

# ریشه‌یابی جنبه‌های مدیریتی بحران مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های تعاونی غیر مجاز

سخنرانان:

محمدهادی مهدویان (اقتصاددان)

دکتر مهدی صادقی شاهدانی (رئیس دانشکده علوم اقتصادی دانشگاه امام صادق (ع))

دبیر جلسه:

دکتر مهدی رسولی

(عضو هیئت علمی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی)

۱۳۹۹/۱۰/۳۰



موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

مطالب مندرج در این گزارش منحصرآ گفته‌های سخنرانان است و به هیچ‌وجه منعکس‌کننده نظر موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی نیست.

نشست "ریشه‌یابی جنبه‌های مدیریتی بحران مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های تعاونی غیر مجاز" با سخنرانی محمدهادی مهدویان (اقتصاددان) و دکتر مهدی صادقی شاهدانی (رئیس دانشکده علوم اقتصادی دانشگاه امام صادق (ع))، مشارکت اعضای پنل آقایان محمد دوایی (مشاور معاون اقتصادی رئیس جمهور) و دکتر علی سعیدی (رئیس هیئت مدیره بانک آینده) و با حضور جمعی از کارشناسان و علاقه‌مندان در تاریخ ۹۹/۱۰/۳۰ به صورت آنلاین برگزار گردید.

### محمدهادی مهدویان

بانک نهادی است که از یک سو به کار تجهیز منابع از سپرده‌های عمومی و از سوی دیگر در خلق دارایی، تسهیلات اعطا می‌کند و در عین حال به کار نظام پرداخت اشتغال دارد. فعالیت اصلی بانک طبق تعریف صندوق بین‌المللی پول، بانک موسسه‌ای است که به کار اعطای تسهیلات اشتغال دارد زیرا برای مثال یک موسسه می‌تواند در کار تجهیز سپرده باشد اما بانک نباشد.

در سال‌های بعد از انقلاب تا اواخر جنگ تحمیلی نظام پولی کشور در سلطه و چنبره دولت و مصداق عینی یک بازار سرکوب شده بود. در آن قالب تمام نظام اعتباری و بانکی دولتی بود و بانک باید تمام عملیات خود را مطابق پروتکلی که دولت تکلیف می‌کرد انجام می‌داد. پس از پایان جنگ به طور طبیعی بازسازی ناشی از جنگ و برگشت اقتصاد به وضعیت نرمال ایجاب می‌کرد که تجدید نظری در این زمینه صورت بگیرد و به تدریج از قانون برنامه دوم و بیشتر از آن در قانون برنامه سوم تمهیداتی اندیشیده شد تا بخش خصوصی نیز بتواند وارد این نظام شود. به هر حال بانکداری خرد یا آنچه ما از آن به عنوان بانکداری سایه یا نظام اعتباری غیرمجاز یا تعاونی‌های غیرمجاز و صندوق‌های قرض‌الحسنه یاد می‌کنیم به تدریج در آن سال‌ها ظهور کرد. بحث اعطای تسهیلات خرد به کسب و کارهای خرد در شرایط وجود اضافه تقاضا در بازار سرکوب شده همواره وجود دارد و این مؤسسات از مزیت‌هایی در چنین بازاری برخوردارند. اگرچه آنها هزینه تجهیز منابع بالاتری دارند ولی بروکراسی کمتری دارند. در زمان کوتاه‌تری اعطای تسهیلات می‌کنند. وثایق کمتری می‌گیرند. ملاحظاتی و رجحان‌های اجتماعی و شرعی برای اعطای تسهیلات داشته و از روابط اجتماعی برای اعطای این تسهیلات هم استفاده می‌کنند. بنابراین ممکن است تا زمانی که به فعالیت اعطای تسهیلات خرد می‌پردازند در معرض ریسک بزرگی هم قرار نداشته باشند. در عین حال از طرف دیگر در معرض نظارت نظام پولی آنگونه که بانک‌ها در معرض قرار دارند، نیستند. گریز مالیاتی دارند. در عین حال در شرایط خاص هم با گروه‌های همسو و با یارگیری سیاسی در کار لابی‌گری هم ورود می‌کنند.

قبل از قانون برنامه سوم، مجوز صندوق‌های قرض‌الحسنه بر اساس مصوبه دولت به وزارت کشور و شهربانی‌ها و فرمانداری‌ها واگذار شده بود و در مورد مؤسسات تعاونی آزاد هم صدور مجوز در قالب قانون تشکیل تعاونی‌های ۱۳۵۱ به وزارت تعاون محول شده بود. بنابراین صدور مجوزشان از بانک مرکزی جدا بود. گرچه بعدها از بانک مرکزی خواسته شد که نظارت بر اینها را برعهده بگیرد ولی بانک مرکزی کماکان در امر نظارت هم دچار مشکل بود. به لحاظ اینکه قوانین محکمی نداشت و بعد اینها هم از باب اینکه مجوز را از مکان‌های دیگری گرفته بودند به سهولت و به راحتی زیر بار نظام نظارتی بانک مرکزی نمی‌رفتند. به علاوه آن‌ها ساختار و ارکان لازم را نداشتند. پرسنل حرفه‌ای و متخصص در این زمینه نداشتند و رعایت رویه‌های نظارتی با وجود مقررات سنگین نظارتی و احتیاطی مستلزم انجام هزینه‌های بسیار سنگین است که اینها از این هزینه‌ها هم گریز داشتند. در این زمینه باید به این مطلب هم اشاره کرد که بخشی از این تعاونی‌های اعتباری که در قالب قانون تعاونی‌ها تشکیل شده بودند از طریق منابع نیروهای مسلح، دستگاه‌های فرهنگی و تعاونی‌های کارگری و کارمندی تجهیز شده بودند که هم به لحاظ اینکه جوه بازنشتگی‌شان را در این مؤسسات تعاونی گذاشته بودند و آنها هم با اختیارات و ارتباطات قوی که داشتند در این گریز

از مقررات نظارتی مساعدت می‌کردند و بنابراین یک جایگاه اقتدارگرایانه داشتند که می‌توانستند از نظارت بانک مرکزی خارج باشند. بانک مرکزی هم به دلیل اینکه این اولین تجربه موسسات بانکی یا فعالیت‌های خصوصی است شاید با نگاه مسامحه‌آمیز و تساهلی که داشت زیاد به دنبال این نبود که اینها را به زیر مهمیز نظارتی بکشد. مادامی که اینها کوچک بودند و تهدید بزرگی برای فضای اعتباری رسمی کشور به حساب نمی‌آمدند. به هر حال اینها در یک چنین اکوسیستمی شروع به فعالیت کردند و فعالیت‌هایشان را گسترش دادند.

بانکداری سایه در همه جای دنیا وجود دارد. ویژگی آن این است که اولاً کوچک است. ثانیاً اینگونه نیست که تحت نظارت و کنترل نباشد و نظارت‌هایی به طور مستقیم از طریق دستگاه رگولاتوری یا به طور غیر مستقیم از طریق بانکهایی که کار خزانه برای این موسسات سایه می‌کنند اعمال می‌شود تا ریسکهای آنها به خارج از خودشان منتقل نشود و روابطشان با بانک خزانه درآشان حساب شده باشد و ریسک سیستمی به سیستم رسمی وارد نکنند. اما در کشور ما بانک‌های بزرگ و رسمی به اینها سرویس خزانه داری می‌دادند بدون اینکه کنترلی داشته باشند و بعضاً از طریق اینها نرخ‌های ترجیحی غیررسمی اعمال می‌کردند و برای خودشان تجهیز منابع می‌کردند. همچنین مجوز فعالیت این موسسات فقط توسط یک دستگاه صادر می‌شود اما در کشور ما اینگونه نبوده است.

بنابراین سه ویژگی موسسات غیرمجاز در کشور ما ۱- فقدان مجوز از مقام مرتبط ۲- ارتباط قوی با مقامات محلی و نهادهای سیاسی، نظامی و مذهبی ۳- مداخله اخلاص گرانه در ارتباط با نرخ بهره، می‌باشد. این وضعیت ناشی از دوگانگی ساختار سیاسی کشور و قدرت‌های حاکم بود که دو دیدگاه داشتند. یک دیدگاه مربوط به مقامات خارج از دولت بود که اعتقاد داشت اینها باید آزادانه عمل کنند و دیدگاه دیگر در داخل دولت که این نظارت و کنترل را لازم می‌دید. تا زمانی که این موضوع تبدیل به یک بحران همه‌گیر کشوری نشد نیز یک وحدت نگاه حاصل نشد. بعد دیگر این وضعیت ناشی از فقدان نظام حکمرانی مناسب در داخل خود اینها بود. اینها بر اساس ساختار سنتی درست شده بودند و ظرفیت سازمانی و پرسنلی و ارکن آنها اجازه نمی‌داد که در ارتباط با مقام نظارتی دارای ساختارهای پیچیده‌ای باشند که گزارش‌دهی کنند و پیگیری و اجرای آیین‌نامه‌های بانک مرکزی را داشته باشند. در زمینه‌های کفایت سرمایه، تسهیلات کلان، تعهد اشخاص وابسته و ... عدم شفافیت اینها همواره مخالف نظارت بودند. چون هم تسهیلات آن را نداشتند و هم این کار مستلزم هزینه‌های بالا بود. بنابراین عدم شفافیت، فقدان نظارت موثر، سرمایه پایین بی کیفیت، نسبت اهرمی تسهیلاتی بالا در داخل اینها نهفته بود و هرچقدر هم بزرگتر شدند مخاطره آنها بیشتر شد و تخلفات و فساد به طور طبیعی ظهور کرد. اینها از ابتدا مجوز گرفته بودند بدون اینکه الگوی کسب و کار مناسبی برای این کار داشته باشند.

انگیزه اقتصادی ایجاد موسسات اعتباری بحث اضافه تقاضا است. ما همواره اضافه تقاضا و جیره‌بندی در بازار رسمی داریم. در جاهایی که اختلاف نرخ بازار با بازار رسمی بالاست این اتفاق می‌افتد. به محض ورود و برای رسمی شدن هزینه اطلاعات بالا می‌رود. حتی موسسات اعتبار غیرمجاز هم که ناچارند خارج از سیستم رسمی با نرخ‌های بالاتر تجهیز منابع بکنند و بعد به نرخ‌های بالاتر اعطای تسهیلات کنند. اینها هم به ناچار مشتریان و پروژه‌های ریسکی‌تری را در پرتفوی خودشان وارد می‌کنند و به طور طبیعی در معرض مخاطره معوقات بزرگتر قرار می‌گیرند. بنابراین سودآوری‌شان اگر چه بخاطر نرخ‌های بالاتر افزایش می‌یابد اما در یک جایی با ورود معوقات بزرگتر سودآوری‌شان شروع به نزول می‌کند و این همان جایی است که اونها هم باید وارد فضای جیره‌بندی شوند که آن را به عنوان جیره بندی داخل یا درون زا می‌توان نام برد.

تبدیل وضعیت موسسات و تعاونی‌های اعتباری با بزرگ شدن آنها نه فقط ماهیت فعالیت آنها بلکه انگیزه‌های موسسین آنها را دچار تغییر می‌کند و آن را وارد به یک حیطه نظارتی می‌کند که در آن ضرورت دارد افزایش سرمایه بدهند و الزامات بسیار

## رئیس‌بانی جنبه‌های مدیریتی بحران مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های تعاونی غیرمجاز

سنگین نظارتی را مراعات کنند که البته توانایی و ظرفیت این کار را ندارند. این تبدیل وضعیت البته تبدیل ساختار هم در مشتریان اینها ایجاد می‌کند که باز سیستم سنتی اینها را مورد چالش قرار می‌دهد و بنابراین اینها همواره با مشکلات جدید مواجه می‌شوند.

اصول مدیریتی حاکم بر مؤسسات اعتباری با توجه به ماموریت آنها ۴ مورد است. ۱- مدیریت نقدینگی، از آنجا ناشی می‌شود که بانک در کار تجهیز منابع کوتاه مدت و تخصیص آن به مصارف بلندمدت است و این تفاوت دیرش در بخش بدهی نسبت به بخش دارایی یک شکاف ایجاد می‌کند که باعث می‌شود اینها همواره مبالغ نقد کافی در اختیار نداشته باشند تا بتوانند این تفاوت دیرش را در سپرده‌ها و تسهیلات پر بکنند. این موضوع نه تنها ایجاد می‌کند که نقدینگی قابل توجه در اختیار موسسه باشد بلکه از باب نرخ هم موسسه را همواره در معرض چالش زیان قرار می‌دهد. چرا که نرخ بهره در بازار همواره در حال تغییر است.

اگر نرخ بازار فردا نسبت به امروز بالا برود سپردگذاران یا طلب نرخ بالاتر می‌کنند یا سپرده خود را از بانک مورد نظر خارج می‌کنند. از آن طرف قضیه یعنی در ستون دارایی‌ها افزایش نرخ تسهیلات را یا بانک نمی‌تواند انجام دهد یا اگر بخواهد انجام دهد در مواعید سر رسید دارایی می‌تواند این کار را انجام دهد. لذا خالص اثر افزایش نرخ بهره بازار بر سودآوری بانک منفی است.

در مقابل اگر فردا نسبت به امروز نرخ بهره یا نرخ سود بانکی در بازار پائین بیاید معمولاً تسهیلات گیرنده‌ها بلافاصله تقاضای اعمال نرخ پایین‌تر از روز بازار را می‌کند چراکه با فرض اینکه تسهیلات همواره موجود است در بازار اگر که بانکی با این کاهش نرخ بهره موافقت نکند باعث تسویه تسهیلات گیرنده با بانک می‌شود. بنابراین اثر کاهش نرخ بهره بلافاصله است. در دارایی‌های بانک اما در طرف بدهی‌های بانک تا زمانی که سپرده‌ها سر رسید بشوند این نرخ‌های قدیم بالاتر اعمال می‌شود. بنابراین در زمان‌های کاهش نرخ بهره هم اثر بلافاصله تفاوت نرخ در خالص سودآوری بانک منفی است. این موضوع ایجاد می‌کند که بانک نسبت به سودآوری خود بسیار حساس باشد و مدیریت نقدینگی یکی از ابعاد مهم این قضیه است. مدیریت صحیح دارایی بدهی، مدیریت صحیح ریسک اعتباری و مدیریت صحیح کفایت سرمایه نیز ۳ اصل دیگر از اصول بانکداری هستند. مؤسسات هنگامی که به طور سنتی و در بازار خرد کار می‌کنند به این اصول وقوف و آگاهی و تجربه ندارند اما زمانی که می‌خواهند از یک محیط غیر رسمی به یک فضای رسمی هجرت بکنند با چالش سنگین تطبیق مواجه می‌شوند.

ارزیابی عملکرد برخی از مؤسسات اعتباری غیرمجاز نشان می‌دهد که بعضی از این مؤسسات اصلاً شفافیت نداشتند. بعضی از آنها اصلاً گزارشات مالی نداشتند و شاخص‌های سلامت آنها بسیار بد بوده است. بنابراین به طور خلاصه می‌توان گفت که مواردی مانند خلا قانونی، عدم شفافیت، حکمرانی ضعیف و ناهماهنگ، نامعلومی دستگاه صدور مجوز و دستگاه نظارتی، اعوجاج قیمتی نرخ‌ها در بازار، پرهیز خود مؤسسات از نظارت، وجود لابی‌گری‌های قوی و اشخاص همسو و ... ناکارایی مؤسسات غیربانکی را رقم زده است.

بانک مرکزی آن دسته از مؤسسات کوچکی را که دچار تخلفات عمده نشده بودند از طریق انتخاب موسسه یا بانک میزبان بازسازی و ادغام کرد. اما آن دسته از مؤسسات بزرگی که تخلفات سنگینی داشتند که ضرورت داشت در محاکم قضایی مورد بررسی قرار بگیرند و دعاوی قضایی متعدد هم از قبل داشتند به ناچار اقدام به انحلال آنها کرد و بابت این انحلال هم از محل منابع عمومی کشور هزینه سنگینی را متقبل شد و تبعات اقتصادی آن نیز امروزه به شکل تورم بالا دیده می‌شود.

برای امر پیشگیری ما باید ترتیبات بسیار پیچیده ای آنگونه که در دنیا مرسوم و تجربه شده است اتکا کنیم و پرهیز کنیم از اینکه در این زمینه‌ها ابداع و اختراع داشته باشیم. باید قواعد و قوانینی را تدوین کنیم که در چنین مواردی خلا قانونی وجود نداشته باشد. پایه داده‌های مالی و بانکی باید مبسوط شود و با اندازه‌گیری شاخص‌هایی که در دنیا استفاده می‌شود پیش از هر اتفاقی بتوان نشانه‌های اولیه آن را دید و از وقوع آن جلوگیری کرد.

## دکتر مهدی صادقی شاهدانی

در مجموعه اقتصاد کشور بازاری به نام بازار دارایی‌ها داریم که این بازار به دو قسمت تقسیم می‌شود. یکی دارایی‌های فیزیکی و دیگری دارایی‌های مالی. یکی از دلایلی که موجب می‌شود نسبت به بحران موسسات اعتباری غیرمجاز توجه جدی کنیم و بیش از گذشته به آن بپردازیم آن است که ساختار بازار دارایی‌ها اگر که مدیریت بحران را به خوبی نتوانیم دنبال کنیم دچار تحول می‌شود بیش از آنچه که در گذشته شده است. اگر از مردم بپرسیم که مایلید دارایی‌های خود را به چه شکل نگهداری کنید بلافاصله عنوان می‌کنند که با توجه به تجربه بد موسسات غیرمجاز و اینکه آنچه به ما گفته شده بود تحقق پیدا نکرد، نوع تعامل و برخورد با ما اهمیت دارد و هیئت تسویه پاسخگویی مناسبی نداشته است. بنابراین عدم مدیریت مناسب در چنین بحران‌هایی عنصر مهمی مانند اعتماد که جزئی از سرمایه اجتماعی است خدشه دار خواهد شد. تاثیر این سلب اعتماد و کاهش سرمایه اجتماعی آن است که مشاهده می‌کنیم توده عظیمی از مردم ما که صاحب دارایی هستند دارایی خود را به شکل سکه، طلا، مسکن و ارز نگهداری می‌کنند. پیامد نهایی این جریان آن است که بخش مالی اقتصاد و بازارهای مالی ضعیف و ضعیف‌تر شده و بازار دارایی فیزیکی جایگاه مناسب‌تری پیدا می‌کند. بنابراین در اقتصاد به نتیجه مطلوبی نمی‌رسیم چون آنچه که می‌تواند اقتصاد را متحول کند بازار دارایی مالی است و گریز از این بازار و انبار شدن دارایی در خانه‌ها یک ظرفیت مالی را از جرگه تاثیرگذاری بر فعالیتهای اقتصادی از بین می‌برد.

نکته دیگر آن که هزینه‌ای که برای منحل شدن این موسسات به جامعه تحمیل شده است مانند تبی است که برای بیمار رخ می‌دهد و این تب بالا باعث تشنج بیمار می‌شود و به مغز وی آسیب می‌زند. بنابراین در اقتصاد وقتی عارضه‌ای مثل تب در نتیجه‌ی افزایش حجم پول حاصل شد، اثر خود را در اقتصاد به صورت آبی می‌گذارد گرچه بگوییم در آینده می‌توانیم جبران کنیم اما این اتفاق آثار خود را گذاشته است و جبران آن کار دشواری خواهد بود. بنابراین باید از تکرار چنین بحران‌هایی به طور جدی جلوگیری کرد.

برای آنکه بدانیم چه شد که چنین مشکلی پیش آمد می‌توان یک علت العلل را برای آن پیدا کرد. در یک دوران در کشور به خصوصی سازی بخش پولی توجه جدی داشتیم که امر مثبتی هم هست. اما ما معمولاً در خصوصی سازی‌ها و به خصوص خصوصی سازی بخش پولی به بستر مناسب برای این کار کمتر توجه کرده‌ایم. در دنیا اگر بخش خصوصی وارد بازار پولی شده و بخشی از بار دولت را به دوش کشیده است ولی به این نکته نیز توجه شده که خصوصی سازی بدون اینکه یک بستر مناسب نظارتی برای آن تدبیر شود پیامدهای ناگواری را به دنبال خواهد داشت. ما در خصوصی سازی بخش پولی نقش نهاد ناظر را متناسب با آن جریان خصوصی سازی که تعریف کردیم مورد توجه قرار ندادیم و قدرت مناسب را در اختیارش نداشتیم. اگر دست نهاد ناظر را باز می‌گذاشتیم این موسسات یا بوجود نمی‌آمدند یا در صورت بوجود آمدن نمی‌توانستند به حیات خود ادامه دهند و این مشکلات برای کشور بوجود آورند.

## رئیس‌بانی جنبه‌های مدیریتی بحران مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های تعاونی غیرمجاز

بنابراین اگر می‌خواهیم آینده متفاوت از گذشته در رابطه با مؤسسات اعتباری غیرمجاز شکل بگیرد باید یک پرونده جدید با یک اختیارات متفاوت و بستر مناسب برای نهاد ناظر تعریف کنیم. البته این به این معنا نیست که یک نهاد ناظر کاملاً مستقل داشته باشیم که ایده‌آل است. در این رابطه چه بسا لازم است که ساختار و تشکیلات نهاد ناظر را متفاوت ببینیم. چون بخش پولی طی سال‌ها تغییرات زیادی داشته است و نظارت نیز باید متناسب با آن به‌روز و تقویت شود تا سیستم بانکی ما نیز در برابر آن نهاد ناظر خود را اصلاح کند و انضباط پولی شرایط مطلوبی را بدست آورد.

نکته دیگر آن که موسسین یک نهاد پولی و بانکی باید شرایط لازم را داشته باشند و اگر کسانی تخصص این کار را ندارند باید در ادامه کار ساختار آن نهاد پولی تغییر کند و ملاحظات حرفه‌ای و دانش مربوط به آن حوزه برای کسانی که موسس هستند و هیئت مدیره آن مجموعه را تشکیل می‌دهند بسیار اهمیت دارد. بخشی از مشکلاتی که برای مؤسسات اعتباری پیش آمده مربوط به آن است که ساختار مدیریتی این مؤسسات از مسیر منطقی خود خارج شده و کارایی لازم را نداشته است و باید ساختار مدیریتی چنین موسساتی را اگر مطلوب نیستند بهبود ببخشیم تا در پیشگیری از بحران موثر باشد.

نکته دیگر آن است که هرگاه ساختار مدیریتی یک موسسه مالی را بدون سهامداران تعریف کنیم این مشکلات بوجود می‌آیند. اگر هیئت مدیره از بین سهامداران تشکیل نشود با اندک تغییری، مدیریت نیز تغییر می‌کند و ساختار حرفه‌ای و نیازهای مدیریتی آن موسسه دچار چالش جدی می‌شود.