

آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران از منظر نهادگرایی

محمود متوسلی*

رضا آقابابایی**

تاریخ دریافت: ۸۴/۳/۲۳ تاریخ پذیرش: ۸۴/۹/۱۵

چکیده

نظام بانکی از مسیر تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها و ابداعات فناوری، نقش اساسی در رشد و توسعه اقتصادی کشورها دارد. در این مقاله با استفاده از شاخص‌های توسعه مالی نشان داده خواهد شد که نظام بانکی ایران، در ایفای نقش مذکور موفق نبوده و با استفاده از نگرش نهادگرایی به تبیین علل این مسأله می‌پردازد. این مقاله از یک طرف، استدلال می‌کند که چگونه حرمت ربا، با نفی بهره قراردادی، افزایش هزینه مبادله در نظام مالی را در پی دارد، و از سوی دیگر نشان می‌دهد قوانین حاکم بر نظام بانکی کشور فاقد انسجام لازم برای تشویق انواع خاصی از مبادله در نظام بانکی (یعنی مبادلات غیرربوی) است. علاوه بر این نشان داده می‌شود میزان استقلال نهاد ناظر در نظام بانکی پایین، ساختارهای راهبری، ضعیف و فاقد استانداردهای جهانی بانکداری و سازوکار تطبیق نیز غیربازاری است. مجموعه عوامل فوق کارایی نظام بانکی ایران را کاهش داده است.

طبقه‌بندی JEL: G38, G28, G21, B52.

کلید واژه: نهادها، هزینه‌های مبادله، ساختارهای اداری، بانکداری، نرخ بهره، رباخواری.

۱- مقدمه

پس از انقلاب ۱۳۵۷، قانون اساسی مالکیت بانک‌ها را به دولت واگذار کرد. در سال ۱۳۶۲ قانون بانکداری بدون ربا (بهره) ضمن حذف بهره از نظام بانکداری ایران، حرکت برای تحقق اهداف و سیاست‌های دولت را جزء اهداف نظام بانکی قرار داد. اکنون بعد از گذشت نزدیک به دو دهه از نظام بانکداری بدون ربا و دولتی در ایران، عملکرد نظام بانکی از نقطه نظر کارایی بشدت مورد تردید قرار گرفته و حرکت برای خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی، مجادلات بسیاری را نزد سیاست‌گذاران و مسئولان موجب شده به نحوی که دامنه این کشمکش‌ها تا اصلاح اصولی از قانون اساسی توسط نهادهای که برآیند نیروهای سیاسی کشور به‌شمار می‌رود یعنی مجمع تشخیص مصلحت نظام، کشیده شده است.

هدف این نوشتار تحلیل نظام بانکی ایران در دوران پس از انقلاب ۱۳۵۷، با استفاده از چارچوب تحلیلی است که توسط نهادگرایان جدید ارائه شده است. با استفاده از این نگرش، با تمرکز بر نهادها قصد داریم به این سؤالات پاسخ دهیم که نظام بانکداری بدون ربا (بهره) با مالکیت دولتی با چه اهداف و اولویت‌ها و وظایفی سازماندهی شده است؟ آیا این نوع سازماندهی منجر به کارایی نظام بانکی و ایفای نقش مناسب آن در رشد و توسعه اقتصادی کشور شده است؟ و آیا اساساً این شیوه سازماندهی قابلیت حصول به کارایی را دارد؟^۱

نورث^۲ (۱۹۹۰) نهادها را قوانین بازی در جامعه و یا قیودی وضع شده از جانب نوع بشر تعریف می‌کند که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند.

۱- این سؤال ناظر به این نکته است که آیا اساساً قانون اساسی کشور از دولت می‌خواهد برای کارایی اقتصادی (با تعاریف مشخصی که در ادبیات اقتصادی در مورد آن وجود دارد و چارچوب نظری که مشخص می‌کند سازوکار بازار رقابتی ایجادکننده کارایی است) حرکت کند یا این که بستر لازم برای تحقق عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری‌ها را فراهم کند؟ اگر قانون اساسی از دولت انتظار دارد که فراهم‌کننده بستر تحقق عدالت اجتماعی باشد و اولویت اصلی نظام اقتصادی را عدالت تعریف می‌کند و نظام بانکی را به عنوان ابزاری در این جهت و با تصریح این آرمان در مجموعه اهداف تعریف شده برای نظام بانکی، در مالکیت و اختیار دولت قرار می‌دهد، پس چرا عملکرد نظام بانکی از نظر کارایی مورد سؤال قرار می‌گیرد و نه از نظر عدالت؟ (قانون اساسی و قانون بانکداری بدون ربا (بهره))

نهادها به‌طور خلاصه قواعد بازی تعریف می‌شوند و دامنه‌ای شامل ارزش‌ها، سنن، هنجارها، مذهب، ایدئولوژی، قوانین و مقررات و سازمان‌ها و ساز و کارهای اجرایی و نظارتی را در برمی‌گیرند. حرمت ربا به‌عنوان ایدئولوژی بر گرفته از اسلام و اعتقادی مذهبی، یکی از نهادهای غیررسمی مؤثر بر کارکرد نظام بانکی کشور است به‌ویژه آن‌که این اعتقاد در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) به‌صورت نهادی رسمی نیز درآمده است. در این ارتباط سعی می‌شود در این مقاله به‌دو سؤال زیر پاسخ داده شود:

- مصداق ربا کدام متغیر در نظام اقتصادی است و حرمت ربا بر عملکرد نظام اقتصادی چه اثری دارد؟

- آیا این اعتقاد به‌صورت نهادی در تعریف قواعد رسمی در اقتصاد اعمال شده است؟ و اگر جواب مثبت است، در اجرا تا چه حد مبتنی بر اعتقاد مذکور بوده است؟ یعنی جامعه تا چه حد حاضر بوده بهای عمل بر اساس اعتقاد مذکور را طبق قواعد تعریف شده بپردازد؟

پس از پاسخ به‌دو سؤال مذکور نهادهای رسمی شامل قوانین و مقررات را تحلیل می‌کنیم. این قوانین در بر گیرنده قانون اساسی، قانون پولی و بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) هستند. اگر به این تأکید نورث (۱۹۹۰) توجه کنیم که نهادهای رسمی باید مشوق نوع خاصی از مبادلات باشند نه مشوق هر نوع مبادله، آنگاه آیا نظام قانونی تعریف شده موجود مشوق مبادلات ربوی است یا مشوق مبادلات غیرربوی یا هر دو؟

با پاسخ به‌سؤالات مذکور محیط نهادی^۱ نظام بانکی تحلیل می‌شود. اما نهادگرایان جدید به‌ویژه ویلیامسون^۲ و کوز^۳ معتقدند که علاوه بر محیط نهادی، ترتیبات نهادی^۴ یا ساختار حکمرانی و راهبری^۵ نیز تعیین‌کننده عملکرد اقتصادی

1- Institutional Environment.

2- Williamson.

3- Coase.

4- institutional arrangements.

5- governance structure.

هستند. بنابراین در تحلیل کارایی نظام بانکی از منظر نهادگرایی ترتیبات نهادی حاکم بر نظام بانکی کشور هم باید مورد بررسی قرار گیرند. این که بانک‌های دولتی به چه شکلی سازماندهی شده‌اند و نظارت بر عملکرد آنها چگونه سازماندهی شده است؟ آیا ساختار راهبری بانک‌های دولتی استانداردهای لازم برای یک ساختار راهبری اثر بخش را دارا است؟ آیا سازماندهی لازم برای نظارت بی‌طرفانه و مستقل طرف سوم (ناظر) که توافاً با اقتدار، برای اعمال قوانین و مقررات باشد، صورت گرفته است؟ پاسخ به این سؤالات ابعاد اصلاحی در ساختارهای راهبری نظام بانکی را مشخص می‌کند. اصلاحاتی که قبل از هر تغییر یک‌باره، چون تغییر مالکیت آنها، الزامی به نظر می‌رسد.

ساختار مقاله حاضر به این شکل است که در ابتدا عملکرد نظام بانکی ارائه و تحلیل می‌شود. در بخش سوم چارچوب تحلیلی نهادگرایی و نحوه کاربرد آن برای تحلیل نظام مالی ارائه می‌شود. سپس در بخش چهارم نهادهای غیررسمی، در بخش پنجم نهادهای رسمی و در بخش ششم ساختارهای راهبری در نظام بانکی ایران مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند. در انتها نیز نتیجه‌گیری و پیشنهادات سیاستی ارائه می‌شود.

۲- عملکرد نظام بانکی ایران

شواهد مربوط به فعالیت نظام بانکی، از تسلط بانک‌های دولتی بر نظام بانکی کشور حکایت می‌کند. همان گونه که آمارها نشان می‌دهند ۲/۹۶ درصد از بدهی بخش غیردولتی به کل نظام بانکی در سال ۸۲ را بدهی به بانک‌های دولتی تشکیل داده و تنها ۸/۳ درصد از بدهی بخش غیردولتی از بانک‌های خصوصی و موسسات اعتباری غیربانکی تأمین شده است (نماگرهای اقتصادی، شماره ۳۸). علاوه بر این، ارقام مربوط به تجهیز منابع نیز نشان می‌دهد در پایان سال ۱۳۸۲ سهم بانک‌های دولتی از کل سپرده‌های بخش غیردولتی نزد بانک‌ها ۲/۹۷ درصد و سهم بانک‌های خصوصی تنها ۸/۲ درصد بوده است. بنابراین می‌توان گفت تقریباً

کل نظام بانکی رسمی^۱ ایران (شامل بانک‌های خصوصی و دولتی) در حال حاضر در اختیار بانک‌های دولتی بوده و عملکرد کارا یا ناکارای آنها در تجهیز و تخصیص منابع پولی تعیین‌کننده عملکرد کل نظام بانکی خواهد بود و هر نوع تحول در این بانک‌ها تحول شبکه بانکی را به همراه خواهد داشت.

۲-۱- تحلیل عملکرد نظام بانکی با استفاده از شاخص‌های توسعه مالی

در این قسمت براساس شاخص‌های توسعه مالی که توسط بک و دیگران (۲۰۰۰)^۲ ارائه شده به‌ارزیابی درجه توسعه نظام بانکی کشور در سالیان اخیر و مقایسه آن با سایر کشورهای جهان می‌پردازیم. این شاخص‌ها برای اقتصاد ایران در سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۲ محاسبه و در جدول یک ارائه شده است. ارقام مربوط به سایر کشورها برای سال ۱۹۹۷ نیز از پایگاه اطلاعاتی بک و دیگران (۲۰۰۰) استخراج و در جدول پیوست آمده است.

شاخص نسبت نقدینگی به تولید ناخالص داخلی که نشان‌گر عمق مالی است برای نظام بانکی کشورمان پایین‌تر از بسیاری از کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته و متوسط جهانی است. پایین بودن این نسبت نشان می‌دهد دارایی‌های نقدی جامعه به‌میزان متناسب رشد نیافته و سیستم بانکی کشورمان در زمینه تجهیز منابع در مقایسه با بسیاری از کشورهای جهان ضعیف‌تر عمل کرده است. نسبت بدهی بخش دولتی و غیردولتی به نظام بانکی به‌کل دارایی‌های داخلی نظام بانکی نیز برای اندازه‌گیری اندازه نظام بانکی بکار می‌رود. این نسبت در کشورمان به ۰/۶۴ در پایان سال ۱۳۸۲ رسیده که باز هم از متوسط جهانی (۰/۶۵) کمتر است. کارایی نظام بانکی در تخصیص منابع نیز با استفاده از نسبت

۱- تا سال ۱۳۸۳ مؤسسات مالی شبه‌رسمی تحت عنوان صندوق‌های قرض‌الحسنه و مؤسسه مالی و اعتباری در کشور وجود داشتند که به‌عملیات بانکی نظیر قبول سپرده و اعطای وام خارج از حیطه نظارتی بانک مرکزی اقدام می‌کردند و بعضاً حجم فعالیت قابل‌توجهی نیز داشتند. اما از سال ۱۳۸۳ با تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی عملیات نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه و سایر مؤسسات مالی در حیطه اختیار بانک مرکزی قرار گرفته است.

بدهی بخش غیردولتی به نظام بانکی به تولید ناخالص داخلی اندازه گیری می شود. این نسبت نیز در کشورمان در سال ۱۳۸۲ به ۰/۴۲ رسیده و نشان می دهد عملکرد نظام بانکی کشورمان در مقایسه با بسیاری از کشورها و حتی متوسط جهانی (۰/۴۸) ضعیف تر بوده و نظام بانکی نتوانسته نقش خود در حرکت دهی به انباشت سرمایه را بنحو مناسب انجام دهد.^۱

جدول ۱- شاخص های توسعه مالی در اقتصاد ایران

شاخص	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲
نسبت نقدینگی به تولید ناخالص داخلی	۰/۴۴	۰/۴۳	۰/۴۸	۰/۴۶	۰/۴۸
نسبت بدهی بخش دولتی و غیردولتی به نظام بانکی به کل دارایی های نظام بانکی	۰/۶۷	۰/۶۵	۰/۶۵	۰/۶۵	۰/۶۴
نسبت بدهی بخش غیردولتی به نظام بانکی به تولید ناخالص داخلی	۰/۳۲	۰/۳۱	۰/۳۶	۰/۳۶	۰/۴۲
نسبت تمرکز (سهام سه بانک اول از سپرده های بخش غیردولتی)	۰/۶۲	۰/۶۳	۰/۶۱	۰/۵۹	۰/۵۸
نسبت هزینه های سربار (هزینه کل منهای هزینه عملیاتی) به کل دارایی های بانک های دولتی	۰/۰۲۴	۰/۰۲۷	۰/۰۲۸	۰/۰۲۹	-
نسبت خالص درآمد بهره ای به کل دارایی های بانک ها	۰/۰۴۴	۰/۰۶۷	۰/۰۵۳	-	-

مآخذ: محاسبات محققان بر اساس آمارهای منتشره اداره بررسی ها و سیاست های اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور ۱۳۸۲ و گزارش وضعیت نیروی انسانی و نسبت های مالی شبکه بانکی کشور در دوره هفت ساله ۸۱-۱۳۷۵ "بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، دبیرخانه شورای عالی بانک ها، اسفند ۱۳۸۲ و مجله بانک و اقتصاد، شماره ۴۹ شهریور ۸۳ و بک و دیگران (۲۰۰۰) برای شاخص درآمد غیربهره ای

ساختار بازار با استفاده از شاخص تمرکز اندازه گیری می شود. نسبت تمرکز (سهام سه بانک اول از سپرده های بخش غیردولتی) در نظام بانکی کشورمان

۱- به عنوان مثال این نسبت برای کشور چین ۰/۹۵، هنگ کنگ ۱/۵۹، مالزی ۰/۹۳، سنگاپور ۰/۹۷ و تایلند ۰/۹۹ بوده است.

۰/۵۸ و از مقدار متوسط جهانی (۰/۴۹) بیشتر است که نشان می‌دهد نظام بانکی ایران از متوسط جهانی متمرکزتر است. برای اندازه‌گیری سودآوری نیز دو شاخص نسبت هزینه‌های سربار به کل دارایی‌ها و نسبت درآمد خالص بهره‌ای به کل دارایی‌ها بکار گرفته می‌شود. شاخص اول برای بانک‌های دولتی ایران ۰/۰۲۹ و کمتر از متوسط جهانی (۰/۰۴) است. شاخص دوم نیز برای ایران برابر ۰/۰۵۳ و بیشتر از متوسط جهانی (۰/۰۴۶) است. در واقع شاخص‌های سودآوری نشان می‌دهند که بانک‌های کشور به لحاظ سودآوری در حدی بالاتر از متوسط جهانی قرار دارند. این سودآوری بیشتر می‌تواند با تمرکز بالاتر مرتبط باشد.

ارقام مربوط به نسبت سهم بخش غیردولتی و دولتی در تجهیز و تخصیص منابع نظام بانکی نیز در جدول دو ارائه شده است. ارقام مذکور نشان می‌دهد در پایان سال ۸۲ بخش دولتی ۲/۵ برابر آنچه نزد نظام بانکی سپرده‌گذارده، از سیستم بانکی وام دریافت کرده است. در واقع، در حالی که دولت تنها ۱۴ درصد از سپرده‌های کل بخش‌ها نزد سیستم بانکی را تأمین کرده، نزدیک به ۳۳ درصد از کل اعتبارات نظام بانکی را بخود اختصاص داده است. این در حالی است که گزارش ارزشیابی عملکرد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها در سال ۱۳۸۱ که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و عملکرد ۹۵ شرکت دولتی را ارزیابی کرده، نشان می‌دهد میانگین موزون بازده فروش، میانگین موزون بازده دارایی و میانگین موزون بازده حقوق صاحبان سهام این ۹۵ شرکت در سال ۱۳۸۱ به ترتیب برابر ۱۵/۳، ۲/۱۹ و ۶/۰۶ درصد بوده است. علاوه بر این، ۱۵ شرکت دارای زیان ویژه همراه با حقوق صاحبان سهام منفی، دو شرکت دارای حقوق صاحبان سهام منفی و سه شرکت دارای نسبت بدهی بسیار بالا بوده‌اند. در همین سال‌ها پایین‌ترین سود مورد انتظار تسهیلات اعطایی بانک‌ها ۱۳/۵ درصد برای بخش کشاورزی تعیین شده است. این شواهد نشان می‌دهد نظام بانکی بیش از آن که به دنبال طرح‌های سودآور بخش خصوصی و به بار نشاندن ابداعات فناوریک در فرایندهای تولید کالاها و خدمات باشد، در طرح‌های دولتی سرمایه‌گذاری کرده است. بدیهی است که با ۲/۱۹ درصد بازده دارایی سالیانه این طرح‌ها،

نمی‌توان انتظار داشت سرمایه‌گذاری برای ایجاد چنین دارایی‌هایی به‌رشد اقتصادی بالا و افزایش بهره‌وری بینجامد.

جدول ۲- ارقام مربوط به سهم بخش دولتی و غیردولتی از تجهیز و تخصیص منابع نظام بانکی

شاخص	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲
سپرده بخش دولتی نزد نظام بانکی (میلیارد ریال)	۲۵۶۵۳	۳۶۵۶۴	۳۷۹۷۰	۶۹۳۲۱	۸۵۵۸۳
بدهی بخش دولتی به نظام بانکی (میلیارد ریال)	۱۱۷۱۱۷	۱۲۲۷۸۵	۱۳۸۴۵۷	۲۰۶۲۱۷	۲۲۱۷۰۹
نسبت بدهی بخش دولتی به سپرده آن	۴/۵	۳/۴	۳/۶	۳	۲/۶
نقدینگی بخش غیردولتی (میلیارد ریال)	۱۹۲۶۸۹	۲۴۹۱۱۱	۳۲۰۹۵۷	۴۱۷۵۲۴	۵۲۶۵۹۶
بدهی بخش غیردولتی به نظام بانکی (میلیارد ریال)	۱۳۷۹۱۳	۱۸۰۸۷۱	۲۴۲۵۴۳	۳۲۷۰۷۳	۴۵۴۸۰۰
نسبت بدهی بخش غیردولتی به نقدینگی آن	۰/۷	۰/۷	۰/۸	۰/۸	۰/۹
سهم بخش غیردولتی از مجموع نقدینگی و سپرده‌های بخش دولتی (%)	۸۸/۲۵	۸۷/۲۰	۸۹/۴۲	۸۵/۷۶	۸۶/۰۲
سهم بخش دولتی از مجموع نقدینگی و سپرده‌های بخش دولتی (%)	۱۱/۷۵	۱۲/۸۰	۱۰/۵۸	۱۴/۲۴	۱۳/۹۸
سهم بخش غیردولتی از مجموع اعتبارات نظام بانکی (%)	۵۴/۰۸	۵۹/۵۶	۶۳/۶۶	۶۱/۳۳	۶۷/۲۳
سهم بخش دولتی از مجموع اعتبارات نظام بانکی (%)	۴۵/۹۲	۴۰/۴۴	۳۶/۳۴	۳۸/۶۷	۳۲/۷۷

ماخذ: خلاصه تحولات اقتصادی کشور ۱۳۸۲، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی

از مجموعه شاخص‌های مربوط به عملکرد نظام بانکی می‌توان نتیجه گرفت:

- میزان مالکیت دولت بر نظام بانکی ایران جزء موارد نادر در جهان است (لاپورتا و دیگران^۱، ۲۰۰۰)

- اندازه نظام بانکی به‌نحوی که بتواند در زمینه تجهیز منابع و پس‌اندازها موفق عمل کند توسعه‌نیافته است

- نظام بانکی ایران در زمینه تخصیص منابع بسیار ناکارآمد عمل کرده و نتوانسته از کانال انباشت سرمایه حرکت لازم و مؤثر در تولید ملی را ایجاد کند^۲
- درجه تمرکز نظام بانکی در ایران بالاتر از متوسط جهانی است و بانک‌های ایران، کارایی عملیاتی بیشتری از متوسط جهانی داشته‌اند

از نتایج مزبور می‌توان تفسیر کرد نظام بانکی ایران در سطح خرد(بنگاه) در

1- La porta, et al.

۲- نحوه اثرگذاری نظام مالی بر رشد اقتصادی از کانال انباشت سرمایه، توسط لوین (۱۹۹۷) تبیین شده است.

حد قابل قبولی از سودآوری قرار دارد اما کارکردهای کلان خود در اقتصاد (تجهیز پس اندازها و تخصیص کارای آن) را محقق نکرده است. در واقع شواهد نشان می‌دهد در سطح بنگاه نظام بانکی کشور به دلیل تمرکز نسبتاً بالا و برخورداری از صرفه‌های مقیاس دارای هزینه‌های سربار نسبتاً پایین و حاشیه سود نسبتاً بالایی است (در مقایسه با متوسط جهانی)، اما نتوانسته کارکرد اساسی خود برای نظام اقتصادی را در پی داشته باشد.^۱ اما سؤال این است که آیا تنها مالکیت دولت عامل این ناکارآمدی است یا نه، عوامل دیگری هم می‌توانند علت این ناکارایی باشند. برای پاسخ به این سؤال نیاز به چارچوبی تحلیلی داریم که بتواند سایر عوامل مؤثر بر کارایی نظام بانکی غیر از نوع مالکیت را نیز تبیین کند. در بخش بعد به‌طور خلاصه این چارچوب را توضیح می‌دهیم.

۳- چارچوب نهادگرایی و نظام مالی

قضیه مشهور کوز می‌گوید زمانی که هزینه مبادلاتی صفر است، حصول به‌شرایط کارایی اقتصادی با نام وضعیت بهینه پارتو امکان‌پذیر است. اما در عالم واقع هزینه مبادلاتی صفر نیست و عوامل دیگری همچون حقوق مالکیت تعیین‌کننده کارایی اقتصادی خواهند بود (کوز، ۱۹۶۰). اقتصاددانان مکتب حقوق مالکیت، منبع ناکارایی اقتصادی را استفاده عمومی از منابع می‌دانند و اعتقاد دارند که برقراری حقوق مالکیت خصوصی که به‌طور خوب و دقیقی تعریف شده باشد انگیزه لازم برای درونی کردن آثار خارجی توسط مالکان خصوصی را فراهم می‌آورد (بردان^۲، ۲۰۰۰). اما تیان^۳ (۲۰۰۱) استدلال می‌کند، این نتیجه که تنها مالکیت خصوصی، بهینه‌ترین ترتیبات حقوق مالکیت است، مبتنی بر مجموعه فرضی است که در کشورهای در حال توسعه چندان معتبر نیست. این مسأله

۱- این کارکرد به معنای آن است که بانک‌ها تجهیز منابع نقدی مردم و تخصیص آنرا به شکل بهینه‌ای صورت دهند که به‌انباشت سرمایه و بالا رفتن سطح تکنولوژی تولید منجر شده و افزایش بهره‌وری و رشد اقتصادی کشور را به دنبال داشته باشد (لوی، ۱۹۹۷).

2- Bardhan.

3- Tian.

توجه نهادگرایان جدید نظیر نورث و ویلیامسون را به ساختارهای اعمال مدیریت و راهبری جلب کرد. در تحلیل‌های ایشان، ساختارهای اعمال مدیریت و راهبری از زاویه مبادله و با تحلیل ابعاد آن بررسی می‌شود. با مشخص شدن ابعاد اساسی مبادله، ساختارهای سازمانی و مبادلاتی مختلف (بنگاه، دولت و بازار...) از هم متمایز می‌شوند و تعیین می‌شود که کدام ساختار راهبری و اعمال مدیریت برای کدام نوع از مبادلات مناسب‌تر است (ویلیامسون، ۲۰۰۰).

ساختار راهبری بنگاه دو حیطه اساسی را در هر سازمان اقتصادی پوشش می‌دهد. یکی اجرا و دیگری رعایت و نظارت بر اجرا است. محیط نهادی که استانداردها و رویه‌ها را تعریف می‌کند به همراه ویژگی‌های رفتاری افراد در سازمان، بر راهبری سازمان (اجرا و نظارت) اثر می‌گذارند. در این بین مسأله مهم دیگری هم مطرح است. این مسأله پذیرش هر نوع تغییر در هر سازمان اقتصادی است که تطبیق یا سازگاری^۱ نام دارد. نظریه‌های مرسوم اقتصادی تصور می‌کنند این تطبیق به صورت خودبخودی در بازار در واکنش به علائم قیمتی روی می‌دهد. در مقابل آن عده‌ای اعتقاد به تطبیق القایی در بنگاه دارند که به صورت پیروی از دستورات رخ می‌دهد. اما نهادگرایان معتقدند سازمان مطلوب ساختار راهبری اش را بر اساس ویژگی‌های مبادلات و با توجه به قیود محیط نهادی و ویژگی‌های رفتاری شکل می‌دهد تا بتواند با شرایط متغیر تطبیق و سازگاری داشته باشد (ویلیامسون، ۱۹۹۵).

در نظام مالی، فراوانی مبادلات وجود دارد. اما زمانی که عرضه‌کننده، طی قرارداد، دارایی مالی (جوه) را به متقاضی ارائه می‌کند نیاز دارد تا از تعهد متقاضی به ایفای قرارداد (بازپرداخت جوه در موعد مقرر) اطمینان حاصل کند. از این رو لازم است ضمانتی از سوی متقاضی برای افزایش درجه اطمینان به ایفای قرارداد ارائه شود. علاوه بر این برای تحقق مبادله، انطباق شرایط عرضه با نیاز متقاضی ضروری است. از این رو واسطه‌ای شکل می‌گیرد تا این نیازها را با همدیگر انطباق

دهد. این واسطه، بانک است. اما بانک خود یک بنگاه حداکثرکننده سوداست بنابراین باید عملیات آن مورد نظارت واقع شود تا عدم تقارن اطلاعاتی و مخاطرات قراردادهای کاهش یابد. اعمال نظارت اثربخش توسط قدرت مافوق (دولت یا نهاد ناظر دارای قدرت قهری)، اطمینان لازم در مشتریان بانک را به وجود می‌آورد. اگر نهادهای ناظر (مجموعه دولت) بتوانند نظارت مؤثری انجام داده و اعمال قراردادهای توسط طرفین را با افزایش هزینه‌های عدم ایفای بموقع تعهدات، امکان‌پذیر سازند و طرفین را به الزامات معتبر طی سازوکار بازار وادارند، مبادلات مالی با کمترین هزینه مبادلاتی، شکل می‌گیرد. بدیهی است با پیچیده شدن اقتصاد و تنوع دارایی‌ها، نیاز به شفاف‌سازی اطلاعات (یا تقارن اطلاعاتی)^۱ توسط طرفین قرارداد و به کارگیری شیوه‌های نوین نظارت توسط نهاد ناظر به وجود می‌آید. در اینجا توجه به مسأله مالک-کارگزار^۲ نیز ضرورت می‌یابد چرا که ممکن است انگیزه‌های مجریان بانک، اهداف آنها را به سمت دیگری سوق داده و کارکرد بهینه بانک را مختل کند. از این رو شفاف‌سازی اطلاعات مالی و به کارگیری تخصص‌های جدید برای کنترل و حسابرسی‌های داخلی و حسابرسی مستقل و تطبیق فعالیت‌ها با استانداردها، ضرورت دارد. چنین الزامی هم برای درون بنگاه وجود دارد و هم برای کل بانک به عنوان بخشی از نظام بانکی. این توضیحات نشان می‌دهد کارایی عملکرد نظام بانکی به عوامل متعددی بستگی دارد. پس برای تحلیل عملکرد نظام بانکی بر اساس چارچوب نهادگرایی باید هم به عوامل و متغیرهای محیط نهادی (شامل نهادهای غیررسمی و نهادهای رسمی) و هم به ساختارهای راهبری حاکم بر نظام بانکی کشور توجه کنیم و اثرات آنها بر عملکرد نظام بانکی را تبیین کنیم.

۴- نهادهای غیررسمی مؤثر بر بانکداری ایران

مهم‌ترین نهاد غیررسمی (سنت، ارزش، ایدئولوژی و باورها) مؤثر بر نظام بانکی

1- Symmetric Information.

2- Principal-agent problem.

در ایران، حرمت ربا در نظام اقتصادی است. طبق چارچوب نهادگرایی برای تحلیل اثر این نهاد بر عملکرد اقتصادی، باید به‌دوسؤال زیر پاسخ روشن و مشخصی داده شود:

- مصداق ربا کدام متغیر در نظام اقتصادی است و حرمت ربا بر عملکرد نظام اقتصادی چه اثری دارد؟

- آیا این اعتقاد به‌صورت نهادی در تعریف قواعد رسمی در اقتصاد اعمال شده است و اگر جواب مثبت است، در اجرا تا چه حد مبتنی بر اعتقاد مذکور بوده است؟ یعنی جامعه تا چه حد حاضر بوده بهای عمل بر اساس اعتقاد مذکور را طبق قواعد تعریف شده بپردازد؟

برای پاسخ به‌این که ربا به‌کدام متغیر اقتصادی برمی‌شود به‌نقل قولی از فرزین‌وش و ندری (۱۳۸۱) استناد می‌کنیم:

"تقریباً در بیشتر آثار متفکران مسلمان بهره^۱ مترادف واژه ربا بکار رفته است. همچنین حرمت ربا به‌منزله حذف نرخ بهره در نظام اقتصادی مورد تأیید اسلام است. با توجه به‌مفهوم فراگیر بهره در نظام اقتصاد سرمایه‌داری، حرمت ربا و حذف بهره به‌عنوان یک اصل مسلم، فصل تمایز دو نظام اقتصاد سرمایه‌داری و نظام اقتصادی مورد تأیید اسلام است." (فرزین‌وش و ندری، ۱۳۸۱، ص ۱۵۰).

۱-۴- کارکرد نرخ بهره در نظام اقتصادی و اثرات حذف آن

با توجه به‌این که در ادبیات مربوط به‌نرخ بهره توسط اقتصاددانان مفاهیم مختلفی چون نرخ بهره بازار، نرخ بهره قراردادی، نرخ بهره طبیعی، نرخ بهره متوسط و نرخ بهره واقعی، مطرح شده^۲ و تحلیل‌های متفاوتی نیز از کارکردهای هر کدام ارائه شده، برای تحلیل اثر حذف نرخ بهره بر عملکرد اقتصادی، در گام اول نیاز به‌شناخت کارکردهای نرخ‌های بهره مذکور در نظام اقتصادی سرمایه‌داری داریم. راجرز^۳ (۱۹۸۹) تحلیل‌های مربوط به‌نرخ بهره و کارکردهای آن را به‌دو

1- Interest.

2- The New Palgrave, p. 877.

3- Rogers.

گروه شامل تحلیل‌های واقعی (کلاسیکی) و تحلیل‌های پولی (کینزی) تقسیم می‌کند.

گروه اول که طرفداران نظریه مقداری پول هستند، معتقدند که نرخ بهره توسط پس انداز و سرمایه‌گذاری تعیین می‌شود. در این نظریه نرخ بهره حاصل عمل مرکب منحنی بازدهی نهایی سرمایه و میل روان شناختی به پس انداز است. نرخ بهره عامل تعادلی است که بین تقاضا برای پس انداز - که ناشی از سرمایه‌گذاری جدید است و طبق نرخ بهره معینی تحقق می‌یابد - و عرضه پس انداز - که ناشی از میل روان شناختی جامعه به پس انداز در این نرخ است - تساوی برقرار می‌سازد (غنی نژاد ۱۳۷۶). ویکسل این نرخ را نرخ طبیعی بهره می‌نامد (لاین هوف وود^۱، ۱۹۸۱).

کینز با ارائه فرضیه رجحان نقدینگی^۲ نگرش فوق را رد می‌کند. نگرش وی برای تبیین کارکرد نرخ بهره در نظام اقتصادی و عوامل تعیین‌کننده آن، نگرشی مبتنی بر بازار پول است. غنی نژاد (۱۳۷۶) در این ارتباط توضیح نسبتاً کاملی ارائه می‌دهد:

”در نظریه کینز، نرخ بهره با عرضه و تقاضای مقدار پول توضیح داده می‌شود، و نه با مقدار عرضه و تقاضای سرمایه، به سخن دیگر، مفهوم پول نزد کینز جای مفهوم سرمایه در نظریه کلاسیک را می‌گیرد. این جایگزینی که در واقع مهم‌ترین وجه تمایز دو نظریه در خصوص نرخ بهره را تشکیل می‌دهد، نتایج نظری بسیار مهمی را به دنبال دارد... کینز مفهوم رجحان نقدینگی را برای توضیح تقاضا برای پول نقد و علت وجودی نرخ بهره پیشنهاد می‌کند: ”واضح است که نرخ بهره پاداش پس انداز یا پرهیز (از مصرف) بخودی خود نیست. وقتی کسی پس اندازهای خود را به صورت پول نقد انباشته می‌کند، هیچ بهره‌ای به دست نمی‌آورد، با این که مانند هر کس دیگری پس انداز کرده است. تعریف نرخ بهره (در نظریه کلاسیک) چیزی درباره پاداش صرف نظر کردن از پول نقد برای مدت زمانی معین

1- Leijonhufvud.

2- liquidity preference.

نمی‌گوید. نرخ بهره، بخودی خود، چیزی نیست جز عکس رابطه موجود بین یک مبلغ پول و آنچه که در مقابل وانهادن تصرف آزادانه (بلافاصله) این مبلغ برای مدتی معین، به‌عنوان یک طلب می‌توان به‌دست آورد.^۱ نظریه کلاسیک، نرخ بهره را پاداش به تأخیر انداختن مصرف یا پس انداز می‌داند، اما کینز آن را پاداش صرف‌نظر کردن از نقدینگی یا به تأخیر انداختن قدرت خرید تلقی می‌کند. نرخ بهره میزان اکراه دارندگان پول را از صرف نظر کردن از قدرت بی‌قید و شرط تصرف آن، نشان می‌دهد، یعنی قیمتی است که بیان‌کننده میزان میل به داشتن ثروت به‌صورت پول نقد (قدرت خرید بلافاصله) است. "غنی نژاد، ۱۳۷۶، صص ۹-۱۷۶).

حال با شناخت نقش بهره در نظام اقتصادی، می‌توان به تحلیل اثرات حرمت ربا (حذف بهره) بر عملکرد نظام اقتصادی پرداخت. لازم بذکر است که در اینجا استنباط فقهی صورت نمی‌گیرد و بر اساس نظریه‌های اقتصادی به تحلیل پرداخته می‌شود. سؤال اساسی این است که حرمت ربا عملکرد دوبازار مذکور (پول و سرمایه) در تعیین نرخ بهره و به تبع آن عملکرد کل اقتصاد را چگونه تحت الشعاع قرار می‌دهد. فرزین‌وش و ندری (۱۳۸۱) با مطالعه مباحث مطرح شده توسط متفکران مسلمان عنوان می‌کنند که:

"در نظریات متفکران مسلمان، ۱- به دلیل تأثیرپذیری از مفهوم بهره قراردادی [بهره بازار]، پول - نه سرمایه - محور بحث قرار گرفته است. ۲- کلیه این نظریات در ضمن پرداختن به مسأله بهره قراردادی، وجود ارزش اضافی یا بهره طبیعی را به طور مستقیم یا غیرمستقیم تأیید می‌کنند ۳- تحلیل اقتصادی منحصر بفرد و مستقلی که بتواند مبین ماهیت وجودی این درآمد باشد ارائه نمی‌شود و ۴- موضوع تحلیل‌های حقوقی، بهره قراردادی در قرض - با تعریف مشخص آن - است بنابراین از مجموعه مباحث فقهی، اقتصادی و حقوقی که متفکران مسلمان ارائه می‌کنند نمی‌توان مفهوم بهره طبیعی در نظام اقتصادی را منکر شد" (فرزین‌وش و ندری، ۱۳۸۱، ص ۱۶۳)

علاوه بر این، ایشان نشان می‌دهند که در صورت عدم وجود واقعیتهای به نام

بهره طبیعی که ارتباط ارزشی درآمد حال با درآمد آینده را نشان می‌دهد، مفهوم سود تحقق عینی پیدا نمی‌کند زیرا سود در ارتباط با قیمت سرمایه تعیین می‌شود. بنابراین لازم است نگاه متفکران اسلامی، برای تبیین نظام اقتصادی مورد نظر بر نقش نرخ بهره طبیعی و بازار سرمایه استوار شود. از این تحلیل می‌توان نتیجه گرفت که در مباحث مربوط به حذف نرخ بهره نزد متفکران اسلامی، مباحث بر محور پول و حذف نرخ بهره قراردادی استوار بوده و بازار سرمایه به‌عنوان تعیین‌کننده نرخ بهره طبیعی در نظام اقتصادی تلقی می‌شود. اگر این استدلال پذیرفته شود، بازار پول اهمیت خود در تعیین نرخ بهره را از دست می‌دهد زیرا قرار نیست تا عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان پول بر سر نرخ به‌تعادل برسند که در قراردادهایشان به‌عنوان درصد قطعی از پیش تعیین شده درج شود. از آنجا که پاداش مادی از پیش معین برای صرف نظر نمودن از قدرت خرید نقدی وجود ندارد انگیزه‌ای برای تقاضای پول به‌وجود نمی‌آید. اگر این قدرت خرید نقدی به‌صورت قرض داده شود پاداش مادی انتظاری آن صفر خواهد بود زیرا با قرض، مالکیت از قرض‌دهنده به‌قرض‌گیرنده منتقل می‌شود و قرض‌دهنده نمی‌تواند انتظار عایدی از چیزی که مالک آن نیست داشته باشد. در واقع حذف نرخ بهره قراردادی در بازار پول به‌معنای رد فرضیه رجحان نقدینگی و حذف کارکردهای بازار پول و سیاست‌های پولی در تعیین نرخ بهره است. اگر عرضه‌کنندگان، انگیزه مادی برای عرضه وجوه برای قرض را نداشته باشند، با توجه به این که قرار نیست از قرض عایدی کسب کنند و پاداش صرف نظر نمودن از قدرت خرید نقدی‌شان صفر است، نیروئی طبیعی وجود ندارد که آنها را به‌عرضه بیشتر وجوه سوق دهد. از سوی دیگر هزینه استفاده از این وجوه استقراضی نیز برای قرض‌گیرنده صفر است پس عاملی نیز برای کاهش تقاضای او وجود ندارد و مقدار تقاضای او با تغییر در متغیرهای پولی تغییر نمی‌کند. در این نظام قرار است همه چیز پس از انجام فعالیت‌های واقعی اقتصاد تعیین شود و پس از محاسبه سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی، پاداش تأمین‌کنندگان مالی پرداخت شود. از سوی دیگر، از آنجا که پاداش انتظاری برای صرف‌نظر نمودن از

قدرت نقدینگی وجود ندارد، پس باید انگیزه‌های دیگری (غیر مادی) فرد را هدایت کند تا پول را در اختیار فرد دیگر قرار دهد. در این صورت باید به این سؤال پاسخ گفت که جامعه تا چه حد حاضر است براساس اعتقاد به این پاداش‌های غیرمادی عمل کند؟

بر اساس استدلال مذکور می‌توان گفت در نظام اقتصادی مورد تأیید اسلام، بازار سرمایه تعیین‌کننده نرخ بهره طبیعی است نه بازار پول و این به‌معنای مشابهت آن با نظریات متفکران کلاسیک اقتصاد در تعیین نرخ بهره طبیعی و کارکردهای آن در اقتصاد است. اما تفاوت از اینجا ناشی می‌شود که در نظام اقتصادی سرمایه‌داری، نرخ بهره قراردادی به‌عنوان درصد قطعی از پیش تعیین شده قابل تصریح در قراردادهای مالی در بازار سرمایه است، اما در نظام اقتصادی اسلامی جز در موارد خاص مانند اجاره یا بیع نسبه درصد قطعی از پیش تعیین شده برای درج در قراردادهای مالی جایز نیست. حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا جامعه حاضر است بدون مبنایی از پیش مشخص، تصمیم‌گیری و عمل کند؟ به بیان دیگر، سؤال مهم این است که اگر وجود نرخ بهره طبیعی به‌لحاظ اقتصادی قابل انکار نباشد اما جنبه قراردادی آن نفی شود چه سازوکاری برای آشکار نمودن نرخ بهره طبیعی در اقتصاد وجود دارد تا عاملان اقتصادی بتوانند بر اساس آن تصمیم‌گیری کرده و ترجیحات خود را آشکار سازند. در اقتصاد سرمایه‌داری سازوکار بازار اجازه می‌دهد تا از طریق نرخ بهره قراردادی یا نرخ بازار، نرخ بهره طبیعی مشخص شود زیرا نرخ بهره بازاری که بتواند موجد تعادل بلندمدت اقتصاد باشد برابر با نرخ بهره طبیعی است. حال اگر سازوکار بازار برای تعیین نرخ از پیش مشخص و قابل درج در قراردادهای مالی که مورد توافق عرضه‌کننده و تقاضاکننده سرمایه باشد، حذف شود، سازوکار جایگزین برای شفاف نمودن ترجیحات طرفین چیست؟ چه سازوکاری برای آن که سیستم به سمت تعادل بلندمدت خود سوق یابد ارائه شده است؟

۲-۴- اثرات حرمت ربا از منظر هزینه مبادله

توضیحات فوق نشان می‌دهند که در عمل تصمیمات سرمایه‌گذاری چه در طرف تقاضا و چه در طرف عرضه نیازمند مبنایی از پیش مشخص است. فرزین‌وش و ندری (۱۳۸۱) معتقدند این ضرورت ناشی از وجود مفهوم اقتصادی نرخ بهره طبیعی است. اما این سؤال باقی می‌ماند که با نفی جنبه حقوقی آن، چه تغییری در اقتصاد اسلامی به‌این نرخ جنبه عینی خواهد بخشید؟ در برخی موارد نرخ اجاره و نرخ بیع نسبه این کارکرد را دارند اما در اکثر موارد نرخ سود مورد انتظار مطرح می‌شود. بنابراین به‌نظر می‌رسد وجود معیاری عینی برای نشان دادن ترجیحات طرفین نیز ضرورت دارد به‌این معنی که در عمل جنبه قراردادی نرخ بهره است که مبادلات را شکل می‌دهد. اما نکته مهم آن است که ضرورت وجود نرخ بهره در اقتصاد نه تنها ناشی از مفهوم نرخ بهره طبیعی بلکه ناشی از وجود مبنایی از پیش مشخص برای تصمیم‌گیری و درج صریح و ضمنی در قراردادهای مالی است. نرخ بهره طبیعی به‌بیان ویکسل، نرخ بهره واقعی به‌بیان فیشرو نرخ بهره متوسط به‌بیان اسمیت متغیری است که تعادل میان فرصت‌های سرمایه‌گذاری و نرخ ترجیح زمانی (ناشکیبایی انسان) برقرار می‌سازد و برای توجیه ضرورت وجودی نرخ بهره قراردادی و یا نرخ بهره بازار ارائه شده است.

فرزین‌وش و ندری (۱۳۸۱) نیز دلیل روی آوردن متفکران مسلمان به مفهوم سود مورد انتظار یا متوسط نرخ سود را ضرورت وجود متغیری می‌دانند که بتواند ایفاگر نقش نرخ بهره در تخصیص منابع شود. در بانکداری اسلامی، معیار تأمین مالی یک طرح سرمایه‌گذاری، علاوه بر بازدهی مورد انتظار، این است که بازدهی آن طرح حداقل به اندازه متوسط سود حاصل از جمیع طرح‌های اقتصادی باشد. به‌این ترتیب متوسط نرخ سود، عهده دار نقش اقتصادی نرخ بهره طبیعی در تخصیص منابع می‌شود. داودی، نظری و میرجلیلی (۱۳۷۴) نیز در این ارتباط اظهار می‌دارند:

«اگر گفته شود که برای علامت دهی به سرمایه‌گذار و شناخت افق سوددهی سرمایه‌گذاری، متوسطی از نرخ‌های سود لازم است، ما نیز با آن موافقیم، اما نه

آن که متوسط نرخ‌های سود، معیار محاسبه بهره وام قرار گیرد. بلکه تا آنجا که به عنوان علامت‌دهنده به سرمایه‌گذاری‌ها و روشن نمودن افق سرمایه‌گذاری عمل می‌کند، در اقتصاد اسلامی قبول است. " (داودی، نظری و میرجلیلی، ۱۳۷۴، ص. ۸۹)

اما، اگر نرخ سود مورد انتظار تنها مشخص‌کننده افق سرمایه‌گذاری باشد و نه برای درج در قراردادهای مالی، در این صورت عرضه‌کننده وجوه، حداقل با دو مسأله روبرو است:

۱. نااطمینانی ناشی از تحقق افق سرمایه‌گذاری

۲. مخاطرات ناشی از عدم اعمال و اجرای صحیح قراردادها به دلیل نبود مبنایی از پیش مشخص در مورد منافع حاصل از قرارداد که مبنای قضاوت طرف سوم قرار گیرد

این دو مسأله باعث می‌شود هزینه مبادله افزایش یابد. در این صورت انگیزه برای مبادله کاهش یافته و سازماندهی خاصی لازم است که عدم تقارن اطلاعات را از بین ببرد. زیرا متقاضی سرمایه به دلیل آن که بر اساس واقعیت‌های عینی بازار عمل می‌کند، اگر مشاهده کند که مبنایی از پیش مشخص برای الزام او به تأمین منافع طرف دیگر وجود ندارد و همه چیز برای تعیین منافع حاصل از مبادله برای طرف دیگر وابسته به عملکرد وی است، می‌تواند هر مقداری را تقاضا کند، به خصوص اگر عدم تقارن اطلاعات در اقتصاد زیاد بوده و سازوکار مؤثری برای شفاف‌سازی اطلاعات وجود نداشته باشد. از سوی دیگر باید توجه داشت که قضاوت طرف سوم نیز به دلیل عدم وجود مبنایی از پیش مشخص در قراردادها و موکول نمودن تعیین منافع مبادله به پس از انجام فعالیت‌های واقعی، وابسته به عملکرد متقاضی و میزان شفاف‌سازی عملکرد او خواهد شد. بنابراین گرایش طبیعی به مبادله از طریق قراردادهایی نظیر قرارداد اجاره یا فروش اقساطی که مبنای از پیش مشخص برای آشکارسازی منافع حاصل از مبادله دارند، خواهد بود.

۵- نهادهای رسمی مؤثر بر بانکداری ایران

حال این سؤال پیش می‌آید که در عمل چنین نظامی (بدون ربا) چگونه تعریف شده و چه تجربه‌ای را در پی داشته است. از یک طرف مطابق اصل چهل و چهار قانون اساسی، بانکداری در زمره فعالیت‌هایی قرار گرفته است که باید تحت مالکیت دولت باشد و از طرف دیگر قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) که در سال ۱۳۶۲ بتصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسید، نشان می‌دهد که نهاد غیررسمی به نام حرمت ربا که ریشه در اعتقادات مذهبی جامعه دارد توانسته است به شکل قید مؤثری بر تعریف قواعد رسمی عمل کند. یعنی در حال حاضر نهادهای رسمی حاکم بر بانکداری کشور بر اساس قاعده مذکور (حذف نرخ بهره از اقتصاد) تعریف شده‌اند.

۵-۱- الزامات وارده از قانون اساسی

قانون اساسی کشور بانکداری را در زمره فعالیت‌هایی قرار داده که دولت مالک و اداره‌کننده آن است. در این ارتباط دو نکته قابل بحث وجود دارد. یک این که اساساً دیدگاه قانون اساسی در ارتباط با نقش دولت در نظام اقتصادی چیست و اولویت نظام اقتصادی را در دسترسی به عدالت قرار داده یا کارایی؟ نکته دوم این است که بر اساس گرایش به هر یک از این دواصل، اهداف و آرمان نظام بانکی را به عنوان بخش مهمی از نظام اقتصادی چگونه تعریف کرده است؟

اصول متعددی در قانون اساسی وجود دارند که نشان‌دهنده اولویت بخشی به عدالت در مقابل کارایی بوده و وظایف متعددی را در این راستا بر عهده دولت گذارده‌اند (اصل دوم، بیست و یکم و چهل و سوم و چهل و چهارم قانون اساسی). شفاف‌ترین موضع‌گیری قانون اساسی در این ارتباط در اصل چهل و چهار ارائه شده است. دیدگاه قانونگذار در این اصل، تقریباً عکس دیدگاه‌های مطروحه در علم اقتصاد در زمینه نقش دولت است. چرا که در دیدگاه‌های متعارف علم اقتصاد، این بخش خصوصی است که مالکیت و اداره بخش مهمی از اقتصاد را بر عهده دارد و دولت مکمل و زمینه‌ساز رشد و توسعه آن قلمداد

می‌شود (رنانی، ۱۳۷۶). اما در اصل چهل و چهار بخش مهمی از فعالیت‌های اقتصادی بر عهده دولت گذارده شده و این بخش خصوصی است که مکمل آن محسوب شده و در فعالیت‌هایی که دولت وارد نشده مجاز به فعالیت است. بنابراین از نقطه نظر قانونی، بستر حقوقی موجود در قانون اساسی دولت را به سمت یک دولت از نوع دولت رفاه حداکثری هدایت می‌کند.

بر اساس نظریات اقتصادی، کارایی از طریق سازوکار رقابتی بازار و انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی و عدم دخالت دولت قابل تحقق است و دولت برای جبران نقائص وارد عمل می‌شود. اما قانون اساسی از دولت خواسته است اقدامات لازم برای برخورداری آحاد جامعه از آموزش و بهداشت و تأمین اجتماعی و شغل و... را برای کاهش نابرابری‌های به جای مانده از رژیم سابق فراهم آورد و برای این امر ابزارهای لازم برای هدایت اقتصاد و انجام فعالیت‌های اقتصادی را از طریق در اختیارگذاستن بخش مهمی از فعالیت‌های اقتصادی جامعه تحت مالیکت آن، در اختیار دولت قرار داده است. اگر هدف تنها کارایی می‌بود باید بخش‌هایی از نظام اقتصادی مانند بانک و بیمه از حوزه دولت خارج می‌شد. اما هدف بنیادی تحقق عدالت بوده و برای همین انجام بسیاری از فعالیت‌های نظام اقتصادی بر عهده دولت گذارده شده تا دولت بتواند بخش مهمی از تخصیص منابع را بر عهده گرفته و ابزار لازم برای رفع فقر و نابرابری را در اختیار داشته باشد. به عنوان مثال، بند ۳ ماده یک قانون بانکداری بدون ربا، ایجاد تسهیلات لازم برای گسترش تعاون عمومی و قرض الحسنه از طریق جذب و جلب وجوه آزاد و اندوخته‌ها و پس اندازها و سپرده‌ها و بسیج آنها برای تأمین شرایط و امکانات کار و سرمایه‌گذاری به منظور اجرای بند ۲ و ۹ اصل چهل و سوم قانون اساسی را جزء اهداف نظام بانکی قرار داده است. بنابراین هدف تخصیصی نظام بانکی براساس قانون اساسی و قانون بانکداری بدون ربا، تخصیص منابعی است که به تحقق عدالت اجتماعی بینجامد نه تخصیص منابعی که الزاماً بالاترین بازدهی را به همراه داشته باشد. درواقع در قانون اساسی کشور، سازماندهی نظام اقتصادی با اولویت بخشیدن به عدالت در مقابل کارایی و سازماندهی نظام بانکی (اهداف و

مالکیت) نیز در راستای این اولویت تعریف شده است. بدیهی است چنین سازماندهی فاقد قابلیت لازم برای نیل به حداکثر کارایی است.

۲-۵- تحلیل اثربخشی قانون بانکداری بدون ربا (بهره)

نورث (۱۹۹۰) تأکید می‌کند که مهم‌ترین کارکرد قوانین رسمی تسهیل مبادلات سیاسی و اقتصادی است و وظیفه قوانین رسمی تشویق انواع خاصی از مبادله است و نه تشویق هر نوع مبادله. از این منظر قانون بانکداری بدون ربا باید مشوق مبادلاتی در نظام بانکی باشد که غیرربوی است. در نگاه اول باید گفت که قانون بانکداری بدون ربا بخش‌هایی از قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ را که مغایر آن محسوب نمی‌شوند به رسمیت شناخته است. یعنی در حال حاضر دو قانون یکی مبتنی بر بانکداری متعارف و دیگری مبتنی بر بانکداری بدون ربا بر نظام بانکی کشور حاکم است. یکی مشوق مبادلات مبتنی بر ربا در نظام بانکی است و دیگری مشوق مبادلات بدون ربا. بدیهی است این دو در خلاف جهت هم حرکت می‌کنند و روح کلی حاکم بر آنها به کلی با دیگری در تضاد قرار دارد حتی اگر جزییاتی به ظاهر یکسان داشته باشند. بنابراین می‌توان ادعا کرد ساختار حقوقی منسجمی برای تحقق بانکداری بدون ربا تعریف نشده است.

قانون بانکداری بدون ربا چند ویژگی بسیار مهم دارد:

۱- نرخ بهره را حذف شده از اقتصاد تلقی کرده و به جای آن دریافت سود ناشی از انواع مشارکت‌ها با بانک در پروژه‌های مختلف سرمایه‌گذاری در قالب عقود مختلف مطرح می‌شود.

۲- رابطه میان عرضه‌کننده سرمایه و متقاضی آن از طریق واسطه‌ای به نام بانک انجام می‌شود. بانک نقش وکیل عرضه‌کننده و شریک تقاضاکننده را ایفا می‌کند!

۳- برای این که رابطه مذکور بتواند محقق شود، بانک مرکزی به تعیین حداقل‌هایی می‌پردازد که بتواند به عنوان مبنایی برای مبادله قرار گیرد. این مبنا حداقل نرخ سود مورد انتظار است.

۴- کنترل حجم پول، در زمره سیاست‌های پولی که توسط قانون بر عهده بانک مرکزی گذارده شده است دیده نمی‌شود.

ویژگی‌های مذکور نشان می‌دهد که قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) به‌ظاهر ویژگی‌هایی از قبیل حذف نرخ بهره و از دست رفتن کارکرد بازار پول از اقتصاد را در خود دارد (نیلی ۱۳۸۳ و غنی نژاد ۱۳۸۳). اما تأکید این قانون بر تعیین حداقل نرخ سود توسط بانک مرکزی، نشان‌دهنده آن است که برای تحقق مبادله در عمل، لازم است قیمت مورد مبادله مشخص شود. بنابراین تدوین‌کنندگان قانون خود از این مسأله آگاهی داشتند که بدون مشخص نمودن مبنایی که نشان‌گر پاداشی مادی برای عرضه‌کننده سرمایه و هزینه‌ای برای متقاضی آن باشد، مبادله‌ای محقق نمی‌شود. این پاداش برای عرضه‌کننده، عناوینی چون نرخ سود علی الحساب و جوایز قرعه‌کشی حساب‌های پس انداز قرض الحسنه و هزینه آن برای متقاضی، عنوانی چون حداقل سود مورد انتظار را یافته است.

از سوی دیگر ایده اساسی قانون بانکداری بدون ربا تأکید بر انجام مشارکت‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها توسط نظام بانکی بوده و کارکرد بازار پول و سرمایه در اقتصاد را توأمان بر دوش نظام بانکی گذارده است. اما در عمل کارکرد مذکور چندان جنبه عملی نیافته است. به‌عنوان مثال غنی نژاد (۱۳۸۳) با بررسی تجربیات عملی بانکداری بدون ربا در ایران اظهار داشته است بازار پول را که بازار نقدینگی کوتاه‌مدت است، نمی‌توان به‌صورت مشارکت سازماندهی کرد. تجربیات نظام بانکی کشورهای توسعه‌یافته نیز نشان می‌دهد چنین کارکردی توسط بانک‌های سرمایه‌گذاری و بنگاه‌های سرمایه‌گذاری‌های مخاطره‌آمیز^۱ انجام شده است نه توسط بانک‌های تجاری که نهادی برای بازار پولی و نقدینگی کوتاه‌مدت محسوب می‌گردند. در واقع نهاد حرمت ربا گرچه به‌تعریف قواعد رسمی نیز منجر شده اما

1- venture capital.

عملاً نتوانسته نتایج عملی مورد نظر را به‌همراه داشته باشد.^۱ شواهد عملیات بانکی نیز نشان می‌دهد، در حالی که ایده اساسی در بانکداری بدون ربا، بانکداری مشارکتی بوده است تنها ۳۵٪ از عملیات بانکی را عقود مشارکتی تشکیل داده و ۶۵٪ آن را وام بدون ربا با نرخ‌های ثابت تشکیل می‌دهد! در ادبیات مربوط به بحث ربا، مفهوم ربا به درصد قطعی از پیش تعیین شده برمی‌شود، اما ریاست بانک مرکزی کشور اطلاق ربا را وابسته به نام قراردادی می‌داند که میان متقاضی و عرضه کننده منعقد می‌شود، صرف نظر از این که ماهیت قرارداد، به لحاظ تعیین نرخ قطعی از ابتدای آن، یکسان باشد. از این رو نتیجه می‌گیرد که ۶۵٪ از عملیات بانکی که با نرخ‌های ثابت است ربوی نیست و شبهه ربوی بودن در مورد عقود مشارکتی می‌تواند وجود داشته باشد، در حالی که انتظار می‌رفت عقود مشارکتی از شبهه ربوی بودن مبرا بوده و این شبهه در مورد عقود با نرخ‌های ثابت وجود داشته باشد.

۱- رئیس کل بانک مرکزی اظهار نظر جالبی در این زمینه ارائه کرده است: «همانطور که می‌دانید مسایل سود و بانکداری از مسائل اعتباری است. به‌طور مثال، گوسفند حلال گوشتی را در نظر بگیرید که اگر مطابق با اصول اسلامی ذبح شود، حلال است. اما اگر با یک ضربه شمشیر ذبح شود حرام است. شکل کار ظاهراً یکی است. یا اگر کسی گلوی گوسفند را از جایی که معین شده نبرد، باز هم حرام است. اگر کار ذبح را انجام داده اما به‌طور عمد بسم الله نگوید، باز هم حرام است. در حالی که ظاهر کار همان است. در بسیاری از موارد ممکن است کاری که انجام می‌شود، از لحاظ ظاهر یکی باشد، اما با توجه به عقود اسلامی پذیرفته نیست. بحث حلال و حرام آن بحث بسیار ظریفی است. اکنون بنده به‌عنوان مثالی در بانکداری اسلامی اشاره می‌کنم. فرض کنید رییس اعتباری یک بانک بگوید که یک میلیون تومان وام می‌دهد و بابت آن نیز ۱۵٪ سود می‌گیرد و مثلاً بعد از یکسال انتظار دارد که یک میلیون تومان و صد و پنجاه هزار تومان دریافت کند. به عبارت دیگر، مبلغی را از پیش تعیین می‌کند که در این صورت آنرا ربا می‌نامند. زمانی، همین بانکداری می‌گوید من برای شمای کارخانه دار یک میلیون تومان مواد اولیه خریده و ۱۵٪ سود به آن اضافه می‌کنم، سپس آن را تقسیط کرده و شما باید اقساط آنرا به من برگردانید. چنین موردی را فروش اقساطی می‌نامند. درصد همان ۱۵٪ است. همان مقدار را هم بر می‌گرداند. زمان هم ممکن است همان مدت یک سال باشد. یکی اسلامی است و حلال. دیگری ربوی است و حرام. بنابراین اگر ما با مطلب آشنا نبوده و فقط ظاهر را ببینیم، ممکن است راحت حکم بدهیم که این کار ربوی است و حرام. در همین جا بنده اضافه می‌کنم که حداقل ۶۵٪ از عملیات بانکی ما، فروش اقساطی، اجاره به شرط تملیک، فروش دین و انتقال دین است که همه این‌ها با نرخ ثابت تقسیم می‌شود. تمام بحث ما در مورد ۳۵٪ مسأله است... پس چگونه می‌توان این بانکداری را ربوی خواند؟ (شیبانی، ۱۳۸۲، ص ۱۱-۱۰).

۳-۵- تحلیل میزان سازگاری با انگیزهای طرفین مبادله

می‌توان نشان داد قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) با انگیزه‌های طرفین مبادله در بازار مالی نیز چندان سازگار نیست. در این قانون بانک‌ها، وکیل سپرده‌گذاران برای استفاده از وجوه آنها در تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها تلقی می‌شوند. در چنین شرایطی باید اقداماتی صورت گیرد تا میزان عدم تقارن اطلاعاتی را کمتر کرده و مبادله را امکان‌پذیر سازد. از یک طرف لازم است نرخ‌های از پیش مشخص برای درج در قراردادهای تعیین شود تا ریسک تأمین مالی برای وکیل به حداقل برسد و از سوی دیگر لازم است اطمینان لازم به موکل برای بازگرداندن وجوهش داده شود. از این رو طبق ماده ۱۰ دستورالعمل اجرایی قبول سپرده مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۱۸ توسط شورای پول و اعتبار، بانک‌ها باید استرداد اصل سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت دار را طبق قرارداد منعقدۀ تعهد و یا به‌هزینه خود بیمه نمایند (مجموعه پولی و بانکی، ۱۳۷۹). علاوه بر این، گرچه رابطه بین بانک و سپرده‌گذار در مورد سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت دار بر خلاف سپرده‌های قرض‌الحسنه رابطه داین و مدیون نیست اما ثبت حسابداری آن بر اساس رابطه داین و مدیون صورت می‌گیرد به این شکل که سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت دار همانند سپرده‌های قرض‌الحسنه در ردیف بدهی‌های بانک ثبت می‌گردند، گو این که نظام بانکی خود قدرت پذیرش رابطه وکالت را ندارد و خود را بدهکار موکل می‌داند. در واقع هم شیوه حسابداری و هم ماده ۱۰ دستورالعمل اجرایی نشان می‌دهند که رابطه وکیل و موکل بازی با الفاظ است و سپرده‌گذار باید دارای حقوقی همانند حقوق یک طلبکار از بانک باشد. ضمن آن که وقتی بانک مجبور می‌شود تا ریسک مبادله با سپرده‌گذار را کاهش دهد و خود را بدهکار او تلقی کند، نمی‌تواند ریسک مشارکت واقعی را بپذیرد. بنابراین یا به‌سوی عقود با بازدهی ثابت روی می‌آورد و یا از شیوه‌های گوناگون برای کاهش این ریسک سود می‌جوید. مثلاً در عقد مضاربه با عقدی خارج لازم، تسهیلات گیرنده را وادار می‌کند که بازگشت اصل تسهیلات را تضمین کند.

در بخش قبلی گفتیم که اگر با اعطای قرض نباید بازدهی مادی را در قبال از

دست دادن قدرت خرید نقدی انتظار داشته باشیم پس باید انگیزه‌های معنوی فرد را برای انجام این کار هدایت کند. حال این سؤال مطرح می‌شود که خود نظام مقرراتی موجود حاکم بر بانکداری کشور تا چه حد این نوع انگیزه‌ها را جدی گرفته و سازماندهی لازم برای به‌کارگیری این انگیزه‌ها در فعالیت اقتصادی را شکل داده است. در ماده ۶ قانون بانکداری بدون ربا و در ماده ۴ دستورالعمل اجرایی قبول سپرده مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۱۸ شورای پول و اعتبار، اعطای جوایز به صاحبان سپرده‌های قرض‌الحسنه برای تشویق (ایجاد انگیزه) آنها در نظر گرفته شده است (مجموعه پولی و بانکی، ۱۳۷۹). بانک‌های کشور نیز کاملاً بر اساس سازوکارهای بازار و طبق دستورالعمل مورد بحث این نوع انگیزه‌ها را ایجاد می‌کنند تا بتوانند این منابع را به‌سوی خود جذب کنند. به‌این شکل که نوع جوایز را طوری انتخاب می‌کنند که ارزش انتظاری آنها که از حاصل ضرب احتمال برنده شدن در قرعه‌کشی و ارزش جوایز به‌دست می‌آید، رقم قابل‌توجهی برای پذیرش ریسک توسط صاحبان سپرده بوده و آنها را برای افتتاح حساب قرض‌الحسنه ترغیب کند. بر اساس چنین سازوکاری دو نوع جایزه در نظام بانکی معمول شده است، یکی جوایز با ارزش زیاد (مسکن، اتومبیل، چندین کیلومتر پول) و احتمال برنده شدن کم به‌دلیل تعداد کم این نوع جوایز و دیگر جوایز با ارزش کم ولی با تعداد زیاد برای بالا بردن احتمال برنده شدن. بدیهی است این سازوکار مبتنی بر انگیزه‌های مادی متعارف و مرسوم است.

علاوه بر این وقتی تجهیز منابع قرض‌الحسنه با استفاده از این سازوکار صورت می‌گیرد، ضرورتاً به‌تخصیص آن توسط بانک‌ها بر اساس انگیزه‌های معنوی و اهداف قانون بانکداری بدون ربا، منجر نخواهد شد. گرچه قانون عملیات بانکی بدون ربا در بند ۳ ماده یک ایجاد تسهیلات لازم به‌منظور اجرای بند ۲ و ۹ اصل چهل و سوم قانون اساسی را جزء اهداف نظام بانکی قرار داده، اما شواهد نشان می‌دهند، در حالی که در پایان سال ۱۳۸۱ سهم سپرده‌های قرض‌الحسنه از کل سپرده‌های بخش غیردولتی بیش از ۳۸ درصد بوده، سهم تسهیلات اعطایی قرض‌الحسنه از کل تسهیلات اعطایی بانک‌ها ۲/۷ درصد بوده است (سالنامه آماری

کل کشور، ۱۳۸۱). عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز نشان می‌دهد نظام مقرراتی و حقوقی موجود حتی قادر به استفاده از ظرفیت ایدئولوژیک جامعه در این بعد نیز نبوده است. بر اساس آمارهای نیروی انتظامی در سال ۱۳۷۹ صندوق‌های قرض‌الحسنه رسمی موجود در کشور حدود ۶۰۰۰ واحد، سهم سپرده‌های آنها از کل سپرده‌های بخش غیردولتی ۷/۴ درصد، سهم تسهیلات آنها از کل تسهیلات اعطایی بانک‌ها ۴۵/۴ درصد و سهم وام‌های اعطایی آنها نسبت به وام‌های قرض‌الحسنه اعطایی نظام بانکی ۸۴ درصد بوده است (عرب مازار و فرزین معتمد، ۱۳۸۲، ص ۸۷). این حجم فعالیت مخصوصاً در بعد تخصیص منابع از طریق اعطای وام قرض‌الحسنه در صندوق‌های قرض‌الحسنه نسبت به کل نظام بانکی، بیان‌گر آن است که سازماندهی موجود، حتی بخشی از جامعه را که حاضر است بر اساس انگیزه‌های معنوی عمل کرده و بهای اعتقاد خود را بپردازد جذب خود نکرده است. نظام مقرراتی فعلی از نقطه نظر به‌بار نشاندن بانکداری بدون ربا نیز فاقد اثر بخشی لازم است. زیرا مبتنی بر انگیزه‌های مرسوم در بانکداری ربوی است نه انگیزه‌های معنوی که ماهیت بانکداری بدون ربا را منعکس می‌کنند.

۶- ترتیبات نهادی نظام بانکی ایران

حال سؤال این است که در نظام بانکی کشور شیوه‌های نظارتی طرف سوم بر مبادلات نظام بانکی به چه شکلی است و تا چه حد هزینه‌های مبادله را کاهش داده است. علاوه بر این در سطح بنگاه نیز باید به این سؤال پاسخ داد که ساختار راهبری بانک‌های کشور به چه صورتی است و آیا از استانداردهای لازم برای راهبری اثر بخش بنگاه^۱ برخوردار است یا خیر. در واقع سؤال اول ناظر به استانداردهای نظارتی طرف سوم (مجموعه دولت و یا بانک مرکزی به عنوان نماینده حاکمیت) و قدرت اعمال استانداردها توسط نهاد ناظر و سؤال دوم به شیوه اداره بانک‌های دولتی در سطح بنگاه برای حداکثرسازی ثروت سهامداران و ارزش خالص بانک، برمی‌گردد.

1- effective corporate governance.

۱-۶- استقلال نهاد ناظر بر نظام بانکی

آنچه نظارت طرف سوم را مؤثر می‌سازد استقلال آن از طرفین مبادله و بی‌طرفی نسبت به منافع است که برای طرفین مبادله وجود دارد. اما با مالکیت دولت بر نظام بانکی، هم اجرا و هم نظارت توسط یک طرف از مبادله صورت می‌گیرد. این مسأله می‌تواند قدرت نظارتی نهاد ناظر را کاهش دهد زیرا استقلال نهاد ناظر را از بین برده است. دو معیار اصلی برای ارزیابی استقلال بانک مرکزی نرخ تورم و بدهی دولت به بانک مرکزی است (کميجانی، ۱۳۸۳). نرخ تورم دو رقمی و حجم بدهی دولت به بانک مرکزی در سال‌های پس از انقلاب ۵۷، نشان می‌دهند که در مقایسه با بسیاری از کشورهای جهان درجه استقلال بانک مرکزی کشور بسیار پایین است. علاوه بر این به لحاظ اجرایی نیز سازماندهی لازم برای اجرای سیاست‌های پولی مستقل در نظام اقتصادی کشور ایجاد نشده است. کميجانی (۱۳۸۳) با مقایسه وضعیت و ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار در حال حاضر با شورای سیاستگذاری بانک‌های مرکزی دیگر کشورها اظهار می‌دارد:

”با وجود مسئولیت‌هایی که به موجب قانون به بانک مرکزی و رئیس کل بانک مرکزی محول شده است، در مهم‌ترین رکن تصمیم گیرنده و سیاستگذاری بانک یعنی شورای پول و اعتبار، بانک مرکزی فقط دارای سه رأی است. (رأی رئیس کل بانک و دو خبره در امور بانکی که به پیشنهاد رئیس کل بانک و تأیید رئیس جمهور صورت می‌گیرد). به این ترتیب ملاحظه می‌شود که آرای بانک مرکزی در شورای سیاستگذار و تصمیم گیرنده خود و در مقایسه با تعداد آرای نمایندگان دولت در اقلیت مطلق قرار دارد. ضمناً سیاستگذاری پولی نه تنها توسط شورای پول و اعتبار با ترکیب مورد اشاره صورت می‌گیرد بلکه مجلس شورای اسلامی هم به سیاستگذاری پولی می‌پردازد. تعیین نحوه مصرف بخشی از منابع بانک‌ها در قالب تسهیلات تکلیفی از آن جمله به‌شمار می‌رود. تا زمانی که چنین تفکری بر دولت و مجلس شورای اسلامی حاکم است و تعیین سیاست پولی را در برخی از جهات حق و وظیفه خود می‌دانند، بحث استقلال بیشتر بانک مرکزی منتفی است” (کميجانی، ۱۳۸۳، ص ۳۱).

از این استدلال می‌توان نتیجه گرفت اساسی‌ترین عنصر نظارتی در نظام بانکی ایران دچار خدشه شده است.^۱ تداوم چنین سازوکاری موجب می‌شود تا نهاد ناظر نقشی منفعل و به‌اقتضای روز در جامعه پیدا کند به‌نحوی که آن را از ایجاد تحولات لازم در شیوه‌های نظارتی نیز بازدارد. فاصله زمانی میان تعریف و اعمال استانداردهای نظارتی منطبق بر استانداردهای جهانی و کشورمان، نشان‌دهنده این موضوع است.^۲ در چنین شرایطی توان نظارتی بانک مرکزی متناسب با پیچیده شدن مبادلات افزایش نمی‌یابد و موجب می‌شود هر گونه تحول در نظام بانکی به شرایط نابهنجارتی از قبل منجر شود. وقتی بانک‌ها دولتی اند گرچه انگیزه و توان برای نظارت کم رنگ می‌شود اما مالکیت دولت این اطمینان را به‌وجود می‌آورد که طرف مبادله (سپرده‌گذار یا وام‌گیرنده) به‌ایفای تعهدات توسط بانک حتی در شرایطی که بانک به‌عنوان یک بنگاه فعالیت سودآوری ندارد اطمینان داشته باشند زیرا دولت به‌عنوان نهادی فراتر از مبادلات نظام بانکی قادر به پوشش این زیان‌ها است. در واقع با وجود نظارت کم رنگ طرف سوم، مالکیت دولتی بر بانک‌ها، گرچه ممکن است کیفیت خدمت مورد مبادله را کاهش و زمان دریافت این خدمت را افزایش دهد اما مخاطرات قراردادهای را نیز کاهش می‌دهد. اگر قدرت نهاد ناظر در چنین سطحی باقی بماند - چون تقویت قدرت نظارتی علاوه بر تغییر سازماندهی نیاز به به‌کارگیری تخصص‌های جدید و فناوری‌های جدید دارد که در کوتاه‌مدت چنین تحولاتی امکان بسیار کمی دارد - تغییر مالکیت بانک‌ها از دولتی به خصوصی گرچه ممکن است کیفیت و زمان دریافت خدمات را بهبود بخشد اما مخاطرات اخلاقی را بشدت افزایش می‌دهد و

۱- یکی از تازه‌ترین شواهد عدم استقلال بانک مرکزی در ایران، تصمیم اخیر مجلس شورای اسلامی مبنی بر کاهش نرخ سود تسهیلات بانکی است.

۲- به‌عنوان مثال استانداردهای بین‌المللی کفایت سرمایه بانک‌ها پیش از دهه ۹۰ توسط کمیته بال اعلام و رعایت آن را از اواسط دهه مذکور لازم‌الاجرا کرده است. اما در کشورمان، در سال ۲۰۰۴ (بهمن ماه ۱۳۸۲) شورای پول و اعتبار مقررات کفایت سرمایه را تصویب و به بانک‌های کشور ابلاغ کرده است. این در حالی است که در همین سال استانداردهای قبلی توسط کمیته بال مورد تجدید نظر قرار گرفت و رعایت استانداردهای جدید نیز از سال ۲۰۰۷ الزامی شده است.

می‌تواند با به‌خطر انداختن طرف اصلی مبادله یعنی سپرده‌گذار زمینه بحران نظام بانکی را فراهم آورد. تجربه برخی کشورهای در حال توسعه نظیر مکزیک و آرژانتین نیز نشان می‌دهد که در نبود نظارت قوی توسط بانک مرکزی، خصوصی‌سازی بانک‌ها موجب می‌شود تا وام‌های اعطایی به‌بخش خصوصی بدون رعایت استانداردهای تعریف شده، افزایش چشمگیری یافته و بانک در مواجهه با عدم بازپرداخت این وام‌ها و زیان ناشی از معوق شدن آنها، دچار بحران و ورشکستگی شده و با خروج یک‌باره سپرده‌ها مواجه شود (مجینسون^۱، ۲۰۰۳).

۲-۶- ساختارهای راهبری بانک‌های دولتی

اما بعد دیگر از ترتیبات نهادی به‌روابط سازمانی درون بانک‌های دولتی و راهبری بنگاه مربوط می‌شود. راهبری بنگاه که در ایران با نام حاکمیت سهامی بیشتر شناخته شده است در سال‌های اخیر و پس از ورشکستگی شرکت‌های بزرگی چون انرون و ورلدکام توجه بسیاری را بخود جلب کرده است (گرین اسپن^۲، ۲۰۰۲). راهبری بنگاه به‌روابط میان ارکان شرکت (هیات مدیره، صاحبان سهام، مدیر عامل، بازرسان و حسابرسان قانونی) اشاره دارد به‌نحوی که بتواند کارایی بنگاه را با هدف حداکثرسازی ثروت سهامداران در پی داشته باشد. ایده اساسی در این مسأله توجه به‌مسأله کارگزار-مالک و عدم تقارن اطلاعات میان مدیران اجرایی و صاحبان بنگاه است. بر اساس دستاوردهای حاصل از تجربیات جهانی بر دو عنصر اساسی برای اعمال راهبری اثربخش بنگاه تأکید می‌شود یکی وجود هیات مدیره مستقل از مدیریت اجرایی و به‌خصوص مدیر عامل و دیگر تشکیل کمیته‌های مستقل زیر نظر هیأت مدیره که عملکرد بنگاه را از ابعاد مختلف مورد بررسی دقیق قرار دهند. از مهم‌ترین این کمیته‌ها کمیته حسابرسی و کمیته مدیریت ریسک است (گرین اسپن، ۲۰۰۲).

شواهد مربوط به‌شیوه اداره بانک‌های دولتی و ساختار سازمانی آنها در ایران

1- Megginson.

2- Greenspan.

نشان می‌دهد که بانک‌های دولتی عملاً فاقد عناصر اساسی برای اعمال حاکمیت سهامی اثر بخش (وجود هیأت مدیره مستقل از مدیر عامل و کمیته‌های زیر نظر آنها) هستند. چنین مسأله‌ای در نبود سازوکار بازار برای شفاف نمودن ناکارایی‌های مدیریت اجرایی، شرایط را بغرنج‌تر می‌کند. زیرا همان‌گونه که نورث (۱۹۹۰) می‌گوید، انگیزه کارگزاران را تابع مطلوبیتشان شکل می‌دهد نه الزاماتی که دولت به‌عنوان سهامدار بانک‌ها برای آنها تعریف کرده است. به‌عنوان مثال، نشان دادیم در حالی که یکی از اهداف تعریف شده برای نظام بانکی تحقق بند ۲ و ۹ اصل چهارم و سوم قانون اساسی بوده، تخصیص منابع نظام بانکی در این جهت ناچیز بوده است. علاوه بر این، مطرح نمودن تسهیلات تکلیفی از سوی مدیران بانک‌ها به‌عنوان عاملی برای ناکارآمدی فعالیت آنها (صرفنظر از توجیهات نظری که برای آن وجود دارد و تا حدود زیادی صحیح نیز است) خود حاکی از تضاد میان انگیزه‌های مدیران و مالکان بانک‌های دولتی است. ضمن آن که مشخص نیست در موارد دیگر تخصیص اعتبارات، این مدیران با کارآمدی لازم عمل کرده باشند زیرا در نبود سازوکار رقابتی و با وجود تمرکز بالا در نظام بانکی این ناکارآمدی‌ها در سایه قیمت‌های غیرتعادلی پوشش داده می‌شود. در واقع در سایه تعیین دستوری نرخ‌های سود سپرده و تسهیلات و نسبت بالای درآمد خالص بهره‌ای، زیان‌های ناکارایی در تخصیص منابع پوشش داده می‌شود. به‌عنوان مثال بر اساس شواهد آماری موجود نسبت مانده تسهیلات معوق و سررسید گذشته بانک‌ها به کل تسهیلات اعطایی آنها در پایان سال ۱۳۸۱ بیش از ۶۰٪ درصد (سالنامه آماری کل کشور، ۱۳۸۱) است و در بخش‌های قبلی نشان دادیم نسبت خالص درآمد بهره‌ای به کل دارایی‌ها برای بانک‌های کشور حدود ۵ درصد بوده است.

در این بحث باید به‌سازوکار تطبیق نیز توجه داشت. از یک طرف افراد در نظام بانکی دولتی از بالاترین تا پایین‌ترین سطوح بر اساس دستور از مافوق، خود را تطبیق می‌دهند. زیرا با وجود مالکیت دولتی و نبود سازوکار بازار رقابتی تنها سازوکار موجود برای تطبیق استفاده از دستور مستقیم است. شواهد نشان

می‌دهند عامل مهمی که سبب تغییر در سازوکار موجود می‌شود گسترش رقابت همراه با نظارت اثربخش نهاد ناظر است. نگاهی به محتوای تبلیغات بانک‌های دولتی (مثلاً بانک تجارت و بانک ملت) در سال‌های جاری در رابطه با پرداخت سود به سپرده‌های سرمایه‌گذاری و یا تبلیغات مربوط به جوایز قرض‌الحسنه نشان می‌دهد که بانک‌های دولتی هر جا که رقابت مؤثری وجود دارد از ظرفیت‌های موجود در ایجاد مزیت رقابتی در بازار استفاده می‌کنند. در مواردی هم که رقابت مؤثری وجود ندارد مانند اعطای تسهیلات به متقاضیان، نه تنها تبلیغاتی برای آن صورت نمی‌گیرد بلکه هزینه‌های دیگری هم از طریق افزایش فاصله زمانی میان درخواست مشتری تا پرداخت تسهیلات به او و نیز هزینه‌های کارشناسی، تهرین وثائق و... به متقاضی تحمیل می‌شود زیرا متقاضی تنها ابزاری که برای تأمین مالی در اختیار دارد استفاده از تسهیلات بانکی است و بقیه ابزارها در شرایط موجود از او سلب شده یا با هزینه بالاتری قابل حصول است، بنابراین فاقد قدرت انتخاب جایگزین و چانه زنی در مقابل بانک‌ها است. پس اگر در نتیجه خصوصی‌سازی نیروئی نباشد که سازوکار تطبیق با شرایط متحول را تغییر دهد، خصوصی‌سازی تأثیری بر کارایی عملکرد اقتصادی از طریق کاهش هزینه مبادله نخواهد داشت. شواهد مربوط به عملکرد بانک‌های خصوصی موجود نشان می‌دهد نرخ سود سپرده و تسهیلات این بانک‌ها که اساسی‌ترین جزء هزینه مبادله به‌شمار می‌رود بیشتر از بانک‌های دولتی است (گزارش‌های سالیانه بانک‌های خصوصی). اگر بیشتر بودن نرخ سود سپرده را برای ایجاد مزیت رقابتی برای جذب منابع تصور کنیم، آنگاه بالا بودن نرخ سود تسهیلات فاقد این توجیه خواهد بود زیرا احتمال انتخاب نامساعد^۱ را نیز افزایش می‌دهد. در واقع این بانک‌ها با کاهش دادن اجزاء دیگر هزینه مبادله نظیر زمان لازم برای تصمیم‌گیری برای اعطای یک تسهیلات، جزء دیگر آن یعنی نرخ سود را افزایش می‌دهند به نحوی که قیمت تمام شده برای تسهیلات گیرنده چندان متفاوت با بانک‌های دولتی نخواهد بود. از این مقایسه

1- adverse selection.

می‌توان نتیجه گرفت نوع مالکیت در فضایی که نیروئی برای تطبیق بر اساس سازوکار بازار رقابتی را در خود نداشته باشد، می‌تواند اثر خیلی معنا داری بر هزینه مبادله نداشته باشد. از این رو یکی از اقدامات لازم برای اثربخشی تغییر مالکیت بانک‌ها از دولتی به خصوصی، افزایش رقابت مؤثر از طریق اعطای مجوزهای جدید و یا ورود بانک‌های معتبر خارجی است.

۷- نتیجه‌گیری

در این مقاله ابعاد نهادی نظام بانکی در ایران را مورد بررسی و تحلیل قرار دادیم. این ابعاد نهادی شامل نهادهای غیررسمی (حرمت ربا)، نهادهای رسمی (قانون بانکداری بدون ربا (بهره)) و ترتیبات نهادی نظام بانکی ایران بوده است. در گام اول مشخص نمودیم که حرمت ربا به‌عنوان یک ارزش مذهبی چه اثری بر عملکرد نظام اقتصادی دارد و ما به‌ازای عملی آن چیست. در این تحلیل مبادله مالی را مورد توجه قرار دادیم و نشان دادیم که حذف ربا (بهره قراردادی) چه تبعاتی بر طرفین مبادله داشته و چه اثراتی را بر هزینه مبادله خواهد داشت. نتیجه بحث این بود که نبود بهره قراردادی منجر به افزایش هزینه مبادله می‌شود. در گام بعد قوانین و مقررات حاکم بر نظام بانکی شامل قانون اساسی و قانون بانکداری بدون ربا را تحلیل کردیم. تحلیل شواهد عملکردی و محتوای قوانین و مقررات نشان می‌دهد که مجموعه نهادهای رسمی موجود برای سازماندهی بانکداری بدون ربا فاقد کارایی و انسجام لازم است به‌این معنا که ایده مستتر در بانکداری بدون ربا به‌صورت نگرشی منسجم بر قوانین موجود تسلط نیافته است. گرچه قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مبنای عملیات بانکی است اما قوانین دیگر مانند قانون پولی و بانکی هم بر فعالیت بانک‌ها سایه افکنده است. دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های حاکم بر نظام بانکی نیز چندان با محتوای عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مطابقت ندارد. بنابراین به‌نظر می‌رسد یکی از ابعاد مهم اصلاح نظام بانکی اصلاحات در ابعاد مذکور است. لازم است نظام حقوقی و قانونی بانکداری به‌گونه‌ای تعریف شود که نگرش واحدی بر آن حاکم باشد. حیطة بازار

پول و بازار سرمایه را از همدیگر متمایز گرداند و کارکردهای هر کدام در نظام اقتصادی را با سازماندهی جدیدی دنبال کند. مجموعه قانونی و مقرراتی حاکم بر نظام بانکی هم روح ربوی دارد و هم روح غیرربوی.

در نهایت نیز ترتیبات نهادی و سازماندهی نظام بانکی کشور را بررسی نمودیم. این تحلیل نشان داد، ترتیبات نهادی نظام بانکی در حال حاضر به‌گونه‌ای است که تغییر نوع مالکیت به‌تنهایی تحول‌چندانی در عملکرد نظام بانکی ایجاد نخواهد کرد و باید اقدامات اصلاحی همراه با آن در نظام بانکی صورت گیرد. یکی از وجوه مهم این اقدامات، حرکت برای استقلال نهاد ناظر و تحول در محیط نهادی و سازماندهی مجدد آن در این جهت است. در واقع تقویت نهاد نظارتی و افزایش استقلال آن می‌تواند دستیابی به عملکرد بهتر نظام بانکی را تضمین کند. از سوی دیگر انجام تحولات برای ایجاد ساختارهای راهبری اثر بخش در این بانک‌ها ضروری است. اساسی‌ترین عناصر مورد تأکید در این قسمت، تشکیل هیأت مدیره مستقل از مقامات اجرایی بانک و ایجاد کمیته‌های حسابرسی و ریسک در زیر نظر آنها است. علاوه بر این باید زمینه به‌کارگیری خبرگان جدید در سطوح اجرایی نظام بانکی فراهم شود که همراه با خود فناوری‌های جدید اطلاعاتی را نیز وارد عملیات بانکی کنند و رویه‌های عملیاتی نظام بانکی را متحول سازند. تجربیات جهانی نشان می‌دهد این امر از طریق جذب بانک‌های معتبر خارجی در فرایند خصوصی‌سازی قابل تحقق است. از سوی دیگر همراه با خصوصی‌سازی باید اقدامات لازم برای افزایش رقابت مؤثر در نظام بانکی فراهم شود تا علاوه بر تغییر مالکیت، سازوکار تطبیق و سازگاری با شرایط متحول نیز تغییر یابد.

بنابراین بر اساس چارچوب تحلیلی این تحقیق و نتایج حاصل آن، معتقدان به اصلاح نظام بانکی با هدف کارایی عملکرد اقتصادی، باید مجموعه‌ای از اصلاحات در ابعاد زیر را انجام دهند:

۱- تعریف دقیق مصادیق ربا در نظام بانکی و ارائه سازوکار جایگزین برای تحقق مبادلات در نظام مالی فاقد نرخ بهره قراردادی به‌صورت اثربخش و سازگار

- با انگیزه‌های طرفین مبادله و در صورت عدم توانایی برای ارائه سازوکار جایگزین، پذیرش نرخ بهره قراردادی در بازار پول و سرمایه
- ۲- اصلاح قانون بانکداری بدون ربا برای تفکیک میان بازار پول و سرمایه و خارج ساختن ایده مشارکت از حیطه بانکداری تجاری
- ۳- حاکم کردن یک قانون با نگرش واحد بر نظام بانکی
- ۴- تجدیدنظر در اهداف و وظایف نظام بانکی برای استقلال آن و تغییر قوانین برای ممنوعیت دخالت در سیاست‌های پولی و اعتباری توسط نهادهای غیراز نهاد ناظر بر نظام بانکی (شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی)
- ۵- کاهش موانع ورود به نظام بانکی برای ایجاد رقابت مؤثر میان بانک‌ها
- ۶- سازماندهی نظام بانکی و شورای سیاستگذاری آن برای استقلال و قدرت نظر بیشتر نهاد ناظر و تقویت توان نظارتی آن
- ۷- اصلاح نحوه اداره بانک‌های دولتی برای ایجاد ساختارهای راهبری اثربخش در آنها از طریق ایجاد هیأت مدیره مستقل از مدیران اجرایی و تشکیل کمیته‌های حسابرسی و ریسک زیر نظر هیأت مدیره

فهرست منابع

- ۱- ارزشیابی عملکرد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها در سال ۱۳۸۱، (۱۳۸۲)، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور شرکت‌های دولتی، اسفند.
- ۲- بارلتروپ و مک ناften، (۱۳۸۰)، تفسیر گزارش‌ها و صورت‌های مالی بانک‌ها، ترجمه کارشناسان اداره مطالعات و سازمان‌های بین‌المللی در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نشر مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
- ۳- بانک و اقتصاد، (۱۳۸۳)، شهریور، شماره ۴۹.
- ۴- خلاصه تحولات اقتصادی کشور، (۱۳۸۲)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، تهران.
- ۵- داودی، پ.، نظری، ح. و ح. میرجلیلی، (۱۳۷۴)، پول در اقتصاد اسلامی، انتشارات سمت.
- ۶- رنانی، محسن، (۱۳۷۸)، پویش‌های درونی در ترکیب دولت و بازار (نظریه و تجربه)،

- مجموعه مقالات همایش "پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران اسفند ۱۳۷۷" دانشگاه علامه طباطبائی و سازمان برنامه و بودجه، تهران، صص ۱۹۳-۱۵۵.
- ۷- ساسان نژاد، امیر هوشنگ، (۱۳۸۲)، *کامل‌ترین مجموعه قوانین و مقررات مالیاتی*، انتشارات فردوسی، چاپ دوم، تهران
- ۸- *سالنامه آماری کل کشور*، مرکز آمار ایران، سال‌های مختلف
- ۹- شیبانی، ابراهیم، (۱۳۸۲)، *سخنرانی رئیس کل بانک مرکزی*، در مجموعه مقالات چهاردهمین همایش بانکداری اسلامی: اصلاح ساختار مالی و نظارتی در بانکداری اسلامی، مؤسسه عالی بانکداری ایران، شهریور، صص ۲۷-۷.
- ۱۰- غنی‌نژاد، موسی، (۱۳۸۳)، *بررسی نظریه‌های مربوط به بانکداری بدون بهره*، مجموعه مقالات پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی: تجربه دو دهه بانکداری اسلامی و چالش‌های پیش رو (ابعاد نظری، ساختاری و اجرایی)، مؤسسه عالی بانکداری ایران، شهریور، صص ۲۷۳-۲۳۵.
- ۱۱- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۷۶)، *مقدمه‌ای بر معرفت‌شناسی علم اقتصاد*، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی توسعه، تهران.
- ۱۲- فرزین‌وش، اسدالله و کامران ندری، (۱۳۸۱)، *ربا، بهره قراردادی و بهره طبیعی (نقد مفهوم بهره در نظریات اقتصادی متفکران مسلمان)*، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۶۰، بهار و تابستان، صص ۱۸۵-۱۴۹.
- ۱۳- *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات و تغییرات و متمم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸)*، (۱۳۸۳)، تدوین جهانگیر منصور، نشر دوران، تهران، چاپ سی‌ام.
- ۱۴- *قانون بودجه کل کشور*، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سال‌های مختلف
- ۱۵- کمیجانی، اکبر، (۱۳۸۲)، *ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در ایران*، انتشارات معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- ۱۶- کمیجانی، اکبر، (۱۳۸۳)، *دیدگاه‌های نظری و پیش‌نیازهای لازم برای نیل به استقلال بانک مرکزی با هدف مهار تورم و ثبات قیمت‌ها*، مجموعه مقالات پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی: تجربه دو دهه بانکداری اسلامی و چالش‌های پیش رو (ابعاد نظری، ساختاری و اجرایی)، مؤسسه عالی بانکداری ایران، شهریور، صص ۴۳-۳.
- ۱۷- *گزارش اقتصادی و ترازنامه*، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال‌های مختلف.

- ۱۸- گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۶-۱۳۸۱)، (۱۳۸۳)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۱۹- گزارشات سالیانه بانک‌های سامان، کارافرین، اقتصاد نوین و پارسیان
- ۲۰- مجموعه بخشنامه‌های مدیریت نظارت و امور بانک‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۱)، پژوهشکده پولی و بانکی، ویرایش دوم
- ۲۱- مجموعه پولی و بانکی مشتمل بر قوانین و مقررات و معتبر، (۱۳۷۹)، ریاست جمهوری، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات.
- ۲۲- نماگرهای اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، شماره‌های مختلف.
- ۲۳- نورث، داگلاس. سی.، (۱۹۸۴)، دولت و هزینه مبادله در تاریخ، ترجمه علی طوسی اردکانی، مجله برنامه و توسعه، دوره ۲، شماره ۸، تابستان ۱۳۷۳، صص ۱۱۷-۱۳۶.
- ۲۴- نورث، داگلاس. سی.، (۱۹۹۰)، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی ترجمه محمدرضا معینی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۷.
- ۲۵- نورث، داگلاس. سی. (۱۹۹۹)، شناخت فرایند تحول اقتصادی، فصل شش کتاب، دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی: تعامل اندیشه‌ها در اقتصادسیاسی "مجموعه مقالات ترجمه شده توسط حسین راغفر، نشر نقش و نگار، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۲.
- ۲۶- نیلی، مسعود، (۱۳۸۳)، مقایسه تطبیقی قانون عملیات بانکی بدون ربا با کارکردهای اقتصاد مدرن، مجموعه مقالات پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی: تجربه دو دهه بانکداری اسلامی و چالش‌های پیش رو (ابعاد نظری، ساختاری و اجرایی)، مؤسسه عالی بانکداری ایران، شهرپور، صص ۲۳۲-۲۰۹.
- ۲۷- ویلیامسون، الیور. ای.، (۲۰۰۰)، اقتصاد نهادگرایی جدید: دستاوردهای گذشته و نگاهی به‌فرا رو، ترجمه محمود متوسلی، مجله برنامه و بودجه، شماره ۷۳، اردیبهشت و خرداد ۱۳۸۱، صص ۴۱-۳.

- 28- Bardhan, P., (2000), "Understanding Underdevelopment: Challenges for Institutional Economics from the point of view of Poor Countries", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 156, No. 1
- 29- Beck, T. and Levine, R., (2003), "Legal Institutions and Financial Development", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3136, Washington, DC. Prepared for the Handbook of New Institutional Economics.
- 30- Beck, T., Demirguc-Kunt, A. and Levine, R., (2000), "A New Database on the Structure and Development of the Financial Sector", *The World*

- Bank Economic Review*, Vol. 14, No. 3, pp. 597-605.
- 31- Beck, T., Demirguc-Kunt, A. and Levine, R., (2001), "Law, Politics, and Finance", *World Bank Policy Research*, Working Paper No. 2585, Washington, DC.
 - 32- Coase, R. H., (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, No. 1, pp. 1-44
 - 33- Greenspan, A., (2002), "Corporate Governance", *Speech at the New York University*, 26 March 2002, BIS Review 21/2002.
 - 34- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A., (2002), "Government Ownership of Banks", *Journal of Finance*, Vol. 57, No. 1, pp. 265-301.
 - 35- Leijonhufvud, A., (1981), "The Wicksell Connection", Leijonhufvud, A. "Information and Coordination", New York: Oxford University Press
 - 36- Levine, R., (1997), "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, No. 2, pp. 688-726
 - 37- Megginson, W. L., (2003), "The Economics of Bank Privatization", Paper presented at World Bank Conference on Bank Privatization in Low and Middle Income Countries, Washington, DC, November 20-21.
 - 38- Rogers, C., (1989), "Money, Interest and Capital: A Study in the Foundations of Monetary Theory", Cambridge University Press.
 - 39- Shleifer, A. and Vishny, R., (1994), "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, pp. 995-1025.
 - 40- *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 1991.
 - 41- Tian, G., (2001), "A Theory of Ownership Arrangements and Smooth Transition to a Free Market Economy", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 157, No. 2, pp. 380-412
 - 42- Williamson, O. E., (1995), "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994, World Bank, Washington, D. C., pp. 171-197.
 - 43- Williamson, O. E., (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, No. 3, pp. 595-613.

جدول پیوست: شاخص‌های عملکرد نظام بانکی در کشورهای مختلف

نام کشور	نسبت نقدینگی به تولید ناخالص داخلی	نسبت بدهی بخش دولتی و غیردولتی به نظام بانکی به کل دارایی‌های داخلی نظام بانکی	نسبت بدهی بخش غیردولتی به نظام بانکی به تولید ناخالص داخلی	نسبت تمرکز بازار (سهام سه بانک اول از کل بازار)	نسبت هزینه‌های سربار به کل دارایی‌های بانک‌ها	نسبت خالص درآمد بهره‌ای به دارایی‌های بانک‌ها
بحرین	۰/۶۶	۰/۷۶	۰/۴۳	۰/۸۷	۰/۱۶	۰/۳۰
کانادا	۰/۷۷	۰/۷۴	۰/۶۵	۰/۵۴	۰/۱۶	۰/۱۶
قبرس	۱/۴۹	۰/۶۴	۰/۸۹	۰/۶۲	۰/۴۳	۰/۵۹
هنگ کنگ	۱/۶۳	-	۱/۵۹	۰/۵۸	۰/۵۳	۰/۳۲
ایرلند	۰/۸۱	۰/۹۶	۰/۷۴	۰/۵۶	۰/۱۳	۰/۱۳
کنیا	۰/۴۹	۰/۷۴	۰/۲۶	۰/۳۶	۰/۴۳	۰/۶۹
مالزی	۱/۱۵	۰/۶۴	۰/۹۳	۰/۳۴	۰/۱۴	۰/۳۲
زلاندنو	۰/۸۷	۰/۷۰	۰/۹۹	۰/۳۷	۰/۲۲	۰/۲۴
پاکستان	۰/۴۵	-	۰/۲۴	۰/۵۹	۰/۳۳	۰/۳۱
سنگاپور	۱/۱۱	-	۰/۹۷	۰/۳۸	۰/۱۲	۰/۲۱
تایلند	۰/۹۰	۰/۸۷۸	۰/۹۹	۰/۴۶	۰/۲۲	۰/۲۷
انگلستان	۰/۸۲	-	۱/۱۶	۰/۲۸	۰/۳۰	۰/۲۶
ایالات متحده	۰/۵۶	۰/۵۵	۰/۶۳	۰/۱۹	۰/۳۷	۰/۴۶
زیمباوه	۰/۴۴	۰/۴۲	۰/۲۲	۰/۵۵	۰/۴۳	۰/۴۸
آلمان	۰/۷۶	-	۱/۱	۰/۲۶	۰/۲۹	۰/۲۷
ژاپن	۱/۸۷	۰/۴۸	۱/۱۱	۰/۱۷	۰/۱۵	۰/۱۹
کره جنوبی	۰/۷۷	۰/۴۹	۰/۵۹	۰/۱۵	۰/۲۷	۰/۲۴
سوئیس	۱/۶	-	۱/۶۶	۰/۶۱	۰/۴۳	۰/۱۹
دانمارک	۰/۵۸	-	۰/۳۱	۰/۵۵	۰/۳۵	۰/۴۵
سوئد	۰/۵۳	۰/۳۰	۰/۳۵	۰/۵۸	۰/۲۳	۰/۲۵
بلغارستان	۰/۳۴	-	۰/۱۲	۰/۶۹	۰/۱	۰/۷۷
چین	۱/۱۴	-	۰/۹۵	۰/۶۱	۰/۱۲	۰/۳۰
کروواسی	۰/۳۵	-	۰/۳۱	۰/۵۳	۰/۵۴	۰/۴۹
جمهوری چک	۰/۷۰	-	۰/۷۲	۰/۴۳	۰/۳۶	۰/۲۷
مجارستان	۰/۴۴	-	۰/۲۱	۰/۴۹	۰/۴۳	۰/۴۱
اسلوواکی	۰/۶۱	-	۰/۳۳	۰/۵۹	۰/۴۵	۰/۲۳
آرژانتین	۰/۹۰	۰/۲۴	۰/۲	۰/۲۹	۰/۶۶	۰/۵۱
بولیوی	۰/۵۰	۰/۷۷	۰/۴۶	۰/۵۲	۰/۴۴	۰/۵۵
برزیل	۰/۸۰	۰/۲۸	۰/۲۷	۰/۲۹	۰/۸۲	۰/۱۱۶
شیلی	۰/۳۹	۰/۶۸	۰/۵۰	۰/۲۶	۰/۲۹	۰/۴۸
کلمبیا	۰/۳۲	۰/۵۷	۰/۱۹	۰/۳۳	۰/۷۶	۰/۸۴
مصر	۰/۷۸	۰/۷۶	۰/۳۷	۰/۵۶	۰/۱۷	۰/۲۱
فرانسه	-	-	۰/۸۲	۰/۳۱	۰/۳۳	۰/۳۲
ایتالیا	۰/۵۵	-	۰/۵۴	۰/۳۱	۰/۲۵	۰/۳۷
اردن	۰/۹۵	۰/۷۴	۰/۶۷	۰/۸۶	۰/۲۲	۰/۲۷
کویت	۰/۸۲	۰/۹۱	۰/۴۱	-	۰/۰۰۸	۰/۱۸
مکزیک	۰/۲۷	۰/۶۲	۰/۱۵	۰/۳۸	۰/۶۵	۰/۴۵
مراکش	۰/۷۲	-	۰/۳۸	۰/۳۷	۰/۲۸	۰/۴۸
هلند	۰/۸۰	۰/۵۴	۱/۰۱	۰/۷۶	۰/۱۳	۰/۱۲
عمان	۰/۳۰	-	۰/۳۱	۰/۵۳	۰/۲۳	۰/۳۵
فیلیپین	۰/۶۱	۰/۷۸	۰/۵۰	۰/۳۰	۰/۳۶	۰/۴۷
تونس	۰/۴۸	۰/۷۸	۰/۴۸	۰/۴۸	۰/۲۱	۰/۳۱
ترکیه	۰/۲۷	۰/۸۱	۰/۱۷	۰/۳۹	۰/۵۹	۰/۱۳۹
متوسط کشورها	۰/۵۷	۰/۶۵	۰/۴۸	۰/۴۹	۰/۴۰	۰/۴۶

مأخذ: Beck, Demirguc-Kunt and Levine(2000)