



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

تبیین و تحلیل فقر و نابرابری در بخش مالی

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی)
جهاد دانشگاهی (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه)

مهرماه ۱۳۹۹

۱۴۶



مجموعه گزارش‌های فقر، نابرابری و تعارض منافع - ۱

بسم الله الرحمن الرحيم

مجموعه گزارش های فقر، نابرابری و تعارض منافع

۱. تبیین و تحلیل فقر و نابرابری در بخش مالی

تهیه شده در:

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی)
جهاد دانشگاهی (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه)

مهر ماه ۱۳۹۹

اللَّهُ فِي الطَّبَقَةِ السُّفْلَى مِنَ الَّذِينَ لَا حِيلَةَ لَهُمْ،
خدا را خدا را در طبقه پایین اجتماع، از آنان که راه چاره ندارند،

مِنَ الْمَسَاكِينِ وَالْمُحْتَاجِينَ وَأَهْلِ الْبُؤْسَى وَالرِّمَى،
و از کارافتادگان و نیازمندان و دچارشدگان به زیان و سختی و صاحبان امراضی که از پا
درآمده‌اند،

فَإِنَّ فِي هَذِهِ الطَّبَقَةِ قَانِعًا وَمُعْتَرًّا.
در میان اینان کسانی هستند که روی سؤال و اظهار حاجت دارند و کسانی که عفت نفسشان
مانع از سؤال است.

وَاحْفَظْ لِلَّهِ مَا اسْتَحْفَظَكَ مِنْ حَقِّهِ فِيهِمْ،
بنابراین آنچه را که خداوند در مورد آنان از حفظ حقوق از تو خواسته به حفظ آن پرداز.

امام علی (ع) (فرازهایی از نامه ۵۳ نهج البلاغه)

۱. تبیین و تحلیل فقر و نابرابری در بخش مالی

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی)

جهاد دانشگاهی (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه)

تهیه‌کننده: میثم خسروی

ناظر علمی: سید هادی موسوی نیک

اظهار نظرکنندگان: رضا امیدی، محمدحسین نعیمی پور، فهیمه بهرامی، تقی طزری

ویراستار: اکرم گشتاسبی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۸/۸/۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۸/۱۰/۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۷/۱

فهرست

۷	خلاصه مدیریتی
۱۰	مقدمه
۱۱	۱. شاخص‌های نابرابری با محوریت شمول مالی:
۱۳	۲. ارائه آمار و تحلیل معیارهای شناسایی شده فقر و نابرابری در بخش مالی
۱۳	نقاط خدمات‌دهی: شعب
۱۵	نقاط خدمات‌دهی: پایانه فروشگاهی
۱۶	نقاط خدمات‌دهی: خودپرداز
۱۶	تعداد افراد فاقد حساب بانکی
۱۶	میزان تراکنش‌های بدون پول نقد
۱۷	خدمات تسهیلات: سهم بنگاه‌های کوچک و متوسط از مانده تسهیلات
۱۹	توزیع جغرافیایی مانده تسهیلات:
۲۱	میزان استفاده خانوار از تسهیلات بانکی
۲۲	توزیع دهکی مانده تسهیلات دریافتی
۲۳	خدمات سرمایه‌گذاری و پس‌انداز: توزیع جغرافیایی سپرده‌ها
۲۵	خدمات سرمایه‌گذاری و پس‌انداز: توزیع مانده سپرده‌ها
۲۵	جمع‌بندی آمارهای نابرابری در بخش مالی:
۲۶	نارسانی‌های آماری منابع موجود برای سنجش فقر و نابرابری در بخش مالی
۲۷	تحلیل و تشریح علل نابرابری در بخش مالی
۲۸	تعارض منافع بانک مرکزی با شبکه بانکی: یکی از ریشه‌های ضعف نظارت
۳۱	فقدان سیاست‌گذاری پولی: ریشه جیره‌بندی غیرتعادلی اعتبار
۳۲	ناترازی بانک‌ها: ریشه جیره‌بندی تعادلی اعتبار
۳۲	عدم تقارن اطلاعات: ریشه جیره‌بندی تعادلی اعتبار
۳۳	مروری بر تحولات سیاست‌گذاری از منظر تأثیر بر فقر و نابرابری در بخش مالی
۳۵	پیشنهاد‌های سیاستی
۳۶	رفع تعارض منافع و تقویت بانک مرکزی برای انجام وظایف قانونی
۳۷	اصلاح نظام بانکی و اصلاح ترانزنامه بانک‌ها
۳۷	کاهش ریسک تسهیلات دهی بانک‌ها
۳۸	لغو معافیت مالیاتی سود سپرده‌ها در قالب یک بسته مالیاتی جدید (PIT)
۳۸	انتشار منظم آمار شاخص‌های شمول مالی
۴۰	فهرست منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۱	جدول ۱: ماتریس شاخص‌ها
۱۲	جدول ۲: شاخص‌های توسعه مالی
۱۳	جدول ۳: توزیع شعب در مناطق کشوری
۱۸	جدول ۴: موانع کسب و کار
۱۹	جدول ۵: توزیع جغرافیایی مانده تسهیلات اعطایی در اسفندماه ۹۷
۲۲	جدول ۶: استفاده افراد از وام
۲۳	جدول ۷: توزیع جغرافیایی
۲۴	جدول ۸: توزیع جغرافیایی مانده سپرده در اسفندماه ۹۷
۲۵	جدول ۹: میزان استفاده از خدمات پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بانکی
۲۸	جدول ۱۰: ریشه‌یابی نابرابری در بخش مالی
۳۱	جدول ۱۱: اقسام و مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی و ارتباط آن با نابرابری
۳۶	جدول ۱۲: چالش‌های حکمرانی بانک مرکزی
۳۹	جدول ۱۳: شاخص‌های شمول مالی

فهرست نمودارها

۱۴	نمودار ۱: توزیع شعب
۱۵	نمودار ۲: تعداد شعب به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر بزرگسال
۱۵	نمودار ۳: تعداد پایانه فروشگاهی به ازای هر میلیون نفر در مهرماه ۱۳۹۸
۱۶	نمودار ۴: تعداد خودپرداز به ازای هر میلیون نفر در مهرماه ۱۳۹۸
۱۷	نمودار ۵: نسبت ارزش تراکنش‌های شاپرک به تولید ناخالص داخلی
۲۰	نمودار ۶: نسبت تسهیلات به سپرده‌ها به تفکیک استان در اسفندماه ۱۳۹۷
۲۰	نمودار ۷: سرانه تسهیلات دریافتی به تفکیک استان در اسفندماه ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)
۲۱	نمودار ۸: نسبت خانوارهای دریافت‌کننده تسهیلات به کل خانوارها
۲۲	نمودار ۹: دریافت‌کنندگان تسهیلات در دهک‌های مختلف
۲۴	نمودار ۱۰: میزان مانده سپرده سرانه در آبان ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)

خلاصه مدیریتی

تأمین مالی مهم‌ترین وظیفه و رسالت بانک‌ها در قبال اقتصاد است و تخصیص بهینه و عادلانه، غایت مطالبه‌ای است که هر اقتصادی از شبکه بانکی دارد. در صورتی که تخصیص بهینه منابع اعتباری اتفاق نیفتد، ثبات اقتصاد کلان آسیب می‌بیند و اقتصاد می‌تواند دچار رکود یا تورم شود. تورم، پدیده آشنای ایرانیان در نیم قرن اخیر را می‌توان یکی از عوامل مهم مؤثر بر تشدید نابرابری تلقی کرد؛ بنابراین اولین مکانیسم، تأثیر بخش مالی بر نابرابری تورمی است که با تخصیص غیربهینه پول یا اعتبار توسط نظام بانکی اتفاق می‌افتد، اما گذشته از تورم عوامل دیگری نیز در نابرابری دسترسی خانوارها به خدمات مالی مؤثر هستند که این گزارش سعی کرده است آن‌ها را شناسایی و احصا نماید. به طور کلی خدماتی که شبکه بانکی ارائه می‌دهند عبارت است از: (۱) خدمات پرداخت؛ (۲) پس‌انداز و سرمایه‌گذاری؛ و (۳) اعطای تسهیلات و تأمین مالی. صرف نظر از کاستی و کیفیت بسیار پایین آمارهای تولیدشده توسط بانک مرکزی و شبکه بانکی در شاخص‌های مربوط به وضعیت دسترسی به خدمات مالی (بانک مرکزی تنها یک بار در سال ۱۳۸۷ یک گزارش مربوط به دسترسی خانوار به خدمات مالی منتشر کرده است)، آمارهای موجود نشان می‌دهند وضعیت کشور در شاخص دسترسی برابر و متوازن به خدمات پرداخت (عمدتاً نقاط خدمات‌دهی نظیر شعب، پایانه فروشگاهی و خودپرداز) مناسب و مطلوب است، اما در دو خدمت دیگری پس‌انداز و تأمین مالی وضعیت دسترسی به شدت نابرابر و غیرمتوازن است. توزیع سپرده‌ها به شدت نابرابر است و بر اساس آمارهای سال ۱۳۹۵، تنها ۲٫۵ درصد حساب‌ها ۸۵ درصد از مبلغ سپرده‌ها را در اختیار دارند و از آنجا که سود سپرده‌ها نیز معاف از مالیات است، این شکاف و نابرابری روزافزون گردیده است. وضعیت دسترسی خانوار به تسهیلات نیز وضعیت مشابه و وخیمی دارد تا جایی که بررسی آمارهای بودجه خانوار نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۵ تنها ۱۵ درصد خانوارها در حال بازپرداخت اقساط تسهیلات بوده‌اند و تعداد افرادی که در دهک دهم قرار داشته و تسهیلات دریافت کرده‌اند ۹ برابر تعداد افرادی است که در دهک اول قرار داشته‌اند و تسهیلات گرفته‌اند. علاوه بر خانوارها بنگاه‌ها نیز دسترسی بسیار محدود (فقر) و نابرابری به تسهیلات دارند تا جایی که گزارش بانک جهانی نشان می‌دهد ۵۹ درصد بنگاه‌های کوچک و متوسط کشور از دسترسی به اعتبار محروم‌اند و در سال‌های اخیر تولیدکنندگان محدودیت دسترسی به تأمین مالی را به عنوان مهم‌ترین مانع کسب و کار خود معرفی کرده‌اند. این گزارش علل اصلی وجود فقر و نابرابری در بخش مالی را در سیاست‌گذاری پولی نامناسب و تعارض منافع بانک مرکزی با بانک‌ها می‌داند که خود موجب نظارت ضعیف بانک مرکزی شده است. سیاست‌گذاری پولی نامناسب موجب جیره‌بندی اعتبار در شبکه بانکی و همچنین در برخی از موارد موجب افزایش نرخ بهره واقعی شده و خود بر نابرابری سپرده‌ها دمیده است. جیره‌بندی اعتبار نیز موجب شده است علاوه بر اینکه مازاد تقاضای تسهیلات شکل بگیرد، دریافت تسهیلات و رسیدن به اول صف دریافت تسهیلات، محلی برای امضاهای طلایی و فساد و منشأ نابرابری در دریافت تسهیلات باشد. تعارض منافع بانک مرکزی با بانک‌ها موجب تصاحب یا تسخیر مقام ناظر توسط اشخاص تحت نظارت و مانع نظارت مقتدرانه بانک مرکزی شده است. عدم نظارت مقتدرانه نیز موجب شده است اشخاص مرتبط با بانک‌ها (سهامداران و شرکت‌های زیرمجموعه) دسترسی بهتری به تأمین مالی داشته باشند و نابرابری در دسترسی به خدمات مالی، شکل بگیرد. از طرفی عدم نظارت مقتدرانه و برخورد جدی با بانک‌های ناسالم موجب ایجاد جنگ نرخ سود در بازار پول و افزایش نرخ بهره شده که این مسئله نیز علاوه بر تشدید نابرابری سپرده‌ها موجب ناترازی شبکه بانکی و کاهش توان تسهیلات‌دهی آن‌ها و به تبع، تشدید جیره‌بندی اعتبار شده

است. در پایان سیاست‌گذاری‌های انجام‌شده و تلاش‌های بی‌حاصل سیاست‌گذار در راستای برطرف ساختن فقر و نابرابری در بخش مالی تحت طبقه‌بندی تسهیلات قواعد تسهیلات دهی و ورود مستقیم به تأمین مالی احصا شده است. ویژگی‌های سیاست‌گذاری انجام‌شده و آموخته‌های سیاستی در این حوزه به شرح زیر هستند:

۱- از نابرابری در بخش سپرده‌ها غفلت شده و تمامی تلاش سیاست‌گذار به رفع نابرابری در بخش تسهیلات معطوف شده است.

۲- مداخله در تغییر قواعد تسهیلات دهی بدون تمهید زمینه برای کاهش اطلاعات نامتقارن و برطرف کردن دغدغه‌های بانک‌ها بوده و اساساً انگیزه تسهیلات دهی را از بانک‌ها سلب کرده است.

۳- مداخلات مستقیم در تسهیلات دهی عموماً مصداق پول‌پاشی و همراه نرخ‌های ترجیحی بوده و رفتار رانت‌جویانه را تشویق کرده است.

انتظار می‌رود سیاست‌گذار ضمن ریشه‌یابی نابرابری در بخش مالی تلاش خود را به برطرف کردن آن‌ها معطوف کند. در این صورت است که شاهد حل مسئله به صورت پایدار و نه موقت، خواهیم بود، در غیر این صورت، تلاش‌ها و تقلای سیاست‌گذار بدون حاصل خواهد ماند و اسراف منابع کشور تنها خروجی آن خواهد شد.

پیشنهادهایی که این گزارش در پایان بدان‌ها اشاره کرده است، مبتنی بر علت‌یابی نابرابری در بخش مالی بوده و ان‌شاءالله خواهد توانست بدون تشویق رانت‌جویی، بدون افزایش ریسک بانک‌ها در تسهیلات دهی، فراگیری دسترسی به خدمات بازار پول را افزایش دهد. اهم پیشنهادهای مطرح‌شده در این گزارش به شرح زیر هستند:

۱- کنترل تعارض منافع در بانک مرکزی و توانمندسازی آن در انجام وظایف حکمرانی نظام بانکی: کاهش پایدار تورم و ارتقای سلامت بانک‌ها؛

۲- ارائه لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور با مختصات زیر:

- استقلال، شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی؛

- تمهید زیرساخت‌های قانون‌گریز بانک‌ها؛

- ضوابط تعارض منافع برای مدیران و کارکنان بانک مرکزی؛

- تغییر ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار و جایگزین ساختن افراد متخصص و تمام‌وقت.

۳- مالیات ستانی از سود سپرده‌ها و لغو معافیت مالیاتی ماده ۱۴۵ قانون مالیات‌های مستقیم در قالب پایه مالیاتی PIT:

۴- نگارش لایحه محافظت از داده‌ها به‌منزله یکی از زیرساخت‌های لازم برای توسعه نظام اعتبارسنجی و رتبه‌بندی:

۵- کاهش ریسک تسهیلات دهی بانک‌ها با:

- ارائه لایحه اصلاح قانون تسهیل اعطای تسهیلات به‌منظور کاهش ریسک تأمین مالی شرکتی برای بانک‌ها؛

- ارائه لایحه جامع وثائق بانکی به‌منظور توسعه دامنه وثائق، حل مسئله ترهین چندباره و آزادسازی وثیقه متناسب با بازپرداخت تسهیلات اعطایی؛

- ایجاد یک پایگاه جامع اطلاعات توسط بانک مرکزی (اعم از سوابق تسهیلات، ایفای تعهدات ناظر به استفاده از خدمات عمومی (برق و آب و جرائم رانندگی)؛

- تغییر ساختار شرکت مشاوره رتبه‌بندی اعتباری ایران به نحوی که از بانک‌ها و مشتریان عمده بانک‌ها مستقل باشد و بتواند با استفاده از پایگاه جامع اطلاعات، اعتبارسنجی و رتبه‌بندی معتبر انجام دهد؛
- اجرای کامل آیین‌نامه پیش‌گیری از انباشت مطالبات غیرجاری ابلاغ شده توسط ستاد پیش‌گیری از مفاسد اقتصادی مورخ ۹۷/۱۲/۲۹.

مقدمه

با توجه به اینکه نابرابری در بخش مالی و بازار پول در شاخص‌های متعارف اندازه‌گیری فقر چندبعدی تعریف نشده است، می‌توان از شاخص‌های توسعه مالی و توزیع این شاخص‌ها در دهک‌های مختلف یا مناطق مختلف استفاده کرد؛ اما پیش از این، باید به این سؤال پاسخ داد که آیا توسعه مالی زمینه‌ساز کاهش فقر و نابرابری می‌شود؟ پاسخ این است که لزوماً خیر. سؤال دقیق‌تر این است که توسعه مالی با چه مختصاتی موجب کاهش نابرابری می‌شود؟ توسعه مالی برای اینکه در خدمت کاهش نابرابری باشد لازم است با مقررات‌گذاری و نظارت مؤثر و مقتدرانه همراه شود؛ بانک به‌عنوان مهم‌ترین نهاد بازار پول در صورتی که صرفاً در راستای منافع شخصی سهامداران و اشخاص وابسته به خود فعالیت کند نه تنها به کاهش نابرابری کمکی نمی‌کند، بلکه بدان دامن می‌زند. برخی از مقررات‌های احتیاطی رایج، در صدد ممانعت از بهره‌کشی سهامداران و بانکداران از رانت اعطاشده به این مؤسسه مالی (توان خلق پول) هستند و زمینه را همسویی منافع سهامداران بانک‌ها با منافع عمومی فراهم می‌کنند. به‌عنوان نمونه فرض کنید بانک خصوصی تمامی تسهیلات خود را به شرکت‌های زیرمجموعه و سهامداران خود اعطا کند، پرواضح است که این مدل از توسعه مالی به دلیل اینکه ایجاد اعتبار جدید را تنها به یک گروه مشخص از بنگاه‌ها و افراد کانالیزه می‌کند و به دلیل ملاحظات ضد رقابتی از اعطای تسهیلات به شرکت‌های رقیب خودداری می‌کند، خود عامل تشدید نابرابری است؛ اما اگر بانک‌ها از اعطای تسهیلات به شرکت‌های زیرمجموعه و اشخاص مرتبط خود منع شوند و این مقرر با نظارت مقتدرانه بانک مرکزی عملیاتی شود، می‌توان به مقارنت توسعه این نوع از بانکداری با تأمین مالی فراگیر امیدوار بود.^۱ متأسفانه تعارض منافع شدید و چندلایه موجود در بخش نظارتی بانک مرکزی مانع تحقق نظارت مقتدرانه شده است و موجب شده توسعه مالی و خصوصی‌سازی بانک‌ها به شدت زمینه‌ساز نابرابری و عامل گسترش فقر باشد.

۱- البته ادعان می‌شود که به هر تقدیر، برخی از اقشار جامعه به دلیل در اختیار نداشتن دارایی (که به‌عنوان وثیقه به بانک بسپارند) یا درآمد منظم امکان بهره‌مندی تسهیلات را ندارند و یک نابرابری، که چاره‌ای از آن نیست، همواره وجود خواهد داشت. شبکه بانکی که در خدمت کاهش نابرابری باشد بخشی از تسهیلات خود را صرف توانمندسازی این اقشار می‌سازد و تحت عنوان بانکداری اجتماعی، اعطای وام‌های خرد به خانوارها و بنگاه‌های کمتر برخوردار را نیز در دستور کار خود قرار می‌دهد. از آنجا که اصلاح رویه‌های عمومی و از بین بردن نابرابری‌های غیرطبیعی بر کاهش نابرابری‌های طبیعی اولویت دارد در این گزارش به مورد اخیر پرداخته نمی‌شود.

۱. شاخص‌های نابرابری با محوریت شمول مالی:

شمول مالی^۲ به معنای میزان دسترسی خانوارها و بنگاه‌ها به خدمات و محصولات مالی مورد نیاز از جمله خدمات پرداخت، دریافت تسهیلات، پس‌انداز و بیمه است^۳ که می‌تواند به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر رفاه خانوار مؤثر واقع شود. پراکندگی این شاخص در طبقات مختلف اجتماعی می‌تواند زوایای نابرابری در بخش مالی را واضح کند. شمول مالی را می‌توان بر اساس نوع خدمت مالی در سه سطح طبقه‌بندی کرد. به تعبیر روشن‌تر برای اندازه‌گیری دقیق نابرابری شمول مالی، باید ماتریس زیر را برای هر دهک هزینه‌ای جامعه تهیه و نتایج را باهم مقایسه کرد.^۴

جدول ۱: ماتریس شاخص‌ها

کیفیت	استفاده	دسترسی	دهک ...
			خدمات پرداخت الکترونیک
			سرمایه‌گذاری و پس‌انداز
			بیمه
			دریافت تسهیلات

ماتریس فوق حاکی از این است که ارزیابی شمول مالی در خصوص دریافت تسهیلات را نباید تنها به دسترسی محدود کرد، بلکه استفاده خانوار از این خدمت و کیفیت عرضه این خدمت نیز باید در ارزیابی مذکور مدنظر قرار گیرد. به عنوان نمونه ممکن است در شبکه بانکی محدودیتی برای دریافت تسهیلات وجود نداشته باشد و تمام آحاد جامعه به آن دسترسی داشته باشند، اما به دلیل عدم آگاهی یا عدم انعطاف و تنوع سررسیدهای وام، افراد نتوانند از آن استفاده کنند. پس از دسترسی و استفاده از خدمات مالی، کیفیت ارائه خدمات نیز می‌تواند منشأ تفاوت باشد. دسترسی و استفاده از همراه بانک یا شعبه برای بهره‌مندی از خدمات پرداخت حاوی کیفیت‌های مختلفی هستند که تحلیل جامع نابرابری مستلزم در نظر گرفتن آن‌هاست. پژوهشکده پولی و بانکی شاخص‌های مربوط به درایه‌های مختلف ماتریس فوق را بر اساس گزارش مشارکت جهانی برای شمول مالی^۵ استخراج کرده است؛ البته همان‌طور که در بخش بعد تبیین خواهد شد، به دلیل عدم انتشار داده‌های مناسب امکان بررسی کیفیت و در بسیاری از موارد استفاده آحاد اقتصادی از خدمات مالی وجود ندارد.

2- Financial inclusion

3- World Bank definition: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#1>

4- World Bank; Financial inclusion strategies reference Framework, 2012

5- GPF1. (2013). G20 Financial Inclusion

جدول ۲: شاخص‌های توسعه مالی

ردیف	شاخص	بعد
۱	شعب	دسترسی
۲	پایانه فروشگاهی	دسترسی
۳	خودپرداز	دسترسی
۴	تراکنش بدون پول نقد	استفاده
۵	بسامد زیاد استفاده از حساب	استفاده
۶	استفاده تراکنشی از موبایل	استفاده
۷	تعداد افراد فاقد حساب بانکی در مناطق مختلف	دسترسی
۸	انتقال پول	استفاده
۹	هزینه افتتاح حساب	کیفیت
۱۰	هزینه انتقال اعتبار	کیفیت
۱۱	میانگین روزهای انتظار دریافت تسهیلات	استفاده
۱۲	سهام بنگاه‌های کوچک و متوسط از مانده تسهیلات	استفاده
۱۳	توزیع جغرافیایی و دهکی مانده تسهیلات	استفاده
۱۴	نسبت تسهیلات اشخاص مرتبط	استفاده
۱۵	موانع اعتباری: وثیقه‌گذاری	کیفیت
۱۶	موانع اعتباری: موانع اطلاعاتی	کیفیت
۱۷	نسبت پس‌انداز	استفاده
۱۸	توزیع مبلغ سپرده‌ها در مقیاس حساب‌های سپرده	استفاده
۱۹	تعداد افراد بیمه شده	استفاده
۲۰	دانش مالی	کیفیت
۲۱	رفتار مالی	کیفیت
۲۲	حل اختلاف	کیفیت
۲۳	الزامات افشا	کیفیت

نقاط دسترسی به خدمات

خدمات پرداخت

خدمات تسهیلات

خدمات سرمایه‌گذاری

خدمات بیمه

سایر

۲. ارائه آمار و تحلیل معیارهای شناسایی شده فقر و نابرابری در بخش مالی

در این بخش آمارها و ارقامی که در گزارش‌های معرفی شده به عنوان مبنای تحلیل حاضر گردآوری شده است، مطابق طبقه‌بندی‌ای که در بخش پیش معرفی شد، تبیین و معرفی می‌شود.

دسترسی به خدمات پرداخت:

در این بخش با توجه به داده‌ها و آمارهای موجود، شاخص‌های ردیف ۱ تا ۴ و ۷ جدول ۲ بررسی و نابرابری‌های احتمالی با شاخص‌های مختلف ارزیابی می‌شود.

نقاط خدمات‌دهی: شعب

در خصوص دسترسی افراد به خدمات پرداخت و ... توزیع جغرافیایی شعب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری یکی از شاخص‌ها بود که در بخش پیش معرفی شد. جدول زیر بر اساس آمارهای سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد ۹۵ درصد شعب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در مناطق شهری هستند و تنها ۵ درصد شعب در مناطق روستایی تأسیس شده‌اند، در حالی که ۳۴ درصد جمعیت کشور در آن سال در مناطق روستایی ساکن بوده‌اند. نکته دیگر اینکه از ۵ درصد شعبی که در مناطق روستایی فعال هستند ۴۱ درصد آن‌ها متعلق به بانک‌های کشاورزی و صادرات است و سایر بانک‌ها تنها ۲۰۷ شعبه در کل مناطق روستایی کشور دارند.

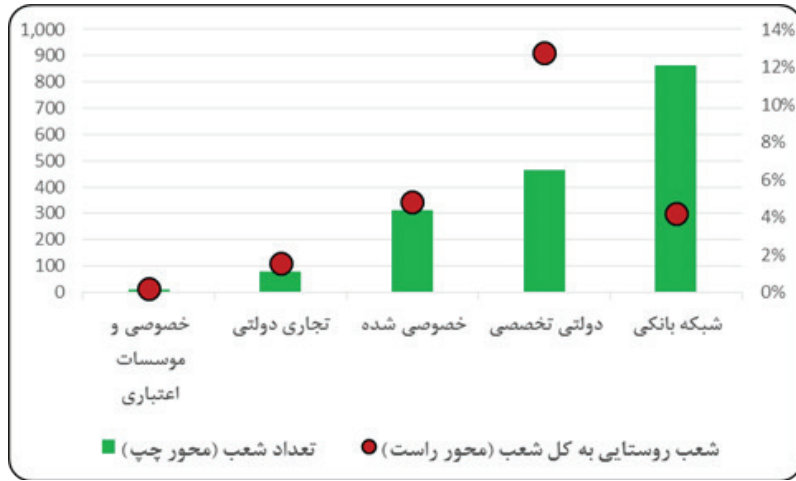
جدول ۳: توزیع شعب در مناطق کشوری

درصد از کل شعب	تعداد شعب	نوع	
۹۵	۱۹,۴۲۶	جمع شعب شهری	مناطق شهری
۲/۳	۴۷۱	بانک کشاورزی	مناطق روستایی
۱/۸	۳۶۸	بانک صادرات	
۰/۹	۲۰۷	سایر بانک‌ها	
۵	۱,۰۴۶	جمع شعب روستایی	
۱۰۰	۲۰,۴۷۲		جمع

مأخذ: مرکز پژوهش‌ها، گزارش به شماره مسلسل ۱۵۲۰۹

بانک مرکزی در خردادماه ۱۳۹۷ نیز آمار دیگری از توزیع شعب بانک‌ها در شهر و روستا منتشر کرد که نمودار زیر آن را گزارش کرده است. بانک‌های خصوصی و مؤسسات اعتباری تنها ۱۰ شعبه روستایی دارند و بانک‌های دولتی تخصصی بیشترین تعداد شعب روستایی را دارند.

نمودار ۱: توزیع شعب

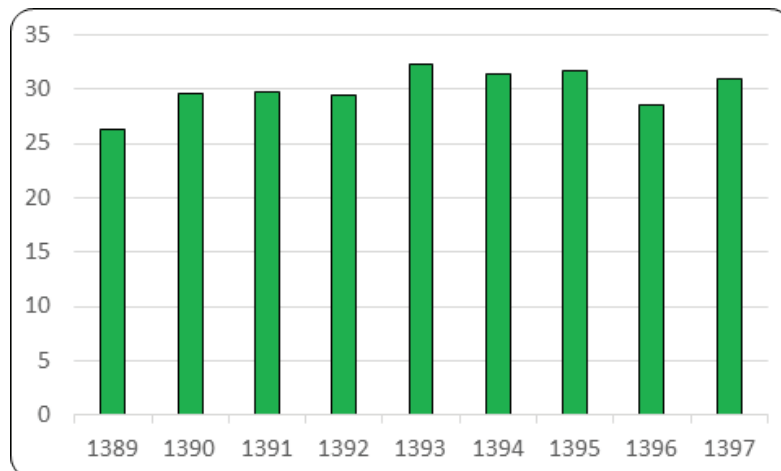


مأخذ: آمارهای بانک مرکزی

مقایسه آمارهای ۱۳۹۲ و ۱۳۹۷ نشان می‌دهد تعداد شعب روستایی کاهش یافته است و از ۱۰۴۶ شعبه در سال ۱۳۹۲ به ۸۳۶ شعبه در سال ۱۳۹۷ رسیده است. کاهش سهم شعب روستایی از ۵ درصد به ۴ درصد نیز نشان می‌دهد تعطیلی شعب روستایی بیشتر از تعطیلی شعب شهری اتفاق افتاده است.

سری زمانی شاخص تعداد شعب بانک‌ها به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر بزرگسال نیز که توسط صندوق بین‌المللی پول تدوین می‌شود در نمودار ۲ نشان داده شده است که تقریباً حکایت از ثابت بودن این شاخص در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷ دارد؛ البته داده‌های پراکنده‌ای که در مطالعات داخلی وجود دارد برخلاف داده‌های IMF نشان می‌دهد روند تعداد شعب به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر در سال‌های ۸۵ تا ۱۳۹۲ همواره صعودی بوده (عینیان، ۱۳۹۴) ولی در سال ۹۶ در مقایسه با سال ۹۲ کاهش یافته و از میزان ۴۰ شعبه به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۲ به ۳۸ شعبه در سال ۱۳۹۶ رسیده است.

نمودار ۲: تعداد شعب به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر بزرگسال

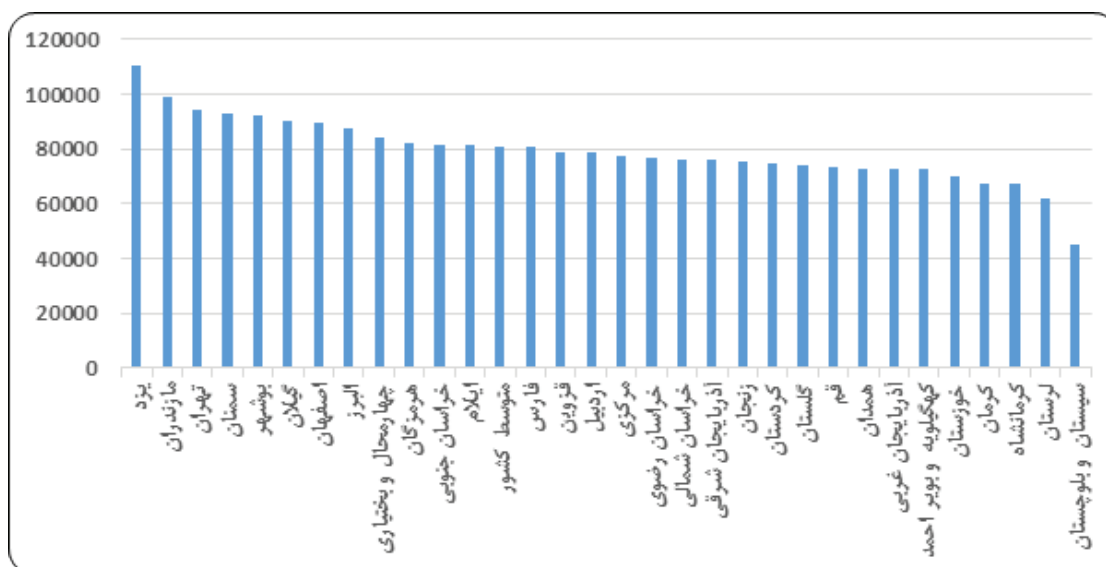


مأخذ: آمارهای صندوق بین‌المللی پول

نقاط خدمات دهی: پایانه فروشگاهی

گزارش اقتصادی شاپرک که از سوی بانک مرکزی نیز منتشر می شود نشان می دهد توزیع پایانه های فروشگاهی نیز به عنوان دیگر نقطه خدمات دهی، توزیع جغرافیایی نامتوازنی دارد.^۶

نمودار ۳: تعداد پایانه فروشگاهی به ازای هر میلیون نفر در مهرماه ۱۳۹۸

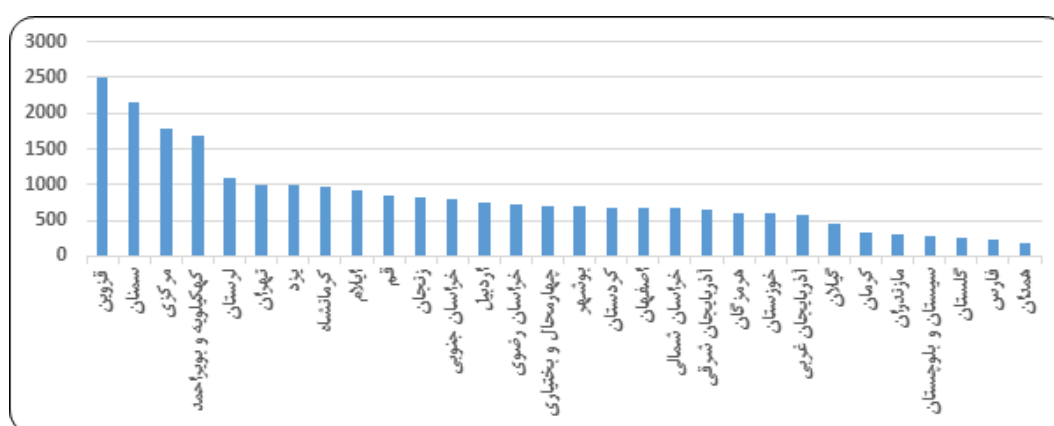


منبع: گزارش اقتصادی شاپرک

نقاط خدمات دهی: خودپرداز

آمارهای بانک مرکزی در خصوص توزیع جغرافیایی تعداد خودپردازها به ازای هر میلیون نفر نیز به شرح زیر است:

نمودار ۴: تعداد خودپرداز به ازای هر میلیون نفر در مهرماه ۱۳۹۸



منبع: آمارهای بانک مرکزی: عملکرد نظام های پرداخت

۶- البته این نابرابری توصیف شده شاید گمراه کننده باشد، زیرا پایانه خرید بیشتر از اینکه به تراکم جمعیت وابسته باشد به تراکم کسب و کار وابسته است.

توزیع جغرافیایی شاخص دسترسی به خدمات مالی در رابطه با خودپرداز متوازن تر از این شاخص در رابطه با پایانه فروشگاهی است.

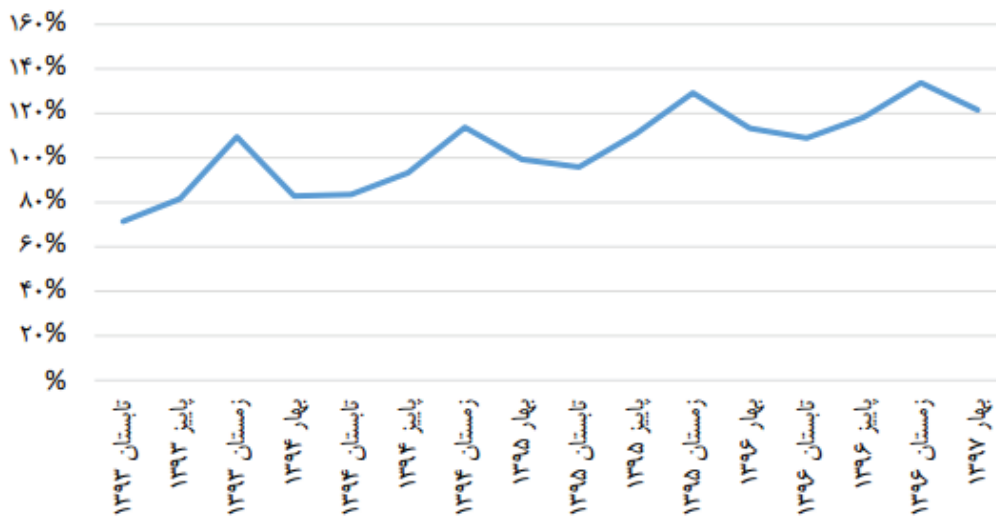
تعداد افراد فاقد حساب بانکی

مطابق با نتایج گزارش بانک مرکزی در خصوص دسترسی خانوار به خدمات مالی که در سال ۱۳۸۷^۷ انجام شده است ۵٫۲ درصد افراد حتی یک حساب بانکی هم ندارند.

میزان تراکنش‌های بدون پول نقد

تراکنش‌های خرد و خریدهای خانوارها عموماً مبتنی بر کارت است و می‌توان برای مشاهده روند میزان تراکنش‌های بدون پول نقد به آمارهای شاپرک رجوع کرد. روند صعودی زیرنشان می‌دهد استفاده از خدمات پرداخت غیرمبتنی بر پول نقد افزایش یافته است.

نمودار ۵: نسبت ارزش تراکنش‌های شاپرک به تولید ناخالص داخلی



مأخذ: گزارش اقتصادی شاپرک

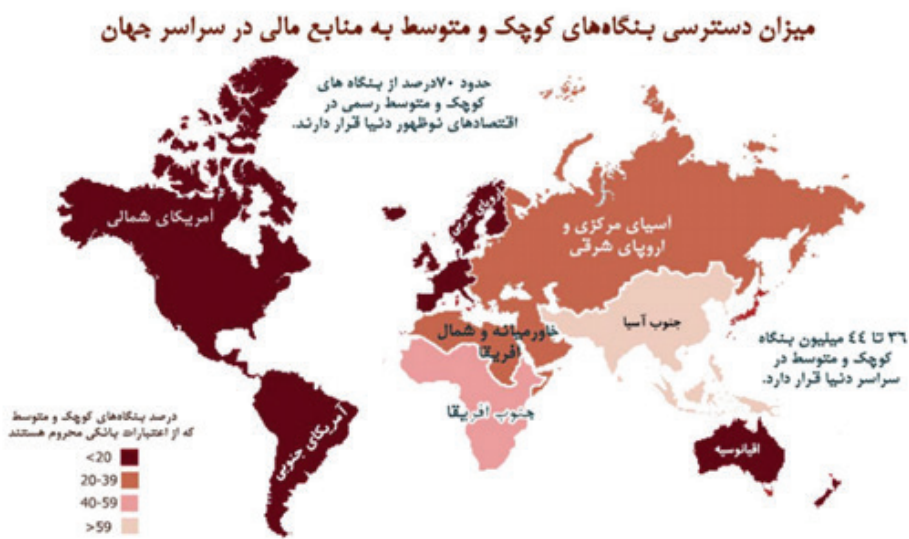
خدمات تسهیلات: سهم بنگاه‌های کوچک و متوسط از مانده تسهیلات

مهم‌ترین خدمت شبکه بانکی به اقتصاد، اعطای اعتبار به خانوارها و بنگاه‌ها است که هموارسازی مصرف برای خانوار و توسعه اقتصادی را برای بخش واقعی اقتصاد امکان‌پذیر می‌کند. با این مقدمه وزن این سرفصل از خدمات، در ایجاد رفاه اجتماعی و فقرزدایی بسیار بیشتر از سایر خدمات مالی ارزیابی می‌شود، در حالی که متأسفانه به دلایل مختلف که به بخشی

۷- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۷) نتایج بررسی دسترسی خانوارها به خدمات مالی در مناطق شهری کشور.

از آن‌ها در بخش بعد اشاره خواهد شد، شبکه بانکی کشور وضعیت اسفباری دارد و نیازمند عنایت و توجه ویژه سیاست‌گذار پیگیر موضوع فقر است.

گزارشی در سلسله گزارش‌های مبنای این تحقیق به آمار میزان تسهیلات دریافتی بنگاه‌های کوچک و متوسط در ایران پرداخته است، اما در این راستا به چند نکته می‌توان اشاره کرد: منطقه جنوب غرب آسیا و از جمله ایران از زمره کشورهایی هستند که بیش از ۵۹ درصد بنگاه‌های کوچک و متوسط آن‌ها از اعتبارات بانکی محروم هستند.



مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۱۴۳۸۰.

گزارش پایش محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌ها در سال ۱۳۹۵ نیز نشان می‌دهد به طور کلی نامساعدترین مؤلفه فضای کسب و کار از نظر بنگاه‌ها مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها بوده است.

جدول ۴: موانع کسب و کار

عنوان	زمستان ۱۳۹۴	ارزیابی	بهار ۱۳۹۵	ارزیابی	تابستان ۱۳۹۵	ارزیابی	پاییز ۱۳۹۵	ارزیابی	زمستان ۱۳۹۵	ارزیابی
نامساعدترین مولفه‌های ارزیابی شده طی ۵ فصل منتهی به زمستان ۱۳۹۵ (۱۰ بدترین ارزیابی)	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۷۵	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۹۰	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۵۸	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۶۶	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها	۷/۶۲
	ضعف بازار سرمایه در تامین مالی تولید و نرخ بالای تامین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۲۳	ضعف بازار سرمایه در تامین مالی تولید و نرخ بالای تامین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۲۷	ضعف بازار سرمایه در تامین مالی تولید و نرخ بالای تامین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۳۱	ضعف بازار سرمایه در تامین مالی تولید و نرخ بالای تامین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۲۵	ضعف بازار سرمایه در تامین مالی تولید و نرخ بالای تامین سرمایه از بازار غیررسمی	۷/۳۷
	بی‌تعهدی شرکت‌ها و موسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی‌های خود به پیمانکاران	۶/۹۲	وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۷/۲۰	وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۷/۱۵	وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۷/۰۰	وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۷/۳۱
	وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۶/۸۶	بی‌تعهدی شرکت‌ها و موسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی‌های خود به پیمانکاران	۶/۸۹	نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی	۶/۸۹	نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی	۶/۶۹	بی‌تعهدی شرکت‌ها و موسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی‌های خود به پیمانکاران	۷/۱۷
به نسبت مساعدترین مولفه‌های ارزیابی شده به ترتیب ارزیابی مساعد (عدد کوچکتر، وضعیت بهتر)	ضعف زیرساخت‌های تامین برق	۴/۰۸	ضعف زیرساخت‌های تامین برق	۴/۰۰	ضعف زیرساخت‌های تامین برق	۳/۸۰	ضعف زیرساخت‌های تامین برق	۳/۶۶	ضعف زیرساخت‌های تامین برق	۴/۰۰
	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده	۴/۹۶	ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل	۴/۶۹	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده	۴/۸۸	ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل	۴/۷۵	کمبود نیروی ماهر و آموزش‌دیده	۴/۸۵
	ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل	۴/۹۸	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده	۴/۸۷	ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل	۴/۹۲	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده	۴/۸۱	ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل	۴/۸۶
	کمبود نیروی ماهر و آموزش‌دیده	۵/۰۸	کمبود نیروی ماهر و آموزش‌دیده	۵/۰۱	تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی مشابه	۵/۱۶	کمبود نیروی ماهر و آموزش‌دیده	۴/۸۴	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده	۵/۱۴

مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۱۵۴۴۳

توزیع جغرافیایی مانده تسهیلات:

جدول زیر سهم مناطق مختلف کشور از کل مانده تسهیلات شبکه بانکی را نشان می‌دهد. استان تهران با دریافت ۶۴ درصد تسهیلات کل کشور بیشترین سهم و استان کهگیلویه و بویراحمد با دریافت ۰٫۳۴ درصد تسهیلات کل کشور کمترین سهم را از مانده تسهیلات ارزی و ریالی کشور دارند؛ البته ذکر این نکته در همین جا ضروری است که در تحلیل این ماجرا نباید دو نکته را نادیده گرفت:

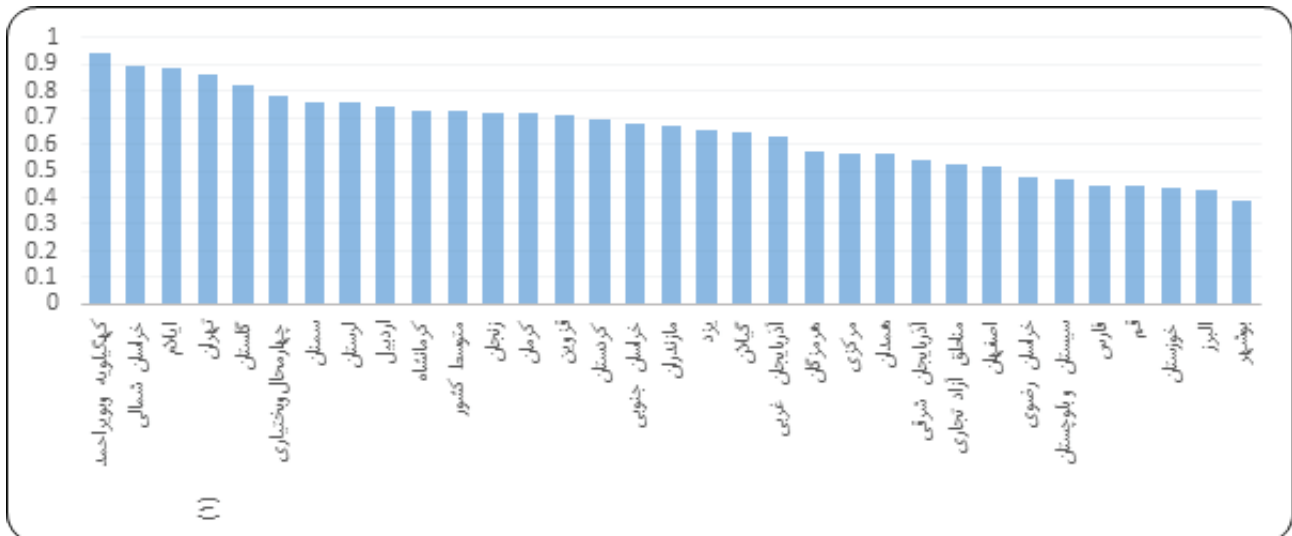
اغلب شرکت‌ها و بنگاه‌ها در استان‌های مختلف و اغلب در تهران دفتر دارند و تسهیلات دریافتی دفتر یک شرکت در تهران لزوماً به معنای بهره‌مندی این استان از آن تسهیلات نیست. میزان سپرده‌های استان‌های مختلف نیز باید مقایسه شود که برای این مسئله نمودار شماره ۶ می‌تواند کمک کند.

جدول ۵: توزیع جغرافیایی مانده تسهیلات اعطایی در اسفندماه ۹۷

ردیف	نام استان	سهم از تسهیلات	ردیف	نام استان	سهم از تسهیلات
۱	کهگیلویه و بویراحمد	۰٫۳۴	۱۷	مرکزی	۰٫۸۱
۲	ایلام	۰٫۳۸	۱۸	مناطق آزاد تجاری	۰٫۸۳
۳	خراسان جنوبی	۰٫۴۰	۱۹	گلستان	۰٫۹۱
۴	خراسان شمالی	۰٫۴۲	۲۰	یزد	۱٫۰۲
۵	سیستان و بلوچستان	۰٫۵۰	۲۱	کرمانشاه	۱٫۰۵
۶	کردستان	۰٫۵۳	۲۲	آذربایجان غربی	۱٫۲۰
۷	بوشهر	۰٫۵۹	۲۳	البرز	۱٫۲۳
۸	اردبیل	۰٫۵۹	۲۴	گیلان	۱٫۴۵
۹	چهارمحال و بختیاری	۰٫۵۹	۲۵	کرمان	۱٫۸۱
۱۰	سمنان	۰٫۶۲	۲۶	خوزستان	۱٫۹۸
۱۱	زنجان	۰٫۶۳	۲۷	آذربایجان شرقی	۲٫۰۳
۱۲	قم	۰٫۶۷	۲۸	مازندران	۲٫۲۵
۱۳	همدان	۰٫۷۱	۲۹	فارس	۲٫۵۹
۱۴	هرمزگان	۰٫۷۳	۳۰	خراسان رضوی	۳٫۰۳
۱۵	لرستان	۰٫۷۵	۳۱	اصفهان	۳٫۶۶
۱۶	قزوین	۰٫۸۰	۳۲	تهران	۶۴٫۹۳

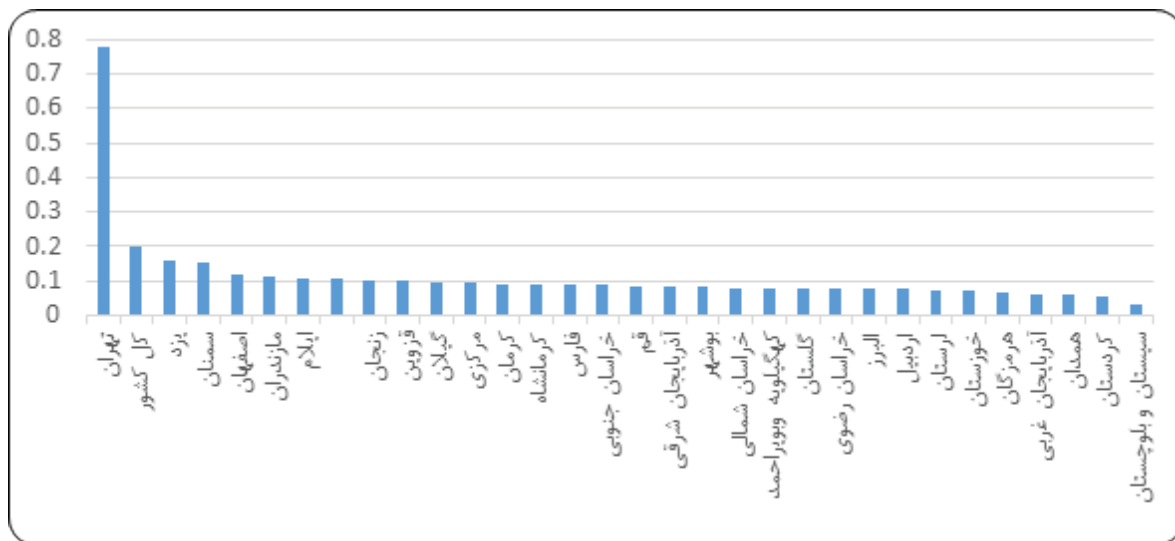
مأخذ: گزارش مرور نظام مالی زمستان ۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، منتشر نشده.

نمودار ۶: نسبت تسهیلات به سپرده‌ها به تفکیک استان در اسفندماه ۱۳۹۷



مأخذ: گزارش مرور نظام مالی زمستان ۹۷، منتشر نشده.

نمودار ۷: سرانه تسهیلات دریافتی به تفکیک استان در اسفندماه ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)



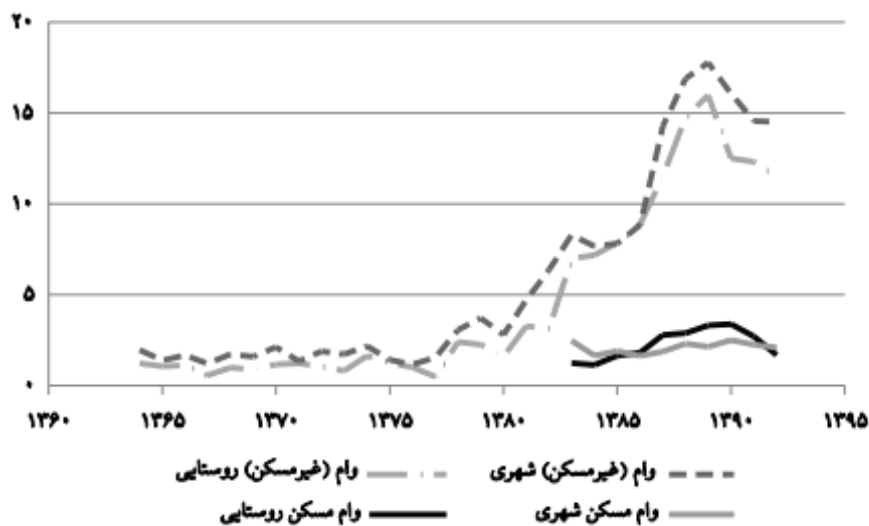
مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس داده‌های بانک مرکزی و مرکز آمار ایران

نمودار فوق تا حدی میزان تسهیلات دریافتی را نرمال کرده است و با مقیاس سپرده‌های هر استان نسبت موجه‌تری را ساخته است. جالب اینجاست که با این مقیاس استان کهگیلویه و بویراحمد بهره‌مندی نسبی بیشتری نسبت به سایر استان‌ها دارد و بوشهر کمتر از سایر استان‌ها به نسبت سپرده‌های بانکی اش تسهیلات دریافت کرده است.

میزان استفاده خانوار از تسهیلات بانکی

پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی براساس داده‌های خام بودجه خانوار نسبت استفاده خانوارهای ایرانی را از تسهیلات بانکی از سال ۱۳۶۴ تا ۱۳۹۲ برآورد کرده و نشان داده است در بهترین حالت در سال ۱۳۸۹ تنها ۱۷ درصد خانوارهای شهری ایرانی در حال بازپرداخت تسهیلات بوده‌اند و این نسبت از سال‌های ابتدایی دهه ۸۰ صعودی، ولی نوسانی بوده است. همچنین بررسی داده‌های بودجه خانوار در سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد در این سال تنها ۱۲ درصد خانوارها در حال بازپرداخت تسهیلات بوده‌اند که کاهش دسترسی خانوار به تسهیلات را نسبت به سال ۸۹ نشان می‌دهد.^۸

نمودار ۸: نسبت خانوارهای دریافت‌کننده تسهیلات به کل خانوارها



مأخذ: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۴

گزارش بانک مرکزی در خصوص دسترسی خانوار به خدمات مالی نشان می‌دهد، تنها ۲۹ درصد افراد تا سال ۱۳۸۷ وام دریافت نکرده‌اند؛ البته آماري که بانک مرکزی اعلام کرده یک تفاوت مهم دارد که لازم است بدان توجه شود، آمارهای بودجه خانوار تعداد خانوارهایی را که در حال بازپرداخت اقساط تسهیلات بوده‌اند، گزارش کرده است، اما آمار بانک مرکزی خانوارهایی که در حال حاضر در حال بازپرداخت نیستند، ولی چند سال پیش تسهیلاتی دریافت کرده و اقساط آن را بازپرداخت نموده‌اند را نیز گزارش کرده است.

۸- گزارش تلفیق و تلخیص مطالعات سند توانمندسازی محرومان و فقرا در ایران، معاونت رفاه وزارت کار، رفاه و تعاون اجتماعی.

جدول ۶: استفاده افراد از وام

شرح	درصد توزیع
تاکنون استفاده نموده‌اند	۲۹/۰
استفاده نموده‌اند	۷۱/۰
کل	۱۰۰/۰

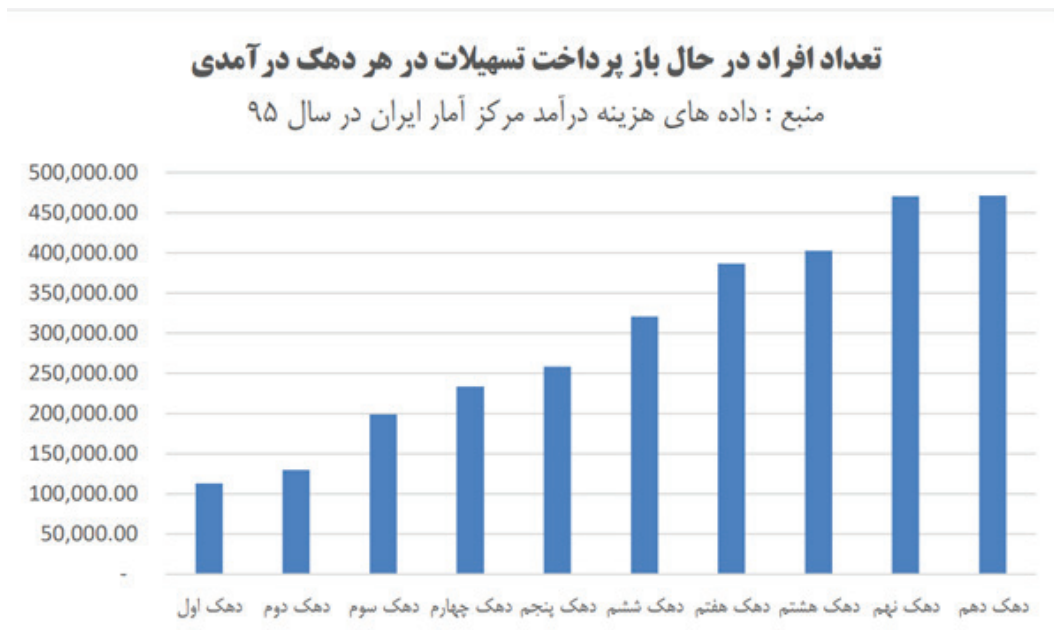
مأخذ: گزارش دسترسی خانوار به خدمات مالی، بانک مرکزی

در بخش دیگری از این گزارش میزان افرادی را که در سال ۱۳۸۷ اساساً متقاضی تسهیلات نبوده‌اند ۸۰ درصد معرفی می‌کند که با توجه به وجود مزمون مازاد تقاضا در بازار اعتبار، تردید جدی تری نسبت به نتایج و صحت این گزارش بانک مرکزی ایجاد می‌شود.

توزیع دهکی مانده تسهیلات دریافتی

نمودار زیر که از داده‌های بودجه خانوار سال ۱۳۹۵ استخراج شده است نشان می‌دهد تعداد افرادی که در دهک دهم قرار داشته و تسهیلات دریافت کرده‌اند ۴٫۵ برابر تعداد افرادی است که در دهک یک قرار داشته و تسهیلات گرفته‌اند. نمودار زیر به این معناست که ثروتمندان در مقایسه با فقیران استفاده بیشتری از تسهیلات بانکی دارند.

نمودار ۹: دریافت‌کنندگان تسهیلات در دهک‌های مختلف



مأخذ: (ربیعی، ۱۳۹۸)

جدول زیر درصد خانوارهایی که در هر دهک در سال ۱۳۹۸ در حال بازپرداخت تسهیلات بوده‌اند و سهم اقساط در بودجه آن‌ها را نشان می‌دهد:

جدول ۷: توزیع جغرافیایی

دهک	نسبت خانوارهای در حال بازپرداخت تسهیلات	نسبت اقساط به کل هزینه‌ها
۱	۴,۶۸	۲۲,۰۴
۲	۷,۱۷	۱۹,۸۷
۳	۸,۸۳	۲۰,۳۲
۴	۱۱,۸۸	۱۷,۳۲
۵	۱۳,۶۸	۱۶,۰۶
۶	۱۳,۶	۱۶,۳۸
۷	۱۵,۰۶	۱۷,۵۴
۸	۱۷,۴۲	۱۵,۱۲
۹	۱۹,۱۵	۱۴,۹۵
۱۰	۱۹,۵۳	۱۱,۸۷

مأخذ: داده‌های بودجه خانوار

در سال ۱۳۹۸ نسبت خانوارهای در حال بازپرداخت تسهیلات در دهک ۱۰ تقریباً یک‌پنجم خانوارهای دهک اول است.

خدمات سرمایه‌گذاری و پس‌انداز: توزیع جغرافیایی سپرده‌ها

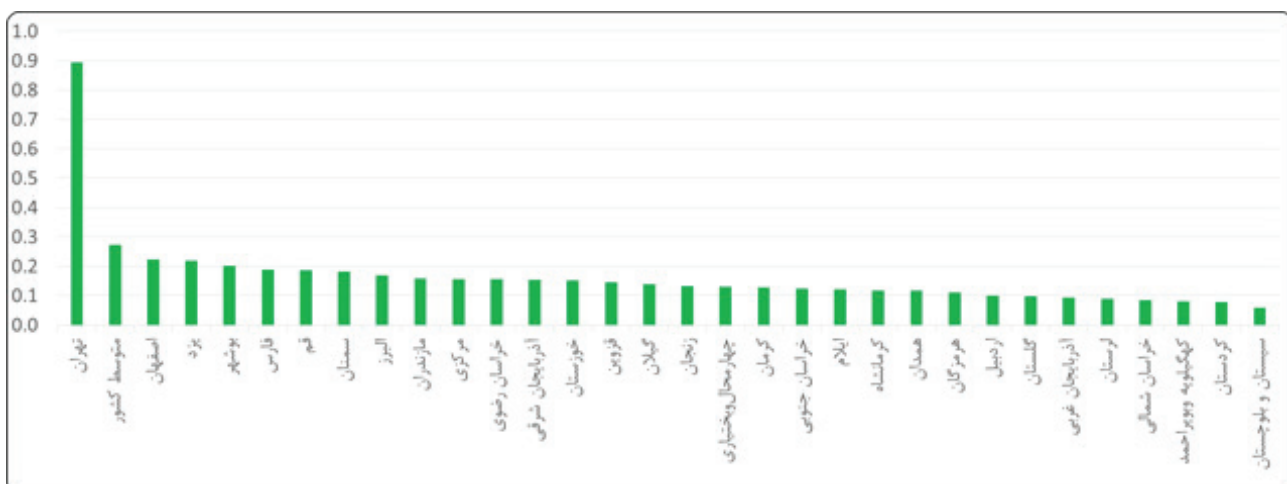
جدول زیر نشان می‌دهد ۵۴ درصد سپرده‌ها در استان تهران ثبت شده است و این استان بیشترین سهم را در این شاخص دارد. کهگیلویه و بویراحمد نیز با ۲۶٫۰ درصد کمترین سهم از کل سپرده‌های شبکه بانکی را به خود اختصاص داده است. نمودار زیر نسبت سپرده سرانه را نشان می‌دهد: کمترین مانده سرانه سپرده در استان‌های سیستان و بلوچستان، کردستان و کهگیلویه و بویراحمد و حدوداً معادل یک‌دوم استان اصفهان و متوسط کشور است؛ البته توزیع جغرافیایی مانده سپرده‌ها به دلیل توزیع تولید ناخالص داخلی یا درآمد در کشور است و مقایسه زیر نباید مبنای سوء برداشت شود.

جدول ۸: توزیع جغرافیایی مانده سپرده در اسفندماه ۹۷

ردیف	نام استان	سهم از سپرده‌ها	ردیف	نام استان	سهم از سپرده‌ها
۱	کهگیلویه و بویراحمد	۰,۲۶	۱۷	مرکزی	۱,۰۳
۲	ایلام	۰,۳۱	۱۸	مناطق آزاد تجاری	۱,۱۵
۳	خراسان جنوبی	۰,۴۳	۱۹	گلستان	۰,۸۰
۴	خراسان شمالی	۰,۳۴	۲۰	یزد	۱,۱۴
۵	سیستان و بلوچستان	۰,۷۸	۲۱	کرمانشاه	۱,۰۵
۶	کردستان	۰,۵۶	۲۲	آذربایجان غربی	۱,۳۸
۷	بوشهر	۱,۱۰	۲۳	البرز	۲,۰۹
۸	اردبیل	۰,۵۷	۲۴	گیلان	۱,۶۳
۹	چهارمحال و بختیاری	۰,۵۵	۲۵	کرمان	۱,۸۳
۱۰	سمنان	۰,۵۹	۲۶	خوزستان	۳,۳۲
۱۱	زنجان	۰,۶۴	۲۷	آذربایجان شرقی	۲,۷۴
۱۲	قم	۱,۰۹	۲۸	مازندران	۲,۴۴
۱۳	همدان	۰,۹۲	۲۹	فارس	۴,۲۰
۱۴	هرمزگان	۰,۹۲	۳۰	خراسان رضوی	۴,۶۰
۱۵	لرستان	۰,۷۱	۳۱	اصفهان	۵,۱۸
۱۶	قزوین	۰,۸۲	۳۲	تهران	۵۴,۸۳

مأخذ: گزارش مرور نظام مالی زمستان ۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، منتشرنشده.

نمودار ۱۰: میزان مانده سپرده سرانه در آبان ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی و مرکز آمار ایران

جدول زیر نشان می‌دهد تنها ۲۵ درصد افراد در سال ۱۳۸۷ حساب سپرده سرمایه‌گذاری داشته‌اند و از آن استفاده می‌کردند و ۶۶ درصد افراد تا سال ۱۳۸۷ حساب سپرده سرمایه‌گذاری نداشته‌اند. رایج‌ترین نوع سپرده‌گذاری در آن تاریخ حساب سپرده قرض الحسنه پس‌انداز بوده است که ۶۲ درصد افراد از آن استفاده می‌کردند.

جدول ۹: میزان استفاده از خدمات پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بانکی

انواع حساب	حساب قرض الحسنه پس‌انداز	حساب سپرده سرمایه‌گذاری (کوتاه مدت و بلند مدت)	حساب سپرده جاری
هیچ وقت نداشته‌اند	۲۱/۳	۶۶/۱	۷۲/۱
قبلاً داشته‌اند	۸/۵	۶/۵	۴/۳
الان دارند و استفاده نمی‌کنند	۷/۶	۱/۹	۱/۳
الان دارند و استفاده می‌کنند	۶۲/۶	۲۵/۵	۲۲/۳
کل	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰

مأخذ: گزارش بانک مرکزی، ۱۳۸۷.

بر اساس آمارهای به‌روزتر تعداد خانوارهایی که در پایان سال ۹۷ دارای حساب سپرده هستند ۸۰٫۹ درصد و تعداد خانوارهای بدون حساب سپرده معادل ۱۹٫۱ درصد برآورد می‌شود. عدم دسترسی حدوداً ۲۰ درصد خانوارها به حساب سپرده شایان توجه است و با مقایسه با ده سال گذشته حدوداً ۱۰ واحد درصد کاهش یافته است.

خدمات سرمایه‌گذاری و پس‌انداز: توزیع مانده سپرده‌ها

۵۳ درصد مبلغ سپرده‌های بانکی متعلق به یک درصد سپرده‌گذاران (صدک صدم) است و صدک اول سپرده‌گذاران تنها ۵ هزارم درصد مبلغ سپرده‌ها را در اختیار دارند. از آنجا که یکی از عوامل مؤثر بر نابرابری سپرده‌ها و چولگی آن، نابرابری درآمد خانوار است مقایسه نسبت‌های فوق با چولگی درآمد هزینه خانوار نکاتی را دربر خواهد داشت. دو صدک بالای هزینه‌ای خانوارها ۱۰ درصد درآمد ملی را در اختیار دارند و سه صدک بالا ۱۳ درصد درآمد ملی را. این مقایسه نشان می‌دهد چولگی شدید سپرده‌ها بسیار بیشتر از چولگی درآمد هزینه خانوار است و نمی‌توان آن را صرفاً با نابرابری بودجه خانوار توضیح داد.

جمع‌بندی آمارهای نابرابری در بخش مالی:

بررسی شاخص‌های مختلف دسترسی خانوار و بنگاه‌ها در این بخش نشان داد نابرابری در دو حوزه از خدمات مالی بسیار شدید است: حوزه اول، دسترسی خانوار به تسهیلات؛ و دومین حوزه، دسترسی به خدمات سرمایه‌گذاری است که با توزیع

بسیار نابرابر مانده سپرده‌ها همراه شده است. در خصوص نقاط ارائه خدمات نابرابری غیرطبیعی (تناسب با تعداد بنگاه‌ها و جمعیت) وجود ندارد.

نارسایی‌های آماری منابع موجود برای سنجش فقر و نابرابری در بخش مالی

انتشار گزارش ارزیابی میزان دسترسی خانوار به خدمات مالی به صورت مستمر و پیوسته می‌تواند آسیب‌های نظام تأمین مالی را نشان دهد. متأسفانه گزارشی با این عنوان در کشور تنها یک بار توسط بانک مرکزی و در سال ۱۳۸۷ تهیه شده و پس از آن متوقف شده است. به هر تقدیر به برخی از نارسایی‌های آماری زیر می‌توان اشاره کرد:

۱- میزان تسهیلات اعطایی سالانه که توسط بانک مرکزی اعلام می‌شود از تسهیلات امهالی بانک‌ها تفکیک نشده است و سهم قابل توجهی از این تسهیلات تمدید تسهیلات گذشته است.

۲- بانک مرکزی برخلاف بند (ج) ماده ۲۴، قانون پولی و بانکی کشور از انتشار ماهانه وضعیت حساب‌های خود سرباز می‌زند.

۳- میزان خانوارهای دریافت‌کننده وام در نتایج گزارش آماری بانک مرکزی با آمار استخراج شده از بودجه خانوار همخوانی ندارد و به نظر می‌رسد داده‌های بودجه خانوار به واقعیت نزدیک‌تر باشد.

بخش قابل توجهی از شاخص‌های مندرج در جدول ۲ (شاخص‌های توسعه مالی) توسط بانک مرکزی تهیه نمی‌شود، در حالی که برای ارزیابی وضعیت توسعه مالی ضروری هستند که برای نمونه تنها به چند مورد از آن‌ها اشاره می‌شود:

۱- تعداد روزهای در انتظار تسهیلات؛

۲- تعداد افراد متقاضی تسهیلات؛

۳- تعداد افراد دارای حساب سپرده سرمایه‌گذاری؛

۴- توزیع سپرده‌ها؛

۵- توزیع دهکی تسهیلات دریافتی خانوار.

در راستای گسترش شمول مالی و فراگیری بیشتر نظام بانکی به عنوان یکی از وظایف بانک مرکزی، ضروری است این نهاد اهتمام بیشتری در ارائه به هنگام آمارهای فراگیری مالی داشته باشد. به عنوان یک پیشنهاد، این نهاد می‌تواند نسبت به انتشار ماهانه یا فصلی گزارش فراگیری مالی و ارائه شاخص‌های آن (جدول ۲) اقدام کند. این موضوع قدم اول در راستای فقرزدایی و کاهش نابرابری در زمینه مالی است؛ البته این پیشنهاد مطالبه نامتعارفی از بانک مرکزی نیست، چراکه در بسیاری از کشورها بانک‌های مرکزی اقدام به انتشار گزارش‌های منظم و ادواری در رابطه با این موضوع می‌کنند و تنها به عنوان نمونه می‌توان به بانک‌های مرکزی برزیل^۹، نیجریه^{۱۰}، هند^{۱۱} و کنیا^{۱۲} اشاره کرد.

9 - https://www.bcb.gov.br/Nor/relinefin/report_on_financial_inclusion_n1_2010.pdf

10 - <https://www.cbn.gov.ng/Out/2019/CCD/Annual%20Report%202018%20Financial%20Inclusion.pdf>

11 - <https://www.rbi.org.in/Scripts/PublicationsView.aspx?id=18949>

12 - https://www.centralbank.go.ke/uploads/financial_inclusion/2050404730_FinAccess%202019%20Household%20Survey-%20Jun.%202014%20Version.pdf

تحلیل و تشریح علل نابرابری در بخش مالی

همان‌گونه که در بخش‌های پیش‌مشخص شد، مهم‌ترین مصداق نابرابری در بخش مالی، دسترسی نابرابر خانوارها و بنگاه‌ها به تسهیلات بانکی و توزیع نابرابر مانده سپرده‌هاست و در سایر مصدایق خدمات مالی، وضعیت کشور را در مقایسه با سایر کشورها می‌توان وضعیت مناسبی ارزیابی کرد؛ البته مطالعات نظری و بنیادین نشان می‌دهد علت اصلی چولگی بیشتر توزیع سپرده‌ها نسبت به توزیع درآمد سه مقوله زیر است:

۱- نرخ سود حقیقی بالا در سال‌های اخیر؛

۲- پرداخت غیر فراگیر تسهیلات؛

۳- معافیت مالیاتی سود سپرده‌ها.

بنابراین در صورتی که چرایی وجود نابرابری در مانده تسهیلات و همچنین نرخ سود حقیقی بالا مشخص شود، علت اصلی توزیع نابرابر سپرده‌ها نیز مشخص خواهد شد. معافیت مالیاتی سود سپرده‌ها نیز نشان می‌دهد سیاست‌گذار عملاً خود را در ارتباط با نابرابری شدید سپرده‌ها خلع سلاح کرده است. با این توضیحات در این بخش به علل نابرابری تسهیلات دریافتی و بالا بودن نرخ سود حقیقی در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ پرداخته می‌شود. مهم‌ترین علل را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

۱- جیره‌بندی اعتبار تعادلی و غیر تعادلی؛

۲- نظارت ضعیف و دور از اقتدار بانک مرکزی.

جیره‌بندی شدید اعتبار یا مازاد تقاضای تسهیلات در بازار اعتبار موجب می‌شود خانوار یا بنگاهی که نفوذ و قدرت سیاسی یا توانمندی کمتری در اقطاع بانک‌ها برای دریافت تسهیلات دارد از دستیابی به آن محروم شود. جیره‌بندی اعتبار در ادبیات اقتصاد پولی به تعادلی و غیر تعادلی تقسیم می‌شود. علت اصلی جیره‌بندی غیر تعادلی، مداخلات همراه با تأخیر سیاست‌گذار در تنظیم نرخ بهره است که به عدم تعادل بازار اعتبار و جیره‌بندی آن منجر می‌شود. از آنجا که هرگاه بازاری تسویه نشود و تخصیص با تعادل همراه نشود، زمینه برای رانت‌جویی، دستیابی غیرشایسته سالارانه و نابرابر به منابع فراهم می‌شود و این جیره‌بندی غیر تعادلی در بازار اعتبار منشأ فقر، فساد و نابرابری خواهد بود. جیره‌بندی تعادلی به دلیل عدم تقارن اطلاعات اتفاق می‌افتد. افزایش نرخ بهره خود موجب تشدید مسئله کژگزینی و کژمنشی می‌شود و با تشدید عدم تقارن اطلاعات بانک از اعطای تسهیلات خودداری می‌کند و اعتبار جیره‌بندی خواهد شد. به منظور کاهش جیره‌بندی تعادلی باید زیرساخت‌های لازم برای کاهش عدم تقارن اطلاعات را پیشنهاد کرد و به منظور کاهش جیره‌بندی غیر تعادلی سیاست‌گذاری پولی مبتنی بر هدف‌گذاری نرخ بهره.

چگونگی تأثیرگذاری نظارت بانک مرکزی بر ایجاد فرصت‌های برابر در دستیابی به تسهیلات نیز در ابتدای گزارش بررسی شد. به دلیل شکست‌های متعدد و پیچیده در بازار اعتبار در صورتی که شاهد مقررات‌گذاری و نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها نباشیم، نظام بانکی خصوصی خود به نابرابری دامن خواهد زد، زیرا:

اولاً، برخی از مقررات احتیاطی خرد علاوه بر استحکام بانک، مانع بهره‌کشی شخصی سهامداران و مدیران می‌شوند و در صورتی که بانک مرکزی نتواند نظارت مؤثری در این رابطه داشته باشد، بانک تنها افراد وابسته به خود را تأمین مالی می‌کند و فربه‌تر می‌سازد. اعطای انحصار خلق پول باید با مقررات گذاری دقیق و نظارت مقتدرانه همراه شود که متأسفانه بانک مرکزی

به‌عنوان مقام ناظر در چنین مقوله‌ای به هیچ‌عنوان توفیقی نداشته است. خصوصی‌سازی بانک‌ها در اوایل دهه ۸۰ زمانی اتفاق افتاد که بانک مرکزی الفبای نظارت و مقررات‌گذاری را نیز تمرین نکرده بود و موجب شد قدرت خلق پول به دست کسانی بیفتد که منافع آن را به سوی خود و گروه خود سوق بدهند و بر نابرابری دامن بزنند.

ثانیاً، نظارت ضعیف بانک مرکزی موجب شده است، اثربخشی سیاست پولی کاهش یابد که در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۵ این موضوع به وضوح مشاهده شد، علی‌رغم اینکه بانک مرکزی رویکرد انقباضی با اولویت مهار تورم اتخاذ کرد، اما به دلیل مشکلات ساختاری و ترازنامه‌ای بانک‌ها و هم‌چنین موضوع درون‌زایی پایه پولی، کنترل کل‌های پولی نیز از دست بانک مرکزی خارج شد و شاهد رشد پایه پولی معادل سال‌های پیش از آن بودیم. رویکرد انقباضی بانک مرکزی موجب شد نرخ بهره بین‌بانکی به شدت افزایش یابد و در این میان رقابت مخرب بر نرخ سود سپرده‌ها شکل بگیرد و نرخ سود حقیقی در بازار پول بسیار بیشتر از نرخ سود دستوری اعلام شده توسط بانک مرکزی رقم بخورد. با توضیحی که آمد، نظارت ضعیف به ایجاد بانک‌هایی با ترازنامه ناسالم منجر شده و این موضوع عملاً هم مقام سیاست‌گذار پولی را دچار سلطه بانکی، منفعل و بی‌توفیق در کنترل تورم ساخته و هم به ایجاد رقابت مخرب، جنگ نرخ بهره و تشدید نابرابری سپرده‌ها منجر شده است.

جیره‌بندی و نظارت ضعیف نیز خود معلول عواملی است که در جدول زیر تحت عنوان ریشه‌یابی درجه دوم، معرفی شده‌اند. مهم‌ترین عامل عدم نظارت مقتدرانه و اثربخش بانک مرکزی بر بانک‌ها تعارض منافع شدید و فراگیر حاکم بر بانک مرکزی است، تعارض منفعی که موجب شده است تخلف بانک‌ها به نفع بانک مرکزی بوده و ورشکستگی آن‌ها (به‌عنوان ضمانت اجرای مقررات بانک مرکزی) به زیان بانک مرکزی باشد. این موضوع در بخش بعدی بیشتر واکاوی خواهد شد.

جدول ۱۰: ریشه‌یابی نابرابری در بخش مالی

علت	ریشه‌یابی درجه دوم	مکانیسم تأثیر بر فقر و نابرابری
تعادلی	عدم تقارن اطلاعات	دسترسی نابرابر به تسهیلات و گسترش فساد و فقر
جیره‌بندی	سیاست‌گذاری پولی	دسترسی نابرابر به تسهیلات و گسترش فساد و فقر
		تورم و به‌تبع افزایش ضریب جینی
نظارت ضعیف	تعارض منافع بانک مرکزی	کاهش اثربخشی سیاست پولی در مهار تورم و به‌تبع افزایش ضریب جینی
		اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط بانک‌ها و دامن زدن به نابرابری
معافیت مالیاتی سود سپرده‌ها	-	از دست دادن مهم‌ترین ابزار کنترل نابرابری مانده سپرده‌ها

تعارض منافع بانک مرکزی با شبکه بانکی: یکی از ریشه‌های ضعف نظارت

مجموعه‌ای از شرایط را که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد تعارض منافع می‌نامند. تعارض منافع زمانی مصداق می‌یابد که منافع یک کارگزار با منافع حاکمیت یا سازمان مربوطه‌اش تضاد پیدا کرده و او مجبور به انتخاب بین منافع شخصی یا سازمانی باشد. نطفه هر فساد در بستر و زمینه یک تعارض منافع شکل می‌گیرد و برای پیشگیری از وقوع فساد توجه به مسئله تعارض منافع و حل آن در هر سازمانی ضرورت دارد. بانک مرکزی نیز

از این قاعده مستثنی نیست و به دلیل واگذاری اختیارات فراوان از سوی حاکمیت، یکی از مهم‌ترین زمینه‌های بروز تعارض منافع است. تعارض منافع به دو دسته کلی تقسیم می‌شود: تعارض منافع شخص محور؛ و تعارض منافع سازمان محور. در تعارض منافع شخص محور، به علت برخی ویژگی‌های مربوط به شخصی که در مناصب حاکمیتی قرار گرفته (روابط خانوادگی، روابط سهامداری و اشتغال)، منافع شخص در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد. به عنوان مثال می‌توان فردی را در نظر گرفت که از یک طرف در یک وزارتخانه دولتی که قرار است برای خرید یک محصول مناقصه برگزار کند، دارای پست حاکمیتی باشد و از طرف دیگر خودش یا خویشاوندانش در شرکتی باشند که آن محصول را عرضه کرده و در مناقصه شرکت خواهد کرد. این مورد یکی از مصادیق تعارض منافع شخص محور قلمداد می‌شود؛ اما تعارض منافع سازمان محور در مورد ترجیح منافع یک سازمان بر منافع حاکمیت یا عموم مردم مصداق پیدا می‌کند. به عنوان مثال ممکن است سازمان (الف) به عنوان مجری یک طرح توسط حاکمیت انتخاب شود و شرکت (ب) که زیرمجموعه سازمان (الف) است نیز از جانب حاکمیت مسئولیت ارزیابی موفقیت یا عدم موفقیت طرح را بر عهده بگیرد یا اینکه شرکت (ب) مسئولیت مطالعات محیط زیستی پروژه‌ای را بر عهده می‌گیرد که پیمانکار آن سازمان (الف) است. در این موقعیت‌ها شرکت (ب) در معرض تعارض منافی قرار گرفته که آن را با عنوان تعارض منافع سازمان محور معرفی می‌کنیم.^{۱۳}

تعارض منافع بانک مرکزی با بانک‌ها با توجه به شأن نظارتی بانک مرکزی و اهمیت نظارت در بهبود دسترسی فراگیر به خدمات مالی، جایگاه ویژه‌ای می‌یابد که در ادامه به این مهم پرداخته خواهد شد.

۱. تعارض منافع ساختاری: اتحاد ناظر با اشخاص تحت نظارت

یکی از مصادیق این تعارض منافع که به اتحاد ناظر با اشخاص تحت نظارت مشهور است، در هیئت انتظامی بانک‌ها بروز یافته است. یک عضو از سه عضو هیئت انتظامی بانک‌ها که مرجع رسیدگی به تخلفات بانک‌ها از قانون پولی و بانکی کشور، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی است، از مدیران عامل بانک‌ها انتخاب می‌شود و در واقع نماینده‌ای از خود بانک‌ها در خصوص تعیین مجازات بانک‌های متخلف و هم‌صنفان خود تصمیم‌گیری خواهد کرد. این پدیده یکی از واضح‌ترین مصادیق تعارض منافع سازمان محور تلقی می‌شود و تحت عنوان «اتحاد ناظر و منظور» شناخته شده است. چراکه افرادی در هیئت انتظامی بانک مرکزی به تخلفاتی که خود یا هم‌صنفان خود انجام داده‌اند رسیدگی خواهند کرد و منافع سازمان خود را بر بانک مرکزی ترجیح می‌دهند. خروجی چنین سیستمی این شده که از ابتدای تشکیل این هیئت انتظامی تا سال ۱۳۹۵ تنها ۸ پرونده در هیئت انتظامی بانک‌ها بررسی شده است.^{۱۴}

۲. تعارض منافع ساختاری: درب‌های گردان

وجود پدیده درب‌های گردان و گردش نیروی انسانی از بانک مرکزی به بانک‌ها نیز دیگر مصداق تعارض منافع ساختاری است. در موارد متعدد کارکنان بانک مرکزی پس از پایان خدمت یا حین خدمت در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مشغول شده‌اند؛ البته رویه برعکس آن نیز وجود دارد، مدیری از بانک‌ها به بانک مرکزی مأمور می‌شود و پس از پایان مأموریت مجدداً به شبکه بانکی بازمی‌گردد. تعارض منافع ناشی از درب‌های گردان یا گردش نیروی انسانی بدین شکل بروز می‌یابد که برای

۱۳- تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی گزارش مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۱۵۴۴۸

۱۴- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، «آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۷. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌ها و مسئله اقتدار»، شماره مسلسل ۱۵۱۸۷

مثال مدیری که در بخش نظارت بانک مرکزی فعالیت می‌کند می‌داند که اغماض از خطاها و مدارای با بانک‌ها در زمان مسئولیت، احتمال اشتغال او در بانک‌ها را پس از اتمام مسئولیت افزایش خواهد داد و بدین ترتیب منافع شخصی خود را هم‌راستا با سخت‌گیری و جدیت در انجام وظیفه نظارتی خود نمی‌بیند. آن روی قصه هم بدین شکل اتفاق می‌افتد تصور کنید یکی از شاغلان شبکه بانکی احتمالاً در دوره بعد به‌عنوان رئیس کارکنان بانک مرکزی معرفی شود در این صورت آینده‌نگری کارکنان بانک مرکزی اقتضا می‌کند بر اساس توزیع احتمالی که برای مسئله اشتغال شاغلان بانک‌ها در بانک مرکزی دارند با آن‌ها مدارا کنند. بخشی از مسئله استاندارد دوگانه در رفتار نظارتی بانک مرکزی را می‌توان در چارچوب درب‌های گردان تحلیل کرد. خلاصه اینکه منافع شخصی (اشتغال پس از دوره مدیریت در بانک مرکزی) می‌تواند بر انجام صحیح مأموریت (نظارت بر بانک‌ها) مؤثر واقع شود.

۳. تعارض منافع مالی: درآمد-وظایف

از دیگر مصادیق تعارض منافع مالی میان بانک مرکزی و بانک‌ها، منتفع‌گردیدن بانک مرکزی از وقوع تخلفات شبکه بانکی است. بررسی قانون پولی و بانکی کشور در خصوص نحوه تعیین حقوق و مزایای بانک مرکزی ظاهراً ارتباطی بین عملکرد شبکه بانکی با پاداش‌ها و مزایای کارکنان را نشان نمی‌دهد. حقوق و مزایای هیئت عامل بانک مرکزی توسط مجمع عمومی تعیین و از محل بودجه پرداخت می‌شود، اما نکته آنجاست که بر اساس ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) تغییر ارقام درآمدی و هزینه‌ای بودجه شرکت‌های دولتی تنها به مصوبه مجمع عمومی و جلب نظر سازمان برنامه و بودجه کشور نیاز دارد و در صورتی که بانک مرکزی می‌تواند با مصوبه مجمع عمومی به همان میزان هزینه پرسنلی یا سایر هزینه‌های خود را افزایش دهد؛ یعنی در سال‌هایی که به‌عنوان مثال، عدم نظارت مقتدرانه بانک مرکزی زمینه‌ساز مشکلات بانک‌ها و افزایش اضافه برداشت آن‌ها گردیده اتفاقاً درآمدهای بانک مرکزی افزایش یافته و از آنجا که اصلاح اقلام هزینه‌ای از جمله هزینه پرسنلی به عهده مجمع عمومی است بانک مرکزی در تخصیص پاداش‌ها و مزایای بیشتر دست بازتری دارد.^{۱۵}

۴. تعارض منافع مالی: مشارکت حقوقی با اشخاص تحت نظارت

دیگر مصداق تعارض منافع مالی، مشارکت حقوقی بانک مرکزی با بانک‌ها در برخی از شرکت‌هاست. مهم‌ترین مصداق آن، مالکیت شرکت ملی انفورماتیک و شرکت پرداخت الکترونیکی پرداخت کارتی (شاپرک) با بانک مرکزی و برخی از بانک‌هاست و بانک مرکزی از کارمزد دریافتی حاصل از ارائه این خدمات، منتفع می‌شود، در حالی که خود وظیفه تعیین حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی را به عهده دارد.

خروجی این سیستم نظارتی همراه با تعارض منافع آن است که خلق پول بانکی صرف تأمین مالی شرکت‌های زیرمجموعه و اشخاص مرتبط و وابسته با آن‌ها شده و مابقی خانوارها و بنگاه‌ها که ربط و نسبتی با بانک‌ها ندارند از آن محروم خواهند شد. در انتهای این بخش، فهرست تعارض منافع موجود در بخش نظارت بانک مرکزی به شکل زیر فهرست می‌شود:

جدول ۱۱. اقسام و مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی و ارتباط آن با نابرابری

ارتباط با نابرابری در بخش مالی	مصادیق		
<p>تعارض منافع مقام ناظر با اشخاص تحت نظارت موجب وابستگی مقام ناظر شده و مغایر با اصل استقلال تنظیم‌گر است. تصاحب مقام ناظر توسط اشخاص تحت نظارت موجب عدم نظارت مقتدرانه بانک مرکزی بر بانک‌ها می‌گردد که این مسئله از دو کانال بر نابرابری مؤثر شده است:</p> <p>۱- بهره‌کشی اشخاص مرتبط با بانک‌ها و نابرابری در دسترسی به کمیّت و کیفیت خدمات مالی.</p> <p>۲- ظهور بازیگران بد و افزایش نرخ بهره با راه‌اندازی جنگ نرخ سود که خود موجب چولگی بیشتر سپرده‌ها گردیده است.</p>	<p>بانک مرکزی قاعده‌گذار تراکنش‌هاست، اما خود در شرکت خدمات انفورماتیک مجری هم هست.</p>	قاعده‌گذار-مجری	
	حضور بانک‌ها در هیئت انتظامی	ناظر-اشخاص تحت نظارت	ساختاری
	وظیفه بانک مرکزی انتظام بخشی به بانک‌هاست ولی از تخلف آن بهره‌مند می‌شود.	درآمد-وظایف	
	کارمندان بانک مرکزی منعی برای سهامداری بانک‌ها ندارند.	سهامداری	
	کارمندان بانک مرکزی می‌توانند هم‌زمان به‌طور پاره‌وقت در اشخاص تحت نظارت مشغول فعالیت شوند.	اشتغال هم‌زمان	تعارض منافع
	کارمندان بانک مرکزی بدون هیچ محدودیت و قواعد انتظام بخشی می‌توانند از اشخاص تحت نظارت تسهیلات یا خدمات مالی دیگر دریافت کنند.	رابطه مالی	فردی
	در بسیاری از موارد کارمندان بانک مرکزی پس از اشتغال در بانک مرکزی، در بانک‌های تجاری شاغل شده‌اند.	درب‌های گردان	
مدارا با بانک‌های متخلف به دلیل از دست ندادن حمایت در انتخابات	انگیزه‌های سیاسی		

فقدان سیاست‌گذاری پولی: ریشه جیره‌بندی غیر تعادلی اعتبار

متأسفانه تعداد مطالعاتی که به صورت منسجم و مجزا به ریشه‌یابی مسئله جیره‌بندی اعتبار و علل سمت عرضه آن پرداخته‌اند، اندک است. در این قسمت سعی می‌شود به صورت اجمالی ابعادی از ریشه‌ها و زمینه‌های ایجاد چنین پدیده‌ای در کشور شفاف شود. یکی از دلایل اصلی جیره‌بندی اعتبار تعریف نشدن ساختار سیاست پولی در کشور و آشفتگی بانک مرکزی در انتخاب اهداف عملیاتی است. توضیح اینکه، وقتی بانک مرکزی نرخ سود بین بانکی را به عنوان هدف عملیاتی خود انتخاب کند و عرضه ذخایر را درون‌زا نماید، منحنی عرضه وام نیز در شبکه بانکی افقی و درون‌زا می‌شود، یعنی تقاضای وام در هر سطحی تأمین مالی می‌شود. علت این امر این است که در این سیستم هزینه تأمین ذخایر، هزینه‌های نهایی وام‌دهی ثابت خواهد بود است و از تئوری اقتصاد خرد می‌دانیم در صورتی که هزینه نهایی بنگاه ثابت باشد، نمودار عرضه بنگاه نیز افقی خواهد بود. اگر بانک مرکزی اهداف عملیاتی را هدف‌گیری نماید (به عنوان نمونه سال‌های ۹۲-۹۶ که عرضه ذخایر هدف‌گیری شد) منحنی عرضه ذخایر عمودی بوده و در نهایت منحنی عرضه وام نیز عمودی می‌شود و نرخ بهره تسهیلات به شدت افزایش پیدا می‌کند، اما بانک مرکزی با ابلاغیه‌ها و بخشنامه‌های نرخ سود، اجازه افزایش نرخ سود تسهیلات را نمی‌دهد و موجب می‌شود بازار با عدم تعادل همراه شود. به طور خلاصه انتخاب کل‌های پولی به عنوان هدف عملیاتی دامن‌زننده جیره‌بندی اعتبار بوده

و زمانی که با محدودیت‌های نرخ سود همراه شود جیره‌بندی را تعمیق می‌کند. کارکرد اصلی سیاست پولی این است، بازار پول را به سطح تعادلی برساند که متناسب با تعادل بازار کالاها و خدمات باشد. در صورتی که سیاست‌گذار پولی خواستار رساندن بازار به سطح تعادل جدیدی باشد (به‌عنوان مثال در شرایط رکودی بخش واقعی نیازمند اعتبار است)، می‌تواند با کاهش هزینه نهایی وام‌دهی (نرخ بازار بین بانکی) تعادل بازار پول را تغییر بدهد و در عین حال که بازار را دچار عدم تعادل نمی‌کند، متغیرها را به سوی متغیر هدف خود سوق دهد. متأسفانه کشور از چنین چارچوبی برای سیاست‌گذاری پولی برخوردار نیست و در شرایطی که سیاست پولی تابع نظام ارزی و هدف تثبیت نرخ ارز باشد طبیعی است که نرخ بهره متناسب با تقاضا و عرضه اعتبار تنظیم نخواهد شد و شاهد عدم تعادل‌های جدی در بخش پولی، تحت عنوان جیره‌بندی غیرتعادلی اعتبار باشیم. نکته دیگر این است که نرخ سود هر تسهیلاتی دو بخش دارد: نرخ بهره بدون ریسک؛ و صرفه ریسک. زمانی که نرخ سود وام‌ها به صورت یکسان برای همه و دستوری ابلاغ شود، بانک در صورتی که به بخشنامه بانک مرکزی پایبند باشد دو راه پیش‌رو خود می‌بیند: یا از اعطای وام به افرادی که صرفه ریسک آن‌ها بیشتر از صرفه ریسک ابلاغ شده است خودداری می‌کند (وام را به شرکت‌های خود که آن‌ها را می‌شناسد اعطا می‌کند)؛ یا اینکه از افراد پرریسک و وثیقه‌های بسیار مطمئن و کم‌ریسک (املاک و مستغلات) طلب کند. هر کدام از این دو اقدام بانک خود موجب تشدید جیره‌بندی اعتبار و نابرابری است؛ افرادی که دارایی بیشتری دارند و یا افرادی که با بانک‌ها مرتبط هستند، از وام بیشتری برخوردار می‌شوند.

ناترازی بانک‌ها: ریشه جیره‌بندی تعادلی اعتبار

یکی دیگر از مشکلاتی که به‌ویژه در سال‌های اخیر مانعی بر موانع پیشین مقابل اعطای تسهیلات بانک‌ها افزوده است ناترازی بانک‌ها و کاهش شدید توان اعطای تسهیلات آن‌هاست. شبکه بانکی ناسالم تنها به تداوم بازی پونزی^{۱۶} فکر می‌کند و تسهیلات‌دهی مسئله اصلی آن نیست؛ بنابراین تمایلی به عرضه اعتبار ندارد چرا که اساساً اعطای تسهیلات یک جریان خروج ذخایر را به همراه خواهد داشت که متأسفانه در این بانک‌های ناسالم وجود ندارد؛ بنابراین این بانک‌ها تمام تلاش خود را برای ایجاد جریان ورودی ذخایر معطوف می‌کنند و اساساً تسهیلات‌دهی منتفی می‌شود.

عدم تقارن اطلاعات: ریشه جیره‌بندی تعادلی اعتبار

وجود عدم تقارن اطلاعات؛ یعنی عدم امکان تمایز مشتریان خوب از مشتریان بد موجب می‌شود یا بانک از پرداخت تسهیلات خودداری کند که در ادبیات به آن جیره‌بندی تعادلی اعتبار گفته می‌شود یا وثائق سخت از مشتریان مطالبه کند. رویه رایج برای کاهش عدم تقارن اطلاعات، توسعه نهادهای حرفه‌ای و مستقل اعتبارسنجی و همچنین تسهیم ریسک اعتباری میان نهادهای ضمانت و بانک است؛ به عبارت دیگر در صورتی که نظام اعتبارسنجی و رتبه‌بندی مشتریان در شبکه بانکی توسعه یابد و بانک‌ها اطمینان کافی نسبت به رتبه اعتباری اعلام شده از سوی مؤسسات اعتبارسنجی داشته باشند، خواهند توانست با نرخ سود کمتر (به دلیل کاهش صرف ریسک) و به افراد بیشتری تسهیلات دهند. نهاد اعتبارسنجی تحت عنوان شرکت مشاوره رتبه‌بندی ایران در سال ۱۳۸۵ تأسیس شد، اما ساختار این نهاد برای توسعه یافتگی با چالش‌های فراوانی روبه‌روست. اول از همه اینکه سهامداران این نهاد برخی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری هستند، در حالی که نهاد اعتبارسنجی باید یک شخص

۱۶- نقشه یا بازی پونزی نوعی کلاهبرداری در سرمایه‌گذاری توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی است به این ترتیب که سود سپرده‌گذاران قدیمی با سپرده سپرده‌گذاران جدید پرداخت و معمولاً برای جذب سپرده‌های بیشتر سودهای بالاتر و غیرمعارف پیشنهاد می‌شود.

ثالث باشد تا فارغ از سوگیری به طرفین، اعتبارسنجی اتفاق بیفتد. شکل دیگر این است که برخی از بانک‌هایی که در این نهاد سهامدار نیستند دلیلی برای اشتراک اطلاعات مشتریان خود با بانک‌های رقیب و سهامدار شرکت رتبه‌بندی نمی‌بینند. بانک مرکزی نیز اطلاعات کافی در اختیار این نهاد قرار نداده است و این شرکت از پشتیبانی بانک مرکزی نیز محروم است. توسعه نهاد ضمانت و تفکیک رکن ضامن از بانک‌ها می‌تواند شرکت‌هایی تخصصی در حوزه‌های مختلف کشور ایجاد کند که با هزینه کمتری پروژه‌ها را ارزیابی می‌کند. تضمین این نهادها می‌تواند مبنای بانک‌ها برای اعطای تسهیلات باشد و بانک با اتکا به ضمانت‌نامه‌ای که شرکت ضمانت صنف الف داده است به مشتری خود وام بدهد و در صورت نکول، شرکت مذکور مطالبه مذکور را بازپرداخت کند. با تخصصی شدن موضوع ضمانت، می‌توان انتظار داشت که عدم تقارن اطلاعات کاهش پیدا کند و ریسک اعتباری میان بانک و نهاد ضمانت تسهیم شود.

علاوه بر کاهش جیره‌بندی، توسعه نهادهای ضمانت و اعتبارسنجی در کاهش نابرابری نیز نقش بسیار مهمی دارد؛ زیرا بهره‌مندی افراد از اعتبار و تسهیلات مستلزم مالکیت دارایی ثابت نظیر ملک و زمین نیست، بلکه پایبندی به تعهدات و قراردادهای و کسب رتبه اعتباری خوب یا جلب نظر نهاد ضامنی که تخصص وی را می‌شناسد در دسترسی به اعتبار کافی است.

مروری بر تحولات سیاست‌گذاری از منظر تأثیر بر فقر و نابرابری در بخش مالی

نابرابری شدید و غیرقابل اغماض در بخش مالی به شرحی که در این گزارش آمد، موجب شده تا همواره این مسئله روی میز سیاست‌گذاران باشد و در موارد و مقاطع مختلف به این حوزه ورود کرده و برای حل آن تلاش کنند. از جمله این ورودها می‌توان به طرح بنگاه‌های زودبازده در دولت نهم اشاره کرد. آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک^{۱۷} اقتصادی زودبازده و کارآفرین در تاریخ ۸۴/۸/۱۹ در هیئت دولت به تصویب رسید. این آیین‌نامه، هدف را توزیع عادلانه منابع به ویژه در مناطق محروم تر عنوان کرد و بانک مرکزی موظف شد، ترتیبی اتخاذ کند تا در سال ۸۴ معادل ۲۰ درصد از منابع نظام بانکی و در سال‌های بعد ۵۰ درصد منابع نظام بانکی به این بنگاه‌ها تخصیص یابد. در این آیین‌نامه به تسهیلات اعطایی یارانه سود و کارمزد تعلق می‌گرفت و تسهیلات با نرخ ترجیحی به دست بنگاه‌ها می‌رسید؛ یعنی دولت به بانک یارانه سود و کارمزد می‌داد تا بانک با نرخ سود کمتری به بنگاه‌های هدف تسهیلات اعطا کند.

نابرابری در دسترسی بنگاه‌ها به تسهیلات به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط، سیاست‌گذار را بدین سمت سوق داد، اما متأسفانه با مسئله‌شناسی ضعیف و غیرجامع راهکاری پیش‌گرفته شد که نتیجه بخش نبود. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی به شماره مسلسل ۱۲۶۷۸ در سال ۱۳۹۱ به ارزیابی این طرح پرداخت و نسبت انحراف آن را ۶۰ درصد عنوان کرد؛ یعنی ۶۰ درصد منابعی که به طرح مذکور اختصاص یافته بود اساساً صرف اهدافی که آیین‌نامه مذکور در پی آن‌ها بود نشد و خرج امور دیگری گردید. نکته مهم و درس‌آموزی که سیاست‌گذار می‌تواند از اجرای طرح بنگاه‌های زودبازده بیاموزد این است که اگرچه بهبود وضعیت تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط مسئله‌ای است که باید برای حل آن تلاش کرد اما:

- ۱- اعطای نرخ‌های ترجیحی به صورت غیرمشروط و در همان ابتدای دریافت تسهیلات، موجب انحراف تسهیلات خواهد شد؛ یعنی اگر قرار بر اعطای تخفیف در نرخ تسهیلات است، باید آن را مشروط به خروجی‌هایی کرد که مطلوب سیاست‌گذار است؛ به عنوان نمونه مشروط به اینکه اگر کالایی تولیدی صادر شود و ارزش آن به اقتصاد بازگردد، نرخ سود تسهیلات ۳ درصد کمتر خواهد بود.

- ۲- مسئله تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط صرفاً با الزام شبکه بانکی به پرداخت تسهیلات حل نمی‌شود، باید نگرانی‌های شبکه بانکی در پرداخت تسهیلات به این سنخ از بنگاه‌ها را نیز در نظر گرفت و بسته‌ای طراحی کرد که هم بنگاه‌ها و هم بانک‌ها از آن منتفع شوند و بدان اقبال داشته باشند.
- ۳- راهکار پیشنهادی نباید موجب کاهش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها شود. افزایش معوقات بانکی موجب کاهش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها می‌شود و بنا به گفته رئیس کل بانک مرکزی نسبت مطالبات معوق این طرح ۲۵ درصد بوده است.^{۱۸}

مسکن مهر دیگر اقدام سیاست‌گذار در حوزه بهبود دسترسی خانوار به تسهیلات بود که در سال‌های اخیر از آن سخن به میان آمده است. در این طرح بانک مسکن مکلف به اعطای تسهیلات شد و بانک مرکزی نیز طی سه سال هزار میلیارد ریال خط اعتباری به وی پرداخت کرد. طرح مسکن مهر از زوایای مختلفی مورد انتقاد قرار گرفته است، اما ارزیابی منصفانه از این طرح آموزه‌های زیر را دربر دارد:

- ۱- میزان انحراف این طرح تقریباً صفر بوده است، تسهیلات اعطایی صرف ساخت مسکن مهر گردید.
- ۲- استقراض ۵۵ هزار میلیارد تومانی به بانک مسکن عملاً سرازیر کردن پول پرقدرت به بازار بین بانکی بود که فارغ از چارچوب سیاست پولی اتفاق می‌افتاد ولی آثار پولی بر اقتصاد داشت.

قانون‌گذار نیز در موارد گوناگون به مسئله دسترسی به تسهیلات ورود کرده که می‌توان آن‌ها را به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

- ۱- تغییر قواعد تسهیلات‌دهی؛
- ۲- مداخله مستقیم در تسهیلات‌دهی.

در ماده (۱) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی مصوب ۱۳۸۶ تصریح کرده است «به منظور تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی (اعم از کالا یا خدمت) دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آتی طرح، از گیرندگان تسهیلات که توان مجری و توجیه اقتصادی، فنی و مالی و قابل ترهین طرح آن‌ها به تأیید بانک می‌رسد، توسط بانک‌های عامل ممنوع است.»

تقلای قانون‌گذار برای بهبود دسترسی بنگاه‌ها موجب گردید که قانون جای مقررات‌گذاری را بگیرد و ضوابط وثیقه‌گیری را تعیین کند. این‌ها همه نشان می‌دهد عطش بنگاه‌ها و خانوار به تسهیلات توسط سیاست‌گذاران کشور درک شده، اما به دلیل عدم مسئله‌شناسی دقیق، تلاش‌های هرچند اندک آن‌ها نیز به ثمر ننشسته است.

تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج و قانون اشتغال پایدار روستایی نیز از جمله مداخلات مستقیم قانون‌گذار به مقوله تسهیل دسترسی به تسهیلات بانکی است. قانون‌گذار از قانون بودجه ۱۳۹۵ به مقوله تعیین میزان تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج ورود کرد و سقف آن را از ۳۰ میلیون ریال به ۱۰۰ میلیون ریال افزایش داد. این رویه از سال ۱۳۹۵ ایجاد شده است که هر ساله سقف وام ازدواج در بودجه تعیین می‌شود. به دلیل سامانه جامعی که برای وام قرض‌الحسنه جوانان با دسترسی‌های لازم به ثبت‌احوال ایجاد شده است، میزان انحراف این تسهیلات نیز بسیار ناچیز است.

قانون اشتغال پایدار روستایی با ارائه لایحه‌ای از سوی دولت، به مجلس شورای اسلامی ارجاع شد که ضمن آن ۱٫۵ میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی به بانک‌های عامل پرداخت می‌شد تا این بانک‌ها ضمن افزودن سهم ۵۰ درصدی خود به تسهیلات دهی به بخش‌های مندرج در قانون بپردازند. میانگین نرخ سود تسهیلات موضوع این قانون ۶ درصد تعیین شد که نرخ بسیار جذابی برای سرمایه‌گذاران بوده است. اگرچه هنوز ایراد نرخ ترجیحی در ابتدای شروع کار می‌تواند این طرح را به سرنوشت طرح بنگاه‌های کوچک و زودبازده گرفتار کند، اما انتشار عمومی اسامی شرکت‌ها و افراد دریافت‌کننده تسهیلات از سوی وزارت کار می‌تواند میزان انحراف را کاهش دهد.

در پایان مرور ویژگی‌های سیاست‌گذاری انجام‌شده و آموخته‌های سیاستی در این حوزه به شرح زیر مفید خواهند بود:

- ۱- از نابرابری در بخش سپرده‌ها غفلت شده و تمامی تلاش سیاست‌گذار به رفع نابرابری و فقر در بخش تسهیلات معطوف شده است.
- ۲- مداخله در تغییر قواعد تسهیلات دهی بدون تمهید زمینه برای کاهش اطلاعات نامتقارن و برطرف کردن دغدغه‌های بانک‌ها بوده و اساساً انگیزه تسهیلات دهی را از بانک‌ها سلب کرده است.
- ۳- مداخلات مستقیم در تسهیلات دهی عموماً مصداق پول‌پاشی و همراه نرخ‌های ترجیحی بوده و رفتار رانت‌جویانه را تشویق کرده است.

انتظار می‌رود سیاست‌گذار ضمن ریشه‌یابی نابرابری در بخش مالی تلاش خود را به برطرف کردن آن‌ها معطوف کند. در این صورت است که شاهد حل مسئله به صورت پایدار و نه موقت خواهیم بود، در غیر این صورت تلاش‌ها و تقلای سیاست‌گذار بدون حاصل خواهد ماند و اسراف منابع کشور تنها خروجی آن خواهد شد.

پیشنهاد‌های سیاستی

مطالعه تجربه سیاست‌گذاری کشور در دو حوزه تسهیل قواعد دریافت تسهیلات و مداخلات مستقیم برای اعطای تسهیلات نشان از ورود غیرآسیب‌شناسانه سیاست‌گذار به حل مسائل بانکی داشته است. برای حل ریشه‌ای معضل تأمین مالی به نحوی که موجب کاهش نابرابری شود و به تعبیر دقیق‌تر زمینه‌ساز بهبود پایدار و فراگیر تأمین مالی در کشور شود. با آسیب‌شناسی که در بخش تحلیل و تشریح علل نابرابری در بخش مالی انجام شد، می‌توان اقدامات و سیاست‌هایی را برای افزایش دسترسی فراگیر به تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در بخش مالی به شرح ذیل ارائه کرد. به‌طور کلی سیاست‌های پیشنهادی را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

- ۱- کنترل تعارض منافع در بانک مرکزی و توانمندسازی آن در انجام وظایف حکمرانی نظام بانکی: کاهش پایدار تورم و ارتقای سلامت بانک‌ها.
- ۲- ارائه لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور با مختصات زیر:
 - استقلال، شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی؛
 - تمهید زیرساخت‌های قانونی گریز بانک‌ها؛
 - ضوابط تعارض منافع برای مدیران و کارکنان بانک مرکزی؛
 - تغییر ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار و جایگزین ساختن افراد متخصص و تمام‌وقت.

- ۳- مالیات ستانی از سود سپرده‌ها و لغو معافیت مالیاتی ماده ۱۴۵ قانون مالیات‌های مستقیم در قالب پایه مالیاتی .PIT
- ۴- نگارش لایحه محافظت از داده‌ها به منزله یکی از زیرساخت‌های لازم برای توسعه نظام اعتبارسنجی و رتبه‌بندی.
- ۵- کاهش ریسک تسهیلات‌دهی بانک‌ها با:
- ارائه لایحه اصلاح قانون تسهیل اعطای تسهیلات به منظور کاهش ریسک تأمین مالی شرکتی برای بانک‌ها؛
 - ارائه لایحه جامع وراثت بانکی به منظور توسعه دامنه وراثت، حل مسئله ترهین چندباره و آزادسازی وثیقه متناسب با بازپرداخت تسهیلات اعطایی؛
 - ایجاد یک پایگاه جامع اطلاعات توسط بانک مرکزی (اعم از سوابق تسهیلات، ایفای تعهدات ناظر به استفاده از خدمات عمومی (برق و آب و جرائم رانندگی)؛
 - تغییر ساختار شرکت مشاوره رتبه‌بندی اعتباری ایران به نحوی که از بانک‌ها و مشتریان عمده بانک‌ها مستقل باشد و بتواند با استفاده از پایگاه جامع اطلاعات، اعتبارسنجی و رتبه‌بندی معتبر انجام دهد؛
 - اجرای کامل آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری ابلاغ شده توسط ستاد پیشگیری از مفاسد اقتصادی مورخ ۹۷/۱۲/۲۹.

رفع تعارض منافع و تقویت بانک مرکزی برای انجام وظایف قانونی

بانک مرکزی قواعد بازی را برای شبکه بانکی تعیین می‌کند و زمانی می‌تواند از عهده این وظیفه خطیر برآید که ساختار حکمرانی بانک مرکزی او را بدین سمت سوق دهد که قواعد بازی را در راستای منافع عمومی تنظیم کند؛ بنابراین تا زمانی که اصلاح حکمرانی بانک مرکزی اتفاق نیفتد، قواعد بازی در شبکه بانکی تغییر نمی‌کند و تا زمانی که قواعد بازی در شبکه بانکی تغییر نکند نمی‌توان بهبود پایدار و فراگیر وضعیت تأمین مالی را در کشور مشاهده کرد. با این وجود حکمرانی بانک مرکزی ایران دچار ضعف‌های جدی است که محورهای آن در شکل زیر قابل مشاهده است:

جدول ۱۲: چالش‌های حکمرانی بانک مرکزی

تعارض منافع	سازمانی	با دولت: استقلال مقام پولی (سلطه مالی)
	با بانک‌ها	
	شخصی	درب‌های گردان
عدم پاسخگویی		
عدم شفافیت		
ضعف اقتدار نظارتی		
نظام تصمیم‌گیری	غیرمتخصص بودن شورای تصمیم‌گیر	

مأخذ: گزارش کلیات طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران قسمت بانک مرکزی، چاپ نشده

اصلاح ساختار حکمرانی بانک مرکزی در همه موارد فوق نیازمند اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ است و این وضعیت حکمرانی بانک مرکزی نتیجه اجرای قانون پولی و بانکی کشور بوده است؛ بنابراین اولین سیاست در راستای بهبود وضعیت فقر در بخش مالی ارائه لایحه یا تصویب طرح قانونی به منظور اصلاح قوانین پولی و بانکی کشور با مختصات ذیل است:

- استقلال، شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی؛
- تمهید زیرساخت‌های قانونی گریز بانک‌ها؛
- ضوابط تعارض منافع برای مدیران و کارکنان بانک مرکزی؛
- تغییر ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار و جایگزین ساختن افراد متخصص و تمام وقت.

اصلاح نظام بانکی و اصلاح ترازنامه بانک‌ها

اصلاح حکمرانی بانک مرکزی، موجب می‌شود قواعد بازی به نفع عموم بنگاه‌ها و مردم تغییر کند، اما تا زمانی که بازیگران بد و بانک‌هایی با ترازنامه‌های ناتراز در بازار پول حضور داشته باشند، نمی‌تواند به پایداری شبکه بانکی به قواعد بازتعریف شده امیدوار بود. از سوی دیگر حجم بالای مطالبات غیرجاری و موهومی در شبکه بانکی توان اعطای تسهیلات جدید را از شبکه بانکی سلب کرده است؛ بنابراین یکی دیگر از اقدامات راهبردی به منظور ارتقای پایدار و فراگیر تأمین مالی، اصلاح نظام بانکی و حذف بانک‌های ناسالم است. همان‌طور که در بخش تحلیل علل نابرابری مطرح شد، وجود این بانک‌ها خود موجب رقابت مخرب بر نرخ سود و نابرابری بیشتر سپرده‌ها گردیده و به دلیل درگیری در بازی پونزی، انگیزه آن‌ها برای تسهیلات دهی به بخش‌های مولد بسیار کم است؛ بنابراین لازمه مقابله با نابرابری در تسهیلات و سپرده حل و فصل بانک‌های ناسالم است که باید آن را از دولت مطالبه کرد.

کاهش ریسک تسهیلات دهی بانک‌ها

به منظور بهبود دسترسی به اعتبار در کشور باید حتی‌الامکان مخاطره تسهیلات دهی را کاهش داد تا بانک‌ها برای اعطای تسهیلات انگیزه داشته باشند و حتی رقابت کنند. پیش‌تر به قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی اشاره شد که دامنه وثائقی که بانک می‌تواند از مشتریان دریافت کند را محدود به عواید آتی طرح و محل اجرای طرح ساخته است. ریسک تأمین مالی شرکتی بسته به نوع صنعت و نوع مشتری متفاوت خواهد بود و از طرفی عواید آتی طرح در ایران قابل مبادله در بازار نیست. افزایش ریسک تسهیلات دهی به خودداری بانک‌ها از اعطای تسهیلات منجر خواهد شد که این‌گونه شده است؛ بنابراین باید ریسک تسهیلات دهی را کاهش داد که در این راستا پیشنهاد می‌شود: اولاً، لایحه اصلاح قانون تسهیل اعطای تسهیلات تهیه و ارائه شود؛ و در ثانی، یک لایحه جامع وثائق بانکی با هدف توسعه دامنه وثائق بانک‌ها، حل مسئله ترهین چندباره و آزادسازی وثیقه متناسب با بازپرداخت تسهیلات اعطایی تهیه و تدوین شود.

علاوه بر این توسعه نهاد‌های رتبه‌بندی و اعتبارسنجی نیز موجب کاهش اطلاعات نامتقارن و بهبود وضعیت جیره‌بندی می‌شود. تاکنون قانونی به منظور محافظت از داده‌ها که در آن معین شود چه کسانی چه داده‌هایی را باید در اختیار چه نهاد‌هایی (از جمله شرکت‌های اعتبارسنجی) قرار دهند و محافظت از این داده‌ها با چه ضمانت اجرایی اتفاق خواهد افتاد، تصویب نشده است. برخی از سامانه‌هایی که در کشورهای دیگر مهم‌ترین منابع ارزیابی ریسک اعتباری افراد است در ایران راه‌اندازی نشده است. به عنوان مثال در ایران بازار اجاره مسکن که در ارزیابی ریسک اعتباری افراد حقیقی بسیار اهمیت دارد،

در بازار غیررسمی و غیرشفاف اتفاق می‌افتد. در کنار همه این مطالب، سهامداران شرکت مشاوره رتبه‌بندی اعتباری ایران، که باید ریسک اعتباری مشتریان بانک‌ها را اندازه‌گیری کند، همگی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری هستند، درحالی‌که این ارزیابی را باید نهادهای ثالث غیروابسته به شبکه بانکی و مشتریان آن‌ها انجام دهند. اقداماتی که در این راستا پیشنهاد می‌شود:

- ۱- تصویب قانون محافظت از داده‌ها که تعیین‌کننده وضعیت گردش اطلاعات مالی افراد حقیقی و حقوقی باشد.
- ۲- تجمیع اطلاعات مالی تمامی افراد حقیقی و حقوقی در یک مجموعه حاکمیتی.
- ۳- زمینه‌سازی فعالیت شرکت‌های اعتبارسنجی خصوصی و غیروابسته به شبکه بانکی و مشتریان بانک‌ها به منظور اعتبارسنجی و رتبه‌بندی.

لغو معافیت مالیاتی سود سپرده‌ها در قالب یک بسته مالیاتی جدید (PIT)

اخذ مالیات یکی از ابزارهای حاکمیت برای کاهش نابرابری است، اما ماده ۱۴۵ قانون مالیات‌های مستقیم سود سپرده‌ها را معاف از مالیات کرده است؛ البته مالیات‌ستانی از سود سپرده‌ها همواره مورد انتقاداتی قرار گرفته است، از جمله اینکه در صورت کاهش عایدی سپرده‌گذاری، افراد دارای‌های دیگری را برای سرمایه‌گذاری انتخاب خواهند کرد. اگرچه انتقاد یادشده حاوی دقت کافی نیست، اما تعریف پایه مالیاتی PIT می‌تواند تا حدودی از تغییر ترکیب سرمایه‌گذاری افراد به سوی ارز و طلا نیز جلوگیری کند.

انتشار منظم آمار شاخص‌های شمول مالی

از آنجا که شاخص‌های شمول مالی در استانداردهای آماری مشخص است و انتشار آن به تفکیک دهک‌های هزینه‌ای می‌تواند گام بلندی در راستای ارتقای سیاست‌های کاهش نابرابری باشد پیشنهاد می‌شود مرکز آمار ایران شاخص‌های ذیل را با همکاری بانک مرکزی به صورت فصلی منتشر نماید:

جدول ۱۳. شاخص‌های شمول مالی

ردیف	شاخص	بعد	
۱	نقاط دسترسی به خدمات	دسترسی	
	۲	بایانه فروشگاه‌ها	دسترسی
	۳	خودپرداز	دسترسی
۴	خدمات پرداخت	استفاده	
	۴	تراکنش بدون پول نقد	استفاده
	۵	بسامد زیاد استفاده از حساب	استفاده
	۶	استفاده تراکنشی از موبایل	استفاده
	۷	تعداد افراد فاقد حساب بانکی در مناطق مختلف	دسترسی
	۸	انتقال پول	استفاده
	۹	هزینه افتتاح حساب	کیفیت
۱۰	هزینه انتقال اعتبار	کیفیت	
	۱۱	میانگین روزهای انتظار دریافت تسهیلات	استفاده
۱۲	خدمات تسهیلات	استفاده	
	۱۲	سهام بنگاه‌های کوچک و متوسط از مانده تسهیلات	استفاده
	۱۳	توزیع دهکی مانده تسهیلات	استفاده
	۱۴	نسبت تسهیلات اشخاص مرتبط بانک‌ها	استفاده
	۱۵	موانع اعتباری: وثیقه گذاری	کیفیت
	۱۶	موانع اعتباری: موانع اطلاعاتی	کیفیت
۱۷	خدمات سرمایه‌گذاری	استفاده	
	۱۷	نسبت پس انداز	استفاده
۱۸	توزیع مبلغ سپرده‌ها در مقیاس حساب‌های سپرده	استفاده	
	۱۸	تعداد افراد بیمه شده	استفاده
۱۹	خدمات بیمه	کیفیت	
	۲۰	دانش مالی	کیفیت
	۲۱	رفتار مالی	کیفیت
	۲۲	حل اختلاف	کیفیت
	۲۳	الزامات افشاء	کیفیت

فهرست منابع و مآخذ

۱. آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۲. الگوها و مبانی نظری رابطه بانک و بنگاه و تحلیل آن در نظام بانکی ایران.
۲. آسیب‌شناسی نظام بانکی ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی.
۳. آسیب‌شناسی نظام بانکی ۹. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران.
۴. آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۷. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌ها و مسئله اقتدار.
۵. آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۸. بررسی تعدد توزیع شعب، تجربه کشورها و درس‌هایی برای ایران شماره مسلسل ۱۵۲۰۹.
۶. آسیب‌شناسی نظام بانکی ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (ویرایش دوم).
۷. بررسی تمرکز تسهیلات بانکی کشور در استان تهران.
۸. بررسی عوامل مؤثر بر هزینه‌های مبادله در فرآیند دریافت تسهیلات بانکی شماره مسلسل ۱۲۸۳۴.
۹. الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۶. تأمین مالی جمعی: مفاهیم، مدل‌ها و ملاحظات قانون‌گذاری.
۱۰. الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۱. تحلیلی بر مفهوم و اهمیت تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط به شماره مسلسل ۱۴۳۸۰.
۱۱. الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۷. تأمین مالی خرد؛ تجربه جهانی و وضعیت ایران.
۱۲. الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۸. توسعه نهاد ضمانت اعتبار.
۱۳. آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۰. تحلیل آمار عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی.
۱۴. تأمین مالی نوآوری و سرمایه‌گذاری خطرپذیر در ایران.
۱۵. الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۳. توسعه صنعت سرمایه‌گذاری خطرپذیر در ایران.
۱۶. الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط ۲. بانکداری ویژه کسب‌وکارهای کوچک و متوسط: تجربیات جهانی و راهکارهای توسعه در ایران.
۱۷. بسته مدیریت نقدینگی و مهار تورم کشور.
۱۸. پایش محیط کسب‌وکار ایران در زمستان ۱۳۹۵ به شماره مسلسل ۱۵۴۴۳.
۱۹. گزارش مرور نظام مالی در زمستان ۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ نشده.
۲۰. علی ربیعی، (۱۳۹۸)، نابرابری، رشد فراگیر، نظام تأمین مالی ارائه شده در همایش پول و توسعه دانشگاه علامه طباطبائی.
۲۱. گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۵۷. تبصره «۱۶» بندهای «الف»، «ب» و «ج» تسهیلات قرض الحسنه به شماره مسلسل ۱۶۲۹۱.
۲۲. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری» به شماره مسلسل ۱۶۶۹۵.
۲۳. گزارش طرح کلیات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: قسمت بانک مرکزی، چاپ نشده.

مبارزه با فقر و نابرابری عمدتاً با سیاست‌های مالی و حمایتی یا توانمندسازی گروه‌های فرودست شناخته می‌شود و این‌گونه تصور می‌شود پرداخت‌های پولی (اعم از مشروط یا غیرمشروط) به فقرا می‌تواند باعث کاهش فقر شود، اما این تنها یک راه از راه‌های مختلف مبارزه با فقر و نابرابری است. اگر به ساختارهای اجتماعی و اقتصادی نگاهی دقیق‌تر داشته باشیم، خواهیم دید چگونه موانع مهمی در این ساختارها مانع از ایجاد یک جامعه برابر به لحاظ طبقاتی می‌شود. متأسفانه، این موانع فرصت‌های برابر برای پیشرفت اقتصادی و ارتقای جایگاه اجتماعی را از قشر وسیعی از مردم سلب کرده است. یکی از این موانع، تعارض منافع در نظام بانکی است. سیاست‌گذاری پولی نامناسب و تعارض منافع بانک مرکزی با بانک‌ها، که خود موجب نظارت ضعیف وی شده است، از دلایل اصلی فقر و نابرابری در حوزه مالی و بانکی است. انتظار می‌رود سیاست‌گذار ضمن ریشه‌یابی نابرابری در بخش مالی، تلاش خود را به برطرف کردن آن‌ها معطوف کند. در این صورت، شاهد حل مسئله به صورت پایدار و نه موقت، خواهیم بود. در غیر این صورت، تلاش‌ها و تقلای سیاست‌گذار بدون دستاورد خواهد ماند و تنها خروجی آن اسراف منابع کشور خواهد شد. با علت‌یابی نابرابری در بخش مالی، می‌توان بدون تشویق رانت‌جویی و بدون افزایش ریسک بانک‌ها در تسهیلات دهی، فراگیری دسترسی به خدمات بازار پول را افزایش داد.



تبیین و تحلیل فقر و نابرابری در بخش مالی

مجموعه گزارش‌های فقر، نابرابری و تعارض منافع - ۱

کد گزارش: ۱۴۶ - مسلسل: ۹۹۴۰

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دفتر مطالعات رفاه اجتماعی)

جهاد دانشگاهی (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه)

