مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی
شماره‌های ۷ و ۸، مهر و آبان ۱۳۹۰، صفحات ۳۴-۷

ساختار صندوق‌های قرض‌الحسنه در ایران و الگوی مبتنی بر اتحادیه‌های اعتباری

حسین قضاوی[۱]
حسین کیانی‌زاده[۲]
نعمت‌الله ملاکریمی[۳]
یاسر موهبتی[۴]

صندوق‌های قرض‌الحسنه از سال ۱۳۴۸ به عنوان مؤسسات غیرتجاری با هدف کمک به نیازمندان فعالیت رسمی خود را آغاز کردند. این مؤسسات به دلیل عدم نظارت مؤثر یک مقام ناظر دارای فراز و فرودهای فراوانی بوده و بارها تجربه ورشکستگی در این مؤسسات مشاهده شده است. در حال حاضر، بیش از ۶۰۰۰ صندوق قرض‌الحسنه فعال در کشور وجود دارد که استان اصفهان با ۷۲۶ صندوق قرض‌الحسنه حدود ۱۸ درصد صندوق‌های کشور را به خود اختصاص داده است. با توجه به برآوردها بین ۷ تا ۸ درصد حجم پول در اختیار این مؤسسات است. بررسی‌های موجود نشان می‌دهند که صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون که از وجوه تجمیع شده اعضاء بر اساس معیارهای مختلفی از جمله میزان و زمان سپرده‌گذاری به خود آنها وام می‌دهند بیش از ۷۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه را تشکیل می‌دهند الگوی اتحادیه‌های اعتباری که در کشورهای توسعه‌یافته وظیفه تأمین مالی خرد را بر عهده دارند و به صورتی کاملاً متشکل و در چارچوب اصول علمی به فعالیت مشغولند می‌تواند بهترین مدل تجربه شده جهت سامان‌دهی نظام صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور باشد. بنابراین، مدل ضرورت تفکیک تأمین‌مالی خرد از کلان و ایجاد اداره ملی صندوق‌های قرض‌الحسنه و اتحادیه‌های (تعاونی‌های) اعتبار و همچنین صندوق بیمه سپرده‌های صندوق‌های قرض‌الحسنه و کانون‌های ملی و منطقه‌ای این مؤسسات در چارچوب مدل قانونی شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری و قانون عملیات بانکداری بدون ربا ضروری می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: صندوق‌های قرض‌الحسنه، اتحادیه‌های اعتباری، تأمین‌مالی خرد اسلامی، نظارت پولی.

---

* این مقاله برگرفته از طرح تحقیقاتی با همین عنوان است که به سفارش معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی اجرا شده است.

۱. دکترای مدیریت استراتژیک، قائم مقام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. ghazavi1@yahoo.com
۲. کارشناس ارشد اقتصاد، مدیرعامل شرکت سرمایه‌گذاری تدبیرگران صادق. kianizadeh@gmail.com
۳. کارشناس ارشداقتصاد. mollakarimi@gmail.com
۴. عضو هیأت علمی دانشگاه پیام نور. mouhebati@gmail.com

۱. مقدمه

بی‌شک توسعه و رفاه اقتصادی بدون نظام مالی 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 می‌گردد. 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 فعالیت بوده و وظیفه تأمین مالی نیازهای اعتباری را بر عهده دارند.

یکی از مباحث موجود در بحث تأمین مالی مقوله تأمین مالی خرد[1] می‌باشد که هدف اصلی آن، تأمین اعتبارات مصرفی و تولیدی دهک‌های پایین درآمدی و بنگاه‌های کوچک و متوسط می‌باشد. هرچند در ادبیات اقتصاد توسعه، تأمین مالی خرد به عنوان ابزاری جهت فقرزدایی در مناطق محروم به ویژه مناطق روستایی مطرح است، اما در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته از جمله آمریکا، کانادا، استرالیا و ... مقوله تأمین مالی خرد به اعطاء تسهیلات خرد و عموماً مصرفی مورد نیاز اقشار واقع در دهک‌های پایین درآمدی اطلاق می‌گردد. یکی از نهادهای مهم و با سابقه طولانی در امر تأمین مالی خرد، اتحادیه‌های اعتباری هستند که توانسته‌اند در بیش از ۹۷ کشور جهان و با گستره زیادی به فعالیت بپردازند. 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 و کمترین نرخ سود ممکن را از تسهیلات دریافت می‌نمایند.

در ایران به نظام تأمین مالی خرد به طور مستقل پرداخته نشده است و عمدتاً بانک‌ها و بعضاً مؤسسات مالی و اعتباری به سپرده‌گذاران خرد و کلان در کنار یکدیگر ارائه خدمت می‌نمودند. خلاء ایجاد و گسترش انواع مؤسسات اعتباری در کشور موجب گردید مؤسساتی با انواع فعالیت‌های پولی و اعتباری با استفاده از عنوان صندوق قرض‌الحسنه شکل گیرند. نظام صندوق‌های قرض‌الحسنه در ایران دارای فراز و فرودهای متعددی بوده است. این در حالی است که همواره فعالیت این مؤسسات در بازار غیرمتشکل پولی و بدون هیچ‌گونه نظارتی انجام می‌گرفته است.

در این مقاله در ابتدا ضمن بررسی تاریخچه و ساختار صندوق‌های قرض‌الحسنه به ارائه الگوی اتحادیه‌های اعتباری جهت ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون خواهیم پرداخت. در بخش دوم، سیر تطورات قوانین و مقررات صندوق‌های قرض‌الحسنه مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در

1. Microfinance

بخش‌های سوم و چهارم به دسته‌بندی صندوق‌های قرض‌الحسنه و عملکرد آنها اشاره خواهد شد. بخش‌های پنجم و ششم به ساختار اتحادیه‌های اعتباری و عملکرد آنها در کشورهای مختلف می‌پردازند. در بخش هفتم، چگونگی ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه بر اساس الگوی اتحادیه‌های اعتباری تبیین می‌گردد و در بخش هشتم به فرایند اجرایی جهت ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه اشاره خواهد شد.

۲. سیر تطورات قوانین و مقررات صندوق‌های قرض‌الحسنه

صندوق‌های قرض‌الحسنه در سال ۱۳۴۸ تأسیس و در بدو فعالیت تحت عنوان مؤسسه غیرتجاری مطابق با آیین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری موضوع مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت تنها با اخذ مجوز از شهربانی به ثبت رسیدند. از آن زمان تاکنون نیروی انتظامی به عنوان مرجع صادرکننده مجوز فعالیت برای صندوق‌های قرض‌الحسنه بوده است. صندوق‌های قرض‌الحسنه با بسط ید کامل و بدون محدودیت موضوع فعالیت خود را در زمینه تمام فعالیت‌های تجاری و مالی مرتبط با اهداف صندوق تعریف نمودند.

در سال ۱۳۵۱ قانون پولی و بانکی کشور به تصویب رسید. مطابق بند (ب) ماده ۱۱ این قانون بانک مرکزی موظف به نظارت بر تمام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری شد. اطلاق عمومیت مؤسسات اعتباری بر تمام نهادهای مالی و اعتباری از جمله صندوق‌های قرض‌الحسنه این صندوق‌ها را موظف کرد علاوه بر اخذ مجوز از وزارت کشور (شهربانی) از بانک مرکزی نیز مجوز فعالیت دریافت نمایند. نمونه‌ای از مجوز بانک مرکزی در سال ۱۳۵۴ برای صندوق جاوید امام صادق(ع) صادر شد.

پس از پیروزی انقلاب، سازمان اقتصاد اسلامی در بهمن‌ماه ۱۳۵۸ به طور رسمی کار خود را آغاز کرد. در سال ۱۳۵۹ این سازمان خود را به عنوان هماهنگ‌کننده صندوق‌های قرض‌الحسنه سراسر کشور معرفی نمود و صندوق‌هایی که زیر چتر حمایتی این سازمان درآمدند موظف شدند امور مالی و مراودات پولی خود را نزد این سازمان متمرکز کنند. اساسنامه متحدالشکلی توسط سازمان اقتصاد اسلامی برای ثبت صندوق‌های قرض‌الحسنه منتشر شد که بیشتر صندوق‌ها آن را پذیرفته و اختیارات فراوانی از جمله افتتاح حساب جاری قرض‌الحسنه برای اشخاص، انجام فعالیت‌های اقتصادی در قالب انواع عقود اسلامی جهت تأمین نیازهای مصرفی عمومی و هزینه‌های صندوق به آنها داده شد.

هیأت دولت در تاریخ ۱۳۶۳/۱۲/۱۸ بانک مرکزی را موظف به نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه در کنار وزارت کشور نمود هرچند شهربانی همچنان مرجع صدور مجوز بود. بر این

اساس، شورای پول و اعتبار در سال ۱۳۶۷ مقررات و ضوابط کلی مربوط به فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه را با رویکردی سخت‌گیرانه و محدودکننده به تصویب رساند. صندوق‌ها موظف شدند ظرف مدت ۶ ماه از بانک مرکزی مجوز دریافت نموده و مواردی همچون عدم دریافت سپرده از نهادهای دولتی، عدم اعطاء قرض‌الحسنه به اشخاص حقوقی، تأمین حداقل کفایت سرمایه، تودیع سپرده قانونی به بانک مرکزی، منع ایجاد شعب، ارسال صورت‌های مالی سه ماهه به بانک مرکزی را رعایت نمایند. البته کمتر از دو سال پس از این مصوبه، شورای مذکور در یک اصلاحیه بسیاری از محدودیت‌ها را برداشته و حتی دریافت مجوز از بانک‌مرکزی در فرایند تأسیس صندوق قرض‌الحسنه نیز حذف شد و بانک مرکزی تنها به عنوان مقام ناظر باقی ماند و در واقع این امر مقدمات حذف کامل بانک مرکزی از نظام صندوق‌های قرض‌الحسنه را فراهم آورد. به این ترتیب، در تاریخ ۱۳۷۰/۸/۱۴ نظارت بانک مرکزی از صندوق‌ها لغو و نیروی انتظامی مسئول صدور مجوز گردید.

در ماده ۹۲ قانون برنامه سوم مصوب سال ۱۳۷۹ بانک مرکزی موظف شد 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 آورد و نظارت لازم را بر آنها اعمال نماید. علیرغم ماده موصوف طی این ۸ سال تعداد بسیار محدودی مجوز برای مؤسسات اعتباری غیربانکی صادر گردید.

در تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۹ با تصویب آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی بار دیگر بانک مرکزی موظف به نظارت تخصصی بر مؤسسات اعتباری غیردولتی شد؛ اما در تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۰ رئیس کل وقت بانک مرکزی در نامه‌ای به وزیر اقتصاد، صندوق‌های قرض‌الحسنه را از شمول مؤسسات غیرتجاری خارج دانسته و مسئولیت نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه را تا زمان تصویب و ابلاغ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و دادن اختیارات کامل به بانک مرکزی نمی‌پذیرد.

صندوق‌های قرض‌الحسنه در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ به صورت بحرانی بزرگ برای نظام پولی کشور در می‌آیند و هیأت دولت مجبور به تهیه تصویب نامه‌ای در این ارتباط در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۲۶ می‌گردد. در این مصوبه اداره ثبت شرکت‌ها از ثبت صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار جدید بدون مجوز بانک مرکزی منع می‌شود.

شورای پول و اعتبار در مصوبه ۱۳۸۳/۴/۲۷ مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه را پیش از تصویب و ابلاغ قانون بازار غیرمتشکل پولی به تصویب

می‌رساند و صندوق‌ها اجازه خرید اوراق مشارکت تا ۲۰ درصد منابع خود و همچنین اعطاء جوایز جهت تشویق سپرده‌گذاران را می‌یابند.

قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و بانک مرکزی به عنوان تنها نهاد ناظر پولی موظف به نظارت و ساماندهی تمام مؤسسات اعتباری فعال در بازار غیرمتشکل پولی می‌شود. آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور در تاریخ ۱۳۸۳/۴/۲۶ ابلاغ می‌گردد. این در حالی است که صندوق‌های قرض‌الحسنه از شمول این آیین‌نامه خارج شده و مشمول آیین‌نامه‌های آتی خاص خود می‌گردند.

با اعلام و ابلاغ بسته سیاستی نظارتی بانک مرکزی در سال ۱۳۸۷ مقررات و ضوابط مربوط به فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز اعلام گردید. به این ترتیب، مؤسساتی که صرفاً به دریافت و پرداخت قرض‌الحسنه اقدام می‌نمایند به شرط اینکه فعالیت آنها منجر به خلق پول نشده و وام نیز پرداخت نکنند هر چند از تودیع سپرده قانونی معاف شدند؛ اما ملزم به رعایت نسبت‌های بانکی از جمله کفایت سرمایه گردیدند. این مؤسسات تحت نظارت حضوری و غیرحضوری بانک مرکزی می‌توانند حتی در چارچوب ضوابط با انجام تبلیغات به فعالیت خود ادامه داده و آن را توسعه دهند. در سال ۱۳۸۸ نیز در بسته سیاستی نظارتی به تمام مؤسسات مالی و اعتباری و از جمله صندوق‌های قرض‌الحسنه یک فرصت ۸ ماهه داده شده تا نسبت به کسب مجوز از بانک مرکزی اقدام نمایند. به نظر می‌رسد با وجود این بسته سیاستی ابزارهای قانونی لازم برای ساماندهی و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه تکمیل گردیده است.

۳. انواع صندوق‌های قرض‌الحسنه

بر اساس یک تقسیم‌بندی می‌توان صندوق‌های قرض‌الحسنه را به سه دسته صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع اول یا معاونت، صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع دوم یا تعاون و صندوق‌های قرض‌الحسنه بزرگ تقسیم نمود. طبق این الگو، صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع اول به صندوق‌هایی اطلاق می‌گردند که در قالب اساسنامه بانک مرکزی قرار می‌گیرند. این صندوق‌ها با هدف معاونت و معاضدت تشکیل شده‌اند. طبق تعریف صندوق قرض‌الحسنه در اساسنامه بانک مرکزی، صندوق قرض‌الحسنه با هدف غیرانتفاعی جهت ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه برای رفع نیازهای ضروری اشخاص حقیقی و همچنین اشخاص حقوقی که به امور خیریه می‌پردازند، تأسیس می‌گردد. این صندوق‌ها معمولاً در کنار مساجد تشکیل گردیده و با استفاده از منابع مالی خیرین اقدام به ارائه وام به افراد نیازمند می‌نمایند. بر اساس تحقیقات به عمل آمده اینگونه صندوق‌ها از لحاظ تعداد ۲۰ درصد و از لحاظ

حجم فعالیت ۵ درصد از کل صندوق‌های قرض‌الحسنه را تشکیل می‌دهند و طبق نظر مسئولان بانک مرکزی این مؤسسات تأثیر چندانی بر متغیرهای کلان اقتصادی ندارند و بانک مرکزی ضرورتی برای نظارت بر این مؤسسات احساس نمی‌کند. در حال حاضر متولی این صندوق‌ها، سازمان اقتصاد اسلامی می‌باشد.

دسته دوم صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون هستند. این صندوق‌ها با رویکرد تعاون شکل گرفته‌اند. به این ترتیب که اعضای صندوق همگی افراد نیازمندند و هدف از شکل‌گیری صندوق این بوده که وجوه مازاد اعضاء را جمع‌آوری نموده و بر اساس معیارهایی به همین اعضاء تسهیلات پرداخت نماید. طبق برآوردها از لحاظ تعداد ۷۵ درصد و از لحاظ حجم فعالیت ۳۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه موجود در کشور از این دسته می‌باشند.

این صندوق‌های قرض‌الحسنه که بعضاً موسوم به پایاپای هستند نیز به طور محض و کامل به مدیریت تعاون بین اعضای خود با ارائه فرمول‌ها و جداول صریح و آشکار پرداخته‌اند که البته این جداول دارای مشکلات علمی و فقهی بوده که قابلیت اصلاح را دارا می‌باشد؛ اما صندوق‌های قرض‌الحسنه دیگر نیز هرچند به صورت صریح جدولی برای ارائه تسهیلات بر اساس میزان سپرده و مدت سپرده‌گذاری ارائه نمی‌کنند؛ اما عملاً میزان وام اعضای خود را به صورت ضمنی بر اساس عملکرد حساب ایشان (مبتنی بر همان دو معیار میزان و مدت سپرده‌گذاری) تعیین می‌نمایند. لذا ارائه الگویی برای سامان‌دهی صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون می‌تواند بیش از ۷۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه را سامان‌دهی نماید.

دسته سوم نیز صندوق‌های قرض‌الحسنه بزرگ می‌باشند که از لحاظ تعداد ۵ درصد و از لحاظ حجم فعالیت بیش از ۶۵ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه را به خود اختصاص می‌دهند. در سال‌های اخیر این صندوق‌ها از شمول قرض‌الحسنه خارج شده و تبدیل به مؤسسه مالی و اعتباری شده‌اند و امید می‌رود که به زودی در قالب بازار متشکل قرار گیرند.

۴. عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه

با توجه به آخرین تلاش‌های گروه تحقیق در خصوص تعداد این مؤسسات و پراکندگی آنها از سرشماری کارگاه‌های صنعتی و خدماتی که در سال ۱۳۸۱ توسط مرکز آمار ایران صورت گرفته استفاده شده است. هرچند اطلاعات این بانک اطلاعاتی مربوط به سال ۱۳۸۱ است؛ اما به نظر می‌رسد با اطمینان قابل قبولی (بالای ۹۰ درصد) قابل اتکا باشد؛ چرا که تنها آمار مربوط به سال ۱۳۸۲ در آن ثبت نگردیده و با توجه به مصوبه ۱۳۸۳/۱/۲۶ هیأت محترم وزیران، نیروی انتظامی و

وزارت تعاون از اعطاء مجوز و اداره ثبت شرکت‌ها از ثبت شرکت‌های تعاونی اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه منع شده‌اند و تاکنون نیز این مصوبه مگر در موارد بسیار نادر اجرا شده و مؤسسات جدیدی به ثبت نرسیده‌اند. در سال ۱۳۸۲ نیز با توجه به اینکه بحران صندوق‌های قرض‌الحسنه آغاز شد به نظر نمی‌رسد صندوق‌های زیادی به ثبت رسیده باشد.

در جدول ذیل آمار مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه به ترتیب از استان‌هایی که بیشترین تعداد صندوق‌ها در آن قرار دارد، ارائه شده و همچنین سهم هر استان از تعداد کل صندوق‌های قرض‌الحسنه و نسبت و ارقام تجمعی محاسبه گردیده است.

جدول ۱. فراوانی صندوق‌های قرض‌الحسنه به ترتیب فراوانی در استان‌ها

ردیف	نام استان	تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه	سهم از کل کشور (درصد)	تعداد تجمعی	درصد تجمعی
۱	اصفهان	۷۲۴	۱۶/۶۲	۷۲۴	۱۶/۶۲
۲	خراسان	۶۶۳	۱۵/۲۲	۱۳۸۷	۳۱/۸۳
۳	تهران	۶۳۴	۱۴/۵۵	۲۰۲۱	۴۶/۳۹
۴	مازندران	۵۱۶	۱۱/۸۴	۲۵۳۷	۵۸/۲۳
۵	کرمان	۲۷۹	۶/۴	۲۸۱۶	۶۴/۶۳
۶	فارس	۲۲۳	۵/۱۲	۳۰۳۹	۶۹/۷۵
۷	آذربایجان شرقی	۱۸۶	۴/۲۷	۳۲۲۵	۷۴/۰۲
۸	گیلان	۱۱۵	۲/۶۴	۳۳۴۰	۷۶/۶۶
۹	یزد	۱۱۵	۲/۶۴	۳۴۵۵	۷۹/۳۰
۱۰	همدان	۱۱۳	۲/۵۹	۳۵۶۸	۸۱/۸۹
۱۱	خوزستان	۹۰	۲/۰۷	۳۶۵۸	۸۳/۹۶
۱۲	سمنان	۸۴	۱/۹۳	۳۷۴۲	۸۵/۸۸
۱۳	چهارمحال بختیاری	۷۵	۱/۷۲	۳۸۱۷	۸۷/۶۱
۱۴	مرکزی	۶۶	۱/۵۱	۳۸۸۳	۸۹/۱۲
۱۵	گلستان	۶۳	۱/۴۵	۳۹۴۶	۹۰/۵۷
۱۶	اردبیل	۴۹	۱/۱۲	۳۹۹۵	۹۱/۶۹
۱۷	قزوین	۴۷	۱/۰۸	۴۰۴۲	۹۲/۷۷
۱۸	زنجان	۴۵	۱/۰۳	۴۰۸۷	۹۳/۸
۱۹	آذربایجان غربی	۴۲	۰/۹۶	۴۱۲۹	۹۴/۷۷
۲۰	کرمانشاه	۳۵	۰/۸	۴۱۶۴	۹۵/۵۷
۲۱	سیستان و بلوچستان	۳۳	۰/۷۶	۴۱۹۷	۹۶/۳۳
۲۲	لرستان	۳۳	۰/۷۶	۴۲۳۰	۹۷/۰۹
۲۳	کردستان	۲۹	۰/۶۷	۴۲۵۹	۹۷/۷۵
۲۴	بوشهر	۲۸	۰/۶۴	۴۲۸۷	۹۸/۳۹
۲۵	قم	۲۸	۰/۶۴	۴۳۱۵	۹۹/۰۴

ادامه جدول ۱.

۲۶	هرمزگان	۲۰	۰/۴۶	۴۳۳۵	۵۰/۹۹
۲۷	ایلام	۱۶	۰/۳۷	۴۳۵۱	۸۶/۹۹
۲۸	کهگیلویه و بویراحمد	۶	۰/۱۴	۴۳۵۷	۱۰۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری کارگاه‌های صنعتی و خدماتی سال ۱۳۸۱.

همان‌گونه که در جدول فوق مشاهده می‌شود استان‌های اصفهان، خراسان، تهران، مازندران و کرمان بیشترین صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور را در خود جای داده‌اند؛ به نحوی که از ۴۳۵۷ صندوق قرض‌الحسنه در کل کشور ۲۸۶۳ صندوق یعنی بیش از ۶۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه در این ۵ استان واقع شده است. این در حالی است که استان اصفهان که مقام اول را از لحاظ تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه به خود اختصاص داده است معادل ۱۸ استان دیگر کشور دارای صندوق قرض‌الحسنه می‌باشد که از تمرکز این مؤسسات در این استان حکایت دارد. نکته دیگر در خصوص این استان این است که شهرستان خمینی‌شهر به عنوان کوچکترین شهرستان استان و ایران به لحاظ وسعت بیش از ۴ استان انتهای جدول دارای صندوق قرض‌الحسنه می‌باشد.

هرچند میانگین صندوق‌های قرض‌الحسنه در هر استان حدود ۱۵۵ صندوق می‌باشد؛ اما انحراف معیار معادل ۸۰۷ صندوق در جامعه آماری فوق مؤید پراکندگی از میانگین و تمرکز این مؤسسات در تعداد کمی از استان‌ها است و لذا حدود ۸۲ درصد صندوق‌ها در ۳۵ درصد استان‌ها متمرکز است و ۱۸ استان یعنی ۶۵ درصد استان‌ها دارای کمتر از ۱۰۰ صندوق قرض‌الحسنه می‌باشند. هرچند بالا بودن تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه در استان‌های برخوردار به دلیل بالا بودن درآمد سرانه در این استان‌ها می‌باشد، اما این مسأله از عدم کارایی نظام تأمین مالی خرد که در اغلب کشورهای در حال توسعه به عنوان ابزاری برای فقرزدایی در مناطق محروم استفاده می‌شود حکایت دارد و نشان‌دهنده این مسأله است که صندوق قرض‌الحسنه هرچند تحت عنوان مؤسسه‌ای غیرانتفاعی تأسیس می‌شود؛ اما مؤسسین آن اهداف انتفاعی را دنبال می‌کنند. ریشه‌های فرهنگی تأسیس مؤسسات اعتباری مردمی در استان‌های اصفهان و خراسان می‌تواند از دیگر علل شکل‌گیری گسترده صندوق‌های قرض‌الحسنه در این استان‌ها باشد. به هر حال بنابر احکام برنامه سوم و چهارم توسعه و همچنین سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه اقتصادی که بر گسترش ابزارهای تأمین مالی خرد تأکید دارد به نظر می‌رسد سامان‌دهی و توسعه صندوق‌های قرض‌الحسنه با توجه به ریشه‌دار بودن در فرهنگ دینی مردم ابزار مناسبی برای ارائه اعتبارات خرد به اقشار آسیب‌پذیر باشد. از سوی دیگر، به دلیل عدم تخصص مدیران این مؤسسات و نمونه‌هایی از ورشکستگی در

صندوق‌های قرض‌الحسنه در سال‌های اخیر نظارت مؤثر بر این مؤسسات را حتی بیش از بانک‌ها طلب می‌نماید.

به منظور ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه، استفاده از الگوی اتحادیه اعتباری بسیار مناسب می‌باشد لذا در ادامه مقاله به بررسی ساختار اتحادیه‌های اعتباری پرداخته خواهد شد.

۵. ماهیت و ساختار اتحادیه‌های اعتباری

اتحادیه اعتباری طبق تعریف برتود و هینتون[1] تعاونی‌هایی هستند که به اعضای خود از محل پس‌اندازهای جمع‌آوری شده توسط خود آنها وام پرداخت می‌کنند. این تعریف، یک تعریف بسیار ساده است که با اهداف اتحادیه‌های اعتباری تطبیق کامل ندارد؛ اما به واسطه اینکه اتحادیه اعتباری یک تعاونی است، تمام خصوصیات و اهداف تعاونی‌ها را دارا می‌باشد. در این تعریف معنایی ضمنی نیز نهفته است و آن اینکه اداره، مالکیت و منافع این مؤسسات متعلق به اعضاء می‌باشد و حتی به گفته کراتیا اتحادیه اعتباری خالصترین نوع تعاونی یا تعاونی محض[2] می‌باشد. در این مؤسسات نه تنها مبادلات تجاری محدود به اعضاء است، بلکه اعضای این اتحادیه‌ها نیز محدود به جوامع خاص می‌باشند که وجه اشتراک آنها شغل، محل سکونت یا هر نوع اشتراک دیگری است. مبنای محدودیت عضوگیری اتحادیه‌های اعتباری ایجاد یک ضمانت اجتماعی بواسطه شناختی است که بین اعضاء وجود دارد؛ به طوری‌که در این فعالیت پرریسک احتمال نکول و عدم بازگشت وجوه را تقلیل بخشد.

ایده تعاونی اعتبار یا بانک مردم به اواسط قرن ۱۹ و کشور آلمان بر می‌گردد. هرمان شولتسه دلیش و رایفایزن[3] نخستین کسانی بودند که این ایده را در آلمان گسترش دادند.

برنارد لاورن شرکت‌های مزبور را صندوق‌های معاونت متقابل صاحبان حرف نامیده است. در این صندوق‌ها مانند شرکت‌های تعاونی مصرف، سهامداران مشتری شرکت نیز می‌باشند؛ اما توزیع سود عیناً مانند شرکت‌های سرمایه‌داری می‌باشد. این صندوق‌ها در کشور آلمان محبوبیت خاصی پیدا کردند به طوری که در آغاز قرن ۲۰ تعداد آنها به هزار تعاونی می‌رسید که در حدود ۶۴۱ هزار نفر عضو داشتند.

---

1. Berthoud and Hinton
2. Pure Cooperative
3. Herman Shultse Delich & Rayfazen

اتحادیه‌های اعتباری به عنوان نهادهایی خودجوش و مردمی در کشورهای پیشرفته با وجود درآمد سرانه بالا و قابل توجه مورد عنایت شخصیت‌های سیاسی بوده است. هرچند خود این مؤسسات نیز دارای لابی‌های قوی سیاسی جهت اخذ مجوزهای لازم بوده و همواره مقامات قانون‌گذار و مسئولین اجرایی کشور را تحت تأثیر قرار داده‌اند؛ اما با وجود تمام این مسائل نکته حائز اهمیت این است که مهم‌ترین عامل محدودیت در اتحادیه اعتباری یعنی اشتراک معین[1] می‌توانست به عنوان یک ابزار قوی برای مقام‌های دولتی جهت کوچک نگاه‌داشتن این مؤسسات بکار رود؛ اما نه تنها این اتفاق رخ نداد بلکه گسترش این مؤسسات همواره مدنظر بوده و در مقابل، فشار سیستم بانکی و دیگر مؤسسات خصوصی که هدف اصلی آنها افزایش سود سهامداران خویش بوده نه حداکثرسازی منافع مشتریان خود، توسعه اتحادیه‌های اعتباری مورد توجه قرار داشته است. این وسعت بخشیدن ابزاری برای بهبود شرایط زندگی افراد با درآمدهای پایین بوده است؛ به این 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 اتحادیه اعتباری افرادی هستند که درآمد آنها عموماً زیر متوسط درآمد سرانه می‌باشد. به عبارت بهتر، اشتراک معین در جایی تعریف می‌شود که خدمات مالی و اعتباری به دهک‌های اولیه درآمدی ارائه شود.

۶. عملکرد اتحادیه های اعتباری در کشورهای مختلف

آمار و اطلاعات ارائه شده در این بخش از آمار شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری اخذ شده است. این آمار مربوط به سال مالی ۲۰۰۶ می‌باشد که در گزارش سالانه شورا ارائه گردیده است. بدیهی است این آمار، آمار رسمی و ثبت‌شده شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری است و رشد اتحادیه‌های اعتباری در سال‌های (۲۰۰۹-۲۰۰۷) قطعاً تداوم داشته است و از سوی دیگر، ممکن است بسیاری از کشورها آمار دقیقی از اتحادیه‌های خود نداشته باشند یا اطلاعات مربوط به آنها را به شورا ارائه نکرده باشند.

1. Common Bond

اگر تعداد کشورهای جهان را ۲۰۰ کشور در نظر بگیریم حدود نیمی از کشورهای جهان دارای اتحادیه اعتباری می‌باشند. میانگین اتحادیه‌های اعتباری در جهان برای هر کشور معادل ۴۷۸ مؤسسه می‌باشد و به طور متوسط در هر کشور از ۹۷ کشور مذکور ۱/۷۷۳/۳۰۱ نفر عضو اتحادیه‌های اعتباری هستند.

اگر هر عضو اتحادیه اعتباری را نماینده یک خانوار ۴ نفره در نظر بگیریم کل افراد درگیر با اتحادیه‌های اعتباری در جهان به رقم ۷۰۰ میلیون نفر نزدیک می‌شود که بیش از ۱۰ درصد جمعیت جهان است. بدیهی است کشورهای پرجمعیت جهان مانند چین و هند و دیگر کشورهای پرجمعیت که اتحادیه‌های اعتباری در آنها چندان گسترده نیست سبب شده‌اند این میانگین پایین بیاید.

جدول۲. آمار جهانی اتحادیه‌های اعتباری در سال ۲۰۰۶

تعداد کشورهای دارای اتحادیه اعتباری فعال	۹۷
تعداد اتحادیه‌های اعتباری	۴۶/۳۷۷
تعدادا عضاء	۱۷۲/۰۱۰/۲۱۳
پس‌اندازها ($US)	۹۰۴/۱۲۳/۴۹۲/۳۹۶
وام‌ها ($US)	۷۵۸/۲۱۵/۹۷۹/۹۲۱
ذخایر ($US)	۱۰۶/۸۳۱/۷۲۵/۲۱۷
دارایی‌ها ($US)	۱/۰۹۲/۱۴۶/۳۵۳/۱۷۳

Source: Statistical Report, Woccu, 2006.

بر اساس آمار شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری تعداد کشورهای دارای اتحادیه‌های اعتباری فعال یا متشکل تحت نظارت با برنامه‌های توسعه‌ای از ۸۴ کشور در سال ۲۰۰۳ به ۹۸ کشور در سال ۲۰۰۶ افزایش یافته است. تعداد اتحادیه‌های اعتباری نیز با وجود ادغام اتحادیه‌های اعتباری کوچک در برخی کشورها و کاهش آنها از این حیث بیش از ۶ هزار مؤسسه افزایش یافته و بیش از ۴۰ میلیون نفر بر تعداد اعضاء اتحادیه‌ها نیز افزوده شده است. میزان پس‌انداز و وام در اتحادیه‌های اعتباری در جهان طی این سه سال به ترتیب ۳۸ و ۵۸ درصد افزایش یافته که به طور متوسط رشد سالانه پس‌اندازها در اتحادیه‌های اعتباری ۵/۱۲ درصد و رشد سالانه میزان تسهیلات اعطایی ۵/۱۹ درصد بوده است.

نکته جالب توجه این است که طی سال‌های اخیر آمار مربوط به تعداد اتحادیه‌های اعتباری در کشورهایی مانند آمریکا کاهش یافته، اما شاخص‌های دیگر همچنان روند صعودی دارد.

دلایل کاهش تعداد اتحادیه‌های اعتباری در برخی مناطق مانند آمریکا و استرالیا را می‌توان سیاست‌های تشویقی ادغام اتحادیه‌های اعتباری کوچک و تبدیل آنها به اتحادیه‌های اعتباری بزرگ

دانست. به عنوان مثال، در آمریکا با وجود اینکه تعداد اعضاء اتحادیه‌های اعتباری طی سه سال (۲۰۰۶-۲۰۰۳) بیش از ۱۰ میلیون نفر افزایش یافته است، تعداد اتحادیه‌های اعتباری بیش از ۵۰۰ واحد کاهش یافته است. لذا به نظر می‌رسد سیاست توسعه و گسترش این نهاد تعاونی در دستورکار دولتمردان این کشور بوده و البته بازدهی نسبت به مقیاس و کاهش هزینه نیز برای مدیران اتحادیه‌های اعتباری که سیاست ادغام مؤسسات کوچک را در پیش گرفته‌اند، مدنظر بوده است. البته نکته دیگری که نباید نادیده گرفته شود این است که اتحادیه‌های اعتباری در منطقه آمریکای شمالی به لحاظ تعداد کاهش یافته؛ اما ممکن است تعداد شعب و دفاتر آنها افزایش یافته است. به‌عنوان مثال، در کانادا ۱۱۹۶ اتحادیه اعتباری فعال با بیش ۳۱۶۹ شعبه یا دفتر مشغول به فعالیت می‌باشند.

جدول ذیل، سهم اتحادیه‌های اعتباری مناطق مختلف جهان را از جهت پارامترهای مهم به‌صورت درصدی از کل نشان می‌دهد.

جدول ۳. سهم اتحادیه‌های اعتباری مناطق مختلف جهان از کل اتحادیه‌ها در سال ۲۰۰۶

(درصد)

قاره (منطقه)	تعداد	اعضاء	پس‌اندازها	وام‌ها	ذخایر	دارایی‌ها
آفریقا	۱۷/۷۶	۷/۶۴	۰/۳	۰/۳۴	۰/۱۵	۰/۲۴
آسیا	۴۵/۶۲	۱۹/۰۱	۷/۶۸	۶/۵	۳/۶	۷/۵۷
کارئیب	۰/۷۱	۱/۱۳	۰/۲۸	۰/۲۹	۰/۳۲	۰/۲۹
اروپا	۵/۸۸	۴/۴	۲/۳۵	۱/۷	۲/۲۶	۲/۲
آمریکای لاتین	۵/۰۲	۸/۰۸	۱/۶۵	۱/۸۹	۳/۰۷	۲/۰۹
خاورمیانه	۳/۶۲	۰/۳۲	۰/۰۷	۰/۲	na	na
آمریکای شمالی	۲۰/۷۱	۵۷/۱۹	۸۴/۸۴	۸۵/۹	۸۸/۰۵	۸۴/۸۴
اقیانوسیه	۰/۶۶	۲/۲۳	۲/۸۳	۳/۱۹	۲/۵۵	۲/۷۶

Source: Statistical Report, Woccu, 2006.

قاره آسیا از لحاظ تعداد اتحادیه‌های اعتباری ۲۱/۱۵۵ اتحادیه اعتباری در سال ۲۰۰۶ مقام اول را در سطح دنیا کسب نموده است. این درحالی است که از لحاظ تعداد اعضای حدود ۱۹ درصد از اعضاء اتحادیه‌های اعتباری در کل جهان را به خود اختصاص داده است و همچنین ۷/۶۸ درصد از پس‌اندازها و ۶/۵ درصد از وام‌ها را دارا می‌باشد. این موضوع نشان‌دهنده دو نکته است. یکی اینکه درآمد سرانه اعضای اتحادیه‌های اعتباری در قاره آسیا و به تبع آن پس‌اندازهای آنان در مقایسه با کشورهای آمریکای شمالی بسیار پایین‌تر است و نکته دوم اینکه اتحادیه‌های اعتباری در منطقه آسیا

در ابعادی کوچک و خرد و به صورت متکثر و پراکنده فعالیت می‌نمایند به گونه‌ای که متوسط اعضای یک اتحادیه اعتباری در آسیا معادل ۱۵۵۰ نفر می‌باشد؛ در حالی که متوسط اعضای اتحادیه‌های اعتباری در آمریکای شمالی حدود ۱۰ هزار نفر است.

به طور کلی، اتحادیه‌های اعتباری به لحاظ گستردگی فعالیت با مردم و دهک‌های درآمدی پایین و میانی سر و کار دارند و به عبارت دیگر، به ارائه تسهیلات ضروری به اشخاص حقیقی روی آورده‌اند. دلیل این امر نیز از فلسفه تشکیل و تأسیس اتحادیه‌های اعتباری واضح و آشکار می‌گردد؛ چرا که اتحادیه‌های اعتباری در سیستم تأمین مالی خرد شکل گرفته‌اند و به رفع نیازهای مالی اعضاء خود می‌پردازند و تسهیلات ضروری این قشر اعم از وام مسکن، خودرو و ... را تأمین می‌کنند.

در آمریکا، اتحادیه‌های اعتباری به جهت ارائه خدمات و عرضه محصولات مالی نوین از پیشگامان واسطه‌گری مالی به شمار می‌روند. این مؤسسات برخلاف برخی کشورها مانند انگلستان صرفاً وام‌های اندک مالی پرداخت نمی‌کنند و علاوه بر ارائه انواع تسهیلات مصرفی و سرمایه‌ای (وام‌رهنی مسکن، وام خودرو، وام تحصیلی و ...) خدمات حساب جاری نیز ارائه می‌نمایند. بنابراین، از جهت ارائه خدمات هیچگونه تفاوتی با بانک‌ها ندارند.

اداره ملی اتحادیه اعتباری به عنوان مؤسسه دولتی و مستقل متولی سازماندهی و نظارت بر اتحادیه‌های اعتباری در ایالات متحده می‌باشد. به طور قطع می‌توان گفت این سازمان یکی از متشکل‌ترین سازمان‌های اتحادیه‌های اعتباری در دنیا می‌باشد که بیش از ۷۰ سال سابقه دارد. اتحادیه اعتباری در کشورهای در حال توسعه عمدتاً جزء بازار غیرمتشکل است، اما این اداره در ایالات متحده به‌گونه‌ای اتحادیه‌های اعتباری را ساماندهی کرده که دارای تشکیلات بسیار منظم و نظارت اصولی در حد سیستم بانکی است. درجه اهمیتی که این مؤسسات مردمی در ایالات متحده به عنوان قدرت اول اقتصاد سرمایه‌داری دارد به اندازه‌ای است که متولی این مؤسسات یعنی اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری یک اداره مستقل از فدرال رزرو یا هر نهاد مربوط به بخش تعاون مستقیماً زیرنظر ریاست جمهوری و دولت فدرال می‌باشد. این اداره ملی با پشتوانه دولت فدرال بیش از ۸۰ میلیون حساب در تمام اتحادیه‌های اعتباری فدرال و بیشتر اتحادیه‌های اعتباری ایالتی را توسط صندوق ملی بیمه اتحادیه اعتباری[1] تحت پوشش بیمه درآورده است.

اداره ملی اتحادیه اعتباری سه عضو هیأت مدیره تمام وقت دارد که با انتخاب رییس‌جمهور و تصویب مجلس سنا برای مدت ۶ سال انتخاب می‌شوند. در کنار اداره ملی، اتحادیه‌های اعتباری در

1. National Credit Union Share Insurance Fund (NCUSIF)

ایالات متحده اقدام به تشکیل سازمان‌های صنفی نیز کرده‌اند. در این میان، می‌توان از سازمان اتحادیه‌های اعتباری آمریکا نام برد که در واقع به عنوان اتحادیه‌های اعتباری فعالیت می‌کند و توسط اتحادیه‌های اعتباری عضو آن تأمین مالی و اداره می‌شود. از مهم‌ترین فعالیت‌های این سازمان صنفی می‌توان به گسترش امر آموزش کارکنان اتحادیه‌ها، ارائه محصولات مورد نیاز اتحادیه‌ها، تشکیل کنفراس‌ها و ... اشاره نمود.

در سال ۱۹۷۰، صندوق ملی بیمه اتحادیه‌های اعتباری نیز تشکیل یافت. این صندوق بیمه با سرمایه‌های کوچک اتحادیه‌های 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 سایت اداره ملی اتحادیه اعتباری مشاهده می‌شود سپرده‌های اعضای تمام اتحادیه‌های اعتباری فدرال و همچنین اغلب اتحادیه‌های اعتباری ایالتی تا ۱۰۰ هزار دلار تحت پوشش بیمه این صندوق قرار گرفته‌اند.

بر اساس آمار موجود، اتحادیه‌های اعتباری توانسته‌اند سهم قابل قبولی از بازار اعتبار کانادا را به خود اختصاص دهند؛ به طوری‌که بیش از ۱۵ درصد پس‌اندازهای افراد جامعه را به خود اختصاص داده‌اند و در برخی ایالات مانند کبک این نسبت به بیش از ۴۰ درصد می‌رسد.

اتحادیه‌های اعتباری توانسته‌اند به واسطه حجم قابل توجه سپرده‌های در اختیار نقش مهمی را در سیستم پرداخت‌های کانادا بر عهده دارند؛ چرا که وجود ۳۷۰۰ شعبه، دفتر و همچنین ۳۲۰۰ دستگاه خودپرداز مجهز (ABMs)[1] که به شبکه پولی و سیستم پرداخت مرکزی کشور متصل می‌باشند توانسته ابزار لازم برای ارائه خدمات پرداختی را به مشتریان ایجاد نماید.

۷. الگوی اتحادیه‌های اعتباری برای ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون

همان‌گونه که ذکر شد، اتحادیه اعتباری نهادی است تعاونی که به لحاظ نوع ارائه خدمات (قبول سپرده از اعضاء و اعطاء تسهیلات به اعضاء) یک تعاونی محض است. به این ترتیب که تنها از محل پس‌انداز و سپرده‌های اعضاء به تجهیز منابع می‌پردازد و از وجوه تجمیع‌شده به خود آنها در مقاطع گوناگون و حسب نیاز تسهیلات اعطاء می‌نماید. به دلیل اینکه در اتحادیه‌های اعتباری هدف، حداکثرسازی سود نمی‌باشد، قیمت تمام‌شده تسهیلات بسیار پایین‌تر از بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری دیگر است. در اتحادیه‌های اعتباری مکانیزم تجهیز و تخصیص منابع و تسهیلات بر اساس

1. Automated Banking Machines

نرخ بهره می‌باشد به این معنا که به سپرده‌های مورد پذیرش بهره پرداخته می‌شود و از گیرندگان تسهیلات نیز بهره دریافت می‌شود که این نقطه افتراق بین صندوق‌های قرض‌الحسنه و اتحادیه‌های اعتباری است.

به لحاظ مدیریتی و ساختاری اتحادیه‌های اعتباری در چارچوب اصول دموکراتیک و داوطلبانه اداره می‌شوند. این در حالی است که در صندوق‌های قرض‌الحسنه ساختار تشکیلاتی مانند مؤسسات خیریه و مبتنی بر نظر گروهی از خیرین به نام هیأت امناء می‌باشد. در اتحادیه‌های اعتباری بالاترین مقام تصمیم‌گیری، مجمع عمومی اتحادیه که متشکل از تمام اعضاست می‌باشد. در حالی که در صندوق‌های قرض‌الحسنه، اعضاء نقشی در سیاستگذاری‌ها و تصمیمات اساسی ندارند بلکه هیأت امنای صندوق تصمیمات اساسی و انتخاب هیأت مدیره را بر عهده دارند.

در نظام قرض‌الحسنه هدف، تأمین نیازهای ضروری و عمدتاً مصرفی اعضا یا افراد نیازمند می‌باشد. تجهیز منابع در صندوق‌های قرض‌الحسنه یا توسط اغنیاء و با نیات خیرخواهانه به منظور کمک به نیازمندان تأمین می‌شود یا از وجوه خرد پس‌انداز شده اعضای نیازمند صندوق که علاوه بر نیات خیرخواهانه انگیزه دریافت وام نیز دارند، تأمین می‌گردد. تجهیز منابع در صندوق‌های قرض‌الحسنه عمدتاً از طریق روش دوم صورت می‌پذیرد.

این دسته از صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز به صورت تعاون اداره می‌شوند؛ به این ترتیب که وجوه اعضاء تجمیع و از این محل به خود اعضاء وام داده می‌شود. بنابراین، اصل کمک مردم به مردم در اینجا کاملاً جاری است. شباهت‌ها و تفاوت‌های زیر در این دو نهاد جلب توجه می‌نماید:

—در هر دو نهاد هدف، توزیع مجدد درآمد و افزایش رفاه اعضاء توسط خود آنان است.

—اصل کمک مردم به مردم در دو نهاد وجود دارد.

—در اتحادیه‌های اعتباری اصل حداکثرسازی سود مانند آنچه در بانک‌ها و سایر مؤسسات خصوصی و فعال در چهارچوب و مبانی نظام سرمایه‌داری صورت می‌گیرد، هدف‌گذاری نشده‌است و افزایش و بیشینه‌کردن منفعت اعضاء به عنوان غایت و نقطه بهینه فعالیت این مؤسسه مطرح است. در نهاد قرض‌الحسنه به شکلی شدیدتر این مسأله را مشاهده می‌نماییم به گونه‌ای که اصولاً در قرض‌الحسنه نوعی انفاق صورت می‌گیرد و به طور کلی از منافع شخصی چشم‌پوشی می‌شود و صندوق قرض‌الحسنه نیز صرفاً در حد تأمین مخارج و هزینه‌های صندوق کارمزد دریافت می‌کند و کسب سود مورد نظر نیست که بخواهد حداکثر نیز بشود.

—در اتحادیه‌های اعتباری ارائه خدمات بهینه و ارزان قیمت (کم بهره) به اقشار متوسط جامعه هدف‌گذاری شده‌است و در صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز با نیات خیرخواهانه و مذهبی به تجهیز منابع و ارائه تسهیلات مجانی (بدون بهره) پرداخته می‌شود.

—این دو نهاد به عنوان مؤسسات مالی صرفاً به ارائه تسهیلات مالی خرد و مصرفی به اعضاء روی آورده و در تلاشند در تقابل با نظام بانکداری که با شرایط سخت از جهت نرخ بهره و نیاز به وثیقه کار را برای دریافت وام مشکل می‌کنند به شکلی ساده‌تر و با تسهیلات بیشتر به اعضای خود وام دهند.

—مدیریت در هر دو نهاد به صورت داوطلبانه و بدون انگیزه‌های مادی خاص صورت می‌گیرد.

—هدف در قبول مدیریت این دو نهاد، خدمت‌رسانی به مردم و نیازمندان است. هرچند احراز این پست‌ها به افزایش وجهه و قدرت اجتماعی افراد نیز کمک می‌کند.

—به نظر می‌رسد نوع اداره اتحادیه‌های اعتباری به لحاظ مشارکت بیشتر اعضاء در تصمیم‌گیری‌ها و انتخاب هیأت‌مدیره بر اساس نیازهای خود مطلوبتر و کاراتر باشد. بدین ترتیب، هیأت مدیره‌ای برای اتحادیه اعتباری انتخاب می‌شود که با جسارت و خلاقیت بیشتر ارائه خدمات به اعضاء را حداکثر نمایند؛ در حالی که در صندوق‌های قرض‌الحسنه به سبب اینکه مسئولیت زیان‌های احتمالی با هیأت امنای صندوق است در انتخاب هیأت‌مدیره با احتیاط فراوان اقدام می‌نمایند تا مصالح خود را از دست ندهند و خدمت‌رسانی به مردم نیازمند به صورتی انجام گیرد که وجهه آنان خدشه‌دار نگردد.

—از لحاظ هیأت مدیره و نحوه اداره اتحادیه اعتباری و صندوق قرض‌الحسنه به نظر می‌رسد ابزارهایی که در اختیار هیأت‌مدیره اتحادیه است بسیار بیشتر از ابزارهایی است که در اختیار هیأت‌مدیره صندوق‌های قرض‌الحسنه است؛ چرا که در صندوق‌های قرض‌الحسنه علاوه بر اینکه در عقد قرض محدودیت حرمت ربا وجود دارد ابزارهای دیگر و سایر عقود اسلامی مورد استفاده واقع نمی‌شود در حالی‌که در اتحادیه‌های اعتباری در برخی کشورها تمام خدمات بانکی و در اغلب کشورها بجز افتتاح حساب جاری مانند یک بانک، خدمات اعتباری به اعضاء ارائه می‌شود. اما در صندوق‌های قرض‌الحسنه تنها عقد قرض‌الحسنه استفاده می‌شود، در حالی‌که اعضای این صندوق‌ها که عمدتاً از اقشار نیازمند جامعه می‌باشند نیازهایی دارند که نیازمند ابزارهایی فراتر از این عقد می‌باشند.

با توجه به موارد فوق به نظر می‌رسد نوع مدیریت صندوق قرض‌الحسنه و اتحادیه اعتباری از جهت اداره تشکیلاتی سازمان و نوع خدمات بسیار شبیه به هم باشند، لذا تبدیل صندوق قرض‌الحسنه نوع دوم به لحاظ ساختار مدیریتی به اتحادیه اعتباری کاملاً امکان‌پذیر می‌باشد.

۷-۱. الگوی پیشنهادی جهت ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه معاونت (نوع اول)

به منظور ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع اول نهادی به صورت صنفی تشکیل می‌گردد و در طول بانک مرکزی نظارت این صندوق‌ها را برعهده می‌گیرد. وظیفه این نهاد، تدوین آیین‌نامه‌های نظارتی و ارجاع آنها به بانک مرکزی جهت تأیید نهایی، آموزش مدیران و کارکنان صندوق‌های قرض‌الحسنه، دریافت اطلاعات مالی صندوق‌های قرض‌الحسنه در قالب فرمت مشخص و در زمان‌های مشخص به عنوان نظارت غیرحضوری، مراجعه به صندوق‌های قرض‌الحسنه به طور تصادفی در قالب نظارت حضوری و ارائه گزارش مستمر به بانک مرکزی در خصوص فعالیت این صندوق‌ها و ابلاغ دستورالعمل‌های بانک مرکزی به صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌باشد.

مزیت تأسیس نهاد نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه و نظارت طولی بانک مرکزی بر این صندوق‌ها این است که اولاً بانک مرکزی از لحاظ توان کارشناسی فعالیت خود را معطوف به نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری می‌نماید، ثانیاً بدون تحمیل هزینه به دولت و از طریق دریافت حق عضویت صندوق‌های قرض‌الحسنه نظارت بر آنها صورت خواهد گرفت و ثالثاً بانک مرکزی اطلاعات به روز صندوق‌های قرض‌الحسنه را نیز خواهد داشت.

۷-۲. الگوی پیشنهادی جهت ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون (نوع دوم)

به منظور ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع دوم با توجه به اینکه از لحاظ تعداد ۷۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه را تشکیل می‌دهند از الگوی اتحادیه اعتباری استفاده می‌شود.

الگوی اتحادیه اعتباری به دلیل اینکه یک مکانیزم تجربه شده در کشورهای توسعه‌یافته است و به جهت شکل‌گیری و ساختار بسیار مشابه صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون است می‌تواند برای سامان‌دهی صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع دوم بسیار مؤثر باشد. لذا به منظور ساماندهی این مؤسسات در گام اول بانک مرکزی می‌بایست دستورالعمل ناظر بر تأسیس و فعالیت اتحادیه‌های اعتباری و نظارت بر آنها را تهیه و ابلاغ نماید.

در گام دوم می‌بایست عنوان قرض‌الحسنه از این مؤسسات برداشته شود و فعالیت خود را با اساسنامه ابلاغی بانک مرکزی برای اتحادیه‌های اعتباری منطبق نمایند. نهاد ناظر بر این مؤسسات نیز

طبق الگوی نظارت طولی توسط انجمن اتحادیه‌های اعتباری زیرنظر بانک مرکزی و در قالب فرمت‌های استاندارد آن بانک صورت خواهد گرفت.

۸. فرایند عملیاتی مدل اتحادیه‌های اعتباری در ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه

در طراحی یک مدل جامع با رویکرد سیستمی می‌بایست اجزاء بگونه‌ای تعریف و تبیین شوند که با کارامدترین و بهینه‌ترین حالت ممکن ارتباط هر جزء با اجزاء دیگر برقرار شود تا اولاً وظیفه تعریف شده خود را به نحو احسن انجام دهند و ثانیاً به اجزای دیگر نیز جهت انجام وظیفه خود یاری رسانند. در طراحی فرایند عملیاتی کردن الگوی اتحادیه‌های اعتباری بر این تلاش هستیم که اولاً تمام اجزای مورد نیاز این سیستم تعریف و ایجاد گردد و ثانیاً مبتنی بر تجربیات بین‌المللی اتحادیه‌های اعتباری، ارتباط اجزاء با حداکثر کارایی تدوین گردد. به نظر می‌رسد وجود عوامل و نهادهای زیر در مدل موصوف ضروری است:

۸-۱. تأسیس اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه

با توجه به اهمیت تأمین مالی خرد در توزیع درآمد و افزایش رفاه اقشار متوسط و ضعیف و همچنین تجربه کشورهای پیشرفته در تخصصی‌کردن امر تأمین مالی خرد و واگذاری آن به مؤسسات مردمی و حمایت آنها از طریق یک مکانیزم مستقل مردمی نخستین گام برای سامان‌دهی صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار کشور تأسیس اداراه ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه در کشور است. این اداره متولی تأمین مالی خرد از طریق مؤسسات مردمی اعم از صندوق‌های قرض‌الحسنه و اتحادیه‌های اعتباری است. علت ملی بودن این اداره، ضرورت و الزام قانون اساسی مبنی بر حاکمیتی بودن امر نظارت است که نظارت امری است متعلق به نظام جمهوری اسلامی و قابل واگذاری به مؤسسات خصوصی و غیردولتی نمی‌باشد. بنابراین، با ساختار ملی این اداره نظر قانون اساسی و شورای نگهبان نیز از این حیث تأمین می‌شود.

۸-۲. جمع‌آوری اطلاعات صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار موجود و تحلیل نسبت‌ها

نخستین اقدام اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه پس از تأسیس، آمارگیری جامع از تمام صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار موجود است؛ چرا که برای برنامه‌ریزی و ساماندهی نظام تأمین‌مالی خرد در کشور نیازمند آگاهی و دانش نسبت به وضعیت موجود می‌باشیم.

یکی از مشکلات موجود در تحلیل وضعیت صندوق‌های قرض‌الحسنه عدم وجود اطلاعات مربوط به حجم فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه است. بنابراین، مهم‌ترین و اولین وظیفه اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه، جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های مالی و ساختاری مربوط به تمام صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار اعم از کوچک، متوسط و بزرگ است. جمع‌آوری اطلاعات و آمار مربوط به این مؤسسات علاوه بر اینکه برای سامان‌دهی و عملیاتی‌کردن الگوی بهینه مورد استفاده قرار می‌گیرد باعث تبیین نقش و میزان تأثیرگذاری صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار بر متغیرهای پولی اقتصاد کلان می‌گردد.

۳-۸. تشخیص معاونت یا تعاون بودن صندوق‌های قرض‌الحسنه

برای تمایز بین صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع اول و دوم، معیارهای مختلفی طراحی شده است که در ادامه به بیان آنها خواهیم پرداخت. محل تأمین منابع مالی صندوق یکی از معیارهای مهم در تعیین نوع صندوق قرض‌الحسنه می‌باشد. اگر منابع صندوق از محل سپرده‌های اشخاص محدودی تأمین شود که با نیت خیر منابع خود را در اختیار صندوق قرار داده‌اند، این صندوق از نوع صندوق معاونت است؛ اما اگر منابع صندوق از اعضای متعددی که خود در مقاطع مختلف وام‌گیرنده هم بوده‌اند تأمین شده باشد این صندوق از نوع صندوق‌های تعاون است، لذا برای کمی‌کردن این شاخص اطلاعات پس‌انداز و وام مربوط به ۵۰ نفر عضوی که بیشترین سپرده را نزد صندوق دارند از صندوق دریافت می‌شود. اگر نسبت سپرده‌های این اعضاء به کل سپرده‌ها رقم قابل توجهی باشد مشروط بر اینکه این افراد وام‌های قابل توجهی نیز از صندوق دریافت نکرده باشند این صندوق از نوع صندوق معاونت است و نیازی به تبدیل‌شدن به اتحادیه اعتباری ندارد. در غیر این صورت یعنی در شرایطی که اعضاء فراوان صندوق (بیش از ۷۰ درصد) با سپرده‌های کوچک خود اقدام به تأمین منابع مالی لازم برای صندوق نمودند آنگاه این صندوق از نوع تعاون خواهد بود و امکان تغییر آن به اتحادیه وجود دارد.

نکته‌ای که در خصوص منبع مالی وجود دارد این است که احتمال دارد منابع صندوق از میان افراد مختلفی تأمین شده باشد که صرفاً با نیت خیر به ارائه وجوه خود به صندوق اقدام نموده‌اند و هیچگاه وام نیز دریافت نکرده‌اند، لذا شاخص دیگری که می‌بایست محاسبه گردد نسبت تعداد وام‌گیرندگان به تعداد سپرده‌گذاران فعال است. در صورتی که این عدد از ۵۰ درصد کمتر باشد صندوق از نوع معاونت است. تبدیل این نوع صندوق‌ها به اتحادیه‌های اعتباری نه تنها ناکارامد

نیست؛ بلکه می‌تواند ابزارهای جدیدی را در اختیار مدیران و اعضای صندوق جهت ارائه هرچه بیشتر خدمات تأمین مالی خرد به اعضاء فراهم آورد.

نکته دیگر در خصوص تعاون یا معاونت بودن صندوق‌های قرض‌الحسنه، انواع عقودی است که در صندوق بکار رفته است. اگر وام‌هایی در قالب مضاربه، جعاله، فروش اقساطی و سایر عقود دیگر به اعضای متعدد (بیش از ۲۰ مورد در سال) پرداخت شده باشد در این صورت نیاز مؤسسه به استفاده از ابزارهای مالی دیگر مشهود است و تبدیل آن به اتحادیه اعتباری ضروری به نظر می‌رسد. ممکن است صندوق با رویکرد سرمایه‌گذاری به فرد یا افراد محدودی در قالب این عقود وجوه اعطاء کرده باشد. در این صورت، این وجوه جزء سبد سرمایه‌گذاری صندوق محسوب می‌شوند و می‌بایست ریسک‌های مربوط به آن در تحلیل نسبت‌های سرمایه‌گذاری مورد بررسی قرار گیرد و در این حالت برای تشخیص نوع صندوق از سایر معیارها استفاده می‌شود.

نکته دیگر در خصوص تشخیص تعاون یا معاونت بودن صندوق، معیار اعطاء تسهیلات است. اگر معیار اعطای تسهیلات صرفاً نیاز و تقاضای افراد باشد و میزان و مدت سپرده آنها تأثیری در اعطای تسهیلات و تعداد اقساط آن نداشته باشد این صندوق از نوع معاونت است، اما اگر معیارهای ناگفته و غیرمصرحی باشند که مسئول وام صندوق بر اساس آن، میزان تسهیلات افراد را مشخص می‌کند در این حالت نیز صندوق از نوع تعاون است و می‌بایست به اتحادیه اعتباری تبدیل گردد تا شبهه ربوی بودن فعالیت‌ها به طورکلی از بین رفته و از سوی دیگر، ابزارهای بهینه‌تری نیز برای تجهیز و تخصیص منابع بکار گرفته شود.

در برخی صندوق‌ها، معیار اعطاء تسهیلات کاملاً مشخص است و به صراحت و از طریق جداولی در اختیار اعضاء قرار می‌گیرد. بدیهی است این نوع صندوق قطعاً از نوع تعاون است و ضرورت تبدیل آن به اتحادیه اعتباری بیشتر می‌باشد.

۸-۴. تعیین اشتراک معین

یکی از گام‌های مهم در تأسیس اتحادیه اعتباری، تعریف معیار عضویت یا اشتراک معین است. به این ترتیب، افرادی که می‌توانند به عضویت اتحادیه درآیند و به سپرده‌گذاری یا دریافت تسهیلات اقدام نمایند مشخص می‌شوند؛ چرا که در اتحادیه اعتباری صرفاً اعضا می‌توانند از خدمات مالی و اعتباری استفاده نمایند. در فرایند جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات صندوق‌های قرض‌الحسنه، اطلاعات مربوط به اعضاء نیز جمع‌آوری خواهد شد که این در تعیین و تعریف اشتراک معین اتحادیه‌های اعتباری که جایگزین صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون می‌شوند مفید خواهد بود. به نظر می‌رسد با

رویکردی که در کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد و اشتراک معین در اتحادیه‌های اعتباری را به گونه‌ای تعریف می‌کنند که دایره عضوگیری آنها وسیع باشد و بتوانند با نرخ رشد قابل توجهی تعداد اعضاء و میزان سپرده‌ها را افزایش دهند (حتی اشتراک معین چندگانه تعریف می‌شود؛ به عنوان مثال، اتحادیه اعتباری پرستاران، پزشکان، بهیاران، داروسازان و ...). می‌توان به تعریف اشتراک معین اتحادیه‌های اعتباری جایگزین مبتنی بر ترکیب اعضای فعلی پرداخت.

۸-۵. انطباق فعالیت اتحادیه‌های اعتباری با قانون بانکداری بدون ربا

اتحادیه اعتباری به عنوان یک شرکت تعاونی از مشارکت اعضا در تأمین سرمایه به صورت مساوی و به عنوان سهم‌الشرکه تشکیل می‌گردد، لذا به نظر می‌رسد در تشکیل اتحادیه اعتباری مبلغی که به عنوان حق عضویت یا سهم‌الشرکه از اعضا دریافت می‌شود تحت عنوان عقد شرکت کاملاً مشروع بوده و منافاتی با مبانی فقهی ندارد.

اتحادیه‌های اعتباری می‌توانند تحت عنوان قرض‌الحسنه، سپرده‌های اعضا را جذب نمایند. در عقد قرض، اصل وجه یا سپرده عضو توسط اتحادیه اعتباری تضمین می‌گردد؛ اما هیچگونه سود یا بهره‌ای به سپرده‌های قرض‌الحسنه پرداخت نمی‌شود. بر اساس ماده ۶ قانون بانکداری بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ بانک‌ها می‌توانند به منظور جذب و تجهیز سپرده‌ها با اتخاذ روش‌های تشویقی از امتیازات ذیل به سپرده‌گذاران اعطا نمایند:

—اعطاء جوایز غیرثابت نقدی یا جنسی برای سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه

—تخفیف یا معافیت سپرده‌گذاران از پرداخت کارمزد یا حق‌الوکاله

—دادن حق تقدم به سپرده‌گذاران برای استفاده از تسهیلات بانکی

قانونگذار و متولی اتحادیه اعتباری می‌تواند مبتنی بر این اصل، اجازه استفاده از ابزارهای تشویقی فوق را در اختیار اتحادیه‌های اعتباری قرار دهد.

با توجه به ماهیت حقوقی و نقش هر یک از انواع تسهیلات اعطایی در تأمین منابع مالی مورد نیاز جامعه ابزارهای مورد استفاده در نظام بانکداری بدون ربا را در گروه‌بندی کلی به ترتیب زیر می‌توان مورد بررسی قرار داد:

—تسهیلات اعطایی در ارتباط با وام‌دهی (قرض‌الحسنه)

—تسهیلات اعطایی در ارتباط با مشارکت (مضاربه، مشارکت مدنی، مشارکت حقوقی، سرمایه‌گذاری مستقیم، مزارعه و مساقات)

– تسهیلات اعطایی در ارتباط با مبادلات (فروش اقساطی یا بیع نسیه، اجاره به شرط تملیک، سلف، خرید دین)

– تسهیلات اعطایی در ارتباط با تعهدات (جعاله، صدور ضمانت‌نامه، گشایش اعتبارات اسنادی)

اتحادیه‌های اعتباری می‌توانند از تمام عقود فوق برای اعطاء تسهیلات به اعضای خود استفاده نمایند.

۸-۶. تأسیس صندوق بیمه سپرده‌های اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه

بحث بیمه اعتبار در نظام بانکی کشور تاکنون مطرح نبوده است؛ چرا که بانک‌های دولتی کشور همواره در بحران‌های مالی به استقراض از بانک مرکزی اقدام نموده و مشکلات خود را حل کرده‌اند. این در حالی است که در بسیاری از کشورها، مؤسسات بیمه اعتبار تمام مؤسسات مالی و اعتباری فعال در بازار متشکل پولی را تحت پوشش قرار داده‌اند و در برخی کشورهای توسعه‌یافته مانند کانادا و آمریکا مؤسسات خاصی جهت بیمه سپرده‌های اتحادیه‌های اعتباری مشغول به فعالیت هستند. اخیراً در بیمه مرکزی و بویژه پژوهشکده بیمه طرح‌هایی در ارتباط با بیمه اعتبار در حال انجام است که به نظر می‌رسد زمینه مناسبی در ایجاد مؤسسه بیمه سپرده‌های اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه وجود دارد و می‌تواند به عنوان اولین مؤسسه بیمه اعتبار به فعالیت مشغول شود.

این صندوق بیمه زیرمجموعه اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه خواهد بود و تمام اتحادیه‌ها و صندوق‌هایی که می‌خواهند از این اداره کسب مجوز نمایند می‌بایست به عضویت این صندوق درآیند. با تأسیس این اداره تمام سپرده‌های صندوق‌های قرض‌الحسنه و اتحادیه‌های اعتباری تا سقف معینی مثلاً ۱۰۰ میلیون ریال تحت پوشش بیمه قرار می‌گیرند. نرخ بیمه اعتبار بر اساس ریسک فعالیت مؤسسات اعتباری تعیین می‌شود و معمولاً بین ۴-۲ درصد سپرده‌ها می‌باشد. به این ترتیب، اگر سپرده اعضای صندوق‌های قرض‌الحسنه و اتحادیه‌های اعتباری را ۵ هزار میلیارد تومان در نظر بگیریم، سرمایه این صندوق بین ۱۰۰ تا ۲۰۰ میلیارد تومان تعیین خواهد شد. منابع این صندوق از محل نرخ رشد سپرده‌های اعضای آن و همچنین سرمایه‌گذاری‌هایی که خود به انجام می‌رساند، افزایش خواهد یافت. در کشورهای پیشرفته، صندوق بیمه اتحادیه‌های اعتباری در فعالیت‌های سرمایه‌گذاری خود از مالیات معاف است و مزایای دیگری نیز در

فعالیت‌های اقتصادی سودآور به آن اختصاص می‌دهند و در مواقعی نیز از کمک‌های دولتی بهره‌مند می‌گردند.

وجود صندوق بیمه سپرده‌های اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌تواند مکمل خوبی برای مقام ناظر جهت صیانت از سپرده‌های سپرده‌گذاران باشد. هرچند وظیفه اصلی نظارت چه در بعد نظارت حضوری و چه در بعد نظارت غیرحضوری بر عهده اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه است؛ اما صندوق بیمه نیز می‌تواند با مجوزهایی که اداره ملی اخذ می‌کند به بازرسی از مؤسسات مختلف به صورت تصادفی اقدام نماید و یا مؤسساتی که دچار مشکل شده و از مزایای صندوق بیمه استفاده نموده‌اند را تحت بازرسی و نظارت مستقیم خود قرار دهد.

تأسیس این نهاد بیمه می‌تواند نظام تأمین مالی خرد مبتنی بر تأمین مالی تعاونی و قرض‌الحسنه را در کشور به صورت متشکل و با امنیت و سلامت قابل قبولی گسترش دهد.

۸-۷. انجمن‌ها و کانون‌های اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه

بسیاری از مؤسسات مالی علاوه بر حمایت‌هایی که از سوی مقام ناظر به عنوان یک نهاد دولتی دارند، اقدام به تشکیل انجمن‌ها یا اصناف منطقه‌ای و ملی می‌نمایند. اتحادیه‌های اعتباری نیز از این امر مستثنی نیستند. در کشور کانادا انجمن‌های اتحادیه‌های اعتباری در مناطق مختلف شکل گرفته و به صورت کاملاً متشکل و در قالب قوانین و مقرات مشخصی به فعالیت مشغولند. این انجمن‌ها در مقاطعی که اتحادیه اعتباری نیازهای مالی پیدا می‌کنند و یا با گزینه‌های مناسب سرمایه‌گذاری مواجه می‌شوند که به دلیل کمبود منابع و یا مقررات احتیاطی مقام ناظر امکان سرمایه‌گذاری مستقیم در آن را ندارد، تسهیلات برای اتحادیه‌های زیرمجموعه خود فراهم می‌کند. این انجمن‌ها خود نیز به طور مستقیم به سرمایه‌گذاری پرداخته و منابع مالی خود را افزایش می‌دهند. هرچند اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری در کشوری مانند کانادا مدافع اتحادیه‌هاست؛ اما انجمن‌های اتحادیه‌های اعتباری به عنوان یک نهاد صنفی وظیفه دفاع از حقوق اتحادیه‌ها را بهتر به انجام می‌رسانند.

تأسیس و فعالیت انجمن‌ها و کانون‌های استانی و منطقه‌ای صندوق‌های قرض‌الحسنه و اتحادیه‌های اعتباری می‌تواند در توسعه و پیشرفت این دو نهاد مؤثر باشد و مکمل خوبی برای صندوق‌های قرض‌الحسنه و اتحادیه‌های اعتباری محسوب شود. اداره ملی پس از سامان‌دهی صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار موجود با تعریف نقش مؤثر برای آنها می‌تواند توسعه تأمین مالی خرد همراه با سلامت و امنیت را فراهم آورد.

۹. نتیجه‌گیری

در این مقاله که در واقع خلاصه‌ای از طرح تحقیقاتی انجام شده در معاونت اقتصادی وزارت اقتصاد است، ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه بر اساس الگوی اتحادیه‌های اعتباری ارائه گردید. نتیجه پایانی این تحقیق، پیش‌نویس لایحه ساماندهی و توسعه اتحادیه‌های (تعاونی‌های) اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه و همچنین آیین‌نامه مربوط به این لایحه که در چارچوب مدل قانونی شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری و قانون عملیات بانکی بدون ربا می‌باشد، ارائه گردیده است که در ادامه به پیش‌نویس این لایحه خواهیم پرداخت. علاقمندان می‌توانند جهت مطالعه آیین‌نامه و کسب اطلاعات بیشتر در خصوص طرح موصوف به اصل طرح مراجعه نمایند.

• پیش‌نویس لایحه ساماندهی و توسعه اتحادیه‌های (تعاونی‌های) اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه

ماده ۱: برای ساماندهی و توسعه فعالیت‌های مالی و اعتباری خرد توسط نهادهای مردمی، اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه زیرمجموعه ریاست جمهوری/ بانک مرکزی تأسیس می‌شود. این اداره موظف است مراحل اعطاء مجوز، نظارت و حمایت از مؤسسات اعتباری مردمی را به گونه‌ای اعمال نماید که تأمین مالی خرد از سیستم بانکی به این نهادها منتقل شود.

تبصره ۱: مؤسسات مالی و اعتباری مردمی شامل صندوق‌های قرض‌الحسنه و اتحادیه‌های (تعاونی‌های) اعتباری و تمام مؤسسات غیرانتفاعی غیردولتی که مبادرت به امور پولی و اعتباری خرد می‌نمایند، خواهد بود.

تبصره ۲: امور پولی و اعتباری در این قانون به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به‌صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطاء وام، اعتبار و سایر تسهیلات خرد و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.

تبصره ۳: دولت/ بانک مرکزی موظف است حداکثر پس از ۲ماه از لازم الاجرا شدن این قانون نسبت به تدوین اساسنامه و تأسیس اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه اقدام نماید. هیأت‌مدیره اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه تعداد ۵ نفر می‌باشند که توسط رئیس‌جمهور (رئیس کل بانک مرکزی) منصوب می‌شوند.

ماده۲: اتحادیه (تعاونی) اعتباری یک شرکت تعاونی مالی است که می‌تواند سپرده‌های اعضای خود را قبول نموده و صرفاً به اعضای خود در چارچوب عقود موجود در قانون بانکداری بدون ربا تسهیلات اعطاء نماید.

تبصره ۱: مالکیت اتحادیه اعتباری متعلق به اعضاء آن می‌باشد و توسط آنها اداره می‌شود. معیار عضویت اعضاء در اتحادیه اعتباری براساس یک اشتراک معین تعریف شده در اساسنامه مانند محل کار یا محل زندگی می‌باشد. تمام اعضاء سهامدار هستند و در تصمیم‌گیری‌های دموکراتیک اتحادیه اعتباری دارای یک حق رأی هستند.

تبصره۲: اتحادیه‌های اعتباری می‌توانند مانند یک بانک به تمام فعالیت‌های بانکی (بجز افتتاح حساب جاری و ارائه دسته چک) مبادرت ورزند. تنها تفاوت اتحادیه اعتباری با بانک‌ها در قبول سپرده و اعطاء تسهیلات صرفاً به اعضاء و همچنین مالکیت غیرانتفاعی و تعاونی بودن آن است.

ماده ۳: صندوق قرض‌الحسنه مؤسسه‌ای است غیرانتفاعی که صرفاً مبادرت به جذب سپرده‌های قرض‌الحسنه (پس‌انداز) و اعطاء تسهیلات قرض‌الحسنه به افراد نیازمند می‌نمایند.

تبصره۱: صندوق‌های قرض‌الحسنه مجاز به تجهیز منابع و اعطاء تسهیلات در قالب عقود بجز قرض‌الحسنه نمی‌باشند.

ماده ۴: کلیه مؤسسات مالی و اعتباری غیرانتفاعی می‌بایست در قالب یکی از مؤسسات اتحادیه اعتباری و یا صندوق قرض‌الحسنه به فعالیت خود ادامه دهند و برای اخذ مجوز به اداره ملی مراجعه نمایند.

تبصره ۱: صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون که وجوه اعضای خود را تجمیع نموده و از محل وجوه تجمیع شده بر اساس معیارهایی به آنها وام می‌دهند و همچنین تمام صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که تمایل دارند در قالب عقود دیگر فعالیت خود را توسعه دهند می‌بایست به اتحادیه اعتباری تبدیل شوند.

تبصره۲: تعاونی‌های اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند می‌بایست جهت اخذ مجوز فعالیت به اداره ملی مراجعه نموده و در چارچوب این قانون و مقررات مربوطه به فعالیت خود ادامه دهند.

تبصره۳: اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع این ماده که به عملیات بانکی اشتغال دارند در صورتی‌که موفق به اخذ مجوز فعالیت تحت عناوین مذکور ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نشوند بنا به اعلام اداره ملی یا بانک مرکزی حق ادامه فعالیت نخواهند داشت. متخلفین اجرای این حکم در صورت شکایت اداره و یا بانک یاد شده از طریق مقامات قضایی صلاحیت‌دار به مجازات حبس تا شش ماه محکوم خواهند شد.

ماده ۵ : اداره ملی موظف است در چارچوب قانون پولی و بانکی و سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و همچنین

مصوبات هیأت‌مدیره اداره ملی بر اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه نظارت نماید. مؤسسات فعال مذکور نیز مکلفند اطلاعات لازم را در اختیار بازرسان اداره ملی قرار دهند.

تبصره ۱: اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه مکلفند تمام مقررات احتیاطی و نسبت‌های مربوط به مؤسسات مالی و اعتباری از جمله کفایت سرمایه و تودیع سپرده قانونی به بانک مرکزی را رعایت نمایند.

تبصره ۲: در صورت ارائه گزارش و احراز تخلف توسط اداره ملی، این اداره 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 اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌باشد. در صورت اعتراض، متقاضی می‌تواند به مراجع ذیصلاح قضایی مراجعه نماید.

ماده ۶: اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه موظف است اقدامات لازم جهت تأسیس اتحادیه‌ها و انجمن‌های صنفی صندوق‌های قرض‌الحسنه و اتحادیه‌های اعتباری به عنوان یک نهاد حمایتی در سطح ملی و منطقه‌ای را فراهم آورد.

ماده ۷: اداره ملی موظف است صندوق بیمه سپرده‌های اتحادیه‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه را به گونه‌ای تأسیس و توسعه دهد که تمام سپرده‌ها در این مؤسسات تحت پوشش بیمه درآیند.

تبصره ۱: دولت موظف است نیمی از منابع این صندوق را فراهم آورد.

ماده ۸: آیین‌نامه اجرایی این قانون بنا به پیشنهاد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ظرف دو ماه به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.

ماده ۹: کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی‌الاثر می‌گردد.

منابع

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳)، "مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه"، www.cbi.ir.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۷)، "گزارش ساماندهی بازار غیر متشکل پولی"، اداره نظارت بر مؤسسات پولی غیربانکی.

لاورن، برنارد (۱۳۴۹)، *ارزش‌های نظام تعاون*، ترجمه فتح‌اله بهاری، مؤسسه آموزش و تحقیقات تعاون دانشگاه تهران.

مرکز آمار ایران (۱۳۸۱)، *سرشماری کارگاه‌های صنعتی و خدماتی*.

Croteau, John T (1956), *The Federal Credit Union: Policy and Practice,* New York: Harpers and Brothers.

World Concil of Credit Union (2003), "Statistical Report", Woccu Website.
http://www.woccu.org

World Concil of Credit Union (2006), "statistical Report", Woccu Website,
http://www .woccu.org

World Council of Credit Unions (2006), "Development Best Practices in Credit Union Supervision", Woccu Website.
http://www.woccu.org