

بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار در جهان و مروری بر نحوه ساماندهی و نظارت بر تعاونی‌های اعتبار صنفی و آزاد در ایران

نعمت‌اله ملاکریمی*، احسان‌اله زارعی**

چکیده

تعاونی‌های اعتبار در جهان به عنوان مؤسسات تأمین مالی خرد و به‌صورت یک تعاون محض گسترش یافته‌اند. در کشورهای پیشرفته‌ای مانند کانادا و آمریکا با وجود بازارهای مالی توسعه‌یافته و سیستم بانکی قدرتمند، تعاونی‌های اعتبار یا اتحادیه‌های اعتباری توانسته‌اند با ضریب نفوذ بیش از ۴۰ درصدی به تمام مردم خدمات مالی و اعتباری ارائه نمایند. در حال حاضر، ۹۷ کشور عضو شورای جهانی تعاونی‌های اعتبار هستند که با منابعی بیش از یک تریلیون دلار به بیش از ۱۸۳ میلیون نفر عضو خود ارائه خدمت می‌کنند. از نظر مقررات جاری ایران تنها تعاونی‌های اعتبار صنفی که بر اساس اشتراک معین شغلی تشکیل می‌شوند، مجاز به فعالیت‌اند. ضریب نفوذ تعاونی‌های اعتبار مجاز در جمعیت کشور کمتر از نیم درصد است و عملاً در تأمین مالی نیازهای اعتباری اعضا بسیار کم اثرند. بیش از ۸۰ درصد این مؤسسات به‌عنوان یک صندوق تأمین مالی قرض‌الحسنه فعالیت می‌کنند که نمی‌توان آنها را واسطه‌گر وجوه نامید و در واقع، نظارت احتیاطی بر آنها محلی از اعراب ندارد. بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر بانکی در ایران از فعالیت تعاونی‌های اعتبار موسوم به آزاد جلوگیری نمود و فعالیت این تعاونی‌های اعتبار به‌طور کلی متوقف شد. در این پژوهش، ضمن بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار در جهان، تحلیلی بر وضعیت تعاونی‌های اعتبار صنفی و آزاد در ایران خواهیم داشت.

واژگان کلیدی: تعاونی‌های اعتبار صنفی و آزاد، تأمین مالی خرد، بازار غیرمتشکل پولی، نظارت بانکی.

طبقه‌بندی JEL: G21, G28.

* کارشناس ارشد اقتصاد و سربازرس مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی ج.ا.ا.
mollakarimi@gmail.com

** کارشناس ارشد اقتصاد و سربازرس مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی ج.ا.ا.

۱. مقدمه

بازار پول یکی از ارکان مهم اقتصاد است که تعیین و کنترل متغیرهای آن می‌تواند تأثیر مستقیمی بر بازار حقیقی اقتصاد داشته باشد و متغیرهایی همچون نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری، نرخ تورم را تعیین نماید. بانک مرکزی به‌عنوان متولی سیاست‌های پولی با بررسی فضای اقتصاد و با تعیین متغیرهایی مانند نرخ سود و میزان عرضه پول تلاش می‌کند، ثبات اقتصادی همراه با رشد اقتصادی مناسب را هدف‌گذاری نماید. از سوی دیگر، بر اساس قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ کشور بانک مرکزی مسئولیت نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را بر عهده دارد. دو هدف اصلی نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، کنترل متغیرهای پولی اقتصاد و به‌طور مشخص ثبات سیستم مالی و همچنین حفظ امنیت سپرده‌های شهروندان در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است.

یکی از چالش‌های جدی که همواره بانک مرکزی با آن مواجهه بوده است، بازار غیرمتشکل پولی و مؤسسات غیرمجاز فعال در این بازار است. اساساً آنچه در متون نظارت بانکی مطرح است، بازار متشکل پولی حوزه‌ای از بازار پول است که تمام عرضه‌کنندگان خدمات اعتباری در آن با مجوز مقام ناظر و با نظارت وی به فعالیت مشغولند و از سوی دیگر، در کنار بازار متشکل، مؤسسات و یا افرادی که بدون مجوز مقام ناظر و بدون هیچ کنترل و نظارتی مبادرت به ارائه خدمات پولی می‌نمایند، بازار غیرمتشکل پولی را تشکیل می‌دهند. در اقتصادهای توسعه‌یافته به دلیل خدمات گسترده پولی که توسط مؤسسات مجاز انجام می‌گیرد و همچنین کارآمدی نظارت در بخش بانکی که به‌طور قطع ریشه در استقلال مقام ناظر و ضمانت‌های اجرایی قوی آن دارد، بازار غیرمتشکل پولی بسیار محدود و عملاً بی‌اثر در اقتصاد پولی به فعالیت می‌پردازد؛ اما در اقتصادهای کمتر توسعه‌یافته این بازار سهم قابل توجهی از خدمات حوزه پولی و اعتباری را به خود اختصاص می‌دهد.

از سوی دیگر، توسعه و رفاه اقتصادی بدون نظام مالی^۱ فعال و پیشرو نمی‌تواند به نقطه مطلوبی دست یابد. تأمین مالی پروژه‌های تولیدی و گسترش آن زمینه افزایش رشد درآمد ملی را فراهم می‌آورد و تأمین مالی نیازهای مصرفی اقشار مختلف درآمدی، موجبات افزایش رفاه و کیفیت زندگی آنها را باعث

می‌شود. در این میان، بازارهای پول و سرمایه و نهادهای اعتباری در کشورهای توسعه‌یافته با ارائه انواع خدمات و نوآوری‌های مالی و اعتباری، با اعمال نظارت‌های مؤثر قانونی در حال فعالیت‌اند.

یکی از مباحث موجود در بحث تأمین مالی، مقوله تأمین مالی خرد^۱ است که هدف اصلی آن تأمین اعتبار مصرفی و تولیدی دهک‌های پایین درآمدی و بنگاه‌های کوچک و متوسط است. هرچند در متون اقتصاد توسعه، تأمین مالی خرد به‌عنوان ابزاری برای فقرزدایی در مناطق محروم به‌ویژه مناطق روستایی مطرح است،^۲ اما در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته از جمله آمریکا، کانادا و استرالیا مقوله تأمین خرد به اعطای تسهیلات خرد و عموماً مصرفی مورد نیاز اقشار واقع در دهک‌های پایین درآمدی گفته می‌شود. یکی از نهادهای مهم و با سابقه طولانی در امر تأمین مالی خرد، تعاونی‌های اعتباری هستند که توانسته‌اند در بیش از ۹۷ کشور جهان و با گستره زیادی به فعالیت بپردازند.^۳ این مؤسسات با توجه به اینکه در پی حداکثرسازی سود و منافع سهامداران خود نیستند، بلکه مبتنی بر اصول تعاون، منافع اعضای خود را حداکثر می‌کنند، بدین ترتیب کمترین نرخ سود را از تسهیلات دریافت می‌نمایند.

در ایران به نظام تأمین مالی خرد به‌طور مستقل پرداخته نشده است؛ به‌گونه‌ای که در بیشتر موارد بانک‌ها و برخی مؤسسات مالی و اعتباری با سپرده‌گذاران خرد و کلان در کنار یکدیگر ارائه خدمت نموده‌اند. خلأ ایجاد و گسترش انواع مؤسسات اعتباری در کشور، موجب شد مؤسساتی با انواع فعالیت‌های پولی و اعتباری با استفاده از عناوینی همچون تعاونی اعتبار یا صندوق قرض‌الحسنه شکل گیرند. نظام تعاونی‌های اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه در ایران فراز و فرودهای متعددی داشته است. این درحالی است که در بیشتر موارد، فعالیت این مؤسسات در بازار غیرمتشکل پول و بدون هیچ‌گونه نظارتی انجام شده است.

در کشور ما عزم بر ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی از دو سوی در حال تحقق است. اولاً خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی بر اساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و اعطای مجوز به بانک‌های خصوصی و مؤسسات مالی و اعتباری و همچنین توسعه مؤسسات تأمین مالی خرد از قبیل تعاونی‌های

1. Microfinance

2. Ikigami. (2001).

3. WOCCU Report. (2011).

اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و لیزینگ‌ها، ایجاد تنوع در بازار متشکل پولی را هدف‌گذاری نموده است و ثانیاً برخورد با مؤسسات پولی متخلف در دستور کار بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است. در این پژوهش به بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای تأمین مالی خرد در دنیا خواهیم پرداخت و توسعه تعاونی‌های اعتبار را در کشورهای مختلف جهان به‌صورت مقایسه‌ای ارائه می‌نماییم. در بخش دوم این نوشتار، چالش‌های بازار غیرمتشکل پولی و نحوه ساماندهی و نظارت مؤثر بر فعالیت مؤسسات در این حوزه را مورد بررسی قرار داده و با استفاده از داده‌های بانک‌های اطلاعاتی بانک مرکزی برای نخستین بار وضعیت تعاونی‌های اعتبار صنفی و آزاد در کشور را تحلیل کرده و شاخص‌های مربوط به آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم. در پایان، پیشنهادهایی نیز برای توسعه و نظارت مؤثر بر تعاونی‌های اعتبار کشور ارائه می‌نماییم.

۲. وضعیت تعاونی‌های اعتبار در دنیا

تعاونی اعتباری طبق تعریف برتود و هینتون^۱ تعاونی‌هایی هستند که به اعضای خود از محل پس‌اندازهای جمع‌آوری شده توسط خود آنها، وام پرداخت می‌کنند.^۲ این تعریف، یک تعریف بسیار ساده است که با اهداف تعاونی‌های اعتباری تطبیق کامل ندارد؛ اما به واسطه اینکه تعاونی اعتباری یک تعاونی است، تمام خصوصیات و اهداف تعاونی‌ها را دارد. در این تعریف معنایی ضمنی نیز نهفته است و آن اینکه اداره‌کردن، مالکیت و منافع این مؤسسات متعلق به اعضا بوده و حتی به گفته کرتی^۳ "تعاونی اعتباری خالص‌ترین نوع تعاونی یا تعاونی محض^۴ است."^۵ در این مؤسسات نه تنها مبادلات تجاری محدود به اعضاست، بلکه اعضای این تعاونی‌ها نیز محدود به جوامع خاص بوده که وجه اشتراک آنها شغل، محل سکونت یا هر نوع اشتراک دیگری است.

1. Berthoud & Hinton

2. Berthoud & Hinton .(1989).

3. Crotea

4. Purest Cooperative

5 . Crotea .(1956).

ایده تعاونی اعتبار یا بانک مردم به سال‌های اواسط قرن نوزدهم و کشور آلمان بر می‌گردد. هرمان شولتسه دلپش و رایفایزن نخستین کسانی بودند که این ایده را در آلمان گسترش دادند. از آن پس و در طول تاریخ همواره فعالیت این تعاونی‌ها به ویژه در آمریکای شمالی رو به رشد بوده است. برای مثال در راستای توسعه هرچه بیشتر تعاونی‌های اعتبار، سال ۱۹۹۸ در آمریکا قانونی که به‌عنوان "قانون جذب عضو در تعاونی‌های اعتباری"^۱ توسط کلینتون رییس جمهور ایالات متحده به امضا رسید، حاوی سه نکته حائز اهمیت بود؛ اول اینکه به تعاونی‌های اعتباری که تا پیش از تصویب این لایحه به شیوه اشتراک معین چندگانه (متعلق به چند گروه) عمل می‌کردند، اجازه داده شد که به عملیات خود در چارچوب این شیوه ادامه دهند. دومین مسأله این بود که تعاونی‌های اعتباری که با شیوه اشتراک معین منحصر به فرد، فعالیت می‌کردند و کمتر از ۳,۰۰۰ نفر عضو دارند، می‌توانند شیوه خود در عضوگیری را به اشتراک معین متعلق به چندگروه، تغییر داده و به بیان دیگر، بتوانند تعداد بیشتری از افراد را جذب تعاونی خود نمایند. نکته سوم اینکه به سازمان ملی تعاونی‌های اعتباری این اجازه داده شد که با اعطای معافیت‌های گوناگون به تعاونی‌هایی که کمتر از ۳,۰۰۰ نفر عضو دارند، زمینه قدرتمند شدن این نوع از تعاونی‌ها را نیز فراهم آورده و نوعی حمایت و ایجاد امنیت خاطر برای اعضای تعاونی‌های اعتباری کوچک به‌وجود آمد.^۲

تعاونی‌های اعتباری به‌عنوان نهادهایی خودجوش و مردمی در کشورهای پیشرفته با وجود درآمد سرانه بالا و قابل توجه، مورد توجه شخصیت‌های سیاسی بوده‌اند. هرچند خود این مؤسسات نیز دارای لابی‌های قوی سیاسی برای دریافت مجوزهای لازم بوده و همواره مقامات قانون‌گذار و مسئولان اجرایی کشور را تحت تأثیر قرار داده‌اند؛ اما با وجود تمام این مسایل، نکته حایز اهمیت این است که مهم‌ترین عامل محدودیت در تعاونی اعتباری یعنی "اشتراک معین"^۳، توانسته به‌عنوان یک ابزار قوی برای مقام‌های دولتی برای کوچک نگاه‌داشتن این مؤسسات به‌کار رود؛ اما نه تنها این اتفاق نیافتاده، بلکه گسترش این مؤسسات همواره مد نظر بوده و در مقابل فشار سیستم بانکی و مؤسسات خصوصی دیگر که هدف اصلی آنها افزایش سود سهامداران خویش بوده نه حداکثرسازی منافع مشتریان خود، توسعه

1. Credit Union Membership Access Act

2. BNA Report .(1998).

3. Common Bond

تعاونی‌های اعتباری مورد توجه قرار داشته است. این وسعت بخشیدن، ابزاری برای بهبود شرایط زندگی افراد با درآمدهای پایین بوده است، بدین ترتیب که فضای مناسب برای خدمت‌رسانی این افراد به یکدیگر با منابع محدود خود، در چارچوب اصول تعاونی فراهم شود. بنابراین، به نظر می‌رسد این دولت‌ها با تدبیر بسیار زیرکانه‌ای اولاً وضعیت رفاهی طبقات پایین درآمدی را بدون هیچ بودجه خاصی بهبود می‌دهند و ثانیاً با ایجاد قوانین نظارتی و حمایتی لازم امکان خدمت‌رسانی مردم به یکدیگر و توزیع درآمد بهتر را فراهم می‌آورند. گروه‌های هدف در تشکیل تعاونی اعتباری، افرادی هستند که درآمد آنها عموماً زیر متوسط درآمد سرانه است، به بیان دیگر، اشتراک معین در جایی تعریف می‌شود که خدمات مالی و اعتباری به دهک‌های اولیه درآمدی ارائه شود.

۲-۱. عملکرد تعاونی‌های اعتباری در کشورهای مختلف

آمار و اطلاعات ارائه شده در این بخش از شورای جهانی تعاونی‌های اعتباری دریافت شده است. این آمار مربوط به سال مالی ۲۰۱۱ میلادی بوده که در گزارش سالانه شورا ارائه شده است.

جدول ۱. آمار جهانی تعاونی‌های اعتباری در سال ۲۰۱۱

۱۰۰	تعداد کشورهای دارای تعاونی اعتباری فعال
۵۱,۰۱۳	تعداد تعاونی‌های اعتباری
۱۹۶,۴۸۹,۷۳۸	تعداد اعضا
۱,۲۲۱	پس‌اندازها (میلیون دلار)
۹۱۱,۷۵۲,۶۰۹,۰۰۹	وام‌ها (میلیون دلار)
۱۱۹,۷۳۸,۱۸۱,۴۸۶	ذخایر (میلیون دلار)
۱,۳۵۳,۶۰۲,۷۴۹,۹۸۶	دارایی‌ها (میلیون دلار)

مأخذ: WOCU, Statistical Report. (2011).

اگر هر عضو تعاونی اعتباری را نماینده یک خانوار ۴ نفره در نظر بگیریم، کل افراد درگیر با تعاونی‌های اعتباری در جهان بیش از ۷۳۵ میلیون نفر خواهد شد که بیش از ۱۰ درصد جمعیت جهان است. بدیهی است کشورهای پرجمعیت جهان مانند چین و هند و کشورهای دیگر پرجمعیت که تعاونی‌های اعتباری در آنها چندان گسترده نیست، سبب شده‌اند، این میانگین پایین باشد.

بر اساس آمار جدول ۱، سرانه پس‌انداز هر عضو در تعاونی‌های اعتباری جهان ۶,۲۳۰ دلار است. این در حالی است که به‌طور متوسط هر عضو ۴,۹۷۵ دلار از تعاونی‌ها وام دریافت نموده که برابر ۷۹/۵۶ درصد میانگین پس‌اندازها است. ۲۰/۴۴ درصد پس‌اندازها که به شکل وام در اختیار اعضا قرار نگرفته، به‌صورت ذخایر یا دارایی‌های مالی و حقیقی درآمد است؛ به طوری که تنها ۱۰/۴۴ درصد از پس‌اندازها به صورت ذخیره‌های قانونی و احتیاطی نگهداری می‌شود.

نکته جالب این است که در سال‌های اخیر آمار مربوط به تعداد تعاونی‌های اعتباری در کشورهایی مانند آمریکا کاهش یافته، اما شاخص‌های دیگر همچنان روند صعودی دارد. دلایل کاهش تعداد تعاونی‌های اعتباری در برخی مناطق مانند آمریکا و استرالیا را می‌توان به سیاست‌های تشویقی ادغام تعاونی‌های اعتباری کوچک و تبدیل آنها به تعاونی‌های اعتباری بزرگ دانست. برای مثال در آمریکا با وجود اینکه تعداد اعضای تعاونی‌های اعتباری در سه سال (از سال ۲۰۰۳ تا سال ۲۰۰۹) بیش از ۱۰ میلیون نفر افزایش یافته، تعداد تعاونی‌های اعتباری بیش از ۵۰۰ واحد کاهش یافته است. بنابراین، به‌نظر می‌رسد سیاست توسعه و گسترش این نهاد تعاونی در دستور کار دولتمردان این کشور بوده و البته بازدهی نسبت به مقیاس و کاهش هزینه نیز برای مدیران تعاونی‌های اعتباری که سیاست ادغام مؤسسات کوچک را در پیش گرفته‌اند، مد نظر بوده است.

جدول زیر، سهم تعاونی‌های اعتباری مناطق مختلف جهان را از جهت پارامترهای مهم به صورت درصدی از کل نشان می‌دهد.

جدول ۲. سهم تعاونی‌های اعتباری مناطق مختلف جهان از کل تعاونی‌ها در سال ۲۰۱۱

(درصد)

قاره (منطقه)	تعداد تعاونی‌ها	تعداد اعضا	پس‌اندازها	وام‌ها	ذخایر	دارایی‌ها
آفریقا	۲۹/۲۰	۹/۱۵	۰/۳۹	۰/۴۳	۰/۲۰	۰/۳۷
آسیا	۴۳/۰۴	۲۱/۰۸	۷/۹۸	۷/۰۶	۴/۶۱	۸/۱۵
کارائیب	۱/۱۳	۱/۷۷	۰/۳۱	۰/۳۵	۰/۳۴	۰/۳۳
اروپا	۴/۹۰	۴/۹۹	۲/۰۰	۱/۵۲	۲/۸۸	۱/۹۵
آمریکای لاتین	۳/۶۲	۰/۸۸	۲/۱۹	۲/۴۴	۴/۴۰	۲/۸۱
آمریکای شمالی	۱۷/۵۴	۵۹/۸۳	۸۳/۸۸	۸۴/۴۰	۸۴/۴۱	۸۳/۲۲
اقیانوسیه	۰/۵۷	۲/۳۰	۳/۲۴	۳/۸۰	۳/۱۶	۳/۱۷

مأخذ: WOCCU.Statistical Report. (2011).

در قاره اروپا با وجود کشورهای ثروتمند، تعاونی‌های اعتبار نتوانسته به صورت قابل توجهی توسعه یابد؛ به طوری که تنها ۴/۹ درصد از کل تعاونی‌های اعتباری جهان در این قاره قرار داشته و کمتر از ۵ درصد از اعضای تعاونی‌های اعتباری جهان در این منطقه هستند. به نظر می‌رسد، بستر و دغدغه گسترش این نهادهای مردمی در این کشورها وجود نداشته است؛ اما تجربه موفق کشورهای آمریکای شمالی، دولت‌های اروپایی را به توسعه این نهادها در جهت تأمین مالی خرد دهک‌های پایینی و میانی درآمدی در چارچوب اصول متمایل نموده است. این تلاش‌ها در کشورهایی مانند ایرلند و انگلستان به صورت قابل توجهی به چشم می‌خورد. وجود نهادهای مشابه تعاونی‌های اعتباری مانند مؤسسات وام و پس‌انداز نیز از دلایل گسترش نیافتن این مؤسسات تأمین مالی خرد بوده است. در اقیانوسیه، کشور استرالیا مانند دو کشور آمریکا و کانادا در منطقه آمریکای شمالی سیستم تعاونی اعتباری پیشرفته داشته و به لحاظ گستردگی توانسته به این دو کشور نزدیک شود.^۱

۲-۲. بررسی آمار و اطلاعات مربوط به تعاونی‌های اعتباری آمریکا

تعاونی‌های اعتباری موجود در ایالات متحده آمریکا، به عنوان متشکل‌ترین و پیشرفته‌ترین نظام تعاونی‌های اعتباری در دنیا بوده که آخرین آمار منتشرشده در مورد وضعیت تعاونی‌های اعتباری این کشور به صورت زیر است:

جدول ۳. آمار تعاونی‌های اعتباری ایالات متحده در سال ۲۰۱۱

تعداد تعاونی‌ها	اعضا	ضریب نفوذ	جمع پس‌اندازها (میلیون دلار)	جمع وام‌ها (میلیون دلار)	جمع دارایی‌ها (میلیون دلار)
۸,۶۵۳	۱۰۱,۹۷۴,۶۷۴	۴۴/۶	۹۶۱,۱۶۸	۷۶۹,۵۰۶	۱,۱۲۶,۵۱۷

مأخذ: Statistical Report.WOCCU.(2011).

با توجه به اینکه ضریب نفوذ تعاونی‌های اعتباری در آمریکا برابر ۴۴/۶ درصد است، در صورتی که هر عضو نماینده یک خانوار سه نفری باشد، تمامی مردم آمریکا درگیر با تعاونی‌های اعتباری هستند و حتی برخی خانوارها بیش از یک عضو در تعاونی‌های اعتباری دارند.

1. Noel Hyndman. (2002).

تعاونی‌های اعتباری آمریکا بر اساس وجه اشتراک‌های معین محل سکونت ۱۷/۴ درصد مجموع تعاونی‌ها، اصناف ۹/۷ درصد، شغلی (کارمندی و کارگری) ۳۷/۸ درصد، گروه‌های مرکب ۳۲/۶ درصد و کم‌درآمدان ۲/۵ درصد تشکیل شده‌اند.^۱

با توجه به اینکه درآمد سرانه آمریکا برابر ۴۷۴۰۰ دلار است،^۲ بدین ترتیب نسبت متوسط پس‌انداز اعضای تعاونی‌های اعتباری به درآمد سرانه حدود ۲۰ درصد است.

نرخ نسبت کفایت سرمایه در تعاونی‌های اعتباری نه تنها کمتر از بانک‌ها نبوده، بلکه در بسیاری از سال‌ها از بانک‌ها بیشتر بوده که این مسأله استحکام این نهاد مالی را در چارچوب استانداردهای نظارتی کمیته بال نشان می‌دهد. درصد وام‌های نکول شده در تعاونی‌های اعتباری نیز همواره از بانک‌ها کمتر بوده و در برخی سال‌های محدود معادل بانک‌ها بوده است که این نکته هم بر سلامت ساختار نظام تعاونی اعتبار در آمریکا صحنه می‌گذارد.

میزان دارایی تعاونی‌های اعتباری در سال ۲۰۰۹ در آمریکا برابر ۷۳۲ میلیارد دلار و دارایی بانک‌ها برابر ۱۰،۶۹۰ میلیارد دلار یعنی بیش از ۱۴ برابر دارایی تعاونی‌های اعتباری بوده است. دارایی بیش از ۵۰ درصد تعاونی‌های اعتباری کمتر از ۱۰ میلیون دلار است. در مقابل، تنها ۱/۴ درصد بانک‌ها با این حجم دارایی موجودیت دارند. آمار مربوط به سال ۱۹۹۲ نشان می‌دهد تنها ۱/۴ درصد پس‌اندازهای آمریکا توسط ۱۰۰ تعاونی اعتباری برتر جذب شده است؛ این در حالی است که ۱۰۰ بانک برتر توانسته‌اند ۴۱ درصد پس‌اندازها را به خود اختصاص دهند. این ارقام برای سال ۲۰۰۳ به ترتیب به ۲/۱ درصد و ۶۵ درصد افزایش یافته‌است. سهم دارایی‌های تعاونی‌های اعتباری از کل مؤسسات مالی در سال ۲۰۰۳ برابر ۶/۴۹ درصد بوده که این نسبت برای بانک‌ها ۷۸/۳ درصد است.^۳

در بررسی یادشده یک نتیجه منطقی به نظر می‌رسد و آن اینکه تعاونی‌های اعتباری در آمریکا به‌لحاظ گستردگی فعالیت با مردم و دهک‌های درآمدی پایین و میانی سرو کار دارند. به بیان دیگر، به ارائه تسهیلات ضروری به اشخاص حقیقی روی آورده‌اند. دلیل این امر نیز از فلسفه تشکیل و تأسیس

1. Credit Union National Association. (2004).

2. CIA, Factbook. (2011).

3. Mike Schenk

تعاونی‌های اعتباری روشن می‌شود؛ چرا که تعاونی‌های اعتباری در سیستم تأمین مالی خرد شکل گرفته، به رفع نیازهای مالی اعضای خود می‌پردازند و تسهیلات ضروری این قشر مانند وام مسکن و خودرو را تأمین می‌کنند؛ اما معمولاً دهک‌های بالای درآمدی نیازی به اعتبارهای خرد نداشته و خود می‌توانند نیازهای مالی کوچک خود را تأمین نمایند. مگر اینکه از تعاونی اعتباری به‌عنوان ابزاری در سیستم پرداخت خود استفاده نمایند. در عوض بانک‌ها در خدمت شرکت‌های بزرگ و افراد حقوقی و بخش تجاری و اقتصادی آمریکا هستند؛ آمار مقایسه‌ای پیش‌گفته این ادعا را به اثبات می‌رساند. این عملکرد به‌لحاظ منطق اقتصادی مانند مبحث مقیاس تولید، با توجه به سرمایه‌های عظیم بانک‌های تجاری در آمریکا توجیه‌پذیر است و پرداخت وام‌های خرد باعث کاهش کارایی و افزایش هزینه‌های اداری برای بانک‌های تجاری با مقیاس بزرگ می‌شود. بنابراین، بر اساس اصل تقسیم کار در آمریکا تأمین مالی خرد اقشار کم درآمد معمولاً بر دوش تعاونی‌های اعتباری است.

تعاونی‌های اعتباری از جهت ارائه خدمات و عرضه محصولات مالی نوین، از پیشگامان واسطه‌گری مالی در آمریکا هستند. این مؤسسات برخلاف برخی کشورها مانند انگلستان صرفاً وام‌های ناچیز مالی پرداخت نمی‌کنند و علاوه بر ارائه انواع تسهیلات مصرفی و سرمایه‌ای (مانند وام رهنی مسکن، وام خودرو و وام تحصیلی)، خدمات حساب جاری نیز ارائه می‌نمایند. بنابراین، از جهت ارائه خدمات هیچگونه تفاوتی با بانک‌ها ندارند. این در حالی است که طبق قانون بسیاری از کشورها افتتاح حساب جاری برای تعاونی‌های اعتباری ممنوع است.^۱

اداره ملی تعاونی اعتباری (NCUA) به‌عنوان مؤسسه‌ای دولتی و مستقل، متولی ساماندهی و نظارت بر تعاونی‌های اعتباری در ایالات متحده است. به جرأت می‌توان گفت این سازمان یکی از متشکل‌ترین سازمان‌های تعاونی‌های اعتباری در دنیاست که پیشینه بیش از ۷۰ساله دارد. تعاونی اعتباری در کشورهای در حال توسعه عمدتاً جزء بازار غیرمتشکل (بازار غیرمتشکل پولی شامل مؤسساتی است که تحت نظارت هیچ مقام نظارتی نیست) است، اما این اداره در ایالات متحده به‌گونه‌ای تعاونی‌های اعتباری را ساماندهی کرده که دارای تشکیلات بسیار منظم و نظارت اصولی در حد سیستم

۱. Mike Schenk

بانکی است. درجه اهمیتی که این مؤسسات مردمی و در ایالات متحده به‌عنوان قدرت نخست اقتصاد سرمایه‌داری دارند، به اندازه‌ای است که متولی این مؤسسات یعنی اداره ملی تعاونی‌های اعتباری یک اداره مستقل از فدرال رزرو یا هر نهاد مربوط به بخش تعاون، به‌طور مستقیم زیر نظر ریاست جمهوری و دولت فدرال است. این اداره ملی، با پشتوانه دولت فدرال بیش از ۸۰ میلیون حساب در تمامی تعاونی‌های اعتباری فدرال و بیشتر تعاونی‌های اعتباری ایالتی را توسط صندوق ملی بیمه تعاونی اعتباری^۱، تحت پوشش بیمه درآورده است. اداره ملی تعاونی اعتباری سه عضو هیأت مدیره تمام وقت دارد که با انتخاب رئیس‌جمهور و تصویب مجلس سنا برای مدت ۶ سال انتخاب می‌شوند. این در حالی است که طبق قانون نمی‌بایست دو نفر از این اعضا از یک جناح سیاسی باشند.

در کنار اداره ملی تعاونی‌های اعتباری، تعاونی‌های اعتباری در ایالات متحده اقدام به تشکیل سازمان‌های صنفی نیز کرده‌اند. در این میان، می‌توان از سازمان تعاونی‌های اعتباری آمریکا نام برد که در واقع به‌عنوان اتحادیه تعاونی‌های اعتباری فعالیت کرده و توسط تعاونی‌های اعتباری عضو آن تأمین مالی و اداره می‌شود. از مهم‌ترین فعالیت‌های این سازمان صنفی می‌توان به گسترش امر آموزش کارکنان تعاونی‌ها، ارائه محصولات مورد نیاز تعاونی‌ها و تشکیل همایش‌ها، اشاره نمود.

در سال ۱۹۷۰، صندوق ملی بیمه تعاونی‌های اعتباری نیز تشکیل یافت. این صندوق بیمه با سرمایه‌های کوچک تعاونی‌های اعتباری به مرور شکل گرفت و با امتیازی که دولت به آن داد و در واقع این صندوق را از پرداخت مالیات معاف کرد، توانست قدرت مالی خوبی پیدا کند و همان‌گونه که در بالای صفحه اصلی وبسایت اداره ملی تعاونی اعتباری مشاهده می‌شود، سپرده‌های اعضای تمام تعاونی‌های اعتباری فدرال و همچنین بیشتر تعاونی‌های اعتباری ایالتی تا ۱۰۰,۰۰۰ دلار تحت پوشش بیمه این صندوق قرار گرفته‌است.

سیستمی که کنگره ایالات متحده مبتنی بر اصول مؤسسات غیرانتفاعی برای ارائه تسهیلات و خدمات مالی در چارچوب نظامی عادلانه و در تقابل با پدیده نزول خواری ایجاد کرد، هم‌اکنون به بیش از

1. National Credit Union Share Insurance Fund (NCUSIF)

۸۲ میلیون نفر با سپرده‌هایی بیش از ۵۲۰ میلیارد دلار و وام‌های اعطایی برابر ۳۵۵ میلیون دلار در ۹۵۰۰ تعاونی بیمه‌شده، رسیده است.

۲-۳. بررسی آمار و اطلاعات مربوط به تعاونی‌های اعتباری کانادا

کانادا دارای یکی از قدرتمندترین نظام‌های تعاونی‌های اعتباری است و یکی از بالاترین سرانه عضویت تعاونی‌های اعتباری را در جهان دارد. در کانادا تعاونی‌های اعتباری و شکل خاصی از آن به نام بانک مردم^۱ که در ایالت کبک فعال‌اند، منبع مهمی از تأمین مالی صنایع و بنگاه‌های کوچک و متوسط بوده‌اند. بیشترین میزان وام در تعاونی‌های اعتباری کانادا زیر ۱ میلیون دلار است.^۲

آخرین آمار مربوط به تعاونی‌های اعتبار کانادا منتشرشده توسط شورای جهانی تعاونی‌های اعتبار در جدول زیر قابل مشاهده است.

جدول ۴. آمار تعاونی‌های اعتباری کانادا

تعداد تعاونی‌ها	اعضا	جمع پس‌اندازها (میلیون دلار)	جمع وام‌ها (میلیون دلار)	جمع دارایی‌ها (میلیون دلار)
۹۴۵	۱۰,۸۱۸,۰۳۱	۱۹۷,۸۲۶	۱۸۹,۰۵۲	۲۲۹,۶۹۳

مأخذ: مرکز تعاونی اعتباری مرکز کانادا. (2011). Credit Union Central of Canada.

سرانه پس‌انداز و وام هر عضو از تعاونی‌های اعتباری در کانادا به ترتیب برابر ۱۸,۲۸۷ و ۱۷,۴۷۶ دلار بوده که بیش از دو برابر متوسط جهانی است.

بر اساس آمار موجود تعاونی‌های اعتباری توانسته‌اند سهم قابل‌قبولی از بازار اعتبار کانادا را به خود اختصاص دهند؛ به طوری که بیش از ۱۵ درصد پس‌اندازهای افراد جامعه را به خود اختصاص داده و در برخی ایالات مانند کبک این نسبت به بیش از ۴۰ درصد می‌رسد و در ایالات کلمبیا این رقم از ۲۰ درصد فراتر رفته است.^۳

1. Caisse Populaire (People Bank)
2. <http://www.fin.gc.ca>
3. Bank Of Canada Review. (1999).

حداقل اعضای اولیه تعاونی اعتباری می‌بایست ۱۰ نفر باشند و با حق عضویت یا سهم سرمایه‌ای ۵ دلاری تشکیل می‌شود. اعضا می‌بایست یک اشتراک معینی داشته باشند که این اشتراک می‌تواند در شغل یا اتحادیه صنفی، کلوپ یا اجتماع خاص یا محل زندگی که بر اساس یک منطقه جغرافیایی تعریف می‌شود، قرار داشته باشد. در سال‌های اخیر تعداد تعاونی‌های اعتباری دچار کاهش شده است. علت اصلی این امر ادغام و ترکیب تعاونی‌های اعتباری کوچک و تشکیل تعاونی‌های اعتباری با حجم دارایی‌های زیاد است. برای مثال در منطقه انتاریو تعداد تعاونی‌های اعتباری بیش از ۵۰ درصد کاهش یافته، در صورتی که دارایی‌های این مؤسسات دو برابر شده است. همچنین، کارکنان تعاونی‌ها از رقم ۴۶,۰۰۰ نفر در سال ۱۹۹۱ به رقم ۵۳,۰۰۰ نفر در سال ۱۹۹۸ رسیده‌اند.^۱

تعاونی‌های اعتباری توانسته‌اند به واسطه حجم قابل توجه سپرده‌های در اختیار، نقش مهمی را در سیستم پرداخت‌های کانادا داشته باشند؛ چرا که وجود ۳۷۰۰ شعبه و دفتر و همچنین ۳۲۰۰ دستگاه خودپرداز مجهز (ABMs)^۲ که به شبکه پولی و سیستم پرداخت مرکزی کشور متصل است، توانسته ابزار لازم برای ارائه خدمات پرداختی به مشتریان را ایجاد نماید. نکته دیگری که در مورد تعاونی‌های اعتباری کانادا منحصر به فرد است، ارائه محصولات جدید و ایجاد بستری مناسب برای نوآوری در عرصه تأمین مالی و سیستم پرداخت‌هاست. این مؤسسات نخستین نهادهای مالی بوده‌اند که به نصب خودپردازهای مجهز (ABMs) روی آوردند. این درحالی است که کارت‌های هوشمند تعاونی‌های اعتباری در بیش از یک میلیون و سیصد هزار دستگاه خودپرداز و ۴۸۲,۰۰۰ دستگاه POS^۳ قابل استفاده است. افزون بر این، خدماتی نظیر کارت‌های بدهی، بانکداری تلفنی و بانکداری اینترنتی یا شبکه‌ای، از خدمات مرسوم تعاونی‌های اعتباری در کانادا است.

صنعت تعاونی اعتباری کانادا در توسعه بین‌المللی مقوله تعاونی اعتباری و اعتبار نقش‌های قابل توجهی، ایفا نموده است. برای مثال این کشور تجربیات و دانش فنی لازم برای گسترش تعاونی‌های اعتباری در اختیار کشورهای آسیا، اروپای شرقی و جمهوری‌های شوروی پیشین قرار داده است. مؤسسه

1. Credit Union central of Canada. (1998).

2. Automated Banking Machines

3. Point of Sale

دسجاردین^۱ از سال ۱۹۷۰ به‌عنوان نهادی برای توسعه حرکت تعاونی‌های اعتباری در کانادا فعال است. در حال حاضر این مؤسسه در قالب توسعه بین‌المللی دسجاردین فعالیت می‌کند. تمامی تعاونی‌های اعتباری در کانادا به‌صورت استانی یا ایالتی کنترل می‌شوند. هرچند دولت مرکزی یا فدرال قوانین کلی در این زمینه ارائه نموده و مرکز ملی تعاونی‌های اعتباری CUCC^۲ را در زیرمجموعه خود جای داده است، ولی نقش راهبری و تهیه مقررات و قوانین مورد نیاز تعاونی‌های اعتباری را بازی می‌کند. این نهاد ملی همچنین حمایت‌های لازم از جهت تأمین نقدینگی در شرایط ضروری را تحت برنامه‌های حمایتی بانک مرکزی کانادا یا مؤسسه بیمه سپرده کانادا (CDIC)^۳ به انجام می‌رساند. در استان‌ها نیز حمایت بیمه‌ای تعاونی‌های اعتباری به‌طور جداگانه یا به‌وسیله CDIC انجام می‌گیرد. بنابراین، تعاونی‌های اعتباری در ایالت‌های مختلف می‌توانند تحت مقررات ملی یا استانی به ثبت رسیده و فعالیت نمایند. تعاونی اعتباری دسجاردین به‌عنوان ششمین مؤسسه مالی در کانادا مطرح بوده که دارایی‌های مدیریتی آن بیش از ۱۲ میلیارد دلار است.

۳. چالش‌های بازار غیرمتشکل پولی در ایران و ضرورت ساماندهی آن

مؤسسات خارج از نظارت بانک مرکزی می‌توانند با ضریب تکاثری بالا خلق پول نموده و حجم پول، سرعت گردش پول و به دنبال آن نرخ تورم را تحت تأثیر قراردادده و به خنثی نمودن سیاست‌های پولی اقدام نمایند. بدین‌روی، ضروری است که تمام مؤسساتی که اقدام به ارائه خدمات اعتباری می‌نمایند، تحت نظارت قرارگیرند. از سوی دیگر، با توجه اهرم مالی بالا در مؤسسات اعتباری این مؤسسات می‌بایست مبتنی بر اصول مدیریت ریسک الزامات نظارت احتیاطی را رعایت نمایند، چرا که ورشکستگی در این مؤسسات تبعات بسیار زیادی به دنبال خواهد داشت و می‌تواند منافع سپرده‌گذاران بی‌شماری را به خطر انداخته و به بی‌ثباتی سیستم مالی منجر شود. در زیر به بررسی دلایل رشد بازار غیرمتشکل پولی در ایران و ضرورت ساماندهی آن خواهیم پرداخت.

1. Desjardins

2. Credit Union Central of Canada

3. Canada Deposit Insurance Corporation

۳-۱. عدم توسعه بازار متشکل پولی در کشور و سیاست بانک مرکزی برای توسعه این بازار

عدم توسعه بازار پول در کشور و ناکارآمدی سیستم بانکی باعث توسعه قارچ‌گونه مؤسسات غیرمجاز در بازار پول در سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۸۲ شده است. ایجاد صندوق‌های قرض‌الحسنه جدولی و تعهدی در مناطقی همچون اصفهان، خراسان و مازندران و توسعه فعالیت مؤسساتی با عنوان تعاونی اعتبار آزاد که به ارائه خدمات اعتباری به عموم مردم می‌پرداختند، بازار پول را به شدت تحت تأثیر قرار داد. برای مثال در بازه زمانی یادشده تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه به ثبت رسیده، ۱۸۵ درصد رشد داشته و بیش از ۳۶۰۰ صندوق قرض‌الحسنه تا سال ۱۳۸۲ به فعالیت‌های اعتباری بدون نظارت مقام ناظر پرداخته‌اند. این فعالیت‌ها هرچند در متغیرهای پولی نیز تأثیرگذار بوده، اما به دلیل نبود ضمانت اجرایی برای بانک مرکزی امکان برخورد و یا کنترل فعالیت این مؤسسات وجود نداشت. همان‌طور که اشاره شد، علت اصلی رشد این مؤسسات نبود فعالیت مجاز و متنوع در عرصه پولی کشور است. این مسأله در قانون برنامه سوم توسعه کشور به‌صراحت ذکر شده و نقد جدی در ارتباط با عملکرد بانک مرکزی در این ارتباط وجود دارد. در ماده ۹۲ قانون برنامه سوم توسعه کشور تصریح شده است:

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

ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در مورد عملکرد این ماده قانونی از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۴ یعنی در ۵ سال برنامه، به تعداد مجوزهایی که به مؤسسات غیربانکی اعطا کرده است، بستگی دارد که در این مدت هیچ مؤسسه اعتباری غیربانکی از بانک مرکزی مجوز دریافت نکرده و تنها مؤسسه اعتباری غیربانکی دارای مجوز بانک مرکزی مؤسسه اعتباری توسعه بوده که در سال ۱۳۷۴ مجوز خود را دریافت نموده است. بنابراین، باوجود این الزام قانونی و تکلیف بانک مرکزی در توسعه مؤسسات اعتباری غیربانکی، زمینه توسعه این مؤسسات ایجاد نشده و به نظر می‌رسد همین عامل باعث رشد نابه‌سامان مؤسسات فعال در بازار غیرمتشکل پولی بوده است؛ بنابراین، توسعه بازار متشکل پولی و ایجاد انواع مؤسسات اعتباری غیربانکی می‌تواند به سامان‌دهی بازار پول منجر شود.

عملکرد بانک مرکزی از سال ۱۳۸۶ تاکنون در این خصوص قابل توجه بوده است. اعطای موافقت اصولی به ۱۲ مؤسسه عظیم که با عنوان صندوق قرض‌الحسنه و یا تعاونی اعتبار به فعالیت اعتباری برخی حتی بیش از بانک‌ها خصوصی می‌پرداختند و تبدیل وضعیت آنها به بانک و یا مؤسسه مالی و اعتباری در سال ۱۳۸۷ شروع جدی برای توسعه بازار متشکل پولی بوده است.

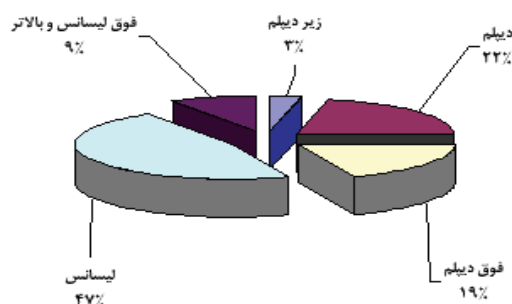
اعطای مجوز فعالیت به بیش از ۸۰۰ تعاونی اعتبار در سال ۱۳۸۸ نیز گامی جدی در توسعه بازار تأمین مالی خرد است که در بخش دوم این نوشتار به تفصیل به این موضوع خواهیم پرداخت. از سوی دیگر، اعطای مجوز فعالیت به صندوق‌های قرض‌الحسنه و ساماندهی این مؤسسات می‌تواند حوزه بازار متشکل پولی را به اندازه‌ای گسترش دهد که فعالیت مؤسسات غیرمجاز در بازار غیرمتشکل به حداقل ممکن کاهش یابد؛ چرا که تمامی نیازهای اعتباری مردم در مؤسسات اعتباری تحت نظارت که امنیت سپرده‌های آنها را نیز دربردارد، تأمین می‌شود. البته در این ارتباط نباید با رویکرد افراطی عمل شود، چرا که مؤسسات و نهادهای پولی که اقدام به واسطه‌گری وجوه می‌کنند، با بنگاه‌های تولیدی دیگر یک تفاوت اساسی دارند. در بنگاه‌های تولیدی سهامداران با توجه به شرایط یک صنعت اقدام به سرمایه‌گذاری و پذیرش ریسک‌های موجود در آن بازار می‌نمایند و تمام ریسک‌ها نیز متوجه سهامداران است. این درحالی است که مؤسساتی که به واسطه‌گری وجوه اقدام می‌کنند، منابع اصلی خود را از سپرده‌گذاران تأمین می‌نمایند و حتی ممکن است به علت عدم رعایت نرخ کفایت سرمایه، سرمایه

سهامداران ۵ درصد منابع مؤسسه هم نباشد. بنابراین، ایجاد حسن شهرت و اعتبار با اعطای مجوز به اشخاص، بدون بررسی دقیق می‌تواند موجبات به خطر افتادن منافع اقشار ضعیفی را که در این مؤسسات سپرده‌گذاری نموده‌اند، فراهم آورد. از این جهت با وجود رویکرد توسعه‌ای، اعطای مجوز فعالیت به مؤسسات پولی با دقت و وسواس فراوانی در بانک مرکزی انجام می‌گیرد.

۳-۲. آشنا نبودن مدیران مؤسسات با فعالیت بانکی و لزوم بررسی صلاحیت آنان

مسئله دیگر که به بروز بحران در بازار پول منجر شد، مسأله آشنان نبودن بسیاری از مدیران این مؤسسات با مسائل مالی و بانکی و تخلفات برخی از آنها که موجبات بحران سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۳ در کشور را فراهم آورد. میزان ارتباط تحصیلات مدیران تعاونی‌های اعتبار صنفی با فعالیت اعتباری چندان مطلوب نیست، به نحوی که تحصیلات ۶۵ درصد مدیران تعاونی‌ها با فعالیت اعتباری غیرمرتبط و تنها ۳۵ درصد مرتبط است. نمودار زیر میزان تحصیلات مدیران این مؤسسات را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. میزان تحصیلات مدیران تعاونی‌های اعتبار



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در صورتی که مؤسسات اعتباری تحت نظارت مقام ناظر قرار گیرند، در هنگام دریافت مجوز فعالیت صلاحیت علمی و مدیریتی مدیران این مؤسسات مورد بررسی قرار خواهد گرفت و از این حیث، حداقل ملاحظات به لحاظ تحصیلات و تجربه مرتبط با حوزه فعالیت پولی بسته به گستره فعالیت مؤسسه و ضریب اهمیت آن تعیین و مدنظر قرار می‌گیرد. بنابراین، افرادی که واجد شرایط مدیریت منابع

سپرده‌گذاران نیستند و صلاحیت لازم را در خصوص فعالیت اعتباری ندارند، نمی‌توانند منابع سپرده‌گذاران را به مخاطره اندازند.

۳-۳. ضمانت اجرایی مقام ناظر و عزم جدی بانک مرکزی در برخورد با مؤسسات متخلف

اما چالش جدی دیگری که به بحران در سال‌های مورد اشاره منجر شد، نبود قانون مستقل ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی بود که عملاً ضمانت اجرایی لازم را در اختیار مقام ناظر یا همان بانک مرکزی قرار دهد. این مسأله باعث شد مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ قانونی به تصویب برساند. در ماده ۱ این قانون تصریح شده 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. عملیات بانکی در این قانون به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت 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 اطلاق می‌شود."

این قانون ضمانت اجرایی لازم را در اختیار بانک مرکزی قرار داده است تا بتواند به صورتی مقتدرانه با مؤسسات غیرمجاز پولی برخورد نماید. این مسأله در ماده ۲ این قانون ذکر شده است:

"در صورت رایۀ گزارش و احراز تخلف توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، این بانک می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسات متخلف اقدام نماید. در این موارد، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، مکلف به جلوگیری از ادامه فعالیت متخلفین و همکاری لازم با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد."

۴. بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار

بر اساس دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر تعاونی‌های اعتبار مصوب ۱۳۸۶/۶/۳ شورای پول و اعتبار، شرکت تعاونی اعتبار شرکتی است که با رعایت قانون بخش تعاونی تشکیل می‌شود و مطابق با قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی به ارائه خدمات اعتباری صرفاً برای اعضای شرکت مبادرت می‌ورزند. از این رو تعاونی‌های اعتبار در ایران بر اساس این تعریف همان اتحادیه‌های اعتباری هستند، البته، با محدودیت‌هایی در عضوگیری مواجه‌اند. آنچه در تعریف اشتراک معین از نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران قابل قبول است، صرفاً اشتراک معین صنفی یا شغلی است و موارد دیگر مانند محل سکونت که در کشورهای توسعه‌یافته مبنای تشکیل تعاونی اعتبار می‌شود، از نظر مقام ناظر در ایران مورد پذیرش نیست.

۴-۱. تعاونی‌های اعتبار صنفی در ایران

همان‌طور که ذکر شد، تنها تعاونی اعتبار مورد پذیرش در چارچوب مقررات جاری کشور، تعاونی اعتبار صنفی است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۸ ضمن برگزاری یک همایش ملی اقدام به اعطای مجوز فعالیت به بیش از ۸۰۰ تعاونی اعتبار صنفی در سراسر کشور نمود که تا پایان فروردین ماه ۱۳۸۹ به تعداد ۸۸۴ مؤسسه رسیده است. اطلاعات جمع‌آوری شده از ۸۸۹ تعاونی اعتبار صنفی نشان می‌دهد که میزان منابع این مؤسسات افزون بر ۵,۷۷۱,۲۱۷ میلیون ریال است که این میزان منابع از ۴۷۷,۲۷۹ نفر عضو جمع‌آوری شده است. بنابراین، میانگین منابع این مؤسسات برابر ۶,۴۹۱ میلیون ریال به ازای هر تعاونی است. بر این اساس، ضریب نفوذ این مؤسسات به جمعیت کشور حدود نیم درصد بوده که در مقایسه با ضریب نفوذ ۴۷ درصدی کشور کانادا بسیار ناچیز به نظر می‌رسد. جمع تسهیلات اعطایی این تعاونی‌ها بیش از ۳,۳۲۸,۷۳۳ میلیون ریال است، بنابراین، سرانه تسهیلات دریافتی اعضای این تعاونی‌ها برابر ۶,۹۷۴ هزار ریال خواهد بود. اگر به‌طور متوسط نصف اعضای تعاونی‌های اعتبار از تسهیلات مؤسسه ذی‌ربط استفاده نموده باشند، این عدد تقریباً ۱۴ میلیون ریال خواهد بود که این رقم ناچیز، نشان‌دهنده نبود وابستگی اعضا به این تسهیلات و به بیان دیگر، بی‌اثر بودن یا کم‌اثر بودن خدمات این تعاونی‌ها در زندگی اعضای خود است.

با توجه به بازرسی‌های به‌عمل آمده توسط اداره نظارت بر مؤسسات پولی غیربانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، از ۸۸۹ مؤسسه مورد بررسی ۲۱۷ مؤسسه غیرفعال بوده‌اند. از این بررسی‌ها اطلاعات بسیار جالب توجه زیر نیز به‌دست آمده است:

از ۶۷۲ مؤسسه فعال، ۱۱۰ مؤسسه کمتر از ۵۰ نفر عضو و ۱۹۷ مؤسسه کمتر از ۲۰۰ میلیون ریال سرمایه دارند. ۶۴ مؤسسه در این دو مسأله مشترکند. بدین ترتیب، ۲۴۳ تعاونی یعنی نزدیک به ۳۶ درصد تعاونی‌های فعال حداقل شرایط موجود در مقررات جاری که سرمایه ۲۰۰ میلیون ریالی و تعداد اعضای ۵۰ نفری را به‌عنوان کف تشکیل تعاونی اعتبار مورد تأکید قرار می‌دهد، ندارند.

از کل تعاونی‌های اعتبار فعال ۶۲۴ مؤسسه یعنی ۹۲ درصد این تعاونی‌ها، تسهیلات غیرقرض‌الحسنه صفر دارند؛ یعنی تنها به اعطای وام قرض‌الحسنه به اعضا مبادرت می‌ورزند و کمتر از ۸ درصد آنها یعنی تعداد ۴۸ تعاونی از عقود دیگر برای اعطای تسهیلات استفاده می‌کنند. ۴۰۰ مؤسسه جمع منابع سپرده‌ای برابر صفر دارند. این بدین مفهوم است که تمام منابع این مؤسسات از محل حق عضویت‌های ماهانه که به حساب سرمایه واریز می‌شود، تأمین می‌شود و هیچگونه وجهی با عنوان حساب پس‌انداز و یا سپرده از اعضای خود دریافت نمی‌کنند. ۳۸۳ مؤسسه در این دو شاخص مشترکند، بنابراین، ۴۰۰ تعاونی اعتبار فعال یعنی نزدیک به ۶۰ درصد تعاونی‌های اعتبار به‌صورت یک "صندوق" تأمین مالی قرض‌الحسنه تعاون^۱ فعالیت می‌کنند. بدین ترتیب که ماهانه مبلغی را از حقوق اعضای خود کسر و در حساب سرمایه ثبت می‌نمایند. بدین ترتیب، ۱۰۰ درصد منابع آنها از حساب سرمایه تأمین می‌شود و هیچگونه حساب سپرده‌ای که تعهد پرداخت در سررسید را داشته باشند، در این تعاونی‌ها وجود ندارد. بر این اساس، به نظر می‌رسد در این شرایط نمی‌توان آنها را واسطه‌گر وجوه نامید؛ چرا که یکی از پارامترهای مهم در تعریف واسطه‌گران وجوه، مدیریت سررسیدها و تعداد قابل توجه اعضاست که این مسأله در بیشتر تعاونی‌های اعتبار صنفی مشاهده نمی‌شود. از سوی دیگر، با توجه به اینکه منابع آنها از محل سرمایه تأمین می‌شود، به نوعی کفایت سرمایه ۱۰۰ درصدی دارند و با وجود کسر اقساط وام‌های پرداختی از حقوق اعضا ریسک اعتباری در این تعاونی‌ها نیز تقریباً صفر است. همچنین، با گستره

1. Fund

بسیار محدود فعالیت و وجود نرم‌افزارهای حسابداری قوی حقوق و مزایا در ادارات مرتبط با این تعاونی‌ها، ریسک عملیاتی چندانی برای آنان متصور نیست. در مورد ریسک نقدینگی نیز به علت نبود حساب‌های سپرده‌ای وضع به همین صورت است. بر این اساس، نظارت احتیاطی برای تعداد زیادی از این تعاونی‌ها در شرایط فعلی مفهومی ندارد و عملاً این تعاونی‌ها از ظرفیت‌های بسیار بالای تعاونی اعتبار استفاده نمی‌کنند.

تنها مدرک تحصیلی ۲۱۰ نفر از مدیران عامل (۳۱ درصد) مرتبط با فعالیت‌های مالی ارزیابی شده است. ۵۴۱ مؤسسه در سازمان مربوطه فعالیت می‌نمایند و بجز ۶ مورد در جای دیگری شعبه ندارند. برای تحلیل کلی تعاونی‌های اعتبار صنفی به‌عنوان یک پیکره می‌توان تمام تعاونی‌های اعتبار فعال را به دو گروه مؤسساتی که صرفاً تسهیلات قرض‌الحسنه ارائه می‌نمایند (۶۲۴ مؤسسه) و مؤسساتی که از عقود دیگر نیز استفاده می‌نمایند (۴۸ مؤسسه)، تقسیم نمود.

جدول ۵. وضعیت کلی تعاونی‌های اعتبار کشور

گروه دوم		گروه اول		تمام تعاونی‌های فعال	
درصد از کل	میزان	درصد از کل	میزان	میزان	
۷/۱۵	۴۸	۹۲/۸۵	۶۲۴	۶۷۲	تعداد مؤسسات
۹/۹۲	۷۰	۹۰/۰۸	۶۳۶	۷۰۶	تعداد شعب
۳۲/۱	۱۵۱,۱۶۲	۶۱/۱۵	۳۱۹,۸۲۸	۴۷۰,۹۹۰	تعداد اعضا
۳۸/۵۹	۲,۲۲۷	۵۸/۳۶	۳,۵۴۴	۵,۷۷۱	منابع (میلیارد ریال)
۳۰/۱۴	۱,۰۰۳	۶۹/۸۶	۲,۳۲۵	۳,۳۲۸	مصارف (میلیارد ریال)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

گروه اول: تعاونی‌های اعتباری که صرفاً تسهیلات صرفاً قرض‌الحسنه

گروه دوم: تعاونی‌های اعتباری که تسهیلاتی شامل قرض‌الحسنه و عقود می‌پردازند.

با اولین نگاه به ارقام فوق می‌توان دریافت که با وجود تعداد ۷/۱۵ درصدی و تعداد شعب ۹/۹۲ درصدی، مؤسسات گروه دوم که سایر تسهیلات را نیز در کنار تسهیلات قرض‌الحسنه ارائه می‌نمایند، بیش از ۳۰ درصد از تعداد اعضا و حجم کل منابع را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۶. اقلام اصلی تراز تلفیقی تعاونی‌های اعتبار

بدهی‌ها (ارقام به میلیارد ریال)					دارایی‌ها (ارقام به میلیارد ریال)					
گروه دوم		گروه اول		کل مؤسسات فعال	گروه دوم		گروه اول		کل مؤسسات فعال	
درصد از کل	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	مبلغ	
۳۷/۹۹	۵۸۲	۶۲/۰۱	۹۵۰	۱۵۳۲	۵۹/۳۴	۵۴	۴۰/۶۶	۳۷	۹۱	وجه نقد (صندوق)
۶۶/۶۷	۱۰	۳۳/۳۳	۵	۱۵	۵۱/۸۹	۳۱۵	۴۸/۱۱	۲۹۲	۶۰۷	وجه نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دیگر
۸۲/۰۲	۶۲۵	۱۷/۹۸	۱۳۷	۷۶۲	۳۲/۵۰	۱۳	۶۷/۵۰	۲۷	۴۰	اوراق مشارکت و اوراق گواهی سپرده
۷۵/۷۴	۱۵۳	۲۴/۲۶	۴۹	۲۰۲	۹۸/۹۸	۲۹۱	۱/۰۲	۳	۲۹۴	سهام و اوراق بهادار دیگر
۸۷/۷۶	۲۹۴	۱۲/۲۴	۴۱	۳۳۵	۸۶/۰۳	۴۶۸	۱۳/۹۷	۷۶	۵۴۴	دارایی‌های ثابت (غیر منقول)
۱۷/۸۱	۲۶	۸۲/۱۹	۱۲۰	۱۴۶	۱۶/۳۱	۴۵۳	۸۳/۶۹	۲۰۳۲۵	۲۰۷۷۸	تسهیلات (وام‌ها) قرض‌الحسنه
۱۶/۰۵	۳۳۷	۸۳/۹۵	۱۷۶۳	۲۱۰۰	۱۰۰/۰۰	۳۰۸	۰/۰۰	۰	۳۰۸	تسهیلات در قالب عقود مضاربه و مشارکت
۲۱/۰۵	۲۴	۷۸/۹۵	۹۰	۱۱۴	۱۰۰/۰۰	۱۴۴	۰/۰۰	۰	۱۴۴	تسهیلات جعله، فروش اقساطی، سلف و اجاره به شرط تملیک
۲۲/۶۰	۷۳	۷۷/۴۰	۲۵۰	۳۲۳	۱۰۰/۰۰	۹۶	۰/۰۰	۰	۹۶	تسهیلات دیگر (مانند خرید دین)
۷۶/۷۹	۶۰۲	۲۳/۲۱	۱۸۲	۷۸۴	۴۳/۱۴	۶۸۹	۵۶/۸۶	۹۰۸	۱،۵۹۷	دارایی‌های دیگر

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۴-۱. منابع و مصارف

در گروه اول جمع منابع ۳،۵۴۴ میلیارد ریال و جمع مصارف ۲،۳۲۵ میلیارد ریال است. بدین ترتیب، نسبت مصارف به منابع در این تعاونی اعتبار ۶۵/۶ درصد است. این نسبت عدم تخصیص مناسب منابع در این تعاونی‌هاست، که لازم است دلیل این امر بررسی و به‌منظور مدیریت بهینه منابع، آموزش لازم به این دسته از تعاونی‌ها ارائه شود (نسبت مطلوب: ۸۰ تا ۱۰۰ درصد، نسبت نامطلوب: ۶۰ تا ۸۰ درصد و نسبت هشدار: زیر ۶۰ درصد).

جمع منابع گروه دوم که در کنار تسهیلات قرض‌الحسنه، تسهیلات دیگر را نیز ارائه می‌نمایند ۲،۲۲۶ میلیارد ریال و جمع مصارف ۱،۰۰۲ میلیارد ریال است. بدین ترتیب، نسبت مصارف به منابع در این گروه ۴۵/۰۱ درصد بوده که نشان می‌دهد وضعیت مصارف این تعاونی‌ها به هیچ‌عنوان قابل قبول نبوده و در حد هشدار و بحرانی است و این گروه از تعاونی‌های اعتبار (به‌طور متوسط) از وظیفه اصلی خود به‌عنوان یک مؤسسه اعتباری که همانا تخصیص منابع در جهت اعطای تسهیلات بوده، فاصله گرفته‌اند و منابع خود را به موارد دیگری غیر از اعطای تسهیلات اختصاص داده است (نسبت مطلوب: ۸۰ تا ۱۰۰ درصد، نسبت نامطلوب: ۶۰ تا ۸۰ درصد و نسبت هشدار: زیر ۶۰ درصد).

۴-۱-۲. نسبت‌های مالی

برخی از نسبت‌های مالی دو گروه تعاونی اعتبار صنفی را در جدول زیر ارائه کرده‌ایم:

جدول ۷. نسبت‌های مالی در تعاونی‌های اعتبار

نسبت‌های مالی (درصد)			
گروه دوم	گروه اول	کل تعاونی‌ها	
۲۲/۵	۲۷/۴	۲۴/۶۸	نسبت نقدینگی
۶۵/۶۱	۳۷/۰۴	۴۸/۰۶	نسبت سپرده‌ها به منابع
۲۱/۹۶	۲/۲۵	۹/۸۴	نسبت اموال غیرمنقول به منابع
۱۳۸/۸۱	۴/۳۶	۲۵/۹	نسبت اموال غیرمنقول به سرمایه
۴۷/۱	۶۸/۲۲	۶۰/۱۵	نسبت تسهیلات به منابع
۱۳/۷۷	۱/۲۳	۶/۰۵	تسهیلات دریافتی به منابع
۱/۲۲	۳/۵۳	۲/۶۴	نسبت وجوه اداره‌شده به منابع
۲۰/۶	۶۱/۷۲	۴۵/۸۷	نسبت حقوق صاحبان سهام به منابع
۶/۶	۴/۲۹	۴/۵۱	نسبت اندوخته‌ها به حقوق صاحبان سهام
۱۶/۶۱	۱۱/۹۱	۱۲/۷۵	نسبت سود انباشته به حقوق صاحبان سهام

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در ادامه در مورد برخی از نسبت‌ها توضیحاتی ارائه می‌شود:

- نسبت نقدینگی و نسبت سپرده‌ها

- کل تعاونی‌ها: نسبت نقدینگی که حاصل تقسیم مجموع وجوه نقد، وجوه نزد بانک‌ها و مؤسسات دیگر اعتباری، اوراق مشارکت و اوراق گواهی سپرده به منابع سپرده‌ای است، برابر $۲۶/۶۸$ درصد و نسبت سپرده‌ها که نسبت مجموع حساب‌های سپرده‌ای به منابع بوده، برابر $۴۸/۰۶$ درصد است.
- گروه اول: نسبت نقدینگی این تعاونی که حاصل تقسیم مجموع وجوه نقد، وجوه نزد بانک‌ها و مؤسسات دیگر اعتباری، اوراق مشارکت و اوراق گواهی سپرده به منابع سپرده‌ای است، برابر $۲۷/۴$ درصد و نسبت سپرده‌ها که نسبت مجموع حساب‌های سپرده‌ای به منابع بوده، برابر $۳۷/۰۴$ درصد است.

– گروه دوم: نسبت نقدینگی این مؤسسات برابر ۲۲/۵۹ درصد و نسبت سپرده‌ها برابر ۶۵/۶۱ درصد است. این مطلب نشان می‌دهد با توجه به اینکه نسبت نقدینگی بیش از ۱۵ درصد است، تعاونی‌های اعتبار گروه اول، دوم و کل کشور به‌طور متوسط با ریسک نقدینگی مواجه نیستند، ولی تخصیص بهینه منابع در این مؤسسات صورت نپذیرفته و می‌بایست منابع خود را در قالب وام به اعضا اعطا نمایند.

• نسبت اموال غیرمنقول به منابع و سرمایه

– گروه اول: نسبت اموال غیرمنقول به منابع در این تعاونی ۲/۲۵ درصد بوده که برابر ۴/۳۶ درصد سرمایه است. به این دلیل که نسبت اموال غیرمنقول به سرمایه کمتر از ۱۰ درصد بوده و مؤسسه از حد مجاز تملک دارایی‌های غیرمنقول تجاوز ننموده است.

– گروه دوم: نسبت اموال غیرمنقول به منابع در این تعاونی ۲۱/۹۶ درصد بوده که برابر ۱۳۸/۸۱ درصد سرمایه است. به این دلیل که نسبت اموال غیرمنقول به سرمایه بیشتر از ۱۰ درصد بوده و مؤسسه از حد مجاز تملک دارایی‌های غیرمنقول تجاوز نموده و از محل منابع اقدام به خرید اموال غیرمنقول نموده است.

• تسهیلات اعطایی

ترکیب کلی تسهیلات تعاونی‌های اعتبار کشور به شرح زیر است:

جدول ۸. وضعیت تسهیلات اعطایی در تعاونی‌های اعتبار

درصد	مانده (میلیارد ریال)	نوع تسهیلات
۸۳/۵۲	۲۰۷۷۸	تسهیلات (وام‌ها) قرض‌الحسنه
۹/۲۶	۳۰۸	تسهیلات در قالب عقود مضاربه و مشارکت
۵/۰۶	۱۴۴	تسهیلات جعاله، فروش اقساطی، سلف و اجاره به شرط تملیک
۲/۸۹	۹۶	تسهیلات دیگر (مانند خرید دین)
	۳۰۳۲۶	کل

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در گروه اول، نسبت تسهیلات به منابع در این تعاونی ۶۸/۲۲ درصد است. این تعاونی‌های اعتبار تمام تسهیلات خود را در قالب وام قرض‌الحسنه اعطا می‌نمایند و همان‌طور که ذکر شد، این نوع مؤسسات را می‌توان به نوعی صندوق قرض‌الحسنه تعاون نامید.

در گروه دوم، نسبت تسهیلات به منابع در این تعاونی ۴۷/۱ درصد بوده که نشان از انحراف بیشتر این‌گونه تعاونی‌ها از عملکرد اصلی تعاونی‌های اعتبار است.

به نظر می‌رسد، اولاً تدوین مقررات تأسیس و فعالیت تعاونی‌های اعتبار صنفی بسیار احتیاطی مشاهده شده است. ثانیاً همین معیارها نیز در اعطای مجوز فعالیت به این تعاونی‌ها مد نظر قرار نگرفته که انحراف بیش از ۵۰ درصدی از مقررات دلیلی بر این مدعاست.

نکته دیگر اینکه تعاونی‌های اعتبار مجاز از ظرفیت‌هایی که در قانون برای آنها پیش‌بینی شده یا آگاهی ندارند و یا به دلایل متعدد و محدودیت‌هایی که در اصناف مختلف وجود دارد، از آنها استفاده نمی‌کنند؛ بنابراین، در حدی بسیار کوچک و بدون تأثیرگذاری قابل توجه بر سطح رفاه اعضا به‌عنوان یک صندوق تأمین مالی قرض‌الحسنه به اعطای وام قرض‌الحسنه جزئی از محل سرمایه خود به اعضا اقدام می‌کنند. بدین‌روی، لازم است در این ارتباط اقدامات توسعه‌ای هم در بُعد مقررات و هم در بُعد عملیاتی برای توسعه تأمین مالی خرد از طریق تعاونی‌های اعتباری مجاز انجام پذیرد؛ اما شاید علت اصلی توسعه‌نیافتگی تعاونی‌های اعتبار مجاز، محدودیتی است که در تعریف اشتراک معین وجود دارد. با بازنگری در این تعریف می‌توان از ظرفیت تعاونی‌های اعتبار برای توسعه نظام مالی کشور استفاده نمود. با این حال، بانک مرکزی گام نخست را برای گسترش تعاونی‌های اعتبار مجاز برداشته و با اعطای مجوز و نظارت بر آنها و در ادامه با اتخاذ سیاست‌های توسعه‌ای می‌تواند پتانسیل عظیم نهفته در این تعاونی‌ها را به فعلیت برساند که این مسأله خودبه‌خود به محدودیت بازار غیرمتشکل و ساماندهی آن منجر می‌شود.

۴-۲. تعاونی‌های اعتبار آزاد

در کنار تعاونی‌های اعتبار صنفی یا مجاز، گروهی از تعاونی‌های اعتبار به شکلی غیرقانونی گسترش یافته‌اند که موسوم به "تعاونی‌های اعتبار آزاد" هستند. بدین مفهوم که این تعاونی‌ها بدون هیچ محدودیتی و به‌صورت آزاد عضوگیری می‌کنند. البته شاید به‌کار بردن عبارت عضوگیری هم در مورد آنها

درست نباشد، چرا که عضو در تعاونی، سهامدار است، اما این تعاونی‌ها سهامداران محدودی دارند و مانند بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اقدام به جذب منابع از غیر اعضا به صورت سپرده‌گذاری می‌نمایند. این تعاونی‌ها از وزارت تعاون مجوز فعالیت خود را دریافت نموده‌اند، اما ماهیت فعالیت اعتباری این شرکت‌ها دریافت مجوز و نظارت مقام ناظر پولی را می‌طلبد. هرچند شاید توسعه غیرقانونی این تعاونی‌های اعتبار به علت سخت‌گیری‌های فراوان موجود در آیین‌نامه تعاونی‌های اعتبار است که تنها اشتراک معین صنفی را پذیرفته‌اند، اما نبود نظارت و آشفتگی بازار پول باعث توسعه بی حد و حصر این تعاونی‌ها شده است که جهش این مسأله از سال ۱۳۸۷ آغاز و در سال ۱۳۸۹ به اوج رسید. تعاونی‌های اعتبار آزاد در بیشتر موارد در استان‌های خراسان و مازندران تأسیس شده و در محدوده استان خود به ارائه خدمات اعتباری به عموم مردم می‌پرداختند؛ اما به نظر می‌رسد با مشاهده وضعیت کشور و نبود نظارت و یا نبود ضمانت اجرایی و استقلال برای مقام ناظر، جرأت و جسارت توسعه فرا استانی را پیدا کردند، بنابراین، این مؤسسات را می‌توان بزرگترین اخلال‌گران بازار پول در دو سال اخیر نامید. برای مثال با وجود اینکه در بسته سیاستی نظارتی بانک مرکزی نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت ۶ درصد اعلام شده است، این مؤسسات نرخ‌هایی تا حد ۱۸ درصد به صاحبان این حساب‌ها پرداخت می‌کردند که باعث شد بخشی از منابع بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز به سمت این مؤسسات سوق پیدا کند. به لحاظ توسعه فیزیکی نیز یکی از این تعاونی‌های اعتبار که در سال ۱۳۸۷ دارای ۵ شعبه بوده است، در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ تعداد شعب خود را به بیش از ۳۵۰ شعبه رسانده است. این نوع توسعه بی‌ضابطه و غیرقانونی تأثیرات فراوانی را بر متغیرهای پولی مانند حجم پول و نرخ تورم خواهد داشت و باعث اخلال در سیاست‌های پولی می‌شود.

بانک مرکزی برای برخورد با این مؤسسات مشکلات متعددی را در مقابل خود می‌دید که

مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

۱. شرایط سیاسی و امنیتی کشور در سال ۱۳۸۸ موجب شد که مسئولان از هر اقدامی که به ایجاد هرگونه حرکت اعتراضی اجتماعی منجر شود، پرهیز کنند. این فضا به نوعی از سوی این مؤسسات مورد سوء استفاده قرار گرفت و سیاست توسعه جهشی را در پیش گرفتند.

۲. نبود همکاری مناسب دستگاه‌های امنیتی نیز چالش مهم برخورد با این مؤسسات است که هشدارهای بانک مرکزی برای این مؤسسات بی‌اثر شده و به نوعی اقتدار مقام ناظر دچار خدشه شده است.
۳. وابستگی برخی از این مؤسسات به مراجع سیاسی و نظامی نیز مانع بزرگی برای برخورد با این شرکت‌های تعاونی غیرقانونی بود.
۴. نبود فرهنگ عمومی شناسایی و اعتبارسنجی مؤسسات اعتباری در میان مردم نیز یکی دیگر از مشکلات این حوزه بوده که به عامل مهمی برای گسترش فعالیت آنها تبدیل شده است. بانک مرکزی با مشاهده تمامی این چالش‌ها حسب وظیفه خطیر خود در اجرای سیاست‌های پولی و نظارت بر مؤسسات اعتباری تصمیم جدی برای مقابله با این مؤسسات گرفت که توانست موفقیت‌های چشمگیری در این حوزه به‌دست‌آورد که به‌نوعی می‌توان آن را بزرگترین موفقیت در مقابله با مؤسسات اعتباری غیرمجاز در تاریخ پولی کشور قلمداد نمود. در سال ۱۳۹۰ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ادغام تعاونی‌های اعتبار آزاد و تبدیل آنها به مؤسسات مالی و اعتباری در شرف تأسیس را در دستور کار خود قرار داد که تمامی آنها در ۱۴ مؤسسه اعتباری و تحت نظارت بانک مرکزی تبدیل‌شده و سرمایه تأسیس خود و نیز قسمتی از سپرده قانونی را نزد بانک مرکزی تودیع نمودند.

۵. نتیجه‌گیری

توسعه نظام تأمین مالی خرد و استفاده از الگوی تعاونی‌های اعتبار می‌تواند به کارایی نظام مالی کشور منجر شود و موجبات افزایش رفاه اقتصادی و عدالت اجتماعی را فراهم آورد. از سوی دیگر، ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، ضرورتی انکارناپذیر است، چه از ابعاد اقتصادی و پولی و چه از ابعاد اجتماعی و حتی امنیتی. بنابراین، به نظر می‌رسد، بر این اساس است که مسئولان نظام به‌ویژه بانک مرکزی به‌عنوان متولی سیاست‌های پولی کشور و مقام ناظر بر فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، عزم جدی برای برخورد با متخلفان این حوزه در پیش گرفته‌اند.

در کشور ما مقررات بسیار احتیاطی و محدودکننده می‌تواند توسعه‌نیافتگی مؤسسات دارای مجوز را فراهم آورد؛ مسأله‌ای که در مورد تعاونی‌های اعتبار صنفی مشاهده می‌کنیم که در حد یک صندوق

تأمین مالی قرض‌الحسنه بسیار کوچک درآمده و از پتانسیل‌های تعاونی‌های اعتبار که در کشورهای توسعه‌یافته استفاده می‌شود، محروم مانده‌اند. از سوی دیگر، توسعه مؤسسات پولی غیرمجاز و توسعه قارچ گونه آنها نیز معلول همین نکته است. بدین‌روی، به نظر می‌رسد مهم‌ترین عامل ساماندهی تعاونی‌های اعتبار و مؤسسات دیگر فعال در بازار غیرمتشکل، توسعه این تعاونی‌ها در قالب استانداردهای بین‌المللی به‌ویژه تجدید نظر در نحوه تعریف اشتراک معین عضوگیری در تعاونی‌های اعتبار است.

برخورد با مؤسسات متخلف در شرایط کنونی نیز می‌تواند گستره یک بحران عظیم اقتصادی اجتماعی را کاهش دهد. در این راستا، لازم است بانک مرکزی به‌عنوان متولی بخش پولی اقتصاد با همکاری نیروی انتظامی و دستگاه قضایی کشور به‌طور جدی با مؤسسات متخلف برخورد نماید. افزون بر این، لازم است بانک مرکزی هزینه‌های احتمالی اقتصادی تعطیلی برخی از این مؤسسات را برعهده گرفته و از طریق ایجاد خط اعتباری، بدهی این مؤسسات را پرداخت و دارایی‌های آنها را با هماهنگی مراجع قضایی تملک نماید. در بُعد تبلیغاتی نیز فرهنگ‌سازی عمومی در جهت نهادینه‌کردن این مسأله مهم که مردم در مؤسسات غیرمجاز سپرده‌گذاری نکنند، می‌بایست در دستور کار مسئولان قرار گیرد. به نظر می‌رسد گام مهم بعدی، ساماندهی بیش از سه هزار صندوق قرض‌الحسنه است که بانک مرکزی با تقویت بخش نظارت و ایجاد دفاتر نظارت استانی و همچنین ارتقای جایگاه اداره نظارت بر مؤسسات پولی غیربانکی که در راستای تحقق اهداف قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی تشکیل شده است، موضوع نظارت مؤثر بر فعالیت‌های بانکی را هدف‌گذاری نموده است.

منابع

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۷-۱۳۸۸). بسته های سیاستی نظارتی برای نظام بانکی. پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۹). گزارش وضعیت تعاونی‌های اعتبار صنفی. اداره نظارت بر مؤسسات پولی غیربانکی.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۹۰). گزارش وضعیت تعاونی‌های اعتبار آزاد. اداره نظارت بر مؤسسات پولی غیربانکی.
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۷). گزارش ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی. اداره نظارت بر مؤسسات پولی غیربانکی.
۵. برانسون، ویلیام اچ. (۱۳۸۲). تئوری و سیاست‌های اقتصاد کلان. ترجمه عباس شاکری. تهران، نشر نی.
۶. سدی یو، رنه. (۱۳۶۳). تاریخ سوسیالیسم‌ها. ترجمه عبد الرضا هوشنگ نهبانندی. چاپ اول، تهران، نشر نو.
۷. شهید ثانی، زین الدین بن علی. (۱۳۷۵). تحریر الروضه فی شرح المعه اللمعه الدمشقیه. قم، مؤسسه طه قم.
۸. طالب بیگی، فیروز. (۱۳۵۰). اندیشه تعاون و تجربیات تعاونی در کشورهای در حال توسعه و ایران. تهران، مؤسسه آموزش و تحقیقات تعاونی دانشگاه تهران.
۹. طالب، مهدی. (۱۳۷۹). اصول و اندیشه‌های تعاونی. تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۰. مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۹). قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی کشور.
۱۱. مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی.
۱۲. معاونت تحقیقات و آموزش وزارت تعاون. (۱۳۸۳). آشنایی مدیران با قانون و مقررات تعاون. تهران، وزارت تعاون.
۱۳. والکو لازلو. (۱۳۴۸). تعاون در دوران کنونی. ترجمه سازمان مرکزی تعاون. تهران، وزارت تعاون.

14. American Bankers Association.(1989). vol, p. 29
15. Bergengren, Roy, F. (1936). CUNA Emerges. Madison, WI: Credit Union National Association.
16. CIA, Fact book .(2011). CIA Website.
17. Credit Union Center of Canada .(2004). Credit Union/Caisse Populaire System Results, THIRD Quarter.
18. Croteau, John. T. (1956). The Federal Credit Union: Policy and Practice. New York: Harpers and Brothers.
19. Council OF Credit Unions.(1999). Research Monograph Series, U.S, August 12 .
20. Emmons, William, R. and Schmid, Frank, A..(1999) Credit Unions and the Common Bond, Federal Reserve Bank of ST. Louis, September/October.
21. Hannan, T. Michael .(1995). New York: Oxford University Press: 137-62.
22. Hyndman, Noel.(2002). Credit Unions in the UK:A Study of their Structure, Growth and Accountability, Certified Accountants Educational Trust, London.
23. Madison, Wis. (1998). Filene Research Institute & The Center for Credit Union Research.
24. Mike Schenk. (1997). Credit Union and Commercial Banks. American Business Review ,January.
25. Munenobu Ikegami .(2003). Credit Union and Redistribution of Returns. The University of Tokyo.
26. Smith, Donald J. (1984). A Theoretical Framework for the Analysis of Credit Union Decision Making. The Journal of Finance No 34.
27. Smith, Donald J., Cargill, and Thomas F. Meyer. Robert A. (1981).Credit Unions: An Economic Theory of a Credit Union. US, The Journal of Finance 36.
28. Srinivasan, Aruna, and King, B. Frank. (1998). Credit Union Issues. Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review Third Quarte.
29. World Council of Credit Union. (2011). Statistical Report. WOCCU website, <http://www.woccu.org>
30. World Council of Credit Unions. (2009). Development Best Practices in Credit Union Supervision. WOCCU Website

31. World Council of Credit Unions. (2010). Model Law for Credit Unions, WOCCU Website.