دغدغه‌های بی‌پایان بانک مرکزی
و
صندوق‌های قرض‌الحسنه

گفتگو با غلامحسین بزرگمنش درباره قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

؟ / جناب آقای بزرگمنش، به‌خاطر فرصتی که در اختیار نشریه بانک و اقتصاد قرار دادید، متشکریم. بحث امروز نشریه با شما یکی از مباحث روز بانکداری است که با اصطلاح بازار غیرمتشکل پول شناخته می‌شود. خوشحال می‌شویم اگر ابتدا پیرامون تعریف این بازار و اثر آن بر سیستم بانکی و جامعه صحبت بفرمایید.

□ قبل از ورود به این بحث، اجازه بدهید از بازار پول شروع کنیم، و برای این که از بازار پول شروع کنیم، باز اجازه بدهید کمی به عقب‌تر برگردیم و از تعریف دارایی شروع کنیم. اصولاً به هر مایملکی که ارزش مبادله داشته باشد، دارایی گفته می‌شود. دارایی‌ها یا مشهود و فیزیکی هستند که ارزش آنها به برخی از ویژگی‌های مادی آنها برمی‌گردد مثل میز، صندلی، ساختمان، یا دارایی نامشهود. یکی از انواع دارایی‌های نامشهود، دارایی‌های مالی است که ارزش شکلی ندارند، بلکه متضمن نفعی در آینده هستند و حق یا ادعایی هستند برای منفعت یا جریان درآمدی در آینده. حالا هر بازاری که اینگونه دارایی‌های مالی در آن معامله شود و نقل‌وانتقال پیدا کند، به آن بازار مالی گفته می‌شود.

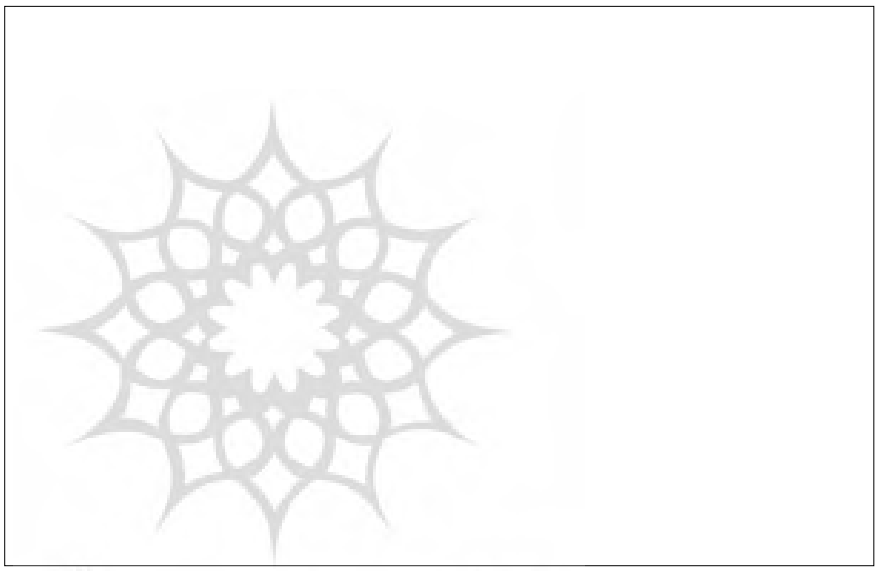
بازار مالی را با دیدگاه‌های متفاوت می‌توان طبقه‌بندی کرد، مثلاً ازنظر انتشار دارایی‌های مالی یا حق مالی که در آن صورت، به دو بازار اولیه و بازار ثانویه تقسیم می‌شوند؛ براساس سررسید دارایی یا حق مالی که می‌شود بازار پول، بازار سرمایه؛ براساس ماهیت دارایی مالی، بازار بدهی و بازار سرمایه. و آنچه موردنظر ماست، تقسیم‌بندی از نظر سررسید حق مالی یا سررسید دارایی مالی است، یعنی بازار پول و بازار سرمایه. در بازار پول، دارایی‌های مالی با سررسید کوتاه‌مدت و در بازار سرمایه، دارایی‌های مالی بلندمدت معامله می‌شوند.

متذکر می‌شوم که بازار سرمایه در کشور ما نسبت به بازار پول به چند دلیل قدرت و تاثیر کمتری دارد. یکی از دلایل این است که بازار سرمایه قدمت زیادی ندارد. بورس اوراق بهادار تهران گرچه در میانه دهه ۴۰ خورشیدی تاسیس شد، اما فعالیت اصلی آن پس از پایان جنگ تحمیلی و در دوره سازندگی آغاز شد. عمق این بازار، یعنی نسبت حجم معاملات انجام‌شده به تولید ناخالص داخلی هم کم است. فرهنگ سرمایه‌گذاری و پس‌انداز در دارایی‌های مالی کشور ما خیلی رونق ندارد. مردم بیشتر سرمایه‌گذاری در کالاهای بادوام را ترجیح می‌دهند. البته حساسیت این بازار به نوسانات محیطی و مسایل سیاسی و وجود ریسک بالا را نباید در این بی‌رغبتی نادیده انگاشت. اما تجربه بازار پول و بانک و بانکداری در کشور ما قدمت بیشتری دارد. اولین بانک در ایران ۱۲۰ سال قبل به‌نام "بانک جدید شرق" آغاز به‌کار کرد. سه سال

در حال حاضر، حدود ۱۰۰۰ صندوق قرض‌الحسنه زیر پوشش و نظارت سازمان اقتصاد اسلامی فعالیت می‌کنند.

② غلامحسین بزرگمنش: بانک مرکزی واقعاً قدرت اجرایی برای برخورد با اینگونه صندوق‌ها و موسسات را نداشته است.

بعد بانک شاهنشاهی ایران فعال شد و تا سال ۱۳۰۹ امتیاز چاپ اسکناس را نیز در اختیار داشت. بانک پهلوی قشون هم که مدتی بعد به بانک سپه تغییرنام داد، در ۱۳۰۴ تاسیس شد. سپس بانک ملی ایران در سال ۱۳۰۷ و اولین بانک خصوصی ایران به‌نام بانک بازرگانی هم در سال ۱۳۲۸ تاسیس شدند. تاسیس بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر سیاست‌های پولی در سال ۱۳۳۹ هم جزیی از سابقه و تجربه ما در بازار پول، بانک و بانکداری است و همه تجارب یادشده باعث شدند که بازار پول نسبت به بازار سرمایه در ایران قوی‌تر و پررونق‌تر باشد. در سال ۱۳۵۷ تعداد ۳۶ بانک دولتی بودند و بقیه توسط بخش خصوصی اداره می‌شدند.



② چرخ صندوق‌های قرض‌الحسنه در همین وضع هم می‌چرخد.

اینها تجارب ۱۲۰ ساله در کشور ما پیرامون فعالیت‌های بانکی و بانکداری می‌باشند. طبیعتاً در این فاصله طولانی، به‌جز نهادهایی که شکل گرفتند، یک‌سری قوانین، ضوابط و مقررات خاص هم در کنار آنها ایجاد شد. در سال ۱۳۳۴ اولین قانون بانکداری‌به‌نام لایحه قانونی بانکداری را داشتیم، در سال ۱۳۳۹ قانون بانکی و پولی و در سال ۱۳۵۱ قانون پولی و بانکی تصویب شد. هرکدام از این قوانین جایگزین قانون ماقبل خود شدند که هنوز هم آخرین آنها حاکم و جاری است. بعد از انقلاب نیز قانون عملیات بانکی بدون‌ربا در هشتم شهریور ۶۲ تصویب شد و از ابتدای سال ۶۳ اجرا شد. در سال ۱۳۷۹ قانون تاسیس بانک‌های غیردولتی را داشتیم. به‌جز همه اینها، در سال ۱۳۱۱ قانون تجارت نگاشته شد و در سال ۱۳۴۷ هم ۳۰۰ ماده اصلاحی بر قانون تجارت نوشته شد که در حال حاضر، بر بازار پول حاکم است.

در حال حاضر، مقام ناظر پولی کشور، یعنی بانک مرکزی هیچ آمار دقیقی درباره صندوق‌های قرض‌الحسنه ندارد.

؟ / با وجود اینهمه قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت بازار پول، پس چه لزومی داشت که اخیراً قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی به تصویب برسد؟

□ بله، با توجه به این تجربه‌ها به‌نظر می‌آید که نباید در این بازار از نظر نهادهای بانکی مشکلی وجود داشته باشد و درحد کفایت قوانین و مقررات از گذشته تا به امروز وجود داشته است و به‌نظر می‌آید که بازار متشکل پول نباید مشکل داشته باشد. اما در قانون جدید بحث بر سر بازار غیرمتشکل پولی و نظم‌بخشیدن به آن است.

؟ / این داستان بازار غیرمتشکل پولی از کجا و چگونه شکل گرفته است؟

□ لازم می‌دانم این بحث را ابتدا مطرح کنم که یک سنتی در جامعه ما وجود دارد که برگرفته از دین ما است و آن هم سنت قرض‌الحسنه است و قرآن کریم فرموده است: پرداخت قرض‌الحسنه معامله با خداست. درواقع، فرد خیّر و نیکوکار می‌خواهد به فرد یا افراد نیازمند به‌طور بلاعوض کمک کند یا فقط درصدد برگرداندن اصل مال است و نه چیزی بیش از آن. این امر از مدت‌ها پیش در میان کسبه، تجار و نیکوکارانی که نیّت خیر داشتند و از مکنت مالی برخوردار بودند، رواج داشته و آنها تحت‌تاثیر آموزه‌های دینی و اعتقادات مذهبی، صندوق‌هایی را به‌نام قرض‌الحسنه تشکیل داده بودند و کار هم می‌کردند. بعد از انقلاب علاوه بر صندوق‌های قبلی، صندوق‌های جدیدی هم ایجاد شدند. تعداد این صندوق‌ها قبلاً کم بود و فعالیت چشمگیری نسبت به کل بازار پول نداشتند. پایگاه و مرکز این صندوق‌ها اماکن مذهبی مثل مساجد بود، اما برخی از صندوق‌های جدیدالتاسیس پا را فراتر گذاشتند و در مناطق مختلف اظهاروجود کردند. البته در اینجا صندوق‌های خانوادگی و صندوق‌هایی که با اعضا و سرمایه محدود کارکنان یک اداره و مانند آن تشکیل می‌شوند، موردنظر نیست، چون محدودیت حجم عملیات آنها تاثیر چشمگیری بر بازار پول ندارد. اما به‌تدریج صندوق‌های موردبحث به جایی رسیدند که به بازیگرانی در عرصه بازار پول تبدیل شدند و چشم‌پوشی از تاثیر آنها غیرممکن می‌نمود و نمی‌شد آنها را نادیده گرفت.

تغییر فضای فرهنگی و اجتماعی کشور در سال‌های بعد از انقلاب و تاکید دولت بر مسایل ناشی از جنگ تحمیلی، موجب شدند که فرصتی برای افزایش و گسترش صندوق‌های قرض‌الحسنه فراهم شود و در این میان، افرادی هم با نیت‌هایی غیرخیرخواهانه وارد معرکه شدند و مشکلات و مصایبی را برای جامعه ایجاد کردند.

علاوه بر این، سازمان اقتصاد اسلامی در اوایل انقلاب با هدف تاسیس اولین بانک اسلامی تشکیل شد و سهام آن هم پذیره‌نویسی شد، اما این اقدام به علت ملی‌شدن بانک‌ها پیگیری نشد و ناتمام ماند. به‌مرور زمان، این سازمان نقش متولی صندوق‌های قرض‌الحسنه را برعهده گرفت و ناظر بر صندوق‌ها شد و در حال حاضر، حدود ۱۰۰۰ صندوق زیر پوشش و نظارت سازمان اقتصاد اسلامی فعالیت می‌کنند.

؟ / علت گسترش و افزایش صندوق‌های قرض‌الحسنه در سال‌های بعد از انقلاب چه بود؟

□ تصور می‌کنم که چندین علت را برای گسترش صندوق‌ها می‌توان نام برد که عبارتند از:

ـ بحث تغییر فضای فرهنگی و اجتماعی کشور در سال‌های بعد از انقلاب و توجه بیشتر به سنت‌های دینی، از جمله قرض‌الحسنه.

ـ مشکلات مالی که بعد از انقلاب به‌علت جنگ وجود داشت و تمرکز اصلی دولت هم بر حل مشکلات جنگ و مسایل آن و اولویت تخصیص منابع مالی به آن بخش بود. بنابراین، در بخش‌های دیگر، کمبود منابع و تنگناها و مشکلاتی برای مردم وجود داشت و بدین ترتیب، درواقع، تقاضا سبب شکل‌گیری صندوق‌های جدید شد. اما آن شرایط خاص باعث شدند که افرادی با نیتی غیر از اهداف خیرخواهانه هم در پوشش و به‌نام قرض‌الحسنه وارد معرکه شوند و مشکلات و مصایبی را برای کشور ایجاد کنند و درنتیجه، صندوق‌هایی ورشکست شدند،صندوق‌هایی کلاهبرداری‌های زیادی کردند و موسسان آنها فراری شدند و با انواع و اقسام ترفندهایی که به‌کار می‌بستند، مشکلات عدیده اقتصادی و اجتماعی را به‌وجود آوردند و گاهی اوقات شهری را به هم ریختند، مانند مورد اصفهان. به‌عبارت دیگر، حضور اینگونه صندوق‌ها صرفاً معضلات اقتصادی درپی نداشت، بلکه بحث‌های امنیتی و اجتماعی و حیثیتی را نیز به‌دنبال داشت.

؟ / نخستین اقدام قانونی برای کنترل این جریان چه بود؟

□ در سال ۱۳۶۳ هیات دولت مصوبه‌ای گذراند مبنی بر این که نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه در حیطه اختیار و مسوولیت بانک مرکزی و وزارت کشور قرار گیرد. از سال ۶۳ این مساله تا سال ۷۰ وجود داشت، اما در سال ۷۰ به‌یکباره مصوبه قبلی هیات‌وزیران با مصوبه جدیدی که بدعتی عجیب در بازار مالی بود، باطل شد. براساس مصوبه اخیر، مسوولیت صدور پروانه و اعطای مجوز فعالیت به صندوق‌های قرض‌الحسنه، به نیروی انتظامی داده شد. نهادی که در برقراری نظم و امنیت اجتماعی نقش دارد، چگونه با مسایل اقتصادی در ارتباط قرار می‌گیرد؟ به‌هرحال، این داستان ادامه داشت تا سال ۱۳۸۱ که هیات‌وزیران دوباره مسوولیت نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه و اعطای مجوز تاسیس و تایید صلاحیت تخصصی موسسان و مسوولان صندوق‌های قرض‌الحسنه را به بانک مرکزی برگرداند. بعد در سال ۱۳۸۳ ضمن تصویبنامه‌ای که به نیروی انتظامی، وزارت تعاون و وزارت کشور ابلاغ شد، بر این امر تاکید گردید.

؟ / آیا در این مورد آمارهای قابل‌اتکایی وجود دارد؟

□ مواردی که از سال ۶۳ تاکنون مطرح شدند، باعث شدند که امروز مقام ناظر پولی، یعنی بانک مرکزی که متولی بازار پول هم هست، وقتی می‌خواهد راجع به صندوق‌های قرض‌الحسنه آمار بدهد، هیچ آمار دقیقی را در اختیار ندارد. اداره نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه و صرافی‌های بانک مرکزی وقتی که می‌خواهد آماری را ارایه کند، به غیررسمی‌بودن این آمار اشاره می‌کند. به این ترتیب، براساس آمارهای غیررسمی، بین پنج تا شش‌هزار صندوق قرض‌الحسنه، ۱۵۰۰ شرکت تعاونی اعتبار و ۵۰۰ شرکت لیزینگ در کشور فعال هستند.

شفاف‌نبودن عملیات صندوق‌ها، مداخله صندوق‌ها در بازار پول و اثر این مداخله بر حجم نقدینگی و تورم را نمی‌توان نادیده گرفت.

باید اضافه کنم که اگرچه تاکید فعلی بر روی صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌علت تعداد زیاد و تنوع مشتریان آنها است که به قشر یاگروه خاصی در جامعه تعلق ندارند، ولی مساله بازار پول فقط صندوق‌ها نیستند، بلکه شرکت‌های لیزینگ و تعاونی‌های اعتبار هم جزیی از مسایل هستند. بنابراین، لازم است که به این وضعیت بازار پول سروسامان بدهیم، باید متولی بازار پول که بانک مرکزی است و نیز نهاد نظارتی قانونی، یعنی بانک مرکزی بداند که در بازاری که خودش متولی آن است، چه اتفاقی رخ می‌دهد؟ و چه فعل‌وانفعالاتی پیش می‌آید؟

همانطور که قبلاً هم اشاره کردم، صندوق‌هایی که با اعضای محدود فعالیت می‌کنند، از دایره این بحث خارج‌اند و بحث بر سر صندوق‌هایی است که فعالیت گسترده پولی و شعب متعدد دارند، حتی برخی از این صندوق‌ها ابزارهای پرداخت مشابه دسته‌چک را در اختیار مشتریان خود قرار می‌دهند و درنهایت در رشد و افزایش نقدینگی و تورم اثرگذار بوده‌اند و یا هستند، چون خلق پول می‌کنند.

؟ / بانک مرکزی چگونه باید بر فعالیت آنها نظارت کند؟

□ بانک مرکزی با استفاده از ابزارهایی چون تغییر نرخ سپرده قانونی، وضع قوانین و مقررات و ضوابط گوناگون مانند تعیین نسبت کفایت سرمایه، نسبت دارایی به بدهی و... علاوه بر نظارت و کنترل فعالیت بانک‌ها و دورنگهداشتن آنها از خطر ورشکستگی، سیاست‌های پولی موردنظر خودش را هم اعمال می‌کند، درحالی که صندوق‌های قرض‌الحسنه در شمول هیچیک از این ضوابط و مقررات قرار نمی‌گیرند و اصلاً بانک مرکزی به اطلاعات مالی آنها دسترسی ندارد.

یکی از علل نیاز به تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی را هم می‌توان همین عدم‌شفافیت این بازار دانست و تنش‌های گوناگونی که این صندوق‌ها در مقاطعی برای جامعه ایجاد کرده‌اند. شفاف‌نبودن عملیات صندوق‌ها، مداخله صندوق‌ها در بازار پول و اثر این مداخله بر حجم نقدینگی و تورم را نمی‌توان نادیده گرفت.

در کنار این موارد، باید درنظر داشته باشیم که همیشه گفته می‌شود که یکی از سرمایه‌های مهم بانک‌ها و موسسات مالی، اعتماد مردم است و اگر اعتماد مردم به اینگونه نهادها و موسسات ازبین برود، سیستم پولی و مالی کشور با مشکل روبرو خواهد شد. در تمامی مواردی که اینگونه صندوق‌ها و موسسات سبب بروز تنش اجتماعی و عدم‌امنیت اقتصادی در جامعه می‌شدند، مردم از بانک مرکزی سوال می‌کردند و تنها با یک پاسخ مواجه بودند و آن هم این بود که بانک مرکزی در هنگام فعالیت اینگونه موسسات، اخطار و هشدار لازم مبنی بر عدم‌صلاحیت و فقدان مجوز فعالیت اینگونه صندوق‌ها و موسسات را به مردم اعلام کرده است و کار دیگری از بانک مرکزی ساخته نبود. البته این نکته را فراموش نکنیم که بانک مرکزی واقعاً قدرت اجرایی برای برخورد با اینگونه صندوق‌ها و موسسات را نداشته است.

؟ / نقش این صندوق‌ها را در پولشویی چگونه ارزیابی می‌کنید؟

□ بحث دیگر همین پولشویی است. سیستم بانکی کشور از بیرون از مرزها و از طرف نهادهایی مثل بانک جهانی برای تدوین ضوابط و مقررات لازم برای مبارزه با پولشویی تحت‌فشار قرار می‌گیرد که باید به شکلی منطقی با آن مواجه شویم. بدیهی است که

صندوق‌های قرض‌الحسنه با توجه به این که زیرنظر بانک مرکزی نیستند، می‌توانند مورداستفاده پولشویان قرار بگیرند، یعنی اینها به‌طور بالقوه در معرض این خطر هستند.

درواقع، تمام عوامل محیطی، بانک مرکزی را برآن‌می‌دارند که بازار پول را به‌شدت و با جدیت تحت‌کنترل و نظم درآورد، چون کسی که مبادرت به پولشویی می‌کند، برای تطهیر پول‌های کثیف و غیرقانونی، از مجاری و کانال‌هایی که ضوابط و قوانین کمرنگ‌تری دارند، بهره‌برداری می‌کند و این صرفاً مختص سیستم پولی کشور ما نمی‌باشد. بنابراین، یک الزام دیگر برای به‌نظم‌درآوردن بازار پول، همین موضوع مبارزه با پولشویی است.

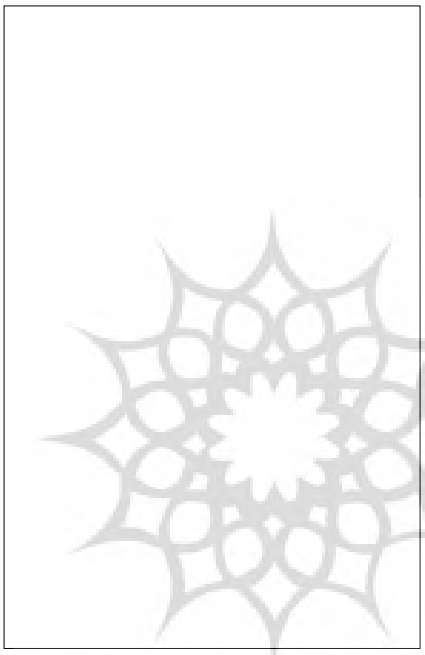
/ جناب بزرگمنش، لطفاً بفرمایید که تنظیم این قانون از چه زمانی آغاز شد و درحال حاضر، در چه مرحله‌ای است؟

□ پیش‌زمینه تدوین این قانون را می‌توان در ماده ۹۲ قانون برنامه سوم توسعه جستجو کرد. در ماده ۹۲ این قانون آمده است که بانک مرکزی موظف است برای افزایش شرایط رقابتی بانک‌ها و گسترش بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز داخلی، زمینه فعالیت مجاز انواع موسسات، سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیربانکی (غیردولتی) را فراهم آورد و نظارت لازم بر آنها را اعمال نماید و از فعالیت موسسات غیرمجاز جلوگیری به‌عمل‌آورد.

بعد قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در ۱۳۸۳/۱۰/۳۰ پس از تایید شورای نگهبان، می‌باید اجرا می‌شد. ماده ۴ این قانون گفته است که آیین‌نامه اجرایی این قانون بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی با هماهنگی بانک مرکزی ظرف دو ماه باید به تصویب هیات‌وزیران برسد. اگر تاریخ تصویب قانون توسط مجلس را ملاک قرار دهیم، در ۱۳۸۳/۱۲/۲۲ قاعدتاً این آیین‌نامه اجرایی باید به تصویب هیات‌وزیران می‌رسید، درحالی که در ۱۳۸۴/۵/۱۰ توسط بانک مرکزی تهیه و برای هیات‌دولت ارسال شد. هیات دولت هم آیین‌نامه

حتی برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه، ابزارهای پرداخت مشابه دسته‌چک را دراختیار مشتریان خود قرار می‌دهند!

مزبور را به حوزه معاونت اول ریاست‌جمهوری ارجاع داد و طی چند جلسه بررسی و اصلاحاتی بر روی آن انجام شد. بعد طی سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ کمیته ویژه‌ای متشکل از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و صندوق‌های قرض‌الحسنه بررسی آیین‌نامه را پیگیری کردند و درنهایت با لحاظ‌کردن نظریات هیات دولت و افزودن مواردی، آن آیین‌نامه بالاخره در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۰ هیات‌وزیران تصویب شد، یعنی حدود دو سال پس از زمان مقرر!



② پرداخت قرض‌الحسنه معامله با خداست.

/ مقررات جدید درباره صندوق‌های قرض‌الحسنه چگونه است؟

□ در تبصره یک ذیل ماده یک آمده است: بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تاسیس شده‌اند، براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد. متن این تبصره یک مقدار در ابهام است و اینگونه برداشت می‌شود که صندوقی که براساس قوانین خاص در زمان خودش (مثلاً با مجوز نیروی انتظامی) تاسیس شده، با همان وضعیت به فعالیت خودش ادامه می‌دهد، این درحالی است که تبصره ۲ ذیل همان ماده اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگری را که بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی به عملیات بانکی مبادرت می‌ورزند، موظف کرده است که برای اخذ مجوز به بانک مرکزی مراجعه نمایند. مقایسه این دو تبصره، تناقض یا ابهامی را ایجاد می‌کند که شاید علت آن تغییراتی باشد که در فرایند بررسی و تصویب قانون روی آن اعمال شده‌است، درحالی که از قانون انتظار می‌رود که صراحت داشته باشد و هرکسی نتواند آن را تفسیربه‌رأی کند.

ماده ۳ این قانون نیز حاوی مطلبی قابل‌توجه است. در ماده مزبور آمده است که به منظور امکان نظارت کامل بانک مرکزی بر بازار متشکل و غیرمتشکل پولی و تفکیک بازار پول و سرمایه، ریاست شورای بورس برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌باشد. این ماده بانک مرکزی را از بورس جدا کرده و به این ترتیب، بر تفکیک بازار پول و بازار سرمایه تاکید کرده است. به‌نظر می‌آید که در مرحله اول تدوین و تصویب این قانون، شاید به‌دلیل اعمال نظریات مختلف، در پیش‌نویس قانون تناقض‌هایی به‌وجود آمده است. به‌نظر من، در تصویب این قانون و آیین‌نامه هدف این بود که با این قانون دیگر فعالیتی در بازار پول خارج از نظارت بانک مرکزی وجود نداشته باشد که در این صورت، فعالان این بازار یا می‌توانند خود را با قوانین و ضوابط تطبیق دهند یا این که از بازار خارج شوند. باید اضافه کنم که ظاهراً این قانون می‌خواهد دو طرف داستان را راضی نگهدارد و گویا کوشش شده است‌که هیچکدام از طرفین رنجیده‌خاطر نشوند.

تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون، به‌جای دو ماه، دو سال طول کشید!

تبصره ۲ ماده ۲ آیین‌نامه هم از موارد گفتنی است که تمام بحث‌های ما را تحت‌الشعاع خود قرار می‌دهد. به موجب این تبصره، صندوق‌های قرض‌الحسنه که صرفاً مبادرت به دریافت و اعطای قرض‌الحسنه می‌نمایند، مشمول مقررات این آیین‌نامه نیستند و مشمول آیین‌نامه خاص خود می‌باشند و این، یعنی صندوق‌های قرض‌الحسنه از این آیین‌نامه کنار گذاشته شده‌اند!

/ یعنی صندوق‌ها جزو بازار غیرمتشکل پولی محسوب نمی‌شوند؟

□ چرا، صندوق‌ها هم جزو بازار غیرمتشکل پولی هستند، اما مشمول این آیین‌نامه نمی‌شوند. در این خصوص، وزیر امور اقتصادی و دارایی در حاشیه

"همایش شفافیت در گزارشگری مالی نظام بانکی کشور" در اواخر مردادماه سال جاری اعلام کرد: دولت به بانک مرکزی تاکید کرده است که برای نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، آیین‌نامه خاصی را متناسب با حضور فوق‌العاده آنها در سهم بازار غیرمتشکل پولی تهیه کند. این صحبت ایشان اشاره‌ای به همین تبصره موردبحث ما است. بنابراین، این قانون می‌تواند به صندوق‌ها تسری پیدا کند، ولی صندوق‌ها درشمول آیین‌نامه مربوط قرار نمی‌گیرند.

؟ / جناب بزرگمنش، مگر نه این که صندوق‌های قرض‌الحسنه جزیی از بازار غیرمتشکل پولی هستند، پس چرا و چطور این تبصره صندوق‌ها را کنار گذاشته است؟ و علت بی‌میلی صندوق‌ها نسبت به این مقررات چیست؟

□ صندوق‌های قرض‌الحسنه از یک نکته نگران هستند و تا حدودی هم می‌توان به آنها حق داد، آن نکته هم این است که اولاً، صندوق‌های قرض‌الحسنه، بوروکراسی و کاغذبازی و معطلی برای ارایه خدمت ندارند و رابطه آنها اداری نیست، درحالی که وقتی فردی برای درخواست تسهیلات به یک بانک مراجعه می‌کند، نه کارمند بانک او را می‌شناسد و نه او کارمند بانک را، بلکه شناسایی مشتری و متقاضی از طریق یک‌سری اسناد و مدارک و... انجام می‌شود. تشخیص نیاز مالی شخص حقیقی یا حقوقی در بانک هم با یک‌سری بررسی‌های اداری و کاغذی و اصطلاحاً بوروکراتیک انجام می‌شود، اما در صندوق‌های قرض‌الحسنه، فردی که برای دریافت قرض‌الحسنه مراجعه می‌کند، عموماً شناسایی‌اش از طریق یکی از اعضای هیات‌امنای صندوق است، یا از طریق فرد معتمد محل معرفی می‌شود. تشخیص نیازمندی و میزان نیاز وی نیز از طریق همان معرف صورت می‌گیرد. حتی گاهی همان فرد ضمانت بازپرداخت در خواست‌کننده را نیز می‌کند. بنابراین، چون صندوق‌ها فاقد بوروکراسی اداری جاری هستند و از بطن جامعه جوشیده‌اند، لذا خیلی سریع به متقاضی و در خواست‌کننده وام پاسخگو هستند. به همین علت، صندوق‌ها نگرانند که مبادا این روش کارشان گرفتار مشکلات خاص سیستم دولتی شود.

علاوه بر این نگرانی که گفته شد، در پی تدوین ضوابط تاسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و تصویب آن توسط شورای پول و اعتبار، نظریاتی و ایراداتی در مورد آن از سوی متولیان صندوق‌های قرض‌الحسنه مطرح شد که شاید بتوان برخی از آنها را به‌عنوان دغدغه‌های صندوق‌ها درخصوص پیامدهای احتمالی آتی اجرای قانون بازار غیرمتشکل پولی و آیین‌نامه‌های آن نیز برشمرد.

مورد اول، تعیین شرایط و ضوابط خاص مثل سطح تحصیلات یا سابقه و تجربه فعالیت بانکی و مالی برای موسسان صندوق‌های قرض‌الحسنه است. در حال حاضر، موسسان یک صندوق نیازی نمی‌بینند که برای این کار حتماً سطح خاصی از سواد یا سابقه کار بانکی داشته باشند. آنها معمولاً افرادی هستند که در حد خودشان امکانات مادی در اختیار دارند و مایلند که آن را با نیت خیر در اختیار نیازمندان قرار دهند. پایه این کار هم شناخت فردی و ارتباطات اجتماعی است. چرخ صندوق‌های قرض‌الحسنه هم بر همین پایه می‌چرخد و نه برپایه میزان سواد موسسان یا اداره‌کنندگان یا تجربه بانکی آنها.

یکی از نگرانی‌های بحق صندوق‌های قرض‌الحسنه این است که مبادا روش کارشان تحت‌تاثیر نظام اداری رایج قرار بگیرد و دچار بوروکراسی شوند.

مورد دیگر، تعیین سقف حداقل سرمایه برای تاسیس صندوق‌ها است. چنانچه قرار شود که برای تشکیل صندوق‌های جدید یا ادامه فعالیت صندوق‌های موجود، حداقل سرمایه‌ای تعیین شود، این‌کار هم می‌تواند مانعی برای تاسیس صندوق‌های جدید بشمار آید و هم عاملی برای توقف و انحلال برخی از صندوق‌های موجود، یعنی صندوق‌هایی که نتوانند سرمایه خودشان را به میزان لازم افزایش دهند، در معرض تعطیلی قرار می‌گیرند.

و بالاخره مورد سوم، برقراری و تعیین سقف برای وام‌های پرداختی صندوق است که با مقایسه وضعیت کنونی، می‌تواند یک عامل محدودکننده در فضای کار و فعالیت صندوق‌ها باشد.

؟ / شما به عنوان یک کارشناس، این نگرانی‌ها را بجا می‌دانید؟

□ رویهمرفته، به‌نظر نمی‌رسد که این نگرانی‌ها یا ایرادات قابل‌توجیه باشند. بالاخره باید قبول کرد که وجود یک شکل منطقی و انسجام خاص در این بخش از بازار پول ضروری است و باید یک ضوابط حداقلی بر صندوق‌ها حاکم باشد.

از طرف دیگر، بانک مرکزی هم به‌درستی خواهان دردست‌داشتن اهرم کنترل و نظارت بر بازار پول است، یعنی بازاری که بر نقدینگی و تورم تاثیرگذار است و این بانک به‌عنوان طراح و مجری سیاست‌های پولی، نمی‌تواند نسبت به آن حساسیت نداشته باشد. درنهایت مقام ناظر پولی و صندوق‌های قرض‌الحسنه، بایستی با درک مشترک از مسایل در یک نقطه به تفاهم برسند.

؟ / آقای بزرگمنش، اگر صندوق‌ها را کنار بگذاریم، قانون موجود ابزار لازم و کافی برای کنترل و نظارت بر دیگر نهادهای فعال در بازار غیرمتشکل پولی را فراهم می‌آورد؟

□ چون بحث نظارت بر بازار غیرمتشکل پولی، موضوع شرکت‌های لیزینگ و شرکت‌های تعاونی اعتبار را هم تحت‌پوشش قرار می‌دهد، لذا این قانون می‌تواند حداقل دوهزار واحد از شش یا هفت‌هزار بازیگر فعال در عرصه اقتصاد و پول را پوشش دهد.

؟ / اگر احیاناً واحدی در مقابل بانک مرکزی مقاومت کند، آیا ابزار لازم برای برخورد با واحد موردنظر وجود دارد؟

□ براساس ماده ۹ آیین‌نامه، مسوولیت نظارت بر فعالیت اشخاص موضوع این آیین‌نامه در حدود قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون‌ربا، برعهده بانک مرکزی است. پس بانک مرکزی مسوول نظارت بر اشخاص موضوع این آیین‌نامه است به‌جز صندوق‌های قرض‌الحسنه. در ادامه این ماده هم آمده است: اشخاص مذکور مکلفند همکاری لازم را با بازرسان آن بانک به‌عمل آورند و آمار و اطلاعات موردنیاز بانک مرکزی را به‌نحوی که آن بانک تعیین می‌کند، ارایه نمایند. همچنین ماده ۱۱ مقرر داشته است که مسوولیت حسن اجرای این آیین‌نامه، با بانک مرکزی است و نیروی انتظامی موظف است همکاری لازم را با بانک یادشده به‌عمل آورد. بنابراین، اگر موسسه‌ای، شرکتی یا بنگاهی همکاری نکند، بانک مرکزی می‌تواند براساس این آیین‌نامه و با کمک نیروی انتظامی، از ادامه فعالیتش جلوگیری به‌عمل‌آورد.

؟ / مجدداً از جناب‌عالی سپاسگزاری می‌کنیم و امیدواریم که این فعالیت‌ها به سرانجام نیکویی برسد. ■

گفتگو از اعظم هوشمند