

اصلاح قوانین نظام بانکی

بررسی ابعاد و نحوه مواجهه با طرح‌ها و لوایح پولی و بانکی

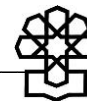
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۷۴۵
آذرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	مروری بر تلاش‌های صورت گرفته برای اصلاح قوانین پولی و بانکی در دهه‌های اخیر
۴.....	ضرورت اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی
۵.....	علل عدم ارائه لایحه جامع پولی و بانکی از سوی دولت
۸.....	تلاش‌های صورت گرفته برای تدوین و بررسی طرح جامع
۹.....	محورهای اصلی طرح جامع بانکداری جمهوری اسلامی ایران
۱۵.....	بررسی مخالفت‌های صورت گرفته با طرح جامع بانکداری جمهوری اسلامی ایران
۱۷.....	جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد راهبرد تصمیم‌گیری
۱۸.....	پیوست



اصلاح قوانین نظام بانکی

بررسی ابعاد و نحوه مواجهه با طرح‌ها و لوایح پولی و بانکی

چکیده

با توجه به گذشت حدود ۴ دهه از تصویب قوانین مادر در حوزه پولی و بانکی و وقوع تحولات جدی در حوزه دانش بانکداری و بانکداری مرکزی و دگرگونی رویه‌های بانکی و نظارت بانکی به دلیل ظهور فناوری‌های جدید، انباشت و تراکم قوانین موردی تصویب شده و خلأها و مشکلات عدیده در نظام بانکی کشور با منشأ قانونی، اصلاح قوانین پولی و بانکی یک ضرورت جدی و یکی از اجزای اصلی اصلاحات اقتصادی مورد نیاز کشور است.

اصلاح قوانین پولی و بانکی همواره در مجلس مطرح بوده است و حداقل در دو دوره اخیر مجلس این موضوع با شدت بیشتری پیگیری شده است و در حال حاضر نتیجه این تلاش‌ها در قالب گزارش کمیسیون اقتصادی (شماره چاپ ۱۶۷۲) تحت عنوان طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. به دلایل مختلف اعم از اختلاف نظر دستگاه‌های مختلف به ویژه بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در برخی از حوزه‌های مهم، لایحه جامعی توسط دولت درباره این موضوعات ارائه نشد. کما اینکه با وجود اقدامات انجام شده از ابتدای دهه ۱۳۸۰ در بانک مرکزی و دولت، صرفاً یک لایحه برای اصلاح برخی از فصول قوانین قبلی به مجلس ارائه شده است و به موضوعات مهمی مانند ساختار و نحوه اداره بانک مرکزی، استقلال بانک مرکزی از دولت و نحوه و گستردگی نظارت بر بانک‌ها پرداخته نشده است.

بر این اساس ضروری است اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی کشور در فرصت ۶ ماهه تا پایان مجلس دهم به عنوان اولویت اصلی مجلس شورای اسلامی بوده و طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران در اولویت بررسی مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. شایان ذکر است مرکز پژوهش‌های مجلس علی‌رغم برخی انتقادات نسبت به گزارش کمیسیون اقتصادی که در مرحله بررسی نهایی مواد قابلیت اصلاح را دارد، در مجموع با توجه به اصلاحات صورت گرفته در حوزه‌هایی نظیر بهبود استقلال، کارآمدی، اقتدار و پاسخگویی بانک مرکزی، نظارت بانکی، قواعد حکمرانی و مدیریت بانک‌ها، برخی از مسائل شرعی بانکداری، مقابله با تخلفات بانکی، پیشگیری از تعارض منافع در نظام بانکی و... با کلیات این طرح موافق بوده و تصویب آن را در این دوره مجلس شورای اسلامی ضروری می‌داند. این طرح در صورت تصویب می‌تواند ثمرات قابل توجهی در بهبود حکمرانی پولی و بانکی کشور داشته باشد.

مقدمه

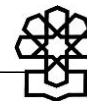
در حال حاضر حدود ۶ ماه تا پایان مجلس دهم فرصت باقی است و با توجه به این زمان محدود، اولویت‌بندی بررسی لوایح و طرح‌ها در صحن علنی بسیار مهم است. یکی از موضوعات بسیار مهم و حیاتی برای اقتصاد کشور که از دوره مجلس نهم تاکنون به‌طور پیوسته از سوی نمایندگان دنبال شده است، اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی کشور است. در حال حاضر براساس چهار طرح و یک لایحه اعلام وصول شده و پس از بررسی‌های فراوان، گزارشی با عنوان «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» توسط کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. در این گزارش ضمن بررسی دستاوردها و محورهای کلی این طرح جامع، نکاتی در خصوص استفاده از فرصت مجلس دهم و ضرورت مطرح شدن این طرح در صحن علنی و تصویب آن بیان می‌شود. بررسی جزئیات مواد در گزارش‌های آتی دنبال خواهد شد.

مروری بر تلاش‌های صورت گرفته برای اصلاح قوانین پولی و بانکی در دهه‌های اخیر

از ابتدای دهه ۱۳۸۰ اصلاح قوانین بانکی با تدوین لوایح دوگانه بانکداری و بانک مرکزی در بانک مرکزی کلید خورد، ولی این اقدام در دولت‌های نهم و دهم به سرانجام نرسید. در دولت یازدهم این کار با سرعت کمتری ادامه یافت و علی‌رغم بیان وعده‌هایی از سوی دولت مبنی بر ارائه لایحه، در نهایت لایحه‌ای ارسال نشد. در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴ «طرح بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا» که توسط نمایندگان مجلس با همکاری مرکز تحقیقات اسلامی مجلس در قم، تهیه شده بود، اعلام وصول شد و یک فوریت آن به تصویب رسید. پس از آن مجدداً مسئولان دولتی و بانک مرکزی بارها وعده دادند که مجلس فرایند بررسی طرح را متوقف کند و دولت متعهد می‌شود ظرف مدت کوتاهی لوایح دوگانه را تکمیل و به مجلس تقدیم کند^۱. اما هیچ کدام از این وعده‌ها عملی نشد و نهایتاً کارگروه بازنگری در قوانین بانکی کمیسیون اقتصادی مجلس، با مشاهده تعلل دولت، شروع به بررسی و تکمیل طرح نمود.

با وجود این نمایندگان مجلس برای جلب نظر موافق بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، در اصلاح طرح آخرین ویرایش لایحه بانکداری - که در جلسات مشترک بانک مرکزی و وزارت اقتصاد تدوین شده بود- را مبنا قرار دادند؛ البته با استفاده از نظرات کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس، مرکز تحقیقات اسلامی مجلس در قم و سایر متخصصان حوزه بانکی و پس از برگزاری جلسات متعدد نقد و کارشناسی، تغییراتی را در برخی از فصول آن ایجاد کردند. عمده این تغییرات در فصول عملیات بانکی، توقف، ورشکستگی و انحلال بانک‌ها، شفافیت و پاسخگویی و نهایتاً نظارت بانکی ایجاد شده بود.

۱. در دفعات مختلف، مقامات مختلف دولتی اعم از رئیس کل بانک مرکزی، مهلت‌های یک‌ماهه و ۴۰ روزه و... از مجلس خواستند.



نهایتاً نسخه اصلاح شده طرح فوق‌الذکر تحت عنوان «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» در ۳۰م فروردین‌ماه ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و با موافقت صحن مجلس، تصویب آن براساس سازوکار پیش‌بینی شده در اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی در کمیسیون اقتصادی مجلس ادامه یافت، ولی به‌دلیل آبستراکسیون نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی بررسی آن در مجلس نهم ناتمام ماند و اصلاح قوانین بانکی متوقف شد.

با شروع مجلس دهم، طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران با اقبال بسیاری از نمایندگان مواجه شد و با ۲۲۵ امضا در جلسه ۱۷ مردادماه ۱۳۹۵ اعلام وصول شد. شایان ذکر است که طرح اعلام وصول شده در مجلس دهم با طرح مورد بحث در اواخر مجلس نهم تفاوت‌های جدی دارد و این به این دلیل است که طراحان، طرح قبلی را براساس نظرات منتقدان و تغییرات آخرین نسخه پیش‌نویس لایحه بانکداری (مورخ ۳ مردادماه ۱۳۹۵) به‌روزرسانی کردند.

با توجه به اینکه یکی از مهم‌ترین انتقادات به طرح بانکداری در مجلس نهم و دهم، ضرورت و اولویت پرداختن به موضوع بانک مرکزی قبل از بانکداری بود، با همکاری کمیسیون اقتصادی و مرکز پژوهش‌های مجلس و صاحب‌نظران این حوزه چندین طرح پژوهشی برای تدوین طرح بانک مرکزی کلید خورد و نهایتاً نسخه اول «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» نیز در ۱۹ مهرماه ۱۳۹۶ اعلام وصول شد و در دستور کار کمیسیون اقتصادی مجلس قرار گرفت.

ازسوی دیگر با توجه به اینکه در طرح بانک مرکزی سلطه دولت بر بانک مرکزی و استفاده از منابع آن برای اغراض دولت محدود شده بود، نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی درصدد تأسیس بانک توسعه برآمدند تا از این طریق بتوانند ظرفیت خلق پول را در خدمت توسعه اقتصادی کشور به‌کار گیرند و لذا «طرح تأسیس بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران» نیز در ۳ مردادماه ۱۳۹۷ در مجلس اعلام وصول شد. در همین بین دولت نیز بعد از سال‌ها به تعویق انداختن ارائه لایحه اصلاح قوانین بانکی، در تاریخ ۷ شهریورماه ۱۳۹۶ «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» را به مجلس ارائه کرد. شایان ذکر است این لایحه با لوایح دوگانه‌ای که در سال‌های متمادی در دستور کار بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی بود بسیار متفاوت است و همان‌طور که در جدول ۱ نشان داده شده است عمدتاً بر تقویت نظارت بانک مرکزی و استقرار نظام‌گزیبر برای بانک‌های ناسالم تمرکز کرده است و به مباحث مربوط به بانک مرکزی و اداره آن و همچنین عملیات بانکی و سایر حوزه‌های بانکداری مثل حاکمیت شرکتی و... نپرداخته است.^۱

۱. جهت بررسی بیشتر درباره لایحه مزبور رجوع شود به: موسی شهبازی غیانی و سیدمصطفی کاشفی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، کلیات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۷۱، ۱۳۹۶.

ضرورت اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی

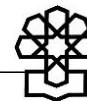
قانون پولی و بانکی کشور مهم‌ترین قانون در این حوزه است که در ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ یعنی ۴۷ سال پیش به تصویب رسیده است. قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) هم مهم‌ترین قانونی است که بعد از انقلاب اسلامی در ۸ شهریورماه ۱۳۶۲ در این حوزه به تصویب رسید. این قانون در مدت کوتاهی تهیه شده و اگرچه به صورت دائمی تصویب شد، ولی بنا بر بازنگری آن بعد از ۵ سال اجرا بوده است که تا کنون صرفاً به اصلاحات جزئی بسنده شده است. علاوه بر این قوانین، در طول ۴۰ سال گذشته قوانین خاص متعددی نیز به تصویب رسیده است که اهم آنها عبارتست از:

۱. لایحه قانونی اداره امور بانکها (۱۳۵۸)،
۲. قانون نحوه وصول مطالبات بانکها (۱۳۶۸)،
۳. قانون اجاره تأسیس بانکهای غیردولتی (۱۳۷۹)،
۴. قانون تنظیم بازار متشکل پولی (۱۳۸۳)،
۵. قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی (۱۳۸۵)،
۶. قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانکها (۱۳۸۶).

همچنین در قوانین عمومی کشور، مانند قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قوانین بودجه سالیانه، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶ و اصلاحات بعدی آن) و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴) نیز همواره احکامی به موضوعات پولی و بانکی مرتبط بوده است. مجموعه این اقدامات به تعدد و تزامن قوانین منجر شده است که اصلاح قوانین پولی و بانکی را از این منظر ضروری می‌کند.

از سوی دیگر ریشه وضع فعلی اقتصاد ایران، اعم از شاخص‌های کلان اقتصادی مانند نرخ رشد، نرخ تورم و نرخ ارز، همچنین شاخص‌های بانکی مانند زیان انباشته بانکها، نسبت مطالبات غیر جاری، نسبت کفایت سرمایه و... تا حدی به نقصان در قوانین پولی و بانکی موجود برمی‌گردد و این مسئله نیز بیانگر ضرورت اصلاح قوانین این حوزه است.

علاوه بر این در طول دهه‌های گذشته تحولات زیادی چه در حوزه دانش بانکداری مرکزی و بانکداری و جایگاه آنها در اقتصاد و چه در حوزه فرایندهای بانکی صورت گرفته است. به‌طور مشخص در حوزه فرایندهای نظارت بانکی و نیز عملیات بانکی، با ظهور فناوری‌های جدید، نظام بانکی در جهان و ایران به‌طور کلی دگرگون شده است و این موضوع نیز اصلاح قوانین را ضروری می‌سازد.



علل عدم ارائه لایحه جامع پولی و بانکی از سوی دولت

یک قاعده کلی در قانونگذاری این است که اصلاحات قانونی به‌ویژه اصلاحات اساسی در حوزه‌هایی چون نظام پولی و بانکی باید با تمایل قوه مجریه و در قالب ارائه لایحه صورت پذیرد و قوه مقننه بهتر است رأساً به چنین موضوعاتی ورود نکند. با وجود این به‌نظر می‌رسد با توجه به ساختار و اجزای قوه مجریه و به‌تبع آن تضاد منافع کلیت دولت در حوزه نحوه اداره بانک مرکزی و همچنین تضاد منافع ارکان دولت با یکدیگر به‌ویژه بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در حوزه‌هایی چون ساختار تصمیم‌گیری و سیاستگذاری، نظارت بانکی و یا حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، در هیچ زمانی چنین اصلاحاتی در قالب لایحه دولت به مجلس ارائه نخواهد شد.

تجربه پیش‌نویس لوایح دوگانه بانک مرکزی و بانکداری تهیه شده توسط بانک مرکزی که از جامعیت نسبتاً مناسبی برخوردار بود و تقریباً همه حوزه‌های نظام پولی و بانکی را شامل می‌شد و تحلیل تحولات آن تا لایحه‌ای که از سوی دولت به مجلس ارائه شد و تنها شامل حوزه نظارت و نظام‌گیر می‌شود، این فرضیه را تأیید می‌کند. در واقع دولت بر سر موضوعاتی چون ساختار و نحوه اداره بانک مرکزی، استقلال بانک مرکزی از دولت، ساختار و اجزای نظام نظارت بر بانک‌ها و... به جمع‌بندی نرسیده است و با توجه به توضیحات فوق و شرایط موجود، امیدی به اجماع‌نظر دولت در این موضوعات وجود ندارد.

این شرایط اهمیت «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» و ضرورت تصویب آن را نشان می‌دهد. در واقع کمیسیون اقتصادی مجلس از جایگاه یک ناظر بیرونی که ذی‌نفع مستقیم در قواعد و رویه‌های بانکداری مرکزی و بانکداری نیست، در طول چند سال تلاش کارشناسی با مطالعه تجربیات جهانی و آسیب‌شناسی وضعیت نظام پولی و بانکی ایران، طی جلسات متعدد و اخذ نظرات و ملاحظات طرفین مرتبط با این حوزه (به‌طور مشخص بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان بورس و اوراق بهادار، همچنین صاحب‌نظران دانشگاهی و حوزوی و مدیران باتجربه نظام بانکی)، اقدام به تدوین این طرح و البته استفاده از متن لایحه دولت در موارد مشترک کرده است که محصول نهایی در قالب یک طرح جامع ارائه شده است. مهم‌ترین اصلاحاتی که از دولت نمی‌توان انتظار داشت، عبارتند از:

۱. استقلال بانک مرکزی از دولت

علی‌رغم برخی تغییرات قوانین ناظر بر ساختار بانک مرکزی در حال حاضر سهم حداکثری در ترکیب مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار با اشخاص دولتی است. تنها مصوبه قانونی که در سال‌های اخیر مرتبط با این حوزه تغییر کرد، مصوبه «نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در خصوص شرایط عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی بود که در پی حکم پیشنهادی در لایحه برنامه پنجم توسعه، بعد از اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در قالب «معضل» به مجمع تشخیص

مصلحت نظام ارجاع شد و در سال ۱۳۹۳ مصوب گردید.^۱ این مصوبه در خصوص کیفیت استقلال ارکان بانک مرکزی از دولت، به نوعی چند گام عقب‌تر از قانون پولی و بانکی شد، زیرا براساس این مصوبه، «رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیئت دولت، با تأیید و حکم رئیس‌جمهور نصب می‌گردد.» و عزل آن به این صورت خواهد بود که «رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تصویب دوسوم اعضای هیئت دولت با حکم رئیس‌جمهور عزل می‌شود».

براساس این رویه، روشن است که رئیس کل بانک مرکزی تحت نفوذ دولت قرار خواهد گرفت. لذا در حال حاضر بانک مرکزی از نظر فرایند عزل و نصب رئیس کل کاملاً وابسته به دولت و غیرمستقل تعریف شده است و ابزاری است در دست دولت برای دستیابی به اهداف خود. هیچ یک از دولت‌های دوازده‌گانه بعد از انقلاب اسلامی با عدم استقلال بانک مرکزی از دولت، مشکلی نداشته‌اند و احتمالاً در آینده نیز نخواهند داشت. لذا هیچ‌گاه متصور نخواهد بود که لایحه‌ای مؤید و مقوم «استقلال بانک مرکزی از دولت» از طرف دولت به مجلس ارائه شود.

ناگفته نماند که در شرایط فعلی، تأمین استقلال برای سیاستگذار پولی به تنهایی مناسب نیست، زیرا ساختار و چارچوب بانک مرکزی در شرایط فعلی و با قوانین و مقررات موجود، دارای ایرادهای فراوانی است. به بیان دیگر استقلال سیاستگذار پولی لازم است، ولی نه تنها کافی نیست، بلکه نیازمند اصلاحات ساختاری در ارکان و اهداف و مکانیسم‌های پاسخگویی و نظارت بر بانک مرکزی است تا در کنار تأمین استقلال، این اطمینان حاصل شود که اهداف سیاست پولی به نحو مناسب و کارآمد پیگیری می‌شود.

۲. شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی

اگرچه قانون پولی بانکی مصوب ۱۳۵۱، الزامی جدی و مصرح در خصوص شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی نداشته است و عملکرد بانک مرکزی در شفافیت، حتی در همان حدودی که قانون پولی بانکی آن را بدان ملزم ساخته نیز قابل دفاع نیست، ولی به نظر نمی‌رسد هیچ دولتی انگیزه‌ای برای پیگیری این موضوع داشته باشد. موضوع دیگر، اختلاف‌های بین ارکان دولت در این رابطه است؛ برای مثال وزارت امور اقتصادی و دارایی پیگیر این موضوع است که حسابرسی بانک مرکزی به سازمان حسابرسی (که ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی است) واگذار شود، ولی بانک مرکزی استمرار وضع موجود و حسابرسی توسط هیئت نظار را ترجیح می‌دهد.

۱. متن مصوبه در تارنمای زیر قابل دسترسی است:



۳. قوانین و مقررات مربوط به بانک‌های دولتی

هشت بانک کشور در حال حاضر به صورت دولتی اداره می‌شود و مجمع عمومی آنها متشکل از وزرای دولتی است و ریاست مجمع نیز عموماً وزیر امور اقتصادی و دارایی است.^۱ لذا از این جهت رابطه بانک مرکزی و وزارتخانه‌ها به ویژه وزارت امور اقتصادی و دارایی رابطه نهاد ناظر و شخص تحت نظارت است، ولی بانک مرکزی اختیار کافی برای نظارت بر این بانک‌ها را ندارد و در حال حاضر اختلاف جدی در حوزه‌های مختلف اعم از حاکمیت شرکتی، انتصاب هیئت مدیره و هیئت عامل و احراز صلاحیت آنها، رعایت شاخص‌های نظارتی، مقررات انضباطی و انتظامی و ساختار ورشکستگی متناسب با آنها، فی‌مابین بانک مرکزی و وزارتخانه‌های دولتی به ویژه وزارت امور اقتصادی و دارایی، وجود دارد و به نظر نمی‌رسد از مسیر دولت این اختلافات مرتفع شود.

۴. نظارت بر بانک‌ها

یکی از موارد اختلافی دیگر، موضوع نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است. اگرچه تاکنون این وظیفه به بانک مرکزی محول شده است، ولی وزارت امور اقتصادی و دارایی به سبب نظارت بر بازار سرمایه و بازار بیمه به دنبال ایجاد تمرکز در حوزه نظارت بر بازارهای مالی بوده و مدعی نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است.

موضوع دیگر در این حوزه نظارت یکپارچه بانک مرکزی بر گروه مؤسسات اعتباری است که شامل نهادهای مالی بازارهای بیمه و سرمایه نیز می‌شود و مورد اعتراض وزارت امور اقتصادی و دارایی است. نمونه بسیار مهم در این خصوص صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار با درآمد ثابت است که اگرچه تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار فعالیت می‌کنند، ولی بانک مرکزی نیز مدعی ضرورت تنظیم‌گری آنها از حیث ورود به بازار پولی و بانکی است.

موضوع سومی که در حوزه نظارت مورد اختلاف وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی است، تدوین استانداردهای تهیه صورت‌های مالی بانک‌ها و حسابرسی آنهاست که از سال ۱۳۹۵ تاکنون فی‌مابین بانک مرکزی و سازمان حسابرسی در جریان است و به نتیجه مطلوبی نرسیده است و منجر به تأخیر در ارائه صورت‌های مالی بانک‌ها شده است.

۱. ریاست مجمع بانک توسعه تعاون و پست بانک به ترتیب وزرای تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ارتباطات و فناوری اطلاعات هستند. در این بانک‌ها وزیر امور اقتصادی و دارایی عضو مجمع عمومی است. در سایر بانک‌های دولتی وزیر امور اقتصادی و دارایی رئیس مجمع عمومی است.

تلاش‌های صورت گرفته برای تدوین و بررسی طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

در طول سال‌های گذشته در مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌های مجلس تلاش‌های زیادی جهت آسیب‌شناسی نظام بانکی و برنامه‌ریزی جهت اصلاح قوانین و مقررات صورت گرفته است، که به‌عنوان یکی از منابع تدوین طرح جامع بانکداری مورد بهره‌برداری است. برخی از این اقدامات و پژوهش‌ها به شرح ذیل است:

۱. مجموعه گزارش‌های «آسیب‌شناسی نظام بانکی» شامل ۱۹ عنوان گزارش در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵
 ۲. مجموعه گزارش‌های «وضعیت اعسار در شبکه بانکی» شامل ۱۰ عنوان گزارش در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷.
 ۳. مجموعه گزارش‌ها در ارتباط با طرح‌ها و لایحه‌های اعلام وصول شده، به شماره مسلسل‌های ۱۵۱۶۸ (کلیات طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران)، ۱-۱۵۱۶۸ (مقایسه طرح بانکداری با قوانین موجود)، ۱۵۷۸۱ (لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور)^۱، طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران ۱. قسمت دوم: بانک مرکزی ۲. قسمت سوم: بانکداری (در دست انتشار).
 ۴. دو عنوان طرح پژوهشی در ارتباط با «الگوی مطلوب بانکداری مرکزی در ایران» در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۷.
 ۵. اخذ نظرات دستگاه‌های اجرایی، بانک‌ها و صاحب‌نظران حوزوی و دانشگاهی در خصوص طرح‌ها و لوایح بانکی در چندین مرحله، که برخی از این نظرات در گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۱۵۱۶۸-۲، ۱۵۱۶۸-۳، ۱۵۱۶۸-۴ (اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» ۳. نظرات بانک‌ها، نهادها و اشخاص صاحب‌نظر) انتشار یافته است.
 ۶. جلسات متعدد کارشناسی با حضور مسئولان و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی اعم از بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، دیوان محاسبات، اتاق بازرگانی، اتاق تعاون و اتاق اصناف، مدیران عامل و کارشناسان بانک‌ها، اساتید حوزه و دانشگاه و صاحب‌نظران در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸.
- علاوه بر موارد فوق که به‌عنوان پشتوانه کارشناسی طرح مورد بررسی است، متن طرح‌های مزبور در چندین مرحله در پارلمان مجازی ایران (www.ir-vp.ir) بارگذاری و فراخوان عمومی برای دریافت نظرات متخصصان و صاحب‌نظران صورت گرفت. بر مبنای مطالعات و نظرات فوق، طرح‌ها و لایحه‌های اعلام وصول شده در جلسات متعدد در محل کمیسیون و نیز در هشت مرحله نشست دو الی چهار روزه در مشهد مقدس با حضور نمایندگان کمیته اصلاح قوانین پولی و بانکی، نمایندگان کمیسیون اقتصادی

۱. لینک دسترسی به متن گزارش‌های مزبور:

https://rc.majlis.ir/fa/report?keyword=%D8%B7%D8%B1%D8%AD+%D8%A8%D8%A7%D9%86%D9%83%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A&contact=&department=&from_publish_date=&to_publish_date=&tag=&tag_lang=&o=&ot=d



و دستگاه‌های ذی‌ربط مورد بررسی و اصلاح قرار گرفت و موارد اختلافی در جلسات مشترک با دستگاه‌ها بررسی شد. متن فعلی طرح، ثمره این مجموعه اقدامات و مطالعات است.

محورهای اصلی طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

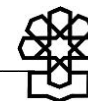
همان‌طور که بیان شد در مجلس دهم چهار طرح با عناوین «طرح عملیات بانکی بدون ربا»^۱ (تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۵/۴/۲۳ شماره ثبت ۱۵۰)، «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» (تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۵/۵/۱۷ شماره ثبت ۱۶۵)، «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» (تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۶/۷/۱۹ ثبت ۳۲۸) و «طرح تأسیس بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران» (تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۵/۳ شماره ثبت ۴۳۵) و نیز یک لایحه تحت عنوان «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» (تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۶/۶/۷ شماره ثبت ۳۱۷) در حوزه نظام بانکی در مجلس اعلام وصول شد و در دستور کار کمیسیون اقتصادی مجلس و کمیته پولی و بانکی این کمیسیون قرار گرفت و در نهایت ماحصل همه تلاش‌ها در قالب یک گزارش جامع و یکپارچه از طرف کمیسیون اقتصادی آماده شده است. شایان ذکر است پیش‌تر گزارش مستقل «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۹ با شماره چاپ ۱۳۷۷ به هیئت رئیسه تقدیم شده بود و در نوبت بررسی صحن قرار گرفته بود که بعداً توسط کمیسیون جهت ارسال گزارش جامع و یکپارچه پس گرفته شد.

گزارش کمیسیون اقتصادی در خصوص «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» (شماره چاپ ۱۶۷۲) مشتمل بر ۲۱۴ ماده در سه قسمت و ۲۰ فصل به شرح ذیل تنظیم شده است:

۱. این طرح نسخه ارائه شده در ابتدای مجلس نهم است که برخی از نمایندگان بدون اطلاع از تغییرات آن و نسخه اصلاح شده، آن را در ابتدای مجلس دهم اعلام وصول کردند.

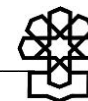
جدول ۱. شمای کلی طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

عنوان قسمت	عنوان فصل	نسبت با طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده (برحسب شماره ثبت)				
		۳۱۷	۴۳۵	۳۲۸	۱۶۵	۱۵۰
قسمت اول:	فصل اول: تعاریف					
کلیات	فصل دوم: اهداف قانون					
قسمت دوم: بانک مرکزی	فصل سوم: مسئولیت‌ها، اهداف، وظایف و اختیارات بانک مرکزی					
	فصل چهارم: ساختار بانک مرکزی					
	<ul style="list-style-type: none"> - تعیین اهداف سه‌گانه (ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم، تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی، حمایت از رشد و توسعه اقتصادی) برای بانک مرکزی - تعیین شورای فقهی به‌عنوان مرجع تشخیص مفاہرت عملیات بانک مرکزی با احکام شرع - ممنوع شدن مشارکت حقوقی بانک مرکزی با اشخاص تحت نظارت 					
	<ul style="list-style-type: none"> - اصلاح ساختار بانک مرکزی (جایگزین شدن هیئت عالی با مجمع عمومی بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار) - تخصصی شدن اعضای هیئت علمی بانک مرکزی - افزایش استقلال بانک مرکزی از دولت از طریق حذف حضور مستقیم اشخاص دولتی در هیئت عالی و عدم امکان عزل اعضای غیراجرایی هیئت عالی توسط دولت - استقلال بانک مرکزی از اشخاص تحت نظارت (بانک‌ها و مؤسسات اعتباری) - تقویت جایگاه و اختیارات معاون نظارتی بانک مرکزی و ایفای نقش به‌عنوان دادستان انتظامی بانک مرکزی - تمام وقت بودن اعضای هیئت عالی و ممنوعیت اشتغال همزمان در خارج از بانک مرکزی - اتخاذ تدابیری برای کنترل تضاد منافع اعضای هیئت عالی - اتخاذ تدابیری برای شفافیت مصوبات و پاسخگو کردن هیئت عالی به عموم و قوه مقننه - تقویت ساختار، اختیارات و ابزارهای هیئت انتظامی بانک مرکزی 					



عنوان قسمت	عنوان فصل	نسبت با طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده (برحسب شماره ثبت)				
		۳۱۷	۴۳۵	۳۲۸	۱۶۵	۱۵۰
	فصل پنجم: تعیین و اجرای سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری					
	فصل ششم: سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی					
	فصل هفتم: رابطه بانک مرکزی با نهادهای حاکمیتی					
	فصل هشتم: سیاست‌های ارزی و مدیریت ذخایر					
	فصل نهم: صورت‌های مالی بانک مرکزی، حسابرسی و انتشار آنها					
مهم‌ترین محورهای اصلاح						
	قاعده‌مند شدن فرایند سیاستگذاری پولی، ارزی و اعتباری					
	اصلاحات نهادی مربوط به سیاستگذاری پولی و ارزی (استقلال، تخصصی شدن و...)					
	توسعه ابزارهای سیاستگذاری پولی بانک مرکزی					
	ممنوعیت بانک مرکزی برای خرید اوراق دولتی در عرضه اولیه					
	منوط شدن تأمین کسری نقدینگی مؤسسات اعتباری به اخذ وثیقه					
	اعطای اجازه به بانک مرکزی برای اعطای خط اعتباری با هدف حمایت از رشد اقتصادی و کاهش سپرده قانونی برای بانک‌هایی که تابع سیاست‌های بانک مرکزی در حوزه رونق تولید و اشتغال هستند.					
	ارتقای جایگاه بانک مرکزی از صرافی دولت به عاملیت و اعطای قدرت تصمیم‌گیری در خرید ارز دولتی					
	تعیین رئیس کل به‌عنوان سخنگوی انحصاری هیئت عالی					
	محدود شدن میزان تنخواه قابل پرداخت به دولت به ۷٪ (و در شرایطی ۱۰٪) درآمد مالیاتی و انگیزه‌دهی به دولت برای افزایش درآمدهای مالیاتی					
	ممنوع شدن بانک مرکزی از پرداخت معادل ریالی ارز به دولت قبل از وصول ارز و فروش آن					
	تعیین نظام «شناور مدیریت شده» به‌عنوان نظام ارزی کشور و محدود شدن تعلیق این نظام در شرایط خاص فقط برای یک‌سال و با تصویب هیئت عالی و هیئت وزیران					
	ممنوعیت برداشت از حساب اندوخته ذخایر بین‌المللی بانک مرکزی ناشی از تغییرات ارزش ریالی ارز (تسعیر)					
	الزام به حسابرسی سالیانه صورت‌های مالی بانک مرکزی توسط هیئت حسابرسی و انتشار عمومی صورت‌های مالی					

عنوان قسمت	عنوان فصل	نسبت با طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده (برحسب شماره ثبت)					
		۳۱۷	۴۳۵	۳۲۸	۱۶۵	۱۵۰	
عنوان قسمت	فصل دهم: سایر موضوعات مربوط به بانک مرکزی	- الزام به تدوین گزارش تفریح بودجه بانک مرکزی توسط هیئت حسابرسی و انتشار عمومی آن					
		- مصونیت مسئولان بانک مرکزی از تعقیب قضایی در قبال تصمیماتی که در چارچوب وظایف قانونی خود اتخاذ کرده‌اند					
		- اتخاذ تدابیری برای کنترل تضاد منافع اعضای شوراهای تخصصی هیئت عالی، کارشناسان عضو هیئت انتظامی بدوی و تجدیدنظر، معاونان، مدیران و کارکنان مؤثر بانک مرکزی - ممنوع شدن تضمین بدهی‌های دولت یا نهادهای دولتی و یا هر شخص دیگر، یا اعطای تسهیلات به آنان توسط بانک مرکزی مگر به حکم این قانون					
عنوان قسمت سوم: بانکداری	فصل یازدهم: پول و نظام پرداخت	- حذف تشریفات زائد انتشار اسکناس در قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱					
		- ممنوع شدن خلق پول بانکی (ایجاد اعتبار) خارج از ضوابط اعلامی بانک مرکزی یا برای مصارفی غیر از موارد تجویز شده توسط بانک مرکزی					
عنوان قسمت سوم: بانکداری	فصل دوازدهم: مقررات ناظر بر تأسیس مؤسسات اعتباری	- تعیین بانک مرکزی به‌عنوان تنها مرجع مجوزدهی به فعالان حوزه بانک و نحوه برخورد با فعالان غیرمجاز					
		- ساماندهی صندوق‌های قرض‌الحسنه - اصلاح فرایند تدوین و تغییر اساسنامه مؤسسات اعتباری - قانونی شدن ادغام و انحلال اختیاری مؤسسات اعتباری					
عنوان قسمت سوم: بانکداری	فصل سیزدهم: مقررات ناظر بر مدیریت مؤسسات اعتباری	- اصلاح حاکمیت شرکتی بانک‌های دولتی و غیردولتی و پررنگ شدن نقش هیئت مدیره					
		- طراحی داشبورد مدیریتی برای اعضای هیئت مدیره، هیئت عامل و بانک مرکزی - تعیین فرایند انتصاب و احراز صلاحیت اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل - شفاف‌سازی موارد تعارض منافع هیئت مدیره و هیئت عامل و تمهیداتی برای مدیریت آن					



عنوان قسمت	عنوان فصل	نسبت با طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده (برحسب شماره ثبت)				
		۳۱۷	۴۳۵	۳۲۸	۱۶۵	۱۵۰
	فصل چهاردهم: عملیات بانکی بدون ربا					<ul style="list-style-type: none"> - ساماندهی تسهیلات قرض الحسنه - تعیین مقررات ناظر بر پرداخت سود علی الحساب به سپرده‌ها - ساماندهی تسهیلات مشارکتی جهت جلوگیری از عقود صوری - تعیین مقررات جدید برای جلوگیری از انباشت مطالبات غیرجاری شامل جرائم غیرمالی و مالی - تغییر مدل جریمه تأخیر از التزام به موجب قرارداد به الزام به موجب قانون با هدف حل شبهه شرعی و رفع تضاد منافع بانک‌ها - الزام به تصمیم هیئت مدیره در ارتباط با تسهیلات کلان و تسهیلات به اشخاص مرتبط و کفایت و نقدشوندگی وثایق آنها
	فصل پانزدهم: مقررات مربوط به ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی					<ul style="list-style-type: none"> - الزام به دسترسی برخط بانک مرکزی به اطلاعات کلیه حساب‌ها و تراکنش‌های مربوط به عملیات و خدمات بانکی - افزایش مسئولیت بازرسان قانونی و حساب‌رسان مستقل بانک‌ها
	فصل شانزدهم: نظارت بر «اشخاص تحت نظارت»					<ul style="list-style-type: none"> - افزایش توان نظارتی بانک مرکزی بر فعالیت گروه مؤسسات اعتباری با نظارت یکپارچه - افزایش اقدامات نظارتی و تنبیهی قابل اعمال توسط بانک مرکزی (رئیس کل و هیئت انتظامی)
	فصل هفدهم: احکام مربوط به بازسازی، گزیر، ورشکستگی و انحلال مؤسسات اعتباری					<ul style="list-style-type: none"> - تدوین مقررات برای پیشگیری از ورشکستگی مؤسسات اعتباری - تدوین مقررات برای «بازسازی» مؤسسات «در معرض خطر» و نیز مقررات «گزیر» (نظام ورشکستگی خاص نهادهای سپرده‌پذیر) مؤسسات «بحرانی» و اعطای اختیارات ویژه به بانک مرکزی برای برون‌رفت از بحران با کمترین هزینه و زمان

عنوان قسمت	عنوان فصل	نسبت با طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده (برحسب شماره ثبت)				
		۳۱۷	۴۳۵	۳۲۸	۱۶۵	۱۵۰
	فصل هجدهم: مقررات ویژه بانک‌های توسعه‌ای	- الزام دولت به تأسیس بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران یا تبدیل یکی از بانک‌های موجود به این بانک				
		- پیش‌بینی منابع مالی بانک توسعه و مجاز شدن این بانک به انتشار اوراق توسعه با تضمین دولت				
		- تدوین اهم بخش‌های اساسنامه بانک توسعه - تدوین فرایند تأمین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای توسط بانک توسعه و نظارت بر آن - اصلاح مأموریت بانک‌های توسعه‌ای بخشی				
	فصل نوزدهم: نهادهای مکمل صنعت بانکداری	- تدوین مقررات ناظر بر نظام سنجش اعتبار کشور				
		- تدوین مقررات ناظر بر تأسیس و فعالیت مؤسسات تضمین تعهدات				
		- تدوین مقررات حاکم بر فعالیت صندوق ضمانت سپرده‌ها، وظایف و اختیارات آن - تأسیس کانون مؤسسات اعتباری و الزام همه بانک‌ها به عضویت در آن				
	فصل بیستم: سایر مقررات	- الزام سایر دستگاه‌ها به در اختیار گذاشتن اطلاعات مورد نیاز بانک مرکزی				
		- تعدیل دوره‌ای جریمه‌های نقدی موضوع این قانون با شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی				

توضیح: رنگی بودن سلول به معنی آن است که در طرح یا لایحه مورد نظر موادی در ارتباط با این فصل بوده است، ولی به این معنی نیست که همان محتوا عیناً در گزارش کمیسیون آمده است.



براساس ماده آخر این طرح، با تصویب این قانون، قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و اصلاحات بعدی آن، قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب سال ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن، لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات بعدی آن و قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی مصوب ۱۳۷۹، فسخ می‌شود.

بررسی مخالفت‌های صورت گرفته با طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

در کنار کلیه مزایا و نقاط قوت فوق‌الذکر، وجود اشکالات و امکان بهبود در این طرح با توجه به تحولاتی که داشته ممکن و متصور است و البته از طریق ارائه پیشنهاد از سوی نمایندگان در صحن علنی مجلس، امکان پیگیری و اعمال دارد. اما باید توجه داشت بسیاری از دلایلی که از سوی مخالفان به‌منظور نفی اصل طرح بیان می‌شود، وارد نیست.

توضیح آنکه برخی دستگاه‌های دولتی، به‌واسطه ملاحظات و منافع سازمانی خود با طرح فعلی مخالفت می‌کنند. برای مثال برخی از وزارتخانه‌ها به‌دلیل کاهش تأثیرگذاری خود در فرایند سیاستگذاری پولی در چارچوب این طرح (به‌واسطه اصلاح ترکیب هیئت عالی نسبت به ترکیب شورای پول و اعتبار) با این طرح مخالفت می‌کنند. در واقع همان دلایلی که منشأ عدم ارائه لایحه جامع اصلاح قانون پولی و بانکی از سوی دولت است، می‌تواند مبنای مخالفت دولت و یا دستگاه‌های دولتی با طرح فعلی شود.

از سوی دیگر گروهی از اشخاص غیردولتی مثل برخی بانکها نیز، به‌دلیل تعارض احکام طرح با منافع خود، مخالفت‌های جدی با اصل طرح حاضر دارند. توضیح آنکه به‌دلیل افزایش اختیارات نظارتی بانک مرکزی و کاهش تعارض منافع در ساختار نظارت بر بانکها، امکان بسیاری از تخلفاتی که در حال حاضر رواج فراوانی در شبکه بانکی دارد از میان می‌رود و این امر باعث محدود شدن اختیارات و منافع کنونی بانکها و سایر مؤسسات اعتباری می‌شود، هرچند در مجموع باعث بهبود عملکرد نظام مالی کشور می‌شود.

بخش دیگری از مخالفت‌ها براساس آخرین پیشنهادها مطرح شده در مقالات حوزه پولی و بانکی و یا بهترین عملکرد موجود در دنیا و تفاوت آن با آنچه در طرح فعلی آمده، بیان می‌شود. در پاسخ به این قبیل انتقادات، باید توجه کرد که تدوین‌کنندگان طرح، علاوه بر رجوع به تجربه‌های موفق در دنیا و جدیدترین نظریات علمی، به چارچوب‌های نهادی کشور مثل قانون اساسی و مصوبات قبلی مجمع تشخیص مصلحت نظام در این رابطه نیز توجه داشته‌اند. ملاحظه دیگری که باید از این منظر مورد توجه قرار گیرد، شرایطی است که باید در تدوین قانون مورد توجه قرار گیرد. تفصیل این مطلب در گزارش‌های آتی مرکز پژوهش‌ها ناظر به مواد طرح بیان خواهد شد.^۱

۱. شایان ذکر است مرکز پژوهش‌ها نیز در عین تأیید کلیات طرح و تأکید بر ضرورت اصلاح فوری قوانین، ایرادهای جزئی نسبت به برخی احکام گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس دارد که در گزارش‌های مربوطه به آنها پرداخته خواهد شد.

گروه دیگری از مخالفان طرح، برخی صاحب‌نظران دانشگاهی و حوزوی هستند که ایده‌هایی در حوزه پولی و بانکی (چه در حوزه متعارف و چه در حوزه مطالعات اسلامی) در ذهن دارند و معتقدند که طرح جامع بانکداری جمهوری اسلامی ایران، باید براساس این ایده‌ها طراحی شود و چون به این ایده‌ها در طرح جامع پرداخته نشده است، با آن مخالفت می‌کنند. پیشنهاد این دسته از مخالفان طرح آن است که بررسی و تصویب این طرح در حال حاضر متوقف شود و «مطالعات جامعی» در خصوص ایده آنها انجام شود و سپس طرح و لایحه‌ای براساس آن نگاشته شود. برای مثال، یکی از موضوعاتی که اخیراً مکرر بحث شده است موضوع «خلق پول بانکی» است و منتقدان معتقدند باید در قانون جدید، خلق پول بانکی ساماندهی شود.

در این رابطه اولاً باید توجه داشت که مرکز پژوهش‌های مجلس از اولین نهادهای پژوهشی است که با انتشار گزارش «ابعاد و پیامدهای خلق پول توسط بانک‌های تجاری در ایران» در سال ۱۳۹۳ به این موضوع پرداخته است، و طرح حاضر نیز با همکاری برخی از نخستین صاحب‌نظران این حوزه تدوین شده است. ثانیاً موضوع حائز اهمیت آن است که مطالعات مرتبط با موضوع «خلق پول بانکی» در داخل کشور و حتی در سطح جهانی کماکان مقدماتی و در حال تکامل است و اختلاف‌نظرهای جدی -هم در بین صاحب‌نظران اقتصاد متعارف و هم اقتصاد اسلامی- در خصوص آن وجود دارد؛ همچنین تقریباً می‌توان گفت مدل ایجابی جایگزین برای این موضوع، به‌گونه‌ای که جوانب مختلف موضوع را لحاظ کرده باشد و قابلیت درج در قانون داشته باشد و سایر ملاحظات قانونگذار را تأمین کند، تاکنون ارائه نشده است.

اما مهم‌ترین نکته‌ای که وجود دارد آن است که نمی‌توان اصلاح اشکالات بین و نواقص قانونی موجود (که تمام کارشناسان نظام بانکی بر آنها اتفاق نظر دارند) را به تعویق انداخت، به امید اینکه صاحب‌نظران دانشگاهی و حوزوی به یک طرح سازگار و جامع در خصوص موضوعات بنیادی نظیر «خلق پول بانکی» برسند و پس از آن اجماع نسبی در میان اندیشمندان و سیاستگذاران و مجریان حول آن به وجود آید. ضمن آنکه فرصت اصلاح این طرح در صورت تصویب در آینده نیز کاملاً وجود دارد و رویکردهای بدیل بانکداری متعارف می‌توانند (و باید) پس از بحث و اجماع نظر کارشناسی، ایده‌های خود را تبدیل به طرح‌های تفصیلی و سازگار کرده و در آینده به جامعه علمی و سیاستی عرضه کنند. درواقع آنچه مهم است این است که هیچ کارشناسی از وضع موجود دفاع نمی‌کند و ضرورت اصلاح قانون و تلاش برای رفع چالش‌های قانونی بر کسی پوشیده نیست و موقوف نمودن اصلاحات به آینده به صلاح کشور نیست.



جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد راهبرد تصمیم‌گیری

کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در خصوص اصلاح قوانین حوزه بانکداری و بانک مرکزی با اصلاح و تجمیع طرح‌های چهارگانه و لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی، علی‌رغم برخی اشکالات در برخی از احکام (که در گزارش‌های بعدی مرکز پژوهش‌ها به تفصیل بیان خواهد شد)، نسبت به قوانین و وضعیت موجود اصلاحات نسبتاً زیاد، مهم و قابل دفاعی را در حوزه‌هایی نظیر بهبود استقلال، کارآمدی، اقتدار و پاسخگویی بانک مرکزی، نظارت بانکی، قواعد حکمرانی و مدیریت بانک‌ها، برخی از مسائل شرعی بانکداری، مقابله با تخلفات بانکی، پیشگیری از تعارض منافع در نظام بانکی و... ارائه داده است. بر همین اساس مرکز پژوهش‌های مجلس با کلیات این طرح و چارچوب‌های اصلاحی در پیش گرفته شده در این طرح موافق است و معتقد است تصویب آن می‌تواند کشور را در حوزه قوانین نظام پولی و بانکی چندین گام به جلو ببرد. بر این اساس و با توجه به تجربه کشور در دو دهه گذشته در اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی، آنچه واضح است آن است که نباید هیچ فرصتی را برای اصلاح قانون از دست داد و لازم است در اسرع وقت گزارش مزبور در دستور بررسی صحن مجلس قرار گیرد و در فرصت شش‌ماهه باقی‌مانده از مجلس دهم قوانین حوزه بانکی اصلاح شود.

پیوست

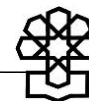
برخی گزارش‌های منتشر شده مرکز پژوهش‌ها حول مسائل نظام بانکی ایران

۱. گزارش‌های ناظر به طرح‌ها و لوایح بانکی اخیر

تاریخ چاپ	شماره مسلسل	عنوان گزارش
۱۳۹۵/۰۹/۱۳	۱۵۱۶۸	اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» ۱. کلیات طرح»
۱۳۹۵/۱۱/۱۰	۱۵۱۶۸-۱	اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» ۲. مقایسه طرح با قوانین و مقررات موجود»
۱۳۹۶/۰۵/۱۸	۱۵۱۶۸-۲	اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» ۳. نظرات بانک‌ها، نهادها و اشخاص صاحب‌نظر (فصول اول تا چهارم)»
۱۳۹۶/۰۵/۲۴	۱۵۱۶۸-۳	اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» ۳. نظرات بانک‌ها، نهادها و اشخاص صاحب‌نظر (فصل پنجم)»
۱۳۹۶/۰۵/۲۴	۱۵۱۶۸-۴	اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» ۳. نظرات بانک‌ها، نهادها و اشخاص صاحب‌نظر (فصول ششم تا سیزدهم)»
۱۳۹۶/۱۲/۱۳	۱۵۷۸۱	اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱» ۱. کلیات»
۱۳۹۶/۱۲/۱۳	۱۵۷۸۴	اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱» ۲. مقایسه تطبیقی «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱»، «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» و پیش‌نویس اولیه «لایحه بانکداری»»

۲. گزارش‌های موضوعی حول مسائل نظام بانکی

تاریخ چاپ	شماره مسلسل	عنوان گزارش
۱۳۹۳/۰۸/۲۰	۱۳۹۷۸	ابعاد و پیامدهای خلق پول توسط بانک‌های تجاری در ایران
۱۳۹۴/۰۸/۰۶	۱۴۴۹۶	درآمدی بر مبادی نظری درون‌زایی پول و دلالت‌های سیاستی آن برای اقتصاد ایران
۱۳۹۳/۵/۱	۱۳۷۹۷	دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها ۱. وثایق و تضمینات
۱۳۹۴/۳/۱۸	۱۴۲۸۹	دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها ۲. ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت
۱۳۹۵/۵/۱۹	۱۴۹۳۳	دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها ۳. مسئله ذی‌نفع واحد
۱۳۹۶/۱۱/۱۱	۱۵۷۳۴	ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با ساماندهی مؤسسات اعتباری فاقد مجوز
۱۳۹۶/۶/۱	۱۵۵۰۸	نکاتی پیرامون مرجع تدوین استانداردهای گزارشگری بانک‌ها
۱۳۹۶/۶/۲۱	۱۵۵۳۰	شفافیت صورت‌های مالی بانک‌ها، بررسی ابعاد و پیامدها
۱۳۹۷/۶/۲۵	۱۶۰۵۹	بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری
۱۳۹۶/۹/۲۲	۱۵۶۱۹	واکاوی اخذ مالیات از سود سپرده‌های بانکی
۱۳۹۷/۳/۲	۱۵۹۰۲	استانداردهای بین‌المللی در قبال بانک‌های ضعیف، در معرض توقف و متوقف
۱۳۹۷/۵/۱۰	۱۵۹۶۹	بررسی تجربیات جهانی مواجهه با بحران‌های بانکی (ترکیه - اندونزی)
۱۳۹۷/۶/۳۰	۱۶۳۹۰	بررسی تجربیات جهانی مواجهه با بحران‌های بانکی (آمریکا - ژاپن)
۱۳۹۷/۰۹/۲۵	۱۶۱۷۸	مروری بر ادبیات تاریخی جریان‌های غیراصولی پولی ۱. هیئت‌های پولی



۳. سلسله گزارش‌های آسیب‌شناسی نظام بانکی

تاریخ چاپ	شماره مسلسل	عنوان گزارش
۱۳۹۶/۲/۱۶	۱۴۴۵۵-۱	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱- ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (ویرایش دوم)
۱۳۹۴/۸/۱۰	۱۴۴۹۸	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۲. بررسی ساختار سیاستگذار پولی و اعتباری در ایران
۱۳۹۴/۱۱/۳	۱۴۶۴۵	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۳. بازار بین بانکی در ایران (رویکردی مبتنی بر روابط بانکی)
۱۳۹۴/۱۲/۱۷	۱۴۷۴۰	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۴. توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چستی موضوع)
۱۳۹۴/۱۲/۲۲	۱۴۷۶۴	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی
۱۳۹۵/۲/۵	۱۴۷۹۲	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۶. بررسی عملکرد سیاستگذار پولی و اعتباری در ایران
۱۳۹۵/۲/۶	۱۴۷۹۱	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۷. نظارت شرعی بانک مرکزی
۱۳۹۵/۳/۴	۱۴۸۵۷	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۸. نحوه تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت و بانک مرکزی
۱۳۹۵/۳/۱۱	۱۴۸۶۲	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۹. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران
۱۳۹۵/۳/۱۱	۱۴۸۶۵	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۰. تحلیل آمار عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی
۱۳۹۵/۳/۱۲	۱۴۸۶۳	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۱. بررسی تعدد و توزیع شعب بانکی در کشورهای منتخب و ایران
۱۳۹۵/۳/۱۲	۱۴۸۶۶	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۲. الگوها و مبانی نظری رابطه بانک و بنگاه و تحلیل آن در نظام بانکی ایران
۱۳۹۵/۴/۱۵	۱۴۹۱۱	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۳. اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها
۱۳۹۵/۵/۴	۱۴۹۲۸	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۴. ابعاد نگهداری حساب‌های دولتی
۱۳۹۵/۵/۳۱	۱۴۹۵۳	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۵. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران
۱۳۹۵/۹/۶	۱۵۱۴۱	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۶. تحلیل و بررسی بازار غیرمتمشکل پولی
۱۳۹۵/۹/۲۳	۱۵۱۸۷	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۷. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌ها و مسئله اقتدار
۱۳۹۵/۱۰/۱۱	۱۵۲۰۹	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۸. بررسی تعدد توزیع شعب، تجربه کشورها درس‌هایی برای ایران
۱۳۹۶/۶/۲۱	۱۵۵۳۱	آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۹. بررسی وضعیت کفایت سرمایه بانک‌ها در ایران



شماره مسلسل: ۱۶۷۴۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اصلاح قوانین نظام بانکی بررسی ابعاد و نحوه مواجهه با طرح‌ها و لوایح پولی و بانکی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمهدی بنی‌طبا، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی

همکار: میثم خسروی ویشکایی

ناظران علمی: موسی شهبازی‌غیائی، سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. بانکداری
۲. بانک مرکزی
۳. طرح جامع بانکداری جمهوری اسلامی ایران
۴. نظام بانکی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۹/۱۹