتقی و حسین میسمی. «نقش بانک مرکزی در اعمال سیاست پولی به‌وسیله بازار بین‌بانکی»، *اقتصاد اسلامی*، دوره ۱۳، ش ۴۹، ۱۳۹۲.
۱۳۵. نظریور، محمدتقی و سیدعباس موسویان. *بانکداری بدون ربا از نظریه تا تجربه*، دانشگاه مفید/مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۳.
۱۳۶. نظریور، محمدنقی. «نقد قرارداد مشارکت مدنی بانک مرکزی»، بیست‌وینجمین همایش بانکداری اسلامی، مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، ۱۳۹۳.
۱۳۷. نمازی، محمد. «بررسی کاربردهای تئوری نمایندگی در حسابداری مدیریت»، *مجله علوم اجتماعی و انسانی* (دانشگاه شیراز)، دوره بیست‌ودوم، ش ۲، ۱۳۸۴.
۱۳۸. نوری بروجردی، پیمان. «بررسی مقایسه‌ای موقعیت بانکداری شرکتی در ایران و جهان»، بیست‌وسومین همایش بانکداری اسلامی، تهران، مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، ۱۳۹۱.
۱۳۹. نیلی، فرهاد و امینه محمدزاده. «شکست بازار اعتبارات»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳.
۱۴۰. وزارت امور اقتصادی و دارایی، «عملکرد بانک‌های دولتی و خصوصی»، فصلنامه بانک، شماره‌های مختلف، ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰.
۱۴۱. ویمر، مارکوس. «مبارزه با فساد و نقش اتاق‌های بازرگانی و انجمن‌های صنفی»، ترجمه مهدی پورمیری، *نامه اتاق بازرگانی*، ش ۵۰۹، ۱۳۸۹.
۱۴۲. هادوی تهرانی، مهدی. «چالش‌های اجرای بانکداری اسلامی»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۶، ۱۳۹۱.
۱۴۳. هالستر، کاتیا. «نسبت اهرمی حد الزام‌آور جدید برای بانک‌ها»، ترجمه مسعود پهلوان‌زاده، فصلنامه روند، سال بیستم، ش ۶۱ و ۶۲، ۱۳۹۲.
۱۴۴. هرورانی، حسین. «چارچوب بازل و مباحثی پیرامون تنظیم و نظارت در بانکداری اسلامی»، *مجله بورس*، ش ۷۶، ۱۳۸۸.

۱۴۵. —. «ضرورت استقرار حاکمیت شرکتی و ارائه پیشنهاد برای حمایت از حقوق سهامداران خرد در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۴۵۸، ۱۳۹۲.
۱۴۶. همتی، مریم. «ارزیابی عملکرد سیاست پولی در ایران»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۶، ۱۳۹۱.
۱۴۷. —. «استقلال بانک مرکزی؛ گام نخست در پیشبرد اهداف سیاستگذاری پولی»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، مقاله کاری شماره MBRI ۹۲۲۷، ۱۳۹۲.
۱۴۸. —. «ضرورت بازسازی چارچوب ارتباطی بانک مرکزی»، مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳.
۱۴۹. هوشمند، محمود و همکاران. «رابطه بین سیاست‌های پولی و نرخ ارز در ایران»، فصلنامه *اقتصادی مقداری*، دوره ۹، ش ۲، ۱۳۹۱.
۱۵۰. یادگاری، محمدعلی. «نگاهی اجمالی به ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک و ضرورت اصلاح آن»، ماهنامه *کانون*، ش ۲۱، ۱۳۷۹.
۱۵۱. یزدان‌پناه، احمد و سکینه شکیب. «عوامل مؤثر بر ریسک نقدینگی بانک‌ها (مطالعه موردی بانک ملت)»، *مجله مطالعات مالی*، ش ۳، ۱۳۸۸.
۱۵۲. یوسف‌پور، مریم و مسعود پهلوان‌زاده. «ملاحظات در مورد انتخاب حسابرسان مستقل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۹، ۱۳۹۰.

ب) قوانین، مقررات و مکاتبات

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. آیین‌نامه اجرایی تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، بخشنامه شماره ۱۹۶۴، مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۹.
۲. —. آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، مورخ ۱۳۹۴/۸/۵.
۳. —. آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۰.
۴. —. آیین‌نامه کفایت سرمایه شورای پول و اعتبار، شماره مب/۱۹۶۶، ۱۳۸۲.
۵. —. آیین‌نامه کفایت سرمایه، مصوب یک هزار و چهاردهمین جلسه شورای پول و اعتبار، ۱۳۸۲.
۶. —. آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۶.
۷. —. بخشنامه سقف‌های فردی و گروهی تسهیلات اعطایی و تسهیلات کلان، مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۸.

۸. بخشنامه به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، شماره ۲۱۲۸۴۳/۱۱، مورخ ۱۳۱۱/۸/۱۲.
۹. بخشنامه مستثنا شدن مؤسسات دولتی، وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی از شمول مفاد آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۹۲/۳۷۷۴۶۶، مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۲.
۱۰. تعریف ذی‌نفع واحد، اصلاح بند «۱-۳» از آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، بخشنامه مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۳.
۱۱. بخشنامه مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۱ (شماره مب/۳۷۰).
۱۲. بخشنامه مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ (شماره مب/۵۳۱۷).
۱۳. بخشنامه مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۳ به شماره ۹۴/۱۶۶۷۷۶.
۱۴. بخشنامه مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۷ (شماره مب/۲۰۱۷).
۱۵. بسته سیاستی - نظارتی سیستم بانکی کشور در سال ۱۳۸۷، مصوبه شورای پول و اعتبار.
۱۶. دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری، ۱۳۹۰.
۱۷. دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری (بانک‌های دولتی)، بخشنامه شماره مب/۱۸۲، مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶.
۱۸. دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری (بانک‌های غیردولتی و مؤسسه اعتباری توسعه)، بخشنامه شماره مب/۱۸۳، مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶.
۱۹. دستورالعمل ناظر بر سیاست‌های پولی و اعتباری، ابلاغیه شورای پول و اعتبار، ۱۳۹۴.
۲۰. دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی، ۱۳۹۱/۷/۲۵.
۲۱. سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور، ابلاغیه شورای پول و اعتبار، ۱۳۹۰.
۲۲. سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور، مصوب ۱۳۸۸/۱/۱۹.
۲۳. سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور، مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۰.
۲۴. ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری، شورای پول و اعتبار، شماره ۹۳/۱۲۰۲۹۳، ۱۳۹۳.
۲۵. بخشنامه خزانه‌داری کل. شماره ۵۵/۱۰۶۹۵۴، مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۰.

۲۶. _____. شماره ۵۵/۱۴۳۴۳، مورخ ۱۳۹۴/۲/۲.
۲۷. _____. شماره ۵۵/۱۸۶۶۷، مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۳.
۲۸. بخشنامه خزانه‌داری کل به کلیه دستگاه‌های اجرایی، شماره ۵۵/۲۴۵۶۸۰، مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۴.
۲۹. بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور، شماره ۱۴۵۹۴۸، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰.
۳۰. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
۳۱. قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی، مصوب سال ۱۳۱۸.
۳۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳۳. قانون اصلاح موادی از قانون چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۳۴. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴.
۳۵. قانون بانک مرکزی شیلی
Law of the Central Bank of Chile, 1989. <http://www.bcentral.cl>
۳۶. قانون بانک مرکزی فیلیپین
Law of the Central Bank of Philippines, 1993. <http://www.bsp.gov.ph>
۳۷. قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه، مصوب ۱۳۸۳.
۳۸. قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹.
۳۹. قانون پولی و بانکی (مصوب سال ۱۳۵۱، اصلاح ۱۳۹۴).
۴۰. قانون تجارت، مصوب سال ۱۳۱۱.
۴۱. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب سال ۱۳۸۳.
۴۲. قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب سال ۱۳۹۴.
۴۳. قانون عملیات بانکی بدون ربا، ۱۳۶۲.
۴۴. قانون محاسبات عمومی، ۱۳۶۶.
۴۵. قانون ملی شدن بانک‌ها، مصوب سال ۱۳۵۸.
۴۶. قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، مصوب سال ۱۳۹۴.
۴۷. قانون نفت، مصوب سال ۱۳۶۶.

۴۸. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، مصوب سال ۱۳۹۱
۴۹. قوانین بودجه سالیانه و پیوست‌های آن.
۵۰. کمیسیون امور اقتصادی و دارایی مجلسین. آیین‌نامه اجرایی طرز اداره بانک و نحوه الغای اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور.
۵۱. لایحه قانونی احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب سال ۱۳۹۵.
۵۲. لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها، مصوب سال ۱۳۵۸.
۵۳. لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، مصوب سال ۱۳۴۷.
۵۴. مصوب هیئت وزیران. دستورالعمل تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها، ۱۳۸۶.
۵۵. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۲۹۰۳۳، مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۱.
۵۶. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۹۲/۳۱۷۶۴۷، مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰.
۵۷. نامه خزانه‌داری کل به اداره معاملات ریالی بانک مرکزی به شماره ۵۵/۳۲۶۳۷، مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۸.
۵۸. نامه خزانه‌داری کل به بانک ملی ایران، شماره ۵۵/۴۰۱۴۵، مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۷.
۵۹. نامه خزانه‌داری کل به بانک‌های عامل، شماره ۵۵/۱۵۸۵۱۲، مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۴.
۶۰. نامه خزانه‌داری کل به بانک‌های عامل، شماره ۵۵/۱۵۸۵۱۵، مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۴.
۶۱. نامه خزانه‌داری کل به برخی از نهادهای عمومی غیردولتی، مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۷ به شماره ۵۵/۳۱۱۴۰.
۶۲. نامه خزانه‌داری کل به قوای سه‌گانه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و کلیه شرکت‌های دولتی، به شماره ۵۳/۲۰۵۵۰۶، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰.
۶۳. نامه خزانه‌داری کل به معاونت نظارتی بانک مرکزی، به شماره ۵۵/۲۳۵۳۷۶، مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۳.
۶۴. نامه وزارت امور اقتصادی و دارایی به بانک مرکزی، شماره ۱۰۴۰۷/م، مورخ ۱۳۸۹/۹/۱۶.
۶۵. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۵۷/۲۰۵۱۵۶، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰.
۶۶. نامه معاونت ارزی بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۹۴/۳۱۵۰۵۷، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰.
۶۷. وزارت امور اقتصادی و دارایی. آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱.

۶۸. هیئت وزیران. آیین‌نامه اجرایی بانکداری دولتی، ۱۳۹۲/۲/۲۲.
۶۹. _____. آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب سال ۱۳۸۶.
۷۰. _____. آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های زودبازده و کارآفرین، ۱۳۸۴.

ج) منابع لاتین

71. Aamodt, Ellen. "The Petroleum Fund Mechanism and Associated Foreign Exchange Transactions by Norges Bank", Norges Bank, 2014.
72. "The Petroleum Fund Mechanism and Norges Bank's Foreign Exchange Purchases for the GPF", Norges Bank, 2012.
73. Affinito, Massimiliano. "Central Bank Refinancing, Interbank Markets, and the Hypothesis of Liquidity Hoarding: Evidence from a Euro-area Banking System", European Central Bank, Working Paper Series, No. 1607, 2013.
74. Agarwal, Sumit, David Lucca, Amit Seru and Francesco Trebbi. "Inconsistent Regulators: Evidence from Banking", The Quarterly Journal of Economics, 2014.
75. Alchian, A. "Some Economics of Property Rights", Politico, 30, 1965.
76. Alejandro, López Mejía, Suliman Aljabrin, Rachid Awad, Mohamed Norat and Inwon Song. "Regulation and Supervision of Islamic Banks", IMF Working Paper, 2014.
77. Al-Hamidy, Abdulrahman. "Monetary Policy in Saudi Arabia", BIS Papers, No. 57, 2011.
78. Allen, Franklin and et.al. "China's Financial System: Opportunities and Challenges", Working Paper 17828. <http://www.nber.org/papers/w17828>
79. Aly Ramady, Mohamed. "The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements and Challenges", Springer Science, 2010.
80. Andersson, Fredrik N.G., Katarzyna Burzynska and Sonja Oppen. "Lending for Growth? An Analysis of State-Owned Banks in China", Working Paper, Lund University, Department of Economics, 2013.
81. Ariccia, Giovanni Dell. "Asymmetric Information and Market Structure of the Banking Industry", International Monetary Fund, Research Department, 1998.
82. Arnone, M., Bernard J. Laurens, Jean-François Segalotto and Martin Sommer. "Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends", IMF Working Paper, WP/07/88, 2007.

83. Auboin, Marc and Isabella Blengini. "The Impact of Basel Iii on Trade Finance: The Potential Unintended Consequences of the Leverage Ratio", World Trade Organization, Staff Working Paper Ersd, 2014.
84. Ayadi, Rym and etal. Banking Business Models Monitor 2015 EUROPE, Published by the International Research Centre on Cooperative Finance, ISBN 978-0-9949169-1-4, 2016.
85. Ayyagari, Meghana, Demirgu Kunt Asli and Maksimovic Vojislav. "How Important are Financing Constraints? The Role of Finance in the Business Environment", The World Bank Economic Review, Vol. 22, No. 3, 2005.
86. Baker, Malcolm and Wurgler Jeffrey. "Do Strict Capital Requirements Raise the Cost of Capital? Banking Regulation and the Low Risk Anomaly", IMF Working Paper, National Bureau of Economi, 2013.
87. Bank for International Settlements. "An Assessment of the Long-term Economic Impact of Stronger Capital and Liquidity Requirements", NBER Working Paper Series, 2010.
88. ——. "Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems", 2010.
89. ——. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", 2004.
90. ——. "Issues in the Governance of Central Banks, A Report from the Central Bank Governance Group", 2009.
91. ——. "Relationship and Transaction Lending in a Crisis", by Patrick Bolton· Xavier Freixas· Leonardo Gambacorta and Paolo Emilio Mistrulli Monetary and Economic Department, 2013.
92. Bank Holding Company Act of 1956, fdic.gov.ir
93. Bank of England. "Implementing the Bank Recovery and Resolution Directive", CP 13/14, 2014.
94. Bank of Japan Act. Act No. 89 of 1997.
95. International Monetary Fund. "Banking Industry", 1998.
96. Barth, James R., Gerard Caprio JR., Ross Levine. "Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011, NBER Working Paper No.18733, 2013.
97. Basel Capital Accord. "International Conference of Capital Measurement and Capital Standards", 1988.
98. -Basel Committee on Banking Supervision. "Consultative Document, Supervisory Framework for Measuring and Controlling Large Exposures", Issued for Comment by 28 June 2013, March 2013.

99. "Corporate Governance Principles for Banks, Bank for International Settlements" (www.BIS.org), 2015 <http://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>.
100. —. "Enhancing Bank Transparency", 1998, www.bis.org/publ/bcbs41.htm, and Review of the Pillar 3 Disclosure Requirements, June 2014, www.bis.org/publ/bcbs286.pdf; and FSB, Enhancing the Risk Disclosures of Banks – report of the Enhanced Disclosure Task Force, October 2012, www.financialstabilityboard.org/publications/r_121029.pdf
101. —. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework", 2004, <http://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>
102. —. "Principles for Enhancing Corporate Governance – consultative", 2010, <http://www.bis.org/publ/bcbs168.pdf>
103. —. "Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision", 2008.
104. —. "Principles for the Sound Management of Operational Risk", Bank for International Settlements, 2011. www.bis.org
105. —. "Progress in Adopting the Principles for Effective Risk Data Aggregation and Risk Reporting", 2013. <http://www.bis.org/publ/bcbs268.pdf>
106. —. "Principles for the Management of Credit Risk", 2000.
107. Berger, Allen N. and G.F. Udell. "The Economics of Small Business Finance: the Roles of Private Equity and Debt Market in the Financial Growth Cycle", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 22, 1998.
108. Berger, Allen N. and Gregory F. Udell. "Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organisational Structure", *Forthcoming, Economic Journal*, Vol. 112, No. 477, 2002.
109. Bernanke, B. S., T. Laubach, F. S. Mishkin and A. S. Posen. "Inflation Targeting: Lessons from the International Experience", Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.
110. BoodHoo, Roshan. "Capital Structure and Ownership Structure. A Review of Literature", *The Journal of Online Education*, New York, 2009.
111. Boot, A. W. A. "Relationship Banking: What do We Know?", *Journal of Financial Intermediation* 9, 2000.
112. Bordo, M., P. Silkos and Viessman. "Central Bank Credibility and Reputation: An Historical and Quantitative Exploration", *National Bureau of Economic Research*, 2013.

113. Braunin, Falk and Falko Fecht. "Relationship Lending in the Interbank Market and the Price of Liquidity", Deutsche Bundesbank, No. 22, 2012.
114. Brunner, K. "The Pragmatic and Intellectual Tradition of Monetary Policymaking", In Lessons of Monetary Experiences from the 1970s (Karl Brunner, Ed.), 1983.
115. Carney, Mark. "Enhancing the Risk Disclosures of Banks – report of the Enhanced Disclosure Task Force", 2012, www.financialstabilityboard.org/publications/r_121029.pdf
116. Castelli, Annalisa, Gerald P. Dwyer and Hasan Iftexhar. "Bank Relationships and Firms' Financial Performance: the Italian Experience", Bank of Finland Research Discussion Papers, 2009.
117. Central Bank of Malaysia. Act. Act No. 701 of 2009.
118. . "Single Counterparty Exposure Limit", Issued 28, 2013.
119. Central Bank of the Russian (Bank of Russia), Federal Law No. 86-FZ, 2002, (Including Amendments Till December 25, 2012).
120. Core Banking Implementation. "Lessons Learned from International Project", Iran Core Banking Conference, 2015.
121. Core Banking Systems: it will Get Interesting in 2013 and Beyond February 2013.
122. Cukierman, A., S. B. Webb and B. Neyapti. "Measuring the Independence of Central Bank and its Effect on Policy Outcomes", World Bank Economic Review 6, 1992.
123. Cukierman, Alex. Central Bank Behavior and Credibility: Some Recent Theoretical Developments, Review of the Federal Reserve Bank of St. Louis, 1986.
124. Definition of Universal Bank, <http://lexicon.ft.com/>
125. Degryse, H. and P. Van Cayseele. "Relationship Lending within a Bank-Based System: Evidence from European Small Business Data", Journal of Financial Intermediation 9, 2000.
126. Drumond, Ines and Jose Jorge. "Basel II Capital Requirements, Firms Heterogeneity and the Business Cycle", FEP Working Papers, N.307, 2009.
127. Elizalde, Abel. "From Basel I to Basel II: An Analysis of the Three Pillars", Cemfi Working Paper, No. 0704, 2007.
128. Elsas, R. and J. P. Krahnen. "Is Relationship Lending Special? Evidence from Credit Files in Germany", Journal of Banking and Finance 22, 1998.
129. European Central Bank. "Financial Systems and the Role of Banks in

- Monetary Policy Transmission in the Euro Area”, By Michael Ehrmann and Et. Al. Working Paper, No. 105, 2001.
130. Getter, Darryl. “Federal Deposit Insurance for Banks and Credit Unions”, Congressional Research Service, R 41718, 2014.
131. Global Financial Development Report. World Bank, 2013.
132. —. World Bank, 2014.
133. Gracie, Andrew, Lucy Chennells and Mark Menary. “The Bank of England’s Approach to Resolving Failed Institutions”, Quarterly Bulletin Q 4, 2014.
134. Gunnar Lang and Michael Schröder. “Do we Need a Separate Banking System?”, Discussion Paper No. 13-011: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13011.pdf>
135. Hazem, Hassan. “Basel II Market Risk Framework”, PMG:<https://www.kpmg.com/EG/en/IssuesAndInsights/Documents/IssuesInsights%20PDFs/Basel%20II%20letter%204%20Market%20Risk.pdf>
136. Heffernan, Shelagh. Modern Banking, John Wiley and Sons Ltd, 2005.
137. Hynes, Richard M. and Steven D. Walt. “Why Banks are Not Allowed in Bankruptcy”, Washington and Lee Law Review. Iss 3/4, 2010.
138. Islamic Financial Services Board. “Guiding Principales of Risk Management for Institution (Other than Insurance Institutions) Offering Only Islamic Financial Services”, December, Available at: <http://www.ifsb.org/standard/ifsb1.pdf>, 2005.
139. “Revised Capital Adequacy Standard for Institutions Offering Islamic Financial Services”, Exposure Draft 15, 2012.
140. Jabal, Ameli P. “Central Bank Independence and Effects of Oil Price on Monetary Policy”, 2009. <http://www.addegem-asso.fr/docs/Papers/DMM2009/3.pdf>.
141. Johnson, Simon and James Kwak. 13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown, Pantheon Books, ISBN: 978-0-307-37905-4, 2011.
142. Kane, Edward J. “Basel II: A Contracting Perspective”, Nber Working Paper Series, 2006. Available At: <Http://www.Nber.Org/Papers/W12>
143. Khan, Tariqullah and Habib Ahmed. “Risk Management and Analysis of Issues in Islamic Financial Industry, Islamic Development Bank”, Islamic Research and Training Institute, Occasional Paper, No.5, 2001.

144. Labonte, Marc. "Systemically Important or "Too Big to Fail" Financial Institution", Congressional Research Service. R 42150, 2018.
145. Lautenschläger, Sara. "Comparative Analysis of the English and the German Banking System with Special Regard to Bank-Industry Relations and their Implications on Companies Performance", Diplom.de 2002.
146. Leland, H. E. and D. H. Pyle. "Informational Asymmetries, Financial Structure and Financial Intermediation", Journal of Finance, Vol. 32, 1977.
147. Love, Inesssa and Nataliya Mylenko. "Credit Reporting and Financing Constraints", WP: 3142, World Bank, 2003.
148. Luca, Errico and Mitra Farahbaksh. "Islamic Banking: The Issues In Prudential Regulations and Supervision", IMF Working Paper, Wp/98/30.
149. Lucca, David, Amit Seru and Francesco Trebbi. "The Revolving Door and Worker Flows in Banking Regulation", Journal of Monetary Economics, Vol. 65, 2014.
150. Mario Pessoa and Mike Williams. "Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2012.
151. Maskell, Jack. "Post-Employment. "Revolving Door", Laws for Federal Personnel", Congressional Research Service, 2014.
152. Memmel, Christoph, Christian Schmieder and Ingrid Stein. "Relationship Lending: Empirical for Germany", Economic and Financial Report, 2008.
153. Mishkin, Frederic S. The Economics of Money, Banking and Financial Markets, (7th ed.), Boston, Pearson, 2004.
154. . "Inflation Targeting in Emerging Market Countries", NBER Working Paper, No. W7618, 2000.
155. Neuhaan, Dantel and Farzad Saidi. "Does Bank Scope Improve Monitoring Incentives in Syndicated Lending", Working Paper, 2015.
156. North, D. C. "Institutions", Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No.1, 1991.
157. Organization of Economic Corporation and Development. "Principles of Corporate Governance", 2015.
158. ."Corporate Governance: A Survey of Developments in OECD Countries", Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, Presentation in Central Bank of Iran, 2004.
159. Padegane, Y. "Corporate Governance Principles for Banks", Central Bank of Iran, 2015.

160. Proença, Pedro and M. S. Laureano. "Determinants of Capital Structure and the 2008 Financial Crisis: Evidence", *Social and Behavioral Sciences*, 150, 2014.
161. Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, 2003.
162. Qatar Central Bank. Law No.33 of the Year 2006.
163. Rajan, R. G. "Insiders and Outsiders: The Choice between Informed and Arm's Length Debt", *Journal of Finance*, Vol. 47, 1992.
164. Reserve Bank of India. "Banking Structure in India", *The Way Forward the Working Paper*, 2013.
165. Resolutions Handbook (December). Federal Deposit Insurance Corporation, 2014.
166. Reyazat, Farhad. "Capital Adequacy and Implementation of Basel Iii in Islamic Banks, 22nd Conference on Monetary and Capital Exchange Rate Policies", Central Bank of Islamic Republic of Iran, 2014.
167. Roadmap to Successful Core Banking System Replacement, 2009.
168. Ross, M. L. "The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations", Princeton University Press, 2013.
169. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim. "Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2011.
170. Salim, Mahfuzah and Raj Yadav. "Capital Structure and Firm Performance: Evidence from Malaysian Listed", Published by Social and Behavioral, Vol. 65, 2012.
171. Saunders, Anthony and Linda Allen. "Credit Risk Measurement in and out of Financial Crisis", John Wiley and Sons Inc, 2010.
172. Saunders, Anthony and Marcia Millon Cornett. *Financial Markets and Institutions*, Fifth Edition, The McGraw-Hill Companies, 2012.
173. Schooner, Heidi M. and Michael W. Taylor. *Global Bank Regulation: Principles and Policies*, Academic Press is an Imprint of Elsevier, 2009.
174. Scott, Roger and Francis Vitek. *The Global Macroeconomic Costs of Raising Bank Capital Adequacy Requirements*, IMF Working Paper, Wp/12/44, 2012.
175. Serwat, J. "Inflation Targeting: Holding the Line", International Monetary Funds, Finance & Development, 2014.
176. Song Shin H. and T. Adrian. "Money, Liquidity, and Monetary Policy", Federal Reserve Bank of New York, Bank for International Settlements; Princeton University - Department of Economics, January 1, 2009.

177. The Bank of England, The Bank of England's Approach to Resolution, 2004.
178. The Financial Stability Oversight Council Fact Sheet: Saving Taxpayers from the Next AIG and Next Crisis. Better Markets, 2015.
179. Tuladhar, Anita. "Governance Structures and Decision-Making Roles in Inflation Targeting Central Banks", IMF Working Paper, WP/05/183, 2005.
180. Union Law. "Concerning the Central Bank, the Monetary System and Organization of Banking", United Arab Emirates, No. 10, 1980.
181. Viñals, Jose and Jonathan Fiechte. "The Making of Good Supervision: Learning to Say "No"", International Monetary Fund, 2010.
182. Walsh, Carl. Monetary Theory and Policy, MIT Press, Cambridge (3rd ed.), 2010.
183. Walsh, Carl. "Inflation Targeting: What Have We Learned?", International Finance, 2009.
184. White, Phoebe and Tanju Yorulmazer. "Bank Resolution Concepts, Trade-offs, and Changes in Practices", FRBNY Economic Policy Review, 2014.
185. Word Bank. "Report on the Observance of Standards and Codes", Corporate Governance Country Assessment, 2009, http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg_bgd09.pdf.
186. ——. "Enterprise Size, Financing Patterns, and Credit Constraints in Brazil", by Anjali Kumar, 2005.
187. ——. "The Case for Corporate Governance: What is Corporate Governance?", 2010.
188. Xu., Min. "Resolution of Non-Performing Loans in China", 2005. Available: https://archive.nyu.edu/bitstream/2451/25948/2/Xu_2005.pdf
189. Yagci, Fahrettin. "Choice of Exchange Rate Regimes for Developing Countries", Africa Region Working Paper Series, No.16, 2001.
190. Yosha, Oved. "Information Disclosure Costs and the Choice of Financing Source", Journal of Financial Intermediation, Vol. 4, 1995.
191. Zulkhibri, Muhamed Abdul Majid and Reza Ghazal. "Comparative Analysis of Islamic Banking Supervision and Regulation Development"; Money and Economy, Vol. 6, No. 3, 2012.
192. Zysman, J. Governments Markets and Growth: Finance and the Politics of Industrial Change, Cornell University Press, 1983.
193. <http://itbin.ir/service-trade>

194. <http://www.aaoifi.com/en/standards-and-definitions/shari'a-standards>
195. <http://www.banker.ir/news/126611>
196. <http://www.bultannews.com/fa/news/278102>
197. <http://www.cbi.ir/showitem/14182.aspx>
198. <http://www.eghtesadonline.com/fa/content/94712>.
199. <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13941114001411>
200. <http://www.investopedia.com/>
201. <http://www.mbri.ac.ir/?PageName=islamicbankingpages&ID=90480&Language=1>
202. http://www.treasury.worldbank.org/web/documents/DebtManagementOffice_Mainfunctionsandskillsrequired.pdf
203. http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg.html
204. <https://www.cbi.ir/showitem/13455.aspx>
205. <https://www.wallstreetprep.com/knowledge/investment-bank-organizational-structure>.
206. www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.en.html.
207. www.mashreghnews.ir1394