

# مؤسسات پولی و مال غیرمجاز و آثار آن بر امنیت اقتصادی

میلاد میر<sup>۱</sup>

## چکیده

نگاهی بر وابستگی متقابل بخش مالی و حقیقی اقتصاد می‌تواند به‌خوبی تأثیرگذاری مخرب وقوع بحران در هر یک از زیربخش‌های مالی کشور بر بخش حقیقی اقتصاد را نشان دهد. وقوع بحران مؤسسات پولی و مالی غیرمجاز نیز، به‌عنوان زیرمجموعه‌ای غیررسمی از بخش مالی کشور از کانال‌های مختلف از جمله ناتوانی بانک مرکزی در تنظیم نرخ سود و اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های پولی، عدم رعایت نرخ ذخیره قانونی، توانایی خلق پول مشابه بانک‌ها، کاهش اعتماد عمومی به سیستم مالی، افزایش پولشویی و فساد، افزایش نقدینگی و تورم وضعیت امنیت اقتصادی را شکننده کرده و آثار آن به خصوص بر نقدینگی کماکان مشهود است. از جمله دلایل بروز بحران در این مؤسسات می‌توان به عدم وجود تخصص و سابقه حرفه‌ای در این حوزه در بین مدیران و مؤسسان، روی آوردن این مؤسسات به بازی پونزی در قالب جذب سپرده با پیشنهاد سودهای بالاتر، فساد مالی و سیاسی در شکل‌گیری و اداره این مؤسسات، هجوم برای برداشت سپرده‌ها، فعالیت در قالب نوع خاصی از بانکداری در سایه، بالا بودن ریسک اعتباری و سهل‌انگاری بانک مرکزی در اعمال نظارت بر فعالیت این مؤسسات اشاره کرد. بنابراین، به منظور برای جلوگیری از بروز بحران‌های مشابه لازم است تا اقداماتی از جمله نظارت بر رعایت قوانین و مقررات بانکی و قوانین پولشویی، اتخاذ سیاست‌های عملیاتی مناسب، مدیریت ریسک عملیاتی، آزمون استرس، گزارش‌های مالی، اثربخشی هیئت‌مدیره، تعیین مجازات‌های بازدارنده برای برخورد با متخلفین و... اجرا شود.

**واژگان کلیدی:** مؤسسات پولی غیرمجاز، نظارت بانکی، بحران بانکی.

## مقدمه

این امکان وجود داشت که این منابع به تأمین مالی بخش بیشتری از فعالیت اقتصادی اختصاص داده شود). به عبارت دیگر، ارزیابی عملکرد این نهادها حاکی از تأثیرگذاری مثبت آن‌ها در فرایند کارآفرینی و رشد اقتصادی بود. اما به مرور این مؤسسات با استفاده از خلأهای قانونی موجود (از جمله عدم نظارت بانک مرکزی بر فعالیت آن‌ها) از حدود

بررسی روند تحولات مؤسسات پولی و مالی غیرمجاز حاکی از آن است که این نهادها در ابتدا نقش مؤثری در تأمین نیازهای مالی اعضای خود ایفا می‌کردند و از فشار بر منابع بانکی کاسته و بدین ترتیب نقش مثبتی در فضای کلان اقتصادی ایفا می‌کردند (بدین معنی که با کاهش فشار بر منابع بانکی

زنجیره‌وار عملکرد منفی این مؤسسات بر فضای کلان اقتصادی و امنیت اقتصادی، به‌نظر می‌رسد بررسی اجمالی پدیده شکل‌گیری، انحلال و ملاحظات امنیت اقتصادی آن برای اقتصاد کشور می‌تواند حساسیت سیاست‌گذاری در این حوزه به‌منظور جلوگیری از بروز مجدد چنین پدیده‌ای را به‌خوبی نشان دهد. به همین منظور، در بخش دوم، به مروری بر ساختار بخش مالی اقتصاد ایران و روند شکل‌گیری و دلایل انحلال این مؤسسات پرداخته می‌شود. در بخش سوم، به بیان تبعات منفی اقتصادی این پدیده از بعد امنیت اقتصادی پرداخته می‌شود و در نهایت بخش آخر، به ارائه راهکارهایی برای جلوگیری از بروز مجدد چنین بحرانی اختصاص داده می‌شود.

## ۱. مروری بر ساختار بازار غیرمتشکل پولی و روند شکل‌گیری مؤسسات پولی و مالی غیرمجاز

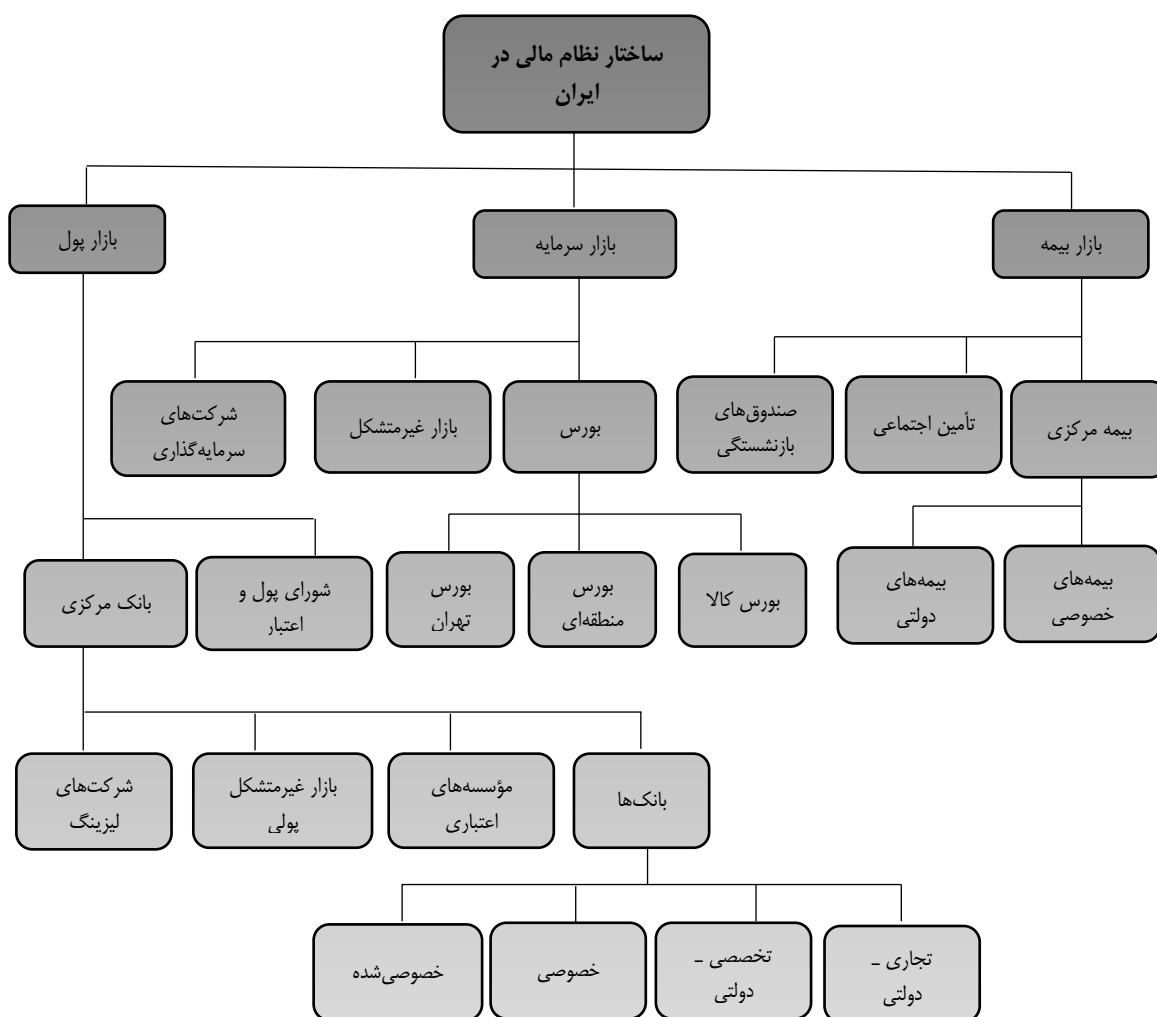
به‌طور کلی بازار پول را می‌توان متشکل از دو زیرمجموعه بازار متشکل و بازار غیرمتشکل دانست. بازار متشکل، بازاری باز و شناخته‌شده است و بازار غیرمتشکل بازاری است که باز و شناخته‌شده نبوده، بین افراد تشکیل می‌شود، و نهادهای مشخصی که بنا بر مقرراتی خاص ثبت شده باشند و با مقرراتی خاص عمل کنند در آن درگیر نیستند. بازار غیرمتشکل در کشورهایی که بازار متشکل وسیعی دارند، مثل کشورهای پیشرفته صنعتی، بسیار کوچک است اما در کشورهای درحال توسعه، بازار غیرمتشکل پولی وسیع بوده و نقش مهمی در تأمین نیازهای مالی عوامل اقتصادی (اعم خانواده‌ها و بنگاه‌ها) ایفا می‌کند. در ایران

وظایف تعریف شده خود - مبنی بر اعطای وام به اعضا - عدول کرده و به ایجاد شعبه در نقاط مختلف کشور و سپرده‌پذیری، آن هم با اعطای سودی بیشتر از بانک‌ها، روی آوردند. بدین ترتیب، این مؤسسات با حجم زیادی از نقدینگی مواجه شدند که از بانک‌ها خارج شده بود. این پول‌ها با انگیزه کسب سود بیشتر به‌سمت این مؤسسات سرازیر شدند. بنابراین، این مؤسسات برای جذب هرچه بیشتر نقدینگی برای انجام تعهدات خود، به افزایش بیشتر و بیشتر سود روی آوردند که این موجب شکل‌گیری نوعی بازی پونزی در این مؤسسات شد و در نهایت عدم توانایی آن‌ها در بازگرداندن سپرده موجب پدیده‌ای به اسم هجوم بانکی (هجوم برای خروج سپرده‌ها) شد. در واقع می‌توان گفت نقش مثبت این مؤسسات در اقتصاد در اوایل آغاز فعالیت آن‌ها به نقشی منفی بعد از اقدام به سپرده‌پذیری تبدیل شد.

بحران این مؤسسات از کانال‌های مختلفی می‌تواند وضعیت امنیت اقتصادی و ملی را شکننده کند که از آن جمله می‌توان به ناتوانی بانک مرکزی در تنظیم نرخ سود و اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های پولی توسط بانک مرکزی، افزایش نقدینگی به‌سبب عدم فعالیت در چارچوب قوانین بانک مرکزی از جمله نرخ ذخیره قانونی و در مقابل توانایی خلق پول مشابه بانک‌ها، اختلال در سایر بازارها به‌دلیل اقدام این مؤسسات به فعالیت‌های بنگاه‌داری، افزایش پولشویی و فساد به‌دلیل غیرشفاف بودن ساختار ترازنامه‌ای و مدیریتی این مؤسسات و در نهایت افزایش احتمال بروز بحران مالی، اقتصادی و سیاسی به‌دلیل ورشکستگی اشاره کرد. با توجه به اثرات گسترده و

نیز، به عنوان کشوری در حال توسعه، همان طور که در نمودار (۱) مشاهده می شود، بازار غیرمتمثل پولی یکی از اجزای اصلی بازار پول محسوب شده و نقش مهمی در تأمین مالی فعالیت های اقتصادی ایفا می کند.

نمودار ۱: ساختار نظام مالی در ایران



واسطه گری مالی می کنند. فعالیت این نهادها دارای شباهت ها و تفاوت هایی با بانک ها است؛ در عین حال که هر دو (بانک ها و این مؤسسات اعتباری) جزء مؤسسات مالی رسمی هستند.

۲- مؤسساتی که به صورت زیرزمینی و خارج از چتر ارگان های مالیاتی فعالیت دارند که به آنها مؤسسات مالی موازی یا غیررسمی اطلاق می شود.

مطابق نظر کارشناسان، نهادهای فعال در بازار غیرمتمثل پولی را می توان در گروه های زیر دسته بندی کرد:

۱- انواع مؤسسات اعتباری مانند: صندوق های سرمایه گذاری، انجمن های پس انداز و وام، لیزینگ ها، اتحادیه های اعتباری، تعاونی های اعتباری و بنگاه های تأمین مالی خرد. این مؤسسات طبق قوانین و مقررات مشخص

جمع‌آوری شده اقدام به سرمایه‌گذاری کنند. بدین ترتیب شماری از شرکت‌های مضاربه‌ای نه براساس نیت، بلکه براساس ماهیت فعالیت‌شان وارد نوعی بازی پونزی شدند.

- جریان‌های دوم به صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتباری مربوط است. از اوایل دهه ۱۳۶۰ شرایط اقتصادی - اجتماعی سال‌های اول انقلاب زمینه مساعدی را برای رشد این صندوق‌ها ایجاد کرده بود. شماری از افراد و فعالین اقتصادی برای گرفتن وام تمایل به استفاده از این صندوق‌ها داشتند. زیرا جدا از رجحان‌های شرعی، افراد با دیوان‌سالاری کمتر، زمان کوتاه‌تر و وثیقه سبک‌تر می‌توانستند به اعتبارهای خرد و نیمه‌خرد دسترسی داشته باشند. تا پنج سال اول پس از انقلاب، محدودیتی از جانب دولت و نهادهای مرتبط با آن بر عملکرد این صندوق‌ها نبود ولی به تدریج تفاوت در نگاه گروه‌های مختلف به آن‌ها شکل گرفت. در واقع دولت و بانک مرکزی به تخلف‌ها و مشکلات برخی از صندوق‌ها توجه داشتند ولی بازاری‌ها و افراد نزدیک به مؤتلفه اسلامی به ابعاد مثبت صندوق‌های قرض‌الحسنه تأکید داشتند.

- جریان سوم، ریشه در قانون سال ۱۳۵۰ داشت و در دهه ۱۳۷۰ رخ داد. بدین ترتیب که شرکت‌های تعاونی اعتباری، ابتدا در محیط‌های کارگری و به‌منظور ارائه خدمات و تأمین مالی اعضا شکل گرفت و در طول زمان در قالب تعاونی‌های اعتباری

۳- مجموعه‌ای از بنگاه‌های اعتباری - مالی که خارج از شبکه بانکی متعارف واسطه‌گری مالی می‌کنند و قابل تفکیک به دو گروه هستند: نخست صندوق‌های سرمایه‌گذاری، لیزینگ و صرافی‌هایی که طی یک دهه گذشته به تدریج زیر پوشش مقررات و نظارت بانک مرکزی قرار گرفته‌اند، و دوم، بنگاه‌ها و مؤسسات پولی و اعتباری که با گرفتن مجوز از دستگاه‌های مختلف و خارج از نظارت و اختیار بانک مرکزی، در بازار پول فعالیت داشتند و برخلاف اساسنامه خود و قوانین و مقررات جاری به واسطه‌گری اعتبار در ابعاد نه‌چندان کوچک اقدام کرده بودند که موسوم به مؤسسات اعتباری غیرمجاز هستند. در ادامه به نحوه شکل‌گیری این مؤسسات و دلایل بروز بحران در آن‌ها اشاره خواهد شد.

۱-۱. روند تحولات مؤسسات پولی و مالی غیرمجاز گرچه تاریخ شکل‌گیری صندوق‌های قرض‌الحسنه و شرکت‌های تعاونی اعتباری به‌عنوان بخشی از بازار غیرمتشکل پولی به قبل از انقلاب اسلامی باز می‌گردد، اما از دهه ۱۳۶۰ به بعد، سه جریان و تحول مهم در بازار غیرمتشکل پولی کشور رخ داد که با الگوی واسطه‌گری اعتباری به‌ویژه در صندوق‌های قرض‌الحسنه سستی و تعاونی‌های صنفی (کارگری - کارمندی) متفاوت است.

- جریان اول مربوط به پدیدارشدن شرکت‌های مضاربه‌ای است. نرخ بالای سود شرکت‌های مضاربه‌ای (۳۰ تا ۴۰ درصد) در مقایسه با شبکه بانکی عاملی شد که برخی از این مؤسسات توانستند منابع قابل توجهی تجهیز کنند و با وجوه

گرچه بخشی از این مؤسسات به مرور و با تصویب قانون سامان‌دهی بازار غیرمتشکل پولی تحت نظارت بانک مرکزی درآمدند، اما فعالیت تعاونی‌های اعتباری آزاد، خارج از نظارت بانک مرکزی و همچنین خارج از چارچوب اساسنامه‌شان موجب بروز بحران مؤسسات پولی و مالی غیرمجاز در فضای کلان اقتصادی کشور شد.

در اواسط دهه ۱۳۸۰ ائتلاف سیاسی جدیدی در صحنه سیاست پر قدرت تر شده بود و این ائتلاف، سیاست‌های پولی و اعتباری بانک مرکزی را بر نمی‌تابید. این ائتلاف سیاسی - به درستی - به مقوله عدم دسترسی بنگاه‌های کوچک و خانوارها به اعتبارات بانکی که از جانب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز جیره‌بندی شده بودند، انتقاد داشت و بر تسهیل دسترسی به اعتبار خرد و بعضاً تسهیل شرایط اخذ وام اصرار می‌ورزید. با تصویب قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات در سال ۱۳۸۴، در شرایطی که نرخ تورم رو به افزایش داشت، نرخ‌های سپرده و تسهیلات بانکی به‌طور دستوری کاهش یافت و هزینه تأمین وجوه نقد منابع بانکی (سپرده‌ها) را کاست. در همین حال سیاست انبساط اعتباری از منابع نسبتاً ارزان‌تر شبکه بانکی مورد تصویب قرار گرفت و موجب تشدید اضافه‌تقاضا در بازار اعتبارات شد. تقویت تدریجی انتظارات تورمی به‌واسطه اجرای سیاست‌های انبساطی مالی و پولی، دسترسی به وجوه نقد ارزان [که در آن‌زمان منابع بانکی بود] را جذاب کرده بود. بنابراین در محیطی که قدرت نسبی بانک مرکزی در سیاست‌گذاری پولی، اعتباری و نظارت بانکی تضعیف شده بود، زمینه را برای رشد

کارمندی و فرهنگی گسترش یافت. در سال ۱۳۷۳ بخشنامه‌ای از وزارت تعاون ابلاغ شد که تمامی اصناف می‌توانند دارای تعاونی باشند و در این قالب، تحت نظر وزارت تعاون فعالیت کنند. این قانون زمینه را برای تأسیس تعاونی‌های اعتبار و شرکت‌های تعاونی اعتباری آزاد هموار کرد. هرچند هدف اولیه از صدور این مجوزها بسط تعاون بود، اما برخی از تعاونی‌های اعتباری با دریافت مجوز فعالیت از سوی وزارت تعاون یا اداره‌های تعاون استان‌ها، تبدیل به تعاونی‌های اعتباری آزاد شدند و با این مجوزها در شهرهای مختلف اقدام به ایجاد شعب و دریافت سپرده از عموم کرده و فعالیت پولی و بانکی خود را به‌صورت گسترده راه انداختند. در ابتدا تصور بر این بود که تعمیم فعالیت تعاونی‌های اعتباری می‌تواند نقش مؤثرتری در تأمین منابع مالی خرد داشته باشد و تا حدی جایگزین واسطه‌گری شخص به شخص و به‌اصطلاح نزول‌خواری شود. بانک مرکزی در آغاز با پدیده مؤسسات اعتباری آزاد مخالفت و برخورد جدی نکرد، زیرا نگرانی زیادی بابت عملکرد آن‌ها به‌ویژه تعاونی‌های کارگری، کارمندی و فرهنگی نداشت. به‌علاوه، تعداد تعاونی‌های اعتباری آزاد نسبت به تعاونی‌های اعتباری شغلی اندک بود و حجم گردش مالی آن‌ها قابل توجه نبود. همچنین بانک مرکزی به‌دنبال خصوصی‌سازی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بود. بنابراین برخورد با این تعاونی‌ها می‌توانست نوعی تضاد در رفتار بانک مرکزی تلقی شود و به فرایند خصوصی‌سازی آسیب برساند.

از حجم فعالیت‌های این نهادها از جمله ویژگی‌های دیگر این مؤسسات محسوب می‌شود.

#### ۱-۲. دلایل بحران مؤسسات غیرمجاز

پدیده مؤسسات اعتباری غیرمجاز در ایران نمونه‌ای کم‌نظیر از تلفیق و تجمیع اثر چند جریان مختلف و ساختارهای حکمرانی در کشور است. بررسی و ارزیابی این پدیده نیز با بررسی این جریان‌ها و ساختارها ممکن است. رقابت گروه‌های همسو و تشکل‌های سیاسی در بازار پول برای دسترسی به منابع مالی، ناترازی و اعوجاج قیمت‌ها در بازار پول و اعتبار، مشخص و منفک نبودن مأموریت دستگاه‌های ذی‌ربط، خلأهای قانونی و عدم شفافیت مقررات و در نهایت حکمرانی ناهماهنگ از جمله ویژگی‌های این تجربه بود که در ادامه به بررسی برخی از آن‌ها پرداخته می‌شود:

- **عدم وجود تخصص و سابقه حرفه‌ای در این حوزه:** نهادهایی که برای این مؤسسات مجوز صادر می‌کردند از دانش، تخصص، تمایل و اراده کافی برای کنترل و نظارت مؤثر بر این مؤسسات برخوردار نبودند. خود این مؤسسات نیز از وجود پرسنل مجرب، مدیران متخصص و ساختارهای لازم در حوزه مالی و بانکی محروم بودند. لذا به دلیل عدم برخورداری از نیروهای مدیریت مالی حرفه‌ای، کفایت سرمایه کافی و... تنها راه کسب درآمد این مؤسسات سپرده‌پذیری از طریق اعلام اعطای نرخ سود بیشتر و بیشتر بود.
- **روی آوردن به بازی پونزی:** از آنجا که در فرایند صدور مجوز مواردی از جمله: (۱) برنامه کسب‌وکار این مؤسسات، (۲) شیوه جذب منابع (۳) کفایت

تعاونی‌های اعتباری آزاد هموارتر کرد. خلأهای قانونی و عدم هماهنگی میان نهادهای ناظر، جیره‌بندی و فشار مازاد تقاضا در بازار اعتبار و فقدان عزم راسخ برای کنترل مؤسسات از طرف بانک مرکزی در سال‌های اولیه شکل‌گیری این مؤسسات به علت دست‌کم گرفتن مشکلاتی که این مؤسسات می‌توانستند در آینده ایجاد کنند، به رشد و بسط این مؤسسات کمک کردند. به‌طور کلی مهم‌ترین ویژگی‌های این مؤسسات را می‌توان به‌صورت زیر برشمرد:

- این مؤسسات دارای مجوز فعالیت از بانک مرکزی نبودند (هرچند از برخی دستگاه‌های دیگر مجوز اخذ کرده بودند).
- این نهادها دارای سپرده قانونی نزد بانک مرکزی نبوده و تحت قوانین بانکی بانک مرکزی (از جمله شرط رعایت حداقل سرمایه) فعالیت نمی‌کردند.
- این نهادها موظف به پاسخ‌گویی به بانک مرکزی در مورد فعالیت‌های مالی خود نبودند.
- گاهی فعالیت این مؤسسات ناهماهنگ و متضاد با سیاست‌های پولی و مالی کشور بود (از جمله در اعطای سود).
- به دلیل قرار نگرفتن نهادهای مالی این بازار در چارچوب نظارت بانک مرکزی، سپرده‌گذاری در این نهادهای مالی از امنیت کافی برخوردار نبود. به عبارت دیگر، سپرده‌گذاری در این مؤسسات با ریسک شخصی انجام می‌شد و بانک مرکزی مسئولیتی در قبال سپرده‌گذاران نداشت.
- عدم شفافیت در عملکرد، حجم گسترده دارایی‌های سمی، عدم وجود آمار و اطلاعات دقیق

بانک‌های رقیب کرده و موجب می‌شوند سپرده‌گذاران این بانک‌ها برای دریافت اصل پول خود و جلوگیری از ضرر به شعب آن بانک هجوم بیاورند. با توجه به این واقعیت که حتی در بزرگ‌ترین بانک‌های دنیا هم نسبت موجودی نقد به دارایی‌ها، معمولاً بیشتر از ۵ الی ۱۰ درصد نیست، این می‌تواند ورشکستگی‌های گسترده، تشدید هجوم بانکی و تسری آن به کل سیستم پولی را به همراه داشته باشد.

**ریسک ناشی از فعالیت در قالب نوع خاصی از بانکداری در سایه:** بانکداری سایه سه مشخصه اصلی دارد: (۱) قوانین و مقررات ناظر بر بنگاه‌های فعال در این حوزه نسبت به نظام بانکی محدودیت‌های کمتری دارد. (۲) منبع اصلی تجهیز منابع آن‌ها سپرده‌های اشخاص نیست بلکه استقراض از بانک‌ها و مؤسسات مالی است. (۳) بدهی این مؤسسات فاقد پشت‌بند رسمی در نظام بانکی است. هرچند منبع اصلی تجهیز منابع مؤسسات غیرمجاز سپرده‌های عمومی بود (مؤسسات مزبور از نوع بانکداری سایه متعارف نبودند و به نوع خاصی از بانکداری در سایه قابل دسته‌بندی بودند)، با این وجود، تعاونی‌های اعتباری آزاد و برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه تا پس از ساماندهی بازار مالی غیرمتشکل تحت نظارت بانک مرکزی یا دستگاه‌های تخصصی نبودند. به علاوه بدهی‌های آن‌ها ضمانت قانونی نداشت، به این معنا که شکاف در جریان نقدینگی و ریسک‌های اعتباری آن‌ها از طریق ابزارهای

سرمایه مالی و انسانی آن‌ها بررسی نشده بود و (۴) نظارتی بر حوزه فعالیت آن‌ها نبود، مؤسسات مزبور نه فقط استانداردهای متعارف بانکی را رعایت نمی‌کردند بلکه از قلمرو اولیه فعالیت‌های تعاونی اعتباری صنفی خارج و برای فعالیت و رشد مانند بانک‌ها به تأمین مالی از مجرای سپرده‌های عمومی در بازار پول پرداخته و با شبکه بانکی مجاز - عمدتاً در پرداخت سود - رقابت می‌کردند.

- **فساد مالی و سیاسی:** رشد مؤسسات غیرمجاز در بستر سیاسی - اجتماعی رخ داد که ذی‌نفعان آن‌ها با استعانت از برخی محافل قدرت محلی، منطقه‌ای و نیز برخی از دستگاه‌ها توانستند خارج از حوزه نظارتی بانک مرکزی مجوز فعالیت بگیرند و به علت حمایت‌های سیاسی حدود دو دهه نظارت‌پذیر و شفاف نبودند و مقررات متعارف بانکی در حوزه فعالیت خود را رعایت نمی‌کردند.

- **پانیک بانکی:** برخی از کارشناسان ریشه این بحران را در رقابت ناسالم اقتصادی بین مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های تعاونی اعتبار می‌دانند که منجر به بروز پدیده‌ای به نام پانیک بانکی می‌شود. به اعتقاد این تحلیل‌گران، پدیده پانیک بانکی، به هجوم برخی سپرده‌گذاران به شعب بانک برای بازپس‌گیری سپرده‌های خود گفته می‌شود که عمدتاً در نظام‌های مالی متزلزل با نظارت ضعیف مراجع ناظر، رخ می‌دهد. این پدیده بدین‌صورت است که رقبا در صنعت بانکداری با سوءاستفاده از ترفندهای تبلیغاتی اخلاقی یا غیراخلاقی، اقدام به تحریک مشتریان



مشخص و پایداری نداشتند، بلکه در تجهیز و تخصیص منابع از کارایی، نوآوری و انعطاف لازم برخوردار نبودند و فاقد کنترل‌های لازم برای کنترل ریسک و فساد بودند. (۸) در شرایطی که به‌خاطر پایین بودن نسبت سرمایه، عملیات مالی مؤسسات غیرمجاز مخاطره‌آمیز بود ولی امکان استقراض از بازار بین بانکی نداشتند و بانک مرکزی نیز تعهدی برای ایفای نقش وام‌دهنده آخر به آن‌ها را نداشت. به همین جهت این مؤسسات نه فقط به‌طور مداوم در معرض خطر بروز مشکل نقدینگی قرار داشتند، بلکه به‌دلیل ساختار ترازنامه‌ای خود توزیع ریسک دنباله‌داری داشتند که بروز تکانه‌های منفی اقتصاد کلان می‌توانست آن‌ها را دچار مشکل اعسار یا ورشکستگی کند.

**سهل‌انگاری بانک مرکزی در نظارت:** گرچه برخی معتقدند چون این مؤسسات مجوز فعالیت خود را از سایر دستگاه‌ها گرفته بودند، امکان نظارت بانک مرکزی بر فعالیت‌ها، ریسک‌ها و رعایت مقررات اخذ مجوز آن‌ها وجود نداشت، در مقابل برخی معتقدند بانک مرکزی به دلایل زیر بروز بحران از جانب این مؤسسات را محتمل نمی‌دانست و لذا نظارت بر آن‌ها را به‌طور جدی مورد پی‌گیری قرار نداده بود: (۱) بانک مرکزی نگرانی چندانی بابت عملکرد آن‌ها به‌ویژه تعاونی‌های کارگری، کارمندی و فرهنگی نداشت. (۲) تعداد تعاونی‌های اعتباری آزاد نسبت به تعاونی‌های اعتباری شغلی اندک بود و حجم گردش مالی آن‌ها قابل توجه نبود. (۳) بانک مرکزی

رسمی پوشش ریسک، استقراض از بازار بین‌بانکی و یا پشتیبانی بانک مرکزی به‌عنوان وام‌دهنده نهایی مورد حمایت قرار نداشت.

## - بالا بودن ریسک اعتباری و عدم رعایت

**استانداردهای بانکداری:** در فرایند رشد و تبدیل‌شدن تعاونی‌های اعتبار آزاد به مؤسسات غیرمجاز، نوع مشتریان و انگیزه‌های تعاونی‌ها تغییر کرد: (۱) این مؤسسات از واسطه‌گری در اعتبارات خرد و در مقیاس کوچک با هزینه نسبتاً پایین منابع، وارد الگوی کسب‌وکار مؤسسات اعتباری مجاز شدند. (۲) به‌جای اعضای تعاونی، مشتریان این مؤسسات اغلب وام‌گیرندگان حاشیه‌ای بودند که با بروکراسی کمتر و مقررات سهل‌تر در وثیقه‌گیری، امکان دسترسی به اعتبار داشتند. (۳) نوآوری خاصی در نحوه واسطه‌گری اعتبار (شیوه تجهیز منابع، استفاده از محصولات و ابزارهای نوین مالی و توسعه بانک‌های اطلاعاتی) این مؤسسات رخ نداد. (۴) هرچند نحوه تجهیز منابع ساختار بدهی این گروه الگویی مشابه مؤسسات اعتباری خصوصی مجاز داشته است، اما نحوه مصرف این منابع به تنوع‌بخشی‌های دارایی‌ها و کارایی بالاتر در واسطه‌گری اعتباری کمکی نکرده است. (۵) این مؤسسات الگوی کسب‌وکاری که بتواند وضعیت جدید آن‌ها را در بازار پول متناسب و سازگارتر کند، ابداع نکردند. (۶) غالباً توان، نیروی کارشناسی و بعضاً هدف ابداع روش‌های کارآمدتر برای مدیریت ترازنامه و کنترل هزینه را نداشتند. (۷) مؤسسات غیرمجاز نه تنها الگوی کسب‌وکار



ایجاد یا تشدید تورم است. به علاوه، تلاش دولت و بانک مرکزی به منظور بازگرداندن بدون سود سپرده‌ها و اعطای خط اعتباری از سوی بانک مرکزی به بانک‌های عامل به منظور مدیریت این بحران (و در مقابل نقد شدن دارایی‌های این مؤسسات و جایگزینی آن‌ها به جای اعتبار اختصاص داده شده) یکی از عوامل اصلی افزایش حجم نقدینگی در چند سال اخیر محسوب می‌شود. مطابق آمار تا اواخر آذر ۱۳۹۹ بانک مرکزی مبلغ ۱۵۸.۳۴۰ میلیارد ریال برای مؤسسات غیرمجاز تخصیص داده که مبلغ ۶۸.۷۵۰ میلیارد ریال از فروش اموال و واگذاری املاک، شرکت‌ها و اثاثیه به بانک‌های عامل بابت مطالبات به بانک مرکزی دریافت شده است. بنابراین مبلغ بدهی تعاونی‌ها به بانک مرکزی ۸۹.۵۹۰ میلیارد ریال است. که این عامل نیز می‌تواند تقویت‌کننده تورم باشد.

**گسترش و تعمیق فساد در حوزه پولی و بانکی** - و تسری آن به سایر بخش‌های جامعه: بسیاری از این مؤسسات به دلیل پیوندهای قوی با نهادها یا نخبگان پر قدرت سیاسی، قانون‌پذیر و نظارت‌پذیر نبوده و ساختار مدیریت و حکمرانی داخلی آن‌ها نیز فاسد بوده است. به عقیده برخی کارشناسان، با توجه به محیط اقتصاد سیاسی کشور، داشتن مزیت اقتصادی صرف برای گرفتن جواز ورود به بازار پول کافی نیست و پشتیبانی گروه‌های هم سود و متنفذ نیز بر گسترش این مؤسسات حائز اهمیت است. همچنین در شرایطی که نهاد بازار یا نهادهای

به دنبال خصوصی‌سازی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بود، بنابراین برخورد با این تعاونی‌ها می‌توانست نوعی تضاد در رفتار بانک مرکزی تلقی شود و به فرایند خصوصی‌سازی آسیب برساند.

## ۲. ملاحظات امنیت اقتصادی

وجود منابع مالی و سرمایه مناسب مورد نیاز به عنوان یکی از عوامل تولید، نقش عمده و غیرقابل انکاری در پیشرفت اقتصادی و رفاه اجتماعی کشورهای در حال توسعه از جمله ایران دارد. بخشی مهمی از وظیفه تجهیز این منابع در ایران بر عهده بانک‌ها و مؤسسات مالی است. این نهادها در صورت کارآمد بودن عملکردشان موجب افزایش تولید ملی و رشد اقتصادی و به تبع آن ایجاد رفاه و امنیت اجتماعی میان اقشار جامعه خواهند شد، اما در صورت ناکارایی و انحراف از وظایف اصلی‌شان می‌توانند تبعات بسیار مخربی به همراه داشته و در نهایت وضعیت امنیت اقتصادی و ملی کشور را به شدت تحت تأثیر قرار دهند. از جمله پیامدهای امنیت اقتصادی بحران در بخش مالی به صورت زیر است:

**آثار تورمی:** چون این مؤسسات، نسبت‌های مالی شبکه مجاز را رعایت نمی‌کنند، امکان خلق پول را طبق مکانیزم‌های ساده خلق پول در یک بانک دارند. این امر موجب رشد نقدینگی در سطح کلان اقتصادی خواهد شد و متعاقب آن تقاضا برای کالاها و خدمات افزایش می‌یابد، در حالی که سمت عرضه امکان تأمین این افزایش تقاضا را ندارد. بنابراین اثر نهایی فعالیت این مؤسسات در خارج از نظام بانکی و بدون نظارت و تبعیت از قوانین و مقررات آن،

موجب محرومیت بسیاری از کسب و کارها و فعالیت‌های اقتصادی از دسترسی به منابع لازم برای تأمین نقدینگی یا سرمایه‌گذاری مولد شد، که نتیجه آن چیزی جز تعمیق هرچه بیشتر رکود و گرفتار شدن اقتصاد کشور در چرخه رکودی ۱۰ ساله نبود. بدین معنی که کاهش سرمایه‌گذاری مولد و دسترسی به منابع مالی موجب کاهش رشد اقتصادی و کاهش رشد موجب کاهش پس‌اندازها و در نتیجه کاهش هرچه بیشتر منابع مالی، البته در کنار عدم دسترسی به منابع خارجی و همچنین بی‌اعتمادی گسترده به سیستم بانکی شد که در نهایت رکود بیشتر را نتیجه داد.

- **ایجاد نوسانات گسترده در بازار سایر دارایی‌ها:** به علت دارا بود حجم زیادی از نقدینگی جامعه، امکان سرمایه‌گذاری در سایر بازارها مانند ارز، طلا، مسکن و... برای این مؤسسات وجود داشت و در شرایط رونق این بازارها، این سرمایه‌گذاری‌ها و هدایت نقدینگی به سوی این بازارها باعث التهاب بیشتر آن‌ها شد.

- **پیامدهای اجتماعی:** ناتوانی این مؤسسات در انجام تعهدات، شکل‌گیری فسادهای گسترده در اعضای هیئت‌مدیره بسیاری از این مؤسسات و سوءاستفاده از دارایی افراد برای منافع شخصی، موجب شکل‌گیری اعتراضات گسترده‌ای از سوی سپرده‌گذاران در سراسر کشور شد. در واقع علت اصلی این اعتراضات عدم پرداخت سود تعهدشده از یک سو و طولانی‌بودن مدت دریافت اصل پول (بین یک تا سه سال) بود. به علاوه این

مردمی و نظارتی به اندازه کافی قدرتمند نیستند تا رانت‌جویی را محدود و رفتار بنگاه‌ها را قانونمند کنند، رفتار خلافاکارانه گسترش خواهد یافت. در این شرایط رانت‌جویی به بهتر شدن عملکرد بنگاه‌ها نمی‌انجامد، بلکه منجر به نقب‌زدن دارایی، یعنی خارج کردن دارایی‌ها از ترازنامه بانک و انتقال آن به زیرمجموعه یا اشخاص خودی یا بیرونی، می‌شود که این موضوع در مؤسسات مجاز و غیرمجاز در سال‌های اخیر اتفاق افتاده است. همچنین برخی از کارشناسان معتقدند این مؤسسات با تقلب در امور مالی، صورت‌های مالی غیرشفاف، درآمدهای ناشی از فرار مالیاتی و پنهان‌نگه داشتن منشاء و مقصد پول، به منبعی برای پولشویی عواید غیرقانونی تبدیل شده بودند. همین امر بر گستردگی و پیچیدگی فساد در سیستم بانکی کشور و نیز در سطح کلان جامعه افزوده و موجب ناتوانی و ناکارایی سیاست‌های ضد فساد شده است. البته در این زمینه لابی‌گری گروه‌ها به‌منظور تأثیرگذاری بر قوانین و سیاست‌های ضد فساد و ضد پولشویی و نیز تدوین قوانین مبهم (چه در حوزه بانکی و چه در حوزه‌های دیگر) به‌منظور سوءاستفاده از این ابهام در آینده را نباید دور از ذهن نگه داشت.

- **انحراف منابع مالی از سرمایه‌گذاری مولد و کاهش فعالیت‌های تولیدی:** گسترش فساد از یک سو و خروج منابع مالی از بانک‌ها و سرازیر شدن آن‌ها به سمت این مؤسسات از سوی دیگر،

مؤسساتی (از نظر ماهیت، رسالت یا نقش آفرینی) باشد، باید به این موضوع توجه شود که راهبرد رشد این مؤسسات باید مبتنی بر بهبود برنامه کسب و کار، بهره‌گیری بیشتر از منابع موجود با کارایی بالاتر، استفاده از سودهای حاصله از فعالیت‌ها برای تأمین مالی افزایش سرمایه به جای رشد از مجرای انبساط ستون بدهی ترازنامه (یعنی از طریق پرداخت سودهای بالاتر به سپرده‌گذاران و جذب منابع بیشتر از این طریق) باشد.

- اهمیت استفاده از افراد دارای صلاحیت: برخی از کارشناسان بر این عقیده هستند که واسطه‌گری مالی و اعتباری یک فعالیت کلیدی اقتصادی است که می‌تواند به رشد اقتصادی و رفاه جامعه کمک‌های شایانی کند، در صورتی که بر اساس موازین و مقررات شناخته‌شده انجام گیرد. این گروه معتقدند که بانکداری به‌عنوان یک حرفه و صنعت، اصول و روش‌هایی دارد و افرادی که در این عرضه فعالیت می‌کنند یا مسئولیت مدیریت برعهده دارند، اولاً، باید دانش و تخصص کافی داشته باشند، ثانیاً، واسطه‌گری مالی را در چارچوب ساختارهای متعارف، روش‌ها، قوانین و فرایندهای استاندارد شده انجام دهند. این در حالی است که مدیریت یا اعضای هیئت‌مدیره عمده این مؤسسات نه تحصیلات مرتبط بلکه حتی فاقد تحصیلات آکادمیک بودند و عمدتاً به‌صورت خویشاوندگرایی اداره می‌شدند. به‌علاوه در برخی موارد که قانون الزام به ارائه مدارک مرتبط کرده است، اعضای مؤسس اقدام به خرید مدارک و مهارت‌ها یا استخدام افراد دارای صلاحیت در قالب مسئولیت

شرایط از طرفی موجب بی‌اعتمادی نسبت به سیستم بانکی کشور و حاکمیت شد و از سوی دیگر نوعی سرخوردگی از مشارکت فعال اقتصادی و فرار سرمایه‌ها از کشور را به‌همراه داشت. نگاهی به آمار سپرده‌های حقیقی سیستم بانکی نیز گویای این واقعیت است که از سال ۱۳۹۶ به بعد میزان سپرده‌های حقیقی در سیستم بانکی روند نزولی به خود گرفته است. از جمله ابعاد اقتصادی اجتماعی این مؤسسات مطابق اظهارنظر کارشناسان شکل‌گیری بستری برای پولشویی جرائم به‌خصوص جرائم مواد مخدر، قاچاق کالا، رشوه و فساد اقتصادی است.

### ۳. راهکارهای پیشنهادی

همان‌طور که گفته شد، روش‌های ناکارای تجهیز منابع و نحوه مصارف مخاطره‌آمیز، عدم تقیّد به مقررات، نظارت‌ناپذیری و درون‌سازی نکردن ریسک در مؤسسات غیرمجاز باعث ناپایداری برنامه کسب و کار آن‌ها بود. چنین ساختارهای مالی ضعیف و پرمخاطره‌ای نظیر آنچه که در این مؤسسات وجود داشت، غالباً ناپایدار و محکوم به شکست هستند. نحوه عملکرد و تجربه ورشکستگی گسترده در این مؤسسات شاهدی بر این مدعا است. بنابراین از جمله راهکارهای پیشنهادی به‌منظور جلوگیری از وقوع مجدد چنین بحرانی در سیستم بانکی کشور عبارتند از:

- سخت‌گیری در مورد الگوی کسب و کار: اگر سیاست‌گذاری‌ها در جهت شکل‌گیری مجدد چنین

شد، بخش عمده‌ای از این مؤسسات علی‌رغم عدم عبور از فیلتر بانک مرکزی به‌منظور دریافت مجوز فعالیت، از طریق لابی‌گری، اعمال نفوذ و... دست به فعالیت در حوزه پولی و بانکی کشور زدند. به عبارت دیگر این حجم گسترده از اعمال نفوذ در بخش‌های مختلف اقتصاد از جمله حوزه پولی و اتخاذ تدابیری خارج از اصول و چارچوب‌های هزینه - فایده اقتصادی و بدون لحاظ پیامدهای مخرب آتی برای کل اقتصاد و جامعه نتیجه‌ای جز وضعیت پرنوسان کنونی اقتصاد به‌دست نخواهد داد. لذا لازم است تا قانون‌گذاران طی یک تلاش مجدانه تمام روزه‌های فساد اداری، پولی، مالی، اقتصادی و رانت‌جویی را شناسایی کرده و برای آن‌ها مجازات‌های بسیار سنگین و غیرقابل بخشش که بازدارندگی کافی به‌همراه داشته باشد، تعیین کنند. بهتر است به‌منظور کاهش حجم فساد در این حوزه، این قوانین به‌گونه‌ای تدوین شود که هرچه سمت دولتی یا سیاسی مرتکب جرم بالاتر رود، مجازات بسیار سنگین‌تر و شدیدتر شود.

### منابع

- جعفری، محمد؛ امیری، حسین؛ بشخور، مرجانه (۱۳۹۸)، ارزیابی و استخراج شاخص‌های امنیت مالی در ایران، پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر.
- دنیای اقتصاد (۱۳۹۹)، دلایل شکل‌گیری مؤسسات پولی و مالی غیرمجاز، شماره خبر: ۳۷۳۳۷۴۴

مدیریت کرده و بعد از اخذ مجوز و آغاز فعالیت اقدام به اخراج این افراد کرده‌اند. باید توجه داشت چنین اقداماتی به‌خوبی ضعف نظارت بانک مرکزی را بر فعالیت این مؤسسات به نمایش می‌گذارد.

- **تقویت نظارت در نهاد ناظر:** همان‌طور که گفته شد یکی از مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری مؤسسات غیرمجاز و شکل‌گیری بحران ناشی از این مؤسسات، عدم نظارت کافی نهاد ناظر بر عملکرد آن‌ها بود. بنابراین باید توجه داشت که اولاً، در صورت شکل‌گیری این مؤسسات باید در قانون ماده‌ای ذکر شود که یا این مؤسسات باید چارچوب‌های قانونی بانک مرکزی را طی کرده و تحت نظارت این بانک قرار گیرند یا بلافاصله منحل شوند. ثانیاً در فرایند نظارت نیز بانک مرکزی باید چهار شیوه نظارت تطبیقی، نظارت مبتنی بر ریسک، نظارت گذشته‌نگر و نظارت آینده‌نگر را مورد توجه قرار دهد. در این چهار شیوه نظارت بر بسیاری از جنبه‌های مهم این مؤسسات از جمله رعایت قوانین و مقررات بانکی، رعایت قوانین پولشویی، اتخاذ سیاست‌های عملیاتی مناسب، مدیریت ریسک عملیاتی، آزمون استرس، گزارش‌های مالی، اثربخشی هیئت‌مدیره، رویه‌های اجرایی فرهنگی، آزمون‌های فراخورد، مدل‌های کسب‌وکار، تحلیل‌های احتیاطی کلان و... صورت خواهد گرفت. بدین ترتیب به محض تخطی و قبل از بروز بحران با مؤسسه متخلف برخورد‌های لازم صورت گیرد.

- کاهش دخالت گروه‌های سیاسی و افراد فاقد صلاحیت در حیطه‌های مالی: همان‌طور که گفته