اصلاح معماری نظام بانکی، پیش‌نیاز حل ناترازی‌ها

مدیرکل اسبق نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی با اشاره به اینکه یکی از چالش‌های بانکداری در کشور، هدایت اعتبار است، گفت: اقدامی که می‌تواند در حل ناترازی‌ها راهگشا باشد، اصلاح معماری نظام بانکی است

گفت‌وگو

عدم تعریف صحیح محیط کسب و کار بانکی، یکی از عوامل مؤثر در ناترازی‌های شبکه بانکی است و معماری نظام بانکی کشور بر اساس تسهیلات تکلیفی، تسهیلات شبه‌تکلیفی، تسهیلات مداخله‌ای و کمیته‌های استانی، رقابتی ناسالم است. بخش عمده‌ای از معماری بانکداری در سیستم بانکی باید خصوصی باشد و لازم است سهامداران مؤثر، شرایط ویژه معین شده از سوی بانک مرکزی را دارا باشند. طی سال‌های اخیر، تلاش‌هایی نیز برای تقویت جایگاه نظارتی بانک مرکزی و تدوین مقررات جدید صورت گرفته، اما با این حال موضوع حکمرانی و نظارت مؤثر بانک مرکزی بر مجموعه فعالیت‌های صورت گرفته در نظام بانکی، موضوع بسیار مهمی است که می‌تواند از بروز بسیاری از خطاها در شبکه بانکی کشور جلوگیری کند. اجرای مقررات و مصوبات مربوط به نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات، نحوه اخذ تضامین در زمان پرداخت تسهیلات، چگونگی رقابت بین بانک‌ها، مسأله اضافه برداشت‌ها و...، از جمله مواردی است که می‌تواند با تقویت جایگاه نظارتی سیاستگذار پولی، در مسیر درست قرار گرفته و از بروز خطاهای احتمالی در شبکه بانکی نیز جلوگیری به عمل آید. در این زمینه و بررسی مسأله حکمرانی و نظارت بانک مرکزی در نظام بانکی کشور با حسن معتمدی، مدیرکل اسبق نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی و مدیرعامل اسبق نظام بانکی، گفت‌وگویی انجام داده‌ایم که به شرح زیر است:

● موضوع ارتقای حکمرانی و نظارت مؤثر بانک مرکزی، همواره یکی از نیازهای شبکه بانکی کشور بوده که می‌تواند زمینه انجام دقیق فعالیت‌های بانکی کشور را فراهم کند. تا چه میزان تقویت ابزارهای نظارتی بانک مرکزی، منجر به بهبود عملکرد بانک‌ها خواهد شد؟

براساس وضعیت بانک مرکزی، شبکه بانکی کشور، کیفیت خدماتی که نظام بانکی کشور در اختیار جامعه قرار می‌دهد، قیمت، سرعت، امنیت و موضوع ناترازی بانک‌ها، می‌توان گفت نظام بانکی کشور در شرایط موجود بیمار است و نیازمند بررسی و شناخت دقیق است تا بتوان بر آن اساس، راهکارهایی برای ترمیم و بهبود این شرایط پیدا کرد. بانک مرکزی در ایران، بر اساس قانون بانکی و پولی کشور در سال ۱۳۳۹ تأسیس شده است. در مردادماه سال ۱۳۵۱ نیز قانون دیگری تحت عنوان قانون پولی و بانکی کشور تصویب شد که بندها و مواد این قانون بر اساس اقتضائات همان زمان، بانک مرکزی را در یک ساختار قانونی مشخص تعریف کرده است. از آنجایی که این قانون امروز همچنان با همان بندها و مواد قانونی و متناسب با اقتضائات زمانی همان سال، اجرا می‌شود موجب شده تا به‌روز نبودن این قوانین، یکی از چالش‌های نظام بانکی کشور باشد. علاوه بر این، قانون بانکداری بدون ربا به‌صورت آزمایشی به تصویب رسید و اصلاحاتی در آن صورت نگرفت. بعد از آن هم قانون ملی شدن بانک‌ها، قانون اداره امور بانک‌ها و بسیاری قوانین متفرقه دیگر به تصویب رسید که هیچ‌کدام از این قوانین در مقایسه با سیستم بانک‌های مرکزی و نظارت بانکی با اقتضائات و شرایط روز دنیا به‌روز و سازگار نیست.

به طور کلی، می‌توان گفت عامل چالش‌های نظام بانکی در ایران، اول به علت به روز نبودن قوانین است و دوم نبود تعریف صحیح از فضای کسب و کار بانکی به‌عنوان کسب و کاری که باید به درستی ساماندهی شده و فعالیت کند و سومین عامل مؤثر در چالش‌های نظام بانکی، هم مسأله معماری نظام بانکی است.

● بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار پولی کشور و ناظر بر بازار پول، باید بر اساس چه ظرفیت‌ها، توانمندی‌ها و به‌پشتوانه چه قوانینی نقش نظارتی خود را تقویت کند؟

در برخی کشورها بانک مرکزی، ناظر بر بازار پول است، اما در برخی کشورهای دیگر نهادهایی که بعضاً مستقل هم هستند کار نظارت بر بازار پول را انجام می‌دهند. باید توجه داشت که ناظرین نظام پولی کشورها از ظرفیت‌های قانونی خاص و مادر تبعیت می‌کنند. اصولاً در قوانین بانک‌های مرکزی اهدافی تبیین شده که تقویت ثبات، بهبود عملکرد ساختار و ارکان بانک مرکزی و همچنین ساختار نظارت بانک مرکزی، از جمله این اهداف است.

در قوانین بانک‌های مرکزی، پیش‌بینی‌هایی در مورد احکام و اختیارات قانونی‌شان صورت می‌گیرد و بخصوص در مورد نحوه برخورد انضباطی - انتظامی بانک‌های مرکزی، اختیارات ویژه‌ای برای آنها در نظر گرفته شده است.

اصلاح نظام بانکی ایران در مرحله نخست نیازمند اصلاح قوانین در این حوزه است. بنابراین لازم است با بهره‌گیری از تجربیات خوب در داخل کشور و همچنین با استفاده از تجربیات ارزنده سایر کشورها، قوانین نظام بانکی اصلاح شود که البته باید یادآور شد در این راستا تلاش‌هایی نیز صورت گرفته است.

بانک مرکزی از دهه ۸۰ تا پایان دهه ۹۰ لوایح دوقلو را به منظور تبدیل آن به قانون به دولت ارائه داد، اما از طرف دولت این لایحه تکمیل نشد. از حدود ۶ تا ۷ سال گذشته، با توجه به خلأهایی که در نظام بانکی وجود دارد و با احساس نیاز به آن لوایح، نمایندگان مجلس را به سمت پیشبرد دو طرح سوق داد که مرحله قانونگذاری طرح اول که مربوط به بانک مرکزی است، تقریباً در مجلس طی شد. این طرح بارها به شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام رفت، اما هنوز هم ابلاغ نشده است.

قانون دوم، قانون تبیین بانکداری است. در این قانون، چگونگی شکل‌گیری بانک‌ها، چگونگی صدور مجوزها، ضوابط و چهارچوب فعالیتی بانک‌ها و در نهایت روش نظارت و کارهای انضباطی بانک‌ها بیان شده است.

نمایندگان مجلس در مورد قانون بانکداری نیز طرحی را ارائه دادند و کلیات آن در مجلس مطرح شده است که در حال حاضر نیز در جریان رسیدگی در کمیسیون‌های مجلس قرار دارد.

باید گفت که قوانین بانک مرکزی و بانکداری، هر دو در تمام کشورها وجود دارد، به طوری که می‌توان گفت معیار و مبنای کار نظارت بانکی از این دو قانون می‌گذرد.

● همان طور که اشاره کردید، نظارت بانک مرکزی بر ثبات و سلامت بانک‌ها نقش مؤثری را ایفا می‌کند. یکی از ابزارهایی که بانک مرکزی در یک سال اخیر از آن استفاده کرده، سیاست کنترل رشد مقداری ترازنامه بانک‌ها است. ارزیابی شما نسبت به تأثیر این سیاست در کاهش رشد نقدینگی چیست؟

با توجه به شرایط بانکداری در کشور، از جمله کمبود قوانین در این حوزه و مسأله معماری نظام بانکی، غیرخصوصی، دولتی، نهادی یا خصولتی بودن اغلب بانک‌ها در ایران، حاکم بودن مدیریت دولتی بر بانک‌ها، ناترازی در بانک‌ها که به واسطه نقدینگی ایجاد شده است، بنابراین بانک‌ها مجبور هستند برای جبران آن از منابع بانک مرکزی بهره ببرند و در برخی موارد در صورت‌های مالی‌شان، کفایت سرمایه لازم را ندارند و زیان‌ده شده‌اند. اینها مواردی هستند که باعث شده مقررات خاص و ویژه‌ای به منظور حل آنها وضع شود که از استانداردهای جهانی برخوردار نیستند، به طوری که حتی نحوه نظارت بانکی در این قوانین جایگاه مشخصی ندارد. با توجه به چالش‌هایی که در حوزه نظارت بر بانکداری مطرح شد، بهره‌گیری از کنترل مقداری به منظور نظارت بر بانک‌ها نیز در دستور کار بانک مرکزی قرار گرفت.

کنترل‌های مقداری، سیاستی در استانداردهای دنیا است، مثل کفایت سرمایه یا مقدار سرمایه، نسبت سرمایه، نسبت تسهیلات تعهدات کلان، نسبت تسهیلات تعهدات مرتبط و نسبت‌های ناظر بر سرمایه‌گذاری‌ها که با محاسبات عدد و رقمی و وضع قوانین در میزان این اعداد به راحتی قابل کنترل و نظارت هستند.

اما مقرراتی که در بانکداری کشور بر اساس شرایط موجود در نظر گرفته شده، سیاستی است. در واقع این مقررات، کنترل مقداری و رایج در دنیا نیست و از آنجایی که این سیاستگذاری نتیجه لازم را نداشته است، بنابراین سیاستگذاران به استفاده از روش‌های دیگر از جمله کنترل مقداری روی آورده‌اند که ممکن است در این راستا از امکانات بانک مرکزی نیز استفاده شود. بهترین روش برای خروج از اینگونه چالش‌ها این است که اصلاح چهارچوب فعالیت بانک‌ها، اصلاح ساختار ترازنامه بانک‌ها، اصلاح ساختار صورت‌های مالی بانک‌ها، اصلاح ساختار مدیریت نقدینگی بانک‌ها و بخصوص توجه به مدیریت ریسک در بانک‌ها از لحاظ انجام اصلاحات لازم در حوزه مدیریت ریسک در دستور کار سیاستگذاران این حوزه قرار بگیرد، چرا که با انجام آنها دیگر نیازمند کنترل‌های مقداری نخواهیم بود.

● آیا می‌توان نتیجه کنترل مقداری رشد ترازنامه بانک‌ها را در کاهش میزان رشد نقدینگی مشاهده کرد؟

به‌واقع باید گفت ارزیابی دقیقی در کنترل رشد نقدینگی وجود ندارد. با بررسی روند نقدینگی در حوزه بانک‌ها، اضافه‌برداشت بانک‌ها کاملاً مشهود است. در ارقام و ترازنامه بانک مرکزی سه قسمت وجود دارد که باعث رشد نقدینگی می‌شود. یکی دارایی‌ها، بخصوص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی است. بانک مرکزی با پول پُرقدرتی که در اختیار دارد، ارز خریداری می‌کند که چنانچه آن را نفروشد، اثر نقدینگی خواهد داشت که در ضریب فزاینده ضرب می‌شود.

دوم، اضافه‌برداشت دولت است. به این معنا که دولت برای جبران کسری بودجه از منابع بانک مرکزی استفاده کند که این اضافه‌برداشت نیز در ترازنامه بانک مرکزی اثرگذار خواهد بود که در نهایت به رشد پایه پولی و رشد نقدینگی منجر می‌شود.

سوم، اضافه‌برداشت بانک‌ها است. بررسی این موضوع در سال‌های اخیر نشان می‌دهد با وجود کنترل‌های مقداری که صورت می‌گیرد، اما اضافه‌برداشت بانک‌ها کماکان وجود دارد. البته ارزیابی دقیقی هم در زمینه تأثیر کنترل‌های مقداری بر کنترل فعالیت‌های بانکی، حفظ نظام بانکی، جلوگیری از اضافه‌برداشت و جلوگیری از رشد پایه پولی و رشد نقدینگی صورت نگرفته است.

● بانک مرکزی با کمک چه ابزارهایی می‌تواند زیرساخت‌های نظارت خود بر شبکه بانکی را تقویت کند؟

اگر بانک مرکزی با اقتدار و به‌صورت حرفه‌ای، با استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندسازی خود در کنار فراهم کردن ظرفیت‌های خوب نیروی انسانی، وظایفش را انجام دهد، بالطبع نیازمند استفاده از ابزارهای پولی نیز خواهد بود.

ابزارهای مورد استفاده بانک‌های مرکزی و مقامات ناظر، علاوه بر سازمان بانک مرکزی، ساختار بانک مرکزی و دخالت در حوزه‌های مدیریت بانک‌ها است که از ترکیب سهامداری گرفته تا بررسی صلاحیت مدیران، استقرار حاکمیتی شرکت‌های دولتی صحیح در بانک‌ها، توجه به موضوع مدیریت ریسک، توجه به موضوع مدیریت نقدینگی با استفاده از همین ابزارها، استفاده از حسابرسان مستقل که می‌توانند به مقام ناظر در اجرای نظارت حضوری کمک کنند و استفاده از نهادهای مکمل صنعت بانکداری (یکی از نهادهای مکمل صنعت بانکداری، شرکت‌های اعتبارسنجی و رتبه‌بندی هستند که در شکل‌گیری درست و ساماندهی شرکت‌ها نقش دارند و با نظارت بر آنها باعث می‌شوند که شرکت‌ها وظایفشان را به خوبی انجام دهند)، ابزارهای نظارتی مقام‌های ناظر است که در ارائه بهتر خدمات توسط بانک‌ها و عملکرد بهتر آنها تأثیرگذار بوده و باعث می‌شود دارایی‌های بانک‌ها دچار مشکل نشود و در نتیجه با مشکل نقدینگی و ناترازی مواجه نشوند.

● به نظر شرایط و محیط کسب و کار بانک‌ها چگونه باید طراحی و تنظیم شود تا بانک‌ها در شرایط رقابتی، ضمن ارائه خدمات با کیفیت و قیمت مناسب، از نظر استانداردهای مالی و مدیریت ریسک نیز در شرایط مطلوب قرار بگیرند؟

بانکداری در ایران پیش از انقلاب اسلامی به‌صورت خصوصی انجام می‌شد. در آن زمان حدود ۴۰ بانک به همین شیوه فعالیت می‌کردند. اما با توجه به مسائلی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بانک‌ها با آنها مواجه بودند و همچنین با توجه به نگاهی که آن روز در جامعه وجود داشت، شورای انقلاب در همان اوایل پیروزی انقلاب اسلامی، قانونی را در راستای ملی شدن بانک‌ها به تصویب رساند.

پس از آن، تعداد زیادی از بانک‌های خصوصی با هم ادغام شدند. ۱۰ الی ۱۲ بانک با بانک تجارت، ۱۲ الی ۱۳ بانک با بانک ملت و تعداد زیادی از بانک‌ها نیز با بانک‌های مختلف کشور ادغام شده و از آن زمان بانکداری در ایران، ملی و دولتی شد.

براساس مطالعاتی که در نیمه دوم دهه ۷۰ صورت گرفت و با توجه به احساس نیازی که در خصوص ارائه کسب و کارهای مدرن، به‌روز، رقابتی، باکیفیت و ارائه خدمات مطلوب به جامعه وجود داشت، در سال ۷۹ اجازه خصوصی شدن بانک‌ها صادر شد. در آن دوره هنوز سیاست‌های اصل ۴۴ تدوین نشده بود. راه‌های خصوصی‌شدن بانک‌ها نیز در این قانون تقریباً بسته بود، بنابراین ابتدا بررسی سیاست‌های اصل ۴۴ در دستور کار قرار گرفت و بعد از تصویب آن، مجوز تأسیس بانک‌های خصوصی صادر شد.

بانک‌های خصوصی به‌عنوان یک کسب و کار، صنعت و ارائه‌دهنده خدمات، نیازمند تعریف دقیق وظایف‌شان هستند. کسانی که برای تشکیل چنین کسب و کاری سرمایه‌گذاری می‌کنند، به‌واقع به‌دنبال انتفاع هستند و چنانچه منفعتی در راه‌اندازی این شرکت‌ها نباشد، سرمایه‌گذاری هم در تشکیل آن صورت نخواهد گرفت. بر همین اساس، فضای کسب و کار بانک‌های خصوصی به گونه‌ای تعریف شد که اولاً در چهارچوب‌های تعریف‌شده بتوانند همچون سایر کسب و کارها، خدمات‌شان را ارائه کنند و در این حوزه ابتکار، خلاقیت و نوآوری نیز داشته باشند و در یک فضای رقابتی، کیفیت خدمات‌شان ارتقا یابد.

با رقابتی شدن فضای کسب و کار، هم قیمت خدمات منطقی می‌شود و اجحافی صورت نمی‌گیرد و هم درآمد مناسبی را ذینفعان این کسب و کار به دست خواهند آورد.

باید در نظر داشت تعداد ذینفعان بانک‌ها بیشتر از ذینفع‌های شرکت‌های معمولی است. ذینفع در شرکت‌های معمولی، سرمایه‌گذار است، در حالی که در بانک‌ها، مشتریان بیش از سرمایه‌گذارها ذینفعان را تشکیل می‌دهند. در بین مشتریان بانک، سپرده‌گذاران بیشترین تعداد ذینفعان را به خود اختصاص می‌دهند و سرمایه‌ای که سپرده‌گذاران وارد این بنگاه‌ها (بانک) می‌کنند، چندین برابر میزان سرمایه‌ای است که سرمایه‌گذاران وارد این نهاد (بانک) می‌کنند. به عبارتی سپرده‌گذار تا ۲۰ برابر بیشتر از سرمایه‌گذار منابع وارد بانک می‌کند، ضمن اینکه برخلاف سرمایه‌گذار، سپرده‌گذار در بانک حضور ندارد، بنابراین لازم است سپرده آنها در شرایط امن نگهداری شود و همچنین بتواند درآمد خوبی را کسب کند.

بنابراین تعریف، یک چهارچوب درست برای فضای کسب و کار در راستای فعالیت در یک محیط رقابتی و در نهایت انتفاع جامعه از این شرایط رقابتی، بسیار ضروری است.

علاوه بر این، بانک‌ها به منظور ایجاد درآمد باید سپرده‌ای که در اختیار دارند را مصرف کنند تا بتوانند به این طریق ایجاد ارزش افزوده کنند. همچنین ارائه تسهیلات و توزیع اعتبار از وظایف این کسب و کار است و بانک باید توزیع اعتبار را مدیریت و در صورت متمرکز کردن آن در یک بخش، ریسک آن را نیز محاسبه کند و چنانچه میزان ریسک بالایی داشته باشد، بتواند تنوع ایجاد کند. انجام تمام این امور نیازمند قواعد خاصی است، اما در نهایت باید اجازه خلاقیت نیز به آنها داده شود تا بتوانند با ابتکار و نوآوری، بهترین عملکرد را داشته باشند و در نهایت برای ذینفعان‌شان که سپرده‌گذاران هستند، گیرندگان تسهیلات و برای کسانی که از خدمات بانکی استفاده می‌کنند و برای سهامداران‌شان، به طور همزمان ارزش افزوده ایجاد شود.

اگر بانک را به‌عنوان یک کسب و کار در نظر بگیریم و نگاه ابزاری به آن نداشته باشیم، اهداف اشاره شده حاصل خواهد شد.

با تأسیس بانک‌های خصوصی، کیفیت خدمات بانکی بسیار ارتقا پیدا کرد، از جمله اینترنت‌بانک، موبایل‌بانک و خدمات بسیاری که در خصوص سپرده‌گذاری‌ها ارائه شده است. در این فضا و پیرو فعالیت بانک‌های خصوصی، خدمات بانک‌های دولتی نیز ارتقا پیدا کرد.

یکی دیگر از چالش‌های بانکداری در کشور، هدایت اعتبار است. بانک‌های سایر کشورها متناسب با نیاز یک صنعت یا واحد تولیدی پول را ارزان و به سرعت در اختیارشان قرار می‌دهند، در حالی که در ایران اینگونه نیست و مراحل دریافت اینگونه تسهیلات بسیار دشوار است.

تجربه‌ای که در ایران وجود دارد، به‌عنوان مثال در سال‌هایی که کشور با تورم ۴۵ الی ۵۰ درصدی درگیر است، نرخ سود سپرده ۱۸ یا ۱۶ درصدی تعیین می‌شود که اصلاً عادلانه نیست. بنابراین لازم است به منظور گذر از این چالش، از سیاستگذاری‌های اشتباه همچون دخالت، قیمت‌های دستوری و رانتی پرهیز کرد.