بررسی موانع و مشکلات توسعه بانکهای خصوصی در ایران

اشرف‌السادات میری*

براساس ماده ۹۸ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، زمینه فعالیت بانکهای خصوصی در کشور فراهم شد. مطالعه عملکرد این بانکها طی سالهای برنامه نشان‌دهندهٔ رشد قابل توجه آنها در مورد جذب سپرده و اعطای تسهیلات است. همچنین تأییدکننده نقش فعال بانکهای خصوصی در ارائه خدمات الکترونیک و استفاده از شیوه‌های بین‌المللی ارائه خدمات بانکی است. به رغم نیاز اقتصاد کشور به چنین نهادهایی شاهد عدم توسعه کافی بانکهای خصوصی طی سالهای برنامه سوم توسعه بوده‌ایم. محدودیتهایی مانند نبودِ بیمه سپرده، اعمال نرخ سپرده قانونی یکسان، اعمال محدودیت سقف ۳۰ درصد برای خرید اموال غیرمنقول، بی‌ثباتی در تصمیم‌گیریهای سیاسی و اقتصادی، نبودِ امکان استفاده از وجوه دولتی و ضعف فرهنگ بانکداری خصوصی در کنار ضعف نظارت بانک مرکزی، حیطه گسترده وظایف آن بانک، استقلال نداشتن بانک مرکزی، نگرانی از ناتوانی در رقابت بانکهای دولتی و نگرانی از اختلال در سیاستهای پولی کشور مانع از گسترش بانکهای خصوصی شده است. بنابراین به منظور توسعه بانکداری خصوصی کشور باید امکان تصمیم‌گیری بانک مرکزی به عنوان یک نهاد مستقل پولی فراهم شود و امنیت سپرده‌های بانکهای خصوصی را بیمه سپرده تضمین کند. در سیاستگذاریهای پولی باید موضوع تازه تأسیس بودن این بانکها مدنظر قرار گرفته و توجه شود که اعمال محدودیت بر این نهادها مانع از توسعه صحیح آنها شده و عملکرد شفاف این نهادها را دچار اختلال می‌کند.

واژه‌های کلیدی: بانکهای خصوصی، آزادسازی مالی، عملکرد بانکهای خصوصی، بیمه سپرده، نرخ سپرده قانونی یکسان، استقلال بانک مرکزی، عاملیت وجوه دولتی، نظارت بانک مرکزی، ثبات و امنیت اقتصادی، سرکوب مالی.

۱. مقدمه

تصویب قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی در سال ۱۳۷۹ براساس پیش‌بینی ماده ۹۸ قانون برنامه سوم، زمینه فعالیت بانکهای خصوصی و رقابت‌پذیری نظام بانکی را فراهم کرد. براساس این قانون بانک مرکزی ملزم به اعطای مجوز تأسیس بانکهای خصوصی به افراد حقیقی و حقوقی واجد شرایط شد، اما طی سالهای برنامه سوم فقط مجوز تأسیس چهار بانک خصوصی اعطاء شد. با توجه به اهمیت صنعت بانکداری خصوصی و نیاز اقتصاد کشور به آن، در این مقاله موانع و مشکلات

* کارشناس ارشد اقتصاد

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

توسعه بانکهای غیردولتی به رغم محدودیتهای گوناگون مورد بررسی قرار گرفته است که به دو قسمت اصلی تقسیم می‌شود. در قسمت اول چگونگی ایجاد بانکهای خصوصی و جایگاه آن در اقتصاد کشور مورد مطالعه قرار گرفته و علل توسعه نیافتن آنها طی سالهای اخیر مورد بحث قرار می‌گیرد و قسمت دوم گزارش نتایج و راهکارهای توسعه این نهادها بررسی می‌شود.

۲. سوابق تاریخی بانکداری خصوصی در ایران

بانکداری در ایران از قدمت چندانی برخوردار نیست. پیش از دوره هخامنشی صرافی‌هایی به صورت کاملاً ابتدایی وجود داشت.[۱] فعالیت بانکها ابتدا منحصر به فعالیت بانکهای خارجی بود و به تدریج بانکهای دولتی ایرانی و بانکهای خصوصی شروع به فعالیت کردند.

اولین بانکی که با سرمایه ایرانی تأسیس شد بانک سپه با نام اولیه بانک پهلوی قشون بود که در سال ۱۳۰۴ شروع به فعالیت کرد. پس از استقرار مشروطیت، نمایندگان اولین دوره مجلس شورای ملی تأسیس یک بانک ملی را خواستار شدند ولی سرمایه لازم برای تأسیس آن جمع‌آوری نشد و تأسیس آن تا سال ۱۳۰۶ به تعویق افتاد. در نهایت بانک ملی از ۱۷ شهریور ۱۳۰۷ به طور رسمی شروع به فعالیت کرد.[۲] پس از تأسیس بانک ملی بانکهای دولتی دیگری نیز تأسیس شدند اما به رغم نبودِ منع قانونی تأسیس بانک خصوصی، تا پس از جنگ جهانی دوم هیچ بانک خصوصی با سرمایه ایرانی در کشور تأسیس نشد.[۳]

با وضع مقرراتی در مورد نظارت بر فعالیتهای بانکی در سال ۱۳۲۵ و تصویب اولین برنامه عمرانی در سال ۱۳۲۷ محدودیتهای قانونی برای بانکهای خارجی در نظر گرفته شد و موقعیت برای پیدایش بانکهای خصوصی داخلی تا حدودی فراهم شد. بانک بازرگانی ایران به عنوان اولین بانک خصوصی کشور در سال ۱۳۲۸ تأسیس و شروع به فعالیت کرد.[۴] در زمان پیروزی انقلاب اسلامی ۱۵ بانک متعلق به بخش خصوصی بود که در سال ۱۳۵۸ براساس مصوبه شورای انقلاب، ملی اعلام شده و در بانکهای دولتی کشور ادغام شدند.[۵]

با دولتی شدن بانکها، خط‌مشی‌های راهبردی برای اداره آنها را نیز دولت تعیین می‌کرد. همزمان با مشکلات جنگ تحمیلی، دولت مجبور به دخالتهای وسیعی در توزیع وام و اعتبارات شد. همچنین پایین بودن قیمت وام و تسهیلات موجب توزیع نشدن آن براساس سیستم هزینه – فایده شد.

---

۱. ایرج توتونچیان، *اقتصاد پولی و بانکداری*، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی ،۱۳۷۵، ص. ۳۱۹.

۲. *مجموعه قوانین و مقررات بانکی*، مرکز آموزش بانکداری، بانک مرکزی، ۱۳۶۸، ص. ۲۲.

۳. علی ماجدی و حسن گلریز، *پول و بانک، از نظریه تا سیاست‌گذاری*، مرکز آموزشی بانک مرکزی (۱۳۶۸)، ص. ۱۷۹

۴. همان.

۵. همان، ص ۱۸۴.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

از طرفی دولت با تعیین فزاینده تبصره‌های تکلیفی در بودجه سالیانه، دخالت وسیعی در امر توزیع اعتبارات داشت. مجموع عوامل یاد شده موجب دور شدن بانکها از توزیع بهینه اعتبارات، کاهش کارایی بانک، رعایت نکردن استانداردهای بین‌المللی و افزایش بدهی دولت به نظام بانکی شد.

به این ترتیب با اداره بانکها توسط دولت، این بنگاه اقتصادی از حالت انتفاعی خارج و در نتیجه، نوآوری و تلاش در این بخش محدود شد. در برنامه سوم توسعه به منظور رقابت و افزایش کارایی و ایجاد بستر مناسب برای پیوستن به سازمانهای پولی - مالی بین‌المللی ماده ۹۸ مبنی بر اعطای مجوز تأسیس بانکهای خصوصی پیش‌بینی شد. براساس این قانون، پس از تهیه ضوابط و نوع فعالیت بانک خصوصی، چهار بانک پارسیان، اقتصاد نوین، سامان و کارآفرین مجوز فعالیت دریافت کردند.

۳. تجربه سایر کشورها در ایجاد بانکهای خصوصی

چگونگی روند ایجاد بانکهای خصوصی در برخی کشورهای آسیایی و تعدادی از کشورهای اروپای شرقی با توجه به شباهتهای آنها به اقتصاد ایران مورد مطالعه قرار گرفته است. در میان کشورهای آسیایی کره و اندونزی جزو اولین کشورهایی هستند که اقدام به خصوصی‌سازی بانکها کردند. کره طی یک برنامه پنج ساله خصوصی‌سازی بانکها را آغاز کرد. روش خصوصی‌سازی در این کشور، خصوصی‌سازی از پایین بوده است. اما ماهیت بانکها دولتی باقی مانده و همچنان دولت در فعالیتها و تصمیم‌گیریهای بانک دخالت دارد. در مجموع دامنه اصلاحات مالی در این کشور آهسته و محدود بوده است.[۱] اندونزی روند خصوصی‌سازی بانکها را به روش خصوصی‌سازی از پایین به صورت شتابان و گسترده انجام داد، چون بسترهای مناسب برای انجام خصوصی‌سازی ایجاد نشده بود بانکها در معرض ورشکستگی قرار گرفتند و این امر به بحران مالی در این کشور منتهی شد.[۲]

از میان کشورهای اروپای شرقی، لهستان خصوصی‌سازی بانکها را با هدف اصلاح بخش مالی در دستور کار خود قرار داد. به منظور خصوصی‌سازی بانکها، سهام آنها در بازار بورس به طور عمومی عرضه شد. از مشکلات موجود بر سر راه خصوصی‌سازی بانکها می‌توان به تغییر اولویتهای سیاسی و اختلال در فرایند خصوصی‌سازی اشاره کرد.[۳]

مجارستان برنامه خصوصی‌سازی بانکها را در فضای پرتنش سیاسی آغاز کرد. دولت مجارستان از بین انواع روشهای خصوصی، روش واگذاری به سرمایه‌گذاران خارجی را با پیشنهاد مستقیم، هدف خود قرار داد. طی این روند، صنعت بانکداری مجارستان از ضعیف‌ترین صنعت به

---

۱. سازمان بورس اوراق بهادار تهران، گزارش "تحقیقی تجربه‌ها و الزامات خصوصی‌سازی بانکها"، آذر ۱۳۸۱، ص ۲۰-۱۴.

۲. همان، ص ۲۸-۲۱.

۳. همان، ص ۳۱-۳۰.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

قوی‌ترین صنعت بانکداری منطقه تبدیل شد. نکته قابل توجه در مورد کشور مجارستان این است که پیش از خصوصی‌سازی بانکها، به تجدید ساختار و به روز کردن ارزش داراییها و بدهیهای بانکها اقدام کرد، سپس پیشنهاد فروش سهام آن به کشورهای خارجی را مورد توجه قرار داد.[۱]

جمهوری چک نیز برنامه خصوصی‌سازی را همراه با تجدید ساختار بانکها آغاز کرده است. البته تجدید ساختار به نحو مطلوبی انجام نشد. در جمهوری چک روش خصوصی‌سازی واگذاری سهام به عموم بود. به رغم ناموفق بودن این کشور در برنامه خصوصی‌سازی، همچنان خصوصی‌سازی ادامه یافت و در سالهای اخیر این راهبرد با هدف بهبود نظام بانکی و مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی دنبال می‌شود.[۲]

۴. مروری بر مطالعات انجام‌شده

ویژگی مشترک اغلب کشورهایی که شروع به آزادسازی کرده‌اند عبارت است از محدودیتهای نرخ بهره، کنترل اعتبارات داخلی، الزامات سپرده‌های قانونی، بازارهای مالی غیرمنسجم، بازارهای پول و سرمایه توسعه نیافته.[۳]

نظامهای مالی کنترل شده در این کشورها موجب تشویق نشدن پس‌اندازهای مالی، بروز اختلالات در تصمیمات سرمایه‌گذاری و عدم ایجاد ارتباط مؤثر و کارا بین پس‌اندازکنندگان و سرمایه‌گذاران می‌شد. در این کشورها به واسطه مبانی محدود مالیاتی و نبودِ مهارت در اخذ مالیات همواره با کمبود منابع مواجه بوده و اغلب با گسترش حجم پول و استفاده از مالیات تورمی، یارانه، نرخ بهره و نرخ سپرده قانونی، وضع مالی خود را تقویت می‌کردند. فشارهای تورمی سبب کند شدن رشد نظام مالی آنها شده و این جریان، رشد اقتصادی را کاهش می‌داد. از این‌رو ضرورت اتخاذ سیاستی کاراتر الزامی شد و اصل جدیدی در طراحی سیاستهای بخش مالی اقتصاد مطرح شد.

چارچوب نظری این بحث را مک کینون و شاو[۴] ارائه کردند. مطابق نظریه آنها مقررات و کنترلهای شایع و گسترده دولت و بانک مرکزی موجب اختلال در بازارهای مالی شده و این اختلال تصمیمات پس‌انداز و سرمایه‌گذاری را به طور معکوس تحت تأثیر قرار می‌دهد. یارانه بهره موجب کاهش پس‌انداز شده و سرمایه‌گذاری ناکارآمد را از طریق هزینه پایین قرض‌گیری افزایش می‌دهد. در همین راستا تصمیمات تخصیص اعتبار تحت‌تأثیر ملاحظات سیاسی و غیراقتصادی قرار می‌گیرد. این موارد سبب عدم انسجام بازارهای مالی می‌شود، این پدیده را سرکوب مالی می‌گویند.[۵]

---

۱. همان، صص ۳۲ و ۳۱.

۲. همان، ص ۳۴-۳۲

۳. ولی‌ا... کرمی قهی، "سلسله مباحث آزادسازی مالی"، *مجله تازه‌های اقتصاد*، شماره ۴۲، ۱۳۷۳، ص ۴۰.

4. Mckinnon and Shaw

۵. ولی‌ا... کرمی قهی، سلسله مباحث آزادسازی مالی، *تازه‌های اقتصاد*، شماره ۴۷، ص ۱۹.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

بر این اساس طرفداران جدید سیاستهای بازار اقدام به اصلاحات مالی کردند. محور اصلاحات مالی، اصلاح نظام بانکی، ایجاد نظام مالی کارآمد، نیرومند و عمیق بود که بتواند رشد بخش خصوصی را تقویت کند. در تمامی کشورهای کمتر توسعه یافته این اصلاحات موجب ورود بانکهای خصوصی به عرصه صنعت بانکداری شد. تعداد نهادهای مالی افزایش و سهم بانکهای دولتی کاهش یافت. قابل یادآوری است که آزادسازی مالی یکی از مراحل آزادسازی اقتصادی است که نیازمند بسترسازی و طی مراحل مقدماتی است تا موفقیت لازم از اجرای سیاست حاصل شود.

آزادسازی موفق، نیازمند ثبات متغیرهای کلان اقتصادی است. این موضوع به ویژه در کشورهایی که بازار مالی سطحی دارند، بسیار مهم است. تجارب کشورهای آسیایی و آمریکای لاتین به اهمیت ثبات به‌ویژه ثبات قیمتها تأکید می‌کند.

با توجه به اینکه بخش بانکی هر دو وظیفه پولی و واسطه‌گری مالی را بر عهده دارد در صورت بروز عدم تعادل کلان اقتصادی در انجام وظایف یادشده اختلالاتی در جهات مخالف پدید می‌آید، در نتیجه باید سیاست آزادسازی مالی و ثبات اقتصادی با هم دنبال شود.

در بازارهای پولی و اعتباری ناقص و انحصاری که از مشخصات کشورهای در حال توسعه است انجام سریع و ناگهانی آزادسازی مالی، اغلب به افزایش نرخهای بهره واقعی و اسمی منتهی می‌شود و موفقیت آزادسازی مالی در نرخهای بالا و نوسانات تورم توسط اصول و مبانی نظری تضمین نشده است.

براساس مبانی نظری، در آزادسازی مالی فرض می‌شود که نظام مالی کاملاً آزاد است و به طور بهینه و کارا به وظیفه خود عمل خواهد کرد. این فرض در اقتصادهایی که سابقهٔ طولانی در کنترل و سرکوب مالی دارند معتبر نخواهد بود. در حقیقت اقتصادهایی با ویژگی سرکوب مالی برای رفتار و عمل کردن با یک نظام آزاد رقابتی تربیت نشده‌اند. به عبارتی ماهیت انحصاری نظام بانکی در کشورهای در حال توسعه، اجرای مقررات و کنترلهای اساسی را ضروری می‌داند. در این کشورها مالکیت مشترک بانکها و مؤسسه‌های تولیدی و تجاری به طور وسیع مشاهده می‌شود و به دلیل آنکه وامهای بانکی به سوی بنگاههایی سرازیر می‌شود که بانکها در آن سهیم هستند، تقاضای اعتبار تحت تأثیر نرخهای بهره قرار نمی‌گیرد و این امر باعث بی‌احتیاطی بیشتر بانکها شده زیرا بانکها اطمینان دارند که دولت اجازه ورشکست شدن به آنها را نخواهد داد. به گفته مکینون بانکها اعانه بگیری بی‌انصاف در برابر دولت هستند که به نگهداری و کسب سودهای بزرگ عادت کرده‌اند بدون اینکه مجبور به پرداخت کامل هزینه‌های زیاد حاصل از وام دهی ریسکی باشند. این موضوع، ضرورت تقویت ابزارهای نظارتی را تأکید می‌کند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

تجربیات حاصل از اعمال سیاستهای آزادسازی مالی در کشورهای مختلف به نوعی دستورالعمل عمومی در ارتباط با مراحل آزادسازی مالی منتهی شده است. بدیهی است که ترتیب انجام برنامه‌های آزادسازی مالی نه تنها در توفیق این برنامه حیاتی است بلکه برای تعیین نرخ بهره پس از آزادسازی نیز به شدت مهم است. بر این اساس نظریات متفاوتی در مورد نحوه آزادسازی و مراحل آن ارائه شده است.

میرآخور[1] و ویلانوا[2] در سال ۱۹۹۰ یک برنامه آزادسازی را براساس مدل خود پیشنهاد می‌کنند که اثر بی‌ثباتی اقتصادی اطلاعات ناقص و خطر رفتاری را روی آزادسازی مالی پررنگ می‌کند.

ونگ[3] در سال ۱۹۹۱ مسئله تعویض یک نظام مبتنی بر کنترل پولی را با یک نظام متکی به بازار عنوان می‌کند و ترتیب انجام آزادسازی را براساس تجربه کشورها پیشنهاد می‌کند. براساس نظریات ونگ رتبه‌بندی یاد شده به شرایط خاص هر کشور نظیر وجود مؤسسه‌ها و نهادها و سرعت تغییر چارچوب قانونی بستگی دارد. لیت و ساندراجان[4] در سال ۱۹۹۰ شیوه مشابهی را به کار گرفته‌اند. ولسکو[5] در سال ۱۹۸۵ بر اهمیت انتظارات تورمی تأکید کرده است. در مواردی دولت قادر نبوده انتظارات را کاهش دهد که این موضوع اجرای برنامه آزادسازی مالی را دشوار کرده است. یک برنامه آزادسازی موفق نیازمند توسعه ابزارهای پولی غیرمستقیم است. ابزارهایی نظیر اوراق خزانه‌داری و اوراقی که به وسیله مقامات پولی منتشر می‌شود. همچنین ایجاد سازوکارهایی برای نظارت بانکی ضروری است. ابزارهای جدید اجازه می‌دهد که مازاد نقدینگی در بخش مالی تسویه شود و از این طریق با تقویت بخش مالی زمینه حذف کنترلهای مستقیم فراهم شود.

در شرایطی که نقدینگی به کنترل بانک مرکزی درآمده است و عملکرد بخشهای مختلف بازار تنظیم شده است، مقامات پولی باید شرایط بازار را با انتشار اطلاعات به صورت مداوم شفاف کنند و رقابت بین مؤسسه‌های مالی را افزایش دهند.

در این مرحله باید موانع رفع شود، قوانین هماهنگ شده و کنترلهای اعتباری منسوخ شود و مجوز تأسیس بانکهای خصوصی و مؤسسه‌های اعتباری به منظور رقابت بیشتر اعطا شود. تأسیس بانکهای جدید در این مرحله به تقویت بیمه نظام بانکی و عدم شکنندگی مالی بانکها منتهی شده و استحکام بانکها را به همراه دارد، همچنین بخشی از بانکهای با مالکیت دولتی، خصوصی می‌شود.

1. Mirakhor
2. Vilano
3. Vang
4. Lite and Sundarajan
5. Velasco

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

۵. بررسی عملکرد بانکهای خصوصی فعال در کشور

براساس ماده ۹۸ قانون برنامه سوم، بانک مرکزی موظف به اعطای مجوز تأسیس بانک خصوصی شد و شورای پول و اعتبار با توجه به مصوبه ۹۴۸ این شورا (چگونگی تأسیس و فعالیت بانکهای خصوصی) مجوز تأسیس چهار بانک خصوصی (پارسیان، سامان، کارآفرین و اقتصاد نوین) را صادر کرد. مطالعه عملکرد این بانکها طی سالهای برنامه نشان می‌دهد که در مجموع، حجم کل سپرده بانکهای خصوصی از ۱۱۱۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۴۰۳۵۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ رسیده است که به طور متوسط رشدی معادل ۳۳۶ درصد داشته است.

مانده تسهیلات اعطایی بانکهای یاد شده از ۱۰۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۳۴۴۶۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ رسیده است که به طور متوسط رشدی معادل ۳۳۰ درصد در سال داشته است. نیروی انسانی شاغل در این بانکها از ۷۰ نفر در سال ۱۳۷۹ به ۲۰۷۶ نفر در سال ۱۳۸۳ افزایش یافته است که به طور متوسط ۱۳۳ درصد رشد را در سال نشان می‌دهد.[۱]

بررسی عملکرد کلی بانکهای خصوصی طی سالهای موردنظر رشد قابل توجه این بانکها را در زمینه جذب سپرده و اعطای تسهیلات نشان می‌دهد. همچنین تأییدکننده نقش فعال آنها در خدمات الکترونیک و استفاده از شیوه‌های بین‌المللی ارائه خدمات بانکی است. این موضوع حکایت از نیاز اقتصاد کشور به نهادهای مالی رسمی و توانایی آن در ایجاد چنین مؤسسه‌هایی دارد که نقش مهمی در جلوگیری از جذب منابع مالی در بخش غیررسمی اقتصاد و توسعه این بخش دارد. توسعه بخش رسمی به طور خودکار موجب محدود شدن فعالیتهای غیررسمی مالی در اقتصاد و رقابت صحیح در این بخش می‌شود، توسعه بانکهای خصوصی به عنوان جزء مهمی در مباحث مالی اقتصاد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

۶. بررسی موانع توسعه بانکهای خصوصی در حال فعالیت

مطابق بررسیهای انجام شده در این مطالعه، موانع توسعه بانکهای خصوصی را می‌توان به دو دسته اصلی یعنی موانع گسترش بانکهای خصوصی در حال فعالیت و موانع ایجاد بانکهای خصوصی جدید تقسیم کرد.

۱-۶- موانع و مشکلات بانکهای خصوصی در حال فعالیت

الف- اختیار نداشتن عاملیت وجوه دولتی: مطابق ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی به عنوان بانکدار دولت موظف به نگهداری حسابهای دولتی است. براین اساس عاملیت حسابهای

۱. معاونت بیمه و بانک، "گزارش عملکرد بانک‌های خصوصی طی سالهای ۱۳۸۳-۱۳۷۹"، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۴.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

دولتی توسط بانک مرکزی تعیین می‌شود. مقررات حاکم بر چگونگی نگهداری حسابهای دولتی اشاره‌ای به دولتی یا خصوصی بودن بانکهای عامل نداشته است. به عبارتی در صورت تأیید بانک مرکزی تمامی نهادهایی که بانک شناخته می‌شوند، می‌توانند به عنوان عامل وجوه دولتی تعیین شوند. این در حالی است که برخی از بانکهای خصوصی اعلام آمادگی لازم برای دریافت قبوض آب، برق و تلفن و استفاده از حساب ذخیره ارزی برای اعطای وامهای ارزی به بخش خصوصی را کرده‌اند، اما انعطافی در این مورد نشان داده نشده است. شایان توجه است که یکی از اهداف ایجاد بانکهای خصوصی رقابت‌پذیرشدن نظام بانکی کشور بوده که به شرایط نسبتاً برابر برای رقابت نیاز دارد و نبودِ امکان بهره‌مندی بانکهای خصوصی از مزایای بانکهای دولتی شرط رقابت را نفی می‌کند.

ب- بی‌ثباتی تصمیم‌گیریهای سیاسی و اقتصادی: امنیت اقتصادی و ثبات تصمیمات مسئولان سیاسی و اقتصادی کشور بر تمامی فعالیتهای اقتصاد تأثیرگذار بوده و حائز اهمیت است. بازار مالی کشور به‌ویژه بانکهای خصوصی از این موضوع مستثنی نیستند. برخوردهای دوگانه قوه مقننه و مجریه، ضرورت یا عدم ضرورت توسعه بانکهای خصوصی اظهارات متناقض مقامات کشور و گاه تصویب طرحها و لوایح ناقض توسعه بانکداری خصوصی در مجلس و هیئت وزیران نظیر لایحه کاهش نرخ سود می‌تواند به ایجاد موانعی در تصمیم‌گیری فعالیت بانکهای خصوصی و برنامه‌ریزی بلندمدت این بانکها منتهی شود و مسیر توسعه آنها را با اختلال مواجه کند.

ج- یکسان بودن نرخ سپرده قانونی: مطابق بند ۳ ماده ۱۴ قانون پولی کشور، نرخ سپرده قانونی بانکها نزد بانک مرکزی حداقل ۱۰ درصد و حداکثر ۳۰ درصد است و بانکها باید این سپرده را به منظور رویارویی با شرایط بحرانی نزد بانک مرکزی نگهداری کنند.

نرخ سپرده قانونی هر سال توسط شورای پول و اعتبار تعیین و به بانکها ابلاغ می‌شود. از سال ۱۳۸۳ شورای پول و اعتبار نرخهای سپرده قانونی را برای تمامی سپرده‌ها و بانکها یکسان اعلام کرد. این در حالی است که ترکیب سپرده‌های بانکهای خصوصی بیشتر معطوف به سپرده‌های مدت‌دار با سود بالاتر است ولی در بانکهای دولتی بخش قابل توجهی از منابع، سپرده‌های دیداری و کوتاه‌مدت است که منبع مهمی برای هزینه تأمین مالی است، از این نظر اعمال نرخ سپرده قانونی یکسان موجب افزایش نرخ مؤثر سپرده‌های قانونی برای بانکهای خصوصی و کاهش آن برای بانکهای دولتی است که توانایی اعتباردهی بانکهای خصوصی در برابر بانکهای دولتی را کاهش می‌دهد.

د- نبودِ بیمه سپرده: بیمه سپرده در واقع تضمینی است که براساس آن بیمه‌گر، کل یا میزان مشخصی از اصل و سود سپرده‌ای را تحت بیمه قرار می‌دهد. بیمه یاد شده می‌تواند دولتی یا خصوصی باشد و در واقع بخشی از اهداف حمایتی نظام مالی کشور را بر عهده دارد. چنین حمایتی

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

از وقوع بحرانهای مالی (شبیه صندوقهای قرض‌الحسنه) جلوگیری می‌کند. این بیمه در اصل برای حمایت از سپرده‌گذاران و سپرده‌های آنها طراحی شده است، اما در واقع تضمینی برای ادامه حیات بانکهاست که با ایجاد ثبات، جذب سپرده‌ها در نرخهای پایین‌تر صورت می‌گیرد. شاید نبودِ نظام بیمه سپرده در جذب سپرده توسط بانکهای دولتی اهمیت چندانی نداشته باشد اما برای جذب سپرده توسط بانکهای خصوصی نقش مؤثری دارد.

هـ - تعیین سقف ۳۰ درصد سرمایه بانکهای خصوصی برای خرید اموال غیرمنقول: تازه تأسیس بودن بانکهای خصوصی و لزوم افزایش تعداد شعب آنها در سراسر کشور نیازمند منابع مالی قابل توجهی برای خرید یا اجاره ملک است و توسعه فعالیت این بانکها بدون گسترش تعداد شعب آنها حداقل در تمامی مراکز استانها امکان‌پذیر نیست. با توجه به اینکه خرید ملک نوعی سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود، هزینه اجاره ملک برای تأسیس شعب مقرون به صرفه نیست. شرط تخصیص ۳۰ درصد مجموعه سرمایه پرداخت شده برای خرید اموال غیرمنقول (ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱) در ابتدای فعالیت بانکهای خصوصی به مانعی برای افزایش شعب آنها و گسترش هر چه بیشتر فعالیت آنها تبدیل شده است.

و- ضعف فرهنگ بانکداری خصوصی در کشور: در برنامه سوم توسعه، توسعه بانکهای خصوصی به منظور تشویق سپرده‌گذاران، رقابت‌پذیری نظام بانکی، توسعه بازار مالی و تأمین نیاز بخشهای اقتصادی به شکل رسمی پیش‌بینی شده است، در حالی که استقبال مردم از این بانکها نیازمند شرایط خاصی است. به طور معمول سپرده‌گذاران ترجیح می‌دهند پولهای خود را در بانکهای شناخته شده بزرگ و تضمین شده توسط دولت قرار دهند تا از بازگشت سرمایه خود اطمینان کافی داشته باشند.

ذکر این نکته ضروری است که پدیده شکل‌گیری بانکهای خصوصی طی سالهای برنامه سوم بدون هیچ‌گونه بسترسازی فرهنگی، ارائه اطلاعات کافی از حمایت سیاستگذاران و مسئولان، تشویق نشدن مردم به سپرده‌گذاری و بانکهای خصوصی، معرفی نکردن آنها به طور دقیق به جامعه صورت گرفته است. بنابراین در صورت فرهنگ‌سازی مناسب می‌توان ابعاد توسعه فعالیت این بانکها را افزایش داد.

۲-۶. موانع ایجاد بانکهای خصوصی جدید

الف- گستردگی حیطه نظارت بانک مرکزی: مطابق فصل دوم قانون پول و بانک (مصوب ۱۳۵۱) وظایف بانک مرکزی به این شرح تعریف شده است:

- انتشار اسکناس و مسکوک فلزی رایج کشور طبق مقررات قانون بانکی،
- نظارت بر بانکها و مؤسسه‌های اعتباری طبق مقررات این قانون،

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

- تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداختهای ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار،
- نظارت بر معاملات طلا و تنظیم مقررات مربوط به این معاملات با تصویب هیئت وزیران،
- نظارت بر صدور و ورود پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن با تصویب شورای پول و اعتبار،
- نگهداری حسابهای وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی و وابسته به دولت،
- فروش و بازپرداخت اصل و بهره انواع اوراق قرض دولتی و اسناد خزانه،
- نگهداری ذخایر ارزی و طلای کشور،
- انعقاد موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای پولی و مالی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها،
- اتخاذ سیاستهای لازم به منظور حسن اجرای نظام پولی کشور،

همچنین مطابق ماده ۲۰ قانون بانکداری بدون ربا نیز بانک مرکزی به منظور حسن اجرای نظام پولی و اعتباری کشور می‌تواند با استفاده از ابزارهای اعتباری در امور پول و بانکی دخالت و نظارت کند.

مطالعه جزئیات هر یک از موارد یاد شده تأییدکننده گستره وسیع وظایف و اختیارات بانک مرکزی جمهوری اسلامی است. انجام تمامی این موارد نیازمند یک نظام قوی نظارتی و کارشناسی همراه با تأمین استقلال کافی برای اعمال ابزارهای در اختیار آن بانک است. نحوه عملکرد صندوقهای قرض‌الحسنه و مؤسسه‌های اعتباری خارج از نظارت بانک مرکزی و ناتوانی آن بانک در استفاده از ابزارهای تنبیهی، تأییدکننده ضعف ابزارهای نظارتی بانک با توجه به حجم گسترده وظایف آن است. بنابراین طبیعی است که بانک مرکزی از اعطای مجوز جدید و توسعه هر چه بیشتر حیطه نظارتی خود، ممانعت کند. در شرایطی که کشور با رشد فزاینده نقدینگی مواجه است و به دلیل بی‌انضباطی مالی، دائماً پایه پولی به طور کنترل نشده‌ای در حال افزایش است، بانک مرکزی موضوع افزایش ضریب تکاثر نقدینگی را از طریق توسعه واسطه‌های مالی با احتیاط دنبال می‌کند زیرا با توسعه بانکداری و تسهیل زمینه‌های اعطای اعتبار در کشور ضریب تکاثری تقویت و به افزایش فزاینده نقدینگی دامن خواهد زد و به دلیل ضعف توان نظارتی بانک مرکزی با توسعه دامنه‌دار این بانکها، خطر بروز بحران مالی در نظام بانکی کشور افزایش می‌یابد.

ب- نگرانی از نبود توان رقابت بانکهای دولتی: در ابتدای تأسیس بانکهای خصوصی، به دلیل گستردگی بانکهای دولتی و فعالیت قابل توجه آنها همواره این تصور وجود داشت که بانکهای خصوصی قادر به رقابت با بانکهای دولتی نخواهند بود. اما پس از فعالیت آنها و رشد قابل توجه این بانکها در جذب سپرده و اعطای تسهیلات، جلب رضایت مردم در ارائه خدمات سریع و شیوه اعطای تسهیلات با حداقل بوروکراسی، به نظر می‌رسد مدیران بانکهای دولتی را نگران رقابت با

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

بانکهای خصوصی و حرکت سپرده‌ها به سمت آنها کرده است. چنین دغدغه‌ای به طور پنهان و گاه به طور آشکار توسط مدیران عامل بانکهای دولتی و متولیان سیاست پولی کشور ابراز می‌شود. به رغم امکانات قابل توجه بانکهای دولتی و حمایتهای گوناگون دولت و برخوردار نبودن بانکهای خصوصی از این حمایتها روند رشد بانکهای خصوصی قابل توجه بوده است. با توجه به اینکه بانک مرکزی، بانکدار دولت است و به دلایل انگیزشی خواسته یا ناخواسته منافع دولت را تأمین می‌کند، اعطا نکردن مجوز تأسیس به منظور حمایت از بانکهای دولتی دور از انتظار به نظر نمی‌رسد. چنین مقاومتی در گسترش دامنه خصوصی‌سازی از سوی مدیران میانی نیز یکی از عوامل مهم تحقق نیافتن برنامه‌های خصوصی‌سازی دولت بوده است.

ج- نگرانی از اختلال در سیاستهای پولی کشور: روند رشد چشمگیر جذب سپرده و اعطای تسهیلات بانکهای خصوصی در مقایسه با بانکهای دولتی که بدون اعمال بوروکراسی انجام می‌شود، موجب افزایش ضریب تکاثری نقدینگی و سرعت گردش پول و در نهایت رشد نقدینگی و تورم می‌شود. به این دلیل که وظیفه کنترل این متغیرها بر عهده بانک مرکزی است و بانکهای یاد شده نیز در قالب قانون مشغول فعالیت هستند و امکان منع آنها از ادامه فعالیت وجود ندارد، بنابراین بانک مرکزی به منظور اعمال بهینه سیاستهای پولی و اعتباری – که مطابق قانون جزو وظایف آن بانک است – از اعطای مجوز جدید خودداری کرده است. در واقع برای انجام وظایف خود به اولویت‌بندی آنها پرداخته و کنترل نقدینگی و تورم را با توجه به آثار اجتماعی و اقتصادی آن در اولویت قرار داده است.

د- مستقل نبودن بانک مرکزی در تصمیم‌گیری: لازمه پاسخگویی هر نهادی در مورد چگونگی انجام وظایف و اجرای صحیح آنها، داشتن اختیارات کافی و استقلال لازم برای انجام آنهاست. از آنجا که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان بانک دولت در بسیاری موارد موظف به انجام دستورات و تأمین خواسته‌های دولت است، در نتیجه در موارد متعدد تصمیم‌گیریهای سیاستی اعم از پولی و اعتباری تحت‌تأثیر خواسته‌های دولت صورت می‌گیرد و از کارایی لازم برخوردار نیست. طبیعی است که پاسخ لازم در مورد اجرا نشدن وظایف نیز ارائه نمی‌شود. در مورد اعطای مجوز بانکهای خصوصی جدید، این موضوع مشاهده می‌شود. به رغم وجود ۴۰ درخواست مجوز تأسیس بانک خصوصی مجوز جدیدی اعطا نشده است. مکاتبات متعدد با بانک مرکزی در مورد ارائه علل این روند کُند انجام شده است، اما پاسخی دریافت نشد. در حالی که به نظر می‌رسد علت استقبال نکردن بانک مرکزی از توسعه بانکهای خصوصی، بی‌انضباطی مالی دولت است که کنترل پایه پولی توسط این بانک را ناممکن می‌کند و بانک مرکزی ناگزیر می‌شود برای جلوگیری از رشد فزاینده نقدینگی، جلوگیری از رشد ضریب تکاثری نقدینگی و سرعت گردش پول را مدنظر قرار دهد.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

ه - سلطه مالی دولت بر نظام بانکی: طی دو دهه گذشته دولت به شکلهای مختلف نظام بانکی را تحت فشار قرار داده است که تضعیف سیاستهای پولی، ارزی و اعتباری را به دنبال داشته است. تأمین کسری بودجه دولت با استقراض از بانک مرکزی یکی از روشهای غالب دولت برای تأمین منابع مالی موردنیاز در بودجه‌های مصوب سالیانه بوده است. این موضوع از طریق افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی موجب افزایش پایه پولی و تورم شده است. به این ترتیب افزایش حجم پول و نقدینگی تابعی از سیاستهای مالی دولت و کسری بودجه شده است. علاوه بر تأمین کسری بودجه از منابع، نظام بانکی دولت از طریق تحصیل تسهیلاتی که درقالب تکالیف بودجه با عنوان تبصره‌های تکلیفی و وجوه اداره شده به عهده بانکها می‌گذارد بخش قابل توجهی از منابع نظام بانکی را محدود می‌کند. اعمال تکالیف یاد شده علاوه بر وجوه اداره شده که وظیفه نگهداری و تخصیص آن به عهده بانکهاست باعث مخدوش شدن وظیفه وکالت بانکها و اختلال در سیاستگذاریهای پولی و اعتباری می‌شود. انباشته شدن بدهیهای دولت نزد بانکها علاوه بر تضعیف موقعیت و جایگاه بانکها در نظام بین‌المللی، به کاهش توان مالی بانکها، افزایش خطر ورشکستگی و بالا رفتن حاشیه زیان آنها منجر می‌شود.

به دلیل آنکه در صورت بروز هرگونه بحران مالی، بانک مرکزی مسئول کنترل بحران و پاسخگویی است و سلطه مالی دولت بر نظام بانکی مخاطرات مالی گوناگونی برای بانکها به همراه دارد، به علاوه کنترل بانک مرکزی بر متغیرهای تأثیرگذار بر نقدینگی، نظیر پایه پولی را تقریباً غیرممکن کرده است، بنابراین بانک مرکزی از توسعه بانکداری خصوصی که به افزایش دامنه مخاطرات مالی آن بانک می‌افزاید ممانعت به عمل می‌آورد.

و- زیرساختهای لازم برای توسعه بانکداری خصوصی: توسعه صنعت بانکداری خصوصی در کشور به منظور جلوگیری از رشد بی‌رویه بازار غیررسمی پول و مشکلات مترتب بر آن از اهمیت خاصی برخوردار است زیرا ضعف نظام بانکی در هر کشوری، به خطر افتادن ثبات مالی آن کشور را به همراه دارد. توسعه بانکداری خصوصی منوط به ایجاد بسترهای مناسب برای فعالیت بانکها و ایجاد شرایط لازم به منظور رقابت بهتر آنهاست. مهم‌ترین بستر فعالیت بخش خصوصی در صنعت بانکداری رعایت انضباط مالی دولت و وفادار بودن به قانون ممنوعیت تأمین کسری بودجه دولت از نظام بانکی است. علاوه بر این ایجاد بیمه سپرده، تأمین استقلال سیاستگذار پولی، تدوین نظام نظارتی قوی و فرهنگ‌سازی و تشویق مردم به سپرده‌گذاری در بانکهای خصوصی در توسعه صنعت بانکداری خصوصی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

ز- انضباط مالی دولت: لازمه استقلال سیاستگذار پولی در تصمیم‌گیریها و افزایش کارایی ابزارهای پولی، قانونمند شدن رابطه دولت و بانک مرکزی است. در واقع کوچک شدن دولت و عدم انعکاس آثار مالی هزینه‌های دولت بر نظام بانکی و سیاستهای پولی مهم‌ترین بستر فعالیت

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

بانکهای خصوصی است. از ابتدای برنامه سوم (مطابق ماده ۶۹ قانون برنامه) استفاده دولت از نظام بانکی و استقراض از بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه دولت ممنوع اعلام شد. اما رقم بدهی انباشته دولت به بانک مرکزی و نظام بانکی همچنان حکایت از سلطه مالی دولت و رعایت نکردن انضباط مالی دارد. به نظر می‌رسد به منظور ایجاد بستر لازم برای فعالیت هر چه بهتر بانکها باید بدهی دولت به نظام بانکی طی برنامه زمان‌بندی شده تسویه شده و از افزایش آن جلوگیری شود.

ح- تفکیک سیاستگذار پولی و ارزی: مطابق بند (ب) قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ هدف بانک مرکزی ایران حفظ ارزش پول ملی، موازنه تراز پرداختها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی است. همچنین مطابق قانون پولی و بانکی، انحصار خرید ارز نقتی بر عهده بانک مرکزی است. حیطه گسترده تعریف شده وظایف بانک مرکزی، افزایش درآمد نفت طی سالهای برنامه سوم و فروش آن به بانک مرکزی موجب افزایش قابل توجه خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی و در نتیجه افزایش پایه پولی، نقدینگی و تورم می‌شود. این موضوع به کنترل نشدن پایه پولی توسط بانک مرکزی منتهی شده و در واقع به علت وظیفه تعریف شده در قانون، با ناکارایی مواجه است. گستردگی حیطه وظایف بانک مرکزی و کنترل نشدن آن بانک در اعمال ابزارهای کنترل نقدینگی موجب مقاومت این بانک در برابر رشد سریع بانکهای خصوصی است زیرا گسترش فعالیت بانکهای خصوصی و اعطای وام توسط آنها موجب افزایش ضریب تکاثری، سرعت گردش پول و رشد نقدینگی می‌شود که در حال حاضر از مهم‌ترین دغدغه‌های بانک مرکزی است.

جدول شماره ۱. خالص داراییهای خارجی طی سالهای برنامه سوم توسعه

سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳
خالص دارایی‌های خارجی (میلیارد ریال)	۷۵۷۶/۸	۱۱۷۴۰/۸	۸۱۳۸۷/۵	۱۱۸۰۴۲/۶	۱۸۰۸۴۳/۹

مأخذ: *خلاصه تحولات پولی و اعتباری*، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ، سالهای مختلف.

ط- تسویه بدهیهای دولت به بانکها: به این دلیل که بخش قابل توجهی از دارایی بانک مرکزی از بدهیهای دولت به آن بانک تشکیل شده، در صورت بروز بحرانهای مالی، بانک مرکزی از قدرت محدودی در رویارویی با بحران برخوردار است و گسترش بانکهای خصوصی بر دامنه مخاطرات آن می‌افزاید، از این‌رو طبیعی است که بانک مرکزی در برابر آن مقاومت کند. تسویه تدریجی بدهیهای دولت به بانک مرکزی و تغییر ترکیب داراییهای بانک مرکزی می‌تواند به افزایش توانایی بانک مرکزی در رویارویی با بحرانهای مالی و به طریق اولی تسهیل رشد و توسعه بانکهای خصوصی منتهی شود.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

جدول شماره ۲. خالص بدهی دولت به بانکها و بانک مرکزی طی سالهای برنامه سوم توسعه

سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳
بدهی دولت به بانکها (میلیارد ریال)	۶۱۹۴/۸	۷۵۵۳/۵	۱۷۳۱۸/۲	۲۵۸۸۳/۳	۳۶۷۹۳/۷
بدهی دولت به بانک مرکزی (میلیارد ریال)	۶۰۸۵۹	۶۴۶۳۶/۳	۱۱۱۶۲۰/۳	۱۱۷۱۴۱/۹	۱۱۲۳۲۱/۱

مأخذ: *خلاصه تحولات پولی و اعتباری*، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ، سالهای مختلف.

ی- تضمین امنیت سپرده‌های بانکهای خصوصی: حمایتی که با عنوان بیمه سپرده ارائه می‌شود، در واقع بیمه‌ای است که براساس آن تمامی سپرده یا بخشی از آن بیمه می‌شود. در غیاب چنین سیستمی سپرده‌گذاران ترجیح می‌دهند که در بانکهای بزرگ که دارای ریسک کمتری هستند سپرده‌گذاری کنند زیرا ترکیب دارایی بانکهای بزرگ متنوع‌تر است و از حمایت دولت نیز برخوردارند.

وجود بیمه سپرده، اعتقاد مردم را به بانکهای کوچک جلب می‌کند و افزایش رقابت در صنایع بانکی، بالا بردن کارایی و توسعه سرمایه‌گذاری در اقتصاد را به همراه دارد و انگیزه مشتریان را برای خارج کردن منابع خود از بانکهای کوچک کاهش می‌دهد. همچنین از ورشکستگی این بانکها جلوگیری می‌کند که در مجموع باعث سرعت بخشیدن به روند شکل‌گیری بانکداری خصوصی می‌شود.

ک- فرهنگ‌سازی و تشویق مردم به سرمایه‌گذاری در بانکهای خصوصی: یکی از شیوه‌های حمایت از بخشهای نوپا و تازه تأسیس معرفی کافی و کامل آنها از طریق رسانه‌ها، سمینارها و همایشهای مربوط است. در واقع ایجاد بستر مناسب برای فعالیت این‌گونه نهادها، باید با معرفی آنها پیش از شروع به فعالیت آغاز شود. با شروع کار این نهادها، مقام ناظر باید در سمینارها و همایشهایی که برگزار می‌کند جایگاه خاصی برای بانکهای خصوصی و ارائه توضیحاتی در مورد آنها در نظر بگیرد.

پس از معرفی بانکهای غیردولتی در سطح همایش و سمینارها، باید این معرفی در سطح جامعه و از طریق برگزاری میزگردهای رادیویی و تلویزیونی انجام شود. به این ترتیب رفته رفته جامعه با نهادهای مالی خصوصی آشنا شده و اعتماد بیشتری به آنها پیدا می‌کند.

ل- استقلال سیاستگذار پولی همراه با انعطاف‌پذیری: بانک مرکزی به عنوان متولی سیاستگذار پولی در کشور وظیفه اعطای مجوز تأسیس نهادهای مالی گوناگون و نظارت بر چگونگی فعالیت آنها را بر عهده دارد. تأمین استقلال بانک مرکزی و دخالت نکردن نهادهای مختلف در انجام وظایف محول شده به آن بانک اعتبار سیاستگذار پولی را به همراه دارد. برای ایجاد بستر مناسب

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

برای توسعه بانکهای خصوصی وجود سیاستگذار پولی مستقل و معتبر در اقتصاد کشور لازم است تا بتواند با انعطاف‌پذیری کامل در راستای اجرای سیاستهای موردنظر خود نظیر رقابت‌پذیری نظام بانکی در کشور گام بردارد. اعطای اختیارات کافی به بانک مرکزی و شفافیت قوانین و روابط، بهینه شدن اجرای سیاستها و پاسخگویی بانک را به همراه داشته و روند رشد بانکداری خصوصی و رقابت بانکها را سرعت می‌بخشد.

البته پیش شرط لازم برای تأمین استقلال سیاستگذار پولی شفافیت رابطه دولت با این نهاد و تأثیر میزان دخالت نهادهای دولتی (اشخاص حقیقی و حقوقی) در تصمیم‌گیریهای گوناگون نظیر اعطای مجوز برای تأسیس نهادهای مالی است. تأمین شفافیت کافی همراه با اجرای قوانین به جای روابط تسریع روند افزایش کارایی سیاستهای پولی را به همراه دارد.

م- تدوین نظام نظارتی قوی توسط سیاستگذار پولی: به دلیل اینکه می‌توان یکی از علل اعطا نکردن مجوز تأسیس بانکهای جدید را ضعف مقام ناظر در کنترل این نهادها و نظارت بر آنها دانست، بانک مرکزی باید با استفاده از شیوه‌های بین‌المللی و استاندارد کنونی چارچوب لازم برای نظارت بر نهادهای مالی تحت پوشش و خارج از پوشش خود را فراهم کرده و در یک مجموعه نظام‌مند، کارا و قوی بر فعالیت تمامی نهادهای پولی و مالی نظارت کند. در واقع تقویت پایه‌های نظارتی و استفاده از شیوه‌های کارایی، امروزه از پایه‌های اصلی بسترسازی برای فعالیت بخش غیردولتی در صنعت بانکداری است. اصول و مبانی ۲۵ گانه کمیته باسل می‌تواند به عنوان یک مرجع توسط ناظر پولی و دیگر مسئولان کشور برای تقویت نظام نظارتی مورد استفاده قرار گیرد.

مطابق اصول یاد شده، بانک ابزارهای کافی برای کنترل، نظارت و مراجعه به نهادهای مالی زیرنظر خود را دارا بوده و اضافه شدن تعداد فعالان مالی داخلی یا خارجی، موجب نگرانی سیاستگذار پولی نمی‌شود. البته برای اعمال چارچوب نظارتی یاد شده، استقلال بانک مرکزی و توانایی در تصمیم‌گیری و اعمال روشهای تنبیهی لازم است.

ن- عاملیت وجوه دولتی: مطابق تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی، عاملیت وجوه دولتی در اختیار هر بانکی که بانک مرکزی تعیین کند، قرار می‌گیرد. پس منع قانونی در مورد تعیین عاملیت این وجوه برای بانکهای خصوصی وجود ندارد. اعطای عاملیت وجوه دولتی به بانکهای خصوصی رقابت‌پذیرشدن نظام بانکی و بهبود خدمات بانکی ارائه شده را به همراه دارد، همچنین کاهش بار هزینه و مسئولیت بانکهای دولتی موجب افزایش کارایی بانکهای دولتی می‌شود و در نهایت بانکهای دولتی با کیفیت بهتر به سایر مسئولیتهای مربوط به خود می‌پردازند.

ض- تعیین نرخ سپرده قانونی با توجه به ترکیب سپرده‌ها: نسبت سپرده قانونی یک ابزار پولی غیرمستقیم و بلندمدت است. این سپرده به عنوان ابزار ذخیره‌گیری برای ایجاد اطمینان در سطح اقتصاد و تضمینی از سوی بانکها به مردم به کار گرفته می‌شود. طی سالهای برنامه سوم به منظور

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

افزایش قدرت اعتباردهی بانکها این رقم از متوسط ۲۱ درصد به ۱۶ درصد کاهش یافت و در نهایت در سال ۱۳۸۳ مطابق مصوبه ۱۰۲۰ شورای پول و اعتبار به منظور افزایش کارایی این ابزار، نرخ سپرده قانونی برای تمامی سپرده‌ها یکسان اعلام شد. با توجه به ترکیب سپرده‌های بانکهای خصوصی که اغلب بلندمدت است، در ظاهر کاهش این نرخ باید برای آنها بهتر باشد اما با توجه به ترکیب و حجم سپرده‌های آنها قدرت اعتباردهی بانکهای خصوصی کاهش یافته و بهتر است حداقل برای بانکهای خصوصی متناسب با نوع سپرده‌ها اعمال شود.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی انجام شده در مورد علل توسعه نیافتن بانکهای خصوصی، به رغم نیاز اقتصاد کشور به این نهادها، طی سالهای گذشته نشان می‌دهد بانکهای غیردولتی در حال فعالیت با وجود رشد قابل توجه در زمینه جذب سپرده و اعطای تسهیلات، به علت نداشتن بیمه سپرده و تضمین مشخص، بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اقتصادی کشور، یکسان بودن نرخ سپرده قانونی، ضعف فرهنگ بانکداری خصوصی در کشور و تعیین محدودیتهایی مانند سقف ۳۰ درصدی سرمایه برای خرید اموال غیرمنقول، توسعه قابل ملاحظه‌ای نیافته‌اند.

همچنین به دلیل مستقل نبودن بانک مرکزی در تصمیم‌گیریهای سیاستی، گستردگی حیطه نظارت آن بانک، نگرانی از ناتوانی در رقابت بانکهای دولتی، نگرانی از اختلال در سیاستهای پولی و سلطه مالی دولت بر نظام بانکی همواره از صدور مجوز جدید برای تأسیس بانک خصوصی ممانعت به عمل آمده است.

در مجموع به منظور توسعه صنعت بانکداری خصوصی در کشور و جلوگیری از رشد بی‌رویه بازار غیررسمی پول و مشکلات مترتب بر آن لازم است دولت انضباط مالی را رعایت کند، همچنین تفکیک مشخصی بین سیاستگذار پولی و ارزی صورت پذیرد. نظام بیمه سپرده، تدوین و پایه‌ریزی شود و استقلال سیاستگذار پولی تأمین شود. در نهایت دولت به طور منظم بدهی خود به بانکها را تسویه کند تا مقام پولی از توانایی بیشتری برای حمایت از بانکهای خصوصی برخوردار شود و فعالیت هر چه بیشتر بانکهای خصوصی فراهم شود.

منابع

الف) فارسی

بانک مرکزی (۱۳۶۸)، *مجموعه قوانین و مقررات بانکی*، مرکز آموزش بانکداری.
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۱)، *مقررات زدایی در نظام بانکی*، پژوهشکده پولی و بانکی.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲)، *اصلاح ساختار نظام بانکی در راستای ساماندهی بازارهای مالی رسمی در جمهوری اسلامی ایران*، پژوهشکده پولی و بانکی.
توتونچیان، ایرج (۱۳۷۵)، *اقتصاد پول و بانکداری*، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۹)، *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی*.
سازمان بورس اوراق بهادار (۱۳۸۱)، *تجربه‌ها و الزامات خصوصی‌سازی بانکها*، تهران.
ساسان گوهر، پرویز (۱۳۸۳)، *عملکرد نظام بانکی کشور در سال ۱۳۸۲*، مؤسسه عالی بانکداری ایران.
شلاک، هفرنان (۱۳۸۲)، *بانکداری نوین در جهان*، ترجمه علی پارسائیان و علیرضا شیرانی، اداره تحقیقات و برنامه‌ریزی بانک سپه.
شیخانی، سعید (۱۳۸۱)، *سیستم بیمه سپرده ابزاری جهت توسعه بانکداری غیردولتی در جمهوری اسلامی ایران*، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی.
کرمی قمی، ولی‌ا... (۱۳۷۳)، "سلسله مباحث آزادسازی"، *تازه‌های اقتصاد*، شماره‌های ۴۲، ۴۵، ۵۳، ۵۷، ۶۰.
مؤمنی روچی، شجاع (۱۳۸۱)، *مجموعه قوانین بانکی و بخشنامه‌های مدیریت نظارت و امور بانکها*، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
ماجدی، علی و حسن گلریز (۱۳۶۹)، *پول و بانک از نظریه تا سیاستگذاری*، مرکز آموزش بانکداری، بانک مرکزی.
معاونت امور بانکی و بیمه (۱۳۸۴)، *نقش و عملکرد بانکهای خصوصی*، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
والی‌نژاد، مرتضی (۱۳۶۸)، *مجموعه قوانین و مقررات بانکی*، مرکز آموزش بانکداری.

ب) انگلیسی

Basle Committee on Banking Supervision (1997), *Reprinciples for Effective Banking Supervision.*
Bonin, John (1999), Lessons from Bank Privatization in Central Europe, Working Paper, May.
Goldsmith, R.W. (1969), *Financial Structure and Development,* Yale University, New Heaven.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-12]