

آزادسازی مالی و چالش های بخش بانکی ایران در مسیر الحاق به سازمان تجارت جهانی (WTO)^۱

دکتر مهرداد سپهوند *

چکیده: تغییرات اخیر که در عرصه سیاستگذاری شاهد آن هستیم مانند تدوین آیین نامه نحوه تأسیس و عملیات شعب بانک های خارجی در ایران و ارسال رژیم تجاری کشور برای عضویت در سازمان تجارت جهانی گواه بر عزم مسئولان در گشودن دروازه های کشور بر روی سرمایه گذاران خارجی در حوزه عرضه خدمات بانکی است. در این مقاله ضمن معرفی چهار چوب سازمان تجارت جهانی در حوزه خدمات مالی به دلایل مخالفان و موافقان الحاق به این سازمان اشاره شده است و به چالش های بخش بانکی ایران در مسیر الحاق پرداخته می شود.

۱. مقدمه

اگر بخش مالی به نحو مطلوبی عمل کند، می تواند با بهبود بهره وری و تسهیل مبادلات داخلی و بین المللی موجب گسترش دسترسی به خدمات اعتباری برای بنگاه ها (به خصوص مؤسسات کوچک و متوسط^۲) و خانوارها شود و با هدایت پس اندازها و جذب سرمایه گذاری خارجی (FDI) افزایش کارایی و توسعه اقتصادی را سبب گردد.

همچنین بخش مالی ارتباط تنگاتنگی با تجارت دارد. برای آنکه تحول در بخش مالی و آزادسازی آن به نتایج مطلوبی بیانجامد و نیز رشد و توسعه اقتصاد را به دنبال داشته باشد، لازم است تا آزادسازی این بخش به نحو مناسبی و با ترتیب درستی (از نظر سیاست های کلان، تنظیمی^۳، نظارتی^۴ و احتیاطی^۵) طراحی شود. اما برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه فراهم آوردن این مقدمات همچنان به صورت یک چالش جدی باقی مانده است.

به علاوه، ضعف های نهادی، ساختاری، مقررات تنظیمی و مشکلات در مدیریت درست آزادسازی حساب سرمایه که در این کشورها شایع می باشد، بر پیچیدگی های حرکت در این مسیر می افزاید.

با توجه به هزینه‌هایی که آزادسازی شتابزده بخش مالی می‌تواند به دنبال داشته باشد، احتیاط لازم در آزادسازی این بخش می‌بایست لحاظ گردد.

۲. آزادسازی مالی: حوزه فعالیت‌ها

این مقاله به معرفی آزادسازی خدمات مالی و الزاماتی می‌پردازد که به این منظور در توافقنامه‌های منطقه‌ای و توافق عمومی در زمینه تجارت و خدمات گاتز^۶ (GATS) گنجانده شده است. آزادسازی خدمات مالی موانع موجود بر سر راه تجارت خدمات مالی را هدف می‌گیرد. آزادسازی سیستم مالی - به اصطلاح آزادسازی مالی - می‌تواند به دو بخش تقسیم گردد: نخست آزادسازی سیستم خدمات مالی داخلی و دوم آزادسازی حساب‌های جاری و سرمایه‌های جاری که این موضوع از نظر رشد و پایداری وضعیت اقتصاد داخلی پیامدهای قابل توجهی به دنبال دارد.

خدمات مالی شامل فعالیت‌هایی چون بانکداری، بیمه و معاملات اوراق بهادار می‌باشد. در بررسی خدمات مالی می‌بایست مسائلی چون محصولات این بخش (وام، بیمه و مشتقات بازار)، عرضه‌کنندگان فعال در این بخش (بانک‌ها، نهادهای اعتباری، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و غیره)، خدماتی که توسط این عرضه‌کنندگان ارائه می‌شود (فراهم آوردن اعتبارات، مدیریت ریسک و نقدینگی، رتبه بندی، خدمات تأمین سرمایه‌گذاری و

غیره)، سیاست‌هایی که بخش را تحت تأثیر قرار می‌دهند (سیاست‌های تجاری، صنعتی، پولی و رقابتی) و در نهایت سیاستگذاران که شامل نهادهای سیاستگذاری داخلی (دولت‌ها، بانک مرکزی و نهادهای نظارتی) و نهادهای بین‌المللی فعال در این زمینه می‌باشند، لحاظ گردد.

۳. آزادسازی مالی: دلایل موافق و مخالف

در حیطه نظری دلایل بسیاری برای حمایت از آزادسازی خدمات مالی وجود دارد. آزادسازی خدمات مالی رقابت را دامن می‌زند و رقابت بیشتر شامل ورود رقبای

خارجی، می‌تواند سطح بهره‌وری و کارایی در عرضه خدمات مالی را ارتقا دهد. این امر باعث می‌شود تا این خدمات با تنوع بیشتر و هزینه پایین‌تر به دست مصرف‌کنندگان برسد.

حضور مؤسسات و شرکت‌های خارجی در اقتصاد یک کشور دارای اثرات مثبت تکنولوژی و انتقال دانش فنی است. آنها همچنین می‌توانند شرکت‌هایی را که دچار افت شده‌اند با انتقال مالکیت و تأمین سرمایه، دوباره به صحنه بازگردانند. علاوه بر این برای کشورهایی که به واسطه عدم حضور عرضه‌کنندگان خارجی، میزان دسترسی به این خدمات محدود می‌باشد با آزادسازی خدمات مالی می‌توان، افزایش نرخ دسترسی به این خدمات را انتظار داشت.

علی‌رغم دلایل نظری فوق در تأیید آزادسازی خدمات مالی به طور کلی، با توجه به ویژگی‌های خاص این بخش و اهمیت غیرقابل انکاری که در روند توسعه دارد، همچنین زمینه‌هایی که برای شکست بازار و رفتار انحصار جویانه وجود دارد، لازم است تا همه جوانب و ادله ممکن در زمینه حفظ کنترل این بخش و دخالت دولت‌ها، در نظر گرفته شود و این نگرانی‌ها به روشنی پاسخ داده شوند. اهم دلایلی که در مقابل آزادسازی غم می‌شوند به شرح زیر می‌باشند:

یکی از دغدغه‌های کارشناسان و از اهم نگرانی‌هایی که در زمینه آزادسازی خدمات مالی وجود دارد این است که بانک‌های خارجی که به واسطه آزادسازی به بازار داخلی دست می‌یابند، معمولاً به دنبال گلچین کردن بوده‌اند و صرفاً در بخش‌هایی از خدمات متمرکز می‌شوند که از سودآوری بالا و ریسک پایینی برخوردار است

۱- با توجه به گستردگی واقتداربانک‌های خارجی این نگرانی وجود دارد که در صورت ورود و فعالیت آزادانه آنها در یک اقتصاد، به تدریج نقش فائقی در آن اقتصاد به دست آورند و با سوء استفاده از اقتدار خود منافع ملی را به خطر افکنند.

۲- همان طور که مطالعات تجربی موردی نشان می‌دهد، ورود رقبای خارجی کاهش شدید در سودآوری و درآمدهای غیربهره‌ای بانک‌های داخلی را به دنبال خواهد داشت. فشاری که بانک‌های داخلی برای کاهش هزینه‌های خود متحمل می‌شوند، می‌تواند فعالیت آنها را به مخاطره اندازد. برای اقتصادهایی که سیستم مالی آنها از کاستی‌های جدی ساختاری رنج می‌برد، این فشارها ممکن است از مرزهای تحمل بگذرند و عرضه کنندگان داخلی را با بحران مواجه سازند.

۳- همان طور که در بحث صنایع نوزاد مطرح می‌باشد، گاه بنگاه‌های داخلی نپا هستند و نمی‌توانند با هم‌تاهای خارجی خود رقابت نمایند. این امر به طور مثال در حیطه بانک‌های سرمایه‌گذاری^۷ مطرح می‌باشد. در این صورت دولت ممکن است برای حمایت از بنگاه‌های نوپای داخلی وارد صحنه شود و سیاست‌های حمایتی خاصی را دنبال نماید. همچنین باید توجه داشت گاه عدم مزیت بنگاه‌های داخلی به طور مستقیم ناشی از الزاماتی است که دولت بر این بنگاه‌ها تحمیل کرده

است، مانند حجم عظیم بدهی‌های معوق و یا کیفیت پایین دارایی‌های بانک که به دلیل تسهیلات تکلیفی حاصل

با توجه به نیازها و الزامات

کشورهای در حال توسعه، برنامه‌های

مشخصی جهت آماده‌سازی این دسته از

اعضا برای آزادسازی خدمات مالی در

گاتز گنجانده شده است؛ به طوری که

هر عضو می‌تواند برای تعهدات خود

برنامه زمان بندی جداگانه‌ای

ارائه نماید

شده است. در این صورت آزادسازی خدمات مالی

تنها با آماده سازی بنگاه‌های داخلی و ارتقای

توان رقابتی آنها می‌تواند ثمرات مثبتی به

همراه داشته باشد.

۴- یکی از دغدغه‌های کارشناسان و از اهم

نگرانی‌هایی که در زمینه آزادسازی خدمات

مالی وجود دارد این است که بانک‌های خارجی

که به واسطه آزادسازی به بازار داخلی دست می‌یابند،

معمولاً به دنبال گلچین کردن بوده‌اند و صرفاً در بخش‌هایی

از خدمات متمرکز می‌شوند که از سودآوری بالا و ریسک پایینی

برخوردار است. به عنوان مثال دیده می‌شود که بانک‌های خارجی تنها به دنبال شرکت‌های ثروتمند و بزرگ می‌روند و با جذب آنها این امکان را که بانک‌های داخلی با تنوع بخشیدن به مشتریان و خدمات بتوانند بخش‌های وسیع تری از بازار (شامل: بانکداری خرد در مناطق دور افتاده) را پوشش دهند، از بین می‌برند.

۵- آزادسازی خدمات مالی و به خصوص حساب سرمایه می‌تواند خطر جدی تقویت جریان سرمایه به خارج از کشور را به دنبال داشته باشد؛ لذا آزادسازی می‌تواند وضعیت حساب تراز پرداخت‌های کشور را نامطلوب سازد. با حضور عرضه کنندگان خارجی که معمولاً در انتقال سرمایه به خارج توانا تر هستند، مشکلات مربوط به عدم کفایت پس اندازهای داخلی می‌تواند جدی تر گردد. این امر باعث می‌شود تا منافع ممکن حاصل از بازده سرمایه‌گذاری‌های خارجی در سبب دارایی عرضه کنندگان خدمات به قیمت فرار سرمایه و عدم ثبات بخش مالی کشور حاصل شود.

۶- آزادسازی مالی الزامات نهادی و نظارتی را طلب می‌کند که معمولاً در کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. این امر باعث می‌شود تا شانس کمی برای مدیریت درست روند آزادسازی در این کشورها

وجود داشته باشد.

در مجموع این موارد، شمه‌ای از مسائلی است که بر علیه آزادسازی خدمات مالی مطرح گردیده و باعث شده است تا برخی کشورها به طور گزینشی و محتاطانه با گشایش بخش مالی و سیاست‌های آزادسازی برخورد نمایند. در مقابل استدلال‌هایی وجود دارد مبنی بر آنکه نگرانی‌های مطرح شده در زمینه مسائل اقتصادی و نظارتی آنقدر جدی نیستند که مقابله با این روند را توجیه نمایند، اهم این استدلال‌ها به شرح زیر می‌باشند:

۱- آنجا که به خود ویژه^۸ بودن خدمات مالی اشاره می‌شود، هر چند این خود ویژگی وجود دارد اما اصل مفید بودن سیاست‌های آزادسازی رانمی‌تواند زیر سؤال برود و کنارگذاشتن این سیاست‌ها را توجیه نماید.

۲- حمایت دولت از بانک‌ها و مؤسسه‌های نوپای عرضه کننده خدمات مالی کمتر دیده شده است که به واقع رشد کارآیی و بهره‌وری را در عرضه این خدمات به دنبال داشته باشد.

۳- بهترین راه تجربه شده برای غلبه بر ضعف‌های سیستم مالی داخلی، اجازه نفوذ به بانک‌های خارجی است که انتقال دانش و تجربه لازم را امکان‌پذیر می‌سازند.

۴- نکته دیگر آنکه اگرچه ممکن است آزادسازی بهترین گزینه نباشد، اما بر گزینه‌های موجود و به خصوص بر سیاست‌های مداخله و حمایت برتری دارد.

۴. نقش گاتز در آزادسازی مالی

آزادسازی معمولاً از دو طریق انجام می‌گیرد: (۱) آزادسازی طی گاتز که در آن کشور برای رسیدن به موقعیت یک عضو هم‌تراز با سایر اعضا اقدام به آزادسازی می‌کند و (۲) آزادسازی به واسطه پیمان‌ها و قراردادهای منطقه‌ای که خارج از حوزه پوشش این مقاله می‌باشد.

گاتز به دنبال پیشبرد اهداف آزادسازی در حوزه تجارت خدمات می‌باشد. خدمات مالی بین‌یازده بخشی که در حوزه خدمات لیست شده‌اند، از نظر تعداد تعهدات در مقام دوم قرار دارد تا ژوئیه ۲۰۰۷، از کل اعضای سازمان تجارت جهانی حدود ۸۰ درصد اعضا شامل ۱۲۱ کشور استلزام خود را به حداقل آزادسازی در یکی از زیرمجموعه‌های بخش مالی اعلام کرده‌اند.

در مذاکرات دو حه با توجه به نیازها و الزامات کشورهای در حال توسعه، برنامه‌های مشخصی جهت آماده‌سازی این دسته از اعضا برای آزادسازی خدمات مالی در گاتز گنجانده شده است؛ به طوری که هر عضومی تواند برای تعهدات خود برنامه زمان‌بندی جداگانه‌ای ارائه نماید. اعضایی توانند بر عهده گرفتن تعهدات مربوط به آزادسازی خدمات مالی، یکی از دو رویکرد زیر را برگزینند:

الف) یک لیست ایجابی^۹ و مشخص از تعهدات شامل گزینش هر تعداد از زیربخش‌های عرضه کننده و زمان بندی هرگونه بر خورد‌های دوگانه و تبعیض آمیز در راستای اهداف ملی، محدودیت‌های ملی و دسترسی به بازار^{۱۰}؛

ب) تفاهم در زمینه آزادسازی خدمات مالی با عرضه نمودن مجموعه‌ای تفصیلی از تعهدات شامل جزئیات الزام‌های پذیرفته شده کلی برای یک بخش با مشخص نمودن سرشت و نوع تعهدات و لحاظ نمودن برخی تعهدات اضافی (به طور مثال تعهداتی در عرصه مقررات خدمات پشتیبانی دولت و یا تغییرات لازم در ساختارهای اطلاعاتی و روش‌های مقابله با رفتار تبعیض آمیز).

یکی از الزام‌های مطرح شده در گاتز، تنوع بخشی^{۱۱} به خدمات مالی است؛ به گونه‌ای که عرضه کنندگان این خدمات بتوانند در حوزه‌های مختلف بدون محدودیت وارد شوند. به عنوان مثال بانک‌ها بتوانند خدمات بیمه بفروشند و شرکت‌های بیمه نیز بتوانند کارت اعتباری صادر نمایند. با توجه به این

امر کشورهای عضو می‌بایست حدود تعهدات خود را به دقت تعریف نمایند تا از سردرگمی در تشخیص دقیق حوزه تعهدات پرهیز گردد.

۵. روش‌های^{۱۳} عرضه خدمات از نظر گاتز

گاتز چهار روش برای فراهم آوردن خدمات قابل استفاده تعریف می‌کند. تعهدات هر کشور در زمینه

جدول (۱) روش‌های مختلف عرضه خدمات

مثال	تعریف	نام	
ارائه فعالیت‌های بانکی از طریق سیستم مخابرات در قالب پیام‌های سوئیفت ^{۱۴} و یا ارسال انواع حواله‌های ارزی.	خدمات عرضه شده از یک کشور به کشور دیگر عضو	عرضه فرامرزی ^{۱۳}	روش ۱
یک فرد آرژانتینی در مدت اقامت خود در آمریکا از خدمات بانکی آن کشور استفاده می‌کند.	خدمات عرضه شده در یک کشور به وسیله مصرف‌کنندگان کشورهای دیگر استفاده می‌شود.	مصرف فرامرزی ^{۱۵}	روش ۲
بانک (HSBC) در دوبی برای راه‌اندازی یک پروژه پالایشگاهی، شرکت اعتباری دایر می‌کند.	راه‌اندازی کسب و کار به صورت شعبه شرکت اعتباری در کشور دیگر	حضور مستقیم ^{۱۶}	روش ۳
بانک (HSBC) یک مدیر اجرایی برای شعبه خود در قطر اعزام می‌کند.	عرضه مستقیم با حرکت مشخص حقیقی از یک کشور به کشور دیگر به‌طور کوتاه‌مدت	جریان آمد و رفت اشخاص حقیقی ^{۱۷}	روش ۴

هر یک از روش‌ها باید تعریف شده و مشخص باشد. این روش‌ها به ترتیب در جدول زیر شرح داده شده‌اند.

رفتار کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی در زمینه تعهدات گاتز قابل توجه است. بعد از گردشگری، بخش خدمات مالی بیشترین تعهدات را داشته است. در بسیاری از موارد تعهدات توافق شده، جریان حرکت کشورهای در حال توسعه را به سمت آزادسازی تقویت کرده است. برای خدمات بیمه و خدمات بانکی (البته به استثنای آسیا) اکثر کشورهای در حال توسعه را بر روش سه رابروش یک ترجیح داده‌اند. دلایل این امر ممکن است آن باشد که اولاً پیامدهای مثبت آزادسازی در روش سه بیشتر از روش یک محتمل است؛ ثانیاً ریسک آزادسازی در روش یک به‌طور نسبی بیشتر است. برای مثال اگر یک بانک در داخل مرزها باشد، امکان کنترل فعالیت‌ها بیشتر فراهم است. به علاوه در روش یک ممکن است کشور ملزم گردد تا جریان سرمایه به خارج از مرزها را مجاز نماید.

۶. تعهدات^{۱۸} ناشی از پیوستن به گاتز

تعهدات الزام آور ناشی از پیوستن به گاتز به‌طور کل در دو سطح قابل طرح می‌باشند:
(۱) تعهدات عام؛ (۲) تعهدات خاص.

الف) تعهدات عام

تعهدات عام به صورت پیوستن به گاتز قابل اعمال بوده و به این موضوع بستگی ندارد که یک کشور چه تعهدات خاصی را قبول دارد. این تعهدات به شرح زیر می‌باشند:

جدول (۲) تعهدات الزامی عام^{۱۹}

شرح	نوع تعهد
اعضا می‌بایست قواعد یکسانی برای عرضه‌کنندگان همه کشورها داشته باشند و به نفع یک یا بخشی از کشورها تبعیض قائل نشوند.	پیمان رفتار کامله‌الوداد ^{۲۰}
اعضا می‌بایست هر تغییری در مقررات را به اطلاع اعضای دیگر رسانده و به این منظور یک نهاد دولتی باید مسئولیت این کار را پذیرا شود.	شفافیت در مقررات ^{۲۱}
مقررات می‌بایست با معیارهای مشخص و قابل تعقیب تعریف شده و ضمن معقول و منطقی بودن ناظر بر همه اعضا باشد.	مقررات می‌بایست شفاف، معقول، عملی و همسان باشد.
ساز و کارهای دولتی باید برای پی‌گیری اعتراض‌ها و درخواست تجدیدنظر در احکام صادره فراهم گردد.	رویه‌های اعتراض و بازنگری روشن باشد.
اعضا باید اطمینان حاصل نمایند که انحصارهای دولتی در عرضه خدمات، شرط کامله‌الوداد و یا الزام‌های خاص مثل آزادی دسترسی به بازار را زیر پا نمی‌گذارند.	ساماندهی رفتار عرضه‌کنندگان انحصاری

ب) تعهدات خاص

این دسته از تعهدات تنها در صورتی الزام آور هستند که کشور مربوطه استلزام خود به آنها را پذیرفته

جدول (۳) تعهدات خاص

شرح	نوع تعهد
برای آنجا که تعهد پذیرفته شده، قابل اعمال است هر چند می‌تواند مشروط به برخی قیدها و محدودیت‌ها باشد. از جمله این محدودیت‌ها عبارتند از: تعداد عرضه‌کنندگان، میزان سرمایه خارجی و یا حجم مبادلات.	دسترسی به بازار ^{۲۲}
با پذیرش این تعهدات اعضا می‌پذیرند که بین واحدهای داخلی و خارجی تبعیض قائل نشوند، مسئله مهم آن است که با بازکردن بازار توسط مقررات و غیره حاشیه امن برای واحدهای داخلی ایجاد نشود. مانند مورد بالا این بند نیز می‌تواند مشروط به قیدها و محدودیت‌های خاص باشد.	رفتار هم‌ارز با بنگاه‌های داخلی و خارجی ^{۲۳}

باشد. تعهدات خاص می‌تواند به طور افقی^{۲۴} یعنی برای همه خدمات یا روش‌های عرضه و یا به صورت عمودی^{۲۵} باشد، به طور مثال در طول مراحل یک خدمت مشخص اعمال گردد.

هر کشور دارای جدول ملی^{۲۶} است که از طریق آن، بخش‌ها یا زیربخش‌هایی را که مایل است عرضه‌کنندگان خارجی به آن دسترسی یابند، تعیین می‌کند. چنانچه کشوری در زمان الحاق، جدول ملی خود را ارائه نکند، این امر به مثابه پذیرش کامل اصول گاترو آزادسازی بی‌قید و شرط بخش خدمات مالی تلقی خواهد شد. از طرفی با بهره‌گیری از این روش گاه برخی کشورها ضمن الحاق به گاتر تنها بخش کوچکی از خدمات مالی خود را بر روی خارجی‌ان باز می‌کنند.

در مورد خدماتی که در جداول ملی تعهد می‌شود، هر کشوری تواند مجموعه‌ای از محدودیت‌های کمی در زمینه‌هایی چون تعداد عرضه‌کنندگان خدمات، کل ارزش خدمات، دارایی‌ها، حجم عملیات، ستانده خدماتی، تعداد اشخاص حقیقی که می‌توانند در فعالیت خدمات خاصی استخدام شوند، حجم مشارکت سرمایه و یا کل ارزش سرمایه‌گذاری خارجی اعمال نماید. اما این محدودیت‌ها تنها تحت شرایط مشخص و با دوره زمانی معمول (۱۰ ساله) قابل استفاده هستند.

البته مواردی وجود دارد که اعضا علی‌رغم پیوستن به گاتز می‌توانند قوانین و مقرراتی را که در تناقض با تعهدات فوق است، حفظ و اعمال نمایند. به عنوان مثال در ماده دوازده به اعضا اجازه داده شده است تا در مواردی که ملاحظات مربوط به تراز پرداخت‌ها ایجاب می‌نماید، الزام‌های فوق را نادیده بگیرند. همچنین ماده چهارده اجازه می‌دهد، در جایی که حفظ نظم عمومی، سلامت محیط و حش و یا مقابله با تقلب ایجاب نماید، الزام‌های فوق زیر پا گذاشته شوند.

در ماده اول بخش سوم قسمت B توافقنامه گاتز نیز خدمات ارائه شده در راستای اعمال حاکمیت دولت از شمول الزام‌های گاتز کنار گذاشته شده‌اند. در تعریف این خدمات

قسمت C تصریح می‌کند که منظور خدماتی است که منحصر به

دولت بوده است و بر یک پایه رقابتی عرضه نمی‌شوند. به

عبارت دیگر حضور هر چند محدود رقبا

غیردولتی در ارائه خدمات، برای خارج کردن

آن دسته خدمات از استثنای مربوط به «بخش

عمومی» کفایت می‌کند. به عنوان مثال اگر

خدمات آموزش عالی توسط مؤسسات

داخلی غیردولتی حتی به طور محدود ارائه

گردد، مجوزی خواهد بود تا این خدمات نیز

در زمره ضوابط پیمان گاتز قرار گرفته و پای رقبا

خارجی به آن گشوده شود. فراتر از آن با خروج این

خدمات از دایره خدمات بخش عمومی، دیگر دولت‌ها برابر

با الزام‌های مربوط به پیمان گاتز مجاز به برخورد دوگانه و ارائه یارانه بر خدمات مورد نظر نخواهند بود.

البته باید توجه داشت که سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ها برای خدماتی که در جدول ملی ذکر شده‌اند،

جایی که در مورد آن تعهدات خاصی تعیین شود، تحت عنوان «ایجاد محدودیت در رفتار ملی^{۲۷}» قابل

اجرا است. به طور مثال در بخش خدمات بانکی کشور، اعطای تسهیلات تکلیفی در قالب قوانین بودجه

که پرداخت بخشی از سود و کارمزد آن برای اشخاص حقیقی و حقوقی از سوی دولت تضمین شده

است، بدون الزام به برخورداری خارجی‌ها از چنین یارانه‌ای از نمونه‌های قابل ذکر در این زمینه می‌باشد.

طی سال‌های اخیر نظر به درک اهمیت زمینه‌های نهادی و تنظیمی بعضی از اعضا برخی تعهدات

«پسین^{۲۸}» و یا مرحله آغازین^{۲۹} را در مسیر الزام‌های مربوط به گشایش بازارهای خود در آینده

مطرح کرده‌اند. به این ترتیب این کشورها، فشار و انگیزه‌ای برای رفرم در ساختارهای نهادی خود ایجاد

کرده‌اند.

در عین حال این کشورها فرصت لازم برای توسعه سازوکارهای تنظیمی و نظارتی و همچنین تقویت

بنیه صنایع خود را برای مواجهه با رقابت جهانی تدارک می‌بینند. از جمله کشورهایی که این روش را برای

پیوستن به گاتز در پیش گرفته‌اند، می‌توان مصر، جمهوری چک، اسلوانی، لهستان، چین و مالزی را نام

یکی از بزرگترین چالش‌هایی که فراروی
آزادسازی بخش مالی و به خصوص زیربخش
بانکداری وجود دارد، لزوم تغییر در نگرش
دولت به فعالیت بانکداری و به رسمیت
شناختن آن به عنوان یک فعالیت مستقل از
نهاد دولت می‌باشد

برد. به عنوان مثال تعهدات مربوط به بخش بانکداری چین شامل یک سیستم مفصل از گشایش‌های آغازین خدمات مالی و ارزی به مشتریان گوناگون و در شهرهای مختلف می‌گردد. در این حالت الزام‌های گاتاز و وضعیت موجود فراتر می‌رود و الزام به تغییرات در سیاستگذاری‌ها را شامل می‌شود.

اگرچه قواعد و الزام‌های گاتاز به گونه‌ای طراحی شده‌اند تا آزادسازی در تجارت را از آزادسازی تبادلات حساب سرمایه جدا سازند، اما باید توجه داشت که در عمل برخی ارتباطات اجتناب‌ناپذیر است. برای مثال برخی تعهدات در روش یک، چون آزادسازی خدمات سپرده گذاری مستلزم آزادسازی حساب سرمایه است که می‌تواند عواقب ناخواسته‌ای را به دنبال داشته باشد.

آزادسازی حساب سرمایه به طور شتابزده و بدون فراهم آوردن امکانات نهادی و نظارتی می‌تواند بحران‌های اجتماعی و اقتصادی و آشوب‌های مالی را به دنبال داشته باشد. از این رو، لازم است تادر حین پذیرش تعهدات مربوط به خدمات مالی، عواقب و ارتباط آن برای حساب سرمایه را نیز در نظر داشت.

۷. چالش‌های آزادسازی مالی در ایران

در ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی و براساس اصل ۴۴ قانون اساسی خدمات بانکی به انحصار دولت درآمد و به فعالیت بانک‌های خارجی خاتمه داده شد (اصل ۸۱ قانون اساسی). با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا (سال ۱۳۶۲) نیز مقرر گردید، سیستم بانکی فعالیت خود را محدود به خدماتی نماید که در مطابقت با شرع مقدس باشند. اما با تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید شورای نگهبان در سال ۱۳۷۳ به انحصار مطلق دولت بر ارائه خدمات بانکی خاتمه داده شد و به تدریج چندین بانک و مؤسسه اعتباری با سرمایه بخش خصوصی در صنعت بانکداری ایران پدیدار شدند.

گام بلندی که به تازگی در راه خصوصی سازی برداشته شد، تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۶ بود که مطابق ماده ۵ آن خصوصی سازی بانک‌های دولتی به استثنای بانک‌های ملی و سپه در دستور کار قرار گرفت. در این راستا، در مهر ماه سال ۱۳۸۸ با توجه به واگذاری ۷۶ درصد سهام بانک ملت و ۵۲/۱۹ درصد سهام بانک تجارت این دو بانک عملاً در زمره بانک‌های خصوصی قرار گرفتند. علی‌رغم این تحولات ساختاری ایجاد شده در صنعت بانکداری و انتقال مالکیت دولت باید اذعان داشت که هنوز ساختار مدیریت بانک‌ها تضمین‌کننده منافع صاحبان سهام نبوده است و اصول مالکیت شرکتی در بانک‌ها رعایت نمی‌شود. بدیهی است در چنین شرایطی بانک‌ها علی‌رغم تغییر در مالکیت هنوز قادر به رقابت و هم‌اوردی با بانک‌های خارجی نخواهند بود.

یکی از بزرگترین چالش‌هایی که فراروی آزادسازی بخش مالی و به خصوص زیربخش بانکداری وجود دارد، لزوم تغییر در نگرش دولت به فعالیت بانکداری و به رسمیت شناختن آن به عنوان یک فعالیت مستقل از نهاد دولت می‌باشد. هر چند این مشکل تاریخیچه دیرینه‌ای دارد اما به نظر می‌رسد تأکید دولت در چند سال اخیر بر پی‌جویی اهداف توزیعی - توسعه‌ای جدی‌تر شده و فشار بر بانک‌ها افزایش یافته است.

کاهش دستوری نرخ سود در کنار تکلیف بانک‌ها جهت اعطای هرچه آسان‌تر تسهیلات، سبب شده است که نسبت بدهی‌های معوق بانک‌ها به شدت بالا رود. به عبارت دیگر، صنعت بانکداری در شرایطی است که بدون فشار رقابت خارجی به مرزهای شکنندگی و آسیب‌پذیری نزدیک می‌شود. اجازه نفوذ رقبای خارجی در چنین شرایطی - اگر به راستی چنین نفوذی صورت گیرد - به طور قطع

بر وخامت اوضاع خواهد افزود.

تغییرات اخیری که در عرصه سیاستگذاری شاهد آن هستیم مانند تدوین آیین نامه نحوه تأسیس و عملیات شعب بانک های خارجی در ایران در اوایل سال جاری و اعطای حق صدور مجوز تأسیس شعبه بانک خارجی به بانک مرکزی که در لایحه برنامه پنجم آمده است، به همراه ارسال رژیم تجاری کشور که اولین گام رسمی در پی گیری مراحل عضویت در سازمان تجارت جهانی است، همگی گواه بر عزم مسئولان در گشودن دروازه های کشور بر روی سرمایه گذاران خارجی در حوزه عرضه خدمات بانکی است.

با این حال افزودن فشارهای خارجی در کنار فشارهای داخلی، مانعی جدی بر سر راه پیوستن ایران به بازارهای مالی بین المللی است. محدودیت های اعمال شده بر سر راه رابطه بانک های خارجی با بانک های ایرانی ریسک معاملات مالی با بانک های کشور را افزایش داده است به طوری که عملاً بسیاری از طرف های خارجی - حتی آنها که به طور سنتی رابطه دیرینه ای با بانک های ایرانی داشته اند - به تدریج ترجیح می دهند تا با چشم پوشی از منافع مشترک به این رابطه خاتمه دهند. در چنین شرایطی ممکن است اولاً عرضه کنندگان خارجی خدمات بانکی از حضور در ایران استقبال نکنند و ثانیاً با فرض ورود، کشور ما نتواند از منافع گسترش تجارت در خدمات مالی به نحو مقتضی بهره مند گردد.

چالش دیگری که فراروی آزادسازی مالی وجود دارد، آن است که ادغام در بازار جهان با وجود سیستم بانکداری مطلقاً اسلامی تاکنون به وسیله هیچ کشوری تجربه نشده است. در حالی که سیستم بانکداری اسلامی در ایران هنوز در بسیاری موارد با تبیین بنیادهای خود دست به گریبان است و در عمل همچنان در مرحله آزمون و خطا قرار دارد، در چنین وضعیتی اقدام به تعریف استراتژی ها، تدوین رویه ها و در نهایت تهیه جداول به طبع بسیار دشوار خواهد بود.

با توجه به مشکلات مذکور به نظر می رسد برای آزادسازی خدمات بانکی در ایران می بایست به نحوی عمل کرد که این بخش حتی الامکان بتواند برای تدارک شرایط نهادی و آمادگی و تقویت بنیادهای تنظیمی و نظارتی خود فرصت داشته باشد. از سویی نباید از نظر دور داشت که استلزام دولت و نهادهای فعال در این بخش به تعهد بر زمینه چینی آزادسازی مالی، می تواند فراتر از اراده گروه های سیاسی و برنامه های روزمره مدیریت اجرایی، جاری و نافذ گردد و شکل گیری و تحول نهادهای لازم را تسریع نماید. این ملاحظات حساسیت و سواس لازم در طراحی جداول ملی را گوشزد می کند.

۸. خلاصه و نتیجه گیری

سیاست آزادسازی مالی در صورتی نتیجه بخش است و تقویت رشد اقتصادی را به دنبال دارد که به نحو خردمندانه و با در نظر گرفتن اقدامات مرحله به مرحله و الزامات نهادی هر کشور به طور جداگانه و مورد به مورد، طراحی گردد. همچنین نظر به ارتباط تنگاتنگ بین آزادسازی تجارت و حساب سرمایه و با در نظر داشتن آنکه برخلاف کالاها، جریان سرمایه بیشتر در معرض مشکلاتی چون عدم تقارن اطلاعات و مخاطرات اخلاقی قرار دارد و شکل گیری قیمت ها در آن شدیداً متأثر از انتظارات می باشد، کشورهای در حال توسعه باید در تدوین تعهدات، ملاحظات توسعه ای را در نظر گیرند و همان طور که سینگ^۳ (۲۰۰۳) پیشنهاد می دهد، سیاست آزادسازی مالی را برای خدمات مالی به طور گزینشی و مورد به مورد با توجه به ویژگی های بخش مالی و توانایی های نظارتی و نهادی خود دنبال نمایند. در این مسیر فراهم آوردن مقدمات لازم از نظر قابلیت رقابت پذیری عرضه کنندگان داخلی و بسترهای مقرراتی و حقوقی لازم برای بهره گیری از فرصت هایی که آزادسازی خدمات مالی پیش می آورد، حیاتی است.

پانوشته‌ها:

- 1- World Trade Organization (WTO).
- 2- Small and Medium Enterprises (SMEs).
- 3- Regulatory.
- 4- Supervisory.
- 5- Prudential.
- 6- General Agreement on Trade in Services (GATS).
- 7- Investment Banking.
- 8- Self-specific.
- 9- Positive Listing.
- 10- Market Access/National Treatment Limitations.
- 11- Proliferation.
- 12- Modes.
- 13- Cross-border Supply.
- 14- Swift.
- 15- Consumption Abroad.
- 16- Commercial Presence.
- 17- Movement of Natural Persons.
- 18- Obligations.
- 19- General Obligations.
- 20- Most- Favored- Nation (MFN).
- 21- Transparency in Regulations.
- 22- Market Access.
- 23- National Treatment.
- 24- Horizontally.
- 25- Vertically.
- 26- National Schedules.
- 27- Limits on National Treatments.
- 28- Pre.
- 29- Phased-in.
- 30- Singh.

* معاون پژوهشی مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران.

منابع و مأخذ

- 1-Singh, A. (2003). Capital Account Liberalization, Free Long-term Capital Flows, Financial Crises and Economic Development. *Eastern Economic Journal*, 29(2), pp 191-216.
- 2-United Nation. (2007) . Trade and Development Implications of Financial Services. *Geneva, TD/B/COM.1/EM.33/3*.
- 3-Williamson, John. (1999). Whether and When to Liberalize Capital Account and Financial Services. *WTO Staff Working Paper ERAD*, 03. from [http:// www. wto. org/ english/ res_ e/ reser_ e/ wpaps_ e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wpaps_e.htm).
- 4-World Trade Organization.(1999). *An Introduction to GATS*. From [http:// www.wto.org](http://www.wto.org).