

بنام خدا

آسیب شناسی مؤسسات اعتباری غیر مجاز

احمد رضا جلالی نایینی

موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی

بهمن ۱۳۹۹

طبقه بندی موسسات اعتباری

- جدا از بانک‌های تجاری، انواع موسسات اعتباری مانند، صندوق‌های سرمایه‌گذاری، انجمن‌های پس‌انداز و وام، لیزینگ‌ها، اتحادیه‌های اعتباری، تعاونی‌های اعتباری و بنگاه‌های تأمین مالی خرد فعالند. این قبیل موسسات طبق قوانین و مقررات مشخص واسطه‌گری مالی می‌کنند. هر چند فعالیت آن‌ها در شمار زیادی از موارد مشابه بانک است اما متفاوت هستند. به علاوه هر دو اجزای موسسات مالی رسمی هستند.
- شماری زیادی از موسسات بصورت زیرزمینی و خارج از چتر ارگان‌های مالیاتی کسب و کار دارند که به آنها موسسات مالی موازی یا غیر رسمی اطلاق می‌شود. این دسته هستارها در کشورهای در حال توسعه فراوان مشاهده می‌شود و فعالیت آن‌ها رسمیت ندارد.
- مجموعه‌ای از بنگاه‌های اعتباری-مالی هستند که خارج از شبکه بانکی متعارف واسطه‌گری مالی میکنند و قابل تفکیک به دو گروه هستند. صندوق‌های سرمایه‌گذاری، لیزینگ و صرافی‌ها که طی یک دهه گذشته به تدریج زیر پوشش مقررات و نظارت بانک مرکزی قرار گرفته‌اند.
- زیرمجموعه دیگری از بازار غیرمتشکل، بنگاه‌ها و موسسات پولی و اعتباری گوناگونی بودند که با گرفتن مجوز از دستگاه‌های مختلف و خارج از نظارت و اختیارات بانک مرکزی، در بازار پول فعالیت داشتند و بر خلاف مفاد اساسنامه خود و قوانین و مقررات جاری به واسطه‌گری اعتبار در ابعاد نه‌چندان کوچک اقدام کرده بودند که موسوم به موسسات اعتباری غیرمجاز هستند.
- طبق اظهارات مسولین بانک مرکزی در دوره‌هایی سهم فعالیت آن‌ها در بازار پول تا حدود ۲۵ درصد هم رسیده بود. رشد حجم سپرده‌های عمومی و تسهیلات در موسسات اعتباری غیرمجاز بازار غیرمتشکل پولی را تبدیل به رقیبی جدی در قیمت‌گذاری سپرده‌های بانکی برای موسسات و بانک‌های مجاز نمود.

- طبق برآوردی که از جانب معاون نظارتی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۶ اعلام شد حدود ۷۰۰۰ مؤسسه اعتباری در کشور فعالیت داشتند و از این تعداد بیش از شش هزار مؤسسه غیرمجاز شامل مؤسسات اعتباری، صرافی و لیزینگ فعال بودند. تعاونی های اعتبار و قرض الحسنه ها در ایران سابقه طولانی دارند. صندوق های قرض الحسنه مؤسساتی غیرتجاری محسوب می شوند و بنا بر مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت به ثبت می رسند و طبق بند ۵ ماده ۶ آئین نامه اصلاحی ثبت مؤسسات غیر تجاری سال ۱۳۳۷ برای فعالیت از شهربانی اجازه نامه دریافت میکردند.
- **مبنای قانونی شرکتهای تعاونی اعتبار** قانون شرکتهای تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ است. این قانون نگاه جامعی به کلیه شرکتهای تعاونی داشته و با تفکیک شرکتهای تعاونی اعتبار از دیگر تعاونی ها در مورد این شرکت ها احکام مشخصی صادر کرده است. این قانون دو وجه بودن این شرکت ها که از یک منظر خاستگاه تعاونی داشته و از منظر دیگر خصیصه و کارکرد «واسطه گری وجوه» دارد را در نظر گرفته است.
- به این علت "برخلاف سایر اقسام شرکتهای تعاونی، تصویب آیین نامه ناظر بر آن شرکتها را در صلاحیت شورای پول و اعتبار تعیین کرده است." در این قانون تأسیس شرکت های تعاونی اعتبار برای طیف مشخص و محدودی از اشخاص دارای عضویت در «گروههای شغلی» تعریف شده و فعالیت این تعاونی ها محدود به خدمات پولی و اعتباری برای اعضاء آن ها و محیطهای کارگری و کارمندی است.
- در مسیر تحول بازار غیر متشکل از اوایل دهه ۱۳۶۰ **سه جریان** و تحول مهم رخ داد که با الگوی واسطه گری اعتباری بویژه در صندوق های قرض الحسنه سنتی و تعاونی های صنفی (کارگری-کارمندی) متفاوت است.

تاریخچه: روند و بستر تحولات در بازار پول غیر متشکل و محیط اقتصاد-سیاسی

- **جریان اول** مربوط به پدیدار شدن شرکت های مضاربه ای است. نرخ بالای سود شرکت های مضاربه ای (۳۰ تا ۴۰ درصد) در مقایسه با شبکه بانکی عاملی شد که برخی از این موسسات توانستند منابع قابل توجهی تجهیز کنند و با وجوه جمع آوری شده اقدام به سرمایه گذاری کنند.
- شماری از این شرکتهای مضاربه ای نه لزوماً بر اساس نیت بلکه به واسطه ماهیت فعالیت هایشان وارد نوعی بازی "پانزی" شده بودند.
- **جریان های دوم و سوم** مربوط به صندوق های قرض الحسنه و تعاونی های اعتباری است. از اوایل دهه ۶۰ شرایط اقتصادی-اجتماعی سال های اول انقلاب زمینه مساعدی برای رشد صندوق ها ایجاد کرده بود.
- شماری از افراد و فعالین اقتصادی برای گرفتن وام تمایل به استفاده از این صندوق ها داشتند. جدا از رجحان های شرعی، افراد با دیوان سالاری کمتر، زمان کوتاه تر و وثیقه سبک تر می توانستند به اعتبار های خرد و نیمه خرد دسترسی داشته باشند.
- تا پنج سال اول پس از انقلاب محدودیتی از جانب دولت و نهادهای مرتبط با آن بر عملکرد صندوق ها نبود ولی به تدریج تفاوت در نگاه گروه های مختلف به آن ها شکل گرفت.
- در اوایل دهه ۶۰ اختلاف نظر میان متشرعین، بازاری ها و نیروهای سیاسی متمایل به آن ها (گروه های همسود) که تمایل به گسترش صندوق های قرض الحسنه یا تأسیس بانک اسلامی داشتند و با اتاق بازرگانی همراه بودند با دولت و بانک مرکزی که به نظارت بر واسطه های اعتباری و قرض الحسنه ها توسط مقام پولی تأکید داشتند بر جسته تر شد.
- دولت و بانک مرکزی به تخیل ها و مشکلات برخی از صندوق ها توجه داشتند ولی بازاری ها و افراد نزدیک به موفقه اسلامی به ابعاد مثبت صندوق های قرض الحسنه تأکید داشتند.
- یکی از مرزبندی های اساسی چپ و راست سیاسی از سال های اول انقلاب موضوع موضوع نحوه اداره اقتصادی کشور، ابعاد تصدی گری و دخالت گسترده دولت در قیمت گذاری کالا و خدمات، نقش و ابعاد فعالیت های بخش خصوصی بود. اختلاف نظر بر کنترل بر بازار پول و اعتبار از این مقوله ولی فرع آن بود. دیدگاه های چپ و راست ناظر بر نحوه مدیریت اقتصادی و بستر سازی برای اداره اقتصادی کشور متفاوت بود. اختلاف نظر بر نقش و ماهیت بانک ها و بانک مرکزی در بازار پول و اعتبار نیز از این مقوله بود. اما، در هیچ یک از دو مورد فوق پارادایم فکری پخته و پالایش شده آماده نشده بود. مواضع تشکل ها بیشتر بر اساس آرمان ها بود تا چارچوب های حکمرانی و برنامه های مشخص اجرایی.

تعاونی های اعتباری آزاد، خصوصی سازی مؤسسات اعتباری و محیط اقتصاد سیاسی

- **جریان و اتفاق سوم** با قانون ۱۳۵۰ مرتبط بود و در دهه ۱۳۷۰ رخ داد. تعاونی های اعتباری با جمع آوری پس اندازهای خرد اعضا به تقاضای اعتباری آن ها پاسخ می دهند. از این منظر فعالیت آن ها شبیه به قرض الحسنه ها است.
- شرکت های تعاونی اعتبار نخست در محیط های کارگری پا گرفت ولی در طول زمان تعاونی های اعتباری کارمندی و فرهنگی گسترش بیشتری داشته اند. غالب این تشکل ها به اعضای عضو خود خدمات ارزشمندی ارائه می کنند.
- در سال ۱۳۷۳ بخشنامه ای از وزارت تعاون ابلاغ شد که همه اصناف می توانند دارای تعاونی باشند و در این قالب تحت نظر وزارت تعاون فعالیت کنند و زمینه را برای تأسیس **تعاونی های اعتبار** و **"شرکت های تعاونی اعتباری آزاد"** هموار کرد.
- هر چند هدف اولیه از صدور این مجوزها بسط تعاون بود اما برخی از تعاونی های اعتباری با دریافت مجوز فعالیت از سوی وزارت **تعاون یا اداره های تعاون استان ها** تبدیل به **تعاونی های "اعتباری آزاد"** شدند و با این مجوزها در شهرهای مختلف اقدام به ایجاد شعب و دریافت سپرده از عموم کردند و فعالیت پولی و بانکی خود را به صورت گسترده راه انداختند.
- در ابتدا، تصور بر این بود که تعمیم فعالیت تعاونی های اعتبار می تواند نقش موثرتری در تامین منابع مالی خرد داشته باشد و تا حدی جایگزین واسطه گری شخص به شخص و به اصطلاح نزول خواری شوند.
- بانک مرکزی در آغاز با پدیده مؤسسات اعتباری آزاد مخالفت و برخورد جدی نکرد زیرا که نگرانی زیادی بابت عملکرد آن ها، به ویژه تعاونی های کارگری-کارمندی-فرهنگی، نداشت و تعداد تعاونی های اعتباری آزاد به نسبت تعاونی های اعتباری شغلی اندک بود و حجم گردش مالی آن ها هنوز قابل توجه نبود.
- علت دیگر این بود که برنامه خصوصی سازی برای مؤسسات اعتباری و بانک ها داشت. بانک مرکزی با این تصور و دغدغه که دیگر گروه های همسود، ارگانها و تشکل های سیاسی با ایجاد مؤسسات اعتباری خصوصی مخالفت جدی نکنند، نیمه راهی برای دیگران باز گذاشت و در موضوع تعاونی های اعتباری آزاد سرو صدای زیادی نکرد.

موسسات اعتباری و محیط اقتصاد سیاسی

- در دوران جنگ، با توجه به محدودیت کالاها و منابع، دولت راه حل توزیع عادلانه منابع را تخصیص اداری و جیره بندی می دانست. ارز و اعتبار هم به نوعی جیره بندی بودند و قیمت اعتبار و ارز رسمی با قیمت های بازار فاصله گرفته بود. گروهی از تجار بازار و کسبه که در اوایل انقلاب دست بالاتری از حیث بنیه اقتصادی داشتند و قدرت مسلط در بخش خصوصی بودند از گستردگی دخالت دولت و بانک مرکزی در تخصیص اعتبار گله مند بودند و سیاست های دولت را مانع افزایش فعالیت های اقتصادی بخش خصوصی میدانستند.
- در باره سیستم پولی و بانکی نیز اختلاف نظر وجود داشت. هر چند دو طرف به نظام بانکی غیر ربوی اشعار داشتند ولی به نحوه کارکرد آن (تنظیم تسهیلات در قالب عقود و نحوه تعیین سود بانکی سازگار با شریعت، ...) مانند نظام بانکی آشنایی چندانی نداشتند. میر محمد صادقی که در کار صندوق ها بطور گسترده ای فعال بود اعتقاد دارد که همان تفاوت نظری که "سیستم پولی و بانکی قبل از انقلاب با صندوق های قرض الحسنه داشت در فردای پیروزی انقلاب هم به کار و حیات خود ادامه داده بود. یک بخشی از این دید منفی در دستگاه های اداری و نظام بانکی و بخشی هم عقیدتی و فکری و استدلالی بود. بعضی افراد فکر می کردند که صندوق ها به خاطر منافع خودشان کار می کنند و چون زیر نظارت بانک مرکزی نیستند می توانند خطرناک باشند و در نظام پولی کشور اختلال ایجاد کنند"
- بخشی هم که تکنوکرات ها بودند و یا در شبکه بانکی فعال بودند به این اعتقاد داشتند که واسطه گری مالی و اعتباری یک حوزه و فعالیت کلیدی اقتصادی است که می تواند به رشد اقتصادی و رفاه جامعه کمک های شایانی کند در صورتی که بر اساس موازین و مقررات شناخته شده انجام گیرد. این گروه معتقد بودند که بانکداری به عنوان یک حرفه و صنعت اصول و روش هایی دارد و افرادی که در این عرصه فعالیت می کنند یا مدیر هستند باید دانش و تخصص کافی داشته باشند و واسطه گری مالی در چارچوب ساختارهای متعارف، روزش ها، قوانین و فرآیندهای استاندارد شده انجام پذیرد.

خصوصی سازی موسسات اعتباری و محیط اقتصاد سیاسی

- در دوره «سازندگی» نیاز به توسعه و تعمیق بازار سرمایه باعث شد که دولت و مقام پولی ورود بخش خصوصی به بازار اعتبار را از طریق کسب مجوز را ممکن سازد.

- باید توجه داشت هنگامی که تعداد مجوزها محدود، متقاضیان متعدد و فضای اقتصاد سیاسی لابی گری و افزونه جویی را تسهیل می کند، فرآیند تخصیص مجوز فقط بر اساس معیارهای کارآیی و بازار انجام نمی گیرد و قدرت سیاسی در این فرآیند کما بیش دخیل می گردد.

- اجماع بر این مشاهده کلی وجود دارد که در کشورهایی که نقش دولت محدود تر و ساز و کار بازار گسترده است و نیز در کشورهایی که نقش و اندازه دولت در اقتصاد بزرگ است فرآیند تخصیص مجوز و نیز تدوین مقررات در حوزه بانکی با قدرت سیاسی و لابی گری آمیخته است.

- بطور مثال، در کشورهایی چون ایالات متحده آمریکا و سوئد شواهد تجربی محکمی بر افزونه جویی در فرآیند مجوز دهی و موثر بودن لابی گری در تدوین مقررات بانکی و نحوه رشد بازار مالی در این کشورها بطور تاریخی وجود داشته است.

- بازار بانکی مالی مکانی است که پول های بزرگ با سیاست یکدیگر را ملاقات می کنند؛ بانکداری در خلأ سیاسی فعالیت نمی کند. جدا از بده بستان های اقتصادی میان ذینفعان، زمینه سیاسی صنعت بانکداری را نیاز سیاستمداران به تأمین مالی دولت، پشتیبانی از پروژه های مد نظر دولت و سیاسیون و تسهیل مالیات گیری تورمی (که در دوره هایی در برزیل و مکزیک رایج بود) شکل می دهد.

- در دیگر کشورها نیز رد پای بده بستان ها میان ذینفعان اصلی، بانک ها و دولت ها، را بر فرآیند توسعه بانکداری و تدوین مقررات میتوان پیدا کرد. نمونه جدید ائتلاف های سیاسی در راستای تنظیم قوانین ناظر بر فعالیت بنگاه های مالی، بانک ها و بانکداری سایه در فرآیند تصویب قانون داد-فرانک به منصفه ظهور رسید.

- کالموریس و هیبر (۲۰۱۴) با مطالعه کشورهایی چون انگلیس، ایالات متحده آمریکا، کانادا، مکزیک و برزیل نشان میدهند که صنعت بانکداری با جریان و قدرت سیاسی به هم تنیده هستند و بررسی می کنند که چگونه ائتلاف میان سیاستمدار ها، بانکدار ها و گروه های همسود در این کشورها شکل می گیرد و چگونه این ائتلاف بر این تأثیر می گذارد که چه کسانی بانکدار می شوند، چه افرادی میتواند دسترسی به اعتبار داشته باشد و چه کسانی هزینه بحران های مالی را خواهند پرداخت.

- سوال مهمی که این دو مطرح می کنند آن است که اگر یک نظام مالی-بانکی خوب برای رشد اقتصادی و رفاه لازم است، چرا نظام های بانکی کارآ و با ثبات این قدر کم هستند؟ جواب آن ها این است که سیاست با قوانین مالکیتی که شالوده بانکداری هستند با هم درآمیخته و پخته شده اند. بر این اساس، انتخاب سیستم مالی کشورها سازوار و بی تناقض نیست، بلکه کشورها نظام های مالی-بانکی انتخاب می کنند که ساختار و چیدمان قدرت سیاسی به آن ها اجازه می دهد. بر این اساس نظام های بانکی نوعی مشارکت میان دولت ها و بخش های خصوصی و حصولتی است.

- در ایران نیز پیدایش و رشد بانکداری خصوصی از اعمال نفوذ دولت، جریان های سیاسی و لابی گری ها مبری نبوده است.

خصوصی سازی موسسات اعتباری و محیط اقتصاد سیاسی

- اعلام خصوصی سازی علامتی بود برای این که بازار رقیب پذیر شده است، بنابراین گروه ها و شرکت های مختلفی که تصور داشتند که ورود به این بازار سود آور است و دسترسی آن ها را به وجوه نقدبیشتر می کند، تمایل به ورود داشتند.

- متولی اصلی خصوصی سازی در این بخش بانک مرکزی بود و برای مجوز دادن معیارهایی تعریف کرده بود و گروه های مختلف برای گرفتن مجوز رقابت داشتند. اما، تعداد مجوزها محدود و متقاضیان متعدد و طبیعتاً ائتلاف های مختلف به دنبال پیدا کردن راه هایی برای کسب مجوز.

- چون که تعداد مجوزها محدود بود و گرفتن مجوز ارزش فرانشیز داشت و دسترسی به وجوه نقد با توجه به انتظارات تورمی در بازدارایی ها قیمت داشت، اخذ آن افزونه عظیمی محسوب می شد و بنابراین افراد و گروه ها در صدد کسبش بودند.

- با توجه به محیط اقتصاد سیاسی کشور داشتن مزیت اقتصادی صرف برای گرفتن جواز ورود به بازار پول کافی نبود و پشتیبانی گروه های همسود و متنفذ هم موثر بود.

- طبیعتاً رقابت و اختلاف نظر میان افراد، گروه های ذینفع در فرآیند خصوصی سازی شکل گرفت و مباحث به سمت نحوه واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی، تاثیر لابی های مختلف بر این فرآیند و مقوله خصولتی شدن متمایل شد.

- برخی بر این عقیده هستند که در کشورهای در حال توسعه و یا در حال گذار فرآیند خصوصی سازی همواره با رقابت برای افزونه (رانت) جویی میان گروه های همسود یا گروه های فشار همراه است. از تبعات این رقابت و تعامل پویا میان گروه های همسود موج های مکرر ایجاد و انتقال افزونه و نهایتاً هرز افزونه از مجرای نظام سیاسی ست (اسپیندلر ۱۹۹۰).

- نکته قابل تأمل آن است که در فرآیند گذار به یک نظام سیاسی جدید که دولت مستقر نهادینه و نیرومند نیست و نهاد بازار یا نهادهای مردم نهاد و نظارتی به اندازه کافی قدرتمند نیستند تا افزونه جویی را محدود و رفتار بنگاه را قانون مند کنند، رفتار خلافاکارانه مانند نقب زدن دارایی ها گسترده تر می شود.

- در این شرایط افزونه دریافتی بنگاه ها غالباً به بهتر شدن عملکرد آن ها نمی انجا مد. یک نمونه از نقب زدن دارایی، خارج کردن دارایی از تراژنامه بانک و انتقال آن به زیر مجموعه یا اشخاص خودی یا بیرونی است که در موسسات مجاز و غیر مجاز در سال های اخیر اتفاق افتاده است.

خصوصی سازی موسسات اعتباری و محیط اقتصاد سیاسی

- در سال ۱۳۷۱ شورای پول و اعتبار مقررات ناظر بر تاسیس موسسات اعتباری خصوصی را تصویب کرد. در سال ۱۳۷۳ نسخه کامل تری از این مقررات را جایگزین کرد و از خردادماه ثبت نام از متقاضیان را شروع کرد و از سال ۱۳۷۶ موسسات اعتباری اجازه تاسیس یافتند.
- صف نسبتاً طولی از متقاضیان برای دریافت مجوز از بانک مرکزی جهت تأسیس موسسات مالی-اعتباری و بانک شکل گرفت. تقاضاها از طریق کمیته های کارشناسی و بر اساس استانداردهای حرفه ای مانند داشتن سرمایه کافی، هیات مدیره شناخته شده، ارائه یک برنامه کسب و کار مشخص و احراز عدم سوء پیشینه، بررسی و تعیین صلاحیت می شدند.
- بانک مرکزی بری از اعمال نفوذ در اعطای مجوزها نبود و نقش موثری در این فرآیند داشت. مجموعه ای از تکنوکرات های دولتی، افرادی که تخصص و سابقه ای در کسب و کار مالی و بانکی داشتند و صاحبان سرمایه (شامل اشخاص، شرکت های بزرگ و شناخته شده و بعضی از بنیادها) پروفایل مد نظر بانک مرکزی بود. اما افراد و گروه های مختلفی بودند که تمایل به کسب مجوز برای ورود به بازار پول داشتند. بطور کلی آن ها را میتوان به سه گروه تقسیم کرد.
- (۱)- ائتلافی از سرمایه داران، شمار زیادی از بازنشسته های بانک مرکزی و مدیران سیستم بانکی به علاوه برخی از تکنوکرات ها و مدیران دولتی. اعضای هیات مدیره معرفی شده موسسات اعتباری و بانک ها بیشتر از این افراد بودند و وجود مدیران بانکی و دولتی در فرآیند بررسی تقاضای مجوز از بانک مرکزی بی اثر نبود. سرمایه این بانک ها را افراد و شرکت ها تأمین می کردند و سرمایه گذاران به دنبال اشخاص و نیروهای انسانی (مدیریتی/کارشناسی/حرفه ای) بودند که دانش و تجربه این نوع کسب و کار را همراه با حسن سابقه و ارتباط های موثر داشته باشند. این ترکیب از افراد به دولت وقت، بانک مرکزی و جریان کارگزاران سازندگی اگر نزدیک نبودند، چندان دور هم نبودند.

خصوصی سازی موسسات اعتباری و محیط اقتصاد سیاسی

- افراد و گروه های دیگری بودند که می خواستند از فرصت قانونی ایجاد شده استفاده کنند ولی شرایطی که بانک مرکزی اعلام کرده بود را نداشتند. آن ها را میتوان به دو دسته تقسیم کرد.
- (۲) -مجموعه ای که به دستگاه های دولتی و وزارتخانه ها یا نهاد های نظامی متصل بودند، با پشتیبانی آن ها متقاضی مجوز شدند و چون محدودیت سرمایه نداشتند، نسبتا سریع یا پس از مدتی فعالیت در بازار پول توانستند از بانک مرکزی مجوز فعالیت بگیرند.
- (۳) -گروه های هم سودی بودند که به جریان های سیاسی دیگر در حکومت نزدیک بودند و در بازه زمانی فوق نتوانسته بودند جایگاه قانونی در بازار پول و اعتبار داشته باشند و چون مزیت های نسبی گروه دیگر را نداشتند نتوانستند از فیلتر بانک مرکزی وارد بازار پول شوند.
- این گروه **شامل** قرض الحسنه ها و تعاونی های اعتباری و موسساتی مشابه بودند که به راحتی از صافی بانک مرکزی رد نمی شدند. با توجه به وضعیت و امکانات این گروه که ارتباطات مردمی-مذهبی و سیاسی داشتند باید دنبال کانال دیگری برای ورود به بازار پول می گشتند. اعمال فشار سیاسی برای کسب مجوز یکی از این اقدامات بود.

فرآیند اعطای مجوز و دستورالعمل ها از ابعاد مهم مدیریت بر نحوه عملکرد بازار های مالی است

- مجوز (یا ليسانس) بانکی یک پیش نیاز حقوقی برای موسسه مالی است که می خواهد به این صنعت ورود کند. تحت قوانین موجود هر کسب و کاری ، حتی شمار زیادی از کسب و کار ها در بازار های مالی، اجازه گرفتن سپرده از عموم را ندارد.
- چند اصل در فرآیند اعطای جواز به بانک ها و موسسات مالی غیر بانکی مهم هستند. اول، حوزه فعالیت بانک ها یا موسسات مالی که پروانه (مجوز) می گیرند باید مشخص و فعالیت آن ها قابل نظارت باشد. اصل کلیدی آن است که مقام صادر کننده پروانه (مجوز) باید صلاحیت و تخصص لازم را داشته باشد و بتواند معیارهای لازم را تعیین و تعریف کند و بر اساس آن ها تقاضا برای اخذ مجوز بانک یا بنگاه مالی غیر بانکی را قبول یا رد نماید (واکر ۲۰۰۱).
- مجوز برای گرفتن سپرده از عموم باید به تشکلی (یا هستاری) اعطا شود که مجوز بانک یا فعالیت اعتباری مشابه بانک داشته باشد. در کشورهایی که مراحل کسب مجوز با نظارت ادغام شده این کار با دقت بالاتری انجام می شود و تجربه نشان داده که فرآیند اعطای مجوز بالقوه سالم تر بوده است.
- در صورتی که این دو جدا باشند همکاری میان این دو برای بهبود فرآیند بسیار اساسی است و مقام نظارت کننده باید نظراتش در فرآیند بررسی درخواست مجوزها در نظر گرفته شود. هر قدر معیارها برای کسب مجوز دقیق و اصولی تر باشد تأثیر اعمال نظر سیاسی در این فرآیند کمتر می شود (واکر ۲۰۰۱).
- در اقتصاد هایی که در آن نهادهای بازار یا مردم نهاد ضعیف هستند و دولت مستقر تحت تأثیر لابی های مختلف است، معیارهای اعطای مجوز تحت تأثیر فضای سیاسی و گردش قدرت است. هر چه فرآیند اعطای مجوز شفاف تر و بر مبنای بهترین عملکرد باشد زمینه برای اعمال فشار گروه های همسود و رانت جویی از طریق کسب مجوز محدود تر می شود.

ادامه

- پدیده موسسات اعتباری غیر مجاز در ایران نمونه ای کم نظیر از تلفیق و تجمیع اثر چند جریان مختلف و ساختارهای حکمرانی در کشور است. بررسی و ارزیابی این پدیده نیز با بررسی این جریانات و ساختارها ممکن است. توجه این بخش از پروژه مطالعاتی آسیب شناسی موسسات غیر مجاز معطوف به ابعاد اقتصادی است.
- رقابت گروه های همسود و تشکل های سیاسی در بازار پول برای دسترسی به منابع مالی، ناترازی و اعوجاج قیمت ها در بازار پول و اعتبار، مشخص و منفک نبودن مأموریت دستگاه های زیربط، خلأ های قانونی و عدم شفافیت مقررات و در نهایت حکمرانی ناهماهنگ از جمله ویژگی این تجربه بوده است.
- رشد موسسات غیر مجاز در بستر سیاسی-اجتماعی رخ داد که ذینفعان آن ها با استعانت از برخی محافل قدرت محلی، منطقه ای و نیز برخی از دستگاه ها توانستند خارج از حوزه نظارتی بانک مرکزی مجوز فعالیت بگیرند و به علت حمایت های سیاسی حدود دو دهه نظارت پذیر و شفاف نبودند و مقررات متعارف بانکی در حوزه فعالیت خود را رعایت نمی کردند.
- نهادهایی که برای این موسسات مجوز صادر کرده بودند از دانش، تخصص، تمایل و اراده کافی برای کنترل و نظارت موثر بر این موسسات برخوردار نبودند و خود این موسسات نیز از وجود پرسنل مجرب، مدیران متخصص و ساختارهای لازم در حوزه مالی و بانکی محروم بودند.
- از آن جا که در فرآیند صدور مجوز برنامه کسب و کار این موسسات، شیوه جذب منابع و کفایت سرمایه مالی و انسانی آن ها (تعاونی های اعتباری آزاد) بررسی نشده بود و نظارتی بر حوزه فعالیت آن ها نبود، موسسات مزبور نه فقط استانداردهای متعارف بانکی را رعایت نمی کردند بلکه از قلمرو اولیه فعالیت های تعاونی اعتباری صنفی، خارج و برای فعالیت و رشد به مثابه شبه بانک ها و تأمین مالی از مجرای سپرده های عمومی در بازار پول با شبکه بانکی مجاز رقابت می کردند.
- در اواسط دهه ۱۳۸۰ ائتلاف سیاسی جدیدی در صحنه سیاست پر قدرت تر شده بود و این ائتلاف سیاست های پولی و اعتباری بانک مرکزی را بر نمی تابید و به درستی به مقوله عدم دسترسی بنگاه های کوچک و خانوارها به اعتبارات بانکی که از جانب بانک ها و موسسات اعتباری مجاز حیره بندی شده بودند انتقاد داشت و بر تسهیل دسترسی به اعتبار خرد و بعضاً شل کردن شرایط اخذ وام اصرار می ورزید.
- با تصویب قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی در سال ۱۳۸۴ در شرایطی که نرخ تورم رو به تزاید داشت، نرخ های سپرده و تسهیلات بانکی بطور دستوری کاهش یافت و هزینه تأمین وجوه نقد منابع بانکی (سپرده ها) را کاست. در همین حال سیاست انبساط اعتباری از منابع نسبتاً ارزان تر شبکه بانکی مورد تصویب قرار گرفت و موجب تشدید اضافه تقاضا در بازار اعتبارات شد.
- تقویت تدریجی انتظارات تورمی به واسطه اجرای سیاست های انبساطی مالی و پولی، دسترسی به وجوه نقد ارزان که در آن زمان منابع بانکی بود را جذاب کرده بود. در محیطی که قدرت نسبی بانک مرکزی در سیاستگذاری پولی-اعتباری و نظارت بانکی تضعیف شده بود، زمینه برای رشد تعاونی های اعتباری آزاد را فراهم تر کرد.
- خلأهای قانونی و عدم هماهنگی ها میان نهادهای ناظر، فقدان عزم راسخ برای کنترل این موسسات از طرف بانک مرکزی در سال های اولیه شکل گیری این موسسات به علت دست کم گرفتن مشکلاتی که این موسسات می توانستند در آینده ایجاد کنند، حیره بندی و فشار مازاد تقاضا در بازار اعتبار در این قضایا بی تاثیر نبودند و به رشد و بسط این موسسات کمک کردند.

بانکداری سایه، درون سازی ریسک سیستماتیک و برخی از ویژگی های موسسات اعتباری غیر مجاز

- نظام بانکی ستون اصلی بازار پول و اعتبار و به تعبیری کل نظام مالی در کشورهای جهان، از جمله ایران، بوده است. به این سبب دولت ها از کانال بانک های مرکزی یا نهاد های نظارتی قوانین و مقررات متعددی برای کنترل ریسک نقدینگی و اعتباری در بانک ها وضع کردند و در طول زمان این مقررات را محکم تر کردند که مصداق آن سلسله مقررات کمیته بال است.
- محدودیت هایی که این مقررات برای پس انداز کننده، وام گیرنده و میانجی اعتباری ایجاد کرد باعث شد که بازاری برای واسطه گری اعتبار خارج از نظام بانکی ایجاد شود.
- انگیزه اصلی برای رشد و توسعه بانکداری سایه گریز از نظارت های پر هزینه نظام بانکداری متعارف بوده است. بطور سنتی، موسساتی که از طریق سپرده های بانکی تجهیز منابع میکردند تحت نظارت و پایش دقیق مقام پولی و یا مقام ناظر بر سلامت بانکی بوده اند. از آن جا که دور زدن این مقررات هزینه واسطه گری مالی را به شدت کاهش میدهد، تمایل به گریز از این مقررات، همواره وجود داشته و دارد.
- پیشرفت های فنی و نوآوری های مالی در بستر زمان، باعث بسط و گسترش بانکداری سایه در ابعاد مختلف شده و دلایل و عوامل مختلفی برای چنین توسعه ای ارابه شده است. بانکداری سایه سه مشخصه اصلی دارد:
- ۱- قوانین و مقررات ناظر بر هستارهای فعال در این حوزه نسبت به نظام، محدودیت های کمتری دارد.
- ۲- منبع اصلی تجهیز منابع آنها سپرده های اشخاص نیست، بلکه استقراض از بانک ها و موسسات مالی است.
- ۳- بدهی این موسسات فاقد " پشت بند " رسمی در نظام بانکی است.
- تعاونی های اعتباری آزاد و برخی از صندوق های قرض الحسنه فعالیت های وسیع مالی و اعتباری داشتند، اما تا پس از ساماندهی بازار مالی غیر متشکل، تحت نظارت بانک مرکزی یا دستگاه های تخصصی نبودند. به علاوه، بدهی های آن ها " پشت بند " قانونی نداشت، به این معنا که شکاف در جریان نقدینگی و ریسک های اعتباری آن ها از طریق ابزار های رسمی پوشش ریسک، استقراض از بازار بین بانکی و یا پشتیبانی بانک مرکزی به عنوان وام دهنده نهایی مورد حمایت قرار نداشت.
- از آن جا که منبع اصلی تجهیز منابع موسسات غیر مجاز سپرده های عمومی بود، موسسات مزبور از نوع متعارف نبوده و به نوع خاصی از " بانکداری سایه " قابل دسته بندی می باشند

بانکداری سایه و ریسک های بالقوه

- بانکداری سایه با نوآوری های مالی و ایجاد ابزارهای مالی نوین باعث گشوده شدن بازارهای جدید و گزینه های متنوع تر سرمایه گذاری، روش های جدیدی برای عرضه وجوه در بازارهای مالی و تامین اعتبار به اشخاص و هستارهایی که دسترسی محدود به شبکه بانکی دارند، شده است.
- این جنبه از فعالیت بانکداری سایه، بخش حقیقی را پشتیبانی کرده و موجب استفاده از ابزارهای نوین مالی، تغییر در ترکیب بدهی ها و دارایی ها و نحوه واسط گری مالی گردیده است. این موسسات با داشتن گزینه های مختلف برای کسب منابع، این موسسات انعطاف پذیری بیشتری نسبت به شبکه بانکی دارند.
- هر چند این نوآوری ها، کارآیی اقتصادی، تنوع ابزاری و گسترده تر شدن فعالیت ها، دسترسی به اعتبار برای افراد بیشتری را در پی داشته ولی در عین حال ریسک های بالقوه عملیات مالی را به علت درجه اهرمی بالاتر و مقررات احتیاطی سبک تر از شبکه بانکی افزایش و شفافیت عملیات مالی را کاهش داده است.
- از آن جا که عملیات بانکداری سایه با بانکداری متعارف در هم تنیده است، رشد بانکداری سایه موجب افزایش ریسک سیستماتیک در بازارهای مالی می شود که در چرخه های رکودی یا وقوع تکانه های منفی میتواند مخاطرات بالقوه بزرگی برای کل اقتصاد ایجاد کند. هر قدر سهم بانکداری سایه در دارایی های نظام پولی-مالی بالاتر باشد، ریسک سیستماتیک بالقوه بالاتری وجود خواهد داشت و بنابراین برای سلامت مالی و مدیریت اقتصادی لازم است که تا حد ممکن ریسک ها درونی سازی گردد.
- باید توجه داشت که منابع مالی کوتاه مدتی که در بانکداری سایه مدرن، مایه کار واسطه گری آن ها است مورد حمایت و ضمانت نهادی دولتی یا بانک مرکزی قرار ندارد و اگر این موسسات نتوانند منابع مالی کافی از طریق فعالیت های خود برای پشتیبانی از ترانزنامه خود ایجاد کنند فاقد "پشت بند" می شوند. طبق قانون، بدهی های موسسات غیر مجاز نیز فاقد "پشت بند" یا ضمانت بانک مرکزی و یا نهاد مرتبط دیگر بوده و هستند.
- به جای این که بانک های سایه برای تجهیز منابع به سپرده گزاران بدهکار باشند از مجموعه های دیگر، از جمله بانک ها استقراض می کنند و با این منابع در دارایی های دیگر سرمایه گذاری می کنند.

تغییر الگوی کسب و کار و نوآوری در موسسات غیر مجاز؟

- در فرآیند رشد و تبدیل تعاونی های اعتبار آزاد به موسسات غیر مجاز، نوع مشتریان و انگیزه های تعاونی ها تغییر کرد. این موسسات از واسطه گری در اعتبارات خرد در مقیاس کوچک با هزینه نسبتا پایین منابع، وارد الگوی کسب و کاری مانند موسسات اعتباری مجاز شدند، به جای اعضای تعاونی مشتریان این موسسات اغلب وام گیرندگان حاشیه ای بودند که با بوروکراسی کمتر و مقررات سهل تر در وثیقه گیری امکان دسترسی به اعتبار داشتند.
- نوآوری خاصی در نحوه واسطه گری اعتبار (شیوه تجهیز منابع، استفاده از محصولات و ابزار های نوین مالی و توسعه بانک های اطلاعاتی) اتفاق نیفتاد است.
- نحوه تجهیز منابع و ساختار بدهی این گروه الگویی مشابه به موسسات اعتباری خصوصی مجاز داشته است و نحوه مصرف این منابع به تنوع بخشی دارایی ها و کارایی بالاتر در واسطه گری اعتبار کمکی نکرده است.
- این موسسات الگوی کسب و کاری که بتواند وضعیت جدید آن ها را در بازار پول متناسب و سازگارتر کند، ابداع نکردند. غالبا توان، نیروی کارشناسی و بعضا هدف ابداع روش های کارآمد تر برای مدیریت ترازنامه و کنترل هزینه را نیز نداشتند.
- موسسات غیر مجاز نه تنها الگوی کسب و کار مشخص و پایداری نداشتند، بلکه در تجهیز و تخصیص منابع از کارایی، نوآوری و انعطاف لازم برخوردار نبودند و فاقد کنترل های داخلی لازم برای کنترل ریسک و فساد بودند.
- با توجه به چالش ها و مشکلات ناظر بر شیوه کسب و کار این موسسات، با وجود آنکه واسطه گری در این زیر مجموعه از بانکداری سایه نسبتا پر ریسک بود ولی اثرات خارجی منفی ناشی از عملیات مالی آن ها از طریق مکانیسم های کنترل داخلی درونی سازی نشده بود.
- در شرایطی که بخاطر پایین بودن نسبت سرمایه، عملیات مالی موسسات غیر مجاز مخاطره آمیز بود ولی امکان استقرار از بازار بین بانکی نداشتند و بانک مرکزی نیز تعهدی برای ایفای نقش وام دهنده آخر به آن ها نداشت. به همین جهت این موسسات نه فقط بطور مدام در معرض خطر بروز مشکل نقدینگی قرار داشتند، بلکه به دلیل ساختار ترازنامه ای خود توزیع ریسک دنباله داری داشتند که بروز تکانه های منفی اقتصاد کلان میتواند آن ها را دچار مشکل اعسار یا ورشکستگی کند.

راهبرد رشد در موسسات غیر مجاز

راهبرد رشد این موسسات ارگانیک، رشدی معلول بهبود برنامه کسب و کار، بهره گیری بیشتر از منابع موجود با کارآیی بالاتر، استخدام پرسنل مجرب و متخصص و استفاده از سود های حاصل شده از فعالیت ها برای تأمین مالی افزایش سرمایه است، نبود. بلکه، بلکه رویکرد آن ها رشد از مجرای انبساط ستون بدهی ترانزنامه (سپرده ها) از طریق پرداخت سود های بالا به سپرده گذاران بود و توانستند منابع زیادی جذب کنند.

- در فضایی که اطلاعات ناقص و ناقص وجود دارد یا به بیان دیگر اطلاعات محدود و خصوصی است و بطور یکسان در اختیار عموم قرار ندارد و اشخاص از وضعیت و اهداف خود خبر دارند (اطلاعات عمومی نیست و خصوصی است) رفتار اشخاص خصلت فرصت طلبانه خواهد بود و واسطه گری مالی ابعاد پیچیده تری از کسب و کار در یک بازار رقابتی کامل پیدا می کند. در این راستا موسسات مالی نیاز به ایجاد ساز و کارهای اضافی برای شناسایی نوع مشتریان و کنترل ریسک های موجود دارند و به این علل هزینه واسطه گری مالی افزایش می یابد.
- چون افراد به قول خود پایبند نیستند، ممکن است آن تعهدی که امروز داده اند فردا برایشان با منفعت نباشد و طرف معامله برای وادار کردن طرف قرارداد به تعهدات به محاکم قضایی رجوع کند که فرآیندی است طولانی و با هزینه.
- در دنیای واقعی که اطلاعات همگانی نیست، اعمال قراردادها پر هزینه است زیرا که افراد نسبت به قول و تعهدات خود التزام عملی ندارند. در این شرایط، واسطه گری مالی فعالیتی است پر هزینه. واسطه های مالی با هزینه های چهارگانه شامل هزینه های کارگزاری، ارزیابی، نمایندگی و اعمال قراردادهای برای کنترل مشکلاتی چون شناسایی و جور کردن طرفین قراردادهای اعتباری، مدیریت مشکل ناقص بودن اطلاعات و انتخاب معکوس، مسئله کارفرما و کارگزار برای کنترل مشکل مخاطره اخلاقی و هزینه های اعمال قرار دادهای در صورت تخطی وام گیرندگان از اجرای قرارداد اعتباری، مواجهه اند.
- مشکلات زمانی بروز می کند که یک شخص یا گروه (کارفرما یا وام دهنده) اختیاراتی را به شخص یا گروه دیگر (کارگزار یا وام گیرنده) تفویض می کند، اما چون منافع این دو لزوماً با یکدیگر هم سو نیستند، این امکان و احتمال وجود دارد که کارگزار (وام گیرنده) تصمیمی (پروژه پر ریسکی) اتخاذ کند که مطلوب کارفرما (وام دهنده نباشد) و بنابراین تعارض منافع این دو طرف باعث بروز مسئله کارفرما و کارگزار شود.
- برای مقابله با چنین مشکلاتی بانک ها و موسسات اعتباری نیازمند ایجاد زیر ساخت ها، مدیریت های مختلف، به کار گیری پرسنل و ابزار، و اعمال اصول متعارف مدیریت بانکی در ابعادی چون شناسایی مشتریان، مدیریت منابع و مصارف، رعایت نسبت و شکاف نقدینگی و کنترل ریسک هستند. باید توجه داشت که راهبرد رشد، از مجرای جذب منابع گران در فضای نا مطمئن با اطلاعات ناکامل و ناقص و فقدان زیرساخت های متعارف بانکی، با رویکرد احتیاطی سازگار نیست.
- راهبرد اتکای موسسات به منابع سپرده ای گران از دو جهت مخاطره زا است. در وضعیتی که هدف موسسه اعتباری کسب سود از فعالیت های واسطه گری است (با فرض آن که فساد و تبانی در عملیات مالی غایب است)، منابع گران منجر به اعطای تسهیلات گران تر می شود که از دو مجرای مختلف می تواند بر سود آوری موسسه اعتباری تأثیر گذارد. اول، نرخ های بالاتر باعث پر ریسک شدن وام ها می گردد ("انتخاب معکوس"). دوم، نرخ های بالاتر باعث افزایش انگیزه برای برداشتن پروژه های پر مخاطره می شود ("انگیزه معکوس" یا "کژ منشی"). با ثابت بودن سایر عوامل، این دو اثر بالقوه منجر به افزایش نرخ نکول وام می شود.

تحلیل رفتاری موسسات

- انتخاب معکوس و مخاطره اخلاقی سودآوری بانک یا موسسه اعتباری را از ناحیه مشتریان تحت تأثیر قرار می دهد. از جهت دیگر، اگر مدیریت مصارف به نحوی باشد که موسسات از محل سپرده فقط به پرداخت وام اکتفا نکنند و بخشی از منابع را برای خرید دارایی برای سهم داران تخصیص دهند، نرخ های بالای تأمین منابع به مدیریت بانک انگیزه می دهد که به دنبال پروژه های سرمایه گذاری با بازدهی بالا و ریسک بالاتر رود، به ویژه اگر نسبت سرمایه به بدهی در موسسات پایین باشد. در این حالت مدیریت موسسه اعتباری تمایل به تقبل پروژه هایی با ریسک بالاتر و بنابراین قابلیت نقد شوندگی پایین تر خواهد داشت. اگر مدیریت مصارف با مدیریت صحیح نقدینگی همراه نباشد، در چرخه های اقتصادی ترکیب دارایی های ریسکی و مشکل نقدینگی به تهدیدی جدی برای پایداری مالی موسسات اعتباری تبدیل می شود.
- اگر به علت نارسایی زیر ساخت های موسسات اعتباری و وجود نا اطمینانی در اقتصاد، هزینه های چهار گانه گزاف باشد و این موسسات تمایل به توسعه زیر ساخت ها و پرداخت هزینه آن ها را نداشته باشند، انگیزه برای تغییر در نحوه مصرف یا مدیریت منابع ایجاد می شود. به علت فقدان زیرساخت های اشاره شده در فوق و ضعف محدودیت های مقرراتی، که عوامل پیرامونی حاکم بر فعالیت موسسات غیر مجاز بود، انگیزه برای درون سازی ریسک به عنوان راهی برای کنترل آن ایجاد می شود که غالباً با مقررات بانکی سازگار نیست و می تواند منجر به تخلف شود.
- در فضایی اشاره شده، فقدان زیرساخت های متعارف بانکی و ضعف محدودیت های مقرراتی انگیزه برای داخلی کردن ریسک و تغییر در نحوه مدیریت منابع موسسه اعتباری را تقویت می کند که می تواند منجر به تخلف یا فساد شود. لازم است، میان تخلف و فساد تفکیک قایل شد.
- بطور مشخص تر، ریسک گریز بودن مدیران (یا سهامداران) موسسات اعتباری، نا اطمینانی، هزینه دار بودن اعمال مقررات برای وام گیرندگان و وجود انتظارات تورمی (افزایش قیمت دارایی ها)، انگیزه اقتصادی برای داخلی کردن ریسک های بالقوه از طریق خرید دارایی و اعطای تسهیلات کلان به ذینفعان خودی در نرخ های اعلام شده (رایج) را می تواند موجب شود. این نحوه رفتار و عملکرد با مقررات بانکی سازگار نیست اما چنانچه در جهت منافع سهامداران و سپرده گذاران باشد تخلف (عدول از مقررات) محسوب می شود.
- اما اگر اعطای وام به زیر مجموعه ها، افراد مرتبط با هیأت مدیره و مدیران، یا جهت معاوضه نفع یا بده-بستان با اشخاص و گروه های هم سود یا **مکانیسمی برای انتقال درآمد** به غیر از طریق خرید غیر شفاف دارایی، پرداخت سودهای نامتعارف به سپرده ها و تسهیلات کلان با نرخ سودهای اندک (یا بدون وثیقه) باشد، رفتار و عملکردی مفسدانه است. **مصادیقی متعدد از این نوع رفتارها وجود دارد.**
- احتمال بروز این نوع رفتار در محیطی که نظارت بر عملیات مالی موسسات اعتباری یا بانک ها ضعیف است، افزایش می یابد چون هزینه انتظاری برای این گونه رفتارها به قدر کفایت بالا نیست. در این مطالعه به شماری از تخلفات موسسات غیر مجاز اشاره شد. این نوع رفتار، به واسطه وجود شرایط محیطی مشابه، در موسسات اعتباری و برخی از بانک های مجاز نیز مشاهده شده است. تفاوت رفتار میان آن ها و موسسات غیر مجاز وجود نظارت و بیشتر زیر ساخت های پیشرفته تری است که عملکرد متخلفانه و مفسدانه را محدود می سازد.

تحلیل رفتاری

- این موسسات به دلیل عدم شفافیت و نظارت بانک مرکزی، حاکم نبودن دیسپلین بازار بر نرخ گذاری آن ها و کم بودن نسبت سرمایه به سپرده، دارای تابع بازده مقعر بوده و انگیزه به تقبل ریسک بالا داشتند. در این راه هم بعضا بانک ها با آن ها همراهی می کردند.
- بطور مثال، "یکی از بانک های خصوصی با اضافه برداشت از بانک مرکزی با بهره ۳۴ درصد آن را با بهره ۳۶ درصد به موسسه اعتباری میزان واگذار و موسسه میزان این منابع را با بهره ۳۸ درصد به شرکت شاندیز تخصیص می داد و از آن زمان «پروژه شهرک رویایی شاندیز» دچار مشکل در بازپرداخت تسهیلات دریافتی خود به موسسه م شد و موسسه م هم در بازپرداخت تسهیلات به آن بانک خصوصی دچار مشکل شد.
- ارزیابی این تحقیق از تجربه موسسات غیر مجاز آن است که هر چند در شماری از موسسات غیر مجاز راهبرد رشد ترازنامه از طریق افزایش بدهی های گران (جذب سپرده و استقراض با نرخ های بالا) را میتوان رویکردی برای جذب منابع تلقی کرد که تبعات آن در معرض خطر افتادن جریان درآمد نقدی از تسهیلات و تخریب ترازنامه آن ها بود. اما، با توجه به تخصیص بخش نسبتا بزرگی از سپرده ها برای خرید دارایی ها، سوء استفاده از سپرده های عموم و فساد در برخی از موسسات غیر مجاز به نظر میرسد که در این موسسات نفع از خرید دارایی برای سهامداران یا مدیران، انتقال درآمد به خودی ها و یا معاوضه نفع بوده اهمیت کمتری از گسترش واسطه گری اعتبار و عرضه اعتبارات خرد نداشته است.
- عملکرد شمار محدودی از موسسات غیر مجاز که اطلاعاتی از نحوه فعالیت آن ها در دسترس بود، این گزاره را پشتیبانی می کند. پرونده های متعددی دال بر خلاف کاری و فساد برای شماری از این موسسات در قوه قضاییه در جریان بوده است و منجر به صدور حکم شده است.
- این موسسات نوآوری در شیوه تأمین منابع و نحوه مصارف نداشتند و از مدیریت مجرب و با تجربه و پرسنل متخصص برای تنظیم و اجرای الگوی کسب و کار متناسب با وضعیت خود بهره مند نبودند.
- روش های ناکارآی تجهیز منابع و نحوه مصارف مخاطره آمیز، عدم تقید به مقررات، نظارت ناپذیری و درون سازی نکردن ریسک در موسسات غیر مجاز باعث ناپایداری برنامه کسب و کار آن ها بود. چنین ساختارهای مالی ضعیف و پر مخاطره ای نظیر آنچه که در این موسسات وجود داشت غالبا ناپایدار و محکوم به شکست هستند. نحوه عملکرد و تجربه ورشکستگی گسترده در این موسسات، شاهدهی بر این مدعا است.
- شیوه مدیریت غیر رسمی این موسسات با لزوم راه اندازی سیستم های کنترل درونی برای تطبیق با قوانین و مقررات، تدوین دستورالعمل های لازم، شناسایی مخاطرات و بررسی راهکارهای مقابله با ریسک های بالقوه و فساد سازگار نبود. علاوه بر ساختارهای نامناسب، سوء استفاده در شماری از این موسسات علت مهم دیگر ورشکستگی برخی از این موسسات شد. ترکیب ناکارآیی و تعخلف موجب افزایش ریسک سیستماتیک در بازار پول و اعتبار شد و هزینه های گزافی بر جای گذاشت.

ساماندهی موسسات غیر مجاز

- ادغام موسسات غیر مجاز به راحتی قابل انجام نبود زیرا که بانک مرکزی تخصص و پرسنل کافی برای انجام امور ساماندهی بانکی را در اختیار نداشت و قوانین موجود امکان استفاده از نظام گزیر را تسهیل نمی کرد.
- گزیر فرآیندی است که با هدف حل و فصل دائمی مشکلات مالی بانک هایی که در معرض ناپایداری مالی، ناتوانی یا ورشکستگی مالی یا در مرحله انحلال یا توقف هستند به نحوی که بی ثباتی نظام مالی و اقتصادی ایجاد نشود، بکار گرفته می شود.
- گزیر (resolution) نوعی تجدید سازمان یک بانک یا موسسه اعتباری برای حمایت از منافع عموم، از جمله ادامه فعالیت های اساسی آن ها، کنترل پایداری مالی همراه با کمینه کردن هزینه این امور برای مقام مالی یا مالیات پرداخت کنندگان است. یک برنامه گزیر شامل تصفیه (liquidation)، بازسازی (reorganizing)، تجدید سرمایه (recapitalization) یا انحلال یک بانک دچار اعسار از طرف مقام ذیربط با استفاده از ابزار گزیر است.
- در این فرآیند فعالیت های اصلی بانک ها یا موسسات اعتباری شامل خدمات پرداخت و تسویه تداوم می یابد و سعی بر آن می شود که رفع مشکل منوط به کمک مالی دولت و یا استفاده از منابع عموم برای نجات بانک نباشد. فرآیند گزیر از مرحله ای شروع می شود که موسسه اعتباری یا بانک هنوز دچار توقف تراژنامه ای نشده و کل سرمایه اش از بین نرفته باشد.
- نظام گزیر در چارچوبی غیرقضایی تعریف گردیده و بر اساس قوانین و مقرراتی بنا شده که محوریت آن را بانک مرکزی یا بطور جامع تر نهاد تنظیم گر بازار پول به عهده دارد. در نظام ورشکستگی نیاز به حکم قضایی است در حالی که در نظام گزیر این فرآیند با حضور نهاد تنظیم گر که توسط قانون مشخص شده است (بطور مثال، بانک مرکزی) آغاز می شود.
- توقف و ورشکستگی دو مفهوم متفاوت هستند. توقف فعالیت های یک موسسه اعتباری یا بانک میتواند موقتی باشد. ورشکستگی راهکار قانونی برای توقف فعالیت یک بانک است. اما توقف از طرق دیگر، مانند یک برنامه مالی برای نجات یک بانک امکان دارد. ورشکستگی میتواند وقتی بکار گرفته شود که راهکار دیگری برای فرآیند توقف وجود نداشته باشد.

فاز اول

- در فرآیند فاز اول ساماندهی، نزدیک به ۵۵۰۰ موسسه پولی که مجوز از بانک مرکزی نداشتند (شامل تعاونی‌های صنفی، تعاونی‌های آزاد، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری که قبل از ساماندهی اطلاعات چندانی در مورد تعداد و شعب آنها وجود نداشت) تبدیل وضعیت شدند.
- بنا به اظهارات مقامات بانک مرکزی روش‌های متفاوتی متناسب با وضعیت ترازنامه هر یک از موسسات غیرمجاز برای سامان‌دهی اتخاذ شد. برخی از بانک‌ها و موسسات به عنوان بانک یا موسسه عامل جهت ساماندهی تعیین شدند و بانک مرکزی برای موسسات اعتباری غیرمجاز که بنا به ارزیابی خود شرایط مالی و ترازنامه‌ای نامساعد و ناپایدار نداشتند، مجوز فعالیت بانک یا موسسه اعتباری صادر کرد.
- موسساتی که ترازنامه محکم‌تری داشتند موسسات عامل "میزبان" شدند، به این معنا که دیگر موسساتی که بانک مرکزی قابل ادغام تشخیص میداد ("میهمان") در آن‌ها ادغام می‌شدند. برای موسساتی که وضعیت ترازنامه‌ای مساعدی نداشتند، روش ادغام پیش‌گرفته شد و موسساتی که ترازنامه‌ای تخریب‌شده داشتند و ارزش تخمین‌شده دارایی آن‌ها نسبت به تعهدات مالی آن‌ها (عمدتاً سپرده‌ها) پایین بود و وضعیت مالی ناپایداری داشتند، منحل می‌شدند.
- در اجرای برنامه سامان‌دهی موسسات مالی اعتباری غیرمجاز بانک مرکزی، با تشکیل هیئت تصفیه در راس تعاونی‌های منحل‌شده مسئولیت تعیین میزان بدهی تعاونی‌ها و تقویم و ارزیابی دارایی‌ها تعاونی منحل‌شده را به عهده گرفت تا پس از بررسی‌های لازم از محل دارایی‌های تعاونی‌های اعتباری دیون آن‌ها را پرداخت کند.
- اگر ارزش دارایی‌ها کفاف بدهی‌های تعاونی‌های منحل‌شده را می‌داد، دارایی‌ها و بدهی‌های تقویم‌شده به موسسه چون توجه این مطالعه به موسسات اعتباری غیرمجاز است به ساماندهی موسسات دیگر پرداخته نشده است. میزبان منتقل میشد و در حالتی که بدهی‌ها بیش از دارایی‌ها بودند سهامداران و مدیران تعاونی موظف بودند، که کسری منابع را تامین کنند.

ساماندهی موسسات

- علی‌الاصول برای ادغام موسسات اعتباری مناسب تر است که موسسات "ادغام شونده" (یا "میهمان") از قبل مورد ممیزی قرار می‌گرفتند، به واسطه شرایط پیش آمده بانک مرکزی مجبور بود سرعت عمل بیشتری در ادغام موسسات بخرج دهد.
- ممیزی موسسات مالی امری تخصصی ارزیابی می‌شود که متمایز از نظارت و بازرسی است. از این جهت، حسابرسی و ارزیابی مالی موسسات اعتباری غیر مجاز احتیاج به نیروهای خبره داشت که بانک مرکزی در این زمینه دچار مضیقه بود. شفاف نبودن حساب‌ها و نقب زدن (از ترازنامه خارج کردن یا به نهاد پایین دست منتقل شدن دارایی‌ها) دارایی‌های موسسات و دست‌کاری حساب‌ها باعث شد بانک مرکزی برای ممیزی موسسات غیر مجاز با دشواری‌های عدیده مواجه باشد که نیازمند کارشناسی و صرف وقت بود.
- به علت محدودیت‌های اشاره شده فوق این ممیزی‌های لازم قبل از ادغام با کیفیت بالا انجام نشد و لذا واگذاری یک یا چند تعاونی ورشکسته به تعدادی موسسه یا بانک عامل ("ادغام پذیر" یا "میزبان") مشکلاتی را برای موسسات میزبان که وضعیت نسبتاً خوبی داشتند پیش آورد. بطور مثال ادغام تعاونی‌های منحل با ترازنامه‌های غیر شفاف و مخدوش باعث تخریب ترازنامه موسسه اعتباری کاسپین شد.
- رویکرد دیگری که می‌شد پیش گرفت ممیزی موسسات برای تفکیک دارایی‌ها و وام‌های خوب و بد، تجمیع دارایی‌های مشکل‌دار یا سمی در بانک یا موسسات اعتباری بد و استفاده از شرکت‌های تخصصی بازسازی دارایی‌ها و سپس ادغام بود تا موسسات "میزبان" مشکلات کمتری برای فعالیت‌های خود و تمیز نگه داشتن دارایی‌های خود داشته باشند. البته این مرحله در فرآیند ساماندهی موسسات هم اکنون انجام شده است ولی اگر موضوع بازسازی شبکه بانکی در دستور قرار گیرد به این مطلب و نیز موضوع محل تأمین منابع برای این مهم باید توجه لازم معطوف شود.
- بانک بد شرکتی است که دارایی‌های پرخطر و یا با نقد شوندگی پایین را از پورتهوی دارایی یک (یا مجموعه‌ای) از موسسه(های) مالی یا بانک (ها) جدا می‌کند و در طول زمان یا به دارایی‌ها را به فروش میرساند یا با اسقاط بعضی از دارایی‌ها باقیمانده ارزش باقی مانده را استخراج می‌کند. اغلب، این شرکت‌ها یا دولتی هستند یا از طرق مختلف از دولت یارانه می‌گیرند.
- در مرحله اول ساماندهی، برخی از موسسات اعتباری غیر مجاز مجوز فعالیت گرفتند و برخی دیگر منحل و شمار زیادی از آن‌ها ادغام شدند. این مرحله از ساماندهی هم از بعد سیاسی و نیز از جنبه اقتصادی پر هزینه بود اگر چه این مهم می‌توانست با کیفیت بهتری انجام شود. در مجموع اقدامات انجام شده **ضروری و مفید** بود و توانست از ادامه فعالیت مخرب موسسات غیر مجاز جلوگیری نموده و ضوابط مناسب‌تری برای فعالیت موسسات اعتباری تعیین نماید.

مراحل نهایی

- هدف آخرین مرحله ساماندهی موسسات غیرمجاز، پرداخت مطالبات سپرده‌گذاران به اتکای دارایی‌های موسسات غیرمجاز است که اکنون در حال تکوین و اجرا است.

- با توصیه هیأت سه نفره (نمایندگان **سرا** **سه قوه**)، بانک مرکزی از ابتدا بر این اعتقاد بود که با توثیق و ترهین دارایی‌های غیرمنقول و حذف سود سپرده‌ها، وجوه سپرده‌گذاران خرد و نیمه خرد این موسسات قابل بازپرداخت خواهد بود. اما در عمل این رویکرد ممکن نشد. با توجه به فشارهای اجتماعی و نیز به علت عدم نقد شوندگی دارایی‌های تعاونی‌های اعتباری، بانک مرکزی مجبور شد با تخصیص خطوط اعتباری پرداخت بخش قابل توجهی از سپرده‌ها را به صاحبان آن‌ها تقبل و درصد بالایی از سپرده‌ها را تعیین تکلیف نماید تا در طول زمان با فروش دارایی‌های موسسات بخشی یا کل پرداختی‌ها را جبران کند.

- بدهی شماری از موسسات اعتباری غیرمجاز بعد از ورشکستگی توسط بانک مرکزی از طریق ایجاد خطوط اعتباری که منجر به افزایش پایه پولی گردید، تسویه شد. این افزایش پایه پولی تبعات تورمی به دنبال داشت که از مجرای افزایش قیمت دارایی‌ها که بحران در این موسسات به آن دامن زده بود، تقویت شد. بانک مرکزی تا کنون تمامی سپرده‌ها (دیون) به جز سپرده‌های بزرگ را بازپرداخت کرده، اما سود سپرده‌ها (جزیی از دیون ممتاز) را پرداخت نکرده است.

- برای احتساب سود سپرده، سود سپرده‌هایی که در دیون ممتاز احتساب می‌شود، نرخ سود اعلام شده بانک مرکزی است و به این علت شمار زیادی از سپرده‌گذاران معترض هستند که کل سودی دوره سپرده که طبق قرار داد از موسسات اعتباری منحل طلبکار هستند، به آن‌ها پرداخت نشده است. دیون ممتاز شامل نرخ سود خطوط اعتباری بانک مرکزی برای بازپرداخت دیون به سپرده‌گذاران هم هست.

- برخی از سپرده‌گذاران بر این اساس که مدیران موسسات از محل سپرده‌ها برای خرید دارایی استفاده کرده و چون این دارایی‌ها افزایش قیمت داشته‌اند بنابراین سود سپرده‌ها (با نرخی حدود ۳۰ درصد در سال) از این منبع باید قابل پرداخت باشد از بانک مرکزی شکایت کرده‌اند. موضع بانک مرکزی آن است که چون نرخ‌های قراردادی تخلف از مقررات بوده نرخ مورد توافق میان سپرده‌گذاران و موسسات غیرمجاز کان لم یکن است. در یکی دو مورد مرجع قضایی به نفع ادله سپرده‌گذاران رأی صادر کرده است.

- اخیراً قوه قضاییه مراعات مقررات بانک مرکزی در تعیین نرخ سود و پرداخت سود براین سویه را تأیید کرد.

- تخمینی از مقدار دیون ممتاز در دست نیست ولی بر اساس برآوردهای این مطالعه در این تاریخ (۱۳۹۹/۹/۲۵) مقدار آن، با احتساب نرخ‌های مصوب بانک مرکزی، از اصل دیون کمتر نیست.

پرداخت به سپرده گذاران

- لازم به ذکر است که بانک مرکزی تعهد قانونی برای جبران ضرر سپرده گذاران نداشته است و به واسطه فشارهای اجتماعی - سیاسی مجبور به پرداخت آن مبالغ شده است.

- بعضاً گفته شده که برخی از مدیران موسسات غیر مجاز این تلقی را داشتند که چون اندازه سپرده های آن ها بزرگ شده، بانک مرکزی از سقوط آن ها به دلیل فشارهای اجتماعی و سیاسی جلوگیری می کند و حداقل بخش بزرگی از تعهدات به سپرده گذاران این موسسات را تقبل می کند.

- یکی از نقدهای وارد شده بر فرآیند ساماندهی، هزینه های پرداخت شده توسط بانک مرکزی به سپرده گذاران این موسسات بوده است و برخی اعتقاد دارند که بانک مرکزی نمی بایست باز پرداخت سپرده ها را با افزایش پایه پولی تقبل می کرد چون باعث تشدید "مخاطرات اخلاقی" می شود و بهتر این بود که از محل فروش دارایی های این موسسات و ایفای تعهدات سهامداران آن ها بدهی این موسسات به سپرده گذاران را تأدیه میکرد.

- البته چون فروش اموال موسسات زمان بر است، (با وقفه قابل انجام است) بانک مرکزی، که کانون توجه فشارهای اجتماعی و سیاسی برای پس گرفتن سپرده ها بود، ناگزیر ابتدا سپرده گذاران خرد و تدریجاً دیگر سپرده گذاران را بابت بازپرداخت اصل دیون، مورد نظر قرار داد.

- طبق آخرین اطلاعات کسب شده، تا تاریخ ۱۳۹۹/۹/۲۵، بانک مرکزی مبلغ ۱۵۸۳۴۰ میلیارد ریال برای موسسات غیر مجاز تخصیص داده که مبلغ ۶۸۷۵۰ میلیارد ریال از فروش اموال و واگذاری املاک شرکت ها و اثاثیه به بانک های عامل بابت مطالبات به بانک مرکزی دریافت شده. مبلغ بدهی تعاونی ها به بانک مرکزی مبلغ ۸۹۵۹۰ میلیارد ریال هست.

- تخمینی از هزینه های جانبی و غیر مستقیم این موسسات بر اقتصاد در دست نیست، اما هزینه فرصت ناشی از تخصیص نامناسب اعتبار، منابع تلف شده و معطل مانده و اختلالات و مشکلات جانبی که سرریز بحران موسسات غیر مجاز در شبکه بانکی و بازارهای مالی و نهایتاً اقتصاد کشور ایجاد کرد، اگر بیش از مبالغ فوق نباشد با ارقام اعلام شده فوق قابل قیاس است.

بازنگری قوانین و مقررات ورود به بازار پول و اعتبار

- هر چند که تجربه موسسات اعتباری غیر مجاز بسیار پر هزینه و اختلال زا بود تنها خاصیتی که داشت سیاست گذاران در حوزه های سیاسی و اقتصادی را متوجه هزینه ها و خطرات بالقوه سیستم ها و سامانه های مالی غیر شفاف، با درجه نظارت و مقررات پدیری پایین کرد.
- تجربه نحوه شکل گیری و مشکلات برخاسته از نحوه فعالیت و عملکرد موسسات غیر مجاز، بانک مرکزی (به عنوان متولی امر) را به این نتیجه رسانید که راه حل اولیه و اساسی برای جلوگیری از بروز دوباره این پدیده یا مشابه آن ممانعت از ورود بنگاه های اعتباری فاقد صلاحیت، ایجاد پشتوانه های حقوقی از طریق تدوین قوانین و مقررات و استانداردهای مشخص و روشن در این حوزه و ساماندهی بازار غیر متشکل پولی است.
- تعدد دستگاه و نهاد های ارائه دهنده مجوز به موسسات مالی در ایجاد موسسات غیر مجاز اهمیت زیادی داشت. بنابراین حذف نهاد ها و دستگاه های غیر تخصصی و اعطای اختیارات بیشتر به متولی امر در این حوزه و تعیین معیار و استانداردهای رایج بین المللی برای اخذ مجوز، قدم اول در جلوگیری از ورود موسسات غیر مجاز به بازار پول و اعتبار است.
- در این راستا قوانین محکم تر و شفاف تر و نیز چارچوب های دقیق تر مقرراتی در خصوص نحوه اعطای مجوز، نظارت و اداره موسسات اعتباری در اسناد بالا دستی لحاظ شد و در سطح موسسات اعتباری غیر دولتی و تعاونی های اعتباری توسط بانک مرکزی تدوین شده است.
- در قوانین بالادستی مانند قانون برنامه ششم توسعه و احکام دائمی برنامه های توسعه برای پیشگیری از شکل گرفتن و رشد این نوع موسسات الزاماتی در نظر گرفته شده است. در بخش 3 (نظام پولی و بانکی و تأمین منابع مالی) و ماده 14 این قانون چتر نظارتی و انتظامی بانک مرکزی بر موسسات پولی، بانکی و اعتباری و بازار پول در کشور را مقرر نموده و امکان استفاده از ابزارهای تنبیهی برای بانک مرکزی در این حوزه فراهم کرده است.
- مکمل این اقدامات همراهی و هماهنگی بیشتر با قوه قضایی و نیروی انتظامی برای اعمال احکام صادره بوده است. تدوین قوانین بالا دستی و اصلاح مقررات، قدرت بازدارندگی قابل توجهی برای مقابله با ظهور مجدد موسسات غیر مجاز به بانک مرکزی بخشیده است که در صورت تداوم هماهنگی با سایر دستگاه ها و نهادهای حکومتی میتواند در عمل و در اجرا موفق و موثر باشد.

قوانین بازدارنده

- "آیین نامه نحوه تأسیس و اداره موسسات اعتباری غیر دولتی" مصوب هیأت وزیران در تاریخ بهمن ۱۳۹۳ تدوین گردیده است. این چارچوب مقررات بر فرآیند صدور مجوز (شامل شناسایی اهلیت موسسین، الزامات سرمایه، اساس نامه و برنامه عملیاتی، و صلاحیت هیأت مدیره و مدیر عامل)، نحوه اداره موسسه اعتباری و الزامات ناظر بر ساختار (شامل دواير مربوط به شناسایی، سنجش، پایش و کنترل ریسک)، پذیرش و رعایت الزامات نظارتی و انتخاب بازرس قانونی و حسابرس را مشخص کرده است.
- در این آیین نامه مفاد کلی مربوط به انحلال و ادغام این موسسات نیز تحریر گردیده است. بنابراین با شناسایی این موارد و تدوین مقررات لازم برای تحدید یا رفع آن ها اقدام اساسی انجام گردیده است.
- چنانچه قبلاً اشاره شد، به لحاظ وجود خلأ مقرراتی در صورت ارتکاب تخلف بانک مرکزی نمی توانست با قدرت و اقتدار کافی ورود پیدا کند. قانونی شدن این چارچوب و تعیین بانک مرکزی به عنوان تنها مرجع تشخیص صلاحیت و اعمال نظارت، فضای بسیار مساعدتری نسبت به دو دهه قبل ایجاد نموده است.
- بانک مرکزی بالقوه میتواند از بروز پدیده های مشابه نظیر ظهور موسسات غیر مجاز و فعالیت آن ها جلوگیری کند. به علاوه، چون بر اساس اختیارات کسب شده بانک مرکزی مرجع اعطای مجوز و نحوه نظارت بر بانک ها و موسسات اعتباری است، بالطبع باید پاسخگو هم باشد.
- ارزیابی این مطالعه از مقررات وضع شده نشانگر آن است که چارچوب های قانونی و مقرراتی نسبتاً جامع و مناسبی برای محدود کردن و منضبط ساختن فعالیت های موسسات اعتباری توسط بانک مرکزی تدوین شده است و طبق قانون، تعاونی های اعتباری آزاد مجوز فعالیت ندارند و فعالیت های صندوق های قرض الحسنه تحت نظارت بانک مرکزی درآمده است.
- با توجه به اقدامات انجام شده، قدم بعدی بانک مرکزی باید انجام اصلاحات برای عملکرد بهتر بانک ها و موسسات اعتباری مجاز اعلام شده، باشد. **اصلاح ضوابط ناپید صلاحیت مدیران، نحوه شناسایی درآمد، حد مجاز تملک سهام بانکها و کاهش تسلط سهامداران عمده بر بانکها** از جمله اقدامات و اصلاحاتی است که اخیراً مورد توجه بانک مرکزی قرار گرفته است.
- اهمیت تحکیم مبانی قانونی و مقرراتی بانک ها در سه حوزه اخذ مجوز، نظارت و پایش احتیاطی و مدیریت ریسک در بدنه بانک مرکزی مورد توجه قرار گرفته است و اقدامات مهمی توسط بانک مرکزی در این زمینه، از تدوین مقررات و دستورالعمل ها تا فعال تر شدن دواير نظارتی، تا کنون به انجام رسیده است و این فرآیند فعال و در حال پیشرفت است. پیگیری شفاف سازی صورت های مالی موسسات اعتباری و بانک ها و رایه آن ها در چارچوب های استاندارد (مانند IFRS) و تعیین مطالبات غیر جاری آنها از اقدامات اساسی در این زمینه هستند.

چالش تطبیق

- اجرای مقررات موجود و تطبیق شبکه بانکی با آن‌ها با چالش‌های بیشتری تا تدوین مقررات مواجه بوده است. به نظر می‌رسد که در حال حاضر چالش اصلی فقدان مقررات نیست بلکه در حوزه اجرای مقررات و استانداردهای متعارف بانکی و چگونگی تطبیق است. بر اساس نکات ارائه شده در فصل قبلی، موسسات اعتباری مجاز که چندین موسسه غیر مجاز در آن‌ها ادغام شده، نه ضوابط شفافیت را طی سال‌های اخیر رعایت کرده‌اند و نه نسبت‌های کفایت سرمایه. حتی این مشکلات، بویژه در زمینه الزامات کفایت سرمایه، برای بانک‌های مجاز بطور گسترده‌ای مشهود است.
- بنابراین مشکل موسسات اعتباری فراتر از قرار گرفتن زیر چتر بانک مرکزی و وجود مقررات است و به تعبیری بسیاری از مشکلات آن‌ها از همان جنس مشکل مدیریت در نظام بانکی بوده است. مقررات مناسب، شفافیت و نظارت موثر باعث رعایت بیشتر نسبت‌های مالی و محدود کردن تخلف و تبانی در موسسات اعتباری می‌گردد. داشتن چنین چارچوبی نیازمند استخدام پرسنل متخصص و سرمایه‌گذاری وسیع در آموزش و ابزار مناسب در این حوزه است. البته اگر مقام ناظر چنین سرمایه‌گذاری‌هایی را تقبل و بخش نظارت را ارتقا بخشد، میتواند نظم بیشتری بر مدیریت خرد بانک‌ها و موسسات اعتباری اعمال کند و تا حد قابل توجهی هزینه رفتار پر مخاطره در بانک‌ها را کاهش دهد و از این طریق با کاهش ریسک داخل موسسات اعتباری ریسک جمعی (سیستماتیک) در شبکه بانکی را تخفیف دهد. علاوه بر تقویت نظارت، ایجاد دادگاه‌ها و محاکم تخصصی برای حل و فصل پرونده‌های بانکی ضروری است و وجود چنین دادگاه‌هایی می‌توانست فرآیند ساماندهی موسسات غیر مجاز و نحوه باز پرداخت سپرده‌گذاران را تسهیل و تسریع کند.
- این نکته را باید در نظر داشت که به علت فقدان یک پارادایم فکری مسلط، ممکن است اجماع کنونی در باره کنترل و نظارت دقیق‌تر بانک‌ها و موسسات اعتباری و گستردگی چتر نظارتی بانک مرکزی در فرآیند رقابت میان گروه‌های پرنفوذ سیاسی، توسط لابی‌های ذینفع مورد سوال و بازنگری قرار گیرد.

معیارهای مناسب نظام بانکی

محک یک نظام بانکی حرفه ای در جهان، هم سو کردن مقررات بانکی و مدیریت بانک مرکزی (با در نظر داشتن شرایط و ویژه گی های هر کشور) با "اصول اساسی ۲۹ گانه برای نظارت بانکی موثر" ارایه شده در نسخه های تکمیل شده بال و تطبیق بانک ها با این استانداردها است.

برخی از مشکلات بانک ها و موسسات اعتباری در سطح خرد و مدیریت بانکی است و برخی دیگر ناشی از ناترازی ها و عدم ثبات اقتصاد کلان. بطور مثال، روند افزایشی سپرده ها و متناسب با آن دارایی ها در ترازنامه بانک ها طبق مقررات افزایش مناسب سرمایه بانک ها و موسسات اعتباری را ایجاب می کند. اما، بانک ها یا قادر به افزایش سرمایه نیستند یا تمایلی ندارند که در هر حال باعث عدم اجرای اصل تطبیق در مورد مقررات مربوط به کفایت سرمایه می شود.

مشکل دیگر اصابت مکرر تکانه های منفی بر اقتصاد کلان کشور است که باعث تخریب ترازنامه بانک های با مدیریت نسبتا خوب نیز می شود و چالش تطبیق با مقررات را تشدید می کند. برای هر بانک، نظارت و اجرای مقررات بطور دقیق تر و شفاف تر با مشخص کردن میزان وثیقه دریافتی و شناسایی ریسک مشتریان احتمال نکول وام را تخفیف می دهد.

اما، ریسک اعتباری فقط از طریق نظارت قابل کنترل نیست و بستگی به فضای اقتصاد کلان و اجرای سیاست های پولی و مالی و تحریم های اقتصادی دارد که با افزایش ریسک سیستماتیک ریسک اعتباری برای بانک ها را تحت تأثیر می گذارد

با تشکر از توجه شما