

اصلاح نظام بانکی شرط رونق اقتصادی

رئیس جمهوری در ستاد اقتصادی دولت بار دیگر از ضرورت اجرای طرح تحول نظام بانکی به عنوان نیاز اقتصاد ملی سخن به میان آورد و آن را یکی از پایه‌های اصلی تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی برشمرد. تأکید مداوم و چندین باره ریاست جمهوری بر اجرایی شدن طرح تحول (اصلاح) نظام بانکی از آغاز دولت یازدهم تا امروز بیانگر شناخت درستی است که دولت از مشکل اصلی اقتصاد ایران دارد. همان‌طور که در نامه ۱۳ تیر ۱۳۹۴ رئیس جمهوری به معاون اول آمده است، کشور نیازمند ساختارهای مالی است که بتوان اقتصاد سالمی را بر آن پایه بنا نهاد و وی خواستار پیاده شدن برنامه جامع اصلاح نظام بانکی شده است.

رئیس جمهوری دریافته است که ناچاریم در شرایط پساتحریم، برای نظام بانکی کشور بنیان‌های استوارتری بسازیم. اگر به دنبال نرخ رشدی از تولید ملی هستیم که تعداد بیشتری از مردم را پوشش دهد، باید اقدام فوری کنیم. بانک‌های از سایز خارج شده، باید رژیم بگیرند و لاغر شوند تا دوباره بتوانند خود را در خدمت رشد شرکت‌های کوچک و متوسط قرار دهند. نظام بانکی کشور بخشی از ارزش دارایی‌های خود را از دست داده و با تضعیف آن دارایی‌ها، از اعطای تسهیلات جدید متناسب با نیاز بنگاه‌ها عاجز شده؛ «تنگنای اعتباری» حاصل این وضعیت است. این پدیده‌ای است که همراه با «کاهش تقاضای کل» مانع از آن شده است که کشور بتواند از رکود اقتصادی جاری تمام‌قد خارج شود. وقتی قیمت املاک و مستغلات تجاری و مسکونی فروریخت، بانک‌ها به یکباره شاهد آن بودند که ارزش وثایقشان نیز فرو می‌ریزد؛ بانک‌ها از ترس عجز در بازپرداخت سپرده‌ها و با توجه به معوقات عظیم‌شان، از اعطای تسهیلات به یکدیگر و به مشتریان خود امتناع کردند و بدین ترتیب «تنگنای اعتباری» به وجود آمد. در این دوره، نظام بانکی بر اعطای تسهیلات بر شرکت‌های کوچک و متوسط متمرکز نشد که مبنای خلق اشتغال در اقتصاد است، بلکه روی سرمایه‌گذاری در شرکت‌های خود بانک‌ها و پرداخت به پروژه‌های بزرگ ساختمانی غیراقتصادی متمرکز شد.

دلیل اصلی «تنگنای اعتباری» معوقه‌های بانکی و نیز کاهش ارزش دارایی‌های بانک‌هاست. پاره‌ای از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (و بویژه مؤسسات اعتباری بدون مجوز) در مقابل ۱۰۰ ریال سپرده دریافتی، حالا به قدر کافی دارایی در اختیار ندارند.

به عنوان مثال، ۲۰ ریال معوقه دارند و ۳۰ ریال از ارزش دارایی‌هایشان (عمدتاً ساختمانی) کاسته شده است، و بنابراین

با ۵۰ ریال باقی‌مانده پاسخگوی ۱۰۰ ریال سپرده دریافتی نیستند و این وضعیت به «تنگنای اعتباری» دامن زده است. با توجه به وضعیت بانک‌ها، رئیس جمهوری ضرورت تغییر پارادایم در نظام بانکی کشور را مورد تأکید قرار می‌دهد، و تصریح می‌کند که فهرست بلندی از اصلاحات موردنیاز شبکه بانکی است. یعنی، می‌گوید زمان آن است که صنعت بانکداری کشور تغییر پارادایم دهد و ماهیت رفتاری آن در شرایط عدم قطعیت جاری اصلاح شود. بانک مرکزی نیز ضرورت کاهش نرخ سود بانکی برای جلوگیری از تضعیف بیش‌تر وضعیت مالی بانک‌ها و برای خروج از «تنگنای مالی» را مهم‌ترین برنامه اصلاحی دانسته و آن را تا حدودی با موفقیت پیش برده است.

دولت می‌داند که عدم برون‌رفت کامل از رکود، ادامه نرخ بیکاری غیرقابل تحمل جاری است. امروز بیکاری به بلای خانمان‌سوز اقتصاد ایران بدل شده است؛ و ناچاریم از سیاست‌های دولت‌های نهم و دهم انتقاد کنیم که در دوره خود نرخ بیکاری جوانان را تا ۴۰٪ بالا برد و نتوانست تعداد جمعیت شاغل را در طول عمر ۸ ساله خود افزایش دهد. نرخ بیکاری چندان بیانگر وضعیت بحرانی اشتغال نیست که نرخ نازل مشارکت اقتصادی. بنابراین، برای ارتقای اشتغال در کشور، سیاست‌های دولت باید بر خروج کامل از رکود و اصلاح نظام بانکی استوار باشد و این گامی مهم در این مسیر است. دولت یازدهم در فضایی نظام بانکی را تحویل گرفت که عدم رعایت قانون در بانک‌ها به حد اعلای خود رسیده بود. رئیس جمهوری دولت یازدهم از طرح و بحث عمیق مشکلات ریشه‌ای نظام بانکی‌ای که تحویل می‌گرفت و ارثیه‌ای که میراث‌دار آن بود، و بحث اشتباهات فاجعه آمیزی که رخ داده بود، با چشمپوشی صرف‌نظر کرد، چرا که نگران بود این انتقادات تضادی را در هنگامه‌ای باعث شود که بیش از همیشه به اعتماد و ثبات نیاز می‌رفت. وضعیت جاری نظام بانکی حاصل تخریب و مداخلات گسترده تاریخی است؛ یارانه ضمنی، رانت و فساد دلایلی چند برای این تخریب گسترده است. از چنین وضعیتی، بانک‌ها و بنگاه‌های ناسالم سر برآوردند. نهادهایی که زیان‌های عملیاتی گسترده دارند، منابع مالی‌شان در ترکیبی از تسهیلات معوقه، املاک و ساختمان‌های کاهش ارزش‌یافته، و در مواردی مطالبات از دولت منجمد شده است، و شاید بیش از دوسوم مطالبات غیرجاری‌شان به مطالبات مشکوک‌الوصول بدل شده است.

این نهادهای مالی با سرمایه نازل، سرمایه‌ای که تسهیلات غیرجاری مدت‌هاست رقم آنها را به صفر رسانده است، و کماکان نیز به فعالیت غیرسودآور خود ادامه می‌دهند، وضعیتی تیره‌وتار از نظام بانکی ایران به تصویر کشیده است. نقش مؤسسات

غیرمجاز که همچون ویروس سرطانی به جان نظام بانکی کشور افتاده‌اند، ریسک سرایت را افزایش داده و وجود این نهادهای بد، حیات بانک‌های خصوصی خوب را هم به خطر انداخته است.

در دولت قبل، پول و اعتبار آسان و رهاشده حاصل از ارز فراوان و خلق پول پر قدرت به تورم رکودی تا نرخ ۴۰٪ انجامید. قیمت دارایی‌ها متورم شد و بدهی‌های زیادی در بانک‌ها ایجاد شد و سطح مصرف نیز موقتاً افزایش یافت. وضع مورد اشاره به ناچار باید با کنترل تورم در دولت یازدهم و محدود شدن اعتبارات فرو می‌ریخت. با ریزش رونق ظاهری (بخوانید حباب) و قیمت‌های املاک و مستغلات تجاری و مسکونی و شکستن حباب قیمت‌ها در بازار سهام (فروریختن شاخص) بانک‌ها که اعتبارات مازاد به بازار با قیمت‌های حبابی داده بودند، صدمه دیدند. ساخت‌وسازهای لوکس مازادی که در تهران و شهرهای دیگر شکل گرفت، حاصل رشد کوهی از بدهی به نظام بانکی بود. اما طبعاً حباب دارایی‌های توثیق‌شده در بانک‌ها باید خالی می‌شد، همان‌طور که قیمت سهام بانک‌ها در بازار سرمایه خالی شده بود. بدین ترتیب بحران به کل نظام بانکی گسترش یافت.

حباب از اعطای تسهیلات بانکی بد شروع شد که به عنوان وثیقه، دارایی‌هایی را پذیرفته بودند که قیمت آنها به دلیل حباب بالا رفته بود. شرایط به بانک‌ها اجازه داد بیشتر وام‌دهی بد خود را مخفی کنند، در ترازنامه‌هایشان معوقه‌ها را نشان ندهند، از اهرم بالا استفاده کنند و با این کار حباب را بیش‌تر و نتایج را وخیم‌تر کنند. نهایتاً بانک‌ها واسطه مبادله دارایی‌های ریسکی شدند و نهایتاً آن دارایی‌ها که عمدتاً ساختمان بود به خودشان رسید. آن‌ها امیدوار بودند ریسک این دارایی‌ها را به دیگران منتقل کنند، اما وقتی نرخ تورم آرام گرفت، و حباب زمین و ساختمان لوکس ترک برداشت، این دارایی‌های سمی برای بانک‌ها به یادگار ماندند.

در اوج دوره درآمد نفتی احمدی‌نژاد، زمانه‌ای شد که بانک‌ها خدا را بنده نباشند، و بی‌محابا سودهای زیادی توزیع کنند، از افزایش قیمت سهام خود حمایت کنند، و پاداش‌های عمده‌ای برای کسب سودهای موهوم (زیان‌های آتی) پرداخت کنند. وقتی سپرده‌ها با نرخ رشد ۴۲٪ در سال ۹۱ افزایش می‌یافت، بانک‌ها احساس خطر و کمبود نقدینگی نمی‌کردند. بانک‌ها که قرار بود وسیله رسیدن به هدف رشد اقتصاد ایران باشند، کسب سودهای فوری و بزرگ را به هدف بدل کرده بودند. اما وقتی از سال ۹۲ این نرخ رشد آرام گرفت و وصول مطالبات هم با مشکل مواجه شد، تنگنای نقدینگی بروز خارجی یافت.

مقصر که بود؟ اگر به یاد آوریم که این مشکلات محدود به یک، دو یا حتی چند بانک نیست، آن موقع نتیجه خواهیم گرفت که بانک‌ها نباید فرافکنی کنند و تقصیر را گردن دیگران بیندازند. اشکالات ساختاری در کل سیستم بانکی ایران وجود دارد.

تصویر ما از فعالیت بانکداری در کشورمان، مثلاً از تجربه گذشته بانک‌های ملی یا مسکن، صنعتی در خدمت مردم بوده است. کسب و کارهای کوچک و متوسط را رونق بخشیدند؛ پس‌اندازها را شکل دادند؛ مردم را صاحب خانه کردند، تجارت بین‌الملل را مدیریت کردند... نه نظام بانکی‌ای که مردم در مقابل آن صف بکشند و پول‌های خود را طلب کنند، اما بانک نداشته باشد پول آنان را بپردازد؛ یا سودهایی از آن بخواهند که در بسیاری از موارد زیرمیزی و دور از چشم مقام ناظر پرداخت می‌شود. صنعت بانکداری ایران بر مبنای درک صحیح از اهداف زندگی و نقش‌انگیزه‌های اقتصادی و رشد اقتصادی مربوط به این اهداف، محدودیت‌های «اخلاقی» برای رشد خود تعیین کرده بود. اما در این دهه اخیر، عشق کسب سود آسان بسیاری از به‌اصطلاح بانکداران را از وظیفه اصلی شان بازداشت.

بانک‌ها و بویژه مؤسسات اعتباری بدون مجوز علاقه‌مند به قبول هر چه بیشتر ریسک بودند. عمده بانک‌هایی که در دولت نهم و دهم شکل گرفتند، با سرمایه صفر شروع کردند. سهامداران اصلی مؤسسات اعتباری اگر نگوییم همه به بانک‌های خود بدهکارند، حداقل باید بگوییم که با سرمایه صفر شروع کردند. ریشه بخشی از علاقه به ریسک بانک‌ها آن است که اگر مشکلی پیش بیاید دولت در خدمت نجات آن‌هاست و تا امروز هم ظاهراً بانک‌ها درست فکر کرده‌اند و این بعد از انقلاب در مورد مؤسسه‌هایی چون محمد رسول‌الله و اعتماد ایرانیان اثبات شد و بانکداران احتمال می‌دهند در مورد خیلی‌ها در آینده نیز دوباره همین حمایت‌ها اعمال شود. این در حالی است که وظیفه حمایتی دولت‌ها حداکثر در قبال سپرده‌گذاران کوچک است؛ دولت در قبال سپرده‌گذاران بزرگی که در سال‌های اخیر نرخ‌های سود کلان از بانک‌ها گرفته‌اند، وظیفه‌ای ندارد.

دولت می‌داند جمع‌وجور کردن بانک‌های کشور و تجدیدساختار آنها برای بانک مرکزی و کشور ارزان تمام نخواهد شد. درعین حال می‌داند هرچه اصلاح وضعیت جاری با تأخیر همراه شود، زیان‌ها سنگین‌تر و صدمات عمیق‌تر خواهد بود. بانک مرکزی هم به این باور رسیده است که شرایط اصلاً عادی نیست و باید اقدام عاجل کند. در برخورد با نهادهای اعتباری

خاطی، بانک مرکزی همواره نگران پدیده «سرایت» بوده است؛ برخورد با یک بانک یا مؤسسه اعتباری ممکن است به کل نظام بانکی سرایت کند. این آن نگرانی محوری است که بانک مرکزی را محافظه کار می کند.

برای حل مشکلاتی که بانک‌های ایرانی با آنها مواجهند، گزینه‌های پیش‌رو محدودند و باید از بین این گزینه‌ها آن را انتخاب کرد که وضعیت نظام بانکی را در بلندمدت و به طور ساختاری اصلاح می کند. گزینه اصلی اصلاحات ساختاری جدی، تجدیدساختار نظام بانکی فعلی است. با توجه به کاهش ارزش دارایی‌ها و افزایش سپرده‌های با نرخ بالا، به ضرس قاطع می توان گفت امروز بیشتر بانک‌ها در واقع معسراند و اکنون مدت قابل ملاحظه‌ای است که عاجز از پرداخت‌اند. آنچه با مشکل نقدینگی شروع شد، یعنی ناتوانی بانک‌ها به قرض گرفتن در بازار بین بانکی برای انجام تعهدات جاری خود، با سرعت به بحران عجز در پرداخت بسیاری از آنها انجامیده است؛ یعنی به عدم کفایت سرمایه بانک‌ها برای پوشش دارایی‌های سمی آنها. حالا کشور باید مشکل نقدینگی و عجز در پرداخت را توأمان حل کند.

نکته بسیار مهم در این زمینه، بحث تمییز «تمهیدات نقدینگی» از «برنامه‌های نجات مالی» است. در حال حاضر، برخی از بانک‌های ایرانی با نسبت معوقات بالا عملاً خالص دارایی‌های منفی دارند. در این وضعیت، اضافه برداشت چنین بانک‌هایی نباید «تمهیدات نقدینگی» تلقی شود. این نوع اضافه برداشت‌ها در گروه «تزریق سرمایه» یا «تسهیلات نجات مالی» دسته‌بندی می شود. در نقطه‌ی مقابل، بانک‌هایی در ایران هستند که معوقات‌شان در حد استانداردهای جهانی است و فقط نیازمند نقدینگی کوتاه‌مدت‌اند. نیازهای این دو گروه متفاوت است. نرخ‌های این دو گروه نیز نباید یکسان و مثلاً ۳۴ درصد باشد. نرخ سود «تمهیدات نقدینگی» و «نجات مالی» نباید یک‌جور باشد و اضافه برداشت ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی جاری بانک‌ها را نمی توان تمهیدات نقدینگی تعریف کرد.

به دلیل سطح نازل استقلال سیاستی و ابزاری بانک مرکزی در گذشته، هر دو وضعیت بالا درون بانک مرکزی متولی واحد داشته است، در حالی که تفکیک اقدامات و متولیان آنها ضروری است. «تمهیدات نقدینگی» توسط بانک‌های مرکزی ارائه می شود و به مجموعه اقدامات مستمری اشاره دارد که برای تأمین نیازهای نقدینگی نهادهای سپرده‌پذیری که سلامت مالی قابل قبول دارند، ارائه می گردد. دسترسی آنی به این تسهیلات با تقاضای بانک و در سررسیدها و شرایط مختلف فراهم می شود. طیف متنوعی از دارایی‌های باکیفیت به عنوان وثیقه پذیرفته می شود. اما، برنامه‌های نجات مالی برعکس موردی

بوده و اغلب در بحران‌ها یا شرایطی خاص تدوین می‌یابد. «نجات مالی» برنامه احیای مالی نهادهای سپرده‌پذیری است که ورشکسته شده و ادامه حیات آنها به عنوان نهاد مالی مستقل ناممکن است. به‌رغم ورشکستگی بالقوه، اثرات و تبعات انحلال این گروه از نهادها، از هزینه تزریق سرمایه و نجات مالی آنها فزون‌تر است، و از این‌رو، تعمیم بر حفظ آنهاست. اگرچه اغلب برنامه‌های نجات مالی توسط دولت‌ها مصوب می‌شود، اما نقش مقامات پولی در این مسیر کم‌رنگ‌تر از دولت‌ها نیست.