

## کاهش فقر و تامین مالی خرد (مطالعه موردی بانک کشاورزی)

نرگس خاکی<sup>۱</sup>

تاریخ پذیرش: ۸۸/۰۹/۳۰

تاریخ دریافت: ۸۸/۰۷/۲۰

### چکیده

از مهمترین اهداف دولت نهم، از بین بردن فقر و فراهم آوردن شرایط مناسب زندگی برای همه افراد جامعه است. این امر در اصل ۴۳ قانون اساسی و ماده ۱۰۰ قانون جامع و همچنین سند چشم انداز توسعه کشور در بیست سال آینده به منظور تعیین خط فقر، تبیین برنامه‌های توانمندسازی متناسب و ساماندهی نظام خدمات حمایتی اجتماعی تاکید شده است. به دنبال این هدف، ابزارها و راهکارهای متفاوتی در مدت فعالیت دولت نهم بکار گرفته شده که از جمله آنها می‌توان به توزیع سهام عدالت، کاهش نرخ سود بانکها، تغییر در ترکیب بودجه کشور و تامین مالی خرد... اشاره کرد هر چند تمام راهکارهای فوق با هدف ایجاد عدالت در بین همه افراد جامعه بوده است، اما به دلیل وجود مشکلات ساختاری در اقتصاد ایران، برخی از راهکارهای فوق منجر به تنزل موقعیت اقتصادی در بعضی از بخشهای اقتصاد شده است.

در مقاله حاضر تلاش شده وضعیت موجود کشور به لحاظ رفاه و فقر و راهکارهای مقابله با آن به اختصار مورد بررسی قرار گیرد. یکی از راه‌های مقابله با فقر تامین مالی خرد است و بانک کشاورزی به عنوان نمونه در زمینه کارهای انجام شده در این مورد، مورد مطالعه قرار خواهد گرفت. روش پژوهش به صورت کتابخانه‌ای بوده و در نهایت با توجه به تجربه موفق بسیاری کشورها روش تامین مالی خرد بعنوان روشی موثر در از بین بردن فقر پیشنهاد می‌شود.

**واژه‌های کلیدی:** فقر، فقر مطلق، فقر نسبی، تامین مالی خرد

۱- پژوهشگر اقتصادی پژوهشکده آموزش باز و از راه دور دانشگاه پیام نور [n\\_khaki@pnu.ac.ir](mailto:n_khaki@pnu.ac.ir)

از مشکلات عمده جوامع امروز پدیده فقر است. به گونه ای که یکی از مهمترین چالشها فراوری توسعه پایدار محسوب می‌گردد. فقر یعنی اینکه نیازهای اولیه افراد تامین نشود و حیات آنان به خطر افتد که البته به شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هر کشور نیز بستگی دارد. امروزه جامعه شناسان معضل فقر اقتصادی را در ارتباط با ساخت وسیعتر جامعه یعنی نابرابریهای اجتماعی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهند. از آنجا که فقر نتیجه نابرابریهای اجتماعی و به نوبه خود تداوم بخش نابرابری است نمی‌توان معضل فقر را جدا از نابرابریها و قشر بندیهای اجتماعی مورد مطالعه قرار داد.

تاکنون مطالعات بسیاری در خصوص تامین مالی خرد و روشهای بکارگیری آن در ایران صورت گرفته است، اما به ارتباط بانک و تعاونیها و همکاری آنان در تامین مالی خرد کمتر توجه شده است.

### مفهوم فقر و انواع آن

واژه *pauver* "فقر" از ریشه لاتین "*pauper*" مشتق شده است. در زبان یونانی نیز فقر را با واژه "*aporia*" به معنای راه به جایی نداشتن تعریف می‌کنند.

تعیین خط فقر در جوامع شهری و روستایی روشهای محاسبه بسیار متنوعی دارد. فقر مفهومی وسیعتر از صرف پول نداشتن دارد و اگر به روشهای سنتی اندازه‌گیری شود به درصدی از مردم اشاره می‌کند که درآمد یا مصرف آنها زیر خط فقر است که بر حسب شاخصهای استاندارد زندگی به دست آمده است.

خط فقر ممکن است به روشهای مختلف تعریف شود: روش نیازهای اساسی، روش نسبت غذا، روش درصدی از میانگین درآمد، روش صدک

به عقیده "مارتین راولیون" خط فقر عبارتست از مخارجی که هر فرد در زمان و مکان معین برای دسترسی به سطح حداقل رفاه متحمل می‌شود. خط فقر دارای دو مفهوم مطلق و نسبی است که انتخاب هر یک از این دو در سیاستهای عملی فقر زدایی اهمیت دارد.

### الف) فقر مطلق<sup>۱</sup>

خط فقر مطلق عبارت است از مقدار درآمدی که، با توجه به زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و ... جامعه مورد بررسی، برای تامین حداقل نیازهای افراد مانند غذا، پوشاک، مسکن و ... لازم است و یا حداقل شرایطی مانند حداقل میزان درآمد، تحصیلات، مسکن و ... را داراست که تامین نکردن آن موجب می‌شود تا فرد مورد بررسی به عنوان فقیر در نظر گرفته شود.

### ب) فقر نسبی<sup>۲</sup>

به منظور محاسبه خط فقر نسبی بخشی از میانگین درآمد خانوار را ملاک قرار می‌دهند. بدین ترتیب که میانگین درآمد کل خانوارهای یک کشور یا یک جامعه را محاسبه می‌کنند و نصف آنرا یا دوسوم آن را ملاک فقر نسبی قرار می‌دهند. خط فقر نسبی در واقع بیانگر میزان نابرابری در یک کشور است.

### راهکارهای از بین بردن فقر

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، گرایش به رشد اقتصادی فراگیر همراه عدالت اجتماعی در راس امور قرار گرفت. براین اساس علاوه بر تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه پنج ساله، اقدامات حمایتی دیگری نیز برای مقابله با فقر به طور ویژه طراحی و به اجرا درآمد که از آن جمله می‌توان به:

تامین امکانات آموزشی بهداشتی، تامین آب آشامیدنی سالم، برق و ارتباطات مخابراتی، حمل و نقل، خدمات سازندگی و ترویجی برای روستاها، طرح شهید رجایی برای حمایت از سالمندان بالای ۶۰ سال روستایی و گسترش خدمات بیمه همگانی اشاره نمود.

با توجه به کارهای انجام شده در سالهای گذشته، راه کارهای مقابله با فقر را به موارد زیر تقسیم‌بندی می‌کنیم:

۱- پرداخت یارانه به صورت نقدی و غیرنقدی: پرداخت یارانه به صورت نقدی و غیرنقدی: این پرداختها به صورت مقطعی می‌تواند مفید باشد اما در بلندمدت ممکن است منجر به وابستگی مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به این سیاست حمایتی گردد. همچنین

پایان دادن به این نوع پرداخت را نیز مشکل می‌نماید و ممکن است دولت مجبور شود در موارد بیشتری اقدام به پرداخت یارانه نماید.

۲- ایجاد سازمانهای تعاونی: بر اساس آمار اتحادیه بین‌المللی تعاون (ICA) بیش از یک میلیارد نفر از جمعیت جهان عضو تعاونی‌ها هستند و بیش از ۲۰۰ میلیون نفر در این بخش شاغل می‌باشند.

در کشور ما نیز تعاون به عنوان یک ضرورت اقتصادی و اجتماعی مطرح می‌باشد که در اصول ۴۴ و ۴۳ قانون اساسی نیز به آن توجه شده است. ایجاد تعاونی در مقابل اقتصاد غیرمتمرکز، خصوصی و اقتصاد متمرکز دولتی، کارآمدترین نوع اقتصاد و نزدیکترین آن به عدالت اجتماعی و تعالیم اسلامی است که موجب ایجاد انسجام اجتماعی، توسعه عدالت اجتماعی، کاهش هزینه‌های اجتماعی، ایجاد اشتغال، کنترل تورم و کاهش هزینه‌های خانوارها می‌گردد.

سازمان تعاونی عبارتست از اجتماعی مرکب از افراد که به طور داوطلبانه و آزادانه به دور یکدیگر جمع شده‌اند تا بنگاهی اجتماعی و اقتصادی را که بر اساس اصول مترقی دموکراسی اداره می‌گردد تشکیل دهند. هریک از اعضا در تامین سرمایه مورد نیاز شرکت به طور منصفانه مشارکت نموده و از عملکرد یا سود و زیان آن به نحوی که در آن مشارکت و موثر بوده‌اند، بهره‌مند می‌گردند (شیرزادی ۱۳۶۴ به نقل از رسولی).

### نقش اجتماعی تعاونی‌ها

- ۱) جلوگیری از اضمحلال پیوندهای اجتماعی
- ۲) مبارزه با فقر، محرومیت‌زدایی و در نتیجه جلوگیری از مهاجرت روستائیان به شهر
- ۳) جلوگیری از افزایش شکاف و اختلاف شدید بین اقشار مختلف جامعه (فقیر و غنی)
- ۴) ایجاد عدالت اجتماعی نسبی و توزیع بهتر و مناسب‌تر ثروت در جامعه (بیک زاده ۱۳۷۶ به نقل از رسولی)

### توانمند سازی فقرا از طرق زیر:

الف- آموزش: یکی از مقوله‌های اساسی در بحث توسعه، گسترش و تداوم آموزش در زمینه‌های مختلف فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی می‌باشد. به گونه‌ای که قبل از آموزش در موارد بالا تاثیرپذیری و استفاده صحیح از امکانات بعید به نظر می‌رسد یا لاقط هزینه زیادی را بر مصرف‌کنندگان از خدمات تحمیل می‌کند که موجب عدم پذیرش و یا پایین آوردن کارایی مورد انتظار می‌گردد.

ب- تامین مالی خرد: دکتر محمد یونس، مسلمان بنگلادشی و برنده سال ۲۰۰۶ جایزه نوبل، به منظور ریشه کن کردن فقر در کشورش اقدام به تاسیس موسسه اعتباری گرامین نمود. این بانک به اعطای وام‌های اندک که به اعتقاد وی می‌توان با اعطای آنها کارهای بزرگی انجام داد، پرداخت. گرامین با این اعتقاد که دادن وام‌های گزاف به وام‌گیرندگان بی‌اطلاع از فوت و فن سرمایه‌گذاری فقط باعث نابودی آنان می‌شود و کم بودن میزان وام با دانش کم سرمایه‌گذاری فقرا سازگاری دارد و به افزایش تدریجی سود کمک می‌کند با ارائه بیست و هفت دلار به گروهی چهل و دو نفره از روستائیان فعالیت خود را آغاز کرد و سپس با ایجاد انگیزه‌های مختلف آنها را هفتگی دور هم جمع می‌کرد تا ضمن اطمینان از بازپرداخت وام به آنها آموزشهای مورد نیاز کسب و کارشان را ارائه کند. چرا که تجربیات نشان می‌داد اگر به فقرا وام داده شود و توجهی به برآورده شدن سایر نیازهایشان نشود احتمالاً وضع آنها بدتر می‌شود. آنها بدهی به بار می‌آورند که باید بپردازند، اما هنوز هیچ نوع بهداشت، مراقبت درمانی و خدمات آموزشی ندارند.

تاکید بر آموزش پس از اعطای وام، تشکیل گروه‌های وام‌گیرندگان، اعطای سهام بانک به وام‌گیرندگان و اهمیت فراوان به زنان از جمله کلیدی‌هایی بود که گرامین بانک را تبدیل به یکی از موفقترین ایده‌های فقرزدایی در جهان نمود. مدل محمد یونس امروز به عنوان موثرترین و فراگیرترین روش مبارزه با فقر در جهان از سوی سازمان ملل شناخته شده است، به طوریکه این سازمان سال ۲۰۰۵ را به عنوان سال بین‌المللی اعتبارات خرد نامگذاری کرده و حمایت‌های گسترده‌ای از طرح‌های مبتنی بر این مدل در کشورهای جهان سوم ارائه می‌دهد.

در دو دهه اخیر در بسیاری از کشورها تامین مالی خرد راهکاری مناسب جهت مقابله با فقر روستائیان مطرح شده است و برخی از کشورها در این زمینه به موفقیت‌های

چشمگیری نیز دست یافته‌اند. چین کشوری است که در فقرزدایی و موفقیت در این امر ملزم و پیشتاز بوده است.

با مروری بر تجربیات استراتژی‌های ضد فقر در جهان در می‌یابیم که موثرترین استراتژی برای کاهش فقر هم شامل خلق فرصت‌های درآمدزا برای فقرا است و هم شامل ارائه خدمات اجتماعی است که قابلیت فقرا برای واکنش به فرصت‌ها را افزایش می‌دهد. بدیهی است در ایجاد این فرصت‌ها خدمات مالی در شکل اعتبار، بیمه و پس انداز نقش موثری ایفا می‌کند. از اینرو یکی از راهکارهای توانمندسازی فقرا و ایجاد دسترسی به سرمایه‌های مالی برای آنها ارائه خدمات تامین مالی خرد (Microfinance) شناخته شده است. مطابق تعریف بانک توسعه آسیایی، تامین مالی خرد شامل دامنه وسیعی از خدمات مالی نظیر سپرده‌ها، وام، خدمات پرداختی، انتقال پول و بیمه به فقرا و خانوارهای با درآمد کم و کارگاه‌های کوچک آنهاست. از اینرو تامین مالی خرد هم با فقر مبارزه می‌کند و هم ظرفیت نهادی نظام مالی را از طریق راههای اثر بخش وامدهی به خانوارهای فقیر گسترش می‌دهد.

این نوع تامین مالی در واقع شانس برای فقرا به حساب می‌آید که تاکنون از آن بی‌بهره بوده‌اند. در این شیوه تامین مالی، افراد فقیر خود اشتغال، تامین مالی می‌شوند تا بتوانند درآمدهای مختصر بدست آمده از فعالیت‌های اقتصادی خود را افزایش دهند. این فعالیت‌های اقتصادی معمولاً در اقتصاد ملی این کشورها در حاشیه قرار می‌گیرند. بدین معنی که چون این فعالیت‌ها جنبه غیررسمی دارند، در محاسبات ملی به حساب نمی‌آیند و بنابراین افرادی که به این فعالیت‌ها اشتغال دارند منابعی را که به آنان در گسترش فعالیت‌ها، افزایش کارایی و تنوع منابع درآمد کمک می‌کند، از دست می‌دهند. بدین ترتیب تامین مالی خرد برای فقرا فرصتی ایجاد می‌کند تا بتوانند برای آینده خود برنامه‌ریزی کنند و امنیت مالی بیشتری برای خانواده‌هایشان فراهم آورند.

با توجه به اینکه این شیوه تامین مالی به منظور فقرزدایی صورت می‌گیرد، لذا شرایطی متفاوت از شرایط تامین مالی به شیوه‌های دیگر را می‌طلبد. شرایطی که فقرا را قادر می‌سازد، از این خدمات مالی بهره‌مند شوند. برطبق تعریف کتاب بومن (Bouman) تامین مالی خرد یعنی "کوچک، کوتاه و بدون وثیقه" (Small, short and unsecured) به معنای ارائه وام‌هایی با مبالغ کم به صورت کوتاه مدت و بدون دریافت

وثیقه به اقشار کم درآمد است و این قشر در مدت کوتاهی مبالغ مذکور را بازپرداخت می کنند.

در این شیوه تامین مالی که در سه دهه اخیر از رشد چشمگیری برخوردار بوده است، موسسات مربوطه به ارائه اعتبار در مقیاس خرد و به شکل پایدار می پردازند. در برنامه های تامین مالی خرد علاوه بر عرضه و توزیع وامهای کوچک، قبول پس اندازها و سپرده های کوچک نیز وجود دارد. در برخی از برنامه های تامین مالی خرد، خدمات بیمه ای برای هموار کردن ریسک در زندگی فقرا و افراد کم درآمد ارائه می شود. برنامه های تامین مالی خرد به گونه ای طراحی می شوند که توان پاسخگویی به نیازهای مختلف را داشته باشند. به عنوان مثال در سطح روستا فعالیت های زراعی به تنهایی برای تامین معیشت خانواده کافی نیست و فعالیت هایی نظیر دامداری، صنایع دستی و ... نیز برای تامین درآمد انجام می شود و بدین ترتیب برنامه های تامین مالی خرد باید به گونه ای طراحی شوند که انواع این فعالیتها را پوشش دهند.

همچنین نهادهای مالی خرد به گونه ای عملیات خود را طراحی و اجرا می کنند که بتوانند هزینه های اداری و عملیاتی خود را بدون توسل به یارانه ها و کمکهای بیرونی تامین کنند. در صورت ضرورت می توان از کمکهای بیرونی هم استفاده کرد. اما این کمکها باید جنبه موقتی و گذرا داشته باشد.

یعنی به گونه ای باشد که نهاد مذکور بتواند در مدت معینی به سود دهی برسد و با انباشت سود منابع مالی جدید ایجاد کند. نرخ بهره و هزینه های عملیاتی از جمله عواملی هستند که باعث سوددهی یک نهاد مالی می شوند. نرخ بهره ای که این موسسات دریافت می کنند معمولاً بالاتر از نرخ بهره ای است که سایر موسسات تجاری و بانکها دریافت می دارند و البته وام گیرندگان از این شرایط راضی هستند.

در واقع آنها فرصت دریافت اعتبار و وام با شرایط بهتر را از سوی دیگر موسسات ندارند. از طرفی نرخ بهره باید به گونه ای تنظیم شود که علاوه بر پوشش هزینه های وام دهی و عدم بازپرداخت، سود معقولی نیز برای نهاد مالی داشته باشد.

با گسترش استفاده از روش تامین مالی خرد، تعاریف مربوط به این شیوه تکمیل شده است. امروزه تامین مالی خرد به معنای ارائه خدمات مالی در مقیاس کوچک است. خدماتی نظیر اعتبار و خدمات پس اندازی برای افرادی که صاحب مزرعه، گله یا حرفه

ماهیگیری اند، کسانی که بنگاه‌های کوچکی را اداره می‌کنند و به تولید، تعمیر، بازیابی و فروش کالاهای تولید شده می‌پردازند، کسانی که منبع درآمدشان از محل اجاره ابزارآلات تولید، زمین، وسیله نقلیه، حیوانات، ماشین آلات و ... است و سایر افراد یا گروه‌هایی که در سطوح محلی مختلف اعم از شهری و روستایی در کشورهای در حال توسعه مشغول به فعالیت می‌باشند (مارگارت رابینسون، ۲۰۰۱: ۹)

برخی تحلیلگران، تامین مالی خرد را به تعاریف محدودتری منحصر می‌کنند. بنابراین تعاریف، این شیوه تامین مالی صرفاً به کسانی اختصاص پیدا می‌کند که در بخش غیررسمی اقتصاد به فعالیت اشتغال دارند. با اینکه بیشتر خدمات مربوط به تامین مالی خرد در بخش غیررسمی اقتصاد ارائه می‌شود، اما یک تعریف جامع می‌تواند ارائه خدمات مالی به شاغلین فقیر در بخش رسمی اقتصاد (که غالباً فقیرتر از فعالان بخش غیررسمی هستند) را نیز در بر بگیرد. مطالعه‌ای در بازه زمانی ۸۸-۱۹۷۸ بر روی ۵۰۰ نفر از کارکنان شهری در بخش غیررسمی اقتصاد نظیر دارندگان سه چرخه پایی، رفتگران دوچرخه سوار، دستفروشان مواد غذایی و لباس در جاکارتای اندونزی، نشان داده که متوسط درآمد روزانه این افراد بیش از حقوق شاغلین بخش رسمی اقتصاد جاکارتاست (بر اساس گزارش مرکز آمار اندونزی). سایر موارد استفاده تامین مالی خرد به برنامه‌های ویژه‌ای نظیر وام‌دهی در مناطق روستایی یا وام‌دهی گروهی اختصاص دارد. در هر صورت تامین مالی خرد در مفهوم عام آن که به معنای ارائه انواع خدمات مالی به خانوارها و فعالان اقتصادی کم درآمد است، بکار می‌رود (همان: ۴۲).

همان طور که گفته شد تامین مالی خرد انواع خدمات مالی شامل خدمات پس اندازی و اعتباری را در برمی‌گیرد. خدمات پس اندازی این فرصت را در اختیار پس اندازکننده قرار می‌دهد تا منابع مالی خود را برای استفاده در آینده ذخیره نماید و در آینده علاوه بر مبلغ پس انداز، سهم سود حاصل از سرمایه‌گذاری ناشی از این پس انداز را نیز دریافت نماید. خدمات اعتباری، شرایط سرمایه‌گذاری برای کسب درآمد را فراهم می‌آورد. بطورکلی خدمات تامین مالی خرد می‌تواند به افراد کم درآمد کمک کند تا میزان ریسک در فعالیتهای خود را کاهش دهند، مدیریت بر فعالیتهای بهبود بخشند، بهره‌وری را افزایش دهند، نرخ برگشت بیشتری در سرمایه‌گذاری‌ها کسب نمایند، درآمد خود را افزایش دهند و کیفیت زندگی خود را ارتقاء بخشند (مارگارت رابینسون، ۲۰۰۱: ۹).

چنین خدماتی به ندرت در بخش رسمی اقتصاد قابل دستیابی هستند. اعتبار بصورت گسترده‌ای از طریق وام‌دهندگان تجاری در بخش غیررسمی اقتصاد قابل دسترسی است، اما مستندات حاکی از آن است که دریافت چنین اعتباراتی با هزینه‌های بسیار بالا برای وام‌گیرندگان به خصوص فقرا همراه است. از جمله دلایل عدم ارائه خدمات مالی خرد توسط موسسات بخش رسمی اقتصاد نظیر بانکها این است که بانکها در اغلب موارد فرض می‌کنند که ارائه خدمات پس اندازی و اعتباری کوچک، سودآور نیست. اما مطالعات نشان می‌دهد که این فرض کاملاً اشتباه است و این موسسات می‌توانند سودآور عمل کنند (همان: ۱۰)

### رویکرد سیستم مالی و رویکرد وام‌دهی به فقرا در تامین مالی خرد

تامین مالی خرد در دهه ۹۰ با دو رویکرد مطرح گردید:

۱) رویکرد سیستم‌های مالی

۲) رویکرد وام‌دهی به فقرا

#### رویکرد سیستم‌های مالی

این رویکرد بر خود اتکایی موسسات تامین مالی خرد استوار است و بر کمک‌رسانی در مقیاس وسیع به فعالان اقتصادی فقیر، وام‌گیرندگانی که توان باز پس دادن وامها از محل درآمد فعالیت‌های اقتصادی را دارند و پس اندازکنندگان، تاکید دارد.

#### رویکرد وام‌دهی به فقرا

این رویکرد به کاهش فقر از طریق ارائه اعتبار به فقرا تاکید دارد و معمولاً با ارائه خدماتی نظیر آموزش مهارت‌های شغلی، بهداشت، برنامه‌ریزی در خانواده و نظایر آن همراه است. در این رویکرد، منابع افراد خیر و دولت به صورت وام به فقرا ارائه می‌شود. به خصوص فقیرترین فقرا از این طریق بر فقر غلبه کرده و توانمند می‌شوند.

لازم به ذکر است که به جز موارد خاصی که دریافت اعتبار مستلزم داشتن سپرده در بانک است در سایر موارد این الزام برای فقرا بطور معمول وجود ندارد. (مارگارت رابینسون، ۲۰۰۱). تا پیش از دهه ۹۰، تنها رویکرد وام‌دهی به فقرا در تامین مالی خرد

مطرح بود. اما از سال ۱۹۹۰، با مطرح شدن رویکرد سیستمهای مالی، چالش بین طرفداران هر یک از دو رویکرد فوق به وجود آمد. الیزابت رین<sup>۳</sup> معتقد است:

”یک هدف مشترک در هر دو رویکرد وجود دارد: فراهم آوردن خدمات اعتباری و پس اندازی برای میلیونها فرد فقیر به یک روش پایدار“.

برخی معتقدند ثروتمند نمودن فقرا اهمیت بیشتری دارد و برخی بر این باورند که پایداری موسسات ارائه‌دهنده خدمات مالی خرد از اهمیت بیشتری برخوردار است. به اعتقاد رین اختلاف اصلی بر سر مفاهیم است نه اهداف. اما همین مفاهیم ما را در رسیدن به اهداف با محدودیت مواجه می‌سازند.

در هر یک از دو رویکرد فوق، هزاران مشتری از خدمات مالی خرد بهره مند می‌شوند. اما ارائه خدمات به هزاران مشتری در بلند مدت توسط موسسات تامین مالی خرد که به صورت رقابتی عمل می‌کنند، مستلزم توجه به رویکرد سیستم مالی در این موسسات است. رین معتقد است که ”بحث پایداری موسسات و وام دهی به فقرا در نهایت به تفاوت در نرخ بهره دریافتی ختم می‌شود“<sup>۴</sup>

موسساتی که با رویکرد وام دهی به فقرا فعالیت می‌کنند از منابع دولت و خیرین در تامین خدمات مالی فقرا استفاده می‌کنند. این موسسات به وام گیرندگان کمک می‌کنند تا فعالیت‌های اقتصادی خود را توسعه و درآمدهایشان را افزایش دهند. در این راستا غالباً نرخ بازگشت تسهیلات بسیار بالاست. اما تاریخچه فعالیت موسسات مالی نشان داده است که اکثر موسساتی که با اتکاء به کمک‌های مالی سایر نهادها فعالیت کرده‌اند، اغلب با شکست مواجه شده‌اند. همچنین مطالعات نشان داده است حتی موسساتی که با رویکرد وام‌دهی به فقرا عمل کرده و موفق بوده‌اند، تنها توانسته‌اند تعداد محدودی از تقاضای متقاضیان تامین مالی خرد را پاسخگو باشند.

در مقابل، موسسات تامین مالی خرد با رویکرد سیستم مالی، خود را ملزم به ارائه کلیه خدمات مالی اعم از پس‌اندازی و اعتباری می‌نمایند. آنها به توانمندسازی مشتریان کم درآمد در مقیاس وسیع همزمان با سودآوری موسسه می‌اندیشند. موسساتی نظیر بانک راکیات اندونزی<sup>۵</sup> و بانک سول<sup>۶</sup> اثبات کرده‌اند که امداد رسانی در مقیاس وسیع به فعالان اقتصادی فقیر می‌تواند بدون استفاده از کمک‌های مالی دیگران نیز حاصل شود.

### ضرورت توجه به تامین مالی خرد در ایران

با وجود فعالیتهای دولتهای مختلف در سالهای پس از انقلاب به نظر می‌رسد که عوامل متعددی مانند رکود اقتصادی، بیکاری شدید، تغییرات جمعیتی و سایر عوامل اجتماعی - اقتصادی همراه با اتخاذ روشهای معمولی تامین نیازهای مردم در قالب پرداخت یارانه‌های عام و غیرهدفمند سبب گردیده تا همچنان معضل فقر و عواقب ناشی از آن در سطح کشور، وجود داشته باشد.

در خصوص ضرورت استفاده از این شیوه تامین مالی در ایران، توجه به آمار فقر و بیکاری در کشور قابل تأمل است.

اولین گام در این راه، بررسی میزان اثرگذاری برنامه‌های توسعه پنج ساله بر میزان و شدت فقر موجود در مناطق شهری و روستایی طی دوره مورد اجرای برنامه‌ها می‌باشد، به عبارت دیگر مرور تجارب گذشته و بررسی موفقیت یا عدم موفقیتها در هدفمند نمودن سیاست‌های حمایتی حائز اهمیت است. همچنین مطالعه روند فقر هر کشوری، از جمله کشور ما، خود گویای میزان توفیق و یا عدم موفقیت برنامه‌های توسعه آن کشور می‌باشد. سنجش فقر منجر به درک روند تحولات فقر می‌شود که تصویری منسجم از فقر در طول زمان ارائه می‌دهد و دولت را قادر به هدف گذاری و اتخاذ تصمیمات و اقدامات لازم می‌نماید.

معیار درآمد پولی یا مخارج مصرفی برای محاسبه فقر سابقه‌ای طولانی دارد. این رویکرد با تکیه بر بررسی‌های هزینه - درآمد خانوارها مبنای تحلیل‌های کمی و مباحث سیاستی شده است.

به طور کلی جنگ هشت ساله ایران و عراق علاوه بر تحمیل مسائلی مانند گسترش فقر و نابرابری و اتلاف منابع، آثار زیر را در پی داشت:

- موجب تخریب زیر ساخت‌های فیزیکی، کارخانجات، مزارع و ظرفیت‌های تولید موجود شد. در نتیجه دولتهای پس از دوران جنگ ملزم به انجام سرمایه‌گذاری‌های وسیع برای بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ و سامان دادن به خانوارهای بدون سرپرست و آسیب دیده از جنگ گردیدند.

- سیاست رسمی دولت در دوران جنگ تشویق ازدواج و زاد و ولد بود که در سایه این سیاست جمعیت سیر صعودی به خود گرفت و از یک سو موجب افزایش مخارج

دولت برای خدمات بهداشتی، درمانی و یارانه‌ها شد و از سوی دیگر با دو دهه تاخیر جمعیت جوان بسیار زیادی را روانه بازار کار نمود که متناسب با فرصتهای شغلی موجود نبود و در نتیجه نرخ بیکاری به شدت افزایش یافت.

در طول برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت، طبق نتایج تحقیقات انجام شده طی شش سال ابتدایی دوره که همان دوران اجرای برنامه اول توسعه است، میزان وقوع فقر نسبت به سالهای دیگر بالاتر بوده است<sup>۷</sup> بطوریکه در سال ۱۳۷۱ که بالاترین درصد وقوع فقر را شاهد بوده‌ایم، ۵۹ درصد خانوارهای روستایی و ۴۲ درصد خانوارهای شهری زیر خط فقر بوده‌اند. در دوران برنامه اول دولت دست به سرمایه گذاری عظیم در بازسازی خرابی‌های جنگ و توسعه زیر ساختها زد. بخشی از منابع مالی این بازسازی از محل تنزل ارزش ریال و کسری‌های بزرگ بودجه دولت تامین شد که این کسری بودجه ما به ازایی به صورت انباشته شدن بدهی‌های خارجی داشت. این سیاستها به تورم شدید دامن زد و بحران بدهی‌های خارجی را در پی داشت. تورم بالا را می‌توان یکی از دلایل افزایش فقر در جامعه طی این دوران (۱۳۷۳-۱۳۶۸) دانست.

طی دوران اجرای برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) فقر شهری روند نسبتاً ثابتی را طی نموده و تنها در سال پایانی دوره یعنی سال ۱۳۷۸ به پایین ۳۰ درصد سقوط کرد. اما فقر روستایی روند نسبتاً نزولی را طی نمود، به طوریکه حتی در سال ۱۳۷۶ اندکی پایین‌تر از فقر شهری بوده است. در این دوران، به دلیل ضرورت بازپرداخت بدهی‌های خارجی، رشد اقتصادی کشور به شدت تنزل یافت.

سیاست چند نرخ ارز مجدداً احیا شد و کنترل‌های مقداری بر تجارت خارجی وضع شد. همچنین تعداد پروژه‌های نیمه تمام به شدت افزایش یافت. رانت خواری، فساد اداری و ... را هم از دیگر ویژگی‌های این دوران می‌توان برشمرد. در این دوره فرصت‌های اشتغال در حد اهداف برنامه دوم تحقق نیافت و به تدریج بر شمار بیکاران افزوده شد.

بروز بیکاری شدید همراه با تورم بالا در این دوران را می‌توان از دلایل عدم توفیق دولت وقت در زمینه کاهش جدی فقر عنوان نمود.

در دوران برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) شاخص‌های فقر نسبت به دوره‌های قبل، مقادیر کمتری را به خود اختصاص دادند. در مناطق روستایی شاخص وقوع فقر به زیر ۴۰ درصد سقوط نموده و در سال ۱۳۸۳ به ۲۴ درصد رسید. در مورد فقر شهری نیز عموماً

این شاخص پایین تر از ۳۰ درصد بود و در سال ۱۳۸۱ به کمترین میزان یعنی ۱۹ درصد رسید. اما مجدداً در انتهای دوره روند صعودی به خود گرفته و در سال ۱۳۸۳ به ۲۹ درصد رسید. به عبارت دیگر می‌توان گفت که دولت در کاهش فقر شهری به توفیق چندانی دست نیافته است.

در دوره برنامه سوم ایجاد نهادهای بازار و جهت گیری صادراتی و اصلاح قیمت‌های کلیدی ارز و حامل‌های انرژی، مرکز توجه قرار گرفت. در این دوره قانون مالیات‌ها اصلاح شد. قوانین جدیدی برای سرمایه‌گذاری خارجی وضع و در تجارت خارجی به تدریج موانع غیرتعرفه‌ای مطابق یک برنامه زمانی کاهش یافت. نظام چند نرخ ارز جای خود را به نظام تک نرخ و شناور هدایت شده داد، صندوق ذخیره ارزی ایجاد و تلاش برای اتمام پروژه‌های نیمه تمام آغاز گردید. در دو سال اول برنامه، انضباط مالی بیشتر رعایت شد. مجموعه این تدابیر به همراه شیوه تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی و افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی موجبات عملکرد بهتر نظام اقتصادی و کاهش نرخ تورم و در نتیجه بهبود وضعیت فقرا را فراهم نمود.

اما از سوی دیگر هجوم جوانان جویای کار به بازار کار، دولت را با مشکل ایجاد فرصت‌های اشتغال و درآمد مواجه نمود. در سال اول برنامه نرخ بیکاری به شدت افزایش یافت و در سال ۱۳۸۰ به ۱۴/۷ رسید. همچنین واگذاری صنایع دولتی به کندی ادامه یافت و هدفمند کردن یارانه‌ها به طور کامل محقق نشد. مجموعه این عوامل را می‌توان تا حدودی توجیه کننده عدم توفیق کامل دولت در کاهش چشمگیر فقر به خصوص در مناطق شهری دانست. غیر از سیاست‌گذاری‌های دولتها که از طریق تاثیر گذاری بر عواملی چون تورم، اشتغال و رشد اقتصادی بر فقر تاثیر گذارند، بعد از انقلاب اقدامات مستقیمی نیز در زمینه فقرزدایی انجام شده است که از آن جمله:

- توجه به توسعه روستایی از طریق ایجاد جهادسازندگی و احداث راه‌های روستایی،
- برق رسانی و ارائه خدمات بهداشتی، درمانی و آموزشی گسترده به روستاییان
- تامین کالاهای اساسی مورد نیاز مردم به قیمت یارانه‌ای
- ایجاد تعاونی‌های مسکن شهری و عرضه وام‌های ارزان قیمت
- تحت پوشش قراردادن افراد بی بضاعت زیر نظر سازمان ها و نهادهای حمایتی چون سازمان بهزیستی، کمیته امداد، بنیاد شهید و امور ایثارگران و جمعیت هلال احمر

• گسترش جمعیت تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی و بیمه درمانی

• گسترش خدمات رایگان آموزشی و بهداشتی در شهرها و روستاها است.

قدر مسلم این اقدامات در جهت فقرزدایی اثر بخش بودند، اما با کاستی‌هایی نیز همراه بوده‌اند که شاید بتوان یکی از دلایل آن را تخصیص بی هدف اعتبارات و یارانه‌ها دانست. مسلماً پرداخت یارانه‌های مصرفی در کاهش فقر بی‌تاثیر نیست، اما اصابت آن به گروه‌های هدف (فقرترین فقرا) اندک است. بنابراین شناسایی هر چه دقیقتر گروه‌های فقیر در جامعه و اختصاص کمکها بر این اساس، علاوه بر کاهش هزینه‌های دولتها بر کاهش فقر نیز بسیار موثر خواهد بود. علیرغم سیاستهای متعددی که توسط دولت در جهت کاهش فقر و بیکاری بکار گرفته شد، کشور همچنان با این معضل دست به‌گریبان است. بر اساس آمارهای موجود در مرکز آمار ایران<sup>۱</sup>، همواره سهم روستاییان از فقر بیش از شهری‌ها بوده است و در این میان زنان سرپرست خانوار جزء فقیرترین فقرا محسوب می‌شوند. از دیگر سو توجه به این نکته بسیار ضروری است که گروه‌های کم درآمد به عنوان نیروهای فعال و کارآمد بالقوه‌ای محسوب می‌شوند، که نیازمند منابع مالی برای بالفعل شدن هستند. به عبارت دیگر جمعیت فقیر در صورتیکه مورد توجه قرار گیرند می‌توانند بخش عمده‌ای از نیروی کار کشور را تشکیل دهند و در تولید و فعالیت‌های اقتصادی سهمیم باشند. همچنین توجه به منابع مورد نیاز برای تامین منابع مالی مورد نیاز این گروه از جامعه نیز ضروری است. اتکاء به منابع دولتی و عدم توجه به خود اتکایی، سودآوری و پایداری موسسات تامین مالی، منجر به توقف زود هنگام چنین حرکتی به دلیل اتمام منابع خواهد شد. از این رو توجه به ایجاد منابع مالی پایدار نیز در این امر ضروری است. همچنین توجه به چگونگی هدایت منابع مالی مورد استفاده توسط گروه‌های کم درآمد، بگونه‌ای که برای آنها منبع درآمد دائمی تلقی شود و از سرازیر شدن این منابع در کانالهای مصرفی جلوگیری نماید، ضروری است.

### تجربه ایران در تامین مالی خرد

بررسی تامین مالی خرد در ایران بیانگر مطالعات اندکی است که در این زمینه صورت گرفته است. اگرچه این نوع تامین مالی از سالهای پیش در ایران آغاز شده اما در آغاز به معنای ایجاد موسسه‌هایی با عنوان موسسه‌های تامین مالی خرد نبوده است. بلکه برخی از

موسسه‌های تامین مالی، ضمن انجام فعالیتهای تامین مالی، در این باره نیز فعالیتهایی انجام داده‌اند. به عنوان مثال صندوقهای قرض‌الحسنه، کمیته امداد امام خمینی(ره)، صندوق تعاون روستایی و بانک کشاورزی از جمله موسسه‌های تامین مالی هستند که در تامین مالی خرد نیز فعالیتهایی داشته‌اند.

افزون بر این موارد، تبصره‌هایی در قوانین بودجه سالانه کشور وجود دارد که هدفهای آن به طور تقریبی مطابق با هدفهای تامین مالی به شیوه خرد است و قانونگذار این قوانین را برای حمایت از فعالیتهای مختلف اقتصادی که موجب افزایش تولید و رفاه خانوار می‌شود، وضع کرده است. از جمله این موارد می‌توان به تبصره ۴ قانون بودجه کل کشور در سالهای ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۶ که با هدف تامین سرمایه در گردش مورد نیاز اعضای تعاونیها و تشکلهای مرتبط با بخش کشاورزی وضع شده و نیز تبصره ۳ قانون بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۲ با هدف تامین سرمایه در گردش مورد نیاز دستگاه‌های مختلف، تبصره ۲۸ و مانند آن اشاره داشت.

در این میان بانک کشاورزی تنها بانک تخصصی در کشور است که با توجه به رسالت و ماموریت خویش از ابتدای تاسیس در تامین مالی خرد نیز فعالیت داشته است. در این قسمت ابتدا به طور مختصر به معرفی این بانک پرداخته و در ادامه به ارزیابی عملکرد بانک کشاورزی در این خصوص از ابتدای تاسیس تاکنون می‌پردازیم.

### بانک کشاورزی

تا پیش از سال ۱۳۰۱ شمسی در ایران، بانک یا موسسه‌ای که برای امور عمرانی کشاورزی وامهایی با شرایط به نسبت آسان در دسترس مالکان و کشاورزان قرار دهد، وجود نداشت و این گروه از جامعه ناگزیر بودند که برای رفع نیازمندیهای خود به رباخواران محلی و یا سلف خررها مراجعه کنند و بهره‌های سنگین آنها را نیز بپذیرند. برای جبران این کاستیها، در شهریور ۱۳۰۹ قانون اجازه تاسیس بانک فلاحی به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید و به استناد ماده اول این قانون، وزارت دارایی اجازه یافت تا مدت ۱۰ سال مبلغی که از ۵ میلیون ریال کمتر نباشد، برای تشکیل سرمایه بانک یاد شده به بانک ملی ایران بپردازد. در برابر آن بانک ملی ایران نیز موظف شد تا در آغاز شعبه

مخصوصی با محاسبات جداگانه به نام " شعبه فلاحتی " تاسیس و وامهایی فقط برای مقاصد زیر پرداخت کند.

"دایر ساختن مجاری آبی که بر اثر حوادث خشک شده باشد یا برای به دست آوردن آب تازه، ایجاد یا توسعه زراعت و تحصیل محصولات چای، پنبه، روناس، نیل، ابریشم، کنف، نیشکر، توتون، تنباکو، پسته، بادام و هر نوع محصولی که وزارت اقتصاد ملی، ایجاد و توسعه آن را در منطقه‌ای که ملک استقراض کننده در آنجاست، نافع بدانند".

شعبه فلاحتی به علت نداشتن استقلال و اختیارات کامل، نبود امکان توسعه سازمان، کمبود سرمایه و دیگر منابع مالی، دوام چندانی نداشت. بنابراین هیئت وزیران وقت در هشتم خرداد ۱۳۱۲ تصمیم گرفت که قانون اجازه تاسیس بانک فلاحتی و صنعتی ایران را برای تصویب و تصدیق به مجلس شورای ملی تقدیم کند. (کسرای ۱۳۷۳ ۲۵الی ۲۷)

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که آغاز فعالیت بانک کشاورزی به بیش از ۷۰ سال پیش برمی‌گردد و از همان ابتدای فعالیت نیز تلاش این بانک در جهت کمک به روستاییان و توانمند ساختن آنان بوده است. بانک کشاورزی در طول ۴۵ سال خدمت تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی توانسته بود، بخش اندکی از نیاز اعتباری کشاورزی ایران را تامین کند.

موارد استفاده این وامها بیشتر به صورت زیر بوده است:

- عملیات اساسی مربوط به امور آبیاری
  - ساختمانهای روستایی
  - باغداری و درختکاری
  - آباد کردن زمینها و زهکشی و خشک کردن باتلاق
  - دامپروری و خرید دام
  - چای کاری و کشت گیاهان روغنی
  - تهیه بذر مرغوب
  - خرید ماشین آلات کشاورزی
  - تربیت کرم ابریشم
  - هزینه‌های مربوط به کشاورزی و برداشت محصول (همان)
- بنابراین موارد اعطای وام، تنها مربوط به فعالیتهای تولیدی در بخش کشاورزی بوده است.

بانک کشاورزی از همان آغاز فعالیت خود در تامین مالی و توانمندسازی روستاییان (که همیشه از کم درآمدترین و تنگدست‌ترین گروه‌های کشور بوده‌اند) تلاش کرده است (عرب مازار و فرزین معتمد، ۱۳۸۲).

### عملکرد بانک کشاورزی در خصوص تامین مالی خرد

به منظور تحلیل عملکرد تامین مالی خرد در بانک کشاورزی، ارائه این خدمت در بانک در قالب دو روش بررسی شده است.

(۱) ارائه اعتبارات خرد

(۲) طرح‌هایی که با توجه به استانداردهای بین‌المللی تا حدودی شبیه به طرح‌های تامین مالی خرد هستند.

#### ارائه اعتبارات خرد:

برای اطلاع از اعتبارات خرد ابتدا مبالغ کوچک را تعریف می‌کنیم. این مبالغ غالباً برای انجام فعالیت‌های اقتصادی کوچک مورد استفاده قرار می‌گیرد. به عبارتی این مبالغ صرف خرید لوازم و ابزار تولیدات اقتصادی خرد می‌شود. مبالغ کوچک به ۴ دسته تقسیم شده‌اند:

- مبالغ کمتر از ۵ میلیون ریال
- مبالغ کمتر از ۱۰ میلیون ریال
- مبالغ کمتر از ۲۰ میلیون ریال
- مبالغ کمتر از ۵۰ میلیون ریال

بانک کشاورزی همه ساله بخش قابل توجهی از تسهیلات خود را در قالب اعتبارات کوچک ارائه می‌دهد.

بررسی آمار عملکرد بانک طی سالهای ۱۳۸۵-۱۳۸۰ حاکی از آن است که طی سالهای مذکور بطور متوسط ۳۷/۵۷ درصد از تعداد و ۶/۵۸ درصد از مبلغ وام‌های اعطایی بانک تسهیلاتی با مبالغ کمتر از ۵ میلیون ریال بوده است. این سهم برای تسهیلات کمتر از ۱۰ میلیون ریال به ترتیب ۶۲/۸ درصد و ۱۶/۵۶ درصد، برای تسهیلات کمتر از ۲۰ میلیون ریال به ترتیب ۷۹/۶۹ درصد و ۲۹/۰۵ درصد و برای تسهیلات کمتر از ۵۰ میلیون ریال به ترتیب ۹۴/۱۳ درصد ۵۱/۸۸ درصد بوده است.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که نه تنها در سالهای اولیه تاسیس بانک کشاورزی، بلکه در حال حاضر نیز سهم قابل توجهی از مبالغ اعطای بانک، مبالغ کوچک می‌باشد. عملکرد اشاره شده فوق، تا حدود زیادی بیانگر فعالیت بانک در حوزه اعتبارات خرد است. لازم به ذکر است که اعتبارات خرد دارای مفهومی متفاوت از تامین مالی خرد است. اعتبارات خرد، بیشتر ارائه تسهیلات با مبالغ کوچک را در بر می‌گیرد در حالیکه تامین مالی خرد معنایی فراتر داشته و ارائه خدمات اعتباری و پس اندازی و ... را شامل می‌شود. ضمن آنکه مهمترین نکته در تامین مالی خرد، هدایت اعتبارات تخصیص یافته در مسیر انجام فعالیتهای اقتصادی خرد به منظور درآمد زایی برای افراد است. اما بانک کشاورزی فعالیت‌هایی نیز در حوزه تامین مالی خرد داشته است

#### طرحهای تامین مالی خرد

طرحهای مختلفی در بانک به مرحله اجرا در آمده‌اند که تا حد زیادی در قالب استانداردهای بین‌المللی برای ارائه خدمت تامین مالی خرد به شمار می‌روند. از جمله این طرحها می‌توان به طرح حضرت زینب کبری (س)، طرح ایران، طرح اشتغال زندانیان آزاد شده، طرح صندوق توسعه روستایی، طرح مشترک بانک و ایفاد در تشکیل گروه‌های خودیار، همکاری بانک با تعاونیهای روستایی و طرح صندوق زنان اشاره کرد. در ادامه طرح‌های فوق به اختصار توضیح داده می‌شود.

#### - طرح حضرت زینب کبری (س)

این طرح با هدف حمایت از زنان سرپرست خانوار روستایی از سال ۱۳۷۳ به مورد اجرا درآمد. در شروع اجرای طرح، بانک کشاورزی مبلغ ۲۰ میلیارد ریال تسهیلات قرض الحسنه به این منظور تعیین شد. سقف تسهیلات برای هر فرد ۱/۵ میلیون ریال تعیین شد. در سال ۱۳۷۵، مبلغ ۲۰ میلیارد ریال دیگر تسهیلات جدید قرض الحسنه علاوه بر تسهیلات قبلی برای ادامه اجرای این طرح در نظر گرفته شد. در حال حاضر سقف تسهیلات اعطایی به ۵ میلیون ریال افزایش یافته است. شرایط کلی طرح فوق به شرح زیر است:

هدف: حمایت از زنان سرپرست خانوار روستایی و ایجاد اشتغال و درآمدهای آنها

مورد مصرف: هر گونه فعالیت اقتصادی مطابق با عرف روستا  
مدت تسهیلات: بسته به نوع فعالیت و برای کالاهای سرمایه‌ای ۵ سال  
میزان کارمزد: ۴ درصد در سال  
چگونگی شناسایی مشتریان: از سوی خود متقاضی یا کمیته امداد، سازمان بهزیستی، شورای اسلامی روستا، دفتر نمایندگان مجلس، وزارت جهاد کشاورزی و ... نظارت بر مصرف تسهیلات: توسط دستگاه یا نهاد معرفی کننده و بانک  
بیشترین میزان تسهیلات پرداختی در سال ۱۳۷۲ بوده در حالیکه این تسهیلات تا سال ۷۹ روندی نزولی داشته و از این سال به بعد روند رو به رشد بوده است.  
همچنین توجه به روند تغییرات مبالغ اعطایی در قالب این طرح نشان می‌دهد که روند اعطای تسهیلات در قیمت‌های جاری صعودی بوده است. همچنین اطلاعات موجود نشان می‌دهد که متوسط سرانه مبالغ اعطایی به متقاضیان از کمتر از ۱۰۰۰۰۰۰۰ ریال تا بیشتر از ۷۰۰۰۰۰۰۰ ریال طی این سالها در نوسان بوده است. مقایسه مبالغ پرداختی و وصولی‌ها نشان می‌دهد که همواره مبالغ پرداختی بیش از مبالغ وصولی بوده است و از آنجائیکه این تسهیلات باید از محل منابع وصولی اعطاء شود، عدم وصول به موقع، موجب عدم پرداخت تسهیلات به مشتریان می‌گردد.  
طرح حضرت زینب کبری(س)، یکی از شبیه‌ترین طرحها به طرحهای تامین مالی خرد با توجه به استانداردهای بین‌المللی است. این طرح بسیار مورد استقبال زنان سرپرست خانوار روستایی بوده است.

## - طرح ایران

بانک کشاورزی برای ایجاد زمینه مشارکت بیشتر زنان در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی، طرح ایران را به منظور تشویق زنان به داشتن نقش و جایگاه فعالتر در اقتصاد ایران تدوین کرده است که بر اساس آن همه زنان اعم از شاغل، خانه‌دار، شهرنشین و روستایی از راه گشایش حساب و فعال نگهداشتن آن می‌توانند از امتیازات این طرح بهره مند شوند. طرح ایران در اواخر سال ۱۳۷۸ در شعب بانک به اجرا درآمده است و هم اکنون زنان در صورت دارا بودن شرایط و داشتن فعالیت تولیدی کشاورزی می‌توانند حداکثر تا سقف ۵ میلیون ریال و برای دیگر موارد ۳ میلیون ریال اعتبار دریافت کنند.

زنان کشور در چارچوب طرح ایران می‌توانند از تمامی امکانات خدمات بانکی مانند گشایش حساب جاری و پس انداز و مانند آن بهره‌مند شوند و بانک نیز طی این طرح خدمات ویژه‌ای را با مساعدت‌های لازم به آنها ارائه می‌کند. (عرب مازار و فرزین معتمد، ۹۷:۱۳۸۲)

#### - طرح ایجاد اشتغال برای زندانیان آزاد شده

این اقدام بانک کشاورزی را که با همکاری سازمان زندانها صورت گرفته است، می‌توان از موارد تامین مالی خرد به شمار آورد. سقف تسهیلات اعطایی برای هر فرد از راه این طرح در سال ۱۳۷۹ (که سال آغاز این طرح است)، ۱۵ میلیون ریال بوده که در سال ۱۳۸۱ به ۳۰ میلیون ریال افزایش یافته است. از آنجا که این مبلغ در تامین مالی گروهی از افراد که توان بالقوه کار کردن را دارند و به دلیل شرایط ویژه شان، موقعیت مناسب شغلی ندارند، به کار گرفته شده است و بدین ترتیب از گرفتار شدن این افراد در دوره باطل فقر جلوگیری می‌کند، می‌توان این نوع تامین مالی را نیز از نوع تامین مالی خرد به شمار آورد. (همان، ۹۸)

از جمله ویژگی‌های این طرح می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

بر اساس توافق انجام گرفته میان بانک کشاورزی و سازمان زندانها و اقدامات امنیتی و تربیتی کشور، برای اشتغال آن دسته از زندانیان و مددجویان زیر پوشش سازمان زندانها که صلاحیت و توانایی آنان برای اشتغال سالم و پایدار مورد تایید است، جهت اجرای طرحهای زودبازده و طرحهای خود اشتغالی با اولویت ایجاد اشتغال مولد، تسهیلات بانکی اعطا شود (گزارش حمایت‌های مالی بانک از زنان) بدین منظور از سال ۱۳۷۹ تاکنون سازمان زندانها مبلغی را به عنوان وجوه اداره شده از محل بند ط تبصره ۳ نزد بانک بازپرداخت می‌کند تا بانک با افزودن اعتباری معادل مبلغ بازپرداخت شده و در چارچوب ضوابط و مقررات مندرج در قرارداد به عنوان تسهیلات اعتباری جهت ایجاد اشتغال به زندانیان و مددجویان معرفی شده از سوی اداره‌های کل زندانها و اقدامات تامینی و تربیتی استانها اعطا کند. هم اکنون سقف تسهیلات اعطایی به هر نفر، ۳۰ میلیون ریال است که ۵۰ درصد آن از محل اعتبارات بند ط تبصره ۳ قانون بودجه کل کشور از سوی سازمان و ۵۰ درصد دیگر از محل منابع مالی بانک کشاورزی تامین می‌شود.

- سهم سازمان در چارچوب عقد قرض الحسنه و بدون کارمزد خواهد بود و مددجویان از پرداخت هزینه‌های تشکیل پرونده کارشناسی معاف خواهند بود.
- سود تسهیلات پرداختی سهم بانک مطابق مقررات جاری بانک و تابع سود بخش مربوط خواهد بود.
- تضمین تسهیلات سهم سازمان در برابر دریافت سفته معتبر و در مورد سهم بانک، برابر با مقررات جاری بانک خواهد بود.
- مدت بازپرداخت تسهیلات متناسب با نوع فعالیت و حداکثر ۵ سال است (عرب مازار و فرزین معتمد، ۱۳۸۲).
- طرح‌های استفاده‌کننده از تسهیلات موضوع این قرارداد باید با به کارگیری تسهیلات مصوب و سهم آورده متقاضی به مرحله بهره برداری برسد. تعیین سهم آورده متقاضی و یا معافیت وی از آن بر عهده اداره‌های کل است.
- هر گونه تاخیر در بازپرداخت اقساط سررسید شده تسهیلات اعطایی جریمه‌ای برابر با ۶ درصد را در بر می‌گیرد که مشابه دیگر تسهیلات انجام گرفته در بانک است.
- سازمان زندانها بر بهیگی و درستی انجام امور این قرارداد نظارت خواهد داشت و نظارت بر مصرف تسهیلات برای پرداخت اقساط آن متناسب با پیشرفت کار بر عهده بانک خواهد بود (همان: ۹۱).

#### - صندوق توسعه اشتغال روستایی

این صندوق از دیگر موارد تسهیلات پرداختی بانک کشاورزی در زمینه تامین مالی خرد به شمار می‌رود. از آنجا که طبق قوانین و مقررات، این صندوق در تلاش برای توسعه اشتغال روستایی در روستاهای توسعه نیافته و نیز تامین مالی ارزان قیمت است، می‌توان اظهار داشت که بخشی از فعالیتهای مربوط به این صندوق در راستای تامین مالی خرد است. اساسنامه صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال ۷۹/۱۰/۲۵ به تصویب هیئت محترم وزیران رسید. به منظور پرهیز از توسعه تشکیلات موازی و رعایت حداقل هزینه جاری و حداکثر کارایی مقرر شده است تا تمامی فعالیتهای عملیاتی صندوق در بانک کشاورزی انجام گیرد (دستورالعمل اجرایی صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال روستایی).

هدف از ایجاد این صندوق، اعطای قرض‌الحسنه و یا تسهیلات اعتباری به اشخاص حقیقی یا حقوقی به منظور ایجاد گسترش و تثبیت اشتغال مولد و پایدار در حوزه مناطق روستایی کشور، به ویژه مناطق توسعه نیافته با رعایت اولویتهای مورد نظر است.

#### تضمین‌ها و مقررات مربوط به آن

- پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه تا ۳۰ میلیون ریال در برابر یک نفر ضامن امکان پذیر است.
- پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه با مبلغ بیش از ۳۰ میلیون ریال در برابر دریافت سفته با امضای دو نفر ضامن امکان پذیر خواهد بود.
- بانک ملزم است که محل اجرای طرح و اموال خریداری شده از محل تسهیلات قرض‌الحسنه اعطایی (برای قرض‌الحسنه بیش از ۳۰ میلیون ریال) به متقاضی را تا آنجا که ممکن است به رهن بگیرد.
- ضمانت متقابل مجاز نیست و حداکثر سن ضامن نباید از ۶۰ سال بیشتر باشد . متقاضی موظف است به میزان وجوه قرض‌الحسنه دریافتی خود را نزد شرکت بیمه ای که صندوق معرفی می‌نماید، بیمه عمر کند .
- هزینه انجام امور بیمه در زمان پرداخت وجوه قرض‌الحسنه از مانده پرداخت شدنی به متقاضی کاسته و به حساب بیمه واریز می‌شود. انجام امور بیمه با توجه به هماهنگی‌های قبلی صندوق با شرکت بیمه بر اساس یک قرارداد کلی انجام خواهد شد و نیازی به اقدام موردی از سوی شعب نخواهد بود. شعب می‌باید حسب دستورالعمل مربوط که پس از آن ابلاغ خواهد شد، حق بیمه را به موقع به حسابی که اعلام می‌شود، واریز کنند (همان).

#### صندوق پس‌انداز زنان بانک کشاورزی

بانک کشاورزی همچنین به منظور حمایت از زنان که درآمد و نیز توانمندسازی و اشتغال‌زایی برای زنان در سال ۱۳۸۳، صندوق پس‌انداز زنان را تاسیس نمود . این صندوق در حال حاضر با هدف توانمندسازی، اشتغال‌زایی و نیز جذب سرمایه‌های زنان فعالیت می‌نماید.

همانطور که در ابتدای این بخش نیز اشاره شد، بانک کشاورزی طرحهای دیگری نیز در راستای گسترش تامین مالی خرد در دست اجرا دارد که از آن جمله می‌توان به طرح مشترک بانک و ایفاد در تشکیل و گسترش گروههای خودیار در استانهای منتخب اشاره کرد. همچنین بانک کشاورزی در دولتها در راستای اشتغال‌زایی و توانمندسازی روستاییان به فعالیت SME جدید با توجه و تاکید بر گسترش پرداخته است

### جمع‌بندی و پیشنهادات

یکی از مهمترین اهداف دولتها، کاهش و برطرف کردن معضل فقر در سطح جامعه می‌باشد که این امر راه کارهای متفاوتی دارد. در این مقاله سعی ما بر این بود که یکی از راههای برطرف کردن فقر و کمک به فقرا برای رهایی از این پدیده شوم را مورد بررسی قرار دهیم. در این ارتباط عملکرد موسسه مالی بانک کشاورزی و طرحهایی که در این زمینه در حال اجرا و یا پیش‌بینی شده‌اند بیان گردیده است.

مسئله مهم در تامین مالی توجه به رویکرد سیستمهای مالی و خوداتکایی و خودکفایی موسسات است. زیرا عدم توجه به این مقوله، اینگونه موسسات را با کاهش منابع مالی مواجه می‌سازد. ارائه خدمت تامین مالی خرد و نیز اعتبارات خرد، ماهیتاً نیازمند داشتن سرمایه در گردش است. در صورتیکه منبع درآمدی به صورت پایدار وجود نداشته باشد، امکان ارائه چنین خدمتی وجود ندارد. توجه به این مسئله، در بانک کشاورزی به عنوان یک موسسه تامین مالی و تنها موسسه فعال در تامین مالی خرد نیز ضروری است. بدین ترتیب در شرایط فعلی بانک با الزاماتی مواجه است که حرکت در قالب رویکرد سیستم‌های مالی در تامین مالی خرد را برای آن ضروری می‌نماید.

همچنین منابع مالی مورد نیاز گروه‌های کم درآمد اگر همراه با سرمایه‌گذاری برای آنان و ایجاد اشتغال نباشد، نتایجی چون ایجاد تورم، افزایش مطالبات بانک از مردم و ... را به همراه دارد که همگی با اهداف اصلی بانک و دولت مغایر خواهد بود. از این رو از مهمترین مسائلی که بانک باید بدان توجه کند، تعیین روشهای ارائه تسهیلات و منابع مالی به مشتریان و نیز توجه و تاکید بر خود اتکایی مالی بانک در ارائه چنین خدماتی است. توجه به گسترش بنگاه‌های زودبازده در دولت نهم نیز یکی از راهکارهای پیشنهادی برای سرمایه‌گذاری بیشتر در شرایط فعلی کشور بوده است. از این رو با توجه به شرایط

فعلی به نظر می‌رسد تاکید بر فعالیتهای اقتصادی خرد در روستاها می‌تواند اثربخشی و بازده سریعتری به همراه داشته باشد.

از آنجاکه تسهیلات طرحهایی نظیر طرح حضرت زینب کبری(س)، طرح ایران و ... همگی در قالب عقد قرض الحسنه و بدون دریافت نرخ سود بانکی به متقاضیان ارائه می‌شود و با توجه به شرایط فعلی بانکها که با تهدید کاهش منابع درآمدی روبرو می‌باشند اگر قرار باشد بانک صرفاً با رویکرد حمایتی به ارائه تسهیلات خرد بپردازد و به جوانب دیگر تامین مالی خرد که شامل ارائه خدمات پس‌اندازی و تجهیز سپرده‌های مردمی، دریافت کارمزد خدمات بانکی و ... است توجه نداشته باشد، در واقع صرفاً به صورت یک صندوق پرداخت عمل کرده است. بنابراین ضرورتی وجود ندارد که اعتبارات کوچک در قالب عقد قرض الحسنه پرداخت شوند که در صورت حذف این قید نه تنها محدودیت بانک در اعطای تسهیلات در این قالب از بین می‌رود، بلکه این الزام برای مشتریان که باید مبالغ اعطایی را در فعالیتهای تولیدی بکار گیرند، قویتر خواهد شد. استفاده از این روش برای مشتریان نیز سودآور خواهد بود. باید توجه داشت که حمایت مالی صرف از گروههای کم درآمد، نه تنها آنها را از چرخه فقر نجات نمی‌دهد، بلکه اوضاع مالی آنها را وخیمتر می‌سازد. زیرا اگر الزامی به انجام فعالیتهای اقتصادی از محل تسهیلات دریافت شده توسط مشتریان وجود نداشته باشد، مبالغ اعطایی صرف تامین نیازهای مصرفی می‌شود. این افزایش تقاضای مصرفی در کل جامعه منجر به افزایش قیمتها و پدیده تورم خواهد شد و در پی آن مشکلات اقتصادی بیشتری به وقوع می‌پیوندد. از سوی دیگر در هنگام سررسید تسهیلات اغلب مشتریان توان مالی باز پس دادن مبالغ دریافتی را نخواهند داشت و بدین ترتیب مطالبات لاوصول بانک افزایش و در نتیجه منابع بانک کاهش خواهد یافت.

جمع‌بندی مباحث مربوط نشان می‌دهد که کشور ایران نیز همچون بسیاری از کشورهای در حال توسعه در حال گذار از یک مرحله اقتصادی برای رسیدن به ثبات است و در این مسیر استفاده از تجارب سایر کشورها نیز می‌تواند بسیار موثر باشد. تامین مالی به این روش باید به شیوه‌ای پایدار و با اتکا به منابع مالی مشتریان و فعالیتهای اقتصادی آنها صورت گیرد که در غیر این صورت شکست موسسات مالی ارائه دهنده این خدمت را در پی خواهد داشت. بانک کشاورزی نیز از این قاعده مستثنی نیست و به نظر می‌رسد، تغییر

رویکرد بانک از رویکرد وام‌دهی به گروه‌های کم درآمد به رویکرد سیستم‌های مالی یک ضرورت است. اگرچه استفاه از این روش در بانک کشاورزی سالهاست که آغاز شده، اما بانک کشاورزی در پی برنامه‌ریزی برای بکارگیری این روش به صورت منسجم و منطبق با استانداردهای بین‌المللی است.

### منابع و ماخذ:

- ۱) ابراهیمی، زهرا " اندازه گیری فقر در ایران " ، پایان نامه کارشناس ارشد ، دانشگاه الزهرا (س)، ۱۳۸۵
- ۲) اسلامی نسب، الهام، "رفع فقر: هدف توسعه هزاره" مجله گزارش شماره ۱۸۷ خرداد ۱۳۸۶.
- ۳) رسول اف، جلال " نگاهی به روند تحول، رشد و توسعه بانک کشاورزی ایران " : چالشهای گذشته ، موفقیت‌های امروز، چشم انداز آینده : " فصلنامه بانک کشاورزی، نشر فراوند ، زمستان ۱۳۸۲
- ۴) عرب مازار، عباس و ارغوان فرزین معتمد "نقش بانک کشاورزی در توانمندسازی روستاییان با بهره گیری از رویکرد اعتبارات خرد " ، فصلنامه بانک و کشاورزی، نشر فراوند، زمستان ۱۳۸۲
- ۵) علوی زاده، سید امیر محمد " الگوهای توسعه اقتصادی- اجتماعی با تاکید بر توسعه پایدار روستایی در ایران " مجله اطلاعات سیاسی- اقتصادی ۲۴۶-۲۴۵ بهمن و اسفند ۱۳۸۶.
- ۶) رسولی، فاطمه. مهناز محمدزاده نصرآبادی. دکتر حسین شعبانعلی قمی، " بررسی وضعیت آموزشی شرکتهای تعاونی زنان در ایران" ماهنامه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی تعاون شماره ۱۹۰-۱۸۹ خرداد و تیر ۱۳۸۶
- ۷) خادم شیرازی، فاطمه، " محورهای توانمند سازی زنان : تامین اجتماعی، کاهش فقر، امنیت شغلی"، مجموعه مقالات همایش توانمند سازی زنان، مرکز امور مشارکت زنان، تهران: مرکز امور مشارکت زنان، شهریور ۱۳۷۹.
- ۸) فرزین معتمد ، ارغوان " : بررسی میزان اثربخشی اعتبارات اعطایی بانک کشاورزی بر سرمایه گذاری ، اشتغال و ارزش افزوده در بخش کشاورزی " دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات ، ۱۳۸۴
- ۹) فرزین معتمد، ارغوان " : تامین مالی خرد ، تجربه ایران و جهان " ، مرکز تحقیق و توسعه بانک کشاورزی ، ۱۳۸۲

- (۱۰) کسرایی، درویش ”: بانک کشاورزی از بدو تاسیس تا تصویب اجرای لایحه قانونی اداره امور بانکها“، انتشارات بانک کشاورزی، ۱۳۷۳
- (۱۱) آمار عملکرد بانک کشاورزی سالهای ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۵، اداره کل آمار و اطلاعات مشتریان، بانک کشاورزی.
- (۱۲) دستورالعمل اجرایی طرح حضرت زینب کبری (س)، اداره کل اعتبارات و هدایت سرمایه‌گذاری، بانک کشاورزی، ۱۳۷۳
- (۱۳) دستورالعمل اجرایی طرح ایران، اداره کل اعتبارات و هدایت سرمایه‌گذاری، بانک کشاورزی، ۱۳۷۸
- (۱۴) دستورالعمل اجرایی تخصیص اعتبار سهم سازمان زندانها از محل بند ط تبصره ۳ T سال ۱۳۸۱، اداره کل نظارت بر طرحها و عملیات اعتباری، بانک کشاورزی، ۱۳۸۲
- (۱۵) دستورالعمل اجرایی نحوه اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی، اداره کل اعتبارات و هدایت سرمایه‌گذاری، بانک کشاورزی، ۱۳۷۹
- (۱۶) مومنی، جواد، "نقش بخش تعاوندر بستر سازی اهداف جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴هجری شمسی"، ماهنامه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی تعاون شماره ۱۹۰-۱۸۹ خرداد و تیر ۱۳۸۶

- 17) Bouman , F.J.A : “ Informal Rural Finance in India” , Oxford university Press , June , 1994.
- 18) S.Robinson , Marguerite : “ The Microfinance Revolution , Sustainable finance for the poor” ,
- 19) the world Bank , Washington , D.C. May 2001 .
- 20) [www.grameen-info.org](http://www.grameen-info.org)

#### یادداشت‌ها

- <sup>1</sup> . Absulate Poverty
- <sup>2</sup> . Relative Poverty
- <sup>3</sup> . Elisabeth Rhyne.
- <sup>4</sup> . It become clear that the poverty/sustainability debate rats is ultimately about whether to subsidize interest, rates
- <sup>5</sup> - Bank Rekyat Indonesya (BRI)
- <sup>6</sup> - Bankca Sol
- <sup>1</sup> - مطالب این بخش از پایان نامه ” اندازه گیری فقر در ایران “، زهرا ابراهیمی، دانشگاه الزهرا(س)، ۱۳۸۵ استخراج شده است.
- <sup>1</sup> - سالنامه های آماری مرکز آمار ایران - سالهای مختلف