



تیسین ابعاد و شاخص ہای نقش نظام پولی و بانکی در تحقق اقتصاد معاومتی

کمیون بازار پول و سرمایہ

دیسر خانہ کمیون ہای تخصصی

عنوان گزارش: تبیین ابعاد و شاخص‌های نقش نظام پولی و بانکی در تحقق اقتصاد مقاومتی
کمیسیون: بازار پول و سرمایه
تهیه کننده:
ناظر:
انتشار: دبیرخانه کمیسیون های تخصصی اتاق ایران
شماره گزارش: ۰۴۹۵۳۴
مرداد ۹۵

فهرست مطالب

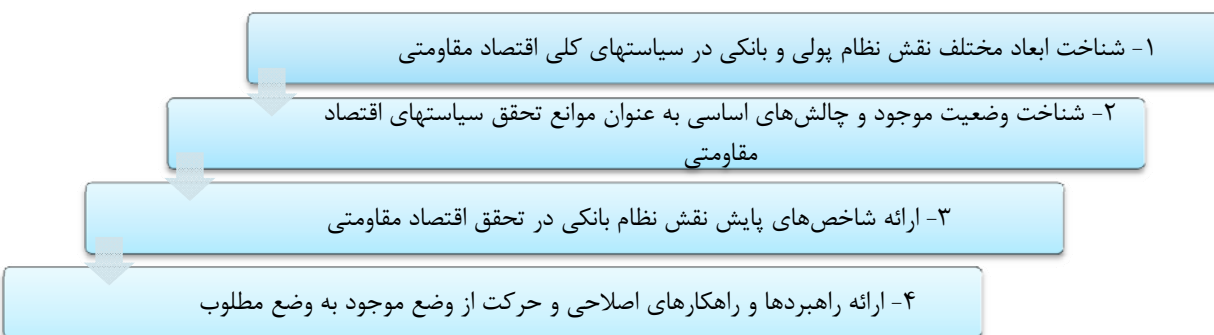
۱	چکیده	۳
۲	مقدمه و بیان مسئله	۴
۳	ابعاد مختلف نقش نظام پولی و بانکی در اقتصاد مقاومتی	۴
۴	تحلیل وضعیت موجود نظام پولی و بانکی؛ موانع تحقق اقتصاد مقاومتی	۶
۴,۱	چالش‌ها و موانع ناظر بر اصلاح و مقاوم‌پذیری درونی نظام پولی و بانکی	۶
۴,۱,۱	سیاست‌گذاری پولی ناکارا و غیراثربخش	۶
۴,۱,۲	ناکارآمدی و روزآمد نبودن قوانین پولی و بانکی کشور	۶
۴,۱,۳	ضعف جدی در ساختار مدیریت و اداره بانکها	۷
۴,۱,۴	اثربخشی پایین نظارت بانک مرکزی و عدم وجود نظارت سیستمی	۷
۴,۱,۵	انحراف بانکها از وظیفه اصلی تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی و غلبه شرکت‌داری	۷
۴,۱,۶	کیفیت نامطلوب دارایی‌های بانکی و اتکا به منابع بانک مرکزی	۸
۴,۲	چالش‌ها و موانع ناظر بر نقش پشتیبانی نظام بانکی در اقتصاد مقاومتی	۹
۴,۲,۱	تأمین مالی نامطلوب بخش واقعی (بنگاه‌های اقتصادی) توسط نظام بانکی	۹
۴,۳	تخصیص منابع بانکی ناسازگار با اقتصاد مقاومتی در بین بخش‌های اقتصادی	۱۰
۴,۴	تسلط بخش دولتی بر خصوصی در دریافت تسهیلات بانکی	۱۱
۵	ارائه شاخص‌های پایش نقش نظام بانکی در تحقق اقتصاد مقاومتی	۱۲
۶	جمع‌بندی و ارائه راهبردهای اصلاحی	۱۴

چکیده

در اقتصادی که عمده منابع مالی آن از کانال بانکها تأمین می‌شود، حرکت به سمت یک الگویی همانند اقتصاد مقاومتی نیازمند نقش‌آفرینی جدی نظام بانکی آن است. در نظام بانکی کشور شاهد چالش‌ها و خلأهای متعددی هستیم که حرکت به سمت وضع مطلوب ترسیم شده در اقتصاد مقاومتی را با مشکل روبرو می‌سازد. بدون شک نقش‌آفرینی مطلوب نظام پولی و بانکی در اقتصاد مقاومتی نیازمند تدوین و ارائه نقشه راهی روشن و مشتمل بر ترسیم ابعاد مختلف نقش نظام بانکی در اقتصاد مقاومتی، شناخت وضع موجود (موانع)، تدوین شاخص‌های پایش و ارزیابی و نهایتاً ارائه راهبردهای اصلاحی است. در این گزارش ضمن تبیین ابعاد مختلف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ابعاد مختلف نقش مختلف نظام پولی و بانکی در اقتصاد مقاومتی بررسی می‌شود. در ادامه موانع تحقق اقتصاد مقاومتی و چالش‌های ناظر بر اصلاح و مقاوم‌پذیری ذرونی نظام پولی و بانکی ارائه می‌گردد و شاخص‌هایی برای سنجش میزان حمایت شبکه بانکی از بنگاه‌ها در تحقق الگوی اقتصاد مقاومتی معرفی می‌شود. در پایان نیز نتیجه‌گیری کلی برای حرکت به سمت وضعیت مطلوب ترسیم شده و اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی در چارچوب اقتصاد مقاومتی ارائه خواهد شد.

مقدمه و بیان مسئله

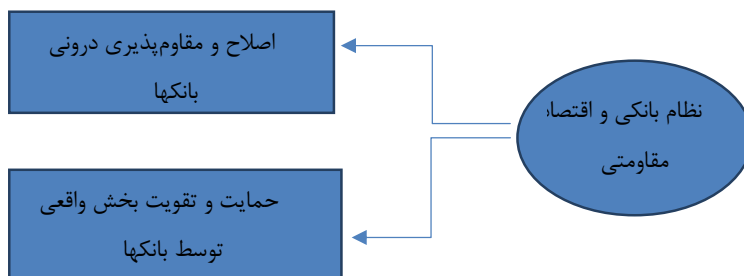
ابلاغ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از سوی رهبری معظم انقلاب و تأکیدات مکرر بر اجرای عملی آن که نمود کامل آن در نامگذاری سال ۱۳۹۵ به "اقتصاد مقاومتی؛ اقدام و عمل" به چشم می‌خورد، می‌تواند نقطه تحول جدی در نظام اقتصادی کشور باشد. اقتصاد مقاومتی الگویی است که دارای یک سری اهداف و اصول اساسی است و برای رسیدن به آن مجموعه‌ای از سیاستها در نظر گرفته شده است. مشخصه درون‌زایی و برون‌گرایی با اتکا به توان و ظرفیت‌های داخلی کشور از محورهای اساسی سیاستهای اقتصاد مقاومتی است. در این میان نقش نظام مالی و بویژه نظام بانکی به عنوان اهرم پیشران اقتصاد مقاومتی در تقویت ارکان بخش واقعی کشور بر کسی پوشیده نیست. شبکه بانکی کشور به راهبری بانک مرکزی باید در تعامل مستقیم با سایر دستگاه‌های ذیربط و به ویژه وزارتخانه‌های اقتصادی و دستگاه دیپلماسی کشور، تریبی اتخاذ نمایند، تا شرایط تحقق یک اقتصاد مولد درون‌زا و برون‌گرا و پیشرو در تقویت بخش واقعی ایجاد شود. رویکردها و برداشتهای مختلفی از چیستی اقتصاد مقاومتی و راهبردها و برنامه‌های تحقق آن در طول سالهای گذشته استخراج شده است. برخی با نگاه جزئی به بندهای اقتصاد مقاومتی، برنامه‌ها و رویکردهای متعارف اقتصاد را منطبق با اقتصاد مقاومتی تلقی می‌کنند و برخی نیز از اساس چارچوب اقتصادی متفاوتی را در مدل اقتصاد مقاومتی تصویر می‌کنند. به نظر می‌رسد رویکرد درست این باشد که اقتصاد مقاومتی همانند به مثابه بسته هماهنگی است که باید به آن نگاه سیستمی داشت که در برخی محورها نیازمند تحول و اصلاح ساختار است و در برخی حوزه‌ها نیز رویکرد متعارف به اقتصاد ایران با اندکی بازبینی قابل تحقق است. موضوع نظام مالی و بویژه نظام پولی و بانکی نیز باید در چارچوب مفهومی اقتصاد مقاومتی و با نگاه جامع به همه بندهای اقتصاد مقاومتی فهم گردد. که در این میان بند ۹ سیاستهای اقتصاد مقاومتی محور تلقی شده و در سایر بندها فروعی بر آن اضافه می‌شود. تحقق وضعیت مطلوب ترسیم‌شده برای نظام مالی کشور در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نیازمند چند گام محوری و اساسی است. این گام‌ها در شکل زیر نشان داده شده است:



در این گزارش تلاش می‌گردد، تبیین خلاصه‌ای از مدل تصویر شده به منظور تحقق اقتصاد مقاومتی و مأموریت‌های اساسی نظام پولی و بانکی ارائه گردد.

ابعاد مختلف نقش نظام پولی و بانکی در اقتصاد مقاومتی

مجموعه سیاستهای اقتصاد مقاومتی مانند یک بسته هماهنگ است و نباید بندهای این سیاستها را جدا از هم مورد بررسی قرار داد. به عنوان مثال در مواردی که به تولید داخلی توجه شده است، بند ۹ (اصلاح و تقویت نظام مالی) به عنوان اصل کلی در تولید داخلی باید مورد توجه قرار گیرد. با این رویکرد نقش نظام مالی فراتر از صرفا بند ۹ بوده و باید نقش حمایت‌گری در سایر بندها داشته باشد. نقش نظام پولی و بانکی در اقتصاد مقاومتی را می‌توان در دو محور استحکام و اصلاح (مقاوم‌پذیری) درونی و نقش حمایتی از بخش واقعی (بنگاه‌های مولد) بررسی نمود. به بیان دیگر تحقق نقش نظام پولی و بانکی در مدل اقتصاد مقاومتی دارای دو رکن است. رکن نخست مربوط به اصلاح درونی نظام پولی و بانکی است که بدون این اصلاح ساختاری، ریل‌گذاری لازم برای حمایت و تقویت بخش واقعی (رکن دوم نظام بانکی و اقتصاد مقاومتی) محقق نخواهد شد.



با توجه به رویکرد مذکور در بالا، آنچه در خصوص نقش و جایگاه نظام بانکی در سیاستهای اقتصاد مقاومتی می‌توان برشمرد در محورهای زیر خلاصه می‌گردد:

بند مرتبط در سیاستها	رکن مربوطه	محورهای نظام پولی-بانکی در اقتصاد مقاومتی
منطبق با بند ۱	حمایت از بخش واقعی	تأمین مالی حوزه کارآفرینی
منطبق با بند ۲	حمایت از بخش واقعی	تأمین مالی اقتصاد (شرکت‌های) دانش‌بنیان
بند ۹	اصلاح و مقاوم‌پذیری درونی	اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی
بند ۹	اصلاح و مقاوم‌پذیری درونی	ایجاد ثبات در اقتصاد ملی
بند ۹	حمایت از بخش واقعی	پیشگامی در تقویت بخش واقعی
منطبق با بند ۶	حمایت از بخش واقعی	تأمین مالی تولید داخلی، کالاهای اساسی و...
منطبق با بند ۷	حمایت از بخش واقعی	تأمین مالی تولید مواد غذایی اساسی و صنایع دارویی
منطبق با بند ۱۰	حمایت از بخش واقعی	حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات
بند ۱۹	اصلاح و مقاوم‌پذیری درونی	«شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی و...»

لازم به ذکر است مجموعه سیاستهای کلی نظام که توسط رهبری معظم ابلاغ می‌گردد، به صورت اجزای به هم پیوسته هستند. بنابراین باید به سایر سیاستهای کلی نیز توجه داشت. مأموریت‌ها و اهدافی که برای نظام پولی و بانکی در سایر سیاستهای کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، در نظر گرفته شده است که عبارتند از:

- انباشت پس انداز و هدایت آن به سمت سرمایه‌گذاری
 - توسعه سرمایه‌گذاری از طریق کاهش شکاف پس انداز؛ تجهیز پس انداز ملیⁱ
 - سرمایه‌گذاری با حفظ نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی حداقل در سطح ۴۰ درصدⁱⁱ
 - تجهیز پس‌انداز ملی، تقویت نظام پولی و هدایت بازارهای پول و سرمایه در جهت حمایت از سرمایه‌گذاریⁱⁱⁱ
 - ارتقاء کمی و کیفی بازارهای مالی (سرمایه، پول و بیمه) با تأکید بر کارایی، شفافیت و سلامت^{iv}
 - اصلاح نظام بانکی کشور، افزایش نظارت بانکی^v
 - توسعه و گسترش صندوق‌های فرض‌الحسنه^{vi}
 - تنظیم سیاستهای پولی، مالی و ارزی باهدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات و تقویت تولید ملی^{vii}
- همانطور که مشخص است تأکید بر اصلاح، تقویت و نقش حمایتی-پشتیبانی شبکه بانکی از بخش واقعی نه فقط در سیاستهای اقتصاد مقاومتی و بلکه در سایر سیاستهای کلی ابلاغی مقام معظم رهبری مورد توجه قرار گرفته است.

تحلیل وضعیت موجود نظام پولی و بانکی؛ موانع تحقق اقتصاد مقاومتی

نگاهی به وضعیت موجود نظام پولی و بانکی کشور به عنوان رکن اصلی نظام مالی کشور حاکی از وجود چالش‌های اساسی متعدد و موانع بسیار در مسیر تحقق اهداف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در اصلاح نظام بانکی و نقش آن در محورهای مذکور در بخش پیشین است. با بررسی کارشناسی وضعیت نظام بانکی کشور، اصلی‌ترین چالش‌های نظام پولی و بانکی به عنوان موانع تحقق اقتصاد مقاومتی را می‌توان در دو دسته موانع ناظر بر اصلاح و مقاوم‌پذیری درونی و موانع ناظر بر حمایت شبکه بانکی از بخش واقعی به شرح ذیل ارائه نمود:

چالش‌ها و موانع ناظر بر اصلاح و مقاوم‌پذیری درونی نظام پولی و بانکی

سیاستگذاری پولی ناکارا و غیراثر بخش

ثبات اقتصاد کلان، محیط اقتصاد کلان مطلوب برای فعالان اقتصادی و تعیین خطوط کلی پولی و اعتباری کشور که یکی از عوامل زمینه‌ای برای تحقق اقتصاد مقاومتی هستند، منوط به داشتن سیاست پولی اثربخش و کارآمد معطوف به دستیابی اهداف سیاست پولی (ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی) است. در حال حاضر بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار به عنوان مقام سیاستگذار پولی کشور، فاقد کارکرد مناسب و مطلوب هستند. مهمترین ریشه‌های این امر عبارتند از: عدم تسلط بانک مرکزی بر کنترل اجزای مختلف پایه پولی، نبود ابزارهای سیاست‌های پولی کارآمد، عدم استفاده از استراتژی هدفگذاری تورم، نبود استقلال بانک مرکزی در کنار پاسخگویی آن و مداخلات قوای مجریه و مقننه در تصمیم‌گیری‌های پولی و اعتباری. از سوی دیگر نیز تصمیمات شورای پول و اعتبار در حوزه سیاست پولی، به دلیل اکثریت اعضای دولتی، عمدتاً ناظر به اهداف کوتاه‌مدت است؛ و به دلیل ساختار شورایی، پاسخگویی اثرات زیانبار تصمیمات اتخاذ شده نیز نمی‌باشد.

بانک مرکزی در ایران فاقد برنامه بلندمدت و حتی میان‌مدت برای وضعیت سیاستگذاری پولی و اعتباری بوده و دچار سیاست‌های مقطعی و با خطای بسیار است و نقش و جایگاه این سیاست‌ها در کمک به رشد اقتصادی و ... نامشخص و تصادفی است. این مسئله به عنوان یکی از موانع تحقق اقتصاد مقاومتی در نظام بانکی است چراکه بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر و سیاستگذار پولی و بانکی مادامی که از ساختار هدفگذاری و سیاستگذاری مناسبی برخوردار نباشد، دستیابی به اهداف اصلاح نظام بانکی و نقش حمایت‌گری آن از بخش واقعی با دشواریها و موانع زیادی روبرو خواهد بود.

ناکارآمدی و روزآمد نبودن قوانین پولی و بانکی کشور

بسیاری از کارشناسان به ویژه در دهه اخیر بر ناکارآمدی قوانین پولی و بانکی و وجود برخی ضعفهای ساختاری در فعالیت بانکها و بانک مرکزی تأکید می‌کنند. قانون پولی بانکی کشور مربوط به سال ۱۳۵۱ بوده و قانون بانکداری بدون ربا نیز قرار بود در کمتر از ۵ الی ۶ سال مورد بازنگری قرار گیرد. از طرفی عرصه بانکداری روزبروز شاهد تغییرات است ولی ساختارها و زیرساختهای قانونی و مقرراتی هماهنگ با آن تغییر نکرده است. مسئله بازنگری در قوانین پولی بانکی و تهیه پیش‌نویس‌های لوائح از سال ۱۳۸۴ و مطرح شده ولی تاکنون عزم جدی در این زمینه صورت نگرفته است. البته مجلس شورای اسلامی در اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۴ طرح اصلاح قانون بانکداری بدون ربا را ارائه نمود و پس از بازنگری صورت گرفته در نهایت در کمیسیون اقتصادی مجلس به نتیجه نرسید و از دستور خارج شد.

مهمترین خلأهای موجود در قوانین مربوط به نظام بانکی که باید به عنوان زیرساخت‌ها مورد توجه قرار گیرند، به شرح ذیل هستند:

- خلأ نظامات و ساختارهای حاکمیت شرکتی در بانکها متناسب با رژیم حقوقی ایران
- قواعد تأسیس و تملک سهام بانکها متناسب با رویکردهای جدید و اقتضانات نظام بانکی
- الگوی مناسب و مطلوب تخصیص منابع بانکها بین بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی
- قواعد و سازوکارهای اثربخش نظارتی مبتنی بر تحولات نظارتی در بانکداری بین‌الملل
- قواعد مربوط به حل و فصل (Resolution) بانکها و نهادهای پولی به جای ورشکستگی
- یکپارچگی و تنقیح قوانین پولی و بانکی

ضعف جدی در ساختار مدیریت و اداره بانکها

بسیاری از اختلالها و چالشهای موجود در نظام بانکی کشور از جمله عدم شفافیت، کارایی عملکرد پایین بانکها، تخصیص غیرکارایی منابع، نبود مدیریت ریسک کارآمد، انتصابات غیرتخصصی در بین مدیران بانکی، عدم تأمین حقوق سپرده‌گذاران و سایر ذینفعان برآمده از فقدان طراحی و اجرای نظام مدیریت صحیح بانکها مبتنی بر الگوی حاکمیت شرکتی در بانکهای کشور است که این مهم درصدد بهبود ساختارها و فرآیندهای درون بانک است. بر اساس مطالعات و تجربه‌های متعدد در نظام بانکداری، تحقق حاکمیت شرکتی در بانکها به‌عنوان مهم‌ترین راه برای دستیابی به کارآمدی و اثربخشی شبکه بانکی است.

مهمترین چالشهای مرتبط با استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی را می‌توان چنین برشمرد:

- الف- ساختارهای ناکارآمد اداره بانک غیرمنطبق با حاکمیت شرکتی در بانکهای دولتی
- ب- خلأ قوانین و مقررات در استقرار حاکمیت شرکتی بانکی
- ج- دخالت‌های غیراصولی و غیرکارشناسی نهادهای حاکمیتی (دولت و مجلس و...) در راهبری و مدیریت بانکها
- د- عدم تطابق ساختار سازمانی بانکها با حاکمیت شرکتی
- ه- نبود فرهنگ مناسب حاکمیت شرکتی و نگاه حداقلی به موضوعاتی همچون مدیریت ریسک و حسابرسی و...

اثربخشی پایین نظارت بانک مرکزی و عدم وجود نظارت سیستمی

در حال حاضر بانک مرکزی به دلیل عدم وجود سامانه‌های برخط، امکان نظارت دقیق بر فعالیت بانکها را ندارد و این موجب شده است با وجود تخطی بسیاری از بانکهای از حدود تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار (از جمله در موضوع سهامداری و سرمایه‌گذاری در بنگاهها، اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط، تسهیلات غیر جاری، نسبت کفایت سرمایه و...)، بانک مرکزی برخورد قاطعی با بانکها متخلف در طول سالهای اخیر نداشته باشد. همچنین جرایم اضافه برداشت بانکها از بانک مرکزی به هیچ عنوان بازدارنده نیست و در موارد متعددی نیز با مداخلات برخورد می‌شود که منجر به عدم رعایت حدود تعیین شده برای ذخایر قانونی توسط از سوی بانکها می‌شود. فقدان سیستم‌های نظارتی کارآمد موجب می‌شود اهدافی که برای بانکها در اقتصاد مقاومتی تبیین شده، با مشکل پایش و نظارت بر حسن اجرای آنها مواجه شود.

انحراف بانکها از وظیفه اصلی تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی و غلبه شرکت‌داری

در سال‌های اخیر مسئله شرکت‌داری و سرمایه‌گذاری بانکها به یکی از عوامل چالش‌برانگیز نظام بانکی تبدیل شده است. اهمیت این مسئله به این جهت است که اساساً نقش بانک در الگوی اقتصاد مقاومتی تأمین مالی و حمایت از بنگاه‌ها و بخش واقعی با تمرکز بر بخش غیردولتی است و نه تأمین مالی شرکتها و موسسات وابسته و تابعه بانک. بر اساس دستورالعمل شورای پول و اعتبار مجموع سرمایه‌گذاری بی‌واسطه^۱ و با واسطه^۲ بانک باید حداکثر ۴۰ درصد سرمایه پایه موسسه اعتباری باشد. بر اساس اطلاعات موجود تا پایان سال ۱۳۹۲، بانکهای خصوصی با میانگین نسبت سرمایه‌گذاری‌های با واسطه و بی‌واسطه به سرمایه پایه با رقم ۷۰ درصد بیشترین شرکت‌داری را داشته‌اند^۳ و این به معنای خروج بانک از ریل صحیح بانکداری و واسطه‌گری مالی است.

^۱ سرمایه‌گذاری مؤسسه اعتباری به حساب خود.

^۲ سرمایه‌گذاری اشخاص حقوقی تابعه یا وابسته به موسسه اعتباری در سهام سایر اشخاص حقوقی.

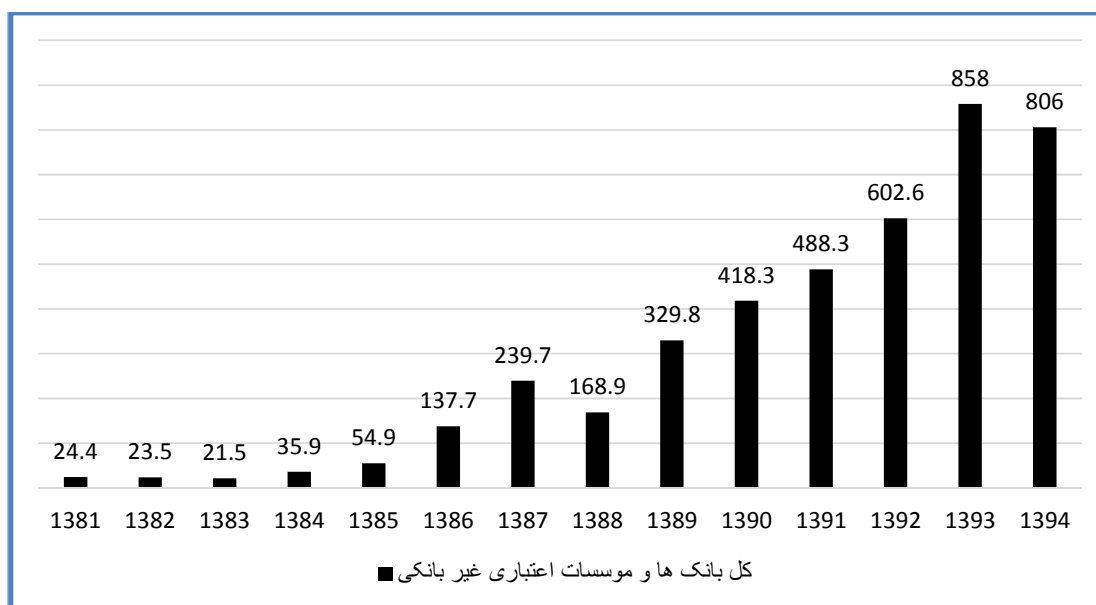
^۳ ناگفته نماند بخش اندکی از این نسبت نیز مربوط به مطالبات از دولت یا شرکتهای دولتی بوده که به صورت واگذاری شرکت (رد دیون) به برخی بانکها صورت گرفته است.

کیفیت نامطلوب دارایی‌های بانکی و اتکا به منابع بانک مرکزی

یکی دیگر از نمودهای انحراف بانکها از مسیر استاندارد بانکداری، شکل‌گیری پدیده انجماد دارایی‌ها و وجود دارایی‌های غیرنقد و ثابت زیاد در ترازنامه بانکها است که موجب کاهش دسترسی به وجوه نقد برای عملیات اعتباری بانکها می‌شود. یکی از دلایل دارایی‌های ثابت بالا سهم به نسبت بالایی اموال تملیکی بانکها است که ریشه در سازوکارهای نادرست وثایق و وصول مطالبات بانکی است. ورود بانکها در سالهای رونق مسکن به بازار مسکن و سایر بازارهای سفته‌بازی و همچنین ورود برخی بانکها به حمایت مالی از پروژه‌های بزرگ که با مشکل مواجه شدند، یکی دیگر از ریشه‌های انجماد داراییهای بانکی و غیرنقد بودن آنها است.

مسئله رشد فزاینده بدهی بانکها به بانک مرکزی نیز در سالهای اخیر یکی از عوامل ایجاد بحران در نظام بانکی و خروج از مسیر صحیح بانکداری شده است. بخشی از این بدهی، به دلیل خطوط اعتباری است که بانک مرکزی به بانکهای دولتی اعطا نمود (از جمله برای طرح مسکن مهر). اما بخش دیگر مربوط به اضافه برداشتهایی است که بانکها برای رفع سوء مدیریت منابع و جبران زیانهای ناشی از انجماد دارایی‌های بانکی از حسابهای بانک مرکزی صورت میدهند و به دلیل نبود ضوابط پیش‌گیرانه و نبود بازار بین بانکی مناسب برای پوشش کسری‌های نقدینگی بانکها، این حجم از بدهی بانکها به بانک مرکزی از حد نرمال و استاندارد بین‌المللی بسیار فراتر رفته است. روند فزاینده بدهی بانکها به بانک مرکزی در نمودار زیر نشان داده شده است.

نمودار ۱- بدهی کل بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی به بانک مرکزی؛ سالهای ۱۳۸۱-۱۳۹۴؛ (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی- دایره آمارهای پولی.

بر اساس رویکرد جدید بانک مرکزی به انتظام بخشی بدهی بانکها به بانک مرکزی یعنی تبدیل اضافه برداشتهای بانکها به خط اعتباری با نرخ سود مناسب و تقسیم بازپرداخت آنها^۴ این روند در حال کاهش است ولی ذکر این نکته ضروریست که رویکرد بانک مرکزی نیز صرفاً تغییر عنوان اضافه برداشت به خط اعتباری است در حالیکه این مشکل باید از ریشه حل شده و عواملی که موجب درخواست منابع اضافی از بانک مرکزی می‌شود مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

^۴ اظهارات قائم مقام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در همایش سیاستهای پولی و ارزی؛ ۴ خرداد ۱۳۹۵:

چالش‌ها و موانع ناظر بر نقش پشتیبانی نظام بانکی در اقتصاد مقاومتی

بر اساس مباحث مطرح شده در ابتدای گزارش و با امعان نظر به این نکته که نظام تأمین مالی در اقتصاد ایران یک نظام بانک‌محور^۵ است و بانکها نقش مهمی در تأمین مالی دارند، باید به چالشهای نظام بانکی در مسیر تحقق اقتصاد مقاومتی توجه ویژه‌ای گردد. موضوع تأمین مالی برای بنگاه‌ها و واحدهای اقتصادی یکی از اساسی‌ترین مسائل و اولویتهای مطرح در دستیابی به الگوی اقتصاد مقاومتی است. این مسئله در پایش محیط کسب‌وکار مرکز پژوهشهای مجلس در ول سالهای گذشته همواره مورد تأکید بوده است (بر اساس نظرسنجی از بخش خصوصی) که در جدول زیر نشان داده شده است. و تا زمانی که این مشکل در کنار ایجاد محیط مناسب برای فعالیت حل نگردد، بنگاه‌های ما پتانسیل لازم را برای تحقق اقتصاد مقاومتی نخواهند داشت.

جدول ۳. مقایسه نامساعدترین و به نسبت مساعدترین مؤلفه‌های ارزیابی شده توسط تشکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده در پنج فصل منتهی به پاییز ۱۳۹۴

عنوان	پاییز ۱۳۹۲	ارزیابی	زمستان ۱۳۹۲	ارزیابی	بهار ۱۳۹۴	ارزیابی	تابستان ۱۳۹۴	ارزیابی	پاییز ۱۳۹۴	ارزیابی
نامساعدترین مؤلفه‌های ارزیابی شده، طی ۵ فصل منتهی به پاییز ۱۳۹۴ (۱۰ بدترین ارزیابی)	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۵۲	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۸۲	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۶۸	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۷۰	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۷۶
	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۱۹	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۴۴	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۰۲	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۲۶	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۳۹
	وجود مفسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۶/۶۷	وجود مفسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۷/۸۱	امعال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان	۶/۸۰	وجود مفسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۶/۸۰	بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی خود به پیمانکاران	۷/۲۳
	امعال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان	۶/۵۴	بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی خود به پیمانکاران	۶/۸۳	وجود مفسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۶/۷۹	بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی خود به پیمانکاران	۶/۵۸	وجود مفسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۷/۰۴

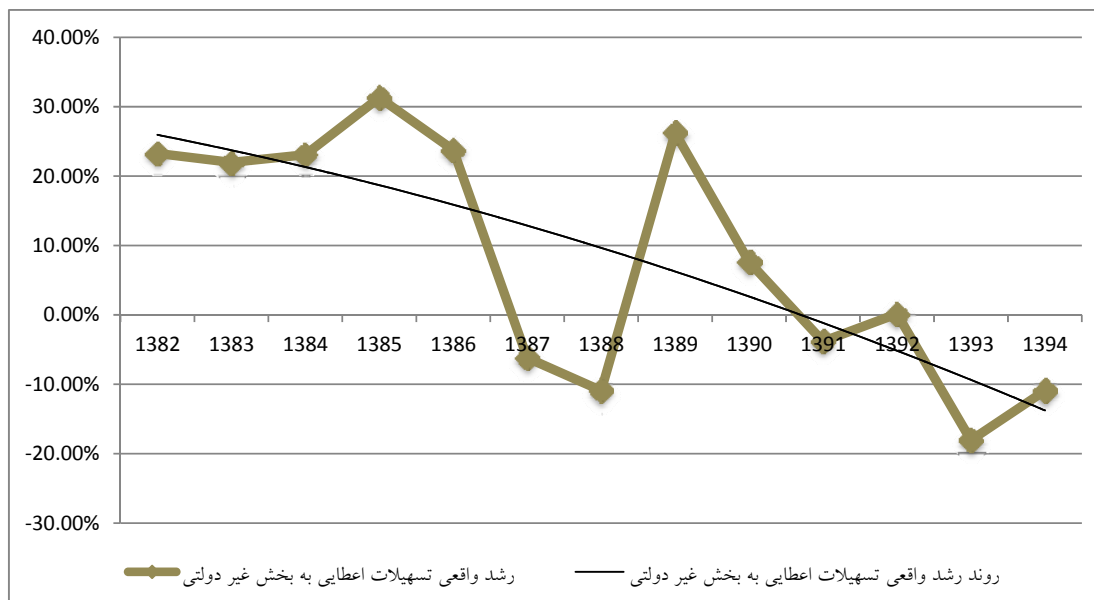
حال برای شناخت بهتر وضع موجود نظام بانکی به عنوان اهرم پیشران در تأمین مالی بنگاه‌ها در اقتصاد ایران و به عنوان یکی از ابزارهای مهم تحقق اقتصاد مقاومتی باید مهمترین چالش‌ها و موانع را در این خصوص مورد واکاوی قرار دهیم که اهم آنها عبارتند از:

تأمین مالی نامطلوب بخش واقعی (بنگاه‌های اقتصادی) توسط نظام بانکی

نظام مالی کشور بر اساس اقتصاد مقاومتی باید در تقویت بخش واقعی پیشرو باشد (بند ۹ سیاستها). حال باید دید وضعیت موجود در این حوزه شامل چه چالش‌ها و موانعی است؟ مهمترین چالشها و موانع این حوزه عبارتند از:

- هرچند حجم تسهیلات اعطایی به بنگاه‌های اقتصادی در طول سالهای گذشته روند افزایشی داشته است ولی به دلیل کاهش ارزش پول و پایین آمدن قدرت خرید ناشی از تورم بالا، ارزش واقعی و قدرت خریدی که برای بنگاه اقتصادی ایجاد کرده است به نسبت کاهش یافته است. این مسئله خود را در سرمایه لازم برای ایجاد یک شغل که با بالا رفتن تورم، افزایش می‌یابد نشان می‌دهد. نرخ تورم در سال‌های ۱۳۸۷ به بعد نسبت به رشد مانده تسهیلات اعطایی پیشی گرفته است و این حاکی از این است که رشد مانده تسهیلات به بخش غیردولتی، دارای رشد منفی بوده است. (نمودار ۱)

نمودار ۲. رشد واقعی تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی (تورم زدایی شده)



مأخذ: محاسبات تحقیق از آمار پولی و بانکی بانک مرکزی.

- نکته مهمی که در اعطای تسهیلات وجود داشته است روند رو به کاهش نسبت تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی به کل دارایی‌ها، بوده است به طوری که از ۵۴ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۴۳ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است که این رقم (۱۱ درصد کاهش)، عدد بزرگی برای یک اقتصاد است؛ یعنی با وجود این که دارایی بانک‌ها در طی سال‌های گذشته افزایش داشته است، تخصیص آن‌ها به تسهیلات بخش غیردولتی، با کاهش همراه بوده است. این مسئله نشان می‌دهد ترکیب دارایی‌های شبکه بانکی در سال‌های اخیر تغییر کرده است. از نشانه‌های آن می‌توان به حجم دارایی‌های ثابت، شرکت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های با واسطه و بی‌واسطه بانک‌ها اشاره نمود.
- یکی دیگر از مشکلات در این زمینه وجود تضاد منافع و نبود سازوکارهای گره زدن منافع بانک و بنگاه است. به نحوی که تلاش بانک برای حداکثرسازی سود خود هیچ ارتباطی با تلاش تولید برای حداکثرسازی منافع خود ندارد. حتی در عقود مشارکتی که اساساً منافع هر دو بخش مشترک است در نظام بانکی ما اتفاق نمی‌افتد زیرا مشارکت به نحو صوری انجام می‌گیرد. این درحالی است که باید سازوکاری شکل بگیرد که منافع بانک با منافع تولید گره بخورد و بانک نحو واقعی شریک سرمایه گذار تولید باشد.

تخصیص منابع بانکی ناسازگار با اقتصاد مقاومتی در بین بخش‌های اقتصادی

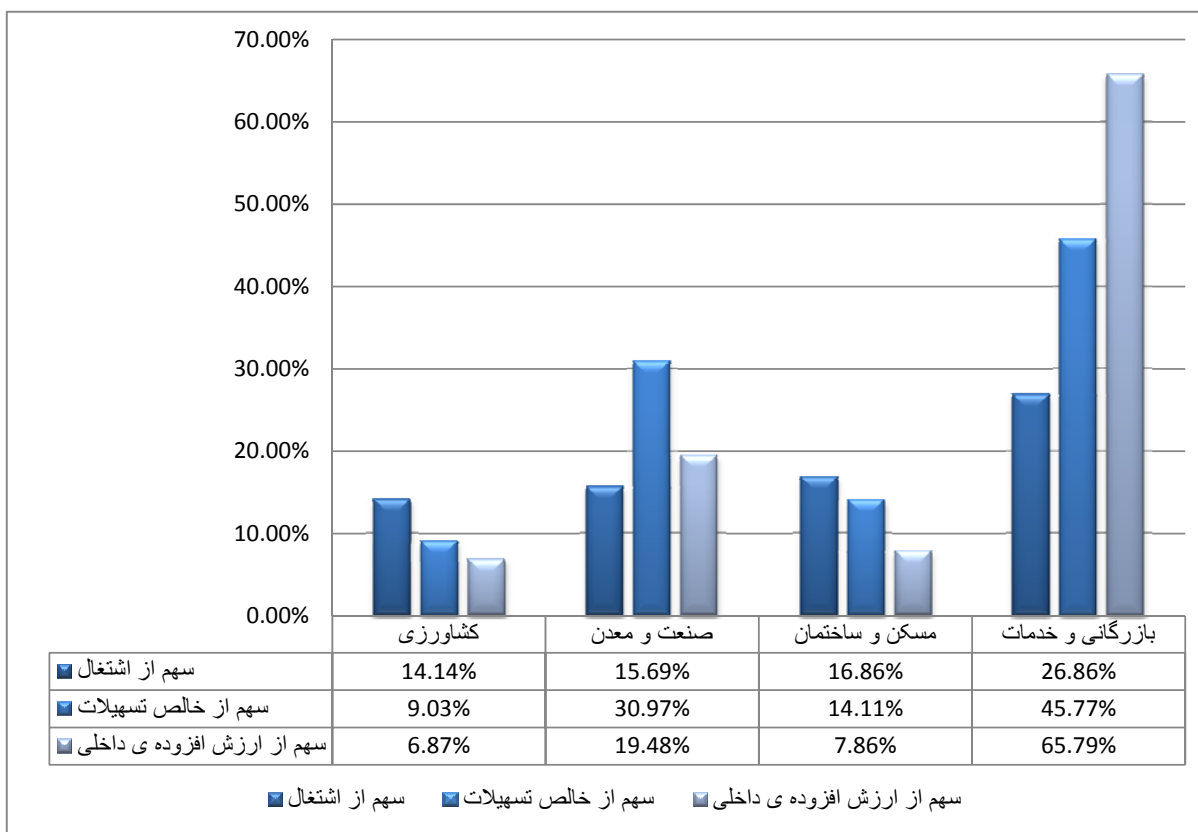
یکی از چالش‌هایی که در تخصیص منابع بانکی وجود دارد این است که بخش‌های مختلف اقتصادی شامل خدمات، صنعت و معدن، بازرگانی، مسکن و ساختمان و کشاورزی متناسب با اهمیت و نقش آنها در پیشرفت و توسعه اقتصادی کشور به ویژه در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی، از شبکه بانکی تسهیلات دریافت نمی‌کنند.

بخش بازرگانی بیشترین سهم از تسهیلات دریافتی را به خود اختصاص داده است در حالی که درصد کمی از اشتغال در این بخش می‌باشد و این به علت سود بالا و ریسک نسبتاً پایین بخش بازرگانی می‌باشد. هرچند سهم بخش‌ها از ارزش افزوده اقتصادی می‌تواند یک معیار برای تخصیص منابع بانکی باشد ولی باید به این نکته توجه داشت که اساساً منبع بانکی در کشور ما به عنوان یک مؤلفه مهم در سرمایه‌گذاری تلقی می‌شود و لذا یکی از عوامل پایین بودن سهم بخش‌های مانند صنعت و معدن نسبت به بازرگانی از ارزش افزوده اقتصادی می‌تواند نسبت پایین منابع بانکی به این بخش باشد و این خود یک معلول است و نه علتی برای تخصیص منابع.

^۶ آمار مورد استناد در این خصوص از آمار بخش پولی و بانکی بانک مرکزی استخراج شده است: دسترسی:

نمودار ۳- مقایسه سهم بخش‌های اقتصادی از خالص تسهیلات دریافتی با سهم اشتغال و نسبت ارزش افزوده همان بخش به کل تولید

ناخالص داخلی، متوسط سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۲



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس داده های مرکز آمار ایران و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

همان‌گونه که در نمودار بالا مشخص است بیشترین سهم از تسهیلات دریافتی در اختیار بخش بازرگانی و خدمات است و این بخش به دلیل سودآوری بالای خود بیشترین سهم از تولید ناخالص داخلی و همچنین سهم بالایی از اشتغال را به خود اختصاص داده است. نکته مهم در نمودار این است که به دلیل ترکیب شدن آمار بازرگانی و خدمات، سهم این دو بخش از دریافت تسهیلات، به صورت تلفیقی آورده شده است؛ در حالی که بخش بازرگانی کمترین میزان اشتغال کشور و بزرگ‌ترین سهم از دریافت تسهیلات را دارد. این موضوع حاکی از تخصیص بر اساس منفعت بانک‌ها و عدم توجه به میزان مولد بودن بخش‌های اقتصادی کشور است..

تسلط بخش دولتی بر خصوصی در دریافت تسهیلات بانکی

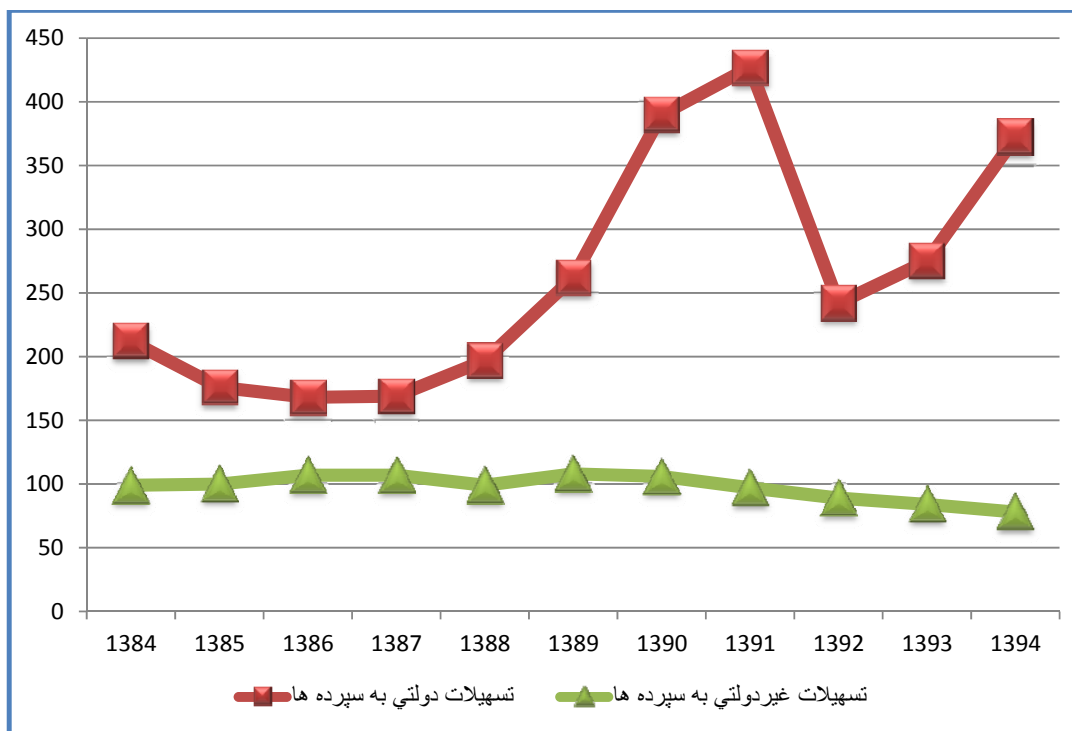
یکی از اصول اقتصاد مقاومتی، تقویت بخش های مردمی و خصوصی در تقویت اقتصاد کشور است و هیچ یک از بندهای سیاست‌ها به حمایت از بخش دولتی در اقتصاد و تولید کشور اشاره نشده است. حال آیا وضع موجود نظام بانکی به سهم خود اینگونه است؟ بر اساس بررسی نگارنده در خصوص آمارهای بانک مرکزی^۷ مقدار کل تسهیلات اعطایی به بخش دولتی همواره روندی صعودی و رو به رشد داشته است و میزان آن در شش ماهه نخست ۱۳۹۴ مقدار ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد. بیشترین سهم از این تأمین مالی توسط بانک‌های تخصصی انجام شده است. دولت در تمام سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴، بسیار بیشتر از مقدار سپرده‌های خود، تقاضای تسهیلات کرده است؛ به عنوان مثال محاسبات مبتنی بر داده‌های بانک مرکزی نشان داد در سال ۱۳۹۳ سهم بخش دولتی از کل سپرده‌های شبکه بانکی ۴ درصد بوده این در حالیست که سهم این بخش از تسهیلات کل شبکه بانکی ۱۴ درصد بوده است. این رویداد به معنی فشار زیاد دولت بر

^۷ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی- دایره آمارهای پولی

شبکه بانکی است که منجر به کاهش اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی خواهد شد.

همان‌طور که در نمودار ۴ ملاحظه می‌گردد، مانده تسهیلات اعطایی به بخش دولتی در همه سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ بسیار بیشتر از مقدار سپرده‌های این بخش است؛ به طوری که در مورد بانک‌های غیردولتی، در سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۴، این نسبت به ۱۴، ۲۱ و ۱۴ برابر رسیده است، به این معنی که دولت در سال ۱۳۹۱، ۲۱ برابر سپرده‌ای که نزد بانک‌های غیردولتی گذاشته است، تسهیلات دریافت کرده است. این اتفاق به معنی اعطای تسهیلات به دولت از سپرده‌های بخش غیردولتی است. مقایسه روند نسبت تسهیلات به سپرده‌ها به تفکیک برای بخش دولتی و غیردولتی در نمودار زیر (۴) نمایش داده شده است.

نمودار ۴. مقایسه نسبت تسهیلات به سپرده‌ها برای بخش دولتی و غیردولتی (۱۳۸۴-۱۳۹۴)



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی - دایره آمارهای پولی.

ارائه شاخص‌های پایش نقش نظام بانکی در تحقق اقتصاد مقاومتی

پس از تبیین مبانی مسئله و تبیین وضعیت موجود چالش‌ها و موانع در مسیر ایفای نقش نظام پولی و بانکی در تحقق اقتصاد مقاومتی، در این بخش به ارائه مدلی برای پایش و نظارت بر ایفای نقش بانکها در دستیابی به اقتصاد مقاومتی ارائه می‌گردد. دلیل ارائه مدل پایش و نظارت بر عملکرد بانکها در تحقق اقتصاد مقاومتی این است که تا زمانی که به صورت کمی و شاخص‌بندی شده نتوان در خصوص نقش بانکها در تحقق اقتصاد مقاومتی قضاوت نمود، تبیین و تفسیرهای کلان و کلی مضمّن ثمر نخواهد بود بویژه در سالی که باید اقتصاد مقاومتی در عرصه اقدام و عمل به نتیجه برسد. بر اساس بر رویکرد مطرح شده در ابتدای گزارش مبنی بر نگاه کلان به کلیه بندهای سیاستهای اقتصاد مقاومتی، شاخص‌های زیر برای سنجش عملکرد مجموعه نظام بانکی ارائه می‌گردد:

جدول - شاخصهای سنجش میزان حمایت شبکه بانکی از بنگاه‌ها در الگوی اقتصاد مقاومتی

ارتباط با سیاستها	شاخص‌ها
(متناظر بند ۱ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به بنگاه‌های کوچک و متوسط از کل مبلغ تسهیلات اعطایی
(متناظر بند ۱ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی در حوزه کارآفرینی
(متناظر بند ۱ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به بنگاه‌های کوچک و متوسط از کل مبلغ تسهیلات اعطایی
(متناظر بند ۲ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به شرکت‌های دانش‌بنیان (خدمات، تولید و صادرات)
(متناظر بند ۳ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات به طرح‌های ارتقا فناوری و نوسازی تجهیزات و ماشین‌آلات
(متناظر بند ۳ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به پروژه‌های برخوردار از مزیت نسبی استانی (تناسب تسهیلات با ارزش افزوده بخشها در استان)
(متناظر بند ۴ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به طرح‌های تولید انرژیهای نو و تجدیدپذیر
(متناظر بند ۴ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به خوداشتغالی
(متناظر بند ۴ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به مناطق محروم
(متناظر بند ۶ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به تولید نهاده‌ها و کالاهای اساسی
(متناظر بند ۶ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به تولید محصولات و خدمات راهبردی
(متناظر بند ۷ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به تولید مواد غذایی اساسی
(متناظر بند ۷ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی برای صنایع دارویی
(متناظر بند ۸ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به خانوار برای خرید کالاهای داخلی
(متناظر بند ۹ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به بخشهای مولد (صنعت، کشاورزی و مسکن)
(متناظر بند ۱۰ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به صادرکنندگان (کالا و خدمات)
(متناظر بند ۱۱ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به تولید و صادرات و انتقال فناوری در مناطق آزاد و ویژه
(متناظر بند ۱۳ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به طرح‌های صادرات گاز و برق و پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی
(متناظر بند ۱۴ سیاستهای کلی)	سهم تسهیلات اعطایی به تولید نفت و گاز در میدان مشترک

بر اساس محاسبه ادواری شاخص‌های فوق به صورت کل شبکه بانکی و تک تک بانک‌ها می‌توان به صورت عینی و مبتنی بر آمار، میزان پشتیبانی بانکها از اقتصاد مقاومتی را پایش و ارزیابی نمود.

جمع‌بندی و ارائه راهبردهای اصلاحی

ملاحظه گردید که علی‌رغم جایگاه مهم و اساسی نظام پولی و بانکی در تحقق اقتصاد مقاومتی، متأسفانه بستر استحکام درونی و ایفای نقش حمایتی و پشتیبانی نظام بانکی از بخش واقعی اقتصاد با توجه به چالش‌های پیش‌گفته وجود ندارد.

حرکت به سمت وضع مطلوب ترسیم شده و اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی با شاخص پیشرو بودن در تقویت بخش واقعی نیازمند عزم جدی و اتخاذ راهبردهای اصلاحی اساسی است. برای تحقق اقتصاد مقاومتی و ایفای نقش مطلوب و ضروری شبکه بانکی در آن، باید در کنار پایش شاخص‌ها و مولفه‌های ذکر شده در بخش قبل، همزمان راهبردهای اصلاحی زیر را در اولویت قرار داد که بخشی از این راهبردها ناظر به میان مدت بوده و بخشی نیز در کوتاه‌مدت قابل تحقق است:

۱- اصلاح قوانین بانکداری بدون ربا و قوانین مربوط به بانک مرکزی با هدف کارآمدسازی قوانین، بهره‌مندی از بانکداری بین‌المللی و

انطباق با ضوابط شرعی

۲- اصلاح قواعد ناظر بر فعالیت بانکها با هدف اصلاح و تقویت درونی نظام بانکی با محوریت:

- ❖ توجه به ابعاد حاکمیت شرکتی و درخواست از بانک مرکزی جهت ابلاغ مقررات الزامی
- ❖ روز آمد نمودن و ارتقای سازوکارها و قواعد نظارت بر فعالیت بانکها توسط مقامات ناظر
- ❖ کنترل نسبت‌های بنگاهداری، دارایی‌های ثابت و تملیکی بانکها
- ❖ اجرای هرچه سریع‌تر بانکداری متمرکز **core Banking** در سطح بانکها

۳- کاهش و به حداقل رساندن دریافت تسهیلات بانکی توسط دولت و شرکت‌های دولتی و تمرکز بانکها بر تأمین مالی بخش خصوصی و ایجاد و توسعه منابع تأمین مالی غیربانکی برای دولت همچون توسعه هدفمند، شفاف و منضبط بازار بدهی

۴- مقابله جدی با تشکیل یا ادامه فعالیت موسسات اعتباری غیرمجاز از طریق:

- ❖ اختیار تام به بانک مرکزی جهت برخورد با موسسات غیرمجاز و همزمان مطالبه پاسخگویی از بانک و حذف دخالت نهادهای دیگر در این امر با هدف تسریع در انحلال این موسسات
- ❖ جریمه نمودن هرگونه ارتباط و مبادله بانکی یا مالی بانکهای مجاز با موسسات غیرمجاز با هدف تحدید عملیات اعتباری در این موسسات

۵- اصلاح قواعد درونی مدیریت و اداره بانکها با استفاده از اصول حاکمیت شرکتی با هدف شفافیت، سلامت و پاسخگویی شبکه بانکی

۶- ایجاد شرایط مناسب جهت افزایش سرمایه بانکها و مشروط کردن افزایش سرمایه بانکهای دولتی و تخصصی به اعطای تسهیلات به کسب‌وکارهای تولیدی (به ویژه کوچک و متوسط)^۸ با تدوین سازوکارهای نظارتی

۷- انجام اصلاحات لازم در حوزه بنگاه‌های با هدف کاهش ریسک، افزایش بهره‌وری و ارتقای شفافیت جهت افزایش اعتماد بانکها به نظام بنگاه‌های تولیدی کشور

^۸ به عنوان تجربه کشورهای موفق، قانون اشتغال کسب‌وکارهای کوچک مصوب ۲۰۱۰ آمریکا تجربه مفیدی را ارائه می‌نماید مبنی بر این که دولت سرمایه با هزینه بسیار پایین را برای بانکهای منطقه‌ای را به شرطی فراهم می‌نماید که آنها سطح وام‌های بنگاه‌های کوچک و متوسط را در سطح وام‌های سال ۲۰۰۹ حفظ کنند. و این بدان معنی است که افزایش سرمایه و کمک به قدرت تسهیلات دهی بانک‌ها که در کشور ما نیز به موجب قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب اردیبهشت ۱۳۹۴ مقرر شده است، نباید به صورت مطلق باشد و باید تأمین کننده اهداف دولت باشد.

منابع

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی- دایره آمارهای پولی.
<http://www.cbi.ir/category.aspx.۲۶۹۲>
۲. مرکز آمار ایران، داده‌ها و اطلاعات حسابهای ملی: <https://www.amar.org.ir/>
۳. بیست و ششمین همایش سیاستهای پولی و ارزی بانک مرکزی <http://conf.mbri.ac.ir/conf/default.aspx۲۶>
۴. سیاستهای کلی ابلاغی مقام معظم رهبری: <http://farsi.khamenei.ir/index.html>

ⁱ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

ⁱⁱ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

ⁱⁱⁱ سیاست‌های کلی نظام در امور «تشویق سرمایه‌گذاری»

^{iv} سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

^v بیانات در دیدار با گروه کثیری از آزادگان و مسئولان بنیاد مستضعفان و جانبازان ۱۳۶۹/۰۶/۰۷

حضرت امام خمینی (ره) ضرورت تحول در مؤسسات دولتی و اصلاح سیستم بانکی کشور و حذف ربا در معاملات ۱۳۵۸/۰۱/۲۳

^{vi} بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از مسئولان نهادها و سازمان‌های خدماتی و حمایت‌کننده از مستضعفان و محرومان ۱۳۶۸/۰۷/۱۲

^{vii} سیاست‌های کلی نظام در امور «تشویق سرمایه‌گذاری»