درجست‌وجوی اعتبار از دست‌رفته

آسیب‌شناسی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه در گفت‌وگو با مجید حاجی‌نوروز

ساماندهی موسسه‌های مالی و اعتباری به یکی از دغدغه‌های بانک‌مرکزی تبدیل شده است. موسسه‌هایی که بعضا از برخی بانک‌های تجاری شعب بیشتری دارند. مجید حاجی‌نوروز رئیس اداره نظارت بر بانک‌های بانک‌مرکزی در سال‌های دور نگاهی تاریخی به شکل‌گیری این موسسه‌ها داشته است. به اعتقاد وی در مسیر تاریخی باید به نحوه پیدایش صندوق‌های قرض‌الحسنه بازگشت. او فعالیت این صندوق‌ها را به دو مقطع تقسیم می‌کند و اعتقاد دارد چالش قرض‌الحسنه‌ها و به‌دنبال آن موسسه‌های مالی و اعتباری از مقطع دوم شروع شد. زمانی که صندوق‌های در پوشش قرض‌الحسنه کار بانکی کردند. او با آسیب‌شناسی این مقطع از فعالیت تاکید دارد: رشد این صندوق‌ها ناشی از یک خلأ در نظام بانکی است و برای جلوگیری از آن باید به آن پاسخ داده شود.

یکی از نکات منحصربه‌فرد در اقتصاد ایران وجود موسسه‌های مالی و اعتباری بدون مجوز است برخی از آنها صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای بوده‌اند که حال تبدیل به موسسه‌های بزرگ شده‌اند زیرا این صندوق‌ها در ذات خود براساس یک اعتقاد دینی صورت گرفته‌اند اما نکته اصلی بحث بر سر کارکرد آن است کارکرد این صندوق‌ها را از آغاز تاکنون چگونه ارزیابی می‌کنید؟

صندوق‌های قرض‌الحسنه در اقتصاد ایران به دهه ۴۰ بازمی‌گردند و از آن زمان تاکنون فعالیت کرده‌اند اما اگر قرار باشد یک ارزیابی کلی از نحوه فعالیت‌های آنها صورت گیرد باید برای آن دو مقطع در نظر گرفت. صندوق‌های قرض‌الحسنه قبل از انقلاب و صندوق‌های قرض‌الحسنه پس از انقلاب.

به چه دلیل؟

چون شکل فعالیت در قبل و بعد از انقلاب تغییر کرد. به‌هرحال این نکته واضح است که شکل‌گیری صندوق‌های قرض‌الحسنه براساس فرامین دینی با نیت خیرخواهانه صورت می‌گیرد در اوایل کار صندوق‌های قرض‌الحسنه بر همین رویه ایجاد شد یعنی با حسن‌نیت و به منظور کمک به دیگران بود. معمولا بیشتر این صندوق‌ها در مساجد یا اماکن مذهبی تشکیل می‌شدند، یعنی محلی را برای این کار اختصاص می‌دادند و از افرادی که در این زمینه دارای صلاحیت بودند استفاده می‌کردند اما پس از انقلاب گرچه بخشی از این صندوق‌ها همین رویه را ادامه دادند اما صندوق‌هایی به‌وجود آمدند که گرچه در ظاهر با نیت خیرخواهانه و به شکل غیرانتفاعی اداره می‌شدند اما در عمل به شکل صندوق‌های انتفاعی درآمدند که از این سنت خداپسندانه به نفع خود بهره بردند.

چرا شکل صندوق‌ها در بعد از انقلاب تغییر کرد؟

دلیلش برمی‌گردد به یک خلأ در نظام پولی ایران. پس از انقلاب به دلیل ملی‌کردن و نیز ادغام بانک‌ها ما شاهد شکل‌گیری بانک‌های بزرگی بودیم که دیگر پاسخگوی نیازهای کوچک نبودند. درحالی‌که در تمام اقتصادها برای نیازهای کوچک مردم تدابیر اندیشیده می‌شود. برای نمونه در آلمان موسساتی به نام اشپارکاسه (موسسات توزیع اعتبارات) وجود دارد و تقریبا کارکردی مشابه صندوق‌های قرض‌الحسنه در ایران (البته نه در قالب آن) دارند. این موسسات به تقاضای کوچک مردم که می‌خواستند خانه، اتومبیل یا گاهی اوقات لوازم خانه بخرند پاسخ می‌دهند. درواقع در کشورهای دیگر دو نوع بانک یا فعالیت پولی وجود دارد بانک‌هایی که به نیازهای کلان و بزرگ پاسخ می‌دهند و بانک‌هایی که اعتبارات خرد پرداخت می‌کنند. به‌عنوان مثال در آلمان بانک‌هایی که شرکت‌هایی مثل مرسدس‌بنز یا زیمنس را تامین مالی می‌کنند متفاوت از بانک‌هایی هستند که به تقاضاهای خرد یا وام‌های خرد به مردم می‌دهند. ماهیت کار فرق می‌کند و تخصص‌ها هم متفاوت است. ما قبل از انقلاب بیش از ۳۰ بانک خصوصی و دولتی داشتیم که بعضی از آنها کارهای بزرگ انجام می‌دادند و در کارهای خرد شرکت نمی‌کردند اما بانک‌هایی هم بودند که در زمینه خرد فعال بودند برای نمونه بانک‌هایی مثل بانک صادرات، اصناف یا بانک بازرگانی ایران وجود داشتند که وام‌های خرد می‌دادند و شعب زیادی هم برای این کار داشتند. اما این بانک‌ها بعد از انقلاب جمع شدند به‌همین دلیل در بخش خرد اقتصاد یک خلأ به‌وجود آمد این خلأ در حال حاضر نیز با وجود تغییراتی که اتفاق افتاده حاکم است زیرا باز هم بخش پاسخگویی به تقاضاهای خرد در حقیقت آن‌طور که باید و شاید پیگیری نمی‌شود.

اما تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه پس از انقلاب بسیار رشد کرد و در واقع پاسخی به این نیاز تعبیر شد؟

یکی از نکات همین است، درحالی‌که در دوران انقلاب این حمایت و پاسخگویی به نیازهای خرد شدت گرفت. اما بازهم مشکلات زیادی در این بخش وجود دارد در ریشه‌یابی این مساله باید گفت حجم بزرگی از فعالیت‌های قرض‌الحسنه قبل از انقلاب از مسیر اصلی منحرف شد صندوق‌های قرض‌الحسنه مثل قارچ در کشور رشد کردند. براساس آیین‌نامه‌های قانون پولی و بانکی فعالیت این صندوق‌ها نباید در حجم اعتبارات سالانه تاثیری داشته باشد و این حجم را افزایش دهد اگر بر مبنای همین اصل عمل می‌شد مشکلی وجود نداشت و کار بسیار پسندیده‌ای هم به‌حساب می‌آمد، درواقع اگر فقط در حد یک موسسه یا یک شعبه این کارها را انجام دهد ایرادی نداشت. اما پس از انقلاب شکل این صندوق‌ها تغییر کرد صندوق‌ها بزرگ شدند و در قالب یک بانک عمل کردند. متاسفانه با واگذاری مجوز گرفتن برای تاسیس این صندوق‌ها در اختیار نیروهای انتظامی سازوکار نظارت تخصصی از بین رفت.

چرا این وظیفه در سال ۱۳۷۱ از بانک‌مرکزی سلب شد؟

در ابتدا آیین‌نامه‌ای مشخص کردند که بانک‌مرکزی به همراه وزارت کشور مسئول این صندوق‌ها هستند اما بعدا به علت این‌که برخی افراد دارای نفوذ که در قالب موسسه‌های قرض‌الحسنه فعالیت می‌کردند با تصمیم‌گیران مذاکره کردند تا از بانک‌مرکزی سلب نظارت شود. با توجه به عملکرد مثبت این صندوق‌ها در قبل از انقلاب مسئولان هم ترغیب شده بودند که این کار احتیاجی به تایید یا نظارت بانک‌مرکزی ندارد. بعد از آن یک‌سری موسسه‌ها تحت عنوان قرض‌الحسنه و بعدها تحت عنوان تعاونی اعتباری، راه‌اندازی شد که به‌جای فعالیت قرض‌الحسنه کار پولی و بانکی می‌کردند. خلاصه این‌که از عنوان قرض‌الحسنه و نیز اسم ائمه‌اطهار و مراجع مذهبی استفاده کردند موسساتی را راه‌اندازی کردند که کار پولی و بانکی انجام دهند. وقتی که من به اداره نظارت رفتم کار سازماندهی این صندوق‌ها آغاز شد بررسی‌ها نشان داد تعدادی از این صندوق‌ها شاکیان زیادی داشتند و در این صندوق‌ها سوءاستفاده‌های کلان مالی اتفاق افتاده است.

نحوه سوءاستفاده‌ها به چه شکل بود؟

به این صورت که سپرده‌ها را از مردم گرفته بودند اما بیشتر آن را به دوستان، اقوام و آشنایان خود وام داده بودند، حتی به یاد دارم همکاران ما گزارشی تهیه کرده بودند که یکی از این صندوق‌ها به پسر شیرخواره خودش در آن زمان ۸میلیون تومان وام داده بود البته برخی صندوق‌ها هم شاید قصد سوءاستفاده نداشتند اما چون کار بانکداری و اصول حرفه‌ای بانکداری را بلد نبودند با مشکل مواجه شدند.

مشکلات صندوق محمدرسول‌الله(ص) (جی اصفهان) هم در دوران شما بود؟

بله، صاحب این صندوق با سپرده‌های مردم ملک خریده بود و وقتی ما حساب‌های این صندوق را بررسی کردیم دیدیم دارایی‌های ملکی خوبی داشتند اما به‌قدری در این خصوص به بیراهه رفته بودند که نمی‌توانستند پاسخگوی سپرده‌گذاران خود باشند. طبق اصول بانکداری یک بانک حق دارد که حداکثر ۳۰درصد دارایی‌هایش را صرف خرید ملک کند و بیش از این بانک‌ها مجاز نیستند برای خودشان زمین یا ملک بخرند. اما صاحبان صندوق محمدرسول‌الله(ص) بخش زیادی از سپرده‌های مردم را صرف خرید ملک کرده بودند و چون به‌موقع این املاک را نفروخته بودند یا تبدیل به دارایی نقدی نکرده بودند چنین ماجرایی پیش آمد. وقتی مسئولان بانک‌مرکزی به اصفهان رفتند تا این موضوع را بررسی کنند. با یک صف بسیار طویل طلبکاران روبه‌رو شدند صفی که طول آن به چند کیلومتر می‌رسید.

یعنی این صندوق از پول مردم برای خودش ملک خریده بود؟

بله و چون نظارتی هم بر آنها نبود به هر صورت که دوست داشتند عمل کردند. این را هم بگویم که در آن سال‌ها صندوق محمدرسول‌الله(ص) تنها صندوق بدهکار نبود و پیش از آن در شیراز صندوق قرض‌الحسنه‌ای به نام رودبار سپیدان که مسئول آن یک آقای روحانی بودند یا صندوق دیگری به نام جوانان خیر مرند در مرند و قبل از هم یک صندوق به نام جواد در غرب تهران از جمله صندوق‌های مشکل‌داری بودند که شاکیان آنها به مراجع قضایی شکایت کرده بودند و آنها وظیفه رسیدگی به آنها را به بانک‌مرکزی دادند. تا جایی که به یاد دارم در آن سال ۱۲صندوق دیگر

هم در معرض خطر بودند.

بله اتفاقا در آن سال‌ها بحران قرض‌الحسنه‌ها معروف بود بانک‌مرکزی چه اقداماتی برای حل آن انجام داد؟

مجموعه‌ای از اقدامات صورت گرفت. برای مثال اولین کاری که ما کردیم براساس وجه نقدی که در صندوق وجود داشت طلب طلبکارانی را که زیر ۵۰۰هزارتومان طلب داشتند را پرداخت کردیم و بعد رفته‌رفته طلب بقیه راهم پرداخت کردیم. یکی از مشکلات ما این بود که چون صندوق‌ها براساس اصول بانکداری نبود و اصلا تحت نظارت بانک‌مرکزی قرار نداشت فاقد سپرده قانونی در این بانک بودند. سپرده قانونی که بانک‌ها به بانک‌مرکزی می‌دهند دو نقش دارد، نقش اول این است که وقتی یک بانک زمین بخورد سپرده آنها صفر نمی‌شود و می‌توانند از ۱۷درصدی که نزد بانک‌مرکزی هست استفاده کنند نقش دوم هم به کاهش تورم و سرعت گردش پول بازمی‌گردد. به هر ترتیب چون در این صندوق‌ها از این تدابیر خبری نبود در ابتدا برای مقابله با این صندوق‌ها بانک‌های خصوصی را دعوت کردیم تا با مشارکت آنها این مشکلات را برطرف کنیم که آنها می‌خواستند بدهی این صندوق‌ها از حساب بانک‌مرکزی پرداخت شود اما ما موافق نبودیم. چراکه اگر این کار از طرف بانک‌مرکزی یا حتی از سوی دولت انجام می‌شد تمام این موسسات برای صاف کردن بدهی‌هایشان به دولت نیازمند می‌شدند و حتی بعضی از این صندوق‌ها هم که وضع نسبتا خوبی داشتند ادعای ورشکستگی می‌کردند تا از کمک‌های مالی دولت بهره‌مند شوند. به همین دلیل این سیاست رد شد. من خاطرم هست زمانی که موسسه قوامین می‌خواست به وضعیت صندوق‌های قرض‌الحسنه سروسامان بدهد آقای دکتر شیبانی رئیس کل بانک‌مرکزی جلسه‌ای با حضور مسئولان قوامین برگزار کرد در آن جلسه پیشنهاداتی از جمله بازپرداخت بدهی این صندوق‌ها در کنار دریافت دارایی‌هایشان، تعویض دفترچه‌های حساب مردم با دفترچه‌های موسسه قوامین و مسائلی از این دست که سپرده‌گذاران را از نظر روانی به بازپرداخت وجوه‌شان امیدوار کنند تعیین شد در مقابل توافق شد پرونده قوامین برای صدور مجوز به جریان افتد. درنهایت موضوع بدهی صندوق‌ها با این مجموع اقدامات جمع شد.

همه این مشکلات درنهایت منجر به تدوین قانون بازار متشکل پولی شد؟

بله دقیقا، در این قانون همه این موارد دیده شد و گفته شد که این صندوق‌های قرض‌الحسنه اگر تحت عنوان بانک می‌خواهند کار کنند باید مشخصات و شرایط خاصی داشته باشند که در این قانون مشخص شده اما اگر می‌خواهند به عنوان صندوق مشغول به کار باشند باید حدود معینی را که در این قانون آمده رعایت کنند، یکی از نمونه‌های موفق قرض‌الحسنه‌ها صندوقی به نام قرض‌الحسنه سازمان تبلیغات اسلامی در قم است که منابع آن از وجوه شرعیه تامین می‌شود منابع این صندوق دوباره در میان مردم توزیع می‌شود یعنی این‌گونه نیست که منبع صندوق فقط سپرده‌های مردمی باشد این صندوق به اندازه‌ای رعایت می‌کند که حتی حقوق کارکنان این صندوق از سوی سازمان تبلیغات اسلامی پرداخت می‌شود در این صندوق کار بانکی انجام نمی‌شود یا صندوق دیگری، به نام رسالت که در کرمان است نیز به‌طور کامل در شکل قرض‌الحسنه فعالیت می‌کند این صندوق از طریق ارتباطی که با دیگر شرکت‌ها دارند وجوه آنها را که حجم قابل‌توجهی هم هست می‌گیرد و به کار می‌اندازد. یعنی نمونه واقعی یک صندوق قرض‌الحسنه.

به‌عبارتی عکس مسیر سوءاستفاده‌گران عمل می‌کنند که از پول شرکت‌ها و دیگر موسسات برای قرض‌الحسنه استفاده می‌کنند و نه این‌که پول مردم را بگیرند بروند سرمایه‌گذاری کنند؟

بله دقیقا، مردم را برای گرفتن وام به این صندوق‌ها معرفی می‌کنند و حتی بیشتر از ۲درصد هم از مردم سود نمی‌گیرند که اصل قرض‌الحسنه آن هم رعایت شده باشد.

قوانین بین‌المللی درخصوص این صندوق‌ها سازوکاری را مشخص کرده‌اند؟

در حقیقت در قوانین بین‌المللی چیزی به نام قرض‌الحسنه در دنیا وجود ندارد و اصولا اولین کشوری که در دنیا بر مبنای عقود اسلامی کار بانکداری اسلامی را شروع کرد ایران و بعد پاکستان و سودان بودند. البته قبل از ما مطالعه زیادی در این زمینه توسط پاکستانی‌ها انجام شده بود، اما هیچ کشوری این نوع بانکداری را اجرایی نکرده بود و تنها کشوری که بانکداری اسلامی را به مرحله اجرا گذاشت کشور ما بود. شما می‌دانید که صندوق بین‌المللی پول سالی ۲بار کشورها را مورد بازرسی قرار می‌دهد و وقتی که به ایران آمد و دید علاوه بر دیگر کشورها ایران هم از این روش بانکداری استفاده می‌کند، سازمان خدمات مالی اسلامی (IFSB) را تشکیل داد. (IFSB) یک کمیته بال برای تولیدات مالی اسلامی بود که ۵کشور از طرف صندوق مامور اداره آن شدند استانداردهای آن را تدوین کنند ایران، بحرین، مالزی، عربستان و بانک توسعه اسلامی(IDB) اعضای آن هستند و هرکدام شرایطی مثل عضو ناظر و عضو وابسته داشتند. این را هم بگویم این فقط ما بودیم که مضاربه و خیلی از عقود دیگر را ابداع کردیم، ازجمله قرض‌الحسنه، اما بانک‌های اسلامی دیگر هم قرض‌الحسنه دارند و حتی درخصوص تاسیس (IFSB) ایران جزو راه‌اندازان این مجموعه بود که من از طرف مرحوم دکتر نوربخش مسئول ایران در این سازمان شدم. در روابطی که من در این مجموعه داشتم متوجه شدم که عربستانی‌ها از روش وقف استفاده می‌کنند، یعنی یک نفر وجوهی را وقف می‌کند تا این وجوه به دیگران وام داده شود و بعد از استفاده، وقف را دوباره برمی‌گردانند، بنابراین در کشورهای اسلامی به نوعی این روش وجود دارد اما در دنیا این روش بانکداری معمول نیست. یک مورد بین‌المللی بانکی در بنگلادش است به نام گرامین بانک که بنیانگذار آن محمد یونس است این بانک با سود بسیار پایین به مردم نیازمند وام می‌دهد، البته رویه آن قرض‌الحسنه نیست، بنیانگذار آن برای این ابتکار برنده جایزه صلح نوبل نیز شده است.

کمیته‌ای که برای بانک‌های اسلامی بود برای نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه هم معیارهایی داشت؟

بسیاری از این صندوق‌ها که تخلف داشتند برای آن‌که حمایت جلب کنند به سفارش برخی مسئولان محلی اقدام به پرداخت تسهیلات می‌کرده‌اند درواقع این کار را بدون رعایت ضوابط و فقط با این هدف انجام می‌دادند که برای خود حمایت جلب کنند وقتی بانک‌مرکزی وارد می‌شد تا با تخلفات برخورد کند مسئولان با تعجب از عملکرد این صندوق‌ها ابراز رضایت می‌کردند

نه، این کمیته فقط استاندارد می‌گذارد و مشخص می‌کند که به چه صورت عقود باید به اجرا در بیایند. کما این‌که کمیته بال می‌گوید وقتی که شما اعتبار می‌دهید برای اتومبیل یا خرید منزل باید به چه صورت باشد.

برای کار صندوق‌های قرض‌الحسنه کمیته چه شرایطی گذاشته‌است؟

در کمیته فنی کمیته بانکداری اسلامی هنوز آیین‌نامه‌های قرض‌الحسنه تدوین نشده است و آیین‌نامه در حال تدوین است.

می‌توان گفت که قرض‌الحسنه عملیاتی است که باید به شکل بسیار خرد انجام شود و اگر گسترده شود امکان نظارت بر آن سخت می‌شود؟

بله، دقیقا به همین صورت است، صندوق‌های قرض‌الحسنه اولیه که در مساجد دایر می‌شدند تمام اهل محل را می‌شناختند و می‌توانست در همان ابتدای کار اعتبارسنجی بکنند و حتی شیوه بازپرداخت برای هر وام‌گیرنده را نیز تعیین کنند. در این صورت است که صندوق‌های قرض‌الحسنه یک کار مفید و خداپسندانه برای مردم و جامعه انجام می‌دهند اما اگر قرار باشد که به مردم بگویند شما باید چند ماه پول را در حساب‌تان نگه دارید تا بعد ما به شما وام بدهیم خلاف قانون و به لحاظ شرعی هم نادرست است. من یادم هست زمانی که فقهایی مثل آیت‌الله رضوانی بانکداری اسلامی و نیز روش کار صندوق‌ها را برای ما تدریس می‌کردند، می‌گفتند که اگر قرض‌الحسنه این باشد که وام‌دهنده انتظار سلام کردن از سوی وام‌گیرنده را داشته باشد این ربا است، یعنی این‌که در قرض‌الحسنه وام‌دهنده نباید هیچ انتظاری داشته باشد چه برسد به این‌که بگوید شما باید مبلغی را تا ۴ماه در این صندوق ودیعه بگذارید. البته در کنار صندوق‌ها نباید از تعاونی‌های اعتباری غافل شد. تعاونی اعتباری از نظر ما ۲دسته‌اند، بخشی که متعلق به کارکنان موسسه یا سازمان خاصی یا حتی اهالی یک محله هستند و بقیه به‌صورت اعتبار آزاد فعالیت می‌کنند. این تعاونی‌ها هم به‌دلیل آن‌که بعضا وارد کار پولی می‌شوند مشکل‌آفرین هستند مثلا تعاونی اعتبار خاص از تمام مردم سپرده می‌گیرد که خلاف است خدمات این تعاونی‌ها باید برای افراد تحت پوشش باشد. تخلف این تعاونی‌ها در دوره‌ای که با مجوز وزارت تعاون آغاز به‌کار کردند زیاد بود هرچند که بانک‌مرکزی از وزارت تعاون خواسته که به این تعاونی‌ها مجوز ندهند اما متاسفانه تعداد تعاونی‌هایی که مجوز گرفته‌اند مثل بانک عمل می‌کنند و برخی از آنها ورشکسته شده‌اند که معروف‌ترین آن شرکت تعاونی اعتباری راهیان بانگ صبا بود که در لوگویی که طراحی کرده بود، بانگ صبا را درشت می‌نوشت و همه فکر می‌کردند که بانک است. بر همین اساس تاکید می‌کنم شکل فعالیت قرض‌الحسنه باید در چارچوبی باشد که شرع و قانون عمل کرده و نکته مهم‌تر نظارت مستمر و دقیق بر این فعالیت‌هاست اگر مراجع متعددی مجوز صادر کنند و قرار باشد بدون نظارت فعالیتی صورت گیرد این مشکلات ادامه خواهد داشت. بسیاری از این صندوق‌ها که تخلف داشتند در دورانی که هنوز زمین نخورده بودند برای آن‌که حمایت جلب کنند به سفارش برخی مسئولان محلی اقدام به پرداخت تسهیلات می‌کرده‌اند درواقع این کار را بدون رعایت ضوابط و فقط با این هدف انجام می‌دادند که برای خود حمایت جلب کنند وقتی بانک‌مرکزی وارد می‌شد تا با تخلفات برخورد کند مسئولان با تعجب از عملکرد این صندوق‌ها ابراز رضایت می‌کردند چون نگاه به موضوع تخصصی نبود درحالی‌که چنین کاری تخصصی است و باید از سوی بانک‌مرکزی نظارت شود و تمام فرایند هم تحت کنترل باشد.