

بانک‌ها هم آماده ارایه خدمات هستند، لذا همین امر باعث کاستن فشار متقاضیان قرض‌الحسنه بانک‌ها شده و بار مالی زیادی را بر سیستم بانکی کشور وارد می‌آورد و گردش پول هم از سیستم بانکی خارج می‌شود و به سوی صندوق‌هایی سوق می‌یابد که از شمول مقررات مالیاتی و نظارت نهادهای قانونی خارج هستند.

بنابراین، ما هم موضوع صندوق‌های قرض‌الحسنه را به عنوان موضوع اصلی این شماره انتخاب کردیم و مجموعه‌ای را در این رابطه فراهم آوردیم:

۱) زمینه‌های پیدایی و روند تکوین صندوق‌های قرض‌الحسنه.

۲) آسیب شناسی صندوق‌های قرض‌الحسنه، با تأکید بر نقش عامل عدم نظارت.

۳) گزارشی درباره فقر مردم و مشکل دریافت قرض‌الحسنه.

امیدواریم که این مجموعه در حد خود مفید و قابل توجه باشد.

---

۱) روزنامه آسیا / شماره ۶۲ / شنبه ۲۵ اسفند ۱۳۸۰ / صفحه ۱۲.

۲) همان.

۳) روزنامه آسیا / شماره ۶۴ / دوشنبه ۲۷ اسفند ۱۳۸۰ / صفحه ۱۲.

۴) روزنامه آسیا / شماره ۷۱ / پنجشنبه ۲۲ فروردین ۱۳۸۱ / صفحه۲.

صندوق‌های قرض‌الحسنه

زمینه‌های پیدایی و روند تکوین

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

تهیه و تدوین: مرتضی والی نژاد

مقدمه

بازار مالی، بازاری است که در آن دارایی‌های مالی مبادله می‌شوند. عمده‌ترین نقشی که این بازار ایفا می‌کند، انتقال مطمئن و کم هزینه وجوه اضافی (مازاد نقدینگی) اشخاص به سرمایه‌گذاران است[۱].

بخش‌هایی از بازار مالی که در چارچوب مقررات و ضوابط نظارتی مقامات پولی (بانک مرکزی) فعالیت می‌کنند، بازار متشکل (بازار مالی رسمی) بشمار می‌آیند و بخش‌هایی از این بازار که خارج از ضوابط و مقررات تعیین شده توسط مقامات پولی فعالیت دارند، بازار مالی غیرمتشکل (بازار غیررسمی مالی) شناخته می‌شوند[۲].

بخش رسمی از آن جهت که تحت نظارت یک مرجع

○ یکی از عمده‌ترین عوامل پیدایی و گسترش بازار غیرمتشکل پول در ایران، همانا گرایش به تجارت به جای تکیه بر تولید است.



معتبر و قانونی قرار دارد، دارای خطرپذیری (ریسک) کمتری است، هر چند که ممکن است به دلیل نوع سازماندهی، ضوابط و مقررات پیچیده و محدودیت‌های مختلفی که بر آن اعمال می‌شود، از جاذبه و مزیت‌های آن کاسته شود[۳].

براساس درجه رشد بازارهای متشکل پول و سرمایه در کشورهای مختلف، همواره بازار موازی با بازار مالی شکل می‌گیرد. هر اندازه که بازارهای متشکل توسعه نیافته‌تر، ابتدایی‌تر، محدودتر و غیرکارآتر باشند، بازار موازی گسترده‌تر می‌شود، زیرا در چنین شرایطی مردم و فعالان اقتصادی برای تأمین نیازهای خودگونه‌های دیگری از مناسبات و نهادهای مالی را فراهم می‌آورند. ایجاد صندوق‌های قرض‌الحسنه پیش از پیروزی انقلاب و شکل‌گیری شرکت‌های مضاربه‌ای در سال‌های پس از انقلاب، دو نمونه متفاوت از نهادهای مالی غیررسمی هستند که اولی، بیشتر برای رفع نیازهای ضروری و دومی، برای پاسخگویی به نیازهای تجاری مورد تجربه قرار گرفته‌اند[۴].

بازارهای غیرمتشکل پول برحسب محدوده جغرافیایی فعالیت و زمینه‌های فرهنگی و آداب و رسوم آن محل، دارای ویژگی‌های متفاوت هستند[۵].

غیرمتشکل بودن یا غیررسمی بودن بخش‌هایی از بازار مالی را لزوماً نمی‌توان به معنای غیرقانونی بودن آنها بشمار آورد. در ایران از دیر باز نهادها و قشرهای گوناگونی بوده‌اند که در زمینه عرضه پاره‌ای از محصولات مالی فعالیت داشته‌اند. فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه و سلف‌خرها دو نمونه روشن آن است[۶].

گرایش به تجارت به جای تکیه بر تولید، یکی از عمده‌ترین عوامل پیدایی و گسترش بازار غیرمتشکل پول در ایران است. این گونه بازارها برآیند یک جریان بیمار در اقتصاد کشور (تجارت‌زدگی و مصرف‌زدگی) بشمار می‌روند[۷].

صندوق‌های قرض‌الحسنه

صندوق قرض‌الحسنه از مؤسسه‌های منحصر به فرد در نظام غیربانکی در تاریخ مالی جهان است که در ایران رایج شده و رشد چشمگیری داشته است. با آن که صندوق‌های قرض‌الحسنه نسبت به شبکه بانکی، کوچک هستند و به صورت پراکنده عمل می‌کنند، اما اهمیت آنها را در تأمین نیازهای مالی بخشی از افراد جامعه نمی‌توان نادیده گرفت[۸].

صندوق‌های قرض‌الحسنه در طبقه‌بندی نهادهای مالی رسمی جای ندارند، با وجود این، به نوعی از رسمیت برخوردارند. بسیاری از اینها ثبت شده‌اند و براساس یک قانونمندی فعالیت می‌کنند، اما اطلاق نام قرض‌الحسنه به برخی از این صندوق‌ها مشکل است[۹].

صندوق‌های قرض‌الحسنه از عناصر بازار غیرمتشکل پول و سرمایه هستند که از طریق تجهیز پس‌اندازهای کوچک و تخصیص آن به صورت وام بدون بهره و با کارمزد کم به افراد، به عنوان مؤسسه اعتباری و خیریه، عمل می‌کنند[۱۰].

○ صندوق‌های قرض‌الحسنه در طبقه‌بندی نهادهای مالی رسمی جای ندارند، با وجود این، از نوعی رسمیت برخوردارند.

از جلوه‌های زیبای تعاون که در مضامین قرآن کریم در کنار صدقات، خیرات و جهاد در راه خدا قرار گرفته، قرض‌الحسنه می‌باشد. قرض‌الحسنه از تعالیم الهی و فرامین پیشوایان دین سرچشمه گرفته است. در قرآن مجید در سوره‌های بقره (۲۴۵)، حدید (۱۸ و ۱۱)، تغابن (۱۷)، مزمل (۲۰) و مائده (۱۲)، قرض‌الحسنه تشویق و توصیه شده است و پیامبر گرامی اسلام و ائمه معصومین نیز نسبت به آن سفارش و تأکید فراوان فرموده‌اند. این سنت در طول سده‌های متمادی در میان ملت‌های مسلمان جهان، به عنوان نوعی عبادت، رایج و متداول بوده و با قصد قربت و به انگیزه دریافت پاداش و بهره معنوی انجام می‌شده است[۱۱].

این سنت پسندیده که در گذشته به صورت فردی و به شکل نوعی عقد بین قرض دهنده و قرض گیرنده انجام می‌پذیرفت، از هنگام تأسیس نخستین صندوق قرض‌الحسنه در کشور، در واپسین سال‌های دهه ۱۳۴۰، به ویژه پس از شکوفایی انقلاب اسلامی، دگرگون گردید و از صورت فردی خارج شد و در قالب صندوق قرض‌الحسنه تجلی و تبلور یافت[۱۲].

یکی از علت‌های پیدایی صندوق‌های قرض‌الحسنه، دغدغه‌های شرعی بوده است. تعارض فتوا و حکومت، باعث شد کسانی که نظام بانکداری را با شبهه نگاه می‌کنند، گریزگاه‌هایی را بیابند که یکی از آنها صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌باشد[۱۳].

صندوق‌های قرض‌الحسنه جزو مؤسسه‌های غیربانکی محسوب شده و تحت قانون تجارت فعالیت دارند. متقاضیان برای ثبت قانونی این گونه صندوق‌ها، باید به اداره ثبت شرکت‌ها مراجعه کنند. افزون بر این، صندوق‌ها باید از وزارت کشور هم مجوز تأسیس دریافت کنند. شایان توجه است که بانک مرکزی که براساس قانون پولی و بانکی کشور وظیفه نظارت بر مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی را به عهده دارد، تاکنون در تأسیس و یا نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه نقشی نداشته است، گرچه مطابق ضوابطی که در سال ۱۳۶۷ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید، مقرر شد که افزون بر طی مراحل قانونی ثبت، این صندوق‌ها از بانک مرکزی نیز مجوز دریافت کنند و اساسنامه تهیه شده از سوی شورای پول و اعتبار را بپذیرند، اما این ضوابط جنبه عملی نیافت[۱۴].

قانون تجارت ناظر بر تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه است، زیرا ماده ۵۸۴ آن مقرر داشته است: تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجارتی تأسیس شده و یا بشوند، از تاریخ ثبت در دفتر مخصوصی که وزارت عدلیه تعیین خواهد کرد، شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند. با وجود این، بسیاری از صندوق‌های قرض‌الحسنه بدون انجام مراحل قانونی شروع به فعالیت کرده‌اند[۱۵].

مطابق ماده ۳ قانون تجارت، صندوق‌های قرض‌الحسنه

می‌بایست پس از طی مراحل مقدماتی، در تهران به اداره ثبت شرکت‌ها و در شهرستان‌ها به اداره مرکزی ثبت مراجعه نموده و نسبت به ثبت صندوق، اقدامات لازم را به عمل آورند. صندوق‌های قرض‌الحسنه هم‌چنین لازم است از حوزه نیروی انتظامی محل فعالیت خود نیز اجازه‌نامه دریافت دارند و بدین جهت، فعالیت آنها با وزارت کشور نیز ارتباط می‌یابد[۱۶].

هر چند که قرض‌الحسنه از رفتارهای اقتصادی پیروان ادیان الهی و به ویژه مسلمانان در گذشته بوده است، اما شکل سازمانیافته این حرکت نخستین بار در اواخر دهه ۱۳۴۰ در یکی از مساجد شهر تهران و با سرمایه اولیه ۱۴۰۰۰۰ ریال بوجود آمد[۱۷].

نخستین صندوق قرض‌الحسنه در سال ۱۳۴۸، در یکی از مساجد جنوب شرقی تهران واقع در خیابان لرزاده تأسیس یافت و به نام "صندوق ذخیره جاوید" نامگذاری شد. این صندوق که انگیزه اصلی تأسیس آن کمک به محرومان و نیازمندان واقعی بود، در ابتدای فعالیت، وام بلاعوض به نیازمندان پرداخت می‌کرد. سپس در چارچوب یک نهاد مالی، به احیای سنت قرض‌الحسنه مبادرت ورزید. پس از آن، صندوق‌های قرض‌الحسنه دیگری تحت شرایط مشابه فعالیت خود را آغاز کردند. "صندوق اندوخته جاوید" در بازار تشکیل یافت و در سال ۱۳۵۲، سومین صندوق قرض‌الحسنه تهران به نام "صندوق امور خیریه" (بانک نزول) به منظور پرداخت حداکثر ۵۰۰۰۰۰ ریال (وام) قرض‌الحسنه به واجدان شرایط با سرمایه اولیه ۱۲۰۰۰۰۰ ریال که توسط ۱۲۰ نفر از افراد خیر تأمین شده بود، در تهران تأسیس شد. این صندوق به صورت یک مؤسسه تجاری (مالی) و بر اساس قانون تجارت به ثبت رسید. متعاقباً صندوق‌های قرض‌الحسنه دیگری نیز در سایر شهرهای کشور تشکیل یافتند. نمونه جالب توجه این صندوق‌ها، صندوق قرض‌الحسنه مرودشت (استان فارس) بود که با عنوان بانک اسلامی تأسیس شد. برخی از این صندوق‌ها جایگاهی برای فعالیت‌های سیاسی - مذهبی نیز بودند[۱۸].

پس از شکوفایی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب اسلامی در تاریخ ششم آذر ۱۳۵۸ با تصویب "لایحه قانونی راجع به اعطای سی میلیارد ریال وام بدون بهره به صندوق‌های قرض‌الحسنه جهت توسعه فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی" به بانک مرکزی اجازه داد که مبلغ ۳۰ میلیارد ریال به صندوق‌های قرض‌الحسنه وام بدون بهره بدهد تا این صندوق‌ها براساس شیوه‌نامه مصوب شورای انقلاب از طریق شعب خود مبلغ ۱۰ میلیارد ریال آن را به وام‌های کوچک کشاورزی و ۲۰ میلیارد دیگر را به وام‌های کوچک صنعتی و خدماتی تخصیص دهند[۱۹].

تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی از ۲۰۰ عدد تجاوز نمی‌کرد، اما از اواسط سال ۱۳۵۷ تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه گسترشی فزاینده یافت، به گونه‌ای که طی ده سال (۶۷-۱۳۵۷) تعداد این صندوق‌ها در سراسر کشور از مرز ۳۰۰۰ گذشت. افزایش تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه تا سال‌های ۶۴-۱۳۶۳ بسیار سریع بود و از آن پس، روندی آهسته به خود گرفت[۲۰].

تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور (۱۳۴۸-۱۳۶۵)

سال	۵۸-۴۸	۵۹	۶۲	۶۳	۶۴	۶۵
تعداد	۲۰۰	۸۰۰	۱۴۰۰	۱۶۵۰	۲۰۰۰	۲۲۵۰
رشدسالانه(درصد)		۳۰۰	۷۵	۱۸	۲۱	۱۳

توضیح: آمار نیروی انتظامی حکایت از آن دارد که در سال ۱۳۷۹ تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه به ۶۰۰۰ واحد رسیده است.

رشد و گسترش چشمگیر صندوق‌های قرض‌الحسنه، که در خلاء بانک‌های خصوصی در یک فضای تقریباً انحصاری فعالیت می‌کردند، با مشکل و انتقاد همراه بود و از ابتدای اوج‌گیری فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه، موضوع جایگاه قانونی و گستره فعالیت آنها در نظام اقتصادی کشور، مورد گفتگوهای گوناگون قرار گرفت[۲۱].

در سال ۱۳۶۲، گسترش سریع و بدون ضابطه صندوق‌های قرض‌الحسنه، وزارت کشور را بر آن داشت تا این صندوق‌ها را مکلف به دریافت پروانه ثبت و اجازه تأسیس بنماید. در پاییز همان سال، وزیر کشور وقت تصمیم به تعطیل کردن صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای گرفت که دارای مجوز نبودند. در آن زمان گفته می‌شد که این صندوق‌ها در خدمت اعضای فامیل و دوستان بنیانگذاران آنها هستند و تمایل به سودجویی در آنان مشاهده می‌شد. بدیهی است که این وضع نه تنها با هدف اساسی صندوق‌های قرض‌الحسنه در تناقض بود، بلکه از نظر قانونی نیز ممنوع بود. همچنین، گفته می‌شد که برخی از وام‌های داده شده، مشوق احتکار بوده است.

اما به رغم اعمال فشارهای عمومی، تشکیل صندوق‌های جدید متوقف نشد. هم‌چنین، براساس تصویب‌نامه هیأت وزیران در سال ۱۳۶۳، وزارت کشور و بانک مرکزی مأموریت یافتند تا بر عملیات جاری صندوق‌های قرض‌الحسنه نظارت نمایند.*

در آن هنگام، مجلس نظر واحد و منسجمی در خصوص فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه نداشت، به ویژه آنکه شدیدترین انتقادها، نه متوجه عملکرد صندوق‌ها، بلکه متوجه تطور تدریجی برخی از آنها و به ویژه نقش سازمان اقتصاد اسلامی در کنترل و جهت‌دهی به فعالیت آنها بود. نگرانی اصلی هم آن بود که اقتدار اقتصادی این صندوق‌ها ابزار دخالت در صحنه سیاسی را در اختیارشان قرار دهد. اوج ماجرا در سال ۱۳۶۶ و همزمان با محاکمه یکی از مسوولان صندوق‌های قرض‌الحسنه به اتهام دزدی و اختلاس بود. از آن پس، محاکماتی از همین دست برگزار شد. مسوول وقت اداره اطلاعات تهران بازگشایی صندوق‌های قرض‌الحسنه را تا اطلاع ثانوی ممنوع اعلام داشت و دادستان عمومی تهران در



○ اطلاق نام قرض‌الحسنه به برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه مشکل است.



دیدار با مسوولان سازمان اقتصاد اسلامی گفت: "در چند سال گذشته، افرادی در لوای نام صندوق قرض‌الحسنه قارچگونه و بدون رعایت ضوابط قانونی رشد کرده‌اند و پول‌های مردم را به شیوه‌های مزورانه دریافت کردند. اعطای وام‌های کلان به افراد خاص، اعطای وام‌های جدولی و یا پس نگرفتن وام‌های معوقه از جمله تخلفات این صندوق‌ها است". وزیر کشور نیز از سازمان اقتصاد اسلامی خواست تا از هر گونه دخالت در امور صندوق‌های قرض‌الحسنه پرهیز نماید و وزارت کشور طی اطلاعیه‌ای در شهریور ماه ۱۳۶۷ کانون‌های صندوق‌های قرض‌الحسنه را غیرقانونی اعلام کرد. همچنین، گسترش فعالیت صندوق‌ها، باعث شد که شورای پول و اعتبار در سال ۱۳۶۷ صندوق‌های قرض‌الحسنه را جزو مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی بشمار آورد. بدین سان، صندوق‌های قرض‌الحسنه موظف شدند که ضمن گذراندن مراحل قانونی ثبت، در چارچوب مقررات مصوب شورای پول و اعتبار به فعالیت بپردازند[۲۲].

اواخر دهه ۱۳۶۰، مصادف شد با گسترش فزاینده شرکت‌های مضاربه‌ای. فعالیت‌های مضاربه‌ای بخش زیادی از نقدینگی سرگردان جامعه را به سوی خود جذب کرد. تا اینکه سرانجام مجلس "لایحه مبارزه با اخلالگران اقتصادی" را به تصویب رساند. هر چند که منظور از لفظ "اخلالگر" به روشنی مشخص نبود، اما همگان می‌دانستند که این قانون برای مبارزه با تخلفات شرکت‌های مضاربه‌ای و صندوق‌های قرض‌الحسنه متخلف تدوین و تصویب شده است[۲۳].

در برابر انتقادها و فشارها، صندوق‌های قرض‌الحسنه و سازمان اقتصادی اسلامی، سعی در آرام نمودن جو کردند. سازمان اقتصاد اسلامی حدود دو سال و نیم (از ۱۳۶۶ تا ۱۳۶۹) انتشار نشریه قرض‌الحسنه را متوقف ساخت. مسوولان صندوق‌ها به خوبی این دوره را به خاطر می‌آورند، دوره‌ای که می‌بایست همبستگی با یکدیگر را به نمایش می‌گذاشتند و سعی می‌کردند تا به هر ترتیبی که شده، حساب‌هایشان را باز نگاه دارند تا بتوانند به تمام مراجعانی که به دلیل نگرانی از محاکمه‌ها، برای بستن حساب‌های خود رجوع می‌کردند، پاسخ مثبت بدهند. در تاریخ بیست و نهم دی ۱۳۶۹، به پشتیبانی سازمان اقتصاد اسلامی سمیناری برگزار شد که می‌توان آن را پایان این دوران به حساب آورد؛ البته بدون آنکه همه ناروشنی‌ها میان دولت و صندوق‌ها از میان رفته باشد. مدیر عامل سازمان اقتصاد اسلامی از اعضای این تشکل خواست که از اعطای وام‌های جدولی بپرهیزند، حال آنکه درخواست دولت آن بود که صندوق‌ها از دخالت در سیاست پرهیز کنند و شرایط تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار را رعایت نمایند، شرایطی که چندان باب میل صندوق‌ها نبود و سرانجام هم آن را رعایت نکردند[۲۴].

به هر حال، صندوق‌های قرض‌الحسنه تحت شرایط انحصاری بازار مالی و پولی و پاره‌ای پشتیبانی‌ها توانستند دهه ۱۳۶۰ را از سر بگذرانند. با آغاز دهه ۱۳۷۰ و شروع بکار دولت سازندگی، فشارهای عمومی بر صندوق‌ها کاهش یافت. این دهه، دهه آرامش و در عین حال آغاز افت مالی و ضعف صندوق‌های قرض‌الحسنه بود. سیاست‌های انبساطی مالی بانک‌ها، فعالیت چند مؤسسه مالی و اعتباری در بخش خصوصی، رونق بورس اوراق بهادار تهران و سودآوری سرمایه‌گذاری در بخش سفته بازی ارز و طلا موجب تغییر جهت سرمایه‌های سرگردان از صندوق‌های قرض‌الحسنه به سوی فعالیت‌های یاد شده گردید[۲۵].

○ بانک مرکزی که براساس قانون، وظیفه نظارت بر مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی را به عهده دارد، تاکنون در تاسیس و یا نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه نقشی نداشته است.

ویژگی‌های صندوق‌های قرض‌الحسنه

صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که پس از شکوفایی انقلاب اسلامی فعالیت خود را آغاز کردند، بیشتر مستقل از مساجد و در بازار و در دل منطقه‌های مختلف تشکیل یافته‌اند و در مواردی هم حضور آنها از مرزهای جغرافیایی کشور فراتر رفته است. افزون بر این، دانشگاه‌ها، صنایع بزرگ، نهادهایی که پس از انقلاب اسلامی تأسیس شدند و همچنین وزارتخانه‌ها و سایر مؤسسه‌ها اقدام به تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه نمودند. در ابتدا، تجار اعم از بزرگ و کوچک و مستقل از آنکه در بازار باشند و یا در جای دیگر، نقشی کلیدی را در تأسیس صندوق‌های قرض‌الحسنه ایفا کردند."

یکی از ویژگی‌های صندوق‌های قرض‌الحسنه، مدیریت جمعی آن‌ها است. همبستگی‌های موجود می‌تواند از جمع هیأت امنای صندوق فراتر رفته و اعضای چندین صندوق را در برگیرد. هیچ ممنوعیتی در عضو بودن در چند صندوق مختلف وجود ندارد. هر چند که کسبه و بازاریان نقش محوری در تشکیل صندوق‌های قرض‌الحسنه دارند، اما سایر اقشار اجتماعی نیز در این صندوق‌ها حضور دارند. صندوق‌های قرض‌الحسنه را می‌توان عمدتاً بازتابی از گرایش‌های صنفی که در جامعه ایران ریشه دارد، بشمار آورد. با وجود این، در مواردی نیز افراد کمابیش بی‌ارتباط از نظر شغلی در کنار هم قرار گرفته‌اند و صندوقی را تأسیس کرده‌اند[۲۶].

یکی از انواع صندوق‌های قرض‌الحسنه که در سال‌های اخیر تشکیل آنهارو به فزونی نهاده است، صندوق‌های قرض‌الحسنه خانوادگی است. حفظ قدرت مالی و استفاده بهینه از آن، تأمین منابع مالی و مشارکت‌های خانوادگی در زمینه‌های اقتصادی از جمله هدف‌های تشکیل این نوع از صندوق‌های قرض‌الحسنه است[۲۷].

صندوق‌های قرض‌الحسنه دارای تشکیلات متعددی می‌باشند که بی‌شباهت با سایر مؤسسه‌ها نیست. این صندوق‌ها دارای هیأت مؤسس، هیأت مدیره، مدیر عامل، بازرسان و تعدادی کارمند می‌باشند. تشکیلات داخلی صندوق‌های قرض‌الحسنه با یکدیگر تفاوت‌های بسیار دارد. صندوق‌ها برای برقراری ارتباط با یکدیگر دارای دو نوع تشکیلات متفاوت ولی مرتبط به هم، یعنی کانون‌های صندوق‌های قرض‌الحسنه استان‌ها و سازمان اقتصاد اسلامی ایران هستند. فعالیت اکثر صندوق‌های قرض‌الحسنه به وسیله

سازمان اقتصاد اسلامی هماهنگ شده و نظارت توسط این نهاد صورت می‌گیرد. به علاوه، در استان‌ها تشکیلاتی به نام کانون‌های صندوق‌های قرض‌الحسنه، هماهنگی فعالیت صندوق‌ها را به عهده دارند. اکثر کانون‌ها نیز با سازمان اقتصاد اسلامی رابطه نزدیکی دارند[۲۸].

سازمان اقتصاد اسلامی

سازمان اقتصاد اسلامی ایران با هدف ایجاد و عرضه نمونه‌ای از بانکداری اسلامی، به عنوان بانک اسلامی ایران پایه‌گذاری شد و در مرحله پذیره‌نویسی[۲۹] به علت ملی شدن بانک‌ها تغییر نام یافت و با هدف هماهنگ‌سازی و تشکل فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه و کمک به بازدهی بیشتر آنها، به صورت شرکت سهامی عام، فعالیتش را از بهمن ماه ۱۳۵۸ آغاز کرد[۳۰].

هدف سازمان اقتصاد اسلامی، طبق اساسنامه آن، تحقق بخشیدن به کلیه عملیات اقتصادی و مالی با حفظ موازین شرعی و مقررات کشور از طریق اعطای وام مصرفی بدون بهره، سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی در قالب معاملات اسلامی، افتتاح حساب جاری و قبول سپرده بدون بهره، انجام کلیه عملیات مجاز مالی و بازرگانی است. در اساسنامه این سازمان، کمک مالی بلاعوض به مؤسسات عام‌المنفعه، از قبیل صندوق‌های قرض‌الحسنه، از جمله وظایف هیأت مدیره ذکر شده است[۳۱].

نقش عمده سازمان اقتصاد اسلامی در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه، ارشاد و هماهنگ‌سازی آنهاست. بدین منظور، در اوایل سال ۱۳۵۹، سازمان با مشارکت اکثریت قریب به اتفاق صندوق‌های موجود در سراسر کشور سمیناری را در تهران تشکیل داد. در این سمینار، نمایندگان صندوق‌های شرکت کننده، مسایل مشترک و نیازها و امکانات خود را بررسی نموده و درباره چگونگی فعالیت و همکاری با هم تصمیماتی را اتخاذ کردند. براساس تصمیمات متخذه در این سمینار و قطعنامه صادره، صندوق‌های قرض‌الحسنه خود را مقید کردند که در عین حفظ استقلال قانونی و شخصیت حقوقی، تحت یک نظام و روش هماهنگ با سازمان اقتصاد اسلامی و سایر صندوق‌ها عمل کنند[۳۲].

مهمترین اقداماتی که سازمان اقتصاد اسلامی در راستای ایفای تعهدات خود نسبت به صندوق‌هایی که همکاری متقابل با سازمان را پذیرفته‌اند و خود نیز دارای شرایط و صلاحیت لازم برای اداره یک صندوق قرض‌الحسنه بوده و در محدوده آن عمل می‌کنند، بعمل آورده است، عبارتند از:

۱. تهیه فرم‌ها و دفاتر یکنواخت برای امور دفتری و حسابداری.

۲. تهیه لوازم اداری مورد نیاز از قبیل میز، صندلی، کمد بایگانی، گاوصندوق و ...

۳. پرداخت وام به صندوق‌های قرض‌الحسنه به منظور تقویت بنیه مالی و افزایش میزان توان اعطای وام آنها.

۴. پرداخت وام به صندوق‌هایی که درصدد تهیه محل مناسبی برای استقرار فعالیت خود هستند.

۵. تأمین کسری هزینه صندوق‌هایی که با درآمد حاصله از کارمزد یک درصد از کل مبلغ وام (بدون احتساب مدت) قادر به تأمین هزینه‌های ضروری خود نمی‌باشند.

۶. آموزش کارکنان صندوق‌ها برای رشد و کارآیی بیشتر در امور حسابداری و اداری.

۷. ایجاد واحد هماهنگی صندوق‌های قرض‌الحسنه با همکاری گروهی از مسوولان و مدیران با تجربه صندوق‌های قرض‌الحسنه. این واحد به گروه‌های مختلف تقسیم شده و هر گروه مسوولیت یک یا چند استان کشور را به عهده گرفته است. اعضای هر گروه به استان‌های مربوطه مسافرت کرده و ضمن بررسی کمبودها و نیازهای صندوق‌ها، نسبت به رفع آن اقدام می‌کنند. قسمت اساسی فعالیت واحد هماهنگی بر پشتیبانی گسترش فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه در روستاها، به منظور کمک به روستاییان و کشاورزان، استوار شده است.

۸. در پاره‌ای از مناطق، با کمک و همکاری سازمان اقتصادی اسلامی، ایستگاه‌ها و واحدهای خدمات کشاورزی در کنار صندوق‌های قرض‌الحسنه تأسیس شده و مورد بهره‌برداری قرار گرفته است[۳۳].

صندوق‌های قرض‌الحسنه تابع سازمان اقتصاد اسلامی باید یک حساب جاری نزد این سازمان افتتاح و "ذخایر احتیاطی" خود را در این حساب نگهداری کنند. هر چند که تاکنون قانون و یا دستور عمل خاصی در رابطه با تعیین ذخایر مربوطه به تصویب سازمان اقتصاد اسلامی نرسیده است، این سازمان از محل فعالیت‌های محدود بازرگانی، کسر هزینه تعدادی از صندوق‌های قرض‌الحسنه را که در محدوده موازین صحیح شرعی و قانونی عمل می‌کنند، پرداخته است[۳۴].

بسیاری معتقدند که به دلیل شرایط انحصاری و غیررقابتی موجود در عرصه پولی و بانکی کشور، سازمان اقتصاد اسلامی در عمل نبض بازار مالی خصوصی کشور را بیش از یک دهه در دست داشته است. شیوه فعالیت این سازمان بدین گونه بود که صندوق‌های پذیرنده قواعد سازمان می‌توانستند از وام‌های آن بهره‌مند شوند. براساس این ضوابط، صندوق‌ها باید بین ۱۰ تا ۱۵ درصد کل موجودی حساب‌های خود را به صورت سپرده نزد سازمان اقتصاد اسلامی نگهداری کنند و هم‌چنین، باید به میزان ۷۰ درصد از وجوه حساب‌های پس‌انداز و ۵۰ درصد از کل مبلغ حساب‌های جاری را به عنوان وام با کارمزد کم در اختیار متقاضیان قرار دهند. هم اکنون نیز این سازمان تنها مؤسسه مالی است که نظام حواله دارد و می‌تواند برخی از خدمات بانکی را در اختیار مشتریان خود قرار دهد[۳۵]. ■



○ بسیاری معتقدند که به دلیل شرایط انحصاری و غیررقابتی موجود در عرصه پولی و بانکی کشور، سازمان اقتصاد اسلامی بیش از یک دهه نبض بازار مالی خصوصی کشور را در دست داشته است.

پی‌نوشت‌ها

۱) فصلنامه بانک / سال چهارم / شماره ۱۵ / زمستان ۱۳۷۹ /



صفحه ۲۵.

۲) پیشین / صفحه ۲۵.

۳) پیشین / صفحه ۲۶.

۴) پیشین / صفحات ۱۷ و ۲۶.

۵) پیشین / صفحه ۱۸.

۶) پیشین / صفحه ۲۶.

۷) پیشین / صفحه ۱۰.

۸) همشهری / ۲۶ بهمن ۱۳۷۶ /ضمیمه اقتصادی / صفحه ۷.

۹) فصلنامه بانک / پیشین / صفحات ۱۳ و ۲۷.

۱۰) عسگری، جعفر / بررسی عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه در ایران / گزارش دومین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی / چاپ اول / مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی / شهریور ۱۳۷۱ / صفحه ۲۹۹.

۱۱) نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه / مجموعه مقالات اولین مجمع بررسی‌های اقتصاد اسلامی / جلد سوم / بنیاد پژوهش‌های آستان قدس رضوی / ۱۳۷۰ / صفحه ۱۰۵.

۱۲) پیشین / صفحه ۱۰۵.

۱۳) فصلنامه بانک / پیشین / صفحه ۱۳.

۱۴) همشهری / ۲۶ بهمن ۱۳۷۶ / ضمیمه اقتصادی / صفحه ۶

۱۵) کمیجانی، اکبر و عسگری، علی / تشکیلات و عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه و جایگاه آنها در سیستم پولی و بانکی کشور/ مجله تحقیقات اقتصادی / شماره ۴۴ / پاییز و زمستان ۱۳۷۰ / صفحات ۵ و ۶

۱۶) پیشین / صفحه ۶

۱۷) هادوی نیا، علی اصغر / قرض‌الحسنه و آثار اقتصادی آن / چاپ اول / پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی / بهار ۱۳۷۸ / صفحه ۲۱۱.

۱۸) پیشین / صفحه ۲۱۲ / کمیجانی و عسگری / پیشین / صفحه ۳ / نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه / پیشین/ صفحات ۱۰۵ و ۱۰۶ / عسگری / پیشین / صفحه ۲۹۹ / همشهری / ۲۶ بهمن ۱۳۷۶/ ضمیمه اقتصادی / صفحه ۶ / عادلخواه، فریبا / شرکت‌های مضاربه‌ای و صندوق‌های قرض‌الحسنه، یک بررسی مردم‌شناختی / گفتگو / شماره ۱۵/ بهار ۱۳۷۶ / صفحه ۱۸.

۱۹) والی نژاد، مرتضی / مجموعه قوانین و مقررات بانکی / چاپ اول / مرکز آموزش بانکداری / بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران / ۱۳۶۸ / صفحه ۱۳۶.

۲۰) کمیجانی و عسگری / پیشین / صفحات ۳ و ۴ / عادلخواه / پیشین / صفحه ۱۸ / همشهری / ۲۶ بهمن ۱۳۷۶ / ضمیمه اقتصادی/ صفحه ۶

۲۱) عادلخواه / پیشین / صفحات ۱۸ و ۱۹.

۲۲) کمیجانی و عسگری / پیشین / صفحه ۶ / عسگری / پیشین / صفحه ۳۰۰ / عادلخواه / پیشین / صفحات ۱۹ و ۲۰ / کارکردها و نقش مؤسسات اعتباری غیربانکی در ایران/ اداره مطالعات و بررسی‌های اقتصادی / سازمان بورس اوراق بهادار تهران / خرداد ۱۳۷۷ / صفحه ۱۰ / همشهری ماه / سال یکم / شماره ۵ / مرداد ۱۳۸۰ / صفحه ۱۵.

○ هر چه بازارهای مالی متشکل توسعه نیافته‌تر، ابتدایی‌تر، محدودتر و غیرکارآتر باشند، بازار موازی گسترده‌تر می‌شود.

۲۳) همشهری ماه / پیشین / صفحه ۱۵.

۲۴) عادلخواه / پیشین / صفحات ۲۰ و ۲۱.

۲۵) همشهری ماه / پیشین / صفحه ۱۵.

۲۶) عادلخواه / پیشین / صفحات ۱۸ و ۱۹.

۲۷) همشهری / شماره ۱۶۴۸ / ۳۱ شهریور ۱۳۷۷ / صفحه ۳.

۲۸) کمیجانی و عسگری / پیشین / صفحات ۶ و ۷.

۲۹) موضوع و هدف بانک اسلامی ایران در اعلامیه پذیره‌نویسی به شرح زیر اعلام شده بود: با الهام از تعالیم عالیه اسلام و تأییدات حضرت ولی عصر (عج) در جهت احیای اقتصاد سالم در کشور، بانک اسلامی ایران تشکیل می‌گردد که هدف آن، تحقق بخشیدن به انجام کلیه عملیات بانکی با حفظ موازین شرعی و رعایت قوانین و مقررات بانکی به شرح زیر می‌باشد و اجرای این هدف برای همیشه غیرقابل تغییر خواهد بود:

- اعطای وام مصرفی بدون بهره،
- اعطای وام مسکن به افراد کم درآمد بدون بهره،
- مشارکت و سرمایه‌گذاری با اشخاص، مؤسسات و شرکت‌ها برای امور تولیدی، صنعتی، بازرگانی، کشاورزی، معدنی، ساختمانی، از طریق مضاربه یا مشارکت و یا مزارعه،
- دریافت هر نوع وام و اعتبار بدون بهره از منابع داخلی و خارجی،
- افتتاح حساب جاری و قبول سپرده‌های مدت‌دار و پس‌انداز و سپرده‌های مشابه از هر شخص حقیقی و یا حقوقی بدون بهره،
- عمل و اقدام به عنوان وکیل ناظر و حافظ یا امین اموال و مشاور، قبول عاملیت و مدیریت امور،
- انجام کلیه عملیات مجاز بانکی - اعم از ریالی و ارزی - و همچنین صدور ضمانتنامه،

۳۰) نقش صندوق‌های، قرض‌الحسنه / پیشین/ صفحه ۱۱۱.

۳۱) کمیجانی و عسگری / پیشین / صفحه ۷.

۳۲) نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه / پیشین/ صفحه ۱۱۱.

۳۳) پیشین / صفحات ۱۱۱ تا ۱۱۴.

۳۴) همشهری / ۲۶ بهمن ۱۳۷۶ / ضمیمه اقتصادی / صفحه۷.

۳۵) همشهری ماه / پیشین / صفحه ۱۵.

* در همین رابطه، دو مصوبه هم در تاریخ‌های ۶۷/۱۰/۲۴ و ۶۹/۵/۱۳ از سوی شورای پول و اعتبار به تصویب رسید. به موجب تصویبنامه آخر، صندوق‌های قرض‌الحسنه از نوع مؤسسات غیرتجاری‌اند که تنها مجازند سپرده‌های قرض‌الحسنه را بپذیرند و اجازه پرداخت هیچگونه سود و جایزه و اعطای امتیاز خاص به سپرده‌گذاران را ندارند و قبول سپرده‌های دولتی نیز توسط صندوق‌ها ممنوع است. ضمناً مقرر شد که صندوق‌های قرض‌الحسنه در مواقع اضطراری - به تشخیص بانک مرکزی - از تسهیلات اعتباری قرض‌الحسنه سیستم بانکی استفاده کنند. هم‌چنین، پرداخت قرض‌الحسنه هم به سپرده‌گذاری در صندوق و یا هر شرط دیگری خارج از این ضوابط مشروط نمی‌شد. اما این تصویب‌نامه در سال ۱۳۷۰ لغو شد.