نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه در
بازار غیرمتشکل پولی و نحوه نظارت بر آنها

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۵۵۶
آذرماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

به‌نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۲
۱. انواع صندوق‌های قرض‌الحسنه ۴
۲. سیر قوانین و مقررات مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه ۷
۳. آخرین وضعیت و برآورد میزان منابع صندوق‌های قرض‌الحسنه از حجم نقدینگی ۳۳
۴. اشکالات و معضلات ساختاری صندوق‌های قرض‌الحسنه ۳۷
۵. ضرورت‌های اقتصادی و قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه ۴۲
۶. عملکرد بانک مرکزی درخصوص نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه ۴۴
جمع‌بندی و پیشنهادات ۴۷

نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه در بازار غیرمتشکل پولی و نحوه نظارت بر آنها

چکیده

حمایت از تأسیس و تداوم حیات مؤسسات تأمین مالی خرد که تأمین نیازهای اعتباری خرد و ضروری اقشار و دهک‌های پایین و میانی درآمدی را برعهده دارند، بسیار ضروری است. در کشورهای توسعه‌یافته نیز این مؤسسات خصوصاً در چارچوب و ساختار تعاونی به ارائه خدمات اعتباری خرد به اقشار نیازمند جامعه می‌پردازند. علی‌رغم اینکه توسعه و حمایت از این مؤسسات می‌تواند به افزایش رفاه اقتصادی و کاهش شکاف طبقاتی کمک شایانی نموده، قانونگذاری و نظارت بر آنها عامل دیگر رشد بهره‌وری و کارآیی این مؤسسات است.

منطق اقتصادی در کنترل همه مؤسسات و نهادهایی که می‌توانند بر متغیرهای کلان اقتصادی تأثیرگذار باشند، ایجاد ثبات در بازار مالی کشور و جلوگیری از ورشکستگی و بحرانی شدن مؤسسات اعتباری در راستای حفظ منافع سپرده‌گذاران به‌عنوان فلسفه نظارت بانکی و نیز الزامات قانونی ازجمله دلایلی است که لزوم وجود نهاد نظارتی کارآیی را بر این مؤسسات در کشور ما آشکار می‌سازد.

مؤسسات قرض‌الحسنه نیز از این امر مستثنا نبوده و نیازمند قانونگذاری و نظارتند. قوانین و مقررات تأسیس و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه در ایران طی دهه‌های اخیر دارای تحولاتی بوده که در عملکرد این صندوق‌ها مؤثر واقع شده است. این گزارش پس از بررسی این تحولات به آسیب‌شناسی این نظام نظارتی پرداخته و پیشنهادهایی را ارائه می‌کند.

از چالش‌های مهم صندوق‌های قرض‌الحسنه در سال‌های اخیر فقدان نظارت مؤثر توسط بانک مرکزی و یا هرگونه مقام نظارتی دیگر بوده است که موجبات تخلفات گسترده توسط برخی از این صندوق‌های قرض‌الحسنه ازجمله سوءاستفاده مدیران صندوق‌ها از منابع قرض‌الحسنه و درآمدهای صندوق جهت تأمین منافع شخصی خود، اعطای تسهیلات با نرخ‌های بالا، فعالیت غیرمجاز و عدم شفافیت صورت‌های مالی منطبق بر اصول حسابرسی و استانداردهای نظارتی را فراهم آورده است.

انعقاد تفاهمنامه بانک مرکزی با سازمان اقتصاد اسلامی و تفویض امر حاکمیتی نظارت به این سازمان غیردولتی برخلاف قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه است و همچنین معافیت صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای از اخذ مجوز و خروج آنها از چتر نظارتی بانک مرکزی از اشکالات جدی موجود در نظام نظارتی بر این صندوق‌ها است.

لزوم تشکیل و استقرار سامانه‌های یکپارچه الکترونیکی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه در بانک مرکزی، بازنگری در تفاهمنامه منعقده با سازمان اقتصاد اسلامی و ایجاد اتحادیه یا کانون‌های قانونی منطقه‌ای و ملی برای صندوق‌های قرض‌الحسنه، الزام کلیه صندوق‌های قرض‌الحسنه ثبت شده به اخذ مجوز فعالیت از مقام ناظر و تقویت استقلال بانک مرکزی از مداخلات مراکز و نهادهای غیرمرتبط برای نظارت مؤثر بر مؤسسات پولی غیربانکی، از پیشنهادهای اصلی این گزارش است.

مقدمه

از فعالیت‌های اعتباری که در صندوق‌های قرض‌الحسنه یا تعاونی‌های اعتبار انجام می‌گیرد در دنیا تحت عنوان تأمین مالی خرد[1] یا اعتبارات خرد[2] یاد می‌شود. اعتبارات خرد یا تأمین مالی خرد مفاهیم مهمی است که در اقتصاد توسعه و برنامه‌های مبارزه با فقر به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، شکل گرفته است. با این‌حال تأمین مالی خرد در کشورهای پیشرفته نیز جایگاه ویژه‌ای به‌خصوص در مؤسسات پولی غیربانکی مانند اتحادیه‌های اعتباری دارد. براساس تعریفی که کمیته بین‌المللی نظارت بانکی بازل در سال ۲۰۱۰ ارائه کرده است، در بسیاری از کشورها تأمین مالی خرد به مفهوم ارائه خدمات مالی در مقادیر محدود به افراد با درآمد پایین یا کسب‌وکارهای کوچک و غیرمتشکل است که با رشد فزاینده‌ای، توسط انواع مؤسسات مالی به‌عنوان فعالیت اصلی و یا بخشی از پورتفوی دارایی‌های آنها درحال عرضه است. هرچند بانک‌ها در بسیاری از کشورها در حوزه تأمین مالی خرد نیز سلطه خود را حفظ نموده‌اند، اما مؤسسات پولی غیربانکی نظیر تعاونی‌های اعتبار، ارائه‌کنندگان مهم خدمات اعتباری خرد هستند. طبق برآوردهای محتاطانه مؤسسات پولی غیربانکی در کشورهای توسعه‌یافته حداقل پنج درصد منابع سپرده‌ای بازار پول را در اختیار دارند. هرچند با توجه به خرد بودن سپرده‌های دریافتی و یا تسهیلات پرداختی ضریب نفوذ این مؤسسات در بسیاری از کشورها دارای اهمیت بیشتری است. برای مثال در روآندا با وجود اینکه ۱۰ درصد منابع سپرده‌ای در اختیار این مؤسسات است ۴۰ درصد مشتریان بازار پول به این مؤسسات تعلق دارند و یا در بنگلادش ۷ میلیون فقره وام توسط این مؤسسات پرداخت شده درحالی که تعداد وام‌های پرداختی توسط سیستم بانکی ۴/۴ میلیون فقره بوده است. در زیمبابوه نیز مؤسسات تأمین مالی خرد به لحاظ تعدادی، سه برابر بانک‌های تجاری وام پرداخت کرده‌اند.[3]

اهمیت تأمین مالی خرد به آن اندازه است که برنامه‌های فراوانی توسط دولت‌ها، نهادهای

1. Microfinance
2. Microcredit
3. Basel Committee on Banking Supervision, Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, August 2010.

بین‌المللی توسعه‌ای و همچنین نهادهای غیردولتی به‌عنوان کلیدی‌ترین استراتژی برای فقرزدایی در کشورهای با درآمد پایین و دهک‌های فقیر در کشورهای غنی درحال اجراست. این برنامه‌ها در راستای نیل به اهداف توسعه هزاره[1] که توسط سازمان ملل متحد ارائه شده است پیگیری می‌شود از این جهت سال ۲۰۰۵ توسط سازمان ملل به‌عنوان سال اعتبارات خرد نامگذاری شد. در این راستا کمیته بال نیز اصول ۲۵ گانه خود در زمینه نظارت مؤثر بانکی را منطبق با فعالیت‌های تأمین مالی خرد در سال ۲۰۱۰ منتشر کرد که نشان‌دهنده اهمیت حوزه تأمین مالی خرد با نگاه نظارتی است.

صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌عنوان نهادهایی مردمی و خودجوش در بستر فرهنگ اسلامی کشور شکل گرفتند. این نهاد به جهت نیت خیرخواهانه مؤسسین و ماهیت عقد قرض‌الحسنه در زمره مؤسسات خیریه قلمداد شده است. هرچند طول عمر این نهاد کمتر از ۵۰ سال است؛ اما توانسته در نقاط زیادی از کشور به شکل چشمگیر و در عین حال در مقیاس‌های کوچک و خرد به فعالیت بپردازد.

مبنای فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه، قبول سپرده‌های قرض‌الحسنه و اعطای تسهیلات به نیازمندان در قالب عقد قرض است. ماهیت عقد قرض به‌گونه‌ای است که نباید بهره‌ای از قرض‌گیرنده دریافت شود و صندوق قرض‌الحسنه نقش واسطه میان قرض‌دهنده و قرض‌گیرنده را به‌عهده دارد. به این مفهوم که قرض‌دهنده یا سپرده‌گذار با نیت خیر و جهت کمک به افراد دیگر اقدام به افتتاح حساب و سپرده‌گذاری در صندوق قرض‌الحسنه می‌نماید و مدیران صندوق عمدتاً متقاضیانی را که اعضای معرفی‌کننده آنها وجوه بیشتری را در صندوق سپرده‌گذاری کرده‌اند جهت دریافت وام و تسهیلات در اولویت قرار می‌دهند.

موارد فوق درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه کوچک و سنتی می‌باشد که قانونگذار شرایط بسیار محدودکننده‌ای برای آنان در نظر گرفته است. هرچند در این میان، صندوق‌های بزرگی نیز شکل گرفته‌اند که با بسط و گسترش فعالیت‌های خود، به دیگر امور تجاری و اقتصادی پرداخته‌اند.

به‌علت نبود نظارت مؤثر بر این نهادها به‌عنوان مؤسسه اعتباری، این مؤسسات در زمره واسطه‌های مالی در بازار غیرمتشکل فعال بوده‌اند. مقیاس کوچک و تعدد آنها در سطح کشور عملاً بحث نظارت بر آنها را مشکل و در سال‌های گذشته منتفی کرده است. در هر حال نهادهایی به‌عنوان متولیان صندوق‌ها در کشور وجود دارند که وظیفه حمایت از صندوق‌ها را برعهده دارند؛ اما به‌دلیل عدم تخصص، تاکنون نظارت مؤثر بر این صندوق‌ها واقع نشده است. در ادامه به تبیین انواع صندوق‌های قرض‌الحسنه، سیر تحولات قوانین و مقررات مربوطه به صندوق‌های قرض‌الحسنه، آخرین وضعیت و برآورد منابع و اشکالات و معضلات ساختاری و ضرورت‌های نظارتی و عملکرد نظارتی بانک مرکزی پرداخته می‌شود.

1. Millennium Development Goals (MDGs)

۱. انواع صندوق‌های قرض‌الحسنه

قبل از اینکه وضعیت و عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه بررسی شود، لازم است انواع صندوق‌های قرض‌الحسنه که در سال‌های اخیر به فعالیت مشغول بوده‌اند معرفی شود. این دسته‌بندی براساس مطالعات گروه کارشناسی انجام شده است.

۱-۱. صندوق‌های قرض‌الحسنه خانوادگی و دوستانه

صندوق‌های قرض‌الحسنه خانوادگی و دوستانه که به‌صورت غیررسمی (بدون ثبت قانونی و فاقد شخصیت حقوقی) به فعالیت محدود می‌پردازند. این صندوق‌ها به شکل تعاونی، منابع اعضای خود را جمع‌آوری می‌کنند و براساس معیارهایی به نوبت، به همان‌ها وام می‌دهند. با توجه به فعالیت غیررسمی این صندوق‌ها آمار و اطلاعات خاصی در این مورد وجود ندارد.

۱-۲. صندوق‌های قرض‌الحسنه مساجد و حسینیه‌ها

این صندوق‌های قرض‌الحسنه در داخل مساجد و حسینیه‌ها شکل گرفته و عموماً توسط هیئت امنای مسجد و یا حسینیه مدیریت می‌شوند. منابع این دسته از صندوق‌ها عمدتاً از افراد خیر تأمین می‌شود و برای اعطای وام‌های خرد به افراد نیازمند تخصیص می‌یابد. اکثر این دسته از صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز فاقد شخصیت حقوقی ثبت شده، می‌باشند.

۱-۳. صندوق‌های قرض‌الحسنه ادارات و تعاونی‌های اعتبار صنفی

دسته سوم صندوق‌ها، صندوق‌های قرض‌الحسنه ادارات و شرکت‌ها هستند که داخل سازمان و نهاد خود به کارکنان خود تسهیلات می‌دهند. براساس بررسی‌های به‌عمل آمده بیش از ۹۰ درصد تعاونی‌های اعتبار صنفی با وجود اینکه می‌توانند از کلیه عقود موجود در بانکداری بدون ربا در تجهیز و تخصیص منابع استفاده کنند، صرفاً به فعالیت قرض‌الحسنه می‌پردازند و آنها را می‌توان تعاونی‌های اعتبار قرض‌الحسنه نامید.

تنها تعاونی اعتبار مورد قبول در چارچوب مقررات جاری کشور تعاونی اعتبار صنفی است. اطلاعات جمع‌آوری شده از ۸۸۹ تعاونی اعتبار صنفی در سال ۱۳۸۹ نشان می‌دهد از کل تعاونی‌های اعتبار فعال ۶۲۴ مؤسسه یعنی ۹۲ درصد این تعاونی‌ها، تسهیلات غیرقرض‌الحسنه صفر دارند یعنی تنها به اعطای وام قرض‌الحسنه به اعضا مبادرت می‌ورزند و کمتر از ۸ درصد آنها یعنی تعداد ۴۸ تعاونی از سایر عقود جهت اعطای تسهیلات استفاده می‌کنند. بنابراین ۴۰۰ تعاونی اعتبار فعال یعنی

قریب به ۶۰ درصد تعاونی‌های اعتبار به‌صورت یک «صندوق تأمین مالی قرض‌الحسنه تعاون» فعالیت می‌کنند. بدین‌ترتیب که ماهیانه مبلغی را از حقوق اعضای خود کسر و در حساب سرمایه ثبت می‌نمایند. بدین‌ترتیب ۱۰۰ درصد منابع آنها از حساب سرمایه تأمین می‌شود و هیچ‌گونه حساب سپرده‌ای که تعهد پرداخت در سررسید را داشته باشند، در این تعاونی‌ها وجود ندارد.[۱]

۴-۱. صندوق‌های قرض‌الحسنه عام

منظور از این صندوق‌های قرض‌الحسنه، صندوق‌هایی است که رسماً به ثبت رسیده و به عموم مردم خدمات می‌دهند. صندوق‌های قرض‌الحسنه عام را می‌توان در قالب سه دسته طبقه‌بندی نمود که عبارتند از:

- صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع اول یا صندوق‌های قرض‌الحسنه معاونت،
- صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع دوم یا صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون،
- صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع سوم یا صندوق‌های بزرگ.

۱-۴-۱. صندوق‌های قرض‌الحسنه معاونت

صندوق‌های قرض‌الحسنه نوع اول به صندوق‌هایی اطلاق می‌شود که در قالب اساسنامه بانک مرکزی قرار می‌گیرند. این صندوق‌ها با هدف معاونت و معاضدت تشکیل شده‌اند بدین‌ترتیب که افراد خیر و متمول بدون چشمداشت اخذ وام و برای کمک به نیازمندان، اقدام به تأسیس و فعالیت در قالب این صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌کنند. (از آنجایی که کمک و عون در این صندوق‌ها عمدتاً یک‌طرفه و از خیرین به سمت نیازمندان است، معاونت نامیده شده‌اند).

هرچند آمار و اطلاعات دقیقی از میزان فعالیت و سهم تأثیرگذاری این مؤسسات در بازار غیرمتشکل پولی وجود ندارد، اما حسب برآوردها سهم منابع آنها کمتر از ۱۰ درصد منابع کل صندوق‌های قرض‌الحسنه است لذا به‌نظر می‌رسد با توجه به فعالیت محدود این صندوق‌های قرض‌الحسنه ضرورت چندانی برای نظارت بر آنها نیز نباشد.[۲]

۲-۴-۱. صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون

دسته دوم از صندوق‌های قرض‌الحسنه ثبت شده، صندوق‌های تعاون است. این صندوق‌ها با رویکرد تعاون شکل گرفته‌اند. بدین‌ترتیب که اعضای صندوق، همگی افرادی هستند که در مقاطعی به وام قرض‌الحسنه نیاز پیدا می‌کنند. هدف از شکل‌گیری صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون این بوده است که وجوه مازاد اعضا را جمع‌آوری کرده و براساس معیارهایی (مانند قرعه‌کشی، میزان و مدت

۱. نشریه روند، شماره‌های ٦١ و ٦٢.
۲. قضاوی، مجله اقتصادی، شماره‌های ۷ و ۸.

سپرده‌گذاری) به همین اعضا تسهیلات پرداخت کند. طبق برآوردها از نظر حجم فعالیت ۹۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه موجود در کشور از این دسته‌اند.[۱]

برخی کارشناسان این صندوق‌های قرض‌الحسنه را پایاپای می‌نامند زیرا میزان سپرده‌گذاری هر عضو براساس میانگین مانده موجودی و میزان تسهیلات اعطایی به آنها براساس سیستم امتیازبندی، تهاتر می‌شود. اما به نظر می‌رسد صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون اعم از صندوق‌های قرض‌الحسنه پایاپای و... آن می‌باشد زیرا صندوق‌های پایاپای به‌صورت صریح و یا ضمنی سیستم امتیازبندی خود را معمولاً به‌صورت جداولی به اعضا ارائه می‌کنند، اما برخی دیگر از صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون صرفاً به این مسئله اشاره می‌کنند که افرادی که حساب آنها دارای عملکرد بیشتری باشند در اولویت دریافت تسهیلات بیشتر و تعداد اقساط بیشتری قرار دارند.

این صندوق‌ها تحت عنوان قرض‌الحسنه ثبت شده و فعالیت می‌کنند ولی عملاً فراتر از فعالیت‌هایی که طبق اساسنامه صندوق‌های قرض‌الحسنه برای ایشان در نظر گرفته شده است گام برداشته‌اند. طبق نظر مدیران این صندوق‌ها، به‌دلیل عدم وجود چارچوب قانونی مشخص در قالب صندوق قرض‌الحسنه فعالیت خود را انجام می‌دهند.

۳-۴-۱. صندوق‌های قرض‌الحسنه بزرگ

دسته سوم صندوق‌های قرض‌الحسنه بزرگ بوده‌اند که از نظر تعداد کمتر از ۵ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه را به‌خود اختصاص داده، اما اقدام به فعالیت گسترده مالی نموده و با افتتاح شعبه در سراسر کشور فعالیت خود را گسترش می‌دهند. این صندوق‌ها نیز در ابتدای امر تحت عنوان صندوق قرض‌الحسنه فعالیت خود را آغاز کرده‌اند؛ لکن فعالیت آنها هیچ‌گونه مشابهتی با الگوی ارائه شده ازسوی بانک مرکزی برای صندوق قرض‌الحسنه را نداشت و عمدتاً با ساختار مؤسسات مالی و اعتباری همخوانی داشتند. درحال حاضر برخی از این مؤسسات تبدیل به بانک شده‌اند مانند صندوق قرض‌الحسنه انصارالمجاهدین که به بانک انصار، مؤسسه قرض‌الحسنه قوامین به بانک قوامین و مؤسسه قرض‌الحسنه بسیجیان نیز در شرف تأسیس بانک مهر اقتصاد می‌باشد. برخی دیگر از صندوق‌های قرض‌الحسنه بزرگ که تعدادی از آنها مانند صندوق قرض‌الحسنه مهر وطن و مهر میهن با بحران مواجه شده بودند در بانک قرض‌الحسنه تجمیع و ساماندهی شده‌اند.

علی‌ایحال با همه بحران‌هایی که درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه بزرگ در کشور پیش آمد به‌نظر می‌رسد بانک مرکزی تاحدودی موفق به ساماندهی این بخش از مؤسسات اعتباری فعال در بازار غیرمتشکل پولی شده است. البته در مورد ادغام این صندوق‌ها در بانک‌های قرض‌الحسنه یا مؤسسات اعتباری و فرآیند کفالت و انحلال و همچنین وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌ها و به‌ویژه سودهای انباشته

---

۱. **همان**.

آنها، با توجه به شخصیت حقوقی هیئت امنایی و غیرانتفاعی صندوق‌های قرض‌الحسنه و شخصیت سهامی و انتفاعی بانک‌های قرض‌الحسنه و مؤسسات اعتباری، مباحث و چالش‌های مفصل حقوقی و مالی مطرح است که خود نیازمند تحقیقی مجزاست.

۲. سیر قوانین و مقررات مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه

در این بخش تاریخچه قوانین و مقررات مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه به تصویر کشیده می‌شود.

۲-۱. آیین‌نامه اجرایی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری

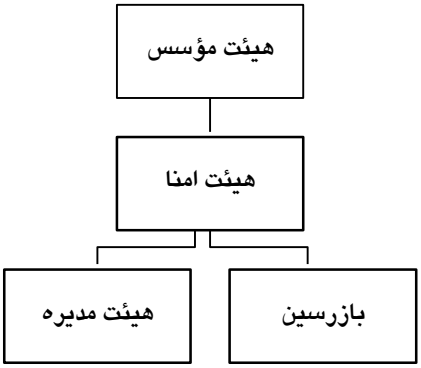
اولین صندوق قرض‌الحسنه در سال ۱۳۴۸ به نام صندوق جاوید در یکی از مساجد تهران و با سرمایه اولیه ۱۴۰ هزار ریال تأسیس شد. مقرراتی که در بدو تأسیس این نهاد در ارتباط آن وجود داشت آیین‌نامه اجرایی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷/۵/۵ مجلس شورای ملی موضوع مواد (۵۸۴) و (۵۸۵) قانون تجارت می‌باشد. براساس این آیین‌نامه، تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجاری تأسیس شوند در دفتر مخصوص و معین شده توسط وزارت عدلیه (دادگستری)، شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند. لذا مراحل تأسیس صندوق قرض‌الحسنه تنها در قالب ثبت شخصیت حقوقی آن (و نه طی مراحل ثبت و اخذ مجوز به‌عنوان یک نهاد مالی از مقام ناظر پولی) انجام می‌گرفت. از آنجا که صندوق‌های قرض‌الحسنه نوعی از صندوق‌های خیریه و با اهداف غیرانتفاعی به‌شمار می‌روند در گروه غیرتجاری به ثبت رسیده‌اند.[۱] صندوق‌های قرض‌الحسنه پس از گذراندن مراحل مقدماتی که برای ثبت صندوق نیاز بود، در تهران به اداره ثبت شرکت‌ها و در شهرستان‌ها به ادارات ثبت مرکزی مراجعه می‌کردند. طبق بند «هـ» ماده (۶) آیین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری این مؤسسات جهت ثبت باید یک نسخه اجازه‌نامه شهربانی را دریافت می‌کردند. بنابراین متولی صدور مجوز برای صندوق‌های قرض‌الحسنه در ابتدا وزارت کشور بوده است.[۲]

ساختار سازمانی مؤسسات غیرتجاری طبق این آیین‌نامه می‌تواند با انعطاف قابل توجهی توسط مؤسسین در اساسنامه مشخص و در اداره ثبت شرکت‌ها به ثبت برسد. آنچه در مورد عمده صندوق‌های قرض‌الحسنه ارائه شده ساختار زیر است:

---

۱. اشکالي که توسط بانک مرکزي در مقاطعي به اين طبقه‌بندي در ثبت صندوق‌هاي قرض‌الحسنه گرفته شده اين است که فعاليت صندوق‌هاي قرض‌الحسنه به‌علت واسطه‌گري مالي ذاتاً يک فعاليت تجاري است و غيرانتفاعي بودن آن به‌معناي غيرتجاري بودن آن نمي‌باشد.

۲. درحال حاضر نيز اگر صندوق بخواهد در قالب مؤسسات غيرتجاري به ثبت برسد و طبق بند «هـ» ماده (٦) قانون فوق‌الذکر دريافت مجوز از نيروي انتظامي الزامي است.



ساختار سازمانی صندوق‌های قرض‌الحسنه و ارکان موجود در اساسنامه آنها مشابه سایر مؤسسات غیرتجاری شامل هیئت مؤسس، هیئت امنا، هیئت مدیره و مدیرعامل و بازرسین می‌باشد که وظایف آنها نیز در اساسنامه مبتنی‌بر فعالیت صندوق به‌عنوان یک شخصیت حقوقی پیش‌بینی شده است.

آنچه که صندوق‌های قرض‌الحسنه پیش از انقلاب با اختیار کامل نسبت به تکمیل آن اقدام می‌کردند موضوع فعالیت صندوق بود که علاوه‌بر افتتاح حساب قرض‌الحسنه پس‌انداز و جاری، هرگونه فعالیت اقتصادی و فرهنگی در راستای نیل به اهداف صندوق را در موضوع فعالیت خود قرار می‌دادند. مواردی از اساسنامه‌های مربوط به آن زمان یعنی پیش از انقلاب، مورد بررسی قرار گرفت که نشان‌دهنده تنوع بسیار زیاد اساسنامه‌هاست درواقع مؤسسین صندوق نسبت به تهیه و تدوین اساسنامه اقدام کرده‌اند و اساسنامه متحدالشکلی برای همه صندوق‌ها وجود نداشته است.

۲-۲. قانون پولی و بانکی کشور

در تیرماه ۱۳۵۱ قانون پولی و بانکی کشور به تصویب رسید و برای اجرا ابلاغ شد. براساس این قانون بانک مرکزی مأمور تنظیم سیاست‌های پولی و ارزی کشور شد. مطابق بند «ب» ماده (۱۱) قانون مذکور، بانک مرکزی موظف به نظارت بر مؤسسات اعتباری است. عمومیت اطلاق واژه مؤسسات اعتباری بر کلیه نهادهای مالی و اعتباری در این بند، نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه را نیز به‌عنوان یک نهاد اعتباری برعهده بانک مرکزی گذارده است. لذا پس از تصویب و ابلاغ این قانون صندوق‌های قرض‌الحسنه علاوه‌بر اینکه جهت ثبت به‌عنوان یک مؤسسه غیرتجاری براساس مواد (۵۸۴) و (۵۸۵) قانون تجارت و آیین‌نامه مربوطه نیازمند اخذ مجوز از جهت تأیید صلاحیت سیاسی و عدم سوءپیشینه کیفری ارکان صندوق از وزارت کشور بودند از این لحاظ که نهاد اعتباری و واسطه‌گری وجوه هستند باید از بانک مرکزی مجوز دریافت کنند زیرا امر نظارت بر یک مؤسسه اعتباری شامل تأیید صلاحیت تخصصی مدیریت، تأیید اساسنامه و کنترل تأمین حداقل نرخ کفایت سرمایه، اعطای مجوز تأسیس و فعالیت، نظارت حضوری و غیرحضوری و حمایت از مؤسسه مالی و

بیمه سپرده‌هاست.

نکته تردیدبرانگیز جدی که در ارتباط با تصریح قانون پولی و بانکی کشور مبنی‌بر نظارت بانک مرکزی بر کلیه مؤسسات اعتباری وجود دارد این است که آیا امر نظارت توسط بانک مرکزی بر تمامی این مؤسسات در شرایط فعلی بانک امکان‌پذیر است و ثانیاً نظام مالی را به نقطه بهینه رهنمون می‌سازد؟ تجربه کشورهای توسعه‌یافته تنوع مقامات ناظر پولی متناسب با تنوع گسترده نهادهای اعتباری را نشان می‌دهد. به‌نظر می‌رسد در بازنگری قانون پولی و بانکی کشور که در دستور کار بانک مرکزی جهت تنظیم لایحه و تقدیم آن به مجلس قرار دارد پیش‌بینی نهادهای نظارتی دیگر در کنار بانک مرکزی برای مؤسساتی نظیر صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار ضرورت داشته باشد.

قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و با تأسیس بانک مرکزی، این بانک با توجه به تکلیف قانونی خود مصرح در ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی کشور، تقاضاهای تأسیس صندوق قرض‌الحسنه را مورد بررسی قرار داده و به برخی از صندوق‌ها مجوز فعالیت اعطا کرده است. برای مثال صندوق جاوید امام صادق (ع) با کسب موافقتنامه شماره نب/۲۰۳۵ مورخ ۱۳۵۴/۱۱/۱۶ به فعالیت قرض‌الحسنه پرداخته است در این موافقتنامه شرایط فعالیت صندوق بدین‌گونه تشریح شده است: «دفترچه صادره آن مؤسسه صرفاً جنبه رسید دریافت و پرداخت داشت و هیچگونه مزایایی از قبیل بهره، کارمزد، جایزه به موجودی دفترچه صادره تعلق نگیرد». البته اساسنامه صندوق مذکور پیش از آن به تأیید بانک مرکزی رسیده و در موافقتنامه تأکید شده است هرگونه تغییر در مواد اساسنامه موکول به موافقت قبلی مدیریت نظارت بر امور بانک‌هاست. جهت نظارت غیرحضوری، بیلان سالیانه صندوق در پایان هر سال مالی درخواست شده است.[۱]

۳-۲. تأسیس سازمان اقتصاد اسلامی و ارائه اساسنامه متحدالشکل

سازمان اقتصاد اسلامی در بهمن‌ماه سال ۱۳۵۸، به‌عنوان شرکت سهامی عام، به‌طور رسمی کار خود را آغاز کرد. این سازمان به‌عنوان یک نهاد غیردولتی خود را متولی صندوق‌های قرض‌الحسنه معرفی نمود. در ماده (۳) اساسنامه این سازمان چنین آمده است: «جهت احیای اقتصاد اسلامی در کشور و مبارزه با رباخواری، سازمان اقتصاد اسلامی ایران تشکیل می‌گردد که هدف آن تحقق بخشیدن به انجام کلیه عملیات اقتصادی و مالی با حفظ موازین شرعی و رعایت قوانین و مقررات جمهوری اسلامی است».

در اوایل سال ۱۳۵۹، در سمیناری که به‌وسیله این سازمان برای نزدیک‌تر شدن صندوق‌های

---

۱. به‌نظر مي‌رسد موافقت بانک مرکزي در آن سال با توجه به اينکه کمتر از ۳ سال از شروع فعاليت آن نمي‌گذشته است صرفاً براساس توافق حضوري با هيئت امناي آن صندوق صورت گرفته و بانک هيچ‌گونه دستورالعمل و مقررات خاصي جهت اعطاي مجوز و نظارت بر صندوق‌هاي قرض‌الحسنه نداشته است. البته اينکه چه تعدادي از صندوق‌ها جهت اخذ مجوز از بانک مرکزي اقدام کرده‌اند و اصولاً چه تعدادي از آنها به‌صورت ثبت شده و با مجوز شهرباني با بانک مرکزي به فعاليت پرداخته‌اند، مشخص نيست.

قرض‌الحسنه به یکدیگر، برگزار شد، سازمان، هماهنگی‌های صندوق‌های قرض‌الحسنه سراسر کشور را برعهده گرفت و برای این منظور از ابزارهایی چون تهیه فرم‌های مورد نیاز و لوازم اداری و آموزش کارمندان صندوق‌ها و پرداخت وام‌های بدون بهره و کارمزد استفاده کرد.

سازمان اقتصاد اسلامی جهت ارائه خدمات و وام‌های پرداختی شرایطی برای صندوق‌ها تعیین کرد که مهمترین آنها عبارت است از:

۱. صندوق باید امور مالی و مراودات پولی خود را نزد سازمان متمرکز کند و ذخیره‌های احتیاطی را در حساب خود نزد سازمان نگهدارد.

۲. هرگونه معامله انتفاعی و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های تعاونی و... به کلی ممنوع است. در موقعیت استثنایی، فقط با تصویب سازمان مجاز خواهد بود.

۳. وام‌های پرداختی صندوق باید در راستای برنامه‌ها و اهداف مورد قبول سازمان باشد.

۴. کارمزد دریافتی صندوق معادل ۱ درصد کل مبلغ وام و بدون احتساب مدت خواهد بود.

۵. سازمان به صندوق‌های واجد شرایط که خود فاقد امکانات مالی کافی باشند وام‌های تقویتی و وام‌های خرید محل خواهد پرداخت.

۶. سازمان کسری هزینه‌های استهلاکی صندوق‌هایی که همکاری با سازمان را پذیرفته‌اند و از شرایط مورد قبول برخوردارند، می‌پردازد.

۷. وسایل و لوازم ضروری و اوراق و دفاتر مورد نیاز صندوق حتی‌المقدور ازسوی سازمان تهیه و تحویل خواهد شد.

مقررات فوق را می‌توان اولین مقررات غیررسمی ویژه صندوق‌های قرض‌الحسنه نامید که درواقع باید آن را توصیه‌نامه‌های یک نهاد مردمی تلقی نمود. البته سازمان اقتصاد اسلامی هیچگاه نتوانسته موضع قانونی جهت نظارت با ضمانت‌های مورد نیاز مقام ناظر بر صندوق‌های قرض‌الحسنه را داشته باشد زیرا اساساً امر نظارت یک امر حاکمیتی است و تفویض آن به بخش غیردولتی ازجمله سازمان اقتصاد اسلامی مطابق قانون اساسی، امکانپذیر نمی‌باشد.[۱]

یکی از مواردی که سازمان اقتصاد اسلامی جهت هماهنگی صندوق‌ها به انجام رسانید، طراحی اساسنامه‌ای متحدالشکل برای صندوق‌های قرض‌الحسنه بود. در این اساسنامه از نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه توسط نیروی انتظامی یا بانک مرکزی سخنی به میان نیامده و موضوع فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه بسیار گسترده تعریف شده است.

موضوع فعالیت صندوق انجام کارهای عام‌المنفعه بطور غیرانتفاعی و به‌شرح زیر می‌باشد:

---

۱. نکته دیگر اینکه براساس قانون پولي و بانکي کلیه مؤسسات اعتباري ملزمند تحت نظارت بانک مرکزي به فعالیت بپردازند و لذا صندوق‌هاي قرض‌الحسنه و حتي سازمان اقتصاد اسلامي نیز باید از این بانک مجوز دریافت نموده و تحت نظارت آن فعالیت‌هاي خود را ادامه دهند. اما اگر سازمان اقتصاد اسلامي به‌عنوان اتحادیه صندوق‌هاي قرض‌الحسنه و به‌صورت یک نهاد صنفي مطرح باشد فعالیت آن با مجوز بانک مرکزي جهت حمایت از صندوق‌ها به نظر مطلوب خواهد بود.

- پرداخت وام‌های بدون بهره (قرض‌الحسنه) اعطای اعتبارات بدون بهره به اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی با رعایت موازین شرعی،
- دریافت وام بدون بهره از منابع داخلی و خارجی و دریافت هدایا،
- وصول وجوه و اسناد امانتی اشخاص و قبول وکالت،
- افتتاح حساب‌های پس‌انداز و جاری و سپرده ثابت یا هر نوع حساب بدون بهره دیگر،
- انجام معاملات و انعقاد هر نوع قرارداد مشارکت، مضاربه، مساقات و مزارعه در ایجاد شرکت‌ها و فروشگاه‌های تعاونی به‌منظور تأمین نیازهای مصرفی عمومی و تأمین هزینه‌های صندوق.

۲-۴. مصوبه شماره ۹۸۸۴۶ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۱۸ هیئت وزیران

براساس این مصوبه صراحتاً بانک مرکزی در کنار وزارت کشور مکلف به نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه شد.

۲-۵. مقررات و ضوابط کلی مربوط به فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه مصوب سال ۱۳۶۷ شورای پول و اعتبار

براساس مصوبه سال ۱۳۶۳ هیئت دولت و تکلیف بانک مرکزی به نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، شورای پول و اعتبار حدود ۴ سال پس از آن و در تاریخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۴ اقدام به تصویب اولین مقررات ویژه صندوق‌های قرض‌الحسنه با رویکردی سخت‌گیرانه کرد. هدف تعیین این ضوابط کمک به حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری کشور و تسهیل در امور صندوق‌های قرض‌الحسنه عنوان شده است. در ماده (۲) این دستورالعمل تصریح شده صندوق قرض‌الحسنه مؤسسه‌ای است غیرتجاری و غیرانتفاعی که براساس قانون پولی و بانکی و ضوابط تعیین شده ازسوی بانک مرکزی، توسط هیئت مؤسس تشکیل شده و به‌موجب اساسنامه منتشره ازسوی شورای پول و اعتبار اداره خواهد شد. صندوق‌های قرض‌الحسنه از نوع مؤسسات مذکور در آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۲۷/۵/۵ می‌باشند.

مجوز فعالیت: *طبق این مقررات تأسیس صندوق قرض‌الحسنه موکول به پذیرش و رعایت اساسنامه شورای پول و اعتبار و صدور مجوز از طرف بانک مرکزی است. صندوق‌های موجود در آن زمان موظف شدند حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۶۸ نسبت به تطبیق وضعیت خود با ضوابط جدید و اخذ مجوز از بانک مرکزی اقدام نمایند.*

سپرده‌ها: *صندوق‌های قرض‌الحسنه تنها مجاز به دریافت و قبول سپرده‌های قرض‌الحسنه می‌باشند و این مؤسسات مجاز به پرداختن هیچگونه سود، جایزه و اعطای امتیاز خاص به*

سپرده‌گذاران نمی‌باشند. [1] *قبول سپرده نهادهای دولتی توسط صندوق‌های قرض‌الحسنه ممنوع است همچنین مؤسساتی که بیش از نصف سرمایه آنها متعلق به دولت است نمی‌توانند در صندوق‌های قرض‌الحسنه سپرده‌گذاری کنند.*[2]

سایر منابع: *علاوه‌بر سپرده‌های قرض‌الحسنه، صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌توانند کمک‌های نقدی و غیرنقدی اشخاص را قبول نمایند و پس از قبول هدایا این منابع جزء دارایی‌های صندوق محسوب خواهد شد. در موارد اضطراری و به تشخیص بانک مرکزی صندوق‌ها می‌توانند از تسهیلات اعتباری قرض‌الحسنه سیستم بانکی استفاده نمایند.*

کفایت سرمایه: *مقررات مورد بررسی در مورد تأمین نرخ کفایت سرمایه توسط صندوق‌های قرض‌الحسنه ساکت است اما سرفصلی را تحت عنوان سپرده‌های اولیه هیئت مؤسس مطرح می‌کند که باید جهت شروع فعالیت صندوق به‌صورت قرض‌الحسنه در اختیار آن قرار گیرد. این سپرده‌ها تنها در صورت انحلال صندوق پس از تأدیه سپرده‌های قرض‌الحسنه اشخاص و سایر بدهی‌های صندوق قابل استرداد می‌باشد.*

در هنگام تأسیس، سپرده‌های صندوق نمی‌تواند کمتر از ۵۰ میلیون ریال در شهرهای بزرگ، ۳۰ میلیون ریال در سایر شهرها، ۲۰ میلیون ریال در بخش‌ها و ۲ میلیون ریال در روستاها باشد. به این سپرده‌ها هیچگونه سود، جایزه یا امتیازی تعلق نمی‌گیرد.

ارزش دفتری دارایی‌های ثابت صندوق در هیچ زمان نمی‌تواند بیش از مجموع سپرده‌های هیئت مؤسس و کمک‌های بلاعوض، نقدی و غیرنقدی دریافت شده باشد. این الزام بدین مفهوم است که دارایی‌های ثابت صندوق باید از محلی غیر از سپرده‌های اشخاص تأمین شود و در واقع صندوق مجاز نیست از محل سپرده‌ها اقدام به خرید دارایی ثابت نماید.

در این مقررات سخنی از سرمایه به میان نیامده و آورده هیئت مؤسس به‌عنوان سپرده اولیه در نظر گرفته شده است. همچنین صندوق‌ها ملزم نبوده‌اند که به نسبت افزایش دارایی‌ها جهت تأمین کفایت سرمایه اقدام به افزایش سرمایه (یا افزایش سپرده‌های غیرقابل برداشت هیئت مؤسس) نمایند.

اعطای تسهیلات: *در این مقررات صندوق‌های قرض‌الحسنه صرفاً مجاز به اعطای تسهیلات اعتباری به‌صورت قرض‌الحسنه هستند. این تسهیلات باید منحصراً به اشخاص حقیقی نیازمند در زمینه‌های تعیین شده درمان بیماری، جبران خسارت‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه، تعمیر مسکن انفرادی، تأسیسات و لوازم خانگی بادوام ضروری، ازدواج و تهیه جهیزیه کمک‌هزینه تحصیلی پرداخت*

---

۱. براساس ماده (٤) دستورالعمل اجرايي قبول سپرده مصوب ۱۳٦۸/۱۰/۱۸ بانک‌ها مي‌توانند بدون تعهد و عنداللزوم هريک يا تمام امتيازات زير را طبق ضوابط شوراي پول و اعتبار به دارندگان سپرده‌هاي قرض‌الحسنه اعطا نمايند.
الف) اعطاي جوايز غيرثابت نقدي و يا جنسي، ب) تخفيف يا معافيت از پرداخت کارمزد خدمات بانکي، ج) دادن حق تقدم براي استفاده از تسهيلات بانکي.
۲. اين تعريف از شرکت‌هاي دولتي در سياست‌هاي ابلاغي اصل چهل‌وچهارم قانون اساسي نيز مورد تأکيد قرار گرفته است.

شود. حداکثر مبلغ وام ۵۰۰ هزار ریال با مدت بازپرداخت حداکثر سه‌ساله می‌باشد.

در ماده (۱۸) این مقررات تصریح شده «اعطای قرض‌الحسنه نباید مشروط به سپرده‌گذاری در صندوق یا هر شرط دیگری خارج از این مقررات باشد». اما قانون صراحتی در این زمینه ندارد که اگر میزان و مدت سپرده‌گذاری بدون اشتراط و تعهد الزام‌آور در امتیاز اعطای تسهیلات مؤثر باشد فعالیت صندوق مجاز می‌باشد یا خیر.

سپرده قانونی: *در این مقررات صندوق‌های قرض‌الحسنه مکلف شده‌اند نسبت به تودیع سپرده قانونی مفاد بند «۳» ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور به بانک مرکزی اقدام نمایند.*

مقررات احتیاطی: *صندوق‌ها ملزم هستند برای پاسخگویی به صاحبان سپرده‌ها همواره به میزانی که بانک مرکزی تعیین خواهد کرد نقدینگی کافی نزد خود داشته باشند. همچنین وجوه مازاد بر نیاز روزانه خود را نزد یکی از بانک‌ها واریز کنند.*

شعب: *افتتاح شعب، نمایندگی یا باجه توسط صندوق‌های قرض‌الحسنه ممنوع است.*

نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه: *شورای نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه بر آنها نظارت خواهد کرد. صندوق‌های قرض‌الحسنه مکلفند کلیه صورت‌های مالی خود را طبق نمونه دستورالعملی که بانک مرکزی ارائه نموده تنظیم کنند.*

۶-۲. مقررات و ضوابط کلی مربوط به فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه مصوب سال ۱۳۶۹ شورای پول و اعتبار

مصوبه سال ۱۳۶۷ شورای پول و اعتبار در مورد صندوق‌های قرض‌الحسنه تا اندازه‌ای سخت‌گیرانه و الزام‌آور بود که در کمتر از دو سال دچار اصلاحات فراوانی توسط شورای پول و اعتبار شد مقررات جدید که بر اساس **مصوبه مورخ ۱۳۶۹/۵/۱۳ شورای پول و اعتبار** ابلاغ شد، بسیاری از محدودیت‌های موجود در مصوبه قبلی را برطرف و کار را برای فعالیت صندوق‌ها و نظارت بر آنها سهل‌تر کرد. مهمترین تغییری که در مقررات مذکور انجام شده حذف بانک مرکزی در فرآیند اعطای مجوز به صندوق‌های قرض‌الحسنه بـــود به‌گونه‌ای که مقدمات خروج بانک مرکزی از نظام صندوق‌های قرض‌الحسنه فراهم گردید. ذیلاً به بررسی مقایسه‌ای و ذکر نقاط افتراق این دو مصوبه می‌پردازیم.

اخذ مجوز: در ماده (۴) این مقررات وزارت کشور (شهربانی جمهوری اسلامی ایران) مسئول صدور مجوز پس از بررسی و تأیید احراز شرایط صندوق قرض‌الحسنه متقاضی، با مفاد مقررات شده و لذا نقش بانک مرکزی در اعطای مجوز حذف شده است.[۱]

---

۱. این مسئله با بند «ب» ماده (۱۱) قانون پولي و بانكي كشور كه صراحت در تكليف بانک مركزي در نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباري دارد و اينكه تعريف نظارت اعم از صدور مجوز، نظارت و حمايت است داراي منافات مي‌باشد.

هیئت امناء: *در این مقررات رکن دیگری تحت عنوان هیئت امنا برای صندوق تعریف می‌شود که اعضای آن بدواً از میان هیئت مؤسس تعیین و معرفی می‌شود و بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در مورد اداره صندوق بوده و اعضای آن نسبت به بدهی‌های صندوق مسئولیت تضامنی دارند.*

سپرده‌ها: علاوه‌بر منابع مذکور در مقررات قبلی، سپرده جدیدی تحت عنوان سپرده مسدودی تعریف می‌شود که عبارت است از سپرده‌های هیئت امنا و سپرده‌های اشخاصی که رأساً دستور انسداد آنها را برای اعطای قرض‌الحسنه متقابل به افرادی که تعیین می‌نمایند داده باشند.

در این مقررات سرفصل سپرده اولیه هیئت مؤسس و الزاماتی که به‌وسیله ارقام مطلق برای صندوق‌های متقاضی فعالیت در مناطق مختلف شهری و روستایی در مصوبه قبلی آمده بود حذف شده است.

- **نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه:** هرچند نقش بانک مرکزی در صدور مجوز برای صندوق‌های قرض‌الحسنه در این مقررات حذف شده است، اما نقش نظارتی بانک همچنان پابرجاست. بانک مرکزی در صورت احراز تخلف پس از سه بار تذکر نسبت به ابلاغ مراتب ابطال پروانه فعالیت صندوق به شهربانی اقدام می‌نماید. در این‌صورت شهربانی نسبت به جلوگیری از فعالیت صندوق متخلف و توقف عملیات آن اقدام خواهد کرد و هیئت امنای صندوق متضامناً مسئولیت تصفیه حساب سپرده‌گذاران را برعهده خواهند داشت.

نقاط افتراق مصوبه سال ۱۳۶۹ شورای پول و اعتبار با مصوبه قبلی

۱. صندوق‌های قرض‌الحسنه ملزم به اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی نیستند.
۲. صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌توانند اقدام به جذب سپرده‌های نهادهای دولتی کنند.
۳. صندوق‌های قرض‌الحسنه مجاز به دریافت تسهیلات از سیستم بانکی نیستند.
۴. هیئت مؤسس برای تأسیس صندوق در مناطق مختلف شهری و روستایی نیاز به آورده معینی ندارند.
۵. صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌توانند به اشخاص حقیقی و حقوقی تسهیلات قرض‌الحسنه اعطا کنند.
۶. بازپرداخت تسهیلات می‌تواند بیش از سه سال به طول انجامد.
۷. صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌توانند در هر موردی که تشخیص دهند به نیازمندان وام قرض‌الحسنه اعطا کنند.
۸. صندوق‌های قرض‌الحسنه الزامی به نگهداری مقدار یا نسبت معینی وجه نقد که از طرف بانک مرکزی ابلاغ شود، ندارند.
۹. صندوق‌های قرض‌الحسنه ملزم به تودیع ذخیره قانونی نیستند.

۱۰. صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌توانند با کسب مجوز از بانک مرکزی اقدام به افتتاح شعب نمایند.
۱۱. صندوق‌های قرض‌الحسنه الزامی به ارائه گزارش‌های مالی سه‌ماهه به بانک مرکزی ندارند.

مقررات مصوب سال ۱۳۶۹ نسبت به تأیید صلاحیت تخصصی هیئت‌مدیره، نرخ کفایت سرمایه، مقررات احتیاطی، مدیریت ریسک، چگونگی توزیع مانده دارایی‌ها هنگام انحلال ساکت است.

۲-۷. مصوبه سال ۱۳۷۰ هیئت دولت و لغو نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

مصوبه سال ۱۳۶۹ شورای پول اعتبار در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه مقدماتی را فراهم کرد که کار سنگینی که در سال ۱۳۶۷ در این شورا تعریف شده بود؛ به‌طور کلی از دوش بانک مرکزی برداشته شود. هیئت دولت طی مصوبه شماره ۴۵۹۹۰ت/ ۳۶۵هـ در تاریخ ۱۳۷۰/۸/۱۴ نظارت بانک مرکزی از صندوق‌های قرض‌الحسنه را لغو و نیروی انتظامی را مسئول صدور مجوز تعیین کرد.

این امر تبعات بسیاری در بازار غیرمتشکل پولی داشت و منجر به رشد مؤسساتی شد که تحت عنوان صندوق قرض‌الحسنه در بازار غیرمتشکل پولی کشور به فعالیت مشغول بودند این مؤسسات علاوه‌بر اینکه آثار مخربی بر متغیرهای کلان اقتصادی داشتند در سال ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ با ورشکستگی که در برخی از آنها به‌وجود آمد باعث ایجاد خسارات زیادی به نظام مالی کشور و بحران برای اقشار کم درآمد جامعه در شهرهایی همچون اصفهان، مشهد و تهران شدند.

۲-۸. اساسنامه‌های ارائه شده جهت ثبت صندوق‌های قرض‌الحسنه توسط نیروی انتظامی

از سال ۱۳۷۰ با توجه به لغو نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، نیروی انتظامی مبادرت به تهیه و ارائه اساسنامه‌های مختلفی برای صندوق‌ها کرد که هر صندوق در بدو امر باید آن را تکمیل نموده تا مجوز فعالیت آن صادر شود و تمامی صندوق‌ها موظف شدند جهت تمدید پروانه فعالیت هر دو سال یکبار به این نیرو مراجعه نمایند.

اساسنامه‌های ارائه شده توسط نیروی انتظامی برگرفته شده از اساسنامه ارائه شده توسط سازمان اقتصاد اسلامی از جهت ساختار سازمانی صندوق و مقررات مصوب سال ۱۳۶۹ شورای پول و اعتبار بوده است. اهم نکات موجود در این اساسنامه به‌شرح زیر است:

۱. تجهیز منابع و اعطای تسهیلات در چارچوب همان مواد مصوبه سال ۱۳۶۹ شورای پول اعتبار انجام می‌گیرد.

۲. در تعریف صندوق قرض‌الحسنه عبارت غیرسیاسی به عبارت‌های غیرانتفاعی و غیرتجاری افزوده شده است.

۳. صندوق برای مدت نامعلوم تشکیل می‌شود، اما اعضای هیئت امنا، هیئت مدیره و بازرسان حتی در صورت عدم تغییر موظفند هر دو سال یکبار جهت ادامه فعالیت تأییدیه نیروی انتظامی را اخذ نمایند.

۴. صندوق‌های قرض‌الحسنه صرفاً مجاز به افتتاح حساب نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که با مجوز بانک مرکزی تأسیس شده‌اند، می‌باشند.

۵. سقف فردی و نرخ کارمزد تسهیلات اعطایی مطابق ضوابط اعلام شده توسط بانک مرکزی درخصوص بانک‌ها می‌باشد.

۶. در این اساسنامه همچنان تأکید شده اعطای قرض‌الحسنه نباید مشروط به سپرده‌گذاری قرض‌گیرنده یا هر شرط دیگری باشد.

۷. افتتاح حساب سرمایه‌گذاری مدت‌دار نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موکول به کسب اجازه قبلی از سپرده‌گذاران نزد صندوق می‌باشد.

۸. هرگونه تغییر در مفاد اساسنامه صندوق پس از کسب موافقت نیروی انتظامی قابل اجراست.

۹. در این اساسنامه برخلاف آنچه در مصوبات شورای پول و اعتبار در سال‌های ۱۳۶۷ و ۱۳۶۹ جهت برداشت سپرده‌های مسدودی هیئت مؤسس و هیئت امنا آمده بود، تأکید شده پس از انحلال صندوق دارایی‌های باقیمانده صندوق باید تحت نظارت نماینده ولی فقیه در سازمان اوقاف و امور خیریه، نمایندگان وزارت کشور، وزارت اقتصاد و دارایی و نیروی انتظامی به یکی از مؤسسات خیریه واگذار شود.

۱۰. صورت‌های مالی صندوق در پایان هر سال مالی به نیروی انتظامی ارائه شده، بازرسان نیروی انتظامی در هر زمان که صلاح بدانند می‌توانند از کلیه دفاتر و امور داخلی صندوق بازدید و در صورت مشاهده هرگونه خلافی برابر مقررات برخورد نمایند.

نیروی انتظامی از سال ۱۳۷۰ که مسئول اعطای مجوز و تمدید آن برای صندوق‌های قرض‌الحسنه بود اساسنامه‌های گوناگونی را ارائه کرده است. در سال‌های ابتدایی این دوران در اساسنامه هیچ نامی از بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر و اختیارات بازرسین این بانک ذکر نشده است. اما در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ (سال تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی) در اساسنامه‌هایی که برای ثبت به صندوق‌های جدید ارائه می‌نمود برای بازرسان بانک مرکزی نیز حق بازرسی قائل و عبارت «بازرسان نیروی انتظامی و بانک مرکزی در هر زمان که صلاح بدانند می‌توانند از کلیه دفاتر و امور داخلی صندوق بازدید و در صورت مشاهده هرگونه خلافی برابر مقررات برخورد نمایند». جایگزین موارد قبلی شده است.

۹-۲. قانون برنامه سوم توسعه

براساس ماده (۹۲) قانون برنامه سوم توسعه مصوب سال ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی، 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 و نظارت لازم را بر آنها اعمال نماید و از فعالیت مؤسسات غیرمجاز جلوگیری به‌عمل آورد.

نکته جالب توجه اینکه از سال ۱۳۷۹ تا قبل از سال ۱۳۸۷ هیچ مؤسسه اعتباری غیربانکی از بانک مرکزی مجوز دریافت نکرده است و تنها مؤسسه اعتباری غیربانکی دارای مجوز بانک مرکزی مؤسسه اعتباری توسعه بوده که در سال ۱۳۷۴ مجوز خود را دریافت نموده است. لذا با وجود این الزام قانونی و تکلیف بانک مرکزی در توسعه مؤسسات اعتباری غیربانکی، زمینه توسعه این مؤسسات ایجاد نشده و به‌نظر می‌رسد همین عامل باعث رشد نابسامان مؤسسات فعال در بازار غیرمتشکل پولی بوده بنابراین توسعه بازار متشکل پولی و ایجاد انواع مؤسسات اعتباری غیربانکی می‌تواند به ساماندهی بازار پول منجر شود.

۱۰-۲. آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی

آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی طی تصویبنامه شماره ۱۲۶۰۸/ت/ه۲۷۳۶۷ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۹ درحالی توسط دولت جهت اجرا ابلاغ شد که صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز در زمره سازمان‌های غیردولتی محسوب و باید تحت مقررات این قانون سامان داده شوند. با تصویب این مقررات بار دیگر نقش بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر پولی در نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مطرح شد.

طبق این آیین‌نامه سازمان غیردولتی به تشکلی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به‌صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می‌باشند.

بر اساس آیین‌نامه مذکور، مرجع عام صدور مجوز برای مؤسسات غیردولتی وزارت کشور است. صدور مجوز فعالیت توسط وزارت کشور یا زیرمجموعه‌های آن یعنی فرمانداری، استانداری یا معاونت مربوطه در وزارت کشور انجام می‌گیرد.

مطابق تبصره «۴» ماده (۱۶) این مقررات، چنانچه موضوع فعالیت سازمان امور پولی، مالی، اعتباری یا قرض‌الحسنه باشد دستگاه دولتی ذی‌ربط تخصصی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. نظر موافق بانک مرکزی ازجمله درخصوص صلاحیت تخصصی هیئت مؤسس ضروری است.

سازمان‌های غیردولتی و ازجمله صندوق‌های قرض‌الحسنه پس از دریافت مجوز فعالیت (از وزارت کشور و بانک مرکزی) همچنان مطابق آیین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷،

در مراجع ذی‌صلاح به ثبت خواهند رسید و طبق بند «هـ» ماده (۶) این قانون مجوز نیروی انتظامی نیز مورد نیاز است.

مراجع عمومی نظارتی بر مؤسسات غیردولتی وزارت کشور و زیرمجموعه‌های مربوطه می‌باشند. دریافت گزارش‌های مالی سالیانه و مقطعی، نظارت بر حسن فعالیت مؤسسه ازجمله وظایف نظارتی وزارت کشور در ارتباط با مؤسسات غیردولتی است.

در ماده (۲۳) بار دیگر تأکید و تصریح می‌شود چنانچه موضوع فعالیت سازمان امور پولی، مالی و یا قرض‌الحسنه باشد مرجع نظارتی در مورد آنها بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. این درحالی است که در تاریخ ۱۳۸۲/۶/۲۴ مصوبه‌ای دیگر به شماره ۳۴۹۰۹/ت/ ۲۷۳۶۷/هـ به‌عنوان اصلاحیه از طرف هیئت وزیران ابلاغ می‌شود که واژه تخصصی پس از مراجع نظارتی به ماده فوق‌الذکر اضافه می‌شود. لذا وزارت کشور به‌عنوان مرجع نظارتی عمومی برای صندوق‌های قرض‌الحسنه و بانک مرکزی به‌عنوان نهاد تخصصی در امر نظارت بر این مؤسسات در کنار وزارت کشور قرار می‌گیرد. در این اصلاحیه همچنین تبصره‌ای به ماده (۲۳) اضافه می‌گردد که مفهوم مخالف آن تصریح همین نکته است:

اعمال نظارت عمومی وزارت کشور بر مؤسسات مشمول این تصویبنامه نافی مسئولیت‌های قانونی بانک مرکزی در نظارت بر عملکرد آن دسته از مؤسسات مشمول این تصویبنامه که به عملیات پولی، مالی و اعتباری می‌پردازند، نخواهد بود.

بدین‌ترتیب، مفهوم مخالف این تبصره این است که نظارت بانک مرکزی به‌معنای نفی نظارت عمومی وزارت کشور بر مؤسسات غیردولتی فعال در بازار پول نخواهد بود.

آقای دکتر مظاهری وزیر وقت اقتصاد در تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۱۹ طی نامه شماره ۶۵۷۳۵ به مرحوم دکتر نوربخش رئیس کل وقت بانک مرکزی، ضمن ارسال مصوبه ۱۳۸۱/۱۱/۹ هیئت دولت تأکید می‌کند:

«براساس تبصره «۴» ماده (۱۶) و ماده (۲۳) آیین‌نامه مذکور، مسئولیت صدور مجوز تأسیس و تأیید صلاحیت تخصصی مؤسسین و مدیران و نظارت بر مؤسسات و نهادهایی که موضوع فعالیت آنها امور پولی، مالی، اعتباری یا قرض‌الحسنه باشد به بانک مرکزی محول شده است. مقتضی است با عنایت به وظایف محوله فوق و همچنین با توجه به مسئولیت ذاتی آن بانک که براساس قانون پولی و بانکی برعهده دارید نسبت به برنامه‌ریزی لازم و تجهیز امکانات مربوطه برای عملی کردن این کار و ایفای مسئولیت اقدام فرمایید».

این تأکید دکتر مظاهری در کنار تکلیف ماده (۹۲) قانون برنامه توسعه سوم که توسعه نهادهای پولی غیربانکی را جهت رقابتی کردن عرضه خدمات پولی و مالی برعهده بانک مرکزی گذارده است،

وظیفه این بانک را در آن مقطع جهت توسعه و ساماندهی نهادهای پولی غیربانکی روشن و آشکار ساخته است.

رئیس کل فقید بانک مرکزی در جواب نامه ۶۵۷۳۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۱۹ وزیر اقتصاد نامه‌ای مفصل به شماره ۴۵۲۲هـ در تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۰ ارسال می‌نماید که نکات حائز اهمیت فراوانی در آن وجود دارد که ذیلاً به اهم آنها اشاره خواهیم کرد:

۱. اصلی‌ترین قانون در مورد مؤسسات غیرتجاری، ماده (۵۸۴) قانون تجارت می‌باشد که قابل تسری به سازمان‌ها و نهادهای مالی حتی مؤسسات قرض‌الحسنه نیست زیرا به‌موجب آیین‌نامه اجرایی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری معیار غیرتجاری بودن مؤسسه، غیرتجاری بودن موضوع فعالیت است و داشتن قصد انتفاع یا عدم آن تأثیری در این امر ندارد.

۲. آیین‌نامه مقررات تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی صرفاً متمرکز بر نظارت و چگونگی نحوه فعالیت تشکل‌هایی است که دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می‌باشند، لیکن این ابهام وجود دارد که چگونه سازمان‌هایی که به فعالیت‌های پولی، مالی و یا قرض‌الحسنه می‌پردازند در زمره این تشکل‌ها قرار می‌گیرند.

۳. تعریف سازمان غیردولتی مطابق بند «۱» آیین‌نامه برای شمول بر صندوق‌های قرض‌الحسنه جامع و مانع نیست زیرا به‌موجب بند «۷» ماده (۲) قانون تجارت هر قسم عملیات صرافی و بانکی را معاملات تجاری محسوب و با عنایت به اینکه موضوع معاملات این ماده ذاتاً تجاری است و شخصیت معامل (تاجر بودن یا نبودن) و داشتن انتفاع یا عدم آن تأثیری در ماهیت اعمال ندارد غیرتجاری محسوب نمی‌شود.

۴. نحوه انشای موضوعاتی مانند پروانه فعالیت مراجع نظارتی، نحوه صدور مجوز تأسیس و... این قبیل تشکل‌ها در انطباق با ماهیت فعالیت مؤسسات مالی نمی‌باشد.

۵. در آیین‌نامه موصوف، صرفاً موافقت بانک مرکزی به‌عنوان دستگاه تخصصی و تأیید صلاحیت تخصصی هیئت مؤسس ذکر شده است و مواردی که جهت نظارت مؤثر بر فعالیت پولی و مالی ازجمله میزان و کفایت سرمایه، صلاحیت تخصصی مدیران، هرگونه تغییر در اساسنامه، نحوه انحلال و... به‌موجب قانون پولی و بانکی باید انحصاراً در اختیار بانک مرکزی باشد، ملاحظه نمی‌گردد.

۶. به‌علت اینکه بسیاری از موضوعات نظارتی این قبیل مؤسسات خارج از چتر نظارتی بانک مرکزی است لذا پیش‌بینی بانک مرکزی به‌علت عدم وجود ضمانت اجراهای لازم وافی به مقصود نبوده و نمی‌تواند زمینه مؤثر نظارت بانک مرکزی را فراهم آورد.

۷. چنانچه بانک مرکزی مؤسسات متخلف و درحال فروپاشی را رسماً زیر چتر نظارتی خود قرار دهد ولی عملاً ابزار لازم را در اختیار نداشته باشد بار مسئولیت تمامی سوءرفتارهای گذشته و کنونی مؤسسات مذکور را متوجه خود خواهد ساخت و باید پاسخ انبوه سپرده‌گذاران در این مؤسسات باشد.

۸. شکایات متعدد بانک در مراجع قضایی به‌علت خلأ قانونی موجود تاکنون به هیچ نتیجه مثبتی نرسیده است و همین امر موجب جری‌تر شدن مؤسسات متخلف شده است.

۹. با توجه به خلأ قانونی موجود جهت رفع آن تصویب لایحه تنظیم بازار غیرمتشکل پولی که اقتدار لازم را در اختیار بانک مرکزی قرار می‌دهد، مورد نیاز است.[۱]

۱۱-۲. تصمیمات هیئت دولت در مورد بحران صندوق‌های قرض‌الحسنه

در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ نظام مالی کشور با بحران بزرگ صندوق‌های قرض‌الحسنه مواجه شد.[۲] دولت در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۶ خود که به پیشنهاد استانداری اصفهان برگزار شد تصمیمات مهمی در مورد صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار اتخاذ نمود که خلاصه آن به شرح زیر است:

۱. تشکیل کارگروهی جهت بررسی و کنترل بحران‌های ناشی از عملکرد برخی صندوق‌ها و اتخاذ تدابیری برای آگاه کردن مردم بدون ایجاد نگرانی برای آنها،

۲. خودداری اداره ثبت شرکت‌ها از ثبت مؤسسات جدیدی که موضوع فعالیت آنها عملیات بانکی است و همچنین عدم ثبت تغییرات اساسنامه مؤسسات موجود جهت توسعه فعالیت بدون تأیید کتبی بانک مرکزی،

۳. خودداری نیروی انتظامی از صدور مجوز جدید برای مؤسسات پولی و مالی بدون تأیید بانک مرکزی،

۴. خودداری نیروی انتظامی از صدور مجوز افتتاح شعب جدید برای مؤسسات موجود،

۵. خودداری وزارت تعاون از صدور مجوز برای تعاونی‌های اعتبار جدید بدون تأیید بانک مرکزی،

۶. ارائه فهرست کامل تعاونی‌های اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه به بانک مرکزی توسط وزارت تعاون و نیروی انتظامی،

۷. ابلاغ بانک مرکزی به صندوق‌های موجود جهت خودداری از فعالیت خارج از عقد قرض‌الحسنه،

۸. انطباق فعالیت کلیه صندوق‌ها ازجمله صندوق‌های نهادهای دولتی با ضوابط بانک مرکزی.

---

۱. نکات زیر با توجه به عدم پذیرش نظارت بر صندوق‌هاي قرض‌الحسنه و تعاوني‌هاي اعتبار توسط بانک مرکزي جالب توجه است.

- بسیاري از صندوق‌هايي که دچار بحران شده‌اند در سال‌هاي ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ به ثبت رسیده و عمده بحران‌ها از سال ۱۳۸۲ آغاز شده است.
- با توجه به اینکه در مقررات مذکور صراحتاً نظارت تخصصي را تکلیف بانک مرکزي نموده است آیا مواردي همچون کفایت سرمایه، صلاحیت تخصصي مدیران، نظارت حضوري و غیرحضوري در تعریف نظارت بر مؤسسات پولي موجود نمي‌باشد و بانک مرکزي و شوراي پول و اعتبار نمي‌توانست مستند به این تکلیف اقدام به تدوین مقررات صدور مجوز، مقررات آیین‌نامه‌هاي نظارتي و احتیاطي براي صندوق‌هاي قرض‌الحسنه نماید.
- آیا منطقي است مقام ناظر و تنظیم‌کننده سیاست‌هاي پولي در انتظار یک قانون جامع بنشیند و شاهد بحران مالي در کشور باشد و به قاعده عقلي «ما لم یدرک کله لم یترک کله» عمل نکند.

۲. از علل حدوث این بحران مي‌توان به تحقق نیافتن ماده (۹۲) قانون برنامه سوم، عدم ساماندهي بازار غیرمتشکل پولي، نیازهاي خرد اعتباري اقشار مختلف درآمدي و ناکارآیي سیستم بانکي در تأمین آن، عدم دخالت به‌موقع دولت در برخورد با تخلفات، نبود تخصص مالي لازم در مدیران صندوق‌هاي قرض‌الحسنه و ... اشاره کرد.

۱۲-۲. مقررات شورای پول و اعتبار درخصوص صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه (۱۳۸۳)

هرچند بانک مرکزی در اسفندماه ۱۳۸۱ پیش‌شرط قبول نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار را تصویب و ابلاغ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی اعلام کرده بود، اما در تاریخ ۱۳۸۳/۴/۲۷ پیش از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، شورای پول و اعتبار اقدام به تصویب مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه نمود[۱] که بسیار شبیه به مصوبه سال ۱۳۶۹ این شورا بود، اما در این مصوبه بانک مرکزی مسئول صدور مجوز و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه گردید. ذیلاً به نقاط افتراق آن با مصوبات قبلی اشاره می‌کنیم:

۱. فعالیت‌های تجاری ازجمله خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول، حقوق سرقفلی، سهام شرکت‌ها و اوراق مشارکت (به‌استثنای اوراق مشارکت موضوع بند «هـ» ماده (۷)) توسط صندوق ممنوع است.

۲. مطابق بند «هـ» ماده (۷) این مقررات صندوق مکلف است همواره ۲۰ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز را به‌صورت نقد یا سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز و یا خرید اوراق مشارکت عندالمطالبه تضمین شده توسط دولت یا بانک‌ها و یا ترکیبی از منابع مذکور نگهداری کند.

۳. صندوق مجاز به پرداخت سود یا هرگونه وجه اضافی به سپرده‌گذاران نمی‌باشد.

۴. بانک مرکزی ضوابط اعطای جوایز یا امتیازات خاصی را برای تشویق سپرده‌گذاران تعیین و به صندوق‌ها اعلام نماید.

۵. حداکثر میزان قرض‌الحسنه قابل پرداخت به یک فرد، حداکثر مدت بازپرداخت و حداکثر نرخ کارمزد آن توسط بانک مرکزی تعیین و ابلاغ می‌شود.

۶. پس از تصفیه امور صندوق منابع مالی مازاد و سایر اموال صندوق مطابق اساسنامه و نظر اشخاص توزیع خواهد شد و در صورت عدم پیش‌بینی در اختیار ولی فقیه قرار می‌گیرد.

۱۳-۲. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

سرانجام قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در آخرین روز دی‌ماه ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و کلیه اختیارات و وظایف نظارتی برای مؤسسات مالی و اعتباری از هر نوع و اندازه به بانک مرکزی داده شده و بانک مرکزی به‌عنوان تنها مقام ناظر پولی معرفی شد.[۲] ماده (۱) این قانون به

---

۱. به‌نظر می‌رسد موضعي پسيني و انفعالي به‌دنبال وقوع مشكلات گسترده صندوق‌هاي قرض‌الحسنه بوده است.

۲. هرچند با توجه به تكاليف قوانين فعلي بانک مركزي نيازمند اختيارات لازم و پيش‌بيني شده در قانون تنظيم بازار غيرمتشكل پولي مي‌باشد اما به لحاظ تجربه كشورهاي توسعه‌يافته و تعدد مقامات ناظر بر مؤسسات مختلف مالي و اعتباري، كارآيي نظارت بانک مركزي بر كليه مؤسسات مالي و اعتباري با توجه به امكانات مديريت نظارت بانک، جاي تأمل بسيار دارد.

صراحت بیان می‌دارد: «اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. عملیات بانکی 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 اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود».

در این قانون ضمانت‌های اجرایی لازم برای نظارت بر این مؤسسات به بانک مرکزی داده شده است و مؤسسات مالی و اعتباری موجود موظف شده‌اند ظرف یک ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون برای اخذ مجوز به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مراجعه و مدارک مورد نیاز را ارائه نمایند، در غیر این‌صورت، بنا به درخواست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ادامه فعالیت این قبیل مؤسسات توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران متوقف خواهد شد. در صورت اعتراض، متقاضی می‌تواند به مراجع ذی‌صلاح قضایی مراجعه نماید. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز موظف است ظرف مدت سه ماه درخواست را رسیدگی و نتیجه را به متقاضی اعلام نماید. در صورت عدم صدور مجوز، بانک یاد شده ایرادها و نواقص پرونده را برای اصلاح و رفع آن باید به متقاضی اطلاع دهد.

در تبصره «۲» ماده (۱) ضمانت اجرای بانک مرکزی در راه ساماندهی بازار غیرمتشکل به حد اعلا رسیده است: «اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع این ماده که به عملیات بانکی اشتغال دارند در صورتی‌که موفق به اخذ مجوز فعالیت تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نشوند بنا به اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حق ادامه فعالیت نخواهند داشت. متخلفین از اجرای این حکم در صورت شکایت بانک یاد شده از طریق مقامات قضایی صلاحیت‌دار به مجازات حبس تا ۶ ماه محکوم خواهند شد».

در این قانون اختیارات لازم به بازرسان بانک مرکزی داده شده است به نحوی‌که مؤسسات و اشخاص فعال در بازار پول مکلفند اطلاعات لازم را در اختیار بازرسان این بانک قرار دهند.

همچنین بانک مرکزی جهت توسعه فعالیت‌های سالم پولی موظف شده برای مؤسساتی که شرایط ارتقا به سایر مؤسسات مالی، اعتباری غیربانکی یا بانکی را دارا باشند مجوز لازم را صادر نماید نکته قابل توجه اینکه در تبصره «۱» ماده (۱)، صندوق‌ها و مؤسساتی که قبل از تصویب قانون تأسیس شده‌اند، از قانون مزبور مستثنا شده‌اند که به‌نظر می‌رسد از نقاط ضعف قانون است.

۱۴-۲. آیین‌نامه اجرایی قانون بازار غیرمتشکل پولی مصوب در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۲۶

هیئت دولت در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۴/۳۰ مستند به ماده (۴) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ آیین‌نامه قانون مذکور را به تصویب رساند. نکاتی از آیین‌نامه قابل توجه است:

۱. هرگونه عملیات تجاری مانند خرید و فروش اموال بجز تأمین نیازهای اداری و یا جهت اعطای تسهیلات به مشتریان در قالب عقود اسلامی ممنوع می‌باشد.

۲. اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی ممنوع است.

۳. صندوق‌های قرض‌الحسنه که صرفاً مبادرت به دریافت و اعطای قرض‌الحسنه می‌کند مشمول مقررات این آیین‌نامه نبوده و مشمول آیین‌نامه خاص خود می‌باشند.

۴. تشخیص عملیات بانکی و تعیین مصادیق آن بر اساس قانون و قانون پولی و بانکی کشور - مصوب ۱۳۵۱- و قانون عملیات بانکی بدون ربا - مصوب ۱۳۶۲- و مقررات این آیین‌نامه برعهده بانک مرکزی است.

در این آیین‌نامه در اقدامی بسیار جالب توجه صندوق‌های قرض‌الحسنه از شمول آن خارج شدند. این درحالی است که تبصره «۲» ماده (۲) این آیین‌نامه اجرایی که صندوق‌های قرض‌الحسنه را از شمول آن استثنا کرده بود در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۱۴ حسب مکاتبه رئیس مجلس با رئیس‌جمهور حذف شد.

۱۵-۲. قانون مبارزه با پولشویی

قانون مبارزه با پولشویی در دوم بهمن‌ماه ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در ماده (۲) این قانون جرم پولشویی بدین شرح تعریف شده است:

«جرم پولشویی عبارت است از:

الف) تحصیل، تملک، نگهداری یا استفاده از عواید حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی با علم به این که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه ارتکاب جرم به‌دست آمده باشد.

ب) تبدیل، مبادله یا انتقال عوایدی به‌منظور پنهان کردن منشأ غیرقانونی آن با علم به اینکه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ناشی از ارتکاب جرم بوده یا کمک به مرتکب به‌نحوی که وی مشمول آثار و تبعات قانونی ارتکاب آن جرم نگردد.

ج) اخفا یا پنهان یا کتمان کردن ماهیت واقعی، منشأ، منبع، محل، نقل و انتقال، جابجایی یا مالکیت عوایدی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه جرم تحصیل شده باشد.

در ماده (۵) قانون مبارزه با پولشویی صراحتاً از صندوق‌های قرض‌الحسنه نام برده شده است: «کلیه اشخاص حقوقی ازجمله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌ها، مؤسسات مالی و

اعتباری، بیمه‌ها، بیمه مرکزی، صندوق‌های قرض‌الحسنه، بنیادها و مؤسسات خیریه و شهرداری‌ها مکلفند آیین‌نامه‌های مصوب هیئت‌وزیران در اجرای این قانون را به مورد اجرا گذارند».

در آیین‌نامه اجرایی آن در تعریف مؤسسات اعتباری نیز نام صندوق‌های قرض‌الحسنه ذکر شده و در بند «هـ» ماده (۱) آن آمده است:

مؤسسات اعتباری: بانک‌ها (اعم از بانک‌های ایرانی و شعب و نمایندگی بانک‌های خارجی مستقر در جمهوری اسلامی ایران)، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرکت‌های لیزینگ، شرکت‌های سرمایه‌پذیر، صرافی‌ها و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی که به امر واسطه‌گری وجوه اقدام می‌نمایند.

در بند «ط» ماده (۱) نیز در تعریف اشخاص مشمول مجدداً از صندوق‌های قرض‌الحسنه یاد می‌شود:

اشخاص مشمول: تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع مواد (۵) و (۶) قانون ازجمله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، بورس اوراق بهادار، بیمه‌ها، بیمه مرکزی، صندوق‌های قرض‌الحسنه، بنیادها و مؤسسات خیریه و شهرداری‌ها و همچنین دفاتر اسناد رسمی، وکلای دادگستری، حسابرسان، حسابداران، کارشناسان رسمی دادگستری و بازرسان قانونی.

لذا این قانون، آیین‌نامه و کلیه دستورالعمل‌های آن؛ مشمول صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز می‌شود و با توجه به عدم نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، این مؤسسات بیشتر از سیستم بانکی در معرض جرم پولشویی قرار دارند که این مسئله دلیل آشکار دیگری بر لزوم نظارت مؤثر بر فعالیت آنهاست.

۱۶-۲. دستورالعمل تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها

در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیئت وزیران دستورالعملی را به تصویب رساند که در آن تأسیس نهادی تحت عنوان بانک قرض‌الحسنه ارائه شده است.

طبق این دستورالعمل، بانک قرض‌الحسنه با الهام از تعالیم عالیه اسلام با هدف غیرانتفاعی جهت ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه برای رفع نیازهای ضروری اشخاص حقیقی و همچنین اشخاص حقوقی که به امور خیریه می‌پردازند، تأسیس شد. عملیات این بانک نباید منجر به تأمین مالی برای سهامداران و یا منحصر به اشخاص و گروه‌های معین به‌صورت تبعیض‌آمیز باشد. حداقل سرمایه اولیه برای تأسیس یک بانک قرض‌الحسنه هزار میلیارد ریال است که باید تماماً تعهد شده و حداقل ۱۰ درصد آن قبل از صدور مجوز تأسیس نزد بانک مرکزی سپرده شود. بانک صرفاً می‌تواند نسبت به گشایش حساب قرض‌الحسنه (پس‌انداز و جاری) اقدام نماید. افتتاح هر نوع حساب سپرده توسط این نوع بانک ممنوع

است. به سپرده‌های بانک قرض‌الحسنه هیچ‌گونه سودی تعلق نمی‌گیرد و تسهیلات بانک نیز صرفاً در قالب عقد قرض‌الحسنه پرداخت می‌شود. **بانک می‌تواند ۱۰ درصد از منابع سپرده‌ای خود را به خرید اوراق مشارکت یا سپرده‌گذاری در سایر بانک‌ها و حداکثر ۳۰ درصد از سرمایه خود را به خرید اموال غیرمنقول تخصیص دهد. بانک قرض‌الحسنه به‌صورت سهامی عام تأسیس شده و تعهدات سهامداران به‌صورت تضامنی است. حداکثر نرخ کارمزد برای وام‌ها ۴ درصد می‌باشد.** ارائه هرگونه برنامه زمانی برای اعطای وام در قبال گذاردن سپرده برای مدتی معین و در چارچوب جداولی براساس نوبت و مبلغ و موارد مشابه توسط بانک ممنوع است. حداکثر وام قابل پرداخت به هر شخص نباید از مبلغ ۱۰۰ میلیون ریال و مدت زمان بازپرداخت از ۵ سال تجاوز کند.

نکات زیر به‌عنوان سؤالات و نقاط ابهامی است که در مورد این ایده به‌خصوص تجمیع صندوق‌های قرض‌الحسنه در بانک قرض‌الحسنه؛ می‌تواند مورد تأمل قرار گیرد و با لحاظ آن این طرح در نظام جامع قرض‌الحسنه کشور به‌عنوان یک جزء مهم و تأثیرگذار نقش مهمی ایفا نماید.

۱. آیا افراد خیر جامعه انگیزه لازم جهت سرمایه‌گذاری در این بانک‌ها را دارند یا ترجیح می‌دهند در مؤسسات محلی و تحت مدیریت خود سرمایه‌گذاری نمایند؟

۲. آیا تجمیع صندوق‌های قرض‌الحسنه با رقابتی شدن بازار تأمین مالی خرد و سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در واگذاری امور اقتصادی به مردم منافات ندارد و این ایده با توجه به مقررات و محدودیت‌های اساسنامه آن دولتی شدن امر قرض‌الحسنه را موجب نمی‌شود؟

۳. آیا ممنوع کردن ارائه برنامه زمانی و جداول مرتبط راه را برای بسیاری از وجوه قابل جذب نمی‌بندد؟ نیازهای فراوانی که با استفاده از فرمول‌ها و جداول منطقی و علمی قابل تأمین است در چه بستری قابل طراحی است؟

۴. آیا ادغام صندوق‌ها و تشکیل بانک قرض‌الحسنه اولاً یک الگوی استاندارد جهانی و بهینه است و ثانیاً با توجه به بافت و ساختار بسیاری از صندوق‌های قرض‌الحسنه امکان تحقق دارد؟

۵. ساختار مالکیت این بانک آیا موجبات هدفگذاری حداکثرسازی سود را فراهم نمی‌کند؟

۶. آیا اخذ مجوز لازم برای متقاضیان بخش خصوصی به سهولت قابل انجام است؟

۷. موفقیت این نهاد چگونه پیش‌بینی می‌شود؟

۸. با وجود مجوز تخصیص ۱۰ درصد از منابع به اوراق مشارکت یا موارد مشابه و ۳۰ درصد سرمایه به اموال غیرمنقول و همچنین تأمین سرمایه اولیه از طریق پذیره‌نویسی آیا انگیزه‌های جاه‌طلبانه مؤسسین به‌طور کلی مهار شده و تنها نیت خیر مدنظر است؟

۹. آیا شرط حداکثر وام ۱۰۰ میلیون ریالی برای هر فرد و امکانات ساده حساب‌سازی امکان سوءاستفاده مدیران بانک را منتفی می‌کند؟ این درحالی است که در شرایط تورمی اقتصاد ایران

دسترسی به منابع قرض‌الحسنه با ارقام بالا معادل انتفاع حداقل به اندازه نرخ تورم می‌باشد.

۱۰. با توجه به اینکه مدیران این بانک هیچ تعهدی برای پرداخت وام به تمام متقاضیان ندارند چه معیاری جز انتخاب سلیقه‌ای مدیریت تسهیلات‌گیرندگان را مشخص می‌کند؟

۱۱. آیا تبدیل صندوق‌های قرض‌الحسنه کوچک به بانک قرض‌الحسنه می‌تواند الگوی بهینه ساماندهی این مؤسسات باشد.

۱۲. به‌نظر می‌رسد مؤسسات بزرگ مالی و اعتباری که تاکنون به‌نام قرض‌الحسنه به فعالیت می‌پرداخته‌اند از ابتدا تمایل داشتند به بانک تجاری و یا مؤسسات مالی و اعتباری تبدیل شوند تا در کنار فعالیت خیرخواهانه قرض‌الحسنه به خدمات مالی و اعتباری سودآوری نیز دست بزنند تا امکان توسعه کلیه فعالیت‌های انتفاعی و غیرانتفاعی خود را فراهم آورند. درواقع این مؤسسات خود را در قالب یک عقد خاص محدود نمی‌کنند و به‌طور قطع از عقود دیگر موجود در نظام پولی کشور نیز استفاده می‌کردند. در عمل اخذ مجوز فعالیت بانک‌های تجاری و مؤسسه اعتباری توسط این مؤسسات دلیلی بر این مدعاست.

۱۳. به هرحال بانک قرض‌الحسنه به‌عنوان یک نهاد قرض‌الحسنه بزرگ که در حد وسیع به فعالیت می‌پردازد، می‌تواند به‌عنوان یک نهاد تأثیرگذار در نظام قرض‌الحسنه کشور مطرح باشد و حتی سوق دادن فعالیت قرض‌الحسنه بانک‌های دولتی به این سمت نیز می‌تواند به‌عنوان یک هدف اصولی مد نظر قرار گیرد و یا سازمان اقتصاد اسلامی که حدود هزار صندوق قرض‌الحسنه را تحت نظر دارد و می‌تواند با تأسیس بانک قرض‌الحسنه این بخش از صندوق‌های قرض‌الحسنه را سامان دهد. اما به نظر نمی‌رسد ادغام صندوق‌های قرض‌الحسنه سنتی و مستقل در یکدیگر و تبدیل آنها به بانک در عمل قابلیت تحقق داشته باشد. زیرا اولاً تأمین شرایط مقررات مربوط به تأسیس بانک قرض‌الحسنه برای این مؤسسات بسیار مشکل است و ثانیاً صندوق‌هایی که آزادانه در منطقه و محل خود به فعالیت پرداخته‌اند پذیرش چنین ادغامی را ندارند. به هر صورت بررسی جامع این ایده و عملکرد بانک‌های قرض‌الحسنه موجود کشور نیازمند یک تحقیق مفصل می‌باشد.

۱۷-۲. بسته سیاستی نظارتی بانک مرکزی برای شبکه بانکی کشور در سال ۱۳۸۷

در ابتدای سال ۱۳۸۷، مجموعه سیاست‌های پولی و بانکی کشور تحت عنوان بسته سیاستی- نظارتی ازسوی بانک مرکزی ابلاغ شد. در بند «۱۰» این بسته، سیاست‌های بانک مرکزی در مورد مؤسسات مالی و اعتباری غیربانکی و به‌ویژه صندوق‌های قرض‌الحسنه اعلام و درواقع خلأ موجود در آیین‌نامه قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی که صندوق‌های قرض‌الحسنه را از شمول خود مستثنا کرده بود، برطرف شد. بر این اساس، صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که صرفاً به دریافت و پرداخت قرض‌الحسنه

مبادرت می‌کنند هرچند از تودیع سپرده قانونی به بانک مرکزی معاف شدند، اما باید الزامات نسبت‌های بانکی از قبیل نرخ کفایت سرمایه را رعایت کنند. در این مقررات تصریح شده بانک مرکزی مراتب عدم رعایت و نوع اقدام برای محدود کردن فعالیت بانکی مؤسسات متخلف را به نیروی انتظامی منعکس نموده و نیروی انتظامی موظف به انجام اقدامات مورد نظر بانک مرکزی در رابطه با فعالیت‌های پولی و بانکی مؤسسه متخلف خواهد بود.

مقررات مربوط به فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه موجود در این بسته سیاستی – نظارتی به‌شرح زیر است:

فعالیت کلیه، شرکت‌ها، مؤسسات، بنگاه‌ها، سازمان‌ها و صندوق‌هایی که عملیات پولی، بانکی و اعتباری انجام می‌دهند، صرفاً براساس ضوابط، مقررات و نظارت بانک مرکزی مجاز است. بر این اساس مؤسساتی که به‌صورت صندوق قرض‌الحسنه فعالیت می‌کنند، *بدون اینکه خلق پول کنند*:

- مشمول تودیع سپرده قانونی نبوده و هر مقدار سپرده قرض‌الحسنه وصول کنند، اجازه پرداخت قرض‌الحسنه دارند.

- مجاز به اخذ سپرده سرمایه‌گذاری نیستند.

- وام قرض‌الحسنه جدولی نباید پرداخت کنند.

- راساً یا وکالتاً مجاز نخواهند بود نسبت به انجام امور تجاری، بازرگانی، سرمایه‌گذاری و تولیدی بپردازند.

- به میزان پرداخت وام قرض‌الحسنه، از منابع سپرده‌های قرض‌الحسنه مسدود می‌شود. پرداخت سپرده به صاحب آن و یا پرداخت قرض‌الحسنه جدید به فرد دیگر، منوط به بازپرداخت قسط وام پرداختی است.

- به مؤسسین، سهامداران، مدیران صندوق و وابستگان درجه اول آنان و ذینفع‌های واحد نباید وام قرض‌الحسنه پرداخت شود.

- صندوق‌ها مجاز به تبلیغات با ذکر اصول و مبانی فوق هستند.

- بانک مرکزی در این موارد به گردش صحیح امور به نحوی که ضوابط فوق رعایت شود نظارت می‌کند.

مؤسسات مالی و اعتباری موظفند تحت نظارت بانک مرکزی الزاماتی نظیر نسبت‌های بانکی (از قبیل کفایت سرمایه، سقف فردی، پرداخت اعتبار به ذینفع واحد)، محدودیت اعطای تسهیلات به سهامداران و مدیران مؤسسات و افراد و واحدهای وابسته به آنان (حقیقی یا حقوقی)، تعیین سود سپرده‌ها و تسهیلات و نیز محدوده قابل رقابت (شیوه تبلیغات و ارائه جوایز به سپرده‌گذاران) را رعایت نموده و از انجام هر نوع فعالیت پولی و بانکی خارج ضوابط خودداری کنند. کلیه مؤسسات مشمول موظفند شرایط لازم برای انجام فعالیت‌های نظارتی بانک مرکزی را فراهم نمایند. این نظارت از طریق

دو روش ذیل انجام خواهد گرفت:

- بازدید نظارتی حضوری (On-site) توسط بازرسان بانک مرکزی.
- اخذ گزارش‌های عملکرد طبق فرم‌ها و جداول تنظیمی بانک مرکزی به‌صورت ادواری یا موردی.

مؤسسات مشمول موظفند در مراجعه بازرسین بانک مرکزی، کلیه اطلاعات و مدارک و مستندات مورد نیاز آنان را بدون هیچ محدودیتی در اختیارشان بگذارند. همچنین گزارش‌های کتبی به‌صورت گزارش‌های مستمر ادواری و استعلام‌های موردی، به‌طور کامل در اختیار قرار می‌گیرد.

۱۸-۲. بسته سیاستی نظارتی بانک مرکزی برای شبکه بانکی کشور در سال ۱۳۸۸

در ماده (۱۸) این بسته که طی بخشنامه ۸۸/۱۰۸۷۰ مورخ ۱۳۸۷/۱/۲۳ توسط ریاست کل بانک مرکزی به سیستم بانکی ابلاغ شد؛ تصریح گردیده:

تمامی مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه بدون مجوز فعالیت از بانک مرکزی، موظفند تا پایان آذرماه ۱۳۸۸ مجوزهای لازم را از بانک مرکزی دریافت کنند و فعالیت‌های مالی و بانکی خود را با دستورالعمل‌ها و مقررات اعلام شده ازسوی این بانک هماهنگ سازند. در غیر این‌صورت از تاریخ فوق از فعالیت غیرقانونی آنها جلوگیری خواهد شد.[۱]

۱۹-۲. دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

شورای پول و اعتبار پس از پنج سال از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی سرانجام در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۰ خود حسب الزام قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، اقدام به تصویب دستورالعمل تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه نمود. **در این دستورالعمل حداقل سرمایه لازم برای تأسیس صندوق قرض‌الحسنه ۵۰۰ میلیون ریال و حداقل مدرک تحصیلی مدیرعامل لیسانس مرتبط ذکر شده است.** صندوق‌های قرض‌الحسنه همچنین موظف شده‌اند تا ۱۰ درصد منابع سپرده‌ای خود را نزد بانک مرکزی به‌عنوان سپرده قانونی تودیع نمایند و حداکثر تا ۱۰ درصد دیگر از منابع خود را به‌صورت پول و شبه‌پول (سپرده‌های بانکی و یا اوراق مشارکت) نگهداری نمایند. حداکثر میزان وام پرداختی قرض‌الحسنه به هر فرد ۵۰ میلیون ریال و حداکثر تعداد اقساط ۳۶ و میزان کارمزد تا ۴ درصد تعیین شده است.

در این دستورالعمل صندوق‌های قرض‌الحسنه از افتتاح هر نوع سپرده دیگر (غیر از حساب پس‌انداز قرض‌الحسنه) ازجمله حساب سپرده قرض‌الحسنه جاری و حساب‌های مشابه (حساب‌هایی که وجه آنها توسط اشخاص ثالث قابل دریافت باشند)؛ منع شدند.

---

۱. این مهلت و ضرب‌الاجل نیز مانند موارد قبلی به اخذ مجوز فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه از بانک مرکزی منجر نشد.

همچنین مبتنی‌بر ماده (۲۵) این دستورالعمل ارائه هرگونه برنامه زمان‌بندی برای اعطای وام در قبال گذاردن سپرده برای مدت معین در چارچوب جداولی براساس نوبت و مبلغ و موارد مشابه ممنوع شده است. بر این اساس فعالیت بسیاری از صندوق‌های قرض‌الحسنه که به‌صورت جدولی یا تعهدی فعالیت می‌کنند و میزان سپرده‌گذاری و مدت را در اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه اعطایی تأثیر می‌دهند دچار چالش جدی خواهد شد. به‌نظر می‌رسد اکثر صندوق‌های قرض‌الحسنه بدین صورت فعالیت می‌نمایند و اولویت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه و میزان و تعداد اقساط آن تحت تأثیر این دو شاخص قرار دارد. البته همانگونه که در قسمت‌های پیشین ذکر شد، براساس ماده (۴) دستورالعمل اجرایی قبول سپرده مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۱۸ «بانک‌ها می‌توانند بدون تعهد و عنداللزوم هر یک یا تمام امتیازات زیر را طبق ضوابط شورای پول و اعتبار به دارندگان سپرده‌های قرض‌الحسنه اعطا نمایند:

الف) اعطای جوایز غیرثابت نقدی و یا جنسی،

ب) تخفیف یا معافیت از پرداخت کارمزد خدمات بانکی،

ج) دادن حق تقدم برای استفاده از تسهیلات بانکی».

بند «ج» این مصوبه بانک‌ها را مجاز نموده جهت تشویق و تقدیر از صاحبان حساب‌های قرض‌الحسنه؛ آنها را در اولویت اعطای تسهیلات قرار دهند و این امر می‌تواند در مورد صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز صادق باشد، البته هیچ شرط و تعهد الزام‌آوری نباید در قبال دریافت پس‌اندازهای قرض‌الحسنه مطرح شود.

۲۰-۲. تفاهمنامه سازمان اقتصاد اسلامی و بانک مرکزی درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه

بانک مرکزی ضمن تفاهمنامه‌ای در آبان‌ماه (۱۳۸۸) با سازمان اقتصاد اسلامی، صندوق‌های قرض‌الحسنه تحت پوشش این سازمان (حدود ۱۱۰۰ صندوق قرض‌الحسنه) را از برخی الزامات دستورالعمل مانند اخذ مجوز از بانک مرکزی و به‌تبع آن شرایط حداقل سرمایه، مدرک تحصیلی مدیرعامل و همچنین تودیع سپرده قانونی معاف کرد (در ادامه این تفاهمنامه مورد نقد و بررسی قرار خواهد گرفت).

۲۱-۲. قانون برنامه پنجم توسعه و حکم آن در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه

تبصره «۱» ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) یک‌بار دیگر بر اخذ مجوز فعالیت کلیه مؤسسات اعتباری ازجمله صندوق‌های قرض‌الحسنه از بانک مرکزی تأکید می‌کند. این ماده قانونی صراحتاً بیان می‌دارد: «ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر است».

۲-۲۲. دستورالعمل اجرایی تأسیس و فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری

در صدر این دستورالعمل تصریح شده، به‌منظور حمایت، تشویق و گسترش فرهنگ قرض‌الحسنه و همچنین در اجرای تکالیف قانونی مقرر در بند «الف» ماده (۸۶) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه، دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری» تصویب شد. این اقدام در راستای تفکیک منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و مصرف آنها صرفاً در جهت اهداف تعیین شده در قانون عملیات بانکداری بدون ربا و آیین‌نامه‌های مربوطه و همچنین تأمین نیازهای ضروری اقشار نیازمند جامعه انجام گرفت.

۲-۲۳. اصلاح تبصره «۲» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۴) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

تبصره «۲» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی که صندوق‌های قرض‌الحسنه را از شمول آیین‌نامه مذکور مستثنا کرده بود، در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۱۴ حسب مکاتبه رئیس مجلس با رئیس‌جمهور حذف و به این‌صورت اصلاح شد:

تبصره «۲» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۴) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، موضوع تصویبنامه شماره ۶۴۶۲۹/ت۳۳۶۲۷هـ مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۶ حذف می‌گردد و عنوان (تبصره «۱») ماده یاد شده به «تبصره» اصلاح می‌شود.

۲-۲۴. مصوبه شورای پول و اعتبار درخصوص امکان نظارت بانک مرکزی

سازمان اقتصاد اسلامی مستند به تفاهمنامه‌ای که در زمینه تحت پوشش قرار دادن بخشی از صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور با بانک مرکزی منعقد کرده بود؛ در برخی اوقات مدعی می‌شد ورود بازرسان بانک مرکزی به صندوق‌های قرض‌الحسنه وجهی ندارد و نباید عملکرد آنها را مورد بررسی قرار دهند.

در این خصوص اعضای سازمان اقتصاد اسلامی در جلسه ۱۳۹۱/۵/۲۴ شورای پول و اعتبار شرکت نموده و گزارشی درخصوص عملکرد خود ارائه کردند. در جلسه مذکور، شورا مقرر نمود با لحاظ احکام قانونی، بانک مرکزی واجد اختیار ورود و نظارت در هر برهه و حسب تشخیص در قبال کلیه صندوق‌های قرض‌الحسنه است.

۲-۲۵. ممنوعیت استفاده از نام ائمه اطهار توسط صندوق‌های قرض‌الحسنه

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۹۱/۶/۲۸ طی اطلاعیه‌ای مؤسسات اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه را از استفاده از نام اهل بیت منع کرد. در این اطلاعیه آمده است:

«هر مؤسسه، شرکت تعاونی اعتبار و صندوق قرض‌الحسنه که از اسامی این بزرگواران استفاده نموده، باید هر چه سریع‌تر نسبت به اصلاح تابلوی خود اقدام نماید. در غیر این‌صورت، روند صدور مجوز آن متوقف خواهد شد و براساس قانون تنظیم بازار غیرمتشکل مصوب سال ۱۳۸۳ و تبصره‌های «۱» و «۳» ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، نیروی انتظامی از ادامه فعالیت آن جلوگیری به‌عمل خواهد آورد.

این اطلاعیه به منزله اعلام کتبی به کلیه مؤسسات پولی و صندوق‌های قرض‌الحسنه است و عدم اطلاع از مفاد آن، رافع مسئولیت اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل نخواهد بود».

جمعی از هیئت‌های مذهبی تهران با ارسال نامه‌ای خطاب به رئیس کل بانک مرکزی از اقدام این بانک در ممنوعیت استفاده از اسامی و القاب ائمه اطهار (ع) برای مؤسسات مالی و اعتباری تقدیر کردند. این اقدام مورد تقدیر برخی مراجع عظام تقلید نیز قرار گرفت.

۲۶-۲. تصمیم بانک مرکزی درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای

با وجود الزامات قانونی مبنی‌بر نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، این بانک در آبان‌ماه سال ۱۳۹۱ صندوق‌های تک‌شعبه‌ای که صرفاً به عملیات قرض‌الحسنه مبادرت می‌ورزند را از اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی معاف می‌کند.

این مسئله در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ در سایت بانک مرکزی به‌شرح زیر اطلاع‌رسانی شد:

«پیرو موافقت رئیس کل بانک مرکزی، صندوق‌های تک‌شعبه‌ای که صرفاً در قالب قرض‌الحسنه فعالیت می‌نمایند، سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز دریافت می‌کنند و بدون اخذ تعهد یا مسدود نمودن سپرده‌های مردمی، در قالب عقد قرض‌الحسنه تسهیلات پرداخت می‌کنند، درحال حاضر نیازی به اخذ مجوز ندارند. بدیهی است صندوق‌های یاد شده نیز مجاز به استفاده از نام ائمه اطهار (ع) در تابلوها یا سربرگ‌های خود نمی‌باشند».[1]

۲۷-۲. تجمیع صندوق‌های قرض‌الحسنه چندشعبه‌ای

پس از مصوب شدن و اطلاع‌رسانی تصمیمات بانک مرکزی، از ابتدای سال ۱۳۹۲ صندوق‌های چندشعبه‌ای موظف شدند نسبت به تعطیلی شعب خود اقدام یا در یک بانک قرض‌الحسنه تجمیع

---

۱. شکل‌گیري این تصمیم که به‌نظر مي‌رسد در تناقض با قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولي و قانون برنامه پنج‌ساله توسعه است به پیگیري‌هاي یکي از نمایندگان محترم مجلس بازمي‌گردد.
براي مثال این نماینده محترم مجلس در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۱۵ در نامه‌اي خطاب به دکتر بهمني رئیس کل وقت بانک مرکزي تصریح مي‌دارد: «همانطور که قبلاً با شما مکاتبه شده است و حضور شما در کمیسیون اقتصادي مجلس شوراي اسلامي به اتفاق معاون محترم نظارت و اذعان جنابعالي به این مطلب که دستورتتان (عدم نیاز به مجوز صندوق‌هاي قرض‌الحسنه **تک‌شعبه‌اي**) شامل همه صندوق‌هایي که ثبت شده‌اند، مي‌باشد.
...طي بخشنامه‌اي با صراحت اعلام فرمایید که صندوق‌هاي قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌اي که به ثبت رسیده‌اند همچنان به فعالیت خودشان ادامه بدهند و نیازي به مجوز بانک مرکزي ندارند».

شوند. بانک مرکزی در ۱۵ فروردین‌ماه ۱۳۹۲ در اطلاعیه‌ای اعلام داشت: «صندوق‌های تک‌شعبه‌ای مجاز به فعالیت قرض‌الحسنه می‌باشند و از این طریق می‌توانند نیازهای خرد مردم را تأمین کنند. براساس قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، ماده (۹۶) قانون برنامه توسعه و مصوبه شورای عالی امنیت ملی مقرر شد به‌منظور جلوگیری از بحران صندوق‌های قرض‌الحسنه چندشعبه‌ای در آینده، کلیه صندوق‌های قرض‌الحسنه که بیش از یک شعبه دارند در یک بانک قرض‌الحسنه تجمیع و سهامدار شوند. ازاین‌رو، کلیه صندوق‌های دارای بیش از یک شعبه تا پایان روز ۱۳۹۲/۲/۱۵ موظفند در بانک قرض‌الحسنه مورد نظر تجمیع شوند و به نسبت تعداد شعب و میزان سهام، سرمایه واریز نمایند. بدیهی است بعد از مهلت مقرر، صندوق‌های یاد شده که تحت عنوان مؤسسه قرض‌الحسنه پس‌انداز و صندوق قرض‌الحسنه و... فعالیت می‌کنند، از فعالیت آنان جلوگیری به‌عمل خواهد آمد و مسئولیت بروز مشکلات احتمالی به‌عهده اعضای هیئت‌مدیره صندوق مذکور خواهد بود. شایان ذکر است این ارتقا به‌منظور ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه چندشعبه‌ای و جلوگیری از مسائل آتی و رعایت منافع سپرده‌گذاران و اعضای هیئت‌مدیره آنها اتخاذ شده است».

در سال ۱۳۹۲ بسیاری از صندوق‌های قرض‌الحسنه چندشعبه‌ای مانند نصر کردستان، مهر وطن و مهر میهن در بانک قرض‌الحسنه رسالت تجمیع شدند. همان‌گونه که در قسمت‌های پیشین نیز تصریح شد با توجه ساختار غیرانتفاعی صندوق‌های قرض‌الحسنه از یک طرف و ساختار انتفاعی بانک قرض‌الحسنه از طرف دیگر، این ادغام‌ها و سهامدار شدن هیئت امنا یا هیئت مدیره صندوق‌های قرض‌الحسنه که درواقع مالک صندوق نبوده‌اند و در این ادغام سهامدار و مالک بانک قرض‌الحسنه می‌شوند، دارای چالشی جدی حقوقی است.

۲۸-۲. الزام کلیه صندوق‌های قرض‌الحسنه به ارائه اطلاعات خود به بانک مرکزی

بانک مرکزی در شهریورماه ۱۳۹۲ طی اطلاعیه‌ای که بر روی وب‌سایت این بانک قرار گرفت، کلیه صندوق‌های قرض‌الحسنه فعال در سطح کشور، اعم از تک‌شعبه‌ای و صندوق‌های تحت پوشش سازمان اقتصاد اسلامی را موظف کرد حداکثر تا تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱۵ نسبت به درج مشخصات صندوق، اعضای هیئت امنا، اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل و سیستم‌های نرم‌افزاری مورد استفاده اقدام و ضمن اخذ کد رهگیری، مدارک و مستندات لازم را به اداره مجوزهای بانکی بانک مرکزی ارسال نمایند.

در ادامه این اطلاعیه تصریح شده: «صندوق‌های قرض‌الحسنه دارای بیش از یک شعبه نیز مکلفند حداکثر ظرف مدت یک‌ماه از تاریخ این اطلاعیه نسبت به تجمیع و تقلیل شعب خود در حد یک شعبه اقدام و حسب مراتب یاد شده درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای (به‌شرح فوق) عمل نمایند.

براساس این اطلاعیه «مهلت تعیین شده به هیچ‌وجه قابل تمدید نبوده و پس از اتمام مدت مقرر، بازرسان بانک مرکزی در سطح کشور صندوق‌ها را کنترل و از فعالیت آنها جلوگیری به‌عمل می‌آورند و ازسویی انجام هیچ‌یک از این اقدامات، به منزله موافقت یا صدور مجوز فعالیت نبوده و متضمن هیچ‌گونه تعهدی برای بانک مرکزی درخصوص اعطای مجوز فعالیت قرض‌الحسنه نمی‌باشد»».

۳. آخرین وضعیت و برآورد میزان منابع صندوق‌های قرض‌الحسنه از حجم نقدینگی

در بررسی وضعیت مالی صندوق‌های قرض‌الحسنه تاکنون کار علمی و دقیقی انجام نشده است و آمار و اطلاعات مورد نیاز راجع به نحوه و میزان فعالیت این نهاد مهم وجود ندارد. به همین دلیل با استفاده از آمار محدود در دسترس تحلیلی انجام شده است که در ادامه این بخش به آن اشاره خواهد شد؛ ولی آنچه مسلم است برای تحلیل آماری بیش از ۳۰۰۰ صندوق قرض‌الحسنه باید نهادی متصدی جمع‌آوری آمار مربوطه شده و سپس طبق آمار جمع‌آوری شده تحلیل آماری صورت پذیرد.

طبق بررسی‌های انجام شده، در سال ۱۳۵۹ در جمهوری اسلامی ایران ۶۴۰ صندوق قرض‌الحسنه در نقاط مختلف کشور وجود داشته که ۱۴۱ صندوق آن در تهران، ۱۳۴ صندوق در اصفهان و ۳۶۵ صندوق در سایر مناطق کشور مستقر بوده‌اند.[۱]

مرکز آمار ایران برای اولین‌بار در سال ۱۳۷۴ و سپس در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و آخرین بار در سال ۱۳۸۴ به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات صندوق‌های قرض‌الحسنه طرحی را اجرا کرد. نتایج اجرای طرح سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که در سال ۱۳۷۹ تعداد ۱۲۲۹ صندوق قرض‌الحسنه در سطح کشور در زمینه ارائه خدمات واسطه‌گری مالی (اعطای وام و اعتبار) فعالیت داشته‌اند. استان‌های اصفهان، تهران و مازندران به ترتیب با ۳۰، ۱۵/۶ و۱۴/۷ درصد بیشترین سهم از لحاظ تعداد صندوق قرض‌الحسنه را داشتند. همچنین این بررسی نشان می‌دهد استان‌های اصفهان، تهران و مازندران بالغ بر ۶۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه کل کشور را به‌خود اختصاص داده‌اند. این درحالی است که از مجموع ۲۱۱۰ میلیارد ریال سپرده، نزدیک به ۱۵۷۳ میلیارد ریال (۷۴/۵ درصد) به‌صورت وام به مشتریان صندوق اعطا شده است.

براساس بررسی مبتنی‌بر طرح مذکور از مجموع کل وام اعطایی نزدیک به ۹۵۳ میلیارد ریال (۶۰/۶ درصد) مستهلک شده است. به این ترتیب استان تهران با نزدیک به ۵۷۳ میلیارد ریال (۲۷ درصد) بیشترین مبلغ سپرده را به‌خود اختصاص داده و بعد از آن استان‌های اصفهان با ۵۷۱ میلیارد ریال، مازندران ۳۱۴ میلیارد ریال، خراسان ۱۵۷ میلیارد ریال و آذربایجان شرقی با ۱۱۲ میلیارد ریال قرار داشتند. درحالی که از لحاظ وام اعطایی استان اصفهان با ۵۰۲ میلیارد ریال در ردیف اول قرار

---

۱. قضاوی، مجله اقتصادی، شماره۷و

داشت و بعد از آن استان تهران با ۳۷۹ میلیارد ریال، استان خراسان با ۱۶۷ میلیارد و استان مازندران با ۱۶۰ میلیارد ریال قرار می‌گرفتند.

از لحاظ سطح تحصیلات کارکنان آمارهای سال ۱۳۷۹ نشان می‌دهد که ۹۹/۷ درصد از کارکنان صندوق‌های قرض‌الحسنه باسواد و ۰/۷ درصد بی‌سواد بودند. به‌طوری که از مجموع تعداد کارکنان ۸ درصد دارای تحصیلات لیسانس و بالاتر، ۵۹/۲ درصد دارای تحصیلات دیپلم و فوق‌دیپلم، ۳۱/۲ درصد دارای تحصیلات کمتر از دیپلم و ۰/۹ درصد داری تحصیلات حوزوی بوده‌اند.

از لحاظ تشکیل سرمایه ثابت ۹ میلیارد و ۴۰۷ میلیون ریال در صندوق‌های قرض‌الحسنه سرمایه ثابت تشکیل شده[1] که از این میان بخش ساختمان با ۳ میلیارد و ۸۲۱ میلیون ریال به تنهایی بالغ بر ۴۰/۶ درصد ارزش سرمایه ثابت را به‌خود اختصاص داده است.

آخرین آمار رسمی و جامع مرکز آمار ایران[2] در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه آمار مربوط به سال ۱۳۷۹ است. در آمار فوق مشخص نیست صندوق‌های بزرگی چون بسیجیان، انصار و قوامین آمارگیری شده‌اند یا خیر. آمار مربوط به صندوق‌های پایاپای نیز بعید است که در ارقام فوق ملحوظ شده باشد. لذا آمار فوق جهت تحلیل و نتیجه‌گیری منبع مناسبی نیست.

به هرحال آنچه همواره درخصوص وضعیت صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور و اظهارنظر درخصوص آنها، مانع جدی بوده است نبود اطلاعات متقن و دقیق از میزان فعالیت و حجم نقدینگی در اختیار آنهاست که ضرورت دارد در گام اول ساماندهی، بانک اطلاعات مربوط به این مؤسسات تشکیل شود. برآوردهای گروه تحقیق نشان می‌دهد که میزان نقدینگی در اختیار صندوق‌های قرض‌الحسنه کمتر از ۵ درصد کل حجم نقدینگی است.

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 شده است.

---

1 . http://www.amar.org.ir/Default.aspx?tabid=102

۲. مبتني بر آمارهای منتشر شده مرکز آمار از سرشماري سال ۱۳۷۹ تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه ۴۹۲۷ صندوق، تعداد کارکنان ۱۷۴۶۹ نفر و میزان سرمایه ثابت ناخالص صندوق‌هاي قرض‌الحسنه ۱۱۲۸۳۲میلیون ریال است.

جدول فراوانی صندوق‌های قرض‌الحسنه به ترتیب فراوانی در استان‌ها

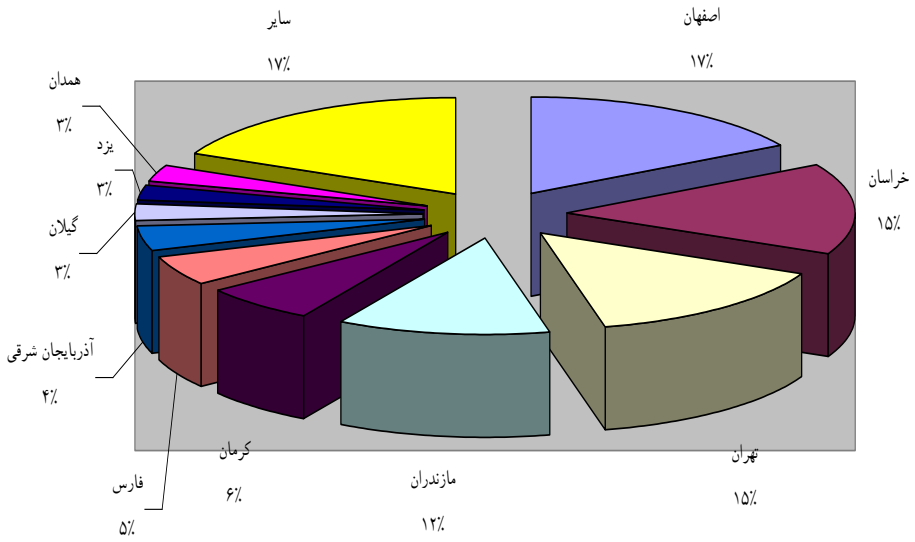
ردیف	نام استان	تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه	سهم از کل کشور (درصد)	تعداد تجمعی	درصد تجمعی
۱	اصفهان	۷۲۴	۱۶/۶۲	۷۲۴	۱۶/۶۲
۲	خراسان	۶۶۳	۱۵/۲۲	۱۳۸۷	۳۱/۸۳
۳	تهران	۶۳۴	۱۴/۵۵	۲۰۲۱	۴۶/۳۹
۴	مازندران	۵۱۶	۱۱/۸۴	۲۵۳۷	۵۸/۲۳
۵	کرمان	۲۷۹	۶/۴	۲۸۱۶	۶۴/۶۳
۶	فارس	۲۲۳	۵/۱۲	۳۰۳۹	۶۹/۷۵
۷	آذربایجان شرقی	۱۸۶	۴/۲۷	۳۲۲۵	۷۴/۰۲
۸	گیلان	۱۱۵	۲/۶۴	۳۳۴۰	۷۶/۶۶
۹	یزد	۱۱۵	۲/۶۴	۳۴۵۵	۷۹/۳
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	چهارمحال‌وبختیاری	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
۲۶	هرمزگان	۲۰	۰/۴۶	۴۳۳۵	۹۹/۵
۲۷	ایلام	۱۶	۰/۳۷	۴۳۵۱	۹۹/۸۶
۲۸	کهگیلویه و بویراحمد	۶	۰/۱۴	۴۳۵۷	۱۰۰/۰۰

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

همانگونه که در نمودار زیر مشاهده می‌شود استان‌های اصفهان، خراسان، تهران، مازندران و کرمان بیشترین صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور را در خود جای داده‌اند به‌نحوی‌که از ۴۳۵۷ صندوق قرض‌الحسنه در کل کشور ۲۸۶۳ صندوق یعنی بیش از ۶۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه در این ۵ استان واقع شده است. این درحالی است که استان اصفهان که مقام اول را از نظر تعداد صندوق‌های

قرض‌الحسنه به‌خود اختصاص داده است معادل ۱۸ استان دیگر کشور دارای صندوق قرض‌الحسنه است که از تمرکز این مؤسسات در این استان حکایت دارد. نکته دیگر در مورد این استان اینکه شهرستان خمینی‌شهر به‌عنوان کوچک‌ترین شهرستان استان و ایران به لحاظ وسعت؛ بیش از ۴ استان انتهای جدول دارای صندوق قرض‌الحسنه می‌باشد.

نمودار فراوانی صندوق‌های قرض‌الحسنه به تفکیک ده استان اول و سایر استان‌ها (۱۸ استان دیگر)



هرچند میانگین صندوق‌های قرض‌الحسنه در هر استان حدود ۱۵۵ صندوق قرض‌الحسنه می‌باشد اما انحراف‌معیار معادل ۸۰۷ صندوق در جامعه آماری فوق مؤید پراکندگی از میانگین و تمرکز این مؤسسات در تعداد کمی از استان‌هاست و لذا حدود ۸۲ درصد صندوق‌ها در ۳۵ درصد استان‌ها متمرکز است. این درحالی است که ۱۸ استان یعنی ۶۵ درصد استان‌ها دارای کمتر از ۱۰۰ صندوق قرض‌الحسنه می‌باشند. هرچند بالا بودن تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه در استان‌های برخوردار، به‌علت بالا بودن درآمد سرانه در این استان‌هاست. اما این مسئله از عدم کارآیی نظام تأمین مالی خرد که در اکثر کشورهای درحال توسعه به‌عنوان ابزاری برای فقرزدایی در مناطق محروم استفاده می‌شود، حکایت دارد و نشان‌دهنده این مسئله است که صندوق قرض‌الحسنه هرچند تحت عنوان مؤسسه‌ای غیرانتفاعی تأسیس می‌شود، اما مؤسسین آن بعضاً اهداف انتفاعی را دنبال می‌کنند. ریشه‌های فرهنگی تأسیس مؤسسات اعتباری مردمی در استان‌های اصفهان و خراسان نیز می‌تواند از 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 به‌نظر 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 طرف دیگر به‌علت عدم تخصص مدیران این مؤسسات و نمونه‌هایی از ورشکستگی در صندوق‌های قرض‌الحسنه در سال‌های دور و نزدیک، نظارت مؤثر بر این مؤسسات را حتی بیش از بانک‌ها طلب می‌کند.

۴. اشکالات و معضلات ساختاری صندوق‌های قرض‌الحسنه

در بررسی تاریخ تحولات صندوق‌های قرض‌الحسنه فرازوفرودها فراوانی در فعالیت این مؤسسات دیده می‌شود. در این بخش ضمن تحلیل اشکالات ساختاری موجود در اساسنامه صندوق‌ها، به دیگر علل این مشکلات خواهیم پرداخت:

۴-۱. عدم تخصص مدیران صندوق‌ها

یکی از مهمترین اشکالات ساختاری در صندوق‌های قرض‌الحسنه عدم تخصص و کارآیی مدیران این نهادهاست؛ زیرا در زمان تأسیس اکثر قریب به اتفاق صندوق‌های قرض‌الحسنه، هیچگونه شرایط و محدودیت قانونی در احراز عضویت هیئت مدیره صندوق‌ها وجود نداشته و همانگونه که در اساسنامه آنها بیان شده هیئت امنا می‌توانند از میان خود یا افراد خارج از هیئت امنا، گروهی را جهت اداره امور صندوق انتخاب کنند. با توجه به اینکه در گذشته و حال عموماً صندوق‌های قرض‌الحسنه در میان افراد خیر تشکیل یافته است و ویژگی‌هایی مانند: تعهد، تجربه و وجهه اجتماعی بر معیارهای تخصصی و علمی مرجح بوده؛ لذا هیئت‌مدیره به‌عنوان یک نهاد تخصصی با رویکرد علمی تشکیل نشده است. بدین‌ترتیب که پس از احراز مقام عضویت در هیئت مدیره، صرفاً پیشبرد فعالیت‌های جاری با ابزارهایی معدود و کلیشه‌ای و در حوزه‌های محدود مد نظر بوده و گسترش فعالیت‌ها، نوآوری، انعطاف در ابزارها، تدوین استراتژی و سیاست‌های بلندمدت و میان‌مدت و در نهایت توسعه حوزه فعالیت و جذب اعضای بیشتر در دستور کار هیئت‌مدیره نبوده است. هرچند در دستورالعمل تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه شرط تحصیلات کارشناسی مرتبط با امور مالی برای مدیرعامل صندوق، ذکر شده اما با توجه به تفاهمنامه سازمان اقتصاد اسلامی و تصمیم بانک مرکزی درخصوص عدم نیاز صندوق‌های تک‌شعبه‌ای به مجوز فعالیت، عملاً این معیار نیز رعایت نمی‌شود.

از علل دیگر این مسئله می‌توان به غیرانتفاعی بودن صندوق‌های قرض‌الحسنه اشاره کرد. زیرا این نهادها مانند یک شرکت انتفاعی نیست که هدف در آن حداکثرسازی سود باشد و در این راستا توسعه و گسترش فعالیت‌ها و نوآوری در ارائه خدمات مدنظر قرار گیرد. هدف حداکثرسازی ارائه خدمات

خیریه و قرض‌الحسنه به تعداد بیشتری از افراد نیازمند هرچند برای یک هیئت‌مدیره متخصص، پویا و متعهد انگیزه لازم جهت گسترش فعالیت‌ها را فراهم می‌آورد؛ اما در شرایط فعلی- فقدان مدیریت با خصوصیات مذکور- ساختار قانونی این مؤسسات، انگیزه محرک لازم را فراهم نخواهد آورد.

۴-۲. محدودیت صندوق‌های قرض‌الحسنه طبق اساسنامه

علاوه‌بر مشکل عدم تخصص، مقامات مسئول نیز تمایلی به گسترش این نظام خودجوش در تأمین اعتبار اقشار نیازمند ندارند و با محدود ساختن بیشتر صندوق‌ها در هنگام مشاهده تخلف در آنها سعی در کنترل و مدیریت آنها نموده‌اند. البته ممکن است مانند شرایط فعلی؛ در عمل رها کردن صندوق‌ها در دستور کار قرار گیرد که این مسئله منجر به فعالیت لجام‌گسیخته و خارج از چارچوب‌های قانونی برخی از آنها شود.

به‌عنوان مثال طبق اساسنامه، فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه به عقد قرض‌الحسنه به‌عنوان تنها ابزار تجهیز منابع و تخصیص آنها محدود شده است. به‌علت حساسیت‌هایی که در عقد قرض وجود دارد و ازجمله اینکه هرگونه شرط دریافت زیاده در این عقد حکم ربا را دارد. بدین‌ترتیب تنها عامل جذب منابع و وجوه پس‌انداز شده در صندوق‌ها طبق اساسنامه انگیزه معنوی مؤسسین و اعضا خواهد بود. این مسئله گستره فعالیت صندوق قرض‌الحسنه را در حد یک مؤسسه خیریه محدود می‌کند و بعضاً در عمل ممکن است منجر به تخطی مسئولین و اعضای صندوق‌ها از مفاد این اساسنامه شود؛ زیرا پتانسیل فعالیت صندوق‌ها و نیازهای اعضای آنها بسیار فراتر از آن است که تنها در قالب قرض‌الحسنه تأمین شود و به‌نظر می‌رسد ترکیبی از این عقود نیاز باشد تا کارآیی این مؤسسات در راستای تأمین نیازهای خرد اعضای کم‌درآمد و مستأصل خود، حداکثر شود. در تخصیص منابع نیز منحصر نمودن اعطای تسهیلات در قالب عقد قرض‌الحسنه و درواقع محدودیت ترکیب دارایی‌ها و عدم تنوع پورتفوی، اولاً دارایی‌های صندوق و بنیه مالی آن را تضعیف می‌کند و ثانیاً عدم سرمایه‌گذاری منطبق با استانداردهای بین‌المللی، قدرت صندوق را در مواجهه با ریسک نکول وام‌ها کاهش می‌دهد. در این رابطه حسب پژوهش‌های انجام گرفته تبدیل صندوق‌های قرض‌الحسنه تعاون به اتحادیه اعتباری و یا تعاونی‌های اعتباری منطقه‌ای می‌تواند به‌عنوان الگویی بهینه دنبال شود.[۱]

۴-۳. عدم رعایت استانداردهای بین‌المللی نسبت‌های مالی

نکته مهم دیگر در ارتباط با مقررات جاری صندوق‌های قرض‌الحسنه، پیش‌بینی نشدن افزایش سرمایه براساس رشد دارایی‌ها یا همان مبحث کفایت سرمایه است. برخی از این صندوق‌ها که در سال‌های گذشته

---

۱. قضاوی، مجله اقتصادی، شماره‌های ۷ و ۸.

با سرمایه بسیار اندک نسبت به دارایی‌های فعلی خود تأسیس شده‌اند؛ هیچگونه اجبار قانونی و همچنین راهکار عملی مناسب در جهت افزایش سرمایه ندارند و همان‌طور که در ماده (۱۵) اساسنامه ذکر شده است، جبران هرگونه ضرر و زیان احتمالی از تعهدات هیئت امنا می‌باشد. این درحالی است که طبق استانداردهای بین‌المللی، در مؤسسات اعتباری باید نرخ مطلوبی از کفایت سرمایه، زیان‌های احتمالی را پوشش دهد؛ اما در ساختار صندوق‌های قرض‌الحسنه این مسئله پیش‌بینی نشده است.

نسبت دارایی‌های نقد به کل دارایی‌ها یکی دیگر از نسبت‌های مهم است که طبق استانداردهای جهانی باید حداقل ۱۰ درصد باشد. این نسبت در اکثر صندوق‌ها قابل اندازه‌گیری یا در دسترس نیست. بالا بودن این نسبت در صندوق‌ها می‌تواند منجر به کاهش سود (کارمزد) صندوق از طرفی و کاهش ارائه خدمات به نیازمندان ازسوی دیگر شود. بدین‌ترتیب در صورت تبدیل نقدینگی به دارایی‌های با بازده معقول و اعطای تسهیلات به اعضا، می‌توان ترکیب بهینه‌تری ایجاد کرد.

اما در صندوق‌هایی که این نسبت کمتر از ۱۰ درصد است، ریسک بالایی از جهت تأمین نیازهای فوری و ناگهانی اعضا به دلایل گوناگون وجود دارد و عموماً این صندوق‌ها دچار مشکل خواهند شد که در نهایت ممکن است باعث خدشه‌دار شدن وجهه صندوق و ایجاد ریسک حسن شهرت برای تمامی صندوق‌ها شود.

۴-۴. فقدان متولی و حامی خاص

مؤسسات قرض‌الحسنه به‌عنوان یک نهاد اعتباری نیازمند نظارت و حمایت لازم ازسوی یک مرجع پرقدرت و قوی می‌باشند. پراکندگی و مقیاس کوچک صندوق‌های قرض‌الحسنه و عدم توجه دولت به این نهاد مهم و تأثیرگذار، متولی خاصی برای صندوق‌ها در پی نداشته است. از آثار وجود یک متولی قوی در نظام صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌توان به آموزش مدیران و کارکنان صندوق‌ها، ارائه استانداردها، گسترش فرهنگ قرض‌الحسنه و... اشاره کرد. تشکیل اتحادیه یا کانون‌های منطقه‌ای و ملی برای صندوق‌های قرض‌الحسنه در این راستا مفید به‌نظر می‌رسد.

۴-۵. جرائم و تخلفات احتمالی مدیران صندوق‌های قرض‌الحسنه

با وجود اینکه صندوق‌های قرض‌الحسنه با نیت خیرخواهانه تأسیس شده‌اند، اما با توجه به امکانات و ظرفیت‌های اجتماعی و اقتصادی بالایی که برای مؤسسین خود فراهم می‌آورند گاه، محملی برای فسادهای مالی و تخلفات قانونی شده‌اند که عدم نظارت و برخورد با صندوق‌های قرض‌الحسنه متخلف نیز به گسترش این مفاسد دامن زده است. قسمتی از این تخلفات می‌تواند عناوین مجرمانه به‌خود اختصاص دهد و برخی دیگر در قالب تخلف یا اشکال مطرح می‌شود. موارد زیر که می‌تواند تحت عناوین مجرمانه قلمداد شود امکان بروز در برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه را دارد:

- امکان بروز شبهه رباخواری از طریق دریافت بهره تحت عنوان هبه یا کمک به خیریه یا استفاده صوری از عقود اسلامی و موارد دیگری که در مسائل فقهی به‌عنوان حیل ربا مطرح است.

- امکان بروز شبهه تحصیل مال نامشروع از طریق تقسیم عواید صندوق در بین اعضای هیئت مدیره یا هیئت امنا در حالی‌که صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسه‌ای غیرانتفاعی هستند و تقسیم سود یا عایدی در آن مفهومی ندارد. برداشت درآمدهای صندوق می‌تواند از طریق مخفی کردن درآمدها با ایجاد سرفصل‌های صوری بستانکاری و خروج آن با بدهکار کردن این حساب‌ها انجام شود.

- امکان بروز فرار مالیاتی از طریق مخفی کردن درآمدها،

- امکان استفاده از منابع صندوق در جهت منافع شخصی با ایجاد وام‌ها صوری؛ سوءاستفاده از سرفصل بدهکاران و یا حتی دریافت تسهیلات کلان به‌نام خود یا دیگران.

- امکان خرید و فروش ملک و اموال غیرمنقول و سایر سرمایه‌گذاری‌ها که با اهداف صندوق و دستورالعمل و اساسنامه مصوب آنها مغایرت دارد.

- امکان بروز شبهه تطهیر عواید ناشی از اعمال مجرمانه (پولشویی) و ورود پول‌های کثیف به سیستم مالی و اقتصادی کشور از طریق این صندوق‌ها.

- امکان فعالیت غیرمجاز پولی (که در قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، جرم تلقی شده است) بدون اخذ مجوز از مراجع مربوطه.

- امکان فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی و استفاده حزبی و جناحی از منابع صندوق.

برخی موارد فوق در قوانین موضوعه مستقلاً تحت عناوین مجرمانه ذکر شد و برخی دیگر تحت عناوینی همچون تحصیل مال نامشروع یا خیانت در امانت قابل پیگرد است.

نمونه‌ای از موارد احتمالی تخلف در صندوق‌های قرض‌الحسنه و عدم تطبیق فعالیت آنها با دستورالعمل تأسیس نظارت و فعالیت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه؛ به‌شرح زیر است:

- امکان وجود عدم شفافیت صورت‌های مالی و آشفتگی در حساب‌ها که احراز سلامت فعالیت صندوق از صورت‌های مالی را دشوار می‌کند؛

- امکان عدم رعایت ماده (۲۶) دستورالعمل اجرایی درخصوص ممنوعیت اعطای وام به اعضای هیئت امنا، هیئت مدیره، مدیرعامل، قائم‌مقام و معاونین آنان و بازرسان و اقربای درجه اول آنها و دریافت وام‌های کلان توسط آنها.

- امکان وجود ضعف در سیستم سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد استفاده به‌گونه‌ای که تهیه برخی از اطلاعات و گزارش‌های مالی از طریق سیستم مذکور امکانپذیر نباشد.

- امکان عدم رعایت تبصره «۲» ماده (۱۹) دستورالعمل اجرایی درخصوص ممنوعیت افتتاح هر نوع حساب سپرده دیگر ازجمله حساب سپرده قرض‌الحسنه جاری و حساب‌های مشابه.

- امکان عدم رعایت ماده (۴) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مبنی‌بر حداقل مبلغ آورده (سرمایه) مؤسس یا مؤسسین برای تأسیس صندوق.

- امکان عدم شناسایی، تفکیک و ثبت درآمد سپرده‌های سرمایه‌گذاری صندوق در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در راستای مخفی کردن درآمدها جهت خروج غیرقانونی یا فرار مالیاتی.

- امکان عدم واریز بخشی از درآمد کارمزد به سرفصل مربوطه (امکان مخفی کردن درآمدها).

- امکان پرداخت وام براساس امتیاز کسب شده در حساب پس‌انداز برخلاف ماده (۲۵) دستورالعمل اجرایی (اعطای وام‌های تعهدی یا جدولی).

- امکان عدم رعایت ماده (۲۳) دستورالعمل اجرایی درخصوص حداکثر مبلغ وام قابل پرداخت به هر شخص و حداکثر مهلت بازپرداخت آن (اعطای تسهیلات کلان و بعضاً در قالب عقودی غیر از قرض‌الحسنه).

- امکان ضعف سیستم کنترل و بازرسی داخلی صندوق و در اکثر موارد فقدان هرگونه سیستم کنترل داخلی.

- امکان عدم رعایت مفاد بخشنامه شماره ۸۸/۲۳۳۲۹۴ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۶ درخصوص نحوه وصول وام قرض‌الحسنه و کارمزد آن (دریافت کارمزد فراتر از سقف ۴ درصد مقرر در دستورالعمل).

- امکان انتقال امتیاز وام به دیگران که زمینه خرید و فروش وام توسط سپرده‌گذاران و کارکنان صندوق را فراهم می‌آورد.

- امکان عدم رعایت ماده (۲۸) دستورالعمل اجرایی مبنی‌بر اینکه صندوق موظف است حداقل ۵ و حداکثر ۱۰ درصد مانده سپرده مشتریان را به‌صورت نقد و شبه‌نقد نگهداری نماید.

- امکان عدم ثبت وثایق و تضمینات دریافتی و اخذ چک و سفته سفید امضا و عدم تکمیل فرم‌های وام.

- امکان عدم رعایت مفاد ماده (۷) قانون مبازه با پولشویی در مورد احراز هویت مشتریان به‌صورت صحیح و کامل.

- امکان عدم ایجاد سرفصل‌های مطالبات سررسید گذشته و معوق و ذخیره‌گیری مناسب برای آنها.

- امکان فعالیت برخی صندوق‌های قرض‌الحسنه بدون شخصیت حقوقی ثبت شده و بدون مجوز از مراجع ذیصلاح و صرفاً با بالا بردن تابلویی در یک مکان در معرض دید مردم.

- امکان افتتاح حساب‌های شخصی و به‌نام اعضای هیئت‌مدیره نزد بانک‌ها و استفاده از اعتبارات به‌دست آمده در راستای منافع شخصی (دریافت تسهیلات برای خود از بانک‌ها و مؤسساتی که حساب‌های صندوق در آن موجود است).

- امکان عدم رعایت تبصره «۱» ماده (۲۹) دستورالعمل اجرایی که اشعار می‌دارد: «سایر

سرمایه‌گذاری‌ها در اموری از قبیل خرید اموال منقول و غیرمنقول به قصد تجارت و...، خرید سهام شرکت، تأسیس شرکت یا مؤسسه و ... به هر میزان و هر مبلغ ممنوع است».

۵. ضرورت‌های اقتصادی و قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

در این بخش دلایل و الزامات قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه بررسی و تحلیل می‌شود.

۵-۱. ضرورت‌های قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

ضرورت‌های قانونی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه در بخش‌های پیشین به تفصیل بیان شد که در اینجا عناوین قوانین و مقرراتی که همچنان درخصوص نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه نافذ و لازم‌الاجرا هستند ذکر خواهد شد:

- ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱،
- قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳،
- ماده (۹۶) برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۹،
- آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۹،
- آیین‌نامه اجرایی قانون بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶/۴/۲۶،
- دستورالعمل اجرایی تأسیس فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه،
- قانون مبارزه با پولشویی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه.

۵-۲. ضرورت‌های اقتصادی نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

بازار پول یکی از ارکان مهم اقتصاد است که تعیین و کنترل متغیرهای آن می‌تواند تأثیر مستقیمی بر بازار حقیقی اقتصاد داشته باشد و متغیرهایی همچون نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری، نرخ تورم را تعیین کند. بانک مرکزی به‌عنوان متولی سیاست‌های پولی با بررسی فضای اقتصاد و با تعیین متغیرهایی مانند نرخ سود و میزان عرضه پول تلاش می‌کند، ثبات اقتصادی همراه با رشد اقتصادی مناسب را هدفگذاری نماید. ازسوی دیگر، براساس قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ کشور بانک مرکزی مسئولیت نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را برعهده دارد. دو هدف اصلی نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عبارت است از کنترل متغیرهای پولی اقتصاد و به‌طور مشخص ثبات سیستم مالی و همچنین حفظ امنیت سپرده‌های شهروندان در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

یکی از چالش‌های جدی که همواره بانک مرکزی با آن مواجه بوده، بازار غیرمتشکل پولی و مؤسسات غیرمجاز فعال در این بازار است. بنابر متون نظارت بانکی، بازار متشکل پولی حوزه‌ای از بازار

پول است که تمام عرضه‌کنندگان خدمات اعتباری در آن با مجوز مقام ناظر و با نظارت وی به فعالیت مشغولند و ازسوی دیگر، در کنار بازار متشکل، مؤسسات و یا افرادی که بدون مجوز مقام ناظر و بدون هیچ کنترل و نظارتی مبادرت به ارائه خدمات پولی می‌کنند، بازار غیرمتشکل پولی را تشکیل می‌دهند. در اقتصادهای توسعه‌یافته به‌دلیل خدمات گسترده پولی که توسط مؤسسات مجاز انجام می‌گیرد و همچنین کارآمدی نظارت در بخش بانکی که به‌طور قطع ریشه در استقلال مقام ناظر و ضمانت‌های اجرایی قوی آن دارد، بازار غیرمتشکل پولی بسیار محدود و عملاً بی‌اثر بر متغیرهای پولی به فعالیت می‌پردازد؛ اما در اقتصادهای کمتر توسعه‌یافته این بازار سهم قابل توجهی از خدمات حوزه پولی و اعتباری را به‌خود اختصاص می‌دهد.

ازسوی دیگر، توسعه و رفاه اقتصادی بدون نظام مالی[1] 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 می‌شود. 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 درحال فعالیتند.

از جهت منطق اقتصادی عدم نظارت بر مؤسسات فعال در بازار غیرمتشکل موجب تأثیرات نامطلوب بر متغیرهای کلان اقتصادی به‌ویژه حجم نقدینگی، سرعت گردش پول و به‌تبع آن نرخ تورم خواهد شد. منطق نظارتی نیز حکم می‌کند که جهت ثبات مالی در سیستم بانکی؛ جلوگیری از ایجاد بحران‌های بانکی و ورشکستگی مؤسسات اعتباری و حفظ حقوق سپرده‌گذاران، نظارت مؤثر بر کلیه مؤسسات اعتباری غیربانکی شکل بگیرد.

منطق نظارتی همچنین حکم می‌کند که جهت ثبات مالی در سیستم بانکی؛ جلوگیری از ایجاد بحران‌های بانکی و ورشکستگی مؤسسات اعتباری و حفظ حقوق سپرده‌گذاران، نظارت مؤثر بر کلیه مؤسسات اعتباری غیربانکی شکل بگیرد. این مسئله به‌خاطر نوع ساختار ترازنامه و ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسات اعتباری است که به‌دلیل نسبت‌های اهرمی بالا و نقش پایین سرمایه در تأمین منابع و سهم بالای بدهی‌ها (منابع سپرده‌ای) مدیریت ریسک و نظارت احتیاطی را برای این مؤسسات حیاتی می‌کند.

1. Financial System

۶. عملکرد بانک مرکزی درخصوص نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

در بخش حاضر عملکرد بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار در نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه بررسی می‌شود.

۶-۱. نقد و بررسی تفاهمنامه بانک مرکزی با سازمان اقتصاد

سازمان اقتصاد اسلامی به‌عنوان یک نهاد غیردولتی خود را متولی صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌داند؛ البته تاکنون نه‌تنها خود آن سازمان مورد بازرسی قرار نگرفته و مسئولین آن به هیچ‌یک از سازمان‌های نظارتی ازجمله بانک مرکزی پاسخگو نیستند،

به‌نظر می‌رسد توافقنامه بین بانک مرکزی و سازمان اقتصاد اسلامی یک آربیتراژ مقرراتی برای ارائه خدمات حساب جاری و سایر تخلفات در صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌وجود آورده که می‌تواند سیاست‌های پولی را با تحت تأثیر قرار دادن متغیرهای پولی دچار مشکل نماید.[1]

هرچند در توافقنامه این سازمان با بانک مرکزی ذکر شده که سازمان اقتصاد اسلامی بازرسی از صندوق‌های تحت پوشش خود را انجام می‌دهد، اما شاید تحقق این ادعا به دلایل زیر امری قابل دسترسی نباشد:

۱. به‌نظر می‌رسد بسیاری از صندوق‌های قرض‌الحسنه تحت پوشش سازمان، هیچگاه مورد بازرسی دقیق سازمان اقتصاد اسلامی قرار نگرفته‌اند. ازاین‌رو اگر حتی یک حسابرسی دقیق توسط حسابرسان خبره و بازرسی جامع توسط بازرسان مجرب از این صندوق‌ها انجام گیرد قطعاً این سازمان بسیاری از این صندوق‌ها که گمان می‌کند با سلامت کامل درحال فعالیتند را نخواهد پذیرفت.

۲. تعداد محدودی از صندوق‌های فعال موجود مورد تأیید سازمان هستند و بسیاری از صندوق‌هایی که به‌صورت جدولی و تعهدی فعالیت می‌کنند نیز در تلاشند نام خود را به فهرست صندوق‌های تحت پوشش سازمان اضافه کنند. هرچند سازمان اقتصاد اسلامی فعالیت این‌گونه صندوق‌ها را مورد پذیرش قرار نداده است.

۶-۲. مخالفت توافقنامه بانک مرکزی و سازمان اقتصاد اسلامی با قانون اساسی و سایر قوانین

نظارت امری است حاکمیتی که مطابق قانون اساسی در وظایف و مسئولیت‌های دولت است. حتی در سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری به این مهم

---

۱. البته لازم است بانک اطلاعاتي مربوط به مؤسسات پولي غيربانکي تشکيل شود تا ميزان اثرگذاري دقيق اين مؤسسات بر متغيرهاي کلان اقتصادي مشخص گردد.

تأکید شده است: «اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه».

مسئولین سازمان اقتصاد اسلامی به‌دنبال برعهده گرفتن مسئولیت نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه در فرآیند تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل بوده، اما شورای نگهبان با این استدلال که نظارت یک امر حاکمیتی است و تفویض آن به بخش غیردولتی امکان‌پذیر نمی‌باشد با درخواست سازمان مخالفت کردند.

توافقنامه اخیر که نقش نظارتی بانک مرکزی مصرح در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ را دچار خدشه جدی می‌کند، می‌تواند در برابر سازمان‌های نظارتی بر بانک مرکزی مانند سازمان بازرسی کل کشور برای مدیران عالی آن بانک تبعات حقوقی خاص خود را داشته باشد.[۱]

درحال حاضر قریب به ۱۰۰۰ صندوق قرض‌الحسنه یعنی کمتر از ۳۰ درصد صندوق‌های قرض‌الحسنه کشور تحت پوشش سازمان اقتصاد اسلامی هستند و مابقی آنها کاملاً رها و بدون کمترین نظارتی درحال فعالیت می‌باشند. از طرف دیگر اکثر صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که تحت پوشش سازمان مذکورند، صندوق‌های قرض‌الحسنه سنتی و ریشه‌دارند که تخلفات و اشکالات موجود در آنها به‌ویژه اعطای تسهیلات تعهدی و جدولی، در مقایسه با سایر صندوق‌های قرض‌الحسنه کمتر است، اما به هرحال در عملکرد برخی از این صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز امکان وقوع تخلفات وجود دارد.

۳-۶. لزوم تعریف جایگاه قانونی و کارآمد برای سازمان اقتصاد اسلامی و نهادهای مشابه

در عین حال حذف سازمان قدرتمندی مانند سازمان اقتصاد اسلامی که می‌توانند معاضد و یاور خوبی برای مقام ناظر در نظارت مؤثر و حمایت از این مؤسسات باشند منطقی به‌نظر نمی‌رسد. اما تعریف جایگاهی قانونی و صحیح برای این نهادها (مانند آنچه در کشورهای دیگر تحت عناوین انجمن‌ها یا اتحادیه‌ها در کنار مقام ناظری که کاملاً دولتی است، وجود دارند) ضرورت دارد، تا شأن و منزلت و استقلال بانک مرکزی حفظ شده و این بانک از وظیفه قانونی خود نیز تخطی نکند.

۴-۶. نقد تصمیم بانک مرکزی در مستثنا کردن صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای از اخذ مجوز

همانگونه که در بخش‌های قبلی ذکر شد بانک مرکزی در آبان‌ماه سال ۱۳۹۱ صندوق‌های تک‌شعبه‌ای

---

۱. لذا به‌نظر می‌رسد کارشناسان خبره حقوقی بانک مرکزی باید نسبت به بررسی این توافقنامه و اساساً نافذ بودن آن اظهارنظر کنند.

که صرفاً به عملیات قرض‌الحسنه مبادرت می‌ورزند را از اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی معاف می‌کند. شکل‌گیری این مصوبه که به‌نظر می‌رسد در تناقض با قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و قانون برنامه پنجم توسعه کشور است، طبق بررسی‌ها متأثر از پیگیری برخی نمایندگان محترم مجلس بوده است.

یکی از معضلاتی که همواره بانک مرکزی با آن مواجه بوده است نفوذی است که مدیران صندوق‌های قرض‌الحسنه در میان مسئولین محلی و حتی کشوری دارند. یک صندوق تک‌شعبه‌ای کوچک که شاید به‌نظر مدیران عالی بانک مرکزی نقش چندانی در اقتصاد و سیستم بانکی نداشته باشد اگر مورد نظارت و تدقیق بازرسان بانک مرکزی قرار گیرد می‌تواند برای مدیران عالی بانک دردسرساز باشد. از طرف دیگر مسئولیت‌های متعدد بانک مرکزی دلیل دیگری برای استقبال از رها کردن صندوق‌های موصوف و عدم نظارت بر آنها می‌باشد.

تعدد و فراوانی این صندوق‌ها نیز دلیل دیگری است که نظارت بر آنها را پیچیده می‌کند و با توجه به نقش کمتر از ۵ درصدی این مؤسسات در حجم نقدینگی می‌توان از تأثیرگذاری آنها بر شاخص‌های کلان اقتصادی چشم‌پوشی کرد. این درحالی است که رها کردن این مؤسسات و عدم نظارت بر آنها می‌تواند به‌عنوان بمب‌های ساعتی اقتصادی در نقاط مختلف کشور بسیار پرخطر باشد. ورشکستگی این مؤسسات و به‌خطر افتادن ثبات مالی اقتصاد، تبعات اجتماعی و حتی امنیتی خاص خود را به‌دنبال داشته است.

ازسوی دیگر، معیار تک‌شعبه‌ای بودن برای صندوق‌های قرض‌الحسنه نمی‌تواند دلالت بر کوچکی آنها باشد برای مثال صندوق تک‌شعبه‌ای وجود دارد که منابع آن بالغ بر ۳۰۰ میلیارد ریال است و حجم تسهیلات اعطایی آن از تسهیلات اعطایی بانک ملی همان شهر افزون‌تر است. جمع منابع این صندوق‌های قرض‌الحسنه که در دست افرادی است که صلاحیت حرفه‌ای و تخصصی آنها احراز نشده است می‌تواند بسیار خطرآفرین باشد و با توجه به ضریب نفوذ بسیار بالای آنها، افراد زیادی از جامعه را درگیر نماید. لذا هرچند میزان نقدینگی در اختیار این مؤسسات در سطح کلان ناچیز باشد ولی با توجه به ساختار به‌شدت ضعیف آنها، نباید از آن چشم‌پوشی شود. از طرف دیگر با توجه به اینکه هیچ بانک اطلاعاتی و آمار دقیقی از میزان و حجم فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه وجود ندارد چگونه استدلال می‌شود که این مؤسسات اثری بر متغیرهای کلان اقتصادی ندارند؛ به‌ویژه اینکه مؤسسات تأمین مالی خرد زمانی که هیچ سپرده قانونی تودیع نکنند و مدیران آن نقدینگی سیالی در اختیار داشته باشند، می‌توانند بر متغیرهای اقتصادی و مشخصاً در برخی از بازارها مانند املاک و مستغلات تأثیرگذار باشند بنابراین لازم است بانک اطلاعاتی مربوط به مؤسسات پولی غیربانکی تشکیل شود تا میزان اثرگذاری دقیق این مؤسسات بر متغیرهای کلان اقتصادی مشخص شود.

آنچه دارای اهمیت فراوان می‌باشد اینکه دولت موظف است تکالیف قانونی و حاکمیتی خود را انجام دهد و نباید از انجام آن شانه خالی کند. بانک مرکزی حسب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و جهت برقراری ثبات در سیستم مالی موظف به نظارت بر همه مؤسسات اعتباری است و نمی‌تواند این نقش خود را نادیده بگیرد. بانک مرکزی اگر برای نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه نیازمند جذب نیروهای بیشتر است باید در این مسیر گام بردارد و البته ابزارهای نوین نظارتی مانند سامانه‌های الکترونیکی هوشمند نظارتی همچون شفق (شبکه فراگیر قرض‌الحسنه) با سرعت بیشتر استقرار پیدا کند نه اینکه از زیر بار مسئولیت و تکلیف قانونی خود شانه خالی کند.

مداخله نمایندگان مجلس در امور نظارتی که خلاف استقلال بانک مرکزی است نیز باید توسط مجلس و بخش‌های نظارت بر رفتار نمایندگان به‌شدت کنترل شود و اساساً این مسئله که صندوق‌های قرض‌الحسنه از نظارت حاکمیت مستثنا شوند مشخص نیست با چه استدلالی توسط نمایندگان مجلس مطرح و پیگیری می‌شود.

جمع‌بندی و پیشنهادات

وجود مؤسسات تأمین مالی خرد برای تأمین نیازهای اعتباری خرد و ضروری اقشار واقع در دهک‌های پایینی و میانی درآمدی بسیار لازم و ضروری است و در کشورهای پیشرفته دنیا این مؤسسات خصوصاً در چارچوب و ساختار تعاون به ارائه خدمات اعتباری خرد به اقشار نیازمند جامعه می‌پردازند. توسعه و حمایت از این مؤسسات می‌تواند به افزایش رفاه اقتصادی و کاهش شکاف طبقاتی کمک شایانی کند. ازاین‌رو حذف این مؤسسات با این دلیل که ممکن است محملی برای تخلفات و جرائم اقتصادی مانند رباخواری، تحصیل مال نامشروع و یا پولشویی شود، نمی‌تواند مورد قبول باشد بلکه باید با نظارت و هدایت مسیر درست و سالم فعالیت اعتباری را فراروی آنها قرار داد.

منطق اقتصادی در کنترل همه مؤسسات و نهادهایی که می‌توانند بر متغیرهای کلان اقتصادی تأثیرگذار باشند، همچنین ایجاد ثبات در بازار مالی کشور و جلوگیری از ورشکستگی و بحرانی شدن مؤسسات اعتباری در راستای حفظ منافع سپرده‌گذاران به‌عنوان فلسفه نظارت بانکی و نیز الزامات قانونی(قانون پولی و بانکی، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل، قانون برنامه پنجم و قانون مبارزه با پولشویی) همه و همه دلایلی است که رها کردن صندوق‌های قرض‌الحسنه از چتر نظارتی مقام ناظر را غیرمنطقی و غیرقابل قبول می‌کنند. ضمن اینکه رها شدن آنها می‌تواند زمینه‌های امکان وقوع تخلفاتی همچون: **«رباخواری از طریق دریافت بهره تحت عنوان هبه یا کمک به خیریه یا استفاده صوری از عقود اسلامی و موارد دیگری که در مسائل فقهی به‌عنوان حیل ربا مطرح است، امکان تحصیل مال نامشروع از طریق تقسیم عواید صندوق در بین اعضای هیئت مدیره یا هیئت امنا (درحالی که**

صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسه‌ای غیرانتفاعی هستند و تقسیم سود یا عایدی در آن مفهومی ندارد)، امکان برداشت درآمدهای صندوق از طریق مخفی کردن درآمدها و فرار مالیاتی، امکان استفاده از منابع صندوق در جهت منافع شخصی با ایجاد وام‌های صوری؛ امکان دریافت تسهیلات کلان به‌نام خود یا دیگران و تبعیض در اعطای تسهیلات به‌نفع خود یا وابستگان، امکان خرید و فروش املاک و اموال غیرمنقول و سایر سرمایه‌گذاری‌ها که با اهداف صندوق و دستورالعمل و اساسنامه مصوب آنها مغایرت دارد، امکان تطهیر عواید ناشی از اعمال مجرمانه، فعالیت غیرمجاز پولی بدون اخذ مجوز از مراجع مربوطه (که در قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی جرم تلقی شده است)، امکان فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی و استفاده حزبی و جناحی از منابع صندوق و سایر تخلفات» فراهم آید.

لذا ضروری است بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار به وظیفه قانونی خود در نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه اهتمام کنند.

پیشنهادها

در ادامه پیشنهادهایی در راستای تحقق نظارت مؤثر بر صندوق‌های قرض‌الحسنه ارائه می‌گردد:

ضرورت استفاده از سامانه‌های الکترونیک و نظارت هوشمند بر فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه

شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی و ایجاد سامانه‌های الکترونیکی از ضروری‌ترین امور در کلیه حوزه‌های اقتصادی کشور بوده و صندوق‌های قرض‌الحسنه نیز از این امر مستثنا نیستند. در صورت ایجاد شبکه یکپارچه و جامع صندوق‌های قرض‌الحسنه، نظارت بر آنها می‌تواند هوشمند و با حداقل نیروی انسانی انجام پذیرد. دغدغه‌ای که مدیران بانک مرکزی در مواجهه با صندوق‌های قرض‌الحسنه دارند؛ فراوانی و پراکندگی آنها و ظرفیت‌های محدود نیروی انسانی مانعی برای شروع جدی ساماندهی این مؤسسات است.

آنچه که تحت عنوان سامانه‌های هوشمند نظارتی در سال‌های اخیر در بانک مرکزی مطرح شده می‌تواند ضمن اتصال کلیه صندوق‌های قرض‌الحسنه به یک شبکه متمرکز بانکی و ثبت لحظه‌ای کلیه تراکنش‌ها، امکان نظارت و مانیتورینگ برخط فعالیت صندوق‌ها را برای بانک مرکزی فراهم آورد و استفاده از ابزار هوش تجاری؛ همه علائم هشدار در فعالیت‌های توأم با ریسک و حتی معاملات مشکوک در حوزه مبارزه با پولشویی را رصد نماید.

لذا با توجه به اهمیت مسئله و سابقه عملیاتی این قبیل طرح‌ها، ضرورت دارد بانک مرکزی

راه‌اندازی سامانه‌ای هوشمند را در دستور کار فوری خود قرار دهد تا نظام پولی و اعتباری کشور با نظم و ثبات مطلوب و رو به رشد به پیش رود.

تجدیدنظر در تصمیم بانک مرکزی مبنی‌بر عدم نیاز صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای به مجوز فعالیت

دلایل پیش‌گفته که علل نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه را نمایان می‌سازد، تصمیم عدم نیاز صندوق‌های قرض‌الحسنه به مجوز فعالیت را (که به‌تبع آن عدم نیاز به نظارت را هم به دنبال داشت) زیر سوال می‌برد. به‌نظر می‌رسد هیچ منطق قانونی و اقتصادی برای رها کردن صندوق‌های قرض‌الحسنه وجود نداشته باشد و قطعاً عدم نظارت بر آنها می‌تواند تبعات اقتصادی، اجتماعی و حتی بحران‌های امنیتی را در پی داشته باشد. لذا تجدیدنظر این تصمیم امری اجتناب‌ناپذیر است.

تجدیدنظر در تفاهمنامه منعقده با سازمان اقتصاد اسلامی

بانک مرکزی طبق قانون موظف به نظارت بر کلیه مؤسسات اعتباری فعال در بازار پول است. از طرف دیگر نظارت، امری حاکمیتی است و تفویض آن به بخش غیردولتی خلاف قانون می‌باشد. هرچند سازمان اقتصاد اسلامی به‌عنوان یک نهاد صنفی یا کانون و اتحادیه‌ای از صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌تواند در کنار مقام ناظر برخی از خدمات مشاوره‌ای و آموزشی و... را برای صندوق‌های قرض‌الحسنه انجام دهد و البته اتحادیه‌های منطقه‌ای و ملی در چارچوب قوانین و مقررات می‌تواند شکل رسمی به خود بگیرد، اما ورود آن سازمان به صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌عنوان ناظر، خلاف اصل محرمانه بودن اطلاعات اشخاص و مغایر با قوانینی است که نظارت را متعلق به دولت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه را تکلیف بانک مرکزی می‌داند. ازاین‌رو لازم است تفاهمنامه منعقده با سازمان اقتصاد اسلامی مورد بازنگری جدی قرار گیرد و این مسئله توسط مراجع قانونی همچون سازمان بازرسی و کمیسیون‌های مربوطه مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گیرد.

استقلال بانک مرکزی و نظارت بر رفتار نمایندگان در مداخله در بازار پول

تحت فشار قرار گرفتن مسئولین بانک مرکزی توسط برخی نمایندگان مجلس برای ادامه فعالیت غیرمجاز برخی مؤسسات اعتباری و ازجمله صندوق‌های قرض‌الحسنه معضل بزرگی است که شاید علت شانه خالی کردن بانک مرکزی از نظارت بر این مؤسسات نیز شده باشد و می‌توان تصمیم آبان‌ماه ۱۳۹۱ بانک مرکزی را از مصادیق این امر دانست. ازاین‌رو باید رفتار نمایندگان مجلس در حمایت از مؤسسات اعتباری زیر ذره‌بین نظارت قرار گیرد و استقلال بانک مرکزی مخدوش نشود.

شناسنامه گزارش	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	شماره مسلسل: ۱۴۵۵۶

عنوان گزارش: نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه در بازار غیرمتشکل پولی و نحوه نظارت بر آنها

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: گروه کارشناسی

همکار: اسماعیل رحیمی‌نژاد

ناظران علمی: محمد سلیمانی، صمد عزیزنژاد

اظهارنظرکننده خارج از مرکز: کامران ندری

متقاضی: معاون پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: ـــــــ

ویراستار ادبی: ـــــــ

واژه‌های کلیدی:

۱. عملکرد

۲. صندوق قرض‌الحسنه

۳. نظارت بانک مرکزی

۴. سازمان اقتصاد اسلامی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۹/۱۰