

۴۳۰۴

۱۰۰۴

شماره ترتیب چاپ:

شماره چاپ سابقه:

۳۸۴

شماره دفتر ثبت:



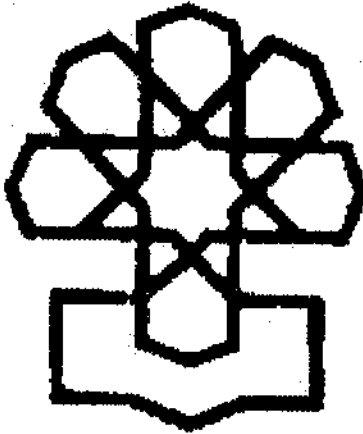
دوره ششم - سال دوم

۱۳۸۰-۱۳۸۱

تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۹/۱۹

گزارش کارشناسی درباره طرح:

# ایجاد شعب خصوصی بانک‌های دولتی



اقتصادی - اجتماعی

کمیسیون‌های ارجاعی

۱۹۰

کد موضوعی:

۶۳۰۴

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی

دی ۱۳۸۰

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

دفتر مطالعات حقوقی

ایجاد شعب خصوصی بانک‌های دولتی

کد موضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۳۰۴

نگرش کلی

در این طرح به بانک‌های دولتی اجازه داده می‌شود که شعب خود را به بخش خصوصی واگذار کنند. با توجه به این که شعبه هر شخص حقوقی جزئی از سازمان قانونی آن شرکت است و هر نوع تغییر در سازمان اداری آنها موجب برقراری مسئولیت مستقیم برای شرکت یا بانک می‌گردد. بنابراین هرگاه بانک‌های دولتی بخواهند واحدهایی را به بخش خصوصی واگذار نمایند می‌باید ابتدا یک شخصیت حقوقی مستقل (مثلاً بانک منطقه‌ای شرق تهران) به عنوان بانک خصوصی تأسیس گردد و سپس بانک دولتی چندین شعبه خود را که شامل سرفلی - پروتفوی (حساب‌های اشخاص) و تجهیزات دفتری و پرسنل است بدان بانک طبق قرارداد واگذار کند. در غیر این صورت بانک دولتی مسئولیت مستقیم عملیات بانکی شعبه را حتی اگر به صورت خصوصی اداره شده خواهد داشت.

در مورد بانک برخلاف شرکت‌های بیمه اعطای نمایندگی به مدیران شعب طرح قابل اجرایی نیست. بانک می‌تواند با نقدینگی مشتریان و موجودی حساب آن‌ها مبادرت به اعطای تسهیلات نماید. حال هرگاه شعبی که به عنوان نماینده بانک فعالیت می‌کنند مبادرت به انجام معاملات غیر قانونی نموده و موجودی حساب‌های مردم از بین برود بانک دولتی مسئولیت مستقیم زیان‌ها را به عهده خواهد داشت زیرا شعبه به عنوان نماینده و وکیل بانک عمل کرده است. در مورد شرکت‌های بیمه میزان خطر به این درجه از وسعت نیست، زیرا نماینده بیمه مبادرت به وصول حق بیمه، صدور بیمه نامه و در مواردی پرداخت خسارت خواهد کرد که امکان سوء استفاده بسیار محدود می‌باشد.

## پیشینه طرح

در هیچ نقطه از جهان و در هیچ زمان در ایران یا در جهان وضعی پیش نیامده است که یک بانک مالکیت یا مدیریت یک شعبه خود را به گروهی دیگر، چه با مالکیت دولتی و چه با مالکیت خصوصی واگذار نماید. طرح پیشنهادی تمام عرف بانکی در جهان را زیر پا می‌گذارد و از این نظر به راستی بی سابقه است.

## چارجوب‌های مالکیتی در بانک‌ها

مالکیت دولتی بانک‌ها که در پی ملی شدن بانک‌ها در سال ۱۳۵۸ در ایران به وقوع پیوست، جریانی بود که سبب شد تمام سرمایه بانکی به مالکیت دولت جمهوری اسلامی درآید. در عمل، مدیریت دولتی و رسوخ مداخله‌های سیاسی به درون بانک‌ها سبب شده است که بانک‌های کشور اصول اولیه گردش مالی را نیز نادیده بگیرند. ظرف مدت متجاوز از دو دهه حتی یک ابزار جدید مالی برای بخش پولی کشور ایجاد نشد و سپرده‌گذاران از سر ناچاری به هر چه بانک‌ها خواسته‌اند تن در داده‌اند. اعتبارگیرندگان هم چاره‌ای جز پذیرش خواسته بانک‌ها نداشته و هر مبلغی را که بانک‌ها تقاضا کرده‌اند به آن‌ها داده‌اند. حاشیه اختلاف بین نرخ پرداختی بانک‌ها بابت انواع سپرده‌ها با نرخ دریافتی بانک‌ها بابت اعطای وام و اعتبار در مواردی بسیار بزرگ شده و مشتریان تنها مجبور به پذیرش خواسته‌های بانک‌ها بوده‌اند. ضوابط صیانت از سلامت منابع بانکی هم پیشرفت مشهودی نداشته است. با این اوصاف، شاید حتی خود مسئولان پولی هم در ناکارایی شبکه بانکی و عملکرد ضعیف بانک‌های کشور تردیدی نداشته باشند. همین نکته سبب شده است که مجوز تأسیس بانک‌های خصوصی صادر شود.

## امکان پذیری تأسیس شعبه خصوصی یک بانک دولتی

شاید مهم‌ترین نکته‌ای که پیش از هر چیز باید به آن پرداخته شود این باشد که خواسته نمایندگان محترم چه معنایی دارد. نزدیک‌ترین مثالی که می‌تواند این خواسته را ملموس سازد این است که گفته شود برای جبران ناکارایی وزار تخانه‌ها می‌توان یک یا چند مدیریت درون وزار تخانه را خصوصی کرد. آیا چنین عملی امکان‌پذیر است که در درون وزار

دارایی مدیریت مالیاتی خصوصی شود؟ آن وقت وزیر دارایی در برابر این مدیریت چگونه می تواند به مجلس جوابگو باشد؟

ابعاد خواسته نمایندگان محترم از این حد هم گسترده تر است. به فرض که بخواهیم شعبه بازار بانک ملی را خصوصی کنیم. سرمایه این شعبه چقدر است؟ آیا می توان گفت که سرمایه بانک ملی مال خودش باشد و این شعبه یک سرمایه جداگانه داشته باشد؟ بنابه تعریف، شعبه باید از سیاست های مدیریت بانک و سهامداران پیروی کند. وضع این شعبه چه می شود؟ آیا سهامداران خودش را خواهد داشت؟ در این صورت شعبه خصوصی یک بانک کوچک می شود. در حالت اخیر چرا، به عنوان مثال، بانک پارسیان با متجاوز از ۳۰۰ میلیارد ریال سرمایه باید افتتاح شود؟ آقایان می توانستند یک شعبه بانک ملی را به مبلغ ۳۰ میلیارد ریال بخرند و خودشان آن را اداره کنند. سلامت عملیات شعبه را چه کسی تضمین می کند؟ آیا دولت یا بانک مرکزی این توانایی را دارند که چنین کاری را انجام دهند؟ ساخت جدیدی که برای نظام بانکی کشور توصیه شده ساختی است که در آن امکان ایجاد ۱۴ هزار بانک وجود دارد، زیرا در حال حاضر بیش از ۱۴ هزار شعبه بانکی داریم. به راستی چند بانک با چه توان مالی باید در این کشور وجود داشته باشد؟ در حالت پیشنهادی، خود بانک ملی باید چه مقدار از بانک کنونی باشد؟ فراموش نشود که با دلار حدود ۸ هزار ریال، حتی سرمایه بانک ملی در مقیاس جهانی ناچیز است و این بانک در میان بانک های بین المللی جایگاه خود را از دست داده است.

اگر شعبه از نظر سرمایه مستقل نباشد، کدام مدیر دولتی حاضر است خطر مدیریت کس دیگری را در بخش خصوصی بپذیرد؟ زبان های مالی را چه کسی باید جبران کند؟ آیا بانک اصلی، در مثال ما بانک ملی، به شعبه مستقل برنامه کاری می دهد؟ آیا امکان دارد شعبه ای از یک بانک به میل خودش عمل کند؟

اگر شعبه از نظر سرمایه مستقل باشد، آیا وضعی را مجسم نمی فرمایید که مدیران هر یک از شرکت های تولیدی بزرگ برای خودشان یک شعبه بخرند و به تأمین مالی از طریق شعبه خود بپردازند؟ آیا به چنین وضعی می شود نام بانکداری را داد؟ تهیه ۴۰ میلیارد ریال برای شرکتی که گردش مالی سالانه آن ۱۰۰ میلیارد ریال است، ناممکن نیست. چه عاقبتی بر این کار متصور

است؟

نیروی کار شعبه چه می‌شود؟ آیا شعبه خودش می‌تواند هرکس را که بخواهد استخدام کند؟ اگر از این نظر مستقل است، بدون استقلال مالی چگونه این کار را می‌کند و اگر استقلال مالی داشته باشد، یک بانک کوچک و ناتوان است.

آیا شعبه می‌تواند با خارجیان مشارکت کند؟ قانون شعبه در شرایط فعلی شعبه را بخشی از بانک می‌داند. آیا در هیچ نقطه از جهان شعبه‌ای وجود دارد که بخشی از بانک مادر نباشد؟ خواسته نمایندگان محترم حتی از وضعیت موجود درباره شعب مناطق آزاد و آب‌های آزاد بانک‌های بین‌المللی هم آزادتر است.

موارد نارسایی بسیار متعدد است و این سؤال مطرح می‌شود که این همه ناسازگاری را برای چه باید تحمل کرد؟ در پاسخ باید به هدف‌های ذکر شده در طرح اشاره کرد.

#### هدف‌های ذکر شده در طرح

هدف‌هایی که نمایندگان محترم امضاکننده طرح در پی دستیابی به آن بوده‌اند به شرح زیر خلاصه شده است:

#### الف) گسترش خدمات بانکی

شعبه چه خدمت جدیدی می‌تواند ارائه دهد؟ تمام کارهایی که بانک‌های خصوصی مایل به انجام آن هستند باید با مجوز بانک مرکزی و به صورت یک به یک باشد. اگر شعبه بخواهد خدمات جدید ارائه دهد، دو مرجع باید آن را تأیید کنند: یکی بانک مادر و یکی بانک مرکزی. آیا شعبه خود به بانک مرکزی مراجعه و درخواست می‌کند که می‌خواهد یک خدمت جدید ارائه دهد؟ آیا رضایت بانک مادر شرط نیست؟ یک شعبه چقدر توانایی ارائه خدمات جدید را دارد؟ شعبه‌ای با ۳۰ نفر شاغل، آن هم همه برگزیده مرکز اصلی، چه توانایی ویژه‌ای دارد که بتواند خدمات نو ارائه کند؟

#### ب) افزایش رقابت در خدمات بانکی

با قانون کنونی پولی و بانکی کشور، یک شعبه که اصل سرمایه‌اش معادل ۳ میلیارد ریال است، می‌تواند تا ۱۵ برابر سرمایه‌اش وام بدهد که آن هم نسبت به قوانین بین‌المللی که توسط کنوانسیون بال تنظیم می‌شود، چندان مقرون به احتیاط نیست. این مبلغ معادل ۴۵ میلیارد

ریال می‌شود. بانک نمی‌تواند تمام این مبلغ را هم به یک مشتری وام بدهد و ملزم است اصل پراکنده‌سازی خطر را رعایت کند. توان این بانک برای رقابت چقدر برآورد می‌شود؟

### پ) ایجاد اشتغال برای فارغ التحصیلان

می‌توان دید که فرض نمایندگان محترم این است که شعبه‌ها نیروی کار جدیدی را استخدام کنند. در این صورت، نیروی کار قدیمی و موجود در بانک را که در شعبه فعال بوده‌اند، چه باید کرد؟ اگر قرار باشد که آن‌ها را اخراج کنند، اشتغال جدید بابتی کاری در بین شاغلان همراه می‌شود. اگر این عده به بانک مادر داده شوند که در این صورت بانک اصلی دچار بحران مازاد نیروی کار می‌شود. اگر این عده زودتر از موعد بازنشسته شوند، بار مالی سنگینی بر دوش بانک‌ها می‌افتد که می‌توان گفت از آن‌ها خارج است. نکته ظریف دیگری هم وجود دارد که باید به آن عنایت شود: بانک‌های خصوصی که در شرف شروع فعالیت هستند، در بهترین حالت بیش از ۷۰ درصد نیروی کار خود را از بین افراد بانکی با سابقه انتخاب کرده‌اند. چگونه می‌توان انتظار داشت که شعبه‌ها این کار را نکنند و بانک را از کارمندان با سابقه تهی سازند.

### ت) کاهش تصدی‌گری دولت

با توضیحاتی که داده شد، معلوم نیست چطور تصدی‌گری دولت کاهش می‌یابد. اگر بانک مادر مسئولیت مالی را عهده دار باشد، یعنی شعبه‌هایی که به گفته آقایان خصوصی می‌شود، خودشان جوابگوی حساب‌های مالی شان نباشند، تصدی‌گری دولت افزایش می‌یابد. در صورت مستقل شدن حساب‌ها، شعبه‌ها خودشان بانک می‌شوند که در آن صورت هم شاید هنوز وزن دولت حتی افزایش یابد، چون خود این بانک‌های کوچک هم ناگزیر باید با یک بانک بزرگ طرف قرارداد شوند.

به طور خلاصه، هیچ یک از چهار هدفی که به آن اشاره شد، در قالب این پیشنهاد جامعه تحقق نمی‌پوشد. به بیان دیگر، حتی اگر ناممکن بودن پیشنهاد از نظر فنی، که در بالا به آن اشاره شد، مدنظر قرار نگیرد، باز هم تحقق هدف‌های نمایندگان محترم امضاکننده این طرح بعید به نظر می‌رسد. در عین حال نکته‌ای که نمایندگان به آن نپرداخته‌اند، افزایش شدید خطر سقوط مالی در بخش بانکی کشور و عواقب ناشی از ورشکستگی بانک‌های کوچکی است که در بهترین حالت بر اساس این پیشنهاد ایجاد می‌شوند.