



تهیه شده در:
معاونت اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
اسفندماه ۱۳۹۶

بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

همکاران این شماره:

ناظر: نصیبه خیری

همکاران: موسی شهبازی غیائی
سید مصطفی کاشفی



وضعیت تامین مالی تولید از شبکه بانکی؛ تجربه کشورهای آلمان و ژاپن و ارائه توصیه‌های سیاستی برای ایران

خلاصه مدیریتی

در شرایطی که عمده تامین مالی اقتصاد از طریق سیستم بانکی صورت می‌گیرد، ضروریست رابطه تامین مالی بین بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی مورد واکاوی و آسیب‌شناسی قرار گیرد و به این مسأله پرداخته شود که چرا تامین مالی بنگاه‌ها بویژه بخش تولید در ایران از طریق شبکه بانکی با محدودیت و تنگناهای زیادی روبروست. باتوجه به تعمیق مشکل دسترسی به تامین مالی مناسب برای بخش‌های تولیدی، آسیب‌شناسی رابطه بانک‌ها با بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی بیش از گذشته اهمیت پیدا کند. به همین منظور در تحقیق حاضر، به ریشه‌های این مسأله از دو منظر عوامل درون بانکی و عوامل بیرون از نظام بانکی پرداخته شد. همچنین به منظور بهره‌گیری از تجربه کشورهای منتخب در این حوزه و باهدف ارائه توصیه‌های سیاستی مناسب، قوانین و تجربیات دو کشور آلمان و ژاپن به دلیل اهمیت نسبتاً زیاد بانک‌ها در این دو کشور، مورد بررسی قرار گرفت.

بررسی صورت گرفته در بخش آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران نشان داد که چالش‌ها، موانع و خلأهای زیادی در حوزه تامین مالی مطلوب بنگاه‌های اقتصادی و بویژه بخش تولید از بانک‌ها وجود دارد. در بخش مسائل و عوامل



بیرون از شبکه بانکی به چالش‌های زیر به عنوان اصلی‌ترین چالش‌های تأمین مالی تولید از شبکه بانکی اشاره گردید:

- عدم توسعه بازار سرمایه برای تأمین مالی
 - تضاد منافع بخش تولید و شبکه بانکی
 - چالش‌های نظام تولید و محیط کسب و کار نامطلوب در اقتصاد ایران
 - سیاستگذاری‌های نامناسب در نرخ‌های سود بانکی
 - تکالیف و فشارهای خارج از قاعده برای تخصیص منابع بانکی
- در محور بعد به عوامل و چالش‌های درون شبکه بانکی اشاره گردید که مهم‌ترین آنها عبارت بود از:
- حکمرانی ضعیف در هدایت نقدینگی کشور
 - نبود دسته‌بندی مناسب از انواع بانک متناسب با نیازهای بخش تولید
 - ضعف ساختارهای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها
 - شرکت داری و بنگاهداری بانک‌ها
 - عدم نظارت بر مصرف تسهیلات
 - چالش‌های تخصیص منابع بین بخش‌های اقتصادی
 - چالش سهم پایین تسهیلات از کل دارایی‌های شبکه بانکی

آسیب شناسی صورت گرفته از وضعیت موجود نظام مسائل و چالش‌های تأمین مالی تولید از شبکه بانکی نشان داد که تأمین مالی تولید از شبکه بانکی با چالش‌های ساختاری، زیربنایی و اجرایی فراوانی روبرو است و حرکت به سمت وضعیت مطلوب نیازمند اصلاحات نسبتاً زیادی در سطوح قانونگذاری، سیاستگذاری، مقرراتی، نظارتی و اجرایی است. به منظور ارائه تصویر بهتر از راهبردهای اصلاحی در بخش دوم گزارش به بررسی تجربه کشور آلمان و ژاپن که از نظر نقش پررنگ بانک‌ها در نظام تأمین مالی بنگاه‌ها پرداخته شد. این بررسی نشان داد در کشورهای با تجربه موفق تأمین مالی بخش تولید از بانک‌ها، مجموعه قوانین، قواعد و سازوکارهای ناظر بر تجهیز و تخصیص



منابع در بانکها متناسب با ساختار اقتصادی، نیازهای بنگاههای اقتصادی و فضای نهادی طراحی شده و در راستای منافع بنگاهها و اقتصاد ملی، قواعد نظارتی و کنترلی زیادی برای بانکها ایجاد شده است. به عنوان مثال در آلمان وجود طیفهای مختلفی از انواع بانکها با الگوهای مختلف رابطه بین بانک و بنگاه، در کنار قواعد کنترلی سختگیرانه در خصوص کیفیت تخصیص اعتبارات و سازوکارهای کنترل تعارض منافع، شرایط مطلوبی برای تأمین مالی بانکی فراهم شده است. در ژاپن نیز رویکرد اصلی قواعد ناظر بر بانکها، توجه به قواعد اصلی، ساختارهای حاکمیت شرکتی، مقررات احتیاطی و سرمایه، کنترل ذینفعان بانک از طریق مقررات هلدینگهای بانکی و سهامداران اصلی و به طور کلی نظارت بر فرآیندها و قواعد است.

با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته از چالش‌ها و موانع تأمین مالی بخش تولید از شبکه بانکی در ایران و همچنین بررسی تجربه دو کشور آلمان و ژاپن، مهمترین راهبردها و پیشنهادهای اصلاحی جهت بهبود وضعیت تأمین مالی تولید از شبکه بانکی کشور عبارتند از:

➤ تعریف و بازنگری در انواع بانکها متناسب با نیازهای بخش تولید:

ایجاد و با طراحی انواع بانک با تبیین کارکردها، اهداف و مأموریت‌های مشخص انواع بانک متناسب با نیازهای بخش واقعی که مشتمل بر وجود بانکهای توسعه‌ای، بانکهای تخصصی، تجاری و... همچنین بانکهای محلی، منطقه‌ای و ملی و طیفی از انواع موسسات اعتباری با نیازهای حقیقی گردد.

➤ اصلاح زیرساخت‌های قانونی و حقوقی فعالیت بانکها

بدون اصلاحات قانونی در چارچوب فعالیت بانکها و عملیات بانکی نمی‌توان بهبود وضعیت تأمین مالی بخش واقعی را از شبکه بانکی در میان مدت و بلندمدت انتظار داشت. اصلاح قوانین ناظر بر حوزه پولی و بانکی باید در محورهایی همانند اصلاح و ارتقای جایگاه نظارتی بانک مرکزی بر شبکه بانکی، ضوابط حاکمیت شرکتی برای بانکها و پیش‌بینی ضمانت اجرا برای آنها به منظور ارتقای کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی بانکها، بازطراحی عقود تجهیز و تخصیص منابع بانکی با توجه به آسیب‌شناسی سه دهه بانکداری، اصلاح روش‌های اخذ وثیقه و تضامین در بانکها، اصلاح قواعد و ترتیبات اعطای تسهیلات به بخش‌های واقعی و مولد، اصلاح مقررات شرکت‌داری بانکها، به حداقل رساندن دریافت تسهیلات بانکی توسط دولت و شرکت‌های دولتی صورت گیرد.

➤ سیاستگذاری میان مدت جهت توسعه روش‌های تأمین مالی غیربانکی:

به طور کلی تأمین همه نیازهای مالی از طریق شبکه بانکی مشکلاتی را ممکن است برای اقتصاد ایجاد نماید بویژه در زمان ایجاد بحران بانکی. بر همین اساس بخشی از نیازهای بنگاهها و بخش تولید که ماهیت بلندمدت و با



ریسک‌های بالا دارد، از طریق نهادهای بورسی اعم از صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر و به طور کلی بازار سرمایه تأمین مالی گردد. در این راستا تسهیل تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری و تأمین مالی خطرپذیر و جسورانه و همچنین نهادهای مختلف بازار سرمایه با کارکردهای تأمین مالی بخش واقعی می‌تواند تمرکز تأمین مالی بانکی را کاهش داده و از خطرات بروز بحران‌های احتمالی در حوزه بانکی جلوگیری نماید.

➤ و بازطراحی فرآیندها و نظام نظارت بر عملکرد بانک‌ها در تأمین مالی بخش واقعی

نظارت یکی از ارکان مهم بهبود وضعیت تأمین مالی بخش واقعی است. بخش مهمی از چالش‌های اشاره شده در این گزارش برآمده از ضعف ساختارها و فرآیندهای نظارتی در شبکه بانکی بود. اقدامات اصلاحی زیادی باید در این حوزه صورت گیرد که مهمترین آنها عبارتند از: قواعد درونی مدیریت و اداره بانک‌ها با هدف شفافیت، سلامت و پاسخگویی شبکه بانکی و پایش و ارزیابی اجرای آن به صورت ادواری، پایش مستمر نحوه تخصیص منابع بانکی بین بخشهای اقتصادی از طریق ایجاد سامانه‌های نظارتی و نه خوداظهاری بانک‌ها، توجه به ابزارهای انگیزشی و نظارتی و اصلاح رویه برخورد با بانک‌های متخلف جهت افزایش اثربخشی نظارت بانک مرکزی، فرآیندهای نظارتی مناسب جهت هدایت نقدینگی و منابع بانکی به بخش‌های مولد و تولیدی با بهره‌گیری از ابزارهای تشویقی و انگیزشی و اصلاح فرآیندها.



مقدمه

بنگاه‌های اقتصادی برای تأمین مالی فعالیت‌های خود نیازمند منابع مالی هستند. این تأمین مالی در کشورهای که دارای نظام مالی پیشرفته هستند از طریق نهادهای مختلف بازار سرمایه، بانک، صندوق‌های مشترک سرمایه‌گذاری و سایر نهادهای جدید مالی قابل تأمین است. در این چارچوب نقش بانک‌ها به عنوان یک نهاد تأمین مالی کوتاه‌مدت تعریف شده است. در اقتصاد ایران به دلیل عمق کم بازار سرمایه و نبود جایگزین‌های مناسب تأمین مالی بانکی، نظام تأمین مالی یک نظام بانک محور بوده و بانک‌ها مسئولیت زیادی در تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و بزرگ و همچنین تأمین مالی کوتاه مدت و بلندمدت دارند. در این شرایط که عمده تأمین مالی بنگاه‌های کشور از طریق سیستم بانکی صورت می‌گیرد ضروریست رابطه تأمین مالی بین بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی مورد واکاوی و آسیب‌شناسی قرار گیرد. در این میان در سال‌های اخیر مسائل و چالش‌هایی نظیر محدودیت دسترسی به تأمین مالی بخش‌های تولیدی، رشد فعالیت شبکه بانکی در بنگاه‌داری و شرکت‌داری و چالش‌های حمایت شبکه بانکی از بنگاه‌های تولیدی، موجب شده است آسیب‌شناسی رابطه بانک با بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی بیش از گذشته اهمیت پیدا کند.

مساله محوری این تحقیق این است که چه موانع و چالش‌هایی در دستیابی به تأمین مالی مطلوب بخش تولید از شبکه بانکی وجود داشته و تجربه موفق کشورهای دیگر در این حوزه به چه نحو می‌باشد.

مبتهی بر مسئله بیان شده، ابتدا تحلیلی آسیب‌شناسانه از چالش‌ها و موانع تأمین مالی بانکی بخش تولید از منظر عوامل بیرون و درون نظام بانکی صورت گرفته و سپس تجربه دو کشور آلمان و ژاپن در تأمین مالی بانکی تبیین و تشریح می‌گردد و نهایتاً جمع‌بندی و ارائه توصیه‌های سیاستی صورت می‌گردد.



۱- چالش‌ها و وضعیت تأمین مالی بخش تولید از کانال شبکه بانکی

در این بخش به بررسی چالش‌ها، موانع و خلأهای ناظر بر تأمین مالی مطلوب بخش‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با محوریت بخش تولید از شبکه بانکی پرداخته می‌شود. به دلیل ذوابعاد بودن مسأله تأمین مالی تولید از شبکه بانکی، این تحلیل در دو بخش درون بانکی و برون بانکی مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۱-۱- چالش‌ها و آسیب‌های ساختاری و خارج از نظام بانکی

۱-۱-۱- چالش‌های قانونی

بسیاری از کارشناسان به ویژه در دهه اخیر بر ناکارآمدی قوانین پولی و بانکی و وجود ضعف‌های ساختاری متعدد در فعالیت بانک‌ها و بانک مرکزی تأکید می‌کنند. قانون پولی بانکی کشور مربوط به سال ۱۳۵۱ بوده و قانون بانکداری بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ نیز قرار بود در کمتر از ۵ الی ۶ سال مورد بازنگری قرار گیرد. از طرفی عرصه بانکداری روز بروز شاهد تغییرات است ولی ساختارها و زیرساخت‌های قانونی و مقرراتی هماهنگ با آن تغییر نکرده است. 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 و مدیریت بانک‌ها متناسب با ساختار حقوقی ایران
- قواعد تأسیس و تملک سهام بانک‌ها متناسب با رویکردهای جدید و اقتضات 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^۱ بانک‌ها و نهادهای پولی به جای ورشکستگی
- نبود یک پارچگی و تنقیح قوانین پولی و بانکی

مسئله بازنگری در قوانین پولی و بانکی به صورت جدی با تهیه پیش‌نویس لوایح از اوایل دهه هشتاد شروع گردید ولی لوایح بانکداری و بانک مرکزی تهیه شده به دلیل عدم ارائه به مجلس شورای اسلامی به نتیجه لازم نینجامید. سرانجام بعد از گذشت چندین سال، در تیرماه ۱۳۹۶ لایحه‌ای از سوی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید

^۱ Resolution



که صرفاً به اصلاح و الحاق ۳ فصل به قسمت سوم قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ (قسمت بانکداری) پرداخته است و سایر نواقص و خلأهای مربوط به حوزه بانکی از جمله چالش‌های تأمین مالی بخش خصوصی از شبکه بانکی، عملیات بانکی بدون ربا و اصلاح در ساختار و ارکان بانک مرکزی بدون اصلاح باقی گذارده شده است. البته مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۵ طرح اصلاح قانون بانکداری را با عنوان طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» را رایحه کرد که این طرح، درصدد اصلاح همه بخش‌ها و حوزه‌های مربوط به عملیات بانکی برآمده است که در صورت اصلاح و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی، می‌تواند گام مهمی در جهت اصلاح قوانین این حوزه باشد.

۲-۱-۱- عدم توسعه بازار سرمایه: بانک محوری

یکی از نیازهای اساسی ایجاد و رشد بنگاه‌های اقتصادی، دسترسی به تأمین مالی مناسب است. این تأمین مالی بسته به نوع نیاز مالی، نوع و ماهیت فعالیت بنگاه، کوتاه‌مدت یا بلندمدت بودن و... می‌تواند از بازار پول یا بازار سرمایه باشد. وجه تمایزی که برای تأمین مالی بانکی با سایر ابزارهای تأمین مالی به ویژه بازار سرمایه گفته می‌شود این است که بانک‌ها به دلیل ماهیت فعالیت، نقش تأمین مالی کوتاه‌مدت را بر عهده دارند و اساساً تأمین مالی بلند مدت (بیش از یک یا دو سال) یا تأمین مالی پرخطر باید در نهادهای غیربانکی صورت بگیرد. چراکه منابع بانکی باید سیال بوده و بانک ماهیتاً نمی‌تواند در تأمین مالی بلندمدت و دارای ریسک بالا وارد شود و تأمین مالی آن برعهده بازار سرمایه شامل انواع بازارهای اولیه، ثانویه، مشتقه و صندوق‌های خطر پذیر و... است.

هرچه قدر بازار مالی و سرمایه، توسعه یافته‌تر و دارای عمق بیشتر باشد، تأمین مالی اقتصاد به طور عمده رویکرد بازارمحور خواهد داشت و در غیر این صورت بانک‌محور خواهد بود. بر اساس تحقیق بانک مرکزی اروپا^۱ (۲۰۰۱) کشورهایی که تأمین مالی آن‌ها دارای درجه بالایی از بانک‌پایگی (بانک‌محوری) است، سه شاخص در خصوص آنها صدق می‌کند: نسبت اوراق قرضه به GDP (کوچکتر از) < ۰.۴ ٪، نسبت اوراق قرضه به وام‌های بانکی (کوچکتر از) > ۱۰ ٪، نسبت سرمایه‌گذاری در بازار سهام به GDP (کوچکتر از) > ۰.۶ ٪. (ECB, 2001, p.9)

بر اساس جدول زیر، کل تأمین مالی صورت گرفته از بازار سرمایه در ایران منتهی به سال ۱۳۹۵، ۱۲۲ هزار میلیارد تومان بوده است. از طرفی مانده تسهیلات اعطایی شبکه بانکی منتهی به سال ۱۳۹۵، بالغ بر ۹۱۷ هزار میلیارد تومان بوده است^۲. مجموع تأمین مالی اقتصاد حدود ۱۰۳۷ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت تأمین مالی بانک‌ها به کل تأمین مالی ۸۸/۲ درصد و سهم کل بازار سرمایه و نهادهای مالی ۱۱/۷ درصد است. سهم نزدیک به ۸۹ درصد از کل تأمین مالی، برای شبکه بانکی نشان از نقش زیاد بانک‌ها در تأمین مالی اقتصاد و بانک‌محوری اقتصاد

^۱ European Central Bank

^۲ <https://www.cbi.ir/category/2692.aspx>



ایران دارد. بر اساس شاخص های پیش گفته بانک مرکزی اروپا نیز بانک محوری برای اقتصاد ایران صادق است. زیرا حجم کل اوراق مالی منتشره (صرف نظر از تفاوت ماهیت اوراق قرضه با اوراق مالی اسلامی) بر اساس جدول زیر، حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به تولید ناخالص داخلی حدود ۱۲۷۰ هزار میلیارد تومان^۱ (به قیمت جاری) در سال ۱۳۹۵، ۲/۳ درصد است که کمتر از شاخص ۴ درصد می باشد.

جدول ۱. سهم کل بازار سرمایه در تأمین مالی بخش های اقتصاد (ارقام به میلیارد ریال)

نوع بازار	عنوان	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
بازار اولیه و ثانویه	تاسیس شرکت های سهامی عام	۳,۰۰۰	۳,۷۰۰	۵,۵۰۰
	افزایش سرمایه شرکت های سهامی عام (مجوزهای ارائه شده)	۲۷۳,۹۶۹	۳۱۱,۲۶۲	۲۲۶,۱۷۳
	انتشار انواع ابزارهای تأمین مالی	۳۷,۷۳۰	۱۴۸,۰۱۴	۲۹۲,۳۸۰
	عرضه اولیه سهام شرکت ها در بورس و فرابورس	۳,۳۰۰	۱۰,۴۰۸	۳,۵۹۳
نهادهای مالی	جمع تأمین مالی بازار اولیه و ثانویه	۳۱۷,۹۹۹	۴۷۳,۳۸۴	۵۲۷,۶۴۶
	افزایش ارزش صندوق ها نسبت به ابتدای سال	۳۳,۳۰۰	۵۵۶,۴۵۶	۶۸۲,۷۱۳
	سایر نهادهای مالی	۴,۶۶۹	۴,۳۲۹	۱۰,۰۹۵
	جمع تأمین مالی نهادهای مالی	۳۷,۹۶۹	۵۶۰,۷۸۵	۶۹۲,۸۰۸
	جمع کل	۳۵۵,۹۶۸	۱,۰۳۴,۱۶۹	۱,۲۲۰,۴۵۴

مأخذ: سازمان بورس و اوراق بهادار، گزارش مرکز پژوهش بورس، ۱۳۹۶

بانک محوری در اقتصاد ایران موجب شده است دامنه اثرگذاری چالش های نظام بانکی بسیار بیشتر از اقتصادی باشد که در کنار بانک ها، طیف زیادی از نهادهای مالی برای تأمین مالی فعالیت های اقتصادی وجود دارند.

کشورهایی همچون آلمان، ژاپن، استرالیا، ایتالیا، چین و... به نوعی بانک محور هستند و عمده آنها عملکرد مناسبی در خصوص تأمین مالی بانکی دارند. در خصوص بانک محوری اقتصاد ایران می توان بیان داشت که بانک محوری نیز مشابه نفتی بودن اقتصاد است که اگر مدیریت صحیحی صورت بگیرد مزایای خاص خود را دارد. بنابراین بانک محور بودن تأمین مالی مختص کشور ما نبوده و به خودی خود مشکل به حساب نمی آید.

ولی واقعیت این است که بانک محوری در ایران تجربه موفق و قابل قبولی نداشته و این خود برآمده از بسیاری از ضعف ها و چالش هاست. در اثبات این عدم توفیق می توان به شاخص های بین المللی و ملی در خصوص تأمین مالی و محدودیت در دسترسی به منابع مالی برای بنگاه ها اشاره کرد که مهمترین مشکل و چالش در پیمایش های بنگاهی است.

^۱ <https://www.cbi.ir/page/16019.aspx>



۳-۱-۱- تضاد منافع بخش تولید و شبکه بانکی

یکی از مشکلات ساختاری که به نوعی می‌توان بیرون از عملکرد شبکه بانکی دانست، مسئله تضاد منافع و نبود الگوی اشتراک منافع بین بخش تولید از یک سو و بانک‌های تأمین مالی کننده از سوی دیگر است. توضیح آنکه وقتی بخش تولید از شبکه بانکی تأمین مالی می‌شود، چالش اساسی این است که شکست یا پیروزی آن در حوزه تولید هیچ ارتباطی با بانک به عنوان نهاد تأمین مالی کننده پیدا نمی‌کند و به بیان دیگر هیچ انگیزه‌ای برای بانک جهت کمک به موفقیت بخش تولید یا افزایش سودآوری و کارایی آن وجود ندارد و بانک صرفاً ریسک اعتباری تسهیلات گیرنده را جهت اطمینان از بازگشت منابع می‌سنجد و وثایق و تضامین بالا نیز دریافت می‌کند تا زمان ایجاد مشکل برای واحد اقتصادی تسهیلات گیرنده وثایق را به اجرا گذارد. بر همین اساس است که بویژه در سال‌های اخیر شاهد آن بودیم که واحدهای اقتصادی زیادی با رکود مواجه شدند و این مسئله موجب گردید تا نکول سیستماتیک در بازپرداخت بدهی به بانک‌ها صورت گیرد و روز به روز وجه التزام ناشی از تأخیر بازپرداخت بدهی‌ها افزایش یافته و واحد اقتصادی با بدهی‌های بسیار سنگین مواجه شود، این مسئله ریشه در نبود الگوی اشتراک منافع میان بنگاه‌های تولید و بانک‌ها دارد.

در این شرایط 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، مشارکت واقعی اتفاق نمی‌افتد و به نحو صوری انجام می‌گیرد. این در حالی است که باید سازوکاری شکل بگیرد که منافع بانک با منافع تولید گره بخورد و بانک در کنار اعطای تسهیلات در قالب عقود مبادله‌ای، با فراهم بودن شرایط زمین‌ها، به نحو واقعی شریک سرمایه‌گذار تولیدی باشد.

۴-۱-۱- مشکلات نظام تولید و محیط کسب و کار نامطلوب در اقتصاد ایران

یکی از مسائلی که بر وضعیت نامطلوب تأمین مالی بخش تولید از نظام بانکی تأثیرگذاری منفی داشته و دارد، مشکلات مربوط به نظام تولید و محیط کسب و کار است. این مسئله آثار نامطلوبی را بر انگیزه بانک‌ها در تأمین مالی بخش تولید گذاشته است. وضعیت نامطلوب نظام تولید و محیط نامساعد کسب و کار موجب شده است، انگیزه کافی برای ورود به بخش تولید در کشور (اعم از صنعت، معدن و کشاورزی) وجود نداشته باشد، در این شرایط است که بازارهای مربوط به سوداگری، واسطه‌گری و سرمایه‌گذاری در طلا و ارز با هجوم مواجه می‌شوند و نقدینگی به سمت این بازارها سوق پیدا می‌کند. سرمایه‌گذاری نامطلوب در بخش تولید (صنعتی و کشاورزی) در کشور، برآمده از نبود الگو و سیاست درست صنعتی و تولیدی، موجب شده است فضایی به وجود بیاید که سرمایه‌گذاران انگیزه کافی را برای ورود به این حوزه نداشته باشند. در این شرایط بانک‌ها نیز همانند یک واحد اقتصادی حداکثرکننده



منافع خود در کنار نبود نظارت‌های کافی، چه در گذشته و چه در وضع موجود، منابع خود را به این بخش‌ها سوق می‌دهند. تا زمانی که فعالیتهای سوداگرانه و غیرمولد با اتخاذ سیاست‌های مناسب اصلاحی کنترل نگردد، تلاش برای دیکته نمودن به نظام بانکی برای تخصیص بیشتر منابع به تولید از موفقیت لازم برخوردار نخواهد بود.

یکی از مسائل زیرساختی برای سرمایه‌گذاری، تولید و فعالیت اقتصادی وجود محیط و فضای مناسب کسب و کار است. محیط کسب و کار متشکل از عوامل مختلف اقتصاد کلان، مالی، حقوقی، سیاسی، زیست محیطی و... است که در هر یک از این محورها، شاخص‌ها و مؤلفه‌هایی برای سنجش وضعیت آن در نظر گرفته می‌شود. وضعیت شاخصهای محیط کسب و کار، تعیین‌کننده انگیزه سرمایه‌گذاری، سطوح بازدهی و ریسک و همچنین کیفیت و کمیت حمایت یا تأمین مالی بانک‌ها و نهادهای مالی برای کسب و کارهای مختلف است. حال سوال این است که وضعیت محیط کسب و کار از منظر شاخصهای ملی و بین‌المللی چگونه است؟ این مسئله یکی از الزامات تأمین مالی تولید از شبکه بانکی محسوب می‌شود.

در یکی دو دهه گذشته شاخص‌های بین‌المللی زیادی برای سنجش کیفیت و سهولت محیط کسب و کار در کشورها و مقایسه کشورها با یکدیگر تهیه شده است. جدول زیر، آخرین وضعیت ایران در مهمترین گزارش‌های بین‌المللی محیط کسب و کار را نشان می‌دهد:

جدول ۲. وضعیت ایران در گزارش‌های بین‌المللی مرتبط با محیط کسب و کار

نام گزارش و مرجع تهیه و انتشار آن	رویکرد	رتبه جهانی ایران	رتبه منطقه‌ای (MENA) ^۱	تاریخ
سهولت انجام کسب و کار / بانک جهانی	شروع، رشد و خاتمه کسب و کار	۱۲۴ از ۱۹۰ کشور	۱۲ از ۲۰ کشور	۲۰۱۸
رقابت پذیری / مجمع جهانی اقتصاد	رقابت و انحصار	۶۹ از ۱۳۷ کشور	۹ از ۱۴ کشور	۲۰۱۸
آزادی اقتصادی / مؤسسه هریتیج	آزادی اقتصادی	۱۵۶ از ۱۸۰ کشور	۱۳ از ۱۸ کشور	۲۰۱۸
حقوق مالکیت / مؤسسه آزادی و دموکراسی	محیط حقوقی و سیاسی	۱۰۳ از ۱۲۹ کشور	۱۲ از ۱۸ کشور	۲۰۱۷

مأخذ: تارنمای گزارش‌های بین‌المللی^۲

^۱ خاورمیانه و شمال آفریقا

^۲ Sources:

<http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

<http://www.doingbusiness.org/rankings>

<https://www.heritage.org/index/ranking>

<https://internationalpropertyrightsindex.org/country/iran>



همانطور که در جدول نشان داده شده است، از منظر شاخص‌های بین‌المللی، محیط کسب و کار در ایران مطلوب نیست. این مسأله با شواهد داخلی کشور نیز هم‌خوانی دارد. در کنار گزارشها و شاخص‌های بین‌المللی، شاخصی نیز توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۸۹ با تعریف مؤلفه داخلی محیط کسب و کار در ایران، به‌طور فصلی با مشارکت تشکل‌های اقتصادی سراسر کشور، مؤلفه‌های داخلی محیط کسب و کار در ایران سنجیده شده است. میانگین ارزیابی بیش از ۹۰۰ تشکل که در طول ۵ سال در این مطالعه مشارکت داشته‌اند، به شرح جدول ۳ است: (ارزیابی از ۱ تا ۱۰، ۱۰ بدترین ارزیابی)



جدول ۳. برآیند (میانگین وزنی) ارزیابی تشکلهای مشارکت کننده از مؤلفه های محیط کسب و کار ایران در سال های ۱۳۹۵-۱۳۹۳

زمستان ۱۳۹۵		پاییز ۱۳۹۵		زمستان ۱۳۹۴		زمستان ۱۳۹۳		مؤلفه های محیط کسب و کار (به ترتیب ارزیابی نامساعد در زمستان ۱۳۹۵)
رتبه	ارزیابی	رتبه	ارزیابی	رتبه	ارزیابی	رتبه	ارزیابی	
۱	۷.۶۲	۱	۷.۶۶	۱	۷.۷۵	۱	۷.۸۲	مشکل دریافت تسهیلات از بانکها
۲	۷.۳۷	۲	۷.۲۵	۲	۷.۲۳	۲	۷.۴۴	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی
۳	۷.۳۱	۳	۷.۰۰	۴	۶.۸۶	۳	۷.۱۱	وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه های حکومتی
۴	۷.۱۷	۵	۶.۶۹	۳	۶.۹۲	۴	۶.۸۳	بی تعهدی شرکت ها و مؤسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی خود به پیمانکاران
۵	۶.۶۸	۶	۶.۲۶	۶	۶.۶۹	۸	۶.۰۷	برگشت چک های مشتریان و همکاران
۶	۶.۶۶	۴	۶.۶۹	۵	۶.۷۱	۶	۶.۴۱	نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی
۷	۶.۵۲	۷	۶.۲۸	۷	۶.۱۷	۷	۶.۳۲	ضعف دادسراها در رسیدگی مؤثر به شکایت ها و اجبار طرف های قرارداد به انجام تعهدات
۸	۶.۱۰	۱۵	۵.۵۲	۸	۶.۱۲	۱۲	۵.۹۳	عرضه کالاهای خارجی قاچاق در بازار داخلی
۹	۶.۰۴	۸	۶.۰۶	۹	۶.۰۹	۹	۶.۰۲	بی ثباتی قوانین و مقررات مربوط به تولید و سرمایه گذاری
۱۰	۵.۹۵	۱۱	۵.۶۲	۱۲	۵.۸۸	۱۱	۵.۹۵	تولید کالاهای غیراستاندارد، تقلبی و عرضه نسبتاً بدون محدودیت آن به بازار
۱۱	۵.۹۲	۱۳	۵.۵۸	۱۰	۶.۰۴	۱۵	۵.۷۵	محدودیت قانون کار در تعدیل و جابجایی نیروی کار
۱۲	۵.۸۸	۱۰	۵.۷۲	۱۴	۵.۷۱	۱۴	۵.۷۷	زیاد بودن تعطیلات رسمی
۱۳	۵.۷۵	۱۲	۵.۹۵	۱۳	۵.۸۲	۱۳	۵.۹۱	قیمتگذاری غیرمنطقی محصولات تولیدی توسط دولت و نهادهای حکومتی
۱۴	۵.۶۹	۱۶	۵.۴۶	۱۷	۵.۴۴	۱۷	۵.۲۸	موانع تعرفه های صادرات محصولات و واردات مواد اولیه
۱۵	۵.۵۹	۱۴	۵.۵۲	۱۱	۵.۹۴	۵	۶.۷۵	اعمال تحریم های بین المللی علیه کشورمان
۱۶	۵.۵۴	۹	۵.۸۴	۱۶	۵.۵۶	۱۰	۶.۰۰	بی ثباتی در قیمت مواد اولیه
۱۷	۵.۵۲	۱۷	۵.۴۲	۱۵	۵.۷۱	۱۶	۵.۳۴	تعرفه پایین کالاهای وارداتی و رقابت غیرمنصفانه محصولات رقیب خارجی در بازار
۱۸	۵.۴۷	۱۸	۵.۱۶	۱۹	۵.۲۸	۱۸	۵.۲۷	تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی مشابه
۱۹	۵.۱۸	۱۹	۴.۹۴	۱۸	۵.۴۳	-	-	فقدان دسترسی به فناوری مورد نیاز
۲۰	۵.۱۴	۲۱	۴.۸۱	۲۲	۴.۹۶	۱۹	۵.۱۴	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف کننده
۲۱	۴.۸۶	۲۲	۴.۷۵	۲۱	۴.۹۸	۲۰	۴.۸۹	ضعف زیرساخت های حمل و نقل
۲۲	۴.۸۵	۲۰	۴.۸۴	۲۰	۵.۰۸	-	-	کمبود نیروی انسانی ماهر و آموزش دیده
۲۳	۴.۰۰	۲۳	۳.۶۶	۲۳	۴.۰۸	۲۱	۴.۱۳	ضعف زیرساخت های تأمین برق
۶.۰۴		۵.۸۳		۶.۰۰		۶.۰۱		میانگین کل (۲۱ مؤلفه)

منبع: مرکز پژوهش های مجلس.

از دیگر معضلات اساسی نظام تأمین مالی بانکی، نرخ‌های سود سپرده‌ها و تسهیلات بانکی می‌باشد که لزوماً با واقعیات اقتصاد ما همخوانی ندارد. شورای پول و اعتبار هر ساله در قالب بخشنامه‌ای، سیاست‌های پولی و اعتباری را به سیستم بانکی ابلاغ می‌نماید. این سیاست‌ها که در برخی سال‌ها هم با تأخیر ابلاغ می‌شود، عموماً مبتنی بر سیاست‌گذاری پولی و اعتباری مناسب نبوده و به دلیل ترکیب اعضای ناهمگون دولتی، بانک مرکزی و خصوصی، تصمیمات لزوماً مبتنی بر تحلیل کارشناسی نیست.

این شورا همواره نرخ‌ها را به عنوان حداکثر نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اعلام می‌نماید و بانک‌ها مجاز به اخذ سپرده‌های با نرخ‌های بالاتر از میزان تعیین شده نمی‌باشند. این در حالی است که اغلب بانک‌ها به دلایل گوناگون نظیر کمبود منابع، تکالیف و فشارهای خارج از قاعده برای اعطای وام، بنگاهداری و مواردی از این دست، راهی برای برون رفت از این الزام می‌یابند. چنانچه بانک‌ها نتوانند منابع و مصارف خود را به‌طور مناسبی مدیریت نمایند ناگزیر می‌شوند با نرخ‌های بسیار بالا از سایر بانک‌هایی که منابع نقد دارند و یا بانک مرکزی استقراض نمایند. بنابراین برای آنها به صرفه خواهد بود تا از طرق دیگر اقدام به سپرده‌گیری با نرخ‌های بالاتر - از آنچه مد نظر بانک مرکزی است - نمایند. گاهی نیز این نرخ‌ها بدون در نظر گرفتن شرایط حاکم بر بخش واقعی اقتصاد و همچنین تعادل منابع و مصارف بانک‌ها اتخاذ می‌شود که نتیجه آن همان چیزی است که در حال حاضر در سیستم بانکی دیده می‌شود.

ناکارایی تصمیمات مقام سیاست‌گذار پولی در نرخ‌های سود بانکی در سال‌های اخیر به‌وضوح مشاهده شده است. به طور مثال بانک‌ها به صورت مستقیم یا به واسطه شرکت‌های تابعه خود اقدام به راه‌اندازی صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت و جذب منابع مشتریان می‌نمایند. به این ترتیب قادر هستند تا منابع زیادی را در این صندوق‌ها جمع‌آوری نمایند و در رقابت جذب منابع، نرخ‌های سود را افزایش دهند. شایان ذکر است بررسی عملکرد این نوع از صندوق‌ها نشان می‌دهد عمده منابع آنها به سمت بانک‌ها سرازیر شده و مجدداً سپرده‌گذاری می‌گردد. این موضوع بیانگر تحمیل هزینه به اقتصاد کشور (به عنوان نمونه ابطال سپرده‌های بانکی و تبدیل آنها به یونیت‌های صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت و مجدداً بازگشت آنها به شبکه بانکی که هزینه‌های زیادی دارد) می‌باشد. شیوه دیگر بانک‌ها برای گریز از بخشنامه‌های بانک مرکزی در ارتباط با نرخ‌های سود و ...، افتتاح حساب‌های گوناگون برای مشتریان و واریز سود به حساب‌های مختلف مشتری برای یک سپرده خاص می‌باشد. به این ترتیب بانک‌ها نرخ‌های بالاتری را از آنچه بانک مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر اعلام نموده به مشتریان خود پرداخت می‌کنند. مجموعه این شرایط، هزینه فرصت تولید و سرمایه‌گذاری را افزایش داده و موجب می‌شود تولید و سرمایه‌گذاری با سودهای پایین و ریسک بالا سودده نباشد.

در مورد تسهیلات و اعتبارات بانکی نیز رویه مشابهی دیده می‌شود. با توجه به حجم بسیار زیاد تقاضای منابع بویژه برای تخصیص به بخش‌های سوداگری و سفته بازی با سودهای بالا، بانک‌ها همواره با صف در این رابطه مواجه هستند و تلاش می‌کنند به روش‌های مختلف نرخ‌های بالاتری را از مشتریان طلب کنند. این مسئله بدان معنی است که هزینه تأمین مالی بخش تولید به شدت افزایش یابد. در هر حال، مازاد تقاضا برای منابع (تسهیلات از سوی اشخاص و سپرده از سوی بانک‌ها) سبب می‌شود تا راه‌های مناسب برای دور زدن قوانین و مقررات جستجو شود.

۶-۱-۱- تکالیف و فشارهای خارج از قاعده برای تخصیص منابع بانکی

نظام تخصیص منابع یکی از اجزای مهم هر نظام اقتصادی و نظام پولی و بانکی است. اگر قواعد و سازوکارهای تخصیص منابع بر اساس کارایی و عدالت شکل بگیرد، اقتصاد رشد می‌یابد و بخش‌های مولد و تولیدی نیز جایگاه اصلی خود را در اقتصاد پیدا می‌کنند. هرچه قدر تخصیص منابع از قاعده‌مندی فاصله گرفته و به سمت رانت، فشار گروه‌های ذینفع و سفارش‌های خارج از منطق و قاعده سوق داده شود، از کارآمدی اقتصادی و رشد مولد فاصله گرفته می‌شود. این انحراف متاسفانه در شبکه تخصیص منابع بانکی تا حد زیادی قابل مشاهده است. مشکل زمانی حادتر می‌شود که این خلاف قاعده‌ها از سوی دولت، نهادهای دولتی، مجلس یا سایر نهادها و سازمان‌های حاکمیتی صورت گیرد. برخی مواقع نیز این تکالیف غیرقاعده‌مند از طریق تصویب قوانین یا مقررات در خصوص الزام به تأمین مالی یک طرح دولتی یا شبه‌دولتی توسط یک بانک یا چند بانک شکل رسمی به خود می‌گیرد که منجر به این می‌شود که بخش زیادی از منابع به این صورت تخصیص یافته و عملاً بخش تولید خصوصی در کشور با کسری منابع مواجه گردد.

یکی از عوامل شکل‌گیری وضعیت فعلی در کیفیت تخصیص منابع، نبود استقلال سازمانی و استقلال تصمیم‌گیری در هیات مدیره بانک‌ها است. به عنوان مثال در بانک‌های دولتی، هیات مدیره و مدیر عامل منصوب دولت (وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان رئیس مجمع عمومی بانک‌های دولتی) است و باید در راستای سیاست‌های کوتاه مدت دولت قدم بردارد و در غیر این صورت احتمال عزل آن مدیر از سمت مدیریتی خود وجود دارد. این مشکل در بانک‌های خصوصی به نحو دیگری وجود دارد و آن این است که استقلال اعضای هیات مدیره و مدیر عامل از شرکت‌های زیرمجموعه (تابعه یا وابسته)، سهامداران عمده و...، اعم از استقلال مالکیتی، مدیریتی یا روابط سببی و نسبی وجود ندارد و این مسأله بر تصمیمات اعتباری بانک‌ها اثرگذار است.

۱-۲- چالش‌ها و آسیب‌های ناظر بر درون نظام بانکی

پس از بررسی مهمترین موانع و چالش‌های بیرون از نظام بانکی در خصوص نظام تأمین مالی بخش تولید توسط بانک‌ها، در این بخش به چالش‌ها و خلأهای درون بانکی در شکل‌گیری وضعیت نامطلوب موجود پرداخته می‌شود.

۱-۲-۱- حکمرانی ضعیف در هدایت نقدینگی کشور

پایه پولی و نقدینگی دو آمار عمده و مهم پولی هستند که تغییرات و رشد آنها در اقتصاد حائز اهمیت است. در شرایطی که اقتصاد در رکود به سر ببرد طبیعی است که حجم مبادلات پولی کاهش یافته و تقاضا برای سرمایه‌گذاری و تولید کاهش می‌یابد و در نتیجه نقدینگی خواهی بنگاه‌ها نیز کاهش می‌یابد و انتظار بر این است که رشد نقدینگی کاهش محسوس داشته باشد. ولی این مسئله در ساختار نظام پولی و اقتصادی ایران بویژه در سال‌های اخیر دچار سیکل معیوب شده‌است به گونه‌ای که نقدینگی در همه سال‌ها بدون توجه به وضعیت رکود و رونق رشد چشم‌گیری داشته است به عنوان مثال در سال ۱۳۹۴ که اقتصاد کماکان در رکود اقتصادی به سر می‌برد، طبق آمار بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نقدینگی ۳۰ درصد رشد داشته است.^۱ در جدول زیر روند سال‌های گذشته نشان داده شده‌است:

جدول ۴. ارقام عمده پولی در سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۴ (هزار میلیارد ریال)

سال متغیر	۱۳۹۱		۱۳۹۲		۱۳۹۳		۱۳۹۴	
	رقم	رشد	رقم	رشد	رقم	رشد	رقم	رشد
نقدینگی	۴۶۰۶.۹	۳۰	۶۳۹۵.۵	۳۸.۸	۷۸۲۳.۸	۲۲.۳	۱۰۱۷۲.۹	۳۰
پول	۱۱۳۶.۷	۲۶.۶	۱۱۹۶	۵.۲	۱۲۰۷.۶	۱	۱۳۶۷.۱	۱۳.۲
شبه پول	۳۴۷۰.۲	۳۱.۲	۵۱۹۹.۵	۴۹.۸	۶۶۱۶.۳	۲۷.۲	۸۸۰۵.۸	۳۳.۱
پایه پولی	۹۷۵.۸	۲۷.۶	۱۱۸۴.۹	۲۱.۴	۱۳۱۱.۵	۱۰.۷	۱۵۳۵.۷	۱۷.۱

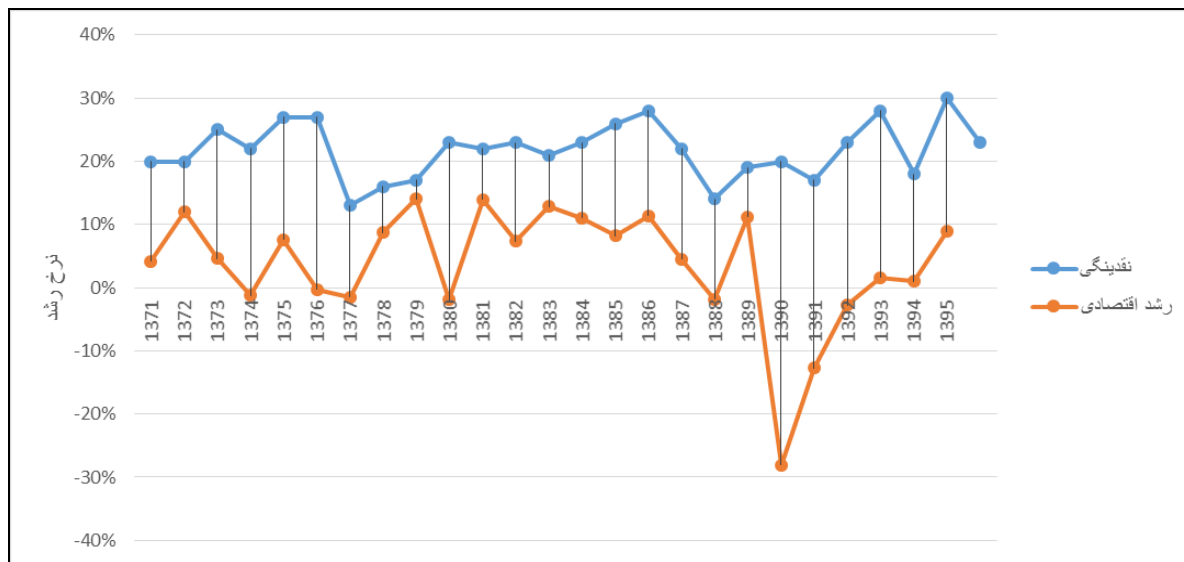
منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

همانطور که در جدول نشان داده شده است رشد نقدینگی در سال‌های اخیر نسبتاً بالا بوده است به نحوی که متوسط آن در ۴ سال اخیر، ۲۹/۷ درصد بوده است. سوال اصلی این است که آیا مجموعه مقررات، قواعد و به طور کلی هدایت نقدینگی به گونه‌ای بوده است که منجر به رشد اقتصادی و تولید شود؟

^۱ <http://www.cbi.ir/datedlist/13368.aspx>

مقایسه فاصله نسبتا زیاد رشد حجم نقدینگی در اقتصاد با رشد ارزش افزوده کل اقتصاد، نشان می دهد که پاسخ سوال فوق منفی است.

نمودار ۱. مقایسه نرخ رشد نقدینگی با نرخ رشد تولید ناخالص داخلی



منبع: اطلاعات سری زمانی بانک مرکزی و مرکز آمار ایران.

در نمودار فوق مسئله عدم هدایت صحیح نقدینگی جهت دستیابی به رشد اقتصادی به وضوح دیده می شود. به نحوی که این شکاف در برخی سالها همانند سال ۱۳۹۱ به حدود ۵۰ درصد رسیده است، بدین معنا که اقتصادی که در این سال با نرخ رشد اقتصادی منفی روبرو بوده است، بخش پولی (نقدینگی) آن با انبساط ۲۰ درصد مواجه بوده است این بدان معنی است که رشد حجم پول در اقتصاد منجر به رشد اقتصادی نشده است.

ممکن است این سوال مطرح شود که این میزان نقدینگی رشد یافته، صرف چه چیزی شده است؟ در پاسخ به این سوال باید بیان داشت که نقدینگی بویژه در سالهایی که نرخ سود اسمی در بانکها بالا بوده و همزمان بازدهی بخش واقعی پایین بوده است، به شکل سپرده های مدت دار نزد بانکها نگهداری شده است و این سپرده ها سالانه با نرخ سود مثلا ۲۰ درصد اضافه شده است و در واقع بخش اعظم این رشد نقدینگی به صورت سود به سپرده گذاران داده شده و بر حجم سپرده های قبلی اضافه و انباشت شده است. این مسئله از جنبه دیگر مربوط به ساختار بانک و حسابداری تعهدی آن است که این سودها در زمان اعطای تسهیلات به صورت تعهدی شناسایی می شود و در صورت نکول سیستماتیک موجب شکل گیری سودهای موهومی (یعنی شناسایی سود در ترازنامه ناشی از مطالبات بخش دولتی یا غیردولتی در شرایطی که اصل مطالبات به صورت معوق درآمده و امکان بازگشت آن وجود ندارد) شده است.^۱ همین مسئله موجب شده است که در

^۱ برای بررسی بیشتر نک: زمان زاده، (۱۳۹۶)

سال‌های اخیر چالش امهال تسهیلات و تبدیل سرفصل غیرجاری به سرفصل جاری با حال نمودن دین، بیش از پیش بروز پیدا نماید.

۲-۲-۱- نبود دسته‌بندی مناسب از انواع بانک متناسب با نیازهای بخش تولید

مطلب اساسی در باب ساختار نظام بانکی در کشور ما بعد از انقلاب اسلامی این است که هرچند چارچوب طراحی شده در قانون سال ۱۳۶۲ به عنوان عملیات بانکی بدون ربا در آن مقطع حرکتی روبه جلو در تحقق بانکداری اسلامی تلقی می‌شد ولی با اجرای آن در طول سالیان گذشته و فاصله گرفتن آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی آن از متن قانون، چالش‌ها و مسائل جدی را در خصوص انواع بانک و کارکردها و وظایف هریک متناسب با نیازهای بخش واقعی و تولید کشور مطرح ساخته‌است.

انواع الگوهای بانکداری اعم از بانکداری تجاری، شرکتی، سرمایه‌گذاری، توسعه‌ای، منطقه‌ای و زیرمجموعه‌های تشکیل‌دهنده آن که شکل‌دهنده انواع رابطه بین بانک و بخش واقعی است، امروزه در بسیاری از کشورها مورد توجه قرار گرفته است و هرکشوری بر اساس نیازها و الگوی حاکم بر نظام مالی و اقتصادی، ترکیب و تنوع بهینه‌ای از این الگوهای بانکداری را به کار گرفته است.

سوال اساسی در این خصوص این است که آیا رابطه بانک و بنگاه در اشکال و الگوهای مختلف بانکداری براساس نیازهای مختلف، اندازه مختلف بنگاه‌ها (کوچک و بزرگ)، حوزه فعالیت و هریک از مراحل رشد بنگاه‌های اقتصادی تعریف شده است؟

در یک تقسیم‌بندی الگوهای بانکداری را می‌توان به انواع زیر تقسیم‌بندی نمود^۱:

- بانکداری جامع (فراگیر)

- بانک‌های تجاری^۲

- بانک‌های خرد^۳

- بانک‌های شرکتی^۴

- بانک‌های سرمایه‌گذاری^۵

^۱ <http://www.technofunc.com/index.php/domain-knowledge-2/banking-domain/item/type-of-banks>

^۲ Commercial Banks

^۳ Retail Banks

^۴ Cooperative Banks

^۵ Investment Banks

- بانک‌های تخصصی^۱

هریک از الگوها و مدل‌های بالا، بخشی از نیازهای بنگاه‌های اقتصادی یا نیاز بخشی از بنگاه‌ها را فراهم می‌نمایند. ولی نگاهی به ساختار بانک‌ها در قوانین نظام بانکی ایران همانند قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲، لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸، قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹ و برخی قوانین دیگر نشان می‌دهد که در خصوص نوع بانک‌ها، مدل‌های کسب و کار بانکی و دسته‌بندی انواع بانک‌ها حکمی وجود ندارد و پیش فرض این بوده است که همه بانک‌ها در قالب یک الگو عمل خواهند کرد و این مسئله موجب شده است. اساساً بانکداری در ایران عمدتاً براساس الگوی بانکداری تجاری شکل بگیرد و حال آنکه طیفی از انواع بانک‌ها به منظور پاسخ به نیازهای مختلف بنگاه‌ها براساس معیارهای مختلف می‌توانست وجود داشته باشد.

در این میان عمده بانک‌های دولتی دارای اساسنامه مصوب قانونی (مجلس شورای ملی یا شورای انقلاب) بوده و برخی از آنها دارای ماهیت توسعه‌ای یا تخصصی هستند. در خصوص بانک‌های توسعه‌ای نیز هرچند برخی احکام قانونی به این موضوع اشاره داشته‌است ولی ساختار سازمانی، نوع عملیات بانکی و... متناسب با ساختار بانک توسعه‌ای نبوده‌است؛ ضمن اینکه عملکردها نیز این را نشان نمی‌دهد. به عنوان مثال در ماده (۳) اساسنامه بانک توسعه صادرات^۲ مصوب شورای انقلاب سال ۱۳۵۸ مربوط به موضوع فعالیت بانک اجازه خرید و فروش اوراق بهادار به این بانک داده شده‌است و حال آنکه این مسئله مربوط به بانکداری سرمایه‌گذاری است و نه بانک توسعه‌ای. بررسی صورتهای مالی بانک‌های تخصصی همانند کشاورزی، مسکن و... نیز نشان می‌دهد این بانک‌ها از تمرکز بر فعالیتهای تخصصی و توسعه‌ای فاصله گرفته و به سمت بانکداری تجاری گرایش پیدا کرده‌اند. این ضعفها و خلأها موجب شده‌است که الزامات و بسترهای رابطه مناسب بانک و بنگاه براساس نیازها و حوزه‌های مختلف فعالیت بنگاه‌ها فراهم نگردد.

۳-۲-۱- ضعف ساختارهای حاکمیت شرکتی بانک‌ها

بسیاری از اختلال‌ها و چالش‌های موجود در نظام بانکی کشور از جمله عدم شفافیت، کارایی عملکرد پایین بانک‌ها، تخصیص غیرکارای 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 حاکمیت شرکتی مناسب در بانک‌های کشور است که این مهم درصدد بهبود ساختارها و فرآیندهای درون بانک است.

¹ Specialized Banks

² https://www.edbi.ir/services/general_content/thumbnaill/158/standalone/1/template/view_template/158.htm

حاکمیت شرکتی مفهومی است که دربرگیرنده ساختار سازمانی، رویه‌ها و فرآیندهای مدیریتی است که در یک چارچوب استاندارد درصدد ایجاد شفافیت، پاسخگویی و تأمین حقوق ذینفعان 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.

نگاهی به وضعیت نظام مدیریتی و حاکمیت شرکتی در بانک‌های ایران حاکی از آن است که ساختارهای اداره بانک‌ها در ایران به شدت معیوب بوده و با ضعف‌های جدی روبروست. مهمترین چالش‌های مرتبط با استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی را می‌توان چنین برشمرد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵):

الف- ساختارهای غیرمنطبق با حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی: بانک‌های دولتی نسبت به بانک‌های خصوصی با وضعیت نامناسبی در استقرار حاکمیت شرکتی روبرو هستند. از بین این چالش‌های عدیده می‌توان به عدم انعطاف در تطبیق اساسنامه با اصول حاکمیت شرکتی به دلیل قانونی بودن اساسنامه آنها، نفوذ و تسلط دولت بر ساختار حاکمیتی و مدیریت این بانک‌ها و کم‌رنگ نمودن نقش بانک مرکزی در این خصوص، مشمول بودن بانک‌های دولتی در زمره دستگاه‌های اجرایی طبق ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و

ب- خلأ قانونی در استقرار حاکمیت شرکتی بانکی: نگاهی به قوانین مربوط به مسائل مربوط به حاکمیت شرکتی در قوانین تجارت، پولی و بانکی، بانکداری بدون ربا و سایر قوانین موردی حاکی از آن است که زیرساخت و ابزارهای قانونی لازم در این زمینه پیش‌بینی نشده است و با خلأهای جدی روبروست.

ج- عدم تطابق ساختار سازمانی بانک‌ها با حاکمیت شرکتی: هرچند اخیراً اساس‌نامه نمونه بانک‌های غیردولتی به تصویب مجامع عمومی فوق‌العاده تعدادی از بانک‌ها رسیده است، لیکن تا برقراری کامل مدیریت دولایه واقعی (نظارت و اجرا) در بانک‌های غیردولتی هنوز فاصله وجود دارد. البته در این بین نمی‌توان به تفکیک وظایف رئیس هیات مدیره و مدیرعامل از یکدیگر در بانک‌های غیردولتی اشاره نمود که اقدام مهمی در برقراری حاکمیت شرکتی خوب تلقی می‌گردد.

د- دخالت‌های غیراصولی و غیرکارشناسی نهادهای حاکمیتی در راهبری و مدیریت بانک‌ها: اصول و ضوابط حاکمیت شرکتی اقتضا می‌کند که در هریک از ارکان هیات مدیره، هیات عامل، مدیریت ریسک، حسابرسی و ... دخالت‌های بیرونی نهادهای حاکمیتی صورت نگیرد و راهبری و مدیریت بانک برعهده هیات مدیره و هیات عامل بوده و صرفاً قواعد شفافیت و پاسخگویی رعایت گردد. این در حالیست که تجربه بانکداری در ایران حاکی از دخالت‌های زیر در بانک‌ها است که موجب ایجاد مشکلات عدیده شده است:

- دخالت در انتصاب مدیران بانکی بویژه مدیران و اعضای هیات مدیره بانک‌های دولتی

- فشارهای بیرونی غیرکارشناسی و غیرمنطبق در اعطای تسهیلات به برخی گروه ها یا طرحها بدون لحاظ اصول مدیریت ریسک

- عدم اصلاح و بازسازی ساختار درونی بانکها و اتخاذ رویکردهای تکلیف محور به جای آن

نگاهی به ساختارهای حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ما نشان می‌دهد که اساسا بانکداری به معنای واقعی در ایران صورت نمی‌گیرد و قواعد نظارتی و سلامت و شفافیت که اصل اساسی در حوزه‌های پولی و بانکی است، در کشور ما به حاشیه رفته است. این مسئله به صورت جدی بر ناکارایی‌های تأمین مالی بخش واقعی اقتصاد تاثیر گذاشته است.

۴-۲-۱- شرکت‌داری و بنگاهداری بانکها

عملیات اصلی بانک، تجهیز و تخصیص منابع بوده و نقش محوری آن واسطه‌گری^۱ است. هرچه قدر بانک از این وظیفه اصلی فاصله بگیرد و درآمد آن از غیر از عملیات بانکی بدست آید، به همان میزان مأموریت تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی با مشکل مواجه می‌شود. شرکت‌داری و سرمایه‌گذاری بانکها به عنوان یک انحراف از عملیات بانکی متعارف بوده و با افزایش آن هم بانکها از وظیفه خود دور می‌شوند و هم بنگاه‌های اقتصادی بخش خصوصی (خارج از بانکها) با تنگنای مالی مواجه می‌شوند. افزایش روند شرکت‌داری بانکها به یکی از عوامل چالش برانگیز تأمین مالی بخش تولید تبدیل شده است. بر اساس دستورالعمل شورای پول و اعتبار مجموع سرمایه‌گذاری بی‌واسطه^۲ و با واسطه^۳ حداکثر تا ۴۰ درصد سرمایه پایه موسسه اعتباری باید باشد. بر اساس آخرین اطلاعات منتشر شده، بانکهای خصوصی با میانگین نسبت سرمایه‌گذاری‌های باواسطه و بی‌واسطه به سرمایه پایه با رقم ۷۰ درصد بیشترین شرکت‌داری را داشته‌اند (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳). ناگفته نماند بخشی از این مسئله مربوط به مطالبات از دولت بوده که به صورت واگذاری شرکت (ردّ دیون) صورت گرفته است. درمیان تخطی‌ها و عدم رعایت قوانین و مقررات توسط نظام بانکی، در عین حال یکی از عواملی که به شرکت‌داری بانکها دامن زده است، سوددهی پایین واسطه‌گری وجوه و سیاست‌گذاری در نرخهای سود بانکی بوده است که این مسئله راه را برای ورود بانکها به فعالیتهای اقتصادی و بنگاهداری باز کرده است که به نوعی بازدهی پایین واسطه‌گری وجوه جبران گردد و یا سود بانک حداکثر گردد.

^۱ Intermediate

^۲ سرمایه‌گذاری مؤسسه اعتباری به حساب خود.

^۳ سرمایه‌گذاری اشخاص حقوقی تابعه یا وابسته به موسسه اعتباری در سهام سایر اشخاص حقوقی.

از میان عوامل متعدد در شکل گیری این وضعیت، ابهام، پیچیدگی و ساختار نامناسب در هلدینگ های مالی بانک ها سهم زیادی در نظام تخصیص نامطلوب در شبکه بانکی را دارد. توضیح آنکه در همه جای دنیا بانک با یک ساختار شفاف در شرکتهای تابعه و وابسته فعالیت می کند و نهاد ناظر نیز کاملاً به این وضعیت آگاه بوده و ریسک فعالیتها را رصد می نماید. حال آنکه در ایران این موضوع به شدت به هم ریخته و دارای ساختار معیوب است، به گونه ای که مشخص نیست هر بانک دارای چه ساختار هلدینگی بوده و شرکتهای تابعه و وابسته به بانکها در حوزه های مختلف به چه تعداد بوده و در چه زمینه هایی فعالیت می نمایند. این وضعیت بستر نامناسبی را برای تخصیص منابع به اشخاص مرتبط با بانکها ایجاد می کند و بخش خصوصی واقعی که به لحاظ مدیریتی یا مالکیتی به بانک متصل نیست، با محدودیت منابع روبرو می شود.

۵-۲-۱- مسئله عدم نظارت بر مصرف تسهیلات

یکی از چالش های دیگر در خصوص تأمین مالی بنگاه های اقتصادی، مقوله عدم نظارت صحیح بر مصرف تسهیلات در بنگاه ها و بخش های اقتصادی است که منجر به مشکلات و آسیب های زیادی شده است که یکی از آنها منحرف شدن تسهیلات و در نتیجه آن استنکاف برخی بانکها از ارائه تسهیلات به بنگاهها به ویژه تسهیلات ایجاد بنگاه (در مقایسه با تسهیلات توسعه بنگاه) است. مقصود از نظارت بر مصرف تسهیلات مجموعه فرآیندهای پیش و پس از اعطای تسهیلات جهت انطباق عملیات صورت گرفته با قرارداد (عقد) و به طور کلی مقررات اعطای تسهیلات است. به عنوان مثال اشخاصی با ارائه برخی اسناد و مدارک خود را به عنوان تولیدکننده به بانک معرفی نموده و پس از دریافت تسهیلات، منابع را به حوزه دیگری همچون سفته بازی (خرید و فروش سکه و ارز و...) و یا در محلی غیر از موضوع مصوب قرارداد استفاده می نمایند.

به طور کلی می توان پنج مرحله را برای نظارت در نظر گرفت (البته برخی از آنها تحت عنوان نظارت بر مصرف تسهیلات، قرار نمی گیرند):

۱. نظارت قبل از تصویب مصوبه اعتباری
۲. نظارت در حین تصویب مصوبه اعتباری (بررسی موقعیت مکانی و...); نحوه پرداخت تسهیلات و ...
۳. نظارت بعد از تصویب مصوبه اعتباری و قبل از پرداخت (انعقاد قرارداد، گرفتن وثیقه و ...)
۴. نظارت در حین پرداخت (بازدید از مراحل مختلف، بررسی فاکتورهای مختلف، گزارش پیشرفت و ...)
۵. نظارت بعد از پرداخت (بررسی سودآوری، اطمینان از تولیدات خدمات یا محصولات، انجام قسط از سود پروژه و ...)

مقوله ضعف در نظارت بر مصرف تسهیلات علاوه بر مواردی که در هر بانک رخ می‌دهد، در خصوص طرح-های سراسری اعطای تسهیلات نیز مصداق داشته است. به عنوان مثال می‌توان به تجربه نسبتاً ناموفق تسهیلات زودبازده در دولت نهم^۱ اشاره نمود که بر اساس گزارش بانک مرکزی در تحقیق از نحوه مصرف تسهیلات اشتغال زودبازده، بخش زیادی از منابع در محلی غیر از آنچه در طرح به تصویب رسیده بود، به مصرف رسیده است. بر اساس این گزارش، ارزیابی عملکرد آئین‌نامه مزبور نشان‌دهنده انحراف بالای تسهیلات اعطائی به بنگاه‌های مورد مطالعه می‌باشد. براساس گزارش فوق از مجموع ۷۹۳ نمونه طرح مورد بررسی میزان انحراف بر حسب مبلغ و تعداد به ترتیب ۴۰ و ۳۹ درصد بوده است^۲. دلایل زیادی منجر به این امر شده بود که علاوه بر کاستی‌ها در دستگاه اجرایی و معرفی‌کننده متقاضیان، نبود رویه‌های نظارتی لازم در بانک‌ها نیز به این موضوع دامن زد.

دلایل و بسترهای عدم نظارت صحیح بر مصرف تسهیلات در بانک‌ها عبارتند از:

- انجام صوری عقود بانکی یکی از بسترهای اصلی عدم نظارت بر مصرف تسهیلات در محل مصوب یا محل هدف است. از نشانه‌های این مسئله شکل‌گیری پدیده فاکتور صوری در دریافت تسهیلات است. در تسهیلات مشارکتی وقتی مشارکت بین بانک و بنگاه به صورت صوری انجام می‌شود و در عقد مربوطه شروط مختلفی برای مستثنی شدن بانک از نظارت بر نحوه مصرف تسهیلات و کیفیت سود و زیان آن گزارده می‌شود، موجب می‌شود بانک از مقوله نظارت بر مصرف سرباز زند و یا هزینه‌های نظارت افزایش یابد.
- در برخی موارد به علت عدم تخصص کافی در بدنه اجرایی و کارشناسی، تسهیلات بالاتر از ارزش طرح بوده و بازگرداندن مبلغ اضافی نیز از این جهت در برخی موارد مشکل ایجاد می‌کند (این مبلغ اضافی صرف کارهای دیگر شده و عملاً از تولید مولد فاصله می‌گیرد)
- در برخی موارد اعتبار مورد نیاز برای طرح به درستی برآورد شده است، اما الگوی تأمین مالی طرح به علت اطلاعات ناقص مشتری، به درستی برآورد نمی‌شود و نحوه تزریق اعتبار اشتباه موجب عدم بهره‌برداری صحیح طرح می‌گردد.
- یکی از مشکلات موجود در امر نظارت، عدم نظارت بر مصرف، قبل از اعطای تسهیلات و یا عدم در نظر گرفتن الزامات خاص منطقه یا کسب و کار مورد نظر است. برای مثال برای تسهیلات برای یک بیمارستان، مجوز وزارت بهداشت و سازمان انرژی اتمی پیش‌نیاز اعطای تسهیلات است و در

^۱ آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های زود بازده و کارآفرین سال ۱۳۸۴

^۲ <http://www.cbi.ir/showitem/12096.aspx>

صورت عدم صدور مجوز، طرح مورد نظر اجرایی نشده و بازگشت تسهیلات با مشکل مواجه خواهد شد.

- نبود سامانه های نظارتی یکپارچه و برخط برای کنترل وثایق، اعتبارسنجی متقاضیان تسهیلات و.. نیز به این مسئله دامن می زند.

۶-۲-۱- چالش‌های تخصیص منابع 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 نمی کنند.

بررسی قوانین و مقررات تأمین مالی بنگاه‌ها از شبکه بانکی نشان می‌دهد، در خصوص کمیّت، کیفیت و نحوه توزیع تسهیلات به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی، الگو و قواعد الزام‌آور و روشنی که همراه با سازوکارهای انگیزشی و نظارتی باشد وجود ندارد و تنها در موارد خاص برخی الزامات توسط قانون‌گذار برای بانک‌ها قرار داده شده که دارای نقاط ضعف فراوانی است که در ادامه بررسی می‌شود:

در قانون برنامه اول توسعه، تبصره «۲» ماده واحده این قانون، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف شده بود از محل منابع سیستم بانکی، تسهیلات اعتباری لازم جهت سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی (عمومی، تعاونی و خصوصی) را در قالب جدول ۴ قسمت دوم این قانون به منظور تحقق هدف‌های برنامه را فراهم آورد.

در تبصره «۹» ماده واحده قانون برنامه دوم توسعه، پرداخت سهم هریک از بخش‌های اقتصادی ذکر شده بود^۱ بدین منظور دولت مکلف شده بود سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی را در چارچوب سقف مذکور^۲ در لایحه بودجه سنواتی پیشنهاد و پس از تصویب از طریق بانک مرکزی به شبکه بانکی کشور ابلاغ نماید. پنجاه و پنج درصد (۵۵ درصد) از مبلغ مذکور در سال‌های برنامه منحصراً بایستی به بخش خصوصی و تعاونی‌های مردمی و چهل و پنج درصد (۴۵ درصد) باقیمانده آن به دولت و دستگاه‌های وابسته به دولت از قبیل سازمان تعاون روستایی و سازمان تعاون شهر و روستا اختصاص می‌یافت. همچنین برای بخش

^۱ <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488>

^۲ سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری توسط بانک مرکزی و کلیه بانک‌های کشور بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی نسبت به مانده سال ۱۳۷۳ فقط تا حدی مجاز است که تغییر در خالص بدهی آن‌ها به سیستم بانکی تا پایان برنامه دوم حداکثر معادل چهل و سه هزار میلیارد (۴۳۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال افزایش یابد.

کشاورزی مقرر شده بود که در طول سال‌های برنامه دوم به صورت میانگین حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) از تسهیلات کلیه بانک‌های کشور را به طرح‌های بخش آب و کشاورزی اختصاص یابد.

براساس بند (ج) ماده ۱۰۶ قانون برنامه سوم توسعه نیز، به دولت اجازه داده شد تا در طول سال‌های برنامه سوم توسعه حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی بانک‌های کشور را به بخش آب و کشاورزی اختصاص دهد. از سوی دیگر، به منظور کاهش فشار بر منابع اعتباری بانک‌ها، زمینه‌سازی برای آزادسازی منابع بانکی و ایجاد رقابت بین بانک‌ها، از ابتدای اجرای قانون برنامه سوم سالانه به ترتیب ۲۰، ۲۵، ۲۵، ۳۵ و حداکثر ۴۵ درصد از منابع بانک‌ها خارج از سهم‌های مصوب شورای پول و اعتبار در اختیار بانک‌ها قرار گرفت تا در بخش‌های مولد و پر بازده بر مبنای تصمیم مدیریت بانک‌ها بکار گرفته شود.

لیکن رویکرد توزیع تسهیلات در برنامه چهارم توسعه تغییر یافت. در بند (الف) ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه مقرر گردید هرگونه سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی (تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی و منطقه‌ای) و اولویت‌های مربوط به بخش‌ها و مناطق، با تصویب هیأت وزیران، از طریق تشویق سیستم بانکی و با استفاده از یارانه نقدی و وجوه اداره شده صورت گیرد. در عین حال، به منظور حمایت از بخش کشاورزی، در جزء دوم بند (ج) همین ماده نسبت به اختصاص حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات بانک‌های کشور به بخش آب و کشاورزی و هماهنگی دستگاه‌های ذیربط در این زمینه، تاکید گردید. با این حال، از سال ۱۳۸۷ و با ارایه اولین بسته سیاستی - نظارتی از سوی بانک مرکزی، اولویت‌های این بانک در خصوص توزیع تسهیلات بانکی در قالب توصیه (و نه الزام) به موسسات اعتباری اعلام شد.

در برخی قوانین موردی دیگر، کم و بیش احکامی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های خاص وجود دارد. به عنوان مثال بر اساس ماده (۴۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴، «کلیه بانک‌های عامل غیرتخصصی موظف‌اند سهمی از تسهیلات اعطایی خود را حداقل معادل سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کشور، بر اساس آخرین آمار رسمی تولید ناخالص ملی سالانه، به بخش کشاورزی اختصاص دهند...»^۱.

در مجموع می‌توان گفت که از سال ۱۳۹۰ (اولین سال قانون برنامه پنجم توسعه) در بسته‌های سیاستی تمرکز بر نرخ سود بانکی بوده است و در خصوص تعیین سهم مشخص از اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف اقتصادی بحثی به میان نیامده است و عمده بحث حول نرخ سود بانکی و تعیین آن قرار داشته است.

^۱ ... شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف‌اند حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون دستورالعمل این اقدام را ابلاغ کنند و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران گزارش عملکرد این ماده را به تفکیک بانک‌ها به صورت شش‌ماهه به کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌نماید.

در خصوص ارزیابی عمل به مصوبات بسته‌های سیاستی نظارتی بانک مرکزی می‌توان بیان نمود که معمولاً عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با سهمیه‌های پیشنهادی مغایرت دارد که دلایل متعددی را می‌توان برای چرایی مغایرت عملکرد با سهمیه‌های مصوب بیان نمود. بخشی از این مغایرت ناشی از عدم وجود ظرفیت جذب منابع متناسب با سهمیه پیشنهادی در بخش مذکور می‌باشد. برای مثال چگونه می‌توان انتظار داشت یک بانک خصوصی ۲۵ درصد منابع خود را به بخش کشاورزی تزریق نماید. از سوی دیگر پس از آنکه در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ تغییرات قابل توجهی در سهمیه‌بندی پیشنهادی رخ نداد، در بسته ۱۳۹۰ بانک مرکزی به کاهش ۵ درصدی سهمیه بخش کشاورزی اقدام نموده و معادل آن را به بخش ساختمان افزوده است.

ضعف دیگر این است که اساساً سهم‌بندی بخش‌ها بر اساس ملاک و معیار مشخص و شفافی تعیین نشده‌اند و با توجه به عدم الزام به رعایت (در مواردی که توسط قانون ابلاغ نشده است) و نبود سازوکارهای راستی آزمایی و تشویق و تنبیه، اثربخش نبوده است. در خصوص نبود سازوکارهای راستی آزمایی ذکر این نکته ضروریست که عملکردهایی که به بانک مرکزی در خصوص تسهیلات اعطایی به بخش‌ها از سوی بانک مرکزی گزارش می‌شود بر اساس خوداظهاری تسهیلات گیرندگان یا بانک‌ها صورت می‌گیرد و مضافاً آنکه در سال‌های اخیر، چالشی به آن افزوده شده است و آن این است که گذشته از حجم اعطای تسهیلات به بخش‌های اقتصادی، یکی از ابهامات و چالشهایی که در خصوص تسهیلات اعطایی بانک‌ها وجود دارد این است که بخشی از اعتبارات اعطایی به بنگاه‌ها در واقع تمدید اعتبارات قبلی در قالب یک وام جدید است و لزوماً همه تسهیلات اعطایی به عنوان اعتبارات جدید^۱ نیست. «تحلیل‌ها حاکی از این است که بخش قابل توجهی از آمار تسهیلات اعطایی، تزریق پول تازه^۲ به اقتصاد زیاد نیست. در واقع وقتی مشتری با مراجعه به بانک عنوان می‌کند توان پرداخت تسهیلات دریافتی را ندارد؛ بانک وام جدیدی به مشتری پرداخت می‌کند تا از محل آن سود تسهیلات قبلی خود را وصول کند؛ یعنی به تمدید تسهیلات قبلی می‌پردازد. بدین ترتیب، میزان حجم پول بالا می‌رود، اما درواقع پولی به جریان فعالیت کسب و کار راه نیافته است. نتیجه این رویه آن است که نظام بانکی سودی را شناسایی کرده و همچنین نسبت تسهیلات غیرجاری (معوقات بانکی) نیز کمتر نشان داده می‌شود». (عبده تبریزی، ۱۳۹۴).^۳

^۱ Fresh

^۲ Fresh money

^۳ عبده تبریزی، حسین، "بسیاری از بانک‌ها در پنج سال اخیر ترازنامه‌های خود را آرایش کرده‌اند"، مجله حسابدار، سال سی و یکم، شماره ۱ (پیاپی ۲۷۷)، اردیبهشت ۱۳۹۴ ص ۱۳

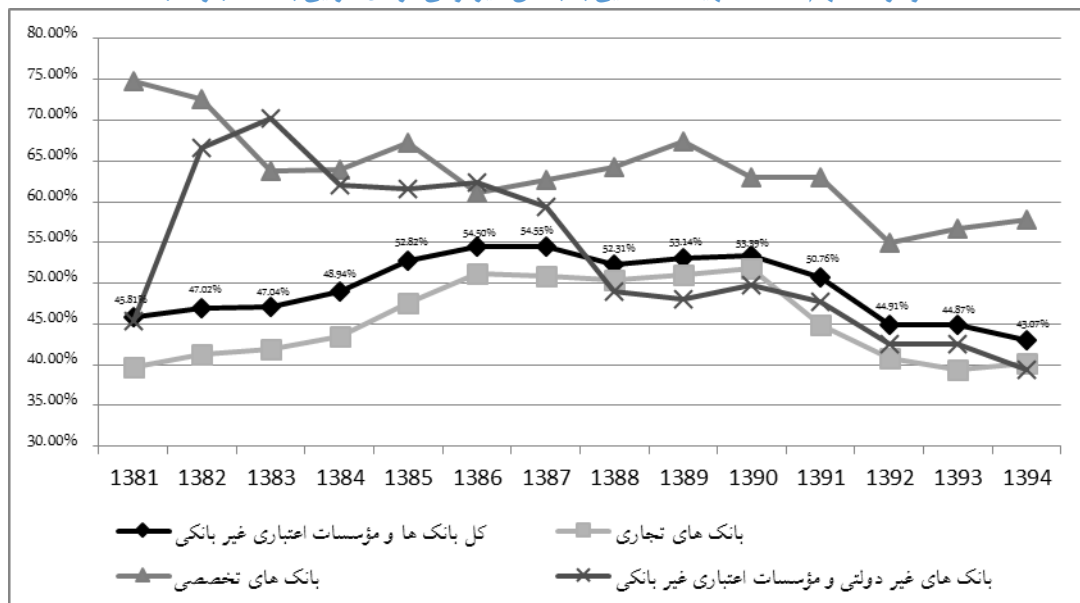
۷-۲-۱- چالش روند کاهش سهم تسهیلات از کل دارایی های شبکه بانکی

یکی از شاخص های دیگر نشان دهنده وضعیت نظام تامین مالی بانکی، ارزیابی کلان وضعیت دارایی های شبکه بانکی است. در اقتصادی که مهمترین کانال دسترسی به منابع و اعتبارات برای بنگاه ها و بخش های اقتصادی، بانک ها هستند و بانک ها مأموریت اصلی تخصیص را برعهده دارند، ترکیب دارایی های شبکه بانکی و سهم تسهیلات اعطایی به بخش های غیردولتی در مقابل سایر دارایی ها اعم از سرمایه گذاری ها، بنگاه داری، دارایی های ثابت و... اهمیت زیادی در تحلیل وضعیت تخصیص منابع دارد. هرچه قدر سهم تسهیلات اعطایی از کل دارایی های شبکه بانکی پایین باشد نشان می دهد بانک ها از مأموریت اصلی خود در تخصیص بهینه و مطلوب منابع و دوری از شرکت داری فاصله گرفته اند.

با بررسی آمار این حوزه روشن می شود که نکته مهمی که در اعطای تسهیلات و توزیع منابع اعتباری وجود دارد، سهم پایین تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی به کل دارایی ها در شبکه بانکی و روند رو به کاهش آن بوده است به طوری که علی رغم پایین بودن این نسبت، در سال ۱۳۸۶ از ۵۴ درصد به ۴۳ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. یعنی با وجود اینکه دارایی بانک ها در طی سال های گذشته افزایش داشته است، تخصیص آنها به تسهیلات بخش غیردولتی، با کاهش همراه بوده است. این مسئله نشان می دهد ترکیب دارایی های شبکه بانکی در سال های اخیر تغییر کرده است. از نشانه های آن می توان به حجم دارایی های ثابت، شرکت ها و سرمایه گذاری های با واسطه و بی واسطه بانک ها اشاره کرد. یعنی نظام تخصیص منابع در اقتصادی که بانک محور است از کانال بانک ها رفته رفته به جای اعطای تسهیلات به متقاضیان، این منابع به شکل سرمایه گذاری و... درآمد است.

در ادامه سهم تسهیلات بخش غیردولتی از کل دارایی های بانک ها در نمودار ۲ نشان داده شده است.

نمودار ۲. سهم مانده تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی در کل دارایی بانکها (درصد)



مأخذ: همان.

همان طور که در نمودار ۲ مشخص شده است، سهم تسهیلات بخش غیردولتی در دارایی های بانک های غیردولتی ابتدا روند افزایشی و پس از سال ۱۳۸۴ روند کاهشی را طی کرده است؛ یعنی بانک های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی، در طی سال های اخیر، سهم کمتری از کل دارایی های خود را به اعطای تسهیلات برای بخش غیردولتی اختصاص داده اند به طوری که از ۷۰ درصد در سال ۱۳۸۳ به کمتر از ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. بانک های تجاری هم ابتدا در سال های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶ روند صعودی را در تخصیص دارایی های خود به تسهیلات به بخش غیردولتی طی کرده اند و از سال های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰ سیر ثابتی را در این تخصیص پیش گرفته و بعد از سال ۱۳۹۰ سیر نزولی را دنبال کرده اند به طوری که از ۵۱ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. در این بین بانک های تخصصی کارنامه بهتری نسبت به سایر بانک ها دارند هرچند که این بانک ها هم، سیر نزولی را در تخصیص دارایی های خود به تسهیلات بخش غیردولتی در پیش گرفته اند، اما در کل سهم بیشتری از دارایی های خود را به تسهیلات بخش غیردولتی اختصاص داده اند؛ به عبارت دیگر در ۷ سال اخیر، میانگین تخصیص دارایی ها به تسهیلات بخش غیردولتی، در بانک های تخصصی ۱۲ درصد بیشتر از کل بانک های کشور بوده است و این نشان دهنده پیشروی این بانک ها در تأمین مالی بنگاه های اقتصادی نسبت به بانک های دیگر است.

۲- بررسی تجربه کشورهای موفق در تأمین مالی بانکی

توجه به تجربه کشورهای دیگر از نظر زیرساخت‌ها، بسترها و قوانین ناظر بر تأمین مالی بخشهای اقتصادی از نظام بانکی، یکی از گامهای مهم، اصلاح وضع موجود تأمین مالی بانکی در ایران است. بر همین اساس در این بخش از تحقیق، به بررسی تجربه دو کشور آلمان و ژاپن پرداخته می‌شود.

بحث‌های اخیر در مورد اصلاح نظام مالی، بر مزایا و معایب نظام‌های جهانی بانکداری نظیر آنچه که در آلمان و ژاپن وجود دارد در مقایسه با سیستم‌های آنگلو ساکسون - که توسط ایالات متحده یا بریتانیا به کار برده می‌شود- تمرکز دارد. اکثر کشورهای جهان اعم از توسعه یافته و در حال توسعه یکی از دو نوع نظام مالی بازار محور بر اساس مدل آنگلو ساکسون‌ها و بانک محور بر اساس مدل اروپائیان را به کار گرفته‌اند. به طور کلی، روابط بانک-بنگاه در سیستم بانکی جهانی به منظور کاهش هزینه‌های نمایندگی و افزایش دسترسی بنگاه‌ها به سرمایه است، که موجب بهبود عملکرد بنگاه‌ها می‌شود. (Agarwal & Elston, 2001)

بانک‌ها در آمریکا به نسبت بازار سرمایه از اهمیت کمتری برخوردار هستند؛ به عبارت دیگر سهم بانک‌ها از تأمین اعتبار بخش تولید بسیار کمتر از سهم بازار سرمایه است، به عنوان مثال در ایالات متحده، میزان تأمین اعتباری که توسط بازار سرمایه صورت می‌گیرد بیش از ۲۴۰ درصد از تولید ناخالص داخلی و نسبت تأمین اعتبار بانکی به تولید ناخالص داخلی در این کشور حدود ۷۳ درصد است. این در حالی است که در آلمان نسبت تأمین اعتبار بانکی به تولید ناخالص داخلی حدود ۲ برابر ایالات متحده، یعنی ۱۳۲ درصد برآورد شده ولی در مقابل سهم تأمین اعتبار بازار سرمایه از تولید ناخالص داخلی در این کشور ۱۳۳ درصد گزارش شده است. از طرف دیگر ارزش بازار آمریکا حدود ۱۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور است که سه برابر بزرگ‌تر از نسبت ارزش بازار آلمان به تولید ناخالص داخلی، یعنی ۴۵ درصد می‌باشد.^۱ همچنین در آمریکا خانوارها عموماً از مشتقات مالی در سبد دارایی خود استفاده می‌کنند، اما خانوارهای آلمانی معمولاً گواهی‌های سپرده بانکی را در سبد دارایی خود نگهداری می‌کنند. بنابراین ریسک حاصل از نوسان دارایی‌های تغییرپذیر نگهداری شده توسط خانوارهای دو کشور، متفاوت است.

ژاپن دارای یکی از بزرگترین و پیچیده‌ترین سیستم‌های مالی جهان است. در سپتامبر ۲۰۱۶، مجموع دارایی‌های مالی نگهداری شده در بخش مالی، حدود ۶۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی سال ۲۰۱۶ را تشکیل می‌دادند. این در حالی است که این نرخ در انگلستان حدود ۱۰۰۰ درصد، در منطقه یورو ۶۷۵ درصد و در ایالات متحده آمریکا ۴۶۲ درصد است. نهادهای مالی حدود ۱۷۰ درصد از تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهند. بیش از نیمی از کل دارایی‌های مالی توسط بانک‌های تجاری نگهداری می‌شود. باقی

^۱ <https://data.worldbank.org/indicator>

مانده عمدتاً در میان شرکت‌های بیمه (۱۴ درصد از کل دارایی‌ها)، صندوق‌های بازنشستگی (۸ درصد)، شرکت‌های اوراق بهادار (۵ درصد) و صندوق‌های سرمایه‌گذاری امانی (۶ درصد) به اشتراک گذاشته می‌شود. نسبت تأمین اعتبار داخلی بخش خصوصی به تولید ناخالص داخلی در ژاپن، حدود ۱۸۵ درصد است و بانک‌ها ۱۰۳ درصد از این میزان؛ یعنی بیش از ۵۵ درصد از اعتبار داخلی بخش خصوصی را تأمین می‌کنند.

آلمان مانند ژاپن، از سیستمی همانند سیستم بانکداری فراگیر استفاده می‌کند که در آن روابط نزدیک بانک-بنگاه به طور بالقوه اجازه می‌دهد بانک‌ها نقش مهمی در ساختار حاکمیت بنگاه‌ها داشته باشند.

با توجه به پیشرفته بودن نظام مالی دو کشور آلمان و ژاپن و همچنین شباهت نظام مالی این دو کشور با نظام مالی ایران از نظر اهمیت بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه (بانک محوری)، بررسی الگوهای اداره نظام بانکی و مالی این دو کشور ضروری به نظر می‌رسد. البته بانک محوری در ایران از آلمان و ژاپن بسیار بیشتر است؛ با توجه به آمار بانک جهانی، نسبت تأمین اعتبار بخش خصوصی به تولید ناخالص داخلی در ایران اندکی بیش از ۶۶ درصد است و تقریباً تمام این مقدار توسط بانک‌ها تأمین می‌گردد.^۱

۱-۲- چارچوب و فضای کلان بانکداری

یکی از مشخصه‌های اقتصادی دو کشور آلمان و ژاپن بعد از جنگ، سیستم مالی بانک محور آنها است. در دهه ۱۹۸۰ سیستم مالی بانک محور نسبت به سیستم مالی بازار محور از مقبولیت زیادتری برخوردار شده بود؛ از عوامل این مقبولیت توانایی بالای بانک‌ها در تهیه سرمایه دائمی برای صنایع و بخش‌های تولیدی بود، به طوری که بسیاری از محققان و سیاستمداران در آمریکا و انگلستان از این سیستم به عنوان تسکینی برای کاهش رشد بخش صنعتی خود یاد می‌کردند. از دهه ۱۹۹۰ سیستم مالی بانک محور در ژاپن و آلمان با چالش‌ها و بحران‌هایی مواجه شد. علت اول این بود که از اوایل دهه ۱۹۷۰ بسیاری از مؤسسات غیرمالی و دولت‌های محلی به تأمین مالی از طریق بازار روی آوردند و این روند تا ۱۹۹۰ مسیر صعودی به خود گرفت. علت دوم رشد پایین اقتصاد جهانی و سیاست‌های سمت تقاضا بود که باعث ایجاد بحران بدهی سنگینی شد. این مشکل نه تنها در ژاپن، بلکه در آلمان نیز مشاهده شد. علت سوم این بود که تعداد زیادی از بازیگران بازارهای مالی به خصوص بعضی از بانک‌های اصلی، دولت آمریکا و برخی از دولت‌های محلی ژاپن و آلمان اصلاحاتی در سیاست‌های مالی خود انجام دادند که موجب تضعیف سیستم بانک محور شد.

^۱ <https://data.worldbank.org/indicator/FD.AST.PRVT.GD.ZS?view=chart>
<https://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.PRVT.GD.ZS?view=chart>

سیاست‌های عمومی اغلب در دو گونه مطلق لیبرال و غیرلیبرال دسته بندی می‌شوند (که نظام لیبرال به سیستم مالی بازار محور و نظام غیرلیبرال به سیستم مالی بانک محور منجر می‌شود)، اما مقامات سیاست گذار هر دو کشور آلمان و ژاپن به دنبال ترکیب بهینه و مناسبی از این دو سیاست به منظور تدوین مقررات مالی بودند. اگرچه نظام قانونی غیرلیبرال در این دو کشور در بسیاری از کارکردهایشان با یکدیگر مشابه بودند، اما با این حال به نظر می‌رسد که نهادهای آلمان از قابلیت انطباق بیشتری با مقررات اقتصاد آزاد به نسبت ژاپن برخوردار بودند. از این رو، جای تعجب نیست که اصلاحات مالی در ژاپن شکل یک انفجار بزرگ^۱ را به خود گرفته بود، ولی در آلمان این اصلاحات به صورت قانون حمایت از بازار اتفاق افتاده بود.

۱-۱-۲- نظام بانکداری ژاپن

در ژاپن، بانک‌ها نقش مهمی در واسطه‌گری مالی ایفا می‌کنند. نظام بانکداری ژاپن عمدتاً شامل بانک‌های محلی^۲، بانک‌های امانی^۳، بانک‌های منطقه‌ای^۴ و بانک‌های شینکین (اتحادیه‌های اعتباری)^۵، انجمن‌های اعتباری و تعاونی‌های اعتباری می‌شود. سه بانک بزرگ تملک حدود ۱۸ درصد از کل دارایی‌های مالی را در اختیار دارند، در حالی که بانک‌های منطقه‌ای و بانک‌های شینکین به ترتیب ۱۴ و ۵ درصد را در اختیار دارند. بانک‌های محلی و دیگر بانک‌های بزرگ دارای شبکه‌های ملی و عملیات خارج از کشور هستند، اما بانک‌های منطقه‌ای و شینکین در درجه اول به مشتری داخلی ارائه خدمات می‌کنند. تعاونی‌های اعتباری به طور عمده به کشاورزان در کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری خدمات ارائه می‌کنند. بانک‌های خارجی دارای سهم بازار بسیار کوچک هستند و اغلب در سرمایه‌گذاری و بانکداری خصوصی و تجارت مشتقات مالی دخیل هستند.^۶

سودآوری و خالص حاشیه سود بانک‌های ژاپن عموماً کم است. نرخ بهره بسیار کم و تقاضای کم تسهیلات بر روی سودآوری بانک و خالص حاشیه‌های سود فشار آورده است. نتایج جستجوها در مورد سودآوری در میان این بانک‌ها نشان می‌دهد که برخی از بانک‌ها، وام‌های خارجی - که منجر به افزایش ریسک مربوط به ارزش‌های خارجی می‌گردد- و به طور کلی وام‌های املاک و سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار خارجی را گسترش داده‌اند.

^۱ Big Bang

^۲ City banks

^۳ Trust banks

^۴ Regional banks

^۵ Shinkin banks (credit unions)

^۶ پست بانک ژاپن (دارای ۰.۸٪ از کل دارایی‌های مالی) سپرده‌گیری می‌کند و در درجه اول در اوراق قرضه دولتی و دیگر اوراق قرضه‌های دولتی و شرکتی سرمایه‌گذاری می‌کند.

در ژاپن دو نوع الگوی بانکداری وجود دارد که البته نظام بانکداری ژاپن عمدتاً از الگوی بانکداری اصلی پیروی می کند. در ادامه به معرفی این دو نوع الگوی بانکداری می پردازیم:

• بانکداری گروهی اختصاصی^۱

در این الگوی بانکداری، بانک با مجموعه‌ای از بخش‌های اقتصادی مختلف (معمولاً بخش‌های صنعت، مسکن و خدمات) یک گروه اقتصادی را تشکیل می‌دهد. بانک منبع اصلی تأمین منابع مالی واحدهای اقتصادی عضو است و شبکه مستحکمی از مالکیت و مدیریت متقابل میان بانک و شرکت‌ها وجود دارد. این الگو مختص نظام بانکداری ژاپن نبوده و برای نمونه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ دولت کره مالک بانک‌ها بود و یک بانک را به یک گروه کسب و کار (چانبول) اختصاص می‌داد که این شیوه بانکداری در ژاپن سابقه‌ای طولانی دارد (نقی زاده، ۱۳۷۶). تأمین مالی این روش به دستور دولت یا عضویت در گروه وابسته است، بنابراین بازار اوراق بهادار نقش ثانوی و فرعی در تأمین مالی شرکت‌های عضو دارد. بانک بر واحدهای اقتصادی به طور مستمر نظارت دارد. بانک‌ها در این الگو کاملاً در خدمت منافع صنعتی یا منافع خانواده‌های مالک هستند. این ارتباط به گونه‌ای است که در برخی موارد، منافع بانک قربانی منافع واحدهای اقتصادی می‌شود. علاوه بر این، دسترسی آسان به منابع مالی به کارایی واحدهای اقتصادی آسیب می‌زند. در این الگو نیز تضاد بخش مالی و تولیدی در گروه‌های کسب و کاری که حول یک بانک هستند، وجود ندارد. (میدری، ۱۳۹۲)

• بانکداری اصلی^۲

بانکداری اصلی الگوی غالب بانکداری در ژاپن است که بخش بزرگی از بانک‌ها و صنایع بر اساس این الگو یا یکدیگر پیوند خورده‌اند. در این روش بانک‌ها تشکیل یک ائتلاف یا اتحادیه غیررسمی می‌دهند و هر بانکی تعدادی از شرکت‌ها را زیر نظر دارد. سایر بانک‌های عضو این اتحادیه به اعتماد بانکی 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 اصلی و سایر بانک‌ها نقش پیرو را به عهده دارند. در این نظام بانک‌ها سهامدار شرکت‌ها هستند و بخش عمده‌ای از سهام واحدهای اقتصادی در اختیار بانک‌های عضو اتحادیه‌های غیررسمی اعتباری است. در این الگو بانک اصلی نسبت به سایر بانک‌ها سهم بیشتری در اعطای تسهیلات دارد و مسئول نظارت بر واحدهای اقتصادی زیرمجموعه خود است. بانک و بنگاه‌های مشتری به طور متقابل سهام یکدیگر را در دست دارند. براساس قانون، میزان سهامی که بانک می‌تواند در اختیار داشته باشد محدود به ۵ درصد سهام هر شرکت است؛ اما مجموعه بانک‌های عضو

¹ Exclusive Group Banking System

² Main bank System

اتحادیه‌های غیررسمی اعتباری^۱ بخش عمده‌ای از سهام را در اختیار دارند. (Aoki and Sheard, 1995)؛ به نقل از میدری، (۱۳۹۲)

بانک‌های اصلی نقش ناظران منتخب و تأمین کنندگان تسهیلات شرکت‌های وابسته خود (شرکت‌هایی که بانک‌ها سهامدار آنها هستند) را بازی می‌کنند. اطلاعات شرکت‌های وابسته در بانک‌های اصلی انباشته می‌شود. بانک‌های اصلی، علاوه بر وام‌ها، خدمات متنوعی را به بنگاه‌های وابسته به خود ارائه می‌دهند. بانک‌های اصلی اغلب به مشتریان توصیه‌های حرفه‌ای در مورد امور مالی، برنامه‌های تولید و سرمایه‌گذاری را ارائه می‌دهند. (Ogawa, Sterken and Tokutsu; 2007)

واحدهای 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 به قدری متنوع هستند که در عمل، بانک‌ها از استقلال برخوردارند. در مواقع عادی مداخله بانک در سازماندهی شرکت اندک است؛ ولی در هنگامی که شرکت‌ها با مشکلات شدیدی روبه‌رو می‌شوند زمام امور بنگاه‌ها به دست بانک می‌افتد. وقتی بنگاهی وام می‌گیرد، بانک اصلی بیشترین سهم در پرداخت وام را دارد، ولی تنها وام‌دهنده نیست. با این حال بانک اصلی مسئول نظارت بر امور بنگاه است. به این ترتیب «نوعی یگانگی در نظارت و نه در وام دادن» وجود دارد. به عبارت دیگر نظارت به بانک اصلی تفویض شده است، زیرا سایر بانک‌ها با همان شدت بر کار بنگاه‌های وام‌گیرنده نظارت نمی‌کنند و بیشتر به قضاوت بانک اصلی متکی هستند. (میدری، ۱۳۹۲)

۲-۱-۲- نظام بانکداری آلمان

سیستم بانکی آلمان شامل سه محور است - بانک‌های تجاری خصوصی، بانک‌های بخش عمومی و بانک‌های تعاونی - که از جهت ساختار مالکیت و جهت‌گیری کسب و کار از یکدیگر متمایز هستند.

۱- بانک‌های تجاری خصوصی: با داشتن ۳۶ درصد از کل دارایی‌های سیستم بانکی آلمان دارای بزرگترین بخش از دارایی‌های بانک‌ها هستند. بانک‌های تجاری خصوصی در حال حاضر متشکل است از: (الف) سه گروه بانکی بزرگ ۲ که یکی از آن‌ها خارجی است؛ (ب) بانک‌های متوسط و کوچک؛ (ج) و برخی شعبه‌های بانک‌های خارجی. گروه‌های بانکی بزرگ بر بانکداری فراگیر متمرکز شده‌اند که عملیات بانکداری شرکتی، بانکداری خرد و بانکداری سرمایه‌گذاری انجام می‌دهند. بعضی از گروه‌های بانکی دارای جهت‌گیری بین

^۱ اتحادیه‌های اعتباری، تعاونی‌های مالی تحت مالکیت اعضا هستند. اتحادیه‌های اعتباری خدمات مالی از قبیل دادن اعتبار در نرخ‌های رقابتی و همچنین سایر خدمات مالی را به اعضای خود ارائه می‌کنند.

^۲ Three large banking groups

المللی هستند. بانک‌های دیگر بیشتر متمرکز بر منطقه و یا در غیر این صورت تخصصی هستند (به عنوان مثال در املاک و مستغلات و یا وام‌های مصرف کننده).

۲- بانک‌های دولتی: شامل بانک‌های پس انداز - که از برند اسپارکاس^۱ استفاده می‌کنند - و شریک آنها، لاندس بانک^۲، ۳۱ درصد از کل دارایی بانک‌ها را تشکیل می‌دهند.

ماموریت اسپارکاس و لاندس بانک حمایت گسترده از توسعه اقتصادی در منطقه مربوطه و همچنین حمایت مالی از کالاهای عمومی منطقه‌ای است. اسپارکاس در مجموع موظف به ارائه خدمات مالی برای همه شهروندان آلمانی در سراسر خاک آلمان است. در نتیجه، اسپارکاس دارای یک شبکه مترکم است که به تمام سطوح درآمدی مشتریان خدمات ارائه می‌کند و انواع فعالیت‌های بانکداری فراگیر را با تمرکز بر بانکداری رابطه‌ای^۳ بنگاه‌های کوچک و متوسط و بانکداری خرد فراهم می‌کند. بانک‌های پس انداز توسط قانون ایجاد شده‌اند اما به طور موثر به شهرداری‌ها و یا مناطق روستایی تعلق دارند. اسپارکاس‌ها تحت یک قانون محلی کار می‌کنند که عبارت است از اینکه هر کدام در منطقه خود فعالیت می‌کند و با بانک‌های تجاری و بانک‌های تعاونی رقابت می‌کند، در حالی که حضور بانک‌های پس انداز (اسپارکاس) دیگر در همان منطقه ممنوع است.

لاندس بانک در اصل طراحی شده بود که به عنوان بانک مرکزی اسپارکاس و براساس یک قانون ایالتی فعالیت کند. با این حال، آنها در سال‌های اخیر به طور فزاینده‌ای درگیر تأمین مالی عمده، بانکداری سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های تجاری بین‌المللی شده‌اند و به طور مستقیم با بانک‌های تجاری رقابت می‌کنند. علاوه بر این، بانک‌های بخش دولتی نیز از طرف دولت، هم با همکاری بانک‌های توسعه‌ای فدرال و منطقه‌ای و هم به تنهایی، وام‌های کمک هزینه‌ای فراهم می‌کنند.

۳- بانک‌های تعاونی: ستون سوم مشتمل بر تعداد زیادی از بانک‌های تعاونی^۴ کوچک است که حدود دو سوم نهادها یا ۱۱ درصد از کل دارایی‌های بانکی را تشکیل می‌دهند. بانک‌های تعاونی متعلق به اعضای خود هستند که معمولاً این اعضا، سپرده‌گذاران و وام‌گیرندگان آن بانک‌ها هستند. بانک‌های تعاونی از یک طرح تضمین دوجانبه استفاده می‌کنند و تحت "قانون محلی" مشابه آنچه در مورد اسپارکاس بود، فعالیت می‌کنند. نقش اصلی آنها حمایت از اعضای خودشان است که تقریباً نیمی از مشتریان‌شان را تشکیل می‌دهد.

¹ Sparkassen

² Landesbanken

³ بانکداری رابطه‌ای (Relationship banking) یکی از مهم‌ترین روش‌هایی است که بانک‌ها با تکیه بر اطلاعات جمع‌آوری شده از اهلیت و اعتبار بنگاه در طول سال‌ها متمادی، بر مشکلات مرتبط با اطلاعات نامتقارن در مورد مشتریان‌شان غلبه پیدا می‌کند.

⁴ Cooperative banks

با این حال، بانک‌های تعاونی به عموم مردم، خدمات بانکی را نیز ارائه می‌دهند. دو مؤسسه داخلی تعاونی‌های اعتباری به عنوان مؤسسات مرکزی برای بانک‌های تعاونی فعالیت می‌کنند.

در کشور آلمان بانک‌ها بر اساس یک الگوی واحد نظام بانکداری، که الگوی بانکداری فراگیر^۱ نام دارد، فعالیت می‌کنند. بانک‌ها در این کشور برای اولین بار به بنگاه‌داری واحدهای اقتصادی مشغول شدند، یعنی به طور مستقیم واحدهای صنعتی تأسیس می‌کردند و مدیریت آنها را در دست می‌گرفتند (Neutruger and Stokes, 2004) در این الگو تضاد میان بخش بانکی و بخش تولیدی در واحدهایی که زیر نظر بانک هستند، مصداقی ندارد.

در دهه ۱۹۵۰ الکساندر گرشنکرون^۲، از پیشتازان و نظریه پردازان اقتصاد توسعه آلمان، نقش بانک‌ها در توسعه صنعتی را مورد مطالعه قرار داد. وی به کشورهای در حال توسعه توصیه کرد دستیابی به توسعه صنعتی نیازمند پیروی از این الگوست. به عقیده وی جهش اقتصادی آلمان در قرن نوزدهم مدیون الگوی متفاوت بانکداری در این کشور است: در آنجا بانک‌ها (ی فراگیر) را ابداع کردند که اختراعی قدرتمند، و از نظر آثار اقتصادی با اختراع ماشین بخار برابر بود. این بانک‌ها بی‌کفایتی کارفرمایان را جبران کردند و به سبب تفوقی که داشتند، اکثراً در تصمیم‌گیری‌های اساسی و حتی جزئی کارفرمایان دخالت می‌کردند. این بانک‌ها بودند که مسیر رشد کارخانه را مشخص، نقشه‌های بلند مدت را طرح و درباره ابداعات تکنیکی و تعیین محل تصمیم‌گیری می‌کردند» (گرشنکرون^۳، ۱۳۵۳). از ابتدای مباحث توسعه اقتصادی در آلمان این ایده شکل گرفت: «بانکداری با هدف سرمایه‌گذاری که در دهه ۱۸۵۰ در آلمان آغاز شد و در دهه پایانی سده نوزدهم دارای اهمیتی برجسته شده بود، در مقایسه با الگوی بریتانیایی بانکداری، الگوی بدیلی برای کشورهایی بود که دیرتر به جاده صنعتی شدن گام نهاده بودند» (کمپ^۴، ۱۳۷۹)

برخی مانند لستر تارو^۵ (۱۳۷۲) معتقدند این الگو در آمریکا نیز تا قبل از بحران ۱۹۲۹ وجود داشت که رمز موفقیت آن به وابسته بودن سرمایه داری مالی یا سرمایه داری صنعتی به گروه‌های بزرگ اقتصادی بود. در این الگوی بانکداری منافع بخش بانکی با بخش‌های تولید سازگار است.

۲-۲- بررسی قوانین حاکم بر فعالیت بانک‌ها

مقررات مالی نقش مهمی در تعیین اینکه کدام یک از این نظام‌های بانک محور یا بازار محور به عنوان سیستم حاکم باشد، بازی می‌کند. از آنجایی که بخش‌های غیرمالی، مجموعه‌ای از ترجیحات تقاضا و عرضه

¹ Universal Banking

² Alexander Gerschenkron

³ Gerschenkron

⁴ Camp

⁵ Lester Thurow

را بر اساس هر یک از دارایی‌های مالی خود (به عنوان مثال محصولات بانکی در برابر مشتقات بازار مالی) دارند، نقطه تعادل جایی اتفاق می‌افتد که مقررات مالی کشور برای بازار و بانک با وزن ترجیحات بخش غیرمالی مقرر گردد.

۱-۲-۲- قوانین بانکی در آلمان

مطالعه قانون بانکداری آلمان نشان می‌دهد که هدف اصلی دستگاه نظارت بانکداری آلمان این است که از ثبات، کارایی و یکپارچگی بازار مالی داخلی آلمان اطمینان حاصل شود. مقررات تنظیمی به منظور جلوگیری از نقض قوانین در نظام اعتباری آلمان به وجود آمده است، نقض قوانینی که می‌تواند سپرده‌های مردم نزد مؤسسات اعتباری را در معرض خطر قرار دهد، به معاملات بانکی آسیب برساند و یا اختلالاتی را در کل اقتصاد ایجاد کند.

در قانون بانکداری آلمان هر نوع نهاد مالی از جمله بانک‌ها و وظایف و ساختار مشخصی دارند که به آن‌ها اشاره شده است. عنوان قسمت اول قانون بانکداری آلمان عبارت است از: «نهادهای مالی، نهادهای خدمات مالی، هلدینگ‌های مالی، هلدینگ‌های مالی مختلط، هلدینگ‌های با فعالیت‌های مختلف و تعهدات مالی» که در این قسمت در ذیل فصول مختلف، قوانین منطقه یورو در مورد نهادهای اعتباری و نحوه اعمال این قوانین، نهادها و شرایط مستثنی از این قانون و کسب و کارهای ممنوع به طور کامل شرح داده شده است. لذا با توجه به بخش‌های مختلف تولید و نیاز آن‌ها، نهادهای مالی مرتبط با قوانین و ساختار و کارکرد مشخص در قانون تعریف شده‌اند.

قسمت دوم قانون بانکداری آلمان با عنوان مرکز نظارت بر امور مالی فدرال (بافین) است که در این فصل به عملکردها، عملکردهای خاص (در مواقع خاص)، فرایند نظارت و ارزیابی مقام ناظر، همکاری‌ها با بانک مرکزی آلمان (دویچه بانک)، همچنین موادی در رابطه با همکاری‌های با کمیته اروپایی از قبیل ارائه لیست شرکت‌های هلدینگ مالی و... به منظور نظارت یکپارچه بر این نهادها، همکاری‌ها با اداره بانکداری اروپا، سازمان بورس و اوراق بهادار اروپا، اداره بازنشستگی و بیمه اروپا، کمیته بانکداری اروپا، هیئت ریسک سیستمی اروپا و دیگر نهادهای مرتبط ذکر شده است. در ادامه این قسمت علاوه بر قوانین مربوط به عملکردهای خاص مربوط به نظارت یکپارچه، مقررات حفظ اسرار حرفه‌ای نیز مورد توجه قرار گرفته است.

قسمت سوم این قانون به منابع نهادهای مالی و نقدینگی این نهادها مربوط می‌شود که شامل مقررات مربوط به منابع اضافی نهادهای مالی، تعیین کفایت منابع مالی گروه‌های مؤسسات مالی، همچنین قوانین مربوط به حفاظت سرمایه و حفاظت از سرمایه مؤسسات پر اهمیت جهانی می‌شود.

قسمت چهارم با عنوان کسب و کار وام دهی مؤسسات مالی به بیان قوانین این حوزه در عناوین فرعی شرایط وام‌های با ارزش یک و نیم میلیون یورو و بیشتر، شرایط وام به مدیران و...، اسناد و مدارک وام گیرنده و مجوزهای قانونی برای وام‌های با ارزش یک و نیم میلیون یورو می پردازد.

قسمت پنجم به حقوق مصرف کننده پرداخته شده و در قسمت ششم قوانین مربوط به تبلیغات و اطلاعات مورد نیاز مؤسسات مالی ذکر شده است.

قسمت هفتم شامل چندین بخش است که مربوط به قوانین حوزه های وظایف خاص مؤسسات، مدیران ارشد آن ها، شرکت‌های هلدینگ مالی و...، همچنین پرداخت‌های غیر اسکناسی، جلوگیری از پولشویی، تأمین مالی تروریست و دیگر جرم‌های مضر برای مؤسسات مالی است. علاوه بر این در قسمت هفتم به موضوع افشای اطلاعات غیر محرمانه مؤسسات اعتباری نیز پرداخته شده است. قسمت هشتم از این قانون مربوط به ممیزی و تعیین حسابرسان است. علاوه بر مواردی که ذکر شد، بخش گسترده ای از قانون بانکداری آلمان به مقررات مربوط به نظارت احتیاطی بر مؤسسات مالی تخصیص داده شده است.

۲-۲-۲- قوانین بانکی در ژاپن

مهمترین قانونی که حاکم بر فعالیت بانک‌ها در ژاپن است، قانون بانکداری^۱ ژاپن مصوب ۱۹۸۱ و قانون ابزارها و اوراق بهادار^۲ مصوب ۱۹۴۸ است. در قانون بانکداری، محورهایی همانند حاکمیت شرکتی، کسب و کارهای بانکی و کفایت سرمایه و همچنین اصول مربوط به سهامداران و زیرمجموعه‌های بانک‌ها مقررات گذاری شده است. در این قانون همچنین مقررات حاکم بر شرکت‌های هلدینگ که به عنوان زیرمجموعه بانک‌ها هستند (شرکت‌های هلدینگ بانکی^۳) مورد توجه قرار گرفته است. مقررات هلدینگ‌های بانکی یکی از مهمترین بخشهای مربوط به مقرر ناظر بر فعالیت بانک‌ها در یک بستر شفاف و کنترل شده است.^۴

در قوانین بانکی ژاپن، بانکداری تجاری و بانکداری سرمایه‌گذاری به صورت مجزا مقرراتگذاری شده است و قانون بانکداری ژاپن مقررات عمومی ناظر بر فعالیت بانک‌ها (پذیرش سپرده، اعطای وام و نقل و انتقالات وجوه به عنوان هسته اصلی فعالیت بانکی) را پوشش می‌دهد و بانک‌ها می‌توانند تحت مقررات خاص وارد حوزه بانکداری سرمایه‌گذاری اعم از بازار اوراق بهادار و مشتقات بشوند و یا دارای شرکت‌های سهامی

¹ Banking Act, No. 59 of 1981

² Financial Instruments and Exchange Act No. 25 of 1948

³ Bank holding companies

⁴ <http://www.fsa.go.jp/en/news/2008/20080627-4/01.pdf>

وابسته‌ای^۱ باشند که کار بانکداری سرمایه گذاری را انجام دهد، در این صورت همزمان مشمول قانون ابزارها و اوراق بهادار نیز می‌شوند.

علاوه بر وجود مقررات قانونی در خصوص مدیریت بانک، وظایف ناظر بانکی، مقررات احتیاطی و... در قوانین حوزه بانکی در ژاپن، یکی از محورهای مهم احکام قانونی ناظر بر رفتار شرکت (کسب و کار)^۲ است که به محورهای زیر می‌پردازد:

- ممنوعیت سوء استفاده از موضع یا موقعیت‌های چانه زنی

- مدیریت تعارض منافع

- افشای ریسک‌های مربوط به محصولات و سایر اطلاعات مربوط به مشتریان

- مدیریت مناسب اطلاعات شخصی

در خصوص روش‌ها و سازوکارهای تأمین مالی بانک‌ها نیز، در این قانون همه روش‌های تأمین مالی شامل تأمین مالی مبتنی بر بدهی و اوراق بهادار، وام‌های قابل بازپرداخت، توافقات بازخريد، تأمین مالی از بانک مرکزی در چارچوب عملیات بازار باز برای بانک‌ها پیش بینی شده است.

یکی از موضوعات مهمی که در حوزه تقنینی بانکداری در ژاپن وجود دارد، رژیم کنترل بانک‌ها و سهامداران آنها است. سهامداران اصلی بانک‌ها در ژاپن سهامدارانی هستند که بیش از ۲۰ درصد سهام دارای حق رأی یک بانک داخلی را در اختیار دارند^۳. در این چارچوب، هلدینگ بانکی به شخصیت حقوقی گفته می‌شود که بیش از ۵۰ درصد سهام بانک را در اختیار دارد. نکته مهم در این خصوص این است که در قوانین بانکی ژاپن هر شخصی که بخواهد به عنوان سهامدار اصلی بانک باشد باید از نهاد ناظر مالی مجوز دریافت نماید^۴ و باید دارای شرایطی همانند عدم تحمیل ریسک به مدیریت بانک، دارای اهلیت و آشنایی کافی به حوزه بانکداری و ... باشد^۵. نهاد ناظر مالی ژاپن این اختیار را دارد که در صورت نقض مقررات یا از دست دادن شروط اولیه، هر اقدامی که ضروری میدانند را انجام دهد. وجود این مقررات سختگیرانه برای سهامداران اصلی یکی از الزامات اصلی کنترل و نظارت بر بانک‌ها است.

¹ Affiliate securities companies

² CONDUCT OF BUSINESS

³ Article 2, Paragraph 9 of the Banking Act.

⁴ Article 52-9, Paragraph 1 of the Banking Act.

⁵ Article 52-10 of the Banking Act.

بررسی قوانین بانکی ژاپن نشان می‌دهد که رویکرد اصلی احکام قانونی ناظر بر بانکها، توجه به قواعد اصلی، ساختارهای حاکمیت شرکتی، مقررات احتیاطی و سرمایه، کنترل ذینفعان بانک از طریق مقررات هلدینگهای بانکی و سهامداران اصلی و به طور کلی نظارت بر فرآیندها و قواعد است و نه ورود به عملیات بانکی و نحوه تخصیص منابع. به بیان دیگر از طریق کنترلها و نظارتهای سختگیرانه بر ساختار بانکها و نظامات تصمیم‌گیری و توجه به تعارض منافع، اهداف مورد نظر در تخصیص منابع و ایفای نقش بانکها در اقتصاد قابلیت دستیابی دارد و اثربخشی آن به مراتب بیشتر از ورود به جزئیات عملیات بانکی (اعم از تجهیز و تخصیص منابع و ...).

۳-۲- روش‌ها و ساختار تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی از کانال بانکی

آلمان و ژاپن بعد از جنگ، خصوصیات و مشترکات زیادی با یکدیگر دارند. هر دو کشور ساختار صنعتی با تمرکز بر تولید و درصد بالایی از بنگاه‌های کوچک و متوسط دارند. برای مثال شرکت‌های با کمتر از ۵۰۰ کارگر در آلمان و ژاپن به ترتیب ۶۵ تا ۷۰ درصد از اشتغال را تشکیل داده است، اما در آمریکا و انگلیس این بخش حدود یک سوم از اشتغال را به خود اختصاص داده است. در زمان رشد خیره‌کننده اقتصاد این کشورها در دوره بازسازی بعد از جنگ، صنایع کلیدی از طریق وام بانکی تأمین مالی می‌شدند و هر دو کشور سطوح کمتری از نابرابری درآمدی و پس‌اندازهای بالا داشتند.

الگوی تأمین مالی برای شرکت‌های بزرگ در هر دو کشور از اوایل دهه هفتاد که رشد این شرکت‌ها کمتر شد، دچار تحول شد. تقاضا برای تأمین مالی از منابع خارج شرکت به طور کلی شروع به تغییر کرد و بنگاه‌های بزرگ قادر شدند تا منابع مالی ارزان قیمت‌تر از وام بانکی دریافت کنند برای مثال انتشار اوراق قرضه بازار یورو (Campbell & Hamao, 1994). بنابراین شرکت‌های بزرگی که به سمت کاهش بدهی‌های خود حرکت کردند، حامیان اصلی تأمین مالی از طریق بازار شدند. با بررسی وضعیت بدهی شرکت‌ها در این دو کشور، مشاهده می‌شود که تعداد بنگاه‌های بزرگی که به حمایت بیشتر بانکها در فرآیند تأمین مالی خود نیاز داشتند، در ژاپن بیشتر از آلمان بود. در مقابل، بنگاه‌های کوچک و متوسط بیشتر به تأمین مالی از طریق بانک وابسته بودند زیرا رقابت شدید بر سر حاشیه سود، توانایی تأمین مالی از طریق منابع شرکت را از این بنگاه‌ها گرفته است. بنگاه‌های کوچک و متوسط دارای تکنولوژی بالا، که بیشتر علاقه‌مند به تأمین مالی از طریق بازار هستند و آن هم از طریق عرضه اولیه^۱، بخش کوچکی از بخش اقتصادی این دو کشور را تشکیل می‌داد.

^۱ Initial Public Offering

در آلمان تمایل خانوارهای با درآمد متوسط به سرمایه‌گذاری در صندوق‌های سرمایه‌گذاری به نسبت ژاپن بیشتر دیده شد. این تغییر مسیر به سمت صندوق‌های سرمایه‌گذاری حاکی از حمایت غیرمستقیم از بازار است زیرا اساساً صندوق‌های سرمایه‌گذاری منابع خود را در اوراق مشتقه سرمایه‌گذاری می‌کنند. به طور خلاصه بیشترین تمایل به سمت ساختار مالی بازار محور در این دو کشور بیشتر توسط شرکت‌های بزرگ و دولت اتفاق افتاده است، اما هنوز بنگاه‌های کوچک و متوسط و خانوارها از سیستم مالی بانک محور حمایت می‌کنند. در این بین به نظر می‌رسد تمایل کشور آلمان به سمت سیستم بازار محور از ژاپن بیشتر است و این به خاطر تعداد کمتر بنگاه‌های دارای بدهی ناچیز و تا حدودی تمایل خانوارها به سمت صندوق‌های سرمایه‌گذاری است.

به طور کلی، ساختار تأمین مالی و ارتباط بانک‌ها با بنگاه‌ها در آلمان از سه طریق صورت می‌گیرد: از طریق وام به شرکت، نمایندگی در هیئت نظارت بنگاه^۱ و جمع‌آوری اختیارنامه از طرف سهامداران به منظور انجام امور نظارتی و استفاده از حق رأی از سوی اشخاص غائب در مجامع عمومی. بانک به عنوان یک وام‌دهنده، بر روند تخصیص سرمایه و اعتبار درون بنگاه نظارت می‌کند. در نظامات بانکی دولایه، دو هیات وجود دارد. هیات نظارت و هیات عامل. در برخی ساختارها، هیات مدیره به نوعی نقش هیات نظارت را بر عهده دارد. نمایندگی در هیئت نظارت از طرف مقامات بانک نیز رایج است و یک کانال قوی از اطلاعات را در هر دو جهت فراهم می‌کند. در نهایت، بانک‌ها نه تنها مجاز به کنترل بنگاه از طریق استفاده از حق رأی خود هستند، بلکه اجازه استفاده از توقیف سهام حامل^۲ سرمایه‌گذاران شخصی - که حق نمایندگی خود را واگذار کرده‌اند - را دارند. بانک‌ها همچنین دارای اختیار تصمیم‌گیری و مدیریت مربوط به امور مالی سهام بنگاه هستند.

نتایج تحقیقات در آلمان نشان می‌دهد که: (الف) شرکت‌های تحت نفوذ بانک‌ها دارای سلسله مراتب تأمین مالی هستند که متفاوت از شرکت‌هایی است که تحت نفوذ بانک نیستند؛^۳ و (ب) در حالی که بانک‌ها از طریق وابستگی شرکت‌ها به بانک از دسترسی بهتر به سرمایه لذت می‌برند، یافته‌های دقیق نشان می‌دهد که منافع تحقق یافته‌ای در قالب سودآوری بیشتر یا نرخ رشد سریع‌تر برای بنگاه وجود ندارد. (Agarwal & Elston, 2001)

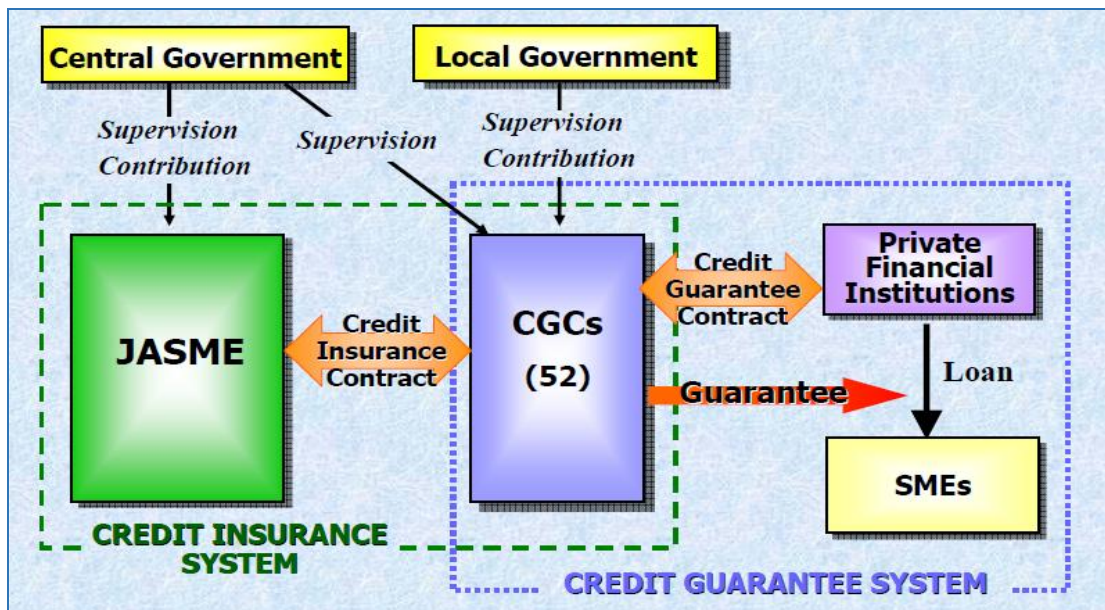
^۱ مسئولیت کلیدی هیئت نظارت، نظارت بر فعالیت هیئت مدیره و مدیرعامل و همچنین نظارت بر امور مالی و فعالیت‌های تجاری از طرف سهامداران است.

^۲ Bearer share.

سهام حامل، اوراق سهامی است که مالکیت آن با کسی است که گواهی فیزیکی سهام را دارد.

^۳ سلسله مراتب تأمین مالی شرکت در ابتدا معمولاً با درآمد ناپایدار و پس از آن تأمین مالی توسط بدهی (گرفتن تسهیلات) و سپس تأمین مالی از طریق فروش سهام تشکیل شده است.

در ژاپن نیز الگوها و روش‌هایی برای حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در تأمین مالی بانکی وجود دارد. یکی از ویژگی‌های نظام وام‌دهی بانکی به بنگاه‌ها (بنگاه‌های کوچک و متوسط) در ژاپن این است که دولت مرکزی و دولت محلی در سیکل اعطای وام، نقش خود را در نظام بیمه اعتباری و نظام ضمانت اعتبار ایفا می‌کنند. بر اساس این الگو، حمایت‌های دولتی حلقه واسط بین بانک‌ها و بنگاه‌ها است.



Source: Tsukahara, 2006¹

همانطور که در فلوجارت بالا مشاهده می‌شود، نظام بیمه اعتبار و نظام ضمانت اعتبار توسط دولت محلی و دولت مرکزی و تأمین مالی توسط نهادهای اعتباری خصوصی انجام می‌شود. این مدل با آنچه در نظام حمایتی ایران در قالب وام‌دهی به بنگاه‌ها بویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط که غالباً به یارانه سود تسهیلات خلاصه می‌شود تفاوت‌های اساسی دارد.

توسعه رابطه بین بنگاه‌ها و بانک‌ها بر اساس بانکداری رابطه‌ای (رابطه محور) از ویژگی‌های دیگر نظام تأمین مالی بانکی است. در این چارچوب هر بنگاه، دارای یک بانکی اصلی^۲ برای تأمین مالی خود است. مأموریت بانک اصلی مانیتور کردن بنگاه، ورود به مدیریت (راهبری) بنگاه^۳ از طریق اعضای هیات مدیره و توافق برای نجات بنگاه در مواقع بحرانی است. (Miva and Ramseyer, 2005)

¹ Japan Finance Corporation for JASME Small and Medium Enterprise: www.fsa.go.jp/frtc/20061205/08.pdf

² Main bank

³ Governance

۳- جمع بندی و ارائه توصیه های سیاستی

در این تحقیق به بررسی چالش ها و موانع تأمین مالی تولید از شبکه بانکی و تجارب برخی کشورهای موفق در این خصوص پرداخته شد. بررسی صورت گرفته در بخش اول گزارش نشان داد که چالش ها، موانع و خلأهای زیادی در حوزه تأمین مالی مطلوب بنگاه های اقتصادی و بویژه بخش تولید از بانک ها وجود دارد. این چالش ها و موانع در دو بخش درون بانکی و برون بانکی مورد بررسی قرار گرفت. در بخش مسائل و عوامل بیرون از شبکه بانکی به چالش های زیر به عنوان اصلی ترین چالش های تأمین مالی تولید از شبکه بانکی اشاره گردید:

- عدم توسعه بازار سرمایه برای تأمین مالی
 - تضاد منافع بخش تولید و شبکه بانکی
 - چالش های نظام تولید و محیط کسب و کار نامطلوب در اقتصاد ایران
 - سیاست گذاری های نامناسب در نرخ های سود بانکی
 - تکالیف و فشارهای خارج از قاعده برای تخصیص منابع بانکی
- در محور بعد به عوامل و چالش های درون شبکه بانکی اشاره گردید که مهم ترین آنها عبارت بود از:
- حکمرانی ضعیف در هدایت نقدینگی کشور
 - نبود دسته بندی مناسب از انواع بانک متناسب با نیازهای بخش تولید
 - ضعف ساختارهای حاکمیت شرکتی در بانک ها
 - شرکت داری و بنگاه داری بانک ها
 - عدم نظارت بر مصرف تسهیلات
 - چالش های تخصیص منابع بین بخش های اقتصادی
 - چالش سهم پایین تسهیلات از کل دارایی های شبکه بانکی

آسیب شناسی صورت گرفته از وضعیت موجود نظام مسائل و چالش های تأمین مالی تولید از شبکه بانکی نشان داد که تأمین مالی تولید از شبکه بانکی با چالش های ساختاری، زیربنایی و اجرایی فراوانی روبروست و

حرکت به سمت وضعیت مطلوب نیازمند اصلاحات نسبتاً زیادی در سطوح قانونگذاری، سیاستگذاری، مقرراتی، نظارتی و اجرایی است. به منظور ارائه تصویر بهتر از راهبردهای اصلاحی در بخش دوم گزارش به بررسی تجربه کشور آلمان و ژاپن که از نظر نقش پررنگ بانکها در نظام تأمین مالی بنگاهها پرداخته شد.

یکی از دستاوردهای مقایسه تطبیقی در این گزارش علاوه بر تجربیات مربوط به ساختارهای تأمین مالی بنگاهها و ساختار فعالیت بانکها، این بود که نظامهای مالی پیشرفته جهان که از بانکها به منظور تأمین مالی بخش تولیدی و صنعتی بهره می‌برند، تلاش کرده‌اند متناسب با ساختار اقتصادی، نیازهای بنگاههای اقتصادی و ... ساختار نظام مالی و بانکی خود را طراحی نموده و در راستای منافع بنگاهها و اقتصاد ملی خود بهره برداری نمایند. اما بررسی و آسیب‌شناسی ساختار تأمین مالی بنگاهها از شبکه بانکی علاوه بر احصا و دسته بندی چالشهای این حوزه نشان داد که در مناسبات حاکم بر نظام بانکداری و نظام تأمین مالی بنگاه از کانال شبکه بانکی ایران، الگوی مشخصی متناسب با ساختار نهادی اقتصاد و نظام تولیدی وجود ندارد و در مواردی هم که برخی سازوکارهای حمایتی در تأمین مالی بنگاهها وجود دارد عمدتاً ناکارآمد بوده و فقط با تقلید از جزئیات نظامهای مالی جهانی - فارغ از بانک محوری یا بازار محوری کشور مدنظر - اقدام به تأسیس برخی از انواع بانکها مانند بانکهای توسعه‌ای، بانکهای تخصصی و ... نموده‌است که حتی این الگوها نیز از اهداف و مأموریت اصلی خود فاصله گرفته‌اند.

با توجه به بررسی تجربه دو کشور آلمان و ژاپن و همچنین آسیب‌شناسی صورت گرفته از چالشها و موانع تأمین مالی بخش تولید از شبکه بانکی در ایران، راهبردها و پیشنهادهای اصلاحی جهت بهبود وضعیت تأمین مالی تولید از شبکه بانکی کشور در ذیل اشاره می‌گردد:

(۱) تعریف و بازنگری در انواع بانکها متناسب با نیازهای بخش تولید

یکی از راهبردهای اصلی اصلاح وضع موجود، بازتعریف و طراحی انواع بانک متناسب با نیازهای بخش واقعی اقتصاد است. همانطور که تشریح گردید انواع مختلفی از بانکها با مأموریتها و کارکردهای متفاوت بر اساس تجربه کشورهای مختلف قابل طراحی و پیاده سازی است. حال آنکه مدل مسلط بانکداری در کشور ما بانکداری تجاری است و باید اصلاح اساسی در این خصوص صورت گیرد.

مسیر اصلاح بدین صورت باید باشد که ابتدا یک نقشه جامع برای انواع بانک با بازتعریف کارکردها، اهداف و مأموریتهای مشخص متناسب با نیازهای بخش واقعی طراحی شود که مشتمل بر وجود بانکهای توسعه‌ای، بانکهای تخصصی، تجاری و .. همچنین بانکهای محلی، منطقه‌ای و ملی و طیفی از انواع موسسات اعتباری با نیازهای حقیقی گردد. محور دیگر ساختار مالکیت و چارچوب حقوقی این بانکها و موسسات است. بدین معنا که لزومی ندارد همه بانکها و موسسات در قالب خصوصی یا دولتی کامل باشند

بلکه می‌توان ساختارهایی شبیه Government Sponsored Enterprises (GSE) "شرکت‌های تحت حمایت دولت" را برای برخی بانک‌ها طراحی نمود که مشکلات فعلی همانند اینکه بانک ادعا می‌کند که یک بنگاه خصوصی است و تکلیفی برای حمایت از بخش تولید ندارد و مانند اینها به‌وجود نیاید و بلکه بانک مزبور تحت چارچوب‌های خاص حمایتی دولت (ونه با مالکیت دولت) تشکیل شده و موظف به تأمین مالی بخشهای مولدی شود که حاکمیت آن را تصویب و ابلاغ می‌کند.

۲) اصلاح زیرساخت‌های قانونی و حقوقی فعالیت بانکها

بدون اصلاحات قانونی در چارچوب فعالیت بانکها و عملیات بانکی نمی‌توان بهبود وضعیت تأمین مالی بخش واقعی را از شبکه بانکی در میان مدت و بلندمدت انتظار داشت. هرچند اقدامات زیادی در یکی دو دهه اخیر در این حوزه صورت گرفته است ولی تاکنون نتیجه عملی نداشته است. اصلاح قوانین ناظر بر حوزه پولی و بانکی باید در محورهای زیر صورت گیرد:

- ارتقای شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی در قبال سیاست‌های پولی و اعتباری
- ارتقای جایگاه نظارتی بانک مرکزی بر شبکه بانکی و اقدامات موثر در جلوگیری از تخلفات بانکها
- تعریف و پیاده‌سازی اصول حاکمیت شرکتی در درون بانک مرکزی
- تعریف ضوابط حاکمیت شرکتی برای بانکها و پیش‌بینی ضمانت اجرا برای آنها به منظور ارتقای کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی بانکها
- بازتعریف عقود تجهیز و تخصیص منابع بانکی با توجه به آسیب‌شناسی سه دهه بانکداری،
- بازتعریف چارچوب روابط دولت با شبکه بانکی به ویژه در تأمین مالی
- اصلاح روشهای اخذ وثیقه و تضامین در بانکها
- اصلاح قواعد و ترتیبات اعطای تسهیلات به بخش‌های واقعی و مولد
- تغییر نگاه به سود تسهیلات و سپرده‌های بانکی به گونه ای که نظام تولید در کشور به خاطر سودهای سپرده بانکی به مخاطره نیفتد.
- کاهش و به حداقل رساندن دریافت تسهیلات بانکی توسط دولت و شرکت‌های دولتی

۳) سیاستگذاری میان مدت جهت توسعه روش‌های تأمین مالی غیربانکی

به طور کلی تأمین همه نیازهای مالی از طریق شبکه بانکی مشکلاتی را ممکن است برای اقتصاد ایجاد نماید بویژه در زمان ایجاد بحران بانکی. بر همین اساس بخشی از نیازهای بنگاه‌ها و بخش تولید که ماهیت بلندمدت و با ریسک‌های بالا دارد، از طریق نهادهای بورسی اعم از صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر و به طور کلی بازار سرمایه تأمین مالی گردد. در این راستا تسهیل تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری و تأمین مالی خطرپذیر و جسورانه و همچنین نهادهای مختلف بازار سرمایه با کارکردهای تأمین مالی بخش واقعی می‌تواند تمرکز تأمین مالی بانکی را کاهش داده و از خطرات بروز بحرانهای احتمالی در حوزه بانکی جلوگیری نماید.

۴) بازطراحی فرآیندها و نظام نظارت بر عملکرد بانک‌ها در تأمین مالی بخش واقعی

نظارت یکی از ارکان مهم بهبود وضعیت تأمین مالی بخش واقعی است. بخش مهمی از چالش‌های اشاره شده در این گزارش برآمده از ضعف ساختارها و فرآیندهای نظارتی در شبکه بانکی بود. اقداماتی که باید در این حوزه صورت گیرد عبارتست از:

- ارائه یک نظام نظارتی کارآمد بانکی شامل پایش و انتشار مداوم شاخص‌های سلامت بانک‌ها، دسته بندی و اعلام بانک‌های خوب و بد،
- اصلاح قواعد درونی مدیریت و اداره بانکها با هدف شفافیت، سلامت و پاسخگویی شبکه بانکی و پایش و ارزیابی اجرای آن به صورت ادواری
- 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) با تدوین سازوکارهای نظارتی
- پایش مستمر نحوه تخصیص منابع بانکی بین بخش‌های اقتصادی از طریق ایجاد سامانه‌های نظارتی و نه خوداظهاری بانک‌ها
- توجه به ابزارهای انگیزشی و نظارتی و اصلاح رویه برخورد با بانک‌های متخلف جهت افزایش اثربخشی نظارت بانک مرکزی
- طراحی فرآیندهای نظارتی مناسب جهت هدایت نقدینگی و منابع بانکی به بخش‌های مولد و تولیدی با بهره‌گیری از ابزارهای تشویقی و انگیزشی و اصلاح فرآیندها

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی، بخش پولی و بانکی
۲. عبده تبریزی، حسین، بسیاری از بانک ها در پنج سال اخیر ترازنامه‌های خود را آرایش کرده‌اند"، مجله حسابدار، سال سی و یکم، شماره ۱ (پیاپی ۲۷۷)، اردیبهشت ۱۳۹۴
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس، گروه مطالعات محیط کسب و کار، (۱۳۹۵). پایش محیط کسب و کار ایران در زمستان ۱۳۹۵ (ارزیابی ۲۳۲) شکل اقتصادی سراسر کشور از مؤلفه‌های ملی محیط کسب و کار در ایران) بیست و ششمین و آخرین مطالعه فصلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سنجش محیط کسب و کار در ایران، شماره مسلسل: ۱۵۴۴۳
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش «درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۲»، معاونت نظارتی، تیرماه ۱۳۹۳
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس، گروه بازارهای مالی، (۱۳۹۵)، آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران"، تهیه و تدوین: موسی شهبازی غیائی و هادی ترابی فرد، شماره مسلسل: ۱۴۹۵۳
۶. میدری، احمد (۱۳۹۲). رفع تضاد منافع بخش‌های بانکی و تولیدی در الگوهای مختلف بانکداری. مجلس و راهبرد، سال ۲۰ شماره ۷۵.
۷. زمان زاده، حمید، (۱۳۹۶)، تحلیل رفتار ترازنامه نظام بانکی در خلق نقدینگی و پیامدهای آن در اقتصاد کلان"، بیست و هفتمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی،

8. Agarwal, Rajshree & Elston Julie Ann (2001). Bank-firm relationships, financing and firm performance in Germany. *Economics Letters* 72, pp 225-232.
9. European Central Bank, (2001), "FINANCIAL SYSTEMS AND THE ROLE OF BANKS IN MONETARY POLICY TRANSMISSION IN THE EURO AREA", BY MICHAEL EHRMANN and Et. Al. WORKING PAPER NO. 105
10. International Monetary Fund (2011). Germany: Technical Note on Banking Sector Structure. International Monetary Fund, Publication Services. Washington, D.C. 20431.
11. International Monetary Fund (2017). Japan, Financial System Stability Assessment. International Monetary Fund, Publication Services. Washington, D.C. 20090.
12. Miwa, Y., & Ramseyer, J. M. (2005). Does relationship banking matter? The myth of the Japanese main bank. *Journal of Empirical Legal Studies*, 2(2), 261-302.
13. Ogawa, Kazuo; Sterken Elmer & Tokutsu Ichiro (2006). Multiple Bank Relationships and the Main Bank System: Evidence from a Matched Sample of Japanese Small Firms and Main Banks. RIETI Discussion Paper Series 07-E -027
14. <http://www.donya-e-qtasad.com/news/ /784524>
15. <http://www.technofunc.com/index.php/domain-knowledge-2/banking-domain/item/type-of-banks>
<http://www.cbi.ir/datedlist/13368.aspx>