

تبیین رانت‌جویی از طریق مجاری قانونی با رویکرد اقتصاد سیاسی: تحلیلی بر قانونگذاری در نظام بانکی ایران

فرزانه چهاربند* و حسن سبحانی**

تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۳/۱۳

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۱/۱۸

ظهور و گسترش رفتار رانت‌جویی در نظام بانکی به دلیل توزیع رانت‌های ارزش‌زدا، به‌ویژه برای اقتصاد ایران که هم نظام تأمین مالی بانک‌محور دارد و هم فعالیت‌های اقتصادی آن به‌خصوص در بخش‌های کشاورزی و صنعت که به حمایت‌های ویژه نیازمند است، می‌تواند تبعات خسارت‌باری برای رشد اقتصادی دربرداشته باشد. یکی از مجاری ایجاد و حمایت از توزیع این رانت‌ها که در حوزه اقتصاد سیاسی و روابط درهم‌تنیده اقتصاد و سیاست قابل بررسی است، موضوع قانونگذاری است. قبضه ناکارآمد قانونگذاری باعث می‌شود تا این حوزه از کارکرد اصلی تأمین منفعت عمومی بازماند. در مقاله حاضر بعد از ارائه ادبیات موجود در حوزه اقتصاد سیاسی قانونگذاری در نظام بانکی، نحوه تدوین مقررات و نظارت‌های بانکی طی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۸۴ در ایران با استفاده از پرسشنامه بانک جهانی و همچنین روش کتابخانه‌ای و مصاحبه در سه حوزه فعالیت‌های مجاز، نظارت بر سهامداران و کیفیت نظارت بانک مرکزی بررسی شده است. نتایج حاکی از آن است که تدوین، اجرا و نظارت ضعیف بر اجرای قوانین از سوی بانک مرکزی که به دلایلی چون ضمانت اجرایی ضعیف و وجود قوانین نانوشته اجرایی صورت می‌گیرد از مهم‌ترین چالش‌های موجود است.

کلیدواژه‌ها: رانت‌جویی؛ اقتصاد سیاسی؛ قانون؛ نظام بانکی

- این مقاله مستخرج از پایان‌نامه دکتری با عنوان «تبیین مجاری تولید رانت در عملکرد نظام بانکی ایران با رویکرد اقتصاد سیاسی» است.

* دکتری علوم اقتصادی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران؛

Email: f.charband@yahoo.com

** استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: sobhanihs@ut.ac.ir

مقدمه

اقتصاد سیاسی را می‌توان رویکردی در جهت توضیح بخش عمده‌ای از پدیده‌های اقتصادی خواند که از طریق آن ارتباط میان مباحث اقتصادی و تأثیرگذاری سیاست بر آنها در قالب کلان نمود می‌یابد. این نگرش باعث می‌شود تا زوایای پنهان در توضیح برخی جنبه‌ها آشکار شده و ارتباطات موجود در شکل‌گیری و ظهور پدیده‌ها بیشتر مشخص شود. یکی از این پدیده‌ها که اساساً ماهیت بین‌بخشی دارد، رانت‌جویی است. رانت‌جویی در مقاله حاضر به معنای دستیابی به امتیازات ویژه اقتصادی با تحت تأثیر قرار دادن افراد مختلف حکومتی اعم از سیاستمداران، قانونگذاران و ... است. این پدیده در کارکرد منفی خود به لحاظ دامنه شمول می‌تواند گستره وسیعی از بخش خصوصی و سطوح مختلف حکومت را دربرگیرد که در نتیجه، پیامدهای مخرب آن تا عمق اقتصاد نفوذ کرده و می‌تواند کارکرد همه بخش‌ها را دچار انحراف سازد. رانت‌جویی در کشورهای دارای درآمدهای ناشی از منابع طبیعی ابعاد و اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ زیرا این منابع در اختیار دولت می‌تواند کارکرد دولت را در نوع تخصیص و توزیع منابع دچار تغییر کرده و آن را به کانونی جهت توزیع رانت بدل سازد که در این حالت اولاً دولت از وظایف اصلی خود در راستای رشد و توسعه اقتصادی پایدار به تدریج دور شده و ثانیاً گروه‌های مختلف با اهداف اقتصادی، سیاسی و بعضاً ایدئولوژیک به قصد به دست آوردن سهم بالاتری از رانت در جهت تأمین منافع خاص خود به انحاء مختلف به دولت نزدیک می‌شوند و از این منظر جایگاه موضوعاتی مانند بهره‌وری، شایسته‌سالاری و اتکاء بر دانش در عملکرد اقتصادی به اولویت‌های پایین‌تر تنزل می‌یابد. وجود چنین شرایط و فضایی در بلندمدت باعث رشد فزاینده نابرابری فرصت‌ها در جامعه، ظهور انواع تبعیض‌های اجتماعی و اقتصادی و درکل سیاست‌زدگی اقتصاد می‌شود. تا زمانی که جامعه‌ای از این چرخه آزاد نشود، نمی‌تواند به توسعه‌یافتگی دست یابد.

با گذر زمان و تعمیق رانت‌جویی، این رفتار به سدی محکم در مقابل هرگونه اصلاحات اقتصادی تبدیل خواهد شد؛ زیرا اصلاحات اقتصادی، منافع و قدرت بسیاری از افراد و گروه‌ها را تهدید خواهد کرد. بخشی از اصلاحات مذکور، قانونگذاری و اجرای آن را دربرمی‌گیرد که در ادبیات مربوط به رانت‌جویی به‌عنوان یکی از مجاری تولید رانت

نیز معرفی شده است. مطالعه حاضر اهمیت و نقش حوزه قانونگذاری و گستره اثرگذاری آن را در کاهش فضای رانتی در حوزه نظام بانکی از منظر قانون و مباحث اقتصاد سیاسی مورد مطالعه قرار داده است. نظام بانکی به‌ویژه برای کشورهای در حال توسعه به دلیل تأمین مالی و حمایت از رشد و توسعه فعالیت‌های مولد اهمیت بسزایی دارد. با این حال، در صورت نفوذ رفتارهای مخربی مانند رانت‌جویی، کارکردهای اصلی آن دچار انحرافات جدی می‌شود و از این رو باید این موضوع با توجه به ماهیت مالی نظام بانکی و پتانسیل‌های بالای آن برای سودآوری، مورد واکاوی اساسی قرار گیرد. از دستاوردهای این تحلیل افزایش بالقوه شفافیت در ابعاد مختلف است که البته، بالفعل شدن آن نیازمند سایر اصلاحات اقتصادی و سیاسی نیز است.

پایه این بررسی بر پرسشنامه تدوین شده در بانک جهانی (۲۰۱۲) استوار است که در آن با طبقه‌بندی‌های مختلف، چگونگی تدوین، اجرا و نظارت قانون مورد سؤال واقع شده است. سؤال‌های منتخب (مرتبط با رانت‌جویی) در این مجموعه، متناسب با وضعیت ایران در سه گروه فعالیت‌های مجاز برای بانک‌ها، نظارت و کنترل بر مالکان، سهامداران و مدیران بانک‌ها و افشای اطلاعات و کیفیت نظارت بانک مرکزی بر عملکرد بانک‌ها به روش کتابخانه‌ای و مصاحبه پاسخ داده شده و تلاش بر آن است تا از این طریق، چالش‌های عمده نظام بانکی در ایران از منظر رانت‌جویی شناسایی شود. در ادامه مطالب، ابتدا مبانی نظری موضوع مرور می‌شود و سپس رانت‌جویی در نظام بانکی ایران در حوزه اجرا و نظارت قانونی و با بهره‌گیری از ساختار ارائه شده بانک جهانی مورد بررسی قرار خواهد گرفت تا به سؤال مطالعه مبنی بر اینکه چالش‌های نظام بانکی از حیث قوانین موجود و از منظر رانت‌جویی کدام‌اند، پاسخ داده شود. در آخر نیز با توجه به مطالب مطرح شده پیشنهادها لازم برای برون‌رفت نظام بانکی از معضل رانت‌جویی ارائه خواهد شد.

۱. مبانی نظری

۱-۱. تولید رانت از طریق قانون

قوه قانونگذاری، یکی از مهم‌ترین ارکان در سیاستگذاری‌ها به‌شمار می‌رود که تولید

قوانین فراگیر و بی‌زمان در اختیار آن است. قانونگذاری باید چند ویژگی داشته باشد تا برای عموم جامعه مفید باشد: اول شفاف‌سازی ساختارها و سازوکارها، برابری فرصت‌ها و بهنگام‌سازی نظام حقوقی. در این بین، ویژگی دوم به‌طور خاص بر حذف یا تضعیف انحصارات، امتیازات و رانت‌هایی تأکید دارد که باعث نابرابری می‌شود. اصل کارکرد قانونگذاری به‌ویژه در نظریه نهادگرایی بر کاهش هزینه مبادلاتی استوار است که باید به‌صورت روان‌کننده در اقتصاد عمل کند. در این خصوص، کمیت و کیفیت قانون می‌تواند در سرعت رشد اقتصادی تأثیرگذار باشد (رنانی، ۱۳۸۲). در این خصوص باید توجه داشت که قانونگذاری با هدف اصلاح نهادی، نمی‌تواند از درون فرایندهای غیرشفاف و ساختارهای رانت‌گرا و انحصارجو پدیدار شود. به‌طوری‌که اسوسون (۲۰۰۵) معتقد است پدیده‌ای مانند فساد، خود یک ستانده و انعکاس نهادهای قانونی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی هر جامعه است و درحقیقت این پدیده پاسخی است به قوانین مفید و یا مخرب در جامعه که خود، نتیجه تاریخی کیفیت نهادی در آن جامعه است.

با شکل‌گیری اقتصاد سیاسی و شکسته شدن مرز میان سیاست و اقتصاد و ورود اصول و روش هر یک به دیگری، باید انتظار داشت تا میان نهادهای مربوط به هر کدام نیز تعاملات و ارتباطاتی برقرار شود. دولت، فرایندهای اقتصادی و منافع موجود در آنها، همگی می‌توانند علاوه بر نهادهای سیاسی، نهادهایی اقتصادی باشند. از یک طرف سیاست‌های دولت که بی‌تردید تحت تأثیر متغیرهای سیاسی است، تا حد زیادی مسیر فعالیت‌های اقتصادی را شکل می‌دهد و از طرف دیگر، ویژگی‌های اقتصادی هر جامعه، خطوط راهنمای کلی عملکرد دولت یا گروه‌های ذی‌نفع در فعالیت‌های اقتصادی - سیاسی می‌شود. از این رو سیاست‌فرایندی می‌شود برای اقتصادی‌سازی و اقتصاد نیز فرایندی می‌شود برای ایجاد قدرت (Elliott, 1978: 102). کامنز^۱ (۱۹۳۴)، اقتصاد نهادی را مترادف با اقتصاد سیاسی فعالیت‌های جمعی می‌بیند. این فعالیت‌های جمعی همانند فعالیت‌های فردی از مسئله کمیابی شروع می‌شود. البته این کمیابی از نظر کامنز بیشتر به موارد غیرملموس مانند قانون و فعالیت‌های جمعی گروه‌های مختلف از جمله احزاب

سیاسی، بنگاه‌ها و ... اشاره دارد. در رویارویی با مسئله کمیابی، نهادگرایی، مبادله را مطرح می‌کند. اقتصاد نهادی جدید که بیشتر در ارتباط با تبادلات داوطلبانه بین افراد مستقل است، فرض می‌کند که یک سیستم قانونی وجود دارد که حقوق مالکیت را مشخص و اجرا می‌کند و از این طریق افراد را قادر می‌سازد تا برای وضعیت مالکیت خود، انتخاب‌هایی را با توجه به منافع خود انجام دهند. در دنیای واقعی و وجود کمیابی، این معاملات، بدون هزینه نیست و این هزینه‌ها در موضوعات سیاسی به دلیل ماهیت آنها، بیشتر و شاید پیچیده‌تر نیز باشند. یکی از دشواری‌های موجود در عرصه سیاست، نوع خروجی است: بعضاً خروجی‌های سیاسی باعث بازتوزیعی خواهند شد که در آن وضعیت برخی افراد بد و برخی دیگر بهتر می‌شود که گریزی نیز از آن نیست. دلیل این امر قدرت اجباری است که از سوی گروه دارای قدرت عمومی به سایر افراد جامعه تحمیل می‌شود. بسیاری از نهادهای سیاسی در همین قالب شکل گرفته و ابزاری می‌شوند برای پیشبرد منافع گروه دارای قدرت، حتی به قیمت هزینه بخش عمده جامعه. گروه دارای قدرت به دنبال ایجاد ساختارهای نهادی است که به مؤثرترین روش، سیاست‌ها و برنامه‌های مورد نظر و مطلوب آنان را پیاده سازد. در این فضا، بیشترین توجه مطالعات در مورد نهادهای سیاسی، اغلب در نهادهای قانونگذار انجام شده است: این نهادها، فرصت‌های در دسترس هر فرد را محدود و انگیزه‌های آنان را تحت تأثیر قرار داده و بنابراین تعهدات معتبر، معاملات قانونی پایدار و فهم دوطرفه از منافع معامله را باعث می‌شود (Moe, 1990).

رویکرد سنتی اقتصاددانان در قالب تئوری منفعت عمومی در جهت افزایش رفاه اجتماعی و از طریق جبران شکست بازار شکل گرفت. با این حال، تئوری نهادهای سیاسی، وجود نهادهایی مانند دموکراسی، احزاب سیاسی و قانون را به عنوان مجرای برای تولید رانت مورد تأکید قرار می‌دهد (Acemoglu and Robinson, 2001; Bolton and Rosenthal, 2002). تأکید بر قانونگذاری به عنوان منبع تولید رانت از این روست که اولاً موضوعی است که تنها در انحصار دولت‌هاست و ثانیاً پیامدهای توزیعی بسیاری به دنبال دارد و به همین دلیل یکی از مجاری اصلی تعامل دو حوزه سیاست و اقتصاد نیز به شمار می‌رود. بر این اساس گروه‌های مشمول، این انگیزه را پیدا می‌کنند تا مطمئن شوند که

دولت قانون را به گونه‌ای ساختار بندی می‌کند که به نفع آنها باشد. منفعت عمومی در اینجا تنها می‌تواند پوشش یا نقابی برای این نوع منافع شخصی باشد. این تئوری که قانونگذاری عمومی می‌تواند تبدیل به فرایندی شود که در آن گروه‌های ذی‌نفع، منافع خود را جست‌وجو می‌کنند، تحت عنوان تئوری منفعت خصوصی^۱ مطرح است. این تئوری، قانونگذاری را به عنوان فرایندی رقابت میان گروه‌های ذی‌نفع می‌داند که در آن گروه‌های به هم پیوسته و سازماندهی شده می‌توانند از قدرت اجبار دولت استفاده کرده و از این طریق به رانت‌های مورد نظر با هزینه گروه‌های پراکنده‌تر دست یابند. این گروه‌ها گاهی آنقدر قدرتمند هستند که بوروکراسی در قانونگذاری را عملاً به خدمت خود درمی‌آورند و به عبارتی، قانونگذاران را در خدمت دارند و از این رو گاهی این تئوری را تئوری قبضه^۲ نیز می‌گویند (Posner, 1974).

فشار بر سیاستمداران می‌تواند مستقیم و از طریق کمپین‌ها و آراء انتخاباتی باشد یا به‌طور غیرمستقیم با دادن وعده‌های شغلی پرمفعت به سیاستمداران برای بعد از اتمام مدت خدمت آنها در دولت باشد. نسخه اقتصادی تئوری قبضه را استیگلر (۱۹۷۱) ارائه داده است. در این تئوری امکان دارد نهادهای مشمول قانون تأثیر بسزایی بر قانونگذار داشته باشند. به طوری که قانونگذار به جای عمل در راستای وظیفه اصلی خود در ارتقای کالای عمومی (قانون)، در راستای منافع صنعت مشمول عمل کند. بنابراین دولت به دلیل برخورداری از یک منبع یگانه تحت عنوان قدرت اجبار،^۳ می‌تواند منافع ارزشمندی را به گروه‌ها و افراد مورد نظر خود انتقال دهد. مک‌چزنی^۴ (۱۹۸۷) دیدگاه استیگلر را بسط داده و تلاش دارد تا نشان دهد که نه تنها سیاستمداران از طریق قانونگذاری می‌توانند ایجاد رانت کنند بلکه صنایع نیز برای آنان می‌توانند محل تأمین رانت باشند. یعنی دولت با تکیه بر قوه اجبار خود می‌تواند هزینه‌هایی را خارج از عرف بر صنعتی خاص تحمیل کند تا به خواسته خود از آن صنعت برسد. به عبارت دیگر دولت در این دیدگاه نه با وعده اعطای منافع و امتیازهای ویژه بلکه با تهدید به تحمیل هزینه یا وعده عدم تحمیل هزینه اضافی با

1. Private Interest Theory

2. Capture Theory

3. Coercive Power

4. MCchesney

صنایع برخورد می‌کند. هر دو طرف، زمانی منتفع خواهند شد که مدت بقای قانون را قانونگذار با قراردادهای مربوطه افزایش دهد. از این رو ادبیات اقتصاد سیاسی، قانونگذاران و بنگاه‌های مشمول را در ارتباط تنگاتنگی با هم می‌دانند. هر دو طرف منافع شخصی دارند که با تبانی با یکدیگر می‌توانند به آنها برسند و در این چارچوب، بحث رفاه اجتماعی تقریباً جایگاهی ندارد. در عوض، تأکید بر هزینه‌ها و منافع قانونگذاری برای گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های سازمانده و لابی‌گری این فرایند سیاسی است. در این فرایند برخی گروه‌ها کاملاً با موضوع مشمول قانون بی‌ارتباط هستند ولی به‌عنوان ائتلاف‌های تجاری حامی و یا براساس فرایند همکاری متقابل^۱ وارد می‌شوند (Kroszner, 1997: 3-6). قانونگذاری اقتصادی به نوعی توصیف همین قدرت در سپهر اقتصادی است و می‌تواند به‌عنوان محصولی دیده شود که توزیع آن با قوانین عرضه و تقاضا هدایت می‌شود. دولت‌ها با توسل به قدرت اجبار می‌توانند به‌صورت انتخابی به برخی صنایع صدمه بزنند یا به آنها کمک کنند که این اقدامات باعث بازتوزیع ثروت می‌شود و بنابراین صاحبان صنایع مختلف و گروه‌های ذی‌نفع را وامی‌دارد تا با سازماندهی‌های منظم، هم به منافع مورد نظر خود دست یابند و هم از زیان‌های ناشی از این اقدامات اجتناب ورزند.

بانکداری یکی از بخش‌های اقتصادی است که برای برخورداری از ثبات، تخصیص کارای سرمایه میان متقاضیان رقیب، افزایش بهره‌وری، کارایی و کمک به کارآفرینی شدیداً نیازمند قانونگذاری و نظارت است. این سیستم کنترلی، به‌شدت بر عملکرد و رفتارهای نهادی و از این طریق بر نحوه تأمین مالی در اقتصاد و انگیزه‌های پس‌انداز اثر می‌گذارد. به‌عبارت‌دیگر، توسعه مالی و بانکی به‌دنبال یک نظام قانونی رسمی اتفاق می‌افتد که خود این نظام انعکاس نوع تقاضاهایی است که ریشه در چارچوب نهادی جامعه دارند. چارچوب نهادی می‌تواند فعالیت گروه‌های فشار، سیاستمداران و قانونگذاران را تسریع یا کند کرده و به آنها جهت دهد. بعد از آن رفتار این گروه‌هاست که می‌تواند عملکرد و نظارت قانون را تحت تأثیر خود قرار دهد (Hoose, 2010:194).

این مطالب در حالی است که پدیده‌ای مانند رانت‌جویی می‌تواند اهداف و تمامیت

قانونگذاری در نظام مالی و به‌طور خاص در نظام بانکی را مختل کند. بانک‌ها در مقابل متوسط سپرده‌گذاران از مزیت عملکرد جمعی برخوردارند و انتظار بر این است که این قابلیت بتواند در قانونگذاری و با انتقال ثروت از سپرده‌گذاران به بانک‌ها انعکاس یابد. ضمن آنکه چون بانک‌ها تا حدودی تأمین‌کننده مالی دولت هستند، معمولاً از طریق قانونگذاری‌های حفاظتی، جبران‌هایی را دریافت می‌کنند (Kroszner, 1997). قبضه قانون مورد بحث استیگلر (۱۹۷۱) در بخش بانکی ابعاد اهمیت و پیامدهای متفاوتی نسبت به دیگر بخش‌های غیرمالی خواهد داشت؛ زیرا این بخش علاوه بر ریسک ذاتی، ویژگی‌هایی مانند عدم تقارن اطلاعات بین بانک‌ها و مشتریان دارد. با این ویژگی‌ها نه تنها دلیلی ندارد که این بخش از قبضه قانون به دور باشد بلکه شدت آن می‌تواند بیشتر هم باشد. منافع حیاتی و کلیدی نهادهای مالی به‌طور تنگاتنگی با چگونگی ساختار و اجرای قانون گره خورده است. بخش مالی اغلب دارای تعدادی نهادهای بزرگ و سازماندهی شده در قالب بانک است که می‌تواند در مقابل سایر ذی‌نفعان درگیر مانند سپرده‌گذاران که اغلب ارتباطات پراکنده و نامنظمی دارند، به راحتی از عهده تلاش‌های لابی‌گرانه یا مشارکت‌های مربوط به مباحث عمومی در مورد قانونگذاری برآید. از این رو نهادهای مالی تمایل دارند تا به ساختارها و منابع قدرت سیاسی متصل شوند تا از این راه به مجاری اثرگذاری دست یابند. در این زمینه ممکن است بانک‌های خصوصی و دولتی در کشورهای مختلف با هم متفاوت باشند. به‌عنوان مثال در پاکستان، بانک‌های دولتی (Khwaja and Mian, 2005) و در روسیه در دهه ۱۹۹۰، بانک‌های خصوصی (Perotti, 2001) در رانت‌جویی منشأ اصلی معرفی شده‌اند.

روال کار قانونگذاران این گونه است که قبل از انجام اصلاحات قوانین، با صنعت مورد نظر مشورت می‌کنند و حتی گاهی برای انجام این کار الزام قانونی دارند. ناظران قانونی در بازرسی‌ها و تحقیق‌ها یا برای در جریان قرار گرفتن در مورد به‌روزرسانی محصولات و عملیات جدید بانکی در ارتباط نزدیکی با بانکداران قرار می‌گیرند. این ارتباطات و تعاملات برای بانکداران فرصت‌های بسیاری فراهم می‌کند تا دیدگاه‌های خود را منتقل کنند. در کنار این عوامل سازمانی، پیچیدگی قوانین بانکی و ویژگی‌های خاص بانکداری، قبضه قانون

توسط بانک‌ها را تسهیل می‌کند. به این معنا که اولاً قوانین معمولاً طولانی‌مدت و پیچیده‌اند؛ ضمن آنکه اجزای مختلف آنها تعاملات نامحسوس و ظریفی با هم دارند. ثانیاً مهارت‌های تخصصی و طیف وسیعی از داده‌ها نیاز است تا نظارت بانکی به‌طور دقیق و مؤثر انجام شود. ثالثاً محرمانه نگه داشتن اطلاعات (در مورد معاملات مشتریان فردی و سازمانی) یک الزام قانونی است. این عوامل، کار نظارت بر عادلانه بودن قوانین و همچنین تشخیص نافع بودن آن برای عموم را برای یک فرد بیرون از نظام بانکی و حتی برای نظام قانونگذاری بسیار دشوار می‌کند. از این رو بعضاً ممکن است بخش مالی در پی نظام قانونی آسان‌گیر نباشد و اتفاقاً به‌گونه‌ای وضع شود که مطابق با نیازهای متصدیان، نهادها و افرادی باشد که قرار بر جذب آنها بوده است (Hardy, 2006).

۱-۲. نقش دولت در تشدید رانت‌جویی

همان‌طور که در بحث قبل تشریح شد، قانونگذاری یکی از مجاری تولید رانت در بخش‌هاست و از آنجا که قوه قانونگذار در انحصار حاکمیت است، بی‌تردید نقش بسزایی در تدوین، اجرا و نظارت بر آن دارد. باین‌حال در اینجا سعی می‌شود تا با معرفی تئوری اقتصاد سرمایه‌داری رفاقتی، چگونگی ارتباط بین حاکمیت و فعالان اقتصادی در قالب اقتصاد سیاسی، بیشتر نشان داده شود. اقتصاد سیاسی به‌عنوان چارچوب نظری نشان می‌دهد که چگونه انتخاب‌های واقعی سیاسی از سوی افراد و گروه‌ها برای دنبال کردن منافع خود، تعیین می‌شوند و در این راستا سیاست بر انتخاب‌های اقتصادی چه اثری دارد (Becker, 1983; Drazen, 2000). باین‌حال، اینکه در عمل، چه عواملی باعث می‌شود تا روابط خاصی میان حوزه سیاست و اقتصاد شکل گیرد نیازمند بررسی نوع رفتار نهادهای سیاسی در یک جامعه خاص است. نوع حاکمیت و ساخت سیاسی می‌تواند از طریق اثرگذاری بر نظام قاعده‌گذاری و توزیع و تخصیص منابع، اقتصاد را به‌سمت توسعه‌یافتگی یا رانت‌گرایی محل توسعه، سوق دهد. اگر کارآفرینان به‌دلیل ضعف ساختار نهادی فراهم شده توسط حاکمیت، نتوانند نسبت به دریافت بازده سرمایه‌گذاری خود مطمئن باشند، سرمایه‌گذاری نخواهند کرد. عواملی نظیر سلب مالکیت، فساد اقتصادی و اداری، انحصار،

نامنی و بی‌ثباتی از جمله مثال‌های ضعف در ساختار نهادی است. این شرایط در مراحل اولیه شکل‌گیری، باعث افت بهره‌وری و با گسترش در مراحل بعد باعث رشد فزاینده فعالیت‌های غیرمولد می‌شود. یکی از چارچوب‌های اجرایی که می‌تواند چگونگی رخداد این رفتار و فرایند را تبیین کند، «اقتصاد سرمایه‌داری رفاقتی»^۱ است که نشان می‌دهد چرا و چگونه دولت به حمایت از گروه‌های خاص متمایل می‌شود و چرا این حمایت در بلندمدت ادامه می‌یابد و وارد ساخت نهادی جامعه می‌شود.

از نظر کروگر، اقتصاد سرمایه‌داری رفاقتی به این معناست که برخی افراد نزدیک به قدرت‌های سیاسی، توجهات و مساعدت‌هایی دریافت می‌کنند که ارزش اقتصادی بالایی دارند. ماهیت فعالیت‌هایی که حاصل استفاده از این ارتباطات است، معمولاً حالت‌های انحصاری و یا شبه‌انحصاری پیدا می‌کند (Krueger, 1999: 2). منطبق پیدایش چنین قالبی در اقتصاد، به وجود مشکلی اشاره دارد که در تحقیقات علوم سیاسی از آن با نام «مشکل تعهد»^۲ یاد می‌شود که تقریباً مشکل همه دولت‌هاست و از قدرت دولت‌ها نیز نشئت می‌گیرد. این مشکل را هابر^۳ (۱۹۹۹) این‌گونه تشریح می‌کند، هر دولتی که به اندازه کافی برای حفاظت و تعیین حقوق مالکیت قدرت داشته باشد، به همین میزان در ملغی‌سازی این حقوق هم قدرت دارد؛ یعنی می‌تواند به دلایل محکمی چون وقوع موقعیت‌های غیرمنتظره یا تهدیدهای پیش آمده تعهدات خود را نقض کند. بنابراین دولت باید بتواند تعهدی معتبر ایجاد کند. یکی از راه‌حل‌های برون‌رفت از این مشکل، وجود دولت کوچک و محدود است. باین حال این راه‌حل برای همه کشورها امکان‌پذیر نیست؛ یعنی یا نمی‌توانند یا نمی‌خواهند مکانیسم‌های موجود در دولت محدود را اجرا کنند. از دیگر راه‌حل‌های رایج، سرمایه‌داری رفاقتی است. ترتیبات در اقتصاد سرمایه‌داری رفاقتی بدین گونه است که خود اعضای دولت، یا دوستان و وابستگان آنها در رانت‌هایی که از طریق صاحبان دارایی ایجاد می‌شود، به اشکال مختلفی مانند پست‌های مختلف شغلی، سرمایه‌گذاری‌های مشترک یا انتقال سهام سهیم می‌شوند. هر تلاشی از سوی دولت برای تغییر سیاست‌های اقتصادی به نفع

1. Crony Capitalism

2. Commitment Problem

3. Haber

صاحبان دارایی، اثر منفی بر ثروت و رضایت آن دسته از اعضای کلیدی نخبگان سیاسی دارد که حامی دولت‌اند. بر این اساس، درنهایت به نحوی ترکیبی از نخبگان سیاسی و اقتصادی شکل می‌گیرد که شکستن قرارداد غیرصریح میان دولت و سرمایه‌دارانِ برخوردار از امتیازات ویژه، بسیار دشوار خواهد شد. درحقیقت، گسترش و تقویت قدرت اقتصادی دوستان^۱ برای تشکلهای سیاسی و صاحبان قدرت، نوعی دارایی سیاسی محسوب می‌شود. این گونه است که صاحبان دارایی مطمئن خواهند بود که دولت به صورت یک‌سویه، قوانین مرتبط با سرمایه‌گذاری‌ها را تغییر نخواهد داد و دولت نیز تا حدودی از چپاول کامل دارایی‌ها باز می‌ماند. ولی نتیجه این روش، ناکارآمدی و ضد توسعه است. سرمایه‌داری رفاقتی تنها یک پدیده اقتصادی نیست بلکه پدیده‌ای سیاسی است که پیامدهای سیاسی مهمی نیز دارد. این سیستم‌ها به‌ویژه بعد از گذر زمان و تبدیل شدن به شیوه اجرایی غالب، معمولاً نیاز دارند تا حقوق اقتصادی ویژه‌ای به برخی زیرمجموعه‌ها از صاحبان دارایی اعطا کنند و همین امر به این گروه از صاحبان دارایی اجازه می‌دهد تا رانت‌های مورد نظر خود را از دیگر اعضای جامعه بیرون بکشند (Haber, 1999: 5-12).

جا گرفتن این قالب در نظام نهادی و در نتیجه، عملیاتی شدن نظام کیفر و پاداش آن، به تدریج بر قوت و شدت آن می‌افزاید. از آنجا که در سرمایه‌داری رفاقتی، منفعت اقتصادی و سیاسی دولت وزن بالایی دارد و دولت، خود وضع‌کننده قوانین بازی و مجری آنهاست، بنابراین می‌توان گفت کانون اصلی توزیع و تخصیص منابع، دولت خواهد بود و بهره‌مندی عوامل اقتصادی از منابع نیز به میزان نزدیکی کارآفرینان و گروه‌ها به دولت بستگی دارد. بنابراین نظام کیفر و پاداش نه مبتنی بر کارایی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در سطح کلان اقتصادی بلکه براساس شدت و میزان رابطه با دولت شکل می‌گیرد. نظام اقتصادی و سیاسی و نقش آفرینان کلیدی آنها که در دوره‌های مختلف به قدرت می‌رسند نیز این نظام کیفر و پاداش را به‌خوبی شناخته و براساس آن عمل می‌کنند. اصلاح جدی در این نظام اگر نه غیرممکن ولی بسیار دشوار خواهد بود؛ زیرا منافع اقتصادی و سیاسی در طول زمان به‌طور تنگاتنگی با هم گره خورده و سعی در مقاومت در برابر هرگونه اقدام اصلاحی

خواهد داشت که نظام حاضر را برهم زند که اساساً اگر این گونه نباشد، رفتار عقلایی نخواهد بود. مگر آنکه فرض بر این باشد که همه نهادهای موجود در جامعه متشکل از حکمرانانی است که همگی به طور محض افراد خیرخواه منافع عمومی هستند که این نیز برخلاف یافته بوکانان و تالوک است.

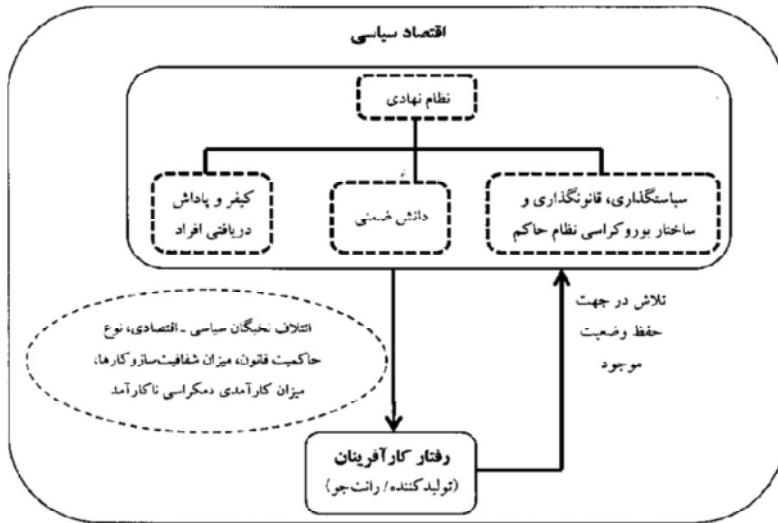
در چنین ساختاری، نقش دولت در تخصیص و توزیع منابع مضاعف می شود. استمرار این نقش در تعیین و اجرای قواعد بازی، پایه های تخصیص و توزیع انجام گرفته در گذشته را محکم تر می کند و باعث برخورداری هرچه بیشتر گروه ها و افراد مورد نظر از منابع موجود می شود. بدین ترتیب است که در ادامه این مباحث، موضوع مهمی تحت عنوان رانت قانونگذاری مطرح می شود. در مطالعه حوزه قانون باید توجه شود که هر جامعه ای در کلیت نظام نهادی خود در حال اجرای یک قالب اقتصادی است. صرف نظر از صبغه سیاسی یا اقتصادی این قالب اجرایی، به هر حال و به دلیل وجود تعاملات نهادی، نظام سیاسی و نظام های دیگر مانند قانونگذاری با قالب اقتصادی همراه شده و آثار هریک در دیگری متجلی می شود.

۳-۱. مدل نظری تحقیق

براساس آنچه ادبیات درخصوص چگونگی تولید رانت در حوزه قانون ارائه می دهد و در قسمت های قبل به آن پرداخته شد، به نظر می رسد برای تبیین یک الگوی نظری جامع که بتواند تا حد امکان اکثریت روابط سیاسی و اقتصادی را نشان دهد، استفاده از مدل نهادگرایی از بهترین ابزارهاست. با توجه به ساخت خاص اقتصاد سیاسی در ایران که بعد به تفصیل توضیح داده خواهد شد، در مورد چگونگی وقوع رانت در حوزه قانونگذاری می توان از نظریه نهادگرایی به همراه نکات اقتصاد سرمایه داری رفاقتی بهره گرفت. به این ترتیب که نظام نهادی با متغیرهایی مانند دانش ضمنی، کیفر و پاداش دریافتی افراد در ارتباط بوده و از این طریق سمت و سوی فعالیت آنها (مولد یا غیرمولد) را تعیین می کند. در این میان می توان اقدامات حاکمیتی در قالب انواع سیاستگذاری ها، قانونگذاری ها و ساختار نظام بوروکراسی موجود را نیز وارد کرد. کارآفرینان با توجه به بازخورد دریافتی از

فعالیت خود در قالب ساخت نهادی موجود که به‌خصوص ساخت قانونی و اجرایی را تعیین می‌کند، چارچوب انگیزشی را به‌خوبی درک کرده و نوع فعالیت خود را - تولیدکننده یا رانت‌جو - با توجه به نتایج حاصله از نظام نهادی مانند حاکمیت قانون، نحوه شکل‌گیری ائتلاف‌های سیاسی - اقتصادی و نوع عملکرد آنها، میزان شفافیت انواع سازوکارها و میزان کارآمدی دمکراسی مشخص می‌کنند. از آنجا که کارآفرین، فردی است عقلایی و حداکثر سود خود را در نوع خاصی از فعالیت می‌بیند، سعی می‌کند تا فضای موجود را حفظ کرده و آن را تقویت کند و از این‌رو متغیرهای تشکیل‌دهنده شرایط موجود با شدت بیشتری در هم تنیده می‌شود و این امر باعث شکل‌گیری یک چرخه می‌شود که تعیین‌کننده مسیر توسعه یک جامعه است (شکل ۱).

شکل ۱. ظهور و تشدید رانت‌جویی در نظام نهادی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در این میان قانونگذاری در زمره یکی از اقدامات مهم در حوزه اقدامات حاکمیتی به‌شمار می‌رود که بر نحوه فعالیت همه فعالیت‌های اقتصادی از جمله نظام بانکی اثر بسزایی دارد. از آنجا که یکی از اهداف مهم بانک‌ها حداکثرسازی سود است، نظام نهادی را به‌دقت

رصد کرده و در این ارزیابی ممکن است با لحاظ نحوه توزیع قدرت سیاسی و اقتصادی، حداکثرسازی سود را در رانت جویی بیابند. در این صورت عملکرد نظام بانکی وارد فرایندی خواهد شد که از علائم آن نه تنها انحراف منابع از کارکردهای توسعه‌گرا بلکه توزیع رانت‌های ضد توسعه‌ای است. این عملکرد در کشورهایی مانند ایران که نظام تأمین مالی بانک‌محور دارند، صدمات جبران‌ناپذیری را برای رشد و توسعه به همراه خواهد داشت.

۲. رانت قانونگذاری در فضای اقتصاد سیاسی ایران

حوزه قانون در هر سه مرحله قاعده‌گذاری، اجرا و نظارت به‌عنوان بخش مهمی از ساختار اقتصادی - سیاسی می‌تواند در کنترل یا حداقل، تحت فشار جناح‌های سیاسی قرار گرفته و به منبعی از رانت تبدیل شود. از این‌رو در جهت توضیح بخشی از تولید رانت در ایران می‌توان بر حوزه قانون و چگونگی اجرا و نظارت آن متمرکز شد. مطالعات تجربی پیشین نیز این بررسی را حمایت می‌کنند. به‌عنوان مثال مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵) در خصوص علل وقوع برخی سوءاستفاده‌ها حاکی از آن است که به‌رغم وجود قوانین و مقررات ناظر بر پرداخت، برخی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها به‌ویژه در حوزه‌های خاصی مانند بانک (که مورد بررسی خاص این مطالعه نیز است) وضعیت نابسامانی در این زمینه داشته‌اند. عمده‌ترین دلایل برخی سوءاستفاده‌ها را می‌توان تخلف از اجرای قوانین مرتبط دانست. به‌عبارت‌دیگر، اساساً ظرفیت قانونی برای انجام برخی سوءاستفاده‌ها به‌دلیل عدم شفافیت‌های موجود در قوانین، وجود دارد. بنابراین به‌نظر می‌رسد، بدون اعمال موازین شفافیت در مناسبات مالی، معمولاً همه راهکارهای متعارف تقنینی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد، عقیم می‌ماند، چرا که در فضای غیرشفاف، رانت‌جویان از میان انبوه قوانین و قواعد، دست به‌گزینش زده و راهکار مناسب قانونی عملکرد غیربهره‌ور یا غیرمرتبط با اهداف قانونگذار را پی می‌گیرند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵).

بخشی از شدت و گستره قانونگذاری در ایران و مهیا شدن زمینه برای مشکلات قانونی حاضر به شرایط ویژه بعد از انقلاب برمی‌گردد که طی آن دولت برای حفظ سرمایه‌ها و جلوگیری از توقف تولید، مالکیت کارخانه‌ها را به‌دست گرفت. بدین جهت

یکی از وظایف دولت‌های مختلف، اداره این تشکیلات تولیدی دولتی (قبل و بعد از انحلال سازمان صنایع ملی) و در نتیجه قانونگذاری‌های مختلف در مورد آنها بوده است. در سال‌های بعد و به‌منظور کاهش نقش دولت در تصدی‌گری‌ها، فرایند خصوصی‌سازی در پیش گرفته شد که این مورد نیز براساس ساخت ویژه اقتصاد سیاسی ایران، بنا بر یافته‌های پژوهش‌ها (آذر و همکاران، ۱۳۹۰؛ کریم و همکاران، ۱۳۹۴؛ کریمی پتانلار، ۱۳۸۳) موفقیت‌چندانی نداشت.

در گزارش بانک جهانی وام‌های سوبسیددار از دیگر عوامل تولید رانت برای گروه‌های خاص در ایران معرفی شده است: بانک‌های دولتی در ایران یکی از مسئولان پرداخت وام‌های بد هستند. بخشی از این امر به دلیل این است که برای مدیران این بانک‌ها، مقاومت در برابر وام‌گیرندگانی که از نظر سیاسی سفارش شده هستند، بسیار دشوار است. البته این امر گاهی نیز به دلیل فسادهای آشکاری مانند رشوه یا سایر مساعدت‌هاست که باعث می‌شود تا بانک به اعطای وام‌هایی با ریسک بالا یا حتی وام‌هایی بپردازد که مشخص است بازپرداخت نخواهند شد (World Bank, 2003: 140). نظام بانکی معیوب و وجود انواع پارتی‌بازی‌ها^۱ در آن از عوامل اصلی شکست کشورهای آسیای شرقی در بحران ۱۹۹۷ نیز ذکر شده است (Krueger, 1999: 2). از این‌رو، با توجه به مستندات و گزارش‌های مختلف موجود، به نظر می‌رسد اعتبارات بانکی یکی از عوامل تولید است که می‌تواند به شکل ارزان در دسترس نزدیکان صاحبان قدرت قرار گیرد. این بانک‌ها اعم از دولتی و خصوصی هستند؛ یعنی تحت شرایط قانونی موجود حتی بانک‌های خصوصی نیز انگیزه اعطای اعتبارات به این شکل را دارند و دلیل آن نیز جبران‌ها و مساعدت‌های خاص اقتصادی است که می‌توانند در تعامل با دولت دریافت کنند. در این شرایط منطقاً تسهیلات و امکانات نظام بانکی در خدمت کاراترین تولیدکننده قرار نگرفته است و بر این اساس می‌توان انتظار داشت تا میزان عدم بازپرداخت‌ها و شکل‌گیری حجم بزرگی از معوقات بانکی (ارادی و غیرارادی) افزایش یابد.

بنابر آنچه گفته شد یکی از تحلیل‌ها در مورد وضعیت موجود رانت‌جویی، قدرتی

است که دولت ایران به سبب در اختیار داشتن این منبع بزرگ درآمدی به دست آورده، به علاوه ساخت ویژه سیاسی که بعد از انقلاب و به دلیل شرایط خاص آن شکل گرفته، باعث شده تا دولت بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی را مالک یا از طریق قانونگذاری، تحت کنترل شدید داشته باشد. این ساختار، باعث می‌شود تا فعالان اقتصادی یا کارآفرینان، قسمتی از تلاش خود را صرف نزدیک شدن به دولت و بهره‌مندی از امتیازات و امکانات ویژه آن کنند. درحقیقت این رفتار ازسوی خود دولت تقویت و بازتولید می‌شود؛ زیرا طی زمان و در دوره‌هایی که هریک از احزاب بر سر قدرت بوده‌اند، گروه‌های ذی‌نفع مرتبط با آنها نیز شکل گرفته که به نوعی حامی اقتصادی احزاب بوده و اساساً تمایلی ندارند تا این موقعیت خاص سیاسی - اقتصادی خود را از دست بدهند. بنابراین اگر فرد یا گروهی مایل به راه‌اندازی یا گسترش کسب‌وکاری به‌خصوص در زمینه‌های کلیدی مانند بانکداری باشد، در صورتی که از ارتباط با یکی از گروه‌های ذی‌نفع وابسته به احزاب، برخوردار باشد، می‌تواند موفقیت‌ها و امتیازهای بیشتری کسب کند. این نوع رفتار علاوه بر آنکه باعث بزرگ شدن دولت و گسترش طیف فعالیت‌های آن شده که به نوبه خود پیامدهای مخربی برای اقتصاد دارد، باعث ایجاد رقابت مخربی شده که با قوت گرفتن روزبه‌روز خود، پدیده رانت‌جویی را در اقتصاد ایران نهادینه کرده است. به عبارتی، در ایران، رقابت‌های سیاسی گروه‌ها و افراد، تا حدود زیادی اقتصاد را تحت تأثیر خود قرار داده و از این ناحیه لطمات جدی نیز به ساختار اقتصاد وارد شده است. چنین تحلیلی می‌تواند احتمال برقراری الگوهایی مانند سرمایه‌داری رفاقتی را در ایران که در قسمت قبل معرفی شد، تقویت کند.

۳. تبیین رانت‌جویی در نظام بانکی ایران از طریق قانون

موضوع رانت‌جویی در نظام بانکی، به دلیل اهمیت فراوان آن در تأمین مالی بخش‌های مولد اقتصادی، مورد توجه خاص این مطالعه قرار گرفته است اما ماهیت مالی نظام بانکی و ماهیت پنهانی رانت‌جویی، بررسی این موضوع را تا حدودی دشوار می‌کند. به عبارت دقیق‌تر، اثبات، تحلیل و واکاوی رفتار رانت‌جویی، موضوع ساده‌ای نیست که بتوان با

شاخص‌های از پیش تعیین شده یا براساس استانداردهایی خاص و رسمی، آن را مطالعه کرد. بنابراین باید در حد توان و امکانات، بخشی از آن را مورد شناسایی و واکاوی قرار داد. بخش عمده‌ای از میزان قابلیت بررسی ابعاد مختلف چنین پدیده‌ای را شرایط سیاسی - اقتصادی خاص هر جامعه، میزان اهمیت و ضرورت موضوع و امکان دستیابی به آمار و ارقام مرتبط مشخص می‌کند.

با لحاظ همه این شرایط، در ادامه سعی می‌شود تا به قوانین اجرایی و نظارتی در موضوعات مرتبط با رانت‌جویی پرداخته شود. این بررسی بر مبنای پرسشنامه تدوین شده بانک جهانی انجام خواهد شد که در آن کلیت اجرا و نظارت قوانین بانکی مورد ارزیابی قرار گرفته است.

۱-۳. روش تحقیق

برای تمرکز بر چگونگی اجرا و نظارت بر قوانین از پرسشنامه بانک جهانی استفاده شده است. پرسشنامه مذکور بار نخست در مطالعه تطبیقی بارس، کاپریو لوین^۱ (2001) برای ۱۰۷ کشور از نقاط مختلف جهان،^۲ با همکاری بانک جهانی در ۱۰ بخش - نوع فعالیت بانک‌ها، ترکیب متغیرهای بانکی / تجاری، رقابت، سرمایه، نظارت رسمی، ساختار و سابقه نظارت، نظارت بخش خصوصی، بیمه سپرده، ساختار بازار، خروجی‌ها - مورد استفاده قرار گرفت. بعد از این مطالعه، بانک جهانی نسخه‌های به‌روزتر و کامل‌تری از پرسشنامه را - با ساختاری مشابه - ارائه کرده که آخرین آن مربوط به سال ۲۰۱۲ است که در مطالعه حاضر از آن استفاده خواهیم کرد. این نسخه از پرسشنامه، دارای ۱۴ بخش، شامل ۶۳۰ سؤال در خصوص قانونگذاری و نظارت بانکی است که ۵۸ درصد از کل سؤال‌ها دارای پاسخ بله یا خیر، ۵ درصد دارای پاسخ گزینه‌ای و ۳۷ درصد دارای پاسخ‌های عددی هستند. این ۱۴ بخش بدین ترتیب است:

۱. ورود به فعالیت بانکداری،^۳

1. Barth, Caprio and Levine

۲. ایران جزء کشورهای مورد بررسی این مطالعه نبوده است.

3. Entry into Banking

۲. مالکیت،^۱
۳. سرمایه،^۲
۴. نوع فعالیت بانک‌ها،^۳
۵. الزام حسابرسی خارجی،^۴
۶. اداره بانک،^۵
۷. نقدینگی و تنوع ریسک،^۶
۸. طرح‌های حمایت از سپرده‌گذار،^۷
۹. طبقه‌بندی دارایی‌ها و استهلاک‌ها،^۸
۱۰. حسابداری و افشای اطلاعات،^۹
۱۱. انضباط / بانک‌های مشکل‌دار / خروج،^{۱۰}
۱۲. نظارت،^{۱۱}
۱۳. ویژگی‌های بخش بانکی،^{۱۲}
۱۴. حمایت از مشتری.^{۱۳}

توجه شود که همه سؤال‌ها و بخش‌های پرسشنامه به رانت‌جویی مربوط نبوده است. از این‌رو با استخراج سؤال‌ها مربوط به رانت‌جویی، بخشی از بررسی مطالعه حاضر می‌تواند در قالب طبقه‌بندی ذیل تحلیل شود:^{۱۴}

-
1. Ownership
 2. Capital
 3. Activities
 4. External Auditing Requirements
 5. Bank Governance
 6. Liquidity and Risk Diversification
 7. Depositor (Savings) Protection Schemes
 8. Asset Classification Provisioning and Write-offs
 9. Accounting\ Information Disclosure
 10. Discipline\ Problem Institutions\ Exit
 11. Supervision
 12. Banking Sector Characteristics
 13. Consumer Protection

۱۴. با توجه به تعداد بالای سؤال‌های پرسشنامه، در پیوست تنها فقط سؤال‌های مربوط به رانت که در مقاله حاضر از آنها استفاده شده، آمده است. متن کامل پرسشنامه در سایت بانک جهانی قابل دسترس است:

۱. فعالیت‌های مجاز برای بانک‌ها،
۲. نظارت و کنترل بر مالکان، سهامداران و مدیران بانک‌ها،
۳. افشای اطلاعات و کیفیت نظارت بانک مرکزی بر عملکرد بانک‌ها.

۱-۱-۳. تحلیل پرسشنامه درخصوص نظام بانکی در ایران^۱

الف) فعالیت‌های مجاز برای بانک‌ها

ورود بانک‌ها به فعالیت‌های مختلف تنها براساس آنچه در اساسنامه آنها آمده امکان‌پذیر است. در نمونه اساسنامه‌ای که بانک مرکزی در سال ۱۳۹۲ تنظیم کرده، فعالیت‌های مجاز برای بانک‌ها برشمرده شده که از جمله آن خرید و فروش ارز و انجام سایر عملیات قانونی مانند سرمایه‌گذاری در بورس (کوتاه‌مدت و بلندمدت) پس از اخذ تأیید بانک مرکزی است. برای هر کدام از این فعالیت‌ها، یک سقف مجاز قرار داده شده که در صورت تخطی بانک‌ها از این سقف و یا ورود به فعالیت‌های غیرمجاز مانند خرید و فروش کالا به قصد تجارت یا عملیات ساختمانی، بانک مرکزی به انحاء مختلف می‌تواند برخورد قانونی داشته باشد.

یکی از نقش‌آفرینان در رانت‌جویی در نظام بانکی، واسطه‌گری‌های بخش خصوصی مثل بیمه یا سایر شرکت‌های تجاری و مالی هستند که بانک‌ها در قالب این شرکت‌ها این قدرت را دارند تا منابع را به طرق مختلف جابه‌جا کنند (Bertrand, Mehta and Mullainathan, 2002). براساس قوانین موجود نیز بانک‌ها برای ورود به فعالیت‌هایی از قبیل بیمه، املاک و مستغلات تنها می‌توانند از طریق شرکت‌های تابعه خود اقدام کنند. در این ائتلاف‌ها، قانون، محدودیتی برای شرکت مادر در نظر نگرفته است و شرکت مادر می‌تواند یک بانک، یک نهاد مالی به‌جز بانک یا یک نهاد غیرمالی باشد. محدودیت عمده برای بانک‌ها در زمینه تأسیس شرکت‌های تابعه آن است که تنها اجازه سرمایه‌گذاری تا سقف ۴۰ درصد در سهام دیگر شرکت‌ها دارند. نکته مهم دیگر آنکه نظارت موجود کنونی، منسجم نیست و در بانک مرکزی تنها بانک‌ها را شامل می‌شود و نظارت بر سایر

۱. پاسخ سؤال‌ها و پایه تحلیل‌هایی که در این بخش می‌آید، براساس مصاحبه با مسئولان مربوطه در ادارات مختلف بانک مرکزی مانند اداره مجوزهای بانکی، اداره ارزیابی سلامت بانکی و اداره نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است.

شرکت‌های تابعه یا مرتبط را نهادهای نظارتی دیگر مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌دهند و موضوع قابل تأمل‌تر آنکه این نهادهای نظارتی نیز رابطه خاصی در زمینه نظارت‌های خود نداشته و مستقل عمل می‌کنند. به عبارت دیگر، بانک مرکزی تنها مسئول ثبات سیستماتیک مالی در بخش بانکی است و اقدامات آن تنها به جلوگیری از جرائم مالی و اجرای سیاست‌های رقابتی در این بخش محدود می‌شود. بر این اساس این انتظار وجود خواهد داشت که نتوان ردیابی دقیقی از حرکت و جابه‌جایی منابع داشت که همین عامل، باعث ایجاد خلأها و کانال‌هایی برای تولید رانت خواهد شد.

بررسی جزئیات عملکرد بانک‌ها در ایران در خصوص شرکت‌های تابعه، تأمل‌برانگیز است. در جدول ۱ تعداد شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها آمده است.

جدول ۱. تعداد شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها

نام بانک	تعداد شرکت‌های زیرمجموعه	نام بانک	تعداد شرکت‌های زیرمجموعه
اقتصاد نوین	۱۲	ملت	۱۶
پارسیان	۱۷	گردشگری	۴
کارآفرین	۷	رفاه کارگران	۳
سامان	۹	قوامین	۶
پاسارگاد	۳۱	تجارت	۲۱
سرمایه	۴	ایران زمین	۵
سینا	۳	توسعه صادرات	۵
شهر	۱۴	صنعت و معدن	۸
دی	۱۳	توسعه تعاون	۴
خاورمیانه	۵	مسکن	۲۶
انصار	۹	کشاورزی	۷
صادرات	۱۰	سپه	۴
ملی	۲۶	پست بانک	۱
حکمت ایرانیان	۲		

آنچه از بررسی شرکت‌های تابعه بانک‌ها برمی‌آید آن است که اولاً در برخی موارد حتی میزان سهم بانک‌ها از سقف ۴۰ درصد قانونی تجاوز می‌کند:

- شرکت سرمایه‌گذاری اقتصاد نوین (۴۹/۶۷٪ سهام متعلق به بانک اقتصاد نوین)،
- شرکت خدمات بیمه‌ای امین پارسیان (۷۰٪ سهام متعلق به بانک پارسیان)،
- شرکت ابنیه‌گستر کارآفرین (۴۹٪ سهام متعلق به بانک کارآفرین)،
- شرکت آتیه‌اندیشان سپهر شرق (۱۰۰٪ سهام متعلق به بانک سامان)،
- شرکت توسعه تجارت سرمایه پایدار قشم (۱۰۰٪ سهام متعلق به بانک سرمایه) (زنوز و برمکی، ۱۳۹۴: ۳۱۲).

ثانیاً، بانک‌ها از این طریق، به‌طور غیرمستقیم وارد فعالیت‌های ساختمانی و بازرگانی گسترده‌ای شده‌اند که براساس قانون از انجام آنها باید خودداری کنند. به‌عنوان نمونه فعالیت یکی از شرکت‌های تابعه بانکی این‌گونه معرفی شده است:

- ارائه امور خدماتی و انجام کلیه عملیات بازرگانی،
 - شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی و خصوصی.
- بانک مذکور که بیشتر به‌عنوان یک بانک با منشأ شکل‌گیری نظامی مطرح است، با پشتوانه سیاسی محکم، با تأسیس چنین شرکتی و با تکیه بر قدرت اقتصادی و منابع بانک، قابلیت انجام پروژه‌ها و فعالیت‌های بزرگ و سودآوری را دارد که با این شرایط سیاسی و اقتصادی اساساً محدودیتی برای آن قابل تصور نیست. نمونه دیگر، یکی از شرکت‌های تابعه یک بانک خصوصی شده است. این شرکت، خود مالکیت ۱۱ شرکت و مدیریت ۹ شرکت دیگر را برعهده دارد. براساس اساسنامه آن، فعالیت‌های مجاز عبارت‌اند:

- کلیه فعالیت‌های ساختمانی اعم از خرید زمین، نظارت، مشاوره، ساخت، خرید پروژه‌های نیمه‌تمام، پیمانکاری،
- عملیات بازرگانی اعم از خرید و فروش و صادرات و واردات،
- اداره، نگهداری و خرید و فروش سهام،
- استفاده از تسهیلات مالی و اعتباری،
- اعطای تسهیلات به شرکت‌های تابعه،

- کلیه عملیاتی که به طور مستقیم و غیرمستقیم برای تحقق اهداف شرکت لازم و مفید باشد. مورد آخر، تقریباً هر محدودیتی را برای شرکت از بین می برد به ویژه آنکه در اهداف شرکت در درجه اول، «حداکثرسازی خالص ارزش شرکت» مطرح شده است. بنابراین، گویی بنگاهداری حرفه اصلی بانکها در ایران شده است. از دلایل آن، هم وجود یک اختیار قانونی به همراه نظارت ضعیف بانک مرکزی در تأسیس شرکت های تابعه است و هم اینکه بنا به گفته مسئولان بانک مرکزی، به دلیل شرایط رکود کلان اقتصادی به ویژه در سال های اخیر، بسیاری از بنگاه های تولیدی که نتوانسته اند بدهی خود را تسویه کنند، بنگاه را به بانک واگذار کرده اند.

البته در بنگاهداری بانکها، نکته جالب آن است که بیشتر تمرکز شرکت های تابعه بانکها، در قالب شرکت های بازرگانی، خدماتی یا ساختمانی بوده و رد پای عملی از تمایل به تولید در آنها دیده نمی شود. این مسئله، نشان از آن دارد که بانکها به عنوان دقیق ترین و مهم ترین ارزیاب های طرح های اقتصادی، بخش های بازرگانی و ساختمانی را سودآور دیده اند. بنابراین به نظر می رسد که بانکها با اختیار تأسیس شرکت های تابعه به این شکل، خود رقیب مهمی برای بخش خصوصی به شمار می روند. در حالی که رسالت اصلی آنها باید حمایت از بخش خصوصی در قالب اعطای تسهیلات باشد ولی با سود کلان نهفته در فعالیت های شرکت های تابعه، بانکها به احتمال بالایی بخشی از منابع خود را در قالب انواع تسهیلات و اعتبارات به این شرکتها اختصاص خواهند داد. از دیگر دلایل ورود بانکها به بنگاهداری، رکود تورمی حاکم در سال های مورد بررسی این مطالعه است که بنگاهداری بانکها را توجیه می کند. این موضوع در حاشیه سود بانکی نیز که در جدول ۲ ارائه شده، قابل توجیه است.

جدول ۲. حاشیه سود بانکی (نرخ سود عقود مبادله ای منهای متوسط موزون نرخ سود سپرده ها)

سال	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
حاشیه سود بانکی	۳	۰/۳	-۲/۴	-۱/۳	-۰/۱	۱/۵	-۰/۷	-۰/۹

مأخذ: ترازنامه بانک مرکزی، سال های مختلف.

از دیگر موضوعات مرتبط با رانت‌جویی که می‌تواند از مجرای قانون و در رابطه با نحوه تعیین سقف انواع فعالیت بانک‌ها اتفاق بیفتد، فعالیت‌های ارزی آنهاست. بررسی تاریخی این مورد بیانگر آن است که بانک‌ها مجاز بودند تا حد سقف مجاز به خرید و فروش ارز بپردازند. با این حال، تعیین این سقف طی دهه قبل (دستخوش‌تغییراتی شد و در آخرین تغییرات)، حذف و در عمل به کنترل‌های داخلی هر بانک و روابط بین بانکی سپرده شد. به نظر می‌رسد اعمال تغییراتی از این قبیل به‌رغم دستیابی به اهداف تعیین شده مانند کاهش ریسک عملیاتی فعالان اقتصادی و یکسان‌سازی نرخ ارز، به دلیل ماهیت اقتصاد سیاسی ایران و با توجه به کلیت عملکرد رانت‌گرای نظام بانکی، در عمل، به یکی از مجاری اصلی تولید رانت به‌ویژه برای بانک مرکزی تبدیل خواهد شد که طی آن، نرخ ارز به شدت دستخوش تغییر شده و از تأمین مالی بخش‌های مولد اقتصاد بیش‌ازپیش فاصله خواهد گرفت؛ زیرا زمانی که بانک‌ها وارد خرید و فروش ارز با نرخ بازار آزاد شوند، قیمت در بازار غیررسمی ارز تغییر نخواهد کرد. از طرف دیگر، عده‌ای از مردم به دلیل امنیت بالاتر معاملات بانکی، برای تأمین نیازهای ارزی خود به سوی بانک‌ها سرازیر خواهند شد و متقاضیان خرید ارز بیش از عرضه‌کنندگان خواهند شد. در کشوری با حجم واردات بالا، وضعیت تقاضای ارز به تدریج افزایش خواهد یافت به طوری که واردکنندگان کالاهای مختلف جهت خرید ارز و گشایش اعتبار به بانک‌ها مراجعه خواهند کرد. بنابراین به‌مرور، خود بانک‌ها با کمبود ارز مواجه شده و به ناچار روی قیمت متمرکز خواهند شد.

نکته قابل تأمل تر آنکه منابع ارزی دولت نیز محدود است و تا زمان خاصی می‌تواند پاسخگوی نیاز بانک‌ها باشد. بنابراین بعد از اولین مرحله افزایش نرخ ارز و رسیدن به نرخ بازار آزاد، ناتوانی مجدد بانک‌ها در تأمین مالی متقاضیان حتی با قیمت بالاتر نمود می‌یابد. افزایش نرخ ارز در ایران با توجه به ساختار توسعه‌نیافته تولید از دو منظر، ظهور و گسترش رانت را تقویت می‌کند. اولاً رقابتی میان بخش تولید و بخش‌های دیگر به‌ویژه فعالیت‌های واسطه‌گری و مالی درمی‌گیرد که طی آن با لحاظ بنیه ضعیف تولید، تولیدکنندگان توان رقابت برای دسترسی به منابع ارزی مورد نیاز را از دست خواهند داد. ثانیاً از آنجا که قیمت ارزی از قیمت‌های کلیدی در اقتصاد ایران برای تعیین قیمت نهایی است، سطح عمومی

قیمت‌ها هم افزایش یافته و از این زاویه، آثار منفی رفاهی بر مصرف‌کنندگان نیز آشکار خواهد شد. از این رو در این میان تنها بخش‌هایی خاص منتفع خواهند شد که این موضوع، بحث توزیع رانت‌های ارزش‌زدا توسط سیاست‌گذاری‌های دولت را قوت می‌بخشد. بنابراین در قالب تبعات اجرای چنین بخشنامه‌هایی نه تنها سهل‌انگاری در توزیع رانت‌هایی با کارکرد مثبت مشهود است بلکه توزیع رانت‌هایی با کارکرد منفی به نفع فعالیت‌های نامولد شکل می‌گیرد که در مجموع رشد و توسعه اقتصادی را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

ب) چگونگی نظارت و کنترل بر مالکان، سهامداران و مدیران بانک‌ها

مالکیت در ساخت نهادی که در آن نظارت بر مجموعه قوانین و یا اجرای آنها به‌خوبی و با لحاظ منفعت عمومی صورت نگیرد، می‌تواند به‌عنوان مجرای در جهت تأمین منافع عده‌ای خاص مطرح شود. این موضوع در مالکیت بانک‌ها، با وزن بالاتری از منافع مالی، اهمیت بیشتری دارد.

بانک مرکزی، با توجه به معیارهایی مانند حداقل سطح تحصیلات، حداقل سطح تخصص در زمینه بانکداری / مالی، ظرفیت مالی جهت حمایت از سرمایه بانک، عدم سوء پیشینه، عدم وجود سابقه ورشکستگی، شرایط لازم برای سهامداران را ارزیابی کرده و این اختیار را دارد تا با مالکان نهایی در زمان انجام این ارزیابی مخالفت کند. ناظر پس از مرحله اولیه و اخذ مجوز تأسیس بانک، قدرت تأیید در ارتباط با هیئت مدیره و مدیریت ارشد بانک را نیز دارد. همچنین بانک‌ها ملزم هستند تا سهامداران با بیش از یک درصد سهم را در گزارش‌های خود منتشر کنند.

در مورد مالکیت سهام در بانک‌های ایران، بانک مرکزی چندین محدودیت وضع کرده است که یکی از آنها با توجه به ماده (۵) از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است که در آن «سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی، ۵ درصد است. این قانون برای بانک‌های غیردولتی تأسیس شده قبل و بعد از این قانون لازم‌الاجرا بوده است». باین حال همچنان این

قانون نتوانسته به‌طور کامل اجرایی شود. به‌عنوان مثال در حال حاضر، ۶۳/۰۸٪ از سهام بانک سینا متعلق به بنیاد مستضعفان و ۷/۷۹٪ از آن متعلق به مؤسسه بنیاد علوی است که خود زیرمجموعه‌ای از بنیاد مستضعفان است و ۶/۰۷٪ متعلق به شرکت مادر تخصصی مالی و سرمایه‌گذاری سینا و ۱/۹۳ درصد متعلق به شرکت بیمه سینا (بنیاد مستضعفان، مؤسسه بنیاد علوی و شرکت مادر تخصصی مالی و سرمایه‌گذاری سینا از جمله سهامداران اصلی آن هستند) است. این مورد برای بانک سرمایه نیز به همین صورت است. شرکت‌های تابعه صندوق ذخیره فرهنگیان - دو شرکت ساختمانی، دو شرکت خدماتی (لیزینگ) و دو شرکت سرمایه‌گذاری - در مجموع ۴۳/۹۹ درصد از سهام این بانک را مالک هستند (اطلاعات مربوط به شرکت‌های بورسی شرکت مدیریت فناوری بورس تهران). در مورد بانک دولتی رفاه نیز این قضیه برقرار است که صد درصد مالکیت آن متعلق به سازمان تأمین اجتماعی است و این حاکی از آن است که ارکان دولت، خود به قانون تمکین نکرده‌اند. این نوع مالکیت، ناقض قانون فوق‌الذکر است. این مسئله در لایحه قانونی بانکداری جمهوری اسلامی ایران^۱ نیز لحاظ شده و تملک بیش از ۳۳ درصد برای یک سهامدار واحد به هر ترتیبی ممنوع اعلام شده است (ماده (۲۱) لایحه).

به این ترتیب و حتی با برقراری قانون جدید بانکی، همچنان مشکل مالکیت بانک‌ها پابرجاست. در حقیقت، سهامداران عمده این فرصت را دارند تا با تکیه بر این مالکیت و در اختیار داشتن یک نهاد مالی بزرگ، از رانت‌های موجود مختلف در آن بهره‌مند شوند. از این رو این مسئله مهم می‌شود که آیا اساساً بانک مرکزی قدرت برخورد با این سهامداران عمده را دارد یا خیر؟ به لحاظ وجود اختیارات قانونی، مانند مورد فعالیت بانک‌ها، این اختیار داده شده است ولی اینکه تا چه اندازه ساختار موجود سیاسی به آن اثربخشی ببخشد، همچنان دچار چالش است. البته بنابه نظر مسئولان بانک مرکزی، نسبت به سال‌های گذشته و با پیگیری‌های قانونی، برخی مسائل حداقل در ظاهر رفع شده است.

۱. طرح تحول نظام بانکی یا بانکداری بدون ربا توسط ۲۱ نفر از نمایندگان مجلس و با هدف اصلاح نظام بانکی کشور به‌ویژه از منظر رفع ابهامات موجود در خصوص ربوی بودن معاملات بانکی برای بررسی و تصویب با قید یک فوریت در اردیبهشت سال ۱۳۹۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

به‌عنوان نمونه در بانک‌هایی که متعلق به نهادهای نظامی بوده، بانک مرکزی توانسته از حضور افراد نظامی به‌عنوان مدیران ارشد بانکی جلوگیری کرده و هیئت‌مدیره بانکی را جایگزین آن کند و از این رو اجرای «حاکمیت شرکتی» به‌عنوان یکی از اصول کمیته نظارت بانکی بال به شبکه بانکی در دستور اجرا قرار گرفت. وظیفه ناظر بانکی آن است تا از اجرای مؤثر حاکمیت شرکتی حصول اطمینان کند. ولی به‌رحال نفوذ و تسلط مالکان در بسیاری از موارد به‌ویژه با ساخت خاص اقتصاد سیاسی در ایران، می‌تواند عملکرد هیئت‌مدیره را تحت تأثیر قرار دهد.

از دیگر اقدامات بانک مرکزی در راستای محدود کردن سوءاستفاده مالکان و مدیران، ارائه تعریف از اشخاص مرتبط بوده است که درخصوص آن آیین‌نامه‌ای با عنوان «تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط» در شورای پول و اعتبار با هدف وضع محدودیت‌هایی در زمینه اعطای تسهیلات و اعتبارات تصویب شده است. اشخاص مرتبط براساس تعریف عبارت‌اند از اشخاص حقیقی و حقوقی که به‌نحوی از انحاء نظیر داشتن روابط شخصی، مالکیتی، مدیریت و نظارتی بتوانند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر تصمیم‌گیری‌های مؤسسه اعتباری اعمال کنترل کرده یا نفوذ قابل ملاحظه‌ای داشته باشند، به‌گونه‌ای که مؤسسه اعتباری را تبدیل به منبع تأمین مالی ترجیحی خود کرده و بدین ترتیب منافع مؤسسه اعتباری، تحت‌الشعاع منافع اشخاص مذکور قرار گیرد. با این حال و به‌رغم این اقدام بانک مرکزی در محدود ساختن افراد و گروه‌های خاص، بررسی روند تغییرات آیین‌نامه مذکور حاکی از آن است که اساساً خود این آیین‌نامه و مواد موجود در آن پایه‌ای در ایجاد رانت برای افراد خاص فراهم کرده است. سقف فردی در آیین‌نامه مربوطه در سال ۱۳۸۹ حداکثر معادل ۱/۴۳ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک و حد جمعی آن، ۲۵ درصد از مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک وضع شده بود که در آیین‌نامه سال ۱۳۹۴ ویرایش جدیدی از آن در شورای پول و اعتبار به تصویب رسید (جلسه هزار و دویست و نه، مورخ ۱۳۹۴/۸/۵). در ویرایش جدید، چهار تغییر قابل توجه درخصوص فراهم کردن زمینه گسترش رانت‌جویی قابل ذکر است. اول آنکه مشارکت حقوقی و سرمایه‌گذاری مستقیم از مصادیق تسهیلات، مستثنا شده است.

دوم آنکه تغییر مبنای محاسبه حدود فردی و جمعی تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط از «مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته‌ها» به «سرمایه پایه» تغییر یافته است. سوم آنکه علاوه بر گسترش پایه محاسبه اعطای تسهیلات، سقف حد فردی و جمعی نیز به ترتیب به ۳ درصد و ۴۰ درصد سرمایه پایه بانک افزایش یافته و در نهایت قیمت تمام شده سهام از محاسبات مربوط به حدود فردی و جمعی تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط در راستای افزایش ظرفیت اعتباری به اشخاص مرتبطی که بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی در سهام آنها سرمایه‌گذاری کرده‌اند، حذف شده است.

یکی از مواردی که باعث می‌شود تا کنترل بر اعطای تسهیلات از سوی بانک‌ها به‌ویژه در مورد اعطای تسهیلات به افراد مرتبط یا اعطای تسهیلات کلان، با محدودیت روبه‌رو شود، لابی‌گری قدرتمندی است که از سوی برخی نهادها و سازمان‌ها انجام می‌گیرد. یکی از شواهد جالب، در مورد مستثنا شدن برخی سازمان‌ها از دستورالعمل بخشنامه قبلی مصوبه شورای پول و اعتبار از موضوع ذی‌نفع واحد است. بدین ترتیب که در مصادیق قابل قبول درخصوص ذی‌نفع واحد که در بخشنامه‌های متعددی نیز به آن اشاره شده است، در زیربخش روابط مالکیتی، گروه شرکتی و در زیربخش روابط مدیریتی نیز شرایطی مانند روابط کنترلی یا نفوذ قابل ملاحظه معرفی شده است. با این حال در قالب بخشنامه‌ای از شورای پول و اعتبار (جلسه هزار و صد و نود و پنج، مورخ ۱۳۹۳)، برخی نهادها و مجموعه‌های اقتصادی بزرگ که عمدتاً نیز در شمول نهادهای عمومی غیردولتی تعریف می‌شوند، مانند بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و سازمان تأمین اجتماعی که بنابه مأموریت‌ها و اهداف خاص خود، دارای شرکت‌های متعددی بوده و در بخش‌های مختلف اقتصادی مشارکت می‌کنند، از شمول مصوبه ذی‌نفع واحد خارج شده‌اند. علت آن نیز این‌گونه عنوان شده که شرکت‌های تابعه نهادهای یادشده، اگرچه مصداق یکی از بندهای ذی‌نفع واحد است ولی به دلیل اینکه با یکدیگر همبستگی درونی معناداری ندارند! لذا مشمول تعریف کلی ذی‌نفع واحد نمی‌شوند و نباید به‌عنوان ذی‌نفع واحد منظور شوند.

ج) افشای اطلاعات و کیفیت نظارت بانک مرکزی بر عملکرد بانکها

یکی از حوزه‌های نظارت بانک مرکزی، ارزیابی عملکرد واقعی بانکها و انتشار اطلاعات مربوط به آن است. بانک مرکزی با انتشار گزارش‌های لازم می‌تواند تصویری کلی از چگونگی عملکرد نظام بانکی در اختیار عموم قرار دهد. یکی از این موارد می‌تواند رتبه‌بندی بانکها باشد. این اقدام می‌تواند اطلاعات مفیدی درباره نحوه توزیع ریسک، اداره بانک و عملکرد آنها به دست دهد. با این حال تاکنون رتبه‌بندی خاصی از بانکهای ایران نه بانک مرکزی و نه مؤسسات داخلی انجام نداده است. البته این رتبه‌بندی در بخش ارزیابی سلامت بانکی و نظارت بر بانکها در خود بانک مرکزی و جهت اطلاع از وضعیت عملکرد بانکها و به‌ویژه برای ایجاد ارتباط شدت و فراوانی فعالیت‌های نظارتی با ریسک بانکها انجام می‌گیرد ولی اولاً استانداردهای لازم برای چنین رتبه‌بندی که بتوان به‌طور قطعی آن را اعلام کرد، تدوین نشده و ثانیاً در بانک مرکزی اولویتی برای انتشار چنین رتبه‌بندی وجود ندارد. چرا که انتشار آن می‌تواند به ایجاد یک تنش اقتصادی، اجتماعی و چه بسا تنش‌های سیاسی جدی منجر شود. بنابراین ارزیابی از بانکها تقریباً به‌عده خود مردم گذاشته شده است که البته در موارد معمولی مانند سپرده‌گذاری، تفاوت چشمگیری میان آنها وجود ندارد. با این حال از منظر نظری، عدم انجام این قبیل اقدامات، به وجود ابهامات و نواقص موجود در عملکرد نظام بانکی فضای بیشتری می‌دهد. همان‌طور که گفته شد، فضای رانت‌گرای اقتصاد ایران، زمینه مناسبی برای انواع سوءاستفاده‌ها در همه حوزه‌ها از جمله نظام بانکی ایجاد کرده است و عدم اجرای اقداماتی مانند رتبه‌بندی، سوءاستفاده‌های موجود در بخش بانکی را تشدید می‌کند.

در زمینه افشای اطلاعات، بانکها به استناد بند «۵» ماده (۱۲) مصوبه هزار و صد و هشتادمین جلسه شورای پول و اعتبار، تحت عنوان «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات»، ملزم شدند تا در سایت رسمی خود، بخشی را به همین نام اختصاص داده و صورت‌های مالی و اطلاعات اصلی خود را منتشر کنند. این الزام را اکثر بانکها در مورد قرار دادن صورت‌های مالی تحت عناوین مختلف مانند «گزارش شفافیت مالی» یا «حسابرسی» و عناوینی از این قبیل به اجرا گذاشته‌اند. با این حال

همچنان برخی بانک‌ها این مورد را اجرا نکرده‌اند. این اطلاعات برای افرادی که تمایل به انجام فعالیت‌های تخصصی‌تری با بانک دارند، مانند خرید سهام یک بانک، می‌تواند تا حدودی کمک‌کننده باشد و باید در نظر داشت که در صورت انتشار برخی اطلاعات - حتی اندک - و حساسیت و آگاهی عمومی، رقابتی ایجاد خواهد شد که طی آن بانک‌ها ناچار به اصلاح برخی فعالیت‌ها خواهند شد. البته در همین مورد نیز به‌رحال بانک‌ها با توسل به ترفندهای حسابداری موجود می‌توانند اطلاعات نادرست در اختیار افراد قرار دهند که احتمال بالایی نیز برای انجام این کار وجود دارد. به‌عنوان نمونه اگر بانک‌ها از طریق ارزیابی مجدد دارایی‌های خود، زیان حاصله را به سود تبدیل کنند، این اقدام در گزارش‌های منتشره مانند صورت‌های سود و زیان و ترازنامه مشخص نخواهد شد. چه‌بسا بزرگ‌ترین بانک‌های ایران در حال حاضر به همین وسیله، زیان انباشته خود را پنهان کرده به‌طوری که برخی بانک‌ها از منظر ارزیابی‌های بانک مرکزی ورشکسته به‌شمار می‌روند.

در ادامه مباحث فوق و تأکید بر قدرت نظارتی بانک مرکزی، یکی از سؤال‌های پرسشنامه، چالش نظارتی دیگری را با عنوان «تعداد نظارت‌های حضوری (در خود بانک‌ها)» مشخص می‌کند. بنابه اصول نظارتی کمیته نظارت بانکی بال (۱۹۹۷) این نظارت باید به نحوی سازمان‌یافته باشد که طی آن بتوان درباره اینکه در همه بانک‌ها، حاکمیت سهامی کافی وجود داشته و اطلاعات تهیه شده توسط آنها موثق است، تحقیق مستقلی به‌عمل آید. نظارت حضوری، ابزاری برای ناظران فراهم می‌کند که با آن امکان تأیید یا ارزیابی طیفی از موضوعات مهم نظارتی وجود داشته باشد. این اقدام در ایران، متناسب با موضوع در مورد بانک‌ها اعمال می‌شود. به‌عنوان نمونه در مورد نرخ سود بانکی، بازرسان بانک مرکزی روزانه این نظارت را انجام می‌دهند ولی کلیت انجام نظارت حضوری، برنامه مدونی ندارد. این رقم برای ایران در طول پنج سال، ۸۰ بار محاسبه شده است که در مقایسه با کشورهای دیگر، بسیار پایین است (جدول ۳) (رنجبر و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۰۸).

جدول ۳. تعداد نظارت‌های حضوری بانک مرکزی در برخی کشورها

تعداد نظارت حضوری در هر پنج سال	بانک‌های مرکزی کشورها
۴۸۴	بلژیک
۴۴۵۷	اسپانیا
۳۸۲	دانمارک
۱۴۵	گرجستان
۹۲۱	ایتالیا
۹۷	آذربایجان

مأخذ: رنجبر و همکاران، ۱۳۸۶.

در مجموع، بررسی برخی اختیارات قانونی در حوزه نظارت بانک مرکزی در قالب پرسشنامه بانک جهانی در جهت ایجاد انضباط در نظام بانکی مشخص می‌کند که بانک مرکزی در برخی موارد، از جهت وجود قوانین برای ایجاد انضباط مالی، مشکل چندانی ندارد و با این وصف، آنچه امروز به‌عنوان مهم‌ترین مشکل این نهاد نظارتی مطرح است، ضعف در عمل به اختیارات قانونی است. در ادامه، به مواردی از این اختیارات قانونی که در پرسشنامه آمده، اشاره می‌شود:

- دستور توقف علیه فعالیت‌های ناشی از بی‌تدبیری بانک،
- الزام بانک به تأمین الزامات نظارت (سرمایه، نقدینگی)، فراتر از آنچه توسط حداقل‌های قانونی مشخص شده است،
- الزام بانک به بهبود حکمرانی، کنترل‌های داخلی و سیستم‌های مدیریت ریسک،
- الزام بانک به کاربرد سیاست‌های خاص در مورد ذخایر خاص^۱ / استهلاک‌ها،
- الزام بانک به ایجاد ذخیره جهت پوشش زیان‌های واقعی یا بالقوه،
- محدود کردن یا وضع شروطی برای انواع تجارت‌هایی که بانک می‌تواند انجام دهد،
- بازپس گرفتن مجوز بانک،
- الزام بانک به کاهش / ساختاردهی مجدد عملیات خود (از طریق فروش دارایی‌ها و بستن شعب) و تعدیل پروفایل ریسک خود،

- تعلیق یا برکناری رؤسای بانک‌ها،

- تعلیق یا برکناری مدیران،

- الزام به تعهد/ عمل سهامداران جهت حمایت از بانک با سهم جدید (مثل طرح

ترمیم سرمایه) (www.worldbank.org).

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

رانت‌جویی در اقتصاد همواره به‌عنوان مانعی در مقابل رشد و توسعه اقتصادی مطرح بوده و از این جهت، ادبیات موجود به دنبال مجاری تولید آن راه‌های مختلفی را شناسایی و معرفی کرده که یکی از آنها در رویکرد اقتصاد سیاسی نهادگرایی، مجرای قانون است. نظریاتی مانند منفعت خصوصی که افرادی مانند استیگرلر مطرح کرده‌اند، معتقدند که گروه‌های دارای قدرت به دنبال ایجاد ساختارهای نهادی هستند که از آن طریق، منافع خصوصی خود را با پوشش منافع عمومی دنبال کنند. در این راستا یکی از مؤثرترین ساختارها که ارتباط نزدیک دو حوزه سیاست و اقتصاد را نیز دربردارد، ساختار قانون است و می‌تواند در مراحل مختلف اعم از تدوین قانون، اجرا و نظارت، اهداف مورد نظر گروه‌های رانت‌جو را محقق سازد. این روش در هر حوزه‌ای از اقتصاد به‌ویژه نظام بانکی که تنها در قالب انواع عقود و قرارداد و با پتانسیل بالایی برای کسب منافع مالی فعالیت دارد، جذابیت بیشتری ایجاد می‌کند. این در حالی است که نوع عملکرد نظام بانکی برای کشورهای در حال توسعه به جهت تأمین مالی بخش‌های مولد از اهمیت بسزایی برخوردار است و وجود رانت در آن، می‌تواند اقتصاد را از پایه و اساس تضعیف کند. این مسئله برای کشورهایمانند ایران که از یک‌طرف، نظام تأمین مالی بانک‌محور دارند و از طرف دیگر ساختار رانت‌گرای اقتصاد سیاسی آن، بستر لازم را برای انواع سوءاستفاده‌ها در بخش‌های مختلف فراهم کرده، می‌تواند باعث هدررفت و اتلاف منابع ملی شده و مانعی جدی برای توسعه اقتصادی قلمداد شود. در این میان لازم است تا نظام بانکی از حیث چگونگی اجرا و نظارت قانون، مورد بررسی و چالش‌های آن اصلاح گردد.

در بررسی تجربی، بانک مرکزی در ایران به‌عنوان مهم‌ترین نهاد ناظر بانکی در حوزه

نظارت دچار مشکلاتی است که به آمادگی فضا برای تولید رانت از مجرای قانون منجر می‌شود. از جمله این مشکلات با توجه به نکات پرسشنامه می‌توان این موارد را عنوان کرد: ورود بانک‌ها به فعالیت‌های بازرگانی، ساختمانی و ارزی از طریق شرکت‌های تابعه، سهامداری بیش از حد مجاز قانونی بانک‌ها در شرکت‌های تابعه، عدم رعایت سقف مجاز سهام توسط سهامداران بانک‌ها، نبود رتبه‌بندی در جهت شفافیت چگونگی عملکرد بانک‌ها و مسائل مربوط به ضوابط انتشار عمومی اطلاعات از سوی بانک‌ها.

یکی از مواردی که تمامیت نظارت بانک مرکزی را تضعیف می‌کند، ساختار سیاسی موجود است که به شدت بر فعالیت‌های اقتصادی و صاحبان آنها سایه انداخته است. در اقتصاد ایران که کلیت ساختار آن به همراه عملکردی ضعیف، رانت‌محور شده است، فعالیت‌های بزرگ اقتصادی مانند بانکداری در ابتدای امر نه با تکیه بر اصول یک فعالیت حرفه‌ای و تخصصی بلکه با تکیه بر ارتباطات خاص و با بهره‌مندی از رانت‌های خاص موجود در برخی نهادها و گروه‌ها آغاز می‌شود که از این جمله می‌توان به منابع مالی و فیزیکی موجود در شهرداری‌ها، صندوق توسعه ملی یا حتی تکیه بر ظرفیت‌ها و اختیارات بالقوه برخی نهادهای دولتی اشاره کرد. درحقیقت، گویی هر نهادی با قدرت اقتصادی و سیاسی خود به تأسیس بانک به عنوان راهی برای تثبیت و گسترش مجاری درآمدزایی اقدام کرده است. برخی مسئولان بانک مرکزی برآنند که یکی از دلایل ضمانت اجرایی محدود این نهاد می‌تواند متأثر از قوانین نانوشته‌ای باشد که در ادبیات مربوط به رانت‌جویی از آن تحت عنوان ارتباطات توصیه‌ای غیررسمی یا قانون نرم اجرایی^۱ یاد می‌شود. وجود بانک‌هایی با منشأ نظامی و تکیه بر قدرت اجرایی سیاسی مقامات بالا، عملاً اختیارات قانونی بانک مرکزی برای برخورد با انواع تخلفات را خنثی می‌کند. بانکداری از فعالیت‌هایی است که می‌تواند تا سطح یک کشور گسترده شود و امکان انجام فعالیت‌های مختلفی در پوشش آن امکان‌پذیر است. بنابراین به‌رغم آنکه این بانک‌ها در زمره بانک‌های خصوصی قرار دارند ولی در عمل، بانک‌هایی شبه‌دولتی هستند و این موضوع بیش‌ازپیش این امر را تقویت می‌کند که در تولید رانت، مهم‌تر از بحث مالکیت، ساختار و

قواعدی است که به اعتبار آنها این مالکیت شکل می‌گیرد. با چنین ساختاری از منشأ تأسیس بانک‌ها، بانک مرکزی نمی‌تواند نظارت جامع داشته باشد و اساساً به دلیل این وابستگی‌ها که عمدتاً از نظر سیاسی، بالاتر از جایگاه بانک مرکزی است، وجود اختیارات قانونی به دلیل ضمانت اجرایی ضعیف، چندان نقشی ندارد. براساس مستندات موجود، به‌رغم تذکرات و تأکیدات مکرر بانک مرکزی در مورد تخلفات بانک‌ها، به‌ویژه اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط، ضوابط ناظر بر ذی‌نفع واحد، سقف‌های تملک سهام مقرر در قانون، مقررات ناظر بر سرمایه‌گذاری‌ها و افزایش روند مطالبات، همچنان این تخلفات ادامه دارد. اگر بانک مرکزی در انجام اقدامات و تعهدات نظارتی خود صاحب قدرت اجرایی بود، باید مطابق با اختیارات قانونی خود و به‌صورت جدی وارد عمل می‌شد. البته در کنار همه این موارد باید به این نکته توجه داشت که برخورد قانونی بانک مرکزی با برخی از این تخلفات متضمن لغو مجوز تأسیس بانک است (ماده ۳۹) قانون پولی و بانکی) و این امر در حالی است که در هریک از این بانک‌ها سپرده‌های بسیاری از مردم در سراسر کشور قرار گرفته که لغو آن به معنای ایجاد یک تنش بزرگ خواهد بود و پیامدهای اقتصادی و سیاسی بسیار وسیعی می‌تواند داشته باشد.

بررسی مقاله حاضر حاکی از آن است که در اقتصاد ایران، منافع سیاسی و اقتصادی، به‌شدت به هم گره خورده و بنابراین مواردی چون حاکمیت قانون در اولویت‌های پایین‌تری نسبت به تأمین منافع افراد و گروه‌های خاص قرار گرفته و از این‌رو نهادی مانند بانک مرکزی به‌رغم وجود اختیارات قانونی و رسالت ویژه خود در ساماندهی نظام بانکی، به دلیل قرار گرفتن در شبکه‌ای از ارتباطات و قدرت‌های سیاسی - اقتصادی، بعضاً ضمانت اجرایی لازم را ندارد و طبیعی است که ضعف این نهاد، باعث می‌شود تا نظام بانکی از منظر اجرا و نظارت بر قوانین دچار چالش‌ها و آسیب‌های جدی باشد.

در راستای بهبود وضعیت موجود به‌نظر می‌رسد اقداماتی از این قبیل راهگشا باشد: ایجاد شفافیت کامل در قوانین پولی و بانکی از طریق تدوین قانون منسجم و یکپارچه، ایجاد ضمانت اجرایی‌های قوی قانونی برای اجرا و نظارت قوانین به دور از هرگونه وابستگی سیاسی، و تدوین برنامه بلندمدت برای اصلاحات بانک مرکزی که یکی از موارد

آن ابقای بلندمدت رئیس بانک مرکزی و همچنین وابستگی حداقلی سیاسی وی به گروه‌ها و تشکل‌های سیاسی است.

در آخر آنکه نظام بانکی و انواع رانت‌های موجود در آن برآمده از یک ساختار نهادی بزرگ‌تر است که در آن سایر نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی فعالیت دارند و هرگونه اقدام اصلاحی در این نظام تنها تلاش کوچکی برای بهبود احتمالی وضع موجود خواهد بود. به عبارت دیگر، بدون اصلاحات بنیادین و همسو در سایر نهادها و بخش‌های اقتصادی، اثربخشی اصلاحات بلندمدت و مستمر امکان‌پذیر نخواهد بود.

پیوست: سؤالات منتخب پرسشنامه بانک جهانی

- مالکیت

۱. لطفاً سطح آستانه‌ای مالکیت بانک را برای آخر سال ۱۳۹۴ بفرمایید. از این سطح مالکیت، ارزیابی و تأیید شرایط توسط ناظر شروع می‌شود (به‌عنوان مثال، شرایط و لوازم مورد نیاز برای به‌دست آوردن تأیید قانونی، زمانی که سهم مالکیت توسط یک فرد، خانواده یا گروهی به درصد خاصی می‌رسد) (توضیح: این سؤال تلاش دارد تا مشخص کند که ناظر تا چه میزان، به اطلاعات در مورد سهامداران اصلی بانک نیاز دارد).

۲. شرایط لازم برای ارزیابی / تأیید سهامداران مهم بانک کدام موارد است: (توضیح: شاخص‌هایی که برای تعیین صلاحیت سهامداران به کار می‌رود).

(الف) حداقل سطح تحصیلات،

(ب) حداقل سطح تخصص در زمینه بانکداری / مالی،

(ج) ظرفیت مالی جهت حمایت از سرمایه بانک،

(د) عدم سوء پیشینه،

(ه) عدم وجود سابقه ورشکستگی (توضیح: سابقه ورشکستگی که توسط دادگاه به اثبات رسیده باشد و یا نقش فرد و مسئولیت وی در ورشکستگی شرکتی که وی نقش مدیریتی در آنجا داشته است)،

(و) عدم تضاد منافع (توضیح: ناظر ممکن است بخواهد بداند سهامدار به دلیل منافع تجاری بیرونی خود که ممکن است در تضاد با منافع بانک باشد، در نقش حکمرانی خود در بانک با مانعی روبه‌رو نمی‌شود)،

(ز) سایر (توضیح دهید).

۳. آیا یک درصد حداکثری از سهام وجود دارد که یک نفر بتواند به تنهایی مالک آن باشد؟ (توضیح: یک مالک می‌تواند به معنای یک گروه خاص یا خانواده / گروهی از افراد باشد که با هم فعالیت می‌کنند).

۴. اگر جواب سؤال قبل، بله است، این درصد برای پایان سال ۱۳۹۴ چه میزان بوده است؟

۵. آیا قانونگذار این قدرت و اختیار قانونی را دارد که با مالک (ذی‌نفع) نهایی در زمان

ارزیابی مالکیت بانک مخالفت کند؟ (توضیح: این مخالفت در صورتی است که مالک ذی نفع شرایط صلاحیت را نداشته باشد و یا قادر باشد که بر افراد/شرکتی که مالکیت را به طور قانونی و برحسب سهام خود داراست، اعمال قدرت نماید).

۶. آیا قوانین، لازم می‌داند که مالک (ذی نفع) نهایی و کنترل کننده بانک به صورت عمومی برای مردم آشکار شود؟

۷. آیا گروه‌های مرتبط^۱ با هم می‌توانند مالک سرمایه بانک باشند؟ (توضیح: گروه‌های مرتبط یعنی گروه‌ها و افرادی که از طریق مالکیت جمعی یا اشتراکی، و یا از طریق ارتباطات یا وابستگی‌های مالی با هم مرتبط هستند. سرمایه نیز در اینجا به معنای سهام است).

۸. اگر جواب سؤال قبل، بله است، حداکثر مالکیت این گروه‌ها در مجموع چه میزان است؟

۹. آیا بنگاه‌های غیرمالی می‌توانند در بانک‌های تجاری سهم رأی داشته باشند؟

الف) بنگاه‌های غیرمالی می‌توانند تا ۱۰۰٪ سهام در بانک تجاری را مالک باشند.

ب) بنگاه‌های غیرمالی می‌توانند تا ۱۰۰٪ سهام در بانک تجاری را مالک باشند ولی

قبل از آن تأیید/اجازه ناظر لازم است.

ج) محدودیت‌هایی بر مالکیت سهام بانک‌ها توسط بنگاه‌های غیرمالی برقرار است.

مانند وجود حداکثر درصد از سهام یا سرمایه بانک تجاری.

د) بنگاه‌های غیرمالی نمی‌توانند مالک هیچ سهمی از سرمایه گذاری در بانک تجاری باشند.

- نوع فعالیت بانک‌ها

۱۰. شرایطی که تحت آن بانک‌ها می‌توانند به فعالیت‌های مربوط به بیمه/املاک و

مستغلات/تجارت‌های غیرمالی^۲ پردازند کدام است؟ (توضیح: این سؤال هرگونه فعالیت

بیمه‌ای را دربرمی‌گیرد؛ اعم از بیمه برای ریسک خود و یا واسطه‌گری برای ریسک یک

شرکت بیمه بیرونی).

الف) طیف وسیعی از این فعالیت‌ها می‌تواند مستقیماً در بانک‌ها انجام شود.

تبیین رانت‌جویی از طریق مجاری قانونی با رویکرد اقتصاد سیاسی ... _____ ۱۰۵

ب) طیف وسیعی از این نوع فعالیت‌ها وجود دارد ولی همه یا برخی از آنها باید در شرکت‌های تابعه و یا در بخش دیگری از یک شرکت هلدینگ مشترک و یا شرکت مادر انجام گیرد.

ج) طیف وسیعی از این فعالیت‌ها نمی‌تواند در بانک و یا در شرکت‌های تابعه آن، یا در بخش دیگری از یک شرکت هلدینگ مشترک و یا شرکت مادر انجام شود.

د) هیچ‌کدام از این نوع فعالیت‌ها نمی‌تواند در بانک و یا در شرکت‌های تابعه آن، یا در بخش دیگری از یک شرکت هلدینگ مشترک و یا شرکت مادر انجام شود.

۱۱. آیا بانک‌ها می‌توانند در بنگاه‌های غیرمالی سهم رأی داشته باشند؟

الف) یک بانک می‌تواند تا ۱۰۰٪ سهام یک بنگاه غیرمالی را مالک باشد.

ب) یک بانک می‌تواند تا ۱۰۰٪ سهام یک بنگاه غیرمالی را مالک باشد ولی مالکیت، محدود به سهام سرمایه بانک خواهد بود.

ج) یک بانک تنها می‌تواند کمتر از ۱۰۰٪ سهام را داشته باشد (حداکثر درصد را بفرمایید).

د) یک بانک نمی‌تواند سرمایه‌گذاری سهام در بنگاه غیرمالی داشته باشد.

۱۲. در حوزه قضایی شما، به چه نوع از ساختارهای ائتلاف مالی که شامل بانک باشد، اجازه داده می‌شود؟

الف) ائتلاف‌هایی که شرکت مادر آنها یک بانک باشد.

ب) ائتلاف‌هایی که شرکت مادر آنها یک نهاد مالی غیر از بانک باشد.

ج) ائتلاف‌هایی که شرکت مادر آنها یک نهاد غیرمالی باشد.

- اداره بانک

۱۳. آیا تعریف قانونی از گروه‌های مرتبط شامل موارد زیر می‌شود؟ (توضیح: به تعریف نظام قضایی به‌ویژه این مورد اشاره کنید که آیا طبقه‌بندی‌های زیر از گروه‌های مرتبط را شامل می‌شود).

الف) سهامداران اصلی / کنترل‌کننده،

ب) اعضای هیئت مدیره.

ج) وابستگان سهامداران اصلی / کنترل کننده و اعضای هیئت مدیره (توضیح: «وابستگان» در نظام‌های قضایی مختلف می‌تواند درجات دوم یا سوم را شامل شود).

د) منافع تجاری سهامداران اصلی / کنترل کننده، اعضای هیئت مدیره و وابستگان آنها (توضیح: منافع تجاری به معنای مالکیت و سایر منافع، مدیریت و یا عضویت در هیئت مدیره شرکت دیگر است).

۱۴. آیا محدودیت قانونی برای گروه‌های مرتبط^۱ وجود دارد؟ (توضیح: این محدودیت می‌تواند براساس نسبت‌های ارائه (اعتبار یا سایر) نسبت به سرمایه قانونی^۲ بانک محاسبه شود. همچنین می‌تواند در زمینه نسبت حقوق / وجوه مربوط به مدیر / اعضای هیئت مدیره و یا ترکیبی از اینها باشد (بیشتر از X% از سرمایه قانونی نباشد، و در هیچ موردی بیش از X% از پاداش مدیر / اعضای هیئت مدیره هم نباشد)).

۱۵. اگر چنین است، محدودیت (به درصد) در زمینه سرمایه قانونی چیست؟ (توضیح: اگر این محدودیت به شکلی دیگر آمده، بفرمایید. لطفاً تعریف قانون از سرمایه قانونی در کشور خودتان را بفرمایید).

- نقدینگی و تنوع ریسک

۱۶. آیا بانک‌ها در مورد اعطای وام به یک فرد و یا گروه‌های در ارتباط با هم محدودیتی دارند؟ (توضیح: اکثر کشورها این مورد را محدود کرده‌اند تا باعث ایجاد تنوع ریسک در بانک شود).

۱۷. اگر بله، این محدودیت چند درصد از سرمایه قانونی بانک است؟ (توضیح: برخی کشورها برای هر فرد، یک محدودیت واحد دارند. برخی دیگر به‌خصوص در اتحادیه اروپا، محدودیتی دیگر برای مواردی که معمولاً «عرضه کلان»^۳ نامیده می‌شود، نیز دارند. مثلاً ۸۰٪ از سرمایه قانونی. اگر این محدودیت به شکلی دیگر آمده، بفرمایید. لطفاً تعریف قانون از سرمایه قانونی در کشور خودتان را بفرمایید).

1. Related Parties

2. Ratio of the Exposure (Credit or Other) to the Bank's Regulatory Capital

3. Large Exposure

تبیین رانت‌جویی از طریق مجاری قانونی با رویکرد اقتصاد سیاسی ... _____ ۱۰۷

۱۸. آیا موارد معافی از این محدودیت‌ها هم وجود دارد؟ (توضیح: این موارد می‌تواند مثلاً وام‌های وثیقه‌دار و یا وام‌های دولتی و یا تضمین شده اعطایی به دولت باشد که توسط اعتبارنامه تضمین شده‌اند. لطفاً موارد را قید بفرمایید).

- حسابداری و افشای اطلاعات

۱۹. آیا همه بانک‌ها ملزم‌اند تا به صورت سالانه صورت حساب‌های مالی حسابرسی شده خود را در دسترس عموم قرار دهند؟

الف) بله، به صورت فردی،

ب) بله، به صورت ادغام شده،

ج) معافیت‌هایی وجود دارد (توضیح دهید).

۲۰. آیا بانک‌های تجاری از سوی ناظران ملزم‌اند تا رتبه‌بندی اعتبار بیرونی داشته باشند؟ (توضیح: این کار، یک ارزیابی از ارزش اعتباری است که توسط شرکت‌های رتبه‌بندی بیرونی انجام می‌شود. این رتبه‌بندی‌ها توسط بازارها، ناظران، سرمایه‌گذاران، بستانکاران و عموم در جهت کمک به برداشتی از وضعیت اعتباری بانک به کار گرفته می‌شود. به همین دلیل، تحلیل‌گران پیشنهاد می‌کنند که بانک‌ها یک حداقلی از اوراق و اسناد بهادار را در بازار منتشر کنند تا امکان رتبه‌بندی وجود داشته باشد).

- انضباط / بانک‌های مشکل‌دار / خروج

۲۱. لطفاً بفرمایید که آیا قدرت‌های اعمال قانون زیر برای سازمان ناظر در دسترس است؟

الف) دستور توقف علیه فعالیت‌های ناشی از بی‌تدبیری بانک (توضیح: این اقدامات دستورات قانونی و اجباری نظارت را برای بانک‌ها به همراه دارد تا از آن طریق از انجام فعالیت‌های غیرایمن / یا ناسالم جلوگیری شده و یا فعالیت‌های درست در جهت بهبود فعالیت‌های تجاری انجام شود).

ب) خودداری از اجرای قانون (چشم‌پوشی از قانون و الزامات نظارت) (توضیح: خودداری به معنای قبول موقت از سوی ناظر به عدم انطباق با استانداردهای قانونی در

زمانی که بانک‌ها در حال بهبود فعالیت‌های خود و اعاده قدرت انطباق با نرُم‌های احتیاطی هستند. این قبول، مقید به شرایط سختی است. این ابزار می‌تواند در زمانی که بانک سرمایه خود را به سطوحی از تطابق ترمیم می‌کند ولی برای عملی شدن برنامه‌های خود نیازمند زمان است، کاربرد داشته باشد).

ج) الزام بانک به تأمین الزامات نظارت (سرمایه، نقدینگی) که سخت‌تر از آن چیزی است که توسط حداقل‌های قانونی مشخص شده است (توضیح: اگر بانک دارای پروفایلی از ریسک، بالاتر از میزان متوسط باشد، و با ریسک بیشتری از زیان سرمایه یا نقدینگی روبه‌رو باشد، می‌تواند دلیلی برای تحمیل شرایط و الزامات بیشتری باشد تا ریسک بالاتر را جبران کند).

د) الزام بانک به بهبود حکمرانی، کنترل‌های داخلی و سیستم‌های مدیریت ریسک (توضیح: این اقدامات می‌تواند شامل جابه‌جایی مدیران، قدرتمند کردن عملکردها و گزارش‌دهی حسابرسی داخلی، تقویت بررسی اعتبار، فراهم کردن قدرت نظارت و وسیع‌تر برای هیئت‌مدیره باشد).

ه) الزام بانک به کاربرد سیاست‌های خاص در مورد ذخایر خاص / استهلاک‌ها (این اقلام جزء آن دسته از موضوعاتی است که بیشترین بحث را میان مدیریت بانک، حسابرس خارجی و ناظران در پی دارد. اقلام بیشتر از این نوع، دقت وضعیت مالی بانک را بهبود می‌دهد).

و) الزام بانک به ایجاد ذخیره جهت پوشش زیان‌های واقعی یا بالقوه (توضیح: این یک موضوع شبیه به موضوع بالاست ولی می‌تواند به ذخایر کلی و ضربه‌گیرهای استاندارد (مثلاً ۲٪) برای ریسک‌های کلی سبد دارایی هم مربوط شود).

ز) محدود کردن و یا وضع شروطی برای انواع تجارت‌هایی که توسط بانک می‌تواند انجام شود (توضیح: این اقدامات جهت حصول اطمینان از عملکرد و سیاست‌های ایمن و سالم بانک است).

ح) بازپس گرفتن مجوز بانک (توضیح: این اقدام اغلب جزء اختیارات ناظر است و معمولاً بعد از زمانی انجام می‌شود که کلیه معیارهای احتیاطی به کار نمی‌آیند. تنها در موارد افراطی مانند فعالیت‌های مجرمانه به دستور مدیریت، یا عجز از پرداخت دیون حاد،

این قدرت و اختیار، بدون انجام تلاشی برای تصحیح شرایط بانک استفاده خواهد شد).
ط) الزام بانک به کاهش / ساختاردهی مجدد عملیات خود (از طریق فروش دارایی‌ها و بستن شعبه‌ها) و تعدیل پروفایل ریسک خود (توضیح: ساختاردهی مجدد عملیات بانک می‌تواند شامل اصلاح عملیات کسب و کار خود باشد مانند کاهش سربار و یا فروش دارایی و واحدهای تجاری جهت سودآوری بیشتر و ریسک کمتر (ساختاردهی مجدد عملیاتی)).
ی) الزام بانک به کاهش یا تعلیق سود سهام سهامداران (توضیح: این اقدام رشد سرمایه را از طریق درآمدهای حفظ شده فزاینده، سرعت می‌بخشد. معمولاً این فعالیت‌ها بخشی از یک برنامه برای بازسازی یک بانک است).

ک) الزام بانک به کاهش یا تعلیق پاداش‌ها و سایر پرداخت‌هایی از این دست به رؤسای بانکی و مدیران (توضیح: این اقدام، در اثرگذاری، شبیه به اقدام قبلی است. تفاوت آن تنها در هدف قرار دادن افرادی است که از بانک، درآمدهایی بر پایه کار و کیفیت عملکردشان دریافت می‌کنند).

ل) تعلیق و یا برکناری رؤسای بانک‌ها (توضیح: برکناری از سوی ناظر زمانی انجام می‌شود که مدیران، بیش از این برای وظایف مشاوره و نظارتی مربوط به خود مناسب نباشند و یا در انجام آنها شکست خورده باشند. در عمل، اثبات رابطه علی میان مشکلات بانک و نوع صلاح‌دید / نحوه نظارت مدیریت چالش‌برانگیز خواهد بود).

م) تعلیق و یا برکناری مدیران (توضیح: زمانی که بهبود سیاست‌ها و عملیات بانک لازم باشد، تعلیق یا برکناری مدیران یک ابزار کلیدی برای ناظران بانکی است).

ن) الزام به تعهد / عمل سهامداران جهت حمایت از بانک با سهم جدید (مثل طرح ترمیم سرمایه) (توضیح: در زمان ارزیابی سهامداران جدید، توانایی آنها برای حمایت از بانک با سرمایه جدید در زمان نیاز، یک شاخص است).

- نظارت

۲۲. آیا نهاد/سازمانی که مسئول نظارت بانک‌هاست، مسئول نظارت بر بخش‌های مالی زیر

هم هست؟

الف) بیمه،

ب) اوراق بهادار،

ج) وجوه بازنشستگی،

د) سایر (توضیح دهید).

۲۳. کدام یک از مسئولیت‌های سیستم مالی زیر جزء اختیارات سازمان ناظر قرار می‌گیرد؟
الف) ثبات سیستماتیک مالی (توضیح: به‌طور فزاینده‌ای، بانک‌های مرکزی مسئولیت ثبات نظام مالی را به عهده می‌گیرند؛ حتی اگر مسئولیت نظارت سایر بخش‌های در ارتباط با ثبات را به عهده نداشته باشند).

ب) هدایت بازار (توضیح: این هدایت شامل موضوعاتی مانند معاملات منصفانه، جلوگیری از تضاد منافع، افشاسازی، اعمال دستورالعمل‌های عملیاتی و نظارت بر عملکرد مناسب نظام بانکی).

ج) حمایت از مصرف‌کننده (توضیح: حمایت از مصرف‌کننده می‌تواند در زمینه شفافیت قیمت خدمات بانکی، رفتار منصفانه با سپرده‌گذاران و وام‌گیرندگان، و فرایندهای شکایت باشد).

د) جلوگیری از جرائم مالی (ضد پولشویی / مبارزه با تأمین مالی تروریسم) (توضیح: صدور قوانین مربوط به شناخت مشتری، اجرای گزارش‌گیری در مورد معاملات مشکوک، همکاری در اجرای قانون).

ه) سیاست رقابت / آنتی‌تراست (توضیح: جلوگیری از فریب‌های قیمتی ناشی از تمرکز قدرت اقتصادی و سایر فعالیت‌های ضد رقابتی توسط گروه‌های بازاری).

و) بهبود بازار مالی / دسترسی (توضیح: شامل موضوعاتی مانند کاهش موانع دسترسی به افتتاح حساب بانکی، توسعه جغرافیایی دسترسی به خدمات بانکی و تا حد امکان توسعه سواد مالی).

ز) بیمه سپرده (توضیح: دولت‌ها در جهت اطمینان مستمر سپرده‌گذاران به بانک‌ها که باعث می‌شود تا از این طریق وجوه سپرده‌گذاری شده به اقتصاد وارد شود، سازمان‌های بیمه سپرده را ایجاد کردند).

ح) ساختاردهی مجدد / رفع مشکلات نظام بانکی (توضیح: این قدرت در اکثر موارد

در سازمان ناظر متمرکز می‌شود که با نظارت دادگاه در موارد مهم همراه است).

ط) سایر (توضیح دهید).

۲۴. چند رسیدگی در محل خود بانک در طی پنج سال گذشته انجام شده است؟ (توضیح: با قید در محل خود بانک، این سؤال به یک بازرسی و رسیدگی کامل از عملیات بانک اشاره دارد که شامل ملاحظه صورت وضعیت‌های بانک است) (این کار، ارتباطات غیررسمی، موضوعی و فاقد عمومیت با بانک را حذف می‌کند).

۲۵. بازرسی‌های در محل خود بانک هر چند وقت یک بار برای بانک‌های بزرگ و متوسط انجام می‌شود؟ (توضیح: در کشورهای مختلف این فراوانی به عوامل مختلفی بستگی دارد مانند منابع، مشخصات ریسک، شرایط بانک، سابقه همکاری).

منابع و مآخذ

۱. آذر، عادل و همکاران (۱۳۹۰). «عملکرد، چالش‌ها و راهکارهای خصوصی‌سازی در ایران»، فصلنامه علوم اقتصادی، سال پنجم، ش ۱۶.
۲. بانک مرکزی (۱۳۹۵). پیش‌نویس لایحه قانون بانکداری، ویرایش نهایی پیش‌نویس لایحه.
۳. _____ . قانون پولی و بانکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۱ (با آخرین اصلاحات تا ۱۳۹۲/۱۰/۲۱).
۴. _____ . بخشنامه‌های نظارتی و مصوبات شورای پول و اعتبار، سال‌های مختلف.
۵. _____ . کمیته نظارت بر بانکداری بانک تسویه بین‌المللی، «اصول ۲۵ گانه برای نظارت بانکی مؤثر (۱۹۹۷)».
۶. _____ . گزیده آمارهای اقتصادی، سال‌های مختلف.
۷. _____ . نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی، سال‌های مختلف.
۸. _____ . وضع اقتصادی کشور و ترازنامه بانک مرکزی، سال‌های مختلف.
۹. رنانی، محسن (۱۳۸۲). «نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری»، مجله مجلس و پژوهش، سال دهم، ش ۳۹.
۱۰. رنجبر، همایون و همکاران (۱۳۸۶). «برآورد تابع هزینه مرزی و اندازه‌گیری کارایی بانک‌های مرکزی (مورد مطالعه ایران و کشورهای منتخب)»، فصلنامه روند، ش ۵۳.
۱۱. زنوز هادی، بهروز و افشین برمکی (۱۳۹۴). *ارزیابی سیاست‌های پولی و نظام بانکی در ایران*، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی.
۱۲. شرکت مدیریت فناوری بورس تهران، www.tsetmc.com.
۱۳. کریم، محمدحسین و همکاران (۱۳۹۴). «ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی در راستای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ش ۱۱.
۱۴. کریمی پتانلار، سعید (۱۳۸۳). «خصوصی‌سازی، اندازه دولت و اشتغال در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، سال چهارم، ش ۱۳.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵). «فیش‌های حقوقی نامتعارف»، <http://www.majlis.ir>.
16. Acemoglu, Daron and James Robinson (2001). *The Role of Institutions in Growth and Development*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank on Behalf of the Commission on Growth and Development.
17. Barth, James, Gerard Caprio and Ross Levine (2001). *The Regulation and Supervision of Banks Around the World a New Database*, Brookings Institution Press.
18. Becker, Gary (1983). "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 3.

19. Bertrand, Marianne, P. Mehta and S. Mullainathan (2002). "Ferretting out Tunneling", *Quarterly Journal of Economics*, No. 117.
20. Bolton, Patrick and Howard Rosenthal (2002). "Political Intervention in Debt Contracts", *Journal of Political Economy*, Vol. 110.
21. Buchanan, James and Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.
22. Commons, John (1934). *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, New York, Macmillan.
23. Drazen, Allan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*, Published by Princeton University Press and Copyrighted.
24. Elliott, John (1978). "Institutionalism as an Approach to Political Economy", *Journal of Economic Issues*.
25. Haber, Stephen (1999). *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America*, Hoover Press.
26. Hardy, Daniel (2006). Regulatory Capture in Banking, IMF Working Paper.
27. Hoose, David Van (2010). *The Industrial Organization of Banking*, Springer, London.
28. Khwaja, Asim and Atif Mian (2005). "Do Lenders favor Politically Connected Firms?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, Issue 4.
29. <http://worldbank.org>.
30. <http://cbi.ir>.
31. Kroszner, Randall (1997). "On the Political Economy of Banking and Financial Regulatory Reform in Emerging Markets, Prepared for the Building Better Banking Seminar for the Annual Meeting of the Board of Governors of the world Bank Group and the International Monetary Fund", Hong Kong, September 21.
32. Krueger, Anne (1999). *Why Crony Capitalism Is Bad for Economic Growth?*, Hoover Press.
33. MCchesney, Fred (1987). "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 16, No. 1
34. Moe, Terry (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 6, Special Issue: [Papers from the Organization of Political Institutions Conference, April 1990].
35. Perotti, Enrico (2001). "Lessons from the Russian Meltdown: The Economics of Soft Legal Constraints", *Journal of International Finance*, Vol. 5, Issue, 3.
36. Posner, Richard (1974). "Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2.
37. Stiglitz, George (1971). "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics*, Vol. 2, Issue 1.
38. Sveson, Jakob (2005). "Eight Questions about Corruption", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 3.
39. World Bank (2003). *Iran: Medium Term Framework For Transition. Converting Wealth to Development*, World Bank, Washington DC.