اظهارنظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح ماده (۱۴) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»
(نحوه نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای)

مشخصات لایحه

دوره یازدهم ـ سال اول

شماره ثبت: ۱۲۵

شماره چاپ: ۱۳۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۵/۲۷

معاونت پژوهش‌های اقتصادی دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل: ۲۲۰۱۷۱۸۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۷/۱۶

مقدمه

این لایحه از طرف بانک مرکزی با هدف حل مشکل نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای پیشنهاد شده و در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۴/۲۳ به تصویب هیئت وزیران رسیده است که در جلسه ۱۳۹۸/۶/۴ در دوره دهم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد (ثبت ۶۴۸) ولی در آن دوره مورد بررسی قرار نگرفت و مجدداً در تاریخ ۱۳۹۹/۵/۱ در دوره یازدهم مجلس اعلام وصول شده است. هدف از ارائه این لایحه رفع تعارض بند «الف» ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵و تبصره «۲» بند «ب» و تبصره بند «ج» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵ عنوان شده است.

براساس بند «الف» ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، «تأسیس، ثبت، فعالیت و انحلال نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی‌های اعتبار، **صندوق‌های قرض‌الحسنه**، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با أخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و به‌موجب مقررات مصوب شورای پول و اعتبار امکان‌پذیر است». در بند «ب» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه نیز مفهوم مشابهی در ارتباط با انجام هرگونه عملیات بانکی، واسپاری (لیزینگ) و صرافی آمده است: «انجام هرگونه عملیات بانکی، واسپاری (لیزینگ)، صرافی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی ... بدون أخذ مجوز از بانک مرکزی ممنوع است ...». با توجه به اینکه عبارت «عملیات بانکی» مفهوم وسیعی دارد و هرگونه جذب سپرده و دریافت تسهیلات را شامل می‌شود در تبصره «۲» این بند آمده است: «**علاوه بر مواردی که در قانون پولی و بانکی کشور استثناء شده است صندوق قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای در سراسر کشور براساس جذب منابع سالانه تا سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نیز از حکم این بند مستثنا بوده و براساس اساسنامه و مجوزهای موجود ادامه فعالیت می‌دهد**». موضوع قابل توجه آنکه عبارت «جذب منابع سالانه تا سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» ابهام‌های زیادی دارد: اولاً ۳۰ میلیارد ریال در چه سالی و اینکه آیا این مبلغ با تورم افزایش خواهد یافت یا خیر؟ ثانیاً مشخص نیست وقتی صندوق قرض‌الحسنه تحت نظارت بانک مرکزی نباشد، مکانیسم شناسایی این حد چگونه است.

در بند «ج» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم[1] نیز حکمی درباره مصونیت افراد ذی‌مدخل در اقدامات نظارتی بانک مرکزی، از اقدامات قضایی آمده است و در تبصره آن اقدامات نظارتی تعریف شده است. با وجود این در تبصره این بند که ارتباطی با شمول نظارت بانک مرکزی ندارد، حکمی درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای و صندوق‌های زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی آمده است. متن این تبصره بدین شرح است: «منظور از اقدامات نظارتی، اقداماتی است که در راستای اعمال نظارت بر بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه **به‌جز صندوق‌های قرض‌الحسنه زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی و موضوع تبصره «۲» بند «ب» این ماده**، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ) در صلاحیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بوده و مشتمل بر اقدامات به‌عمل آمده در تمامی مراحل تأسیس، اعطای مجوز، نظارت بر فعالیت، تغییرات ثبتی، بازسازی، ادغام، انحلال و تصفیه می‌باشد». این حکم با ابهام جدی روبه‌روست؛ **برداشت اول** آن است که این حکم صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای و صندوق‌های زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی را از شمول اقدامات نظارتی بانک مرکزی در تمامی مراحل تأسیس، اعطای مجوز، نظارت بر فعالیت، تغییرات ثبتی، بازسازی، ادغام، انحلال و تصفیه مستثنا کرده است. اما طبق **برداشت دوم**، با توجه به اینکه این حکم تبصره بند «ج» است، این صندوق‌ها مشمول نظارت بانک مرکزی هستند ولی افراد ذی‌مدخل در نظارت بر آنها، از مصونیت قضایی برخوردار نیستند.

بانک مرکزی با ارائه این لایحه درصدد حل این تعارض‌ها و ابهام‌ها از طریق حذف تبصره «۲» بند «ب» و بخشی از تبصره بند «ج» بوده است که با تصویب آن، این مشکل حل خواهد شد، ولی مسئله اصلی که نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه است، تعیین تکلیف نشده و به دستورالعمل بانک مرکزی ارجاع شده است.

متن لایحه به شرح ذیل است:

ماده‌واحده – ماده (۱۴) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ به شرح زیر اصلاح می‌شود:
۱. تبصره (۲) بند «ب» حذف و عنوان تبصره «۱» به «تبصره» اصلاح می‌شود.
۲. در تبصره بند «ج»، عبارت «و موضوع تبصره «۲» بند «ب» این ماده» حذف می‌شود.
۳. انتهای تبصره بند «ج» عبارت «نحوه اعمال اقدامات نظارتی بانک مرکزی برای صندوق‌های قرض‌الحسنه زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی در چارچوب دستورالعمل ابلاغی آن بانک خواهد بود» اضافه می‌شود.

وضعیت فعلی صندوق‌های قرض‌الحسنه و رویکرد بانک مرکزی نسبت به موضوع

در حال حاضر براساس آمار غیررسمی حدود ۳۰۰۰ صندوق قرض‌الحسنه فعال در کشور وجود دارد که حجم سپرده‌های آنها از چند ۱۰ میلیون تا چند ۱۰ میلیارد تومان متفاوت است. از این تعداد تنها ۲۴ صندوق موفق به دریافت مجوز از بانک مرکزی شده‌اند.[2] این در حالی است که ده‌ها متقاضی در انتظار دریافت مجوز از بانک مرکزی هستند و بانک مرکزی در دو سال گذشته از اعطای مجوز جدید به‌دلیل اصلاح قریب‌الوقوع دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت صندوق‌های قرض‌الحسنه امتناع کرده است.

---

۱. ج ـ طرح هرگونه دعوی که منشأ آن اقدامات نظارتی بانک مرکزی باشد، باید به طرفیت بانک مزبور صورت پذیرد و افراد ذی‌مدخل در امر نظارت را نمی‌توان طرف دعوی قرار داد، جز در مواردی که موضوع دعوی، انتساب جرم باشد.
تبصره ـ منظور از اقدامات نظارتی، اقداماتی است که در راستای اعمال نظارت بر بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌جز صندوق‌های قرض‌الحسنه زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی و موضوع تبصره «۲» بند «ب» این ماده، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ) در صلاحیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بوده و مشتمل بر اقدامات به‌عمل آمده در تمامی مراحل تأسیس، اعطای مجوز، نظارت بر فعالیت، تغییرات ثبتی، بازسازی، ادغام، انحلال و تصفیه می‌باشد.

2. https://www.cbi.ir/BanksInstitutions/BankInstitute.aspx

موضوع قابل توجه آنکه در دستورالعمل جدید که در دستور بررسی شورای پول و اعتبار است، به‌جای اینکه برای حل مشکل این تعداد از صندوق‌های غیرمجاز چاره‌اندیشی شود، شرایط به‌قدری سخت‌گیرانه شده است که احتمالاً هیچ‌یک از ۲۴ صندوق مجاز فعلی نیز توان تأمین آن را در مهلت زمانی حداکثر یک سال در نظر گرفته شده، ندارند. مهم‌ترین این شرایط، افزایش حداقل سرمایه لازم برای تأسیس صندوق از ۵۰ میلیون تومان به ۶ میلیارد تومان[1] و ارائه ضمانت‌نامه بانکی به مبلغ دوبرابر سرمایه توسط مؤسسان به بانک مرکزی در زمان تأسیس و تداوم فعالیت و تحمیل انواع هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی است که با ماهیت غیرانتفاعی آنها در تضاد است. از سوی دیگر به‌رغم تعریف مسئولیت برای بانک مرکزی در حوزه قرض‌الحسنه در قوانین مختلف، رویکرد بانک مرکزی به‌طور عمده، منجر به محدود شدن فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه دارای مجوز شده است.

علاوه بر رویکرد محدودسازی در بانک مرکزی به موضوع قرض‌الحسنه، بانک مرکزی با ساختار غیرمنعطف فعلی اساساً امکان نظارت بر حدود ۳۰۰۰ صندوق قرض‌الحسنه فعلی را نیز ندارد، کمااینکه مشاهدات میدانی و بررسی کارشناسی حاکی از ضعف نظارت بانک مرکزی بر ۲۵ صندوق تحت نظارت آن نیز است بنابراین با توجه به نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه در رفع مشکلات معیشتی طبقات ضعیف جامعه و با هدف عملکرد کارا و بدون انحراف این صندوق‌ها، ضروری‌ترین اقدام در حال حاضر، سامان‌دهی صندوق‌های فعلی و نظارت بر آنهاست. به‌نظر می‌رسد علت تصویب تبصره «۲» بند «ب» و تبصره بند «ج» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه در مجلس نیز، به‌رغم برخی ایرادها نسبت به استثنا کردن از نظارت بانک مرکزی، اذعان نمایندگان به ضعف توان نظارتی بانک مرکزی و تمایل برای فعالیت چابک‌تر صندوق‌های قرض‌الحسنه بوده است.

سازمان اقتصاد اسلامی

سازمان اقتصاد اسلامی ایران (شرکت سهامی عام) در سال ۱۳۵۸ با هدف تأسیس بانک اسلامی غیردولتی ایجاد شد که با توجه به ملی شدن بانک‌ها این اتفاق نیافتاد و بعد از آن با تغییر مأموریت به ترویج قرض‌الحسنه و پشتیبانی از صندوق‌های قرض‌الحسنه پرداخت. براساس آخرین اطلاعات ۵۲۶ صندوق عضو سازمان، سهامدار آن هم هستند (به موجب هبه مؤسسان) و درمجموع ۶۲ درصد سهام را دارا می‌باشند، ۳۰ درصد سهام هم متعلق به مؤسسات خیریه است و حدود ۸ درصد سهام متعلق به مؤسسان اولیه است.

در تیرماه ۱۳۹۸ بالغ بر ۹۳۰ صندوق قرض‌الحسنه با مجموع منابع بالغ بر ۵ هزار میلیارد تومان (۱۲۹ صندوق با منابع بالاتر از ۱۰ میلیارد تومان) زیر نظر این سازمان بوده‌اند.[2] عمده خدماتی که سازمان به صندوق‌ها ارائه می‌دهد عبارت است از: اعطای تسهیلات بدون کارمزد به صندوق‌ها (عموماً صندوق‌های ضعیف‌تر یا صندوق‌های در معرض ریسک نقدینگی)، تهیه مطبوعات و ملزومات اداری صندوق‌ها، تهیه نرم‌افزار یکپارچه و پشتیبانی رایانه‌ای.

سازمان تلاش کرده است علاوه بر ارائه خدمات، نظارت مؤثری را براساس مصوبات هیئت‌مدیره خود بر صندوق‌ها اعمال کند. در برخی مقاطع به پشتوانه قانون (مانند ماده (۱۴) قانون برنامه ششم) یا براساس تفاهم بانک مرکزی و سازمان (تفاهم‌نامه مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۳) جایگاه سازمان به‌عنوان ناظر صندوق‌های قرض‌الحسنه به رسمیت شمرده شده است. مهم‌ترین الزامات سازمان برای صندوق‌ها عبارت است از: تودیع

---

۱. گفتني است در پيش‌نويسي كه در سال ۱۳۹۸ تهيه شده بود اين مبلغ سه ميليارد تومان بود.

۲. منبع: گزارش سازمان اقتصاد اسلامي به مركز پژوهش‌هاي مجلس در تيرماه ۱۳۹۸: درمجموع مانده سپرده آنها حدود ۵ هـ.م.ت و مانده تسهيلات آنها حدود ٤,۳ هـ.م.ت است. تركيب صندوق‌ها از جهت مانده سپرده به شرح ذيل است: ۱۹۰ صندوق كمتر از ۵۰۰ ميليون تومان، ۱٦۰ صندوق از ۵۰۰ ميليون تا ۱ ميليارد، ۲۵٦ صندوق از ۱ تا ۳ ميليارد، ۱۹۷ صندوق از ۳ تا ۱۰ ميليارد و ۱۲۹ صندوق بيش از ۱۰ ميليارد تومان.

۵ درصد سپرده پشتوانه نزد سازمان اقتصاد اسلامی، پرداخت تسهیلات بدون شرط سپرده‌گذاری و ممنوعیت سپرده امتیازی، عدم ارتباط مالی (دریافت حقوق و وام) هیئت‌مدیره صندوق با صندوق، دریافت کارمزد حداکثر ۴ درصد تسهیلات فقط برای یک‌بار،[۱] برگزاری به‌موقع جلسات مجمع و ارسال صورتجلسه جهت تأیید، رعایت سقف فردی و جمعی تسهیلات، ممنوعیت خرید اموال بیش از سرمایه، ممنوعیت مسدود کردن منابع صندوق نزد بانک‌ها، رعایت الزامات پولشویی، الزام صندوق‌های چند شعبه‌ای به ایجاد چند صندوق مجزا با هیئت‌مدیره مستقل. به‌نظر می‌رسد در طول سال‌های گذشته عملکرد سازمان نسبتاً قابل دفاع بوده است، از این جهت که هیچ‌یک از صندوق‌های زیر نظر سازمان با مشکل نقدینگی مواجه نشده است یا با کمک سازمان از دامنه‌دار شدن آن جلوگیری شده است.

با این وجود ابهام‌های جدی درباره نظارت شرکت سازمان اقتصاد اسلامی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه وجود دارد که لازم است مرتفع شود؛ مهم‌ترین این ابهام‌ها عبارتند از:

- ماهیت حقوقی سازمان اقتصاد اسلامی ایران، شرکت سهامی عام با سهامداران خصوصی و عمدتاً حقیقی (با هدف ترویج قرض‌الحسنه) است که البته به موجب اساسنامه حق توزیع سود ندارد؛ لذا ماهیت حقوقی آن با موضوع نظارت همخوانی ندارد.
- نحوه اداره سازمان و انتصاب مدیران آن تاکنون برعهده هیئت‌مدیره‌ای بوده است که درواقع مؤسسان اولیه بوده‌اند و بانک مرکزی یا خود صندوق‌های قرض‌الحسنه در این حوزه نقشی نداشته‌اند.
- خود سازمان به‌عنوان صندوق قرض‌الحسنه مجوزی ندارد و نیز از برخی قوانین دیگر مانند ماده (۹۹) قانون برنامه پنجم توسعه (که بعداً تحت عنوان ماده (۳۶) قانون احکام دائمی تصویب شد) ناظر به الزام پذیرش شرکت‌های سهامی عام در بازار سرمایه، تخطی کرده است.
- عملکرد مالی سازمان چندان شفاف نیست و به تعبیری هیچ نهاد نظارتی بر عملکرد سازمان نظارت نمی‌کند.
- سازمان اقتصاد اسلامی ابزار ویژه‌ای برای نظارت بر صندوق‌ها ندارد، البته در سال‌های گذشته با استناد به تبصره بند «ج» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم و تفسیر خاص از آن، ابزارهایی را برای خود ایجاد کرده است (مانند الزام به تأیید صورت جلسات قبل از ثبت رسمی) ولی قطعاً ضمانت اجرای کافی ندارد.
- برخی صندوق‌های تحت نظارت سازمان بسیار بزرگ هستند و لازم است مستقیماً تحت نظارت بانک مرکزی قرار گیرند.

پیشنهاد اصلاحی برای نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه

براساس موارد فوق‌الذکر اصلاحات ذیل با هدف سامان‌دهی موضوع قرض‌الحسنه در کشور پیشنهاد می‌شود:

۱. طبقه‌بندی صندوق‌ها و تدوین الزامات متناسب با سطح فعالیت

با توجه به طیف گسترده صندوق‌های قرض‌الحسنه با توزیع جغرافیایی گسترده از روستاهای کوچک تا کلان‌شهرها، ملزم کردن همه آنها به رعایت الزامات یکسان به معنی حذف بخشی از آنها (صندوق‌های ضعیف‌تر) یا انحراف و ولنگاری بخشی دیگر (صندوق‌های بزرگ‌تر) است. به همین منظور لازم است مقررات به دو بخش تقسیم شود، یک بخش مقررات عمومی که برای همه صندوق‌ها لازم‌الرعایه است و بخش دیگر مقررات متناسب با سطح فعالیت صندوق‌ها (میزان سپرده‌های جذب شده و گردش وجوه[۲]) تنظیم شود. برای مثال به‌نظر

---

۱. برخي از مصوبات هيئت‌مديره سازمان مانند نحوه محاسبه كارمزد قرض‌الحسنه از مقررات بانك مركزي سخت‌گيرانه‌تر است.
۲. گردش وجوه بسيار با اهميت است چون ممكن است در برخي صندوق‌ها مانده سپرده‌ها اندك باشد ولي اين وجوه با سرعت زيادي بين حساب‌ها گردش كند كه احتمال استفاده براي مقاصد پولشويانه را افزايش خواهد داد.

می‌رسد مواردی اعم از حداقل سرمایه ثبتی، ارائه ضمانت‌نامه بانکی، حداکثر مبلغ تسهیلات به هر شخص، سقف مجموع تسهیلات اعطایی، الزامات محل فعالیت و الزامات حسابرسی باید متناسب با سطح فعالیت صندوق‌ها تعیین شود نه آنکه برای همه صندوق‌ها الزامات یکسانی در نظر گرفته شود. قطعاً برخورد یکسان یا منجر به از کنترل خارج شدن صندوق‌های بزرگ خواهد شد یا به از بین رفتن شبکه مویرگی صندوق‌های قرض‌الحسنه.

۲. استفاده از ظرفیت سازمان اقتصاد اسلامی با انجام اصلاحات

با توجه به **اولاً**، رویکرد محدودکننده بانک مرکزی به موضوع صندوق‌های قرض‌الحسنه و **ثانیاً**، ضعف توان نظارتی بانک مرکزی، به‌نظر می‌رسد باید از ظرفیت سازمان اقتصاد اسلامی استفاده شود چراکه هم انگیزه کافی برای توسعه و ترویج قرض‌الحسنه دارد و هم به جهت تخصصی بودن در سال‌های گذشته عملکرد نسبتاً قابل قبولی داشته است. شایان ذکر است کلیت الگوی مقام‌های ناظر چندگانه نیز در کشورهای مختلف مانند ایالات متحده آمریکا و ... تجربه شده است. برای این منظور باید ایرادهای مطرح شده درباره این سازمان مرتفع شود و جایگاه نظارتی آن به رسمیت شمرده شده و تقویت شود. بدین‌منظور دو گزینه جهت اصلاح ماهیت حقوقی سازمان اقتصاد اسلامی پیشنهاد می‌شود:

الف) اعطای مجوز تأسیس بانک قرض‌الحسنه به سازمان توسط بانک مرکزی: در بند «۱۳» تفاهم‌نامه مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۳ بانک مرکزی و سازمان اقتصاد اسلامی ایران نیز موضوع تأسیس بانک قرض‌الحسنه توسط سازمان و صندوق‌های زیرمجموعه مطرح شده بود ولی پیگیری نشد. در صورت اعطای مجوز تأسیس بانک قرض‌الحسنه به سازمان اقتصاد اسلامی، صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که موفق به دریافت مجوز از بانک مرکزی نمی‌شوند باید سهامدار بانک قرض‌الحسنه جدیدالتأسیس شوند و شعب آنها به‌عنوان شعب بانک قرض‌الحسنه ادامه فعالیت دهد.

ب) تبدیل سازمان اقتصاد اسلامی ایران به کانون صندوق‌های قرض‌الحسنه تحت نظارت بانک مرکزی: این مدل از جهاتی مشابه مدلی است که در بازار سرمایه و تحت عنوان تشکل‌های خود انتظام مورد استفاده قرار گرفته است و نسبتاً موفق بوده است. به این صورت که همه صندوق‌های قرض‌الحسنه موظف به عضویت در این کانون و پرداخت حق عضویت خواهند بود. در این صورت مجوز تأسیس و فعالیت صندوق قرض‌الحسنه را کانون تحت نظارت بانک مرکزی صادر می‌کند. همچنین کانون بخشی از وظایف نظارتی که از طرف بانک مرکزی به وی محول شده را در ارتباط با صندوق‌ها انجام می‌دهد و گزارش‌های دوره‌ای یا مورد درخواست بانک مرکزی را به آن ارائه می‌کند. در این چارچوب، کانون صندوق‌های قرض‌الحسنه بازوی نظارتی بانک مرکزی و ابزار نظارت غیرمستقیم وی خواهد بود و کافی است بانک مرکزی صرفاً بر صندوق‌هایی که حجم منابع قابل توجهی (مثلاً در حال حاضر ۱۰۰ میلیارد تومان) دارند به صورت مستقیم نظارت کند. بدیهی است کانون براساس مقررات بانک مرکزی اداره می‌شود و دبیرکل آن را بانک مرکزی تأیید صلاحیت خواهد کرد و نیز کانون در قبال مسئولیت‌هایی که به وی محوله شده است در مقابل بانک مرکزی پاسخگو خواهد بود، همچنین کانون موظف است در برابر حق عضویت‌های دریافتی از صندوق‌ها در برابر آنها نیز پاسخگو باشد و گزارش عملکرد خود را به آنان ارائه کند.

شایان ذکر است هردو مدل فوق‌الذکر توسط اشخاص ثالث غیر از سازمان اقتصاد اسلامی هم قابل اجراست ولی به‌نظر می‌رسد این شرکت با توجه به سابقه قبلی و تجربه انباشته شده در این ارتباط اولویت دارد.

مشکلات موجود در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه

اگرچه همانطور که گفته شد شبکه صندوق‌های قرض‌الحسنه در سراسر کشور می‌توانند نقش بی‌بدیلی برای تأمین نیازهای اعتباری خرد اشخاص نیازمند ایفا کنند و لازم است حاکمیت برای این موضوع بسترسازی کند، ولی از طرف دیگر این صندوق‌ها از آنجا که نوعی نهاد مالی محسوب می‌شوند در معرض مفاسد گسترده‌ای نیز قرار دارند. در حال حاضر برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه اقدام به صدور دسته چک جهت صدور دستور پرداخت از حساب مشتریان خود کرده‌اند و متأسفانه در همکاری با برخی بانک‌های متخلف، این چک‌ها در شعب آن بانک‌ها نیز قابل پذیرش است. همچنین این احتمال وجود دارد که برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه محملی برای پولشویی و تراکنش‌های مالی غیرشفاف شوند. لذا باید تدابیری برای حفظ حرمت نهاد قرض‌الحسنه و جلوگیری از سوءاستفاده از این بستر اندیشیده و اجرا شود.

اظهارنظر شکلی درخصوص مفاد لایحه:

۱. تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه، متشکل از دو پاراگراف است که پاراگراف دوم[1] ارتباطی با موضوع مورد بحث ندارد و قاعدتاً نیازی به حذف آن نیست. بنابراین بند «۱» ماده‌واحده باید بدین‌شکل اصلاح شود: ۱. پاراگراف اول تبصره «۲» بند «ب» حذف می‌شود.

۲. همانطور که در مقدمه توضیح داده شد استثنای ایجاد شده در تبصره بند «ج» ایجاد ابهام کرده است و بهتر است کل این بخش یعنی عبارت « به‌جز صندوق‌های قرض‌الحسنه زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی و موضوع تبصره «۲» بند «ب» این ماده» حذف گردد و موضوع نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه ذیل سازمان اقتصاد اسلامی در بند «۳» حل شود.

۳. موضوع بند «ج» و تبصره آن، مصونیت قضایی کارمندان بانک مرکزی و تعریف اقدامات نظارتی است و لذا ارتباطی با موضوع نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه ندارد. بنابراین اضافه کردن عبارت مندرج در بند «۳» ماده‌واحده به انتهای تبصره بند «ج» اشتباه است، در صورت نیاز این عبارت باید به‌عنوان تبصره «۳» بند «ب» اضافه شود.

۴. با عنایت به اینکه اطلاق «تعیین چهارچوب نحوه اعمال اقدامات نظارتی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی» در بند «۳» ماده‌واحده، می‌تواند شامل مواردی باشد که دارای ماهیت تقنینی هستند، تفویض آن به بانک مرکزی در بند «۳» ماده‌واحده مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

جمع‌بندی

لازم است از فرصت ارائه این لایحه برای سامان‌دهی صندوق‌های قرض‌الحسنه در کشور استفاده شود، در این راستا ضمن حل تناقضات و ابهامات که در بندهای «۱» و «۲» ماده‌واحده آمده است (با لحاظ اصلاحات پیش‌گفته) لازم است به‌عنوان جایگزین بند «۳»، ساختار نظارتی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه تمهید شود. اصول لازم‌الرعایه در ساختار جدید عبارتند از:

۱. بانک مرکزی نهاد ناظر بر همه صندوق‌های قرض‌الحسنه و نهادهایی است که با عنوان مشابه در حال فعالیت هستند و هیچ

---

۱. بند «ب» ماده (١٤) در طول اجراي برنامه در قسمت مغايرت، بر تبصره «٤» ماده (١) قانون تنظيم بازار غيرمتشكل پولي مصوب ١٣٨٣/١٠/٢٢ حاكم است و نسبت به ماده (٢٠) قانون مجازات اسلامي مصوب ١٣٩٢/٢/١ حكم خاص تلقي شده و حاكم است.

استثنایی در این خصوص وجود ندارد (صندوق‌های قرض‌الحسنه مساجد، دانشگاه‌ها و... نیز مشمول نظارت بانک مرکزی هستند).

۲. بانک مرکزی موظف است دستورالعمل‌های ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه را به نحوی اصلاح کند که انواع صندوق‌های قرض‌الحسنه با سطوح فعالیت مختلف امکان فعالیت داشته باشند. بدین‌منظور باید بانک مرکزی حداقل ضوابط لازم‌الرعایه توسط همه صندوق‌های قرض‌الحسنه (مستقل از سطح فعالیت) و ضوابط لازم‌الرعایه متناسب با سطوح متفاوت فعالیت صندوق‌ها را تهیه و ابلاغ کند. یکی از مهم‌ترین ضوابط، نحوه ارسال اطلاعات تراکنش‌ها توسط صندوق‌های قرض‌الحسنه برای بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی و واحد اطلاعات مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

۳. ساختار لایه‌ای نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه از طریق بانک‌های قرض‌الحسنه یا کانون صندوق‌های قرض‌الحسنه با یا بدون استفاده از ظرفیت سازمان اقتصاد اسلامی ایجاد شود.

۴. بانک مرکزی بر رعایت ضوابط ابلاغی توسط کلیه صندوق‌های قرض‌الحسنه نظارت کند. بانک مرکزی مجاز شود که نظارت بر برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه را به بانک‌های قرض‌الحسنه یا کانون صندوق‌های قرض‌الحسنه تفویض کند.

۵. با صندوق‌هایی که به نظارت مستقیم یا غیرمستقیم بانک مرکزی تمکین نمی‌کنند یا از مقررات بانک مرکزی تخلف می‌کنند براساس مقررات ابلاغی برخورد شود.

۶. همه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، نیروی انتظامی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت دادگستری مکلف به همکاری با بانک مرکزی درخصوص جلوگیری از فعالیت صندوق‌های متخلف و غیرمجاز شوند.