

شماره چاپ: ۱۸۷

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۱۶۵

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۷/۴

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»
۱. کلیات طرح

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۵۱۶۸

آذرماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. روند تغییرات و بازنگری در طرح
۵.....	۲. محورها و فصول اصلی طرح
۸.....	۳. مقایسه تغییرات طرح حاضر با ویرایش اولیه طرح (مربوط به مجلس نهم)
۱۱.....	۴. مقایسه محورهای اصلی طرح با قوانین موجود
۱۵.....	۵. ایرادات و نقاط ضعف طرح
۱۶.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»
۱. کلیات طرح

چکیده

بیش از سه دهه از تصویب و اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا و چهار دهه از تصویب و اجرای قانون پولی و بانکی کشور می‌گذرد. «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» با هدف اصلاح قوانین مربوط به حوزه بانکداری (قانون عملیات بانکی بدون ربا، قسمت سوم قانون پولی و بانکی و سایر قوانین موردی) با امضای ۲۲۵ نماینده دوره دهم مجلس شورای اسلامی با شماره ثبت ۱۶۵ در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۴ توسط اداره قوانین مجلس به چاپ رسید و پس از آن جهت رسیدگی به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع شد. این طرح به‌عنوان نسخه جدید و اصلاح شده طرحی است که در دوره نهم مجلس شورای اسلامی با عنوان طرح «عملیات بانکی بدون ربا» با قید یک فوریت در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۹۴/۲/۸ (دوره نهم مجلس شورای اسلامی) به تصویب رسیده بود، اما در انتهای دوره مذکور مسکوت مانده و به نتیجه نرسید.

طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران دارای ۱۳ فصل و ۲۱۹ ماده قانونی است که با تمرکز بر قوانین و مقررات ناظر بر بانک‌ها^۱ مشتمل بر شرایط تأسیس بانک، ساختار بانک‌ها، تملک سهام بانک‌ها، عملیات بانکی (عقود)، سازوکار تجهیز و تخصیص منابع، گزارشگری مالی، شفافیت، نظارت، مقررات انتظامی، صندوق ضمانت سپرده‌ها و فرآیند توقف، انحلال یا ورشکستگی بانک‌ها، سعی در اصلاح ساختار و عملکرد شبکه بانکی دارد. در این گزارش کلیات طرح مذکور با تبیین محورهای اصلی، با طرح اولیه و قوانین موجود مقایسه و نقاط قوت و ضعف آن بررسی شده است.

ارائه طرح از سوی مجلس شورای اسلامی در شرایطی است که اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی در دولت با مشارکت بانک مرکزی از سال ۱۳۸۲ شروع شده، اما علیرغم ضرورت‌های بی‌شمار اصلاح این قوانین و تأکید مجلس شورای اسلامی از ابتدای دوره نهم مجلس شورای اسلامی مبنی بر ضرورت ارائه سریع لوایح بانکداری و بانک مرکزی توسط دولت، تاکنون لایحه‌ای از سوی دولت در خصوص اصلاح قوانین پولی و بانکی به مجلس ارائه نشده است.

هرچند در طرح جدید نیز کاستی‌هایی وجود دارد که نیازمند اصلاح و بازنگری است، اما

۱. موضوع ساختار، ارکان و وظایف بانک مرکزی (مربوط به قسمت‌های اول و دوم قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ در این طرح پرداخته نشده است) و اصلاحات آن در لایحه جداگانه‌ای با عنوان «لایحه بانک مرکزی» توسط دولت (بانک مرکزی) تهیه شده است که بر این اساس ۲ قانون مادر با عناوین قانون «بانکداری» و قانون «بانک مرکزی» وجود خواهد داشت.

مرکز پژوهش‌های مجلس در مجموع، ضمن تأکید بر اصل تقدم لایحه بر طرح و تسریع در ارائه لوایح بانکی از سوی دولت به منظور تجمیع و ارائه نسخه واحد برای اصلاح قانون، به دلایلی که در ذیل اشاره می‌گردد، موافقت خود را با کلیات «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» اعلام می‌نماید:

۱. تعلل بیش از حد در ارائه لوایح اصلاحی دولت و ضرورت اصلاح قانون.
۲. تطابق حداکثری متن نهایی طرح با پیش‌نویس لایحه بانکداری (در ۱۰ فصل از ۱۳ فصل طرح).
۳. اصلاح طرح و رفع اشکالات اساسی نسبت به نسخه اولیه طرح عملیات بانکی بدون ربا (در مجلس نهم).
۴. توجه به ابعاد فقهی و شرعی عملیات بانکی در کنار سایر اصول و ضوابط بانکداری متعارف همچون حاکمیت شرکتی، نظارت و شفافیت بانکی.
۵. عدم اعمال اصلاحات لازم و مورد انتظار در پیش‌نویس نهایی لایحه بانکداری با توجه به چالش‌های کنونی که منجر به تغییرات حداقلی نسبت به قانون موجود شده است.
۶. نسخ قوانین متعدد و پراکنده در حوزه بانکداری.

مقدمه

بیش از ۳۳ سال از اجرای قانون «عملیات بانکی بدون ربا» که در شهریورماه سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید، می‌گذرد. عدم اصلاح قانون بعد از ۳۳ سال در شرایطی است که اکنون ضرورت بازنگری در قوانین بانکی براساس آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته و دلایل مهم ذیل، بر کسی پوشیده نیست:

۱. مشکلات عدیده در نظام بانکی کشور با منشأ قانونی و تعدد و پراکندگی قوانین مربوط به تکالیف بانک‌ها
۲. شبهه ربوی بودن و صوری شدن عملیات بانکداری بدون ربا
۳. عدم تناسب برخی عقود با ماهیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری
۴. عدم تناسب برخی عقود با مقاصد و سلیقه‌های مشتریان
۵. ضعف ساختارهای نظارتی و حاکمیت شرکتی بانک‌ها
۶. خلأهای متعدد قانونی (ناظر بر تفکیک انواع بانک‌ها، مسائل حقوقی و اقتصادی ورشکستگی و خاتمه فعالیت، مالکیت و سهامداری و...)
۷. همگام نبودن نظام بانکی کشور با تحولات بانکداری اسلامی و بانکداری متعارف در دنیا



علیرغم چالش‌های اشاره شده در بندهای فوق که البته بخشی از آنها ناشی از عملکرد قانون است، در سه دهه گذشته تغییر قابل توجهی در قوانین حوزه بانکداری صورت نگرفته است. این مسئله در شرایطی است که پیش‌نویس لوایح «بانکداری» و «بانک مرکزی»^۱ از سال ۱۳۸۲ در دولت‌های قبلی و فعلی در دست تهیه بوده و هست و با گذشت ۱۳ سال از شروع تهیه لوایح اصلاحی، تاکنون لایحه‌ای از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است.

طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» نسخه بازبینی و اصلاح شده طرح بانکداری بدون ربا (نسخه مربوط به دوره نهم مجلس شورای اسلامی) می‌باشد. گزارش حاضر به‌عنوان اولین گزارش کارشناسی پیرامون کلیات طرح مذکور است.

در این گزارش ابتدا به روند و تحولات طرح اصلاح قانون بانکداری بدون ربا در مجلس شورای اسلامی، پرداخته می‌شود. در بخش دوم محورها و فصول اصلی طرح بیان شده و در بخش سوم مقایسه تغییرات طرح حاضر با ویرایش اولیه آن صورت می‌گیرد. بخش چهارم به بررسی ایرادات و نقاط ضعف طرح پرداخته و نهایتاً جمع‌بندی و نتیجه‌گیری در خصوص کلیات طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران ارائه شده است.

۱. روند تغییرات و بازنگری در طرح

تأکید بر ارائه لایحه اصلاحی دولت در حوزه بانکداری از ابتدای دوره نهم مجلس شورای اسلامی توسط کمیسیون‌های تخصصی، قوت گرفته بود و عدم ارائه آن تا سال دوم دوره پیشین مجلس موجب شد تا کارگروهی متشکل از برخی نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه، بودجه و محاسبات مجلس به منظور مطالعه و بررسی در خصوص ارائه طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا آغاز به کار کند. در این فرآیند با همکاری و مشارکت مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی (قم) و برخی صاحب‌نظران دیگر، کارگروه مزبور کمیته‌های بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲ را تشکیل داد که نهایتاً با تشخیص ضرورت اصلاح قانون بانکداری بدون ربا و از طرفی به نتیجه نرسیدن لایحه اصلاح قوانین بانکی توسط دولت، طرح ۶۷ ماده‌ای «عملیات بانکی بدون ربا» (نسخه اصلاحی قانون مصوب سال ۱۳۶۲) به شماره چاپ ۱۴۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۳ با قید یک‌فوریت در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۲/۸ مجلس شورای اسلامی تصویب و جهت بررسی به کمیسیون اقتصادی (به عنوان کمیسیون اصلی) و سایر کمیسیون‌های مجلس ارجاع شد.

با اعلام وصول طرح اولیه (طرح ۶۷ ماده‌ای عملیات بانکی بدون ربا)، مرکز پژوهش‌های مجلس

۱. شایان ذکر است در رویکرد جدید، دو قانون در حوزه پولی و بانکی وجود خواهد داشت. یک قانون ناظر بر ارکان و چارچوب فعالیت بانک مرکزی (قانون بانک مرکزی) و قانون دیگر ناظر بر فعالیت بانک‌ها (قانون بانکداری) خواهد بود.

شورای اسلامی با تشکیل جلسات کارشناسی با حضور نمایندگان بانک مرکزی و شبکه بانکی، کارشناسان و صاحب‌نظران مربوط مبادرت به بررسی تفصیلی این طرح کرد که منتج به انتشار دو گزارش اظهارنظر کارشناسی پیرامون این طرح شد.^۱ در اظهار نظر مربوط به طرح پیشین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طرح مزبور را واجد اشکالات اساسی دانست که نیازمند بازنگری و اصلاح بود.^۲ با انتشار گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی انتقادهای دیگر از سوی نظام بانکی، طراحان طرح تلاش کردند با تشکیل کمیته‌های کارشناسی و با مشورت صاحب‌نظران نظام بانکی طرح اولیه را اصلاح و تکمیل کنند.

اصلاحات و بازنگری‌های طرح ۶۷ ماده‌ای اولیه در کارگروه پولی و بانکی کمیسیون اقتصادی مجلس منجر به ارائه نسخه‌های اصلاح شده از این طرح شد و در نهایت طرح اصلاح شده با اتخاذ رویکرد تجمیع همه قوانین و مقررات ناظر بر تأسیس، عملیات و انحلال بانک (برخلاف طرح اولیه که صرفاً ناظر بر عملیات بانکی عقود بود) با استفاده از نسخه پیش‌نویس لایحه بانکداری تهیه شده در دولت، مشتمل بر ۱۳ فصل و ۲۰۵ ماده به شماره چاپ ۱۸۱۰ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۹ در اواخر دوره نهم مجلس شورای اسلامی، با عنوان گزارش یک‌فوریتی کمیسیون اقتصادی پیرامون طرح عملیات بانکی بدون ربا به چاپ رسید. این گزارش (طرح) با پیشنهاد تصویب براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی^۳ تقدیم مجلس شد که علیرغم مخالفت دولت، در جلسه علنی مورخ ۲۰ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی با تصویب این طرح براساس اصل هشتادوپنجم موافقت شد و طرح مزبور جهت تصویب نهایی (به‌صورت آزمایشی) به کمیسیون اقتصادی ارجاع شد. بر این اساس کمیسیون اقتصادی موظف بود براساس آیین‌نامه داخلی مجلس، به طرح مزبور رسیدگی نماید که در روزهای پایانی دوره نهم مجلس به‌دلیل به حد نصاب نرسیدن اعضای این کمیسیون جهت رأی‌گیری، پس از برگزاری دو جلسه، این طرح عملاً از دستور بررسی خارج شد.

با شروع مجلس دهم، برخی از طراحان طرح مجدداً با اعمال برخی اصلاحات، بازنگری‌ها و همچنین تطبیق مجدد با نسخه نهایی پیش‌نویس لایحه بانکداری دولت، طرح جدید اصلاح قانون بانکداری را با عنوان طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» که به‌عنوان نسخه نهایی و بازبینی شده نسخه‌های قبلی

۱. جهت بررسی و مطالعه این دو گزارش ر.ک:

<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/937338>

<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/946947>

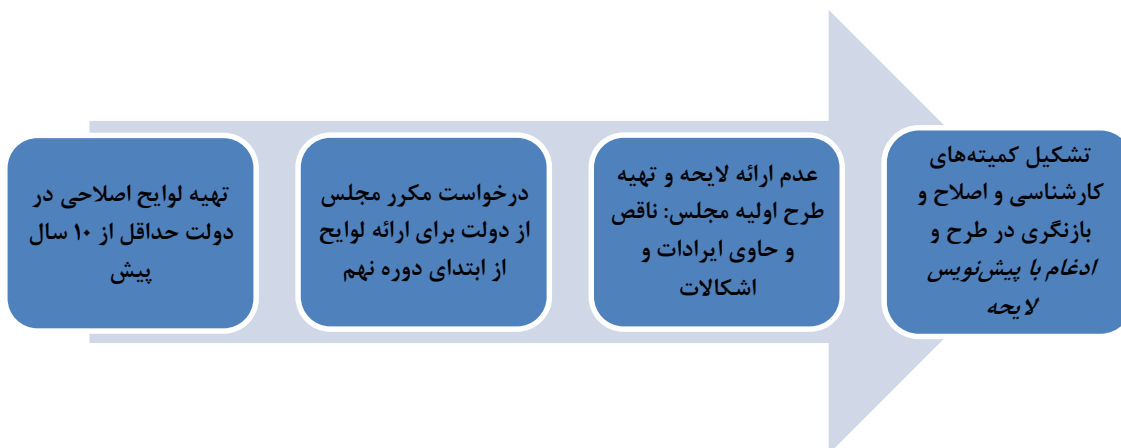
۲. مهمترین اشکالی که به طرح اولیه وارد بود پیشنهاد تأسیس مؤسسه‌هایی به نام «مؤسسات مشاوره تخصصی و تأمین مالی» جهت تخصیص منابع بانک‌ها به بنگاه‌های کوچک و متوسط متقاضی تسهیلات بود که علیرغم هدفگذاری جهت تخصیص شدن اعطای تسهیلات و اجرای صحیح عقود، دارای ابهامات، اشکالات و ضعف‌های جدی از جمله نداشتن تجربه اجرایی و عملی، فاقد پشتوانه علمی و نظری، ایجاد زمینه‌های رانت‌جویی و ایجاد انحراف در شبکه بانکی بود.

۳. اصل هشتادوپنجم قانون اساسی بیان می‌دارد که: «مجلس ... در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود».



طرح است با امضای ۲۲۵ نماینده، با شماره ثبت ۱۶۵ در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۴ ارائه نمودند.^۱ طرح مزبور به کمیسیون اقتصادی به‌عنوان کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های امنیت ملی و سیاست خارجی و قضایی و حقوقی به‌عنوان کمیسیون‌های فرعی ارجاع گردید. (روند بازنگری و ارائه طرح بانکداری در شکل ۱ نشان داده شده است).

شکل ۱. روند بازنگری در قوانین پولی و بانکی در دولت و مجلس



۲. محورها و فصول اصلی طرح

طرح جدید بانکداری جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر ۱۳ فصل و ۲۱۹ ماده قانونی است. ویژگی‌های اصلی ناظر بر ابعاد طرح مزبور را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

الف) این طرح کلیه قوانین و مقررات ناظر بر بانک‌ها را از تأسیس تا انحلال دربر گرفته است و در صورت تصویب یک قانون واحد برای فعالیت بانک‌ها وجود خواهد داشت.

ب) طرح کنونی مجلس همانند پیش‌نویس لایحه بانکداری دولت، به‌درستی به احکام مربوط به پول و ارکان و ساختار بانک مرکزی نپرداخته است، زیرا این موضوعات در لایحه مربوط به بانک مرکزی (شامل تعریف پول، وظایف، ساختار و... بانک مرکزی) پرداخته شده است. بر همین اساس در ماده (۲۱۹) این طرح صرفاً قسمت سوم قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ که مربوط به بانکداری است نسخ شده و بخش‌های دیگر آن قانون به لایحه بانک مرکزی موکول شده است.

ج) به غیر از فصل پنجم مربوط به عملیات بانکی (تجهیز و تخصیص منابع)، سایر فصول طرح به‌طور عمده از پیش‌نویس لایحه بانکداری اقتباس شده است (البته در مواردی نیز

۱. لینک دسترسی به متن طرح: (رجوع به بخش «وضعیت‌ها»)

تغییراتی نسبت به متن لایحه صورت گرفته است).

د) نسخه نهایی طرح حاضر پس از انتقادهای صورت گرفته نسبت به نسخه اولیه آن تدوین و ارائه شده است.

ه) برخلاف پیش‌نویس لایحه دولت، در این طرح پیشنهاد نسخ بسیاری از قوانین قبلی اعم از قوانین مادر یا قوانین موردی و پراکنده ارائه شده است^۱ و در واقع یک قانون تقریباً واحد برای فعالیت بانکها وجود خواهد داشت.

و) این طرح نسبت به قوانین قبلی کشور در حوزه بانکداری، تلاش نموده است در حوزه‌های نظارت، شفافیت و حاکمیت شرکتی از رویکرد تکلیف‌محوری به‌جای اختیار استفاده نماید. زیرا حوزه‌های مزبور نیازمند حفظ شأن آمریت و فصل‌الخطاب بودن قانون هستند.

ز) به‌دلیل انتقادهای و ایرادات فراوان صورت گرفته در سال‌های اخیر نسبت به انطباق عملیات بانکی با ضوابط فقهی و شرعی، این طرح تلاش کرده است فصل مربوط به عملیات بانکی (تجهیز و تخصیص منابع با استفاده از عقود اسلامی) و همچنین موضوع وجه التزام (جریمه تأخیر) را با توجه بیشتر به ابعاد شرعی موضوعات تدوین نماید.

ح) موضوع انطباق دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های ناظر بر عملیات بانکی از حیث ابعاد شرعی و فقهی که در ساختارهای قانونی موجود مغفول واقع شده است، با پیشنهاد تشکیل شورای فقهی (فصل نهم - نظارت) پیش‌بینی شده است.^۲

در نسخه جدید و بازنگری شده طرح بانکداری، با بهره‌گیری از پیش‌نویس لایحه دولت، رویکرد جامعی نسبت به مقررات بانکداری ناظر بر تأسیس، فعالیت و انحلال اتخاذ شده است، به‌گونه‌ای که با تصویب این قانون صرفاً یک قانون واحد برای فعالیت بانکها وجود خواهد داشت.

۱. ماده (۲۱۹) - از تاریخ اجرای این قانون، قانون بانکداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۵، فصل چهارم قانون بانکی و پولی و کشور مصوب ۱۳۳۹/۳/۷، قسمت سوم قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱/۴/۱۸ و تغییرات بعدی آن، آیین‌نامه طرز اداره بانک و نحوه الغای اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۱/۱، لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸/۷/۲، قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ و تغییرات بعدی آن، قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱، قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی (با تأکید بر نظام بانکداری اسلامی) مصوب ۱۳۸۵/۲/۳۱، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها مصوب ۱۳۸۶/۴/۵ ملغی می‌شود. تا زمانی که آیین‌نامه و دستورالعمل‌های اجرایی این قانون به تصویب نرسیده است، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سابق، مشروط بر اینکه با مفاد این قانون به تشخیص بانک مرکزی معارض نباشد، قابل اجرا خواهد بود.

۲. یکی از ابهامات مطرح شده درخصوص تشکیل شورای فقهی این است که آیا با وجود شورای نگهبان که قوانین را از جهت عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی بررسی و تأیید می‌نماید، نیازی به شورای فقهی است؟ در این خصوص شایان ذکر است که شورای نگهبان صرفاً متن قانون را مورد بررسی قرار می‌دهد و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های قانون پس از تصویب قانون مورد بررسی و اظهارنظر شورای نگهبان قرار نمی‌گیرد لذا تداخل وظایف بین این دو شورا وجود ندارد. نکته اصلی در این خصوص مربوط به سازوکار و حدود وظایف شورای فقهی است که پس از قبول ضرورت وجود چنین شورای نیازمند بررسی کارشناسی است.



به منظور شناخت کلی ابعاد و فصول طرح جدید بانکداری جمهوری اسلامی ایران جدول ۱ حاوی فصول طرح و موضوعات مطرح شده است:

جدول ۱. محورها و موضوعات فصول طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

محورها و موضوعات	فصول طرح
<ul style="list-style-type: none">- اهداف قانون- ارائه تعریف مجزا برای مؤسسه اعتباری، بانک و مؤسسه اعتباری غیربانکی- شمول تعاریف صندوق و بانک قرض الحسنه و تعاونی اعتبار	فصل اول - اهداف، تعاریف و گستره شمول
<ul style="list-style-type: none">- ضوابط و شرایط تقاضای تأسیس- تطبیق اساسنامه بانک‌های دولتی- ضوابط بانک خارجی- مقابله تخلف و فعالیت‌های غیرقانونی	فصل دوم - شرایط تأسیس بانک
<ul style="list-style-type: none">- حدود و ضوابط تملک سهام بانک‌ها- تعیین مصادیق مالک واحد (لحاظ کردن روابط مالی، خویشاوندی، مالکیتی و غیره در یک شخص حقوقی یا حقیقی)	فصل سوم - نحوه تملک سهام بانک‌ها
<ul style="list-style-type: none">- ساختار هیئت‌مدیره- ساختار هیئت عامل- ضوابط و شرایط هیئت‌مدیره و هیئت عامل- توجه به مقوله مهم و اساسی حاکمیت شرکتی در بانک‌ها	فصل چهارم - ساختار بانک‌ها
<ul style="list-style-type: none">- سپرده قرض الحسنه- سپرده جاری- سپرده سرمایه‌گذاری- انتشار اوراق بهادار- مقررات ویژه عقود- ایجاد نهادهای مالی جدید- ساماندهی و ترویج قرض الحسنه- وصول مطالبات و جریمه تأخیر	فصل پنجم - عملیات بانکی بدون ربا
<ul style="list-style-type: none">- فهرست انواع خدمات بانکی- موارد ممنوعیت بانک‌ها	فصل ششم - خدمات بانکی
<ul style="list-style-type: none">- اندوخته قانونی- اصول حسابداری و دفتری- ضوابط صورت‌های مالی بانک‌ها	فصل هفتم - مقررات ناظر بر گزارشگری مالی بانک‌ها
<ul style="list-style-type: none">- استانداردهای ثبت و جمع‌آوری اطلاعات بانکی- ضوابط پاسخگویی بانک‌ها	فصل هشتم - شفافیت و پاسخگویی نظام بانکی

محورها و موضوعات	فصول طرح
<ul style="list-style-type: none"> - ساختار و اختیارات شورای فقهی - ساختار، وظایف و اختیارات هیئت نظارت - اقدامات تنبیهی و نظارتی 	فصل نهم - نظارت
<ul style="list-style-type: none"> - ترکیب و اختیارات هیئت‌های رسیدگی به تخلفات انتظامی بانک‌ها - تفکیک هیئت بدوی و هیئت تجدیدنظر - تعیین مجازات‌های انتظامی 	فصل دهم - مقررات انتظامی و کیفری
<ul style="list-style-type: none"> - تأسیس و کانون بانک‌ها با اساسنامه هیئت نظارت - ارائه نظرات مشورتی به اعضا و بانک مرکزی و ... 	فصل یازدهم - کانون بانک‌ها
<ul style="list-style-type: none"> - ساختار، اختیارات و منابع مالی صندوق - سایر ضوابط اداره صندوق و تکالیف ناظر بر بانک‌ها 	فصل دوازدهم - صندوق ضمانت سپرده‌ها
<ul style="list-style-type: none"> - قواعد، مقررات و رویه‌های ناظر بر تشخیص بانک «در معرض توقف»، «متوقف» یا «ورشکسته» - الزام به ارائه «بیانیه وضعیت بانک» 	فصل سیزدهم - توقف، ورشکستگی و انحلال بانک‌ها

۳. مقایسه تغییرات طرح حاضر با ویرایش اولیه طرح (مربوط به مجلس نهم)

طرح اولیه مربوط به عملیات بانکی بدون ربا که در اردیبهشت سال ۱۳۹۴ در مجلس نهم اعلام وصول شد، در ۶ فصل و ۶۷ ماده تنظیم شده بود: در فصل اول برخی تغییرات در تعاریف، اهداف و وظایف بانک‌ها صورت گرفته بود. در فصل دوم به تجهیز منابع پولی بانک‌ها اشاره شده بود که با حفظ چارچوب فقهی قانون موجود، برخی اصلاحات و نوآوری‌ها در عقود بانکی را ارائه می‌کرد. بیشترین تفاوت طرح تغییر در فصل سوم قانون بود که مربوط به تخصیص منابع بانکی با هدف ایجاد بستر اجرای صحیح عقود بانکی و اصلاح انگیزه‌ها بود، رخ داده و تشکیل مؤسسات تخصصی با نام «مؤسسه تخصصی مشاوره و تأمین مالی» به‌عنوان الگوی جدید برای ارائه تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی را پیشنهاد می‌کرد. فصل چهارم اختصاص به سازوکار وصول مطالبات بانک‌ها داشت. فصل پنجم نیز به وظایف و ابزارهای سیاست‌گذاری پولی و اعتباری بانک مرکزی در نظام بانکی و تشکیل شورای فقهی در ارکان بانک مرکزی پرداخته و فصل ششم حاوی موضوعات متفرقه بود.

طرح اولیه که ساختار آن مورد اشاره قرار گرفت حاوی نواقص و ایراداتی بود که مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به اظهار نظر کارشناسی و ارائه نقاط ضعف آن پرداخت (مهمترین نقاط ضعف در جدول ۲ بیان شده است). حال سؤال این است که آیا طرح حاضر ایرادات و اشکالات مطرح شده در نسخه قبل را رفع نموده است یا خیر؟ برای پاسخ به این سؤال در جدول زیر (۲) مهمترین



اشکالات مطرح شده در خصوص نسخه اولیه طرح و اظهارنظر کلی نسبت به رفع یا عدم رفع آنها در طرح فعلی بانکداری جمهوری اسلامی ایران بیان شده است:

جدول ۲. مقایسه تطبیق اشکالات وارد شده بر نسخه اولیه طرح و تغییرات آن در نسخه فعلی

اشکالات مطرح شده در خصوص نسخه اولیه طرح ^۱ (مجلس نهم)	رفع یا عدم رفع ایرادات در طرح فعلی (مجلس دهم)
۱. حفظ چارچوب قانون بانکداری بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ و عدم پرداختن به نقدها و ضعف‌های اساسی و بنیادی که منجر به عدم اصلاح زیربنایی و تغییر اساسی در قانون سال ۱۳۶۲ شده است.	- هرچند این طرح تغییر بنیادی و زیربنایی را در خصوص چارچوب عملیات بانکداری بدون ربا ارائه ننموده است، ولی نسبت به قانون سال ۱۳۶۲ اصلاحات و تغییراتی که بستر ساز بانکداری اسلامی باشد را ترتیب داده است.
۲. نامشخص بودن و عدم پرداختن به مسائل بنیادینی همچون جایگاه بانک در نظام تأمین مالی (وضع مطلوب)، جایگاه خلق پول (نقدینگی) در بانکداری اسلامی (بدون ربا) و حدود و ضوابط مربوط به آن، ارتباط بانک با بخش واقعی اقتصاد، حذف کامل ربا (بهره) از نظام بانکی و...	- ساختار و چارچوب مشخص شده برای فعالیت بانک‌ها در این طرح را نمی‌توان به‌عنوان وضعیت مطلوب و ایدئالی دانست که متضمن حل و فصل مسائل بنیادی و محوری مذکور باشد. هرچند در برخی محورها همانند ارتباط بانک با بخش واقعی، حذف ربا از نظام بانکی نسبت به طرح قبلی و قوانین موجود اصلاحات نسبتاً قابل توجهی صورت گرفته است.
۳. عدم جامع‌نگری طرح نسبت به سایر جنبه‌های بانکداری همچون خدمات بانکداری متعارف، جنبه‌های احتیاطی و سلامت بانکی، فرآیندهای قانونی تشکیل، فعالیت و انحلال بانک‌ها، حفاظت از حقوق مشتریان، مدیریت بحران و مقررات انتظامی.	- با ارائه ۱۳ فصل و ۲۱۹ ماده قانونی در این طرح که مشتمل بر همه ابعاد بیان شده در نقد نسخه اولیه است، این ایراد رفع شده است.
۴. وجود نگاهی آمرانه و دستوری به بانک‌ها در محیطی کاملاً برنامه‌ریزی شده و نقض آشکار اصول حاکمیت شرکتی بانک‌ها و دیگر مؤسسات اعتباری که منجر به سلب بیشتر مسئولیت‌ها و اختیارات از هیئت عامل آنها سلب می‌شد.	- در طرح، استقرار اصول حاکمیت شرکتی (در فصول دوم تا چهارم) مورد توجه قرار گرفته و تلاش شده است به غیر از حوزه‌های نظارتی و کنترلی، در عملیات بانکی نگاه از دستوری و یک‌طرفه پرهیز گردد.
۵. تداخل و همپوشانی زیاد طرح با قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۲ به نحوی که مواد ناظر بر اهداف و وظایف نظام بانکی، مسئولیت‌ها، وظایف و اختیارات بانک مرکزی و عملیات بانکی در کنار هم ذکر شده‌اند	- این ایراد رفع شده است (این طرح صرفاً به چارچوب فعالیت بانک‌ها پرداخته است و همانند پیش‌نویس لایحه دولت، صرفاً به آن دسته از

۱. این ایرادات در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص طرح عملیات بانکی بدون ربا با عنوان اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح عملیات بانکی بدون ربا» ۱. کلیات طرح از دیدگاه صاحب‌نظران (ص ۲) که با شماره مسلسل ۱۴۴۵ در شهریورماه ۱۳۹۴ به چاپ رسید مطرح شده است. جهت مطالعه بیشتر ر.ک به گزارش مربوطه:

رفع یا عدم رفع ایرادات در طرح فعلی (مجلس دهم)	اشکالات مطرح شده در خصوص نسخه اولیه طرح ^۱ (مجلس نهم)
وظایف بانک مرکزی اشاره شده است که مرتبط با عملیات بانکی می‌باشد)	در حالی که تفاوت ماهیت و کارکردهای بانک مرکزی و بانک‌ها نیازمند قوانین مجزا برای هر یک است.
- دقت‌های قانون‌نویسی تا حدود زیادی رعایت شده است. ^۱ - تمایز قانون و آیین‌نامه در بسیاری از موارد رعایت شده است.	۶. ایرادات روشی همچون پایین بودن دقت‌های قانون‌نویسی و عدم رعایت تمایز بین قانون و آیین‌نامه در موارد متعدد
- احکام مربوط به این مؤسسات به طور کامل حذف شده است.	۷. پیشنهاد تأسیس مؤسسه‌هایی به نام «مؤسسات مشاوره تخصصی و تأمین مالی» جهت تخصیص منابع بانک‌ها به بنگاه‌ها که دارای ابهامات، اشکالات و ضعف‌های جدی از جمله نداشتن پشتوانه نظری و عملی، افزایش هزینه و پیچیدگی تأمین مالی، ابهام در ساختار و نحوه فعالیت، ایجاد زمینه‌های رانت‌جویی و فساد، تعدد مؤسسات و نبود نیروهای تخصصی کافی و نهایتاً انفکاک تجهیز منابع (توسط بانک) از تخصیص آنها (توسط مؤسسات) است.
- به دلیل ضرورت وجود شورای فقهی به منظور تطبیق دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و قراردادهای بانکی با ضوابط فقهی و شرعی (و نه سایر ابعاد اجرایی یا عملکردی)، این شورا در طرح حاضر با اصلاحاتی در ترکیب و اعضای آن ارائه شده است ولی کماکان از نظر حوره اختیارات و امکان ورود به حوزه‌های عملکردی و اجرایی از نظر متن مواد ابهاماتی دارد (ابتدای فصل نهم- نظارت)	۸. برخی ایرادات نسبت به شورای فقهی در خصوص ورود به حوزه تصمیم‌گیری و اجرایی، عدم ضرورت منصوب شدن اعضای شورا از طرف مقام معظم رهبری، ابهام در ساختار پاسخگویی و دوره مأموریت و نیز نحوه عزل آنها.
- تلاش شده است با اصلاحاتی در ضوابط عقود بستر صوری شدن رفع گردد. - سپرده تعاونی حذف شده است. - در این طرح صرفاً به چارچوب کلی عقود پرداخته شده است و تعاریف و ویژگی‌های عقود بجز موارد مربوط به سازوکار نرخ سود و برخی جنبه‌های اصلی، مطرح نشده است.	۹. وجود اشکالات فقهی همچون امکان صوری شدن اجرای عقود، اضافه نمودن برخی عقود همچون سپرده تعاونی به عنوان سپرده وام‌خواه، چالش‌برانگیز بودن استفاده از عقد صلح، تغییر کارکرد اصلی عقود به دلیل دستکاری و تحمیل شروط ضمن عقد.

۱. یکی از ایرادات مربوط به قانون‌نویسی در این طرح به استناد نظر اداره قوانین مجلس شورای اسلامی این است که «ذکر اهداف قانون در متن ماده (۱) طرح مغایر آیین نگارش قانونی است و باید اهداف قانون در مقدمه توجیهی درج شود».



۴. مقایسه محورهای اصلی طرح با قوانین موجود

یکی از سؤالاتی که در خصوص طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران مطرح می‌شود، این است که این طرح نسبت به قوانین مصوب موجود در حوزه پولی و بانکی چه تغییراتی داشته و مبادرت به اصلاح چه مواردی نموده است؟

دو قانون اصلی و مادر در خصوص فعالیت بانکها، قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ و قانون بانکداری بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ است. قسمت اول و دوم قانون پولی و بانکی کشور به موضوع پول و ارکان و وظایف بانک مرکزی پرداخته و قسمت سوم این قانون هم شامل تأسیس و اداره بانک می‌شود. از طرفی قانون بانکداری بدون ربا نیز در خصوص عملیات بانکی مبتنی بر عقود شرعی به علاوه احکامی در خصوص وظایف بانک مرکزی و... است. همچنین علاوه بر این دو قانون اصلی، قوانین دیگری نیز ناظر بر فعالیت بانکها وجود دارد که نیازمند پالایش و اصلاح است.

به طور کلی می‌توان بیان داشت که بخشی از احکام و مواد مندرج در این طرح مسبوق به سابقه بوده و در قوانین موجود وجود دارد، ولی به دلیل نیاز به برخی اصلاحات و همچنین با هدف یکپارچگی قانون، در این طرح آورده شده است. به عنوان نمونه صندوق ضمانت سپرده‌ها، موضوع فصل دوازدهم این طرح در قانون برنامه پنجم توسعه وجود داشته است و اساسنامه آن مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۲ به تصویب هیئت وزیران رسیده است و با اعمال برخی اصلاحات جزئی در این طرح آمده است. البته شایان ذکر است دو فصل از این طرح (فصل دوازدهم - صندوق ضمانت سپرده‌ها و فصل سیزدهم - توقف، ورشکستگی و انحلال بانک) به دلیل اهمیت و گستردگی موضوع همانند تجربه برخی کشورهای دیگر، نیازمند قانون مجزا است تا ابعاد قانونی آنها به نحو مبسوط مورد توجه قرار گیرد، اما با توجه به اینکه رویکرد دولت نیز در پیش‌نویس‌های نهایی لوایح بانکداری و بانک مرکزی، عدم ارائه لوایح مجزا برای این دو فصل بوده است، در این طرح نیز همین‌گونه تصمیم‌گیری شده است.

به دلیل گستردگی موضوعات و مسائل تغییر یافته در این طرح نسبت به قوانین موجود و همچنین به دلیل تمرکز گزارش حاضر به کلیات طرح، بررسی جزئیات مقایسه مواد طرح با قوانین فعلی به گزارش مجزایی موکول شده و در جدول زیر (جدول ۳) تصویر کلانی از برخی تغییرات مهم و اصلی صورت گرفته در طرح نسبت به قوانین موجود ارائه شده است.

جدول ۳. مقایسه موضوعات محوری در طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران و قوانین موجود

موضوعات و محورهای اساسی	فصل مربوطه در طرح	تطابق با پیش‌نویس لایحه	خلأها و نواقص قوانین موجود (قانون بانکداری بدون ربا، قانون پولی و بانکی و ...)	تغییرات در طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران
تأسیس بانک	۲	انطباق زیاد	- به‌روز نبودن ضوابط و شرایط تأسیس بانک (فصل اول از قسمت سوم قانون پولی و بانکی کشور)	- منضبط نمودن و اعلام شفاف کلیه ضوابط و شرایط اصلی تأسیس بانک
قواعد تملک سهام بانک‌ها	۳	متفاوت با پیش‌نویس لایحه (کاهش دادن سقف‌های مجاز تملک سهام)	- شمول سقف‌های مندرج در ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در خصوص تملک سهام در بانک‌ها (اشخاص حقیقی ۵ درصد و اشخاص حقوقی ۱۰ درصد)	- اتخاذ رویکرد بهینه در حدود تملک سهام منطبق با تجارب جهانی و ضابطه‌مند نمودن تملک سهام در سطوح بالا (افزایش سطوح تملک سهام بانک‌ها با ضوابط و مجوزهای لازم)
حاکمیت شرکتی و ساختار اداره بانک‌ها	۲-۳-۴-۸-۹	انطباق نسبتاً زیاد (اصلاح حاکمیت شرکتی بانک‌های دولتی نسبت به پیش‌نویس لایحه)	- خلأ جدی در خصوص ضوابط حاکمیت شرکتی و ساختار اداره بانک (عدم اشاره به ضرورت حاکمیت شرکتی در هیچ‌یک از قوانین) ^۱ - عدم تطبیق قوانین موجود با ساختارهای متحول شده اداره بانک در جهان	- توجه به ضوابط و اصول حاکمیت شرکتی منطبق با استانداردهای جدید کمیته بانکی بال (فصل دوم و چهارم) - تفکیک هیئت عامل (مدیر عامل و معاونین) از هیئت مدیره به‌عنوان زیرساخت ایجاد حاکمیت شرکتی بانک‌ها در بانک‌های خصوصی و دولتی (فصل چهارم)
عقود بانکی	۵	تفاوت نسبتاً زیاد (توجه بیشتر به ابعاد شرعی مسئله نسبت به پیش‌نویس لایحه)	- عدم پوشش نیازهای مشتریان در قانون عملیات بانکی بدون ربا - وجود برخی اشکالات و خلأهای فقهی و شرعی در عقود - وجود بسترهای زیاد برای صوری شدن عقود - ایرادات متعدد بر عقود مشارکتی (بازده نامعین) در عدم تعیین ضوابط و مدل اجرایی در قانون - عدم تفکیک سازوکار تجهیز و تخصیص در هریک از دسته عقود (مبادله‌ای و مشارکتی)	- بازسازی و تغییر در برخی عقود و اضافه نمودن روش‌های تجهیز با هدف پوشش نیازهای مشتریان - تعیین ضوابط و بسترسازی برای اجرای درست عقود بانکی - اعمال محدودیت نسبی برای اجرا و سازوکار به‌کارگیری عقود با بازدهی نامعین (عقود مشارکتی) از طریق سازوکارهای مناسب همانند تشکیل صندوق پروژه - تلاش در جهت تفکیک تجهیز و تخصیص هریک از انواع عقود و روش‌ها و اعمال مقررات ویژه برای هریک

۱. صرفاً در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (ماده (۱۶)) مصوب ۱۳۹۴ حکمی در خصوص اصلاح ساختار حاکمیت شرکتی بانک‌های دولتی توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی اشاره شده است.



موضوعات و محورهای اساسی	فصل مربوطه در طرح	تطابق با پیش‌نویس لایحه	خلأها و نواقص قوانین موجود (قانون بانکداری بدون ربا، قانون پولی و بانکی و ...)	تغییرات در طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران
ضوابط تخصیص منابع و اعطای تسهیلات	۵	تفاوت نسبتاً زیاد (ضابطه‌مندی بیشتر نسبت به پیش‌نویس لایحه)	- نبود احکام قانونی درخصوص رقابت دولت و شرکت‌های دولتی با بنگاه‌های غیردولتی کوچک و متوسط جهت دریافت تسهیلات - پراکندگی قوانین درخصوص اعطای تسهیلات بانکی	- هدایت منابع بانکی به بنگاه‌های کوچک و متوسط از طریق اختصاص سپرده‌های عام به این بنگاه‌ها - منع اعطای تسهیلات به دولت، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به بانک در سپرده‌های عام و خاص و ایجاد بستر جایگزین برای تأمین مالی دولت و شرکت‌های دولتی از طریق انتشار اوراق بهادار یا گواهی سپرده سرمایه‌گذاری خاص - ایفای نقش بانک‌ها با مجوز بانک مرکزی به‌عنوان ناشر، عامل عرضه یا فروش در انتشار اوراق بهادار اسلامی به‌منظور توسعه روش‌های تأمین مالی بنگاه‌ها
نظارت بر عملکرد بانک‌ها	۷ تا ۹	انطباق نسبی (تقویت ابعاد نظارت نسبت به پیش‌نویس لایحه)	- نبود قواعد و اختیارات لازم برای نظارت بر بانک‌ها توسط بانک مرکزی - خلأهای جدی درخصوص نظارت بر تجهیز و تخصیص منابع، مدیریت ریسک، گزارشگری مالی بانک‌ها و... - نبود زیرساخت نهادی نظارت بانکی	- تقویت توان نظارتی بانک مرکزی بر بانک‌ها - تفکیک شورای پول و اعتبار به هیئت سیاستگذاری و هیئت نظارت در ارکان بانک مرکزی - تکلیف بانک مرکزی به نظارت یکپارچه بر فعالیت‌های بانک‌ها - گسترش اختیارات قانونی بانک مرکزی برای مدیریت ریسک بانک‌ها - اصلاح مقررات انتظامی و کیفری براساس تجربه اجرای قوانین موجود
شورای فقهی (حصول اطمینان از مقررات و دستورالعمل‌های شرعی)	۹	تفاوت ماهوی (ارتقای جایگاه شورای فقهی از مشورتی به لازم‌الرعایه بودن)	- اکتفا نمودن به تصویب قانون و نبود سازوکار نظارت شرعی بر تطبیق ضوابط ابلاغی و عملکرد بانک‌ها منطبق با شریعت اسلامی	- پر کردن خلأ نظارت شرعی بر رعایت ضوابط شرعی و فقهی در دستورالعمل‌ها و قراردادهای بانکی با ایجاد شورای فقهی؛ در عین حال احتمال بروز تداخل‌های نظارتی و برخی ابهامات درخصوص حدود اختیارات و وظایف شورای فقهی که نیازمند تدقیق و تصریح می‌باشد.

موضوعات و محورهای اساسی	فصل مربوطه در طرح	تطابق با پیش‌نویس لایحه	خلأها و نواقص قوانین موجود (قانون بانکداری بدون ربا، قانون پولی و بانکی و ...)	تغییرات در طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران
شفافیت، افشا و پاسخگویی	۸	تفاوت نسبتاً زیاد (تقویت ابعاد مسئله نسبت به پیش‌نویس لایحه)	- خلأها و چالش‌هایی در زمینه ضوابط ناظر بر شفافیت و افشای اطلاعات و عملکرد بانک‌ها	- توجه به ضوابط شفافیت و افشای اطلاعات و تکالیف متعدد برای بانک‌ها در این خصوص - پیشنهاد تدوین ضوابط یکپارچه برای شفافیت و پاسخگویی بانکی - الزام به رتبه‌بندی بانک‌ها
بازسازی، توقف و ورشکستگی بانک‌ها	۱۳	نسبتاً منطبق	- خلأ قواعد ورشکستگی مختص بانک‌ها متمایز از شرکت‌های تجاری به دلیل اهمیت و تفاوت‌های زیاد بانک‌ها با سایر شرکت‌ها	- توجه نسبی به قواعد جدید بین‌المللی در خصوص ضوابط ورشکستگی بانک‌ها - طبقه‌بندی بانک‌ها در دسته‌های «در معرض توقف»، «متوقف» یا «ورشکسته» و اعلام به هیئت نظارت جهت حل و فصل
یکپارچگی و تنقیح قوانین	کل طرح و به‌طور مشخص ماده (۲۱۹)	تفاوت زیاد (عدم نسخ قوانین اصلی و موردی قبلی در پیش‌نویس لایحه و نسخ آنها در طرح)	- تعدد زیاد قوانین مربوط به بانک‌ها و عدم یکپارچگی و تنقیح قانونی ^۱	- شمول همه ضوابط مربوط به بانک (از تأسیس، فعالیت تا انحلال و تصفیه) - یکپارچه نمودن قانون بانکداری با نسخ قوانین قدیمی مادر (قسمت سوم از قانون پولی و بانکی، ^۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا، لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها و...) و قوانین موردی همچون (قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی مصوب ۱۳۸۶، قانون منطقی کردن نرخ سود بانکی مصوب ۱۳۸۵ و...)

۱. قانون بانکداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۵، قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲، قانون اصلاح ماده (۱۵) قانون عملیات بانکی بدون ربا و الحاق دو تبصره به آن، قانون (لایحه قانونی) اداره امور بانک‌ها مصوب سال ۱۳۵۸، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی - مصوب ۱۳۸۳، قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (مواد مربوط به سهامداری بانک‌ها و ...)، قانون نحوه وصول مطالبات بانک‌ها مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۶۸/۱۰/۵)، قانون ملی شدن بانک‌ها مصوب ۱۷ خرداد ۱۳۵۸، قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹، قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی (با تأکید بر نظام بانکداری اسلامی) مصوب سال ۱۳۸۵، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها مصوب سال ۱۳۸۶.

۲. شایان ذکر است قسمت اول و دوم قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱ که مربوط به پول، ارکان و ساختار بانک مرکزی است نسخ نشده است زیرا نیازمند تصویب قانون بانک مرکزی است.



۵. ایرادات و نقاط ضعف طرح

موارد پیش‌گفته درخصوص ویژگی‌های طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران به معنای عدم نیاز به اصلاحات جزئی نبوده و بلکه متن موجود طرح حاوی برخی ایرادات و اشکالاتی است که نیازمند تشکیل کمیته‌های کارشناسی با حضور صاحب‌نظران بانکی، بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سایر نهادهای ذینفع به منظور اصلاح، تکمیل و ایجاد همگرایی در اصلاح قانون است.

مهمترین اشکالات طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران عبارتند از:

۱. فقدان نگاه جامع به موضوع خدمات مالی^۱ جایگزین خدمات بانکی

امروزه به دلیل شکسته شدن مرز بازارهای مالی همانند بازار پول و سرمایه، رویکرد بدیل به قانون، نگارش قانون خدمات مالی است و نه قانون بانکی. البته این ایراد به متن لایحه دولت نیز وارد است.

۲. ابهام در ساختار هلدینگ مالی در بانک‌ها

علیرغم اینکه در این طرح به مؤسسات تابعه و وابسته بانک‌ها به دفعات اشاره شده است، ولی ساختار هلدینگ مالی بانک‌ها در این طرح مبهم بوده و ساختار انتظام یافته مشخصی ندارد.

۳. عدم پیش‌بینی سازوکار گذار و انتقال از وضع موجود به وضع انشا شده در قانون

در بخش‌های زیادی از این طرح نسبت به وضع موجود دست به اصلاحاتی زده شده است که این مسئله نیازمند پیش‌بینی و برنامه‌ریزی دقیق برای دوره انتقال و گذار است. به عنوان مثال منع دولت و شرکت‌های دولتی از دریافت تسهیلات از محل سپرده‌های سرمایه‌گذاری علی‌رغم مناسب بودن آن در کوتاه‌مدت باتوجه به وابستگی موجود ممکن است مشکلاتی را به بار آورد که نیازمند مدیریت دوران گذار است.

۴. نگرش حداقلی به ضوابط و استانداردهای حاکمیت شرکتی در ساختار بانک

موضوع حاکمیت شرکتی به دلیل اهمیت بسیار زیاد آن بهتر می‌بود در یک ساختار یکپارچه و با اشاره به همه اصول آن صورت می‌پذیرفت، ولی در طرح حاضر به صورت حداقلی به آن پرداخته شده است. البته این ایراد میان طرح و پیش‌نویس لایحه مشترک است.

۵. کامل نبودن ساختار و چارچوب فعالیت صندوق ضمانت سپرده‌ها (فصل ۱۲) براساس

تحولات جدید بین‌المللی

اولویت اول در این حوزه ارائه لایحه یا طرحی مجزا برای صندوق مزبور و ارتقای جایگاه نظارتی آن است که این مهم نه در طرح مجلس و نه در پیش‌نویس لایحه دولت صورت نگرفته است. در مجموع

هرچند تلاش شده است برخی اصلاحات در ساختار و وظایف صندوق صورت پذیرد، ولی کافی به مقصود نبوده و نیازمند اصلاحات اساسی است.

۶. مورد اختلاف بودن فرآیند تنظیم‌گری نرخ سود بانکی و سازوکار مربوط به آن

موضوع تنظیم‌گری نرخ سود بانکی یکی از مباحث اساسی و در عین حال بحث‌برانگیز در حوزه بانکداری است. با آسیب‌شناسی روند گذشته مبنی بر تعیین دستوری نرخ سود، این طرح عدم تعیین دستوری نرخ سود بانکی را به‌عنوان اصل اولیه و ارائه جواز برای تعیین سقف در عقود با بازده معین (عقود مبادله‌ای) در شرایط ضروری (به تشخیص شورای پول و اعتبار) را پیشنهاد نموده است و در عین حال برخی محدودیت‌ها همچون پرداخت سود علی‌الحساب حداکثر معادل ۷۰ درصد «نرخ سود هدفگذاری شده توسط بانک مرکزی» را اعمال نموده است، علی‌رغم اینکه چارچوب‌های تعیین شده برای نرخ سود نسبت به وضعیت موجود ممکن است مطلوب‌تر باشد، ولی نیازمند توجه بیشتر به ابعاد اجرایی و کارشناسی موضوع است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به وضعیت موجود درخصوص چالش‌های نظام بانکی و ضرورت‌های بی‌شمار اصلاح قانون در مقطع کنونی، پرسش از نیاز یا عدم نیاز برای اصلاح قانون خطا بوده و بلکه باید به این سؤال پاسخ داد که با چه سازوکار کارشناسی در کوتاه‌مدت می‌توان قانون بانکداری را بازنگری و تصویب نمود. بر این اساس به دلایلی که در ذیل اشاره می‌گردد، ضمن تأکید بر تسریع ارائه لایحه بانکداری از سوی دولت به‌منظور تجمیع و ارائه نسخه واحد برای اصلاح قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی موافقت خود را با کلیات «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» اعلام می‌نماید:

۱. تعلل بیش از حد در ارائه لوایح اصلاحی دولت و ضرورت اصلاح قانون،
۲. تطابق حداکثری متن نهایی طرح با پیش‌نویس لایحه بانکداری (در ۱۰ فصل از ۱۳ فصل طرح)،
۳. اصلاح طرح و رفع اشکالات اساسی نسبت به نسخه اولیه طرح عملیات بانکی بدون ربا (نسخه اولیه در مجلس نهم)،
۴. توجه به ابعاد فقهی و شرعی عملیات بانکی در کنار سایر اصول و ضوابط بانکداری متعارف همچون حاکمیت شرکتی، نظارت و شفافیت بانکی،
۵. عدم اعمال اصلاحات لازم و مورد انتظار در پیش‌نویس نهایی لایحه بانکداری که منجر به تغییرات حداقلی نسبت به قانون موجود شده است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۱۶۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» ۱. کلیات طرح

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: موسی شهبازی غیائی

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

اظهار نظر کنندگان: سیدمحمد رضا سیدنورانی، احمد شعبانی کلیشیمی

ویراستار تخصصی: سیدمحسن علوی‌منش

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بانکداری جمهوری اسلامی ایران
۲. حاکمیت شرکتی
۳. ربا
۴. نظارت
۵. نظام بانکی
۶. نرخ سود
۷. شورای فقهی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۵/۶/۲۳

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۵/۹/۱۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۱۳

