بررسی وضعیت بازار غیرمتشکل پولی در ایران

علی کاوه‌فیروز*، محمدرضا ایران‌نژاد و فتح‌اله اسپندی*****

از دهه ۱۳۷۰ به بعد در ایران؛ صندوق‌ها، شرکت‌ها و مؤسساتی تأسیس و شروع به فعالیت کرده و به امر سپرده‌گیری و اعطای تسهیلات به متقاضیان پرداختند. با گذشت زمان، تعداد و حجم عملیات و مبادلات پولی آنها افزایش یافت و در نتیجه سهمی از بازار پول را به‌خود اختصاص دادند. ازآنجاکه اغلب این مؤسسات فاقد مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بودند، قانونگذار به فکر نظام بخشیدن به حوزه فعالیت آنها افتاد ازاین‌رو قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در حال حاضر، تعداد و نقش این مؤسسات که شامل تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها می‌باشند، بسیار قابل توجه و بااهمیت بوده و بخشی از تراکنش‌های موجود در بازار پولی کشور را به‌خود اختصاص داده‌اند. بررسی‌های انجام شده حاکی از انحراف در عملکرد این مؤسسات بوده و لزوم نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر فعالیت آنها را آشکار می‌سازد. پژوهش حاضر به بررسی وضعیت موجود این مؤسسات در ایران پرداخته و پیشنهادهایی برای اصلاح امور آنها ارائه می‌کند.

کلیدواژه‌ها: بازار غیرمتشکل پولی؛ عملیات بانکی؛ صندوق قرض‌الحسنه؛ تعاونی اعتبار؛ شرکت لیزینگ؛ صرافی

---

* کارشناس ارشد علوم اقتصادی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛
E-mail: ali.kavehfirooz@gmail.com

** کارشناس ارشد علوم اقتصادی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛
E-mail: eco1980_mi@yahoo.com

*** کارشناس ارشد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛
E-mail: f.espandi@yahoo.com

۱ مرور بر ادبیات موضوع

در هر اقتصادی به‌منظور سهولت ارتباط میان دارندگان وجوه مازاد و متقاضیان این وجوه، نهادهایی شکل می‌گیرند که کار واسطه‌گری این وجوه را انجام می‌دهند. درواقع این نهادها واسطه میان عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به‌صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری هستند. برخی از این نهادها براساس قوانین و مقررات بانکی، با کسب مجوز از بانک مرکزی، اقدام به فعالیت بانکداری می‌کنند. در کنار این نهادها که به‌طور قانونی اقدام به امر واسطه‌گری وجوه می‌کنند، عده‌ای دیگر از اشخاص حقیقی و حقوقی موجود در چرخه اقتصاد نیز در این امر دخالت نموده و همان نقش را در حجم و اندازه‌ای دیگر، ایفا می‌نمایند. در ایران نیز این اشخاص (نهادها) از دهه ۱۳۷۰، وارد بازار پولی کشور شدند. نکته حائز اهمیت، موضوع قانونی بودن فعالیت این نهادها و تأثیرگذاری آنها در اقتصاد است. ازآنجاکه، با توجه به قوانین بانکی ایران، نظارت بر این نهادها یکی از وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی‌ایران است، لذا تنظیم این نهادها در قالب یک بازار متشکل در دستور کار مسئولان ذی‌ربط قرار گرفت که در نهایت، منجر به تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۲ شد.

۲ تبیین موضوع

تا پیش از سال ۱۳۸۳، با شروع فعالیت صندوق‌ها، شرکت‌ها و مؤسساتی که به امر سپرده‌گیری و اعطای تسهیلات به متقاضیان می‌پرداختند؛ این فعالیت تنها با کسب مجوز اولیه از یک وزارتخانه یا دستگاه اجرایی انجام می‌پذیرفت و با اینکه به نوعی کار واسطه‌گری وجوه را در اقتصاد انجام می‌دادند، هیچ‌گونه نظارتی ازسوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی‌ایران بر آنها اعمال نمی‌شد. دلیل این امر هم عدم اعطای مجوز ازسوی بانک مرکزی بود. درواقع، فعالان در این بازار به این بهانه که مجوز خود را از نهادی غیر از

بانک مرکزی اخذ نموده‌اند، نظارت بانک مرکزی بر فعالیت‌هایشان را قبول نداشته و تابع تصمیم‌گیری‌های هیئت‌مدیره خود بودند. سرانجام به‌منظور سامان بخشیدن به فعالیت این نهادها، در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۳۰، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی به تأیید شورای نگهبان رسید. درواقع از این تاریخ به بعد، هر مؤسسه، صندوق و یا شرکتی که کار واسطه گری وجوه را انجام می‌دهد، بایستی در قالب این قانون فعالیت کند.

۳ تعاریف

الف. صندوق قرض‌الحسنه[۱]: مؤسسه‌ای است غیرانتفاعی از نوع مؤسسات مذکور در بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷/۵/۵ که در چارچوب این مقررات و اساسنامه خود فعالیت می‌کند و صرفاً به امر دریافت و پرداخت قرض الحسنه مبادرت می‌نماید.

ب. شرکت‌های لیزینگ[۲]: شرکت‌هایی هستند که فعالیت خود را خرید اموال مورد درخواست مشتریان از تولیدکنندگان و یا فروشندگان و واگذاری آنها به مشتریان از طریق اجاره و یا فروش قسطی قرار داده‌اند.

ج. عملیات بانکی[۳]: اشتغال به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به‌صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و مشابه آن تحت هر عنوان و اعطای اعتبار و سایر تسهیلات در قالب عقود اسلامی و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری می‌باشد.

د. قبول سپرده: دریافت هرگونه وجه به ریال یا ارز توسط اشخاص به‌نحوی که برداشت تمام یا قسمتی از مانده آن عندالمطالبه یا حسب توافق طرفین ازسوی صاحب سپرده یا

---

۱. براساس تعریف مندرج در مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه.

۲. براساس تعریف مندرج در دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ.

۳. بندهای «ج، د و هـ» براساس تعاریف مندرج در آیین‌نامه اجرایی بازار غیرمتشکل پولی، می‌باشند.

نماینده معرفی شده وی و یا پرداخت به شخص ثالث به دستور وی امکان‌پذیر باشد. این امر می‌تواند با احتساب سود یا امتیازات خاص و یا بدون آنها با رعایت قانون عملیات بانکداری بدون ربا، مصوب سال ۱۳٦۲، صورت پذیرد و پرداخت به صاحب یا صاحبان سپرده با مراجعه حضوری یا بهره‌گیری از خدمات کارت‌های پرداخت و ابزارهای الکترونیکی انجام شود.

هـ. اعطای تسهیلات: پرداخت هرگونه وجه در قالب تنزیل اسناد و هرگونه اوراق بهادار، مساعده، وام، اعتبار و تسهیلات مالی به اشخاص تحت هر عنوان و به هر شکل بابت تأمین نیاز نقدینگی متقاضیان، خرید اموال منقول و غیرمنقول و فروش یا اجاره اموال به آنان طبق مقررات این آیین‌نامه و موارد مشابه به‌نحوی‌که بازپرداخت به‌صورت وجه نقد یا با استفاده از سایر ابزار پرداخت به‌طور قسطی یا یکجا صورت پذیرد.

و. عملیات صرافی[1]: عبارت است از خریدوفروش ارز، اعم از نقدی و یا حواله‌ای و نیز خریدوفروش مسکوکات طلا و نقره.

ز. شرکت‌های تعاونی اعتبار[2]: شرکت‌هایی که با رعایت قانون بخش تعاونی تشکیل می‌شوند و مطابق با قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، به ارائه خدمات صرفاً برای اعضای شرکت مبادرت می‌ورزند.

ح. شرکت تعاونی[3]: شخصیت حقوقی است که با رعایت قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی و موادی از قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ که منسوخ نشده است و اصلاحات بعدی آنها تشکیل شده باشد. این نوع شرکت تعاونی متعارف نیز نامیده می‌شود.

---

۱. براساس ماده (۲) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها.

۲. براساس تعاریف مندرج در ماده (۱) از فصل اول دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی اعتبار.

۳. بند «۸» ماده (۱) اصل «۴۴».

ط. شرکت تعاونی سهامی عام[۱]: نوعی شرکت سهامی عام است که با رعایت قانون تجارت و محدودیت‌های مذکور در این قانون تشکیل شده باشد.

ی. شرکت تعاونی فراگیر ملی[۲]: نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی تشکیل می‌شود. عضویت سایر افراد در این تعاونی آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل ۷۰ درصد اعضای آن باید از سه دهک پایین درآمدی باشند.

طبق تعریف قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ براساس نوع عضویت، این تعاونی‌ها به گرایش‌های: کارمندی، کارگری، فرهنگیان، گروه‌های شغلی و آزاد تقسیم شده‌اند.

ک. شرکت‌های تعاونی اعتبار کارمندی: به تعاونی‌هایی گفته می‌شود که با عضویت کارکنان ادارات، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها یا مؤسسات دولتی و یا عمومی با رعایت قانون بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران به‌منظور رفع نیازمندی‌های اعتباری اعضا تشکیل و اداره می‌شوند.

ل. شرکت‌های تعاونی اعتبار فرهنگیان: تعاونی‌هایی که با عضویت فرهنگیان تشکیل می‌شود.

م. شرکت‌های تعاونی اعتبار کارگری: به گرایشی از تعاونی‌های اعتبار گفته می‌شود که با عضویت کارگران مؤسسات،کارخانجات و سازمان‌ها با رعایت قانون بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران به‌منظور رفع نیازهای اعتباری اعضا تشکیل و اداره می‌شوند.

ن. شرکت‌های تعاونی اعتبار گروه‌های شغلی: به گرایشی از تعاونی‌های اعتبار گفته می‌شود که با عضویت افراد حقیقی و حقوقی عضو گروه‌های شغلی مختلف و صنوف با رعایت قانون بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران برای ارائه خدمات اعتباری به اعضا تشکیل و اداره می‌شوند.

هـ. شرکت‌های تعاونی اعتبار آزاد: این نوع تعاونی‌ها به لحاظ فعالیت در قالب هیچ‌یک از گرایش‌های فوق قرار نمی‌گیرند. شرکت‌های تعاونی اعتبار، تعاونی‌هایی هستند که پس از

---

۱. بند «۹» ماده (۱) اصل «۴۴»

۲. بند «۱۰» ماده (۱) اصل «۴۴»

تشکیل، با پذیرش درخواست عضویت تمام متقاضیان اقدام به ارائه خدمات به عموم مردم، با عدم قید شرایط اختصاصی عضویت در اساسنامه کرده‌اند.

۴ بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار

شرکت‌های تعاونی اعتبار، تعاونی‌هایی هستند که با جمع‌آوری و تجهیز سرمایه‌های اندک اقشار کم‌درآمد، برای رفع نیازهای اعتباری اعضا تشکیل می‌شوند. این تعاونی‌ها در ایران ابتدا در محیط‌های کارگری تشکیل و با استقبال آنان مواجه شد. سپس در محیط‌های اداری گسترش یافت به‌نحوی‌که از تعاونی‌های کارگری نیز پیشی گرفت.

درواقع می‌توان اذعان داشت که این دسته از تعاونی‌ها از قدیمی‌ترین تعاونی‌های ایجاد شده در کشور هستند و در آغاز با هدف تجمیع پس‌اندازها و سپرده‌های اندک افراد و رفع نیازهای اعتباری آنها تشکیل شده‌اند. براساس قانون و مقررات مربوطه، فعالیت تعاونی‌های اعتبار از مصادیق اشتغال به عملیات بانکی نیست، چرا که به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار اشتغال ندارند، زیرا عرضه‌کننده و تقاضاکننده هر دو یک شخص بوده و عضویت در این گروه از تعاونی‌های اعتبار محدود و دارای شرایط خاص است که هدف آنها تأمین نیازهای اعتباری با تجهیز سرمایه‌های اندک اعضاست. درواقع، رویکرد این تعاونی‌ها تقویت و گسترش فرهنگ قرض‌الحسنه و روحیه مشارکت است. لازم است توجه متولیان به ایفای نقش مؤثر این دسته از تعاونی‌ها که در رفع نیازهای اعتباری اعضا نقش مؤثری داشته و در ارائه خدمات اجتماعی به اعضا برای رفع مشکلاتشان در مقاطع حساس از جمله در زمینه‌های تحصیلی، رهن، اجاره و ساخت مسکن، ازدواج، بیماری و ... مشکلات آنان را مرتفع می‌کند، معطوف شود.

فعالیت این دسته از تعاونی‌ها جنبه‌های ارزشی دارد، هرچند که ورود دسته‌ای از تعاونی‌های اعتبار به‌عنوان تعاونی‌های اعتبار آزاد با رویکرد اقتصادی به این نوع فعالیت موجبات ایجاد محدودیت‌هایی در فعالیت تعاونی‌های اعتبار را فراهم نموده‌اند و چالش‌هایی

را برای متولیان بخش پولی کشور ایجاد نموده و آنان را به فکر راه چاره قانونی جداسازی این دو نوع فعالیت از یکدیگر انداخته است.

جدول ۱ گزارش کلان تعاونی‌های اعتبار فعال و در دست اجرا تا پایان شهریور ۱۳۸۷

ردیف	گرایش	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	سرمایه (میلیون ریال)	اشتغال‌زایی
۱	کارمندی	۱۰۱٦	۲۱۹۳٦۷	۳٥۲٥۸۲	۳۸۳۱
	درصد	٦۸/٦	٥٤/۲	٥۳	٦٥/٦
۲	کارگری	۲۳۷	٤۱٤۲۲	٤٦۹۹۰	٥۱۸
	درصد	۱٦	۱۰	۷	۸/۸
۳	فرهنگیان	۹۱	۱۱۰۹٦۸	۲۲۸۹۹۱	۲۹٥
	درصد	٦	۲۷/٤	۳٤/٥	٥
٤	گروه شغلی	۸۷	۲٤٥۲۸	۲۲٤٦۷	۹٥۷
	درصد	٦/۱	٦	۳/۳	۱٦/۳
٥	آزاد	٤۹	۷۹۹۲	۱۲٥۷۸	۲۳٥
	درصد	۳/۳	۲	۱/۸	٤
جمع کل		۱٤۸۰	٤۰٤۲۷۷	٦٦۳٦۰۷	٥۸۳٦

۵ وضعیت تعاونی‌های اعتبار

براساس اطلاعات اخذ شده از وزارت تعاون تعداد کل تعاونی‌های فعال در کشور ۱٤۸۰ واحد بوده و تعداد اعضای این تعاونی‌ها ۲۷۷،٤۰٤ نفر و سرمایه آنها معادل ٦۰۷،٦٦۳ میلیون ریال است. در این تعاونی‌ها ٥۸۳٦ نفر اشتغال دارند.

٦۸/٦ درصد از تعاونی‌های موجود مربوط به تعاونی‌های کارمندی بوده که ٥۳ درصد از سرمایه‌ها را در اختیار دارند و کمترین تعداد هم، ۳/۳ درصد، مربوط به تعاونی‌های آزاد بوده که ۱/۸ درصد از سرمایه‌ها را در اختیار دارند.

۶ بررسی وضعیت شرکت‌های لیزینگ و صرافی

دو واحد فعال دیگر در بازار غیرمتشکل پولی شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها هستند که براساس دستورالعمل‌های مصوب شورای پول و اعتبار، با نظارت بانک مرکزی به عملیات لیزینگ و صرافی مبادرت دارند. در این قسمت به بیان توضیحاتی درخصوص هریک از آنها به‌شرح ذیل می‌پردازیم.

۶-۱ شرکت‌های لیزینگ

براساس بند «ج» ماده (۱۵) دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ، پرداخت هر مبلغی تحت عناوین سود علی‌الحساب، سود قطعی، سود دوران مشارکت و ... به مانده مبلغ پیش‌دریافت، ممنوع است و همچنین براساس بند «ب» همین ماده پیش‌دریافت تا زمان خرید کالا ازسوی شرکت، عندالمطالبه می‌باشد. بنابراین فلسفه لزوم نظارت بانک مرکزی بر شرکت‌های لیزینگ، همانند بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، اخذ پیش‌دریافت از مشتریان (که در بانک‌ها حکم سپرده دارد) و عندالمطالبه بودن آن است. به این معنا که شرکت لیزینگ باید مدیریت صحیحی را بر منابع ناشی از پیش‌دریافت و مصارف ناشی از اعطای تسهیلات به‌صورت اجاره یا فروش اقساطی به مشتریان خود اعمال کند. نکته‌ای که به‌نظر حائز اهمیت بوده و توسط برخی از شرکت‌های تولیدی به‌خصوص شرکت‌های خودروساز، به شکل یک رویه درآمده است، پرداخت سود علی‌الحساب یا قطعی و یا مشارکتی به پیش‌دریافت‌های عندالمطالبه مشتریان است.

درواقع، این شرکت‌ها نقش یک مؤسسه اعتباری را در اقتصاد بازی می‌کنند و براساس تبصره ذیل ماده (۲) دستورالعمل مذکور، مشمول مقررات این دستورالعمل نیستند. لذا، گرچه این شرکت‌ها به امر تولید و فروش محصول خود مبادرت دارند ولی به‌طور آگاهانه یا غیرآگاهانه اقدام به‌واسطه‌گری وجوه بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی و اعمال نظارت ازسوی آن بانک می‌کنند که خلاف قوانین و مقررات موجود در امر واسطه‌گری وجوه

است. نکته دیگر، ایرادها و نواقصی است که در دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ وجود دارد. در این زمینه می‌توان به مواردی نظیر: کامل نبودن تعاریف درخصوص انواع لیزینگ و فعالیت‌های لیزینگ، عدم تعیین شرایط فسخ قرارداد و تسویه قبل از سررسید، عدم تعیین حداقل میزان پیش‌دریافت و حداکثر مدت قرارداد اجاره، ابهام در مفهوم هزینه فرصت و طریقه محاسبه آن که در تبصره «۲» ماده (۱۶) دستورالعمل به آن اشاره شده است، عدم تطابق بند «ج» ماده (۱۵) دستورالعمل با تبصره «۲» همین ماده و ... اشاره نمود که با توجه به حضور بیش از سیصد شرکت لیزینگ در بازار غیرمتشکل پولی، اهمیت بازنگری و اصلاح این دستورالعمل را آشکار می‌سازد.[۱]

براساس پاسخ دریافتی از بانک مرکزی، علی‌رغم مهلت تعیین شده در تبصره «۲» ماده (۱۱) دستورالعمل موجود، تاکنون چهارده شرکت لیزینگ اقدام به اخذ مجوز از بانک مرکزی نموده‌اند و بیش از سیصد شرکت لیزینگ بدون اخذ مجوز از آن بانک مشغول فعالیت می‌باشند. این در حالی است که فقط ٤٥ شرکت لیزینگ که در قالب کانون شرکت‌های لیزینگ و انجمن شرکت‌های لیزینگ در استان تهران فعالیت می‌نمایند، قریب به ۹۰ درصد حجم کل فعالیت صنعت لیزینگ در کشور را تشکیل می‌دهند. همچنین به‌دلیل کمبود نیرو در بانک مرکزی و عدم وجود یک سامانه نرم‌افزاری مناسب برای کنترل و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ، اطلاعات بسیار محدودی درخصوص آمار و اطلاعات شرکت‌های لیزینگ در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موجود است.

آمار مربوط به منابع و مصارف و مطالبات معوق چهارده شرکت لیزینگ که مجوز فعالیت خود را از بانک مرکزی اخذ نموده‌اند، به‌شرح جدول ذیل ارائه می‌شود:

---

۱. لازم به ذکر است که دستورالعمل‌هایی ازسوی کانون و انجمن شرکت‌های لیزینگ تهران تهیه و برای تصویب در اختیار بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است.

جدول ۲ میزان منابع و مصارف شرکت‌های لیزینگ در سال ۱۳۸۷

(میلیون ریال)

	منابع (سال ۱۳۸۷)	مصارف (سال ۱۳۸۷)	مطالبات معوق (سال ۱۳۸۷)
جمع کل	۱۱،۳۷۱،۷۰۳	۱۱،۷۹۳،۱۳۲	۲،۹۲۷،۰۷۱

با توجه به جدول ۲، ارقام مربوط به منابع و مصارف چهارده شرکت لیزینگ فعال در صنعت لیزینگ، قابل توجه بوده و با توجه به گستردگی فعالیت و تعداد این شرکت‌ها در بازار غیرمتشکل پولی، اهمیت نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر این شرکت‌ها را آشکار می‌سازد.

۲-۶ صرافی‌ها

براساس آمار دریافتی ازسوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تاکنون ۳۷۸ صرافی، اقدام به اخذ مجوز از بانک مرکزی نموده‌اند. علاوه‌بر صرافی‌های مجاز، بیش از هزار صرافی، بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی، مشغول عملیات صرافی می‌باشند. این در حالی است که براساس ماده (۳۵) «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها»، که بیش از دو سال از تصویب آن می‌گذرد، «صرافی‌هایی که پیش از تصویب این دستورالعمل تأسیس شده‌اند، لازم است فعالیت خود را طی مدت حداکثر ٦ ماه با مفاد این دستورالعمل منطبق کرده و مجوز جدید فعالیت را از بانک مرکزی دریافت نمایند».

البته دستورالعمل اجرایی موجود دارای نواقص و کاستی‌هایی نظیر: عدم تفکیک شرایط متقاضیان تأسیس صرافی در مناطق آزاد و دیگر مناطق ملی و حقوقی یا حقیقی بودن آنها، عدم تعیین نسبت سرمایه نقدی و غیرنقدی صرافی‌ها، عدم تعیین نحوه نگهداری حساب‌ها و وجوه ارزی و ریالی متعلق به صرافی‌ها و ... می‌باشد که در مواردی بازرسان بانک مرکزی را در رسیدگی به شکایات و بررسی عملکرد صرافی‌ها با مشکل مواجه می‌سازد. براساس بررسی‌های به‌عمل آمده هیچ‌گونه تناسبی بین تعداد بازرسان بانک مرکزی و تعداد صرافی‌های موجود،

وجود ندارد. ازسوی‌دیگر، هنوز رویه واحد و نظام الکترونیکی آن‌لاین (برخط) برای ثبت و انتقال اطلاعات و عملیات حسابداری صرافی‌ها به پایگاه الکترونیکی تعریف شده در بانک مرکزی وجود ندارد. بنابراین، با توجه به تعداد زیاد صرافی‌ها و حجم بالای عملیات مالی آنها، در شرایط فعلی، امکان نظارت دقیق و همه‌جانبه ازسوی بانک مرکزی وجود ندارد. ازاین‌رو با توجه به نقش مهم صرافی‌ها در عملیات پول‌شویی، خطراتی را متوجه اقتصاد ایران و جامعه خواهد کرد. لازم به ذکر است که براساس چک‌لیست تهیه شده توسط بازرسان بانک مرکزی، هرساله بازرسی‌های ادواری و موردی از صرافی‌های مجاز صورت می‌گیرد ولی نظارت و بررسی عملکرد همه صرافی‌ها تاکنون امکان‌پذیر نبوده است.

۷ بررسی موانع قانونی و سایر موانع موجود در سامان بخشیدن به بازار غیرمتشکل پولی و نظارت بر آن

تا قبل از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی، مجوز فعالیت تعاونی‌های اعتبار را وزارت تعاون و مجوز صندوق‌های قرض‌الحسنه را نیروی انتظامی صادر می‌کرد. اما در ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی آمده است: «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 ...». همچنین، تبصره «۲» از ماده (۱) قانون مذکور بیان می‌کند: «اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگری که بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عملیات بانکی مبادرت دارند، موظف‌اند 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 انتظامی‌جمهوری اسلامی ایران متوقف خواهد شد ...».

ازسوی‌دیگر، براساس ماده (۲) «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر

شرکت‌های تعاونی اعتبار»، تأسیس شرکت، منوط به صدور موافقت اصولی ازسوی وزارت تعاون و ارائه مجوز تأسیس ازسوی بانک مرکزی است. همچنین، براساس ماده (۲۲) دستورالعمل ذکر شده، شرکت تعاونی اعتبار موظف است آمار و اطلاعات مورد نیاز بانک مرکزی را به‌نحوی‌که آن بانک تعیین می‌کند ارسال نماید که حاکی از تعیین بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر بر فعالیت این شرکت‌هاست. درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه، براساس ماده (۲) مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه، مرجع صدور مجوز فعالیت صندوق قرض‌الحسنه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ثبت صندوق در اداره ثبت شرکت‌ها منوط به صدور مجوز مذکور است. همچنین براساس ماده (١٤) مقررات مذکور، صندوق مکلف است اطلاعات مورد نیاز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را در هر زمان که بانک مطالبه و مقرر می‌کند، ارائه دهد و با بازرسان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران همکاری لازم را به‌عمل آورد. اما ازسوی‌دیگر، براساس تبصره «۱» ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، «بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به‌موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند، براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد» و براساس تبصره «۲» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، «صندوق‌های قرض‌الحسنه که صرفاً مبادرت به دریافت و اعطای قرض‌الحسنه می‌نمایند مشمول مقررات این آیین‌نامه نبوده و مشمول آیین‌نامه خاص خود می‌باشند.» لذا با توجه به ابهاماتی که در برداشت از قوانین مطروحه وجود دارد، هنوز تکلیف نیروی انتظامی و بانک مرکزی برای صدور مجوز و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مشخص نمی‌باشد و این یک مانع محسوب می‌شود.

درخصوص تعاونی‌های اعتبار باید گفت که مجوزی پس از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی، ازسوی وزارت تعاون صادر نشده است ولی انتقال مدیریت و سهام به غیر وجود دارد و علی‌رغم مهلت‌های تعیین شده در قوانین و مقررات مذکور، اقدامی برای اخذ مجوز از بانک مرکزی توسط بسیاری از تعاونی‌های موجود صورت نگرفته است. از

طرفی، با اینکه قوانین و مقررات موجود، وظیفه نظارت بر عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار را برعهده بانک مرکزی گذاشته است، ولی تاکنون این بانک موفق به اخذ آمار و اطلاعات مورد نیاز از آنها نشده است که این امر مانع از اعمال یک نظارت کارآمد ازسوی بانک مرکزی شده و موجبات بی‌نظمی در بازار غیرمتشکل پولی و بعضاً خطرات ناشی از ورشکستگی برخی از آنها (به‌عنوان مثال، می‌توان به صندوق‌های ورشکسته: جی، آل‌طاهای اصفهان و ولیعصر بابل اشاره کرد) را در جامعه فراهم کرده است که علاوه‌بر بروز نااطمینانی در بین سپرده‌گذاران و تحمیل خسارات مالی به آنها، مسائل امنیتی نیز در پی خواهد داشت. در حال حاضر، پیش‌نویس آیین‌نامه نحوه تأسیس و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، در هیئت دولت است که به‌دلیل اختلافات موجود بین بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان اقتصاد اسلامی، به‌عنوان یک نهاد هماهنگ‌کننده امور برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه، با وجود پیگیری‌های متعدد بانک مرکزی،[1] هنوز به تصویب نرسیده است. ازاین‌رو مانع اصلی در مسیر نظارت بانک مرکزی بر فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه، عدم تصویب آیین‌نامه مذکور می‌باشد. همچنین، مقررات و تفاهم‌نامه‌های[2] موجود، وظیفه نظارت بر تعاونی‌های اعتبار برعهده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است ولی به‌دلیل عدم وجود بانک جامع اطلاعاتی در وزارت تعاون و عدم اخذ مجوز بسیاری از تعاونی‌های اعتبار از بانک مرکزی، آمار دقیق و کاملی از آنها در بانک اطلاعاتی بانک مرکزی نیست و به‌تبع نظارت ضعیف در این خصوص، بنا به دلایل مذکور، ازسوی این بانک اعمال می‌شود. بنابراین، یکی از موانع موجود در مسیر نظارت بر فعالیت تعاونی‌های اعتبار، عدم وجود اطلاعات کامل و دقیق درخصوص تعداد این تعاونی‌ها، حجم فعالیت‌ها، میزان و حجم سپرده‌ها،

---

۱. به‌عنوان مثال می‌توان به چندین نامه ارسالی ازسوی رئیس کل بانک مرکزی برای رئیس‌جمهور محترم و معاون اول ایشان اشاره کرد.

۲. به‌عنوان مثال می‌توان به تفاهم‌نامه میان وزیر تعاون و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد.

تعداد سپرده‌گذاران و ... می‌باشد. براساس پاسخ ارسالی ازسوی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی، تاکنون توافق‌های به‌عمل آمده و رویه‌های تعیین شده ازسوی بانک مرکزی و وزارت تعاون درخصوص تعاونی‌های اعتبار موجود،[1] ازسوی آن وزارتخانه به ادارات تابعه و شرکت‌های تعاونی ابلاغ نگردیده است که خود مانعی برای اعمال نظارت بر تعاونی‌های اعتبار موجود محسوب می‌شود. از طرفی به عقیده کارشناسان بانک مرکزی، وزارت تعاون باید در تنظیم دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مربوطه و تطبیق تعاونی‌های اعتبار موجود با شرایط و ضوابط تعیین شده و اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی، همکاری نماید. همچنین، تعاونی‌های اعتبار موجود، مشمول تبصره «٤» ماده (٥) قانون سیاست‌های کلی اصل «٤٤» قانون اساسی می‌شوند و نه صدر ماده مذکور. ضمن اینکه باید تکلیف تعاونی سهامی عام که در این ماده به آن اشاره شده است، روشن و مفهوم حقوقی آن مشخص شود، زیرا این موضوع عاملی برای اختلاف بین وزارت تعاون و بانک مرکزی در سامان بخشیدن به تعاونی‌های اعتبار موجود و به‌خصوص تعاونی‌های اعتبار آزاد محسوب می‌گردد. لازم به ذکر است، براساس پاسخ دریافتی از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مهم‌ترین مانع و مشکل اساسی برای سامان‌دهی بازار غیرمتشکل پولی، فقدان بانک اطلاعات جامع مربوط به مؤسسات پولی فعال در این بازار اعم از تعداد، حجم منابع و مصارف، مشخصات هیئت‌مدیره و ... است. اما درخصوص نظارت بر شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها، فقدان نظام جامع انتقال آمار و اطلاعات و نرم‌افزارهای حسابداری یکپارچه، کمبود نیروهای بازرسی در بانک مرکزی و نواقص موجود در دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با لیزینگ‌ها و صرافی‌ها از مهم‌ترین موانع در سامان بخشیدن به فعالیت آنها می‌باشند.

---

۱. منظور از تعاونی‌های اعتبار موجود، تعاونی‌هایی است که قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، براساس موافقت اصولی در یافتی از وزارت تعاون، تأسیس شده‌اند.

۸ تجزیه‌وتحلیل موارد مطروحه

همان‌طور که در قوانین و مقررات مختلف پولی و بانکی اشاره شده است، هرگونه واسطه‌گری وجوه در اقتصاد و مبادرت به عملیات بانکی، نیازمند اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و رعایت شرایط و ضوابط نظارتی آن بانک می‌باشد. دلیل این امر نقش مهمی است که فعالان بازار پولی و بانکی در اقتصاد ایفا می‌کنند. درواقع، فعالان موجود در بازار پول با جذب سپرده‌های مردمی و اعطای تسهیلات، اقدام به خلق پول می‌نمایند که درصورت فقدان یک نظارت مؤثر و کارا می‌تواند باعث بروز مشکلات عدیده‌ای در جامعه شود. براساس برخی از آمارها، ۱۰ واحد بزرگ از این بنگاه‌ها، بیش از ۱۰ هزار میلیارد تومان اعتبار پرداخت کرده‌اند که چهار واحد اول آنها، بیش از ۱۰ میلیون نفر سپرده‌گذار دارد.[۱] چنین آماری، مفهوم نظارت بر این قبیل واحدها را روشن کرده و نیازمند عزم جدی همه مسئولان در سامان بخشیدن به این بازار (علی‌رغم مواد قانونی و مقررات موجود) است. به‌نظر می‌رسد مطالبی که از زبان مسئولان سازمان اقتصاد اسلامی و مدیران عامل تعدادی از صندوق‌های قرض‌الحسنه تهران مطرح گردید، قابل تأمل می‌باشد.

همان‌طور که بیان شد، قرض‌الحسنه عادت پسندیده‌ای است که ریشه در دین اسلام و سنت پیامبر اکرم (ص) و ائمه‌اطهار دارد. بسیاری از متولیان این صندوق‌ها با نیت انجام این امر پسندیده مبادرت به اخذ سپرده و اعطای وام قرض‌الحسنه (حتی در مواردی بدون سود و کارمزد) به اقشار نیازمند جامعه می‌کنند. بنا به ادعای سازمان اقتصاد اسلامی، آن دسته از صندوق‌هایی که با این سازمان همکاری می‌نمایند، همگی تابع ضوابط واقعی قرض‌الحسنه بوده و از مبادرت به پرداخت وام‌های جدولی و بعضاً عملیات بانکی خودداری می‌کنند که این موضوع ازسوی این سازمان در بیانیه‌هایی به اطلاع عموم رسیده است. ازاین‌رو این صندوق‌ها به‌کارگیری رویه سنتی در انجام امور، رعایت اصول طراحی‌شده ازسوی بانک

---

۱. استخراج شده از نامه رئیس کل بانک مرکزی به رئیس‌جمهور محترم.

مرکزی و شیوه اعمال نظارت ازسوی آن بانک، قابل پذیرش نیست و حاضر به رعایت آن نمی‌باشند. به عقیده مدیران این قبیل صندوق‌ها و مسئولان سازمان اقتصاد اسلامی، نظارت بر امور آنها باید از طریق هیئت نظارت و حسابرسی سازمان اقتصاد اسلامی انجام گیرد و نتیجه کار به‌صورت گزارش‌های عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منعکس گردد. درواقع، آنها هر نوع همکاری را با بانک مرکزی فقط به این شیوه می‌پذیرند و همگی عقیده دارند که اگر این رویه حکم‌فرما باشد و همچنین با سیاست‌ها و تدابیری که در نظر گرفته خواهد شد، تمامی صندوق‌هایی که در بازار پولی مشغول فعالیت هستند، ناگزیر به رعایت ضوابطی خواهند بود که ازسوی سازمان اقتصاد اسلامی تعیین و ابلاغ می‌گردد و آن دسته از صندوق‌هایی که خود را با این شرایط وفق ندهند، دیگر مجوز آنها تمدید نخواهد شد و فعالیت آنها غیرقانونی اعلام می‌گردد. لازم به ذکر است که صدور مجوز و تمدید آن به شرط تأیید صلاحیت شغلی و عملیاتی ازسوی سازمان اقتصاد اسلامی، وظیفه بانک مرکزی خواهد بود. به‌این‌ترتیب به‌نظر می‌رسد که فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌سمت اهداف تأسیس این صندوق‌ها سوق پیدا خواهد کرد و دیگر شاهد سوءاستفاده‌های مالی و یا مبادرت به فعالیت‌های بانکی و خلق پول در چنین صندوق‌هایی نخواهیم بود. اما باید گفت که در قوانین و مقررات موجود برای سازمان اقتصاد اسلامی چنین وظیفه و تکلیفی در نظر گرفته نشده است و صندوق‌هایی که با این سازمان همکاری می‌کنند، حدود ۱۰ درصد از تعداد کل صندوق‌ها را تشکیل می‌دهند؛ ازاین‌رو این امر قابل اجرا نخواهد بود. درخصوص تعاونی‌های اعتبار نیز باید گفت که براساس قوانین و مقررات و تفاهم‌نامه‌های موجود، مرجع صادرکننده مجوز فعالیت و نظارت بر آنها، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد ولی درخصوص ابهام موجود در ماده (۵) قانون سیاست‌های کلی اصل «٤٤» باید گفت که کماکان به‌عنوان یک مانع در سامان بخشیدن به وضعیت تعاونی‌های اعتبار (به‌خصوص تعاونی‌های اعتبار آزاد) محسوب می‌گردد. بر این اساس دلیل وزارت تعاون برای تبدیل

تعاونی‌های اعتبار به شرکت تعاونی سهامی عام، افزایش سهم تعاون در اقتصاد کشور، تأمین اعتبارات مورد نیاز این بخش از طریق تعاونی‌های اعتبار بزرگ و اشاره به حق رأی اعضا از طریق بلوک سهام می‌باشد. البته، دلایل مذکور با توجه به سوابق عملکرد این شرکت‌ها در اقتصاد و ماهیت تعاون که در اصل «٤٣» قانون اساسی و ماده (۲) قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ به آن اشاره شده است، چندان متکی به قانون نبوده و علی‌رغم مفاهیم مندرج در مواد (۵ و ۱۲) قانون سیاست‌های کلی اصل «٤٤»، به‌دلیل ابهامات موجود درخصوص شرکت‌های تعاونی سهامی عام، قابلیت اجرا ندارد.

البته درخصوص تعاونی‌های اعتبار، مواردی به نقل از روزنامه *دنیای اقتصاد* مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۱، قابل ذکر است که تا حدودی موضوع را شفاف‌تر می‌سازد:

« ... ۱. مهم‌ترین اصل شرکت‌های تعاونی یعنی یک رأی برای هر عضو صرف نظر از تعداد سهام آنها با مهم‌ترین اصل علم اقتصاد یعنی تصمیم‌گیری عقلایی در تضاد بوده و ازاین‌رو مانع تجمیع عوامل تولید یعنی کار و سرمایه می‌گردد و فقط در هنگامی کاربرد دارد که شرکا همگی در یک سطح تخصص و توانایی ازنظر نیروی کار یا سرمایه باشند ... باید توجه داشت که تنها تعریف در مورد شرکت‌های تعاونی در مقررات موجود کشور، تعریف مندرج در ماده (۲) قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ می‌باشد که طبق این تعریف: «شرکت تعاونی شرکتی است از اشخاص حقیقی یا حقوقی که به‌منظور رفع نیازمندی‌های مشترک و بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی اعضا از طریق خودیاری و کمک متقابل و همکاری آنان موافق اصولی که در این قانون مصرح است، تشکیل می‌شود». از تعریف فوق چنین برمی‌آید که: اولاً، شرکت برای رفع نیازمندی‌های مشترک اعضا به‌وجود می‌آید. ثانیاً، خودیاری و کمک متقابل و همکاری اعضا در شرکت از ضروریات تشکیل آن است. بنابراین، ۱. ساختن مسکن برای (غیراعضا) در تعاونی‌های مسکن ممکن نیست، ۲. تجهیز منابع از غیرعضو و اعطای اعتبار به غیر عضو از طریق تعاونی‌های اعتبار امکان پذیر نمی‌باشد ...».

بنابراین مطالب گفته‌شده تعاونی‌های اعتبار تنها می‌توانند به رفع نیازهای مشترک اعضای خود مبادرت نمایند و جذب سپرده از طریق غیرعضو و اعطای اعتبار و وام به آنها در این‌گونه تعاونی‌ها قابل توجیه نبوده و فاقد محمل قانونی می‌باشد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

الف. نتیجه‌گیری

براساس بررسی‌های به‌عمل آمده، عمده نتایج حاصل از این مقاله به‌شرح بندهای زیر ارائه می‌گردد:

۱. **لزوم اخذ مجوز تأسیس تعاونی‌های اعتباری که منحصراً به امر قرض‌الحسنه می‌پردازند از بانک مرکزی**: براساس تبصره «٤» ماده (٥) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم ... تعاونی‌های اعتباری که منحصراً به امر قرض‌الحسنه می‌پردازند از شمول ماده مذکور مستثنا شده و لذا می‌بایست پس از اخذ موافقت اصولی وزارت تعاون، برای فعالیت خود، مجوز تأسیس بانک مرکزی را نیز اخذ نمایند.

۲. **ادامه فعالیت غیرقانونی تعاونی‌های آزاد**: با وجود اینکه بانک مرکزی ادامه فعالیت تعاونی‌های اعتبار آزاد را غیرقانونی اعلام کرده و وزارت تعاون نیز دستور توقف این نوع تعاونی‌ها را صادر نموده است، در حال حاضر این نوع تعاونی‌ها کماکان به‌کار خود ادامه می‌دهند. شرکت‌های تعاونی اعتبار آزاد موظف شده‌اند که شرایط خود را با مواد (٥ و ١٢) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه انطباق دهند.

۳. **لزوم انطباق شرکت‌های تعاونی اعتبار با مقررات موجود**: شرکت‌هایی که قبل از تصویب «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی اعتبار» مصوب ١٣٨٦/٦/٣ شورای پول و اعتبار به ثبت رسیده‌اند، موظف شده‌اند ظرف مدت زمانی که ازسوی بانک مرکزی اعلام می‌شود شرایط خود را با مقررات این دستورالعمل تطبیق دهند. در این خصوص بانک مرکزی به تمام مؤسسات غیربانکی و ... فاقد مجوز فعالیت اعلام

نموده که تا پایان سال ۱۳۸۸ نسبت به دریافت مجوزهای لازم از بانک مرکزی و ... اقدام کنند، در غیر این صورت از تاریخ یاد شده از ادامه فعالیت آنها جلوگیری خواهد کرد.

۴. **وجود خلأ قانونی در تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام**: رئیس کل بانک مرکزی ازیک‌طرف به‌علت وجود خلأ قانونی، تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام را مردود دانسته و از طرف دیگر اعلام کرده که هیچ‌یک از تعاونی‌های اعتبار موجود متقاضی درخواستی مبنی‌بر تأسیس تعاونی‌های سهامی عام به آن بانک ارائه نکرده‌اند.

۵. **احتمال خروج تعاونی‌های اعتبار آزاد از قالب تعاونی**: وزارت تعاون موظف شده تا تمهیدات لازم را برای تشکیل و توسعه تعاونی‌های سهامی عام براساس ماده (۱۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه فراهم کند، درحالی‌که تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام براساس ماده مذکور به‌دلیل تعیین سهم ناچیزی برای هریک از سهام‌داران، انگیزه تعاونی‌های اعتبار آزاد را در تبدیل به شرکت‌های تعاونی سهامی عام کم‌رنگ کرده و احتمالاً از زیر پوشش وزارت تعاون خارج خواهند شد.

۶. **حضور حدود پنج هزار صندوق قرض‌الحسنه با در اختیار داشتن حدود پانزده هزار میلیارد تومان منابع**: براساس برخی آمار اعلامی توسط مسئولان بانک مرکزی، بیش از پنج هزار صندوق قرض‌الحسنه، با در اختیار داشتن حدود پانزده هزار میلیارد تومان پول در گردش، در بازار غیرمتشکل پولی مشغول فعالیت می‌باشند که فقط نزدیک به ۱۰ درصد آنها به فعالیت واقعی قرض‌الحسنه مبادرت دارند.

۷. **بلاتکلیفی بانک مرکزی، صندوق‌های قرض‌الحسنه موجود و متقاضیان تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه جدید به‌دلیل عدم تصویب آیین‌نامه خاص صندوق‌های قرض‌الحسنه توسط هیئت دولت**: عدم تصویب و ابلاغ آیین‌نامه جدیدالتأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، موجب شده که اولاً، صندوق‌های قرض‌الحسنه موجود از دستورهای بانک مرکزی تمکین ننموده و آمار و اطلاعات درخواستی را در اختیار بازرسان آن بانک قرار ندهند و ثانیاً، متقاضیان تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه

جدید، برای اخذ مجوز فعالیت، به‌دلیل امتناع نیروی انتظامی و بانک مرکزی از صدور مجوز، با مشکل مواجه شوند.

۸. **فقدان بانک جامع اطلاعات مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه در بانک مرکزی و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران**: براساس بررسی‌ها و استعلامات به‌عمل آمده، بانک مرکزی و نیروی انتظامی، فاقد بانک اطلاعاتی جامع مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه نظیر منابع، مصارف، تعداد شعب و ... می‌باشند.

۹. **ایراد و کاستی در دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها و شرکت‌های لیزینگ**: براساس بررسی‌های به‌عمل آمده، دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها، دارای ایرادات و نواقصی است که موجب بروز مشکلاتی در سامان بخشیدن به فعالیت این قبیل شرکت‌ها شده است.

۱۰. **شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌های فاقد مجوز بانک مرکزی در بازار غیرمتشکل پولی**: علی‌رغم مهلت‌های قانونی که در دستورالعمل‌های اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها تعیین شده، تاکنون از تعداد بیش از ۱۵۰۰ صرافی، فقط ۳۸۰ صرافی و از تعداد بیش از سیصد شرکت لیزینگ، تنها چهارده شرکت اقدام به اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران کرده‌اند. این موضوع با توجه به تأثیرگذاری این واحدها در اقتصاد، درصورت همراه بودن با عدم نظارت بانک مرکزی، تبعات خطرناکی برای جامعه به همراه خواهد داشت.

۱۱. **فقدان نرم‌افزار حسابداری جامع و یکپارچه درخصوص عملیات مالی صرافی‌ها و عدم امکان دسترسی آن‌لاین (برخط) بانک مرکزی به آمار و اطلاعات صرافی‌ها و لیزینگ‌ها**: علی‌رغم گذشت بیش از دو سال از تصویب دستورالعمل‌های مربوطه، تاکنون امکان دسترسی آن‌لاین (برخط) به آمار و اطلاعات صرافی‌ها و شرکت‌های لیزینگ، ازسوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، فراهم نشده است.

ب. پیشنهادها

درخصوص تعاونی‌های اعتبار

۱. با توجه به اذعان بانک مرکزی به‌وجود خلأ قانونی در تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام و امکان خروج شرکت‌های تعاونی آزاد از قالب تعاونی درصورت اجرای قانون موجود، ضروری است به‌منظور رفع ابهامات موجود در تفسیر مواد (۵ و ۱۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و سیاست‌های کلی اصل «٤٤» قانون اساسی و تسریع در تعیین وضعیت تعاونی‌های اعتبار آزاد، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت تعاون نسبت به تهیه دستورالعمل‌های اجرایی لازم، اقدام کنند.

درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه

۲. ضروری است به‌منظور نظارت و سامان بخشیدن به فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه و افزایش اعتماد عمومی و با در نظر گرفتن تأثیرگذاری این فعالیت‌ها در جامعه و اقتصاد و لزوم اخذ مجوز فعالیت همه صندوق‌های قرض‌الحسنه (به‌استثنای فعالیت قرض‌الحسنه فامیلی و خانوادگی) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، هرچه سریع‌تر به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.

۳. ضروری است درصورت تمایل سازمان اقتصاد اسلامی به تحت پوشش قرار دادن صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که در حال حاضر با این سازمان ارتباط کاری دارند، اقدامات اجرایی لازم توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان اقتصاد اسلامی با رعایت قوانین و مقررات موجود برای تبدیل شدن سازمان اقتصاد اسلامی به بانک قرض‌الحسنه و تبدیل صندوق‌های مذکور به شعب آن بانک، حداکثر طی ٦ ماه پس از دریافت گزارش سازمان، انجام پذیرد.

۴. ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور برقراری نظام نظارتی کارا و مؤثر بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، نسبت به افزایش توان نظارت حضوری و غیرحضوری

خود اقدام کرده و درصورت ضرورت نسبت به واگذاری امر نظارت به مؤسسات و نهادهای صلاحیت‌دار و مورد قبول خود، اقدامات لازم را انجام دهد.

درخصوص شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها

۵. به‌منظور اعمال نظارت کارا و همه‌جانبه بر شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها، ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران درخصوص افزایش تعداد بازرسان مربوطه و ارائه آموزش‌های لازم به آنها، اقدام نماید.

۶. با توجه به کاستی‌های موجود در دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با صرافی‌ها و شرکت‌های لیزینگ، ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، درخصوص بازنگری و اصلاح آنها و تدوین و تصویب دستورالعمل‌های جدید در مراجع قانونی ذی‌ربط، اقدام کرده و با صرافی‌ها و شرکت‌های لیزینگی که به‌صورت غیرقانونی به فعالیت‌های تخصصی مبادرت می‌نمایند، براساس مقررات دستورالعمل‌های جدید، برخورد قانونی کند.

۷. ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای افزایش امکان نظارت و اخذ به‌موقع اطلاعات از شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها، تجهیزات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری لازم را درخصوص نظارت خارج از محل[1] فراهم کرده و در اختیار ادارات ذی‌ربط قرار دهد.

۸. ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور ایجاد یکپارچگی و وحدت رویه در بین صرافی‌ها، نرم‌افزار حسابداری مربوط به عملیات صرافی‌ها را تهیه و دستورالعمل آن را تدوین و ابلاغ کند و پس از ارائه آموزش‌های لازم، صرافی‌ها را ملزم به استفاده از آن نماید.

---

1. Off-site

منابع و مآخذ

آمار اخذ شده از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

آمار اخذ شده از وزارت امور اقتصادی و دارایی.

آمار اخذ شده از وزارت تعاون و کار.

آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۱) و بند «ج» تبصره «۲» ماده (۲) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی.

آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی.

اطلاعات اخذ شده از پلیس امنیت عمومی ناجا.

اطلاعات اخذ شده از سازمان اقتصاد اسلامی.

دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی.

دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها.

دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ.

روزنامه‌ها و مجله‌های تخصصی.

قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی.

مروری بر صنعت لیزینگ، لیزینگ صنعت و معدن، فروردین ۱۳۸٤.

مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه.