تحلیلی بر تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران و پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۹۰۲۳
خرداد ماه ۱۳۸۷
دفتر: مطالعات اقتصادی

به‌نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۲
۲. سابقه قرض‌الحسنه در سایر کشورها ۸
۳. تحلیلی بر تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران ۹
۳-۱. مبانی قانونی تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران ۹
۳-۲. آسیب‌شناسی تأسیس بانک قرض‌الحسنه ۱۱
٤. تحلیلی بر پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌های دولتی ۱۳
٤-۱. جنبه‌های حقوقی ۱۵
٤-۲. جنبه‌های اقتصادی ۲۱
خلاصه و جمع‌بندی ۲۹
پیشنهاد ۳۲
منابع و مآخذ ۳۳

تحلیلی بر تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران و پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها

چکیده

تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران توسط دولت و با مشارکت بانک‌های دولتی، همزمان با رد درخواست تأسیس بانک قرض‌الحسنه خصوصی و تهیه پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها و تبدیل آنها به بانک قرض‌الحسنه، برخی پرسش‌ها را در بین سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان مطرح کرد. اگرچه تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران قدمی در راه توسعه نهاد قرض‌الحسنه است، ولی با اشکالات متعددی همراه است. از جمله این اشکالات عبارتند از: مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مغایرت با دستورالعمل و اطلاعیه بانک مرکزی مبنی بر عدم مشارکت بانک‌های دولتی در سرمایه بانک‌های قرض‌الحسنه، کارایی پایین بانک قرض‌الحسنه دولتی در مقایسه با بانک‌های غیردولتی، ضعف رقابت بین بانک‌های دولتی با وجود بانک قرض‌الحسنه دولتی مهر در جذب سپرده و اعطای وام و در نتیجه، کارایی پایین این بانک و دولتی کردن نهاد مردمی قرض‌الحسنه. علاوه بر آن رسانه‌های خبری در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۶ خبر ادغام بانک‌های دولتی و ارائه پیش‌نویس آن به دولت توسط وزارت امور اقتصادی و تبدیل بانک‌های دولتی به بانک قرض‌الحسنه و بانک سرمایه‌گذاری را منتشر کردند که در بخش مربوط به بانک قرض‌الحسنه برخی از ایرادات فوق را تشدید می‌کند. در این

راستا هرچند قبلا گزارشی درخصوص تاسیس بانک قرض‌الحسنه تهیه شده است، اما با توجه به خبر تبدیل برخی از بانک‌های ادغام شده به بانک قرض‌الحسنه مجددا گزارش تکمیلی دیگری در قالب بررسی پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها و تبدیل آنها به بانک قرض‌الحسنه ارائه می‌شود که در آن، طرح مذکور از دو جنبه حقوقی و اقتصادی بررسی و ارزیابی شده است.

مقدمه

با توجه به اهمیت و نقش بانک‌ها در نظام اقتصادی کشور، ریاست‌جمهوری محترم در سال گذشته دستور تشکیل دو کارگروه تحول رفتاری و تحول ساختاری را به معاون اول صادر کرد. در این راستا کار گروه تحول ساختاری معاونت امور بانک، بیمه و شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی، که علاوه بر نمایندگان برخی بانک‌های دولتی و خصوصی، برخی از اعضای شورای نگهبان و مجلس نیز در آن حضور داشتند، اصلاح نظام بانکی با هدف گسترش فرهنگ قرض‌الحسنه، واقعی کردن عقود اسلامی بانک‌ها، افزایش کارایی و خدمت رسانی به مردم را پیگیری می‌کرد که بر پایه آن طرح تحول ساختاری بانک‌ها تهیه و ارائه شد که از جمله طرح‌های تحول اقتصادی مدنظر ریاست‌جمهور محترم نیز است. براین اساس وزارت امور اقتصادی و دارایی مأموریت یافت تا با بررسی جزئیات این طرح، نحوه اجرای آن را به‌گونه‌ای طراحی کند که ضمن رعایت چارچوب‌های اصلی طرح، هیچگونه خللی

در خدمت‌رسانی بانک‌ها به مشتریان به وجود نیاید.[1] در نتیجه چنین مأموریتی، رسانه‌های خبری در تاریخ ۱۳۸۷/۳/٦ خبر ادغام بانک‌های دولتی و ارائه پیش‌نویس آن به دولت توسط وزارت امور اقتصادی و تبدیل ۸ بانک دولتی به بانک قرض‌الحسنه را منتشر کردند. در این راستا گزارش حاضر بر آن است که اولاً تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران را بررسی کند و ثانیاً ابعاد حقوقی و اقتصادی پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها و تبدیل آنها به بانک قرض‌الحسنه(و نه سرمایه‌گذاری) را از جنبه‌های حقوقی و اقتصادی بررسی کند. گرچه مقامات دولتی در پی انتقادهای رسانه‌ای سعی کردند که این پیش‌نویس را غیر مستند بنامند، ولی به‌دلیل اهمیت موضوع و بیم فوت وقت تنظیم این گزارش ضروری به‌نظر می‌رسد.

این گزارش در چهار بخش تنظیم شده است: در بخش اول پیشینه بانک قرض‌الحسنه در ایران مرور می‌شود. در بخش دوم سابقه قرض‌الحسنه در سایر کشورها بیان می‌شود. تحلیلی بر تأسیس بانک قرض‌الحسنه در بخش سوم می‌آید. و در بخش چهارم نیز تحلیلی بر پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌های دولتی و تبدیل آنها به بانک قرض‌الحسنه مهر ایران تجزیه و تحلیل می‌شود. در بخش پنجم نیز پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها بررسی و ارزیابی شده و در پایان خلاصه و جمع‌بندی گزارش ارائه شده و پیشنهادهای نهایی ارائه می‌شود.

[1]. روابط عمومی وزارت امور اقتصادی و دارایی:
http://www.mefa.ir/newsdetail-fa-813.html

۱. پیشینه بانک قرض‌الحسنه در ایران

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

با پیروزی انقلاب اسلامی و پررنگ شدن احساسات مردم بر ضد نظام بانکی ربوی حاکم بر ایران عده‌ای از متدینین انقلابی درخواست تأسیس بانک اسلامی را به رهبر کبیر انقلاب اسلامی ارائه کردند. در فروردین سال ۱۳۵۸ امام خمینی (ره) فرمان تأسیس بانک اسلامی را صادر کردند. با صدور فرمان تأسیس بانک اسلامی به‌وسیله بخش خصوصی، اساسنامه بانک تدوین شد و برای تصویب به بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار تسلیم شد. این اساسنامه در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۱۹ تصویب و در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۲۶ سهام این بانک پذیره‌نویسی شد.[1]

در این سال که کلیه بانک‌های موجود ملی اعلام شدند، به پیشنهاد دولت موقت (و به‌دلیل شرایط خاص آن زمان) عبارت «بانک اسلامی» به «سازمان اقتصاد اسلامی» تغییر نام داد و «سازمان اقتصاد اسلامی» با همان اساسنامه بانک اسلامی مصوب ۱۳۵۸/۲/۱۹ شورای پول و اعتبار به فعالیت ادامه داد. از آن زمان تاکنون این سازمان با همان وضعیت گذشته به فعالیت خود ادامه داده است و بیش از هزاران صندوق قرض‌الحسنه را تحت حمایت‌های مالی، تشکیلاتی و تجهیزاتی خود دارد.

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

۲-۱. درخواست سازمان اقتصاد اسلامی برای تأسیس بانک قرض‌الحسنه و دلایل رد آن از سوی بانک مرکزی[۱]

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

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

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

سازمان اقتصاد اسلامی متقاضی کاهش مبلغ این حداقل سرمایه است، زیرا اعتقاد دارد که به‌دلیل ماهیت غیرانتفاعی بانک قرض‌الحسنه، جمع‌آوری آن از طریق

۱. حیدری، حسن، بررسی تاسیس بانک قرض‌الحسنه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۸۹۶۳، اردیبهشت ۱۳۸۷.

پذیره‌نویسی عمومی بسیار مشکل خواهد بود.[۱]

۳-۱. تشکیل بانک قرض‌الحسنه مهر ایران

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

۱. شایان ذکر است که مستندات مطالب این قسمت مکاتبات انجام گرفته با بانک مرکزی و سازمان اقتصاد اسلامی است. این مستندات عبارتند از:
الف) نامه ارسالی از سوی سازمان اقتصاد اسلامی، به شماره ۱۰۶۹۹، به تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰،
ب) نامه ارسالی از سوی بانک مرکزی، مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، به شماره ۱۱۴۸۲ به تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۳.

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

۳. سایت الف (www.alef.ir)، ۱ آبان ۱۳۸۶، تحت عنوان «سهم بانکهای دولتی و خصوصی در بانک قرض‌الحسنه»، کد مطلب: ۱۶۵۱۹.

برای میزان سهم بانک‌های مختلف اعلام شده است. مثلا در مراسم افتتاح این بانک وزیر امور اقتصادی وقت آقای دکتر دانش جعفری اظهار کردند که میزان سهمی که هر یک از بانک‌های دولتی و خصوصی در این بانک دارند متناسب با سهمی است که در بازار بانکی ایران در اختیار دارند، به‌عنوان مثال به بانک ملی اعلام شده که وقتی ۳۰ درصد بازار بانکی ایران را در اختیار دارد باید ۳۰ درصد بانک قرض الحسنه مهر ایران را نیز در اختیار بگیرد.[۱]

۴-۱. ضرورت تشکیل بانک قرض‌الحسنه و اهداف دولت از تأسیس آن[۲]

دولت یکی از مهم‌ترین ضرورت‌ها و دلایل تشکیل بانک قرض‌الحسنه را مسائل و مشکلات موجود در کارکرد بانک‌ها در ارتباط با حساب‌های قرض‌الحسنه، عدم اجرای صحیح قانون عملیات بانکی بدون ربا و نیز انتظارات موجود جهت گسترش نهاد قرض‌الحسنه از سوی فقها و افراد متدین اعلام می‌کند.[۳]

مهم‌ترین اهدافی را که دولت از تأسیس بانک قرض‌الحسنه اعلام کرده است عبارت است از: تمهید اجرای سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی، رفع دغدغه شرعی متشرعان و رفع بی‌اعتمادی به سیستم بانکی فعلی، سامان‌دهی بازار غیرمتشکل پولی و بازار قرض‌الحسنه در کشور، حذف رقابت‌های ناسالم، کاهش هزینه‌های بانک و افزایش سوددهی بانک‌ها در اثر کاهش نرخ سود، تخصصی شده

۱. روزنامه اعتماد، ۱۳۸۶/۹/۲۴، ص ۴.

۲. حیدری، همان، ۱۳۸۷.

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

عملیات اجرایی قرض‌الحسنه در کشور، کمک به پیشرفت اقتصادی کشور از طریق رفع حوائج ضروری نیازمندان، کاهش هزینه‌های تبلیغات جذب قرض‌الحسنه، متمایز شدن نیازمندان واقعی از نیازمندان تصنعی و سالم‌سازی محیط در این خصوص، رهایی بانک‌ها از مطالبات معوق و ایجاد فرصت برای رقابت و سودآوری سایر بانک‌ها.[۱]

۲. سابقه قرض‌الحسنه در سایر کشورها

قرض‌الحسنه در سایر کشورهای اسلامی و نیز در برخی نهادهای بین‌المللی مانند بانک توسعه اسلامی رایج است. به‌عنوان مثال مؤسسه قرض حسن (قرض‌الحسنه) در سال ۱۹۸۳ در لبنان تأسیس شد. در این مؤسسه وام‌های قرض‌الحسنه به متقاضیان از هر طبقه، ملیت یا مذهب اعطا می‌شود.[۲] علاوه بر آن می‌توان به صندوق قرض‌الحسنه بانک توسعه اسلامی (IDB)[۳] اشاره کرد. این بانک طرح‌های قرض‌الحسنه را به کشورها و مؤسسات عضو اعطا می‌کند.[۴] علاوه بر آن در بسیاری از کشورهای اسلامی بانک‌های بدون بهره[۵] وجود دارند که در آنها فعالیت بانکی در چارچوب عقود اسلامی صورت می‌گیرد. این بانک‌ها در بسیاری از کشورهای اسلامی مانند مالزی، ترکیه، عربستان، امارات و... در کنار سیستم بانکداری متعارف فعالیت می‌کنند. علاوه بر آن می‌توان به «بانک اسلامی اردن» اشاره کرد که در سال ۱۹۷۹ میلادی در اردن تأسیس شد.

۱. همان.

2. Imad A.Hamze, 2001.
3. Islamic Development Bank
4. Moftah Jassim Al Moflah, 2006.
5. Intersest Free Banks

فعالیت‌های این بانک در چارچوب احکام اسلامی است.

جالب است که این بانک در فاصله سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۹۶ در بین ۲۰ بانک کشور اردن که در بین آنها بانک‌های خارجی نیز وجود داشته‌اند، رتبه سوم را از نظر حجم دارایی‌ها و سپرده‌ها کسب کرده است که این نشان از موفقیت این بانک دارد.[1]

۳. تحلیلی بر تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران

۱-۳. مبانی قانونی تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران

الف) مغایرت با قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱

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

1. Delwar Hossain, Mohammad, Al-Qard al-Hasan: A practical Approach, 2005.

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

تشکیل یک بانک دولتی جدید با هر عنوان (چه قرض‌الحسنه و چه بانک تجاری) به‌معنای گسترش دامنه فعالیت بخش دولتی در موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی است و تنها با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است. بر اساس بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت باید موارد مشمول خارج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی را واگذار کند. در همین بند عنوان شده است که تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت و بنا به پیشنهاد هیئت وزیران و **تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین** مجاز است. با توجه به اینکه بنا بر بند «الف» همین سیاست‌ها بانکداری جزء موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی است و همان‌طور که در بخش‌های قبل بیان شد، در ترکیب مدیران ارشد این بانک، نماینده چند بانک دولتی حضور دارند، لذا تأسیس این بانک باید با تصویب مجلس شورای اسلامی انجام می‌گرفت.

ج) مغایرت با دستورالعمل بانک مرکزی

بانک مرکزی پیرو دستورالعمل مصوب خود به تاریخ ۱۳۸۶/۵/۲۷ با استناد به قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، تحت عنوان «دستورالعمل ناظر به تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها»، در تاریخ ۱۳۸۶/۶/۴ اطلاعیه‌ای را خطاب به مدیران عامل بانک‌های دولتی و شرکت دولتی پست بانک ارسال می‌کند که در آن صریحاً اعلام شده است «... که امکان مشارکت بانک‌های دولتی در سرمایه بانک‌های قرض‌الحسنه در چارچوب قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت بانک‌ها وجود ندارد».[1]

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

برخلاف این دستورالعمل و نیز اطلاعیه بانک مرکزی، بانک‌های دولتی در سرمایه بانک قرض‌الحسنه مهر سهیم شده‌اند. این موضوع هم از بررسی ترکیب مدیران ارشد این بانک قابل درک است و هم در مصاحبه‌های مختلف از سوی مدیرعامل بانک قرض‌الحسنه مهر بیان شده است.[۱]

۲-۳. آسیب‌شناسی تأسیس بانک قرض‌الحسنه

تشکیل بانک قرض‌الحسنه مهر ایران نقاط ضعف عمده‌ای را به همراه دارد. هرچند که ممکن است مزایایی نیز به همراه داشته باشد، اما ارزش به هم ریختن کل سیستم پولی را ندارد، زیرا اگر هدف دنبال کردن مفاهیمی همچون تسهیل ازدواج و معیشت باشد، صندوق‌های قرض‌الحسنه غیردولتی بهترین ابزار برای این کار هستند. لذا در این بخش این نقاط ضعف مورد نظر برشمرده شده و بررسی می‌شوند.

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

نام این بانک با نام «مؤسسه مالی و اعتباری مهر» مشابهت دارد و این امر می‌تواند مسئله‌ساز بوده و مشکلاتی را برای مردم از لحاظ تفکیک نام این دو موسسه و بانک ایجاد کند.

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

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

کارکرد اصلی بانک‌های قرض‌الحسنه جمع‌آوری منابع و استفاده از آنها برای تخصیص به امر قرض‌الحسنه است. یک بانک دولتی براساس اصول علم اقتصاد در مقایسه با بانک‌های غیردولتی از کارایی و کارآمدی کمتری برخوردار است. لذا این کار را با هزینه بالاتری انجام می‌دهد. این هزینه بالاتر خود را به شکل نرخ بالاتر کارمزد بانک دولتی نشان می‌دهد. اگرچه در حال حاضر هنوز بانک قرض‌الحسنه غیردولتی تأسیس نشده است، ولی به‌نظر می‌رسد که براساس اصول برشمرده، بانک قرض‌الحسنه غیردولتی کاراتر باشد. بانک قرض‌الحسنه مهر ایران در مقایسه با صندوق‌های قرض‌الحسنه مردمی پرهزینه‌تر خواهد بود.

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

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

د) دولتی کردن نهاد مردمی قرض‌الحسنه

یکی از عمده‌ترین انتقادات وارد بر تأسیس «بانک قرض‌الحسنه مهر» دولتی کردن یک نهاد مردمی ـ اعتقادی است. سؤال اینجاست که وقتی می‌توان نهاد قرض‌الحسنه را با

تقویت صندوق‌های قرض‌الحسنه مردمی (که بـا اهـداف خیرخواهانـه و عمـدتاً در کنـار مساجد و مکان‌های مذهبی تشکیل شده‌اند) توسعه داد، چه دلیلی وجـود دارد کـه دولـت وارد چنین حوزه‌ای شود و این نهاد را دولتی کند. قرض‌الحسنه مردمی و غیردولتـی بـا نیات خیرخواهانه مسلماً در دستیابی به اهداف اصلی قرض‌الحسنه مـؤثرتر و کارآمـدتر از یک نهاد دولتی خواهد بود.

۴. تحلیلی بر پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌های دولتی

روز یکشنبه ۱۳۸٦/۳/۵ خبری از سوی خبرگزاری‌ها – که در حد خبر باقی نماند– مبنی‌بر انتشار پیش‌نویس آیین‌نامه‌ای برای تشکیل بانک‌های قرض‌الحسنه و سرمایه‌گذاری اعلام شد. این پیش‌نویس حسب ظاهر توسط نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور درخصوص تحول ساختاری بانک‌ها به استناد اصل ۱۲۷ قانون اساسی و با رعایت تصویب‌نامه هیئت وزیران تهیه شده است. براساس پیش‌نویس، بانک‌های دولتی به دو دسته تقسیم شده‌اند که عبارتند از:

نخست) بانک‌های سرمایه‌گذاری که شامل بانک صنعت و معدن، توسعه صادرات و مسکن هستند.

دوم) بانک‌های قرض‌الحسنه شامل:

– بانک قرض‌الحسنه مهر ایران با ادغام بانک‌های تجارت، صادرات و ملت،

– بانک قرض‌الحسنه... با ادغام بانک‌های سپه و رفاه کارگران،

– بانک ملی ایران،

– بانک کشاورزی،

– پست بانک.

ظاهراً سه بانک آخر استقلال خود را حفظ نموده و بر خلاف آنچه در خبرگزاری‌ها درج شد فقط با تغییر حالت به بانک قرض‌الحسنه تبدیل می‌شوند. طبق پیش‌نویس آیین‌نامه منتشره احکام ذیل برای فعالیت نظام بانکی پیش‌بینی شده است:

۱. بانک‌های قرض‌الحسنه فقط مجاز به نگاهداری و افتتاح حساب پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه هستند (ماده ۳).

۲. افتتاح و تمدید کلیه حساب‌های سپرده سرمایه‌گذاری مدت‌دار، گواهی سپرده و هر نوع منابع جذب شده دیگری که به آن سود تعلق گیرد توسط بانک‌های قرض‌الحسنه ممنوع است (تبصره «۱» ماده (۳)).

۳. برای اصلاح حساب‌ها، تجمیع اطلاعات، هماهنگ‌سازی نرم‌افزارها و رویه‌های بانکی کار گروهی تشکیل و راهکار لازم را به نمایندگان ویژه ارائه خواهد داد (تبصره «۱» ماده (۲)).

٤. پیشنهاد جابه‌جایی مالکیت شعب، ساختمان‌ها و تجهیزات بانک‌های قرض‌الحسنه و سرمایه گذاری با یکدیگر و یا فروش آنها توسط کار گروهی تهیه و به نمایندگان ویژه ارائه خواهد شد (تبصره «۲» ماده (۲)).

۵. پیشنهاد جابه‌جایی، بازخریدی و بازنشستگی با شرایط خاص نیروی کار بانک‌ها توسط کار گروه موضوع تبصره «۲» ماده ۲ تهیه و به نمایندگان ویژه ارائه خواهد شد (تبصره «۳» ماده (۳)).

۶. بانک‌های قرض‌الحسنه از این پس صرفاً مجاز به اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه در چارچوب آیین‌نامه‌ای هستند که توسط کارگروهی تهیه و به تصویب نمایندگان ویژه خواهد رسید (تبصره «۳» ماده (۳)).

۷. بانک‌های سرمایه‌گذاری از این پس بر اساس این آیین‌نامه فعالیت خواهند کرد (بند «ج» ماده (۱)).

در این راستا پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها و تبدیل آنها به بانک قرض‌الحسنه، از دو جنبه حقوقی و اقتصادی بررسی و ارزیابی می‌شود.

۱-۴. جنبه‌های حقوقی

۱. به‌موجب ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ مسئولیت تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری بر عهده بانک مرکزی است و نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نیز (طبق بند «ب» ماده (۱۱) این قانون) برعهده بانک مرکزی است.

۲. طبق ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱، بانک مرکزی در حسن اجرای نظام پولی کشور حق دارد در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند که از جمله آنها طبق بند ۱۱ همین ماده اختیار محدود کردن بانک‌ها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به‌طور موقت یا دائم است. لذا تقسیم‌بندی بانک‌ها به قرض‌الحسنه و یا سرمایه‌گذاری و تنظیم فعالیت آنها اصولاً در حیطه اختیارات بانک مرکزی قرار دارد و لذا نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور طبق اصل ۱۲۷ قانون اساسی فاقد چنین اختیاراتی هستند.

۳. تأسیس بانک و اشتغال به عملیات بانکی و استفاده از نام بانک منوط به رعایت

مقررات قانون پولی و بانکی است (ماده (۳۰) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱). براساس این برای تأسیس بانک باید قبلاً مجوز لازم از بانک مرکزی صادر و اساسنامه بانک به تصویب شورای پول و اعتبار برسد (بند «ج» و «د» ماده (۳۰)).

۴. از سوی دیگر هرگونه تغییر در اساسنامه بانک‌ها هم بایستی به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. لذا برای تشکیل بانک قرض‌الحسنه علی‌الاصول باید چنین روالی طی شود.

۵. برای ادغام بانک‌ها به‌عنوان شرکت‌های سهامی در حال حاضر هیچ متن قانونی معتبری وجود ندارد و لذا ادغام شرکت‌های سهامی و ایجاد شرکت جدید فاقد مبنای حقوقی است. لذا برای حذف ماهیت حقوقی آنها و ایجاد ماهیت حقوقی جدید به‌نحوی که نیازی به مجوزهای قانونی نباشد راه حل قانونی طبق مقررات قانون تجارت که بانک‌ها نیز تابع آن هستند وجود ندارد. بنابراین این ادغام‌ها نیازمند مجوز مجلس است.

۶. طبق بند «ب» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه تشکیل شرکت‌های دولتی ممنوع است، مگر با تأیید هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی، لذا اگر تشکیل بانک‌های قرض‌الحسنه به معنای تشکیل شرکت‌های جدید دولتی است علی‌الاصول جز با تصویب مجلس شورای اسلامی ممکن نیست. در نتیجه پس از اخذ مجوز بانک مرکزی و تصویب اساسنامه آن توسط شورای پول و اعتبار تشکیل بانک جدید قرض‌الحسنه منوط به اخذ مجوز قانونی از مجلس شورای اسلامی است. در هرحال ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه مؤخر بر قانون پولی و بانکی است و از این‌رو مفاد آن حتماً باید رعایت شوند.

۷. بر اساس قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه مصوب سال ۱۳۸۶ هر گونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شوند، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز خواهد بود. لازم به یادآوری است که درخصوص مجوز فعالیت بانک‌های موجود قوانین ذیل وجود دارند، به‌عبارت دیگر بانک‌های ذیل با مجوز قانون تأسیس شده‌اند و هرگونه ادغام و انحلال آنها نیازمند مجوز مجلس شورای اسلامی است.

- قانون اجازه تأسیس بانک ملی ایران مصوب سال ۱۳۰۶،
- قانون افزایش سرمایه بانک ملی ایران مصوب سال ۱۳۱۴،
- قانون اساسنامه بانک ملی ایران مصوب سال‌های ۱۳۱۷ و ۱۳۳۹ و ۱۳۴۶،
- قانون اساسنامه بانک کشاورزی ایران مصوب سال ۱۳۳۴،
- لایحه اساسنامه بانک توسعه صادرات مصوب سال ۱۳۳۴،
- قانون مربوط به تبدیل وضع بانک سپه به‌صورت شرکت سهامی مصوب سال ۱۳۳۴،
- قانون تأسیس شرکت دولتی پست بانک مصوب سال ۱۳۷۴،
- لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۸ (درخصوص استقلال و تعیین تکلیف بانک رفاه کارگران).

براساس این آیین‌نامه تهیه شده در ماده (۲) که ترتیبات جدیدی را برای برخی از بانک‌های دولتی مقرر می‌دارد با قوانین فوق مغایرت دارد. علی‌الاصول درجایی‌که نص صریح قانونی برای تأسیس و یا اداره این بنگاه‌های اقتصادی وجود دارد

نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور فاقد صلاحیت‌های قانونی برای انحلال، ادغام یا مواردی از این قبیل هستند.

۸. اگرچه طبق قانون پولی و بانکی کشور (ماده ۱۴) بانک مرکزی مجاز است که بانک‌ها را به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به‌طور موقت یا دائم محدود کند، ولی در این‌باره وزارت اقتصاد و دارایی اقدام کرده‌است که قانوناً اختیاری نداشته است. علاوه بر این، طبق قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ (ماده ۳) بانک‌ها می‌توانند تحت هریک از عناوین اعم از سپرده‌های قرض‌الحسنه (جاری و پس‌انداز) و سپرده سرمایه‌گذاری مدت‌دار به قبول سپرده مبادرت نمایند. در عین حال طبق ماده (۶) قانون عملیات بانکی بدون ربا می‌توانند برای جذب و تجهیز سپرده‌ها با اتخاذ روش‌های تشویقی امتیازاتی را به سپرده‌گذاران اعطا نمایند. از سوی دیگر طبق ماده (۲۶) قانون عملیات بانکی بدون ربا پس از تصویب این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر لغو و اختیارات و وظایف مذکور در قانون پولی و بانکی و لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها و متمم آنکه در این قانون به مراجع ذی‌صلاح دیگری سپرده شده است از مراجع قبلی سلب می‌شود. بنابراین حتی بانک مرکزی نیز دیگر اختیار محدود کردن فعالیت بانک‌ها را ندارد.

بدین ترتیب مواد (۲) و (۳) آیین‌نامه تهیه شده که بانک‌های قرض‌الحسنه را از سپرده‌های سرمایه گذاری ممنوع نموده است به صراحت مغایر قانون عملیات بانکی بدون رباست، زیرا این پیش‌نویس در واقع اجرای موادی از قانون عملیات بانکی بدون ربا را برای بانک‌های قرض‌الحسنه درخصوص سپرده‌های سرمایه‌گذاری ممنوع می‌کند.

۹. آنچه که در این پیش نویس مورد استناد قرار گرفته است مصوبه تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور است که توجه به مبانی قانونی این تصمیم هم ضروری است:

اولاً اصل ۱۲۷ مقرر می‌دارد که رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد **خاص**، بر حسب **ضرورت** با تصویب هیئت وزیران نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود. بنابراین اجرای اصل ۱۲۷ عمومیت ندارد و منوط به موارد خاص و بر حسب ضرورت است.

ثانیاً طبق نظریه شورای نگهبان (نظریه شماره ۱۳۷۶/۲۱/۱۱۴۴ مورخ ۱۳۷۶/۵/۱۳) محدوده اصل ۱۲۷ شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌ها نمی‌شود و منحصراً شامل تصمیمات خواهد بود. بر طبق این نظریه به‌طور طبیعی اولاً شأن نماینده ویژه رئیس‌جمهور تصمیم است و نه تهیه آیین‌نامه و ثانیاً این نماینده یا نمایندگان حق اصلاح مصوبات هیئت دولت و آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌های موجود را ندارند، لذا پیش‌نویس آیین‌نامه تهیه شده اصالتاً از حیطه اختیارات نمایندگان ویژه خارج است.

براساس تبصره‌های «۱» و «۲» و «۳» ماده (۲) در پیش‌نویس مورد بحث درباره تعیین تکلیف ادغام این بانک‌ها و تبصره «۳» ماده (۳) درباره آیین‌نامه اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه، مسئولیت تهیه پیش‌نویس آیین‌نامه و یا تصمیم‌گیری برای استقرار و جابه‌جایی مالکیت و یا تعیین تکلیف نیروی انسانی بر عهده نمایندگان ویژه خواهد بود. بدین ترتیب این تبصره‌ها نیز در عمل وظایفی را بر عهده نمایندگان ویژه قرار داده است که علی‌الاصول با اختیارات نمایندگان ویژه مغایرت دارد.

همانطوری‌که قبلاً نیز یادآوری شد اساسنامه بانک‌ها دارای ترتیبات متفاوتی است؛ از جمله برخی مصوب مجلس است نظیر اساسنامه بانک کشاورزی، بانک ملی ایران و برخی مصوبه هیئت دولت است نظیر بانک صنعت و معدن و برخی مصوبه شورای انقلاب است نظیر بانک مسکن و بانک سپه و بانک کشاورزی که علی‌الاصول تغییر وضعیت این بانک‌ها و یا ادغام آنها و یا محدودیت فعالیت آنها نیاز به تغییر اساسنامه دارد که با عنایت به نظریه شورای نگهبان ذیل اصل ۱۲۷ قانون اساسی این امر از اختیارات نمایندگان ویژه خارج است.

یک جمله بسیار ابهام‌آمیز در این پیش‌نویس درخصوص بانک‌های سرمایه‌گذاری وجود دارد که براساس آن مقرر شده این بانک‌ها از این پس براساس این آیین‌نامه فعالیت خواهند کرد. در این باره نکاتی قابل تأمل است:

اولاً این آیین‌نامه درخصوص بانک‌های سرمایه‌گذاری و نحوه فعالیت آنان حکمی ندارد.

ثانیاً علی‌الاصول بانک‌ها بر اساس قانون عملیات بانکی بدون ربا فعالیت خواهند کرد. تصریح این بند این شبهه را ایجاد می‌کند که ظاهراً این آیین‌نامه درصدد آنست تا به‌طورکلی بانک‌ها را از شمول قانون عملیات بابکی بدون ربا خارج کند.

ثالثاً تصویب این آیین‌نامه با این الفاظ درخصوص بانک‌های سرمایه‌گذاری ظاهراً برای پذیرش این فرض است که نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور اختیار دارند تا در آینده برای بانک‌های سرمایه‌گذاری تعیین تکلیف نموده و در واقع پیشاپیش اصل صلاحیت خود را مورد تأکید قرار دهند، درحالی‌که اساساً چنین صلاحیتی ندارند.

۲-۴. جنبه‌های اقتصادی

در ارتباط با پیامدهای اقتصادی پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها و تبدیل شدن بانک‌ها به بانک قرض‌الحسنه موارد ذیل قابل توجه و بررسی است:

۱. چون بانک‌ها در مقابل مشتریان خود که نزد آنها سپرده‌گذاری نموده‌اند، متعهد شده‌اند که سودهای توافق شده را بپردازند، با تبدیل بانک‌ها به بانک قرض‌الحسنه، امکان انجام تعهدات خود را خواهند داشت که سرانجام آن اخلال در کل نظام بانکی خواهد بود.

۲. طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی رهبر انقلاب، باید اکثر بانک‌ها (به‌جز بانک‌های ملی، سپه، صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن و توسعه صادرات) به بخش خصوصی واگذار شوند. با اجرای این مصوبه عملاً مفاد این ابلاغیه نقض می‌شود.

۳. پس از پیروزی انقلاب یک بار ادغام بانک‌ها تجربه شده است. این ادغام در خردادماه سال ۱۳۵۸ انجام شد. اما پس از ادغام باز هم تعدد و تنوع وجود داشت و بانک‌ها امکان رقابت داشتند. متأسفانه با اجرای این پیش‌نویس امکان همین رقابت نیز از بانک‌ها گرفته می‌شود. مشکلی که به‌وجود خواهد آمد این است که مقررات یکسان دولتی مانع از ارایه خدمت رسانی مطلوب خواهد شد و ممکن است اثر نامطلوبی را بر کل سرمایه‌گذاری‌هایی که در نتیجه جمع‌آوری وجوه انجام می‌شود، داشته باشد. در این حالت فقط اگر پیش‌زمینه‌ها فراهم شده باشد (به‌عنوان مثال اگر تورم در حد صفر بوده و ارزش پول از بین نرود)، با سیستم قرض‌الحسنه انگیزه برای نگهداری پول در بانک‌ها کماکان وجود خواهد داشت. اما اکنون در شرایطی به سر می‌بریم که اولاً

مردم قسمتی از هزینه‌های خود را از طریق سپرده‌گذاری و اخذ سود سپرده‌ها تأمین می‌کنند و از طرف دیگر اگر بخواهیم این امتیاز را از سپرده‌گذاران بگیریم، دیگر انگیزه‌ای برای سپردن منابع به بانک‌ها باقی نمانده و وجوه به سمتی حرکت خواهد کرد که سود بیشتری داشته باشد.

۴. در بانکداری اساساً سه دسته ذی‌نفع وجود دارد: یک دسته صاحبان سهام، دسته دیگر سپرده‌گذاران و دسته سوم مشتریان هستند که از تسهیلات و خدمات بانک برخوردار می‌شوند. با توجه به اینکه منافع این سه گروه معمولاً در تضاد با یکدیگر است، جهت‌گیری‌های صحیح پولی و اعتباری باید در جهت هماهنگ کردن منافع این سه گروه باشد. در ایران این سه گروه عبارتند از:

الف) گروه اول در نظام بانکی دولتی ایران بیت‌المال است و بیت‌المال در حال حاضر در اختیار حاکمیت است و حاکمیت باید هم از این حقوق محافظت و هم استفاده بهینه کند.

ب) گروه دوم سپرده‌گذاران هستند. سپرده‌گذاران نیز به‌دنبال اخذ منافع خود از وجوه‌شان هستند، به‌نحوی که در قانون بانکداری بدون ربا پیش‌بینی شده است. در این مورد سپرده‌گذاران دو انگیزه برای سپرده‌گذاری دارند: «کسب درآمد» و «حفظ ارزش پول». باید دید که طرح پیشنهادی چه تأثیراتی بر این انگیزه‌ها خواهد داشت. به‌نظر می‌رسد که در این طرح به این انگیزه‌ها توجهی نشده است.

ج) گروه سوم نیز مشتریان بانک هستند که به دو زیرگروه تقسیم می‌شوند. یک گروه کسانی هستند که از تسهیلات اعتباری بانک‌ها بهره می‌گیرند. گروهی دیگر نیز کسانی هستند که از خدمات بانکی اعم از نقل و انتقال وجوه، ضمانت‌نامه‌ها،

حساب‌های جاری، صندوق امانات و غیره استفاده می‌کنند و باید بابت استفاده از خدمات بانک کارمزدی را به این مؤسسات پرداخت کنند، تا بانک بتواند تداوم فعالیت داشته باشد.

۵. در حال حاضر بانک‌های کشور برای اداره خود هزینه‌هایی را دارند که باید تأمین شود. اگر تمام اینها را نادیده بگیریم و به قرض‌الحسنه اکتفا کنیم، در صورتی‌که تورم صفر بود و بحث حفظ ارزش پول مطرح نباشد، با اخذ کارمزد هزینه‌های بانک تأمین می‌شود. اما مشکل در حال حاضر صف تقاضا برای تسهیلات و اعتبارات بانک‌هاست به‌طوری‌که دولت ناگزیر شده است کار گروه‌هایی را در خارج بانک تشکیل دهد تا آنها درباره تخصیص اعتبارات و تسهیلات تصمیم بگیرند.

درحالی‌که عرضه کم و تقاضا زیاد است، قرض‌الحسنه شدن تسهیلات صف تقاضای تسهیلات را بسیار طولانی خواهد کرد. زیرا تسهیلات گیرنده تنها در حد یک کارمزد به بانک پرداخت کرده و دیگر سودی به بانک پرداخت نخواهد کرد. از سوی دیگر سپرده‌گذاران انگیزه‌ای برای سپرده‌گذاری نخواهند داشت. لذا شکاف بین تقاضا برای منابع بانکی و عرضه این منابع بسیار عمیق خواهد شد. در چنین شرایطی امکان گسترش فساد اداری در داخل شبکه بانکی نیز بیشتر می‌شود.

۶. دولت در حدود ۶ ماه قبل سنگ‌بنای بانک قرض‌الحسنه را با تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر بنا کرد. اما تجربه ۶ ماهه این بانک نشان می‌دهد که بانک قرض‌الحسنه با وجود تأسیس ۳۰۰ شعبه مستقل و ۱۷۰۰ شعبه مشترک با سایر بانک‌ها، توفیق چندانی در جذب سپرده‌های قرض‌الحسنه مردم به‌دست نیاورده است. آن گونه که مدیرعامل این بانک عنوان کرده، بانک قرض‌الحسنه مهر تاکنون فقط ۳۰

میلیارد تومان سپرده جذب کرده که رقم بسیار ناچیزی است[1]. هر چند که بانک مستقل قرض‌الحسنه مهر هنوز در ابتدای راه خود قرار دارد، اما شاید همین تجربه کوتاه‌مدت چراغ راه آینده بانک بزرگ قرض‌الحسنه باشد تا مسئولان و متولیان امر با دقت و ظرافت بیشتری در این زمینه تصمیم بگیرند.

۷. علاوه بر مسائل ذکر شده باید توجه کرد که ادغام بانک‌های دولتی از حساسیت و ظرافت بالایی برخوردار است. با قرض‌الحسنه شدن بانک‌ها امکان واگذاری آنها در بورس منتفی می‌شود، زیرا فعالیت قرض‌الحسنه یک فعالیت غیرانتفاعی است که در آن بحث سودآوری مطرح نیست، لذا دیگر کسی حاضر به خرید سهام بانک‌های قرض‌الحسنه نخواهد بود. با ادغام بانک‌های دولتی و تبدیل آنها به بانک‌های قرض‌الحسنه، عرضه سهام آنها در بورس و در نتیجه اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی درباره این گروه از شرکت‌های دولتی منتفی می‌شود. درحالی‌که مقرر شده است که سازمان خصوصی‌سازی در هر ماه سهام یک بانک دولتی را در بورس عرضه کند- و براساس این در ماه‌های تیر، مرداد و شهریور قرار بود سهام بانک‌های صادرات، تجارت و رفاه واگذار شود- با این اوصاف نمی‌توان نسبت به واگذار شدن این بانک‌ها در بورس امیدوار بود.

۸. اگر بانک‌ها با رویه موجود به ارائه جوایز ادامه بدهند، سپرده‌گذاری در حساب‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز ادامه خواهد داشت. در حال حاضر سهم این سپرده‌ها از کل سپرده‌ها ۶ یا ۷ درصد است که با احتساب سپرده‌های حساب جاری

۱. مصاحبه مدیر عامل صندوق قرض‌الحسنه مهر با خبرگزاری جام جم در اردیبهشت ماه ۱۳۸۷.

که حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد سپرده‌های بانک‌های دولتی را تشکیل می‌دهد[۱]. چنانچه بانک‌ها بخواهند منابع حساب‌های جاری قرض‌الحسنه را هم همراه با قرض‌الحسنه پس‌انداز صرف پرداخت وام‌های خیرخواهانه کنند، این سؤال پیش می‌آید که آیا افرادی که حساب قرض‌الحسنه جاری نزد بانک‌ها باز کرده‌اند، این کار را با نیت خیرخواهانه انجام داده‌اند یا خیر؟ زیرا تأکید آیات و روایات بر این است که قرض‌الحسنه دارای جنبه‌های اعتقادی - اقتصادی است[۲]. یعنی باید نیت قرض‌دهنده رفع مشکلات قرض‌گیرنده باشد.

۹. اصولاً بانک‌ها دارای ماهیت اقتصادی هستند که باید از فعالیت‌های خود سود ببرند؛ درحالی‌که قرض‌الحسنه با نیت خیرخواهانه بوده و افراد قرض‌دهنده قصد سودآوری و افراد قرض‌گیرنده نیز توان دادن سود ندارند، و اصولاً این عقد در بانک نمی‌تواند جایگاه اصلی داشته‌باشد(بر اساس قانون عملیات بانکی بدون ربا بانک‌ها مجاز به استفاده از عقد قرض‌الحسنه در کنار سایر عقود شده‌اند) و بهتر است به‌صورت صندوق[۳] بدون قدرت پول‌آفرینی کار کند.

از سوی دیگر اگر یک بانک تمامی فعالیت‌های خود را در عملیات قرض‌الحسنه متمرکز کند، به‌دلیل نداشتن توجیه اقتصادی همواره دچار زیان خواهد بود. حتی اگر دولت زیان آن را بپردازد، بانک به صندوق پرداخت دولت تبدیل می‌شود و خواص بانکی خود را از دست خواهد داد.

---

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه، سالهای مختلف

۲. رجوع کنید به: حیدری، حسن، بررسی تاسیس بانک قرض‌الحسنه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، اردیبهشت ۱۳۸۷، شماره مسلسل ۸۹۵۱، همچنین رجوع کنید به بخش ۱ همین گزارش.

3. Fund

۱۰. با ادغام بانک‌ها و تبدیل آنها به قرض‌الحسنه ممکن است نقدینگی از بانک‌ها خارج شده و به برخی بخش‌های اقتصاد تزریق شود، در نتیجه برخی بخش‌های اقتصاد متورم شده و در عین حال در سایر بخش‌ها کمبود نقدینگی وجوه به‌وجود خواهد آمد(با فرض اینکه وجوه قرض‌الحسنه پس‌انداز و جاری را یک‌جا در نظر بگیریم). در نتیجه مقدار تولید در برخی بخش‌های اقتصاد به‌صورت نامتوازن رشد خواهد کرد درحالی‌که سایر بخش‌های اقتصاد دچار رکود خواهند شد. در واقع در تخصیص اعتبارات انحراف به‌وجود آمده و نقدینگی سرگردان وضعیتی را پدید خواهد آورد که در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ در بخش مسکن به‌وجود آمد. با حرکت نقدینگی به سایر بخشها امکان تکرار چنین وضعیتی در هر بخش اقتصادی ممکن، وجود خواهد داشت.

۱۱. یکی از دلایل استقبال بانک‌ها از سپرده‌های قرض‌الحسنه و تبلیغات وسیع آنها برای جذب این نوع سپرده‌ها، استفاده از منابع بسیار ارزان برای اعطای وام در عقود دیگر است. با قرض‌الحسنه کردن تمام بانک‌ها این انگیزه نیز از بین خواهد رفت و بانک قرض‌الحسنه ضعیف‌تر از یک صندوق دریافت و پرداخت خواهد شد.

۱۲. در شرایط کنونی اقتصاد کشور اجرایی شدن طرح ادغام بانک‌ها و تبدیل آن به بانک قرض‌الحسنه، تنها باعث دامن زدن به تورم موجود خواهد شد. یکی از مهم‌ترین نکاتی که در این زمینه باید مورد توجه جدی قرار گیرد، ارزیابی موفقیت تجربه صندوق‌های قرض‌الحسنه موجود و عملکرد آنهاست. بر این اساس با توجه به عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه آیا می‌توان بانک‌ها را نیز به همان شیوه اداره کرد؟ از سوی دیگر با این طرح عملاً صندوق‌ها نقش بانک را بازی خواهند کرد. بنابراین به

همان ایرادات وارد بر سیستم بانکی دچار خواهند شد.

۱۳. برخی از کارشناسان نیز معتقدند بسیاری از افراد که به سپرده گذاری در بانک‌ها می‌پردازند به انگیزه دریافت سود مشارکتی سپرده‌گذاری می‌کنند، یعنی از بانک انتظار دارند که به نیابت از آنها در فعالیت‌های اقتصادی شرکت کند و از طریق عقود اسلامی حداقل بخشی از آنچه از قدرت خرید پولشان به سبب تورم کاسته می‌شود، جبران نماید. اما وقتی قرار باشد بانک‌ها قرض‌الحسنه شوند، به‌دلیل عدم تحقق انتظارات مورد نظر بخش بزرگی از سپرده‌گذاران پول‌های خود را از بانک‌هایی که تبدیل به بانک قرض‌الحسنه شده‌اند، خارج خواهند کرد، زیرا با قرض‌الحسنه کردن بانک‌ها، قرض دهنده زیانی درست برابر نرخ تورم متحمل خواهد شد.

حال این پرسش مطرح است که چرا باید قرض‌دهنده زیان کند؟ درحالی‌که در قالب طرح مذکور به اندازه نرخ تورم از قدرت خرید پول سپرده‌گذاران کاسته می‌شود، این امر در بلندمدت ممکن است سبب کاهش منابع بانکی و در نهایت کاهش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی شود.

۱۴. با خروج منابع از بانک‌ها، صاحبان سرمایه پول خود را در دو بخش هزینه خواهند کرد:

الف) یا اینکه سپرده‌ها را تبدیل به کالا می‌کنند که در اثر این حرکت بر فشار تورمی افزوده می‌شود، زیرا عرضه نمی‌تواند به این میزان که سپرده‌ها تبدیل به تقاضا برای کالاها می‌شوند، رشد کند.

ب) شکل دوم این است که منابع خارج شده از بانک‌ها، صرف انجام فعالیت‌های سوداگری و مخرب شود که قطعاً تولیدی نیست و خود به ایجاد فشار مضاعف منجر

می‌شود.

۱۵. نقش محوری بانک‌ها تجهیز منابع و تخصیص غیر دستوری آن است و نمی‌توان بانک‌ها را که منابع اصلی تأمین وجوه سرمایه‌گذاری هستند ملزم به پرداخت عقد خاصی کرد.

۱۶. در سراسر دنیا بانک‌ها خدمات متنوعی را ارائه می‌دهند که موجب رقابتی‌تر شدن فعالیت‌ها و خدمات آنها در راستای کسب سود می‌شود. اما ادغام و تبدیل آنها به بانک قرض‌الحسنه موجب تک‌بعدی شدن و کاهش قدرت رقابت بانک‌ها شده و در نتیجه سودآوری آنها را نیز کاهش می‌دهد. البته نیل به توسعه اقتصادی نیز بدون داشتن نظام بانکی قدرتمند و رقابت‌پذیر امکان ندارد.

۱۷. ممکن است که با عملیاتی شدن طرح ادغام بانکها، انحصارات دولتی به‌وجود آید که مغایر با سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصل تمرکززدایی از بخش دولتی است.

۱۸. وظیفه اصلی بانک‌ها در اقتصاد واسطه‌گری وجوه بین سپرده‌گذاران و گیرندگان تسهیلات است و نمی‌توان با اضافه نمودن کلمه قرض‌الحسنه به آن، بانک را از واسطه‌گری مالی منع کرد. با اجرای طرح مذکور، بانک‌ها نمی‌توانند واسطه‌گری وجوه را به‌درستی انجام دهند، زیرا فقط باید وام قرض‌الحسنه بدهند. از سوی دیگر به‌دلیل کاهش انگیزه سپرده‌گذاری، بانک‌ها توان جذب منابع را نیز از دست خواهند داد. در نهایت با اجرای این طرح عملاً بانک‌ها واسطه‌گری وجوه را کنار خواهند گذاشت.

۱۹. پیشینه تاریخی صندوق‌های قرض‌الحسنه نشان می‌دهد که این صندوق‌ها

توسط مردم تأسیس و اداره شده است و هیچ مشکلی در صندوق‌های قرض‌الحسنه واقعی وجود نداشته و ندارد (البته برخی مؤسساتی که از این نام سوءاستفاده می‌کنند باید جدا شوند).

۲۰. تجربه اداره حساب‌های قرض‌الحسنه در بانک‌های موجود نیز نشان می‌دهد که تنها حدود یک‌سوم وجوه سپرده شده مردم به‌عنوان قرض‌الحسنه صرف پرداخت قرض‌الحسنه (آن‌هم اکثراً به‌صورت ظاهری و نه واقعی) می‌شود و مابقی صرف امور دیگری می‌شود.

خلاصه و جمع‌بندی

اگرچه تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران قدمی در راه توسعه نهاد قرض‌الحسنه است، ولی با اشکالات متعددی همراه است. این اشکالات عبارتند از: مغایرت با قانون پولی و بانکی کشور، مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مغایرت با دستورالعمل قانونی و نیز اطلاعیه بانک مرکزی مبنی‌بر عدم مشارکت بانک‌های دولتی در سرمایه بانک‌های قرض‌الحسنه، کارایی پایین بانک قرض‌الحسنه دولتی در مقابل بانک‌های غیردولتی، امکان نبود رقابت بین بانک‌های دولتی با بانک قرض‌الحسنه دولتی مهر در جذب سپرده و اعطای وام و در نتیجه کارایی پایین این بانک و دولتی کردن نهاد مردمی قرض‌الحسنه.

علاوه بر آن در ارتباط با پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها نیز می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد:

۱. تصویب این پیش‌نویس صراحتاً خارج از اختیارات نمایندگان ویژه

رئیس‌جمهور است و اصولاً آنها حق ورود در حوزه تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌ها را ندارند.

۲. متن تهیه شده صراحتاً با قانون عملیات بانکی بدون ربا مغایرت دارد.

۳. ادغام بانک‌های دولتی و تأسیس بانک قرض‌الحسنه دولتی نیاز به مجوز قانونی مجلس شورای اسلامی دارد و به خارج از صلاحیت هیئت وزیران و نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور است.

۴. بر اساس نظر تفسیری شورای نگهبان، مصوبات نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور بر اساس اصل ۱۲۷ قانون اساسی برای نظارت رئیس مجلس طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی ارسال نمی‌شود. لذا با توجه اینکه این تصمیمات مغایر قوانین موجود و خارج از اختیارات دولت است و امکانی برای ابطال آن جز از طریق دیوان عدالت اداری وجود ندارد، علی‌الاصول با توجه به روند رسیدگی دیوان ممکن است بررسی این موضوع با فرض اینکه این آیین‌نامه تصویب و ابلاغ شود بسیار وقت‌گیر باشد و هزینه‌های زیاد و غیرقابل جبرانی را بر کشور تحمیل کند.

۵. نباید به ترکیب بانک‌های موجود دست زد و باید اجازه داد آنها همچنان به فعالیت‌های جاری خود ادامه دهند، به‌ویژه بانک ملی که از قدمت ۸۰ ساله برخوردار است. زیرا عوض کردن وظایف این بانک‌ها مفید نیست و بهتر است حداکثر همین بانک قرض‌الحسنه‌ای که ایجاد شده پس از رفع مغایرت‌های قانونی به بوته آزمایش گذاشته شود و نقاط قوت و ضعف آن بررسی شود. این اقدام بهتر از آن است که مسیر کاری بانک‌های قدیمی چون ملی، سپه و صادرات را عوض کرده و دچار مشکلات غیر قابل پیش‌بینی شوند.

۶. اگرچه نظام فعلی بانکی در کشور عملکرد مطلوبی نداشته‌است، اما اولاً باید بررسی شود که علل آن چیست، و ثانیاً راه‌حل‌هایی برای آن تجویز شود که نظام بانکی را تقویت و اصلاح کند. با راه‌حل‌هایی این‌چنینی حیات و کلیت نظام بانکی به خطر می‌افتد و در بلندمدت به سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی کشور ضربه می‌زنند. یعنی همان چیزی که هدف اصلاحات نظام بانکی برای تقویت آن انجام شده است(یعنی تقویت رشد اقتصادی در همه بخش‌ها و اقشار جامعه) به خطر می‌افتد. به بیان دیگر هدف اولیه و اصلی در نهایت محقق نخواهد شد.

۷. ادغام تعدادی از بانک‌ها و تبدیل آنها به بانک قرض‌الحسنه می‌تواند موجب خروج پس‌اندازهای مردم از این بانک‌ها شود.

۸. اداره نظام بانکی به‌صورت دستوری، به‌خصوص در فعالیت‌های اجرایی آنها، ممکن است زمینه کاهش قدرت رقابتی بانک‌ها و افزایش انحصارات دولتی را فراهم کند.

۹. پیشینه تاریخی صندوق‌های قرض‌الحسنه نشان می‌دهد که این صندوق‌ها توسط مردم تأسیس و اداره شده است و هیچ مشکلی در صندوق‌های قرض‌الحسنه واقعی وجود نداشته و ندارد.

۱۰. تجربه اداره حساب‌های قرض‌الحسنه در بانک‌های موجود نیز نشان می‌دهد که تنها حدود یک سوم وجوه سپرده شده مردم به‌عنوان قرض‌الحسنه صرف پرداخت قرض‌الحسنه (آن‌هم اکثراً به‌صورت ظاهری و نه واقعی) می‌شود و مابقی صرف امور دیگری می‌شود.

پیشنهاد

بر این اساس مناسب است که اداره نهاد قرض‌الحسنه به‌صورت صندوق‌ها یا بانک‌ها در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد تا مردم در این امر خیر مشارکت بیشتری داشته باشند و دولت نیز امکانات و فرصت‌های خود را صرف امور دیگر کند. علاوه بر آن در ارتباط با پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها نیز باید عنوان کرد اگرچه نظام فعلی بانکی در کشور عملکرد مناسب و قابل انتظاری نداشته‌است، اما اولاً باید بررسی شود که علت این عملکرد ضعیف چیست، و ثانیاً راه‌حل‌هایی برای آن تجویز شود که ضمن رعایت ضوابط قانونی، نظام بانکی را تقویت و اصلاح کند. راه‌حل‌های این‌چنینی که در آن حیات و کلیت نظام بانکی به خطر می‌افتد در بلندمدت به سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی کشور ضربه می‌زند. یعنی همان چیزی که هدف اصلاحات نظام بانکی برای تقویت آن انجام شده است (یعنی تقویت رشد اقتصادی در همه بخش‌ها و اقشار جامعه) به خطر می‌افتد. به بیان دیگر هدف اولیه و اصلی در نهایت محقق نخواهد شد.

منابع و مآخذ

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

۲. حیدری، حسن، بررسی تأسیس بانک قرض‌الحسنه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، اردیبهشت ۱۳۸۷، شماره مسلسل ۸۹۵۱.

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

۴. سید نورانی، سید محمدرضا و عزیزنژاد، صمد، تحلیلی بر تأسیس بانک قرض‌الحسنه، دومین همایش سراسری صندوق‌های قرض‌الحسنه، دانشگاه مازندران، آبان ماه ۱۳۸۶.

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

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

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

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

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

10. Delwar Hossain, Mohammad, Al- Qard al- Hsan: Apacticall Approach, 2005.

11. Imad A. Hamze, "The role of Microcredit in poverty Alleviation: Profide of the Microcredit Sector in LEBANON, United Nations, Economic and Social Comission for Western Asia, 2001.

12. Interest, free banking in turkey, The Central bank of Turkey, 2003.

13. Moftah Jassim Al Moflah, "Treatment of Islamic financial instruments underthe UN modelagreemenl, 2006.

شناسنامه گزارش | **شماره مسلسل: ۹۰۲۳**

عنوان گزارش: تحلیلی بر تأسیس بانک قرض‌الحسنه مهر ایران و پیش‌نویس طرح ادغام بانک‌ها

Report Title: Analyzing about Establishment of Qard-Al-Hasan Bank and Draft of Merger of Some Banks(second edition).

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

تهیه و تدوین: صمد عزیزنژاد، حسن حیدری

ناظر علمی: بهزاد پورسید، سیدمحمدرضا سید نورانی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار: ـــــ

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. قرض‌الحسنه (Qard-Al-hasan)

۲. بانک قرض‌الحسنه (Qard-Al-hasan Bank)

۳. ادغام بانک‌ها (Merger of Banks)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۳/۲۶