



## פרסום עיתי, עורך: ד"ר רז צימט

### הרפורמה במערכת הבנקאית יצאה לדרך: רפורמה אמיתית או שינויים קוסמטיים?

התקשורת האיראנית דיווחה בסוף השבוע על תחילת מימוש "תוכנית הרפורמה הבנקאית". התוכנית, שיזמה הממשלה לפני מספר שנים, נועדה לקדם שורת רפורמות במערכת הבנקאית באיראן, ובהן: הגברת הפיקוח מצד הבנק המרכזי על הבנקים המסחריים, חיזוק עקרונות הבנקאות האסלאמית, שיפור הנגשת השירותים הבנקאיים לציבור והרחבת שירותי הבנקאות האלקטרונית. השלב הנוכחי ברפורמה הבנקאית נועד להיאבק בתופעת הצ'קים החוזרים, שהתגברה משמעותית בשנים האחרונות.

מימוש השלב הראשון ברפורמה עשוי לעורר מחדש את הויכוח סביב יעילותה. במאי 2012 פרסם כתב עת היוצא לאור מטעם הבנק המרכזי האיראני מאמר שעסק ברפורמה המוצעת ובמגבלותיה. חמיד זמאנזאדה, מומחה בכיר במכון למחקרים מוניטאריים ובנקאיים של הבנק המרכזי, טען במאמר, כי הרפורמה לא תפתור את בעיות היסוד של המערכת הבנקאית כל עוד היא לא תתייחס ליחסי הגומלין הבעייתיים בינה לבין הממשלה. זמאנזאדה ציין, כי בעוד שהבכירים הכלכליים שמים את עיקר הדגש על הבעיות המבניות הפנימיות מהן סובלת המערכת הבנקאית, הרי שעיקר חולשותיה נובעות מהתערבות יתר מצד הממשלה בהתנהלות הבנק המרכזי, שפוגעת בעצמאותו ובסמכויותיו. הרפורמה צריכה, לפיכך, להתמקד בצמצום ההתערבות הממשלתית בעוד שהשינויים הקשורים להתנהלות הפנימית של המערכת הבנקאית, כגון: הגברת הפרטה, שינויים בחקיקה וחיזוק הבנקאות האלקטרונית, צריכים לבוא בעדיפות שנייה.

התקשורת האיראנית דיווחה בסוף השבוע שעבר על תחילת מימוש "תוכנית הרפורמה הבנקאית". התוכנית, שיזמה הממשלה לפני מספר שנים, נועדה לקדם שורת רפורמות במערכת הבנקאית באיראן, ובהן: הגברת הפיקוח מצד הבנק המרכזי על הבנקים המסחריים, חיזוק עקרונות הבנקאות האסלאמית ("כלכלה ללא ריבית"), שיפור הנגשת השירותים הבנקאיים לציבור והרחבת שירותי הבנקאות האלקטרונית.

הצורך בהגברת הפיקוח מצד הבנק המרכזי על התנהלות הבנקים המסחריים ניכר היטב בעקבות חשיפת פרשת המעילה הגדולה במערכת הבנקאית בשנה שעברה. במסגרת מעילה זו הנוחשת לגדולה ביותר בתולדות הבנקאות האיראנית נגנבו קרוב ל-3 מיליארד דולרים בהם נעשה שימוש לרכישת נכסים ממשלתיים. במעילה היה מעורב איש העסקים אמיר מנצור-אריא ח'סרוי ( Amir Mansoor-Arya Khosravi), שניצל את קשריו עם בכירי בנק צאדראת (Saderat) על מנת להשתלט במרמה על אגרות חוב ממשלתיות ולמכור אותן לאחר מכן לבנקים פרטיים.

סוכנות הידיעות איסנ"א דיווחה בסוף השבוע, כי השלב הנוכחי ברפורמה הבנקאית נועד להיאבק בתופעת הצ'קים החוזרים, שהתגברה משמעותית בשנים האחרונות. במסגרת השלב הנוכחי ברפורמה הטיל הבנק המרכזי שורת הגבלות על הבנקים המסחריים במטרה לצמצם את היקף התופעה. בין היתר נאסר על הבנקים להעניק שירותים בנקאיים שונים, כגון: פתיחת חשבון עו"ש, אישור הלוואות, הנפקת פנקסי צ'קים ומתן שירותי בנקאות אלקטרוניים ללקוחות בעלי היסטוריה של צ'קים חוזרים. כמו כן יוכלו הבנקים לפדות חוב של לקוחות שהמחאותיהם חזרו באמצעות שימוש בחשבונות אחרים שבבעלותם והמערכות הבנקאיות יידרשו לספק מידע בנוגע להיסטוריה הבנקאית והכלכלית של הלקוחות (איסנ"א, 29 נובמבר 2012).

ההנחיות החדשות שנכנסו לתוקף במסגרת השלב הראשון ברפורמה הבנקאית נועדו לבלום את העלייה הנמשכת בהיקף תופעת הצ'קים החוזרים, ששיעורם מכלל הצ'קים הנסחרים הגיע בשנה שעברה ליותר מ-12%. בחודש אפריל 2012 דיווח היומון "דניא-י אקתצאד" (עולם הכלכלה, Donya-ye Eqtesad), כי ב-11 החודשים הראשונים של השנה הפרסית 1390 [21 מרץ 2011 – 19 פברואר 2012] חזרו 6 מיליון המחאות מתוך 46 מיליון המחאות שנסחרו בבנקים. נתון זה משקף עליה של קרוב ל-25% בהיקף המחאות החוזרות לעומת השנה שקדמה לה (דניא-י אקתצאד, 21 אפריל).

לנוכח התגברות התופעה הודיע בכיר בבנק המרכזי בחודש יוני האחרון על הטלת הגבלות במתן שירותים בנקאיים ללקוחות שהמחאותיהם חזרו. אמיר-חסיין אמין אזאד ( Amir-Hossein Amin Azad), האחראי על הוראות הבנקים ועל המאבק בהלבנת הון בבנק המרכזי, אמר במסיבת עיתונאים, כי הבנק המרכזי בחן את הדרכים לצמצם את היקף התופעה והחליט לאסור על אספקת שירותים בנקאיים למשך 7 שנים ללקוחות שהמחאותיהם חזרו. כמו כן תימנע מלקוחות אלה קבלת הלוואות ומטבע חוץ, ייאסר עליהם לפתוח חשבון בנק חדש ולא יאושרו להם אשראי בנקאי וערבויות בנקאיות. בנוסף הונחו הבנקים המסחריים לנקוט בצעדים שונים על מנת לוודא שבחשבונות הבנקים של לקוחות המשלמים באמצעות המחאות מופקד סכום כסף מספיק לצורך תשלום המחאותיהם. ההנחיות החדשות מתייחסות גם לאיסור על פתיחת יותר מחשבון בנק אחד בכל בנק עבור לקוח בודד ומחייבות את הבנקים לאשר מול משרד הפנים את הכתובת הנמסרת על-ידי אזרח הפותח חשבון בנק חדש על מנת לוודא, שאכן מדובר בכתובתו האמיתית.

חבר ועדת הכלכלה של המג'לס, מחמד עליפור (Mohammad Alipour), התייחס השבוע בריאיון שהעניק ליומון תהראן אמרוז (Tehran Emrooz) להגבלות שהוטלו במסגרת הרפורמה הבנקאית.

עליפור שיבח את הצעדים עליהם החליט הבנק המרכזי ואמר, כי אף על-פי שהתגברות תופעת הצ'קים החוזרים נובעת בעיקר מבעיות מקרו-כלכליות ומהתנהלות הממשלה, הרי שיש צורך להגביר את הפיקוח על הנפקת פנקסי צ'קים ולהגביל לקוחות שהמחאותיהם חזרו. עליפור הוסיף, כי המערכת הבנקאית זקוקה לרפורמה והביע תקווה, כי הרפורמות הצפויות ישרתו את כלל האזרחים (תהראן אמרוז, 1 דצמבר 2012).



נגיד הבנק המרכזי, מחמוד בהמאני, והנשיא אחמדינז'אד

מימוש השלב הראשון ברפורמה הבנקאית עשוי לעורר מחדש את הויכוח סביב תוכנית הרפורמה ויעילותה. בחודש מאי 2012 פרסם כתב העת הכלכלי: תאזה-הא-י אקתצאד (Tazehaye Eghtesad), חידושים בכלכלה) היוצא לאור מטעם הבנק המרכזי האיראני, מאמר שעסק ברפורמה המוצעת ובמגבלותיה. מחבר המאמר, חמיד זמאנזאדה (Hamid Zamanzadeh), מומחה בכיר במכון למחקרים מוניטאריים ובנקאיים של הבנק המרכזי (MBRI), טען, כי הרפורמה המוצעת לא תפתור את בעיות היסוד מהן סובלת המערכת הבנקאית כל עוד היא לא תטפל ביחסי הגומלין הבעייתיים בין הממשלה למערכת הבנקאית ובהתערבות היתר מצד הממשלה בהתנהלות הבנק המרכזי.

זמאנזאדה סקר במאמרו את הרקע לרפורמה במערכת הבנקאית המהווה חלק מתוכנית רפורמה כלכלית כוללת, שאושרה בתקופת כהונתה הקודמת של ממשלת אחמדינז'אד. בשנת 2007 המליץ צוות שהוקם על-ידי הבנק המרכזי על שורת צעדים שנועדו לשפר את תפקוד המערכת הבנקאית. הצוות התייחס לנושאים שונים, ובהם: הפיקוח על פעילות הבנקים המסחריים, מדיניות הלוואות ובנקאות אלקטרונית. מימוש הרפורמה הבנקאית התעכב בעקבות מימוש הרפורמה במדיניות הסובסידיות. בשנת 2010 הודיעה הממשלה על כוונתה לממש את הרפורמה הבנקאית לאחר השלמת השלב הראשון של הרפורמה בסובסידיות. ועדת הכלכלה של המג'לס קיימה מספר דיונים בנושא בהשתתפות

שר הכלכלה, נגיד הבנק המרכזי וראשי הבנק. במהלך עבודת המטה הוחלט להפריד בין רפורמות לטווח הארוך המחייבות שינוי חקיקתי לשינויים לטווח הקצר והבינוני הנוגעים למדיניות ההלוואות ולפעילות הבנקים המסחריים.

המערכת הבנקאית באיראן סובלת, לטענת מחבר המאמר, ממספר חולשות הניכרות היטב במשבר האינפלציה ובחוסר היציבות הכלכלית, בהעדר ניהול נכון של מקורותיה הכספיים של המערכת הבנקאית ובמשבר הלוואות דחויות שלא הוחזרו לבנקים. חולשות אלה נובעות משני גורמים מרכזיים: יחסי הגומלין בין הממשלה למערכת הבנקאית והמבנה הפנימי של המערכת הבנקאית.

יחסי הגומלין בין הממשלה למערכת הבנקאית מתאפיינים בהתערבות יתר מצד הממשלה בהתנהלותו המוניטארית של הבנק המרכזי הגורמת לפגיעה קשה בעצמאותו ובסמכותיו. הממשלה עושה שימוש נרחב בבנק המרכזי על מנת להבטיח את צרכיה הכספיים ובמקביל מתערבת באופן בוטה בהתנהלותו המוניטארית. היא אינה מעניקה לבנק המרכזי סמכויות מספיקות לניהול המערכת הפיננסית ויוצרת תלות ניכרת מצידו בממשלה להבטחת מקורותיו הכספיים. בתקופות של שפל במחירי הנפט לוותה הממשלה סכומי כסף ניכרים מהבנק המרכזי ובתקופות של הכנסות רבות מיצוא נפט מכרה הממשלה מטבע חוץ והמירה אותו לריאל באמצעות הבנק המרכזי. התנהלות ממשלתית זו לא אפשרה לבנק המרכזי להתנהל באופן עצמאי ולממש את משימותיו בתחום שמירת היציבות במשק.

זמאנזאדה הצביע על שני תחומים מרכזיים, שבהם הממשלה מתערבת באופן חריג בהתנהלות הבנק המרכזי: קביעת שער הריבית ומדיניות ההלוואות. לשער הריבית יש השפעה משמעותית על תחומים רבים בהתנהלות הכלכלית השוטפת וקביעת השער על-ידי הממשלה החלישה מאוד את הבנק המרכזי, במיוחד לנוכח העובדה שהשער שנקבע אינו ריאלי ואינו תואם את שיעורי האינפלציה. גם מדיניות ההלוואות הוכתבה במידה רבה על-ידי הממשלה, שהפכה למעשה את הבנקים לרשת לחלוקת כספים ללא כל התחשבות בהיגיון הכלכלי. הדבר הביא למשבר הלוואות דחויות, שלא הוחזרו לבנקים ופגעו קשות בהכנסותיהם.

במקביל לחולשות הנובעות מהתערבות הממשלה בהתנהלות המערכת הבנקאית סובלת מערכת זו גם מבעיות מבניות פנימיות. עיקר הבעיות הללו נובעות מכך שרוב המערכת הבנקאית נמצאת עדיין בשליטה ממשלתית על אף הגידול במספר הבנקים הפרטיים והפרטתם של חלק מהבנקים הממשלתיים. בעיות פנימיות נוספות במערכת הבנקאות קשורות למימוש בעייתי של חוקי הבנקאות, להעדר שקיפות בפעילות הבנקים ולהתקדמות שאינה מספקת בבנקאות האלקטרונית. זמאנזאדה מדגיש, עם זאת, כי בעוד שהבכירים הכלכליים שמים את עיקר הדגש על בעיותיה המבניות הפנימיות של המערכת הבנקאית, הרי שעיקר חולשותיה נובעות מיחסי הגומלין עם הממשלה. כל עוד לא יחול שינוי בהתנהלות הממשלה מול הבנקים, לא יובילו הרפורמות במבנה הפנימי של מערכת הבנקאות

לשיפור התנהלותה. הרפורמה צריכה להתמקד בהסרת הלחצים ובצמצום ההתערבות הממשלתית ואילו השינויים הקשורים להתנהלות הפנימית של המערכת, ובהם הגברת הפרטה, שינויים בחקיקה וחיזוק הבנקאות האלקטרונית, צריכים לבוא בעדיפות שנייה  
(<http://www.ensani.ir/storage/Files/20120504171053-9021-40.pdf>).