

عملکرد بانک های خصوصی در نظام بانکداری جمهوری اسلامی ایران

و لزوم بازبینی صدور مجوز تأسیس بانک های جدید

محمدجواد ایروانی

آذرماه 1390

مقدمه :

نقش و جایگاه سیستم بانکی در نظام پولی و مالی کشور و میزان تأثیرگذاری این بخش بر سایر بخش های اقتصادی بر کسی پوشیده نیست ، با توجه به افزایش تأسیس بانک های خصوص و وقایع ناشی از سوء استفاده در تأسیس یکی از بانک های خصوصی لغو مجوز شده، گزارش حاضر قصد دارد تا با بررسی اجمالی درباره عملکرد بانک های خصوصی ، تصویری مطابق با واقع را پیش روی نهادهای مسئول صدور مجوز قرار دهد . بدیهی است تصمیمات مبتنی بر شناخت واقعیات ، موجب پیشگیری از بروز اختلالات در سیستم خواهد شد . بدین منظور ، عملکرد برخی بانک های خصوصی در سه حوزه رعایت ضوابط و قوانین ، رعایت استانداردهای بانکداری و عملکرد مقایسه ای آنها با بانک های دولتی مورد بررسی قرار می گیرد و در پایان پیشنهادهایی به منظور اصلاح ساز و کار صدور مجوز بانک های خصوصی ارائه می گردد .

ضوابط تأسیس بانک های غیردولتی در 29 ماده در سال 1379 توسط شورای پول و اعتبار به تصویب رسید و بانک های خصوصی موظف شدند در چارچوب این ضوابط ، فعالیت خود را آغاز کنند . اولین بانک خصوصی با هدف بهبود کارایی سیستم بانکی و به این امید که بانک های خصوصی عملکردی بهتر از بانک های دولتی داشته باشند در سال 1380 آغاز به کار نمود . میزان

قانون مداری بانک های خصوصی و تبعیت آنها از ضوابط فوق ، شاخص مهمی در ارزیابی فعالیت های آنهاست.

به عنوان نمونه خصوصی سازی بانکها در ایسلند اقتصاد این کشور را به ورطه نابودی و سقوط در سال های اخیر کشاند . در بحران مالی جهانی اخیر که روز به روز تبعات ویرانگر اقتصادی آن بیشتر نمایان می گردد بانکها موجب تشدید بحران و ناآرامی های اجتماعی و در نهایت گسترش امواج اعتراضات سیاسی بر حاکمیت نظام سرمایه داری گردیدند . در اولین بخش این گزارش موارد نقض ضوابط ، قوانین و مقررات در بانک های خصوصی مورد بررسی قرار می گیرد . بخش دوم گزارش به بررسی رعایت استانداردهای حرفه بانکداری در بانک های خصوصی می پردازد و بخش پایانی بر مقایسه تطبیقی عملکرد بانک های خصوصی و بانک های دولتی تمرکز دارد .

۱- موارد نقض قوانین و مقررات در بانک های خصوصی

الف) عدم تخصص بانکی و صلاحیت اعضای هیأت مدیره

طبق بند 3 ماده 8 ضوابط تأسیس بانک های غیردولتی ، دارا بودن بیش از 5 سال سابقه در امور مدیریت بانکی و یا بازار پول و سرمایه برای اکثریت اعضای هیأت مدیره و همچنین مدیرعامل و قائم مقام وی لازم و ضروری است . اما در برخی بانک های تازه تأسیس شده مشاهده شده است که سرمایه گذاران اهلیت بانکی ندارند ولی در نهایت هیأت مدیره به دلیل سهم بالای این افراد ناچار به پذیرش اهداف و خط مشی های آنها خواهد شد . به دلیل تضاد منافع این دسته از بانک ها با عملکرد کل سیستم بانکی ، منافع اقتصادی کشور نیز به چالش کشیده خواهد شد .

طبق بند 7 الحاقیه به نکات لازم الرعایه تأسیس بانک های غیردولتی ، اعضای اصلی و علی‌البدل هیأت مدیره ، مدیرعامل و قائم مقام مدیرعامل بانک ، باید دارای شرایطی باشند که یکی از آنها عدم سوء پیشینه طبق مفاد فوق بایستی بررسی شود که عملکرد بانکی اعضای هیأت مدیره حداقل در 5 سال گذشته چگونه بوده است و آیا تخلفات بانکی همچون چک برگشتی و مطالبات معوق در پرونده آنها مشاهده می شود . در این مورد نیز واقعیت با قوانین و مقررات بانکی متفاوت است .

براساس ماده 134 و 241 قانون تجارت بخشی از سود بنگاه های مختلف اقتصادی در پایان سال با این استدلال که سود شرکت در نتیجه مدیریت صحیح این افراد حاصل شده است به هیأت مدیره تعلق می گیرد. این پرداخت پاداش به افراد غیرمتخصص از محل سود حاصله از سپرده های مردم جای تأمل و درنگ دارد .

ب) تأمین مالی سهامداران بانک و گروه ها :

طبق تبصره ماده 10 مصوبه شماره 955 مورخ 1390/02/30 شورای پول و اعتبار هدف از تأسیس بانک غیردولتی نباید صرفاً تأمین مالی برای سهامداران خود و یا اشخاص و گروه های خاص باشد . ضمناً براساس بند 6 الحاقیه به نکات لازم الرعایه در اساسنامه بانک های غیردولتی مصوب 1380/02/30 توسط شورای پول و اعتبار ، بانک نمی تواند سهام خود را که متعلق به سهامداران آن بانک است برای تسهیلات اعطایی و یا تعهدات و تضمین ها به وثیقه بگیرد که موارد نقض آن در برخی بانک های خصوصی صورت می گیرد . بخشنامه شماره مپ/1965 مورخ 1382/11/29 بانک مرکزی تأکید می کند که حداکثر تسهیلات اعطایی به سهامداران بالای 1 درصد باید حداکثر 10 درصد مبلغ اسمی سهام آنها باشد که در این مورد نیز نقض مقررات وجود دارد .

همچنین طبق ماده 5 ضوابط تأسیس بانک های خصوصی ، اشخاص حقوقی که بخش از سرمایه آنها متعلق به دولت و شرکت های دولتی و یا نهادهای عمومی بوده و یابه صورت مستقیم و غیرمستقیم تحت مدیریت بخش دولتی و یا نهادهای عمومی قرار دارند ، نمی توانند در بانک های غیردولتی سهامدار باشند که مصادیق غیر از آن وجود دارد . به نظر می رسد برخی افراد و شرکتهای وابسته به آنها از طریق شرکت در تأسیس بانکهای خصوصی جدید سعی بر تمرکز منابع در بانک های خصوصی تازه تأسیس دارند تا در نتیجه امکان استفاده و جهت دهی اعتبارات براساس اهداف و خط مشی هایشان وجود داشته باشد . به این ترتیب منبع مستقلی برای تأمین مالی فعالیتهای آنها بدون نیاز به استفاده از اعتبار سایر بانک ها ایجاد می گردد.

ج) ترکیب سهامداری

براساس اصل چهل و چهارم قانون اساسی فعالیت بنگاه های خصوصی در صنایع بزرگ از جمله بانکداری باید مکمل فعالیتهای اقتصادی دولتی و تعاونی بوده و با اصول دیگر و محدوده قوانین اسلام مغایرت نداشته باشد تا موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد. در سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابلاغیه مقام معظم رهبری بانکداری توسط بنگاهها و نهادهای عمومی غیر دولتی و شرکتهای سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هریک از سهامداران با تصویب قانون مجاز برشمرده شده است. در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب مجلس شورای اسلامی سقف مجاز تملک سهام بانکها به طور مستقیم و غیر مستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر موسسه و نهاد عمومی غیر دولتی ده درصد و برای

اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی 5 درصد تعیین شده است. همچنین معاملات بیش از سقف های مجاز در این ماده توسط هریک از اشخاص مذکور باطل و ملغی الاثر اعلام شده است.

برخی سهامداران بانکهای خصوصی بانک را بنگاهی می دانند که منابع را به منظور تامین مالی نیازهای خود و اطرافیانشان از سطح جامعه جمع کرده و در اختیار آنها قرار دهد. این نکته قابل ذکر است که بانکداری و یا سهامداری در آن به مفهوم ایجاد و خلق یک فعالیت اقتصادی است که منابع موجود را دریافت نماید و به منظور تسهیل تامین مالی فعالیتهای اقتصادی پول را در اختیار متقاضیان قرار داده و خود از این خدمتی که ارائه می دهد منافع کسب کند.

متأسفانه نظارتی در رعایت ضوابط درصد تملک در بانکهای خصوصی انجام نمی گیرد و برخی بانکهای خصوصی در تملک یک خانواده یا یک گروه می باشد که در تناقض با قوانین می باشد. با توجه به اینکه بانک مرکزی ضامن سپرده های مردم در بانکها از محل بیت المال می باشد لذا تملک یک فرد، یک خانواده یا یک گروه خاص بر یک بانک که بیت المال ضامن عدم ورشکستگی آن است با عدالت در تناقض می باشد.

د) عدم استفاده از تسهیلات بانکی در پرداخت سرمایه اولیه تأسیس بانک

طبق ماده 14 ضوابط تأسیس بانک های غیردولتی ، وجوه مورد استفاده در تأسیس بانکهای خصوصی نباید از تسهیلات بانکی اعم از دولتی و خصوصی تأمین شده باشد . با توجه به عدم شفافیت سیستم بانکی به علت نبود پایگاه داده جامع از اطلاعات تسهیلات اعطایی نمی توان مشخص نمود که چه میزان از وجوه سهامداران در بانک های خصوصی ناشی از اعتبارات دریافت شده از سایر بانک های خصوصی و همچنین بانک های دولتی است . هم اکنون به دلیل فقدان بانک جامع اطلاعاتی در بانک مرکزی امکان دریافت مبالغ کلان توسط شرکت های متعدد وابسته به یک شخص حقیقی یا حقوقی ذینفع واحد وجود دارد . در این موارد به دلیل

پراکندگی اطلاعات و توزیع تسهیلات مابین شرکتهای متعدد، فرد اصلی ردیابی نمی گردد . بنابراین به طور سیستمی نمی توان تشخیص داد که افراد ، سرمایه موجود را از چه طریقی کسب نموده اند که پرونده تأسیس بانک آریا نمونه این قبیل سوء استفاده ها می باشد. اما برخی شواهد مورد مؤید آن است که شیوه تأمین مالی سهامداران در برخی دیگر از بانک های خصوصی نیز نقص این مورد قانونی محسوب می شود به عنوان مثال یکی از مؤسسين بانک تات دارای بدهی به سیستم بانکی بوده و پاسخ مثبت از سوی بانک مرکزی به تأسیس بانک مذکور با عنایت به مشکلات مالی متقاضی محل تأمل و سوال جدی است .

با توجه به مفاد ماده واحده قانون اجازه تأسیس بانک غیردولتی مصوب سال 1379 مجلس شورای اسلامی که به صراحت داشتن توان تأمین سرمایه از نظر مالی را از شروط اعطاء مجوز فعالیت جهت تأسیس بانک غیردولتی برشمرده است و از طرف دیگر ضوابط و مقررات موضوعه شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر عدم وجود مطالبات معوق ، سررسید گذشته و چک برگشتی هیأت مؤسس و متقاضیان تأسیس بانک خصوصی دارد. وجود مطالبات معوق و بدهی های سررسید گذشته و مشکوک الوصول برخی مؤسسين بانک های خصوصی بیانگر عدم رعایت قوانین و مقررات موضوعه در صدور مجوز فعالیت بانک های خصوصی توسط بانک مرکزی می باشد .

هـ) نحوه تخصیص تسهیلات به بخش های مختلف اقتصاد :

در بسته های سیاستی نظارتی بانک مرکزی بانکها و موسسات مالی و اعتباری مکلف شده اند اعطای تسهیلات به بخشهای تولیدی و اشتغال زا را در اولویت قرار دهند و بر اساس سیاستگزاری کلان اقتصادی نسبت های پیشنهادی تخصیص منابع به بخشهای مختلف ابلاغ

گردیده است. براساس آمار منتشره از سوی بانک مرکزی در سالهای اخیر همواره نسبت تسهیلات اعطایی به بخش خدمات و بازرگانی بیشتر از نسبت مصوب و در بسته های سیاستی نظارتی بانک مرکزی بوده است. در این خصوص می توان گفت سهم تسهیلات بخش صادرات و سایر بخشها همانند کشاورزی و صنعت و معدن به بخش خدمات و بازرگانی گسیل یافته است. مشکل اصلی تخصیص منابع در بخش خدمات و بازرگانی گسترش سوداگری و واسطه گری های غیرمولد و افزایش نقدینگی سرگردان در جامعه و تبعات تورمی است.

در بسته سیاستی نظارتی سال 1389 نسبت پیشنهادی تسهیلات در بخش خدمات و بازرگانی 10 درصد ذکر شده حال آنکه نسبت تخصیص یافته به این بخش در تمامی بانکها بیش از آن است. اگرچه بر مبنای اطلاعات صورتهای مالی بانکها این نسبت در بانکهای تجاری دولتی و تجاری خصوصی شده (صادرات، ملت و تجارت) میانگینی بالاتر از 35 درصد است ولی همین نسبت در بانک خصوصی میانگینی بالای 70 درصد از کل تسهیلات پرداختی بوده که بیانگر عدم تطابق جهت تخصیص منابع در بانکهای خصوصی با اهداف کلان اقتصادی کشور می باشد. این نسبت در تاریخ مذکور در بانک سرمایه 81 درصد و در بانک سینا 78 درصد و بیش از دیگر بانکهای خصوصی بوده است.

2- عملکرد بانکهای خصوصی در رعایت استانداردهای بانکداری

الف) نسبت تسهیلات به سپرده ها:

بر اساس استاندارد های بین المللی کمیته نظارت بانکی بال¹ اگر تا 70 درصد از منابع سپرده یک بانک تسهیلات ارائه گردد، بانک در منطقه امن بوده و اگر این نسبت به 80 درصد برسد

¹ - Basel Committee on Banking Supervision

مسئولان بانک باید هوشیاری و دقت عمل بیشتری را در دستور کار خود قرار دهند. براساس آمارها تمامی بانک های خصوصی کشور نه تنها از منطقه امن فراتر رفته اند، بلکه عمده این بانکها حتی از حد بحرانی نیز عبور نموده اند. متوسط نسبت تسهیلات به سپرده ها در کل بانکهای خصوصی کشور برابر با 83 درصد می باشد. در میان بانکهای خصوصی بانک سرمایه با نسبت تسهیلات به سپرده های 103 درصدی بحرانی ترین وضعیت را داراست.

افزایش نسبت تسهیلات به سپرده ها به منزله گردش بیشتر نقدینگی یا افزایش نقدینگی در دسترس افراد جامعه است. هنگامی که بانک ها نسبت بیشتری از سپرده های در دسترس خود را به اعطای اعتبار به بخش های مختلف اقتصادی تخصیص می دهند، در واقع منبع پولی برای افراد فراهم آورده که از طریق آن تقاضا برای کالاها و خدمات مختلف افزایش خواهد یافت. در صورتی که بخش عرضه اقتصاد ظرفیت تولیدی لازم برای همراهی با چنین تقاضایی را نداشته باشد، افزایش نقدینگی موجب افزایش تقاضا می گردد و قیمت ها در سطح کلان افزایش یافته و در نتیجه سطح رفاهی کاهش خواهد یافت.

ب) نسبت معوقات به تسهیلات:

براساس استانداردهای بین المللی کمیته نظارت بانکی بال نسبت مطالبات معوق تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات تا سقف 7 درصد مجاز می باشد. برای بانک های خصوصی نسبت مطالبات معوق تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات در پایان بهمن ماه سال 1389 برابر با 23 درصد می باشد. این نسبت برای بانک سرمایه و بانک پارسیان به ترتیب برابر با 35 درصد و 34 درصد بوده و این دو بانک نسبت به سایر بانکهای خصوصی وضعیت نا مناسب تری دارند.

نرخ رشد کل مطالبات معوق تسهیلات غیرجاری بانک های خصوصی در پایان بهمن ماه سال 1389 نسبت به اسفند ماه سال قبل نیز برابر با 22 درصد بوده است. در این میان بانک سامان با نرخ 89 درصدی بیشترین نرخ رشد تسهیلات غیرجاری را به خود اختصاص داده است.

3 - مقایسه عملکرد بانک های دولتی با بانک های خصوصی

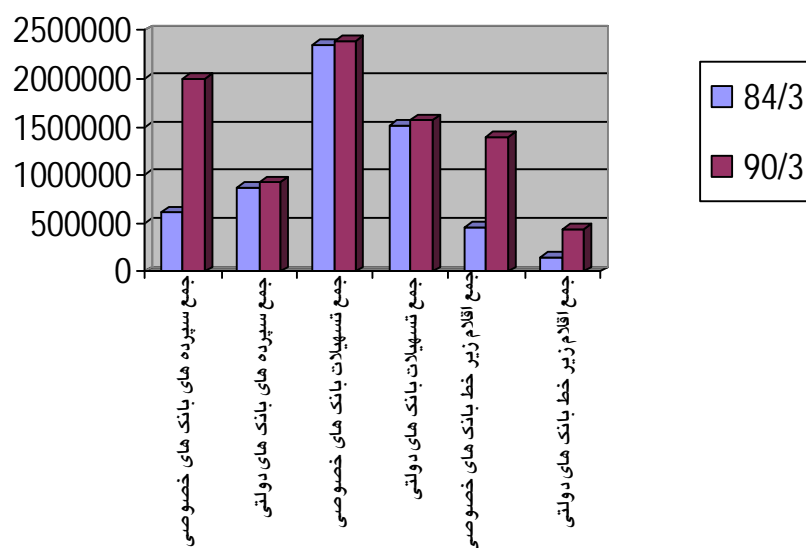
به منظور مقایسه عملکرد بانکهای خصوصی می توان از عملکرد بانک های دولتی به عنوان مقیاس سنجش استفاده نمود. در مقایسه مطالبات معوق بانکها، نرخ رشد مطالبات معوق تسهیلات غیرجاری بانک ملی برابر در پایان بهمن ماه سال 1389 نسبت به اسفند ماه سال برابر 1388 با 23/6 درصد و برای بانک سپه 4/4- درصد می باشد. در دوره زمانی مشابه این نسبت برای بانک سامان 88 درصد و برای بانک کارآفرین 78 درصد بوده است. در کل اگر میانگین نرخ رشد مطالبات معوق بانک های خصوصی و دولتی با یکدیگر مقایسه شود، ملاحظه می شود که رشد مطالبات معوق در بانک های دولتی (13/6 درصد) کمتر از بانکهای خصوصی (22/5 درصد) بوده است.

بر اساس اطلاعات بانک مرکزی مقایسه نسبت سپرده ها ، تسهیلات و اقلام زیر خط ترانزنامه بانک های دولتی و خصوصی در خرداد ماه 1384 و خرداد ماه 1390 بیانگر این مطلب است بانک های خصوصی رشد فزاینده در جذب سپرده ها در این بازه زمانی داشته اند . نکته قابل درنگ نسبت چشمگیر حجم اقلام زیر خط ترانزنامه بانک های خصوصی نسبت به بانک های دولتی است . جدول 4 مقایسه اقلام مذکور را نشان می دهد و جداول تفصیلی سپرده ها ، تسهیلات و اقلام زیرخط بانک های خصوصی و دولتی در تاریخ خرداد 1384 و خرداد 1390 به پیوست می باشد .

مقایسه جمع کل تسهیلات، سپرده ها و اقلام زیر خط بانک های خصوصی در مقایسه با بانک های دولتی به میلیارد ریال (در خرداد ماه 84 نسبت به خرداد ماه 90) - **ماخذ اطلاعات**

گزارشات بانک مرکزی می باشد.

جمع اقلام زیر خط بانک های دولتی	جمع اقلام زیر خط بانک های خصوصی	جمع تسهیلات بانک های دولتی	جمع تسهیلات بانک های خصوصی	جمع سپرده های بانک های دولتی	جمع سپرده های بانک های خصوصی	
156,026	466,392	1,514,724	2,352,405	874,302	614,030	84/3
443,736	1,405,352	1,568,809	2,390,221	922,945	1,999,900	90/3



نتیجه گیری:

- علی رغم آنکه ده سال از عمر تاسیس بانکهای خصوصی در ایران میگذرد اما نظام بانکی کشور هنوز با چالشهای بزرگ و نارسایی های عدیده ای روبروست. برخی مسئولین علت اعطای مجوزهای بیشمار تاسیس بانکهای خصوصی را افزایش رقابت در بازار بانکی اعلام نموده اند و معتقدند و افزایش تعداد بانکها راهی برای افزایش کارایی سیستم بانکی است.

- بحرانهای مالی بزرگ به خصوص بحران اقتصادی دهه 30 میلادی و بحران پولی و مالی اخیر کشورهای غربی ریشه در ناکارآمدی نظام بانکی غرب دارد. کمبود نظارت بر عملکرد بانکها از جمله عوامل مهم نارسایی سیستم بانکی غرب میباشد. عملکرد بانک متفاوت از سایر بنگاه های اقتصادی است. چنانچه بسترهای مناسب تأسیس بانک ایجاد نشود، نه تنها سیستم بانکی با مخاطراتی همراه خواهد شد بلکه می تواند اقتصاد کشور را با چالش و حتی بحران مواجه نماید.

- با توجه به نقش سیستم بانکی در اقتصاد کشورها بخصوص در اقتصادهای بانک محور مانند اقتصاد کشور ما و با عنایت به عدم رعایت استانداردهای موجود در حرفه بانکداری و معیارهای ورشکستگی و همچنین نقض مواردی از قوانین و مقررات توسط بانکهای خصوصی، اعطای مجوز جدید تاسیس بانکهای خصوصی جدید به صلاح اقتصادی کشور و جامعه نخواهد بود و ضرورت دارد اعطای مجوز جدید توسط شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی تا تثبیت شرایط نظام بانکی و ارتقاء نظارت بر فعالیت بانک ها بخصوص کنترل بر اجرای صحیح بانکداری بدون ربا متوقف گردد.

نسبت تسهیلات به سپرده هادر پایان بهمن ماه سال 1389

متوسط بانکهای خصوصی	موسسه توسعه	انصار	دی	تات	سینا	سرمایه	پاسارگاد	پارسیان	اقتصاد نوین	سامان	کارآفرین	نام بانک
83	24	97	95	89	94	103	84	78	83	88	82	نسبت تسهیلات به سپرده های آزاد(درصد)

نسبت تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات و نرخ رشد تسهیلات غیر جاری در پایان بهمن ماه سال 1389

متوسط بانکهای خصوصی	موسسه توسعه	انصار	دی	تات	سینا	سرمایه	پاسارگاد	پارسیان	اقتصاد نوین	سامان	کارآفرین	نام بانک
23	22	5	.	2	12	35	10	34	28	31	24	تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات
77	78	95	100	98	88	65	90	66	72	69	76	تسهیلات جاری به کل تسهیلات
45	547	-	-	-	36	24	39	30	-2	34	8	نرخ رشد تسهیلات جاری (در بهمن سال 89 نسبت به اسفند 88)
22	-34	-	-	-	27	52	17	-3	76	89	7	نرخ رشد تسهیلات غیرجاری (در بهمن سال 89 نسبت به اسفند 88)
39	123	-	-	-	35	32	36	16	12	47	8	نرخ رشد تسهیلات (در بهمن سال 89 نسبت به اسفند 88)

مقایسه نرخ رشد کل تسهیلات و تسهیلات غیر جاری و بانک های خصوصی با بانک های دولتی در پایان بهمن ماه سال 1389

متوسط بانکهای دولتی	سپه	ملی	متوسط بانکهای خصوصی	موسسه توسعه	سینا	سرمایه	پاسارگاد	پارسیان	اقتصاد نوین	سامان	کارآفرین	نام بانک
-13,6	-4,4	23,6	22,5	-33,7	27,0	51,7	16,7	-3,0	75,7	88,8	78,3	نرخ رشد تسهیلات غیر جاری
30,6	11,5	18	38,9	123,9	34,7	32,5	36,5	16,5	11,6	47,4	8,2	نرخ رشد تسهیلات