بررسی تأسیس بانک قرض‌الحسنه

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۸۹۵۱
اردیبهشت ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات اقتصادی

به‌نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۲
۱. جایگاه قرض‌الحسنه در آیات و روایات ۳
۲. پیشینه بانک قرض‌الحسنه در ایران ٤
۳. سابقه قرض‌الحسنه در سایر کشورها ۹
٤. ضرورت توسعه نهاد قرض‌الحسنه ۱۰
۵. تحلیلی بر نقاط قوت و ضعف بانک قرض‌الحسنه مهر ایران ۱٤
خلاصه و جمع‌بندی ۲۰
پیشنهاد ۲۲
منابع و مآخذ ۲۲

بررسی تأسیس بانک قرض‌الحسنه

چکیده

قرض‌الحسنه یک سنت حسنه است که در شریعت اسلام و در آیات قرآن و روایات معصومین بسیار بر آن تأکید شده است. تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر توسط دولت و با مشارکت بانک‌های دولتی و همزمان با رد درخواست تأسیس بانک قرض‌الحسنه خصوصی، برخی پرسش‌ها را در بین سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان مطرح کرد. اگرچه تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران قدمی در راه توسعه نهاد قرض‌الحسنه است، ولی با اشکالات متعددی همراه است. از جمله این اشکالات عبارتند از: نام‌گذاری مشابه یکی از مؤسسات اعتباری کشور، مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مغایرت با دستورالعمل و اطلاعیه بانک مرکزی مبنی بر عدم مشارکت بانک‌های دولتی در سرمایه بانک‌های قرض‌الحسنه، کارایی پایین بانک قرض‌الحسنه دولتی در مقابل بانک‌های غیردولتی، امکان عدم وجود رقابت بین بانک‌های دولتی با بانک قرض‌الحسنه دولتی مهر در جذب سپرده و اعطای وام و در نتیجه کارایی پایین این بانک و دولتی کردن نهاد مردمی قرض‌الحسنه.

مقدمه

قرض‌الحسنه یک سنت حسنه است که در شریعت اسلام و در آیات قرآن و روایات معصومین بسیار بر آن تأکید شده است. تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر توسط دولت و با مشارکت بانک‌های دولتی برخی پرسش‌ها را در بین سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان مطرح کرد: آیا نهاد قرض‌الحسنه باید توسط دولت اداره شود؟ آیا تأسیس بانک قرض‌الحسنه توسط دولت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سازگار است؟ آیا دخالت دولت در نهاد قرض‌الحسنه باعث انحراف آن از اهداف اعتقادی و غیرانتفاعی این سنت حسنه نخواهد شد؟

گزارش حاضر بر آن است که این پرسش‌ها را بررسی کرده و حتی‌الامکان برای آنها پاسخ‌هایی ارائه کند. این گزارش در ۵ بخش تنظیم شده است: در بخش اول جایگاه قرض‌الحسنه در آیات و روایات بررسی شده است و در بخش دوم پیشینه بانک قرض‌الحسنه در ایران مرور می‌شود. در بخش سوم ضرورت‌های توسعه نهاد قرض‌الحسنه بیان می‌شود و در بخش چهارم نقاط قوت و ضعف بانک قرض‌الحسنه مهر ایران تجزیه و تحلیل می‌شود. در نهایت در بخش پنجم خلاصه و جمع‌بندی گزارش ارائه می‌شود.

۱. جایگاه قرض‌الحسنه در آیات و روایات

قرض‌الحسنه یکی از مصادیق بارز انفاق در راه خداست که در آیات و روایات معصومین (ع) بسیار مورد ترغیب قرار گرفته است. از امام صادق (ع) روایت شده است که بر در بهشت نوشته‌اند: صدقه ده ثواب و قرض‌الحسنه هجده ثواب دارد.[۱]

در آیات متعدد قرآن نیز به بیان‌های مختلف تشویق به قرض‌الحسنه شده است:

ـ «کیست که با خدا معامله کند و به خدا قرض‌الحسنه بدهد تا چندین برابر به او برگرداند»؟[۲]

ـ «... و نماز به پا دارید و زکات بدهید و به خدا قرض بدهید که قرض‌الحسنه باشد».[۳]

ـ «... اگر به خدا قرض‌الحسنه بدهید، چند برابرش می‌کند و ...».[۴]

ـ «هر کسی به خدا قرضی از نوع قرض‌الحسنه بدهد، پس برایش چندین برابر کرده و اجر بزرگی برای وی در نظر گرفته شده است».[۵]

ـ «... و به خدا قرض‌الحسنه بدهید تا کفاره گناهانتان باشد و ...».[۶]

در آیات و روایات قرض‌الحسنه دارای جنبه‌های اعتقادی ـ اقتصادی است، از این منظر که قرضی داده می‌شود، یک عمل اقتصادی است و از این منظر که در آن باید نیات خیرخواهانه و کمک به برادران دینی باشد یک عمل اعتقادی است.

۱. بحارالانوار، جلد ۱۰۳، ص ۱۳۸، حدیث ۲.
۲. سوره بقره، آیه ۲۴۵.
۳. سوره زمل، آیه ۲۰.
۴. سوره حدید، آیه ۱۸.
۵. سوره حدید، آیه ۱۱.
۶. سوره مائده، آیه ۱۲.

۲. پیشینه بانک قرض‌الحسنه در ایران

۱-۲. پیشینه صندوق‌های قرض‌الحسنه و تأسیس سازمان اقتصاد اسلامی

اگرچه نمی‌توان تاریخ مشخصی را برای آغاز سنت قرض‌الحسنه یا قرض بدون بهره در ایران تعیین کرد، لکن به‌نظر می‌رسد که تأسیس «صندوق سرمایه‌گذاری اثنی‌عشری» در سال‌های ۱۳۱۷ هجری شمسی اولین حرکت در این زمینه باشد. بعد از آن به تدریج نهادهای مذهبی اقدام به تأسیس صندوق‌هایی کردند که با اهداف خیرخواهانه و شیوه‌های اسلامی شروع به فعالیت کرده بودند.[۱]

با پیروزی انقلاب اسلامی و پررنگ شدن احساسات مردم بر ضد نظام بانکی ربوی حاکم بر ایران عده‌ای از متدینین انقلابی درخواست تأسیس بانک اسلامی را به رهبر کبیر انقلاب اسلامی ارائه کردند. در فروردین سال ۱۳۵۸ امام خمینی (ره) فرمان تأسیس بانک اسلامی را صادر کردند. با صدور فرمان تأسیس بانک اسلامی به وسیله بخش خصوصی، اساسنامه بانک تدوین شد و برای تصویب به بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار تسلیم شد. این اساسنامه در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۱۹ تصویب و در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۲۶ سهام این بانک پذیره‌نویسی شد.

در این سال کلیه بانک‌ها ملی اعلام شدند و سپس به پیشنهاد دولت موقت (و به‌دلیل شرایط خاص آن زمان) کلمه «بانک» به «سازمان اقتصاد» تبدیل شد و «سازمان اقتصاد اسلامی» با همان اساسنامه به فعالیت ادامه داد. از آن زمان تاکنون این سازمان با همان وضعیت گذشته به فعالیت خود ادامه داده است و بیش از هزاران صندوق قرض‌الحسنه را

۱. عزیزنژاد، صمد، تحلیلی بر تأسیس بانک قرض‌الحسنه در ایران، گزارش جمهور، فصلنامه تخصصی نامه جمهور، سال اول، شماره ۱۰/۴، مهر ۱۳۸۶.

تحت حمایت‌های مالی، تشکیلاتی و تجهیزاتی خود قرار داده است.

۲-۲. درخواست سازمان اقتصاد اسلامی برای تأسیس بانک قرض‌الحسنه و دلایل رد آن از سوی بانک مرکزی

سازمان اقتصاد اسلامی در تاریخ ۱۳۸۶/۲/۴ درخواست صدور مجوز تأسیس بانک قرض‌الحسنه را به ریاست جمهوری ارائه کرد و پس از آن رئیس‌جمهور این درخواست را به بانک مرکزی ارائه دادند. بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۸۶/۵/۲۷ «دستورالعمل ناظر به تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها» را با محوریت «غیرانتفاعی بودن» و «غیردولتی بودن» بانک‌های قرض‌الحسنه به تصویب شورای پول و اعتبار رسانید.

متعاقب آن، سازمان اقتصاد اسلامی اساسنامه پیشنهادی بانک قرض‌الحسنه مورد نظر خویش را به بانک مرکزی ارسال داشت. اما بانک مرکزی به سازمان اقتصاد اسلامی اعلام کرد که این اساسنامه به‌دلیل اینکه تماماً در قالب یک مؤسسه «انتفاعی» و به‌مثابه یک «بانک تجاری» تدوین شده است، با مفاد دستورالعمل شورای پول و اعتبار سازگار نیست.

علاوه بر آن سازمان اقتصاد اسلامی اظهار داشته است که توان مالی لازم را جهت تأمین مبلغ سرمایه مصوب برای تأمین بانک قرض‌الحسنه (یک هزار میلیارد ریال) را که در دستورالعمل شورای پول و اعتبار به‌عنوان حداقل سرمایه لازم برای تأمین بانک قرض‌الحسنه اعلام شده، ندارد.

سازمان اقتصاد اسلامی متقاضی کاهش مبلغ این حداقل سرمایه است، زیرا

اعتقاد دارد که به‌دلیل ماهیت غیرانتفاعی بانک قرض‌الحسنه، جمع‌آوری آن از طریق پذیره‌نویسی عمومی بسیار مشکل خواهد بود.[۱]

۲-۳. تشکیل بانک قرض‌الحسنه مهر ایران

پس از رد درخواست سازمان اقتصاد اسلامی برای تأسیس بانک قرض‌الحسنه، در آذرماه سال ۱۳۸۶ بانک قرض‌الحسنه مهر افتتاح شد. سرمایه این بانک مبلغ ۱۵۰۰۰ میلیارد ریال تعیین شد که این سرمایه بین سهامداران عمده این بانک که عبارتند از چند بانک دولتی و خصوصی تقسیم شده است. در ترکیب هیئت مدیره این بانک، نمایندگان چند بانک بزرگ دولتی دیده می‌شود. سمت رئیس هیئت مدیره این بانک به نماینده بانک ملت اعطا شده است، سمت نایب رئیس هیئت مدیره این بانک در اختیار نماینده بانک صادرات است، همین‌طور نماینده بانک مسکن نیز عضو هیئت مدیره این بانک است.[۲] علاوه بر بانک‌های دولتی و خصوصی که سهامداران این بانک هستند، صندوق مهر رضا نیز یکی از سهامداران این بانک است. ترکیب سهام بانک‌های مختلف در این بانک بین ۱ تا ۱۴ درصد اعلام شده است.[۳]

---

۱. لازم به ذکر است که مستندات مطالب این قسمت مکاتبات انجام گرفته با بانک مرکزی و سازمان اقتصاد اسلامی است. این مستندات عبارتند از:

الف) نامه ارسالی از سوی سازمان اقتصاد اسلامی، به شماره ۱۰۶۹۹، به تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰،

ب) نامه ارسالی از سوی بانک مرکزی، مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، به شماره ۱۱۴۸۲ به تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۳.

۲. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، تاریخ ۱۳۸۶/۹/۲۶، شماره ۲۲۷۶۳/ث ۸۶/۳۲، آگهی تأسیس بانک قرض‌الحسنه.

۳. روزنامه مردم‌سالاری، ۱۳۸۶/۸/۲.

۲-۴. ضرورت تشکیل بانک قرض‌الحسنه و اهداف دولت از تأسیس آن

دولت یکی از مهم‌ترین ضرورت‌ها و دلایل تشکیل بانک قرض‌الحسنه را مسائل و مشکلات موجود در کارکرد بانک‌ها در ارتباط با حساب‌های قرض‌الحسنه، عدم اجرای صحیح قانون عملیات بانکی بدون ربا و نیز انتظارات موجود جهت گسترش نهاد قرض‌الحسنه از سوی فقها و افراد متدین اعلام می‌کند.[۱] با توجه به نیاز جمع بزرگی از مردم جهت گسترش سنت قرض‌الحسنه چنین نیازی واقعاً وجود داشته است، مهم‌ترین دلایل جهت این ادعا تشکیل صندوق‌های قرض‌الحسنه خانوادگی، صنفی، دانشجویی و محلی است، به‌طوری که براساس نتایج سرشماری عمومی کارگاهی مرکز آمار در سال ۱۳۸۱، مجموعاً ۴۹۲۷ صندوق قرض‌الحسنه در کشور وجود داشته است.[۲] ولی باید توجه داشت که شناخت نیاز، تنها نیمی از مسئله است و مهم‌تر از آن یافتن راه‌حل مناسب جهت برآوردن نیازها است.

مهم‌ترین اهدافی را که دولت از تأسیس بانک قرض‌الحسنه اعلام کرده است عبارتست از: تمهید اجرای سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی، رفع دغدغه شرعی متشرعان و رفع بی‌اعتمادی به سیستم بانکی فعلی، سامان‌دهی بازار غیرمتشکل پولی و بازار قرض‌الحسنه در کشور، حذف رقابت‌های ناسالم، کاهش هزینه‌های بانک و افزایش سوددهی بانک‌ها در اثر کاهش نرخ سود، تخصصی شده عملیات اجرایی قرض‌الحسنه در کشور، کمک به پیشرفت اقتصادی کشور از طریق رفع حوائج ضروری نیازمندان، کاهش هزینه‌های تبلیغات جذب قرض‌الحسنه، متمایز

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت حقوقی و امور مجلس؛ در تأسیس بانک قرض‌الحسنه و اثرات آن به نظام بانکی کشور؛ بولتن شماره (۱۶)، دی ماه ۱۳۸۶.

۲. مرکز آمار ایران، «نتایج آمارگیری از صندوق‌های قرض‌الحسنه، ۱۳۸۴».

شدن نیازمندان واقعی از نیازمندان تصنعی و سالم‌سازی محیط در این خصوص، رهایی بانک‌ها از مطالبات معوق و ایجاد فرصت برای رقابت و سودآوری سایر بانک‌ها.[۱]

۲-۵. حیطه فعالیت و خدمات بانک قرض‌الحسنه مهر ایران

براساس آگهی تأسیس شرکت «بانکی قرض‌الحسنه مهر ایران»[۲] موضوع این شرکت افتتاح حساب‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز، جاری و نگهداری وجوه مربوطه برای اشخاص حقیقی و حقوقی و صدور انواع کارت‌های بانکی قرض‌الحسنه، تصدی عاملیت وجوه اداره شده امانی و اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه به بخش‌های اقتصادی مربوطه و قبول انواع سپرده‌های قرض‌الحسنه و صدور گواهی و قبوض مربوطه و نیز تحصیل وام قرض‌الحسنه از داخل یا خارج از کشور با رعایت قوانین مربوطه و صدور هرگونه حواله بانکی و صدور انواع چک‌های مسافرتی تضمینی و غیره و پذیرش انواع چک‌های مسافرتی و تضمینی صادره توسط سایر بانک‌ها و ارائه خدمات پذیره‌نویسی و انجام کلیه عملیات راجع به آن و اجاره دادن صندوق امانات، قبول امانات و نگهداری سهام و هرگونه اوراق بهادار و سایر اشیا و... اعلام شده است.

در زمینه تسهیلات، این بانک فقط اقدام به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه می‌کند. انواع تسهیلات قرض‌الحسنه که این بانک ارائه می‌کند عبارتند از: تسهیلات قرض‌الحسنه درمان بیماری، ودیعه مسکن، تعمیر یا تکمیل مسکن، تسهیلات

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، دی ماه ۱۳۸۶.

۲. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶/۹/۲۶.

قرض‌الحسنه خرید ابزار کار و مواد اولیه، تسهیلات قرض‌الحسنه کسبه و صنوف و تسهیلات قرض‌الحسنه اعتبار در حساب جاری در قالب عقد قرض‌الحسنه به مشتریان اداری دارای حساب جاری فعال در بانک.[۱]

در واقع باید گفت که هم‌اکنون بسیاری از صندوق‌های قرض‌الحسنه این تسهیلات را عرضه می‌کنند، لذا ارائه چنین خدماتی از سوی این بانک وقتی توجیه دارد که اولاً مقیاس عمل آن وسیع‌تر باشد و ثانیاً به‌صورت کارآمدتر و با هزینه کمتری چنین تسهیلاتی را عرضه کند.

۳. سابقه قرض‌الحسنه در سایر کشورها

قرض‌الحسنه در سایر کشورهای اسلامی و نیز در برخی نهادهای بین‌المللی مانند بانک توسعه اسلامی رایج است. به‌عنوان مثال مؤسسه قرض حسن (قرض‌الحسنه) در سال ۱۹۸۳ در لبنان تأسیس شد. در این مؤسسه وام‌های قرض‌الحسنه به متقاضیان از هر طبقه، ملیت یا مذهب اعطا می‌شود.[۲] علاوه بر آن می‌توان به صندوق قرض‌الحسنه بانک توسعه اسلامی (IDB)[۳] اشاره کرد. این بانک طرح‌های قرض‌الحسنه را به کشورها و مؤسسات عضو اعطا می‌کند.[۴] علاوه بر آن در بسیاری از کشورهای اسلامی بانک‌های بدون بهره[۵] وجود دارند که در آنها فعالیت بانکی در چارچوب عقود اسلامی صورت

۱. رجوع کنید به وبگاه رسمی این بانک به آدرس www.ghmbank.ir

2. Imad A.Hamze (2001).
3. Islamic Development Bank.
4. Ahmad O.B.2006.
5. Intersest Free Banks.

می‌گیرد. این بانک‌ها در بسیاری از کشورهای اسلامی مانند مالزی، ترکیه، عربستان، امارات و... در کنار سیستم بانکداری روی فعالیت می‌کنند. علاوه بر آن می‌توان به «بانک اسلامی اردن» اشاره کرد که در سال ۱۹۷۹ میلادی در اردن تأسیس شد. فعالیت‌های این بانک در چارچوب احکام اسلامی است.

جالب است که این بانک در فاصله سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۹۶ در بین ۲۰ بانک کشور اردن که در بین آنها بانک‌های خارجی نیز وجود داشته‌اند، رتبه سوم را از نظر حجم دارایی‌ها و سپرده‌ها کسب کرده است که این نشان از موفقیت این بانک دارد.[۱]

با وجود این در حال حاضر بانک خاصی که در کشورهای اسلامی فقط در حوزه قرض‌الحسنه فعالیت کند وجود ندارد.[۲] به بیان دیگر در سایر کشورهای اسلامی فعالیت بانکداری در حوزه احکام اسلامی صورت می‌گیرد و قرض‌الحسنه بخشی از فعالیت این بانک‌هاست، در حالی که بانک قرض‌الحسنه مهر ایران صرفاً با هدف فعالیت تخصصی در چارچوب قرض‌الحسنه تأسیس شده است.

۴. ضرورت توسعه نهاد قرض‌الحسنه

همان‌طور که در بخش‌های قبل اشاره شد، قرض‌الحسنه یک نهاد اقتصادی ـ اعتقادی است، بدین معنا که قرض‌الحسنه تنها یک مبادله اقتصادی نیست، بلکه طرفین باید در این کار نیت خیرخواهانه داشته باشند. شخص قرض‌دهنده قصد دارد تا گره از مشکل

۱. عزیزنژاد، همان، ۱۳۸۶.

۲. لازم به ذکر است که این ادعا تنها محدود به اسناد و در دسترس و بررسی و جست‌وجوهای اینترنتی است که از سوی نویسنده گزارش انجام شده است.

هم‌نوع خود باز کند و شخص قرض‌گیرنده نیز باید پس از رفع مشکل خود، قرض خود را ادا کند. در یک مبادله صرف اقتصادی لزوماً اهداف خیرخواهانه وجود ندارد و دهنده پول لزوماً به فکر رفع مشکل دیگران نیست. از طرفی شخص قرض‌گیرنده در یک مبادله صرف اقتصادی به قرض‌دهنده تنها به‌عنوان یک طلبکار نگاه می‌کند که باید بدهی خود را به او بازپس دهد.

در جوامع محدود و کوچک، مانند روستاها و اجتماعات خانوادگی، اطلاعات تقریباً کاملی درباره نیازها، مشکلات و وضعیت اقتصادی آن اجتماع وجود دارد. با بزرگ شدن اجتماعات، به‌خصوص در شهرهای بزرگ، چنین اطلاعاتی در دسترس عموم نیست، لذا نهاد قرض‌الحسنه نمی‌تواند به همان شکلی که در اجتماعات کوچک و روستاها رایج است، در شهرها هم رواج داشته باشد. در اجتماعات خانوادگی و روستاها افراد نیکوکاری که قصد دارند تا گرهی از مشکلات جامعه کوچک خود باز کنند، به‌راحتی افراد نیازمند را شناسایی می‌کنند و می‌توانند به آنها در قالب قرض‌الحسنه وام دهند. ولی در جوامع بزرگ‌تر که کسب چنین اطلاعاتی به سادگی ممکن نیست نهاد قرض‌الحسنه باید به شکل کامل‌تر و کارآمدتری توسعه یابد.

در جوامع بزرگ‌تر صندوق‌های قرض‌الحسنه کارکردی این چنین دارند، یعنی اعضای این صندوق‌ها اطلاعات مربوط به وضعیت نیازهای خود را در اختیار یکدیگر قرار می‌دهند و منابع صندوق براساس این اطلاعات بین اعضا براساس روش‌ها و مکانیسم‌های مختلف توزیع می‌شود. این صندوق‌ها می‌توانند در قالب یک صندوق قرض‌الحسنه محلی، صندوق قرض‌الحسنه صنفی، صندوق قرض‌الحسنه دانشجویی و مانند این باشد. با توسعه این صندوق‌ها علاوه بر اینکه بخشی از نیازهای اقتصادی

اعضا رفع می‌شود، رابطه بین اعضا نیز صمیمی‌تر می‌شود. زیرا همان‌طور که بیان شد؛ قرض‌الحسنه یک نهاد اقتصادی اعتقادی است. لذا با گسترش این صندوق‌ها نیکوکاری نیز در جامعه گسترش می‌یابد.

با گسترش صندوق‌های قرض‌الحسنه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، ایده تشکیل بانک قرض‌الحسنه نیز قوت گرفت. بانک قرض‌الحسنه در مقایسه با صندوق‌ها مقیاس عمل وسیع‌تری دارد. این مقیاس عمل وسیع می‌تواند باعث افزایش اطلاعات درباره نیازهای جامعه و تسهیل نقل‌وانتقال وجوه قرض‌الحسنه در مسیر صحیح خود (یعنی از نیکوکاران به نیازمندان) باشد. بانک در واقع در این جریان باید مانند یک واسطه عمل کند که وجوه را از قرض‌دهندگان به قرض‌گیرندگان در قالب عقد قرض‌الحسنه انتقال می‌دهد. فلسفه وجود بانک باید گسترش و توسعه نهاد قرض‌الحسنه به بخش بزرگ‌تری از جامعه باشد. نکته کلیدی در این واسطه‌گری بانک کسب و گسترش اطلاعات است. یعنی پیش‌شرط کارکرد صحیح بانک در انتقال وجوه قرض‌الحسنه، کسب اطلاعات است. بانک قرض‌الحسنه باید بتواند طیف وسیع‌تری از اطلاعات را کسب کند و چون مقیاس عمل آن از صندوق‌ها یا اجتماعات خانوادگی بزرگ‌تر است؛ لذا باید این اطلاعات را با هزینه کمتری کسب کرده و در انتقال وجوه قرض‌الحسنه از آن بهره بگیرد.

در اینجا یک پرسش مهم مطرح می‌شود: مالکیت بانک‌های قرض‌الحسنه باید چگونه باشد؟ به بیان روشن‌تر آیا بانک قرض‌الحسنه باید به‌صورت یک بنگاه دولتی اداره شود یا به‌صورت یک بنگاه خصوصی؟

برای پاسخ‌گویی به این پرسش باید برخی از نکات را یادآور شد. اولاً قرض‌الحسنه یک نهاد اقتصادی ـ اعتقادی است، یعنی یک عمل اقتصادی است توأم با

نیات نیکوکارانه. ثانیاً برای توسعه نهاد قرض‌الحسنه یک پیش‌شرط اساسی وجود دارد که وجود یک سازوکار کارآمد جمع‌آوری اطلاعات درباره نیازهای افراد جامعه است.

با توجه به این نکات اولاً اداره یک نهاد قرض‌الحسنه باید براساس نیات نیکوکارانه باشد، یعنی منفعت‌طلبی مادی و اقتصادی نباید در اداره یک نهاد قرض‌الحسنه (صندوق یا بانک) نقش داشته باشد، ثانیاً این نهاد باید در جمع‌آوری اطلاعات کارا عمل کند. ازاین‌رو به نظر می‌رسد که مؤسسات قرض‌الحسنه (صندوق‌ها یا بانک‌ها) بهتر است که مؤسساتی غیرانتفاعی باشند. از طرف دیگر دخالت دولت‌ها در این نهادها پیامدهای مثبتی به دنبال نخواهد داشت. دولت‌ها امور را براساس اصول سیاست اداره می‌کنند، لذا اگر نهاد قرض‌الحسنه مالکیت دولتی داشته باشد، طبیعتاً اهداف سیاسی در اداره آن وزن بزرگی خواهند داشت. به بیان دیگر هر چند که یک مؤسسه قرض‌الحسنه دولتی در قالب یک بنگاه غیرانتفاعی اداره می‌شود، ولی به هر حال مدیران آن براساس سلیقه سیاستمداران دولتی انتخاب می‌شوند. چنین واقعیتی باعث می‌شود که اولویت‌های سیاسی نیز در تصمیم‌گیری‌های یک نهاد غیرانتفاعی وارد شود. از طرف دیگر یک بنگاه دولتی براساس اصول اقتصادی در مقایسه با یک بنگاه مشابه غیردولتی عموماً از کارایی پایین‌تری برخوردار است. به بیان دیگر هزینه‌های انجام یک عملیات مشخص در یک بنگاه دولتی در مقایسه با یک بنگاه غیردولتی عموماً بالاتر است. این امر به مکانیسم جمع‌آوری اطلاعات که در یک صندوق یا یک بانک نقش اساسی دارد نیز قابل تعمیم است. لذا هزینه جمع‌آوری اطلاعات درباره نیازهای افراد جامعه جهت تخصیص منابع در قالب عقد قرض‌الحسنه به آنها در یک بنگاه دولتی در مقایسه با یک بنگاه غیردولتی عموماً بیشتر است.

با توجه به این مسائل به نظر می‌رسد که اداره یک نهاد قرض‌الحسنه (اعم از صندوق یا بانک) در قالب یک بنگاه غیرانتفاعی و غیردولتی و به شکل مردمی به فلسفه وجودی قرض‌الحسنه (که عبارت است از یک عمل اقتصادی ـ اعتقادی) نزدیک‌تر بوده و با آن سازگارتر است.

۵. تحلیلی بر نقاط قوت و ضعف بانک قرض‌الحسنه مهر ایران

در بخش‌های قبلی پیشینه تشکیل بانک قرض‌الحسنه در ایران بررسی شد. در این بخش نقاط قوت و ضعف بانک قرض‌الحسنه مهر ایران بررسی و تحلیل می‌شود. اما پیش از آن اشاره مختصری به مبانی قانونی تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر و انطباق آن با قوانین پولی و بانکی کشور می‌کنیم.

۱-۵. مبانی قانونی تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران

همان‌طور که در بخش ۳-۲ بدان اشاره شد، بانک قرض‌الحسنه مهر ایران براساس «دستورالعمل ناظر بر تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها» ـ که در تاریخ ۱۳۸۶/۵/۲۷ به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده است ـ تشکیل شده است. براساس بند «ج» ماده (۳۰) قانون پولی و بانکی کشور «تأسیس بانک در ایران موکول به تصویب اساسنامه آن به‌وسیله شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است». علاوه بر آن براساس بند «هـ» ماده (۳۰) همان قانون «هرگونه تغییر در اساسنامه بانک‌ها باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد». علاوه بر آن براساس بند «ب» ماده (۳۰) همان قانون «تشخیص عملیات

بانکی با شورای پول و اعتبار می‌باشد».

با توجه به این مستندات قانونی به‌طور خلاصه می‌توان استنباط کرد که براساس قوانین پولی کشور شورای پول و اعتبار دارای این اختیار است که در مورد تأسیس بانک‌ها تصمیم‌گیری و آن را رد یا قبول کند. از این نظر رد پیشنهاد سازمان اقتصاد اسلامی برای تأسیس بانک قرض‌الحسنه و نیز تصویب اساسنامه و اعطای مجوز برای تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران در حیطه وظایف و اختیارات شورای پول و اعتبار است. علاوه بر آن این شورا مختار است که درباره نوع فعالیت بانک‌ها نیز تصمیم‌گیری کند، لذا از این نظر نیز اقدام شورای پول و اعتبار در تصویب اساسنامه بانک قرض‌الحسنه جهت فعالیت در امر قرض‌الحسنه در چارچوب اختیارات این شورا بوده است.

از طرفی براساس بند «۳» ماده (۱) قانون عملیات بانکی بدون ربا، یکی از اهداف نظام بانکی در ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش تعاون عمومی و قرض‌الحسنه از طریق جذب و جلب وجوه آزاد، اندوخته‌ها، پس‌اندازها، سپرده‌ها، بسیج و تجهیز آنها در جهت تأمین شرایط و امکانات کار و سرمایه‌گذاری به‌منظور اجرای بند «۲» و «۹» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی است. علاوه بر آن براساس بند «۸» ماده «۲» همان قانون یکی از وظایف نظام بانکی «افتتاح انواع حساب‌های قرض‌الحسنه (جاری و پس‌انداز) و سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار و صدور اسناد مربوط به آنها بر طبق قوانین و مقررات»است. به‌علاوه براساس ماده «۳» همان قانون بانک‌ها می‌توانند تحت هر یک از عناوین «سپرده‌های قرض‌الحسنه» (اعم از جاری و پس‌انداز) و «سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار» منابع پولی لازم را جذب کنند.

به همین ترتیب براساس ماده (۱۴) همان قانون «بانک‌ها موظفند جهت تحقق

اهداف بندهای «۲» و «۹» اصل ۴۳ قانون اساسی بخشی از منابع خود را از طریق قرض‌الحسنه به متقاضیان اختصاص می‌دهند».

با توجه به این مستندات مشخص می‌شود که فعالیت در حوزه قرض‌الحسنه براساس قانون بانکداری بدون ربا در حوزه فعالیت بانک‌ها قرار می‌گیرد و بانک‌ها مجازند (و در برخی حوزه‌ها مانند اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه مکلفند) که در این زمینه فعالیت کنند. لذا این مسئله هیچ تناقض یا تضادی با قوانین پولی و بانکی کشور ندارد. اما درباره این مسئله که آیا یک بانک به صورت تخصصی مجاز است فقط در چارچوب قرض‌الحسنه فعالیت کند یا نه، باید گفت که هم قانون بانکداری بدون ربا و هم قانون پولی و بانکی کشور در این باره ساکت هستند. به بیان دیگر به‌نظر می‌رسد که از نظر قانونی منعی جهت تأسیس بانک قرض‌الحسنه از نظر قوانین پولی و بانکی کشور وجود ندارد.

۲-۵. نقاط قوت

تشکیل بانک قرض‌الحسنه مهر ایران اقدامی است در جهت توسعه نهاد قرض‌الحسنه. همان‌طور که در بخش‌های قبل بدان اشاره شد، توسعه نهاد قرض‌الحسنه در گرو توسعه نهادهای تسهیل‌کننده انتقال اطلاعات درباره نیازهای مختلف جامعه است. نیازهایی از قبیل ازدواج، هزینه‌های درمان بیماران، حوادث و ... در جامعه وجود دارند که با گسترش شهرنشینی و بزرگ شدن اجتماعات، جمع‌آوری اطلاعات درباره افراد نیازمند، زمان نیاز آنها و میزان نیاز آنها بدون به‌وجود آمدن صندوق‌ها یا بانک‌های قرض‌الحسنه ممکن نخواهد بود. ازاین‌رو تأسیس اولین بانک قرض‌الحسنه در واقع قدمی در راه توسعه نهاد قرض‌الحسنه به شکل یک ترتیب نهادی جدید، یعنی

تشکیل بانک بود. به‌دلیل اینکه مقیاس عمل بانک وسیع‌تر و گسترده‌تر از صندوق‌ها است، لذا از این طریق می‌توان انتظار داشت که نیازهای بخش بزرگ‌تری از جامعه برطرف شود و بخش بزرگ‌تری از جامعه به این نهاد دسترسی داشته باشند.

۳-۵. نقاط ضعف

علی‌رغم مزیت‌ها و نقاط قوت بانک قرض‌الحسنه که در قسمت قبل بدان اشاره شد، تشکیل بانک قرض‌الحسنه مهر ایران برخی نقاط ضعف عمده نیز دارد. در این بخش این نقاط ضعف برشمرده شده و بررسی می‌شوند.

الف) مسئله اول در ارتباط با نام‌گذاری بانک قرض‌الحسنه مهر ایران است

نام این بانک با نام «مؤسسه قرض‌الحسنه مهر» مشابهت دارد و این می‌تواند مسئله‌ساز باشد.

ب) مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

تشکیل یک بانک دولتی جدید با هر عنوان (چه قرض‌الحسنه و چه بانک تجاری) به‌معنای گسترش دامنه فعالیت بخش دولتی در فعالیت‌های اقتصادی بوده و لذا با اصل ۴۴ قانون اساسی مغایرت دارد. همان‌طور که در بخش‌های قبل بیان شد، در ترکیب مدیران ارشد این بانک، نماینده چند بانک دولتی حضور دارند. این در واقع به‌معنای گسترش حضور بخش دولتی در اقتصاد و افزایش بار تصدی‌گری دولت است.

ج) مغایرت با دستورالعمل بانک مرکزی

بانک مرکزی پیرو دستورالعمل مصوب خود به تاریخ ۱۳۸۶/۵/۲۷ تحت عنوان

«دستورالعمل ناظر به تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها»، در تاریخ ۱۳۸۶/۶/۴ اطلاعیه‌ای را خطاب به مدیران عامل بانک‌های دولتی و شرکت دولتی پست بانک ارسال می‌کند که در آن صریحاً اعلام شده است «... که امکان مشارکت بانک‌های دولتی در سرمایه بانک‌های قرض‌الحسنه در چارچوب قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت بانک‌ها وجود ندارد».[۱]

برخلاف این دستورالعمل و نیز اطلاعیه بانک مرکزی، بانک‌های دولتی در سرمایه بانک قرض‌الحسنه مهر سهیم هستند. این موضوع هم از بررسی ترکیب مدیران ارشد این بانک قابل درک است و هم در مصاحبه‌های مختلف از سوی مدیرعامل بانک قرض‌الحسنه مهر بیان شده است[۲].

د) کارایی پایین بانک قرض‌الحسنه دولتی در مقایسه با بانک‌های قرض‌الحسنه غیردولتی

همان‌طور که در بخش ۳ اشاره شد، کارکرد اصلی بانک‌های قرض‌الحسنه جمع‌آوری اطلاعات و استفاده از آنها برای تخصیص منابع قرض‌الحسنه است. یک بانک دولتی براساس اصول علم اقتصاد در مقایسه با بانک‌های غیردولتی از کارایی و کارآمدی کمتری برخوردار است. لذا این کار را با هزینه بالاتری انجام می‌دهد. این هزینه بالاتر خود را به شکل نرخ بالاتر کارمزد بانک دولتی نشان می‌دهد. اگرچه در حال حاضر هنوز بانک قرض‌الحسنه غیردولتی تأسیس نشده است، ولی به نظر می‌رسد که براساس اصول برشمرده، بانک قرض‌الحسنه غیردولتی کاراتر باشد.

---

۱. اطلاعیه شماره: مب / ۲۲۶۳، مورخ ۱۳۸۶/۶/۴، اداره مطالعات و مقررات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. به‌عنوان مثال می‌توانید به مصاحبه مدیرعامل این بانک با روزنامه مردم‌سالاری در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲ مراجعه کنید. در این مصاحبه مدیرعامل این بانک عنوان کرده‌اند که «بانک‌های دولتی و خصوصی هر یک بین ۱ تا ۱۴ درصد در سهام این بانک سهیم هستند»، در حالی‌که این با دستورالعمل بانک مرکزی کاملاً مغایر است.

هـ) امکان عدم وجود رقابت بین بانک‌های دولتی سهیم در بانک قرض‌الحسنه مهر با این بانک در جذب سپرده و اعطای وام‌های قرض‌الحسنه

از آنجا که بانک‌های دولتی در سهام این بانک مشارکت دارند، لذا بعید به نظر می‌رسد که در جذب سپرده‌ها و نیز در اعطای وام‌های قرض‌الحسنه با آن رقابت کنند. این باعث می‌شود که رقابت بین این بانک‌ها شکل نگیرد و در نتیجه کارایی خدمات قرض‌الحسنه در سیستم بانکی کشور کاهش یابد. این به‌معنای افزایش کارمزدها، طولانی شدن زمان اعطای وام و کاهش کارآمدی است.

و) دولتی کردن نهاد مردمی قرض‌الحسنه

یکی از عمده‌ترین انتقادات وارد بر تأسیس «بانک قرض‌الحسنه مهر» دولتی کردن یک نهاد مردمی ـ اعتقادی است. سؤال اینجاست که وقتی می‌توان نهاد قرض‌الحسنه را با تقویت صندوق‌های قرض‌الحسنه مردمی (که با اهداف خیرخواهانه و عمدتاً در کنار مساجد و مکان‌های مذهبی تشکیل شده‌اند) توسعه داد، چه دلیلی وجود دارد که دولت وارد چنین حوزه‌ای شود و این نهاد را دولتی کند. قرض‌الحسنه مردمی و غیردولتی با نیات خیرخواهانه مسلماً در دستیابی به اهداف اصلی قرض‌الحسنه مؤثرتر و کارآمدتر از یک نهاد دولتی خواهد بود.

۴-۵. امکان ادامه حیات بانک قرض‌الحسنه مهر در چارچوب قوانین موجود

با توجه به مسائل و مشکلات برشمرده در ارتباط با بانک قرض‌الحسنه مهر ایران این پرسش مطرح می‌شود که آیا می‌توان انتظار داشت که این بانک بتواند در چارچوب اهداف تعیین شده ادامه حیات دهد. البته باید توجه کرد که منظور از ادامه حیات لزوماً

بقای فیزیکی بانکی نیست، بلکه منظور اصلی از آن دستیابی به اهداف برشمرده شده از سوی دولت جهت تأسیس بانک است.

مهم‌ترین هدف از تأسیس بانک گسترش سنت نهاد قرض‌الحسنه است، همان‌طور که گفته شد، قرض‌الحسنه یک نهاد مردمی و اعتقادی ـ اقتصادی است. مهم‌ترین مشکل بانک قرض‌الحسنه مهر دولتی بودن آن است. دولتی بودن این بانک باعث می‌شود که وجهه مردمی بانک تضعیف شود. علاوه بر آن کارآمدی و کارایی پایین ناشی از ساختار دولتی بانک باعث خواهد شد که هزینه‌های کارکرد و عملکرد بانک افزایش یابد که این در نهایت خود را به شکل افزایش کارمزد خدمات نشان می‌دهد. چنین مسئله‌ای در نهایت باعث می‌شود که استقبال مردم از این بانک کاهش یابد و لذا بانک نتواند آنچنان که از آن انتظار می‌رود در بین جامعه نفوذ کند.

خلاصه و جمع‌بندی

قرض‌الحسنه یکی از مصادیق بارز انفاق در راه خدا است که در آیات و روایات معصومین (ع) بسیار مورد ترغیب قرار گرفته است. از بررسی این آیات و روایات به نظر می‌رسد که قرض‌الحسنه یک عمل اعتقادی ـ اقتصادی است که در آن نیات خیرخواهانه و نیکوکارانه وجود دارد.

نهاد قرض‌الحسنه از گذشته در ایران وجود داشته است، اما به‌نظر می‌رسد که شروع فعالیت اولین صندوق قرض‌الحسنه به سال ۱۳۱۷ هجری شمسی بازمی‌گردد. با پیروزی انقلاب اسلامی و پررنگ شدن احساسات مردم بر ضد نظام بانکی ربوی حاکم بر ایران، عده‌ای از متدینین انقلابی پیشنهاد تأسیس بانک اسلامی را ارائه کردند.

اگرچه بانک مرکزی پیشنهاد تأسیس این بانک را قبول کرد و سهام این بانک پذیره‌نویسی شد. اما در پی ملی شدن بانک‌ها به پیشنهاد دولت موقت، کلمه «بانک اسلامی» به «سازمان اقتصاد اسلامی» تبدیل شد. این سازمان در سال ۱۳۸۶ درخواست تأسیس بانک قرض‌الحسنه را به بانک مرکزی ارائه کرد، اما موفق به کسب مجوز از بانک مرکزی نشد. عمده‌ترین علت آن عدم توان سازمان برای تأمین سرمایه حداقل مصوب برای تأمین بانک اعلام شده است. پس از آن بانک قرض‌الحسنه دولتی مهر با مشارکت بانک‌های دولتی و خصوصی تأسیس شد.

تأسیس صندوق‌ها و بانک‌های قرض‌الحسنه به‌منظور توسعه نهاد قرض‌الحسنه در جوامع بزرگ ضروری است، اما پیش‌شرط آن وجود یک سازوکار کارآمد جمع‌آوری اطلاعات درباره نیاز افراد جامعه به منابع قرض‌الحسنه به‌منظور تخصیص این منابع به افراد نیازمند است. به‌منظور دستیابی به اهداف اصلی نهاد قرض‌الحسنه، بهتر است صندوق‌ها و بانک‌های قرض‌الحسنه به صورت غیردولتی اداره شوند.

اگرچه تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران قدمی در راه توسعه نهاد قرض‌الحسنه است، ولی با اشکالات متعددی همراه است. این اشکالات عبارتند از: نام‌گذاری مشابه یکی از مؤسسات اعتباری کشور، مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مغایرت با دستورالعمل و اطلاعیه بانک مرکزی مبنی بر عدم مشارکت بانک‌های دولتی در سرمایه بانک‌های قرض‌الحسنه، کارایی پایین بانک قرض‌الحسنه دولتی در مقابل بانک‌های غیردولتی، امکان عدم وجود رقابت بین بانک‌های دولتی با بانک قرض‌الحسنه دولتی مهر در جذب سپرده و اعطای وام و در نتیجه کارایی پایین این بانک و دولتی کردن نهاد مردمی قرض‌الحسنه.

پیشنهاد

بر این اساس مناسب است که اداره نهاد قرض‌الحسنه به صورت صندوق‌ها یا بانک‌ها در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد تا مردم در این امر خیر مشارکت بیشتری داشته باشند و دولت نیز امکانات و فرصت‌های خود را صرف امور دیگر کند.

منابع و مآخذ

۱. اطلاعیه شماره م ب/۲۲۶۳، مورخ ۱۳۸۶/۶/۴، اداره مطالعات و مقررات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، تاریخ ۱۳۸۶/۹/۲۶، شماره ۲۲۷۶۳/ت ۸۶/۳۲ آگهی تأسیس بانک قرض‌الحسنه.

۳. روزنامه مردم‌سالاری، ۱۳۸۶/۸/۲.

۴. عزیزنژاد، صمد، «تحلیلی بر تأسیس بانک قرض‌الحسنه در ایران»، گزارش جمهور، فصلنامه تخصصی نامه جمهور، سال اول، شماره ۱۰/۴، مهر ۱۳۸۶.

۵. نامه ارسالی از سوی سازمان اقتصاد اسلامی به شماره ۱۰۶۹۹، به تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰.

۶. نامه ارسالی از سوی بانک مرکزی، مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، به شماره ۱۱۴۸۲، به تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۳.

۷. وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت حقوقی و امور مجلس؛ در تأسیس بانک قرض‌الحسنه و اثرات آن به نظام بانکی کشور؛ بولتن شماره (۱۶)، دی ماه ۱۳۸۶.

۸. مرکز آمار ایران، «نتایج آمارگیری از صندوق‌های قرض‌الحسنه، ۱۳۸۴».

شناسنامه گزارش | **شماره مسلسل: ۸۹۵۱**

عنوان گزارش: بررسی تأسیس بانک قرض‌الحسنه

Report Title: The Problem of Qarzolhasan Bank Establishment

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای پولی و مالی)

تهیه و تدوین: حسن حیدری

ناظر علمی: مرتضی عزتی

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار: ـــــ

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. قرض‌الحسنه (Qarzolhasan)

۲. بانک قرض‌الحسنه (Qarzolhasan Bank)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۲/۸