

## ۱) تعیین تکلیف بدهی دولت به بانک‌ها و پیمانکاران و اجرای سریع‌تر ماده ۲ قانون رفع موانع تولید

بر اساس آخرین آمار اعلام‌شده توسط وزیر راه و شهرسازی، میزان بدهی دولت به پیمانکاران، ۳۰۰ هزار میلیارد تومان اعلام شده است که فقط شامل بدهی‌های مسجل دولت است و بدهی‌های تعهدی و آتی در آن لحاظ نشده است. در حالی که به‌جز بدهی دولت به پیمانکاران، اقلام دیگری از بدهی دولت مانند «بدهی دولت به شبکه بانکی»، «بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی به‌ویژه تأمین اجتماعی»، «بدهی دولت از ناحیه فروش اوراق مشارکت»، «بدهی‌های خارجی کشور» و «بدهی دولت به صندوق توسعه ملی» نیز وجود دارد که سنجش آنها، ارقام فعلی را تا حد قابل توجهی افزایش می‌دهد.

در قانون رفع موانع تولید، امکان تسویه بدهی دولت به بخش خصوصی از طریق انتشار اوراق صکوک اجاره، اسناد خزانه و اوراق مشارکت فراهم شده است. دولت نیز با توجه به تأثیرات زنجیروار تسویه این مطالبات در قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها و چرخه وجه نقد در کل اقتصاد کشور، به‌دفعات بر ضرورت اقدام عاجل برای تسویه مطالبات پیمانکاران صحنه گذاشته است.

بدیهی است موفقیت اجرای ماده ۲ قانون رفع موانع تولید تا حد زیادی به عزم جدی دولت بر راه‌اندازی بازار بدهی با استانداردهای روز دنیا و عدم وضع محدودیت بر نرخ‌گذاری اوراق و نیز خوش‌حسابی دولت در پرداخت‌های اوراق بستگی دارد. به‌رغم ظرفیت‌های مناسبی که در قانون رفع موانع تولید در این حوزه ایجاد شده است، آیین‌نامه‌های مرتبط از قبیل آیین‌نامه ماده (۲۵) مجدداً با تعیین سقف نرخ‌ها، باعث شده است چشم‌انداز مناسبی برای موفقیت بازار بدهی نتوان متصور بود.

## ۲) لزوم آزادسازی نرخ سود بانک‌ها و حذف تدریجی نظام نرخ‌گذاری با استفاده از تجربه جهانی

به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، پایان‌یافتن سرکوب مالی و آزادسازی نرخ‌های سود یا رقابت ناسالم نهادهای مالی غیرمجاز (فرضیه‌ای که بیشتر بانک مرکزی مطرح کرده بود) نمی‌تواند روند معکوس نرخ تورم و نرخ سود در دو سال اخیر را به‌اندازه کافی توجیه کند. کلید اصلی فهم معمای نرخ سود بانکی را باید در آن دسته از نهادهای مالی (عموماً مجاز) جستجو کرد که با مشکل کمبود نقدینگی و اعسار (ورشکستگی غیررسمی) مواجه شده‌اند. تراکم مطالبات غیرجاری در سنوات گذشته در کنار ذخیره‌گیری‌های ناکافی بابت مطالبات مشکوک‌الوصول و وضعیت نامناسب سرمایه بانک‌ها باعث کمبود شدید نقدینگی و اعسار برخی از نهادهای مالی شده است. وضعیت اعسار برخی از نهادهای مالی مجاز نیز به‌نوبه خود به افزایش نرخ سود بانکی، کاهش توان اعتباردهی نظام بانکی، کم‌اثر شدن سیاست پولی، افزایش هزینه‌های مالی فعالان اقتصادی و کاهش جذابیت طرح‌های سرمایه‌گذاری دامن زده است. مادامی که مشکلات این نهادها به‌طور ریشه‌ای حل نشود و بخش غیرمتشکل پولی همانند بخش متشکل، نظارت‌شده و قابل کنترل باشد، کاهش مجدد نرخ سود بانکی آن هم فقط با ملاک قراردادن تورم، سیاست درستی به‌نظر نمی‌رسد.

اتفاقات زیر باید در اقتصاد رقم بخورد، تا بتوان با کاهش تورم، انتظار کاهش سود بانکی را نیز داشت:

۱) رسیدگی عاجل به نهادهای مالی که در معرض ورشکستگی غیررسمی هستند و تعیین تکلیف مطالبات معوق بانکی که منجر به بلوکه شدن بخش اعظمی از نقدینگی بانک‌ها شده است و جنگ قیمتی را در جذب سپرده ایجاد کرده است (بر اساس پیشنهادات ارائه‌شده در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس)؛

۲) پرداخت بدهی دولت به بانک‌ها که می‌تواند بخشی از مشکلات کمبود نقدینگی بانک‌ها را حل و فصل کند و از حجم مطالبات معوق بکاهد؛

۳) افزایش سرمایه بانک‌ها؛

۴) تسهیل جریان ورود و خروج سرمایه به کشور، به طوری که امکان استقراض از بانک‌های خارجی به راحتی برای بانک‌ها فراهم باشد؛

۵) حاکم شدن شرایط رقابتی در صنعت بانکداری و کاهش تأثیرپذیری شبکه بانکی از دولت؛

۶) افزایش نظارت بانک مرکزی بر بازار متشکل و غیرمتشکل پولی.

با توجه به شرایط کنونی که زیرساخت‌های آزادسازی دفاعی بانک‌ها فراهم نیست، باید به تدریج به سمت نرخ‌های تعادلی حرکت کرد، به طوری که موقعیت برای آزادسازی نرخ‌ها فراهم شود، نرخ‌ها با کمترین نوسان در نرخ تعادلی واقعی مستقر شوند. با فراهم شدن پیش‌شرط‌های بالا، در گام نخست می‌توان نرخ‌های نظام بانکی ایران را اعم از نرخ سود سپرده‌ها، نرخ‌های تسهیلات و حاشیه سود بانکی را به نرخ‌های بین‌المللی به‌ویژه نرخ‌های کشورهای که بانکداری رقابتی دارند و احتمال نقل و انتقال سرمایه با آن کشورها، در دوران پساتحریم بیش از همه است، نزدیک شود.

### ۳) لزوم پیگیری افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به‌ویژه بانک‌های تخصصی یا عدم دریافت سود دولت از بانک‌ها

حدود دو ماه از ابلاغ آیین‌نامه ماده ۲۴ قانون رفع موانع تولید در سوم مرداد ۱۳۹۴ توسط آقای جهانگیری، معاون اول رئیس‌جمهور، می‌گذرد. در آیین‌نامه آمده است که سهم هر یک از بانک‌های دولتی از افزایش سرمایه توسط کارگروهی مرکب از وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تعیین می‌شود. با توجه به اینکه در قانون و آیین‌نامه مربوطه، چارچوب زمانی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی تعیین نشده است و در نظر گرفتن تبعات تداوم وضعیت اعسار برخی از این بانک‌ها که ممکن است به منابع مالی بیشتری برای مهار بحران در آینده نیاز باشد، به نظر می‌رسد تأمین منابع لازم و تعیین سهم هر یک از بانک‌ها دولتی باید هرچه سریع‌تر در دستور کار قرار بگیرد. بدیهی است بانک‌هایی که شاخص‌های عملکردی آنها در وضعیت بهتری قرار دارد، باید اولویت داشته باشند و تزریق سرمایه عمومی به بانک‌های دارای شاخص‌های نامناسب، منوط به بهبود مرحله‌ای این شاخص‌ها باشد.

### ۴) اصلاح ساختار مالی بانک‌ها با آزادسازی منابع بانک‌ها و رعایت استانداردهای بین‌المللی در تخصیص منابع

آزادسازی بخش عظیمی از منابع بانک‌ها منوط به تسویه بدهی دولت به نظام بانکی، حل و فصل مطالبات معوق و فراهم شدن شرایط اجرای ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید است. اجرای سریع‌تر ماده ۲، ۱۶ و ۲۴ قانون رفع موانع تولید و حل و فصل مشکلات مطالبات معوق به هر طریق (پیگیری پیشنهادات مرکز پژوهش‌های مجلس)، می‌تواند در افزایش منابع بانک‌ها راهگشا باشد. بدیهی است پس از رفع شدن این چالش‌ها، اصلاح ریشه‌ای ساختار مالی بانک‌ها یعنی سرمایه پایه و نسبت کفایت سرمایه و کیفیت دارایی‌های بانک‌ها و بازطراحی ساختار مالی بانک‌ها بر اساس استانداردهای بین‌المللی (بازل دو و سه) باید در دستور کار بانک مرکزی قرار گیرد تا به مسیر اشتباه گذشته مجدداً وارد نشویم. با

توجه به ارائه قریب الوقوع لایحه اصلاح نظام بانکی کشور ضروری است رویکرد حل و فصل ریشه‌ای معضلات نظام بانکی در تصویب قانون، مدنظر دولت و مجلس قرار گیرد.

#### ۵) اصلاح بازار بین بانکی

عملیات صحیح بازار بین بانکی در گروهی سیاست‌های پولی منسجم، آزادی عمل بانک‌ها و اسپرد مناسب بین نرخ سپرده‌ها و جریمه اضافه برداشت بانک مرکزی است. بازار بین بانکی در واقع دماسنج اقتصاد است و نرخ‌های کشف شده در آن حاوی واقعیت‌هایی در مورد اقتصاد کشور و نظام بانکی است. بانک مرکزی باید کارایی و ظرفیت بازار بین بانکی را به‌ویژه در شرایط کنونی که با رکود تورمی و سیاست انقباضی مواجه هستیم، افزایش دهد.

#### ۶) بازنگری نظام وثیقه‌گذاری و نحوه ارزش‌گذاری وثایق برای اخذ تسهیلات و گشایش اعتبار

فقدان سازوکار کارآمد برای وصول وثایق اخذ شده، تردید در وضعیت حقوقی قوانین متعدد و متعارض موجود در این زمینه و عدم تکامل مبانی و زیرساخت‌های حقوقی لازم برای اعتبارسنجی از مشتریان بانکی، برخی از مشکلات اصلی در مسیر وصول مطالبات معوق بانک‌هاست و برخی از موازین و مقررات قانونی وضع شده در سال‌های اخیر عملاً موجب تاخیر در وصول این مطالبات شده‌اند. این مشکل، در کنار عدم تنوع قالب‌های حقوقی عقد وثایق بانکی و نیز محدودیت جدی دارایی‌هایی که قابلیت وثیقه‌گذاری را دارند، بانک‌ها را در موقعیتی قرار داده است که در وصول مطالبات معوق خود یا ناکام بمانند یا با گذشت مدت زمان طولانی، موفق به حصول نتیجه شوند. از این رو، به منظور کاهش مطالبات معوق بانک‌ها، اصلاح نظام حقوقی در مورد وثایق در ایران و رفع کاستی‌های موجود ضروری به نظر می‌رسد.

#### ۷) کاهش زمان اخذ تسهیلات و پاسخگویی بانک‌ها به تقاضاهای دریافتی

حجم تسهیلات پرداختی شبکه بانکی در پنج ماه نخست سال جاری معادل ۱۲۸ هزار میلیارد تومان اعلام شده که بدون تردید حجم زیادی از آن مربوط به تمدید تسهیلات گذشته بوده است. کمبود منابع بانک‌ها از یک طرف و بوروکراسی پیچیده اعطای تسهیلات بانکی از طرف دیگر، بخش خصوصی را بیش از پیش در تنگنای مالی قرار داده است. در شرایط فعلی، بانک‌ها باید با اولویت‌بندی تقاضاهای دریافتی، سرعت‌بخشیدن به فرآیند اعطای تسهیلات و گردش بیشتر اعتبارات موجود بدون افزایش نقدینگی، به تأمین مالی بنگاه‌ها کمک کنند.

#### ۸) برخورد جدی‌تر با موسسات مالی غیرمجاز و ساماندهی آنها

به‌رغم اذعان همه مسئولان به اخلاص موسسات مالی غیرمجاز در نظام پولی و بانکی کشور و حتی ورود قوه قضاییه به این ماجرا، متأسفانه مجموع اقداماتی که در این حوزه انجام شده، موثر به نظر نمی‌رسد و در بسیاری موارد از حد تهدید و بخشنامه فراتر نرفته است. اشتغال تعداد زیادی کارمند در موسسات مالی غیرمجاز، حجم عظیم سپرده‌ها و خیل

سپرده‌گذاران این مؤسسات که حساسیت برخوردی با آنها را افزایش می‌دهد، خطر آزادسازی حجم عظیم پول در بازارهای دلالی پس از انحلال مؤسسات و ایجاد بحران اقتصادی، ساختار مالکیت نهادی و سازمان‌های شبه‌دولتی اکثر مؤسسات غیرمجاز و قدرت این مؤسسات در مقابل دستورات بانک مرکزی به واسطه حجم بالای سپرده‌ها همگی از جمله عواملی هستند که اعمال برخورد جدی با مؤسسات مالی غیرمجاز را به تأخیر انداخته و آن را وارد یک بوروکراسی اداری پیچیده کرده است.

کار ساماندهی مؤسسات مالی غیرمجاز فقط در ید قدرت بانک مرکزی نیست و نیازمند همکاری جدی و عملی دستگاه‌های دخیل در ماجرا است. حاکمیت باید به یک سیاست عالی و هماهنگ برسد و در چارچوب آن از بانک مرکزی بخواهد تا در کنار استفاده از عوامل قهری و دستوری و پلیسی، یک الگوی مالی - حقوقی برای ساماندهی این مؤسسات در فرجه زمانی خاصی تدوین کند تا بلا تکلیفی در این حوزه خاتمه یافته و دستگاه‌های پراکنده مسئول، به یک هماهنگی برسند و به وظایفشان عمل کنند. همچنین ورود قوه قضاییه به این گونه مسائل باید حساب‌شده و با مشورت سیستم بانکی باشد. آگاه‌سازی مردم از طریق تبلیغات رسانه‌ای نیز به فرهنگ‌سازی در مورد برخورد با این مؤسسات کمک خواهد کرد.

با توجه به بخش قابل توجه منابع در اختیار این مؤسسات مالی است شاید بهترین راهکار این باشد که برای ایجاد فضای اقتصادی سالم و مطلوب، بانک مرکزی به دنبال ساماندهی این مؤسسات باشد و قوانینی را وضع کند که این مؤسسات به دنبال دریافت مجوز و تودیع سپرده قانونی نزد بانک مرکزی بروند. باید نگاه تشویقی و ایجاد انگیزه برای این مؤسسات ایجاد شود تا بدون چالش، داوطلبانه وارد سطح سیاست‌گذاری بانک مرکزی شوند.

#### ۹) تقویت نظارت بر فعالیت‌های بانک‌ها و استفاده از رویه‌های رایج بین‌المللی برای افزایش کارایی اقدامات نظارتی

یکی از مهمترین چالش‌های نظام پولی مربوط به حوزه نظارت است که بانک مرکزی متأسفانه توفیق چندانی در آن نداشته است. سیستم نظارتی در قوانین مرتبط بسیار مقدماتی دیده شده است و نهادهای نظارتی موازی روی کار آمده‌اند. حوزه نظارت در بانک مرکزی به دلیل ساختار بخش دولتی به نظارت عملیاتی توجه نکرده است و عمدتاً حوزه ضوابط و مقررات شامل تصمیمات اداری و بخشنامه‌ها را مبنا قرار داده است. در حالی که در همه کشورها حوزه عملیات تحت نظارت است که با حوزه سازمانی و اداری متفاوت است. از جمله راهکارهای پیشنهادی برای تقویت نظارت بر فعالیت بانک‌ها می‌توان به اصلاح قوانین نظارتی و طراحی و پیاده‌سازی سامانه‌های الکترونیک توسط بانک مرکزی برای کشف هر چه سریع‌تر تخلفات بانکی اشاره کرد.

#### ۱۰) لزوم استفاده از رویه‌های کارآمد برای تعیین ریسک اعتباری مشتریان

با آنکه هم‌اکنون نیز سیستم رتبه‌بندی اشخاص در کشور راه‌اندازی شده است، اما به دلیل ضعف ساختار فن‌آوری شبکه بانکی و عدم همکاری مناسب بانک‌ها، تاکنون به‌طور عملی و فراگیر از آن بهره‌برداری نشده است. ایجاد نظام رتبه‌بندی اعتباری به‌ویژه در وام‌های خرد و مصرفی بسیار راهگشا و جایگزین مناسبی برای ضامن تسهیلات است. از این‌رو، راه‌اندازی مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری به‌منظور ارائه روش‌های استاندارد ضمانت، تعیین دقیق هزینه‌ها، حذف ریسک

اطلاعات و ایجاد کارایی تخصیصی در بازار و قیمت‌گذاری مناسب و عادلانه بر اساس ریسک‌های واقعی در شرایط کمبود منابع بانکی، ضرورتی انکارناپذیر است.

#### ۱۱) بازنگری نرخ سپرده قانونی با توجه به تنگنای مالی حاکم با هدف تقویت منابع در اختیار بانک‌ها

در اردیبهشت ماه سال جاری، نرخ سپرده قانونی برای بانک‌های تجاری دولتی و غیردولتی با نیم درصد کاهش به ۱۳ درصد رسید. با این حال به نظر می‌رسد با توجه به وضعیت تنگنای مالی صنعت و کاهش منابع بانک‌ها، کاهش مجدد نرخ سپرده قانونی با لحاظ اثرات تورمی آن، در شرایط فعلی ضروری به نظر می‌رسد.

#### ۱۲) اعلام شفاف برنامه‌های بانک مرکزی در مورد بازار ارز

توقف افزایش نرخ ارز رسمی از شهریور سال جاری و اظهارات متناقض وزیران اقتصادی دولت در مورد سیاست تک‌نرخ شدن ارز باعث تلاطم‌های اخیر بازار ارز شده است. در شرایط فعلی و پس از حصول توافق هسته‌ای، پایندی دولت به یکسان‌سازی نرخ ارز یا تغییر موضع و اتخاذ سیاست نرخ ارز شناور مدیریت شده برای فعالان بازار در هاله‌ای از ابهام قرار دارد و امکان اتخاذ تصمیم و تدوین برنامه کسب‌وکار در دوران پساتحریم را از آنها سلب کرده است.

#### ۱۳) برنامه‌ریزی برای افزایش سهم بازار سرمایه در تأمین منابع مالی

به‌رغم گذشت سه ماه از نامه رئیس‌جمهور به معاون اول مبنی بر استفاده از ابزارهای پیش‌بینی شده در قانون رفع موانع تولید برای تدوین «برنامه جامع اصلاح نظام بانکی، توسعه بازار اولیه سرمایه و سامان بخشیدن به بدهی‌های دولت» به نظر می‌رسد تمرکز اصلی دولتمردان بر تدوین لایحه اصلاح نظام بانکی بوده است و اقتصاد بانک‌محور و شرایط رکود تورمی فعلی باعث شده است تدوین برنامه جامعی برای افزایش سهم بازار سرمایه در تأمین مالی، چندان در اولویت قرار نداشته باشد. تأکید می‌شود به‌رغم تأثیرات با وقفه اتخاذ سیاست منسجم و جامع در این زمینه، از برنامه‌ریزی در این حوزه غفلت نشود.

#### ۱۴) رکود بازار مسکن و اجرای ماده ۱۶ قانون رفع موانع تولید

اجرای ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید توسط بانک‌ها در شرایط فعلی، بسیار دشوار است. رکود عمیق و طولانی‌مدت بازار مسکن و بورس و در برخی از موارد، مشکلات حقوقی دارایی‌های مذکور از جمله مشکلات حقوقی مربوط به وثایق نظام بانکی باعث شده است امکان فروش بخش مهمی از دارایی‌های فیزیکی و مالی بانک‌ها فراهم نباشد. از طرف دیگر، بدهی دولت به بانک‌ها نیز در این میان چالش‌برانگیز است. به گفته رئیس کل بانک مرکزی، حدود ۴۰ درصد از دارایی‌های بانک‌ها قابل استفاده نیست، زیرا حدود ۱۴ درصد آن در گروی مطالبات غیرجاری، ۱۴ درصد درگیر مطالبات از دولت و ۱۵ درصد در قالب دارایی ملکی است که اجرای ماده ۱۶ قانون رفع موانع تولید را با چالش مواجه می‌کند.

**۱۵) تعیین تکلیف بدهی بانک‌های خصوصی شده به صندوق ذخیره کارکنان بانک‌ها**

در زمان اجرای اصل ۴۴ و عرضه سهام بانک‌های دولتی، مقرر شده بدهی بانک‌ها به صندوق بازنشستگی کارکنان که حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود، بر عهده دولت قرار گیرد. اما پس از گذشت چند سال از خصوصی شدن این بانک‌ها، پرداخت این بدهی بر خلاف انتظار، بر عهده بانک‌ها قرار داده شده است.