

## ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴:

### فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۱۰۳۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم

نوع گزارش: طرح/لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش‌نویس قانونی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه پولی و بانکی)

تهیه و تدوین کنندگان: مصطفی حبیب‌اله پورزرشکی، مهدی دارابی، رضا بختیاری‌نژاد، مصطفی اکبری

ناظر علمی: سیدمهدی بنی‌طبا

اظهار نظر کننده: سیدمحسن علوی‌منش (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

صفحه آرا: منیره حاجی محمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. پول

۲. بانک

۳. ارز

۴. برنامه هفتم پیشرفت

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۶/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۷/۲۰



## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۴	۱. نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه
۴	۱-۱. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول
۵	۱-۲. وضعیت اسناد تدوینی
۷	۱-۳. وضعیت اجرای احکام
۸	۲. نظارت بر فصل با نگاه به ابرچالش اصلی مورد هدف
۸	۲-۱. تبیین ابرچالشی که در احکام فصل برای مقابله با آن تدوین و تصویب شده است
۱۸	۲-۲. خلاصه گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه
۲۱	۲-۳. ارزیابی
۲۵	۲-۴. ارزیابی دستگاه‌های اجرایی
۲۷	۳. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها
۲۷	۳-۱. پولی و بانکی
۲۸	۳-۲. ارزی
۲۹	منابع و مآخذ

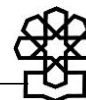
### فهرست جداول

۴	جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی فصل
۴	جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول
۵	جدول ۳. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول
۵	جدول ۴. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی
۶	جدول ۵. نتایج امتیازدهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی
۷	جدول ۶. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول
۷	جدول ۷. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول
۱۱	جدول ۸. برآورد میزان ناترازی دارایی - بدهی

### فهرست شکل‌ها

۱۳	شکل ۱. مقایسه کفایت سرمایه بانک‌های غیردولتی
۲۴	شکل ۲. روند فصلی نرخ ارز غیررسمی، نرخ ارز انتظاری و نرخ ارز PPP
۲۴	شکل ۳. روند فصلی نرخ ارز انتظاری و نرخ غیررسمی ارز PPP





## ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21039](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21039)

### چکیده

برنامه هفتم پیشرفت در حوزه اصلاح نظام بانکی سه هدف را دنبال کرده است: ۱. تقویت سرمایه بانکها تا نسبت کفایت سرمایه به حداقل ۸ درصد برسد و ریسک سیستمی مهار شود؛ ۲. شفافسازی و پاکسازی ترازنامهها از طریق افشای کامل داراییها در سامانههای املاک و سهامداری و واگذاری اموال مازاد توسط «شرکت مدیریت داراییهای شبکه بانکی»؛ ۳. اعمال انضباط اعتباری و پولی با ممنوعیت اعتبار بی‌وثیقه بانک مرکزی و جایگزینی مطالبات دولت با اوراق اسلامی قابل توثیق. پیش‌شرط موفقیت این اصلاحات، تعیین تکلیف بانکهای به‌شدت ناسالم است؛ زیرا ادامه فعالیت آنها هم بازسازی ترازنامه و هم کارایی سیاست پولی را مختل کرده است.

دو وظیفه کلیدی که ماده (۱۱) قانون برنامه بر عهده بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار ارزی گذاشته، تسهیل جهت بازگشت ارز صادرکنندگان منتخب و ثبات بخشی به نرخ ارز بوده است. تسلط نگاه تثبیت نرخ ارز موجب شده نرخ عدم بازگشت ارز دو برابر شود و امکان افزایش ذخایر ارزی جهت حداقل کردن نوسانات وجود نداشته باشد. به‌طورقطع، در شرایط تداوم فعالیت موتورهای تورمی (همچون ناترازیهای کلان اقتصادی)، رشد تدریجی نرخ ارز بسیار مطلوب‌تر از رشد جهشی است. در شرایط حال حاضر کشور، اولویت اصلی می‌بایست به امنیت، ثبات و رشد خالص جریان ورودی ارز تغییر کند. در همین راستا لازم است که کمترین مانع قیمتی و غیرقیمتی پیش روی بازگشت ارز گذاشته شده و تنوع و آزادی در نوع بازگشت ارز در دستور کار قرار گیرد.

### خلاصه مدیریتی

#### بیان / شرح مسئله

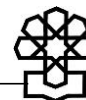
**الف) پولی و بانکی:** هدف اصلی فصل دوم «اصلاح نظام بانکی و مهار تورم» است. شبکه بانکی کشور به‌دلیل ناترازی عمیق دارایی- بدهی، سودآوری و جریان نقدی، از ایفای نقش بنیادین خود در تأمین مالی سالم و پایدار اقتصاد بازمانده است؛ این وضعیت نه‌تنها ظرفیت واسطه‌گری مالی را مختل کرده و خطر ناتوانی بانکها در بازپرداخت دیون را افزایش داده، بلکه به تشدید تورم ساختاری، کاهش کارایی سیاست پولی و تحمیل هزینه‌های سنگین به منابع عمومی منجر شده است.

ب) سیاست‌های ارزی: دو وظیفه کلیدی که ماده (۱۱) قانون برنامه بر عهده بانک مرکزی گذاشته، تسهیل جهت بازگشت ارز صادرکنندگان منتخب و ثبات بخشی به نرخ ارز بوده است. تسلط نگاه تثبیت نرخ ارز (بدون اقدامات واقعی در رفع موتورهای تورمی مانند ناترازی‌های کلان اقتصادی) موجب شده که وظیفه اول در جهت معکوس رخ دهد و نرخ عدم بازگشت ارز نسبت به متوسط سال‌های قبل از ۱۴۰۲ حدود دو برابر شود. رویکرد تثبیت نرخ اسمی ارز نیز موجب عدم افزایش ذخایر ارزی به میزان کافی شده و به همین دلیل، توان بانک مرکزی در حداقل کردن نوسانات کاهش یافته است. از طرفی، تثبیت نرخ ارز موجب شده تا رشد تدریجی و با ثبات ارز تبدیل به رشد جهشی شود. به‌طور قطع، در شرایط فعالیت موتورهای تورمی و عدم رفع ناترازی‌ها در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، رشد تدریجی نرخ ارز بسیار مطلوب‌تر از رشد جهشی است که هیچ‌گونه امکان پیش‌بینی پذیری ندارد.

### نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

الف) پولی و بانکی: مقدمه هرگونه اصلاح در نظام بانکی و به تبع آن اصلاح سیاستگذاری پولی، مستلزم مواجهه جدی و اولویت‌دار با بانک‌های به شدت ناسالم است. وجود این مؤسسات با ناترازی‌های عمیق در دارایی- بدهی، جریان نقدی و سودآوری، نه تنها سلامت ترازنامه کل شبکه بانکی را تهدید می‌کند، بلکه عملاً کارایی ابزارهای سیاست پولی را نیز خنثی می‌سازد. استمرار فعالیت بانک‌های گرفتار در بحران‌های ساختاری موجب خلق نقدینگی بی‌ضابطه، گسترش دارایی‌های موهومی، انتقال هزینه‌ها به منابع عمومی و در نهایت تشدید تورم ساختاری می‌شود. تجربه اقتصادهای مختلف نشان داده است که اصلاحات تدریجی در حضور چنین بانک‌هایی به نتیجه نمی‌رسد، چراکه این مؤسسات ناسالم با رفتار پرریسک و غیرشفاف، سایر بانک‌ها را نیز به رقابت ناسالم وادار کرده و فرایند بازسازی شبکه بانکی را مختل می‌کنند. بنابراین، شرط لازم برای آغاز اصلاحات واقعی در سیاست پولی و بازگشت اقتدار بانک مرکزی، بازسازی، انحلال و تعیین تکلیف بانک‌های به شدت ناسالم است؛ اقدامی که بدون آن، هرگونه برنامه اصلاحی در نظام بانکی محکوم به ناکامی خواهد بود.

ب) سیاست‌های ارزی: در راستای اجرای قانون و به‌طور خاص بند (پ) ماده (۱۱) جهت ثبات بخشی به بازار ارز، ضروری است که با قبول واقعیت عدم رفع ناترازی‌های کلان اقتصادی و دیگر عوامل تورم، رویکرد تثبیت نرخ اسمی ارز کنار گذاشته شود. در شرایط حال حاضر کشور، اولویت اصلی می‌بایست به امنیت، ثبات و رشد خالص جریان ورودی ارز تغییر کند. در همین راستا لازم است که کمترین مانع قیمتی و غیرقیمتی پیش روی بازگشت ارز گذاشته و تنوع و آزادی در نوع بازگشت ارز در دستور کار قرار گیرد. به‌طور خاص، لازم است که جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۱) قانون برنامه اجرا شود تا صادرکنندگان منتخب کمترین مانع را پیش روی بازگشت ارز داشته باشند. در صورت تسهیل حداکثری بازگشت ارز می‌توان برخورد با عدم بازگشت ارز را تشدید کرد. جهت افزایش ذخایر ارزی، کاهش تقاضای ارز، افزایش سهم واردات سرمایه‌ای و زیرساختی، کاهش وابستگی به واردات اقلام اساسی و از بین رفتن صف تقاضای ارز نیز لازم است که نرخ‌های رسمی به یکدیگر هم‌گرا شوند.



### پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

**الف) پولی و بانکی:** برنامه هفتم پیشرفت در حوزه پولی و بانکی، یک بسته اصلاحی منسجم برای بازگرداندن ثبات و استحکام مالی به شبکه بانکی کشور است که چهار هسته محوری دارد. نخست، **تقویت سرمایه بانکها** به عنوان سپر جذب زیان و تضمین کفایت سرمایه در سطح حداقل ۸ درصد است؛ اقدامی که از تداوم ناترازی دارایی- بدهی جلوگیری کرده و ریسک سیستمی را مهار می کند؛ بانک مرکزی می تواند از اختیارات خود در این موضوع بهتر استفاده کند. دوم، **شفاف سازی و پاک سازی ترازنامه** با الزام بانکها به افشای کامل داراییها در سامانه های املاک و سهام داری و واگذاری اموال مازاد از طریق «شرکت مدیریت دارایی های شبکه بانکی» است؛ نهادی که با کاهش ریسک نقدینگی دارایی های منجمد و وصول مطالبات غیرجاری، بازگشت جریان نقد را به چرخه بانکی تضمین می کند. سوم، **اعمال انضباط اعتباری و پولی** از طریق منع اعطای اعتبار بی وثیقه توسط بانک مرکزی و تبدیل مطالبات بانکها از دولت به اوراق اسلامی قابل توثیق است؛ اقدامی که هم کیفیت دارایی بانکها را ارتقا می دهد و هم از خلق نقدینگی تورمزا جلوگیری می کند. چهارم، استفاده از ظرفیت احکام برنامه هفتم به منظور **تحمیل زیان بانک ناتراز به سهام داران مقصر و اعمال انضباط نهادی** است؛ به این معنا که زیان های انباشته به جای انتقال به سپرده گذاران خرد یا منابع عمومی، از سهام داران و مدیران مقصر جذب می شود و با جرم انگاری تبانی در تسهیلات کلان و جلوگیری از تأمین مالی ترجیحی، ریشه های نهادی ناترازی مهار خواهد شد.

با چنین چارچوبی روشن است که مقدمه و پیش شرط هرگونه اصلاح در سیاستگذاری پولی و امکان اجرای سیاست پولی مؤثر، **تعیین تکلیف بانکهای به شدت ناسالم** است. **استمرار فعالیت این مؤسسات نه تنها روند بازسازی ترازنامه ها را مختل می کند، بلکه انتقال اثر سیاست پولی را نیز به شدت تضعیف می سازد.** از این رو، اجرای قاطع گزیر و بازسازی بانکهای گرفتار در ناترازی های عمیق، نخستین گام اجتناب ناپذیر برای موفقیت بسته اصلاحی و عبور اقتصاد از دور باطل تورم و ناترازی بانکی است.

### ب) سیاست های ارزی: هم گرایی نرخ های رسمی:

۱. کاهش تدریجی مقدار ارقام مشمول ارز ترجیحی و هم زمان افزایش تدریجی نرخ مؤثر ارز ترجیحی از طریق اعطای کالا برگ، تخصیص ترکیبی و ...؛

۲. محدود شدن رقم تأمین ارز در بازار ارز تجاری به کمتر از ۲۰ میلیارد دلار جهت پوشش واردات ارقام ضروری و افزایش تدریجی نرخ در این بازار.

• عرضه ارز دیگر صادرکنندگان به نرخ توافقی جهت پوشش تقاضای دیگر ارقام (غیر اساسی و غیر ضروری) به اشکال ذیل و آزادی انتخاب روش برای صادرکنندگان:

تشدید و تنوع تنبیهات عدم بازگشت ارز در صورت رفع حداکثری موانع قیمتی و غیر قیمتی پیش رو بازگشت ارز:

۱. استفاده از طیفی از تنبیهات نظیر افزایش مالیات، افزایش نرخ خوراک، افزایش نرخ انرژی، محدودیت در ارائه خدمات و عملیات بانکی، کوتاه کردن تواتر پرداخت حقوق دولتی، محرومیت مدیران و ... جهت برخورد با صادرکنندگان متخلف در امر بازگشت ارز؛

۲. افزایش نظارت بر تراستی‌ها و صادرکنندگان بزرگ در خارج از مرزهای کشور.

افزایش امنیت نظام پرداخت‌های خارجی کشور:

۱. افزایش حجم تبادلات ارزی از مکانیسم‌های رسمی فعلی و ایجاد مکانیسم‌های جدید از طریق دیپلماسی اقتصادی؛

۲. تنوع مبادی واردات اقلام اساسی و استفاده از ظرفیت چین و روسیه در تأمین اقلام اساسی.

### ۱. نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای نظارت بر عملکرد برنامه هفتم پیشرفت، احکام آن قانون را در سه دسته اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی مورد ارزیابی قرار داده است که تصویر کلی نتایج ارزیابی فصل اصلاح نظام بانکی و مهار تورم قانون در قالب جداول و شکل‌های ذیل ارائه می‌شود.

#### ۱-۱. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول

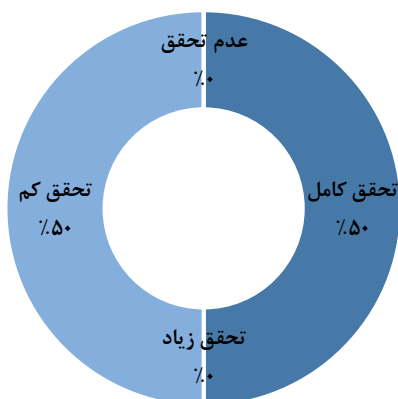
جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی فصل

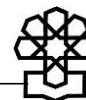
فصل	دارد	ندارد
فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	۳	۱

جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول

تحقق کامل	تحقق زیاد	تحقق کم	عدم تحقق
۲	۰	۲	۰

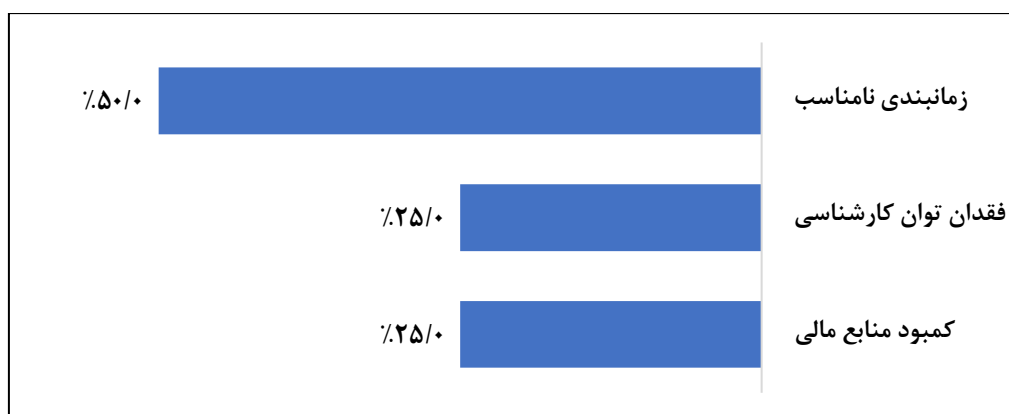
پیش‌بینی میزان تحقق اهداف کمی فصل در سال اول





جدول ۳. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول

تداخل با سایر اهداف	زمان بندی نامناسب	فقدان توان کارشناسی	کمبود منابع مالی
۰	۲	۱	۱
۰/۰۰	۰/۵۰	۰/۲۵	۰/۲۵

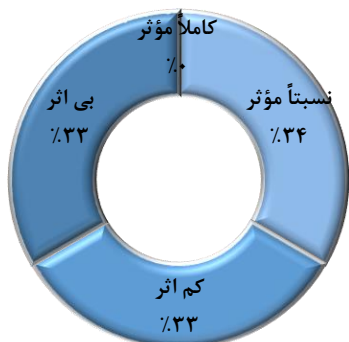


## ۲-۱. وضعیت اسناد تدوینی

جدول ۴. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی	
۰	کاملاً منطبق
۳	نسبتاً منطبق
۰	مغایرت جزئی
۳	مغایرت جدی
کارایی اقدامات پیش بینی شده برای نیل به اهداف	
۰	کاملاً مؤثر
۲	نسبتاً مؤثر
۲	کم اثر
۲	بی اثر
تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه های اجرایی	
۴	شفاف
۲	تاحدی شفاف
۰	نامتوازن
۰	ناهماهنگ
تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)	
۰	بدون تعویق
۲	تعویق جزئی
۱	تعویق مهم
۳	تعویق گسترده

کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف



انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی



تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)



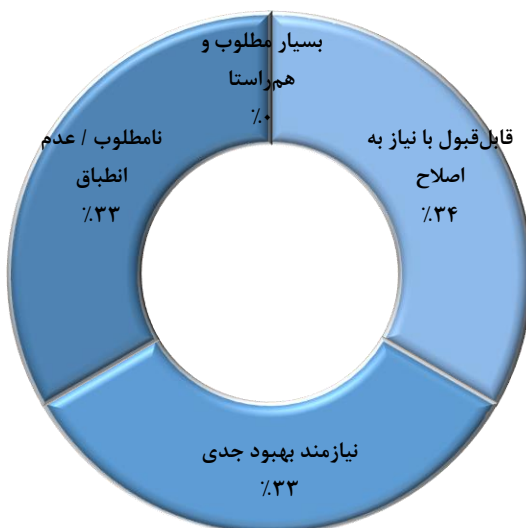
تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی

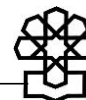


جدول ۵. نتایج امتیازدهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

۰	بسیار مطلوب و هم‌راستا	امتیازبندی اسناد تدوینی
۲	قابل قبول با نیاز به اصلاح	
۲	نیازمند بهبود جدی	
۲	نامطلوب / عدم انطباق	

امتیازبندی اسناد تدوینی



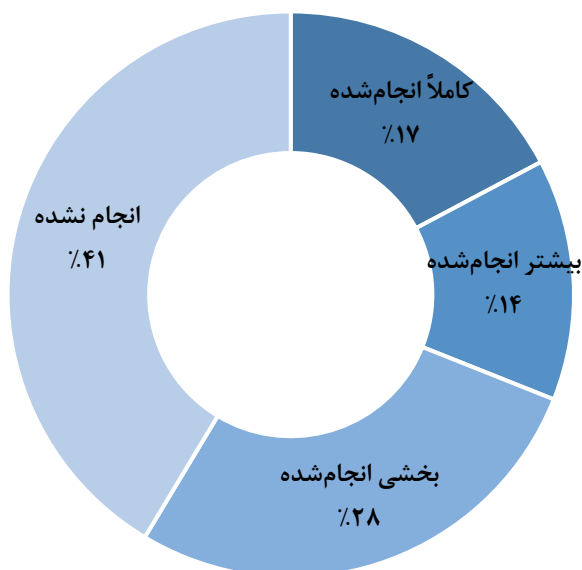


## ۱-۳. وضعیت اجرای احکام

جدول ۶. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول

انجام نشده	بخشی انجام شده	بیشتر انجام شده	کاملاً انجام شده
۱۲	۸	۴	۵
۴۱/۳۸٪	۲۷/۵۹٪	۱۳/۷۹٪	۱۷/۲۴٪

## وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول



جدول ۷. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول

درصد	تعداد	دلایل عدم تحقق کامل
۳/۵۷٪	۱	عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه
۴۲/۸۶٪	۱۲	کمبود اراده یا توان مدیریتی
۱۴/۲۹٪	۴	نیازمند آیین‌نامه یا سایر مقررات
۰/۰۰٪	۰	وابسته به سایر احکام برنامه
۱۴/۲۹٪	۴	زمان‌بندی آن نرسیده
۷/۱۴٪	۲	اجرای نامناسب
۱۷/۸۶٪	۵	سایر موارد

## ۲. نظارت بر فصل با نگاه به ابرچالش اصلی مورد هدف

### ۱-۲. تبیین ابرچالشی که در احکام فصل برای مقابله با آن تدوین و تصویب شده است

#### ۱-۱-۲. پولی و بانکی

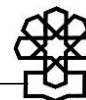
به نظر می‌رسد شبکه بانکی در کشور نتوانسته به کارکرد اصلی خود به صورت صحیح و سالم بپردازد و عملکرد مناسبی داشته باشد و یکی از نمودهای این ناکارآمدی تورم بالا در کشور است. به طور خاص برآوردهای کارشناسی نشان می‌دهد شبکه بانکی کشور واجد ناترازی دارایی- بدهی بالغ بر حدود ۱۰۰۰ ه.م.ت است. حل و فصل ناترازی ذکر شده و اصلاح شبکه بانکی باید به نحوی انجام گیرد که در کنار حفظ ثبات مالی و جلوگیری از هجوم بانکی و بحران‌های مالی و اقتصادی، تا حد امکان از سرایت ناکارآمدی شبکه بانکی به منابع عمومی جلوگیری شده و به ایجاد کژمنشی در رفتار آحاد اقتصادی منجر نشود. بازسازی، اصلاح و گزیر بانک‌ها و مؤسسات مالی با جزئیات خود با همین هدف در قوانین مربوطه کشورها لحاظ شده است. در حال حاضر در لایحه قانون برنامه هفتم توسعه کشور نیز موادی مرتبط با نحوه اصلاح ناترازی شبکه بانکی در نظر گرفته شده است.

هدف اصلی فصل دوم برنامه هفتم پیشرفت را می‌توان «کاهش ناترازی بانکی و اصلاح ساختار مالی نظام بانکی» دانست. ناترازی بانکی به معنای عدم تعادل ساختاری میان دارایی‌ها و بدهی‌های بانک است؛ وضعیتی که کارکرد اصلی واسطه‌گری مالی را مختل کرده و بانک را در معرض ناتوانی در ایفای تعهدات خود قرار می‌دهد. به صورت خلاصه می‌توان اشاره داشت که ناترازی بانکی نه صرفاً یک مشکل ترازنامه‌ای در بانک‌ها، بلکه چالشی سیستمی است که در صورت تداوم، می‌تواند به بحران فراگیر بانکی، تشدید تورم ساختاری و افزایش بار مالی دولت منجر شود. بنابراین، اصلاح ساختاری ترازنامه بانک‌ها، مقابله با بیش‌برآورد دارایی‌ها، افزایش شفافیت، ارتقای کفایت سرمایه و اعمال نظارت مقتدر از مهم‌ترین اولویت‌های سیاست‌گذاری در حوزه ثبات مالی محسوب می‌شود.

به طور کلی منظور از ناترازی بانکی شرایطی است که بانک را به وضعیتی سوق می‌دهد که در نهایت امکان بازپرداخت دیون خود را نداشته باشد. ناترازی بانک‌ها به طور کلی به سه دسته ناترازی سودآوری، ناترازی جریان وجوه نقد و ناترازی دارایی- بدهی قابل طبقه‌بندی است که مهم‌ترین آن ناترازی دارایی- بدهی است.

ناترازی دارایی- بدهی به معنای فزونی بدهی بانک (مجموع سپرده‌ها، بدهی به بانک مرکزی و سایر نهادهای مالی) بر دارایی‌های بانک (ارزش مالی تسهیلات، سرمایه‌گذاری‌ها، اموال و ...) است. به عبارت واضح‌تر، منفی شدن حقوق صاحبان سهام را می‌توان همان ناترازی دارایی- بدهی بانک دانست؛ تعادل ترازنامه‌ای بانک مستلزم تعادل در ارزش دارایی و بدهی‌های بانک و کفایت سرمایه بانک است. این تعادل به معنای تساوی نیست بلکه بانک باید علاوه بر بدهی‌ها به میزان کافی سرمایه نیز در اختیار داشته باشد که عدم سرایت زیان به سپرده‌گذاران را تضمین کند.

ناترازی جریان وجوه نقد نیز به شرایطی اطلاق می‌شود که در آن بانک در ازای بدهی‌های خود، دارایی لازم دارد، اما این دارایی‌ها از نقدشوندگی لازم برخوردار نیستند. بنابراین در صورتی که بانک نیاز به نقد کردن دارایی‌های خود را



داشته باشد با مشکل مواجه می‌شود. همچنین منظور از ناترازی سودآوری وضعیتی است که در آن هزینه‌های بانک بیشتر از درآمدها باشد. به‌طور کلی می‌توان گفت ناترازی نقدینگی و ناترازی سودآوری در نهایت به ناترازی دارایی-بدهی تبدیل می‌شود.

### - چرا رفع ناترازی بانکی مهم است؟

ناترازی بانکی و به‌طور عام ناترازی موجود در اقتصاد از آن‌جهت اهمیت دارد که می‌تواند به ایجاد تورم پایدار در اقتصاد منجر گردد. به‌طور کلی تورم در اقتصاد از محل بیشتر بودن تقاضای خرج کردن به نسبت تولید اقتصاد ایجاد می‌شود. معیار تقاضای خرج کردن در اقتصاد نیز همان رشد نقدینگی است. پس می‌توان گفت رشد نقدینگی مازاد بر رشد تولید عامل ایجاد تورم در اقتصاد است. این موضوع از جهت نظری به‌دلیل تسویه بازارها رخ می‌دهد و از جهت عملی از طریق مشاهده داده‌های رشد نقدینگی و تورم کشورهای مختلف قابل پیگیری است. اما همواره رابطه رشد نقدینگی مازاد بر رشد تولید و تورم، به‌صورت یک رابطه بلندمدت ارائه شده است.

عوامل مختلفی در اقتصاد می‌توانند به‌صورت بالقوه منجر به افزایش نقدینگی و بالتبع تورم (در بلندمدت) شوند. کلیه عواملی که منجر به انبساط ترازنامه شبکه بانکی می‌شود به‌صورت بالقوه رشد نقدینگی را در پیش خواهد داشت. از طرف دیگر اقدامات دولت و شرکت‌های دولتی نیز می‌تواند به‌صورت بالقوه منجر به تغییرات پایه پولی و نقدینگی (از کانال تسهیلات بانکی) گردد. افزایش پایه پولی نیز خود می‌تواند منجر به کاهش هزینه ایجاد نقدینگی و در نتیجه افزایش نقدینگی گردد.

همه عوامل بالقوه که منجر به رشد نقدینگی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم (از طریق افزایش پایه پولی) می‌شوند نقش یکسانی در ایجاد نقدینگی به‌صورت بالفعل ندارند. برخی از عوامل به‌گونه‌ای است که سیاستگذار پولی (بانک مرکزی) امکان مقابله و کنترل آن را تا حدی در دست داشته و از این طریق می‌تواند از رشد بی‌رویه آن بالفعل جلوگیری نماید. اما برخی دیگر از عوامل رشد نقدینگی به‌گونه‌ای است که سیاستگذار پولی آزادی عمل برای مقابله و جلوگیری از آن را نداشته و رشد نقدینگی بالقوه تبدیل به رشد نقدینگی بالفعل می‌شود. دو عامل اصلی که سیاستگذار پولی امکان مقابله و جلوگیری از ایجاد نقدینگی توسط آنها را ندارد، ناترازی دولت و ناترازی شبکه بانکی است.

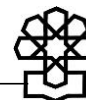
اگر دولت کسری بودجه مداوم داشته باشد و از راه‌های دیگر امکان تأمین آن فراهم نشود، این کسری بودجه به افزایش در پایه پولی و یا به‌طور مستقیم به افزایش در نقدینگی ختم خواهد شد. ویژگی مهم این عامل همان‌طور که بیان شد عدم امکان مقابله سیاستگذار پولی با آن است. چراکه به‌طور مثال وقتی صندوق بازنشستگی با کسری مواجه است (و این کسری به علت افزایش مستمری‌گیران و کاهش بیمه‌پردازها افزایش می‌یابد)، شبکه بانکی و بانک مرکزی در نهایت مکلف می‌شود این کسری را از طریق ایجاد نقدینگی پر کند. موضوع ناترازی دولت به‌رغم اهمیت آن، در این گزارش که مربوط به ناترازی شبکه بانکی است، بیشتر توضیح داده نمی‌شود.

ناترازی شبکه بانکی نیز یکی از عوامل ایجاد نقدینگی است که سیاستگذار پولی امکان مقابله و جلوگیری از آن را ندارد. همان‌طور که گفته شد ایجاد تسهیلات توسط شبکه بانکی خود منجر به افزایش نقدینگی در اقتصاد می‌شود. مادامی

که تسهیلات پرداختی دوره‌های قبل بازپرداخت شوند و تسهیلات جدید اعطا شود، نقدینگی از محل بازپرداخت تسهیلات قبلی کاهش (هدم) و از محل پرداخت تسهیلات جدید افزایش (خلق) می‌شود. اما اگر شبکه بانکی با ناترازی مواجه باشد، امکان هدم نقدینگی را از محل بازپرداخت تسهیلات تا حدی از دست می‌دهد. در این شرایط هر ساله متناسب با متوسط نرخ سود سپرده، به صورت خودکار نقدینگی رشد پیدا خواهد کرد. به عبارت دیگر در این شرایط بسته به میزان تسهیلاتی که بازپرداخت نشده‌اند، از طرفی نقدینگی از بین نمی‌رود (هدم نمی‌شود) و از طرف دیگر برای جبران نرخ سود سپرده‌ها باید نقدینگی افزایش هم پیدا کند. در این شرایط اگر تسهیلات جدیدی پرداخت شود منجر به افزایش بیشتر نقدینگی به نسبت نقدینگی ناشی از تسهیلات بازپرداخت نشده خواهد شد.

به نظر می‌رسد مشکل ناترازی بانکی صرفاً از کانال عدم بازپرداخت تسهیلات و پرداخت نرخ سود سپرده منجر به افزایش نقدینگی نمی‌شود بلکه تغییر تصمیم‌گیری شبکه بانکی در شرایط ناترازی خود عاملی مهم‌تر از عدم بازپرداخت تسهیلات است. به منظور توضیح بیشتر باید اشاره کرد که وقتی بانکی واجد ناترازی دارایی-بدهی است، حقوق صاحبان سهام در این بانک منفی می‌شود. منفی شدن حقوق صاحبان سهام بدین معناست که **بانک مورد نظر به طور کامل مبتنی بر دارایی دیگران (سپرده‌ها) در بازار فعالیت می‌کند.** با توجه به آنکه نظام پرداخت به طور گستره از طریق بانک‌ها انجام می‌شود و هر کدام از بانک‌ها نیز به میزان زیادی بزرگ شده‌اند که ورشکستگی آنها منجر به هجوم بانکی و ورشکستگی کل نظام پرداخت خواهد شد و همچنین مسئولیت محدود داشتن شبکه بانکی (پوشش ضرر از محل حقوق صاحبان سهام و در شرایط ناترازی این محل منفی است)، برای بانک‌ها شرایطی به وجود می‌آید که تصمیم‌گیری مبتنی بر سودآوری (تلاش برای وصول معوقات) به طور کامل از بین می‌رود و رفتار بانک با مخاطره اخلاقی همراه است. همچنین به دلیل گره خوردن فعالیت بانک‌ها به نظام پرداخت که توضیح آن بیان شد، امکان تداوم فعالیت در شرایط ناترازی و عدم ورشکستگی نیز برای بانک‌ها فراهم است. نتیجه آن است که بانک‌ها در شرایط ناترازی تصمیمات غیربهبینه می‌گیرند که منجر به افزایش بیش از پیش نقدینگی شده و سیاستگذار پولی به دلایل مختلف از جمله حفظ نظام پرداخت امکان مقابله با این فعالیت بانک‌ها را نخواهد داشت. در نهایت ناترازی بانکی به عنوان یکی از عواملی که امکان مقابله با آن نیست از طریق مکانیسم‌های بیان شده منجر به افزایش نقدینگی و تورم خواهد شد. با توجه به زیان ناشی از وقوع ناترازی و عواقب آن، در ادامه توضیح داده می‌شود که یکی از مهم‌ترین اقدامات بانک‌های مرکزی در این زمینه جلوگیری از وقوع ناترازی (پیشگیری) به طرق مختلف است که می‌تواند مضرات بیان شده را تا حد ممکن کاهش دهد.

با توجه به برآورد میزان ناترازی دارایی-بدهی در سایر گزارش‌های این مرکز و نسبت سرمایه به دارایی مدنظر سیاستگذار، می‌توان مقدار منابع لازم برای اصلاح ساختار شبکه بانکی را برآورد کرد.



### جدول ۸. برآورد میزان ناترازی دارایی - بدهی

ارقام به همت (تیر ۱۴۰۳)	سناریو دوم (تخمین دارایی موهومی مبتنی بر استانداردهای جهانی)	سناریو سوم (تخمین دارایی موهومی مبتنی بر نظر خبرگان بانکی)
منابع مورد نیاز برای جبران ناترازی	۱۷۱۲.۸	۱۶۹۷
منابع مورد نیاز برای تحقق کفایت سرمایه ۸ درصدی	۳۳۳۵.۷	۳۳۱۹.۹

مأخذ: محاسبات پژوهش.

جدول فوق نشان می‌دهد که رفع ناترازی نظام بانکی به حجم منابعی به میزان ۱۶۹۷ تا ۳۳۳۵.۷ هزار میلیارد تومان نیاز دارد. توجه به روند ناترازی در طول زمان نشان می‌دهد سرعت بالای تولید زیان در شبکه بانکی مانع از این شده است که حتی وقوع تورم‌های بالا در سال‌های اخیر و مرور زمان نیز بتواند اندازه ناترازی نسبت به تولید ناخالص داخلی را خیلی کاهش دهد. میزان مطلق حجم منابع لازم برای حل و فصل ناترازی که از حیث صیانت از منابع عمومی و بیت‌المال واجد اهمیت است، به مرور زمان افزایش پیدا می‌کند؛ بنابراین تعویق و تسویف در اصلاح نظام بانکی برای کشور و بیت‌المال واجد هزینه است.

برنامه هفتم پیشرفت در حوزه اصلاح نظام پولی و بانکی، یک بسته منسجم برای بازگرداندن استحکام مالی بانک‌هاست. هسته نخست این بسته، تقویت سرمایه است. همه مؤسسات اعتباری زیر استاندارد مقرر در ماده (۷)، مکلف به تدوین و اجرای برنامه افزایش سرمایه‌اند و در صورت تعلل، بانک مرکزی رأساً از مسیر بازار سرمایه اقدام می‌کند. این سازوکار، سرمایه صوری را کنار می‌زند، ظرفیت جذب زیان را بالا می‌برد و از تداوم ناترازی دارایی - بدهی جلوگیری می‌کند؛ در نتیجه، صورت‌های مالی به واقعیت نزدیک و ریسک سیستمی مهار می‌شود.

هسته دوم، شفاف‌سازی و پاک‌سازی ترازنامه است. با راه‌اندازی سامانه‌های املاک/سهام‌داری و ضمانت اجراهای سخت‌گیرانه، همه دارایی‌ها باید افشا و ثبت شوند؛ دارایی پنهان به صورت خودکار به «شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی» منتقل و اموال مازاد نیز در مهلت مقرر واگذار می‌شود. این نهاد تخصصی، دارایی‌های منجمد و مطالبات غیرجاری را تفکیک، قیمت‌گذاری و نقدشونده می‌کند و هم‌زمان صندوق ضمانت سپرده‌ها، سپرده‌گذاران خرد را در فرایند گزیر مصون نگه می‌دارد. همچنین کلیه تسهیلات و تعهدات به‌عنوان مهم‌ترین سرفصل دارایی مالی بانک‌ها، باید در «سمات» ثبت و قابل رهگیری باشد. حاصل کار، سبک‌تر شدن سمت دارایی، بهبود نقدشوندگی، ارتقای نسبت کفایت سرمایه و کاهش اتکا به ذخایر بانک مرکزی است.

هسته سوم، انضباط اعتباری و پولی است. ماده ۱۰ به‌طور اساسی انضباط پولی و مالی را هدف قرار می‌دهد. از یک‌سو، ممنوعیت اعطای اعتبار بی‌وثیقه توسط بانک مرکزی، مسیر «خلق نقدینگی اضطراری و پرریسک» را می‌بندد و بانک‌ها را ناگزیر به نگهداری دارایی‌های سالم و قابل توثیق می‌کند. از سوی دیگر، با تبدیل مطالبات راکد بانک‌ها

از دولت و شرکت‌های دولتی به اوراق مالی اسلامی با جریان نقدی مشخص، کیفیت دارایی بانک‌ها ارتقا یافته و ریسک نقدینگی کاهش می‌یابد. این اوراق، علاوه بر کاهش اختلافات محاسبات میان دولت و بانک‌ها بر روی نحوه محاسبه مانده مطالبات، ابزار قابل اتکا برای تأمین وثیقه و مدیریت نقدینگی محسوب می‌شوند و مانع از تبدیل بدهی‌های غیرشفاف و منجمد دولت به ناترازی بانکی می‌شوند. در نهایت، این چارچوب با ایجاد ارتباط نهادی بین بدهی‌های دولت، دارایی‌های بانک‌ها و عملیات سیاست پولی، هم امکان مدیریت مؤثر نقدینگی را فراهم می‌کند و هم از رشد تورم‌زای ناترازی در ترازنامه شبکه بانکی جلوگیری خواهد کرد.

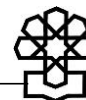
اما مهم‌ترین مسئله در اصلاح نظام بانکی این است که این حجم از ناترازی چگونه و به چه کسانی تحمیل شود؟ بحث پیرامون کیفیت توزیع این زیان، موضوع بسیار مهمی است؛ این توزیع زیان باید به‌نحوی صورت گیرد که اولاً واجد کمترین هزینه‌های اقتصاد کلان باشد و ثانیاً، رافع مسئولیت گروه‌های ذی‌نفع مؤثر بر وضعیت فعلی نبوده و موجب تشدید مخاطره اخلاقی نشود. لذا هسته چهارم «بازتوزیع منصفانه زیان و اعمال انضباط نهادی» است. بند (ج) ماده ۸ با طراحی زنجیره‌ای مشخص برای جبران تعهدات مؤسسات اعتباری در حال گزیر، نقش تعیین‌کننده‌ای در نهادینه‌سازی اصل «تحمیل زیان به ذی‌نفعان واقعی» ایفا می‌کند. این حکم با اولویت‌بخشی به دارایی‌ها و حقوق سهام‌داران و مدیران مقصر، سپس دارایی‌های خود مؤسسه و در نهایت سهام‌داران غیرمقصر، عملاً مانع انتقال هزینه ناترازی به سپرده‌گذاران خرد و منابع عمومی می‌شود. علاوه بر این، امکان توقیف دارایی‌های منتسب به مدیران و سهام‌داران و جرم‌انگاری تبانی در تسهیلات کلان غیرجاری و تأمین مالی ترجیحی، کارکردی بازدارنده در برابر خلق اعتبارات رانتی و انباشت دارایی‌های موهومی دارد.

- تبیین احکام هر بند

۲-۱-۲. پولی و بانکی

ماده ۷: تعیین اهداف کمی

تعیین اهداف کمی به‌منظور اصلاح نظام بانکی فواید فراوانی دارد که عمده آنها عبارت است از: قابلیت پاسخ‌گویی و سنجش‌پذیری، هم‌ترازی سیاست‌ها به‌منظور تحقق اهداف، ایجاد لنگر انتظارات آحاد اقتصادی، کاهش کژمنشی و جلوگیری از تخریب سایر شاخصه‌های نظام بانکی به بهانه بهبود یک بخش. به نظر می‌رسد اهداف مذکور در ماده ۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت، مشروط به رعایت برخی از ملاحظات امری ممکن باشد که مهم‌ترین آنها تعیین تکلیف بانک‌های ناتراز و ناسالم، ایجاد انضباط مالی دولت و اصلاح رابطه دولت و شبکه بانکی، ایجاد انضباط پولی از مسیر اصلاح روابط بانک‌ها و بانک مرکزی مبتنی بر توثیق و بازسازی ترازنامه بانک‌هاست. لازم به ذکر است که در برنامه ارائه شده توسط دولت، هدف نرخ کفایت سرمایه در سال اول برنامه ۱/۷۵ اعلام شده که همان نرخ عملکرد سال ۱۴۰۳ است.



نسبت کفایت سرمایه 1403	نسبت کفایت سرمایه 1402	نام بانک
12.4%	12.8%	خاورمیانه
14.0%	10.8%	ملت
10.4%	10.1%	سامان
9.7%	9.0%	اقتصادنویین
9.2%	8.9%	کارآفرین
8.2%	8.2%	سینا
8.2%	6.0%	تجارت
4.6%	2.7%	پارسیان
3.1%	(0.7%)	صادرات
(4.8%)	(9.2%)	شهر
(85.5%)	(67.2%)	دی
(503%)	(370%)	آینده

شکل ۱. مقایسه کفایت سرمایه بانک‌های غیردولتی

#### ماده ۸: ساختار مالی نظام بانکی

##### بند (الف): افزایش سرمایه و بهبود نسبت کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری تا سطح ۸ درصد

سرمایه کافی «اولین سپر جذب زیان» است؛ بدون آن ریسک نکول و ورشکستگی پنهان به ریسک سیستمی تبدیل می‌شود. لذا داشتن سرمایه کافی متناسب با سطح ریسک دارایی‌ها در هر بانک، بسیار ضروری است. افزایش سرمایه زیان‌های انباشته و بیش‌ارزش‌گذاری دارایی‌ها را جذب می‌کند، شکاف دارایی-بدهی را کاهش می‌دهد، و نیاز بانک به رشد تهاجمی ترازنامه برای پوشش زیان را کاهش می‌دهد؛ در نتیجه خلق نقدینگی برون‌زا و افسارگسیخته را محدود و فشار تورمی را تعدیل می‌کند. طبق اهداف کمی قانون برنامه هفتم پیشرفت و همچنین دستورالعمل کفایت سرمایه ابلاغی بانک مرکزی، کفایت سرمایه هر بانک باید حداقل ۸ درصد باشد.

احکام این بخش لوازم تحقق این هدف را در بانک‌های دولتی و غیردولتی تمهید کرده و بیان داشته است که در صورت تعلل در تشکیل مجامع و اخذ تصمیم افزایش سرمایه، افزایش سرمایه مؤسسات دولتی و غیردولتی با چه کیفیتی محقق شود. این احکام سازوکاری الزام‌آور برای افزایش سرمایه همه بانک‌ها (دولتی و غیردولتی) با نظارت بانک مرکزی و دولت فراهم می‌کند تا نسبت کفایت سرمایه به حداقل استاندارد (۸ درصد) برسد و از تداوم ناترازی جلوگیری شود.

در بانک‌ها و مؤسسات غیردولتی پس از ابلاغ بانک مرکزی، باید برنامه افزایش سرمایه در مجمع عمومی فوق‌العاده تصویب و اجرا شود. اگر ظرف دو ماه اقدامی صورت نگیرد (عدم برگزاری یا عدم تصویب یا عدم اجرا)، اختیار افزایش

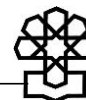
سرمایه به بانک مرکزی منتقل می‌شود. بانک مرکزی در این حالت از طریق عرضه سهام در بورس با سلب حق تقدم سهام‌داران فعلی، سرمایه بانک را افزایش می‌دهد. نظارت بر اجرای برنامه افزایش سرمایه این مؤسسات با بانک مرکزی است و این بانک باید هر ۶ ماه یک‌بار گزارش پیشرفت کار را به رئیس‌جمهور، رئیس مجلس و شورای عالی راهبری برنامه ارائه کند. لازم به ذکر است که بانک مرکزی از اختیارات خود مندرج در این بند، به منظور تعیین تکلیف برخی از مؤسسات اعتباری غیردولتی مانند **بانک آینده** استفاده نکرده است.

در بانک‌های دولتی وزیر اقتصاد و رئیس سازمان برنامه مکلف‌اند ظرف یک ماه برنامه افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و نحوه تأمین منابع را تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برسانند. تمام منابع ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌ها و سود خالص سالیانه بانک‌های دولتی تا زمان رسیدن به کفایت سرمایه مقرر، باید صرف افزایش سرمایه شود. انتقال دارایی‌های بانک‌های دولتی به سایر دستگاه‌ها ممنوع است و تجدید ارزیابی دارایی‌ها نیز از مالیات معاف است. وزیر اقتصاد اجرای دقیق برنامه افزایش سرمایه بانک‌های دولتی است و بانک مرکزی بر حسن اجرای آن نظارت دارد. وزیر اقتصاد و رئیس کل بانک مرکزی موظف‌اند هر ۶ ماه گزارش وضعیت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی را به رئیس‌جمهور، رئیس مجلس و شورای عالی راهبری برنامه ارائه کنند. طبق گزارش عملکرد دولت، این گزارش ۶ ماه تهیه و نزد وزارت اقتصاد است. لازم به ذکر است آیین‌نامه‌ای در خصوص اجرای این ماده به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. فارغ از همه ضعف‌هایی که آیین‌نامه مزبور داشته (مانند عدم توجه به افزایش سرمایه نقدی با کیفیت و یا خوش‌بینی افراطی در برآورد منابع مورد نیاز با فرض رشد محدود دارایی‌های موزون به ریسک بانک‌های دولتی)، ولی کماکان منابع پیش‌بینی شده در خصوص اجرای این بند از محل قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به ارزش ۲۰۰ همت، توسط سازمان برنامه و بودجه به منظور افزایش سرمایه در بانک‌های دولتی اختصاص پیدا نکرده است.

– **بندهای (ب) و (پ): افشا و شفافیت دارایی‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها و اموال مازاد و تأسیس «شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی»**

موضوع شفافیت دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها و الزام بانک‌ها به واگذاری اموال مازاد را می‌توان یکی از ارکان اصلی اصلاح **نظام بانکی** دانست؛ بسیاری از سرمایه‌گذاری بانک‌ها به دلیل پیچیدگی روابط سهام‌داری غیرشفاف است و بخش مهمی از ناترازی‌ها ناشی از دارایی‌های غیرنقدشونده و منجمد در ترازنامه بانک‌هاست. در گام نخست، با ایجاد سامانه‌های «املاک و مستغلات» و «سهام‌داری» بانک‌ها، بستر نهادی برای افشا و شفافیت فراهم شده است. این اقدام مانع از پنهان‌کاری یا ارزش‌گذاری غیرواقعی دارایی‌ها می‌شود و به مقام ناظر اجازه می‌دهد تصویر دقیقی از وضعیت دارایی بانک‌ها و روند تغییرات ارزش دارایی‌ها داشته باشد.

در احکام این بخش هزینه‌های تخلف و عدم التزام به شفاف‌سازی دارایی‌ها افزایش یافته (مانند انفصال از خدمت برای مدیران و انتقال خودکار دارایی‌های ثبت نشده) تا انگیزه بانک‌ها برای تبعیت از مقررات افزایش یابد. به این ترتیب، شفافیت به‌عنوان نخستین سد دفاعی در برابر گسترش ریسک نقدینگی و ناترازی عمل می‌کند. لازم به ذکر است بزرگترین هزینه، انتقال دارایی ثبت نشده به شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی است.



تجربه نشان داده است که صرف شفافیت کافی نیست؛ باید نهادی عملیاتی برای مدیریت و تصفیه دارایی‌های مازاد نیز وجود داشته باشد. در همین راستا، تأسیس شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی ذیل صندوق ضمانت سپرده‌ها به‌منزله ابزار مکمل در دستور کار قرار گرفته است. این شرکت نقش «**بازوی تخصصی حاکمیت**» را ایفا می‌کند تا دارایی‌های مازاد، منجمد و مشکل‌دار بانک‌ها را از ترازنامه جدا کند. وجود چنین نهادی باعث می‌شود بانک‌ها دیگر نتوانند با نگه داشتن اموال غیرمولد و غیرنقدشونده در ترازنامه، ناترازی دارایی- بدهی خود را پنهان کنند و مجبور شوند بر فعالیت اصلی خود یعنی تأمین مالی بخش مولد اقتصاد تمرکز کنند.

کارکردهای شرکت مدیریت دارایی‌ها از منظر اقتصاد مالی چندوجهی است؛ تفکیک و قیمت‌گذاری دارایی‌های بد، بازسازی و وصول فعال مطالبات غیرجاری، و بازارگردانی اموال منجمد از جمله آنهاست. این فرایند هم ارزش واقعی دارایی‌ها را آشکار می‌کند و هم امکان بازگرداندن نقدینگی به چرخه بانکی را فراهم می‌آورد. به‌بیان‌دیگر، این نهاد همانند «واسطه نهادی تصفیه» عمل می‌کند که از طریق کاهش سهم دارایی‌های پرریسک و غیرنقدشونده در ترازنامه بانک‌ها، فشار بر منابع نقدی بانک‌ها و نیاز به اضافه‌برداشت از بانک مرکزی را کم می‌کند.

در نهایت، این سیاست‌ها به‌طور مستقیم بر بهبود کفایت سرمایه و کاهش ریسک سیستمی اثرگذار هستند. با واگذاری دارایی‌های مازاد و شفاف‌سازی دارایی‌های ثبت نشده، سرمایه بانک‌ها از دارایی‌های غیرمولد و موهومی پاک‌سازی می‌شود و نسبت کفایت سرمایه واقعی‌تر خواهد شد. همچنین، وقتی بانک‌ها مجبور شوند اموال غیرنقد را واگذار کنند و به منابع نقد تبدیل نمایند، جریان نقدی آنها تقویت می‌شود و وابستگی به ذخایر بانک مرکزی کاهش می‌یابد. بنابراین، ترکیب دو سیاست «**افشا و شفافیت**» و «**نهادسازی برای واگذاری**» چرخه ناترازی بانکی را می‌شکند و سلامت مالی سیستم بانکی را به شکل پایدارتر تضمین می‌کند. گفتنی است که طبق گزارش دولت سامانه مربوطه ایجاد شده است.

#### - بند (ج): افزودن منابعی به‌عنوان زنجیره جبران تعهدات در گزیر و جرم‌انگاری تأمین مالی ترجیحی

بند (ج) ماده ۸ قانون برنامه هفتم توسعه، زنجیره جبران تعهدات و پرداخت بدهی‌های مؤسسات اعتباری در حال گزیر را مشخص می‌کند. این بند روشن می‌سازد که ابتدا سهام‌داران و مدیران مقصر، سپس دارایی‌های مؤسسه اعتباری، و در نهایت سهام‌داران غیرمقصر باید بار زیان را متحمل شوند. چنین اولویتی تضمین می‌کند که **هزینه ناترازی به‌جای انتقال به منابع عمومی و سپرده‌گذاران خرد، بر دوش ذی‌نفعان اصلی بانک قرار گیرد**. این رویکرد همسو با استانداردهای بین‌المللی گزیر است و مانع از اجتماعی شدن زیان‌ها و خصوصی شدن منافع می‌شود. با پیش‌بینی امکان توقیف دارایی‌های منتسب به سهام‌داران و مدیران مقصر، انگیزه سوءاستفاده از منابع بانکی و اعطای تسهیلات رانتهی کاهش می‌یابد. طبق قوانین فعلی ضروری است تا میان شخصیت حقیقی و حقوقی سهام‌دار بانک‌ها تفکیک صورت گیرد و تفاوتی میان سهام‌دار مقصر و غیرمقصر در هنگام تصفیه بانک در انحلال وجود ندارد. اما در قانون برنامه هفتم پیشرفت به‌منظور جبران خلل قوانین حوزه گزیر بانکی، برخی از دارایی‌ها به‌منظور جذب زیان مؤسسه اعتباری تحت گزیر معرفی شده‌اند.

همچنین جلوگیری از تأمین مالی ترجیحی هدف دیگر احکام این بند است؛ این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که این نوع تسهیلات با تخصیص منابع بر مبنای نفوذ و روابط به جای معیارهای اقتصادی، منجر به افزایش مطالبات غیرجاری و شکل‌گیری دارایی‌های موهومی در ترازنامه بانک‌ها می‌شود، و کارایی تخصیص اعتبار را کاهش می‌دهد؛ فرایندی که در نهایت تورمزایی، تعمیق ناترازی دارایی-بدهی و گسترش کژمنشی نهادی را به دنبال دارد. این تخلف، در زمره تخلفات بند «الف» ماده (۱) قانون مجازات اخلاص گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹/۹/۱۹ محسوب شده است. آنچه عیان است، عدم استفاده بانک مرکزی از ظرفیت احکام این بند به منظور ساماندهی تأمین مالی ترجیحی و گزیر بانک‌هاست.

#### - بند (چ): ایجاد «بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران» و بانک‌های توسعه‌ای بخشی

به منظور تفکیک کارکرد توسعه‌ای از بانکداری تجاری، تأمین مالی بلندمدت پایدار پروژه‌های کلان و توسعه‌ای، کاهش «تحمیل تکالیف توسعه‌ای» بر بانک‌های تجاری و بهبود کارایی تخصیص اعتبار، در بند (چ) برنامه هفتم پیشرفت دولت مکلف به تأسیس بانک توسعه‌ای شده است.

ایجاد «بانک توسعه‌ای» و بانک‌های توسعه‌ای بخشی مسئله تأمین مالی بلندمدت تخصصی و همچنین ناسازگاری سررسید دارایی بدهی بانک‌ها را حل می‌کند؛ مسیر توسعه غیرتورمی را با ابزارهای بلندمدت و وثیقه‌محور باز می‌گذارد؛ و با حرفه‌ای کردن ارزیابی و پایش پروژه‌ها، نسبت مطالبات غیرجاری و دارایی موهومی را در مبدأ کاهش می‌دهد. شرط موفقیت تأسیس و فعالیت بانک توسعه‌ای، انضباط مالی، حاکمیت شرکتی سخت‌گیرانه، ممنوعیت پولی کردن انواع ناترازی‌ها به بهانه حمایت و اهداف توسعه‌ای و تدوین سنجه‌های عملکردی شفاف است.

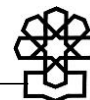
#### - ماده ۹: نظارت بر مؤسسات اعتباری و بازارهای غیرمتشکل پولی

بند (الف): دستورالعمل تأسیس، فعالیت، نحوه اداره و نظارت بر مؤسسات اعتباری به تفکیک انواع جامع، تجاری، تخصصی، پس‌انداز و تسهیلات مسکن، توسعه‌ای و قرض‌الحسنه هدف از احکام این بخش ایجاد تناسب نظارت بر مؤسسات اعتباری با مدل کسب‌وکار هر یک از آنهاست تا ماهیت و مقتضیات خاص هر مؤسسه اعتباری، در فرایند نظارت بانکی لحاظ شود. این امر کمک می‌کند تا زمینه آربیتراژ مقرراتی<sup>۱</sup> برچیده شده و انضباط بانکی ارتقا یابد. همچنین زمینه ابلاغ دستورالعمل‌های تخصصی متناسب با ریسک فعالیت هر مؤسسه اعتباری فراهم می‌شود.

#### - ماده ۱۰: سیاست‌های پولی

#### بند (الف): ممنوعیت اعتباردهی بی‌وثیقه بانک مرکزی به بانک‌ها

این قاعده زمینه‌ساز گذار به نظام تأمین نقدینگی وثیقه‌محور در رابطه بانک‌ها و بانک مرکزی است. در این چارچوب، بانک مرکزی فقط در قبال دارایی‌های باکیفیت به بانک‌ها اعتبار می‌دهد و دسترسی به منابع بی‌وثیقه کاملاً مسدود



می‌شود. اهمیت این سیاست در آن است که مخاطرات اخلاقی بانک‌ها مهار می‌شود؛ یعنی دیگر هیچ بانکی نمی‌تواند بدون مدیریت ریسک و صرفاً باتکیه بر حمایت بی‌قید بانک مرکزی به فعالیت پرریسک ادامه دهد. ارتباط آن با اصلاح نظام بانکی آن است که بانک‌ها مجبور خواهند بود برای دریافت نقدینگی، دارایی‌های باکیفیت در ترازنامه نگه دارند و ساختار سرمایه خود را اصلاح کنند. در نتیجه خلق نقدینگی جبرانی محدودتر می‌شود. نسبت کفایت سرمایه هم واقعی‌تر می‌شود زیرا بانک‌های کم‌سرمایه دیگر امکان اتکا به منابع بی‌وثیقه را ندارند. همچنین، ذات این حکم باعث می‌شود اضافه‌برداشت بی‌وثیقه حذف و نقدینگی تنها از طریق پنجره وثیقه‌محور تأمین شود.

### – بند (ب): تسویه بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها با اوراق مالی اسلامی

این حکم با تبدیل مطالبات غیرنقد و عمدتاً موهومی بانک‌ها از دولت و شرکت‌های دولتی به اوراق مالی اسلامی دارای کوپن سود، کیفیت دارایی بانک‌ها را بهبود می‌بخشد و جریان نقدی آنها را پیش‌بینی‌پذیر می‌کند. اهمیت آن در این است که وابستگی بودجه دولت به منابع بانکی کاهش می‌یابد و بانک‌ها از دارایی‌های راکد و غیرمولد خلاص می‌شوند. در فرایند اصلاح نظام بانکی، این اقدام باعث کاهش ناترازی دارایی-بدهی و دارایی‌های موهومی در سبد دارایی بانک‌ها می‌شود. از منظر کفایت سرمایه، جایگزینی مطالبات پرریسک با اوراق دولتی کم‌ریسک و قابل توثیق در فرایند ریپو، باعث کاهش دارایی‌های موزون به ریسک و بهبود نسبت کفایت سرمایه می‌شود. اوراق مزبور همچنین وثیقه قابل پذیرش نزد بانک مرکزی است و لذا نیاز بانک‌ها به اضافه‌برداشت بدون وثیقه را کاهش می‌دهد و رابطه اعتبارگیری قاعده‌مند را جایگزین می‌کند. لازم به ذکر است که این برنامه‌ریزی هم نسبت به اوراق بهادارسازی مطالبات گذشته دولت و شرکت‌های دولتی حاکم است و هم نسبت به روابط آینده بانک‌ها با نهاد دولت سایه خواهد انداخت. در گزارش عملکرد دولت، امکان اجرای این امر به اصلاح بودجه ۱۴۰۴ منوط شده است.

### ۳-۱-۲. سیاست‌های ارزی

ماده (۱۱) قانون ناظر بر سیاست‌های ارزی تدوین شده است. مهم‌ترین مسئله ارزی که عمدتاً در اذهان متبادر می‌شود، روند مداوم افزایش نرخ ارز و نوسانات آن است. تداوم روند کاهش ارزش پول ملی به مانند تداوم افزایش سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) مسئله‌ای در مقیاس کلان اقتصادی است و صرف اصلاح سیاست‌های ارزی منجر به توقف آن نمی‌شود. غیرفعال شدن موتورهای تورمی و رشد نرخ ارز، نظیر ناترازی‌های کلان اقتصادی و انتظارات تورمی و نااطمینانی‌های ناشی از عوامل برون‌زا نیازمند اقداماتی در مقیاس وسیع و در ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دارد. در نتیجه، نباید انتظار داشت که بند (پ) ماده (۱۱) با مسئولیت دادن به بانک مرکزی مبنی بر «ثبات‌بخشی به نرخ ارز و تکریمی کردن تورم» آن هم ذیل سیاست‌های ارزی، بتواند نتیجه‌ای برای توقف تورم و روند رشد نرخ ارز داشته باشد.

اما در خصوص حداقل کردن نوسانات (حول روند) نرخ ارز می‌توان و باید بانک مرکزی را مسئول دانست. ابزار مداخلات ارزی و کنترل‌های ارزی به‌اندازه کافی امکانات در اختیار بانک مرکزی قرار داده است. اما سیاست ارزی بانک مرکزی از زمان ابلاغ قانون، بیش از آنکه در جهت حداقل کردن نوسانات باشد، در جهت تقویت نوسانات بوده است؛ ادامه چرخه‌های تثبیت-جهش، کاهش انگیزه صادرات و بازگشت ارز صادراتی، صف بسیار طولانی پشت مرحله ثبت سفارش

و تخصیص به دلیل اعطای رانت ارزی، روانه شدن واردکنندگان در صف به بازار غیررسمی برای تأمین ارز، تخطی از اجرای بند (ت) ماده (۲۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و بند (الف) ماده (۴۴) «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی»، مداخله دستوری در نرخ ارز و ایجاد بستر فساد در زمینه تجاری و ارزی برخلاف بند (۱۹) «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» و ... از جمله این اقدامات است.

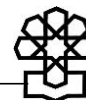
کاهش انگیزه صادرات و بازگشت ارز و از طرفی افزایش تقاضای ارز به واسطه نرخ دستوری ارز موجب کاهش ذخایر به‌عنوان مهم‌ترین ابزار کاهش نوسانات می‌شود. ایجاد صف و عدم تأمین ارز به موقع مواد اولیه تولید موجب شده تا به ناگزیر، این واردات از محل بازار غیررسمی تأمین شود که موجبات تشدید نوسانات را فراهم می‌کند.

## ۲-۲. خلاصه گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه

### ۲-۲-۱. پولی و بانکی

**جزء (۱) بند (الف) ماده (۸):** این جزء قانونی هدف کمی برای پایان سال اول اجرای این قانون تعیین نکرده و تنها هدف ۸ درصد را برای پایان دوره اجرای این قانون معین کرده است. گزارش ناظر اجرایی این جزء نیز هدف ۵ درصد، ۶ درصد و ۷ درصد را برای پایان سال‌های دوم، سوم و چهارم اجرای این قانون را نشان می‌دهد. با توجه به عملکرد صفر درصد بانک مرکزی برای این تکلیف در سال اول، به نظر می‌رسد شکست این هدف کمی به اهداف سالیانه انجام نشده است و بانک مرکزی اجرای آن را به سال‌های بعد موکول کرده است. همچنین در مقدمه گزارش مذکور ذکر شده است که این بانک برای اجرای تعهدات تکلیفی قانون برنامه هفتم مستقیماً از اعتبارات بودجه‌ای استفاده نمی‌نماید و تماماً از محل منابع داخلی خود بانک تأمین می‌شود. لذا تکالیف قابل انجام متفاوت از سایر دستگاه‌های اجرایی است و از منظر تأمین منابع با مانعی روبه‌رو نمی‌باشد. اما اعتبار مصوب بانک مرکزی برای این جزء قانونی برای سال ۱۴۰۴ بسیار کمتر از اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ می‌باشد. اعتبار پیش‌بینی شده برای افزایش سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ برابر ۲۰۰ همت می‌باشد. در حالی که مطابق گزارش مذکور، اعتبار مصوب در بانک مرکزی حدود ۱۸ همت می‌باشد.

**بخش (۱) جزء (۲) بند (الف) ماده (۸):** در رابطه با تکلیف تصویب برنامه افزایش سرمایه ابلاغی بانک مرکزی توسط مجمع عمومی فوق‌العاده مؤسسات اعتباری و انجام فرایند قانونی افزایش سرمایه، در گزارش ناظر اجرایی (بانک مرکزی) گفته شده است که این تکلیف در حال انجام است و در صورت استنکاف مؤسسه اعتباری از اجرای حکم، مطابق جزء ۲-۲ این بند عمل خواهد شد. طبق جزء ۲-۲ «در صورتی که پس از گذشت دو ماه از مهلت مجمع عمومی فوق‌العاده موضوع جزء (۱) این بند، به هر دلیل از جمله عدم برگزاری مجمع عمومی مؤسسه اعتباری غیردولتی، عدم تصویب افزایش سرمایه ابلاغی بانک مرکزی در مجمع عمومی فوق‌العاده یا عدم اجرای مصوبه مجمع عمومی فوق‌العاده؛ افزایش سرمایه مؤسسه اعتباری غیردولتی مطابق برنامه ابلاغی بانک مرکزی انجام نشود، اختیارات مجمع عمومی فوق‌العاده در افزایش سرمایه به بانک مرکزی منتقل می‌شود و بانک مرکزی مکلف است از طریق عرضه سهام در بازار بورس و اوراق بهادار با روش سلب حق تقدم سهام‌داران فعلی نسبت به افزایش



سرمایه مؤسسه اعتباری غیردولتی موردنظر اقدام کند». اما سؤال اینجاست که درخصوص بانک‌های مثل آینده، ایران‌زمین و سپه چه اقداماتی انجام شده است.

**بخش (۳) جزء (۲) بند (الف) ماده (۸):** مطابق گزارش ناظر اجرایی، گزارش عملکرد شش‌ماهه طی نامه‌ای به رئیس‌جمهور و رئیس مجلس و شورای عالی راهبری برنامه ارسال شده است.

**بخش (۱) جزء (۳) بند (الف) ماده (۸):** مطابق گزارش ناظران اجرایی، برنامه مذکور توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است.

**بخش (۲) جزء (۳) بند (الف) ماده (۸):** مطابق گزارش ناظران اجرایی، موضوع افزایش سرمایه بانک‌ها از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها و معافیت مالیاتی مندرج در قانون، طی نامه‌ای به بانک‌های دولتی و طی بخشنامه سازمان امور مالیاتی برای اجرا به ادارات کل مالیاتی ابلاغ شده است.

**بخش (۳) جزء (۳) بند (الف) ماده (۸):** مطابق گزارش ناظران اجرایی، این تکلیف توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی در حال انجام است و پیش‌نویس گزارش شش‌ماهه دوم تهیه شده است.

**بند (الف) ماده (۹):** در این حکم بانک مرکزی مکلف شده تا دستورالعمل تأسیس، فعالیت، نحوه اداره و نظارت بر مؤسسات اعتباری را به تفکیک انواع، مشتمل بر جامع، تجاری، تخصصی، پس‌انداز و تسهیلات مسکن، توسعه‌ای و قرض‌الحسنه، متناسب با ماهیت و مقتضیات خاص هر یک تهیه و تصویب نماید. براساس گزارش بانک مرکزی این دستورالعمل در سی‌وچهارمین جلسه هیئت عالی بانک مرکزی مورخ ۱۴۰۴/۵/۸ (۱۴۰۴/۱۶۷۸۸) تصویب شده است. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

**بند (ب) ماده (۹):** در این جزء مؤسسات اعتباری مکلف شده‌اند که اطلاعات لازم برای اجرای جزء ۱ را به بانک مرکزی ارائه دهند. بانک مرکزی در گزارش اجرایی اشاره کرده که در این بخش مطابق مواد ۲۱ تا ۲۳ بانک مرکزی عمل می‌کند، با این حال گزارشی از عملکرد مؤسسات اعتباری در اجرای تکالیف این حکم و همچنین گزارشی از برخورد بانک مرکزی با مؤسسات متخلف وجود ندارد. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

**بند (الف) ماده (۱۰):** این حکم در رابطه با «تعیین نوع و میزان وثایق قابل پذیرش جهت اعطای اعتبار جدید» توسط بانک مرکزی است که براساس گزارش بانک مرکزی در این رابطه اقدامی صورت نگرفته است. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

**جز (۱) بند (ب) ماده (۱۰):** براساس تکلیف این جزء، دولت موظف است بدهی خود و شرکت‌های دولتی را با بانک‌های عامل به وسیله اوراق خزانه حداکثر پنج‌ساله طی ۳ ماه تسویه کند؛ و مسئولیت اجرای این بند حسب مورد بر عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس مجمع عمومی شرکت دولتی بدهکار است. در رابطه با این وضعیت اجرای این جزء گزارش اجرایی وجود ندارد. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

**جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰):** این تکلیف در رابطه با چگونگی پرداخت سود اوراق اشاره شده در اجزا قبلی توسط دولت یا شرکت‌های دولتی به مؤسسات اعتباری است. در گزارش اجرایی اشاره شده که «هرگونه اقدام در این خصوص در گام اول مستلزم پیش‌بینی ظرفیت‌های لازم در اصلاحیه بودجه سال ۱۴۰۴ و یا قوانین بودجه سنواتی و همچنین انتشار اوراق به‌منظور بهادارسازی بدهی‌های دولت به شبکه بانکی خواهد بود»؛ بنابراین اقدامی در رابطه با این تکلیف صورت نگرفته است. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

**جزء (۵) بند (ب) ماده (۱۰):** این جزء امکان پذیرفتن این اوراق را برای بانک مرکزی فراهم می‌کند. با توجه به عدم انتشار اوراق، این امکان مورد استفاده قرار نگرفته است. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

**جزء (۶) بند (ب) ماده (۱۰):** «از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، هرگونه استفاده دولت و شرکت‌های دولتی از منابع شبکه بانکی باید در قالب تحویل اوراق مالی اسلامی قابل معامله در بازار سرمایه به مؤسسات اعتباری صورت گیرد. تبصره - عقود مورد استفاده برای انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این بند (اصل و سود) باید به تأیید شورای فقهی بانک مرکزی برسد» این عقود در تاریخ ۱۴۰۳/۶/۵ به تأیید شورای فقهی رسیده است. با این حال گزارشی از عملکرد دولت و شرکت‌های دولتی در رابطه استفاده از این اوراق وجود ندارد. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

**جزء (۱) بند (ت) ماده (۱۰):** تکلیف این جزء بر عهده مؤسسات اعتباری است در حالی که گزارشی از عملکرد مؤسسات اعتباری در اصلاح سامانه‌های خود وجود ندارد. بانک مرکزی براساس مواد ۲۱ تا ۲۳ قانون بانک مرکزی مکلف به برخورد با مؤسسات متخلف خواهد بود. به‌رغم این مسئله، گزارشی از رسیدگی بانک مرکزی به کیفیت انجام این تکلیف توسط مؤسسات اعتباری و برخورد با مؤسسات متخلف وجود ندارد. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

**جزء (۲) بند (ت) ماده (۱۰):** در این جزء بانک مرکزی مکلف شده تا ساختار سامانه سمات را به‌نحوی اصلاح کند تا هر قرارداد تسهیلات و تعهدات مورد تأیید مشتری آن نیز قرار بگیرد. با این حال هیچ گزارشی از وضعیت اجرای این حکم وجود ندارد. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

**جزء (۳) بند (ت) ماده (۱۰):** در این جزء بانک مرکزی مکلف به برخورد با مؤسسات مالی متخلف از قاعده جزءهای ۱ و ۲ و سازمان امور مالیاتی مکلف به اعمال جریمه مالیاتی برای مشتریان مؤسسه اعتباری شده است. در گزارش اجرایی این بخش اشاره‌ای به عملکرد بانک مرکزی در برخورد با متخلفین نشده است. در رابطه با تکلیف سازمان امور مالیاتی، گزارش نشان می‌دهد که این تکلیف انجام نشده است. هرچند که با توجه به عدم انجام تکلیف بانک مرکزی در جزء ۲ (فراهم کردن امکان مشاهده و تأیید قرارداد توسط مشتری در سمات) و همچنین فرانسیدن سال مالی جدید، زمان تکلیف سازمان امور مالیاتی فرا نرسیده است. همچنین گزارش مالی برای این حکم وجود ندارد.

## ۲-۲-۲. ارزی

**جزء (۱) بند (الف) ماده (۱۱):** این جزء لزوم ارائه اطلاعات از دارایی‌ها و جریان‌ات ارزی دستگاه‌های اجرایی و صادرکنندگان تأکید دارد. در این زمینه، «شیوه‌نامه گزارش‌دهی اطلاعات دارایی‌های ارزی و جریان درآمدهای ارزی تحت مالکیت» در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۴ به تصویب کمیسیون ارزی بانک مرکزی رسیده است. در ادامه انتظار می‌رود



که مطابق این شیوه‌نامه، شرکت‌های تابعه وزارت نفت اطلاعات را در اختیار بانک مرکزی قرار دهند. دیگر دستگاه‌ها نیز در حال گزارش درخصوص دارایی‌های ارزی هستند.

درخصوص دیگر بندهای ماده (۱۱) گزارشی از سوی دولت ارائه نشده است. البته در بخش آیین‌نامه‌ها اعلام شده که آیین‌نامه موضوع جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۱) درخصوص لیست صادرکنندگان مشمول بازگشت ارز به شکل واردات در برابر صادرات خود و دیگران، در حال بررسی در کمیسیون اقتصادی دولت است.

### ۳-۲. ارزیابی

#### ۳-۳-۱. پولی و بانکی

وجود ناترازی دارایی و بدهی بانک (حقوق صاحبان سهام منفی) فارغ از اینکه به هجوم سپرده‌گذاران به بانک‌ها منجر شود یا نشود، موجب افت ظرفیت تولید اقتصاد و محدودیت دسترسی به اعتبار خواهد شد و اساساً بحران بانکی چیزی جز کاهش معنادار سرمایه بانک‌ها نیست. تحقق اهداف کلان اقتصاد مانند **کاهش تورم، کاهش رشد نقدینگی (هدف مقرر ماده ۷ قانون برنامه هفتم) و افزایش تولید** با اصلاحات اساسی در بانک‌های ناسالم گره خورده و باید این مسئله با جدیت دنبال شود. هرچند اصلاح جامع نظام بانکی مستلزم اجرای برنامه‌ای فراگیر برای تمامی بانک‌هاست، اما تقدم در مداخله باید به مؤسساتی اختصاص یابد که عمق ناترازی و شدت آسیب‌پذیری آنها بالاتر است. تجربه و منطق اقتصاد مالی نشان می‌دهد که استمرار فعالیت بانک‌های به شدت ناسالم نه تنها روند بازسازی شبکه بانکی را مختل می‌کند، بلکه کارایی سیاست پولی را نیز به‌طور جدی تضعیف می‌سازد. بنابراین، **اصلاح نظام بانکی و امکان اعمال سیاست پولی مؤثر از مسیر مهار، حذف یا بازسازی بانک‌های با ناترازی‌های عمیق می‌گذرد؛** زیرا بدون رفع این گلوگاه، سایر اصلاحات ساختاری در نظام بانکی به نتیجه مطلوب نخواهد رسید.

در مقطع کنونی می‌توان بانک‌های آینده و سپه را به‌عنوان اولویت‌های اصلاح در شبکه بانکی معرفی کرد اما بانک مرکزی در قبال این دو بانک، هنوز تصمیم جدی اخذ نکرده است. با توجه به سهم اضافه‌برداشت این دو بانک از بانک مرکزی، تحقق هدف مقرر در ماده (۷) درخصوص کاهش اضافه‌برداشت نیز متوقف بر تصمیم‌گیری درخصوص این دو بانک است. علاوه بر این از اختیارات بند (ج) ماده (۸) برنامه هفتم درخصوص حل‌وفصل ناترازی این بانک‌ها استفاده نشده است. همچنین به‌منظور ساماندهی تأمین مالی ترجیحی، بانک مرکزی کماکان از اختیارات مربوط به جرم‌انگاری تأمین مالی ترجیحی بهره‌ای نبرده است.

بانک مرکزی از تمام اختیارات قانونی خود به‌منظور اصلاح نظام بانکی و تقویت سرمایه بانک‌ها نیز استفاده نکرده است و ظرفیت‌های بسیاری بلااستفاده باقی ماند. همان‌طور که اشاره شد برخی از مؤسسات اعتباری مانند آینده، کماکان بلا تکلیف باقی مانده‌اند و برنامه اصلاح و بازسازی یا گزیر و انحلال درباره آنها جمع‌بندی نشده است و معلوم نیست که برنامه تحقق هدف کفایت سرمایه (۸) درصد از چه مسیری می‌گذرد. بانک مرکزی نیز از اختیار خود مندرج در جزء (۲) بند (الف) ماده (۸) درخصوص مؤسسات اعتباری غیردولتی استفاده نکرده است. وزارت امور اقتصادی و دارایی

نیز به‌رغم تصویب آیین‌نامه جزء (۳) بند (الف) ماده (۸) و پیش‌بینی منابع لازم منابع در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، کماکان منتظر تخصیص منابع از سوی سازمان برنامه و بودجه مطابق برنامه پیش‌بینی شده است. لازم به ذکر است آیین‌نامه مربوطه با خوش‌بینی نسبت به تخمین منابع مورد نیاز نگارش شده و شرط افزایش سرمایه با کیفیت را مدنظر قرار نداده است.

لازم به ذکر است در خصوص احکام مربوط به راه‌اندازی و ارتقای سامانه‌های شفافیت سرمایه‌گذاری و دارایی‌ها، اصل حکم با محوریت سامانه مهتاب اجرا شده ولی کماکان غرض اصلی حکم مبنی بر جمع‌آوری داده‌های قابل اتکا، محقق نشده است. احکام مرتبط با سامانه سمات مبنی بر اخذ شناسه یکتا منوط به تأیید طرفین قرارداد تسهیلات (مشتری و بانک)، اجرا نشده است. لازم به ذکر است در ماده (۲۸) «آیین‌نامه نحوه تأسیس، فعالیت و انحلال شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی» هزینه تخلف از افشا و شفافیت اطلاعات دارایی‌ها کاهش یافته و مغایر با حکم جزء (۱) بند (ب) ماده (۸) است؛ زیرا هزینه تخلف را، از انتقال دارایی به اخذ کارمزد واگذاری دارایی‌ها و مولدسازی، تقلیل داده است.

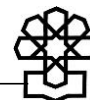
احکام مربوط به تسویه مطالبات سابق بانک‌های دولتی با اوراق دولتی به‌صورت کامل اجرا نشده است و غرض اصلی مبنی بر کاهش ریسک نقدینگی سبد دارایی‌های بانک‌ها با سازوکار اوراق بهادارسازی مطالبات از دولت و شرکت‌های دولتی، به‌صورت کامل اجرا نشده و اوراق لازم اختصاص نداشته است. لازم به ذکر است که احکام قانون بودجه در تعارض کامل با احکام برنامه هفتم پیشرفت نگارش شد و در گزارش‌های این مرکز با شماره مسلسل ۲۰۱۹۳ به تفصیل مورد بررسی قرار گرفت. جعل قیودی مانند غیرقابل معامله بودن این اوراق در بازار سرمایه، در تناقض با متن صریح قانون برنامه هفتم پیشرفت و غرض اصلی احکام این بخش بوده است.

## ۲-۳-۲. ارزی

در شرایط فعلی اقتصاد ایران که چندین سال در جنگ اقتصادی است و سایه نااطمینانی‌های سیاسی و امنیتی روی سر دارد، ضروری است که امنیت، ثبات و رشد خالص جریان ورودی ارز، در اولویت اول سیاست‌های ارزی قرار گیرد. احکام قانون برنامه در خصوص سیاست‌های ارزی این مهم را به‌طور مناسبی پوشش نمی‌دهد.

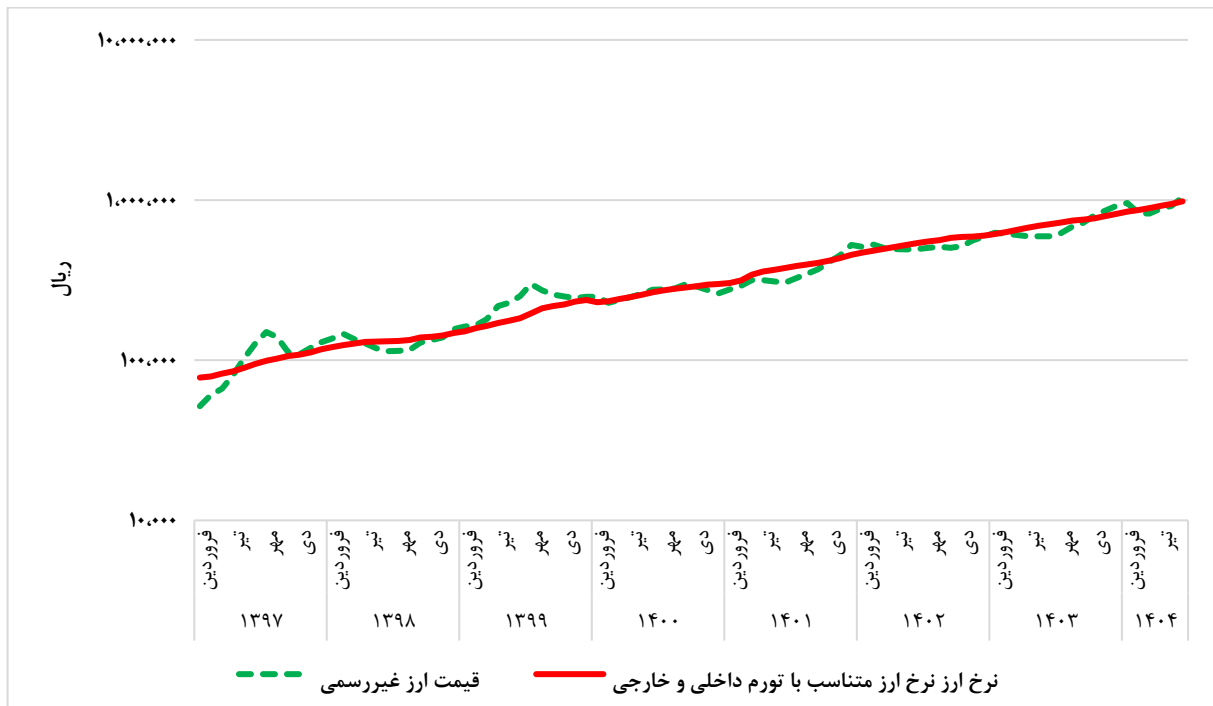
ضروری است که راهبرد سیاست‌های ارزی- تجاری کشور از «افزایش نظارت‌پذیری جریان‌های ارزی» به «ثبات و رشد جریان ورودی ارز» تغییر کند که البته این تغییر به‌معنای تغییر اولویت بوده و بیانگر بی‌اهمیت بودن امر نظارت‌پذیری جریان‌های ارزی نیست. از سال ۱۳۹۷، در پی جنگ به شکل اقتصادی آن، حاکمیت از بین دو راهبرد «ثبات و رشد جریان ورودی ارز» و «افزایش نظارت‌پذیری جریان‌های ارزی» راهبرد دوم را اولویت قرار داد. اهدافی مانند «کوچک‌سازی بازار غیررسمی ارز» و «تثبیت نرخ ارز» از اتخاذ این راهبرد حمایت کرده‌اند. این در حالی است که نتایج حال حاضر بر خلاف این اهداف بوده است.

**کوچک‌سازی بازار غیررسمی ارز:** در شرایط عدم دسترسی به نظام پرداخت بین‌المللی متعارف، تحقق این راهبرد بسیار دشوار و در نتیجه پرهزینه است. مفسد و بستر فساد گسترده در سایه بوروکراسی و فرایندهای پیچیده ارزی- تجاری، کاهش انگیزه صادرات و بازگشت ارز صادراتی، پدیده عدم بازگشت ارز کارت بازرگانی یک بار مصرف (نزدیک به ۹ میلیارد دلار در سال

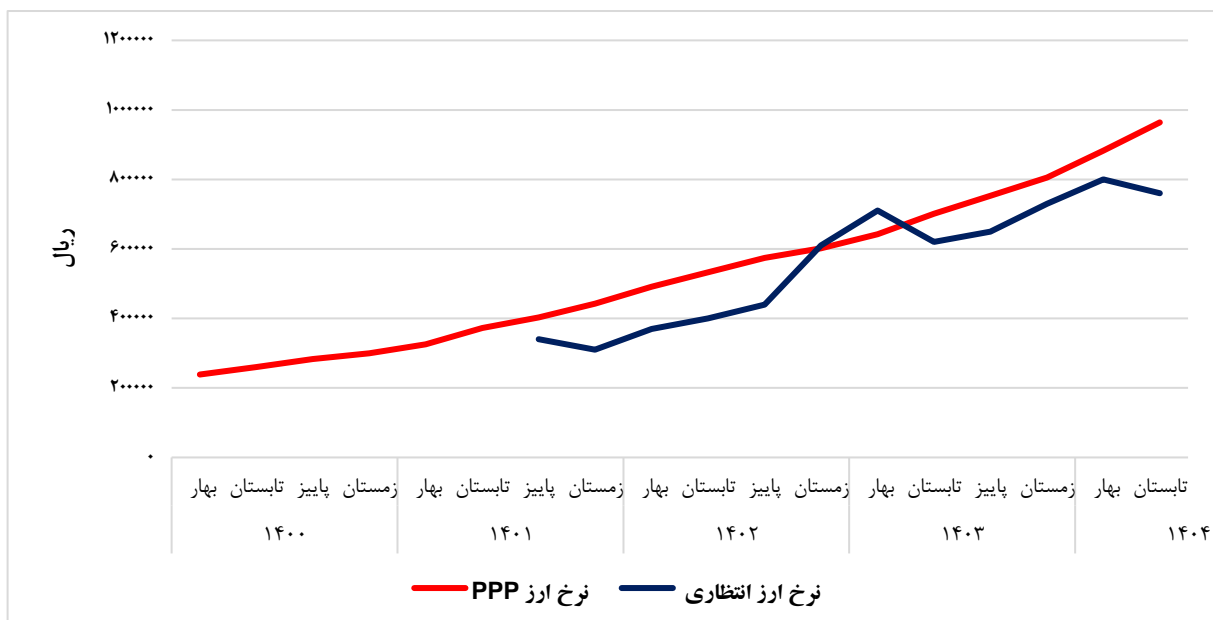


۱۴۰۳)، رسیدن نرخ بازگشت ارز به ۶۰ درصد (نزدیک به ۲۰ میلیارد دلار عدم بازگشت در سال ۱۴۰۳)، کم‌اظهاری صادرات و بیش‌اظهاری واردات (به‌نحوی که اشتباهات و از قلم افتادگی‌های موازنه پرداخت‌های اعلامی بانک مرکزی در سال ۱۴۰۲ در عدد کم‌سابقه مثبت ۱۱ میلیارد دلار قرار گرفت)، صف بیش از ۶ ماه در فرایند تخصیص و تأمین ارز، نزدیک به ۲۰ میلیارد دلار صف تخصیص ارز، تبدیل واردکننده به صادرکننده و به عکس، خروج بازرگانان و صادرکنندگان خوش‌نام به‌جای کارت‌های بازرگانی یکبارمصرف و ...، بخشی از این هزینه‌هاست. سیاست‌های فعلی ارزی و جزء (۱) بند الف) ماده (۱۱) قانون برنامه هفتم در راستای راهبرد افزایش نظارت‌پذیری جریان‌های ارزی است. این راهبرد در عمل منجر به آن شده است که ارزهای صادراتی در بستر بازار غیررسمی صرف تأمین ارز واردات شود و واردکنندگان نیز جهت تأمین ارز به موقع خود (و دور زدن صف طولانی تخصیص ارز) ناگزیر به تأمین ارز از بازار غیررسمی شده‌اند. حجم بالای واردات موسوم به ۱۰-۹۰ مصداق آن است. ذکر این نکته ضروری است که نمی‌توان بر تولیدکنندگان خرده گرفت که چرا به بازار غیررسمی مراجعه می‌کنند، چراکه ناگزیر از تأمین به‌موقع نهادهای تولید خود برای جلوگیری از توقف و تعطیلی بنگاه خود هستند. اساساً به همین دلیل است شورای عالی امنیت ملی مصوبه واردات ۱۰-۹۰ را تدبیر نموده است. در نتیجه باید گفت که راهبرد افزایش نظارت‌پذیری جریان‌های ارزی نه تنها به کوچک شدن بازار غیررسمی ارز منجر نشده، بلکه گسترش بیش از پیش آن در امر تأمین ارز واردات را در پی داشته است.

**تثبیت نرخ ارز:** مهم‌ترین هدف در اتخاذ راهبرد افزایش نظارت‌پذیری جریان‌های ارزی تثبیت نرخ اسمی ارز بوده است. روند نرخ ارز از ابتدای سال ۱۳۹۷ تا به امروز بیانگر آن است که این راهبرد در رسیدن به این هدف شکست خورده است. چنانچه در شکل ملاحظه می‌شود، روند نرخ ارز متناسب با تورم داخلی و خارجی رشد داشته و روند انتظارات در خصوص نرخ ارز نیز از آن پیروی کرده است. این شواهد بدان معناست که تثبیت نرخ ارز هدف قابل دسترسی نبوده و نه توانسته انتظارات و تورم و رشد نرخ ارز را کنترل کند. ذکر این نکته ضروری است که لزوم تثبیت ارزش پول ملی امری بدیهی است، اما این هدف باید از مسیر اقدام‌های واقعی دنبال شود و نه تثبیت مقطعی به شکل دستوری و یا از دست دادن ذخایر. تثبیت ارزش پول ملی در گرو اقداماتی چون رفع ناترازی‌های کلان اقتصادی است. به‌عنوان مثال، تنها در یک مصداق ناترازی بنزین و گازوئیل موجب شده تا تراز تجاری کشور در این دو قلم قریب به ۱۲ میلیارد دلار در پنج سال اخیر کاهش داشته باشد. نباید و نمی‌توان انتظار داشت که تنها در یک مورد ناترازی، ۱۲ میلیارد دلار از خالص منابع ارزی کشور کاسته و نرخ ارز با دستور و ارزیابی در نرخ‌های ترجیحی ثابت بماند. حال اگر ناترازی‌های بزرگ دیگر در بودجه و فرابودجه، برق و گاز، شبکه بانکی و صندوق بازنشستگی را نیز در نظر گرفته شود، عدم امکان تثبیت با وجود ادامه ناترازی‌ها، امری بدیهی خواهد بود. تثبیت‌های مقطعی چه در نرخ رسمی و چه در نرخ غیررسمی صرفاً رشد یکنواخت ارز را به رشد جهشی (به همراه آثار منفی رشد جهشی) تبدیل کرده و ذخایر ارزی کشور هزینه می‌کند. در نتیجه، باید گفت که راهبرد افزایش نظارت‌پذیری جریان‌های ارزی منجر به تثبیت نرخ ارز نشده و صرفاً کاهش ذخایر و تحمیل رشد شوک گونه را در پی داشته است.



شکل ۲. روند فصلی نرخ ارز غیررسمی، نرخ ارز انتظاری و نرخ ارز PPP [۳]



شکل ۳. روند فصلی نرخ ارز انتظاری و نرخ غیررسمی ارز PPP [۳] [۱]

نمی‌توان با ادامه راهبرد افزایش نظارت‌پذیری جریان‌های ارزی افزایش معناداری برای درجه تاب‌آوری کشور متصور شد. از این رو ضروری است که در گام اول و در لایه راهبرد، اولویت کشور به ثبات و رشد



**ورودی جریان ارز تغيير نمايد.** در همين راستا ضروري است كه كمترين مانع قيمتي و غيرقيمتي پيش روي بازگشت ارز گذاشته و تنوع و آزادي در نوع بازگشت ارز در دستور كار قرار گيرد. در صورت تسهيل حداكثري بازگشت ارز مي توان برخورد با عدم بازگشت ارز را تشديد كرد.

اگرچه كه جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۱) قانون برنامه هفتم مبني بر آزاد بودن صادركنندگان منتخب در بازگشت ارز به شكل واردات در برابر صادرات خود و ديگران، نوعي تسهيل در بازگشت ارز است، اما به دليل عدم تغيير نگاه راهبردي، عملاً اين بند اجرايي نشده است. به بيان ديگر، در شرايطي كه راهبرد افزايش نظارت پذيري جريان هاي ارزي جهت تثبيت نرخ اسمي ارز حاكم است، اين جزء قانوني محل شناسايي مي شود. به همين دليل است كه بانك مركزي از آذر ۱۴۰۳ طی ابلاغيه اي واردات در برابر صادرات غير را ممنوع كرد و واردات در برابر صادرات خود نيز با موانع جدي روبه رو شد. تا زماني كه در سطح راهبرد تغيير نگاه صورت نگیرد، تسهيل در بازگشت ارز و درنتيجه افزايش صادرات و بازگشت ارز نيز رخ نخواهد داد.

درخصوص امنيت نظام پرداخت خارجي ذكر اين نکته ضروري است كه غالب نظام پرداخت خارجي كشور متكي به نظام تراستي است. نظر به کاهش هزينه هاي انتقال ارز در صورت تشكيل شبكه هاي تراستي، اين شبكه ها به طور طبيعي تمايل به شكل گيري انحصار دارند. از اين رو شناسايي سرشبكه هاي تراستي و آسيب به آنها امر دشواري براي دشمن نيست. با توجه به حجم بالاي تراكنش، اين آسيب براي تراستي هاي مرتبط با صادرات نفتي با خطرات بيشتري مواجه است. از اين رو، افزايش سطح امنيت نظام پرداخت خارجي بايد در دستور كار قرار گيرد. در زمان بررسي قانون در مجلس، احكامي جهت کاهش اتكاي به نظام تراستي مطرح شد، اما مورد تصويب نهايي قرار نگرفت.

## ۲-۴. ارزيابي دستگاه هاي اجرايي

### ۲-۴-۱. پولي و بانكي

۱. **بانك مركزي:** به رغم آنكه بانك مركزي در مركز ثقل اصلاح نظام بانكي قرار دارد و از اختيارات قانوني گسترده اي براي بازسازي ترازنامه بانكها، اعمال گزير و افزايش سرمايه برخوردار است، عملکرد اين نهاد در سال نخست اجراي قانون برنامه هفتم بسيار محدود بوده است. استفاده نكردن از ظرفيت هاي بند (ج) ماده (۸) براي حل و فصل ناترازي بانك هاي ناسالم، عدم اعمال جدي احكام مربوط به شفافيت دارايي ها و اهمال در اصلاح سامانه سمات، نشان دهنده نوعي تعلل نهادي است كه عملاً تحقق اهداف كلان برنامه را به تاخير انداخته است. در حوزه سياست پولي نيز، تكليف مربوط به وثيقه محور كردن اعتبارات جديد اجرايي نشده و همچنان مسير خلق نقدبنگي پيرييسك باز باقي مانده است.

۲. **وزارت امور اقتصادي و دارايي:** اين وزارتخانه در تدوين آيين نامه هاي مرتبط با افزايش سرمايه بانك هاي دولتي و استفاده از ظرفيت تجديد ارزيابي دارايي ها گام هاي ابتدايي را برداشته است، اما در مقام اجرا، پيشرفت ملموسي در تأمين سرمايه نقدي و ارتقاي واقعي كفايت سرمايه مشاهده نمي شود. علاوه بر اين، احكام مرتبط با اوراق سازي بدهي هاي دولت و شركت هاي دولتي، كه بايد به بهبود كيفيت دارايي بانكها و کاهش ريسك نقدبنگي منجر شود، به طور كامل

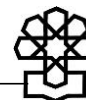
محقق نشده است. ضعف در هماهنگی میان وزارت اقتصاد و بانک مرکزی و فقدان پیگیری قاطع، کارایی این سیاست‌ها را به شدت محدود کرده است.

**۳. سازمان برنامه و بودجه:** نقش این سازمان در تخصیص منابع پیش‌بینی شده برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی حیاتی بوده است. با این حال، تأخیرهای مکرر و تعلل در تأمین منابع موجب شد که بخش مهمی از برنامه‌های اصلاح سرمایه بانک‌های دولتی در سال نخست به مرحله اجرا نرسد. این در حالی است که هدف کمی کفایت سرمایه (۸ درصد) به طور شفاف در قانون مقرر شده بود و بی‌عملی در این حوزه، شکاف میان سیاستگذاری و اجرا را افزایش داده است. ضمن اینکه سازمان برنامه و بودجه با اصرار بر مسیر غلط احکام اوراق‌سازی مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، زمینه انحراف از اهداف مقرر در برنامه هفتم را مقدمه چینی کرد. کارنامه دستگاه‌های اجرایی نشان می‌دهد که اگرچه از حیث تدوین آیین‌نامه‌ها و فراهم‌سازی چارچوب حقوقی اقدامات اولیه انجام شده، اما در سطح اجرا، اهمال، تعلل و استفاده نکردن از ظرفیت‌های قانونی بارز است. بانک مرکزی به‌عنوان نهاد محوری اصلاحات، در ایفای نقش قاطع خود در بازسازی بانک‌های ناسالم و اعمال نظارت کلان احتیاطی ناکام بوده است.

#### ۲-۴-۲. ارزی

در بخش قبلی در خصوص محتوای احکام برنامه و اجرای آن ارزیابی ارائه شد. بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار اصلی موضوعات حوزه ارز، بر راهبرد «افزایش نظارت‌پذیری جریان‌های ارزی» به ضرر راهبرد «ثبات و رشد ورودی جریان ارز» تأکید داشته است. ممنوع کردن واردات در برابر صادرات غیر و محدود شدن واردات در برابر صادرات خود که در تضاد با جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۱)، مهم‌ترین مصداق است.

**در بند (پ) ماده (۱۱)** قانون برنامه بانک مرکزی مسئول ثبات بخشی به نرخ ارز معرفی شده است. چنانچه پیش‌تر بیان شد، در صورت فعال بودن موتورهای تورمی مانند ناترازی‌ها، تثبیت نرخ اسمی ناممکن است. اما با ثبات‌سازی نرخ ارز به معنای حداقل شدن نوسانات حول روند نرخ ارز امری ممکن و دست‌یافتنی است. بانک مرکزی به دلیل پیروی عملی از تثبیت دستوری نرخ ارز، موجب شده تا جهش‌های شدیدتری را در بازار ارز شاهد باشیم. هر تثبیت در نرخ رسمی در نهایت با رشد جهش گونه همراه شده و یا خواهد شد. از طرفی، تثبیت نرخ ارز موجب افزایش تقاضا و کاهش توان افزایش ذخایر ارزی می‌شود که به معنای از دست رفتن قدرت اصلی بانک مرکزی در مواجهه با نوسانات است. با این توضیح باید گفت که عملکرد بانک مرکزی در اجرای بند (پ) ماده (۱۱) قانون برنامه ضعیف بوده است.



### ۳. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

#### ۳-۱. پولی و بانکی

بررسی‌ها حاکی از شرایط نامطلوب و تخلفات گسترده از نسبت‌های نظارتی و احتیاطی مانند کفایت سرمایه و شاخص اضافه‌برداشت است. تحلیل نسبت‌های نظارتی و مقایسه آنها در میان بانک‌های مختلف نشان می‌دهد که بسیاری از بانک‌ها با انواع ناترازی مواجه‌اند؛ ناترازی بانک‌ها به‌طور کلی به سه دسته ناترازی سودآوری، ناترازی جریان وجوه نقد و ناترازی دارایی- بدهی قابل طبقه‌بندی و تبیین است و متأسفانه بانک‌ها به دلایل مختلف ساختاری و مدیریتی، با انواع آنها روبه‌رو هستند. بروز انواع ناترازی در شبکه بانکی ریشه‌های مختلفی دارد؛ اهم دلایل شکل‌گیری ناترازی در شبکه بانکی کشور عبارت است از: ۱. سوءمدیریت و عوامل داخلی بانک (عدم استقرار حاکمیت شرکتی مناسب، انباشت مطالبات غیرجاری و اموال مازاد، عدم شناسایی دقیق ریسک اقلام مختلف دارایی‌ها و به تبع آن مدیریت ریسک نامناسب)؛ ۲. رابطه مالی نامناسب میان بانک و سهام‌داران (نهادهای دولتی، خصوصی و عمومی غیردولتی) در خصوص تأمین مالی ترجیحی، تسویه غیرنقدی تسهیلات و انباشت مطالبات از سهام‌داران؛ ۳. نوسانات اقتصاد کلان (نوسانات ارز، شرایط تحریم، پولی کردن انواع ناترازی‌های اقتصاد مثل کسری بودجه، صندوق‌های بازنشستگی، ورشکستگی بنگاه‌های اقتصادی و ...)؛ ۴. شکل‌گیری رابطه مالی نادرست میان بانک مرکزی و شبکه بانکی؛ ۵. تأسیس بانک‌های خصوصی در بستر حقوقی نامناسب و ادغام‌های ناموفق؛ ۶. عدم اقتدار در نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی.

هرچند اصلاح جامع نظام بانکی مستلزم اجرای برنامه‌ای فراگیر برای تمامی بانک‌هاست، اما تقدم در مداخله باید به مؤسساتی اختصاص یابد که عمق ناترازی و شدت آسیب‌پذیری آنها بالاتر است. تجربه سایر کشورها و منطق اقتصاد مالی نشان می‌دهد که استمرار فعالیت بانک‌های به‌شدت ناسالم نه تنها روند اصلاح و بازسازی شبکه بانکی را مختل می‌کند، بلکه کارایی سیاست پولی را نیز به‌طور جدی تضعیف می‌سازد. بنابراین، اصلاح نظام بانکی و امکان اعمال سیاست پولی مؤثر از مسیر مهار و حذف یا بازسازی بانک‌های گرفتار در ناترازی‌های عمیق می‌گذرد؛ زیرا بدون رفع این گلوگاه، سایر اصلاحات ساختاری در نظام بانکی به نتیجه مطلوب نخواهد رسید. علاوه بر این ذکر این نکته ضروری است که ساماندهی چند بانک شدیداً ناسالم می‌تواند مانع بروز رقابت ناسالم در بازار پول شده و به‌نوعی اثر جانبی مثبتی بر سلامت سایر بانک‌ها نیز داشته باشد. تجربه این سال‌ها نیز نشان می‌دهد که هزینه‌های ناشی از عدم رسیدگی به‌موقع به ناترازی بانکی می‌تواند به مراتب بیشتر از هزینه‌های اصلاحات اولیه باشد. بانک‌های آینده، سپه، ایران زمین،

**سرمایه و مؤسسه ملل** به‌عنوان اولویت‌های اصلاح، به مقام ناظر بانکی معرفی می‌شود.

برای تغییر مسیر اقتصاد ایران و بهبود ثبات و سلامت نظام بانکی، ضروری است که مدل کسب‌وکار بانک‌ها مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد. همچنین، طراحی دستورالعمل‌های نظارتی مناسب اهمیت ویژه‌ای دارد تا قواعد فعالیت بانکی اصلاح شود. در این بین باید توجه داشت که وضع قوانین و مقررات، اثرات منفی و مخرب بر مدل کسب‌وکار بانک‌ها نداشته باشد. پس از اعمال قواعد نظارتی مناسب، باید شرایطی فراهم شود که نظارت گسترده و مؤثری بر عملکرد بانک‌ها انجام شود. این نظارت باید

به‌گونه‌ای باشد که هزینه‌های ناشی از تخلفات از دستورالعمل‌های نظارتی به‌طور قابل‌توجهی افزایش یابد و بانک‌ها تحت نظارت جدی‌تری قرار گیرند. این اصلاحات نه‌تنها به بهبود وضعیت اقتصادی کشور کمک خواهد کرد، بلکه می‌تواند اعتماد عمومی به سیستم بانکی را نیز تقویت کند. با اتخاذ رویکردی فعال و پیشگیرانه، می‌توان از وقوع بحران‌های مشابه در آینده جلوگیری کرد و مسیر رشد و توسعه اقتصادی را هموار ساخت.

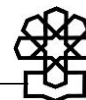
## ۲-۳. ارزی

دو وظیفه کلیدی که ماده (۱۱) قانون برنامه بر عهده بانک مرکزی گذاشته، تسهیل جهت بازگشت ارز صادرکنندگان منتخب و ثبات بخشی به نرخ ارز بوده است. تسلط نگاه تثبیت نرخ ارز (بدون اقدامات واقعی در رفع موتورهای تورمی مانند ناترازی‌های کلان اقتصادی) موجب شده که وظیفه اول در جهت معکوس رخ دهد و نرخ عدم بازگشت ارز نسبت به متوسط سال‌های قبل از ۱۴۰۲ حدود دو برابر شود. رویکرد تثبیت نرخ اسمی ارز نیز موجب عدم افزایش ذخایر ارزی به میزان کافی شده و به همین دلیل، توان بانک مرکزی در حداقل کردن نوسانات کاهش یافته است. از طرفی، تثبیت نرخ ارز موجب شده تا رشد تدریجی و با ثبات ارز تبدیل به رشد جهشی شود. به‌طورقطع، در شرایط فعالیت موتورهای تورمی و عدم رفع ناترازی‌ها در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، رشد تدریجی نرخ ارز بسیار مطلوب‌تر از رشد جهشی است که هیچ‌گونه امکان پیش‌بینی پذیری ندارد.

در راستای اجرای قانون و به‌طورخاص بند (پ) ماده (۱۱) جهت ثبات‌بخشی به بازار ارز، ضروری است که با قبول واقعیت عدم رفع ناترازی‌های کلان اقتصادی و دیگر عوامل تورم، رویکرد تثبیت نرخ اسمی ارز کنار گذاشته شود. در شرایط حال حاضر کشور، اولویت اصلی می‌بایست به امنیت، ثبات و رشد خالص جریان ورودی ارز تغییر کند. در همین راستا لازم است که کمترین مانع قیمتی و غیرقیمتی پیش روی بازگشت ارز گذاشته و تنوع و آزادی در نوع بازگشت ارز در دستور کار قرار گیرد. در صورت تسهیل حداکثری بازگشت ارز می‌توان برخورد با عدم بازگشت ارز را تشدید کرد. جهت افزایش ذخایر ارزی، کاهش تقاضای ارز، افزایش سهم واردات سرمایه‌ای و زیرساختی، کاهش وابستگی به واردات اقلام اساسی و از بین رفتن صف تقاضای ارز نیز لازم است که نرخ‌های رسمی به یکدیگر هم‌گرا شوند. افزایش امنیت نظام پرداخت‌های خارجی نیز می‌بایست در دستور کار قرار گیرد. در همین راستا پیشنهادهای ذیل قابل ذکر است:

### هم‌گرایی نرخ‌های رسمی:

- کاهش تدریجی مقدار اقلام مشمول ارز ترجیحی و هم‌زمان با افزایش تدریجی نرخ مؤثر ارز ترجیحی از طریق اعطای کالا برگ، تخصیص ترکیبی و ...
- محدود شدن رقم تأمین ارز در بازار ارز تجاری به کمتر از ۲۰ میلیارد دلار جهت پوشش واردات اقلام ضروری و افزایش تدریجی نرخ در این بازار،
- عرضه ارز دیگر صادرکنندگان به نرخ توافقی جهت پوشش تقاضای دیگر اقلام (غیراساسی و غیرضروری) به اشکال



ذیل و آزادی انتخاب روش برای صادرکنندگان:

- واردات در برابر صادرات خود و دیگران،
- عرضه و تقاضا در تالار دوم بازار ارز تجاری به نرخ توافقی،
- خرید ارز صادراتی توسط بانک مرکزی به نرخهای توافقی.

**تشدید و تنوع تنبیهات عدم بازگشت ارز در صورت رفع حداکثری موانع قیمتی و غیرقیمتی پیش رو بازگشت ارز:**

۱. استفاده از طیفی از تنبیهات نظیر افزایش مالیات، افزایش نرخ خوراک، افزایش نرخ انرژی، محدودیت در ارائه خدمات و عملیات بانکی، کوتاه کردن تواتر پرداخت حقوق دولتی، محرومیت مدیران و ... جهت برخورد با صادرکنندگان متخلف در امر بازگشت ارز،

۲. افزایش نظارت بر تراستی‌ها و صادرکنندگان بزرگ در خارج از مرزهای کشور.

**افزایش امنیت نظام پرداخت‌های خارجی کشور:**

۱. افزایش حجم تبادلات ارزی از مکانیسم‌های رسمی فعلی و ایجاد مکانیسم‌های جدید از طریق دیپلماسی اقتصادی،
۲. تنوع مبادی واردات اقلام اساسی و استفاده از ظرفیت چین و روسیه در تأمین اقلام اساسی.

### منابع و مأخذ

[۱] مؤسسه افکارسنجی ملت مرکز پژوهش‌های مجلس.

[۲] شبکه اطلاع‌رسانی طلا، سکه و ارز.

[۳] بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

<https://www.tgju.org/>

<https://cbi.ir/>

#### گزیده سیاستی

برای موفقیت اصلاحات نظام بانکی در برنامه هفتم، باید ابتدا بانک‌های ناسالم تعیین تکلیف شوند تا بازسازی ترازنامه‌ها و کارایی سیاست پولی بهبود یابد. همچنین، اولویت اصلی سیاست ارزی، تسهیل بازگشت ارز صادراتی و کاهش موانع قیمتی و غیرقیمتی با تمرکز بر ثبات و رشد جریان ورودی ارز باشد



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)