

اقتصاد ایران از فشارهای تحریمی عبور کرد

فشار اولیه تحریم‌ها سپری شده و اقتصاد ایران در حال یادگیری این موضوع است که چگونه در همین وضعیت تحریمی موجود، فشارها را دور بزند

گزارش

پدیده بنگاهداری بانک‌ها یکی از معضلات بزرگ نظام بانکی است. نظام بانکی اصلی‌ترین منبع تأمین مالی بخش تولید و اقتصاد کشور است، اما ورود بانک‌ها به حوزه بنگاهداری توان تأمین مالی آنها را برای اقتصاد کشور با چالش‌های جدی مواجه کرده است. این موضوع به قدری اهمیت دارد که برای حل آن باید اقدام جامع و عاجل صورت گیرد تا نظام بانکی از ناحیه این چالش‌ها دچار بحران بزرگ نشود. در این رابطه با سیدحسین رضوی‌پور، رئیس مرکز نوسازی اداری و توسعه سرمایه انسانی وزارت اقتصاد گفت‌وگویی شده که در ادامه می‌خوانید.

● مسأله بنگاهداری بانک‌ها، یکی از چالش‌های نظام بانکی است، از نظر شما چه دلایلی باعث بروز این چالش شده است؟

بنگاه‌داری در نظام بانکی ایران سه خاستگاه دارد. عقود مشارکتی نخستین مورد است که لازمه آن شریک شدن بانک‌ها در فعالیت اقتصادی است. این عقود مشارکتی ماهیتاً به نوعی بنگاهداری منجر می‌شود.

مورد دیگر، کاهش تصدی‌گری است. از دوره دولت سازندگی به این طرف بارها و بارها موج‌هایی در زمینه خصوصی‌سازی و جدیداً مولدسازی در دولت و واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی شکل گرفته که در بسیاری از اوقات دولتمردان برای حفظ قدرت خود بر این بنگاه‌ها، در عین اینکه ظاهراً واگذاری را انجام داده‌اند، اما در واقع آنها را به دست‌های پنهان خود سپرده‌اند و با توجه به اینکه مدیریت برخی بانک‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی به صورت مستقیم و غیرمستقیم اعمال می‌شود، بنگاهداری ادامه پیدا کرده است.

برخی بانک‌ها را داریم که مستقیماً توسط دستگاه‌ها اداره می‌شوند. برخی از بانک‌ها هم غیرمستقیم از سوی دستگاه‌ها اداره می‌شوند، مانند صندوق ذخیره فرهنگیان که سهام عمده یک بانک را در اختیار دارد و ذاتاً خصوصی است، اما می‌توان گفت به نوعی غیرمستقیم تحت مدیریت دولت قرار دارد.

این مالکیت پنهان دستگاه‌های دولتی در بانک‌ها موجب می‌شود، دستورالعمل‌ها به صورت دیکته‌ای و تحمیلی اعمال شود تا دارایی به شکل غیرمستقیم توسط دولت به تملک درآید که این هم یک خاستگاه دیگر بنگاهداری در سیستم بانکی به حساب می‌آید.

خاستگاه دیگری که می‌توان مورد اشاره قرار داد، ورشکستگی بنگاه‌ها و تملک آنها توسط بانک‌ها است. به این معنا بر فرض یک بنگاه تسهیلاتی را دریافت

می‌کند و بانک بابت مابه‌ازای بدهی آن، بخشی از دارایی‌اش را تملک می‌کند. به صورت کلی، قسمتی از دارایی‌هایی که توسط بانک‌ها مدیریت می‌شود از محل وثایقی است که بابت تسویه برخی بنگاه‌ها می‌گیرد و با توجه به آنکه برگشت نداشته، بنابراین بخشی از بدهی توسط بانک تملک می‌شود. از این موارد می‌توان چنین نتیجه گرفت که با یک پدیده گسترده و پیچیده با خاستگاه‌های متنوع طرف هستیم که نمی‌توان یک نسخه واحد مورد توجه قرار داد.

این موارد به آن بخش از بنگاه‌ها که از شأن بنگاهی برخوردارند، برمی‌گردد. برخی از بنگاه‌ها تحت مدیریت بانک‌ها قرار دارند و دارای جایگاه سازمانی هستند. به عنوان مثال بانکی برای مدیریت حوزه فناوری اطلاعات خود، شرکتی در حوزه فناوری اطلاعات تأسیس می‌کند که آن شرکت کار ارائه خدمات الکترونیک هم انجام می‌دهد، ولی به جای اینکه آن را در ترازنامه و دارایی‌های بانک جای دهد، از محل سپرده‌های مردم راه‌اندازی می‌کند، بنگاهداری شکل می‌گیرد و شرکت تازه‌تأسیس به این شکل مدیریت می‌شود یا شرکت‌هایی که برای مدیریت بنگاه‌های تحت مدیریت یک بانک به وجود می‌آیند، مانند شرکتی که نقش هلدینگ بالاسر‌بنگاه‌های تملک شده بانک را دارد.

این نوع خاصی از بنگاهداری در بانک‌هاست که از جنبه بنگاه هم خارج شده و نگاه به مدیریت آن تولید ارزش و ثروت از محل فعالیت‌های اقتصادی نیست، بلکه بخشی از اداره خود را به آن بنگاه می‌سپزند و طبیعتاً با توجه به اینکه بنگاه‌ها بخش خصوصی تلقی می‌شوند، اختیار آنها در پرداخت‌ها، معاملات و غیره بازتر است، بنابراین فعالیت‌های‌شان را در آن شرکت انجام می‌دهند.

● اساساً بانک می‌تواند فعالیت بنگاهداری داشته باشد؟

در وضعیت فعلی کشور ما این کار شدنی است. سازکارهای قانونی برای محدودکردن بنگاهداری بانک‌ها پیش‌بینی شده، از جمله اینکه تکالیف قانونی وجود دارد که بانک‌ها باید بنگاه‌های تحت مدیریت خود را برای فروش عرضه کنند و آنهایی که فاقد مشتری باقی‌مانده یا به دلایل مختلفی موانعی برای واگذاری‌شان وجود دارد، بانک مرکزی اجازه می‌دهد، همچنان تحت تملک بانک باقی‌بمانند.

به نظر می‌رسد، رویکرد بانک مرکزی در سنوات گذشته چنین نبوده که بنگاهداری بانک‌ها را محدود و مدیریت کند. به این معنا، در صورتی که به عنوان مثال وقتی یک بانک اجازه دارد در حوزه فناوری اطلاعات با دست‌های بازتری در چهارچوب دولتی عمل کند، به طور حتم این کار را به شرکتی که ماهیتاً بخش خصوصی تلقی می‌شود، برون‌سپاری نمی‌کرد. بنابراین از دو سو باید اصلاح صورت گیرد، هم دست بانک‌های دولتی در مدیریت زیرمجموعه‌های رسمی خود مقداری بازتر شود و هم دست بانک‌ها را در مدیریت بنگاه‌ها کمی بسته‌تر نگه دارند، تا عملیات بنگاهداری بانک‌ها محدودتر شود.

البته باید در نظر داشت، این مسأله‌ای نیست که به سادگی قابل حل باشد، یعنی گفته شود همین امروز تمام بنگاه‌های تحت مدیریت بانک‌ها واگذار خواهند شد. برای این موضوع می‌توان چند دلیل برشمرد.

نخست اینکه عرضه این حجم از دارایی که در بانک‌ها مدیریت می‌شود، موجب کاهش ارزش دارایی‌ها در بازار سرمایه خواهد شد و اختلال به وجود می‌آورد، بنابراین عرضه این دارایی‌ها در بخش خصوصی با شیبهی ملایم باید صورت گیرد. عرضه باید زمانی اتفاق افتد که ظرفیت پذیرش در بازار سرمایه وجود داشته باشد. برای این موضوع اختیار برخی از بنگاه‌ها از بانک‌ها باید سلب شود و مدیریت نحوه عرضه آنها با هماهنگی و

مدیریت بازار سرمایه صورت گیرد. از این حیث، به نظر می‌رسد وجود یک شورای ثبات مالی در دولت ضرورت دارد، البته لایحه‌ای در این زمینه در حال تنظیم است که انشاءالله در مجلس به تصویب برسد و در نتیجه آن شورای ثبات مالی شکل بگیرد تا بتوانیم به نوعی دارایی‌های دولت را چه مستقیم و چه غیرمستقیم در بازار سرمایه به طوری که دچار اختلال نشود، عرضه کنیم.

نکته دوم این است که در واقع دولت همچنان نگاه مدیریتی و زمامداری به بنگاه‌های تحت مدیریت بانک‌ها مانند پتروشیمی‌ها یا صنایع بزرگ دارد. اگر ظرفیت اداره این بنگاه‌ها در بخش خصوصی فراهم نشود و سازکارهای حقوقی، قانونی و نهادی ما برای ایجاد و اداره بنگاه‌های بزرگ توسط سرمایه‌های خُرد به وجود نیاید، واگذاری آنها منجر به شکست خواهد شد.

تلاش‌هایی که در این زمینه صورت گرفته، مانند بحث بنگاه‌هایی که از طریق سهام عدالت قرار است، اداره شوند، همین موضوع را نشان می‌دهد، زیرا در عمل همچنان در ایجاد سازکارهای نهادی برای اداره‌های بزرگ توسط سرمایه‌داران خُرد هنوز ناکام به نظر می‌رسند و توفیق چندانی به دست نیاورده‌اند، بنابراین اصرار برای واگذاری بنگاه‌های بزرگ و خارج کردن مدیریت آنها از دست بانک‌ها مادامی که ابزارهای مالی کافی از طریق استقرار اصول حکمرانی شرکتی فراهم نشود، می‌تواند برای اقتصاد کشور با مخاطراتی همراه باشد.

بر همین اساس، اصلاح قانون تجارت در کشور یک زیرساخت کلیدی است تا بتوانیم زمینه واگذاری این بنگاه‌های بزرگ را فراهم آوریم، همچنین استقرار اصول حاکمیت شرکتی در نظام بنگاهداری کل کشور و به طور خاص بنگاه‌هایی که همچنان مستقیم یا غیرمستقیم به صورت دولتی اداره می‌شوند، مسأله کلیدی به حساب می‌آید. این دو زیرساخت برای اینکه

بتوانیم بنگاهداری در بانک‌ها را ساماندهی کنیم، مورد نیاز است. ثبات مالی در دولت ضرورت دارد، البته لایحه‌ای در این زمینه در حال تنظیم است که انشاءالله در مجلس به تصویب برسد و در نتیجه آن شورای ثبات مالی شکل بگیرد تا بتوانیم به نوعی دارایی‌های دولت را چه مستقیم و چه غیرمستقیم در بازار سرمایه به طوری که دچار اختلال نشود، عرضه کنیم.

نکته دوم این است که در واقع دولت همچنان نگاه مدیریتی و زمامداری به بنگاه‌های تحت مدیریت بانک‌ها مانند پتروشیمی‌ها یا صنایع بزرگ دارد. اگر این اتفاق روی داد، بنگاهداری کشور ما و بانک‌ها متحول خواهد شد، زیرا بانک‌ها دست از اداره بنگاه‌ها بخواهند داشت.

● اشکالات بنگاهداری بانک‌ها در جامعه چیست؟

مهم‌ترین عارضه‌ای که بنگاهداری بانک‌ها ایجاد می‌کند، استفاده نادرست از دارایی‌های مردم است. وظیفه بانک سرمایه‌گذاری سپرده‌های مردم در جایی است که بیشترین بازده را به وجود آورد، اما وقتی نگاه دولتی بر سپرده‌های مردم حاکم باشد، به صورت تکلیفی به بانک‌ها گفته خواهد شد که کجا سرمایه‌گذاری انجام دهند و چه سهامی خریداری کنند و بنگاهی که دولت تأکید دارد، بنا نهاده شود.

در نتیجه این امر دو اتفاق روی می‌دهد. نخست اینکه تخصیص‌ها بیهیبه نخواهد بود، به این معنا، برخی جاها بنگاهی که باید دنبال حداکثرکردن بازده سود خود برای سپرده‌گذار باشد، کار حاکمیتی غیربهبینه و توسعه‌تشیلات، به معنای تعدد بنگاه‌هایی که ذیل یک بانک وجود دارد، است. این توسعه تعداد سیکل‌های مدیریتی و هزینه‌های بالاسری بنگاهداری و فعالیت اقتصادی آنان را افزایش می‌دهد. در کنار این مسأله بدنه مدیریتی و اداری که در رده بالاترین بنگاه‌ها ارتزاق

می‌کنند، موجب کاهش بازده فعالیت اقتصادی آنها می‌شود و درعمل نظام بانکی نمی‌تواند بازدهی‌ای را که باید برای سپرده‌گذار ایجاد کند به وجود آورد و بانک دچار ناترازی در عملکرد و زیان انباشته می‌شود که برخی از بانک‌ها اکنون با همین بحران مواجه هستند.

● در کشورهای دیگر، بانک‌ها بنگاهداری ندارند؟ تجارب دنیا در این بخش چگونه است؟

بنگاه‌داری در دنیا با تنوع همراه است. در بعضی از کشورها نظام بانکی صرفاً ابزار پولی به حساب می‌آید و ابزارهای مالی به بازارهای سرمایه سپرده شده است. در برخی دیگر مانند ایران بانک هم نهاد پولی و هم نهاد مالی محسوب می‌شود. به همین دلیل تجربه‌های مختلفی وجود دارد، ولی به نظر می‌رسد که بیشتر کشورها برای ایجاد بنگاه‌های بزرگ سراغ ابزار بانک می‌روند و بانک برای اینکه بتواند دارایی را مدیریت کند، نقش حاکمیتی و مالکانه را در برخی از بنگاه‌ها ایفا می‌کند، در این میان مهم کنترل و محدودکردن این نقش است.

در کشور ما چند سالی بود که مالکیت مطلق ذینفع واحد بر یک بانک وجود داشت، به این معنا که یک نفر می‌توانست ۹۰ درصد سهام یک بانک را تحت اختیار داشته باشد و خود به تنهایی بانک را به سمت منافعهش هدایت کند. این مسأله به تازگی مهار شده و تغییر کرده است. به این صورت، چنانچه فردی بیشتر از یک سقف معین مالک سهام بانک باشد، وزارت اقتصاد به نمایندگی از دولت آن سهام را اداره خواهد کرد و نقش مالکانه از آن فرد سلب می‌شود.

همین مسأله درباره بنگاهداری بانک‌ها باید اتفاق افتد. به این شکل که بانک باید بتواند در جایی که سرمایه‌گذاری گسترده‌ای وجود دارد، با وجود قیود و تعیین سقف برای نقض‌نشدن منافع سایر ذینفعان، نقش مالکانه داشته باشد. لازم‌ها این کار تثبیت اصولی است

که متأسفانه در ساختار نهادی کشور هنوز در بحث حاکمیتی شرکتی به بلوغی که انتظار می‌رفت، نرسیده است.

● تأکید رئیس کل بانک مرکزی در زمینه حل بنگاهداری بانک‌ها، طراحی نسخه‌های متفاوت طبق ویژگی هر بانک است. در این زمینه چه نظری دارید؟

بانک‌ها با هم تفاوت‌هایی دارند و به طور خاص ناظر به همان بنگاه‌هایی که با آنها کار دارند، هستند. طبیعتاً بنگاه‌هایی که با بانک صنعت و معدن فعالیت می‌کنند، بنگاه‌های بزرگ صنعتی یا معدنی در کشور به شمار می‌روند که دارای ایده متفاوتی نسبت با بانک کشاورزی که با بنگاه‌هایی در حوزه کشاورزی فعالیت دارند، هستند، بنابراین برای این گروه‌ها نسخه واحدی نمی‌توان پیچید.

به طور خاص بنگاه‌هایی که متفاوت از یکدیگر هستند، راهکارهای مختلفی هم باید برای آنها ترسیم کرد و به نظر می‌رسد که نگاه بانک مرکزی در این زمینه درست است، ولی این هم باید مورد توجه قرار گیرد که در بدنه دولت نسبت به موضوع بنگاهداری بانک‌ها و در کل برای مسأله بنگاهداری چسبندگی وجود دارد، بنابراین، این نگرانی وجود دارد که باز هم دچار همان ملاحظات همیشگی شویم و منافع تشکیلاتی خود را به منافع ملی ترجیح دهیم.

● چه میزان از منابع بانک‌ها در قالب بنگاهداری فریز شده است

و تا چه اندازه فروش بنگاه‌ها، منابع برای تسهیلات‌دهی را فراهم می‌سازد؟

آمار دقیقی از این مسأله در اختیار ندارم، ولی به نظر می‌رسد که عدد قابل‌توجهی باشد. به خصوص آنکه برخی از بانک‌های خصوصی به طور خاص سراغ خرید و فروش املاک رفته‌اند و سرمایه‌گذاری در املاک به عنوان یکی از ابزارهایی است که بانک‌ها برای پوشش زیان انباشته خود از

