

شماره چاپ: ۶۲۸

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۱۷

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۷/۱۸

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی
کشور مصوب ۱۳۵۱»
۱. کلیات

کد موضوعی: ۲۲۰

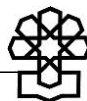
شماره مسلسل: ۱۵۷۸۱

اسفندماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۴.....	محورها و چارچوب کلی لایحه
۱۱.....	مقایسه کلیات لایحه اصلاحی با طرح بانکداری و بانک مرکزی
۱۴.....	بررسی نقاط قوت و ضعف، ایرادها و خلأهای کلی لایحه
۲۱.....	جمع‌بندی
۲۲.....	منابع و مأخذ



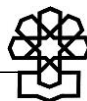
اظهاری نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱»
۱. کلیات

چکیده

نزدیک به نیم قرن است که نظام بانکی کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ اداره می‌شود. پس از ورود مجلس شورای اسلامی به تدوین و ارائه طرح اصلاح قوانین بانکداری و پس از تلاش‌های چندساله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در تدوین پیش‌نویس دو لایحه «بانکداری» و «بانک مرکزی»، نهایتاً دولت تصمیم گرفت به جای ارائه لوایح نامبرده به عنوان دو قانون جامع، لایحه‌ای را با عنوان «اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱» تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید که در آن صرفاً به اصلاح قسمت بانکداری (و نه بانک مرکزی) قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ و اضافه کردن برخی الحاقات به آن پرداخته است که در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۶/۶/۷ به شماره چاپ ۶۲۸ اعلام وصول شد. گزارش حاضر به بررسی و اظهار نظر درباره کلیات این لایحه می‌پردازد.

بررسی کلیات لایحه نشان می‌دهد که عمده‌ترین اصلاحات و تغییرات انجام شده در لایحه، متوجه فصول محدودی از «قسمت بانکداری» قانون پولی و بانکی شده و «قسمت پول» و «قسمت بانک مرکزی» تقریباً بدون هیچ تغییری وانهاده شده است. در «قسمت

بانکداری» لایحه نیز هرچند برخی موضوعات ضروری و مهم همانند مقررات نظارت و فرآیندهای مربوط به ورشکستگی بانک‌ها به قانون فعلی الحاق شده است، اما نکته مهم آن است که در نیم قرن گذشته تحولات فراوانی در حوزه بانکی شکل گرفته و مسائل جدیدی ایجاد شده است و بسیاری از کشورها قوانین خود را متناسب با این تغییرات، چندین بار اصلاح کرده‌اند و این مباحث در لایحه اصلاحی دولت مسکوت مانده است. در لایحه دولت به مباحث حائز اهمیت هم‌چون اصلاح ساختار بانک‌ها و حاکمیت شرکتی، عملیات بانکی بدون ربا، ساختار هلدینگ‌های بانکی و مسائل مربوط به آن، بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت، مقررات مربوط به شفافیت و گزارشگری مالی بانک‌ها در قسمت «بانکداری» پرداخته نشده است و در قسمت «بانک مرکزی» نیز موضوع اصلاح ساختار، اهداف و ارکان بانک مرکزی، سیاستگذاری پولی، ساختار نظارتی بانک مرکزی، نظارت شرعی و... مغفول واقع شده است. همچنین در قسمت «پول» نیز صرفاً به تغییر واحد «ریال» به «تومان» اکتفا شده است. در مجموع به نظر می‌رسد با توجه به تحولات صورت گرفته در نیم قرن گذشته در حوزه پولی و بانکی، به‌رغم اصلاح برخی مقررات حوزه بانکی، این لایحه پاسخگوی همه نیازها، ضرورت‌ها و الزامات تقنینی امروز کشور نبوده و ضروری است مجلس شورای اسلامی ضمن موافقت با کلیات لایحه مزبور، با استفاده از احکام مندرج در طرح‌های بانکداری و بانک مرکزی (پس از تکمیل و اعمال اصلاحات لازم) به ارائه قوانین اصلاحی جامع و کارآمد با توجه به تجربیات جهانی، تحولات نظری حوزه پولی و بانکی، آسیب‌شناسی‌های موجود و تجارب ۴ دهه گذشته جمهوری اسلامی ایران بپردازد.



موضوع اصلاح قوانین بانکی نزدیک به یک دهه است که همواره مورد توجه و تأکید محافل کارشناسی و قانونگذاری بوده است و در طول دوره‌های نهم و دهم مجلس شورای اسلامی نیز تلاش‌هایی از سوی دستگاه قانونگذاری چه در قالب درخواست از دولت جهت ارائه لوایح اصلاح قوانین و چه در قالب تهیه طرح اصلاحی صورت گرفته است. با توجه به تأخیر زیاد دولت در ارائه لوایح اصلاحی، مجلس شورای اسلامی در ابتدای دوره دهم طرحی را با عنوان طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» با امضای ۲۲۵ نماینده، به شماره چاپ ۱۸۷ مورخ ۱۳۹۵/۷/۴ ارائه کرد. با اعلام وصول این طرح، از سوی مجموعه دولت و بانک مرکزی اقداماتی جهت نهایی کردن پیش‌نویس لوایح اصلاحی بانکداری و بانک مرکزی صورت پذیرفت. نهایتاً دولت تصمیم گرفت به جای ارائه لوایح اصلاحی جایگزین قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲، صرفاً به اصلاح بخش‌هایی از قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ و اضافه کردن برخی الحاقات به آن بپردازد که با عنوان «لایحه اصلاحی قانون پولی و بانکی کشور-مصوب ۱۳۵۱» تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۶/۶/۷ به شماره چاپ ۶۲۸ اعلام وصول شد. همچنین با توجه به ضرورت اصلاح قوانین مربوط به حوزه بانکداری مرکزی، مجلس شورای اسلامی مبادرت به تهیه طرحی در این حوزه با عنوان طرح «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» با هدف اصلاح ساختار و چارچوب اداره بانک مرکزی و حوزه نظارت بانکی کرد که نهایتاً با امضای ۵۷ نماینده، در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۱۹ به شماره ۶۶۹، چاپ و اعلام وصول شد.

گزارش حاضر به بررسی و اظهارنظر درباره کلیات این لایحه می‌پردازد. در بخش اول

گزارش، ابتدا چارچوب کلی و محورهای اصلی لایحه بررسی و تغییرات لایحه نسبت به قانون پولی و بانکی کشور در جدولی نمایش داده می‌شود، سپس محورهای قسمت‌ها و فصول الحاقی لایحه اجمالاً ذکر می‌شود. در بخش دوم، عناوین اصلی و کلیات فصول مختلف لایحه با طرح بانکداری و طرح بانک مرکزی مجلس شورای اسلامی مقایسه می‌شود. در بخش سوم نقاط قوت و ضعف، ایرادها و خلأهای کلی لایحه مورد بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری در خصوص کلیات لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور پرداخته می‌شود.

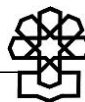
محورها و چارچوب کلی لایحه

قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ شامل سه قسمت بوده که به ترتیب پول، بانک مرکزی ایران و بانکداری است. «لایحه اصلاحی قانون پولی و بانکی-مصوب ۱۳۵۱» به اصلاح قانون پولی و بانکی (با تمرکز بر قسمت بانکداری) و الحاق فصول «نظارت»، «مقررات انتظامی»، «صندوق ضمانت سپرده‌ها» و «توقف، بازسازی، ورشکستگی، انحلال و تصفیه» پرداخته است. این لایحه علاوه بر اصلاح و الحاق موادی به قانون، قسمت تعاریف و گستره شمول را نیز به قانون اضافه کرده است.

گفتنی است قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ به شیوه‌های عملیاتی تجهیز و تخصیص منابع در چارچوب بانکداری بدون ربا پرداخته است که این لایحه به اصلاح یا تغییر آن نپرداخته است.

در جدول ذیل تغییرات کلی لایحه اصلاحی نسبت به قانون پولی و بانکی موجود

نمایش داده شده است:



جدول مقایسه تغییرات بخش‌های اصلی لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی با قانون موجود

تغییرات	لایحه «اصلاح قانون پولی و بانکی»		«قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱»	
	فصل	قسمت	فصل	قسمت
الحاق تعاریف و گستره شمول	-	قسمت اول- تعاریف و گستره شمول	-	-
تغییر واحد پول از ریال به تومان	-	قسمت دوم- پول	-	قسمت اول- پول مواد (۱) الی (۹)
حذف کلمه «ایران»	فصل اول: کلیات فصل دوم: وظایف و اختیارات فصل سوم: ارکان فصل چهارم: مقررات عمومی	قسمت سوم- بانک مرکزی	فصل اول: کلیات فصل دوم: وظایف و اختیارات فصل سوم: ارکان فصل چهارم: مقررات عمومی	قسمت دوم- بانک مرکزی ایران
- الحاق فصول نظارت، صندوق ضمانت سپرده‌ها و سایر مقررات - تغییر عناوین و مواد فصل سوم قانون - اصلاح و الحاق برخی مواد در خصوص شرایط و نحوه فعالیت بانک‌ها در فصل سایر مقررات	فصل اول: شرایط تأسیس بانک فصل دوم: شرایط و نحوه فعالیت بانک‌ها فصل سوم: نظارت فصل چهارم: مقررات انتظامی فصل پنجم: صندوق ضمانت سپرده‌ها فصل ششم: توقف، بازسازی، ورشکستگی، انحلال و تصفیه فصل هفتم: سایر مقررات	قسمت چهارم- بانکداری	فصل اول: شرایط تأسیس بانک فصل دوم: شرایط و نحوه فعالیت بانک‌ها فصل سوم: ترتیب انحلال و ورشکستگی بانک‌ها فصل چهارم: مقررات کیفری و انتظامی	قسمت سوم- بانکداری

در ادامه به محورهای کلی قسمت‌ها و فصول اصلی لایحه «اصلاح قانون پولی و بانکی» (که در جدول ۱ نشان داده شده است) پرداخته می‌شود.

قسمت اول - تعاریف و گستره شمول

این قسمت مشتمل بر دو ماده است که در ماده (۱)، اصطلاحات به کار برده شده در لایحه، تعریف شده که این اصطلاحات عبارت‌اند از: قانون، بانک مرکزی، عملیات بانکی، خدمات بانکی، مؤسسه اعتباری، ابزارهای پرداخت، گزیر (حل و فصل) و برنامه بازسازی.

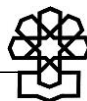
در ماده (۲) گستره شمول مقررات این قانون و نهاد تشخیص‌دهنده مشمولان ذکر شده است.

قسمت دوم - پول

در این قسمت تنها بند «الف» ماده (۱) قانون پولی و بانکی تغییر کرده که محتوای آن واحد پول ایران است. باقی مواد بدون تغییر مانده است. محتوای مواد در این قسمت عبارت‌اند از برابری ریال و طلا، امتیاز انتشار، انتشار پول و چگونگی آن، پشتوانه اسکناس‌های منتشر شده و کمیت و کیفیت دارایی‌های بانک مرکزی.

قسمت سوم - بانکداری

این قسمت در مقایسه با قسمت‌های دیگر لایحه، دارای بیشترین تغییرات نسبت به قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ است. بدین صورت که به جز فصل اول و دوم با عنوان «شرایط تأسیس بانک» و «شرایط نحوه فعالیت بانک‌ها»، تغییرات قابل توجهی در فصول دیگر مشاهده می‌شود؛ بدین ترتیب که فصول نظارت، صندوق ضمانت سپرده‌ها و سایر قوانین اضافه شده و همچنین در فصل مقررات انتظامی، موادی الحاق شده‌اند. فصل سوم با عنوان ترتیب انحلال



و ورشکستگی بانکها، حذف شده و فصلی با عنوان توقف، بازسازی، ورشکستگی، انحلال و تصفیه؛ جایگزین آن شده است. در ادامه به محتویات مواد فصول اشاره می‌شود:

فصل سوم - نظارت

این فصل در قانون پولی و بانکی کشور وجود نداشته و در لایحه اصلاحی، به مواد قانون الحاق شده است. محتویات مواد فصل سوم به شرح زیر است:

- نظارت یکپارچه بانک مرکزی بر بانکهای تجاری، وظیفه بانک مرکزی در حفظ اسرار حرفه‌ای مؤسسات و همکاری بانک مرکزی با مراجع نظارت بانکی سایر کشورها،
- وظایف مؤسسات اعتباری اعم از ارائه اطلاعات و مستندات در قالب گزارش‌های مختلف، رعایت مقررات احتیاطی بانک مرکزی، استقرار نظام کنترل داخلی و حاکمیت شرکتی، طراحی و اجرای نظام جامع مدیریت ریسک و در نهایت تسلیم برنامه بازسازی مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی،
- برکناری اعضای هیئت‌مدیره و معاونین و مدت دوره مسئولیت آنها، انتصاب و برکناری رؤسای ادارات و واحدهای مؤسسه و وظیفه مؤسسه اعتباری مبتنی بر ارسال نسخ قراردادهای استخدامی به بانک مرکزی،
- تخلفات مؤسسات اعتباری، اقدامات نظارتی بانک مرکزی در چارچوب قوانین و مقررات و طرح دعاوی که این اقدامات منشأ آن است،
- تشکیل کانون بانکها، اهداف و عضویت مؤسسات اعتباری در آن.

فصل چهارم - مقررات انتظامی

این فصل در قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، با عنوان مقررات کیفری و انتظامی وجود داشته و مشتمل بر سه ماده بوده که در لایحه اصلاحی، یکی از آن سه ماده حذف و دو

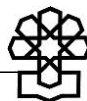
ماده دیگر به عنوان مواد (۵۸) و (۵۹) درج شده‌اند. مواد (۶۰) تا (۷۴) مواد الحاقی لایحه است که به احکام این فصل ذیلاً اشاره می‌شود:

- تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات انتظامی در بانک مرکزی، ترکیب اعضای هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات انتظامی و مدت عضویت و چگونگی فعالیت اعضای هیئت و تصویب دستورالعمل نحوه رسیدگی به تخلفات،
- حوزه اختیارات هیئت، مستند بودن رأی هیئت و چگونگی رسیدگی هیئت به تخلفات،
- انواع تخلفات انتظامی و مجازات انتظامی،
- مهلت تجدیدنظرخواهی، اعضای هیئت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات انتظامی و چگونگی تشکیل جلسات هیئت.

فصل پنجم - صندوق ضمانت سپرده‌ها

این فصل، به عنوان فصل الحاقی لایحه شامل ۱۶ ماده است که ذیل قسمت بانکداری الحاق شده است. موضوعات مقرر در این ۱۶ ماده عبارت‌اند از:

- هدف از ایجاد صندوق ضمانت سپرده، فعالیت صندوق، چگونگی اصلاح اساسنامه آن و توقف فعالیت یا انحلال صندوق،
- عضویت مؤسسات اعتباری در صندوق و وظایف آنها در قبال صندوق،
- ممنوعیت سهامداری و تصدی سمت کارکنان صندوق در مؤسسات اعتباری،
- وظایف و منابع مالی صندوق،
- حق عضویت و چگونگی پرداخت آن در شرایط عادی، کمبود منابع صندوق، بعد از موعد مقرر و سه ماه بعد از تاریخ ابلاغ صندوق،
- چگونگی ترتیبات اجرایی ناظر بر فعالیت صندوق، سقف تضمین و انواع سپرده‌های



مشمول تضمین، ترتیبات و شرایط سرمایه‌گذاری منابع صندوق، ترتیبات حق عضویت‌ها در صندوق، سازوکار اجرایی پرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران و استیفای مطالبات صندوق از مؤسسه اعتباری،

- اختیارات صندوق در چارچوب برنامه‌گزی، چگونگی تهیه برنامه‌گزی و وظایف صندوق در صورت توقف یا ورشکستگی مؤسسه اعتباری،
- نحوه تصفیه مطالبات سپرده‌گذاران،

- اختلافات صندوق و مؤسسات اعتباری و مرجع رسیدگی به آن.

فصل ششم - توقف، بازسازی، ورشکستگی، انحلال و تصفیه

در قانون پولی و بانکی کشور، ذیل قسمت بانکداری، فصل سوم تحت عنوان ترتیب انحلال و ورشکستگی بانک‌ها وجود دارد که مشتمل بر سه ماده است. در لایحه اصلاحی قانون، این سه ماده حذف شده و این فصل جایگزین آن گردیده است. این فصل شامل ۲۲ ماده است که سرفصل مواد به شرح زیر است:

- روش‌های انحلال مؤسسه اعتباری، کیفیت انحلال در هرکدام از این روش‌ها و وظیفه شورای پول و اعتبار بعد از انحلال مؤسسه،

- تصمیمات بانک مرکزی در مورد مؤسسه اعتباری در معرض توقف یا متوقف،

- راه‌های بازسازی مؤسسه اعتباری به عنوان یکی از تصمیمات بانک مرکزی اعم از

ادغام یک یا چندجانبه، خرید و پذیرش، ترمیم و چگونگی انجام این راه‌ها،

- چگونگی رسیدگی و اخذ تصمیم در مورد ورشکستگی و تصفیه مؤسسه اعتباری،

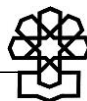
- تعیین و برکناری مدیران موقت، حدود اختیارات آنان و چگونگی اخذ تصمیمات

مهم در مورد مؤسسه اعتباری،

- وظایف بانک مرکزی و دادگاه در فرآیند ورشکستگی مؤسسه اعتباری،
- دعاوی علیه مدیران موقت یا مدیر تصفیه و چگونگی رسیدگی به آن توسط دادگاه،
- اولویت پرداخت در تصفیه بدهی‌ها و تعهدات مؤسسه اعتباری در جریان انحلال و ورشکستگی.

فصل هفتم - سایر مقررات

- این فصل هم مانند فصل پنجم سابقه‌ای در قانون پولی و بانکی کشور نداشته و الحاقی لایحه است. این فصل شامل ۷ ماده است که محورهای آن در ادامه ذکر می‌شود:
- شرایط سپرده‌پذیری از عموم، تصویب آیین‌نامه تعیین مصادیق و شرایط سپرده‌پذیری و وظیفه نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در قبال سپرده‌پذیری غیرقانونی از عموم.
- وظیفه‌ی بانک مرکزی، دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی در قبال مؤسسات اعتباری غیرمجاز.
- ممنوعیت تصدی اشخاص در سمت‌های مؤسسات اعتباری بدون اخذ تأییدیه بانک مرکزی و کیفیت برخورد با آنان.
- ممنوعیت انتشار آگهی یا اقدام تبلیغی از طریق هر نوع رسانه به نفع اشخاصی که به فعالیت‌های پولی و بانکی بدون مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اشتغال دارند و کیفیت برخورد با متخلفان.
- انتشار خبر خلاف واقع و غیرمستند در خصوص مؤسسه اعتباری و مجازات مجرمان.
- خروج بانک مرکزی و بانک‌های دولتی از شمول قوانین و مقررات عمومی دولت در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی.

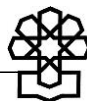


مقایسه کلیات لایحه اصلاحی با طرح بانکداری و بانک مرکزی

در حال حاضر دو طرح با عنوان «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» و «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» و یک لایحه با عنوان «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱» در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است. این دو طرح و لایحه اشتراک‌ها و اختلاف‌هایی با یکدیگر دارند. «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» صرفاً به احکام ناظر بر تأسیس، فعالیت، نظارت و انحلال و.. بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی پرداخته است. «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» نیز بر کیفیت اداره بانک مرکزی، سیاست‌گذاری پولی و برخی محورهای ساختاری نظام نظارت بانکی متمرکز شده است، هرچند برخی از فصول طرح بانکداری هم‌اکنون در طرح بانک مرکزی نیز وجود دارد که با تصویب کمیسیون اقتصادی و نهایتاً مجلس شورای اسلامی، فصولی از طرح بانکداری که به نوعی ساختاری و بنیادی هستند همانند ساختار نظارت، مقررات انتظامی، سازوکار گزیر^۱ (ورشکستگی بانکی) و... به طرح بانک مرکزی منتقل شود. در واقع این دو طرح، قانون پولی و بانکی را که هم ناظر بر احکام بانکداری و هم احکام بانک مرکزی بوده است را به دو طرح مجزا تقسیم کرده با این ملاحظه که قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز به طرح بانکداری ملحق شده است. اما آنچه در لایحه اصلاحی قانون پولی و بانکی، دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است، حفظ ساختار موجود در قانون فعلی و الحاق برخی فصول مرتبط با حوزه بانکداری به این قانون بوده است.

در ذیل با ذکر کلیات طرح و لایحه، تفاوت‌های اجمالی آنها بررسی می‌شود:

- لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی قسمت تعاریف را به قانون فعلی الحاق کرده است که تا حدودی مشابه فصل اول طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران است؛ البته فصل اول طرح بانکداری شامل اهداف هم می‌شود که در لایحه اصلاح قانون، اهداف وجود ندارد.
- فصل اول از قسمت بانکداری لایحه با عنوان «شرایط تأسیس بانک» متناظر با فصل دوم طرح بانکداری با همان عنوان است، ولی در جزئیات مواد تفاوت اندکی وجود دارد. علاوه بر این، به دلیل عدم تغییر و الحاق مواد به‌روز شده به قانون پولی و بانکی کشور در فصل مذکور، در نیمی از موارد، ماده متناظر با مواد طرح بانکداری وجود ندارد.
- فصل سوم قسمت بانکداری لایحه تحت عنوان «نظارت» آمده که به قانون پولی و بانکی الحاق شده است. در طرح «بانک مرکزی» در فصل چهارم، ذیل «سازمان تنظیم مقررات و نظارت بر مؤسسات اعتباری» احکام حوزه نظارت قرار گرفته است. در طرح بانکداری نیز در فصل نهم با عنوان «نظارت» پرداخته شده و مباحثی همچون تشکیل شورای فقهی و هیئت نظارت و ضوابط مربوط به آن پیشنهاد شده است ولی در لایحه به این مباحث توجه نشده است. در باقی مواد تفاوت‌های جزئی وجود داشته و همچنین بعضی مواد لایحه متناظر با مواد فصل ساختار بانک‌ها در طرح بانکداری است.
- فصل چهارم این قسمت، در لایحه با عنوان «مقررات انتظامی» و متناظر با فصل دهم طرح بانکداری با عنوان «مقررات انتظامی و کیفی» و در فصل چهارم طرح «بانک مرکزی» با عنوان «هیئت انتظامی مؤسسات اعتباری» است. در این فصل، طرح و لایحه تفاوت‌های جزئی در مواد با یکدیگر دارند.
- فصل پنجم لایحه عنوان صندوق ضمانت سپرده‌ها را به خود اختصاص داده است



که در واقع در قانون پولی و بانکی وجود نداشته و کل فصل، الحاقی است. همین عنوان در طرح بانکداری به فصل دوازدهم اختصاص داده شده است. متن مواد لایحه و طرح در این فصل با یکدیگر در بسیاری موارد مشابه است.

- در فصل ششم لایحه و فصل سیزدهم طرح به موضوع توقف، ورشکستگی و انحلال بانکها پرداخته شده است. عنوان فصل ششم لایحه عبارت است از: «توقف، بازسازی، ورشکستگی، انحلال و تصفیه» و همچنین فصل سیزدهم طرح نیز با عنوان «توقف، ورشکستگی و انحلال بانک» ذکر شده است. این دو فصل گرچه متناظر یکدیگر هستند ولی در نیمی از مواد عدم تطابق بین مواد مشاهده می‌شود؛ به صورتی که برخی دقتها در طرح ملاحظه شده ولی در لایحه به آن توجه نشده و همچنین برعکس. به طور مثال در لایحه مسئله بازسازی و ضوابط مربوط به آن ذکر شده که در طرح مورد توجه قرار نگرفته است.

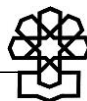
- فصل آخر لایحه مربوط به سایر مقررات است، در صورتی که در طرح بانکداری فصلی با این عنوان وجود ندارد. برخی موادی که در سایر مقررات لایحه بدان توجه شده، در سایر فصول طرح بانکداری به طور مفصل مورد مذاقه قرار گرفته‌اند و برخی دیگر نیز در طرح ذکر نشده است.

بررسی نقاط قوت و ضعف، ایرادها و خلأهای کلی لایحه

بررسی کلیات لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور نشان می‌دهد که این لایحه از برخی جنبه‌ها دارای نقاط قوت و از برخی جنبه‌ها دارای نقاط ضعف است و علاوه بر آن دارای خلأهایی است که در ادامه اشاره می‌شود.

نقاط قوت این لایحه به اصلاحات قانونی مربوط می‌شود که نسبت به برخی مسائل و چالش‌های یکی دو دهه اخیر پیشنهاد شده است. از جمله این چالش‌ها می‌توان به ناکارایی فرایندهای نظارت، عدم بازدارندگی مقررات انتظامی موجود، افزایش ریسک بی‌ثباتی نظام مالی کشور به دنبال نامشخص بودن فرایند ورشکستگی، انحلال و تصفیه بانک‌ها و فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز اشاره کرد که در این لایحه نسبت به این چالش‌ها، احکام و مواد قانونی مورد نیاز (که عمدتاً از جنس الحاق به قانون است) پیشنهاد شده است.

هرچند در لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور، فصول نظارت، مقررات انتظامی و سازوکارهای گزیر به قانون فعلی الحاق شده است که از نظر موضوع دارای اهمیت و ضرورت هستند اما با توجه به گذشت بیش از یک دهه از تهیه لوایح پیش‌نویس دوگانه (لایحه قانون بانکداری و لایحه قانون بانک مرکزی) توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و به دلایل متعدد همانند قدیمی بودن قوانین و اشکالات و خلأهای فراوان در حوزه‌های شرعی، استقلال بانک مرکزی، سیاستگذاری پولی، ساختار نظارت بانکی، سازوکارهای تخصیص منابع و... انتظار بر این بود که دولت محترم به اصلاح همه ابعاد قوانین حوزه بانکی (قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا



مصوب ۱۳۶۲) بپردازد که این اتفاق نیفتاده است.

بررسی ساختار و مفاد احکام مندرج در لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی

مصوب ۱۳۵۱ حاکی از ایرادها و اشکال‌های زیر است:

– عدم توجه به پیشرفت‌ها و اصلاحات زیاد در قوانین سایر کشورها

به‌رغم تحولات زیاد تقنینی در زمینه بانک مرکزی و بانکداری در جهان که متناسب با تحولات اقتصادی و مشخص شدن خلأهای نظارتی صورت گرفته است، لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی هم در حوزه بانک مرکزی و هم بانکداری، بر حفظ چارچوب‌های گذشته اصرار داشته است. در حوزه بانک مرکزی، لایحه اصلاحی به‌غیراز حذف کلمه «ایران» از عنوان «قسمت بانک مرکزی»، هیچ تغییر دیگری در قانون ایجاد نکرده است. این درحالی است که ۴۵ سال از تصویب قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ می‌گذرد. البته شایان ذکر است که نسخه اصلی قانون مصوب سال ۱۳۵۱ مربوط به قانون «بانکی و پولی» مصوب ۱۳۳۹ است و تغییرات کمی نسبت به آن داشته است. در واقع ۵۷ سال از تصویب قانون پولی و بانکی کشور می‌گذرد. در حالی که اصلاحات، تغییرات و پیشرفت‌های تقنینی زیادی در دیگر کشورها در دو حوزه بانکداری و بانک مرکزی به شرح ذیل صورت گرفته است:

– در حوزه قوانین بانک مرکزی، افزایش استقلال بانک مرکزی (استقلال قانونی) و اصلاح رابطه دولت و بانک مرکزی، بازنگری در اهداف بانک مرکزی و درج هدف ثبات قیمتی یا ثبات مالی به عنوان هدف اصلی بانک مرکزی، توجه به سیاست‌های احتیاطی کلان برای جلوگیری از بحران‌های مالی، بازنگری در ساختارهای نظارت، الزامات شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی و توجه به کمیته‌های (تطبیق) شریعت در کشورهای اسلامی از

مهمترین موضوعات و محورهای اصلاحی در اصلاح قوانین سایر کشورها در دو سه دهه اخیر بوده است.

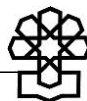
- در حوزه بانکداری نیز تحولات قانونی زیادی در کشورها رخ داده است. از مهمترین تغییرات و اصلاحات صورت گرفته در این حوزه می‌توان به تحول و تشدید نظارت‌های بانکی، توجه به تحولات بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت، ساختارهای سازمانی و حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، بانکداری اسلامی و... اشاره کرد.

یکی از مهمترین ویژگی‌های تغییر یا اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی در دیگر کشورها، این است که این تغییرات به طور معمول در واکنش به چالش‌ها و آسیب‌های به‌وجود آمده در نظام پولی و بانکی یا با هدف رفع خلأها و حفره‌های نظارتی در پی ایجاد یک بحران صورت می‌گیرد و ناظر بر حل مسائل پولی و بانکی است.

برای مثال می‌توان به تغییر و تحولات قوانین مربوط به نظارت مالی و بانکی در انگلستان اشاره کرد. نظارت بانکی به‌طور رسمی با تصویب قانون بانکداری در سال ۱۹۷۹ به وجود آمد و بانک انگلستان مسئول آن شد. در سال ۱۹۹۷ نهاد جدیدی با عنوان مقام مسئول خدمات مالی^۱ (FSA)^۲ تأسیس شد و مسئولیت پایداری مالی در انگلستان برعهده سه نهاد وزارت خزانهداری، بانک مرکزی (بانک انگلستان) و مقام مسئول خدمات مالی (FSA) گذاشته شد. چارچوب نهادی نظارت مالی در انگلستان در آن زمان به این صورت بود که مقام مسئول خدمات مالی (FSA) نظارت احتیاطی خرد بر مؤسسات و

۱. نام این نهاد پس از تصویب قانون خدمات مالی به اداره هدایت مالی (FCA) تغییر کرد.

2. Financial Services Authority (FSA)



بازارهای مالی را برعهده داشت و همین‌طور نظارت کسب‌وکار^۱ برعهده این نهاد بود. اما نقش FSA در مورد نظارت احتیاطی کلان، مبهم بود و اساساً این نوع نظارت به خوبی برای هیچ یک از سه نهاد نامبرده تعریف نشده بود.

همه این موارد زمینه‌ساز انتقال مسئولیت نظارت احتیاطی خرد و کلان از FSA به بانک انگلستان شد. با توجه به نقاط ضعف این سیستم نظارتی سه بخشی، اصلاح این سیستم پس از وقوع بحران مالی جهانی ۲۰۰۷ آغاز شد و ضمن اجرای برنامه‌های بهبود نظارت، قوانین بارها مورد بازنگری قرار گرفت. یکی از مهمترین موارد تحول، توجه به نظارت احتیاطی کلان و انتقال وظیفه نظارت احتیاطی از FSA به بانک انگلستان بود. قانون خدمات مالی سال ۲۰۱۲ ضمن دادن مسئولیت پایداری مالی به بانک انگلستان، برای دستیابی به این هدف، کمیته سیاست مالی^۲ (FPC) را زیر نظر دیوان مدیران این بانک ایجاد کرده و علاوه بر این، اداره نظارت احتیاطی^۳ (PRA) هم زیر نظر این بانک فعالیت کرده و اکثر اعضای آن از بانک انگلستان هستند. در ساختار جدید نظارت مالی در انگلستان در سال ۲۰۱۲، سه سازمان اداره هدایت مالی^۴ (FCA)، اداره نظارت احتیاطی (PRA) و کمیته سیاست مالی (FPC) نقش دارند. در حال حاضر یکی از ویژگی‌های سیستم نظارت بانکی در انگلستان این است که بخش مهمی از مسئولیت نظارت برعهده بانک انگلستان است، به این صورت که قانون بانکداری، وظیفه پایداری مالی را برعهده این بانک گذاشته و دو معاونت امور مقررات احتیاطی و پایداری مالی در چارت سازمانی

-
1. Conduct of Business Supervision
 2. Financial Policy Committee (FPC)
 3. Prudential Regulation Authority (PRA)
 4. Financial Conduct Authority (FCA)

این بانک وجود دارد که در قبال نظارت بانکی مسئول هستند. بنابراین ملاحظه می‌شود که تنها در یک حوزه، قوانین پولی و بانکی در انگلستان در طول کمتر از چهار دهه چندین بار تغییر کرده که نشان از سرعت تحولات دارد.

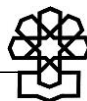
در بسیاری از کشورهای دیگر، این تغییرات در قوانین به موازات مسائل جدید نظام پولی و بانکی داخلی کشورها یا تحولات بین‌المللی صورت گرفته است. به طور مثال در ژاپن در سال ۲۰۱۶ با هدف ارتقای مدیریت کسب‌وکار در گروه‌های مالی^۱ در ایفای نقش واسطه‌گری مالی و همگام شدن با تحولات فناوری و نوآوری‌های صورت گرفته، قانون بانکداری مصوب ۱۹۸۱^۲ بعد از چندین مرتبه اصلاح، مورد بازنگری قرار گرفت.

– درج برخی احکامی که پیامدهای نامطلوب‌تری نسبت به قوانین موجود دارد

برخی احکام این لایحه همانند ماده (۱۱۹) با این حکم که مقررات اداره بانک مرکزی تابع آیین‌نامه‌هایی خواهد بود که به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، بدتر از وضعیت موجود است؛ زیرا در حال حاضر طبق ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۴، اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پولی و بانکی کشور و اصلاحات بعدی آن است. حال آنکه در این لایحه مقرر شده است وزارت اقتصاد، مقررات اداره بانک مرکزی را تدوین و پیشنهاد کند و این مسئله از نظر اصلاح رابطه دولت و بانک مرکزی و افزایش استقلال و پاسخگویی بانک مرکزی واجد اشکالات فراوان است. یکی از نقاط ضعف سیستم نظارت بانکی در انگلستان این بود که مسئولیت نظارت بر دوش چند نهاد گذاشته شده بود و مرز دقیق

1. Financial Groups

2. Banking Act, No. 59 of 1981.



قلمرو وظایف هر نهاد مشخص نبوده و در صورت بروز یک بحران دقیقاً مشخص نبود که کدام یک از نهادها مسئول آن هستند.

– عدم اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا

عدم توجه به ایرادها و اشکال‌های قانون عملیات بانکی بدون ربا بعد از گذشت ۳۴ سال از تصویب آن، همانند شبهه ربوی بودن و صوری شدن عملیات بانکداری بدون ربا، عدم تناسب برخی عقود با ماهیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، عدم تناسب برخی عقود با مقاصد و سلیقه‌های مشتریان و ضعف‌های ساختاری مربوط به عملیات بانکی که موجب شده است هیچ اصلاحی نسبت به قانون عملیات بانکی بدون ربا صورت نپذیرد.

– ابهامات و شبهات شرعی وارد بر قانون پولی و بانکی

در قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ احکامی وجود دارند که متضمن عملیات ربوی هستند ولی بعد از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا به صورت ضمنی نسخ شدند و بانک مرکزی در نسخه منتشره خود از قانون پولی و بانکی در مورد این بندها متن ماده مرتبط از قانون عملیات بانکی بدون ربا را پانوشت کرده است. حال با توجه به ارائه لایحه جدید (که به اصلاح قانون پولی و بانکی می‌پردازد)، احکامی همانند مواد (۸) (بند «الف» مربوط به اوراق قرضه)، ماده (۱۴)؛ «تعیین نرخ رسمی تنزیل مجدد و بهره وام‌ها»، «تعیین نسبت و نرخ بهره سپرده قانونی بانک‌ها» و... در این قانون با توجه به عدم نسخ صریح، در قانون اصلاحی باقی خواهند ماند و چون نسبت به قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲) مؤخر است، ایراد شرعی خواهد داشت.

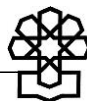
– عدم توجه به موضوعات اساسی در حوزه بانکداری

بسیاری از مباحث مهم در حوزه بانکداری از قبیل نحوه تملک سهام بانک‌ها، ساختار بانک‌ها، عملیات بانکی بدون ربا، شفافیت، خدمات بانکی و مقررات ناظر بر گزارشگری مالی بانک‌ها که در بسیاری از قوانین موردی مربوط به نظام پولی و بانکی کشور به صورت پراکنده مطرح شده است. همچنین در این لایحه، پیش‌نویس نهایی لوایح اصلاحی بانکداری و بانک مرکزی که بیش از یک دهه در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تدوین شده بود و مقرر بود که قوانین جامعی در این خصوص اصلاح و تصویب شود، به جز فصول نظارت، مقررات انتظامی و ورشکستگی بانک‌ها، بقیه فصول و محورهای این لوایح کنار گذاشته شده است.

– عدم تدوین و تنقیح قانونی در ارائه قانون یکپارچه و جامع

عدم ارائه قانون اصلاحی جامع و یکپارچه با تدوین و تنقیح قوانین مرتبط از طریق نسخ صریح احکام و قوانین مربوط، یکی دیگر از ایرادهای اصلی این لایحه است. ضروری بود نسبت به نسخ قوانین پراکنده و موردی مرتبط با فصول ارائه شده در این لایحه، از قبیل قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، قانون تسری امتیازات خاص بانک‌ها به مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی، قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۵) اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا، احکام ورشکستگی شرکت‌ها در قانون تجارت^۱، لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها و متمم آن، قانون نحوه وصول مطالبات بانک‌ها و... تصمیم‌گیری می‌شد زیرا احکام مندرج در این لایحه با قوانین نامبرده دارای اشتراکات زیادی بوده و بعضاً مغایر است.

۱. با توجه به اینکه ترتیبات ورشکستگی کلیه شرکت‌ها (اعم از بانک و غیربانک) در قانون تجارت وجود دارد و از طرفی احکام پیشنهادی در این لایحه (فصل ششم) از نظر موضوعی با قانون تجارت مشابهت دارد، باید نسبت به مستثنی شدن از قانون تجارت تصمیم‌گیری می‌شد.



جمع بندی

با توجه به پیشرفت روزافزون صنعت بانکداری در جهان، نیاز به نظارت و مقرراتگذاری هرچه دقیق تر، بیش از پیش احساس می شود. با توجه به لایحه ارائه شده دولت به منظور اصلاح قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، بررسی کلیات و جزئیات این لایحه ضروری است. هدف این گزارش بررسی کلیات لایحه اصلاح قانون بوده و طی آن تفاوت های کلی لایحه و قانون فعلی، محورهای کلی قسمت ها و فصول لایحه اصلاح، تفاوت های لایحه با طرح های مجلس و ایرادات و خلأهای موجود در لایحه مورد بررسی قرار گرفت. با توجه به تحولات و دگرگونی های بسیار، در تمام حوزه های نظام بانکی، به نظر می رسد قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ در حوزه های پول، بانک مرکزی و بانکداری به هیچ عنوان متناسب با شرایط امروزه نبوده و کارایی خود را از دست داده و نیاز به تغییرات اساسی در قانون بانکداری کشور، بیش از پیش احساس می شود.

همان طور که بیان شد، عمده ترین اصلاحات و تغییرات انجام شده در لایحه، متوجه فصول محدودی از قسمت بانکداری قانون پولی و بانکی شده است؛ این در حالی است که طی ۴۵ سال اخیر در دنیا، بانکداری مرکزی دستخوش تحولات نظری و تقنینی بسیار زیادی گشته است و لایحه دولت، قسمت بانک مرکزی را تقریباً بدون هیچ تغییری وانهاده است. در قسمت بانکداری لایحه نیز برخلاف تغییر و تحولات جدی در قوانین کشورهای دیگر، به مباحث حائز اهمیت هم چون اصلاح ساختار بانک ها، ساختار هلدینگ گروه بانکی، عملیات بانکی بدون ربا، مقررات گزارشگری مالی بانک ها، حاکمیت شرکتی در بانک ها و در «قسمت بانک مرکزی» به موضوع اصلاح ساختار، اهداف، ارکان؛ سیاستگذاری پولی؛ چارچوب نظارتی

و مقررات اداره بانک مرکزی پرداخته نشده است. در مجموع به نظر می‌رسد هر چند در لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی که تقدیم مجلس شده است، فصولی همانند نظارت، مقررات انتظامی و سازوکارهای ورشکستگی بانک، به قانون فعلی الحاق شده است که از نظر موضوع دارای اهمیت و ضرورت هستند اما پاسخگوی نیازها، ضرورت‌ها و الزامات تقنینی امروز کشور نبوده و ضروری است مجلس شورای اسلامی با همکاری دولت و سایر دستگاه‌ها با تلفیق این لایحه با طرح‌های «بانکداری» و «بانک مرکزی» که در دوره دهم این مجلس تهیه و اعلام وصول شده است، به ارائه قوانین اصلاحی جامع و کارآمد، با توجه به آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته و تجارب چهار دهه گذشته جمهوری اسلامی ایران بپردازد. بنابراین با کلیات «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱» با قید فوق‌الذکر موافقت می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱.
۲. قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲.
۳. لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱.
۴. طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران.
۵. طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۶. دسترسی به متن طرح‌ها و لوایح در تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به نشانی:
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۷۸۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱». ۱. کلیات

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین کنندگان: موسی شهبازی غیائی، سیدمصطفی کاشفی

ناظران علمی: صمد عزیززاد، سیداحسان خاندوزی، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی

اظهار نظر کننده خارج از مرکز: کامران ندری

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز: محمود رضایی، حسن پوراسماعیل

متقاضی: کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی

۲. بانکداری

۳. بانک مرکزی

۴. طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

۵. طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۶/۶/۱۲

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۶/۱۲/۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۲/۱۳