

دوره نهم - سال سوم
تاریخ چاپ: ۱۳۹۳/۶/۱۲

شماره چاپ: ۱۱۴۵
شماره ثبت: ۴۹۲

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح الحاق هفت بند به ماده (۳۴)
قانون پولی و بانکی کشور»

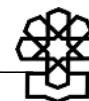
کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۱۲۵
دی ماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۳	۱. نکات کلی در خصوص طرح
۴	۲. بررسی و تحلیل بند «۷»
۴	۲-۱. متن بند پیشنهادی
۴	۲-۲. وضعیت شرکت‌داری بانک‌ها
۱۰	۲-۳. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی
۱۰	۲-۴. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی
۱۴	۲-۵. جمع‌بندی بند «۷»
۱۵	۳. بررسی و تحلیل بند «۸»
۱۵	۳-۱. متن بند پیشنهادی
۱۵	۳-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی
۱۵	۳-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی
۱۸	۳-۴. جمع‌بندی بند «۸»
۱۹	۴. بررسی و تحلیل بند «۹»
۱۹	۴-۱. متن بند پیشنهادی
۱۹	۴-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی
۱۹	۴-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی
۲۱	۴-۴. جمع‌بندی بند «۹»
۲۱	۵. بررسی و تحلیل بند «۱۰»
۲۱	۵-۱. متن بند پیشنهادی
۲۱	۵-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی
۲۲	۵-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی
۲۴	۵-۴. جمع‌بندی بند «۱۰»
۲۴	۶. بررسی و تحلیل بند «۱۱»
۲۴	۶-۱. متن بند پیشنهادی
۲۵	۶-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی
۲۵	۶-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی
۲۶	۶-۴. جمع‌بندی بند «۱۱»

۲۷.....	۷. بررسی و تحلیل بند «۱۲».....
۲۷.....	۷-۱. متن بند پیشنهادی.....
۲۷.....	۷-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی.....
۲۷.....	۷-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی.....
۲۸.....	۷-۴. جمع‌بندی بند «۱۲».....
۲۸.....	۸. بررسی و تحلیل بند «۱۳».....
۲۸.....	۸-۱. متن بند پیشنهادی.....
۲۸.....	۸-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی.....
۲۹.....	۸-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی.....
۳۰.....	۸-۴. جمع‌بندی بند «۱۳».....
۳۱.....	جمع‌بندی کلی.....
۳۲.....	منابع و مآخذ.....



اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح الحاق هفت بند به ماده (۳۴)
قانون پولی و بانکی کشور»

چکیده

طرح الحاق هفت بند به ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی توسط نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با قید یک فوریت در دستور کار مجلس قرار گرفته است. دلایل توجیهی این طرح برمبنای این تحلیل است که مشکلات و مسائل نظام بانکی ریشه در خلأ قانونی یا نقص قوانین دارد. بر این اساس اصلاح نظام بانکی، خصوصاً در حوزه شرکت‌داری بانک‌ها، معاملات اموال منقول و غیرمنقول، شعب بانکی، شفافیت نظام بانکی و قرض‌الحسنه، ضروری است.

بررسی دقیق قوانین و دستورالعمل‌های فعلی نظام بانکی نشان می‌دهد در اغلب موارد، نارسایی‌های نظام بانکی بیش از آنکه ریشه در خلأ قانونی داشته باشد، ناشی از نظارت ناکارآمد و ناقص بانک مرکزی بر شبکه بانکی است. بر این اساس و با توجه به نحوه نگارش متن طرح و عدم ارتباط پنج بند از هفت بند پیشنهادی با ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور، تصویب کلیات این طرح توصیه نمی‌شود.

به‌عنوان پیشنهاد جایگزین، توصیه می‌گردد، با توجه به اهمیت نظام بانکی برای نمایندگان محترم مجلس، راه‌اندازی سریع سامانه نظارت الکترونیک بانکی «سناب» توسط بانک مرکزی به‌عنوان محور اصلی مطالبه مجلس از بانک مرکزی پیگیری گردد. همچنین تسریع در ارائه دو لایحه «لایحه قانون بانکداری» و «لایحه قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» که به منظور اصلاح بنیادی قوانین پولی و بانکی توسط بانک مرکزی تهیه شده است از دولت مطالبه شود.

مقدمه

بدون تردید، شبکه بانکی به‌عنوان یکی از اجزای تشکیل‌دهنده اقتصاد کشور از آسیب‌ها و تنگناهای موجود در فضای اقتصادی کشور مصون نبوده و حتی در موارد متعدد، خود مسبب مشکلات اقتصاد کشور است. ارائه راه‌حل برای وضعیت نابسامان نظام بانکی، نیازمند آسیب‌شناسی دقیق و عمیق است که ضمن شناخت صحیح معلول‌ها، به علت‌ها نیز توجه کند و بسترهای اقتصاد کلان و عوامل

ساختاری و نهادی را نیز مد نظر قرار دهد.

طرح الحاق هفت بند به ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور که توسط نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با قید یک فوریت در دستور کار مجلس قرار گرفته است، با هدف اصلاح نظام بانکی و مبتنی بر تحلیل خاصی از مشکلات این نظام بوده است. در مقدمه توجیهی این طرح، به برخی از معضلات کنونی نظام بانکی اشاره شده است که مهمترین آنها به شرح زیر می‌باشند:

۱. ورود بسیاری از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به عرصه بانکداری،
۲. تعدد شعب بانک‌ها و توزیع نامتناسب آنها در کشور،
۳. بهره‌وری پایین شبکه بانکی و تحمیل این هزینه به مردم،
۴. مطالبات غیرجاری بانک‌ها (خصوصاً در بانک‌های غیردولتی)،
۵. انحراف تسهیلات بانکی از اهداف توسعه‌ای،
۶. سود قابل توجه و بازده بالای سهام بانک‌ها،
۷. ورود بانک‌ها به فعالیت سوداگری در بازارهای دارایی،
۸. وضعیت نامناسب قرض‌الحسنه در نظام بانکی.

بر این اساس، طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس، مبتنی بر تحلیل‌های ارائه شده، معطوف به مسائل زیر نگاشته شده است:

۱. محدود و ضابطه‌مند ساختن شرکت‌داری بانک‌ها،
۲. ایجاد محدودیت در معاملات اموال منقول و غیرمنقول برای بانک‌ها،
۳. تکلیف بانک‌ها به هدایت منابع به سمت بخش‌های تولیدی،
۴. ساماندهی تعداد و توزیع شعب بانک‌ها،
۵. افزایش شفافیت نظام بانکی مبتنی بر سامانه‌های بانکی،
۶. تخصیص منابع بانکی شهرهای کوچک به همان شهرها،
۷. اختصاص کل منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها به تسهیلات قرض‌الحسنه.

مفاد بندهای پیشنهادی حاکی از این است که قانونگذار، فقدان قوانین و مقررات را تنگنای اصلی ورود بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به فعالیت‌های غیرواسطه‌گری مالی تشخیص داده و به همین دلیل بر این باور است که با گنجاندن برخی از مفاد در ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور، می‌توان نابسامانی‌های موجود در شبکه بانکی را سامان بخشید. لکن بررسی قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی در خصوص رفتار مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، نشان می‌دهد که حول هر یک از موضوعات بحث شده در طرح پیشنهادی، چندین ماده قانونی یا دستورالعمل مصوب شورای پول و اعتبار وجود دارد. درواقع می‌توان دریافت که مشکل اصلی، فقدان مقررات نیست؛



بلکه نبود «حکمرانی خوب» در بخش مالی است که از مهم‌ترین مشخصه‌های آن می‌توان به «فقدان یک قانون پولی و بانکی جامع و به‌روز»، «فقدان سامانه‌های اطلاعاتی بانکی جامع و عدم نظارت سیستمی بانک مرکزی بر شبکه بانکی»، «رابطه نهادی نامناسب بانک مرکزی با دولت»، «عدم کارایی بازار سرمایه در زمینه تأمین مالی طرح‌های اقتصادی» و «فقدان حاکمیت شرکتی» اشاره کرد.

۱. نکات کلی در خصوص طرح

۱. در ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور که موضوع طرح پیشنهادی نمایندگان محترم مجلس می‌باشد انجام فعالیت‌های زیر برای بانک‌ها ممنوع شده است:

- خرید و فروش کالا به‌منظور تجارت،
- معاملات غیرمنقول جز برای بانک‌هایی که هدف آنها انجام معاملات غیرمنقول است،
- خرید سهام و مشارکت در سرمایه یک یا چند شرکت و یا خرید اوراق بهادار داخلی یا خارجی به حساب خود به میزانی بیش از آنچه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌موجب دستورها یا آیین‌نامه‌های خاص تعیین خواهد کرد،
- اعطای اعتبار به اعضای ارکان خود و مؤسساتی که اعضای مزبور در آن ذینفع‌اند و سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی بیش از آنچه بانک مرکزی به موجب دستورالعمل یا آیین‌نامه‌های خاص خود تعیین خواهد کرد،
- اعطای اعتبار به اعضای ارکان یا رؤسای ادارات و بازرسان بانک مرکزی مگر با رعایت آیین‌نامه‌ای که در این مورد به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید،
- انتشار اوراق دیداری در وجه حامل.

تبصره - تملک غیرمنقول برای استیفای مطالبات یا برای تأمین محل کار یا مسکن کارکنان بانک و معاملات نسبت به آن طبق شرایطی که بانک مرکزی تعیین خواهد نمود، مشمول ممنوعیت موضوع بند «۲» این ماده نخواهد بود.

۲. با عنایت به اینکه موضوع ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور، ممنوع کردن انجام برخی از عملیات برای بانک‌هاست، لذا احکامی باید به این ماده الحاق شود که ناظر بر ممنوعیت عملیاتی برای بانک‌ها باشد. از این‌رو از آنجا که، بندهای «۹»، «۱۰»، «۱۱»، «۱۲» و «۱۳» پیشنهادی برای الحاق به ماده مذکور بیش از آنکه ماهیت ممنوعیت داشته باشد، ماهیت تکلیفی و ایجابی دارد، لذا الحاق آنها به ماده (۳۴) وجهی ندارد و موجب تشدید عدم انسجام و پراکندگی نظام قانونی کشور می‌گردد.

۲. بررسی و تحلیل بند «۷»

۲-۱. متن بند پیشنهادی

«کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری از داشتن شرکت‌های سرمایه‌گذاری، کارخانه‌داری، شرکت‌داری و بنگاه‌داری، به‌استثنای شرکت‌هایی که اجرای صحیح عقود مبادله‌ای و مشارکتی و عقد جعاله مستلزم وجود آن‌هاست ممنوع می‌گردند و باید فقط فعالیت بانکداری داشته باشند و مکلفند ظرف حداکثر یک سال موارد موجود خود را واگذار کنند. بانک مرکزی موظف به نظارت بر تحقق این امر است.»

۲-۲. وضعیت شرکت‌داری بانک‌ها

۲-۲-۱. وضعیت قوانین و مقررات در خصوص سرمایه‌گذاری بانک‌ها در شرکت‌های وابسته و تابعه

۱. به‌موجب بند «۳» ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور و مواد (۷) و (۸) قانون عملیات بانکی بدون ربا، خرید سهام شرکت‌ها و بنگاهداری بانک‌ها در چارچوب مقرراتی که بانک مرکزی تعیین می‌کند، مجاز دانسته شده است. همچنین در چارچوب آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانک‌ها می‌توانند با استفاده از عقود مشارکت حقوقی و سرمایه‌گذاری مستقیم، به سرمایه‌گذاری در سهام شرکت‌های موجود یا ایجاد شرکت جدید اقدام نمایند.

۲. طبق دستورالعمل «سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری»^۱ موضوع بند «۳» ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور که در فروردین سال ۱۳۸۶ توسط شورای پول و اعتبار به تصویب رسیده است، بانک‌ها می‌توانند مجموعاً ۴۰ درصد از سرمایه پایه خود را به‌صورت مستقیم، بی‌واسطه یا باواسطه سرمایه‌گذاری کنند. طبق ضوابط این دستورالعمل بانک‌ها نمی‌توانند بیش از ۱۰ درصد از سرمایه پایه خود را در شرکت‌های بورسی و بیش از ۵ درصد آن را در شرکت‌های غیربورسی سرمایه‌گذاری کنند. همچنین سرمایه‌گذاری بانک‌ها برای کسب سود در شرکت‌ها نباید بیش از ۲۰ درصد سرمایه آن شرکت‌ها باشد و سرمایه‌گذاری بانک‌ها به‌منظور بهبود و تنوع خدمات مالی و بانکی خود در شرکت‌هایی مثل لیزینگ و سرمایه‌گذاری، نباید بیش از ۴۹ درصد سرمایه‌گذاری آن شرکت‌ها باشد.

۳. همچنین آیین‌نامه «تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط» مصوب ۱۳۸۹، حدود مشخصی را برای اعطای تسهیلات به شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها مجاز دانسته است. براساس بند «۲» ماده (۴) این آیین‌نامه، «حداکثر خالص مجموع تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط نباید از ۲۵ درصد

۱. این دستورالعمل طی نامه‌های م/ب/ ۱۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶ و م/ب/ ۱۸۳ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶ از طرف بانک مرکزی به بانک‌های دولتی و غیردولتی ابلاغ شده است.



مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته مؤسسه اعتباری تجاوز نماید».

۴. بر اساس گزارش بانک مرکزی،^۱ در پایان سال ۱۳۹۲، نسبت سرمایه‌گذاری‌های بی‌واسطه و باواسطه به سرمایه پایه بانک‌ها، به‌طور متوسط معادل ۵۱ درصد بوده است که انحراف ۱۱ درصدی را نسبت به سقف مقرر توسط بانک مرکزی نشان می‌دهد. همچنین سهم منابع درگیر شبکه بانکی در شرکت‌های زیرمجموعه خود نسبت به دارایی بانک‌ها، به‌طور متوسط معادل ۳/۳ درصد بوده است.

۵. آمار فوق که در رسانه‌ها نیز منتشر شد، آمار تجمیعی کل شبکه بانکی است. لکن در صورتی که نسبت‌های فوق را به تفکیک بانک‌ها مورد بررسی قرار دهیم، تخلف قابل توجه بانک‌های خصوصی محرز می‌گردد. البته در مقام تحلیل، باید به زمان تأسیس بانک‌های خصوصی نیز توجه نمود زیرا بانک‌های جدیدالتأسیس در ابتدا اقدام به خرید دارایی ثابت می‌کنند.

۲-۲-۲. تحلیل علل افزایش سرمایه‌گذاری بانک‌ها در شرکت‌های وابسته و تابعه

شرکت‌های وابسته به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به دلایل مختلفی ایجاد شده و گسترش یافته‌اند. برخی از شرکت‌های وابسته به بانک‌های کشور در چارچوب قوانین و مقررات موجود و به‌دلیل ماهیت عملیات بانکداری در کشور ایجاد می‌شوند. ضمن اینکه، اعطای تسهیلات به طرح‌ها و بنگاه‌های بزرگ تنها نتیجه مشارکت حقوقی یا سرمایه‌گذاری مستقیم بانک‌هاست و لذا شکل‌گیری «شرکت وابسته» به بانک طبیعی است.

پیش از بررسی دقیق انواع شرکت‌های بانک‌ها و نحوه شکل‌گیری شرکت‌های وابسته و تابعه بانک‌ها، ذکر این نکته لازم است که یکی از عللی که موجب افزایش انگیزه بانک‌ها در توسعه بنگاهداری در سال‌های اخیر شده است و میان کلیه بانک‌های دولتی، غیردولتی و خصوصی مشترک است، مسئله نرخ‌های سود بانکی است. تفاوت نسبتاً قابل توجه میان نرخ سودهای تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار (نرخ سود عقود مبادله‌ای و سقف نرخ سود عقود مشارکتی) و نرخ تورم، موجب بروز دو پدیده در نظام بانکی شد: اولاً رانت قابل توجهی از محل این تفاوت نرخ‌ها برای دریافت‌کنندگان تسهیلات ایجاد شد و ثانیاً اعطای تسهیلات برای بانک‌ها سودآوری مناسب خود را از دست داد. لذا بانک‌ها به‌منظور تضمین سودآوری خود، اقدام به توسعه بنگاهداری نمودند تا رانت مذکور را به شرکت‌های زیرمجموعه خود اختصاص دهند.

مطالعه وضعیت نرخ سود مؤثر سپرده‌ها و تسهیلات (میانگین وزنی نرخ‌های سود) در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۲ نشان می‌دهد که در اغلب موارد نرخ سود تسهیلات کمتر از نرخ سود سپرده‌ها بوده

۱. «درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۲»، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت نظارتی، تیرماه ۱۳۹۳ (لازم به‌ذکر است که این گزارش بر مبنای صورت‌های مالی حسابرسی نشده بانک‌ها تهیه شده است).

است. بانک‌ها با توجه به پرداخت نرخ سپرده قانونی و هزینه ذخیره مطالبات غیرجاری، به‌منظور تضمین سودآوری خود، هم از نرخ‌های سود مصوب عدول می‌نمودند و هم با توسعه شرکت‌داری، به عرصه اقتصاد واقعی وارد می‌شدند. این نکته در بانک‌های خصوصی به‌دلیل مسئولیت در برابر سهامداران بخش خصوصی بیشتر ملموس بوده است.

بر این اساس، یکی از الزامات و پیش‌نیازهای کاهش بنگاه‌داری بانک‌ها، اصلاح سازوکار تعیین نرخ‌های سود بانکی و ایجاد تناسب میان نرخ‌های سود سپرده و تسهیلات با نرخ تورم واقعی و انتظاری است. تا زمانی که این اصلاح صورت نگیرد، بانک‌ها برای تضمین سودآوری خود انواع راه‌های دور زدن مقررات و دستورالعمل‌های شورای پول و اعتبار و فرار از نظارت بانک مرکزی را دنبال خواهند کرد.

اما بررسی نحوه شکل‌گیری شرکت‌های تحت پوشش بانک‌ها در طول سال‌های اخیر، نشان می‌دهد که توسعه شرکت‌داری بانک‌ها دلایل کاملاً متفاوتی داشته و عدم توجه به این موضوع در طراحی راه‌حل می‌تواند گمراه‌کننده باشد.^۱ به‌طور کلی شرکت‌هایی که در حال حاضر وابسته و یا تابعه بانک‌ها می‌باشند، عمدتاً در یکی از گروه‌های ذیل قرار می‌گیرند:

۱. شرکت‌هایی که به‌منظور گسترش و تنوع خدمات بانکی و حفظ اسرار حرفه‌ای بانک‌ها تأسیس شده‌اند

ماهیت برخی از عملیات و فعالیت‌های بانکی و یا فعالیت‌های مرتبط با عملیات بانکی ایجاب می‌کند که بانک‌ها برای حفظ اسرار حرفه‌ای، رعایت مسائل امنیتی و شناسایی مشتری به‌طور مستقل و یا در همکاری و مشارکت با یکدیگر، اقدام به تأسیس و راه‌اندازی شرکت‌هایی نمایند تا اموری نظیر چاپ، فناوری اطلاعات، وصول مطالبات، رتبه‌بندی اعتباری مشتریان و مواردی از این قبیل را مدیریت نمایند. تقریباً اکثر بانک‌ها چنین شرکت‌هایی را، به شکل مستقل یا مشترک، در تملک خود دارند. وجود این شرکت‌ها و وابسته بودن آنها به بانک‌ها بر اساس مبانی اقتصادی و اصول حاکم بر کسب‌وکار اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. تعدادی از این شرکت‌ها که واگذاری آنها به بخش خصوصی غیربانکی با دشواری‌ها و ملاحظات همراه است، به‌شرح زیر است:

الف) شرکت ملی انفورماتیک: این شرکت به‌منظور فراهم نمودن بستر مخابراتی مستقل و مطمئن و توسعه فناوری اطلاعات در شبکه بانکی کشور تأسیس شد. طبق سیاست بانک مرکزی، بخش عمده سهام شرکت ملی انفورماتیک به سه بانک ملی، صادرات و صنعت و معدن واگذار شده

۱. برخی تحلیل‌های ارائه شده درخصوص دلایل بنگاه‌داری بانک‌ها از لینک‌های زیر استخراج شده است:

<http://icana.ir/Fa/News/261370>

الف) سخنگوی کمیسیون بودجه (آقای دکتر قادری)

ب) وزیر اقتصاد (آقای دکتر طیب‌نیا) <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13930610000084>



است. از مأموریت‌های اصلی شرکت ملی انفورماتیک، تجهیز بانک‌ها با فناوری روز اطلاعات مطابق با استانداردهای بین‌المللی و یکپارچه نمودن سیستم‌های شبکه بانکی، توسعه بانکداری الکترونیکی و سیستم‌های پرداخت الکترونیکی است. تعدادی از شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی انفورماتیک عبارتند از: شرکت‌های خدمات انفورماتیک، داده‌پردازی ایران و کارت اعتباری ایران‌کیش.

ب) شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی (شاپرک): این شرکت به‌منظور سامان‌دهی نظام پرداخت، در دی‌ماه سال ۱۳۹۰ با مشارکت بانک‌های کشور و به‌موجب بند «۸» بخشنامه شماره ۹۰/۲۷۴۲۰۴ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ بانک مرکزی تأسیس شد. از مهمترین وظایف این شرکت، نظارت دقیق و همه‌جانبه بر عملیات پرداخت الکترونیک و حصول اطمینان از رعایت استانداردها و ضوابط و همچنین افزایش سطح امنیت نظام پرداخت در کشور است.

ج) شرکت‌های چاپ و نشر بانک‌ها: از این جمله می‌توان به شرکت چاپ و نشر بانک ملی ایران، شرکت چاپ و نشر بانک سپه و شرکت چاپ بانک ملت اشاره کرد.

د) شرکت سامان‌دهی مطالبات معوق: این شرکت به استناد «قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها» مصوب تیرماه ۱۳۸۴ تأسیس شده است.

ه) شرکت فروش اموال مازاد بانک‌ها (فام): در آذرماه ۱۳۸۷، دولت به‌منظور تقویت توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها از طریق فروش دارایی‌های مازاد بانک‌ها، شرکت فام را با مشارکت ۱۰ بانک دولتی کشور تأسیس کرد. این شرکت در زمینه‌های مختلف ملکی از جمله کارشناسی، آماده‌سازی، اخذ استعلامات، بازاریابی، برگزاری مزایده، عقد قرارداد، تحویل ملک، تهیه مقدمات انتقال سند و نهایتاً انتقال سند به‌نام خریداران فعالیت می‌نماید.

و) شرکت‌های صرافی و شرکت‌های لیزینگ: نوع دیگری از «شرکت‌های وابسته» به بانک‌ها که در راستای گسترش و تنوع خدمات بانکی و ارائه خدمات مالی به مشتریان تأسیس شده‌اند، شرکت‌های لیزینگ (به‌منظور اجرای عقود مبادله‌ای) و شرکت‌های صرافی (به‌منظور تسهیل عملیات ارزی خصوصاً در شرایط تحریم‌های بانکی) می‌باشند.

۲. شرکت‌هایی که با هدف کسب سود و با استناد به قانون عملیات بانکی بدون ربا تأسیس شده‌اند

پیش از تأسیس بانک‌های خصوصی، بانک‌های دولتی براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا و قوانین بودجه سالیانه، اقدام به انعقاد قرارداد مشارکت حقوقی نموده بخشی از سهام شرکت‌های سهامی را با هدف کمک به نقدینگی این شرکت‌ها، خریداری می‌کردند. تسهیلات اعطایی بر مبنای مشارکت حقوقی، در بانک‌های دولتی تبدیل به شرکت‌های زیرمجموعه شد و سرمایه‌گذاری در صنایع زیربنایی کشور (صنایعی نظیر سیمان، معادن، فولاد و...) را که بخش خصوصی به‌علت سرمایه‌بر بودن قادر به

ورود به این حوزه‌ها نبود، تأمین مالی نمود.

پس از تأسیس بانک‌های خصوصی در دهه ۱۳۸۰، شرکت‌های متعددی وابسته به این بانک‌ها ایجاد شد (با سرمایه‌گذاری مستقیم بانک یا خرید سهام شرکت و مشارکت حقوقی). در حال حاضر بسیاری از شرکت‌های وابسته به بانک‌ها که با توجیه اجرای عقود مشارکت حقوقی یا سرمایه‌گذاری مستقیم بانک‌ها ایجاد شد و در حوزه‌های مختلف ساختمان و مسکن، نفت و گاز، راه و... فعالیت می‌نمایند، نیز جزء همین گروه است. این شرکت‌ها با حمایت‌هایی که از طرف بانک‌های مرتبط انجام می‌شود و با حجم سرمایه‌های قابل توجه، وارد بازارهای سودآور نظیر طلا، ارز، ساختمان و مسکن و... شده‌اند. البته بانک مرکزی در آخرین بسته سیاستی نظارتی خود در سال ۱۳۹۰، پرداخت تسهیلات به شرکت‌های وابسته و مرتبط را ممنوع کرده است. واگذاری این نوع شرکت‌ها، باید با زمان‌بندی مناسبی که ظرفیت جذب آن در اقتصاد کشور وجود داشته باشد، در اسرع وقت انجام پذیرد.

۳. شرکت‌های دولتی که در قالب تملیک وثایق یا به‌منظور رد دیون دولت به بانک‌ها واگذار شده‌اند

طی سال‌های اخیر و مطابق قوانین بودجه، واگذاری شرکت‌های دولتی بابت رد دیون دولت به بانک‌ها، در موارد متعددی به‌صورت قهری و بدون اختیار بانک‌های ذی‌ربط صورت گرفته است. بخشی از این شرکت‌ها به‌دلیل نبود خریدار و یا فرآیند زمانبر قیمت‌گذاری و انعقاد قرارداد، قابل انتقال به غیر در کوتاه‌مدت نبوده و لاجرم در مالکیت بانک‌ها باقی مانده است (البته تعلل بانک‌ها در واگذاری این شرکت‌ها نیز بخشی از علت است). به‌عنوان مثال، در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸، هیئت وزیران به‌موجب ۸ مصوبه^۱ اقدام به انتقال سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های دولت، به بانک‌های رفاه

۱. مستند به مصوبات ذیل:

الف) تصویب‌نامه شماره ۴۷۱۳۸/ت/۲۵۸۳۲۸ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در خصوص تسویه بدهی و رد دیون دولت به بانک رفاه کارگران.

ب) تصویب‌نامه شماره ۴۷۱۳۸/ت/۲۵۸۳۲۶ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در خصوص تسویه بدهی و رد دیون دولت به بانک توسعه صادرات.

ج) تصویب‌نامه شماره ۴۷۱۳۸/ت/۲۵۸۳۲۱ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در خصوص تسویه بدهی و رد دیون دولت به بانک تجارت.

د) تصویب‌نامه شماره ۴۷۱۳۸/ت/۲۵۸۳۲۵ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در خصوص تسویه بدهی و رد دیون دولت به بانک سپه.

ه) تصویب‌نامه شماره ۴۷۱۳۸/ت/۲۵۸۳۲۷ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در خصوص تسویه بدهی و رد دیون دولت به بانک ملی.

و) تصویب‌نامه شماره ۴۷۱۳۸/ت/۲۵۸۳۲۳ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در خصوص تسویه بدهی و رد دیون دولت به بانک صادرات.



کارگران، توسعه صادرات، تجارت، سپه، ملی، صادرات، مسکن و ملت، بابت رد دیون دولت به این بانک‌ها نمود. مجموع ارقام مصوب هیئت وزیران در این تاریخ برای رد دیون دولت، حدود ۱۲۲ هزار میلیارد ریال است. مواردی از این دست در بانک‌های دولتی و بانک‌های واگذار شده در فرآیند اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی پررنگ‌تر است و بانک‌های خصوصی مشمول این پدیده نیستند. همچنین بعضاً به دلیل عدم بازپرداخت تسهیلات از سوی متقاضیان، بانک ناچار به تملیک وثایق دریافتی شده است. مطابق قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرا طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها» مصوب ۱۳۸۶/۴/۵، «دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آتی طرح، از گیرندگان تسهیلات که توان مجری و توجیه اقتصادی، فنی و مالی و قابل ترهین طرح آنها به تأیید بانک می‌رسد، توسط بانک‌های عامل ممنوع است». بر این اساس، بخشی از وثایقی که توسط تسهیلات‌گیرندگان در اختیار بانک‌ها قرار گرفته است، خود طرح یا شرکت موضوع تسهیلات است. در این موارد و در صورتی که بازپرداخت اقساط تسهیلات دچار مشکل گردد، طرح یا شرکت مذکور توسط بانک تملیک می‌گردد و موجب افزایش بنگاه‌داری بانک‌ها می‌شود.

۴. شرکت‌هایی که به دلیل برخی تکالیف از سوی دولت یا مجلس به تملک بانک‌ها درآمده‌اند یکی دیگر از دلایل گسترش شرکت‌های وابسته به بانک‌ها و یا سهامداری بانک‌ها، الزام بانک‌ها به تزریق منابع خود به بورس برای حمایت و بازگشت رونق به بازار سرمایه کشور بوده است. از جمله موارد قابل اشاره در این خصوص، الزام چهار بانک (ملی، تجارت، ملت و سپه) به تزریق ۵۰ هزار میلیارد ریال به بازار سرمایه کشور است که در اردیبهشت‌ماه سال جاری و پس از دوره چندماهه افت شاخص بورس صورت گرفت.^۱ بدیهی است، این وجوه در قالب خرید سهام به بورس تزریق شده و در نتیجه موجب تشدید سهامداری بانک‌ها خواهد شد، البته این مسئله صرفاً برای بانک‌های دولتی و بانک‌هایی که اخیراً واگذار شده‌اند وجود دارد و شامل بانک‌های خصوصی نیست.

ز) تصویب‌نامه شماره ۲۵۸۳۲۲/ت/۴۷۱۳۸ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در خصوص تسویه بدهی و رد دیون دولت به بانک مسکن،

ح) تصویب‌نامه شماره ۲۵۸۳۲۴/ت/۴۷۱۳۸ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در خصوص تسویه بدهی و رد دیون دولت به بانک ملت.

۱. مستند به منابع ذیل:

a. <http://www.mashreghnews.ir/fa/news/302475/>

b. <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13930130001538>

c. <http://aftabnews.ir/fa/news/240347>

۲-۳. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی

۱. کلمات و به‌طور کلی ادبیات به‌کار برده شده در این بند، از قبیل «داشتن شرکت»، «کارخانه‌داری»، شرکت‌داری و بنگاه‌داری»، «موارد موجود خود»، دارای اشکالات حقوقی و نگارشی می‌باشد و اجرای آن در صورت تصویب با مشکلات کثیری مواجه خواهد بود.
۲. در میان نهادهای نظام مالی، نهادی تحت عنوان «مؤسسات مالی و پولی و اعتباری» وجود ندارد، بلکه عبارت صحیح، «مؤسسات مالی و اعتباری» است که شامل کلیه بانک‌ها، مؤسسات مالی غیربانکی، تعاونی‌های اعتبار و... می‌شود. این مشکل در بندهای آتی هم وجود دارد.
۳. عقد جعاله یکی از انواع عقود مبادله‌ای است و ذکر «عقد جعاله» در متن ماده وجهی ندارد.
۴. کارخانه‌داری، شرکت‌داری و بنگاه‌داری، همگی مصادیقی از سرمایه‌گذاری هستند (سرمایه‌گذاری به شکل خرید سهام بنگاه‌های اقتصادی) و ذکر مجدد آنها در ماده قانون وجهی ندارد و حشو به‌نظر می‌رسد.

۲-۴. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی

۱. در بند پیشنهادی، ابتدا یک حکم عمومی در خصوص فعالیت‌های ممنوعه برای بانک‌ها ذکر شده است («کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری از داشتن شرکت‌های سرمایه‌گذاری، کارخانه‌داری، شرکت‌داری و بنگاه‌داری، ممنوع می‌گردند»). سپس یک استثنا بر این حکم عمومی بار شده است که خود بسیار مبهم و کلی است («به‌استثنای شرکت‌هایی که اجرای صحیح عقود مبادله‌ای و مشارکتی و عقد جعاله مستلزم وجود آنهاست»). لذا با توجه به عمومی بودن حکم و مبهم و کلی بودن استثنا، عملاً اثر مثبتی از این بند نمی‌توان انتظار داشت.
۲. بر مبنای قانون عملیات بانکی بدون ربا، سرمایه‌گذاری بانک‌ها در شرکت‌های وابسته و تابعه (اصطلاحاً شرکت‌داری بانک‌ها)، جزء لاینفک بانکداری است، در دستورالعمل «سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری» نیز حدود مشخصی برای این منظور ذکر شده است. لذا هرگونه اصلاح در موضوع بنگاه‌داری بانک‌ها مستلزم اصلاح و بازبینی قانون «عملیات بانکی بدون ربا» و حدود مشخص شده در دستورالعمل‌های مربوطه و یا ارتقای فرآیندهای نظارتی بانک مرکزی به‌منظور اجرای صحیح قوانین و مقررات مذکور است.
۳. تحقیقات^۱ نشان می‌دهد عقد مشارکت مدنی که به‌موجب قانون عملیات بانکی بدون ربا، یکی از عقود مهم در نظام بانکی است، دارای سودآوری قابل توجهی برای بانک‌هاست و اشتیاق بانک‌ها به

۱. نظریه و کشاورزیان، الزامات احیای عقد مشارکت حقوقی راهبردی برای تحقق بانکداری PLS در نظام بانکداری بدون ربا، زمستان ۱۳۹۲.



توسعه این عقد (که منجر به توسعه شرکت‌داری بانک‌ها می‌شود)، به همین دلیل است. نتایج زیر مربوط به آثار و نتایج اجرا عقد مشارکت مدنی در یکی از بانک‌های دولتی است:

- متوسط سود سالیانه کسب شده از شرکت در یک دوره ۱۲ ساله، بیش از ۳۰ درصد بوده است که این سود در تسهیلات اعطایی با احتساب مطالبات غیرجاری، کمتر از ۱۵ درصد در سال در دوره مورد نظر است.

- اگر بانک مبلغ ۶۵۰ میلیارد ریال را در قالب تسهیلات (سایر عقود) به بخش خصوصی پرداخت می‌کرد، صرف‌نظر از مطالبات معوق و با فرض سود متوسط سالیانه ۱۵ درصد، ارزش‌افزوده آن برای بانک کمتر از ۱۰ هزار میلیارد ریال می‌شد. این در حالی است که ارزش بازاری سهام شرکت‌های تحت پوشش بانک، که با همین مبلغ سرمایه‌گذاری اولیه تأسیس شده بودند، در سال ۱۳۹۲ بیش از ۶۷ هزار میلیارد ریال بوده است. به‌عبارت دیگر در طول دوره ۱۲ ساله، ارزش ۶۵۰ میلیارد ریال تسهیلات مشارکت حقوقی بانک در شرکت وابسته، بیش از ۱۰۰ برابر شده است.^۱

۴. چنان‌که بیان شد، بخشی از افزایش شرکت‌داری بانک‌ها و تخلف از حدود تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار، خصوصاً در مورد بانک‌های دولتی، ریشه در عواملی خارج از اختیار بانک‌ها داشته است. برای مثال واگذاری اجباری شرکت‌ها و کارخانه‌ها توسط دولت به بانک‌ها بابت تهاتر بدهی و یا تملیک وثایق دریافتی توسط بانک در صورت عدم پرداخت تسهیلات ازسوی متقاضی، مواردی هستند که منجر به افزایش بنگاه‌داری بانک‌ها می‌شود و خارج از اختیار بانک‌ها صورت می‌گیرد. لذا واگذاری آنها به بخش غیربانکی نیازمند طراحی برنامه زمانبندی مشخصی است تا هم تبعات واگذاری آنها بر بازار سرمایه کنترل شود و هم از تداوم وضعیت فعلی شرکت‌داری بانک‌ها جلوگیری شود. بانک‌هایی که از این برنامه زمانبندی تخلف کنند باید مشمول جریمه واقع شوند.

۵. یکی از مواردی که موجب توسعه شرکت‌های وابسته به بانک‌ها می‌شود، شرکت‌هایی است که به منظور توسعه خدمات بانکی یا مدیریت اطلاعات مشتریان تأسیس می‌شود و واگذاری آنها به بخش غیربانکی با دشواری‌های جدید همراه است. در بند پیشنهادی، این نوع شرکت‌ها به کلی مغفول واقع شده‌اند و در واقع به استناد حکم این بند باید واگذار گردند که این امر خطرات جدی برای نظام بانکی کشور دارد. برای مثال شرکت ملی انفورماتیک، «شرکت وابسته» بانک‌های ملی، صادرات ایران و صنعت و معدن است که به استناد حکم این بند باید واگذار شود. لکن به‌دلیل امنیت شبکه تبادل اطلاعات بانکی، چنین امکان عملی وجود ندارد. در واقع، تکلیف قانونی وضع شده که امکانی برای اجرا ندارد.

۶. بخشی از شرکت‌های وابسته به بانک‌ها (به خصوص بانک‌های خصوصی) که صرفاً به منظور کسب سود و با توجیه اجرای عقود مشارکت حقوقی یا مجوز سرمایه‌گذاری مستقیم تأسیس شده‌اند و هیچ‌گونه ارتباطی با وظایف بانکداری ندارند، باید توسط بانک مرکزی مورد شناسایی قرار گیرند و طبق یک برنامه زمانبندی مشخص و شفاف، واگذار گردند. این مسئله در مورد تعدادی از بانک‌های خصوصی که انحراف قابل توجهی از نسبت‌های تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار دارند (در خصوص نسبت سرمایه‌گذاری‌های بی‌واسطه و باواسطه بانک‌ها به سرمایه پایه) جدی‌تر و ضروری‌تر است.

۷. ذکر این نکته ضروری است که در بسیاری موارد، شرکت‌هایی نظیر «شرکت‌های بیمه»، «شرکت‌های تأمین سرمایه» و «شرکت‌های کارگزاری بورسی»، جزء شرکت‌هایی قلمداد می‌شود که لازمه فعالیت بانکداری است (یعنی در کنار شرکت‌هایی نظیر خدمات انفورماتیک، شرکت‌های وصول مطالبات و...). اما با دقت در مفهوم بانکداری و تحلیل اهداف قانونگذار از تصویب قانون پولی و بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا، می‌توان دریافت که ورود بانک‌ها به فعالیت‌های فوق فاقد دلیل موجه است. در واقع شرکت‌های مذکور، نه لازمه توسعه خدمات بانکی هستند و نه لازمه اجرای صحیح عقود بانکی، بلکه این شرکت‌ها را می‌توان ذیل گروه سوم، یعنی شرکت‌هایی که صرفاً با هدف کسب سود توسط بانک تأسیس می‌شوند، قرار داد.

۸. اعلام مهلت یک ساله برای واگذاری کلیه شرکت‌های وابسته و تابعه بانک‌ها (که ارتباطی با فعالیت بانکداری ندارند)، به دلیل عرضه سریع حجم قابل توجهی از سهام، ممکن است دارای آثار منفی در بازار سرمایه کشور باشد. همچنین این اقدام می‌تواند سودآوری بانک‌ها را به شدت و به سرعت تحت تأثیر قرار دهد، زیرا بسیاری از بانک‌ها سودآوری خود را از طریق شرکت‌داری و نه از مسیر تسهیلات‌دهی و ارائه خدمات بانکی، تضمین نموده‌اند. لذا طراحی زمانبندی مناسب برای واگذاری شرکت‌های مذکور و اولویت‌بندی شرکت‌ها برای واگذاری، یکی از الزامات کارشناسی حل این معضل است.

۹. بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری‌های بسیاری از بانک‌ها در شرکت‌های غیر بورسی انجام شده و واگذاری آنها هیچ‌گونه خطری برای بازار سرمایه ایجاد نخواهد کرد. بنابراین در مقام برنامه‌ریزی برای واگذاری شرکت‌های وابسته به بانک‌ها، باید رفتار متفاوتی با شرکت‌های بورسی و غیربورسی صورت گیرد. واگذاری شرکت‌های غیربورسی وابسته و تابعه بانک‌ها، با توجه به عدم شفافیت بیشتری که در این حوزه وجود دارد، باید در اولویت بانک مرکزی قرار گرفته و ظرف مدت کوتاهی انجام شود.

۱۰. در ماده (۴) «لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» که یک فوریت



آن اخیراً در مجلس شورای اسلامی نیز به تصویب رسیده است، مقرر شده کلیه بانکها و مؤسسات اعتباری از تاریخ تصویب این قانون حداکثر تا مدت سه سال (سالیانه حداقل ۳۳ درصد) اموال و دارایی‌های مازاد بر حد مجاز مصوبات شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی خود را واگذار نمایند. ضمن آنکه نظر تفصیلی مرکز پژوهش‌های مجلس در این خصوص در گزارش مستقلی به چاپ رسیده است، اصلاح این ماده قانونی می‌تواند جایگزین مناسبی برای بند پیشنهادی باشد.^۱

۱۱. بر اساس اظهارات بانک مرکزی، قصد بر آن است که آیین‌نامه شرکت‌داری بانکها اصلاح شده و حد سرمایه‌گذاری به کمتر از ۴۰ درصد کاهش یابد، اما به دلیل آنکه ظرف دو یا سه سال نمی‌توان این شرایط را اصلاح کرد و ممکن است اصلاح یکباره خود موجب مشکلات مضاعفی شود، نیاز است ابتدا حدود قانونی موجود رعایت شود و سپس برای اصلاح مقررات اقدام گردد.^۲

۱۲. باید توجه داشت که ابعاد مسئله شرکت‌داری بانکها، صرفاً محدود به ارزش سهام تحت تملک بانکها نیست، بلکه مهمتر از آن، تخصیص منابع بانکها، در قالب انواع تسهیلات، به شرکت‌های زیرمجموعه خود، یا به صورت ضربداری به شرکت‌های زیرمجموعه سایر بانکها است. اعطای تسهیلات به صورت ضربداری به شرکت‌های تحت تملک بانکها، موجب می‌شود سقف تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار عملاً از میان برود و متأسفانه در حال حاضر هیچ‌گونه اطلاعاتی در خصوص این‌گونه تسهیلات وجود ندارد.^۳

۱۳. مهمتر از واگذاری شرکت‌هایی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تحت تملک بانکها قرار دارند، شفاف‌سازی آنهاست. در حال حاضر بانک مرکزی به منظور اطلاع از شرکت‌های

۱. ماده (۴) پیشنهادی: کلیه بانکها و مؤسسات اعتباری موظفند از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون تا مدت سه سال (سالیانه حداقل ۳۳ درصد) از اموال و دارایی‌های مازاد بر حد مجاز (اعم از منقول، غیرمنقول، سهام و سرقفلی) را براساس مصوبات شورای پول و اعتبار که به تملک آنها و شرکت‌های تابعه درآمده است، واگذار نمایند. منظور از شرکت‌های تابعه مذکور شرکت‌هایی هستند که بانکها و مؤسسات اعتباری به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم مالک بیش از ۵۰ درصد سهام آن بوده یا اکثریت اعضای هیئت مدیره آن را تعیین نماید.

در صورت عدم انجام تکالیف موضوع این ماده، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با اخطار قبلی، نسبت به لغو صلاحیت حرفه‌ای مدیران بانک یا اعمال سایر مجازات‌های قانونی از جمله ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور اقدام خواهد نمود. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئولیت حسن اجرای این ماده را برعهده دارد.

در اجرای این ماده بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی (در خصوص بانک‌های دولتی) موظف هستند ظرف مدت یاد شده نسبت به بازسازی ساختار مالی و استقرار نظام حاکمیت شرکتی در بانکها اقدام نمایند.

تبصره «۱» - معادل ۱۰۰ درصد مابه‌التفاوت حاصل از مبلغ فروش اموال و دارایی‌های مازاد بانک‌های دولتی نسبت به مبلغ قیمت دفتری و هزینه‌های فروش به خزانه واریز و جهت افزایش سرمایه همان بانک تخصیص داده خواهد شد. وجوه حاصل از این تبصره از پرداخت مالیات (مالیات بر درآمد، نقل و انتقال املاک و سهام و سهم شرکت و حق تمبر افزایش سرمایه از این محل) و سود سهم دولت معاف است. حکم این ماده از مقررات عام و خاص مغایر مستثناست.

تبصره «۲» - بانک‌های دولتی مکلفند اموال و دارایی‌های مازاد خود را از طریق سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی واگذار نمایند.

تبصره «۳» - واگذاری سهام مازاد متعلق به بانکها از طریق سازوکار بازار سرمایه (بورس) انجام خواهد گرفت.

۲. گزارش ششمین جلسه آسیب‌شناسی نظام بانکی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۳. همان.

تحت تملک بانک‌ها، به «خوداظهاری» بانک‌ها اکتفا می‌کند و ابزاری برای راستی‌آزمایی این اظهارات در کوتاه‌مدت ندارد (مگر با انجام عملیات حسابرسی در پایان سال مالی). این خلأ اطلاعاتی بانک مرکزی نسبت به شبکه بانکی، ریشه کلیه مشکلات نظام بانکی، از جمله پدیده شرکت‌داری بانک‌هاست؛ لذا در صورتی که اراده قانونگذار و مقام پولی بر اصلاح نظام بانکی است، افزایش شفافیت نظام بانکی باید در اولویت نخست قرار گیرد.

۲-۵. جمع‌بندی بند «۷»

۱. با توجه به وجود «قانون عملیات بانکی بدون ربا» و «دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری»، نیازی به تصویب بند قانونی جدید در این خصوص نیست و هرگونه اصلاح مقررات در حوزه شرکت‌داری بانک‌ها باید از طریق همین دستورالعمل دنبال شود.

۲. بند پیشنهادی دارای اشکالات متعدد حقوقی و اقتصادی است. ضمن آنکه بار کردن یک استثنای مبهم بر یک حکم کلی، هیچ‌گونه تأثیر مثبتی بر نظام بانکی نخواهد داشت.

۳. علل افزایش سرمایه‌گذاری بانک‌ها در شرکت‌های زیرمجموعه، متفاوت است و لذا باید برخورد متفاوتی با بانک‌هایی که از حدود تعیین شده تجاوز کرده‌اند لحاظ شود (مطابق توضیحات بخش‌های قبل).

۴. آمارها حاکی از آن است که تعداد زیادی از بانک‌های خصوصی، در حوزه سرمایه‌گذاری و شرکت‌داری، تخلفات قابل توجهی داشته‌اند که نه با «رد دیون دولت» و نه با «تکالیف دولت و مجلس» قابل توجیه نیست. بانک مرکزی باید سریعاً این بانک‌های متخلف را جریمه و ملزم به بازگشت به حدود قانونی نماید.

۵. طراحی و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری صحیح، می‌تواند انگیزه بانک‌ها از شرکت‌داری را تا حدودی کاهش دهد (با کنترل تورم، حفظ تناسب نرخ‌های سود تسهیلات و سپرده‌ها با تورم و...).

۶. مهمترین امر در مقوله شرکت‌داری بانک‌ها، شفاف‌سازی توسط بانک مرکزی است. بانک مرکزی باید مکلف شود تا گزارش‌های دوره‌ای در خصوص تعداد و حوزه فعالیت شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها به اطلاع عموم برساند.

۷. بانک مرکزی باید در مرحله بعد، ضمن اعلام شرکت‌های متعلق به بانک‌ها که حوزه فعالیتشان غیرمرتبط با فعالیت‌های بانکی است، زمانبندی مشخصی برای بانک‌های متخلف تعیین نماید تا در اسرع وقت وضعیت خود را در شاخص‌های مربوطه به سطح مجاز برسانند.

۸. تشخیص سرمایه‌گذاری‌های مستقیم و غیرمستقیم بانک‌ها به صورت دقیق و سریع، تنها زمانی ممکن است که سامانه‌های زیرساختی وجود داشته باشد که اتصال میان بانک مرکزی، بانک‌ها، سازمان ثبت شرکت‌ها و سازمان بورس را فراهم نماید. این قبیل زیرساخت‌ها می‌تواند



مورد مطالبه نمایندگان محترم مجلس از بانک مرکزی و دولت قرار گیرد.

۳. بررسی و تحلیل بند «۸»

۳-۱. متن بند پیشنهادی

«کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری از خرید و فروش سکه، ارز، مسکن (زمین، مغازه، ملک، آپارتمان، خانه و امثالهم) و سهام بورس، به استثنای به اندازه مصرف داخلی در حد عرف مورد تأیید شورای پول اعتبار، ممنوع هستند. بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار مکلفاند از هر نوع فعالیت سوداگرانه توسط بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری جلوگیری به عمل آورند».

۳-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی

۱. کلمات و به‌طور کلی ادبیات به کار برده شده در این بند، از قبیل «مغازه»، «و امثالهم»، «برای مصرف داخلی»، «در حد عرف»، به لحاظ حقوقی متناسب با یک ماده قانونی نمی‌باشد.

۲. در میان نهادهای نظام مالی، نهادی تحت عنوان «مؤسسات مالی و پولی و اعتباری» وجود ندارد، بلکه عبارت صحیح، «مؤسسات مالی و اعتباری» است که شامل کلیه بانک‌ها، مؤسسات مالی غیربانکی، تعاونی‌های اعتبار و... می‌شود.

۳-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی

۱. در بند پیشنهادی، ابتدا یک ممنوعیت عمومی برای کلیه بانک‌ها وضع گردیده («کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری از خرید و فروش سکه، ارز، مسکن (زمین، مغازه، ملک، آپارتمان، خانه و امثالهم) و سهام بورس، ... ممنوع هستند»). سپس یک استثنای کلی و مبهم بر این حکم عمومی بار شده است («به استثنای به اندازه مصرف داخلی در حد عرف مورد تأیید شورای پول اعتبار»). لذا در صورت تصویب این بند، در اجرا با مشکلات عدیده مواجه شده و هیچ‌گونه اثر مثبتی نمی‌توان از آن انتظار داشت.

۲. براساس بند «۱» ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور، بانک‌ها از «خرید و فروش کالا به منظور تجارت» منع شده‌اند. بنابراین خرید و فروش سکه، ارز، زمین، واحدهای مسکونی و تجاری به قصد تجارت توسط بانک‌ها ممنوع است. از این‌رو، به نظر می‌رسد نیازی به قانونگذاری جدید در این زمینه نیست، بلکه مشکلات فعلی ناشی از ناکارآمدی نظارت بانک مرکزی بر بانک‌هاست.

۱-۳-۳. معاملات ارزی

در خصوص معاملات ارزی نکات ذیل قابل بحث است:

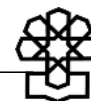
۱. معاملات ارزی از وظایف ذاتی بانک و جزء امور عادی عملیات بانکی است و صادرکنندگان و واردکنندگان به منظور انجام عملیات خود از طریق بانک‌ها، ارز مورد نیاز خود را به بانک‌ها فروخته و یا از بانک‌ها ارز خریداری می‌کنند؛ لذا ممنوع کردن بانک‌ها از خرید و فروش ارز، موجب ایجاد اختلال در انجام وظایف بانک خواهد شد و اگر بانک‌ها از خرید و فروش ارز ممنوع شوند، نمی‌توانند در گشایش اعتبارات اسنادی، قبول بروات اسنادی و حواله‌های ارزی هم نقشی داشته باشند. البته این مسئله نافی قاعده‌مند نمودن و تحت نظارت قرار دادن معاملات ارزی بانک‌ها در سامانه ارزی بانک مرکزی نیست.

۲. قانونگذار در بند «۳» ماده (۲) **قانون عملیات بانکی بدون ربا**، یکی از وظایف نظام بانکی را «انجام کلیه عملیات بانکی ارزی و ریالی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی دولت طبق قانون و مقررات» دانسته است. همچنین، به موجب «**مقررات ناظر بر عملیات مجاز بانکی**» که شورای پول و اعتبار به استناد بند «ب» ماده (۳۰) قانون پولی و بانکی کشور تصویب و به شبکه بانکی کشور ابلاغ نموده است، خرید و فروش نقدی ارز توسط بانک‌ها مجاز شناخته شده است.

۳. طبق **بخشنامه سال ۱۳۹۰ بانک مرکزی**^۱، اعطای هرگونه تسهیلات اعم از ارزی و ریالی توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به صرافی‌ها در رابطه با خرید و فروش ارز و مسکوکات طلا ممنوع اعلام شده است. همچنین شایان ذکر است به منظور جلوگیری از ورود بانک‌ها به بازار ارز و طلا و همچنین تخصیص ارزهای خریداری شده از بانک مرکزی به واردات واقعی کالا، پورتال ارزی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ راه‌اندازی شد که موجب افزایش شفافیت امر تخصیص ارز و محدود شدن مؤسسات اعتباری از ورود به بازار ارز (با هدف سفته‌بازی) گردید.

۴. ورود بانک‌ها به عرصه بازار ارز به قصد سوداگری، تأثیرات مخرب فراوانی برای نظام بانکی و ارزی کشور به دنبال دارد. منطلق اقتصادی حکم می‌کند که بانک‌ها تنها در شرایطی وارد سفته‌بازی در بازار ارز شوند که این اقدام سودآوری ویژه‌ای برای آنها داشته باشد. لذا در صورتی که **بانک مرکزی** به وظیفه خود مبنی بر مدیریت بازار ارز و کاهش تلاطمات در این بازار به درستی عمل کند، انگیزه ورود بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به بازار ارز نیز از میان خواهد رفت. از سوی دیگر باید توجه داشت که نقص موجود در بازار ارز که موجب ورود بانک‌ها به سفته‌بازی در آن شده است، خلأ قانونی نیست، بلکه فقدان سامانه‌های لازم برای نظارت مؤثر بر بازار ارز و معاملات ارزی بانک‌ها توسط بانک مرکزی است.

۱. بخشنامه شماره ۹۰/۳۰۲۵۵۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۴ بانک مرکزی.



۲-۳-۳. معاملات اموال منقول و غیرمنقول

۱. ماهیت بسیاری از عقود مبادله‌ای، از جمله عقود فروش اقساطی و اجاره به شرط تملیک^۱، مبتنی بر بیع بوده و بانک و مؤسسات اعتباری غیربانکی در گام نخست تحت شرایط مشخص و اخذ تعهد از مشتری، اقدام به خرید کرده و سپس کالای خریداری شده را به مشتری در چارچوب عقود می‌فروشند. بنابراین ممنوعیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از خرید و فروش واحد تجاری و مسکن در تعارض با ماهیت عقود مبادله‌ای است.

۲. از سوی دیگر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در راستای وصول مطالبات خود از تسهیلات‌گیرندگان، در برخی از مواقع ناچار به تملک وثایق اشخاص (که می‌تواند زمین، مسکن و واحد تجاری نیز باشد) هستند. بدیهی است در چنین شرایطی فروش وثایق تملیک‌شده در چارچوب قوانین و مقررات، باید توسط بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی انجام شود. از این رو، ممنوعیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از خرید و فروش زمین، مسکن و واحد تجاری بر اقدامات آنها برای وصول مطالبات اثر منفی داشته و می‌تواند موجب متوقف شدن آن شود.

۳. بر مبنای تبصره بند «۲» ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی «تملك غیرمنقول برای استیفای مطالبات یا برای تأمین محل کار یا مسکن کارکنان بانک و معاملات نسبت به آن طبق شرایطی که بانک مرکزی تعیین خواهد نمود، مشمول ممنوعیت موضوع بند «۲» این ماده نخواهد بود». این استثنا می‌تواند موجب سوءاستفاده برخی بانک‌ها شود و به نظر می‌رسد لازم است محدودیت زمانی مشخصی برای فروش اموال غیرمنقولی که به جهت استیفای مطالبات تصاحب شده است، مشخص شود. البته لازم است موانع قانونی و اجرایی این مسئله، مانند ماده (۳۴) قانون ثبت هم مرتفع شود.

۴. بر اساس این توضیحات، معاملات کالاها (از جمله مسکن و واحدهای تجاری) با ماهیت عملیات بانکداری بدون ربا عین شده است و نمی‌توان بانک‌ها را از انجام آن منع کرد. لکن بانک مرکزی باید از طریق برقراری سقف‌های مشخصی، میزان تملک دارایی‌ها ثابت توسط بانک‌ها را محدود نموده و بر رعایت آنها نظارت مؤثر نماید. در اینجا نیز مشاهده می‌شود که بانک مرکزی به وظیفه مقرراتگذاری خود عمل کرده، لکن به دلیل ضعف جدی در زیرساخت‌های اطلاعاتی بانکی، در انجام وظیفه نظارتی خود ضعیف عمل کرده است.

۳-۳-۳. معاملات سهام

در بند «۳» ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور، «خرید سهام و مشارکت در سرمایه یک یا چند شرکت» در سقف حدودی که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌نماید، پذیرفته شده

۱. ماده (۱۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی.

است. همچنین، یکی از عقود اسلامی مصرح در قانون عملیات بانکی بدون ربا، که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز به انجام آن هستند، عقد مشارکت حقوقی است. «منظور از مشارکت حقوقی عبارت است از تأمین قسمتی از سرمایه شرکت‌های سهامی جدید و یا خرید قسمتی از سهام شرکت‌های سهامی موجود»^۱ از این رو، خرید و فروش سهام شرکت‌ها در بورس توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در چارچوب ضوابط ابلاغی بانک مرکزی، وفق قوانین و مقررات است و اصرار بر ممنوعیت خرید و فروش سهام توسط بانک‌ها، عملاً به معنی از بین رفتن کارکرد «مشارکت حقوقی» به عنوان یکی از عقود مصرح در قانون عملیات بانکی بدون رباست.

۳-۴. جمع بندی بند «۸»

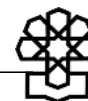
۱. بند پیشنهادی دارای اشکالات عدیده حقوقی و اقتصادی است. ضمن آنکه بار کردن یک استثنای مبهم بر یک حکم کلی، هیچ گونه تأثیر مثبتی بر نظام بانکی نخواهد داشت و صرفاً امکان سوءاستفاده را فراهم می‌کند.

۲. معاملات ارز، سهام و اموال منقول و غیرمنقول توسط بانک‌ها، البته با رعایت حدود تعیین شده توسط بانک مرکزی، هم لازمه عملیات بانکی است و هم به موجب قوانین موجود پذیرفته شده است. لذا وضع ممنوعیت کلی بر این قبیل فعالیت‌ها صحیح نیست.

۳. در حوزه معاملات اموال منقول و غیرمنقول و ارز و سهام نیز، مشابه بخش قبل، ریشه مشکلات موجود را نباید در خلأ قانونی جستجو کرد، زیرا قوانین و مقررات موجود در این زمینه نسبتاً کافی هستند. ریشه مشکلات در فقدان ابزارهای نظارتی بانک مرکزی بر شبکه بانکی است و لازمه اصلاح این وضعیت، بهره‌برداری کامل از «سامانه نظارت الکترونیک بانکی» است که در بخش ششم تشریح می‌شود.

۴. هرکدام از موارد ذکر شده بنا به دلایلی و تا حجم معینی مورد نیاز بانک‌هاست، لذا رویکرد مناسب‌تر تعیین حدود مناسب با توجه به نیاز بانک‌ها برای هرکدام از موارد ذکر شده است که البته بهتر است در قالب دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی باشد. لذا بهتر است این بند صرفاً بانک مرکزی را مکلف به تعیین حدود مجاز برای هر یک از موارد مذکور بنماید.

۱. ماده (۱) «دستورالعمل اجرایی مشارکت حقوقی» مصوب سال ۱۳۶۳ شورای پول و اعتبار.



۴. بررسی و تحلیل بند «۹»

۴-۱. متن بند پیشنهادی

بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری مکلف‌اند درصد قابل توجهی از منابع خود را در جهت واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی و عمرانی هدایت کنند. شورای پول و اعتبار مقدار درصد را هر ساله قبل از اسفندماه برای سال بعد تعیین می‌کند.

۴-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی

۱. این بند ماهیت تکلیفی دارد و با توجه به مفاد ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی که ناظر به ممنوعیت‌های وضع شده برای شبکه بانکی است، **الحاق این بند به ماده مذکور صحیح به نظر نمی‌رسد.**

۲. استفاده از عبارت «درصد قابل توجهی» وجهه حقوقی ندارد و بهتر است برای هر یک از حوزه‌های مورد توجه و یا برای مجموع آنها، محدوده معینی مشخص شود (مثلاً ۴۰ تا ۷۰ درصد) و تعیین مقدار دقیق آن برای هر سال به عهده بانک مرکزی گذاشته شود.

۴-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی

۱. مدیریت توزیع تسهیلات بانکی بین بخش‌های مختلف اقتصادی از جمله اقدامات مستقیم سیاستی برای هدایت منابع پولی به سمت اهداف خاص است. به موجب بند «۱» ماده (۱) قانون عملیات بانکی بدون ربا، یکی از اهداف نظام بانکی ایران نیز «استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل به منظور تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار در جهت سلامت و رشد اقتصاد کشور» است.

۲. بانک مرکزی طی سال‌های اخیر در چارچوب **بسته‌های سیاستی نظارتی سالیانه** چنین رویکردی را اتخاذ کرده است. البته این بسته‌های سیاستی، **صرفاً توصیه بانک مرکزی به شبکه بانکی بوده و بار تکلیفی نداشته است.** همچنین بعضاً در قوانین بودجه سالیانه نیز این **سهمیه‌بندی اعمال می‌گردد!**

۳. در خصوص اینکه «آیا بانک مرکزی باید برای تخصیص منابع شبکه بانکی به بخش‌های مختلف اقتصادی، به صورت دستوری عمل کند یا توصیه‌ای؟» اختلاف نظر جدی میان صاحب‌نظران اقتصادی وجود دارد. در سال‌های دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ که سیاست‌های اعتباری بر اساس نرخ‌های ترجیحی بخشی تنظیم می‌شده، سهمیه‌بندی بخشی تسهیلات (به صورت تکلیفی) نیز جزء لاینفک سیاست‌های

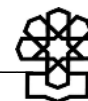
۱ نظیر بند «ز» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال جاری که مقرر شده است حداقل ۲۵ درصد تسهیلات اعطایی بانک‌های دولتی و غیردولتی به بخش آب و کشاورزی اختصاص یابد.

اعتباری کشور به شمار می‌آمده است. اعمال ترجیحات مستقیم، علاوه بر انحراف تسهیلات دریافتی از هزینه‌کرد مورد نظر، زمینه‌ساز عدم شفافیت در تسهیلات بانکی و رانت‌جویی برای برخورداران از تسهیلات ترجیحی مذکور نیز بود که تخصیص غیربهبینه منابع محدود بانکی را به همراه داشت. لذا در ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه، نرخ‌های سود بانکی در بخش‌های مختلف اقتصادی یکسان و هرگونه سهمیه‌بندی تسهیلات (منطقه‌ای و بخشی) نیز عملاً ملغی گردید و اعطای تسهیلات بانکی با نرخ‌های ترجیحی تنها در صورتی مجاز بود که مابه‌التفاوت نرخ سود مربوطه از طریق یارانه یا وجوه اداره شده دولت تأمین گردد. این جهت‌گیری کلی در قانون برنامه پنجم توسعه (به موجب ماده (۹۲)) نیز پیگیری شد.

۴. اختلاف نظر مهم دیگر در خصوص هدایت منابع بانکی، نحوه تعیین سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی است (مستقل از اینکه بانک مرکزی به توصیه اکتفا کند یا شبکه بانکی را مکلف به رعایت این سهم‌ها نماید). گروهی معتقدند تسهیلات پرداخت شده به بخش‌های مختلف باید متناسب با سهم ارزش‌افزوده هر بخش از تولید ناخالص داخلی باشد. گروه دیگر کارشناسان بر این باورند که یکی از عواملی که سهم هر بخش از تولید ناخالص داخلی را تعیین می‌کند، سهمی است که از کل تسهیلات بانکی به آن بخش اختصاص یافته است و لذا تسهیلات شبکه بانکی باید به سمت امور تولیدی نظیر کشاورزی، صنعت، مسکن و گروه خاصی از خدمات سوق داده شود.

۵. فارغ از اختلاف نظرهای یاد شده در خصوص تکلیفی یا توصیه‌ای بودن تخصیص منابع بانکی و تناسب یا عدم تناسب تخصیص‌های بخشی با ارزش‌افزوده هر بخش، هرگونه هدایت منابع بانکی مستلزم وجود زیرساخت‌های اطلاعاتی است که امکان نظارت شبکه بانکی و بانک مرکزی بر نحوه تخصیص منابع را میسر سازد. در حال حاضر به دلیل فقدان چنین سامانه‌هایی، عملاً هرگونه قانونگذاری یا تکلیف بر بانک مرکزی یا شبکه بانکی هیچ‌گونه ضمانت اجرایی ندارد و اثربخشی خاصی نخواهد داشت. همچنین در صورتی که شورای پول و اعتبار اراده جدی در تحقق سهم‌های تعیین شده برای بخش‌های اقتصادی را دارد، باید از سازوکارهای تشویقی و تنبیهی برای جهت‌دهی انگیزه شبکه بانکی در تخصیص منابع متناسب با توصیه شورای پول و اعتبار استفاده نماید.

۶. البته لازم به ذکر است «سامانه جامع اطلاعات مشتریان» که به‌عنوان بخشی از طرح «مبنا» (مدل بانکی نوین ایران) در حال تکمیل است، این امکان را فراهم می‌کند. لکن آمارهای موجود در این سامانه، بر مبنای تشخیص شعب بانک‌هاست و با توجه به شیوع پدیده «فاکتورهای صوری» در شبکه بانکی، هیچ‌گونه ضمانتی برای صحت اطلاعات جمع شده در این سامانه وجود ندارد. بر اساس اطلاعات منتشر شده توسط پایگاه جامع اطلاعات مشتریان (بر مبنای اطلاعات ارسالی بانک‌ها)، وضعیت پرداخت تسهیلات بانکی به تفکیک بخش اقتصادی و هدف دریافت تسهیلات در جدول زیر



جدول ۱. هدف از دریافت تسهیلات پرداختی در بخش‌های اقتصادی طی ۶ ماهه سال ۱۳۹۳

(میلیارد ریال / درصد)

بخش اقتصادی	کشاورزی		صنعت و معدن		سکن و ساختمان		بازرگانی		خدمات		متفرقه		کل بخش‌ها	
	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل
ایجاد	۱۴۵۰۱/۹	۱۶/۵	۴۴۴۲۰/۷	۹/۵	۳۱۰۳۳/۶	۱۷/۱	۱۳۴۹۱/۹	۶/۸	۵۵۸۴۹/۱	۱۰/۶	۱۱۵/۷	۳/۴	۱۵۹۴۱۳/۱	۱۰/۹
تأمین سرمایه در گردش	۵۵۳۱۹/۹	۶۲/۸	۳۷۰۳۶۶/۷	۷۹/۵	۳۸۱۲۴/۹	۲۱/۰	۱۲۴۳۹۵/۶	۶۳/۲	۲۹۲۱۵۱/۰	۵۵/۴	۱۱۴۳/۰	۳۳/۳	۸۸۱۵۰۱/۱	۶۰/۲
تعمیر	۱۸۴/۴	۰/۲	۴۹۰/۰	۰/۱	۲۳۹۴۲/۴	۱۳/۲	۵۵۸/۳	۰/۳	۹۶۹۹/۴	۱/۸	۰/۹	۰/۰	۳۴۸۷۵/۳	۲/۴
توسعه	۸۵۵۳/۶	۹/۷	۲۱۸۶۸/۷	۴/۷	۵۶۹۱/۶	۳/۱	۱۶۴۶۲/۸	۸/۴	۳۵۲۲۲/۶	۶/۷	۱۳۳۰/۳	۳۸/۵	۸۹۱۱۹/۸	۶/۱
خرید کالای شخصی	۲۹۵۰/۸	۳/۳	۱۳۵۳۱/۲	۲/۹	۴۲۵۵/۴	۲/۳	۱۰۲۸۵/۹	۵/۲	۶۱۷۷۸/۷	۱۱/۷	۲۲/۷	۰/۷	۹۲۸۲۴/۶	۶/۳
خرید مسکن	۲۸۸/۸	۰/۳	۲۷۲۹/۷	۰/۶	۷۴۱۸۷/۸	۴۰/۸	۲۳۹۲/۲	۱/۲	۳۴۷۰۱/۸	۶/۶	۱/۷	۰/۰	۱۱۴۳۰۳/۱	۷/۸
سایر	۶۳۳۸/۴	۷/۲	۱۲۶۰۶/۹	۲/۷	۴۶۲۴/۱	۲/۵	۲۹۳۷۸/۷	۱۴/۹	۳۷۵۱۵/۳	۷/۱	۸۲۵/۵	۲۴/۱	۹۱۲۸۹/۰	۶/۲
جمع	۸۸۱۳۷/۸	۱۰۰/۰	۴۶۶۰۱۳/۹	۱۰۰/۰	۱۸۱۸۵/۸	۱۰۰/۰	۱۹۶۹۶۶/۵	۱۰۰/۰	۵۲۶۹۱۸/۱	۱۰۰/۰	۳۴۲۹/۸	۱۰۰/۰	۱۴۶۳۳۲۵/۹	۱۰۰/۰

مأخذ: بانک مرکزی، عملکرد تسهیلات پرداختی بانک‌ها و هدف از دریافت تسهیلات، آمار مستخرج از سامانه جامع اطلاعات مشتریان.

۴-۴. جمع‌بندی بند «۹»

۱. بند پیشنهادی ارتباطی با ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی ندارد و لذا نیازی به تصویب این بند نیست. ضمن آنکه سیاست‌های پولی و اعتباری سالیانه ابلاغی توسط بانک مرکزی، شامل سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی از تسهیلات بانکی می‌باشد (البته کارکرد توصیه‌ای دارد، نه تکلیفی).

۲. لازمه هرگونه هدایت منابع بانکی، وجود زیرساخت‌های اطلاعاتی است که امکان نظارت شبکه بانکی و بانک مرکزی بر نحوه تخصیص منابع را میسر سازد. در حال حاضر به دلیل فقدان چنین سامانه‌هایی، عملاً هرگونه قانونگذاری یا تکلیف بر بانک مرکزی یا شبکه بانکی ضمانت اجرایی اندکی داشته و اثربخشی خاصی نخواهد داشت.

۵. بررسی و تحلیل بند «۱۰»

۵-۱. متن بند پیشنهادی

«شورای پول و اعتبار با همکاری بانک مرکزی موظف است با تهیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مناسب، تعداد شعب بانک‌ها در شهرهای با جمعیت بالای دویست هزار نفر را برحسب جمعیت محله‌ای مشخص و محدود کند و استاندارد لازم را تدوین و ابلاغ نماید».

۵-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی

۱. در این بند شورای پول و اعتبار با همکاری بانک مرکزی موظف به تدوین آیین‌نامه و دستورالعمل

شده است این عبارت به لحاظ حقوقی نادرست است چراکه طبق قانون پولی و بانکی، شورای پول و اعتبار یکی از ارکان بانک مرکزی و رکن سیاستگذاری آن محسوب می‌گردد.

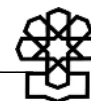
۲. با توجه به ماهیت تکلیفی این بند و عدم سنخیت آن با مفاد ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی، که ناظر به ممنوعیت‌های وضع شده برای شبکه بانکی است، الحاق این بند به ماده مذکور صحیح به نظر نمی‌رسد.

۳-۵. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی

۱. به موجب بند «و» ماده (۳۰) قانون پولی و بانکی، «ایجاد یا تعطیل شعبه یا باجه یا نمایندگی بانک‌ها در داخل یا خارج کشور، طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد». در همین راستا «آیین‌نامه ایجاد یا تعطیل شعبه یا باجه مؤسسات اعتباری در داخل کشور» در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۱۰ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید.

۲. در آیین‌نامه مذکور و دستورالعمل اجرایی ماده (۱۴) آن، تنها شاخصی که باید از سوی بانک رعایت گردد تا مجوز شعبه جدید به بانک داده شود، رعایت حد مجاز «نسبت خالص دارایی‌های ثابت به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده» است که در حال حاضر معادل ۳۰ درصد می‌باشد. در مقررات مذکور هیچ‌گونه شاخص یا حد نصابی در خصوص نحوه توزیع شعب در استان‌ها یا محلات هر شهر معرفی نشده است. لذا به نظر می‌رسد مقررات مذکور از این جهت دچار نقص است. لکن باید توجه داشت که مقوله نحوه توزیع شعب بین مناطق و محلات، می‌بایست توسط بانک مرکزی تعیین شود و در شأن قانون نیست.

۳. در جدول زیر وضعیت تعداد شعب بانکی در هر یک از استان‌ها و تناسب آن با جمعیت هر استان ارائه شده است:



جدول ۲. تعداد شعب و جمعیت به ازای هر شعبه در استان‌های مختلف کشور

ردیف	استان	تعداد شعب	جمعیت استان (نفر) ^۱	جمعیت به ازای هر شعبه
۱	آذربایجان شرقی	۹۸۳	۳,۷۲۴,۶۲۰	۳,۷۸۹
۲	آذربایجان غربی	۶۹۶	۳,۰۸۰,۵۷۶	۴,۴۲۶
۳	اردبیل	۳۵۰	۱,۲۴۸,۴۸۸	۳,۵۶۷
۴	اصفهان	۱۴۷۲	۴,۸۷۹,۳۱۲	۳,۳۱۵
۵	البرز	۵۹۰	۲,۴۱۲,۵۱۰	۴,۰۸۹
۶	ایلام	۲۴۳	۵۵۷,۵۹۹	۲,۲۹۵
۷	بوشهر	۴۰۰	۱,۰۳۲,۹۴۹	۲,۵۸۲
۸	تهران	۴۱۵۹	۱۲,۱۸۳,۳۹۱	۲,۹۲۹
۹	چهارمحال و بختیاری	۳۳۱	۸۹۵,۲۶۳	۲,۷۰۵
۱۰	خراسان رضوی	۱۵۲۳	۵,۹۹۴,۴۰۲	۳,۹۳۶
۱۱	خراسان شمالی	۲۰۶	۸۶۷,۷۲۷	۴,۲۱۲
۱۲	خراسان جنوبی	۲۸۳	۶۶۲,۵۳۴	۲,۳۴۱
۱۳	خوزستان	۱۱۱۴	۴,۵۳۱,۷۲۰	۴,۰۶۸
۱۴	زنجان	۳۲۲	۱,۰۱۵,۷۳۴	۳,۱۵۴
۱۵	سمنان	۳۴۸	۶۳۱,۲۱۸	۱,۸۱۴
۱۶	سیستان و بلوچستان	۴۷۲	۲,۵۳۴,۳۲۷	۵,۳۶۹
۱۷	فارس	۱۳۸۴	۴,۵۹۶,۶۵۸	۳,۳۲۱
۱۸	قزوین	۳۵۱	۱,۲۰۱,۵۶۵	۳,۴۲۳
۱۹	قم	۳۳۳	۱,۱۵۱,۶۷۲	۳,۴۵۸
۲۰	کردستان	۳۸۴	۱,۴۹۳,۶۴۵	۳,۸۹۰
۲۱	کرمان	۸۹۹	۲,۹۳۸,۹۸۸	۳,۲۶۹
۲۲	کرمانشاه	۵۵۵	۱,۹۴۵,۲۲۷	۳,۵۰۵
۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۱۷۷	۶۵۸,۶۲۹	۳,۷۲۱
۲۴	گلستان	۴۴۹	۱,۷۷۷,۰۱۴	۳,۹۵۸
۲۵	گیلان	۷۴۰	۲,۴۸۰,۸۷۴	۳,۳۵۳
۲۶	لرستان	۴۷۷	۱,۷۵۴,۲۴۳	۳,۶۷۸
۲۷	مازندران	۹۸۸	۳,۰۷۳,۹۴۳	۳,۱۱۱
۲۸	مرکزی	۴۸۴	۱,۴۱۳,۹۵۹	۲,۹۲۱
۲۹	هرمزگان	۵۵۲	۱,۵۷۸,۱۸۳	۲,۸۵۹
۳۰	همدان	۴۴۶	۱,۷۵۸,۲۶۸	۳,۹۴۲
۳۱	یزد	۵۶۴	۱,۰۷۴,۴۲۸	۱,۹۰۵
	کل شعب داخل کشور	۲۲,۲۷۵	۷۵,۱۴۹,۶۶۹	۳,۵۷۳

مأخذ: اطلاعات به‌دست آمده از سایت‌های رسمی مؤسسات اعتباری کشور و آمار سرشماری سال ۱۳۹۰ مرکز آمار.

۴. یکی از مهمترین انگیزه‌های بانک‌ها برای تأسیس شعب، خرید ملک و ساختمان و افزایش دارایی‌های ثابت بانک و همچنین بهره‌مندی از افزایش قیمت ساختمان شعبه است. طبق اظهارات معاون نظارت بانک مرکزی^۱، قریب به ۷۰ درصد شعب بانک‌ها در مالکیت مستقیم بانک‌ها و حدود ۳۰ درصد شعب استیجاری هستند (اگرچه ممکن است شعب استیجاری هم در مالکیت غیرمستقیم بانک‌ها یعنی ملک شرکت‌های زیرمجموعه آنها باشد). بر این اساس مقام پولی می‌تواند به جای قاعده‌گذاری بر روی خروجی (که تعداد شعب بانک‌هاست)، قواعدی وضع نماید که انگیزه بانک‌ها از توسعه شعب را اصلاح نماید. به این منظور می‌توان این پیشنهاد را مطرح نمود که «تعداد شعبی که بانک‌ها در هر شهرستان می‌توانند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در مالکیت داشته باشند، توسط بانک مرکزی تعیین گردد. تعداد شعب بیشتر مستلزم اجاره مکان از غیر و پرداخت هزینه برای بانک خواهد بود».

۴-۵. جمع‌بندی بند «۱۰»

۱. درخصوص تعداد و نحوه توزیع شعب بانک‌ها در کشور، خلأ مقررات از سوی بانک مرکزی مشاهده می‌گردد. مقررات موجود در این خصوص کلی هستند و با توجه به اینکه بانک مرکزی از توان نظارتی خود در حوزه‌های مختلف به صورت بهینه استفاده نمی‌کند، نیاز به تدقیق این مقررات وجود دارد.
۲. آمار مربوط به توزیع شعب بانک‌ها در استان‌ها نشان از عدم توزیع یکنواخت و عادلانه در استان‌ها دارد.
۳. اصلاح مقررات مالکیت شعب بانک‌ها، (به صورت محدود نمودن تملک شعب و اعطای آزادی عمل در توسعه شعب استیجاری) می‌تواند موجب اصلاح انگیزه بانک‌ها در توسعه نامتوازن شعب گردد.

۶. بررسی و تحلیل بند «۱۱»

۱-۶. متن بند پیشنهادی

«به منظور نظارت و شفاف‌سازی و کارآمدی بیشتر و پیشگیری از امر پولشویی، بانک مرکزی موظف است ظرف حداکثر شش ماه از تصویب این قانون، بانک یا بانک‌های اطلاعاتی الکترونیکی جامع ایجاد و راه‌اندازی نماید و همه بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری را به آنها متصل نماید، طوری که کلیه عملیات و فعل و انفعالات بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری در آن ثبت و ضبط گردد و قابل رؤیت، نظارت، پیگیری و پایش باشد».

۱. در بیست‌وپنجمین همایش بانکداری اسلامی.



۶-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی

۱. با توجه به ماهیت تکلیفی این بند عدم سنخیت با مفاد ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی که ناظر به ممنوعیت‌های وضع شده برای شبکه بانکی است، الحاق این بند به ماده مذکور صحیح به نظر نمی‌رسد.
۲. ایراد مذکور در خصوص عبارت «مؤسسات مالی و پولی و اعتباری» در اینجا نیز وجود دارد.

۶-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی

۱. به موجب ماده (۹۰) قانون برنامه پنجم توسعه، بانک مرکزی در سال نخست برنامه (یعنی سال ۱۳۹۰) می‌بایست نسبت به دو امر زیر اقدام می‌نمود (که هیچ‌یک هنوز به بهره‌برداری کامل نرسیده است):

«تکمیل سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان با مشارکت کلیه مؤسسات پولی، مالی، سازمان امور مالیاتی و سایر سازمان‌ها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی دارای اطلاعات مورد نیاز سامانه فوق. - فراهم نمودن امکان احراز صحت اسناد و اطلاعات ارائه‌شده توسط مشتریان به بانک‌ها به صورت الکترونیکی از طریق وزارت کشور (سازمان ثبت احوال کشور) و قوه قضائیه (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور)».

۲. به موجب ماده (۴۹) قانون برنامه پنجم توسعه نیز، نظام بانکی مکلف به استقرار سامانه بانکداری متمرکز (Core Banking)، مطابق با استانداردهای اعلام شده توسط بانک مرکزی شده بود. این اقدام نیز هنوز به طور کامل در بانک‌های کشور صورت نپذیرفته است. به طور خاص، بانک‌های ملی، سپه، تجارت و رفاه کارگران هنوز نتوانسته‌اند سامانه بانکداری متمرکز را براساس استانداردهای بانک مرکزی به طور کامل بهره‌برداری کنند.

۳. بدون شک یکی از مهم‌ترین لوازم اصلاح نظام بانکی، نظارت بر خط بانک مرکزی بر عملکرد بانک‌ها و اطلاعات عملیات بانکی است. این مهم صرفاً از مسیر توسعه سامانه‌های بانکی و دسترسی بانک مرکزی به کلیه اطلاعات بانک‌ها به صورت برخط مقدور است. ریشه بسیاری از مفاسد و تخلفات و سوءاستفاده‌ها در نظام بانکی، و حتی خارج از نظام بانکی، عدم یکپارچگی اطلاعات بانکی و عدم نظارت بر خط بانک مرکزی بر عملیات و اطلاعات بانکی است.

۴. شورای پول و اعتبار در سال ۱۳۸۹ دستورالعمل «شفافیت و تمرکز اطلاعات بانکی» (نشستا) را به تصویب رساند. به موجب این دستورالعمل، بانک مرکزی مکلف به تعیین چارچوب‌های استاندارد ارائه اطلاعات توسط بانک‌ها به بانک مرکزی گردید و بانک‌ها مکلف شدند سامانه‌های بانکی خود را متناسب با چارچوب استانداردهای اعلامی بانک مرکزی اصلاح و تنظیم نمایند. در واقع «نشستا»، استانداردهای لازم برای برقراری «سامانه نظارت الکترونیک بانکی» (سناب) را فراهم می‌نماید.

متأسفانه پس از گذشت حدود ۴ سال از زمان تصویب این دستورالعمل، چارچوب‌ها و استانداردهای مذکور توسط بانک مرکزی به طور کامل تدوین و ابلاغ نشده است. به همین ترتیب بانک‌ها نیز اطلاعات خود را به صورت برخط در اختیار بانک مرکزی قرار نداده‌اند و لذا هنوز راه طولانی برای تحقق «سناب» در پیش است.

۵. علاوه بر مواد مذکور در قانون برنامه پنجم توسعه و مصوبات شورای پول و اعتبار در خصوص شفاف‌سازی نظام بانکی، مجدداً هیئت وزیران در همین راستا، در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۵، راه‌اندازی سامانه بانکداری یکپارچه را برعهده بانک مرکزی قرار داد.^۱

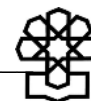
۶. مقوله شفافیت نظام بانکی و متمرکز شدن سامانه‌های بانک‌ها و دسترسی برخط بانک مرکزی به اطلاعات استاندارد بانک‌ها، موضوعی است که اهمیت آن طی سال‌های اخیر برای قوای مجریه و مقننه واضح شده است و قوانین و مقررات متعددی در این خصوص به تصویب رسیده است. لکن تحقق این هدف در عمل با کندی زیادی همراه است. البته بخشی از کند بودن این فرآیند را می‌توان ناشی از فقدان نیروی انسانی آموزش‌دیده یا ساختارهای حجیم و ناکارآمد برخی بانک‌ها دانست، اما یقیناً در صورتی که اراده مسئولین ذی‌ربط بر این مهم تعلق گیرد، سرعت کار به مراتب افزایش خواهد یافت. این امر نیازمند نظارت و مطالبه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی است.

۴-۶. جمع‌بندی بند «۱۱»

۱. توسعه بانکداری متمرکز و یکپارچه‌سازی اطلاعات در نظام بانکی، یکی از مهمترین و ضروری‌ترین اقداماتی است که باید به منظور افزایش شفافیت و کاهش فساد در سیستم بانکی، تحت مدیریت بانک مرکزی صورت گیرد.

۲. در همین راستا احکام متعددی در قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین مصوبات شورای پول و اعتبار به تصویب رسیده است و در همه آنها بر تکلیف بانک مرکزی و شبکه بانکی در تحقق بانکداری

۱. بند «۶» مصوبه شماره ۵۶۹۱۷/ت/۵۸۲-۵۰ هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۵: «بانک مرکزی موظف است به منظور افزایش شفافیت، ارتقای کارایی در تخصیص منابع و ارتقای سلامت مالی و اعتباری در نظام بانکی، نسبت به توسعه زیرساخت‌های لازم و تعریف چارچوب‌ها و استانداردهای سامانه بانکداری یکپارچه ظرف شش ماه اقدام و زمینه استقرار کامل سیستم یکپارچه بانکی را به عمل آورد، به‌گونه‌ای که عملیات بانکی از جمله محصولات، خدمات، عملیات راهبری و مدیریت آنها از طریق دسترسی به پایگاه داده‌های مشترک و متمرکز در قالب یک سیستم انعطاف‌پذیر و مشتری‌محور، قابل ارائه بوده و دسترسی بانک مرکزی به سامانه مذکور برای استخراج اطلاعات و نظارت بر عملکرد مؤسسات اعتباری امکان‌پذیر گردد. همچنین مؤسسات اعتباری موظفند ظرف دو سال از تاریخ ابلاغ این مصوبه، سامانه بانکداری یکپارچه خود را به تأیید بانک مرکزی برسانند. در صورت عدم انجام این تکلیف، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت به اعمال مجازات‌های انتظامی و سایر ضمانت‌های اجرایی قانونی در انجام فعالیت‌ها و ارائه خدمات مؤسسات اعتباری حسب مورد اقدام خواهد نمود».



متمرکز و یکپارچه‌سازی نظام بانکی تأکید شده است. لذا در این موضوع، خلأ قانونی وجود ندارد. ۳. فرآیند پیاده‌سازی بانکداری متمرکز و یکپارچه‌سازی نظام بانکی با کُندی زیاد همراه است. هرچند بخشی از این سرعت کم قابل توجیه است، لکن اهتمام جدی بانک مرکزی بر این امر و اعمال جرائم سنگین برای بانک‌هایی که از برنامه زمان‌بندی تخلف نمایند، ضروری است.

۷. بررسی و تحلیل بند «۱۲»

۷-۱. متن بند پیشنهادی

«بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری مکلفند در شهرستان‌های با جمعیت دویست هزار نفر، صد درصد منابع خود را در همان شهرستان طبق این قانون به‌کارگیرند».

۷-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی

۱. ایراد مذکور درخصوص عبارت «مؤسسات مالی و پولی و اعتباری» در اینجا نیز وجود دارد.
۲. مشخص نیست که منظور نویسنده این بند، «شهرستان‌های با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر» بوده یا «شهرستان‌های با جمعیت کمتر از دویست هزار نفر».

۷-۳. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی

۱. برخی از شهرهای کشور حسب موقعیت جغرافیایی، شرایط اقلیمی، موقعیت گردشگری و بازرگانی و میزان فعالیت‌های اقتصادی؛ در وضعیتی هستند که توان جذب سپرده متناسب با تقاضای تسهیلات آن شهر را ندارند و در نتیجه بانک‌های فعال در این شهرها جهت تأمین نیازهای تسهیلاتی، از بخشی از منابع بانک که از سایر شهرها جمع‌آوری شده است، استفاده می‌نمایند. محدود کردن بانک‌ها به مصرف ۱۰۰ درصد منابع جمع‌آوری از شهر در همان شهر، درواقع موجب عدم انتقال مازاد منابع از شهری به شهر دیگر و در نتیجه سبب‌ساز عمیق شدن شکاف توسعه‌نیافتگی مناطق کشور خواهد شد.
۲. در صورتی که منظور نویسنده، «شهرستان‌های با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر» باشد، تصویب این بند سبب کاهش کارآیی نظام بانکی می‌شود زیرا در شهرهایی که امکان تخصیص منابع (جذب منابع توسط بنگاه‌های اقتصادی) به اندازه کافی وجود نداشته باشد، منجر به رسوب نقدینگی در بانک‌ها می‌شود در حالی که در برخی دیگر از مناطق کشور، تقاضای بدون پاسخ برای تسهیلات وجود دارد.
۳. در صورتی که مراد نویسنده «شهرستان‌های با جمعیت کمتر از دویست هزار نفر» بوده باشد،

تصویب این بند موجب تخصیص سپرده‌های شهرهای کوچک به متقاضیان تسهیلات در همان شهر می‌شود. ضمن آنکه مفاد این بند به معنای عدم تخصیص منابع شهرهای بزرگتر به متقاضیان تسهیلات در شهرهای کمتر از دویست هزار نفر نیست.

۴. باید توجه داشت که اولاً مدیریت منابع و مصارف بانک‌ها از جمله اموری است که در چارچوب قوانین و مقررات، در صلاحیت هیئت مدیره بانک است و ثانیاً حکم این بند در سطح آیین‌نامه‌های هیئت وزیران یا دستورالعمل‌های شورای پول و اعتبار است، نه در سطح قانون مصوب مجلس شورای اسلامی.

۷-۴. جمع‌بندی بند «۱۲»

۱. بند پیشنهادی مبهم است و صرفاً در صورتی که مراد «شهرستان‌های با جمعیت کمتر از دویست هزار نفر» بوده باشد، معقول و قابل بررسی است. ضمن آنکه چنین حکمی در شأن قانون نیست، بلکه در سطح دستورالعمل‌های شورای پول و اعتبار می‌باشد.

۸. بررسی و تحلیل بند «۱۳»

۸-۱. متن بند پیشنهادی

«بانک‌ها و مؤسسات مالی و پولی و اعتباری مکلفند حداکثر تا سه سال آینده کلیه منابع و تسهیلات قرض‌الحسنه خود را از سایر منابع و تسهیلات بانکی تفکیک کرده و فقط در چارچوب بانک‌های قرض‌الحسنه و یا صندوق‌های قرض‌الحسنه هدایت نمایند. آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر چهار ماه پس از ابلاغ این قانون توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و با همکاری وزارت اقتصاد تدوین و ابلاغ می‌شود.

تبصره - کلیه خدمات بانکی شامل انتقال وجوه بین بانکی، حساب جاری و چک و سایر خدماتی که هیچ‌گونه تعهدی برای استفاده از منابع بانک ایجاد نمی‌نماید، فقط در بانک قرض‌الحسنه متمرکز می‌شود و این نوع بانک‌ها در قبال ارائه خدمات، کارمزد دریافت می‌کنند.

۸-۲. نکات ناظر به متن بند پیشنهادی

۱. براساس ذیل بند پیشنهادی، تدوین و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی به «بانک مرکزی با همکاری وزارت اقتصاد» محول شده است در حالی که براساس اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی، مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی هیئت وزیران یا وزرا می‌باشند. لذا باید یا عبارت «آیین‌نامه» به «دستورالعمل» تغییر یابد، و یا تدوین آیین‌نامه اجرایی به «وزارت اقتصاد و امور دارایی با همکاری بانک مرکزی» محول گردد.



۲. عبارت «تا سه سال آینده» در متن بند پیشنهادی باید به «تا حداکثر سه سال پس از تصویب (یا ابلاغ) این قانون» تغییر یابد.
۳. ضمناً ایراد مذکور درخصوص عبارت «مؤسسات مالی و پولی و اعتباری» در اینجا نیز وجود دارد.

۳-۸. نکات ناظر به محتوای بند پیشنهادی

۱. براساس بند «۱» مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیئت وزیران که به منظور «ساماندهی منابع قرض الحسنه مؤسسات اعتباری و ترویج فرهنگ قرض الحسنه» به تصویب رسید، کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلف شدند «سازوکار جذب سپرده پس‌انداز قرض الحسنه و تسهیلات اعطایی قرض الحسنه را از سایر سپرده‌ها و تسهیلات اعطایی مجزا نمایند و حداقل ۹۵ درصد از منابع سپرده‌های قرض الحسنه را پس از کسر سپرده قانونی به پرداخت تسهیلات قرض الحسنه اختصاص دهند». براساس بند مزبور، پرداخت هرگونه تسهیلات خارج از عقد قرض الحسنه از محل سپرده‌های پس‌انداز قرض الحسنه ممنوع بوده و تخلف محسوب می‌شود.^۱
۲. همچنین به موجب ماده (۸۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، شبکه بانکی کشور موظف شد «حداکثر تا پایان سال اول برنامه نسبت به تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری به نحوی اقدام نماید که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی و احتیاطی، صرفاً برای اعطای تسهیلات قرض الحسنه صرف شود». مسئولیت حسن اجرای این بند نیز برعهده بانک مرکزی نهاده شده بود.
۳. به دنبال قانون فوق، بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۲۲ با ابلاغ «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض الحسنه مؤسسات اعتباری» بانک‌ها را موظف به ایجاد صندوق مجزای قرض الحسنه و تجهیز سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز در این صندوق نمود. در این دستورالعمل آمده است که همه منابع تجهیز شده بایستی صرفاً در قالب تسهیلات قرض الحسنه تخصیص پیدا کند و بانک‌هایی که اقدام به ایجاد این صندوق نکنند موظف به عودت همه سپرده‌های قرض الحسنه در مدت ۳ ماه هستند.
۴. در نتیجه قوانین و دستورالعمل‌های مذکور، تفکیک حساب‌های قرض الحسنه در اغلب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به صورت شخصیت حقوقی مستقل تحت عنوان صندوق پس‌انداز و یا به صورت سازوکار اداری مجزا، نسبتاً محقق شده است. در نتیجه نسبت تسهیلات قرض الحسنه به سپرده‌های پس‌انداز قرض الحسنه در سال‌های اخیر از حدود ۶۰ درصد به بیش از ۹۰ درصد

۱. مصوبه شماره ۲/۱۱۴۲۲ت/۳۹۳۹۴هـ هیئت وزیران، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶.

رسیده است (البته حسب تحقیقات انجام شده،^۱ بخشی از تسهیلات قرض‌الحسنه، به کارمندان و مرتبطین بانک‌های عامل اختصاص یافته است). لازم به ذکر است که بخشی از افزایش این نسبت، به دلیل کاهش سپرده‌های قرض‌الحسنه بوده است. (سهم سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز از ۱۱ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۵ درصد در خردادماه ۱۳۹۳ کاهش یافته است).

۵. تبصره ذیل بند «۱۳» دارای نواقص و اشکالات متعددی است. هر فعالیت بانکی اعم از سپرده‌گیری، اعطای تسهیلات، ایجاد تعهدات و سرمایه‌گذاری، مستلزم حداقل انجام یک «انتقال وجوه بین بانکی» است که طبق تبصره پیشنهادی، بانک‌ها از آن منع شده‌اند. در این صورت روشن است که عملاً بانک‌ها باید فعالیت خود را تعطیل نمایند.

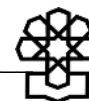
۶. تنها تفاوت عملیات بانک و مؤسسه اعتباری غیربانکی، در افتتاح حساب جاری (صدور دسته چک) است که بانک مجاز به انجام آن است ولی مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام آن منع شده است. این امر در کلیه کشورهای جهان صادق است. در صورتی که مطابق بند پیشنهادی، بانک‌ها از افتتاح حساب جاری منع شوند، به این معناست که نهاد بانک در شبکه بانکی کشور حذف شود و کلیه بانک‌های کشور تبدیل به مؤسسه اعتباری غیربانکی شوند.

۷. نکته قابل تأمل در خصوص قرض‌الحسنه، حساب‌های قرض‌الحسنه جاری است که عموماً در تحلیل‌ها مورد توجه قرار نمی‌گیرد. با وجود اینکه هزینه تجهیز منابع قرض‌الحسنه جاری برای بانک‌ها بسیار ناچیز (در حد صفر) است، و حجم این منابع نیز همواره بیش از دو برابر حجم سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه بوده است، لکن این منابع به‌طور کامل در اختیار بانک‌ها قرار دارد و هیچ‌گونه الزامی برای تخصیص آنها به تسهیلات قرض‌الحسنه وجود ندارد. لذا ضمن اینکه بانک مرکزی باید در این زمینه برنامه‌ریزی لازم را انجام دهد، ورود به این بحث در شأن قانونگذاری نمی‌باشد.

۴-۸. جمع‌بندی بند «۱۳»

۱. در خصوص تفکیک سپرده‌ها و تسهیلات قرض‌الحسنه از سایر سپرده‌ها و تسهیلات، و همچنین اختصاص کل سپرده‌های قرض‌الحسنه به تسهیلات قرض‌الحسنه، خلأ قانون و مقررات وجود ندارد و همچون بخش‌های پیشین، ریشه مشکلات موجود در این حوزه، عدم نظارت سیستمی بانک مرکزی است. البته اقدامات صورت گرفته در حوزه قرض‌الحسنه طی سال‌های اخیر منجر به حل بخشی از مشکلات در این حوزه شده است.

۱. سیدمحسن علوی‌منش، بررسی قرض‌الحسنه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گزارش شماره ۱۲۸۳۰).



۲. بخش قابل توجهی از مشکلات موجود در حوزه قرض‌الحسنه، ریشه در میزان تقاضای بالای تسهیلات قرض‌الحسنه و مدیریت ناصحیح و غیربهبینه منابع محدود قرض‌الحسنه دارد. یکی از مهمترین مسببین این وضعیت نیز، نرخ‌های تورم دو رقمی طی سال‌های گذشته بوده است.

۳. در صورتی که منابع قرض‌الحسنه موجود (اعم از پس‌انداز و جاری) به درستی مدیریت شده، و در تخصیص آنها اولویت‌بندی صورت گیرد، بسیاری از مشکلات موجود قابل حل است.

جمع‌بندی کلی

۱. در شرایط فعلی ناکارآمدی نظام بانکی بر کسی پوشیده نیست و لذا اصلاح نظام بانکی از نظر همه مسئولین نظام ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. لکن با توجه به اشکالات عدیده‌ای که به لحاظ حقوقی و اقتصادی بر بندهای پیشنهادی وارد است و همچنین وجود قوانین و مقررات مرتبط و مشابه با بندهای پیشنهادی، تصویب کلیات و بندهای این طرح پیشنهاد نمی‌گردد.
 ۲. یکی از الزامات اصلاح نظام پولی و بانکی کشور، اصلاح قوانین پولی و بانکی است به گونه‌ای که مجموعه پراکنده و پیچیده و ناکارآمد قوانین فعلی، در چند قانون منسجم تجمیع و اصلاح گردد. در حال حاضر دو لایحه «قانون بانکداری» و «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، توسط بانک مرکزی به منظور ساماندهی قوانین پولی و بانکی تهیه شده و در اختیار هیئت وزیران قرار گرفته است. مطالبه این لوایح توسط مجلس محترم و مطالعه عمیق کارشناسی حول آنها، می‌تواند نتایج مفیدتری نسبت به تصویب طرح فعلی داشته باشد.
 ۳. مشکل اصلی نظام بانکی در موضوعات مطرح شده در طرح مذکور، خلأ قانونی نیست، بلکه عدم نظارت کافی بانک مرکزی بر نحوه کارکرد نظام بانکی و جهت‌گیری آنها می‌باشد. نظارت بانک مرکزی باید به صورت سیستمی و در چارچوب «بانکداری یکپارچه» تعریف شود. در غیر این صورت اگر نظارت بانک مرکزی به سبک گذشته مبتنی بر حسابرسی و متکی بر افراد ادامه یابد، هیچ امیدی به آینده نظام بانکی نمی‌توان داشت. لذا پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم مجلس، به‌عنوان مهمترین مطالبه از بانک مرکزی، بهره‌برداری سریع از «سامانه نظارت الکترونیک بانکی» را در دستور کار قرار دهند.
 ۴. در صورت اصرار بر تصویب کلیات طرح، پیشنهاد می‌شود بندهای «۸» تا «۱۳» به طور کامل حذف گردند (با توجه به توضیحاتی که بیان شد) و بند «۷» به صورت زیر اصلاح شده و به لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر افزوده گردد:
- «بند «۷»- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در مقاطع ۳ ماهه، وضعیت عملکرد

شرکت‌های وابسته و مرتبط بانک‌های کشور را به شورای پول و اعتبار و مجلس شورای اسلامی گزارش نموده و چنانچه ماهیت کار آنها به غیر از شرکت‌های پشتیبانی بانک‌ها و حمایت از بخش تولیدی باشد، نسبت به واگذاری آن در دوره ۶ ماهه اقدام نماید. اگر شرکتی در مهلت قانونی واگذار نشود مرجع صادرکننده مجوز، بایستی مجوز قانونی شرکت را باطل و اقدامات حقوقی لازم برای تعطیلی شرکت به عمل آورد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تدوین دستورالعمل‌های مرتبط در این زمینه، ابلاغ به بانک‌ها و نظارت بر اجرای آن می‌باشد».

منابع و مأخذ

۱. قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱.
۲. قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب ۱۳۶۲.
۳. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴.
۴. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹.
۵. دستورالعمل اجرایی مشارکت حقوقی، مصوب سال ۱۳۶۳ شورای پول و اعتبار.
۶. دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری، مصوب ۱۳۸۶ شورای پول و اعتبار.
۷. آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، مصوب ۱۳۸۹ شورای پول و اعتبار.
۸. مقررات ناظر بر عملیات مجاز بانکی، مصوب ۱۳۹۰ شورای پول و اعتبار.
۹. مصوبه شماره (۵۶۹۱۷/ت/۵۸۲-هـ) هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۵.
۱۰. آیین‌نامه ایجاد یا تعطیل شعبه یا باجه مؤسسات اعتباری در داخل کشور، مصوب ۱۳۹۱ شورای پول و اعتبار و دستورالعمل اجرایی ماده (۱۴) این آیین‌نامه.
۱۱. مصوبه شماره ۲۱۱۴۲۲/ت/۳۹۳۹۴-هـ هیئت وزیران، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶.
۱۲. گزارش درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۲، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت نظارتی، تیرماه ۱۳۹۳.
۱۳. بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۰.
۱۴. بخشنامه شماره ۹۰/۳۰۲۵۵۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۴ بانک مرکزی.
۱۵. نظریه، محمدنقی و اکبر، کشاورزبان. الزامات احیای عقد مشارکت حقوقی راهبردی برای تحقق بانکداری PLS در نظام بانکداری بدون ربا، زمستان ۱۳۹۲.
۱۶. علوی‌منش، سیدمحسن. بررسی قرض‌الحسنه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گزارش شماره ۱۲۸۳۰).
۱۷. گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (۱۳۸۹)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۱۸. گزارش جلسات آسیب‌شناسی نظام بانکی در سال ۱۳۹۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۹. عملکرد تسهیلات پرداختی بانک‌ها و هدف از دریافت تسهیلات (۶ ماهه نخست ۱۳۹۳)، بانک مرکزی (آمار مستخرج از سامانه جامع اطلاعات مشتریان).
۲۰. مصاحبه سخنگوی کمیسیون بودجه (آقای دکتر قادری):

<http://icana.ir/Fa/News/261370>

۲۱. مصاحبه وزیر اقتصاد (آقای دکتر طیب‌نیا):

<http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13930610000084>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۱۲۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق هفت بند به ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور»

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)، مطالعات صنعت و معدن، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: سیدعلی روحانی

همکاران: امید عطایی، حسن امجدیان، احسان آقاجانی معمار

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

متقاضی: کمیسیون اقتصادی

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: بهزاد لامعی، اکبر کشاورزبان

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون پولی و بانکی

۲. ماده ۳۴

۳. بانک

۴. شرکت

۵. شفافیت



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۸/۱۶

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۳/۱۰/۲۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۲۹