

آسیب‌شناسی نظام بانکی
۱۶. تحلیل و بررسی بازار غیرمتشکل پولی
(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۱۴۱
آذرماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. صندوق های قرض الحسنه	۵
۱-۱. مقدمه	۵
۱-۲. میزان منابع صندوق های قرض الحسنه	۶
۱-۳. آسیب شناسی صندوق های قرض الحسنه	۸
۱-۴. ضرورت های قانونی نظارت بر صندوق های قرض الحسنه	۲۲
۱-۵. جمع بندی	۲۲
۲. مؤسسات اعتباری (تعاونی اعتبار، مؤسسات اعتباری و مؤسسات مالی و اعتباری)	۲۳
۲-۱. مقدمه	۲۳
۲-۲. تاریخچه فعالیت و بستر قانونی	۲۴
۲-۳. مراحل صدور مجوز	۲۶
۲-۴. جایگاه و عملکرد تعاونی های اعتبار در بازار پولی (بحث ساختاری و آماری)	۲۷
۲-۵. مؤسسات متخلف	۲۹
۲-۶. آسیب های مؤسسات اعتباری	۳۳
۲-۷. مخاطرات احتمالی بازار مؤسسات اعتباری	۳۸
۲-۸. جمع بندی آسیب شناسی مؤسسات غیرمجاز	۴۰
۳. صرافی ها	۴۰
۳-۱. مقدمه	۴۰
۳-۲. آسیب شناسی وضعیت صرافی ها	۴۴
۳-۳. جمع بندی - بخش صرافی ها	۵۰
۴. لیزینگ	۵۱
۴-۱. مقدمه	۵۱
۴-۲. اجزای لیزینگ	۵۱
۴-۳. تاریخچه و آینده لیزینگ	۵۲
۴-۴. فرآیندهای حقوقی لیزینگ	۵۴
۴-۵. آسیب های کلیدی	۵۵
۴-۶. جمع بندی آسیب شناسی لیزینگ	۶۰
نتیجه گیری	۶۱
پیوست - لیزینگ ها	۶۴
۱. انواع لیزینگ	۶۴
۲. خدمات صنعت لیزینگ	۶۶
۳. عوامل ریسکی و آسیبزا در لیزینگ	۶۷
منابع و مأخذ	۶۹



آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۶. تحلیل و بررسی بازار غیرمتشکل پولی (ویرایش اول)

چکیده

مؤسسات اعتباری غیربانکی یا به تعبیر مشهور آن «بازار غیرمتشکل پولی» در ایران متشکل از چهار بخش صندوق‌های قرض‌الحسنه، مؤسسات اعتباری، صرافی‌ها و لیزینگ‌هاست. طبق مطالعات صورت‌گرفته در ابتدای دهه ۱۳۹۰ حداقل ۲۰ درصد از حجم نقدینگی کشور در این بخش فعالیت داشته، بنابراین توانایی ایفای نقش مهمی در بازار پول و سیاست‌های پولی دارد. این توانایی در سال‌های اخیر بالفعل شده و موجب بروز اختلالاتی در نظام پولی و بانکی کشور شده است. بررسی ابعاد متفاوت این بازار در این سال‌ها حاکی از آن است که تضعیف جایگاه مقام پولی، سلب اعتماد از نظام پولی، اخلال در سیاستگذاری و مدیریت پولی کشور، افزایش پایه پولی و تورم و ایجاد مشکلات اجتماعی و امنیتی از جمله مصادیق مخاطرات به‌وقوع پیوسته این بازار بوده‌اند. در این مطالعه آسیب‌های اساسی بازار غیرمتشکل پولی شناسایی و آثار آن بر اقتصاد کشور تبیین شده است. نتایج این تحقیق حاکی از آن است که نقصان، ابهام، ضعف و عدم وجود الزامات اجرایی کافی در قوانین، در دوره‌ای سهل‌انگاری بانک مرکزی در نظارت و برخورد با متخلفین، ضعف توانایی‌های فنی نظارتی بانک مرکزی، نفوذ دینفغان و غلبه قدرت بر قاعده، کمبودهای نظری از جمله آسیب‌های مهم بازار غیرمتشکل پولی کشور می‌باشند.

مقدمه

امروزه مؤسسات مالی غیربانکی^۱ (NBFI) جزء لاینفک ساختار مالی اکثر قریب به اتفاق کشورهای دنیا بوده و در هر دو نظام مالی بانک‌محور و بازارمحور، از رشد سریع‌تری نسبت به بانک‌ها برخوردارند. طی ۱۲ سال منتهی به پایان سال ۲۰۱۱ در منطقه یورو که یکی از مهمترین و باسابقه‌ترین نظام‌های مالی می‌باشد، دارایی بانک‌ها و سایر نهادهای پولی با رشد متوسط سالیانه ۵/۹ درصد به بیش از ۳۸ تریلیون یورو افزایش یافت؛ درحالی که در همین مدت دارایی سایر واسطه‌گران مالی (شامل صندوق‌های

1. Non-bank Financial Institutions

Nonbanking financial institution: Anonbank financial institution (NBFI) is a financial institution that does not have a full banking license and cannot accept deposits from the public:
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALFINREPORT/0,,contentMDK:23268764~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:8816097,00.html>

سرمایه‌گذاری، تعاونی‌های اعتباری، کارگزاران و شرکت‌های مالی)، با متوسط رشد سالیانه ۹/۶ درصد، به ۱۵/۳ تریلیون یورو رسید. این رشد نشان می‌دهد که حتی در منطقه یورو، بانک‌ها به تنهایی پاسخگوی انتظارات مشتریان نیستند و مؤسسات مالی غیربانکی به‌عنوان مکمل بانک‌ها، ایفای نقش می‌کنند. طبق مبانی نظری و فنی، مؤسسات مالی غیربانکی (NBFIs) نهادهایی مالی هستند که مجوز فعالیت بانکی نداشته و نمی‌توانند از عموم سپرده دریافت کنند. افتتاح حساب بانکی و سپرده‌پذیری از عموم، که به ایجاد پول اعتباری می‌انجامد، مرز بانک و غیربانک را تعریف می‌کند. لذا طبق مبانی حرفه‌ای بانکداری، هر نهادی که از عموم سپرده می‌پذیرد کار بانکی انجام می‌دهد ولو آنکه روی کاغذ مجوز فعالیت بانکی نداشته باشد.^۱

متأسفانه تعریف صریح و دقیقی در تبیین و تعریف بازار غیرمتشکل پولی در ایران وجود ندارد. بانک مرکزی در مراسلات خود، بازار غیرمتشکل پولی را در چهار بخش صندوق‌های قرض‌الحسنه، مؤسسات اعتباری (شرکت‌های تعاونی اعتبار، مؤسسات مالی و اعتباری)، صرافی‌ها و لیزینگ‌ها تبیین نموده است. اما در سامانه اطلاع‌رسانی رسمی این بازار تنها به معرفی دو بخش صندوق‌های قرض‌الحسنه و صرافی‌ها اکتفا نموده است. شاید بتوان چهار نهاد مذکور را در ذیل عنوان «مؤسسات اعتباری غیربانکی» جای داد، اما رواج بیشتر واژه «بازار غیرمتشکل پولی» به انتقال مفهوم به مخاطبان کمک بیشتری می‌نماید. بازار پول یکی از ارکان مهم اقتصاد است که تعیین و کنترل متغیرهای آن می‌تواند تأثیر مستقیمی بر بازار حقیقی اقتصاد داشته باشد و متغیرهایی همچون نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری و نرخ تورم را تعیین کند. بانک مرکزی به‌عنوان متولی سیاست‌های پولی با بررسی فضای اقتصاد و با تعیین متغیرهایی مانند نرخ سود و میزان عرضه پول تلاش می‌کند، ثبات اقتصادی همراه با رشد اقتصادی مناسب را هدفگذاری کند. از سوی دیگر، براساس قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ کشور بانک مرکزی مسئولیت نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را برعهده دارد. دو هدف اصلی نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عبارت است از کنترل متغیرهای پولی اقتصاد و به‌طور مشخص ثبات سیستم مالی و همچنین حفظ امنیت سپرده‌های شهروندان در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

یکی از چالش‌های جدی که همواره بانک مرکزی با آن مواجه بوده، بازار غیرمتشکل پولی و مؤسسات غیرمجاز فعال در این بازار است. بنابر متون نظارت بانکی، بازار متشکل پولی حوزه‌ای از بازار پول است که تمام عرضه‌کنندگان خدمات اعتباری در آن با مجوز مقام ناظر و با نظارت وی به فعالیت مشغولند و از سوی دیگر، در کنار بازار متشکل، مؤسسات و یا افرادی که بدون مجوز مقام ناظر و بدون هیچ کنترل و نظارتی مبادرت به ارائه خدمات پولی می‌کنند، بازار غیرمتشکل پولی را تشکیل می‌دهند. در اقتصادهای توسعه‌یافته به‌دلیل خدمات گسترده پولی که توسط مؤسسات مجاز انجام می‌گیرد و همچنین کارآمدی

۱. ارائه آقای دکتر فرهاد نیلی در همایش مؤسسات اعتباری غیربانکی، ۱۳۹۲.



نظارت در بخش بانکی که به‌طور قطع ریشه در استقلال مقام ناظر و ضمانت‌های اجرایی قوی آن دارد، بازار غیرمتشکل پولی بسیار محدود و عملاً بی‌اثر بر متغیرهای پولی به فعالیت می‌پردازد؛ اما در اقتصادهای کمتر توسعه‌یافته این بازار سهم قابل توجهی از خدمات حوزه پولی و اعتباری را به‌خود اختصاص می‌دهد.

از جهت منطق اقتصادی عدم نظارت بر مؤسسات فعال در بازار غیرمتشکل موجب تأثیرات نامطلوب بر متغیرهای کلان اقتصادی به‌ویژه حجم نقدینگی، سرعت گردش پول و به‌تبع آن نرخ تورم خواهد شد. منطق نظارتی همچنین حکم می‌کند که جهت ثبات مالی در سیستم بانکی؛ جلوگیری از ایجاد بحران‌های بانکی و ورشکستگی مؤسسات اعتباری و حفظ حقوق سپرده‌گذاران، نظارت مؤثر بر کلیه مؤسسات اعتباری غیربانکی شکل بگیرد. این مسئله به‌خاطر نوع ساختار ترازنامه و ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسات اعتباری است که به‌دلیل نسبت‌های اهرمی بالا و نقش پایین سرمایه در تأمین منابع و سهم بالای بدهی‌ها (منابع سپرده‌ای) مدیریت ریسک و نظارت احتیاطی را برای این مؤسسات حیاتی می‌کند.

این نهادها بخشی از عملیات مالی را در چارچوب عملیات بانکی - شامل اخذ سپرده‌های مردم از یکسو و جذب و اعطای تسهیلات ازسوی دیگر- انجام می‌دهند. در نظام مالی ایران، این نوع نهادها در کنار نظام بانکی فعالیت می‌کنند. با توجه به اینکه بخشی از اجزای این بازار در چارچوب نظارتی بانک مرکزی قرار ندارد، بازار غیرمتشکل موجب اختلال در نظام بانکی و در برخی موارد، مغایر با اهداف سیاست‌های پولی و برنامه‌های مصوب حاکمیت عمل نموده است. این امر موجب شده تا بررسی و شناسایی زمینه‌های وقوع این اختلالات با اهمیت شود.

صندوق‌های قرض‌الحسنه و مؤسسات اعتباری دو رکن مهم و غالب بازار غیرمتشکل پولی اقتصاد ایران هستند. از فعالیت‌های اعتباری که در صندوق‌های قرض‌الحسنه یا تعاونی‌های اعتبار انجام می‌گیرد در دنیا تحت عنوان تأمین مالی خرد یا اعتبارات خرد یاد می‌شود. اعتبارات خرد یا تأمین مالی خرد مفاهیم مهمی است که در اقتصاد توسعه و برنامه‌های مبارزه با فقر به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، شکل گرفته است. هرچند بانک‌ها در بسیاری از کشورها در حوزه تأمین مالی خرد نیز سلطه خود را حفظ نموده‌اند، اما مؤسسات اعتباری غیربانکی نظیر تعاونی‌های اعتبار، ارائه‌کنندگان مهم خدمات اعتباری خرد هستند. طبق برآوردهای محتاطانه، مؤسسات اعتباری غیربانکی در کشورهای در حال توسعه حداقل ۵ درصد منابع سپرده‌ای بازار پول را در اختیار دارند. برای مثال در رواندا با وجود اینکه ۱۰ درصد منابع سپرده‌ای در اختیار این مؤسسات است ۴۰ درصد مشتریان بازار پول به این مؤسسات تعلق دارند و یا در بنگلادش ۷ میلیون فقره وام توسط این مؤسسات پرداخت شده درحالی که تعداد وام‌های پرداختی توسط سیستم بانکی ۴/۴ میلیون فقره بوده است. در زیمبابوه نیز مؤسسات تأمین مالی خرد به‌لحاظ

تعدادی، سه برابر بانک‌های تجاری وام پرداخت کرده‌اند.^۱ طبق آمار منتشره بانک مرکزی^۲ مانده سپرده‌های ریالی و ارزی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در اسفندماه ۱۳۸۹ معادل ۳۱۷۸/۷ هزار میلیارد ریال بوده است. مقایسه رقم ۶۰۰ هزار میلیارد ریال از حجم مذکور با این رقم نشان می‌دهد که بالغ بر ۱۹ درصد سپرده‌های سیستم بانکی در اختیار تعاونی‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه است. از دیگر سو براساس آمار ارائه شده از سوی رئیس کل وقت بانک مرکزی، سپرده‌های در اختیار تعاونی‌های اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه بالغ بر ۸۵۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد که با احتساب این رقم می‌توان گفت معادل ۲۷ درصد سپرده‌های سیستم بانکی در اختیار تعاونی‌های اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه بوده است.

مؤسسات مالی و اعتباری که عمدتاً از ادغام بیش از ۸۵ تعاونی اعتبار آزاد تشکیل شده‌اند، در پایان شهریورماه ۱۳۹۱ میزان منابع جمع‌آوری شده توسط این مؤسسات قریب به ۶۰ هزار میلیارد تومان می‌باشد که قریب به ۳۱/۱۵ درصد منابع بانکی است. میزان منابع موجود در مؤسسات اعتباری غیربانکی در شهریورماه ۱۳۹۱ بالغ بر ۶۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود و میزان سپرده‌های بانکی در شهریورماه ۱۳۹۱ معادل ۳۹۲ هزار میلیارد تومان بوده است. به این ترتیب این مؤسسات سهم ۲۰ درصدی منابع نظام بانکی را در اختیار دارند.^۳

سومین رکن مهم بازار غیرمتشکل پولی، فعالان حوزه ارز هستند. تا پیش از تحریم‌های بانکی علیه جمهوری اسلامی ایران، بخش عمده عملیات ارزی مربوط به تجارت خارجی توسط نظام بانکی صورت می‌گرفت. به دلیل ضابطه‌مندی نسبی نظام بانکی و شفافیت نسبی قواعد حاکم بر بانک‌ها، نظارت و کنترل بازار ارز، تا حد قابل قبولی برای بانک مرکزی میسر بود، لکن پس از تشدید تحریم‌های مالی و بانکی پس از سال ۱۳۸۹ و افزوده شدن تدریجی نام بانک‌های ایرانی به لیست تحریم‌های آمریکا و اتحادیه اروپا، سهم نظام بانکی از معاملات ارزی مربوط به تجارت خارجی کاهش و سهم صرافی‌ها افزایش یافت.

شرایط تحریم بانکی که موجب دشواری در دسترسی به منابع ارزی می‌شود، فرصت مناسبی برای انواع رفتارهای سوداگرانه و مخل نظم بازار ارز است. در صورتی که مقام پولی کشور که عهده‌دار مدیریت و نظم‌بخشی به بازار ارز است، اطلاعات صحیح و به‌هنگام از معاملات بازار ارز داشته باشد، امکان مقابله با چنین رفتارهایی را خواهد داشت و می‌تواند مانع وقوع بحران ارزی شود، اما شرایط بازار ارز ایران در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۱، به دلیل فقدان سامانه‌های مورد نیاز خصوصاً در بخش صرافی‌ها، عملاً امکان هرگونه کنترل مؤثر را از بانک مرکزی سلب می‌کرد. در بخش سوم این گزارش تلاش شده است تا ضمن

1. <http://www.eghtesadonline.com/fa/content>

۲. همایش مؤسسات اعتباری غیربانکی کشور؛ فرصت‌ها و الزامات، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۶ اسفندماه ۱۳۹۱.

۳. همان.



بررسی قوانین و مقرراتی که به نوعی با مقوله صرافی‌ها و مدیریت امور ارزی مربوط به آنها ارتباط دارند، به آسیب‌شناسی این حوزه پرداخته شود.

با افزایش نقش لیزینگ در توسعه اقتصادی کشورهای پیشرو، کشورهای در حال توسعه نیز با الگوبرداری از این کشورها و برای رسیدن به شرایط مساعد و هم‌سطح آنان، به فکر استفاده از این ابزار اقتصادی افتاده و برای رسیدن به اهداف خود در این حوزه برنامه‌ریزی کرده‌اند. در ایران برای اولین بار شرکت لیزینگ ایران در سال ۱۳۵۴ هجری شمسی توسط فرانسوی‌ها تأسیس شد، سپس لیزینگ صنعت و معدن پا به عرصه وجود نهاد شرکت‌های لیزینگ در ایران از سال ۱۳۸۰ گسترش یافت و عموماً در بخش خودرو فعالیت خود را شروع می‌نماید. در حال حاضر ۳۸ شرکت لیزینگ به صورت قانونی و ده برابر این تعداد به شکل غیرقانونی فعالیت دارند.^۱ همین نسبت یک به ده کافی است تا این بخش از بازار غیرمتشکل مورد آسیب‌شناسی جامعی قرار بگیرد. چهارمین بخش این گزارش به بررسی صنعت لیزینگ اختصاص دارد.

۱. صندوق‌های قرض‌الحسنه

۱-۱. مقدمه

صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌عنوان نهادهایی مردمی و خودجوش در بستر فرهنگ اسلامی کشور شکل گرفته‌اند. این نهاد به جهت نیت خیرخواهانه مؤسسين و با ماهیت عقد قرض‌الحسنه در زمره مؤسسات خیریه قلمداد می‌شود. هرچند طول عمر این نهاد کمتر از ۵۰ سال است؛ اما توانسته در نقاط زیادی از کشور به شکل چشمگیر و در عین حال در مقیاس‌های کوچک و خرد به فعالیت بپردازد.

مبنای فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه، قبول سپرده‌های قرض‌الحسنه و اعطای تسهیلات به نیازمندان در قالب عقد قرض است. ماهیت عقد قرض به‌گونه‌ای است که نباید زیاده مشروطی^۲ از قرض‌گیرنده دریافت شود و صندوق قرض‌الحسنه نقش واسطه میان قرض‌دهنده و قرض‌گیرنده را به‌عهده دارد. به این مفهوم که قرض‌دهنده یا سپرده‌گذار با نیت خیر و جهت کمک به افراد دیگر اقدام به افتتاح حساب و سپرده‌گذاری در صندوق قرض‌الحسنه می‌نماید و مدیران صندوق عمده‌تأ متقاضیانی را که اعضای معرفی‌کننده آنها وجوه بیشتری را در صندوق سپرده‌گذاری کرده‌اند جهت دریافت وام و تسهیلات در اولویت قرار می‌دهند.

1. <http://www.irinn.ir/news/102769>

۲. نباید عقد قرض مشروط به بازپرداختی بیش از مبلغ اولیه باشد، هرچند که مستحب است قرض‌گیرنده مبلغی بیش از میزان قرض بازگرداند.

۱-۲. میزان منابع صندوق‌های قرض‌الحسنه^۱

در سال ۱۳۵۹ در جمهوری اسلامی ایران ۶۴۰ صندوق قرض‌الحسنه در نقاط مختلف کشور وجود داشته که ۱۴۱ صندوق آن در تهران، ۱۳۴ صندوق در اصفهان و ۳۶۵ صندوق در سایر مناطق کشور مستقر بوده‌اند (قضاوی، مجله اقتصادی، شماره‌های ۷ و ۸).

مرکز آمار ایران برای اولین بار در سال ۱۳۷۴ و سپس در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و در سال ۱۳۸۴ به منظور جمع‌آوری اطلاعات صندوق‌های قرض‌الحسنه طرحی را اجرا کرد. در سال ۱۳۷۹ تعداد ۱۲۲۹ صندوق قرض‌الحسنه در سطح کشور در زمینه ارائه خدمات واسطه‌گری مالی (اعطای وام و اعتبار) فعالیت داشته‌اند. استان‌های اصفهان، تهران و مازندران به ترتیب با ۳۰، ۱۵/۶ و ۱۴/۷ درصد بیشترین سهم از لحاظ تعداد صندوق قرض‌الحسنه را دارا بوده و بالغ بر ۶۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه کل کشور را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین از مجموع ۲۱۱۰ میلیارد ریال سپرده، نزدیک به ۱۵۷۳ میلیارد ریال (۷۴/۵ درصد) به صورت وام به مشتریان صندوق اعطا شده است.

مبتنی بر بررسی‌های طرح مذکور از مجموع کل وام اعطایی نزدیک به ۹۵۳ میلیارد ریال (۶۰/۶ درصد) مستهلک شده است. به این ترتیب استان تهران با نزدیک به ۵۷۳ میلیارد ریال (۲۷ درصد) بیشترین مبلغ سپرده را به خود اختصاص داده و بعد از آن استان‌های اصفهان با ۵۷۱ میلیارد ریال، مازندران ۳۱۴ میلیارد ریال، خراسان ۱۵۷ میلیارد ریال و آذربایجان شرقی با ۱۱۲ میلیارد ریال قرار داشتند. در حالی که از لحاظ وام اعطایی استان اصفهان با ۵۰۲ میلیارد ریال در ردیف اول قرار داشت و بعد از آن استان تهران با ۳۷۹ میلیارد ریال، استان خراسان با ۱۶۷ میلیارد و استان مازندران با ۱۶۰ میلیارد ریال قرار می‌گرفتند.

از لحاظ تشکیل سرمایه ثابت ۹ میلیارد و ۴۰۷ میلیون ریال در صندوق‌های قرض‌الحسنه سرمایه ثابت تشکیل شده^۲ که از این میان بخش ساختمان با ۳ میلیارد و ۸۲۱ میلیون ریال به تنهایی بالغ بر ۴۰/۶ درصد ارزش سرمایه ثابت را به خود اختصاص داده است.

آخرین آمار رسمی و جامع مرکز آمار ایران^۳ در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه آمار مربوط به سال ۱۳۷۹ است. در آمار فوق مشخص نیست صندوق‌های بزرگی چون بسیجیان و... آمارگیری شده‌اند یا خیر. آمار مربوط به صندوق‌های پایاپای نیز بعید است که در ارقام فوق ملحوظ شده باشد. لذا آمار فوق جهت تحلیل و نتیجه‌گیری منبع مناسبی نیست.

به هر حال آنچه همواره در خصوص وضعیت صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور و اظهار نظر در خصوص آنها، مانع جدی بوده است فقدان اطلاعات متقن و دقیق از میزان فعالیت و حجم نقدینگی در اختیار آنهاست که ضرورت دارد در گام اول ساماندهی، بانک اطلاعات مربوط به این مؤسسات تشکیل شود.

۱. آمار این بخش برگرفته از گزارش «نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه در بازار غیرمتشکل پولی و نحوه نظارت بر آنها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره ۱۴۵۵۶، ۱۳۹۴/۹/۱۰

۲. <http://www.amar.org.ir/Default.aspx?tabid=102>

۳. مبتنی بر آمارهای منتشر شده مرکز آمار از سرشماری سال ۱۳۷۹ تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه ۴۹۲۷ صندوق، تعداد کارکنان ۱۷۴۶۹ نفر و میزان سرمایه ثابت ناخالص صندوق‌های قرض‌الحسنه ۱۱۲۸۳۲ میلیون ریال می‌باشد.



برآورد گروه تحقیق نشان می‌دهد که میزان نقدینگی در اختیار صندوق‌های قرض‌الحسنه کمتر از ۵ درصد کل حجم نقدینگی است.

در جدول ذیل آمار مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه به ترتیب از استان‌هایی که بیشترین تعداد صندوق‌ها در آن قرار دارد ارائه شده و همچنین سهم هر استان از تعداد کل صندوق‌های قرض‌الحسنه و نسبت و ارقام تجمعی محاسبه گردیده است.

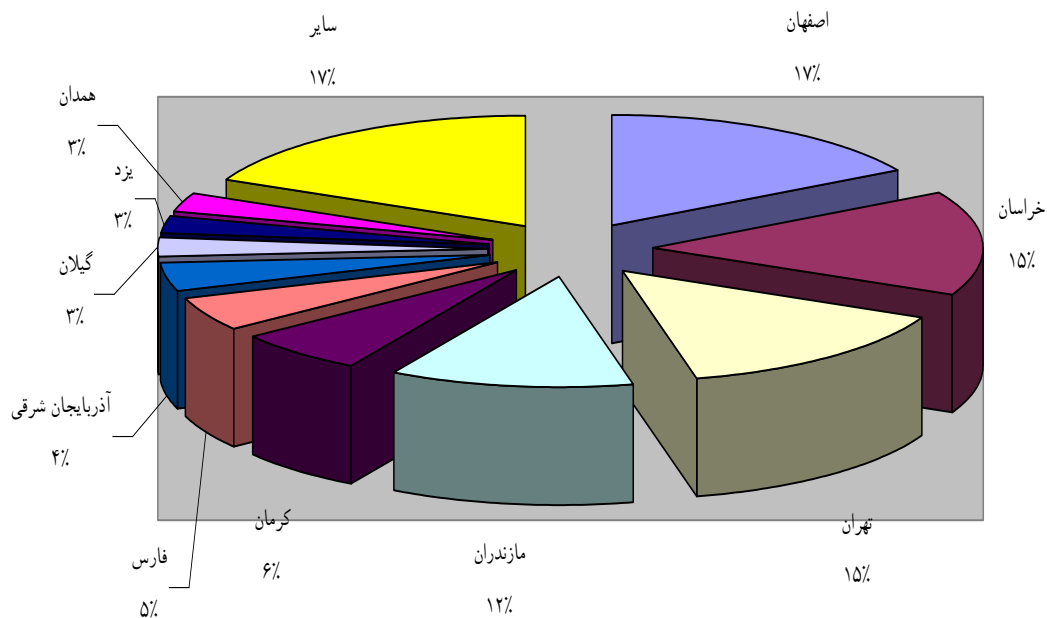
جدول ۱. فراوانی صندوق‌های قرض‌الحسنه به ترتیب فراوانی در استان‌ها

ردیف	نام استان	تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه	سهم از کل کشور (درصد)	تعداد تجمعی	درصد تجمعی
۱	اصفهان	۷۲۴	۱۶/۶۲	۷۲۴	۱۶/۶۲
۲	خراسان	۶۶۳	۱۵/۲۲	۱۳۸۷	۳۱/۸۳
۳	تهران	۶۳۴	۱۴/۵۵	۲۰۲۱	۴۶/۳۹
۴	مازندران	۵۱۶	۱۱/۸۴	۲۵۳۷	۵۸/۲۳
۵	کرمان	۲۷۹	۶/۴	۲۸۱۶	۶۴/۶۳
۶	فارس	۲۲۳	۵/۱۲	۳۰۳۹	۶۹/۷۵
۷	آذربایجان شرقی	۱۸۶	۴/۲۷	۳۲۲۵	۷۴/۰۲
۸	گیلان	۱۱۵	۲/۶۴	۳۳۴۰	۷۶/۶۶
۹	یزد	۱۱۵	۲/۶۴	۳۴۵۵	۷۹/۳۰
۱۰	همدان	۱۱۳	۲/۵۹	۳۵۶۸	۸۱/۸۹
۱۱	خوزستان	۹۰	۲/۰۷	۳۶۵۸	۸۳/۹۶
۱۲	سمنان	۸۴	۱/۹۳	۳۷۴۲	۸۵/۸۸
۱۳	چهارمحال و بختیاری	۷۵	۱/۷۲	۳۸۱۷	۸۷/۶۱
۱۴	مرکزی	۶۶	۱/۵۱	۳۸۸۳	۸۹/۱۲
۱۵	گلستان	۶۳	۱/۴۵	۳۹۴۶	۹۰/۵۷
۱۶	اردبیل	۴۹	۱/۱۲	۳۹۹۵	۹۱/۶۹
۱۷	قزوین	۴۷	۱/۰۸	۴۰۴۲	۹۲/۷۷
۱۸	زنجان	۴۵	۱/۰۳	۴۰۸۷	۹۳/۸۰
۱۹	آذربایجان غربی	۴۲	۰/۹۶	۴۱۲۹	۹۴/۷۷
۲۰	کرمانشاه	۳۵	۰/۸	۴۱۶۴	۹۵/۵۷
۲۱	سیستان و بلوچستان	۳۳	۰/۷۶	۴۱۹۷	۹۶/۳۳
۲۲	لرستان	۳۳	۰/۷۶	۴۲۳۰	۹۷/۰۹
۲۳	کردستان	۲۹	۰/۶۷	۴۲۵۹	۹۷/۷۵
۲۴	بوشهر	۲۸	۰/۶۴	۴۲۸۷	۹۸/۳۹
۲۵	قم	۲۸	۰/۶۴	۴۳۱۵	۹۹/۰۴
۲۶	هرمزگان	۲۰	۰/۴۶	۴۳۳۵	۹۹/۵۰
۲۷	ایلام	۱۶	۰/۳۷	۴۳۵۱	۹۹/۸۶
۲۸	کهگیلویه و بویراحمد	۶	۰/۱۴	۴۳۵۷	۱۰۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری کارگاه‌های صنعتی و خدماتی سال ۱۳۸۱.

همان‌گونه که در نمودار ۱ مشاهده می‌شود استان‌های اصفهان، خراسان، تهران، مازندران و کرمان بیشترین صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور را در خود جای داده‌اند به نحویکه بیش از ۶۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه در این ۵ استان واقع شده است. استان اصفهان که مقام اول را از نظر تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه به خود اختصاص داده است معادل ۱۸ استان دیگر کشور دارای صندوق قرض‌الحسنه می‌باشد که از تمرکز این مؤسسات در این استان حکایت دارد. نکته دیگر در مورد این استان اینکه شهرستان خمینی شهر به‌عنوان کوچکترین شهرستان استان و کشور به لحاظ وسعت؛ بیش از ۴ استان انتهایی جدول دارای صندوق قرض‌الحسنه می‌باشد.

نمودار ۱. فراوانی صندوق‌های قرض‌الحسنه به تفکیک ده استان اول و سایر استان‌ها (۱۸ استان دیگر)



هرچند میانگین صندوق‌های قرض‌الحسنه در هر استان حدود ۱۵۵ صندوق قرض‌الحسنه می‌باشد، اما انحراف معیار صندوق‌های جامعه آماری فوق مؤید پراکندگی از میانگین و تمرکز این مؤسسات در تعداد کمی از استان‌هاست و لذا حدود ۸۲ درصد صندوق‌ها در ۳۵ درصد استان‌ها متمرکز است. این درحالی است که ۱۸ استان یعنی ۶۵ درصد استان‌ها دارای کمتر از ۲۰ درصد صندوق قرض‌الحسنه می‌باشند.

۳-۱. آسیب‌شناسی صندوق‌های قرض‌الحسنه

در بررسی تاریخ تحولات صندوق‌های قرض‌الحسنه فراز و فرودهای فراوانی در فعالیت این مؤسسات دیده می‌شود. در این بخش ضمن تحلیل اشکالات ساختاری موجود در اساسنامه صندوق‌ها، به دیگر علل این مشکلات خواهیم پرداخت:



۱-۳-۱. ابهام، تشتت و تغییرات متعدد در قوانین

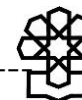
ساماندهی هر نهاد مالی منوط به تعریف جامع و مانع آن نهاد و ساختارهای نظارتی و کنترلی آن می‌باشد. قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های متعددی از ابتدای تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه برای تأسیس، فعالیت، مدیریت، نظارت و شناسایی و برخورد با متخلفین صندوق‌های قرض‌الحسنه مصوب شده است. به دلیل عدم تصریح و نبود الزام کافی برای متولیان صندوق‌های قرض‌الحسنه، امکان مطالبه‌گری و پاسخگویی وجود نداشته است.^۱

مهمترین وجه تمایز نهادهای مالی، عملیاتی است که در این نهادها صورت می‌گیرد. تبیین و تعریف این عملیات گام اول و بررسی و تأیید اساسنامه، اعطای مجوز تأسیس، فعالیت و نظارت بر فعالیت گام‌های بعدی است. در جدول ذیل مبتنی بر ملزومات مذکور سیر تاریخی چگونگی این ملزومات قانونی در قوانین مرتبط بررسی شده است.

۱. ر. ک نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه در بازار غیرمتشکل پولی و نحوه نظارت بر آنها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره ۱۴۵۵۶، ۱۳۹۴/۹/۱۰.

جدول ۲. قوانین و مقررات مؤثر بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

عنوان قانون، مصوبه، دستورالعمل و...	تاریخ تصویب، نهاد تصویب‌کننده	تعریف عملیات بانکی	بررسی و تأیید اساسنامه	اعطای مجوز تأسیس و فعالیت	نظارت بر فعالیت	اعتبار قانونی (الزام‌آوری)
قانون تجارت	۱۳۱۱ مجلس	-	-	-	-	معتبر
آیین‌نامه اجرایی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی	۱۳۳۷ وزارت دادگستری	-	-	شهربانی	-	معتبر
قانون بانکی و پولی کشور	۱۳۳۹ مجلس	-	-	شورای پول و اعتبار ^(۱)	-	معتبر
قانون پولی و بانکی کشور	۱۳۵۱ مجلس	-	-	-	ابهام در شمول نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی اعتبار	معتبر
ضوابط موردعمل صندوق‌های قرض‌الحسنه	۱۳۶۳ هیئت وزیران	-	وزارت کشور	شهربانی (مجوز تأسیس)	وزارت کشور و بانک مرکزی	محدودیت اعتبار (۳)
مقررات و ضوابط کلی مربوط به نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه	۱۳۶۷ شورای پول و اعتبار	-	شورای پول و اعتبار	بانک مرکزی	شورای نظارت بر صندوق‌ها (نهاد ذیل بانک مرکزی)	محدودیت اعتبار (۳)
مقررات و ضوابط کلی مربوط به نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه	۱۳۶۹ شورای پول و اعتبار	-	وزارت کشور	وزارت کشور	بانک مرکزی	محدودیت اعتبار (۳)
لغو مصوبه سال ۱۳۶۳ هیئت وزیران	۱۳۷۰ هیئت وزیران	-	-	-	-	معتبر
قانون برنامه سوم توسعه	۱۳۷۹ مجلس	-	بانک مرکزی	به ایجاد بستر فعالیت	نظارت و برخورد	معتبر
آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی	۱۳۸۰ هیئت وزیران	-	وزارت کشور	با اخذ موافقت بانک مرکزی توسط وزارت کشور	-	معتبر
مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه	۱۳۸۳ شورای پول و اعتبار	-	-	بانک مرکزی	بانک مرکزی	محدودیت اعتبار (۳)



عنوان قانون، مصوبه، دستورالعمل و...	تاریخ تصویب، نهاد تصویب کننده	تعریف عملیات بانکی	بررسی و تأیید اساسنامه	اعطای مجوز تأسیس و فعالیت	نظارت بر فعالیت	اعتبار قانونی (الزام آوری)
قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی ^(۴)	۱۳۸۳ مجلس	واسطه‌گری بین ... ^(۵)	-	موکول به آیین‌نامه	بانک مرکزی	معتبر
آیین‌نامه‌های قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی	۱۳۸۶ پیشنهاد شورای پول و اعتبار، تصویب هیئت وزیران	واسطه‌گری بین ... ^(۵)	بانک مرکزی	بانک مرکزی	بانک مرکزی	معتبر

(۱) شورای پول و اعتبار برای عملیات بانکی مجوز می‌دهد اما تعریف عملیات بانکی مبهم است.

(۲) محدودیت اعتبار این مصوبات موجب لازم‌الاجرا نبودن این احکام شده، که این امر به دلیل خارج از حوزه اختیارات بودن یا وجود قانون معارض می‌باشد.

(۳) محدودیت اعتبار به معنی معتبر بودن در بندهای مربوط به نظارت (قانون پولی و بانکی کشور) و عدم اعتبار در بندهای مربوط به تأسیس، انحلال، اساسنامه و فعالیت.

(۴) در این قانون شناسایی متخلفین به بانک مرکزی محول شده است.

(۵) تعریف عملیات بانکی: عملیات بانکی به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.

الف) قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱ مجلس) و آیین‌نامه؛ معرفی

در ماده (۲) قانون تجارت انواع فعالیت‌های تجاری معرفی گردیده، اما منظور از عملیات بانکی ذکر نشده است. در ماده‌های (۵۸۴) و (۵۸۵) این قانون وزارت عدلیه مسئول ثبت و تعیین شرایط ثبت مؤسسات و تشکیلات می‌شود. در سال ۱۳۳۷ اخذ اجازه‌نامه از شهربانی برای ثبت مؤسسات مشمول ماده (۵۸۴) قانون مذکور الزام شمرده می‌شود.

ب) قانون بانکی و پولی کشور (مصوب ۱۳۳۹ مجلس)؛ شرط اخذ مجوز از شورای پول و اعتبار

ماده (۵۹) این قانون مقرر می‌دارد که «اشتغال به عملیات بانکی ممنوع است مگر با اجازه شورای پول و اعتبار». منظور از عملیات بانکی در قانون بیان نشده اما در ماده (۵۸) همین مصوبه، تشخیص عملیات بانکی به‌عهده شورای پول و اعتبار نهاده شده است. در صورتی که تعریف عملیات بانکی مشخص باشد، هر مؤسسه‌ای که براساس تشخیص شورای پول و اعتبار به عملیات بانکی اشتغال داشته باشد، باید از آن شورا مجوز بگیرد. اما با توجه به تعریف نشدن عملیات بانکی توسط قانون و عدم تعیین مصادیق آن توسط شورا، این ماده از قانون در ابهام قرار می‌گیرد.

ج) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ مجلس

در این قانون نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی سپرده شده است، اما به دلیل عدم اعلام نظر بانک مرکزی در مورد صندوق قرض‌الحسنه، بحث نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌ها امری مبهم باقی می‌ماند.

د) مصوبه ۱۳۶۳ هیئت وزیران

هیئت وزیران علیرغم اختیار قانونی برای تصمیم‌گیری در این موضوع، وظیفه نظارت بر صندوق‌ها را به‌عهده وزارت کشور و بانک مرکزی نهاده است.

هـ) مصوبه ۱۳۶۷ شورای پول و اعتبار

تأسیس صندوق موکول به پذیرش و رعایت مصوبه شورای پول و اعتبار و اخذ مجوز از بانک مرکزی است. در این مصوبه شورای پول و اعتبار در مورد تکلیف صندوق‌ها بر پذیرش و رعایت اساسنامه مصوب شورا صحبت کرده و این درحالی است که پذیرش اساسنامه ناظر بر نقطه تأسیس بوده و شورا اختیاری بر تعیین تکلیف نحوه تأسیس صندوق‌ها نداشته است. از سوی دیگر این ماده تأسیس صندوق را موکول به صدور اجازه از طرف بانک مرکزی می‌داند و این درحالی است که صندوق‌ها براساس قانون تجارت تأسیس شده و شورا اختیاری در زمینه تعیین نحوه تأسیس آنها نداشته است.



و) مصوبه ۱۳۶۹ شورای پول و اعتبار

مبتنی بر ماده (۴)^۱ این مصوبه صندوق‌های قرض‌الحسنه ملزم به اخذ پروانه اشتغال از وزارت کشور (شهربانی جمهوری اسلامی) شدند اما باز هم در این ماده در مورد تأیید اساسنامه سخن به میان آمده است، در حالی که ماده (۵۸۴) قانون تجارت و آیین‌نامه آن هیچ اشاره‌ای به لزوم تأیید اساسنامه توسط نهاد خاصی برای ثبت نکرده‌اند و از طرفی شورای پول و اعتبار اختیاری برای چنین تکلیفی نداشته است. لذا این ماده نیز لازم‌الاجرا نمی‌باشد.

ز) هیئت وزیران (۱۳۷۰)؛ لغو مصوبه سال ۱۳۶۳

ح) قانون برنامه سوم توسعه مصوبه ۱۳۷۹

ماده (۹۲) این قانون اشاره می‌کند بانک مرکزی موظف است زمینه فعالیت مجاز سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیربانکی را فراهم و بر آنها نظارت کرده و نیز از فعالیت مؤسسات غیرمجاز جلوگیری نماید. منظور از غیرمجاز در این ماده بیان نشده است که مراد مؤسساتی است که بدون هیچ‌گونه مجوزی مشغول به فعالیت هستند، یا شامل مؤسساتی که از بانک مرکزی مجوز ندارند اما دارای مجوز از نهادهای دیگر هستند نیز می‌شود.

ط) آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی (مصوب ۱۳۸۰ هیئت وزیران)

به موجب این مصوبه اخذ موافقت بانک مرکزی توسط وزارت کشور قبل از صدور پروانه فعالیت، در مرحله تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه ضروری شد.

ی) مصوب ۱۳۸۳ شورای پول و اعتبار؛ مجوز بانک مرکزی و اجازه‌نامه نیروی انتظامی؛

ماده (۲) این مصوبه بیان می‌دارد:

«مرجع صدور مجوز فعالیت «صندوق» بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. ثبت صندوق در اداره ثبت شرکت‌ها منوط به صدور مجوز مذکور می‌باشد».

اگر منظور از این ماده این باشد که مجوز بانک مرکزی نیز در کنار اجازه‌نامه نیروی انتظامی برای ثبت صندوق‌های قرض‌الحسنه ضروری است، بیان این مطلب خارج از محدوده اختیارات شورای پول و اعتبار است. زیرا مصوبه شورای پول و اعتبار در صورتی که قانون به آن اجازه صدور چنین مصوبه‌ای نداده باشد برای اداره ثبت شرکت‌ها لازم‌الاجرا نیست. اگر منظور از ماده فوق این باشد که تنها مجوز مورد نیاز در نقطه تأسیس مجوز صادره توسط بانک مرکزی است، در این صورت این بند با ماده (۵۸۴) قانون تجارت و آیین‌نامه آن در تعارض بوده و فاقد اعتبار است.

۱. «وزارت کشور (شهربانی جمهوری اسلامی) پس از بررسی و تأیید احراز شرایط اساسنامه صندوق قرض‌الحسنه متقاضی، با مفاد این مقررات، نسبت به صدور پروانه اشتغال صندوق اقدام خواهد نمود».

مشکلات موجود تا قبل از قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

می‌توان مشکلات موجود در حوزه قوانین و ریشه‌های آنها را تا قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی به شرح ذیل بیان کرد:

۱. مبهم بودن بندهای قانونی مرتبط با فعالیت و نظارت که به عملیات بانکی اشاره می‌کنند

نظیر قانون تجارت و قوانین پولی و بانکی

علت و ریشه بروز این مشکل را می‌توان در عدم تعریف عملیات بانکی در قوانین پولی و بانکی و عدم تعیین مصادیق آن توسط شورای پول و اعتبار جستجو کرد. اگر عملیات بانکی توسط قوانین تعریف و یا مصادیق آن توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شد، اشخاص مشمول آن براساس قوانین پولی و بانکی باید از بانک مرکزی مجوز می‌گرفتند و مشکل عدم نیاز اجازه بانک مرکزی برای فعالیت آنها حل می‌شد.

۲. وجود مصوبه‌های متعدد که وجاهت قانونی نداشته یا با قوانین در تناقض بودند

عدم توجه مراجعی نظیر هیئت وزیران و شورای پول و اعتبار به جایگاه قانونی خود و عدم توجه به مصوبات سایر نهادها. به گونه‌ای که برخی از مصوبه‌ها با قوانین در تناقض بوده و برخی دیگر نیز هیچ تغییری نسبت به شرایط موجود ایجاد نکردند.

۳. عدم در نظر گرفتن ملاحظات تخصصی نظیر صلاحیت تخصصی مؤسسون و تأیید تخصصی

اساسنامه در نقطه تأسیس تا سال ۱۳۸۰

یکی از دلایل بروز این مشکل عدم اشاره به نحوه تأسیس مؤسسات اعتباری غیربانکی در قوانین پولی و بانکی می‌باشد. در نتیجه تنها قانون موجود در زمینه تأسیس صندوق‌های قرض الحسنه مواد (۵۸۴) و (۵۸۵) قانون تجارت بود و همین قانون به مصوبه‌های هیئت وزیران و بانک مرکزی اجازه دخالت در نحوه تأسیس صندوق‌ها را نمی‌داد. علت دیگر این مشکل عدم اشاره به لزوم هماهنگی نهاد صادرکننده مجوز تأسیس (شهربانی) و بانک مرکزی در حوزه تأسیس و فعالیت صندوق‌ها می‌باشد.

۴. مبهم بودن چگونگی برخورد با مؤسسات غیرمجاز مبادرت‌کننده به فعالیت‌های پولی

یکی از آسیب‌ها عدم اشاره به چپستی مؤسسات غیرمجاز، وجه تمایز آنها با مؤسسات مجاز و چگونگی مبارزه و برخورد با آنها در قوانین پولی و بانکی است.

ک) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (مصوب ۱۳۸۳ مجلس)

قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی برای حل کردن مشکلات موجود، در سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون به همراه دو آیین‌نامه خود که در سال ۱۳۸۶ به تصویب هیئت وزیران رسیدند، مشکلات فوق‌الذکر را حل و فصل کرد اما خود باعث ایجاد مشکلات دیگری شد که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد.



ماده (۱) این قانون^۱ به تعریف عملیات بانکی پرداخته و اشتغال به عملیات بانکی را بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی ممنوع می‌داند. اما در مورد مرجع تشخیص مصادیق عملیات بانکی سخنی به میان نیاورده است. در نتیجه در صورت طرح دعوی نزد مراجع قضایی، مراجع مذکور برداشت خود از قانون را مدنظر قرار می‌دهند. لذا می‌بایست قانون در تبصره‌ای مرجع تشخیص عملیات بانکی بر مبنای تعریف ارائه شده را بانک مرکزی اعلام می‌کرد.

تبصره «۱» همین ماده بیان می‌دارد که «بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند بر اساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد». این تبصره به استثنا کردن برخی بانک‌ها و صندوق‌ها از قانون تنظیم بازار می‌پردازد، لذا از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. لفظ قوانین خاص در این تبصره دارای ابهام بوده و قابل تفسیر می‌باشد. می‌توان از جهتی این تبصره را فقط شامل بانک‌ها و صندوق‌هایی دانست که قوانین خاصی در مجلس برای تأسیس آنها وضع شده است که در این صورت به علت عدم وجود قانون تخصصی برای تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه، صندوق‌های قرض‌الحسنه مشمول تبصره «۱» قانون تنظیم بازار نمی‌شوند. از سوی دیگر می‌توان این گونه تفسیر کرد که چون هیچ قانون دیگری درباره تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه وجود ندارد، قانون تجارت برای این صندوق‌ها قانون خاص محسوب شده و در نتیجه صندوق‌ها مشمول تبصره «۱» ماده (۱) قانون می‌شوند. فارغ از اینکه کدام استدلال صحیح می‌باشد، وجود تبصره‌ای که برخی نهادها را از قانون با بیان عباراتی قابل تفسیر مستثنا می‌کند، نشان از وجود ایراد در قانون می‌باشد. زیرا استفاده از عبارات غیر صریح، باب تفسیر را باز کرده و ممکن است نقض غرض قانونگذار اتفاق بیافتد.

تبصره «۳» ماده (۱) قانون وظیفه تصویب آیین‌نامه اجرایی ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر اشخاص موضوع قانون را به عهده هیئت وزیران نهاده اما برای زمان تصویب آن مدت معینی قرار نداده است. همین مسئله باعث آن شد که زمینه اطلاع تصویب آیین‌نامه مذکور فراهم شده و سه سال به طول بیانجامد و به تبع آن، سه سال اشخاص موضوع قانون دچار سردرگمی بودند. زیرا قانون قوانین معارض قبلی را ملغی نموده بود اما تصویب مقررات جدید سه سال به طول انجامید.

تبصره «۴» ماده (۱) قانون که تنها بندی است که به جرم‌انگاری و ایجاد ضمانت اجرا پرداخته است، دارای ایراد اساسی به شرح ذیل است:
این تبصره بیان می‌دارد:

«اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع این ماده که به عملیات بانکی اشتغال دارند در صورتی که موفق به اخذ مجوز فعالیت تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نشوند بنابه اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حق ادامه فعالیت نخواهند

۱. ماده (۱) - اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. عملیات بانکی در این قانون به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.

داشت. متخلفین از اجرای این حکم در صورت شکایت بانک یاد شده از طریق مقامات قضایی صلاحیتدار به مجازات حبس تا شش ماه محکوم خواهند شد».

براساس این تبصره، اشخاصی مشمول مجازات می‌شوند که دارای شروطی باشند و در صورتی که هرکدام از شروط برقرار نباشد، اشخاص مذکور مستحق مجازات نخواهند بود. یکی از این شروط که دارای ایراد است به شرح ذیل است:

باید اشخاص مذکور، در زمان تصویب قانون، به عملیات بانکی اشتغال داشته باشند. زیرا نص قانون تصریح دارد که «اشخاصی که به عملیات بانکی اشتغال دارند، در صورتی که موفق به اخذ مجوز فعالیت تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نشوند بنابه اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حق ادامه فعالیت نخواهند داشت». در نتیجه اشخاصی که بعد از تصویب قانون شروع به عملیات بانکی نمایند، مشمول این حکم نخواهند بود و در نهایت این بند فقط ناظر به اشخاصی است که در زمان تصویب قانون مشغول به عملیات بانکی بوده‌اند.

مشکل دیگری که می‌توان در مورد قانون به آن اشاره کرد، عدم قرار دادن ضمانت اجرایی مناسب برای توقف فعالیت مؤسسات غیرمجاز می‌باشد. قانون تنها اشاره نموده است که فعالیت مؤسسات غیرمجاز بنا به درخواست بانک مرکزی به وسیله نیروی انتظامی متوقف خواهد شد. این در حالی است که فعالیت اشخاص موضوع این قانون با پلمپ مکان فعالیت توسط نیروی انتظامی، لزوماً متوقف نخواهد شد و اشخاص مذکور می‌توانند به روش‌های دیگر به فعالیت خود که عملیات بانکی است، ادامه دهند.

ل) تفاهمنامه بانک مرکزی و سازمان اقتصاد اسلامی (۱۳۸۸)

با تفاهمنامه شکل گرفته بین بانک مرکزی و سازمان اقتصاد اسلامی در آبان‌ماه سال ۱۳۸۸^۱ و تفویض اختیار به سازمان اقتصاد اسلامی، بر اختلال فعالیت‌های نیروی انتظامی و بانک مرکزی، افزوده شد.

در حال حاضر قریب به ۱۱۰۰ صندوق قرض‌الحسنه یعنی کمتر از ۳۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور تحت پوشش سازمان اقتصاد اسلامی هستند^۲ و مابقی آنها بدون نظارت در حال فعالیت می‌باشند. از طرف دیگر اکثر صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که تحت پوشش سازمان مذکور هستند، صندوق‌های قرض‌الحسنه سنتی و ریشه‌دار هستند که تخلفات و اشکالات موجود در آنها به‌ویژه اعطای تسهیلات تعهدی و جدولی، در مقایسه با سایر صندوق‌های قرض‌الحسنه کمتر است. اما به هر حال، در برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که خود را در زمره صندوق‌های قرض‌الحسنه تحت پوشش سازمان

۱. به گزارش روابط عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، در پی تفاهم حاصله برای استمرار فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه تحت پوشش سازمان اقتصاد اسلامی مقرر گردید: صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که تحت پوشش سازمان مزبور فعالیت می‌نمایند و تاکنون نسبت به تکمیل پرونده خود برای اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی اقدام ننموده‌اند، برای بهره‌مندی از این فرصت در اسرع وقت نسبت به تکمیل پرونده خود نزد سازمان اقتصاد اسلامی اقدام نمایند.

<http://www.cbi.ir/showitem/6682.aspx>

۲. نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه در بازار غیرمتشکل پولی و بررسی نحوه نظارت بر آنها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، رحیمی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۳.



اقتصاد اسلامی معرفی می‌کنند نیز تخلفاتی دیده می‌شود.

سازمان اقتصاد اسلامی به‌عنوان یک نهاد غیردولتی خود را متولی صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌داند؛ البته تاکنون نه تنها خود آن سازمان مورد بازرسی قرار نگرفته و مسئولین آن به هیچ یک از سازمان‌های نظارتی از جمله بانک مرکزی پاسخگو نیستند. در عین حال حذف سازمان قدرتمندی مانند سازمان اقتصاد اسلامی که می‌توانند معاضد و یاور خوبی برای مقام ناظر در نظارت مؤثر و حمایت از این مؤسسات باشند منطقی به نظر نمی‌رسد.^۱

۲-۳-۱. عدم تخصص مدیران صندوق‌ها

یکی از مهمترین اشکالات ساختاری در صندوق‌های قرض‌الحسنه عدم تخصص و کارآیی مدیران این نهادهاست؛ زیرا در زمان تأسیس اکثر قریب به اتفاق صندوق‌های قرض‌الحسنه، هیچ‌گونه شرایط و محدودیت قانونی در احراز عضویت هیئت‌مدیره صندوق‌ها وجود نداشته و همانگونه که در اساسنامه آنها بیان شده هیئت امنای می‌توانند از میان خود یا افراد خارج از هیئت امنای، گروهی را جهت اداره امور صندوق انتخاب کنند. با توجه به اینکه در گذشته و حال عموماً صندوق‌های قرض‌الحسنه در میان افراد خیر تشکیل یافته است و ویژگی‌هایی مانند تعهد، تجربه و وجهه اجتماعی بر معیارهای تخصصی و علمی مرجح بوده؛ لذا هیئت‌مدیره به‌عنوان یک نهاد تخصصی با رویکرد علمی تشکیل نشده است. رویه بدین گونه بوده است که پس از احراز مقام عضویت در هیئت‌مدیره، پیشبرد فعالیت‌های جاری با ابزارهایی معدود و کلیشه‌ای و در حوزه‌های محدود مد نظر بوده و گسترش فعالیت‌ها، نوآوری، انعطاف در ابزارها، تدوین استراتژی و سیاست‌های بلندمدت و میان‌مدت و در نهایت توسعه حوزه فعالیت و جذب اعضای بیشتر در دستور کار هیئت‌مدیره نبوده است. هرچند در دستورالعمل تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه شرط تحصیلات کارشناسی مرتبط با امور مالی برای مدیرعامل صندوق، ذکر شده اما با توجه به تفاهمنامه سازمان اقتصاد اسلامی و تصمیم بانک مرکزی در خصوص عدم نیاز صندوق‌های تک‌شعبه‌ای به مجوز فعالیت، عملاً این معیار نیز رعایت نمی‌شود.

از علل دیگر این مسئله می‌توان به غیرانتفاعی بودن صندوق‌های قرض‌الحسنه اشاره کرد. زیرا این نهادها مانند یک شرکت انتفاعی نیست که هدف در آن حداکثرسازی سود باشد و در این راستا توسعه و گسترش فعالیت‌ها و نوآوری در ارائه خدمات مدنظر قرار گیرد. هدف حداکثرسازی ارائه خدمات خیریه و قرض‌الحسنه به تعداد بیشتری از افراد نیازمند هرچند برای یک هیئت‌مدیره متخصص، پویا و متعهد انگیزه لازم جهت گسترش فعالیت‌ها را فراهم می‌آورد؛ اما در شرایط فعلی - فقدان مدیریت با خصوصیات مذکور - ساختار قانونی این مؤسسات، انگیزه محرک لازم را فراهم نخواهد آورد، لذا افراد متخصص علاقمند به خدمت در این نوع مؤسسات نمی‌باشند.

۳-۳-۱. محدودیت صندوق‌های قرض‌الحسنه طبق اساسنامه

علاوه بر مشکل عدم تخصص، مقامات مسئول نیز تمایلی به گسترش این نظام خودجوش در تأمین اعتبار اقشار نیازمند ندارند و با محدود ساختن بیشتر صندوق‌ها در هنگام مشاهده تخلف در آنها سعی در کنترل و مدیریت آنها نموده‌اند. البته ممکن است مانند شرایط فعلی؛ در عمل رها کردن صندوق‌ها در دستور کار قرار گیرد که این مسئله منجر به فعالیت خارج از چارچوب‌های قانونی برخی از آنها شود.

به‌عنوان مثال طبق اساسنامه، فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه به عقد قرض‌الحسنه به‌عنوان تنها ابزار تجهیز منابع و تخصیص آنها محدود شده است. به‌علت حساسیت‌هایی که در عقد قرض وجود دارد و از جمله اینکه هرگونه شرط دریافت زیاده در این عقد حکم ربا را دارد. بدین ترتیب تنها عامل جذب منابع و وجوه پس‌انداز شده در صندوق‌ها طبق اساسنامه انگیزه معنوی مؤسسين و اعضا خواهد بود. این مسئله گستره فعالیت صندوق قرض‌الحسنه را در حد یک مؤسسه خیریه محدود کرده و در عمل ممکن است منجر به تخطی مسئولین و اعضای صندوق‌ها از مفاد این اساسنامه شود.^۱

۳-۳-۴. عدم رعایت استانداردهای بین‌المللی نسبت‌های مالی

نکته مهم دیگر در ارتباط با مقررات جاری صندوق‌های قرض‌الحسنه، پیش‌بینی نشدن افزایش سرمایه براساس رشد دارایی‌ها یا همان مبحث کفایت سرمایه است. برخی از این صندوق‌ها که در سال‌های گذشته با سرمایه بسیار اندک نسبت به دارایی‌های فعلی خود تأسیس شده‌اند؛ هیچ‌گونه اجبار قانونی و همچنین راهکار عملی مناسب در جهت افزایش سرمایه ندارند و همان‌طور که در ماده (۱۵) اساسنامه ذکر شده است، جبران هرگونه ضرر و زیان احتمالی از تعهدات هیئت امنای می‌باشد. این درحالی است که طبق استانداردهای بین‌المللی، در مؤسسات اعتباری باید نرخ مطلوبی از کفایت سرمایه، زیان‌های احتمالی را پوشش دهد؛ اما در ساختار صندوق‌های قرض‌الحسنه این مسئله پیش‌بینی نشده است.

نسبت دارایی‌های نقد به کل دارایی‌ها یکی دیگر از نسبت‌های مهم است که این نسبت در اکثر صندوق‌ها قابل اندازه‌گیری یا در دسترس نیست. بالا بودن این نسبت در صندوق‌ها می‌تواند منجر به کاهش سود (کارمزد) صندوق از طرفی و کاهش ارائه خدمات به نیازمندان از سوی دیگر شود. بدین ترتیب در صورت تبدیل نقدینگی به دارایی‌های با بازده معقول و اعطای تسهیلات به اعضا، می‌توان ترکیب بهینه‌تری ایجاد کرد.

اما در صندوق‌هایی که این نسبت کم است، ریسک بالایی از جهت تأمین نیازهای فوری و ناگهانی اعضا به‌دلایل گوناگون وجود دارد و عموماً این صندوق‌ها دچار مشکل خواهند شد که در نهایت ممکن است باعث خدشه‌دار شدن وجهه صندوق و ایجاد ریسک حسن شهرت برای تمامی صندوق‌ها شود. به‌علت منحصربه‌فرد بودن صندوق‌های قرض‌الحسنه، به‌راحتی امکان مقایسه با نهادهای مالی موجود در

۱. قضاوی، مجله اقتصادی، شماره‌های ۷ و ۸.



دنیا وجود نداشته، لذا باید با بررسی تجربه چندین دهه این صندوق‌ها و ایده نهادهای مشابه به ارائه استانداردهایی مبادرت ورزید.

۵-۳-۱. فقدان متولی و حامی خاص

مؤسسات قرض‌الحسنه به‌عنوان یک نهاد اعتباری نیازمند نظارت و حمایت لازم از سوی یک مرجع پر قدرت و قوی می‌باشند. پراکندگی و مقیاس کوچک صندوق‌های قرض‌الحسنه و عدم توجه دولت به این نهاد مهم و تأثیرگذار، متولی خاصی برای صندوق‌ها در پی نداشته است.^۱ از آثار عدم وجود یک متولی قوی در نظام صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌توان به نقصان در آموزش مدیران و کارکنان صندوق‌ها، ارائه استانداردها، گسترش فرهنگ قرض‌الحسنه و... اشاره کرد. تشکیل اتحادیه یا کانون‌های منطقه‌ای و ملی برای صندوق‌های قرض‌الحسنه در این راستا مفید به‌نظر می‌رسد.

۶-۳-۱. جرائم و تخلفات احتمالی مدیران صندوق‌های قرض‌الحسنه

با وجود اینکه صندوق‌های قرض‌الحسنه با نیت خیرخواهانه تأسیس شده‌اند، اما با توجه به امکانات و ظرفیت‌های اجتماعی و اقتصادی بالایی که برای مؤسسين خود فراهم می‌آورند گاه، محملی برای فسادهای مالی و تخلفات قانونی شده‌اند که عدم نظارت و برخورد با صندوق‌های قرض‌الحسنه متخلف نیز به گسترش این مفاسد دامن زده است. قسمتی از این تخلفات می‌تواند عناوین مجرمانه به‌خود اختصاص دهد و برخی دیگر در قالب تخلف یا اشکال مطرح می‌شود. موارد زیر که می‌تواند تحت عناوین مجرمانه قلمداد شود امکان بروز در برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه را دارد:

- امکان بروز شبهه رباخواری از طریق دریافت بهره تحت عنوان هبه یا کمک به خیریه یا استفاده صوری از عقود اسلامی و موارد دیگری که در مسائل فقهی به‌عنوان حیل ربا مطرح است.
- امکان بروز شبهه تحصیل مال نامشروع از طریق تقسیم عواید صندوق در بین اعضای هیئت مدیره یا هیئت امنای درحالی که صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسه‌ای غیرانتفاعی هستند و تقسیم سود یا عایدی در آن مفهومی ندارد. برداشت درآمدهای صندوق می‌تواند از طریق مخفی کردن درآمدها با ایجاد سرفصل‌های صوری بستانکاری و خروج آن با بدهکار کردن این حساب‌ها انجام شود.
- امکان بروز فرار مالیاتی از طریق مخفی کردن درآمدها،
- امکان استفاده از منابع صندوق در جهت منافع شخصی با ایجاد وام‌های صوری؛ سوءاستفاده از سرفصل بدهکاران و یا حتی دریافت تسهیلات کلان به‌نام خود یا دیگران.
- امکان خریدوفروش ملک و اموال غیرمنقول و سایر سرمایه‌گذاری‌ها که با اهداف صندوق و دستورالعمل و اساسنامه مصوب آنها مغایرت دارد.

۱. تعداد محدودی از صندوق‌های فعال موجود مورد تأیید سازمان اقتصاد اسلامی هستند و بسیاری از صندوق‌هایی که به صورت جدولی و تعهدی فعالیت می‌کنند نیز در تلاشند نام خود را به فهرست صندوق‌های تحت پوشش سازمان اضافه کنند. هرچند سازمان اقتصاد اسلامی فعالیت این‌گونه صندوق‌ها را مورد پذیرش قرار نداده است...
رک. نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه در بازار غیرمتشکل پولی و نحوه نظارت بر آنها، شماره مسلسل: ۱۴۵۵۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- امکان بروز شبهه تطهیر عواید ناشی از اعمال مجرمانه (پولشویی) و ورود پول‌های کثیف به سیستم مالی و اقتصادی کشور از طریق این صندوق‌ها.
- امکان فعالیت غیرمجاز اعتباری (پولی) (که در قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، جرم تلقی شده است) بدون اخذ مجوز از مراجع مربوطه.
- امکان فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی و استفاده حزبی و جناحی از منابع صندوق.
- برخی موارد فوق در قوانین موضوعه مستقلاً تحت عناوین مجرمانه ذکر شد و برخی دیگر تحت عناوینی همچون تحصیل مال نامشروع یا خیانت در امانت قابل پیگرد است.
- نمونه‌ای از موارد احتمالی تخلف در صندوق‌های قرض‌الحسنه و عدم تطبیق فعالیت آنها با دستورالعمل تأسیس نظارت و فعالیت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه؛ به شرح زیر است:
- امکان وجود عدم شفافیت صورت‌های مالی و آشفتگی در حساب‌ها که احراز سلامت فعالیت صندوق از صورت‌های مالی را دشوار می‌کند؛
- امکان عدم رعایت ماده (۲۶) دستورالعمل اجرایی در خصوص ممنوعیت اعطای وام به اعضای هیئت امناء، هیئت مدیره، مدیرعامل، قائم‌مقام و معاونین آنان و بازرسان و اقربای درجه اول آنها و دریافت وام‌های کلان توسط آنها.
- امکان وجود ضعف در سیستم سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد استفاده به گونه‌ای که تهیه برخی از اطلاعات و گزارش‌های مالی از طریق سیستم مذکور امکانپذیر نباشد.
- امکان عدم رعایت تبصره «۲» ماده (۱۹) دستورالعمل اجرایی در خصوص ممنوعیت افتتاح هر نوع حساب سپرده دیگر از جمله حساب سپرده قرض‌الحسنه جاری و حساب‌های مشابه.
- امکان عدم رعایت ماده (۴) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مبنی بر حداقل مبلغ آورده (سرمایه) مؤسس یا مؤسسین برای تأسیس صندوق.
- امکان عدم شناسایی، تفکیک و ثبت درآمد سپرده‌های سرمایه‌گذاری صندوق در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در راستای مخفی کردن درآمدها جهت خروج غیرقانونی یا فرار مالیاتی.
- امکان عدم واریز بخشی از درآمد کارمزد به سرفصل مربوطه (امکان مخفی کردن درآمدها).
- امکان پرداخت وام براساس امتیاز کسب شده در حساب پس‌انداز برخلاف ماده (۲۵) دستورالعمل اجرایی (اعطای وام‌های تعهدی یا جدولی).
- امکان عدم رعایت ماده (۲۳) دستورالعمل اجرایی در خصوص حداکثر مبلغ وام قابل پرداخت به هر شخص و حداکثر مهلت بازپرداخت آن (اعطای تسهیلات کلان یا اعطای تسهیلات در قالب عقود غیر از قرض‌الحسنه).
- امکان ضعف سیستم کنترل و بازرسی داخلی صندوق و در اکثر موارد فقدان هرگونه سیستم کنترل داخلی.
- امکان عدم رعایت مفاد بخشنامه شماره ۸۸/۲۳۳۲۹۴ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۶ در خصوص نحوه



- وصول وام قرض الحسنه و کارمزد آن (دریافت کارمزد فراتر از سقف ۴ درصد مقرر در دستورالعمل).
- امکان انتقال امتیاز وام به دیگران که زمینه خرید و فروش وام توسط سپرده‌گذاران و کارکنان صندوق را فراهم می‌آورد.
 - امکان عدم رعایت ماده (۲۸) دستورالعمل اجرایی مبنی بر اینکه صندوق موظف است حداقل ۵ و حداکثر ۱۰ درصد مانده سپرده مشتریان را به صورت نقد و شبه نقد نگهداری نماید.
 - امکان عدم ثبت وثایق و تضمینات دریافتی و اخذ چک و سفته سفید امضا و عدم تکمیل فرم‌های وام.
 - امکان عدم رعایت مفاد ماده (۷) قانون مبارزه با پولشویی در مورد احراز هویت مشتریان به صورت صحیح و کامل.
 - امکان عدم ایجاد سرفصل‌های مطالبات سررسید گذشته و معوق و ذخیره‌گیری مناسب برای آنها.
 - امکان فعالیت برخی صندوق‌های قرض الحسنه بدون شخصیت حقوقی ثبت شده و بدون مجوز از مراجع ذیصلاح و صرفاً با بالا بردن تابلویی در یک مکان در معرض دید مردم.
 - امکان افتتاح حساب‌های شخصی و به نام اعضای هیئت‌مدیره نزد بانک‌ها و استفاده از اعتبارات به دست آمده در راستای منافع شخصی (دریافت تسهیلات برای خود از بانک‌ها و مؤسساتی که حساب‌های صندوق در آن موجود است).
 - امکان عدم رعایت تبصره «۱» ماده (۲۹) دستورالعمل اجرایی: «سایر سرمایه‌گذاری‌ها در اموری از قبیل خرید اموال منقول و غیرمنقول به قصد تجارت و... خرید سهام شرکت، تأسیس شرکت یا مؤسسه و... به هر میزان و هر مبلغ ممنوع است».

۷-۳-۱. اثرپذیری نظارت از فشارهای سیاسی و اقتصادی

اثرگذاری صاحبان قدرت بر بازار غیرمتشکل پولی مصادیق متعددی دارد. در کنار عدم برخورد با صندوق‌های فاقد مجوز و صندوق‌های تازه تأسیس، بعضی از مصوبات این حوزه نیز از جمله نتایج این اثرگذاری‌هاست. تصویب خروج صندوق‌های قرض الحسنه از چتر نظارتی بانک مرکزی در یک شورای فراهنگی؛ شورای پول اعتبار^۱ که از قوه مقننه (نمایندگان ناظر مجلس) و قوه قضائیه (دادستان کل کشور) و... در آن حضور دارند، محل تأمل است. بانک مرکزی اگر برای نظارت بر صندوق‌های قرض الحسنه نیازمند جذب نیروهای بیشتر است باید در این مسیر گام بردارد و البته ابزارهای نوین نظارتی مانند سامانه‌های الکترونیکی همچون شفق (شبکه فراگیر قرض الحسنه) با سرعت بیشتر استقرار پیدا کند نه

۱. این مسئله در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ در سایت بانک مرکزی به شرح زیر اطلاع‌رسانی شد: «پیرو موافقت رئیس کل بانک مرکزی، صندوق‌های تک‌شعبه‌ای که صرفاً در قالب قرض الحسنه فعالیت می‌نمایند، سپرده قرض الحسنه پس‌انداز دریافت می‌کنند و بدون اخذ تعهد یا مسدود نمودن سپرده‌های مردمی، در قالب عقد قرض الحسنه تسهیلات پرداخت می‌کنند، در حال حاضر نیازی به اخذ مجوز ندارند. بدیهی است صندوق‌های یاد شده نیز مجاز به استفاده از نام ائمه اطهار (ع) در تابلوها یا سربرگ‌های خود نمی‌باشند».

رگ نقش صندوق‌های قرض الحسنه در بازار غیرمتشکل پولی و نحوه نظارت بر آنها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره ۱۴۵۵۶، ۱۳۹۴/۹/۱۰.

اینکه از زیر بار مسئولیت و تکلیف قانونی خود شانه خالی کند و در این راستا مصوبه شورای پول و اعتبار را نیز اخذ نماید.

همانند بعضی از مسئولین ذینفوذ، برخی از نمایندگان مجلس نیز از اثرگذاری بر استقلال بانک مرکزی و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مستثنا نبوده و بدیهی است که این امر می‌بایست توسط نهادهای نظارتی کنترل و مدیریت شود.^۱

۴-۱. ضرورت‌های قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

ضرورت‌های قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه در بخش‌های پیشین به تفصیل بیان شد که در اینجا عناوین قوانین و مقرراتی که همچنان درخصوص نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه نافذ و لازم‌الاجرا هستند ذکر خواهد شد:

- ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱،
- قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳،
- ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۹،
- آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۹،
- آیین‌نامه اجرایی قانون بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶/۴/۲۶،
- دستورالعمل اجرایی تأسیس فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه،
- قانون مبارزه با پولشویی (مصوب ۱۳۸۶)، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه.

۵-۱. جمع‌بندی

وجود مؤسسات تأمین مالی خرد برای تأمین نیازهای اعتباری خرد و ضروری اقشار واقع در دهک‌های پایینی و میان درآمدی بسیار لازم و ضروری است. از این رو حذف این مؤسسات با این استدلال که ممکن است محملی برای تخلفات و جرائم اقتصادی مانند رباخواری، تحصیل مال نامشروع و یا پولشویی شود، نمی‌تواند مورد قبول باشد بلکه باید با نظارت و هدایت مسیر درست و سالم فعالیت اعتباری را فراروی آنها قرار داد.

منطق اقتصادی در کنترل همه مؤسسات و نهادهایی که می‌توانند بر متغیرهای کلان اقتصادی تأثیرگذار باشند، ایجاد ثبات در بازار مالی کشور و جلوگیری از ورشکستگی و بحرانی شدن مؤسسات اعتباری به‌عنوان فلسفه نظارت بانکی و نیز الزامات قانونی دلیلی است که رها کردن صندوق‌های قرض‌الحسنه از چتر نظارتی مقام ناظر را غیرمنطقی و غیرقابل قبول می‌کنند. ضمن اینکه رها شدن آنها



می‌تواند زمینه‌های امکان وقوع تخلفاتی همچون: «استفاده صوری از عقود اسلامی و موارد دیگری که در مسائل فقهی به‌عنوان حیل ربا مطرح است، امکان تحصیل مال نامشروع از طریق تقسیم عواید صندوق در بین اعضای هیئت مدیره یا هیئت امنا، امکان برداشت درآمدهای صندوق از طریق مخفی کردن درآمدها و فرار مالیاتی، امکان استفاده از منابع صندوق در جهت منافع شخصی با ایجاد وام‌های صوری؛ امکان تبعیض در اعطای تسهیلات به‌نفع خود یا وابستگان، امکان خرید و فروش املاک و اموال غیرمنقول و سایر سرمایه‌گذاری‌ها که با اهداف صندوق و دستورالعمل و اساسنامه مصوب آنها مغایرت دارد، امکان تطهیر عواید ناشی از اعمال مجرمانه، فعالیت غیرمجاز پولی بدون اخذ مجوز از مراجع مربوطه، امکان فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی و استفاده حزبی و جناحی از منابع صندوق و سایر تخلفات» فراهم آید. لذا ضروری است بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار به وظیفه قانونی خود در نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه اهتمام کنند. عدم یکپارچگی و عزم در نظارت، عدم تخصص مدیران صندوق‌ها، عدم رعایت استانداردهای بین‌المللی نسبت‌های مالی، فقدان متولی و حامی خاص، جرائم و تخلفات مدیران صندوق‌های قرض‌الحسنه، غلبه رابطه و تبانی بر قاعده و ضابطه و... از جمله آسیب‌های بازار غیرمتشکل پولی در حوزه صندوق‌های قرض‌الحسنه است.

۲. مؤسسات اعتباری (تعاونی اعتبار، مؤسسات اعتباری و مؤسسات مالی و اعتباری)

۱-۲. مقدمه

مؤسسات اعتباری به‌عنوان زیربخش بازار غیرمتشکل پولی از اجزای متعددی تشکیل شده و وجود مشابهت‌های اسمی در این اجزا سبب سردرگمی مخاطبان شده است. لذا ضروری است مفاهیمی از جمله مؤسسه مالی و اعتباری، مؤسسه اعتباری و تعاونی اعتباری تبیین شوند. مؤسسه اعتباری دو مفهوم عام و خاص دارد؛ در مفهوم عام خود شامل بانک و مؤسسات غیربانکی فعال در زمینه پولی بوده و در مفهوم خاص، به مؤسسه‌ای گفته می‌شود که شئون بانک، البته بجز خدمات دسته چک و حساب جاری را دارا باشد. در قوانین مصوب کنونی مفهومی به‌عنوان «مؤسسه مالی و اعتباری» از اعتبار قانونی برخوردار نبوده و به رسمیت شناخته نمی‌شود. اما «مؤسسه اعتباری» تعریف و پذیرفته شده است. مؤسسات اعتباری کنونی غالباً^۱ حالت گسترش یافته صندوق‌های قرض‌الحسنه یا تعاونی‌های اعتباری^۲ بوده و البته معدود مؤسساتی هستند که از ابتدا هویت مؤسسه داشته‌اند.

۱. دو مؤسسه کوثر مرکزی و توسعه، تنها مؤسسات اعتباری هستند که از ابتدا مؤسسه اعتباری بوده و تبدیل یافته از صندوق یا تعاونی اعتباری نمی‌باشند. از جمله صندوق‌ها می‌توان به قوامین، انصار و بسیجیان و از جمله تعاونی‌های اعتبار آزاد نیز به مولی‌الموحدین، عسکریه و نور اشاره نمود.

۲. شرکت تعاونی اعتبار؛ شرکت‌های موضوع این دستورالعمل شرکت‌هایی هستند که با رعایت قانون بخش تعاونی تشکیل می‌شوند و مطابق با قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، به ارائه خدمات صرفاً برای اعضای شرکت مبادرت می‌ورزند. دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی اعتبار، ۱۲ تیر ۱۳۸۷، شورای پول و اعتبار

بر اساس دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر تعاونی‌های اعتبار مصوب ۳ شهریور ۱۳۸۶^۱ «شرکت تعاونی اعتبار شرکتی است که با رعایت قانون بخش تعاونی تشکیل می‌شود و مطابق قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی به ارائه خدمات اعتباری صرفاً برای اعضای شرکت مبادرت می‌ورزد. در آسیب‌شناسی مؤسسات اعتباری باید به تفاوت‌هایی که بین مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی و بانک‌ها وجود دارد، دقت نمود. مهمترین این تفاوت‌ها عبارتند از:

- مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی، برخلاف بانک‌ها، دسترسی به وجوه بانک مرکزی ندارند.
- در نظام پرداخت‌ها نیز اغلب دسترسی مستقیم به اتاق پایاپای نداشته‌اند.
- مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی از تور امنیتی که به وسیله بیمه سپرده‌ها برای بانک‌ها فراهم است، بی‌بهره می‌باشند.
- مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی در تأمین منابع خود جهت مصارف کوتاه‌مدت از روش‌هایی چون نشر اوراق تجاری با پشتوانه دارایی و یا از طریق قراردادهای بازخرید استفاده می‌کنند. مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی در تأمین منابع خود جهت مصارف بلندمدت از ابزار سرمایه بهره گرفته و به شکل یک تعاونی عمل می‌کنند.

۲-۲. تاریخچه فعالیت و بستر قانونی

تعاونی‌های اعتبار بر اساس قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ و همچنین قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی در قالب عضوگیری از گروه‌های شغلی و صنفی در داخل سازمان‌ها و ادارات و بدون هرگونه بروز و ظهور در سطح عموم جامعه - با مجوز وزارت تعاون - شکل گرفتند.

وزارت تعاون از سال ۱۳۷۴ اقدام به صدور مجوز برای تعاونی‌های اعتبار آزاد در برخی استان‌ها به‌ویژه خراسان (مانند تعاونی اعتبار عسکریه، مولی‌الموحیدین و ثامن‌الائمه) نمود که در آن تاریخ با قانون تطابق نداشت و اقدامی بی‌سابقه بود. این تعاونی‌ها با ایجاد شعب گسترده اقدام به ارائه خدمات تمام‌عیار بانکی با عضوگیری از عموم کردند.

تا قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی، «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» مصوب سال ۱۳۷۰ و اصلاحیه مصوب مهرماه ۱۳۷۷ آن ناظر بر فعالیت تعاونی‌های اعتبار بود به‌گونه‌ای که تشکیل وزارت تعاون، اعمال نظارت دولت

۱. تعاونی‌های اعتبار شرکت‌هایی هستند که می‌توانند مطابق قانون، برخی خدمات اعتباری (سپرده‌گیری و اعطای وام) را صرفاً برای اعضای خود به انجام برسانند. این تحقیق با تأکید بر اهمیت وجود این تعاونی‌ها و ضرورت گسترش بیشتر این نهادها، به رشد قارچ‌گونه و «توسعه بی‌حدوحصر» تعاونی‌های اعتبار «آزاد» و بدون مجوز به‌ویژه از سال ۱۳۸۷ و اوج‌گیری آنها در سال ۱۳۸۹ اشاره می‌کند که عمدتاً تحت تأثیر «نبود نظارت بانک مرکزی و آشفتگی بازار پول» رخ داد. تلاش‌های بانک مرکزی در سال‌های اخیر، منجر به ساماندهی این تعاونی‌ها شد، هرچند چالش مهم دیگر بازار پول؛ یعنی وجود بیش از ۳۰۰۰ صندوق قرض‌الحسنه غیرمجاز همچنان به قوت خود باقی است. این پژوهش از سوی «نعمت‌الله ملاکریمی» «احسان‌اله زارعی» از حوزه بازرسی مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی به انجام رسیده است.



بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاون و حمایت و پشتیبانی از این بخش موجبات توسعه روزافزون تعاونی‌ها در کشور را فراهم کرد.

در مواردی که مغایرتی با قانون بانکداری بدون ربا وجود نداشت تشکیل تعاون‌های اعتبار کماکان به استناد قانون سال ۱۳۵۰ و آیین‌نامه شورای پول و اعتبار صورت می‌پذیرفت. اما با توجه به لزوم نظارت بخش پولی بر فعالیت تعاونی‌های اعتبار و ساماندهی فعالیت این دسته تعاونی‌ها، «قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی» در تاریخ ۲۲ دی‌ماه ۱۳۸۳ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که در این قانون نحوه نظارت بر تشکیل و فعالیت تعاونی‌های اعتبار برعهده بانک مرکزی و وزارت تعاون قرار داده شد.

به‌موجب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسیده است. درخصوص تشکیل تعاونی‌های اعتبار نیز در بهار سال ۱۳۸۷ دستورالعمل تشکیل شرکت‌های تعاونی اعتبار و اساسنامه خاص شرکت‌های تعاونی اعتبار تهیه و تنظیم و به ادارات کل استان‌ها ابلاغ شده است.^۱

بانک مرکزی در تاریخ ۱۸ بهمن‌ماه ۱۳۸۸، ضمن برگزاری یک همایش ملی، اقدام به اعطای مجوز فعالیت به بیش از ۸۰۰ تعاونی اعتبار صنفی در سراسر کشور کرد که تا پایان فروردین‌ماه ۱۳۸۹، به تعداد ۸۸۴ مؤسسه رسید. اطلاعات جمع‌آوری شده از ۸۸۹ تعاونی اعتبار صنفی نشان می‌دهد که میزان منابع این مؤسسات افزون بر ۵/۷۷ هزار میلیارد ریال بوده است و این منابع از حدود ۴۷۷ هزار نفر جمع‌آوری شده که نشان می‌دهد میانگین منابع این مؤسسات برابر ۶/۴۹ میلیارد ریال برای هر مؤسسه بوده است.^۲

براساس ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب قانون مذکور تأسیس شده یا می‌شوند و بانک‌های دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام، مجاز به فعالیت هستند.

در راستای تبصره «۲» ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، دولت مکلف گردید اقدامات قانونی لازم را با پیشنهاد بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار در ارتباط با نحوه تأسیس و اداره بنگاه‌های موضوع قانون مذکور به‌عمل آورد که در این ارتباط در بهمن‌ماه سال ۱۳۹۳ آیین‌نامه ماده (۵) این قانون تحت عنوان «آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی» که از سوی بانک مرکزی پیشنهاد و با تأیید شورای پول و اعتبار، در تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۴ به

1. <http://isna.ir/fa/print/93042111716>.

۲. نعمت‌اله ملاکریمی، احسان‌اله زارعی، بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار در جهان و مروری بر نحوه ساماندهی و نظارت بر تعاونی‌های آزاد و صنفی در ایران، فصلنامه تخصصی روند ۶۱ و ۶۲، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بهار و تابستان ۱۳۹۲.

تصویب هیئت دولت رسید و برای اجرا ابلاغ شد.

براساس این آیین‌نامه تأسیس مؤسسه اعتباری صرفاً در قالب شرکت سهامی عام یا شرکت تعاونی سهامی با رعایت قوانین و مقررات مربوط امکان‌پذیر بوده و دریافت موافقتنامه اولیه از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در مورد مؤسسات اعتباری در قالب تعاونی‌های سهامی عام الزامی است.

ماده (۱۰) آیین‌نامه تأسیس و اداره مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی حاکی از آن است که بانک مرکزی ظرف ۳ ماه موظف است پس از لازم‌الاجرا شدن این آیین‌نامه، شیوه‌نامه اخذ اجازه‌نامه تأسیس مؤسسه اعتباری، متضمن شرایط و فهرست مدارک لازم برای اخذ اجازه‌نامه تأسیس مؤسسه اعتباری، چگونگی تسلیم درخواست اجازه تأسیس، مراحل بررسی و صدور اجازه‌نامه و سایر موارد مربوط را تدوین نموده و از طریق درج در پایگاه اطلاع‌رسانی خود و در صورت لزوم سایر روش‌ها، به اطلاع عموم برساند. در ماده (۱۸) آیین‌نامه مذکور، در تشریح شرایط مؤسسين مؤسسه اعتباری غیردولتی بیان شده است:

توان تأمین سرمایه لازم برای تأسیس مؤسسه اعتباری، در خصوص اشخاص حقوقی، سپری شدن حداقل پنج سال از تاریخ فعالیت آنها، نداشتن سابقه محکومیت کیفری مؤثر، نداشتن بدهی غیرجاری به بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی و سایر بنگاه‌های واسطه پولی اعم از دولتی و غیردولتی تحت نظارت بانک مرکزی، شفاف بودن آورده آنها از نظر منشأ، قرار نگرفتن در شمول مصادیق مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع مواد (۳) و (۴) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶، نداشتن سابقه چک برگشتی رفع سوءاثر نشده در نظام بانکی کشور و نداشتن بدهی قطعی مالیاتی براساس فهرست اعلامی سازمان امور مالیاتی کشور به بانک مرکزی از جمله شرایط مؤسسين مؤسسه اعتباری غیردولتی است.

براساس ماده (۱۹) این آیین‌نامه، سقف مجاز تملک سهام مؤسسه اعتباری به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی ۵ درصد اعلام شده است.

در تبصره‌های ذیل ماده مذکور سقف تملک سهام مؤسسه اعتباری توسط اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی، حداکثر میزان مشارکت آنها در سرمایه مؤسسه اعتباری در ایران از شمول حدود مزبور مستثنا کرده و تابع ضوابط و مقررات خود بیان کرده است.

۳-۲. مراحل صدور مجوز

صدور مجوز برای مؤسسات جدید یا مؤسسات فعال در بازار غیرمتشکل پولی شامل مراحل زیر می‌باشد:^۱

الف) صدور موافقت اصولی: این مجوز هنگامی صادر می‌شود که صلاحیت هیئت مؤسس ازسوی مراجع ذیصلاح تأیید شده و شماره حساب برای واریز سرمایه نقدی به حساب بانک مرکزی به آنها ارائه

۱. مهناز بهرامی، راهبرد بانک مرکزی در زمینه اعطای مجوزهای بانکی، تازه‌های اقتصاد، تابستان ۱۳۹۰.



می‌شود.

(ب) **مجوز اولیه:** این مجوز به منظور تشکیل پرونده ثبتی و انجام پذیره‌نویسی در مرجع ثبت شرکت‌ها صادر می‌گردد.

(ج) **مجوز تأسیس:** این مجوز شامل موافقت بانک مرکزی با ثبت شرکت یا بانک در اداره کل ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی می‌باشد.

(د) **مجوز فعالیت:** این مجوز به منظور شروع فعالیت بانک یا مؤسسه اعتباری جدیدالتأسیس یا مجوز برای ادامه فعالیت مؤسساتی است که عملیات خود را با ضوابط و دستورالعمل مربوطه تطبیق داده‌اند،^۱ صادر می‌شود.

۴-۲. جایگاه و عملکرد تعاونی‌های اعتبار در بازار پولی^۲ (بحث ساختاری و آماری)

با توجه به بازرسی‌های به‌عمل آمده توسط اداره نظارت بر مؤسسات پولی غیربانکی بانک مرکزی، از ۸۸۹ تعاونی اعتبار مورد بررسی ۲۱۷ مؤسسه غیرفعال بوده‌اند. اطلاعات دیگر تحقیق حاکی از آن است که از ۶۷۲ مؤسسه فعال، ۱۱۰ مؤسسه کمتر از ۵۰ نفر عضو و ۱۹۷ مؤسسه کمتر از ۲۰۰ میلیون ریال سرمایه داشته و ۶۴ مؤسسه در این دو مشخصه مشترکند. نزدیک به ۳۶ درصد تعاونی‌های فعال (۲۴۳ تعاونی)، حداقل شرایط موجود در مقررات جاری را که سرمایه ۲۰۰ میلیون ریالی^۳ و تعداد اعضای ۵۰ نفری را به‌عنوان حداقل تشکیل تعاونی اعتبار مورد تأکید قرار می‌دهد، ندارند. علاوه بر این، از کل تعاونی‌های اعتبار فعال، ۶۲۴ مؤسسه یعنی ۹۲ درصد این تعاونی‌ها، تنها به اعطای وام قرض‌الحسنه به اعضا مبادرت می‌ورزند و کمتر از ۸ درصد آنها؛ یعنی تعداد ۴۸ تعاونی، از عقود دیگر برای اعطای تسهیلات استفاده می‌کنند. ۴۰۰ مؤسسه جمع منابع سپرده‌ای برابر صفر دارند. لذا تمام منابع این مؤسسات از محل حق عضویت‌های ماهیانه که به حساب سرمایه واریز می‌شود، تأمین می‌شود و هیچ‌گونه وجهی با عنوان حساب پس‌انداز یا سپرده از اعضای خود دریافت نمی‌کنند. ۳۸۳ مؤسسه در این دو شاخص مشترکند؛ بنابراین ۴۰۰ تعاونی اعتبار فعال یعنی نزدیک به ۶۰ درصد تعاونی‌های اعتبار به‌صورت یک «صندوق تأمین مالی قرض‌الحسنه تعاون» فعالیت می‌کنند. به این ترتیب، ۱۰۰ درصد منابع آنها از حساب سرمایه تأمین می‌شود و هیچ‌گونه حساب سپرده‌ای که تعهد پرداخت در سررسید را داشته باشند، در این تعاونی‌ها وجود ندارد. تنها مدرک تحصیلی ۲۱۰ نفر از مدیران عامل (۳۱ درصد) مرتبط با فعالیت‌های مالی ارزیابی شده است. ۵۴۱ مؤسسه در سازمان مربوطه فعالیت می‌کنند و بجز ۶ مورد در جای دیگری

۱. همان.

۲. اطلاعات و آمار این بخش برگرفته از فصلنامه تخصصی بانک مرکزی؛ روند و با عنوان «بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار در جهان و مروری بر نحوه ساماندهی و نظارت بر تعاونی‌های اعتبار صنعتی و آزاد در ایران» با نویسندگی نعمت‌اله ملاکریمی، احسان‌اله زارعی، بهار و تابستان ۱۳۹۲ استخراج شده است.

شعبه ندارند.

برای تحلیل کلی تعاونی‌های اعتبار صنفی به‌عنوان یک پیکره، می‌توان تمام تعاونی‌های اعتبار فعال را به دو گروه مؤسساتی که صرفاً تسهیلات قرض‌الحسنه ارائه می‌کنند (۶۲۴ مؤسسه) و مؤسساتی که از عقود دیگر نیز استفاده می‌کنند (۴۸ مؤسسه)، تقسیم کرد. با وجود تعداد ۷/۱۵ درصدی و تعداد شعب ۹/۹۲ درصدی، مؤسسات گروه دوم که سایر تسهیلات را نیز در کنار تسهیلات قرض‌الحسنه ارائه می‌کنند، بیش از ۳۰ درصد از تعداد اعضا و حجم کل منابع را به خود اختصاص داده‌اند.

علاوه بر این، در گروه اول جمع منابع حدود ۳۵۴۰ میلیارد ریال و جمع مصارف حدود ۲۳۲۰ میلیارد ریال است که بیانگر نسبت مصارف به منابع ۶۵/۶ درصدی و عدم تخصیص مناسب منابع در این تعاونی‌ها است (نسبت مطلوب: ۸۰ تا ۱۰۰ درصد، نسبت نامطلوب: ۶۰ تا ۸۰ درصد و نسبت هشدار: زیر ۶۰ درصد).^۱ همچنین جمع منابع گروه دوم که در کنار تسهیلات قرض‌الحسنه، تسهیلات دیگر را نیز ارائه می‌کنند، حدود ۲,۲۳۰ میلیارد ریال و جمع مصارف حدود ۱,۰۰۰ میلیارد ریال است که بیانگر نسبت مصارف به منابع ۴۵ درصدی است که نشان می‌دهد وضعیت مصارف این تعاونی‌ها به هیچ‌عنوان قابل قبول نبوده و در حد هشدار است و این مؤسسات، ضریب نفوذ این مؤسسات به جمعیت کشور حدود نیم درصد بوده که در مقایسه با ضریب نفوذ ۴۷ درصدی در کشوری مثل کانادا،^۲ بسیار ناچیز به‌نظر می‌رسد. جمع تسهیلات اعطایی این تعاونی‌ها بیش از ۳,۳۲۰ میلیارد ریال بوده که نشان می‌دهد سرانه تسهیلات دریافتی اعضای این تعاونی‌ها حدود ۶,۹۷۰ هزار ریال بوده است. اگر به‌طور متوسط نصف اعضای تعاونی‌های اعتبار از تسهیلات مؤسسه ذیربط استفاده کرده باشند، این عدد تقریباً ۱۴ میلیون ریال خواهد بود که نشان‌دهنده نبود وابستگی اعضا به این تسهیلات و به بیان دیگر، بی‌اثر بودن یا کم‌اثر بودن خدمات این تعاونی‌ها در زندگی اعضای خود است.^۳

تعداد تعاونی‌های اعتبار در تیرماه سال ۱۳۹۳ به ۹۱۷ تعاونی، با عضویت ۴۱۵ هزار نفر در گرایش‌های مختلف به ثبت رسیده است. سرمایه این تعاونی‌ها ۶۹,۵۴۳ میلیارد ریال و سرانه تعداد اعضای تعاونی‌های اعتبار ۳۶۷ نفر می‌باشد.^۴

۱. نعمت‌اله ملاکریمی، احسان‌اله زارعی، بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار در جهان و مروری بر نحوه ساماندهی و نظارت بر تعاونی‌های اعتبار صنفی و آزاد در ایران، روند ۶۱ و ۶۲.

۲. همان.

۳. همان.

4. <http://isna.ir/fa/print/93042111716>



۵-۲. مؤسسات متخلف

مؤسسات متعددی در طی سال‌های گذشته دارای تخلف بوده‌اند که منجر به تعطیلی یا ادغام آنها شده است، در این مطالعه به سه مؤسسه متأخر میزان، فرشتگان و ثامن الحجج اشاره می‌شود.

۱-۵-۲. تعاونی اعتباری میزان

مؤسسه مالی و اعتبار میزان در بهمن‌ماه ۱۳۷۹ توسط ۳ هزار نفر از کارکنان و قضات دادگستری خراسان بزرگ با عنوان «تعاونی اعتبار» تشکیل و با یک شعبه در مشهد آغاز به کار کرد. به تدریج ۱۰۷ شعبه در استان‌های خراسان رضوی، شمالی و جنوبی ایجاد و بدین ترتیب مؤسسه خدمات خود را از مشهد به سایر شهرستان‌ها گسترش داد.

توسعه «میزان» در سال ۱۳۸۶ پس از فعالیت در این سه استان، در روند تبدیل از «تعاونی» به «مؤسسه» قرار گرفت. این درحالی بود که همزمان با این موضوع، میزان طبق مقررات بانک مرکزی، افزایش شعب جدید خود را متوقف کرد.

در سال ۱۳۹۰ این مؤسسه ساختمان سرپرستی و شعبه بزرگ و مرکزی خود را در پایتخت افتتاح و سیستم بانکداری متمرکز و سیستم بانکداری الکترونیک مؤسسه نیز به صورت همزمان نصب و راه‌اندازی شد. در سال ۱۳۹۱ در مسیر رشد و توسعه همه‌جانبه به جزیره کیش وارد شد.^۱ در اواسط سال ۱۳۹۴ نیز به دلیل ورشکستگی توسط بانک صادرات ایران ساماندهی شده و تحت مالکیت و مدیریت آن بانک درآمد.

۲-۵-۲. تعاونی اعتبار فرشتگان

مؤسسه مالی و اعتباری فرشتگان در تاریخ ۱۳۷۷/۲/۸ تحت شماره ثبت ۱۳۳۷ در مشهد، تحت عنوان «شرکت تعاونی اعتبار شهید هاشمی مشهد» تأسیس و شروع به کار کرد. گروه‌های عمده سهام‌داران شامل مدیران و کارکنان ارشد نظام بانکی و متخصصین در امور تعاونی‌ها بوده که پس از شروع فعالیت، به صورت محدود در شهر مشهد با افزایش شعب، دامنه فعالیت خود را با اخذ مجوز فرااستانی به بیشتر استان‌های کشور افزایش داد و نام شرکت تعاونی با طی مراحل قانونی به فرشتگان تغییر یافت. در اواخر سال ۱۳۸۹ جزء ۱۴ مؤسسه مالی و اعتباری مورد تأیید بانک مرکزی قرار گرفت و از آن زمان به‌عنوان مؤسسه مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی به فعالیت خود ادامه داد. با هماهنگی بانک مرکزی ۴ تعاونی اعتباری دیگر به نام‌های امید مشهد، فرزانه بیرجند، اشتیاق سبزوار و رویان اسفراین را در خود ادغام نمود. بیش از ۲۵۰ نفر از مدیران کارآمد و بازنشستگان شبکه بانکی کشور، به‌عنوان مشاورین و مدیران شعب و نیز بیش از ۱۶۰۰ نفر کارمند در این مجموعه مشغول به کار شدند.

بانک مرکزی در تاریخ ۵ فروردین‌ماه ۱۳۹۱ اعلام می‌کند: مؤسسه مالی و اعتباری فرشتگان فاقد مجوز فعالیت از بانک مرکزی بوده و اقدام به پرداخت سود غیرمعارف به انواع سپرده‌های سرمایه‌گذاری

1. <http://mizan.palizportal.com/tab-129>

می‌نموده است. لذا با توجه به عدم رعایت ضوابط و مقررات و بخشنامه‌های این بانک، اعلام می‌گردد اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل مؤسسه یاد شده فاقد صلاحیت لازم جهت اداره امور مؤسسه می‌باشند. در تاریخ هفتم فروردین‌ماه سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی با حذف اطلاعیه فوق از سایت رسمی خود، اطلاعیه جدید دیگری منتشر کرد. در اطلاعیه جدید آمده است: «با توجه به اینکه مؤسسه یاد شده روند اصلاحی در رابطه با ساماندهی را در پیش گرفته است، بنابراین تا زمان ساماندهی (حداکثر ظرف دو ماه) می‌تواند به فعالیت خود ادامه دهد»^۱.

در اسفندماه سال ۱۳۹۱، بانک مرکزی دو مؤسسه فردوسی و فرشتگان را ادغام و زمینه فعالیت مؤسسه مالی و اعتباری «مؤسسه اعتباری آرمان» را فراهم نمود. در ۱۳۹۴/۱۲/۲۷ مجوز نهایی فعالیت مؤسسه اعتباری آرمان از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با نام «مؤسسه اعتباری کاسپین» صادر شد.^۲

۳-۵-۲. تعاونی اعتبار ثامن الحجج

«تعاونی اعتبار ثامن الحجج دانش‌آموختگان سبزوار» از سال ۱۳۸۰ با عنوان تعاونی اعتبار صنفی تأسیس و از سال ۱۳۸۶ با عنوان تعاونی اعتبار صنفی بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی شروع به فعالیت کرد. این تعاونی با استفاده از خلأ قانونی، با جمع‌آوری منابع سپرده‌گذاران و گسترش سریع و خارج از قاعده شعب خود بر حجم فعالیت‌هایش افزود.

این تعاونی در حالی به عملیات گسترده بانکی و به‌کارگیری منابع حاصل از سپرده‌های مردمی در مسیرهای غیرشفاف و اخلال در سیاست‌های پولی و ضدتورمی مبادرت می‌ورزید که از ارائه اطلاعات مورد نیاز به بازرسان بانک مرکزی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خودداری می‌کرد. تعاونی موصوف، با پرداخت سودهای بسیار بالاتر از نرخ متعارف شبکه بانکی، اقدام به جذب سپرده‌های مردمی کرده و با بنگاه‌داری در زمینه‌های مختلف و سرمایه‌گذاری در بازار مسکن و ساختمان، موجب محبوس شدن بخش اعظمی از منابع در املاک و مستغلات و در نتیجه تضعیف اساسی ساختار مالی شد؛ هرچند با تجدید ارزیابی غیرواقعی دارایی‌ها و مثبت نشان دادن تراز مالی، تلاش می‌کرد زیان انباشته خود را بپوشاند.

هزینه‌های بسیار بالای اداره امور شعب، صرف مبالغ کلان برای تبلیغات گسترده به‌منظور اثرگذاری بر افکار عمومی^۳ و القای قانونی بودن فعالیت‌های تعاونی، گسترش و تأسیس پی در پی شعب با بهره‌وری

1. <http://www.accpress.com/news/1391/01>

2. <http://www.omidejelin.ir/portal/history/>

۳. همان‌طور که ذکر شد، مؤسسه ثامن‌الحجج برای تقویت حضور خود در ذهن مردم در سال ۱۳۹۴ حامی مالی برنامه ماه غسل، یکی از پربیننده‌ترین برنامه‌های تلویزیون در ماه مبارک رمضان بود. این مؤسسه برای دور زدن ممنوعیت تبلیغات تلویزیونی غیرمجاز، از عنوان باشگاه ورزشی ثامن‌الحجج که زیر نظر همین مؤسسه اداره می‌شود در تبلیغات خود استفاده می‌کرد:

<http://www.ana.ir/news/47097>



ناچیز و تأسیس تیم‌های ورزشی متعدد و پرهزینه از محل سپرده‌های مردمی از یکسو و نداشتن دانش تخصصی لازم، ساختار ضعیف مالی، اتخاذ سیاست‌های پرمخاطره و پرریسک و نیز استفاده از روش‌های حساب‌سازی، اغراق در حساب‌ها و موجودی‌های نقد تعاونی و ارائه تصویری نادرست و متناقض از عملکرد خود از سوی دیگر، موجب شد که تعاونی برای پرداخت سودهای تعهد شده، اقدام به جذب سپرده‌های بیشتر با سودهای بالاتر نموده و با گرفتار آمدن در این دور باطل، دچار زیان‌دهی بیشتر شده و عملاً اصل سپرده‌های مردمی را به مخاطره بیندازد.^۱

این مؤسسه نه تنها به بخشنامه بانک مرکزی مبنی بر لزوم عدم استفاده از اسمای مقدس بی‌توجهی کرده بلکه حتی برخلاف الزام بانک مرکزی هنوز از عنوان «مؤسسه مالی و اعتباری» استفاده می‌نموده است، درحالی که مؤسسات مکلف شده‌اند عنوان «مالی» را از سر در شعب و مکاتبات خود حذف کنند. مدیرعامل این مؤسسه با گذشت چهار سال از فعالیت مجهول خود موفق به اخذ تقدیرنامه رئیس کل و معاونت محترم بانک مرکزی وقت می‌شود. در متن این تقدیرنامه که اواخر سال ۱۳۹۰ ارائه شده، از سوی مدیران بانک مرکزی خطاب به مدیر این مؤسسه آمده است: «با توجه به همکاری مجدانه جنابعالی در امر ساماندهی شرکت‌های تعاونی اعتبار آزاد و صندوق‌های قرض‌الحسنه از زحمات شما قدردانی می‌شود».

پس از بروز بحران مالی ناشی از ناتوانی در بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران، مدیران ارشد تعاونی با حضور در مراجع مختلف و ملاقات با برخی مسئولین در قوای سه‌گانه، درصدد برآمدند با ارائه اطلاعات جهت داده شده همچون تعداد سپرده‌گذاران و شعب، میزان سپرده‌ها، ارزش دارایی‌ها و موجودی نقد خود نزد بانک‌ها و بانک مرکزی، وضعیت ناپایدار و در خطر اضمحلال تعاونی را پنهان نموده و هرگونه برخورد سلبی را بسیار پرهزینه نشان دهند تا از اهرم اعتراض سپرده‌گذاران، برای فشار بر حاکمیت و بانک مرکزی به‌منظور اخذ مجوز و تداوم فعالیت‌های غیرمجاز خود بهره گیرند.

مدیرعامل تعاونی به‌عنوان شخص تصمیم‌گیرنده از ارائه اطلاعات، مستندات و مدارک مورد نیاز برای بررسی حساب‌ها و عملیات خودداری کرده و با وجود پیش‌بینی و اعلام خطر بانک مرکزی، کماکان در سرپیچی از قوانین و مقررات پافشاری نموده و به فعالیت غیرقانونی خود ادامه می‌داد.

قائم مقام بانک مرکزی وقت در مردادماه سال ۱۳۹۴ عنوان کرد: این مؤسسه اقدام به جذب منابع مالی مردم کرده است، اما درباره اینکه آیا این منابع به‌طور اصولی به کار گرفته می‌شود یا نه، بانک مرکزی هنوز اطلاعات لازم را ندارد»^۲.

بر این اساس، کارگروه ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، که طی یکسال (۱۳۹۳-۱۳۹۴) طبق مصوبه شورای عالی امنیت ملی و با ریاست یکی از اعضای هیئت عامل بانک مرکزی تشکیل شد. موضوع

1. <http://www.cbi.ir/showitem/14182.aspx>

2. <http://www.ana.ir/news/47097>

تخلفات تعاونی را در دستور کار قرار داده و برای اولین بار در تاریخ فعالیت غیرمجاز این تعاونی با همکاری حوزه‌های قضایی و امنیتی کشور، امکان استقرار بازرسان بانک مرکزی از نیمه دوم آذرماه سال ۱۳۹۴ در دفاتر اصلی تعاونی فراهم آمد.

از این تاریخ، جمع‌آوری آمار و اطلاعات مورد نیاز به منظور شناخت ابعاد آشکار و پنهان فعالیت غیرقانونی تعاونی در کارگروه ویژه ساماندهی آغاز گردید. لکن در جریان این بازرسی‌ها نیز علاوه بر ارائه اطلاعات پراکنده، متناقض و نادرست توسط مسئولین تعاونی، همچنان محدودیت‌های فراوانی پیش روی کارگروه قرار داشت که مواردی مانند فقدان صورت‌های مالی حسابرسی شده، نبود سیستم یکپارچه مالی، ضعف در سیستم گزارش‌دهی تعاونی، عدم وحدت رویه در ساختار مالی و حسابداری شعب، وجود مغایرت‌های متعدد در حساب‌ها و گزارش‌های مالی، عدم امکان بازرسی از شعب، نبود ساختار سازمانی مناسب، نبود سیستم داخلی قابل اتکا، عدم امکان تأیید داده‌های دریافتی؛ نمونه‌هایی از این دست هستند.

در مرحله اول، ضمن برگزاری جلسات متعدد با مدیرعامل تعاونی، مقرر شد، پرداخت سپرده‌های مردم با اولویت مبالغ خرد و کمتر از سی میلیون ریال، آغاز و سپس با ترهین و توثیق املاک موجود نزد بانک‌ها با نظارت بانک مرکزی، امکان تأمین مالی تعاونی به منظور پرداخت مبالغ بالاتر سپرده‌ها نیز فراهم آید.

ولی آن‌گونه که انتظار می‌رفت مسئولین تعاونی با وقت‌کشی و سوءاستفاده از شرایط موجود و بهره‌برداری از تجمع سپرده‌گذاران، از اجرای این برنامه سر باز زدند. این درحالی بود که مذاقه و بررسی در حساب‌های تعاونی نزد بانک‌های کشور، حاکی از پرداخت سپرده‌های چند ده میلیاردی به برخی از سپرده‌گذاران خاص بود.

مجموعه تخلفات فوق منجر به صدور دستور پلمپ این مؤسسه از سوی بانک مرکزی شد و در نهایت نیروی انتظامی تمام شعب آن در سراسر کشور را پلمپ نمود و این موضوع باعث سرگردانی و بلا تکلیفی ده‌ها هزار سپرده‌گذاری شد. در ادامه بانک مرکزی جهت رسیدگی و ساماندهی وضعیت مؤسسه، مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های این مؤسسه را طی شرایطی به بانک پارسیان واگذار نمود^۱ اما تاکنون به‌طور کامل ساماندهی مطلوب صورت نگرفته است.

۱. به‌دنبال وقوع بحران مالی در تعاونی اعتبار فاقد مجوز فعالیت ثامن‌الحجج، کارگروه ویژه نظارت برای ساماندهی این معضل در بانک مرکزی تشکیل شد. پس از استقرار بازرسان در تعاونی و حصول شناخت نسبی از وضعیت موجود، شورای پول و اعتبار، بانک پارسیان را به‌عنوان بانک عامل بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران تعیین کرد و با همکاری موثر قوه قضائیه و نهادهای نظارتی، مراحل بررسی عملکرد تعاونی و بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران آغاز شده و همچنان ادامه دارد.



۲-۶. آسیب‌های مؤسسات اعتباری

آسیب‌شناسی مؤسسات از زوایای متفاوتی قابل احصا و بررسی می‌باشد، اما مستدل‌ترین نوع آسیب‌شناسی یک نهاد نظارتی، آسیب‌شناسی با چارچوب قانونی می‌باشد. در ادامه مستند به مرتبط‌ترین قانون و آیین‌نامه این حوزه؛ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی به بررسی آسیب‌های مؤسسات پرداخته می‌شود.

۲-۶-۱. قوانین مرتبط

۲-۶-۱-۱. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

«ماده (۱)»

اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. عملیات بانکی در این قانون به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.

تبصره «۱» - بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد.

براساس تبصره «۴» این ماده اشخاص حقیقی یا حقوقی که به عملیات بانکی اشتغال دارند در صورتی که موفق به اخذ مجوز فعالیت تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نشوند بنا به اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حق ادامه فعالیت نخواهند داشت. متخلفین از اجرای این حکم در صورت شکایت بانک یاد شده از طریق مقامات قضایی صلاحیتدار به مجازات حبس تا ۶ ماه محکوم خواهند شد.

ماده (۲)

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌عهد بانک یاد شده است. مؤسسات و اشخاص فعال در این زمینه مکلفند اطلاعات لازم را در اختیار بازرسان بانک یاد شده قرار دهند.

تبصره «۲» - اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگری که بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عملیات بانکی مبادرت دارند موظفند ظرف یک ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون برای اخذ مجوز به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مراجعه و مدارک مورد نیاز را ارائه نمایند. در غیر این صورت بنا به درخواست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ادامه فعالیت این قبیل اشخاص

توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران متوقف خواهد شد.

۲-۱-۶-۲. آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی ماده (۸) «بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موضوع آیین‌نامه «نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی»، موضوع تبصره «۲» ماده (۵) مصوب هزار و صد و چهارمین جلسه شورای پول و اعتبار مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۲^۱ در هنگام تأسیس و فعالیت موظف به تأمین سرمایه لازم و رعایت ضوابط نظارتی و نسبت‌های مالی احتیاطی مورد نظر بانک مرکزی از قبیل نسبت کفایت سرمایه، نسبت تسهیلات کلان و نسبت تسهیلات به اشخاص مرتبط می‌باشند».

۲-۶-۲. آسیب‌های قانونی

۲-۶-۲-۱. ایجاد زمینه افزایش ریسک

تبصره «۱» ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، زمینه را برای توسعه و گسترش حجم شعب و مشتریان مؤسسات اعتباری و صندوق‌هایی فراهم کرد که قبل از قانون مزبور و طبق قوانین و مقررات دیگری به فعالیت پرداخته بودند. این امر موجب افزایش ریسک نقدینگی، عملیاتی و حتی اعتباری در بازار پول شد. زیرا عملکرد مؤسسات فاقد مجوز از بانک مرکزی به دلیل عدم نظارت‌پذیری و کنترل با استانداردها و معیارهای بانکداری فاصله گرفت و رفته رفته این شکاف بیشتر و بیشتر شد تا اینکه برخی از آنها در شرف اعسار و ورشکستگی قرار گرفتند.

۲-۶-۲-۲. اطاله وضع مقررات

علیرغم تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳ و اهمیت خاص این بازار متأسفانه تدوین آیین‌نامه اجرایی ۱۰ ماده‌ای آن قریب به ۳ سال طول کشیده و در تیرماه ۱۳۸۶ به تصویب می‌رسد.

۲-۶-۲-۳. عدم جامعیت

مطابق تبصره «۱» ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل، «بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد». مستثنا نمودن این مؤسسات و موکول نمودن وضعیت آنها به قوانین سابق که یقینی در جامع و مانع بودن آنها نیست از مصادیق عدم جامعیت قانون است. از مصادیق دیگر این مسئله وضعیت صندوق‌های قرض‌الحسنه است. در سال‌های ابتدایی دهه ۸۰ صندوق‌های قرض‌الحسنه هویت مؤسسات بزرگ کنونی مانند میزان، ثامن‌الحجج، فرشتگان و... را به خود نگرفته بوده و لذا بزرگ‌ترین بخش بازار غیرمتشکل پولی را شامل می‌شدند. علیرغم این حجم قابل توجه، ۷ سال پس از تصویب این قانون در ۱۴ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰ صندوق‌های قرض‌الحسنه مشمول آیین‌نامه اجرایی این قانون شدند.

1. <http://www.ipo.ir/index.aspx?siteid=1&pageid=1050>



۳-۶-۲. آسیب‌های عملکردی

۳-۶-۳-۱. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی

همان‌طور که در معرفی مؤسسات متخلف اشاره شد، شروع فعالیت یا تأسیس هر سه مؤسسه متخلف مربوط به اواخر دهه ۱۳۷۰ یا اوایل دهه ۱۳۸۰ و تبدیل شدن به مؤسساتی متخلف، مربوط به اوایل دهه ۱۳۹۰ می‌باشد. به عبارت دیگر از اعلام موجودیت این مؤسسات به بانک مرکزی تا تبدیل شدن به بحران حدود ۱۰ سال گذشته و به عبارت دیگر بانک مذکور ۱۰ سال برای شناسایی و رصد مؤسسات مذکور زمان داشته است! طبق تبصره «۴» ماده (۱) قانون مذکور، فرد مؤسس حداکثر ۶ ماه زمان جهت اخذ مجوز لازم از بانک مرکزی داشته و در غیر این صورت با شکایت بانک مذکور تا ۶ ماه به حبس محکوم خواهد شد. با توجه به عدم محبوس شدن مؤسسان مذکور دو حالت متصور است:

الف) مؤسسات مذکور طی مدت مذکور شرایط لازم کسب مجوز قانونی را به دست آورده و موفق به کسب مجوز شده‌اند (که شواهد حاکی از این امر نیست).

ب) مؤسسات مذکور به وظایف خود عمل ننموده‌اند اما بانک مرکزی از مؤسسين مذکور شکایت ننموده است.

همان‌طور که در ماده (۸) آیین‌نامه «نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی» اشاره شده است، از جمله مواردی که مؤسسات اعتباری موظف به رعایت و گزارش‌دهی آنها هستند می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- سرمایه اولیه مؤسسه، مؤسسان و اهداف مؤسسه
 - دستورالعمل سقف و شرایط اعطای تسهیلات اعتباری کلان به اشخاص
 - دستورالعمل‌ها و شرایط مجموع زیان‌های سنواتی
 - دستورالعمل‌ها و شرایط خرید دارایی‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری‌ها
 - الزام به پرداخت سپرده قانونی به بانک مرکزی
- یکی از مهمترین ارکان هر مؤسسه مالی اعتباری اساسنامه است. اساسنامه ضمن تبیین اهداف، پارامترهای اساسی برای تصمیم‌گیری و نظارت را مشخص می‌کند. داشتن اساسنامه یک عامل کنترلی است اما نظارت نهادهای قانونی بر اجرای درست اساسنامه گاه از خود اساسنامه مهمتر است. زیرا بیشتر مواردی که به عدول از حقوق مشتریان منجر می‌شود با عدول از مفاد اساسنامه شروع می‌شوند.
- به همین دلیل اهمیت نظارت و تأیید بانک مرکزی بر اساسنامه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اهمیت دوچندان می‌یابد. به علاوه التزام به اهداف و مأموریت مؤسسه‌های مالی و اعتباری بسیار مهم و کلیدی است؛ زیرا تجربه نشان داده که در برخی موارد به‌رغم وجود سیستم‌های نظارتی این مؤسسات با سوءاستفاده از سپرده‌های جذب شده مشتریان، فعالیت‌های تجاری و خرید و فروش دارایی‌های ثابت را انجام می‌دهند. لاجرم آنچه می‌تواند شاخصی برای امنیت سپرده‌گذار و اطمینان خاطر آنان باشد شفافیت

و نظارت دقیق و مؤثر بر عملکرد مؤسسه‌های مالی و اعتباری است و یکی از مهمترین روش‌های نظارت و ایجاد شفافیت وجود نهاد ناظر و تصویب‌کننده اساسنامه مؤسسه‌های مالی و اعتباری است!^۱

اما اکنون الزام کافی برای تصویب اساسنامه مؤسسه‌های اعتباری توسط شورای پول و اعتبار وجود ندارد و این موضوع ضمن کاهش نظارت منجر به افزایش آسیب‌های اقتصادی می‌شود. با بررسی مؤسسه‌های متخلف مذکور واضح و مبرهن است که عدم رعایت تک تک موارد فوق منجر به، به وجود آمدن مشکلات شده است. مؤسسه منحل میزان دستورالعمل سقف و شرایط اعطای تسهیلات و دو مؤسسه دیگر دستورالعمل و شرایط خرید دارایی‌های سرمایه‌ای و... را رعایت نکرده و البته این به معنی رعایت سایر دستورالعمل‌ها نیست. پرواضح است رصد عمل به تک تک دستورالعمل‌های فوق‌الذکر برعهده بالاترین نهاد نظارتی؛ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بوده که محقق نشده است.

یکی از ابزارهای غیرمستقیم سیاست‌های پولی در ایران نسبت سپرده قانونی است. بانک‌ها موظفند همواره نسبتی از بدهی‌های ایجاد شده و به‌طور اخص سپرده‌های اشخاص نزد خود را در بانک مرکزی نگهداری کنند. بانک مرکزی از طریق افزایش نسبت سپرده قانونی حجم تسهیلات اعطایی بانک‌ها را منقبض و از طریق کاهش آن، اعتبارات بانک‌ها را منبسط می‌کند. میزان سپرده قانونی برای بانک‌ها به دلیل میزان تولید نقدینگی و نقشی که در ایجاد تورم در اقتصاد دارد همواره تحت نظارت بانک مرکزی بوده است. اما وجود چندین هزار مؤسسه و صندوق‌هایی که به واسطه تعداد، ماهیت و... بانک مرکزی بر فعالیت آنان کنترل چندانی ندارد ریسک فعالیت‌های اقتصادی برای مردم را افزایش می‌دهند. تداوم فعالیت این مؤسسات گاه به شکل پونزی درآمده است به گونه‌ای که این مؤسسه‌ها برای پاسخگویی به نیازهای فعلی نیازمند دریافت وام‌های جدیدتر و بزرگ‌تر برای پس دادن وام‌های بهره‌دار کوچک‌تر قبلی هستند. این در حالی است که برای مؤسسه مالی و اعتباری غیرمجاز الزامی به پرداخت سپرده‌های قانونی وجود ندارد و این دور باطل شرایط را برای مشتریان، پریسک و ملت‌ه‌ب فراهم می‌کند.

۲-۳-۶-۲. عدم نظارت در بهره‌برداری از خدمات منسجم و یکپارچه سیستم بانکی و اعتماد عمومی

دامنه سرویس‌دهی و نوع خدمات این مؤسسه‌ها اغلب محدود هستند، اما با وجود دامنه محدود آنان، در صورت ورشکستگی هر یک از این مؤسسه‌ها یک شوک اجتماعی نیز به باور و اطمینان مردم به نظام اقتصادی وارد می‌شود. غالب مؤسسات متخلف علاوه بر سپرده‌گذاری در نظام بانکی کشور از سایر خدمات بانکی از جمله دستگاه‌های خودپرداز و... برخوردار بوده‌اند. در بعضی از موارد باهماهنگی یک بانک، بانک ثانوی اقدام به صدور چک‌های رم‌دار و سایر خدمات سامانه شتاب نیز نموده‌اند. این امور بیانگر نبود محدودیتی در برابر گسترش فعالیت مؤسسات متخلف بوده است. همان‌طور که در آخرین ماده آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی بازار غیرمتمشکل پولی، مسئولیت حسن اجرای آیین‌نامه مذکور به بانک مرکزی

۱. مسعود محمدخانی. ۴ تفاوت مؤسسات اعتباری با بانک، دنیای اقتصاد:



سپرده و نیروی انتظامی موظف به همکاری لازم شده؛ پرواضح است که رصد و ممانعت استفاده این مؤسسات از خدمات منسجم و یکپارچه بانکی نیز از وظایف انجام نشده بانک مذکور است.

۳-۶-۲. عدم ممانعت از گسترش و ایجاد شعب جدید

ماده (۱۱) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی^۱ اعلام می‌دارد: «ماده (۱۱) - ایجاد و گسترش شعب و واحدهای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در داخل و خارج از کشور مستلزم کسب اجازه بانک مرکزی خواهد بود».

بدیهی است که مدیریت و نظارت بر مؤسسات مالی و اعتباری نیازمند اطلاع از شعب این مؤسسات می‌باشد. لذا اولین گام در راستای نظارت بر فعالیت این مؤسسات رصد مکانی شعب تازه تأسیس است. با توجه به اینکه نیروی انتظامی به‌عنوان یکی از ابزارهای اجرایی بانک مذکور موظف به همکاری بوده و این نیرو در اغلب مناطق شهری و غیرشهری دارای مقری ثابت و گشت‌های منظم است، رشد گسترده و سریع شعب متعدد مؤسسات مذکور دلیلی جز عدم اهتمام بانک مرکزی در ممانعت از توسعه این مؤسسات ندارد.

۳-۶-۴. عدم برنامه‌ریزی برای جلوگیری از سوءاستفاده از مسائل امنیتی؛ پتانسیل

اجتماعات مردمی، نزدیکی انتخابات و... باهدف فرار از قانون یا مقابله با آن

نه تنها مطالعه تجربه‌های موارد مشابه خارجی، بلکه رجوع به تجارب داخلی حاکی از آن است که گره خوردن منافع جمع‌کثیری از مردم به یک مسئله مسیر حل آن را دشوار و دارای حاشیه ساخته و چه بسا از مسیر قانونی و صحیح خود خارج می‌کند. بدیهی است که مدیران مؤسساتی که بیش از ۵۰۰ شعبه، جمع‌کثیری از کارکنان و چندین هزار سپرده‌گذار و سرمایه‌گذار دارند، توانایی استفاده از پتانسیل اجتماعی ذینفعان مذکور و به‌دنبال آن امکان تغییر دادن مسیر حل مسئله به مسیر مطلوب خود را دارند. شکی نیست که تجمعاتی که برای مؤسسات مذکور شکل گرفت و باعث امنیتی شدن این مسائل شد، در چگونگی حل مسئله بسیار مؤثر بوده است. امنیتی شدن مسائل موجب تحت فشار قرار گرفتن تصمیم‌گیران برای حل هرچه سریع‌تر مسئله که غالباً با هزینه‌های گزاف همراه است می‌شود. برای مثال در حل مشکل تخلفات مؤسسه میزان با اختصاص ردیف اعتباری خاص از منابع ملی (بانک مرکزی)، موافقت بانک صادرات ایران برای ساماندهی مؤسسه میزان جلب شد.

۳-۶-۵. ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطین

پرواضح است که انجام هرگونه فعالیت اقتصادی حتی در مکان‌های غیرعلنی مورد رصد و نظارت و پیگیری نهادهایی از جمله شهرداری، سازمان امور مالیاتی و اداره اماکن، وزارت بهداشت و سایر نهادهای فعال قرار می‌گیرد. همان‌طور که با بررسی مناطق مسکونی مشهود است، مراکز مالی و اعتباری به‌دلیل

۱ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۸۸/۸/۱۲.

گستره مخاطبین خود در علنی‌ترین مسیرها فعالیت دارند. حال سؤال اینجاست که با وجود این دسترسی فوق‌العاده نهادهای امنیتی و نظارتی، چه دلیلی جز وجود ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطین مانع از رصد فعالیت این مؤسسات شده است؟^۱

۲-۷. مخاطرات احتمالی بازار مؤسسات اعتباری

آسیب‌های متعددی از ناحیه فعالیت «تعاونی‌های اعتباری» بر عملکرد سیاستگذاری پولی و بانک مرکزی، محتمل است: اخلال در سیاست‌های پولی؛ (خلق پول، اخلال در نرخ سود سپرده علی‌الحساب و...)، بالارفتن هزینه تولید، انحراف منابع، ریسک سیستمی و...

۲-۷-۱. اخلال در سیاست‌های پولی

چالش نخست زمانی ایجاد می‌شود که این تعاونی‌ها، بدون نظارت بانک مرکزی فعالیت کنند؛ زیرا مؤسسات خارج از نظارت بانک مرکزی می‌توانند با ضریب تکاثری بالا (عدم پرداخت ذخایر قانونی و...) «خلق پول» کنند و حجم پول، سرعت‌گردش پول و به‌دنبال آن نرخ تورم را تحت تأثیر قرار داده و سیاست‌های پولی را خنثی کنند.

مؤسسات مالی و اعتباری با وعده پرداخت سودهای بالاتر از نرخ سود مصوب بانک مرکزی، مردم را به سپرده‌گذاری تشویق و از این طریق اعتبارات خرد را بسیج و منابع خود را تجهیز می‌کنند. این درحالی است که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز، موظف به رعایت نرخ بهره مصوب بانک مرکزی هستند. درواقع فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که زیر نظر بانک مرکزی هستند، باید معطوف به یکسری اهداف توسعه‌ای و اقتصادی دولت باشد.

۲-۷-۲. بالارفتن هزینه تولید و انحراف منابع

در نظام بانکی، بخشی از اعتبارات باید معطوف به فعالیت‌های خاص باشد. مثلاً مبالغی را باید به‌صورت تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخته یا اینکه مشخص کنند فعالیت‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی که در آن حضور دارند، در چه بخش‌هایی است. همچنین مشخص شده چه نوع تسهیلاتی را باید به چه بخش‌هایی بدهند. این درحالی است که هیچ کدام از این ملاحظات توسط مؤسسات رعایت نمی‌شود. اگر نرخ سود

۱. آقای احمد توکلی نماینده محترم مجلس در نشست خبری خود در تأیید این نکته اعلام می‌کنند: «به عنوان مثال شرکت «میزان» و «تامن‌الحجج» از نشان قوه قضائیه برای سررد دفتر خود استفاده می‌کنند... آن روز که شرکت تامن‌الحجج با سرمایه‌ای اندک به‌عنوان مؤسسه‌ای تعاونی افتتاح شد و بلافاصله پی در پی شعبه افتتاح کرد، مسئولان کجا بودند؟... اگر فردی عادی بخشی از منزل خود را تبدیل به زیرپله کرده تا فرزندش در آن به کسب و کار بپردازد یا کلیسایی در بخش کوچکی از ساختمان خود کلیدسازی راه‌اندازی کند ازسوی دستگاه‌های قضایی برایشان مزاحمت ایجاد می‌شود اما چگونه است که مؤسسه‌ای با ۶ میلیون تومان آغاز به کار می‌کند و پس از آن ۵۰۰ شعبه افتتاح می‌کند ولی کسی متعرض آن نمی‌شود؟... این شخص ۱۱۹ فقره چک برگشتی رفع سوءاثر شده دارد و مشخص نیست چه کسانی از وی حمایت می‌کنند که هرچه می‌گذرد این فرد باز با کمال وقاحت تخلفات خود را ادامه می‌دهد».

در مورد مؤسسه فرشتگان شکلی نیست که این مؤسسه باید دستورالعمل‌ها و سود تعیین شده را طبق ضوابط رعایت کند اما با فرض عدم رعایت آنها چطور می‌شود مؤسسه‌ای طی چند سال فعالیت مجوز داشته باشد و بعد در اولین روز کاری سال جدید «فاقد مجوز» شود و اعضای هیئت مدیره اش «فاقد صلاحیت» و سپس دو روز بعد دوباره مجوز بگیرد! در عین حال مشخص نیست این مجوز تا کی معتبر است؟! این موارد و سؤالاتی نقاط ابهامی هستند که تنها فرضیه غلبه قدرت و نفوذ بر قاعده و قانون روشن‌کننده آنها می‌باشد.



بانکی بالاتر از نرخ مصوب بانک مرکزی باشد، هزینه تأمین سرمایه به شدت بالا رفته و به تبع آن هزینه تولید نیز افزایش می‌یابد. بدین ترتیب عملاً فعالیت‌های تولیدی بسیار پرهزینه می‌شوند. یکی از دلایل بالا بودن نرخ بهره، فعالیت مؤسسات غیرمجاز مذکور است که در رقابت، نرخ سود اعتبارات را بالا برده‌اند و سایر بانک‌ها هم برای اینکه بتوانند اعتبارات مردم را جذب کنند به اشکال مختلف سعی می‌کنند تسهیلات متفاوتی را پرداخت کنند که بتوانند نرخ‌های سود بالاتری به سپرده‌ها بدهند.

۳-۷-۲. ریسک مؤسسات پولی مؤسسات غیرمجاز برای شبکه بانکی

وجود برخی از مؤسسات اعتباری که حتی مجوز فعالیت از بانک مرکزی را دریافت ننموده‌اند، موجبات ایجاد بی‌نظمی در بازار پولی کشور را فراهم می‌کند. با عنایت به عواملی همچون کاهش نرخ تورم نقطه به نقطه به زیر ۱۵ درصد، کاهش انتظارات تورمی جامعه و کاهش بازدهی اکثر بازارها (مانند بازار سرمایه، مسکن و...) انتظار می‌رفت که نرخ سود بانکی کاهش پیدا کند. اما افزایش ریسک نقدینگی در مؤسسات مورد نظر باعث شده برخی از مؤسسات مذکور پرداخت سود سپرده‌های خود را از محل جذب سپرده‌های جدید تأمین کنند. لذا با رقابت در افزایش نرخ سود سپرده‌های بانکی، ریسک‌های خود را نهایتاً به بانک مرکزی، مردم، سپرده‌گذاران و سایر مؤسسات و بانک‌ها منتقل می‌کنند.

جذب سپرده با نرخ‌های بالا در مؤسسات اعتباری مذکور موجب شده است که تسهیلات را با نرخ‌های بالاتر ارائه نموده و با توجه به وضعیت رکود اقتصادی کشور، مشتریان پریسک متقاضیان اصلی این تسهیلات خواهند بود. لذا ریسک سودآوری و ریسک اعتباری مؤسسات اعتباری مذکور به شدت افزایش یافته و به میزانی رسیده است که مؤسسات مذکور غالباً حتی قادر به دریافت تسهیلات شبانه از سایر بانک‌ها نیستند.

تحمل هزینه‌های ریسک‌پذیری امری متعارف در اقتصاد بوده و این هزینه‌ها موجب تسویه و تعادل ریسک‌پذیران از جریان اقتصاد می‌شود. شرایط حاکم بر بازارهای پولی کشور مانع از این تسویه و تعادل می‌شود، زیرا سابقه چندین دهه حکمرانی بانک مرکزی حاکی از آن بوده است که در صورت ورشکستگی و زیان‌دهی این مؤسسات پریسک، بنا به دلایل متعدد مانع از بین رفتن دارایی سپرده‌گذاران شده و این امر حاشیه امنی برای فعالان پریسک این حوزه ایجاد کرده است.

در شرایطی که نرخ سود سپرده ۲۲ درصد باشد بهای تمام شده سپرده‌های مذکور با احتساب ذخیره قانونی و هزینه‌های اداری و پرسنلی بیش از ۳۱ درصد خواهد شد و نرخ سود تسهیلات با احتساب هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول و سایر هزینه‌ها حداقل بایستی بالاتر از ۳۸ درصد باشد. با توجه به فاصله بسیار زیاد این نرخ و نرخ بازده در اقتصاد کشور ریسک سودآوری در بانک‌ها به شدت افزایش خواهد یافت و با ادامه روند فعلی (نرخ‌هایی بالاتر از نرخ بازدهی اقتصاد) نه تنها یک یا چند بانک، بلکه کل نظام بانکی را با چالش مواجه خواهد ساخت.

۸-۲. جمع‌بندی آسیب‌شناسی مؤسسات غیرمجاز

مؤسسات اعتباری اعم از تعاونی‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و مؤسسات اعتباری مهمترین بخش بازار غیرمتشکل پولی از حیث حجم و پیچیدگی با مسائل امنیتی و اجتماعی است. طبق گفته معاون اقتصادی بانک مرکزی تا سال ۱۳۹۳ بین ۱۵ تا ۲۰ درصد نقدینگی نزد مؤسسات اعتباری غیرمجاز بوده و مهمترین تحریکات رسانه‌ای و تجمعات مردمی در دوساله اخیر با تخلف مؤسسات میزان، فرشتگان و ثامن الحجج رخ داده است. پرواضح است استقبال زیاد سپرده‌گذاران و رشد مداوم این مؤسسات حاکی از خلأهای عملکردی- قانونی متولی این بازار می‌باشد. طبق قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی متأخر بانک مرکزی با همکاری نیروی انتظامی متولی ساماندهی و نظارت بر این بازار است که متأسفانه به وظیفه خود عمل ننموده‌اند. اطلاع وضع مقررات، عدم جامعیت قانون، ضعف نظارت یا عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی، عدم نظارت در بهره‌برداری از خدمات منسجم و یکپارچه سیستم بانکی و اعتماد عمومی، عدم ممانعت از گسترش و ایجاد شعب جدید، عدم برنامه‌ریزی برای جلوگیری از حربه سوءاستفاده از مسائل امنیتی؛ پتانسیل اجتماعات مردمی، نزدیکی انتخابات و... باهدف فرار یا مقابله باقانون، ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطین، اخلال در سیاست‌های پولی، بالا رفتن هزینه تولید و انحراف منابع، ریسک مؤسسات پولی مؤسسات غیرمجاز برای شبکه بانکی، عدم بررسی رعایت اصول بانکداری (سرمایه اولیه مؤسسه، مؤسسان و اهداف مؤسسه، دستورالعمل سقف و شرایط اعطای تسهیلات اعتباری کلان به اشخاص، دستورالعمل‌ها و شرایط مجموع زیان‌های سنواتی، دستورالعمل‌ها و شرایط خرید دارایی‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری‌ها، الزام به پرداخت سپرده قانونی به بانک مرکزی) همه از جمله موارد آسیب‌ها و مخاطرات این بخش از بازار بوده که با توجه به شرح تفصیلی موارد در همین بخش، به عناوین آنها اشاره گردید.

۳. صرافی‌ها

۱-۳. مقدمه

تا پیش از تحریم‌های بانکی علیه ایران، بخش عمده عملیات ارزی مربوط به تجارت خارجی توسط نظام بانکی صورت می‌گرفت. به دلیل ضابطه‌مندی نسبی نظام بانکی و شفافیت نسبی قواعد حاکم بر بانک‌ها، نظارت و کنترل بازار ارز، تا حد قابل قبولی برای بانک مرکزی میسر بود. پس از تشدید تحریم‌های مالی و بانکی در سال‌های اخیر و افزوده شدن تدریجی نام بانک‌های ایرانی به لیست تحریم‌های آمریکا و اتحادیه اروپا، سهم نظام بانکی از معاملات ارزی مربوط به تجارت خارجی کاهش و سهم صرافی‌ها افزایش یافت.

در شرایط جدید، عدم شفافیت و پراکندگی قوانین و مقررات حاکم بر صرافی‌ها نیز به ابهامات



موجود در نظام قانونی حاکم بر بازار ارز افزوده شد. این بستر قانونی نامناسب در کنار عدم شفافیت شدید در بخش بزرگی از بازار غیرمتشکل ارزی (صرافی‌ها)، یکی از مهمترین علل تعمیق آثار شوک‌های سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ بوده است.

در شرایط خاصی نظیر تحریم، شفافیت اطلاعات در یک بازار (به معنای روشن بودن هویت معامله‌گران، حجم معاملات و...)، یکی از الزامات اساسی کنترل و مدیریت بازار است. شرایط تحریم بانکی که موجب دشواری در دسترسی به منابع ارزی می‌شود، فرصت مناسبی برای انواع رفتارهای سوداگرانه و مخل نظم بازار ارز است. در صورتی که مقام پولی کشور که عهده‌دار مدیریت و نظم‌بخشی به بازار ارز است، اطلاعات صحیح و بهنگام از معاملات بازار ارز داشته باشد، امکان مقابله با چنین رفتارهایی را خواهد داشت و می‌تواند مانع وقوع بحران ارزی شود، اما شرایط بازار ارز ایران در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۱، به دلیل فقدان سامانه‌های مورد نیاز خصوصاً در بخش صرافی‌ها، عملاً امکان هرگونه کنترل مؤثر را از بانک مرکزی سلب می‌کرد.

در عرصه معاملات ارزی کشور، صرافی‌های مجاز، صرافی‌های غیرمجاز و برخی از فعالان صنف طلا و جواهر مشغول به فعالیت هستند. در عرصه نظارت بر این واحدها نیز بانک مرکزی بر مبنای قانون پولی و بانکی کشور مسئولیت اصلی را برعهده دارد. اتحادیه طلا، جواهر، سکه و صرافی نیز به‌طور سنتی در موضوع صرافی ورود داشته است. ورود این اتحادیه ظاهراً بر مبنای قانون نظام صنفی کشور است، ولی با دقت بیشتر در قوانین مذکور مشخص می‌گردد که مداخله این اتحادیه در مدیریت صرافی‌ها دارای شبهات قانونی است.

ورود بانک مرکزی به مقوله نظارت بر صرافی‌ها، از سال ۱۳۶۸ آغاز شد. در نیمه دوم این سال، به‌منظور ساماندهی بازار غیرمتشکل ارز و فراهم آوردن امکان سیاستگذاری در رابطه با این بازار، بانک مرکزی شرایط صدور جواز کسب برای متقاضیان صرافی را اعلام و اقدام به صدور مجوز برای فعالیت ۵۰ صرافی کرد. روند صعودی تعداد صرافی‌های مجاز تا سال ۱۳۷۴ ادامه یافت و به ۱۰۵ صرافی در تهران و ۴۵ صرافی در شهرستان‌ها رسید.

در سال ۱۳۷۴ و به‌دنبال بحران بدهی‌های ارزی و افزایش شدید قیمت ارز در بازار آزاد، ستاد تنظیم بازار ارز، هرگونه خرید و فروش ارز در خارج از شبکه بانکی را قاچاق اعلام نمود و عملاً فعالیت صرافی‌ها متوقف شد. از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۱، خرید و فروش ارز به صورت غیرقانونی ولی علنی، صورت می‌گرفت. در اواسط سال ۱۳۸۱، هیئت دولت در راستای آزادسازی و نیز یکسان‌سازی نرخ ارز، صرافی‌ها را حلقه مکمل نظام بانکی در این زمینه به‌شمار آورد و با فعالیت مجدد آنها موافقت کرد. با تصویب دستورالعمل بازگشایی صرافی‌ها توسط کمیته مدیریت بازار ارز در آذرماه ۱۳۸۱، حدود ۲۰ صرافی در همین سال شروع به فعالیت کردند.

در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰ بانک مرکزی با تأسیس «کانون صرافان ایرانیان» موافقت کرد. براساس

اساسنامه، این کانون «برای ساماندهی بازار ارز و سکه و ضرورت ایجاد هماهنگی در حوزه صرافی‌ها» تشکیل شده است. عضویت در کانون صرافان ایران برای کلیه صرافی‌های دارای مجوز فعالیت از بانک مرکزی میسر است و از سوی دیگر انصراف از عضویت در کانون مشمول اقدامات نظارتی و انضباطی بانک مرکزی قرار می‌گیرد.

از اصلی‌ترین وظایف کانون، بر مبنای اساسنامه آن، می‌توان به «شناسایی و جلوگیری از تأسیس یا فعالیت کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که بدون مجوز بانک مرکزی مبادرت به صرافی می‌کنند»، «ارائه پیشنهاد به منظور تعیین نرخ انواع خدمات صرافی‌ها» و نیز «ایجاد هماهنگی و همکاری بین اعضای کانون با بانک مرکزی» اشاره کرد. همچنین بر اساس ماده (۳۳) اساسنامه مذکور، کانون می‌تواند بر فعالیت اعضا نظارت داشته و اطلاعات لازم در مورد فعالیت‌ها و صورت‌های مالی آنها را درخواست کند. البته بر مبنای مقررات فعلی، کانون صرافان از سوی بانک مرکزی مأموریت ویژه‌ای ندارد و نمی‌توان آن را بازوی نظارتی بانک مرکزی در امور صرافی‌ها دانست.

بنابر آمارهای ارائه شده از سوی بانک مرکزی، در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۵ بالغ بر ۷۱۲ صرافی دارای مجوز وجود داشته است. از این میان، مجوز مربوط به ۵۴ صرافی ابطال گردیده و ۶۵۸ صرافی باقی‌مانده دارای مجوز معتبر، غیرمعتبر (تعلیق پیش از ابطال) یا در حال بررسی می‌باشند. همچنین از میان ۷۱۲ صرافی دارای مجوز، ۵۵۲ صرافی از نوع اول (صرافی که صرفاً مجاز به خرید و فروش نقدی ارز است) و ۱۶۰ صرافی از نوع دوم (صرافی که علاوه بر خرید و فروش نقدی ارز، امکان عملیات مربوط به حواله‌های ارزی را نیز دارا می‌باشد) بوده است.

لیست مذکور مجدداً توسط بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۵ اصلاح شد که به موجب لیست جدید، مجموعاً ۴۲۴ صرافی دارای مجوز وجود دارد که از این میان ۳۲۶ صرافی از نوع اول و ۹۸ صرافی از نوع دوم هستند.

همچنین بر اساس آمارهای ارائه شده از سوی کانون صرافان ایرانیان، موقعیت جغرافیایی صرافی‌های مجاز کشور و نیز تنوع آنها در جدول ذیل ارائه شده است:



جدول ۳. فهرست شرکتهای صرافی عضو کانون صرافی ایرانیان

ردیف	نام استان	نوع اول	نوع دوم	مجموع	سهام (درصد)
۱	تهران	۱۷۸	۵۶	۲۳۴	۳۳/۱۹
	صرافی های بانکی	-	۲۳	۲۳	۳/۲۶
۲	آذربایجان غربی	۶۷	۵	۷۲	۱۰/۲۱
۳	مناطق آزاد	۲۰	۳۲	۵۲	۷/۳۸
۴	خراسان رضوی	۳۷	۵	۴۲	۵/۹۶
۵	اصفهان	۲۹	۷	۳۶	۵/۱۱
۶	آذربایجان شرقی	۲۴	۴	۲۸	۳/۹۷
۷	خوزستان	۱۵	۴	۱۹	۲/۷
۸	کردستان	۱۸	۲	۲۰	۲/۸۴
۹	هرمزگان	۱۱	۵	۱۶	۲/۲۷
۱۰	سیستان و بلوچستان	۱۲	۳	۱۵	۲/۱۳
۱۱	فارس	۱۳	۵	۱۸	۲/۵۵
۱۲	کرمانشاه	۱۸	-	۱۸	۲/۵۵
۱۳	البرز	۱۲	۲	۱۴	۱/۹۹
۱۴	بوشهر	۱۰	۱	۱۱	۱/۵۶
۱۵	اردبیل	۹	۱	۱۰	۱/۴۲
۱۶	مازندران	۹	۱	۱۰	۱/۴۲
۱۷	قم	۷	۲	۹	۱/۲۸
۱۸	گلستان	۷	۱	۸	۱/۱۳
۱۹	کرمانشاه	۷	-	۷	۰/۹۹
۲۰	یزد	۵	۱	۶	۰/۸۵
۲۱	ایلام	۴	۱	۵	۰/۷۱
۲۲	گیلان	۶	-	۶	۰/۸۵
۲۳	قزوین	۵	-	۵	۰/۷۱
۲۴	مرکزی	۴	-	۴	۰/۵۷
۲۵	زنجان	۳	۱	۴	۰/۵۷
۲۶	سمنان	۳	-	۳	۰/۴۳
۲۷	همدان	۲	-	۲	۰/۲۸
۲۸	خراسان جنوبی	۳	-	۳	۰/۴۳
۲۹	چهار محال و بختیاری	۳	-	۳	۰/۴۳
۳۰	خراسان شمالی	۱	-	۱	۰/۱۴
۳۱	لرستان	۱	-	۱	۰/۱۴
جمع	کل استان ها	۵۴۳	۱۶۲	۷۰۵	۱۰۰

مأخذ: سید علی روحانی، سید محسن علوی منش، آسیب شناسی قوانین و مقررات صرافی ها، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۳۸۴۹، ۱۳۹۳.

همان‌طور که مشاهده می‌شود از مجموع ۷۰۵ واحد صرافی‌های کشور (که عضو کانون صرافان ایران هستند)، تعداد ۵۴۳ واحد (۷۷ درصد) از نوع اول و ۱۶۲ واحد (۲۳ درصد) از نوع دوم است. همچنین استان تهران تمرکز بالایی از صرافی‌های کشور (حدود ۳۶ درصد) را داراست. آذربایجان غربی با ۱۰ درصد و مناطق آزاد با ۷ درصد، دیگر نقاط کشور هستند که دارای بیشترین تعداد صرافی هستند.

پس از اصلاح دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها توسط بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۸، تفکیک مذکور میان دو نوع صرافی حذف شد و کلیه صرافی‌های دارای مجوز، امکان انجام کلیه عملیات صرافی را دارا شدند. بر این اساس لازم است تا تعداد صرافی‌های دارای مجوز مجدداً توسط بانک مرکزی پالایش و اعلام شود.

چنان‌که ذکر شد، تخلف برخی فروشندگان طلا و جواهر در عرضه ارز نیز موجب می‌شود که معامله‌گران ارز در کشور بسیار بالاتر از صرافی‌های برشمرده شده (صرافی‌های مجاز) باشد. براساس آمار مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت، درحال حاضر ۲۲۲۷۸ واحد صنفی خرده‌فروشی طلا و جواهر در کشور وجود دارد که احتمال می‌رود برخی از آنها در حوزه معاملات ارزی نیز به شکل غیرقانونی ورود داشته باشند.

۳-۲. آسیب‌شناسی وضعیت صرافی‌ها^۱

با توجه به آسیب‌شناسی صورت‌گرفته و نواقص برطرف شده در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، به‌نظر می‌رسد ابعاد امنیتی و انتظامی مربوط به ساماندهی بازار ارز تا حدودی اصلاح شده است، لکن نظام قوانین حاکم بر صرافی‌ها صرفاً شامل ابعاد امنیتی و انتظامی نیست. یقیناً ساماندهی کلیه ابعاد مربوط به امور صرافی‌ها نیاز به قانون مستقل و تمرکز مسئولیت‌ها در یک نهاد حاکمیتی دارد، لذا در مرحله اول باید نواقص موجود در قوانین و مقررات فعلی اصلاح شده و در مرحله بعد مقدمات تدوین و تصویب قانون جامع در این خصوص فراهم شود. بر این اساس مهمترین نواقصی که در قوانین فعلی درخصوص صرافی‌ها باقی‌مانده احصا نموده و مصادیق مرتبط با آن ذکر شده است.

۳-۲-۱. ابهام و عدم تصریح در قانون

۳-۲-۱-۱. قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱/۱۰/۲۷)

این قانون یکی از قوانین مادر در حوزه پولی و بانکی است. مهمترین مواد این قانون که تبیین‌کننده قواعد معاملات ارز و طلا هستند، مواد (۱۱) و (۴۲) هستند.

هرچند در ماده (۱۱) قانون مذکور، وظیفه تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و نظارت بر این معاملات برعهده بانک مرکزی نهاده شده، ولی به‌دلیل عدم صراحت قانون درخصوص صرافی‌ها، اعمال

۱. سیدعلی روحانی و سیدمحسن علوی‌منش، آسیب‌شناسی قوانین و مقررات صرافی (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۸۴۹، ۱۳۹۳.



قانون در مورد آنها و الزام آنها به رعایت کلیه ضوابط بانک مرکزی با دشواری‌هایی همراه است. مستند به اصل سی‌وششم قانون اساسی، جرم‌انگاری فعالیت‌های صرافی‌ها و نیز اعمال هرگونه مجازات انتظامی یا کیفری با صرافی‌ها، لزوماً باید مستند بر مبنای صریح قانونی باشد. لکن در قانون پولی و بانکی (و نیز سایر قوانین مربوطه)، نه صراحتاً اشاره‌ای به جرم‌های صرافی‌ها شده و نه اختیارات لازم به بانک مرکزی در این خصوص داده شده است.

۲-۱-۳. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (۱۳۸۳/۱۰/۲۲)

هرچند این قانون به منظور ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی تدوین شده است، اما به دلیل عدم تصریح واژه صرافی در این قانون، شمول آن بر صرافی‌ها محل تردید است؛ هرچند در آیین‌نامه اجرایی این قانون به صرافی‌ها اشاره شده و الزاماتی برای این نهادها وضع شده است.

در این قانون صرفاً انجام عملیات بانکی، به معنای واسطه‌گری وجوه، نیازمند اخذ مجوز از بانک مرکزی اعلام شده است و تصریحی در خصوص صرافی‌ها ندارد، لذا این قانون لزوماً شامل صرافی‌ها نمی‌شود، مگر با تفسیر خاص از واژه واسطه‌گری.

از طرف دیگر در ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، به واژه صرافی‌ها تصریح شده، اما به دلیل عدم تصریح در قانون، ضوابط اجرایی آن نیز به سختی قابل اطلاق بر صرافی‌ها است. مواردی نظیر شرایط متقاضیان تأسیس، امکان محرومیت موقت و دائم، لغو مجوز و تعلیق فعالیت توسط بانک مرکزی و نیز نقش نیروی انتظامی در جلوگیری از ادامه فعالیت نهاد مزبور، از جمله این ضوابط است که شمول آنها بر صرافی‌ها محل تردید است.

۳-۲-۱-۳. سایر آیین‌نامه‌های مربوطه

- آیین‌نامه‌های دولت^۱ امکان توسعه دایره شمول اعمال مجرمانه و مجازات آن را ندارند. از آنجا که در متن قانون مبارزه با پولشویی، اعمال مجرمانه فوق تعریف نشده، عملاً محتوای این آیین‌نامه قابل دعوی حقوقی نیست و مورد استفاده قضات قرار نمی‌گیرد.

- در متن مقرر، خرید و فروش ارز ممنوع شده و این عبارت مستمسک برخی قضات و وکلای متخلفین قرار گرفته است.

۳-۲-۱-۴. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۲/۱۰/۳)

در این قانون در برخی موارد عرضه و فروش ارز را در واحدهایی مجاز دانسته که دولت تعیین کرده باشد. حال آنکه براساس قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی مسئول بازار ارز و تعیین مقررات در این حوزه است. بنابراین قانون مذکور در این موضوع مرجع رسیدگی به عرضه و فروش ارز را مبهم ساخته است.

همچنین در این قانون مجازات مرتکبین به عرضه و فروش ارز خارج از واحدهای مجاز را به قانون

۱ آیین‌نامه قانون مبارزه با پولشویی و آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه در کشور؛ ر. ک. سیدعلی روحانی، سیدمحسن علوی‌منش، آسیب‌شناسی قوانین و مقررات صرافی‌ها، ویرایش دوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۳۸۴۹.

ارجاع داده که مرجع آن به خوبی روشن نشده است.

۳-۲-۲. فقدان ضمانت اجرا

۳-۲-۲-۱. قانون تجارت (۱۳۱۱/۲/۱۳)

یکی از قدیمی‌ترین و در عین حال مهم‌ترین قوانین در زمینه عملیات صرافی، قانون تجارت است. برابر با بند «۷» ماده (۲) این قانون، هر نوع عملیات صرافی جزء مشاغل تجاری محسوب می‌شود. مطابق ماده (۶) قانون تجارت، تجار باید دارای دفاتر مخصوصی باشند و نگهداری و تنظیم این دفاتر وفق مقررات قانونی الزامی می‌باشد.

در قانون تجارت فعلی، به دلیل گذشت زمان طولانی از زمان تصویب قانون، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای ثبت اطلاعات در دفاتر وجود ندارد و نیاز به اصلاح قانون جدی است. البته شایان ذکر است که سامانه سنا در سال‌های اخیر توسط بانک مرکزی راه‌اندازی و تکمیل شده و عملاً کارکردی مشابه دفاتر فوق را برای صرافان ایفا می‌کند، لکن ثبت کلیه اطلاعات معاملات توسط صرافان در این سامانه نیز نیاز به طراحی سازوکارهایی دارد.

۳-۲-۳. عدم بازدارندگی

قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱/۱۰/۲۷)

در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۱ که بازار ارز با شوک‌های پی‌درپی مواجه بود، به دلیل فقدان سامانه‌های مدیریت بازار ارز، عملاً کنترل نرخ ارز از دست بانک مرکزی خارج شد، فاصله میان نرخ ارز مرجع با نرخ ارز بازار آزاد به حدی افزایش یافت که جریمه ۵۰ درصد موضوع ماده (۴۲) قانون مذکور بازدارنده نبوده و تخلف را به صرفه می‌نمود.

شایان ذکر است که اولاً مبلغ جریمه تخلفات در دوره مذکور به نرخ ارز مرجع (۱۲۲۶ تومان) محاسبه می‌شد و ثانیاً اصل ارز موضوع تخلف از متخلف مصادره نمی‌شد و صرفاً به مبلغ جریمه بسنده می‌شده است. بر این اساس انجام هرگونه تخلفات ارزی، نه تنها دارای ریسک و هزینه نبوده، بلکه حتی در صورت کشف تخلف، عملی سودآور به حساب می‌آمده است.^۱

- مجموعه مقررات ارزی

مبالغ ذکر شده برای جریمه تخلف تبصره «۴» بند «ی» بخش اول مقررات ارزی (۲۵ درصد و ۳۵ درصد)، نسبت به اختلاف میان نرخ ارز مرجع و نرخ ارز بازار آزاد، در بسیاری از مواقع بازدارنده نبوده است.

۱. برای مثال اگر میانگین نرخ دلار در این بازه ۲۵۰۰۰ ریال بوده باشد، حاشیه سود متخلفین تقریباً ۱۰۰ درصد بوده است، که در صورت شناسایی و محاکمه و برخورد تنها ۵۰ درصد قیمت دلار به نرخ بانک مرکزی جریمه می‌شدند. با این حال به میزان ۵۰ درصد نرخ بانک مرکزی دلار به ازای هر دلار منفعت داشته‌اند.



۳-۲-۴. محدودیت اجرا به اقدام بانک مرکزی

براساس قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱/۱۰/۲۷) از آنجا که تعقیب کیفری متخلفین منوط به شکایت بانک مرکزی شده است، در تخلفاتی که به هر دلیل (از جمله دخالت برخی عوامل بانک مرکزی در تخلفات) بانک مرکزی اقدام به شکایت ننموده، دست مدعی العموم نیز برای تعقیب متخلفان بسته بوده است.

۳-۲-۵. وجود زمینه برداشت نادرست

در قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز (۱۳۷۴/۲/۱۲) صرفاً به قواعد جریمه و نحوه توزیع جرائم قاچاق ارز پرداخته شده و خرید و فروش ارز ممنوع شده است. این عبارت مستمسک وکلا و قضات قرار می‌گرفت تا متخلفینی که در حال خرید یا فروش ارز دستگیر شده بودند را، با این استدلال که فرد متخلف یا در حال خرید ارز بوده یا در حال فروش ارز و خرید و فروش همزمان انجام نشده است، تبرئه کنند.

همچنین در این قانون قید برای خروج از کشور، برای احتساب قاچاق لازم دانسته شده است. لذا افرادی که اقدام به خرید، فروش یا حمل مقادیر زیاد ارز و طلا می‌نمودند، با ادعای اینکه قصد خروج آن را نداشته‌اند، خود را تبرئه می‌کردند.

شایان ذکر است، دو آسیب فوق در آیین‌نامه‌های مربوط به قانون تعزیرات مرتفع شده ولی به دلیل تفسیر صدر این ماده، عملاً این اصلاحات بی‌اثر شده است. جمله نخست این ماده قانونی به این صورت تفسیر می‌شود که دولت، از طریق وضع آیین‌نامه، صرفاً می‌تواند حدود و مقررات استفاده از ارز را تعیین کند و نمی‌تواند جرم جدیدی علاوه بر آنچه در این قانون آمده است، تعریف نماید. این مطلب مستند به اصل سی‌وششم قانون اساسی نیز می‌باشد.

۳-۲-۶. وجود زمینه سوءاستفاده بانک‌ها

روش ارائه شده برای فروش ارز مکشوفه^۱ به بانک‌ها طبق قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز (۱۳۷۴/۲/۱۲)، مورد سوءاستفاده بانک‌ها قرار گرفته است. برخی از بانک‌ها اصل ارز مکشوفه را دریافت می‌کردند و معادل ریالی آن را با احتساب نرخ ارز مرجع، به خزانه واریز می‌نمودند، اما اصل ارز را در بازار آزاد و به قیمت آزاد به فروش می‌رساندند.

۱. می‌توان با مرور ماده (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز تبیین قانونگذار از ارز مکشوفه مشاهده نمود:

ماده (۱)- اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:
الف) قاچاق کالا و ارز: هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز گردد و براساس این قانون و یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود.
ب) ارز: پول رایج کشورهای خارجی، اعم از اسکناس، مسکوکات، حوالات ارزی و سایر اسناد مکتوب یا الکترونیکی است که در مبادلات مالی کاربرد دارد.
ت) تشریفات قانونی: اقداماتی از قبیل تشریفات گمرکی و بانکی، اخذ مجوزهای لازم و ارائه به مراجع ذیربط است که اشخاص موظفند طبق قوانین و مقررات به منظور وارد یا خارج کردن کالا یا ارز، انجام دهند.

۳-۲-۷. ابهام در تعزیرات

در تبصره «۴» بند «ی» بخش اول مقررات ارزی، صرفاً برای بخش غیردولتی مجازات تعیین شده و مشخص نیست با تخلفات بخش دولتی در این خصوص چگونه برخورد می‌گردد.

۳-۲-۸. ضعف نظارت و رصد فعالیت‌های بانکی

در تبصره «۴» بند «ی» بخش اول مقررات ارزی، خروج ارز به هر شکل از سرزمین اصلی به مناطق آزاد ممنوع است. اما در حال حاضر به دلیل ضعف نظارت بر نقل و انتقالات ارز و ریال از سرزمین اصلی به این مناطق، عملاً این مقررات رعایت نمی‌شود.

در برهه‌های زمانی که خرید و فروش ارز در سرزمین اصلی صرفاً با نرخ‌های مصوب مجاز بود، برخی افراد در شهرهای سرزمین اصلی اقدام به خرید و فروش ارز می‌نمودند، ولی معادل ریالی آن را، در حساب‌های بانکی خود در مناطق آزاد جابجا می‌نمودند. به این ترتیب عملاً محدودیت‌های نرخ ارز در سرزمین اصلی، در شرایط خاص و بحرانی، بی‌اثر می‌شد.

با توجه به اینکه امکان کنترل نقل و انتقال وجوه ریالی به مناطق آزاد وجود ندارد، درجه آزادی بسیار بالایی که برای مناطق آزاد در امور ارزی در نظر گرفته شده، منجر به خنثی شدن قواعد ارزی سرزمین اصلی می‌گردد. آزادی خرید و فروش ارز و ریال در مناطق آزاد، علاوه بر اشکالات فوق، باعث افزایش احتمال پولشویی (تبدیل ریال حاصل از قاچاق به ارز پاک و برعکس) در این مناطق می‌شود. این مسئله در خصوص صرافی‌ها که تحت نظارت ضعیف‌تری قرار دارند، شدیدتر است.

۳-۲-۹. نبود الزام اجرایی کافی برای ثبت همه فعالیت‌های صرافی

هرچند مطابق دستورالعمل جدید اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها مصوب مورخ (۱۳۹۳/۵/۲۸) شورای پول و اعتبار، صرافی‌ها ملزم به ارائه آمار کلیه معاملات ارزی و ریالی خود در سامانه نظارت ارزی (سنا) شده‌اند، اما این امر فاقد ضمانت اجرایی کافی است. به گونه‌ای که در حال حاضر تنها بخشی از معاملات روزانه صرافی‌ها در این سامانه ثبت می‌گردد و بانک مرکزی نیز ابزاری برای تشخیص تخلف صرافی‌ها در این خصوص ندارد. به همین دلیل، الزام سقف تعهدات مجاز برای صرافی‌ها هم، در شرایطی که بانک مرکزی نمی‌تواند از مقدار واقعی تعهدات صرافی‌ها آگاه باشد، عملاً بی‌فایده است.

۳-۲-۱۰. اعمال محدودیت نامناسب

مطابق دستورالعمل جدید اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها مصوب مورخ (۱۳۹۳/۵/۲۸) شورای پول و اعتبار، تأسیس شعبه توسط صرافی تضامنی ممنوع شده است، لکن در صورتی که تأسیس شعبه با مجوز بانک مرکزی و منوط به افزایش سرمایه ثبتی و ضمانتنامه صرافی باشد، نه تنها مخل نظام ارزی کشور نخواهد بود، بلکه با ایجاد امکان برندسازی در حوزه صرافی‌ها، باعث افزایش انگیزه عمل به مقررات و شفاف‌سازی اطلاعات توسط صرافی‌ها خواهد شد.



۱۱-۲-۳. قانونگذاری ناشی از ضعف ساختاری

در دستورالعمل قبلی و جدید اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها مصوب مورخ (۱۳۹۳/۵/۲۸) شورای پول و اعتبار، عملیات صرافی در فضای اینترنتی و مجازی ممنوع شده است. این درحالی است که نظارت بر معاملاتی که صرافی‌ها در بستر فضای مجازی انجام دهند، برای بانک مرکزی راحت‌تر بوده و اطلاعات این‌گونه معاملات با سرعت و اطمینان بیشتر قابل دسترسی است. البته اجازه فعالیت به صرافی‌ها در فضای مجازی نیازمند ایجاد زیرساخت‌های لازم توسط معاونت فناوری بانک مرکزی است. ممکن است دلیل ممنوعیت فعالیت صرافی در فضای مجازی را بتوان ضعف موجود در زیرساخت‌های لازم و در نتیجه امکان تقلب در آن و نیز خطر ترویج فارکس (بازار تبادل ارزی) دانست. لازم به ذکر است که براساس مصوبه^۱ سازمان بورس و اوراق بهادار کشور فعالیت فارکس در ایران ممنوع است.

۱۲-۲-۳. تعارض با سایر قوانین و مقررات

تعارض بین دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها مصوب مورخ (۱۳۹۳/۵/۲۸) شورای پول و اعتبار و قانون نظام صنفی (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ و اصلاح شده ۱۳۹۲/۶/۱۲) زمینه تداخل وظایف بانک مرکزی و اتحادیه «طلا، جواهر، سکه و صراف» و در نتیجه نابسامانی شبکه صرافی‌ها را ایجاد کرده است.

تداخل وظایف اتحادیه مربوطه و بانک مرکزی و وجود مراجع مختلف صدور مجوز و نظارت بر صرافی‌ها شرایط مطلوبی محسوب نشده و بهتر است به تدوین قانون خاصی در این خصوص اقدام شود. تدوین چنین قانونی موجب می‌شود تا صرافی‌ها براساس آن دارای قانون خاص شده و از شمول قانون نظام صنفی خارج شوند و ازسوی دیگر به دلیل مشخص شدن چهار حوزه صدور مجوز فعالیت، تنظیم و تنسيق امور واحدهای ذیربط، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات افراد و واحدهای تحت پوشش در آن قانون زمینه نظارت مؤثرتر بانک مرکزی بر صرافی‌ها به وجود آید.

۱۳-۲-۳. موقت بودن قوانین توسعه

تبصره ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از جمله صرافی‌ها و همچنین ثبت و تغییرات آنها را، فقط با مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکانپذیر دانسته است. پرواضح است که این قانون، موقتی بوده و با پایان مدت اعتبار آن عملاً غیرالزامی می‌گردد، حال آنکه احکام تبصره‌های فوق‌الذکر ماهیتی دائمی دارند.

۱. مصوبه به شماره بخشنامه ۱۱۰۱۰۰۷۶: باعنایت به بروز برخی مشکلات و دعاوی حقوقی و همچنین عدم وجاهت قانونی معاملات فارکس (forex)، (هر گونه فعالیت در این خصوص اعم از برگزاری دوره‌های آموزشی و یا توصیه به معامله توسط کارگزاران، نمایندگان کارگزاران یا پرسنل آنان در کلیه دفاتر، شعب و نمایندگی‌های تحت نظارت آنان ممنوع می‌باشد. بدیهی است در صورت احراز مبادرت مستقیم یا غیرمستقیم شرکت‌های کارگزاری به امور فوق‌الذکر، برابر مقررات رفتار خواهد شد. http://seo.ir/Upload/FileGallery/SeoFiles/130605193383293199_11010076.pdf

۱۴-۲-۳. نامعین بودن نقش نیروی انتظامی

در قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی (و قوانین مشابه)، نقش نیروی انتظامی در برخورد با متخلفین مشخص نشده است. توضیح آنکه ضمانت اجرای قواعد مصوب بانک مرکزی در خصوص صرافی‌ها، اعمال مجازات انتظامی و کیفری است. در حالی که در این قانون و قوانین مشابه، نیروی انتظامی مکلف به برخورد (پلمپ و...) با متخلفانی که توسط بانک مرکزی شناسایی می‌شوند، نیست.

۳-۳. جمع‌بندی - بخش صرافی‌ها

عدم ساماندهی مناسب بازار ارز و فقدان زیرساخت‌های مدیریت نظام ارزی در طی سه دهه گذشته، باعث شده تا به هنگام بروز تکانه‌های کوچک و بزرگ در بازار ارز، سیاستگذاران و مدیران نظام ارزی عملاً در کنترل آثار این تکانه‌ها ناتوان باشند. وقوع تکانه ارزی سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ گواهی بر این مدعاست. یکی از مهمترین علل تعمیق آثار تکانه‌های دو سال اخیر را می‌توان در نواقص، ابهامات و پراکندگی‌های موجود در نظام قانونی حاکم بر بازار ارز دانست که منجر به عدم شفافیت شدید در بازار ارز شده است. پس از تشدید تحریم‌های مالی و بانکی در سال‌های اخیر، سهم نظام بانکی از معاملات ارزی مربوط به تجارت خارجی کاهش و سهم صرافی‌ها افزایش یافت. در شرایط جدید، عدم شفافیت و پراکندگی قوانین و مقررات حاکم بر صرافی‌ها نیز به ابهامات موجود در نظام قانونی حاکم بر بازار ارز افزوده شد. در این بخش در خلال مرور مهمترین قوانین مربوط به صرافی به آسیب‌شناسی سومین جزء بازار غیرمتمشکل پرداخته شود. جداول زیر مهمترین آسیب‌های قانونگذاری و عملکردی را معرفی می‌کند.

جدول ۴. آسیب‌های قانونگذاری

تسهیل پولشویی در مناطق آزاد	تعارض با سایر قوانین و مقررات	ابهام و عدم تصریح در قانون
وجود زمینه سوءاستفاده بانک‌ها	نبود الزام اجرایی کافی برای ثبت همه فعالیت‌های صرافی	فقدان ضمانت اجرا
وجود زمینه برداشت نادرست	موقت بودن قانون‌های پنج ساله توسعه	اعمال محدودیت نامناسب
نامعین بودن نقش نیروی انتظامی	منوط شدن تعقیب کیفری به اقدام بانک مرکزی	ابهام در تعزیرات
	قانونگذاری ناشی از ضعف ساختاری	عدم بازدارندگی

جدول ۵. آسیب‌های عملکردی نهادهای ناظر

ضعف نظارت بر نقل و انتقال ارزی	عدم رصد حساب‌های بانکی فعالان ارزی در مناطق آزاد
مداخله نهادهای صنفی نظیر اتحادیه صنف طلا، جواهر، سکه و صراف در امور حاکمیتی صرافی‌ها	



۴. لیزینگ

۴-۱. مقدمه

واژه لیزینگ^۱ در فرهنگ‌های لغت و اصطلاحات اقتصادی به معنای اجاره، اجاره دادن، اجاره کردن و اجاره اعتباری است و در اصطلاح، نوع خاصی از قرارداد اجاره است که بین دو یا چند نفر شخصیت حقیقی یا حقوقی به منظور بهره‌برداری از منفعت کالای سرمایه‌ای یا مصرفی بادوام که قابلیت اجاره دارد، منعقد می‌شود. در عمل ویژگی اصلی آن این است که حق مالکیت مورد اجاره در دست موجر و حق استفاده از آن در اختیار مستأجر قرار می‌گیرد.

در ایران، لیزینگ در چارچوب قرارداد اجاره به شرط تملیک منعقد و به مورد اجرا گذاشته می‌شود، و حق استفاده از دارایی ثابت برای مدت معینی به اجاره‌گیرنده (مستأجر) واگذار و در پایان مدت قرارداد و پس از پرداخت کل مال الاجاره، مالکیت دارایی به اجاره‌گیرنده منتقل می‌شود. در هنگام عقد قرارداد باید دوره (مدت) قرارداد، مبلغ دقیق، تعداد اقساط اجاره و نحوه تعیین و محاسبه اصل و فرع قیمت باقی‌مانده مشخص شود. نقطه مشترک انواع معاملات لیزینگ، موضوع بازپرداخت اقساط آن است که باید در فواصل زمانی معین و منظم به صورت ماهیانه، سه ماهه، ۶ ماهه یا سالیانه پرداخت شود.

۴-۲. اجزای لیزینگ

به اقتضای شرایط شرکت لیزینگ ارکان متعددی را می‌توان برای آن برشمرد. مبتنی بر یکی از جامع‌ترین حالات لیزینگ دارای ۵ رکن اصلی به شرح ذیل است:

الف) لیزدهنده (اجاره‌دهنده یا موجر): طرفی که مالکیت قانونی تجهیزات را در تصرف دارد و براساس قرارداد لیزینگ حق استفاده از تجهیزات را در ازای دریافت اجاره از پیش تعیین شده به اجاره‌کننده (لیزگیرنده) منتقل می‌کند.

ب) لیزگیرنده (اجاره‌کننده یا مستأجر): طرفی که حق استفاده از تجهیزات را در معامله لیزینگ در قبال پرداخت اجاره معینی که در قرارداد لیزینگ از پیش مشخص شده است دارد.

ج) عرضه‌کننده: تولیدکننده یا شرکت بازاریابی که تجهیزات را تحت قرارداد لیزینگ عرضه می‌کند.

د) وام‌دهنده: بانک یا مؤسسه تأمین مالی که جهت خرید کالای مورد اجاره به موجر وام داده و او را تأمین مالی می‌کند.

ه) قرارداد: توافقنامه مکتوبی بین اجاره‌کننده و اجاره‌دهنده است که همه شرایط و مقررات مربوط به انتقال، حق استفاده از تجهیزات و چگونگی بازپرداخت اجاره مقرر به اجاره‌دهنده را دربرمی‌گیرد.

۴-۳. تاریخچه و آینده لیزینگ

تاریخ اولیه و آغازین لیزینگ به ۲۰۰۰ سال قبل از میلاد مسیح برمی‌گردد. اما صنعت جدید لیزینگ در سال ۱۹۵۲ با تأسیس مؤسسه بین‌المللی لیزینگ ایالات متحده آمریکا در سانفرانسیسکو به نام u.s. leasing آغاز به کار کرد. در سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۶۲، لیزینگ در آلمان توسط Deutsche leasing و همچنین در ژاپن توسط Orient leasing رواج یافت. طی سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۵ لیزینگ در بسیاری از کشورهای جهان از جمله ایران متداول گردید.^۱

اولین مؤسسه لیزینگ ایران در تاریخ ۱۳۵۴/۰۴/۲۱ (ژوئیه ۱۹۷۵) با مشارکت بانک اعتبارات ایران، شرکت اسلیبای انترناسیونال (فرانسوی) و بخش خصوصی با نام «شرکت لیزینگ ایران» تأسیس یافت. دومین مؤسسه لیزینگ در تاریخ ۱۳۵۶/۰۳/۱۶ (ژوئن ۱۹۷۷) با مشارکت بانک‌های توسعه صنعتی و معدنی ایران، ایرانشهر، کار، ساختمان، توسعه کشاورزی و سوسیته ژنرال (فرانسوی) با نام «شرکت آریا لیزینگ» تأسیس گردید.

این مؤسسات تا پیروزی انقلاب اسلامی در ۲۲ بهمن‌ماه ۱۳۵۷ فعالیتی نداشتند و بعد از اجرای قانون ملی شدن بانک‌ها، نظیر سایر شرکت‌های وابسته به بانک‌ها تحت تأثیر سیاستگذاری‌های مربوط به ملی شدن و ادغام بانک‌ها قرار گرفتند. بدین ترتیب شرکت‌ها و مؤسسات تابعه بانک‌ها از جمله دو شرکت لیزینگ ایران (متعلق به بانک تجارت) و شرکت آریا لیزینگ (متعلق به بانک صنعت و معدن که بعدها به «پی خرید» تغییر نام داد) نیز مشمول بازنگری عملیات و چگونگی تطبیق فعالیت آنها با موازین شرع در قانون عملیات بانکی بدون ربا که یکی از ابزارهای اعتباری آن «اجاره به شرط تملیک» تعیین گردیده بود، می‌توانست عملیات لیزینگ را در کشور توسعه و عوامل شکوفایی و فرهنگ‌سازی آن را فراهم آورد، لکن به دلیل ناشناخته و جدید بودن این صنعت، دولتی بودن نظام بانکی، شرایط جنگ، تحریم و عدم ارتباط مستقیم و مؤثر با سازمان‌های لیزینگ جهانی (از جمله IFC) و به‌طور کلی توسعه نیافتگی نظام اقتصادی و مدیریت دولتی حاکم بر آن و نیز نبود بستر مناسب ناشی از اقتصاد مبتنی بر عرضه و تقاضا، نقش و جایگاه این صنعت به نحو شایسته شناخته نشد.^۲

از آغاز دهه ۱۳۸۰، به دلیل رونق اقتصادی و به‌ویژه فزونی عرضه کالاها به تقاضا از یکسو و عدم قدرت خرید کافی مردم از دیگر سو و همچنین به دلیل عدم تأمین مالی «مصرف‌کنندگان» و توده مردم توسط بانک‌ها، صنعت لیزینگ به‌صورت خودجوش توسعه یافت به طوری که ظرف چند سال تعداد شرکت‌های لیزینگ افزایش یافت که البته عمده این توسعه مربوط به لیزینگ خودرو بوده است.

در بهمن‌ماه ۱۳۸۳ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی^۱ که پوشش‌دهنده کلیه فعالیت‌های پولی و اعتباری کشور از جمله لیزینگ بود به تصویب رسید و مقرر شد آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب هیئت

1. http://shadeleasing.com/fa/leasing_history.html



دولت برسد. در تیرماه ۱۳۸۵ و قبل از تصویب آیین‌نامه «قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی» بنا به تصمیم مجلس و تصویب شورای پول و اعتبار، در راستای سیاست کاهش نرخ سود کلیه مؤسسات پولی و بانکی، مقرر گردید نرخ سود شرکت‌های لیزینگ نیز حداکثر ۱۷ درصد در سال شود.

بانک‌ها در صنعت لیزینگ ایران، نقش زیربنایی و پراهمیتی داشته به نحوی که هم اکنون مهمترین لیزینگ‌های موجود، وابسته به بزرگ‌ترین بانک‌ها هستند. با توجه به طرح تحول اقتصادی، کسری بودجه دولت، چالش‌های نظام بانکی کشور در تأمین منابع مالی در سال ۱۳۹۰، اتخاذ سیاست انقباضی پولی بانک مرکزی و خودداری بانک‌ها از ارائه تسهیلات به شرکت‌های لیزینگ، کاهش نرخ بهره تکلیفی این شرکت‌ها در بسته سیاستی نظارتی سال ۱۳۹۰ ابتدا از ۱۷ درصد سالیانه به ۱۵ درصد و افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، بروز و استمرار بحران کمبود نقدینگی، عدم امکان تأمین منابع مالی با صرفه و به موقع، افزایش هزینه‌های تأمین منابع مالی از جمله موانع فعالیت مؤثر این شرکت‌ها بوده است.

جدول ۶. مروری بر تاریخچه لیزینگ در ایران

سال	واقعه مهم
۱۳۵۴	تشکیل اولین شرکت لیزینگ در ایران با عنوان شرکت لیزینگ ایران با مشارکت فنی و مالی فرانسویان
۱۳۵۶	تأسیس دومین شرکت لیزینگ با عنوان آریا لیزینگ (بعدها به شرکت لیزینگ صنعت و معدن تغییر نام داد) با همکاری مؤسسه مالی فرانسوی SliballInternationale
دوران وقوع انقلاب اسلامی ۱۳۶۰-۱۳۵۷	رکود نسبی فعالیت‌های لیزینگ به دلیل دگرگونی در ساختار اقتصادی و سیاسی کشور
۱۳۶۰	ملی شدن دو شرکت لیزینگ ایران و آریا لیزینگ (صنعت و معدن فعلی)
۱۳۶۲	تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا و مشروعیت لیزینگ در قالب عقد اجاره به شرط تملیک
۱۳۷۳	ورود بخش خصوصی به عرصه لیزینگ با تأسیس شرکت پارس لیزینگ
۱۳۸۱	تأسیس انجمن لیزینگ ایران (این انجمن از سال ۱۳۸۳ فعالیت خود را تحت نظر اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران با عضویت شرکت‌های عمدتاً کوچک متعلق به بخش خصوصی آغاز کرد).
۱۳۸۳	تصویب و ابلاغ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و فراهم شدن امکان فعالیت سازمان یافته شرکت‌های لیزینگ به صورت مؤسسات اعتباری غیربانکی - ورود شرکت لیزینگ ایران و شرکت لیزینگ صنعت و معدن به بازار بورس اوراق بهادار
۱۳۸۴	متوقف شدن ثبت شرکت‌های لیزینگ در اداره ثبت شرکت‌ها در پی اجرای سیاست‌های نظارتی بانک مرکزی
۱۳۸۵	تأسیس کانون شرکت‌های لیزینگ ایران (با عضویت شرکت‌های لیزینگ بزرگ و مطرح) ابلاغ سقف نرخ سود ۱۷ درصد برای لیزینگ‌ها
۱۳۸۶	تصویب دستورالعمل نحوه تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ از طرف بانک مرکزی
۱۳۸۷	استفاده لیزینگ‌ها از عقود دیگری غیر از اجاره (فروش اقساطی، مشارکت مدنی)
۱۳۸۸	تصویب محدودیت‌هایی برای میزان سهام‌داری بانک‌ها در لیزینگ‌ها و منع لیزینگ‌ها از ورود به بخش ساختمان‌های مسکونی
۱۳۹۰	اتخاذ سیاست‌های انقباضی پولی در بسته سیاستی- نظارتی بانک مرکزی

همان‌طور که در بالا ذکر شد، موج جدید توسعه فعالیت‌های لیزینگ از سال ۱۳۸۰ از طریق شرکت‌های لیزینگ وابسته به خودروسازها شروع و به سرعت به سایر بخش‌ها گسترش یافت. همچنین بانک‌ها به خصوص بانک‌های پارسیان و صنعت و معدن از شرکت‌های لیزینگ به‌عنوان ابزار تخصیص منابع مالی و اعطای تسهیلات و در واقع کمک به فروش محصولات بانکی استفاده نمودند. محرک‌های اصلی صنعت لیزینگ در ایران عبارتند از:

- کمک به فروش محصولات (لیزینگ‌های وابسته)،
 - کمک به تخصیص منابع مالی (لیزینگ‌های بانکی)،
 - لیزینگ سرمایه‌ای و عملیاتی (لیزینگ‌های مستقل).
- همچنین برآورد می‌شود محرک‌های اصلی توسعه آتی صنعت لیزینگ در ایران موارد زیر باشد:
- مشکل فروش در صنایع تولید کالاهای بادوام،
 - توسعه صنایع خرد، کوچک و متوسط،
 - ایجاد اشتغال،
 - ورود شرکت‌های لیزینگ خارجی،
 - کمبود منابع مالی شرکت‌ها و سازمان‌های عمومی مثل شهرداری، مترو، راه آهن و هواپیمایی،
 - ورود شرکت‌های لیزینگ موجود به عرصه لیزینگ بین‌المللی و اقلام بزرگ.
- بنابراین انتظار می‌رود بخشی از تقاضای خانوارها و بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط از طریق بازار لیزینگ تأمین شود. از طرف دیگر شرکت‌های لیزینگ به‌عنوان کانال‌های توزیع محصولات و خدمات بانکی می‌توانند در قالب قراردادهای عاملیت به تحقق برنامه بانک‌ها در اعطای تسهیلات به صنایع کوچک و متوسط و طرح‌های زود بازده کمک کنند.
- مشکلات فروش در صنایع تولید کالاهای بادوام غیر از خودرو نیز توجه شرکت‌ها را به سوی لیزینگ جلب کرده است. برای مثال، صنایع کامپیوتر، تولید لوازم خانگی، ماشین‌آلات و ادوات کشاورزی و ماشین‌آلات نساجی تمایل به استفاده از لیزینگ جهت کمک به فروش محصولات خود دارند.

۴-۴. فرآیندهای حقوقی لیزینگ^۱

شرکت‌های لیزینگ نیز همانند سایر واحدهای تجاری مشمول رویه‌ها، استانداردها، مقررات و قوانین مربوطه هستند. بنابراین نحوه ثبت، اخذ مجوز فعالیت، ثبت معاملات و گزارشگری مالی، رعایت قوانین و مقررات و... در این شرکت‌ها، باید به شکلی که ضرورت ایجاد نماید رعایت شود. روش‌های نظارت، بازرسی و کنترل و پاسخگویی در شرکت‌های لیزینگ نیز همانند سایر کسب‌وکارهای معتبر در قالب

1. <http://etebarnews.com/fa/page/57317>.



شرکت‌های سهامی عام و خاص می‌باشد. عناصر تشکیل‌دهنده محیط حقوقی لیزینگ عبارتند از :

۴-۴-۱. ثبت هویت و مجوز فعالیت

در این مرحله شرکت‌های لیزینگ باید مراحل قانونی ثبت خود را در اداره ثبت شرکت‌ها و با دریافت مجوز ثبت از بانک مرکزی طی نمایند. شرکت لیزینگ باید بعد از به ثبت رسیدن در اداره ثبت شرکت‌ها نسبت به دریافت مجوز فعالیت از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدام نماید. این مجوز ابتدا به صورت یک‌ساله و احتمالاً در سال‌های بعد به صورت سه‌ساله و یا پنج‌ساله ارائه می‌شود.

۴-۴-۲. نظارت و ادامه فعالیت

شرکت لیزینگ باید برای ادامه فعالیت، خود را با دستورالعمل اجرایی فعالیت شرکت‌های لیزینگ که توسط بانک مرکزی ابلاغ می‌شود تطبیق دهد. در این ارتباط اساسنامه، هویت و سابقه مؤسسين، هیئت مدیره و مدیران ارشد اجرایی، طرح تجاری و گزارش چشم‌انداز، صورت‌های مالی و گزارشات فعالیت، سرمایه، روش تأمین منابع مالی و روش‌های عملیاتی و معاملاتی شرکت توسط بانک مرکزی کنترل و بازبینی می‌گردد.

در دستورالعمل اجرایی یاد شده شرکت‌های لیزینگ از نظر سطح فعالیت به سه دسته تقسیم شده‌اند. این تقسیم‌بندی شامل سرمایه ۲۰ میلیارد ریال برای اقلام سبک، سرمایه ۶۰ میلیارد ریال برای اقلام نیمه‌سنگین و سرمایه ۱۰۰ میلیارد ریال برای اقلام سنگین می‌باشد. بانک مرکزی در طول فعالیت شرکت‌های لیزینگ هر ساله آنها را مورد بازرسی قرارداده و در صورت وجود شواهدی مبنی بر عدم رعایت قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت لیزینگ‌ها و یا شکایت‌های مشتریان احتمالاً مجوز فعالیت آنها را لغو و یا تمدید نخواهد کرد.

۴-۴-۳. حسابرسی عملکرد

شرکت‌های لیزینگ معتبر و به‌خصوص شرکت‌های دارای سرمایه بالاتر از ۶۰ میلیارد ریال و همچنین شرکت‌های پذیرفته شده در بورس سالیانه توسط یکی از اعضای جامعه حسابداران رسمی مورد حسابرسی قرار می‌گیرند. رعایت استانداردهای حسابداری از الزامات این‌گونه شرکت‌ها در ثبت رخدادهای تجاری و گزارشگری مالی است.

۴-۴-۴. رسیدگی مالیاتی

در رعایت ماده (۲۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم شرکت‌های معتبر لیزینگ از طریق اعضای جامعه حسابداران رسمی و در غیراین صورت توسط سازمان امور مالیاتی مورد رسیدگی مالیاتی قرار می‌گیرند.

۴-۵ آسب‌های کلیدی

آسب‌های صنعت لیزینگ از ابعاد متفاوتی قابل بررسی است. شاید بتوان مهمترین ابعاد آن را آسب‌های قانونی و ساختاری دانست. در ادامه به تبیین این دو نوع پرداخته می‌شود:

۱-۵-۴. آسیب‌های قانونی

صنعت لیزینگ در ایران از حیث رسالت اصلی و جایگاه از آسیب‌های متعدد و از زوایای مختلفی برخوردار است. تمرکز این مطالعه بر آسیب‌شناسی در چارچوب قوانین و مقتضیات کنونی کشور بوده و نه موقعیت بالقوه و بایسته صنعت لیزینگ، که در ذیل به اختصار اشاره شده است.

۱-۵-۴-۱. نقصان و ضعف قوانین و مقررات لیزینگ

در بسیاری از کشورها فعالیت‌های لیزینگ به‌عنوان فعالیت‌های مالی و اعتباری شناخته می‌شود. لذا قوانین و مقررات خاصی برای اخذ مجوز، نحوه انجام فعالیت‌ها، نظارت مقامات پولی (بانک مرکزی) و نیز حمایت از مصرف‌کنندگان محصولات لیزینگ وجود دارد. نقصان قانون در شرایط فعلی باعث سوءاستفاده افراد محدودی شده است که به اعتبار و شهرت صنعت لیزینگ لطمه وارد نموده است.^۱

۲-۵-۴-۱. عدم شفافیت و الزامات کافی در قانون

شناسایی، نظارت و برخورد با متخلفین در حوزه وظایف سه نهاد بانک مرکزی، نیروی انتظامی و قوه قضائیه است. همان‌طور که در ماده (۲۴) دستورالعمل اجرایی لیزینگ ذکر شده است، برخورد با مؤسسات متخلف برعهده بانک مرکزی و به عاملیت نیروی انتظامی است، اما علیرغم این بیان صریح گره خوردن این مسئله با حوزه اختیارات دو نهاد دیگر باعث به‌وجود آمدن زمینه رفع مسئولیت از این نهادها و متوقف شدن اقدامات هر یک از نهادها بر اقدام نهاد دیگر شده است. این ابهام موجب عدم نظارت و رسیدگی بر وضعیت ۹۰ درصد از مؤسسات لیزینگی (بیش از ۳۰۰ مؤسسه غیرمجاز) شده است.^۲

۳-۵-۴-۱. ابهام در هویت و عملکرد لیزینگ‌ها

لیزینگ‌ها علیرغم اینکه که اقدام به جذب و تجهیز سپرده ننموده و اشتغال به عملیات بانکی ندارند، یکی از ارکان بازار غیرمتشکل پولی محسوب شده‌اند. یکی از مشکلات ناشی از طبقه‌بندی مذکور، مسائل مالیاتی این مؤسسات است. این مؤسسات مانند بسیاری از بانک‌ها اقدام به فروش اقساطی نموده، اما برخلاف بانک‌ها مشمول مالیات بر ارزش‌افزوده شده، که موجب رشد هزینه‌های آنان می‌شود.^۳ از طرف دیگر برخی از مؤسسات متخلف با فروش اقساطی خواندن فعالیت خود، مشتریان خود را در نداشتن مجوز از بانک مرکزی توجیه می‌کنند.^۴

۱. مصاحبه معاون وقت نظارت بانک مرکزی به آدرس:

<http://www.etebarnews.com/News/75628>

2. <http://www.yjc.ir/fa/news/۲۰۰/۵۲۰۶۱۲۰>

3. <http://www.etebarnews.com/News/75628>.

۴. ازجمله این موارد می‌توان به شرکت متخلف نگین خودرو آفتاب اشاره نمود. متولیان این شرکت که در ابتدا در زمینه زعفران فعالیت داشتند، و نام شرکت نگین زعفران آفتاب بود، با انجام اقدامات اداری مقدماتی نام و حوزه فعالیت شرکت خود را تغییر دادند. علیرغم ورشکستگی اول در منطقه غرب تهران فعالیت خود را در شرق تهران ادامه دادند. طبق حکم دادگاه متهمین، بیش از ۱۵۰۰ قرارداد و ۴۰۰ میلیارد ریال اموال تحصیل شده، میزان اشخاص و وجوه درگیر توسط این شرکت بوده است، صاحبان این شرکت در توجیه مشتریان خود فعالیت خود را فروش اقساطی خوانده‌اند.

<http://www.tasnimnews.com/fa/news/1394/06/18/852260>

<http://www.momtaznews.com>



۲-۵-۴. آسیب‌های ساختاری

عوامل ساختاری متعددی که برخاسته از عملکرد نهادهای حاکمیتی، شرکت‌های لیزینگ و فرهنگ مردم بوده در حوزه فعالیت لیزینگ‌ها دارای آسیب می‌باشند. در ادامه به مهمترین آنها اشاره می‌شود.

۱-۲-۵-۴. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی

الف) قانون برنامه پنجم توسعه

ماده (۹۶)

اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار است.

تبصره «۱» - ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با أخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکانپذیر است.

تبصره «۲» - کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی از قبیل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به رعایت مفاد این ماده هستند.

تبصره «۳» - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد. در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای، اعضای هیئت مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از مسئولیت مربوطه منفصل می‌گردند.

ب) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

ماده (۲)

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عهده بانک یاد شده است. مؤسسات و اشخاص فعال در این زمینه مکلفند اطلاعات لازم را در اختیار بازرسان بانک یاد شده قرار دهند.

ج) دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ (مصوب تیرماه ۱۳۸۶)

ماده (۲۴)

«در صورتی که بانک مرکزی تمام یا بخشی از فعالیت یک شخص حقیقی یا حقوقی (اعم از انتفاعی یا غیرانتفاعی) را مصداق عملیات لیزینگ بدون مجوز تشخیص دهد، با هماهنگی نیروی انتظامی اقدامات لازم جهت متوقف نمودن فعالیت‌های شخص، شرکت یا مؤسسه را به مورد اجرا خواهد گذاشت».

بانک مرکزی علاوه بر عدم ایفای وظایف نظارتی خود در این بخش، توان پیش‌بینی و رصد این

مؤسسات را ندارد. همان‌طور که در بالا ذکر شد، مؤسسات واسپاری با ریسک‌های متنوعی روبرو هستند که اقتضای جلوگیری از ورشکستگی و پیامدهای آن نیازمند توانمندی و استمرار نظارتی بوده که بانک مرکزی از این امر محروم است.^۱

مبتنی بر مواد و تبصره‌های قانون‌های برنامه پنجم توسعه و بازار غیرمتشکل پولی و دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ وظیفه نظارت و برخورد با متخلفین بازار غیرمتشکل پولی برعهده بانک مرکزی است. اما مسئول مربوطه این بانک نظارت و رسیدگی مؤسسات لیزینگ متخلف را مسئولیت خود نمی‌داند.^۲

۲-۵-۴. ابهام و پیچیدگی محاسبات اقساط و جریمه پرداخت

در بررسی مؤسسات متخلف واسپاری به دلیل ابهام و پیچیدگی نحوه تعیین میزان سود تسهیلات دریافتی و همچنین نابسامانی در نحوه گرفتن جریمه دیرکرد اقساط وام اعطایی، اعتراض‌های گسترده‌ای از سوی مردم به مسئولان این شرکت وارد شده است. در این بررسی میزان جریمه تعلق گرفته به یک روز تأخیر در اقساط ۳ میلیون ریال بوده است.^۳

۲-۵-۴. گران بودن قیمت محصولات لیزینگ

منابع مالی سنتی شرکت‌های لیزینگ شامل سرمایه و تسهیلات بانکی است. گسترش صنعت لیزینگ نیازمند تأمین منابع مالی با قیمت مناسب است. نرخ تسهیلات بانکی با توجه به طبقه‌بندی فعالیت‌های لیزینگ در بخش خدمات، بالاست و اعمال محدودیت سقف تسهیلات فردی و گروهی توسط بانک‌ها مانع جدی برای توسعه فعالیت می‌باشد. با توجه به نرخ تورم در سال‌های اخیر، بالا بودن نرخ تسهیلات بانکی و مشکلات تأمین منابع مالی کافی، قیمت محصولات لیزینگ بالاست که موجب عدم استقبال چشمگیر مردم شده است.

۲-۵-۴. مشکلات حقوقی و قضایی

مزیتی که باعث توسعه چشمگیر صنعت لیزینگ در دنیا شده است، حفظ مالکیت دارایی مورد اجاره برای موجر است. این امر باعث می‌شود که هر زمان مستأجر اقساط اجاره را پرداخت نکند، موجر بتواند دارایی را پس بگیرد. در نتیجه شرکت‌های لیزینگ عموماً وثیقه دیگری به غیر از دارایی مورد اجاره ندارند که این موضوع، موجب کاهش هزینه‌های جانبی معاملات لیزینگ می‌شود. در ایران به دلیل اطاله دادرسی و رویه‌های حقوقی فعلی، استرداد دارایی مورد اجاره، در صورت عدم ایفای تعهدات از سوی مستأجر، با

۱. مراجعه به اظهارات مسئولین این بانک، بررسی پژوهش‌های این بانک و کاوش در بخش بازار غیرمتشکل پولی سایت بانک مرکزی مستنداتی در تأیید ادعای مذکور است. برای مثال در بخش بازار غیرمتشکل سایت مذکور، حتی نامی از مؤسسات واسپاری و لیزینگ وجود ندارد!

<http://nbfi.cbi.ir/>

۲. مصاحبه معاون نظارت بانک مرکزی؛ آقای حمید تهرانفر در گفتگوی خبری در ۷ خردادماه ۱۳۹۲.
«این بانک فقط بر مؤسسات و لیزینگ‌های مجاز نظارت دارد و وظیفه نظارت بر مؤسسات غیرمجاز را ندارد».

<http://www.donya-e-eqtasad.com/news/884085/>

3. <http://alef.ir/vdcjtheh.uqeyhzsffu.html?90993>



مشکلات زیادی مواجه می‌باشد. در نتیجه شرکت‌های لیزینگ برای کاهش ریسک ناگزیر از اخذ تضمین‌ها و وثایق اضافی می‌باشند^۱.

یکی از مشکلات دیگر ناشی از رویه راهنمایی و رانندگی است. طبق روش فعلی، شماره‌گذاری خودروها به نام مستأجر و نه مالک، یعنی شرکت لیزینگ، صورت می‌گیرد. در نتیجه مستندات و شواهد مربوط مالکیت خودرو توسط شرکت‌های لیزینگ در ابهام جدی قرار دارد. علاوه بر این در مواردی که مستأجر برخلاف تعهدات قرارداد اجاره مثلاً اقدام به حمل مواد مخدر نماید، دادگاه‌ها خودرو را توقیف می‌نمایند و قرارداد اجاره را نادیده گرفته و در واقع دارایی شرکت لیزینگ را مصادره می‌کنند.

مشکل حقوقی دیگر در مورد دارایی‌های اجاره‌ای آن دسته از دارایی است که فاقد سند مالکیت هستند. برای مثال ماشین‌آلات صنعتی سند مالکیت ندارد و در زمان فروش نیز عموماً خریدار، فاکتور فروش را طلب نکرده و تلاشی برای احراز مالکیت آن به عمل نمی‌آورد. در نتیجه اجاره‌کننده می‌تواند دارایی مورد اجاره را که مالک آن نیست، بفروشد. این مشکل نیز باعث شده است که شرکت‌های لیزینگ تضمین‌های اضافی اخذکنند که منجر به افزایش هزینه‌ها و قیمت محصولات لیزینگ می‌گردد.

۵-۲-۴-۵. مشکلات مالیاتی

قراردادهای اجاره عملیاتی یا عادی از لحاظ مالیاتی مشکل خاصی ندارد. ولی در مورد قراردادهای اجاره سرمایه‌ای مشکلات زیادی وجود دارد. علیرغم اشاره به این نوع قراردادها در قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰ و پذیرش هزینه استهلاک دارایی‌های اجاره‌ای به‌عنوان هزینه قابل قبول، نحوه برخورد با هزینه‌های مالی ابهام جدی دارد. علاوه بر این که شمول یا عدم شمول مالیات‌های تکلیفی به اقساط اجاره این نوع قراردادها نیز مشخص نیست و سلیقه‌ای برخورد می‌شود. مسائل مالیاتی لیزینگ یا اجاره به شرط تملیک اموال غیرمنقول (ساختمان) نیز تاکنون حل نشده است. بالا بودن هزینه‌های مالیاتی باعث شده است لیزینگ غیرمنقول کمتر مورد استقبال قرارگیرد، هر چند که تقاضای بالقوه در این بخش وجود دارد.

۶-۲-۴-۵. ناکافی بودن دانش فنی

شرکت‌هایی لیزینگ فعالیت‌های بین‌المللی نداشته و با شرکت‌های صاحب دانش فنی خارجی نیز مشارکت ندارند. اغلب متخصصین این صنعت تجربه عملیات داخلی و قراردادهای لیزینگ ساده را دارند لیزینگ اهرمی، لیزینگ سندیکایی، لیزینگ بین‌المللی و زمینه‌هایی همچون لیزینگ هواپیما و کشتی، لیزینگ تجهیزات نفتی و... نیازمند دانش فنی و تخصص خاصی است و پیچیدگی‌ها و ظرافت‌هایی دارد، که شرکت‌های داخلی تجربه و دانش کافی ندارند.

۱. در برخی از کشورها مثل عمان، دادگاه‌ها شعب خاصی برای این نوع دعاوی اختصاص داده‌اند و معمولاً رسیدگی به پرونده‌هایی نظیر اجاره که مالک دارایی مشخص است، در اولویت قرار می‌گیرد و در زمان بسیار کوتاهی انجام می‌شود.

۷-۲-۵-۴. عدم شناخت کافی از صنعت لیزینگ در جامعه

نبود شناخت کافی از صنعت لیزینگ موجب عدم آگاهی و سوء تفاهم‌های زیادی در بین مردم شده و اعتماد آنان را سلب نموده است.

۶-۴. جمع‌بندی آسیب‌شناسی لیزینگ

شرکت‌های لیزینگ نیز همانند سایر واحدهای تجاری مشمول رویه‌ها، استانداردها، مقررات و قوانین مربوطه هستند. بنابراین نحوه ثبت، اخذ مجوز فعالیت، ثبت معاملات و گزارشگری مالی، رعایت قوانین و مقررات و... در این شرکت‌ها، باید به شکلی که ضرورت ایجاد نماید رعایت شود. قانون بازار غیرمتشکل پولی و آیین‌نامه اجرایی مربوط به لیزینگ به تبیین برخی از وظایف و حقوق این صنعت پرداخته‌اند که البته دارای نقصان است.

صنعت لیزینگ در ایران از حیث رسالت اصلی کارآیی‌های آن دارای معضلات متفاوتی است. تمرکز این مطالعه بر آسیب‌شناسی درچارچوب قوانین و مقتضیات کنونی کشور بوده و نه موقعیت بالقوه و بایسته صنعت لیزینگ، که در ذیل به اختصار اشاره شده است:

الف) نقصان قانون و مقررات لیزینگ

ب) عدم شفافیت و الزامات کافی در قانون

شناسایی، نظارت و برخورد با متخلفین در حوزه وظایف سه نهاد بانک مرکزی، نیروی انتظامی و قوه قضائیه است علیرغم بیان صریح گره‌خوردن این مسئله با حوزه اختیارات دو نهاد دیگر باعث به‌وجود آمدن زمینه رفع مسئولیت از این نهادها و متوقف شدن اقدامات هر یک از نهادها بر اقدام نهاد دیگر شده است. این ابهام موجب عدم نظارت و رسیدگی بر وضعیت ۹۰ درصد از مؤسسات لیزینگی (بیش از ۳۰۰ مؤسسه غیرمجاز) شده است.

ج) عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی

بانک مرکزی علاوه بر عدم ایفای وظایف نظارتی خود در این بخش، توان پیش‌بینی و رصد این مؤسسات را ندارد. همان‌طور که در بالا ذکر شد، مؤسسات واسپاری با ریسک‌های متنوعی روبرو هستند که اقتضای جلوگیری از ورشکستگی و پیامدهای آن نیازمند توانمند و استمرار نظارتی بوده که بانک مرکزی از این امر محروم است.

د) ابهام در هویت و عملکرد مؤسسات واسپاری

این مؤسسات مانند بسیاری از بانک‌ها اقدام به فروش اقساطی نموده، اما برخلاف بانک‌ها مشمول مالیات بر ارزش‌افزوده شده، که موجب رشد هزینه‌های آنان می‌شود. از طرف دیگر برخی از مؤسسات متخلف با فروش اقساطی خواندن فعالیت خود، مشتریان خود را در نداشتن مجوز از بانک مرکزی توجیه می‌کنند.



ه) ابهام و پیچیدگی محاسبات اقساط و جریمه پرداخت

در بررسی مؤسسات متخلف واسپاری به دلیل ابهام و پیچیدگی نحوه تعیین میزان سود تسهیلات دریافتی و همچنین نابسامانی در نحوه گرفتن جریمه دیرکرد اقساط وام اعطایی و پیش دریافت زمینه تخلف بسیاری از مؤسسات فراهم شده است.

نتیجه گیری

بازار غیرمتشکل پولی در ایران متشکل از چهار بخش صندوق‌های قرض‌الحسنه، مؤسسات اعتباری (تعاونی‌های اعتبار)، صرافی‌ها و لیزینگ‌هاست. طبق اظهارات صورت گرفته در مقطعی حداقل ۲۰ درصد از حجم نقدینگی کشور در این بخش فعالیت داشته است^۱. لذا توانایی ایفای نقش مهمی در بازار پول و سیاست‌های پولی دارد. سهولت نقدشوندگی دارایی‌ها در این بازار به اهمیت نقش این بازار بالاخص در شرایط خاص مانند شوک اخیر ارزی افزوده است.

پرواضح است که نمی‌توان فراز و فرودهای نرخ برابری ارز در آن برهه زمانی را مستقل از حجم نقدینگی موجود این بازار دانست. ظرفیت اثرگذاری این بازار محدود به نرخ ارز نبوده، بلکه چه بسا نقش آن در سیاستگذاری پولی بسیار مهمتر بوده تا جایی که رهبری قیمتی نرخ سود بانکی را به این بازار نسبت داده‌اند. علاوه بر اهمیت مذکور، توانایی‌های بالقوه این بازار در کمک به رفاه اجتماعی اقشار کم درآمد و کمک به چرخه تولید (در دو بخش صندوق‌های قرض‌الحسنه و لیزینگ‌ها) قابل انکار نمی‌باشد. شایسته است در کنار بیان مزایا و اهمیت ارکان این بازار از خطرها، آسیب‌های احتمالی، مشکلات و زمینه توسعه و تکامل این بازار غفلت نشود. آسیب‌شناسی این بازار حاکی از آنست که بخشی از مشکلات به‌وجود آمده ریشه در تمایل به گسترش صندوق‌ها و مؤسسات و نبود لوازم ضروری و کافی کشور برای پاسخ به این خواسته فعالان است. در فرآیند تبدیل صندوق‌های قرض‌الحسنه به بانک موانع زیادی به‌صورت داخلی و خارجی وجود دارد که بر تبدیل و فعالیت بانک تأثیر اساسی می‌گذارند. تعدادی از این موانع به‌شرح ذیل است:

۱. جهت تغییر و انحلال مؤسسات در قانون تجارت به وضوح قوانینی بیان شده است، ولی درباره تبدیل و تطبیق مؤسسات در برخی انطباق‌ها مسیر مشخصی در نظر گرفته نشده است.
۲. نبود ضوابط لازم در جهت اعطای مهلت به مؤسسات برای انطباق شاخص‌ها با مقررات پولی و بانکی مانند تعدیل املاک، نسبت کفایت سرمایه، نسبت سرمایه‌گذاری‌ها و ...
۳. مشکلات ناشی از نگرش کارکنان صندوق‌ها در تبدیل شدن صندوق به بانک.

۱. اظهارات رئیس کل بانک مرکزی کشور در در حاشیه اولین نشست هم‌اندیشی مبارزه با جرم پولشویی، ۱۳۹۴/۱۲/۱۰ به نقل از:

بحران‌های اخیر که به خاطر مؤسسات متخلفی مانند میزان، ثامن الحجج، فرشتگان و... به وجود آمده و هزینه‌های قابل توجهی را به سلامت و سرمایه اعتماد نظام پولی کشور وارد نمود، از جمله مصادیق این مخاطرات است. نتایج این تحقیق حاکی از آن است که نقصان، ابهام و ضعف قوانین، نبود الزامات اجرایی کافی در قوانین، سهل‌انگاری بانک مرکزی در نظارت و برخورد با متخلفین، ضعف توانایی‌های فنی نظارتی بانک مرکزی، نفوذ ذینفعان و غلبه قدرت بر قاعده و کمبودهای نظری از جمله آسیب‌های مهم این بازار هستند. در انتها به مهمترین آسیب‌های هر بخش اشاره می‌شود:

۱. صندوق‌های قرض الحسنه

- الف) عدم تخصص مدیران صندوق‌ها،
- ب) ابهام، پراکندگی و تغییرات متعدد در نظارت بر صندوق‌ها،
- ج) عدم رعایت استانداردهای بین‌المللی در خصوص نسبت‌های مالی توسط صندوق‌ها،
- د) فقدان متولی و حامی خاص،
- ه) اثرپذیری نظارت از فشارهای سیاسی و اقتصادی.

۲. تعاونی‌های اعتبار

- الف) اطاله وضع مقررات و سوءاستفاده تعاونی‌های اعتبار از این فرصت،
- ب) عدم جامعیت قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی،
- ج) ضعف نظارت یا عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر تعاونی‌های اعتبار،
- د) گسترش و ایجاد شعب جدید توسط تعاونی‌های اعتباری چندشعبه‌ای و عدم برخورد مناسب و بهنگام با این پدیده،
- ه) فقدان برنامه‌ریزی مناسب جهت جلوگیری از حربه سوءاستفاده از مسائل امنیتی؛ پتانسیل اجتماعات مردمی، نزدیکی انتخابات و... باهدف فرار یا مقابله با قانون توسط تعاونی‌های اعتبار متخلف،
- و) ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطین،
- ز) اخلال در سیاست‌های پولی، بالا بردن هزینه تولید و انحراف منابع،
- ح) ایجاد ریسک توسط مؤسسات پولی غیرمجاز برای شبکه بانکی،
- ط) عدم بررسی رعایت اصول بانکداری (سرمایه اولیه مؤسسه، مؤسسان و اهداف مؤسسه، دستورالعمل سقف و شرایط اعطای تسهیلات اعتباری کلان به اشخاص، دستورالعمل‌ها و شرایط مجموع زیان‌های سنواتی، دستورالعمل‌ها و شرایط خرید دارایی‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری‌ها، الزام به پرداخت سپرده قانونی به بانک مرکزی) توسط تعاونی‌های اعتبار غیرمجاز.

۳. صرافی‌ها

- الف) آسیب‌های قانونگذاری: ابهام و عدم تصریح در قانون، تعارض با سایر قوانین و مقررات تسهیل



پولشویی در مناطق آزاد،

- ب) فقدان ضمانت اجرا و نبود الزام اجرایی کافی برای ثبت همه فعالیت‌های صرافیه،
ج) وجود زمینه سوءاستفاده بانک‌ها در توزیع ارز،
د) اعمال محدودیت نامناسب بر صرافیه‌های تضامنی،
ه) منوط شدن تعقیب کیفری به اقدام بانک مرکزی،
و) نامعین بودن نقش نیروی انتظامی،
ز) عدم بازدارندگی قانونگذاری ناشی از ضعف ساختاری،
ح) آسیب‌های عملکردی نهادهای ناظر: ضعف نظارت بر نقل و انتقال ارزی، عدم رصد حساب‌های بانکی
فعالان ارزی در مناطق آزاد، مداخله نهادهای صنفی نظیر اتحادیه صنف طلا، جواهر، سکه و صراف در
امور حاکمیتی صرافیه‌ها.

۴. لیزینگ‌ها

- الف) ریسک‌های متعدد ناشی از فعالیت لیزینگ‌ها،
ب) عدم شناخت کافی از صنعت لیزینگ در جامعه،
ج) ناکافی بودن دانش فنی لیزینگ‌ها،
د) مشکلات مالیاتی، مشکلات حقوقی و قضایی،
ه) گران بودن قیمت محصولات لیزینگ،
و) ابهام و پیچیدگی محاسبات اقساط و جریمه پرداخت،
ز) عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر لیزینگ‌ها،
ح) ابهام در هویت و عملکرد مؤسسات واسپاری،
ط) عدم شفافیت و الزامات کافی در قانون، نقصان و ضعف قوانین و مقررات لیزینگ.

پیوست - لیزینگ‌ها

۱. انواع لیزینگ^۱

لیزینگ دارای انواع متفاوتی بوده و چه بسا به اقتضای نوآوری و اختراع محصولات، از تنوع بیشتری نیز برخوردار شود. در ذیل به معرفی مهمترین انواع آن پرداخته می‌شود.

۱-۱. لیزینگ مالی یا سرمایه‌ای:

در این نوع لیزینگ، «موجر» صرفاً تأمین‌کننده منابع مالی لازم برای خرید تجهیزاتی است که از پیش توسط متقاضی (مستأجر) انتخاب شده و لکن موجر هیچ‌گونه مسئولیتی نسبت به تعمیر و نگهداری تجهیزات مورد اجاره ندارد، در این نوع لیزینگ به مستأجر اختیار داده شده است که پس از خاتمه قرارداد و پرداخت کلیه اقساط مال‌الاجاره، در صورت تمایل پس از پرداخت «ارزش باقی‌مانده» (Residual value)، قانوناً مالک تجهیزات شود. (اجاره به اختیار تملیک).

۱-۲. لیزینگ عملیاتی (بهره‌برداری):

در این نوع لیزینگ، قرارداد با مستأجر صرفاً به قصد بهره‌برداری از حق انتفاع کالا، منعقد می‌گردد و در پایان مدت قرارداد، مورد اجاره عیناً به «موجر» مسترد می‌گردد، در این نوع لیزینگ معمولاً ۱۰۰ درصد بهای مورد اجاره توسط موجر تأمین می‌گردد. کالاها و تجهیزات این نوع لیزینگ عمدتاً از نوع «کالاهای سرمایه‌ای» و نسبتاً گرانقیمت و دارای عمر مفید طولانی است.

۱-۳. لیزینگ کمک فروش:

براساس این روش، بین شرکت لیزینگ (موجر) و شرکت تولیدکننده - عرضه‌کننده توافق می‌گردد که بر اساس آن تولیدکننده یا عرضه‌کننده تمایل و موافقت خود را جهت واگذاری بخشی از کالاهای تولیدی یا تجاری خود به صورت نقد یا اقساط اعلام و عرضه می‌نماید و از این طریق، چرخه تولید یا گردش فروش خود را افزایش می‌دهد. شرکت لیزینگ نیز محصولات یا کالاهای مورد توافق را بر اساس تفاهم به عمل آمده در چارچوب قراردادهای اجاره اعتباری (لیزینگ) به متقاضیان واگذار می‌نماید. در این نوع لیزینگ معمولاً فروشنده موافقت می‌نماید درصدی را به عنوان تخفیف تجاری به شرکت لیزینگ بدهد.

- لیزینگ برون مرزی

در این نوع از عملیات لیزینگ طرف‌های لیزینگ، هریک در بیش از یک کشور قرار دارند، به عبارت دیگر ممکن است «مؤسسه لیزینگ» در یک کشور، «متقاضی» در کشور ثانی و «تولیدکننده - عرضه‌کننده» در کشور ثالث باشند. این نوع قراردادهای لیزینگ به دلیل پیچیدگی عملیات ناشی از تفاوت مقررات بانکی، گمرکی و مالیاتی و... در هر کشور و نیز مقررات ICC و WTO و... دارای مشکلات و موانع

1. http://shadeleasing.com/fa/leasing_types.html



مخصوص به خود است و معمولاً اندازه مالی (سایز) این نوع عملیات نیز بسیار بالاست.

- لیزینگ اهرمی

در این نوع عملیات، مؤسسه لیزینگ فقط قسمت کوچکی (حدود ۲۰ تا ۴۰ درصد) از بهای خرید را از منابع خود تأمین می‌نماید و بقیه منابع توسط یک یا چند مؤسسه سرمایه‌گذار مانند مؤسسات بیمه، شرکت‌های سرمایه‌گذاری، صندوق‌های بازنشستگی، بنیادهای مالی یا سایر شرکت‌های لیزینگ تأمین می‌گردد و معمولاً به‌وسیله کارگزار معتبری عاملیت می‌یابد و بدین منظور کلیه تجهیزات مورد نظر در رهن کارگزار قرار گرفته و حق وصول اقساط اجاره و سایر منافع به او واگذار می‌شود.

- فروش اقساطی

یکی از انواع تأمین مالی و مشابه لیزینگ است که شرکت مالک کالا، کالاهای مورد نیاز متقاضیان را خریداری و به‌موجب قرارداد معین به متقاضی واگذار می‌کند (انتقال مالکیت و فروش) و در مقابل متقاضی (خریدار) موظف است اقساط بدهی (اصل+سود) را طی اقساط معین به فروشنده بپردازد، این نوع تأمین مالی عمدتاً برای کالاهای مصرفی بادوام (اقلام کوچک) و جهت «مصرف‌کنندگان» و برای قراردادهای «کوتاه‌مدت» کاربرد دارد.

- لیزینگ مصرف‌کننده

لیزینگ مصرف‌کننده مشابه فروش اقساطی است ولی در قالب قرارداد لیزینگ (اجاره اعتباری) در این نوع قراردادها، اگرچه مصرف‌کننده عملاً مالک کالا است، ولی از نظر حقوقی انتقال مالکیت رسمی پس از پرداخت کل اقساط اجاره صورت می‌گیرد. هدف از انجام این نوع لیزینگ، تأمین مالی قشر متوسط جامعه و نوع این دسته کالاها مانند اتومبیل است.

- لیزینگ خرید و اجاره مجدد (لیزبک)

براساس این روش، متقاضی به‌منظور تأمین سرمایه در گردش (نقدینگی) مورد نیاز خود، ماشین‌آلات، تجهیزات، غیرمنقول یا هر دارایی ثابت متعلق به خود را به شرکت لیزینگ انتقال رسمی می‌دهد (می‌فروشد) و شرکت لیزینگ مجدداً همان کالا را در قالب قرارداد اجاره اعتباری (لیزینگ) به متقاضی (مستأجر) واگذار می‌نماید. در پایان قرارداد، مشابه لیزینگ «اجاره به‌شرط تملیک» مجدداً مالکیت مورد اجاره به فروشنده یا واگذارکننده آن (مستأجر) تعلق خواهد گرفت.

- لیزینگ اقلام بزرگ

برخلاف لیزینگ «مصرف‌کننده» و «فروش اقساطی» که معمولاً برای اقلام کوچک (با قیمت‌های نسبتاً پایین) به‌کار می‌رود، لیزینگ اقلام بزرگ (Big Ticket) به اقلام بزرگ مانند کشتی و هواپیما و لوکوموتیو اختصاص می‌یابد.

- اجاره به‌شرط تملیک

نوعی لیزینگ مالی است که بر اساس آن، با انعقاد قرارداد اجاره (لیزینگ)، «موجر» متعهد و مکلف است در صورت پرداخت کلیه اقساط اجاره ازسوی مستأجر، «مورد اجاره» را به «مستأجر» منتقل نماید. این نوع

لیزینگ در شرایطی که نرخ تورم بالاست، به‌ویژه برای کالاهای سرمایه‌ای و بزرگ به نفع مستأجر است.

۲. خدمات صنعت لیزینگ^۱

خدمات متعددی برای صنعت لیزینگ متصور است، در ادامه به ۵ مورد از این خدمات اشاره می‌شود.

– لیزینگ ابزار توسعه سرمایه‌گذاری ملی

لیزینگ به دلیل تطبیق با قانون بانکداری بدون ربا و ریشه‌های فقهی و اسلامی آن، ابزار مناسبی جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های جدید است. لیزینگ اهرمی، لیزینگ سندیکایی و لیزینگ مرزگذر، ابزارهای تأمین مالی پروژه (Project Financing) می‌باشد. لیزینگ به‌عنوان جایگزین قراردادهای فاینانس در کشورهای اسلامی به‌طور گسترده در تأمین مالی پروژه‌های نیروگاهی، پتروشیمی، احداث بزرگراه و... استفاده می‌شود. در بسیاری از کشورها لیزینگ بخش عمده ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز صنایع کوچک و متوسط (SME) را تأمین می‌نماید به‌طوری‌که لیزینگ تا ۴۰ درصد ساختارهای سرمایه‌ای برخی شرکت‌ها در جوامع توسعه‌یافته را تشکیل می‌دهد.^۲

– لیزینگ ابزار رونق اقتصادی

صنعت لیزینگ از طریق کمک به فروش کالاهای سرمایه‌ای و بادوام می‌تواند به رشد و شکوفایی شرکت‌های تولیدی کمک مؤثری نماید و ابزاری برای رونق اقتصادی باشد. این روش به دلیل عدم تزریق مستقیم منابع مالی به متقاضی و پیشگیری و بازدارندگی این روش از ورود مستقیم منابعی که به صورت تسهیلات به بازار سفته بازی، واگذاری می‌شود، دارای خاصیت ضد تورمی است. از یکسو (خصوصاً) در روش لیزینگ کمک فروش) به چرخه تولید و افزایش حجم آن کمک می‌کند و از سوی دیگر از طریق ایجاد تسهیلات به افزایش تولید، افزایش اشتغال، افزایش تولید ناخالص داخلی و تعادل قیمت‌ها به‌عنوان یک اهرم ضد تورمی عمل می‌نماید.

– لیزینگ ابزار رفاه اجتماعی

صنعت لیزینگ تسهیلاتی فراهم می‌کند که خانوارها بتوانند به کالاهای سرمایه‌ای و با دوام مورد نیاز دسترسی پیدا کنند و از محل درآمدهای آتی اقساط اجاره را پرداخت کنند. لیزینگ مصرف‌کننده (Consumer lease) به صورت خرده بانکداری موجب تأمین اعتبار مصرف‌کنندگان و افزایش قدرت خرید، کاهش فشار نقدینگی و برخورداری از امکان آینده در حال می‌گردد و در نتیجه رفاه نسبی و رضایت اجتماعی را به دنبال دارد.

– لیزینگ ابزار تأمین تجهیزات و ابزار کار دولتی

در بسیاری از کشورها شهرداری‌ها، مؤسسات دولتی و وزارتخانه‌ها بخش زیادی از تجهیزات و ابزار مورد

۱. اولین همایش صنعت لیزینگ: علی رحمانی، فرصت‌ها و چالش‌ها، حسابدار، ش ۱۶۷.
 ۲. http://shadeleasing.com/fa/leasing_advantages.html



نیاز را در قالب قراردادهای لیزینگ تأمین می‌کنند.

– کمک به سامان‌یابی بازار غیرمتشکل پولی

شرکت‌های لیزینگ خلأ خاصی را که در جامعه موجود بود پر کردند و بخشی از نیازهای جامعه را که قبلاً از طریق بازار سیاه پول تأمین می‌شد، پوشش دادند. لیزینگ‌ها بخشی از اقتصاد زیرزمینی را متوقف کردند. آنها با شفاف کردن فعالیت‌ها، زمینه نظارت دولت و پرداخت مالیات را فراهم کردند.

۳. عوامل ریسکی و آسیب‌زا در لیزینگ

مؤسسات فعال در عرصه پولی و مالی همواره با ریسک‌ها، مشکلات ساختاری و قانونی متعددی مواجهند. در ادامه به عوامل ریسک، آسیب‌های قانونی و آسیب‌های ساختاری اشاره می‌شود.

– عوامل ریسک در لیزینگ

مؤسسات واسپاری مانند سایر فعالان حوزه مالی با ریسک‌های متنوع از جمله ریسک اعتباری، ریسک نقدینگی، ریسک نرخ سود منابع مالی و تسهیلات، ریسک رعایت یا قانونی، ریسک معاملاتی یا عملیاتی، ریسک شهرت، ریسک مدیریت پرتفوی، ریسک کاهش ارزش سرمایه‌گذاری‌ها، ریسک تغییر در شرایط اقتصادی و سیاسی، ریسک تغییر در سیاست‌های پولی و مالی دولت مواجه بوده که به اختصار در ادامه اشاره خواهد شد.

– ریسک اعتباری

ریسک اعتباری در صنعت لیزینگ از سه بخش تشکیل شده است:

الف) ریسک مشتری (مستأجر): این ریسک به زیان احتمالی ناشی از عدم ایفای تعهدات مشتریان (پرداخت اقساط اجاره در سررسید یا ارزش اقساط تضمین شده دارایی یا خرید دارایی در پایان قرارداد به قیمت معین) مربوط است.

ب) ریسک دارایی مورد اجاره: دارایی مورد اجاره وثیقه اصلی یک قرارداد اجاره است. ریسک‌های اصلی دارایی مورد اجاره شامل امکان و مشکلات باز پس گرفتن دارایی مورد اجاره از مستأجر، زمان و هزینه‌های احتمالی مربوط به فروش دارایی مورد اجاره و عدم تطابق بین ارزش بازار دارایی و تعهدات باقی مانده مستأجر است.

ج) ریسک تأمین‌کننده / فروشنده: این ریسک به زیان ناشی از عدم توانایی فروشنده در تحویل به موقع یا کارکرد صحیح دارایی مورد اجاره مربوط است. تأخیر در تحویل به موقع دارایی یا ایرادات بعدی که مانع بهره‌برداری از دارایی مورد اجاره می‌شود، بر توانایی پرداخت مستأجرین تأثیر جدی دارد. مدیریت و کنترل ریسک اعتباری مستلزم موارد زیر است:

– کنترل روش‌های تصویب اعتبار و اعتبارسنجی مستأجر و ضامنین در ارکان اعتباری،

– استعلام کلیه مستأجرین از سیستم بانکی در خصوص نداشتن اقساط معوق و چک برگشتی،

- توجه خاص به وضعیت‌های ریسکی و فعالیت در بخش‌هایی که دارای ریسک کمتر هستند،
- ایجاد بانک اطلاعاتی در مورد مطالبات معوق و قراردادهایی که از طریق تملک مورد اجاره، وثیقه
یا استفاده از بیمه اعتباری تسویه شده‌اند.

- اخذ وثایق معتبر بانکی و ملکی و نیز استفاده از پوشش بیمه اعتباری،
- رتبه‌بندی براساس روش‌های جاری، موارد «الف» تا «ه» در لیزینگ به نحو سیستماتیک اجرا می‌شود.

- ریسک نقدینگی

ریسک نقدینگی به عواقب ناشی از احتمال فقدان نقدینگی کافی برای ایفای تعهدات در سررسیدهای معین مربوط است. مدیریت ریسک نقدینگی عمدتاً از طریق تخصیص بهینه دارایی‌ها و تکنیک تناسب جریان‌های نقدی ورودی و خروجی انجام می‌شود. خط‌مشی تخصیص دارایی‌ها باید بر مبنای تنوع‌بخشی پرتفوی اعتباری و اختصاص بخشی از منابع به دارایی‌های نزدیک به نقد مثل اوراق مشارکت یا سپرده‌های سرمایه‌گذاری نزد بانک‌ها یا اوراق سهام سریع‌ال معامله بورسی باشد.

- ریسک نرخ سود

این ریسک به زیان احتمالی ناشی از تغییرات نرخ سود ارتباط دارد. تغییر نرخ سود بر درآمدها، هزینه‌ها و نیز ارزش دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت لیزینگ مؤثر است. شرکت‌های لیزینگ که در قالب قرارداد عاملیت با تولیدکنندگان یا دارندگان منابع مالی فعالیت می‌کنند، از تغییر نرخ سود کمتر متضرر یا منتفع می‌شوند، زیرا آنها در ازای اداره قرارداد و وصول اقساط کارمزدی دریافت می‌کنند و این کارمزد عموماً قابل استرداد نیست.

- ریسک رعایت یا قانونی

این ریسک ناشی از عدم رعایت قوانین، مقررات، روش‌های اجرایی و استانداردهای اخلاقی است. ریسک قانونی ممکن است ناشی از ریسک عملیاتی باشد و سازوکار مؤثر مدیریت آن منجر به کاهش ریسک قانونی شود. با ابلاغ به موقع قوانین و مقررات و نظارت بر اجرای آن و استفاده از مشاوران حقوقی، این ریسک کنترل و مدیریت می‌شود.

- ریسک شهرت

این ریسک ناشی از احتمال مخدوش شدن اعتبار صنعت یا شرکت لیزینگ به دلیل وجود کاستی‌ها در شیوه‌های کار و یا عدم رعایت قوانین و مقررات است.

- ریسک معاملاتی یا عملیاتی

این ریسک ناشی از احتمال عدم کفایت یا ایجاد مشکل در فرآیندها و کنترل‌های شرکت لیزینگ است که با تکنولوژی، کارکنان، ساختار سازمانی و سایر عوامل مؤثر در اداره شرکت مرتبط است.
ریسک‌های عملیاتی به راهبردها و سیستم‌های داخلی و روش‌های کنترلی شرکت لیزینگ مربوط است و مدیریت آن مستلزم توجه و دقت مدیران ارشد در انتخاب درست راهبردها و طراحی و استقرار



فرآیندها و سیستم‌ها و روش‌های کنترلی مناسب می‌باشد.

– ریسک مدیریت پرتفوی

کیفیت ضعیف ارزیابی پروژه‌ها، پایش ضعیف بدهی‌های معوق، مستندسازی‌های ناکافی یا نامناسب و سایر ضعف‌های مدیریتی، همگی می‌تواند کیفیت مدیریت پرتفوی شرکت را تحت تأثیر قرار دهد. مهارت و قابلیت ارزیابی یک پروژه به صورتی کارآ، شناسایی عوامل ریسک، گزارش آنها و پایش دقیق عملکرد از برنامه‌های اساسی شرکت است و در سال اخیر بهبود داشته است.

ممکن است به علت کاهش کیفیت دارایی‌ها و نیاز به ذخایر اضافی، لازم باشد که سود کاهش یابد. اگرچه از پوشش‌های بیمه‌ای و اخذ تضمین‌های کافی در قراردادهای لیزینگ استفاده می‌شود، ولی امکان سوخت و یا تعویق اقساط نیز در حد پایین وجود دارد.

– ریسک کاهش ارزش سرمایه‌گذاری‌ها

ریسک کاهش ارزش سرمایه‌گذاری‌ها در شرایط رکود بازار سرمایه یکی از مهمترین ریسک‌های موضوعه به شمار می‌رود.

– ریسک تغییر در شرایط اقتصادی و سیاسی

تغییر در شرایط اقتصادی می‌تواند بر تقاضا برای نوع تأمین مالی ارائه شده توسط شرکت تأثیر داشته باشد. رکود در فعالیتهای اقتصادی یا عدم اطمینان می‌تواند منجر به رکود و کاهش تقاضا برای اعطای وام در بخش صنعت شود.

به‌طور کلی، ریسک تغییر در شرایط اقتصادی و سیاسی در مورد کلیه مؤسسات مالی فعال در کشور وجود دارد، اما از طریق آگاهی از شرایط و اتخاذ اقدامات به موقع می‌توان آثار نامساعد را کاهش داد.

– ریسک تغییر در سیاست‌های پولی و مالی دولت

سودآوری یک مؤسسه مالی مستقیماً به سیاست‌های پولی و مالی کشوری بستگی دارد که شرکت در آن فعالیت می‌کند. اعمال سیاست‌های پولی و یا مالی توسط دولت در هر برهه از زمان می‌تواند بر قابلیت سودآوری شرکت تأثیرگذار باشد.

دولت درصدد اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی و خصوصی‌سازی شرکت‌ها و مؤسسات از جمله بانک‌ها می‌باشد. کارآیی سیستم‌های مالی می‌تواند منجر به کاهش نرخ کلی وام‌دهی شود. هزینه‌های پایین می‌تواند به افزایش حجم کسب و کار مؤسسات مالی کمک کند.

منابع و مأخذ

منابع درون متن ذکر شده است.



شماره مسلسل: ۱۵۱۴۱

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۶. تحلیل و بررسی بازار غیرمتشکل پولی (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: اسماعیل رحیمی‌نژاد

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: کامران ندری، اکبر کشاورزیان

متقاضی: محمدرضا پورابراهیمی (کمیسیون اقتصادی)

ویراستار تخصصی: سیدمحسن علوی‌منش

واژه‌های کلیدی:

۱. بازار غیرمتشکل

۲. صرافی

۳. صندوق قرض‌الحسنه

۴. تعاونی اعتبار

۵. لیزینگ

۶. بانک مرکزی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۶