

## راهکارها و چالش‌های ارتقای مالی اثر بخش بانک‌ها

### روح اله جغتائی

۱. کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی گرایش بازاریابی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علی آباد کتول

### چکیده

هدف: معضلات نظام بانکی در ناترازی ترازنامه، شکاف درآمد - هزینه و ناترازی نقدی ریشه دارد. هدف اصلی این پژوهش، بررسی راهکارهای اجرایی برای حل معضلات نظام بانکی در قالب بازسازی مالی بانک‌ها در ایران است. ابتدا با بررسی کلی مشکلات نظام بانکی براساس مطالعات انجام‌شده در بانک مرکزی ایران و اطلاعات ارائه‌شده، تصویری کلی از مشکلات آن ارائه شد. روش: در ادامه با مطالعه عمیق کتابخانه‌ای منابع داخلی و بین‌المللی، فهرست اولیه از راهکارهای بازسازی مالی نظام بانکی شناسایی شد. در گام بعد با روش دلفی دو مرحله‌ای، توافق راهکارهای اجرایی حاصل شد. نیمی از خبرگان مدرک دکتری مرتبط و نیمی دیگر، مدرک کارشناسی ارشد مرتبط دارند و میانگین سابقه اجرایی ایشان در سطح مدیریت ارشد نظام بانکی ۱۸ سال است. نتایج: بر این اساس، فهرست نهایی راهکارها شامل ۲۱ مورد استخراج شد و در پنج طبقه‌بندی کلی قرار گرفت. این طبقه‌بندی عبارت است از: تعیین تکلیف بانک‌های ناسالم با اضافه‌برداشت بالا، ارتقای نظام نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها، تعیین تکلیف اموال مازاد بانک‌ها و بهینه‌سازی شبکه شعب، کاهش مطالبات غیرجاری بانک‌ها و دسته حاکمیتی، سیاست‌گذاری و مقرراتی.

واژگان کلیدی: بانک‌ها، بازسازی مالی، بازبینی کیفیت دارایی‌ها

## مقدمه

تلاش ایالات متحده برای انزوای جهانی ایران، نظام بانکی ایران را که در طول دهه‌های گذشته در آستانه وقوع بحران بوده، با مشکلات وخیم‌تری روبه‌رو کرده است. مشکلات نقدینگی و توانگری مالی ثبات مالی ایران را به مخاطره انداخته، آسیب شایان توجهی به بخش زیادی از دارایی‌های بانک‌ها رسیده و وضعیت سرمایه آنها به شدت ضعیف شده است. این مشکلات فقط متأثر از تحریم‌های ایالات متحده نبوده است؛ عوامل داخلی مانند نقش مخرب و تصمیمات نادرست، بعضی ارتباطات ناسالم بانک‌ها با برخی شرکت‌ها و هلدینگ‌های نیمه‌رسمی و در برخی مواقع بی‌کفایتی اقدامات بانک مرکزی ایران در مقررات‌گذاری و نظارت بر بانک‌ها نیز تأثیر شایان توجهی در وضعیت موجود داشته است (عبداللهی‌پور، ۱۳۹۸).

پایگاه اطلاع‌رسانی مقام معظم رهبری (۱۳۹۷) به نقل از ایشان، بر تشکیل کارگروهی قوی، پرکار، دانا، خطرپذیر و شجاع برای بررسی مشکل بانک‌ها و نقدینگی، انتقاد از بنگاه‌داری بانک‌ها و کارهای هزینه‌آور و حل مشکل نظام بانکی، نقدینگی، اشتغال و تورم با تصمیم‌گیری‌های جدی، تأکید داشت که نشان‌دهنده ضرورت اقدام برای بازسازی مالی نظام بانکی است. چالش‌های اصلی فراروی مدیریت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانکی و غیربانکی در سال‌های اخیر به این شکل دسته‌بندی می‌شوند: فضای کسب‌وکار بانکی، رقابت و توسعه مدل‌های فعالیت بانک، مدیریت نظامات، توسعه سیستم‌ها و زیرساخت‌ها، توسعه منابع انسانی، کارآمدسازی دارایی‌ها و تجهیز بهینه منابع، حکمرانی کارآمد مدیریت ریسک و تطبیق، تداوم بلندمدت سودآوری، توسعه عملکرد (اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی) و درنهایت ثبات و سلامت مالی بانک‌ها. بر این اساس چالش‌های عملیاتی بانک‌ها در سه ستون عملکردی که از دید صورت‌های مالی بانک‌ها توضیح‌پذیر است، طبقه‌بندی می‌شوند. کارآمدسازی دارایی‌ها و تجهیز بهینه منابع، حکمرانی کارآمد مدیریت ریسک و تطبیق و تداوم بلندمدت سودآوری سه ستون عملکردی بانک‌ها هستند که در صورت‌های مالی بانک ریشه دارند (بت‌شکن، ۱۳۹۷). بر این اساس نظام بانکی در دو طبقه اعسار ترازنامه‌ای و اعسار نقدینگی طبقه‌بندی می‌شود. درباره اعسار ترازنامه‌ای، عامل اصلی شکل‌گیری آن شکاف بزرگ بین ارزش دارایی و بدهی بانکی است و اعسار نقدینگی به معنای ناتوانی بانک در پرداخت سپرده‌ها در اثر هجوم سپرده‌گذاران است (بت‌شکن، ۱۳۹۷). بنابراین، معضلات نظام بانکی شامل ناترازی ترازنامه، شکاف درآمد - هزینه و ناترازی نقدی است.

روشن است که دلیل ناترازی ترازنامه، کاهش ارزش دارایی‌های بانکی و رشد فزاینده بدهی‌ها است. کاهش ارزش دارایی‌های بانکی در مطالبات معوق و لاوصول نظام بانکی، تقسیط و امهال مطالبات بی‌کیفیت، واردنشدن جریان نقدی ناشی از سود حاصل از تسهیلات، بیش‌نمایی وثایق و آثار رکود مستغلات بر فرآیند تملیک و فروش آن، دارایی‌های منجمد و دارایی‌های موهومی و سوخت‌شده ریشه دارد (بت‌شکن، ۱۳۹۷). مهم‌ترین عامل کاهش ارزش دارایی‌های بانکی، مطالبات معوق و لاوصول نظام بانکی است که عمده‌ترین دلایل ایجاد آن شرایط رکود حاکم بر کسب‌وکارها، آثار تحریم‌ها و نوسان‌های شدید ارزی، بازپرداخت‌نشدن مطالبات پیمانکاران دولت، رعایت‌نکردن بهداشت اعتباری و کلاهبرداران بانکی است. عمده‌ترین دلایل رشد فزاینده بدهی‌ها نیز ممکن است کاهش نیافتن نرخ سود سپرده‌ها متناظر با نرخ تورم، رقابت مخرب بانک‌ها، فعالیت مؤسسات غیرمجاز، انتشار اوراق مشارکت دولتی و بانک مرکزی با نرخ‌های بالا و نرخ بالای سود اسناد خزانه دولت باشد (مزارعی، ۲۰۱۹). درباره شکاف درآمد - هزینه، افزایش هزینه‌ها به دلیل چسبندگی نرخ سود، رقابت ناسالم نرخ سود و معوقات است و کاهش درآمدهای بانکی به دلیل توقف شناسایی سود در تسهیلات غیرجاری، کاهش بازده سرمایه‌گذاری‌ها و شرکت‌ها به علت رکود کسب‌وکارها و کاهش ارزش املاک و مستغلات به سبب رکود مسکن است (بت‌شکن، ۱۳۹۷).

جریان نقدی بانک‌ها عموماً از محل تسهیلات است و عمده درآمد بانک نیز از طریق اعطای تسهیلات حاصل می‌شود. ناترازی در این زمینه زمانی ایجاد می‌شود که وصول‌نکردن اصل تسهیلات و تمدید و تقسیط سود آن‌ها انجام شود؛ بدین ترتیب از آنجایی که بخش عمده و اصلی هزینه را سود پرداختی به سپرده‌ها تشکیل می‌دهد، این کسری باید از محل جذب سپرده‌های جدید برای بازپرداخت سپرده‌ها تأمین شود (اختیاری و عالم تبریز، ۱۳۹۴). براساس گزارش بانک مرکزی (۱۳۹۸) در اسفند ۱۳۹۷ از خلاصه دارایی‌ها و

بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، در سمت دارایی‌ها، مشاهده می‌شود که بدهی بخش دولتی با رشد ۱۵ درصدی نسبت به اسفند ۱۳۹۶، به رقم ۳/۲۳۶۷ هزار میلیارد ریال بالغ شده است و سایر دارایی‌ها که شامل دارایی‌های ثابت نیز می‌شود با رشد ۳۳ درصدی به ۹/۹۳۸۱ هزار میلیارد رسیده که نشانه افزایش شایان توجه دارایی‌های غیرمولد است.

در سمت چپ ترازنامه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی نیز بدهی به بانک مرکزی با رشد ۴/۷ درصدی نسبت به سال گذشته به ۷/۱۳۸۱ هزار میلیارد ریال بالغ شده است؛ این در حالی است که حساب سرمایه با رشد منفی ۷/۳۱ درصد به ۶/۳۷۰ هزار میلیارد ریال رسیده که نشان از زیان انباشته روبه افزایش این بانک‌ها است. با بررسی دقیق‌تر خلاصه دارایی‌ها و بدهی‌های کل بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی در پایان سال ۱۳۹۷ مشخص می‌شود بدهی به بانک مرکزی با رشد ۸/۹ درصد به ۸/۸۷۴ هزار میلیارد ریال رسیده و در دوره مشابه حساب سرمایه آنها با رشد ۲/۱۹ درصدی به ۱۳۹ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است؛ اگرچه در دوره مشابه قبل با کاهش شدید ۷/۵۴- روبه‌رو بوده است. با مقایسه میزان بدهی بانک‌های غیردولتی، تجاری و تخصصی به بانک مرکزی مشخص می‌شود حدود دو سوم بدهی نظام بانکی به بانک مرکزی مربوط به بانک‌های غیردولتی است (شکل ۲)؛ در واقع این رقم برای بانک‌های غیردولتی ۸/۸۷۴ هزار میلیارد ریال، بانک‌های تخصصی ۷/۴۷۷ هزار میلیارد ریال و برای بانک‌های تجاری ۲/۲۹ هزار میلیارد ریال است. نکته مهم آن است که میزان بدهی بانک‌های تخصصی و تجاری به بانک مرکزی در چهار سال گذشته روندی نزولی داشته است؛ در حالی که این روند برای بانک‌های خصوصی صعودی بوده است. با این تفاسیر، اقدام فوری برای آغاز بازسازی مالی نظام بانکی بیش از پیش ضروری است (بت‌شکن، ۱۳۹۷). هدف این پژوهش بررسی راهکارهای اجرایی برای برون‌رفت نظام بانکی از وضعیت فعلی و بازسازی مالی است.

### مبانی نظری

اعسار به معنای وجود شکاف بین دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌ها است و به دلیل دارایی‌های موهومی ایجاد شده است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد اعسار بانکی به دو صورت اعسار نقدینگی و اعسار ترازنامه‌ای بروز می‌کند و به ترتیب ناشی از ناتوانی بانک‌ها در پرداخت سپرده‌ها در اثر هجوم سپرده‌گذاران و شکاف بزرگ بین ارزش دارایی و بدهی بانکی است. علائم اعسار بانکی عبارتند از: مطالبات غیرجاری، املاک بیش‌ارزش‌گذاری شده، مطالبات از دولت و سرمایه‌گذاری‌های غیرمولد. در پی ایجاد اعسار، پیامدهایی به نظام بانکی تحمیل می‌شود. بانک‌ها در حوزه اعطای تسهیلات ضعیف می‌شوند، میزان وام‌های استهملال شده افزایش می‌یابد و باعث افزایش هرچه بیشتر نسبت سود پرداختی به سپرده‌ها در خلق پول جدید می‌شود؛ بنابراین نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات افزایش می‌یابد که ممکن است منجر به رکود شود.

خطر جهش تورمی و بیم از بروز بحران‌های اجتماعی ناشی از بحران نقدینگی، تورم و رکود افزایش می‌یابد (بت‌شکن، ۱۳۹۷)؛ همین‌طور به نظر می‌رسد در دور جدید تحریم‌های اقتصادی علیه ایران، یکی از نکاتی که تیم طراح تحریم به آن توجه کرده‌اند، تمرکز بر وضعیت نامطلوب بانک‌ها در کشور است؛ هرچند به نظر می‌رسد وضعیت نظام بانکی ایران حتی پیش از بازگشت تحریم‌ها، در سال ۲۰۱۸، نیز وخیم بوده است. هم‌اکنون ایران بر سر دوراهی پیاده‌سازی اصلاحات ساختاری عمیق بلندمدت و بازسازی مالی که برای تصحیح شرایط فعلی بحران بانکی واجب است و حفظ ثبات مالی کوتاه‌مدت قرار گرفته است (مزارعی، ۲۰۱۹). حال گروه خبرگان با بررسی پژوهش‌های بین‌المللی و داخلی انجام‌شده در زمینه راهکارهای بازسازی مالی بانک‌ها، گزینه‌های مختلف برای بررسی را گردآوری می‌کنند.

### مطالعات بین‌المللی

یکی از مهم‌ترین بحران‌های مالی ایجادشده در سال‌های اخیر که مشکلات اقتصادی چشمگیری به همراه داشت، بحران مالی سال ۲۰۰۸ در آمریکا بود که بخش بسیاری از بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی بیشتر کشورها را با مشکل روبه‌رو کرد. با توجه به مشکلات فعلی، چالش‌های موجود و ریسک‌های نظام بانکی از بحران‌های بانکی در آینده پیشگیری می‌شود (بنگسون، ۲۰۱۳). اصلاحات ساختاری عمیق و بازسازی مالی بلندمدت برای نظام بانکی ایران اجتناب‌ناپذیر است. دنبال کردن اصلاحات ساختاری عمیق با توجه

به پیچیدگی‌ها، ابعاد و ماهیت مشکلات نظام بانکی، چالش‌برانگیز است. تدوین و پیاده‌سازی راه‌حلی پایدار نیازمند بهبودهای نهادی شایان توجه شامل نظارت و اعمال مقررات بانکی مناسب‌تر، برنامه‌ای جامع برای بازبینی کیفیت دارایی‌های بانک‌ها و تزریق سرمایه کلان به آنها است (مزارعی، ۲۰۱۹). از جمله روش‌ها و ابزارهای جدید و کارا برای بازسازی و تصفیه نهادهای اعتباری که الزامات گزیر اتحادیه اروپا آن را مطرح کرده، فروش بیزینس بانک موقت، بانک بد و نجات مالی از درون است. اثربخشی هر کدام از این روش‌ها بر بحران‌های سیستمی نظام بانکی ارزیابی شد و بر این اساس به نظر می‌رسد کاراترین ابزار، بانک بد و نامناسب‌ترین ابزار، تصفیه بانک باشد (کوزینسکا، ۲۰۱۸).

نقشه راه تجدید ساختار و استراتژی حل‌وفصل (گزیر) مشکلات بانک‌ها بررسی شد. اقدامات ضروری در حوزه تسهیلات کمک‌اضطراری نقدینگی، تشخیص داده و راه‌حل‌های بانکی، قانون‌گذاری و مقررات، ذخیره نقدینگی، حوزه نظارت و ثبات مالی بررسی شد. در قسمت تشخیص و راه‌حل بانکی، به اجرای فوری برنامه‌ای بازبینی برای کیفیت دارایی که باید حساب‌های مستقل خارجی آن را برای ۳۲ بانک ایرانی اجرا کنند، در جایگاه پیش‌نیاز هرگونه اقدام اصلاحی در نظام بانکی تأکید شده است (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۸).

علاوه بر عوامل مرتبط با اقتصاد کلان، برخی از ویژگی‌های خاص هر بانک که ممکن است به مأموریت آن بانک مربوط باشد، در میزان و نحوه اعتباردهی، اخذ وثیقه و در نهایت شکل گرفتن یا شکل نگرفتن بحران بانکی مؤثر است (ژوان، ۲۰۱۸). پس از بررسی بحران اعتباری سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹ و بررسی حقوق سهام‌داران در برابر مقررات احتیاطی و مدیریت بحران و بررسی رژیم گزیر مخصوص تدوین شده در قانون بانک‌داری انگلستان، ضرورت حضور نهادی ناظر بر مقررات‌گذاری و تعریف ابزار برای بازسازی ساختاری عملیات بانک شناسایی شد (کرن، ۲۰۰۹).

چندین روش که طی سال‌ها شرکت بیمه سپرده‌های فدرال برای اجرای برنامه گزیر از آنها استفاده می‌کرده است، بررسی شد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: بانک موقت، معاملات کمک به بانک باز، طرح ادغام داوطلبانه، طرح ضمانت نقدینگی موقت و سرقفلی نظارتی بانک موقت هنگامی تشکیل می‌شود که دولت به‌طور موقت امتیاز تملک بانکی ورشکسته را در اختیار می‌گیرد، آن را تحت مالکیت شرکت بیمه سپرده فدرال بازگشایی می‌کند و مدیریت آن را تا زمان برچیده شدن یا فروش به بخش خصوصی، برعهده می‌گیرد. معاملات کمک به بانک باز اجازه می‌دهد تا بانک در حال ورشکستگی تا قبل از فروش، تعطیل نشود و خریدار بخش خصوصی از شرکت بیمه سپرده‌ها کمک مالی دریافت کند. این روش اثرات زیان‌بار کمتری در مقایسه با تعطیل کردن بانک دارد. به‌موجب طرح ادغام داوطلبانه، پیشنهاد مشخص شرکت بیمه سپرده‌ها آن است که هزینه تحمیلی بر بانک‌های پس‌انداز در حال ورشکستگی (مابه‌التفاوت بهره پرداختی به سپرده‌ها در مقایسه با بهره دریافتی از وام‌ها و دارایی‌های دیگر) را پوشش دهد تا خریداران در مقابل هر نوع زیان اضافی ناشی از تورم در نرخ‌های بهره در امان بمانند. طرح ضمانت نقدینگی موقت، طرحی دو قسمتی برای بانک‌ها و مؤسسات پس‌انداز و شرکت‌های تابع آنها است.

قسمت اول برنامه ضمانت حساب‌های جاری است که به بانک‌ها اجازه می‌دهد نسبت به خرید پوشش مکمل بیمه سپرده برای حساب‌های جاری بدون سود خود اقدام کنند. قسمت دوم برنامه، ضمانت بدهی است که به بانک‌ها اجازه می‌دهد نسبت به خرید پوشش بیمه‌ای برای اوراق قرضه و بدهی‌های اصلی بدون وثیقه اقدام کنند. سرقفلی نظارتی نیز به این شکل است که شرکت سهامی بیمه وام و پس‌انداز فدرال به مؤسسات سالم‌تر پس‌انداز و وام مسکن اعلام می‌کند که در صورت خرید یک مؤسسه در حال ورشکستگی به جای دریافت پول نقد برای جبران زیان‌های وارده، به آنها اجازه خواهد داد معادل آن مقدار نقدینگی را سرقفلی نظارتی به‌عنوان سرمایه به حساب آورند (جان اف. بوونزی، ۲۰۱۵).

به‌منظور ارائه بستر قانونی و مقرراتی نظام گزیر، صندوقی با نام «برنامه خدمات جبرانی مالی» که نهادی مستقل از دولت است، امور مربوط به بیمه سپرده‌ها را به عهده می‌گیرد. این نهاد از طریق مالیات بر مؤسسات مالی، تأمین مالی می‌شود. در چارچوب نظام گزیر کشور انگلستان، دو دسته از شرایط باید قبل از قرارگرفتن مؤسسه‌ای مالی در فرآیند گزیر احراز شود. نخستین شرط آن است

که مؤسسه در زمان بررسی، در حال توقف یا متوقف باشد. شرط دوم آن است که نباید به صورت منطقی احتمال این رخداد در خارج از نظام گزیر وجود داشته باشد که اقدامات انجام شده منجر به حاکم شدن شرایط توقف دیگری برای مؤسسه مالی شود (بانک مرکزی انگلستان، ۲۰۱۴).

### مطالعات داخلی

بحران بانکی سال ۲۰۰۸ از نظر کارشناسان در عوامل مختلف ریشه داشته است که عبارتند از عوامل مرتبط با اقتصاد کلان، سیاست‌های پولی، عوامل مرتبط با اقتصاد خرد شامل وام‌های بدون پشتوانه، اوراق بهادار مشتقه مبهم، عوامل مرتبط با شفافیت شامل افشای اطلاعات مالی، شفافیت ساختار هیئت مدیره و شفافیت ساختار مالکیت، ریسک‌پذیری بیش‌ازحد، راهبردهای مدیریت ریسک شکست‌خورده و مقررات‌زادایی دولتی شامل لغو قانون گلاس‌استیگال و نبود قوانین و مقررات برای مشتقات اعتباری (تهرانی، میرلوحی، مهرآرا و لطفی قهرود، ۱۳۹۸). با بررسی انباشت دارایی‌های موهوم و منجمد در سمت دارایی‌ها و طراحی مدلی که اقتصاد خرد بانک‌ها را به اقتصاد کلان پیوند می‌زند، عوامل بروز ناترازی ترازنامه نظام بانکی و پیامدهای آن بر متغیرهای پولی و اقتصاد کلان تحلیل شد.

نتایج نشان داد که انباشت دارایی‌های موهوم و بروز ناترازی در ترازنامه نظام بانکی، جریان ناسالمی از خلق نقدینگی را شکل داده است که عامل کلیدی چسبندگی نرخ سود بانکی با وجود کاهش نرخ تورم و اثرات منفی آن در اقتصاد کلان است. با توجه به پیامدهای مخاطره‌آمیز ناترازی بانک‌ها برای نظام بانکی و اقتصاد کلان کشور، راهکارهای اصلاح این ناترازی و سالم‌سازی جریان خلق نقدینگی بررسی شد که عبارتند از: سازوکارهای اصلاح ناترازی ترازنامه نظام بانکی و سالم‌سازی جریان خلق نقدینگی، همگرایی سیاست پولی و مالی برای کاهش نرخ سود در راستای اصلاح ناترازی ترازنامه نظام بانکی، تعدیل خودکار و تدریجی ناترازی ترازنامه بانک‌ها از مسیر افزایش سرعت گردش نقدینگی، تعدیل آبی دارایی‌های موهوم و منجمد در ترازنامه نظام بانکی، اصلاح ساختار نظام نظارت بانکی در راستای تعدیل دارایی‌های موهوم و منجمد، اصلاح ساختار سهام‌داری بانک‌ها و استقرار مدیریت حرفه‌ای در بانک‌ها و در نهایت اصلاح نظام حسابداری و حسابرسی کشور (بدری و زمان‌زاده، ۱۳۹۶).

با بررسی موضوع توقف و ورشکستگی نهادهای مالی در نظام حقوقی - اقتصادی ایران و تجربه توقف و ورشکستگی بانک‌ها و نهادهای مالی در بحران‌های مالی به‌ویژه بحران سال، ضمن معرفی نظام گزیر، نظام حقوقی ایران از دید استانداردهای جهانی این حوزه ارزیابی شد. نتایج نشان می‌دهد با وجود آنکه قانون‌گذار در ایران بر اهمیت موضوع توقف بانکی واقف بوده و کوشیده است تا حدی ترتیبات توقف و ورشکستگی بانکی را از ترتیبات مربوط به سایر بنگاه‌ها تفکیک کند، ایجاد نظام گزیر به‌منظور ارتقای ثبات مالی و مقاوم‌سازی نظام اقتصادی ضرورت مبرم دارد (شریف‌زاده، ۱۳۹۶).

براساس مطالعات انجام‌شده، ریسک سیستمی که به معنای احتمال سقوط ناگهانی در کل سیستمی مالی است، منجر به بی‌ثباتی یا آشوب در بازارهای مالی و بانک‌ها می‌شود. احتمال گسترش تغییرات مهم اقتصادی که خود سرایت ریسک نامیده می‌شود، عامل دیگری است که منجر به بحران مالی می‌شود (عیوضلو و رامشگ، ۱۳۹۸).

با تبیین مفهوم توقف (گزیر) بانکی و جایگاه مفهوم ورشکستگی در ادبیات بانکی و چارچوب عمومی شیوه متعارف برخورد با مسئله توقف بانکی در نظام‌های مترقی که شامل سرپرستی و اداره اموال و تصفیه‌گری است و همین‌طور با بررسی شیوه برخورد با پدیده توقف بانکی در کشورهای ایالات متحده آمریکا و انگلستان، علی‌ارائه شده است که براساس آن مسئله توقف و ورشکستگی درباره بانک‌ها مانند سایر کسب‌وکارهای دیگر تلقی نمی‌شود. یکی از علل مهم آن ناشی از وجود ریسک سیستمی بالا در نظام‌های پولی و بانکی است. در این پژوهش در مجموع سه گزینه در برخورد با مسئله توقف بانکی جمع بندی شده است که عبارتند از: اتخاذ رویکرد مبتنی بر مدارا، اتخاذ رویکرد مبتنی بر ترمیم و اتخاذ رویکرد مبتنی بر تصفیه‌گری (عزیزنژاد و همکاران، ۱۳۹۸)؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴). با بررسی راهکارهای مقرراتی و اجرایی توقف و ورشکستگی بانکی، مسئله آسیب‌شناسی نظام بانکی و رفع ایرادات مرتبط با اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها بررسی شد و از تدوین مقرراتی خاص پیرامون نحوه ایجاد و اداره

هدینگ‌های بانکی و نحوه افزایش مقیاس بانک‌ها به شکل عمومی و تدوین مقررات خاص برای کوچک‌شدن مقیاس بانک‌هایی که به صورت مداوم شاخص‌های مناسب مالی ندارند، در جایگاه راهکارهای مقرراتی برای بازسازی مالی نظام بانکی نام برده شده است؛ همین‌طور راهبرد تبدیل کردن دارایی‌های غیرنقد به اوراق بهادار در قالب انتشار صکوک میان‌مدت توسط دولت از محل بدهی‌های خود به سیستم بانکی، پیگیری کارآمد برنامه‌های فروش دارایی‌های مازاد، کاهش تعداد شعب بانک‌های فاقد نسبت‌های مناسب مالی، الزام بانک‌ها به کاهش حجم بنگاهداری و سوق‌دادن بانک‌ها به بهره‌برداری از شعب مشترک برای کاهش هزینه‌های عملیاتی، راهکارهایی اجرایی هستند که برای اصلاح نظام بانکی پیشنهاد شده است (عزیزنژاد و همکاران، ۱۳۹۸؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵).

با بررسی نسبت مطالبات معوق به کل تسهیلات پرداختی و روند روبه‌رشد آن و پس از بررسی تجارب داخلی و خارجی درباره دلایل و راههای مقابله با معضل مطالبات معوق و انجام پژوهش‌های میدانی، بیش از سی عامل در بروز مطالبات معوق شناسایی و نتیجه گرفته شد که در نظام بانکی ایران، نقش عوامل درون‌سازمانی در شکل‌گیری معوقات، از عوامل برون‌سازمانی بیشتر است. بیش از سی راهکار برای مقابله با این معضل ارائه شد که برخی از آنها عبارتند از: تشکیل سپد دارایی بهینه از دارایی‌های بانک، رتبه‌بندی اعتباری مشتریان، بازنگری در نظام اعطای تسهیلات و نظارت بر طرح‌ها، کنترل بر وام‌های کلان، اخذ وثیقه‌های معتبر، توجه جدی به مدیریت ریسک اعتباری، منوط‌کردن اعطای تسهیلات به مدارک مستند و حسابرسی شده و واگذاری پرونده‌های خاص به شرکت‌های ساماندهی مطالبات معوق (شعبانی و جلالی، ۱۳۹۱).

با الهام از درس‌های بحران مالی سال ۲۰۰۸ و با اندیشه در آسیب‌های نظام بانکداری، درس‌هایی برای بانکداری ایران ارائه شده است که از آن جمله کاهش سهم بانک‌ها در نظام تأمین مالی کشور، مقررات‌زدایی با تأکید بر حذف مقررات غیراحتیاطی، مداخله‌گرانه و پلایش و گسترش مقررات احتیاطی، افزایش نقدینگی دارایی بانک‌ها به‌منظور کاهش آسیب‌پذیری آن‌ها در برابر شوک‌های نقدینگی، سخت‌گیری درباره لزوم پایبندی بانک‌ها به نسبت کفایت سرمایه، لزوم درجه‌بندی بانک‌ها و به دنبال آن تنزل درجه بانک‌هایی که از نظر احتیاطی ریسک‌آفرینند، لزوم تعیین رژیم حقوقی ورشکستگی بانک‌ها، لزوم تهیه چارچوبی برای انحلال و احیای بانک‌ها، لزوم تأسیس نهادهای مکمل شامل اتاق‌های پایاپای مدرن، شرکت‌های مدیریت دارایی و شرکت‌های رتبه‌بندی اعتبار و لزوم تجهیز واحدهای مدیریت و ریسک بانک‌ها از حیث دانش فنی، نیروی انسانی و نرم‌افزار است (نیلی و محمودزاده، ۱۳۹۲).

با بررسی چرایی کاهش نیافتن نرخ سود سپرده‌های بانکی با وجود روند کاهنده تورم پس از خردادماه سال ۱۳۹۲، با تکیه بر منطق اقتصادی و تجارب جهانی و با توجه به کاستی‌های نهفته در راهکارهایی که تاکنون به کار گرفته شده است، در شرایط کنونی تنها دو راه برای حل ریشه‌ای بحران نهادهای مالی در معرض اعسار و ورشکستگی وجود دارد که عبارتند از: اول استفاده از سازوکار رسمی بازسازی و ورشکستگی که به دلیل نبود زیرساخت‌های قانونی و سازمانی سودمند نخواهد بود و دوم نجات نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی از طریق تزریق مشروط سرمایه نقدی به آنان درقبال دریافت سهام ممتاز (شریف‌زاده، ۱۳۹۴). با بهره‌گیری از تجربیات سال‌های اخیر ضمن شناسایی و معرفی چالش‌های مهم نظام بانکی، با نگاه نهادگرایی جدید، ریشه‌های نهادی مؤثر بر هر کدام از آن‌ها تبیین شده است. براساس نتایج پژوهش، چالش‌های اصلی نظام بانکی شامل افسارگسیختگی سود بانکی، شبهه غیرشرعی بودن عملیات بانک‌ها، بدهکاران معوق، رشد مازاد برداشت‌های بانک‌ها، سوءتخصیص منابع به تولید، ضعف نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها، مشکلات ساختار و تقسیم وظایف بانک، نواقص نظام‌های اطلاعاتی، نواقص در ابزارها و سیاست‌های پولی و قوانین مداخله‌گر در امور بانک است که علل ریشه‌ای آنها در سه سطح حکمرانی، ساختارهای نهادی و انگاره‌ای تشریح شده‌اند (طالبی، ۱۳۹۵).

نادیده گرفتن مسئله مطالبه‌های غیرجاری و ارائه‌نکردن شیوه‌های شرعی برای مدیریت این مسئله، در قانون عملیات بانکی بدون ربا، یکی از خلأهای جدی این قانون است که منجر به انباشت این مطالبات می‌شود. بر این اساس اضافه‌شدن فصل جدیدی به قانون عملیات بانکی بدون ربا ممکن است ضمن تقویت مشروعیت شیوه‌های استفاده‌شده در نظام بانکی کشور در رویارویی با مسئله مطالبه‌های غیرجاری، منجر به بهبودبخشیدن به راهکارهای نظارتی بانک مرکزی و درنهایت کاهش مطالبه‌های غیرجاری بانک‌ها شود (موسویان، ۱۳۹۲). وجود نظام بانکی باثبات و سالم ممکن است از طریق انباشت منابع مالی پراکنده و تخصیص بهینه آنها به فعالیت‌های اقتصادی، کارایی بانک‌ها را ارتقا دهد و درنهایت به رشد، شکوفایی و پویایی اقتصاد منجر شود. عملکرد ضعیف بانک‌ها در انجام هر دو وظیفه، یعنی چه در جمع‌آوری منابع و جذب سپرده و چه در تخصیص بهینه آنها، موجب اتلاف منابع و از بین رفتن اثربخشی فعالیت‌های بانک در رسیدن به اهداف خود می‌شود و ممکن است بحران‌آفرین شود (عبوضلو، آقامحمد سمسار و رامشگ، ۱۳۹۵). ایران در زمره کشورهای برخوردار از نظام تأمین مالی بانک‌محور است و کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های سیستم بانکی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر روند متغیرهای خرد و کلان اقتصادی تأثیر می‌گذارد. با بررسی اجمالی پیامدهای ناگوار وجودنداشتن ساختار حاکمیت شرکتی و کمبود نظام کنترل درونی اثربخش که در برخی کشورها تا مرز فروپاشی اقتصادی و بروز بحران‌های مالی پیش رفته است، این نتیجه حاصل می‌شود که اثربخشی بهینه سیاست‌های تسهیل پولی و نیز سیاست‌های ارتقای توان تسهیلات‌دهی نظام بانکی که با هدف خروج توری از رکود طراحی شده است، به پیش‌شرط استقرار نظام حاکمیت شرکتی بانکی وابسته است (فردوسی، ۱۳۹۳).

### روش پژوهش

هدف اصلی این پژوهش، بررسی راهکارهای اجرایی برای بازسازی مالی نظام بانکی ایران است. در مرحله نخست پژوهش مشکلات نظام بانکی براساس مطالعات صورت‌گرفته در بانک مرکزی ایران و اطلاعات ارائه‌شده، به‌طور کلی بررسی شد. در مرحله بعد براساس بررسی مطالعات بین‌المللی و داخلی انجام‌شده در قالب کتاب‌های دانشگاهی، مقالات متعدد علمی و اسناد موجود در کشور، مهم‌ترین راهکارها و روش‌های بازسازی مالی بانک‌ها شناسایی شد؛ سپس با روش دلفی و اجراکردن دو مرحله‌ای، توافق درباره‌ی اجرایی‌ترین راهکار حاصل شد. دلفی رویکرد یا روشی سیستماتیک در پژوهش، برای استخراج نظرات از گروهی کارشناس درباره‌ی موضوع یا سؤالی یا رسیدن به اجماع گروهی از طریق تعدادی راندهای پرسشنامه‌ای با حفظ گمنامی پاسخ‌دهندگان و بازخورد نظرات به اعضای گروه است (احمدی، نصیریانی، و ابادری، ۱۳۸۷).

این پژوهش از نوع کیفی، کاربردی و نتیجه‌گرا است. روش پژوهش، مطابق شکل ۳، ترکیب دو روش کتابخانه‌ای و دلفی است. کیفیت نتیجه روش دلفی، به انتخاب صحیح تیم مرجع و گروه خبرگان بستگی دارد؛ بنابراین برای انتخاب تیم مرجع، مدیران ارشد سابق و فعلی پنج بانک شامل بانک دولتی، غیردولتی، تخصصی، تجاری و یک مؤسسه اعتباری غیربانکی دعوت شدند. سپس با مشورت تیم مرجع پنج نفره، پنج گروه از خبرگان انتخاب شدند. در انتخاب خبرگان توجه شد که کارشناسان حوزه‌های مختلف حضور داشته باشند؛ بنابراین کارشناسان حاکمیتی و سیاست‌گذاری اقتصادی و بانکی، کارشناسان سطوح عالی اجرایی و عملیاتی بانک‌ها، کارشناسان حوزه فناوری اطلاعات بانک‌ها، کارشناسان حوزه طرح، برنامه و منابع انسانی و کارشناسان مالی بانک‌ها انتخاب شدند. در انتخاب این گروهها توجه خاص به این موضوع وجود داشت که در بیشتر مطالعات بر مبنای روش دلفی از گروههای داوری دست‌کم ۱۰ نفره استفاده می‌شود؛ با این پیش‌فرض که حدود ۳۰ تا ۸۰ درصد مدعوین در مطالعه شرکت خواهند کرد؛ ضمن اینکه توجه به انصراف اعضا حین انجام مطالعه با این روش، ضروری است. بیشترین میزان اکت پاسخ‌ها، به‌طور معمول در دور اول اتفاق می‌افتد؛ بنابراین ابتدا سه نفر از هر یک از گروههای پنج‌گانه انتخاب شدند که با ریزش رخ داده در هر مرحله، این تعداد به ۱۲ نفر کاهش یافت. از این تعداد شش نفر دارای مدرک دکتری و شش نفر دارای مدرک کارشناسی ارشد مرتبط بودند؛ درضمن میانگین سابقه اجرایی این افراد در نظام بانکی حدود ۱۸ سال برآورد شد. طی دو مرتبه اجرای روش دلفی، خبرگان به

فهرست ارائه شده در هر مرحله، امتیازی بین یک تا پنج اختصاص می‌دادند و در هر مرحله نیز، پیشنهادهای اصلاحی خود را ارائه می‌کردند. این پیشنهادهای در مرحله بعد به رأی خبرگان گذاشته شد تا در صورت تأیید، در فهرست دور بعد اعمال شود.

### یافته‌ها

فهرست نهایی مستخرج از روش دلفی شامل ۲۱ راهکار اجرایی برای بازسازی مالی نظام بانکی در ایران است. این راهکارها در جدول شماره ۴ به تفکیک پنج دسته‌بندی انجام شده شامل: تعیین تکلیف بانک‌های ناسالم با اضافه برداشت بالا، ارتقای نظام نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها، تعیین تکلیف اموال مازاد بانک‌ها و بهینه‌سازی شبکه شعب، کاهش مطالبات غیرجاری بانک‌ها و دسته حاکمیتی، سیاست‌گذاری و مقرراتی، آورده شده‌اند. در این میان راهکار «ارزیابی کیفیت دارایی‌ها در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (AQR) برای برآورد صحیح مطالبات غیرجاری» با ۹۰ درصد، بیشترین میزان توافق را در میان خبرگان کسب کرد و مهم‌ترین اقدام و راهکار اجرایی برای بازسازی نظام بانکی شناخته شد. در سایر دسته‌ها از جمله تعیین تکلیف بانک‌های ناسالم با اضافه برداشت بالا، راهکار «نجات نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی از طریق تزریق مشروط سرمایه نقدی به آنها درقبال دریافت سهام ممتاز» با ۶۸ درصد، در دسته ارتقای نظام نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها، راهکار «ایجاد، توسعه و ارتقای زیرساخت‌های IT به منظور امکان نظارت بر خط و روزآمد بانک مرکزی بر بانک‌ها» با ۸۵ درصد و در دسته تعیین تکلیف اموال مازاد بانک‌ها و بهینه‌سازی شبکه شعب، راهکار «تسهیل سازوکار و رفع موانع اجرایی واگذاری اموال مازاد بانک‌ها» با ۸۳ درصد، بیشترین میزان توافق را در میان خبرگان کسب کردند و در نهایت در دسته حاکمیتی، سیاست‌گذاری و مقرراتی، راهکار «ایجاد نهاد متولی اجرای برنامه گزیر بانک‌ها براساس الگوهای بین‌المللی» با ۸۰ درصد، بیشترین میزان توافق خبرگان را کسب کرد. به‌طور کلی راهکارهای ذیل دسته‌بندی «کاهش مطالبات غیرجاری بانک‌ها» به‌طور متوسط ۵/۸۱ درصد توافق خبرگان را کسب کردند که به نظر می‌رسد از نظر خبرگان مهم‌ترین اقدامات برای بازسازی مالی نظام بانکی ایران، باید به کاهش مطالبات غیرجاری بانک‌ها معطوف شود.

### جدول (۱) فهرست نهایی راهکارهای اجرایی برای بازسازی مالی نظام بانکی در ایران

راهکارهای اجرایی	دسته‌بندی راهکار
۱. در اختیار قرارگرفتن اداره امور بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با زیان انباشته و اضافه برداشت بالا از طریق تعیین هیئت سرپرستی ۲. انحلال و تصفیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با زیان انباشته و اضافه برداشت بالا ۳. نجات نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی از طریق تزریق مشروط سرمایه نقدی به آنها درقبال دریافت سهام ممتاز	تعیین تکلیف بانک‌های ناسالم با اضافه برداشت بالا
۱. نهایی شدن لوایح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانکداری با تأکید بر افزایش استقلال، اختیارات و اقتدار حوزه نظارت بانک مرکزی ۲. تقویت سازوکار تأیید صلاحیت مدیران بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ۳. ایجاد، توسعه و ارتقای زیرساخت‌های IT به منظور امکان نظارت بر خط و روزآمد بانک مرکزی بر بانک‌ها ۴. ارتقای توان کمی و کیفی نیروی انسانی شاغل در حوزه نظارت بانک مرکزی ۵. تعریف و استقرار نظام مؤثر حاکمیت شرکتی در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری	ارتقای نظام نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها
۱. نظارت دقیق بر اجرای ضوابط ناظر بر سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت‌های حقوقی بانک‌ها ۲. بازطراحی نظام اعطای مجوز ایجاد و گسترش شعب بانک‌ها ۳. تسهیل سازوکار و رفع موانع اجرایی واگذاری اموال مازاد بانک‌ها	تعیین تکلیف اموال مازاد بانک‌ها و بهینه‌سازی شبکه شعب
۱. بازبینی کیفیت دارایی‌ها در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (AQR) به منظور برآورد صحیح مطالبات غیرجاری ۲. اصلاح و روزآمد کردن مقررات ناظر بر طبقه‌بندی دارایی‌ها، ذخیره‌گیری و حذف مطالبات مشکوک‌الوصول در بانک‌ها ۳. شناسایی دقیق اموال اشخاص دارای بدهی غیرجاری به شبکه بانکی کشور	کاهش مطالبات غیرجاری بانک‌ها



<p>۴. استقرار نظام مؤثر ارزیابی و نظارت بر طرح‌های موضوع تسهیلات</p> <p>۵. تبدیل کردن اوراق بهادار به دارایی‌های غیرنقد، تسویه بدهی دولت به سیستم بانکی در قالب عرضه اوراق</p> <p>۶. درجه‌بندی اعتباری بانک‌ها و به دنبال آن تنزل درجه بانک‌های ریسک‌آفرین</p>	
<p>۱. ایجاد نهاد متولی اجرای برنامه گزیر بانک‌ها براساس الگوهای بین‌المللی</p> <p>۲. اصلاح اساس‌نامه و اختیارات صندوق ضمانت سپرده‌ها برای اجرای برنامه گزیر بانک‌ها</p> <p>۳. تدوین مقرراتی خاص پیرامون نحوه ایجاد و اداره هلدینگ‌های بانکی</p> <p>۴. تدوین مقرراتی خاص پیرامون نحوه افزایش مقیاس بانک‌ها به صورت عمومی و تدوین مقررات خاص برای کوچک‌شدن مقیاس بانک‌هایی که به صورت مداوم فاقد شاخص‌های مناسب مالی هستند.</p>	حاکمیتی، سیاست‌گذاری و مقرراتی

## جدول (۲) شاخص‌های توافق‌نشده

راهکارهای اجرایی	دسته‌بندی راهکار
دغام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای زیان انباشته و اضافه‌برداشت بالا عطای سرفعلی نظارتی در ازای تحمل زیان به آن دسته از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری سالم‌تر که سایر بانک‌های دارای زیان انباشته و اضافه‌برداشت را خریداری می‌کنند.	تعیین تکلیف بانک‌های ناسالم با اضافه‌برداشت بالا
	ارتقای نظام نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها
بازطراحی نظام و سازوکار ناظر بر میزان دارایی‌های ثابت شبکه بانکی کشور و نظارت دقیق بر اجرای آن	تعیین تکلیف اموال مازاد شبکه بانکی و بهینه‌سازی شبکه شعب
	کاهش مطالبات غیرجاری بانک‌ها
اتخاذ سیاست‌های پولی و اعتباری برای کنترل نرخ بهره	حاکمیتی، سیاست‌گذاری و مقرراتی

## نتیجه‌گیری

براساس تحلیل آماری انجام‌شده، فهرست راهکارهای اجرایی برای بازسازی مالی نظام بانکی ایران از بین ۲۵ راهکار شناسایی شده، براساس اطلاعاتی که بانک مرکزی منتشر کرده است و مطالعات عمیق کتابخانه‌ای منابع داخلی و بین‌المللی مشخص شد. براساس این تحلیل، کاهش مطالبات غیرجاری بانک‌ها و ارتقای نظام نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها به ترتیب با کسب میانگین ۵/۸۱ و ۷/۸۰ درصد از موافقت خبرگان، مهم‌ترین دسته‌بندی اقدامات برای بازسازی مالی نظام بانکی شناخته شدند؛ در حالی که تعیین تکلیف اموال مازاد شبکه بانکی و بهینه‌سازی شبکه شعب با ۶۷ درصد، دسته حاکمیتی، سیاست‌گذاری و مقرراتی با ۶۶ درصد و تعیین تکلیف بانک‌های ناسالم با اضافه‌برداشت بالا با ۵۵ درصد از میزان موافقت خبرگان، در ردیف‌های بعد قرار گرفتند. بدیهی است که میزان عددی موافقت خبرگان، نشان از اولویت این راهکارها بر یکدیگر نیست؛ اما این واقعیت را روشن می‌سازد که از نظر ایشان مهم‌ترین اقدامات برای بازسازی مالی نظام بانکی ایران، در مقطع کنونی، در وهله اول تمرکز بر کاهش مطالبات غیرجاری بانک‌ها است و در این باره بازبینی کیفیت دارایی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به‌منظور برآورد صحیح مطالبات غیرجاری و ارائه تصویری روشن از وضعیت فعلی این نهادها مالی ضروری است؛ بنابراین به نظر می‌رسد تهیه این گزارش، گام اول یا حتی پیش‌نیاز بازسازی نظام بانکی است. راهکار دیگری که در ذیل دسته‌بندی کاهش مطالبات غیرجاری بانک‌ها بیشترین درصد موافقت را کسب کرده است، موضوع اصلاح و روزآمد کردن مقررات ناظر بر طبقه‌بندی دارایی‌ها، ذخیره‌گیری و حذف مطالبات مشکوک‌الوصول بانک‌ها است. موضوعی که به‌دلیل استهمال مکرر تسهیلات اعطایی بانک‌ها، با ابهام بسیار درباره قابلیت

اتکای اطلاعات روبه‌رو است. براساس توضیحات ارائه‌شده، ارتقای نظام نظارت بانک مرکزی بر بانکها، دسته دوم از لحاظ میزان موافقت خبرگان شناخته شد. در این دسته‌بندی، راهکار ایجاد، توسعه و ارتقای زیرساخت‌های IT برای امکان نظارت برخط و روزآمد بانک مرکزی بر بانکها بیشتر از سایر راهکارها نظر خبرگان را به خود جلب کرده است. بعد از آن، ایشان نهایی‌شدن لوایح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانکداری با تأکید بر افزایش استقلال، اختیارات و اقتدار حوزه نظارت بانک مرکزی را تأیید کرده‌اند که ضرورت افزایش استقلال بانک مرکزی را بیش از پیش تبیین می‌کند. این امر ممکن است نقشی کلیدی در تصمیم‌گیری‌های تخصصی برای بازسازی مالی در بانک‌های ایران ایفا کند.

استقلال‌نداشتن این نهاد، منجر به انفعال و تصمیم‌گیری صحیح و به‌موقع نداشتن آن می‌شود. مسئله‌ای که ردپای آن در مشکلات پیش‌آمده برای برخی از مؤسسات مالی غیرمجاز جستجو می‌شود. در دسته سوم یعنی تعیین تکلیف اموال مازاد شبکه بانکی و بهینه‌سازی شبکه شعب، مهم‌ترین راهکار تسهیل سازوکار و رفع موانع اجرایی و واگذاری اموال مازاد بانکها است. در این باره با توجه به حساسیت نهادهای نظارتی، باوجود اراده بانکها بر واگذاری اموال مازاد و غیرمولد خود، این امر با تأخیر بسیار و به‌شکل فرسایشی اجرا می‌شود. تسهیل سازوکار و روند اجرای آن ممکن است کمک شایان توجهی به مدیران بانکها برای تصمیم‌گیری درباره واگذاری این اموال کند که منجر به آزادشدن و هدایت منابع این نهادها به سمت کارکرد اصلی خود می‌شود؛ همین‌طور بازطراحی نظام اعطای مجوز ایجاد و گسترش شعب بانکها برای راهکار دوم ممکن است به متوازن‌سازی شعب بانکها و افزایش کارایی آنها منجر شود. دسته چهارم، در سطح حاکمیتی، سیاست‌گذاری و مقرراتی است. در این سطح ایجاد نهاد متولی اجرای برنامه‌گزر بانکها براساس الگوهای بین‌المللی بیشترین موافقت را کسب کرده است. الگوهای بین‌المللی تبیین می‌کنند که وظیفه اجرای برنامه‌گزر، عموماً برعهده صندوق‌های ضمانت (بیمه) سپرده‌ها است. براساس شرایط مقرراتی کنونی کشور، اساس‌نامه این صندوق در ایران، وظیفه اجرای این برنامه‌ها را پیش‌بینی نکرده است؛ پس به‌طور پیش‌فرض مسئولیت این امر به بانک مرکزی محول شده است. این در حالی است که تجربه بحران دهه ۱۹۸۰ در ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد در شرایط بحرانی حتی شرکت بیمه سپرده فدرال نتوانسته است این برنامه را به‌صورت کامل برای تمام بانکها تعریف و اجرا کند؛ پس به‌طور مشخص نهادی با نام شرکت متولی انحلال و ساماندهی مؤسسات مالی ورشکسته تأسیس می‌شود که مسئولیت سامان‌دهی این بانکها و مؤسسات را برعهده بگیرد (بوونزی، ۲۰۱۵). درنهایت، دسته پنجم، تعیین تکلیف بانکهای ناسالم با اضافه‌برداشت بالا است که کمترین میزان موافقت را کسب کرده است. راهکار نجات نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی از طریق تزریق مشروط سرمایه نقدی به آنها درقبال دریافت سهام ممتاز، در این دسته، بیشترین موافقت را کسب کرد. این راهکار سابقه اجرایی در نظام بانکی کشور را ندارد؛ اما راهکاری جایگزین برای اعطای خط اعتباری به بانکها یا اضافه‌برداشت آنها است. مزیت این امر آن است که باعث انباشته‌شدن قسمت بدهی‌ها در ترازنامه بانک نمی‌شود و علاوه بر کمک به خروج از بحران مالی، در ازای دریافت منابع مالی مذکور، بخشی از سهام آن بانک به بانک مرکزی یا نهادی که این منابع را به بانک تزریق کرده است، واگذر می‌شود. بعد از آن، انحلال و تصفیه بانکها و مؤسسات اعتباری با زیان انباشته و اضافه‌برداشت بالا بیشترین موافقت را کسب کرده است.

این موضوع روشن می‌سازد که بانک مرکزی و سایر نهادهای نظارتی پولی و بانکی باید با استفاده از استقلال خود و در نظر گرفتن شرایط اقتصادی کشور، نسبت به تصمیم‌گیری برای انحلال و تصفیه به‌موقع این نهادها، پیش از تبدیل بحران‌های مالی به بحران‌های اجتماعی، مبادرت کنند. راهکار دیگر در این دسته‌بندی، در اختیار گرفتن اداره امور بانکها و مؤسسات اعتباری با شرایط زیان انباشته و اضافه‌برداشت بالا از طریق تعیین هیئت سرپرستی است. این راهکار را به‌دلیل میزان موافقت ۶۰/۶ درصدی خبرگان، ضعیف‌ترین راهکار در نظر گرفته می‌شود؛ اما اگر به‌صورت هدفمند و با ارائه برنامه‌های صحیح از طرف هیئت سرپرستی انجام شود، ممکن است راه‌گشا باشد؛ همان‌طور که در شرایط کنونی نیز براساس تصمیم شوراها راهبری ذی‌ربط، موضوع اداره برخی مؤسسات اعتباری را هیئت سرپرستی براساس ظرفیت‌های اشاره‌شده در ماده ۳۹ قانون پولی بانکی به تصویب و اجرا رسانده است. نکته مهم براساس این پژوهش آن است که راهکار ادغام بانکها و مؤسسات اعتباری دارای زیان انباشته و اضافه‌برداشت بالا

در یکدیگر، در جایگاه راهکار اجرایی صحیح به تأیید خبرگان نرسیده است. موضوعی که برخلاف برخی تصمیم‌های اتخاذ شده، ضرورت بررسی علمی و دقیق‌تر را به‌هنگام تصمیم‌گیری در این حوزه آشکار می‌سازد. تبعات این راهکار به‌شکلی در تجربه‌های انجام شده در اوایل دهه ۹۰ شمسی در نظام بانکی ایران مشاهده می‌شود. در پایان پیشنهاد می‌شود هر یک از راهکارهای شناسایی شده، در پژوهش‌های کیفی به‌صورت عمیق مطالعه شود و گامی مؤثر در راستای پیاده‌سازی هر یک از این راهکارها در نظام بانکی کشور برداشته شود؛ اولویت‌بندی راهکارهای ذکر شده نیز به تهیه نقشه راهی کاملاً اجرایی برای برون‌رفت از شرایط کنونی نظام بانکی کشور منجر می‌شود.

### فهرست منابع

- احمدی، ف.، نصیریانی، خ. و ابادری، پ. (۱۳۸۷). تکنیک دلفی: ابزاری در تحقیق. مجله ایرانی آموزش در علوم پزشکی، 8(1)، 175-185.
- اختیاری، م. و عالم تبریز، ا. (۱۳۹۴). بهینه‌سازی پرتفوی منابع و مصارف بانک‌ها با استفاده از برنامه‌ریزی خطی (مورد مطالعه: بانک صادرات ایران). (نشریه چشم‌انداز مدیریت مالی، 12(4)، 135-158.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۹۸). گزارش ماهانه، ۹۷(۱۲)، ۶-۱.
- بت‌شکن، م. ه. (۱۳۹۷). ساختاردهی مجدد به سیستم بانکی. پانزدهمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس.
- بدری، ا. و زمان‌زاده، حمید. (۱۳۹۶). تحلیل آثار ناترازی ترانزنامه نظام بانکی بر متغیرهای پولی و راهکارهای تعدیل این ناترازی. فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی، 10(34)، 621-656.
- تهرانی، ر.، میرلوحی، س. م.، مهرآرا، م. و لطفی قهرود، م. (۱۳۹۸). تأثیر پاداش‌های قراردادی بر سپرده‌های بدون سررسید مشخص و تأمین مالی با ثبات در بانک مطالعه موردی: بانک ملت. مدیریت دارایی و تأمین مالی، 7(1)، 45-62.
- شریف‌زاده، م. ج. (۱۳۹۶). نقد نظام توقف و ورشکستگی بانکی در ایران و ضرورت سنجی جایگزینی آن با نظام گزیر برای مقاوم‌سازی بخش مالی در کشور. پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، 17(9)، 143-162.
- شریف‌زاده، م. ج. (۱۳۹۴). معمای نرخ سود بانکی: کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز. دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی، 14316.
- شعبانی، ا. و جلالی، ع. (۱۳۹۰). دلایل گسترش "مطالبات معوق" در نظام بانکی ایران و بیان راهکارهایی برای اصلاح آن. فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، 16(4)، 155-181.
- طالبی، م. (۱۳۹۵). شناسایی و ارزیابی عوامل مؤثر بر چالش‌های نظام بانکی ایران. نشریه بهبود مدیریت، 10(33)، 131-166.
- عبداللهی‌پور، م. ص. (۱۳۹۸). ۲۶ آذرماه. دوراهی نظام بانکی. روزنامه دنیای اقتصاد، 4779. 12-13 برگرفته از: <https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3605336>
- عزیزنژاد، ص.، شهبازی غیائی، م.، روحانی، س. ع. و همکاران. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- عیوضلو، ر. آقامحمدسمسار، م. ر. و رامشگ، م. ر.، مهدی. (۱۳۹۵). عوامل مؤثر بر بازدهی بانک‌های تجاری در ایران. نشریه چشم‌انداز مدیریت مالی، 13(1)، 71-92.
- عیوضلو، ر. و رامشگ، م. (۱۳۹۸). (اندازه‌گیری ریسک سیستمیک با استفاده از کسری نهایی مورد انتظار و ارزش در معرض خطر شرطی و رتبه‌بندی بانک‌ها). مدیریت دارایی و تأمین مالی، 7(4)، 1-16.
- فردوسی، ف. (۱۳۹۳). پیشگفتاری بر ضرورت استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی با تأکید بر آسیب‌شناسی نظام بانکداری بدون ربای ایران. مجله اقتصادی، 14(11-12)، 39-58.
- موسویان، س. ع. (۱۳۹۲). خلأ قانونی مطالبه‌های غیرجاری در قانون عملیات بانکی بدون ربا. فصلنامه اقتصاد اسلامی، 13(52)، 33-57.

نیلی، ف. و محمودزاده، ا. (۱۳۹۲). نقش ابزارهای مالی و نظارت در ایجاد و کنترل بحران در نظام بانکی، از مجموعه مقالات چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاسی. تهران: انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی.

یوسفی دیندارلو، م. (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی نظام بانکی، ۴. توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چپستی موضوع). دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی، 14740.

یوسفی دیندارلو، م. (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی نظام بانکی، ۹. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران. دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی، 14862.

## References

- Abollahi Poor, M. S. (2019). The crossing of banking system. *Donya-ye Eghtesad (Economic World) Newspaper*. 4779: 12-13 (In Persian). <https://www.donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3605336>.
- Ahmadi, F. Nasiriani K., & Abazari, P. (2008). Delphi technique: A tool for research. *Journal of Education and Health Promotion*. 8(1): 175-185. (In Persian)
- Alexander, K. (2009). Bank resolution regimes: Balancing prudential regulation and shareholder rights. *Journal of Corporate Law Studies*. 9(1): 61-93. DOI: 10.5167/uzh-71494.
- Aziznejad, S. Shahbazi G., M. Rohani, S. A., & et al. (2019). *Iranian Banking System Pathology*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of Islamic Republic of Iran.
- Bengtsson, E. (2013). Shadow banking and financial stability: European money market funds in the global financial crisis. *Journal of International Money and Finance*. 32: 579-594. DOI: 10.2139/ssrn.1772746.
- Central Bank of Iran (2019), *Monthly Reports*. 97(12): 1-6. (In Persian)
- Ekhtiari, M., & Alam Tabriz, A. (2016). Portfolio optimization of banks deposits and facilities portfolio using linear programming (case study: Bank Saderat of Iran), *Journal of Financial Management Perspective*. 12(4): 135-158. (In Persian)
- Eivazloo, R. Aqamohammd Semsar, M. R., & Rameshg, M. (2016). Factoring affecting the return of commercial banks in Iran. *Journal of Financial Management Perspective*. 13(1): 71-92. (In Persian)
- Eivazlu, R., & Rameshg, M. (2019). Measuring systemic risk via marginal expected shortfall and delta conditional value at risk and banks rating. *Journal of Asset Management and Financing*. 7(4): 1-16. (In Persian). <http://dx.doi.org/10.22108/amf.2019.112150.1283>.
- Badri, A., & Zamanzadeh, H. (2018). Analysis of the effect of unbalanced balance sheet of banking system on monetary variables and its remedy. *Journal of Monetary And Banking Researches*. 10(34): 621-656. (In Persian)
- Bank of England (2014). *Implementing The Bank Recovery And Resolution Directive*, London: Consultation Paper. cp13/14.
- Bovenzi, J. F. (2015). *Inside The FDIC, Thirty Years Of Bank Failures, Bailouts, And Regulatory Battles*. USA: Wiley.
- Ferdowsi, F. (2015) The necessity of corporate governance implementing in bank system with emphasis on without discount banking system, *Journal of Economy*. 14(11,12): 39-58. (In Persian)
- International Monetary Fund (2018). *The Road Map Of Bank Restructuring And Resolution Plan*. IMF Publication.
- Kozińska, M. (2018). Resolution tools in the opinion of EU resolution authorities. *Journal of Finance*. 11(1): 68-88. DOI: 10.24425/finanse.2018.125392.

Mazarei, A. (2019). Iran has a slow motion banking crisis. Peterson Institute for International Economics.

Mousavian, S. A. (2014). Legislative gap regarding non-current receivables in the interest-free banking law. *Journal of Islamic Economy*. 13(52): 33-57. (In Persian)

Nili, F., & Mahmudzadeh, A. (2013). Monetary and Banking Challenges of Iran's Economy; The Analysis of Condition and Policy Brief. Tehran: Monetary and banking Research Institution's Publication. (In Persian)

Shabani, A., & Jalali, A. (2012). Causes of nonperforming assets in Iran's banking system and the solutions. *Journal of Planning and Budgetin.*, 16(4): 155-181. (In Persian)

Sharifzadeh, M. J. (2017). A Critique of banks' failure and bankruptcy law in Iran and the necessity of its replacement with the resolution system to stabilize the financial sector in the country. *Critical Studies in Texts, & Programs of Human Sciences*. 17(9): 143-162. (In Persian)

Sharifzadeh, M. J. (2015). Investigating the crisis in some allowed financial institution. *Economic Researches of Iran's Parliament*. 14316. (In Persian)

Talebi, M. (2016). Identifying and assessing effective factors on Iranian banking system's challenges. *Journal of Management Improvement*. 10(33), 131-166. (In Persian)

Tehrani, R., Mirlohi, S. M., Mehrara, M., & Lotfi G., M. (2019). The effect of contractual rewards on non-maturing deposits and bank funding stability (case study: Bank Mellat). *Journal of Asset Management and Financing*. 7(1): 45-62. (In Persian). <http://dx.doi.org/10.22108/amf.2018.111350.1262>.

The Leader Information Base. (2018). Retrieved from <http://farsi.khamenei.ir/video-content?id=40213>. (In Persian)

Xuan, V. O. (2018). Bank lending behavior in emerging markets. *Journal of Finance Research Letters*. 61: 1-14 . DOI: 10.1016/j.frl.2018.02.011.

Yousefi, D. M. (2016). Bank system pathology 4.bank bankruptcy definition. *Economic Researches of Iran's Parliament*. 14740. (In Persian)

Yousefi, D. M. (2016). Bank system pathologic 9. Bank bankruptcy in Iran. *Economic Researches of Iran's Parliamen*. 14862. (In Persian).