

درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

۹. موانع و الزامات اصلاح نظام بانکی  
در راستای ایجاد ثبات و پاسخگویی  
به نیازهای اقتصاد ملی

این تحقیق با همکاری مشترک پژوهشکده علوم اقتصادی دانشگاه  
علامه طباطبائی و دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی به انجام رسیده است.

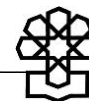
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۴۷۳۹  
اسفندماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. تاب‌آوری اقتصادی
۷	۲. تاب‌آوری در سیستم بانکداری
۹	۳. انواع نظام‌های بانکی دنیا و نظام بانکی ایران
۹	۳-۱. الگوهای بانکداری
۱۳	۳-۲. نظام بانکی و قوانین و مقررات بانکی و پولی ایران
۱۷	۴. شاخص‌ها و مسائل مهم سیستم بانکی ایران
۱۷	۴-۱. فضای کسب‌وکار و تأمین مالی
۱۹	۴-۲. افزایش نسبی شاخص هزینه واسطه‌گری مالی
۲۱	۴-۳. نظام بانکی ایران و رقابت‌پذیری
۲۲	۴-۴. الگوی نامناسب توزیع و تخصیص منابع بانکی
۲۳	۴-۵. عدم تطابق سیاست‌های تأمین مالی با راهبرد بهبود فضای کسب‌وکار
۲۴	۴-۶. نقش بانک‌ها در سرمایه‌گذاری مستقیم طرح‌های اقتصادی
۲۴	۴-۷. عدم یکپارچگی بازارهای مالی
۲۵	۴-۸. بالا بودن مطالبات غیرجاری بانکی
۲۶	۴-۹. نسبت حقوق صاحبان سهام به کل دارایی‌ها و کفایت سرمایه
۲۷	۴-۱۰. نرخ تورم بالا و بی‌ثباتی قیمت‌ها
۲۸	۴-۱۱. تسلط سیاست‌های مالی دولت بر سیاست‌های پولی
۲۹	۴-۱۲. تعیین دستوری نرخ سود بانکی توسط دولت
۳۰	۴-۱۳. تعیین تسهیلات تکلیفی در شبکه بانکی کشور
۳۱	۴-۱۴. وجه غالب مقررات پیش‌مداخله به‌جای پس‌مداخله در نظام بانکی کشور
۳۳	۵. عوامل مؤثر بر شاخص ثبات بانکداری در ایران
۳۵	۶. راهکارهای پیشنهادی در قبال سیستم بانکی
۳۵	۶-۱. کنترل تورم
۳۵	۶-۲. اصلاح نظام قضایی
۳۵	۶-۳. انتخاب الگوی نظام بانکی و تفکیک سیاست‌گذاری بین بانک‌های توسعه‌ای و تجاری
۳۵	۶-۴. استقلال اقتصادی بانک مرکزی
۳۶	۶-۵. اتخاذ راهبرد بهبود محیط کسب‌وکار در نظام بانکی
۳۶	۶-۶. تنظیم بازار غیرمتشکل پولی
۳۷	منابع و مأخذ



## درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

### ۹. موانع و الزامات اصلاح نظام بانکی در راستای ایجاد ثبات و پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی

#### چکیده

هدف اصلی این گزارش بررسی موانع و الزامات اصلاح نظام بانکی در راستای ایجاد ثبات و پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی و افزایش تاب‌آوری نظام بانکی است. در سال‌های اخیر تعاریف به نسبت دقیق‌تری از مفهوم تاب‌آوری در مجموعه دانش اقتصادی ارائه شده است. از نظر رُز تاب‌آوری در اقتصاد می‌تواند به دو صورت ایستا و پویا تعریف شود. تاب‌آوری اقتصادی ایستا<sup>۱</sup> توانایی یک سیستم در حفظ وظیفه‌اش (مانند تداوم تولید) به هنگام بروز شوک است. تاب‌آوری اقتصادی پویا<sup>۲</sup> نیز عبارت است از: سرعتی که یک سیستم از یک شوک شدید بهبود پیدا می‌کند تا حالت مطلوبش را به‌دست آورد.

از طرفی موضوع تاب‌آوری سیستم بانکی را نیز می‌توان در قالب کل سیستم حاکم بر شبکه بانکی یعنی بانک مرکزی، بانک‌های تجاری و تخصصی و اقتصاد ایران مورد بررسی قرار داد که در این حالت انتخاب نوع تعامل نظام بانکی با اقتصاد مطرح می‌شود. به‌طور کلی از این نقطه‌نظر، بانکی تاب‌آور است که توانایی ایستادگی در برابر شوک‌ها را دارد. این بانک‌ها از اعتماد سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران برخوردار هستند. بنابراین حتی در طول دوره‌های تنش، توانایی دریافت وجوه را دارند.

طبق بررسی‌های صورت گرفته در این گزارش مهمترین موانع موجود در بحث تاب‌آوری نظام بانکی عبارتند از:

۱. عملکرد برخی از بانک‌های خصوصی و مؤسسات اعتباری غیرشفاف بوده و نرخ‌های سود تسهیلات بالاست. بدیهی است که تسهیلات با سود بالا توسط بخش‌های تولیدی تقاضا نمی‌شود و باید بازار مسکن، زمین، سکه، ارز، طلا و... داغ باشد تا چنین وجوهی مشتری داشته باشد. در سال‌های اخیر، منابع مالی به‌طور نسبی عمدتاً به سمت ساختمان و بازرگانی داخلی هدایت شده است.
۲. صاحبان کسب‌وکار معتقدند بانک‌ها سرمایه در گردش مورد نیاز آنها را تأمین نمی‌کنند و سرمایه ثابت را هم با تأخیر و با نرخ‌های سود بالا تأمین می‌کنند. گشایش اعتبار انجام نمی‌شود و وقتی هم که انجام می‌شود ۱۰۰ درصد معادل ریالی آن باید به حساب بانک عامل واریز شود. در حالی که بانک‌ها منابع خود را به ذینفعان خاص اختصاص می‌دهند یا خود آنها منابع را به مصارف غیرعملیاتی (نظیر خرید و فروش ارز و سکه و مسکن) اختصاص می‌دهند.

۳. کمبود تسهیلات ناشی از سهل‌گیری بر اعتبارگیرندگان است و محدود کردن اختیارات ارکان اعتباری بانک‌ها.
۴. بانک‌ها علاقه چندانی به سرمایه‌گذاری مستقیم ندارند و در طول زمان گرایش به سرمایه‌گذاری مستقیم کاهش یافته است.
۵. کمبود سرمایه و مشکلات نظام بانکی بازار متشکل در ایران موجب شده است بنگاه‌های تولیدی برای تأمین نیازهای مالی خود به شبکه غیررسمی که نرخ بسیار بالایی را مطالبه می‌کنند متوسل شوند.
۶. حجم بالای مطالبات غیرجاری بانکی یکی از معضلات کنونی اقتصاد ایران می‌باشد. سهم مطالبات غیرجاری در متغیرهای کلان نمایانگر اثر بالای رشد سهم این مطالبات روی متغیرهای کلان اقتصادی است.
۷. نسبت حقوق صاحبان سهام طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ در سیستم بانکی کشور به‌طور مرتب کاهش یافته و هیچ‌گاه در سطح استانداردهای بین‌المللی نبوده است.
۸. وقوع غیرمنتظره تورم به دلیل ناآمادگی افراد، تأثیرات منفی زیادی بر فضای کسب‌وکار و رشد اقتصادی گذاشته است.
۹. تحت ساختارهای فعلی روابط میان دولت و بانک مرکزی، این بانک از استقلال اقتصادی کافی جهت مدیریت سیستم پولی کشور و کنترل خلق پول و بنابراین ایفای وظایف بنیادی خود در حفظ ارزش پول ملی و کنترل تورم برخوردار نیست.
۱۰. مسئله تعیین نرخ سود بانکی به یکی از چالش‌های نظام بانکی تبدیل شده است و دولت و بانک مرکزی فرآیند و راه‌حل مشخصی برای اقتصاد ارائه نمی‌دهند.
۱۱. اعمال فشار دولت جهت اعطای تسهیلات تکلیفی عملاً اصل مدیریت منابع مالی توسط بانک‌ها را مخدوش نموده است.
۱۲. عمده مقررات مربوط به نهادهای مالی در ایران از نوع پیش‌مداخله است و در اجرای آنها هم اهتمام کافی به عمل نیامده است. مقررات مدون کافی برای شرایط بعد از بروز بحران مالی و چالش‌های پرتنش پیش‌روی نهادهای مالی در آن حالت نداریم و در اغلب موارد در این وضعیت به روش‌های سنتی عمل شده است.
۱۳. نسبت مطالبات مشکوک‌الوصول به کل تسهیلات و نسبت هزینه خالص به درآمد غیرنفتی بر ثبات بانک‌ها اثر دارد؛ از طرفی سودآوری مهمترین نقش را بر ثبات بانک‌ها دارد. البته موضوع سودآوری باید بیشتر مورد دقت قرار گیرد تا نظام بانکی از کمک به نظام تولیدی سودآوری خود را تضمین کند. در راستای رفع موانع مذکور و افزایش تاب‌آوری نظام بانکی پیشنهادهای ذیل ارائه شده است:
- کنترل تورم،
  - اصلاح نظام قضایی در حوزه بانکی،



- انتخاب الگوی نظام بانکی و تفکیک سیاستگذاری بین بانک‌های توسعه‌ای و تجاری،
- افزایش استقلال اقتصادی بانک مرکزی،
- اتخاذ راهبرد بهبود محیط کسب‌وکار در نظام بانکی،
- ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی.

## مقدمه

تاب‌آوری در حوزه‌های علوم طبیعی، روانشناسی و مهندسی و نیز مدیریت بحران‌های شهری<sup>۱</sup> و سازمانی<sup>۲</sup>، بحث کاملاً شناخته‌شده‌ای است؛ لکن موضوع تاب‌آوری ملی در سال‌های اخیر، به‌ویژه بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸، مورد توجه نخبگان این حوزه قرار گرفته است. در موضوع تاب‌آوری ملی نیز، زیرسیستم‌های اقتصادی، اجتماعی، حکمرانی، فناوری و زیست‌محیطی و... باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که بتوانند مخاطرات درونی و بیرونی را جذب کنند و خود را با محیط بسیار متحول با حفظ ثبات و کارکردهای سیستم، انطباق دهند.

بوم‌شناسان در تعریف گسترده و مفید از تاب‌آوری آن را برای توصیف باززیستی سیستم‌های پیچیده به کار بردند. هالینگ (۱۹۷۳) اولین کسی بود که تاب‌آوری را در مفهومی گسترده‌تر تعریف کرد: «توانایی سیستم‌ها در جذب تغییرات و ایستادگی در مقابل آنها». وی همچنین به ظرفیت بافر<sup>۳</sup> اشاره کرده و تاب‌آوری را براساس اندازه شوکی که جذب می‌شود اندازه‌گیری کرد. پیم (۱۹۹۱) یک تعریف بوم‌شناختی دیگری ارائه داد و تاب‌آوری را برحسب سرعت بازگشت سیستم به تعادل تعریف و سنجش نمود. تعدادی از بوم‌شناسان و اقتصاددانان بوم‌شناختی، تاب‌آوری را به مفهوم پایداری مرتبط کردند که اشاره به بقای بلندمدت با کیفیت غیرکاهش‌ی زندگی دارد. یک ویژگی اصلی پایداری این است که به منابع طبیعی شامل محیط وابسته است. تخریب کردن، معیوب کردن یا هدر دادن منابع، قابلیت دوام اقتصادی بلندمدت، را کاهش می‌دهد.

در مباحث مدیریتی و رفتار سازمانی نیز بحث تاب‌آوری به‌عنوان یک فرآیند مورد توجه قرار می‌گیرد (هیل و پایتون، ۲۰۰۵). به‌طوری که تاب‌آوری را یک استراتژی مدیریت ریسک و زیرعنوان مدیریت بحران و تداوم قرار می‌دهند. پایتون و جانستون<sup>۴</sup> (۲۰۰۱) در این بُعد تاب‌آوری را به‌صورت زیر تعریف کردند: «ظرفیت مردم و سیستم‌ها که عملکرد سازمانی را تسهیل کنند تا روابط کارکردی را با وجود آشفتگی‌ها حفظ نمایند».

۱. به‌طور نمونه دستنامه مشارکت در کمپین جهانی ۲۰۱۰-۲۰۱۵ تحت عنوان «چگونه می‌توان شهرها را تاب‌آورتر نمود؟»، ترجمه شهرداری مشهد.  
۲. به‌طور نمونه مقاله؛ آیا شما یک سازمان تاب‌آور در برابر بحران‌ها دارید؟ دکتر علی عسکری، دکترای برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، مجله اینترنتی مدیریت بحران و سوانح.  
۳. بافر buffer در مهندسی به میانگیر و ضربه‌گیر گفته می‌شود.

این رویکرد حتی به اکوسیستم طبیعی نیز گسترش پیدا کرد که به موجب آن انجمن تاب‌آوری<sup>۱</sup> (۲۰۰۵) یکی از سه بُعد تاب‌آوری را وارد حوزه رفتار سازمانی کرد: درجه توانایی سیستم جهت سازمان‌دهی مجدد. پیش‌تر، کامفورت<sup>۲</sup> (۱۹۹۴) به‌عنوان یکی از اولین محققانی که در این حوزه وارد شد، تعریف خود از تاب‌آوری را محدود به «کاهش دادن آثار شکست» ارائه کرده بود.

در مقابل فعالیت‌های تاب‌آوری تأکید شده در اقتصاد (مانند جانشینی واردات، جابه‌جایی، تقویت بازار)، تأکید تئوری سازمانی روی توانایی‌ها و سیستم‌هاست (هیل و پاتون، ۲۰۰۵، مجموعه‌ای از توانایی‌های تطبیقی شبکه‌ای). رابطه بین دو رویکرد به‌صورت زیر است: استانداردترین رفتار تاب‌آوری در اقتصاد مجموعه‌ای از انتخاب‌ها را شناسایی می‌کند و فرض می‌کند که مدیران در میان انتخاب‌هایشان بهترین را انتخاب می‌کنند، ولی تحلیل سازمانی، آسیب‌پذیری و محدودیت‌ها در توانایی مدیریت را شناسایی می‌کند و اینکه چگونه آنها از طریق تاب‌آوری می‌توانند مغلوب شوند. هیل و پاتون (۲۰۰۵) چندین جنبه از تئوری و تکنیک مدیریت مداوم تجاری و اینکه چگونه با تاب‌آوری ارتباط دارد را تجزیه و تحلیل کردند. آنها تأکید کردند که پیش‌نیاز اصلی موفقیت در این حوزه تمایل سازمان به تطبیق با محیط جدیدش است.

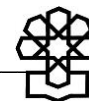
با این وصف هدف گزارش اخیر بررسی سیستم پولی و بانکی کشور در تاب‌آوری و ثبات و کمک به اقتصاد ملی است. پول و سیستم بانکی یکی از سیستم‌های خیلی مهم در هر اقتصاد و جامعه‌ای است که نقش بسیار مهمی در کارکردهای اقتصادی دارد. لذا به‌دلیل نقش بسیار مهم آن در تولید، مصرف، سرمایه‌گذاری و دیگر متغیرها و نهادها ارائه سیستم بانکداری سالم و تاب‌آور برای مقابله با شوک‌ها و مدیریت اقتصاد بسیار مهم و اساسی است. در این گزارش ما به‌دنبال بررسی نقش سیستم بانکی در مقاوم‌سازی یا آسیب‌پذیری اقتصاد ایران، بررسی و تحلیل شاخص‌های عملکرد سیستم بانکی، ارزیابی قوانین و سیاست‌های مرتبط با سیستم بانکی، مسئله‌شناسی و موانع کلیدی پاسخگویی سیستم بانکی به نیازهای اقتصاد ملی و در نهایت راهبرد پیشنهادی و الزامات در حوزه سیستم بانکی برای اقتصاد ایران هستیم.

## ۱. تاب‌آوری اقتصادی

تاب‌آوری در مجموعه ادبیات اقتصادی چهار نقش دارد. در علم اقتصاد اغلب به‌عنوان یک ویژگی اقتصاد جامعه در حوزه مطالعات شوک‌های اقتصادی مورد اشاره قرار می‌گیرد. در اقتصاد بوم‌شناختی به‌عنوان ویژگی اصلی پایداری، تأکید اصلی تحلیل‌ها بر روی تاب‌آوری است. در این حوزه تبیین تاب‌آوری از نظر

۱. نهاد (Resilience Alliance) به تحقیقات در رابطه با تاب‌آوری در سیستم‌های اجتماعی-بوم‌شناختی-بنیانی برای پایداری، می‌پردازد.

2. Comfort



مفهومی بسیار پیشرفته است و براساس الگوی داروین نقل می‌شود: «گونه‌ای که نتواند خودش را تطبیق دهد بعید است که زنده بماند». تلاش‌هایی برای توسعه این مفهوم از اقتصاد بوم‌شناختی به اقتصاد اجتماعی وجود داشته که همپوشانی‌هایی با بحث نهادها دارد و نهایتاً در حوزه ادبیات بحران‌ها، تاب‌آوری بُعد مهم تخمین زیان اقتصادی و تحلیل عواقب تروریسم را شامل می‌شود.

برای انواع زیادی از شوک‌های اقتصادی مانند تحریم نفت، سیکل‌های تجاری و تغییرات در رابطه با مبادله اغلب دیده می‌شود که آثار به‌واسطه تاب‌آوری، تعدیل شده‌اند. تاب‌آوری در ادبیات اقتصادی به‌عنوان یک مفهوم مبهم پذیرفته شده است. هیچ توضیح قابل‌تعمیمی وجود ندارد که چه چیزی باعث تاب‌آوری می‌شود، اما توضیحات برای مورد مشخص وجود دارد. برای مثال داوان و جسک<sup>۱</sup> (۲۰۰۶) تأکید کردند که شوک‌های قیمت نفت دیگر روی بهره‌وری عوامل اثری ندارد و این دلیل اتفاق نیفتادن رکود در سال ۲۰۰۵ بود.

با وجود آنکه تعریف واضحی از تاب‌آوری تاکنون در ادبیات اقتصادی ارائه نشده است، نویسندگان مختلف درک جوامع را از اینکه چگونه آگاهی از این مفهوم، به بهبود واکنش‌های سیاستی کمک می‌کند، بالا برده‌اند. البته یک تعریف روشن، به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای در شناسایی و ارزیابی گزینه‌های تاب‌آوری قابل پیگیری، کمک خواهد کرد.

در سال‌های اخیر تعاریف به نسبت دقیق‌تری از این مفهوم در مجموعه دانش اقتصادی ارائه شده است. از نظر رز<sup>۲</sup> (۲۰۰۹) تاب‌آوری در اقتصاد می‌تواند به دو صورت ایستا و پویا تعرف شود. تاب‌آوری اقتصادی ایستا<sup>۲</sup> توانایی یک سیستم در حفظ وظیفه‌اش (مانند تداوم تولید) به هنگام بروز شوک است. این تعریف با مسئله بنیادی اقتصاد یعنی تخصیص کارآی منابع هم‌تراز می‌شود که به هنگام وقوع بحران‌ها تشدید می‌گردد. دلیل اینکه به‌عنوان ایستا تعریف می‌شود این است که می‌تواند بدون تعمیر و بازسازی که نه فقط سطح جاری فعالیت اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه همچنین می‌تواند مسیر زمانی آینده آن را نیز تحت تأثیر قرار دهد، به‌دست آید. ویژگی دیگر تاب‌آوری ایستا این است که اصولاً یک پدیده طرف تقاضا است و بیشتر مشتریان را تحت تأثیر قرار می‌دهد تا تولیدکنندگان. بدین ترتیب تعریف ایستا از تاب‌آوری در مقابل ملاحظات طرف عرضه قرار می‌گیرد که نیاز به تعمیر و بازسازی نهادهای حیاتی را دربر دارد.

یک تعریف عمومی‌تر که ملاحظات پویا را دربرمی‌گیرد و می‌تواند تاب‌آوری اقتصادی پویا<sup>۳</sup> نامیده شود، چنین خواهد بود: سرعتی که یک سیستم از یک شوک شدید بهبود پیدا می‌کند تا حالت مطلوبش را به‌دست آورد. این مفهوم همچنین شامل مفهوم ریاضی یا ثابت سیستم است، زیرا دلالت بر این دارد

---

1. Dhawan and Jeske  
2. Static Economic Resilience  
3. Dynamic Economic Resilience

که سیستم توانایی بازگشت به عقب را دارد. این نوع تاب‌آوری نسبتاً پیچیده‌تر است، زیرا مسئله سرمایه‌گذاری بلندمدت همراه با تعمیر و بازسازی را شامل می‌شود که فرآیندهایی قابل اجرا برای مراحل بعد از حادثه هستند.

تعریف دیگر تاب‌آوری اقتصادی تبیین آن با اصطلاح جریان<sup>۱</sup> (به‌جای ذخیره)<sup>۲</sup> در رابطه با تولید اقتصادی در یک دوره زمانی مشخص است. هالینگ (۱۹۷۳) تاب‌آوری را برحسب اصطلاح جریان (بهره‌وری) اندازه‌گیری می‌کند و تاب‌آوری دارایی‌های سرمایه‌ای (ساختمان، زیرساخت) را مربوط به توانایی جذب شوک‌ها می‌داند که این مسائل بیشتر در مهندسی مطرح می‌شوند.

تاب‌آوری ایستا و پویا به مفاهیم اقتصادی کوتاه‌مدت و بلندمدت نیز ارتباط پیدا می‌کند. در کوتاه‌مدت در سطح یک کسب‌وکار انفرادی یا یک سازمان، تعدادی نهاده‌های بهره‌ور ثابت هستند، اما در بلندمدت همه نهاده‌ها متغیر هستند. نهاده ثابت معمولاً سرمایه و تجهیزات است. نهاده‌های متغیر مانند نیروی کار، منابع طبیعی و کالاهای واسطه‌ای استفاده شده در تولید کالاهای دیگر می‌توانند به راحتی افزایش یا کاهش پیدا کنند. تاب‌آوری پویا، میزان در دسترس بودن همه نهاده‌ها را به وسیله افزایش دادن ظرفیت بهره‌وری، تغییر می‌دهد و بدین ترتیب با شرایط بلندمدت که در آن همه نهاده‌ها در دسترس هستند، انطباق می‌یابد. هر چه نهاده‌های ثابت بیشتر، تاب‌آوری کمتر و احتمال اینکه اقتصاد یک سطح نهایی از تخصیص کارآی منابع را به دست آورد کمتر است (Rose, 2009).

تاب‌آوری هم از محرک‌های داخلی و هم از محرک‌های تصمیمات سیاست عمومی یا خصوصی ناشی می‌شود (میلتی،<sup>۳</sup> ۱۹۹۹). در زمان بحران‌ها، توانایی جذب زیان یا بهبود سریع می‌تواند عملکردی (ذاتی)<sup>۴</sup> یا اکتسابی (تطبیقی)<sup>۵</sup> باشد. تاب‌آوری ذاتی اشاره به توانایی معمولی مقابله با بحران‌ها دارد (برای مثال موجودی انبار، توانایی بنگاه‌های فردی که نهاده‌های دیگر را جایگزین کنند یا توانایی بازارها که منابع را در واکنش به علائم قیمتی تخصیص مجدد بدهند). این توانایی‌ها می‌تواند قبل از حادثه افزایش پیدا کند. برای مثال، برنامه‌ریزی بهبود و واکنش اضطراری، استراتژی‌های تاب‌آوری ذاتی را افزایش می‌دهد (Rose, 2009).

تاب‌آوری تطبیقی اشاره به توانایی حفظ وظیفه در شرایط بحرانی از طریق مهارت و تلاش زیاد دارد (برای مثال افزایش دادن امکانات جانشینی نهاده در عملیات تجاری یا تقویت کردن بازار به وسیله ارائه دادن اطلاعات به منظور هماهنگ کردن عرضه‌کنندگان و مشتریان). بقای بعد از یک شوک، از طریق بهبود تکنولوژی می‌تواند افزایش پیدا کند. تاب‌آوری تطبیقی، از یادگیری پس از حادثه تبعیت می‌کند و مرز کارآیی تولید را به سمت بالا منتقل می‌کند، اگرچه لزوماً به سرمایه‌گذاری نیاز ندارد (Rose, 2009).

- 
1. Flow
  2. Stock
  3. Milet
  4. Operational (Inherent)
  5. Acquired (Adaptive)



بیشتر استراتژی‌های تاب‌آوری می‌توانند هم ذاتی و هم تطبیقی باشند، اما استثنائاتی وجود دارد. برای مثال جانشین ذاتی آب لوله‌کشی، استفاده از آب بطری است و جانشین تطبیقی آن، حفر کردن چاه‌های آب جدید است.

## ۲. تاب‌آوری در سیستم بانکداری

مطابق مباحث ارائه شده در یک تعریف ساده، تاب‌آوری<sup>۱</sup> «توانایی یک سیستم جهت جذب آشفتگی و سازماندهی مجدد در حالی که متحمل تغییر شده است، تعریف می‌شود به طوری که سیستم هنوز وظیفه، ساختار، مشخصات و بازخورهای یکسانی را حفظ کند». واژه تاب‌آوری در ابتدا به‌عنوان توانایی یک سیستم مادی جهت بازگشت به حالت اولیه‌اش تفسیر شد. این نوع تاب‌آوری تأکیدش روی قسمت اول تعریف و اگر یعنی توانایی سیستم جهت بازگشت به حالت ایستایی اولیه‌اش است، برای مثال مقابله کردن با شوک‌ها و نگهداری چیزی که هست. به تدریج تفسیر پویا مطرح شد که تأکیدش روش قسمت دوم تعریف یعنی توانایی سیستم جهت سازماندهی مجدد خودش (هنگامی که متحمل تغییر می‌شود) است. موضوع تاب‌آوری سیستم بانکی را می‌توان در قالب کل سیستم حاکم بر شبکه بانکی یعنی بانک مرکزی، بانک‌های تجاری و تخصصی و اقتصاد ایران مورد بررسی قرار داد که در این حالت انتخاب نوع تعامل نظام بانکی با اقتصاد مطرح می‌شود که به تفصیل در ادامه بحث خواهیم کرد. اما از یک منظر دیگر در رابطه با بانک‌ها نیز می‌توان گفت که یک بانک تاب‌آور چه نوع بانکی است. در این باره پاسخ داده می‌شود که بانکی تاب‌آور است که توانایی ایستادگی در برابر شوک‌ها را دارد. این بانک‌ها از اعتماد سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران برخوردار هستند. بنابراین حتی در طول دوره‌های تنش، توانایی دریافت وجوه را دارند. بانک‌های تاب‌آور، ویژگی‌های خاصی دارند از جمله:

- **سپر نقدینگی و سرمایه:** سرمایه شرایطی را فراهم می‌کند که در طول دوره تنش، بانک‌ها می‌توانند زبان‌شان را کاهش دهند. نقش بانک‌ها به‌عنوان واسطه‌گر مالی، آنها را نسبت به ریسک‌های نقدینگی آسیب‌پذیر می‌کند و یک کمبود نقدینگی می‌تواند باعث شکست بانک شود.
- **سودآوری:** بانک‌هایی که سودآور نیستند، اعتماد سرمایه‌گذاران و مشتریان را به‌ویژه در شرایط تنش از دست می‌دهند. همچنین آنها قادر نیستند که ذخایری را با سودهای انباشته‌شان بسازند.
- **حکمروایی خوب:** یک بانک تاب‌آور ساختار حکمروایی سالمی دارد و استانداردهای اخلاقی را رعایت می‌کند. در اینجا نیز سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران به بانک‌های با اقدام‌های احتیاطی در طول دوره تنش بیشتر اعتماد دارند.
- حاصل تلاش‌های به عمل آمده در سطح کشورهای مختلف جهان برای دستیابی به مجموعه‌ای از

معیارهای کمی، برای ارزیابی تاب‌آوری بانک‌ها، واسطه‌های مالی و سایر ارکان نظام مالی را می‌توان در قالب معیارهای کمی معرف کفایت سرمایه، کیفیت دارایی‌ها و ساختار مالی بانک، ثبات و پایداری مدیریت، سودآوری، نقدینگی، حساسیت عملیات نسبت به مخاطره بازار و سایر معیارهای اساسی ارائه کرد.

• **کفایت سرمایه:** کفایت سرمایه و میزان در دسترس بودن آن، عامل اصلی و تعیین‌کننده در تشخیص توانمندی بانک‌ها و واسطه‌های مالی در رویارویی با نوسان‌ها و ناملایمات اثرگذار بر اقلام ترازنامه، به‌شمار می‌رود. بنابراین توجه به نسبت‌های کفایت سرمایه که انواع مختلف مخاطرات مالی با اهمیت را دربرمی‌گیرد، کاملاً سودمند است. ارزیابی میزان ذخیره در نظر گرفته شده برای مطالبات مشکوک‌الوصول به کل مطالبات بسیار حائز اهمیت است و در فرآیند ارزیابی کفایت سرمایه هر بانک نقشی اساسی دارد.

• **کیفیت دارایی و ساختار مالی بانک:** اما اعتمادپذیری نسبت‌های محاسبه شده در ارتباط با کفایت سرمایه تا اندازه‌ای تابعی از میزان اعتبار مشخصه‌های مربوط به کیفیت دارایی‌ها و ساختار مالی بانک است. در حقیقت در بسیاری از موارد، پدیدار شدن مخاطرات مربوط به ناتوانی هر بانک یا واسطه مالی در بازپرداخت به‌موقع تعهدات، در کاهش ارزش دارایی‌های آن ریشه دارد؛ از این‌رو نظارت بر معیارهای کمی معرف کیفیت دارایی و ساختار مالی بانک بسیار مهم جلوه می‌کند. گروهی از صاحب‌نظران بر این باورند که توجه به نسبت‌های اهرمی که از تقسیم دارایی‌های بانک به حقوق صاحبان سهام آن به‌دست می‌آید می‌تواند گویای موازنه موجود نرخ رشد دارایی‌ها در مقایسه با نرخ رشد سرمایه باشد.

• **ثبات و پایداری مدیریت:** ثبات و پایداری مدیریت را باید به‌عنوان اساسی‌ترین متغیر مؤثر بر عملکرد بانک در نظر گرفت. حقیقت آن است که توانمندی هیئت مدیره و مدیر عامل بانک در شناسایی، اندازه‌گیری، نظارت و کنترل بر مخاطرات عملیات بانک، ایجاد کارآیی در عملیات و همچنین رعایت قوانین و مقررات حاکم بر نظام بانکی، می‌تواند ضمن جلب اعتماد عمومی به بانک، متضمن تداوم فعالیت و بقای آن نیز باشد. در راستای ارزیابی ثبات و پایداری مدیریت بانک معیارهای کمی متعددی تدوین و ارائه شده است که از میان این نسبت‌ها می‌توان به نسبت کل هزینه‌های بانک به کل درآمدهای بانک اشاره کرد.

• **سودآوری:** از متداول‌ترین نسبت‌هایی که در زمینه سنجش سودآوری بانک مورد استفاده قرار می‌گیرد بازده دارایی‌ها (نسبت سود خالص به دارایی‌های بانک) است. دستیابی به تصویری روشن از میزان پایداری و دوام سودآوری بانک و دامنه مخاطرات مؤثر بر آن مستلزم تأمل در منابع ایجاد سود؛ مانند درآمد تسهیلات اعطایی و... است.

• **نقدینگی:** افزون بر موارد مطرح شده، اعمال نظارت بر نقدینگی بانک نیز بسیار حائز اهمیت است؛ زیرا سطح نقدینگی بانک بر توانمندی آن در مواجهه با ناملایمات اقتصادی و مالی، اثر قابل ملاحظه‌ای دارد. بر همین اساس ادعا شده است که یکی از حساس‌ترین ابعادی که بر ثبات بانک‌ها اثر زیادی دارد، توانمندی آنها در بازپرداخت به‌نگام تعهدات و بدهی‌های کوتاه‌مدت است.



### ۳. انواع نظام‌های بانکی دنیا و نظام بانکی ایران

یکی از عوامل ثبات و تاب‌آوری در سیستم بانکی انتخاب نوع الگوی بانکداری با توجه به شرایط اقتصاد هر جامعه است. در دنیا چندین نوع الگوی بانکداری وجود دارد که هر کشور به فراخور شرایط خود الگوی مورد نظر خود را برای تحرک و توسعه خود انتخاب کرده است. اقتصاد ایران هم متناسب با ساختار اقتصاد خود باید الگوی مناسب بانکداری خود را انتخاب کند به گونه‌ای که تولیدمحور باشد. این الگوها عبارتند از:

- الگوی بانکداری دولتی،
  - الگوی بانکداری گروهی اختصاصی،
  - الگوی بانکداری فراگیر،
  - الگوی بانکداری مستقل،
  - الگوی بانکداری اصلی.
- در ذیل به اختصار این الگوهای بانکداری معرفی می‌شوند.

#### ۳-۱. الگوهای بانکداری

##### الف) بانکداری دولتی

در این الگو بانکداری دولتی است و تحت فرمان دولت سیستم بانکی می‌چرخد. تضاد میان بخش بانکی و بخش تولیدی اساساً وجود ندارد، اما کنترل دولت و مهار دستوری بانک‌ها با ناکارآمدی‌های مختلف همراه است. در واقع چالش اصلی این الگوی بانکداری تضاد میان بخش تولیدی و بانکی نیست، بلکه تصمیم‌گیری‌های نادرستی است که از سوی دولت بر بانک‌ها تحمیل می‌شود. کیفیت نظام اداری در بخش بانکی عامل تعیین‌کننده در این الگو است. مشکل مهم دیگری که معمولاً در این نظام رخ می‌دهد عدم نظارت بر واحدهای اقتصادی است. نظارت بانک‌ها بر واحدهای اقتصادی از عوامل مهم ارتقای کارایی آن واحدهاست. عدم فشار از ناحیه بانک‌ها بر واحدهای اقتصادی از عوامل مهم بهره‌وری اندک در کشورهایی است که بانکداری دولتی نقش گسترده در نظام بانکی آنها دارد (میدری ۱۳۹۲ به نقل از Kornai, 1986).

##### ب) بانکداری گروهی اختصاصی<sup>۱</sup>

در الگوی بانکداری گروهی اختصاصی، بانک با مجموعه‌ای از واحدهای اقتصادی مختلف (معمولاً بخش‌های صنعت، مسکن و خدمات) تشکیل یک گروه یا مجتمع اقتصادی می‌دهد. بانک منبع اصلی تأمین منابع مالی واحدهای اقتصادی عضو است و شبکه مستحکمی از مالکیت و مدیریت متقابل میان

1. Exclusive Group Banking System

بانک و شرکت‌های عضو گروه وجود دارد. نمونه‌ای از این نوع نظام بانکداری، گروه‌های کسب‌وکار در کره جنوبی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ هستند که در آنجا دولت مالک بانک‌ها بود و یک بانک را به یک گروه کسب‌وکار (چابول) اختصاص می‌داد تا بانک اصلی آن گروه باشد. در ژاپن هم این الگوی بانکداری سابقه طولانی تری دارد. این مجتمع‌های بزرگ اقتصادی نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در نظام اقتصادی ژاپن داشته و دارند و بخش عمده‌ای از واحدهای اقتصادی بزرگ و استراتژیک در عضویت این گروه‌ها می‌باشند. در این الگو، بانک به مثابه کارگزار حکومت (مانند کره جنوبی) یا در اغلب موارد به مثابه کارگزار گروهی از بنگاه‌های مرتبط عمل می‌کند. چون تأمین مالی به این روش به دستور دولت یا عضویت در گروه وابسته است، بازار اوراق بهادار نقش ثانوی و فرعی در تأمین مالی شرکت‌های عضو دارد. بانک بر واحدهای اقتصادی به‌طور مستمر نظارت دارد. بانک‌ها در این نظام کاملاً در خدمت منافع صنعتی یا منافع خانواده‌های مالک هستند. این رابطه به‌گونه‌ای است که در برخی از موارد منافع بانک قربانی منافع واحدهای اقتصادی می‌شود. دسترسی آسان به منابع مالی به انگیزه واحدهای اقتصادی برای کارآیی بیشتر آسیب وارد می‌سازد. در این الگو نیز تضاد بخش مالی و تولیدی در گروه‌های کسب‌وکاری که در حول یک بانک گردهم آمده‌اند وجود ندارد (میدری، ۱۳۹۲).

### ج) بانکداری فراگیر<sup>۱</sup>

الگوی بانکداری فراگیر، مصداق کامل آن نظام بانکداری کشور آلمان است. آلمان اولین کشوری بود که بانک‌ها در آن به بنگاهداری واحدهای اقتصادی مشغول شدند. بانک‌ها به‌طور مستقیم واحدهای صنعتی تأسیس می‌کردند و مدیریت آنها را در دست می‌گرفتند. در این الگو نیز تضاد میان بخش بانکی و بخش تولیدی در واحدهایی که زیر نظر بانک هستند مصداق ندارد. در این الگو، بانک به اعطای تسهیلات و ارائه خدمات مالی بسنده نمی‌کند، بلکه مسیر توسعه صنعتی کشور را شناسایی کرده و بجای چنگ زدن به فرصت‌های سودآور کوتاه‌مدت، پروژه‌های تولیدی سودآور بلندمدت را خلق می‌کند. در انگلستان و آمریکا بانک‌ها چنین نقشی نداشتند؛ بانکداری فعالیت مستقلی محسوب می‌شد که باید سود خود را حداکثر می‌کرد. در حالی که در الگوی آلمانی و سپس در ژاپن ساختار مالکیت و سیاست‌های دولت میان این دو بخش (مالی و تولیدی) پیوند برقرار کرده است.

### د) بانکداری مستقل<sup>۲</sup>

در الگوی بانکداری مستقل، بانک مجاز به بنگاهداری نمی‌باشد و حتی میزان سهامی که یک بانک می‌تواند در مالکیت داشته باشد محدود است. در آمریکا بانک‌های تجاری یعنی بانک‌هایی که سپرده می‌پذیرند مجاز نیستند به‌عنوان بانک‌های سرمایه‌گذاری فعالیت کنند. تا قبل از بحران بزرگ، بانک‌های تجاری در بازار سهام نیز فعالیت می‌کردند. به دنبال بحران بزرگ ۱۹۲۹ کنگره آمریکا در سال ۱۹۳۳

1. Universal Banking

2. Arm's Length



قانونی را تصویب کرد که به قانون بانکی یا قانون گلس-استیگل<sup>۱</sup> مشهور است. محور اصلی این قانون تفکیک بانک‌های تجاری<sup>۲</sup> از بانک‌های سرمایه‌گذاری<sup>۳</sup> است. بانک سرمایه‌گذاری به‌طور اختصاصی در تضمین و معامله اوراق بهادار شرکت‌ها و دولت فعالیت می‌کند. این نوع بانک‌ها اوراق بهادار را از منتشرکننده آن خریداری کرده و در بازار اوراق بهادار می‌فروشند. بانک‌های سرمایه‌گذاری خدمات مختلفی به شرکت‌ها و خریداران سهام شرکت‌ها می‌دهند و به نوعی در بازار سهام فعال هستند. در مقابل، فعالیت اصلی بانک تجاری جذب سپرده و اعطای وام است. تا قبل از بحران بزرگ بانک‌های تجاری می‌توانستند مانند بانک‌های سرمایه‌گذاری در بازار اوراق بهادار فعالیت کنند. اما با تصویب قانون گلس-استیگل بانک‌های تجاری از تضمین اوراق بهادار و فعالیت مستقیم در بازار سهام منع شدند و همچنین انجام فعالیت‌های مرسوم بانک‌های تجاری در بانک‌های سرمایه‌گذاری ممنوع شد (میدری، ۱۳۹۲ به نقل از Ross, 1988:77-8). در این الگو میان بانک و واحدهای اقتصادی تضاد منافع وجود دارد. در این الگو بانک‌ها تمایل دارند هزینه خدمات و نرخ بهره را به حداکثر ممکن افزایش دهند، آنها تمایلی به ارائه وام‌های بلندمدت ندارند و هرگاه واحدهای تولیدی از بازپرداخت وام ناتوان باشند از ارائه تسهیلات خودداری نمایند. در این الگو انتظار می‌رود رقابت شدید میان بانک‌ها آنها را به ارائه خدمات مورد نیاز به واحدهای اقتصادی وادار سازد. منع بانک‌ها از سرمایه‌گذاری مستقیم و بنگاهداری قاعدتاً بخش‌های تولیدی را در آمریکا با مشکل روبرو می‌ساخت.

### ه) بانکداری اصلی

بانکداری اصلی الگوی غالب بانکداری در کشور ژاپن است که بخش بزرگی از بانک‌ها و صنایع براساس این الگو با یکدیگر پیوند خورده‌اند. در این روش بانک‌ها تشکیل یک ائتلاف یا سندیکای غیررسمی می‌دهند و هر بانک تعدادی از شرکت‌ها را تحت نظارت دارد و سایر بانک‌های عضو این سندیکا به اعتماد آن بانک که بانک اصلی نامیده می‌شود منابع مالی خود را در قالب اعطای تسهیلات یا خرید سهام در اختیار آن واحد اقتصادی قرار می‌دهند. برای هر مجموعه‌ای از شرکت‌ها یک بانک نقش بانک اصلی و سایر بانک‌ها نقش پیرو را به عهده دارند. بانک‌ها در این نظام سهامدار شرکت‌ها بوده و بخش عمده‌ای از سهام واحدهای اقتصادی در اختیار بانک‌های عضو سندیکاهای غیررسمی می‌باشد. بانک اصلی نسبت به سایر بانک‌ها سهم بیشتری در اعطای تسهیلات دارد و مسئول نظارت بر واحدهای اقتصادی زیرمجموعه خود می‌باشد. بانک و بنگاه‌های مشتری او به‌طور متقابل سهام یکدیگر را در دست دارند. قانون، میزان سهامی که بانک می‌تواند در اختیار داشته باشد را به پنج درصد سهام هر شرکت محدود ساخته است، اما مجموعه بانک‌های عضو سندیکای غیررسمی بخش عمده‌ای از سهام را در اختیار دارند. واحدهای

---

1. Glass- Steagal.  
2. Commercial Bank  
3. Investment Bank

اقتصادی به لحاظ مدیریتی از بانک‌ها مستقل هستند و بانک نمی‌تواند به جای بنگاه تصمیم بگیرد. واحدهای اقتصادی نیز سهام بانک را در اختیار دارند، اما شرکت‌های سهامدار بانک به قدری متنوع هستند که در عمل، بانک‌ها از استقلال برخوردارند. مداخله بانک در سازماندهی شرکتی در مواقع عادی اندک است، ولی در هنگامی که شرکت‌ها با مشکلات شدید روبرو می‌شوند سازوکار تصدی بانک فعال می‌شود و زمام امور بنگاه‌ها به دست بانک می‌افتد (میدری، ۱۳۹۲).

این الگوی بانکداری به خوبی توانسته است منافع بخش بانکی و بخش‌های تولیدی را هم‌جهت سازد. بانک با واحد اقتصادی پنج ارتباط مهم دارد: اعطای تسهیلات، خدمات انتشار اوراق قرضه (اداره اوراق داخلی و مدیریت اوراق اروپایی)، سهامداری، مدیریت حساب‌ها و منابع شرکت، ارائه اطلاعات و منابع مدیریتی.

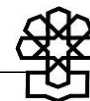
به هر حال پیوند بین نظام بانکی و نظام تولیدی مهمترین موضوع و چالش در راستای مقاوم‌سازی اقتصاد است. البته ارائه یک الگوی نظام بانکی برای ایران یک پروژه ملی است و دستگاه‌های متعدد باید این مهم را انجام دهند. ولی رابطه بین نظام بانکی و نظام تولیدی یک موضوع بسیار مهم و اساسی است که کارکرد مستقیمی بر مقاوم‌سازی اقتصاد ایران دارد. تضاد منافع بین نظام بانکی و نظام تولیدی در ایران مشهود است. بخش‌های تولیدی با ارائه آمار و اطلاعات ناصحیح و ام‌های اخذ شده از بانک‌ها را به فعالیت‌های سوداگری انتقال می‌دهند و بانک‌ها نیز به انحای مختلف از ارائه خدمات مالی با هزینه مناسب به بخش‌های تولیدی طفره می‌روند. در این باره شواهد بسیاری وجود دارد که از آن جمله می‌توان به نسبت مطالبات معوق به تسهیلات ارائه شده از ۶ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۱۲/۱ درصد در سال ۱۳۹۳ اشاره کرد.

این ارتباط معیوب به گونه‌ای است که اقتصاد ایران در سطح کلان فراوانی نقدینگی و در سطح خرد کمبود نقدینگی را حتی در دوره‌های وفور درآمدهای نفتی تجربه می‌کند.<sup>۱</sup> علت این موضوع هم مثبت شدن نرخ سود بانکی در سال‌های اخیر در سطح کلان و وجود مازاد تقاضای نقدینگی بین بانکی از سوی بانک‌ها عنوان می‌شود.

بالا بودن نرخ تسهیلات بانک و کمبود منابع نقدینگی در سطح خرد ریشه در دو موضوع مهم دارد که یکی بالا بودن نرخ تورم در اقتصاد ایران طی ۴۰ سال اخیر و همچنین عدم شکل‌گیری یک الگوی بانکداری متناسب با شرایط و ساختار اقتصاد ایران در حمایت از تولید است که هر دو این مقولات در مقاوم نبودن اقتصاد در برابر شوک‌های بیرونی و داخلی تأثیر منفی دارد. این موضوع باعث شده است که سوداگری صرف بر اقتصاد ایران مسلط باشد که از نظر جان مینارد کینز افزایش هزینه سوداگری یکی از راه‌حل‌های برون‌رفت از این معضل است.

رابطه بین بانک و بنگاه تولیدی در ایران باید کانون اصلی منظومه نظام بانکی و نظام تولیدی باشد.

۱. مسعود نیلی، بیست‌وپنجمین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۹۴.



نظام بانکی ایران بعد از انقلاب اسلامی در نتیجه بروز عوامل متعدد از قبیل انتقال سپرده‌ها به خارج از کشور، سلب اعتماد عمومی مردم نسبت به بانک‌ها و معوق شدن مطالبات بانک‌ها، بیشتر بانک‌های خصوصی حتی با کمک بانک مرکزی عملیاتشان متوقف می‌شد و خطر ورشکستگی آنها را تهدید می‌کرد دولتی شد. در چنین شرایطی در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۵۸ مالکیت کلیه بانک‌ها، شرکت‌های پس‌انداز و وام مسکن و شرکت‌های سرمایه‌گذاری از بخش خصوصی سلب و به دولت واگذار شد و در دی‌ماه ۱۳۵۸ مجمع عمومی بانک‌ها طرح ادغام بانک‌ها را تصویب کرد و تعداد بانک‌های کشور از ۳۶ به ۹ بانک تقلیل یافت. رابطه بین نظام بانکی و نظام تولیدی از تاریخ مذکور برگرفته از دیدگاه‌های دولت بود که مهار دستوری بانک‌ها با ناکارآمدی‌های مختلف همراه شد که در برنامه سوم توسعه مجدداً اجازه فعالیت به بانک‌های خصوصی داده شد، اما رابطه بین نظام تولیدی و نظام بانکی ایران بعد از برنامه سوم توسعه هم حل نشد و معضل سوداگری همزمان با رویش درآمدهای نفتی گریبانگیر اقتصاد ایران شد که با مقاوم‌سازی اقتصاد و ثبات اقتصادی همراهی نمی‌باشد. تدبیر شرکتی بسیار ضعیف یعنی اصول و تدبیر شرکتی حاکم بر روابط بین مدیر و سهامدار موضوع بسیار مهمی است که باید در راستای مقاوم‌سازی اقتصاد بر نظام بانکی ایران روشن شود.

نظام بانکی شامل یک چند ضلعی است که اضلاع آن سهامدار، سپرده‌گذار، تسهیلات‌گیرنده و مدیریت آن در قالب یک نظام بانکی مشخص و روشن است. این روابط باید در ارکان اقتصاد کلان کشور روشن باشد. در حال حاضر این موضع فقط در موقع برگزاری مجمع عمومی هر بانک مشخص و شفاف است و این موضوع باید در فرآیند یک سال مالی مشخص باشد.

همچنین الگوی بانکداری ایران در سال‌های بعد از انقلاب برای بانک‌های توسعه‌ای و تجاری خود همواره به یک شیوه در اکثر قوانین برخورد نموده است. در صورتی که بانکداری توسعه‌ای به فعالیت آن دسته از مؤسسات مالی گفته می‌شود که تحت حمایت دولت برای پروژه‌های عام‌المنفعه و پروژه‌های سودآور عمل می‌کند.

## ۲-۳. نظام بانکی و قوانین و مقررات بانکی و پولی ایران

جفری جونز در کتاب بانکداری و امپراتوری در ایران استدلال می‌کند که بانک شاهی، به‌عنوان اولین بانک ناشر اسکناس، در واقع نه برحسب تصمیم، بلکه برحسب یک اشتباه در زمان ناصرالدین شاه، ایجاد شده است. در سخنرانی جوزف رابینو که در سال ۱۸۹۲ در لندن ایراد شده و در کتاب چارلز عیسوی نیز نقل شده، همین نظر انعکاس یافته است. رابینو به سه خطر که ورود سرمایه به ایران را تهدید می‌کند اشاره می‌کند:

- فرسایش سرمایه بانک در نتیجه کاهش قیمت نقره و افزایش قیمت ارزهای خارجی به دلیل

کسری موازنه پرداخت‌ها،

- کم‌عمق بودن بازارها در ایران،

- چشمگیر بودن اختلاف ارزش رسمی پول با ارزش واقعی آن.

در نتیجه ورود هر سرمایه‌ای به کشور با زیاندهی روبه‌رو خواهد بود. سابقه ایجاد بانک شاهی به امتیاز دریافت‌شده به‌وسیله جولیان بارون دورویتر در سال ۱۸۷۲ (۱۲۵۱ ش) برمی‌گردد. بانک شاهی در سپتامبر سال ۱۸۸۹ (شهریور ۱۲۶۸) تشکیل شد. این بانک تا سال ۱۳۳۱، با نام «بانک انگلیس در ایران و خاورمیانه» در ایران فعالیت کرد و اکنون نیز به‌عنوان بانک HSBC که یک بانک بین‌المللی معتبر است به کار مشغول است.

در خصوص بانکداری و نظام بانکی در ایران گویی از ابتدا قرار بر این بوده که بانک ایجاد شود تا منابع مردم را جمع‌آوری کند و به دولت وام بدهد. اولین اقدام بنیادی در این مورد تأسیس بانک ملی بود که پس از بانک سپه - که با هدف‌های محدودتری ایجاد شده بود - ایجاد شد. در بررسی اساسنامه بانک ملی ایران، مصوب ۱۳۱۷، دو دسته مفاد قابل تفکیک است؛ یکی مفاد مربوط به نشر پول و عرضه اسکناس و دیگری مفاد مربوط به تأسیس شرکت و تعیین ارکان و وظایف آن تا سال ۱۳۳۹ که قانون بانکی و پولی تصویب و پیرو آن بانک مرکزی ایران تشکیل شد، بانک ملی نقش بانک مرکزی را ایفا می‌کرد. این امر شامل بانکداری دولت و نظارت بر ایجاد و کارکرد سایر بانک‌ها و تنظیم مقررات مربوط بود.

اولین باری که صریح و هدفمند به سیاست پولی اشاره شد در «قانون بانکی و پولی کشور»، مصوب سال ۱۳۳۹ است که به‌موجب آن بانک مرکزی نیز به وجود آمد و به نظر می‌رسد نیاز به نهادی مستقل برای مدیریت پولی کشور محسوس بوده است. در این قانون یکی از وظایف شورای تازه‌تأسیس پول و اعتبار، توجه به «مسائل پولی» قید شده است. مهمترین دستاورد این قانون را می‌توان تأسیس بانک مرکزی دانست، اما به‌لحاظ سیاستگذاری مبنای دولتی بودن شورای پول و اعتبار نیز در این قانون نهاده شد که همچنان ادامه دارد. قانون فوق به‌وسیله «قانون پولی و بانکی کشور» مصوب سال ۱۳۵۱ تکمیل شد. مرور این تجربه‌ها نشان می‌دهد که در واقع توجه حکومتی به مسائل پولی در کشور ما بسیار دیر اتفاق افتاد، در حالی که در جهان تجربه‌های شناخته‌شده‌ای در این خصوص وجود داشت. اولین بانک مرکزی در انگلستان، به‌نام بانک انگلستان، در سال ۱۶۹۴ میلادی شروع به کار کرد و به تدریج وظایف شناخته‌شده بانکداری مرکزی امروزی را به عهده گرفت. در ژاپن در سال ۱۸۷۱ میلادی به‌عنوان بخشی از اصلاحات، «میجی» - مسکوک متفرق محلی - برچیده شد و «ین» به‌عنوان پول رسمی انتخاب شد و برابری آن با دلار نقره مکزیکی تعریف شد. در سال ۱۸۸۲ بانک مرکزی ژاپن براساس الگوی بلژیکی ایجاد شد. در ایران بانک مرکزی برای سروسامان دادن به سیاست پولی در نیمه دوم قرن بیستم و در مقایسه با بسیاری از کشورها، بسیار دیر و با وقفه ایجاد شده است.



بعد از انقلاب اسلامی یکی از اقدامات انجام شده، ملی کردن بانکها در نتیجه تصمیم دولت موقت و تصویب شورای انقلاب - تحت عنوان قانون ملی شدن بانکها، مصوب سال ۱۳۵۸- بود. همچنین در دی ماه ۱۳۵۸ به اعتبار قانون مذکور و به استناد ماده (۱۷) آن، مجمع عمومی بانکها، طرح ادغام بانکها را از تصویب گذراند و براساس آن تعداد بانکهای کشور از ۳۶ بانک به ۹ بانک تقلیل یافت. پس از آن طبق اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز بانکها و سایر فعالیتهای اقتصادی مهم، دولتی اعلام شدند. از اقدامات درخور توجه دیگر در بعد از انقلاب، «تصویب قانون عملیات بانکداری بدون ربا» در سال ۱۳۶۲ است.<sup>۱</sup> در این قانون چند نکته مهم درخور توجه است:

**نکته اول -** در این قانون تأکید بر اجتناب از به کارگیری عبارت «نرخ بهره» شده است و به ضرورت وجود معاملات واقعی به عنوان مبنای ارائه اعتبار بانکی توجه شده است؛ به این ملاحظه موضوع ارائه اعتبار قرض الحسنه به متقاضیان نیز اضافه شده است.

**نکته دوم -** مواد (۳، ۱۱، ۱۲ و ۶) آن تأکید بر عقود اسلامی به عنوان ضابطه ایجاد رابطه اعتباری بین بانک و مشتری و اجازه به بانکها برای فاصله گرفتن از واسطه‌گری مالی و درگیر شدن در فعالیتهای مستقیم مانند خرید ماشین‌آلات و اجاره آنها. سازوکار جذب سپرده نیز بیشتر جنبه تشویق از طریق ارائه جایزه غیرنقدی و مانند آن دارد و تضمینی بر ایجاد تعادل بین منابع و مصارف پیش‌بینی نشده است.

**نکته سوم -** در مواد (۱۸، ۱۹، ۲۰ و ۸) آن موضوع مکلف کردن بانکها به کمک به بودجه و برنامه‌های عمرانی دولت آمده است. این امر در فصل چهارم قانون تحت عنوان «سیاست پولی» آمده و در واقع نوعی سیاست بودجه‌ای است، نه سیاست پولی. در بسیاری از قوانین قبلی نیز این ملاحظه کم‌وبیش مطرح بوده، اما در این قانون ابعاد وسیع‌تری یافته است (طیبیان، ۱۳۹۲).

**نکته چهارم -** عدم شفافیت و تعریف روشن از نظام بانکی و تعیین قلمرو شمول قانون: امروزه مؤسسه‌های اعتباری بانکی و غیربانکی متعددی در کشور تأسیس شده‌اند که از یک طرف معامله‌ای شبیه بانکها دارند و از طرف دیگر بانک نیستند و در نتیجه مشمول این قانون کل اختلاف است.

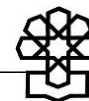
**نکته پنجم -** قانون مذکور اگرچه بانکها و دیگر مؤسسات اعتباری را در انتخاب عقدهای خاص محدود نکرده، اما راهکار لازم برای الگوی مناسب را هم ارائه نمی‌دهد و عقدهای لازم را برای طراحی الگوهای گوناگون به اندازه کافی ندارد.

دولتی بودن بانکها و تکلیف‌های بودجه‌ای و دولتی در تخصیص منابع به تدریج آثار خود را به صورت ناکارایی در ارائه خدمات، ساختار مالی مسئله‌دار، شرایط انحصاری و طرح پرونده‌های قضایی متعدد نشان داد. از دهه ۱۳۷۰ تلاش‌هایی برای جلب توجه مراکز سیاسی به این مشکلات و یافتن راه چاره

۱. قانون عملیات بانکداری بدون ربا، مصوب ۱۳۶۲/۶/۱۰.

آغاز شد. یکی از راه‌حل‌ها و اقدامات انجام شده در چارچوب قانون برنامه سوم توسعه، اجازه فعالیت مجدد به بانک‌های خصوصی بود. شروع فعالیت بانک‌های اقتصاد نوین (۱۳۸۰)، پارسیان (۱۳۸۰) و سامان (۱۳۸۱) به‌عنوان اولین بانک‌های خصوصی به این نحو رقم زده شد که در سال‌های اخیر بسیار گسترده شدند (طیبیان، ۱۳۹۱).

تحول مهم دیگر در حوزه بانکداری و پولی در ارتباط با «اصل چهل و چهارم قانون اساسی» مربوط به تفسیر ذیل اصل چهل و چهارم است. در این ارتباط می‌توان به اقدام برای خصوصی‌سازی برخی بانک‌های دولتی توجه کرد. مقدمات اقدام برای خصوصی‌سازی تعدادی از بانک‌های دولتی (بانک صادرات، ملت، تجارت، رفاه و پست‌بانک) از سال ۱۳۸۶ آغاز شد. انتظار می‌رفت با خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی و ورود بخش خصوصی به صنعت بانکداری، نظام بانکی ایران اصلاح شود. البته بهبود برخی از خدمات بانکی در طول این دهه بسیار مهم بوده است. بانکداری الکترونیکی در ایران به سرعت فراگیر شده است و همگان راحت‌تر از خدمات بانکی استفاده می‌کنند. با وجود این، مشکلات زیادی هنوز باقی مانده و حتی برخی از آنها مانند دسترسی بخش تولید به تسهیلات بدتر شده است. مشکلات نظام بانکی از جمله کمبود منابع مالی و بالا بودن نرخ تسهیلات بانکی که گلايه اصلی تولیدکنندگان است محصول عوامل مختلفی است. ریشه بسیاری از مشکلات مانند بالا بودن نرخ تورم که نرخ تسهیلات را افزایش می‌دهد از دایره اختیارات نظام بانکی بیرون است و آنها نیز از این وضعیت تورمی متضرر می‌شوند. با وجود این نظریات اقتصادی و تجربه‌های جهانی نشان می‌دهند حتی در کشورهایی که تورم یک رقمی دارند و از مشکلات کنونی اقتصاد ایران رنج نمی‌برند بانکداری خصوصی و مقررات‌زدایی موجب دردهای فراوان برای بخش‌های تولیدی شده است. بانکداری خصوصی را می‌توان به حکومت تشبیه کرد. هیچ جامعه‌ای نمی‌تواند بدون داشتن حکومت به رفاه برسد، اما مهار قدرت حکومت‌کنندگان بزرگترین چالش هر جامعه‌ای است. بانکداری خصوصی نیز یک ضرورت است، اما مهار آن شرط بهره‌گیری از آن است. بانکداری خصوصی نه تنها ابزار انباشت پس‌انداز است، بلکه تسهیل‌گر مبادلات است. اما این ابزار مانند همه پدیده‌های اجتماعی خیر مطلق نیست، بلکه می‌تواند ویرانگر هم باشد. پس‌انداز انباشت شده در بانک‌ها می‌تواند به بخش‌های تولیدی انتقال یابد یا آن که برای سوداگری در زمین و طلا و ارز و صدها کالای دیگر به کار گرفته شود. اگر بانک‌ها گزینه دوم را انتخاب کنند همانطور که کینز می‌گفت و بسیاری از کشورها به‌ویژه آمریکا در دهه گذشته شاهد آن بود، رونق بخش مالی همزاد رکود بخش‌های تولیدی می‌شود. به‌عبارتی با ورود بانکداری خصوصی ممکن است رقابت و ارائه خدمات بیشتری ایجاد شود و در این عرصه رقابت جریان خوبی است، اما برای اطمینان از جریان و شکل مفید بودن رقابت برای جامعه، به قانون و مقررات احتیاج است. (میدری، ۱۳۹۲) هدف از مسابقه ورزشی دو سرعت این است که مشخص شود چه کسی سریع‌تر از دیگران می‌تواند بدود نه اینکه چه کسی در پشت پا زدن به رقبا یا تقلب مهارت دارد.



با آمدن بانکداری خصوصی به عرصه اقتصاد در بعد از انقلاب اسلامی، در حالی که همه بخش‌های تولیدی با رکود دست‌وپنجه نرم می‌کنند، بانک‌ها بسیار سودآور شده‌اند. نرخ بیش از ۴۰ درصدی سود بانک‌های خصوصی در سال ۱۳۹۰ در زمانی رخ داده است که نرخ رشد اقتصاد ایران بین ۴/۳ تا منفی ۶/۸ درصد بوده است. هرچند با اطمینان خاطر نمی‌توان گفت این سودآوری از سودآوری به‌دست آمده، اما شواهد پراکنده‌ای در این مورد وجود دارد. به هر حال خطر سودآوری بخش بانکی آن قدر ویرانگر است که باید از طرح موضوع آن استقبال کرد.

در کنار قوانین فوق طی سال‌های برنامه توسعه چهارم و پنجم، در قالب قانون برنامه نیز احکام متعددی در خصوص ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار و نحوه سیاستگذاری پولی و اعتباری وضع شده است که از مجال این گزارش بیرون است.

#### ۴. شاخص‌ها و مسائل مهم سیستم بانکی ایران

به‌منظور بررسی عملکرد بانک‌های کشور به روند برخی از این شاخص‌ها و متغیرهای موجود در اقتصاد ایران با رویکرد بانکی توجه می‌شود:

##### ۴-۱. فضای کسب‌وکار و تأمین مالی

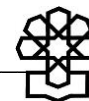
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران از سال ۱۳۸۹ به‌صورت پیمایشی طرحی را در دست اجرا دارد و همواره موانع کسب‌وکار را در سراسر ایران بررسی می‌کند. براساس پیمایش‌های انجام شده توسط این مرکز، مهمترین مانع کسب‌وکار در ایران، نظام بانکی است. دریافت تسهیلات از بانک‌ها در صدر موانع کسب‌وکار از نظر تشکل‌های کارفرمایی در ایران قرار دارد. در این ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس با بررسی نمونه‌ای حدود ۱۹۰ تشکل کارفرمایی به ارزیابی ۲۲ مانعی که در پرسشنامه برای فعالیت‌ها ذکر شده و شدت بازدارندگی هریک از موانع کسب‌وکار را تعیین می‌کند. در این ارزیابی عدد ۱۰ نشانگر بزرگترین مانع و عدد صفر نشانگر کوچک‌ترین مانع می‌باشد. در تمامی پیمایش‌ها، دریافت تسهیلات از بانک‌ها بزرگترین موانع عنوان شده و همواره شدت آن بیش از عدد هفت بوده است. از دیگر موانعی که در رتبه‌های بعدی قرار دارند می‌توان به بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه، نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی و ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه در بازار غیررسمی اشاره کرد. نکته جالب توجه رتبه بالاتر دریافت تسهیلات نسبت به تحریم‌های بین‌المللی است، در گزارش زمستان ۱۳۹۱ اعمال تحریم‌های بین‌المللی رتبه سوم را داشته است. پاسخ‌دهندگان همچنین وجود مفسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی (یکی از موارد پرسشنامه) را کم‌اهمیت‌تر از دریافت تسهیلات بانکی می‌دانند.

## جدول ۱. مقایسه مساعدترین و نامساعدترین ارزیابی‌ها از مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار ایران در سال ۱۳۹۱

عنوان	زمستان ۱۳۹۱	نمره	تابستان ۱۳۹۱	نمره	پاییز ۱۳۹۱	نمره	بهار ۱۳۹۱	نمره
نامساعدترین مؤلفه‌های ارزیابی شده (۱۰ بدترین ارزیابی)	بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه	۸/۰۱	بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه	۷/۹۵	بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه	۸/۶۱	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۷۹
	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۵۱	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۶۶	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۶۱	بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه	۷/۳۱
	اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشور	۶/۸۶	اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشور	۷/۰۷	اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشور	۷/۱۴	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی	۶/۷۷
	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی	۶/۸۲	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۷۹	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی	۶/۷۸	اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشور	۶/۷۶
مساعدترین مؤلفه‌های ارزیابی شده (عدد کوچکتر، وضعیت بهتر)	ضعف زیرساخت‌های تأمین برق	۳/۲۸	ضعف زیرساخت‌های تأمین برق	۳/۱۹	ضعف زیرساخت‌های تأمین برق	۳/۵۰	ضعف زیرساخت‌های تأمین برق	۳/۴۸
	ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل	۴/۱۱	ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل	۴/۳۰	ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل	۴/۴۵	ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل	۴/۴۲
	تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی مشابه	۴/۴۹	تعرفه پایین کالاهای وارداتی و رقابت غیرمنصفانه محصولات رقیب خارجی در بازار	۴/۵۴	تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی مشابه	۴/۵۲	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده	۴/۵۵
	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده	۴/۵۳	تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی مشابه	۴/۷۷	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده	۴/۶۲	تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی مشابه	۴/۷۴

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پایش محیط کسب‌وکار در زمستان ۱۳۹۱.

در ارزیابی مؤلفه‌های کسب‌وکار سال ۱۳۹۱ مرکز پژوهش‌های مجلس دسترسی محدود صنعت و کشاورزی به وام و تسهیلات از مهمترین چالش‌های تشکلهای کارفرمایی بوده است به طوری که مشکل



دریافت تسهیلات از بانک و ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای سرمایه از بازار غیررسمی، در زمره نامساعدترین مؤلفه‌های ارزیابی شده، قرار گرفته است. بخش عمده‌ای از مشکلات بخش‌های مولد در حوزه تأمین مالی متأثر از فعالیت‌های غیرمولد است. اولاً بالا بودن درآمدها و نرخ‌های بازدهی فعالیت‌های غیرمولد موجب حرکت منابع مالی به این سمت شده است. ثانیاً عملکرد برخی از بانک‌های خصوصی و مؤسسات اعتباری غیرشفاف بوده و نرخ‌های بهره تسهیلات بسیار بالاست. بدیهی است که تسهیلات با بهره بالا توسط بخش‌های تولیدی تقاضا نمی‌شود و باید بازار مسکن، زمین، سکه، ارز، طلا و... داغ باشد تا چنین وجوهی مشتری داشته باشد. درواقع باید اقتصاد تورمی باشد تا تسهیلات آنها بازار داشته باشد. درواقع، بانک‌های خصوصی و مؤسسات اعتباری ما مولود فضای تورمی دهه‌های اخیر هستند، زیرا در فضای تورمی که در آن، دارایی‌های عمده در معرض سوداگری هستند، عملکرد فعلی بانک‌های خصوصی همانند اهرمی است برای کسب درآمد عده‌ای که با تولید هیچ سروکاری ندارند (شاکری، ۱۳۹۳).

#### ۲-۴. افزایش نسبی شاخص هزینه واسطه‌گری مالی

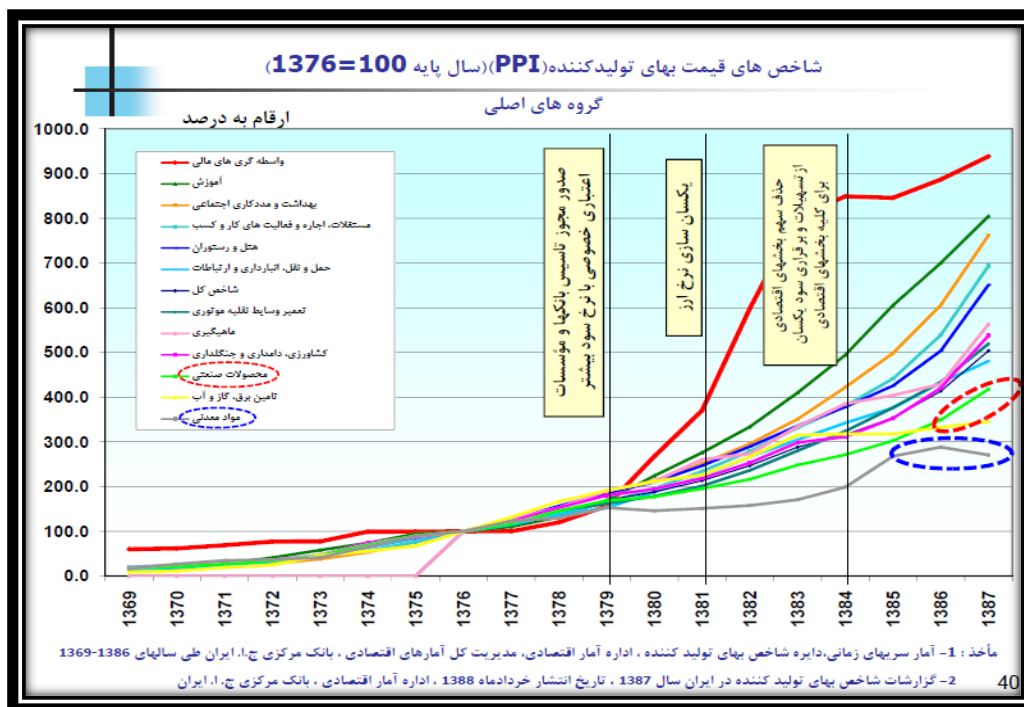
تغییر شاخص قیمت یا هزینه یک بخش نسبت به سایر بخش‌ها می‌تواند بیانگر عوامل مختلفی مانند تحولات تکنولوژیک، تغییر در الگوی مصرف، شوک‌های بیرونی یا افزایش قدرت چانه‌زنی تولیدکنندگان یا ارائه‌دهندگان آن محصول باشد از سال ۱۳۸۰ تغییر در شاخص قیمت‌های بخش مالی نسبت به سایر بخش‌ها مشاهده می‌شود. شاخص بهای تولیدکننده واسطه‌گری‌های مالی پس از سال ۱۳۷۹، بالاترین شاخص قیمت را به خود اختصاص داده است. این در حالی است که شاخص بهای مواد معدنی و محصولات صنعتی، رشد ناچیزی داشته و بسیار کمتر از شاخص بهای واسطه‌گری مالی بوده است. طبق آمارهای فوق، به راحتی می‌توان نشان داد که واسطه‌گری‌های مالی از سال‌های ۱۳۷۹ به بعد، سهم بیشتری از کیک GNP را به خود اختصاص داده‌اند و موجب محدودتر شدن سهم سایر بخش‌های تولیدی و خدماتی در کشور شده‌اند. دلیل این ادعا در این موضوع نهفته است که بخش‌های اقتصادی برای ارائه کالاها و خدمات خود، از تولیدات سایر بخش‌ها نیز استفاده می‌کنند. لذا افزایش شاخص بهای تولیدکننده در هر یک از بخش‌های اقتصادی متأثر از میزان افزایش شاخص بهای تولیدکننده سایر بخش‌ها خواهد بود. از این رو می‌توان استدلال کرد شاخص بهای تولیدکننده بخش واسطه‌گری، بیش از مقداری که واقعاً باید افزایش می‌یافت، رشد کرده است. زیرا شاخص بهای کالاها و خدمات سایر بخش‌هایی که بخش واسطه‌گری مالی از آنها کالاها و خدمات خریداری می‌کند، کمتر افزایش یافته است (بحرینیان، سیدمحمد، ۱۳۹۳).

در حالی که، شاخص بازدهی دارایی‌های بنگاه‌های تولیدی و بخش بانکی در کره جنوبی، کاملاً عکس تصویر فوق را منعکس می‌کند به طوری که درصد بازده دارایی‌های بانکی در کشور مذکور، همواره

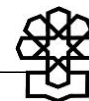
کمتراز درصد بازدهی دارایی‌های بنگاه‌های تولیدی بوده است. لذا سرمایه‌گذاری و هدایت نقدینگی به سمت بخش‌های تولیدی در کره جنوبی با بازدهی بالاتری در مقایسه با بخش بانکی (که از مصادیق اصلی واسطه‌گران مالی است) همراه بوده است. بی‌تردید، یکی از عواملی که امروزه، کره جنوبی را در زمره کشورهای صنعتی و پیشرفته دنیا قرار داده، آن است که بخش مالی این کشور، با تمامی توان، منابع مالی را برای خدمت بخش تولیدی تجهیز می‌کند. (شاکری، ۱۳۹۳).

علت این پدیده نیازمند مطالعه‌ای مستقل است، زیرا نمی‌توان به راحتی علت افزایش قیمت خدمات مالی را نسبت به سایر بخش‌ها استخراج نمود. از میان عواملی که می‌تواند موجب افزایش هزینه‌های مالی شده باشد ورود بخش خصوصی به نظام بانکی است. بانک‌های خصوصی انگیزه بیشتری برای افزایش قیمت خدمات مالی دارند، هرچند بانک‌های دولتی نیز از افزایش خدمات مالی منتفع می‌شوند، اما مدیران بانک‌های خصوصی و مالکان بانک انگیزه بیشتری برای چانه‌زنی بر سر قیمت‌ها دارند. افزایش نرخ سود و هزینه خدمات بانکی در سال‌های اخیر که در شاخص هزینه‌های واسطه‌گری مالی خود را نشان می‌دهد می‌تواند به علت فشار و چانه‌زنی‌های بانک‌های خصوصی باشد.

#### نمودار ۱. روند زیرشاخص‌های بهای تولیدکننده در ایران



\*بانک مرکزی تا سال ۱۳۸۷ این شاخص را به تفکیک واسطه‌گری‌های مالی محاسبه و چاپ کرده است و از سال ۱۳۸۷ به بعد شاخص واسطه‌گری‌های مالی در ترکیب شاخص قیمت تولیدکننده منتشر نمی‌شود.



### ۳-۴. نظام بانکی ایران و رقابت‌پذیری

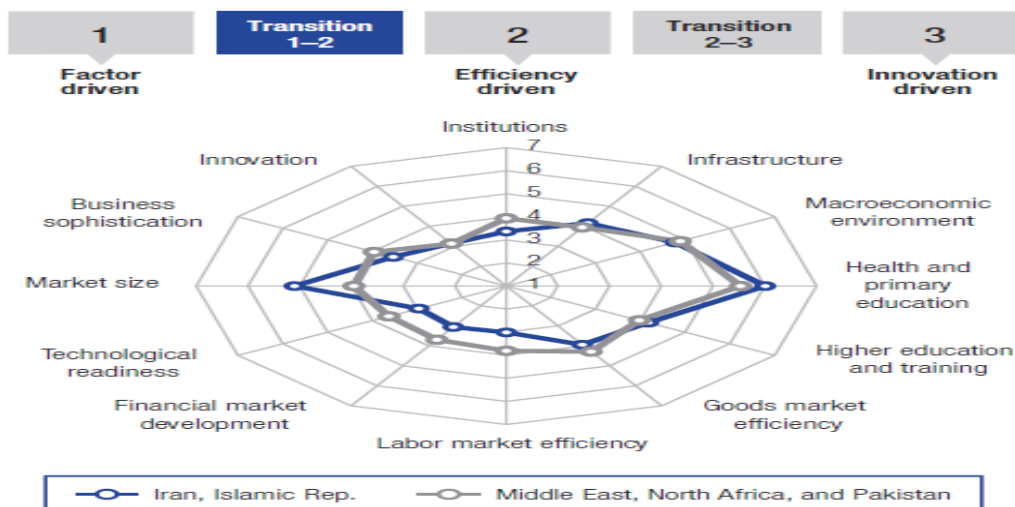
یکی از مطالعاتی که می‌تواند وضعیت نظام بانکی ایران را مشخص سازد گزارش رقابت‌پذیری مجمع جهانی اقتصاد در سال ۲۰۱۴-۲۰۱۵ می‌باشد. در این گزارش موانع رقابت‌پذیری در ۱۴۴ کشور از نظر ۱۲ شاخص مورد بررسی قرار می‌گیرد. جدول ۲ رتبه ایران را از نظر ارکان مختلف رقابت‌پذیری در میان ۱۴۴ کشور نشان می‌دهد. ایران در بین ۱۴۴ کشور رتبه ۸۳ را به خود اختصاص داده است. همانطور که از جدول ۲ پیداست، بازارهای مالی در کنار بازار کار و آمادگی فناوری کمترین نمره یعنی نمره ۳ از ۷ را اخذ نموده است و لذا یکی از ضعیف‌ترین رکن رقابت‌پذیری اقتصاد ایران را در کنار دو عامل دیگر می‌توان نظام مالی آن قلمداد کرد. از نظر این شاخص، ایران دارای رتبه ۱۲۸ است، به عبارت دیگر تنها نظام مالی ۱۶ کشور جهان بدتر از ایران است. نمودار ۲ و جدول ۲ اجزای شاخص بازار مالی را نشان می‌دهد. ایران در بین کشورهای جهان در بسیاری از اجزای شاخص‌های مالی پایین‌ترین رتبه را دارد و همچنین وضعیت ایران از نظر عموم شاخص‌های مالی نسبت به کشورهای پیشرفته و متوسط جهان بسیار نامناسب است. از نظر دسترسی به خدمات مالی رتبه ایران در میان ۱۴۴ کشور ۱۳۵ام است. متأسفانه این وضعیت در مورد «هزینه استفاده از خدمات مالی» و «در دسترس بودن منابع مالی برای سرمایه‌گذاری مخاطره‌آمیز» مشابه است و در مورد دو شاخص «سهولت دسترسی به وام‌ها» در دنیا رتبه ۱۴۱ را دارد. از نتایج پیداست که نتیجه نظرسنجی مرکز پژوهش‌های مجلس به خوبی با گزارش مجمع جهانی اقتصاد سازگار است: بازارهای مالی ایران از نظر سهولت دسترسی به وام‌ها از میان ۱۴۴ کشور رتبه ۱۴۱ را داراست. در واقع این مورد بدترین متغیر رکن بازارهای مالی اقتصاد ایران است. شاخص‌های دیگر از قبیل دسترسی به خدمات مالی و هزینه استفاده از خدمات مالی هم به ترتیب با رتبه‌های ۱۳۵ و ۱۳۰ وضعیت بهتری ندارند.

جدول ۲. رتبه ایران در میان ۱۴۴ کشور جهان از نظر ارکان مختلف رقابت‌پذیری سال ۲۰۱۴-۲۰۱۵

رتبه ایران	رکن	رتبه ایران	رکن
۷۸	آموزش عالی و حرفه‌ای	۲۱	اندازه بازار
۱۱۰	پیشرفته بودن بنگاه‌ها	۳۲	ثبات اقتصاد کلان
۱۰۷	آمادگی تکنولوژیک	۵۲	بهداشت و آموزش ابتدایی
۱۲۰	کارآیی بازار کالا	۸۶	نوآوری
۱۲۸	پیشرفته بودن بازار مالی	۶۹	زیرساخت‌ها
۱۴۲	کارآیی بازار نیروی کار	۱۰۸	نهاده‌ها

Source: WEF-GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2014-2015.

نمودار ۲. مؤلفه‌های رقابت پذیری ایران



Source: Ibid.

جدول ۳. ارکان کارآیی نظام مالی ایران از نظر گزارش رقابت پذیری سال ۲۰۱۴-۲۰۱۵

نمره ایران	رتبه ایران در بین ۱۴۴ کشور	متغیر
۳	۱۲۸	کارآیی نظام مالی
۲,۹	۱۳۵	در دسترس بودن خدمات مالی
۳,۱	۱۳۰	هزینه استفاده از خدمات مالی
۳	۹۹	تأمین مالی از طریق بازار سهام
۱,۶	۱۴۱	سهولت دسترسی به وام‌ها
۱,۹	۱۳۳	در دسترس بودن منابع مالی برای سرمایه‌گذاری مخاطره‌آمیز کارآفرینان
۳,۸	۱۲۵	استحکام بانکی
۳,۶	۱۰۲	تنظیم و نظارت بر بورس
۴	۹۶	شاخص حمایت‌های قانونی از حقوق قرض‌دهنده و قرض‌گیرنده

Source: Ibid.

۴-۴. الگوی نامناسب توزیع و تخصیص منابع بانکی

شواهد موجود حاکی از آن است که بخش غیردولتی مسکن، سهم قابل ملاحظه‌ای از تسهیلات اعطایی بانک‌ها را دریافت کرده است به طوری که میزان تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی مسکن و ساختمان در سال ۱۳۹۰، حدود ۵/۵ برابر وام‌های اختصاص یافته به بخش مذکور در سال ۱۳۸۴ بوده است. علاوه بر افزایش رقم مطلق تسهیلات اعطایی به مسکن و ساختمان، سهم این بخش نیز از ۲۲/۶ درصد کل اعتبارات اعطایی به بخش غیردولتی در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته و به ۲۹/۴ در سال ۱۳۹۰ رسیده است. تسهیلات اعطایی به بازرگانی داخلی نیز روند مشابهی داشته و افزایش قابل ملاحظه‌ای یافته است. به طور کلی، می‌توان نتیجه گرفت که در سال‌های اخیر، منابع مالی به طور نسبی عمدتاً به سمت ساختمان و بازرگانی داخلی هدایت شده است.



## جدول ۴. سهم بخش‌های مختلف غیردولتی از مانده تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی

(میلیارد ریال)

سال	کشاورزی	صنعت و معدن	مسکن و ساختمان	صادرات	بازرگانی داخلی	سایر بخش‌های غیردولتی	جمع بدهی غیردولتی
۱۳۸۱	۵۰۲۳۹	۸۱۴۷۱	۷۲۴۶۲	۷۱۲۷	۱۴۰۰۸	۵۲۲۷۰	۲۷۷۵۷۸
۱۳۸۲	۶۲۹۶۷	۱۲۱۲۶۷	۹۴۶۴۲	۸۴۷۳	۲۷۰۲۹	۷۲۸۴۷	۳۸۸۲۲۳
۱۳۸۳	۸۲۹۴۶	۱۷۲۶۴۲	۱۳۱۳۶۴	۱۲۱۲۸	۴۰۶۷۳	۱۰۶۴۹۷	۵۳۶۱۵۰
۱۳۸۴	۱۱۲۲۰۴	۲۳۸۱۳۲	۱۶۸۷۵۸	۱۴۹۷۲	۷۰۰۴۴	۱۵۰۹۱۸	۷۴۵۰۲۸
۱۳۸۵	۱۵۱۳۳۳	۲۹۳۱۲۷	۲۳۹۲۷۷	۱۶۵۶۰	۱۱۴۲۴۸	۲۵۲۰۰۳	۱۰۶۶۵۴۸
۱۳۸۶	۲۰۲۰۳۳	۳۷۳۵۶۰	۲۹۷۳۳۶	۲۰۹۷۶	۱۷۷۹۸۱	۳۹۶۵۰۷	۱۴۶۸۲۹۳
۱۳۸۷	۲۴۴۳۹۵	۴۰۳۶۳۹	۳۴۹۰۸۴	۲۷۳۸۶	۱۸۲۲۱۸	۴۵۷۴۶۷	۱۶۶۵۱۹۰
۱۳۸۸	۲۴۴۳۹۵	۴۵۶۶۷۱	۴۲۳۸۶۶	؟	۲۱۳۹۰۴	۵۹۰۷۲۱	۱۹۲۹۵۵۷
۱۳۸۹	۲۸۶۰۷۸	۶۰۰۸۱۴	۶۷۴۰۵۲	؟	۲۸۴۸۰۷	۸۱۳۹۰۶	۲۶۵۹۶۵۷
۱۳۹۰	۳۳۶۲۲۵	۷۰۸۲۰۰	۹۳۴۸۰۰		۱۲۰۸۶۳۵		۳۱۷۸۶۱۶

مأخذ: بانک مرکزی، گزیده آمارهای اقتصادی، بخش پولی و بانکی.

## ۴-۵. عدم تطابق سیاست‌های تأمین مالی با راهبرد بهبود فضای کسب‌وکار

همانطور که در گزارش رقابت‌پذیری جهانی و گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس آمده است در سال‌های اخیر یا بهتر بگوییم در دهه‌های اخیر، در اکثر پایش‌های انجام شده در زمینه موانع تولید، «تأمین مالی» در رأس موانع قرار دارد. صاحبان کسب‌وکار معتقدند بانک‌ها سرمایه در گردش را تأمین نمی‌کنند و سرمایه ثابت را هم با تأخیر و با نرخ‌های سود بالا تأمین می‌کنند. گشایش اعتبار انجام نمی‌شود و وقتی هم که انجام می‌شود ۱۰۰ درصد معادل ریالی آن باید به حساب بانک عامل واریز شود. در حالی که بانک‌ها منابع خود را به ذینفعان خاص اختصاص می‌دهند یا خود آنها منابع را به مصارف غیرعملیاتی (نظیر خرید و فروش ارز و سکه و مسکن) اختصاص می‌دهند.

دولت‌ها با این تلقی که سیستم بانکی ابزار توسعه کشور است به بانک‌ها تکلیف کرده است تسهیلات تکلیفی و زودبازده اعطا کنند و اگر کسی نتوانست به موقع اقساط وامش را بازپرداخت کند، بانک او را جریمه نکند وام را امهال کند و سود دوران مذکور را از منابع عمومی تأمین کند. اگر جایی نیاز به تسهیلات بود بانک تسهیلات قرض‌الحسنه بدهد و اگر دولت خواست مسکن مهر بسازد، بانک مرکزی یک خط اعتباری کلان برای آن در نظر بگیرد. اما عملکرد ایران در این زمینه چندان قابل قبول نیست (جدول ۵). بر این اساس کمبود تسهیلات ناشی از سهل‌گیری بر اعتبارگیرندگان است و محدود کردن اختیارات ارکان اعتباری بانک‌ها (نصیری اقدام و مهاجری، ۱۳۹۳).

## جدول ۵. کسب اعتبار در ایران، منطقه منا و OECD

شاخص	ایران	منطقه منا	OECD
حقوق اعتباردهندگان	۴	۳	۷
عمق اطلاعات اعتباری	۵	۴	۵
پوشش مؤسسات ثبت عمومی	۴۱/۶	۸/۳	۱۵/۲
پوشش دواير اعتباری خصوصی	۳۳/۳	۹/۹	۶۶/۷

مأخذ: نصیری اقدم و مهاجری، ۱۳۹۳.

## ۴-۶. نقش بانک‌ها در سرمایه‌گذاری مستقیم طرح‌های اقتصادی

بانک‌ها می‌توانند منابع پس‌انداز شده را وام داده یا به‌طور مستقیم در طرح‌های اقتصادی مشارکت کنند. بانک در سرمایه‌گذاری مستقیم ریسک بیشتری متحمل می‌شود و در اعطای تسهیلات معمولاً وام‌گیرنده تمام ریسک را بر دوش می‌کشد. جدول سهم سرمایه‌گذاری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از مجموع تسهیلات را در چهار سال ۱۳۸۵، ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نشان داده است. همانطور که می‌بینیم در سال ۱۳۸۵ فقط ۱۱ هزار میلیارد ریال معادل نه هزارم مجموع تسهیلات بانک‌ها به‌صورت سرمایه‌گذاری مستقیم بوده که رقم بسیار ناچیزی است و در سال ۱۳۹۲ هم مقدار این شاخص تغییر نکرده است. این اعداد نشان می‌دهد بانک‌ها علاقه چندانی به سرمایه‌گذاری مستقیم ندارند و متأسفانه در طول زمان گرایش به سرمایه‌گذاری مستقیم کاهش یافته است.

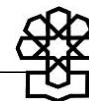
## جدول ۶. سهم سرمایه‌گذاری مستقیم بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از مجموع تسهیلات اعطایی

سال	۱۳۸۵	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
مجموع تسهیلات اعطایی (به هزار میلیارد ریال)	۱۱۷۹	۳۴۵۶	۴۰۶۷	۴۹۹۷
سرمایه‌گذاری مستقیم (به هزار میلیارد ریال)	۱۱	۳۰	۴۴	۴۶
سهم سرمایه‌گذاری مستقیم از کل تسهیلات (درصد)	۰/۹	۰/۸۶	۱/۱	۰/۹

مأخذ: بانک مرکزی ایران WWW.CBI.IR بخش پولی و بانکی گزیده آمارهای اقتصادی سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲.  
۱۳۸۵، ۱۳۹۰، ۱۳۹۲.

## ۴-۷. عدم یکپارچگی بازارهای مالی

وجود بازارهای مالی یکپارچه، فعال و گسترده پیش‌شرط توسعه مالی و به‌دنبال آن توسعه اقتصادی است. بازارهای مالی ایران را به‌طور کلی به دو دسته «متشکل» و «غیرمتشکل» می‌توان تقسیم کرد. بازارهای متشکل از نوع بازارهای ملی و عمدتاً در برگیرنده سیستم بانکی کشور هستند که تحت نظارت و حمایت دولت قرار دارند و نرخ‌ها و مقادیر به‌طور یک‌طرفه از سوی عرضه‌کننده این منابع تعیین می‌شود. بازارهای نوع دوم در برگیرنده دامنه وسیعی از مؤسسات، نهادها و اشخاص حقیقی و حقوقی (رسمی و غیررسمی) نسبتاً کوچک است که دست به فعالیت مالی می‌زنند. این گروه معمولاً فعالیتشان محدود به بازارهای محلی است. با این ساختار مالی در اقتصاد ایران و با وجود شکاف میان عرضه و تقاضای وام در



بخش رسمی بازارهای مالی و شکاف میان نرخ‌های بهره در دو بخش رسمی و غیررسمی بازارهای مالی عدم یکپارچگی بازارهای مالی به نمایش در می‌آید. (رنانی، ۱۳۷۹) کمبود سرمایه و مشکلات نظام بانکی متشکل در ایران موجب شده است بنگاه‌های تولیدی برای تأمین نیازهای مالی خود به شبکه غیررسمی که نرخ بسیار بالایی را مطالبه می‌کنند متوسل شوند.

#### ۴-۸. بالا بودن مطالبات غیرجاری بانکی

حجم بالای مطالبات بانکی یکی از معضلات کنونی اقتصاد ایران می‌باشد. سهم مطالبات معوق در متغیرهای کلان نمایانگر اثر بالای رشد سهم مطالبات معوق بانکی روی متغیرهای کلان اقتصادی است. بروز بحران در سیستم مالی می‌تواند به خروج پس‌انداز سپرده‌گذاران از بانک‌ها منجر شود. به طوری که اگر نااطمینانی به سیستم بانکی و شرایط ناپایدار توسط پس‌اندازکنندگان احساس شود و آنان راهی بهتر برای نگهداری پس‌اندازهای خود بیابند، اقدام به خروج سپرده‌های خود از بانک‌ها می‌نمایند. به علاوه، از آنجاکه بانک‌ها بخش عمده‌ای از سپرده‌های مشتریان را به صورت تسهیلات اعطا کردند، در صورتی که تسهیلات به موقع بازپرداخت نشود، با کاهش ناگهانی منابع مواجه می‌شوند و در شرایط بدبینانه حتی ممکن است وضعیت به ورشکستگی بانک‌ها هم منجر شود.

همانطور که در بحث‌های قبلی اشاره شد یکی از مهم‌ترین وظیفه بانک‌ها این است که پروژه‌هایی را که توجیه اقتصادی داشته و همچنین اشتغالزا هستند، تأمین مالی کنند و از این طریق می‌توانند به اقتصاد مقاومتی کمک کنند. در شرایطی که مطالبات معوق بانک‌ها بالا باشد، بانک‌ها در انجام این وظیفه کاراً عمل نخواهند کرد.

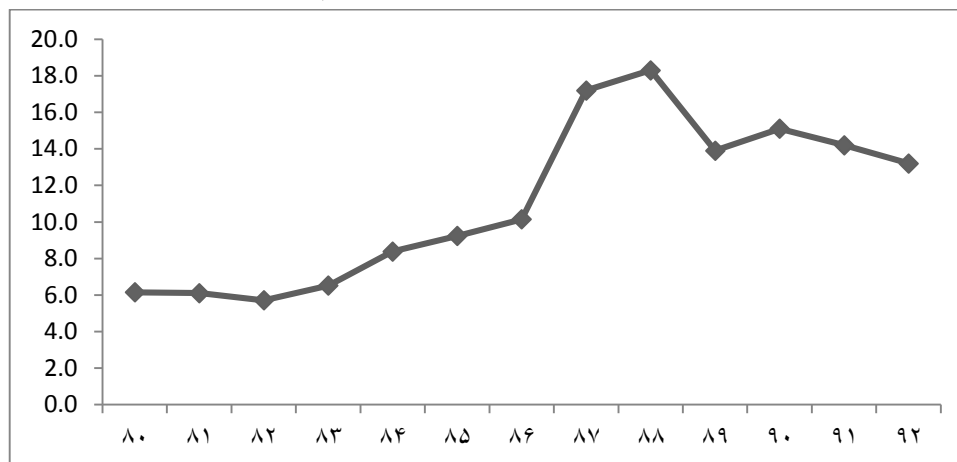
برای تحلیل روند مطالبات غیرجاری خاطر نشان می‌سازد که ابلاغ دستورالعمل طبقه‌بندی دارایی‌ها در سال ۱۳۸۶ و اجرای آن در بانک‌ها در سال ۱۳۸۷، میزان مطالبات غیرجاری بانک‌ها در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶ به میزان ۵۵ درصد افزایش یافته است، ولی این رشد در سال‌های بعد، از شتاب کمتری برخوردار بوده است. (جدول ۷)

جدول ۷. نسبت مطالبات معوق بانکی به کل وام‌ها در ایران

۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	
۱۲/۱	۱۳/۲	۱۴/۲	۱۵/۱	۱۳/۹	۱۸/۳	۱۷/۲	۱۰/۱	۹/۲	۸/۴	۶/۵	۵/۷	۶/۱	۶/۲	نسبت معوقات به کل وام‌ها

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

نمودار ۳. نسبت معوقات به کل وام‌ها



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

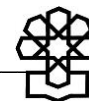
در نمودار بالا روند این متغیر از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲ ملاحظه می‌شود. در سال ۱۳۸۷ مقدار آن به حداکثر خود می‌رسد و سپس شروع به کاهش می‌کند. ولی به‌طور کلی مقدار آن بالاست.

#### ۴-۹. نسبت حقوق صاحبان سهام به کل دارایی‌ها و کفایت سرمایه

نسبت حقوق صاحبان سهام به دارایی‌ها یکی از نسبت‌های سنجش سلامت عملکرد و ثبات مالی مؤسسات مالی و بانکهاست. این نسبت طی سال‌های اخیر دارای روند صعودی است. اما نسبت کفایت سرمایه بانکه‌ها که برطبق استانداردهای بین‌المللی نسبت انواع سرمایه به دارایی‌های موزون شده برحسب ریسک است نیز متغیر دیگری برای بررسی پایه سرمایه است. بانکه‌ها باید سرمایه کافی برای پوشش دادن ریسک ناشی از فعالیت‌های خود را داشته و مراقب باشند که آسیب‌های وارده به سپرده‌گذاران منتقل نشود. این نسبت در بانکه‌های تجاری نباید کمتر از ۸ درصد باشد. در پایان سال ۱۳۹۱ نسبت مذکور در کل سیستم بانکی، ۶/۵ درصد بوده است. به‌طور کلی این نسبت طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ در سیستم بانکی کشور به‌طور مرتب کاهش یافته و هیچ‌گاه در سطح استانداردهای بین‌المللی نبوده است.

جدول ۸. نسبت حقوق صاحبان سهام به دارایی

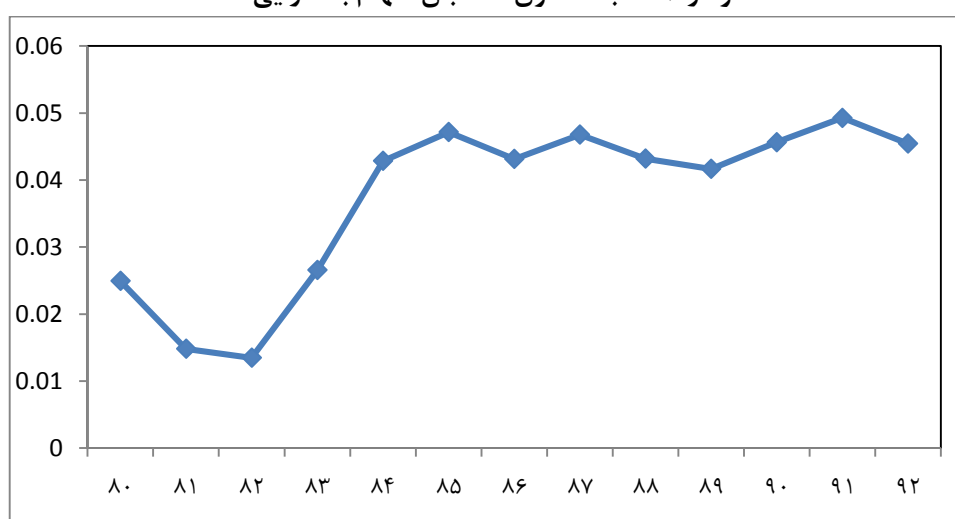
سال	دارایی	حساب سرمایه	نسبت حقوق صاحبان سهام به دارایی‌ها
۱۳۸۰	۷۰۲۳۵۱/۱	۱۷۵۲۲/۳	۰/۰۲۴۹
۱۳۸۱	۱۲۹۳۰۶۸	۱۹۱۴۳/۳	۰/۰۱۴۸
۱۳۸۲	۱۶۴۹۴۴۶/۳	۲۲۲۴۷/۹	۰/۰۱۳۵
۱۳۸۳	۲۲۱۲۷۴۲/۲	۵۸۷۷۰/۲	۰/۰۲۶۶
۱۳۸۴	۲۸۰۴۵۸۸	۱۲۰۱۹۱/۳	۰/۰۴۲۹
۱۳۸۵	۳۶۸۲۰۲۱/۶	۱۷۳۶۰۳/۷	۰/۰۴۷۱
۱۳۸۶	۴۸۴۸۷۶۷/۶	۲۰۹۱۳۸/۹	۰/۰۴۳۱



سال	دارایی	حساب سرمایه	نسبت حقوق صاحبان سهام به دارایی‌ها
۱۳۸۷	۵۳۹۲۸۷۰/۲	۲۵۲۲۵۱/۸	۰/۰۴۶۸
۱۳۸۸	۶۰۹۲۹۲۶/۴	۲۶۳۱۰۵	۰/۰۴۳۲
۱۳۸۹	۸۱۶۷۰۱۳/۶	۳۴۰۲۹۵/۷	۰/۰۴۱۷
۱۳۹۰	۹۸۹۹۳۳۷	۴۵۱۹۲۷/۳	۰/۰۴۵۷
۱۳۹۱	۱۱۶۶۰۵۲۱/۳	۵۷۴۶۴۳/۷	۰/۰۴۹۳
۱۳۹۲	۱۷۳۴۴۷۸۱/۹	۷۸۷۹۳۴/۳	۰/۰۴۵۴

مأخذ: همان.

نمودار ۴. نسبت حقوق صاحبان سهام به دارایی‌ها



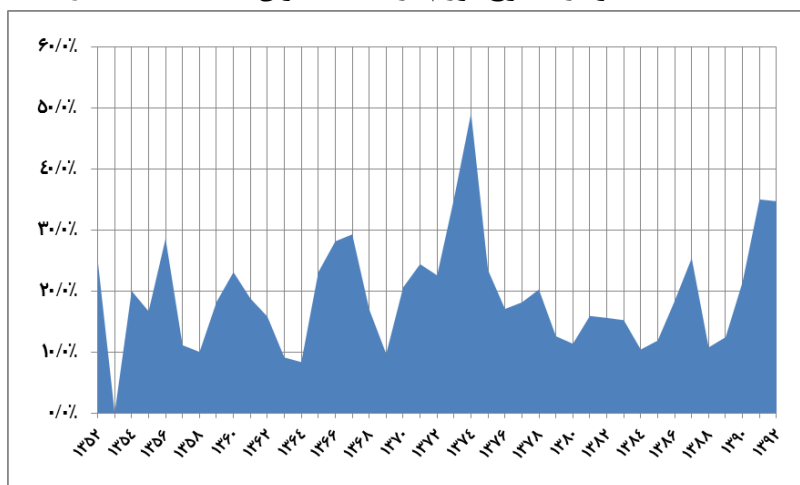
مأخذ: همان.

#### ۱۰-۴. نرخ تورم بالا و بی‌ثباتی قیمت‌ها

برای بررسی کارایی نظام بانکی می‌توان از روند نرخ تورم در سال‌های اخیر استفاده کرد. کنترل تورم از اهداف غایی سیاست‌گذاران اقتصادی می‌باشد. زیرا افزایش بی‌رویه سطح عمومی قیمت‌ها به سازوکار اقتصادی و سطح رفاه جامعه آسیب‌های فراوانی وارد می‌کند. اقتصاد ایران طی ۴۰ سال اخیر به شکل تقریباً مستمر با تورم دورقمی روبرو بوده است. این در حالی است که اکثر کشورهای جهان با اعمال سیاست‌های گوناگون از جمله سیاست هدفگذاری تورمی و تشدید انضباط مالی دولت‌ها به سمت تورم تک‌رقمی سوق یافته‌اند و اقتصاد ایران از حیث تورم دورقمی جزء معدود کشورهای جهان می‌باشد. در مورد تورم و رشد اقتصادی ایران با توجه به نمودار ۶ باید اشاره نمود که مسئله اقتصاد ایران با تورم این نمی‌باشد که بنگاه‌ها و خانوارها نمی‌توانند با آن کنار بیایند. اگر جامعه بداند که تورم برای همیشه ۱۰ درصد خواهد بود آنگاه این تورم را می‌توان به تمام قراردادهای، مبادلات، نرخ‌های مالیات و دیگر موارد در جامعه تسری داد و تمام تراکنش‌های اقتصاد را با این نرخ تعدیل خواهند نمود به این ترتیب نرخ مالیات تنها در دسر کمی برای اقتصاد خواهد داشت. اما مشکل در ایران براساس شواهد در نمودار در ارتباط با

رشد اقتصادی و تورم این گونه بوده است که معمولاً تورم به شکلی آغاز شده که جامعه را غافلگیر کرده است. به این ترتیب وقوع غیرمنتظره تورم به دلیل ناآمادگی افراد، تأثیرات منفی زیادی بر فضای کسب و کار و رشد اقتصادی گذاشته است.

نمودار ۵. نرخ تورم در اقتصاد ایران (درصد)



مأخذ: همان.

جدول ۹. روند نرخ تورم ایران (درصد)

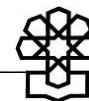
سال	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰
درصد تغییر سالیانه (نرخ تورم)	۳۴/۵	۳۰/۵	۲۱/۵	۱۲/۴	۱۰/۸	۲۵/۴	۱۸/۴	۱۱/۹	۱۰/۴	۱۵/۲	۱۵/۶	۱۵/۸	۱۱/۴

مأخذ: همان.

برخی اهرم‌های فشاری که دولت از طریق آنها بر سیستم پولی-بانکی اعمال قدرت نموده و در نتیجه آن کارآیی نظام پولی-بانکی را مخدوش کرده است به شرح زیر هستند:

#### ۴-۱۱. تسلط سیاست‌های مالی دولت بر سیاست‌های پولی

تحت ساختارهای فعلی روابط میان دولت و بانک مرکزی و نظام بانکی، دولت می‌تواند از طریق خلق پول، بانک مرکزی و نظام بانکی را به ابزاری جهت تأمین منابع مالی مورد نیاز خود تبدیل کند. خلق پول از مسیر بانک مرکزی، جاده‌ای آسان در اختیار سیاست‌گذاران دولت نهاده است تا هر چه بیشتر خرج کنند، قدرتی که حق ضرب (انتشار) پول در اختیار بانک مرکزی نهاده است، عملاً در اختیار دولت قرار گرفته است و در نتیجه منابع مالی آسان برای خرج کردن به حد کافی در دسترس دولت خواهد بود و از آنجا که وظایف دشواری مثل ساختن نظام و اقتدار اداری و ایجاد نظام مالیاتی مناسب، زمان‌بر



و دشوار می‌باشد، خرج کردن به سازوکار ساده و ابتدایی دولت‌مندی در ایران تبدیل شده است به نحوی که پول، دائماً جایگزین اقتدار و توانایی دولت و ساختار بوروکراتیک آن شده است. خلق پول از طریق استفاده از حق قانونی حکومت برای ضرب پول، یکی از راه‌های کسب درآمد برای هر دولتی در دنیای پول اعتباری است. بین میزان استفاده از قدرت ناشی از حق ضرب پول و حفظ ارزش پول، رابطه‌ای معکوس وجود دارد.

بدهی دولت به بانک مرکزی (به‌عنوان یکی از اقلام منابع پول پر قدرت) که از مسیر تأمین مالی کسری بودجه دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی شکل می‌گیرد، همان مسیری است که دولت‌ها می‌توانند از طریق استفاده از حق‌الضرب (انتشار) پول برای خود کسب درآمد کنند. اما در ایران مسیر مهم دیگری نیز برای کسب درآمد از طریق استفاده از انتشار پول در اختیار دولت است: فروش ارز حاصل از صدور نفت توسط دولت به بانک مرکزی، روش آسانی در اختیار دولت برای کسب درآمدهای ریالی است. بنابراین دولت در ایران جهت استفاده از انتشار پول برای کسب درآمد، دارای امکانات بیشتری است، یک امکان به تأمین مالی کسری بودجه از طریق دولت به بانک مرکزی و امکان دیگر به فروش دلارهای نفتی از طرف دولت به بانک مرکزی.

تحت ساختارهای فعلی روابط میان دولت و بانک مرکزی، این بانک از استقلال اقتصادی کافی جهت مدیریت سیستم پولی کشور و کنترل خلق پول و بنابراین ایفای وظایف بنیادی خود در حفظ ارزش پول ملی و کنترل تورم برخوردار نیست. در واقع طی سال‌های اخیر، افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی جهت تأمین کسری بودجه و خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی که از محل فروش درآمدهای فزاینده نفتی جهت تأمین بودجه دولت و بازپرداخت بخشی از بدهی دولت به بانک مرکزی، از مهمترین و اصلی‌ترین عوامل گسترده پایه پولی و به تبع آن حجم پول بوده است. بانک مرکزی از میان منابع پایه پولی تنها بر بدهی بانک‌های تجاری و سایر مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی و سایر دارایی‌های در اختیار خود کنترل دارد و نیز می‌تواند به‌وسیله عملیات موسوم به بازار آزاد (خرید و فروش اوراق مشارکت دولت یا بانک مرکزی) به‌صورت محدودی حجم پایه پولی را کنترل کند. بنابراین آشکار است که تحت تسلط سیاست‌های مالی بر نظام پولی، بانک مرکزی از قدرت کافی برای تعیین پایه پولی و تنظیم حجم پول به‌عنوان یکی از متغیرهای کلیدی جهت مدیریت نظام پولی، برخوردار نیست.

مصوبه اخیر مجمع تشخیص مصلحت نظام در استقلال بانک مرکزی هم بیشتر مرتبط به استقلال سیاسی بانک مرکزی است و با آنچه برای استقلال اقتصادی بانک مرکزی مورد نیاز است متمایز است.

#### ۱۲-۴. تعیین دستوری نرخ سود بانکی توسط دولت

مسئله مهم در نظام بانکی، نحوه تجهیز منابع مالی و سپس تخصیص و توزیع آن در بخش‌های مختلف اقتصاد و بین فعالان اقتصادی و نیز کانال‌ها و مسیرهایی است که حجم پول موجود وارد سیستم اقتصادی

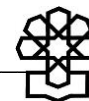
شده و در آن گردش می‌کند. با توجه به وظیفه نظام بانکی در تجهیز منابع مالی و تخصیص بهینه آن در سیستم اقتصادی، هر چه نظام بانکی در تجهیز منابع مالی و تخصیص آن در فضای رقابتی و به صورت کارآتری عمل کند، می‌توان شاهد کاهش هزینه‌های تولید و بهبود امر تولید و اشتغال و رشد اقتصادی بود، در غیر این صورت، عدم کارآیی نظام بانکی در تجهیز و تخصیص بهینه منابع مالی منجر به اتلاف منابع و دامن زدن به رکود اقتصادی خواهد گردید.

منابع مالی نظام بانکی به‌طور طبیعی از محل سپرده‌های مردم تأمین می‌شود و یکی از مهمترین متغیرها در تصمیمات سپرده‌گذاری مردم در نظام بانکی، نرخ سود سپرده‌ها است به طوری که هر چه نرخ سود سپرده‌های بانکی افزایش یابد، انگیزه مردم جهت سپرده‌گذاری در نظام بانکی افزایش می‌یابد و هر چه نرخ سود سپرده‌های بانکی کاهش یابد، انگیزه سپرده‌گذاری کاهش خواهد یافت. البته باید توجه داشت آنچه برای تصمیمات سپرده‌گذاری مهم است نرخ واقعی سود بانکی است و نه نرخ‌های اسمی. از طرف دیگر تقاضا برای منابع مالی در هر فعالیت اقتصادی با توجه به انتظارات فعالان اقتصادی از سوددهی و بازدهی آن فعالیت اقتصادی و نیز نرخ سود بانکی تعیین می‌شود به طوری که هر چه نرخ سود بانکی افزایش یابد، تقاضا برای منابع مالی کاهش یافته و هر چه نرخ سود بانکی کاهش یابد، تقاضا برای منابع مالی افزایش خواهد یافت.

با توجه به مباحث بالا روشن است که متغیر کلیدی در نظام بانکی جهت تجهیز منابع از یک طرف و تخصیص منابع از طرف دیگر، نرخ سود بانکی است. بنابراین بهترین روش جهت توزیع منابع نظام بانکی، روشی است که تحت نرخ‌های رقابتی و تعادلی سود بانکی، منابع مالی را به پربازده‌ترین بخش‌های یک اقتصاد رقابتی هدایت می‌کند و در نتیجه آن از منابع موجود حداکثر منفعت برای جامعه حاصل خواهد شد. این در حالی است که تعیین دستوری نرخ سود بانکی کمتر از نرخ تعادلی آن از طرف دولت، از یک طرف موجب اضافه تقاضا برای منابع مالی و در نتیجه جیره‌بندی منابع و به تبع آن ایجاد رانت می‌شود و از طرف دیگر موجب افزایش احتمال به‌کارگیری منابع در پروژه‌هایی که به لحاظ اقتصادی توجیه‌پذیر نیستند می‌شود. در طول سالیان متوالی دولت مهم‌ترین متغیر نظام بانکی را که تنظیم‌کننده نظام عرضه و تقاضای منابع پولی و مالی در شبکه بانکی می‌باشد را بدون در نظر گرفتن شرایط اقتصادی کشور به شکل دستوری تعیین نموده و در نتیجه کارآیی سیستم بانکی را مخدوش نموده است. در سال‌های اخیر مسئله تعیین نرخ سود بانکی به یکی از چالش‌های نظام بانکی تبدیل شده است و دولت و بانک مرکزی فرآیند و راه‌حل مشخصی برای اقتصاد ارائه نمی‌دهند.

#### ۱۳-۴. تعیین تسهیلات تکلیفی در شبکه بانکی کشور

بانک‌ها جهت حفظ کارآیی سیستم بانکی نیازمند استقلال کافی در مدیریت پرتفوی منابع مالی هستند. بانکی که نتواند منابع مالی خود را براساس منطق و ارزیابی اقتصادی هدایت کند و با اعمال فشار از سوی

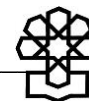


مراجع دیگر مانند دولت مجبور به اعطای تسهیلات مالی شود. مهم‌ترین ابزار مدیریت اقتصادی خود را از دست داده است. اعمال فشار دولت جهت اعطای تسهیلات تکلیفی عملاً اصل مدیریت منابع مالی توسط بانک‌ها را مخدوش نموده است. بنابراین اقتصاد مقاومتی کارآمد بدون اصلاح ساختار نظام بانکی قابلیت تحقق نخواهد داشت.

#### ۱۴-۴. وجه غالب مقررات پیش‌مداخله به‌جای پس‌مداخله در نظام بانکی کشور

مقررات از منظر زمان مداخله در سیستم مالی و پولی، قابل تقسیم‌بندی به پیش‌مداخله (ex ante) و پس‌مداخله (ex post) است؛ یعنی بخشی از مقررات پیش از بروز تنش‌های مالی و پولی موضوعیت دارد و بخشی نیز رویه‌های مقرراتی پس از بروز این تنش‌هاست. برای مثال، پاره‌ای مقررات سلامت مالی و توانایی پرداخت (solvency) نهاد مالی را می‌سنجند و هدف از آنها مداخله پیش از بروز تنش و بحران مالی است. برخی دیگر از مقررات، رویه‌های تجدید ساختار و احیای نهاد مالی پس از بروز تنش را موضوع قرار می‌دهند. نظام نظارتی مالی مدرن به هر دو دسته از مقررات به‌دلیل خاصیت تأثیرگذاری بالای آن در اقتصاد نیاز دارد. عمده مقررات مربوط به نهادهای مالی در ایران از نوع پیش‌مداخله است و در اجرای آنها هم اهتمام کافی به‌عمل نیامده است. مقررات مدون کافی برای شرایط بعد از بروز بحران مالی و چالش‌های پرتنش پیش‌روی نهادهای مالی در آن حالت نداریم و در اغلب موارد در این وضعیت به روش‌های سنتی عمل شده است. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب دی‌ماه ۱۳۸۳ یکی از مصادیق مقررات ناظر از ماهیت پیش‌مداخله است. این قانون درصدد جلوگیری از اقدامات برهم‌زننده تعادل است، ولی در مبدأ زمانی وضع آن، این قانون به نوعی ماهیت پس‌مداخله داشته است؛ یعنی قانون سال ۱۳۸۳ پس از گسترش بی‌رویه مؤسسات اعتباری بدون مجوز و در پاسخ به مشکلات عمیق به وقوع پیوسته به تصویب رسید. قانون پس از بروز تنش‌های مالی در برخی از نهادهای اعتباری که موضوع اصلی و مخاطب خود این قانون بود، تدوین شد تا نظمی به این بازار غیرمتشکل پولی و وضعیت مالی نهادهای درگیر در آن بیخشد و در ادامه از طریق قوانین موجود، پیش‌مداخله کند. با این حال، مستقل از بحث دوزیستی بودن این قانون، با گذشت بیش از یک دهه از تاریخ وضع آن، هنوز بازار غیرمتشکل پولی به سامان درنیامده است. این قانون آن دسته اشخاص حقیقی یا حقوقی‌ای را که در زمان تصویب، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عملیات بانکی مبادرت داشتند، موظف می‌کرد تا برای اخذ مجوز به بانک مرکزی مراجعه کنند. در غیر این صورت و بنابه درخواست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نیروی انتظامی از ادامه فعالیت این قبیل اشخاص جلوگیری می‌کرد. در عمل، تدابیر این قانون کاملاً کارساز نبوده و وضعیت جاری فاصله بسیار با انتظارات دارد. در کنار فعالیت لیزینگ‌های غیرمجاز، صندوق‌های پس‌انداز غیررسمی و برخی شرکت‌ها که منابع عمومی قابل توجه جذب کرده‌اند، نقش فعالیت گسترده مؤسسات اعتباری بدون مجوز در این باره بسیار زیاد است. قانون

سال ۱۳۸۳ برای اولین بار در ایران، بانکداری سایه را مخاطب قرار داد. بانکداری سایه (Shadow Banking) آن بخش از فعالیت‌های اعتباری را شامل می‌شود که کارکردی مشابه عملیات بانکی دارد، ولی تحت مقررات نظارتی مقام‌های ناظر انجام نمی‌شود. گستره فعالیت این حوزه مالی در جهان در حال بسط است و حجم فعالیت آن در برخی از اقتصادهای پیشرفته بیش از یک‌چهارم فعالیت کل بخش مالی برآورد می‌شود. هرچند نام «بانکداری سایه» در نگاه اول تصویری منفی تداعی می‌کند، اما در سطح جهانی، فعالیت‌های این بخش بی‌شک برای اقتصاد مفید است. اندازه بانک‌های سایه (که لزوماً بانک نیستند) کوچک‌تر از اندازه بانک‌هاست؛ سریع‌تر تصمیم می‌گیرند و در بازارهای تخصصی خود مؤثرتر عمل می‌کنند. رقابت در میان آنها بیشتر است و به نوعی مکمل بانکداری متعارف به‌شمار می‌آیند. تفاوت اصلی آنها با بانکداری متعارف در آن است که اغلب نهادهایی که در گستره این تعریف قرار می‌گیرند، نمی‌توانند از بخش عمومی استقراض کنند و تأمین مالی خصوصی انجام می‌دهند. این اصل اساسی در ایران رعایت نشد و این نهادهای بانکداری سایه نیز عامه مردم را مخاطب قرار دادند و شرایط دشوار جاری را پیش آوردند. بنابر آمار منتشره، حدود ۷ هزار مؤسسه مالی در کشور فعالیت می‌کنند که با لحاظ تعداد مؤسسات، بانک‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه مجاز، بیش از ۶ هزار مؤسسه بدون مجوز هستند. از این تعداد، صندوق‌های قرض‌الحسنه حدود چهار تا پنج هزار مورد را تشکیل می‌دهند و بنابر تخمین‌ها، بیش از هزار تعاونی اعتبار کارمندی، کارگری و صنعتی نیز وجود دارد که بیرون از محیط کار خود فعالیت می‌کنند و به‌علاوه ۵۰ تا ۶۰ تعاونی اعتبار آزاد (عام) وجود دارد که مورد پذیرش بانک مرکزی نبوده و باید مراحل انحلال، تبدیل یا ادغام را طی کنند. بیشتر این مؤسسات منابع عمومی جذب کرده‌اند، درحالی‌که تحت نظارت مقام ناظر نبوده‌اند؛ یعنی در بازار پولی غیرمتشکل به تعبیر قوانین ایران، مؤسسات اعتباری وجود دارند که دقیقاً کارکرد مؤسسات اعتباری مجاز را دارند، ولی هیچ الزامی به رعایت مقررات احتیاطی مقام ناظر احساس نمی‌کنند. اینها همان نهادهایی هستند که ما از آنها به «بانکداری سایه به سبک ایرانی» تعبیر کرده‌ایم. این مؤسسات اعتباری فعالیت بانکی و اعتباری دارند، ولی تحت نظارت نیستند؛ این نهادها از منابع عمومی استفاده می‌کنند، ولی تحت نظارت هیچ مقام ناظری نیستند. در حال حاضر در ایران، نگرانی اصلی معطوف به ۶ مؤسسه اعتباری غیرمجاز است که نزدیک به ۱۰۰ هزار میلیارد تومان نقدینگی جمع کرده‌اند و سپرده قانونی تودیع نمی‌کنند. استفاده از سپرده قانونی به‌عنوان ابزار سیاست پولی حکم مالیات بر درآمد بانک‌ها را نیز دارد. به این معنا که بانک‌های مرکزی معمولاً روی ذخایر قانونی نرخ بهره نمی‌پردازند یا در صورت پرداخت، نرخ بهره پرداختی به سپرده‌های قانونی بسیار پایین‌تر از نرخ بهره بازار است. حال چون مؤسسات غیرمجاز در ایران خود را ملزم به تودیع سپرده قانونی نمی‌دانند، کل رقم سپرده‌های گردآوری شده را در فعالیت‌های اقتصادی خود به‌کار می‌گیرند و نسبت به مؤسسات بانکی مجاز دارای مزیت می‌شوند. این وضعیت آربیتراژی، اقتصاد بازار پول و اعتبار کشور را دچار عدم تقارن بنیادین کرده است.



مؤسسات مالی غیرمجاز برخلاف نهادهای تحت نظارت، به رعایت مقررات و محدودیت‌هایی در تعهدات کلان و در تسهیلات پرداختی به شرکت‌های تابعه، تعهدات ارزی، میزان دارایی‌های ثابت، حجم سرمایه‌گذاری‌ها، نسبت‌های نقدینگی احتیاطی، ثبت و ضبط اسناد و مدارک خود ملزم نیستند؛ آنها به راحتی دست به سرمایه‌گذاری در بازارهای مختلف می‌زنند؛ خود را ملزم به رعایت نرخ‌های سود مصوب نمی‌دانند و به این ترتیب به رقابتی نابرابر می‌پردازند<sup>۱</sup> (عبده تبریزی و اسدی، ۱۳۹۴).

## ۵. عوامل مؤثر بر شاخص ثبات بانکداری در ایران

در این گزارش از مطالعه جهانگرد و عبدالشاه (۱۳۹۳) برای تحلیل ثبات بانکی از یک شاخص ترکیبی که توسط آنها برای ثبات بانک‌ها ساخته شده و میانگین وزنی شاخص‌های کفایت سرمایه، کیفیت دارایی و ساختار مالی بانک، ثبات و پایداری مدیریت سودآوری و نقدینگی است استفاده می‌شود. مطابق نظر آنها برای محاسبه وزن هر کدام از متغیرها، از یک مدل لاجیت، استفاده نمودند و سپس با استفاده از ضرایب، وزن هر کدام از متغیرها تعیین شده است.

از آنجا که بانک‌ها بخش عمده‌ای از سپرده‌های مشتریان را به صورت تسهیلات اعطا می‌کنند، در صورت بازپرداخت نشدن به موقع تسهیلات، بانک‌ها با کاهش ناگهانی منابع مواجه می‌شوند که ممکن است به ورشکستگی آنها بیانجامد. در صورتی که مطالبات بانکی از یک حد مشخص بالاتر برود، خطر ورشکستگی آن بانک وجود دارد. به بیان دیگر، اگر بانکی بیش از یک پنجم یا به عبارتی ۲۰ درصد طلب خود را وصول نکند، با خطر ورشکستگی مواجه می‌شود. ریسک ورشکستگی بانک‌ها در دنیا، صفر شدن درصد «کفایت سرمایه» آنها است و اگر بانکی به این نقطه برسد، باید از محل‌های دیگر سرمایه خود را تأمین کند که همین امر موجب ورشکستگی می‌شود. به دلیل اینکه نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها بین ۸ تا ۱۰ درصد است، اگر میزان مطالبات وصول بانک‌ها بیش از ۷ درصد کفایت سرمایه برسد، خطر ورشکستگی آنها به وجود می‌آید. بنابراین، اگر میزان مطالبات معوق بانک‌ها بیشتر از ۲۰ درصد کل تسهیلات باشد، متغیر وابسته مقدار واحد و در غیر این صورت مقدار صفر را اختیار می‌کند.<sup>۲</sup> برای ارزشیابی بانک، از تابع لاجستیک استفاده می‌شود که به وسیله مدل لاجیت با رویکرد پانل تخمین زده می‌شود:

$$p(y_{it} = 1) = \frac{e^{\alpha + \beta X_{i,t}}}{1 + e^{\alpha + \beta X_{i,t}}}$$

$p(y_{it} = 1)$  احتمال اینکه بانک  $i$  در سال  $t$  دچار آشفستگی باشد.  $X_{i,t}$  متغیرهای توضیحی مدل برای

1. <http://www.donya-e-eqtasad.com/news/874560/>

۲. این مدل با استفاده از داده‌های پانل بانک و در دوره برآورد شده است.

بانک i در دوره t هستند. در مطالعه جهانگرد و عبدالشاه (۱۳۹۳) متغیرهایی که در سمت راست رابطه به عنوان متغیرهای توضیحی مدل قرار گرفتند شامل پنج شاخص از طبقه‌بندی CAMEL هستند که عبارتند از: NPA: نسبت سود خالص به دارایی‌ها، LD: نسبت تسهیلات اعطایی به سپرده‌ها (نقدینگی)، CR: نسبت کل هزینه‌ها به کل درآمدها، DL: ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول به کل مطالبات، AE: نسبت دارایی‌ها به حقوق صاحبان سهام.

خروجی نهایی مدل محققان نامبرده در جدول ۱۰ مشاهده می‌گردد. جهت مقایسه کردن ضرایب، مقادیر استاندارد شده هر متغیر محاسبه شده است. این مدل شامل پنج متغیر توضیحی می‌باشد که ضریب مربوط به نسبت دارایی به حقوق صاحبان سهام اختلاف معناداری با صفر نداشته و در نتیجه، از نظر آماری، این متغیر دارای ضریب صفر است. بنابراین برای تعیین وزن هر کدام از متغیرها، این متغیر از مدل نهایی آنها حذف شده است.

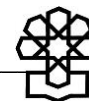
جدول ۱۰. خروجی نهایی مدل رگرسیون لاجیت

متغیر وابسته	ضرایب	انحراف معیار	T آماره	prob
c	-۰/۸۸	۰/۲۹	-۲/۹۷	۰/۰۰۲
NPA1	-۲/۲۸	۱/۰۳	-۲/۲۱	۰/۰۲۷
DL1	۱/۶۳	۰/۳۶	۴/۴۵	۰/۰۰۰
LD1	-۰/۵۸	۰/۳۱	-۱/۸۶	۰/۰۶۲
CR1	۱/۸۴	۰/۷۷	۲/۳۶	۰/۰۱۷
AE1	-۰/۰۶۷	۰/۳۱	-۰/۲۱	۰/۸۲
LR آماره	۳۷/۴۳			
<i>Prob(LR آماره)</i>	۰/۰			
<i>Log likelihood</i>	-۴۹/۱۳			

مأخذ: جهانگرد و عبدالشاه، ۱۳۹۳.

با توجه به جدول بالا، دو متغیر نسبت سود خالص به دارایی (NPA1) و نسبت تسهیلات به سپرده‌ها (LD1) دارای تأثیر مثبت و معنادار و شاخص‌های نسبت هزینه خالص به درآمد (CR1) و نسبت مطالبات مشکوک‌الوصول به کل تسهیلات (DL1) دارای تأثیر منفی بر ثبات بانک‌ها هستند. تأثیر سودآوری بر متغیر وابسته بیشتر از سایر متغیرها است.

نتایج آنها نشان می‌دهد که مطابق چارچوب نظری نسبت مطالبات مشکوک‌الوصول به کل تسهیلات و نسبت هزینه خالص به درآمد غیرنفتی بر ثبات بانک‌ها دارد و مهمترین نقش را بر ثبات بانک‌ها سودآوری دارد که البته موضوع سودآوری باید بیشتر مورد دقت قرار گیرد که از محل سودآوری نظام بانکی از کمک به نظام تولیدی سودآوری خود را تضمین کند.



## ۶. راهکارهای پیشنهادی در قبال سیستم بانکی

راهکارهای رفع موانع مذکور در بخش قبلی در راستای افزایش تاب‌آوری نظام بانکی عبارتند از:

### ۶-۱. کنترل تورم

کنترل تورم سیاستی است که عملکرد نظام بانکی را بهبود می‌بخشد و تقریباً مورد توافق عموم کارشناسان اقتصادی است. تمایل مردم به نگهداری پول نقد در تورم بالا کاهش می‌یابد و در نتیجه نگهداری پول در سپرده‌های بانکی به‌ویژه حساب‌های جاری کاهش خواهد یافت. از این رو بانک‌ها منابع کمتری برای پرداخت تسهیلات خواهند داشت. برخی از پس‌اندازکنندگان در شرایط تورمی پول خود را به دارایی‌هایی مانند طلا، زمین، ارزهای خارجی که قیمت آنها با سرعتی بیش از تورم افزایش می‌یابد تبدیل می‌کنند. بدون تردید برخی از ناکارآمدی‌های نظام بانکی در ایران ناشی از تورم است.

### ۶-۲. اصلاح نظام قضایی

علاوه بر تورم کیفیت نظام قضایی نیز در عملکرد نظام بانکی تأثیر بسیار زیادی دارد. در همه کشورها برخی از تسهیلات، سوخت می‌شود و بانک‌ها برای وصول اقساط خود ناچاراً به نظام قضایی مراجعه می‌کنند. هر قدر نظام قضایی سالم‌تر و سریع‌تر باشد، بانک‌ها ریسک‌پذیرتر خواهند شد و تمایل بیشتری به اعطای تسهیلات خواهند داشت.

### ۶-۳. انتخاب الگوی نظام بانکی و تفکیک سیاست‌گذاری بین بانک‌های توسعه‌ای و تجاری

تفکیک میان فعالیت‌های مرسوم اقتصادی با فعالیت‌های سوداگرانه و تجاری امری است که جان مینارد کینز آن را در ادبیات اقتصادی روشن ساخت. از نظر کینز خرید یک دارایی برای سرمایه‌گذاری تفاوت مهمی با خرید یک دارایی برای سوداگری دارد. در کشور ما اولاً الگوی نظام بانکی و قوانین آن شفاف نیستند و همچنین در سیستم بانکی بعد از انقلاب تفاوتی بین بانک‌های توسعه‌ای و تجاری در سیاست‌گذاری قائل نشده و لازم است جهت تحقق اهداف توسعه‌ای کشور و آشتی منافع بخش بانکی با بخش تولیدی این امر ضروری است.

### ۶-۴. استقلال اقتصادی بانک مرکزی

برخی از وظایف مهم بانک مرکزی در کشور عبارتند از: حفظ ارزش داخلی و خارجی پول ملی کشور، انتشار اسکناس و ضرب سکه‌های فلزی رایج کشور، تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و ریالی، نظارت بر صدور و ورود ارز و پول رایج کشور، تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات

اعتباری و... رسالت اصلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر آن است که با اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری شرایط مساعد برای پیشرفت اقتصادی کشور را فراهم سازد و در اجرای برنامه‌های مختلف اعم از برنامه‌های تثبیت و توسعه اقتصادی پشتیبان دولت باشد. در اجرای این سیاست‌ها استقلال اقتصادی نقش بسیار مهم و اساسی دارد که تاکنون محقق نشده است. یک خطای اساسی که در فرآیند شناسایی معضلات سیستم پولی-بانکی کشور و اولویت‌بندی آن صورت پذیرفته، این است که نگاه‌ها عمدتاً به اصلاح ساختار داخلی نظام بانکی معطوف شده است، به نحوی که عمده مسائل معطوف به قوانین بانکداری و نیز مباحثی چون ادغام بانک‌ها و تفکیک فعالیت‌های بانک‌ها می‌باشد که در اولویت قرار گرفته است. این در حالی است که به نظر می‌رسد مشکلات اساسی نظام پولی-بانکی کشور، در خارج از ساختار داخلی نظام بانکی و مربوط به روابط بین دولت و نظام پولی-بانکی نهفته است که باید در اولویت اول قرار گرفته و اقدامات اصلاحی بر آن تمرکز یابد، در واقع راهبرد اصلی افزایش کارایی نظام پولی-بانکی کشور و اولویت اول، در کوتاه‌مدت اصلاح رفتار دولت در رابطه با نظام پولی-بانکی و در بلندمدت اصلاح ساختار روابط میان دولت و نظام پولی-بانکی کشور است و نه اصلاح رفتار و ساختار نظام پولی-بانکی کشور.

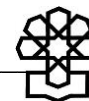
#### ۵-۶. اتخاذ راهبرد بهبود محیط کسب و کار در نظام بانکی

راهبرد بهبود محیط کسب و کار در نظام بانکی پیشنهاد می‌کند که اولاً اطلاعات اعتباری را به اشتراک بگذارید و ثانیاً حقوق اعتباردهندگان را تقویت کنید. معنای این توصیه‌ها این است که به جای بخشش بدهی بدهکاران و نادیده گرفتن بی‌تعهدی ایشان، باید عملکرد آنها را زیر ذره‌بین ببرید و اگر کسی در عمل به تعهداتش کوتاهی نمود آن را ثبت کنید و در امتیاز اعتباری فرد دخالت دهید به نحوی که اثر آن بلافاصله در اخذ تسهیلات بعدی خود را نشان دهد. همچنین، اگر کسی امتناع از بازپرداخت تسهیلات نمود، به جای مهلت دادن اضافی، باید به بانک امکان دهید که به سرعت و با هزینه کم وثایق را به اجرا گذارد. نتایج این راهبرد آن است که در نهایت به افراد خوش حساب وام ارزان‌تر اعطا می‌شود، مطالبات غیرجاری بانک‌ها کاهش یافته و منابع آزاد آنها افزایش می‌یابد و از وقوع مفاسد بزرگ مقیاس بانکی جلوگیری می‌شود.

#### ۶-۶. تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

بانکداری سایه<sup>۱</sup> آن بخش از فعالیت‌های اعتباری را شامل می‌شود که کارکردی مشابه عملیات بانکی دارد، ولی تحت مقررات نظارتی مقام‌های ناظر انجام نمی‌شود. گستره فعالیت این حوزه مالی در جهان در حال بسط است و حجم فعالیت آن در برخی از اقتصادهای پیشرفته بیش از یک‌چهارم فعالیت کل بخش مالی برآورد می‌شود. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب دی‌ماه ۱۳۸۳ یکی از مصادیق مقررات ناظر از ماهیت پیش‌مداخله است. این قانون درصدد جلوگیری از اقدامات برهم‌زننده تعادل است،

1. Shadow Banking



ولی در مبدأ زمانی وضع آن، این قانون به نوعی ماهیت پس‌مداخله داشته است؛ یعنی قانون سال ۱۳۸۳ پس از گسترش بی‌رویه مؤسسات اعتباری بدون مجوز و در پاسخ به مشکلات عمیق به‌وقوع پیوسته به تصویب رسید. قانون پس از بروز تنش‌های مالی در برخی از نهادهای اعتباری که موضوع اصلی و مخاطب خود این قانون بود، تدوین شد تا نظمی به این بازار غیرمتشکل پولی و وضعیت مالی نهادهای درگیر در آن ببخشد و در ادامه از طریق قوانین موجود، پیش‌مداخله کند. با این حال، مستقل از بحث دوزیستی بودن این قانون، با گذشت بیش از یک دهه از تاریخ وضع آن، هنوز بازار غیرمتشکل پولی به سامان درنیامده است. این قانون آن دسته اشخاص حقیقی یا حقوقی‌ای را که در زمان تصویب، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عملیات بانکی مبادرت داشتند، موظف می‌کرد تا برای اخذ مجوز به بانک مرکزی مراجعه کنند. در غیر این صورت و بنابه درخواست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نیروی انتظامی از ادامه فعالیت این قبیل اشخاص جلوگیری می‌کرد. در عمل، تدابیر این قانون کاملاً کارساز نبوده و وضعیت جاری فاصله بسیار با انتظارات دارد. در کنار فعالیت لیزینگ‌های غیرمجاز، صندوق‌های پس‌انداز غیررسمی و برخی شرکت‌ها که منابع عمومی قابل توجه جذب کرده‌اند، نقش فعالیت گسترده مؤسسات اعتباری بدون مجوز در این باره بسیار زیاد است. قانون سال ۱۳۸۳ برای اولین بار در ایران، بانکداری سایه را مخاطب قرار داد.

### منابع و مأخذ

۱. میدری، احمد. رفع تضاد منافع بخش‌های بانکی و تولیدی در الگوهای مختلف بانکداری فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۷۵، پاییز ۱۳۹۲.
۲. قانون عملیات بانکداری بدون ربا، مصوب ۱۳۶۲/۶/۱۰.
۳. قانون اساسنامه بانک ملی ایران، مصوب ۲۲ مردادماه ۱۳۱۷. تعیین بهای خرید و فروش زر برای معاملات بانک تا زمانی که ماده (۱۰) قانون اصلاح قانون واحد و مقیاس پول مصوب ۲۲ اسفندماه ۱۳۱۰ و قانون راجع به نرخ زر مصوب اول اردیبهشت ۱۳۱۳ به اعتبار خود باقی است.
۴. رنانی، محسن. بازار یا نابازار، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۹.
۵. بحرینیان، سیدمحمد. رکود تورمی از منظر بنگاه‌های اقتصادی، مجموعه مقالات همایش راهکارهای خروج اقتصاد ایران از شرایط رکود تورمی، پژوهشکده علوم اقتصادی دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۳.
۶. نصیری اقدم. بهبود محیط کسب‌وکار و رکود تورمی در ایران، مجموعه مقالات همایش راهکارهای خروج اقتصاد ایران از شرایط رکود تورمی، پژوهشکده علوم اقتصادی دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۳.
۷. شاکری، عباس. موانع تولید و فناوری، ساختار بازار و پدیده رکود تورمی در ایران، مجموعه مقالات همایش راهکارهای خروج اقتصاد ایران از شرایط رکود تورمی، پژوهشکده علوم اقتصادی دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۳.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «پایش محیط کسب‌وکار در زمستان ۱۳۹۱».
۹. طبیبیان، محمد. تحولات پولی و بانکی در اقتصاد ایران: تجربه‌ها و فرصت‌ها. مجموعه مقالات نخستین کنفرانس بین‌المللی صنعت بانکداری و اقتصاد جهانی (ایکویبگ)، ۱۳۹۱.

10. Adam Rose a, and, Elisabeth Krausmann. (2013), "An economic framework for

- the development of a resilience index for business recovery”, *International Journal of Disaster Risk Reduction* 5 (2013) 73–83.
11. Charles, Issawi. *The Economic History of Iran (1800-1924)*, the University of Chicago Press, Chicago and London, p. 351, (1971).
  12. WEF-GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2014-2015.
  13. <http://www.donya-e-eqtasad.com/news/874560/>



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۳۹

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۹. موانع و الزامات اصلاح نظام بانکی در راستای ایجاد ثبات و پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی

**نام دفتر:** مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

**تهیه و تدوین:** اسفندیار جهانگرد (عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی)

**اظهار نظر کننده:** صمد عزیزنژاد

**متقاضی:** حمیدرضا فولادگر (رئیس کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی)

**ویراستار تخصصی:** موسی شهبازی غیائی

**ویراستار ادبی:** \_\_\_\_\_

**واژه‌های کلیدی:** \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۱۶