

## بحران بانکی: نقشه‌راهی برای ثبات و اصلاحات

نویسنده: دکتر سیامک جوادی

تاریخ: ۲۰ مارس ۲۰۲۵

**توضیح ضروری:** این متن به سفارش سازمان نوفدی و از سوی نویسنده تهیه شده است. دیدگاه‌های مطرح‌شده صرفاً نظر نویسنده و / سازمان نوفدی را بازتاب می‌دهد و الزاماً بیانگر دیدگاه‌ها یا مواضع محل کار نویسنده نیست. لازم به ذکر است این مقاله در ابتدا به زبان انگلیسی نوشته شده است و سپس با نظارت و مشارکت نویسنده به فارسی ترجمه شده است. نسخه اصلی این متن نیز به زبان انگلیسی در وبسایت نوفدی در دسترس است و خوانندگان در صورت تمایل و نیاز می‌توانند به نسخه اصلی نیز مراجعه کنند.

\*This Space is Intentionally Left Blank\*

نظام بانکی ایران با مجموعه‌ای از چالش‌ها روبه‌رو است که در کنار یکدیگر، ثبات نظام مالی کشور را به شدت تهدید می‌کنند. از پایان جنگ ایران و عراق تاکنون، نقدینگی (M2) و پایه پولی به‌طور میانگین سالانه ۲۷.۵ درصد رشد داشته‌اند که این موضوع به‌شکل قابل توجهی به میانگین نرخ تورم سالانه ۲۱ درصدی دامن زده است. ریشه این بحران‌ها در دهه‌ها سوءمدیریت اقتصادی جمهوری اسلامی، نبود انضباط مالی و حذف عملی استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (بانک مرکزی) نهفته است. این وضعیت، توانایی بانک مرکزی برای انجام وظایف قانونی‌اش را از بین برده و آن را عملاً به بازوی مالی دولت بدل کرده است. فساد ساختاری و وام‌دهی رانتی، وضعیت بحرانی نظام بانکی را وخیم‌تر کرده و منجر به انباشت گسترده دارایی‌های بدون بازدهی نقدی، افزایش شدید وام‌های معوق و زیان‌های فزاینده در عملیات تمدید وام‌ها شده است. در نتیجه، این مجموعه از عوامل، نظام بانکی را تا مرز یک بحران کامل و فراگیر پیش برده‌اند.

اصلاحات ساختاری و بنیادین، برای نجات نظام بانکی ایران به‌شدت ضروری است. با این حال، همان‌گونه که در ادامه به‌تفصیل بررسی خواهد شد، علی‌رغم آن‌که برخی مسئولان جمهوری اسلامی ظاهراً به ضرورت این اصلاحات پی برده بودند، هیچ‌گاه این سیاست‌ها به‌طور کامل اجرا نشدند و وضعیت به‌ویژه در دوران ریاست‌جمهوری ابراهیم رئیسی (۲۰۲۱-۲۰۲۴) وخیم‌تر گردید.

با فروپاشی جمهوری اسلامی، فرصتی معنادار برای اجرای اصلاحات بنیادین در نظام بانکی فراهم خواهد شد. با این حال، این فروپاشی، ریسک‌ها و چالش‌هایی را نیز به همراه دارد که با توجه به شکنندگی فعلی نظام بانکی، باید با دقت مورد توجه قرار گیرند. بنابراین، تمام سیاست‌هایی که با هدف احیای نظام بانکی تدوین می‌شوند، باید مبتنی بر اصول علمی معتبر اقتصادی و پژوهش‌های بانکی بین‌المللی و هم‌راستا با بهترین رویه‌های جهانی باشند. تنها چنین رویکردی می‌تواند ثبات بازار مالی و قابلیت پیش‌بینی اقتصاد ایران را تضمین کند. ما قویاً توصیه می‌کنیم از سیاست‌های پیچیده و تجربه‌نشده پرهیز شود، چون اقتصاد ایران دیگر توان تحمل شوک بزرگ دیگر را ندارد.

در کوتاهمدت، ریسک‌های فوری پس از فروپاشی جمهوری اسلامی عبارت‌اند از:

- **هجوم به بانکها (Bank Run):** این خطر در کوتاهمدت بسیار جدی است، به‌ویژه با توجه به ورشکستگی فعلی نظام بانکی ایران. در روزهای ابتدایی پس از تغییر رژیم، هجوم به یک بانک خاص محدود به همان بانک خواهد ماند، بلکه به احتمال زیاد به دومینویی از فروپاشی در کل شبکه بانکی منجر خواهد شد. مهم‌ترین ابزار برای جلوگیری از هجوم به بانک‌ها، ضمانت سپرده‌ها است. ممکن است لازم باشد بانک مرکزی در آن زمان پوشش ضمانت سپرده‌ها را گسترش دهد. دولت موقت همچنین می‌تواند به سیاست‌هایی فعال‌تر مانند تعطیلی موقت بانک‌ها یا مسدود کردن برداشت‌ها متوسل شود.
- **فرار سرمایه: افزایش ناگهانی و اجتناب‌ناپذیر در سطح عدم‌اطمینان و ریسک در کشور پس از فروپاشی رژیم، می‌تواند به خروج گسترده سرمایه منجر شود.** مقامات سابق جمهوری اسلامی، سرمایه‌داران بزرگ، خانوارها و کسب‌وکارها ممکن است برای انتقال سرمایه‌های خود به خارج از کشور اقدام کنند. این امر می‌تواند به افت سریع‌تر ارزش ریال منجر شده و چرخه‌ای معیوب از کاهش ارزش پول ملی و افزایش تورم ایجاد کند که اقتصاد را به رکود عمیق بکشاند. برای مقابله با این پدیده، دولت موقت باید محدودیت‌هایی بر برداشت‌های بانکی، معاملات ارزی توسط افراد و شرکت‌ها و نقل و انتقالات درون شبکه‌های بانکی به‌ویژه در شعب خارجی وضع و اجرا کند. همچنین، محدودیت‌هایی بر فروش فوری دارایی‌ها و تغییر مالکیت شرکت‌ها باید مورد بررسی قرار گیرد.
- **افت ارزش پول ملی (Currency Depreciation):** ارزش ریال تقریباً قطعاً بلافاصله پس از تغییر رژیم، به دلیل افزایش نااطمینانی و ریسک سیاسی کاهش خواهد یافت. در ایران، لنگر انتظارات تورمی در بازار ارز می‌باشد، بنابراین افت شدید ارزش پول تهدیدی جدی محسوب می‌شود. با توجه به این‌که هدف نهایی، گذار به نظام نرخ ارز شناور است، در روزهای ابتدایی تغییر رژیم، دولت موقت باید با ارسال سیگنال‌های قاطع به بازار - مانند خارج شدن ایران از فهرست سیاه FATF و رفع تحریم‌های بین‌المللی - این ریسک را مدیریت کند. اعمال محدودیت‌های ارزی، همان‌طور که در بالا گفته شد، به کنترل این ریسک نیز کمک خواهد کرد.

سایر سیاست‌های پیشنهادی کوتاهمدت: شامل آغاز مذاکرات برای خروج از فهرست سیاه FATF، آغاز گفت‌وگو با ایالات متحده و کشورهای غربی جهت رفع حداقلی تحریم‌ها و تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی. اجرای این اقدامات به مدیریت ریسک کاهش ارزش پول، هجوم به بانک‌ها و فرار سرمایه کمک خواهد کرد.

در بلندمدت، پس از فروپاشی جمهوری اسلامی، اصلی‌ترین خطر، سوءمدیریت در آزادسازی مالی خواهد بود. این خطر می‌تواند مسیر رشد اقتصادی کشور را به خطر بیندازد و منجر به یک بحران مالی تمام‌عیار شود. ریشه این خطر در ضعف فرهنگ اعتبار دهی در ایران، ضعف نهادی، و نبود نظارت و پایش مؤثر است؛ عواملی که می‌توانند منجر به پذیرش ریسک‌های بیش از حد از سوی بانک‌ها شوند و چرخه‌ای از رونق و رکود در اعطای وام ایجاد کنند. بحران‌های مالی در مکزیک (۱۹۹۴-۱۹۹۵) و شرق آسیا (۱۹۹۷-۱۹۹۸) نمونه‌هایی هشداردهنده از چنین سوءمدیریت‌هایی هستند. بنابراین، دولت انتقالی و بانک مرکزی باید اصلاحات ساختاری در نظام بانکی انجام دهند. برای مثال، بهبود فرهنگ اعتباردهی و اجرای

فعالانه چارچوب‌های نظارتی مانند مقررات بازل، گام‌هایی حیاتی به شمار می‌روند. سایر سیاست‌های بلندمدت پیشنهادی عبارتند از آزادسازی قیمت‌ها، حفاظت قانونی از استقلال بانک مرکزی، پذیرش نرخ ارز شناور، و تسهیل تجارت خارجی.

## 1. بانک مرکزی ایران: پیشینه نهادی

### 1.1 مقدمه

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (بانک مرکزی یا بانک مرکزی ایران) نقش محوری در چشم‌انداز پولی و مالی کشور ایفا می‌کند. این نهاد در سال ۱۳۳۹ (۱۹۶۰ میلادی) تأسیس شد و وظایف آن در طول زمان به‌ویژه پس از انقلاب ۱۳۵۷، دستخوش تغییرات چشم‌گیری شده است. این بخش مروری کلی بر پیشینه نهادی بانک مرکزی دارد و تحولات کلیدی در نقش و وظایف آن را بررسی می‌کند.

#### 1.1.1 دوران پیش از انقلاب

پیش از انقلاب ۱۳۵۷، بانک مرکزی عمدتاً نقش بانکدار دولت و صادرکننده پول را ایفا می‌کرد. گسترش فعالیت‌های اقتصادی در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ موجب رشد سریع بخش بانکی کشور شد، به‌طوری که تا سال ۱۳۵۷ تعداد زیادی بانک تجاری و تخصصی در ایران فعال بودند. اما پس از انقلاب، با تصویب قوانین ملی‌سازی بانک‌ها و صنایع—از جمله «قانون ملی‌شدن بانک‌ها» و «قانون اداره امور بانک‌ها»—ساختار بانکی کشور به‌طور اساسی دگرگون شد. این تغییرات همراه با رکود در فعالیت‌های اقتصادی، منجر به ادغام گسترده بانک‌ها و کاهش تعداد آن‌ها به حدود دوازده بانک شد و به‌طور قابل‌توجهی رقابت در بخش بانکی را کاهش داد.

در حال حاضر، بخش بانکی ایران شامل ۳۵ بانک خصوصی و غیرخصوصی است [۱] که مجموع بدهی آن‌ها حدود ۱۰.۵ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود [۲]. این تنوع در بخش بانکی، بازتابی از ساختار پیچیده و چندلایه‌ای است که بانک مرکزی در آن فعالیت می‌کند.

#### 1.1.2 تحولات پس از انقلاب

دوران پس از انقلاب شاهد تغییرات بنیادی در ساختار و قوانین حاکم بر بانک مرکزی بوده است. خروج کارشناسان و سیاست‌گذاران اقتصادی از بانک مرکزی، به همراه تغییر در ساختار حکمرانی این نهاد، بر عملکرد بخش بانکی تأثیرگذار بوده است. در سال ۱۳۶۲ (۱۹۸۳ میلادی)، قوانین بانکداری در ایران برای انطباق با اصول «بانکداری بدون ربا» تغییر یافت که به ایجاد سیستمی بدون بهره منجر شد [۳].

اهداف بانک مرکزی که در «قانون پولی و بانکی کشور» مصوب سال ۱۳۵۱ (۱۹۷۲ میلادی) تعریف شده‌اند، عبارتند از: حفظ ارزش پول ملی، ایجاد توازن در تراز پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات تجاری، و پشتیبانی از رشد اقتصادی. افزون بر این، سیاست‌های پولی بانک مرکزی باید با برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و بودجه سالانه دولت هماهنگ باشد. برای درک چالش‌های نظام بانکی و ارزی ایران، بررسی روند تحول سیاست‌های پولی و مالی در طول دوران ریاست‌جمهوری‌های مختلف پس از انقلاب ضروری است.

## 1.2 تحول سیاست‌های کلان اقتصادی در ایران (۱۹۷۹-۲۰۲۳)

این بخش، مرور زمان‌بندی‌شده‌ای از روند تحول سیاست‌های کلان اقتصادی ایران در دوره‌های مختلف ریاست‌جمهوری پس از انقلاب ۱۳۵۷ ارائه می‌دهد:

#### 1.2.1 دوره پس از انقلاب (۱۳۵۷-۱۳۶۷)

با توجه به دیدگاه‌های ضد بازار آزاد جمهوری اسلامی، خصومت با غرب، و تأکید بر استقلال از بلوک غرب و شرق، همراه با جنگ ویرانگر ایران و عراق، دهه اول پس از انقلاب شاهد افزایش شدید دخالت دولت در اقتصاد و کاهش چشمگیر سطح درآمدها بود. درآمد سرانه نفت به‌شدت کاهش یافت و کسری بودجه دولت به بیش از ۵۰ درصد کل هزینه‌ها رسید. در این دوره، به دلیل هزینه‌های جنگ و یارانه‌های گسترده، دولت بدهی عمومی قابل توجهی انباشته کرد.

#### 1.2.2 دوره ریاست‌جمهوری هاشمی رفسنجانی (۱۳۶۸-۱۳۷۶)

رفسنجانی اصلاحات ساختاری را آغاز کرد که شامل آزادسازی قیمت‌ها، یکسان‌سازی نرخ ارز، خصوصی‌سازی صنعتی، و راه‌اندازی مجدد بورس اوراق بهادار بود. این اصلاحات به‌طور موقت رشد اقتصادی را به همراه داشت. اما در سال ۱۳۷۴، بخش عمده‌ای از این اصلاحات—از جمله آزادسازی قیمت‌ها و یکسان‌سازی نرخ ارز—در نتیجه کاهش قیمت نفت، سررسید بدهی‌های خارجی، و تحریم‌های جدید آمریکا متوقف شد و اقتصاد وارد رکود تورمی شد.

### 1.2.3 دوره ریاست‌جمهوری محمد خاتمی (۱۳۷۶-۱۳۸۴)

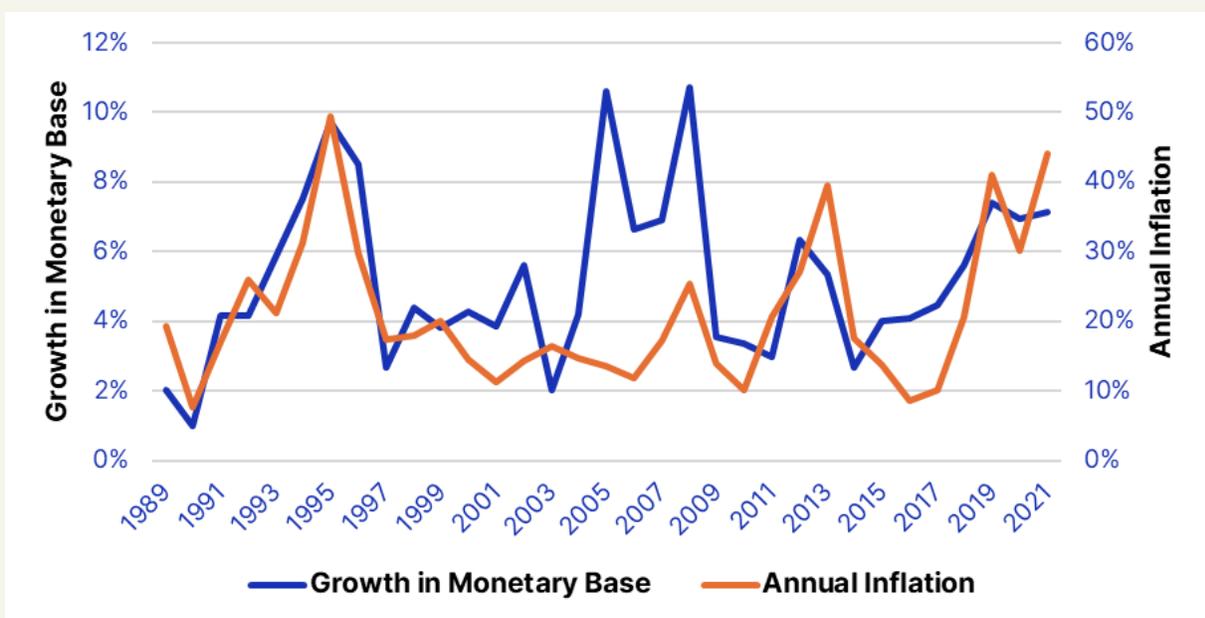
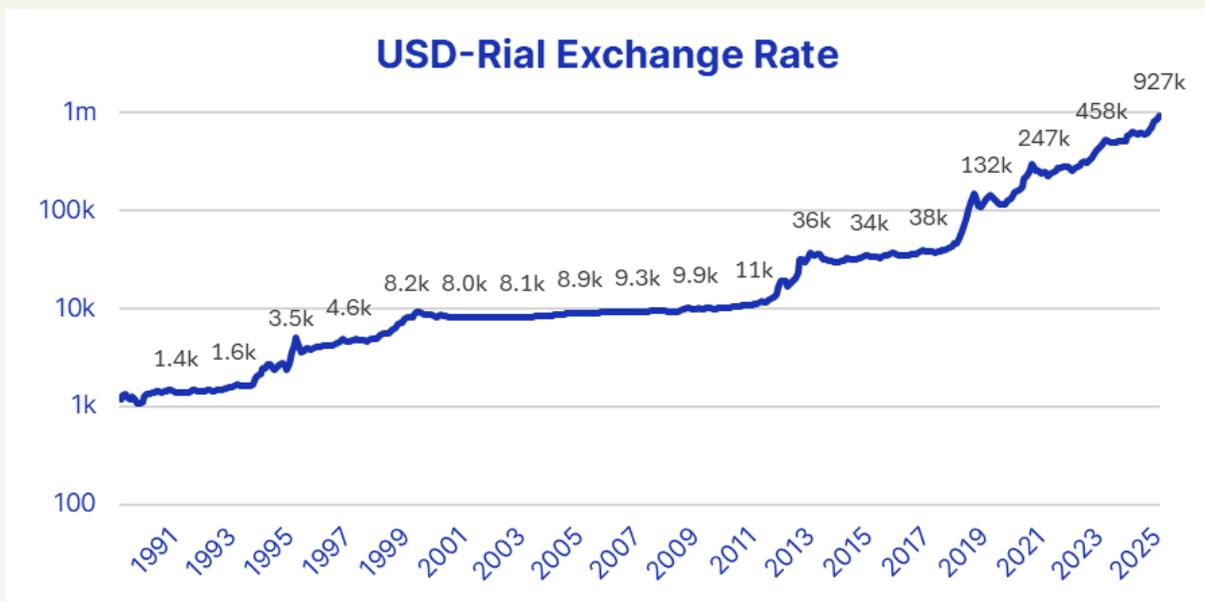
دولت خاتمی با کاهش تنش‌ها با غرب و افزایش قیمت نفت، رشد اقتصادی پایداری را تجربه کرد. سرانه تولید ناخالص داخلی واقعی افزایش یافت، نرخ تورم کاهش یافت، و اصلاحات اقتصادی مهمی انجام شد از جمله: تأسیس حساب ذخیره ارزی، کاهش استقراض دولت از بانک مرکزی، و تداوم خصوصی‌سازی.

### 1.2.4 دوره ریاست‌جمهوری محمود احمدی‌نژاد (۱۳۸۴-۱۳۹۲)

ریاست‌جمهوری احمدی‌نژاد با سیاست‌های اقتصادی پوپولیستی نظیر افزایش شدید هزینه‌های دولت، پرداخت یارانه‌ها، و مداخلات ارزی همراه بود. این سیاست‌ها آثار بلندمدت و مخربی بر بازارهای مالی و نظام بانکی ایران گذاشت و ساختار مالی کشور را به‌طور کامل دگرگون کرد.

دولت وی با فساد سیستماتیک، نبود برنامه‌ریزی، و پروژه‌های بسیار پرهزینه و ناکام، بانک‌ها را مجبور به تأمین مالی این پروژه‌ها کرد. در نتیجه، مطالبات بانک‌ها از دولت بیش از ۴.۵ برابر شد و از ۱.۷ درصد به ۷.۸ درصد تولید ناخالص داخلی رسید. این موضوع به‌شدت ترازنامه بانک‌ها را تضعیف کرد و منجر به رشد دارایی‌های غیرمولد و افزایش مطالبات معوق شد. بانک‌ها برای جبران، ناگزیر به استقراض سنگین از بانک مرکزی شدند، که موجب رشد پایه پولی و افزایش شدید تورم در پایان دولت وی شد. این وضعیت با رقابت شدید میان بانک‌ها و مؤسسات مالی غیربانکی برای جذب سپرده‌ها بدتر شد، مؤسساتی که در آن زمان به‌درستی تحت نظارت نبودند. در نتیجه، نرخ بهره افزایش یافت، که نهایتاً فشار بیشتری بر سیستم بانکی وارد کرد بلکه هزینه سرمایه در اقتصاد واقعی را بالا برد و موجب کند شدن فعالیت‌های اقتصادی شد. در همین حال، برای کنترل تورم، دولت احمدی‌نژاد بیش از ۱۴۰ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی را خرج کرد، واردات را دو برابر کرد، و بیماری هلندی را در اقتصاد ایران آغاز کرد. در پایان دولت وی، اقتصاد دچار رکود تورمی شده بود، درآمد سرانه تقریباً به اندازه زمان شروع دولت باقی مانده بود، ارزش پول ملی نصف شده بود، و نرخ تورم به حدود ۴۰ درصد رسیده بود.

\*This Space is Intentionally Left Blank\*



**FIGURE 1** - The top panels in Figure 1 depict the monthly value of the dollar expressed in Rial from March 1989 until March 2022. The bottom panel illustrates the annual growth in monetary base (MB) and the concurrent rate of annual inflation between 1989 and 2021.

دولت روحانی با رویکردی مبتنی بر واقع‌گرایی اقتصادی و تعامل با جامعه بین‌المللی برای کاهش تحریم‌ها آغاز شد. برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) در سال ۱۳۹۴ به نتیجه رسید و برخی از تحریم‌ها لغو شد. این امر موجب ثبات نسبی در اقتصاد شد. اگرچه دولت روحانی نتوانست اصلاحات ساختاری در اقتصاد اجرا کند، اما پیشرفت در روابط خارجی و دیپلماسی بین‌المللی باعث افزایش امیدها به بهبود وضعیت اقتصادی شد و نرخ تورم تا حدود ۸.۵ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش یافت. با این حال، عدم توجه به ریشه‌های ساختاری مشکلات اقتصادی-بمؤیژه در نظام بانکی-و همچنین تبعات اقتصادی همه‌گیری کووید-۱۹ باعث شد تا مشکلات اقتصادی دوباره سر برآورند. در پایان دولت روحانی، نرخ تورم به بالای ۴۰ درصد رسید و تولید ناخالص داخلی واقعی سرانه تقریباً همانند آغاز دولت وی باقی مانده بود.

## 1.2.6 دوره ریاست‌جمهوری ابراهیم رئیسی (۱۴۰۰-۱۴۰۳)

ابراهیم رئیسی در سال ۱۴۰۰ در حالی ریاست‌جمهوری را بر عهده گرفت که اقتصاد ایران با چالش‌هایی مانند تحریم‌ها و آثار همه‌گیری کووید-۱۹ روبه‌رو بود. دولت وی با مشکلات عمیق در نظام بانکی و ارزی مواجه شد، از جمله تورم بالا، مطالبات معوق، و نبود استقلال بانک مرکزی. بیش از دو سال پس از آغاز دولت رئیسی، نشانه‌ای از اراده یا توانایی برای حل مشکلات اقتصادی و بانکی دیده نشد. نرخ تورم به حدود ۵۰ درصد رسید و در بخش مواد غذایی این عدد از ۷۰ درصد نیز فراتر رفت. فساد سیستماتیک و گزارش‌های اختلاس‌های کلان به یک امر عادی در چرخه خبری کشور تبدیل شد. تقریباً تمام شاخص‌های کلان اقتصادی به سوی بحران کامل اقتصادی و بانکی اشاره دارند. پایه پولی در سال منتهی به فروردین ۱۴۰۲ حدود ۴۵ درصد افزایش یافت که بالاترین میزان در دو دهه گذشته است. در همین بازه، بدهی دولت به بانک مرکزی و سیستم بانکی به ترتیب ۵۸ درصد و ۱۴۸ درصد افزایش داشت. طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول (IMF)، نسبت بدهی ناخالص دولت ایران به تولید ناخالص داخلی نزدیک به ۳۳ درصد است. در طول دولت رئیسی، نرخ تورم همواره بالای ۴۰ درصد باقی ماند.

همزمان با ادامه چالش‌های اقتصادی و سیاسی، نظام بانکی و پولی کشور همچنان به‌عنوان نقطه تمرکز اصلی سیاست‌گذاران باقی مانده است. نیاز به اصلاحات فراگیر در سیاست‌های پولی و مالی بیش از هر زمان دیگری ضروری به نظر می‌رسد تا ثبات اقتصادی برقرار شود و مقاومت نظام مالی کشور افزایش یابد.

## 2. وضعیت فعلی بانکداری در ایران: بحرانی در افق

### 2.1. پیش‌زمینه‌ای از نظام بانکی ایران

نظام بانکی ایران با مجموعه‌ای از چالش‌های پیچیده و درهم‌تنیده مواجه است که در مجموع، ثبات نظام مالی کشور را به شدت تهدید می‌کنند. در این بخش، به تحلیل ریشه‌های مشکلات موجود در نظام بانکی ایران پرداخته می‌شود تا علل بروز بحران بانکی کنونی روشن‌تر شود.

### 2.1.1 مروری بر سیاست‌های مالی و پولی پس از انقلاب ۱۳۵۷

دوران پس از انقلاب شاهد تغییرات گسترده‌ای در سیاست‌های مالی و پولی کشور بود. کسری بودجه مزمن یکی از چالش‌های پایدار دولت‌ها در این دوران بوده است. به جای استفاده از درآمدهای مالیاتی یا استقراض از بازار، دولت‌ها عمدتاً با استقراض از بانک مرکزی و خلق پول اقدام به تأمین منابع مالی خود کرده‌اند. این رویه منجر به میانگین نرخ تورم سالانه‌ای در حدود ۲۱ درصد از زمان استقرار جمهوری اسلامی تاکنون شده است.

## Annual Inflation %

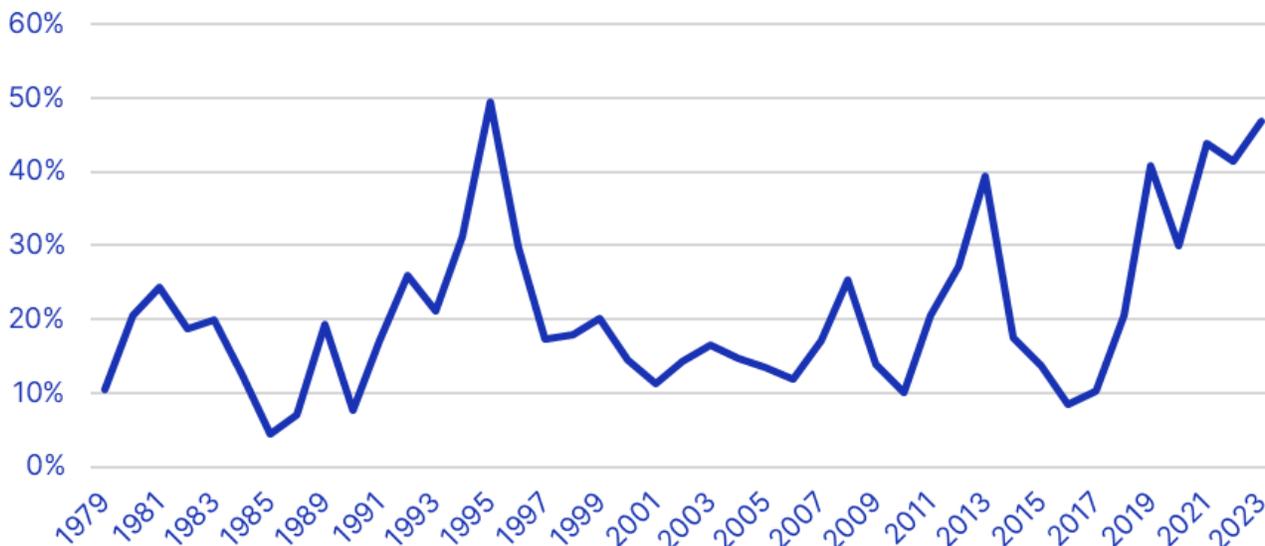


FIGURE 2 - Annual Inflation Rate Trends from 1979 to 2023 in Iran

### 2.1.2 گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

گروه ویژه اقدام مالی (Financial Action Task Force - FATF) نهاد بین‌المللی تعیین‌کننده استانداردهای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم (AML/CFT) است. هدف اصلی آن، محافظت از نظام مالی بین‌المللی در برابر خطرات ناشی از پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و همچنین ارتقاء سطح پابندی کشورها به استانداردهای بین‌المللی در این حوزه است. این گروه کشورهایی را که در زمینه مقابله با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم، و تأمین مالی گسترش سلاح‌های کشتار جمعی دارای «نقایص راهبردی جدی» هستند، در فهرست سیاه خود قرار می‌دهد.

اولین فهرست سیاه FATF در سال ۲۰۰۰ منتشر شد و ایران از همان ابتدا در این فهرست قرار داشت. این وضعیت تبعات بسیار منفی برای اقتصاد ایران و به‌ویژه نظام بانکی کشور به همراه داشته است. قرار گرفتن در فهرست سیاه FATF عملاً نظام بانکی ایران را از بازارهای مالی جهانی منزوی کرده و شرکای اقتصادی بالقوه را به دلیل خطرات حقوقی و مالی ناشی از همکاری با ایران از تعامل با بانک‌های ایرانی باز داشته است.

دولت روحانی تلاش‌هایی برای تصویب و اجرای اقدامات مورد نیاز FATF به‌منظور خروج ایران از فهرست سیاه انجام داد. در نتیجه این تلاش‌ها، در ژوئن ۲۰۱۶، FATF وضعیت ایران را به حال تعلیق درآورد و با اشاره به «تعهد ظاهری» ایران به رفع نقایص راهبردی در AML/CFT، از اجرای اقدامات تقابلی علیه ایران موقتاً صرف نظر کرد. این تصمیم به دنبال درخواست ایران برای دریافت کمک‌های فنی در اجرای مؤثر برنامه اقدام FATF اتخاذ شد. در نوامبر ۲۰۱۷، FATF اعلام کرد که به دلیل برخی اقدامات اولیه ایران در مسیر اصلاح، تعلیق اقدامات تقابلی ادامه خواهد یافت. در این بازه، ایران اقداماتی نظیر راه‌اندازی نظام اظهار نقدینگی و تهیه پیش‌نویس اصلاحیه‌هایی در قوانین AML و CFT را انجام داد. با این حال، برنامه اقدام ایران در ژانویه ۲۰۱۸ به پایان رسید و تکمیل نشد. به‌طور خاص، ایران هنوز کنوانسیون پالرمو و CFT را تصویب نکرده است. در نتیجه، در فوریه ۲۰۲۰، ایران مجدداً به فهرست سیاه FATF بازگشت.

### 2.1.3 فقدان استقلال، شفافیت، و پاسخگویی بانک مرکزی ایران

استقلال، شفافیت و پاسخگویی سه ستون اصلی حاکمیت نوین بانک‌های مرکزی هستند؛ با این حال، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (بانک مرکزی) فاقد هر سه ویژگی فوق است. فقدان استقلال بانک مرکزی توانایی آن را برای تعیین و اجرای سیاست‌های مؤثر پولی به‌شدت محدود کرده است. نقش بانک مرکزی اغلب تحت تأثیر فشارهای مالی دولت قرار داشته و این فشارها ظرفیت بانک مرکزی برای کنترل تورم و حفظ ثبات مالی را تضعیف کرده‌اند. در واقع، بانک مرکزی توانایی تعیین یا اجرای مستقل سیاست‌های پولی را ندارد. سیاست‌های پولی توسط اعضای شورای پول و اعتبار تعیین می‌شوند؛ نهادی که اعضای آن همگی منصوبان سیاسی هستند. در ۲۱ سال گذشته، بانک مرکزی ایران ۱۰ رئیس مختلف داشته که این امر بیانگر میزان نفوذ دولت بر بانک مرکزی و عملاً تبدیل این نهاد به بازوی مالی دولت است. بر اساس شاخص تحول بنیاد برتلسمان (BTI)، بانک مرکزی ایران از دخالت‌های سیاسی مستقل نیست [4]. همچنین طبق شاخص رقابت‌پذیری جهانی ۲۰۱۹، ایران در رتبه ۱۳۶ از میان ۱۴۱ کشور از نظر سلامت نظام بانکی قرار گرفته است [5].

بانک مرکزی همچنین فاقد شفافیت و پاسخگویی لازم است. با توجه به نبود استقلال، ناتوانی در اعمال سیاست‌های پولی، و نرخ بالای تغییر رؤسای بانک مرکزی، طبیعی است که تصمیم‌گیران بانک مرکزی بدون ارائه توجیه مناسب، بازار را غافلگیر کنند، به‌جای آنکه تصمیمات خود را به‌صورت شفاف، به‌موقع و قابل پیش‌بینی اطلاع‌رسانی کنند تا بازار فرصت تحلیل و انطباق پیدا کند. این وضعیت نه‌تنها باعث تشدید نوسانات بازار شده، بلکه اعتماد عمومی به سیاست‌های بانک مرکزی را به‌شدت کاهش داده و اعتبار آن را خدشه‌دار کرده است. این یک مسئله بسیار جدی است، چرا که اعتبار و اعتماد عمومی، شرط لازم برای اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های بانک‌های مرکزی در سراسر جهان به‌شمار می‌رود.

### 2.1.4 کسری بودجه مزمن دولت و رشد نقدینگی و پایه پولی

کسری بودجه مزمن دولت، همراه با تلاش‌های اندک برای رفع آن، موجب فشار فزاینده‌ای بر چشم‌انداز مالی کشور شده است (نگاه کنید به شکل ۳). نبود انضباط مالی دولت و تأمین مالی کسری بودجه از طریق بانک مرکزی—چه به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم—علت‌العلل بسیاری از مشکلات اقتصادی ایران است. تأکید بر این نکته ضروری است که اصلاحات بانکی در ایران بدون حل معضل کسری مزمن بودجه دولت و بازگرداندن انضباط مالی، ممکن نخواهد بود. به‌عبارت دیگر، ریاضت مالی، انضباط بودجه‌ای و تراز کردن دخل و خرج دولت، مقدم بر هرگونه اصلاحات بانکی است.

\*This Space is Intentionally Left Blank\*

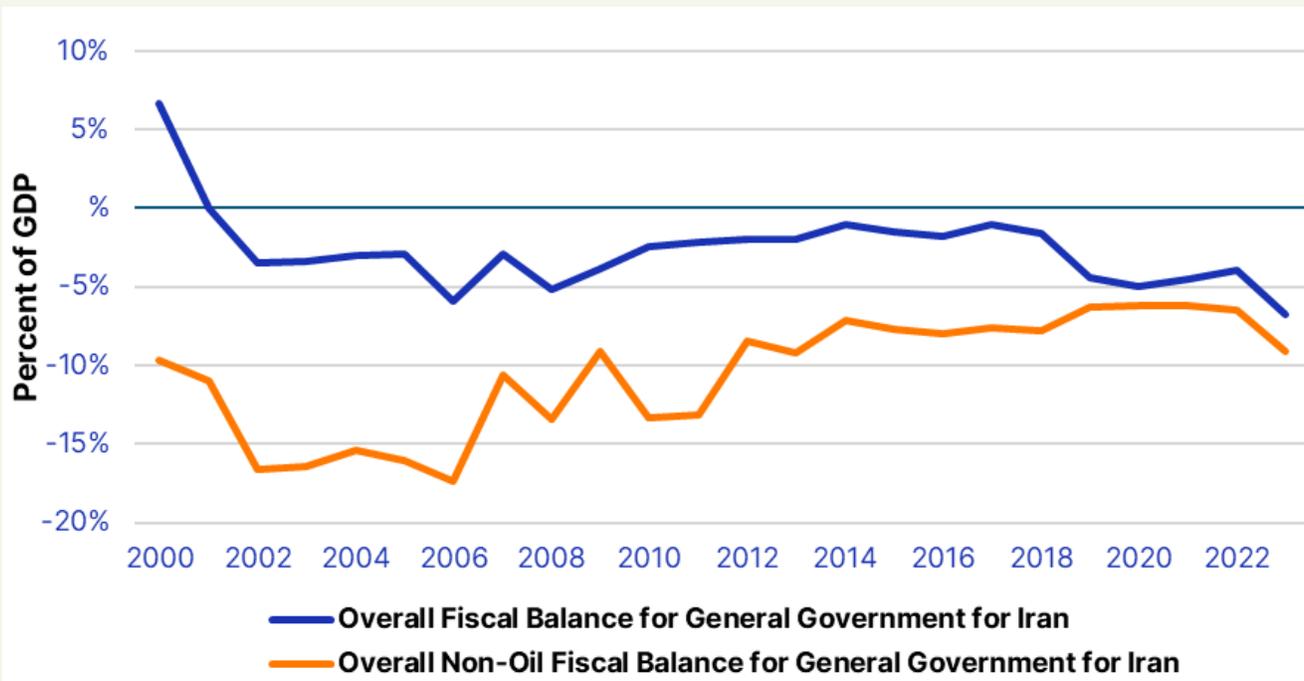


FIGURE 3 - Overall fiscal balance of Islamic Republic governments since 2000

با از میان بردن استقلال بانک مرکزی، دولت عملاً این نهاد را به بانک خود تبدیل کرده و به‌طور گسترده از آن—مستقیم یا غیرمستقیم از طریق سیستم بانکی—برای تأمین مالی کسری بودجه استفاده کرده است. این امر منجر به رشد قابل‌توجه پایه پولی و نقدینگی (M2) شده است. در واقع، از سال ۱۹۸۹ تاکنون، میانگین رشد سالانه نقدینگی حدود ۲۷.۵ درصد بوده است. تورم حاصل از افزایش نقدینگی و عرضه پول، نقش بسزایی در ایجاد نرخ‌های بالای تورم در ایران در طول این سال‌ها داشته است. میانگین نرخ تورم سالانه در این دوره، حدود ۲۱ درصد بوده است.

\*This Space is Intentionally Left Blank\*

## M2 Growth vs Annual Inflation

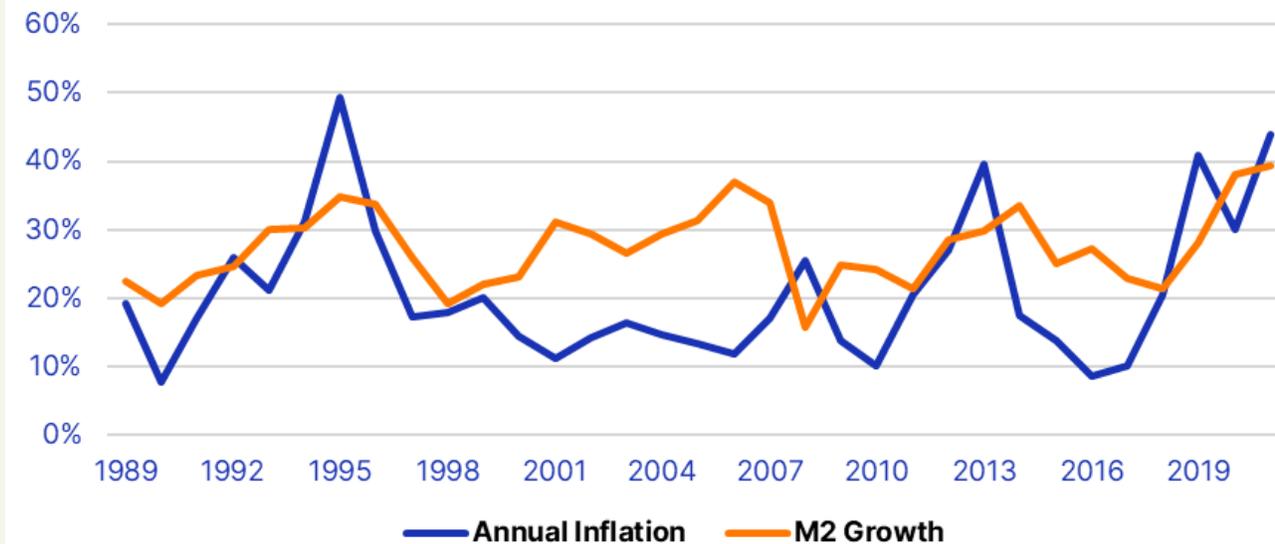


FIGURE 4- Liquidity (M2) growth and annual inflation from 1989 to 2021 4

### 2.1.5 فساد سیستماتیک و نهادی و وام‌های غیرجاری

سیستم بانکی ایران مدت‌هاست که از فساد سیستماتیک و نهادی رنج می‌برد که موجب کاهش اعتماد و یکپارچگی درون صنعت شده است. این فساد گسترده نه تنها موجب کاهش شیوه‌های مدیریت مالی محتاطانه شده است، بلکه مسأله وام‌های غیرجاری (NPLs) و زیان‌های ناشی از تمدید وام‌ها را نیز تشدید کرده است.

سیستم بانکی ایران با بار سنگینی از وام‌های غیرجاری (NPLs) و زیان‌های قابل توجه از تمدید وام‌ها دست و پنجه نرم می‌کند که بسیاری از این وام‌ها به نهادهای دولتی مرتبط هستند. این وام‌ها تأثیرات زیادی بر ترازنامه بانک‌ها دارند و توانایی آنها را برای اعطای اعتبار به بخش خصوصی محدود می‌کنند. تا مارس ۲۰۲۳، نسبت وام‌های غیرجاری ایران به ۶.۹ درصد رسید و زیان‌های ناشی از تمدید وام‌ها تقریباً ۷.۳ میلیارد دلار (با نرخ مبادله ۱ دلار = ۵۰۰,۰۰۰ ریال) برآورد شد. برای مقایسه، نسبت وام‌های غیرجاری در کشورهای دیگر به این شکل است: عربستان سعودی ۱.۸ درصد (۲۰۲۲)، ترکیه ۲ درصد (۲۰۲۲)، روسیه ۶.۱ درصد (۲۰۲۲)، پاکستان ۷.۳ درصد (۲۰۲۲)، امارات ۶.۴ درصد (۲۰۲۲)، مالزی ۱.۷ درصد (۲۰۲۲)، چین ۱.۷ درصد (۲۰۲۱)، هند ۶.۵ درصد (۲۰۲۱)، آمریکا ۰.۷ درصد (۲۰۲۲).

به گفته شاخص فساد بانک جهانی، ایران یکی از کشورهای فاسدترین جهان است. این شاخص نشان می‌دهد که فساد در ایران به‌طور قابل‌توجهی بیشتر از اکثر کشورهای منطقه است.

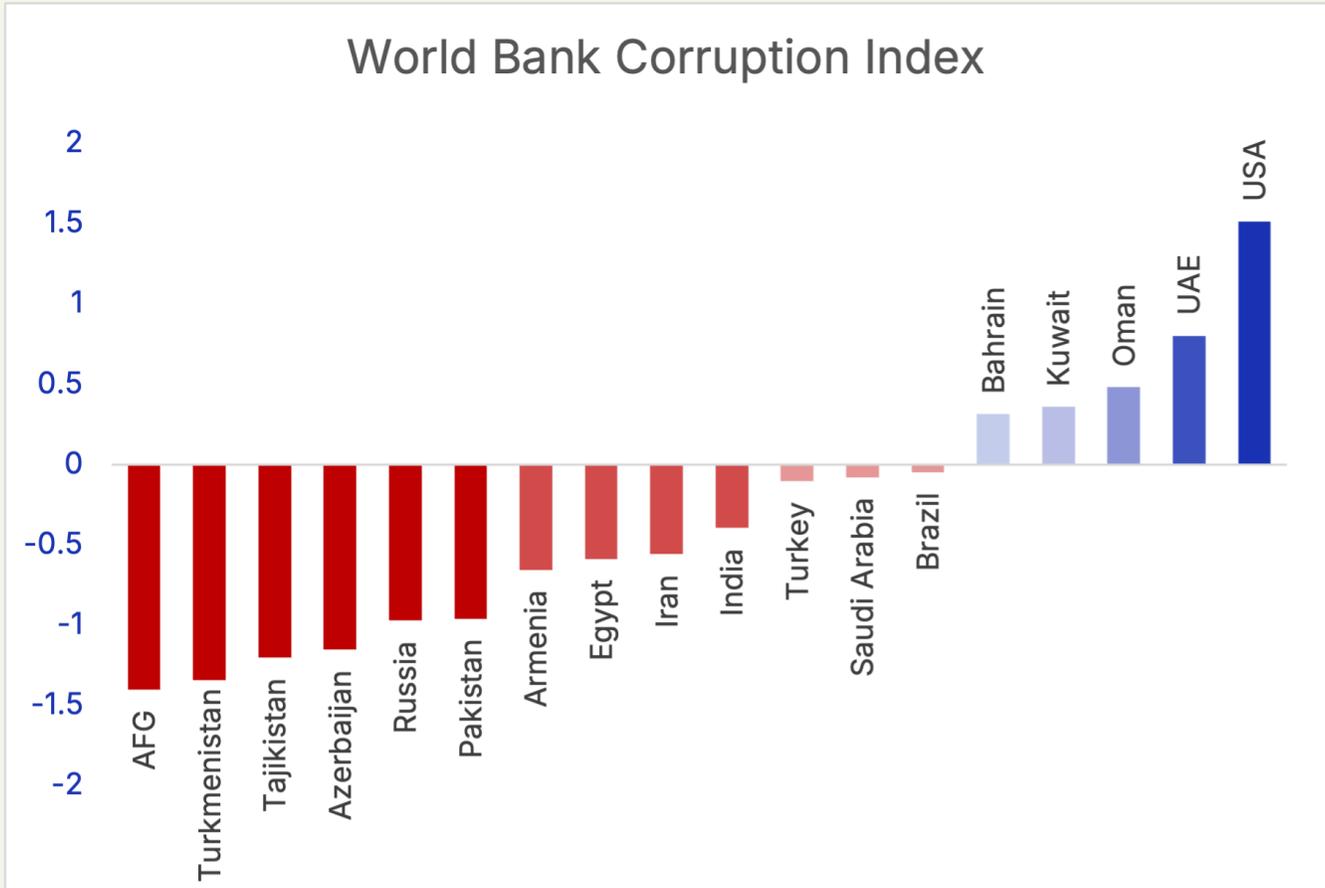


FIGURE 5 - Contrasting the corruption in Iran with other countries based on the World Bank Corruption Index.

### 2.1.6 پیروی از مالیه‌ی اسلامی

پیروی از اصول مالی اسلامی همچنین چالش‌های منحصر به فردی را برای بخش بانکی ایران به همراه داشته است. مالی اسلامی پرداخت‌های از پیش تعیین‌شده مانند بهره (ریبا) را در تمام انواع معاملات ممنوع می‌کند و استفاده از وجوه را به‌طور انحصاری به ترتیبات مشارکت در سود و زیان محدود می‌کند. همان‌طور که در شکل 6 پایین‌تر نشان داده شده است، ایران با 34.4% از دارایی‌های جهانی بانکداری اسلامی، بزرگترین سهم بازار بانکداری اسلامی را دارد که پس از آن عربستان سعودی با 20.4% و امارات متحده عربی با 9.3% قرار دارند.

در حالی که این چارچوب با اصول اسلامی همخوانی دارد، اما پیامدهایی برای مدیریت ریسک و توسعه ابزارهای مالی نیز به همراه دارد. مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی سیستم بانکداری اسلامی ایران می‌تواند به‌طور خلاصه به شرح زیر باشد:

1. **چالش نظری:** بانکداری اسلامی به‌عنوان یک حوزه نسبتاً نوظهور در مقایسه با بانکداری سنتی، چالش‌های نظری متعددی را به همراه دارد. این چالش‌ها شامل تعریف دقیق معنای ریبا و پرداختن به اختلافات میان علمای اسلامی در مورد ریبا است. همچنین سؤالاتی در مورد مجاز بودن خلق پول، نقش پول در سیستم پولی جدید و رابطه میان قراردادهای مشارکت در سود و زیان (مانند مشارکه) و قراردادهای مبتنی بر تجارت (مانند مراهجه) مطرح است.

2. **تسلط دولتی:** بانکداری اسلامی در ایران یک چارچوب عمدتاً دولتی و از بالا به پایین است که با کشورهایمانند مالزی که در آن بخش خصوصی به‌طور فعال خدمات بانکی مطابق با شریعت را توسعه می‌دهد، تفاوت دارد. دیدگاه غالب دولتی در ایران اغلب به مدیریت بانک‌های خصوصی یا خصوصی‌شده نیز گسترش می‌یابد و مشارکت بخش خصوصی را محدود می‌کند.

1.

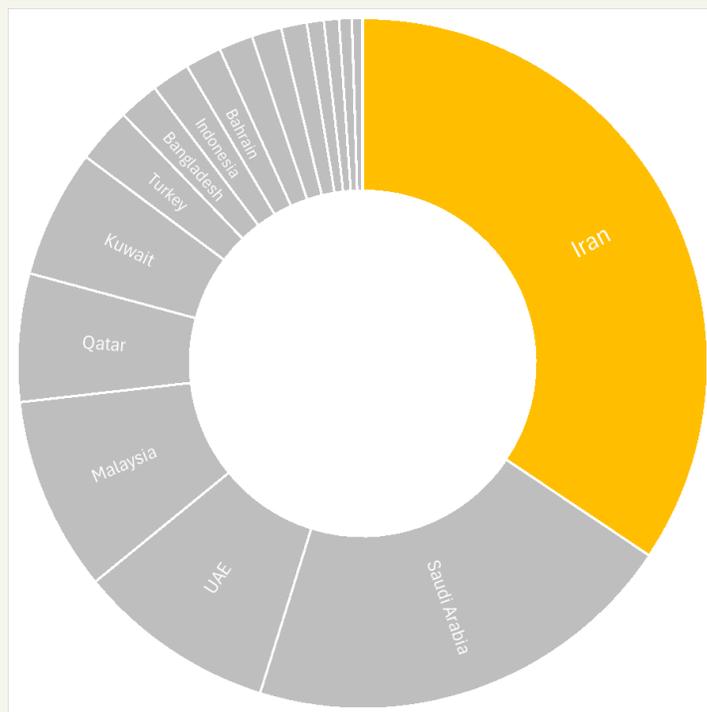


FIGURE 6 - Shares of Global Islamic Banking Assets

3. **کمبود رقابت:** برخلاف بسیاری از کشورهای اسلامی که از سیستم‌های دوگانه بانکداری استفاده می‌کنند، ایران به‌طور انحصاری و جامع مدل بانکداری اسلامی را پیاده‌سازی کرده است. این همگونی جایی برای بانکداری سنتی باقی نمی‌گذارد که ممکن است منجر به محدود شدن رقابت و نوآوری در بخش بانکداری اسلامی شود.

4. **مسائل حل‌نشده با تأخیر در پرداخت‌ها و تمدید بدهی‌ها:** بانک‌های اسلامی در ایران نمی‌توانند برای پرداخت‌های معوق یا وام‌های تمدیدشده، هزینه‌ای تحمیل کنند که این یک روش رایج در بانک‌های سنتی است. حل این مسائل به‌طور سازگار با فقه اسلامی همچنان چالشی باقی مانده است.

5. **نیاز به وثیقه در قراردادهای مشارکه:** در غیاب رتبه‌بندی‌های اعتباری رایج، بانک‌های ایرانی اغلب از وام‌گیرندگان خواسته‌اند که وثیقه‌ای از قبیل املاک یا دارایی‌ها برای تضمین وام‌ها ارائه دهند. این روش با استانداردهای بانکداری اسلامی بین‌المللی مغایر است، جایی که معمولاً وثیقه جزئی از قراردادهای مشارکه نیست. استفاده از وثیقه به عنوان پیش‌نیاز برای اعطای وام می‌تواند خطر اخلاقی ایجاد کند و انگیزه بانک‌ها را برای نظارت مختل کند، به‌ویژه در کشوری مانند ایران که ارزش وثیقه،

معمولاً ملک، به دلیل تورم به طور قابل توجهی افزایش می‌یابد. این امر به نوبه خود انگیزه بانک‌ها را برای نظارت تضعیف کرده و باعث تشدید انباشته شدن وام‌های غیر عملیاتی می‌شود.

6. **چارچوب نظارتی قدیمی:** چارچوب نظارتی امور بانکی (RFBA) که از سال 1983 اجرایی شده است، برای سازگاری با تحولات بانکداری و مالی اسلامی به‌روزرسانی نشده است. این چارچوب قدیمی ممکن است قادر به پاسخگویی به نیازهای مالی معاصر نباشد.

7. **کمبود نظارت شریعتی:** نظارت شریعتی مؤثر برای اطمینان از تطابق بانک‌ها با قوانین شریعت در بانک‌های اسلامی و مؤسسات مالی ضروری است. با این حال، نظارت شریعتی در سیستم بانکی ایران به‌طور مؤثری اجرا نمی‌شود، با وجود اینکه بیش از 24,000 شعبه بانکداری اسلامی در کشور وجود دارد. نبود نظارت دقیق نگرانی‌هایی در مورد انطباق شریعت فعالیت‌های آن‌ها ایجاد کرده است.

8. **عملیات بازار آزاد:** پایبندی به اصول بانکداری اسلامی باعث شده است که بانک مرکزی ایران یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری پولی استفاده‌شده توسط بانک‌های مرکزی، یعنی عملیات بازار آزاد، را از دست بدهد. برای انجام عملیات بازار آزاد به منظور اجرای سیاست پولی و تغییر نرخ بهره، خرید یا فروش بدهی‌های دولتی نیاز است که شامل یک محصول فیزیکی نمی‌شود و به همین دلیل با اصول بانکداری اسلامی مغایر است، چرا که تنها شامل سود و بهره است. فقدان دسترسی به ابزارهای سیاست پولی به دلیل پایبندی به اصول بانکداری اسلامی، کنترل تورم را حتی دشوارتر کرده است.

## 2.2. بحران قریب‌الوقوع

واضح است که سیستم بانکی ایران در آستانه بحران دوگانه بانکی و ارزی قرار دارد که ناشی از کسری بودجه مزمن دولت، عدم استقلال بانک مرکزی، فرهنگ ضعیف اعتباری، کمبود نظارت و فساد نهادینه‌شده است. این بحران قریب‌الوقوع تهدیدی جدی برای اقتصاد ایران محسوب می‌شود، مگر اینکه اصلاحات عمده به سرعت در دستور کار قرار گیرد.

### 2.2.1. مرحله اول: فاز آغازین

بذره‌های این بحران قریب‌الوقوع در کسری بودجه مزمن که توسط دولت‌های ایران به‌ویژه در سال‌های اخیر به‌طور مداوم ایجاد شده است، کاشته شده است. بسیاری از بحران‌های مالی اخیر در دنیا، مانند بحران آرژانتین در سال‌های 2001-2002، ریشه در عدم تعادل مالی شدید دولت‌ها دارند. با توجه به بازار مالی ناکارآمد ایران، دولت ایران به طور مداوم بانک مرکزی و بانک‌های دولتی را تحت فشار قرار داده است تا این کسری‌ها را تأمین مالی کنند. برای مثال، در آخرین بودجه منتشر شده در مارس 2023، کسری بودجه بیش از 58 درصد نسبت به سال قبل افزایش یافته است. این کسری مزمن و تأمین مالی آن از طریق بانک مرکزی منجر به افزایش بدهی عمومی در سیستم بانکی شده است، به‌طوری‌که صندوق بین‌المللی پول (IMF) تخمین می‌زند که بدهی دولت به GDP ایران تا 33 درصد رسیده است. آخرین آمار منتشرشده توسط بانک مرکزی نیز تصویری مشابه را نشان می‌دهد. این آمار نشان می‌دهد که در طی 12 ماه منتهی به آوریل 2023، بدهی دولت به بانک مرکزی بیش از 55 درصد افزایش یافته و مطالبات بانک مرکزی از دیگر بانک‌ها بیش از 148 درصد رشد داشته است. در همین زمان، پایه پولی بیش از 41 درصد افزایش یافته که بالاترین رقم در 20 سال گذشته است. این آمارها نه تنها استثنای نیستند، بلکه هنجار در اقتصاد و سیستم بانکی ایران به شمار می‌روند. تأمین مالی کسری‌ها از طریق وام گرفتن از بانک مرکزی موجب رشد سریع پایه پولی و نقدینگی شده است. بین سال‌های 1989 و 2017، نقدینگی (M2) با نرخ رشد سالانه متوسط 27 درصد افزایش یافته است. این گسترش نقدینگی و عرضه پول به طور قابل توجهی به تورم بالای ایران در این سال‌ها کمک کرده است. تورم سالانه متوسط در این دوره 21 درصد بوده است.

### 2.2.2. مرحله دوم: بحران بانکی

تحت فشار برای تأمین مالی کسری بودجه دولت، سیستم بانکی ایران شکاف قابل توجهی در سمت دارایی‌های ترازنامه خود ایجاد کرده است که منجر به کاهش چشمگیر ارزش خالص آن شده است. علاوه بر این، تأمین مالی کسری بودجه دولت و اعطای وام به نهادهای دولتی و پروژه‌های پشتیبانی‌شده از دولت منجر به انباشت مقدار زیادی از دارایی‌های غیر تولیدکننده نقدینگی در ترازنامه‌های بانک‌ها شده است. این امر منجر به افزایش وام‌های غیر عملیاتی و کاهش عملکرد و سودآوری بانک‌ها شده است، به‌طوری‌که بانک‌ها هیچ گزینه‌ای جز اتکا به بانک مرکزی برای تأمین نقدینگی خود ندارند. برآوردهای محافظه‌کارانه نشان می‌دهند که وام‌های غیر عملیاتی معادل 9 درصد از GDP هستند، اما احتمالاً رقم واقعی بیشتر است.

بانک‌ها در ایران که با ترازنامه‌های آسیب‌دیده ناشی از افزایش مطالبات معوق و کاهش دارایی‌های تولیدکننده جریان نقدی مواجه هستند، مجبورند نرخ‌های بهره بالاتری برای سپرده‌ها پیشنهاد دهند تا بتوانند وجوه بیشتری جذب کنند و از ریسک نقدینگی اجتناب کنند. پرداخت بهره بالاتر به سپرده‌ها، مشکل جریان نقدی آن‌ها را تشدید کرده است. در همین حال، ظهور و گسترش مؤسسات اعتباری کمتر تنظیم‌شده و سایر شرکت‌های مالی غیربانکی (مؤسسات اعتباری) با نظارت ضعیف، رقابت شدیدی برای جذب سپرده‌های جدید به وجود آورده است که منجر به افزایش نرخ‌های بهره سپرده‌ها شده است. این افزایش نرخ‌های بهره، به نوبه خود، هزینه‌های وام‌گیری برای بنگاه‌های بخش واقعی اقتصاد را افزایش داده و فشار بیشتری بر سلامت مالی بانک‌ها وارد کرده است. افزایش هزینه‌های وام‌گیری/سرمایه باعث خارج شدن پروژه‌های سودآور و قابل قبول و بروز مشکلات انتخاب معکوس شده است. مشابه به مشکل لیمون‌ها در

اکرلف (1970)، با افزایش هزینه‌های تأمین مالی در بخش واقعی اقتصاد، بیشتر پروژه‌های «بد» همچنان به دنبال تأمین مالی هستند. این امر منجر به افزایش نرخ‌های نکول، انباشت میزان بیشتری از مطالبات معوق و فشار بیشتر بر ترازنامه بانک‌ها شده است و یک چرخه معیوب را آغاز کرده است که با نرخ‌های بهره در حال افزایش، نرخ‌های نکول بالاتر و انباشت مطالبات معوق مواجه است.

این وضعیت در ایران به دلیل فرهنگ ضعیف اعتباری و فساد سیستماتیک و نهادینه شده تشدید می‌شود. فساد نقش اساسی در افزایش مطالبات معوق و تضعیف ثبات سیستم بانکی ایران ایفا کرده است. اعطای وام‌های مرتبط با افراد نزدیک به قدرت و اعضای حلقه‌های سیاسی به‌طور قابل‌توجهی به انباشت عظیم مطالبات معوق کمک کرده است. یک مثال اخیر از این فساد سیستماتیک، بانک آینده است که حدود 12 میلیارد دلار (معادل 400,000,000,000,000 ریال با نرخ ارز  $1\$ = 34,000\text{IRR}$  در زمان اعطای وام) به آقای علی انصاری برای تأمین مالی ساخت مرکز خرید ایران مال، بزرگترین مرکز خرید ایران، وام داده است. این وام پرداخت نشده است و برای حفظ بانک آینده، بانک مرکزی ایران (CBI) از ذخایر خود نقدینگی به بانک آینده تزریق کرده است که به‌طور قابل‌توجهی به افزایش عرضه پول و اثر تورمی آن بر اقتصاد کمک کرده است. در همین حال، شورای پول و اعتبار (شورای پول و اعتبار) رای داده است که بانک آینده ایران مال را به‌عنوان وثیقه وام بازپس‌گیرد. تمام این موارد ممکن است بی‌ضرر به نظر برسد و ممکن است بگوئید که نجات بانک‌ها و بازپس‌گیری وثیقه وام‌ها در سرتاسر جهان یک عمل معمول است. اما مشکل در اینجا این است که بانک آینده خود متعلق به آقای علی انصاری است. به عبارت دیگر، او از بانکی که خود مالک آن است وام گرفته بدون اینکه قصدی برای بازپرداخت آن داشته باشد، و این باعث افزایش تورم برای عموم مردم شده است تا پروژه ایران مال خود را تأمین مالی کند، پروژه‌ای که او توانسته از طریق بانک آینده آن را حفظ کند. این نوع مشکل خطر اخلاقی در سیستم بانکی ایران رایج است و ریشه در فساد سیستماتیک و نبود استقلال بانک مرکزی دارد. در واقع، یک تضاد منافع آشکار بین افراد سیاسی متصل به قدرت که از سیستم بانکی بهره‌برداری می‌کنند و تضمین‌های ضمنی دولتی برای استخراج رانت و عموم مردم وجود دارد که قیمت این فساد را با مواجهه با تورم فزاینده می‌پردازند.

وضعیت بدتر می‌شود، زیرا کمبود سرمایه‌گذاری باعث می‌شود که سیستم بانکی ایران در برابر خسارت‌های وام آسیب‌پذیر باشد. صندوق بین‌المللی پول (IMF) برآورد می‌کند که نسبت کفایت سرمایه بانک‌های ایرانی به زیر 5% کاهش یافته است که به‌طور قابل‌توجهی کمتر از 10.5% توصیه‌شده تحت استانداردهای بین‌المللی بازل III است (8% از دارایی‌های وزن‌دار ریسک‌شده به‌علاوه 2.5% حباب تبدیل سرمایه که توسط بازل III معرفی شده است). با کاهش عملکرد و سطح بالای مطالبات معوق، بانک‌های ایرانی نتوانسته‌اند از طریق سود انباشته به‌طور ارگانیک بازسازی سرمایه کنند.

تمامی شواهد و آمارها از منابع بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و منابع داخلی مانند بانک مرکزی ایران و مرکز آمار ایران نشان می‌دهد که سیستم بانکی ایران، به‌طور عملی، شکسته است و در آستانه یک بحران تمام‌عیار قرار دارد. خسارت‌های دائر بمروران‌های بانکی به رقم قابل‌توجهی معادل 3,660,000,000,000,000 ریال (معادل 7.3 میلیارد دلار با نرخ ارز  $1\$ = 500,000\text{IRR}$ ) رسیده است. این رقم تقریباً معادل 61% درآمد نفتی پیش‌بینی‌شده ایران در سال 2023 است و بیش از سه برابر بودجه رسمی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (IRGC) در سال 2023 است.

در نتیجه، ترازنامه سیستم بانکی ایران از انباشت قابل‌توجه مطالبات معوق و دیگر دارایی‌های غیر تولیدکننده جریان نقدی و خسارت‌های بزرگ ناشی از بازپرداخت‌ها رنج می‌برد. در همین حال، سیستم بانکی به‌طور شدید تحت سرمایه‌گذاری شده است و مشکلات فساد سیستماتیک، انتخاب معکوس قابل‌توجه و مشکلات خطر اخلاقی دارد. سیستم بانکی توانسته است این خسارت‌ها را از طریق خلاهای موجود در سیستم حسابداری قدیمی ایران که به‌هیچ‌وجه با دقت سیستم گزارش‌دهی مالی بین‌المللی (IFRS) مطابقت ندارد، پنهان کند. وقتی که بانک‌ها ارزیابی‌های دارایی‌ها را انجام می‌دهند، از افزایش ارزش املاک خود که به‌طور صرفاً ناشی از تورم است استفاده می‌کنند تا به نظر برسد که این خسارت‌ها نسبت به دارایی‌ها و سرمایه آن‌ها کوچک است و مسائل مالی خود را پنهان می‌کنند. با این حال، بر اساس تمام شاخص‌های اقتصادی، سیستم بانکی ایران در آستانه یک فروپاشی بزرگ قرار دارد.

### 2.2.3. مرحله سوم: بحران ارزی

همان‌طور که در دو بخش قبلی مورد بحث قرار گرفت، کسری مزمن بودجه دولت ایران و نقش اجباری سیستم بانکی در تأمین مالی آن، منجر به رشد چشمگیر پایه پولی و نقدینگی در اقتصاد ایران شده است. این موضوع به نوبه خود باعث تورم مزمن و مداوم گردیده است. در واقع، ایران تنها کشوری در تاریخ است که به‌طور مستمر برای بیش از نیم قرن با سطوح بالای تورم مواجه بوده است. افزایش تورم معادل کاهش ارزش پول است. به‌طوری‌که با افزایش تورم نسبت به سایر کشورها، ارزش پول در برابر دیگر ارزها کاهش می‌یابد (برابری قدرت خرید).

در همین حال، سیاست خارجی تهاجمی ایران و تنش‌های مربوط به برنامه هسته‌ای کشور منجر به انزوای اقتصادی و تحریم‌های شدید شده است. عدم قطعیت در سیاست‌های اقتصادی، همراه با عدم قطعیت سیاسی، فساد سیستماتیک و ساختار ضعیف حاکمیت، ریسک سرمایه‌گذاری در کشور را به‌طور چشمگیری افزایش داده و ایران را از جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی که به شدت نیاز داشت، محروم کرده است. در واقع، طبق آخرین گزارش کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد، ایران تنها 0.1% از کل سرمایه‌گذاری خارجی جهان را در سال 2022 جذب کرده است. علاوه بر این، سطوح بالای عدم قطعیت و ریسک‌های سرمایه‌گذاری بالا منجر به افزایش قابل توجه و روند صعودی فرار سرمایه از کشور شده است. آمار بانک مرکزی ایران نشان می‌دهد که در طی 9 سال گذشته، تقریباً 98.5 میلیارد دلار سرمایه از ایران خارج شده است. بر اساس این آمار، حدود 13 میلیارد دلار در دو فصل دوم و سوم سال 2022 از کشور خارج شده که تقریباً دو تا سه برابر میزان خروج سرمایه در همین دوره‌ها در سال‌های 2021 و 2020 بوده است. از طرف تجاری، صادرات غیرنفتی ایران عمدتاً از واردات پیشی گرفته

است. به‌عنوان مثال، آمار اخیر از اکتبر ۲۰۲۳ نشان می‌دهد که کسری تراز تجاری ایران نسبت به سال گذشته دو برابر شده و به حدود ۸ میلیارد دلار رسیده است (صادرات غیرنفتی معادل ۲۸.۳ میلیارد دلار و واردات ۳۶ میلیارد دلار بوده است). صادرات نفت ایران همچنین برای بیش از یک دهه تحت تحریم‌های فلج‌کننده قرار داشته است و علی‌رغم افزایش آن در دوران دولت بایدن، دسترسی به درآمدهای نفتی محدود و دشوار بوده است.

شواهد نشان می‌دهد که تقریباً هیچ‌یک از عوامل اقتصادی برای تحریک تقاضا برای ریال ایران وجود ندارد، در حالی که عوامل اقتصادی متعددی عرضه آن را تقویت می‌کنند. به عبارت دیگر، عرضه ریال ایران به‌طور چشمگیری بیشتر از تقاضای آن است و فشار زیادی از سوی نیروهای بنیادی بازار بر روی ارزش پول ایران وارد می‌شود تا این ارزش کاهش یابد. این وضعیت با این واقعیت که انتظارات تورمی در ایران بیشتر به بازار ارز وابسته است تا به نرخ بهره، تشدید می‌شود. بنابراین، زمانی که خانوارها سطوح بالای تورم را مشاهده می‌کنند، سپرده‌های خود را از بانک‌ها خارج کرده و آن سرمایه را به ارزهای خارجی پایدار، مانند دلار آمریکا، تبدیل می‌کنند تا ریسک تورم را پوشش دهند و قدرت خرید خود را حفظ کنند. این پویایی نمتناهی سیستم بانکی شکننده ایران را بیشتر تضعیف می‌کند، بلکه فشار بیشتری بر روی ارزش ریال وارد می‌آورد تا کاهش یابد.

دولت ایران و بانک مرکزی گزینه‌های محدودی برای مقابله با این پویایی و دفاع از پول دارند. این گزینه‌ها شامل مداخله در بازار ارز و افزایش نرخ بهره می‌باشند. با این حال، همان‌طور که نمونه‌های تاریخی نشان می‌دهند، مانند مکزیک در سال ۱۹۹۴، اندونزی در ۱۹۹۷ و روسیه در ۱۹۹۸، تلاش‌ها برای دفاع از پول در حال کاهش از طریق مداخله در بازار، محکوم به شکست است. این موضوع به‌ویژه در مورد ایران صدق می‌کند. دفاع از پول در حال کاهش از طریق مداخله نیازمند ذخایر ارزی عظیم است که بانک مرکزی ایران از آن برخوردار نیست. تاریخ نشان داده است که حتی کشورهای با ذخایر ارزی قابل توجه نیز نتوانسته‌اند از نیروهای بازار عبور کنند. به‌دلیل سال‌ها تحریم‌های مستمر، عدم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و مداخله مستمر بانک مرکزی در بازار ارز، سطح ذخایر ارزی بانک مرکزی کاهش یافته است. همان‌طور که در شکل ۷ نشان داده شده است، در دوران ریاست‌جمهوری ترامپ، ذخایر ارزی بانک مرکزی به زیر ۱۵ میلیارد دلار کاهش یافت و با وجود افزایش آن به حدود ۲۱ میلیارد دلار از زمان ورود بایدن به کاخ سفید، هنوز بسیار کمتر از اوج ۱۲۸ میلیارد دلاری خود در سال ۲۰۱۵ است و نسبت به سایر کشورهای جهان بسیار پایین‌تر است. برای مقایسه، ذخایر روسیه پیش از جنگ روسیه و اوکراین ۶۳۰ میلیارد دلار، ذخایر عربستان سعودی ۴۶۰ میلیارد دلار و چین و ژاپن به‌ترتیب دارای بیش از ۳ تریلیون و ۱ تریلیون دلار ذخیره ارزی هستند. رژیم نرخ ارز ایران شامل نرخ‌های مختلفی است که بسته به هدف استفاده از ارز خارجی، به‌طور همزمان اعمال می‌شود. بانک مرکزی حتی نتوانسته است از نرخ ترجیحی ارز (تعیین شده توسط دولت) که برای واردات کالاهای اساسی به‌شدت پارانها داده می‌شود، دفاع کند. تمام نرخ‌ها در سیستم بازار ارز ایران به‌صورت شناور هستند، هرچند با تاخیر.

### Gross National Reserve Held by CBI (\$B)

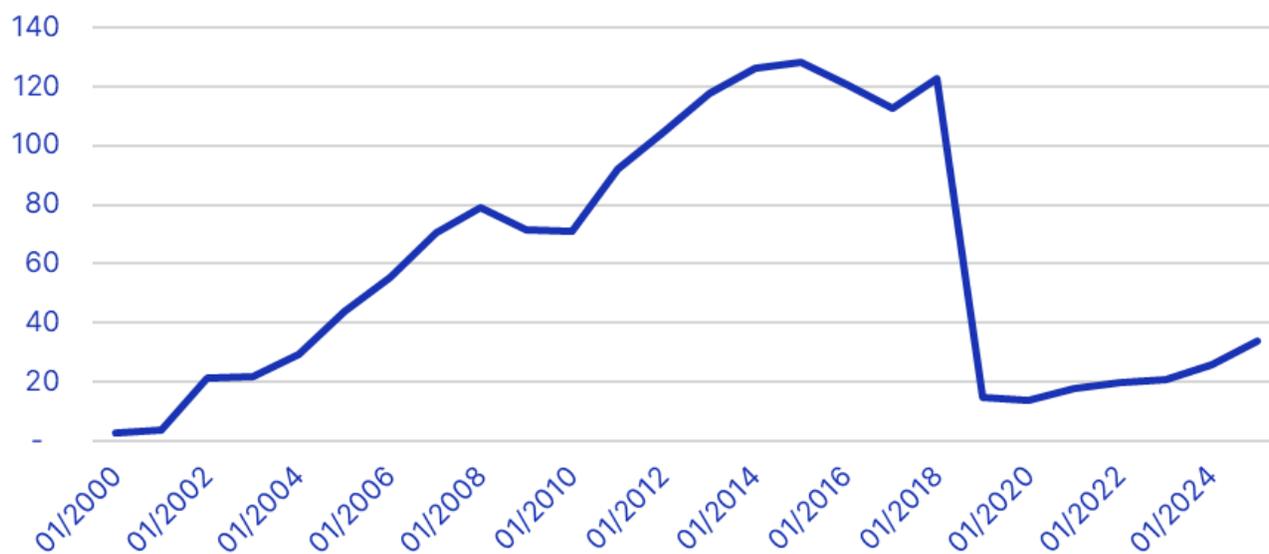


FIGURE 7 – The CBI's International Reserves

گزینه دوم برای بانک مرکزی ایران افزایش نرخ بهره است تا ریال ایران جذابتر شود، از خروج سرمایه جلوگیری کند و به این ترتیب عرضه ریال را کاهش داده و ورود سرمایه را تشویق کند. با این حال، نرخ‌های بهره بالای مداوم برای دفاع از یک ارز، هزینه‌های استقرای در بخش واقعی را افزایش داده و تأثیرات مخرب و بلندمدتی بر اقتصاد خواهد داشت. این مشکل برای ایران به‌ویژه حاد است، با توجه به سیستم بانکی ضعیف و فروریخته آن. همان‌طور که قبلاً بحث شد، به‌دلیل ترازنامه‌های ضعیف بانک‌های ایرانی، تقریباً غیرممکن است که بدون تشدید وضعیت سیستم بانکی ناپایدار موجود، نرخ بهره افزایش یابد. نرخ‌های بهره بالاتر موجب کاهش بیشتر سودآوری بانک‌های غیرسودآور در ایران خواهد شد، مشکلات انتخاب معکوس را تشدید می‌کند، منجر به افزایش نرخ‌های نکول و افزایش زیان‌های بازپرداخت خواهد شد و مسائل جریان نقدی را تشدید می‌کند. نمونه‌های متعدد در سراسر جهان – مانند اندونزی در ۱۹۹۷، روسیه در ۱۹۹۸، کره جنوبی در ۱۹۹۷، فیلیپین در ۱۹۹۷ و مالزی در ۱۹۹۷ – نشان می‌دهند که دولت‌ها و بانک‌های مرکزی، علیرغم مداخلات مستقیم و افزایش نرخ بهره، نتوانسته‌اند از کاهش ارزش ارز جلوگیری کنند و در نهایت مجبور به اجازه دادن به شناور شدن ارز و کاهش آن طبق نیروهای بازار شدند. علاوه بر این، با توجه به سطح بالای بدهی دولت به بانک مرکزی و سیستم بانکی، افزایش نرخ‌های بهره هزینه‌های دولت برای خدمت به بدهی و تأمین مالی کسری بودجه را بیشتر می‌کند و احتمال نکول را افزایش می‌دهد. در مجموع، شواهد مورد بحث نشان می‌دهد که افزایش نرخ‌های بهره در ایران احتمالاً به‌عنوان یک سیگنال معتبر در نظر گرفته نخواهد شد و به تثبیت ارز منجر نخواهد شد.

در نهایت، بحران‌های دولتی بانکی و ارزی در ایران مدت‌هاست که در حال شکل‌گیری بوده و ریشه در عدم تعادل مالی، فساد گسترده، فقدان استقلال بانک مرکزی، حکمرانی ضعیف و فرهنگ ضعیف اعتبار دارد.

### 3. اقتصاد پس از جمهوری اسلامی

سیستم بانکی در مرکز اصلاحات اقتصادی ضروری در ایران قرار دارد. عوامل اقتصادی هم‌اکنون یکی از دلایل اصلی اعتراضات مردم ایران به حکومت جمهوری اسلامی است. در این فصل، ابتدا دلایلی را بررسی می‌کنیم که چرا رژیم کنونی قادر به اجرای اصلاحات اقتصادی مؤثر نیست. سپس، سیاست‌هایی را که باید از روزهای اولیه انتقال به یک دولت جدید تا پنج تا هفت سال اول به اجرا درآید، ترسیم می‌کنیم.

#### 3.1. ظرفیت اصلاحات اقتصادی جمهوری اسلامی

جمهوری اسلامی از روزهای اولیه انقلاب ۱۹۷۹ سیاست‌های اصلاحات اقتصادی را پیاده‌سازی کرده است. با این حال، واضح است که بیشتر این سیاست‌ها دفاعی، ناسازگار و فاقد اراده سیاسی یا یکپارچگی نهادینه لازم برای اجرای موفق بوده‌اند. به عنوان مثال، ابتکار قرض‌دهی به کسب‌وکارهای کوچک که در دوره ریاست‌جمهوری احمدی‌نژاد اجرا شد، در کشوری که میانگین سنی دو سال کمتر از میانگین جهانی است و یکسوم جمعیت در مناطق روستایی زندگی می‌کنند و زیرساخت‌های انرژی به‌خوبی توزیع شده‌اند (پیوستگی بالای خطوط لوله گاز طبیعی و شبکه برق) و شبکه‌های حمل‌ونقل جامع (راه‌آهن، بزرگراه‌ها و بنادر)، توانمندسازی کسب‌وکارهای کوچک به‌نظر می‌رسید که یک سیاست منطقی است، حداقل به‌طور مفهومی. این می‌توانست منجر به کاهش بیکاری، افزایش تولید داخلی و بهره‌برداری از بسیاری از مزایای مقایسه‌ای کشور، مانند تنوع ژئولوژیکی و آب و هوایی، شود تا ایران را به یک هاب منطقه‌ای برای تجارت تبدیل کند. با این حال، نتایج فاجعه‌آمیز این ابتکار هنوز در اقتصاد ایران بازتاب دارد و به شکل حباب قیمت مسکن، افزایش سریع نرخ مبادله غیررسمی (بر اساس بازار) و تورم پایدار خود را نشان می‌دهد. در پس‌نگری، اکنون می‌دانیم که بسیاری از افراد وابسته به دولت، از جمله فرماندهان و ژنرال‌های سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (IRGC) و بستگان رؤسای شعب بانک‌ها، منابع را به‌طور اختصاصی به بستگان یا خود تخصیص دادند برای سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت در دارایی‌هایی با ریسک کمتر. بدون وجود راهی عملی برای ارزیابی طرح‌های تجاری درخواست‌کنندگان و بدون وجود شاخص‌های کلیدی عملکرد (KPIs) برای نظارت بر پیشرفت یا پیگیری توزیع کلی و ام‌ها، منابع تخصیص‌یافته به بازار مسکن، مبادلات ارزی و بازار طلا سرازیر شدند. این امر منجر به بروز حباب‌های مضر در این بازارها شد، تولید اقتصادی را مختل کرد، باعث کاهش ارزش ریال شد و به تورم بالا که از زمان اجرای این سیاست به وجود آمده، افزود.

این تنها یک نمونه از اولویت‌های اصلاحات اقتصادی در جمهوری اسلامی است. نهاد جمهوری اسلامی به‌طور مداوم نشان داده است که رویکرد ترکیبی آن، عدم استقلال بانک مرکزی (CBI) و فساد گسترده، موانع سیستماتیک هستند که مانع موفقیت هرگونه اصلاح سیاست اقتصادی می‌شوند. می‌توان گفت که جمهوری اسلامی مسیر مشابهی را به‌سوی اتحاد جماهیر شوروی طی کرده است. اصلاحات اولیه شوروی در دهه ۱۹۵۰ بر صنایع سنگین و تولیدات کشاورزی متمرکز بود. به‌طور مشابه، جمهوری اسلامی در سال‌های پس از جنگ ایران و عراق (دوران سازندگی) به‌دنبال رشد صنعتی بود، با تمرکز بر صنایع سنگین مانند شرکت فولاد مبارکه و سیاست‌های کشاورزی مانند طرح استقلال گندم. در دهه ۱۹۶۰، اقتصاددانان شوروی اصلاحات لیبرمن را برای مقابله با کندی رشد و ناکارآمدی‌های برنامه‌ریزی مرکزی آغاز کردند. در جمهوری اسلامی، فعالیت‌های اصلاحی مشابه در دوران ریاست‌جمهوری احمدی‌نژاد همزمان بود که بر کسب‌وکارهای کوچک و تمرکززدایی بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی به‌عنوان بخشی از تورهای مردمی او تأکید داشت.

شوروی‌ها متوجه شدند که اقتصاد دستوری آن‌ها در افزایش بهره‌وری یا رفاه اقتصادی موفق نبوده است و این امر باعث شد تا اصلاحات تدریجی در دهه ۱۹۸۰ تحت رهبری آندروپوف، چرنکو و در نهایت گرباچف برای تغییر به یک اقتصاد بازار آغاز شود. شوروی‌ها با صنعت منسوخ، مشکلات عمده بهره‌وری و کمبودهای شناخته‌شده در کالاهای اساسی روبرو بودند. به‌طور مشابه، ایران هم‌اکنون با زیرساخت‌های بسیار قدیمی، فقر بی‌سابقه، کمبودهای نگران‌کننده در کالاهای اساسی و اعتراضاتی که خواهان برکناری جمهوری اسلامی از قدرت هستند، مواجه است. شباهت‌های میان تلاش‌های اصلاحی این دو کشور بر اهمیت یکپارچگی نهادی تأکید دارد و نشان می‌دهد که موانع سیستماتیک ناشی از ایدئولوژی‌هایی است که با آزادی فردی، اقتصادهای باز و رفاه شهروندان ناسازگار است.

### 3.2. خطرات کوتاهمدت و راحل‌های ممکن

در این بخش، برخی از خطرات کوتاهمدت که کشور پس از سقوط جمهوری اسلامی با آن‌ها روبرو خواهد شد و همچنین راحل‌های ممکن برای کاهش این خطرات مطرح می‌شود. این سیاست‌های کاهش خطر تنها برای روزهای اولیه انتقال ضروری است و باید پس از سه تا چهار ماه به‌طور مناسب تنظیم شوند، زیرا اجرای طولانی‌مدت این سیاست‌ها ممکن است به اقتصاد آسیب وارد کند و شوک‌های اضافی به سیستم وارد کند.

هدف اصلی سیاست‌های اقتصادی کوتاهمدت پس از سرنگونی جمهوری اسلامی، تثبیت اقتصاد و جلوگیری از ایجاد آسیب‌های بیشتر، حتی به‌طور غیرمستقیم است. بلافاصله پس از سقوط رژیم، سطح بی‌سابقه‌ای از عدم قطعیت، هم از نظر سیاسی و هم اقتصادی، ایجاد خواهد شد. اگر این عدم قطعیت به‌طور معقول مدیریت نشود، می‌تواند تأثیرات منفی و طولانی‌مدتی بر اقتصاد داشته باشد. بنابراین، در روزهای اولیه، تصمیم‌گیرندگان انتقال باید بر تثبیت اقتصاد و کاهش اثرات شوک‌های اجتناب‌ناپذیر تمرکز کنند. ارتباط شفاف و ارسال سیگنال‌های معتبر و به‌موقع از سوی تصمیم‌گیرندگان، کلید تثبیت اقتصاد و جلوگیری از سقوط به هرج‌ومرج کامل است. چه سرنگونی جمهوری اسلامی به‌صورت استعفاً نسبتاً مسالمت‌آمیز دولت، همانند سرپلانکا در سال ۲۰۱۹، یا یک جنگ داخلی تمام‌عیار، مشابه سودان، اتفاق بیفتد، به محض تشکیل یک کمیته تصمیم‌گیری انتقالی، شوک‌های اقتصادی باید با دقت بالایی مدیریت شوند.

#### 3.2.1. بحران بانکی

یکی از خطرات اصلی کوتاهمدت که کشور بلافاصله پس از سقوط رژیم کنونی با آن مواجه خواهد شد، بحران بانکی است. همان‌طور که پیش‌تر بحث شد، به دلیل سال‌ها سوءمدیریت اقتصادی، تضعیف استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (CBI)، فساد فراگیر، و کسری‌های مالی مزمن که از طریق بانک مرکزی و سیستم بانکی تأمین مالی شده‌اند، سیستم بانکی ایران به طور اساسی ورشکسته است. سیستم بانکی مقدار زیادی دارایی غیرمولد جمع‌آوری کرده است که منجر به افزایش زیان‌های ناشی از تمدید قرض‌ها و وام‌های غیر عملیاتی شده است. در نتیجه، کل سیستم بانکی ممکن است پس از یک شوک به سیستم سیاسی فروپاشد. این یک خطر جدی در کوتاهمدت است. با توجه به وضعیت بحرانی فعلی سیستم بانکی، بحران در یک بانک خاص می‌تواند موجب فروپاشی سیستمیک در شبکه بانک‌ها شود. بنابراین، مهم است که دولت انتقالی اراده، قدرت و وحدت خود را حداقل در اعلامیه‌های اقتصادی نشان دهد تا به مردم اطمینان دهد که سیستم بانکی در طول انتقال پایدار خواهد ماند. بدون این اطمینان، مدیریت بحران بانکی بسیار دشوار خواهد بود، به‌ویژه با توجه به بی‌اعتمادی عمیقی که جامعه نسبت به بانک مرکزی و سیاست‌های آن پیدا کرده است.

مکانیزم‌های اصلی برای جلوگیری از بحران بانکی عبارتند از بیمه سپرده‌ها و ارتباطات واضح و مؤثر. در روزهای ابتدایی انتقال، بانک مرکزی باید اعلام کند که از بیمه سپرده‌ها حمایت خواهد کرد و قصد دارد آن را اجرایی کند. با این حال، با توجه به تورم و شوک‌ها در بازار نرخ ارز غیررسمی که انتظارات تورمی را تثبیت می‌کند، سطح فعلی بیمه سپرده‌ها ممکن است برای جلوگیری از بحران‌های بانکی کافی نباشد. در حال حاضر، بانک مرکزی سپرده‌ها را تا 1 میلیارد ریال (تقریباً 2000 دلار بر اساس نرخ ارز 1 دلار = 500,000 ریال) تضمین می‌کند. بنابراین، بانک مرکزی باید آماده باشد تا یک تضمین عمومی فراتر از محدودیت‌های فعلی بیمه سپرده‌ها اعلام کند. به‌طور جایگزین یا در کنار تضمین‌های عمومی، دولت انتقالی می‌تواند سیاست‌های فعال‌تری مانند تعطیلات بانکی اجباری یا مسدود کردن برداشت سپرده‌ها را اجرایی کند. چنین سیاست‌هایی در تاریخ پیشینه دارند، مانند در آرژانتین در سال 1989، برزیل در 1990 و اروگوئه در 2002، و اثبات شده است که در کاهش شوک‌های کوتاهمدت و اضطراب عمومی که منجر به بحران‌های بانکی می‌شوند، مؤثر بوده‌اند.

علاوه بر این، دولت انتقالی باید مالکیت حساب‌های رژیم پیشین را به عهده بگیرد. جمهوری اسلامی بزرگترین وام‌گیرنده از بانک‌های ایرانی بوده است و سوءاستفاده دولت از تأمین مالی کسری بودجه و هزینه‌ها از طریق سیستم بانکی باعث شده است که بدهی زیادی به بانک‌ها تحمیل کند. بنابراین، به محض سقوط رژیم جمهوری اسلامی، بسیاری از بانک‌ها ورشکسته

خواهند شد. برای جلوگیری از این امر، بانک مرکزی دولت انتقالی باید سریعاً اعلام کند که (الف) مالکیت تمام بدهی‌های دولت به سیستم بانکی را به عهده خواهد گرفت و (ب) بلافاصله سیاست معافیت از سرمایه‌گذاری مقرراتی را برای سه تا شش ماه اعمال خواهد کرد (که در این مدت یک تجزیه و تحلیل ترازنامه بانک‌ها طبق بخش 4.2 انجام خواهد شد). هدف از این اعلامیه مدیریت شوک در سیستم بانکی در مراحل اولیه انتقال دولت است. دولت انتقالی باید تمام تلاش خود را برای نگه داشتن سیستم بانکی عملیاتی در سه تا شش ماه اول انجام دهد، زیرا دو دلیل اصلی وجود دارد. اول، وضعیت فعلی سیستم بانکی ایران بحرانی است؛ اگر یک بانک ورشکسته شود، احتمال دارد بیشتر بانک‌های دیگر به دنبال آن دچار بحران شوند و این منجر به ورشکستگی سراسری خواهد شد. این امر عملکرد عادی اقتصاد را متوقف می‌کند، از جمله پرداخت حقوق و خرید کالاها و خدمات. دوم، ورشکستگی بانک‌ها در مراحل اولیه انتقال، تنها به بانک‌ها محدود نخواهد شد و باعث فروپاشی صندوق‌های بازنشستگی و صنایع بزرگ که به پرتفوی بانکی وابسته هستند خواهد شد. این فروپاشی اقتصادی می‌تواند به هرج و مرج، ناآرامی‌های اجتماعی، سرقت‌های عمده دارایی‌ها و آسیب‌های جبران‌ناپذیر به یکپارچگی کشور منجر شود، به‌ویژه با توجه به محیط سیاسی نامطمئن و اختلالات قانونی و انتظامی در مراحل اولیه انتقال. بنابراین، ضروری است که سیستم بانکی به‌عنوان یک شریان حیاتی حمایت شود و در حالی که باقی‌مانده دولت شکل می‌گیرد و دولت انتقالی قدرت کافی برای مدیریت شوک‌ها به دست می‌آورد، همچنان پایدار بماند.

### 3.2.2. فرار سرمایه

خروج سرمایه معمولاً زمانی افزایش می‌یابد که ریسک یا عدم قطعیت سرمایه‌گذاری در یک کشور افزایش یابد. با توجه به افزایش اجتناب‌ناپذیر عدم قطعیت و ریسک پس از سقوط جمهوری اسلامی، خروج قابل توجه سرمایه از کشور، یکی دیگر از خطرات جدی کوتاه‌مدت است. بسیار محتمل است که برکناری جمهوری اسلامی منجر به فرار سرمایه به حساب‌های خارج از کشور توسط افرادی شود که به رژیم کنونی وابسته بوده و توانسته‌اند از طریق رانت‌جویی و فساد ثروت انباشته کنند. با این حال، فرار سرمایه نباید تنها به افراد وابسته به رژیم محدود شود؛ سایر سرمایه‌گذاران ثروتمند، خانوارها و صاحبان کسب‌وکارها، حتی کسانی که ارتباطات سیاسی مؤثری ندارند، نیز ممکن است سعی کنند سرمایه خود را از کشور خارج کنند.

**اگر فرار سرمایه کنترل نشود، پیامدهای آن می‌تواند جدی باشد:**

- (1) فرار سرمایه بازار ارز را با ریال پر خواهد کرد و عرضه ریال را افزایش می‌دهد در حالی که تقاضا برای ارز خارجی را بالا می‌برد. این فشار قابل توجهی به ریال وارد خواهد کرد و باعث کاهش ارزش آن خواهد شد و نرخ ارز به شدت افزایش خواهد یافت. در نتیجه، واردات کالاهای اساسی و کالاهای ضروری بسیار گران‌تر خواهد شد که منجر به کمبود می‌شود.
- (2) برای جبران کمبود سرمایه، ممکن است دولت انتقالی مجبور شود پول جدیدی چاپ کند که تورم را در اقتصاد تشدید می‌کند.
- (3) بدون سرمایه کافی، بسیاری از شرکت‌های نیمه‌خصوصی و شبه‌دولتی (خصوصی) ممکن است تعطیل شوند و این امر منجر به افزایش بیکاری، کاهش تولید اقتصادی و یک رکود عمیق خواهد شد.

**برای مقابله با فرار سرمایه، دولت انتقالی باید:**

- (1) به سرعت محدودیت حداکثر برای برداشت‌های بانکی اعمال کند.
- (2) تبدیل حساب‌های سرمایه‌گذاری به حساب‌های جاری را متوقف کند.
- (3) فروش اضطراری یا تغییر مالکیت دارایی‌های شرکت‌ها را متوقف کند. نهادهای قانونی و شرکت‌ها بالاترین سهم از سرمایه‌های واریز شده در بانک‌های ایران را دارند. در روزهای اولیه پس از تغییر رژیم، مشخص نخواهد بود که کدام نهادها یا شرکت‌ها دارایی‌های خود را از طریق عملیات تجاری سالم و قانونی انباشته کرده‌اند و کدامیک از طریق رانت‌جویی، فساد و ارتباطات سیاسی با جمهوری اسلامی این کار را انجام داده‌اند. بنابراین، هر تغییر عمده در اندازه یا مالکیت دارایی‌های شرکت‌ها یا نهادهای قانونی:
  - (i) احتمالاً به منافع شخصی سهامداران عمده یا اعضای هیئت مدیره/مدیران اجرایی که با رژیم پیشین ارتباط دارند و در تلاشند دارایی‌ها را نقد کرده و از کشور بگریزند به دلیل ترس از پیگرد قانونی خدمت خواهد کرد.
  - (ii) ترازنامه‌های شرکت‌های عملیاتی را تحریف خواهد کرد و منجر به ورشکستگی و تعطیلی‌ها خواهد شد. در مقیاس بزرگ، این می‌تواند باعث بیکاری، از دست دادن تولید و پیامدهای منفی اقتصادی شود، بدون اینکه نهادهای دولتی برای کاهش شوک منفی و جلوگیری از اثرات تدریجی آن در سایر بخش‌های اقتصاد وجود داشته باشد.
  - (iii) ممکن است منجر به تشکیل یک گروه اولیگارش‌ی شود، مشابه آنچه پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی اتفاق افتاد، که در آن برخی افراد یا نهادها مالکیت صنایع عمده و ارکان اقتصادی را بدون رعایت فرآیندهای مناسب خصوصی‌سازی به‌دست می‌آورند. این می‌تواند منجر به شکل‌گیری ذی‌فغان عمده‌ای شود که به راحتی می‌توانند برنامه‌ها یا ابتکارات دولت جدید را به چالش بکشند و آنها را تضعیف کنند. علاوه بر این، فروش‌های اضطراری دارایی‌ها در دوره‌های عدم اطمینان شدید اغلب منجر به یک چرخه نزولی در قیمت‌ها می‌شود که اقتصاد را متراکم کرده و آسیب‌های قابل توجهی وارد می‌کند.
- (4) یک سقف حداکثر برای مقدار ارز خارجی که افراد می‌توانند هنگام ترک کشور حمل کنند، با اجرای قوی مرزها، تعیین شود.

(5) مقدار حداکثر قابل انتقال روزانه که بانکها، موسسات مالی و شرکت‌های صرافی می‌توانند از حساب‌های خارجی خود به حساب‌های دیگر در خارج یا در شبکه‌ها یا همکاری‌های بانکی بین‌المللی خود منتقل کنند، مشخص شود. به‌عنوان مثال، اگر بانکی در مسکو و تهران شعبه داشته باشد، باید تنها مقدار محدودی از سرمایه را از حساب‌های تهران خود به حساب‌های مسکو منتقل کند. با توجه به نوسانات ماه‌های اولیه تغییر رژیم، بسیاری از افراد، از جمله مقامات پیشین جمهوری اسلامی، ممکن است سعی کنند هر دارایی‌ای که می‌تواند بفروشند و وجوه آن را به ارزهای پایدار واریز شده در حساب‌های خارجی منتقل کنند. در صورتی که این اقدام موفق شود، بازگرداندن این سرمایه‌ها به کشور برای دولت جدید به‌طور قابل توجهی دشوار خواهد بود. برای جلوگیری از فرار سرمایه‌های عمده از طریق شرکت‌های صرافی با حساب‌های بزرگ خارجی یا شعب بانک‌های ایرانی در خارج از کشور، مانند آنهایی که در ونزوئلا یا روسیه وجود دارند، یا بانک‌های همکار آنها، دولت جدید باید سریعاً سقفی برای حداکثر انتقال روزانه مجاز تعیین کند. مزایای این اقدام عبارتند از:

- اجازه دادن به دولت انتقالی برای ردیابی و نظارت بر جریان‌های سرمایه.
- ایجاد مبنای قانونی برای پیگرد قانونی متخلفان در داخل کشور یا پیگیری پیگرد بین‌المللی و بازپس‌گیری وجوه.
- دشوارتر کردن خروج سرمایه از کشور از طریق کانال‌های صرافی‌های موجود یا بانک‌ها.

شایان ذکر است که ماهیت ایزوله سیستم مالی ایران به دلیل تحریم‌ها، موانع اضافی ایجاد می‌کند که می‌توان از آن‌ها برای جلوگیری از فرار سرمایه استفاده کرد.

مهم است که این سیاست‌ها به وضوح ممکن است با یک جدول زمانی عملی و شفاف اعلام شوند. دوره اجرایی باید به اندازه کافی طولانی باشد تا دولت انتقالی بتواند عملیات خود را برقرار کرده، قانون اساسی را اعلام کند و جدول زمانی انتخابات عمومی را تعیین نماید، اما به اندازه کافی کوتاه باشد تا از مختل کردن عملیات عمومی و روند طبیعی اقتصاد جلوگیری کند. بدون ارتباط مؤثر و یک جدول زمانی روشن، عدم اطمینان می‌تواند منجر به تشکیل بازار سیاه، کمپین‌های اطلاعات غلط، یا تشویق به اقدامات فسادآمیز توسط دولت انتقالی شود. به عنوان مثال، باید در اعلامیه به وضوح بیان شود که این اقدامات در یک تاریخ مشخص، طی سه ماه، پس از اعلام سیاست جدید نرخ ارز، مکانیزم خصوصی‌سازی و اصلاحات سیستم بانکی منقضی خواهد شد.

### 3.2.3. Currency Depreciation

بخشی قابل توجه از اقتصاد ایران به صادرات و واردات وابسته است، به طوری که تجارت در سال 2021 معادل 41% تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهد. این وابستگی به این معنی است که نوسانات نرخ ارز تأثیر عمده‌ای بر اقتصاد کلی دارند. سال‌ها مدیریت غلط، بیماری هلندی و فساد باعث ایجاد یک بازار سیاه فراگیر برای تبادل ارز شده است که به طور عمده شبیه بازار آزاد عمل می‌کند، نه نرخ ارز رسمی دولت. یکی از پیامدهای طبیعی شوک تغییر رژیم، احتمالاً افت سریع ارزش ریال در برابر دلار آمریکا و سایر ارزهای عمده خواهد بود. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، چنین کاهش ارزشی به اقتصاد واقعی سرایت خواهد کرد و جریان واردات کالاهای ضروری را مختل می‌کند. علاوه بر این، انتظارات تورمی در ایران به نرخ ارز وابسته است، نه به نرخ بهره. بنابراین، کاهش سریع ارزش ارز همراه با تورم بالای موجود می‌تواند یک چرخه معیوب از افزایش دائمی تورم و کاهش ارزش ارز ایجاد کند که هر یک دیگری را تقویت می‌کند.

ارتباطات و سیگنال‌دهی معتبر با یک جدول زمانی روشن، عوامل کلیدی در مدیریت این ریسک هستند. اعلامیه‌هایی در خصوص گذار به یک اقتصاد بازارمحور، پذیرش رژیم نرخ ارز شناور و برنامه‌های توسعه برای آینده نزدیک برای ایجاد چشم‌انداز اقتصادی مثبت ضروری است تا کاهش ارزش ریال کند یا در حالت ایده‌آل متوقف شود. با این حال، برای اینکه این ارتباطات توسط عموم مردم به عنوان مؤثر و قابل اعتماد تلقی شود، باید با اقدامات شفاف و نتایج ملموس همراه باشد. برای مثال، دولت انتقالی باید بلافاصله شروع به مذاکره با گروه ویژه اقدام مالی (FATF) برای حذف کشور از فهرست سیاه آن کند که این امر باعث شوک مثبت به اقتصاد و بخش بانکی خواهد شد. آغاز مذاکرات در سیاست خارجی با ایالات متحده و دیگر کشورهای غربی برای لغو یا کاهش تحریم‌ها نیز نشان‌دهنده این خواهد بود که دولت انتقالی ممکن است به برخی از دارایی‌های مسدود شده ایران دسترسی جزئی پیدا کند که به کاهش ارزش ریال کمک خواهد کرد. شروع مذاکرات با صندوق بین‌المللی پول (IMF) برای دریافت وام‌ها می‌تواند شوک مثبت دیگری به اقتصاد وارد کرده و به دولت انتقالی در مدیریت ریسک ارزی کمک کند. علاوه بر این، محدودیت‌های کوتاه‌مدت خروج سرمایه که در بخش قبلی بحث شد، به مدیریت ریسک نرخ ارز در کوتاه‌مدت کمک خواهد کرد. دولت انتقالی همچنین باید از بازار رسمی ارز برای تأمین ذخایر کافی ارز خارجی برای واردات کالاهای ضروری استفاده کند، بدون اینکه در کوتاه‌مدت تغییر قیمتی ایجاد شود. به عنوان مثال، دولت انتقالی باید از فهرست موجود واردکنندگان کالاهای ضروری ثبت‌شده در "مرکز مبادله ارز و طلای بانک مرکزی" استفاده کرده و به آن‌ها ارز مورد نیاز برای حفظ جریان واردات کالاهای ضروری را تأمین کند. لازم به ذکر است که این سیاست نیز به یک جدول زمانی روشن نیاز دارد، به این معنا که این واردکنندگان باید از این آگاه باشند که پس از تاریخ مشخصی، باید عملیات خود را با مکانیزم‌های بازار آزاد هماهنگ کنند.

**رعایت استانداردهای FATF:** همانطور که در بخش قبلی اشاره شد، برای دولت انتقالی ضروری است که مذاکرات خود را با گروه ویژه اقدام مالی (FATF) آغاز کند و تمام مستندات لازم را برای نشان دادن و اثبات تعهد قوی خود به رعایت مراحل لازم برای خارج شدن از فهرست سیاه ارائه دهد. این مذاکرات باید هر چه سریع‌تر آغاز شود تا سیگنال معتبر و قابل اعتمادی ارسال شود که اقتصاد ایران از انزوا خارج می‌شود و این امر شوک مثبتی به اقتصاد و سیستم بانکی وارد خواهد کرد.

**لغو تحریم‌ها:** دولت انتقالی باید فوراً برای تغییر روابط بین‌المللی و سیاست خارجی ایران تلاش کند. به‌طور خاص، باید مذاکرات با ایالات متحده و سایر کشورهای بزرگ غربی را آغاز کرده و اقدامات لازم برای کاهش تحریم‌ها را انجام دهد. باز هم، این مذاکرات باید هر چه سریع‌تر آغاز شود. هر پیشرفت یا موفقیتی در زمینه لغو تحریم‌ها، حتی به‌طور جزئی، می‌تواند چشم‌انداز اقتصادی را به طور چشمگیری بهبود بخشد، اعتبار دولت انتقالی و سیاست‌های (اقتصادی) آن را تقویت کند و به مدیریت انتظارات عمومی کمک کند، که این امر تأثیرات قابل توجهی بر تورم و نرخ ارز خواهد داشت.

**جذب سرمایه‌گذاری خارجی:** دولت انتقالی باید فوراً برای معرفی ایران به عنوان کشوری پر از فرصت‌های سرمایه‌گذاری تلاش کند. به‌دلیل انزوای ایران از اقتصاد و بازارهای مالی جهانی و همراه با جمعیت جوان و تحصیل‌کرده‌ای که دارد، بازار ایران فرصت‌های زیادی برای سرمایه‌گذاری در صنایع مختلف، از گاز و نفت تا گردشگری و فناوری‌های پیشرفته، ارائه می‌دهد. اگرچه جذب سرمایه‌گذاری خارجی زمان‌بر خواهد بود، اما باید زیرساخت‌های این سیاست هر چه سریع‌تر فراهم شود.

**دست کشیدن از پیروی از اصول مالی اسلامی:** به‌عنوان بخشی از اصلاحات اقتصادی و بانکی، بانک مرکزی ایران نباید دیگر ملزم به پیروی از چارچوب مالی اسلامی باشد. همان‌طور که در بخش 2.1.6 بحث شد، محدودیت‌های مالی اسلامی، بانک مرکزی ایران را از ابزارهای مهم سیاست‌گذاری پولی محروم کرده است. پس از فروپاشی جمهوری اسلامی، بانک مرکزی ایران باید طبق چارچوب بازل و استانداردهای جهانی بانکداری مرکزی عمل کند. حکمرانی بانک مرکزی ایران باید بر سه رکن اصلی استوار باشد: استقلال، شفافیت، و پاسخگویی.

### 3.3. ریسک‌ها و سیاست‌های بلندمدت

این بخش به ریسک‌های بلندمدتی که اقتصاد و سیستم بانکی کشور پس از فروپاشی جمهوری اسلامی با آن‌ها مواجه خواهد شد، می‌پردازد و برخی سیاست‌های مقابله‌ای را مطرح می‌کند. به‌طور کلی، هدف اصلی سیاست‌های اقتصادی و بانکی میان‌مدت و بلندمدت پس از جمهوری اسلامی، حرکت کشور به سمت یک اقتصاد مبتنی بر بازار (آزاد) از طریق آزادسازی قیمت‌ها، سیستم نرخ ارز شناور، مقررات‌زدایی منطقی، و حرکت آزاد سرمایه و سایر عوامل تولید با کمترین دخالت دولت است.

#### 3.3.1. مدیریت نادرست لیبرالی‌سازی مالی

یکی از ریسک‌های جدی بلندمدت که کشور پس از فروپاشی جمهوری اسلامی با آن مواجه خواهد شد، احتمال مدیریت نادرست لیبرالی‌سازی مالی است که می‌تواند مسیر رشد اقتصادی کشور را به خطر انداخته و به بحران مالی جدی منجر شود. این ریسک با عدم تعادل مالی دولت که در بخش 2.2.1 بحث شد، متفاوت است و در عوض ریشه در فرهنگ ضعیف اعتبار، ضعف‌های نهادی، و فقدان نظارت و رصد مناسب دارد که می‌تواند به ریسک‌پذیری بیش از حد بانک‌ها منجر شود و چرخه‌ای از رونق و رکود در اعطای وام ایجاد کند. بحران‌های مالی در مکزیک در سال‌های 1994-1995 و آسیای شرقی در سال‌های 1997-1998 نمونه‌هایی از این مکانیزم هستند.

در حالی که لیبرالی‌سازی مالی به‌طور کلی باعث توسعه و کارایی بلندمدت مالی می‌شود، عواقب فوری آن، به‌ویژه در اقتصادهای در حال ظهور با فرهنگ‌های ضعیف اعتبار و ضعف‌های نهادی، می‌تواند مضر باشد. در اقتصادهای در حال ظهور مانند ایران، حذف محدودیت‌ها از بازارها و موسسات مالی می‌تواند منجر به یک دوره اعطای وام بی‌رویه شود که به آن «رونق اعتباری» گفته می‌شود. موسسات مالی، که محرک‌های مناسب برای مدیریت ریسک و نظارت کافی ندارند، ممکن است درگیر اعطای وام‌های بیش از حد و اغلب پریسک شوند. بانک‌ها ممکن است نرخ‌های بهره بالا ارائه دهند تا سرمایه خارجی جذب کنند و ظرفیت اعطای وام خود را افزایش دهند. این وضعیت زمانی بدتر می‌شود که دولت به‌طور وسوسه‌انگیزی اقدام به تثبیت (بستن) ارزش ارز به دلار (یا دیگر ارزهای عمده) کند تا ریسک نرخ ارز را برای سرمایه‌گذاران خارجی کاهش دهد. بانک‌ها، سهامداران و مدیران آن‌ها انگیزه دارند که ریسک‌های بیش از حد را بپذیرند زیرا از پتانسیل سودها بهره می‌برند، در حالی که ریسک‌های پایین‌دست بین مالیات‌دهندگان توزیع می‌شود به دلیل تضمین‌های ضمنی دولت. این امر باعث ایجاد یک خطر اخلاقی می‌شود، جایی که سپرده‌گذاران که از حمایت در برابر زیان‌ها اطمینان دارند، همچنان به بانک‌های بی‌ضابطه که درگیر اعطای وام‌های پریسک هستند، منابع مالی فراهم می‌کنند. در نتیجه، ریسک‌پذیری به‌طور بی‌رویه افزایش می‌یابد که منجر به خسارت‌های بزرگ در وام‌ها و کاهش ارزش دارایی‌ها در مقایسه با بدهی‌ها می‌شود.

این فرآیند یک مرحله از کاهش بدهی را آغاز می‌کند که در آن موسسات مالی، اکنون که به دلیل زیان‌ها سرمایه کمتری دارند، اعطای وام را کاهش می‌دهند. کاهش سرمایه همچنین باعث می‌شود بانک‌ها پریسک‌تر شوند، که موجب می‌شود سپرده‌گذاران و وام‌دهندگان وجوه خود را برداشت کنند، و این باعث بروز یخ‌زدگی اعتبار و سقوط اعطای وام می‌شود. در محیط‌هایی با فرهنگ ضعیف اعتبار و ضعف‌های نهادی، این چرخه ریسک‌پذیری، زیان‌ها، کاهش اعطای وام و رکود اقتصادی می‌تواند به‌ویژه شدید باشد و به بحران مالی کامل منجر شود. این امر

به‌ویژه می‌تواند برای اقتصادهایی مانند ایران که بانک‌ها منبع اصلی تأمین مالی خارجی برای فعالیت‌های اقتصادی هستند، ویرانگر باشد. به‌طور کلی، ترکیب لیبرالی‌سازی مالی بدون مدیریت ریسک مناسب، فرهنگ‌های ضعیف اعتبار و موسسات در اقتصادهای در حال ظهور می‌تواند طوفانی کامل ایجاد کند که به یک توالی ویرانگر از وقایع منجر می‌شود که بر ثبات و رشد اقتصادی تأثیر منفی می‌گذارد.

برای جلوگیری از سناریوی فوق:

1. **بهبود فرهنگ اعتبار:** فرهنگ اعتبار را در سیستم بانکی تقویت کنید.
2. **پذیرش چارچوب BASEL:** اطمینان حاصل کنید که سیستم بانکی مطابق با چارچوب BASEL عمل می‌کند.
3. **نظارت فعال بر مقررات:** ناظران بانکی باید به‌طور فعال بانک‌ها را تحت نظارت قرار دهند، موسسات پریسک را مجبور به افزایش سرمایه خود کنند و آن‌هایی که در این کار شکست می‌خورند را ببندند.
4. **قیمت‌گذاری مناسب بیمه سپرده‌ها:** اطمینان حاصل کنید که بیمه سپرده‌ها زیر قیمت‌گذاری نشده باشد تا خطر اخلاقی کاهش یابد. بانک‌های پریسک باید هزینه‌های عضویت بالاتری برای بهره‌برداری از بیمه سپرده‌ها بپردازند.
5. **نرخ ارز شناور آزاد:** دولت جدید ایران باید سیستم نرخ ارز شناور آزاد را پذیرا باشد.

### 3.3.2 سیاست‌های بلندمدت پیشنهادی دیگر

**آزادسازی قیمت‌ها:** سیاست‌های کنترل قیمت جمهوری اسلامی مانع عمده‌ای برای توسعه یک اقتصاد بازار بوده است. مقررات قیمت‌ها، عرضه بازار را مختل می‌کنند و باعث ایجاد کمبودهای گاه و بی‌گاه یا عرضه بیش از حد می‌شوند. علاوه بر این، کنترل قیمت‌ها مستعد فساد در تخصیص و توزیع منابع است و نقش واسطه‌ها را در بازار تقویت می‌کند. به‌طور کلی، باید از تنظیم قیمت‌ها اجتناب کرد تا قدرت بازار آزاد شود که قادر به ارائه کالاها و خدمات با قیمت‌های مقرون‌بصرفه و کیفیت مناسب باشد و رویکردهای نوآورانه‌ای را ایجاد کند که به رشد اقتصادی و رفاه کمک کند.

در حالی که هدف نهایی آزادسازی قیمت‌ها، رفاه اقتصادی پس از جمهوری اسلامی است، راه‌های دستیابی به آن دردناک است و نیازمند توجه ویژه است. آزادسازی قیمت‌ها در کوتاهمدت به این معناست که برخی کالاها و خدمات ممکن است افزایش چشمگیری در قیمت‌ها داشته باشند و بخش بزرگی از جمعیت قادر به دسترسی به این کالاها و خدمات نباشند. به‌عنوان مثال، ایران یکی از سه کشور بزرگ با هزینه‌های سوخت یارانه‌ای است و بخش قابل توجهی از درآمد دولت را سالانه صرف یارانه سوخت می‌کند. آزادسازی قیمت سوخت می‌تواند منجر به افزایش چشمگیر قیمت بنزین و گازوئیل در کوتاهمدت شود. افزایش قیمت سوخت در گذشته منبع عمده‌ای از ناآرامی‌های اجتماعی بوده است و تقریباً هر کالای دیگر و خدمت در اقتصاد تحت تأثیر چنین شوک‌هایی قرار می‌گیرد و منجر به تورم شدید، کمبودها و ناآرامی‌های اجتماعی بالقوه می‌شود. بدتر از آن، دولت باید قیمت‌ها را آزاد کند و در عین حال دستمزدها را ثابت نگه دارد تا نقدینگی بازار و تأثیر آن بر تورم کنترل شود.

بنابراین، دولت انتقال باید با احتیاط این سیاست را اجرا کند. ابتدا باید رویکردی تدریجی برای حذف یارانه سوخت (و سایر کالاها عمده یارانه‌ای و کنترل‌شده قیمت) اعلام کند. زمانبندی و افزایش قیمت‌ها در هر مرحله باید از ابتدا به‌طور شفاف تعریف و به‌عموم اعلام شود. به‌طور همزمان، دولت انتقال باید از پایگاه داده رفاه موجود در ایران (پایگاه رفاه ایرانیان) استفاده کند تا جمعیت‌های آسیب‌پذیر تحت تأثیر افزایش قیمت‌ها را شناسایی کرده و به آن‌ها کوپن یا بهتر از آن، سپرده‌های نقدی اعطا کند که امکان تأمین هزینه‌های زندگی بالاتر را فراهم کند. دولت باید به این افراد اطمینان دهد که آن‌ها برای مدت زمانی معین و با مبلغ مشخص، انتقال‌های نقدی یا کوپن دریافت خواهند کرد تا جبران افزایش قیمت‌ها را انجام دهد.

دشواری‌ها و خطرات مرتبط با آزادسازی قیمت‌ها در بسیاری از کشورهایی که به اقتصادهای مبتنی بر بازار منتقل شده‌اند، به‌طور مستند موجود است، از جمله در زمینه‌های نیمه‌سوسیالیستی مانند شیلی و کاملاً سوسیالیستی مانند مجارستان. اصلاحات شیلی در اواسط دهه 1970 به‌عنوان مثال، به مشکلات عمده‌ای در اوایل دهه 1980 به دلیل شوک‌های بین‌المللی و وام‌های بد مدیریت‌شده منجر شد که منجر به کمبودها، بیکاری و فقر شدید شد. برای کاهش چنین مشکلاتی، کشورهای بلوک شرق اروپا در اوایل دهه 1990 رویکرد دقت‌تری به شبکه‌های ایمنی اجتماعی در طول انتقال به اقتصادهای بازار اتخاذ کردند. تجربه مصر در دوره 2011-2013 نیز به‌عنوان یک داستان هشداردهنده از رویکرد مختلط به آزادسازی قیمت‌ها عمل می‌کند، جایی که عناصر کلیدی مانند آزادسازی تجارت و ارتباطات شفاف دولتی وجود نداشت و منجر به مشکلات اقتصادی شد. بنابراین، مهم است که (الف) دولتی قوی برای اجرای سیاست آزادسازی قیمت‌ها، مقابله با فساد و فراهم کردن شبکه ایمنی اجتماعی قوی در طول انتقال اقتصادی وجود داشته باشد، (ب) برنامه‌ها، زمانبندی، شناسایی دشواری‌های پیش‌رو و نتیجه مطلوب به‌طور شفاف به‌عموم اعلام شود، و (ج) سیاست‌های مورد نیاز به‌طور همزمان اجرا شوند، همان‌طور که اقتصاددانان لهستانی در برنامه‌ریزی برای انتقال لهستان از یک اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد بازار در سال 1989 بیان کردند: «شما نمی‌توانید یک دره را در دو پرش عبور کنید.»

**حفاظت از استقلال بانک مرکزی در قانون:** بانک مرکزی ایران باید از دولت مستقل باشد. یکی از عوامل اصلی تضعیف بانک مرکزی در جمهوری اسلامی، نفوذ قابل توجه رئیس‌جمهور در انتصاب روسای بانک مرکزی است. قانون اساسی جدید باید از این روش دوری کند و مکانیسمی ایجاد کند که در آن روسای بانک مرکزی بر اساس اجماع گروهی از نخبگان انتخاب و توسط پارلمان تایید شوند. علاوه بر این، بانک مرکزی باید به‌عنوان تنها دریافت‌کننده درآمدهای حاصل از درآمدهای دولتی مانند درآمدهای نفت و گاز شناخته شود. یکی از مسائل اصلی که جمهوری اسلامی را به سال‌ها بیماری هلندی و سیاست‌های مالی تورم‌زا دچار کرده است، نفوذ دولت در تخصیص درآمدهای نفت و گاز برای سیاست‌های مالی است. مشابه به بانک روسیه که در سال 2013 به عنوان «نهاد نظارتی کلان» بازار مالی روسیه شناخته شد، بانک مرکزی ایران باید مسئولیت انحصاری تصمیم‌گیری در مورد سیستم بانکی را بر عهده داشته باشد. این بانک باید مجاز باشد که یک عضو ناظر را به هیئت مدیره هر بانک منصوب کند، مقررات بانکی را تعیین، تنظیم و اجرایی کند و در صورت لزوم سیستم بانکی را مورد حسابرسی قرار دهد. هیچ مؤسسه مالی نباید خارج از دسترس بانک مرکزی باشد.

**نرخ ارز شناور:** سه دلیل اصلی وجود دارد که دولت موقت باید سیستم نرخ ارز شناور را پذیرد. اول، ترکیب سیاست پولی مستقل، جریان آزاد سرمایه و نرخ ارز ثابت به طور همزمان نمی‌تواند وجود داشته باشد (تثلیث غیرممکن). از بین این سه، ضروری است که بانک مرکزی ایران سیستم نرخ ارز ثابت را لغو کرده و سیاست‌های اصلاحات پولی و سهولت حرکت سرمایه را اتخاذ کند. سیاست پولی فعال مدت‌ها است که برای کاهش تورم ضروری است، در حالی که سال‌ها تحریم و اقتصاد دستوری باعث شده است که بخش واقعی اقتصاد ایران از سرمایه، زیرساخت‌های پیشرفته و رشد سرمایه ثابت خالی شود. دوم، ایران ذخایر کافی از ارز خارجی یا درآمد سرانه از صادرات نفت و گاز برای تثبیت نرخ ارز مشابه عربستان سعودی یا امارات متحده عربی ندارد. بنابراین، هر گونه تلاش برای تثبیت نرخ ارز موقتی خواهد بود و در درازمدت، منابع ارزی ملی را هدر می‌دهد. در واقع، همانطور که قبلاً گفته شد، حتی نرخ ارز ترجیحی که دولت استفاده می‌کند، با کمی تأخیر از نرخ بازار پیروی کرده است. سوم، سال‌ها تلاش‌های جمهوری اسلامی منجر به ایجاد یک بازار سیاه عمیق و گسترده شده است که تقریباً از بین بردن آن به نفع اجرای نرخ ارز دولتی در سراسر کشور غیرممکن است. بنابراین، نرخ ارز واحد و مبتنی بر بازار به طور مؤثری این بازارهای سیاه را از بین می‌برد.

با این حال، در مراحل اولیه از بین بردن سیاست‌های نرخ ارز جمهوری اسلامی، یک خطر عمده وجود دارد. اجرای سریع این سیاست احتمالاً منجر به کمبودهایی در کوتاهمدت تا میانمدت خواهد شد، همانطور که در بحران کمبود لوازم پزشکی در مصر در سال 2012 مشاهده شد. پس از لیبرال‌سازی نرخ ارز و در حالی که کنترل قیمت‌ها در محل باقی ماند، واردات کالاهای پزشکی و دارویی ضروری به شدت کاهش یافت و منجر به بحران بهداشتی شد. بنابراین، در طول انتقال اقتصادی، سیاست‌گذاران باید همچنان از بازار ارز دولتی موجود برای گروه منتخب واردکنندگان عمده کالاهای ضروری استفاده کنند تا اطمینان حاصل شود که پیامدهای سیاست نرخ ارز شناور باعث کمبود در کشور نمی‌شود.

شناور کردن نرخ ارز و حل بازار ارز دولتی موجود باید تنها زمانی انجام شود که هیچ مانعی برای فعالیت بانک‌های ایرانی در سطح بین‌المللی وجود نداشته باشد و خصوصی‌سازی آغاز شده باشد و سرمایه‌گذاری خارجی وارد کشور شود. در غیر این صورت، نرخ ارز می‌تواند منجر به رکود اقتصادی داخلی شود و قیمت‌ها را تحریف کرده و اثر منفی بر خصوصی‌سازی و حسابداری ارزش منصفانه سیستم بانکی داشته باشد.

**تسهیل تجارت خارجی:** جمهوری اسلامی تعرفه‌های گسترده‌ای را بر تقریباً هر کالای وارداتی به نام استقلال و حمایت از تولیدکنندگان داخلی وضع کرده است. این سیاست نه تنها منجر به کاهش سطح تولید، کاهش کیفیت و افزایش قیمت‌ها برای مصرف‌کنندگان شده است، بلکه درهای فساد و اجارمخواری برای افرادی که به رژیم مرتبط هستند باز کرده است. از خودروهای ساخت خارج گرفته تا گندم، تعرفه‌های دولتی مانع عمده‌ای در مسیر اصلاحات اقتصادی به سمت یک اقتصاد باز و بازار آزاد بوده است. بنابراین، دولت انتقالی باید این تعرفه‌ها را در میانمدت حذف کند. حذف تعرفه‌های واردات باید به دقت برنامه‌ریزی شود تا از بروز شوک‌های منفی به عرضه کالاهای اساسی در بازار جلوگیری شود. برداشتن این تعرفه‌ها باید به صورت تدریجی انجام شود، در حالی که نرخ ارز خارجی پس از شوک‌های اولیه ناشی از آشفتگی‌های سیاسی در حال تثبیت است. دولت انتقالی همچنین باید مزایای مقایسه‌ای صنایع عمده ایران را مد نظر قرار دهد و به آن‌ها زمان معقولی برای تطبیق با رقابت‌های بین‌المللی بدهد تا از بروز مشکلات بزرگ بیکاری جلوگیری کند. تعرفه‌های زیست‌محیطی یا اجتماعی مناسب باید فقط در سال‌های پس از لیبرال‌سازی تجارت خارجی ارزیابی شوند. خود فرآیند انتقال هم اکنون پیچیده است و دارای مجموعه‌ای از عدم قطعیت‌ها است که افراد، کسب‌وکارها و نهادهای دولتی باید آن‌ها را تجزیه و تحلیل، یاد بگیرند، هماهنگ کنند و به آن‌ها تطبیق دهند. افزودن پیچیدگی بیشتر با اهدافی که تأثیرات ملموس فوری یا کوتاهمدت ندارند باید تا زمانی که کشور به عنوان یک اقتصاد باز و بازار آزاد به درستی موقعیت یابی نشده است، از اولویت خارج شود. یک مثال هشداردهنده تجربه سرلانکا پس از آن است که رئیس‌جمهور منتخب در سال 2019 دولت قبلی را از کار برکنار کرد و وعده داد که بخش کشاورزی را از آفت‌کش‌های شیمیایی به کشاورزی ارگانیک منتقل کند. ممنوعیت ناگهانی واردات آفت‌کش‌های شیمیایی در سال 2021 منجر به کاهش شدید تولید اقتصادی، اعتراضات کشاورزان و مشکلات اقتصادی قابل توجهی برای کشور شد. بنابراین، دولت انتقالی باید اهداف ایده‌آلیستی را تا زمانی که بهبودی اقتصادی به طور موفقیت‌آمیز محقق نشده است، به وضوح کنار بگذارد.

#### 4. اصلاحات نظام بانکی

پیش از بحث در مورد اصلاحات بانکی، لازم است تأکید کنیم که اصول اصلاحات اقتصادی و بانکی مستقل از ساختار سیاسی آینده ایران هستند. در حالی که بسیاری از سیاست‌ها می‌توانند تا پس از انتخابات عمومی که ساختار سیاسی ایران را تعیین می‌کند به تعویق بیفتند، اصول مربوط به یک اقتصاد بازارمحور به خوبی تعریف شده و مستقر هستند. بنابراین، فارغ از سیستم سیاسی حاکم بر ایران پس از جمهوری اسلامی، سیاست‌هایی که اقتصاد بازار را شکل می‌دهند و مسیر اجرای آن‌ها همچنان ثابت خواهند ماند.

سیستم بانکی یکی از اجزای حیاتی سیاست‌های اصلاحات اقتصادی است، به ویژه در کشوری مانند ایران که بانک‌ها منبع اصلی تأمین مالی خارجی هستند. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، سیستم بانکی کنونی با مشکلات متعددی مواجه است. در حالی که برخی از این مشکلات ممکن است پس از سقوط جمهوری اسلامی به طور خودکار حل شوند، مانند پیروی از قوانین مالی اسلامی، دلایل ریشه‌ای‌تر بحران بانکی باید توسط دولت انتقالی اصلاح شوند. دولت انتقالی باید تیمی از کارشناسان بانک مرکزی تشکیل دهد تا نظارت بر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (CBI) و به تبع آن کل سیستم بانکی را بر عهده بگیرد. همچنین باید تأکید کرد که هر مؤسسه مالی که در حال حاضر خارج از نظارت بانک مرکزی ایران فعالیت می‌کند، باید تحت نظارت و مقررات بانک مرکزی و دیگر نهادهای مرتبط با نظارت بر بانک‌ها قرار گیرد.

اصلاحات بانکی باید بر سه رکن اصلی حاکمیت بانکداری مرکزی مدرن متمرکز باشد: استقلال، شفافیت و پاسخگویی. علاوه بر این، اصلاحات بانکی نباید به عنوان یک سیاست مجزا در نظر گرفته شود. اصلاح کسری بودجه مزمین دولت و بهبود انضباط مالی آن باید نسبت به هر اصلاحات بانکی اولویت داشته باشد. با توجه به نقش سیستم بانکی به عنوان زیرساخت مالی اقتصاد و ارتباط آن با تمامی بخش‌ها، اصلاحات بانکی باید همزمان با سایر اصلاحات ضروری که دولت انتقالی پیگیر آن‌هاست، اجرایی شوند. بنابراین، هماهنگی و برنامه‌ریزی دقیق بین دولت انتقالی و بانک مرکزی برای اطمینان از اینکه نتیجه کلی به اصلاحات اقتصادی ضروری منتهی شود، بسیار مهم است. تلاش هماهنگ بین دولت انتقالی و بانک مرکزی مسائل مربوط به وابستگی سیستم بانکی به اقتصاد کلان را کاهش خواهد داد. بخش‌های بعدی اصلاحات اصلی سیاستی را که باید در سیستم بانکی صورت گیرد، شرح می‌دهند.

#### 4.1. سیاست پولی و هدف‌گذاری تورم

یکی از پیامدهای عدم استقلال بانک مرکزی این است که در حال حاضر با اهداف متعدد مواجه است. به عنوان مثال، سیاست پولی ایران باید با برنامه توسعه پنج‌ساله و بودجه دولت هماهنگ باشد. ما پیشنهاد می‌کنیم که بانک مرکزی تنها با دو هدف اصلی فعالیت کند: ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی. برای دستیابی به ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم، پیشنهاد می‌کنیم که هدف‌گذاری تورم به عنوان استراتژی اصلی سیاست پولی انتخاب شود.

هدف‌گذاری تورم به عنوان یک استراتژی رایج سیاست پولی برای دستیابی به ثبات قیمت‌ها مطرح شده است و چندین کشور این رویکرد را پذیرفته‌اند. نیوزیلند در سال ۱۹۹۰ پیشگام این روش بود و پس از آن کشورهای کانادا، بریتانیا، سوئد، فنلاند، استرالیا، اسپانیا، اسرائیل، شیلی، برزیل، روسیه و دیگران این سیاست را اتخاذ کردند. عناصر کلیدی هدف‌گذاری تورم شامل اعلام عمومی اهداف عددی میان‌مدت برای تورم، تعهد نهادی به ثبات قیمت‌ها به عنوان هدف اصلی، اتخاذ رویکردی شامل اطلاعات در تصمیم‌گیری، افزایش شفافیت در ارتباطات سیاست‌ها و ارتقای پاسخگویی بانک مرکزی در دستیابی به اهداف تورم است.

یکی از مزایای هدف‌گذاری تورم، افزایش شفافیت است که باعث می‌شود این سیاست برای عموم مردم قابل فهم باشد. اهداف عددی صریح، مسئولیت‌پذیری بانک مرکزی را افزایش می‌دهند و احتمال پیگیری سیاست‌های پولی بیش از حد انبساطی را کاهش می‌دهند. این سیاست، بحث‌های سیاسی را به سمت اهداف بلندمدت مانند کنترل تورم هدایت می‌کند و فشار بر بانک مرکزی برای اتخاذ سیاست‌های تورم‌زا را کاهش می‌دهد. هدف‌گذاری تورم بر ارتباط با مردم تأکید دارد و از طریق کانال‌های مختلف، اهداف سیاست پولی، اهداف تورم، استراتژی‌ها و دلایل انحرافات از اهداف را توضیح می‌دهد و به این ترتیب، باعث ایجاد بحث‌های عمومی و کاهش عدم قطعیت می‌شود. در مجموع، هدف‌گذاری تورم یک رویکرد چندوجهی برای سیاست پولی است که بر شفافیت، پاسخگویی و تعهد به دستیابی و حفظ ثبات قیمت‌ها تمرکز دارد.

#### 4.2. تحلیل ترازنامه و بررسی سلامت سیستم بانکی

در روزهای اولیه پس از سقوط جمهوری اسلامی، بانک مرکزی باید فوراً اقداماتی برای حفظ سیستم بانکی انجام دهد. با توجه به وضعیت وخیم سیستم بانکی ایران، همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، سیاست بانک مرکزی باید به تدریج از تثبیت کوتاه‌مدت به بازسازی کامل سیستم بانکی بر اساس نتایج تحلیل ترازنامه‌ها تغییر کند. با توجه به سوءاستفاده‌های گسترده از سوی بانک‌ها در ایران که وام‌های غیرعملی را به‌عنوان دارایی‌های معوقه در ترازنامه‌های بانکی طبقه‌بندی می‌کنند، ارزیابی دقیق عملکرد هر نهاد مالی از نظر نیازمندی‌های ذخایر و نسبت‌های کفایت سرمایه دشوار است. بنابراین، پیشنهاد می‌کنیم که حسابرسان خارجی استخدام شوند تا ترازنامه‌های بانک‌ها را در سه ماهه اول تا دوم پس از سقوط جمهوری اسلامی بررسی کنند.

پس از تکمیل تحلیل ترازنامه‌ها و حسابرسی بانک‌ها در سه ماه اول، سه سناریو ممکن است پیش آید:

**A.** اگر یک بانک نسبت کفایت سرمایه خود (بر اساس Basel III) و نیازمندی‌های ذخایر را برآورده کند، می‌تواند عملیات عادی خود را از سر بگیرد، به شرطی که هیئت مدیره بانک با شرایط زیر موافقت کند:

1- رعایت مقررات وضع شده توسط بانک مرکزی.

2- تخصیص یک عضو ناظر از سوی بانک مرکزی به هیئت مدیره بانک.

3- پذیرش آخرین استانداردهای حسابداری IFRS و Basel III (یا جدیدترین نسخه در زمان انتقال) ظرف یک سال از آغاز عملیات عادی.

4- پیش از اجرای سیستم اعتبارسنجی/ارزیابی یکپارچه و برقراری ارتباطات بانکی جهانی، بانک باید به‌طور منظم اعتبارهای صادر شده در درخواست‌های وام را بازبینی کند و در صورت وقوع تخلف، وام‌گیرنده باید به مقامات گزارش شود.

**B.** اگر بانکی نتواند به الزامات ذخیره‌سازی یا نسبت کفایت سرمایه دست یابد و از پیش ورشکسته باشد، بانک مرکزی باید اقدامات زیر را در نظر بگیرد:

(1) اگر بانکی از ورشکستگی شدید و مدیریت دارایی‌های مزمین رنج می‌برد، انحلال آن ممکن است ضروری باشد—هرچند که این باید به عنوان آخرین راه‌حل در نظر گرفته شود به دلیل تأثیرات آن بر اشتغال، ثبات سیستمی و بار اداری بر دوش بانک مرکزی. انحلال در صورتی ترجیح داده می‌شود که هزینه‌های تجدید سرمایه‌گذاری با توجه به میزان وام‌های غیر عملیاتی، دارایی‌های بد و سوءمدیریت‌ها توجیه‌پذیر نباشد. به عنوان مثال، اگر تجدید سرمایه‌گذاری یک بانک به مقدار زیادی از بودجه‌ای که از پیش تحت فشار است نیاز داشته باشد، ذخیره‌سازی چنین بانکی توجیهی ندارد. در چنین مواردی، باید بانک به‌طور عمومی ورشکسته اعلام شود و دارایی‌های آن به نهاد دولتی مسئول خصوصی‌سازی منتقل گردد. درآمدهای حاصل از فروش دارایی‌ها باید برای بازپرداخت به سهامداران و دارندگان حساب‌های بانکی استفاده شود.

(2) علیرغم هزینه‌ها و تبعات مالی بالاتر، تجدید سرمایه‌گذاری معمولاً روش ترجیحی برای اصلاح مشکلات سیستمی در بخش بانکی است، زیرا می‌تواند به یک انتقال کنترل‌شده‌تر و کم‌اختلال‌تر به یک اقتصاد آزاد منجر شود. از این رو، بیشتر اصلاحات بانکی جهانی از دهه 1970 به این طرف بر تجدید سرمایه‌گذاری متمرکز بوده‌اند، که به‌طور متوسط حدود ۶٪ از تولید ناخالص داخلی در کشورهای پذیرفته‌شده با این استراتژی بوده است. در چارچوب تجدید سرمایه‌گذاری، بانک مرکزی می‌تواند مجموعه‌ای از شرایط را تعیین کند تا اطمینان حاصل شود که در آینده، بانک‌ها به تمامی مقررات مربوطه (از جمله چارچوب Basel) پایبند هستند و به طور قابل توجهی به انباشت ریسک سیستمی که ثبات سیستم مالی را تضعیف کند، کمک نمی‌کنند. توصیه می‌شود این تلاش‌ها به‌طور نزدیک با صندوق بین‌المللی پول (IMF) هماهنگ شود. با توجه به زیان‌های عظیم گردشی در سیستم بانکی ایران، احتمالاً برای تلاش‌های تجدید سرمایه‌گذاری نیاز به وام از IMF خواهد بود. برخی از شرایط احتمالی که بانک مرکزی ممکن است تعیین کند عبارتند از:

- 1- پرداخت سود به سهامداران تا بازپرداخت وام تجدید سرمایه‌گذاری شده ممنوع است.
- 2- ثبت سود تا زمانی که اصل وام تجدید سرمایه‌گذاری شده بازپرداخت نشود، ممنوع است.
- 3- رعایت مقررات تعیین‌شده توسط بانک مرکزی.
- 4- تخصیص یک عضو ناظر از سوی بانک مرکزی به هیئت مدیره بانک تجدید سرمایه‌گذاری شده.
- 5- اتخاذ استانداردهای جدیدترین IFRS و Basel III (یا نسخه بروز آن در زمان انتقال) ظرف یک سال از سرگیری عملیات عادی.
- 6- تا زمانی که سیستم اعتبار یکپارچه و اتصال مجدد سیستم بانکی ایران به شبکه بانکی جهانی پیاده‌سازی نشود، بانک باید به‌طور منظم هر اعتباری که طبق درخواست وام صادر شده را بررسی کرده و در صورت بروز تخلف، بدهکار باید به مقامات گزارش شود.

(3) بازسازی بانک‌های مشکل‌دار یکی دیگر از گزینه‌های قابل اجرا است که بستگی به نتیجه تحلیل‌های ترازنامه و سایر عوامل در زمان انتقال دارد. بانک مرکزی می‌تواند تصمیم به آغاز و هدایت فرآیند بازسازی یک بانک بگیرد. به‌طور جایگزین، اگر یک بانک به‌طور کافی سرمایه‌گذاری شده در ایران تمایل داشته باشد که یک مؤسسه مشکل‌دار را تحت نظارت بانک مرکزی خریداری و بازسازی کند، ادغام می‌تواند ادامه یابد مشروط بر اینکه طرح بازسازی شرایط چهارگانه مندرج در بخش A را برآورده کند. در فرآیند بازسازی بدهی‌ها، بانک مرکزی باید دارایی‌های بد بانک را به نهادهای خصوصی‌سازی منتقل کرده و از درآمد حاصل از آن برای تجدید سرمایه‌گذاری بانک مشکل‌دار استفاده کند.

اگر یک بانک از پذیرش این شرایط خودداری کند، دولت انتقالی باید هیئت‌مدیره آن را منحل کرده و جلسه اضطراری سهامداران را برگزار کند تا اعضای جدید هیئت‌مدیره را انتخاب کنند که تنها در صورتی به عنوان نامزد پذیرفته می‌شوند که شرایط تعیین‌شده را بپذیرند. اگر جلسه سهامداران منجر به نتیجه مثبت نشود یا سهامدار عمده بانک با نهادهای قبلاً منحل‌شده‌ای همچون سپاه پاسداران مرتبط باشد، بانک مرکزی باید مدیریت مستقیم مؤسسه را به‌عهده بگیرد. در این صورت، باید به‌طور عمومی اعلام شود که بانک به فهرست خصوصی‌سازی اضافه خواهد شد و تا زمانی که بانک صاحب جدید پیدا کند، هیچ سودی به سهامداران پرداخت نخواهد شد و هیچ سودی ثبت نخواهد شد. اگرچه این رویکرد ممکن است بیش از حد مداخله‌جویانه یا در تضاد با اصول بازار آزاد به نظر برسد، اما در مراحل اولیه اصلاحات بانکی ضروری است که از خطرات اخلاقی جلوگیری شود. بانک مرکزی نباید اصول یک سیستم بانکی سالم را با نجات مؤسسه‌ای که خطرات سیستماتیک دارند یا عملیات سالم را تضعیف می‌کنند—صرف‌نظر از اندازه یا کیفیت مدیریت آنها—به خطر اندازد.

روسیه یک مطالعه موردی مفید در اینجا است. اصلاحات ساختاری در سیستم بانکی این کشور از سال ۲۰۱۱ آغاز شد و پس از آن که الویرا ناببولینا در سال ۲۰۱۳ ریاست بانک مرکزی روسیه را بر عهده گرفت، شدت یافت. تحت رهبری او، بانک مرکزی روسیه چندین اصلاحات کلیدی را انجام داد که شامل رعایت دقیق نسبت‌های کفایت سرمایه باسل و ارتقاء شیوه‌های مدیریت ریسک بود. بانک مرکزی روسیه ارزیابی‌های مکرری از پروفایل‌های ریسک بانک‌های روسیه انجام می‌دهد و بسیاری از مؤسسات پرریسک را تعطیل کرده است. در واقع، بین سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۰، تعداد بانک‌های روسیه از ۹۷۸ به ۳۷۰ کاهش یافت—بیش از ۶۰۰ تعطیلی—اما مجموع دارایی‌های سیستم بانکی چهار برابر شد (مراجعه به شکل ۸). رویکرد مشابهی باید در ایران اتخاذ شود.

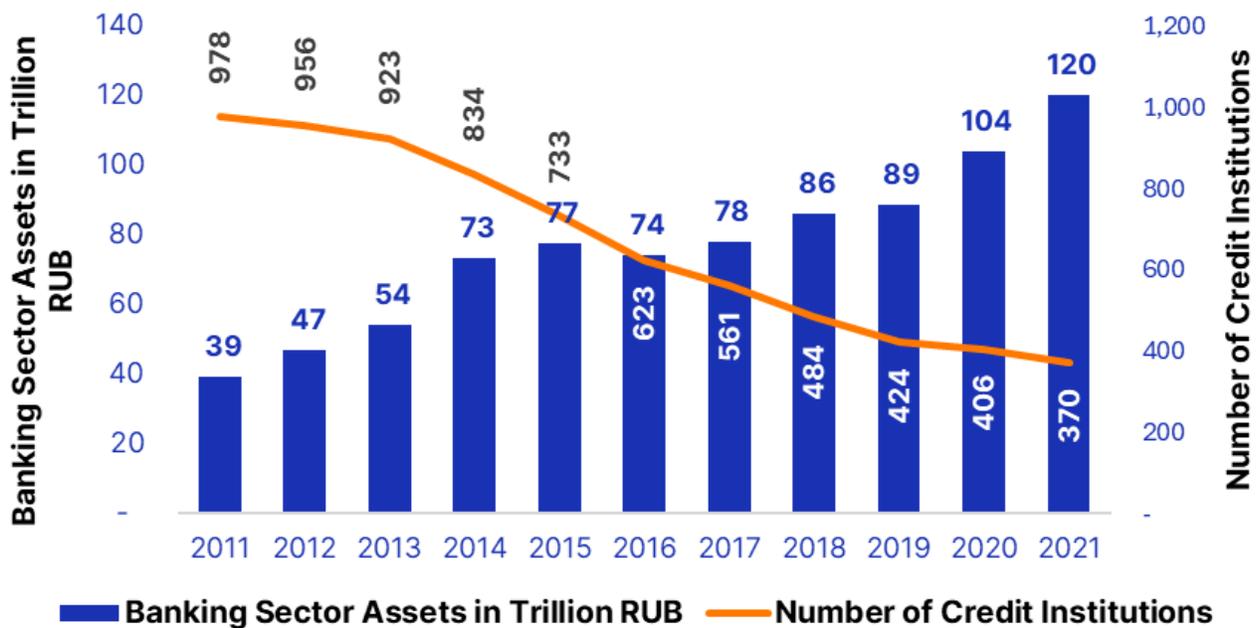


FIGURE 8: The trend in the number of banks and total assets of the banking sector in Russia

#### 4.3. سیستم ارزیابی (رتبه‌بندی) اعتباری یکپارچه

بانک مرکزی دولت انتقالی باید یک سیستم ارزیابی اعتباری یکپارچه ایجاد کند. این سیستم می‌تواند از پایگاه‌داده‌های موجود مانند "پایگاه رفاه ایرانیان" استفاده کند و سوابق بانکی افراد و کسب‌وکارها را به‌عنوان نقطه شروع برای توسعه سیستم رتبه‌بندی اعتباری بر اساس دارایی‌ها، حقوق، تاریخچه مالیاتی و موجودی حساب‌های بانکی ادغام کند. هنگامی که این پایگاه‌داده ایجاد و قابل اعتماد شود، هر بانک باید از سیستم اعتباری یکپارچه برای ارزیابی اعتبار مشتریان خود استفاده کند. بانک‌ها از نمرات اعتباری تولیدشده توسط پایگاه‌داده بانک مرکزی به‌عنوان مبنای استراتژی‌های مدیریت ریسک خود استفاده کرده و نرخ‌های بهره را بر اساس آن تنظیم خواهند کرد، اما نباید به وام‌گیرندگانی که نمرات آنها زیر حد تعیین‌شده توسط بانک مرکزی است، اعتبار بدهند.

توسعه این سیستم پیچیده است و بهطور موجه ممکن است بیش از یک سال طول بکشد. برای انجام این کار بهطور سریع و قابل اعتماد، بانک مرکزی باید منابع لازم را اختصاص داده و از پایگاه‌های موجود بهطور حداکثری استفاده کند. سرعت استقرار این سیستم اعتباری بهطور مستقیم در نتیجه‌های سیاست پولی مانند بهبود سیستم بانکی، ارتقاء فرهنگ اعتباری و نظارت، حیاتی هستند که می‌توانند به سیاست‌گذاران کمک کنند تا (KPIs) کاهش فساد، و مدیریت تورم و بیکاری تأثیر خواهد گذاشت. در طول دوره انتقال، این‌ها از جمله شاخص‌های کلیدی عملکرد اقدامات اصلاحی را در زمان مناسب انجام دهند.

بانک مرکزی باید در آموزش عمومی در خصوص سیستم نمره اعتباری سرمایه‌گذاری کند تا سواد مالی مردم افزایش یابد. افراد باید درک کنند که چگونه می‌توانند امور مالی خود را مدیریت کنند تا اعتبار خود را بهبود بخشیده و در نهایت برای نرخ‌های بهتر یا وام‌های بزرگتر واجد شرایط شوند. تجربه برزیل یک مثال مفید ارائه می‌دهد: بانک مرکزی این کشور سیستم اطلاعات اعتباری را مدیریت می‌کند، در حالی که سه شرکت مختلف مسئول مدیریت داده‌ها، گزارش‌دهی و ارتباطات هستند. این ساختار به بانک مرکزی این امکان را می‌دهد که وضعیت اعتباری کشور را نظارت کند، به مصرف‌کنندگان کمک می‌کند تا از وضعیت مالی خود مطلع باشند و به وام‌دهندگان این امکان را می‌دهد که توانایی اعتبارسنجی متقاضیان وام را ارزیابی کنند. در ایجاد مقررات برای آژانس‌های رتبه‌بندی اعتباری، محافظت از حقوق حریم خصوصی شهروندان و اطمینان از همکاری مؤثر بین مؤسسات مالی بسیار مهم است.

#### 4.4. استانداردهای بین‌المللی بانکداری و حسابداری

رعایت استانداردهای بازل و IFRS از جمله مهم‌ترین اصلاحات برای سیستم بانکی ایران در دوران پس از جمهوری اسلامی است. در حال حاضر هیچ‌گونه مقررات معین و اجرایی وجود ندارد که بانک‌های ایرانی را ملزم به رعایت بهترین شیوه‌های بین‌المللی در بانکداری و حسابداری کند. در زمان نگارش این گزارش، تنها یک بانک-بانک خاورمیانه-تماماً مطابق با جدیدترین استانداردهای بازل و IFRS است. برای بانک مرکزی نیز بسیار مهم است که سیستم حسابداری خود را بازنگری کند و اطمینان حاصل کند که این سیستم با جدیدترین دستورالعمل‌های IFRS هم‌راستا است. بانک مرکزی باید تلاش کند این استانداردها را ظرف یک سال از بدست گرفتن قدرت، رعایت کند.

#### 4.5. سایر توصیه‌های سیاستی اصلاحات بانکی

- در مراحل اولیه پس از سقوط جمهوری اسلامی-و تا زمانی که تنظیم‌کنندگان بانکی جدید اطمینان حاصل کنند که سیستم بانکی روی پای خود ایستاده و بهطور کامل با چارچوب بازل مطابقت دارد-بانک‌ها باید ملزم به نگهداری حداقل ۲۰٪ تا ۲۵٪ از دارایی‌های خود در وجه نقد یا سایر دارایی‌های نقدی باشند. موسساتی که بر اساس ارزیابی بخش ۴.۲ به‌عنوان مؤسسات پرخطر طبقه‌بندی می‌شوند باید درصد بالاتری از دارایی‌های خود را به این شکل نگه دارند. جریمه برای بانک‌هایی که این مقررات را نقض کنند، افزایش نیاز ذخایر آنها خواهد بود. حداقل، بانک‌ها باید برنامه‌ای برای رسیدن به این آستانه‌های نقدینگی در یک بازه زمانی مشخص ارائه دهند و جبران خسارت مدیر عامل و اعضای هیئت مدیره به این هدف و رسیدن به اهداف عملکردی بانک مرتبط باشد.
- بانک‌هایی که به‌عنوان پرخطر شناسایی شده‌اند (یعنی آنهایی که طبق تجزیه‌وتحلیل ترازنامه و ارزیابی سلامت در بخش ۴.۲ دارای کفایت سرمایه منفی هستند) نباید اجازه داشته باشند نرخ‌های بالاتر از میانگین نرخ‌های بهره ارائه‌شده توسط بانک‌های سالم‌تر را پیشنهاد دهند.
- با توجه به کسری مزمین بودجه دولت، ضررهای برگشتی کلان و تسهیلات غیرعملیاتی در سیستم بانکی، افزایش نرخ‌های بهره می‌تواند باعث بی‌ثباتی در بانک‌ها شود. بنابراین، در کوتاه‌مدت بانک مرکزی به احتمال زیاد از نرخ‌های بهره به‌عنوان مبنای اصلی برای انتظارات تورمی استفاده نخواهد کرد. در عوض، ما توصیه می‌کنیم که گسترش ترازنامه‌های بانک‌ها به‌عنوان یک ابزار سیاست پولی برای کنترل و کاهش نقدینگی (M2) محدود شود. برای اینکه این سیاست مؤثر باشد، باید به‌طور یکسان برای تمام بانک‌ها بدون استثنا اعمال شود و سیستم حسابداری مالی به‌روز (IFRS) در آن پیاده‌سازی شود. علاوه بر این، محدودیت‌های گسترش ترازنامه باید طبق یک طرح تدریجی دنبال شود که بالاترین سطح محدودیت بر روی بانک‌های پرخطر از نظر ارزیابی‌های بخش ۴.۲ اعمال شود.
- فرایندهای ورشکستگی ایران باید اصلاح و مدرن‌سازی شوند.
- اصلاحات ساختاری باید به‌منظور تقویت حکمرانی شرکتی در شرکت‌ها و بانک‌ها معرفی شود. این اصلاحات باید به مناقشات منافع بین ذینفعان مختلف در سیستم بانکی پرداخته و آنها را حل کند.

## REFERENCES

- [1] B. I. D. Central Bank of the Islamic Republic of Iran, "Banking Statistics: Breakdown of Total Loans and Deposits in Iranian Rial and Foreign Currency by Province," CBI2023, Available: <https://www.cbi.ir/simplelist/22697.aspx>.
- [2] E. R. a. P. D. Central Bank of the Islamic Republic of Iran, "Analysis on Developments of Monetary and Credit Aggregates," in "Selected Economic Indicators," CBI2023, Available: <https://www.cbi.ir/category/2692.aspx>.
- [3] M. Hussain, A. Shahmoradi, and R. Turk, "An overview of Islamic finance," Journal of International Commerce, Economics and Policy, vol. 7, no. 01, p. 1650003, 2016.
- [4] "BTI 2022 Country Report," Bertelsmann Stiftung's Transformation Index2022, Available: <https://bti-project.org/en/?&cb=00000>.
- [5] K. Schwab, "The global competitiveness report 2019," 2019: World Economic Forum.
- [6] I. Toutounchian, Islamic money and banking: Integrating money in capital theory. John Wiley & Sons, 2011.
- [7] K. Hassan and M. Lewis, Handbook of Islamic banking. Edward Elgar Publishing, 2009.
- [8] A. AAOIFI, "Accounting, auditing and governance standards for Islamic financial institutions," Bahrain: AAOIFI, 2015.
- [9] A. Hassanzadeh, "A Survey and Measuring Efficiency Level in the Country's Banking System, and the Effective Factors," Journal of Money and Economy, vol. 5, no. 1, pp. 36-64, 2009.

## پیوست

### A1. زمینه تاریخی اصلاحات اقتصادی با محوریت نظام بانکی

در ۴۰ سال گذشته، حدود ۲۰۰ نمونه اصلاحات در نظام‌های بانکی در سراسر جهان ثبت شده‌اند. اگرچه بسیاری از این اصلاحات با ابتکار دولت‌ها انجام شده‌اند، اما نمونه‌های متعددی نیز وجود دارد که در آن‌ها اصلاحات بانکی پس از بی‌ثباتی سیاسی یا تغییر رژیم صورت گرفته است. این بخش با اصلاحات اقتصادی دولت پینوشه پس از کودتای سال ۱۹۷۳ در شیلی آغاز می‌شود. سپس با بهره‌گیری از تجربه شیلی، به بررسی اصلاحات مشابه در کشورهای اروپای شرقی می‌پردازیم که در فاصله سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۱ از اتحاد جماهیر شوروی جدا شده و از اقتصاد سوسیالیستی به الگوی بازار محور روی آوردند. در پایان، به‌طور مختصر به تجربه مصر در سال ۲۰۱۱ می‌پردازیم تا خطرات ناشی از سیاست‌های عوام‌گرایانه در پی تغییر رژیم را بررسی کنیم.

#### A1.1. شیلی

مورد شیلی مثالی کلاسیک از «سوسیالیسم افراطی» است. پیش از سال ۱۹۷۰، اقتصاد شیلی شامل دو صنعت معدنی مهم تحت کنترل دولت بود، در حالی که سایر بخش‌ها عمدتاً تحت سلطه بخش خصوصی قرار داشتند. سالوادور آلنده با وعده اصلاحات سوسیالیستی برای کاهش نابرابری‌های درآمدی—از جمله ملی‌سازی صنایع و اراضی—به قدرت رسید. اما در سال ۱۹۷۳، در شرایط تورم افسارگسیخته، کودتایی موفق آلنده را سرنگون کرد و ژنرال آگوستو پینوشه را به قدرت رساند. پینوشه گروهی از اقتصاددانان جوان شیلیایی تحصیل‌کرده دانشگاه شیکاگو—شاگردان میلیتون فریدمن که به «پسران شیکاگو» معروف بودند—را به خدمت گرفت تا اقتصاد کشور را از نو طراحی کنند. دولت خیلی زود مجموعه‌ای از سیاست‌های نئولیبرال و بازار محور را به اجرا گذاشت، از جمله:

- توقف یا معکوس‌سازی ملی‌سازی‌های قبلی و بازگرداندن مالکیت صنایع و اراضی به صاحبان قبلی؛
- آزادسازی تجارت و قیمت‌ها، یعنی گشودن اقتصاد به روی تجارت بین‌المللی و اجازه دادن به تعیین قیمت‌ها توسط نیروهای بازار؛
- ریاضت مالی از طریق مهار افزایش دستمزدها، کاهش هزینه‌های دولت، حذف یارانه‌ها، و اصلاح نظام بانکی از طریق خصوصی‌سازی؛
- اصلاحات پولی از جمله معرفی واحد پولی جدید برای تثبیت قیمت‌ها و کنترل تورم؛
- ترویج و تسهیل تجارت خارجی با کاهش موانع واردات و صادرات.

اگرچه این سیاست‌ها موفق به کنترل تورم افسارگسیخته شدند، اما ضعف در اجرای برخی از آن‌ها—به‌ویژه خصوصی‌سازی‌های عجولانه و وابستگی شدید به صادرات مس (که در معرض نوسانات بازار جهانی بود)—باعث بروز رکود اقتصادی، افزایش بیکاری و کاهش پوشش حمایت اجتماعی شد و بسیاری از مردم را به زیر خط فقر سوق داد. بحران نفتی سال ۱۹۷۳ و رکود جهانی پس از آن، در کنار انباشت وام‌های غیرقابل وصول، نهایتاً در سال ۱۹۸۱ به یک بحران تمام‌عیار بانکی انجامید که منجر به ورشکستگی چندین بانک شد. برای مهار بحران، دولت اصلاحات بیشتری در نظام بانکی اعمال کرد و تا سال ۱۹۸۴ موفق به تثبیت اوضاع شد. این اقدامات معمولاً به‌عنوان نمونه‌ای کلاسیک از سیاست‌های کلان اقتصادی برای مدیریت بحران بانکی مورد استناد قرار می‌گیرند، از جمله:

- افزایش نرخ بهره برای کاهش وام‌گیری داخلی و مهار تأثیر وام‌های غیرقابل وصول؛
- بازگشت به نرخ ارز شناور به‌جای نرخ ثابت‌شده‌ای که از سال ۱۹۷۹ اعمال شده بود؛
- فروش دارایی‌های دولتی برای تأمین درآمد، کاهش بدهی دولت، و تزریق سرمایه به بانک‌های بحران‌زده؛
- تأسیس بانک مرکزی جدید با عنوان *Banco Central de Chile* برای انجام وظایف بانک مرکزی و ارتقاء نظارت بر نظام بانکی؛
- اعمال محدودیت برای خروج سرمایه از کشور برای جلوگیری از فرار سرمایه؛
- اعلام ورشکستگی چهار بانک بشدت آسیب‌دیده و ملی‌سازی موقت آن‌ها توسط دولت؛ در این فرآیند، پرداخت سود سهام و ثبت سود در ترازنامه بانک‌ها تا زمان بازپرداخت بدهی‌های ناشی از سرمایه‌گذاری مجدد دولتی ممنوع شد؛
- بازسازی بدهی‌های شرکت‌های بزرگ بدهکار، از جمله شرکت دولتی تولید مس.

## A1.2. کشورهای اروپای شرقی

هنگامی که کشورهای اروپای شرقی از اتحاد جماهیر شوروی جدا شدند، بسیاری از اقتصاددانان این منطقه تجربه شیلی را—علی‌رغم چالش‌هایی چون ابرتورم و انتقال خشونت‌آمیز قدرت—یک نمونه موفق مشروط از گذار از سوسیالیسم به اقتصاد بازار محور تلقی کردند. یکی از مزیت‌های مهم کشورهای اروپای شرقی و جمهوری‌های سابق شوروی نسبت به شیلی، داشتن یک «فرد نرم‌تر» بود؛ چرا که تغییرات سیاسی در کشورهایمانند چکسلواکی (انقلاب مخملی) و لهستان (انقلاب ۱۹۸۹) بدون میزان بالای خشونت و بی‌ثباتی سیاسی همراه بود که کودتای شیلی را مشخص می‌کرد. این نکته در تحلیل اهمیت سیاست‌های کوتاه‌مدت و پیام‌های ترس یا امید که پس از تغییر حکومت به اقتصاد منتقل می‌شود، بسیار مهم است.

بلافاصله پس از جدایی از شوروی، هر کشور اروپای شرقی با چالش‌هایی چون تورم یا ابرتورم شدید، صنایع منسوخ، و وابستگی سنگین به زنجیره‌های تأمین شوروی مواجه بود. با این وجود، همه کشورهای این منطقه مصمم بودند که به هدف نهایی یعنی اقتصاد بازار محور دست پیدا کنند. در نتیجه، اصول اصلاحات تقریباً در همه کشورها مشابه بود، از جمله:

- ریاضت مالی و اصلاحات پولی برای مقابله با تورم؛
- گشودن درهای تجارت خارجی، جذب سرمایه‌گذاری بین‌المللی و ورود سرمایه خارجی؛
- خصوصی‌سازی؛
- آزادسازی قیمت‌ها؛
- ایجاد شبکه‌های حمایت اجتماعی.

یکی از درس‌های کلیدی تجربه شیلی، اهمیت حمایت اجتماعی در گذار اقتصادی بود. گرچه همه کشورهای شرق اروپا اصول مشابهی را پذیرفتند، اما مسیر اجرای آن‌ها متفاوت بود. برنامه اصلاحات لهستان که به نام «برنامه بالچروویچ» شناخته می‌شود، به دلیل شتاب بالا و جامعیت آن مشهور است—که با جمله معروف «نمی‌توان در دو گام از یک دره عبور کرد» توصیف می‌شود. این رویکرد موجب بیکاری شدید، تورم و افت تند تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ شد—حتی بیشتر از سایر کشورهای منطقه. با این حال، پایداری دولت به اصلاحات ساختاری باعث شد لهستان ظرف پنج سال رشد پایدار ۵٪ را تجربه کند و تا زمان عضویت در اتحادیه اروپا این روند ادامه یافت. در عین حال، چکسلواکی و تا حدی مجارستان همین مسیر را با سرعتی کمتر طی کردند، که منجر به چند سال تورم و رکود شد. تا سال ۱۹۹۶، هر دو کشور به ثبات اقتصادی بازار محور با تورم کنترل‌شده و نرخ بیکاری پایین دست یافتند.

- عزم سیاسی برای مواجهه هم‌زمان با تمام مؤلفه‌های نظام سوسیالیستی؛
- پافشاری در آزادسازی قیمت‌ها و کشف قیمت‌های تعادلی بازار؛
- تسهیل تجارت خارجی و جذب سرمایه‌گذاری بین‌المللی؛
- حفظ انضباط مالی و بودجه متوازن، حتی در دولت‌های تازه تأسیس؛
- واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی با کمترین موانع؛
- ایجاد سازوکارهای حمایت اجتماعی برای کاهش سختی‌های گذار اقتصادی؛
- اصلاحات پولی جسورانه برای مهار تورم.

همچنین باید توجه داشت که نزدیکی جغرافیایی کشورهای اروپای شرقی به اقتصادهای پیشرفته و بازار محور غرب اروپا، انگیزه مهمی برای اصلاحات اقتصادی فراهم کرد. نمونه‌ای نمادین از این موضوع، افتتاح شعبه رستوران مک‌دونالد در پراگ تنها چهار ماه پس از انقلاب مخملی ۱۹۸۹ بود. در مجموع، مشارکت غرب در بازسازی پسا سوسیالیستی این منطقه عمدتاً با دو هدف انجام شد: (۱) ثبات بخشی به منطقه‌ای که سابقه‌ای پر تنش دارد، و (۲) بهره‌برداری از فرصت‌های تجاری ناشی از نزدیکی جغرافیایی، که مشوقی برای سرمایه‌گذاری کشورهای غربی در همسایگان شرقی‌شان بود.

### A1.3. مصر

تجربه مصر اهمیت وجود یک قوه مجریه قوی و مصمم برای اجرای موفق اصلاحات اقتصادی و بانکی را برجسته می‌کند. تحت ریاست جمهوری حسنی مبارک، دولت ابتدا برنامه‌ای برای خصوصی‌سازی طراحی کرد که به‌طور نسبی از الگوی شیلی الهام گرفته بود. در سال ۱۹۹۱، دولت او ۳۱۴ شرکت دولتی را که معادل تقریباً ۱۵٪ از تولید ناخالص داخلی بودند، خصوصی کرد. یک دهه بعد، تنها چیزی که در ذهن عموم از این سیاست باقی مانده بود، فساد بود. نمونه برجسته این فساد احمد عز بود، دبیر حزب مبارک در دهه ۱۹۹۰، که با استفاده از نفوذ سیاسی خود در فرآیند خصوصی‌سازی، به یک غول اقتصادی با تقریباً انحصار در صنعت فولاد مصر تبدیل شد. این سوءاستفاده‌ها از عوامل اصلی سرنگونی مبارک در سال ۲۰۱۱ بود. با کنترل بخش بزرگی از اقتصاد توسط یک گروه کوچک و بانفوذ که خارج از نظارت معمول عمل می‌کردند، دولت منتخب محمد مرسی قصد داشت سیاست‌های اقتصادی منصفانه‌تری معرفی کند. اما در عمل، این سیاست‌ها نه به‌طور کامل اقتصاد را آزادسازی کردند و نه آن را به یک مدل صرفاً سوسیالیستی بازگرداندند. در حالی که اقتصاد مصر با تورم بالا، بیکاری گسترده و کسری بودجه دست‌وپنجه نرم می‌کرد، اصلاحات اقتصادی دولت مرسی در بهترین حالت، قابل تردید بود.

تقریباً یک سال طول کشید تا دولت مرسی برنامه‌ای برای اصلاح اقتصادی ارائه دهد که مورد تأیید صندوق بین‌المللی پول قرار گیرد. افزون بر این، مجموعه‌ای پیچیده از مقررات مالی اسلامی—با هدف ممنوعیت پرداخت بهره—اجرای اصلاحات را دشوار کرده بود، در حالی که برخی احکام قضایی خصوصی‌سازی‌های قبلی را لغو کرده و مالکیت را به دولت بازگردانده بودند، و قدرت در دست افرادی نزدیک به اخوان المسلمین متمرکز شده بود. کاهش ارزش پول ملی باعث شد بانک‌ها کنترل‌های سخت‌گیرانه‌تری بر تبادلات ارزی اعمال کنند که این امر تجارت بین‌المللی و یکپارچگی مالی را محدود کرد. علاوه بر این، دولت مرسی در کاهش یا حذف یارانه‌های سنگین گندم و سوخت ناکام ماند، که این مسئله کسری بودجه و تورم را در سال‌های پس از انقلاب ۲۰۱۱ تشدید کرد.

می‌توان استدلال کرد که رویکرد مبهم به اصلاحات اقتصادی، همراه با برنامه‌های عوام‌گرایانه و ایدئولوژی مذهبی، منجر به تشدید مشکلات اقتصادی شد و در نهایت به کودتای نظامی در مصر انجامید. امروزه، مصر تحت رهبری ژنرال عبدالفتاح السیسی بار دیگر در مسیر خصوصی‌سازی حرکت می‌کند، اما این فرآیند عمدتاً تحت سلطه افراد وابسته به ارتش قرار دارد و مشکلات اقتصادی برای بخش بزرگی از جمعیت همچنان ادامه دارد. از اوایل دهه ۱۹۹۰، اقتصاددانانی مانند یانوش کورنای نسبت به خطرات «رویکردهای ترکیبی» به اصلاحات—که غالباً با عنوان «سوسیالیسم بازار» شناخته می‌شود—هشدار داده بودند. آثار کورنای، به ویژه کتاب راهی به سوی اقتصاد آزاد (*The Road to a Free Economy*)، بر این نکته تأکید داشت که برای دستیابی به رفاه اقتصادی پایدار، نیاز به اصلاحات قاطع، شبیه به یک عمل جراحی سریع اما دردناک، وجود دارد.

This Space Is Left Intentionally Blank

This Space Is Left Intentionally Blank