

ارزیابی عملکرد بانک مرکزی  
در ارتباط با ساماندهی مؤسسات اعتباری فاقد مجوز

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۵۷۳۴  
بهمن‌ماه ۱۳۹۶

## فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. وضعیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز
۸.....	۲. بانک مرکزی و بازار غیرمتشکل پولی در اسناد بالادستی
۹.....	۳. عملکرد بانک مرکزی در ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی
۱۸.....	۴. نقش سایر نهادها و دستگاهها در توسعه و عدم نظارت و برخورد با مؤسسات غیرمجاز
۱۹.....	۵. موانع ساماندهی مؤسسات فعال غیرمجاز در بازار غیرمتشکل پولی
۲۲.....	جمع بندی، نتیجه گیری و ارائه پیشنهادها
۲۵.....	منابع و مأخذ



## ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با ساماندهی مؤسسات اعتباری فاقد مجوز

### چکیده

از چالش‌های جدی که پس از انقلاب اسلامی اقتصاد کشور و نظام بانکی همواره با آن مواجه بوده است، بازار غیرمتشکل پولی و مؤسسات فاقد مجوز فعال در این بازار است که مولود خلأ قانونی و نظارت ضعیف نهادهای خالق این مؤسسات بوده‌اند که در ادامه بدون مجوز مقام ناظر بخش پولی یعنی بانک مرکزی (و با مجوزهای رسمی دیگر و همکاری‌های سایر دستگاه‌های کشور) و بدون هیچ کنترل و نظارتی مبادرت به ارائه خدمات پولی و حتی مغایر مفاد اساسنامه مورد پذیرش خود نموده‌اند. این قانون‌گریزی مؤسسات و نظارت ضعیف مقام ناظر ذیربط در بازار غیرمتشکل پولی، در برخی مقاطع زمانی، موجب بروز پیامدهای نامطلوب اقتصادی و اجتماعی شده است. این امر موجب تضعیف جایگاه مقام پولی، سلب اعتماد از نظام پولی، اخلال در سیاستگذاری و مدیریت پولی کشور شده و مشکلات اجتماعی و امنیتی فراوانی را به دنبال داشته و دارد. البته نباید مشارکت بخشی از شبکه بانکی رسمی در گردش حساب‌های مؤسسات غیرمجاز و ارائه خدمات به آنها را نیز از نظر دور داشت.

ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با مؤسسات اعتباری فاقد مجوز<sup>۱</sup> حاکی از آن است که تا سال ۱۳۹۴ نظارت بر مؤسسات مورد بررسی موفقیت چشمگیری نداشته است، اما به دنبال تلاش‌های صورت گرفته توسط نهادهای بالادستی از سال ۱۳۹۴ به بعد و تصویب ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه، بانک مرکزی موفق به نظارت بر عملکرد بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و صرافی‌ها شده است. به گونه‌ای که بخش عظیمی از بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و صرافی‌ها دارای مجوز فعالیت و یا متقاضی دریافت مجوز فعالیت می‌باشند. در حال حاضر از ۳۱ بانک فعال در اقتصاد ایران فقط یک بانک (بانک مهر اقتصاد) بدون مجوز - ولی در شرف اخذ مجوز و در شرف ساماندهی - است. همچنین تعداد ۹ مؤسسه اعتباری در کشور مشغول به فعالیت هستند که از این تعداد ۵ مؤسسه دارای مجوز و ۴ مؤسسه فاقد مجوز و در شرف ساماندهی هستند.

به علاوه تعداد ۶۸۹ شرکت صرافی در حوزه ارزی تحت نظارت بانک مرکزی فعالیت می‌کنند؛ که از این تعداد ۵۷۹ صرافی دارای مجوز و تعداد ۱۱۰ صرافی در شرف ساماندهی قرار دارند. ضمناً تعداد

۱. این مؤسسات دارای مجوز از برخی وزارتخانه‌ها، نهادها و دستگاه‌های رسمی کشور بودند و از سال ۱۳۸۲ به بعد که قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی بعدی مؤسسات پولی و اعتباری، لیزینگ‌ها و صرافی‌ها را به اخذ مجوز از بانک مرکزی مکلف کرده است، این مؤسسات از بانک مرکزی مجوز دریافت نکرده‌اند.

واحدهای صنفی غیرمجاز شناسایی شده در این حوزه تا پایان سال ۱۳۹۵ معادل ۴۲۵ واحد صرافى بوده و مجوز ۲۲۲ شرکت صرافى نیز به دلیل عدم رعایت ضوابط ابلاغى بانک مرکزی ابطال شده است. همچنین براساس اطلاعات موجود، از ۲۴۸۹ تعاونى اعتبار شناسایی شده در کشور تعداد ۱۸۸۹ تعاونى غیرفعال یا درحال تصفیه هستند و فقط تعداد ۲۵۷ تعاونى اعتبار دارى مجوز و ۳۴۳ تعاونى اعتبار در شرف ساماندهى هستند.

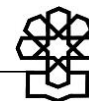
همچنین از ۳۵۲۵ صندوق قرض الحسنه حدود ۱۰۲۸ صندوق غیرفعال یا درحال تصفیه مى باشند و حدود ۷۱ درصد از صندوق ها تحت نظارت بانک مرکزی قرار دارند.

آخرین عضو فعال در بازار غیرمتشکل پولى شرکت های لیزینگ هستند که عمدتاً در استان تهران مستقر و وابسته به بانک ها، شرکت های خودروسازى و شرکت های سرمایه گذاری هستند. حدود ۸۶ درصد از لیزینگ ها نیز فاقد مجوز بانک مرکزی، غیرفعال یا درحال تصفیه هستند. درحال حاضر ۵۰ شرکت لیزینگ تحت نظارت بانک مرکزی هستند که جهت ساماندهى بازار پولى، عملیات آنها به صورت دوره ای بازرسی مى شود.

به طور خلاصه، تا اواخر سال ۱۳۹۴ اقدامات مؤثر و جدی توسط بانک مرکزی در زمینه ساماندهى بازار غیرمتشکل پولى (هم به دلیل ضعف اختیارات قانونى و هم به دلایل دیگر) انجام نشده است که با توجه به تصویب قانون در سال ۱۳۸۳ و آیین نامه آن در سال ۱۳۸۶، ضعف در اجرای قانون و نظارت بر آن مشهود به نظر مى رسد. به دنبال ساماندهى بازار غیرمتشکل پولى از اواخر سال ۱۳۹۴ به بعد، حجم منابع در اختیار این بازار از ۲۵ درصد کل منابع پولى کشور (پیش از شروع ساماندهى) به کمتر از ۱۰ درصد در نیمه اول سال ۱۳۹۶ کاهش یافته که نشان از عملکرد مطلوب و حرکت به سمت بهبود وضع دارد.

## مقدمه

به موجب ماده (۱۰) قانون پولى و بانكى کشور مصوب ۱۳۵۱ بانک مرکزی مسئول تنظیم سیاست های پولى و بانكى کشور بوده و براساس قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولى غیربانكى مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامى نظارت و سازماندهى و صدور کلیه مجوزهای بانكى و اعتبارى به این بانک محول شده است. همچنین براساس بند «ب» تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه، انجام هرگونه عملیات بانكى، واسپارى (لیزینگ)، صرافى توسط اشخاص حقیقى و حقوقى و مشارکت بانک ها و مؤسسات اعتبارى و اشخاص حقوقى تابعى که بانک ها بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها را دارند و یا در تعیین هیئت مدیره آنها مؤثرند در تأسیس صندوق های سرمایه گذاری و شرکت های تأمین سرمایه



بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی ممنوع است و مرتکب حسب مورد به یک یا چند مورد از مجازات‌های تعزیری درجه شش ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ بجز حبس و شلاق محکوم می‌شود. علیرغم الزامات قانونی صورت گرفته مطالعه وضعیت مؤسسات اعتباری طی ادوار مختلف، حکایت از فعالیت و گسترش تعداد و سطح فعالیت آنها در سطح کشور بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی و بدون توجه به قوانین و مقررات ناظر دارد. بنابراین ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با مؤسسات اعتباری فاقد مجوز و دلایل گسترش و بزرگ شدن آنها طی سال‌های گذشته و ارائه راهکارهایی برای ساماندهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز ضروری است. در این راستا گزارش پیش‌رو عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با مؤسسات اعتباری فاقد مجوز را مطالعه کند.

بدین منظور، در بخش اول وضعیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز مورد بحث قرار می‌گیرد. در بخش دوم وظایف و مسئولیت‌های بانک مرکزی در ساماندهی بازار غیرمتمشکل پولی در اسناد بالادستی بررسی می‌شود. بخش سوم به ارائه و ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با ساماندهی بازار غیرمتمشکل پولی اختصاص دارد. موانع ساماندهی مؤسسات فعال غیرمجاز در بازار غیرمتمشکل پولی در بخش چهارم بررسی می‌شود. در پایان و در بخش آخر گزارش نیز ارزیابی و جمع‌بندی نهایی به همراه راهکارهای بهبود وضعیت موجود، ارائه می‌شود.

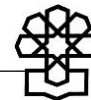
## ۱. وضعیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز

تا قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی، مصوب سال ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی، مؤسسات و تعاونی‌های اعتبار براساس 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 با اخذ مجوز از وزارت تعاون فعالیت می‌کردند. این مؤسسات اعتباری نظیر تعاونی اعتبار عسگریه، مولی‌الموحیدین و ثامن‌الائمه به‌ویژه در استان‌های سه‌گانه خراسان در قالب تعاونی تأسیس شدند. پس از مدت کوتاهی این تعاونی‌ها با گسترش شعب در سراسر کشور اقدام به ارائه خدمات بانکی به عموم پرداختند.

همگان ادعان دارند که پایین نگاه داشتن نرخ سود بانکی برای بیش از سه دهه و اعطای سودهایی با نرخ بیشتر از سود متعارف شبکه بانکی زمینه را برای گسترش فعالیت مؤسسات مالی غیرمجاز مساعد ساخت. شایان ذکر است سیاست توسعه مؤسسات و تعاونی‌های اعتبار با هدف کاهش هزینه تأمین مالی فعالیت‌های تولیدی و تشویق سرمایه‌گذاری طراحی شده بود. اما برخلاف اهداف طراحان، این سیاست در عمل آثار مخربی بر پیکره اقتصاد داشت. نرخ سود پایین‌تر از تورم، سپرده‌گذاران را مجبور می‌کرد برای کسب بازدهی بالاتر جذب مؤسساتی شوند که مجوزی برای فعالیت دریافت نکرده بودند. همچنین

نرخ سود بانکی پایین موجب ایجاد مازاد تقاضا برای تسهیلات شده و سهمیه‌بندی غیرقیمتی، دسترسی بخش قابل توجهی از جامعه را به منابع بانکی قطع نمود. در نتیجه، محرومان از خدمات مالی مجبور شدند برای رفع نیازهای خود سراغ مؤسسات غیرمجاز بروند. مؤسسات غیرمجاز نیز پاسخگویی به این تقاضا را سودآور دیدند و منتظر کسب مجوز از بانک مرکزی نشدند. از طرف دیگر، سیستم بانکی نتوانست با نرخ‌های دستوری منابع مورد نیاز سرمایه‌گذاری‌های مولد را تجهیز کند و در نتیجه منابع کمتری به طرح‌های سرمایه‌گذاری اختصاص یافت. عملاً اکثریت جامعه، بجز آنان که به رانت منابع بانکی ارزان دسترسی داشتند، در این ساختار معیوب زیان دیدند.

در مواردی که مغایرتی با قانون بانکداری بدون ربا وجود نداشت تشکیل تعاونی‌های اعتبار به استناد قانون سال ۱۳۵۰ و آیین‌نامه شورای پول و اعتبار صورت می‌پذیرفت. در آن دوره با تشکیل وزارت تعاون، اعمال نظارت دولت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاون و حمایت و پشتیبانی از این بخش موجب توسعه روزافزون تعاونی‌ها در کشور شد. اما در راستای نظارت بر فعالیت مؤسسات و تعاونی‌های اعتبار و ساماندهی فعالیت این دسته از مؤسسات، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید. مطابق این قانون، نظارت بر تشکیل و فعالیت تعاونی‌های اعتبار برعهده بانک مرکزی قرار داده شد. در جدول زیر خلاصه‌ای از اطلاعات راجع به سال تأسیس، موضوع فعالیت، تعداد شعب، دلایل انحلال، اقدامات مهم بانک مرکزی و آخرین وضعیت مؤسسات غیرمجاز آورده شده است.



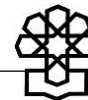
## جدول ۱. خلاصه‌ای از وضعیت مؤسسات غیرمجاز از منظر بانک مرکزی

نام مؤسسه	مرجع و سال تأسیس	موضوع فعالیت	تعداد شعب	آخرین وضعیت	اقدامات بانک مرکزی	آخرین وضعیت
تعاونی اعتبار میزان	مجوز از وزارت تعاون سال ۱۳۷۹	ارائه خدمت به کارکنان و بازنشستگان دادگستری خراسان	۱۱۰ شعبه	- ضعف مدیریت - عدم رعایت الزامات احتیاطی و ... - از بین رفتن اعتماد عمومی - هجوم سپرده‌گذاران	پس از انحلال این مؤسسه در سال ۱۳۹۴ توسط بانک مرکزی، به‌منظور مساعدت به سپرده‌گذاران؛ مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های تعاونی مزبور به بانک صادرات واگذار نمود.	کلیه سپرده‌گذاران تعاونی منحل میزان تعیین تکلیف شده‌اند.
تعاونی اعتبار ثامن الحجج	مجوز از وزارت تعاون سال ۱۳۸۰	ماهیت صنفی در شهرستان سبزوار	۴۸۱ شعبه	- تخلفات و سوءمدیریت - عدم توانایی در بازپرداخت سپرده‌های جذب شده حدود ۱۲۸ هزار میلیارد ریال در زمان شروع بحران	بانک مرکزی با هماهنگی قوه قضائیه و دستگاه‌های امنیتی، بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران تا سقف ۳ میلیارد ساماندهی و بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران تا سقف ۳ میلیارد ریال به مرحله اجرا درآمد و به هر مشتری به‌صورت ریال (هر مشتری به‌صورت یکسان تا سقف ۳۵۰ میلیون ریال) را در دستور کار قرار داد و استرداد مابقی وجوه در فواصل زمانی بعدی صورت گرفت.	درحال حاضر ۲۶ شعبه منحل نشده دارد. براساس تصمیمات کارگروه ساماندهی تعاونی توسط بانک مرکزی و با هماهنگی با مراجع قضایی، در پایان فاز دوم طرح ساماندهی، برنامه تعیین تکلیف و بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران تا سقف ۳ میلیارد ریال به مرحله اجرا درآمد و به هر مشتری به‌صورت ریال (هر مشتری به‌صورت یکسان تا سقف ۳۵۰ میلیون ریال) را در دستور کار قرار داد و استرداد مابقی وجوه در فواصل زمانی متناسب با مبلغ سپرده در تعهد بانک عامل قرار گرفته است. ۹۹ درصد از حساب‌ها و ۷۵ درصد از کل سپرده‌های مشتریان تعیین تکلیف شده است. از فعالیت بیش از ۹۰ درصد از شعب آن جلوگیری شده است.
تعاونی اعتبار افضل توس	در اداره ثبت شرکت‌های خراسان رضوی و در سال ۱۳۷۸ به ثبت رسید.	جامعه هدف آن خانواده معظم شهدا و ایثارگران	۲۱۷ شعبه	عدم تأمین سرمایه اولیه و مشکلات فروش سهام در تاریخ ۱۳۹۱/۱۱/۳۰ و ۱۳۹۱/۱۲/۰۸ نسبت به انعقاد تفاهمنامه با دو نهاد فرشتگان و فردوسی جهت تأسیس مؤسسه آرمان اقدام نمود.	- پیشنهاد ادغام با بانک دی (به‌دلیل عدم امکان ادغام با مؤسسه آرمان و تکمیل فرآیند قانونی صدور مجوز فعالیت) - عدم همکاری مناسب - شکایت بانک مرکزی در تکمیل فرآیند ساماندهی - اقدام به‌منظور توقف فعالیت شعب و تعقیب کیفری مدیران تعاونی	با بروز معضلات این تعاونی، بانک آینده با مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های تعاونی درحال تصفیه را تقبل نمود که بازپرداخت سپرده‌ها با هماهنگی مرجع قضایی آغاز می‌گردد. در پایان مرحله اول تکلیف سپرده‌گذاران افضل توس با مبالغ کمتر از ۳۰ میلیون ریال توسط بانک آینده

نام مؤسسه	مرجع و سال تأسیس	موضوع فعالیت	تعداد شعب	آخرین وضعیت	اقدامات بانک مرکزی	آخرین وضعیت
					<p>- اخذ تعهدنامه رسمی در خصوص عدم افزایش تعداد شعب از مدیران تعاونی</p> <p>- مکاتبات با نمایندگان مجلس و معاونت اقتصادی دادستان کل کشور مبنی بر تبیین موضوع تعاونی (ساماندهی و عدم امکان صدور مجوز مستقل فعالیت).</p>	<p>آخرین وضعیت</p> <p>(شروع از مهرماه ۱۳۹۶) وضعیت حدود ۸۵ درصد از کل سپرده‌گذاران تعیین تکلیف می‌شود.</p> <p>این مؤسسه جزء نهادهای در دست ساماندهی است، ۱۱ تعاونی یا مؤسسه پولی دیگر را در خود جمع کرده است.</p>
<b>تعاونی اعتبار وحدت</b>	در سال ۱۳۷۶ نزد اداره کل ثبت اسناد و املاک خراسان مرجع ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری به ثبت رسید. ضمناً تعاونی مزبور در همان سال از وزارت تعاون وقت اخذ مجوز نمود و فعالیت خود را با ۶۰ نفر عضو اولیه آغاز نمود.	شفاف نیست	۱۴۵ شعبه	<p>- به دلیل عدم تأیید منشا وجوه این مؤسسه در ادغام با مؤسسه آرمان و تخلفات مدیران و غیره (از ادغام) حذف شد.</p> <p>- سوءفعالیت و سوءاستفاده از عنوان مجعول مؤسسه اعتباری آرمان بر سر درب آن (مؤسسه وحدت)</p>	<p>- پیشنهاد ادغام این تعاونی با ۷ تعاونی دیگر<sup>۱</sup> در قالب مؤسسه اعتباری فردوسی که به دلیل عدم توانایی تأمین سرمایه مقرر شد با تعاونی فرشتگان و افضل توس مؤسسه اعتباری آرمان را تشکیل دهد. در ادامه مجدداً به دلیل تخلفات متعدد این تعاونی از این مجموعه حذف شد.</p> <p>- اقامه دعوی توسط بانک مرکزی علیه این تعاونی</p> <p>- اعلام مجاز نبودن استفاده از تابلوهای مؤسسه آرمان</p> <p>- مکاتبات با نهادهای امنیتی، انتظامی و قضایی جهت جلوگیری از فعالیت این تعاونی</p>	<p>- مکاتبات با مراجع انتظامی و قضایی، در خصوص توقف فعالیت ولی هنوز اقدامی در این ارتباط صورت نپذیرفته است.</p> <p>- طرح شکایت علیه مدیران تعاونی در حال رسیدگی است.</p> <p>با بروز معضلات این تعاونی، مؤسسه ملل مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های تعاونی را پذیرفت که بازپرداخت سپرده‌ها با هماهنگی مرجع قضایی آغاز می‌گردد.</p> <p>در پایان مرحله اول تکلیف سپرده‌گذاران وحدت توسط مؤسسه اعتباری ملل وضعیت با مبالغ کمتر از ۳۰ میلیون ریال (شروع از مهرماه ۱۳۹۶) حدود ۷۰ درصد از کل سپرده‌گذاران تعیین تکلیف می‌شود.</p>
<b>تعاونی اعتبار البرز ایرانیان</b>	تحت نام شرکت تعاونی اعتبار امیرالمؤمنین در سال ۱۳۷۸ در شهرستان کیشهر گیلان به ثبت رسید.	شفاف نیست، تغییر نام به شرکت تعاونی اعتبار البرز سبز و پس از آن در ۱۳۸۹ به البرز	۵۰ شعبه	<p>- براساس مصوبات ستاد ساماندهی مؤسسات پولی غیربانکی کلیه حساب‌ها، عملیات و شعب آن در سال ۱۳۹۰ با مؤسسه مالی اعتباری فردوسی جمع گردید که هیئت اجرایی تعاونی البرز</p>	<p>- بانک مرکزی فعالیت بدون مجوز تعاونی اعتبار البرز ایرانیان را از طریق پایگاه اطلاع رسانی به عموم مردم اعلام نمود.</p> <p>- مکاتبات با نهادهای امنیتی، انتظامی و قضایی جهت جلوگیری از فعالیت این تعاونی، پلمب و توقف فعالیت</p>	<p>در حال حاضر تعداد شعب تعاونی اعتبار البرز ایرانیان حدود ۳۰ شعبه کاهش یافته است.</p> <p>به دنبال بروز این تعاونی، مذاکرات با بانک تجارت جهت واگذاری مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های</p>

۱. تعاونی‌های اعتبار امید جلین گرگان، عام کشاورزان مازندران، دامداران و کشاورزان کرمانشاه، الزهرا مشهد، پیوند مشهد، حسنات اصفهان و بدر توس مشهد.





نام مؤسسه	مرجع و سال تأسیس	موضوع فعالیت	تعداد شعب	آخرین وضعیت	اقدامات بانک مرکزی	آخرین وضعیت
		ایرانیان تغییر نام داد.		ایرانیان برخلاف توافقنامه از همکاری با آن مؤسسه استنکاف نمود. - علی‌رغم اعلام انحلال آن توسط اداره ثبت اسناد و املاک شهرستان املش در سال ۱۳۹۲، اداره کل تعاون و صورتجلسات مجمع عمومی فوق‌العاده در همان سال، با سوباستنقله از تلبوی مجموعه فردوسی و سپس مؤسسه آرمان به فعالیت خود ادامه و به افزایش تعداد شعب خود و اخذ سپرده غیرقانونی در حجم گسترده اقدام نمود.	نظیر مکاتبات با پلیس اطلاعات و امنیت عمومی ناجا در استان‌های کشور، معاونت مبارزه با جرائم اقتصادی پلیس آگاهی تهران، دادستان عمومی و انقلاب تهران، معاونت اقتصادی دادستانی کل کشور، رئیس قوه قضائیه، معاونت بازرسی امور بانک و بیمه سازمان بازرسی کل کشور، معاون دادستان و سرپرست دادسرای رسیدگی به جرایک پولی و بانکی و ...	تعاونی منحل انجام گرفته است که پیش‌نویس تفاهم مزبور برای اقدامات مقتضی و هماهنگی‌های لازم به مرجع قضایی ارسال شده است.
<b>تعاونی اعتبار فرشتگان</b>	در مشهد، تحت عنوان شرکت تعاونی اعتبار شهید هاشمی مشهد در سال ۱۳۷۷ تأسیس شد	دامنه فعالیت فرااستانی شده و نام شرکت تعاونی با طی مراحل قانونی به فرشتگان تغییر یافت	۲۱۲ شعبه	- پرداخت سود غیرمعارف به انواع سپرده‌های سرمایه‌گذاری - اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل مؤسسه فاقد صلاحیت	- در اواخر سال ۱۳۸۹ جزء ۱۴ مؤسسه مالی و اعتباری مورد تأیید بانک مرکزی قرار گرفت و تحت نظارت بانک مرکزی به فعالیت خود ادامه داد. - با هماهنگی بانک مرکزی ۴ تعاونی اعتباری امید مشهد، فرزانه بیرجند، اشتیاق سبزوار و روبان اسفراین را در خود ادغام نمود. - بانک مرکزی در فروردین‌ماه ۱۳۹۱ مؤسسه مالی و اعتباری فرشتگان را فاقد مجوز فعالیت از بانک مرکزی اعلام کرد و تا زمان ساماندهی اجازه فعالیت به آن داده شد. - در اسفندماه ۱۳۹۱، بانک مرکزی دو مؤسسه فردوسی و فرشتگان را در مؤسسه اعتباری آرمان ادغام نمود.	در سال ۱۳۹۵ مجوز نهایی فعالیت تحت مؤسسه اعتباری کاسپین از سوی بانک صادر شد. پایان شهریورماه ۱۳۹۵ تعهد اعضا در انتقال کلیه دارایی و بدهی‌ها به مؤسسه کاسپین و قصور هیئت مدیره وقت در مهلت مقرر و عزل و تعقیب قانونی متخلفین و تغییر مدیرعامل و اعضا هیئت مدیره در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶ در پی داشت. در اردیبهشت و تیرماه سال جاری مجوز فعالیت ۸۰ شعبه مؤسسه کاسپین دارای مجوز صادر شد و پس از تأمین نقدینگی توسط بانک مرکزی از طریق تخصیص خط اعتباری در قبال ترهین دارایی‌های شناسایی شده بیش از ۸۰ درصد سپرده‌گذاران تعاونی غیرمجاز فرشتگان تعیین تکلیف گردید.

مأخذ: گزارش‌های بانک مرکزی.

شایان ذکر است که مؤسسه اعتباری آرمان متشکل از تعاونی‌های اعتبار فرشتگان، فردوسی و افضل توس بوده است که پس از اتخاذ تصمیم تجمیع، توسط کمیته ساماندهی بانک مرکزی، تعاونی افضل توس بنا بر حکم قضایی از فرآیند ساماندهی در مؤسسه آرمان کنار گذاشته شده است. که در حال حاضر این مؤسسه از طرف بانک مرکزی به عنوان مؤسسه غیرمجاز اعلام شده است.

## ۲. بانک مرکزی و بازار غیرمتشکل پولی در اسناد بالادستی

در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸، ماده (۱۰)، بانک مرکزی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور است. در سایر مواد تصویب شده این قانون نیز، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری طبق مقررات مورد تأکید قرار گرفته است.

در ماده (۹۲) قانون برنامه سوم توسعه کشور، مصوب سال ۱۳۷۸ تصریح شده است:

«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است جهت افزایش شرایط رقابتی بانک‌ها و گسترش بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز داخلی، زمینه فعالیت مجاز انواع مؤسسات، سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیربانکی (غیردولتی) را فراهم و نظارت لازم بر آنها را اعمال نماید و از فعالیت مؤسسات غیرمجاز جلوگیری به عمل آورد. شرایط مربوط به تأسیس و نحوه فعالیت و ترتیب انحلال و ورشکستگی مؤسسات، سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیربانکی (غیردولتی) تابع ضوابط تعیین شده برای بانک‌ها در قانون پولی بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و عدم فعالیت در اموری که بنا به تشخیص شورای پول و اعتبار اختصاصاً بانک‌ها باید انجام دهند، خواهد بود. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است بر حسن جریان امور بانک‌ها و مؤسسات، سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیربانکی (غیردولتی) براساس ضوابط مصوب نظارت نماید».

قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ بر رویکرد ساماندهی مؤسسات فاقد مجوز از بانک مرکزی تأکید دارد، که در مواد (۱) تا (۵) آن به این امر اشاره شده است. طبق ماده (۱) این قانون 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. مطابق تبصره «۲» ماده (۱) این قانون، 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.



همچنین در ماده (۲) این قانون به‌طور صریح نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌عهد بانک مرکزی قرار داده شده است. به‌طوری که در صورت ارائه گزارش و احراز تخلف توسط بانک مرکزی، این بانک می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسات متخلف اقدام کند.

در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور مصوب سال ۱۳۸۹، بخش پول و بانک این سند، به‌صورت تفصیلی بحث اشتغال به عملیات پولی و بانکی را تبیین کرده است. در مواد (۹۶) این قانون به‌طور خاص بر اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار تأکید شده است. به‌طوری که 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 اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکانپذیر است و 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 مکلف به رعایت مفاد این ماده هستند. همچنین بر اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی تأکید شده است.

طبق ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵، نیز در انجام هرگونه عملیات بانکی، واسپاری (لیزینگ)، صرافی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و مشارکت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و اشخاص حقوقی و غیره بر لزوم اخذ مجوز از بانک مرکزی تأکید داشته است. همچنین این قانون تأکیدی بر اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی جهت ارتقای شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات و مجازات متخلفان می‌باشد.

**به‌طور خلاصه، در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور به بانک مرکزی محول شده است و این بانک وظیفه صدور مجوز، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و ساماندهی آنها را برعهده دارد. همچنین اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت انتظامی و کیفری متخلفین فعال در حوزه پولی نیز مورد تأکید قرار گرفته است.**

### ۳. عملکرد بانک مرکزی در ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی

در اوایل دهه ۱۳۶۰، موضوع بانکداری اسلامی به‌طور جدی مطرح شد، که یکی از اتفاقات مهم در نظام بانکداری ایران به‌شمار می‌رود. تصویب قانون بانکداری بدون ربا در شهریورماه ۱۳۶۲ منجر به خروج

سرمایه از بانک‌ها و رشد قرض‌الحسنه‌ها شد که از عوامل تأثیرگذار بر رشد قرض‌الحسنه‌ها طی یک دهه بعد از انقلاب بود. به طوری که تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه از ۲۰۰ شعبه در سال ۱۳۵۷ به ۳ هزار شعبه در سال ۱۳۶۷ رسید.<sup>۱</sup>

طی دهه ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰، چرخش‌هایی در سیر تخصیص منابع و استفاده از خطوط اعتباری صورت گرفت، به طوری که انگیزه‌ها را برای ایجاد بانک‌ها و مؤسسات جدید بالا برد. در آن زمان با توجه به بحث‌های راجع به خصوصی‌سازی و برون‌سپاری، بحث ایجاد مؤسسات مالی در برنامه‌های دوم و سوم توسعه اقتصادی کشور مطرح و با توجه به تأکیدهایی که در برنامه سوم توسعه و همچنین سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی روی خصوصی‌سازی در حوزه‌هایی از نظام پولی و واگذاری بخشی از بانک‌های دولتی به بخش خصوصی مطرح شد، ایجاد بانک‌ها و مؤسسات مالی خصوصی در ایران سرعت گرفت. برای اولین بار طبق ماده (۹۸) از فصل دهم قانون برنامه سوم توسعه با عنوان «ساماندهی بازارهای مالی»، جهت افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی، تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی، اجازه تأسیس مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی کشور داده شد.

تا قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی، نهادها و وزارتخانه‌ها و حتی افراد نیز می‌توانستند با کمترین مشکل از طریق تأسیس مؤسسات مالی و اعتباری جذب سپرده‌ها، اعطای تسهیلات و استفاده از سایر ابزارهای مالی به تجهیز منابع مبادرت کنند در نتیجه بسیاری از مؤسسات در بازه زمانی یاد شده، ایجاد شدند. هرچند تعدادی از این مؤسسه‌ها بعدها مجوزهای لازم را نیز از بانک مرکزی دریافت کردند، اما تعدادی دیگر از آنان هنوز مجوزهای لازم را از بانک مرکزی دریافت نکرده‌اند.

بعد از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳، مسئولیت نظارت بر تشکیل و فعالیت مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی محول شد.

ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در مورد عملکرد این ماده قانونی از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۴ یعنی در ۵ سال برنامه سوم بیانگر آن است که در این مدت هیچ مؤسسه اعتباری غیربانکی از بانک مرکزی مجوز دریافت نکرده و تنها مؤسسه اعتباری غیربانکی دارای مجوز از بانک مرکزی مؤسسه اعتباری توسعه بوده است.<sup>۲</sup> با وجود تأکید در قانون برنامه سوم توسعه بر گسترش بازار متشکل پولی و با وجود این الزام قانونی و تکلیف بانک مرکزی در توسعه مؤسسات اعتباری غیربانکی، زمینه توسعه مؤسسات مجاز ایجاد نشده و رشد نابه‌سامان مؤسسات فعال در بازار غیرمتشکل پولی را به‌دنبال داشته است.

۱. فریبا عادلخواه، شرکت‌های مضاربه‌ای و صندوق‌های قرض‌الحسنه، یک بررسی مردم‌شناختی، فصلنامه گفتگو، ش ۱۵.  
 ۲. به‌عنوان نخستین مؤسسه اعتباری پس از اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با هدف ارائه خدمات مالی اعتباری در عرصه نظام بانکی کشور، در پانزدهم شهریورماه ۱۳۷۶ آغاز به‌کار کرده است.



از سال ۱۳۸۶ به بعد و در سال ۱۳۸۷ با اعطای موافقت اصولی به ۱۲ مؤسسه بزرگ که با عنوان صندوق‌های قرض الحسنه و یا تعاونی‌های اعتبار به منظور فعالیت اعتباری و حتی تبدیل وضعیت آنها به بانک و یا مؤسسه اعتباری، اقدامات اصلی بانک مرکزی دنبال شد. در سال ۱۳۸۸ نیز بانک مرکزی برای توسعه بازار تأمین مالی خرد، اقدام به اعطای مجوز فعالیت به بیش از ۸۰۰ تعاونی اعتبار نمود.<sup>۱</sup> از آن تاریخ و در راستای اجرای قوانین و مقررات فوق‌الذکر، بانک مرکزی ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی را در قالب ۴ گروه اصلی شرکت‌های تعاونی اعتبار، صندوق‌های قرض الحسنه، شرکت‌های صرافی و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ) در دستور کار قرار داده است.

از طرفی بانک مرکزی از اسفندماه ۱۳۸۹، اقداماتی را برای ساماندهی بازار پولی کشور انجام داد که از جمله می‌توان به ادغام برخی از مؤسسه‌های مالی و تعاونی‌های اعتباری بدون مجوز، تبدیل مؤسسه‌های مالی بزرگ به بانک و همچنین انتشار فهرستی با عنوان «مؤسسه‌های مالی و اعتباری در شرف تأسیس» اشاره کرد. بر این اساس تعاونی‌های اعتباری تجمیع شده زیر، به عنوان مؤسسه مالی و اعتباری در شرف تأسیس، با استقرار ناظر مقیم از طرف بانک مرکزی مجاز به ادامه فعالیت شدند.

#### جدول ۲. مؤسسه‌های مالی و اعتباری در شرف تأسیس در پایان ۱۳۸۹

مؤسسه اعتباری قوامین
مؤسسه اعتباری عسگریه
مؤسسه اعتباری مولی الموحدین
مؤسسه اعتباری صالحین
مؤسسه اعتباری میزان
مؤسسه اعتباری ثامن الحجج
مؤسسه اعتباری ثامن، وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
مؤسسه اعتباری پیشگامان
مؤسسه اعتباری کارسازان آینده
مؤسسه اعتباری باران
مؤسسه اعتباری فردوسی
مؤسسه اعتباری حافظ

مأخذ: گزارش‌های بانک مرکزی.

در تیرماه ۱۳۹۰ بانک مرکزی علاوه بر شناسایی پولی و مؤسسات پولی در چارچوب ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، اقدام به اعمال مقررات نظارتی، مراحل تطبیق و تبدیل این مؤسسات به مؤسسات تحت نظارت و دارای مجوز از آن مرجع نمود. از آنجا که حدود ۹۰ درصد از بازار غیررسمی پولی به

۱. ملاکریمی و زارعی، ۱۳۹۲.

۲. الف) اطلاعیه ساماندهی تعاونی‌های اعتباری آزاد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۷ اسفند ۱۳۸۹.

ب) پیدا و پنهان مؤسسات مالی غیرمجاز. روزنامه ایران، پنجم آبان ماه ۱۳۹۳.

ج) تبارشناسی مؤسسات مالی در شرف تأسیس. پایگاه خبری اخبار بانک، ۳۱ خردادماه ۱۳۹۱.

لحاظ حجم منابع تجهیز شده در اختیار ۱۲ صندوق قرض الحسنه و تعاونی اعتبار بزرگ بود، بانک مرکزی اقدامات مذکور را به قوت در برنامه کاری قرار داد و به تطبیق و تبدیل آنها به بانک یا مؤسسه اعتباری دارای مجوز و تحت نظارت خود پرداخت. همچنین در این دوره طبق مصوبه ۱۳۹۰/۲/۲۷ شورای پول و اعتبار تنها اساسنامه ۱۴ مؤسسه توسط بانک مرکزی تصویب گردید که اسامی این مؤسسات به شرح جدول زیر است. در این فهرست نام مؤسسه مالی و اعتباری باران دیده نمی‌شود و به جای آن مؤسسه مالی و اعتباری فرشتگان وجود دارد.

### جدول ۳. مؤسسه‌های مالی و اعتباری دارای مجوز در تابستان ۱۳۹۰

مؤسسه اعتباری قوامین
مؤسسه اعتباری عسگریه
مؤسسه اعتباری کوثر
مؤسسه اعتباری مولی الموحدين
مؤسسه اعتباری صالحین
مؤسسه اعتباری میزان
مؤسسه اعتباری ثامن الحجج
مؤسسه اعتباری مهر (بسیجیان)
مؤسسه اعتباری ثامن
مؤسسه اعتباری پیشگامان
مؤسسه اعتباری کارسازان آینده
مؤسسه اعتباری مشیز و ریحانه گستر
مؤسسه اعتباری فرشتگان
مؤسسه اعتباری فردوسی

مأخذ: همان.

در ضمن بانک مرکزی به منظور پیشگیری از بروز جریانات منحرف پولی در کشور از جمله ایجاد تعاونی‌های اعتبار آزاد اقدام به شناسایی کلیه تعاونی‌های اعتبار آزاد غیرفعال کرد و با اعمال اقدامات نظارتی مجوز فعالیت آنها را باطل اعلام کرد. در فروردین ماه ۱۳۹۲، معاونت نظارت بانک مرکزی طی نامه‌ای، فهرست جدیدی از مؤسسه‌های مالی و اعتباری دارای مجوز را اعلام کرد.



## جدول ۴. مؤسسه‌های مالی و اعتباری دارای مجوز در فروردین‌ماه ۱۳۹۲

مؤسسه اعتباری عسگریه	
مؤسسه اعتباری کوثر	
مؤسسه اعتباری ثامن الحجج	
مؤسسه اعتباری ثامن	
مؤسسه اعتباری نور: <sup>۱</sup> از ادغام مؤسسات مالی و اعتباری پیشگامان، کارسازان آینده و ریحانه گستر مشیز با همدیگر تشکیل شد	
مؤسسه اعتباری آرمان: <sup>۲</sup> از ادغام مؤسسات مالی و اعتباری فرشتگان، فردوسی و افضل توس با همدیگر تشکیل شد	

مأخذ: همان.

با توجه به عدم انجام اقدامات جدی از سوی مؤسسات در شرف تأسیس و طولانی شدن فرآیند اخذ مجوز این نهادها، بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۸ نام مؤسسات اعتباری در شرف تأسیس را از پایگاه اطلاع‌رسانی خود حذف کرد. بانک مرکزی اعلام کرد که پس از تکمیل تشریفات اداری و اخذ مجوز، اسامی این مؤسسه‌ها مجدداً بر روی پایگاه اطلاع‌رسانی قرار خواهد گرفت.<sup>۳</sup> یکی از ایرادهای وارد بر رفتار بانک مرکزی نیز همین رفتار دوگانه این بانک در دوره فوق است که اغلب مؤسسات مشمول ساماندهی نیز این‌گونه رفتار را دستاویزی جهت مقررات‌گریزی و اعمال فشار بر بانک مرکزی قرار دادند. در دی‌ماه ۱۳۹۲ اعلام شد که مؤسسه مالی و اعتباری افضل توس از مؤسسه اعتباری در شرف تأسیس آرمان خارج شده است و مؤسسه‌های مالی و اعتباری فرشتگان و فردوسی (دو عضو دیگر شکل‌دهنده مؤسسه آرمان) برای ادامه روند تکمیل پرونده و سرعت‌بخشی به پروسه ادغام، بدون حضور مؤسسه افضل توس وارد مذاکره با بانک مرکزی شدند.<sup>۴</sup>

در سال ۱۳۹۳ روند رسیدگی به امورات همان مؤسسات و تعاونی‌های اعتباری ادامه پیدا کرده و اتفاق جدید بروز نکرد.

براساس گزارشات بانک مرکزی، در تیرماه ۱۳۹۴ برخی از این ۱۴ مؤسسه (قوامین، عسگریه، کوثر، مولی‌الموحیدین و صالحین) و چند مؤسسه دیگر (شهر، بنیاد، ارتش، انصار و رسالت) به‌منظور ارتقا و یا تأسیس بانک/مؤسسه پیشنهادی اقدام به واریز سرمایه اولیه و سپرده قانونی به حساب بانک مرکزی نمودند و پس از تطبیق و طی نمودن فرآیند قانونی لازم، مجوز فعالیت را از بانک مرکزی اخذ کردند. اهم تعاونی‌های اعتبار و صندوق قرض‌الحسنه پیش و پس از این ساماندهی در جدول ۵ آورده شده است.

۱. بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای مجوز یا در شرف تأسیس اعلام شد/ ۸۲۱ تعاونی اعتبار دارای مجوز فعالیت هستند. پایگاه خبری بانکداری الکترونیک، ۲۱ فروردین‌ماه ۱۳۹۱.
۲. لیست بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای مجوز اعلام شد. انیکو، ۲۲ فروردین‌ماه ۱۳۹۱.
۳. آغاز به‌کار ۲ مؤسسه نور و آرمان/ حداقل سرمایه مؤسسات مالی ۱۵۰ میلیارد تومان. پایگاه خبری بانکداری الکترونیک، ۳۰ فروردین‌ماه ۱۳۹۲. با ادغام ۶ مؤسسه مالی در شرف تأسیس صورت می‌گیرد: تأسیس ۲ مؤسسه اعتباری نور و آرمان. پایگاه خبری اخبار بانک، ۱۸ فروردین‌ماه ۱۳۹۲.
۴. اعلام جزئیات ادغام و ساماندهی ۶ مؤسسه مالی و اعتباری. روزنامه خراسان، ۱۷ اسفندماه ۱۳۹۱.
۵. علت حذف نام برخی از مؤسسات اعتباری از پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۸ دی ۱۳۹۲.
۶. افضل توس از مؤسسه «آرمان» خارج شد. پایگاه خبری اخبار بانک، ۲ دی‌ماه ۱۳۹۲.

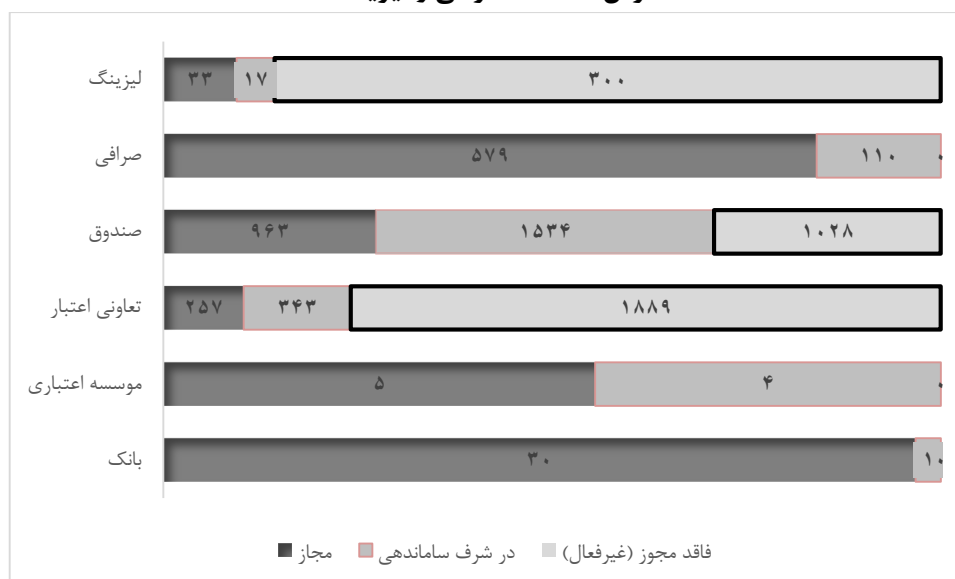
جدول ۵. مؤسسات اعتباری ساماندهی شده تا تیرماه ۱۳۹۴

ردیف	نام تعاونی اعتبار/صندوق پیش از ساماندهی	نام تعاونی اعتبار/صندوق بعد از ساماندهی
۱	صندوق قرض الحسنه قوامین	بانک قوامین
۲	تعاونی اعتبار عسگریه	مؤسسه اعتباری عسگریه
۳	تعاونی اعتبار کوثر	مؤسسه اعتباری کوثر
۴	تعاونی اعتبار مولی الموحدین	بانک ایران زمین
۵	مؤسسه اعتباری صالحین	تجمع در بانک آینده
۶	صندوق قرض الحسنه انصار المجاهدین	بانک انصار
۷	تعاونی اعتبار بنیاد	بانک سینا
۸	مؤسسه اعتباری شهر	بانک شهر
۹	صندوق قرض الحسنه رسالت	بانک رسالت
۱۰	بنیاد تعاون ارتش (بتاجا)	بانک حکمت ایرانیان

مأخذ: همان.

براساس اطلاعات ارائه شده توسط بانک مرکزی در تیرماه ۱۳۹۶، این بانک اقدام به ساماندهی بخش عظیمی از بازار غیرمتشکل پولی به تفکیک بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، شرکت‌های لیزینگ، صندوق‌های قرض الحسنه و شرکت‌های صرافی نموده است که وضعیت کلی نهادهای مذکور به تفکیک در نمودار زیر آورده شده است:

نمودار ۱. نهادهای پولی مجاز و غیرمجاز به تفکیک بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض الحسنه، صرافی و لیزینگ



مأخذ: همان.





همان‌طور که از نمودار مشخص است، ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با مؤسسات اعتباری فاقد مجوز حاکی از آن است که به‌دنبال تلاش‌های صورت گرفته توسط این بانک، در تیرماه ۱۳۹۶، بانک مرکزی موفق به نظارت بر عملکرد بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و صرافی‌ها شده است. به‌گونه‌ای که قسمت اعظم بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و صرافی‌ها دارای مجوز فعالیت و یا متقاضی دریافت مجوز فعالیت هستند. در حال حاضر از ۳۱ بانک فعال در اقتصاد ایران فقط یک بانک، (بانک مهر اقتصاد)<sup>۱</sup> بدون مجوز ولی در شرف اخذ مجوز و ساماندهی قرار دارد. همچنین تعداد ۹ مؤسسه اعتباری در کشور مشغول به فعالیت هستند که از این تعداد ۵ مؤسسه دارای مجوز و ۴ مؤسسه فاقد مجوز و در شرف ساماندهی هستند. به‌علاوه تعداد ۶۸۹ شرکت صرافی تحت نظارت بانک مرکزی فعالیت می‌کنند که از این تعداد ۵۷۹ صرافی دارای مجوز و تعداد ۱۱۰ صرافی در شرف ساماندهی قرار دارند. ضمناً تعداد واحدهای صنفی غیرمجاز<sup>۲</sup> شناسایی شناسایی شده<sup>۳</sup> در حوزه ارز تاکنون ۴۲۵ واحد بوده است. مجوز ۲۲۲ شرکت صرافی نیز به‌دلیل تخلف ابطال شده است. در راستای ساماندهی شرکت‌های صرافی و به‌خصوص صرافی‌های دارای مجوز همواره بازرسی دوره‌ای و یا موردی از شرکت‌های صرافی به‌منظور تمدید مجوز، ادامه فعالیت و یا جلوگیری از فعالیت واحدهای صنفی غیرمجاز صورت گرفته و از طریق مکاتبه با فرمانده نیروی انتظامی و اداره کل اماکن عمومی ناجا، اقدام مقتضی به‌منظور جلوگیری از فعالیت شرکت‌های صرافی لغو مجوز شده به‌عمل می‌آید. نکته‌ای که در مورد صرافی‌های لغو مجوز شده می‌توان اشاره کرد این است که این واحدها عمدتاً به فعالیت پنهان و زیرزمینی روی آورده‌اند که بانک مرکزی باید برنامه‌ای را جهت ساماندهی آنها طراحی و اجرا نماید.

علاوه بر این براساس اطلاعات ارائه شده، از ۲۴۸۹ تعاونی اعتبار شناسایی شده در کشور تعداد ۱۸۸۹ تعاونی، غیرفعال یا در حال تصفیه می‌باشند و فقط تعداد ۲۵۷ تعاونی اعتبار دارای مجوز و ۳۴۳ تعاونی اعتبار در شرف ساماندهی هستند. نکته‌ای که در خصوص تعاونی‌های اعتبار صنفی وجود دارد این است که برخی از آنها با عنوان سازمانی مجوز گرفته‌اند، اما فعالیتی خارج از آن صنف نیز دارند که بانک مرکزی باید نسبت به شناسایی و ساماندهی آن اقدام کند.

همچنین از ۳۵۲۵ صندوق قرض‌الحسنه حدود ۱۰۲۸ صندوق غیرفعال یا در حال تصفیه هستند و حدود ۷۱ درصد از صندوق‌ها تحت نظارت بانک مرکزی قرار دارند. صندوق‌های قرض‌الحسنه تحت نظارت سازمان اقتصاد اسلامی، صندوق‌های قرض‌الحسنه با مجوز بانک مرکزی و فاقد مجوز آن بانک

۱. بانک متقاضی مجوز فعالیت در سال ۱۳۷۲ با عنوان صندوق قرض‌الحسنه بسیجیان به ثبت رسید و با تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در فرایند ساماندهی قرار گرفت. در قالب ۷۲۴ شعبه بزرگترین نهاد فعال در بازار غیرمتشکل پولی می‌باشد. با عنایت به هجوم سپرده‌گذاران، به‌منظور مساعدت و کاهش التهاجات بانک مرکزی سپرده قانونی تودیع شده توسط بانک مهر اقتصاد را مسترد نمود و نسبت به درج نام آن بانک در پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی تحت عنوان متقاضی دریافت مجوز اقدام نموده است. مطابفاً در راستای مکاتبه شورای عالی امنیت ملی و با توجه به خاستگاه مشترک با مؤسسه اعتباری کوثر و تعاونی اعتبار نامن مقرر گردیده است تا با نهادهای مزبور ادغام گردد.

۲. واحدهای صنفی غیرمجاز که در پوشش سایر فعالیت‌های اقتصادی اقدام به خرید و فروش و حواله انواع ارز می‌نمایند.  
۳. اسامی و آدرس واحدهای صنفی غیرمجاز شناسایی شده طی مکاتبات متعدد در اختیار مراجع قانونی ذیربط از جمله پلیس اطلاعات و امنیت ناجا قرار گرفته است.

به ترتیب تعداد ۹۱۵، ۹۶۳ و ۱۵۳۴ صندوق هستند که از صندوق‌های فاقد مجوز نیز تعداد ۱۰۲۸ صندوق غیرفعال می‌باشند.

بر اساس اعلام بانک مرکزی، در خصوص ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه علاوه بر بازرسی‌های حضوری از عملیات صندوق‌های مزبور و صدور اظهاریه‌های لازم برای تصحیح عملکرد و جلوگیری از فعالیت صندوق‌های فاقد مجوز مکاتباتی با نیروی انتظامی، مراجع قضایی، سازمان بازرسی کل کشور، نهاد ریاست جمهوری، دیوان محاسبات، مجلس شورای اسلامی و ... صورت گرفته است. نکته قابل توجه در زمینه صندوق‌های قرض‌الحسنه، سازمان اقتصاد اسلامی است که یا باید به یک بانک قرض‌الحسنه تبدیل و یا در یک بانک قرض‌الحسنه ادغام شود و بانک مرکزی باید در این زمینه با دقت و حساسیت خاصی گام بردارد.

آخرین عضو فعال در بازار غیرمتشکل پولی شرکت‌های لیزینگ هستند که عمدتاً در استان تهران مستقر و وابسته به بانک‌ها، شرکت‌های خودروساز و شرکت‌های سرمایه‌گذاری هستند. حدود ۸۶ درصد از لیزینگ‌ها فاقد مجوز بانک مرکزی، غیرفعال یا در حال تصفیه هستند. در حال حاضر ۵۰ شرکت لیزینگ تحت نظارت بانک مرکزی هستند که جهت ساماندهی بازار پولی، عملیات آنها به صورت دوره‌ای مورد بازرسی قرار می‌گیرد. شایان ذکر است که تاکنون برای حدود ۹۴ شخص حقیقی و حقوقی که به صورت غیرمجاز در زمینه لیزینگ فعالیت می‌نمودند اظهاریه ارسال شده و مکاتبات متعدد با مراجعی نظیر نیروی انتظامی، دادستانی کل کشور، وزارت صنعت، وزارت اقتصاد، وزارت کشور و سازمان‌های تابعه و ... صورت گرفته است که به پلمپ محل فعالیت تعدادی از آنها و رسیدگی مراجع قضایی منجر گردیده است. البته این اقدامات در زمینه برخورد با اشخاصی که فعالیت لیزینگی یا شبه لیزینگی انجام می‌دهند (نظیر کارگزاری‌ها و ...) باید با وسعت و جدیدت بیشتری دنبال شود.

بنابراین ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در مهرماه ۱۳۹۶ حاکی از موفقیت نسبی این بانک در زمینه نظارت بر بازار غیرمتشکل پولی نسبت به سال‌های قبل از سال ۱۳۹۵ است. بدین صورت که به تفکیک ۹۶/۸ درصد از بانک‌ها، ۵۵/۶ درصد از مؤسسات اعتباری، ۱۰/۳ درصد از تعاونی‌های اعتباری، ۲۷/۳ درصد از صندوق‌های قرض‌الحسنه، ۸۴/۰ درصد از صرافی‌ها و ۹/۴ درصد از لیزینگ‌ها از بانک مرکزی مجوز دریافت نموده‌اند. همچنین ۳/۲ درصد از بانک‌ها، ۴۴/۴ درصد از مؤسسات اعتباری، ۱۳/۸ درصد از تعاونی‌های اعتباری، ۴۳/۵ درصد از صندوق‌های قرض‌الحسنه، ۱۶/۰ درصد از صرافی‌ها و ۴/۹ درصد از لیزینگ‌ها در شرف ساماندهی و دریافت مجوز از بانک مرکزی قرار دارند. هرچند وضعیت کشور ایران قابل قیاس و تطبیق با وضعیت کشورهای دیگر نیست؛ زیرا وجود مؤسسات فاقد مجوز در کشورهای دیگر فاقد موضوعیت است و همه مؤسسات پولی و اعتباری، بدون استثنا ذیل نظارت و مجوز بانک‌های مرکزی فعالیت می‌کنند.



## جدول ۶. بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ساماندهی شده

پیش از ساماندهی	پس از ساماندهی	تاریخ صدور مجوز	تعداد شعب	رتبه سهم بازاری در سال ۱۳۹۵	رشد سهم بازاری از زمان صدور مجوز تا پایان سال ۱۳۹۵
مؤسسه اعتباری سینا	بانک سینا	۱۳۸۷	۲۶۰	۹	۱۰
تعاونی اعتبار شهر	بانک شهر	۱۳۸۸	۱۹۴	۳	۲۳۵
صندوق قرض‌الحسنه انصار المجاهدین	بانک انصار	۱۳۸۹	۵۹۷	۵	-۱۱
مؤسسه اعتباری مولی الموحدین	ایران زمین	۱۳۸۹	۳۵۵	۶	۱۶۰۰
تعاونی بنیاد آجا	حکمت ایرانیان	۱۳۸۹	۱۲۶	۱۲	۲۰۰
صندوق قرض‌الحسنه قوامین	بانک قوامین	۱۳۹۱	۷۵۵	۲	-۱
صندوق قرض‌الحسنه رسالت	بانک رسالت	۱۳۹۱	۹۰	۱۱	۹۷۱
مؤسسه اعتباری کوثر	بانک کوثر	۱۳۹۲	۳۵۰	۷	۲۹۷
تعاونی اعتبار عسگریه	عسگریه (ملل)	۱۳۹۲	۳۲۰	۱۰	۲۸۰
تعاونی‌های اعتبار آتی و صالحین	بانک آینده	۱۳۹۳	۱۶۵	۱	۲۰۹۷۷
تعاونی‌های اعتبار کارسازان آینده و پیشگامان آینده و پیشگامان کویر و صندوق قرض‌الحسنه مشیز و ریحانه‌گستر	مؤسسه اعتباری نور	۱۳۹۴	۳۵۰	۴	۹۷
تعاونی اعتبار فرشتگان و ۸ تعاونی دیگر	مؤسسه اعتباری کاسپین	۱۳۹۴	۳۳۹	۸	۰

مأخذ: همان.

مجموع سپرده‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ساماندهی شده از زمان صدور مجوز تا پایان سال ۱۳۹۵ از حدود ۷۰۰ هزار میلیارد ریال به رقمی معادل ۳,۱۵۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که در واقع افزایشی معادل ۴/۵ برابری را داشته است. همچنین سهم بازاری مجموع بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ساماندهی شده نیز در پایان سال ۱۳۹۵ با رشدی حدود ۲۵ درصد، از روند افزایشی قابل توجهی برخوردار بوده است. از زمان صدور مجوز تا پایان سال ۱۳۹۵ بالاترین رشد سهم بازاری هر یک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در منابع شبکه بانکی، به ترتیب متعلق به بانک آینده، بانک شهر، قوامین، مؤسسه اعتباری نور، بانک انصار، بانک ایران زمین، مؤسسه اعتباری کوثر، مؤسسه اعتباری کاسپین، بانک سینا، مؤسسه اعتباری عسگریه (ملل)، بانک رسالت و بانک حکمت ایرانیان بوده است. این روند بیانگر ریسکی عمل کردن برخی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ساماندهی شده است که بانک مرکزی باید نسبت به مدیریت و کنترل آن اقدام مقتضی را انجام دهد.

به دنبال ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی حجم منابع آنها در این بازار از ۲۵ درصد کل منابع پولی کشور (پیش از شروع ساماندهی) به کمتر از ۱۰ درصد در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته و سهم‌شان از منابع شبکه بانکی یا نقدینگی حدود ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال است. همان‌طور که از جدول زیر مشخص است تعداد زیادی از نهادهای غیرمتشکل پولی در طی سال‌های گذشته ساماندهی شده‌اند.

## جدول ۷. نهادهای پولی بزرگ ساماندهی شده و در دست ساماندهی تیرماه ۱۳۹۶

بانک آینده، بانک انصار، بانک حکمت ایرانیان، بانک ایران زمین، بانک قوامین، بانک سینا، بانک شهر، بانک قرض‌الحسنه رسالت، مؤسسه اعتباری کوثر، مؤسسه اعتباری کاسپین، مؤسسه اعتباری ملل (عسگریه)، مؤسسه اعتباری نور <sup>۱</sup>	نهادهای بزرگ ارتقا یافته و تأسیس شده	نهادهای بزرگ ساماندهی شده
تعاونی اعتبار منحل میزان، تعاونی اعتبار ثامن الحجج	نهادهای بزرگ منحل شده	
تعاونی اعتبار افضل توس، تعاونی اعتبار ثامن، بانک مهر اقتصاد، تعاونی اعتبار وحدت، شرکت تعاونی روستایی ایرانیان، تعاونی اعتبار البرز ایرانیان		نهادهای بزرگ در دست ساماندهی

مأخذ: همان.

شایان ذکر است که مؤسسه اعتباری کاسپین با انحلال و تجمیع ۱۲ عدد تعاونی اعتبار در ۱۳۹۴/۱۲/۲۷ مجوز فعالیت از بانک مرکزی اخذ کرده است که تصفیه تعاونی‌های موصوف برعهده هیئت مدیره مؤسسه اعتباری کاسپین قرار گرفته است و بانک مرکزی نیز در جهت تصفیه و بازپرداخت وجوه سپرده‌گذاران با توجه به روند فروش اموال، برنامه‌ریزی و نظارت دارد. البته این نظارت تا اواخر سال ۱۳۹۵ چندان مؤثر نبوده و موجب برخی نارضایتی‌ها و اعتراضات صاحبان سپرده شده است؛ اما از اوایل سال ۱۳۹۶ با همکاری سایر نهادها، این نظارت تقویت شده و با مدیریت بهتری پیش می‌رود. در راستای ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، برنامه جامع ساماندهی مؤسسات مالی، صرافی‌ها، لیزینگ‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه غیرمجاز توسط بانک مرکزی شامل لزوم شناسایی نهادهای پولی غیرمجاز، تعیین وضعیت نهادهای متقاضی مجوز، جلوگیری از فعالیت نهادهای غیرمجاز و انحلال و پیگیری حقوقی کیفری نهادهای غیرمجاز طراحی و ابلاغ شده است که در حال حاضر در رأس برنامه‌های ساماندهی قرار دارد.

#### ۴. نقش سایر نهادها و دستگاه‌ها در توسعه و عدم نظارت و برخورد با مؤسسات غیرمجاز

نقش سایر نهادها و دستگاه‌ها به غیر از بانک مرکزی در توسعه و عدم نظارت و برخورد با مؤسسات غیرمجاز در سال‌های اخیر بدون تردید شایان بررسی جدی است، به طوری که تا قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، اخذ مجوز بسیاری از مؤسسات پولی از سایر نهادها نظیر نیروی انتظامی، سازمان اقتصاد اسلامی، وزارت تعاون و .. صورت می‌گرفت. این امر، ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری مختلف را بدون نیاز به اخذ مجوز از بانک مرکزی امکانپذیر می‌نمود. همچنین فراهم آورنده زمینه فعالیت در بازار غیرمتشکل پولی بدون نظارت بانک مرکزی بود.

۱. مؤسسه اعتباری نور متشکل از تجمیع تعاونی‌های اعتبار کارسازان آینده، پیشگامان کویر یزد و صندوق قرض‌الحسنه گستر و مشیز تشکیل شده است. این مؤسسه در فرآیند تأسیس مراحل لازم نظیر پذیره‌نویسی سهام، تأمین سرمایه، بررسی صلاحیت هیئت مدیره و مؤسسين، ... را طی نموده است و مجوز آن توسط بانک مرکزی صادر شده است.



از طرف دیگر عملکرد ضعیف نیروی انتظامی در طول سال‌های گذشته به‌خصوص در شناسایی و برخورد با نهادهای غیرمجاز در سطح کشور به‌دلایل مختلف از جمله وجود جنبه‌های اجتماعی، امکان فعالیت بدون مجوزها را افزایش داد. به‌طوری که بسیاری از مؤسسات فاقد مجوز به‌دلیل عدم توانایی شناسایی بانک مرکزی مدت‌ها به فعالیت غیرقانونی خود ادامه دادند.

برخورد ضعیف و مصلحت‌اندیشی‌های فراوان مجریان قانون در برخورد با متخلفان، خلأهای قانونی و طولانی بودن فرآیند رسیدگی به پرونده‌های قضایی به‌منظور توقف تداوم فعالیت مؤسسات فعال غیرمجاز حاکی از نقش مؤثر نهادهای قضایی در تداوم فعالیت مؤسسات فاقد مجوز بانک مرکزی در بازار غیرمتشکل پولی دارد که تشدیدکننده مشکلات بازار غیرمتشکل پولی نیز می‌باشد. نباید از خاطر دور داشت که عمده گردش حساب‌های این مؤسسات نزد شبکه رسمی کشور انجام می‌شد و بنابراین نقش و نفع برخی بانک‌ها در ارائه خدمات به این مؤسسات، قابل انکار نیست.

در نهایت و مهمتر از همه نفوذ سیاسی مؤسسان نهادهای غیرمجاز پولی با برخی از نهادهای ناظر و مجری و اثرگذاری صاحبان قدرت بر بازار غیرمتشکل پولی در عدم برخورد با مؤسسات اعتباری فاقد مجوز امکان نظارت و توقف فعالیت با مؤسسات غیرمجاز را غیرممکن می‌ساخت. به‌طوری که در آستانه برگزاری انتخابات، تجمعات اعتراض‌آمیز متعدد سپرده‌گذاران مقابل ساختمان‌های بانک مرکزی، مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری با حمایت گروه‌هایی از افراد ذینفوذ سعی در ایجاد بحران سیاسی - اجتماعی داشته و توقف فعالیت با مؤسسات فاقد مجوز را با مشکل مواجه می‌ساخت. در نتیجه عملکرد ضعیف سایر نهادها و دستگاه‌ها و فشارهای سیاسی در عدم نظارت و برخورد با مؤسسات غیرمجاز و تشدید بحران‌های پولی در کشور واضح و آشکار است.

## ۵. موانع ساماندهی مؤسسات فعال غیرمجاز در بازار غیرمتشکل پولی

بانک مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر بر بازار پول، مخالفت خود با ایجاد و گسترش فعالیت نهادهای پولی فاقد مجوز را در ابلاغیه‌های مختلف به بانک‌های دولتی و خصوصی در برهه‌های زمانی مختلف اعلام کرد<sup>۱</sup> و ساماندهی این مؤسسات را به‌عنوان یکی از اولویت‌های اصلی معرفی کرده است. به‌طوری که به‌منظور ساماندهی فعالان بازار غیرمتشکل پولی و صیانت از حقوق سپرده‌گذاران، براساس مصوبات کمیته امنیتی مقابله با تحریم‌های شورای عالی امنیت ملی از اواخر سال ۱۳۹۱ و در راستای اقدام به راهبردهای دولت در رابطه با سیاست‌های پولی و بانکی و نیز اجرای مصوبات ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی موظف گردید تا با استفاده از ظرفیت دستگاه‌های اطلاعاتی، انتظامی، رسانه‌ای، قضایی و نظارتی کشور، اقدامات لازم

۱. در راستای اجرای بند «۲-۲» مصوبه جلسه ۱۴/۷/۱۳۹۲ ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، نامه شماره ۹۳/۱۹۴۶۸م دبیرخانه ستاد.

را برای برخورد با مؤسسات پولی غیرمجاز انجام دهد و در راستای اجرایی شدن آن به موفقیت‌های چشمگیری نیز دست یافته، ولی تاکنون موفق به ساماندهی کامل بازار غیرمتمشکل پولی نشده است. دلایل و موانع این وضعیت به صورت ذیل قابل طبقه‌بندی است:

الف) عدم توسعه بازار پول در کشور و ناکارآمدی سیستم بانکی و بازار متمشکل پولی منجر به رشد مؤسسات غیر مجاز در عرصه پولی کشور شده است.

ب) نبود اختیارات لازم در بانک مرکزی به منظور ساماندهی نهادهای پولی، انحلال، ادغام و تصفیه شرکت‌ها و مؤسسات غیرمجاز به دلیل خلأ قانونی موجود در کشور که عملیات ساماندهی را با مشکلات جدی مواجه می‌کرد. شایان ذکر است بانک مرکزی در مقاطعی حتی در حد اختیارات موجود نیز از اعمال نظارت و اقتدار لازم برخوردار نبوده است.

ج) مبهم بودن بندهای قانونی مرتبط با فعالیت و نظارت که به عملیات بانکی اشاره می‌نمایند نظیر قانون تجارت، قوانین پولی و بانکی، قانون برنامه سوم توسعه مصوبه ۱۳۷۹ و ...، از علل و ریشه‌های بروز مشکلات در گسترش مؤسسات غیرمجاز و بازار غیرمتمشکل پولی بوده است. برای مثال در قانون برنامه سوم توسعه منظور از واژه غیرمجاز در این ماده بیان نشده است که آیا منظور قانونگذار مؤسساتی است که بدون هیچ‌گونه مجوزی مشغول به فعالیت هستند، یا شامل مؤسساتی است که از نهادهای دیگر مجوز دارند، ولی فاقد مجوز از بانک مرکزی هستند؟

د) همان‌طور که پیش‌تر در جدول ۱ دیده شد، اکثر مؤسسات در اواسط و اواخر دهه ۱۳۷۰ متولد شدند، اما تصویب قانون در سال ۱۳۸۳ و آیین‌نامه آن ۱۳۸۶ وقوع یافت، که کوتاهی مذکور در قانونگذاری از دلایل گسترش مؤسسات غیرمجاز و از موانع ساماندهی مؤسسات فعال غیرمجاز در بازار غیرمتمشکل پولی است. ضعف نظارت نهادهای ناظر بر قوانین نیز در این حوزه مشهود است.

ه) کاستی‌های قانونی ساماندهی بازار غیر متمشکل پولی موجب شده است که این مؤسسات همانند گذشته به فعالیت غیرقانونی خود طی دهه اخیر ادامه داده و گسترش یابند. برای مثال در تبصره «۱» قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳ عنوان شده است که «بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد» که در این تبصره منظور از قوانین خاص بیان نشده و ضمانت اجرایی کافی ندارد.

و) از دیگر موانع ساماندهی مؤسسات فعال در بازار غیرمتمشکل پولی به خصوص تا قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی، اخذ مجوز بسیاری از مؤسسات مورد نظر از سایر نهادها نظیر نیروی انتظامی، سازمان اقتصاد اسلامی، وزارت تعاون و .. بوده است. تعداد زیادی از آنها با گسترش حوزه فعالیت و عملیات خود برخلاف مقررات، به یک بانک یا مؤسسه اعتباری غیرمجاز تبدیل شدند؛ به طوری که ادامه فعالیت این مؤسسات ثبات نظام پولی کشور را با مخاطره جدی مواجه می‌کرد. این



مشکل در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور تصحیح شد، به طوری که 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 اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر شده و 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 مکلف به رعایت مفاد این ماده شدند.

ز) از دیگر موانع ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی و مؤسسات غیرمجاز، عدم شناسایی این نهادها است. زیرا از یک طرف عملکرد ضعیف نیروی انتظامی در طول سال‌های گذشته و از طرف دیگر محدودیت‌ها و ناتوانی بانک مرکزی در شناسایی نهادهای غیرمجاز در سطح کشور، یکی از دلایل اصلی گسترش فعالیت‌ها مؤسسات غیرمجاز بوده است. با توجه به اینکه این نهادها غالباً در علنی‌ترین مسیرها از نظر مناطق مسکونی فعالیت داشته و دارند، این سؤال به ذهن می‌آید که با وجود دسترسی زیاد نیروی انتظامی به اغلب مناطق شهری و غیرشهری، چه دلیلی جز وجود ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطین مانع از رصد فعالیت این مؤسسات شده است؟!

ح) نداشتن نقشه راه ساماندهی توسط بانک مرکزی و طولانی شدن غیرعادی مراحل ساماندهی این نهادها از دیگر موانع ساماندهی مؤسسات فعال غیرمجاز در بازار غیرمتشکل پولی است. عدم امکان برخورد به موقع و سریع با نهادهای غیرمجاز و طولانی بودن فرآیند قانونی لازم برای این امر، از مهمترین دلایل عدم ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی است. همچنین عدم هماهنگی و کندی در پاسخگویی به درخواست‌های بانک مرکزی<sup>۱</sup> جهت جلوگیری از فعالیت نهادهای غیرمجاز از طرف مراجع قضایی از ضعف‌های بزرگ در ساماندهی بوده است.

ط) تمهیدات و مصلحت‌اندیشی‌های فراوان مجریان قانون در برخورد با متخلفان، به دلیل آثار روانی شدید روی سپرده‌گذاران در نتیجه جلوگیری از تداوم فعالیت مؤسسات فعال غیرمجاز و ترس از بروز بحران بانکی و اجتماعی، به طولانی شدن جریان رسیدگی و ممانعت از فعالیت آنها منجر می‌شود.

ی) اقتصاد سیاسی ایران و نفوذ سیاسی و زدوبندهای غیرقانونی بین مؤسسان نهادهای متخلف با برخی اشخاص مرتبط با نهادهای ناظر و مجری و اثرگذاری صاحبان قدرت بر بازار غیرمتشکل پولی مصادیق متعددی دارد که عدم برخورد با مؤسسات اعتباری فاقد مجوز، از جمله نتایج این‌گونه اثرگذاری‌هاست. برای مثال بعضی از مسئولین ذینفوذ و برخی از نمایندگان مجلس، از اثرگذاری بر استقلال بانک مرکزی و نظارت بر مؤسسات اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه مستثنا نبوده و بدیهی است که این امر باید توسط نهادهای نظارتی کنترل و مدیریت شود.

۱. شایان ذکر است که هیچ‌گاه بانک مرکزی پیشنهاد لایحه قانونی برای الزام سایر نهادها نداده است و این ضعف دیگر نهاد ناظر است و بخش نظارتی نیازمند اصلاحات ساختاری است.

ک) تبلیغات گسترده مؤسسات مالی غیرمجاز و سوءاستفاده از اسامی مقدس و نیز اعتقاد و اعتماد مردم و سپردن حجم زیادی از سپرده‌ها به این مؤسسات فاقد مجوز، به دلیل احتمال هجوم سپرده‌گذاران به این مؤسسات و محتمل شدن ورشکستگی و بروز بحران بانکی باعث طولانی شدن فرآیند برخورد با متخلفان و ساماندهی به بازار غیرمتشکل پولی شده است.

ل) به‌رغم اراده جدی بانک مرکزی در فرآیند ساماندهی و انضباط بازار پولی کشور، عدم همکاری مسئولین تعاونی‌ها و مؤسسات غیرمجاز و همراهی نکردن و استنکاف از پذیرش راهکارها و پیشنهادات بانک مرکزی به‌منظور تقلیل آثار ناشی از اقدامات غیرکارشناسانه و تمهید مقدماتی برای برون‌رفت از بحران در کنار سوءمدیریت در مؤسسات مذکور از موانع تشدیدکننده ساماندهی به بازار غیرمتشکل پولی بوده است.

م) از دیگر موانع ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی علاوه بر پشتیبانی و حمایت افراد خاص و ذینفوذ در حوزه‌های مختلف حاکمیت، نبود اطلاعات شفاف در مورد فعالیت‌های تعاونی و عدم همکاری مسئولین آنها برای ارائه اطلاعات از یک طرف و نیز نبود سیستم متمرکز و جزیره‌ای و شعبه‌ای اداره شدن مؤسسات به‌نحوی که واحدهای مختلف از نحوه و میزان عملکرد شعبات دیگر هیچ اطلاعی نداشتند و این موضوع جمع‌آوری اطلاعات را با مشکل مواجه می‌کرد.

به پیشنهاد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در راستای ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، پس از طرح موضوع و بیان موانع مقرراتی و عملیاتی برنامه ساماندهی در شورای عالی امنیت ملی، حسب مصوبات ۶۱۶ و ۶۱۸ آن شورا مقرر گردید تا کارگروهی با مسئولیت بانک مرکزی و متشکل از وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت کشور، وزارت اطلاعات، دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور، نیروی انتظامی و دیوان محاسبات کشور به‌منظور تصمیم‌گیری و همکاری عملیاتی برای ساماندهی موارد ویژه و فوریتی مؤسسات مالی، صرافی‌ها، لیزینگ‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه غیرمجاز تشکیل گردد و این کارگروه موظف است تا ظرف حداکثر ۶ ماه نسبت به ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی اقدام نماید.

### جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

مؤسسات اعتباری خارج از نظارت بانک مرکزی نه‌تنها قدرت خلق پول بیرون از کنترل و نظارت دارند، بلکه با اعطای نرخ سود بالا به سپرده‌ها موجب سیگنال‌دهی غلط و شروع بازی خطرناکی در سیستم بانکی رسمی کشور می‌شوند. البته باید اذعان کرد که متأسفانه بخشی از بانک‌های کشور در رواج این پدیده ذینفع و ذیدخل بوده‌اند و حساب‌های این مؤسسات نزد شبکه بانکی کشور گردش داشته است. ازسوی دیگر، با توجه به اهرم مالی بالا در مؤسسات اعتباری، این مؤسسات باید مبتنی بر اصول مدیریت





ریسک، الزامات نظارت احتیاطی را رعایت نمایند، زیرا ورشکستگی در این مؤسسات تبعات بسیار زیادی به دنبال داشته و توانایی به خطر انداختن منافع سپرده‌گذاران بیشماری را دارد و می‌تواند به بی‌ثباتی سیستم مالی منجر گردد.

پیدایش مؤسسات مالی غیرمجاز در دهه‌های اخیر به تعیین نامناسب نرخ‌های سود در شبکه بانکی و فقدان دسترسی مردم به خدمات مالی ارتباط دارد. نرخ‌های سود پایین‌تر از نرخ تورم در سال‌های متمادی باعث شد مردم برای اجتناب از کاهش قدرت خریدشان به مؤسسات اعتباری غیرمجاز پناه ببرند. این شرایط باعث شد تا بخش قابل توجهی از سپرده‌های خرد جذب این مؤسسات شوند. بررسی وضعیت مؤسسات اعتباری گویای آن است که این مؤسسات در حالی به عملیات گسترده بانکی و به‌کارگیری منابع حاصل از سپرده‌های مردمی در مسیرهای غیرشفاف و اخلاق در سیاست‌های پولی و ضدتورمی مبادرت ورزیدند که از ارائه اطلاعات مورد نیاز به بازرسان بانک مرکزی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خودداری نمودند و با پرداخت سودهای بسیار بالاتر از نرخ متعارف شبکه بانکی، اقدام به جذب سپرده‌های مردمی کردند و با بنگاه داری 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 شدند و با تبلیغات گسترده به‌منظور اثرگذاری بر افکار عمومی و القای قانونی بودن فعالیت‌هایشان، گسترش و تأسیس پی در پی شعب با بهره‌وری ناچیز و دانش تخصصی ناکافی و با ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطین، اخلاق در سیاست‌های پولی، بالارفتن هزینه تولید و انحراف منابع، افزایش ریسک مؤسسات پولی، سپرده‌های مردمی را به مخاطره انداخته‌اند و منجر به آسیب‌های فراوان بر بازار پول کشور شدند. در این راستا توجه به لزوم ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی و از طریق نهاد مستقل و ناظر پولی (بانک مرکزی) حائز اهمیت گردید و قوانین بالادستی نیز در راستای تقویت عملکرد آن تدوین شدند.

در کنار تمام موانع و محدودیت‌ها در راستای ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، ضعف اقتدار بانک مرکزی و نبود اختیارات لازم در بانک مرکزی به‌دلیل خلأ قانونی موجود در کشور، ساماندهی نهادهای پولی، انحلال، ادغام و تصفیه شرکت‌ها و مؤسسات غیرمجاز را با مشکلات جدی مواجه کرده است. به‌منظور رفع مشکل حاضر با تلاش‌های صورت گرفته در دولت یازدهم و از اواخر سال ۱۳۹۵ بانک مرکزی با قوانینی نظیر «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» می‌تواند با اقتدار بیشتر، از فعالیت غیرمجازها و ایجاد مؤسسات غیرمجاز جدید جلوگیری نماید و به پشتوانه این قوانین امکان فعالیت و نظارت بهتر بانک مرکزی و ساماندهی هرچه بیشتر و سریع‌تر بازار غیرمتشکل پولی را فراهم آورد.

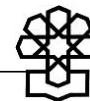
ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با مؤسسات اعتباری فاقد مجوز در دوره‌های خاص از لحاظ تدوین قوانین شامل دوره قبل از برنامه سوم، دوره برنامه سوم، بعد از تصویب قانون غیرمتشکل پولی (دولت نهم و دهم) و دوره دولت یازدهم حاکی از آن است که به‌دلیل خلأ قانونی موجود در قوانین کشور تا قبل از قانون برنامه

پنجم و ششم توسعه، بسیاری از مؤسسات پولی و اعتباری فاقد مجوز از بانک مرکزی با مجوز سایر دستگاه‌ها تأسیس و اقدام به ارائه خدمات بانکی کردند. تا قبل از این سال عملکرد نهادهای انتظامی و قضایی نیز چندان قابل دفاع نبوده است. اما به دنبال تلاش‌های صورت گرفته از سال ۱۳۹۴ به بعد، بانک مرکزی موفق به نظارت بر عملکرد بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و صرافی‌ها شده است. به گونه‌ای که تمام بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و صرافی‌ها دارای مجوز فعالیت و یا متقاضی دریافت مجوز فعالیت می‌باشند. در حال حاضر از ۳۱ بانک فعال در اقتصاد ایران فقط یک بانک (بانک مهر اقتصاد) بدون مجوز ولی در شرف اخذ مجوز و ساماندهی قرار دارد. همچنین تعداد ۹ مؤسسه اعتباری در کشور مشغول به فعالیت هستند که از این تعداد ۵ مؤسسه دارای مجوز و ۴ مؤسسه فاقد مجوز و در شرف ساماندهی هستند. به علاوه تعداد ۶۸۹ شرکت صرافی تحت نظارت بانک مرکزی فعالیت می‌کنند و تعداد واحدهای صنفی غیرمجاز شناسایی شده در حوزه ارز تاکنون ۴۲۵ واحد می‌باشند و مجوز ۲۲۲ شرکت صرافی به دلیل تخلف ابطال شده است.

در خصوص مؤسسات غیرفعال و در شرف انحلال با توجه به اینکه بخش اعظم مؤسسات و صندوق‌ها، در شرف انحلال یا غیرفعال هستند، بانک مرکزی تا حدود زیادی موفق به نظارت بر بازار غیرمتشکل پولی شده است. بدین صورت که به تفکیک ۹۶/۸ درصد در بانک‌ها، ۵۵/۶ درصد مؤسسات اعتباری، ۱۰/۳ درصد تعاونی‌های اعتباری، ۲۷/۳ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه، ۸۴/۰ درصد صرافی‌ها و ۹/۴ درصد لیزینگ‌ها از بانک مرکزی مجوز دریافت نموده‌اند و ۳/۲ درصد در بانک‌ها، ۴۴/۴ درصد مؤسسات اعتباری، ۱۳/۸ درصد تعاونی‌های اعتباری، ۴۳/۵ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه، ۱۶/۰ درصد صرافی‌ها و ۴/۹ درصد لیزینگ‌ها در شرف ساماندهی و دریافت مجوز از بانک مرکزی قرار دارند. در واقع به دنبال ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی توسط بانک مرکزی حجم منابع آنها در این بازار از ۲۵ درصد کل منابع پولی کشور (پیش از شروع ساماندهی) به کمتر از ۱۰ درصد در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته است.

علیرغم این بهبود، ضعف اجرای قانون مصوب سال ۱۳۸۳ و آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۸۶ و همچنین ضعف نظارت مجلس شورای اسلامی بر اجرای قانون، مشهود به نظر می‌رسد. الزام مجلس برای تهیه گزارش‌های نظارتی در فاصله ۳ تا ۵ سال پس از تصویب قوانین مهم، می‌تواند به شناسایی سریع‌تر موانع عدم اجرای قوانین منجر شود تا ۱۳ سال پس از تصویب قوانینی چون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی شاهد تداوم پدیده مزبور و تجمعات و نارضایتی‌های مردمی نباشیم.

مجموع سپرده‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ساماندهی شده از زمان صدور مجوز (همان‌طور که در جدول ۶ نشان داده شد) تا پایان سال ۱۳۹۵ از حدود ۷۰۰ هزار میلیارد ریال به رقمی معادل ۳,۱۵۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که در واقع افزایشی معادل ۴/۵ برابر را داشته است. همچنین سهم بازاری مجموع بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ساماندهی شده نیز در پایان سال ۱۳۹۵ با روند شدید افزایشی



حدود ۲۵ درصد می‌باشد. رشد سهم از بازار هر یک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از زمان صدور مجوز تا پایان سال ۱۳۹۵ به ترتیب بالاترین رتبه شامل بانک آینده، بانک شهر، قوامین مؤسسه اعتباری نور، بانک انصار، بانک ایران زمین، مؤسسه اعتباری کوثر، مؤسسه اعتباری کاسپین، بانک سینا، مؤسسه اعتباری عسگریه (ملل)، بانک رسالت و بانک حکمت ایرانیان بوده است.

با توجه به مباحث مطرح شده پیشنهاداتی برای بهبود عملکرد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱. اعطای مجوز فعالیت به مؤسسات پولی با دقت و وسواس فراوانی فقط توسط بانک مرکزی به منظور توسعه بازار پولی کشور و استفاده از ابزارهای نوین و سامانه‌های الکترونیکی نظارتی.
۲. ممانعت از ایجاد و توسعه نهادهای پولی بدون مجوز از بانک مرکزی.
۳. تصویب قوانین مورد نیاز جهت پرکردن شکاف قانونی موجود و اقدامات لازم در جهت تسریع فرآیند رسیدگی و صدور احکام در برخورد با متخلفین و الزام عملیاتی نمودن آنها.
۴. بازنگری و تصحیح مواد قانونی دارای ابهام توسط کمیته‌های تخصصی.
۵. تمام دستگاه‌ها (اعم از دولتی و غیردولتی) از ارائه خدمات و هرگونه همکاری با نهادهای پولی فاقد مجوز خودداری نمایند، این حکم شامل بانک‌هایی می‌شود که حساب‌های مؤسسات غیرمجاز در آنها گردش داشته است.
۶. ایجاد شرکت‌های مدیریت دارایی مستقل از بانک مرکزی و دولت به منظور ساماندهی مؤسسات غیرمجاز و دفاع از حقوق سپرده‌گذاران خرد بدون انتقال زیان این مؤسسات به بانک مرکزی. لازم به توضیح است که شرکت مدیریت دارایی مستقل موجب می‌شود که بانک مرکزی مسئولیتی در قبال زیان‌های این مؤسسات نداشته باشد و این شرکت‌ها با در اختیار گرفتن دارایی‌های مؤسسات منحل شده نسبت به فروش آنها و پرداخت بدهی‌ها با اولویت سپرده‌های خرد اقدام کنند.

## منابع و مآخذ

۱. رحیمی نژاد، اسماعیل. آسیب‌شناسی نظام بانکی تحلیل و بررسی بازار غیرمتشکل پولی، شماره مسلسل: ۱۵۱۴۱، آذرماه ۱۳۹۵.
۲. قانون برنامه سوم، چهارم، پنجم، ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸.
۴. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲.
۵. گزارشات بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. ملاکریمی، نعمت‌اله و 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، ش ۶۱ و ۶۲، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بهار و تابستان ۱۳۹۲.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۷۳۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با ساماندهی مؤسسات اعتباری فاقد مجوز

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین کنندگان: سحر بشیری، صمد عزیزنژاد

ناظر علمی: سیداحسان خاندوزی

منتقاضی: محمدرضا پورابراهیمی (رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. بازار غیرمتشکل پولی
۲. مؤسسات اعتباری غیرمجاز
۳. بانک مرکزی
۴. عملکرد

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۱/۱۱