

معماری و اصلاح ساختار نظام بانکی کشور در جهت کاهش ناترازی و تقویت منابع مالی



چکیده

آسیب‌شناسی نظام بانکی حکایت از این دارد طی سال‌های اخیر وضعیت ناترازی در برخی از بانک‌ها رو به وخامت گذاشته، بطوریکه به گواه آمارهای منتشر شده توسط بانک مرکزی، بخش قابل توجهی از افزایش پایه پولی، نقدینگی و تورم، در نتیجه همین تشدید ناترازی در بانک‌ها بوده و تداوم وضعیت موجود بسیار خطرناک است. بررسی ادبیات بانکی نشان می‌دهد بانک‌های جهان در کنار جذب سپرده‌های مردم، خلق پول هم دارند و این منابع جذب‌شده یا خلق شده را در قالب تسهیلات به بخش خصوصی می‌دهند. بخش خصوصی نیز با استفاده از منابع تأمین‌شده از محل بانک‌ها، به سرمایه‌گذاری و بنگاهداری می‌پردازد. درحالی‌که در اقتصاد ایران، نظام بانکی با یک قاعده پولی و بانکی یکسان، دو نقش متفاوت بانک و شرکت سرمایه‌گذاری را با هم ایفا می‌کند. ضعف قوانین پولی و بانکی کشور بالاخص ماده ۸ قانون بانکداری بدون ربا، به بانک‌ها اجازه داده که به صورت مستقیم به سرمایه‌گذاری بپردازند. به عبارت دیگر، در ایران دو نهاد شرکت سرمایه‌گذاری و بانک با یکدیگر ادغام شده‌اند. بانک‌ها با بهره‌برداری از همین ضعف نهادی (قانونی) و اختیار قانونی که در زمینه سرمایه‌گذاری مستقیم داشته و دارند، به خلق پول و جذب سپرده‌های مردم پرداخته و در حوزه‌های مختلف سرمایه‌گذاری و بنگاهداری کرده‌اند. از آنجا که بانک‌ها در امر بنگاهداری تخصص کافی نداشته‌اند، اولاً سپرده‌های مردم را در پروژه‌هایی سرمایه‌گذاری کرده‌اند که در نهایت به بن‌بست و انجماد منابع منجر شده است. دوم به دلیل تعارض منافع، بانک‌ها بخش خصوصی را به‌عنوان رقیب خود در نظر گرفته‌اند و در نتیجه تسهیلات موردنیاز را به بخش خصوصی نمی‌دهند و این بخش را تأمین مالی نمی‌کنند. بنابراین چالش نظام بانکی در اقتصاد ایران به این مسئله برمی‌گردد که اساساً در کشور، ساختار نظام بانکی معیوب شکل گرفته و نیازمند اصلاحات ساختاری و نهادی و اتخاذ تصمیمات سخت برای بازگشت به ریل صحیح است. در مقاله حاضر سعی خواهد شد مبتنی بر روش تحلیل تاریخی و نهادی، تحلیل محتوا و آسیب‌شناسی از ساختار نظام بانکی کشور، الگوی گذار تکاملی از وضعیت کنونی به وضعیت مطلوب طراحی و تبیین شده و معماری و اصلاح ساختار نظام بانکی کشور در جهت کاهش ناترازی و تقویت تأمین منابع مالی بخش خصوصی صورت پذیرد.

کلیدواژه‌گان: نظام بانکی، شرکت سرمایه‌گذاری، تحلیل تاریخی- نهادی، اصلاح ساختار، قانون پولی و بانکی

شيوه استناددهی: شقاقی شهری، وحید، و واحد رسولی، شیرین. (۱۴۰۳). معماری و اصلاح ساختار نظام بانکی کشور در جهت کاهش ناترازی و تقویت منابع مالی. *اقتصاد و سیاست‌گذاری مالی*، ۱(۲)، ۲۶-۱۲.

وحید شقاقی شهری^۱، شیرین واحد رسولی^{۲*}

۱. عضو هیات علمی گروه اقتصاد و بانکداری اسلامی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

* ایمیل نویسنده مسئول:

shirinvahedi1361@gmail.com

© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.



Architecture and Structural Reform of the National Banking System to Reduce Imbalance and Strengthen Financial Resources

Abstract

An analysis of the banking system indicates that in recent years, the imbalance situation in some banks has worsened, such that, according to statistics published by the Central Bank, a significant portion of the increase in the monetary base, liquidity, and inflation has resulted from this intensification of imbalances in banks, and the continuation of the current situation is highly dangerous. A review of the banking literature shows that banks worldwide, alongside attracting public deposits, also engage in money creation, and these attracted or created resources are provided as loans to the private sector. The private sector, in turn, utilizes the resources obtained from banks for investment and enterprise operations. However, in Iran's economy, the banking system, under a uniform monetary and banking framework, performs two different roles: that of a bank and that of an investment company. Weaknesses in the country's monetary and banking laws—particularly Article 8 of the Law on Usury-Free Banking—have allowed banks to directly engage in investment. In other words, in Iran, the two entities of investment companies and banks have been merged. Exploiting this institutional (legal) weakness and the legal authority they possess to invest directly, banks have engaged in money creation and deposit mobilization, subsequently investing in various sectors and engaging in enterprise operations. Given that banks lack sufficient expertise in enterprise operations, first, they have invested public deposits in projects that have ultimately led to deadlock and resource freeze. Second, due to conflicts of interest, banks have viewed the private sector as a competitor and consequently have not extended the necessary loans to finance this sector. Therefore, the challenge of the banking system in Iran's economy stems from the fact that the banking system's structure was fundamentally formed in a defective manner and requires structural and institutional reforms and the adoption of tough decisions to return to the correct path. The present article seeks, based on historical-institutional analysis, content analysis, and pathology of the national banking system's structure, to design and explain an evolutionary transition model from the current situation to the desired state, and to develop the architecture and structural reform of the banking system to reduce imbalance and strengthen the financing capacity of the private sector.

Keywords: *Banking system, investment company, historical-institutional analysis, structural reform, monetary and banking law*



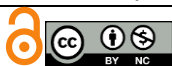
Vahid Shaghghi Shahri¹, Shirin Vahedrasouli^{2*}

1. Faculty Member, Department of Economics and Islamic Banking, Faculty of Economics, Kharazmi University, Tehran, Iran

2. Ph.D. Student of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email:
shirinvahedi1361@gmail.com

How to cite: Shaghghi Shahri, V., & Vahedrasouli, S. (2024). Architecture and Structural Reform of the National Banking System to Reduce Imbalance and Strengthen Financial Resources. *Economics and Financial Policymaking*, 1(2), 12-26.



ادبیات نظری و تجربی نظام بانکی نشان می‌دهد بانک‌های جهان منابع یا سپرده‌های مردم را جذب می‌کنند، خلق پول (اعتبار) هم انجام می‌دهند. سپس این منابع جذب‌شده یا خلق شده را در قالب تسهیلات به بخش خصوصی می‌دهند. بخش خصوصی نیز با استفاده از منابع تأمین‌شده از محل بانک‌ها، به سرمایه‌گذاری و بنگاه‌داری می‌پردازد. بعبارت دیگر بانک‌ها واسط بین سپرده‌گذار و بخش خصوصی هستند و مأموریت تأمین مالی اقتصاد را در کنار سایر نهادهای مالی برعهده دارند.

در اقتصاد ایران وضعیت متفاوت با ادبیات جهانی بانکداری حاکم است، بطوریکه بانک‌ها به رقابت با بخش خصوصی مشغولند. آسیب‌شناسی شبکه بانکی در ایران حکایت از این دارد بانک‌ها با اتکاء به ضعف نهادی (قانونی) و اختیار قانونی که در زمینه سرمایه‌گذاری مستقیم داشتند، طی دهه‌های اخیر، به خلق پول و جذب سپرده‌های مردم پرداخته و در حوزه‌های مختلف بصورت مستقیم سرمایه‌گذاری و بنگاه‌داری کرده‌اند. با این حال وظیفه اصلی بانک‌ها، بنگاه‌داری نیست. بانک نه تنها تخصص لازم را در این زمینه ندارد، بلکه توانایی این کار را هم ندارد. این امر موجب بروز تضاد منافع با بخش خصوصی نیز شده است، چرا که بانک‌ها در حال رقابت با بخش خصوصی هستند و تسهیلات را به بخش خصوصی ارائه نمی‌دهند، بلکه آن‌ها را به زیرمجموعه‌های خود اختصاص می‌دهند و حاصل بنگاهداری بانک‌ها از یک سو انجماد منابع و از طرف دیگر عدم ایفای نقش تأمین مالی اقتصاد بوده است. چنانچه اگر به صورت مالی بانک‌ها در سایت کدال بورس نگاهی انداخته شود، مشاهده می‌شود که بسیاری از بانک‌ها در حوزه‌های متعدد اقتصادی، از جمله هتل‌داری و احداث راه تا دامداری، دام‌پروری، کشاورزی و پتروشیمی، سرمایه‌گذاری کرده‌اند.

در همین سال‌های اخیر اختلاف ۵۰ درصدی نرخ ارز نیمایی و بازار آزاد موجب شد بانک‌ها تسهیلات را به شرکت‌های زیرمجموعه خود هدایت کرده و این شرکت‌ها نیز برای برخورداری از رانت ارزی در صف واردات قرار گرفته و طرح توسعه‌ای از کانال تسهیلات نظام بانکی اتفاق نیفتاده است. لذا اقتصاد ایران در شرایط قفل‌شدگی قرار دارد و رکود سهمگینی هم حاکم شده است. در نتیجه این بار نیز همچنان رانت درجه دوم یعنی اختلاف بین نرخ نیما و بازار آزاد نصیب شبکه بانکی شد و حسابی از موهبت رانت اختلاف ارزی بهره‌مند شدند.

از طرف دیگر بانک‌های کشور خود دارای بنگاه‌ها و شرکت‌های متعددی هستند و به دلیل نرخ بهره حقیقی منفی در غالب سال‌ها، تمایلی به تأمین مالی بخش خصوصی نداشته و منابع را به بنگاه‌های زیرمجموعه خود هدایت کرده‌اند. لذا در ایران، ضعف قوانین پولی و بانکی کشور بالاخص ماده ۸ قانون بانکداری بدون ربا - بانک‌ها می‌توانند در امور و یا طرح‌های تولیدی و عمرانی مستقیماً به سرمایه‌گذاری مبادرت نمایند. برنامه آن گونه سرمایه‌گذاری‌ها باید در ضمن لایحه بودجه سالانه کل کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و نتیجه ارزیابی طرح حاکی از عدم زیان‌دهی باشد- و همچنین تبصره ماده ۳ قانون بانکداری بدون ربا - سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار که بانک در بکار گرفتن آنها وکیل می‌باشد، در امور مشارکت، مضاربه، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، مزارعه، مساقات، سرمایه‌گذاری مستقیم، معاملات سلف و جعاله مورد استفاده قرار می‌گیرد- و ماده ۱۰ قانون بانکداری بدون ربا - بانک‌ها می‌توانند به منظور ایجاد تسهیلات لازم در گسترش امر مسکن، با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی، واحدهای مسکونی ارزان قیمت به منظور فروش اقساطی و یا اجاره به شرط تملیک احداث نمایند- به بانک‌ها اجازه داده است که به صورت مستقیم به سرمایه‌گذاری بپردازند. لذا نقص موجود در قانون بانکداری بدون ربا، به‌ویژه در ماده ۸ آن که به بانک‌ها اجازه سرمایه‌گذاری مستقیم را می‌دهد، و نیز کاستی‌های موجود در سایر قوانین پولی و بانکی، موجب شده است که بانک‌ها در اقتصاد ایران به سمت بنگاه‌داری حرکت کنند. از آنجا که بانک‌ها در این امر تخصص کافی هم نداشته‌اند، اولاً سرمایه‌های مردم را در پروژه‌هایی سرمایه‌گذاری کرده‌اند که در نهایت به بن‌بست و انجماد منابع منتهی شده است. دوم اینکه بانک‌ها بخش خصوصی را به‌عنوان رقیب خود در نظر گرفته‌اند و در نتیجه تسهیلات لازم را به بخش خصوصی نمی‌دهند و این بخش را تأمین مالی نمی‌کنند.

اخیراً وزارت امور اقتصادی و دارایی مفهومی را با عنوان بنگاه‌سازی بانک‌ها مطرح کرده‌اند و تأکید دارند که باید بانک‌های کشور از بنگاهداری عبور کرده و به بنگاه‌سازی بپردازند. مفهوم بنگاه‌سازی این است که بانک‌های کشور باید منابع جذب‌شده یا خلق شده را در قالب تسهیلات

به بخش خصوصی بدهند. بخش خصوصی نیز با استفاده از منابع تأمین‌شده از محل بانک‌ها، به سرمایه‌گذاری و بنگاهداری بپردازد. لذا مأموریت بانک از بنگاه داری به سمت بنگاه‌سازی برود و بانک‌های کشور مسئولیت اصلی تأمین مالی بخش خصوصی را برعهده بگیرند. نظر به آسیب‌های اشاره شده از بنگاهداری بانک‌ها گرفته تا بهره‌مندی از رانت خلق پول و رقابت منفی با بخش خصوصی، ضرورت معماری و اصلاح ساختار نظام بانکی کشور در جهت کاهش ناترازی و تقویت منابع مالی به جد احساس می‌شود و در مقاله حاضر تلاش خواهد شد ضمن مروری بر دیدگاه‌های نظری و تحلیلی تاریخی-نهادی از شکل‌گیری و توسعه بانکداری در ایران، نقشه راه اصلاح نهاد بانکی برای خروج از بنگاهداری، کاهش ناترازی و تقویت تأمین مالی ارائه شود.

دیدگاه‌های نظری و تحلیل تاریخی - نهادی از شکل‌گیری و توسعه بانکداری در ایران^۱

دیدگاه‌های نظری

الگوی پیشنهادی شهید صدر

شهید سید محمدباقر صدر در کتاب بانک بدون ربا در اسلام، الگویی از بانکداری بدون ربا پیشنهاد کرده است. این الگو که یکی از نخستین الگوهای ارائه شده در زمینه بانکداری اسلامی در جهان محسوب می‌شود اگرچه به‌صورت کامل به مرحله اجرا درنیامد، در دیگر الگوهای بانکداری اسلامی (چه در ایران و چه در سایر کشورها) تأثیر فراوان گذاشته است (موسویان، ۱۳۸۵). در این الگو بانک در واقع واسطه‌گر مالی میان سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران در قرارداد مضاربه است به‌عبارت‌دیگر بانک وجوه مازاد سپرده‌گذاران را جذب می‌کند و سپس آن‌ها را بر اساس مضاربه در اختیار سرمایه‌گذاران می‌گذارد (صدر، ۱۳۸۸).

الگوی پیشنهادی شهید مطهری

از دیدگاه ایشان مهم‌ترین وظیفه بانک واسطه‌گری است، بین پولی که راكد مانده و نیروی انسانی که از آمادگی لازم برای فعالیت اقتصادی برخوردار است. ایشان مضاربه را به‌عنوان یکی از راه‌حل‌های پیشنهادی مطرح می‌کند. همچنین، برای رفع تنگناهای اعتباری، روش پیش‌فروش یا سلف را توصیه می‌کنند شهید مطهری روش قرض‌الحسنه را برای پاسخ‌گویی به درماندگان در جامعه اسلامی می‌داند. همچنین، ابزارهایی مانند نرخ تنزیل و سهم سود که می‌تواند در سیاست‌های پولی و اعتباری بانکداری اسلامی نقش مهمی داشته باشد را توصیه می‌کنند (مطهری، ۱۳۷۲).

الگوی پیشنهادی شهید بهشتی

شهید بهشتی یکی از متفکران متأخر اسلامی است که به موضوع بانکداری و اقتصاد، به طور نظام‌مند، پرداخته است. او برای اعطای اعتبار بانکی، دو حالت مطرح می‌کند: یکی ایجاد سرمایه کاذب برای اشخاص که از نظر او نوعی بیماری اجتماعی و اقتصادی به بار می‌آورد، دوم اعتباری که هدف آن کاراندازی امور لازم جامعه است. درباره این ضرورت، تأکید بهشتی بر قرض‌الحسنه است و عامل مهمی که جذب منابع را مهیا می‌سازد عدم تعلق زکات به پول‌هایی است که در گردش قرار می‌گیرد. زکات به‌عنوان مالیات اسلامی، عهده‌دار ایجاد جاذبه برای سرمایه‌گذاری اقتصادی است. بهشتی در مرحله بعد، با تکیه بر روایات، ابتدا بین تنزیل و ربا تفاوت قائل می‌شود و تنزیل را از نظر شرعی قبول می‌کند، ولی بر جداسازی تنزیل واقعی و تنزیل صوری تأکید می‌کند (احمد، ۱۹۸۹).

الگوی پیشنهادی دکتر تونچیان

وی ماهیت حقوقی بانک اسلامی را متفاوت از بانک ربوی می‌داند. از منظر او بانک اسلامی واسطه وجوه نیست، بلکه یک مؤسسه تأمین مالی است که وکیل سپرده‌گذار و شریک سرمایه‌گذار است. بانک اسلامی به نیابت از طرف سپرده‌گذاران مسلمان، بخشی یا تمام سرمایه موردنیاز

۱ برگرفته از مقاله «بررسی تاریخی - نهادی موانع شکل‌گیری بانکداری اسلامی در ایران»، نویسنده وحید شقاقی شهری و همکارانش، ۱۴۰۳

متقاضیان را تأمین می‌کند. بانک اسلامی نمی‌تواند واسطه وجوه باشد. زیرا این بانک جز در مورد قرض‌الحسنه به هیچ شخصی وام نمی‌دهد. بلکه بر اساس تقاضای متقاضی و به استناد طرح‌های سرمایه‌گذاری او آن‌ها را تأمین مالی می‌کند (توتونچیان، ۱۳۷۹).

الگوی پیشنهادی دکتر موسویان

موسویان معتقد است که با تحریم ربا و الغاء قرض با بهره غالب معاملات بانک ماهیت حقوقی خود را تغییر می‌دهند و به تناسب آن ماهیت بانک که در حقیقت بازتاب ماهیت معاملات آن است تغییر می‌کند. براین اساس او ماهیت بانک اسلامی را این چنین تبیین می‌کند: بانک اسلامی به‌مثابه موسسه‌ای است که در بخشی از معاملاتش به‌عنوان واسطه وجوه و در بخش دیگری که مهم‌ترین بخش است به‌عنوان مؤسسه مالی عمل می‌کند (موسویان، ۱۳۷۸).

۲-۲- تحلیل تاریخی از شکل‌گیری و توسعه بانکداری در ایران

بانکداری به مفهوم جدید آن در سال ۱۲۶۶ ه.ش. در ایران تجربه شد. در این سال، «بانک جدید شرق» که مرکز فعالیت آن در لندن بود اولین شعبه خود را در تهران افتتاح کرد. پس از آن در سال ۱۲۶۷، ناصرالدین‌شاه قاجار امتیاز بانکداری را برای ۶۰ سال به ژولیوس رویتر^۱ برای تأسیس «بانک شاهنشاهی ایران» اعطا کرد. در نتیجه بانک شرق جدید که بدون هیچ‌گونه امتیازی در ایران کار می‌کرد پس از دو سال بسته شد و امکانات خود را به بانک شاهنشاهی فروخت. با شروع فعالیت‌های بانک شاهنشاهی روس‌ها نیز در سال ۱۲۷۰ ه.ش به فکر استفاده از شرایط نابسامان کشور افتادند و انجمن استقراضی ایران را که بعدها به بانک استقراضی روس معروف شد بنیان‌گذاری کردند.

این روند ادامه داشت تا اینکه در سال ۱۳۰۳ ه.ش، بانک سپه به‌عنوان نخستین بانک ایرانی با عنوان بانک پهلوی قشون جهت انجام امور مالی و به کار انداختن وجوه صندوق بازنشستگی درجه‌داران ارتش تأسیس شد. از آن زمان به بعد و به تدریج مؤسسات و بانک‌های دیگری نیز به فعالیت‌های بانکی اشتغال پیدا کردند که از جمله آن‌ها می‌توان به مؤسسه رهنی ایران اشاره داشت که در سال ۱۳۰۴، باهدف رفع نیاز مردم از طریق اعطای وام‌های کوتاه‌مدت به آن‌ها تأسیس گردید. پس از آن نیز بانک ملی ایران در سال ۱۳۰۷ تأسیس شد. در سال ۱۳۱۰، حق نشر اسکناس توسط مجلس شورای ملی تصویب شد و رسماً برای مدت ۱۰ سال به بانک ملی ایران اعطا شد و بر همین اساس در فروردین ۱۳۱۱ نخستین اسکناس بانک ملی انتشار یافت. همچنین پس از بانک ملی، بانک‌های کشاورزی و صنعتی در سال ۱۳۱۲ و بانک‌های عمران، صادرات و پارس در سال ۱۳۳۰ در ایران تأسیس شدند. اگرچه تا قبل از سال ۱۳۳۸ بانک ملی ایران عملاً وظایف بانک مرکزی (حق انحصاری انتشار اسکناس و تنظیم جریان پول) کشور را نیز بر عهده داشت در این سال لایحه اساسنامه بانکی و پولی ایران به تصویب مجلس رسید و از مرداد ۱۳۳۹، وظایف بانکداری مرکزی از بانک ملی تفکیک شد و پس از گذشت ۷۴ سال از شروع فعالیت‌های بانکی در ایران، بانک مرکزی رسماً تشکیل گردید (سبحانی، ۱۳۷۴).

روند توسعه صنعت بانکداری در ایران و به‌ویژه توجه به بانکداری اسلامی، پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، دچار تحول اساسی شد. درحالی‌که تا قبل از این تاریخ واسطه‌گری مالی منطبق با شریعت صرفاً به فعالیت برخی صندوق‌های قرض‌الحسنه محدود بود، پس از انقلاب عموم مردم و خبرگان خواستار اصلاح نظام بانکی و انطباق فعالیت‌ها با شریعت بودند. به دلیل اینکه اصلاح کلی نظام ربوی و بهره محور که برای چند دهه در کشور برقرار بود به‌صورت دفعی غیرممکن می‌نمود، اقدامات خاصی به تدریج انجام شد که زمینه تدوین قانون عملیات بانکی بدون ربا را در سال‌های بعد فراهم ساخت اولین و شاید مهم‌ترین این اقدامات ملی کردن شبکه بانکی کشور بود (میرجلیلی، ۱۳۷۲).

درواقع قبل از ملی شدن بانک‌ها به‌صورت دفعی شبکه بانکی کشور متشکل از ۳۶ بانک بود که از این تعداد هفت بانک فعالیت‌های تخصصی، ۲۶ بانک فعالیت‌های تجاری و سه بانک نیز فعالیت‌های منطقه‌ای را بر عهده داشتند. شایان‌ذکر است ملی کردن بانک‌ها تنها از ضرورت‌های ناشی از انقلاب و شرایط پس از آن نشئت نمی‌گرفت؛ بلکه دیدگاه‌های خاصی در آن زمان وجود داشت که معتقد بود بانکداری بدون ربا یک بانکداری ملی است و مالکیت بانک در این ساختار نمی‌تواند در اختیار بخش خصوصی باشد. بر همین اساس شورای انقلاب اسلامی در تاریخ

¹ Julius reuter

۱۷ خرداد ۱۳۵۸، کلیه بانک‌های خصوصی و مختلط را ملی و دولتی اعلام کرد. به دنبال تصویب قانون ملی‌شدن بانک‌ها و تغییر نوع مالکیت بانک‌های خصوصی و مختلط لازم بود اداره امور شبکه بانکی طبق نظام جدید تغییر کند بدین منظور در تاریخ ۳ مهر ۱۳۵۸، لایحه‌ای که بعداً قانون اداره امور بانک‌ها نامیده شد برای نحوه اداره بانک‌ها تصویب شد (بانک مرکزی ج.ا.آ، ۱۳۶۲).

درواقع قبل از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران نظام بانکی با رویکرد ربوی و بهره‌محور اداره می‌شد؛ ولی پس از پیروزی انقلاب اسلامی با ملی کردن شبکه بانکی کشور اولین قدم به سوی حرکت به بانکداری اسلامی برداشته شد. همچنین پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۷۹ اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی داده شد و در سال ۱۳۸۰ اولین بانک‌های غیردولتی با نام‌های اقتصاد نوین، پارسیان و کارآفرین شروع به فعالیت کردند. در سال ۱۳۸۴ نیز دو بانک خصوصی دیگر با نام‌های پاسارگاد و سرمایه آغاز به فعالیت کردند. روند تأسیس بانک‌های غیردولتی تا دهه ۹۰ نیز ادامه داشت که بانک مهر اقتصاد آخرین بانک خصوصی تأسیس شده در سال ۱۳۹۱ بود که به موجب اطلاعیه بانک مرکزی در تاریخ ۱۱ اسفند ۱۳۷۰ در بانک سپه ادغام گردید. همچنین، در سال ۱۳۹۳ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب شد. ولی در سال ۱۳۹۶ این مؤسسات با بحران مالی و ورشکستگی مواجه شدند. بنابراین عملیات گزیر و انحلال این مؤسسات توسط بانک مرکزی آغاز گردید که آخرین موسسه مالی و اعتباری منحل شده، موسسه کاسپین در سال ۱۴۰۲ است. در ادامه با استفاده از تحلیل نهادی به بررسی و روند تکاملی قوانین بانکداری در ایران پرداخته خواهد شد. خلاصه‌ای از روند تاریخی سیر تکامل بانکداری در ایران در جدول (۱) قابل مشاهده می‌باشد.

جدول ۱. خلاصه از روند تاریخی سیر تکامل بانکداری در ایران

سال	سیر تکامل بانکداری
۱۲۶۶ ه.ش	بانکداری در ایران با تأسیس بانک شرق به وجود آمد
۱۲۶۷ ه.ش	تأسیس بانک شاهنشاهی (در دوره ناصرالدین‌شاه قاجار)
۱۳۰۳ ه.ش	تأسیس بانک سپه جهت انجام امورات مالی درجه‌داران ارتش
۱۳۰۷ ه.ش	تأسیس بانک ملی به همراه حق نشر اسکناس
۱۳۱۲ ه.ش	تأسیس بانک کشاورزی و صنعتی
۱۳۳۰ ه.ش	تأسیس بانک‌های عمران، صادرات و پارس
۱۳۳۹ ه.ش	شروع فعالیت بانک مرکزی
۱۳۵۸ ه.ش	ملی کردن شبکه بانکی کشور در راستای ایجاد بانکداری اسلامی (ادغام بانک‌ها)
۱۳۷۹ ه.ش	تأسیس بانک‌های غیردولتی
۱۳۸۰ ه.ش	تأسیس بانک‌های غیردولتی اقتصاد نوین، پارسیان و کارآفرین
۱۳۸۱ ه.ش	ایجاد شبکه‌های شتاب بانکی (آغاز از دهه ۷۰)
۱۳۸۴ ه.ش	تأسیس دو بانک خصوصی دیگر با نام‌های پاسارگاد و سرمایه و ادامه روند تأسیس بانک‌های غیردولتی تا دهه ۹۰ (آخرین بانک غیردولتی به نام بانک مهر اقتصاد)
۱۳۸۸ ه.ش	اجازه ایجاد موسسه‌های مالی و اعتباری غیردولتی
۱۳۹۳ ه.ش	آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی
۱۳۹۶ ه.ش	بحران و ورشکستگی مؤسسات مالی و اعتباری و شروع انحلال و عملیات گزیر این مؤسسات (آخرین انحلال مؤسسه کاسپین در سال ۱۴۰۲)

تحلیل نهادی از شکل‌گیری و توسعه بانکداری در ایران

تصویب اولین قوانین بانکداری در ایران پیش از پیروزی انقلاب اسلامی

نخستین قانون بانکداری ایران در سال ۱۳۳۴ به تصویب مجلس رسید که بر پایه آن، هیئت نظارت بر بانکها با اختیارات وسیعی تشکیل شد و اختیاراتی همچون کنترل کلیه فعالیت‌های بانکها، تعیین نرخ بهره، اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، وضع مقررات خاص ناظر بر روابط بانکها و مشتریان آنها، اعطای اجازه معاملات ارزی به بانکها، اجازه تأسیس و انحلال بانک و غیره به هیئت نظارت بر بانکها واگذار شد. در سال ۱۳۳۹ قانون جامع پولی و بانکی کشور به تصویب مجلس رسید که به موجب این قانون حداقل سرمایه بانکها صد میلیون ریال تعیین شد که پنجاه درصد از آن می‌بایست پرداخت شود و بقیه تعهد شده باشد. بر پایه این قانون، عملیات تمام بانکها تحت نظارت بانک مرکزی ایران درآمد و مقرر شد که شورای پول و اعتبار میزان ذخایر قانونی بانکها را کند. این قانون تا جایگزینی قانون جدید پولی و بانکی کشور که در ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ به تصویب مجلس رسید در نظام بانکی کشور مورد اجرا بود. این قانون جدید پولی و بانکی کشور هم که در تاریخ ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ به تصویب مجلس رسید جایگزین قانون پیش شد که هم اکنون بخش‌هایی از آن مورد استفاده در نظام بانکی کشور است (رضوی، ۱۳۹۳).

قوانین و مقررات بانکی پس از پیروزی انقلاب اسلامی

سیر تحولات نهادی و قانونی بانکداری پس از پیروزی انقلاب اسلامی به شرح زیر است:

طرح اصلاح قانون اداره بانکهای دولتی در سال ۱۳۵۸:

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به منظور جلب اعتماد مردم نسبت به نظام بانکی و همچنین برای جلوگیری از خروج سرمایه از کشور، بانکها ملی اعلام شدند و لایحه قانونی اداره امور بانکهای دولتی در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۳ به عنوان رکن اساسی نحوه مدیریت بانکهای دولتی به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسید.

قانون عملیات بانکی بدون ربا سال ۱۳۶۲:

بدون شک، قانون عملیات بانکی بدون ربا مهم‌ترین تحول مرتبط با اجرای بانکداری اسلامی در ایران است. از تاریخ شروع اجرای این قانون به بعد، کلیه بانکها و مؤسسات اعتباری فعال در بازار پول ایران به لحاظ محیط فعالیت حقوقی اسلامی و نظام یکپارچه بانکداری اسلامی (که تا آن زمان به ندرت در جهان تجربه شده بود) در ایران برقرار شد. این قانون که همچنان در حال اجراء است منجر به آن شده است که هیچ بانک یا مؤسسه اعتباری غیراسلامی در ایران تشکیل نشود و تمام مؤسسات در چهارچوب شریعت فعالیت کنند (موسویان، ۱۳۹۱).

برنامه سوم توسعه و شکل‌گیری بانکهای خصوصی در سال ۱۳۷۹:

به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده در زیر اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی داده شد.

طرح اصلاحات راهبردی بانکها در سال ۱۳۸۰:

طرح اصلاحات راهبردی بانکها با هدف اصلاح نظام بانکداری اسلامی در ایران از نیمه دوم سال ۱۳۸۰ با ابتکار وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و تنظیم شد که بر محورهای تبیین نقش و اهمیت نظام بانکی در اقتصاد ایران و بررسی چالش‌های موجود فراروی نظام بانکداری اسلامی طی دو دهه گذشته و یافتن راهکارهای مناسب برای آن استوار بود.

قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳:

در راستای تفکیک بازار سرمایه و پول و همچنین نظارت بانک مرکزی این قانون مصوب شد و همچنین عملیات بانکی در این قانون به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطا وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.

قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۲:

ماده ۱۴ برنامه ششم توسعه جهت اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر مؤسسات پولی بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیر متشکل پولی جهت ارتقای شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات است.

لایحه قانون اصلاح قانون پولی و بانکی مصوب جلسه هیئت وزیران در سال ۱۳۹۶:

در این لایحه مؤسسه اعتباری بدین گونه تعریف می‌شود: بانک، مؤسسه اعتباری غیربانکی و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که به موجب قانون و یا با اجازه‌نامه بانک مرکزی تأسیس شده و به عملیات بانکی اشتغال دارد و بیش از پنجاه درصد سهام آن به اشخاص غیردولتی تعلق داشته و تحت نظارت بانک مرکزی است.

قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۲:

در راستای افزایش استقلال و اقتدار بانک مرکزی، قانون جدید بانک مرکزی در سال ۱۴۰۲ به تصویب رسید. با قانون جدید بانک مرکزی علاوه بر استقلال، اقتدار سیاست‌گذار پولی افزایش می‌یابد. افزایش اقتدار بانک مرکزی به طور خاص از طریق کاهش مداخلات نهادهای دیگر در سیاست‌ها و تدابیر بانک مرکزی محقق می‌شود. بر همین اساس، سیاست‌گذاری پولی به ریل صحیح خود خواهد رسید. مطابق قانون جدید، بانک مرکزی می‌تواند در مورد بانک‌هایی که ناتراز هستند، تصمیم‌گیری کرده و چنانچه بانکی برای اصلاح ناترازی خود گامی برنارد سیاست‌گذار پولی می‌تواند نسبت به انحلال آن اقدام کند.

روش پژوهش

در این پژوهش از مطالعه کتابخانه‌ای که شامل کتب، پایان‌نامه‌ها، مقالات فارسی و خارجی جهت بررسی ادبیات موضوعی و مبانی نظری تحقیق استفاده شده است. بر اساس مطالعات انجام شده ابتدا در بخش مبانی نظری به سیر تاریخی بانکداری در ایران پرداخته شد و سپس تمامی قوانین و مقررات بانکی قبل و پس از پیروزی انقلاب اسلامی مورد بررسی قرار گرفت. در مرحله بعد با کمک ترکیب دو روش «تحلیل محتوا» و «روش اکتشافی»، موانع بانکداری کنونی و راهکارهای رسیدن به وضعیت مطلوب بانکداری معرفی خواهد شد و تلاش خواهد شد با خروجی حاصل از تحلیل محتوا، برپایه روش خلاقانه و اکتشافی، معماری و اصلاح ساختار نظام بانکی کشور صورت پذیرد.

تحلیل محتوای کیفی روشی ارزشمند برای تحلیل حجم عظیمی از داده‌های متنی در یک بستر خاص است. هدف این روش شناسایی مهم‌ترین طبقه‌ها و مقولات در یک متن و کشف کردن واقعیت اجتماعی نهان در آن است (مؤمنی زاد، ۱۳۹۲). در این پژوهش، ابتدا تمامی مقالات، کتب، پایان‌نامه‌ها و نیز مصاحبه‌های منتشر شده از صاحب‌نظران بنام در خبرگزاری‌های معتبر شناسایی و بررسی شد. متن‌ها به دقت بررسی شد و واحدهای فکر آن‌ها مشخص گردید. بررسی واحدهای فکر شناسایی شده از متون استخراج و به ترتیب نوشته شد. به این ترتیب با بررسی کلیه متون و کاهش تعداد واحدهای فکر و شناسایی الگوهای میان آن‌ها،... طبقه شناسایی شد.

یافته‌های تحقیق تحلیل محتوا

پس از مطالعه منابع موجود در حوزه موانع و چالش‌های بانکداری در ایران با تمرکز بر ناترازی و تامین منابع مالی اقتصاد از طریق نظام بانکی، همان‌طور که ذکر شد با بررسی کلیه متون نزدیک و سپس تقسیم‌بندی طبقاتی به ۱۹ واحد رسیده شد که در جدول شماره (۲) قابل مشاهده

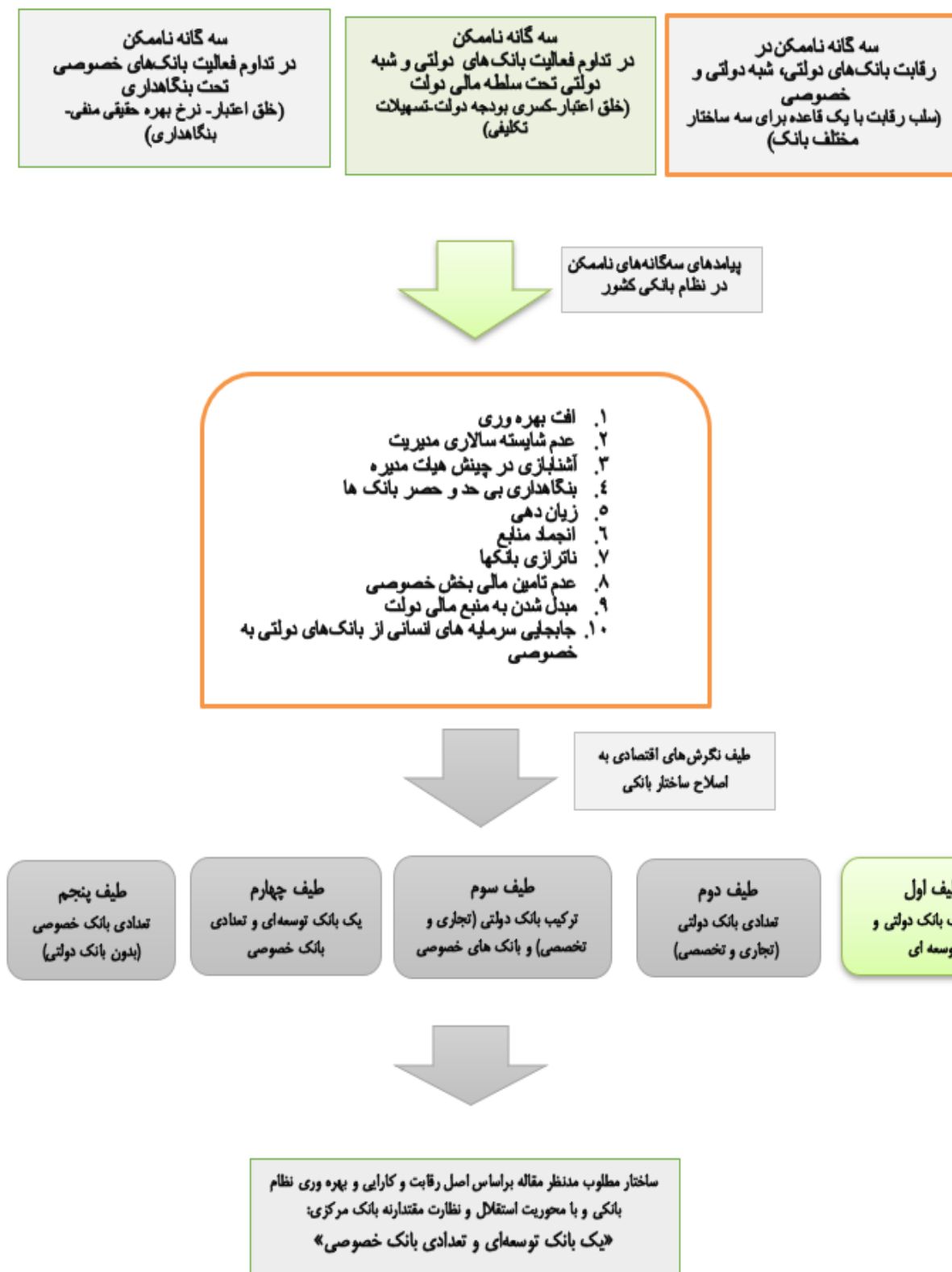
می‌باشد. تمامی چالش‌ها و راهکارهای موجود به همراه تعداد تکرار در منابع ذکر گردیده است. در سمت راست جدول چالش‌های بانکداری و تکرار هر چالش در مطالعات موجود و در سمت چپ راهکارهای پیشنهادی براساس روش تحلیل محتوا ذکر گردیده است.

جدول ۲. چالش‌ها و راهکارهای نظام بانکداری (از حیث ناترازی و تامین منابع مالی) و فراوانی در مطالعات موجود

چالش	فراوانی	راهکار	فراوانی
بنگاهداری نظام بانکی	۲۵	اصلاح قانون بانکی و واگذاری بنگاه‌های بانک‌ها	۱۰
نوسانات اقتصاد کلان و چالش سودآوری بنگاهداری	۲۱	بهبود محیط اقتصاد کلان	۱۳
نرخ سود حقیقی منفی	۱۷	هماهنگ سازی نرخ سود و تورم	۱۵
ضعف نظام نظارت بانک مرکزی	۱۵	تقویت ابزارهای نظارت و تقویت نظارت هوشمند	۱۸
وجود رقابت ناسالم (ضعف رقابت پذیری بانکداری)	۱۵	تقویت رقابت پذیری نظام بانکداری و حل چالش رقابت بین بانک‌های دولتی، شبه دولتی و خصوصی	۱۲
تسهیلات تکلیفی	۱۴	کاهش تسهیلات تکلیفی و شبه تکلیفی و هدفمندی آنها	۱۰
ظهور بانک‌های شبه دولتی	۱۱	ساماندهی و واگذاری بانک‌های شبه دولتی	۱۴
فقدان زیرساخت‌ها و نهادهای لازم و موانع قانونی	۱۱	ایجاد زیرساخت‌ها و نهادهای لازم و بازنگری در برخی قوانین	۱۷
صوری بودن برخی عملیات	۱۱	برنامه‌ریزی و ایجاد نقشه راه و اصلاح مقررات	۷
انحراف اجرای عقود مشارکتی	۹	بازنگری مقررات و اجرای واقعی عقود مشارکتی	۶
عدم وجود روشی مناسب جهت بازپرداخت تسهیلات	۷	آموزش به مردم و مدیران و کارشناسان مربوطه و بهره‌مندی از ابزارها و قراردادهای هوشمند	۶
پایین بودن گرایش بانک به مشارکت واقعی	۶	مشارکت واقعی مردم و عدم دریافت سود از پیش تعیین شده	۶
نظارت و بازرسی ناکافی درون بانکی	۵	شفاف‌سازی و سالم‌سازی و تقویت نظام نظارت درون بانکی کشور	۵
عدم تمایل به پذیرش ریسک توسط بانک‌ها	۵	تقویت راهبری بانک‌ها و تعبیه ابزارهای مدیریت ریسک	۴
ضعف در شیوه‌های تجهیز و تخصیص منابع	۵	استفاده از تجارب سایر بانک‌های دنیا	۲
فقدان نظام حسابداری کارآمد	۵	بازنگری استانداردهای حسابداری منطبق با تجربیات جهانی	۲
عدم گرایش بانک به تسهیلات بلندمدت	۵	استفاده از بازار سرمایه و صندوق‌های پروژه محور	۲
عوامل سیاسی مانند تحریم‌ها	۵	حرکت در رفع تحریم‌های بانکی و افای تی اف	۱
متأثر شدن قانون از دولتی بودن بانک‌ها	۴	توسعه بانکداری توسعه‌ای دولتی و کاهش تعدد بانک‌های دولتی و دخالت دولت (حل چالش فعالیت بانکهای دولتی و شبه دولتی که تحت سلطه مالی دولت هستند)	۵

نقشه راه اصلاح نهاد بانکی برای خروج از بنگاهداری

بر پایه تحلیل نتایج حاصل از روش تحلیل محتوا و روش پرسش‌نامه، با توجه به اولویت‌بندی چالش‌ها و راهکارها و مولفه‌های به دست آمده، فرایند گذار از وضع چالش‌انگیز کنونی به وضع مطلوب (درجهت کاهش ناترازی، انجماد منابع و تقویت تامین منابع مالی) طبق الگوی زیر و درجهت حل «سه مورد سه گانه ناممکن بانکداری» بیان شده است:



شکل ۱. مدل تکاملی گذار به بانکداری مطلوب در ایران

برای معماری و اصلاح ساختار نظام بانکی کشور و طراحی مدل تکاملی گذار به بانکداری مطلوب در ایران با هدف انجمادزدایی، کاهش ناترازی و تقویت تامین منابع مالی، از اصول و مبانی نظری رقابت، تقویت بهره‌وری، توزیع عادلانه و کارآمد تسهیلات به بخش خصوصی در بانکداری استفاده گردید. آنچه از روش اکتشافی و تحلیل مطالعات نظری و تجربی بانکداری در جهان حاصل گردید حکایت از این دارد که موفق‌ترین

الگوی بانکداری، بانکداری خصوصی است که بر پایه اصل رقابت، اداره می‌شوند و فعالیت می‌کنند. در الگوی رقابتی نظام بانکداری، بانک‌های خصوصی در تجهیز منابع مالی و توزیع آن به بنگاه‌های بخش خصوصی رقابت خواهند کرد و از دل این رقابت نرخ سود بهینه تعیین خواهد شد و بانک مرکزی موظف است ساختار رقابتی را برای بانکداری تضمین کند. در ضمن یک بانک دولتی توسعه‌ای نیز جهت فعالیت‌های توسعه‌ای کشور وجود خواهد داشت بطوریکه دولت به هیچ عنوان به این بانک براساس منبع جدید مالی دولت و پوشش کسریهای بودجه‌ای نگاه نخواهد کرد و منع خواهد شد.

جمع‌بندی و پیشنهاد‌های سیاستی

در جهان شرکت‌های (بانک‌های) سرمایه‌گذاری با خلق پول بنگاهداری نمی‌کنند، اما در ایران بانک‌ها با جذب سپرده‌های مردم از یک سو به‌علاوه خلق اعتبار (خلق پول از هیچ) از طرف دیگر بنگاهداری می‌کنند که بسیار خطرناک است. در واقع در اقتصاد ایران، شرکت سرمایه‌گذاری ایجاد کرده و نام آن بانک گذاشته شده است. حاصل این مدل فعالیت نظام بانکی، گسترش ناترازی و انجماد منابع بانکی شده است. در ضمن عمده تامین منابع بانکی به سمت بنگاه‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه خود بانک‌ها هدایت شده و بخش خصوصی از منابع مالی بانکی محرومند. بدیهی است اصلاح ساختار معیوب کنونی نظام بانکی با مقاومت سنگینی مواجه خواهد شد. منافع کلان و رانت‌های بسیاری سر قضیه بنگاهداری نظام بانکی وجود دارد و حذف این رانت‌ها سر و صدای زیادی ایجاد خواهد کرد. در مجموع با توجه به مطالب اشاره شده، نقشه راه اصلاح نهاد بانکی برای خروج از بنگاهداری و کاهش ناترازی و طبق «مدل تکاملی گذار به بانکداری مطلوب در ایران»، بدین صورت پیشنهاد می‌شود:

- ۱) باید قوانین پولی و بانکی، به ویژه قانون بانکداری بدون ربا، به‌گونه‌ای اصلاح شوند که بانک‌ها دیگر نتوانند وارد فرآیند بنگاهداری و ایجاد بنگاه و نیز سرمایه‌گذاری مستقیم شوند و به وظیفه و رسالت اصلی خود یعنی ارائه خدمات پولی و بانکی بپردازند.
- ۲) با اصلاح قانون بانکداری در کشور، همه بانک‌ها باید ملزم شوند اموال مازاد، بنگاه‌ها و شرکت‌های موجود خود را به بخش خصوصی واگذار کنند.
- ۳) توصیه سوم این است که همانند تجربه جهانی، در کشور نهادی تحت عنوان شرکت‌های سرمایه‌گذاری تأسیس شوند.
- ۴) راه حل چهارم اینکه دولت از دست‌درازی به منابع بانک‌ها از طرق مختلف قانونی منع شوند.
- ۵) بانک‌های شبه دولتی باید به بخش خصوصی واگذار شوند. باید با جدیت و سرعت بانک‌های شبه‌دولتی تعیین تکلیف شده و به بخش خصوصی واگذار شوند. در حال حاضر، بخش عمده‌ای از بانک‌های کشور شبه دولتی هستند. مفهوم شبه دولتی این است که مالکیت آن به مردم تعلق دارد اما مدیریت آن‌ها همچنان توسط دولت انجام می‌شود؛ مانند بانک ملت و تجارت و... تجربه نشان داده است حضور بانک‌های شبه دولتی شرایط را به مراتب بدتر از بانک‌های دولتی کرده بطوریکه: «مالکیت این بانک‌ها با مردم و مدیریت آن با دولت است، وضعیت نابسامانی دارند و مانند شرایط شترمرغ هستند!
- ۶) بانک‌های دولتی تجمیع و یک بانک دولتی توسعه‌ای شکل بگیرد و دولت هم از دست‌درازی به منابع این بانک دولتی توسعه‌ای طبق قانون منع گردد.
- ۷) ساختار نظام بانکی به نحوی اصلاح شود که کشور یک بانک توسعه‌ای داشته باشد و سایر بانک‌ها بصورت خصوصی و در قالب الگوی رقابتی که متضمن گسترش سود و منفعت عامه جامعه است، اداره شوند.
- ۸) بانک مرکزی بصورت کارآمد و با ایجاد فضای رقابتی در نظام بانکداری، بر عملکرد شبکه بانکی نظارت داشته و از انحراف رقابت ممانعت نماید.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

موازن اخلاقی

در انجام این پژوهش تمامی موازن و اصول اخلاقی رعایت گردیده است.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

شفافیت داده‌ها

داده‌ها و مآخذ پژوهش حاضر در صورت درخواست از نویسنده مسئول و ضمن رعایت اصول کپی رایت ارسال خواهد شد.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

فهرست منابع

Extended Abstract

Introduction

The Iranian banking system has, over recent decades, faced deep structural and institutional deficiencies that have exacerbated balance sheet mismatches and weakened the provision of financial resources to the private sector. Globally, banks perform the dual functions of deposit mobilization and credit creation, supplying these funds to the private sector for investment and enterprise development (Mousavian, 2005). In Iran, however, the banking system has evolved in a divergent manner: under the same monetary and banking framework, banks also operate as direct investment companies, engaging in enterprise ownership and management (Sadr, 2009). This deviation stems in part from weaknesses in the country's monetary and banking laws—particularly Article 8 of the Law on Usury-Free Banking—that authorize direct bank investment (Razavi, 2014). Over time, these provisions have enabled banks to channel depositors' funds and created credit into direct ownership of assets, often in non-core business sectors such as hospitality, agriculture, and petrochemicals, where they lack operational expertise.

The result has been twofold: first, the immobilization of resources in illiquid or loss-making projects; second, a conflict of interest that leads banks to view the private sector as a competitor, thereby restricting credit allocation to independent enterprises (Aghababayi & Motevaseli, 2006). This entrenched pattern, compounded by macroeconomic distortions such as persistent negative real interest rates and multiple exchange rates, has facilitated rent-seeking behavior, including the diversion of bank credit to affiliated companies to exploit currency arbitrage opportunities (Mojtahed & Hasanzadeh, 2005). The broader macroeconomic impact has

been the amplification of monetary base growth, liquidity expansion, and inflation, as confirmed by Central Bank statistics (Farahani-Fard, 2004).

Historical-institutional analysis reveals that Iranian banking evolved from early foreign-owned institutions in the late 19th century to the establishment of national banks in the early 20th century, followed by the centralization of monetary authority in 1960 and the nationalization of all banks after the 1979 Revolution (Mirjalili, 1993). Post-revolution reforms, including the implementation of the Law on Usury-Free Banking in 1983, aimed to align banking with Islamic finance principles (Mousavian, 2005). However, structural issues persisted, particularly in governance, competition, and regulatory oversight (Shakeri et al., 2018). Today, the system is characterized by a “triple impossibility” in both public/semi-public and private banking: the coexistence of credit creation, structural distortions (e.g., negative real rates or fiscal dominance), and investment banking functions. Addressing these challenges requires not only legal reform but also a fundamental redesign of the banking architecture toward competitive private banking complemented by a single development bank.

Methods and Materials

This study employed a historical-institutional research design combined with qualitative content analysis. Primary and secondary data were collected through extensive library research, including academic books, theses, peer-reviewed journal articles, and official reports from reputable institutions. The historical analysis traced the evolution of banking in Iran from its inception to the present, with special attention to legislative milestones before and after the 1979 Revolution. The institutional analysis examined key laws, regulations, and governance structures influencing banking operations.

For the qualitative phase, content analysis was applied to a comprehensive corpus of texts, including expert interviews and public statements by policymakers. Texts were segmented into “thought units” which were coded, categorized, and analyzed for thematic patterns. Nineteen key challenges related to banking mismatches and financing constraints were identified, along with corresponding policy recommendations. Frequency analysis quantified the recurrence of each challenge and solution across sources, enabling prioritization for reform.

Findings

The content analysis yielded nineteen major challenges, each with a documented frequency of occurrence in the literature. The most frequently cited challenge was direct bank ownership of enterprises (“bongahdari”), with 25 mentions, followed by macroeconomic volatility and profitability challenges in enterprise ownership (21 mentions). Other high-frequency challenges included negative real interest rates (17), weak central bank supervision (15), unhealthy competition between banks (15), and politically mandated (“directive”) lending (14).

Proposed solutions emphasized legal and institutional reforms, including amending the banking law to prohibit direct investment by banks and requiring divestment of existing holdings (10 mentions), improving the macroeconomic environment (13), aligning interest rates with inflation (15), enhancing supervisory tools and intelligent oversight (18), and fostering competitive neutrality between public, semi-public, and private banks (12). Other recommendations included reducing and targeting directive lending, restructuring semi-public banks through privatization, building missing institutional infrastructure, and enforcing the genuine application of participatory contracts.

The analysis also identified systemic governance flaws such as inadequate internal bank oversight, risk aversion, outdated accounting standards, and underutilization of capital markets for long-term financing. Political factors—especially international sanctions—were cited as exacerbating constraints on external financing and regulatory modernization.

Discussion and Conclusion

The study confirms that the root of Iran's banking challenges lies in the conflation of commercial banking with direct investment and enterprise ownership. This structural distortion, reinforced by legal loopholes and governance weaknesses, has diverted financial intermediation away from the private sector and toward rent-seeking, resource immobilization, and fiscal dominance. The persistence of negative real interest rates has further incentivized speculative rather than productive investment.

A viable reform path requires dismantling the legal basis for direct bank investment, mandating the divestment of non-core assets, and restricting state intervention in banking resource allocation. The proposed "evolutionary transition model" envisions a competitive banking landscape dominated by private banks, overseen by a strengthened and independent central bank, complemented by a single state-owned development bank insulated from fiscal exploitation. Competition would drive efficiency, optimize credit allocation, and improve interest rate determination, while intelligent regulation would mitigate systemic risk.

This transformation demands overcoming entrenched vested interests that benefit from the current system's rent streams. Nonetheless, the long-term macroeconomic gains—including reduced inflationary pressure, increased private sector financing, and improved banking sector stability—make such reforms imperative. The success of this transition hinges on political will, coherent legislative action, and the adoption of global best practices adapted to Iran's institutional context.

References

- Aghababai, R., & Motavasseli, M. (2006). Pathology of Iran's banking system from the perspective of institutionalism. *Economic Research (Tahghighat-e Eghtesadi)*.
- Aghababai, R., & Motavasseli, M. (2006). Pathology of Iran's banking system from the perspective of institutionalism. *Economic Research Journal (Tahghighat-e Eghtesadi)*.
- Ahmad, Z. (1989, June). The course of Islamic banking. *Islamic Banking Journal*, 1, 111.
- Aljafari, Y. A. (2001). Investment and intermediation in the Islamic economy. *King Abdulaziz University Journal: Islamic Economics*, 13, 83–89.
- Alsuwailim, S. I. (1998). Financial intermediation in the Islamic economy. *King Abdulaziz University Journal: Islamic Economics*, 10. Riyadh: Al Rajhi Banking Corporation Studies Center.
- Amini, H., & Raeis Safari, M. (2005). Efficiency of commercial banks in Iran and institutional factors affecting it. *Economic Studies (Jostarhaye Eghtesadi)*.
- Aqababai, R., & Motavasseli, M. (2006). Pathology of Iran's banking system from the perspective of institutionalism. *Economic Research Journal*.
- Abbaszadeh, H. (2012). Analytical approach to the challenges of Islamic banking in the country's banking system.
- Abdollahi, M., & Mousavian, S. A. (2013). Explaining the problems of implementing banking contracts in the country: An approach to realizing a resistance economy. *Improvement of Management*, 7.
- Allizadeh Hatkani, H. (2018). Islamic banking and the challenges facing its development. *Proceedings of the 5th National Conference on Applied Research in Management and Accounting*, Tehran, Iran: Iranian Management Association.
- Ayuzlu, H. (2008). New instruments in the Islamic banking system: Challenges and obstacles. *Sobh-e Iran Newspaper*, 5883.
- Daadgar, Y. (2004). Capacities and challenges of implementing Islamic economics. *Economic Review Quarterly*, 3.
- Farahani Fard, S. (2004). Challenges of Islamic banking. *Islamic Economics (Eghtesad-e Eslami)*.
- Faraji, A. (2001). Islamic banking: Problems and opportunities ahead. *Pegah Hozeh*, 22.
- Haddavi Tehrani, M. (1999). School and economic system of Islam.
- Hedayati, S. A. (2007). The new model of Islamic banking under critique.
- Jafari Seresht, D., & Dalvandi, H. (2018). The main current challenges and problems of Islamic banking in Iran. *Proceedings of the 3rd International Conference on Management, Accounting, Economics and Social Sciences*, Hamedan, Iran.
- Khavari, M. R. (2011). Upcoming developments in the country's banking system: Toward Islamic banking. *Islamic Banking Special Issue*.
- Majtahed, A., & Hassanzadeh, A. (2005). Money, banking, and financial institutions.
- Maqhami, M. J., Bakhtiari, A., & Golvani, E. (2016). The share of human and managerial factors in banks' failure to adhere to Islamic banking and suggestions for reform.

- Mirjalili, S. H. (1993). The process of formation and evolution of interest-free banking in the Islamic Republic of Iran. *Ravand Journal*, Spring–Summer 1993.
- Motahhari, M. (1993). *The issue of usury with an annex on insurance*. Tehran: Sadra.
- Mousavian, S. A. (1999). *Islamic banking*. Tehran: Monetary and Banking Research Institute.
- Mousavian, S. A. (2006). Interest-free banking from the perspective of Martyr Sadr. *Islamic Economics Quarterly*, 21.
- Noorbakhsh, M. (2001). Islamic banking and the banking system. *Economics News (Tazehaye Eghtesad)*, 53.
- Razavi, M. (2014). *Islamic banking in Iran: History, performance, and planning*. Tehran: Higher Institute of Banking Education of Iran.
- Razavi, M., & Saeedi, A. (2016). Modeling the obstacles to implementing Islamic banking in Iran. *Proceedings of the International Conference on Applied Research in Management and Accounting*.
- Sam Deliri, Y. (2001). A look at the problems and deficiencies of the banking system in Iran. *Bank and Economy*, 14.
- Sadr, S. M. B. (2009). *Interest-free banking*. Tehran: Farhang-e Sabz Publishing.
- Shakeri, A., Mowrezi, R. A., & Zolfaghari, A. A. (2018). Bridging the gap between theory and practice in Islamic banking: A model for better implementation of partnership contracts. *Economic Strategy*.
- Talebi, M., & Kiani, H. (2012). Identifying the challenges of using partnership contracts in the Islamic banking system of the Islamic Republic of Iran. *Islamic Financial Research*, 1(2), 37–55.