الزامات طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران



اندیشکده اقتصاد مقاومتی

گروه پول و بانک

آبان ۱۴۰۵

بسم الله الرحمن الرحیم

آیت‌الله خامنه‌ای رهبر شهید انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

اندیشکده اقتصاد مقاومتی: تصمیم بهتر، آینده روشن‌تر

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک «کانون تفکّر و تصمیم‌سازی» است که از سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز کرد. اندیشکده به مسئولین و دستگاه‌ها کمک می‌کند تا تصمیمات بهتری اتخاذ نمایند.

طبق تعریف اندیشکده، اقتصاد مقاومتی یک «الگوی حکمرانی اقتصادی» است، به این معنا که سیاست‌ها، قوانین، قواعد و اقدامات طوری طراحی شود که کشور با کمترین اثرپذیری از تکانه‌های داخلی و خارجی، رشد و پیشرفت پایدار داشته باشد. «شناسایی مسائل از طریق بررسی‌های میدانی و عملیاتی» در گام اول، «تولید راهکار و تصمیم برای حل مسائل با بهره‌گیری از آرای خبرگان و تجربیات جهانی و با در نظر گرفتن ملاحظات و پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری» در گام دوم، «ترویج مباحث جهت اقناع و همراه‌سازی عموم با تصمیم مدنظر» در گام سوم و «پیگیری اتخاذ تصمیم و اجرای آن» در گام چهارم، از جمله فعالیت‌هایی است که با هدف «مقاوم‌سازی اقتصاد» در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت **Mett.ir** با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و سایر فعالیت‌های اندیشکده مطرح نمایند؛ همچنین با حمایت معنوی و مادی از اندیشکده، در تصمیم‌گیری بهتر ارکان کشور و ساخت آینده روشن‌تر سهیم شوند.

الزامات طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران

گروه موضوعی:	پول و بانک
نوع گزارش:	کارشناسی
شناسه:	۱۴۰۵۰۸۲۲۶
تاریخ انتشار:	۱۴۰۵/۰۸/۱۶
تهیه و تدوین:	امیرحسین محبی‌کیا
مدیر مطالعه:	سید عباس عباسپور
ناظر علمی:	محمد قائدامینی

خلاصه مدیریتی

بر اساس بند «چ» ماده ۸ قانون برنامه هفتم توسعه، دولت مکلف شده است یکی از بانک‌های تخصصی دولتی کشور را به «بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران» تبدیل کرده و اساسنامه آن را به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. این حکم قانونی، ضرورت طراحی نهادی جدید در نظام تأمین مالی کشور را مطرح می‌کند که مأموریت اصلی آن، تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولتی باشد. در همین راستا، این گزارش با هدف شناسایی و تبیین الزامات اصلی طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران تهیه و تدوین شده است.

با توجه به سهم بالای شبکه بانکی در تأمین مالی اقتصاد ایران (بیش از ۹۰ درصد از کل) و محدودیت‌های ساختاری بانک‌های تجاری در ارائه تسهیلات بلندمدت و پرریسک، شکل‌گیری نهاد بانک توسعه می‌تواند بخشی از شکاف موجود در تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی، صنعتی و توسعه‌ای را پوشش دهد. اساساً به دلیل گره خوردن مدل کسب‌وکار بانک‌های تجاری به دوره‌های کوتاه‌مدت خلق و محو پول، الزامات سودآوری، ملاحظات نقدینگی و محدودیت‌های ریسک‌پذیری، ظرفیت کافی برای تأمین مالی پروژه‌های بزرگ، بلندمدت، زیرساختی و پرریسک توسط آنها وجود ندارد.

در چنین شرایطی، ایجاد بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌تواند پاسخی نهادی به شکاف موجود در تأمین مالی پروژه‌های راهبردی کشور باشد؛ البته مشروط بر آنکه چارچوب آن از ابتدا به‌درستی طراحی شود. بانک توسعه‌ای در تمایز با بانک تجاری، نهاد مبتنی بر منطق سودآوری کوتاه‌مدت نیست، بلکه نهادی مأموریت‌محور است که کارکرد اصلی آن تجهیز و تخصیص منابع مالی به حوزه‌هایی است که از منظر توسعه اقتصادی و اجتماعی واجد اهمیت راهبردی‌اند. این حوزه‌ها معمولاً شامل پروژه‌هایی است که به‌رغم برخورداری از آثار اقتصادی مثبت بلندمدت، منافع اجتماعی گسترده و پیامدهای سرریز اقتصادی، به دلیل بازده مالی دیرهنگام، جریان نقد محدود یا ریسک نسبتا بالا، از سوی بانک‌های تجاری کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

مبنای نظری شکل‌گیری بانک‌های توسعه‌ای را می‌توان در نارسایی بازارهای مالی و ضرورت مداخله نهادی برای جبران آن جست‌وجو کرد. در شرایطی که عواملی نظیر عدم تقارن اطلاعات، ریسک بالای پروژه‌های نوآورانه و زیرساختی، دوره بازگشت طولانی سرمایه، ضعف بازار سرمایه و محدودیت ساختاری بانک‌های تجاری در تأمین مالی بلندمدت موجب شکل‌گیری شکاف تأمین مالی می‌شود، بانک توسعه‌ای به‌عنوان نهادی مکمل وارد عمل می‌گردد. بنابراین، بانک توسعه‌ای نه جایگزین و رقیب بانک‌های تجاری، بلکه نهادی مکمل در منظومه مالی کشور است که با سازمان‌دهی منابع بلندمدت و هدایت آن‌ها به سمت اولویت‌های توسعه‌ای، نقش واسط میان اهداف سیاست‌گذاری عمومی و نظام تأمین مالی را ایفا می‌کند.

پرسش اصلی این گزارش آن است که بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران با چه ساختار نهادی باید طراحی شود تا بتواند به‌صورت پایدار نقش خود را در نظام تأمین مالی کشور و توسعه کشور ایفا کند؟

برای پاسخ به این پرسش، گزارش حاضر بر سه محور ذیل استوار گشته است: اول بررسی مبانی نظری بانکداری توسعه‌ای، دوم مطالعه تطبیقی تجربه سه بانک توسعه‌ای ملی شامل بانک بازسازی آلمان (KfW)، بانک توسعه چین (CDB) و بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل (BNDES) و سوم استخراج الزامات نهادی متناسب با شرایط اقتصاد ایران.

مطالعه موردی موارد منتخب (چین، آلمان و برزیل) نشان می‌دهد که بانک‌های توسعه‌ای موفق معمولاً چند ویژگی مشترک دارند. نخست آنکه مأموریت آن‌ها روشن و متناسب با اولویت‌های راهبردی کشور تعریف شده، اما در طول زمان امکان بازتعریف و تطبیق با تحولات اقتصادی را داشته است. دوم آنکه این بانک‌ها از ساختارهای حاکمیتی مشخص، ارکان تصمیم‌گیری حرفه‌ای، سازوکارهای نظارتی و فرآیندهای ارزیابی تخصصی برخوردارند. در مجموع می‌توان گفت هدف کلی در حکمرانی بانک‌های توسعه‌ای، ایجاد همسویی میان اهداف راهبردی دولت و استقلال حرفه‌ای در تصمیم‌گیری اعتباری است.

ویژگی دیگر آن‌ها این است که از لحاظ منابع مالی عمدتاً متکی به سپرده‌های کوتاه‌مدت عمومی نبوده، بلکه از مسیرهایی مانند انتشار اوراق بدهی، حمایت یا ضمانت دولت، منابع صندوق‌های سیاستی و سایر منابع پایدار تجهیز شده‌اند؛ امری که امکان برنامه‌ریزی بلندمدت اعتباری را فراهم می‌کند. نکته مهم دیگر در رابطه با بانک‌های توسعه‌ای موفق این است که ابزارهای آن‌ها به تسهیلات‌دهی محدود نبوده و شامل انواع روش‌های تأمین مالی سرمایه، ابزارهای نوین مالی همچون ضمانت‌نامه و برات، تأمین مالی ترکیبی، تأمین مالی پروژه و خدمات مشاوره‌ای فنی و مالی می‌شود. همچنین این بانک‌ها از رقابت با بانک‌های تجاری برحذر بوده و نقش خود را در نظام بانکی در تعامل و همکاری با آن‌ها تعریف می‌کنند.

بر اساس مطالعات انجام شده و مباحثات عمیق با خبرگان پولی و بانکی کشور می‌توان گفت مهم‌ترین چالش‌ها و ریسک‌های پیش‌روی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: غلبه ملاحظات سیاسی بر تصمیم‌گیری اعتباری، اتکای بیش از حد به منابع کوتاه‌مدت و ناپایدار، ورود به رقابت در اخذ سپرده با بانک‌های تجاری، تحمیل تسهیلات تکلیفی، ضعف در ارزیابی فنی و اقتصادی پروژه‌ها، قفل‌شدن منابع در پروژه‌های دولتی فاقد سازوکار بازپرداخت، اعمال مقررات یکسان بانک‌های تجاری و بانک توسعه و نبود معیارهای ارزیابی متناسب با مأموریت توسعه‌ای. بنابراین، موفقیت بانک توسعه بیش از آنکه به عنوان حقوقی آن وابسته باشد، به کیفیت طراحی حکمرانی، منابع، ابزارها و ارتباط آن با دولت، بانک مرکزی و بازار مالی بستگی دارد.

بر اساس یافته‌های پژوهش، **الزامات کلیدی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران در ذیل چهار مقوله اصلی تبیین می‌شود: نظام تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی، تأمین پایدار منابع مالی، سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی و خدمات مشاوره‌ای و اقدامات پشتیبان.** پیشنهادهای اصلی این گزارش در هر یک از این چهار حوزه به شرح زیر است:

۱) **نظام تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی**: برای جلوگیری از تبدیل بانک توسعه به یک بانک دولتی ناکارآمد و ابزار اجرای تصمیمات کوتاه‌مدت، لازم است ساختار حکمرانی آن بر پایه استقلال عملیاتی، تخصص‌گرایی و قاعده‌مندی طراحی شود؛ به‌گونه‌ای که تصمیمات کلیدی بر پایه ارزیابی‌های تخصصی، سازوکارهای نهادی شفاف و نظام نظارت و پاسخ‌گویی مشخص اتخاذ شود و از مداخلات کوتاه‌مدت در تخصیص منابع جلوگیری شود. مهم‌ترین پیشنهادها در این حوزه عبارت‌اند از:

- ثبت بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یک شرکت دولتی مستقل و پرهیز از تبدیل آن به سازمان یا مؤسسه وابسته به یک دستگاه اجرایی؛
- ارتقای وزانت سیاسی مجمع عمومی بانک و تعیین رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور به ریاست مجمع؛
- ارتقای وزانت تخصصی مجمع بانک و حضور اعضای حقیقی متخصص در حوزه‌های مالی، بانکی، توسعه‌ای و صنعتی در ترکیب مجمع عمومی؛
- تشکیل شورای راهبری ذیل مجمع عمومی برای جهت‌دهی کلان به مأموریت‌ها و اولویت‌های بانک؛
- پیش‌بینی ساختار کارشناسی چندرشته‌ای در بدنه و ذیل هیات بانک برای ارزیابی فنی، مالی، اقتصادی و توسعه‌ای پروژه‌ها؛
- تشکیل کمیته ارزیابی راهبردی و فنی ذیل هیئت‌مدیره برای بررسی تخصصی طرح‌های بزرگ و راهبردی؛

۲) **تأمین پایدار منابع مالی:** در مقوله تأمین پایدار منابع مالی برای بانک توسعه، پیشنهادات ارائه‌شده با هدف تضمین دسترسی باثبات و بلندمدت به منابع طراحی شده‌اند؛ به‌گونه‌ای که اتکای صرف به سپرده‌های کوتاه‌مدت کاهش یافته و ترکیبی از انتشار اوراق توسعه‌ای، بهره‌گیری از صندوق‌های سیاستی و حمایت‌های هدفمند حاکمیتی، امکان برنامه‌ریزی اعتباری بلندمدت و ایفای نقش توسعه‌ای بانک را فراهم سازد. بر این اساس، پیشنهادهای اصلی در حوزه منابع مالی عبارت‌اند از:

- ممنوعیت جذب سپرده‌های سرمایه‌گذاری و پرهیز از ورود بانک توسعه به رقابت در اخذ سپرده با بانک‌های تجاری؛
- تمرکز و تجهیز منابع صندوق‌های سیاستی در قالب سپرده‌های بلندمدت عاملیت‌محور؛
- پیش‌بینی سازوکار انتشار اوراق توسعه با ضمانت دولت؛
- الزام دولت به افزایش سرمایه متناسب و مستمر بانک؛
- تجهیز منابع خرد از طریق انتشار گواهی سپرده قابل‌معامله؛

۳) **سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی و خدمات مشاوره‌ای:** در مورد سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی و خدمات مشاوره‌ای، پیشنهادات بر تنوع‌بخشی به سبد ابزارهای مالی با تأکید بر توسعه تأمین مالی سرمایه در کنار تأمین مالی بدهی و نیز تقویت ابعاد غیرمالی بانک از طریق ایجاد ظرفیت‌های تخصصی برای ارزیابی فنی پروژه‌ها، ارائه خدمات مشاوره‌ای و همراهی عملیاتی با طرح‌های توسعه‌ای متمرکز است. مهم‌ترین پیشنهادها در این حوزه عبارت‌اند از:

- عدم ایجاد محدودیت‌ها و قیود اساسنامه‌ای در سازوکارها و ابزارهای تامین مالی بانک توسعه؛
- پیش‌بینی و تقویت امکان تأمین مالی سرمایه در اساسنامه و سیاست‌های اعتباری بانک توسعه؛
- بهره‌گیری از حضور سهامداری بانک برای نظارت عمیق‌تر، بهبود حاکمیت شرکتی و بازیابی منابع در افق میان‌مدت؛
- پیش‌بینی ساختار تخصصی لازم برای ارائه خدمات مشاوره‌ای در مدل کسب‌وکار بانک؛
- ارائه خدماتی مانند طراحی ساختار سرمایه، امکان‌سنجی فنی و اقتصادی، مدیریت ریسک و اصلاح حاکمیت شرکتی؛

۴) **اقدامات پشتیبان:** مقوله اقدامات پشتیبان با توجه خاص به شرایط اقتصاد ایران و در نظر گرفتن این نکته که برخی مؤلفه‌ها در بیرون از ساختار بانک مشخص می‌شوند اما تأثیر بسزایی بر مدل کسب و کار بانک دارند، به این گزارش افزوده شد. در این مورد هدف پیشنهادات ارائه‌شده این است که ضمن کاهش ریسک نکول و جلوگیری از قفل‌شدن منابع بانک توسعه در تعامل با دولت و شبکه مالی، برخی محدودیت‌های نظارتی که مانع ایفای صحیح مأموریت توسعه‌ای بانک می‌شود به‌صورت ضابطه‌مند تعدیل گردد. همچنین در این بخش تلاش شده است چارچوب مشخصی برای نحوه ارتباط بانک توسعه با بانک مرکزی ترسیم شود؛ به‌گونه‌ای که نحوه و دامنه حمایت‌های بانک مرکزی، چه در قالب

عملیات بازار باز و ریپو و چه از طریق تخصیص خطوط اعتباری هدفمند، به‌صورت شفاف تعریف شود و همچنین بانک مرکزی بتواند با اتکا به ابزارهای در اختیار خود، در شکل‌دهی بازار اوراق توسعه، افزایش نقدشوندگی آن‌ها و کاهش هزینه تجهیز منابع بانک توسعه نقش فعال ایفا کند. مهم‌ترین پیشنهادها در این حوزه عبارت‌اند از:

- پذیرش اوراق توسعه منتشرشده توسط بانک توسعه به‌عنوان وثیقه در عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی؛
- پیش‌بینی الزامات یا مشوق‌هایی برای نگهداری اوراق توسعه توسط بانک‌ها و مؤسسات مالی به منظور تسریع بازارسازی برای این اوراق؛
- تخصیص هدفمند و قابل‌توجه خطوط اعتباری بانک مرکزی به بانک توسعه در چارچوب سیاست عرضه فعالانه ذخایر بانکی؛
- پذیرش اوراق مشارکت شرکتیِ در اختیار بانک توسعه به‌عنوان وثیقه معتبر در عملیات ریپو توسط بانک مرکزی؛
- ممنوعیت تحمیل تکالیف تسهیلاتی یا سرمایه‌گذاری از سوی نهادها و دستگاه‌های بیرونی خارج از فرآیندهای مصوب داخلی بانک؛
- مستثنی‌سازی هدفمند و ضابطه‌مند بانک توسعه از برخی محدودیت‌های سیاستی وضع‌شده برای بانک‌های تجاری، از جمله سیاست کنترل ترازنامه‌ای و محدودیت‌های سرمایه‌گذاری؛
- پیش‌بینی سازوکار تضمین بازپرداخت تعهدات مالی دولت در پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛
- استفاده از اوراق تضمین عدم نکول یا ابزارهای مشابه تضمینی برای جلوگیری از قفل‌شدن منابع بانک توسعه در پروژه‌های عمرانی دولت.

در نظر گرفتن پیشنهادهای ارائه‌شده در این گزارش، می‌تواند چارچوبی فراهم آورد که بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران نه به‌عنوان یک بانک دولتی متعارف، بلکه به‌عنوان یک نهاد مأموریت‌محور، حرفه‌ای و پایدار، نقش‌آفرینی کند. تحقق این هدف، مستلزم اراده سیاست‌گذار برای حفظ استقلال، انضباط مالی و جهت‌گیری توسعه‌ای این بانک در سال‌های پیش‌رو خواهد بود.

فهرست مطالب

مقدمه ۱۰

فصل اول: بنیان‌های نظری بانکداری توسعه‌ای ۱۲

۱-۱. تعریف بانک توسعه‌ای از دیدگاه اقتصادی و نظری ۱۲

۱-۲. استدلال‌های اقتصادی موافق و مخالف حضور دولت در بخش بانکداری ۱۳

۱-۳. نظریه شکست بازار و نقش دولت در کاهش شکست‌های اطلاعاتی و عدم تقارن اطلاعات ۱۴

۱-۴. نقش بانک‌های توسعه‌ای در سیاست توسعه صنعتی ۱۵

۱-۵. نقش بانک توسعه‌ای در تحول ساختاری اقتصاد ۱۶

۱-۶. نقش ضدچرخه‌ای بانک‌های توسعه‌ای ۱۷

۱-۷. تفاوت‌های اصلی بانکداری توسعه‌ای و بانکداری تجاری ۱۸

۱-۷-۱. تفاوت در مأموریت و اهداف ۱۸

۱-۷-۲. تفاوت در ساختار تأمین مالی و سررسید وام‌ها ۱۹

۱-۷-۳. تفاوت در ابزارها و مکانیزم‌های مدیریت ریسک و نحوه مواجهه با الگوهای مقرراتی بین‌المللی ۲۰

۱-۷-۴. تفاوت در ساختار حاکمیت شرکتی و استقلال سیاسی ۲۱

۱-۷-۵. تفاوت در معیارهای عملکرد و ارزیابی موفقیت بانک ۲۲

۱-۷-۶. تفاوت کارکرد بانک‌های توسعه‌ای ملی با صندوق‌های ذخیره ثروت ملی ۲۳

فصل دوم: مطالعه موردی بانک‌های توسعه‌ای ملی ۲۵

۲-۱. بانک توسعه‌ای ملی در آلمان ۲۵

۲-۱-۱. تأمین منابع مالی Kfw ۲۶

۲-۱-۲. ساختار حاکمیتی بانک KfW و نقش این بانک در نظام اقتصادی آلمان ۲۹

۲-۱-۳. سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی و حمایتی KfW ۳۱

۲-۲. بانک توسعه‌ای ملی در برزیل ۳۶

۲-۲-۱. ساختار حاکمیت شرکتی بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل ۳۹

۲-۲-۲. پایداری منابع مالی BNDES ۴۰

۳-۲-۲. سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی و حمایتی BNDES ۴۲
۳-۲. بانک توسعه چین ۴۷
۳-۳-۲. ساختار حاکمیتی بانک توسعه چین ۴۷
۳-۳-۲. منابع بانک توسعه چین ۴۹
۳-۳-۲. سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی ۵۰
فصل سوم: الزامات طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران ۵۵
۳-۱. نظام تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی ۵۶
۳-۱-۱. اهمیت ترکیب ارکان حاکمیتی ۵۶
۳-۱-۲. اهمیت تخصص‌گرایی و قاعده‌مندی ۵۸
۳-۲. تأمین پایدار منابع مالی ۵۹
۳-۲-۱. منابع صندوق‌های سیاستی و به طور خاص صندوق توسعه ملی ۶۰
۳-۲-۲. انتشار اوراق توسعه‌ای ۶۱
۳-۲-۳. تزریق منابع هدفمند از سوی بانک مرکزی ۶۲
۳-۲-۴. منابع بودجه‌ای ۶۳
۳-۲-۵. منابع تکمیلی در کنار منابع اصلی ۶۴
۳-۳. سازوکارهای تأمین مالی و خدمات مشاوره‌ای ۶۵
۳-۳-۱. تأمین مالی بدهی ۶۵
۳-۳-۲. تأمین مالی سرمایه ۶۶
۳-۳-۳. ابزارهای نوین تأمین مالی ۶۷
۳-۳-۴. خدمات مشاوره‌ای مالی و فنی ۶۸
۳-۴. اقدامات پشتیبان بانک توسعه جمهوری اسلامی ۶۹
فصل چهارم: جمع‌بندی و پیشنهادات ۷۰
۴-۱. پیشنهادات ۷۴
منابع ۸۰

فهرست جداول

جدول ۱. سمت بدهی بانک KfW ۲۷
جدول ۲. حقوق صاحبان سهام kfw ۲۹
جدول ۳. تأمین مالی بانک توسعه چین به تفکیک بخش‌های صنعت ۵۱

فهرست نمودارها

نمودار ۱. وضعیت تأمین منابع مالی بانک بازسازی آلمان ۲۷
نمودار ۲. تعهدات مالی KFW به بنگاه‌های اقتصادی آلمان در سال ۲۰۱۶ به واسطه بانک کسب و کار KFW ۳۴
نمودار ۳. تعهدات مالی KFW به پروژهای راهبردی در سال ۲۰۱۶ ..... ۳۴
نمودار ۴. دارایی‌های بانک بازسازی آلمان ۳۵
نمودار ۵. منابع بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل ۴۲
نمودار ۶. توزیع فعالیت‌های تأمین مالی و حمایتی بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل به تفکیک بخش‌های مختلف اقتصاد ۴۳
نمودار ۷. دارایی‌های بانک BNDES ۴۶
نمودار ۸. وضعیت درآمدهای BNDES ۴۶
نمودار ۹. اقلام مهم سمت بدهی ترازنامه بانک توسعه چین (۲۰۲۴) ۵۰
نمودار ۱۰. سهم اقلام مهم از دارایی بانک توسعه چین ۵۱

مقدمه

در دنیای امروز، نظام‌های بانکی به عنوان یکی از ارکان اساسی اقتصاد هر کشور، نقشی محوری در تأمین مالی، تخصیص اعتبارات و کمک به رشد اقتصادی ایفا می‌کنند. در ایران نیز ضعف بازار سرمایه و نهادهای تأمین مالی غیربانکی، موجب شده است که نظام بانکی کشور نقش اصلی را در تأمین مالی پروژه‌های اقتصادی ایفا کند. برآوردها نشان می‌دهند که بیش از ۹۰ درصد از تأمین مالی در ایران توسط بانک‌ها انجام می‌شود. وضعیت تأمین مالی کشور به شدت وابسته به عملکرد بانک‌های تجاری است که به دلیل ماهیت سودمحور و تمایل به ریسک‌پذیری پایین، قادر به تأمین مالی پروژه‌های بلندمدت و کلان توسعه‌ای نیستند.

این گزارش با هدف تبیین ضرورت‌ها و الزامات طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران تدوین شده است. تأسیس این بانک به عنوان نهادی تخصصی برای تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی، از جمله اهداف مهم قانون‌گذار در برنامه هفتم توسعه کشور است. بند «چ» ماده ۸ این قانون، دولت را مکلف کرده است تا یکی از بانک‌های تخصصی را به «بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران» تبدیل کند و اساس‌نامه آن را به تصویب مجلس برساند. این گام قانونی، به وضوح بر لزوم ایجاد نهادی جدید تأکید دارد که بتواند منابع مالی پایدار برای طرح‌های کلان توسعه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور تأمین کند.

در حال حاضر، بانک‌های تجاری کشور تمایل بیشتری به ارائه تسهیلات کوتاه‌مدت و کم‌ریسک دارند، در حالی که پروژه‌های توسعه‌ای نیازمند تأمین مالی بلندمدت با ریسک‌های بالاتر هستند. این شرایط موجب ایجاد شکاف جدی در تأمین مالی طرح‌های زیرساختی، صنعتی و توسعه‌ای کشور شده است. بانک‌های توسعه‌ای، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان نهادهایی با مأموریت‌های ویژه در تأمین مالی پروژه‌های بلندمدت و پرریسک شناخته می‌شوند. این بانک‌ها معمولاً در پروژه‌هایی سرمایه‌گذاری می‌کنند که بانک‌های تجاری تمایلی به تأمین مالی آن‌ها ندارند، به‌ویژه در حوزه‌های زیرساختی و پروژه‌هایی که بازده اقتصادی آن‌ها در کوتاه‌مدت نمایان نمی‌شود. در این راستا، تجربه جهانی بانک‌های توسعه‌ای مانند بانک توسعه چین (CDB)، بانک توسعه آلمان (KfW) و بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل (BNDES) می‌تواند الگوی مناسبی برای طراحی و توسعه بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران باشد.

تجارب جهانی نشان می‌دهند که بانک‌های توسعه‌ای در کشورهای مختلف توانسته‌اند به‌طور مؤثر منابع مالی لازم برای پروژه‌های کلان توسعه‌ای را تأمین کنند و نقش حیاتی در رشد و توسعه اقتصادی ایفا نمایند. بررسی ادبیات توسعه و بانکداری در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که در کشورهای بسیاری—چه توسعه‌یافته و چه درحال‌توسعه—یک یا چند بانک توسعه‌ای بزرگ وجود دارد که مأموریت‌های گسترده‌ای متناسب با راهبردهای ملی بر عهده دارند. برخلاف تصور اولیه، این نهادها معمولاً نهادهای تخصصی محدود نیستند، بلکه

بانک‌های توسعه‌ای ملی، نهادهایی با نقش‌های متنوع، اختیارات وسیع و ارتباط مستقیم با سیاست‌های کلان توسعه‌ای هستند. این الگو در کشورهایی مانند آلمان، چین، برزیل، شیلی و بسیاری از کشورهای آفریقایی و آمریکای جنوبی دیده می‌شود و تبدیل به الگوی غالب توسعه‌ای شده است؛ به‌ویژه پس از بحران مالی ۲۰۰۸ که کارایی این نهاد، به گواه مقالات و گزارش‌های علمی معتبر، به‌طور عملی اثبات شد و نقش آن در ثبات مالی و تحریک رشد اقتصادی بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت.

هدف اصلی این گزارش کمک به طراحی یک چارچوب نهادی برای بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران است که بتواند با توجه به شرایط اقتصادی کشور و تجارب جهانی، به تأمین مالی پایدار و بلندمدت پروژه‌های توسعه‌ای بپردازد. این چارچوب باید شامل ساختار حاکمیت شرکتی، منابع تأمین مالی، ابزارهای مالی مورد استفاده، و نحوه همکاری با دیگر نهادهای مالی و دولتی باشد. همچنین، این بانک باید قادر باشد تا منابع مالی را به سمت پروژه‌هایی هدایت کند که دارای بازده اجتماعی و اقتصادی بلندمدت هستند، حتی اگر این پروژه‌ها در کوتاه‌مدت سودآوری نداشته باشند.

در این راستا، پژوهش حاضر به‌طور خاص به بررسی ضرورت‌ها و الزامات طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. این گزارش شامل چهار فصل اصلی است: فصل اول به بنیان‌های نظری بانکداری توسعه‌ای و مفاهیم کلیدی آن پرداخته و تفاوت‌های آن با بانکداری تجاری را تحلیل می‌کند. فصل دوم به تجزیه و تحلیل تجارب موفق بانک‌های توسعه‌ای در کشورهای منتخب می‌پردازد. فصل سوم این گزارش مؤلفه‌های کلیدی مؤثر در چارچوب نهادی بانک‌های توسعه‌ای ملی را در ذیل چهار مقوله اصلی بررسی می‌کند. نهایتاً، فصل چهارم پیشنهادات و راهکارهای اجرایی برای طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران را ارائه می‌دهد.

فصل اول: بنیان‌های نظری بانکداری توسعه‌ای

در این بخش ادبیات نظری مرتبط با بانکداری توسعه‌ای مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. در این قسمت، ابتدا به مبانی نظری بانکداری توسعه‌ای پرداخته شده و سپس دیدگاه‌های مختلف اقتصادی درباره ضرورت یا عدم ضرورت مداخله دولت در نظام بانکی، از جمله موضوعات مهمی مانند شکست بازار، عدم تقارن اطلاعات و تحولات ساختاری اقتصاد، مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

۱-۱. تعریف بانک توسعه‌ای از دیدگاه اقتصادی و نظری

بانک توسعه‌ای، نهادی مالی است که مأموریت مشخصی در راستای اهداف توسعه اقتصادی و اجتماعی دارد و معمولاً متعلق به دولت است یا دولت در مدیریت آن نقش مستقیم و مؤثر دارد. بر خلاف بانک‌های تجاری که به دنبال حداکثرسازی سود در کوتاه‌مدت هستند، بانک‌های توسعه‌ای هدف اصلی خود را تأمین مالی پروژه‌هایی می‌دانند که ممکن است دارای بازده اقتصادی فوری و بالا نباشند، اما برای پیشرفت اقتصادی بلندمدت کشور و دستیابی به اهداف استراتژیک توسعه، ضروری و حیاتی محسوب می‌شوند.

بانک‌های توسعه‌ای اغلب در پروژه‌هایی وارد می‌شوند که به دلایل مختلف از جمله ریسک بالا، دوره بازگشت سرمایه طولانی و یا وجود منافع اجتماعی گسترده که در سود خصوصی منعکس نمی‌شود، از سوی بانک‌های تجاری مورد توجه و حمایت کافی قرار نمی‌گیرند. این پروژه‌ها شامل زیرساخت‌ها، صنعت و تولیدات استراتژیک، فناوری‌های نوین، بخش کشاورزی، حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و سایر بخش‌هایی است که نیازمند حمایت بلندمدت و مستمر مالی هستند.

یکی از ویژگی‌های محوری بانک‌های توسعه‌ای این است که علاوه بر وام‌های بلندمدت، مجموعه متنوعی از ابزارهای مالی مانند ضمانت‌های اعتباری، سرمایه‌گذاری‌های مستقیم، تأمین مالی مشارکتی و مشاوره‌های فنی و مدیریتی را نیز به کار می‌گیرند تا به تحقق اهداف توسعه‌ای خود کمک کنند. در واقع، مأموریت اجتماعی و اقتصادی این بانک‌ها، آن‌ها را ملزم می‌سازد که در انتخاب پروژه‌ها و مشتریان خود، معیاری غیر از سودآوری کوتاه‌مدت را مد نظر داشته باشند و بازده اجتماعی و بلندمدت پروژه‌ها را نیز به دقت ارزیابی نمایند.

بانک‌های توسعه‌ای، به دلیل ارتباط نزدیک با سیاست‌گذاران اقتصادی و دولت‌ها، قادرند سرمایه‌های بزرگ و پایداری را برای تأمین مالی پروژه‌های استراتژیک بسیج نمایند. این بانک‌ها همچنین به عنوان یک ابزار

سیاست‌گذاری اقتصادی و صنعتی به کار گرفته می‌شوند تا بتوانند از طریق هدایت اعتبارات به سوی بخش‌ها و صنایعی خاص، به تحول ساختاری اقتصاد کشور کمک نمایند.[۱]

به طور خلاصه، بانک توسعه‌ای را می‌توان نهادی دولتی یا نیمه‌دولتی دانست که هدف اصلی آن نه صرفاً کسب سود، بلکه ایفای نقش استراتژیک در اقتصاد، حمایت از پروژه‌های دارای منافع اجتماعی و اقتصادی گسترده و کمک به تحقق اهداف توسعه پایدار کشور است. به همین دلیل، بررسی و تبیین مبانی نظری و عملیاتی این بانک‌ها در ادبیات اقتصادی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

۲-۱. استدلال‌های اقتصادی موافق و مخالف حضور دولت در بخش بانکداری

حضور دولت در نظام بانکی و به‌ویژه در ایجاد و اداره بانک‌های توسعه‌ای همواره موضوعی چالش‌برانگیز در نظریات اقتصادی بوده است. در این خصوص، سه دیدگاه اصلی در ادبیات اقتصادی قابل تفکیک است: دیدگاه صنعتی، دیدگاه اجتماعی، و دیدگاه سیاسی.

دیدگاه صنعتی[۲] تأکید دارد که دولت‌ها در پاسخ به شکست‌های بازار، از طریق بانک‌های توسعه‌ای می‌توانند سرمایه لازم برای رشد صنایع نوپا، زیرساخت‌های کلیدی و فناوری‌های نوین را فراهم کنند. بر این اساس، بانک‌های توسعه‌ای به‌ویژه در شرایطی که بازارهای مالی خصوصی قادر به تأمین مالی پروژه‌های پرریسک و بلندمدت نیستند، نقش جبران‌کننده و پیشران توسعه صنعتی و کارآفرینی را بر عهده می‌گیرند.

دیدگاه اجتماعی[۳] نیز از نقش دولت در نظام بانکی حمایت می‌کند، اما تمرکز آن بر تأمین مالی بخش‌هایی است که به دلیل پایین بودن بازده خصوصی، از سوی بانک‌های تجاری نادیده گرفته می‌شوند، در حالی که بازده اجتماعی بالایی دارند. پروژه‌هایی مانند تأمین مسکن ارزان، کشاورزی کوچک‌مقیاس، آموزش، بهداشت و انرژی پایدار از جمله مصادیق این حوزه هستند. در این دیدگاه، بانک‌های توسعه‌ای ابزاری برای تحقق عدالت اجتماعی و پوشش گروه‌های محروم به‌شمار می‌روند.

در مقابل، دیدگاه سیاسی[۴] نسبت به حضور دولت در نظام بانکی بدبین است. مطابق این دیدگاه، بانک‌های دولتی بیشتر به‌عنوان ابزارهایی برای توزیع رانت‌های سیاسی، اعطای اعتبار به بنگاه‌های خاص و حمایت از صنایع غیررقابتی عمل می‌کنند. در این چارچوب، سیاست‌گذاران ممکن است از منابع بانک‌های توسعه‌ای برای

---

[1] Griffith-Jones, S. (2022). *The role public national development banks play in the structural transformation of developing countries*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

[2] industrial policy view

[3] social view

[4] political view

دستیابی به منافع سیاسی کوتاه‌مدت یا جلب حمایت گروه‌های خاص استفاده کنند، که این امر می‌تواند به کاهش کارایی، فساد، و تخصیص غیربهینه منابع منجر شود[۱].

تحقیقات تجربی نشان داده‌اند که عملکرد بانک‌های دولتی به شدت به کیفیت نهادهای حاکمیتی و میزان استقلال آن‌ها از مداخله‌های سیاسی وابسته است. برای مثال، Yeyati و همکاران (۲۰۰۴) در پژوهش خود نشان دادند که در کشورهای در حال توسعه، بانک‌های دولتی غالباً سودآوری پایین‌تری نسبت به بانک‌های خصوصی دارند و بار مالی بیشتری بر دوش بودجه عمومی می‌گذارند. با این حال، آن‌ها تأکید می‌کنند که این یافته‌ها به خودی خود ردکننده ضرورت وجود بانک‌های دولتی نیست، چرا که این بانک‌ها ممکن است به پروژه‌هایی ورود کنند که از منظر اجتماعی ضروری اما از منظر اقتصادی کم‌بازده هستند.[۲]

به‌طور کلی، ادبیات نظری حاکی از آن است که حضور دولت در نظام بانکی در صورتی توجیه‌پذیر و اثربخش خواهد بود که این نهادها دارای مأموریت شفاف، ابزارهای کارآمد، و استقلال نسبی از نفوذ سیاسی باشند، در غیر این‌صورت می‌توانند به جای نقش توسعه‌ای، به منابعی برای بازتوزیع رانت تبدیل شوند.

۳-۱. نظریه شکست بازار و نقش دولت در کاهش شکست‌های اطلاعاتی و عدم تقارن اطلاعات

یکی از مهم‌ترین مبانی نظری مداخله دولت در نظام بانکی، نظریه شکست بازار[۳] است. این نظریه بیان می‌کند که در شرایط خاص، بازارها به‌تنهایی قادر به تخصیص بهینه منابع نیستند، به‌ویژه در مواردی که اطلاعات ناقص، هزینه‌های معاملاتی بالا یا ریسک زیاد وجود دارد. در چنین شرایطی، مداخلات دولت از طریق ایجاد نهادهایی مانند بانک‌های توسعه‌ای می‌تواند به بهبود کارایی اقتصادی منجر شود. یکی از اصلی‌ترین انواع شکست بازار در بخش مالی، وجود عدم تقارن اطلاعات[۴] میان تأمین‌کنندگان سرمایه (بانک‌ها) و دریافت‌کنندگان آن (بنگاه‌ها و پروژه‌ها) است. در بسیاری از موارد، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، بانک‌های تجاری تمایلی به تأمین مالی بنگاه‌های کوچک، نوآور یا پرریسک ندارند؛ زیرا اطلاعات کافی برای ارزیابی این مشتریان در اختیار ندارند یا هزینه جمع‌آوری این اطلاعات بسیار بالاست. نتیجه این وضعیت، بروز

---

[1] Musacchio, A., Lazzarini, S., Makhoul, P., & Simmons, E. (2017). The role and impact of development banks: A review of their founding, focus, and influence. Inter-American Development Bank (IDB).

[2] Yeyati, E. L., Micco, A., & Panizza, U. (2004). *Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks* (Research Department Working Paper #517). Inter-American Development Bank.

[3] market failure theory

[4] information asymmetry

پدیده‌ای به نام «جیره‌بندی اعتباری»[۱] است که طی آن حتی پروژه‌های سودده نیز ممکن است از دریافت وام محروم شوند.

بانک‌های توسعه‌ای می‌توانند با استفاده از ابزارهایی مانند وام‌های بلندمدت، ضمانت‌های اعتباری، و سرمایه‌گذاری‌های مستقیم، این شکاف ناشی از عدم تقارن اطلاعات را کاهش داده و به تأمین مالی پروژه‌هایی بپردازند که در صورت فقدان چنین نهادهایی، به سرمایه لازم دسترسی پیدا نمی‌کردند. این نقش به‌ویژه در زمینه‌هایی که ظرفیت‌های نهفته[۲]وجود دارد، مانند صنایع نوظهور یا مناطق کمتر توسعه‌یافته، اهمیت دارد. توسعه این قابلیت‌ها اغلب نیازمند مداخله فعال دولت از طریق نهادهایی مانند بانک‌های توسعه‌ای است. بانک‌های توسعه‌ای همچنین در مواجهه با «برون‌ریزی‌های اطلاعاتی»[۳] نقش کلیدی دارند. برای مثال، زمانی که یک پروژه موفق می‌شود، سایر سرمایه‌گذاران نیز علاقه‌مند به ورود به آن حوزه می‌شوند. اما اگر سرمایه‌گذار اولی تمام هزینه اطلاعاتی را متحمل شود، ممکن است بازدهی کافی برای او حاصل نشود. بانک‌های توسعه‌ای می‌توانند در این موقعیت‌ها به‌عنوان سرمایه‌گذار اولیه عمل کرده و فضای لازم را برای ورود سایر بازیگران خصوصی فراهم آورند.[۴]

در مجموع، وجود نارسایی‌های اطلاعاتی و ساختاری در بازارهای مالی، به‌ویژه در شرایطی که پروژه‌ها دارای افق بلندمدت و بازده اجتماعی بالا هستند، مهم‌ترین توجیه نظری برای نقش فعال بانک‌های توسعه‌ای در کاهش شکست‌های بازار و بهبود تخصیص منابع است.

۱-۴. نقش بانک‌های توسعه‌ای در سیاست توسعه صنعتی

بانک توسعه به‌عنوان یکی از نهادهای کلیدی نظام مالی، نقشی فراتر از تأمین مالی صرف در فرآیند طراحی و اجرای سیاست صنعتی ایفا می‌کند. این نهاد در نقطه اتصال دولت، بخش صنعت و نظام مالی قرار دارد و وظیفه اصلی آن تبدیل اهداف کلان سیاست صنعتی به ابزارهای مالی عملیاتی و اثربخش است. برخلاف بانک‌های تجاری که عمدتاً بر سودآوری کوتاه‌مدت و مدیریت ریسک متعارف تمرکز دارند، بانک توسعه نهادی

---

[1] credit rationing

[۲] ظرفیت‌های نهفته به توانمندی‌ها یا پتانسیل‌هایی در یک بنگاه یا اقتصاد گفته می‌شود که هنوز به‌کار گرفته نشده‌اند یا شکوفا نشده‌اند. این ظرفیت‌ها با سرمایه‌گذاری، سیاست‌گذاری یا حمایت مناسب می‌توانند فعال شده و به رشد اقتصادی یا نوآوری منجر شوند.

[۳] information externalities : برون‌ریزی‌های اطلاعاتی به وضعیتی گفته می‌شود که یک بنگاه با تجربه یا نوآوری خود اطلاعاتی تولید می‌کند که دیگران نیز بدون پرداخت هزینه از آن بهره‌مند می‌شوند. این نوع برون‌ریزی باعث می‌شود بنگاه‌ها کمتر تمایل به سرمایه‌گذاری در نوآوری داشته باشند، چون منافع آن به دیگران نیز می‌رسد.

[4] Musacchio et al., 2017

مأموریت‌محور محسوب می‌شود که با هدف رفع شکست‌های بازار و حمایت از توسعه صنعتی بلندمدت فعالیت می‌کند.

در مرحله طراحی سیاست صنعتی، بانک توسعه می‌تواند با اتکا به اطلاعات میدانی، داده‌های اعتباری و تجربه مستقیم تعامل با بنگاه‌ها، به شناسایی گلوگاه‌های ساختاری صنایع کمک کند. این گلوگاه‌ها شامل کمبود سرمایه‌گذاری بلندمدت، ریسک‌های فناورانه، ضعف در زنجیره‌های ارزش، محدودیت‌های صادراتی و ناتوانی بنگاه‌ها در دسترسی به منابع مالی متناسب است. از این منظر، بانک توسعه نقش مهمی در ارائه بازخورد کارشناسی به سیاست‌گذار و مشارکت در اولویت‌بندی صنایع دارای مزیت نسبی پویا ایفا می‌کند؛ هرچند تصمیم‌گیری نهایی در خصوص سیاست صنعتی در حیطه نهادهای حاکمیتی باقی می‌ماند.

در مرحله اجرای برنامه‌های توسعه صنعتی، نقش بانک توسعه پررنگ‌تر و عملیاتی‌تر می‌شود. این بانک از طریق تأمین مالی هدفمند پروژه‌های صنعتی، اعطای تسهیلات بلندمدت و ترجیحی، به‌کارگیری ابزارهای تأمین مالی پروژه‌ای و ارائه انواع ضمانت‌نامه، زمینه ورود بخش خصوصی به حوزه‌های پرریسک اما توسعه‌زا را فراهم می‌کند. افزون بر این، بانک توسعه با تسهیم ریسک میان دولت و بخش خصوصی، سرمایه‌گذاری در صنایع نوآور، فناورانه و صادرات‌محور را تقویت می‌کند.

یکی از کارکردهای اساسی بانک توسعه در اجرای سیاست صنعتی، اعمال شرط‌گذاری هوشمند بر حمایت‌های مالی است. این شرط‌گذاری می‌تواند شامل الزام به انتقال فناوری، ارتقای بهره‌وری، توسعه صادرات یا تعمیق پیوندهای پیشین و پسین در زنجیره ارزش باشد. در این چارچوب، حمایت مالی نه به‌صورت یارانه‌ای بی‌قید و شرط، بلکه به‌مثابه ابزاری برای هدایت رفتار بنگاه‌ها در راستای اهداف توسعه صنعتی به‌کار گرفته می‌شود.

در مجموع، بانک توسعه به‌عنوان بازوی مالی مأموریت‌محور دولت، نقشی محوری در تحقق سیاست صنعتی ایفا می‌کند؛ نقشی که هم در مرحله طراحی سیاست از طریق تولید و انتقال دانش میدانی و هم در مرحله اجرا از طریق تأمین مالی هدفمند، مدیریت ریسک و تقویت هماهنگی نهادی، به انسجام و اثربخشی برنامه‌های توسعه صنعتی می‌انجامد.

۵-۱. نقش بانک توسعه‌ای در تحول ساختاری اقتصاد

یکی از نقش‌های کلیدی بانک‌های توسعه‌ای، تسهیل و تسریع فرآیند تحول ساختاری در اقتصاد است. تحول ساختاری به معنای انتقال منابع (سرمایه، نیروی کار و فناوری) از بخش‌های سنتی با بهره‌وری پایین به بخش‌های نوین، با بهره‌وری بالا و ارزش‌افزوده بیشتر است. این فرآیند برای دستیابی به رشد پایدار، صنعتی‌شدن، ارتقاء جایگاه اقتصاد در زنجیره‌های ارزش جهانی و نیز کاهش وابستگی به منابع طبیعی ضروری است.

بانک‌های توسعه‌ای می‌توانند از طریق تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی، حمایت از صنایع نوپا و تأمین مالی نوآوری، نقش مهمی در این تحول ایفا کنند. به‌ویژه در کشورهایی که بازارهای مالی خصوصی توسعه‌یافته نیستند یا سرمایه‌گذاران ریسک‌گریز هستند، این بانک‌ها به‌عنوان سرمایه‌گذاران پیش‌گام وارد می‌شوند و منابع لازم را برای حرکت اقتصاد به‌سوی بخش‌های مولد و استراتژیک فراهم می‌آورند.

به‌عنوان نمونه، بانک توسعه چین (CDB) نقش بسیار فعالی در پیشبرد استراتژی تحول صنعتی چین ایفا کرده است. این بانک از طریق تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی گسترده، توسعه فناوری‌های پیشرفته، انرژی‌های نو و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط، بستری مناسب برای جهش چین از یک اقتصاد کشاورزی و کاربر به یک اقتصاد صنعتی و فناورمحور فراهم کرده است. تجربه بانک توسعه آلمان (KfW) نیز گویای آن است که بانک‌های توسعه‌ای چگونه می‌توانند در بازسازی ساختار اقتصادی کشور پس از بحران‌ها، مانند جنگ جهانی دوم یا بحران‌های مالی، ایفای نقش کنند.KfW با سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در بخش‌هایی نظیر انرژی پاک، مسکن سبز و نوآوری صنعتی، در زمره بازیگران اصلی تحول ساختاری اقتصاد آلمان قرار گرفته است.[۱]

در جمع‌بندی می‌توان گفت که بانک‌های توسعه‌ای با تمرکز بر پروژه‌های کلیدی، بلندمدت و اغلب پرریسک، و با در نظر گرفتن اهداف تحول‌آفرین در سیاست‌گذاری، از مهم‌ترین ابزارهای دولت برای پیشبرد تحول ساختاری در اقتصاد به‌شمار می‌روند.

۶-۱. نقش ضدچرخه‌ای بانک‌های توسعه‌ای

یکی از ویژگی‌های مهم و متمایز بانک‌های توسعه‌ای، نقش ضدچرخه‌ای[۲] آن‌ها در اقتصاد است. برخلاف بانک‌های تجاری که در دوران رکود اقتصادی معمولاً از ارائه تسهیلات و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های جدید خودداری می‌کنند، بانک‌های توسعه‌ای می‌توانند در شرایط بحران وارد عمل شده و از طریق گسترش تأمین مالی، نقش تثبیت‌کننده در اقتصاد ایفا نمایند. اولین پیمایش بانک جهانی درباره بانک‌های توسعه‌ای نشان داد که بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹، بانک‌های توسعه‌ای حاضر در نمونه پیمایش به‌طور متوسط وام‌دهی خود را ۳۶ درصد افزایش دادند، در حالی که در همین بازه، اعتباردهی بانک‌های خصوصی تنها ۱۰ درصد رشد داشت.[۳] در بحران‌های مالی، معمولاً به دلیل افزایش ریسک ادراک‌شده، کاهش نقدینگی و افت اعتماد در بازار، جریان اعتبار از سوی نهادهای تجاری دچار اختلال می‌شود. در چنین شرایطی، بانک‌های توسعه‌ای به‌عنوان بازوی

---

[1] Hu, B., Schclarek, A., Xu, J., & Yan, J. (2022). Long-term finance provision: National development banks vs. commercial banks. *World Development*, 158, 105973.

[2] counter-cyclical role

[3] De Luna-Martínez, J., & Vicente, C. L. (2012). *Global survey of development banks* (Policy Research Working Paper No. 5969). Washington, DC: World Bank. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8f552f5b-efc3-5989-8282-8b1b258448c8.

مالی دولت، قادرند با تأمین مالی هدفمند، مانع از توقف کامل سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، تولیدی و فناورانه شوند. به بیان دیگر، بانک‌های توسعه‌ای می‌توانند شکاف ایجادشده در بازار اعتباری را با مداخله فعال خود پر کنند و از تعمیق رکود جلوگیری نمایند.

تجربه جهانی نشان می‌دهد که در بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸، بسیاری از کشورها به بانک‌های توسعه‌ای متوسل شدند تا از طریق آن‌ها سیاست‌های محرک اقتصادی را اجرا کنند. بانک‌های توسعه‌ای به دلیل ارتباط نزدیک با دولت، توانایی تأمین مالی از طریق منابع بودجه‌ای یا انتشار اوراق تضمین‌شده، و آشنایی با ساختار بخش‌های اولویت‌دار اقتصاد، نسبت به بانک‌های خصوصی واکنش سریع‌تر و مؤثرتری در برابر بحران‌ها دارند. افزون بر این، چون الزامی به رعایت همان شاخص‌های سخت‌گیرانه سودآوری کوتاه‌مدت ندارند، می‌توانند در شرایطی که بانک‌های تجاری در حال انقباض اعتباری هستند، وارد عمل شده و نقدینگی مورد نیاز اقتصاد را تأمین کنند.

در مجموع، نقش ضدچرخه‌ای بانک‌های توسعه‌ای یکی از مهم‌ترین وجوه تمایز آن‌ها با بانک‌های تجاری است؛ نقشی که نه تنها در مواجهه با بحران‌ها اهمیت می‌یابد، بلکه ابزاری مؤثر برای کاهش نوسانات سرمایه‌گذاری، تثبیت رشد اقتصادی و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد ملی در برابر شوک‌های خارجی محسوب می‌شود.

۱-۷. تفاوت‌های اصلی بانکداری توسعه‌ای و بانکداری تجاری

بانک‌های توسعه‌ای و بانک‌های تجاری به‌رغم شباهت‌های شکلی، در ماهیت، هدف‌گذاری و نقش اقتصادی تفاوت‌های اساسی دارند. درک این تفاوت‌ها، به‌ویژه در زمینه مأموریت، شیوه تأمین مالی، ساختار ریسک‌پذیری و ارزیابی عملکرد، برای تحلیل کارکرد بانک‌های توسعه‌ای در نظام مالی کشور ضروری است. در ادامه تفاوت‌های کلیدی این دو مدل بانکداری آورده شده است.

۱-۷-۱. تفاوت در مأموریت و اهداف

بانک‌های توسعه‌ای و بانک‌های تجاری دارای تفاوت‌های اساسی در مأموریت، اهداف و شیوه عملکرد خود هستند. نخستین و بنیادی‌ترین تفاوت میان این دو نوع نهاد مالی، در فلسفه وجودی و مأموریت‌های آن‌ها نهفته است. بانک‌های تجاری نهادهایی سودمحور هستند که عمدتاً با هدف حداکثرسازی بازدهی برای سهامداران خود فعالیت می‌کنند و تمرکز آن‌ها بر ارائه خدمات مالی در حوزه‌هایی است که سودآوری کوتاه‌مدت و تضمین‌شده دارد. این بانک‌ها غالباً در پی اعطای وام‌های کم‌ریسک، با دوره بازگشت کوتاه‌مدت و با تضمین‌های کافی هستند و به دلیل محدودیت‌های نهادی و مقرراتی، تمایل کمی به ورود به پروژه‌های بزرگ زیرساختی، نوآورانه یا پرریسک دارند.

در مقابل، بانک‌های توسعه‌ای نهادهایی هستند که با مأموریت تحقق اهداف اقتصادی، اجتماعی و صنعتی بلندمدت کشور تأسیس شده و معمولاً تحت مالکیت یا نظارت دولت فعالیت می‌کنند. آن‌ها با تأکید بر بازده اجتماعی[1] و نه صرفاً بازده مالی، به دنبال سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی هستند که برای رشد اقتصادی بلندمدت، ایجاد اشتغال، رفع فقر و توسعه زیرساخت‌های ملی اهمیت راهبردی دارند، حتی اگر سوددهی مالی این پروژه‌ها محدود یا پرریسک باشد.

بانک‌های توسعه‌ای معمولاً در حوزه‌هایی مانند توسعه زیرساخت‌ها، انرژی‌های تجدیدپذیر، صنایع نوپا، تحقیق و توسعه(R&D) ، کشاورزی پایدار و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط فعالیت دارند؛ در حالی که بانک‌های تجاری عمدتاً در بخش‌هایی با سودآوری سریع، قابلیت وثیقه‌گذاری بالا و نقدشوندگی مناسب متمرکز می‌شوند. همچنین بانک‌های توسعه‌ای معمولاً دارای پیوند ساختاری با سیاست‌های کلان دولت و برنامه‌های توسعه ملی هستند و به‌عنوان بازوی مالی دولت برای تحقق اهداف توسعه‌ای عمل می‌کنند، در حالی که بانک‌های تجاری اغلب مستقل از سیاست‌گذاری عمومی عمل می‌کنند و انگیزه اصلی آن‌ها پاسخ‌گویی به منافع سرمایه‌گذاران است، نه اجرای استراتژی‌های ملی.

این تفاوت در مأموریت، فلسفه وجودی، معیارهای ارزیابی و حوزه‌های فعالیت، سبب تمایز بنیادین میان بانک‌های توسعه‌ای و تجاری شده و توجیهی اساسی برای استمرار نقش نهادهای توسعه‌ای در کنار بازارهای مالی خصوصی فراهم می‌آورد. در نتیجه، تمایز اساسی در اهداف و مأموریت‌ها میان این دو نوع بانک، به تفاوت در نوع مشتریان، پروژه‌ها، ابزارهای مالی و نیز معیارهای ارزیابی عملکرد آن‌ها منجر می‌شود.

۲-۷-۱. تفاوت در ساختار تأمین مالی و سررسید وام‌ها

یکی از تفاوت‌های بنیادین میان بانک‌های توسعه‌ای و بانک‌های تجاری، نحوه تأمین مالی و افق زمانی وام‌هایی است که این دو نوع نهاد ارائه می‌دهند. بانک‌های توسعه‌ای با هدف تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی، صنعتی، فناورانه و تحول‌آفرین، نیازمند منابع بلندمدت و پایدار هستند و به همین نسبت، وام‌هایی با سررسیدهای بلندمدت ارائه می‌کنند. در مقابل، بانک‌های تجاری به دلیل ماهیت سپرده‌پذیری کوتاه‌مدت و ملاحظات نقدینگی، معمولاً بر وام‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت تمرکز دارند.

مطالعات تجربی نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، بانک‌های توسعه‌ای سهم بسیار بیشتری از کل وام‌های بلندمدت را نسبت به بانک‌های تجاری ارائه می‌دهند. این تفاوت، ریشه در ساختار تأمین مالی هر یک از این دو نوع بانک دارد. بانک‌های تجاری، وابسته به سپرده‌های کوتاه‌مدت و نرخ‌های بهره بازار هستند و همین موضوع باعث می‌شود که از ورود به تعهدات مالی بلندمدت پرهیز کنند. در مقابل، بانک‌های توسعه‌ای از منابع

[1] social returns

خاصی نظیر سرمایه‌گذاری‌های دولت، اوراق قرضه توسعه‌ای، منابع خارجی (بانک‌های منطقه‌ای و بین‌المللی توسعه)، و گاه تخصیص‌های خاص بودجه‌ای استفاده می‌کنند. این منابع به آن‌ها امکان می‌دهد تا پروژه‌هایی با دوره بازگشت ۱۰ تا ۳۰ سال را نیز تأمین مالی کنند.

به‌علاوه، بانک‌های توسعه‌ای به دلیل مأموریت‌های عمومی و توسعه‌ای خود، قادرند ریسک زمانی سرمایه‌گذاری را بهتر مدیریت کرده و حتی در صورت بازدهی دیرهنگام پروژه، به ادامه تأمین مالی آن متعهد بمانند. در حالی که بانک‌های تجاری معمولاً در شرایط بروز تأخیر یا نوسانات اقتصادی، از تأمین مالی مجدد یا تمدید تعهدات خود امتناع می‌ورزند، که این امر می‌تواند به شکست پروژه‌های توسعه‌ای بیانجامد.

در مجموع، توانایی بانک‌های توسعه‌ای در تأمین مالی پروژه‌های بلندمدت با استفاده از منابع پایدار و غیرسپرده‌ای، آن‌ها را به نهادهایی منحصر به‌فرد در زیست‌بوم مالی کشورها بدل می‌کند؛ نهادهایی که می‌توانند نقش مکمل، و نه رقیب، برای بانک‌های تجاری در مسیر تحقق توسعه پایدار ایفا نمایند.

۳-۷-۱. تفاوت در ابزارها و مکانیزم‌های مدیریت ریسک و نحوه مواجهه با الگوهای مقرراتی بین‌المللی مثل بازل

بانک‌های توسعه‌ای و بانک‌های تجاری در نحوه شناسایی، ارزیابی و مدیریت ریسک‌های مالی و اعتباری، تفاوت‌های بنیادینی دارند. بانک‌های تجاری معمولاً تابع مقررات احتیاطی استاندارد بین‌المللی نظیر توافق‌نامه‌های بازل[1] هستند که بر اصولی مانند کفایت سرمایه، شفافیت اطلاعاتی، و تمرکز بر ریسک‌های بازار، اعتباری و عملیاتی تأکید دارند. این چارچوب‌ها بیشتر بر بانک‌هایی طراحی شده‌اند که در بازارهای مالی رقابتی فعالیت می‌کنند و هدف اصلی آن‌ها حفظ ثبات مالی و جلوگیری از بحران‌های بانکی است.

در مقابل، بانک‌های توسعه‌ای به دلیل مأموریت‌های خاص خود، معمولاً با پروژه‌هایی سر و کار دارند که دارای ریسک‌های غیرمتعارف، افق بازدهی بلندمدت، و عدم قطعیت‌های ساختاری هستند. به همین دلیل، استفاده از مدل‌های ارزیابی ریسک مشابه با بانک‌های تجاری می‌تواند منجر به محدود شدن توان عملکردی بانک‌های توسعه‌ای در تحقق مأموریت خود شود. برای نمونه، پروژه‌های زیرساختی یا فناورانه که توسط بانک‌های توسعه‌ای پشتیبانی می‌شوند، اغلب به دلیل فقدان سابقه مالی قابل اتکا یا نبود وثایق سنتی، از منظر مدل‌های معمول بازل، ریسک‌پذیر تلقی می‌شوند و مشمول محدودیت‌های سرمایه‌ای شدید خواهند شد.

همین موضوع باعث شده است برخی پژوهشگران بر این نکته تأکید کنند که اعمال مستقیم مقررات بازل بر بانک‌های توسعه‌ای می‌تواند کارکرد ضدتوسعه‌ای داشته باشد. Sobreira (2008) در این زمینه هشدار می‌دهد

[1] Basel Accords

که استانداردهای بازل، که عمدتاً برای بانک‌های تجاری با مأموریت سودآوری تدوین شده‌اند، اگر بدون تعدیل و بومی‌سازی بر بانک‌های توسعه‌ای اعمال شوند، ممکن است این نهادها را به سمت رفتارهای محافظه‌کارانه سوق دهند و از ایفای نقش توسعه‌ای بازدارند.[۱]

در پاسخ به این چالش، برخی کشورها الگوهای مقرراتی جداگانه‌ای برای بانک‌های توسعه‌ای طراحی کرده‌اند که در آن، ارزیابی ریسک‌ها نه فقط بر اساس شاخص‌های مالی، بلکه با در نظر گرفتن شاخص‌های توسعه‌ای، اقتصادی و اجتماعی انجام می‌شود. این رویکرد به بانک‌های توسعه‌ای امکان می‌دهد ضمن رعایت اصول شفافیت و سلامت مالی، در اجرای پروژه‌هایی که دارای ارزش استراتژیک برای اقتصاد کشور هستند نیز مشارکت فعال داشته باشند.[۲]

به‌طور کلی، تفاوت در ماهیت ریسک‌های تحت پوشش، اهداف سیاستی و افق‌های زمانی پروژه‌ها، ایجاب می‌کند که مکانیزم‌های مدیریت ریسک در بانک‌های توسعه‌ای متفاوت از بانک‌های تجاری طراحی شود، و استانداردهای بین‌المللی مانند بازل به گونه‌ای تفسیر و بومی‌سازی شوند که با ماهیت مأموریت توسعه‌ای این نهادها سازگار باشد.

۴-۷-۱. تفاوت در ساختار حاکمیت شرکتی و استقلال سیاسی

یکی از تفاوت‌های مهم و تعیین‌کننده میان بانک‌های توسعه‌ای و بانک‌های تجاری، ساختار حاکمیت شرکتی[۳] و میزان استقلال آن‌ها از مداخلات سیاسی است. بانک‌های تجاری، به‌ویژه در ساختارهای خصوصی، معمولاً دارای نظام‌های حاکمیتی مبتنی بر منافع سهامداران هستند که از طریق هیئت‌مدیره منتخب، مدیریت بانک را نظارت و هدایت می‌کنند. معیارهای اصلی در این نوع حاکمیت، سودآوری، بازده سرمایه و پاسخگویی مالی به سهامداران است.

در مقابل، بانک‌های توسعه‌ای به دلیل مأموریت‌های عمومی و دولتی خود، اغلب تحت مالکیت یا کنترل دولت قرار دارند و ساختار حاکمیتی آن‌ها می‌تواند در معرض مداخلات سیاسی یا انتصابات غیرفنی قرار گیرد. در بسیاری از کشورها، انتصاب مدیران ارشد این بانک‌ها، نحوه تخصیص منابع، و حتی انتخاب پروژه‌ها ممکن است تحت تأثیر ملاحظات سیاسی یا منافع کوتاه‌مدت دولت‌ها قرار گیرد.

---

[1] Sobreira, Rogério. (2008). Development banks, risk and Basle II: some assessments. *Cadernos EBAPE.BR*, *6*, 01-08.

[2] Columbia Center on Sustainable Investment. (2021). *Development banking in the global economy: State of play and future direction*. https://ccsi.columbia.edu

[3] corporate governance

این موضوع، یکی از اصلی‌ترین چالش‌های اثربخشی بانک‌های توسعه‌ای محسوب می‌شود؛ زیرا مداخله سیاسی در فرایند تصمیم‌گیری می‌تواند منجر به تخصیص ناکارآمد منابع، فساد، اعطای وام‌های ترجیحی به گروه‌های خاص و تضعیف اعتبار و استقلال حرفه‌ای بانک شود.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که بانک‌های توسعه‌ای موفق در جهان سازکارهای مشخصی را به منظور تضمین تصمیم‌گیری‌های تخصصی پیاده‌سازی نموده‌اند. برای مثال، بانک توسعه آلمان (KfW) دارای ساختار حاکمیتی مستقل و شفاف است و با وجود آن‌که نهادی دولتی محسوب می‌شود، تصمیم‌گیری‌های اعتباری آن توسط کمیته‌های فنی مستقل و با رویکردی تخصصی انجام می‌شود. این بانک از چارچوب‌های مشخص برای ارزیابی پروژه‌ها و کنترل‌های داخلی قوی برای حفظ سلامت مالی و رعایت مأموریت توسعه‌ای خود استفاده می‌کند.[1]

در مقابل، در کشورهایی که نظام پاسخگویی ضعیف‌تر است یا سازوکارهای نظارتی کارآمد وجود ندارد، بانک‌های توسعه‌ای ممکن است به ابزاری برای تأمین کسری بودجه، توزیع رانت، حمایت از منافع سیاسی یا اجرای طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی تبدیل شوند. چنین وضعیتی موجب کاهش مشروعیت و اثربخشی این نهادها و در نهایت، تحمیل بار مالی مضاعف بر دولت و جامعه می‌شود.

بنابراین، طراحی مناسب ساختار نهادی یک بانک توسعه، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، از حیث استقلال عملیاتی و سیاسی اهمیت بسزایی دارد. این ساختار باید به‌گونه‌ای باشد که ضمن حفظ رابطه منطقی با دولت به‌عنوان مالک یا ناظر، مانع از مداخلات سیاسی در فرایندهای فنی و اعتباری شود و تخصص، شایسته‌سالاری و ارزیابی دقیق پروژه‌ها را در محور تصمیم‌گیری قرار دهد.

۵-۷-۱. تفاوت در معیارهای عملکرد و ارزیابی موفقیت بانک

بانک‌های توسعه‌ای و بانک‌های تجاری از منظر شاخص‌ها و معیارهای ارزیابی عملکرد، تفاوت‌های بنیادینی دارند. بانک‌های تجاری معمولاً بر اساس شاخص‌های مالی سنجیده می‌شوند؛ از جمله سودآوری، بازده سرمایه، کارایی عملیاتی، نسبت‌های مالی و رشد سهم بازار. این معیارها به‌صورت کمی و در افق زمانی کوتاه‌مدت تا میان‌مدت قابل اندازه‌گیری هستند و مستقیماً با منافع سهامداران مرتبط‌اند.

در مقابل، بانک‌های توسعه‌ای دارای مأموریت‌های فراتر از سودآوری صرف هستند و به‌همین دلیل، ارزیابی عملکرد آن‌ها باید با در نظر گرفتن شاخص‌های توسعه‌ای و اهداف عمومی انجام شود. این شاخص‌ها شامل میزان اثرگذاری اجتماعی و اقتصادی پروژه‌های تأمین مالی‌شده، ارتقای شمول مالی، ایجاد اشتغال، تقویت

[1] Columbia CCSI, 2021

بنگاه‌های کوچک و متوسط، حمایت از نوآوری، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و افزایش تاب‌آوری اقتصاد ملی در برابر شوک‌ها هستند.

بر اساس این تفاوت بنیادین، ارزیابی عملکرد بانک‌های توسعه‌ای نیازمند طراحی مدل‌هایی ترکیبی است که هم‌زمان معیارهای مالی (برای اطمینان از پایداری و سلامت بانک) و معیارهای توسعه‌ای (برای ارزیابی اثربخشی مأموریت) را در بر گیرد. همچنین، تجربیات موفق بین‌المللی نشان می‌دهد که بانک‌های توسعه‌ای اثربخش، معمولاً دارای سیستم‌های ارزیابی اثرگذاری توسعه‌ای هستند که به‌صورت دوره‌ای، پیامدهای اجتماعی و اقتصادی پروژه‌ها را بررسی می‌کنند و نتایج آن‌ها را در فرایند تصمیم‌گیری و بازنگری استراتژی‌ها وارد می‌سازند[1].

نبود چنین نظام‌های ارزیابی در بانک‌های توسعه‌ای می‌تواند باعث شود که عملکرد آن‌ها به‌درستی سنجیده نشود یا با بانک‌های تجاری اشتباهاً مقایسه شوند. این در حالی است که تمرکز صرف بر سودآوری مالی می‌تواند به انحراف بانک توسعه‌ای از مأموریت‌های اصلی‌اش و کاهش نقش آن در تحقق اهداف کلان ملی منجر شود.

در نتیجه، تعریف و پیاده‌سازی شاخص‌های مناسب ارزیابی عملکرد که تلفیقی از کارایی مالی و اثربخشی توسعه‌ای باشند، شرط لازم برای نظارت اثربخش، پاسخ‌گویی عمومی، و ارتقای عملکرد بانک‌های توسعه‌ای به شمار می‌رود.

۶-۷-۱. تفاوت کارکرد بانک‌های توسعه‌ای ملی با صندوق‌های ذخیره ثروت ملی

بانک‌های توسعه‌ای ملی و صندوق‌های ثروت ملی[2] دو نهاد مهم هستند که اگرچه هر دو تحت مالکیت دولت قرار دارند و در نگاه نخست شباهت‌هایی دارند، اما از حیث مأموریت، منطق اقتصادی، ابزارهای مالی و آثار اقتصاد کلان، تفاوت‌های بنیادینی میان آن‌ها وجود دارد.

بانک توسعه‌ای ملی همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد، نهادی مالی است که با هدف تأمین مالی توسعه اقتصادی، به‌ویژه در حوزه‌هایی که بخش خصوصی به دلیل ریسک بالا، بازدهی بلندمدت یا شکست بازار تمایلی به سرمایه‌گذاری ندارد، ایجاد می‌شود. این بانک‌ها معمولاً در پروژه‌های زیربنایی، صنعتی، فناوری، محیط‌زیست، بنگاه‌های کوچک و متوسط و توسعه منطقه‌ای فعالیت می‌کنند. منطق اقتصادی شکل‌گیری بانک‌های توسعه‌ای مبتنی بر جبران شکست بازار، کاهش محدودیت اعتباری و هدایت منابع مالی به سمت فعالیت‌های مولد و اولویت‌دار است. در نتیجه، سودآوری برای بانک توسعه‌ای اهمیت دارد، اما هدف نهایی محسوب نمی‌شود و در بسیاری موارد، اهداف توسعه‌ای بر معیارهای صرفاً تجاری تقدم دارند.

---

[1] Griffith-Jones, 2022

[2] Welth Funds

در مقابل، صندوق ثروت ملی نهادی سرمایه‌گذاری است که با هدف مدیریت، حفظ و افزایش ثروت دولت در افق بلندمدت ایجاد می‌شود. منابع این صندوق‌ها عمدتاً از مازاد درآمدهای حاصل از صادرات منابع طبیعی، مازاد بودجه دولت یا ذخایر ارزی تأمین می‌شود. منطق اقتصادی صندوق ثروت ملی بر پایه مفاهیمی چون عدالت بین‌نسلی، هموارسازی درآمدهای دولت، کاهش نوسانات اقتصاد کلان و جلوگیری از بیماری هلندی استوار است. برخلاف بانک‌های توسعه‌ای، صندوق‌های ثروت ملی معمولاً تمرکز خود را بر بازدهی مالی و تنوع‌بخشی به سبد دارایی‌ها قرار می‌دهند و نقش مستقیم و اجرایی در سیاست صنعتی یا توسعه داخلی ندارند.

از منظر ابزارهای مالی نیز تفاوت میان این دو نهاد قابل توجه است. بانک‌های توسعه‌ای عمدتاً از ابزارهایی مانند اعطای تسهیلات بلندمدت، تضمین اعتباری، مشارکت در پروژه‌ها و تأمین مالی ترکیبی استفاده می‌کنند و تمرکز اصلی آن‌ها بر سرمایه‌گذاری در داخل کشور است. در مقابل، صندوق‌های ثروت ملی بیشتر در دارایی‌های مالی نظیر سهام، اوراق بدهی، املاک و دارایی‌های واقعی در بازارهای بین‌المللی سرمایه‌گذاری می‌کنند و تنوع جغرافیایی یکی از اصول کلیدی مدیریت آن‌هاست.

رابطه این نهادها با دولت نیز ماهیت متفاوتی دارد. بانک‌های توسعه‌ای معمولاً بازوی اجرایی سیاست‌های توسعه‌ای و صنعتی دولت محسوب می‌شوند و از این‌رو، در معرض مداخلات سیاستی و فشارهای کوتاه‌مدت قرار دارند. این مسئله، در صورت ضعف حاکمیت شرکتی، می‌تواند منجر به ناکارایی، تخصیص غیربهینه منابع یا افزایش مطالبات غیرجاری شود. در مقابل، صندوق‌های ثروت ملی عموماً با تأکید بر استقلال نهادی، شفافیت و قواعد روشن سرمایه‌گذاری اداره می‌شوند و پاسخگویی آن‌ها نه‌تنها به دولت فعلی، بلکه به نسل‌های آینده نیز تعریف می‌شود.

از نظر آثار اقتصاد کلان، بانک‌های توسعه‌ای به‌طور مستقیم بر رشد اقتصادی، اشتغال، توسعه صنعتی و ارتقای ظرفیت تولید اثر می‌گذارند، در حالی که صندوق‌های ثروت ملی نقش پررنگ‌تری در ثبات اقتصاد کلان، مدیریت شوک‌های خارجی و پایداری مالی دولت ایفا می‌کنند. به بیان دیگر، بانک توسعه‌ای بیشتر نهادی «توسعه‌گرا» و صندوق ثروت ملی نهادی «ثروت‌محور» است.

در نهایت، تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که این دو نهاد جایگزین یکدیگر نیستند، بلکه در صورت طراحی نهادی مناسب، می‌توانند نقش‌های مکمل ایفا کنند. بانک‌های توسعه‌ای می‌توانند موتور تأمین مالی توسعه داخلی باشند، در حالی که صندوق‌های ثروت ملی با مدیریت بهینه منابع و درآمدهای مازاد، پایداری مالی و منافع بین‌نسلی را تضمین می‌کنند. تفکیک روشن مأموریت‌ها، تقویت حاکمیت شرکتی و پرهیز از خلط کارکردها، شرط موفقیت هر دو نهاد در خدمت به اهداف کلان اقتصادی است.

فصل دوم: مطالعه موردی بانک‌های توسعه‌ای ملی

در این بخش، با اتکا به برداشت اولیه از ماهیت و کارکرد بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، به منظور انجام مطالعه موردی و شناسایی عوامل و مؤلفه‌های کلیدی در چارچوب نهادی چنین بانک‌هایی، سه بانک توسعه‌ای ملی از کشورهای مختلف جهان برگزیده شد. معیار انتخاب این بانک‌ها برخورداری از دو ویژگی اصلی بود: نخست، داشتن سهمی بیش از ۱۰ درصد از بازار مالی کشور خود؛ و دوم، ایفای نقشی برجسته‌تر از سایر بانک‌های داخلی در پیشبرد اهداف توسعه ملی.

۱-۲. بانک توسعه‌ای ملی در آلمان

بانک بازسازی آلمان (KfW) در منظومه مالی و اقتصادی اروپا، نه فقط یک بانک توسعه‌ای، بلکه الگویی از پیوند نوآوری، سیاست‌گذاری هوشمند، و نقش‌آفرینی مسئولانه در توسعه پایدار است. ریشه‌های تأسیس این بانک به سال ۱۹۴۸ و تلاش برای بازسازی آلمان ویران‌شده پس از جنگ جهانی دوم بازمی‌گردد؛ زمانی که منابع طرح مارشال[1] زمینه‌ساز اولین سرمایه‌گذاری‌های KfW شد و آلمان را در مسیر احیا و رشد اقتصادی قرار داد. KfW در دهه‌های پس از آن، همگام با تحولات داخلی و بین‌المللی، رسالت خود را گسترش داد و امروزه به عنوان بزرگ‌ترین بانک توسعه‌ای ملی اروپا و یکی از مهم‌ترین بازیگران نظام مالی جهان شناخته می‌شود.[2]

این بانک دولتی که ۸۰ درصد سهام آن در اختیار دولت فدرال و ۲۰ درصد متعلق به ایالت‌های آلمان است، همواره فراتر از یک واسطه مالی صرف عمل کرده است. KfW بازوی سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده‌ای است که در تمامی ادوار، به ویژه پس از بحران مالی جهانی ۲۰۰۸، محور تأمین مالی بلندمدت، ضدچرخه‌ای و سبز در آلمان بوده و با پشتوانه ترازنامه‌ای عظیم، سالانه میلیاردها یورو منابع را به اولویت‌های کلان توسعه‌ای کشور هدایت می‌کند.

این مأموریت‌ها در گذر زمان گسترش یافته و از بازسازی صنایع سنگین و مسکن، به حمایت هدفمند از بنگاه‌های کوچک و متوسط[3]، کارآفرینی، انرژی‌های تجدیدپذیر، آموزش، و حتی ابتکارات اجتماعی و فناوری سبز تعمیم یافته است.[4]

در مدل کسب و کار KfW اولویت با وام‌دهی غیرمستقیم[5] است؛ بدین معنا که بانک به جای ارائه مستقیم وام به مشتریان نهایی، تسهیلات حمایتی خود را از طریق بانک‌های تجاری و مؤسسات مالی همکار در سراسر

---

[1] Marshall Plan

[2] Columbia CCSI, 2021

[3] SMEs

[4] KfW. (2024, May 10). Sustainability at KfW. https://www.kfw.de/About-KfW/Sustainability

[5] On-lending Principle

کشور توزیع می‌کند. این رویکرد، هم ریسک عملیاتی و اعتباری KfW را کاهش داده و هم شبکه بانکی کشور را به خدمت توسعه ملی درمی‌آورد. این بانک فاقد شعبه یا فعالیت بانکی عمومی است و منابع مالی خود را از طریق انتشار اوراق در بازارهای مالی داخلی و بین‌المللی تأمین می‌کند؛ مزیتی که با پشتوانه ضمانت کامل دولت فدرال و اعتبار سنجی AAA، هزینه تأمین مالی نسبتاً پایینی را برای آن به همراه دارد.

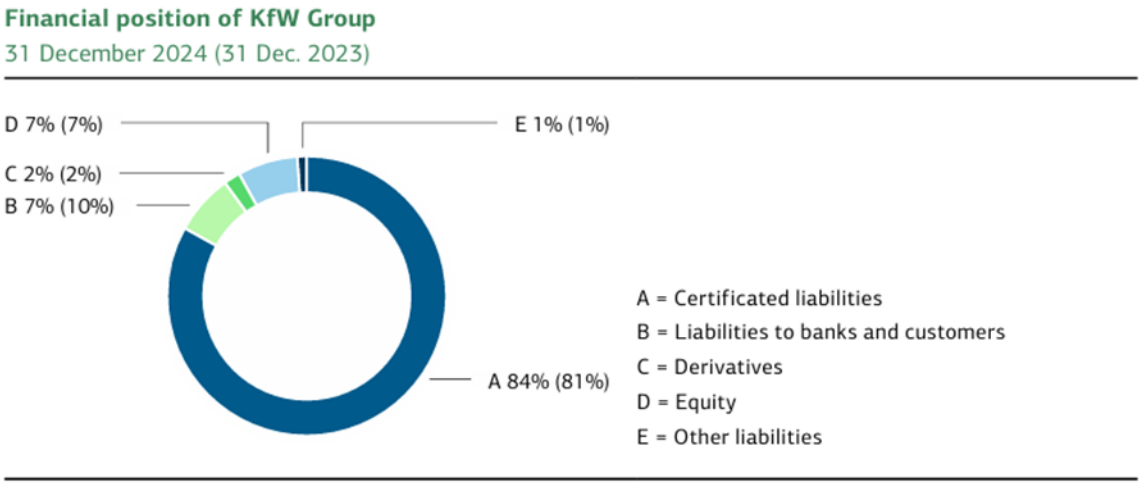
نقش KfW نه‌تنها در تأمین مالی پروژه‌های کلان و نوآورانه، بلکه در ارتقای تخصص فنی، دانش مشاوره‌ای و ایجاد هم‌افزایی میان بخش‌های خصوصی و دولتی، آن را به قلب تپنده توسعه پایدار آلمان و الهام‌بخش بسیاری از اقتصادهای نوظهور تبدیل کرده است.[1]

۲-۱-۱. تأمین منابع مالی kfw

یکی از ویژگی‌های متمایز بانک توسعه‌ای بازسازی آلمان (KfW) در مقایسه با بانک‌های تجاری و بسیاری از نهادهای مالی دیگر، شیوه تأمین منابع مالی آن است. kfw به موجب قانون تأسیس خود برای تأمین مالی متکی به سپرده‌های عمومی نیست؛ بلکه تأمین مالی این بانک به طور عمده از طریق بازارهای سرمایه داخلی و بین‌المللی صورت می‌گیرد.[2] البته این بانک با هدف انجام برخی از عملیات بانکی مورد نیاز، در صورت لزوم حساب سپرده جاری برای مشتریان افتتاح می‌کند؛ اما برای تأمین مالی خود اتکایی بر این منابع جاری ندارد. در سال ۲۰۲۴ مجموع بدهی این بانک به مشتریان و دیگر بانک‌ها ۸ درصد مجموع کل بدهی‌ها را تشکیل می‌داد.

منابع اولیه تأمین مالی KfW از طرح مارشال تأمین شده بود. ایالات متحده آمریکا یک میلیارد یورو برای بازسازی آلمان اختصاص داده بود. برخلاف سایر کشورهای اروپایی که دولت‌هایشان این پول را صرفاً خرج کردند، در آلمان بانکی تأسیس شد تا منابع طرح مارشال را مدیریت و سرمایه‌گذاری کند؛ امری که باعث شد این منابع به صورت گردشی در اقتصاد آلمان باقی بمانند و تا به امروز به‌طور مستمر سرمایه‌گذاری شوند. KfW به‌تدریج در اندازه و دامنه فعالیت رشد کرد و اکنون بیشتر منابع مالی خود را از طریق انتشار اوراق قرضه و فروش آن‌ها در بازار سرمایه تأمین می‌کند. نمودار زیر وضعیت تأمین منابع مالی kfw را در سال‌ها ۲۰۲۳ و ۲۰۲۴ نشان می‌دهد.

[1] Columbia CCSI, 2021
[2] KfW, 2024



نمودار ۱. وضعیت تأمین منابع مالی بانک بازسازی آلمان[1]

KfW منابع خود را عمدتاً از طریق انتشار اوراق قرضه[2] در بازارهای مالی جهانی به دست می‌آورد. پشتوانه کامل دولت فدرال آلمان که به طور قانونی ضامن تعهدات KfW است، موجب شده این بانک نزد مؤسسات رتبه‌بندی معتبر بین‌المللی همواره بالاترین رتبه اعتباری (AAA/Aaa) را کسب کند. این اعتبار بی‌نظیر سبب می‌شود که KfW بتواند اوراق خود را با کم‌ترین نرخ بهره ممکن و با استقبال گسترده سرمایه‌گذاران بزرگ و نهادی در سراسر جهان عرضه کند.[3]

در سال ۲۰۲۴، میزان اوراق منتشرشده توسط KfW حدود ۷۸ میلیارد یورو بوده که بخش عمده آن از طریق بازارهای سرمایه بین‌المللی صورت گرفته است. توزیع ارزی اوراق شامل ۵۲٪ یورو، ۲۴٪ دلار آمریکا، ۱۲٪ پوند انگلیس، ۱٪ یوان چین و مابقی به ارزهای دیگر بوده است.

جدول زیر وضعیت منابع این بانک در سمت بدهی را نشان می‌دهد.

جدول ۱. سمت بدهی بانک KfW[4]

سرفصل‌های بدهی بانک	۳۱ دسامبر ۲۰۲۴ میلیون یورو	درصد از مجموع بدهی‌ها
اوراق بدهی بلندمدت	۴۳۴,۱۲۱	
اوراق کوتاه‌مدت (Commercial paper)	۳۲,۴۸۸	
بهره و سود پرداختنی	۳,۴۲۸	
جمع اوراق بدهی منتشرشده	۴۷۰,۰۳۸	٪۹۲

[1] KfW. (2025). *Financial Report 2024: Enabling growth*. Retrieved from https://www.kfw.de/

[2] Bond Issuance

[3] Griffith-Jones, S., & Ocampo, J. A. (Eds.). (2018). *The Future of National Development Banks*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198827948.001.0001

[4] KfW, 2025

جمهوری فدرال آلمان:		
– صندوق ویژه[۱] ERP	۳۴۲	
– بودجه دولت فدرال	۴,۲۷۰	
– صندوق تثبیت اقتصادی[۲] (WSF)	۲۱,۴۴۶	
جمع استقراض از دولت فدرال آلمان	۲۶,۰۵۸	
سایر سپرده‌ها	۵,۰۷۲	
بدهی به مشتریان (Liabilities to customers)	۳۱,۱۳۰	٪۷
بدهی به بانک‌ها (Liabilities to banks)	۵,۲۴۸	٪۱
جمع کل	۵۰۶,۴۱۶	٪۱۰۰

همانطور که ملاحظه می‌شود سهم اوراق بدهی از کل منابع جذب شده به بیش از ۹۲ درصد می‌رسد. نسبت اوراق بلندمدت به کوتاه‌مدت، بسیار بالا است و ۹۶٪ منابع از محل اوراق بلندمدت تأمین می‌شود. منابع جذب شده از مشتریان و بانک‌ها به استثنای منابع دولتی فقط ۲٪ بدهی‌ها را شامل می‌شود.

از ابزارهای تأمین مالی KfW می‌توان به اوراق قرضه معیار[۳] اشاره کرد که اوراقی با حجم بالا، ساختار استاندارد و نقدشوندگی بالا برای بازارهای بین‌المللی منتشر می‌شود. حدود ۵۷٪ از کل اوراق منتشره KfW در قالب همین برنامه‌های معیار عرضه می‌شود. همچنین KfW طی سال‌های اخیر سهم قابل توجهی (حدود ۱۰٪) از منابع خود را از طریق اوراق سبز[۴] جذب نموده است.[۵]

برای پروژه‌هایی که به یارانه بیشتری نیاز دارند (از جمله حمایت از نوآوری، استارتاپ‌ها یا برنامه‌های توسعه‌ای خاص)، KfW علاوه بر منابع بازار سرمایه، از بودجه دولت آلمان نیز کمک مالی دریافت می‌کند. به عنوان مثال، در حوزه وام‌های ترجیحی و توسعه‌ای یا برنامه‌های انرژی‌های تجدیدپذیر، بخشی از سود وام‌دهی از محل سوبسیدهای دولتی جبران می‌شود تا نرخ‌های ترجیحی حفظ شود.

---

[۱] این صندوق پس از جنگ جهانی دوم و در چارچوب طرح مارشال (Marshall Plan) برای بازسازی اقتصاد آلمان و اروپا با حمایت مالی ایالات متحده تأسیس شد. امروزه بانک KfW به نمایندگی از دولت فدرال آلمان این صندوق را مدیریت و منابع آن را به اقتصاد تزریق می‌کند.

[۲] WSF مخفف Wirtschaftsstabilisierungsfonds و به فارسی «صندوق تثبیت اقتصادی» است. این صندوق در سال ۲۰۲۰ توسط دولت آلمان برای مقابله با پیامدهای اقتصادی بحران کرونا تأسیس شد. KfW به عنوان بازوی اجرایی دولت، تخصیص منابع صندوق WSF را برای برنامه‌های ویژه (مانند برنامه حمایتی کرونا) اجرا می‌کند.

[۳] اوراق معیار (Benchmark Bonds)، اوراق بدهی با حجم بالا و ساختار استاندارد هستند که توسط KfW در بازارهای بین‌المللی منتشر می‌شوند. این اوراق با سررسیدهای رایج (۲، ۵، ۱۰ ساله)، نقدشوندگی بالا و قابلیت معامله آسان، مرجعی برای قیمت‌گذاری سایر ابزارهای مالی محسوب می‌شوند و عمدتاً مورد استفاده سرمایه‌گذاران نهادی قرار می‌گیرند.

[۴] اوراق سبز (Green Bonds)، همانند اوراق دیگر هستند اما دارای یک تفاوت کلیدی‌اند: کل وجوه حاصل از انتشار آن‌ها به پروژه‌های زیست‌محیطی اختصاص می‌یابد مانند انرژی تجدیدپذیر، بهره‌وری انرژی، حمل‌ونقل پاک و حفاظت از تنوع زیستی.

[5] KfW, 2024

مطابق اساسنامه، بانک بازسازی آلمان، عملیات تقسیم سود انجام نمی‌دهد؛ بلکه تمامی سود حاصله را جهت تقویت سرمایه پایه خود به کار می‌گیرد. جدول زیر وضعیت حقوق صاحبان سهام این بانک است. در سال ۲۰۲۴، ۱.۵ میلیارد یورو از محل سود انباشته به حقوق صاحبان سهام این بانک اضافه شده است. اهتمام آلمان به تقویت مداوم سرمایه پایه، از دلایل موفقیت این بانک در عملیات بانکداری توسعه‌ای خود بوده است.

جدول ۲. حقوق صاحبان سهام kfw[1]

سرفصل‌های حقوق صاحبان سهام	۳۱ دسامبر ۲۰۲۴ میلیون یورو	۳۱ دسامبر ۲۰۲۳ میلیون یورو
سرمایه پرداخت‌شده	۳,۳۰۰	۳,۳۰۰
اندوخته سرمایه‌ای (Capital reserve)	۸,۴۴۷	۸,۴۴۷
اندوخته صندوق ویژه ERP	۱,۱۹۱	۱,۱۹۱
سود انباشته (earnings Retained)	۲۶,۵۵۲	۲۵,۱۵۰
اندوخته تجدید ارزیابی	۸۳	-۱۵
جمع کل حقوق صاحبان سهام	۳۹,۵۷۳	۳۸,۰۷۳

۲-۱-۲. ساختار حاکمیتی بانک KfW و نقش این بانک در نظام اقتصادی آلمان

بانک توسعه‌ای KfW در نظام اقتصادی آلمان نقشی فراتر از بازوی تأمین مالی سیاستی و ضدچرخه‌ای ایفا می‌کند. اهمیت KfW به مشارکت فعال و مؤثر آن در تمامی مراحل چرخه سیاست‌گذاری داخلی آلمان بازمی‌گردد؛ از مرحله پیشنهاد پروژه و تعیین دستور کار گرفته تا تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها. این اثرگذاری عمیق، حاصل جایگاه منحصربه‌فرد و مشروعیتی است که KfW از سه ویژگی کلیدی خود می‌گیرد:

۱) فعالیت در بازار مالی با پشتیبانی دولت و با هدف تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی (نه صرفاً سودآوری تجاری)؛

۲) دسترسی ویژه و نزدیک به مقامات سیاست‌گذار و نهادهای نظارتی؛

۳) بهره‌مندی از تخصص فنی و مهندسی گسترده.

این سه ویژگی باعث شده تا KfW نسبت به سایر نهادهای عمومی، مزیت‌هایی راهبردی داشته باشد. یکی از نقاط قوت KfW، تعامل نزدیک و هماهنگ با دولت برای ایجاد هم‌افزایی سیاستی است؛ هم‌افزایی‌ای که امکان

[1] KfW, 2025

تنظیم‌گری و تأمین مالی را به شکلی هماهنگ و هدفمند در اقتصاد داخلی فراهم می‌آورد. این مورد به خوبی در ساختار حاکمیتی این بانک نیز مشهود است.[۱]

ساختار حاکمیت شرکتی KfW با هدف ایجاد توازن میان پاسخگویی و استقلال عملیاتی طراحی شده است. اداره امور اجرایی بانک بر عهده هیئت مدیره اجرایی[۲] است که براساس قانون KfW ، اساسنامه و مقررات داخلی اداره می‌شود. انتخاب اعضای این هیئت بر پایه ارزیابی تخصصی کمیته‌ای از هیئت نظارت و بر اساس شایستگی و توصیف شغلی دقیق صورت می‌گیرد.

در KfW مجمع عمومی سهام‌داران وجود ندارد؛ بلکه نظارت عالیه و راهبری بانک در دست هیئت نظارت[۳] است که ۳۷ عضو دارد و نمایندگان دولت، اتحادیه‌های کارگری و سایر نهادهای مرتبط با جامعه آلمان را شامل می‌شود. هیچ‌یک از اعضا، در مدیریت اجرایی بانک نقش ندارند. اعضای هیئت نظارت توسط پارلمان فدرال، شورای فدرال و دولت منصوب می‌شوند و دوره عضویت سه ساله دارند که سالانه حدود یک‌سوم آن‌ها تعویض می‌شود. ریاست هیئت نظارت سالانه میان وزیر دارایی و وزیر اقتصاد و اقدامات اقلیمی جابجا می‌شود.[۴]

چهار کمیته تخصصی (کمیته صلاحیت و انتصابات، کمیته پاداش و جبران خدمت، کمیته ریسک و اعتبارات، و کمیته حسابرسی) زیرمجموعه هیئت نظارت فعال هستند. کمیته صلاحیت و انتصابات موظف است به‌طور منظم دانش، مهارت و تجربه اعضای هیئت اجرایی و نظارتی را ارزیابی کند.

KfW، با وجود نظارت مستقیم دولت و نهادهای نظارتی معتبر آلمان، بر اساس قانون خاص خود و صرفاً برای تحقق اهداف توسعه‌ای فعالیت می‌کند و یک بانک تجاری یا مؤسسه مالی عادی محسوب نمی‌شود. این تمایز موجب شده مقررات و ساختار نظارتی ویژه و متناسب با ماهیت توسعه‌ای بانک برای آن تدوین شود.[۵]

این بانک ناگزیر است در ارتباط خود با بخش عمومی و بخش مالی تعادل ایجاد کند. از یک سو، نهادهای عمومی مرتبط (همچون هفت وزارتخانه خانه حاضر در هیئت نظارت) KfW را به سمت تحقق مأموریت‌های عمومی هدایت می‌کنند؛ از سوی دیگر، KfW برای تأمین منابع مالی خود به بازارهای مالی و مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری وابسته است. مدیریت این انتظارات و مطالبات گوناگون چالشی جدی است، چراکه KfW باید هم به درخواست‌های فنی دولت پاسخ دهد و هم استانداردهای بالای اعتبارسنجی را حفظ کند تا بتواند در بازار به‌طور تجاری فعالیت کند.

---

[1] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 64-85
[2] Executive Board
[3] Board of Supervisory Directors
[4] KfW, 2024
[5] KfW, 2024

تخصص فنی عمیق و چندلایه، یکی دیگر از ستون‌های مزیت KfW است. علاوه بر تیم‌های مالی، این بانک دارای کارشناسانی در حوزه‌های مختلف مهندسی، کشاورزی، انرژی، حمل‌ونقل، آب و زیرساخت است که عملیات این بانک را از بانکداری تجاری متمایز می‌کند و موجب تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر تحلیل‌های تخصصی و همه‌جانبه می‌شود. این دانش عمیق هم برای شناسایی شکست‌های بازار و هم برای پیش‌بینی پیامدهای سیاست‌ها و موفقیت پروژه‌ها (از منظر اجتماعی و اقتصادی) حیاتی است.[۱]

در همین راستا یکی از گزارشات بسیار مهم و اثرگذاری که توسط این بانک ارائه می‌شود، گزارشی است که توسط واحد ارزیابی تأمین مالی توسعه آماده می‌گردد. واحد ارزیابی تأمین مالی توسعه[۲] مستقیماً زیر نظر هیئت مدیره اجرایی کل گروه KfW قرار دارد و مستقل از واحدهای عملیاتی بانک توسعه‌ای KfW فعالیت می‌کند. برای تقویت بیشتر استقلال، هیئت مدیره اجرایی KfW مدیریت این واحد را به فردی از حوزه دانشگاهی می‌سپارد. نتایج این گزارش در تصمیمات حاکمیت آلمان برای تأمین مالی توسعه‌ای بنگاه‌ها و پروژه‌ها بسیار مؤثر است.[۳]

۲-۱-۳. سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی و حمایتی KfW

بانک توسعه‌ای KfW با ساختاری منحصر به فرد و ترکیبی از زیرمجموعه‌های تخصصی، طی هفت دهه توانسته است به یکی از تأثیرگذارترین نهادهای مالی توسعه‌ای اروپا تبدیل شود. دفتر مرکزی این بانک در فرانکفورت قرار دارد و علاوه بر دو شعبه داخلی در برلین و بن، در بیش از ۸۰ نقطه جهان به صورت دفتر نمایندگی یا پروژه حضوری فعال دارد.[۴]

این بانک از انواع روش‌های تأمین مالی استفاده می‌کند؛ اما ۸۰ درصد تأمین مالی از طریق وام انجام می‌شود. در بانک بازسازی آلمان از ابتدا اصل بر وام‌دهی غیرمستقیم بوده است و فقط در مواردی که توسط دولت و هیئت مدیره تشخیص داده می‌شود وام‌دهی مستقیم صورت می‌گیرد. در شیوه‌ی غیرمستقیم بانک تسهیلات خود را از طریق بانک‌های تجاری، بانک‌های ترویجی آلمان (بانک‌های توسعه‌ای منطقه‌ای) و دیگر مؤسسات مالی واسطه به مشتریان نهایی می‌رساند. در این مدل، مشتری، به بانک تجاری مراجعه می‌کند؛ بانک پس از ارزیابی اعتبار و احراز شرایط، وام را با شرایط حمایتی KfW به مشتری پرداخت می‌کند و منابع مالی مورد نیاز را از KfW تأمین می‌نماید. مسئولیت ارزیابی، پرداخت و پیگیری بازپرداخت وام بر عهده بانک تجاری است، نه KfW.

---

[1] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 64-85.

[2] FC Evaluation

[3] KfW, 2025

[4] KfW, 2024

این شیوه، چند مزیت کلیدی دارد:

- ریسک اجرایی و اعتباری برای KfW کاهش می‌یابد.
- محصولات حمایتی KfW به واسطه شبکه گسترده بانک‌های تجاری، به‌راحتی در سراسر کشور قابل دسترس است.
- اصل عدم رقابت مستقیم با بانک‌های تجاری رعایت می‌شود و KfW نقش مکمل بازار را ایفا می‌کند.

بانک بازسازی آلمان شامل چهار شرکت تابعه اصلی می‌باشد که هر یک مسئولیت‌های متمایزی برعهده داشته و برخی مأموریت‌های توسعه‌ای KfW را انجام می‌دهند.

۱. KfW Mittelstandsbank

این زیرمجموعه مسئول تأمین مالی و ارائه خدمات به بنگاه‌های کوچک و متوسط(SMEs) ، کسب‌وکارهای نوپا (استارت‌آپ‌ها) و کارآفرینان داخلی است. نقش این بانک صرفاً مالی نیست؛ بلکه خدمات مشاوره، شبکه‌سازی، کارگزاری و هماهنگی نظام نوآوری آلمان را نیز بر عهده دارد.

۲. KfW Kommunalbank / Privatkundenbank

این شرکت برنامه‌های حوزه مسکن، بهینه‌سازی مصرف انرژی، پروژه‌های زیست‌محیطی و تأمین مالی آموزشی را مدیریت می‌کند. بخش عمده‌ای از تسهیلات این بانک از طریق همکاری با بانک‌های منطقه‌ای و شهرداری‌ها توزیع می‌شود.

۳. KfW IPEX-Bank

این شرکت، بازوی حمایت از تجارت KfW است و از صنعت آلمان در خارج از مرزها حمایت می‌کند و تأمین مالی پروژه‌های منتخب شرکت‌های آلمانی در خارج از کشور، به‌ویژه در بخش انرژی (نظیر نیروگاه‌ها و خطوط انتقال برق در سراسر اتحادیه اروپا) را سازماندهی می‌کند.

۴. KfW DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft)

این شرکت مسئول ارائه کمک‌های توسعه‌ای و سایر سرمایه‌گذاری‌ها در کشورهای در حال توسعه است. بسته‌های حمایتی از طریق این شرکت در راستای کمک به کشورهای درحال توسعه برای دستیابی به توسعه پایدار اجرایی می‌شوند. منابع این شرکت به طور کامل از طرف دولت تأمین می‌شود و از دیگر منابع بانک جداست.[1]

[1] Columbia CCSI, 2021

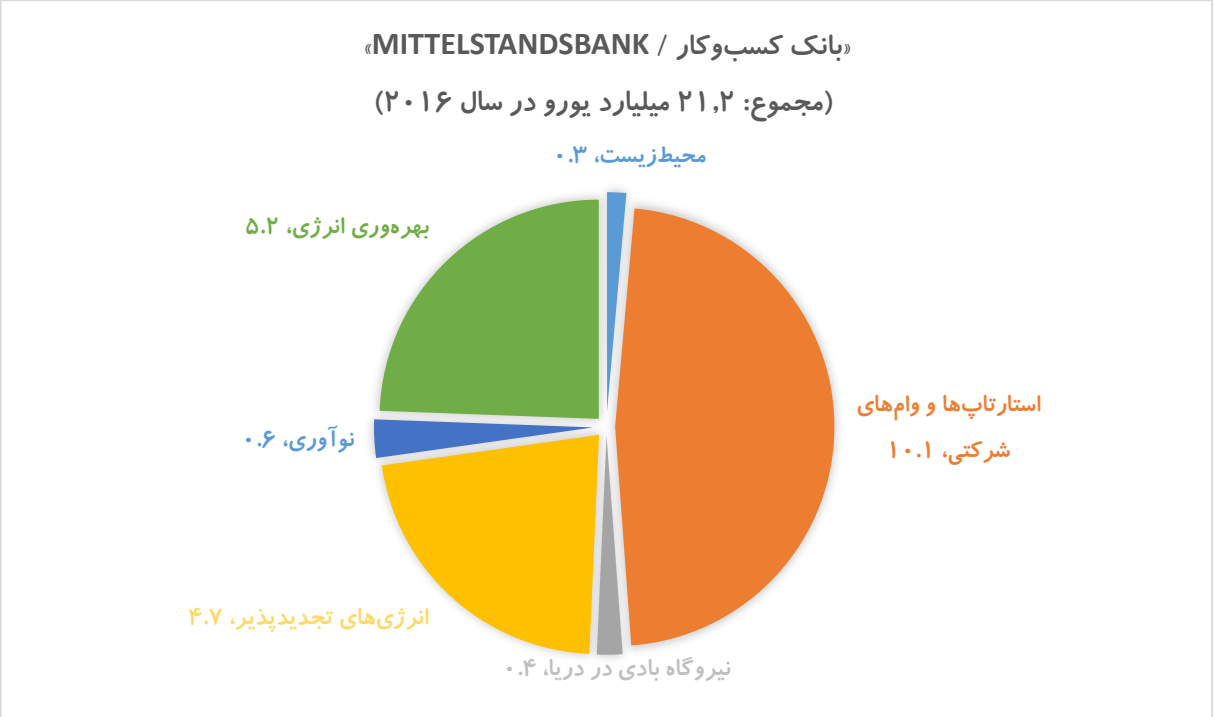
بررسی برنامه‌های تأمین مالی و حمایتی این بانک نشان می‌دهد که در بازه‌های زمانی مختلف از ابتدای تأسیس تا به الان مأموریت‌های محوری برای این بانک تعریف شده است تا همه برنامه‌های خود را حول مأموریت محوری ساماندهی کند. این اقدام باعث می‌شود تا گستردگی برنامه‌های بانک به انحراف و هدر رفت منابع منجر نشود. بانک بازسازی آلمان از سال ۱۹۴۸ تاکنون سه مأموریت محوری داشته است: بازسازی پس از جنگ، حمایت از نوآوری و توسعه صنعتی با تمرکز بر SME ها و در دهه‌های اخیر، پایداری در توسعه با تمرکز بر افزایش بهره‌وری انرژی.

بانک توسعه‌ای KfW در ابتدا با مأموریت بازسازی آلمان پس از جنگ جهانی دوم تأسیس شد. سرمایه اولیه آن از طریق طرح مارشال تأمین شد و مأموریت اصلی آن در دهه ۱۹۵۰، تأمین مالی بازسازی زیرساخت‌ها، بخش مسکن، کشاورزی، انرژی و صنایع سنگین بود تا اقتصاد آسیب‌دیده آلمان را مجدداً احیا کند. با عبور از دهه ۱۹۵۰ و آغاز دوران رشد بالای اقتصادی در آلمان، نقش و اهداف KfW نیز دستخوش تحول شد؛ نیاز به بازسازی صرف کاهش یافته و تمرکز بر توسعه صنعتی و حمایت از نوآوری و بنگاه‌های کوچک و متوسط جای آن را گرفت. در ادامه KfW وارد حوزه تأمین مالی پروژه‌های خارجی برای تضمین مواد اولیه تولیدکنندگان آلمانی و همچنین مشارکت در پروژه‌های توسعه‌ای بین‌المللی شد.[1]

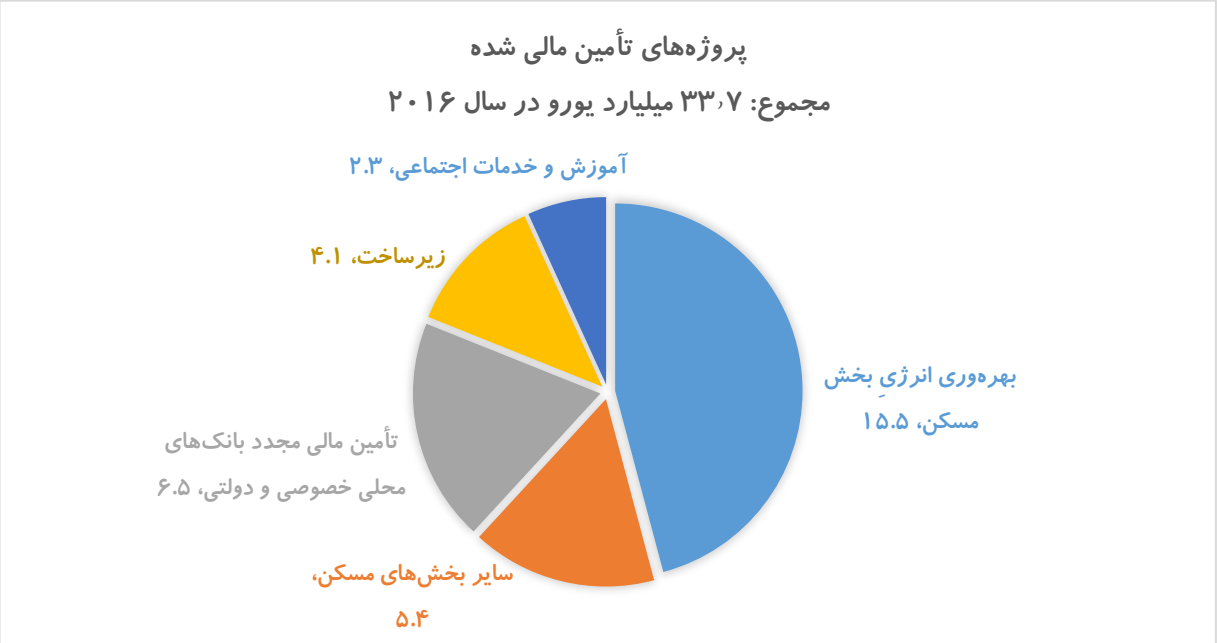
در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، وقوع شوک‌های نفتی نشان داد که صرف رشد اقتصادی و توسعه صنعتی کافی نیست و لازم است سیاست‌های تأمین مالی و حمایت از بخش انرژی و بهره‌وری انرژی بازنگری شود. KfW با طراحی برنامه‌هایی ویژه، تأمین مالی پروژه‌های بهره‌وری انرژی و کاهش وابستگی به انرژی فسیلی را در دستور کار قرار داد. در دهه‌های بعد، با افزایش نگرانی‌ها نسبت به تغییرات اقلیمی، مسائل زیست‌محیطی و پایداری توسعه، این مأموریت از سوی KfW ادامه یافت. این بانک مأموریت یافت تا با حمایت از پروژه‌های انرژی‌های تجدیدپذیر، کارایی انرژی در ساختمان‌ها، حمل‌ونقل پایدار و توسعه شهری هوشمند، نقش کلیدی در سبزسازی اقتصاد آلمان و گذار به توسعه پایدار ایفا کند.

این روند باعث شد مأموریت KfW از یک بازوی بازسازی صرف، به یک بازیگر مؤثر در حمایت از تحول ساختاری، نوآوری، توسعه پایدار و مقابله با چالش‌های زیست‌محیطی و اجتماعی تبدیل شود؛ مسیر تحولی که همچنان در مأموریت‌ها و ابزارهای KfW دیده می‌شود. نمودار زیر نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از سبد فعالیت‌های KfW به حوزه محیط زیست و انرژی اختصاص دارد. لازم به ذکر است که در سایر حوزه‌ها، مانند استارتاپ‌ها، وام‌دهی شرکتی یا زیرساخت، شرط دریافت وام ترجیحی، رعایت مؤلفه‌های زیست‌محیطی و بهره‌وری انرژی است.

[1] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 64-85



نمودار ۲. تعهدات مالی KFW به بنگاه‌های اقتصادی آلمان در سال ۲۰۱۶ به واسطه بانک کسب و کار KFW[1]

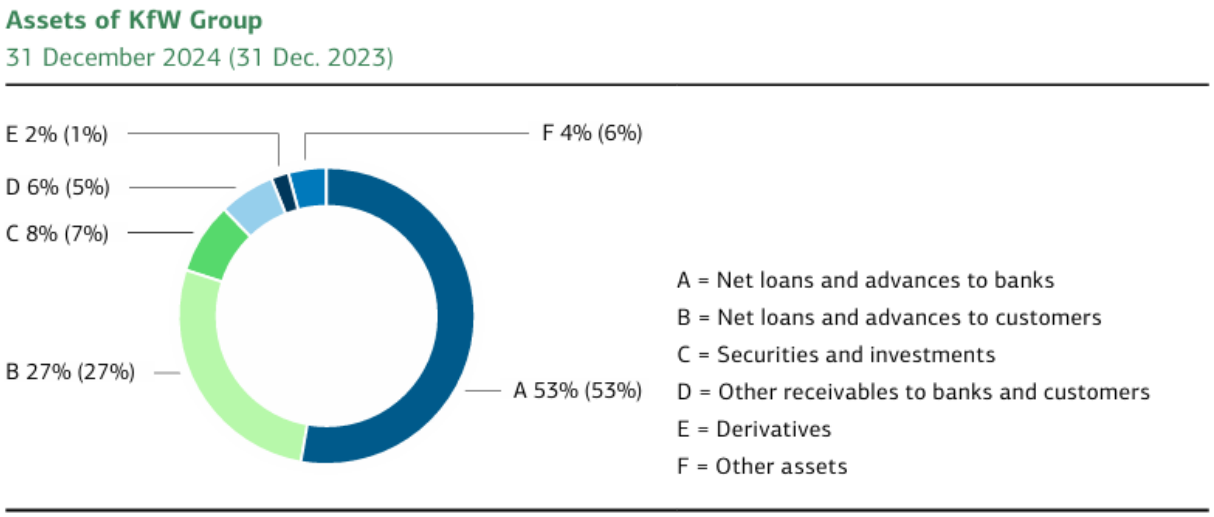


نمودار ۳. تعهدات مالی KFW به پروژهای راهبردی در سال ۲۰۱۶[2]

بانک بازسازی آلمان در مسیر دستیابی به اهداف خود از ابزارهای تأمین مالی متنوعی بهره‌مند می‌شود. همانطور که گفته شد ابزار اصلی این بانک اعطای وام‌های مستقیم و غیرمستقیم است؛ اما KfW از ابزارهای دیگری

[1] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 64-85
[2] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 64-85

همچون سرمایه‌گذاری سهامی[1]، تأمین مالی میانه[2] ، ضمانت‌نامه، گرنت‌های مصوب و انواع ابزارهای ترکیبی دیگر نیز استفاده می‌کند.



نمودار ۴. دارایی‌های بانک بازسازی آلمان[3]

گرچه سهم سرمایه‌گذاری از طریق سهام در سبد دارایی‌های این بانک اندک است، اما KfW این ابزار را به‌ویژه برای حمایت از بنگاه‌های نوآور و پروژه‌های با ریسک بالا به‌کار می‌گیرد. این سرمایه‌گذاری‌ها معمولاً به‌صورت غیرمستقیم و از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی یا صندوق‌های سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر انجام می‌شود تا هم ریسک آن برای بانک مدیریت شود و هم امکان حمایت مؤثرتر از کارآفرینان و کسب‌وکارهای نوپا فراهم آید. به این ترتیب، گرچه وزن سرمایه‌گذاری سهامی در پرتفوی KfW کمتر است، اما نقش آن در تقویت اکوسیستم نوآوری و توسعه اقتصادی کشور قابل توجه است.

KfW به‌جای ارائه محصولات از پیش تعریف‌شده، ابزار مالی را متناسب با هر مورد خاص طراحی می‌کند. به عنوان مثال در طراحی وام به منازل مسکونی جهت دستیابی به استاندارد خانه بهره‌ور، به جای پایین آوردن نرخ بهره برای همه، بخشی از وام را با توجه به شرایط به صورت گرنت (یارانه) پرداخت می‌کند. بالاترین میزان گرنت (۲۷.۵ درصد مبلغ وام) در صورتی ارائه می‌شود که اقدامات انجام شده باعث شود مصرف انرژی ساختمان به کمتر از ۵۵ درصد الزامات مقررات ساخت برسد. برای نوسازی که باعث شود مصرف انرژی ساختمان به کمتر از ۱۱۵ درصد حد مورد نیاز ساختمان‌های جدید برسد، ۱۲ درصد مبلغ وام به صورت گرنت پرداخت می‌شود.

[1] Equity finance
[2] Mezzanine finance
[3] KfW, 2025

KfW از ابزار تضمین‌های اعتباری برای حمایت از استارت‌آپ‌ها استفاده می‌کند، که طبق تعریف این بانک، استارت‌آپ به شرکت‌هایی اطلاق می‌شود که کمتر از پنج سال از تأسیس آن‌ها گذشته باشد.

این بانک از تخصص فنی خود برای ارزیابی اولیه، کنترل و ارزیابی نهایی پروژه‌ها بهره می‌برد؛ اما خدمات مشاوره‌ای فنی را به طور عمده از طریق زیرمجموعه بین‌المللی خود یعنی گروه KfW DEG که بر توسعه بین‌المللی تمرکز دارد، ارائه می‌دهد. همچین از جمله خدمات فنی این بانک به شبکه بانکی این است که با طراحی «پروفایل ریسک ESG[1]» و فرآیندهای اعتبارسنجی دقیق، به بانک‌های محلی ابزارهای ارزیابی تخصصی پروژه‌ها و بنگاه‌های مشتری را ارائه می‌دهد تا تصمیم‌گیری‌های وام‌دهی مبتنی بر معیارهای پایداری توسعه باشد. این سامانه به‌طور مؤثری امکان پایش دقیق و کنترل ریسک‌های توسعه‌ای را فراهم می‌سازد.

KfW در برخی دوره‌ها به طور فعال وارد حوزه اوراق بهادارسازی[2] شده است. برای نمونه، KfW در دهه‌های اخیر با هدف افزایش دسترسی بنگاه‌های کوچک و متوسط به منابع مالی، به حمایت از اوراق بهادارسازی دارایی‌های بانک‌های تجاری (مانند وام‌های مسکن یا SMEها) روی آورد و از طریق خرید اوراق با پشتوانه دارایی (ABS)، منابع جدیدی را وارد سیستم مالی کرد. این اقدام به بانک‌های تجاری امکان می‌دهد تا با فروش بخشی از پرتفوی وام خود، ظرفیت وام‌دهی خود را افزایش دهند.[3]

۲-۲. بانک توسعه‌ای ملی در برزیل

بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل (BNDES) به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای توسعه‌ای جهان، نقشی بنیادین در تحول اقتصادی، صنعتی و اجتماعی کشور برزیل ایفا کرده است. این بانک در تاریخ ۲۰ ژوئن ۱۹۵۲ به عنوان یک نهاد دولتی و با هدف تدوین و اجرای سیاست‌های توسعه اقتصادی ملی تأسیس شد. ساختار حقوقی این بانک در سال ۱۹۷۱ متحول گردید و به یک شرکت دولتی با شخصیت حقوقی مستقل تبدیل شد. این تحول موجب افزایش انعطاف‌پذیری بانک در جذب و سرمایه‌گذاری منابع مالی و کاهش مداخله سیاسی شد و زمینه را برای کارآمدی بیشتر آن فراهم ساخت.[4]

در نخستین سال‌های فعالیت، تمرکز بانک عمدتاً بر تأمین مالی پروژه‌های کلان زیرساختی و ایجاد صنایع پایه بود؛ هدفی که به رفع عقب‌ماندگی تاریخی و حرکت به سوی صنعتی‌سازی کمک می‌کرد. یکی از برجسته‌ترین مشکلات اقتصاد برزیل، همواره شکاف گسترده زیرساختی بوده است. زیرساخت و لجستیک در برزیل، چه در حوزه حمل‌ونقل، چه انرژی و چه خدمات شهری، پاسخگوی نیازهای توسعه‌ای و تولیدی کشور نبوده است.

---

[1] Environment & Social & Governance

[2] Securitization

[3] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 64-85

[4] BNDES, n.d.

این کمبود زیرساخت باعث کاهش بهره‌وری، تضعیف رقابت‌پذیری ملی و ایجاد گلوگاه‌های مهم در مسیر رشد اقتصادی شده است.

طبق نظرسنجی بانک جهانی (۲۰۱۰)، ۲۸ درصد شرکت‌های برزیلی حمل‌ونقل را یکی از موانع اصلی کسب‌وکار دانسته‌اند، در حالی که این رقم در متوسط کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب ۲۳ درصد بوده است. همچنین در گزارش مجمع جهانی اقتصاد (۲۰۱۴)، برزیل از نظر کیفیت کلی زیرساخت‌ها رتبه ۱۲۰ از ۱۴۴ کشور را به خود اختصاص داده است. ریشه‌های شکاف زیرساختی به شدت با افت سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی طی دهه‌های گذشته گره خورده است. در دهه ۱۹۸۰، که به دهه ازدست‌رفته برزیل معروف است، اقتصاد برزیل با بحران بدهی، تورم افسارگسیخته و رکود اقتصادی مواجه شد. نتیجه این بحران، کاهش شدید سرمایه‌گذاری دولت و بخش خصوصی در حوزه‌های کلیدی از جمله زیرساخت و لجستیک بود.[1]

علاوه بر بحران بدهی، افزایش نرخ بهره جهانی در اواخر دهه ۱۹۷۰ بدهی خارجی برزیل را تشدید کرد و کشور را ناچار به اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری، کنترل هزینه‌ها و کاهش مخارج عمرانی نمود. این شرایط موجب تضعیف ظرفیت دولت در طراحی، اجرا و پایش پروژه‌های بزرگ شد و به تدریج سرمایه‌گذاری‌های کلان زیربنایی از دستور کار خارج گردید. به موازات این روند، مشارکت بخش خصوصی نیز به دلیل بی‌ثباتی اقتصادی و هزینه بالای سرمایه، با کاهش چشمگیر روبه‌رو شد.

در چنین بستری، بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل (BNDES) نقش بازوی راهبردی دولت را در طراحی و تأمین مالی پروژه‌های کلان توسعه‌ای و حمایت از تحولات ساختاری اقتصاد برزیل ایفا کرده است. این بانک با هدف تدوین و اجرای سیاست‌های توسعه اقتصادی و جبران عقب‌ماندگی‌های ساختاری کشور تأسیس شد و از همان ابتدا تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی، صنعتی و مدرن‌سازی کشاورزی را در دستور کار قرار داد.

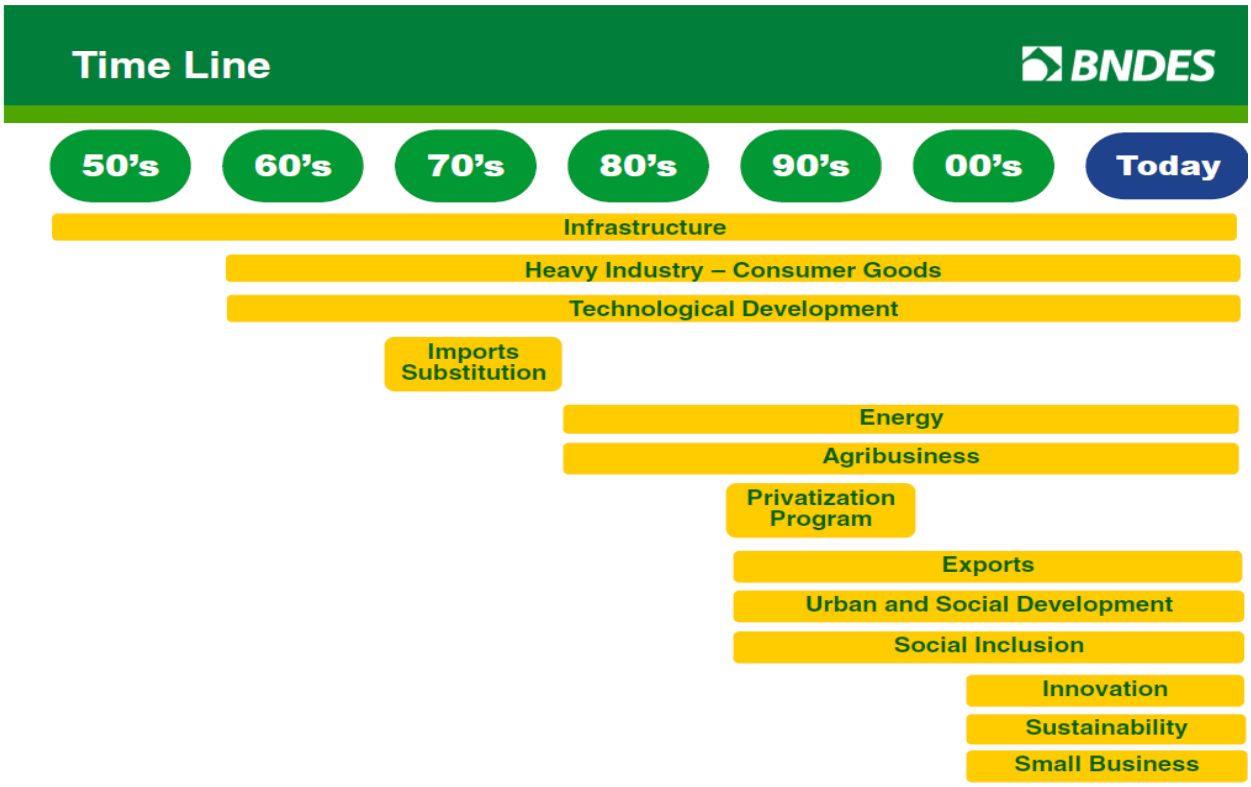
BNDES در دهه‌های مختلف با تمرکز بر اعطای وام‌های بلندمدت، نقش جبران‌کننده کاستی‌های بازارهای مالی داخلی را بر عهده گرفت؛ به‌ویژه در شرایطی که سازوکارهای سنتی تأمین مالی مانند اوراق قرضه و بازار سهام به دلیل تورم و مداخلات دولتی ناکارآمد بودند. سهم بالای این بانک در تأمین اعتبار بخش خصوصی و تخصیص منابع به پروژه‌های زیربنایی، باعث شد BNDES به موتور محرک توسعه صنعتی و تقویت توان رقابتی اقتصاد برزیل تبدیل شود.[2]

سرمایه‌گذاری در بخش زیرساخت و حمایت از فناوری‌های نوین همواره مأموریت محوری این بانک از ابتدای تأسیس آن بوده است و به فراخور تحولات اقتصادی برزیل مأموریت‌های دیگری نیز برای این بانک در مقاطع

[1] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 86-110

[2] Mazzucato, 2015

مختلف زمانی تعریف شده است. همچنین در برخی بازه‌های زمانی مشخص مأموریت‌های مقطعی به این بانک محول شده است. در دهه ۹۰ با توجه به توانایی تخصصی این بانک و کسب تجارب فراوان در اکوسیستم اقتصادی برزیل، مسئولیت برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و حمایت مالی و فنی از بنگاه‌های خصوصی‌شده به مدت یک دهه به این بانک واگذار شد.[۱]



شکل ۱. تایم لاین مأموریت‌های محوری بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل[۲]

همانطور که در گزارش سالانه این بانک آورده شده است، از سال ۲۰۰۰ سه مأموریت جدید متناسب با نیازهای اقتصاد برزیل و شرایط جدید اقتصاد جهانی به این بانک اضافه شده است که شامل حمایت از نوآوری، تأمین مالی کسب و کارهای کوچک و حمایت از توسعه پایدار می‌باشد.

با توجه به گستردگی حوزه‌های فعالیت این بانک، دو سیاست مهم برای جلوگیری از رقابت BNDES با بانک‌های تجاری تدوین شده است. اول این‌که بانک‌های تجاری در هر وام تا سقف ۲۰ میلیون رئال (حدود ۷.۵ میلیون دلار) حق تقدم دارند. دوم این‌که BNDES شعبه‌ای ندارد، از عموم مردم سپرده نمی‌پذیرد و جز در عملیات بازار سرمایه با بانک‌های تجاری رقابت نمی‌کند.[۳]

---

[1] BNDES, 2025
[2] BNDES, 2025
[3] BNDES, n.d.

۲-۲-۱. ساختار حاکمیت شرکتی بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل

بانک توسعه ملی برزیل (BNDES) به عنوان بزرگ‌ترین نهاد مالی توسعه‌ای این کشور، دارای ساختار مالکیت و حکمرانی کاملاً دولتی است؛ به گونه‌ای که دولت فدرال مالک صد درصد سهام بانک بوده و کنترل کامل بر انتصاب مدیران عالی‌رتبه، از جمله ۱۲ عضو هیئت‌مدیره و هیئت اجرایی را در اختیار دارد. این ساختار مالکیت، ضمن افزایش نقش‌آفرینی دولت در سیاست‌گذاری و جهت‌دهی به عملیات بانک، به BNDES قدرت تأثیرگذاری قابل توجهی بر تعیین اولویت‌های ملی بخشیده است.

به طور کلی ساختار این بانک شباهت بسیاری به بانک‌های تجاری دارد. مهم‌ترین تفاوتی که در ساختار این بانک مشاهده می‌شود، وجود شورای مالی[۱] به عنوان ناظر بالادست هیئت مدیره است. اعضای این شورا توسط وزیر برنامه‌ریزی دولت و وزیر اقتصاد معرفی و با رأی مجمع عمومی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و امکان دو دوره تمدید متوالی نیز برای آنان وجود دارد.

به منظور ارتقای کیفیت حکمرانی و تخصصی‌تر شدن فرآیندها، هیئت‌مدیره از چهار کمیته کلیدی یعنی کمیته ریسک، کمیته منابع انسانی، کمیته حسابرسی و کمیته مسئولیت اجتماعی و محیط‌زیست بهره می‌برد. این کمیته‌ها در بررسی و هدایت مسائل تخصصی نقش مهمی ایفا می‌کنند و به کارآمدی تصمیم‌گیری‌های کلان بانک کمک می‌کنند.

BNDES همچون سایر بانک‌های دولتی و خصوصی در برزیل، از منظر نظارت و حسابرسی، تابع نهادهای متعددی است که تضمین‌کننده سلامت و شفافیت عملیات آن هستند. کمیسیون بورس و اوراق بهادار برزیل[۲] و دیوان محاسبات فدرال برزیل[۳] نظارت دقیقی بر عملکرد بانک اعمال می‌کنند؛ همچنین، حساب‌های بانک علاوه بر حسابرسی داخلی، توسط دادگاه فدرال حسابرسی که بازوی کمکی کنگره ملی است، و دفتر حسابرسی کل[۴] نیز ممیزی می‌شود. افزون بر این، بانک توسعه ملی ملزم به رعایت مقررات بانک مرکزی برزیل[۵] و شورای پولی ملی[۶] است که چارچوب‌های کلی عملیات مالی و سیاست‌گذاری پولی کشور را تعیین می‌کنند.[۷]

---

[1] Fiscal Council
[2] CVM
[3] TCU
[4] CGU
[5] BACEN
[6] CMN
[7] Mazzucato, M. (2015). The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths. PublicAffairs.

۲-۲-۲. پایداری منابع مالی BNDES

بانک توسعه ملی برزیل (BNDES) به عنوان بزرگ‌ترین بانک توسعه‌ای آمریکای لاتین و یکی از مهم‌ترین بازوهای سیاست‌گذاری اقتصادی دولت فدرال برزیل، همواره نیازمند منابع مالی گسترده و پایدار برای ایفای نقش توسعه‌ای خود بوده است. ساختار و ترکیب منابع تأمین مالی این بانک در طول زمان دچار تغییرات و تحولات جدی شده که این تغییرات، بازتابی از شرایط کلان اقتصادی و سیاست‌های مالی کشور برزیل است.

یکی از اصلی‌ترین و ماندگارترین منابع تأمین مالی BNDES، صندوق حمایت از کارگران[۱] است. دولت برزیل در اساسنامه این صندوق روابط آن با بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل را تعریف کرده است؛ از جمله این که این صندوق موظف شده است تا بخشی از منابع خود را جهت حمایت از برنامه‌های توسعه‌ای ملی به این بانک منتقل کند. از ویژگی‌های این انتقال می‌توان به پایداری قانونی، عدم وابستگی FAT به بودجه فدرال، نرخ بهره بلندمدت ترجیحی[۲]، و همچنین عدم زمان‌بندی از پیش‌تعیین‌شده برای بازپرداخت اشاره کرد؛ به گونه‌ای که عملاً این منابع به عنوان نوعی بدهی مادون[۳] در ترازنامه بانک ثبت می‌شوند و امنیت مالی قابل توجهی برای بانک ایجاد می‌کنند.[۴]

بخش قابل توجهی از منابع مالی BNDES طی دوره‌هایی خاص از خزانه‌داری ملی برزیل تأمین شده است. به‌ویژه پس از بحران مالی جهانی ۲۰۰۸، دولت برزیل برای ایفای نقش ضدچرخه‌ای بانک و جبران کاهش سرمایه‌گذاری خصوصی، منابع کلانی را از طریق انتشار اوراق قرضه دولتی و وام‌های مستقیم به BNDES اختصاص داد. این وابستگی تا حدی افزایش یافت که گاهی بیش از ۵۰ درصد کل منابع بانک از محل خزانه‌داری ملی تأمین می‌شد و این امر نگرانی‌هایی درباره پایداری منابع و استقلال عملیاتی بانک به وجود آورد.

در نهایت، فشارهای بودجه‌ای، سیاست‌های ریاضتی دولت و دستورالعمل‌های نهادهای نظارتی مانند دادگاه حسابرسی اتحادیه[۵] منجر به بازنگری در روند تأمین مالی BNDES از خزانه شد. برای مثال، از سال ۲۰۱۵ به بعد انتقال‌های جدید از خزانه‌داری متوقف شد و بانک موظف به بازپرداخت تدریجی بدهی‌های خود به دولت

---

[۱] صندوق حمایت از کارگران برزیل (Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT) نهادی دولتی است که منابع مالی خود را عمدتاً از محل مالیات‌هایی دریافت می‌کند که شرکت‌ها به ازای هر کارگر و متناسب با درآمد عملیاتیشان می‌پردازند. صندوق این منابع را برای پرداخت بیمه بیکاری، کمک مالی سالانه به کارگران، و تأمین مالی بلندمدت BNDES هزینه می‌کند.

[۲] TJLP مخفف عبارت پرتغالی "Taxa de Juros de Longo Prazo" به معنی نرخ بهره بلندمدت ترجیحی است. این نرخ بهره در برزیل، به طور خاص توسط دولت برای تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت که از طریق بانک توسعه ملی برزیل (BNDES) انجام می‌شوند، تعیین می‌شود.

[۳] بدهی مادون یا دیون فرعی (subordinated debt) به نوعی از بدهی گفته می‌شود که در ساختار سرمایه یا ترازنامه یک شرکت یا بانک، نسبت به سایر بدهی‌ها (مثل سپرده‌ها یا بدهی‌های عادی) در اولویت پایین‌تری برای بازپرداخت قرار دارد.

[4] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 86-110

[5] TCU

شد؛ به طوری که مطابق توافقات جدید، بانک باید تا سال ۲۰۳۰ تمامی بدهی‌های معوقه را از محل اقساط سالانه تسویه کند.

وابستگی بیش از حد به منابع عمومی، به‌ویژه منابع خزانه‌داری، سبب شد تا BNDES طی یک دهه اخیر استراتژی خود را به سمت تنوع‌بخشی به منابع مالی و کاهش اتکای صرف به دولت سوق دهد. دولت برزیل با همکاری BNDES از سال ۲۰۱۱، سیاست‌هایی برای توسعه بازار اوراق زیرساخت اجرا کرد. هدف از این سیاست‌ها جذب منابع بخش خصوصی داخلی و خارجی به پروژه‌های توسعه‌ای، به ویژه زیرساخت و لجستیک بود. از جمله این سیاست‌های تشویقی می‌توان به معافیت‌های مالیاتی سود اوراق زیرساخت برای سرمایه‌گذاران اشاره کرد.[۱]

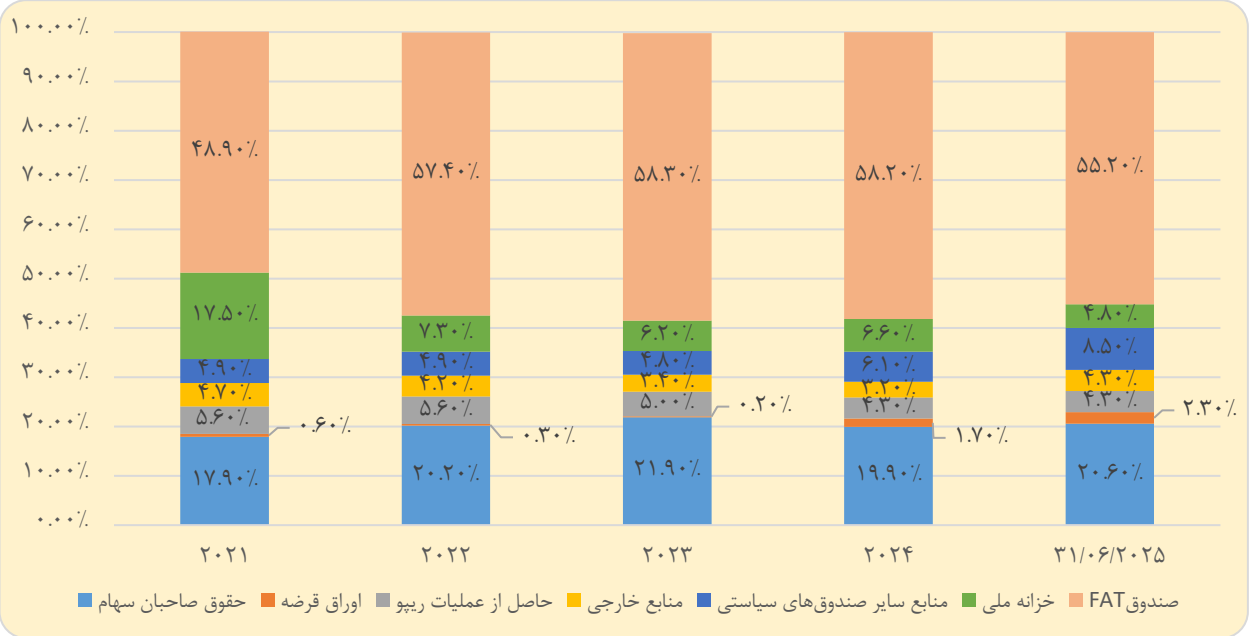
یکی از ریشه‌های مشکلات در جذب منابع بلندمدت برای BNDES به ساختار بازار مالی برزیل بازمی‌گردد. در این کشور، برخلاف بسیاری از اقتصادهای توسعه‌یافته، بازار بدهی خصوصی چندان توسعه‌یافته نیست و اغلب ابزارهای بدهی با سررسیدهای کوتاه‌مدت در دسترس هستند. این مسئله باعث شده تا بانک توسعه ملی نتواند منابع مالی بلندمدت مورد نیاز پروژه‌های زیربنایی را از بازار خصوصی داخلی به میزان کافی تأمین کند. این امر ضرورت تلاش دولت برای رونق ابزارهایی همچون اوراق زیرساخت را دوچندان کرده است.

یکی دیگر از راهکارهای اتخاذشده برای افزایش پایداری منابع بانک، تصویب بندی در اساسنامه این بانک در سال ۲۰۱۵ بود که بر اساس آن، حداقل ۴۰ درصد از سود سالانه بانک به منظور تقویت سرمایه پایه، نزد بانک نگه داشته شده و تقسیم نمی‌شود. قبل از تصویب این بند، بر اساس تصمیم مقامات دولتی مربوطه در برخی سال‌ها مانند ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ تا صد در صد سود این بانک به حساب خزانه واریز می‌شد.[۲]

بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل جهت مدیریت نقدینگی خود در کوتاه‌مدت مجاز است که عملیات ریپو را با بانک‌های تجاری و ریپو معکوس را با بانک مرکزی انجام دهد.[۳]

در نمودار زیر اجزای مهم سمت چپ ترازنامه بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل نشان داده شده است. همچنین روند تغییرات این اقلام از سال ۲۰۲۱ تا پایان شش ماهه ۲۰۲۵ قابل ملاحظه است.

[1] Mazzucato, 2015
[2] BNDES, n.d.
[3] BNDES, 2025

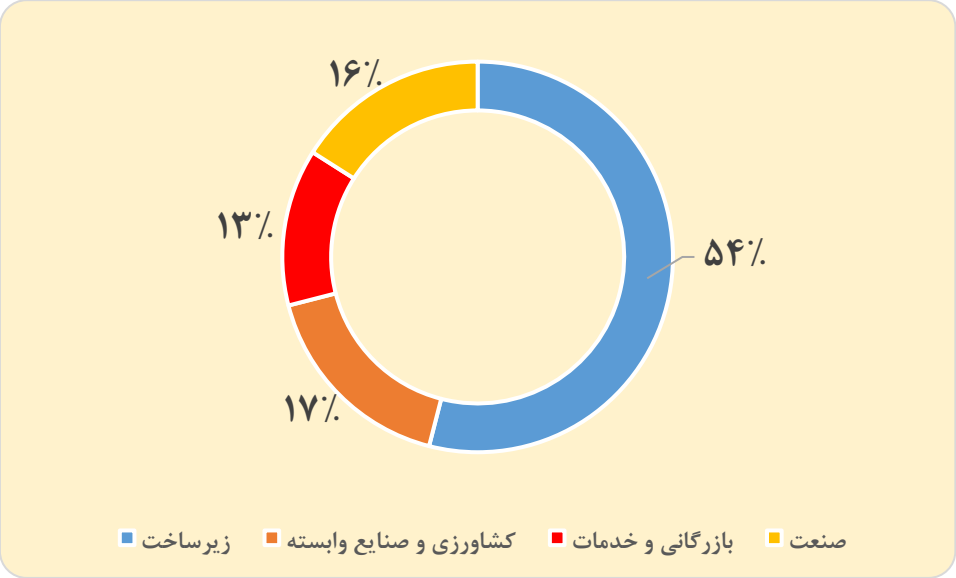


نمودار ۵. منابع بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل[1]

۲-۲-۳. سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی و حمایتی BNDES

بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل، به عنوان نهاد اصلی توسعه‌ای کشور، نقش محوری در تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی، توسعه بخش خصوصی، و حمایت از نوآوری و کارآفرینی ایفا می‌کند. همانطور که بیان شد این بانک مأموریت اصلی خود را حوزه زیرساخت تعریف کرده و بخش عمده عملیات خود را به آن اختصاص می‌دهد.

[1] BNDES, 2025



نمودار ۶. توزیع فعالیت‌های تأمین مالی و حمایتی بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل به تفکیک بخش‌های مختلف اقتصاد[1]

ساختار و مدل عملیاتی BNDES از طریق دو شرکت تابعه کلیدی تکمیل می‌شود: شرکت فینام (FINAME) به‌عنوان بازوی تخصصی تأمین مالی ماشین‌آلات و تجهیزات داخلی و خارجی؛ شرکت BNDESPAR به‌عنوان نهاد اصلی سرمایه‌گذاری سهامی و حمایت از شرکت‌ها برای حضور در بازار سرمایه.[2]

یکی از نوآوری‌های BNDES ، استفاده از مدل‌های اهرمی و تقسیم ریسک است. بانک با توسعه ابزارهایی مانند تأمین مالی مشترک[3]، وام‌دهی غیرمستقیم (از طریق بانک‌های عامل) و صندوق‌های تضمین، ظرفیت اعتباردهی خود را افزایش داده و امکان جذب منابع مالی خصوصی را فراهم آورده است. عملیات غیرمستقیم که نزدیک به نیمی از فعالیت‌های اعتباری بانک را تشکیل می‌دهد، شبکه‌ای گسترده از بانک‌های شریک را در تحلیل پروژه و پذیرش ریسک اعتباری دخیل می‌کند.

BNDES علاوه بر نقش تأمین مالی، در تبیین استانداردهای زیست‌محیطی و اجتماعی پروژه‌ها نیز پیشگام است. این بانک، در ارزیابی عملیات مستقیم و غیرمستقیم خود، انطباق با مقررات زیست‌محیطی، ارزیابی ریسک‌های محیطی و اجتماعی، و ترویج بهبود عملکرد محیط‌زیستی بنگاه‌ها را شرط اصلی قرار داده است.

بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل در گزارش‌های سالانه خود توضیح می‌دهد که چگونه نقشی کلیدی در حمایت از بنگاه‌ها ایفا می‌کند و در هر مرحله از چرخه حیات بنگاه‌های اقتصادی، خدمات و حمایت‌های متناسب با نیاز آن‌ها را ارائه می‌دهد. این رویکرد مرحله‌بندی شده، نشان‌دهنده سیاست پیشرو و فعالانه BNDES در تقویت اکوسیستم کارآفرینی و ارتقاء زیرساخت‌های تولیدی و فناوری کشور است. این بانک

[1] BNDES, 2025
[2] Mazzucato, 2015
[3] co-financing

توضیح می‌دهد که بنگاه‌های اقتصادی را در چهار مرحله حیات خود یعنی مرحله پرورش، راه‌اندازی و رشد، عرضه اولیه و بلوغ کامل، با ابزارهای مختلف مورد حمایت قرار می‌دهد.

- مرحله پرورش[۱]

در نخستین گام، بنگاه‌های نوآور و استارت‌آپ‌ها برای تبدیل ایده به کسب‌وکار پایدار نیازمند سرمایه اولیه[۲]، مشاوره تخصصی و دسترسی به زیرساخت‌های فناورانه‌اند. BNDES از طریق صندوق‌های زیرمجموعه‌اش مانند CRIATEC سرمایه اولیه را در اختیار شرکت‌های نوپا و تیم‌های کارآفرین قرار می‌دهد. در این مرحله، تأمین مالی مبتنی بر سرمایه‌گذاری جسورانه[3] است و بانک علاوه بر تأمین سرمایه، با مشارکت در تیم مدیریتی و ارائه مشاوره راهبردی، نقشی فعال در تدوین و اصلاح مدل کسب‌وکار، تدوین استراتژی رشد و ارتقای توانمندی مدیریتی ایفا می‌کند. غالباً BNDES در هیئت مدیره شرکت حضور دارد (حتی در صورتی که سهامدار خرد باشد) و دسترسی مستقیم به اطلاعات کلیدی بنگاه را نیز حفظ می‌کند.[۴]

- مرحله راه‌اندازی و رشد[۵]

در این مرحله، شرکت‌ها وارد فاز تولید و ورود به بازار می‌شوند و نیاز آن‌ها به سرمایه افزایش می‌یابد. BNDES در این مرحله با ابزارهای متفاوتی همچون سرمایه‌گذاری سهامی از بنگاه حمایت می‌کند. در اینجا، نقش شرکت تابعه BNDESPAR پررنگ می‌شود. این شرکت با ورود به ساختار سهامداری شرکت‌های مستعد و ارائه سرمایه بلندمدت، هم‌زمان به بنگاه‌ها در دسترسی به بازارهای سرمایه و تسهیل فرآیند رشد و گسترش کمک می‌کند. بانک همچنین از طریق عملیات غیرمستقیم و همکاری با شبکه بانک‌های عمومی و خصوصی، دسترسی به منابع مالی را برای بنگاه‌های کوچک و متوسط در سراسر کشور تسهیل می‌کند و ابزارهایی نظیر صندوق‌های تضمین اعتباری نیز برای کاهش ریسک بانک‌های همکار ارائه می‌دهد.

- عرضه اولیه سهام

زمانی که شرکت‌ها به سطحی از بلوغ و پایداری عملیاتی می‌رسند که آماده ورود به بازار سرمایه (بورس) می‌شوند، BNDES همچنان به‌عنوان شریک راهبردی، نقش کلیدی در موفقیت عرضه اولیه سهام[۶] ایفا می‌کند.

---

[1] Inception & Incubation
[2] Seed capital
[3] venture capital
[4] Mazzucato, 2015
[5] Start-up & Growth
[6] IPO

بر اساس راهبردهای بانک، شرکت‌های تحت حمایت BNDES موظفند سهام خود را در بخش «بازار جدید»[۱] برزیل، که دارای استانداردهای بالاتر شفافیت و حمایت از سهامداران خرد است، عرضه کنند.[۲] عرضه اولیه سهام، نه تنها مسیر خروج ترجیحی بانک از سرمایه‌گذاری است (خروج از سهامداری و بازگشت سرمایه)، بلکه سبب توسعه و تعمیق بازار سرمایه ملی می‌شود.

- بلوغ کامل

حتی پس از خروج BNDES از ترکیب سهامداری شرکت، این بانک ابزارهای متعددی برای حمایت از شرکت‌های بورسی و بزرگ فراهم می‌کند. از جمله تسهیلات ویژه برای پروژه‌های زیرساختی، تأمین مالی صادرات، مشارکت در پروژه‌های توسعه‌ای ملی و بین‌المللی، و ارائه محصولات درآمد ثابت یا متغیر با نرخ‌ها و شرایط رقابتی. در همین راستا، شرکت تابعه FINAME نقش مهمی در تأمین مالی خرید و صادرات ماشین‌آلات و تجهیزات برزیلی ایفا می‌کنند.[۳]

همچنین این بانک تجربه بسیار ارزشمندی در حوزه معماری مالی پروژه‌های ملی با هدف جذب مشارکت بخش خصوصی دارد. مدل‌های تأمین مالی مشارکت عمومی–خصوصی[۴] و مشارکت خصوصی[۵] از جمله مدل‌های مشهوری در تأمین مالی پروژه‌های بزرگ است که بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل از آنها بهره می‌برد. اجرای این مدل‌ها نیازمند تخصص مالی و فنی، برنامه‌ریزی اصولی و اعتماد عمومی بالاست.

در نمودار زیر اقلام مهم دارایی‌های بانک در سال ۲۰۲۴ به تصویر کشیده شده است. مشاهده می‌شود که ابزارهای اصلی این بانک اعطای تسهیلات بلندمدت و تسهیلات غیر مستقیم است.

---

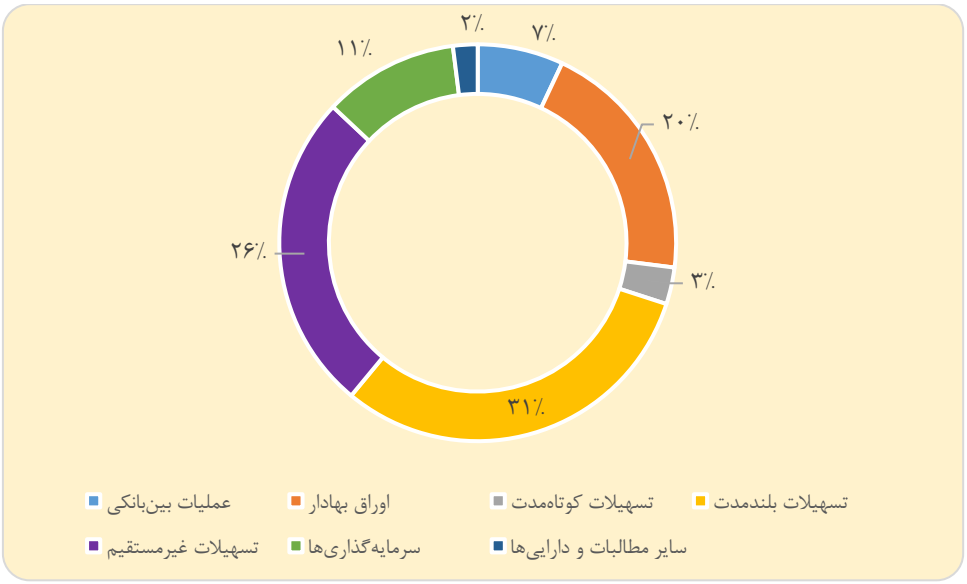
[۱] Novo Mercado (به معنی بازار جدید)، یکی از بخش‌های بورس برزیل است که شرکت‌هایی که در این بخش پذیرش می‌شوند باید بالاترین استانداردهای شفافیت، حاکمیت شرکتی (corporate governance) و حمایت از حقوق سهامداران خرد را رعایت کنند.

[2] BNDES, 2025

[3] Mazzucato, 2015

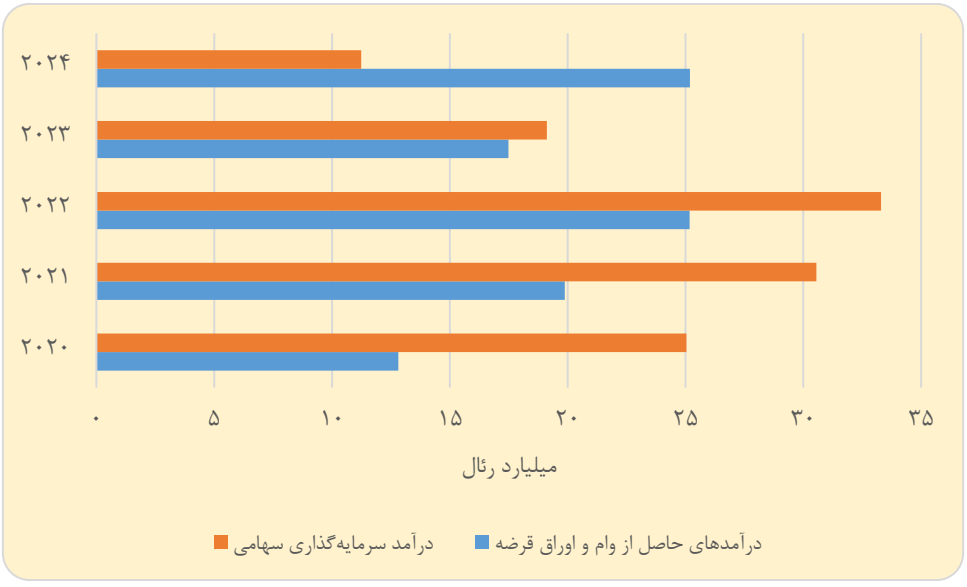
[4] PPP

[5] PPI



نمودار ۷. دارایی‌های بانک BNDES[1]

با اینکه سهم سرمایه‌گذاری مستقیم در ترازنامه این بانک بیش از ۱۱ درصد نمی‌باشد، نمودار زیر نشان می‌دهد که این ابزار برای این بانک بسیار سودآور بوده است. این امر نشان از مدیریت شایسته سبد سرمایه‌گذاری این بانک دارد.



نمودار ۸. وضعیت درآمدهای BNDES[2]

[1] BNDES, 2025
[2] BNDES, 2025

۳-۲. بانک توسعه چین

بانک توسعه چین[1] در سال ۱۹۹۴، در جریان یک اصلاحات بزرگ مالی و با هدف بازآرایی نظام بانکی چین تأسیس شد. پیش از آن، چهار بانک تجاری ملی چین (که بخش عمده بازار اعتبار در چین را در اختیار داشتند) به‌دلیل ناکارآمدی و مشکلات ساختاری، قادر به تأمین مالی پروژه‌های عمومی و زیربنایی نبودند. لذا دولت مرکزی با ایجاد سه بانک سیاست‌گذاری (CDB ، بانک توسعه کشاورزی و بانک صادرات و واردات چین) مأموریت تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی و صنعتی کم‌بازده را به این نهادها واگذار کرد تا بانک‌های تجاری بتوانند تمرکز خود را بر فعالیت‌های سودآورتر بگذارند.[2] در واقع هدف اصلی تشکیل بانک توسعه چین پاسخ به نیازهای ساختاری اقتصاد و پر کردن خلأ بازار در تأمین اعتبارات میان‌مدت و بلندمدت برای پروژه‌های عمومی و زیرساختی بود. همچنین حاکمیت چین با جدا کردن اعتبارات پر ریسک و یا بلندمدت (به طور کلی اعتبارات سیاستی) از بانک‌های تجاری به دنبال تجاری‌سازی واقعی این بانک‌ها نیز بود.

CDB از همان آغاز دو مأموریت کلیدی داشته است:

۱. تأمین مالی پروژه‌های ملی و زیربنایی بزرگ که از منظر اقتصادی و اجتماعی استراتژیک تلقی می‌شوند، مانند توسعه حمل‌ونقل، انرژی، منابع آب، نوسازی شهری، زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، لجستیک و ارتقاء صنعتی.

۲. حمایت از توسعه پایدار و رفع گلوگاه‌های تولید و رشد اقتصادی، با تمرکز ویژه بر زیرساخت‌های مدرن، مناطق کمتر توسعه‌یافته و هماهنگی منطقه‌ای.

این بانک همواره تابع اصول راهبردی ملی که توسط کمیته مرکزی حزب کمونیست و شورای دولتی (هیئت دولت) تعیین می‌شود بوده است. همچنین این بانک با مشارکت گسترده در ابرپروژه‌های منطقه‌ای مانند طرح ابتکاری «یک کمربند، یک جاده»، با مشکلات ناشی از مسئله هماهنگی و مسئله رشد نامتوازن مقابله می‌کند.[3]

۳-۲-۱. ساختار حاکمیتی بانک توسعه چین

بانک توسعه چین یک نهاد دولتی است که از سال ۲۰۰۸ تحت قانون شرکت‌های دولتی چین ثبت شده و سهام آن به چهار نهاد حاکمیتی واگذار شده است:

---

[1] China Development Bank – CDB

[2] Wang, Y. (2016). The sustainable infrastructure finance of China Development Bank: Composition, experience and policy implications (GEGI Working Paper No. 005). Boston University, Global Economic Governance Initiative. https://hdl.handle.net/2144/23653.

[3] China Development Bank. (2024). *2024 Annual report*. Retrieved from [https://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/khjj/]

- وزارت دارایی چین که به عنوان بازوی اصلی مالی دولت و تنظیم‌کننده سیاست‌های مالی و نظارت بر بانک‌های سیاست‌گذاری نقش‌آفرینی می‌کند.
- شرکت سرمایه‌گذاری سنترال هوجین[۱] که یک شرکت سرمایه‌گذاری کاملاً دولتی بوده و به نمایندگی از دولت چین در بانک‌ها و مؤسسات مالی بزرگ سرمایه‌گذاری می‌کند.
- شورای ملی صندوق تأمین اجتماعی[۲]: این نهاد وظیفه مدیریت و راهبری صندوق‌های تأمین اجتماعی ملی چین را بر عهده دارد و تحت نظارت مستقیم دولت مرکزی فعالیت می‌کند.
- بانک سرمایه‌گذاری باتنوود[۳]: متعلق به اداره دولتی ارز خارجی چین با هدف متنوع‌سازی مسیرهای سرمایه‌گذاری ذخایر ارزی کشور.[۴]

طبق اساسنامه مصوب شورای دولتی، هیئت‌مدیره بانک توسعه چین متشکل از ۱۳ عضو است که ترکیب آن شامل سه گروه می‌شود: سه عضو اجرایی (شامل مدیرعامل)، چهار مدیر نماینده وزارتخانه‌ها که توسط کمیسیون اصلاحات و توسعه ملی[۵]، وزارت دارایی، وزارت بازرگانی و بانک خلق چین معرفی می‌شوند و شش مدیر سهام‌دار که توسط واحدهای سهام‌دار اصلی بانک معرفی شده‌اند.[۶]

هیئت‌مدیره مسئولیت تدوین راهبردها، تصمیم‌گیری‌های کلان تجاری، مدیریت ریسک و نظارت بر عملکرد بانک را بر عهده دارد. هیئت مدیره پیش از اتخاذ تصمیمات مهم، همواره نظرات کمیته حزب را دریافت می‌کند تا هماهنگی لازم با سیاست‌های کلان کشور تضمین شود. کمیته حزب در بانک توسعه چین نقش راهبردی و هدایت‌کننده دارد و وظیفه آن تعیین مسیر کلان، مدیریت عالی و تضمین اجرای سیاست‌ها و دستورات حزب کمونیست چین است. این کمیته، پیش از هر تصمیم مهم در بانک، نظرات و دیدگاه‌های راهبردی خود را به هیئت‌مدیره ارائه می‌کند و بدین ترتیب هماهنگی سیاستی، راهبردی و اجرایی را تضمین می‌نماید.

برای تحقق مدیریت حرفه‌ای و تخصص‌محور، در ساختار بانک توسعه چین پنج کمیته تخصصی فعال است که شامل موارد زیر است:

- کمیته راهبرد و مدیریت سرمایه‌گذاری و توسعه
- کمیته حسابرسی
- کمیته مدیریت ریسک

---

[1] Central Huijin Investment Ltd.
[2] National Council for Social Security Fund
[3] Buttonwood Investment Bank
[4] Columbia CCSI, 2021
[5] NDRC
[6] China Development Bank, 2025

- کمیته معاملات با اشخاص وابسته
- کمیته منابع انسانی و پاداش

لازم به ذکر است که تا قبل از سال ۱۹۹۸ این دولت مرکزی بود که پروژه‌های CDB را شناسایی و انتخاب می‌کرد؛ اما از آن سال با تأسیس کمیته‌های تخصصی و مستقل برای ارزیابی پروژه‌ها امکان تأیید یا رد هر طرح و پروژه‌ای از سوی بانک صرفاً بر اساس ملاحظات حرفه‌ای، تخصصی و فنی فراهم شد. این کمیته‌ها متشکل از خبرگان حوزه‌های مالی، اقتصادی، فنی و حقوقی بودند که هر یک وظیفه داشتند پروژه‌های پیشنهادی را از منظر ریسک، بازده، اثرات توسعه‌ای، سازگاری با راهبردهای کلان بانک و انطباق با الزامات قانونی بررسی کنند. بدین‌ترتیب، فرآیند تصمیم‌گیری از مداخلات سیاسی فاصله گرفت و تخصیص منابع بانک به سمت پروژه‌هایی با بیشترین ارزش‌افزوده و مطلوبیت برای توسعه اقتصادی کشور سوق داده شد.[1]

۲-۳-۲. منابع بانک توسعه چین

انتشار اوراق قرضه در بازار داخلی، اصلی‌ترین و پایدارترین منبع مالی بانک توسعه چین محسوب می‌شود. در سال‌های ابتدایی فعالیت بانک، انتشار این اوراق عمدتاً بر اساس سهمیه‌بندی و دستور بانک مرکزی[2] بود و بانک‌های تجاری و برخی دیگر از نهادهای مالی موظف به خرید آنها بودند. علت استفاده از شیوه دستوری آن بود که چین در آن زمان فاقد بازار اوراق بلندمدت و به طورکلی فاقد بازار سرمایه پیشرفته و کارآمد بود؛ بنابراین، برای تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای و راهبردی، بانک توسعه چین ناگزیر بود از ابزارهای غیربازاری و بر مبنای دستور مقامات پولی استفاده کند.[3]

در دوره گذار، بانک توسعه چین تصمیم گرفت تا با اجرای یک برنامه تدریجی از تأمین مالی دستوری به سمت تأمین مالی بازار محور حرکت کند. در تاریخ ۲ سپتامبر ۱۹۹۸، CDB برای اولین بار ۵ میلیارد یوآن اوراق قرضه را به عنوان گامی به سوی بازارمحوری منتشر کرد. پیش از انتشار این اوراق، بانک خلق چین (بانک مرکزی) سه مورد را تضمین کرده بود: (۱) اوراق قرضه CDB در بازار بین بانکی نقدشوندگی داشته باشند (۲) تضمین بازخرید اوراق از طریق عملیات بازار باز (۳) یک دوره گذار دو تا سه ساله. در دوره گذار اوراق قرضه CDB ضمن اینکه از طریق بازار قیمت‌گذاری و معامله می‌شد، همچنان از طریق سهمیه‌بندی و دستور بانک

[1] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 40-60.

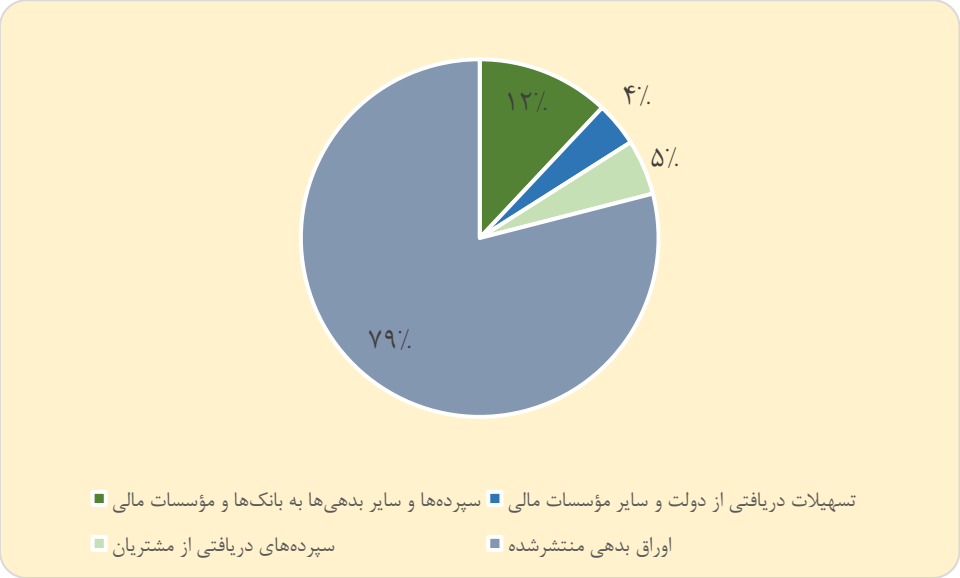
[2] PBOC

[3] Columbia CCSI, 2021

مرکزی مورد حمایت قرار می‌گرفت. به تدریج بازار اوراق بلندمدت در چین شکل گرفته و در حال حاضر اوراق بانک توسعه چین به عنوان اوراق معیار[1] در بازار بدهی چین شناخته می‌شود.[2]

در کنار این اوراق به عنوان ابزار اصلی تأمین مالی بلندمدت، بانک توسعه چین خصوصاً در اوایل تأسیس خود و همچنین در دوره‌هایی که منابع کافی از طریق انتشار اوراق جذب نمی‌شد، از سپرده‌های نهادهای همکار به عنوان ابزار تکمیلی استفاده کرده است. CDB بر خلاف بانک‌های تجاری، سپرده‌های اشخاص حقیقی و مردم عادی را نمی‌پذیرد، بلکه عمده سپرده‌های آن از نهادهای مالی همکار، مشتریان بزرگ (مانند شرکت‌های زیرساختی یا دولتی که پس از دریافت وام بخشی از منابع خود را نزد بانک نگه می‌دارند) و منابع سیاستی چون صندوق تأمین اجتماعی، صندوق پس‌انداز مسکن و سپرده‌های دولتی تأمین می‌شود. البته در سال‌های اخیر سهم سپرده از ترازنامه این بانک بسیار اندک بوده و دیگر منبع مهمی برای CDB محسوب نمی‌شود.[3]

نمودار زیر سهم هر یک از اقلام مهم از منابع (بدهی‌ها) بانک توسعه چین را در سال ۲۰۲۴ مشخص می‌کند.



نمودار ۹. اقلام مهم سمت بدهی ترازنامه بانک توسعه چین (۲۰۲۴)[4]

۲-۳-۳. سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی

بانک توسعه چین را می‌توان یکی از بازوهای اصلی دولت چین برای تحقق اهداف راهبردی توسعه اقتصادی و صنعتی این کشور دانست. این بانک، با استفاده از طیف متنوعی از ابزارهای مالی و شرکت‌های تابعه تخصصی،

[1] benchmark
[2] Chen, M. (2020). State actors, market games: Credit guarantees and the survival of small and medium enterprises in China. *Socio-Economic Review, 18*(3), 681–706. https://doi.org/10.1093/ser/mwy038
[3] China Development Bank, 2025
[4] China Development Bank, 2025

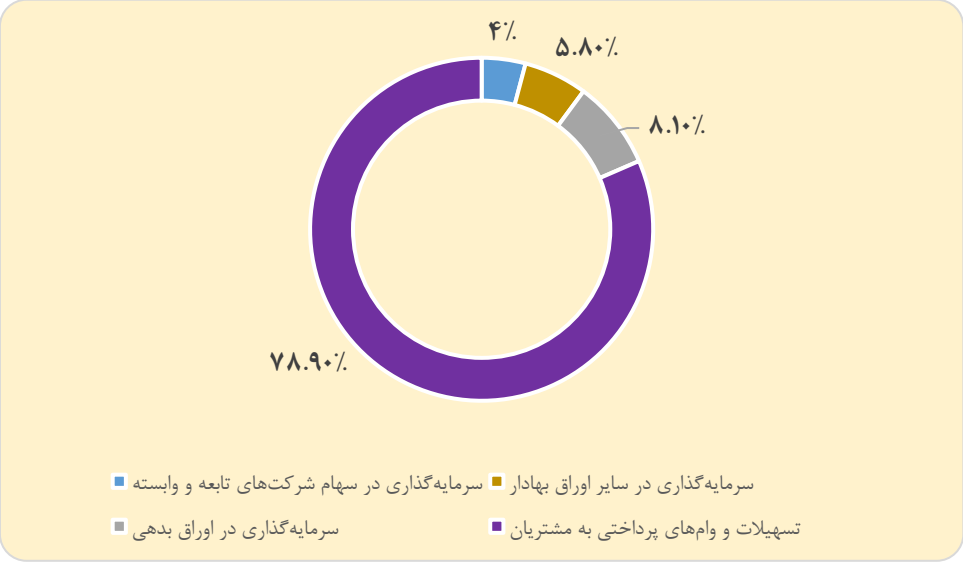
نقش مهمی در تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی، حمایت از صنایع کلیدی و حضور راهبردی چین در بازارهای بین‌المللی ایفا می‌کند.

جدول زیر نشان می‌دهد که علاوه‌بر زیرساخت‌های حمل و نقل و انرژی، نوسازی شهری نیز از دیگر محورهای مهم تأمین مالی توسط بانک توسعه چین بوده است.

جدول ۳. تأمین مالی بانک توسعه چین به تفکیک بخش‌های صنعت[1]

صنعت	میلیارد یوان (RMB)	میلیارد دلار ($US)	درصد از کل
راه‌آهن	۸۵۰.۲	۱۲۴.۱	٪۷.۳۰
بزرگراه‌ها	۱٬۸۸۵.۰	۲۷۵.۱	٪۱۶.۱۰
نیروی برق	۹۶۱.۲	۱۴۰.۳	٪۸.۲۰
زیرساخت‌های عمومی	۱٬۳۲۵.۶	۱۹۳.۴	٪۱۱.۴۰
نوسازی شهری	۳٬۲۰۰.۰	.۴۶۷	٪۲۷.۴۰
صنایع نوظهور	۱٬۱۸۳.۱	۱۷۲.۶	٪۱۰.۱۰
سایر	۲٬۲۷۳.۹	۳۳۱.۸	٪۱۹.۵۰

همچنین نمودار زیر مروری بر اقلام مهم ترازنامه این بانک در سمت دارایی است.



نمودار ۱۰. سهم اقلام مهم از دارایی بانک توسعه چین[2]

[1] Columbia CCSI, 2021

[2] China Development Bank, 2025

شکل‌گیری این بانک، با اجرای طرح متمرکزسازی مالی دولت همزمان شده بود. این طرح اجازه ایجاد بدهی توسط دولت‌های محلی را لغو کرده و منابع مهمی همچون مالیات بر ارزش افزوده[1]، مالیات بر منابع و مالیات بر درآمد اشخاص و بنگاه‌ها را نیز که پیش از این در اختیار دولت‌های محلی قرار داشت، به دولت مرکزی منتقل کرد. در نتیجه، دولت‌های محلی با محدودیت شدید منابع مالی برای اجرای پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی مواجه شدند و عملاً امکان تأمین مالی مستقل یا انتشار اوراق قرضه نداشتند. همین شرایط، نقش بانک توسعه چین را به عنوان تأمین‌کننده اصلی منابع مالی پروژه‌های زیرساختی در سراسر کشور برجسته کرد.[2]

بانک توسعه چین، برای پاسخ به این نیاز جدید، مکانیزم‌هایی نوآورانه جهت تأمین مالی پروژه‌های محلی و شهری ابداع نمود. مهم‌ترین نوآوری در این زمینه، طراحی و پیاده‌سازی سازوکار «شرکت‌های تأمین مالی دولت‌های محلی»[3] بود. این سازوکار به دولت‌های محلی امکان می‌داد تا از طریق تأسیس شرکت‌های کاملاً دولتی، اقدام به دریافت تسهیلات و وام از بانک توسعه چین و دیگر بانک‌ها نمایند. وثیقه این وام‌ها اغلب زمین‌های دولتی یا دارایی‌های عمومی بود، و بازپرداخت تسهیلات عمدتاً از محل فروش یا اجاره همین دارایی‌ها انجام می‌گرفت.[4]

این مدل، هم به دولت مرکزی اجازه می‌داد کنترل مالی بیشتری بر جریان نقدینگی داشته باشد و هم دولت‌های محلی را قادر می‌ساخت در چارچوب ضوابط جدید، پروژه‌های زیرساختی و عمرانی خود را تأمین مالی کنند. با توسعه این سازوکار، بانک توسعه چین به موتور اصلی رشد شهرسازی، توسعه حمل‌ونقل، انرژی، منابع آب، زیرساخت‌های شهری و حتی پروژه‌های کشاورزی و روستایی تبدیل شد و در مسیر مدرن‌سازی اقتصاد چین، نقش اساسی ایفا کرد.

در سال‌های ابتدایی تأسیس خود، بانک توسعه چین وام‌های خود را به طور غیرمستقیم و از طریق شبکه‌ای از بانک‌های تجاری و دیگر مؤسسات مالی اعطا می‌کرد؛ اما پس از مدتی به دلیل ناکارآمدی این مدل و گسترش مأموریت‌ها و افزایش پیچیدگی پروژه‌های مدنظر CDB، این بانک به تدریج مسیر خود را به سمت وام‌دهی مستقیم و ایجاد ساختارهای تخصصی تغییر داد.

مدل غیرمستقیم وام‌دهی در عمل با چالش‌هایی چون عدم شفافیت در تخصیص منابع، ضعف نظارت و کنترل بر نحوه مصرف تسهیلات و همچنین کندی در پیشبرد پروژه‌های کلان روبرو شد. از سوی دیگر، مأموریت‌های

---

[1] Value Added Tax
[2] Musacchio, 2017
[3] LGFV
[4] Griffith-Jones & Ocampo, 2018, 40-60

دولت چین برای توسعه سریع زیرساخت‌ها، اجرای پروژه‌های بزرگ صنعتی و تحقق سیاست‌های راهبردی اقتصادی، نیازمند نظامی کارآمد، پاسخ‌گو و متمرکز بود که بتواند پروژه‌های بزرگ و پیچیده را با حداکثر اثربخشی مدیریت کند.

در واکنش به این چالش‌ها، بانک توسعه چین ساختار عملیاتی خود را بازطراحی کرد و به‌تدریج تمرکز خود را بر اعطای تسهیلات مستقیم به شرکت‌های دولتی بزرگ، دولت‌های محلی، و پروژه‌های ملی و بین‌المللی معطوف ساخت. برای تحقق این امر، CDB شرکت‌های زیر مجموعه خود را تأسیس و یا خریداری نمود. هر شرکت تابعه با مأموریت، ابزار و کارکرد مشخص، بخشی از اهداف کلان توسعه‌ای و اقتصادی چین را دنبال می‌کند:

۱. شرکت CDB Capital:

این شرکت با هدف مدیریت سرمایه‌گذاری‌های سهامی و صندوق‌های تخصصی ایجاد شد. تمرکز اصلی آن بر توسعه شهری، تولیدات صنعتی پیشرفته، سرمایه‌گذاری‌های خارجی و هدایت منابع مالی به سمت پروژه‌های استراتژیک داخلی و برون‌مرزی است. CDB Capital بستر لازم برای مشارکت بانک در پروژه‌های بلندمدت، حمایت از صنایع نوآور و تقویت اکوسیستم فناوری را فراهم می‌آورد.

۲. شرکت CDB Securities:

این شرکت به عنوان بازوی بازار سرمایه بانک توسعه چین، مسئولیت انتشار و پذیره‌نویسی اوراق بدهی، ارائه خدمات کارگزاری، مدیریت دارایی و همچنین ادغام و تملک شرکت‌ها را بر عهده دارد. CDB Securities نقش کلیدی در تأمین مالی پروژه‌های کلان زیربنایی و افزایش عمق بازار سرمایه چین ایفا می‌کند.

۳. شرکت CDB Financial Leasing:

شرکت لیزینگ مالی بانک توسعه چین از طریق ابزار لیزینگ، صنایع سرمایه‌بر نظیر هواپیماسازی، کشتی‌سازی، حمل‌ونقل، تجهیزات صنعتی و حتی مسکن مقرون‌به‌صرفه را تأمین مالی می‌کند. CDB Leasing با تسهیل دسترسی به فناوری‌های نوین و کاهش فشار نقدینگی بر صنایع مادر، موتور محرکه‌ای برای رشد بخش‌های کلیدی اقتصاد چین محسوب می‌شود.

۴. صندوق توسعه چین-آفریقا:

این صندوق با هدف تقویت حضور چین در بازارهای آفریقایی و حمایت از شرکت‌های چینی فعال در پروژه‌های زیرساختی، معدنی و تولیدی قاره آفریقا تأسیس شد.[۱]

به طور کلی سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی این بانک نیز بسیار با اهمیت است. در سال ۲۰۱۸، بانک توسعه چین ۲۵۱ میلیارد دلار وام ارزی (سرمایه‌گذاری خارجی) اعطا کرد؛ تنها این بخش، بیش از دو برابر مجموع وام‌ها، کمک‌های بلاعوض، سرمایه‌گذاری‌های سهامی و ضمانت‌های گروه بانک جهانی بود.[۲] برای دریافت این وام‌ها، پروژه باید یکی از چهار معیار زیر را داشته باشد.

۱. پروژه به توسعه منابع طبیعی که در چین نسبتاً کمیاب هستند، کمک کند.
۲. پروژه باعث ارتقای تولیدات خارج از کشور و پروژه‌های زیربنایی اساسی شود که هدف آن‌ها تقویت صادرات فناوری، کالا، تجهیزات یا نیروی کار چینی است.
۳. پروژه بخشی از یک مرکز تحقیق و توسعه خارجی باشد که از فناوری‌های پیشرفته، مهارت‌های مدیریتی و نیروی کار ماهر خارجی استفاده می‌کند.
۴. پروژه مربوط به ادغام و تملک شرکت‌های خارجی باشد تا شرکت‌های چینی رقابتی‌تر شوند و بتوانند سهم بیشتری از بازارهای خارجی را به دست آورند.

[1] China Development Bank, 2025
[2] Columbia CCSI, 2021

فصل سوم: الزامات طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران

فصل سوم به شناسایی، استخراج و دسته‌بندی مؤلفه‌های مؤثر در چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران اختصاص دارد. در این فصل، با اتکا به یافته‌های حاصل از مطالعات تطبیقی سه بانک توسعه‌ای منتخب و همچنین تحلیل مصاحبه‌های عمیق انجام‌شده با ۱۳ نفر از خبرگان حوزه پولی، بانکی و توسعه‌ای کشور[۱]، تلاش شده است چارچوبی منسجم از الزامات نهادی، مالی و عملیاتی این بانک تدوین شود. رویکرد این فصل مبتنی بر تلفیق شواهد تجربی بین‌المللی با اقتضائات نهادی اقتصاد ایران است تا مجموعه‌ای از مؤلفه‌های کلیدی که می‌توانند موفقیت بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران را در ایفای مأموریت توسعه‌ای خود تضمین کنند، به‌صورت نظام‌مند احصا و صورت‌بندی شوند.

در ادامه، ابتدا الزامات مرتبط با نظام تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی بانک توسعه بررسی می‌شود و سپس به موضوع تأمین پایدار منابع مالی از مسیرهایی همچون صندوق‌های سیاستی، انتشار اوراق توسعه‌ای، حمایت هدفمند بانک مرکزی و منابع بودجه‌ای پرداخته می‌شود. در گام بعد، سبد ابزارهای مالی بانک توسعه شامل تأمین مالی بدهی و سرمایه، ابزارهای نوین و خدمات مشاوره‌ای مالی و فنی تشریح شده و در نهایت، مجموعه‌ای از اقدامات پشتیبان در سطح سیاست‌گذاری کلان معرفی می‌شود که تحقق عملی این الگو را امکان‌پذیر می‌سازد. هدف نهایی این فصل، ارائه تصویری منسجم از چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران است؛ چارچوبی که بتواند ضمن حفظ استقلال نهادی، نقش پیشران خود در تأمین مالی پروژه‌های راهبردی، تقویت بخش مولد و حمایت از تحول ساختاری اقتصاد کشور را ایفا کند.

---

[۱] ابراهیم صیامی، دبیر کمیسیون اقتصادی دولت، مصاحبه، ۵ آبان ۱۴۰۴
احسان راکعی، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۳۰ مرداد ۱۴۰۴
حسن بان، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۲۰ مرداد ۱۴۰۴
حسن چنارانی، هیئت علمی دانشگاه خوارزمی، مصاحبه، ۲۹ مرداد ۱۴۰۴
حسن کیایی، هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع)، مصاحبه، ۵ مرداد ۱۴۰۴
حسین درودیان، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۴ آبان ۱۴۰۴
حمید آذرمند، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۲۲ مهر ۱۴۰۴
سید عباس عباسپور، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۱۵ مرداد ۱۴۰۴
سید علی روحانی، عضو هیئت مدیره بانک توسعه صادرات ایران، مصاحبه، ۲۹ مرداد ۱۴۰۴
عباس حسامی، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۲۷ مرداد ۱۴۰۴
محمدجواد شریف‌زاده، هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع)، مصاحبه، ۱۲ شهریور ۱۴۰۴
محمد قائد امینی، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۱۰ مرداد ۱۴۰۴
مصطفی حبیب‌الله پورزرشکی، مدیر گروه پولی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مصاحبه، ۲۷ مرداد ۱۴۰۴

۱-۳. نظام تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی

در موضوع نظام تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی مجموع مؤلفه‌های شناسایی شده ناظر بر چارچوب مدیریتی و حاکمیتی بانک توسعه است؛ به‌گونه‌ای که این بانک بتواند ضمن برخورداری از استقلال در تصمیم‌گیری‌های تخصصی، از سازوکارهای پاسخ‌گویی، کارآمدی و شفافیت کافی نیز بهره‌مند باشد.

بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، باید به عنوان یک شرکت مستقل و دارای ساختار مجزا تأسیس شود. مطالعات موردی (به طور خاص مدل بانک توسعه چین) نشان می‌دهد، حالت بهینه برای بانک توسعه این است که به عنوان یک شرکت دولتی و نه یک مؤسسه دولتی ثبت شود[۱]. با در نظر گرفتن این نکته که این بانک می‌تواند در عرصه رایزنی اقتصادی و جذب منابع خارجی و گسترش همکاری‌های اقتصادی ایران با کشورهای همسو، نقش بسیار مهمی را ایفا کند، ثبت آن به‌عنوان یک شرکت دولتی، استقلال نهادی بیشتری برای بانک به همراه خواهد داشت. این استقلال، علاوه بر ارتقای اعتبار بین‌المللی بانک، شرایط لازم برای انعقاد قراردادهای مالی و جذب سرمایه‌گذاری‌های مشترک را نیز فراهم می‌سازد. به‌ویژه در شرایطی که تعاملات اقتصادی ایران نیازمند تقویت ابزارهای تخصصی و نهادهای توسعه‌ای مستقل است، بانک توسعه می‌تواند به‌عنوان حلقه اتصال نظام مالی کشور با شبکه‌های بانکی و توسعه‌ای بین‌المللی عمل کند.[۲]

۱-۱-۳. اهمیت ترکیب ارکان حاکمیتی

مطابق قانون تجارت جمهوری اسلامی ایران، ارکان ساختار حاکمیت شرکتی این بانک به عنوان یک شرکت سهامی خاص دولتی، شامل مجمع عمومی، هیئت مدیره و بازرس قانونی خواهد بود. بدون شک نحوه تعیین اعضای هیئت مدیره و همچنین ترکیب اعضای مجمع در تعیین میزان استقلال سیاسی بانک مؤثر خواهد بود. هرچه سهم متخصصان مالی، اقتصادی و فنی در این ارکان بیشتر باشد، احتمال انحراف تصمیم‌ها به سمت ملاحظات سیاسی کاهش یافته و تمرکز بانک بر اهداف توسعه‌ای بلندمدت تقویت می‌شود. در مقابل، غلبه جریان‌های سیاسی می‌تواند استقلال بانک را تضعیف کرده و آن را به ابزاری برای سیاست‌های مقطعی بدل سازد.

هرچند مجمع سالی دو بار بیشتر برگزار نمی‌شود و در ظاهر جایگاهی تشریفاتی دارد، اما در عمل تجربه نشان داده است که از طریق نحوه‌ی انتخاب اعضای هیئت‌مدیره، شیوه‌ی نظارت بر آنان و نیز روابطی که نهادهای

---

[۱] از مهم‌ترین دلایل این مورد با توجه به چارچوب نظام حقوقی ایران این است که بانک توسعه همانند دیگر بانک‌ها درآمدهای تجاری مستقل داشته و با بودجه عمومی نیز اداره نمی‌شود. بنابراین ساختار این بانک باید با توجه به «شرکت دولتی» بودن آن طراحی شود.

[۲] حسن بان، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۲۰ مرداد ۱۴۰۴

عضو مجمع با بانک برقرار می‌کنند، میزان نفوذ هر نهاد از این طریق در بانک تأثیر قابل‌توجهی بر عملکرد آن دارد.[۱]

به طور خاص در کشور ما، متولی مجمع عمومی نقش اساسی در تعیین حدود استقلال یا وابستگی بانک ایفا می‌کند. در مورد بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، هم اکنون سه گزینه برای جایگاه متولی مجمع پیشنهاد می‌شود؛ سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی. نفوذ بالای هر سه گزینه در این بانک می‌تواند ریسک‌هایی برای عملکرد بانک داشته باشد و آن را از مأموریت اصلی خود منحرف سازد.[۲] برای نمونه، اگر رئیس سازمان برنامه و بودجه متولی مجمع باشد، با توجه به درگیری دائمی این سازمان با کسری بودجه دولت، این خطر وجود دارد که منابع بانک توسعه به جای تمرکز بر پروژه‌های زیربنایی و سرمایه‌گذاری‌های مولد، به سمت تأمین هزینه‌های جاری یا طرح‌هایی سوق پیدا کند که فاقد بازگشت مالی یا توسعه‌ای کافی هستند و عملاً به منابع سوخت‌شده تبدیل می‌شوند.

همچنین، اگر وزیر امور اقتصادی و دارایی متولی مجمع باشد، ممکن است تحت فشار نمایندگان مجلس و ملاحظات سیاسی قرار گیرد و در نتیجه، جهت‌دهی منابع بانک توسعه به پروژه‌هایی انجام شود که بیشتر ماهیت سیاسی و منطقه‌ای دارند تا اقتصادی و توسعه‌ای. چنین وضعیتی می‌تواند استقلال و کارایی بانک را به‌طور جدی تهدید کند. از سوی دیگر، در صورتی که رئیس کل بانک مرکزی نفوذ اصلی را در مجمع عمومی داشته باشد، به دلیل آنکه دغدغه اصلی بانک مرکزی ثبات مالی و کنترل نقدینگی است، احتمالاً تصمیمات کلان بانک توسعه نیز تحت‌تأثیر این منطق قرار گرفته و نقش توسعه‌ای بانک به حاشیه رانده می‌شود. به عبارت دیگر، تمرکز بیش‌ازحد بر اهداف پولی می‌تواند مأموریت سرمایه‌گذاری و نقش ضدچرخه‌ای بانک توسعه را محدود سازد.

بنابراین یکی از مؤلفه‌هایی که می‌تواند استقلال نسبی برای این بانک به همراه داشته باشد این است که رئیس جمهور یا معاون اول رئیس جمهور متولی مجمع بانک باشند. این موضوع می‌تواند جایگاه بانک و تصمیمات آن را در حاکمیت ارتقاء دهد.[۳]

همچنین با الگوگیری از تجربه‌ی بانک‌های توسعه‌ای ملی مورد مطالعه، می‌توان ابتکار دیگری را نیز به‌کار گرفت و کمیته یا شورایی (به عنوان مثال شورای راهبری) ذیل مجمع عمومی (یا حتی درون آن) تشکیل داد که

---

[۱] محمدجواد شریف‌زاده، هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع)، مصاحبه، ۱۲ شهریور ۱۴۰۴

[۲] این قسمت از گزارش به طور خاص نتیجه مصاحبه با خبرگانی همچون معاون بانکی سابق وزارت اقتصاد است که تجربیات ارزشمندی در این مورد داشتند.

[۳] حسین درودیان، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۴ آبان ۱۴۰۴

متشکل از اشخاص حقیقی مستقل و متخصص باشد. بخشی از وظایف نظارتی یا راهبردی مجمع می‌تواند به این نهاد واگذار شود.

مشابه این ایده را می‌توان در کمیته ریاست و انتصابات مشاهده کرد که در هیئت نظارت[1] بانک بازسازی آلمان تشکیل شده است؛ همچنین شورای مالی ذیل مجمع بانک توسعه‌ای برزیل نیز کارکردی مشابه داشته و وظیفه‌ی نظارت بر هیئت‌مدیره از جانب مجمع به آن محول شده است.

مجموعه‌ی موارد مطرح‌شده در این بخش با این هدف ارائه شدند که ساختار حاکمیت شرکتی بانک به‌گونه‌ای طراحی شود که ضمن حفظ هماهنگی راهبردی با نهادهای ذی‌ربط، استقلال بانک مخدوش نشود و هیئت‌مدیره بتواند به‌گونه‌ای عمل کند که بانک درگیر تصمیمات مقطعی نشود و در مسیر تحقق اهداف بلندمدت خود حرکت کند.

۲-۱-۳. اهمیت تخصص‌گرایی و قاعده‌مندی

در کنار ترکیب ارکان حاکمیتی، برای بانک توسعه حیاتی است که توانایی اتخاذ تصمیمات تخصصی در درون خود و بر پایه ظرفیت کارشناسی داخلی را داشته باشد. برای تحقق این امر، بانک باید در بدنه کارشناسی خود علاوه‌بر متخصصان مالی، از کارشناسان فنی، مهندسی و اقتصادی نیز برخوردار باشد. این ویژگی می‌تواند یکی از مهم‌ترین وجوه تمایز بانک توسعه با بانک‌های تجاری محسوب شود. حضور این کارشناسان در کمیته‌های داخلی متناسب با مأموریت توسعه‌ای بانک و زیر نظر هیئت‌مدیره، جایگاه تصمیمات بانک توسعه را به‌عنوان یکی از ارکان اصلی نظام تأمین مالی کشور تثبیت و تقویت می‌کند.

در بررسی‌های انجام‌شده درباره‌ی بانک‌های توسعه‌ای ملی موفق نیز می‌توان شواهدی از این مورد را مشاهده کرد. برای مثال، بانک توسعه‌ی چین از «کمیته‌ی راهبرد و مدیریت سرمایه‌گذاری و توسعه» بهره می‌برد که در ساختار این بانک ذیل هیئت‌مدیره و در کنار دیگر کمیته‌های مرسوم داخلی فعالیت می‌کند. یکی از کارویژه‌های محوری این کمیته، فراهم‌سازی ظرفیت تشخیص برای هیئت‌مدیره در خصوص انطباق پروژه‌ها با راهبردهای کلان بانک است؛ بدین معنا که ارزیابی می‌کند کدام پروژه‌ها با جهت‌گیری‌های توسعه‌ای مؤسسه هم‌سویی دارند و کدام‌یک خارج از چارچوب راهبردی قرار می‌گیرند. افزون بر این، این کمیته مسئولیت تحلیل توجیه اقتصادی و اجتماعی طرح‌ها را نیز بر عهده داشته و از این طریق نقش مهمی در ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری‌های راهبردی ایفا می‌کند.

[1] به عنوان بالادست‌ترین شورای تصمیم‌گیری بانک بازسازی آلمان

علاوه بر این، تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که تعیین آیین‌نامه‌های شفاف و دقیق برای فرآیندهای تأمین مالی شرط لازم برای جلوگیری از مداخلات سیاسی و سلیقه‌ای است. در غیاب چنین آیین‌نامه‌هایی، خطر آن وجود دارد که اعطای تسهیلات یا انتخاب پروژه‌ها تحت فشارهای بیرونی و ملاحظات غیرتخصصی صورت گیرد. بنابراین، تدوین دستورالعمل‌های روشن برای غربالگری پروژه‌ها، ارزیابی مالی و فنی، انعقاد قرارداد و پایش اجرای طرح‌ها به‌مثابه سپری در برابر نفوذ بیرونی عمل کرده و استقلال تصمیم‌گیری بانک را تقویت می‌کند.

۲-۳. تأمین پایدار منابع مالی

در چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، یکی از مهم‌ترین موضوعات، نحوه تأمین منابع پایدار[۱] با هزینه مناسب است. مطالعه تجربیات سایر کشورها نشان می‌دهد که منابع سپرده ذاتاً برای بانک توسعه‌ای قابل اتکا نیستند، زیرا ماهیت آن‌ها عمدتاً کوتاه‌مدت است و رفتار سپرده‌گذاران در مواجهه با تغییرات اقتصادی، سیاسی یا روانی می‌تواند به سرعت دچار نوسان شود. چنین منابعی نه از منظر زمانی و نه از نظر پایداری در برابر شوک‌های بیرونی، قابلیت پشتیبانی از پروژه‌های بلندمدت و سرمایه‌بر توسعه‌ای را ندارند.

همچنین از سیاست‌های مشترک بانک‌های توسعه‌ای (خصوصاً بانک‌های بزرگ‌تر) نیز این است که وارد رقابت با بانک‌های تجاری نشوند؛ یکی از مصادیق این موضوع نیز آن است که برای جذب بیشتر سپرده از عموم مردم برای تأمین پایدار منابع مالی برنامه‌ریزی نمی‌کنند.

از ویژگی‌های مشترک بانک‌های توسعه‌ای این است که برخلاف بانک‌های تجاری، نه تعداد شعب خود را افزایش می‌دهند و نه در فناوری‌های مربوط به خدمات بانکی که منجر به جذب بیشتر سپرده می‌شود سرمایه‌گذاری می‌کنند. به طور کلی بانک‌های توسعه‌ای در زمینه توسعه نظام پرداخت وارد نمی‌شوند.

با توجه به این نکات و با در نظر گرفتن شرایط فعلی نظام بانکی کشور می‌توان پیشنهاد کرد که بانک توسعه جمهوری اسلامی به طور خود خواسته ممنوعیت سپرده‌پذیری از اشخاص حقیقی و همچنین ممنوعیت ایجاد سپرده‌های سرمایه‌گذاری را اعمال کند. لازم به ذکر است که امکان ایجاد سپرده دیداری برای اشخاص حقوقی هم برای عملیات بانکی ضروریست و هم امکان استفاده از منابع سپرده شرکت‌ها و نهادهای همکار را به عنوان منابع تکمیلی فراهم می‌کند.[۲]

---

[۱] مراد از «منابع پایدار» مجموعه‌ای از منابع بلندمدت و کم‌نوسان است که امکان برنامه‌ریزی چندساله را برای بانک توسعه فراهم کرده و در برابر تغییرات رفتاری سپرده‌گذاران یا شوک‌های اقتصادی دچار کاهش ناگهانی نمی‌شود.

[۲] سید عباس عباسپور، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۱۵ مرداد ۱۴۰۴

۳-۲-۱. منابع صندوق‌های سیاستی و به طور خاص صندوق توسعه ملی

همانطور که در مدل بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل نیز دیده شد، منابع صندوق‌های سیاستی (توسعه‌ای) می‌تواند به عنوان یکی از منابع اصلی تأمین مالی بانک توسعه‌ای شناخته شود. به عنوان مثال در ایران صندوق نوآوری و شکوفایی که سالانه نیم درصد از بودجه عمومی به آن اختصاص دارد، منابع ریالی قابل توجهی برای شراکت با بانک توسعه جمهوری اسلامی در اختیار دارد.

صندوق توسعه ملی بزرگترین و مهم‌ترین صندوق توسعه‌ای کشور است که درصد معینی از منابع ارزی حاصل از فروش نفت وگاز کشور به این صندوق واریز می‌شود. در حال حاضر، این صندوق تنها نهادی است که ظرفیت آن را دارد تا مانند صندوق حمایت از کارگران برزیل (که منبع اصلی تأمین مالی بانک BNDES است)، مسئولیت حمایت مالی بلندمدت از بانک توسعه را بر عهده گیرد.

با توجه به نقش صندوق توسعه ملی به‌عنوان بزرگ‌ترین نهاد توسعه‌ای کشور، به‌نظر می‌رسد بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران باید به اصلی‌ترین شریک و بازوی عملیاتی صندوق در تخصیص بهینه منابع تبدیل شود. صندوق در گزارش سیزده‌سالگی خود اعلام کرده است که نسبت مطالبات غیرجاری[1] آن به حدود ۴۰ درصد رسیده است[2]؛ رقمی نگران‌کننده که نشان می‌دهد برای مدیریت منابع توسعه‌ای کشور ـ به‌ویژه منابع صندوق ـ طراحی سازوکارهای کارآمدتر و حرفه‌ای‌تر ضروری است. یکی از راه‌حل‌های مؤثر آن است که بانک توسعه، به‌عنوان نهاد تخصصی تأمین مالی توسعه‌ای، فرایند تخصیص منابع صندوق را هدفمندتر سامان دهد و با طراحی سازوکارهای نظارتی و مبتنی بر بازگشت منابع، اطمینان حاصل کند که منابع توسعه‌ای کشور حفظ شده و به چرخه اقتصاد بازمی‌گردند.

افزون بر این، طبق ماده ۵۲ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، ۲۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی به‌صورت ریالی در شبکه بانکی سپرده‌گذاری می‌شود. در شرایط جهش‌های مکرر نرخ ارز، سپرده‌گذاری گسترده و پراکنده این منابع ارزی در قالب سپرده‌های ریالی نه‌تنها موجب کاهش ارزش واقعی دارایی‌های صندوق می‌شود، بلکه به بهره‌مندی برخی بانک‌ها از این سپرده‌های بلندمدت بدون التزام به اهداف توسعه‌ای کشور نیز انجامیده است. بنابراین، ضروری است به‌جای توزیع پراکنده این سپرده‌ها در شبکه بانکی، سازوکاری طراحی شود که این منابع تحت مدیریت یکپارچه، هدفمند و توسعه‌محور بانک توسعه جمهوری اسلامی قرار گیرد؛ تا ضمن جلوگیری از اتلاف منابع، امکان بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت آن‌ها برای تقویت پروژه‌های پیشران و بلندمدت نیز فراهم شود.

---

[1] NPL

[2] خلاصه‌ای از گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا پایان دی‌ماه ۱۴۰۲: https://www.ndf.ir/report

۲-۲-۳. انتشار اوراق توسعه‌ای

همانند بسیاری از بانک‌های توسعه‌ای جهان، بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز می‌تواند انتشار اوراق توسعه را به‌عنوان یکی از منابع اصلی تأمین مالی مدنظر قرار دهد. فروش اوراق با سررسید بلندمدت یکی از کارآمدترین ابزارهای تأمین مالی پایدار برای بانک‌های توسعه‌ای به‌شمار می‌رود. تجربه بانک‌های توسعه‌ای در سطح بین‌المللی نشان می‌دهد که این مؤسسات همواره برای افزایش سهم اوراق بدهی در سمت تجهیز منابع خود برنامه‌ریزی مشخصی دارند؛ زیرا این روش ضمن کاهش وابستگی بانک به منابع بودجه‌ای و پایه پولی، امکان تأمین مالی مبتنی بر بازار را فراهم می‌کند. در چنین شرایطی، بانک می‌تواند منابع خود را از طریق بازار سرمایه و با اتکا به اعتبار خود تجهیز کرده و درباره حجم تجهیز منابع، نحوه تخصیص آن‌ها و مدیریت فرایند تأمین مالی، استقلال و اختیار بیشتری به دست آورد.

با این حال، مشابه تجربه بانک توسعه چین در سال‌های آغازین فعالیت خود، این بانک با دو چالش مهم روبه‌رو است: فقدان بازار اوراق بلندمدت و کم‌عمق بودن بازار سرمایه کشور. بنابراین، استفاده مؤثر از اوراق توسعه به‌عنوان ابزار اصلی تأمین مالی مستلزم مجموعه‌ای از اقدامات حمایتی است که انگیزه کافی برای خریداران اوراق فراهم کند. به‌طور طبیعی، خریداران عمده این اوراق بانک‌ها، مؤسسات مالی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری خواهند بود. برای شکل‌گیری بازار اوراق توسعه در ایران، می‌توان دو دسته راهکار کلی را در نظر گرفت:

- الزام قانونی: مشابه اوراق دولتی، خرید اوراق توسعه برای همه یا بخشی از بانک‌ها و مؤسسات مالی اجباری شود.
- افزایش جذابیت اوراق: دولت و بانک مرکزی مشوق‌هایی فراهم کنند تا این اوراق به‌طور طبیعی برای سرمایه‌گذاران جذاب شود. برخی از اقدامات حمایتی موردنیاز در این زمینه عبارت‌اند از:

۱. تضمین پذیرش اوراق توسعه از سوی بانک‌های تجاری در عملیات بازار باز و ریپو توسط بانک مرکزی؛
۲. مستثنی کردن اوراق توسعه از محدودیت‌های مربوط به محاسبات کنترل ترازنامه بانک‌های خریدار؛
۳. تعیین دولت به‌عنوان رکن ضامن بازپرداخت اوراق؛
۴. قابل‌معامله و قابل‌توثیق بودن اوراق توسعه در بازار سرمایه.
۵. احتساب معادل ارزش اوراق توسعه تحت تملک بانک‌ها (یا درصدی از آن) به عنوان بخشی از ذخیره قانونی مورد نیاز بانک خریدار.[۲،۱]

---

[۱] بانک مرکزی می‌تواند به ازای ارزش اوراق توسعه تحت تملک بانک‌ها (یا درصدی از آن)، میزان ذخیره قانونی مورد نیاز برای بانک خریدار را کاهش دهد.

[۲] سید علی روحانی، عضو هیئت مدیره بانک توسعه صادرات ایران، مصاحبه، ۲۹ مرداد ۱۴۰۴.

این مجموعه راهکارها درواقع با هدف ایجاد شرایطی طراحی شده است که بانک توسعه بتواند، مشابه الگوی چین، با حمایت هدفمند بانک مرکزی طی یک دوره زمانی مشخص به بازارسازی برای اوراق توسعه‌ای بپردازد. انتظار می‌رود پس از شکل‌گیری تدریجی عمق بازار و افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران، این اوراق به‌تدریج بازار مستقل خود را پیدا کنند. در چنین مرحله‌ای، مانند تجربه چین، امکان کاهش تدریجی الزامات قانونی اولیه فراهم می‌شود و بازار اوراق توسعه‌ای می‌تواند بر پایه انگیزه‌های بازاری خود به کارکرد پایدار برسد.

۳-۲-۳. تزریق منابع هدفمند از سوی بانک مرکزی

یکی دیگر از گزینه‌هایی که می‌تواند در مقطع کنونی برای تأمین مالی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گیرد، بهره‌گیری هدفمند از منابع بانک مرکزی و ظرفیت‌های پایه پولی است. در شرایط فعلی کشور، دسترسی به منابع پایدار و ارزان‌قیمت برای یک نهاد توسعه‌ای تازه‌تأسیس محدود است؛ ازاین‌رو حمایت بانک مرکزی می‌تواند نقشی حیاتی در تثبیت و شکل‌گیری این بانک ایفا کند.

نخست آنکه، منابع صندوق توسعه ملی به‌دلیل شرایط خاص اقتصاد ایران از پایداری کافی برخوردار نیست. بخش قابل توجهی از منابع صندوق به واسطه شبکه بانکی در پروژه‌هایی به‌کار گرفته شده که بازدهی مناسبی نداشته و بعضاً به مطالبات سوخت‌شده تبدیل شده است. علاوه بر این، هرساله بخش چشمگیری از منابع صندوق از طریق مجوزهای استثنایی (استجازه رهبری) برای جبران کسری بودجه دولت برداشت می‌شود.

بازار اوراق نیز در ایران هنوز از عمق و پایداری لازم برخوردار نیست و به همین دلیل، اتکای کامل به انتشار اوراق توسعه در کوتاه‌مدت نمی‌تواند منبع مطمئنی برای بانک باشد. ضعف زیرساخت‌های بازار سرمایه و محدودیت تقاضا برای اوراق بلندمدت، ریسک جدی در استفاده انحصاری از این ابزار محسوب می‌شود.

در چنین شرایطی، بانک مرکزی باید با تخصیص هدفمند خط اعتباری با سررسید مشخص و بلندمدت متناسب با نیازهای تأمین مالی پروژه‌های پیشرانی که بانک توسعه قصد حمایت از آن‌ها را دارد، اقدام کند و همچنین با اعمال نرخ ترجیحی، از فرایند تثبیت و شکل‌گیری بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران پشتیبانی نماید.[۱]

راهکار دیگری نیز برای تزریق منابع بانک مرکزی به بانک توسعه، در کنار اعطای خطوط اعتباری، قابل تصور است. در این روش، بانک مرکزی می‌تواند تا سقف معینی از سمت تجهیز منابع بانک توسعه، امکان استفاده از عملیات ریپو را فراهم کند؛ به این معنا که بانک توسعه بتواند از طریق انجام معاملات ریپو با بانک مرکزی تأمین نقدینگی کند. پرسش مهم در این سازوکار، نوع اوراق قابل قبول به‌عنوان وثیقه است. یکی از گزینه‌های کارآمد آن است که بانک مرکزی اوراق مشارکت شرکتیِ در اختیار بانک توسعه را به‌عنوان وثیقه بپذیرد؛ اقدامی

[۱] نبی‌زاده، سیدمحمد. (۱۴۰۴، ۲۵ مهر). عرضه فعالانه ذخایر بانکی؛ مکمل ضروری سیاست کنترل ترازنامه (گزارش کارشناسی، شماره ۱۴۰۴۰۷۲۲۲). اندیشکده اقتصاد مقاومتی.

که در حال حاضر در مورد بانک‌های تجاری انجام نمی‌شود، زیرا بانک مرکزی از این بانک‌ها اوراق دولتی را برای عملیات ریپو قبول می‌کند.

گزینه‌ی دیگر آن است که بانک توسعه نسبت به خرید اوراق دولتی اقدام کند؛ برای مثال از بانک‌هایی که در پروژه‌های مشترک با بانک توسعه همکاری دارند یا از بانک‌های توسعه‌بخشی. بانک توسعه می‌تواند از طریق انجام ریپو معکوس این اوراق را در اختیار گیرد و در ادامه با وثیقه‌گذاری آن‌ها نزد بانک مرکزی، نقدینگی مورد نیاز را تأمین نماید.

تجربه‌ی بین‌المللی نیز نشان می‌دهد که اتکا به عملیات بازار باز و ریپو در ساختار تأمین مالی بانک‌های توسعه رایج است. برای مثال، در سال‌های اخیر همواره پنج درصد از سمت تجهیز منابع ترازنامه بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل (BNDES) به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین بانک‌های توسعه‌ای جهان، مانده ریپو بوده است. این تجربه نشان می‌دهد که استفاده‌ی هدفمند از سازوکار ریپو می‌تواند ابزاری مؤثر برای مدیریت نقدینگی و تقویت توان تسهیلات‌دهی بانک توسعه باشد.

به این ترتیب، اگرچه استقراض از بانک مرکزی به‌عنوان منبع اصلی تأمین مالی بانک توسعه در بلندمدت مطلوب نیست، اما در شرایط کنونی که صندوق توسعه ملی ناپایدار و بازار اوراق کم‌عمق است، حمایت مستقیم بانک مرکزی می‌تواند تضمین‌کننده بقای بانک توسعه در مرحله تأسیس و زمینه‌ساز ایفای نقش آن به‌عنوان راهبر توسعه‌ای کشور باشد.

۳-۲-۴. منابع بودجه‌ای

همان‌گونه که در فصل‌های گذشته نیز مشاهده شد، بانک‌های توسعه برای تحقق اهداف مختلف، از دولت منابع بودجه‌ای دریافت می‌کنند. برای مثال، در فصل دوم مشاهده شد که بانک KfW آلمان در چارچوب مأموریت‌های مشخص، منابعی از بودجه عمومی دریافت می‌کرد تا پروژه‌های خاصِ موردنظر دولت را تأمین مالی کند. همچنین در مورد بانک توسعه‌ای برزیل (BNDES) نیز مشاهده شد که هم‌زمان با بحران مالی ۲۰۰۸، دولت به‌منظور خنثی‌سازی آثار رکودی بحران، منابع قابل‌توجهی را از خزانه به این بانک اختصاص داد؛ به‌طوری‌که در برخی سال‌ها حجم این منابع حتی به حدود ۵۰ درصد ترازنامه بانک نیز می‌رسید.

به‌طور کلی، بانک‌های توسعه به‌عنوان نهادهایی تخصصی، کارآمدترین بستر برای تخصیص و هدایت منابع عمومی به سمت پروژه‌های راهبردی و بلندمدت محسوب می‌شوند؛ زیرا توانایی لازم برای ارزیابی فنی، اقتصادی و توسعه‌ای طرح‌ها و همچنین مدیریت چرخه‌های اقتصادی را دارا هستند.

در الگوهایی که مورد مطالعه قرار گرفت، منابع بودجه‌ای دولت معمولاً به‌صورت سپرده‌هایی بلندمدت و با نرخ بهره اندک نزد بانک‌های توسعه قرار داده می‌شد. بانک توسعه نیز از محل همین منابع، یا مابه‌التفاوت نرخ سود

پروژه‌ها با نرخ بهره بازار را پوشش می‌داد، یا با ترکیب این منابع با سایر منابع در اختیار خود، به تأمین مالی پروژه‌های راهبردی می‌پرداخت.

یکی از چالش‌های اساسی بانک‌های توسعه در ایران، عدم تخصیص منابع متناسب با مأموریت آنهاست. حتی در زمینه افزایش سرمایه نیز دولت اهتمام لازم را نشان نداده است. برای مثال، در مورد بانک صنعت و معدن، طی دوره‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ و نیز ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱ هیچ افزایش سرمایه‌ای ثبت نشده است. سرمایه این بانک از حدود دو همت در سال ۱۳۸۶ به کمتر از ۶.۱ همت در سال ۱۴۰۱ رسیده که با توجه به نرخ تورم و رشد مورد انتظار در حجم تسهیلات بخش صنعت، رقم بسیار ناچیزی به شمار می‌آید.

از این‌رو، یکی از اقدامات ضروری در طراحی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران آن است که از همان ابتدا منابع مشخص و پایداری از بودجه عمومی برای آن پیش‌بینی شود. برای نمونه، می‌توان درصد معینی از بودجه عمرانی دولت را به‌صورت سالانه به این بانک اختصاص داد تا بتواند پروژه‌های بانک‌پذیر دولت را تأمین مالی کند.[۱] همچنین مناسب است درصد مشخصی از برخی ردیف‌های درآمدی دولت—به‌ویژه آن دسته که به شکل منظم و سالانه متناسب با تورم افزایش می‌یابند—به بانک توسعه تخصیص یابد تا وابستگی این بانک به تغییرات مدیریتی و تصمیم‌های مقطعی کاهش یافته و ثبات منابع آن تضمین شود.[۲]

۵-۲-۳. منابع تکمیلی در کنار منابع اصلی

افزون بر منابعی که بیان شد، مجموعه‌ای از ابزارهای مالی نیز وجود دارد که بانک توسعه باید نسبت به بهره‌گیری حداکثری از آنها اهتمام ورزد و از این ابزارها به‌عنوان منابع تکمیلی استفاده کند. یکی از این ابزارها، انتشار گواهی‌های سپرده عام و خاص است که می‌تواند بخشی از نیازهای مالی بانک را تأمین نماید. تفاوت مهم گواهی سپردهِ قابل‌معامله با سپرده‌های عادی در آن است که گواهی سپرده به دلیل قابلیت خرید و فروش و همچنین امکان تعیین نرخ شکست پایین‌تر، می‌تواند پایداری بیشتری برای منابع بانک ایجاد کند.

افزون بر این، جذب منابع خارجی نیز می‌تواند ظرفیت اعتباری بانک را به‌طور قابل‌توجهی تقویت کند، و لازم است بانک توسعه نسبت به طراحی سازوکارهای نوآورانه برای بهره‌گیری از این ظرفیت اقدام کند. تجربه نشان می‌دهد بانک‌های توسعه‌ای، به دلیل ماهیت مأموریت‌محور و غیرانتفاعی‌شان، معمولاً شرکای قابل‌اعتمادتر و مناسب‌تری برای نهادهای مالی و توسعه‌ای بین‌المللی هستند. ازاین‌رو، به نظر می‌رسد بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در تعامل با نهادها و کشورهایی که از نظر سیاسی همسو هستند و در نتیجه، کمتر در

---

[۱] حسن چنارانی، هیئت علمی دانشگاه خوارزمی، مصاحبه، ۲۹ مرداد ۱۴۰۴

[۲] ابراهیم صیامی، دبیر کمیسیون اقتصادی دولت، مصاحبه، ۵ آبان ۱۴۰۴

معرض محدودیت‌های ناشی از تحریم قرار می‌گیرند، ظرفیت‌های قابل‌توجهی برای جذب منابع تأمین مالی خارجی ایجاد کند.

۳-۳. سازوکارهای تأمین مالی و خدمات مشاوره‌ای

در موضوع سازوکارهای تأمین مالی، همان‌گونه که در مطالعات موردی نشان داده شد، بانک‌های توسعه‌ای ملی بسته به ویژگی‌های پروژه‌ها و بنگاه‌های مورد حمایت، از ابزارهای متنوعی برای تأمین مالی استفاده می‌کنند. این تنوع ابزار، به بانک اجازه می‌دهد تا متناسب با ماهیت هر پروژه ــ از زیرساخت‌های کلان گرفته تا بنگاه‌های کوچک و متوسط ــ حمایت مالی مؤثر و هدفمند ارائه دهد. البته باید توجه داشت که نمونه‌های مورد بررسی در فصل دوم، بانک‌هایی بسیار بزرگ و باسابقه‌اند؛ بنابراین در الگوبرداری از آن‌ها، باید مقیاس و شرایط خاص اقتصاد ایران در نظر گرفته شود.

در این پژوهش، تمرکز بر آن است که مشخص شود کدام ابزارها برای بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران از اولویت بالاتری برخوردارند و بیشترین همخوانی را با ماهیت، مأموریت و اهداف این بانک دارند. در ادامه، دسته‌بندی رایجی از انواع ابزارهایی که بانک‌های توسعه مورد توجه قرار داده و بیشترین بهره‌برداری را از آن‌ها داشته‌اند، ارائه می‌شود.

۱-۳-۳. تأمین مالی بدهی

یکی از ابزارهای اصلی و پایه‌ای بانک‌های توسعه‌ای در سراسر جهان، تأمین مالی بدهی است. تمایز این ابزار در بانک‌های توسعه‌ای نسبت به بانک‌های تجاری در آن است که سررسید تسهیلات در بانک توسعه‌ای معمولاً بلندمدت‌تر بوده و متناسب با ماهیت پروژه‌های زیربنایی و توسعه‌ای طراحی می‌شود. در واقع، بانک توسعه‌ای برخلاف بانک تجاری که بیشتر بر وام‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت تمرکز دارد، مأموریت دارد منابع مالی را در اختیار پروژه‌هایی قرار دهد که بازده آن‌ها در افق‌های طولانی‌تر محقق می‌شود. البته در مورد اقتصاد ایران باید گفت که داده‌های مربوط به تسهیلات کلان افشا شده در سایت بانک مرکزی نشان می‌دهد میانگین سررسید تسهیلات کلان کمتر از ۱۸ ماه است؛ فلذا از جمله مأموریت‌های اصلی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، افزایش ایجاد تسهیلات میان‌مدت خواهد بود.

مطالعات موردی نشان می‌دهد که رویکرد بانک‌های توسعه‌ای نسبت به تأمین مالی بدهی متنوع بوده است. برای نمونه، در چین مشاهده شد که بانک توسعه چین (CDB) بخش قابل توجهی از عملیات خود را بر تسهیلات‌دهی مستقیم متمرکز کرده است؛ زیرا این شیوه امکان کنترل مستقیم بر پروژه‌ها و نظارت دقیق‌تر بر تخصیص منابع را فراهم می‌کند. در مقابل، در مدل KfW آلمان، بخش عمده تأمین مالی بدهی از طریق تسهیلات‌دهی غیرمستقیم و با واسطه بانک‌های تجاری و توسعه‌ای بخشی صورت می‌گیرد. در این الگو، بانک

توسعه نقش تسهیل‌گر و پشتیبان را ایفا کرده و منابع خود را از طریق بانک‌های عامل به پروژه‌ها منتقل می‌کند؛ در حالی که اعطای وام مستقیم صرفاً در موارد خاص و استراتژیک انجام می‌شود.

از این رو، یکی از مسائل مهم در طراحی الگوی کسب‌وکار بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران آن است که مشخص شود کدام رویکرد (مستقیم یا غیرمستقیم) با شرایط اقتصادی و نهادی کشور همخوانی بیشتری دارد. هر یک از این دو رویکرد مزایا و محدودیت‌های خاص خود را دارند؛ از این رو، برای بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران که در آغاز مسیر تأسیس قرار دارد، لازم است میان این دو رویکرد، ترکیبی متناسب طراحی شود.

۲-۳-۳. تأمین مالی سرمایه

علاوه بر تأمین مالی بدهی، یکی از ابزارهای اساسی بانک‌های توسعه‌ای برای حمایت از پروژه‌ها و بنگاه‌ها، تأمین مالی سرمایه است. تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که این بانک‌ها از مجموعه‌ای متنوع از ابزارهای سرمایه‌ای بهره می‌گیرند که هر یک متناسب با مرحله رشد بنگاه طراحی شده‌اند. مهم‌ترین این ابزارها عبارت‌اند از:

۱. سرمایه‌گذاری خطرپذیر[1]: این ابزار برای حمایت از استارتاپ‌ها و بنگاه‌های نوآور در مراحل اولیه چرخه عمر به‌کار می‌رود. این بنگاه‌ها اگرچه ریسک بالایی دارند، اما در صورت موفقیت می‌توانند ارزش‌افزایی قابل‌توجهی ایجاد کنند. بانک توسعه‌ای در این نوع سرمایه‌گذاری معمولاً به‌صورت مستقیم وارد شده، سهمی مؤثر در مالکیت دارد و علاوه بر تأمین مالی، نقش مدیریتی و حمایتی در جهت‌دهی و رشد بنگاه ایفا می‌کند.

۲. سرمایه‌گذاری خصوصی[2]:

این ابزار مناسب بنگاه‌های در حال رشد است که نیازمند تزریق سرمایه برای توسعه ظرفیت تولید، ورود به بازارهای جدید، بهبود بهره‌وری یا اصلاح ساختار مالی هستند. بانک توسعه‌ای در قالب سرمایه‌گذاری خصوصی معمولاً به‌عنوان سهامدار فعال حضور یافته، در هیئت‌مدیره مشارکت می‌کند و خدمات مشاوره‌ای و مدیریتی تخصصی برای ارتقای عملکرد بنگاه ارائه می‌دهد.

۳. سرمایه‌گذاری در سهام شرکت‌ها

سرمایه‌گذاری در سهام عمدتاً برای شرکت‌های بزرگ، بالغ و راهبردی به‌کار می‌رود. بانک توسعه‌ای با خرید بخشی از سهام این شرکت‌ها می‌تواند به تقویت ساختار سرمایه، بهبود حاکمیت شرکتی و اصلاح

[1] Venture Capital
[2] Private Equity

جهت‌گیری‌های راهبردی بنگاه کمک کند. این ابزار نقش مهمی در ارتقای تاب‌آوری بنگاه‌های کلیدی و پیشبرد پروژه‌های بزرگ ملی دارد.

نکته مهم آن است که انتخاب نوع ابزار ارتباط تنگاتنگی با مرحله چرخه عمر بنگاه یا پروژه دارد: بنگاه‌های نوپا و نوآور عمدتاً به سرمایه‌گذاری خطرپذیر نیاز دارند؛ بنگاه‌های در حال رشد بیشتر مناسب سرمایه‌گذاری خصوصی هستند؛ و بنگاه‌های بزرگ و بالغ از سرمایه‌گذاری در سهام بهره‌مند می‌شوند. در این میان، بانک‌های توسعه‌ای معمولاً نقش خود را سهامدار موقت تعریف می‌کنند؛ به این معنا که پس از رسیدن بنگاه به سطحی قابل قبول از ثبات و توانمندی، بانک توسعه سهام خود را واگذار کرده و ضمن بازیافت منابع، زمینه را برای مشارکت گسترده‌تر بخش خصوصی در مالکیت و مدیریت فراهم می‌سازد.

به طور کلی، برای بانک‌های توسعه‌ای نسبت به بانک‌های تجاری، اتکا به سرمایه‌گذاری مستقیم از اهمیت و کارآمدی بیشتری برخوردار است. تأمین مالی سرمایه، هم برای بنگاه‌ها ابزاری کم‌ریسک‌تر محسوب می‌شود و هم برای بانک این فرصت را فراهم می‌کند که از بازدهی بالاتری بهره‌مند شود.

علاوه بر این، حضور بانک توسعه در ترکیب هیئت‌مدیره بنگاه‌ها چند مزیت کلیدی به همراه دارد. این حضور به بانک امکان می‌دهد ارتباطی نزدیک و منسجم با بنگاه برقرار کند و از این طریق، خدمات فنی، مشاوره‌ای و راهبردی را اثربخش‌تر ارائه دهد. در چنین وضعیتی، بانک می‌تواند نقش فعالی در بهبود حاکمیت شرکتی، ارتقای سلامت مالی و تقویت پیوندهای بنگاه با سایر اعضای زنجیره ارزش و نهادهای مالی ایفا کند.

همچنین این سطح از درگیری مدیریتی موجب می‌شود بانک در چارچوب وام‌دهی ارتباطی[1] عملکرد کارآمدتری داشته باشد؛ زیرا شناخت عمیق‌تری از عملیات، ریسک‌ها و ظرفیت‌های بنگاه به دست می‌آورد و می‌تواند تصمیمات اعتباری دقیق‌تر و پشتیبانی مالی هدفمندتری ارائه کند.[2]

۳-۳-۳. ابزارهای نوین تأمین مالی

علاوه بر ابزارهای سنتی تأمین مالی بدهی و سرمایه، بانک‌های توسعه‌ای از مجموعه‌ای از ابزارهای نوین تأمین مالی نیز بهره می‌گیرند که امکان مدیریت بهتر ریسک، کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی در تخصیص منابع را فراهم می‌کنند. مهم‌ترین این ابزارها عبارت‌اند از:

۱. تأمین مالی تعهدی: ابزارهایی مانند ضمانت‌نامه‌های بانکی، تعهد پذیره‌نویسی و خرید اوراق، به بانک توسعه امکان می‌دهند بدون آنکه الزاماً منابع نقدی مستقیم تخصیص دهد، اعتبار خود را در خدمت پروژه‌ها قرار دهد.

---

[1] Relationship Lending

[2] شهرابی فراهانی، م. (۱۴۰۴، ۲۵ آذر). بررسی ابعاد، وضعیت و الزامات سرمایه‌گذاری بانک‌ها (گزارش پژوهشی، شماره ۱۴۰۴۰۹۲۲۳). اندیشکده اقتصاد مقاومتی.

به این ترتیب، بنگاه‌های مجری پروژه می‌توانند با اتکا به ضمانت‌نامه یا تعهد بانک توسعه از سایر بانک‌های تجاری یا سرمایه‌گذاران منابع مورد نیاز را جذب کنند. این روش به بانک توسعه کمک می‌کند که ریسک و هزینه‌های خود را مدیریت کند و در عین حال با ایجاد پشتوانه اعتباری، زمینه تأمین مالی گسترده‌تر پروژه‌ها را فراهم آورد.

۲. تأمین مالی زنجیره‌ای[1]: ابزارهایی مانند برات، فکتورینگ و فکتورینگ معکوس، این امکان را ایجاد می‌کنند که جریان نقدی در طول زنجیره تأمین یک پروژه یا بنگاه به‌طور شفاف و قابل‌پیگیری مدیریت شود. استفاده از این ابزارها به بانک توسعه کمک می‌کند تا اطمینان حاصل کند منابع تأمین مالی دقیقاً در مسیر مورد نظر مصرف می‌شوند و در نتیجه کارایی تخصیص منابع افزایش یابد. در ایران نیز اوراق گام به‌عنوان نمونه‌ای از این ابزار به کار گرفته شده است که می‌تواند در مقیاس وسیع‌تر و با پشتوانه بانک توسعه تقویت شود.

۳. تأمین مالی میانه[2]: این ابزار، که ترکیبی از ویژگی‌های بدهی و سرمایه است، هنوز در ایران تجربه عملی گسترده‌ای نداشته است. تأمین مالی میانه می‌تواند به‌عنوان راهکاری انعطاف‌پذیر برای بنگاه‌هایی مورد استفاده قرار گیرد که در مرحله گذار به بلوغ هستند و نیازمند منابعی بین بدهی و سرمایه‌اند. به‌کارگیری این ابزار در بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به پر کردن شکاف ساختار سرمایه بنگاه‌ها کمک کرده و انعطاف‌پذیری بالاتری در مدیریت ریسک و بازده فراهم کند.

در مجموع، بهره‌گیری از این ابزارهای نوین به بانک توسعه امکان می‌دهد که تنوع منابع و روش‌های تأمین مالی خود را افزایش داده، ریسک اعتباری و نقدینگی را مدیریت کند و در عین حال نقش تسهیل‌گرانه خود در تقویت شبکه بانکی و مالی کشور را ایفا نماید.

۴-۳-۳. خدمات مشاوره‌ای مالی و فنی

یکی از مهم‌ترین وجوه تمایز بانک‌های توسعه‌ای نسبت به سایر مؤسسات مالی آن است که علاوه بر ارائه منابع مالی، می‌توانند به‌عنوان مشاوران تخصصی نیز در کنار بنگاه‌های طرف همکاری خود قرار گیرند. در واقع، تجربه نشان می‌دهد که خدمات مشاوره‌ای مالی و فنی بخشی جدایی‌ناپذیر از مأموریت توسعه‌ای این بانک‌ها محسوب می‌شود و مکمل سایر ابزارهای تأمین مالی به شمار می‌آید.

از یک سو، بانک‌های توسعه‌ای با در اختیار داشتن کارشناسان مالی خبره، قادرند به بنگاه‌ها در زمینه‌هایی مانند طراحی ساختار سرمایه، مدیریت ریسک مالی، انتخاب روش‌های تأمین مالی بهینه و تدوین طرح‌های تجاری پایدار مشاوره دهند. از سوی دیگر، وجه متمایز این بانک‌ها آن است که معمولاً در بدنه خود کارشناسان

[1] Supply Chain Finance
[2] Mezzanine Finance

فنی و مهندسی نیز دارند؛ افرادی که می‌توانند در فرآیندهای امکان‌سنجی، طراحی و اجرای پروژه‌های زیرساختی به بنگاه‌ها یاری رسانند. بدین ترتیب، بانک توسعه‌ای تنها یک تأمین‌کننده مالی نیست، بلکه به‌عنوان شریک دانشی و راهبردی نیز ایفای نقش می‌کند.

این قابلیت، در کنار سایر ابزارهای حمایتی بانک توسعه‌ای، نقشی تقویت‌کننده دارد؛ چراکه ارائه مشاوره‌های مالی و فنی باعث می‌شود منابع تخصیص‌یافته کاراتر مصرف شوند، ریسک‌های فنی و مالی کاهش یابند و احتمال موفقیت پروژه‌ها افزایش یابد. در نهایت، خدمات مشاوره‌ای به بانک توسعه این امکان را می‌دهد که اثرگذاری توسعه‌ای خود را فراتر از سطح صرفاً مالی ارتقا دهد و به یک نهاد تسهیل‌گر جامع در فرآیند توسعه اقتصادی و اجتماعی تبدیل شود.

۴-۳. اقدامات پشتیبان بانک توسعه جمهوری اسلامی

مقوله چهارم در طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران به اقدامات پشتیبان اختصاص دارد. ویژگی اصلی این مقوله آن است که ناظر بر تصمیماتی است که عمدتاً خارج از خود بانک و در سطح سیاست‌گذاری کلان باید اتخاذ شوند. به همین دلیل این موارد در یک دسته جداگانه آورده شده‌اند. در واقع، اقدامات پشتیبان به مثابه اصولی بیرونی عمل می‌کنند که رعایت آن‌ها برای تکمیل و کارآمدی چارچوب نهادی بانک توسعه ضروری است.

به‌عنوان نمونه، در مورد انتشار اوراق توسعه توسط بانک توسعه توضیح داده شد که با توجه به محدودیت‌های موجود در بازار سرمایه و بازار بدهی ایران، تا زمانی که بانک مرکزی اراده‌ای جدی برای تعمیق بازار این اوراق نداشته باشد، بانک توسعه عملاً از محل انتشار آن‌ها بهره چندانی نخواهد برد. از این رو، اقداماتی که در بخش دوم این فصل (ذیل بخش بانک توسعه چین) تشریح شد -از جمله پذیرش اوراق توسعه به‌عنوان وثیقه در عملیات بازار باز و همچنین ایجاد الزامات برای بانک‌ها جهت خرید این اوراق- در شمار سیاست‌های پشتیبانی قرار می‌گیرند که بانک مرکزی باید در قبال اوراق توسعه و بانک توسعه اعمال کند.

همچنین مجموعه اقداماتی که باید پیش‌بینی شود تا منابع بانک در پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت بلوکه نشود و امکان بازگشت آن‌ها به بانک تضمین گردد، در شمار اقدامات پشتیبان قرار می‌گیرد. به‌طور کلی، هر اقدامی که بتواند پایداری تأمین مالی بانک را افزایش دهد، هزینه‌های تجهیز منابع را کاهش دهد، انحراف منابع را محدود کند و استقلال بانک را تقویت نماید -و تصمیم‌گیری و اجرای آن نیز در بیرون از بانک و توسط نهادی دیگر انجام شود- در زمره‌ی اقدامات پشتیبان محسوب می‌شود.

فصل چهارم: جمع‌بندی و پیشنهادات

فصل چهارم این گزارش به جمع‌بندی مباحث مطرح‌شده و ارائه پیشنهادات سیاستی و نهادی اختصاص دارد. در این فصل، تلاش می‌شود ضمن مرور تحلیلی مسیر طی‌شده در فصول پیشین، مهم‌ترین یافته‌ها و دلالت‌های سیاستی استخراج و به‌صورت منسجم ارائه شود. بدین منظور، ابتدا چارچوب نظری و مفهومی حاکم بر گزارش مرور می‌گردد، سپس با اتکا به تجربه‌های بین‌المللی و تحلیل بومی شرایط اقتصاد ایران، الزامات طراحی چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران مورد جمع‌بندی قرار می‌گیرد.

در فصل نخست این گزارش، با طرح بنیان‌های نظری بانکداری توسعه‌ای، تلاش شد تصویری منسجم و تحلیلی از ماهیت، کارکردها و جایگاه این نهاد در نظام اقتصادی ترسیم شود. هدف این فصل صرفاً ارائه یک تعریف مفهومی از بانک توسعه‌ای نبود، بلکه تمرکز اصلی بر درک عمیق‌تر منطق اقتصادی و نظری حاکم بر شکل‌گیری و فعالیت این نهاد مالی قرار داشت؛ به‌گونه‌ای که روشن شود بانک‌های توسعه‌ای چرا و چگونه در کنار سایر نهادهای مالی به ایفای نقش می‌پردازند و چه ضرورتی وجود آن‌ها را در اقتصاد توجیه می‌کند.

در این چارچوب، ابتدا بانک توسعه‌ای به‌عنوان نهادی مأموریت‌محور معرفی شد که مأموریت آن تأمین مالی پروژه‌هایی است که اگرچه ممکن است از منظر سودآوری کوتاه‌مدت جذاب نباشند، اما از حیث منافع اجتماعی، اثرات سرریز اقتصادی و نقش آن‌ها در تحقق اهداف بلندمدت توسعه، دارای اهمیت راهبردی هستند. این تمایز مأموریتی، نقطه عزیمت فصل نخست برای تفکیک بانکداری توسعه‌ای از بانکداری تجاری و درک منطق عملکرد متفاوت این دو نهاد بود.

در ادامه، برای پاسخ به این پرسش بنیادین که چرا دولت‌ها در قالب بانک‌های توسعه‌ای وارد عرصه بانکداری می‌شوند، دیدگاه‌های نظری مختلف پیرامون مداخله دولت در نظام بانکی مورد بررسی قرار گرفت. در این بخش، ضمن مرور دیدگاه‌های صنعتی، اجتماعی و سیاسی، نشان داده شد که اگرچه حضور دولت در نظام بانکی همواره با مخاطراتی نظیر ناکارایی و نفوذ سیاسی همراه است، اما در شرایطی که بازارهای مالی با شکست‌های ساختاری مواجه‌اند، این مداخله می‌تواند واجد توجیه نظری و کارکردی باشد. به‌ویژه نظریه شکست بازار، نارسایی‌های اطلاعاتی، عدم تقارن اطلاعات و پدیده جیره‌بندی اعتباری به‌عنوان مهم‌ترین مبانی نظری حمایت از ایجاد و فعالیت بانک‌های توسعه‌ای مورد تحلیل قرار گرفت.

فصل نخست همچنین به تبیین نقش‌های متنوع و چندلایه بانک‌های توسعه‌ای در اقتصاد پرداخت. در این راستا، نقش این بانک‌ها در طراحی و اجرای سیاست توسعه صنعتی، از طریق تبدیل اهداف کلان سیاستی به ابزارهای مالی عملیاتی، مورد تأکید قرار گرفت. افزون بر این، نقش بانک‌های توسعه‌ای در تسهیل تحول ساختاری اقتصاد، از طریق هدایت منابع به سمت بخش‌های مولد، نوآورانه و دارای بهره‌وری بالاتر و نیز کارکرد

ضدچرخه‌ای آن‌ها در دوره‌های رکود و بحران‌های اقتصادی بررسی شد. این مباحث نشان داد که بانک‌های توسعه‌ای صرفاً نهادهای تأمین مالی نیستند، بلکه به‌عنوان بازوی مالی مأموریت‌محور دولت، نقشی فعال در هدایت سرمایه‌گذاری، مدیریت ریسک‌های توسعه‌ای و افزایش تاب‌آوری اقتصاد ایفا می‌کنند.

در بخش‌های پایانی فصل، به‌منظور شفاف‌تر شدن ماهیت بانکداری توسعه‌ای، تفاوت‌های بنیادین این نهاد با بانک‌های تجاری از حیث مأموریت، افق زمانی تأمین مالی، ابزارها و مکانیزم‌های مدیریت ریسک، ساختار حاکمیت شرکتی و معیارهای ارزیابی عملکرد تبیین شد. همچنین با تفکیک مفهومی و کارکردی بانک‌های توسعه‌ای ملی از صندوق‌های ذخیره یا ثروت ملی، نشان داده شد که این دو نهاد علی‌رغم برخی شباهت‌های ظاهری، از حیث منطق اقتصادی، ابزارهای مالی و آثار اقتصاد کلان، تفاوت‌های اساسی دارند و نباید به‌جای یکدیگر تلقی شوند.

پس از درک منطق نظری شکل‌گیری بانک‌های توسعه‌ای، این سؤال مطرح می‌شود که این نهادها در عمل چگونه سازمان‌دهی می‌شوند، چارچوب نهادی آن‌ها چگونه است، منابع مالی خود را چگونه تجهیز می‌کنند و از چه سازوکارهایی برای تحقق اهداف توسعه‌ای در کنار حفظ پایداری مالی استفاده می‌نمایند. پاسخ به این پرسش‌ها مستلزم بررسی تجربه‌های موفق بانک‌های توسعه‌ای در کشورهای مختلف است. برای این هدف، در فصل دوم گزارش از میان بانک‌های توسعه‌ای ملی در دنیا، سه بانک KfW آلمان، بانک توسعه چین (CDB) و بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل (BNDES) به‌عنوان نمونه‌های شاخص و قابل‌اتکا انتخاب شدند. این سه بانک جزء بزرگترین بانک‌های توسعه‌ای ملی در دنیا هستند و با سهم‌های بالای ۱۰ درصد از بازار اعتبارات کشورهایشان، اثرگذاری بالای در رشد اقتصادی ایفا می‌کنند. همچنین در منابعی که در مورد بانکداری توسعه‌ای در دنیا وجود دارد، این بانک‌ها به عنوان بانک‌های توسعه‌ای موفق بسیار مورد توجه قرار گرفته‌اند.

بررسی تجربه بانک‌های توسعه‌ای منتخب در این فصل با تمرکز بر چارچوب نهادی آن‌ها انجام شده است. منطق شکل‌گیری این بانک‌ها به ناکارآمدی بازارهای مالی در تأمین مالی بلندمدت پروژه‌های زیربنایی و صنعتی باز می‌گردد. بنابراین، در هر سه مورد، بانک توسعه‌ای نه به‌عنوان رقیب بازار، بلکه به‌عنوان نهاد جبران‌کننده شکست بازار و سازمان‌دهنده منابع بلندمدت شکل گرفته است.

ویژگی مشترک دیگر این بانک‌های مورد بررسی این بود که مأموریت محوری آن‌ها در دوره‌های زمانی مختلف ثابت نمانده است. این بانک‌ها متناسب با تحولات اقتصادی و اولویت‌های راهبردی کشور، در مقاطع مختلف تمرکز عملیاتی خود را تغییر داده‌اند. بنابراین، پویایی و قابلیت بازتعریف مأموریت را می‌توان یکی از ویژگی‌های مشترک مدل‌های موفق بانکداری توسعه‌ای دانست.

در حوزه نظام تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی، هرچند تفاوت‌هایی در میزان استقلال عملیاتی، نحوه انتصاب مدیران و سطح مداخله دولت مشاهده می‌شود، اما یک اشتراک بنیادین میان بانک‌های مورد بررسی وجود دارد: همگی دارای چارچوب نهادی مشخص، ارکان تصمیم‌گیری تعریف‌شده و سازوکارهای رسمی نظارت و پاسخ‌گویی هستند. در برخی موارد، پیوند با دولت پررنگ‌تر و جهت‌گیری اعتباری مستقیماً در امتداد سیاست‌های کلان ملی تعریف شده است و در برخی دیگر، استقلال حرفه‌ای و فاصله عملیاتی از دولت بیشتر مورد تأکید قرار گرفته است. با این حال، در هر سه تجربه، تلاش شده است میان «اهداف راهبردی» و «استقلال عملیاتی» نوعی توازن برقرار شود تا از یک‌سو همسویی با راهبردهای توسعه‌ای حفظ گردد و از سوی دیگر، تصمیم‌گیری اعتباری مبتنی بر ارزیابی تخصصی و مدیریت ریسک باقی بماند.

در حوزه تأمین پایدار منابع مالی نیز، تفاوت‌هایی در ترکیب منابع، میزان اتکاء به بودجه عمومی و نقش بازار سرمایه مشاهده می‌شود؛ با این حال، وجه مشترک اساسی آن است که هر سه بانک کوشیده‌اند دسترسی باثبات و بلندمدت به منابع مالی را تضمین کنند. این بانک‌ها عموماً متکی به جذب سپرده عمومی نبوده و ساختار تأمین مالی آن‌ها بر انتشار اوراق بدهی، بهره‌مندی از ضمانت یا حمایت دولتی و در برخی موارد استفاده از صندوق‌های سیاستی استوار بوده است. تفاوت‌ها بیشتر در نسبت میان منابع بازارمحور و منابع مبتنی بر حمایت مستقیم دولت بروز می‌کند، اما در تمامی موارد، اصل «پایداری منابع» و امکان برنامه‌ریزی بلندمدت اعتباری به‌عنوان پیش‌شرط تحقق مأموریت توسعه‌ای مورد توجه قرار گرفته است.

در حوزه ابزارهای تأمین مالی نیز، علی‌رغم تفاوت در ترکیب و میزان تمرکز بر هر ابزار، اشتراک‌های معناداری میان بانک‌های توسعه‌ای مورد بررسی مشاهده می‌شود. نخست آن‌که هر سه بانک از سبدی متنوع از ابزارهای مالی استفاده می‌کنند و خود را به تأمین مالی بدهی محدود نمی‌سازند؛ بلکه در کنار اعطای تسهیلات بلندمدت، از ابزارهای تأمین مالی سرمایه‌ای، مشارکت‌های سهامی، ابزارهای تعهدی، ضمانت‌نامه‌ها و سازوکارهای ترکیبی نیز بهره می‌برند؛ امری که در بانک‌های تجاری کمتر مشاهده می‌شود. دوم آن‌که تمرکز اعتباری آن‌ها عمدتاً بر حوزه‌هایی نظیر زیرساخت، صنایع پایه، پروژه‌های بزرگ و بخش‌هایی است که به‌دلیل ریسک بالا، دوره بازگشت طولانی یا بازده اجتماعی غالب، کمتر مورد توجه بانک‌های تجاری قرار می‌گیرد. سوم آن‌که این بانک‌ها معمولاً با ایجاد شرکت‌های زیرمجموعه تخصصی در حوزه‌هایی مانند تأمین مالی پروژه، سرمایه‌گذاری، مدیریت دارایی یا توسعه بازار سرمایه، ظرفیت‌های مکمل لازم برای اجرای مأموریت توسعه‌ای خود را فراهم کرده‌اند. چهارم آن‌که عموماً از ورود به رقابت مستقیم با بانک‌های تجاری پرهیز کرده و نقش مکمل بازار را ایفا می‌کنند. افزون بر این، در فرآیند ارزیابی طرح‌ها، توجه به ابعاد فنی، زیست‌محیطی و آثار توسعه‌ای پروژه‌ها جایگاهی برجسته دارد؛ به‌گونه‌ای که در ساختار آن‌ها حضور کارشناسان فنی، مهندسی و کمیته‌های تخصصی پیش‌بینی

شده است تا امکان ارزیابی عمیق، ارائه مشاوره عملیاتی و در صورت لزوم مداخله اصلاحی در اجرای پروژه‌ها فراهم شود؛ رویکردی که در بانک‌های تجاری به‌طور معمول مشاهده نمی‌شود.

در مقابل، تفاوت‌ها بیشتر در میزان اتکاء به تأمین مالی مستقیم یا غیرمستقیم، سهم هر یک از ابزارهای بدهی یا سرمایه‌ای در سبد اعتباری، نوع و کارکرد شرکت‌های زیرمجموعه و نیز اولویت‌بخشی به بخش‌های خاص اقتصادی نمود می‌یابد؛ امری که بازتابی از شرایط نهادی، سطح توسعه مالی و راهبردهای ملی هر کشور است.

در فصل سوم این پژوهش تلاش شد با عبور از سطح مباحث نظری و توصیف تجربیات بین‌المللی، چارچوبی بومی و عملیاتی برای بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران طراحی شود. این فصل هسته اصلی گزارش محسوب می‌شود؛ زیرا در آن، یافته‌های نظری فصل نخست و مطالعات موردی فصل دوم به یک مدل پیشنهادی متناسب با اقتضائات اقتصاد ایران تبدیل شده است.

برای تدوین این فصل، دو منبع اصلی مورد استفاده قرار گرفت: نخست، تحلیل تطبیقی چارچوب نهادی سه بانک توسعه‌ای ملی شامل KfW، China Development Bank و BNDES که در فصل دوم به تفصیل بررسی شدند؛ و دوم، تحلیل کیفی مصاحبه‌های انجام‌شده با بیش از ۱۵ نفر از خبرگان حوزه بانکداری، سیاست‌گذاری مالی، توسعه صنعتی و مدیریت اقتصادی کشور. ترکیب این دو منبع، امکان آن را فراهم کرد که علاوه بر بهره‌گیری از تجربیات موفق جهانی، واقعیت‌های نهادی، مالی و ساختاری اقتصاد ایران نیز در طراحی چارچوب نهادی لحاظ شود.

فصل سوم بر مبنای شناسایی و دسته‌بندی مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها شکل گرفت که می‌توانند در توفیق یا عدم توفیق بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران نقش تعیین‌کننده داشته باشند. در نتیجه این فرآیند، چهار مقوله اصلی به‌عنوان ارکان چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران شناسایی شد:

۱. نظام تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی؛
۲. تأمین پایدار منابع مالی؛
۳. سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی و خدمات مشاوره‌ای؛
٤. اقدامات پشتیبان در سطح سیاست‌گذاری کلان.

سه مقوله نخست مستقیماً به درون بانک و ساختار عملیاتی آن مربوط می‌شوند؛ اما تحلیل‌ها نشان داد که در شرایط اقتصاد ایران، موفقیت بانک توسعه صرفاً به طراحی مناسب درون‌سازمانی وابسته نیست. به‌دلیل عمق محدود بازار سرمایه، نقش پررنگ دولت در تخصیص منابع، جایگاه بانک مرکزی در مدیریت نقدینگی و نیز ساختار بودجه‌ای کشور، مجموعه‌ای از تصمیمات کلان که خارج از بانک اتخاذ می‌شوند، اثر مستقیم و تعیین‌کننده‌ای بر کارکرد و موفقیت آن دارند.

از همین رو، «اقدامات پشتیبان» به‌عنوان مقوله چهارم به این چارچوب افزوده شد. این اقدامات اگرچه در بیرون از بانک و توسط نهادهایی نظیر دولت، بانک مرکزی و قانون‌گذار اتخاذ می‌شوند، اما آثار آن‌ها به‌صورت مستقیم در پایداری منابع، استقلال عملیاتی، هزینه تجهیز منابع و دامنه اثرگذاری بانک توسعه منعکس می‌شود. در واقع، بدون پیش‌بینی این الزامات بیرونی، حتی یک طراحی دقیق نهادی در داخل بانک نیز ممکن است به نتیجه مطلوب نرسد.

۱-۴. پیشنهادات

با توجه به آنکه در زمان نگارش این گزارش، اساسنامه بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران در دست تدوین است، مرحله شکل‌گیری این نهاد، نقطه‌ای تعیین‌کننده در سرنوشت بلندمدت آن به‌شمار می‌رود. تجربه بانک‌های توسعه‌ای ملی نشان می‌دهد بسیاری از انحرافات یا ناکارآمدی‌های بعدی، ریشه در طراحی اولیه نهادی و مالی آن‌ها داشته است؛ از این‌رو، اصلاحات بنیادین در سال‌های بعد، پرهزینه و بعضاً غیرممکن خواهد بود.

بر همین اساس، در این بخش به‌جای ارائه فهرستی گسترده از توصیه‌ها، مجموعه‌ای محدود اما اولویت‌دار از اقدامات پیشنهادی ارائه می‌شود که در چارچوب چهار مقوله اصلی ارائه شده در فصل سوم تنظیم شده‌اند. این اقدامات از میان گزینه‌های ممکن انتخاب شده‌اند و تمرکز آن‌ها بر مواردی است که در شرایط فعلی اقتصاد ایران، هم امکان تحقق بیشتری دارند و هم بیشترین اثرگذاری را بر کارایی بانک خواهند داشت. این پیشنهادات در ذیل چهار مقوله اصلی مورد بررسی در چارچوب نهادی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران ارائه می‌شود.

أ. نظام تصمیم‌گیری و حاکمیت شرکتی

۱) ثبت بانک توسعه به‌عنوان شرکت دولتی مستقل

بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران باید در قالب شرکت دولتی مستقل و مطابق قانون تجارت ثبت شود و از استقرار آن به‌عنوان سازمان یا مؤسسه وابسته به دستگاه‌های اجرایی اجتناب گردد. استقلال حقوقی و عملیاتی، شرط اثربخشی بانک توسعه است. قرار گرفتن ذیل یک دستگاه اجرایی، آن را در معرض ملاحظات اداری و بودجه‌ای کوتاه‌مدت قرار می‌دهد و مأموریت توسعه‌ای آن را تضعیف می‌کند.

۲) تقویت وزانت سیاسی و تخصصی مجمع عمومی بانک

ریاست مجمع عمومی بانک توسعه به معاون اول رئیس‌جمهور یا رئیس‌جمهور واگذار شود و علاوه بر اعضای حقوقی، تعدادی عضو حقیقی متخصص در حوزه‌های مالی، بانکی و توسعه‌ای نیز در ترکیب مجمع منصوب شوند. وزانت سیاسی مجمع، جایگاه راهبردی بانک را در حاکمیت تقویت می‌کند و از تضعیف آن در برابر

دستگاه‌های اجرایی جلوگیری می‌نماید. همزمان، حضور اعضای حقیقی متخصص، کیفیت تصمیم‌گیری و نظارت را ارتقا داده و مانع از غلبه ملاحظات غیرتخصصی بر مأموریت توسعه‌ای بانک می‌شود.

۳) تشکیل «شورای راهبری» ذیل مجمع

اعضای حقیقی متخصص مجمع (یا بخشی از آنها)، در قالب شورای راهبری سازمان‌دهی شوند تا به‌صورت مستمر وظایف نظارتی و راهبردی مجمع را پیگیری کرده و فرآیند انتخاب و ارزیابی هیئت‌مدیره را بر عهده داشته باشند. با توجه به آنکه مجمع عمومی جلسات محدودی در سال دارد، ایجاد شورای راهبری تخصصی، نظارت مستمر و حرفه‌ای بر عملکرد بانک را تضمین می‌کند و فرآیند انتخاب هیئت‌مدیره را از ملاحظات مقطعی دور می‌سازد. این سازوکار، تعادل میان پاسخ‌گویی و استقلال مدیریتی بانک را تقویت خواهد کرد.

۴) پیش‌بینی ساختار کارشناسی چندرشته‌ای در بدنه بانک

در ساختار سازمانی بانک توسعه، علاوه بر واحدهای مالی و اعتباری، واحدهای تخصصی فنی، مهندسی و اقتصادی پیش‌بینی و تقویت شود. بانک توسعه برخلاف بانک تجاری، صرفاً ارزیاب مالی پروژه‌ها نیست، بلکه باید توان تحلیل فنی و توسعه‌ای طرح‌ها را نیز داشته باشد. برخورداری از بدنه کارشناسی چندرشته‌ای، کیفیت انتخاب پروژه‌ها را ارتقا داده و ریسک انحراف منابع را کاهش می‌دهد.

۵) تشکیل «کمیته ارزیابی راهبردی و فنی» ذیل هیئت‌مدیره

ذیل هیئت‌مدیره بانک توسعه، کمیته‌ای تخصصی با عنوان کمیته ارزیابی راهبردی و فنی تشکیل شود تا ابعاد غیرمالی پروژه‌ها، انطباق آن‌ها با مأموریت بانک و صحت مطالعات امکان‌سنجی (FS) را بررسی و پیشنهادهای لازم را به هیئت‌مدیره ارائه کند. این کمیته با تمرکز بر ارزیابی کیفیت مطالعات امکان‌سنجی، انطباق پروژه‌ها با اولویت‌های راهبردی و بررسی ریسک‌های غیرمالی، از تخصیص منابع به طرح‌های فاقد توجیه واقعی جلوگیری کرده و کیفیت تصمیم‌گیری هیئت‌مدیره را ارتقا می‌دهد.

ب. تأمین پایدار منابع مالی

۶) ممنوعیت سپرده‌های سرمایه‌گذاری و پرهیز از رقابت نرخ سود

بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران مجاز به جذب سپرده‌های سرمایه‌گذاری از اشخاص و ورود به رقابت نرخ سود با بانک‌های تجاری نباشد. ورود بانک توسعه به رقابت سپرده‌ای، آن را در معرض منطق بانکداری تجاری و فشارهای نقدینگی کوتاه‌مدت قرار می‌دهد و مأموریت توسعه‌ای آن را تضعیف می‌کند. ممنوعیت

سپرده‌های سرمایه‌گذاری، از انحراف مدل کسب‌وکار بانک جلوگیری کرده و تمرکز آن را بر تجهیز منابع پایدار و مأموریت‌محور حفظ می‌کند.

۷) تمرکز و تجهیز منابع صندوق‌های سیاستی در قالب سپرده‌های بلندمدت عاملیت‌محور

بخشی مشخص از منابع صندوق‌های سیاستی ـ به‌ویژه صندوق توسعه ملی ـ در قالب سپرده‌های ارزی و ریالی بلندمدت و مبتنی بر قرارداد عاملیت، نزد بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران متمرکز شود. پیشنهاد می‌شود درصد معینی از سهم ارزی صندوق از محل درآمدهای نفتی، به‌صورت سپرده ارزی بلندمدت در اختیار این بانک قرار گیرد و منابع ریالی سپرده‌گذاری‌شده صندوق نیز به‌طور کامل یا حداقل به‌صورت متمرکز در این بانک تخصیص یابد. تمرکز منابع توسعه‌ای در یک نهاد تخصصی، از پراکندگی و اتلاف منابع جلوگیری کرده و امکان هدایت آن‌ها به پروژه‌های راهبردی کشور را فراهم می‌کند.

۸) پیش‌بینی سازوکار انتشار اوراق توسعه با ضمانت دولت

در اساسنامه بانک توسعه، امکان انتشار اوراق توسعه‌ای با سررسید بلندمدت پیش‌بینی شود و دولت به‌عنوان رکن ضامن بازپرداخت این اوراق تعیین گردد. انتشار اوراق، یکی از ابزارهای اصلی تجهیز منابع پایدار برای بانک‌های توسعه‌ای است. با توجه به ضعف عمق بازار بدهی در ایران و سابقه محدود انتشار اوراق توسط بانک‌ها، تعیین دولت به‌عنوان ضامن، اعتبار اولیه اوراق را تقویت کرده و زمینه شکل‌گیری تدریجی بازار اوراق توسعه‌ای را فراهم می‌سازد.

۹) الزام دولت به افزایش سرمایه متناسب و مستمر بانک

در اساسنامه بانک توسعه، دولت مکلف شود سرمایه بانک را به‌صورت سالانه و متناسب با رشد اسمی تولید ناخالص داخلی افزایش دهد. عدم افزایش سرمایه متناسب، موجب تضعیف توان تسهیلات‌دهی و کاهش اثرگذاری بانک در بلندمدت می‌شود. پیوند زدن افزایش سرمایه به شاخصی عینی مانند رشد اسمی GDP، از وابستگی سرمایه بانک به تصمیمات مقطعی جلوگیری کرده و ظرفیت عملیاتی آن را در مسیر توسعه حفظ می‌کند.

۱۰) تجهیز منابع خرد از طریق گواهی سپرده قابل‌معامله

در صورت نیاز به جذب منابع خرد، بانک توسعه مجاز باشد از طریق انتشار گواهی سپرده قابل‌معامله اقدام کند. گواهی سپرده قابل‌معامله، به‌دلیل قابلیت نقل‌وانتقال در بازار و امکان تعیین نرخ شکست پایین‌تر، پایداری بیشتری نسبت به سپرده‌های عادی ایجاد می‌کند.

ج. سازوکارها و ابزارهای تأمین مالی و خدمات مشاوره‌ای

۱۱) اولویت‌دهی به تأمین مالی سرمایه و حضور سهامداری فعال

در اساسنامه و سیاست‌های اعتباری بانک توسعه، تأمین مالی سرمایه (سرمایه‌گذاری مستقیم، سرمایه‌گذاری خصوصی و مشارکت در سهام شرکت‌های راهبردی) به‌عنوان یکی از ارکان اصلی فعالیت بانک پیش‌بینی و تقویت شود. برخلاف بانکداری تجاری که ورود گسترده به بنگاه‌داری و سرمایه‌گذاری مستقیم می‌تواند ریسک‌زا و انحراف‌آفرین باشد، بانک توسعه به‌دلیل ماهیت مأموریت‌محور خود باید از ابزارهای سرمایه‌ای برای تقویت ساختار سرمایه بنگاه‌های پیشران استفاده کند. حضور سهامداری فعال و موقت، امکان نظارت عمیق‌تر، بهبود حاکمیت شرکتی و بازیافت منابع در افق میان‌مدت را فراهم می‌سازد و نقش بانک را از یک وام‌دهنده صرف به یک شریک راهبردی ارتقا می‌دهد.

۱۲) پیش‌بینی خدمات مشاوره مالی و فنی به‌عنوان کارویژه بانک

در اساسنامه و مدل کسب‌وکار بانک توسعه، ارائه خدمات مشاوره مالی و فنی به بنگاه‌ها و پروژه‌های هدف، به‌عنوان یکی از کارویژه‌های اصلی بانک تصریح و ساختار تخصصی لازم برای آن پیش‌بینی شود. بانک توسعه صرفاً تأمین‌کننده منابع مالی نیست، بلکه باید به‌عنوان شریک دانشی و راهبردی پروژه‌ها عمل کند. ارائه خدمات مشاوره‌ای در حوزه‌هایی نظیر طراحی ساختار سرمایه، امکان‌سنجی فنی و اقتصادی، مدیریت ریسک و اصلاح حاکمیت شرکتی، موجب افزایش کیفیت پروژه‌ها، کاهش ریسک نکول و ارتقای اثرگذاری توسعه‌ای بانک خواهد شد.

د. اقدامات پشتیبان بانک توسعه

۱۳) پشتیبانی بانک مرکزی از اوراق توسعه در عملیات بازار باز

بانک مرکزی، اوراق توسعه منتشرشده توسط بانک توسعه را به‌عنوان وثیقه در عملیات بازار باز و ریپو بپذیرد و در دوره شکل‌گیری بازار، الزامات یا مشوق‌هایی برای نگهداری این اوراق توسط بانک‌ها و مؤسسات مالی پیش‌بینی کند. پذیرش اوراق توسعه در عملیات بازار باز، نقدشوندگی و جذابیت آن‌ها را افزایش داده و هزینه تجهیز منابع بانک توسعه را کاهش می‌دهد.

۱۴) تخصیص هدفمند خط اعتباری بانک مرکزی در چارچوب سیاست عرضه فعالانه ذخایر

بخش مشخص و قابل‌توجهی از خطوط اعتباری بانک مرکزی، در چارچوب سیاست عرضه فعالانه ذخایر، به‌صورت هدفمند و با سررسید متناسب با ماهیت پروژه‌ها، به بانک توسعه اختصاص یابد. در شرایط

محدودیت منابع پایدار و کم‌عمق بودن بازار بدهی، تخصیص هدفمند خط اعتباری می‌تواند نقش تثبیت‌کننده در مرحله شکل‌گیری بانک ایفا کند. هدایت این منابع به پروژه‌های مشخص و پیشران، از تبدیل آن به تزریق نقدینگی عمومی جلوگیری کرده و آن را به ابزاری برای تقویت طرف عرضه اقتصاد بدل می‌سازد.

۱۵) پذیرش اوراق مشارکت شرکتیِ در اختیار بانک توسعه در عملیات ریپو

بانک مرکزی، اوراق مشارکت شرکتیِ در اختیار بانک توسعه را به‌عنوان وثیقه معتبر در عملیات ریپو بپذیرد؛ حتی در صورتی که این امکان برای سایر بانک‌های تجاری پیش‌بینی نشده باشد. پذیرش این اوراق به‌عنوان وثیقه، قدرت نقدشوندگی دارایی‌های بانک توسعه را افزایش داده و امکان تأمین نقدینگی هدفمند برای پروژه‌های پیشران را فراهم می‌کند. این اقدام، بدون گسترش بی‌ضابطه پایه پولی، می‌تواند سازوکاری کنترل‌شده برای حمایت از تأمین مالی توسعه‌ای ایجاد کند.

۱۶) ممنوعیت تحمیل تکالیف اعتباری از سوی نهادهای بیرونی

در اساسنامه بانک توسعه تصریح شود که هیچ نهاد یا دستگاهی مجاز به تحمیل تکالیف تسهیلاتی یا سرمایه‌گذاری خارج از فرآیندهای مصوب داخلی بانک نباشد. تحمیل تسهیلات تکلیفی، استقلال حرفه‌ای بانک را تضعیف کرده و کیفیت پرتفوی آن را کاهش می‌دهد.

۱۷) مستثنی‌سازی هدفمند بانک توسعه از برخی محدودیت‌های ناظر بر بانک‌های تجاری

بانک توسعه از برخی محدودیت‌های سیاستی وضع‌شده برای بانک‌های تجاری ـ از جمله کنترل‌های ترازنامه‌ای و محدودیت‌های سرمایه‌گذاری ـ به‌صورت هدفمند و متناسب با مأموریت توسعه‌ای خود مستثنی شود. مقررات احتیاطی و کنترلی طراحی‌شده برای بانک‌های تجاری، عمدتاً با هدف مهار رشد اعتباری کوتاه‌مدت و کنترل ریسک نقدینگی وضع شده‌اند. اعمال یکسان این محدودیت‌ها بر بانک توسعه، می‌تواند ظرفیت آن را برای تأمین مالی بلندمدت و سرمایه‌گذاری راهبردی تضعیف کند. مستثنی‌سازی هدفمند و ضابطه‌مند، امکان ایفای نقش توسعه‌ای بانک را فراهم می‌سازد، بدون آنکه انضباط مالی آن مخدوش شود.

۱۸) تضمین تعهدات مالی پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت از طریق اوراق تضمین عدم نکول

در خصوص پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت که از سوی بانک توسعه تأمین مالی می‌شوند، بازپرداخت تعهدات مالی دولت از طریق انتشار اوراق تضمین عدم نکول یا ابزارهای مشابه تضمینی

پیش‌بینی شود. در بسیاری از پروژه‌های عمرانی، ریسک نکول یا تأخیر در ایفای تعهدات دولت موجب قفل‌شدن منابع بانک می‌شود. پیش‌بینی سازوکار تضمین بازپرداخت، از بلوکه‌شدن منابع بانک توسعه جلوگیری کرده و امکان تداوم تأمین مالی پروژه‌های راهبردی را فراهم می‌سازد.

در مجموع، این پژوهش نشان داد که تأسیس بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، صرفاً ایجاد یک نهاد مالی جدید نیست، بلکه طراحی یک رکن نهادی در معماری تأمین مالی کشور است؛ رکنی که می‌تواند در صورت برخورداری از استقلال نهادی، منابع پایدار، ابزارهای متنوع و حمایت‌های سیاستی هدفمند، به پیشران سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و پروژه‌های راهبردی کشور بدل شود. تجربه‌های بین‌المللی و تحلیل اقتضائات اقتصاد ایران نشان می‌دهد که موفقیت چنین نهادی بیش از هر چیز به کیفیت طراحی اولیه آن وابسته است؛ طراحی‌ای که باید از مداخلات مقطعی مصون بوده و منطق آن بر توسعه بلندمدت استوار باشد.

از آنجا که اساسنامه این بانک در مرحله تدوین قرار دارد، اکنون فرصت کم‌نظیری برای نهادسازی صحیح و پیشگیری از انحرافات آتی فراهم شده است. در نظر گرفتن پیشنهادهای ارائه‌شده در این گزارش، می‌تواند چارچوبی فراهم آورد که بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران نه به‌عنوان یک بانک دولتی متعارف، بلکه به‌عنوان یک نهاد مأموریت‌محور، حرفه‌ای و پایدار، نقش‌آفرینی کند. تحقق این هدف، مستلزم اراده سیاست‌گذار برای حفظ استقلال، انضباط مالی و جهت‌گیری توسعه‌ای این بانک در سال‌های پیش‌رو خواهد بود.

منابع

۱. خلاصه‌ای از گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا پایان دی‌ماه ۱۴۰۲:
https://www.ndf.ir/report

۲. شهرابی فراهانی، م. (۱۴۰۴، ۲۵ آذر). بررسی ابعاد، وضعیت و الزامات سرمایه‌گذاری بانک‌ها (گزارش پژوهشی، شماره ۱۴۰۴۰۹۲۲۳). اندیشکده اقتصاد مقاومتی.

۳. نبی‌زاده، سیدمحمد. (۱۴۰۴، ۲۵ مهر). عرضه فعالانه ذخایر بانکی؛ مکمل ضروری سیاست کنترل ترازنامه (گزارش کارشناسی، شماره ۱۴۰۴۰۷۲۲۲). اندیشکده اقتصاد مقاومتی.

٤. ابراهیم صیامی، دبیر کمیسیون اقتصادی دولت، مصاحبه، ۵ آبان ۱۴۰۴

٥. حسن بان، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۲۰ مرداد ۱۴۰۴

٦. حسن چنارانی، هیئت علمی دانشگاه خوارزمی، مصاحبه، ۲۹ مرداد ۱۴۰۴

۷. حسین درودیان، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۴ آبان ۱۴۰۴

۸. سید عباس عباسپور، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، ۱۵ مرداد ۱۴۰۴

۹. سید علی روحانی، عضو هیئت مدیره بانک توسعه صادرات ایران، مصاحبه، ۲۹ مرداد ۱۴۰۴

۱۰. محمدجواد شریف‌زاده، هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع)، مصاحبه، ۱۲ شهریور ۱۴۰۴

11. Griffith-Jones, S. (2022). *The role public national development banks play in the structural transformation of developing countries*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).
12. Musacchio, A., Lazzarini, S., Makhoul, P., & Simmons, E. (2017). The role and impact of development banks: A review of their founding, focus, and influence. Inter-American Development Bank (IDB).
13. Yeyati, E. L., Micco, A., & Panizza, U. (2004). *Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks* (Research Department Working Paper #517). Inter-American Development Bank.
14. Hu, B., Schclarek, A., Xu, J., & Yan, J. (2022). Long-term finance provision: National development banks vs. commercial banks. World Development, 158, 105973.
15. De Luna-Martínez, J., & Vicente, C. L. (2012). Global survey of development banks (Policy Research Working Paper No. 5969). Washington, DC: World Bank. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8f552f5b-efc3-5989-8282-8b1b258448c8.
16. Sobreira, Rogério. (2008). Development banks, risk and Basle II: some assessments. Cadernos EBAPE.BR, 6, 01-08.
17. Columbia Center on Sustainable Investment. (2021). Development banking in the global economy: State of play and future direction. https://ccsi.columbia.edu.
18. KfW. (2024, May 10). Sustainability at KfW. https://www.kfw.de/About-KfW/Sustainability.
19. KfW. (2025). *Financial Report 2024: Enabling growth*. Retrieved from https://www.kfw.de/.
20. Griffith-Jones, S., & Ocampo, J. A. (Eds.). (2018). *The Future of National Development Banks*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198827948.001.0001.
21. Mazzucato, M. (2015). The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths. PublicAffairs.

22. Wang, Y. (2016). The sustainable infrastructure finance of China Development Bank: Composition, experience and policy implications (GEGI Working Paper No. 005). Boston University, Global Economic Governance Initiative. https://hdl.handle.net/2144/23653.
23. China Development Bank. (2024). *2024 Annual report*. Retrieved from [https://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/khjj/].
24. Chen, M. (2020). State actors, market games: Credit guarantees and the survival of small and medium enterprises in China. Socio-Economic Review, 18(3), 681–706. https://doi.org/10.1093/ser/mwy038.