

## اقتصاد سیاسی اصلاح نهادهای رسمی بانکداری در ایران پس از انقلاب

علی چشمی\* و حبیب حبیبی نیکجو\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۲/۱۵

### چکیده

اصلاحات نهادی درون‌زا در چارچوب اقتصاد سیاسی قابل تحلیل است. این مقاله بر اصلاحات نهادی صنعت بانکداری تمرکز دارد. مهم‌ترین نهاد رسمی بانکداری، نهاد تنظیم مقررات و نظارت بر بانک‌ها است که در ایران توسط شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی انجام می‌شود. در این مقاله، اصلاحات نهاد رسمی بانکداری ایران هم طبق قانون و هم شیوه‌های اجرایی آن در عمل طی دوره بعد از انقلاب تحلیل می‌شود. مساله اصلی مقاله این است که چگونه می‌توان از نورث و دیگران (۲۰۰۶ و ۲۰۰۹) درباره سامان اجتماعی دسترسی محدود و دسترسی باز فقط برای صنعت بانکداری استفاده کرد؟ شواهد تاریخی و تحلیل آماری بانکداری ایران نشان می‌دهد که ترتیبات نهادی بانکداری ایران و شیوه‌های اجرایی آن در دوره‌های مختلف با ویژگی‌های سامان دسترسی محدود (دولت طبیعی) انطباق دارد. به ویژه در دهه ۱۳۷۰ با اینکه بانکداری خصوصی ممنوع است، اما گروه‌هایی از خواص ائتلاف حاکم از رانت تاسیس موسسات بانکی غیردولتی به صورت غیررسمی بهره‌مند شدند. این شرایط سبب رقابت در ائتلاف حاکم شده و در اوایل دهه ۱۳۸۰ با اصلاح قواعد ورود، بانک‌های خصوصی رسمی با وابستگی به گروهی دیگر از ائتلاف حاکم، تاسیس شدند. سپس قوانین و مقررات متعددی برای بهبود نظارت بر بانکداری تصویب شد. در اواخر دهه ۱۳۸۰، منافع موسسات بانکی غیررسمی آسیب دید به همین دلیل تلاش کردند تا به شکل رسمی به فعالیت خود ادامه دهند. در مجموع، شواهد نشان می‌دهد اگر چه طبق نورث و دیگران (۲۰۰۹) هنوز ویژگی‌های دولت طبیعی (سامان دسترسی محدود) در صنعت بانکداری ایران وجود دارد، اما از دولت طبیعی پایه‌ای سال‌های قبل از ۱۳۸۰ به برخی ویژگی‌های دولت طبیعی بالغ گذار کرده است.

**طبقه‌بندی JEL: E02, B15, P11, G21, N25**

**کلیدواژه‌ها:** نهادهای رسمی، سامان دسترسی محدود، اصلاح نهادی، بانکداری، تحلیل تاریخی.

\* استادیار دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه فردوسی مشهد، نویسنده مسئول، پست الکترونیکی:

a.cheshomi@um.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری علوم اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد، پست الکترونیکی:

habib.habibinikjoo@um.ac.ir

۱- مقدمه

اقتصاد نهادی در شاخه‌های متعددی در حال گسترش است. مقاله حاضر در شاخه اقتصاد سیاسی توسعه قرار دارد که هم به ابعاد سیاسی و هم ابعاد اقتصادی موضوع توجه دارد. اقتصاد سیاسی توسعه تاکنون در دیدگاه‌های نهادی مختلفی گسترش یافته است، از جمله هزینه مبادله در امور سیاسی (نورث، ۱۳۹۰ و دیکسیت، ۱۹۹۶)، نظریه انتخاب عمومی (بوکانن و تالوک، ۱۹۶۲ و نیسکانن، ۱۹۷۵)، اهمیت نهادهای سیاسی (نورث و وینگست، ۱۹۸۹؛ عجم اوغلو و رابینسون، ۲۰۰۵ و ۲۰۱۲، نورث و همکاران، ۲۰۰۶ و ۲۰۰۹)، اهمیت نهاد دولت (نورث، ۱۹۸۱ و اولسن، ۱۹۸۲)، دموکراسی و توسعه (اولسن، ۱۹۹۳). این مطالعات اغلب کل جامعه را تحلیل کرده‌اند نه یک صنعت خاص را.

در این مقاله تلاش می‌شود تحلیل‌های نورث و همکاران (۲۰۰۶ و ۲۰۰۹) برای صنعت بانکداری استفاده شود. صنعت بانکداری به دلیل روابط گسترده با همه فعالیت‌های اقتصادی و تامین مالی تولیدات و مبادلات، همواره برای کنشگران اقتصادی و سیاسی اهمیت دارد. در صنعت بانکداری، رانت قابل توجهی به صورت مستقیم و غیرمستقیم قابل دستیابی است که تضاد منافع شدیدی بین بازیگران و گروه‌های فعال در این صنعت ایجاد می‌کند. این تضاد منافع، گاهی می‌تواند به رقابت سازنده بین بانک‌ها از نوع شومپتری منجر شود و در نتیجه از طریق نوآوری‌های مالی و بهبود بهره‌وری، هزینه مبادلات بانکی را برای جامعه کاهش دهد و کیفیت خدمات بانکی را افزایش دهد. در مقابل، گاهی نیز می‌تواند رقابت بین بازیگران خاص بر اساس دستیابی بیشتر به رانت‌های ساختگی در فرآیندهای سیاسی برقرار شود. رقابت برای رانت‌های ساختگی، مخرب خواهد بود چون می‌تواند به حقوق مالکیت جامعه با افزایش هزینه مبادلات بانکی و کاهش کیفیت خدمات بانکی آسیب بزند.

هر کدام از این دو موقعیت، با نهاد مقررات‌گذار و ناظر (به عنوان نهاد رسمی) متناسبی در صنعت بانکداری تطبیق خواهد یافت؛ رقابت سازنده یا مخرب باشد، این نهاد

رسمی در ماهیت خود طبق قانون<sup>۱</sup> یا رفتار خود در عمل<sup>۲</sup> (ویژگی های نظام اجرایی)<sup>۳</sup>، پشتیبان و مکمل آن خواهد بود.

در یک محیط با رقابت مخرب رانتی، قوانین نهاد مقررات گذار متناسب با همان محیط تصویب خواهد شد و حتی اگر قانون آن متناسب با رقابت سازنده نوشته شود در عمل، رفتار این نهاد متناسب با محیط مخرب خواهد بود. در این چارچوب، اصلاح نهاد مقررات گذار و ناظر صنعت بانکداری می تواند همگام با اصلاح تعاملات همه بازیگران آن باشد.

برداشت مطرح شده از رقابت و نهادهای رسمی صنعت بانکداری بر اساس مباحث نورث و همکاران (۲۰۰۶ و ۲۰۰۹) درباره نحوه کنترل خشونت در دو سامان دسترسی محدود و باز، ترسیم شده است. بر این اساس، مسائل اصلی این مقاله چنین است که شرایط نهادی جامعه چه نوع سامانی (دسترسی محدود یا باز) برای صنعت بانکداری غیردولتی ایران در دوره پس از انقلاب تعیین کرده است؟ آیا محیط نهادی صنعت بانکداری ایران در حال پیشرفت و تغییر وضعیت درون سامان دسترسی محدود است یا در حال گذار از دسترسی محدود به دسترسی باز است یا در سامان دسترسی باز قرار گرفته است؟ اصلاحات مهم در ماهیت و رفتار نهاد رسمی صنعت بانکداری ایران در چه مواقعی و تحت تاثیر چه عواملی اتفاق افتاده است؟

ساختار مقاله چنین تنظیم شده است. بعد از مقدمه در قسمت دوم، پیشینه مطالعات درباره اصلاح نهادهای بانکداری مرور می شود. در قسمت سوم، انواع سامان دسترسی محدود و سامان دسترسی باز که نورث و همکاران (۲۰۰۶ و ۲۰۰۹) برای کل جامعه بکار برده اند، تنها برای صنعت بانکداری تنظیم می شود. در قسمت چهارم، ماهیت قانونی و رفتار نهاد مقررات گذار و ناظر در بانکداری ایران (شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی) در معیارهای مشخص تحلیل می شود تا نوع سامان دسترسی در بانکداری ایران طی دوره های پس از انقلاب تعیین شود. در قسمت پنجم، اثرات رانت جویی گروه های ذی نفع بر اصلاحات نهاد رسمی بانکداری ایران بررسی می شود. در پایان و بخش ششم نتیجه گیری و برداشت از مسیر آینده ارائه خواهد شد.

---

1- De Jure

2- De Facto

3- Enforcement Characteristics

## ۲- پیشینه مطالعات

مطالعات فراوانی در زمینه اثرگذاری توسعه مالی بر رفاه اقتصادی صورت پذیرفته است. برخی از این مقالات به استخراج رابطه علی میان توسعه مالی و رشد اقتصادی نیز منجر شده است (کینگ و لوین<sup>۱</sup>، ۱۹۹۳، راجان و زینگلس<sup>۲</sup>، ۱۹۹۸). در این مطالعات غالباً بر نقش نظام بانکداری در عملکرد رشد اقتصادی و رفاه تاکید شده است. با این حال، این مساله مطرح می‌شود که اگر توسعه نظام مالی و به صورت مشخص نظام بانکی یک کشور می‌تواند رشد اقتصادی را رقم بزند، چرا کشورها برای رهایی از فقر و رشدهای پایین اقدام به توسعه مالی نمی‌کنند. در پاسخ به این سوال، تعدادی از مطالعات به بررسی عوامل موثر بر تفاوت سطح توسعه یافتگی در نظام مالی کشورها پرداخته‌اند.

هابر، نورث و وینگست<sup>۳</sup> (۲۰۰۸) به طبقه‌بندی این نظریات پرداخته و اذعان می‌کنند دو دسته نظریه برای توضیح تفاوت در سطح توسعه مالی کشورها وجود دارد: رویکرد ریشه‌های قانونی و رویکرد نهادهای سیاسی.

در رویکرد ریشه‌های قانونی گفته می‌شود که کشورهایی که مستعمره انگلستان بوده‌اند و از شیوه قانون‌گذاری انگلیسی استفاده کرده‌اند از سطح توسعه یافتگی بیشتری در نظام مالی شان برخوردار هستند، چراکه در این سبک قانون‌گذاری از سهام‌داران کوچک بهتر محافظت می‌شود. در مقابل، طرفداران رویکرد نهادهای سیاسی معتقدند که ریشه‌های قانونی یا اهمیت ندارد (لاپورتا<sup>۴</sup> و همکاران، ۱۹۹۸) و یا از اهمیت کمتری نسبت به نهادهای سیاسی برخوردار است (بک<sup>۵</sup> و همکاران، ۲۰۰۳). براساس این دیدگاه، توسعه بازارهای مالی نتیجه قوانین و مقررات خاصی است که از دل نهادهای سیاسی بیرون می‌آید. عصاره این رویکرد، تضاد منافع ذاتی حکمرانی است: توسعه بانکداری و بازارهای سهام امکان‌پذیر نخواهد بود مگر اینکه دولت، قراردادهای مالی را رسمیت ببخشد. اما دولت برای تامین مالی خود به این بانک‌ها و بازارها نیازمند است. بنابراین، این عامل سبب می‌شود که توسعه بازارهای مالی با مشکل مواجه شود (هابر، نورث و وینگست، ۲۰۰۸).

---

1- King and Levine  
 2- Rajan and Zingales  
 3- Haber, North and Weingast  
 4- La Porta  
 5- Beck

هابر (۲۰۰۵) دو دیدگاه اساسی رویکرد ریشه‌های قانونی و نهادهای سیاسی را بررسی کرده است. او بین این دو دیدگاه براساس فرآیند شکل‌گیری و تغییرات نظام بانکداری در آمریکا و مکزیک تا سال ۱۹۱۳ قضاوت می‌کند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد نهادهای سیاسی (به طور مشخص نهادهایی که سبب ایجاد رقابت نهادینه در میان بازیگران سیاسی می‌شود) نقش موثری در اندازه، نقش و ساختار نظام بانکی هر کشور دارد. بنابراین نهادهای سیاسی نقش موثرتری در شکل‌گیری تفاوت میان توسعه نهادهای مالی دارد.

گروه دیگری از مطالعات با تحلیل تاریخی روند قانون‌گذاری به مکانیزم اثرگذاری نهادهای سیاسی بر تغییرات نهادی در صنایع (از جمله بانکداری) پرداخته‌اند. لوی و اسپیلر<sup>۱</sup> (۱۹۹۴) با یک ارزیابی مقایسه‌ای بخش ارتباطات در کشورهای آرژانتین، شیلی، جامائیکا، فیلیپین و انگلستان نشان داده‌اند که چگونه نهادهای سیاسی با فرآیندهای مقرراتی و شرایط اقتصادی تعامل دارند و پتانسیل مصادره یا دست‌کاری اداری را تعیین می‌کنند و بر عملکرد اقتصادی این بخش اثر می‌گذارند. آن‌ها دریافتند که عملکرد مطلوب مخابرات منوط به محدود کردن عملکرد اداری دلبخواهانه است.

کروزنر<sup>۲</sup> (۱۹۹۷) در مقاله‌ای به تحلیل اقتصاد سیاسی اصلاح مقررات بانکی می‌پردازد. او با انتقاد از مطالعات مربوط به صنعت بانکداری، این موضوع را مطرح می‌کند که اقتصاددانان تنها راهکارهایی برای خروج از شرایط نامناسب را ارائه می‌کنند و به شکل‌گیری این شرایط نامناسب توجه اندکی دارند. این مقاله با بهره‌گیری از چارچوب تحلیلی اقتصاد سیاسی اثباتی به تحلیل صنعت بانکداری می‌پردازد. براساس این چارچوب تحلیلی، یک طرف تقاضا و یک طرف عرضه برای اصلاح مقررات و قواعد بانکی در نظر گرفته می‌شود. در طرف تقاضا، گروه‌های ذی‌نفع<sup>۳</sup> قرار دارند که بر قانون‌گذار و قاعده‌گذار فشار می‌آورند تا سیاست‌هایی را به تصویب برسانند که در راستای منافع آن‌ها باشد. البته گروه‌های ذی‌نفع یک دست و همگن نیستند و ممکن است تضاد منافع میان آن‌ها وجود داشته باشد. اما در طرف عرضه، انگیزه‌های قاعده‌گذار مطرح می‌شود. انگیزه‌های قاعده‌گذار و ساختار تصمیم‌گیری این نهاد، تعیین می‌کند که کدام سیاست باید شکل بگیرد. ساختار تصمیم‌گیری به این جهت اهمیت دارد که انگیزه‌های گروه‌های ذی‌نفع گوناگون

---

1- Levy and Spiller

2- Kroszner

3- Interest Groups

را ساماندهی می‌کند. این مقاله در نهایت با شکل‌دهی این سازوکار، چارچوب تحلیلی مناسبی در زمینه انتخاب سیاست در شکل‌گیری قواعد بانکی و مالی و عوامل موثر بر آن ارائه می‌کند.

آبرامز و ستل<sup>۱</sup> (۱۹۹۳) به مطالعه تغییرات قوانین بانکداری در ایالات متحده آمریکا می‌پردازند. در بین سال‌های ۱۹۳۱ تا ۱۹۳۵ تغییرات زیادی در زمینه قانون ایالت‌های مختلف در زمینه بانکداری صورت پذیرفت و ۲۲ ایالت، محدودیت‌های خود را برای تاسیس شعب بانکی برداشتند که پیش از این با موانع زیادی همراه بود. این مقاله، با استفاده از مدل گروه‌های فشار و رفتار رانت‌جویانه، دلایل اصلی برداشته شدن این قوانین و قواعد را بررسی می‌کند.

نورث و همکاران (۲۰۰۶: ۱۳۸) مطرح می‌کنند که مهم‌ترین سازوکار گذار از سامان اجتماعی دسترسی محدود به دسترسی باز، سازوکار مالی است. اگر تغییر در دسترسی بتواند یک بازده مالی قابل توجه عاید دولت طبیعی کند و منافع مالی از دسترسی آزادتر را بتوان در سراسر ائتلاف حاکم تقسیم کرد، امکان یک تغییر نهادی اندک وجود دارد.

نورث و همکاران مثال می‌زنند که ایالات متحده در اوایل قرن نوزدهم (در همه ایالات) ورود به فعالیت بانکداری را به طور شدید کنترل می‌کرد. در دهه ۱۸۱۰، ایالت ماساچوست، سیستم مالیات ستانی از سرمایه بانک را ایجاد کرد. هدف از مالیات گرفتن، محدود ساختن ورود بود، اما این ایالت خیلی زود تشخیص داد که درآمد به دست آمده از مالیات بر سرمایه بانک، بیشتر از سود سهامی بود که دولت ایالتی قصد داشت از آن حمایت کند. بنابراین دولت ایالتی تصمیم گرفت سهام بانک خود را بفروشد و اجازه داد ورود به بانکداری آزاد باشد. در ابتدای دهه ۱۸۳۰، بیش از ۵۰ درصد درآمد دولت ماساچوست از محل مالیات بر سرمایه بانک‌ها به دست می‌آمد و تعداد بانک‌ها در این ایالت بیشتر از سایر ایالات بود. در نتیجه، ایالات دیگر از این ایالت تقلید کردند و «بانکداری آزاد» در ایالات متحده آمریکا از دهه ۱۸۴۰ شروع به گسترش کرد.

مؤمنی و زمانی (۱۳۹۲) مبتنی بر چارچوب نظم اجتماعی (نورث و دیگران) و اقتصاد سیاسی نشان دادند که نظم اجتماعی ایران بین دو انقلاب ۱۲۸۵ تا ۱۳۵۷، نظم دسترسی محدود بوده و نهادها در این نوع نظم به گونه‌ای طراحی و ساماندهی شده‌اند تا

---

1- Abrams and Settle

سطح دسترسی به سازمان‌های اقتصادی و سیاسی کنترل و محدود شود. در نتیجه الگوی توسعه‌ای که در این دوره پیگیری شده است، نظم اجتماعی ایران با شکاف توازن دوگانه (سیاسی و اقتصادی) و شکاف دسترسی (در درون هر یک از دو سیستم اقتصادی و سیاسی) مواجه شده است. شکاف توازن دوگانه، نتیجه سیاست‌گذاری توسعه اقتصادی در فضای بسته سیاسی است. چرخش محدود نخبگان سیاسی و سطح دسترسی طبقات متوسط و پایین به سیستم سیاسی (حتی در دوره ۱۳۲۰-۱۳۳۲ که رقابت جدی میان گروه‌های سیاسی وجود داشته) از جمله شاخصه‌های شکاف دسترسی سیستم سیاسی بوده است. شکاف دسترسی سیستم اقتصادی نیز از طریق سطح دسترسی مردم به سازمان‌های اقتصادی (مانند بانک‌ها) نشان می‌دهد که سهم عمده تسهیلات بانکی به اعضای ائتلاف غالب اعطا شده و سطح دسترسی مردم به نظام بانکی به شدت محدود بوده است. سرانجام، با وجود اینکه در دوره رضاشاه و محمدرضاشاه رشد اقتصادی تجربه شده است، اما شکل‌گیری این شکاف‌ها در کنار جامعه منقسم به طبقات (و نه جامعه طبقاتی) به نارضایتی‌های اجتماعی منجر شده که تهدید و فروپاشی نظام سیاسی را در پی داشته است.

### ۳- مبانی نظری نهادی: سامان دسترسی محدود و باز در صنعت بانکداری

#### ۳-۱- نهادها در صنعت بانکداری

کامونز<sup>۱</sup> (۱۹۵۰: ۲۱) نهاد را به عنوان یک کنش جمعی برای کنترل، آزاد کردن و بسط کنش افراد تعریف می‌کند. در تعریف دیگر، نورث (۱۹۹۰الف: ۱۹) نهادها را «قواعد بازی» در جامعه یا قیودی می‌داند که روابط متقابل بین افراد را هدایت و محدود می‌کنند. از دید نورث (۱۹۹۰الف: ۲۱-۲۰) نهادها شامل محدودیت‌های غیررسمی (شامل هنجارهای رفتاری، عادات و نظام‌های رفتاری)، محدودیت‌های رسمی (شامل مقررات و قوانین عادی و اساسی) و ویژگی‌های نظام اجرایی<sup>۲</sup> این محدودیت‌ها است. این دیدگاه همچون ویلیامسون (۲۰۰۰)، بین نهادها و سازمان‌ها تمایز قائل می‌شود، زیرا سازمان‌ها «بازیگران» در «قواعد بازی» هستند. با این حال، خود سازمان‌ها نیز روابط متقابل افراد را ساختار می‌بخشند.

1- Commons

2- Enforcement Characteristics

برخلاف نهادها، سازمان‌ها از گروه‌های مشخصی از افراد تشکیل شده‌اند که اهداف مشترک و فردی خود را از طریق رفتار هماهنگ شده پیگیری می‌کنند. با توجه به روابط موجود در یک سازمان، افراد آن می‌توانند قواعد، هنجارها و باورهای مختص به خود داشته باشند (نورث و دیگران، ۲۰۰۹: ۱۶-۱۵). اینکه چه سازمان‌هایی به وجود آمده‌اند و چگونه در طول زمان تکامل یافته‌اند به‌طور بنیادی متأثر از محیط نهادی<sup>۱</sup> است. همچنین سازمان‌ها به نوبه خود بر تکامل محیط نهادی تاثیر می‌گذارند (نورث، ۱۹۹۰ الف: ۲۲).

«محیط نهادی» به عنوان «قواعد رسمی بازی»<sup>۲</sup> تعریف می‌شود. یوسکو<sup>۳</sup> (۲۰۰۸: ۸-۷) محیط نهادی را چنین تعریف می‌کند: قوانین اساسی، نظام سیاسی و حقوق انسانی اولیه، حقوق مالکیت و نحوه تخصیص آن، قوانین و مقررات عادی، دادگاه‌ها و نهادهای مرتبط برای ضمانت اجرای حقوق انسانی، سیاسی و مالکیت، نهادهای پولی و مالی پایه و قدرت مالیات ستانی دولت، قوانین و نهادهای مربوط به قواعد مهاجرت، تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی و سازوکارهای سیاسی، حقوقی و اقتصادی که تغییرات در محیط نهادی را ممکن می‌سازد. ماهیت محیط نهادی در هر لحظه از زمان، اوصاف مبانی فرهنگی و اجتماعی را منعکس می‌کند.

«ساختار تدبیر»<sup>۴</sup> به تعبیر ویلیامسون (۲۰۰۰) به «انجام بازی»<sup>۵</sup> می‌پردازد. شیوه‌های بدیل برای تدبیر مبادلات (یا ساختارهای تدبیر) شامل بازار، ترکیبی و سلسله مراتب درون بنگاه و تراز شدن مبادلات به هر یک از این شیوه‌ها در تحلیل‌ها اهمیت دارد. بانک‌ها به عنوان سازمان یا ساختار تدبیر بنگاه در محیط نهادی بانکداری فعالیت می‌کنند.

ارتباط بین نهادهای رسمی و ساختارهای تدبیر به این صورت است که نهادهای رسمی در هر لحظه از زمان هزینه‌های هر یک از ساختارهای تدبیر را تعیین می‌کنند. این هزینه‌ها به وضعیت حفظ حقوق مالکیت و سازوکار تعهد مبادلات، اجرای قوانین و مقررات، اثر وجهه<sup>۶</sup> و درجه نااطمینانی بستگی دارد (ویلیامسون، ۱۹۹۱: ۲۸۷).

- 
- 1- Institutional Environment
  - 2- Formal Rule of the Game
  - 3- Joskow
  - 4- Governance Structure
  - 5- Play of the Game
  - 6- Reputation Effect



در واقع، ماهیت نهادهای رسمی و شیوه اجرای آنها است که میزان هزینه مبادله در بازار و هزینه سازماندهی در بنگاه را تعیین می‌کنند. همچنین تاثیر هر یک از ساختارهای تدبیر به صورت راهبردی بر نهادهای رسمی به این صورت است که یک ساختار تدبیر مانند بنگاه همواره برای دستیابی به منفعت و رانت بیشتر تلاش می‌کند تا نهادهای رسمی را به نفع خود اصلاح کند. (ویلیامسون، ۱۹۸۵: ۳۷۳).

در این مقاله ماهیت و روابط نهادهای رسمی صنعت بانکداری شامل نهاد مقررات‌گذار و ناظر و شیوه‌های اجرایی آن در عمل تحلیل خواهد شد؛ به این صورت که تاثیر هر یک از ساختارهای تدبیر در صنعت بانکداری، یعنی بانک‌ها و موسسات بانکی بر نهادهای رسمی این صنعت تحلیل می‌شود و سایر روابط برای ساده‌سازی کنار گذاشته می‌شود. برای این منظور، ابتدا ویژگی‌های سامان دسترسی باز و محدود برای صنعت بانکداری استخراج می‌شود و سپس نحوه گذار از سامان دسترسی محدود به باز تحلیل می‌شود.

### ۳-۲- سامان دسترسی محدود و باز

نورث و دیگران (۲۰۰۶ و ۲۰۰۹) با مطالعه تاریخ اقتصادی کشورها توانستند انواع «سامان اجتماعی»<sup>۱</sup> در طول تاریخ بشر را از یکدیگر تفکیک کنند که هر کدام دارای محیط نهادی و سازمان‌های خاص خود است. آنها یک سامان اجتماعی را چنین توصیف می‌کنند: «سبکی که جوامع، نهادها را می‌سازند تا از موجودیت اشکال خاصی از سازمان انسانی حمایت کنند، سبکی که جوامع، دسترسی به سازمان‌ها را محدود می‌کنند یا باز می‌گذارند، و سبکی که انگیزه‌ها توسط این الگوی سازمانی شکل می‌گیرد».

نورث و دیگران سامان‌های اجتماعی موجود در سطح جهان را به دو نوع تقسیم می‌کنند: سامان اجتماعی دسترسی محدود و سامان اجتماعی دسترسی باز. البته، آنها از چهار معیار شامل میزان کنترل خشونت، ماهیت نهادهای رسمی، ماهیت سازمان‌ها و باورهای مردم جامعه برای تفکیک این دو نوع سامان اجتماعی از یکدیگر استفاده می‌کنند. طبق مساله اصلی این مقاله، فقط دو معیار ماهیت نهادهای رسمی و ماهیت سازمان‌ها در این مقاله اهمیت بیشتری دارد که در ادامه بر آنها تاکید می‌شود. ماهیت نهادهای رسمی

صنعت بانکداری از این جهت در این تحقیق اهمیت دارد که این نهادها هستند که امکان تشکیل، هزینه تشکیل و فعالیت بانکها را تعیین می کنند.

در بین نهادهای رسمی، ماهیت نهاد دولت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. طبق نظریه قراردادی درباره دولت نورث (۱۹۸۱) که منطبق بر سامان اجتماعی باز است، دولت و سایر نهادهای مرتبط، یک چارچوب قانونی فراهم می کنند تا قراردادهای خصوصی برای مبادلات اقتصادی منعقد شوند و از آنها در مقابل دست اندازی دولت و سایر گروه‌های سیاسی قدرتمند حفاظت می کنند. چنین نهادهایی، هزینه مبادله را برای فعالان اقتصادی کاهش می دهند. اما طبق نظریه غارت‌گری درباره دولت - که منطبق بر سامان اجتماعی محدود است - دولت همچون ابزاری برای انتقال منابع از یک گروه به گروه حاکم عمل می کند.

### ۳-۲-۱- نوع اول: سامان اجتماعی دسترسی محدود

در سامان اجتماعی دسترسی محدود (یا دولت طبیعی)، نظام‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مبتنی بر محدودیت ورود همه افراد به نهادها و سازمان‌ها شکل گرفته است و فقط اعضا و وابستگان به خواص<sup>۱</sup> ائتلاف حاکم اجازه ورود دارند. در نتیجه، دوام نهادها و سازمان‌ها به اشخاص حاکم وابسته است. همچنین در این سامان، تغییرات در نهادها و سازمان‌ها در صورتی انجام می شود که بتواند رانت و امتیازهای ویژه برای گروه حاکم ایجاد کند.

در یک سامان اجتماعی دسترسی محدود، نهادهای حقوق مالکیت و بستن قرارداد به صورتی است که اغلب روابط اجتماعی در راستای وجود ائتلاف حاکم تنظیم شده است.

بنابراین، ویژگی‌های اصلی این سامان اجتماعی عبارت است از:

\* تنظیم اغلب روابط اجتماعی در راستای وجود فرادستان خاص.

\* وجود امتیازات ویژه برای فرادستان.

---

#### 1- Elits

نورث و دیگران (۲۰۰۹) فرادستان یا خواص را افرادی از جامعه می دانند که در یک زمینه مانند نظامی گری، مذهبی، سیاسی یا فعالیت های اقتصادی تخصص دارند. در جوامع دسترسی محدود معمولاً یک گروه از خواص - به احتمال زیاد نظامیان - می تواند ائتلاف حاکم را تشکیل دهند و اعضای خود را در سایر زمینه‌ها بکار گیرند.

- \* اجرای سلسله مراتبی و نابرابر در اجرای قوانین و مقررات به نفع فرادستان.
- \* حمایت قوی از حقوق مالکیت فرادستان و حمایت ضعیف از حقوق فرودستان و حقوق مالکیت ناامن برای آنها.
- \* یک حس فراگیر وجود دارد درباره اینکه همه افراد در اجرای قوانین و مقررات با هم برابر نیستند.
- \* نظریه غارتگری درباره دولت صادق است؛ دولت و سایر نهادهای مرتبط همچون ابزاری برای انتقال منابع به گروه فرادستان از سایر گروه‌ها عمل می‌کنند (قدرت خلق رانت برای گروه فرادستان).
- \* رونق شبکه‌های حامی‌پروری.
- \* نهاد رسمی به نسبت کوچک و متمرکز است و ذی‌نفعان مختلف در آن نقش ندارند.
- \* گروه‌های ائتلاف حاکم توانسته‌اند بر سواری معجانی برای کنش جمعی در راستای کسب رانت غلبه کنند و رقابتی منصفانه با همدیگر در زمینه کسب رانت ندارند.
- \* فرودستان، تهدیدی برای ائتلاف حاکم نیستند.
- \* گروه‌های در ائتلاف حاکم بر دولت طبیعی همواره با این معضل روبه‌رو هستند که ائتلاف حاکم را تا چه اندازه بزرگ کنند. هر چه این اندازه بزرگ‌تر شود، کل رانت بزرگ‌تر شده، اما سهم هر گروه کمتر می‌شود و منافع هر عضو از تهدید به خروج از ائتلاف کاهش می‌یابد.
- \* در جوامع دسترسی محدود سازمان‌ها بیشتر توسط دولت و یا وابسته به دولت و توسط ائتلاف حاکم و وابستگان آنها در راستای کسب رانت برای این افراد تشکیل می‌شود. بنابراین محیط نهادی این کشورها دارای سازمان‌های اندک و انحصاری است.
- اگر الگوی نورث و دیگران (۲۰۰۹) را به سطح یک صنعت، مانند صنعت بانکداری تقلیل دهیم، ویژگی‌های محیط نهادی یک صنعت بانکداری در سامان دسترسی محدود می‌تواند به صورت هفت بند زیر باشد:
- ۱- عموم افراد جامعه برای تشکیل موسسات بانکی توانایی ندارند و فقط خواص گروه‌های فرادست از حق دسترسی برای تشکیل موسسات بانکی برخوردارند.
- ۲- موسسات بانکی اغلب در مالکیت دولت و یا خواص وابسته به دولت و در راستای کسب رانت برای ائتلاف حاکم است.

- ۳- تعداد موسسات بانکی به نسبت اندک و انحصاری است،
  - ۴- نهاد ناظر و مقررات گذار صنعت بانکداری به نسبت کوچک و متمرکز است و ذی نفعان مختلف در آن نقش ندارند.
  - ۵- فرادستان، قوانین و مقررات بانکداری محدود کننده را اجرا نمی کنند و سایر اشخاص باید آن را اجرا کنند.
  - ۶- دولت و سایر نهادهای مقررات گذاری بانکداری با قواعد و رفتار خود همچون ابزاری برای انتقال رانت به گروه فرادستان از سایر گروه ها عمل می کنند.
  - ۷- موسسات بانکی وابسته به خواص حاکم با یکدیگر ائتلاف دارند و رقابتی منصفانه با همدیگر در زمینه کسب رانت دارند.
- نورث و دیگران (۲۰۰۹) طبق بررسی تاریخی جوامع نشان می دهند که نظام های با دسترسی محدود را می توان در سه سطح (شکننده، پایه ای و بالغ) تقسیم کرد. ویژگی های اساسی هر نوع به این شرح است:

#### الف- دولت طبیعی شکننده<sup>۱</sup>:

- \* تعهد در درون ائتلاف حاکم، سیال و ناپایدار است و به سرعت به افراد دیگر منقل می شود، زیرا به هویت و شخصیت اعضای ائتلاف وابسته است.
- \* یک تغییر کوچک در وضعیت اعضای ائتلاف (به دلیل تغییر قیمت های نسبی، ترتیبات جدید، خشونت و ناآرامی اجتماعی) می تواند ائتلاف را واژگون سازد.
- \* ائتلاف حاکم زمانی که منافع سیاسی اعضای ائتلاف با سهم اقتصادی آن ها متوازن شود، می تواند سامان اجتماعی برقرار کند: توازن دو گانه. بنابراین، توزیع قدرت و امتیازات اقتصادی در پایداری روابط درون ائتلاف نقش مهمی دارد. در چنین دولتی، امور سیاسی واقعی<sup>۲</sup> است (خشونت فیزیکی وجود دارد). به عنوان مثال، منابع می تواند با غلبه نظامی بر سایر گروه ها به دست آید، اما در درون ائتلاف با توفیق سیاسی حاصل می شود.
- \* اعضای ائتلاف حاکم می خواهند که قوانین و قواعد را برای محدود کردن رانت جویی بکار ببرند، اما نااطمینانی درباره نتایج آن مانع می شود تا خواص حاکم بتوانند چنین قوانین

---

1- Fragile Natural State

2- Real Politics

و قواعدی را به طور معتبر به تصویب و اجرا برسانند، چرا که دولت طبیعی شکننده نمی تواند حمایت سازمان‌های خواص را به دست آورد.

\* ناپایداری دولت طبیعی سبب می شود تا این جوامع نتوانند شکل بادوامی از قوانین عمومی (برای هدایت رفتار دولت) را توسعه دهند. همچنین نمی توانند قوانین خصوصی (برای تنظیم روابط بین اشخاص خصوصی که دولت اجرا می کند) را فراهم کرده و اعمال کنند (همان: ۴۲-۴۳).

### ب- دولت طبیعی پایه‌ای:

\* ساختار سازمانی بادوام و پایداری برای دولت وجود دارد، زیرا حرکت از دولت طبیعی شکننده به پایه‌ای تدریجی است و با افزایش توانمندی برای ساختن ترتیبات بادوام در درون سازمان دولت محقق می شود. نهادهای این دولت به طور گسترده‌ای فقط نهادهای قوانین عمومی هستند، یعنی نهادهایی که حوزه کاری دولت، روابط دورنی آن و روابط آن با اعضای ائتلاف حاکم را تعیین می کند.

- این نهادهای عمومی چند هدف عمده دارند: راهکارهای استاندارد برای مسائلی مانند جانشینی خواص، تعیین مالیات و نرخ‌های آن و تقسیم غنائم ناشی از پیروزی فراهم می کنند. همه این مسائل یک فرصت برای خشونت و مذاکره مجدد درون ائتلاف حاکم مهیا می کند و به طور بالقوه می تواند خطرناک باشد.

- این نهادهای عمومی می توانند باورهای مشترکی درباره رفتار خواص ایجاد کنند که به طور معتبری کمک می کند تا ائتلاف حاکم دوام بیاورد (گریف، ۲۰۰۶).

- این نهادهای عمومی می توانند خواصی با شکل‌های سازمانی مشخص هم در فضای عمومی و هم فضای خصوصی فراهم آورد که می توانند از این سازمان‌ها برای رقابت با دیگران استفاده کنند.

\* فقط سازمان‌های دارای روابط مستقیم با دولت می توانند دوام بیاورند.

- امتیازات خواص بسیار نزدیک به دولت تعریف شده است. کسی موفق خواهد بود که بتواند از دولت به خوبی در سازمانش استفاده کند.

- برخلاف دولت طبیعی شکننده، این سازمان‌ها وابسته به اشخاص نیستند، بلکه قوانین عمومی، سازمان‌های پیچیده‌تری شکل داده است.

- دولت طبیعی پایه‌ای چون نمی‌تواند از سازمان‌های خواص خصوصی خارج از ساختار دولتی حمایت کند، نمی‌تواند جامعه مدنی گسترده داشته باشد، زیرا سازمان‌های اندکی وجود دارند که بتوانند با دولت رقابت کنند.

\* اینکه دولت طبیعی پایه‌ای چگونه خوب کار می‌کند و دوام می‌آورد به این بستگی دارد که سازمان‌های دولتی که ایجاد شده، سهم بزرگ‌تری از خواص را در خود داشته باشد تا میزان رانت ایجاد شده در مقابل رانت‌جویی سایر اعضای خارج از ائتلاف آسیب‌نبیند (همان: ۴۶-۴۳).

### ج- دولت طبیعی بالغ!

\* نهادها در دولت طبیعی بالغ باید بتوانند به طور همزمان سازمان‌های دولتی و خصوصی و نیز قوانین عمومی و خصوصی را توسعه دهند.

\* قوانین عمومی می‌توانند ادارات و کارکردهای دولت و روابط بین آن‌ها را تصریح کنند و روش‌هایی برای حل تضادها درون دولت و دورن ائتلاف حاکم فراهم کنند.

\* دوام نهادهای عمومی در دولت طبیعی بالغ هنگامی که تغییراتی در آرایش ائتلاف حاکم رخ می‌دهد، امکان‌پذیر است.

\* نهادها در دولت طبیعی بالغ می‌توانند از سازمان‌هایی که در شروع به دولت وابسته نیستند، پشتیبانی کنند.

\* شکلی از حاکمیت قانون برای سازمان‌های دارای شخصیت حقوقی در دولت طبیعی بالغ ظهور می‌کند تا بتواند از قراردادهای بین و درون سازمانی پشتیبانی کند و بتواند از مصادره سازمان‌ها توسط دولت و ائتلاف حاکم حمایت کند.

\* چنین نهادهایی باید در دولت حکم شده باشد تا تحت تاثیر تغییرات مکرر دولت طبیعی قرار نگیرد با این حال هنگامی که چیدمان امتیازات بین اعضای ائتلاف حاکم تغییر می‌کند حاکمیت قانون آسیب خواهد دید (همان: ۴۸-۴۶).

### ۳-۲-۲- نوع دوم: سامان اجتماعی دسترسی باز

در سامان اجتماعی دسترسی باز، دسترسی به سازمان‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و ورود جهت تاسیس آن‌ها برای همه شهروندان باز و آزاد است و لازمه حفظ رقابت همزمان در اقتصاد و سیاست است. در چنین سامانی، نهادهای حقوق مالکیت و بستن قرارداد به گونه‌ای شکل گرفته‌اند که روابط اجتماعی به‌طور گسترده‌ای غیرشخصی است و با تغییر اشخاص دوام و شیوه اجرای آن‌ها تغییر نمی‌کند. در نتیجه حاکمیت قانون، حقوق مالکیت امن، انصاف و برابری برای همه برقرار می‌شود. ویژگی‌های اصلی سامان دسترسی باز چنین است:

\* روابط اجتماعی وابسته به اشخاص خاص نیست.

\* همه شهروندان برای تشکیل سازمان‌ها و ورود به سازمان‌ها آزادند و محدودیتی ندارند.

\* حاکمیت قانون، حقوق مالکیت امن، انصاف و برابری در اجرای قانون برای همه برقرار است.

\* نهادهای دولتی به نسبت بزرگ، اما غیرمتمرکز است.

\* نهادهای رسمی و غیررسمی موجود از تشکیل سازمان‌ها و ورود به سازمان‌ها حمایت می‌کنند.

\* منطبق بر نظریه قراردادی درباره دولت؛ دولت و سایر نهادهای مرتبط چارچوب قانونی فراهم می‌کنند تا قراردادهای خصوصی برای مبادلات اقتصادی منعقد شوند و از آن‌ها در مقابل دست‌اندازی دولت و سایر گروه‌های سیاسی قدرتمند حفاظت می‌کنند.

\* تعداد زیادی سازمان غیروابسته به اشخاص در حوزه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی تشکیل شده و رقابت سازنده در این حوزه‌ها را میسر می‌کند. به عبارت دیگر، ارتباط متقابل بین اقتصاد، سیاست و فرهنگ برقرار می‌گردد که محیط رقابتی سازنده را حفظ می‌کند.

همانند قبل اگر بخواهیم الگوی نورث و دیگران (۲۰۰۹) را به سطح صنعت بانکداری تقلیل دهیم، ویژگی‌های سامان دسترسی باز در صنعت بانکداری می‌تواند در هفت بند زیر خلاصه شود:

۱- تاسیس موسسات بانکی برای همه شهروندان تحت حمایت‌های اجتماعی به عنوان یک حق غیرشخصی (جایگاه شخص مهم نیست) فراهم است.

۲- تصمیم‌گیری برای شکل‌گیری موسسات بانکی در فرآیند شفاف انجام می‌شود.

- ۳- تعدادی موسسه بانکی به نسبت زیاد است و رقابتی سازنده بر اساس بهبود فن آوری و توسعه نوآوری‌های مالی بین آن‌ها برقرار است.
- ۴- نهاد ناظر و مقررات‌گذار بانکداری بر همه امور بانکی مسلط است و ذی‌نفعان مختلف در آن نقش دارند.
- ۵- قوانین و مقررات بانکداری برای همه اشخاص به صورت برابر و منصفانه اجرا می‌شود.
- ۶- دولت و نهادهای بانکداری از حقوق هم سهام‌داران و هم سپرده‌گذاران بانک در مقابل دست‌اندازی دولت و سایر گروه‌های سیاسی قدرتمند حفاظت می‌کنند.
- ۷- تداوم فعالیت موسسات بانکی وابسته به اشخاص نیست و سازمان این موسسات دوام بیشتری از موسسان آن دارد.

### ۳-۲-۳- تغییر سامان دسترسی

به نظر نورث و دیگران (۲۰۰۹) هر دو سامان اجتماعی دسترسی باز و محدود در توازن دوگانه<sup>۱</sup> سیاسی-اقتصادی قرار دارند. توازن به این مفهوم است که شرایط اقتصادی (محدود یا باز) باعث پایداری شرایط سیاسی (محدود یا باز) جوامع می‌شود و شرایط سیاسی نیز همین پایداری را برای اقتصاد آن‌ها ایجاد می‌کند. به همین خاطر کشورهای اندکی مانند انگلستان در قرن هفدهم توانسته‌اند از سامان اجتماعی دسترسی محدود به سامان اجتماعی دسترسی باز حرکت کنند (همان: ۱۵۳). این توازن پویاست و نه ایستا. به این مفهوم که شرایط دو نوع سامان در حال تغییرات دائمی است، اما جامعه از آن سامان اجتماعی که در آن قرار دارد، خارج نمی‌شود.

پویایی در یک سامان دسترسی محدود به این صورت است که همواره تغییراتی در نهادهای رسمی یا سازمان‌های این جوامع یا در شرایط اقتصادی یا سیاسی آن‌ها به وجود می‌آید، اما نتیجه نهایی این تغییرات، تغییر سامان اجتماعی نیست، بلکه هنگامی که اثر تغییر تمام می‌شود دوباره همان سامان اجتماعی پابرجاست.

حتی بسیاری از تغییرات در سامان اجتماعی دسترسی محدود که با شورش، انقلاب، کودتا یا تغییر اشخاصی از اعضای ائتلاف حاکم محقق می‌شود، نوع سامان اجتماعی را



تغییر نمی‌دهد. در هر صورت (حتی با وقوع انقلاب) باز هم یک ائتلاف جدید با همان خصوصیات گروه حاکم قبلی در جامعه حاکم می‌شود.

در شرایط جدید نیز دسترسی به سازمان‌ها یک امتیاز ویژه است که در اختیار اشخاص خاص حامی ائتلاف حاکم جدید قرار می‌گیرد. دارا بودن امتیاز ویژه برای ایجاد سازمان باعث می‌شود که برخوردارشدگان از این امتیاز از ائتلاف حاکم جدید حمایت کنند. این وضعیت است که یک توازن دوگانه اقتصادی-سیاسی را نشان می‌دهد که در آن دسترسی به سازمان‌های سیاسی محدود شده و این محدودیت باعث محدود شدن دسترسی به سازمان‌های اقتصادی می‌شود و برعکس.

در سامان دسترسی باز نیز توازن دوگانه پویا برقرار است. دسترسی باز به سازمان‌های اقتصادی است که دسترسی باز به سازمان‌های سیاسی را ایجاد می‌کند و برعکس. در این نظام، خشونت توسط سازمان‌های سیاسی کنترل می‌شود و در صورتی که قدرت حاکم از این امر سوءاستفاده کند، توسط سازمان‌های سیاسی و اقتصادی در سازوکار انتخابات تنبیه می‌شود. بنابراین، دستکاری سیاسی چه در بازارهای سیاسی و چه اقتصادی به حداقل می‌رسد. در نتیجه، توازن دوگانه اقتصادی-سیاسی پویا در این سامان نیز همواره برقرار می‌ماند.

در مجموع همه جوامع با چالش، وضعیت غامض و بحران مواجه می‌شوند. این مشکلات می‌تواند به دلیل تغییر در قیمت‌های نسبی، بحران‌های اقتصاد کلان، تغییرات جمعیتی، تعارضات نژادی، جنگ‌های داخلی، تغییرات تکنولوژی یا مشکلات امنیتی با سایر کشورها باشد. به دلیل وجود رقابت سازنده در سیاست و اقتصاد و آمادگی جوامع دسترسی باز برای نوآوری در حل مسائل، این جوامع معمولاً راه‌حل‌های متنوعی برای مواجهه با مشکلات در اختیار دارند و بهترین ابزارها را برای تطبیق با مشکلات فراهم می‌کنند. در نتیجه، این جوامع از کارایی تطبیقی برای حل مسائل برخوردارند (همان: ۱۴۶). اما این کارایی تطبیقی در جوامع دسترسی محدود بسیار کمتر است.

با توجه به مباحث مطرح شده، گذار سریع جوامع از دسترسی محدود به باز غیرممکن است. نورث موانع این گذار را بر مبنای «وابستگی جوامع به مسیر طی شده»<sup>۱</sup> نیز

تیین کرده است. با این حال، نورث و دیگران (۲۰۰۹: ۲۳) گذار آرام جوامع از دسترسی محدود به باز را دارای دو گام اساسی می‌دانند:

گام اول: توسعه ترتیبات نهادی غیرشخصی بین خواص حاکم  
گام دوم: تعمیم روابط میان خواص در جامعه شایسته گذار.

در یک سامان دسترسی محدود (یا دولت طبیعی) سه مولفه مهم جامعه، یعنی نهادها، سازمان‌ها و باورها در سیطره خواص ائتلاف حاکم است. ترتیبات نهادی بین این خواص نیز وابسته به شخص تعریف شده است. اولین گام برای تغییر دولت طبیعی یا گذار به سامان دسترسی باز این است که آن دسته از ترتیبات نهادی توسعه یابد که روابط بین خواص در ائتلاف حاکم به اشخاص خاص وابسته نباشد (ترتیبات نهادی غیرشخصی). سپس در گام دوم، این امر به سایر اعضای جامعه تسری یابد. در این گام، جوامعی که در آستانه گذار قرار گرفته‌اند، راه را ادامه می‌دهند تا مبادلات غیرشخصی که فقط بین خواص ائتلاف حاکم برقرار شده به سایر افراد جامعه نیز گسترش یابد. همچنین دسترسی باز به سازمان‌ها برای همه اشخاص نهادینه شود، به‌ویژه این دسترسی باز برای همه خواص و نه فقط خواص ائتلاف حاکم، فراهم شود (همان: ۱۴۸). به بیان دیگر، ابتدا لازم است که خواص عضو ائتلاف حاکم در روابط درونی با یکدیگر به صورت غیرشخصی عمل کنند، یعنی تحول از قدرتمندترین اعضای جامعه شروع شود.

نورث و دیگران (۲۰۰۹: ۱۴۸) اعتقاد دارند که این تحول خود با روابط غیرشخصی در دولت طبیعی باید سازگار باشد، زیرا تحول به این صورت اتفاق می‌افتد که خواص ائتلاف حاکم خودشان قواعد رسمی را به گونه‌ای تغییر دهند که «امتیازهای ویژه» قبلی برای آن‌ها «حق» محسوب شود. این اقدام یک گام مهم است که آن‌ها برای حفظ منافع خودشان در مقابل دست‌اندازی یک‌دیگر به جای روابط شخصی به قواعد رسمی غیرشخصی متوسل شده‌اند. آن‌ها در این مرحله می‌خواهند از منافع خودشان در مقابل یکدیگر محافظت کنند. بنابراین، در راستای این قواعد رسمی اگر قانونی تصویب شود اجرای آن وابسته به شخص بانفوذ خاصی نخواهد بود، اگر سازمانی تشکیل شود، دوام و رشد آن وابسته به شخص خاصی نخواهد بود و باورهای جدید نیز این واقعیت را می‌پذیرند. پذیرش این روابط غیرشخصی بین اعضای ائتلاف حاکم و گسترش آن به سایر اقشار، شامل خواصی که در

ائتلاف حاکم عضو نیستند و سایر افراد غیر خواص، می‌تواند جامعه را در آستانه<sup>۱</sup> ورود به گذار قرار دهد. در نتیجه این گام اول که در یک دولت طبیعی برداشته شود، جامعه شایسته آن می‌شود که گام دوم مرحله گذار را پشت سر گذارد. بنابراین، گذار دارای الزاماتی است از جمله سه الزام منطقی زیر:

۱- نهادها، سازمان‌ها و رفتار افراد در شروع گذار باید با منطق دولت‌های طبیعی سازگار باشد. بنابراین، نمی‌توان جهت شروع گذار، شرایطی را برای نهادها، سازمان‌ها و رفتار افراد فرض کرد که خارج از قواعد یک دولت طبیعی باشد. به عنوان مثال، برای شروع گذار نمی‌توان فرض کرد که در یک جامعه دسترسی محدود، نهادهای رسمی از جمله قوانینی وجود دارد که از حق مالکیت همه اعضای جامعه حمایت می‌کند. وجود چنین قوانینی با منطق دولت طبیعی ناسازگار است.

۲- تغییراتی که در نهادها، سازمان‌ها و رفتار افراد طی گذار رخ می‌دهد باید با منافع ائتلاف حاکم سازگار باشد، اما نتایج این تغییرات می‌تواند ناخواسته باشد. به عنوان مثال، شکل‌گیری قوانین مربوط به حقوق باید در راستای حفظ حقوق ائتلاف حاکم باشد، اما این امر نتایج ناخواسته‌ای هم می‌تواند داشته باشد، مثلاً اگر این قوانین حفظ حقوق به سایر اعضای جامعه تعمیم یابد.

۳- گذار باید طی یک دوره تاریخی از طریق مجموعه‌ای از تغییرات در نهادها، سازمان‌ها و رفتار افراد محقق شود. این تغییرات باید همدیگر را تقویت کنند و تدریجی<sup>۲</sup> باشند تا دسترسی پایدار به نظام سیاسی و اقتصادی در هر گام طی مسیر کسب شود (همان: ۱۵۰).

سه شرط آستانه‌ای برای گام اول، یعنی گسترش ترتیبات نهادی غیر شخصی بین خواص ائتلاف حاکم در یک دولت طبیعی، می‌توان در نظر گرفت. این شروط می‌تواند به ایجاد نهادها و سازمان‌هایی منجر شود که از مبادلات غیر شخصی بین خواص حاکم پشتیبانی می‌کند و می‌تواند این روابط را به سایر اقشار تسری دهد. این سه شرط عبارتند از:

---

1- Doorstop

2- Incremental

### شرط آستانه‌ای ۱: حاکمیت قانون برای خواص

ائتلاف حاکم در دولت‌های طبیعی معمولاً یک سازمان درهم‌تنیده<sup>۱</sup> است؛ گروهی از افراد که به خاطر منافع و تهدیدهای مشترک به هم گره خورده‌اند. تعاملات مداوم این خواص ائتلاف حاکم با یکدیگر باعث می‌شود که به تنظیم رفتار خود از طریق قواعد، رسمی یا غیررسمی، نیاز داشته باشند.

داوری دعاوی بین خواص حاکم یکی از اساسی‌ترین عوامل دوام روابط بین این خواص است. در بسیاری از دولت‌های طبیعی این دعاوی از طریق حکمیت و وساطت حل و فصل می‌شود، اما در برخی جوامع به نهادهای دولتی و قضایی رسمی روی می‌آورند. این روی آوردن به قواعد رسمی، در مرحله اول برای خواص ائتلاف حاکم، می‌تواند شرط آستانه‌ای مهمی برای گذار دولت‌های طبیعی باشد. بنابراین منظور از شرط آستانه‌ای حاکمیت قانون برای خواص ائتلاف حاکم این است که «حاکمیت قانون» به عنوان یک امر غیرشخصی شروع شود و در مراحل بعدی می‌تواند این امر تعمیم یابد. این «شروع» برای گذار از دسترسی محدود به دسترسی باز بسیار اهمیت دارد. البته حاکمیت قانون یک امر صفر و یکی نیست و در هر کشور دارای درجاتی است. بنابراین، درجه مشخصی از حاکمیت قانون می‌تواند شروع کننده گذار کشورها باشد و نه فقط مصادیقی از حاکمیت قانون (همان: ۱۵۱).

### شرط آستانه‌ای ۲: وجود سازمان‌های همیشه زنده در فضای عمومی و خصوصی

سازمان‌های همیشه زنده به سازمان‌هایی گفته می‌شود که فراتر از عمر افراد عضو زنده می‌مانند. به عنوان مثال، یک مشارکت با مرگ یا کنار کشیدن یکی از شرکا از بین می‌رود، اما یک شرکت، سازمانی همیشه زنده است و با مرگ یا کنار کشیدن یکی از سهام‌داران یا مدیران از بین نمی‌رود.

به طور معمول سازمان‌هایی که مطابق با رهبران در دولت‌های طبیعی تشکیل می‌شود، همیشگی نیستند. منظور از همیشگی، ابدی بودن نیست، بلکه منظور این است که عمر سازمان فراتر از افراد خاصی باشد. یک سازمان همیشه زنده به قواعد رسمی شامل نظام حقوقی و سازمان‌های اجرای این نظام نیاز دارد. همچنین یک سازمان همیشه زنده بدون یک دولت همیشه زنده قابل دوام نیست. در نتیجه، روابط در سازمان‌های همیشه زنده، نظام

حقوقی و دولت همیشه زنده پشتیبان سازمان‌ها مبتنی بر قراردادهای رسمی خواهد بود. این ماهیت روابط باعث خواهد شد که مرحله‌ای دیگر به سمت غیرشخصی شدن روابط در دولت طبیعی برداشته شود (همان: ۱۵۲).

### شرط آستانه‌ای ۳: کنترل سیاسی مستحکم بر نظامی‌گری

در دولت‌های طبیعی به ندرت کنترل مستحکمی بر نظامی‌گری وجود دارد، البته اتحاد جماهیر شوروی در این کار یک استثنا بود. در مقابل، در اغلب دولت‌های طبیعی، دسترسی به ابزار خشونت بین خواص ائتلاف حاکم پراکنده شده است.

کنترل مستحکم بر نظامی‌گری نیازمند وجود یک سازمان است که همه منابع، دارایی‌ها و ابزار و فعالیت‌های نظامی را در اختیار خود بگیرد و این سازمان رسوم معتبری را تعیین کند که چگونه از زور علیه افراد یا اعضای ائتلاف‌ها استفاده شود. چنین سازمانی به طور معمول یک سازمان سیاسی است و در بالاترین سطح از ساختار دولت قرار می‌گیرد، مانند وزارت دفاع ایالات متحده آمریکا.

جوامعی که دچار جنگ‌های داخلی می‌شوند از کنترل مستحکم بر نظامی‌گری برخوردار نیستند؛ کشور‌های اروپایی زمان فئودال‌ها و امپراتوری عثمانی از چنین کشورهایی بودند (همان: ۱۵۳).

پراکندگی قدرت نظامی در یک جامعه باعث می‌شود تا شبکه‌های پراکنده‌ای از تجار، تولیدکنندگان، روحانیون، معلمان، بانکداران و سایر فعالان جامعه شکل بگیرد که هر شبکه به یکی از صاحبان قدرت نظامی وابسته است و در این شبکه‌ها روابط شخصی از اهمیت زیادی برخوردار خواهد بود. در نتیجه، حتی در جوامعی که حاکمیت قانون برای خواص فراهم است و سازمان‌های همیشه زنده وجود دارد، اگر قدرت نظامی به‌طور مستحکم در اختیار «یک» سازمان سیاسی قرار نگرفته باشد، یک دولت طبیعی از شروط آستانه‌ای گذار برخوردار نیست (همان: ۱۵۴).

#### ۴- شواهد نظام بانکداری ایران

پیشتر گفته شد که سامان دسترسی در نظام بانکداری دارای هفت ویژگی برجسته می‌تواند باشد. در این بخش بر مبنای این ویژگی‌ها نشان می‌دهیم که نظام بانکی ایران در چه وضعیتی از نظر سامان دسترسی قرار دارد.

سه معیار برای بررسی وضعیت نهادهای رسمی بانکداری انتخاب شد تا براساس آن سامان دسترسی مورد ارزیابی قرار گیرد. این معیارها عبارتند از: ماهیت نهاد مقررات‌گذار و ناظر، قواعد تاسیس بانک‌ها و قواعد فعالیت بانک‌ها (ترکیب دارایی، کفایت سرمایه، مبارزه با پولشویی و جرائم و سقف مصوب نرخ سود بانکی). با توجه به اصلاحات نهادی که در نظام بانکی پس از انقلاب ۱۳۵۷ انجام شده است این بازه زمانی را می‌توان به سه دوره تفکیک کرد:

\* دوره اول، دوره دولتی بودن بانک‌ها از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۹ است که طبق قانون تنها بانک‌های دولتی اجازه فعالیت داشتند.

\* دوره دوم، دوره اجازه فعالیت به بانک‌های خصوصی از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷ است. در این دوره، هم قانون اجازه فعالیت بانک‌های خصوصی تصویب شد و هم سهام چند بانکی دولتی واگذار شد.

\* دوره سوم، دوره گسترش فعالیت بانک‌های غیردولتی رسمی در سال‌های بعد از ۱۳۸۸ است. همچنین در دو سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ که روند سیاست‌گذاری پولی و نظارت بانکی به دلیل دولت حاکم تاحدودی تغییر کرده است.

#### ۴-۱- دوره اول؛ دوره دولتی بودن بانک‌ها (۱۳۵۸ تا ۱۳۷۹)

در دوره دولتی بودن بانک‌ها، تقریباً تمامی هفت ویژگی دسترسی محدود در نظام بانکداری ایران به چشم می‌خورد:

ویژگی ۱- در این دوره، براساس قواعد قانونی مصوب، یعنی قانون ملی شدن بانک‌ها مصوب شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ و اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، تنها بانک‌های دولتی اجازه فعالیت داشتند. این در حالی است که چند موسسه که به خواص تعلق داشتند به ویژه در دهه ۱۳۷۰ شکل گرفتند؛ موسساتی که وابسته به قوه قضاییه، نظامیان و برخی انجمن‌های صنفی بودند. این موسسات مالی و اعتباری یا با مجوز از وزارت تعاون

یا نیروی انتظامی یا بدون مجوز فعالیت می کردند و چون تحت نظارت نهاد مقررات گذار اصلی، یعنی بانک مرکزی تشکیل نشده و فعالیت نمی کردند در این مقاله از آن‌ها به عنوان «غیررسمی» یاد می شود (جدول (۱)).

ویژگی ۲- علاوه بر چهار بانک دولتی که وجود داشت هفت بانک دولتی در این دوره تشکیل شد و بقیه موسسات بیشتر متعلق به خواص وابسته به دولت و در راستای کسب رانت برای ائتلاف حاکم تشکیل شد (جدول (۱)).

ویژگی ۳- تعداد بانک‌ها و موسسات مالی بسیار محدود بود و رقابت سازنده‌ای بین آن‌ها که بتواند هزینه و کیفیت خدمات بانکی را کاهش دهد، مشاهده نشد (جدول (۱)).

ویژگی ۴- ترکیب شورای پول و اعتبار در این دوره طبق مصوبه شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ به طور کامل دولتی شد (دو عضو دولتی جای یک عضو غیردولتی و یک صاحب‌نظر را گرفتند) و معاونت نظارت بانکی بانک مرکزی، وظایف بسیار محدودی را انجام می داد (جدول (۲)).

ویژگی ۵- نرخ سود بانکی توسط نهاد مقررات گذار، یعنی شورای پول و اعتبار تعیین می شد و بانک‌های دولتی ملزم به اجرای آن بودند، اما برخی موسسات غیررسمی این قواعد را رعایت نکردند (جدول (۲)).

ویژگی ۶- شواهدی وجود دارد که نشان می دهد نهادهای رسمی بانکداری با قواعد و رفتار خود همچون ابزاری برای انتقال رانت عمل کرده‌اند. از جمله کنترل شدید بر عملیات بانک‌های دولتی در زمینه تجهیز و تخصیص منابع که مورد نظارت بانک مرکزی بود. علاوه بر این، تعیین دستوری نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات، سهمیه بندی بخشی از اعتبارات با نرخ‌های سود متفاوت، اعطای تسهیلات تکلیفی با نرخ‌های ترجیحی از اهم مقررات و ضوابط کنترلی بخش نظارت بانک مرکزی بود (تهرانفر و حمید و قلی بگلو، ۱۳۹۳).

ویژگی ۷- موسسات بانکی رسمی و غیررسمی در برخی زمینه‌ها مانند سپرده گذاری و خدمات حساب جاری با یکدیگر همکاری داشتند و شواهدی از رقابت غیرمنصفانه با همدیگر در زمینه کسب رانت مشاهده نشده است.

۱۵۴ فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال هفدهم، شماره ۶۴، بهار ۱۳۹۶

جدول ۱ - تاسیس و مالکیت موسسات بانکی در دوره دولتی بودن بانکها (۱۳۵۸ تا ۱۳۷۹)

ردیف	نام بانک	زمان تاسیس	ماهیت مالک اصلی	نحوه تاسیس
۴-۱	بانک ملی، بانک سپه، بانک کشاورزی، بانک مسکن	فعال در شروع انقلاب ۱۳۵۷	دولتی	رسمی
۸-۵	بانک صادرات، بانک تجارت، بانک ملت، بانک صنعت و معدن	ملی شده در ۱۳۵۸	دولتی	رسمی
۹	بانک رفاه کارگران	فعال در شروع انقلاب ۱۳۵۷	عمومی غیردولتی (سازمان تامین اجتماعی)	رسمی
۱۰	صندوق قرض الحسنه عسکریه	۱۳۶۶	گروهی از روحانیون	غیررسمی
۱۱	صندوق تعاون	۱۳۶۸	دولتی	رسمی
۱۲	بانک توسعه صادرات ایران	۱۳۷۰	دولتی	رسمی
۱۳	صندوق قرض الحسنه بسیجیان	۱۳۷۲	صندوق ذخیره بسیجیان (نیروی مقاومت بسیج)	غیررسمی
۱۴	موسسه مالی و اعتباری بنیاد	دهه ۱۳۷۰	بنیاد مستضعفان	غیررسمی
۱۵	صندوق قرض الحسنه ناجا	دهه ۱۳۷۰	بنیاد تعاون نیروی انتظامی	غیررسمی
۱۶	صندوق انصارالمجاهدین	دهه ۱۳۷۰	بنیاد تعاون سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	غیررسمی
۱۷	پست بانک	۱۳۷۵	دولتی	رسمی
۱۸	موسسه ثامن الائمه	۱۳۷۶	بنیاد تعاون سپاه	غیررسمی
۱۹	موسسه اعتباری توسعه صنعت ساختمان	۱۳۷۶	شرکت‌های انبوه‌ساز ساختمانی	غیررسمی
۲۰	موسسه مولی الموحدین	۱۳۷۷	-	غیررسمی
۲۱	تعاونی اعتبار میزان	۱۳۷۹	۳۰۰۰ نفر از کارکنان و قضات دادگستری خراسان بزرگ	غیررسمی
۲۲	تعاونی اعتبار ثامن الحجج	۱۳۷۹	وابستگان امام جمعه	غیررسمی
-۲۲	تعاونی اعتبار امید جلین، تعاونی اعتبار الزهرا مشهد، تعاونی اعتبار بدر توس مشهد، تعاونی اعتبار پیوند مشهد، تعاونی اعتبار حسنات اصفهان، تعاونی اعتبار دامداران و کشاورزان کرمانشاه، تعاونی اعتبار عام کشاورزان مازندران و تعاونی اعتبار وحدت مشهد و موسسه اعتباری فرشتگان و موسسه اعتباری فردوسی و ..	بیشتر در دهه ۱۳۷۰	مالکان پراکنده و خرد	غیررسمی

توضیح: ۱- در مواردی که اطلاعاتی در دسترس نبوده ماهیت مالک اصلی مشخص نشده است.

منبع: سایت رسمی بانکها و موسسات و بانک مرکزی و بورس اوراق بهادار تهران.



جدول ۲- قواعد بانکداری، اصلاح آن و درجه رعایت آن در دوره دولتی بودن بانکها (۱۳۵۸ - ۱۳۷۹)

قواعد بانکداری	قواعد قانونی مصوب و اصلاحات آن	رعایت قواعد قانونی
ماهیت نهاد مقرراتگذار (شورای پول و اعتبار) و نهاد ناظر	ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار طبق قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ مرکب از چهار عضو دولتی، دو عضو از بخش غیردولتی و چهار صاحبنظر به انتخاب دولت ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار طبق لایحه قانونی اصلاح قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۸ مرکب از شش عضو دولتی، یک عضو از بخش غیردولتی و سه صاحبنظر به انتخاب دولت طبق ماده ۱۰ و ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ نظارت بر بانکها و موسسات اعتباری و رسیدگی به دفاتر و حسابها و اسناد آنها برعهده بانکی مرکزی قرار دارد.	نهاد مقررات گذار بسیار وابسته به اعضای دولتی خود بود. نهاد ناظر، معاونت نظارت بانک مرکزی و به طور کامل دولتی بود.
قواعد تاسیس بانک	طبق اصل ۴۴ قانون اساسی و مصوبات شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ فقط بانکهای دولتی اجازه تاسیس و فعالیت دارند.	فقط بانکهای دولتی اجازه تاسیس و فعالیت داشتند اما توسط گروههای وابسته به نظامیان، قوه قضاییه، نهادهای عمومی غیردولتی و برخی انجمنهای صنفی برای تاسیس موسسات بانکی رعایت نشد.
قواعد فعالیت بانکها:	طبق ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ تعیین میزان حداقل و حداکثر نرخ بهره و کارمزد دریافتی بانکها، نرخ رسمی تنزیل مجدد، تعیین نسبت مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانکها، تعیین نسبت سپرده قانونی بانکها نزد بانک مرکزی، رسیدگی به عملیات حسابها و اسناد بانکها باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد و توسط بانک مرکزی اجرا شود. همچنین بانکها باید در تملک سهام سایر بنگاهها، مشارکت در سرمایه گذاریها و خرید املاک و ساختمان و سایر داراییها طبق مصوبات شورای پول و اعتبار عمل کنند. بعد از قانون عملیات بانکداری بدون ربا تا حدودی این وظایف تغییر یافت.	شیوه نظارتی بانک مرکزی تا سال ۱۳۶۸ بیشتر متمرکز بر کنترل دفاتر و حسابهای بانکها بود و در عمل وظیفه نظارتی با وظیفه حسابرسی مخلوط و تا اندازه بسیاری نقش حسابرسی جایگزین وظیفه نظارتی شده بود. از ابتدای سال ۱۳۶۸ شیوه نظارت بانک مرکزی بر بانکها تغییر یافت و دستورالعمل و خطمشی کلی برای شیوه نوین نظارت تهیه شد. در این بازنگری کنترل و مراقبتهای اساسی در بانکها جهت حصول به هدفهای نظارتی جایگزین عملیات حسابرسی در برنامه کار بازرسان بانک مرکزی شد (تهرانفر، حمید و قلی بگلو، ۱۳۹۳). در قاعده ترکیب داراییها به دلیل قانون عملیات بانکداری بدون ربا ابهام وجود داشت و بانکهای دولتی هم رعایت نکردند. در قاعده کفایت سرمایه، برای بانکهای دولتی، قاعده دقیقی وجود نداشت و موسسات بدون مجوز از نسبت مرسوم جهانی بسیار فاصله داشتند در برخی موارد حتی چند صد برابر. اما اطلاعات دقیقی هم از آنها در دسترس نبود. سقف مصوب نرخهای سود سپردهها و تسهیلات در بانکهای دولتی رعایت شد ولی در موسسات غیررسمی رعایت نشد.
قواعد فعالیت بانکها:		
- ترکیب داراییها		
- نرخ ذخیره قانونی		
- کفایت سرمایه		
- سقف مصوب نرخ سود بانکی		
- مبارزه با پولشویی و جرائم مالی		

شواهد دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۹ نشان می‌دهد همه هفت ویژگی سامان دسترسی محدود یا دولت طبیعی در صنعت بانکداری ایران وجود داشته است. از این نظر که ترتیبات نهادی این دوره به کدام نوع دولت طبیعی نزدیک‌تر است، می‌توان نشان داد: چون که ائتلاف حاکم مثل دولت طبیعی شکننده، ناپایدار نبوده است و نیز نهادهای عمومی مانند بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار وجود داشته‌اند تا حداقل بتوانند حوزه کاری بانک‌های دولتی، روابط دورنی آن و روابط آن با اعضای ائتلاف حاکم را تعیین کنند. در نتیجه، ترتیبات نهادی بانکداری ایران در این دوره به «دولت طبیعی پایه‌ای» شباهت بیشتری دارد.

#### ۴-۲- دوره دوم؛ اجازه فعالیت به بانک‌های خصوصی (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۷)

در اواخر دوره قبل، برخی خواص که در کنار قوه مجریه به ویژه در بخش صنعت و ساختمان فعال بودند، نمی‌توانستند به دلیل رعایت محدودیت‌های قوانین عمومی، موسسه بانکی به صورت غیررسمی راه اندازی کنند. بنابراین، با گذشت زمان و افزایش موسسات بانکی غیررسمی، شواهدی از شرط آستانه‌ای یکم (حاکمیت قانون برای خواص) برای تغییر سامان دسترسی مشاهده می‌شود. به این ترتیب که با تصویب قانون اجازه تاسیس بانک‌های خصوصی در سال ۱۳۷۹، نهاد مقررات‌گذار به گروهی دیگر از خواص حاکم اجازه فعالیت رسمی می‌دهد. بنابراین، شواهد زیر قابل انطباق با ویژگی‌های دولت طبیعی است:

ویژگی ۱- عموم افراد جامعه برای تشکیل موسسات بانکی توانایی اندکی پیدا کردند و از ۱۴ موسسه بانکی که در این دوره تشکیل شد پنج موسسه (کارآفرین، سامان، پاسارگاد، توسعه و اقتصاد نوین) ارتباط کمتری با خواص اصلی ائتلاف حاکم داشتند (جدول (۳)).  
ویژگی ۲- علاوه بر ۱۱ بانک دولتی که وجود داشت در این دوره یک بانک دولتی (توسعه تعاون) و یک بانک وابسته به بانک‌های دولتی (قرض الحسنه مهر ایران) و پنج موسسه بانکی متعلق به خواص شبه دولتی تشکیل شد (جدول (۳)).

ویژگی ۳- رفتار انحصاری هنوز هم در بین بانک‌ها به صورت قدرت تعیین نرخ‌های سود بانکی وجود داشت (جدول (۳)).

ویژگی ۴- نهاد مقررات‌گذار در این دوره دست خوش تغییر شد و یک عضو از بخش غیردولتی اضافه شد، اما یکی از صاحب‌نظران به انتخاب دولت حذف شد. با این حال، نقش ذی‌نفعان مختلف در نهاد مقررات‌گذار پررنگ نبود (جدول (۴)).

## اقتصاد سیاسی اصلاح نهادهای رسمی بانکداری در ایران پس از انقلاب ۱۵۷

جدول ۳- تاسیس و مالکیت موسسات بانکی در دوره اجازه فعالیت به بانک‌های خصوصی (۱۳۸۰ - ۱۳۸۷)

ردیف	نام بانک	زمان تاسیس	ماهیت مالک اصلی	نحوه تاسیس
۱	بانک کارآفرین	۱۳۸۰	جامعه مهندسان مشاور ایران، انجمن‌های مدیران صنایع، مهندسان مشاور معمار و شهرساز	رسمی
۲	بانک اقتصاد نوین	۱۳۸۰	پیمانکاران ساختمانی (گروه استراتوس)	رسمی
۳	بانک پارسیان	۱۳۸۰	خودروسازان (وزارت صنایع و معادن)	رسمی
۴	بانک سامان	۱۳۸۱	خانواده ضرابیه	رسمی
۵	موسسه اعتباری توسعه (از تبدیل موسسه اعتباری توسعه صنعت ساختمان)	۱۳۸۱	شرکت‌های انبوه‌ساز ساختمانی	تبدیل به رسمی
۶	بانک پاسارگاد	۱۳۸۴	انجمن‌های علمی دانشگاه‌ها و آموزش عالی و برخی صندوق‌های بازنشستگی	رسمی
۷	بانک سرمایه	۱۳۸۴	صندوق ذخیره فرهنگیان (وزارت آموزش و پرورش)	رسمی
۸	موسسه اعتباری کوثر	۱۳۸۶	شرکت‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	غیررسمی
۱۰	بانک قرض‌الحسنه مهر ایران	۱۳۸۷	بانک‌های دولتی و غیردولتی	رسمی
۱۱	بانک توسعه تعاون (با تبدیل صندوق تعاون)	۱۳۸۷	دولتی	رسمی
۱۲	موسسه مالی و اعتباری شهر	دهه ۱۳۸۰	شهرداری تهران	غیررسمی
۱۳	موسسه مالی و اعتباری ایرانیان	دهه ۱۳۸۰	بنیاد تعاون ارتش	غیررسمی
۱۴	بانک سینا (از تبدیل موسسه مالی و اعتباری بنیاد)	۱۳۸۷	بنیاد مستضعفان	تبدیل به رسمی

منبع: سایت رسمی بانک‌ها و موسسات و بانک مرکزی و بورس اوراق بهادار تهران.

ویژگی ۵- در این دوره سه موسسه بانکی که به صورت غیرقانونی فعالیت می‌کردند با اخذ مجوز از بانک مرکزی به فعالیت خود ادامه دادند، اما همچنان بسیاری از موسسات غیررسمی دوره قبل به فعالیت خود ادامه دادند و سه موسسه غیررسمی دیگر متعلق به فرادستان تشکیل شد (جدول ۳)). در این دوره نیز قواعد رسمی فعالیت‌های بانکی توسط موسسات غیررسمی وابسته به فرادستان اجرا نشد (جدول ۴)).

ویژگی ۶ و ۷- دسترسی محدود در این دوره نسبت به دوره قبل تغییری نداشت. مشخصه بارز این دوره، تصویب قانون به ویژه قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳ و قانون مبارزه با پولشویی مصوب سال ۱۳۸۶ برای بهبود نظارت بر بانک‌ها و تحت نظارت درآوردن موسسات بانکی غیررسمی است. با وجود صراحت این قوانین، بسیاری از خواص به آن عمل نکردند.

همچنین با وجود اینکه مقرراتی در مورد کفایت سرمایه، ترکیب دارایی‌ها و سقف نرخ سود از طرف بانک مرکزی ابلاغ شد، اما حتی موسسات رسمی چندان به آن عمل نکردند. نهاد مقررات‌گذار نیز در مواجهه با فعالیت‌های غیرقانونی در این دوره منفعل بود. برای مثال، با اینکه در ماده (۲) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳ برای متخلفان از اجرای قانون در صورت شکایت بانک مرکزی از طریق مقامات قضایی، مجازات حبس تا شش ماه تعیین شد، اما مواردی از شکایت رسمی بانک مرکزی در این دوره مشاهده نشد. یا به بیان معاون نظارتی سابق بانک مرکزی «ابزارهای نظارتی مناسب و موثر در برخورد با بانک‌ها و موسسات اعتباری متخلف وجود نداشت و مجازات انتظامی ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی در بازدارندگی کارایی نداشت». این شرایط سبب شد تا موسسات غیرمجاز متعددی به فعالیت پردازند.

با اینکه در این دوره، همچون دولت طبیعی بالغ، برخی قوانین برای تنظیم فعالیت بانکی خصوصی تصویب شد، اما شواهدی از حاکمیت قانون دیده نمی‌شود. در نتیجه، شواهد این دوره با دولت طبیعی پایه‌ای همخوانی بیشتری دارد. البته در این دوره، شواهد بسیار اندکی از ویژگی یکم (امکان تاسیس بانک برای همه شهروندان) و ویژگی سوم (عمر بانک بیش از موسسان آن) سامان دسترسی باز نیز مشاهده می‌شود. با این حال، هنوز نه تنها اکثر ویژگی‌های دسترسی باز برقرار نیست، بلکه شواهد برجسته‌ای از ترتیبات نهادی دولت طبیعی بالغ نیز دیده نمی‌شود.

جدول ۴- قواعد بانکداری، اصلاح آن و درجه رعایت آن در دوره اجازه فعالیت به بانک‌های خصوصی (۱۳۸۰-۱۳۸۷)

قواعد بانکداری	قواعد قانونی مصوب و اصلاحات آن	رعایت قواعد قانونی
ماهیت نهاد مقررات‌گذار (شورای پول و اعتبار) و نهاد ناظر	ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار طبق قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ و برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ مرکب از شش عضو دولتی، دو عضو از بخش غیردولتی، دو صاحب‌نظر به انتخاب دولت و دو نماینده مجلس به عنوان ناظر. طبق ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳، همه موسسات و اشخاص فعال در زمینه بانکی را مکلف به تمکین به نظارت بانک مرکزی کرد.	نهاد مقررات‌گذار بسیار وابسته به اعضای دولتی خود بود. نهاد ناظر، معاونت نظارت بانک مرکزی و به طور کامل دولتی بود.
قواعد تاسیس بانک	طبق قانون اجازه تاسیس بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹ اجازه تاسیس بانک به اشخاص غیردولتی داده شد. طبق ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳، انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع اعلام شد. همچنین مصوب شد فعالیت موسسات بدون مجوز از بانک مرکزی توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران متوقف شود. حتی برای متخلفین، مجازات حبس تا شش ماه تعیین شد.	بانک‌های خصوصی طبق قانون اجازه تاسیس بانک‌های غیردولتی تاسیس شدند، اما هنوز هم تاسیس و فعالیت موسسات بدون مجوز ادامه داشت. هر چند برخی از موسسات غیررسمی دوره قبل، مجوز رسمی دریافت کردند.
قواعد فعالیت بانک ها:	بسیاری از قواعد همانند دوره قبل بود بجز موارد زیر: از سال ۱۳۸۲ با انتشار قواعد نظارتی کمیته بازل و بانک تسویه بین المللی، بخشی در بانک مرکزی تحت عنوان مدیریت ریسک در نظام بانکی ایجاد شد و با تکلیف بانک مرکزی بیشتر بانکهای کشور به صورت رسمی، اداره ریسک خود را تشکیل دادند (تهرانفر، حمید و قلی بگلو، ۱۳۹۳)	سقف مصوب نرخ‌های سود: بانک‌های دولتی رعایت کردند. تا پایان سال ۱۳۸۴ بانک‌های غیردولتی، محدودیتی در تعیین نرخ‌های سود تسهیلات نداشتند و با اعمال محدودیت نرخ سود تسهیلات عقود مبادله‌ای در سال‌های بعد به سمت عقود مشارکتی رفتند که نرخ مصوب نداشتند.
- ترکیب دارایی‌ها	بنابراین بسیاری از مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری و ترکیب دارایی‌ها (۱۳۸۶)، کفایت سرمایه (۱۳۸۲) و سایر موارد مشابه در این دوره تهیه و ابلاغ شد.	محدودیتی در تعیین نرخ‌های سود سپرده‌ها نداشتند.
- نرخ ذخیره قانونی	طبق ماده ۵ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ کلیه اشخاص حقوقی از جمله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌ها، موسسات مالی و اعتباری، بیمه‌ها، بیمه مرکزی، صندوق‌های قرض‌الحسنه، بنیادها و موسسات خیریه و شهرداری‌ها مکلف شدند آیین‌نامه‌های مصوب هیات وزیران در اجرای این قانون را به مورد اجراء گذارند.	موسسات غیرمجاز، هیچ یک از این قواعد را رعایت نکردند.
- کفایت سرمایه		
- سقف مصوب		
- نرخ سود بانکی		
- مبارزه با پولشویی و جرائم مالی		

۴-۳- دوره سوم؛ دوره بعد از واگذاری سهام ۴ بانک دولتی (۱۳۸۸-۱۳۹۴)  
در این دوره طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ مجوز واگذاری ۸۰ درصد سهام دولت به بخش غیردولتی در چهار بانک دولتی داده شد و سهام بانک ملت در سال ۱۳۸۷، بانک صادرات ایران و بانک تجارت در سال ۱۳۸۸ و پست بانک در سال ۱۳۸۹ به بخش غیردولتی (بیشتر شبه‌دولتی شامل طرح سهام عدالت و صندوق‌های بازنشستگی) واگذار شد. علاوه بر این در این قانون، برای تملک سهام بانک‌ها توسط اشخاص غیردولتی سقف تعیین شد. همچنین در مواد ۹۶ و ۹۷ قانون برنامه پنجم توسعه، تلاش شد تا قواعد نظارت بانک مرکزی بهبود یابد. در نتیجه، ویژگی‌های دسترسی محدود در نظام بانکی ایران در قالب هفت ویژگی زیر، تغییر کرد:

ویژگی ۱- شواهد ملموسی از توانایی عموم افراد جامعه برای تشکیل موسسات بانکی دیده نمی‌شود (جدول (۵) و (۶)).

ویژگی ۲- بانکی با مالکیت دولتی تشکیل نشد، اما مالکیت بانک‌های تاسیس شده بیشتر در اختیار خواص وابسته به ائتلاف حاکم است (جدول (۵) و (۶)).

ویژگی ۳- در قدرت انحصاری بانک‌ها تغییری ایجاد نشد.

ویژگی ۴- در ساختار دولتی، نهاد مقررات‌گذار (شورای پول و اعتبار) و نهاد ناظر (معاونت نظارتی بانک مرکزی) تغییری ایجاد نشد (جدول (۷)).

ویژگی ۵- در این دوره تا ۱۳۹۲ هیچ موسسه بانکی به صورت غیر رسمی تشکیل نشد و هشت موسسه غیر رسمی توانستند از بانک مرکزی، مجوز فعالیت رسمی بگیرند و سه بانک به صورت رسمی تاسیس شد. هرچند، به بانک آریا به دلیل مساله فساد اجازه تاسیس داده نشد. از سال ۱۳۹۲ به بعد نیز دو موسسه بانکی تبدیل به رسمی شدند، دو موسسه وابسته به خواص منحل شدند و فقط دو موسسه وابسته به خواص نظامی در حال دریافت مجوز رسمی هستند و برخی از مراحل آن را طی کرده‌اند.

در دوره سوم، نهاد مقررات‌گذار به دنبال گسترش چتر نظارتی خود بود. در این دوره، این نهاد به دنبال مقابله با عوامل تهدیدکننده نظام متشکل پولی بود. از این رو، برخورد با موسسات غیرمجاز و نرخ‌های سود بالاتر از سقف قانونی در دستور کار قرار گرفت. انحلال موسسات وابسته به فرادستان نظیر میزان و ثامن الحجج بزرگ‌ترین تلاش نهاد مقررات‌گذار بود. مساله دیگری که نهاد مقررات‌گذار بر آن تاکید داشت، رعایت قاعده کفایت سرمایه بود.

## اقتصاد سیاسی اصلاح نهادهای رسمی بانکداری در ایران پس از انقلاب ۱۶۱

بنابراین، باتوجه به افزایش درجه رسمی شدن موسسات و بروز مشکلاتی مانند معوقات بانکی و بنگاهداری بانکها، نهاد ناظر در پی اجرای مقررات بین‌المللی (اصول نظارت موثر بانکی کمیته بازل) است. با این حال، موسسات وابسته به خواص باز هم برخی از قواعد بانکی را رعایت نکردند (جدول (۷)).

جدول ۵- تاسیس و مالکیت موسسات بانکی در دوره بعد از واگذاری سهام چهار بانک دولتی (۱۳۸۸-۱۳۹۲)

ردیف	نام بانک	زمان تاسیس	ماهیت مالک اصلی	نحوه تاسیس
۱	بانک شهر (از تبدیل موسسه مالی اعتباری شهر)	۱۳۸۸	شهرداری تهران و سپس شهرداری کلان شهرها	تبدیل به رسمی
۲	بانک دی	۱۳۸۹	بنیاد شهید و امور ایثارگران	رسمی
۳	بانک گردشگری	۱۳۸۹	مدیران سابق سازمان گردشگری	رسمی
۴	بانک انصار (از تبدیل صندوق انصارالمجاهدین)	۱۳۸۹	بنیاد تعاون سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	تبدیل به رسمی
۵	بانک حکمت ایرانیان (از تبدیل موسسه مالی اعتباری ایرانیان)	۱۳۸۹	بنیاد تعاون ارتش	تبدیل به رسمی
۶	بانک ایران زمین (از تبدیل موسسه مولی الموحدین)	۱۳۸۹	-	تبدیل به رسمی
۷	بانک خاورمیانه	۱۳۹۱	-	رسمی
۸	بانک قوامین (از تبدیل صندوق قرض الحسنه ناجا)	۱۳۹۱	بنیاد تعاون نیروی انتظامی	تبدیل به رسمی
۹	موسسه اعتباری کوثر	۱۳۹۱	شرکت‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	تبدیل به رسمی
۱۰	موسسه کاسپین (آرمان ایرانیان که از ادغام تعاونی اعتبار امید جلین، تعاونی اعتبار الزهرا مشهد، تعاونی اعتبار بدر توس مشهد، تعاونی اعتبار پیوند مشهد، تعاونی اعتبار حسنات اصفهان، تعاونی اعتبار دامداران و کشاورزان کرمانشاه، تعاونی اعتبار عام کشاورزان مازندران و تعاونی اعتبار وحدت مشهد و موسسه اعتباری فرشتگان و موسسه اعتباری فردوسی)	۱۳۹۱	-	تبدیل به رسمی
۱۱	موسسه اعتباری ملل (از تبدیل موسسه اعتباری عسکریه، صندوق قرض الحسنه عسکریه)	۱۳۹۲	گروهی از روحانیون	تبدیل به رسمی

توضیح: ۱- در مواردی که اطلاعاتی در دسترس نبوده ماهیت مالک اصلی مشخص نشده است.

منبع: سایت رسمی بانکها و موسسات و بانک مرکزی و بورس اوراق بهادار تهران.

۱۶۲ فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال هفدهم، شماره ۶۴، بهار ۱۳۹۶

جدول ۶- تاسیس و مالکیت موسسات بانکی در دوره دولت حاکم (۱۳۹۳-۱۳۹۴)

ردیف	نام بانک	زمان تاسیس	ماهیت مالک اصلی	نحوه تاسیس
۱	بانک آینده (بانک تات، موسسه صالحین و موسسه آتی سابق)	۱۳۹۳	-	تبدیل به رسمی
۲	موسسه اعتباری نور (حاصل تجمیع تعاونی‌های اعتبار کارسازان آینده و پیشگامان همیار یزد و صندوق‌های قرض الحسنه ریحانه‌گستر و مشیز)	۱۳۹۴	-	تبدیل به رسمی
۳	موسسه (تعاونی اعتبار) میزان	۱۳۹۴	قضات دادگستری ۳۰۰۰ نفر از کارکنان و خراسان بزرگ	در حال انحلال
۴	تعاونی اعتبار ثامن الحجج	-	وابستگان امام جمعه سبزوار	در حال انحلال
۵	بانک مهر اقتصاد (صندوق قرض الحسنه بسیجیان، موسسه مالی و اعتباری مهر)	-	صندوق ذخیره بسیجیان (نیروی مقاومت بسیج)	در حال دریافت مجوز رسمی
۶	موسسه ثامن (موسسه ثامن الائمه)	-	بنیاد تعاون سپاه	در حال دریافت مجوز

توضیح: در مواردی که اطلاعاتی در دسترس نبوده، ماهیت مالک اصلی مشخص نشده است.

منبع: سایت رسمی بانک‌ها و موسسات و بانک مرکزی و بورس اوراق بهادار تهران.

ویژگی ۶ و ۷- دسترسی محدود در این دوره نسبت به دوره قبل تغییری نداشت. بجز اینکه نهاد رسمی از سال ۱۳۹۴ تلاش کرد تا نرخ سود سپرده‌های بانکی را همراه با تورم کاهش دهد، اما موسسات غیر رسمی سابق که اکنون بسیاری از آن‌ها مجوز رسمی دریافت کرده بودند، این مصوبات را رعایت نکردند و رقابت مخربی در تجهیز منابع بین بانک‌ها رواج دادند.

ویژگی بارز این دوره، تلاش برای عمل به قوانین بانکداری خصوصی بود که در دوره قبل و همین دوره مصوب شده بود. در این دوره، نه تنها قوانین و مقررات مناسبی وجود داشت، بلکه تاحدی به این قوانین نیز عمل شد که از ویژگی‌های دولت طبیعی بالغ است.

در این دوره، تداوم فعالیت سازمان‌های بانکی وابسته به اشخاص نیست و سازمان دوام بیشتری از موسسین آن دارد (ویژگی هفتم دسترسی باز). با این حال، بسیاری از ویژگی‌های دسترسی باز در نظام بانکداری وجود نداشت. در این دوره تصمیم‌گیری برای شکل‌گیری موسسات بانکی در فرآیندی شفاف صورت نمی‌گرفت (ویژگی دوم دسترسی باز). نهاد مقررات‌گذار بر همه امور بانکی مسلط نبود و ذینفعان در آن نقش کم‌رنگی داشتند (ویژگی چهارم دسترسی باز). حمایت دولت از حقوق سهام‌داران و سپرده‌گذاران



## اقتصاد سیاسی اصلاح نهادهای رسمی بانکداری در ایران پس از انقلاب ۱۳۳

به خوبی انجام نمی‌شود (ویژگی ششم دسترسی باز) و عدم شکل‌گیری رقابت سازنده بین بانک‌ها (ویژگی سوم دسترسی باز) از دیگر ویژگی‌های این دوره است.

جدول ۷- قواعد بانکداری، اصلاح آن و درجه رعایت آن در دوره بعد از واگذاری سهام چهار بانک دولتی (۱۳۸۸-۱۳۹۴)

قواعد بانکداری	قواعد قانونی مصوب و اصلاحات آن	رعایت قواعد قانونی
ماهیت نهاد مقررات گذار (شورای پول و اعتبار) و نهاد ناظر	ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار طبق قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ همانند سابق مرکب از شش عضو دولتی، دو عضو از بخش غیردولتی، دو صاحب‌نظر به انتخاب دولت و دو نماینده مجلس به عنوان ناظر	نهاد مقررات‌گذار بسیار وابسته به اعضای دولتی خود بود. در دوره اخیر برخی وابستگان بانک‌های خصوصی در آن عضو شدند. نهاد ناظر، معاونت نظارت بانک مرکزی و به طور کامل دولتی بود.
قواعد تاسیس بانک	طبق ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، فعالیت‌های بانکداری برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و موسسات عمومی غیردولتی را مجاز دانست و برای این اشخاص در تملک سهام بانک‌ها سقف تعیین کرد.	هیچ موسسه بانکی بدون مجوز تشکیل نشد و موسسات غیررسمی سابق بیشتر ساماندهی شدند.
قواعد فعالیت بانک‌ها: ترکیب دارایی‌ها - نرخ ذخیره قانونی - کفایت سرمایه - سقف مصوب نرخ سود بانکی - مبارزه با پولشویی و جرائم مالی	قوانین و مقررات همانند دوره قبل بود به جز در موارد زیر: طبق ماده ۹۶ و ۹۷ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ اختیارات زیادی به بانک مرکزی برای تقویت نظارت بانکی داده شد. آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ در سال ۱۳۸۸ تصویب شد. در این دوره، اصول نظارت موثر بانکی کمیته بازل طبق بخشنامه‌های صادره بانک مرکزی به صورت زیر پیگیری شد: به حوزه «اهداف، استقلال و اختیارات ناظر» (اصل ۱) هیچ توجهی نشد، به حوزه «صدر و مجوز و ساختار بانکی» (اصول ۲-۵) توجه کم‌رنگی شد، به حوزه «مقررات و الزامات احتیاطی با تأکید بر مدیریت ریسک» (اصول ۶-۱۸) مورد توجه قرار گرفت و به حوزه «روشهای نظارتی بانکی مستمر، حسابداری و افشا» (اصول ۱۹-۲۵) به صورت پررنگ مورد توجه قرار گرفت (شاهچرا و خشنود، ۱۳۹۳).	در این دوره، رعایت قواعد فعالیت در بین بانک‌های دولتی و خصوصی رسمی بهبود یافت اما بانک‌هایی که پس از فعالیت غیررسمی توانستند مجوز رسمی بگیرند برخی از قواعد مانند ترکیب دارایی، کفایت سرمایه و نرخهای مصوب را هنوز هم رعایت نکردند.

بنابراین ترتیبات نهادی نظام بانکداری ایران نشان می‌دهد از سه شرط گذار از سامان دسترسی محدود به سامان دسترسی باز در نظام بانکداری فقط شرط آستانه‌ای یکم یعنی حاکمیت قانون برای خواص تا حدودی محقق شده است. اما شرط آستانه‌ای دوم یعنی وجود سازمان‌های همیشه زنده در فضای عمومی و خصوصی برای اعمال حاکمیت قوانین عمومی و خصوصی هنوز انجام نشده است. برای نمونه، کانون بانک‌های خصوصی با اینکه تشکیل شده است، اما نقش بسیار محدودی در بانکداری کشور دارد. برای مثال، در تنظیم نرخ سود بانکی در سال‌های اخیر برای هماهنگی اولیه بانک‌ها فعال بود. شرط آستانه‌ای سوم، یعنی کنترل سیاسی مستحکم بر نظامی‌گری انجام نشده است و خواصی نظامی در بانکداری فعال هستند و هنوز برخی از آنها غیررسمی فعالیت می‌کنند.

#### ۵- تاثیر رانتجویی بر نهادهای رسمی صنعت بانکداری

در جدول (۸) تعداد موسسات بانکی که در دوره‌های مختلف پس از انقلاب ۱۳۵۷ به صورت رسمی و غیررسمی تاسیس شده‌اند، خلاصه شده است. روند تاسیس بانک‌ها نشان می‌دهد که در دوره‌های اول بیشتر بانک‌های دولتی تشکیل شده است و بعد موسسات بانکی غیررسمی رونق گرفته‌اند و سپس موسسات رسمی تشکیل شده و در دوره‌های اخیر روند تبدیل وضعیت موسسات غیررسمی به رسمی تقویت شده است.

بررسی اینکه چگونه رانت‌جویی خواص گروه‌های ذی‌نفع در صنعت بانکداری ایران توانست بر ماهیت نهادهای رسمی بانکداری تاثیر بگذارد، نیاز دارد تا مقدار این رانت تا حد امکان شفاف شود. اگر نرخ سود تسهیلات بانکی در سه گروه از بانک‌ها (بانک‌های دولتی، بانک‌های خصوصی و موسسات غیرمجاز) قابل شناسایی بود بر اساس تفاوت این سه نرخ با یکدیگر اندازه‌گیری مقدار رانت بالقوه در صنعت بانکداری کشور در دوره‌های مختلف امکان‌پذیر بود، اما چنین آماری در دسترس نیست. بنابراین برای این محاسبه حداکثر رانت بالقوه (یعنی حداکثر مقداری که امکان‌پذیر بوده است تا رانت کسب شود) در صنعت بانکداری به شرح دو جدول (۹) و (۱۰) عمل شد.

جدول (۸) - تعداد موسسات بانکی در دوره‌های مختلف پس از انقلاب ۱۳۵۷

به صورت رسمی و غیررسمی

تعداد موسسه بانکی	تعداد موسسه بانکی رسمی با تبدیل وضعیت از غیررسمی	تعداد موسسه بانکی غیررسمی	تعداد بانکی دولتی	دوره
۰	۰	۱	۵ بانک دولتی از قبل انقلاب، ۴ بانک دولتی با ملی شدن	دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸
۰	۰	بیش از ۱۹	۳	دوره ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۹
۳	۶	۳	۱	دوره ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷
۸	۳	۰	۴ بانک دولتی واگذار شد	دوره ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲
۲	۰	۰	۰	دوره ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۴
۱۳	۹	۳	۹	تعداد باقی مانده در سال ۱۳۸۵

منبع: جدول‌های ۱، ۳، ۵ و ۷ این مقاله

آمار جدول (۹) نشان می‌دهد که رانت دولت در نظام بانکی با استقرار از بانک مرکزی همواره در حد بالایی وجود داشته است. البته از سال ۱۳۷۳ با انتشار اوراق مشارکت شهرداری تهران و از سال ۱۳۷۶ با تصویب قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، بخشی از استقرار دولتی که با انتشار این اوراق صورت می‌گرفت مجبور به پرداخت سود شد و از رانت دولتی تامین مالی توسط بانک مرکزی کاسته شد. هرچند تسهیلات تکلیفی تامین اعتبار شده توسط بانک مرکزی از نرخهای ترجیحی برخوردار بود.

رانت بالقوه در بانک‌های دولتی با هر معیاری که سنجیده شود طی زمان کاهش یافته است، مگر فقط در دوره ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ که به دلیل نرخگذاری‌های خاص در سود بانکی و نرخ تورم بالا افزایش یافت. این کاهش رانت بالقوه با کاهش تعداد و حجم بانک‌های دولتی همخوانی دارد.

جدول ۹- رانت بالقوه دولت، بانکهای دولتی و وام گیرندگان از بانک دولتی طی دوره‌های پس از انقلاب

نوع رانت بالقوه	رانت بالقوه وام دولت از بانک مرکزی	رانت بالقوه بانکهای دولتی	رانت بالقوه وام گیرندگان از بانک دولتی
مبنای محاسبه	میانگین نرخ تورم به عنوان مالیات تورمی	حداکثر نرخ سود عقود مبادله‌ای	حداکثر نرخ معکوس
	منهای حداکثر نرخ سود سپرده‌های یک ساله در بانک‌های دولتی	تسهیلات عقود مبادله‌ای	معکوس حداکثر نرخ سود بانکی
		منهای حداکثر نرخ سود سپرده‌های یک ساله در بانک‌های دولتی	حقیقی (نرخ تورم)
		تسهیلات عقود مبادله‌ای	منهای حداکثر نرخ سود تسهیلات عقود مبادله‌ای
		مبادله‌ای	سود تسهیلات عقود مبادله‌ای
			سود تسهیلات عقود مبادله‌ای
دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸	۱۸/۸	۳/۵	۶/۸
دوره ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۹	۲۳/۰	۶/۲	۰/۰
دوره ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷	۱۵/۵	-۰/۱	-۲/۰
دوره ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲	۲۲/۰	-۴/۹	۹/۸
دوره ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۴	۱۳/۸	-۰/۵	-۷/۸

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

کاهش محسوس رانت در موسسات بانکی غیررسمی به ویژه در دو دوره اخیر برحسب «تفاوت نرخ بازدهی در بازار مسکن با نرخ سود سپرده‌های یک ساله» در کنار موضوعاتی مانند توسعه بانکداری الکترونیک و بازار بین بانکی که روابط بانک‌ها با یکدیگر را الزامی می‌کند، می‌تواند گسترش رسمی شدن این موسسات را در سال‌های اخیر تبیین کند. بنابراین تغییر نهادی در صنعت بانکداری ایران با نهادها، سازمان‌ها و رفتار افراد در شروع گذار با منطق دولت‌های طبیعی سازگار است. خواصی که زمانی رانت آن‌ها در رفتار غیررسمی بود، الزامات کنونی بانکداری سبب شده است تا رانت خود را در فعالیت رسمی جست‌وجو کنند.

جدول (۱۰) - رانت بالقوه دولت، بانک‌های دولتی و وام‌گیرندگان از بانک دولتی

طی دوره‌های پس از انقلاب

رانت بالقوه وام‌گیرندگان از بانک دولتی و سپرده‌گذاران در بانک‌های خصوصی		رانت بالقوه وام‌دهندگان با نرخ بانک‌ها و موسسات خصوصی رسمی	
نوع رانت بالقوه	رانت بالقوه ناشی از عملیات بانکی در موسسات بانکی و اعتباری غیررسمی	رانت بالقوه وام‌دهندگان با نرخ بانک‌ها و موسسات خصوصی رسمی	رانت بالقوه وام‌گیرندگان از بانک دولتی و سپرده‌گذاران در بانک‌های خصوصی رسمی
مبنای محاسبه	تفاوت نرخ حد اکثر در مشارکتی در بانک‌های خصوصی	تفاوت نرخ حد اکثر در تسهیلات عقود مشارکتی در بانک‌های خصوصی رسمی با حد اکثر نرخ سود علی الحساب سپرده‌های یک ساله	تفاوت نرخ تسهیلات عقود مشارکتی در بانک‌های خصوصی منهای حداقل نرخ تسهیلات عقود مبادله‌ای در بانک‌های دولتی
دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸	۳/۶	تفاوت حد اکثر نرخ تسهیلات عقود مشارکتی در بانک‌های خصوصی رسمی با حد اکثر نرخ سود علی الحساب سپرده‌های یک ساله	تفاوت حد اکثر نرخ تسهیلات عقود مشارکتی در بانک‌های خصوصی منهای حداقل نرخ تسهیلات عقود مبادله‌ای در بانک‌های دولتی
دوره ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۹	۳۰/۷	تفاوت نرخ حد اکثر در مشارکتی در بانک‌های خصوصی رسمی با حد اکثر نرخ سود علی الحساب سپرده‌های یک ساله	تفاوت نرخ تسهیلات عقود مشارکتی در بانک‌های خصوصی منهای حداقل نرخ تسهیلات عقود مبادله‌ای در بانک‌های دولتی
دوره ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷	۱۴/۶	تفاوت نرخ حد اکثر در مشارکتی در بانک‌های خصوصی رسمی با حد اکثر نرخ سود علی الحساب سپرده‌های یک ساله	تفاوت نرخ تسهیلات عقود مشارکتی در بانک‌های خصوصی منهای حداقل نرخ تسهیلات عقود مبادله‌ای در بانک‌های دولتی
دوره ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲	-۰/۶	تفاوت نرخ حد اکثر در مشارکتی در بانک‌های خصوصی رسمی با حد اکثر نرخ سود علی الحساب سپرده‌های یک ساله	تفاوت نرخ تسهیلات عقود مشارکتی در بانک‌های خصوصی منهای حداقل نرخ تسهیلات عقود مبادله‌ای در بانک‌های دولتی
دوره ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۴	-۵/۶	تفاوت نرخ حد اکثر در مشارکتی در بانک‌های خصوصی رسمی با حد اکثر نرخ سود علی الحساب سپرده‌های یک ساله	تفاوت نرخ تسهیلات عقود مشارکتی در بانک‌های خصوصی منهای حداقل نرخ تسهیلات عقود مبادله‌ای در بانک‌های دولتی

توضیح: از نرخ بازدهی بازار دارایی‌های کشور (شامل نرخ رشد قیمت سکه طلا بهار آزادی طرح جدید، میانگین قیمت هر متر مسکن در شهر تهران، شاخص کل بورس تهران و نرخ ارز (دلار آمریکا در بازار آزاد) به عنوان حد اکثر نرخ بازدهی استفاده شد.  
منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مرکز آمار ایران و صورت‌های مالی بانک‌های خصوصی.

## ۶- نتیجه‌گیری

۱- در تحلیل‌های نهادی می‌توان هم تاثیر نهادها و هم مسیر اصلاحات نهادی را تبیین کرد. در این مقاله بر اصلاحات نهادی صنعت بانکداری ایران در دوره پس از انقلاب تمرکز شد.  
۲- مهم‌ترین نهاد رسمی بانکداری، نهاد تنظیم مقررات و نظارت بر بانک‌هاست که در ایران توسط بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار انجام می‌شود. در این مقاله تلاش شد در چارچوب اقتصاد سیاسی مبتنی بر سامان اجتماعی دسترسی محدود و دسترسی باز نورث و دیگران (۲۰۰۶ و ۲۰۰۹)، تغییرات نهادی صنعت بانکداری ایران طی دوره یکم از ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۹، دوره دوم از ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷ و دوره سوم از ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۴ پس از انقلاب تحلیل شود.

۳- شواهد تاریخی از اصلاحات نهاد رسمی بانکداری ایران هم طبق قانون و هم شیوه‌های اجرایی آن در عمل طی دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۹ نشان می‌دهد که شیوه‌های اجرایی نهاد ناظر بانکداری به ویژه در دهه ۱۳۷۰ با ویژگی‌های سامان دسترسی محدود انطباق دارد. با اینکه در این دهه، بانکداری خصوصی ممنوع است، اما گروه‌هایی از وابستگان فرادستان ائتلاف حاکم از رانت تاسیس موسسات بانکی غیردولتی به صورت غیررسمی بهره‌مند شدند. در نتیجه، ترتیبات نهادی بانکداری ایران در این دوره به «دولت طبیعی پایه‌ای» شباهت بیشتری دارد، زیرا فقط قوانین عمومی مانند بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار حداقل توانستند حوزه کاری بانک‌های دولتی، روابط دورنی آن و روابط آن با اعضای ائتلاف حاکم را تعیین کنند، اما قوانین خصوصی برای تنظیم روابط بانک‌های خصوصی وجود نداشت.

۴- در دوره دوم از ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷، رقابت در بین گروه‌های متفاوت ائتلاف حاکم برای کسب رانت موجود در صنعت بانکداری سبب شد با اصلاح قواعد ورود، بانک‌های خصوصی رسمی با وابستگی به گروهی دیگر از ائتلاف حاکم شامل وابستگان به بوروکرات‌های در بدنه اصلی دولت و شرکت‌های دولتی تاسیس شوند. پس از آن، تصویب قوانین و مقرراتی مانند قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳ و قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ و بهبود مقررات در چارچوب اصول نظارت موثر بانکی کمیته بازل سبب تشکیل قوانین خصوصی برای فعالیت‌های بانکی شد، هرچند در عمل چندان اجرایی نشد. شواهد نشان می‌دهد که در این دوره، همچون دولت طبیعی بالغ، برخی قوانین برای تنظیم فعالیت بانکی خصوصی تصویب شد، اما شواهدی از حاکمیت قانون دیده نمی‌شود. در نتیجه، شواهد این دوره نیز با دولت طبیعی پایه‌ای همخوانی بیشتری دارد.

۵- دوره سوم از ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۴، بهبود نظارت بانکی و کاهش محسوس رانت در موسسات بانکی غیررسمی به دلایل مختلف از جمله ابزارهای نوین بانکی (مانند اتصال به شبکه شتاب و بازار بین بانکی و روابط بین‌المللی) سبب شد تا موسسات بانکی غیررسمی برای گرفتن مجوز تلاش کنند و به شکل رسمی به فعالیت خود ادامه دهند. بنابراین در عمل، نهاد مقررات‌گذار و ناظر توانست تا هم شرایط حقوقی آن‌ها را برای کسب مجوز رسمی مانند حداقل سرمایه، سوابق مدیران، شکل حقوقی و ترکیب سهام‌داران آن‌ها را فراهم سازد و هم بر فعالیت بانکی آن‌ها نظارت بیشتری کند. هرچند هنوز حاکمیت قانون به‌طور کامل بین آن‌ها وجود ندارد.

بنابراین در این دوره، نه تنها قوانین و مقررات بانکی مناسبی وجود داشت، بلکه تا حدی به این قوانین نیز عمل شد که از ویژگی‌های دولت طبیعی بالغ است.

۶- در مجموع، شواهد سال‌های اخیر نشان می‌دهد که سه شرط گذار از سامان دسترسی محدود به سامان دسترسی باز در نظام بانکداری ایران فقط شرط آستانه‌ای یکم، یعنی حاکمیت قانون برای خواص تا حدودی محقق شده است. اما شرط آستانه‌ای دوم، یعنی وجود سازمان‌های همیشه زنده در فضای عمومی و خصوصی برای اعمال حاکمیت قوانین عمومی و خصوصی و شرط آستانه‌ای سوم، یعنی کنترل سیاسی مستحکم بر نظامی‌گری انجام نشده است.

## منابع

### الف - فارسی

تهرانفر، حمید و محمدرضا قلی بگلو (۱۳۹۳)، «ساختار، فرآیند و رویه‌های نظارتی نهادهای ناظر بر بانک‌ها و موسسات اعتباری»، بیست و چهارمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی. شاهچرا، مهشید و زهرا خشنود (۱۳۹۳)، «ضرورت اصلاح مقررات نظام بانکی کشور»، پژوهشکده پولی و بانکی.

مومنی، فرشاد و رضا زمانی (۱۳۹۲)، «تحلیل الگوی توسعه ایران بین دو انقلاب مبتنی بر اقتصاد سیاسی و نظم اجتماعی»، راهبرد، شماره ۶۹، ص ۷-۳۹.

نورث، داگلاس (۱۹۹۰)، *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمدرضا معینی، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.

### ب - انگلیسی

Abrams, B. A. and R. F. Settle (1993), "Pressure-group Influence and Institutional Change: Branch-banking Legislation During the Great Depression", *Public Choice* 77.4: 687-705.

Beck, T., A. Demircuc-Kunt and R. Levine (2003), "Laws, Endowments and Finance", *Journal of Financial Economics*, 70 (2): 137-181.

Haber, S. (2005), "Mexico's Experiments with Bank Privatization and Liberalization, 1991-2003", *Journal of Banking and Finance*, 29 (8-9): 2325-53.

- Haber, S., D. C. North and B. Weingast (2008), *Political Institutions and Financial Development*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- King, R. G. and R. Levine (1993), "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right", *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3): 717-37.
- Kroszner, R. S. (1998), "On the Political Economy of Banking and Financial Regulatory Reform in Emerging Markets", CRSP Working Paper No. 472.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. W. Vishny (1998), "Law and Finance", *Journal of Political Economy*, 106 (6): 1013-1155.
- Levy, B. and P. Spiller (1994), "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.10, No 2, 201-46.
- North, D. C. and B. R. Weingast (1989), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, Cambridge University Press, vol. 49 (04), pages 803-832, December.
- North, D. C., J. J. Wallis and B. R. Weingast (2009), "Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History", Cambridge University Press.
- Rajan, R. and L. Zingales. (1998), "Financial Dependence and Growth", *American Economic Review*, 88 (3): 559-86.