آسیب‌شناسی نظام بانکی

۱. ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه

بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۴۵۵
مهرماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۳
۱. تعریف قرض و جایگاه آن در آموزه‌های دینی ۳
۲. آسیب‌شناسی وضع موجود تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه ۵
۲-۱. عدم تخصیص سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به تسهیلات قرض‌الحسنه ۵
۲-۲. بی‌توجهی به سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری در پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ۱۱
۲-۳. مشخص شدن مصارف متعدد برای قرض‌الحسنه بدون اولویت‌بندی مناسب ۱۴
۲-۴. اولویت کارمندان بانک‌ها در دریافت تسهیلات قرض‌الحسنه ۱۷
۲-۵. از بین بردن روح معنوی قرض‌الحسنه با برگزاری قرعه‌کشی‌ها ۱۹
۲-۶. در نظر گرفته نشدن کارمزد به‌عنوان مزدِ کار ۲۰
۳. ارائه پیشنهادهای اصلاحی جهت ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه ۲۱
۳-۱. تجهیز همه سپرده‌های قرض‌الحسنه در قالب عقد وکالت مشروط ۲۱
۳-۲. سیاستگذاری بانک مرکزی در ارتباط با تخصیص بهینه منابع قرض‌الحسنه ۲۲
۳-۳. تفکیک منابع و مصارف قرض‌الحسنه از سایر فعالیت‌های بانکی ۲۶
۳-۴. توسعه منابع قرض‌الحسنه، پیامد ساماندهی منابع و مصارف قرض‌الحسنه ۲۸
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۲۹
منابع و مآخذ ۳۲

آسیب‌شناسی نظام بانکی
۱. ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی

چکیده

گزارش حاضر به آسیب‌شناسی سازوکارهای تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه در ایران می‌پردازد. مهمترین سؤالاتی که این گزارش در صدد پاسخگویی به آنهاست، به شرح زیر است: مهمترین روش‌های تجهیز منابع قرض‌الحسنه در کشور کدامند و سهم هریک از کل منابع قرض‌الحسنه چه میزان است؟ آیا تخصیص منابع قرض‌الحسنه مشمول ضوابط و اولویت‌بندی خاصی است؟ منافع حاصل از این منابع ارزانقیمت عمدتاً نصیب چه گروه‌هایی از جامعه می‌شود؟ مهمترین اصلاحاتی که باید در لایه قوانین و مقررات مربوط به قرض‌الحسنه اعمال گردد تا فرآیندهای تجهیز و تخصیص قرض‌الحسنه در کشور عادلانه و کارآ صورت گیرد کدامند؟ به‌منظور پاسخ به این سؤالات، روندهای آماری و بسترهای حقوقی مربوطه در هر دو لایه قوانین و مقررات، به دقت مورد بررسی قرار گرفته است.

براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، منابع قرض‌الحسنه از دو طریق سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز و سپرده قرض‌الحسنه جاری در نظام بانکی تجهیز می‌شوند. در طول سال‌های گذشته، علیرغم نیاز شدید مردم و به‌ویژه جوانان به تسهیلات قرض‌الحسنه، درصد قابل‌توجهی از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز صرف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه نشده است. این نسبت در برخی سال‌ها (۱۳۸۵) به ۶۳ درصد رسیده است. علاوه بر آن کل سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری نیز منحصراً در اختیار بانک‌ها بوده و این انحصار موجب شده است تا درآمد بانک از محل این سپرده‌ها (منافع حاصل از به‌کارگیری مانده سپرده‌ها و کارمزد دریافتی در قبال ارائه خدمات مختلف این سپرده‌ها) از هزینه مرتبط با آن (خالص هزینه ارائه خدمات حساب جاری) فاصله زیادی بگیرد و منافع زیادی از این محل از سپرده‌گذاران سلب و به بانک منتقل شود.

منشأ اصلی این انحراف در منابع قرض‌الحسنه، خلأ موجود در قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) است. طبق این قانون همه سپرده‌های قرض‌الحسنه براساس عقد قرض در اختیار بانک قرار می‌گیرد و لذا همه سپرده‌های قرض‌الحسنه جزو منابع بانک محسوب می‌شود. ضمناً در هیچ کجای قانون تصریح نشده است که بانک‌ها موظف هستند چه بخشی از سپرده‌های قرض‌الحسنه را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهند. البته اصلاحات قانونی در سال‌های گذشته توانسته است این

مشکل را در ارتباط با سپرده‌های پس‌انداز برطرف کند، ولی نسبت به سپرده‌های جاری علیرغم مانده حدود ۷۰۰ هزار میلیارد ریالی (در اسفندماه ۱۳۹۳) به‌طورکلی غفلت شده است.

در سمت تسهیلات قرض‌الحسنه هم به‌دلیل ذکر موارد متعدد بدون اولویت‌بندی یا ایجاد سازوکار نظارتی، تخصیص به‌صورت رانتی انجام شده و در برخی سال‌ها بیش از ۵۰ درصد تسهیلات در سرفصل «سایر» طبقه‌بندی شده است. علاوه بر آن بخش قابل‌توجهی از سپرده‌های قرض‌الحسنه خیرخواهانه آحاد مردم در قالب تسهیلات قرض‌الحسنه کلان و بلندمدت در اختیار کارکنان بانک‌ها قرار گرفته است.

جهت اصلاح سیاست‌های نادرست گذشته که منجر به سوءمصرف منابع قرض‌الحسنه شده است، پیشنهاد شده است در اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا همه سپرده‌های قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) صرفاً براساس عقد وکالت و مشروط بر آنکه «براساس سیاست‌های بانک مرکزی مورد استفاده قرار بگیرد» تجهیز شوند تا بانک مرکزی بتواند براساس اولویت‌های کشور که در قانون اساسی و سیاست‌های کلان کشور و همچنین مصوبات هیئت دولت مشخص می‌شود، مجموع منافع جامعه را حداکثر نماید. بدین منظور لازم است بانک مرکزی مطابق آنچه در تبصره ماده (۲۷) دستورالعمل تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها آمده است، کلیه بانک‌ها را موظف کند، حداقل ۹۵ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز (پس از کسر سپرده قانونی) و حداقل ۸۰ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری (پس از کسر سپرده قانونی) را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌گذاران و اقشار نیازمند اختصاص دهند. در این صورت حجم تسهیلات قرض‌الحسنه به ۸۹۰ هزار میلیارد ریال خواهد رسید که نسبت به وضعیت فعلی بیش از ۱۸۰ درصد رشد خواهد نمود. لازمه چنین امری این است که بانک مرکزی بتواند به‌دقت بر عملکرد بانک‌ها در این حوزه نظارت کند؛ **لذا ضروری است منابع و مصارف قرض‌الحسنه در صندوق مجزای قرض‌الحسنه تحت مالکیت بانک متمرکز و از سایر فعالیت‌های بانکی به‌طور کامل تفکیک شود.**

جهت‌گیری سیاست‌های بانک مرکزی در ارتباط با تخصیص منابع قرض‌الحسنه باید به‌گونه‌ای باشد که رفاه کل جامعه حداکثر شود، **لذا باید انتفاع بانک‌ها از این منابع محدود به پوشش هزینه‌های ارائه خدمات و مدیریت ریسک نقدینگی این سپرده‌ها باشد**. همچنین از آنجایی‌که سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) که سودی در قبال تودیع سپرده‌هایشان از بانک دریافت نمی‌کنند، محق‌ترین گروه برای بهره‌مندی از منافع حاصل از رسوب سپرده‌هایشان هستند، سزاوار است سازوکاری برای بهره‌مندی آنان از منافع این سپرده‌ها به‌صورت عادلانه طراحی شود. **سازوکار پیشنهادی برقراری ارتباط مشخص بین مانده سپرده قرض‌الحسنه اشخاص و سطح دسترسی آنان به تسهیلات قرض‌الحسنه است که هم‌اکنون توسط برخی مؤسسات و بانک**

قرض‌الحسنه رسالت اجرا می‌شود.

همچنین جهت مقابله با برخورد سلیقه‌ای و رانتی در پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به اقشار نیازمند جامعه، پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی براساس اولویت‌های اجتماعی کشور، اولویت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه را به مواردی اختصاص دهد که جعل‌ناپذیر و قابل راستی‌آزمایی هستند. اهم این موارد عبارتند از: تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج، فرزنددار شدن، و... .

مقدمه

پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه که در آموزه‌های قرآنی و روایی بدان تأکید شده است، از گذشته‌های دور در بین ایرانیان مرسوم بوده است. ولی به‌طور قطع انقلاب اسلامی ایران و تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۳ را می‌توان نقطه عطف قرض‌الحسنه در کشور دانست؛ با وجود این، این قانون در این رابطه نواقصی دارد که ضروری است شناسایی و اصلاح شوند.

براساس این قانون[1] منابع قرض‌الحسنه در قالب سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری در نظام بانکی تجهیز می‌شوند، ولی به‌دلیل سیاستگذاری‌های نامناسب، اولاً بخش عظیمی از این منابع صرف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه نشده است و ثانیاً تسهیلات قرض‌الحسنه پرداختی بدون ضابطه و به‌صورت سلیقه‌ای پرداخت شده است و نیازمندان واقعی به این تسهیلات، کمتر امکان دریافت آن را پیداکرده‌اند.

در بخش اول این گزارش وضع موجود تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه مورد آسیب‌شناسی قرار گرفته است و شواهدی برای اثبات ادعای فوق ارائه شده است، ضمناً تلاش شده است تا مشکلات ریشه‌یابی شده و نیز اصلاحات انجام شده تاکنون نیز مورد بررسی قرار گیرد. در بخش دوم گزارش پیشنهادهای اصلاحی جهت حل مشکلات ذکر شده در بخش اول طرح شده است.

۱. تعریف قرض و جایگاه آن در آموزه‌های دینی

قرض در لغت به معنای بریدن، قطع کردن، پاداش دادن، وام دادن، چیزی از کسی گرفتن تا بعداً آن را پس دهند خواه آن چیز پول باشد خواه جز آن، است.[2] قرض در اصطلاح چنانچه در ماده (۶۴۸) قانون مدنی آمده است به معنای «عقدی است که به‌موجب آن، یکی از طرفین مقدار معینی از مال خود را به

---

۱. بند «الف» ماده (۳) قانون عملیات بانکی بدون ربا.

۲. محمد معین، فرهنگ فارسی معین یک جلدی، تهران، انتشارات گلی، ۱۳۸۸، چاپ دوم، ص۶۶۰.

طرف دیگر تملیک می‌کند تا طرف مقابل مثل آن را از حیث مقدار، جنس و وصف رد نماید[1] و در صورت تعذر تسلیم مثل، قیمت یوم‌الرد آن را بدهد».[2]

در شریعت اسلام قرض‌گیرنده نمی‌تواند هیچ‌گونه اضافه‌ای در قبال قرض از قرض‌گیرنده دریافت کند و درواقع قرض‌دهنده قدرت خرید فعلی خود را به قرض‌دهنده در برابر پاداش الهی اعطا می‌کند که به آن قرض‌الحسنه نیز گفته می‌شود و در قرآن کریم از آن به‌عنوان یکی از مصادیق قرض دادن به خداوند یاد شده است: «مَّن ذَا الَّذِی یُقْرِضُ اللَّـهَ قَرْضًا حَسَنًا فَیُضَاعِفَهُ لَهُ أَضْعَافًا کَثِیرَةً».[3]

قرض دادن به فرد باایمان یکی از مستحبات مؤکد است، به‌خصوص به کسانی که احتیاج دارند. پیامبر اکرم (ص) فرمود: «کسی که به برادر مسلمان خود قرض دهد، در برابر هر درهمی که قرض داده، هم‌وزن کوه احد، حسنات خواهد داشت و اگر برای وصول آن مدارا به خرج دهد، از پل صراط همچون برق جهنده بدون حساب و عذاب خواهد گذشت و کسی که برادر مسلمانش از وضع خودش پیش او شکایت برد و به او قرض ندهد، خداوند در روزی که نیکوکاران را پاداش می‌دهد، او را از بهشت محروم خواهد ساخت».[4] همچنین براساس بسیاری از روایات اهل بیت، قرض‌الحسنه بر صدقه ارجحیت دارد و ثواب بیشتری نیز دارد.[5] در روایتی از حضرت امام صادق (ع) آمده است: «پاداش قرض ازاین‌رو از پاداش صدقه بیشتر است که قرض‌گیرنده جز از روی نیاز قرض نمی‌گیرد، ولی صدقه‌گیرنده گاهی با اینکه نیاز ندارد، صدقه می‌گیرد».[6]

بنیانگذار جمهوری اسلامی، حضرت امام خمینی قدس سره هم درباره قرض‌الحسنه فرموده‌اند: «قرض‌الحسنه از اعمال بسیار خوب است و بهتر از (انفاق و) همین‌طور پول دادن است، شاید یکی از نکته‌هایش این باشد که قرض‌الحسنه فعالیت به دنبال دارد و پول دادن مجّانی شاید گدا درست کردن باشد، کسی که قرض می‌کند، به فعالیت می‌افتد تا در وقت خودش بتواند قرضش را ادا کند و با مازادی که پیدا کرده به کار خود ادامه دهد، ولی آن کس که کنار کوچه نشسته و از مردم چیز می‌خواهد، هیچ‌وقت در فکر این نیست که کاری بکند؛ برای اینکه دیگر کسی نمی‌تواند از او مطالبه کند».[7]

توجه به این نکته مهم است که همان‌طور که اسلام، مسلمانان را به قرض دادن به مؤمنان توصیه می‌کند، آنان را از اینکه در حال بی‌نیازی، تن به قرض دهند، بر حذر داشته و آن را مکروه می‌شمارد،

---

۱. بازگرداند.

۲. ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۳، چاپ اول، جلد اول، ص ۴۳۹.

۳. سوره مبارکه بقره، آیه ۲۴۵.

۴. تحریرالوسیله، جلد ۱، ص ۶۵۲.

۵. رسول گرامی اسلام (ص) فرمود: «شبی که به معراج برده شدم، این نوشته را بر در بهشت دیدم: اَلصَّدَقَةُ بِعَشْرِ اَمْثالِها وَالْقَرْضُ بِثَمانِیَةَ عَشَر»؛ صدقه ده برابر پاداش دارد و قرض‌الحسنه هیجده برابر، اسدالغابه، ج ۱۶، ص ۳۱۸.

۶. وسایل الشیعهٔ، ج ۱۶، ص ۳۱۸؛ کلینی، کافی، ج ۴، ص ۴۱۱، باب الصدقهٔ علی القرابهٔ، نشر مؤسسهٔ آل البیت.

۷. رساله نوین، جلد ۲، ص ۲۴۷.

چنانچه در روایتی پیامبر اکرم (ص) فرمود:[۱] «اعُوذُ بِاللَّهِ مِنَ الْكُفْرِ وَ الدَّيْنِ قيلَ يا رَسُولَ اللَّه اتَعْدِلُ الدَّيْنَ بِالْكُفْرِ؟ قالَ: نَعَمْ» از کفر و بدهی به خدا پناه می‌برم، گفته شد ای رسول خدا (ص) آیا بدهی را در کنار کفر قرار می‌دهی؟ فرمود: بلی. قرض گرفتن در صورت بی‌نیازی مکروه است و در صورت احتیاج،کراهت آن کاهش می‌یابد و هر چه میزان نیاز کمتر باشد به همان نسبت کراهت شدت می‌گیرد.

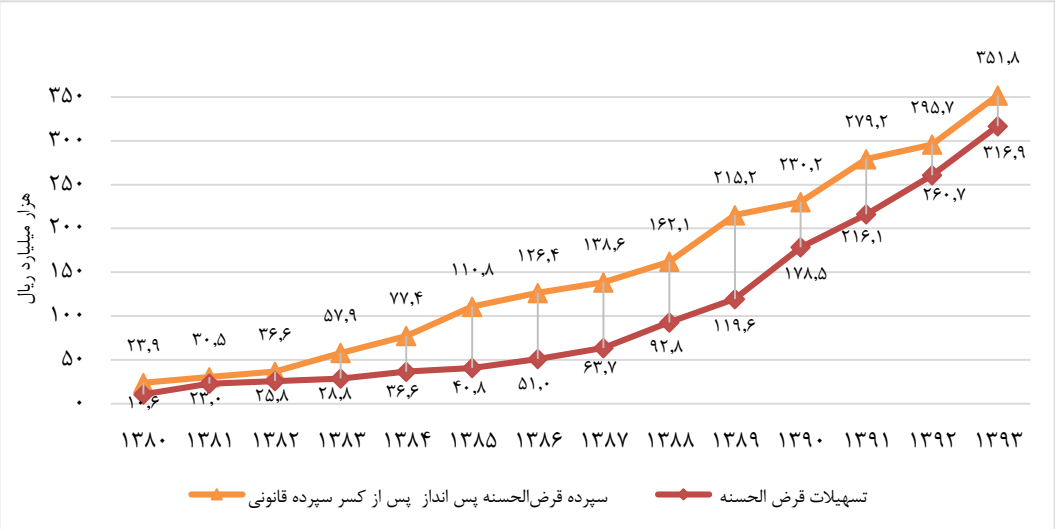
۲. آسیب‌شناسی وضع موجود تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه

براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، منابع قرض‌الحسنه (سپرده‌های بدون سود) از دو طریق سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز و سپرده قرض‌الحسنه جاری در نظام بانکی تجهیز می‌شوند.[۲] یک شرط لازم برای اصلاح و ساماندهی منابع و مصارف قرض‌الحسنه در نظام بانکی کشور، آسیب‌شناسی وضع موجود نحوه مواجهه نظام بانکی با هریک از سپرده‌های فوق است، لذا در این بخش به آسیب‌شناسی وضع موجود تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه و شرح اقدامات قانونی و اجرایی گذشته می‌پردازیم.

۲-۱. عدم تخصیص سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به تسهیلات قرض‌الحسنه

در نمودار ۱ حجم مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و تسهیلات قرض‌الحسنه از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ نشان داده شده است:

نمودار ۱. حجم مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و تسهیلات قرض‌الحسنه در نظام بانکی



مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی (تا سال ۱۳۸۹)، گزیده آمارهای اقتصادی (بخش پولی و بانکی) بانک مرکزی (بعد از سال ۱۳۸۹)، محاسبات و رسم نمودار توسط محقق.

---

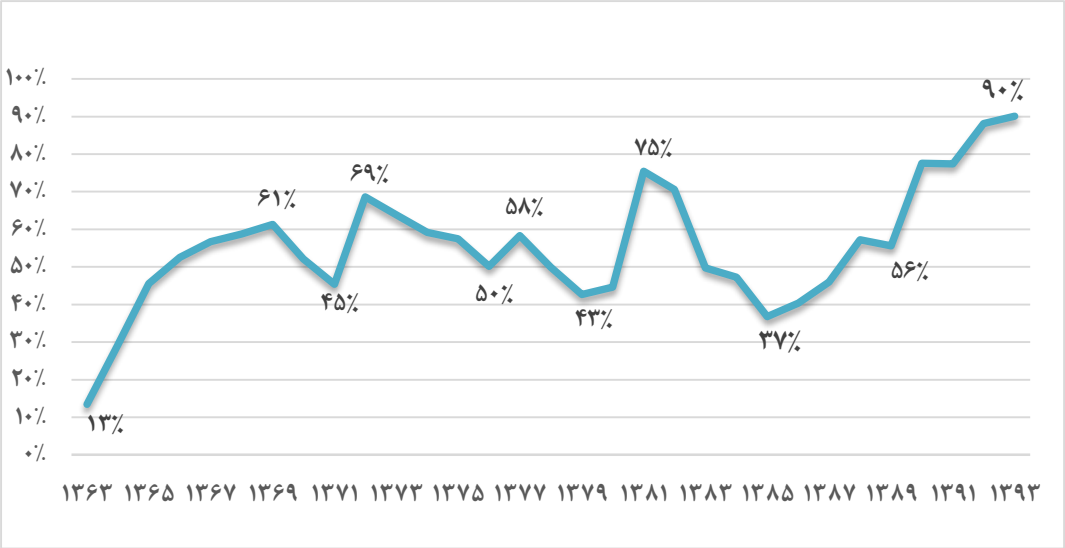
۱. وسایل‌الشیعه، جلد ۱۸، ص ۳۱۷.

۲. بند «الف» ماده (۳) قانون عملیات بانکی بدون ربا.

همان‌طور که در نمودار فوق نشان داده شده است در طول سال‌های گذشته، درصد قابل‌توجهی از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز صرف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه نشده است. درحالی‌که در طول این سال‌ها صف‌های طولانی برای دریافت تسهیلات قرض‌الحسنه به‌ویژه قرض‌الحسنه ازدواج در نظام بانکی شکل‌گرفته است و نظام بانکی همواره کمبود منابع را علت عدم پرداخت این‌گونه تسهیلات برشمرده است.

نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز در نمودار ۲، میزان این انحراف را بهتر نشان خواهد داد:

نمودار ۲. نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز پس از کسر سپرده قانونی



مأخذ: همان.

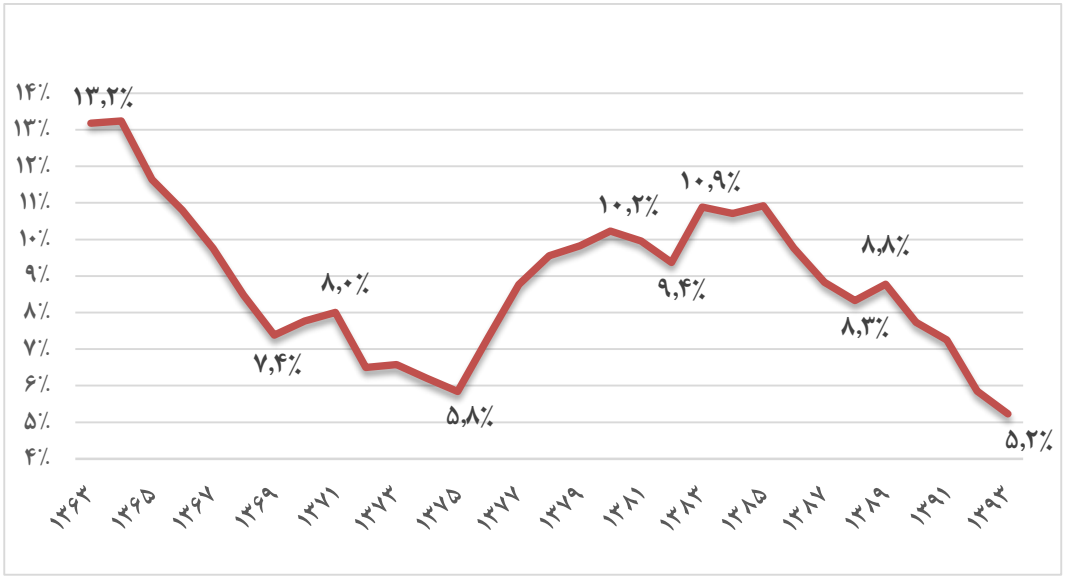
همان‌طور که در نمودار ۲ مشخص است، در برخی سال‌ها کمتر از ۴۰ درصد مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز مردم که با نیت خیر جهت کمک به نیازمندان در نظام بانکی سپرده‌گذاری شده بود، صرف پرداخت قرض‌الحسنه شده است و مازاد آن بدون کمترین هزینه‌ای در اختیار نظام بانکی قرار گرفته است.

البته در سال‌های اخیر نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی افزایش یافته است و در اسفندماه ۱۳۹۳ به مقدار ۹۰ درصد رسیده است.[۱] اما این دستاورد رضایتبخش نخواهد بود وقتی متوجه شویم در سال‌های اخیر شاهد کاهش نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه

۱. این نسبت در بهمن‌ماه ۱۳۹۳ به میزان ۹۵ درصد هم رسید، ولی در اسفندماه به‌علت افزایش چشمگیر سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز مجدداً به ۹۰ درصد کاهش یافت.

پس‌انداز به کل سپرده‌ها در بانک‌ها بوده‌ایم. روند این شاخص در نمودار ۳ نشان داده شده است:

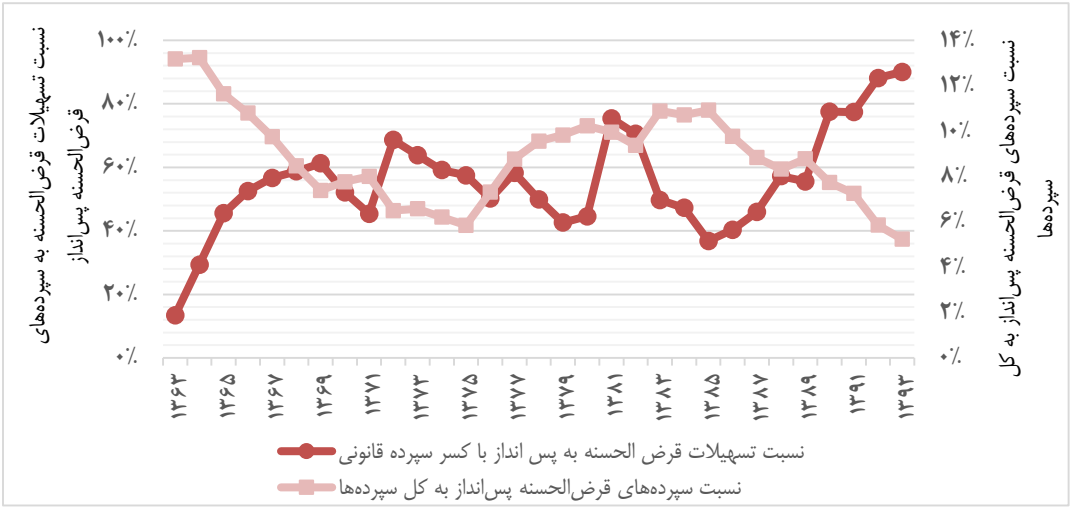
نمودار ۳. نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها



مأخذ: همان.

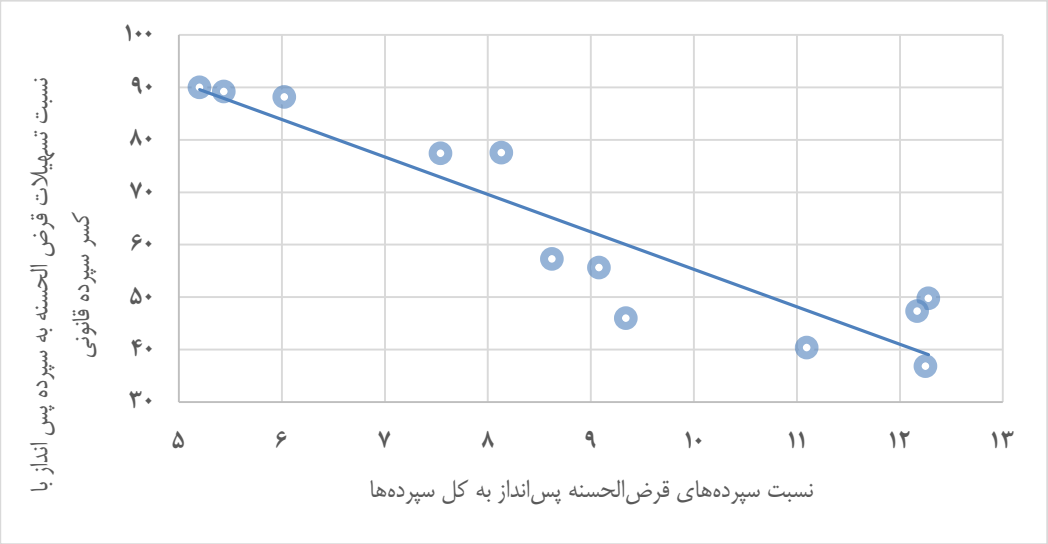
در نمودار ۴ نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها همزمان نمایش داده شده است و در نمودار ۵ رابطه خطی معکوس نسبت‌های فوق در بازه زمانی ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ نشان داده شده است:

نمودار ۴. نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها در کنار نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی



مأخذ: همان.

نمودار۵. رابطه معکوس نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها و نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی



مأخذ: همان.

چنانچه ملاحظه می‌شود، هرگاه نسبت بیشتری از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به تسهیلات قرض‌الحسنه تخصیص داده شده است، بانک‌ها انگیزه کمتری در جذب این سپرده‌ها داشته‌اند و به‌نظر می‌رسد با کاهش تبلیغات و عدم برگزاری جشنواره و قرعه‌کشی و همچنین هدایت مشتریان بانکی به افتتاح سپرده‌های پشتیبان و کوتاه‌مدت ویژه، سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز کمتری جذب نموده‌اند. البته افزایش نرخ تورم در سال‌های اخیر و رقابت بانک‌ها در افزایش نرخ سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت نیز آثار مهمی در کمرنگ شدن فرهنگ قرض‌الحسنه و سپرده‌گذاری قرض‌الحسنه پس‌انداز توسط مردم داشته است که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد.

۱-۱-۲. علت‌یابی

منشأ اصلی این انحراف در منابع قرض‌الحسنه، خلأ موجود در قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) است. طبق این قانون همه سپرده‌های قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) براساس عقد قرض در اختیار بانک قرار می‌گیرد و لذا صراحتاً در ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی فصل دوم این قانون آمده است که «همه سپرده‌های قرض‌الحسنه **جزء منابع بانک** محسوب می‌شود». درواقع منابع قرض‌الحسنه به مجرد آنکه در نظام بانکی تجهیز شدند به تملیک بانک درخواهد آمد و ماهیتی مشابه سرمایه بانک و آورده سهام‌داران خواهد داشت. به همین دلیل امکان سیاستگذاری از طرف حاکمیت یا حتی مطالبه‌گری از سوی سپرده‌گذاران از بین خواهد رفت. از همین رو در ماده (۱۴) این قانون صرفاً ذکر

شده است که بانک‌ها موظف‌اند «**بخشی از منابع**» خود را به‌صورت قرض‌الحسنه در اختیار متقاضیان قرار دهند و درواقع در هیچ کجای قانون تصریح نشده است که بانک‌ها موظف هستند چه بخشی از سپرده‌های قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهند. در نتیجه می‌توان گفت **به‌دلیل غفلتی که در این زمینه انجام گرفته است، بانک‌ها می‌توانند منابع قرض‌الحسنه که با هزینه نزدیک به صفر تجهیز کرده‌اند و براساس قانون مالک آن شده‌اند، را به‌جای به‌کارگیری در راستای افزایش رفاه همه جامعه، به‌صورت کاملاً قانونی و شرعی در راستای فعالیت‌های سودآور خود و یا پرداخت وام‌های قرض‌الحسنه خرد و کلان به کارکنان خود هزینه کنند.[1] این مسئله در کنار قدرت خلق پول می‌تواند از مهمترین انگیزه‌های افراد و نهادهای مختلف جهت تأسیس بانک بوده باشد.**

۲-۱-۲. شرح اقدامات انجام‌شده توسط قوای مقننه و مجریه

از سال‌های آغازین دهه ۱۳۷۰ تاکنون تلاش‌هایی برای تخصیص منابع قرض‌الحسنه به مصارف قرض‌الحسنه در دولت، بانک مرکزی و مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است که تفصیل آنها در ادامه خواهد آمد:

مجلس شورای اسلامی در بند «ج» تبصره «۱۰» قانون برنامه دوم توسعه کشور (مصوب ۱۳۷۳) دولت را مکلف کرد تا «تمام منابع سپرده‌گذاری مردم تحت عنوان حساب قرض‌الحسنه را پس از کسر ذخایر قانونی در اختیار متقاضیان قرض‌الحسنه قرار دهد». همچنین شورای پول و اعتبار نیز مکلف شد تا «نسبت ذخایر قانونی سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه را به میزانی تعیین نماید که مجموع نسبت‌های ذخایر قانونی و احتیاطی از بیست‌وپنج درصد (۲۵ درصد) حجم این نوع سپرده‌ها تجاوز ننماید». اگرچه این تبصره در ارتباط با منابع قرض‌الحسنه ابهام داشت، ولی از قرائن مشخص می‌شود که صرفاً سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز مد نظر بوده است.

همچنین در ماده (۵۶) برنامه سوم توسعه کشور (مصوب ۱۳۷۹) نیز نظام بانکی موظف شد «پس از کسر ذخایر قانونی و احتیاطی سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز که حداکثر از بیست درصد (۲۰ درصد) آن تجاوز نمی‌کند، حداقل هفتاد درصد (۷۰ درصد) بقیه را به‌صورت وام بدون بهره برای تهیه ابزار کار در اختیار کسانی قرار دهد که برای کار کردن امکان تهیه وسایل کار خود را ندارند».

دولت‌ها و خصوصاً دولت نهم عزم جدی برای اصلاح نظام بانکی و نیز منابع قرض‌الحسنه داشت؛ ازهمین‌روی هیئت وزیران در ۲۶ اسفندماه ۱۳۸۶ مصوبه‌ای درخصوص «نحوه ساماندهی منابع قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری و ترویج فرهنگ قرض‌الحسنه در بین مردم»[2] ارائه کرد که براساس بند

---

۱. بررسی قرض‌الحسنه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،سید محسن علوی منش، ۱۳۹۱

۲. تصویبنامه شماره ۲۱۱۴۲۲/ت۳۹۳۹۴هـ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶.

«۱» آن کلیه مؤسسات اعتباری مکلف شدند «سازوکار جذب سپرده پس‌انداز قرض‌الحسنه و تسهیلات اعطایی قرض‌الحسنه را از سایر سپرده‌ها و تسهیلات اعطایی مجزا نمایند و **حداقل ۹۵ درصد** منابع سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه را پس از کسر سپرده قانونی به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهند». ضمناً پرداخت هرگونه تسهیلات خارج از عقد قرض‌الحسنه از محل سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه ممنوع و تخلف محسوب شد.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز در بسته‌های سیاستی نظارتی خود طی سال‌های ۱۳۸۷ (ماده (۹))، ۱۳۸۸ (ماده (۱۷)) و ۱۳۹۰ (ماده (۱۲)) به این موضوع اشاره کرده بود: «استفاده از سپرده‌های قرض‌الحسنه بانک‌ها صرفاً برای تسهیلات قرض‌الحسنه بوده و مصرف آن برای تسهیلات سرمایه‌گذاری ممنوع می‌باشد».[۱]

نهایتاً مجلس شورای اسلامی در بند «الف» ماده (۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه کشور (مصوب ۱۳۸۹) بانک مرکزی را موظف کرد «تا پایان سال اول برنامه نسبت به **تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری** به نحوی اقدام نماید که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی و احتیاطی، صرفاً برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود». این موضوع در ماده (۱۲) سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۹۰ [۲]هم مورد تأیید قرار گرفت و در پی آن «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری» در خردادماه ۱۳۹۰ در بانک مرکزی تصویب شد و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که قصد فعالیت قرض‌الحسنه دارند، را ملزم به ایجاد **صندوق مجزای قرض‌الحسنه** کرد و بانک‌ها موظف به تجهیز سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز در این صندوق و تخصیص آنها صرفاً در قالب تسهیلات قرض‌الحسنه شدند. در این بخشنامه آمده است که مؤسسات اعتباری که اقدام به ایجاد صندوق قرض‌الحسنه نکنند لازم است در فرصت سه ماهه اقدام به عودت سپرده‌های قرض‌الحسنه نمایند.[۳]

در پی این دستورالعمل در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ بانک‌های توسعه تعاون، ملت، پارسیان، مسکن، صادرات، انصار و شرکت دولتی پست بانک به‌ترتیب اقدام به راه‌اندازی صندوق مستقل قرض‌الحسنه

---

۱. سیدمحسن علوی‌منش، بررسی قرض‌الحسنه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.

۲. تبصره «۱» ماده (۱۲) سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۹۰ (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۵): مؤسسه اعتباری که قصد جذب و تخصیص پس‌انداز قرض‌الحسنه دارد، باید ظرف سه ماه با اخذ مجوز از بانک مرکزی و در چارچوب دستورالعمل ابلاغی این بانک نسبت به تأسیس یک صندوق قرض‌الحسنه اقدام کرده و منابع حاصل از پس‌انداز قرض‌الحسنه را پس از کسر ذخایر قانونی و نقد در صندوق، به قرض‌الحسنه اختصاص دهد. پس از مهلت مزبور، افتتاح حساب و دریافت پس‌انداز قرض‌الحسنه توسط مؤسسه اعتباری که ماهیت صندوق قرض‌الحسنه ندارد ممنوع می‌باشد.

۳ . مواد (۲)، (۳) و (۲۰) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری، مصوب ۱۳۹۰/۳/۴، کمیسیون اعتباری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

کردند[۱]. البته در همین زمان سایر بانک‌ها همچنان اقدام به قبول سپرده‌های قرض‌الحسنه می‌کردند. با شروع به کار دولت یازدهم و تغییرات مدیریتی در بانک مرکزی تفسیر جدیدی[۲] از ماده (۸۶) برنامه پنجم توسعه کشور شد که براساس آن منظور از «تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری» لزوماً ایجاد صندوق مجزای قرض‌الحسنه (شخصیت حقوقی مستقل طبق دستورالعمل خردادماه ۱۳۹۰ بانک مرکزی) نبود و به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی که قصد فعالیت قرض‌الحسنه را دارند اختیار داده شد تا در صورت صلاحدید نسبت به تأسیس صندوق مجزای قرض‌الحسنه اقدام نمایند.

همان‌طور که در نمودار ۲ نشان داده شد، از سال ۱۳۸۶ که تحولات قانونی با تغییرات سازوکاری در مدیریت منابع قرض‌الحسنه همراه شد، نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی افزایش یافته است و در اسفند ۱۳۹۳ با رسیدن به مقدار ۹۰ درصد، بعد از گذشت حدود هفت سال به مقدار ۹۵ درصدی مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۳۸۶ نزدیک شده است.

درواقع در طول سال‌های گذشته بدون اصلاح منشأ اصلی سوءمصرف سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز که در قانون عملیات بانکی بدون ربا نهفته است، این مشکل با عزم دولت و بانک مرکزی حل شده است. همچنین در طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا[۳] که در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی تهیه شده است، اصلاح ریشه‌ای این مشکل پیشنهاد شده است که در قالب آن سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز برمبنای عقد وکالت در نظام بانکی تجهیز می‌شوند.

۲-۲. بی‌توجهی به سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری در پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه

همان‌طور که عنوان شد براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، علاوه بر سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز، حجم زیادی از سپرده‌ها تحت عنوان سپرده قرض‌الحسنه جاری در نظام بانکی تجهیز می‌شوند[۴] که در نمودار ۶ حجم این سپرده‌ها در مقایسه با سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز و تسهیلات قرض‌الحسنه از سال ۱۳۸۰ تا اسفند ۱۳۹۳ نشان داده شده است.[۵]

---

۱. گزارش بانک مرکزی در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به آدرس:
www.cbi.ir/page/10492.aspx

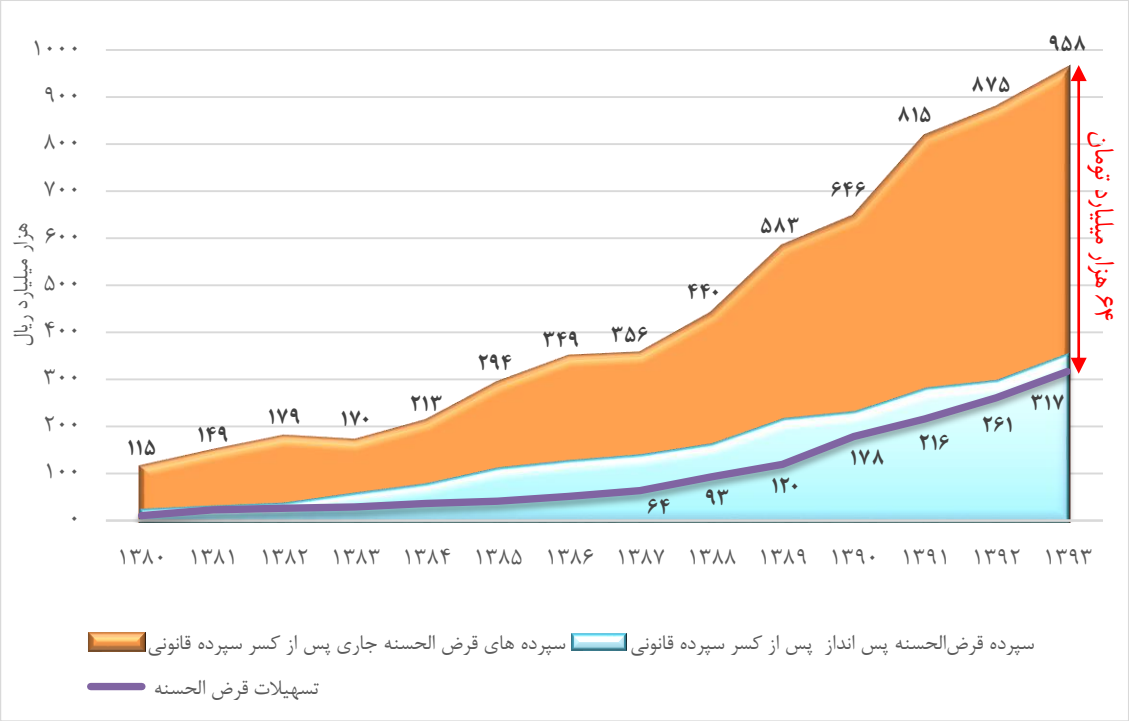
۲. مصوب هفدهمین جلسه مورخ ۱۳۹۲/۶/۳ کمیسیون مقررات و نظارت بر مؤسسات اعتباری بانک مرکزی.

۳. ماده (۸) طرح عملیات بانکی بدون ربا که در جلسه ۱۳۹۴/۲/۸ مجلس شورای اسلامی یک فوریت آن تصویب شد.

۴. بند «الف» ماده (۳) قانون عملیات بانکی بدون ربا.

۵. باید توجه داشت که براساس نظر برخی از صاحبنظران بانکداری اسلامی، سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری، اصولاً و ماهیتاً قرض‌الحسنه نیستند؛ به بیان دیگر، زمانی که فرد اقدام به افتتاح حساب جاری می‌کند، درواقع قصد قرض دادن به فرد دیگر (بانک) را ندارد. براساس این نظر، جمع کردن موجودی حساب‌های قرض‌الحسنه جاری و قرض‌الحسنه پس‌انداز محل تأمل خواهد بود. لکن به دلیل تبعیت از اصطلاحات و تعاریف قانون عملیات بانکی بدون ربا، در گزارش حاضر، حساب‌های جاری نیز مشمول عقد قرض در نظر گرفته می‌شود. لازم به ذکر است راهکاری که از سوی صاحبنظران مذکور پیشنهاد شده است، تبدیل عقد مربوط به حساب‌های جاری، از قرض به وکالت است و چنانکه در ادامه به تفصیل بحث خواهد شد، همخوانی کامل با پیشنهادات ارائه شده در گزارش حاضر دارد.

نمودار ۶. حجم مانده سپرده‌ها و تسهیلات قرض‌الحسنه در نظام بانکی



مأخذ: همان.

چنانچه ملاحظه می‌شود طی سال‌های گذشته تسهیلات قرض‌الحسنه همواره از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز کمتر بوده است و همان‌طور که انتظار آن می‌رفت به دلیل قوانین موجود کشور، هیچ مقدار از سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری به تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص داده نشده است. این در حالی است که حجم سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری بیشتر از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز است و در پایان اسفندماه سال ۱۳۹۳ مانده‌ای بالغ بر ۷۰۰ هزار میلیارد ریال (حدود ۱۰ درصد حجم سپرده‌های بخش غیردولتی) داشته است. با این حساب در این تاریخ مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه اعم از جاری و پس‌انداز در نظام بانکی پس از کسر سپرده قانونی بالغ بر ۹۵۸ هزار میلیارد ریال بوده است که از این مقدار صرفاً ۳۱۷ هزار میلیارد ریال به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص داده شده است و ۶۴۱ هزار میلیارد ریال باقی‌مانده توسط نظام بانکی در امور دیگر (غیر قرض‌الحسنه) مصرف شده است.[۱]

در طول سال‌های اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری مورد

۱. سعید جمشیدی در صفحه ۱۳ کتاب حسابداری بانکی این‌گونه گفته است: «بدیهی است با رعایت میزان سپرده قانونی و نقدینگی مورد نیاز، مابقی آن [سپرده‌های قرض‌الحسنه] می‌تواند ضمن به‌کارگیری از طریق سایر عقود اسلامی، برای بانک سودآوری نیز داشته باشد».

غفلت سیاستگذار بوده است؛ حتی در اصلاحاتی هم که از سال‌های دهه ۱۳۷۰ در دولت و مجلس شورای اسلامی آغاز شد صرفاً سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز مورد توجه قرار گرفت و از سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری باز هم غفلت شد. در طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز، که اکنون با یک فوریت در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرارگرفته است، این روند ادامه پیدا کرده است و با وجود اینکه عقد قرض در سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به وکالت تبدیل شده است، در سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری با تبدیل عنوان به قرض بدون بهره، صورت مسئله پاک شده است.

تنها تلاشی که در سال‌های گذشته برای اصلاح استفاده از رسوب منابع قرض‌الحسنه جاری شده است به توصیه بانک مرکزی در ماده (۱۹) بسته سیاست‌های پولی و اعتباری سال ۱۳۸۷ بازمی‌گردد، در این ماده آمده است: «رسوب منابع جاری قرض‌الحسنه که به‌عنوان منابع کوتاه‌مدت قرض‌الحسنه قابل منظور کردن است، می‌تواند صرف اعتبارات کوتاه‌مدت قرض‌الحسنه شود». ولی ازآنجایی‌که الزام و یا سازوکار تشویق‌کننده‌ای برای مدیریت و نظارت بر این موضوع در نظر گرفته نشده بود، نتوانست اثرگذار باشد.

این در حالی است که این حجم عظیم منابع در حال حاضر کاملاً در اختیار بانک‌هاست و بانک‌ها پس از کسر سپرده قانونی و بخشی از آن جهت مدیریت ریسک نقدینگی، مابقی آن را در زمینه‌های سودآور سرمایه‌گذاری کرده و سود حاصله را به استناد اقتضای عقد قرض، سود منابع بانک تلقی کرده و تملک می‌نمایند.[۱] درواقع منابع سپرده‌های جاری نه در پرداخت قرض‌الحسنه مورد استفاده قرار می‌گیرد و نه از سود حاصل از آن، سپرده‌گذاران منتفع می‌شوند.

در پایان این قسمت جهت بهره‌برداری بیشتر میزان سپرده و تسهیلات قرض‌الحسنه به همراه برخی از شاخص‌ها در جداول ۱ و ۲ نمایش داده شده است:

جدول ۱. میزان سپرده و تسهیلات قرض‌الحسنه

سال	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
سپرده قرض‌الحسنه جاری	۱۳۶	۱۶۳	۲۲۰	۲۶۸	۲۷۲	۳۳۵	۴۴۳	۵۰۰	۶۴۶	۶۹۸	۷۰۱
سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز	۷۰	۹۳	۱۳۴	۱۵۲	۱۵۴	۱۸۰	۲۳۹	۲۵۶	۳۱۰	۳۲۹	۳۹۱
مجموع سپرده‌های قرض‌الحسنه	۲۰۵	۲۵۶	۳۵۴	۴۲۱	۴۲۶	۵۱۵	۶۸۲	۷۵۶	۹۵۶	۱۰۲۷	۱۰۹۲
تسهیلات قرض‌الحسنه	۲۹	۳۷	۴۱	۵۱	۶۴	۹۳	۱۲۰	۱۷۸	۲۱۶	۲۶۱	۳۱۷

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی (تا سال ۱۳۸۹)، گزیده آمارهای اقتصادی (بخش پولی و بانکی) بانک مرکزی (بعد از سال ۱۳۸۹)، ارقام به هزار میلیارد ریال.

۱. سیدعباس موسویان، نقد و بررسی قانون بانکداری بدون ربا، پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، ش ۵۳، ۱۳۸۴.

جدول ۲. شاخص‌های تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه

سال	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها	۱۲/۳	۱۲/۲	۱۲/۲	۱۱/۱	۹/۳	۸/۶	۹/۱	۸/۱	۷/۵	۶/۰	۵/۲
نسبت کل سپرده‌های قرض‌الحسنه به کل سپرده‌ها	۳۶/۱	۳۳/۵	۳۲/۵	۳۰/۶	۲۵/۹	۲۴/۷	۲۵/۹	۲۴/۰	۲۳/۲	۱۸/۳	۱۴/۶
نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده پس‌انداز با کسر سپرده قانونی	۴۹/۷	۴۷/۳	۳۶/۸	۴۰/۴	۴۶/۰	۵۷/۳	۵۵/۶	۷۷/۵	۷۷/۴	۸۸/۲	۹۰/۱
نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به کل سپرده‌های قرض‌الحسنه با کسر سپرده قانونی	۱۲/۴	۱۲/۲	۱۰/۱	۱۰/۱	۱۴/۶	۱۸/۴	۱۸/۱	۲۷/۶	۲۶/۵	۲۹/۸	۳۳/۱
نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به کل تسهیلات	۴/۷	۴/۴	۳/۵	۳/۲	۳/۵	۴/۴	۴/۱	۵/۲	۵/۳	۵/۲	۵/۱

مأخذ: محاسبات نسبت‌ها توسط محقق براساس اطلاعات بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی (تا سال ۱۳۸۹)، گزیده آمارهای اقتصادی (بخش پولی و بانکی) بانک مرکزی (بعد از سال ۱۳۸۹).

۳-۲. مشخص شدن مصارف متعدد برای قرض‌الحسنه بدون اولویت‌بندی مناسب

در دو بخش قبل در ارتباط با عدم استفاده از بخش وسیعی از منابع قرض‌الحسنه در جهت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه مباحثی مطرح شد؛ در دو بخش بعدی در ارتباط با سیاستگذاری‌های نادرستی که تخصیص بهینه منابع قرض‌الحسنه موجود را با مشکل مواجه کرده است بحث خواهیم کرد. از نگاه دیگر مباحث گذشته معطوف به فصل دوم قانون عملیات بانکی بدون ربا (تجهیز منابع) بود، درحالی‌که بخش‌های بعدی ناظر به فصل سوم این قانون (تخصیص منابع) خواهد بود.

در ماده (۱۴) قانون عملیات بانکی بدون ربا و ماده (۱۶) آیین‌نامه فصل سوم آن، بانک‌ها موظف شده‌اند، جهت تحقق اهداف مقرر در بندهای «۲» و «۹» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی و همچنین رفع نیازهای اساسی اشخاص بخشی از منابع خود را در موارد ذیل از طریق قرض‌الحسنه به متقاضیان اختصاص دهند:

«الف) تأمین وسایل و ابزار و سایر امکانات لازم برای ایجاد کار جهت کسانی که فاقد این‌گونه امکانات می‌باشند در شکل تعاونی (طبق بند «۲» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی).

ب) کمک به امر افزایش تولید با تأکید بر تولیدات کشاورزی ـ دامی ـ صنعتی (طبق بند «۹» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی).

ج) رفع احتیاجات ضروری».

درصورتی‌که بند «ج» را براساس بند «۱» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی تفسیر کنیم، نیازهای اساسی شامل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش‌وپرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه خواهد بود.

همچنین در ماده (۲) دستورالعمل اعطای قرض‌الحسنه، موارد مجاز اعطای قرض‌الحسنه از قرار زیر است:

«الف) به شرکت‌های تعاونی تولیدی و خدماتی (غیربازرگانی و معدنی) برای ایجاد کار،

ب) کارگاه‌ها و واحدهای تولید متعلق به اشخاص حقیقی و یا حقوقی به‌منظور کمک به امر افزایش تولید (جلوگیری از توقف کارگاه‌های موجود و راه‌اندازی کارگاه‌های راکد، ایجاد و توسعه کارگاه‌ها و واحدهای کوچک در شهرهای کوچک، کمک به کشاورزان آسیب‌دیده از حوادث طبیعی)،

ج) رفع احتیاجات اشخاص حقیقی (هزینه ازدواج، تهیه جهیزیه، درمان بیماری، تعمیرات مسکن، کمک‌هزینه تحصیلی، کمک برای ایجاد مسکن روستایی)».

مشاهده می‌شود که در قانون و دستورالعمل مربوطه موارد متعددی برای مصرف تسهیلات قرض‌الحسنه مشخص‌شده است، علاوه بر موارد فوق در قوانین بودجه سالیانه نیز عموماً مواردی وجود دارد که از محل منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها باید پرداخت شود. برای مثال در بندهای «ب»، «ج» و «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه برای ازدواج جوانان (۸۶۴۰ میلیارد ریال)، اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (۵۷۶۰ میلیارد ریال)، مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)، (۲۰ هزار میلیارد ریال)، مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور (۱۰ هزار میلیارد ریال)، ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند (۲ هزار میلیارد ریال) تکلیف شده است:

در مجموع می‌توان گفت در وضعیت نابسامان فعلی، موارد متعددی جهت مصرف منابع قرض‌الحسنه، بدون اولویت‌بندی مناسب مشخص شده است

در جدول زیر عملکرد بانک‌ها در تخصیص منابع قرض‌الحسنه مشاهده می‌شود. متأسفانه این اطلاعات مربوط به پنج بانک کشور است و اطلاعات همه بانک‌ها در اختیار بانک مرکزی نبوده و در حال پیگیری است:

جدول۳. سرفصل‌های تخصیص منابع قرض‌الحسنه طی سال‌های ۱۳۹۰ تا پایان شهریور ۱۳۹۳

(میلیارد ریال/درصد)

شرح		۱۳۹۰		۱۳۹۱		۱۳۹۲		۶ ماهه ۱۳۹۳	
		حجم	سهم	حجم	سهم	حجم	سهم	حجم	سهم
رفع احتیاجات ضروری اشخاص	ازدواج و تهیه جهیزیه	۱۴۵۴۳	۴۰	۱۵۹۵۷	۲۴	۱۳۳۹۸	۵۳	۶۸۲۰	۵۶
	سایر نیازهای ضروری (درمان، تحصیل و...)	۱۰۰۶	۳	۳۸۴۴	۶	۲۴۸۸	۱۰	۵۰۰	۴
	ودیعه مسکن	۱۳۵	۰	۳۱۳	۰	۲۴۶,۱	۱	۱۸۶	۲
	تعمیر واحدها و احداث حمام بهداشتی روستایی	۲۱۴	۱	۸۰	۰	۶۳	۰	۳۰	۰
	آزادسازی زندانیان معسر در محکومیت‌های مالی	۱۷۵	۰	۱۵۵	۰	۲۱۹	۱	۶۲	۱
ایجاد اشتغال	اشتغال مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره)	۲۰۰۷	۶	۱۷۸۰	۳	۱۷۱۷,۲	۷	۶۰۹	۵
	خوداشتغالی	۱۵۲۵	۴	۲۴۸۴	۴	۷۸۵,۶	۳	۲۹۱	۲
	مشاغل خانگی	۷۵۵	۲	۳۳۳۷	۵	۱۴۱۷,۱	۶	۴۵۶	۴
	اشتغال مددجویان سازمان بهزیستی کشور	۲۰۵	۱	۱۶۱	۰	۶۰۴,۶	۲	۲۷۱	۲
سایر	سفرهای استانی ریاست‌جمهوری	۱۶۵۰	۵	۲۰۹۲	۳	۱۶۳۲,۴	۶	۷۲۶	۶
	سایر	۱۳۹۰۴	۳۸	۳۴۹۴۶	۵۴	۲۹۰۶	۱۱	۲۱۸۷	۱۸
جمع کل		**۳۶۱۱۹**	–	**۶۵۱۴۸**	–	**۲۵۴۷۷**	–	**۱۲۱۳۶**	–

مأخذ: گزارش رسمی بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۹۳/۲۳۵۱۷۴ در تاریخ ۱۳۹۳/۹/۳.

معرفی موارد متعدد جهت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه بدون مشخص کردن اولویت‌ها موجب برخورد سلیقه‌ای با منابع قرض‌الحسنه شده است و لذا در سال‌های مختلف نسبت توزیع این منابع متفاوت بوده است. همچنین یکی از مهمترین اقلام جدول فوق «**سایر**» است که **در برخی از سال‌ها بیش از ۵۰ درصد کل تسهیلات را شامل شده است.** ازآنجایی‌که عمده موارد مجاز قانونی در سرفصل‌های دیگر آمده است به نظر می‌رسد سرفصل سایر در موارد غیرمجازی تخصیص پیدا کرده است.

در سایر موارد هم از آنجا که جز در موارد خاص مانند سامانه یکپارچه پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج، سازوکاری برای نظارت بر مصرف منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها وجود ندارد، این احتمال وجود دارد که بخش عمده‌ای از منابع قرض‌الحسنه در قالب موارد فوق یا غیر از آن براساس روابط و توصیه‌ها پرداخت شده باشد.

همچنین براساس اطلاعات دیگری از بانک‌های دولتی در شهریور ۱۳۸۶،[۱] ۹۹/۱ درصد از تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت‌شده کمتر از ۵۰ میلیون ریال بوده است (میانگین ۴۲/۴ میلیون ریال) که در مجموع ۷۶/۷ درصد از کل مانده تسهیلات را تشکیل می‌دهد و ۰/۹ درصد از تسهیلات (۴۶۱۳۰ فقره)، ۲۳/۳ درصد از کل مانده تسهیلات (با میانگین ۲۱۴ میلیون ریال) را تشکیل می‌دهد. همچنین ۱۵ هزار فقره تسهیلات قرض‌الحسنه به مبلغ ۵۹۵ میلیارد ریال به اشخاص حقوقی پرداخت‌شده که ارزش پنج فقره آن بیش از ۵۰ میلیارد ریال بوده و در مجموع ۱۴۴ میلیارد ریال (حدود ۵۰ درصد تسهیلات قرض‌الحسنه اشخاص حقوقی) را به خود اختصاص داده است. اطلاعات فوق نشان‌دهنده نقض عدالت در توزیع منابع قرض‌الحسنه است. **لذا ایجاد سازوکار و ضوابطی برای مدیریت و نظارت بر پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به‌گونه‌ای که میزان دسترسی به این تسهیلات برای همه مردم، از طریق یک سامانه متمرکز لازم و ضروری است.**

۴-۲. اولویت کارمندان بانک‌ها در دریافت تسهیلات قرض‌الحسنه

یکی از مهمترین موارد نقض عدالت در تخصیص تسهیلات قرض‌الحسنه، تسهیلات قرض‌الحسنه ضروری کارکنان بانک‌هاست. شورای پول و اعتبار با توجه به اینکه کارکنان بانک‌ها در معرض فساد مالی قرار دارند، اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه به کارکنان شاغل بانک‌ها را از «دستورالعمل اجرایی قرض‌الحسنه اعطایی بانک‌ها» (مصوب ۱۳۶۳)، استثنا کرده است و اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه برای رفع احتیاجات ضروری کارکنان بانک‌ها را طبق ضوابط و مقررات مربوطه خود بلامانع اعلام کرده است.[۲]

---

۱. حسین صمصامی و پرویز داوودی. به‌سوی حذف ربا از نظام بانکی، ۱۳۸۹، انتشارات دانایی توانایی، مآخذ: اطلاعات اخذ شده از بانک‌های دولتی، معاونت نظارت و هماهنگی حوزه معاون اول ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۶.

۲. اکبر پیروزفر، درباره قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی (۱۴)، تازه‌های اقتصاد، شماره ۵۸، ۱۳۷۵.

همچنین در ماده (۲۹) آیین‌نامه استخدامی نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران نیز آمده است: بانک می‌تواند به طرق مقتضی به کارکنان ثابت خود تسهیلات قرض‌الحسنه رفع احتیاجات ضروری و مسکن اعطا نماید. نحوه پرداخت تسهیلات این ماده به تصویب هیئت مدیره بانک می‌رسد.[۱]

بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی[۲] نشان می‌دهد که شرایط وام قرض‌الحسنه کارکنان بانک‌ها در مقایسه با سایر وام‌های قرض‌الحسنه از حیث سقف وام، مدت بازپرداخت، کارمزد و وثایق بسیار متفاوت است، برای نمونه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. سقف وام قرض‌الحسنه کارکنان بانک‌ها در اکثر بانک‌ها «معادل ۳۰ ماه حقوق، فوق‌العاده شغل، فوق‌العاده سختی کار و کمک‌هزینه عائله‌مندی و اولاد مستخدم» است که حداقل ۶ برابر سقف سایر وام‌های قرض‌الحسنه است.

۲. مدت بازپرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه عادی حداکثر ۳۶ ماه است درحالی‌که این مدت برای بازپرداخت وام‌های رفع نیازهای ضروری کارکنان بانک‌ها ۱۸۰ تا ۲۰۰ ماه است.

۳. کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه عادی در اکثر بانک‌ها برابر ۴ درصد است درحالی‌که این نرخ برای وام‌های رفع نیازهای ضروری کارکنان بانک‌ها برابر یک درصد است.

۴. در دستورالعمل اجرایی قرض‌الحسنه اعطایی بانک‌ها، بانک‌ها موظف به اخذ وثایق لازم برای تسهیلات قرض‌الحسنه شده‌اند. در مقابل کارکنان بانک برای دریافت تسهیلات قرض‌الحسنه نیازی به وثیقه ندارند و صرفاً وکالت کسر از حقوق لازم است.

لذا دسترسی به تسهیلات قرض‌الحسنه از همه جهات برای کارکنان به نسبت سایر اقشار جامعه و حتی دارندگان سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری و پس‌انداز، فراهم‌تر است و لذا براساس اطلاعات ارسال شده به مرکز پژوهش‌های مجلس توسط بانک‌ها، حدود نیمی از تسهیلات قرض‌الحسنه برخی از بانک‌ها به کارکنان آنها اختصاص یافته است.[۴] همچنین نسبت تسهیلات اعطایی به کارکنان به وام‌های قرض‌الحسنه ازدواج در صندوق مهر امام رضا (ع) از ۷/۵ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۶۹ درصد در سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است. همچنین سرانه وام به کارکنان در همین مدت از ۴۰ میلیون ریال به ۱۸۰ میلیون ریال افزایش پیدا کرده است.[۵]

براساس اطلاعات فوق **بخش قابل‌توجهی از منابع قرض‌الحسنه پس‌انداز که توسط سپرده‌گذاران با نیت خیر کمک به نیازمندان در بانک‌ها سپرده‌گذاری می‌شود، در جهت**

---

۱. سیدمحسن علوی منش، بررسی قرض‌الحسنه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.

۲. **همان.**

۴. **همان.**

۵. صمد عزیزنژاد، بررسی عملکرد صندوق قرض‌الحسنه مهر امام رضا (ع) در پرداخت وام ازدواج، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.

پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به کارمندان بانک‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد که تناسبی با نیت سپرده‌گذاران ندارد.

البته بانک مرکزی در نتیجه رسانه‌ای شدن نتایج مطالعات قبلی سعی در توقف این روند داشته و در نامه‌ای به شماره ۹۲/۳۱۰۰۰۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۲ به شبکه بانکی مقرر کرده است: «بانک‌ها تا پایان سال ۱۳۹۳ نسبت به کاهش تسهیلات قرض‌الحسنه پرداختی به کارکنان خود از محل سپرده‌های قرض‌الحسنه اقدام نمایند». همچنین این بانک در نامه‌ای دیگر به شماره ۹۲/۳۷۳۰۳۳ در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۹ ضمن تأکید بر مواضع قبلی خود اعلام کرده است: «خواهشمند است دستور فرمایید منابع مورد نیاز برای پرداخت به کارکنان از سایر منابع آن بانک تأمین و اولویت پرداخت تسهیلات از محل منابع قرض‌الحسنه برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج و تکالیف مندرج در قوانین بودجه سنواتی صورت پذیرد». **اگرچه این اقدامات بانک مرکزی قابل تقدیر است ولی به دلیل فقدان سامانه‌های اطلاعاتی امکان سنجش میزان اثربخشی این اقدامات وجود ندارد.**

۵-۲. از بین بردن روح معنوی قرض‌الحسنه با برگزاری قرعه‌کشی‌ها

در ماده (۶) قانون عملیات بانکی بدون ربا چندین پیشنهاد برای افزایش انگیزه سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه ارائه شده است. این پیشنهادها عبارتند از: اعطای جوایز غیرثابت نقدی یا جنسی، تخفیف یا معافیت از پرداخت کارمزد خدمات بانکی، دادن حق تقدم برای استفاده از تسهیلات اعطایی بانکی. در این ماده اختیار تعیین نوع، میزان، حداقل و حداکثر امتیازات مذکور به شورای پول و اعتبار واگذار شده است.

همان‌طور که گفته شد، با توجه به استفاده از عقد قرض در سپرده‌های قرض‌الحسنه و اینکه سپرده‌های قرض‌الحسنه جزء منابع بانک محسوب شده و بانک در نحوه تخصیص آنها اختیار کامل دارد و این امر منشأ سودهای فراوان برای شبکه بانکی است، در سال‌های گذشته بانک‌ها با برگزاری قرعه‌کشی‌های دوره‌ای و پرداخت جوایز میلیاردی سعی در جذب منابع قرض‌الحسنه داشته‌اند. اگرچه با توجه به شرایط تورمی سپرده‌گذاران انگیزه کمتری برای افتتاح سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز دارند و بانک‌ها باید مشوق‌هایی را برای افزایش سپرده‌های قرض‌الحسنه وضع نماید ولی رویکرد فعلی دارای مشکلاتی به شرح ذیل است:

- در قانون ذکر نشده است که هزینه این جوایز از چه محلی تأمین خواهد شد. درصورتی‌که این هزینه از محل سود به‌کارگیری منابع قرض‌الحسنه در فعالیت‌های انتفاعی بانکی حاصل می‌شود، به‌نظر می‌رسد پرداخت بخشی از این سود براساس قرعه‌کشی به برخی از سپرده‌گذاران، مغایر با عدالت است و عادلانه‌تر این است که این بخش از منابع در

قالب سپرده سرمایه‌گذاری جذب شوند و سود حاصل از به‌کارگیری آنها به‌صورت متناسب بین سپرده‌گذاران تقسیم شود. همچنین درصورتی‌که هزینه قرعه‌کشی از محل کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه تأمین می‌شود، با چه مجوزی این هزینه‌های میلیاردی به تسهیلات گیرندگان قرض‌الحسنه تحمیل می‌شود؟

- ازآنجایی‌که عقد قرض به‌شرط زیاده اشکال دارد، برخی از فقها سپرده‌گذاری (پرداخت قرض) به‌شرط شرکت در قرعه‌کشی و دریافت امتیاز متناسب با مبلغ و مدت سپرده (قرض) را جایز نمی‌دانند و آن را شبیه به بخت‌آزمایی و لاتاری می‌دانند.

- برگزاری این قرعه‌کشی‌ها با جوایز میلیاردی و رقابت بانک‌ها در آن، موجب استحاله فرهنگ قرآنی قرض‌الحسنه شده است و سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه مرتباً سپرده‌هایشان را بین بانک‌ها برای شرکت در قرعه‌کشی آنها جابجا می‌نمایند.[۱]

با توجه به موارد گفته شده بهتر است برگزاری قرعه‌کشی‌ها محدود شود و از راه‌های دیگر برای سپرده‌گذاران ایجاد انگیزه شود.

۶-۲. در نظر گرفته نشدن کارمزد به‌عنوان مزدِ کار

براساس ماده (۱۷) آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا، هزینه‌های پرداخت قرض‌الحسنه در هر مورد، بایستی براساس دستورالعمل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران محاسبه و از قرض‌گیرنده دریافت شود، که اصطلاحاً بدان کارمزد گفته می‌شود. شورای پول و اعتبار نیز در مصوبه مورخ ۱۳۶۸/۲/۹ مقدار کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه را حداقل ۲/۵ و حداکثر ۴ درصد اعلام کرد.

براساس نظر فقها گرفتن کارمزد برای پوشش هزینه‌های پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه بلااشکال است، ولی دریافت کارمزد بیش از هزینه‌ها در عقد قرض در حکم ربا بوده و اشکال دارد.

با توجه به توضیحات گفته شده در ارتباط با موضوع کارمزد موارد زیر قابل طرح است:

- علت تعیین کف برای نرخ کارمزد از سوی شورای پول و اعتبار چیست؟ درصورتی‌که بانکی با افزایش بهره‌وری یا با استخدام افراد خیر اقدام به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه کرد و هزینه کمی داشت، آیا باید حتماً ۲/۵ درصد کارمزد اخذ کند؟

- **فرمول محاسبه کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه، هیچ تفاوتی با فرمول محاسبه سود ربوی در نظام بانکی متعارف دنیا ندارد و هر دو به‌صورت درصدی از مبلغی اسمی وام در نظر گرفته می‌شود.** تنها تفاوت در این میان، تغییر نام نرخ بهره در بانکداری ربوی، به نرخ کارمزد در بانکداری بدون ربا است. این تغییر نام مشکلی را حل نمی‌کند؛ زیرا مردم در عرف بازار چنین

---

۱. سیدعباس موسویان، نقد و بررسی قانون بانکداری بدون ربا، پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، ش ۵۳، ۱۳۸۴.

محاسبه‌ای برای تعیین مزد کار انجام نمی‌دهند.

- اگر کارمزد، به معنای مزدِ کار و برای پوشش هزینه‌های ارائه خدمت تجهیز و تخصیص منابع است، پس باید در هر برهه زمانی با توجه به تغییر هزینه‌ها محاسبه و از تسهیلات‌گیرندگان دریافت شود. درحالی‌که در وضع فعلی نرخ کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه در عمده بانک‌ها بدون محاسبه برابر ۴ درصد است و به‌دلیل اختلاف زیاد این نرخ با نرخ سود سایر تسهیلات مطالبه‌ای هم برای محاسبه کارمزد وجود ندارد.

- بانک‌ها براساس بخشنامه شماره مب/۵۹۳ مورخ ۱۳۸۳/۴/۲۷ بانک مرکزی، کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه را به‌صورت سالیانه محاسبه می‌کنند و در ابتدای هر سال ۴ درصد از مانده تسهیلات را به‌عنوان کارمزد آن سال مطالبه می‌کنند، به همین خاطر کارمزد سالیانه تسهیلات قرض‌الحسنه حدود ۸ درصد مانده تسهیلات قرض‌الحسنه خواهد بود.[1]

۳. ارائه پیشنهادهای اصلاحی جهت ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه

در این بخش با توجه به آسیب‌شناسی ارائه شده، پیشنهادهایی جهت ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه طرح خواهد شد:

۳-۱. تجهیز همه سپرده‌های قرض‌الحسنه در قالب عقد وکالت مشروط

جهت اصلاح سیاست‌های نادرست گذشته که منجر به سوءمصرف منابع قرض‌الحسنه شده است، ضروری است در اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا شیوه تجهیز سپرده‌های قرض‌الحسنه مورد توجه قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود **همه سپرده‌های قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) صرفاً براساس عقد وکالت و مشروط بر آنکه «براساس سیاست‌های بانک مرکزی مورد استفاده قرار بگیرد» تجهیز شوند.**

لازم به ذکر است در طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا مجلس شورای اسلامی[2]، به استفاده از عقد وکالت جهت تجهیز سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز تصریح شده است، ولی سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری همچنان براساس عقد قرض به تملک بانک درمی‌آید.

ازآنجایی‌که همواره مانده سپرده‌های جاری، رقم قابل‌توجهی را نشان می‌دهد، بانک‌ها پس از کسر ذخیره قانونی ۱۳ درصدی و مقادیر صلاحدیدی مشخصی جهت مدیریت ریسک نقدینگی، حجم قابل‌توجهی از این سپرده‌ها را در راستای اعطای تسهیلات (غیر از قرض‌الحسنه) و سرمایه‌گذاری‌های

۱. براساس محاسبات محقق.

۲. ماده (۸) طرح عملیات بانکی بدون ربا که در جلسه ۱۳۹۴/۲/۸ مجلس شورای اسلامی یک فوریت آن تصویب شد.

بانک مورد استفاده قرار می‌دهند و در نتیجه بخش عمده منافع حاصل از به‌کارگیری این سپرده‌ها عاید بانک و سهام‌داران آن می‌شود. این در حالی است که این سپرده‌ها با هزینه صفر در نظام بانکی تجهیز می‌شوند و بایستی در راستای افزایش رفاه آحاد جامعه مورد استفاده قرار گیرد.

۲-۳. سیاستگذاری بانک مرکزی در ارتباط با تخصیص بهینه منابع قرض‌الحسنه

در وضعیت فعلی به‌دلیل قدرت انحصاری بانک‌ها در جذب سپرده‌های جاری و ارائه خدمات حساب جاری، درآمدها (منافع حاصل از به‌کارگیری مانده سپرده‌ها و کارمزد دریافتی در قبال ارائه خدمات مختلف این سپرده‌ها)[1] از هزینه‌ها (خالص هزینه ارائه خدمات حساب جاری) فاصله زیادی گرفته است و لذا بخش عمده منافع از جامعه سلب و به انحصارگر (بانک‌ها) منتقل شده است و باعث آسیب زدن به رفاه کل جامعه شده است. لذا ضروری است بانک مرکزی به‌عنوان نهاد سیاستگذار پولی با وضع سیاست‌های مناسب، ضمن کاهش قدرت انحصارگر، وضعیت را به سمت بهینه اجتماعی که در آن رفاه جامعه حداکثر می‌شود سوق دهد.

براساس مطالب فوق، **لازم است همه سپرده‌های قرض‌الحسنه براساس عقد وکالت و مشروط به سیاستگذاری بانک مرکزی در بانک‌ها تجهیز شوند تا بانک مرکزی بتواند براساس اولویت‌های کشور که در قانون اساسی و سیاست‌های کلان کشور و همچنین مصوبات هیئت دولت مشخص می‌شود، مجموع منافع جامعه را حداکثر نماید.** در این راستا سیاستگذار لازم است منافع بانک‌ها، سپرده‌گذاران و اقشار ضعیف جامعه که متقاضیان تسهیلات قرض‌الحسنه هستند را مدنظر قرار دهد.

البته طبیعتاً تغییر عقد سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری و پس‌انداز از عقد قرض به عقد وکالت مشروط و سپس سیاستگذاری بانک مرکزی برای این منابع، منجر به افزایش هزینه تجهیز منابع بانک‌ها خواهد شد،[2] زیرا منابعی که با هزینه نزدیک به صفر تجهیز می‌شدند را عملاً از سیطره مدیریت بانک‌ها خارج خواهد کرد. اما باید توجه داشت که این افزایش هزینه، درواقع کاهش دادن رانتی است که به غلط در اختیار بانک‌ها قرار گرفته است و چنانکه تشریح خواهد شد، در راستای ارتقای عدالت در نظام بانکی خواهد بود. به‌بیان‌دیگر، در حال حاضر رانت بزرگی در اختیار بانک‌ها قرار گرفته است و بانک‌ها علاوه بر اخذ کارمزد از خدمات حساب جاری، از منابع سپرده‌های جاری (که با هزینه ناچیز

---

۱. هم‌اکنون بانک‌ها برای ارائه انواع خدمات کارمزد دریافت می‌کنند، برخی از این کارمزدها عبارتند از: هزینه انتقال پول، وصول چک، پیامک، صدور کارت، دریافت مانده حساب و...

۲. مقدار این افزایش هزینه در بانک‌های مختلف، براساس سهم سپرده‌های جاری در کل منابع این بانک‌ها، متغیر خواهد بود. با عنایت به وضعیت سپرده‌های بانک‌های مختلف در سه‌ماهه نخست سال ۱۳۹۴، افزایش هزینه تجهیز منابع برای بانکی که دارای بیشترین حجم سپرده جاری است، حدود ۴ درصد خواهد بود. طبیعتاً سایر بانک‌ها با افزایش هزینه کمتری مواجه خواهند بود.

تجهیز نموده‌اند) در فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اعطای تسهیلات با نرخ‌های سود بالا استفاده می‌کنند. توصیه سیاستی این گزارش، چنانکه در ادامه تشریح می‌گردد، بازپس‌گیری این رانت از بانک‌ها و توزیع آن میان سپرده‌گذاران است. بانک‌ها باید از محل کاهش هزینه‌های زائد خود، افزایش هزینه تجهیز منابع ناشی از این سیاست را تأمین نمایند.

در ادامه سیاست‌های پیشنهادی در این سه حوزه تشریح خواهد شد:

۱-۲-۳. محدود کردن انتفاع بانک از به‌کارگیری سپرده‌های جاری به پوشش هزینه‌های ارائه خدمات حساب جاری

شبکه بانکی کشور جهت ارائه خدمات حساب جاری متحمل هزینه‌های زیادی می‌شود. بخش وسیعی از این هزینه‌ها با دریافت کارمزد از خدمات مختلف و نیز تسهیلات قرض‌الحسنه تأمین می‌شود. **درصورتی‌که برای سیاستگذار مسجل شد که این درآمدها کفاف هزینه‌های بانک‌ها در ارائه خدمات حساب جاری را نمی‌دهد، می‌تواند مجوز توسعه مصادیق اخذ کارمزد یا افزایش میزان کارمزد یا در صورت لزوم مجوز به‌کارگیری بخشی از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری را به بانک‌ها بدهد. بدیهی است که لازمه این موضوع شفافیت صورت‌های مالی بانک‌هاست.** همچنین بانک مرکزی می‌تواند از این مجوز (به‌کارگیری بخشی از مانده سپرده‌های جاری) به‌عنوان اهرم تشویقی و تنبیهی جهت به رفتار درآوردن بانک‌ها نیز استفاده نماید.

۲-۲-۳. سهیم کردن سپرده‌گذاران در منافع حاصل از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه

ازآنجایی‌که سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) که سودی در قبال تودیع سپرده‌هایشان از بانک دریافت نمی‌کنند، محق‌ترین گروه برای بهره‌مندی از منافع حاصل از رسوب سپرده‌هایشان هستند، لذا باید سازوکاری برای بهره‌مندی آنان در نظر گرفته شود. سازوکار پیشنهادی برقراری ارتباط مشخص بین مانده سپرده قرض‌الحسنه اشخاص و سطح دسترسی آنان به تسهیلات قرض‌الحسنه است. درواقع در این الگو بخشی از منابع قرض‌الحسنه (براساس سیاستگذاری بانک مرکزی) در قالب تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌گذاران یا افرادی که توسط آنان به مؤسسه یا بانک معرفی می‌شوند، پرداخت می‌شود. پرداخت این تسهیلات منوط به توانایی بانک خواهد بود و مقدار و دوره بازپرداخت آن می‌تواند متناسب با مدت و میانگین مانده حساب سپرده‌گذار باشد. در حال حاضر هم بسیاری از مؤسسات و بانک قرض‌الحسنه رسالت از این سازوکار استفاده می‌کنند و توانسته‌اند بخش وسیعی از نیازهای خرد آحاد جامعه را پوشش دهند. همچنین این تسهیلات می‌تواند در قالب اعتبار در حساب جاری به‌صورت قرض‌الحسنه در اختیار سپرده‌گذاران قرار گیرد.

اگرچه در این الگو سپرده‌گذاران لزوماً انگیزه معنوی برای افتتاح سپرده قرض‌الحسنه ندارند و ممکن است صرفاً با هدف دریافت تسهیلات اقدام به افتتاح این حساب بنمایند، ولی به هر صورت این انگیزه مادی منجر به افزایش سپرده‌های قرض‌الحسنه و افزایش توان تسهیلات‌دهی قرض‌الحسنه خواهد شد. ضمناً با توجه به اینکه بخش وسیعی از سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری مربوط به تولیدکنندگان است، با اجرای این طرح تولیدکنندگان می‌توانند تسهیلات قرض‌الحسنه مناسبی دریافت کنند. دریافت این تسهیلات در کنار سایر تسهیلاتی که از نظام بانکی دریافت می‌کنند باعث کاهش نرخ سود مؤثر تسهیلات دریافتی آنها می‌شود.

این سازوکار را می‌توان در چارچوب ماده (۶) قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز عملیاتی نمود. در این ماده و نیز آیین‌نامه مرتبط با آن آمده است که بانک‌ها می‌توانند به‌منظور جذب و تجهیز سپرده‌ها نسبت به دادن حق تقدم برای استفاده از تسهیلات بانکی و نیز تخفیف سود تسهیلات به سپرده‌گذاران اقدام نمایند. البته ماده (۲۳) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری ارائه هرگونه برنامه زمانبندی برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه در قبال سپرده‌گذاری را ممنوع کرده است. به نظر می‌رسد این ممنوعیت به دلیل شباهت سپرده‌های امتیازی و برنامه‌های زمان‌بندی به «قرض به‌شرط قرض» که یکی از مصادیق ربای در قرض است، ایجاد شده است؛ ولی با توجه به اینکه سپرده‌های قرض‌الحسنه براساس عقد وکالت در نظام بانکی تجهیز شده‌اند چنین سازوکاری فاقد اشکال شرعی است. حتی با استفاده از عقد قرض به دلیل آنکه منافع حاصل از شرط مازاد (امکان پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه بیشتر) به عموم جامعه منتقل می‌شود، این شرط فاقد اشکال است؛ لذا لازم است این دستورالعمل مورد تجدیدنظر توسط بانک مرکزی قرار گیرد.

۳-۲-۳. پاسخگویی به نیازهای اساسی اقشار نیازمندان متناسب با اولویت‌های اجتماعی

همان‌طور که گفته شد در ماده (۱۴) قانون عملیات بانکی بدون ربا و ماده (۱۶) آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا بانک‌ها، موظف شده‌اند، جهت تحقق اهداف مقرر در بندهای «۲» و «۹» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی و همچنین رفع نیازهای اساسی اشخاص بخشی از منابع خود را از طریق قرض‌الحسنه به متقاضیان اختصاص دهند.

با توجه به اینکه وکالت بانک از سپرده‌گذاران برای به‌کارگیری منابع قرض‌الحسنه مشروط به سیاستگذاری بانک مرکزی است، بانک مرکزی بایستی براساس سیاست‌های کلان خود برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه و با توجه به نیازهای جامعه سهم تسهیلات قرض‌الحسنه نیازمندان را از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری و پس‌انداز مشخص نماید. این اقدام می‌تواند به بهبود رفاه کل جامعه و به‌صورت غیرمستقیم به کاهش نرخ سود تسهیلات مبادله‌ای کمک کند. زیرا درصورتی‌که حجم بیشتری از نیازهای جامعه از طریق قرض‌الحسنه مرتفع

شود، تقاضای تسهیلات مبادله‌ای کاهش می‌یابد و می‌تواند به کاهش نرخ سود تعادلی کمک کند.

از طرف دیگر به دلیل منافع اقتصادی موجود در دریافت تسهیلات قرض‌الحسنه، تقاضا برای دریافت این تسهیلات (به‌ویژه در شرایط تورم‌های بالا) نامحدود خواهد بود. لذا با توجه به محدودیت منابع قرض‌الحسنه، درصورتی‌که سیاستگذاری مناسب برای پرداخت این تسهیلات انجام نشود، تخصیص به‌صورت رانتی و توصیه‌ای و براساس روابط صورت می‌گیرد. (برای مثال تسهیلات به کارمندان بانک و بستگان آنها) به نظر می‌رسد سیاستگذاری مناسب در این رابطه عبارت است از تعیین اولویت‌ها و طراحی سازوکارها به‌نحوی‌که دسترسی افراد به این تسهیلات متناسب با نیاز آنها باشد. **لذا با الگوگیری از تجربه موفق سامانه یکپارچه تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج، اولویت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه را به مواردی اختصاص می‌دهیم که جعل‌ناپذیر و قابل راستی‌آزمایی باشد، یعنی فرد به‌دلیل قرار گرفتن در شرایط خاصی امکان دریافت تسهیلات پیدا می‌کند که با تبانی و توصیه قابل جعل نیست.** اهم این موارد عبارتند از: تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج، فرزنددار شدن، هزینه بستری در بیمارستان، هزینه آموزش و...

بانک مرکزی بایستی ضمن تعیین اولویت‌ها، با در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ناشی از اجرای هرکدام از موارد فوق، شروط تنظیم‌کننده‌ای را مدنظر قرار دهد و سازوکار اجرایی و سامانه‌های متناسب با هریک را فراهم آورد. همچنین لازم است جهت اطمینان از مصرف تسهیلات در مورد تخصیص، تسهیلات حتی‌المقدور به حساب ارائه‌دهنده خدمت (بیمارستان، دانشگاه و...) واریز و به‌عنوان درآمد وی جهت پرداخت مالیات محاسبه شود.[1]

با توجه به توضیحات فوق، سیاستگذاری بانک مرکزی باید به‌گونه‌ای باشد که بخش زیادی از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و جاری در قالب تسهیلات قرض‌الحسنه در اختیار سپرده‌گذاران و اقشار نیازمند قرار گیرد. این اقدام به‌طور قطع علاوه بر احیای فرهنگ قرض‌الحسنه می‌تواند به افزایش رفاه جامعه نیز منجر شود.

برای ارزیابی، نظارت و داوری این سیاست‌ها، بانک مرکزی باید با در نظر گرفتن جمیع شرایط (شامل ماهیت انواع سپرده، نیازهای جامعه، ایجاد بستر رقابت در نظام بانکی و...) حدود مشخصی را برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه در دو حوزه فوق مقرر نماید و بر آن نظارت نماید.

پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی مطابق آنچه در تبصره ماده (۲۷) دستورالعمل تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها[2] آمده است، سایر بانک‌ها را نیز موظف کند حداقل ۹۵ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز (پس از کسر سپرده قانونی) و

---

۱. بانک مرکزی می‌تواند پرداخت تسهیلات را منوط به ثبت فاکتور ارائه خدمت در سامانه ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم و یا سایر سامانه‌های مربوطه نماید.

۲. مصوبه شماره ۳۹۳۹۸/۲۱۱۸۵۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیئت وزیران.

حداقل ۸۰ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری (پس از کسر سپرده قانونی) را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه و اقشار نیازمند (براساس اولویت‌های بانک مرکزی) اختصاص دهند. همچنین بانک مرکزی بایستی حدودی را برای سهم تسهیلات اقشار نیازمند در هریک از انواع سپرده متناسب با ماهیت آن تعیین نماید. جدول پیشنهادی سهم هریک از ذی‌نفعان در زیر آمده است:

جدول۴. سهم‌های پیشنهادی هریک از گروه ذی‌نفعان در تخصیص منابع قرض‌الحسنه (پس از کسر سپرده قانونی)

	سهم بانک جهت پوشش هزینه خدمات حساب جاری و مدیریت ریسک نقدینگی	سهم تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌گذاران	سهم تسهیلات قرض‌الحسنه به نیازمندان
مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز (۳۵۲)	حداکثر ۵ درصد (۱۸)	حدود ۲۵ درصد (۸۸)	حداقل ۷۰ درصد (۲۴۶)
مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری (۶۰۷)	حداکثر ۲۰ درصد (۱۳۹)	حدود ۴۰ درصد (۲۷۹)	حداقل ۴۰ درصد (۲۷۹)

مأخذ: پیشنهاد محقق براساس اطلاعات مربوط به اسفندماه ۱۳۹۳، اعداد به هزار میلیارد ریال.

در جدول فوق ارقامی که در پرانتز ذکر شده است ارزش ریالی سهم هریک از ۳ گروه براساس اطلاعات اسفند ۱۳۹۳ و برحسب هزار میلیارد ریال است. در این صورت حجم تسهیلات قرض‌الحسنه به ۸۹۲ هزار میلیارد ریال خواهد رسید که نسبت به وضعیت فعلی بیش از ۱۸۰ درصد رشد خواهد نمود. از این مبلغ ۳۶۷ هزار میلیارد ریال تسهیلات قرض‌الحسنه در اختیار سپرده‌گذاران قرار خواهد گرفت و بالغ بر ۵۲۵ هزار میلیارد ریال نیز صرف پرداخت تسهیلات به اقشار نیازمند براساس اولویت‌های بانک مرکزی خواهد شد.

۳-۳. تفکیک منابع و مصارف قرض‌الحسنه از سایر فعالیت‌های بانکی

با توجه به اینکه تخصیص منابع قرض‌الحسنه بایستی براساس سیاست‌های بانک مرکزی انجام شود و بانک مرکزی باید بتواند با دقت بر عملکرد بانک‌ها در این حوزه نظارت کند، **ضروری است منابع و مصارف قرض‌الحسنه از سایر فعالیت‌های بانکی به‌طور کامل تفکیک شود و موازنه بین منابع و مصارف قرض‌الحسنه بانک‌ها برقرار شود، این مهم با تشکیل صندوق مجزای قرض‌الحسنه در هر بانک**

ممکن خواهد بود و لازم است صورت‌های مالی آن به‌طور مستقل حسابرسی و منتشر شود.

با عنایت به موارد فوق در راستای استفاده بهینه از منابع قرض‌الحسنه و تکمیل و تصحیح ماده (۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه کشور، پیشنهاد می‌شود در برنامه ششم توسعه کشور یا اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا ماده‌ای با مضمون زیر تصویب شود:

«بانک مرکزی موظف است، همه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را که تمایل به دریافت هرگونه سپرده قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) دارند، ملزم به داشتن صندوق مجزای (شخصیت حقوقی مستقل) قرض‌الحسنه (وجوه بدون سود) تحت مالکیت بانک یا مؤسسه بنماید به‌نحوی‌که کلیه سپرده‌های قرض‌الحسنه اعم از جاری و پس‌انداز صرفاً در این صندوق‌ها متمرکز گردد. استفاده از منابع این صندوق، صرفاً براساس سیاست‌های بانک مرکزی و در جهت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه خواهد بود».

با تصویب و اجرای این قانون فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در حوزه قرض‌الحسنه منوط به اخذ مجوز از بانک مرکزی و تأسیس صندوق مجزای قرض‌الحسنه خواهد بود. لذا سیاستگذار پولی می‌تواند در صورت لزوم برخی بانک‌ها (مثلاً بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای و یا بانک‌های خصوصی) را از داشتن صندوق قرض‌الحسنه منع کند[1] و از این طریق موجبات تمرکز بیشتر وجوه قرض‌الحسنه را فراهم آورد.

لازم به ذکر است ازآنجایی‌که با ایجاد صندوق قرض‌الحسنه مجموعه فعالیت‌های بانک و صندوق با وضعیت فعلی تفاوتی نخواهد کرد، لذا (به‌استثنای تشکیلات ستادی صندوق) هزینه اضافی ناشی از ایجاد تشکیلات جدید، ایجاد شعب جدید و یا افزایش کارکنان به سیستم تحمیل نخواهد شد و همه فعالیت‌ها در قالب ظرفیت‌های موجود بانک ادامه خواهد یافت. کافی است صرفاً ازلحاظ سازمانی برخی از کارکنان به صندوق منتقل شوند و هزینه خدماتی که صندوق از بانک دریافت می‌کند محاسبه شود مانند هزینه اجاره شعب، هزینه خدمات پشتیبانی، هزینه خدمات وصول مطالبات و...

با توجه به ماهیت و کارکرد ویژه صندوق قرض‌الحسنه و لزوم سیاستگذاری و نظارت همه‌جانبه بانک مرکزی اساسنامه صندوق باید به نحوی تدوین شود که این امکان فراهم باشد. همچنین ضروری است برخی از قوانین مانند قانون عملیات بانکی بدون ربا متناسب با اضافه شدن این صندوق‌ها به نظام پولی کشور تغییر نماید. برای مثال لازم است ماده (۱۵) این قانون و اصلاحات بعدی آن قراردادهای منعقده توسط صندوق قرض‌الحسنه را نیز شامل شود.

---

۱. بانک قرض‌الحسنه رسالت در اظهارنظری که در ارتباط با این گزارش انجام داده است خواستار ممنوعیت جذب سپرده‌های قرض‌الحسنه توسط بانک‌های غیر از قرض‌الحسنه شده است.

۴-۳. توسعه منابع قرض‌الحسنه، پیامد ساماندهی منابع و مصارف قرض‌الحسنه

تفکیک منابع و مصارف صندوق قرض‌الحسنه و همچنین انتقال منافع حاصل از سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری به آحاد مردم (اعم از سپرده‌گذار و اقشار نیازمند جامعه) به سپرده‌گذاران حقیقی و حقوقی این اطمینان را می‌دهد که سپرده‌های آنها در راستای برطرف کردن نیازهای ضروری نیازمندان مصرف خواهد شد و لذا موجب تقویت انگیزه سپرده‌گذاری آنان خواهد شد. از همین رو به نظر می‌رسد اجرای مدل فوق موجب افزایش منابع قرض‌الحسنه خواهد شد. علاوه بر آن می‌توان از منابع دیگری مانند وجوه اداره شده دولت و سایر نهادهای عمومی غیردولتی (مانند بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، آستان قدس رضوی و...) و خیریه‌های خصوصی و همچنین در مواقع ضروری خطوط اعتباری بانک مرکزی برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه به اقشار نیازمند جامعه استفاده کرد.

انتظار می‌رود با فراهم آمدن مقدمات و جلب اعتماد مردم به نظام بانکی، در آینده امکان استفاده از منابع مردمی که در ماده (۱۸) «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه» ذکر شده است، فراهم شود. این منابع عبارتند از: موقوفات، وصایا، خیرات و هدایای نقدی و غیرنقدی. این منابع در سرفصل مجزا جزء دارایی‌های صندوق محسوب خواهد شد و صرف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه خواهد شد.

علاوه بر واسطه‌گری وجوه در امر قرض‌الحسنه، صندوق می‌تواند به‌عنوان کارگزار، وجوه اداره شده اشخاص حقیقی و حقوقی را در قالب حساب ویژه جهت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به اشخاص معرفی شده توسط آنها مدیریت نماید. در این روش صندوق صرفاً عملیات اجرایی اعطای تسهیلات (شامل فرآیند ارزیابی و تضمین تسهیلات‌گیرنده) را انجام می‌دهد و کارمزد آن را از تسهیلات‌گیرنده مطالبه می‌کند. ضمناً سپرده سپرده‌گذار بلوکه خواهد شد و به مرور با پرداخت اقساط آزاد خواهد شد. درصورتی‌که تسهیلات گیرنده نکول کند صندوق ملزم به پرداخت حقوق سپرده‌گذار خواهد بود. مخاطب این روش علاوه بر مردم عادی، بسیاری از نهادهای دولتی و غیردولتی نیز هستند، زیرا در وضعیت فعلی هم بسیاری از آنها متمایل به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به کارمندان خود هستند. با استفاده از این روش علاوه بر اینکه نیازی به اختصاص نیرو و تشکیلات اجرایی برای اقدام ندارند، با مشکل نکول تسهیلات هم مواجه نخواهند بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به تحلیل‌های صورت گرفته می‌توان جمع‌بندی و نتایج ذیل را ارائه کرد:

۱. براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، منابع قرض‌الحسنه (سپرده‌های بدون سود) از دو طریق سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز و سپرده قرض‌الحسنه جاری در نظام بانکی تجهیز می‌شوند.

۲. در طول سال‌های گذشته، علیرغم نیاز شدید مردم و به‌ویژه جوانان به تسهیلات قرض‌الحسنه، درصد قابل‌توجهی از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز صرف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه نشده است. این نسبت در برخی سال‌ها (۱۳۸۵) به ۶۳ درصد رسیده است.

۳. منشأ اصلی این انحراف در منابع قرض‌الحسنه، خلأ موجود در قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) است. طبق این قانون همه سپرده‌های قرض‌الحسنه براساس عقد قرض در اختیار بانک قرار می‌گیرد و لذا همه سپرده‌های قرض‌الحسنه جز منابع بانک محسوب می‌شود و ماهیتی مشابه سرمایه بانک و آورده سهام‌داران خواهد داشت. ضمناً در هیچ کجای قانون تصریح نشده است که بانک‌ها موظف هستند چه بخشی از سپرده‌های قرض‌الحسنه را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهند؟

۴. از سال‌های دهه ۱۳۷۰ تاکنون تلاش‌هایی برای تخصیص منابع قرض‌الحسنه به مصارف قرض‌الحسنه در دولت، بانک مرکزی و مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است که مؤثرترین آنها بند «الف» ماده (۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه کشور بود که بانک مرکزی را موظف کرد «تا پایان سال اول برنامه نسبت به تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری به نحوی اقدام نماید که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی و احتیاطی، صرفاً برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود». و در پی آن «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری» در خرداد ۱۳۹۰ در بانک مرکزی تصویب شد و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که قصد فعالیت قرض‌الحسنه دارند، را ملزم به ایجاد صندوق مجزای قرض‌الحسنه کرد.

۵. از سال ۱۳۸۶ که تحولات قانونی با تغییرات سازوکاری در مدیریت منابع قرض‌الحسنه همراه شد، نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز با کسر سپرده قانونی افزایش یافته است و در اسفندماه ۱۳۹۳ با رسیدن به مرز ۹۰ درصد بعد از گذشت حدود هفت سال به مقدار ۹۵ درصدی مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۳۸۶ نزدیک شده است. البته در همین سال‌ها نسبت سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به کل سپرده‌ها کاهش یافته است.

۶. در طول سال‌های اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری مورد غفلت سیاستگذار بوده است. این در حالی است که حجم سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری بسیار بیشتر از سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز است و در پایان اسفند ۱۳۹۳ مانده‌ای بالغ بر ۷۰۰ هزار میلیارد ریال

داشته است. حتی در اصلاحاتی هم که از سال‌های دهه ۷۰ در دولت و مجلس شورای اسلامی آغاز شد صرفاً سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز مورد توجه قرار گرفت و از سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری باز هم غفلت شد. در طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز این روند ادامه پیدا کرده است و با وجود اینکه عقد قرض در سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز به وکالت تبدیل شده است، در سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری با تبدیل عنوان به قرض بدون بهره صورت مسئله پاک شده است.

۷. در حال حاضر ۶۴۰ هزار میلیارد ریال مانده منابع قرض‌الحسنه که صرف تسهیلات قرض‌الحسنه نشده است، کاملاً در اختیار بانک‌هاست و بانک‌ها پس از کسر سپرده قانونی و نقدینگی آن را در زمینه‌های سودآور سرمایه‌گذاری کرده و سود حاصله را به استناد اقتضای عقد قرض، سود منابع بانک تلقی کرده و تملک می‌نمایند. درواقع این منابع نه در پرداخت قرض‌الحسنه مورد استفاده قرار می‌گیرد و نه از سود حاصل از آن، سپرده‌گذاران منتفع می‌شوند.

۸. در قانون و دستورالعمل موارد متعددی برای مصرف تسهیلات قرض‌الحسنه مشخص شده است، علاوه بر موارد فوق در قوانین بودجه سالیانه نیز عموماً مواردی وجود دارد که از محل منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها باید پرداخت شود. معرفی موارد متعدد جهت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه بدون مشخص کردن اولویت‌ها موجب برخورد سلیقه‌ای با منابع قرض‌الحسنه شده است. برای مثال در برخی سال‌ها بیش از ۵۰ درصد کل تسهیلات در سرفصل سایر طبقه‌بندی شده است. علاوه بر آن در برخی بانک‌ها حدود ۵۰ درصد از تسهیلات قرض‌الحسنه به کارمندان بانک پرداخت شده است و مردم عادی از این تسهیلات بی‌نصیب مانده‌اند.

۹. جهت اصلاح سیاست‌های نادرست گذشته که منجر به سوءمصرف منابع قرض‌الحسنه شده است، ضروری است در اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا شیوه تجهیز سپرده‌های قرض‌الحسنه مورد توجه قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود همه سپرده‌های قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) صرفاً براساس عقد وکالت و مشروط بر آنکه «براساس سیاست‌های بانک مرکزی مورد استفاده قرار بگیرد» تجهیز شوند.

۱۰. همچنین پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی بانک‌ها را موظف کند، حداقل ۹۵ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز (پس از کسر سپرده قانونی) و حداقل ۸۰ درصد از مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری (پس از کسر سپرده قانونی) را به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌گذاران و اقشار نیازمند اختصاص دهند. در این صورت حجم تسهیلات قرض‌الحسنه به ۸۹۰ هزار میلیارد ریال خواهد رسید که نسبت به وضعیت فعلی بیش از ۱۸۰ درصد رشد خواهد نمود. از این مبلغ ۳۷۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات قرض‌الحسنه در اختیار سپرده‌گذاران قرار خواهد گرفت و بالغ بر ۵۲۰ هزار میلیارد ریال نیز صرف تسهیلات به اقشار نیازمند براساس اولویت‌های بانک مرکزی خواهد شد. این اقدام به‌طور قطع علاوه بر احیای فرهنگ قرض‌الحسنه در جامعه به افزایش رفاه جامعه نیز منجر خواهد شد.

۱۱. به جهت اینکه پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه رانتی و توصیه‌ای و براساس روابط صورت نگیرد، پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی براساس اولویت‌های اجتماعی کشور، اولویت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه را به مواردی اختصاص دهد که جعل‌ناپذیر و قابل راستی‌آزمایی هستند، یعنی فرد به‌دلیل قرار گرفتن در شرایط خاصی امکان دریافت تسهیلات پیدا می‌کند که با تبانی و توصیه قابل جعل نیست. اهم این موارد عبارتند از: افزایش مبلغ تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج و تهیه جهیزیه، فرزنددار شدن، هزینه بستری در بیمارستان، هزینه آموزش عالی، هزینه مدارس غیرانتفاعی، کمک‌هزینه ساخت مسکن روستایی و شهری (یک بار برای هر خانواده)، پرداخت بدهی زندانیان، دیه و...

۱۲. با توجه به اینکه تخصیص منابع قرض‌الحسنه باید براساس سیاست‌های بانک مرکزی انجام شود و بانک مرکزی باید بتواند به‌دقت بر عملکرد بانک‌ها در این حوزه نظارت کند، لذا ضروری است منابع و مصارف قرض‌الحسنه در صندوق مجزای قرض‌الحسنه تحت مالکیت بانک متمرکز شود و از سایر فعالیت‌های بانکی به‌طور کامل تفکیک شود. لذا در راستای استفاده بهینه از منابع قرض‌الحسنه و تکمیل و تصحیح ماده (۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه کشور، پیشنهاد می‌شود در برنامه ششم توسعه کشور ماده‌ای با مضمون زیر تصویب شود: «بانک مرکزی موظف است تا پایان سال اول برنامه، همه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را که تمایل به دریافت هرگونه سپرده قرض‌الحسنه (اعم از جاری و پس‌انداز) دارند، ملزم به داشتن صندوق مجزای(شخصیت حقوقی مستقل) قرض‌الحسنه (وجوه بدون سود) تحت مالکیت بانک یا مؤسسه بنماید به‌نحوی‌که کلیه سپرده‌های قرض‌الحسنه اعم از جاری و پس‌انداز صرفاً در این صندوق‌ها متمرکز گردد. استفاده از منابع این صندوق، صرفاً براساس سیاست‌های بانک مرکزی و در جهت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه خواهد بود و لازم است صورت‌های مالی آن به‌طور مستقل حسابرسی و منتشر شود».

۱۳. پیش‌بینی می‌شود با اجرای پیشنهادهای ارائه شده بتوان به سپرده‌گذاران حقیقی و حقوقی این اطمینان را داد که سپرده‌های آنها در راستای برطرف کردن نیازهای ضروری نیازمندان مصرف خواهد شد و لذا موجب تقویت انگیزه سپرده‌گذاری آنان خواهد شد. از همین رو موجب افزایش منابع قرض‌الحسنه خواهد شد. علاوه بر آن می‌توان از منابع دیگری مانند وجوه اداره شده دولت و سایر نهادهای عمومی غیردولتی (مانند بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، آستان قدس رضوی و...) و خیریه‌های خصوصی و همچنین در مواقع ضروری خطوط اعتباری بانک مرکزی برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه به اقشار نیازمند جامعه استفاده کرد.

۱۴. با توجه به اینکه در حال حاضر ابهامات زیادی درخصوص نحوه اعطای وام قرض‌الحسنه به کارکنان بانک‌ها وجود دارد و گزارش‌هایی مبنی‌بر اعطای بخش زیادی از منابع قرض‌الحسنه به کارکنان بانک‌ها وجود دارد، لازم است بانک مرکزی نسبت به ضابطه‌مند نمودن و شفاف‌سازی اعطای وام قرض‌الحسنه به کارکنان بانک‌ها اقدام نموده و این ضوابط را طی دستورالعمل مستقلی ابلاغ نماید.

منابع و مآخذ

۱. قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن.
۲. آیین‌نامه قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب هیئت وزیران، ۱۳۶۲.
۳. قانون برنامه دوم توسعه کشور، مصوب ۱۳۷۳.
۴. قانون برنامه سوم توسعه کشور، مصوب ۱۳۷۹.
۵. قانون برنامه پنجم توسعه کشور، مصوب ۱۳۸۹.
۶. دستورالعمل تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها، مصوب هیئت وزیران، ۱۳۸۶.
۷. بسته‌های سیاستی نظارتی بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۸۸ و ۱۳۹۰.
۸. دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات اعتباری، مصوب بانک مرکزی، ۱۳۹۰.
۹. بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی (تا سال ۱۳۸۹).
۱۰. گزیده آمارهای اقتصادی (بخش پولی و بانکی) بانک مرکزی.
۱۱. گزارش بانک مرکزی در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.
۱۲. پیروزفر، اکبر. درباره قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی (۱۴)، تازه‌های اقتصاد، ش ۵۸، ۱۳۷۵.
۱۳. موسویان، سیدعباس. نقد و بررسی قانون بانکداری بدون ربا، پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، ش ۵۳، ۱۳۸۴.
۱۴. صمصامی، حسین و پرویز، داوودی. به‌سوی حذف ربا از نظام بانکی، انتشارات دانایی توانایی، ۱۳۸۹، مآخذ: اطلاعات اخذ شده از بانک‌های دولتی، معاونت نظارت و هماهنگی حوزه معاون اول ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۶.
۱۵. علوی منش، سیدمحسن. بررسی قرض‌الحسنه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.
۱۶. جمشیدی، سعید. حسابداری بانکی (تهیه صورت‌های مالی)، انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲.
۱۷. بررسی عملکرد صندوق قرض‌الحسنه مهر امام رضا (ع) در پرداخت وام ازدواج، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۱۸. علیزاده قره باغ، رضا و سیدعلی روحانی، بانک‌های قرض‌الحسنه در ایران (ابعاد قانونی، روند شکل‌گیری و ارزیابی عملکرد)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۱۹. دانشنامه فقه و اصول و علوم حوزوی (ویکی فقه).

شناسنامه گزارش	مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی	شماره مسلسل: ۱۴۴۵۵

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱. ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: سیدمهدی بنی‌طبا

همکار: سیدعلی روحانی

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: اکبر کشاورزیان پیوستی، بانک مرکزی (اداره مطالعات و مقررات بانکی و اداره اعتبارات)، بانک قرض‌الحسنه رسالت

متقاضیان: الیاس نادران (عضو کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات)، حجت‌الاسلام و المسلمین محمد باقری بنابی (عضو کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: ـــــــ

ویراستار ادبی: ـــــــ

واژه‌های کلیدی:

۱. بانک مرکزی
۲. قرض‌الحسنه
۳. آسیب‌شناسی
۴. منابع و مصارف
۵. سپرده
۶. تسهیلات
۷. ضوابط

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۷/۴