

بانکها در گردونه خصوصی سازی

آینده بازار مالی

نظام مالی به مجموعه‌ای از ابزارها (برگ سهام، اوراق قرضه، سبده‌های دیداری و...)، نهادها (بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، شرکت‌های بیمه و...) و بازارهای مالی اطلاق می‌شود که نقش بنیادی در تجهیز بازار سرمایه ملی دارند. هرچه این نظام ابزار متنوع‌تری برای جذب منابع آزاد داشته باشد و بتواند برای هر گروه از پس‌اندازکنندگان ابزار مناسب حال آنان را ارائه دهد، اصطلاحاً گفته می‌شود این نظام از عمق مالی بیشتری برخوردار است. در یک اقتصاد با عسق مالی بالا، حتی یک واحد پول برای چند روز هم از چرخه اقتصاد خارج نمی‌ماند و در یک فرآیند کوتاه مدت درگیر می‌شود. این امر باعث استفاده بهینه از تمامی منابع مالی موجود در اقتصاد داخلی می‌گردد.

بازارهای مالی را با توجه به ویژگی‌های مختلف تقسیم‌بندی می‌کنند که متداولترین آنها برحسب گستره فعالیت مؤسسات و خدماتی است که این مؤسسات ارائه می‌دهند. براساس این تقسیم‌بندی بازارهای مالی را می‌توان به سه نوع تقسیم کرد:

بازار پول، بازار سرمایه، بازار تأمین اعتبار. بازار سرمایه نهادی برای تأمین وجه بلند مدت است که در برگرفته اوراق بهادار یا درآمد ثابت و سهام می‌باشد و معمولاً سرمایه‌اند آنها بیش از یک سال است.

بازار تأمین اعتبار نیز بازاری است که زمینه انتقال و توزیع ریسک فعالیت‌های اقتصادی سرمایه‌گذاری را فراهم می‌سازد و توان ریسک‌پذیری سرمایه‌گذار در بازارهای پول و سرمایه را افزایش می‌دهد.

اما بازار پول بازاری است که در آن بانک‌ها، مؤسسات پولی و برخی از واسطه‌ها در خرید و فروش پول و اوراق اعتباری و بهادار با سررسید کمتر از یک سال می‌پردازند که فعال‌ترین نهاد این بازار، بانک‌ها می‌باشند.

کارکرد بانک‌ها به این شکل است که این مؤسسات پولی، پول را از سپرده‌گذار - که به طور موقت کاربردی برای پول خود ندارد- اخذ کرده و در اختیار متقاضیان وام که توانایی استفاده کارآمدتر از آن را دارند، قرار می‌دهد. از آنجا که بانک‌ها در

دسترس‌ترین و مستندترین نهادها در نظام مالی هستند، نقش کلیدی را جمع‌آوری منابع مالی کوچک مردم و تبدیل آن به منابع بزرگ قابل سرمایه‌گذاری دارند و می‌توانند پویایی بخش مالی و به تبع آن بخش حقیقی اقتصاد را به ارمغان آورند.

در پیشتر کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه یافته، کارکرد بهینه بخش مالی به شکل پایسته مورد توجه قرار

نگرفته و این بخش تنها به کانالی برای انتقال سرمایه به بخش‌هایی که به تشخیص برنامه‌ریزان (مدیران دولتی) از اولویت برخوردارند، تبدیل شده است. لذا عدم توجه به میزان کارایی بخش مالی و بهبود آن برای بسجج منابع مالی، تضعیف نظام مالی را از جنبه‌های متعدد در پی داشته است. در این کشورها، نظام بانکی بر بازارهای مالی مسلط بوده و از این رو، در برنامه اصلاحات اقتصادی، بانک‌ها محور و پایه اساسی تلقی می‌شوند. در این گونه اصلاحات، ایجاد نظام مالی کارآمد، نیرومند و هرچه عمیق‌تر و کارآمدی نظام بانکی در تخصیص بهینه منابع مالی و ارائه خدمات مالی با کیفیت برتر جست‌وجو می‌شود.

نقش بانک‌ها در بازار مالی ایران

با نگاهی به نظام مالی کشورمان این حقیقت را می‌توان درک کرد که بانک‌ها، فعال‌ترین مؤسسات چه در بازار پول و چه در بازار سرمایه کشور می‌باشند. فعالیت انحصاری بانک‌های دولتی در دو بازار فوق، موقتی‌تر از برای آنها به وجود آورده است که تصور رقابت بانک‌های خصوصی و یا دیگر مؤسسات غیردولتی فعال در بازار را با این سیستم یکپارچه دولتی و در نتیجه ایجاد فضای رقابتی در بازارهای مالی دور از ذهن می‌نمایاند. لذا پس از به بار نشستن اهداف برنامه سوم مبنی بر تأسیس بانک‌های خصوصی و مؤسسات مالی و اعتباری و تغییر نه‌چندان محسوس در بازارهای خود پول و سرمایه، کارشناسان به صرافت افتادند تا راه دیگری را برای حرکت نظام مالی به سمت پویایی اولیه دهند. اولین و مهم‌ترین پیشنهاد در این زمینه که با واکنش‌های متفاوتی از سوی کارشناسان مواجه شد، خصوصی‌سازی بانک‌های حاضر در سیستم یکپارچه دولتی بود. این پیشنهاد که نیاز به تفسیر دوباره اصل ۴۴ قانون اساسی داشت، تا به حال به نتیجه‌ای نرسیده است و تمامی کارشناسان موافق و مخالف این لایحه، منتقد پاسخ‌نهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام به امکان خصوصی‌سازی بانک‌ها و بیمه‌ها هستند. اما نتیجه هر چه باشد، نکاتی در این زمینه مهم جلوه می‌کنند که در زیر به آنها پرداخته شده است.

۱- خصوصی‌سازی با عمومی‌سازی: در ابتدا باید تعریف دقیقی از خصوصی‌سازی بانک‌ها ارائه شود. پیشینه خصوصی‌سازی در کشور ما نشان می‌دهد این امر در دو سطح قابل اجرا می‌باشد. در سطح اول فقط شرکت مذکور وارد بورس می‌شود و مقداری از سهام آنها را در اختیار مردم با فعالان بازار سرمایه قرار می‌گیرد که خصوصی‌سازی درصد قابل توجهی از شرکت‌ها در سال‌های اخیر اینگونه بوده است. این پدیده باعث شفاف شدن فعالیت شرکت و صورت‌های مالی آن می‌شود. مدیران شرکت نیز تا حدی در قبال عملکرد خود در برابر سهامداران پاسخگو می‌گردند؛ زیرا صاحبان سهام فعالیت آنها را مورد ارزیابی و بررسی قرار می‌دهند. اما در این نوع خصوصی‌سازی در نهایت، دولت با شرکت‌های دولتی

سهامدار اصلی شرکت خواهند بود. به این سطح از خصوصی‌سازی، عمومی‌سازی نیز گفته می‌شود. اما سطح دوم خصوصی‌سازی که کمتر در کشور ما مشاهده شده است، واگذاری درصد قابل توجهی از سهام شرکت به گونه‌ای که فعالان خصوصی بازار سرمایه نیز با در اختیار گرفتن سهام مدیریتی (درصد قابل توجهی از سهام شرکت فوق) بتوانند در مدیریت شرکت توده و ساختار مدیریتی شرکت را تحت تأثیر قرار دهند. این پدیده حلقه گمشده خصوصی‌سازی در کشور ما است. در چند سال اخیر از میان به اصطلاح دانه درشت‌ها تنها شرکت صنعتی دریایی ایران (صلدا) در این سطح خصوصی‌سازی شده است. البته با توجه به این که سهم مدیریتی این شرکت را سرمایه‌گذاری بانک ملی خریداری نمود، بسیاری از کارشناسان این فروش بزرگ دولت را نیز در این طبقه خصوصی‌سازی نمی‌بینند. با توجه به مطالب فوق، به نظر می‌رسد بیشتر از این که بانک‌های دولتی برای ایجاد پویایی در بازارهای مالی به ویژه بازار پول نیاز به ورود به بورس و عمومی‌سازی داشته باشند، احتیاج به خصوصی‌سازی و تغییر در ساختار مدیریت دارند. زیرا پس از عمومی‌سازی، دولت قدرت انحصاری خود را از دست نمی‌دهد و در مقاطع مختلف می‌تواند خواسته‌های خود را بر سیستم بانکی مستولی کند.

اما از طرف دیگر، اشکالی که بسیاری از کارشناسان بازار سرمایه به خصوصی‌سازی بانک‌ها به معنای واقعی آن وارد می‌کنند، نبود نهادی خصوصی است که بتواند علاوه بر در اختیار گرفتن سهم مدیریتی بانک‌ها، توانایی تخصصی اداره بانک‌ها را نیز داشته باشند. به عبارت دیگر، در بازار سرمایه کشورمان هیچ بنگاه خصوصی نیست که بتواند سهم قابل توجهی از یک بانک را خریداری کند؛ افرادی که قابل قبول بوده و در واگذاری عمده سهام سایر شرکت‌ها در ماه‌های اخیر نیز مشاهده شده است. اما با پیش‌سازی در جهت رشد فعالیت کمی و کیفی سهام‌داران جز در آینده نزدیک می‌توان سهام عمده اینگونه شرکت‌ها را به تعاونی سهام‌دارانی که از قدرت تحلیل و

تخصص کافی برخوردارند، واگذار کرد. لذا به نظر می‌رسد در حال حاضر فقط امکان عمومی‌سازی سهام بانک‌های دولتی وجود دارد، نه خصوصی‌سازی.

۲- مقررات زدایی: به‌طور کلی از پیش شرط‌های خصوصی‌سازی، مقررات زدایی می‌باشد تمامی کشورهایی که به نوعی قدم در راه کوچک کردن دولت گذارده‌اند، ابتدا بستر قانونی خود را برای این پدیده آماده کرده‌اند. اما خصوصی‌سازی بنگاه‌ها و مؤسسات فعال در بازارهای مالی که بانک‌ها جایگاه ویژه‌ای در این گروه دارند، از حساسیت بالاتری برخوردارند. تا جایی که ادبیات قوی برای این پدیده در تئوری‌های اقتصادی به وجود آمده است. به‌طور کلی قوانینی را که بانک‌ها با آن روبه‌رو هستند می‌توان به دو بخش تقسیم کرد: قوانین محیط عمومی اقتصادی و قوانین داخلی نظام مالی و بازار پول و سرمایه. بزرگترین مانع خصوصی‌سازی بانک‌ها، که تمامی بخش‌ها نیز با آن دست به گریبان هستند، همانا اصل ۴۴ قانون اساسی و تعریف آن از بخش‌های اقتصادی و محیط فعالیت بخش دولتی است. براساس این اصل، در حوزه بانکداری - همانند بسیاری از حوزه‌های دیگر- تنها بخش دولتی اجازه فعالیت دارد. با شروع اجرای برنامه سوم، بانک‌های خصوصی نیز در تعادل مالی مرتبط با فعالیت آنها است. این مشکل روزنه‌های امید برای خصوصی‌شدن بانک‌ها بود. هم اکنون استفساریه امکان خصوصی‌شدن بانک‌ها و بیمه‌های دولتی در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت قرار دارد.

قانون دیگری که پس از خصوصی‌سازی، گریبان بنگاه‌های تازه‌رها شده از بند دولت را می‌گیرد، قانون کار و امور اجتماعی است. از آنجا که بنگاه‌های خصوصی شده نیاز به تغییر در ساختار عملیاتی خود دارند، تحول در کیفیت و تعدیل تئوری انسانی و جذب نیروهای با سرمایه انسانی استاندارد، از اولویت‌های مدیران بنگاه‌ها خواهد بود. اما عملاً قانون کار این امکان را از تمامی بنگاه‌ها سلب کرده

است. همچنین مشکلی که در حین فعالیت بنگاه‌های خصوصی نمایان می‌شود، تعدد و تغییر زود هنگام آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های مرتبط با فعالیت آنها است. این مشکل امکان برنامه‌ریزی بلند مدت بنگاه‌های اقتصاد را گرفته و ریسک آنها را افزایش می‌دهد. در کنار موارد فوق گفته بودن قوانین و مقررات و هماهنگ نبودن با وضعیت روز آنها را نیز نباید از نظر دور داشت. از آنجا که در این مجال، تمرکز بیشتر بر خصوصی‌سازی بانک‌ها است، لذا تنها نمونه‌ای از خروار مشکلات بر سر راه بنگاه‌های خصوصی ذکر گردید. در ادامه به مشکلات قوانین نظام مالی بخصوص در محیط فعالیت بانک‌ها می‌پردازیم. اولین مانع در راه خصوصی‌سازی بانک‌ها، هماهنگ نبودن ساختار مدیریتی بانک‌ها برای اداره خصوصی آنها است. براساس لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها، مجمع عمومی بانک‌ها که متشکل از وزرای اقتصاد و دارایی، صنایع و معادن، بازرگانی، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است، تصمیم‌گیرنده اصلی سیستم بانکداری دولتی است. این مجمع وظیفه بررسی گزارش سالانه، رسیدگی به تراژنامه و حساب سود و زیان و صورت‌های مالی، تصویب تراژنامه و بودجه، انتخاب اعضای هیات مدیره و انتخاب مدیران عامل و بازرسان قانونی هر یک از بانک‌های تخصصی و تجاری دولتی را برعهده دارد. شورای عالی بانک‌ها نیز که با زوی مشورتی و اجرایی مجمع عمومی بانک‌ها می‌باشد، از دبیس بانک مرکزی، مدیر کل بانک ملی و نمایندگان وزرای اقتصاد و دارایی، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، بازرگانی، صنایع و معادن و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تشکیل شده است.

با نگاهی به ترکیب اعضای مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌ها، دخالت مستقیم دولت در سیستم بانکداری دولتی مشهود است و ساختار اداره بانک‌ها به گونه‌ای است که حتی هیات مدیره و مدیرعامل که توسط مجمع عمومی برگزیده شده‌اند، اختیارات معمول را نیز ندارند. بنابر این تغییر ساختار مدیریتی بانک‌های دولتی، پیش‌نیاز ضروری خصوصی‌سازی بانک‌ها می‌باشد. البته طرخی نیز در این زمینه در مجلس در حال بررسی بود که در حال حاضر مسکوت می‌باشد.

۳- تبیین رابطه دولت، بانک مرکزی و سیستم بانکی کشور: عدم استقلال بانک مرکزی و سیستم بانکی از بخش دولتی کاملاً ملموس است و نیاز به آوردن شواهدی در این زمینه نیست. در این قسمت به روابط غیر معمول سیستم بانکی با

بانک مرکزی و با دولت اشاره می‌کنیم. یکی از مباحثی که قبل از خصوصی سازی بانک‌ها باید تکلیفش روشن گردد، بدهی دولت به سیستم بانکی کشور است. هر ساله دولت و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی بخش قابل توجهی از منابع اعتباری بانک‌ها را جذب نموده، بدون این که هیچ تعهدی در بازپرداخت بدهی گذشته خود سر موعد مقرر داشته باشند، باعث ایجاد اختلال در فعالیت بانک‌ها می‌شوند. این عمل ناشی از دید اشتباه در خدمت بودن سیستم بانکی در راستای اهداف بخش دولتی است. با توجه به این که دولت هیچ الزامی به بازپرداخت در موعد مقرر این بدهی‌ها ندارد، این بدهی‌ها باید جز بدهی‌های مشکوک الوصول به حساب بیاید که تأثیر نامطلوبی بر تراز نامه بانک‌ها خواهد گذارد. لذا لازم است حتماً وضعیت این بدهی‌ها روشن گردد. مورد دیگری که به دولت برمی‌گردد تسهیلات تکلیفی است که در برنامه سوم کاملاً مهار و محدود گردید که قبل از خصوصی سازی باید این تسهیلات به صفر برسد.

هر ساله شورای پول و اعتبار در راستای تعیین سیاست‌های پولی و اعتباری، «سهم بخش‌های مختلف اقتصادی از افزایش در مانده تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش غیردولتی» و «نرخ سود مورد انتظار تسهیلات اعطایی در بخش‌های مختلف اقتصادی» را در راستای سیاست‌های برنامه‌های توسعه و دولت تعیین می‌نماید که بانک‌های غیردولتی از رعایت این مصوبه شورای پول و اعتبار معاف هستند. در صورت خصوصی شدن بانک‌های دولتی، این بانک‌ها نیز هیچ الزامی به رعایت این مصوبه شورا نخواهند داشت و عملاً بانک مرکزی یکی از ابزارهای قوی سیاستی خود را از دست می‌دهد. البته این ابزار در دنیا مرسوم نیست و سالهاست که بانک‌های مرکزی دنیا از ابزارهای پیچیده‌تر و مدرن‌تری استفاده می‌کنند.

بانک مرکزی برای آنکه بتواند از ابزارهای مدرن برای کنترل حجم نقدینگی و سطح قیمت‌ها استفاده کند، باید خود را از نفوذ دولت در ارکان خود آزاد نماید. ارکانی که بیشترین نقش را در تعیین سیاست‌های پولی و تحمیل اهداف دولت به این سیاست بازی می‌کنند. اگر این اتفاق رخ دهد، رابطه سیستم بانکی و بانک مرکزی در مجرای تعریف شده خود قرار گرفته و بانک مرکزی فقط به دنبال اهداف خود خواهد بود.

همچنین از آنجا که بانک‌ها در سال‌های گذشته همیشه در تمامی زمینه‌ها تحت کنترل دولت و بانک مرکزی بوده‌اند، در این سالها نیازی به قوانین و ابزارهای نظارتی که بدون دخالت در فعالیت آنها، بتوان عملکرد آنها را تحت نظر داشت، نبوده است. اما با تغییر رابطه دولت و بانک مرکزی با سیستم بانکی کشور، این قوانین و ابزارها برای تنظیم بازار پول توسط بانک مرکزی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و اعتبار بازاری که بانک‌های غیردولتی در آن فعال هستند را افزایش می‌دهد. در کل، رابطه بانک مرکزی، بخش دولتی و سیستم بانکی باید به گونه‌ای باز تعریف شود که بخش دولتی همانند سایر متقاضیان اعتبار وارد بازار پول شده و از بازار پول و بدون اعمال نفوذ و رانت، منابع مالی مورد نیاز خود را تهیه نماید و بانک مرکزی نیز به عنوان نهاد ناظر بازار که قواعد بازی را تنظیم می‌کند، در نظام مالی نقش ایفا کند.

نتیجه گیری

نتیجه تمامی بحث‌های فوق آن که، هیچ کارشناس اقتصادی مخالف خصوصی سازی مؤسسات فعال در نظام مالی از جمله بانک‌ها که جایگاه ویژه‌ای در بین این مؤسسات دارد، نیست. اما این خصوصی سازی باید همراه با بستر سازی‌های مناسب در نظام مالی باشد که در نهایت باعث پویایی و پیشرفت نظام مالی گردد، نه اختلال و بحران در آن.