

به نام خدا

بانک‌های خصوصی و تجدید ساختار بانک‌های دولتی^۱

دکتر حسین عبده تبریزی^۲

کشورهای در حال توسعه جهان به اصلاحات گسترده در بخش مالی دست زده‌اند، و این اصلاحات در راستای اصلاحات اقتصادی وسیع‌تر متکی به بازار بوده است. برنامه‌های اصلاحی شامل آزادسازی اقتصادی، مقررات‌زدایی و اصلاح نظامات نظارتی، و بیش از همه اصلاحات در نظام بانکی ناتوان از پرداخت دیون خود بوده است.

در همه کشورهای کمتر توسعه‌یافته، سیستم بانکی بر بازارهای مالی مسلط بوده، و از این رو در همه این کشورها، بانک‌ها محور اصلاحات بوده‌اند. هدف اصلاحات نظام بانکی ایجاد نظام مالی کارآمد، نیرومند، و عمیق‌تر بوده است که بتواند رشد بخش خصوصی را تقویت کند. کارآمدی نظام بانکی در تخصیص بهینه منابع مالی و ارائه خدمات مالی با کیفیت بهتر جستجو شده است. برای تخصیص بهینه منابع بانکی، اصلاحات شامل کاهش دخالت دولت در اعطای تسهیلات و تعیین نرخ بهره بوده است. مقرر شده که بانک‌ها آزادانه‌تر به اعطای تسهیلات پردازند، و این اعتبارات را براساس ضوابط تجاری پرداخت کنند. برای ارائه خدمات بهتر، به رقابت بین بانکی دامن زده شده است. ایران نیز از انجام اقدامات مشابه مستثنی نیست.

نظام بانکی نیرومند به معنای عدم شکنندگی مالی بانک‌ها است. اگر بانک‌ها شکننده باشند، هزینه‌های زیادی به مردم و اقتصاد تحمیل می‌شود. در جریان اصلاحات مالی، به سه شیوه سعی می‌شود استحکام نظام بانکی برقرار شود:

- در گذشته دولت اعتبارات را به سمت وام‌گیرندگانی سوق می‌داده که اعتبار نداشته‌اند. این باید تصحیح شود.
- تجدید ساختار بانک‌های دولتی زیان‌ده می‌باید انجام شود.
- تقویت مقررات و نظام‌های دوراندیشانه نظارتی باید تقویت شود.

^۱ این مقاله در دوازدهمین همایش بانکداری اسلامی در شهریور ماه سال ۱۳۸۰، تهران، ارائه شده است.

^۲ مدیرعامل شرکت سرمایه‌گذاری ساختمان ایران (سهامی عام) و رئیس هیئت‌مدیره بانک اقتصاد نوین (سهامی عام).

البته، در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، آزادسازی مالی ممکن است نتواند منافع لازم را به همراه آورد. اگر ابتکار در بازارهای مالی کم باشد و انحصار چندقطبی (الیگاپولی) رقابت را کنترل کند، نرخ‌های بهره واقعی لزوماً پس‌انداز را افزایش نمی‌دهد، و سیستم مالی را بدتر می‌کند. آزادی‌سازی بازارهای مالی می‌تواند حتی باعث بحران مالی شود، مگر این‌که قبل از آن اصلاحات لازم و شرایط ثبات متغیرهای اقتصاد کلان فراهم شود.

خرابی بازار یا شکست بازار (market failure) به دلیل کامل نبودن اطلاعات، به‌ویژه در مناطق غیرشهری، ممکن است نگذارد که با آزادسازی، تخصیص منابع بهینه شود. در کوتاه‌مدت، آزادسازی مالی حتی ممکن است کارایی واسطه‌گری بانکی را پایین آورد، چراکه فقدان اطلاعات در مورد شرکت‌ها، سودآوری آن‌ها، و ... باعث می‌شود بانک‌ها فقط روی وثیقه وام بپردازند. تقسیم بازار مالی به دو بخش رسمی و غیررسمی، از سرعت تأثیر آزادسازی بر گسترش رقابت و کارایی می‌کاهد. با این مشکل در کشور خود نیز مواجه‌ایم.

در همه کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، سیاست‌های قبل از اصلاحات شامل موارد مشابهی است: کنترل نرخ‌های بهره، طیف وسیعی از تسهیلات تکلیفی، اعتبارات ویژه برای افزایش حجم وام به بخش‌های اولویت‌داری چون کشاورزی، آن‌هم با نرخ‌های بهره ترجیحی، و از همه مهم‌تر، وجود بانک‌های با مالکیت دولت.

در کشورهایی چون لائوس، ماداگاسکار، و یا تانزانیا، نهادهای مالی دولتی بخش رسمی بازارهای مالی را به‌طور انحصاری در اختیار داشتند: بانک‌های خصوصی هم‌چون ایران ملی شده بودند، و اجازه تأسیس بانک‌های بخش خصوصی داده نمی‌شد. منابع مالی با دستور اداری توزیع می‌شد، و بانکداری اساساً نوعی تأمین مالی شبه‌دولتی بنگاه‌های اقتصادی دولتی (SOE) بود، و به هیچ‌وجه واسطه‌گری مالی واقعی نبود.

در این کشورها، همچون ایران، از بانک‌های دولتی انتظار می‌رفت که مجموعه‌ای از اهداف غیرتجاری را دنبال کنند: مثلاً به بنگاه‌های اقتصادی دولتی (SOE) و یا کشاورزان کوچک وام بدهند. در بنگلادش، نپال، و اوگاندا بانک‌های دولتی برنامه‌های عمده توسعه در مناطق روستایی را دنبال می‌کردند تا به دستورالعمل دولت‌هایشان عمل کنند.

بخش عمده‌ای از ضعف نظام‌های مالی در کشورهایی که اصلاحات را آغاز کرده‌اند به بیماری همه‌جاگیر بانک‌های تجاری دولتی بر می‌گردد که از نظر حجم زیان‌ها و نیز رایج بودن این بیماری در همه کشورهای در حال توسعه، علت اصلی تلقی می‌شود. بیشتر این بانک‌ها از پرداخت بدهی‌های خود عاجزاند، و نیاز به تزریق سرمایه از طرف دولت دارند. عارضه دوم، در کشورهایی

چون بنگلادش، اوگاندا، و زامبیا بانک‌های خصوصی داخلی هستند که سهم بازار آن‌ها بسیار کوچک است.

بیماری مسرتی بانک‌ها در کشورهای توسعه‌نیافته چند دلیل دارد: بیماری حاصل از شوک‌های اقتصاد کلان؛ بیماری ناشی از مدیریت ضعیف و عدم کارایی در سطح خرد؛ بیماری ناشی از سیستم بانکی دولت محور که در آن بانک‌ها ناچارند طبق اصول غیرتجاری تصمیم بگیرند، و به این ترتیب موقعیت مالی ضعیف داشته باشند.

بسیاری از اطلاعات نشان می‌دهد که فشار سیاسی برای وام‌دهی به وام‌گیرندگان غیرمعتبر دلیل اصلی آن بوده است که بانک‌های دولتی تسهیلات سوخت‌شده و مشکوک‌الوصول عظیم داشته باشند. در نپال، تانزانیا، و اوگاندا وام‌های مشکوک‌الوصول بانک‌های دولتی معادل ۸۰٪ کل وام‌های پرداختی توسط بانک‌های دولتی بوده است. خوشبختانه در ایران کیفیت تسهیلات پرداختی بسیار مطلوب‌تر است، اما کماکان مدیران بانک‌های دولتی شاکی‌اند که با فشار سیاسی تسهیلات می‌دهند و تسهیلات تکلیفی بسیار داشته‌اند. بخش عمده این تسهیلات نامناسب اعطای وام به بنگاه‌های اقتصادی دولتی (SOE) بوده است. بیشتر این بنگاه‌های دولتی سودآور نبوده‌اند، اما به دلیل فشارهای سیاسی، که در مواردی با ضمانت‌ها و وثایق دولتی حمایت می‌شده، بانک‌های دولتی راهی جز تأمین مالی این مشتریان نداشته‌اند.

بانک‌های دولتی هم‌چنین از پرداخت وام به اقشاری چون کشاورزان دچار زیان شده‌اند. در بنگلادش، مالووی، نپال و اوگاندا بانک‌ها طبق نظر دولت و برای پشتیبانی از طرح‌های دولت در حمایت از توسعه کشاورزی، وام‌هایی داده‌اند که قابل‌وصول نیست. به‌علاوه، بانک‌های دولتی با اعطای تسهیلات به بخش خصوصی مرتبط با دولت و دارای نفوذ سیاسی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه دچار مشکل شده‌اند. دولت در موارد بسیاری، و از جمله در ایران، به بانک‌های دولتی فشار آورده است که حتی زمانی که وام‌گیرنده از بازپرداخت بدهی‌های قبلی عاجز است، خط اعتباری جدید به آن‌ها بدهد. در بسیاری از موارد به‌ویژه در مورد کشاورزان، دولت‌ها رسماً تمدید وام‌ها را به دلیل خشکسالی و بلایای طبیعی دیگر به بانک‌ها دیکته کرده‌اند. در بنگلادش، حتی اگر بانک‌ها موارد عدم‌پرداخت را قانوناً دنبال می‌کردند، ضعف نظام مقرراتی، کار وصول را بسیار دشوار می‌کرد.

سبد وام‌های اعطایی بانک‌های دولتی به دلیل دیگری نیز ترکیبی نامناسب است: در بیشتر موارد خط‌مشی‌ها، رویه‌های اجرایی، و ظرفیت‌های ارزیابی متقاضیان وام، نظارت، وصول وام و نیز کنترل‌های داخلی بسیار ضعیف است. به‌علاوه، بانک‌ها نیروی انسانی اضافی دارند، و شبکه شعب خود را بیش از حد گسترانده‌اند، و به این ترتیب، هزینه‌های بسیار بالا دارند.

وقتی اصلاحات از گرد راه رسید، عناصر اصلی آن در همه کشورهای کم‌بیش از یک جنس بود: آزادسازی نرخ‌های بهره و رها کردن توزیع بخش اعتبارات. عناصری که ایران امروز هنوز گرفتار هردوی آنهاست. به‌علاوه، همه کشورهای کمتر توسعه‌یافته برای ورود بخش خصوصی به بانک‌ها و سایر نهادهای مالی مجوز صادر کردند. مثلاً در تانزانیا، لائوس، ماداگاسکار، و مالاوی اصلاحات لازم برای ورود بخش خصوصی به عرصه مالی به‌عمل آمد. البته، در لائوس بانک‌های خصوصی به فعالیت در پایتخت محدود شدند. در دهه ۸۰، نپال، بنگلادش، اوگاندا، و زامبیا به بخش خصوصی اجازه دادند که قبل از آغاز برنامه‌های اصلاحات دولت، به تأسیس بانک‌ها و نهادهای مالی خصوصی اقدام کنند.

آزادسازی نرخ سود بانکی، همراه با زدودن تخصیص بخش‌نامه‌ای اعتبارات، و پذیرش سیاست‌های وام‌دهی تجاری توسط بانک‌های دولتی (یعنی این که سازوکار قیمت و قضاوت تجاری بانک‌داران تخصیص منابع را انجام دهد) باعث کارآمدی تخصیص اعتبارات می‌شود. هم‌چنین فرض می‌شود که تقاضا برای اعتبارات توسط وام‌گیرندگان معتبری وجود دارد که فرصت‌های سرمایه‌گذاری سودآور دارند، و تحت نظام مالی گرفتار کنترل‌های اداری و رویه‌های وام‌دهی غیرتجاری بانک‌های دولتی، به آنها اعتبارات تعلق نمی‌گیرد. بانک‌های دولتی اعتبارات موجود را به وام‌گیرندگانی می‌دهند که کارآمدی کمتری دارند، مثلاً به بنگاه‌های اقتصادی زیان‌ده دولتی وام می‌دهند. بنابراین، هدف آزادسازی تخصیص مجدد و جدید اعتبارات به مصرف‌کنندگانی است که می‌توانند نرخ‌های بازده بالاتری روی سرمایه به‌همراه آورند. آزادسازی هم‌چنین فشار روی بانک‌ها را کم می‌کند تا مجبور نباشند به وام‌گیرندگانی اعتبارات دهند که موقعیت اعتباری پایین دارند، و بدین ترتیب کیفیت سبد تسهیلات اعطایی بانک‌ها بهبود می‌یابد. به‌علاوه، هدف اصلاحات اقتصادی در همه کشورهای کمتر توسعه‌یافته آن بوده که انگیزه برای سرمایه‌گذاری خصوصی افزایش یابد، و اگر نظام بانکی بتواند به این تغییر اولویت پاسخ مثبت دهد، نهایتاً باید اعتبار بیشتری به بخش خصوصی تعلق گیرد. مثلاً، در نپال، پس از سال ۱۹۸۵، و در لائوس در دهه ۹۰، اعتبار بانکی به بخش خصوصی به نسبت تولید ناخالص داخلی به مقدار زیادی افزایش یافت. البته، در لائوس، بخشی از این بهبود به خصوصی‌سازی بنگاه‌های اقتصادی دولتی بر می‌گشت. در چهار کشور افریقایی پیش‌گفته، وام‌دهی بانک‌ها به بخش خصوصی کمتر از ۱۰٪ تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۵ بود.

در این کشورها مقررات جدید بانک‌داری در دهه ۸۰ و ۹۰ با تعیین حداقل سرمایه، درخواست تخصص از مؤسسان، و غیره موانع ورود به عرصه بانک‌داری توسط بخش خصوصی را ایجاد

کردند. البته، بیشتر کشورهای کمتر توسعه یافته هم به بانک‌های خصوصی داخلی و هم به بانک‌های خارجی هر دو مجوز فعالیت دادند. البته، در نپال، سرمایه‌گذاری خارجی می‌باید به شکل فعالیت مشترک با شرکای داخلی می‌بود، و مالکیت خارجی‌ها در بانک‌ها به ۵۰٪ سرمایه محدود می‌شد.

در همه کشورهای کمتر توسعه یافته مقررات بانکداری جدید وضع شد تا جنبه‌های احتیاطی بیشتر رعایت شود، و ظرفیت‌های نظارتی بانک مرکزی افزایش یابد. در همه این کشورها برای رفع گرفتاری‌های مالی بانک‌های دولتی، اقداماتی به عمل آمد: سرمایه آن‌ها افزایش یافت، و مدیریت و عملیات این بانک‌ها دیگرگون شد.

اقدامات ایجاد ثبات مالی شامل افزایش نرخ‌های بهره رسمی کنترل شده می‌شد تا نرخ‌های بهره واقعی مثبت شود و یا کمتر منفی باشد.

یکی از مهم‌ترین اهداف اصلاحات بخش مالی عبارت است از بهبود عمق مالی (financial depth)، و بنابراین افزایش منابع در دسترس واسطه‌گری مالی. مجرای اصلی تعمیق مالی اصلاح نرخ بهره (یعنی افزایش نرخ‌های بهره کنترل شده یا آزادسازی نرخ‌های بهره) است که هدف آن افزایش نرخ واقعی سپرده‌ها و بدین ترتیب انگیزه قیمتی برای سپرده‌گذاران است؛ عمق بخش مالی در سیاست تجهیز سپرده‌ها جستجو می‌شده است.

اثر اصلاحات بخش مالی بر عمق مالی که با نسبت سپرده‌های بانکی و M_2 به تولید ناخالص داخلی اندازه‌گیری می‌شود، در کشورهای مختلف در حال توسعه متفاوت بوده است. مثلاً در کشورهای آسیایی پی‌گیر اصلاحات مالی، یعنی نپال و بنگلادش، سپرده‌های بانکی تا حدود ۸٪ تولید ناخالص داخلی بین سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۵ بهبود یافت، و در لائوس این نسبت در سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵ حدود ۷٪ بود. برعکس، در تانزانیا عمق مالی بدتر شد، و در اوگاندا نهایتاً در دهه ۹۰ اندکی بهبود یافت. در سه کشور آسیایی یادشده، عملکرد بهبود ارتقای عمق مالی در عین حال می‌تواند حاصل ثبات متغیرهای اقتصاد کلان در این کشورها باشد. نرخ‌های تورم در این سه کشور به‌طور نسبی مناسب‌تر بود، در حالی که در دو کشور آفریقایی ذکر شده، این نرخ‌ها بسیار بالاتر بود، و دشوار بود که نرخ‌های سود سپرده در سطوح واقعی مثبت حفظ شود.

البته، آزادسازی مالی، به‌ویژه ضوابط باز و آسان صدور مجوز و برداشتن کنترل کامل از نرخ‌های بهره می‌تواند بعضاً باعث بحران مالی شود، اگر سرعت کار زیاد باشد، و اگر تقدم و تأخر این اصلاحات با مقررات احتیاطی بانک‌ها، با ثبات بخش واقعی و متغیرهای اقتصاد کلان هم‌خوان نشود.

البته، آزادسازی مالی دلیل اصلی عدم موفقیت بانک‌های دولتی نمی‌تواند تلقی شود. علت اصلی مشکلات و معضلات عظیم بانک‌های دولتی وام‌دهی با فشار سیاسی است که ممیزه بازارهای دولتی کنترل شده است. تجربه ۱۰ سال گذشته عمده بانک‌های دولتی آسیا و آفریقا (و در مواردی حتی اروپا) بیان‌گر آن است که بیشتر آن‌ها نقدینگی لازم برای ادامه حیات ندارند، و از چندین سال قبل از آزادسازی هم روی حمایت بانک مرکزی حساب می‌کرده‌اند. بیماری مالی این بانک‌ها به دلیل رویه‌های حسابداری نامناسب برای سال‌ها مخفی می‌ماند، در حالی که زیان‌ها بزرگ و بزرگ‌تر می‌شود، و آماس حجم این زیان‌های عظیم با اجرای برنامه‌های اصلاحات و تعدیل سر باز می‌کند، و خود را نشان می‌دهد. وقتی اصلاحات بانک شروع می‌شود، مقررات سفت‌وسخت ذخیره‌گیری برای مطالبات مشکوک‌الوصول وضع می‌شود، بانک‌ها ناچار به ارائه طبقه‌بندی دقیق وام‌های خود می‌شوند، و بانک مرکزی روی میزان نقدینگی‌ای که تزریق می‌کند، سقف می‌گذارد، و حساب‌برسان مستقل قبل از تجدیدساختار بانک‌ها به حسابرسی می‌پردازند، تازه مشکلات یکی بعد از دیگری خود را نشان می‌دهد.

آزادسازی مالی به دنبال بسط رقابت در بازارهای بانکی از دو طریق است: ورود بانک‌های خصوصی برای به مبارزه طلبیدن موقعیت انحصار چندقطبی بانک‌های جاافتاده دولتی و برداشتن محدودیت‌های اداری از رقابت؛ محدودیت‌هایی از قبیل کنترل‌های حاکم بر نرخ بهره. در همه کشورهای کمتر توسعه‌یافته، اصلاحات باعث ورود بانک‌داری خصوصی به جرگه بانک‌های فعال و بازارهای بانکی شده است. تعداد بانک‌ها و نهادهای مالی افزایش یافته است، و سهم بازار مسلط بانک‌های مستقر دولتی کاهش یافته است، هرچند که این سهم کماکان بزرگ باقی مانده است.

در لائوس، هشت بانک بخش خصوصی بیش از ۳۰٪ بازار سپرده‌ها را از سال ۱۹۸۹ به این طرف، یعنی سالی که در آن بانک‌داری خصوصی آغاز شد، به خود اختصاص دادند. بنابراین، این احتمال که بانک مرکزی جمهوری اسلامی به درستی پیش‌بینی کرده باشد که در طول چند سال، ۵۰٪ از سپرده‌های نظام بانکی بتواند نصیب بانک‌های خصوصی شود، دور از دسترس نیست. در نپال، از سال ۱۹۸۵ به این طرف، هشت بانک مشترک نپالی - خارجی، تشکیل شدند. در پایان سال ۱۹۹۵، در بنگلادش بیست بانک بخش خصوصی شکل گرفتند که ۲۸٪ بازار سپرده‌ها را در اختیار گرفتند. در ماداگاسکار دو بانک خصوصی تأسیس شدند، و دولت سهام دو بانک از سه بانک دولتی را به بانک‌های خارجی فروخت. در اوگاندا و زامبیا نیز بانک‌های خصوصی بسیاری شکل گرفتند: از سال ۱۹۸۵ به این طرف، هشت بانک جدید در اوگاندا و ۱۵ بانک خصوصی در زامبیا تأسیس شد. البته، در زامبیا از آن ۱۵ بانک، بعدها شش بانک توسط بانک مرکزی تعطیل

شد. در این دو کشور، بانک‌های خصوصی به ترتیب ۱۵ و ۲۰ درصد سپرده‌ها را در پایان سال ۱۹۹۵ در اختیار داشتند. در مالووی و تانزانیا تعداد بانک‌های خصوصی و جدید کمتر بود و این بیان‌گر احتیاط بیشتر آن دو کشور در صدور مجوز به بانک‌های خصوصی تلقی می‌شد. در تانزانیا از سال ۱۹۹۳ پنج بانک خصوصی و در مالووی دو بانک خصوصی در بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۵ تأسیس شد. در سه کشور مالووی، زامبیا و نیپال، اصلاحات شامل شکل‌گیری نهادهای مالی غیربانکی هم شد و شرکت‌ها اجاره بلندمدت (leasing) و مؤسسات رهنی خصوصی هم در آن کشورها تأسیس شد. این مؤسسات با بانک‌های تجاری برای سپرده‌ها به رقابت پرداختند و محصولات وام‌دهی جدیدی را عرضه کردند.

رقابت بیشتر بهبود در خدمات مالی را به‌همراه داشت. بانک‌های خصوصی جدید در این کشورها ساعت کار طولانی‌تر عرضه کردند، و بدین ترتیب از طول صف در داخل بانک‌ها کاسته شد، و خدمات بانکی مشخص‌تر ارائه شد. نوآوری‌هایی توسط بانک‌های خصوصی به‌عمل آمد و محصولات جدیدی طراحی و عرضه شد. محصولاتی چون کارت‌های اعتباری و بستانکاری، ماشین‌های پرداخت اتوماتیک (ATM)، حساب‌های جاری با پرداخت بهره، و حساب‌های پس‌انداز با دسته‌چک از جمله این نوآوری‌ها بود. تسویه چک‌ها در اتاق‌های پایاپای سرعت گرفت، و به‌ویژه با ورود بانک‌های خارجی، رقابت روی مشتریان شرکتی توسعه پیدا کرد، چراکه بانک‌های خارجی آن‌ها را هدف می‌گرفتند. بانک‌های دولتی برای بهبود خدمات خود و عرضه خدماتی که مورد علاقه مشتریان بود، تلاش‌های بسیار کردند. با این‌همه، به چند دلیل، تأثیر بانک‌های خصوصی جدید بر قیمت تمام‌شده پول، کیفیت و تنوع خدمات مالی محدود بود.

نخست این‌که هرچند بانک‌های دولتی بخشی از سهم بازار خود را به بانک‌های خصوصی جدیدالورود واگذار کردند، اما سهم آن‌ها هنوز آن قدر بزرگ بود که تا حدی موقعیت الیگاپولی خود را حفظ کنند. این به بانک‌های دولتی اجازه داد که تفاوت بهره دریافتی و پرداختی بالایی داشته باشند، و بدین ترتیب بخشی از هزینه ناکارآمدی خود و هزینه وام‌های اعطایی مشکوک‌الوصول را بپوشانند. ثانیاً، شتاب کم اطلاعات باعث شد که بانک‌های دولتی اقدامی در کاهش هزینه و کیفیت خدمات خود به‌عمل نیاورند. ثالثاً، بانک‌های خصوصی و خارجی جدیدالولاده، از تأسیس شعبه در مناطق روستایی اجتناب کردند، و بنابراین کل منافع حاصله از اصلاحات بانکی محدود به مناطق شهری بود. بدین ترتیب، در بعضی مناطق روستایی در نتیجه تعطیل شعب بانک‌های دولتی، دسترسی به خدمات مالی وضعیت بدتری یافت. و بالاخره، رقابت به‌دلیل قسمت‌بندی شدن بازارهای بانکی، و به‌ویژه بازارهای اعتباری، محدود شد: بانک‌های خارجی به مشتریان شرکتی بزرگ، و به‌ویژه چند ملیتی، خدمات می‌داند؛ بانک‌های دولتی بیشتر

توجه خود را به بنگاه‌های اقتصادی دولتی (SOE) یا بنگاه‌های اقتصادی خصوصی‌سازی شده متمرکز می‌کردند؛ و بانک‌های خصوصی و نهادهای غیربانکی عمدتاً بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط شهری و بخش غیررسمی خدماتی و تجارتي را پوشش می‌دادند.

بی‌شک، موفقیت اصلاحات از این نظر که بانک‌ها اعتبار بیشتری به بخش خصوصی بدهند در گرو چند چیز است: عمق مالی کم وجوه اندکی برای بانک‌ها باقی می‌گذارد، و وام‌گیری عمده دولت‌ها در داخل کشور چیزی برای بخش خصوصی باقی نمی‌گذارد. به‌علاوه، در شرایط تورم بالا، هم‌چون وضعیت ایران، بانک‌ها چندان علاقه‌مند به اعطای اعتبار به بخش خصوصی نیستند، حتی اگر وجوه را در اختیار داشته باشند.

این امکان وجود دارد که آزادی‌سازی مالی بر تخصیص بخشی اعتبارات اثر بگذارد، و این مسئله در مورد ایران هم صادق است. احتمالاً، بانک‌های خصوصی مقدار کمتری اعتبار به بخش کشاورزی خواهند داد، و اگر تخصیص بخش‌نامه‌ای و تکلیفی از بین برود، کشاورزان کوچک از منابع مالی کمتری برخوردار خواهند شد: وام‌های خاص به بخش کشاورزی و طرح‌های تأمین مالی مجدد کشاورزان کمتر می‌شود و شعب روستایی تعطیل می‌شوند، هرچند که وجوه بانکی بیشتری ممکن است نصیب کشاورزان بزرگ تجاری شود. در تجربهٔ مالووی و در بنگلادش، سهم کشاورزی از کل اعتبارات بانکی پس از آزادسازی کاهش یافت. برای بانک‌های خصوصی، به‌دلیل هزینه‌های اداری، مشکلات اطلاعاتی، و دشواری‌های حصول اطمینان از بازپرداخت پول، وام‌دهی به کشاورزان کوچک بر پایهٔ صرفاً تجاری اقتصادی نخواهد بود.

هم‌چنین باید اطمینان یافت که اصلاحات مالی، بانک‌ها را مستحکم‌تر کرده، و درقبال عدم موفقیت مالی، کمتر آسیب‌پذیر می‌سازد.

بیماری اعتبارات نامناسب محدود به بانک‌های دولتی نبوده است. بیماری بانک‌های خصوصی در بنگلادش، اوگاندا، و زامبیا عمدتاً حاصل مدیریت ضعیف و کلاه‌برداری بوده است. اعطای وام به شرکت‌های وابسته دلیل اصلی وام‌های مشکوک‌الوصول بانک‌های خصوصی در این کشور بوده است. مدیران از بانک‌های خود وام دریافت کرده و آن وجوه را بازپرداخت نکرده‌اند. بانک‌های خصوصی با نرخ‌های بالا به آن بخش از بازار وام داده‌اند که بسیار پرخطر و نامعتبر بوده، و نرخ نکول یا عدم‌پرداخت بسیار بالایی داشته‌اند. سرمایهٔ اندک این بانک‌های خصوصی نمی‌توانست هیچ نوع کمکی به آن‌ها کند، اگر در سبد وام‌های آن‌ها میزان مطالبات لاوصول افزایش می‌یافت. مؤسسان و مالکان بانک‌های خصوصی انگیزهٔ عمده‌ای برای مدیریت دوراندیش و کاردان نداشتند، چون سرمایهٔ کمی در این بانک‌ها گذاشته بودند، مالکیت در دست چند نفر یا یک فامیل بود، و نظارت و مقررات چاره‌سازی بر اعمال بانک‌ها حاکم نبود.

بانک‌های خارجی تقریباً در بیشتر این کشورها بهتر عمل کردند، چراکه کمتر درگیر مسائل سیاسی داخل کشور میزبان بودند، و بیشتر آن‌ها در مقایسه با بانک‌های دولتی مدیران بهتری داشتند. در نظام اعطای اعتبارات نیز بیشتر مشتریان معتبر شرکتی را برمی‌گزیدند، و کنترل‌های داخلی آن‌ها به مراتب قوی‌تر از حتی بانک‌های خصوصی داخلی بود.

بیماری در بخش بانکداری خصوصی آن‌گاه بروز می‌کند که بانک‌های خصوصی زمانی مجوز کار گرفته باشند که مقررات احتیاطی سفت‌وسخت بر آن‌ها اعمال نشود، نسبت کفایت سرمایه پایین باشد، و ظرفیت‌های نظارتی بانک مرکزی ضعیف بوده باشد. همچنین، در بسیاری از این کشورها از جمله بنگلادش، اوگاندا، و زامبیا رویه اعطای مجوز فعالیت بانکی شفاف نبوده است، و ضوابط قبول یا رد تقاضاهای تشکیل بانک ناروشن بوده است. در بعضی از این کشورها، آزادسازی نرخ بهره باعث گرفتاری بانک‌های خصوصی هم شده، چراکه نرخ‌های وام‌دهی رسمی حتی تا ۱۰۰٪ افزایش یافته و بنابراین وام‌دهی به کاری بسیار خطرناک بدل شده است. در زامبیا عین این مسئله تکرار شد. پس، نرخ بالای عدم‌نکول به دلیل دخالت سیاسی در جریان اعتبار و نیز مدیریت اعتباری ضعیف هم می‌تواند بخش بانکداری دولتی و هم بانکداری خصوصی را آسیب برساند.

اکنون که در ایران چند مجوز بانکداری خصوصی صادر شده است، بانک‌های دولتی خواهند کوشید تا رفتار خود را از نظر تجاری قابل‌توجیه کرده، و بر نقدینگی خود بیفزایند. مقیاس دشواری‌ها و بیماری بانک‌های دولتی ضروری می‌سازد که نوعی از تجدیدساختار ترازنامه در آن‌ها صورت گیرد: در تجربه مشابه آسیا و آفریقا تقریباً بدون استثنا، همه بانک‌ها نوعی افزایش سرمایه از دولت دریافت کردند. این پدیده در مورد ایران نیز غیرقابل‌اجتناب به نظر می‌رسد. در هیچ کشوری، دولت بانک‌های تجاری دولتی عاجز از پرداخت دیون را تعطیل نکرد، و شاید تنها استثنایی که بشود یافت یک مورد در ماداگاسکار بوده است.

در کشورهایی که سیستم‌های بانکی سوسیالیستی داشته‌اند، و هیچ نوع بانکداری خصوصی در آن‌ها سابقه نداشته، مهارت‌های بانکداری تجاری و حسابداری بسیار محدود است؛ به‌علاوه منابع دولتی هم محدود است. در این کشورها، بازسازی موفق بانک‌های دولتی هزینه‌های سیاسی و اقتصادی عمده‌ای از جمله بی‌کاری، بستن شعب روستایی، تعطیلی برنامه‌های پرداخت وام کشاورزی، و کاهش اعتبار به شرکت‌های زیان‌ده دولتی، و وام‌گیرندگان پرنفوذ بخش خصوصی به‌همراه دارد. خوش‌بختانه این وضعیت در ایران صادق نیست، و بانک‌های دولتی می‌توانند به‌شکل آسان‌تری سیاست‌های اعتباری خود را تقویت کنند، و برای وصول مطالبات عقب‌افتاده اقدام کنند.

در برنامه‌های تجدیدساختار بانک‌های عاجز از پرداخت دیون راه‌های مختلفی را می‌توان پیمود. یک راه آن است که بدهی‌های مشکوک‌الوصول از بانک دولتی دارای مشکل به "آژانس وصول" خاصی که تشکیل یافته، انتقال یابد. در مقابل، بانک وجه این مطالبات را به شکل مثلاً "اوراق قرضه دولتی می‌گیرد و همراه با این اقدام، افزایش سرمایه نیز به بانک پرداخت می‌شود. در لائوس از الگوی انتقال وام‌های مشکوک‌الوصول به آژانس‌های مستقل بیرونی استفاده شد. ممکن است حتی این بدهی‌های مشکوک‌الوصول به حساب دولت از دفاتر خارج شود. چنین اقداماتی فشار بسیار بر بودجه دولت می‌آورد. همراه با این، برای کاهش هزینه‌ها، بانک‌های دولتی کارکنان خود را کاهش داده، بعضی شعب زیان‌ده را تعطیل کرده، خط‌مشی‌های اعتباری و کنترل‌های داخلی خود را تقویت می‌کنند.

عین این روند را در سال ۱۹۹۲ در نپال داشته‌ایم که بانک‌های دولتی طبق برنامه تجدیدساختار خود از دولت سرمایه مجدد گرفتند، کارکنان خود را کاهش دادند، و سیاست‌های اعتباری خود را بهبود بخشیدند. در بعضی کشورها دیده شده است که به دلیل فقدان عزم سیاسی برای رفع مشکلات مدیریتی و عملیاتی بانک‌های دولتی، برنامه‌های تجدیدساختار به جایی نرسیده است. اگر دولت برنامه‌های خصوصی‌سازی را پیش نبرد، و کماکان بر اعطای وام به بنگاه‌های اقتصادی دولتی (SOE) اصرار ورزد، و یا بر اعطای اعتبارات به کارآفرینان و شرکت‌های بخش خصوصی وابسته به دولتیان تأکید کند، کار به جایی نخواهد رسید. اگر بانک‌های دولتی نتوانند کمبودهای مهارتی و مدیریتی خود را جبران کنند، نتوانند تصمیم‌گیران مستقل و با تجربه در زمینه اعتبارات داشته باشند، و نتوانند طبق مبانی تجاری وام بدهند، صرف افزایش سرمایه آن‌ها سودی نخواهد بخشید.

از برنامه‌های تجدیدساختار و بازسازی بانک‌های دولتی مسئله‌دار در کشورهای در حال توسعه چه درس‌هایی می‌توانیم بگیریم؟ اولاً این که همه بازسازی‌ها و تجدیدساختارها با موفقیت همراه شود، قابل شک است. در همه این طرح‌ها، دولت وجوه تازه‌ای به شکل افزایش سرمایه و غیره به میدان آورده است. در بعضی کشورها، مخالفت سیاسی کار را در نیمه متوقف کرده است. درس دیگر آن است که بانک‌های معتبر خصوصی کمتر برای خرید بانک‌های دولتی علاقه نشان داده، و بیشتر واگذاری‌ها به بانک‌هایی صورت گرفته که کمتر معتبر بوده‌اند. این خطر جدی وجود دارد که تزریق سرمایه به بانک‌های مسئله‌دار دولتی به زیان بیشتر بینجامد، اگر در برنامه‌های تجدیدساختار مدیریت و عملیات بانک‌ها به طور مؤثر بازنگری نشود، و اگر آن‌ها دوباره با فشار سیاسی برای اعطای وام مواجه شوند.

درس سایر کشورها این است که مسئله بانک‌های دولتی عاجز از پرداخت دیون باید به سرعت شناسایی و علاج شود. تجدید ساختار با خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی که مشتریان اصلی بانک‌های دولتی هستند، باید دنبال شود، وگرنه اعتبارات با کیفیت نازل دوباره تولید می‌شود، و نمی‌توان به آن‌ها اعتبارات معقول پرداخت کرد.

به‌علاوه، همه بانک‌ها - دولتی یا خصوصی - باید اجازه یابند که صرفاً به اتکای معیارهای تجاری و آزاد از فشارهای سیاسی اعتبارات دهند، و مجبور نباشند به بخش‌های دارای اولویت یا مشتریان مورد حمایت وام دهند.

در این مقاله از کشورهایی نمونه آوردیم که از نظر اقتصادی از ما جلوتر نبودند. پس، بانک‌داری خصوصی و صدور مجوز برای آن، کار تازه‌ای نیست. حتی عقب افتاده‌ترین کشورهای آسیایی و افریقایی ناچار به این اقدام بوده‌اند. بیشتر مطالعات بیان‌گر آن است که رقابت بیشتر حاصل از شکل‌گیری بانک‌های خصوصی، باعث افزایش کارایی در بانک‌های دولتی می‌شود. از این روست که بیشتر مدیران بانک‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران، شکل‌گیری بانک‌های خصوصی در ایران را به‌نفع بانک‌های دولتی ارزیابی کرده‌اند.

مهم‌ترین تأثیر بانک‌های خصوصی بر بانک‌های دولتی ایران ارتقای کیفیت اعتبارات آن بانک‌هاست. این بانک‌ها اکنون برای کاهش هزینه‌های خود توجه بیشتری به سیاست‌های عملیاتی خود خواهند داشت و برنامه توسعه شعب خود را محدود خواهند کرد. خدمات متنوع‌تری خواهند داد، در حفظ کارکنان با تجربه‌تر خود توجه بیشتری مبذول خواهند داشت، و خواه‌ناخواه دولت‌یان نیز ناچار خواهند بود، همان‌گونه که در برنامه سوم توسعه آمده است، دست از سر بانک‌ها بردارند، تسهیلات تکلیفی را کم کنند، حساب بانک‌ها را از دولت جدا کنند، و اجازه دهند که بانک‌ها مطابق با معیارهای تجاری به اعطای اعتبارات بپردازند.

طی سال‌های پیش‌رو، دور از انتظار نیست که شاهد ادغام بعضی بانک‌های دولتی شویم تا برای رقابت بهتر در بازار آماده شوند، و بی‌شک بانک‌های خصوصی کوچک امروز نیز ناچار می‌شوند با ادغام، توان رقابت بیشتری با بانک‌های باقی‌مانده دولتی و بانک‌های خارجی برای خود دست‌وپا کنند.