

به نام خدا

بررسی مشکلات پیش روی مؤسسه قوامین در تعامل با بانک مرکزی از ابعاد حقوقی و اقتصادی

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه	۲
۱. بررسی فعالیت اقتصادی نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی از نگاه حقوقی و اقتصادی.....	۳
۲. فعالیت‌های اقتصادی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران.....	۷
۳. اشاره به رؤس فعالیت‌های مؤسسه قوامین.....	۱۰
۴. بررسی و تحلیل مشکلات مؤسسه قوامین در تعامل با بانک مرکزی از بعد مالی و اقتصادی.....	۱۲
۵. بررسی آثار اقتصادی ناشی از فعالیت مؤسسه قوامین در بازار پول کشور.....	۲۰
خلاصه، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۲۲
منابع و مأخذ.....	۲۳



بررسی مشکلات پیش روی مؤسسه قوامین در تعامل با بانک مرکزی از ابعاد حقوقی و اقتصادی

چکیده

در جمهوری اسلامی ایران نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی فعالیت‌های اقتصادی زیادی انجام می‌دهند. یکی از زمینه‌های اقتصادی که این نهادها در آن مشغول فعالیت هستند، انجام عملیات پولی و بانکی است. نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از این نهادها با تأسیس مؤسسه قرض‌الحسنه قوامین بدون مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در بازار پولی و مالی کشور به فعالیت بانکی و اعتباری مشغول شده است. با تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف به تنظیم فعالیت مؤسسات مالی و اعتباری بدون مجوز شده است. در این گزارش سعی شده مشکلات پیش آمده برای مؤسسه قوامین در جهت اخذ مجوز قانونی فعالیت از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گیرد. نتایج بررسی‌های انجام شده حاکی از این است که مؤسسه قوامین برای اخذ مجوز قانونی با مشکلاتی مواجه است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

۱. حداقل سرمایه لازم که براساس مصوبات شورای پول و اعتبار معادل ۱۵۰۰



۱. میلیارد ریال است درحالی‌که سرمایه مؤسسه قوامین معادل ۵۰۰ میلیون ریال است،
۲. پایین بودن نسبت کفایت سرمایه،
۳. باید بخشی از سهام آن از طریق پذیره‌نویسی به عموم مردم واگذار شود درحالی‌که تمام سهام آن متعلق به بنیاد تعاون ناجاست،
۴. مشکلات ساختاری مانند افتتاح حساب جاری، اقلام باز در حساب‌های مؤسسه، در اختیار گرفتن تسهیلات تکلیفی ناجا و

مقدمه

مؤسسات مالی غیردولتی شامل مؤسساتی نظیر بانک‌های خصوصی، مؤسسات مالی و اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه و سایر مؤسسات مشابه می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی تعداد صندوق‌های قرض‌الحسنه را شش هزار واحد برآورد کرده است. این صندوق‌ها عمدتاً فاقد مجوزهای قانونی برای فعالیت هستند. از سال ۱۳۴۸ که اولین صندوق قرض‌الحسنه تأسیس شد، تاکنون حجم فعالیت این واسطه‌های مالی غیربانکی پیوسته روبه افزایش بوده است. صندوق قرض‌الحسنه نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۷۲/۳/۸ به‌صورت مؤسسه غیرتجاری و غیرانتفاعی و با هدف کمک به افزایش توان معیشتی و مالی کارکنان نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تأسیس شده و در تاریخ ۱۳۷۹/۶/۲۰ به «مؤسسه پس انداز و

۱. مستندات ارائه شده از مؤسسه قوامین به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طی نامه شماره ۵۱/۵۶۸۹ مورخ



قرض الحسنه قوامین» تغییر نام داده است. پس از تغییر نام، مؤسسه قوامین^۱ خدمات خود را علاوه بر کارکنان ناجا به آحاد مردم نیز ارائه کرده است. به طوری که این مؤسسه در پایان سال ۱۳۸۵ دارای ۴۶۶ شعبه در سراسر کشور بوده است.^۲ مؤسسه قوامین پس از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (۱۳۸۳/۱۰/۲۲) برای اخذ مجوز قانونی از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در جهت تبدیل شدن به مؤسسه مالی و اعتباری غیربانکی تلاش کرده است. لکن تاکنون موفق به اخذ مجوز مربوطه نشده است. این گزارش به بررسی شرایط و دلایل عدم اعطای مجوز از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد.

۱. بررسی فعالیت اقتصادی نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی از نگاه حقوقی و اقتصادی

نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی در جمهوری اسلامی ایران و بسیاری از کشورهای دیگر به دلایل مختلف در فعالیتهای اقتصادی مشارکت دارند و در برخی موارد نیز با توجه به ضرورت تأمین امنیت برای آحاد جامعه و هزینه بر بودن این نیروها، دولت‌ها قادر به تأمین تمامی هزینه‌های آنها نیستند، لذا نیروهای مذکور برای تأمین بخشی از هزینه‌های خود با تشکیل شرکت‌ها و مؤسساتی در بخش‌های اقتصادی سودآور فعالیت می‌کنند. جهت روشن‌تر شدن موضوع، به رئوس فعالیت‌های

۱. نام رسمی و ثبت شده قوامین، «مؤسسه پس‌انداز و قرض الحسنه قوامین» است که به جهت اختصار در این گزارش تحت عنوان «مؤسسه قوامین» به آن اشاره شده است.

۲. پیشین.



اقتصادی نیروهای نظامی در کشور پاکستان اشاره می‌شود. اقتصاد نظامی در پاکستان در سه سطح به شرح زیر قابل تفکیک است:

سطح اول: در این سطح شرکت‌هایی وجود دارند که کمی مشابه نمونه‌چینی یا اندونزیایی هستند و در صدر آنها نظامیان در حال خدمت دیده می‌شوند. این سطح شامل سه واحد بزرگ است که عبارتند از: سازمان امور پیشرو،^۱ مهم‌ترین واحد ساختمان‌سازی و عملیات عمرانی و متخصص ساخت بزرگراه و سدسازی، شرکت پشتیبانی ملی،^۲ نیرومندترین شرکت حمل‌ونقل، مسئول جمع‌آوری عوارض بزرگراه‌ها که در برنامه‌های بزرگ ساخت‌وساز نیز مشارکت می‌کند و سازمان ارتباطات ویژه^۳ که در بخش مخابرات در شمال کشور و کشمیر مشغول است. نظامیان پاکستان علاوه بر این سه واحد، صدها فعالیت کوچک همچون پمپ بنزین، ناوایی، بقالی، رستوران و حتی آرایشگاه را نیز در اختیار دارند. این واحدها از سرمایه دولتی تغذیه می‌شوند و از هر نظارتی نیز بری هستند.

سطح دوم: در سطح دوم فعالیت‌هایی وجود دارد که به پنج شرکت بزرگ وابسته به ساختار نظامی معطوف می‌شود: شرکت la Fondation Fauji که مسئول مدیریت خدمات اجتماعی سه نیروی زمینی، هوایی و دریایی ارتش است و توسط وزیر دفاع اداره می‌شود؛ شرکت la Bahria Welfare Trust, la Army که به ترتیب به نیروی زمینی، هوایی و دریایی ارتش وابسته هستند. این شرکت‌ها بیش از صد شرکت مهم دیگر را اداره می‌کنند که

1. The Frontier Works Organisation (FWO)
2. The National Logistics Cell (NLC)
3. The Special Communication Organization (SCO)

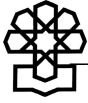


فعالیت‌های آنها گستره‌ای از تولید بتون، کود شیمیایی، انواع برشتوک و دارو تا حمل‌ونقل هوایی غیرنظامی دارد و بانک‌ها، شرکت‌های بیمه، بنگاه‌های معاملات ملکی و مؤسسه‌های آموزشی را نیز شامل می‌شود.

در این سطح، از نفوذ سیاسی نظامیان در راستای ایجاد یک امپراتوری اقتصادی استفاده می‌شود که به هیچ عنوان شفاف نیست. درحالی‌که آنان پنهانی از یارانه‌های دولتی سود می‌برند، لکن اصول مسئولیت مالی و شیوه‌های نظارتی که شامل تمامی بخش‌های عمومی کشور می‌شود، بر این شرکت‌ها اعمال نمی‌شود.

سطح سوم: تاریک‌ترین سطح اقتصاد سیستمی است که اجازه بهره‌برداری از بیشترین سود را به اعضای خانواده نظامیان می‌دهد. افسران بازنشسته یا درحال خدمت به نام حقوق بازنشستگی یا امتیازهای اجتماعی، میلیاردها روپیه را به‌صورت زمین کشاورزی، زمین‌های شهری یا دیگر امتیازهای غیرنقدی از دولت کسب می‌کنند. همچنین در بخش غیرنظامی برای آنان کاریابی می‌شود. این امتیازها به‌طور برابر تقسیم نمی‌شود و بهره‌برداری اصلی توسط افسران برگزیده انجام می‌شود.

در جمهوری اسلامی ایران، سازمان‌ها و نهادهای نظامی، انتظامی، امنیتی و اطلاعاتی رسمی از تنوع و تعدد زیادی برخوردار است. از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به ارتش جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی مقاومت بسیج، وزارت اطلاعات، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و اطلاعات قوه قضائیه اشاره کرد. منابع درآمدی این‌گونه سازمان‌ها بعضاً از بودجه عمومی دولت، بنیادها، و سرمایه‌گذاری‌های انجام شده قبلی آنان تأمین می‌شود. به‌دلیل ماهیت فعالیت‌های این‌گونه دستگاه‌ها، غالباً هزینه‌های آنها حاوی اسناد و مستندات مالی



کافی نیست و نظارت بر انجام هزینه‌های آنها با مکانیسم‌های متداول حسابرسی امکان‌پذیر نیستند. فعالیت تعدادی از این سازمان‌ها در عرصه اقتصادی بسیار چشمگیر است. در همین رابطه بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد نفوذ طبیعی نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی در تصمیم‌گیری امور حساس و زیربنایی و طبیعت اجرای سیاست‌های مربوط به این‌گونه نهادها، عملاً دخالت آنها را در مسائل تصمیم‌گیری اقتصادی ملموس می‌کند. نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی کشور نیز هر کدام با تشکیل واحدهای بزرگ اقتصادی در امور اقتصادی جامعه مشارکت دارند. این امر دلایلی به شرح زیر دارد:

الف) نیاز دولت به تأمین مایحتاج جامعه در شرایط بحرانی و عدم توان بخش خصوصی برای برآوردن این نیاز،

ب) استفاده از توان بالقوه نیروی‌های متخصص نهادهای مربوطه در زمان صلح،

ج) لزوم تأمین کامل و به موقع هزینه‌های نیروهای نظامی، انتظامی و امنیتی،

د) بالا بودن هزینه‌های تأمین و نگهداری نیروهای مذکور و عدم توان دولت در تأمین تمام هزینه‌های آنها.

باید یادآور شد که علی‌رغم مزایایی که دخالت نیروهای نظامی، انتظامی و امنیتی در اقتصاد دارد، ورود این نیروها به حوزه اقتصاد و تجارت آسیب‌هایی هم دارد که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- به‌دلیل توان نظامی نهاد نظامی و امنیتی، رقبای اقتصادی آنها از میدان کنار گذاشته می‌شوند و فعالیت در حوزه مربوطه انحصاری می‌شود.

- سازمان مسلح تجاری برای کسب درآمد آسان با تکیه بر قدرت و نفوذ نظامی و



امنیتی وارد حوزه‌های ممنوعه می‌شود.

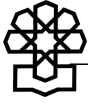
- نهادهایی که باید با قانون‌گریزی مقابله نمایند ممکن است خود قانون‌گریز شوند و بدون اخذ مجوزهای قانونی به فعالیت اقتصادی بپردازند.

۲. فعالیت‌های اقتصادی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران^۱

نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران با تشکیل بنیاد تعاون ناجا در زمینه‌های مختلف اقتصادی فعالیت می‌کند. بنیاد تعاون ناجا به‌منظور فعالیت در بخش‌های مختلف اقتصادی و تجاری اقدام به تأسیس مؤسسات و شرکت‌های زیر کرده است:

- مؤسسه صندوق تعاون و سرمایه‌گذاری مسکن (ساخت مسکن و پرداخت وام مسکن به کارکنان ناجا).
- مؤسسه تأمین اقلام مصرفی کارکنان ناجا (تأمین لوازم زندگی به‌صورت نقد و اقساط برای کارکنان ناجا).
- مؤسسه خدمات علمی و آموزشی ناجی (ارتقای سطح علمی و فرهنگی کارکنان ناجا و خانواده آنها).
- شرکت مهندسی عمران و تولیدی نیرو (عملیات عمرانی سد، بزرگراه، تونل، ایستگاه مترو و... در کشور).
- شرکت رفاهی آموزشی ناجا امین (توسعه و تأمین امکانات رفاهی، اقامتی و تفریحی برای کارکنان ناجا).

۱. پیشین.



- شرکت سرمایه‌گذاری مهرگان (فعالیت در زمینه سرمایه‌گذاری و ایجاد ثروت برای کارکنان ناجا).
 - شرکت انبوه‌سازان سبزاندیشان (انجام پروژه‌های عمرانی و انبوه‌سازی مسکن در سراسر کشور).
 - مؤسسه قوامین (انجام عملیات پولی و بانکی برای کارکنان ناجا و عموم مردم).
 - شرکت پژوهش و توسعه ناجا (راه‌اندازی دفاتر پلیس+۱۰ و مراکز نقل و انتقال و تعویض پلاک خودرو).
 - مؤسسه صندوق بیمه امید ناجا (ارائه خدمات بیمه خانه و خانواده، مسئولیت و بیمه خودرو کارکنان ناجا).
 - شرکت ناجا پاس (انجام پروژه‌های عمرانی در سراسر کشور).
 - مؤسسه راهگشا (توسعه آموزشگاه‌های رانندگی در سراسر کشور).
- ملاحظه می‌شود عمده مؤسسات و شرکت‌های فوق در جهت کمک به امور رفاهی و تأمین زندگی کارکنان ناجا و تسهیل وظایف نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران فعالیت می‌کنند. از بین مؤسسات و شرکت‌های فوق تنها مؤسسه قوامین علاوه بر ارائه خدمات به کارکنان ناجا به عموم مردم نیز خدمات ارائه می‌دهد.
- اگر از جنبه قانونی فعالیت‌های اقتصادی و تجاری نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گیرد، باید گفت در قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۶ وظایف قانونی این نیرو به روشنی مشخص و معین شده است. در ماده (۴) قانون مذکور ۲۶ مأموریت اصلی برعهده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران گذاشته شده است. بررسی قانون ناجا



بیانگر این است که در هیچ کدام از مفاد قانون مذکور اشاره‌ای به فعالیت اقتصادی آن نشده است و اصولاً مقنن چنین مجوزی به نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران نداده است، بلکه در تبصره «۲» ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی اشاره شده که اشخاص حقیقی و حقوقی باید یک ماه بعد از لازم‌الاجرا شدن قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی برای اخذ مجوز به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مراجعه کنند، در غیر این صورت بنابه درخواست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ادامه فعالیت این قبیل اشخاص توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران متوقف خواهد شد. حال اگر خود نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران قانون را رعایت ننماید چه دستگاهی باید از فعالیت آن جلوگیری نماید. علاوه بر قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، ماده (۵) لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز برای مؤسسات مالی و اعتباری محدودیت قائل شده است. در این لایحه که تا چند وقت آینده به قانون تبدیل خواهد شد آمده است: «بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب این قانون تأسیس شده یا می‌شوند و بانک‌های دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند». در تبصره «۳» این ماده به بنگاه‌های غیردولتی موجود جهت تطبیق خود با این ماده قانونی یک‌سال فرصت داده شده است. بنابراین به‌نظر می‌رسد هر چند ممکن است فعالیت نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در اقتصاد کشور مثرتر باشد، ولی این آسیب وجود دارد که به لحاظ داشتن اقتدار از قانون تخطی نماید. نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران علاوه بر فعالیت



بانکی توسط مؤسسه قوامین، در بخش بیمه نیز قوانین و مقررات حوزه بیمه را رعایت نموده و با تشکیل صندوق بیمه امید ناجا عملاً عملیات بیمه‌ای خود را بدون رعایت قانون انجام می‌دهد. در این خصوص نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به خود بیمه‌گری اشتغال دارد. اگر بپذیریم نیروی‌های نظامی، انتظامی و امنیتی تمام فعالیت‌های اقتصادی خود را خودشان انجام دهند آنهم بدون رعایت قانون، در این صورت باید انتظار داشت هر دستگاه دولتی نیز با یا بدون رعایت قانون، امور مربوط به خود را شخصاً انجام دهد. البته چنین امکانی برای سایر دستگاه‌های اجرایی امکان‌پذیر نیست.

۳. اشاره به رؤس فعالیت‌های مؤسسه قوامین

مؤسسه قوامین در تاریخ ۱۳۷۲/۳/۸ فعالیت خود را در بخش عملیات بانکی آغاز کرده است و رفته‌رفته گستره فعالیت خود را به کل جامعه تعمیم داده است. مؤسسه در بخش جذب سپرده‌های افراد جامعه نسبت به جذب انواع سپرده‌های دیداری، سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه، سپرده‌های سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت اقدام کرده است به طوری که میزان جذب سپرده‌های کوتاه‌مدت در سال ۱۳۸۵ نسبت به سال ۱۳۸۴ معادل ۴۱/۲۴ درصد رشد نشان می‌دهد. همچنین در بخش اعطای تسهیلات نیز مؤسسه فعالیت قابل قبولی داشته است. از مجموع عقود اسلامی مورد عمل در بانک‌های کشور، مؤسسه در بخش عقود قرض‌الحسنه، فروش اقساطی، جعاله، سلف، مضاربه و مشارکت مدنی فعالیت داشته است. از مجموع ۲۱،۰۲۸،۹۱۸ میلیون ریال تسهیلات اعطایی عقود اسلامی در سال



۱۳۸۵ میزان ۱۲،۰۰۸،۰۴۷ میلیون ریال معادل ۵۷ درصد کل تسهیلات اعطایی عقود اسلامی به عقد فروش اقساطی تعلق داشته است.

مؤسسه قوامین در بخش سرمایه‌گذاری نیز فعالیت داشته است. شرکت سرمایه‌گذاری مهرگان که در بازار سرمایه فعال است، ۸۳ درصد سرمایه آن متعلق به مؤسسه قوامین است.^۱ مؤسسه قوامین علاوه بر سرمایه‌گذاری در شرکت سرمایه‌گذاری مهرگان، در ۴۶ شرکت پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار سرمایه‌گذاری کرده که بهای تمام شده آنها در پایان سال ۱۳۸۵ معادل ۲۷،۹۹۱ میلیون ریال بوده است.

از مهم‌ترین اقدامات مؤسسه قوامین در سال‌های اخیر، حل مشکل صندوق‌های قرض‌الحسنه اصفهان است. با عنایت به مشکلات سپرده‌گذاران صندوق‌های قرض‌الحسنه اصفهان در مورخ ۱۳۸۳/۶/۳۱ جلسه‌ای در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی با حضور رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، نمایندگان استان اصفهان در مجلس شورای اسلامی و اعضای کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی تشکیل شد و موافقتنامه‌ای امضا شد که براساس آن مؤسسه قوامین موظف به حل بحران صندوق‌های قرض‌الحسنه اصفهان شد.^۲ طبق اعلام مسئولین بانک مرکزی ایران جمهوری اسلامی ایران موضوع بحران صندوق‌های

۱. صورت‌های مالی مؤسسه قوامین منتهی به ۱۳۸۵/۱۲/۲۹، ص ۱۲.

۲. موافقت‌نامه کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۳/۶/۳۱.



قرض‌الحسنه اصفهان به‌طور کامل حل شده است.^۱

بررسی فعالیت مؤسسه قوامین در زمینه ایجاد اشتغال بیانگر این است که مؤسسه مذکور دارای ۲۸۵۹ نفر پرسنل است که تعداد ۱۱۹ نفر آنها کارکنان پایور ناجا و بقیه به تعداد ۲۷۴۰ نفر کارکنان رسمی و قراردادی مؤسسه هستند که ۲۱۴۱ نفر آنها متاهل و دارای خانواده می‌باشند و در واقع می‌توان گفت که مؤسسه توانسته در بعد ایجاد اشتغال، تعداد ۲۷۴۰ شغل ایجاد کند و علاوه بر انجام فعالیت اقتصادی در راستای رفع بیکاری نیز به دولت کمک کرده است.

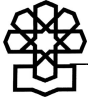
۴. بررسی و تحلیل مشکلات مؤسسه قوامین در تعامل با بانک مرکزی از بعد مالی و اقتصادی

در جمهوری اسلامی ایران یازده بانک دولتی و شش بانک خصوصی به فعالیت‌های بانکی مشغول هستند. بانک‌های ملی، صادرات، سپه، ملت، تجارت، رفاه، توسعه صادرات، صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن و پست بانک دولتی هستند و بانک‌های کارآفرین، اقتصاد نوین، پارسیان، سامان، پاسارگاد و سرمایه خصوصی می‌باشند. در کنار این بانک‌ها مؤسسه مالی و اعتباری توسعه نیز تنها مؤسسه مالی و اعتباری است که از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجوز فعالیت دارد. لکن گروه دیگری از مؤسسات مالی و اعتباری هستند که در ایران فعالیت بانکی انجام می‌دهند، اما مجوز رسمی فعالیت از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ندارند، عمده این

۱. پاسخ رئیس کل بانک مرکزی به مدیرعامل مؤسسه قوامین در ذیل نامه شماره ۷۸/۴۴۸۱ مورخ ۱۳۸۶/۷/۲۹ مؤسسه مذکور.



مؤسسات به نهادهای نظامی و شبه نظامی وابسته‌اند. این مؤسسات ابتدا به صورت صندوق قرض الحسنه فعالیت می‌کردند. اما بعد از بروز بحران صندوق‌های قرض الحسنه در اوایل دهه ۱۳۸۰ تغییر ماهیت داده و با عنوان مؤسسات مالی و اعتباری فعال شدند. مؤسسه قوامین وابسته به بنیاد تعاون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه مالی و اعتباری مهر متعلق به بنیاد تعاون نیروی مقاومت بسیج که پیش از این با عنوان صندوق قرض الحسنه بسیجیان فعالیت می‌کرد و مؤسسه مالی و اعتباری انصار (انصار المجاهدین) وابسته به بنیاد تعاون سپاه پاسداران انقلاب اسلامی از جمله مهم‌ترین مؤسسات مالی و اعتباری فعال در کشور به حساب می‌آیند. در این میان مؤسسه مالی و اعتباری بنیاد (سینا) برای دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدام کرده و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز در حال بررسی این تقاضاست. مؤسسات مالی و اعتباری مذکور علی‌رغم آنکه مجوزی از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ندارند، لکن فعالیت‌های پولی و بانکی انجام می‌دهند و با تبلیغات گسترده در مطبوعات و رادیو و تلویزیون از مردم برای سپرده‌گذاری دعوت می‌کنند. در تاریخ یکشنبه ۴ آذرماه ۱۳۸۶ مدیر کل تبلیغات وزارت ارشاد طی اطلاعیه‌ای کلیه رسانه‌های جمعی را از پذیرش و چاپ آگهی تبلیغاتی مؤسسات مالی و اعتباری که از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجوز فعالیت دریافت نکرده‌اند، منع کرد. در بخشی از این اطلاعیه با اشاره به تبعات منفی عدم دریافت مجوزهای نهایی مؤسسات مالی و اعتباری از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که متوجه نظام اقتصادی کشور و مردم می‌شود، تصریح شده بود: «متأسفانه هیچ یک از مؤسسات مالی و اعتباری طبق اعلام اخیر بانک



مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجوز لازم برای فعالیت‌های تبلیغاتی اخذ نکرده‌اند و علی‌رغم اعلام این دفتر برای دریافت مجوز تبلیغات تاکنون اقدامی جدی در این زمینه به عمل نیاورده‌اند. نکته قابل توجه این است که برخی از این مراکز مجوزشان در حد صندوق قرض الحسنه یا شرکت است درحالی‌که خود را مؤسسه مالی و اعتباری معرفی می‌کنند و این درحالی است که برای روشن شدن افکار مردم لازم است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مستقیماً اعلام رای و نظر کند.^۱ لکن شاهدیم که بعد از دستور وزارت ارشاد برای جلوگیری از تبلیغات مؤسسات مالی و اعتباری، نه تنها تبلیغات آنها کم نشده، بلکه در رسانه‌های جمعی مانند رادیو و تلویزیون و روزنامه‌ها می‌بینیم که هر روز تبلیغات این مؤسسات پررنگ‌تر می‌شود و چنین به نظر می‌رسد مؤسسات مذکور به نوعی به تصمیمات وزارت ارشاد و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بی‌توجهی می‌کنند.

در سال ۱۳۸۳ در استان اصفهان و برخی دیگر از استان‌ها مانند همدان و... صندوق‌های قرض الحسنه دچار بحران اساسی شدند. بحران نیز عموماً ناشی از عدم توانایی صندوق‌های قرض الحسنه برای رد سپرده‌های مردم بود، چرا که این صندوق‌ها بخش بسیار زیادی از سپرده‌های مردم را به عنوان تسهیلات پرداخت نموده بودند. همین موضوع باعث شد تا نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی را در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ به تصویب برسانند. براساس مفاد ماده (۱) این قانون، اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی،



بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. بر همین اساس مؤسسه قوامین که در سراسر کشور به انجام عملیات بانکی اشتغال دارد، جهت اخذ مجوز قانونی از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدام نموده است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۸۳/۹/۱۲ ضمن اعلام موافقت اصولی برای شروع اقدامات اجرایی توسط مؤسسه قوامین به منظور تبدیل شدن به مؤسسه اعتباری غیربانکی، صدور مجوز فعالیت مؤسسه قوامین به عنوان مؤسسه اعتباری غیربانکی را مشروط به انجام اقدامات زیر نموده است:

۱. رعایت ضوابط تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و از جمله موارد ذیل:

۱-۱. تنظیم اساسنامه مؤسسه منطبق با اساسنامه نمونه مصوب شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱-۲. تبدیل شکل حقوقی مؤسسه به شرکت سهامی عام.

۱-۳. تکمیل پرسشنامه‌های مربوطه و تهیه و ارائه برنامه کاری سال‌های آینده و ارائه کلیه اطلاعات مورد نیاز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱-۴. تأمین سرمایه نقدی لازم برای رسیدن به حد کفایت سرمایه مصوب شورای پول و اعتبار.

۲. رفع نواقص و اشکالات موجود به تشخیص بازرسان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۳. انجام کامل تعهدات مؤسسه قرض‌الحسنه قوامین در مورد حل قطعی مشکل صندوق‌های قرض‌الحسنه اصفهان.



بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در راستای انجام بند «۲» فوق از فعالیت‌های مؤسسه قوامین بازرسی نموده که در گزارش بازرسی از مؤسسه قوامین اشکالات مشاهده شده و نقاط ضعف موجود را در ۱۰ بند در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ به شرح زیر جهت اصلاح به منظور اخذ مجوز به مؤسسه قوامین اعلام نموده است:

۱. اخذ سپرده مسدودی از مردم،

۲. تعلق تعداد کثیری از ملکیت عرصه و اعیان یا عرصه محل شعب صندوق به

بنیاد تعاون ناجا،

۳. افتتاح حساب سپرده قرض‌الحسنه جاری، سپرده کوتاه‌مدت و بلندمدت نزد

سایر صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار فاقد مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،

۴. خرید سهام از محل سپرده‌های مردم،

۵. در اختیار گرفتن تسهیلات تکلیفی ناجا،

۶. عدم وجود تعدادی از قراردادهای وجوه اداره شده،

۷. وجود مبالغ متناهی ارقام باز در سرفصل‌های مختلف،

۸. اندک بودن میزان سرمایه و عدم رعایت کفایت سرمایه،

۹. عدم کارایی سیستم کنترل‌های داخلی،

۱۰. عدم انطباق سرفصل‌های حسابداری مؤسسه با استاندارد پیشنهادی بانک

مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

مؤسسه قوامین نیز در راستای اصلاح اشکالات مورد نظر بانک مرکزی جمهوری



اسلامی ایران اقدامات زیر را انجام داده است:^۱

الف) تنظیم اساسنامه مطابق نمونه مصوب شورای پول و اعتبار،

ب) انطباق سرفصل‌های حسابداری مؤسسه با استانداردهای پیشنهادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،

ج) افزایش کارایی سیستم کنترل داخلی،

د) اصلاح ساختار مالی مؤسسه،

ه) اصلاح و بازنگری و انطباق دستورالعمل‌های مؤسسه با ضوابط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

طبق اعلام مؤسسه قوامین و بررسی اسناد و مدارک از شروط سه‌گانه مورد نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران شرط سوم یعنی انجام کامل تعهدات مؤسسه قوامین در مورد حل قطعی مشکل صندوق‌های قرض‌الحسنه اصفهان به‌طور کامل انجام شده است.^۲ همچنین بند ۱-۱ شرط اول نیز انجام شده و اساسنامه مؤسسه مطابق با نمونه مصوب شورای پول و اعتبار تنظیم شده است.^۳ لکن مهم‌ترین مشکلاتی که هنوز مؤسسه قوامین در جهت رفع آنها اقدام ننموده عبارتند از:^۴

۱. سرمایه: طبق ماده (۱۲) مقررات ناظر بر تأسیس و شیوه فعالیت مؤسسات

۱. مستندات ارائه شده از سوی مؤسسه قوامین تحت عنوان «اقدامات انجام شده برای تبدیل مؤسسه به مالی و اعتباری».

۲. پاسخ رئیس کل بانک مرکزی به مدیرعامل مؤسسه قوامین در ذیل نامه شماره ۷۸/۴۴۸۱ مورخ ۱۳۸۶/۷/۲۹ مؤسسه مذکور.

۳. مستندات ارائه شده از سوی مؤسسه قوامین تحت عنوان «اقدامات انجام شده برای تبدیل مؤسسه به مالی و اعتباری».

۴. ملاحظات کارشناسی.



اعتباری غیربانکی که در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۹ مورد اصلاح و تصویب شورای پول و اعتبار قرار گرفته، حداقل سرمایه لازم برای تأسیس مؤسسه اعتباری غیربانکی، معادل ۱۵۰۰ میلیارد ریال است درحالی‌که سرمایه ثبت شده مؤسسه قوامین براساس صورت‌های مالی ارائه شده به مجمع عمومی در پایان سال ۱۳۸۵ معادل ۵۰۰ میلیون ریال است. به عبارت دیگر سرمایه فعلی مؤسسه سه هزار برابر کمتر از حداقل پیش‌بینی شده در مصوبه شورای پول و اعتبار است.

۲. **تبدیل شکل حقوقی مؤسسه به سهامی عام:** در ماده (۸) مقررات ناظر بر تأسیس و شیوه فعالیت مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی، مؤسسه اعتباری عمومی باید به صورت شرکت سهامی عام یا سهام با نام مجاز تأسیس شود و از سوی دیگر براساس ماده (۴) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴، شرکت سهامی عام شرکتی است که بخشی از سرمایه آن از طریق فروش سهام به مردم تأمین گردد. درحالی‌که تمام سهام مؤسسه قوامین متعلق به بنیاد تعاون ناجاست. بنابراین در اولین اقدام مؤسسه مذکور باید نسبت به پذیره‌نویسی بخشی از سهام خود توسط مردم اقدام نماید.

۳. **عدم رعایت نسبت کفایت سرمایه:** براساس ماده (۳) آیین نامه کفایت سرمایه بانکها و مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ شورای پول و اعتبار، حداقل نسبت کفایت سرمایه برای کلیه بانکها و مؤسسات اعتباری ۸ درصد است. این نسبت در مؤسسه مذکور بسیار پایین‌تر از این مقدار است و بنا به اظهار نظر مورخ ۱۳۸۶/۸/۷ رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت کفایت سرمایه مؤسسه نه تنها اصلاح نشده، بلکه به طرز نگران‌کننده‌ای بدتر شده است. مؤسسه مذکور بیش از ۶۰۰



برابر سرمایه‌اش اعتبار داده است.^۱

۴. **افتتاح حساب جاری:** طبق ماده (۱۸) مقررات ناظر بر تأسیس و شیوه فعالیت مؤسسه‌های اعتباری غیر بانکی، افتتاح حساب جاری یا حساب‌های دیگری که وجوه آن با چک یا سایر وسایل مشابه قابل نقل و انتقال می‌باشد توسط مؤسسات اعتباری ممنوع است. مؤسسه قوامین این موضوع را رعایت نکرده و در بخش حساب‌های جاری نیز فعالیت می‌نماید. میزان سپرده‌های دیداری در صورت‌های مالی سال ۱۳۸۵ مؤسسه معادل مبلغ ۱،۲۷۸،۹۴۵ میلیون ریال بوده است.

علاوه بر مشکلات فوق، مشکلات دیگری نیز در راستای تبدیل مؤسسه قرض‌الحسنه قوامین به یک مؤسسه مالی و اعتباری غیربانکی وجود دارد که در مقایسه با مشکلات عنوان شده از اهمیت کمتری برخوردارند. با این حال چنانچه مؤسسه مذکور نسبت به رفع مشکلات فوق اقدام نماید، می‌توان گفت مسیر اخذ مجوز قانونی برای فعالیت قانونی آن هموار خواهد شد. بررسی اسناد، مدارک و مکاتبات بین بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مؤسسه قوامین بیانگر این است که بیشترین نگرانی مسئولین بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ناشی از سرمایه ناچیز (۵۰۰ میلیون ریال) و نسبت پایین کفایت سرمایه مؤسسه مذکور است. زیرا سرمایه مناسب و کافی یکی از شرایط لازم برای حفظ سلامت نظام بانکی است و هریک از مؤسسات اعتباری برای تضمین ثبات و پایداری فعالیت‌های خود باید همواره نسبت مناسبی را میان سرمایه و ریسک موجود در دارایی‌های خود برقرار

۱. پاسخ رئیس کل بانک مرکزی به مدیرعامل مؤسسه قوامین در ذیل نامه شماره ۷۸/۴۴۸۱ مورخ ۸۶/۷/۲۹ مؤسسه مذکور.



نماید. اگر مؤسسه مالی و اعتباری سرمایه مناسبی نداشته باشد با کوچک‌ترین شوکی باید شاهد بحرانی بالاتر از بحران صندوق‌های قرض‌الحسنه اصفهان بود. لذا به دلیل جلوگیری از بروز چنین بحران‌هایی باید به قانون گردن نهاد.

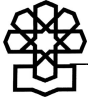
۵. بررسی آثار اقتصادی ناشی از فعالیت مؤسسه قوامین در بازار پول کشور^۱

مؤسسه قوامین در سال مالی ۱۳۸۵ معادل ۲۳،۸۲۷،۸۴۸ میلیون ریال تسهیلات عقود اسلامی پرداخت نموده که بیش از ۵۰ درصد آن تسهیلات فروش اقساطی بوده است. همچنین از سوی این مؤسسه در سال مالی ۱۳۸۵ مبلغ ۳،۳۲۰،۰۳۴ میلیون ریال تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت شده که حدود ۳۱ درصد آن به مبلغ ۱،۰۲۸،۷۷۱ میلیون ریال به تسهیلات قرض‌الحسنه عادی اختصاص داشته که به عموم مردم پرداخت شده و بقیه تماماً به کارکنان ناجا اختصاص یافته است. تسهیلات گیرندگان مؤسسه مالی و اعتباری قوامین عموماً کارکنان ناجا می‌باشند و این قشر عمده تسهیلات دریافتی را جهت تأمین هزینه‌های روزمره زندگی مانند خرید خودرو، مسکن، تحصیل و اشتغال فرزندان، زیارت، ازدواج، درمان بیماری و خرید لوازم خانگی صرف می‌نمایند و همچنین تسهیلات پرداختی به عموم مردم نیز عمدتاً به صورت فروش اقساطی و در مبالغ کم بوده است. بررسی صورت‌های مالی مؤسسه مذکور نشان می‌دهد که تسهیلات پرداختی مؤسسه در جهت سرمایه‌گذاری و تولید به کارگرفته

۱. آمار و ارقام این بخش از صورت‌های مالی مؤسسه قوامین منتهی به ۱۳۸۵/۱۲/۲۹ استخراج شده است.



نشده و عمدتاً جهت تأمین مایحتاج زندگی روزمره بوده است. همچنین مجموع تسهیلات اعطایی عقود اسلامی و قرض‌الحسنه پرداختی مؤسسه در سال ۱۳۸۵ معادل مبلغ ۲۱/۰۲۸/۹۱۸ میلیون ریال است که نسبت به تسهیلات پرداختی سال ۱۳۸۴ (۱۰،۲۹۴،۴۳۵ میلیون ریال) به میزان ۴۸/۹ درصد رشد نشان می‌دهد. در مقابل سپرده پس‌انداز قرض‌الحسنه مؤسسه در سال ۱۳۸۵ معادل مبلغ ۲،۳۲۱،۵۵۱ میلیون ریال بوده که نسبت به مبلغ ۳،۵۰۹،۲۰۵ میلیون ریال سال ۱۳۸۴، معادل ۳۳ درصد کاهش داشته است. اگر افزایش تسهیلات اعطایی در سال‌های بعد با همین آهنگ رشد دنبال شود و از سوی دیگر جذب سپرده‌های مؤسسه کاهش یابد، این موضوع در سال‌های بعد می‌تواند برای مؤسسه مشکل‌آفرین باشد. مؤسسه قوامین در پایان سال ۱۳۸۵ مبلغ ۵۲۰،۹۰۶ میلیون ریال زیان عملیاتی داشته که با توجه به زیان عملیاتی سال ۱۳۸۴ به مبلغ ۱۴۱،۶۸۷ میلیون ریال، معادل ۲۷ درصد رشد زیان عملیاتی داشته است. این موضوع بیانگر این نکته مهم است که مؤسسه مذکور سپرده‌های سپرده‌گذاران را با نرخ سود بالا جذب نموده و در مقابل تسهیلات اعطایی را با نرخ پایین پرداخت نموده که نتیجه چیزی جز زیان نبوده است. بنابراین با توجه به اینکه مؤسسه متعلق به نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است می‌توان گفت که بخشی از زیان مربوطه از منابع نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران جبران شده است. در صورتی که اگر مؤسسه مذکور به بخش خصوصی تعلق داشت، این انتظار دور از ذهن نبود که نه تنها زیان نداشته باشد، بلکه سود قابل توجهی هم نصیب سهام‌داران خود نماید.



خلاصه، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مؤسسه قوامین ابتدا به صورت صندوق قرض‌الحسنه و بدون اخذ مجوز قانونی از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده و بعدها با گسترش فعالیت به مؤسسه قرض‌الحسنه تغییر یافته است. پس از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی جهت تبدیل شدن به مؤسسه مالی و اعتباری نیاز به اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران دارد. طبق بررسی‌های کارشناسی به عمل آمده این مؤسسه تمامی شرایط لازم برای تبدیل شدن به مؤسسه اعتباری غیر بانکی را ندارد. لکن براساس آمار و ارقام، مؤسسه بخشی از تسهیلات تکلیفی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران را برعهده دارد^۱ و از سوی دیگر ۲۷۴۰ شغل برای جوانان ایجاد نموده است. لذا چنانچه تصمیم برتوقف فعالیت مؤسسه مذکور گرفته شود باید منتظر بحرانی مانند بحران برخی صندوق‌های قرض‌الحسنه بود. قطعاً مسئولین مربوطه در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به دنبال چنین تصمیمی نخواهند بود. لکن بدون قانون هم نمی‌توان فعالیت نمود. بنابراین بهترین راه برای حل مشکل مؤسسه، تطبیق آن با قوانین و مقررات پولی و بانکی و آیین‌نامه‌های مصوب شورای پول و اعتبار می‌باشد. در این راستا یکی از مهم‌ترین اصلاحات که در ساختار مؤسسه قوامین باید صورت بگیرد، تغییر ترکیب سهام‌داران آن است. در حال حاضر تمامی سهام آن متعلق به نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است. در این رابطه ماده (۵) لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که به زودی به قانون تبدیل خواهد

۱. گزارش بازرسی شماره ن ص/۱۲۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۷ کارشناسان بانک مرکزی از مؤسسه قوامین.



شد، الزام آور است. فعالیت بانک و مؤسسه مالی و اعتباری که برخوردار از قدرت نیروی نظامی باشد می‌تواند دارای آسیب‌هایی باشد، زیرا همان‌گونه که دخالت مطلق دولت در عرصه اقتصادی مانع از سازوکار عقلایی اقتصاد می‌شود، دخالت نیروهای نظامی در پهنه اقتصادی، سدی درمقابل رقابت میان بنگاه‌های خصوصی است که فاقد حمایت نیروهای نظامی هستند.

منابع و مأخذ

۱. مجموعه مصوبات شورای پول و اعتبار
2. www.ayenehrooz.de/?page_id=6775
3. www.sanayenews.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2336&Itemid
4. www.nameh.irphe.ir/Content.aspx?Page_ID=10
5. www.donya-e-eqtasad.com/85-04-11/070411.htm
6. www.farsnews.net/newstext.php?nn=8609180738
7. www.refahweekly.com/society/u30ssoln.htm
8. www.hamshahri.net/hamnews/1381/8111113/bankb.htm#bankb2



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۰۳۸

عنوان گزارش: بررسی مشکلات پیش روی مؤسسه قوامین در تعامل با بانک مرکزی از ابعاد حقوقی و اقتصادی

Report Title: Assessing About The Problems Of Chavamin Instituton
Relevance With Central Bank By Economic and Legal Aspects

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: حسین زارعی

ناظر علمی: مرتضی عزتی

همکار: صمد عزیزنژاد

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار: ———

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. نگاه حقوقی (Legal Viwe)

۲. در ارتباط با (Relevance With)

۳. نظامی و امنیتی (Military and Securetive)

۴. فعالیت‌های اقتصادی (Economic Activities)

۵. نیرو (Force)

۶. بازار پول (Money Morket)

منابع و مأخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۴/۸