



ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران

جلد اول: قانون بانک مرکزی
(مواد ۱ تا ۵۸)



به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

فروردین ۱۴۰۰



شناسنامه طرح پژوهشی

گزارش حاضر جلد اول از نتایج یک طرح پژوهشی است که از مرداد ۱۳۹۹ تا فروردین ۱۴۰۰ به سفارش و حمایت مالی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران انجام شده است. مالکیت معنوی گزارش متعلق به اتاق تهران بوده و هرگونه بازتولید یا ارائه نتایج طرح منوط به موافقت اتاق تهران است.

مجری طرح: فرهاد نیلی

خبِ رگان پولی و بانکی: امیرحسین امین آزاد و حسن معتمدی

مشاور: امینه محمودزاده

کارشناسان: رودابه امیران و محمدرضا نفیسی

فروردین ۱۴۰۰



فهرست مطالب

۲	فهرست مطالب	۲
۶	فهرست جداول	۶
۳	خلاصه مدیریتی	۳
۳۱	مقدمه	۱
۳۱	تاریخچه قانون گذاری در بخش مالی	۱/۱
۳۵	نیاز به قانون جدید	۱/۲
۳۷	آسیب شناسی لایحه قانون بانکداری	۱/۳
۳۷	کاستیهای قانونی	۱/۴
۴۰	پیامد خلأهای قانونی بر ثبات پولی و مالی کشور	۱/۵
۴۱	طرح مجلس	۱/۶
۴۲	این مطالعه	۱/۷
۴۶	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی سایر بانکهای مرکزی	۲
۴۶	جمهوری آذربایجان	۲/۱
۴۸	رومانی	۲/۲
۴۸	جمهوری چک	۲/۳
۴۹	عراق	۲/۴
۵۲	ارمنستان	۲/۵
۵۲	آلمان	۲/۶
۵۳	روسیه	۲/۷
۵۵	بلغارستان	۲/۸
۵۶	اسپانیا	۲/۹
۵۸	افغانستان	۲/۱۰
۶۰	هند	۲/۱۱
۶۱	مالزی	۲/۱۲
۶۵	تحلیل احکام ناظر بر بانک مرکزی به تفکیک مواد	۳
۶۵	تعاریف	۳/۱
۶۵	جامعیت و کمال	۳/۱/۱
۶۶	فهرست نویسی	۳/۱/۲
۶۹	اهداف قانون	۳/۲
۷۰	مسئولیتها، اهداف، وظایف و اختیارات بانک مرکزی	۳/۳
۷۰	لایه بندی	۳/۳/۱
۷۱	تصریح اهداف	۳/۳/۲

۷۱	ارجحیت ثبات قیمت‌ها	۳/۳/۳
۷۱	ثبات مالی و سلامت بانکی	۳/۳/۴
۷۲	اهداف بانک مرکزی و نظام بانکی	۳/۳/۵
۷۴	تحلیل کلی مواد طرح مجلس	۳/۳/۶
۷۹	ساختار بانک مرکزی	۳/۴
۷۹	سازوکار تصمیم‌سازی	۳/۴/۱
۸۰	هیأت‌های ناظر	۳/۴/۲
۸۱	نحوه انتصاب، عزل و امنیت شغلی مدیران	۳/۴/۳
۸۳	حمایت از حقوق مصرف‌کننده	۳/۴/۴
۸۳	تحلیل کلی مواد طرح	۳/۴/۵
۱۱۶	تعیین و اجرای سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری	۳/۵
۱۱۶	استقلال در تصمیم‌گیری	۳/۵/۱
۱۱۶	تصریح اولویت هدف ثبات قیمت‌ها	۳/۵/۲
۱۱۷	تأمین توامان اقتدار و حسابدهی	۳/۵/۳
۱۱۷	مدیریت نقدینگی سیستم بانکی و ایفای نقش قرض دهنده نهایی	۳/۵/۴
۱۱۸	قوانین فعلی	۳/۵/۵
۱۲۰	تحلیل کلی مواد طرح مجلس	۳/۵/۶
۱۳۲	سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی	۳/۶
۱۳۲	نظارت، شفافیت و پاسخگویی	۳/۶/۱
۱۳۴	رابطه بانک مرکزی با نهادهای حاکمیتی	۳/۷
۱۳۴	سازگاری سیاست‌های کلان اقتصادی	۳/۷/۱
۱۳۵	ممانعت از پولی شدن بدهی دولت	۳/۷/۲
۱۳۵	استقلال در تصمیم‌گیری و حق اظهارنظر مستقل	۳/۷/۳
۱۳۵	پاسخگویی به مجلس	۳/۷/۴
۱۳۵	بانک‌داری دولت	۳/۷/۵
۱۳۶	قوانین فعلی	۳/۷/۶
۱۳۷	رویه جاری	۳/۷/۷
۱۳۸	تحلیل کلی مواد طرح مجلس	۳/۷/۸
۱۴۴	سیاست‌های ارزی و مدیریت ذخایر	۳/۸
۱۴۷	صورت‌های مالی بانک مرکزی، حسابرسی و انتشار آن‌ها	۳/۹
۱۴۷	مدیریت مالی	۳/۹/۱
۱۴۷	حسابرسی و نظارت مالی	۳/۹/۲
۱۴۷	قوانین فعلی	۳/۹/۳
۱۴۸	تحلیل کلی مواد طرح مجلس	۳/۹/۴
۱۵۱	سایر موضوعات مرتبط با بانک مرکزی	۳/۱۰
۱۵۶	پول و نظام پرداخت	۳/۱۱
۱۶۰	تحلیل موضوعی احکام ناظر بر بانک مرکزی	۴
۱۶۰	استقلال و اقتدار بانک مرکزی	۴/۱



۱۶۰	..... استقلال حقوقی	۴/۱/۱
۱۶۰	..... نصب و عزل رئیس کل	۴/۱/۲
۱۶۱	..... استقلال در سیاست گذاری	۴/۱/۳
۱۶۱	..... استقلال در رای و نظر	۴/۱/۴
۱۶۲	..... استقلال مالی	۴/۱/۵
۱۶۳	..... استقلال اداری	۴/۱/۶
۱۶۳	..... اقتدار اطلاعاتی	۴/۱/۷
۱۶۴	..... امنیت قضایی	۴/۱/۸
۱۶۴	..... اقتدار نظارتی و انتظامی	۴/۱/۹
۱۶۵	..... استقلال در روابط خارجی	۴/۱/۱۰
۱۶۵	..... استقلال آموزشی و پژوهشی	۴/۱/۱۱
۱۶۵	..... موارد نقض استقلال	۴/۱/۱۲
۱۶۶	..... حکمرانی بانک مرکزی	۴/۲
۱۶۶	..... وضوح اهداف	۴/۲/۱
۱۶۷	..... تفکیک سیاست گذاری، تقنین و نظارت از اجرا	۴/۲/۲
۱۶۷	..... موظف بودن ارکان مدیریتی	۴/۲/۳
۱۶۷	..... تعادل اختیار و پاسخگویی	۴/۲/۴
۱۶۸	..... رئیس کل مقتدر و پاسخگو	۴/۲/۵
۱۶۹	..... تصمیم سازی	۴/۲/۶
۱۶۹	..... شفافیت و حسابدگی	۴/۲/۷
۱۷۰	..... حسابرسی	۴/۲/۸
۱۷۲	..... حل و فصل نزاع منافع	۴/۲/۹
۱۷۲	..... سازمان بانک مرکزی	۴/۳
۱۷۲	..... شاکله سازمانی	۴/۳/۱
۱۷۳	..... تناسب نهاد با مسئولیت	۴/۳/۲
۱۷۴	..... نقش کلیدی هیأت عالی	۴/۳/۳
۱۷۴	..... سیاست پولی	۴/۴
۱۷۴	..... ریشه پولی تورم	۴/۴/۱
۱۷۵	..... شورای ثبات مالی	۴/۴/۲
۱۷۵	..... رابطه سیاست پولی و مالی	۴/۴/۳
۱۷۶	..... واگرایی سیاست پولی و اعتباری	۴/۴/۴
۱۷۷	..... هم پوشانی سیاست پولی و احتیاطی	۴/۴/۵
۱۷۷	..... مدیریت انتظارات	۴/۴/۶
۱۷۸	..... رابطه فقه و سیاست گذاری	۴/۴/۷
۱۷۸	..... استقلال در انتخاب ابزار	۴/۴/۸
۱۷۹	..... سازوکار تصمیم سازی و تصمیم گیری	۴/۴/۹
۱۷۹	..... سیاست ارزی	۴/۵
۱۸۰	..... مدیریت ذخایر	۴/۵/۱
۱۸۰	..... حساب ذخیره تسعیر	۴/۵/۲
۱۸۱	..... مقررات گذاری و نظارت بانکی	۴/۶
۱۸۱	..... تقسیم کار بین ارکان نظارتی	۴/۶/۱

۱۸۳	انگاره‌ها و پارادایم‌ها	۴/۶/۲
۱۸۳	اقتدار انتظامی	۴/۶/۳
۱۸۳	رشد و توسعه اقتصادی	۴/۷
۱۸۵	هدف‌گذاری حمایتی برای بانک مرکزی	۴/۷/۱
۱۸۶	هدایت اعتبارات بانکی	۴/۷/۲
۱۸۶	نرخ سود	۴/۷/۳
۱۸۸	ترویج احکام اسلام	۴/۸
۱۸۸	هدف‌گذاری بدون ابزار	۴/۸/۱
۱۹۰	عملیات بانکی	۴/۹
۱۹۰	بانک‌داری دولت	۴/۹/۱
۱۹۱	بانک‌داری بانک‌ها	۴/۹/۲
۱۹۲	نظام پرداخت	۴/۱۰
۱۹۳	پرداخت غیرنقد	۴/۱۰/۱
۱۹۳	پرداخت نقد	۴/۱۰/۲
۱۹۴	شیوه قانون‌نویسی	۴/۱۱
۱۹۴	همکاری در مقررات‌گذاری مالی	۴/۱۱/۱
۱۹۴	توسعه مالی	۴/۱۱/۲
۱۹۵	ادغام قانون بانک مرکزی و بانک‌داری	۴/۱۱/۳
۱۹۵	ناسازگاری و آشفتگی	۴/۱۱/۴
۱۹۶	ارجاع به سایر قوانین	۴/۱۱/۵
۱۹۷	عدم تناسب اهداف با ابزار	۴/۱۱/۶



فهرست جداول

جدول ۱.	فصل‌بندی مواد طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران	۴۲
جدول ۲.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی آذربایجان	۴۶
جدول ۳.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی رومانی	۴۸
جدول ۴.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی جمهوری چک	۴۸
جدول ۵.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی عراق	۴۹
جدول ۶.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی ارمنستان	۵۲
جدول ۷.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی آلمان	۵۲
جدول ۸.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی روسیه	۵۳
جدول ۹.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی بلغارستان	۵۵
جدول ۱۰.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی اسپانیا	۵۶
جدول ۱۱.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی افغانستان	۵۸
جدول ۱۲.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی هند	۶۰
جدول ۱۳.	نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی مالزی	۶۱
جدول ۱۴.	ارزیابی مواد فصل اول طرح	۶۶
جدول ۱۵.	ارزیابی مواد فصل دوم طرح	۶۹
جدول ۱۶.	ارزیابی مواد فصل سوم طرح	۷۵
جدول ۱۷.	ارزیابی مواد فصل چهارم طرح	۸۵
جدول ۱۸.	ارزیابی مواد فصل پنجم طرح	۱۲۳
جدول ۱۹.	ارزیابی مواد فصل ششم طرح	۱۳۳
جدول ۲۰.	ارزیابی مواد فصل هفتم طرح	۱۳۹
جدول ۲۱.	ارزیابی مواد فصل هشتم طرح	۱۴۴
جدول ۲۲.	ارزیابی مواد فصل نهم طرح	۱۴۹
جدول ۲۳.	ارزیابی مواد فصل دهم طرح	۱۵۱
جدول ۲۴.	ارزیابی مواد فصل یازدهم طرح	۱۵۶
جدول ۲۵.	تقسیم وظیفه بین ارکان نظارتی در طرح مجلس	۱۸۲

خلاصه مدیریتی





۱ مقدمه

۱. **کنترل تورم نیازمند بانک مرکزی مستقل، مقتدر و پاسخگوست.** تورم، اقتصاد ایران را در گروگان گرفته است. در حالی که استقلال بانک مرکزی، تورم را در کم‌توسعه‌یافته‌ترین اقتصادهای جهان در محدوده ۵ درصد مهار کرده؛ تورم شتابنده، مزمن، و پرنوسان در این مرزوبوم، سفره‌ها را تُنک، برنامه‌ریزی‌ها را بی‌معنا، چشم‌اندازها را مه‌آلود، و پول ملی را بی‌ارزش کرده است. جهش‌های نرخ ارز، نرخ‌های سود بانکی متورم، مداخله گسترده دولت در قیمت‌ها، احتکار اجناس در انبارها، جذابیت رانت‌جویی بر نوآوری، و فساد گسترده؛ که تولید را در ایران زمین‌گیر کرده‌اند؛ **معلول تورم‌اند.**

محیط تورمی سوداگر می‌پرورد نه کارآفرین. اغراق نیست اگر تورم، ام‌الامراض اقتصاد ایران خوانده شود. تا این درد درمان نشود، شفابخشی درمان‌های دیگر فریب است. چاره در **بانک مرکزی مستقل، مقتدر، و پاسخگو** است؛ نه کلمه‌ای کم و نه بیش. اگر مجلس یازدهم این تحفه را به اقتصاد ایران ارزانی کند، نام نمایندگان در شمار افتخارآفرینان ایران عزیز ثبت خواهد شد.

۲. **نوسازی ظرفیت‌های قانونی بخش مالی ضروری است.** بازنویسی قوانین پولی و بانکی، مقطع سرنوشت‌سازی برای حل ریشه‌ای معضل تورم، و نقطه عطفی در اصلاحات راهبردی بخش مالی کشور است. حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری، در گرو نوسازی ظرفیت‌های قانونی این بخش است. بیش از ۵ دهه از تصویب قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ می‌گذرد. در این مدت به‌رغم آن‌که تدوین مجموعه‌ای جامع از قوانین پولی و بانکی روزآمد، ضرورتی غیرقابل انکار برای اصلاح نظام مالی و نیل به ثبات اقتصاد کلان بوده، کشور از چنین زیرساخت قانونی بی‌بهره مانده است. از دهه ۱۹۸۰ میلادی به این سو، قوانین بانک‌های مرکزی کشورهای در حال توسعه، با هدف تامین استقلال و پاسخگویی، بازنگری شده‌اند. در پی بحران مالی ۲۰۰۷ نیز، دگرگونی عظیمی در سراسر جهان در حوزه مقررات احتیاطی رخ داده است. به‌رغم این دو تحول شگرف، در داخل کشور استقلال بانک مرکزی فراموش شده؛ قوانین بانکداری بی‌تغییر مانده؛ و **شکاف بین بانکداری ایران و دنیا عمیق و روزافزون شده است.** در نتیجه، زیرساخت قانونی ثبات و تاب‌آوری در اقتصاد ایران، در پایان قرن چهاردهم شمسی، نیم‌قرن از جهان عقب مانده است.

۳. **تاخیر در روزآمدسازی قوانین پولی و بانکی جایز نیست.** به‌رغم تحلیلی که شرایط کشور را مهیای بررسی و تصویب چنین قوانین مهمی ندانسته و فضای سیاسی و اقتصادی آرام‌تر و مساعدتری را برای ریل‌گذاری نظام مالی کشور لازم می‌داند؛ شرایط بخش مالی و واقعی کشور نشان می‌دهد تاخیر در روزآمدسازی قوانین پولی و بانکی، بیش از این جایز نیست و شرط لازم حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری، اصلاحات مالی است؛ اصلاحاتی که بازنگری بنیادین ظرفیت‌های قانونی بخش مالی کشور در سرلوحه آن قرار دارد. البته، تعجیل در این بررسی جایز نیست. لازم است صاحب‌نظران اقتصادی، مالی، و حقوقی کشور فرصت کافی برای اظهار نظر در خصوص طرح را داشته باشند و نظرات ایشان از سوی مجلس محترم مسموع واقع شود.

۴. **در این مطالعه مواد ۲۱۴ گانه طرح مجلس ارزیابی شده است.** مطالعه حاضر در تابستان ۱۳۹۹ به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، با دستورکار ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران شروع شد و در فروردین ۱۴۰۰ پایان یافت. احکام قانونی مورد اشاره در این مطالعه، طرح ۲۱۴ ماده‌ای است که تحت همین عنوان در تیر ۱۳۹۹ به هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی ارائه و اعلام وصول شد. فصل‌بندی و ترتیب مواد این طرح در جدول صفحه بعد دیده می‌شود.

گزارش مطالعه در دو جلد تدوین شده است. **جلد اول**، حاوی ارزیابی احکام قانونی ناظر بر بانک مرکزی است که در فصل اول تا یازدهم طرح، شامل مواد ۱ تا ۵۸، تنظیم شده است. **جلد دوم** گزارش، حاوی ارزیابی احکام قانونی ناظر بر بانکداری است که در فصل دوازدهم تا بیستم طرح، شامل مواد ۵۹ تا ۲۱۴، تنظیم شده است.

۵. **تفکیک قوانین بانک مرکزی و بانکداری، و تعویق تصویب قانون بانکداری توصیه می‌شود.** قانون بانک مرکزی دیرپاست و انتظار می‌رود برای دهه‌ها راهگشای تنظیم سیاست‌ها و مقررات بانک مرکزی و ثبات‌بخشی به بخش اسمی اقتصاد کشور باشد. در حالی که قانون بانکداری، به‌دلیل فرایند مستمر طراحی ابزارها و توسعه ابداعات مالی، لازم است منعطف بوده و ظرفیت متمم‌نویسی‌های مکرر داشته باشد. بر این اساس توصیه اکید می‌شود که مواد متناظر با این دو سرفصل، در طرح مجلس تفکیک شوند.

با توجه به فصل‌بندی ۲۰ گانه ۲۱۴ ماده این طرح، و بر پایه نتایج ارزیابی احکام قانونی مندرج در طرح، که لزوم بازنویسی کامل فصول ۱۴ و ۱۸ و بازنگری پارادایم‌های حاکم بر قانون بانکداری را ضروری می‌نماید، پیشنهاد می‌شود:

۵/۱. با توجه به عدم جامع و کامل بودن تعاریف ارائه شده در فصل ۱، این فصل تکمیل شده و به ابتدای قوانین بانک مرکزی و بانکداری اضافه شود.

۵/۲. با توجه به ناسازگاری و تعدد اهداف، و فقدان بار حقوقی اهداف قانون، فصل ۲ حذف شود.

تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی

۵/۳. **قانون بانک مرکزی**، شامل فصول ۳ تا ۱۱، به انضمام فصول ۱۶ و ۱۷، با لحاظ اصلاحات ارائه شده در این گزارش، در اولویت تصویب قرار گیرد.

۵/۴. فصول ۱۴ و ۱۸، به شرح موارد ارائه شده در این گزارش، به صورت کامل بازنویسی شوند.

۵/۵. **قانون بانکداری**، شامل فصول ۱۲، ۱۳، ۱۵، ۱۹، و ۲۰ (پس از اعمال اصلاحات پیشنهاد شده در این گزارش)، و فصول ۱۴ و ۱۸ (در صورت بازنویسی کامل به شرح پیشنهاد شده در این گزارش)، در نوبت بعدی بررسی و تصویب در مجلس قرار گیرند.

جدول خلاصه مدیریتی ۱: فصل‌بندی مواد طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران

مواد		فصل	قسمت			
۱	۱	تعاریف	۱	اول		
۲	۲	اهداف قانون				
۴	۳	مسئولیت‌ها، اهداف، وظایف و اختیارات بانک مرکزی	۳	دوم		
۲۲	۵	ساختار بانک مرکزی				
۳۰	۲۳	تعیین و اجرای سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری				
۳۳	۳۱	سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی				
۴۰	۳۴	رابطه بانک مرکزی با نهادهای حاکمیتی				
۴۶	۴۱	سیاست‌های ارزی و مدیریت ذخایر				
۵۲	۴۷	صورت‌های مالی بانک مرکزی، حسابرسی و انتشار آن‌ها				
۵۶	۵۳	سایر موضوعات مربوط به بانک مرکزی				
۵۸	۵۷	پول و نظام‌های پرداخت				
۷۳	۵۹	تاسیس، فعالیت، ادغام و انحلال موسسات اعتباری				
۹۲	۷۴	مدیریت موسسات اعتباری			۱۳	عملیات بانکی
۱۲۶	۹۳	عملیات بانکداری بدون ربا				
۱۲۸	۱۲۷	ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی	۱۴	سوم		
۱۳۸	۱۲۹	نظارت بر اشخاص تحت نظارت				
۱۷۰	۱۳۹	بازسازی، گزیر، ورشکستگی و انحلال موسسه اعتباری				
۱۸۸	۱۷۱	بانک‌های توسعه‌ای				
۲۰۸	۱۸۹	نهادهای مکمل صنعت بانکداری				
					۱۵	ثابت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی
					۱۶	نظارت بر اشخاص تحت نظارت
			۱۷	بازسازی، گزیر، ورشکستگی و انحلال موسسه اعتباری		
			۱۸	بانک‌های توسعه‌ای		
			۱۹	و سایر نهادها		



مواد		فصل	قسمت	
۲۱۴	۲۰۹	سایر مقررات	۲۰	

۲ حکمرانی

۶. طراحی سازمان بانک مرکزی برای کنترل تورم و تامین سلامت بانکی مناسب است.

۶/۱. هیئت عالی: تجميع سه نقش سياست‌گذاري، تقنين، و نظارت در عالي‌ترين نهاد سازمانی بانک مرکزی، با اختيارات

لازم و ترکیب مناسب، تدبیری شایسته و در نظام حکمرانی کشور بدیع است.

۶/۲. رئیس کل: اقتدار اجرایی و سیاستی رئیس کل در این قانون، با الزام او به حسابدهی و پاسخگویی به هیأت عالی در توازن است.

۶/۳. شوراهاى تخصصی: در نظام کنونی پولی و مالی کشور، تصمیم‌سازی تعریف نشده و مرز آن با تصمیم‌گیری روشن

نیست. لذا در تصمیمات مهم کشوری، گزینه‌های تصمیم‌گیری و علت انتخاب گزینه مرجح از میان گزینه‌های

بدیل گزارش نمی‌شوند. طرح مجلس با سپردن تصمیم‌سازی‌های کلیدی هیأت عالی به دو شورای تخصصی

سیاستگذاری پولی و ارزی (ماده ۱۹)، و مقررات‌گذاری و نظارت بانکی (ماده ۲۰)، که در هیئت عالی و شخص

رئیس کل همگرا می‌شوند، گام بلندی برای رفع این نقیصه برداشته است.

۶/۴. حکمرانی شرکتی: وجود اکثریت اعضای غیراجرایی و موظف در هیئت عالی، اعمال نظارت بر اعضای اجرایی و

استقرار حکمرانی شرکتی را تسهیل می‌کند.

۷. تدابیر پیش‌بینی شده برای کنترل تعارض منافع ناکافی است. با توجه به اهمیت مضاعف تعارض منافع در موسسات

اعتباری، و فقر قوانین و مقررات کشور در این حوزه با اهمیت در حکمرانی، پیشنهاد می‌شود:

۷/۱. وظایف و اختيارات مقام ناظر بر بانک‌ها در رسیدگی به تعارض منافع و تسهیلات مرتبط در موسسات اعتباری با

تفصیل تصریح شود.

۷/۲. سازوکارهای قانونی اطمینان‌بخشی، نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و قوای مقننه و قضائیه را که بنا به تشخیص

قانونگذار در مجامع تصمیم‌گیری بانک مرکزی عضویت دارند، به دلیل دسترسی به اطلاعات درونی، ملزم به تمکین

در برابر الزامات تعارض منافع کند.

۷/۳. عضویت نمایندگان قوای مقننه و قضائیه و مجریه، یا مدیران عامل بانک‌ها در شورای سیاستگذاری پولی و ارزی،

شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، شورای فقهی، هیئت انتظامی، کارگروه بررسی صلاحیت‌ها، شورای سنجش

اعتبار، و هیئت نظارت بر بانک توسعه: (ا) به مداخله بدون پاسخگویی می‌انجامد؛ (ب) سپردن امور بانک مرکزی به افراد موظف، تمام وقت و متخصص را با حضور افراد مشغول و غیرمتخصص تضعیف می‌کند؛ و (ج) شبهه بهره‌گیری اشخاص بیرونی، از اطلاعات درونی و آربیتراژهای قیمتی در فعالیتهای انتفاعی را غیرقابل کنترل می‌کند. ۷/۴. حضور نمایندگان وزارت اقتصاد و دارایی در مجامع تصمیم‌گیری بانک مرکزی، به دلیل سهامداری بانک‌های دولتی، باید منع شود.

۷/۵. مستثنی کردن اعضای شورای فقهی و قضات هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی، از التزام به محدودیت‌های تعارض منافع، قابل قبول نیست.

۳ سیاست پولی

۸. رابطه سیاست پولی و ارزی مناسب، سیاست پولی و مالی تاحدی مناسب، سیاست پولی و احتیاطی مبهم و مجمل، و سیاست پولی و اعتباری کاملاً نامناسب است.

۸/۱. **طراحی سیاست ارزی ذیل سیاست پولی، هوشمندانه است.** یکی از ویژگی‌های مثبت طرح مجلس، تمرکز سیاست ارزی بر مدیریت ذخایر ارزی کشور است. تعریف سیاست ارزی ذیل سیاست پولی، خلاف انگاره حاکم بر بانکداری مرکزی چنددهه گذشته کشور، یک جابه‌جایی پارادایم ناظر بر ارتقای ظرفیت و کارآمدی سیاست‌گذاری پولی کشور است.

۸/۲. **تنخواه‌گردان خزانه به استقلال سیاست پولی آسیب می‌زند.** طرح مجلس در موارد عدیده، از جمله مواد ۲۶، ۳۵، ۳۶، ۳۸، ۴۰، ۴۶، ۴۹، ۵۶، از استقلال سیاست پولی در برابر فشار سیاست مالی حفاظت می‌کند. معهدا قانون‌مند کردن پرداخت تنخواه‌گردان خزانه از منابع بانک مرکزی در ماده ۳۹، موجب انبساط ناخواسته پایه پولی از محل تامین کسری بودجه است. همچنین ماده ۱۹، باب اثرگذاری اقتضائات مالی بر سیاست پولی را از طریق عضویت معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی در شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی باز می‌کند. مضافاً، ماده ۱۷، انتخاب اعضای هیأت نظارت و حسابرسی بانک مرکزی را منوط به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌داند؛ در حالی که، به دلیل انتقال وظایف مجمع عمومی بانک مرکزی به هیأت عالی، در این طرح حسابرسی مالی بانک مرکزی از وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی حذف شده است.

۸/۳. **رابطه سیاست احتیاطی و سیاست پولی باید تدقیق شود.** خاستگاه سیاست‌های احتیاطی کلان در حوزه پولی، می‌تواند شکل‌گیری و انباشت ناترازی‌ها در بخش اسمی اقتصاد و بازار دارایی‌ها، یا شکل‌گیری ریسک‌های کلان در

ترازنامه بانک‌ها باشد. از این منظر شورای سیاستگذاری پولی و ارزی و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، می‌توانند دستورکار لازم برای سیاستگذاری در حوزه‌های احتیاطی کلان را به هیئت عالی پیشنهاد دهند. طرح مجلس در مواردی اقدامات تنبیهی را با اقدامات سیاستی (اعم از پولی، اعتباری و احتیاطی) خلط می‌کند. ویژگی اقدامات تنبیهی، نشانه‌گیری آن به سمت خاطی و طراحی آن متناسب با شدت خطاست؛ هدف هم متنبه کردن خاطی و برگرداندن آن به ریل فعالیت سالم بانکی است. بنابراین اقدامات تنبیهی بنا به سرشت، صلاح‌دیدگی-اند. در مقابل، اقدامات سیاستی فراگیرند و همه بازیگران را شامل می‌شوند. اقتضای تصمیم‌گیری در مورد نوع، زمان و اندازه اقدامات سیاستی، شرایط اقتصادی کشور و اقتضائات بخش مالی است. در یک کلام، اقدامات تنبیهی از جنس خُرد اند و اقدامات سیاستی از جنس کلان.

ماده ۱۲۴ مدار وضع مقررات ناظر بر عملیات بانکی بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر و با بانک مرکزی را در شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌بندد؛ در حالی که تحولات شاخص‌های سلامت بانکی، بخصوص میزان اعتبارات اعطایی، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و مطالبات بانک‌ها از بانک مرکزی (شامل سپرده قانونی)، دارای آثار پولی با اهمیت هستند. افزایش نسبت سپرده قانونی مؤسسات اعتباری متخلف (ماده ۱۳۵) نیز استفاده نابه‌جا از یک ابزار پولی برای مقاصد تنبیهی نظارتی است.

۸/۴. **سیاست اعتباری به سیاست پولی لطمه می‌زند.** تکلیف ماده ۸ به بانک مرکزی مبنی بر اتخاذ تدابیر کلان برای هدایت تسهیلات و اعتبارات بانکی در جهت حمایت از رشد و توسعه اقتصادی، مطلوب نیست. تصمیم در مورد اعتبارات بانکی در سطح بانک‌ها اتخاذ می‌شود. بانک مرکزی در این تصمیمات مداخله مستقیم نمی‌کند؛ صرفاً با تعیین نرخ سود سیاستی و هدایت نرخ‌های سود در بازار بین بانکی، پول پر قدرت را هدایت می‌کند. تجارب ناموفق استفاده از جیره‌بندی اعتبار و نرخ‌های ترجیحی در ایران و سایر نقاط جهان نیز نشان می‌دهند هدایت اعتبار از بالا به پایین، راهبردی پرهزینه، پرخطا و برای حمایت از رشد اقتصادی کم منفعت است. هدایت اعتبار در سطح خرد ممکن است منجر به رونق تولید بنگاه‌های دچار محدودیت اعتباری شود؛ ولی در سطح کلان به رشد و توسعه اقتصادی نمی‌انجامد. مضافاً به دلیل اختلال در بازار اعتبار، از بهره‌وری تولید هم می‌کاهد.

۴ نظارت بر بانک‌ها

۹. **گستره نظارت بر بانک‌ها توسعه یافته است.** طرح مجلس به درستی، قلمرو نظارت بر ثبات و سلامت بانکی را از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، به طیف وسیعی از اشخاص تحت نظارت توسعه می‌دهد. آن دسته از اشخاص تحت نظارت که از عموم سپرده نمی‌پذیرند، به سه دلیل مشمول نظارت سبک‌تری هستند: (ا) خلق پول نمی‌کنند؛ (ب) نیاز

به صیانت از منافع سپرده‌گذاران خرد در دستور کار مقام ناظر بر آن‌ها نیست؛ و (ج) به دلیل عدم حضور در بازار بین بانکی، احتمال سرایت ریسک‌های نهفته در ساختار مالی این موسسات به موسسات اعتباری اندک است. **بانک‌های توسعه، بانک‌های سرمایه‌گذاری، لیزینگ‌ها، صرافی‌ها، و تعاونی‌های اعتبار** از جمله این اشخاص‌اند. طرح مجلس در زمینه دستورکار نظارتی این اشخاص ساکت است؛ در حالی که نظارت بر این اشخاص از منظر ثبات مالی مهم است. این بنگاه‌های اقتصادی می‌توانند در معرض نقدناشوندگی قرار گیرند؛ همچنین مدیریت ضعیف دارایی‌ها و بدهی‌ها آن‌ها را تا مرز ورشکستگی ببرد. البته ناظر بانکی نگران آسیب دیدن سپرده‌گذاران خرد از مشکلات این موسسات نیست، اما اثر دومینوی سرایت مشکلات این موسسات به بانک‌ها می‌تواند موجب تنش در بازارهای مالی شود. لذا، لازم است دستورکار نظارت بر این موسسات در قانون تصریح شود.

۱۰. **شیوه نظارت بر بانک‌ها ارتقا یافته است.** یکی از نقاط قوت طرح مجلس، ارتقای نظارت بانک مرکزی از نظارت استطلاعی، موردی، مضیق و پسینی، به نظارت مقتدرانه، فراگیر، یکپارچه و پیشینی است. طرح مجلس یک نظام تقنینی و نظارتی مقتدر و جامع را در درون بانک مرکزی تاسیس، و سازوکارهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری قاعده‌مندی را برای سازمان مزبور تعبیه می‌کند؛ تدابیر مناسبی را نیز برای تنفیذ مقررات و اعمال مقررات انتظامی بر اشخاص تحت نظارت در درون بانک مرکزی بنا می‌گذارد.

۱۱. **نظارت موثر بانکی، به جای تفکیک، نیازمند تجمیع قوا است.** نظارت بر بانک‌ها ماموریتی نیست که در چارچوب محدودیت‌های تفکیک قوا، در داخل قوه مجریه قابل انجام باشد. نظارت شامل وضع مقررات و تقنین، اعمال و تسجیل مقررات، و تشخیص موسسه متخلف و تخلف مدیران موسسات، و صدور رای و اعمال تنبیه در مورد موسسه متخلف است. در صورت عدم کفایت تنبیه اعمال شده، سلب حق از سهامداران و مدیران و خاتمه حیات موسسات اعتباری را نیز شامل می‌شود. بنابراین ایفای ماموریت نظارت بر بانک‌ها، بیش از تفکیک، مستلزم تجمیع قواست. در شرایط فعلی، بانک مرکزی سازمانی در درون قوه مجریه تلقی می‌شود که به اتکای تفسیر حداکثری از اصل تفکیک قوا، در دعاوی علیه مؤسسات اعتباری، گاه به جای مدعی بر جایگاه متهم نشانده می‌شود. مواد ۱۴، ۲۲ و ۱۳۶ طرح مجلس، با تغییر این پارادایم، معاون نظارتی بانک مرکزی را بر جایگاه دادستان انتظامی برای استیفای حقوق سپرده‌گذاران و سایر ذی‌نفعان در حوزه ثبات و سلامت بانکی می‌نشانند.

لازمه اعمال نظارت، برخورداری از اختیار تنفیذ پیشینی مقررات و تنبیه پسینی تخلف از مقررات است. در مواردی که تنبیه انضباطی با استفاده از سازوکارهای اداری تعبیه شده در درون بانک مرکزی کفایت نکند، بانک باید با حداقل هزینه سیاسی و بدون طی دیوان‌سالاری زمان‌بر، قادر به اقامه دعوی در دادگاه صالحه باشد. تشکیل هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی در داخل بانک مرکزی، و قطعی و لازم‌الاجرا بودن آرای هیأت تجدیدنظر (ماده ۲۲)، سیکل نظارت بانکی را در داخل بانک مرکزی تکمیل می‌کند.

۱۲. **چرخه حیات مؤسسات اعتباری در قانون دیده شده است.** مواد ناظر بر تاسیس، فعالیت، ادغام، انحلال و تجزیه، احکام قانونی ناظر بر تولد تا مرگ اختیاری (مواد ۵۹ تا ۷۳) و مرگ اجباری (مواد ۱۳۹ تا ۱۷۰) مؤسسات اعتباری را با درجه قابل قبولی از دقت و تفصیل تشریح می‌کنند.

۱۳. **مؤسسات اعتباری با ریسک بیشتر، نظارت شدیدتری می‌طلبند.**

۱۳/۱. مؤسسات اعتباری مطابق طرح مجلس، بر حسب شاخص‌های سلامت بانکی (موضوع ماده ۸۱)، و بر اساس خود ارزیابی مبتنی بر بیانیه وضعیت (موضوع ماده ۱۳۹)، توسط بانک مرکزی به سه دسته قابل قبول، در معرض خطر، و بحرانی دسته‌بندی می‌شوند:

۱۳/۱/۱. معاونت نظارتی سلامت و ثبات مؤسسات اعتباری را بر اساس شاخص‌های سلامت بانکی ارزیابی و مؤسسات را بر حسب میزان سلامت آن‌ها تفکیک می‌کند. این دسته‌بندی به صورت موردی، یا ادواری در بازه‌های زمانی که طولانی‌تر از ۶ ماه نباشد، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.

۱۳/۱/۲. معاونت نظارتی برای مؤسسات در معرض خطر و بحرانی، به ترتیب برنامه بازسازی و گزیر را به تصویب شورا می‌رساند. شورا قبل از تصویب برنامه پیشنهادی، اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل مؤسسات در معرض خطر و بحرانی را احضار و توضیحات آن‌ها در مورد سازوکارهای تخریب سلامت مالی موسسه، و ملاحظات ایشان در مورد نحوه پیاده‌سازی برنامه‌های بازسازی و گزیر را استماع می‌کند.

۱۳/۱/۳. هر زمان معاون نظارتی بانک مرکزی تشخیص دهد که مؤسسه اعتباری در حال بازسازی از وضعیت در معرض خطر خارج شده است، مراتب را برای اخذ تصمیم، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش می‌کند. (ماده ۱۴۱)

۱۳/۱/۴. اختیارات بانک مرکزی (شامل معاونت نظارتی و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی) متناظر با خامت وضعیت مؤسسات اعتباری افزایش، و اختیارات سهامداران و مدیریت ارشد موسسه اعتباری متناظر با کاهش می‌یابد (مواد ۱۳۵، ۱۴۰، و ۱۴۲)؛ حق عضویت مؤسسات در صندوق ضمانت سپرده‌ها نیز متناسب با ریسک آن‌ها تعدیل می‌شود (ماده ۱۹۷).

۱۳/۲. ایرادات فرایند دسته‌بندی در طرح مجلس از قرار زیر است:

۱۳/۲/۱. دسته‌بندی مؤسسات اعتباری به تهیه و تسلیم بیانیه وضعیت موکول شده در حالی که پایش مستمر نسبت کفایت سرمایه و وضعیت نقدینگی، به دسته‌بندی کم‌هزینه‌تر، کم‌تر قابل مناقشه و با صلاحدید کم‌تری می‌انجامد؛

۱۳/۲/۲. ماده ۸۱ تعیین حدود مجاز شاخص‌های سلامت بانکی را به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی واگذار کرده؛ ماده ۱۳۹ هم شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی را موظف کرده تعریف وضعیت‌های قابل قبول،

در معرض خطر و بحرانی را تعیین کند. با توجه به پیامدهای سنگین تغییر وضعیت موسسات، عدم تعریف آستانه‌ها در قانون راه را برای اعمال فشار بر بانک مرکزی باز می‌گذارد. رخصت قانون برای دسته‌بندی صلاحیدیدی موسسات، دست معاون نظارتی را برای انعطاف باز و از سوی دیگر اعمال فشار بر او را موثر می‌کند؛

۱۳/۲/۳. تعریف آستانه‌های ویژه و ترتیبات سخت‌گیرانه‌تر برای بانک‌های دارای اهمیت سیستمی لازم است؛ و
۱۳/۲/۴. لازم است ارتباط متقابل بانک مرکزی، صندوق ضمانت سپرده‌ها، و موسسه اعتباری بحرانی تدقیق شود.

۱۴. **تمایز ترتیبات نظارتی بانک‌های مهم از سایر موسسات اعتباری لازم است.** بانک‌هایی که به دلیل اندازه، اتصال با سایر نهادهای مالی، پیچیدگی ساختار، نقش و کارکرد بی‌بدیل، یا تشخیص مقام ناظر، از اهمیت سیستمی برخوردارند، مشمول نظارت سخت‌گیرانه‌ترند. لازم است قانون، معاونت نظارتی را موظف کند مصادیق چنین موسساتی را به صورت ادواری به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش کرده و با تصویب شورا، مقررات سخت‌گیرانه‌تر و آستانه‌های دشوارتری در مورد نسبت‌های احتیاطی این موسسات تنظیم و ابلاغ کند. مواد ۱۳۱، در مورد الزام موسسات به گزارش نظارتی به بانک مرکزی، ۱۳۵، در مورد اقدامات نظارتی و تنبیهی، و ۱۳۹، در مورد بیانیه وضعیت، از تصریح به تمایز احکام این موسسات غفلت کرده‌اند.

۱۵. **نظارت یکپارچه بر بانک‌های جامع و گروه موسسات اعتباری ضروری است.** بانک‌های جامع و سایر موسسات اعتباری که اساسنامه آن‌ها اجازه می‌دهد علاوه بر بازار پول در سایر بازارهای مالی نیز فعالیت کنند، در معرض سرریز ریسک بازارهای بدهی، سرمایه و بیمه، به جریان نقد، کیفیت و درامدزایی دارایی‌های خود هستند. بنابراین لازم است مقررات ناظر بر کفایت سرمایه و جریان نقد چنین موسساتی، در مقایسه با موسساتی که فقط در بازار پول فعالیت می‌کنند، غیرمنعطف‌تر بوده و حفاظ‌بندی سپرده‌ها از سرریز ریسک سایر بازارها را الزامی کند. طرح مجلس در این زمینه ساکت است. مواد ۱۳۰ و ۱۳۱ صرفاً لزوم نظارت یکپارچه را برای این موسسات تصریح کرده که بسیار ناکافی است.

لازم است: (۱) در بررسی اساسنامه موسساتی که متقاضی فعالیت در قالب گروه یا مجتمع مالی، یا بانک جامع هستند، ارزیابی سخت‌گیرانه‌تری اعمال شود؛ (۲) این موسسات موظف به حفاظ‌بندی سپرده‌ها در برابر ریسک سرایت از سایر بازارها و تهیه صورت‌های مالی تلفیقی شوند؛ و (۳) نحوه هماهنگی با رگولاتورهای سایر بازارهای مالی، برای اعمال نظارت یکپارچه، در قانون تصریح شود.

۱۶. **معرفی سیاست‌ها و نسبت‌های احتیاطی در قانون توصیه می‌شود.** لازم است معاونت نظارتی بانک مرکزی، قادر به اعمال نسبت‌های احتیاطی سخت‌گیرانه، از جمله افزایش نسبت کفایت سرمایه، افزایش افزونه (هیرکات) و وثایق تودیدی،

کاهش نسبت وام به ارزش، و افزایش ذخیره‌گیری، در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف، یا در معرض افزایش ریسک باشد.

۱۷. **لازم است بانک مرکزی و بانک‌ها به زبان آزمون تنش با یکدیگر صحبت کنند.** معاونت نظارتی باید از نظر فنی قادر

و از نظر قانونی مجاز باشد، در مواردی که ممکن است موسسات اعتباری به دلیل گستره فعالیت در معرض ریسک‌های مالی و غیرمالی قرار می‌گیرند، پیش‌گیرانه آن‌ها را از برخی فعالیت‌های مجاز، تا زمان مهار آثار خطر بر سپرده‌ها، منع کند. آزمون تنش شیوه استاندارد است که طی آن مقام ناظر از موسسه اعتباری می‌خواهد حساسیت نسبت‌های احتیاطی و شاخص‌های نظارتی را نسبت به وخامت شرایط فرضی بحرانی، برآورد و گزارش کند.

طرح مجلس ظرفیت قانونی لازم برای انجام چنین وظیفه‌ای را فراهم نمی‌کند. چون سناریوهای تنش را ناظر بانکی تهیه می‌کند، میزان آسان یا سخت‌گیری آن برای موسسات اعتباری، متناسب با درجه ریسک سیستمی آن‌ها، می‌تواند متفاوت و منعطف، و برای موسسات کوچک‌تر و با درجه اهمیت سیستمی کم‌تر، سبک‌تر باشد.

۱۸. **ارزیابی کیفیت دارایی به تخصص‌هایی فراتر از حسابرسی نیاز دارد.** ماده ۱۳۹ به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی

اجازه می‌دهد، بر اساس اطلاعات دریافتی از بیانیه وضعیت، مؤسسات اعتباری را با استفاده از مؤسسات حسابرسی معتمد بانک مرکزی، موظف به ارزیابی کیفیت دارایی‌های خود کند؛ فراتر از آن تکلیف کند کیفیت دارایی کلیه مؤسسات اعتباری حداکثر هر سه سال یک‌بار توسط حسابرس معتمد بانک مرکزی ارزیابی شود. این در حالی است که مؤسسات حسابرسی کشور ظرفیت فنی ارزیابی کیفیت دارایی مؤسسات اعتباری را ندارند. به طور خاص، ارزیابی تسهیلات اعطایی و برآورد احتمال بازیابی آن‌ها، با توجه به وثایق ترهین شده، وظیفه حساس، پیچیده و فنی‌ای است که تاکنون مأموریت حسابرسان نبوده است.

۱۹. **مرز قاعده و صلاحدید باریک است.** نظارت بانکی آمیزه‌ای از قاعده و صلاحدید است. اصول، سراسری و قاعده‌مندند؛

اما چگونگی کاربست آن‌ها در شرایط زمانی و مکانی و بخصوص نهادی، مستلزم صلاحدید مقام ناظر است. اقتضای حکمرانی خوب آن است که استفاده از اختیارات برای اعمال اقدامات صلاحدید، با پاسخگویی و حسابدهی همراه باشد. به‌طور مشخص، لازم است معاون نظارتی مجاز به استفاده از ابزارهای در اختیار، حسب تشخیص خود باشد؛ ولی بابت چرایی و چگونگی استفاده از این اختیار، به مقامات بالادستی پاسخگو باشد.

طرح مجلس در موارد زیر تشخیص معاون نظارتی را نافذ می‌داند: (ا) مصداق گروه موسسه اعتباری و لزوم اعمال نظارت یکپارچه؛ (ب) اقداماتی که منافع سپرده‌گذاران یا ثبات، ایمنی، و سلامت موسسه اعتباری یا شبکه بانکی را به خطر می‌اندازد؛ (ج) تشخیص علی‌الراسی قرار گرفتن موسسه در معرض خطر یا بحرانی، و پیشنهاد متناظر به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی؛ (د) تشخیص استنکاف مدیران موسسه در حال بازسازی از اجرای برنامه بازسازی مصوب؛ و (و) تشخیص عدم کفایت دارایی‌های موسسه در حال‌گزیر برای پوشش بدهی‌ها و تعهدات.

در موارد فوق، صلاحدید به چابکی و اقتدار معاونت نظارتی در مواجهه با بزنگاه‌های تصمیم‌گیری کمک می‌کند. معهدا لازمه حکمرانی خوب آن است که اختیار پیشینی، با حسابدی پسینی همراه باشد. در غیر این صورت، ممکن است مواضع مجاز صلاحدید در قانون، به استبداد بینجامد. از آن‌جا که چنین سازوکاری در طرح مجلس پیش‌بینی نشده است، پیشنهاد می‌شود در تمام مواردی که قانون تشخیص معاونت نظارتی را نافذ می‌داند، سازوکار پسینی پاسخگویی و حسابدی، حسب مورد، به رئیس کل و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیش‌بینی شود.

۲۰. **احکام ناظر بر صندوق ضمانت سپرده‌ها باید بازنگری شوند.** در فصول ۱۷ و ۱۹ طرح مجلس، احکام قانونی ناظر بر صندوق ضمانت سپرده‌ها به شکل ناقص، ناسازگار و نامنسجمی، ارائه شده است. **ناقص** از آن جهت که به رغم ۱۶ ماده احکام قانونی ناظر بر فعالیت‌های صندوق، از معرفی ارکان صندوق ضمانت سپرده‌ها و تبیین اختیارات و تکالیف متقابل صندوق و ارکان بانک مرکزی غفلت شده است؛ **ناسازگار** از آن رو که مواد ۱۳۳ و ۲۰۵، بدون ارجاع به یکدیگر، تکلیف موسسات اعتباری مبنی بر لزوم ارائه اطلاعات به صندوق ضمانت سپرده‌ها را تبیین می‌کنند؛ همچنین مواد ۱۴۷ و ۲۰۲، مستقل از یکدیگر، احکام قانونی مربوط به تادیه سپرده‌های تضمین شده موسسات منحل‌شده را بیان کرده‌اند؛ نیز در ماده ۱۹۷ ناظر بر احصای وظایف صندوق، به احکام اخص مواد ۱۴۲ و ۱۴۶، ناظر بر تعیین صندوق به عنوان مدیر‌گزی و تصفیه اشاره نشده است. همچنین وصول مطالبات صندوق از موسسات منحل شده یا ورشکسته (موضوع ماده ۱۵۲)، در فهرست منابع مالی صندوق در ماده ۲۰۳ ذکر نشده است. احکام ناظر بر صندوق همچنین نامنسجم-اند، از آن رو که پارادایم حاکم بر جایگاه و کارکرد صندوق در زیست‌بوم نظام مالی کشور از این مجموعه مواد قابل استخراج نیست.

یکی از اشکالات طرح مجلس، سردرگمی در تقسیم کار بین معاونت نظارتی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، هیأت انتظامی، و صندوق ضمانت سپرده‌ها در فرایند‌گزی است. در درون صندوق هم، تقسیم کار بین مدیر‌گزی، مدیر عامل صندوق و هیئت مدیره صندوق روشن نیست. فرایند‌گزی به خودی خود پرمخاطره، پرحاشیه و مشحون از تزامم منافع است. به همین دلیل بسیار مهم است که یکپارچه مدیریت شود. در غیر این صورت به پیچیدگی آن افزوده می‌شود. به دلیل لزوم سرعت در تصمیم‌گیری، تزامم منافع، و زیان بالایی که ممکن است به سهامداران و سپرده‌گذاران درشت تحمیل شود، مدیر‌گزی از یک سو ناچار از اتخاذ تصمیمات سخت در زمان کوتاه؛ و از سوی دیگر در معرض فشارهای بیرونی از سوی ذینفعان است. قانون باید مدیران و افسران نظارتی درگیر در فرایند‌گزی را در برابر فشارهای بیرونی صیانت کرده و فرایند را به گونه‌ای طراحی کند که احتمال اتخاذ تصمیمات صحیح در زمان مناسب افزایش یابد.

با توجه به عدم تفصیل و شفافیت احکام قانونی مربوط به صندوق ضمانت سپرده‌ها، لازم است وظایف و اختیارات زیر برای صندوق تعریف شود: (ا) دریافت اطلاعات لازم برای ایفای وظایف قانونی صندوق از موسسات اعتباری؛ (ب) پایش وضعیت سلامت موسسات اعتباری به منظور برآورد ریسک ناتوانی موسسات از ایفای تعهدات؛ (ج) تضمین اصل

سپرده‌های موسسات اعتباری عضو؛ (د) مدیریت فرایند‌گیر موسسات اعتباری در حال تصفیه از ابتدا تا انتها؛ و (ه) تأدیه سپرده‌های تضمین شده سپرده‌گذاران موسسات منحل شده یا ورشکسته.

برای تبیین رابطه بین ارکان صندوق و بانک مرکزی در فرایند‌گیر نیز، چارچوب زیر پیشنهاد می‌شود: (۱) مسئولیت فرایند‌گیر، شامل تصفیه، ادغام و انحلال اجباری موسسات اعتباری بحرانی، برعهده صندوق ضمانت سپرده‌هاست؛ (۲) مدیر‌گیر به پیشنهاد مدیر عامل و تایید هیئت مدیره صندوق نصب می‌شود؛ (۳) تصمیمات اجرایی و عملیاتی فرایند‌گیر، شامل تصفیه، ادغام و انحلال اجباری، برعهده مدیر‌گیر و زیر نظر مدیر عامل صندوق اتخاذ می‌شود؛ (۴) تصمیمات راهبردی و سیاستگذاری فرایند‌گیر برعهده هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها است؛ (۵) تنها تصمیماتی که طبق اساسنامه موسسه در حال‌گیر، متضمن موافقت مجمع است، برعهده شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است. (۶) ترتیبات زمانی و مدیریتی مربوط به نحوه بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده موسسه در حال‌گیر، به پیشنهاد مدیر‌گیر و تصویب مدیر عامل صندوق انجام می‌شود و پس از تشخیص وضعیت بحرانی موسسه، به اطلاع عموم می‌رسد؛ و (۷) مدیر‌گیر برای کاهش زیان سپرده‌گذاران، سهامداران، و سایر بستانکاران، برنامه خود برای فروش و بازیابی دارایی‌ها، اولویت‌بندی و بازپرداخت بدهی‌ها، مصالحه با بستانکاران، و ایفای تعهدات را برای تصویب به هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها پیشنهاد می‌دهد. اقداماتی که اجرای آن‌ها نیاز به تصمیم‌گیری در مجمع عمومی صاحبان سهام دارد، برای تصویب به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد می‌شود. هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، در حیطه وظایف خود، در خصوص برنامه پیشنهادی مدیر‌گیر تصمیم‌گیری می‌کنند. مدیر‌گیر مصوبات هیئت مدیره صندوق و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی را بلافاصله و بدون الزام به رسیدگی قضایی اجرا می‌کند.

۲۱. **تشکیل شورای ثبات مالی لازم است.** ثبات مالی اعم از سلامت بانکی است. به دلیل سرریز ناترازی‌ها از یک بازار مالی به دیگر بازارها، تحقق سلامت بانکی بدون ثبات بازارهای سرمایه، بیمه و بدهی ممکن نیست. لذا لازم است: (ا) ناظران بازارهای مالی در یک رابطه نهادی و قاعده‌مند، ریسک‌های در حال تحول در هر بازار را به یکدیگر اطلاع داده و در برابر ریسک‌های سیستمیک، تدابیر هماهنگ و منسجم اتخاذ کنند؛ (ب) ترتیبات نهادی لازم برای پایش ثبات، پایداری و تاب‌آوری بازارهای مالی در مقیاس کلان، با مشارکت بانک مرکزی و در نظر گرفتن سازوکارهای سرایت بحران از یک بازار به بازارهای دیگر، در قانون دیده شود؛ و (ج) قانون با تاسیس شورای ثبات مالی، سازوکار قاعده‌مند و شفاف برای تبادل اطلاعات بین رگولاتورهای بازارهای پول، ارز، سرمایه، و بدهی و هماهنگی تدابیر ایشان پیش‌بینی کند. مناسب است که دبیرخانه شورا در بانک مرکزی مستقر شود.

۵ استقلال و اقتدار

۲۲. طرح مجلس در حد مطلوبی استقلال و اقتدار بانک مرکزی را تامین می‌کند.

۲۲/۱. **کنترل تورم:** تعیین هدف ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم برای بانک مرکزی، مسئولیت انحصاری اتخاذ سیاست پولی را در اختیار هیأت عالی قرار داده (ماده ۸) تا در برابر این هدف پاسخگو باشد. مسئول دانستن انحصاری بانک مرکزی در برابر کنترل تورم؛ مغالطه فعلی ناظر بر یکسان دانستن تورم و گرانی، و کنترل تورم از طریق روش‌های تعزیراتی را تصحیح می‌کند.

۲۲/۲. **رئیس کل.** برای تقویت اقتدار رئیس کل، لازم است عزل او پیش از پایان دوره، تنها در صورت درخواست دوسوم از اعضای غیراجرایی هیأت عالی، مستند به قصور یا تقصیر در انجام وظیفه قابل طرح باشد.

۲۲/۳. **استقلال مالی:** وظیفه انحصاری هیأت عالی مبنی بر تصویب صورت‌های مالی، انتقال سود و تصویب افزایش سرمایه بانک مرکزی (ماده ۸) و تصریح جمهوری اسلامی ایران به جای دولت، به‌عنوان مالک و سهام‌دار بانک مرکزی (ماده ۴۹) که پیامد ساختاری آن به رسمیت شناختن هیأت عالی به‌عنوان مجمع عمومی بانک مرکزی است، گامی بلند در جهت استقلال بانک مرکزی است. مضافاً آن‌که انشای مناسب این تدبیر در قانون، ذخایر بانک مرکزی را در برابر صدور احکام قضایی علیه دولت در محاکم بین‌المللی، حفظ می‌کند.

۶ حمایت از رشد و توسعه اقتصادی

۲۳. **اهداف باید سازگار و اولویت‌بندی شوند.** حمایت از رشد و توسعه اقتصادی (ماده ۳)، گاه در تعارض با تعقیب ثبات سطح عمومی قیمت‌ها و کنترل تورم، و تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی است. مهم‌ترین امکان در اختیار بانک مرکزی برای حمایت از رشد، برقراری ثبات اقتصاد کلان از طریق کنترل تورم و تأمین سلامت بانکی است. لذا توصیه می‌شود حمایت از توسعه اقتصادی از ماده ۳ حذف و ثبات تولید اسمی، ذیل هدف اول و دوم و منوط به عدم لطمه به ثبات پولی و مالی جایگزین هدف سوم شود.

۲۴. **استخدام ابزارهای نظارتی برای ترغیب حمایت بانک‌ها از تولید اشتباه است.** به‌کارگیری ابزارهای پولی، اعتباری و نظارتی بانک مرکزی برای ترغیب یا وادار کردن مؤسسات اعتباری به اعطای تسهیلات اعتباری به واحدهای اقتصادی موثر در رشد اقتصادی، تلاشی پرهزینه و کم‌اثر برای مهندسی روابط اقتصادی است که بابت آن، هزاران میلیارد تومان منابع بانکی به هدر رفته است.

این رویکرد دو پیامد نامطلوب دارد: (۱) ابزارهای نظارتی بانک مرکزی که برای پایش سلامت بانک‌ها در اختیار مقام ناظر قرار گرفته، وسیله تحمیل مصارفی به آن‌ها می‌شود که نه تنها ربطی به سلامت بانکی نداشته، موجب تضعیف سلامت بانک نیز می‌شوند؛ و (ب) اختیارات و اقتدار مقام ناظر، در خدمت تحقق اهدافی قرار می‌گیرد که معمولاً صاحب و بانی قدرتمند در بیرون نظام بانکی دارند. نتیجه، تنگ کردن عرصه وظایف احتیاطی مقام ناظر توسط این کارکردهای تبعی است.

۲۵. نقدینگی در مقیاس کلان هدایت‌پذیر نیست. در گفتمان بین نظام سیاسی و مالی کشور در ۴ دهه گذشته، پارادایم فشار به بانک مرکزی و بانک‌ها برای تأمین مالی توسعه، با توجه به آثار پرهزینه تورمی، از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ شمسی، به پارادایم هدایت نقدینگی تغییر نام داد؛ ولی کارکردها تغییر نکردند. این اشتباه راهبردی در طرح مجلس تکرار شده است. در معماری نظام اقتصادی کشور، بانک مرکزی برای حمایت از رشد و توسعه اقتصادی و افزایش اشتغال تاسیس نشده و سازوکاری برای هدایت نقدینگی در اختیار ندارد.

فروض ناظر بر این انگاره در طرح مجلس از این قرارند: اعتبارات بانکی در سطح کلان قابل مدیریت و جریان نقدینگی، قابل تنظیم است؛ (ماده ۲) بانک مرکزی می‌تواند تخصیص اعتبار به ذینفع نهایی را درون شبکه بانکی کنترل کرده و به واحدهای اقتصادی مؤثر در رشد و توسعه اقتصادی برساند؛ (ماده ۲) هدایت اعتبار به سمت زیرساخت‌ها، صنایع اساسی و واحدهای اقتصادی مؤثر، موجب رشد و توسعه اقتصادی و افزایش اشتغال می‌شود؛ (مواد ۲ و ۸) بانک مرکزی مجهز به ابزارهای سیاستی برای رونق بخشی به تولید و افزایش اشتغال است؛ (مواد ۱۹ و ۲۷) نظارت بانک مرکزی بر عملکرد مؤسسات اعتباری می‌تواند مصروف پایش حمایت آن‌ها از رشد و توسعه اقتصادی شود؛ (ماده ۱۹) بانک مرکزی می‌تواند مبلغ، نرخ سود، مدت و وثایق خطوط اعتباری اعطایی به مؤسسات اعتباری و سپرده قانونی این مؤسسات را متناسب با میزان تبعیت آن‌ها از سیاست‌های بانک در زمینه رونق تولید و افزایش اشتغال، تنظیم کند. (مواد ۲۶ و ۲۷).

۲۶. یکسان‌سازی نرخ سود نه ممکن است و نه موجه. تعیین نرخ‌های سود حاکم بر روابط بین بانک‌ها و مشتریان، اعم از سپرده‌گذاران و وام‌گیرندگان، توسط بانک مرکزی (موضوع مواد ۲۵، ۱۰۲ و ۱۳۴)، نه ممکن و نه مشروع است. وجاهت علمی و تجربی نیز ندارد.

۲۶/۱. ممکن نیست؛ چون نرخ‌های بانکی در میلیون‌ها قرارداد با مشتریان را در سرتاسر کشور نمی‌توان کنترل کرد. مشروع نیست چون مداخله حاکمیت در قراردادهای بانکی، تحمیل زیان بلاوجه به سپرده‌گذار، بانک یا وام‌گیرنده، و خلاف مشروعیت قرارداد بر اساس تراضی طرفین است. بانک مرکزی تنها می‌تواند منابع خود را قیمت‌گذاری و از طریق بازار بین بانکی عرضه کند و مجاز به قیمت‌گذاری منابع بانک‌ها و سپرده مشتریان نیست.

۲۶/۲. نرخ سود بانکی، برآیند سه عامل نرخ بهره سیاستی، اقتضات کسب‌وکار بانک و ریسک مشتری و بازار است. سیاست‌گذار از این سه، تنها می‌تواند عامل اول را در سطح شبکه بانکی تعیین کند. دو عامل دیگر در روابط بین بانکی و مشتری تعیین می‌شود. حکم مواد ۲۵ و ۱۳۴ مبنی بر اعمال یک نرخ سود برای تمام مشتریان به مثابه

نادیده گرفتن تفاوت ریسک مشتریان و نافی رقابت است؛ در حالی که بانک با بهره وری بالاتر می‌تواند نرخ‌های بالاتر برای سپرده‌ها یا نرخ‌های پایین‌تر برای تسهیلات پیشنهاد کند. همچنین بانک‌ها می‌توانند از مشتریان کم‌ریسک، نرخ‌های پایین‌تری مطالبه کنند.

۲۶/۳. تجارب گسترده سرکوب مالی هم نشان می‌دهد رشد و توسعه اقتصاد با نرخ‌گذاری دستوری محقق نمی‌شود و این سیاست در شمار زیادی از کشورهای در حال توسعه به رشد اقتصادی یا توسعه بخش‌ها یا مناطق مرجح نیانجامیده است.

۲۷. **بانک توسعه معرفی شده در طرح مجلس، در ادبیات مالی گمنام است.** فصل ۱۸ طرح مجلس نهادی به نام بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران را تاسیس می‌کند که در تجربه غنی و متنوع دنیا، بی‌مانند و مملو از اشکال است. مدل معرفی شده با هیچ یک از بانک‌های توسعه جهانی، منطقه‌ای و ملی مطابقت ندارد. از تجربه ۷۰ سال بانکداری توسعه‌ای در عالم هم مستغنی، و ابداع نمایندگان محترم است. ایرادات این تاسیس از این قرارند:

۲۷/۱. رابطه بانک توسعه با سازمان برنامه و بودجه و صندوق توسعه ملی، دو نهاد مهم حاکمیتی که اهداف مشابهی را در تامین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری ملی دنبال می‌کنند، روشن نیست. البته عضویت رئیس سازمان برنامه در هیئت امناء (ماده ۱۷۹) و شمول منابع ریالی و ارزی صندوق توسعه ملی در منابع بانک (ماده ۱۸۰)، دو کانال ارتباطی این دو نهاد با بانک توسعه است. برای رفع این انفصال پیشنهاد می‌شود: (ا) تشخیص طرح‌های کلان ملی منحصر بر عهده سازمان برنامه باشد؛ (ب) صندوق توسعه ملی سهامدار بانک توسعه باشد.

۲۷/۲. تعریف طرح کلان توسعه‌ای در تبصره واحده ماده ۱۷۱ نه جامع است و نه مانع؛ سازگار و مستقل هم نیست. فرایند انتخاب و تامین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای (موضوع ماده ۱۷۷) بسیط، کلی، سیاسی و غیرحرفه‌ای و برای مقررات‌گذاری غیرراهگشاست. بخصوص، پیشنهاد طرح توسط سیاستمداران عضو هیئت امناء، فیل‌های سفید را در فهرست طرح‌های کلان برخوردار از اولویت تامین مالی قرار می‌دهد. برای پرهیز از این معضل لازم است: ۲۷/۲/۱. سازمان برنامه و بودجه، به عنوان نهاد حرفه‌ای متولی توسعه اقتصادی کشور، و برخوردار از نیروی انسانی متخصص و متکثر، و اطلاعات روزآمد، تنها مرجع معرفی و پیشنهاد طرح‌های کلان توسعه‌ای به بانک توسعه باشد؛

۲۷/۲/۲. نهادهای اجرایی دیگر و مقامات سیاسی، ولو در بالاترین سطح، بنا به تصریح قانون از معرفی طرح‌های توسعه به بانک ممنوع باشند؛

۲۷/۳. تایید هیئت نظارت بر پیشرفت طرح‌ها (موضوع ماده ۱۷۸)، به معنی سپردن فنی‌ترین کار یک بانک توسعه، به غیرفنی‌ترین و غیرمسئول‌ترین بخش بانک است.

- ۲۷/۴. ساختار حکمرانی بانک توسعه در ماده ۱۷۲ روشن نیست. گماردن هیئت امنای در راس چنین نهادی جز سیاسی و غیرحرفه‌ای کردن تصمیمات راهبردی نتیجه‌ای ندارد. برای رفع این ایراد پیشنهاد می‌شود:
- ۲۷/۴/۱. بانک توسعه یک شرکت سهامی باشد که سازمان برنامه و بودجه و صندوق توسعه ملی سهامداران آن هستند. سایر نهادهای مالی، در صورت سازگاری با اساسنامه بانک و تایید هیئت عالی بانک مرکزی، می‌توانند سهامدار بانک توسعه شوند.
- ۲۷/۴/۲. هیئت امنای حذف و مجمع سهامداران جایگزین آن شود.
- ۲۷/۴/۳. عضویت وزرایی که مصرف‌کنندگان اعتبارات ترجیحی هستند، از مجمع (هیئت امنای) حذف شود.
- ۲۷/۴/۴. عضویت رئیس کل بانک مرکزی به دلیل تراحم منافع از مجمع حذف شود.
- ۲۷/۴/۵. هیئت نظارت (موضوع ماده ۱۷۵) که پای نمایندگان مختار و غیرپاسخگو از قوای مقننه و قضاییه را به تصمیمات راهبردی بانک باز می‌کند، از ساختار بانک حذف شود.
- ۲۷/۵. مزیت عمده بانک توسعه، برخورداری از منابع ترجیحی و امکان تامین مالی طرح‌های توسعه‌ای در نرخ‌های ترجیحی است. چگونگی مدیریت این سازوکار قیمتی در طرح مجلس بیان نشده است.
- ۲۷/۶. در ماده ۱۸۰ سرمایه، که مهم‌ترین منبع تامین مالی یک بانک توسعه‌ای است و مجمع سهامداران به استناد آن معنی پیدا می‌کند، مفقود است.
- ۲۷/۷. وضعیت بانک توسعه و رابطه آن با بانک‌های توسعه‌ای بخشی، در زیست‌بوم نظام مالی کشور مشخص نیست. از طرفی به استناد ماده ۱۸۸، بانک توسعه شخص تحت نظارت است؛ از طرف دیگر به استناد ماده ۱۸۷ سیاستگذار بانک‌های توسعه بخشی است. رابطه دوزیستی اخیر در نظام مالی کشور غریب و تعریف نشده است. بانک‌های توسعه‌ای بخشی (موضوع ماده ۱۸۶)، با خلط بانک‌های تخصصی فعلی، که عملاً بانک تجاری بخشی هستند، و بانک توسعه، موجودی خلق می‌کند که نه این است و نه آن.
- ۲۷/۸. ماده ۱۸۷ تامین مالی سرمایه در گردش واحدهای کوچک و متوسط فعال را، که ماموریت بانک‌های تجاری است، ماموریت بانک‌های توسعه‌ای بخشی معرفی می‌کند.

۷ بانکداری بدون ربا

۲۸. عملیات بانکی

- ۲۸/۱. اشکالات مفهومی فصل ۱۴ بنیادی‌اند. احکام قانونی ناظر بر عملیات بانکی از اشکالات عدیده‌ای، از جمله موارد زیر رنج می‌برد:

۲۸/۱/۱. خلط بدهی و مشارکت: سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام و خاص (موضوع مواد ۱۰۱ و ۱۰۴)، در شکل تابع قرارداد بدهی، و در کارکرد تابع قرارداد مشارکت‌اند.

۲۸/۱/۲. خلط نرخ سود و نرخ بازده پروژه، (موضوع مواد ۹۵، ۱۰۱، ۱۰۲، و ۱۰۳).

۲۸/۲. **سوگیری قانون در رابطه بانک و مشتری بلاوجه است.** طرح در موارد عدیده، بدون آن که مشروعیت مداخله قانونگذار مشخص باشد، وارد تعیین تکلیف رابطه موسسه اعتباری و مشتری می‌شود: چگونگی توزیع سود؛ مشتریانی که نباید تضمین بسپارند؛ و موارد پوشش تضمین ضامن، از آن جمله است. در حالی که رقابتی بودن صنعت بانکی و مراقبت رگولاتور نسبت به حفظ حقوق مشتری، بدون نیاز به خط‌کشی قانونگذار، رابطه منصفانه بین موسسه اعتباری و مشتری را تامین می‌کند.

۲۸/۳. **نظام تجهیز منابع معوج است.** معرفی سپرده سرمایه‌گذاری عام و خاص، به عنوان دو نوع از چهار نوع سپرده مجاز (ماده ۹۴)، پنج ایراد اساسی دارد: (ا) قرارداد بدهی، ساختار مناسبی برای تنظیم رابطه سرمایه‌گذار با پروژه نیست. سپرده سرمایه‌گذاری، به دلیل تحمیل کارکرد مشارکت بر قرارداد بدهی، دچار تناقض ذاتی است؛ (ب) تجهیز سپرده برای سرمایه‌گذاری بلندمدت کار بانک تجاری نیست؛ (ج) در بانک، طبق مدل استخر وجوه، سپرده‌های دریافتی مخلوط می‌شوند. نمی‌توان اثر تسهیلات اعطایی به پروژه را ارزیابی و بازده آن را بین سپرده‌گذارانی که طی زمان مبالغ گوناگونی سپرده‌گذاری کرده‌اند، تقسیم کرد؛ (ه) تخصیص سپرده سیال و قابل فراخوان توسط سپرده‌گذار به پروژه‌های بلندمدت، بانک را در معرض ریسک نقدینگی قرار می‌دهد؛ و (و) سپرده‌گذار ماهیتا ریسک‌گریز است؛ در حالی که بانک سازوکاری برای محافظت از عدم انتقال ریسک پروژه‌ها به سپرده‌گذار ندارد.

۲۸/۴. **نظام تخصیص منابع دارای ایراد است.** (ا) موسسات اعتباری نمی‌توانند مشروع و قانونی بودن کالاها و خدمات خریداری شده از محل تسهیلات را کنترل کنند؛ (ب) ادامه تکلیف قانون عملیات بانکی بدون ربا مبنی بر انطباق فقه تجارت بر تسهیلات بانکی، موجب فساد، کژمنشی و اتلاف منابع، و برای آینده بانکداری کشور زیان‌بار است؛ و (ج) تقسیم تسهیلات بر اساس معین و نامعین بودن نرخ سود، از نظر بانکی، بی‌معناست.

۲۸/۵. **احکام قرض‌الحسنه یک ماموریت اجتماعی را، به هزینه سپرده‌گذار، بر نظام مالی تحمیل می‌کند.**

۲۸/۵/۱. اختصاص بخشی از سپرده‌های جاری به تسهیلات قرض‌الحسنه (ماده ۹۷) با عندالمطالبه بودن سپرده‌های جاری، ماهیت داوطلبانه بودن پرداخت قرض‌الحسنه، و پاسخگو بودن موسسه در برابر مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها منافات دارد. به علاوه نظارت بر این تخصیص، با حوزه وظایف بانک مرکزی ناسازگار است.

۲۸/۵/۲. این که سپرده‌های قرض‌الحسنه جزو منابع موسسه نیستند (ماده ۹۸)، قاعده تناسب اختیار و مسئولیت را نقض می‌کند.

۲۸/۵/۳. تکلیف به موسسه اعتباری پذیرنده که تمام وجوه قرض‌الحسنه باید به قرض‌الحسنه تخصیص یابد (ماده ۹۸) به دلایل زیر اشکال دارد: (ا) موسسه اعتباری سازوکاری برای شناسایی نیازمندان قرض‌الحسنه ندارد؛ (ب) بعد تخصیص قرارداد قرض‌الحسنه نظارت‌پذیر نیست؛ و (ج) انجام وظیفه غیرانتفاعی با مدل کسب‌وکار موسسه انتفاعی سازگار نیست.

۲۸/۵/۴. تعیین مصارف قرض‌الحسنه در قانون (ماده ۹۹) به دلایل زیر ایراد دارد: (ا) انحصار صلاح‌دید مصارف قرض‌الحسنه در قانون، ناموجه و نافی وکالت سپرده‌گذار به موسسه سپرده‌پذیر است؛ (ب) کشاندن بانک مرکزی به عرصه حمایت‌های اجتماعی، که دیگر دستگاه‌های حاکمیتی در آن مسئولند، بلاوجه و خلاف تقسیم کار سازمان‌ها برحسب مزیت نسبی آنهاست؛ و (ج) با توجه به نظارت‌ناپذیری مصارف قرض‌الحسنه لغو است.

۲۸/۶. **شایسته است سازوکار پیگیری فراگیری مالی در قانون تصریح شود.** با توجه به اثر ازدحام اعطای

تسهیلات اعتباری به شرکت‌های بزرگ و آب‌پروژه‌ها، توصیه می‌شود موسسات اعتباری موظف شوند، با هدف مدیریت ریسک تمرکز و افزایش دسترسی به اعتبار، حداقلی از تسهیلات اعتباری را به تامین نیازهای مصرفی خانوار و تامین سرمایه در گردش توایدکنندگان خرد و کسبه اختصاص دهند.

۲۹. **نقش و جایگاه شورای فقهی باید از اساس بازنگری شود.** تدبیر قانونگذار برای پاسخ به دغدغه مشتریان مبنی بر

الزام موسسات اعتباری به رعایت شرع، از طریق تاسیس شورای فقهی بانک مرکزی دنبال می‌شود. این تاسیس، به دلیل سلطه پارادایم‌های ناسازگار با اقتضائات بانکداری، مشکل‌آفرین و نامنسجم است.

۲۹/۱. رویکرد مجلس در ملزم کردن نظام بانکی به شرع، متمرکز و از بالا به پایین است. پیامد چنین انتخابی، اولویت دادن به نظرات حاکمیت در نحوه اعمال الزامات فقهی و انتخاب فقه حکومتی در برابر فقه تجاری، به قیمت از دست رفتن چابکی و خلاقیت موسسات اعتباری، تطویل نهایی شدن و ابلاغ مقررات، و بازماندن حلقه پاسخگویی موسسات در برابر دغدغه‌های شرعی مشتریان است. مورد اخیر، در مناطق سنی نشین، به ادامه پرهیز از سپرده‌گذاری طیف وسیعی از ایرانیان متدین در بانک‌ها خواهد انجامید.

۲۹/۲. در رویکرد حداقلی در ارزیابی مشروعیت، مقررات و قراردادها مجازند مگر غیرمشروع بودن آن‌ها احراز شود. در مقابل، در رویکرد حداکثری، مشروعیت مقررات و قراردادها باید بدوا احراز شود. رویکرد طرح مجلس، ترکیبی از دو رویکرد بدون توجه به پیامدهای اجرایی تفاوت آنهاست.

۲۹/۳. یک نگاه، قلمرو فقه را منحصر به مقررات می‌داند و انطباق عملیات با مقررات را در حیطه مجریان و ناظران. در رویکرد بدیل، فقه علاوه بر گذاردن مهر تایید بر مقررات، بر اجرا نیز نظارت می‌کنند تا از پیاده‌سازی بانکداری بدون ربا در نظام بانکی کشور اطمینان حاصل کنند. طبق طرح مجلس، شورای فقهی علاوه بر وضع مقررات، بر اجرای آن‌ها هم نظارت می‌کند.

۲۹/۴. از منظر دیگر، ارزیابی فقهی می‌تواند در طول مقررات‌گذاری بانکی باشد و نقش فقهی ثانویه؛ مانند رابطه شورای نگهبان و مجلس؛ بدین صورت که ابلاغ هر مقرره‌ای، پس از تصویب در شورای مقررات و نظارت، مشروط به عدم رد آن توسط شورای فقهی است. در رویکرد بدیل، فقه خود راسا مقررات وضع می‌کنند. رویکرد قانونگذار برای نقش‌آفرینی شورای فقهی در طرح مجلس، ترکیبی از رویکرد ثانویه و اولیه است.

۲۹/۵. بنابراین لازم است: (ا) قلمرو شورا در ماده ۲۱ از نظارت منصرف، و منحصر به حوزه ارزیابی مقررات شود؛ (ب) رابطه شورای فقهی در طول شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی باشد؛ اظهار نظر شورا نسبت به ابزارها، دستورالعمل‌ها، و مقررات، پیش از ابلاغ و صرفاً از حیث احراز مغایرت با موازین شرع باشد؛ (ج) اعضای شورا موظف و تمام‌وقت باشند و حقوق و مزایایشان در طول خدمت به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی تعیین و توسط بانک مرکزی پرداخت شود؛ و (د) اعضای صاحب رای شورا مرکب از خبرگان پولی و بانکی و مجتهدین باشد که به ترتیب مسئول تشخیص موضوع و استنباط حکم‌اند. برای حفظ انسجام بانک مرکزی، ریاست شورا با رئیس کل باشد.

جدول ۲ نشان می‌دهد قانونگذار، به استثنای ماده ۴، در سایر موارد شورای فقهی را مکلف به تشخیص عدم مغایرت مقررات و بخشنامه‌ها کرده است که به معنی ترجیح رویکرد ایجابی در برابر رویکرد سلبی است. از سوی دیگر، در تعدادی از مواد، ماموریت شورای فقهی در طول شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، و در مواد دیگر در عرض شورا تعریف شده است. نکته دیگر آن که در ماده ۲۱ که ماده محوری در معرفی نقش، جایگاه، ترکیب و وظایف شورا است، نظارت بر اجرا از ماموریت‌های شورای فقهی برشمرده شده؛ در حالی که در موارد دیگر ناظر بر چگونگی ایفای این ماموریت، ذکری از نظارت بر عملکرد نیامده است.

جدول خلاصه مدیریتی ۲: ارزیابی رویکرد قانونگذار به جایگاه شورای فقهی

نظارت بر اجرا	مقررات‌گذاری در طول/عرض شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی	
	در عرض	در طول
	ماده ۴	رویکرد سلبی (تشخیص مغایرت)
ماده ۲۱	مواد ۲۶، ۲۹، ۷۶، ۹۳، ۱۰۰، ۱۰۷	مواد ۲۸، ۹۴، ۹۵، ۹۸، ۱۲۳
	رویکرد ایجابی (تشخیص عدم مغایرت)	

۸ رابطه با دولت

۳۰. **رابطه بانک مرکزی و دولت، تا حدی مناسب ولی نیازمند بازنگری است.** طرح مجلس در مواردی به تصحیح بنیادین

رابطه بانک مرکزی و دولت همت گمارده، هر چند در موارد معدودی رابطه نامناسب فعلی را پایدار کرده است:

۳۰/۱. **استقلال رای بانک مرکزی محترم است.** الزام دولت به درخواست گزارش مشورتی بانک مرکزی در تهیه

پیش‌نویس لوایح، تصویب‌نامه‌ها و برنامه‌های اقتصادی و مالی از جمله عملیات ارزی، بودجه‌ریزی و تأمین مالی بخش عمومی از داخل و خارج و تضامین آن، و موظف کردن بانک مرکزی به ارائه نظر خود به نمایندگان مجلس در خصوص لوایح و طرح‌های مرتبط با اهداف و وظایف بانک مرکزی، (ماده ۳۸)، به دلیل رسمیت دادن به **استقلال رای بانک مرکزی**، گام مهمی به جلو است.

۳۰/۲. **شرکت در جلسات هیئت دولت اختیاری است.** برداشتن الزام رئیس کل به شرکت در جلسات هیأت

دولت (ماده ۳۸) یکی از درگاه‌های اعمال فشار به بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری درآمد دولت یا عملیات شبه مالی از طریق بانک‌ها را می‌بندد و پیشرفتی معنی‌دار در حفاظت سیاست پولی از فشار الزامات سیاسی و مالی اداره کشور است.

۳۰/۳. **منفذ تنخواه‌گردان خزانه باز مانده است.** راه سالم تأمین نقدینگی دولت، به جای باز گذاشتن منفذ

تنخواه‌گردان خزانه، انتشار اوراق کوتاه‌مدت خزانه، تعمیق بازار بدهی و انضباط‌بخشی به عملیات خزانه است.

۳۰/۴. **بانک مرکزی در خرید ارز دولت مختار است.** اعطای اختیار خرید ارز دولت (ماده ۴۰)، نویدبخش یک

جابه‌جایی پارادایم در رابطه مالی دولت و بانک مرکزی و به تبع آن تغییر سیاست ارزی منفعلانه بانک مرکزی است. تبدیل اجبار فعلی بانک مرکزی در خرید ارز دولت به اختیار، یکی از عوامل فشار بر قبض و بسط ناخواسته پایه پولی را بر می‌دارد و به بانک مرکزی اجازه می‌دهد از ابزارهای عقیم‌سازی دارایی‌های خارجی خود، متناسب با اقتضائات سیاست پولی استفاده کند.

۳۰/۵. **قانونمند کردن تسعیر دارایی‌های ارزی هوشمندانه است.** قانونی کردن حساب تسعیر دارایی‌های ارزی در

ماده ۴۶، افزایش ارزش ریالی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی را در ترازنامه بانک مرکزی به گونه‌ای خنثی می‌کند که فاقد اثر پولی در اقتصاد و منشا درآمد برای دولت باشد. این راهکار تدبیر مناسبی برای خاتمه دادن به اختلاف بین بانک مرکزی و دولت در مورد مانده حساب ذخیره تسعیر است.

۹ رابطه با بانک‌ها

۳۱. **پیامدهای ناخواسته پولی بانکداری بانک‌ها در طرح مجلس مدیریت شده است.**

- ۳۱/۱. منع اعطای تسهیلات یا خطوط اعتباری به مؤسسات اعتباری بدون اخذ وثیقه (موضوع ماده ۵۶) گام بلندی در جهت ثبات پولی کشور و استقلال عملیاتی بانک مرکزی است.
- ۳۱/۲. تامین نقدینگی اضطراری مؤسسات اعتباری دارای مشکل نقدینگی، و ایفای نقش بانک مرکزی به عنوان آخرین مرجع وام دهنده، تا حد نسبتا مناسبی در طرح پیش بینی شده است.

۱۰. قانون نویسی

صرف نظر از محتوا، شیوه تنظیم و نگارش احکام قانونی به شرح زیر ایراد دارد. لذا توصیه می شود پس از آن که نمایندگان محترم مجلس بر سر چستی مواد قانون به جمع بندی رسیدند، چگونگی نگارش احکام منحصرأ به حقوقدانان خبره بانکی سپرده شود.

۳۲. **ارجاع مکرر به سایر قوانین شایسته نیست.** طرح در موارد عدیده، از جمله مواد ۷، ۸، ۳۴، ۴۰، و ۴۲، به قوانین دیگر ارجاع داده است؛ در حالی که قوانین بانک مرکزی و بانکداری به عنوان قوانین مادر باید خودبسنده باشند.

۳۳. طرح مجلس در موارد مهم زیر ساکت است:

- ۳۳/۱. تسهیل رقابت در صنعت بانکی و منع انحصار و کنترل تمرکز؛
- ۳۳/۲. حفظ حقوق مشتری؛
- ۳۳/۳. تشویق سرمایه گذاری خارجی در بخش بانکی و تشویق ایجاد بانک های مشترک؛
- ۳۳/۴. توسعه فراگیری مالی و تسهیل دسترسی به اعتبار؛
- ۳۳/۵. **مدیریت ریسک.** طرح مجلس درباره لزوم ارزیابی کفایت نظام مدیریت ریسک مؤسسات اعتباری توسط معاونت نظارتی؛ لزوم ارتقای پیچیدگی نظام مدیریت ریسک مؤسسات اعتباری متناظر با درجه اهمیت سیستمی آنها؛ تصریح صلاحیت های تخصصی افسران ارشد ریسک؛ لزوم انتصاب آنها توسط هیئت مدیره مؤسسات اعتباری و تایید صلاحیت آنها توسط معاونت نظارتی، ساکت است.

۳۴. **سطح اجمال و تفصیل طرح نامتوازن است.** یکی از ایرادات بزرگ طرح مجلس، سکوت یا اجمال در حوزه های

حاکمیتی عملیات بانکی، در مقابل مداخله گری در کسب و کار بانک ها است. طرح در پیشگیری از توسعه و مدیریت ریسک های مالی و غیرمالی، حداقلی و در تنظیم و خط کشی رابطه بانک و مشتری، حداکثری است. در مواردی که اقتضای کسب و کار و رقابت صنعت بانکی، آن است که بانک و مشتری بر حسب ترجیحات خود به توافق برسند، قانونگذار مداخله گر و در مواردی که تنظیم رابطه بانک و مشتری، راه حل بازاری نداشته و ورود حاکمیت گریزناپذیر است، ساکت است. توصیه می شود ورود قانون در حوزه بایدهای عملیات بانکی حداقلی و در حوزه نبایدها حداکثری باشد.

۳۵. **مرز قانون و دستورالعمل مخدوش است.** به نظر می‌رسد منطق حاکم بر تالیف مواد در طرح مجلس آن بوده که کلیات هر موضوع در قانون بیان و تفصیل آن به دستورالعمل واگذار شود. استدلال پشتیبان چنین مرزبندی آن است که به دلیل انعطاف‌ناپذیری و دیرپایی قانون، لازم است احکام قانونی فقط بیان‌کننده سرخط رویه‌ها باشند، و چگونگی پیاده‌سازی و اعمال آن‌ها به دستورالعمل‌هایی واگذار شود که متواترند و در فواصل زمانی کوتاه بازنگری می‌شوند؛ به دلیل نزدیکی به مقامات اجرایی، اقتضائات و محدودیت‌های اجرا در آن‌ها راحت‌تر رعایت می‌شود؛ و از همه مهم‌تر، هزینه‌ها در تدوین آن‌ها بسیار کم‌تر از قانون است. شاید به همین دلیل اخیراً، قانونگذار ترجیح داده در **حوزه‌های بدیع قانونگذاری**، از جمله ریل‌گذاری فرایندهای بازسازی و گزیر، قاعده را بر اجمال گذاشته و تفصیل را به دستورالعمل وا نهد.

از قضا حوزه‌های بازسازی و گزیر، که در نظارت بانکی ایران بدیع و غریب است، نیازمند تفصیل و تدقیق قانون است؛ قانونی که باید فصل‌الخطاب منازعات بین موسسه اعتباری در معرض خطر یا بحرانی، و مقام ناظر باشد. این همان منطقه پر خطر و چالشی‌ای است که ابهام و اجمال قانونگذار در آن، می‌تواند سرنوشت دعاوی و دادرسی‌های قضایی را از خیر عمومی و منافع اجتماعی مورد انتظار، به سمت منافع قدرت‌های اقتصادی و مالی منحرف کند.

بازسازی، مرحله برزخ از حیات یک بانک است؛ یا احیا می‌شود و حیات خود را از سر می‌گیرد؛ یا به سراشیبی ادغام، انحلال و ورشکستگی در می‌غلند. فرایند گزیر نیز از منظر تهاجم مقام ناظر به منطقه امن بانکداران؛ از منظر شدت و جدت ابزارهای نظارتی در اختیار گرفته شده توسط رگولاتور؛ از منظر تصرف حاکمیت در حیطه مالکیت سهامداران؛ و از منظر ورود رگولاتور به عرصه تزاخم منافع مدیران ارشد بانک و ذینفعان مرتبط، چالشی‌ترین، ظریف‌ترین و پرزحمت‌ترین حوزه مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است.

سکوت، اجمال و ابهام قانون در این حوزه پرچالشی به صلاح ثبات نظام مالی و منافع اجتماعی مبتنی بر آن نیست. لازم است قانون در این عرصه، تفصیلی و راهگشا باشد و راه را بر تمام منافذ شناخته شده سوء حکمرانی، شامل عدم شفافیت، مسئولیت‌گریزی، فرار از پاسخ‌گویی، فساد، ایجاد و توزیع رانت، سوء استفاده از عدم تقارن اطلاعات، بی‌انضباطی، و ولنگاری مالی ببندد.

بر این اساس، لازم است احکام قانونی بازسازی و گزیر، از منظر تعیین تکلیف و تصریح وظایف و تکالیف متقابل ذینفعان، شامل هیئت عالی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، معاونت نظارتی، هیئت انتظامی، صندوق ضمانت سپرده‌ها، و سهامداران، مدیران ارشد، سپرده‌گذاران، و سایر بستانکاران، تقویت و تدقیق شوند.



فصل اول



مقدمه



۱ مقدمه

۱/۱ تاریخچه قانون‌گذاری در بخش مالی

امروزه نظام مالی با فراهم کردن طیف وسیعی از خدمات از جمله نگهداری و سیالیت پس‌انداز خانوارها، تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری در بخش واقعی، تأمین سرمایه در گردش شرکت‌ها و نیازهای مصرفی خانوارها، انتقال وجوه و تسویه بدهی‌ها، مدیریت ریسک و مشاوره مالی از مهم‌ترین ارکان اقتصاد ملی در کشورهای مختلف دنیا و نبض تپنده اقتصاد جهانی به‌شمار می‌رود.

در هم‌تنیدگی بخش‌های مالی و واقعی در سرتاسر دنیا در حالی است که در بین اجزای تشکیل دهنده نظام مالی، بانک‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند. این اهمیت تا آنجا است که اختلال در عملکرد بانک‌ها می‌تواند به اختلال‌هایی فراگیر در کل نظام مالی منتهی شده و به بخش واقعی اقتصاد تسری یابد. همچنین از آن‌جا که در کشورهای در حال توسعه سهم قابل‌توجهی از خدمات نظام مالی از طریق شبکه بانکی عرضه می‌شود، اهمیت بازار پول بیش از سایر بخش‌های نظام مالی از جمله بازار سرمایه و بازار بدهی و بیمه است.

بعد از تشکیل بانک‌های مرکزی و پیوستن این بانک‌ها به بخش عمومی (به طور عمده در کشورهای توسعه یافته امروزی)، همچنان مانند گذشته، آموزه‌های برآمده از بحران‌های مالی، از مهم‌ترین نیروهای است که تغییرات نظام مقرراتی بانک‌ها را رقم می‌زد. یکی از مهم‌ترین این بحران‌ها رکود بزرگ ۱۹۳۰ آمریکا بود. در این بحران خوش‌بینی بیش از حد به آینده بازار سهام موجب ایجاد حباب در قیمت‌های سهام شد. با ترکیدن حباب بازار سهام، بحران بزرگ در آمریکا آغاز شد و به سایر کشورهای دنیا سرایت کرد. سرمایه‌گذاری در بازار سهام با اهرم مالی و رفتار پرریسک بانک‌ها نقش مهمی در شکل‌گیری این بحران ایفا کرد. بر این مبنای پس از بحران ۱۹۳۰ در آمریکا، به موجب قانون بانک‌داری آمریکا (مصوب ۱۹۳۳) موسوم به گلس-استیگل^۱ عملیات بانک‌های سرمایه‌گذاری از بانک‌های تجاری تفکیک شد. علاوه بر این برای حمایت از سپرده‌گذاران خرد و جلوگیری از هجوم بانکی، شرکت بیمه سپرده فدرال^۲ تاسیس شد. همچنین در مقررات کیوآ^۳ از بانک‌ها خواسته شد تا به سپرده‌های جاری سودی پرداخت نشود و برای سود سپرده‌ها نیز سقف تعیین شد.

^۱ The Glass-Steagall legislation

^۲ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

^۳ Regulation Q

پس از رکود بزرگ تا اواسط دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، روند مقررات‌گذاری بانکی در جهان مصداق بارز **سرکوب مالی**^۴ بود. در این چارچوب، بخش دولتی بر توزیع منابع و تصمیم‌گیری در بخش مالی مسلط بود و ارائه تسهیلات هدایت شده به بخش دولتی یا صنایع خاص، وضع سقف بر روی نرخ بهره، مقررات‌گذاری برای جابه‌جایی سرمایه بین کشورها و همراهی نزدیک (در حوزه‌های تاسیس، سهام‌داری و اداره) بین بانک‌ها و دولت از جمله ویژگی‌های مرسوم بانک‌داری به شمار می‌رفت. بسیاری از این سیاست‌ها برای حمایت از توسعه صنایع داخلی و حمایت از برنامه‌های دولت طراحی می‌شدند. در این مقطع زمانی، وجود بانک‌های دولتی، دخالت دولت‌ها در بازارهای مالی (به شکل تعیین سقف و کف نرخ، و اعمال نرخ‌های ترجیحی) و عدم توسعه بازارها، بی‌رغبتی بازی‌گران به ابداعات مالی، و تنوع اندک ابزارها از مهم‌ترین دلایلی بود که از بروز بحران‌های جدی جلوگیری می‌کرد؛ لذا اضطراب برای تقویت بنیان‌های نظارتی نیز احساس نمی‌شد. در این دوران، نکول در بازپرداخت تسهیلات و فساد باعث تضعیف سرمایه بانک‌ها و اجبار دولت به افزایش سرمایه بانک‌ها می‌شد. لذا به دلیل نقش پررنگ دولت در کل اقتصاد و مشخصاً بخش مالی، عملاً نظام دولتی تخلیه ریسک و ضربه‌گیری عدم تعادل‌ها توسط دولت‌ها باعث می‌شد ناترازی‌ها بخشی از اثر خود را در قالب رشد پایه پولی، کسری بودجه و تورم‌های بالا نشان دهد. در مقابل بحران بانکی در کشورهای توسعه یافته به نسبت کمتر دیده می‌شد. به عبارت دیگر دستاورد سرکوب مالی، نیل به **ثبات مالی**^۵ به قیمت از دست رفتن **ثبات پولی**^۶ بود.

تا اوایل دهه ۷۰ میلادی معاهده برتون وودز^۷ (۱۹۴۴) رفتار نظام مالی را در مبادلات بین‌المللی تحت تاثیر قرار می‌داد. این معاهده تلاش می‌کرد کشورهای مختلف را از رویکرد ملی‌گرایانه به سمت همکاری بین‌المللی سوق دهد تا با تضعیف پول ملی خود به دنبال دستیابی به اهداف ملی و ایجاد مشکل برای سایر کشورها، یعنی دنبال کردن سیاست‌های فقیر کردن همسایه خود، نباشند. بر این مبنا مقرر شد با ثابت نگه داشتن برابری نسبت تبدیل پول کشورها به دلار آمریکا و نیز نسبت تبدیل دلار آمریکا به طلا، **نظام ارزی ثابت** در دنیا حاکم شود.

در این دوره، بر جریان سرمایه بین کشوری نیز محدودیت‌های جدی وضع می‌شد که هم به ثبات نظام نرخ ارز ثابت کمک می‌کرد و هم ریسک‌های بخش مالی کشورها را محدود می‌کرد. به همین دلیل بحران‌های این دوران عمدتاً بحران‌های ارزی ناشی از عدم توازن تراز پرداخت‌ها بودند و ابعاد بانکی نداشتند. در حالی که بحران‌های پس از آزادسازی حساب سرمایه عموماً به صورت دوقلو^۸، یعنی **بحران همزمان بانکی و ارزی** مشاهده می‌شود.

^۴ Financial repression

^۵ Financial stability

^۶ Monetary stability

^۷ The Bretton Woods Agreement

^۸ Twin crises

از دهه ۷۰ میلادی به بعد نیاز به تنظیم‌گری در اقتصاد و بخش مالی بیشتر نمایان شد. وقوع برخی وقایع تاریخی لزوم برخی تنظیم‌گری‌ها در بخش مالی را نشان می‌داد و بر همین مبنا، ابعاد و شیوه نظارت متناسب با این اتفاقات تحت تاثیر قرار می‌گرفت. برای مثال وقوع بحران ثانویه (یا حاشیه‌ای) بانکی (۱۹۷۳-۱۹۷۵) در انگلستان، ضرورت مقررات‌گذاری در بخش بانکی را نمایان کرد. علاوه بر این ورشکستگی بانک هرشات (۱۹۷۴) نشان داد اتخاذ رویکرد جامع و سازگار بین‌المللی برای انحلال و نظارت بر بانک‌های بین‌المللی ضرورت دارد. این احساس ضرورت منجر به تشکیل کمیته نظارت بانکی بال^۹ شد. متعاقباً مقررات بال ۱ (۱۹۸۸) برای سامان‌دهی به عملیات بانک‌های بین‌المللی تدوین شد.

علاوه بر مقررات‌گذاری‌های برآمده از برخی حوادث تاریخی، آزادسازی اقتصادی نیز نقش مهمی در بروز نیاز به مقررات‌گذاری و نظارت داشت. از اواخر دهه ۷۰ و اوایل دهه ۸۰ میلادی نقش فعالانه دولت در اقتصاد و محدودیت‌های موجود بر عملکرد بازارها به شدت مورد انتقاد قرار گرفت. در نتیجه این انتقادات رویکردهای سیاست‌گذاری در بازارها، و از آن جمله بازارهای مالی، تغییر کرد و همراه با مقررات‌زدایی^{۱۰} ریگان-تاچر، آزادسازی بازارها، خصوصی‌سازی و کاهش نقش دولت در اقتصاد و به خصوص بخش مالی را دنبال می‌کرد. با کنار گذاشتن نظام برتون وودز در اوایل دهه ۷۰ میلادی عملاً بخش دیگری از محدودیت‌های بخش مالی نیز برداشته شد.

اقتصاد دنیا در دوران پس از دهه ۱۹۸۰ که با تقویت بازارهای مالی همراه بود، با افزایش توالی بحران‌های مالی روبرو شد. در دهه ۸۰ بحران‌های اقتصادی به کشورهای نظیر شیلی و ترکیه که آزادسازی اقتصادی را دنبال کرده بودند، آسیب رساند. سیاست‌های اجرا شده در راستای حذف دخالت‌های اختلال‌زای دولت و آزادسازی بازار سرمایه در ابتدا موجب بروز نتایجی متفاوت از انتظار شد. برخی از این نتایج عبارتند از ورشکستگی‌های گسترده، دخالت‌های شدید دولت (برای نجات صنایع و بانک‌ها) و ملی شدن مؤسسات خصوصی. در اوایل دهه ۹۰ میلادی نیز با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی حرکت به سمت آزادسازی اقتصادهای به جا مانده از شوروی سابق آغاز شد. آزادسازی در این کشورها نیز با مشکلات و بحران‌هایی روبرو شد. در این دوران کشورهای بسیاری، از جمله مکزیک (۱۹۹۴)، کره، اندونزی، مالزی، تایلند (۱۹۹۷) روسیه و برزیل (۱۹۹۸) ترکیه و آرژانتین (۲۰۰۱)، نیز دچار بحران بانکی شدند.

تجربه دنیا در گذار از بانکداری دولتی به بانکداری خصوصی نشان داد نظام‌های بازارمحور برای ثبات مالی نیازمند مقررات‌گذاری و نظارت هستند. در همین راستا محیط قانونی و مقرراتی بانکی بر مبنای یافته‌های مختلف آرایش جدیدی به خود گرفت؛ از جمله بال ۲ (۲۰۰۶) با تاکید بر رفع ضعف‌های بال ۱، نه تنها قواعد محاسبه سرمایه لازم در برابر ریسک‌های اعتباری را تغییر داد؛ ضوابط جدیدی نیز برای پوشش ضررهای نقدینگی و ریسک‌های عملیاتی در نظر گرفت.

^۹ The Basel Committee on Banking Supervision

^{۱۰} Deregulation

برای اولین بار موافقت‌نامه بال ۲ به موجب دو رکن مجزا، فرآیندهای نظارتی (شامل ارزیابی‌های دوره‌ای و درونی بانک‌ها از کفایت سرمایه خود و همچنین وظایف نظارتی مقام ناظر) و نیز اصول مربوط به تقویت انضباط بازار (شفافیت و انتشار اطلاعات) را نیز مورد تاکید قرار داد. همچنین در این سند مقررات‌گذاری و نظارت احتیاطی هر بانک به صورت یکپارچه - با در نظر گرفتن روابط سهام‌داری، مدیریتی و ارتباطی آن با سایر مؤسسات مالی و غیر مالی - تعریف شد.

با وجود همه این تغییرات، محدودیت‌های مقرراتی قبلی به نظام بانکی برنگشت بلکه حتی در مواردی مقررات‌زدایی‌های بیشتر در کشورهای توسعه‌یافته دنبال شد. از جمله در آمریکا مرز سنتی بین بانک‌های تجاری و سرمایه‌گذاری، به موجب قانون مدرن‌سازی خدمات مالی (۱۹۹۹) - مشهور به قانون گرام-لیچ-بلیلی^{۱۱} - از بین رفت.

در این بین بحران ۲۰۰۸، علاوه بر یادآوری آموخته‌های گذشته، اهمیت توجه به جنبه‌های سیستمی در مدیریت بحران و مقررات‌گذاری را بیش از پیش نشان داد. بال ۳ (۲۰۱۰) از جمله مقررات وضع شده توسط کمیته نظارت بانکی بال پس از بحران ۲۰۰۸ است که صحنه بانک‌داری بین‌المللی را به شدت تحت تاثیر قرار داد. در این سند علاوه بر تقویت الزامات مربوط به رکن اول بال ۲ از جمله کفایت سرمایه (نحوه محاسبه سرمایه، سپر احتیاطی سرمایه، و سپر پادچرخه‌ای^{۱۲} سرمایه)، ریسک نقدینگی (نسبت خالص تأمین مالی پایدار^{۱۳} و نسبت پوشش نقدینگی)^{۱۴} و نسبت اهرمی، الزامات ناظر بر دورکن دیگر بال ۲ نیز تقویت شد.

بر اساس مقررات جدید به صورت اصولی مدیریت ریسک تدابیر و عملیات مؤسسات مالی، مانند سایر مؤسسات، در درجه اول بر عهده سهام‌داران و مدیران همان مؤسسات است. این اصل مهم، یعنی اهمیت ویژه درونی شدن مدیریت ریسک در مؤسسات مالی، در مقررات‌گذاری بخش مالی باعث می‌شود افق مقررات‌گذاری بخش مالی بسیار فراتر از برخی نسبت‌های مالی تعریف شود. بر این مبنای یکی از مهم‌ترین ابعاد مقررات‌گذاری احتیاطی نوین توجه به فرآیندهای داخلی، اصول حکمرانی شرکتی و مدیریت ریسک مؤسسات مالی است.

بحران ۲۰۰۸ ضعف‌های به کارگیری نظام‌های ورشکستگی شرکتی را در مورد مؤسسات بانکی بیش از پیش نشان داد. این بحران نشان داد از نظام‌های مرسوم ورشکستگی شرکتی نمی‌توان انتظار داشت ثبات بخش مالی را حفظ کنند. تجربه‌ی

^{۱۱} The Gramm-Leach-Bliley Act

^{۱۲} The Countercyclical Capital Buffer

^{۱۳} Net Sustainability Fundig Ratio

^{۱۴} Liquidity Coverage Ratio

عبارت است از نسبت منابع تأمین مالی موجود به منابع تأمین مالی مورد نیاز.

از تقسیم دارایی‌های با قابلیت نقد شوندگی بالا بر خالص جریان خروجی بانک‌ها تعیین می‌شود.



کشورهای اروپایی -از جمله انگلستان- به خوبی نیاز به نظام‌های ویژه برای ورشکستگی مؤسسات سپرده‌پذیر را نشان می‌دهد. بر این مبنا بعد از بحران ۲۰۰۸ کشورهای بسیاری تحول نظام ورشکستگی مؤسسات مالی را دنبال کردند.

هدف از ایجاد یک نظام ورشکستگی ویژه در بخش مالی، ورشکستگی قاعده‌مند مؤسسات مالی است. چنانچه تجربیات بحران مالی نیز این ضرورت را نشان می‌دهد دامنه‌ی این تحول در نظام ورشکستگی امروزه فراتر از تحول در نظام ورشکستگی مؤسسات سپرده‌پذیر، در قالب نظام‌های ورشکستگی ویژه در حوزه مؤسسات مالی، طیف وسیعی از مؤسسات را شامل می‌شود. نظام‌های ورشکستگی ویژه یا گزیر^{۱۵} در بخش مالی همه مؤسسات و زیرساخت‌های مالی با اهمیت سیستمی را شامل می‌شود.

امروزه نباید محیط مقرراتی شبکه بانکی را محدود به رعایت مقررات و الزامات احتیاطی^{۱۶} بدانیم بلکه تطبیق^{۱۷} با سایر قوانین و مقررات در حوزه مبارزه با جرائم مالی از جمله محورهای غیرقابل چشم‌پوشی عملیات بانکی به شمار می‌رود. قوانین و مقررات در حوزه مبارزه با پولشویی، تأمین مالی تروریسم، مبارزه با ارتشا، کلاهبرداری و مبارزه با فرار مالیاتی از جمله مقررات هستند که بانک‌ها بایستی از تطبیق عملیات خود با آن‌ها اطمینان حاصل کنند.

۱/۲ نیاز به قانون جدید

بیش از ۵ دهه از تصویب قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ می‌گذرد. در این مدت به‌رغم آن‌که تدوین مجموعه‌ای سازگار، جامع و هماهنگ از قوانین پولی و بانکی نوین و روزآمد مشتمل بر قانون بانک مرکزی و قانون بانکداری، ضرورتی غیرقابل انکار برای اصلاح ساختارهای مالی در کشور و نیل به اهداف اقتصاد کلان بوده، متأسفانه نظام مالی کشور از چنین زیرساختی بی‌بهره بوده است.

برخلاف قوانین بانک مرکزی -که عموماً با فاصله زمانی چند دهه مورد بازنگری قرار می‌گیرند- قوانین بانکداری با فاصله زمانی به مراتب کوتاه‌تر بازنگری می‌شوند. لذا حتی به فرض تدوین روزآمد لایحه بانکداری در زمان خود، گذر زمان و تحولات قواعد حاکم بر نظام بانکی در نتیجه وقوع بحران مالی ۲۰۰۸، مستلزم بازنگری جدی در احکام لایحه مذکور می‌باشد. مضاف بر این، تدوین قانون بانک مرکزی ضرورت همگام‌سازی احکام قانون بانکداری، متناسب با تغییرات به عمل آمده در حوزه بانک مرکزی، را دو چندان می‌نمود.

^{۱۵} Resolution
^{۱۶} Prudential
^{۱۷} Compliance

اقتضائات نظارت بر بانکداری دولتی و خصوصی به‌ویژه در بعد بسترهای قانونی نظارت در نظر و اجرا تفاوت قابل‌ملاحظه دارد. لذا اصلاح قوانین بانکی کشور ضرورتی غیر قابل اجتناب است. بانک مرکزی با همین استدلال، در اواخر دهه ۱۳۸۰ مجموعه لوایح قانون بانک مرکزی و قانون بانکداری را برای بازنگری در قوانین نظام بانکی تهیه کرد.

لایحه قانون بانک مرکزی بر مبنای تغییرات حداقلی در قسمت اول و دوم قانون پولی و بانکی کشور تهیه شد، در حالی که لایحه بانکداری با نگاهی تحول‌گرایانه به‌روز رسانی قوانین بانکداری را دنبال می‌کرد. لایحه بانکداری، بانک مرکزی را به‌عنوان ناظر شبکه بانکی قلمداد کرده و در آن، ساختار لایحه قانون بانک مرکزی - از جمله تقسیم شورای پول و اعتبار به دو هیأت سیاست‌گذار و هیأت نظارت - به‌عنوان پیش‌فرض پذیرفته شده بود.

اگر چه لایحه قانون بانکداری گام‌های بلندی برای جبران عقب‌ماندگی‌های قانون در شبکه بانکی برداشته بود، اما به اقتضای سپری شدن نزدیک به یک دهه از آن پیش‌نویس و تغییرات صنعت بانکداری پس از بحران ۲۰۰۸، آن لایحه اکنون فاصله زیادی با یک قانون بانکداری روزآمد دارد.

مطالب قسمت قبل به اختصار نشان می‌دهد در دهه‌های گذشته چه تحولات عظیمی در حوزه مقرراتی شبکه بانکی رخ داده است؛ در حالی که مهم‌ترین قوانین ناظر بر حوزه بانکداری در ایران برای دهه‌ها بدون تغییر مانده‌اند. قانون پولی بانکی کشور در سال ۱۳۵۱ (۱۹۷۲) به تصویب رسید و بیش از یک دهه بعد از آن (۱۹۸۸) اولین مقررات بین‌المللی برای نظام بانکی توسط کمیته بال تدوین شد و تا به امروز تحولات بسیاری را پشت سر گذاشته است.

پس از قانون پولی و بانکی کشور و در پی وقوع انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۵۸، ابتدا به موجب قوانین مصوب شورای انقلاب از جمله «قانون ملی شدن بانک‌ها» و «لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها» و اصل ۴۴ قانون اساسی، صنعت بانکی ایران دولتی شد. این راهبرد، و تصویب قوانین پشتیبان آن، موجب عقب‌گرد قابل‌توجه در نظامات پولی، بانکی، و مالی کشور و کم‌رنگ کردن نقش سیاست‌گذاری و نظارتی بانک مرکزی گردید. تصویب قوانین بعدی از جمله «قانون عملیات بانکی بدون ربا»، با یک تغییر پارادایم، بخش‌های مهمی از ظرفیت سیاست‌گذاری و نظارتی بانک مرکزی را به دولت منتقل کرد.

بعدها در اواخر دهه ۱۳۷۰، با تصویب «قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی» و همزمان با اجرای برنامه سوم توسعه کشور، فعالیت بانک‌های خصوصی بدون فراهم کردن زیرساخت‌های قانونی، مقرراتی و نظارتی لازم و به روز در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران آغاز شد. این امر، همزمان با نحیف‌تر شدن پیکره بخش‌های سیاستی و نظارتی بانک مرکزی، به سبب بازنشسته شدن تعداد زیادی از مدیران و کارشناسان مجرب بانک، در سال‌های بعد آثار سوء خود بر عملکرد و وضعیت بازار پول و به تبع آن ثبات و سلامت نظام بانکی را برجا گذاشت.

۱/۳ آسیب‌شناسی لایحه قانون بانکداری

از اواخر دهه ۷۰ شمسی لزوم بازنگری در قانون پولی و بانکی کشور به دلیل وجود خلأهای اساسی در این قانون بیش از پیش مورد توجه و در دستور کار بانک مرکزی قرار گرفت. بازنگری قانون پولی و بانکی کشور از اوایل دهه ۱۳۸۰ در بانک مرکزی آغاز شد. برای این منظور کمیته‌ای متشکل از مدیران ارشد شاغل و بازنشسته بانک مرکزی و شبکه بانکی و همچنین برخی صاحب نظران دانشگاهی تحت نظر معاون اقتصادی وقت بانک مرکزی تشکیل گردید. فرآیند بازنگری به صورت منقطع تا اواخر دهه ۸۰ ادامه یافت که منجر به تدوین پیش‌نویس **لوائح دولوی بانک مرکزی و بانکداری** شد. ویرایش نخست پیش‌نویس لوائح قانون بانک مرکزی و قانون بانکداری، به ترتیب در بهمن ۱۳۸۶ و مهر ۱۳۸۸ به دولت وقت تقدیم شد.

اگر چه لایحه قانون بانکداری در زمان تدوین با استفاده از برخی مطالعات تطبیقی و تجربیات آن روز به‌ویژه تأسیس و فعالیت بانک‌های خصوصی تدوین گردید ولی مبنای تهیه این لایحه مفروض پنداشتن مبانی، ارکان و احکام لایحه بانک مرکزی بود. با عنایت به این که لایحه بانک مرکزی با اعمال **تغییرات حداقلی** نسبت به قانون پولی و بانکی و حفظ ساختار آن تدوین شده بود، امکان اعمال بسیاری از ادبیات روز مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در لایحه بانکداری فراهم نگردید. در تدوین لایحه بانکداری بدون این که ابتدا ساختار جامعی برای لایحه بانکداری تدوین شود، با نگاه اصلاح موضعی و موضوعی در بخش‌هایی از لایحه بانکداری احکام جدیدی برای بهبود ظرفیت‌های قانونی پیش‌بینی شد.

از طرف دیگر، سال‌های اواخر دهه ۱۳۸۰ شمسی مقارن با وقوع **بحران مالی ۲۰۰۸** بود؛ بحرانی که پس از آن بسیاری از مبانی و اصول مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در دنیا تحول بزرگی را تجربه کرد و مفاهیم نوینی همچون **ثبات مالی، مقررات احتیاطی خرد، و سیاست‌های احتیاطی کلان** وارد ادبیات بانکداری مرکزی شد. بدین لحاظ حتی اکثریت کشورهای دارای قوانین بانکی نسبتاً مترقی نیز متون قانون بانکداری خود را مطابق با تحولات بعد از بحران، از جمله در محورهای نظیر حاکمیت شرکتی، توجه به مدیریت ریسک به‌خصوص در حوزه‌های عملیاتی مورد بازنگری جدی قرار دادند.

۱/۴ کاستی‌های قانونی

با وجود آن‌که مفاد لایحه بانکداری در مقایسه با قسمت سوم قانون پولی و بانکی کشور (مواد ۳۰ تا ۴۵) گام‌های مهمی را برای به روز شدن و تطابق با استانداردهای روز نظارت بانکی در سایر کشورهای جهان برداشت، کماکان بسیاری از ایرادات، نواقص، و کاستی‌های مطروحه در قسمت قبل به قوت خود باقی مانده بود. در نتیجه محیط حقوقی و قانونی سیاست‌گذاری و وضع و اعمال مقررات احتیاطی و نظارتی در بانک مرکزی در دهه ۱۳۹۰ شمسی، حدود پنجاه سال از جهان عقب افتاده است. اهم این کاستی‌ها به شرح زیر است:

۱. مفاد قوانین فعلی، محدود به تأسیس و نظارت بر بانک می‌باشد و احکام مورد نیاز برای سایر نهادهای فعال در بازار پول در آن پیش‌بینی نشده است. این نقیصه در مقاطع مختلف زمانی، باعث بروز اشکالات و بی‌نظمی‌های اساسی

- و ویرانگر در بازار پول کشور شد. مؤسسات اعتباری با **عناوین غیربانکی و فعالیت‌های بانکی**، از جمله صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتباری، و شرکت‌های مضاربه‌ای، با استفاده از همین خلأ قانونی تشکیل شدند.
۲. در خصوص صلاحیت و شایستگی مؤسسين، سهام‌داران مؤثر بانک‌ها، مدیران، محدودیت‌های تملک و نقل و انتقال سهام عمده، حکم قانونی صادر نشده؛ در حالی که ادبیات نوین نظارتی نمایان‌گر اهمیت غیرقابل انکار احراز **صلاحیت سهام‌داران مؤثر** نهادهای بازار پول است.
۳. تناسب بین اختیارات نظارتی اعطایی به بانک مرکزی و پاسخگویی بانک در قبال متقاضیان کسب مجوزهای لازم، در تطابق با اصول **حکمرانی خوب** و معیارهای سهولت انجام کسب و کار، مورد توجه قرار نگرفته است.
۴. لزوم اعمال قواعد متفاوت در چارچوب و محتوای **اساسنامه بانک‌ها** در مقایسه با سایر شرکت‌ها در قانون مورد توجه قرار نگرفته است.
۵. تعریف **بانک ایرانی** در بندهای ب و ج ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور یک بدعت اشتباه است. به‌عنوان یک اصل پذیرفته شده بین‌المللی محل ثبت هر شخص حقوقی، صرف‌نظر از ملیت سهام‌داران، تعیین‌کننده تابعیت شخص حقوقی در آن کشور می‌باشد.
۶. محدودیت‌های سهام‌داری برای **اشخاص خارجی**، مطابق با رویه‌های مرسوم در کشورهای مختلف نمی‌باشد. این امر به‌عنوان مانعی اساسی در سرمایه‌گذاری خارجی و بهره‌مندی از تجربیات بانک‌داری مدرن و نیز توسعه بانکداری در ایران محسوب می‌شود.
۷. تعریف نادرست از **مؤسسه اعتباری غیربانکی**، منشأ ناهنجاری‌های اساسی در مدیریت و انضباط‌بخشی به بازار پول و عملکرد شبکه بانکی کشور شده است.
۸. لازم است احکام مربوط به اساسنامه و سرمایه بانک‌ها به گونه‌ای تعیین شود که امکان تنوع‌بخشی به مدل کسب‌وکار مؤسسات اعتباری و تأسیس **انواع بانک‌ها** برای خدمت‌دهی به بخش‌های مختلف اقتصادی فراهم گردد. قسمت مربوط به این موضوع در قانون پولی و بانکی فاقد چنین ظرفیتی می‌باشد.
۹. از آنجا که **هیأت وزیران** مقام مسئول و پاسخگو در خصوص وضعیت بانک‌ها نیست، اعطای اختیارات نظارتی، از جمله تعیین حداقل سرمایه بانک‌ها، به دولت اشتباه است.
۱۰. سازوکار تودیع سرمایه و اعمال کنترل‌های لازم جهت حصول اطمینان از شفافیت منشأ **وجوه** در این قانون پیش‌بینی نشده است.
۱۱. احکام مربوط به امور **حسابداری و گزارشگری مالی** در قانون، ناظر بر بخشی از رویه‌های رایج زمان تصویب بوده که با توجه به تحولات اساسی در استانداردها و رویه‌های جمع‌آوری، تحلیل و گزارشگری مالی برای بهره‌برداری مدیران و ذینفعان بانک‌ها نیازمند تغییر اساسی است.



۱۲. امروزه برای تأمین ثبات و سلامت بانک‌ها مجموعه مهمی از احکام قانونی و مقررات تحت عنوان **اقدامات اصلاحی سریع**^{۱۸} در نظر گرفته می‌شود تا از بروز آسیب بر ثبات و سلامت نظام بانکی جلوگیری به عمل آید. احکام مقرر در قسمت سوم قانون برای این منظور وافی به مقصود نیست.
۱۳. قواعد **حاکمیت شرکتی**^{۱۹} نظیر لزوم تفکیک وظایف و اختیارات هیأت مدیره از هیأت عامل، وظایف و اختیارات کمیته‌های حسابرسی، ریسک، تطبیق و جبران خدمات در قانون پولی و بانکی تعریف نشده است.
۱۴. لزوم رعایت **مقررات احتیاطی** نظیر ترکیب و کفایت سرمایه، کفایت نقدینگی، ذینفع واحد و تسهیلات و تعهدات کلان، تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت‌ها، طبقه‌بندی دارایی‌ها و ذخیره‌گیری، وضعیت باز ارزی، نسبت دارایی‌های ثابت، و اختیارات قانونی لازم برای حصول اطمینان از رعایت این مقررات بیان نشده است.
۱۵. قواعد مربوط به **نظارت یکپارچه**^{۲۰} در قوانین فعلی کشور پیش‌بینی نشده است.
۱۶. در خصوص رعایت **حقوق مشتریان** احکام لازم در قانون مورد توجه قرار نگرفته است.
۱۷. **اسرار حرفه‌ای**، اسرار بانک و اسرار مشتریان از یکدیگر تفکیک و تعریف نشده‌اند.
۱۸. **سازوکار ماشه**^{۲۱} برای دخالت به موقع و قاعده‌مند مقام نظارتی در اداره بانک مشکل‌دار و پیشگیری از تشدید ریسک و سرایت آن به سایر بانک‌ها، تعریف نشده است.
۱۹. تخلفات و مجازات‌های بانک‌ها و اختیارات مقام نظارتی برای اعمال تنبیهات انتظامی به طور کامل و به شیوه اثر بخش و پیشگیرانه تبیین نشده است. رابطه قاعده‌مند و متقابل مقام نظارتی و مقام قضایی در تعیین و اعمال به موقع مجازات متخلفان بانکی نیز پیش‌بینی نشده است. احکام کیفری لازم برای جلوگیری از وقوع اعمال مجرمانه در نظام بانکی نیز در قانون فعلی مفقود است.
۲۰. در خصوص **صندوق ضمانت سپرده‌ها** و اختیارات عملیاتی و نظارتی این نهاد برای اطمینان بخشی از حفظ حقوق سپرده‌گذاران خرد، و رابطه آن با مقام نظارتی، احکام قانونی لازم بیان نشده است.
۲۱. احکام مربوط به **سرپرستی** و برعهده گرفتن اداره بانک مشکل‌دار، توسط مقام ناظر به‌درستی و کامل تعریف نشده است.

^{۱۸} Prompt Corrective Action

^{۱۹} Corporate governance

^{۲۰} Consolidated Supervision

^{۲۱} Trigger Point

۲۲. در خصوص امکان اعمال روش‌های گزیر از جمله خرید و تعهد^{۲۲}، تأسیس بانک انتقالی^{۲۳}، نجات از درون^{۲۴}، فروش دارایی به مؤسسه مدیریت دارایی^{۲۵}، ادغام و تملک^{۲۶} بر بانک‌های مشکل‌دار و همچنین استفاده از روش نجات از بیرون^{۲۷}، احکام قانونی کافی و اثر بخش در قوانین موجود کشور پیش‌بینی نشده است.
۲۳. احکام قانونی مربوط به **انحلال** اختیاری و اجباری تعریف نشده‌اند؛ در حالی که بخش عمده‌ای از قوانین بانکداری سایر کشورها به این امر اختصاص می‌یابد.
۲۴. اختیارات قانونی ویژه سرپرست و مدیر **تصفیه بانک** تعریف و تبیین نشده است. اولویت‌های پرداخت مطالبات بستانکاران از بانک منحل نیز، بسیار ناقص و ناکافی تعریف شده است.
۲۵. قواعد مربوط به **ورشکستگی** بانک، در تمایز با سایر اشخاص، حتی به صورت مختصر نیز مورد توجه قرار نگرفته است.
۲۶. قواعد مربوط به **ادغام یا تجزیه** بانک کاملاً مغفول مانده است.
۲۷. احکام مربوط به **قانون بانک‌ها** و اختیارات و وظایف آن برای تعقیب وظایف صنفی تعریف نشده است.
۲۸. در خصوص اختیارات بانک مرکزی برای ممانعت یا پیشگیری از **پولشویی و تأمین مالی تروریسم** در نظام بانکی احکام قانونی پیش‌بینی نشده است.
۲۹. عملیات بانکی تعریف شده در قانون موصوف مطابق با **ضوابط شرعی** نمی‌باشد و با توجه به دستاوردهای سه دهه اخیر نظام بانکی کشور مورد بازنگری قرار نگرفته است.

۱/۵ پیامد خلأهای قانونی بر ثبات پولی و مالی کشور

وجود خلأهای قانونی در کنار برخی ضعف‌های دیگر در کلان اقتصاد در دهه‌های اخیر، باعث بروز مشکلات عدیده‌ای در ثبات، سلامت و ظرفیت خدمت‌دهی نظام بانکی شده که برخی از آن‌ها را می‌توان به شرح زیر بر شمرد:

۱. نسبت بالای مطالبات غیرجاری^{۲۸}،
۲. نسبت کفایت سرمایه پایین،
۳. ذخیره‌گیری نامکفی،

^{۲۲} Purchase and Assumption

^{۲۳} Bridge Bank

^{۲۴} Bail-in

^{۲۵} Asset Management Vehicle

^{۲۶} Merge and Acquisition

^{۲۷} Bail-out

^{۲۸} Nonperforming Loans (NPLs)

۴. سودآوری پایین،
۵. حجم بالای تسهیلات و تعهدات کلان،
۶. حجم بالای تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط،
۷. نقدینگی نامکفی،
۸. حجم بالای دارایی‌های ثابت،
۹. حجم بالای شرکت‌داری بانک‌ها،
۱۰. فساد و سوء جریانات مالی گسترده در نظام بانکی،
۱۱. وجود سهام‌داران عمده و مدیران فاقد صلاحیت‌های کافی،
۱۲. فقدان چارچوب حاکمیت شرکتی خوب برای اداره بانک‌ها،
۱۳. عدم بهره‌گیری از دانش روز بانک‌داری دنیا،
۱۴. عدم انگیزه سرمایه‌گذار خارجی در تأسیس یا تملک بانک‌ها، و
۱۵. مؤثر نبودن سازوکارهای پیشگیرانه، اصلاحی و انضباطی نظارت بانکی.

۱/۶ طرح مجلس

با عنایت به خلأها و کاستی‌های قانونی و پیامدهای آن بر مدیریت بازار پول کشور، کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مجلس دهم، پیش‌نویس طرح قانون بانک‌داری را با مسئولیت یکی از اعضای کمیسیون تهیه و در دستور کار بررسی در کمیسیون قرار داد. کلیات طرح مصوب کمیسیون در سال ۱۳۹۸ در صحن علنی مجلس به تصویب رسید. با توجه به نبود فرصت کافی برای بررسی نهایی و تصویب طرح مزبور در مجلس دهم، شماری از نمایندگان مجلس یازدهم مصوبه شور دوم کمیسیون اقتصاد مجلس دهم را عیناً به‌عنوان طرح به هیأت رئیسه مجلس یازدهم پیشنهاد کردند که در تیر ۱۳۹۹، با فوریت عادی اعلام وصول شد. طرح مزبور اکنون در کمیسیون اقتصاد مجلس یازدهم در دست بررسی است.

قوانین مرتبط با طرح مجلس عبارتند از قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱)، قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲)، قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱) و اصلاحیه‌های آن، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (مصوب ۱۳۶۸)، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۶)، قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵) و قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (مصوب ۱۳۸۳).

طرح نمایندگان مجلس شامل بیست فصل است. پس از مقدمه، شامل دو فصل اول که به تعاریف و اهداف قانون و بانک مرکزی می‌پردازد، قوانین مربوط به بانک مرکزی در فصول سه تا یازده آورده شده است. فصول دوازده تا بیستم نیز قوانین مربوط به بانک‌داری و بانک توسعه را پوشش می‌دهند. عناوین این فصول در جدول شماره یک قابل مشاهده است. در جلد

اول از این مطالعه، نتایج بررسی مواد قانونی فصول ۱ تا ۱۱ طرح نمایندگان مجلس بررسی و نتایج آن گزارش شده است. نتیجه ارزیابی مواد فصول ۱۲ تا ۲۰ نیز در جلد دوم گزارش شده است.

۱/۷ این مطالعه

مطالعه‌ای که نتایج آن در جلد ۱ و ۲ این گزارش ارائه می‌شود، در فاصله مرداد ۱۳۹۹ تا فروردین ۱۴۰۰ به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران برای ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران، توسط تیمی مرکب از فرهاد نیلی (مجری طرح)، حسن معتمدی و امیرحسین امین‌آزاد (خبرگان پولی و بانکی مشاور طرح)، و رودابه امیران و محمدرضا نفیسی (کارشناسان همکار طرح) انجام گرفت. نتایج بررسی در جمع بسته‌ای از خبرگان پولی و بانکی کشور ارائه و بازخوردهای ایشان در گزارش حاضر لحاظ گردید. از آن جمع، آقایان احمد عزیزی و حمید تهرانفر نظرات مکتوب خود را نیز برای اصلاح گزارش حاضر در اختیار تیم قرار دادند که در تنظیم نسخه نهایی مد نظر قرار گرفت. خانم امینه محمودزاده، تدوین، بازخوانی و نهایی‌سازی نسخه نهایی و خانم هستی ربیع همدانی، مدیریت پشتیبانی اجرای پروژه را عهده‌دار بودند.

نسخه حاضر که جلد اول از گزارش پروژه است، در چهار فصل تنظیم شده است. پس از مقدمه حاضر، ساختار سازمانی و نظام حکمرانی دوازده بانک مرکزی منتخب، در فصل دوم ارائه شده است. نتیجه ارزیابی مواد ۵۸ گانه قسمت اول (کلیات) و دوم (بانک مرکزی) طرح مجلس در فصل سوم گزارش ارائه شده است. در این بررسی، به دلیل تنوع و کثرت احکام قانونی مندرج در اکثر مواد، ارزیابی به تفکیک احکام قانونی ارائه شده است. در فصل چهارم گزارش، مواد و بندهای طرح مجلس، فارغ از فصل‌بندی طرح، بر حسب موضوعات مرتبط با بانک‌داری مرکزی دسته‌بندی و ارزیابی شده‌اند.

جدول ۱. فصل‌بندی مواد طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران

مواد		فصل		قسمت	
۱		تعاریف	اول	کلیات	اول
۲		اهداف قانون	دوم		
۴	۳	مسئولیت‌ها، اهداف، وظایف و اختیارات بانک مرکزی	سوم	بانک مرکزی	دوم
۲۲	۵	ساختار بانک مرکزی	چهارم		
۳۰	۲۳	تعیین و اجرای سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری	پنجم		
۳۳	۳۱	سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی	ششم		
۴۰	۳۴	رابطه بانک مرکزی با نهادهای حاکمیتی	هفتم		
۴۶	۴۱	سیاست‌های ارزی و مدیریت ذخایر	هشتم		
۵۲	۴۷	صورت‌های مالی بانک مرکزی، حسابرسی و انتشار آن‌ها	نهم		
۵۶	۵۳	سایر موضوعات مربوط به بانک مرکزی	دهم		



مواد		فصل	قسمت	
۵۸	۵۷	پول و نظام‌های پرداخت	یازدهم	
۷۳	۵۹	مقررات ناظر بر تاسیس، فعالیت، ادغام و انحلال موسسات اعتباری	دوازدهم	سوم بانکداری
۹۲	۷۴	مقررات ناظر بر مدیریت موسسات اعتباری	سیزدهم	
۱۲۶	۹۳	عملیات بانکداری بدون ربا	چهاردهم	
۱۲۸	۱۲۷	مقررات مربوط به ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی	پانزدهم	
۱۳۸	۱۲۹	نظارت بر اشخاص تحت نظارت	شانزدهم	
۱۷۰	۱۳۹	احکام مربوط به بازسازی، گزیر، ورشکستگی و انحلال موسسه اعتباری	هفدهم	
۱۸۸	۱۷۱	مقررات ویژه بانکهای توسعه‌ای	هجدهم	
۲۰۸	۱۸۹	نهادهای مکمل صنعت بانکداری	نوزدهم	
۲۱۴	۲۰۹	سایر مقررات	بیستم	

در جلد اول گزارش، مواد ۱ تا ۵۸ طرح مجلس، بر اساس معیارهای زیر ارزیابی و نتیجه در فصل سوم گزارش شده است:

۱. استحکام و اتقان نظری، بر اساس یافته‌های ادبیات بانکداری مرکزی؛
۲. تجارب بانکداری مرکزی در دنیا، بر اساس یافته‌های نهادهای تخصصی بین‌المللی، از جمله بانک تسویه بین‌الملل،^{۲۹} صندوق بین‌المللی پول، و بانک جهانی، و قوانین بانک‌های مرکزی مقایسه پذیر با ایران^{۳۰}؛
۳. پاسخگویی به خلأها و کاستی‌های قوانین و مقررات پولی و مالی کشور؛
۴. منطق کارکردی و قابلیت اجرا، بر اساس نظر خبرگان پولی و بانکی کشور؛ و
۵. انسجام درونی و سازگاری درون پارادایمی.

بر اساس این پنج معیار، احکام قانونی طرح مجلس به تفکیک احکام قانونی، در چهار گروه به شرح زیر دسته‌بندی شدند:

- ۱) آن دسته از احکام قانونی که با یافته‌های نظری، تجربه جهانی، و قوانین سایر بانک‌های مرکزی سازگارند؛ پاسخگوی خلأها و کاستی‌های فضای قانونی و مقرراتی کشور هستند؛ در فضای سیاسی، فرهنگی و اجتماعی کشور قابل پیاده‌سازی اند؛ و نیز، در پارادایمی ناسازگار با سایر مواد طرح تدوین نشده‌اند، **مطلوب** تشخیص داده شده و در جداول ارزیابی مواد در فصل ۳، با رنگ **سبز** متمایز شده‌اند.

^{۲۹} Bank for International Settlement

^{۳۰} برای اطلاع بیشتر به فصل دوم گزارش مراجعه کنید.

۲) احکام قانونی که از نظر محتوایی مناسبند و در صورت اصلاح ویرایشی، مطلوب خواهند بود، در جداول ارزیابی، **زرد** رنگ آمیزی شده‌اند.

۳) گزاره‌هایی که در صورت اصلاحات محتوایی، از قبیل بازنویسی، حذف یا افزودن یک یا چند عبارت، مطلوب و قابل قبول خواهند بود، در جداول به رنگ **نارنجی** درآمده‌اند.

۴) گزاره‌هایی که دارای ایراد بنیادین و غیرقابل اصلاح هستند و به دلیل تعارض با یکی از معیارهای ارزیابی پیش‌گفته قابل قبول نیستند. در جداول با **قرمز** رنگ آمیزی شده‌اند.

در جداول فصل ۳ گزارش حاضر، در مقابل مواد، بندها یا گزاره‌های سبز، در موارد غیربديهی، دلایل پذیرش تشریح شده‌اند. در مورد مواد، بندها، یا گزاره‌های زرد، عبارت جایگزین پیشنهاد شده است. در مورد مواد، بندها یا گزاره‌های نارنجی، اصلاحات محتوایی مورد نظر پیشنهاد شده است. در موارد قرمز هم ضمن پیشنهاد حذف ماده، بند یا عبارت غیرقابل قبول، دلایل رد به تفصیل ارائه شده‌اند. در برخی موارد، ردیفی **آبی** رنگ در جدول قابل مشاهده است. این ردیف‌ها به مواردی می‌پردازند که در مواد طرح مجلس مغفول مانده‌اند و باید به طرح اضافه شوند.



فصل دوم



نظام حکمرانی و ساختار سازمانی سایر بانک‌های مرکزی

۲ نظام حکمرانی و ساختار سازمانی سایر بانک‌های مرکزی

در این فصل با مراجعه به قوانین بانک مرکزی ۱۲ کشور دنیا شامل جمهوری آذربایجان، ارمنستان، بلغارستان، هند، مالزی، آلمان، روسیه، رومانی، جمهوری چک، اسپانیا، افغانستان و عراق، موارد حائز اهمیت در خصوص نظام حکمرانی و ساختار سازمانی سایر بانک‌های مرکزی استخراج شده است. برای هر کشور، مواردی همچون مرجع انتخاب هیأت مدیره و رئیس کل، شرایط تصدی و عزل و مراجع انتخاب کننده بررسی و در جداول زیر به تفکیک گزارش شده است. کشورهای منتخب از درجات مختلف توسعه‌یافتگی برخوردار هستند. برخی از آن‌ها در همسایگی کشور ما قرار دارند، اما این موضوع در خصوص همه آن‌ها یکسان نیست. هدف از این گزینش آن بوده است تا کشورهای متمایز و با ویژگی‌های مختلفی مورد مطالعه قرار گرفته باشند. این موضوع بخصوص از آن جهت مهم است زیرا می‌توان دریافت که علی‌رغم این تفاوت‌ها، قوانین بانک مرکزی این کشورها از ساختاری مشابه پیروی می‌کنند.

۲/۱ جمهوری آذربایجان

جدول ۲. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی آذربایجان

تعداد لایه‌های حاکمیتی	یک لایه
تعداد اعضای هیأت مدیره	۷
ترکیب هیأت مدیره	۷ عضو شامل رئیس کل، ۴ عضو دائم، و ۲ فرد بیرونی
مرجع انتخاب کننده اعضا	با توصیه رئیس جمهور به مجلس
دوره فعالیت	۵ ساله
شرایط تصدی	تحصیلات اقتصادی یا حقوقی بالا، عدم محکومیت در موارد ملکی، اقتصادی، سوءاستفاده از شغل، جرم به ویژه خشونت و عدم تابعیت دوگانه غیر مجاز بودن عضویت اعضای مجلس ملی، اعضای کابینه، اعضای شورای شهر یا شهرداری‌ها یا کارمندان دستگاه‌های اجرایی ممنوعیت اعضای هیأت مدیره در اشتغال به فعالیت‌های دارای حقوق به جز آموزش و امور علمی و کارهای خلاقانه، این اعضا کارمند تمام وقت بانک هستند و به جز موارد قانونی، نباید در بخش شرکتی نهادهای عمومی سمت داشته باشند. اعضای هیأت مدیره و بستگانشان، شامل همسران، پدر و مادر، افراد ناتنی پدربزرگ و مادربزرگ، فرزندان، فرزند خوانده‌ها، و خواهران و برادران نباید مالکیت مؤثر در مؤسسات مالی تحت نظارت



<p>بانک یا مقام نظارت بر بازارهای مالی داشته باشند. این افراد نباید عضو حزب یا دارای مقام در سازمان‌های عمومی باشند.</p>	
<p>استعفا: با توصیه رئیس‌جمهور به مجلس درخواست اعضای هیأت در مورد فردی که بیش از ۶ ماه به علت بیماری با تأیید گواهی پزشکی قادر به انجام امور محوله نیست؛ تشخیص دادگاه در مورد عدم صلاحیت یا توانایی محدود فرد در انجام وظایف؛ محکوم‌شدن به حکم مؤثر در اثر جرم ساقط‌شدن شرایط نصب.</p>	<p>رویه و شرایط عزل</p>
<p>تعیین و پذیرش سیاست‌های پولی و ارزی؛ تصمیم‌گیری در مورد ابزارها، شامل تعیین نرخ تأمین مالی مجدد و نرخ و شرایط عملیات بازار باز؛ تصمیم‌گیری در مورد انتشار و جمع‌آوری اسکناس جدید و قدیم؛ پذیرش تنظیمات و کنترل‌های ارزی و فرآیندهای تعیین نرخ برابری ارز؛ پذیرش و تعدیل بودجه بانک مرکزی؛ تعیین فرآیندهای تعیین و تأمین ذخائر سرمایه‌ای؛ پذیرش صورت‌های مالی سالانه؛ تعیین ضوابط و استراتژی نگه‌داری ذخائر خارجی و طلا؛ تعیین ساختار سازمانی و فرآیندهای حکمرانی، تعیین پست‌های ذیل هیأت‌مدیره، عزل و نصب افراد در این پست‌ها؛ عزل و نصب مدیر شعبه نخجوان با نظر رئیس مجلس آن‌ها؛ تعیین پاداش کارکنان بانک با توجه به سطح پاداش در شبکه بانکی؛ تصویب مقررات بانک مرکزی؛ حل و فصل موارد زیرمجموعه هیأت‌مدیره.</p>	<p>اختیارات کلیدی هیأت مدیره</p>
<p>از بین هیأت مدیره توسط رئیس‌جمهور</p>	<p>رویه انتصاب رئیس کل</p>
<p>برای مدت ۵ سال</p>	<p>دوره فعالیت رئیس کل</p>
<p>سازماندهی کارهای هیأت‌مدیره و رئیس بخش اجرایی؛ نماینده‌گی آذربایجان در مجامع در محدوده قانون (بدون حق توکیل)؛ امضای مقررات تأییدشده توسط هیأت؛ ابلاغ آیین‌نامه‌ها برای همه کارمندان بانک؛ عزل و نصب کارمندان غیر از افراد ذیل قلمرو هیأت؛ تقسیم وظایف بین معاونت‌ها؛ انجام امور غیر از امور محوله به هیأت؛</p>	<p>اختیارات رئیس کل</p>



تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی

انجام اختیارات داده شده در قانون.	
مطابق با شرایط عزل اعضای هیأت مدیره	شرایط عزل رئیس کل

۲/۲ رومانی

جدول ۳. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی رومانی

تعداد لایه‌های حاکمیتی	یک لایه
تعداد اعضای هیأت مدیره	۹
ترکیب هیأت مدیره	رئیس کل بانک مرکزی (رئیس هیأت مدیره)، قائم مقام ارشد رئیس کل (نایب رئیس هیأت مدیره)، ۷ عضو دیگر که ۲ نفر آنها قائم مقام رئیس کل هستند و ۵ نفر دیگر نباید کارمند بانک مرکزی باشند.
مرجع انتخاب کننده اعضا	پارلمان، بر مبنای توصیه کمیته‌های ذیصلاح مجلسین
دوره فعالیت و محدودیت تمدید	دوره ۵ ساله تمدیدپذیر
رویه و شرایط عزل	پارلمان بنا به پیشنهاد مشترک کمیته‌های ذیصلاح مجلسین
اختیارات کلیدی هیأت مدیره	سیاست‌های پولی، نرخ ارز و نظارت بر اجرای آن؛ اعطای مجوز، مقررات‌گذاری و نظارت احتیاطی بر مؤسسات اعتباری و نظام‌های پرداخت؛ وظایف و ترکیب کمیته سیاست پولی، کمیته نظارت، کمیته مدیریت ذخائر خارجی و کمیته حسابرسی عملیاتی فعال در بانک ملی رومانی.
رویه انتصاب رئیس کل	-
دوره فعالیت رئیس کل	-
اختیارات رئیس کل	اجرایی‌سازی مقررات قانونی، تصمیمات هیأت مدیره و مقررات دیگر مربوط به بانک ملی رومانی؛ انتصاب کارکنان دفتر مرکزی بانک ملی رومانی و مدیران شعب و و دفاتر نمایندگی؛ صدور دستورات و احکام و نمایندگی بانک ملی رومانی در ارتباط با اشخاص ثالث به صورت مستقیم یا از طریق اعطای وکالت به سایر افراد.
شرایط عزل رئیس کل	پارلمان، بر مبنای توصیه کمیته‌های ذیصلاح مجلسین

۲/۳ جمهوری چک

جدول ۴. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی جمهوری چک

تعداد لایه‌های حاکمیتی	یک لایه
تعداد اعضای هیأت مدیره	۷



نظام حکمرانی و ساختار سازمانی سایر بانک‌های مرکزی

رئیس کل بانک مرکزی، ۲ نفر قائم‌مقام رئیس کل، سایر اعضا (۴ نفر).	ترکیب هیأت مدیره
از سوی رئیس‌جمهور منصوب و عزل می‌شوند.	مرجع انتخاب‌کننده اعضا
یک دوره ۶ ساله	دوره فعالیت و محدودیت تمدید
شهروند جمهوری چک؛ دارای تحصیلات دانشگاهی؛ درستکاری؛ و برخورداری از حسن شهرت و تجربه حرفه‌ای در حوزه مالی، پولی یا بازار مالی.	شرایط تصدی
پایان دوره فعالیت؛ یک روز پس از تقدیم استعفانامه کتبی یا اطلاعیه جایگزینی؛ از دست‌دادن شرایط موردنیاز یا سوء رفتار جدی.	رویه و شرایط عزل
تعیین سیاست‌های پولی و احتیاطی کلان و ابزارهای پیاده‌سازی این سیاست‌ها؛ اقدامات مربوط به نظارت بر بازار مالی و اقدامات مربوط به حل و فصل (گزیر)؛ تصویب بودجه بانک؛ تعیین حقوق و مزایای رئیس کل.	اختیارات کلیدی هیأت مدیره
از سوی رئیس‌جمهور منصوب و عزل می‌شود.	رویه انتصاب رئیس کل
یک دوره ۶ ساله	دوره فعالیت رئیس کل
-	اختیارات رئیس کل
پایان دوره فعالیت؛ یک روز پس از تقدیم استعفانامه کتبی یا اطلاعیه جایگزینی؛ از دست‌دادن شرایط موردنیاز یا سوء رفتار جدی.	شرایط عزل رئیس کل

۲/۴ عراق

جدول ۵. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی عراق

یک لایه	تعداد لایه‌های حاکمیتی
۹	تعداد اعضای هیأت مدیره
رئیس کل به‌عنوان رئیس هیأت‌مدیره، ۲ نفر قائم‌مقام رئیس کل، ۳ نفر مدیر ارشد بانک مرکزی از جمله مدیران شعب به‌صورت گردشی، ۳ نفر کارشناس در امور پولی، بانکی و حقوقی که ظرف یک‌سال گذشته کارمند بانک مرکزی نبوده‌اند.	ترکیب هیأت مدیره
توسط دولت معرفی و توسط قوه مقننه تأیید می‌شوند.	مرجع انتخاب‌کننده اعضا
همه اعضای هیأت‌مدیره برای دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند و می‌توانند مجدداً حسب پیشنهاد دولت و تأیید قوه مقننه انتخاب شوند؛ به شرطی که به‌منظور حفظ تناوب انتخاب افراد، دوره اول انتخاب	دوره فعالیت و محدودیت تمدید

تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی

<p>اعضا برای رئیس کل ۵ سال، یکی از قائم‌مقام‌ها ۴ سال و قائم‌مقام دیگر ۳ سال، یکی از مدیران ارشد ۵ سال و دیگری ۴ سال و برای سومین مدیر ارشد ۳ سال و برای دو عضو دیگر ۳ سال و برای عضو دیگر ۲ سال باشد.</p>	
<p>اعضای هیأت‌مدیره باید افراد شایسته‌ای باشند و مدرک دانشگاهی و تجربه حرفه‌ای در زمینه بانک‌داری، اقتصاد، مالی، تجارت یا حقوق برخوردار داشته باشند. افراد ذیل برای عضویت در هیأت‌مدیره شایستگی ندارند: افراد غیر تبعه (شهروند عراقی نباشند)؛ افرادی که شایستگی و صلاحیت لازم را نداشته باشند؛ فرد یا افراد مرتبط با وی به‌واسطه ازدواج، نسبت خونی یا خویشاوندی، نظیر فرزندخواندگی یا فرزند رضاعی شخص و سایر اشخاص هم‌خانه وی، که از منافع مشترک تجاری مستقیم و غیرمستقیمی برخوردار باشند که موجب ممانعت از مشارکت فرد در تصمیم‌گیری‌های هیأت‌مدیره شود.</p>	<p>شرایط تصدی</p>
<p>محکومیت در دادگاه کیفری به دلایلی به‌جز مسائل دینی و سیاسی؛ اعلام ورشکستگی توسط دادگاه صالح؛ محکوم‌شدن در دادگاه قانونی به دلیل عدم درستکاری در مسائل مالی یا سایر موارد مهم؛ مقام ذی‌صلاح یک حرفه، به دلیل خلافکاری که مرتبط به مسائل مذهبی و سیاسی نباشد، رأی به عدم صلاحیت شخص داده باشد؛ اعلام حکم عدم صلاحیت برای مدیریت یک شرکت از سوی دادگاه؛ مشارکت در امور اداری یا کسب جایگاه سازمانی در موارد ممنوع‌شده در این قانون؛ دچارشدن به مشکلات عقلی یا جسمی که بنا بر نظر دولت، از ارائه خدمات و وظایف خود طبق این قانون عاجز باشد؛ بنا بر نظر دولت، تخطی از موارد مصرح در قانون محرز شده باشد؛ غیبت در جلسات هیأت‌مدیره برای یک دوره متوالی یا بیش از ۳ ماه، بدون تأیید هیأت‌مدیره.</p>	<p>رویه و شرایط عزل</p>
<p>اهداف سیاست‌های پولی را تعریف کند و توسعه دهد؛ سیاست‌های لازم را جهت دستیابی به اهداف پولی شامل سیاست‌های ارزی کشور، محدودیت‌های ناظر بر عملیات بازار باز، سیاست‌های مربوط به نرخ بهره بانک مرکزی و انواع و سطوح ذخائری که بانک‌ها باید در نظر بگیرند تعریف کند. هیأت‌مدیره نمی‌تواند نظام نرخ ثابت ارزی را مقرر کند؛ تصمیم‌گیری در خصوص انتشار اسکناس‌ها و سکه‌های عراقی؛ ارائه مجوز و رویه‌های ناظر بر ثبات و سلامت بانک‌ها مطابق با قانون بانک‌داری؛ تعیین شرایط لازم برای ارائه خدمات بانک‌داری، مشورتی و نمایندگی مالی برای دولت؛ وضع مقررات لازم برای نظام‌های پرداخت؛</p>	<p>اختیارات کلیدی هیأت مدیره</p>



<p>تصویب کلیه گزارش‌ها و پیشنهادهایی که بانک مرکزی برای دولت یا قوه مقننه تهیه می‌کند؛ تصمیم‌گیری در خصوص مشارکت بانک مرکزی در سازمان‌های بین‌المللی که عضویت بانک مرکزی در آن‌ها مجاز است؛ تصمیم‌گیری در خصوص افتتاح حساب خارجی برای بانک‌های مرکزی سایر کشورها، دولت‌های خارجی یا سازمان‌های بین‌المللی و همچنین افتتاح حساب بانک مرکزی عراق در سایر بانک‌های مرکزی خارجی یا سازمان‌های مالی بین‌المللی؛ تصمیم‌گیری در خصوص انتشار اوراق بدهی توسط بانک مرکزی و شرایط مربوط به آن؛ تعیین دارایی‌های مناسب جهت سرمایه‌گذاری‌های خارجی بانک مرکزی؛ تعیین شرایط مربوط به عملیات تنزیل که بانک مرکزی می‌تواند در آن مشارکت داشته باشد؛ تصویب ارائه تسهیلات و ضمانت‌نامه به هر بانک با حداقل سه پنجم تعداد اعضای حاضر در جلسات هیأت‌مدیره؛ تصویب رهنمودها و مقررات داخلی بانک مرکزی به نوعی که قادر به اداره عملیات بانک بوده و تعیین ساختار سازمانی بانک و محل شعب بانک مرکزی؛ تصویب رویه‌های لازم برای فرآیند تصمیم‌گیری‌های داخلی بانک مرکزی؛ تصویب سیستم‌های کنترل داخلی بانک مرکزی؛ تعیین بودجه سالانه و برنامه پرسنلی بانک مرکزی؛ تصویب و انتشار گزارش سالانه و صورت‌های مالی سالانه؛ تصویب کلیه مقررات و رهنمودهای عمومی که بانک مرکزی منتشر می‌کند؛ اقدام لازم در خصوص سایر مسائل در صلاحیت بانک مرکزی و مسئولیت آن در قبال موضوعات و افرادی که در قانون به صراحت به آن پرداخته نشده است؛</p>	
<p>دولت اعضای هیأت‌مدیره بانک مرکزی را معرفی و قوه مقننه تأیید می‌کند. دولت باید در معرفی مدیران ارشد بانک و سایر اعضای هیأت‌مدیره با رئیس کل و دو معاون وی رایزنی کند.</p>	<p>رویه انتصاب رئیس کل</p>
<p>۵ ساله، تمدیدپذیر</p>	<p>دوره فعالیت رئیس کل</p>
<p>رئیس کل به‌عنوان مدیر ارشد اجرایی بانک، مسئولیت اجرای تصمیمات هیأت‌مدیره را بر عهده دارد. رئیس کل عملیات روزانه بانک مرکزی را مدیریت می‌کند و می‌تواند هر اختیار تفویض‌شده از سوی هیأت‌مدیره را اجرایی کند. رئیس کل می‌تواند در چهارچوب برنامه پرسنلی مصوب هیأت‌مدیره، به استخدام و عزل کارکنان، نمایندگان و طرف قراردادهای بانک مرکزی اقدام کند.</p>	<p>اختیارات رئیس کل</p>
<p>-</p>	<p>شرایط عزل رئیس کل</p>



جدول ۶. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی ارمنستان

تعداد لایه‌های حاکمیتی	یک لایه
تعداد اعضای هیأت مدیره	۷
ترکیب هیأت مدیره	رئیس کل بانک مرکزی، قائم‌مقام رئیس کل، سایر اعضا (۵ نفر).
مرجع انتخاب کننده اعضا	رئیس‌جمهور ارمنستان
دوره فعالیت و محدودیت تمدید	یک دوره ۵ ساله
شرایط تصدی	شهروند جمهوری ارمنستان که از توانمندی حرفه‌ای جهت انجام وظایف تعیین شده برخوردار باشد؛ عدم محکومیت کیفری در دادگاه؛ عدم محرومیت از حق کسب سمت‌های خاص.
رویه و شرایط عزل	-
اختیارات کلیدی هیأت مدیره	تصویب برنامه سیاست پولی جمهوری ارمنستان؛ تعیین محدودیت‌ها و نرخ‌های بهره در عملیات بازار باز و تسهیلات اعطایی و سپرده‌های دریافتی توسط بانک مرکزی؛ تصویب بودجه سالانه بانک مرکزی؛ تصویب صورت‌های مالی سالانه و سایر صورت‌های مالی بانک مرکزی؛ اعطای مجوز به سازمان‌های حسابرسی بانک‌ها و تعیین حداقل الزامات کنترل‌های داخلی در بانک‌ها؛ نظارت بر بانک‌ها و سایر اشخاص حقوقی تعیین شده در قانون.
رویه انتصاب رئیس کل	توسط مجلس نمایندگان، بنا بر پیشنهاد رئیس‌جمهور؛
دوره فعالیت رئیس کل	یک دوره ۶ ساله
اختیارات رئیس کل	ریاست جلسات هیأت‌مدیره بانک
شرایط عزل رئیس کل	-

جدول ۷. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی آلمان

تعداد لایه‌های حاکمیتی	یک لایه
تعداد اعضای هیأت مدیره	۶
ترکیب هیأت مدیره	رئیس کل بانک مرکزی، قائم‌مقام رئیس کل، ۴ عضو دیگر.



نظام حکمرانی و ساختار سازمانی سایر بانک‌های مرکزی

مرجع انتخاب کننده اعضا	توسط رئیس دولت فدرال آلمان منصوب می‌شوند. رئیس، قائم‌مقام و یک عضو هیأت اجرایی باید توسط دولت فدرال نامزد شوند؛ سه عضو دیگر باید توسط شورای فدرال بوندس رات با تأیید دولت فدرال نامزد شوند. شورای فدرال می‌تواند فردی را به‌عنوان قائم‌مقام به دولت فدرال پیشنهاد دهد. درهرحال، شورای فدرال و دولت باید در خصوص اعضای هیأت اجرایی با یکدیگر رایزنی داشته باشند.
دوره فعالیت و محدودیت تمدید	۸ سال (در موارد استثنایی حداقل ۵ سال)
شرایط تصدی	باید دارای مدارک حرفه‌ای مرتبط باشند.
رویه و شرایط عزل	-
اختیارات کلیدی هیأت مدیره	این هیأت بانک را مدیریت و کنترل می‌کند و اساسنامه‌ای را که مسئولیت‌های اعضای هیأت اجرایی و وظایف محوله به دفاتر منطقه‌ای را مشخص می‌کند، تصویب می‌نماید. هیأت اجرایی می‌تواند مسئولیت برخورد با مسائل خاص را به یکی از اعضای آن محول کند.
رویه انتصاب رئیس کل	-
دوره فعالیت رئیس کل	۸ سال (در موارد استثنایی حداقل ۵ سال)
اختیارات رئیس کل	-
شرایط عزل رئیس کل	-

۲/۷ روسیه

جدول ۸. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی روسیه

تعداد لایه‌های حاکمیتی	دو لایه
تعداد اعضای هیأت مدیره	۱۵
ترکیب هیأت مدیره	رئیس کل بانک مرکزی، ۱۴ عضو دیگر.
مرجع انتخاب کننده اعضا	توسط مجلس دوما، به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و موافقت رئیس‌جمهور
دوره فعالیت و محدودیت تمدید	یک دوره ۵ ساله
شرایط تصدی	اعضای هیأت‌مدیره نمی‌توانند نماینده دوما، عضو مجلس سنا، از نمایندگان دستگاه‌های قانون‌گذاری بخش‌های وابسته به فدراسیون روسیه، نماینده دولت‌های مستقل محلی، کارمند، عضو یا در استخدام دولت روسیه باشند.
رویه و شرایط عزل	توسط رئیس کل بانک روسیه و پس از اتمام دوره تصدی؛

تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی

<p>توسط دوما، به پیشنهاد رئیس کل بانک روسیه و قبل از اتمام دوره تصدی؛ توسط دوما و به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی در صورت ناتوانی در پیشگیری یا مدیریت تضاد منافع</p>	
<p>تصویب صورت‌های مالی سالانه بانک روسیه، بررسی گزارش حسابرسی صورت‌های مالی سالانه بانک روسیه و ملاحظه و بررسی گزارش اتاق حسابرسی فدراسیون روسیه؛ تصویب گزارش فعالیت‌های بانک روسیه، تجزیه و تحلیل وضعیت اقتصادی کشور؛ ایجاد، تجدید ساختار، انحلال و تصفیه سازمان‌های بانک روسیه؛ استانداردهای لازم‌الاجرا برای مؤسسات اعتباری، گروه‌های بانکی و مؤسسات مالی غیراعتباری؛ میزان سپرده قانونی؛ تغییرات در نرخ‌های بهره بانک روسیه؛ اعمال محدودیت در عملیات بازار باز؛ مشارکت با سازمان‌های بین‌المللی؛ مشارکت (عضویت) بانک روسیه در سرمایه سازمان‌هایی که فعالیت‌های بانک روسیه، واحدها، بخش‌ها و کارکنان آن را پشتیبانی می‌کنند.</p>	<p>اختیارات کلیدی هیأت مدیره</p>
<p>دوما، بنا بر پیشنهاد رئیس‌جمهور</p>	<p>رویه انتصاب رئیس کل</p>
<p>۵ سال، حداکثر ۳ دوره متوالی</p>	<p>دوره فعالیت رئیس کل</p>
<p>رئیس جلسات هیأت‌مدیره، دارای رأی تعیین‌کننده؛ دارای اختیار عزل و نصب معاونین و نیز تقسیم وظایف بین آن‌ها؛ نباید عضو دستگاه‌های دولتی، هیأت امنای یا هیأت نظارتی یا سایر سازمان‌های غیردولتی، غیرانتفاعی خارجی و سازمان‌ها و دستگاه‌های وابسته به آن‌ها که در فدراسیون روسیه فعالیت می‌کنند، باشد. به‌استثنای مواردی که در معاهدات بین‌المللی روسیه، قوانین فدرالی، موافقت‌نامه‌های بین بانکی و موافقت‌نامه با بازارهای مالی خارجی قید شده است یا مواردی که بانک روسیه در سرمایه و فعالیت‌های سازمان‌ها مشارکت دارد؛ نباید در کنار وظیفه اصلی خود، مسئولیت دیگری که بابت آن پرداختی صورت می‌گیرد، عهده‌دار شود؛ مگر برای آموزش، تحقیقات یا سایر امور مربوط به فعالیت‌های خلاقانه. ضمناً، فعالیت‌های آموزشی، تحقیقاتی یا سایر امور مربوط به فعالیت‌های خلاقانه نباید صرفاً توسط دولت‌های خارجی، سازمان‌های بین‌المللی و خارجی، شهروندان خارجی و اشخاص بدون تابعیت ملی مشخص، تأمین مالی شود؛ مگر آنکه در معاهدات بین‌المللی فدراسیون روسیه، قوانین فدرالی یا موافقت‌نامه‌های بین بانکی به‌نحو دیگری تصریح شده باشد.</p>	<p>اختیارات رئیس کل</p>
<p>با پایان یافتن دوره مأموریت؛</p>	<p>شرایط عزل رئیس کل</p>

<p>عدم توانایی در انجام وظایف به دلیل مشکلات ناشی از فقدان سلامت جسمی، با تأیید کمیته درمانی دولت؛</p> <p>ارتکاب جرم کیفری با حکم قطعی و نهایی دادگاه؛</p> <p>تقدیم استعفا؛</p> <p>تخلف از قانون فدرالی تنظیم‌کننده فعالیت‌های بانک روسیه؛</p> <p>عدم توانایی در پیشگیری یا مدیریت تضاد منافع، هنگامی که خود یکی از طرفین باشد؛</p> <p>تهیه اطلاعات ناقص یا غیرقابل اتکا در خصوص هزینه‌ها، مایملک و تعهدات خود، همسر، فرزندان صغیر؛ عدم توانایی در تطابق درآمد و هزینه‌های خود، همسر و فرزندان صغیر؛ رعایت نکردن مقررات مربوط به افتتاح (نگهداری) حساب‌های بانکی (سپرده‌ها)؛ نگهداری وجه نقد و اشیاء قیمتی نزد بانک‌های خارجی مستقر در خارج از مرزهای روسیه؛ دارابودن و استفاده از ابزارهای مالی خارجی توسط خود، همسر و فرزندان صغیر.</p>	
---	--

۲/۸ بلغارستان

جدول ۹. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی بلغارستان

یک لایه	تعداد لایه‌های حاکمیتی
۷	تعداد اعضای هیأت مدیره
رئیس کل بانک، سه قائم‌مقام رئیس کل، سه عضو دیگر.	ترکیب هیأت مدیره
رئیس کل بانک مرکزی از سوی مجلس ملی انتخاب می‌شود. مجلس ملی بر اساس پیشنهاد رئیس کل به انتخاب قائم‌مقام‌ها می‌پردازد. سه عضو دیگر هیأت مدیره از سوی رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند.	مرجع انتخاب‌کننده اعضا
۶ سال	دوره فعالیت و محدودیت تمدید
شهروند بلغارستان؛ افرادی با بالاترین درجه درستکاری و دارای صلاحیت برجسته در زمینه اقتصاد، مالی یا بانک‌داری؛ نباید فردی باشد که: به دلیل یک جرم عمدی به حبس محکوم شده باشد؛ در جایگاه تنها مالک یا شریک اصلی در یک شرکت تجاری، برای وی حکم ورشکستگی صادر شده باشد؛ دو سال پیش از صدور حکم ناتوانی در پرداخت دیون یک شرکت یا تعاونی، عضو هیأت مدیره یا هیأت نظارتی آن بوده باشد؛	شرایط تصدی

تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی

تنها مالک یا شریک با مسئولیت نامحدود در یک شرکت تجاری، رئیس، عضو هیأت مدیره یک شرکت تجاری یا تعاونی (استثنا: شرکت‌هایی که بانک مرکزی در آن‌ها شریک است) باشد.	
در صورتی که این عضو شرایط لازم را برای اجرای وظایف خود دارا نباشد؛ برای بیش از شش ماه توانایی انجام وظایف خود را نداشته باشد؛ به علت سوءرفتار جدی مقصر شناخته شده باشد.	رویه و شرایط عزل
نرخ‌های بهره، کارمزدها و حق‌العمل مرتبط با عملیات بانک مرکزی را تعیین کند؛ تعیین سپرده قانونی؛ در مورد توقف فعالیت‌های خاص بانک تصمیم‌گیری کند؛ شعب و دفاتر نمایندگی بانک را افتتاح یا تعطیل کند؛ در مورد چاپ اسکناس‌ها و ضرب مسکوکات جدید تصمیم‌گیری کند و محدوده‌های زمانی را که پس‌از آن اسکناس‌ها و مسکوکات پول رایج شمرده نمی‌شود و درخواست تعویض اسکناس‌ها و مسکوکات اعلام می‌شود، تعیین کند؛ تعریف روش‌هایی برای تعیین تکلیف دریافتی‌های وصول‌نشده بانک مرکزی؛ تصمیم‌گیری درباره مشارکت بانک مرکزی در سازمان‌های بین‌المللی؛ تأیید بودجه سالانه، ترازنامه سالانه و گزارش ارائه‌شده از سوی رئیس کل؛ راه‌اندازی و حفظ نظام کنترل داخلی کارا در بانک مرکزی و شرکت‌های تابعه؛ اعطا و لغو مجوز بانک‌ها، اپراتورهای نظام پرداخت، مؤسسات پرداخت و پول الکترونیک؛ نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری؛ تصمیم‌گیری به‌عنوان مقام‌گزرده.	اختیارات کلیدی هیأت مدیره
رئیس کل بانک مرکزی از سوی مجلس ملی انتخاب می‌شود.	رویه انتصاب رئیس کل
۶ سال	دوره فعالیت رئیس کل
رئیس کل بانک مرکزی باید به سازمان‌دهی، مدیریت و نظارت بر فعالیت‌های بانک بپردازد.	اختیارات رئیس کل
شرایط عزل همانند شرایط برکناری اعضای هیأت مدیره بانک مرکزی است.	شرایط عزل رئیس کل

۲/۹ اسپانیا

جدول ۱۰. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی اسپانیا

تعداد لایه‌های حاکمیتی	دو لایه
تعداد اعضای هیأت مدیره	۱۰



رئیس کل، قائم مقام، شش عضو منتخب، مدیرکل خزانه‌داری و سیاست مالی، قائم مقام کمیسیون بازار اوراق ملی،	ترکیب هیأت مدیره
رئیس کل توسط پادشاه و به پیشنهاد رئیس دولت منصوب می‌شود. کاندیدها باید اسپانیایی باشند و در حوزه پولی و بانکی دارای صلاحیت برجسته باشند. قائم مقام توسط دولت و با پیشنهاد رئیس کل انتخاب می‌شود و باید همان ویژگی‌ها و شرایط رئیس کل را دارا باشد. شش عضو هیأت مدیره توسط دولت و با پیشنهاد وزیر اقتصاد و بعد از مشورت با رئیس کل بانک مرکزی انتخاب می‌شوند. آن‌ها باید اسپانیایی باشند و در حوزه اقتصاد یا حقوق برجسته باشند.	مرجع انتخاب کننده اعضا
اعضای هیأت مدیره ۶ سال خدمت می‌کنند و تا یک بار انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است.	دوره فعالیت و محدودیت تمدید
اعضا باید اسپانیایی باشند و در حوزه اقتصاد یا حقوق برجسته باشند.	شرایط تصدی
عزل توسط دولت به دلیل ناتوانی دائم برای انجام وظایفش؛ عدم انطباق جدی با تعهداتش؛ ناسازگاری که ممکن است در طول خدمت یا در نتیجه پیگرد قانونی برای جرم عمدی به وجود آید؛ به جز پیگرد قانونی برای جرم عمدی، تصمیمات برکناری باید به دنبال طرح موضوع توسط هیأت مدیره و بعد از دادرسی فرد مورد نظر اتخاذ شود.	رویه و شرایط عزل
تصویب رهنمودهای کلی بانک؛ رعایت رهنمودها و دستورالعمل‌های ECB؛ تأیید گزارش سالانه بانک و هر گزارشی که بانک باید به مجلس، دولت یا وزارت اقتصاد ارسال کند (به پیشنهاد کمیسیون اجرایی)؛ تصویب بخشنامه‌ها؛ ارسال طرح‌های تفریق (separation proposals) به دولت؛ تصویب مقررات داخلی بانک به پیشنهاد کمیسیون اجرایی؛ تصویب بودجه پیشنهادی بانک و حساب‌های سالانه و ارائه پیشنهاد برای توزیع سود؛ تصویب رهنمودهای پرسنلی و تصویب انتصاب مدیران کل؛ وضع جرایم و تحریم‌ها؛ تصویب پیشنهادهایی برای تحریم که بانک باید به وزارت اقتصاد ارسال کند؛ حل و فصل درخواست‌های تجدیدنظر یا ادعاها علیه تصمیمات بانک؛ اتخاذ هرگونه موافقت‌نامه‌های ضروری برای انجام وظایف محوله به بانک تحت این قانون که مسئولیت انحصاری اش با کمیسیون اجرایی نیست.	اختیارات کلیدی هیأت مدیره



تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی

رئیس کل توسط پادشاه و به پیشنهاد رئیس دولت منصوب می‌شود. کاندیداها باید اسپانیایی باشند و در حوزه پولی و بانکی دارای صلاحیت برجسته باشند.	رئیه انتصاب رئیس کل
مدت زمان خدمت رئیس کل ۶ سال و غیرقابل تجدید برای دوره بعد است.	دوره فعالیت رئیس کل
رئیس کل در حوزه‌های ذیل اختیار و قدرت عمل دارد: مدیریت بانک و ریاست هیأت‌مدیره و کمیسیون اجرایی؛ نماینده قانونی بانک بالاخص در دادگاه‌ها، تصویب قراردادها و اسناد و همچنین انجام تمام فعالیت‌های لازم در پیشبرد وظایف محول شده به بانک؛ نماینده بانک در نهادها و سازمان‌های بین‌المللی؛ عضویت در هیأت‌مدیره و شورای حکام بانک مرکزی اروپا.	اختیارات رئیس کل
شرایط عزل همانند شرایط برکناری اعضای هیأت‌مدیره بانک مرکزی اسپانیاست.	شرایط عزل رئیس کل

۲/۱۰ افغانستان

جدول ۱۱. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی افغانستان

تعداد لایه‌های حاکمیتی	یک لایه
تعداد اعضای هیأت‌مدیره	۷
ترکیب هیأت‌مدیره	رئیس کل به‌عنوان رئیس شورای عالی، معاون اول بانک مرکزی به‌عنوان قائم‌مقام شورای عالی، ۵ عضو دیگر.
مرجع انتخاب‌کننده اعضا	اعضای شورای عالی توسط رئیس‌جمهور و با موافقت مجلس منصوب می‌شوند.
دوره فعالیت و محدودیت تمدید	۵ ساله تمدیدپذیر
شرایط تصدی	تابعیت افغانستان را داشته باشد. درستکار و امانتدار باشد؛ دارای تحصیلات عالی یا تجربه کاری بالا ترجیحاً در رشته اقتصاد، بانکداری یا حقوق باشد؛ طبق احکام مندرج در ماده دوازدهم این قانون، از عضویت در شورای عالی کنار گذاشته نشده باشد؛ از کارکنان افغانستان بانک نباشد. رئیس کل و معاون اول از این امر مستثناست؛ عضویت شورای نظار و مؤسسات مالی دیگر را به هیچ شکل نداشته باشد؛ طبق احکام قانون، تحت نظارت د افغانستان بانک قرار نداشته باشد؛ عضویت شورای وزیران، شورای ملی یا سایر پست‌های دولتی مرتبه بالا را نداشته باشد.



<p>رئیس کل، معاون اول و سایر اعضای شورای عالی د افغانستان بانک بنا بر یکی از عوامل ذیل از طرف رئیس‌جمهور معزول یا به حالت تعلیق درمی‌آیند:</p> <p>در صورتی که یکی از شرایط عضویت در شورای عالی را از دست داده باشند؛</p> <p>در صورتی که به جرمی محکوم شود که مجازات آن حبس باشد، مگر آنکه چنین محکومیتی در نتیجه فعالیت‌ها یا نقطه نظرات مذهبی و سیاسی او صورت گرفته باشد؛</p> <p>در صورتی که بر اساس حکم دادگاه ورشکسته شناخته شود یا از پرداخت بدهی‌های خود عاجز باشد؛</p> <p>در صورتی که در طول پنج سال قبل از عضویت در شورای عالی، مدیر یا کارمند ذی‌صلاح شرکتی بوده که دچار ورشکستگی شده باشد.</p> <p>در صورتی که به علت بد رفتاری و سوء خلق از طرف مقام ذیصلاح عزل یا به حالت تعلیق درآید.</p> <p>در صورتی که به علت ناتوانی جسمی یا ذهنی بیش از شش ماه قادر به انجام وظایف محوله خود نباشد؛</p> <p>در صورت غیبت بدون عذر موجه در دو یا بیشتر از دو جلسه متوالی شورای عالی د افغانستان بانک که در ۱۲ ماه اخیر برگزار شده است؛</p> <p>در زمان عضویت در شورای عالی، فعالیت‌های سیاسی داشته باشد یا مرتکب تخلفات صریح و مهم از وظایف قانونی خود شده یا بد رفتاری جدی در اداره داشته باشد؛ به نحوی که باعث لطمه شدید به منافع افغانستان بانک شده باشد؛</p> <p>اعضای شورای عالی به استثنای حالات مندرج در بند قبل این ماده، به هیچ دلیل دیگری از عضویت در شورای عالی عزل یا تعلیق نمی‌شوند؛</p> <p>عزل یا تعلیق از وظایف شورای عالی قبل از ارائه دلایل توسط خود یا وکیل قانونی وی و رسیدگی آن توسط رئیس‌جمهور مجاز نیست.</p>	<p>رویه و شرایط عزل</p>
<p>تدوین و اتخاذ سیاست پولی افغانستان شامل حدود عملیات بازار باز توسط د افغانستان بانک، نرخ بهره برای تنزیل و اعطای وام توسط د افغانستان بانک، نوع و میزان ذخائری که بانک‌ها مکلف به نگهداری آن هستند؛</p> <p>تدوین و اتخاذ سیاست ارزی؛</p> <p>تصویب مقررات، رهنمودها و دستورالعمل‌ها؛</p> <p>تصویب گزارش‌ها و توصیه‌هایی که د افغانستان بانک به دولت یا شورای ملی ارائه می‌کند؛</p> <p>تصمیم‌گیری در خصوص مشارکت د افغانستان بانک در سازمان‌های بین‌المللی؛</p> <p>اتخاذ تصمیم در مورد ارزش اسمی و طرح اسکناس‌ها و مسکوکات فلزی و شرایط مربوط به جمع‌آوری پول رایج کشور؛</p> <p>اتخاذ تصمیم در مورد اوراق قرضه د افغانستان بانک و شرایط آن؛</p> <p>اتخاذ تصمیم در مورد نحوه سرمایه‌گذاری ذخائر ارزی و سایر منابع د افغانستان بانک؛</p>	<p>اختیارات کلیدی هیأت مدیره</p>

تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی

<p>تصویب تزیل اسنادی که موعد سررسید آن بیشتر از سه ماه از تاریخ دریافت آن توسط د افغانستان بانک باشد؛</p> <p>تصویب هر نوع وام، ضمانت یا سایر تعهدات د افغانستان بانک به سایر بانک‌ها - طبق ماده ۸۶ این قانون - با موافقت حداقل سه پنجم اعضای شورای عالی؛</p> <p>تصویب خط مثنی د افغانستان بانک و سایر مقررات مربوط به اداره آن؛</p> <p>اتخاذ تصمیم درباره تشکیلات د افغانستان بانک؛</p> <p>انتصاب معاونین (به استثنای معاون اول) و حسابرس کل د افغانستان بانک و موافقت در مورد خدمت رئیس کل و معاون اولش در مؤسسه مالی دیگر بعد از اتمام دوره خدمت آن‌ها؛</p> <p>تأسیس یا مسدودکردن شرکت‌های تابعه، شعب و دفاتر نمایندگی د افغانستان بانک؛</p> <p>اتخاذ تصمیم در مورد خریداری، ساخت‌وساز، بهره‌برداری و فروش ساختم‌آن‌ها و سایر املاک د افغانستان بانک؛</p> <p>اتخاذ تصمیم در مورد بودجه د افغانستان بانک، شرایط استخدام، کار، حقوق بازنشستگی کارکنان و نمایندگان د افغانستان بانک (به جز اعضای شورای عالی)؛</p> <p>پیشنهاد افزایش سرمایه مجاز د افغانستان بانک؛</p> <p>اتخاذ تصمیم در مورد فرآیندهای حسابداری و استراتژی‌های مدیریت ریسک مالی؛</p> <p>تصویب گزارش‌های سالانه و صورت‌حساب‌های مالی افغانستان بانک؛</p>	
<p>رئیس کل بر اساس فرمان رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.</p>	<p>رویه انتصاب رئیس کل</p>
<p>۵ ساله</p>	<p>دوره فعالیت رئیس کل</p>
<p>رئیس کل دارای اختیاراتی است که به موجب این قانون به شورای عالی یا حسابرس کل تفویض نشده باشد. رئیس کل در حدود اختیارات خود می‌تواند به منظور مدیریت و اداره امور د افغانستان بانک اقدامات لازم را انجام دهد.</p> <p>رئیس کل با تصویب شورای عالی می‌تواند همه یا قسمتی از اختیارات خود را به یک یا چند نفر از اعضای هیأت عامل یا سایر مأموران و نمایندگان واجد شرایط د افغانستان بانک تفویض کند. د افغانستان بانک آخرین لیست اشخاص واجد صلاحیت را همراه با توضیح حدود اختیارات آن‌ها تهیه و در صورت نیاز، در اختیار عموم قرار می‌دهد.</p>	<p>اختیارات رئیس کل</p>
<p>شرایط عزل رئیس کل همانند شرایط عزل اعضای شورای عالی بانک مرکزی افغانستان است.</p>	<p>شرایط عزل رئیس کل</p>

۲/۱۱ هند

جدول ۱۲. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی هند

<p>یک لایه</p>	<p>تعداد لایه‌های حاکمیتی</p>
----------------	-------------------------------



نظام حکمرانی و ساختار سازمانی سایر بانک‌های مرکزی

۲۱	تعداد اعضای هیأت مدیره
رئیس کل، حداکثر ۴ نفر از قائم‌مقام‌ها، ۴ نفر از هیأت‌مدیره‌های محلی، ۱۰ نفر دیگر، ۲ نفر ناظر.	ترکیب هیأت مدیره
رئیس کل و حداکثر ۴ نفر از قائم‌مقام‌های وی با انتصاب دولت مرکزی، ۴ نفر از هیأت‌مدیره‌های محلی با نامزدی از طرف دولت، ۱۰ نفر با نامزدی از طرف دولت. دو کارمند دولت با نامزدی از طرف دولت (بدون حق رأی)	مرجع انتخاب‌کننده اعضا
رئیس کل و یکی از قائم‌مقام‌هایش در مدتی حداکثر پنج‌ساله و قابل تمدید، اعضای هیأت‌مدیره (۱۰ نفر) و اعضای هیأت‌مدیره محلی برای دوره چهارساله با امکان یک‌بار انتصاب مجدد (حداکثر دوره مسئولیت هشت سال پیوسته یا ناپیوسته)، کارکنان دولت در هیأت‌مدیره تا زمان رضایت دولت باید به مسئولیت ادامه دهند.	دوره فعالیت و محدودیت تمدید
-	شرایط تصدی
حقوق‌بگیر دولت بودن؛ دارا بودن حکم ورشکستگی، سابقه توقف پرداخت، ورشکستگی یا مصالحه با اعتباردهندگان؛ دیوانگی یا اختلال ذهنی؛ کارمندی در بانک‌ها؛ عضویت در هیأت‌مدیره بانک‌ها یا بانک‌های تعاونی؛ هیچ دوعضوی نباید هم‌زمان طرف تجاری یک بنگاه تجاری یا عضو هیأت‌مدیره یک شرکت خصوصی باشد یا یکی از این افراد نباید کارگزار عمومی یا وکیل از طرف سایرین یا تاجری باشد که بقیه با او شریک تجاری‌اند.	رویه و شرایط عزل
دولت مرکزی باید جهت‌دهی‌های لازم را در جهت منافع عمومی با مشورت رئیس کل به بانک بدهد. محدود به این جهت‌دهی‌ها، سرپرستی بانک در انجام وظایف با هیأت‌مدیره مرکزی است.	اختیارات کلیدی هیأت مدیره
انتصاب از طرف دولت	رویه انتصاب رئیس کل
مدتی حداکثر ۵ ساله، تمدیدپذیر	دوره فعالیت رئیس کل
به‌جز موارد منطبق با مقررات هیأت‌مدیره، رئیس کل و یک قائم‌مقام با معرفی رئیس کل اختیار سرپرستی و جهت‌دهی امور و کسب‌وکار را دارد و می‌تواند همه اختیارات بانک را اجرایی کند.	اختیارات رئیس کل
مطابق با شرایط عزل اعضای هیأت‌مدیره	شرایط عزل رئیس کل

۲/۱۲ مالزی

جدول ۱۳. نظام حکمرانی و ساختار سازمانی در قانون بانک مرکزی مالزی

یک لایه	تعداد لایه‌های حاکمیتی
۹ تا ۱۲	تعداد اعضای هیأت مدیره

تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی

<p>رئیس کل، حداکثر ۳ قائم مقام بانک، بین ۵ تا ۸ عضو هیأت مدیره.</p>	<p>ترکیب هیأت مدیره</p>
<p>رئیس کل از طرف پادشاه و قائم مقامها از طرف وزیر دارایی منصوب خواهند شد. اعضای هیأت مدیره از طرف پادشاه با توصیه وزیر دارایی با شرایط تعیین شده در نامه انتصاب منصوب می شوند.</p>	<p>مرجع انتخاب کننده اعضا</p>
<p>رئیس کل برای پنج سال و قائم مقامها برای سه سال منصوب می شوند. اعضای هیأت مدیره از طرف پادشاه با توصیه وزیر دارایی برای مدت سه سال، با امکان انتصاب مجدد.</p>	<p>دوره فعالیت و محدودیت تمدید</p>
<p>رئیس کل و قائم مقامهای وی باید بدون شهرت بد، دارای تجربه اثبات شده و دارای دانش در زمینه امور پولی و مالی باشند. وزیر دارایی پیش از توصیه یک فرد باید موارد زیر را در نظر بگیرد: صداقت و شایستگی فرد؛ دانش، مهارت و تجربه در بانکداری، اقتصاد یا دانش مالی؛ هر نوع تضاد منافع فرد با بانک یا انواع گرایشهایی که فرد دارد یا نمایندگی می کند. عضو هیأت مدیره باید در همه زم آنها بر اساس درستی عمل کند و سخت کوشی بسیار را در انجام وظایف خود داشته باشد. عضو هیأت مدیره نباید از اطلاعات در اختیار خود استفاده نامناسب کند یا با هدف تأمین منافع خود یا هر فرد دیگری مستقیم یا غیرمستقیم از موقعیت خود استفاده کند. عضو هیأت مدیره نباید به عنوان نماینده بخش تجاری، مالی، کشاورزی، صنعتی یا سایر ذی نفعان عمل کند (به جز افرادی که از طرف خزانه داری هستند). هیچ عضوی نمی تواند رئیس کل، قائم مقام یا عضو هیأت مدیره باشد اگر: عضو مجلسین یا مقامهای قانون گذاری باشد؛ کارمند دولت باشد؛ کارمند یا عضو هیأت مدیره مؤسسات تحت نظارت بانک مرکزی باشد؛ دارای محکومیت کیفری از جمله عدم صداقت یا مجازاتهای کیفری مشمول زندان باشد؛ ذی نفع در فعالیتهایی باشد که با استقلال وی در انجام وظایفش در تعارض است؛ دارای ورشکستگی یا تعلیق پرداخت یا مصالحه با اعتباردهندگان باشد؛ شهروند مالزی نباشد.</p>	<p>شرایط تصدی</p>
<p>تقدیم استعفا به مقام نصب کننده پادشاه و وزیر دارایی به ترتیب اعضای هیأت مدیره یا قائم مقامهای منصوب را عزل می کنند اگر آنها: دچار اختلال ذهنی یا عدم توانایی بدنی شوند.</p>	<p>رویه و شرایط عزل</p>



<p>به صورت جدی در عدم اجرای صحیح وظایف خود گناهکار شناخته شود. طی دو ماه متوالی یا در سه ماه طی ۱۲ ماه (به جز موارد مجاز در مورد رئیس کل با موافقت وزیر دارایی و اعضای هیأت مدیره با موافقت رئیس کل) غیبت داشته باشند. ضوابط بیان منافع و تضاد آن با مسئولیت را رعایت نکرده باشند. شرایط نصب را از دست داده باشند.</p>	
<p>مدیریت عمومی امور و کسب و کار بانک؛ تصویب بودجه و برنامه‌های اجرایی؛ پایش مدیریت بانک؛ بررسی مداوم عملکرد بانک در جهت نیل به اهداف و انجام وظایف و استفاده از منابع مالی؛ سایر وظایف مطابق قانون.</p>	<p>اختیارات کلیدی هیأت مدیره</p>
<p>رئیس کل از طرف پادشاه و قائم مقام‌ها از طرف وزیر دارایی منصوب خواهند شد.</p>	<p>رویه انتصاب رئیس کل</p>
<p>۵ ساله</p>	<p>دوره فعالیت رئیس کل</p>
<p>رئیس کل بانک را مدیریت خواهد کرد و می‌تواند اختیارات و وظایف موجود در قانون را برای بانک اعمال کند.</p>	<p>اختیارات رئیس کل</p>
<p>مطابق با ضوابط بیان شده در عزل اعضای هیأت مدیره.</p>	<p>شرایط عزل رئیس کل</p>



فصل سوم



تحلیل احکام ناظر بر بانک مرکزی به تفکیک مواد

۳ تحلیل احکام ناظر بر بانک مرکزی به تفکیک مواد

در این فصل از گزارش، مواد ۱ تا ۵۸ طرح مجلس، بر اساس معیارهای زیر ارزیابی شده و نتیجه به تفکیک مواد، ارائه می‌شود:

۱. استحکام و اتقان نظری، بر اساس یافته‌های ادبیات بانک‌داری مرکزی؛
۲. تجارب بانک‌داری مرکزی در دنیا، بر اساس یافته‌های نهادهای تخصصی بین‌المللی، و قوانین بانک‌های مرکزی مقایسه پذیر با ایران؛
۳. پاسخگویی به خلأها و کاستی‌های قوانین و مقررات پولی و مالی کشور؛
۴. منطق کارکردی و قابلیت اجرا، بر اساس نظر خبرگان پولی و بانکی کشور؛ و
۵. انسجام درونی و سازگاری درون پارادایمی.

۳/۱ تعاریف

۳/۱/۱ جامعیت و کمال

لازم است همه کلیدواژه‌های مورد استفاده در قانون در ابتدا تعریف شوند. این جامعیت در موارد زیر از طرح مجلس نقض شده است:

- ۱) با توجه به تفکیک "اعضای اجرایی و غیراجرایی" در هیأت عالی، لازم است تفاوت این دو نوع عضویت تعریف شود.
 - ۲) با توجه به کاستی بند ۱ ماده ۱، لازم است "سپرده و عملیات سپرده‌گیری" تعریف شود.
 - ۳) با توجه به کاستی بند ۱ ماده ۱، لازم است "خدمات پرداخت" و "ابزارهای پرداخت" تعریف شوند.
 - ۴) لازم است نهادهای احصا شده در بند ۱ ماده ۱، شامل صندوق قرض‌الحسنه، تعاونی اعتبار، شرکت واسپاری، صرافی، شرکت مدیریت دارایی، و شرکت اعتبارسنجی، تعریف شوند؛ بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، بانک‌های توسعه‌ای بخشی، و شرکت ارزیابی دارایی هم به این بند اضافه شوند.
 - ۵) با توجه به استناد بند ۶ الف ماده ۴ به "تنظیم‌گری"، لازم است این عبارت در ماده ۱ تعریف شود.
 - ۶) با توجه به ارجاع بند ۵ ماده ۲۶ به "سپرده ویژه"، لازم است این عبارت در ماده ۱ تعریف شود.
- همچنین لازم است تعاریف دقیق و کامل باشند. به موارد نقض تعریف‌ها هم در جداول اشاره شده است.

۳/۱/۲ فهرست نویسی

با توجه به تفصیل و گستردگی قانون و نیازهای متفاوت استفاده کنندگان از مواد مختلف، لازم است قانون دارای **فهرست مطالب**، شامل عنوان تفصیلی مواد (شامل احکام) در ابتدا و **فهرست موضوعی** کلیدواژه‌ها در انتها باشد. همچنین با عنایت به وابستگی مطالب و موضوعات بیان شده در احکام قانونی، لازم است **ارجاعات درون متنی** در مواد برقرار باشد.

جدول ۱۴. ارزیابی مواد فصل اول طرح

متن در صورت اصلاح ویرایشی مناسب است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد قابل اصلاح دارد.
نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۱	
در این طرح، احتمالاً به تبعیت از قوانین سایر کشورها، ابتدا کلیدواژه‌ها تعریف شده‌اند تا از تکرار پرهیز شود. معهداً این تعاریف جامع و بعضاً <u>دقیق</u> نیست.	اصطلاحاتی که در این قانون به کار برده شده است، به شرح زیر تعریف می‌شود
	الف بانک مرکزی: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
با توجه به حضور اعضای اجرایی و غیراجرایی در هیأت عالی، تفاوت این دو نوع عضویت باید تعریف شود.	ب هیأت عالی: هیأت عالی بانک مرکزی
	پ رئیس کل: رئیس کل بانک مرکزی
دریافت سپرده و اعطای تسهیلات، عملیات بانکی نیست. دریافت سپرده به منظور اعطای تسهیلات یا ایجاد اعتبار، عملیات بانکی است. ضمناً در این تعریف از لغت سپرده استفاده شده که لازم است جداگانه تعریف شود. متن پیشنهادی جایگزین: "سپرده وجهی است که بر اساس قرارداد از اشخاص دریافت شده و بدون قید و شرط بر ضمه دریافت کننده است. سپرده با رعایت شرایط و محدودیت‌های توافق شده، قابل بازپرداخت به	ت عملیات بانکی: دریافت سپرده از اشخاص حقیقی و حقوقی و اعطای تسهیلات یا ایجاد اعتبار

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>سپرده گذار یا با درخواست وی قابل انتقال به غیر است."</p>		
<p>خدمات بانکی و خدمات پرداخت، اعم و اخص من وجه‌اند. بنابراین خدمات و ابزارهای پرداخت لازم است جداگانه تعریف شوند.</p>	<p>خدمات بانکی: مجموعه اقداماتی غیر از عملیات بانکی، نظیر صدور ضمانت‌نامه و گشایش اعتبار اسنادی است که مؤسسه اعتباری می‌تواند در چهارچوب ضوابط اعلامی بانک مرکزی به مشتریان ارائه و در قبال آن کارمزد دریافت کند.</p>	<p>ث</p>
<p>بنا به معیار ارائه شده در بند چ، تفاوت بانک و مؤسسه اعتباری غیربانکی آن است که اولی بنا به مجوز بانک مرکزی یا به موجب قانون، اجازه استفاده از عنوان بانک را دارد؛ در حالی که مؤسسه اعتباری غیربانکی فاقد چنین مزیتی است. تصریح به تفکیک کارکرد و اختیارات این دو نوع مؤسسه اعتباری در دستورالعمل هیأت عالی، راهگشاست.</p>	<p>مؤسسه اعتباری: شخص حقوقی است که با مجوز بانک مرکزی یا به موجب قانون تأسیس شده و به انجام عملیات بانکی و ارائه تمام یا بخشی از خدمات بانکی مبادرت می‌نماید و در این قانون، شامل بانک و مؤسسه اعتباری غیربانکی است. تفکیک کارکرد و اختیارات بانک و مؤسسه اعتباری غیربانکی حسب دستورالعملی است که به تصویب هیأت عالی خواهد رسید.</p>	<p>ج</p>
<p>احصای انواع بانک‌های تجاری، تخصصی، توسعه‌ای، مشارکتی، جامع و قرض‌الحسنه در قانون، مشوق سرمایه‌گذاران برای تأسیس انواع بانک‌هاست. مجاز دانستن تأسیس بانک‌های مجازی، و بانک‌های بین‌المللی و منطقه‌ای نیز که تاکنون جایگاه قانونی محکمی نداشته‌اند، مطلوب است. عدم تعریف این نوع بانک‌ها در قانون دست هیأت عالی را در تعریف به اقتضای شرایط باز می‌گذارد.</p> <p>لازم است توجه شود بانک توسعه، به‌رغم استفاده مصطلح از عنوان بانک، مؤسسه اعتباری نیست چون اجازه دریافت سپرده ندارد. معیناً بانک توسعه شخص تحت نظارت است.</p>	<p>بانک: نوع خاصی از مؤسسه اعتباری است که با مجوز بانک مرکزی یا به موجب قانون از عنوان بانک استفاده می‌کند و می‌تواند مشتمل بر انواع مختلفی از جمله تجاری، تخصصی، توسعه‌ای، مشارکتی، جامع و یا قرض‌الحسنه باشد. بانک‌های مذکور می‌توانند به‌صورت حقیقی یا مجازی و در سطوح بین‌المللی، ملی یا منطقه‌ای فعالیت کنند.</p>	<p>چ</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>این مؤسسات باید در همین ماده، یا در مواد جداگانه‌های که به آنها ارجاع می‌دهند تعریف شوند.</p> <p>با توجه به نیاز به ارزیابی ادواری ارزش بازاری دارایی-های مؤسسات اعتباری، به‌خصوص در فرایند گزیر، لازم است شرکت‌های ارزیابی دارایی هم به فهرست اشخاص تحت نظارت در این بند اضافه شود.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"اشخاص تحت نظارت: اشخاص تحت نظارت در این قانون، مؤسسات اعتباری، بانک‌های توسعه، صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار، شرکت‌های واسپاری، صرافی‌ها، شرکت‌های مدیریت دارایی، شرکت‌های اعتبارسنجی، مؤسسات تضمین تعهدات و سایر اشخاص را شامل می‌شود که حسب تشخیص بانک مرکزی، به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی، ارائه ابزارهای پرداخت و سایر فعالیت‌های مرتبط اشتغال دارند."</p>	<p>ح</p> <p>اشخاص تحت نظارت: منظور از اشخاص تحت نظارت در این قانون، کلیه مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار، شرکت‌های واسپاری، صرافی‌ها، شرکت‌های مدیریت دارایی مؤسسات اعتباری، شرکت‌های اعتبارسنجی ارائه‌دهنده خدمات به مؤسسات اعتباری، مؤسسات تضمین تعهدات و سایر اشخاصی است که حسب تشخیص بانک مرکزی، به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی، ارائه ابزارهای پرداخت و سایر فعالیت‌های مرتبط اشتغال دارند.</p>	
	<p>مرجع تشخیص مصادیق عملیات بانکی، خدمات بانکی و ابزارهای پرداخت، بانک مرکزی در چارچوب دستورالعمل مصوب هیأت عالی است.</p>	<p>د</p>
	<p>اشخاص مرتبط: اشخاص حقیقی یا حقوقی که به‌نحوی از انحاء نظیر داشتن رابطه خویشاوندی، مالکیتی یا مدیریتی بتوانند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر تصمیم‌گیری‌های اشخاص تحت نظارت اعمال نفوذ نمایند. تشخیص مصادیق اشخاص مرتبط با بانک مرکزی در چارچوب دستورالعمل مصوب هیأت عالی است.</p>	<p>خ</p>
	<p>گزیر: مجموعه اقداماتی است که بانک مرکزی با هدف صیانت از منافع عموم و حفظ ثبات مالی در خصوص اشخاص تحت</p>	<p>د</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	نظارت که با مشکل نقدینگی مواجه شده یا در معرض ورشکستگی قرار گرفته‌اند، به مورد اجرا می‌گذارد.

۳/۲ اهداف قانون

تعیین هدف برای قانون امری متداول نیست. در قوانین کشورهای مطالعه شده نیز، که در فصل دوم گزارش مرور شد، چنین رویه‌ای دیده نشده است. مضاف بر آن، در ماده ۲ برای قانون اهدافی تعیین شده که ممکن است تعقیب و تحقق آن‌ها در تعارض با اهداف بانک مرکزی یا نظام بانکی قرار گیرد. به علاوه، نظام بانکی فاقد ابزارهای لازم برای تحقق برخی از این اهداف از جمله منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و معاملات باطل و حرام است. همچنین، متن قانون نباید لغو باشد در حالی که مشخص نیست چه شخص حقوقی مسئول تحقق اهداف چهارگانه برشمرده شده در ماده ۲ است.

در ماده ۲ آمال و آرزوهای دیرینه نظام جمهوری اسلامی از نظام بانکی تصریح شده است. استقرار عدل و قسط در نظام اقتصادی کشور، حذف ربا از عملیات بانکی و استخدام نظام پولی و اعتباری در جهت اهداف دست‌نیافتده توسعه‌ای، از جمله دستگیری از مستمندان و رفع فقر در صدر اهدافی است که طی دهه‌های گذشته از نظام مالی کشور انتظار می‌رفته و مدیران ارشد پولی و مالی بابت عدم تحققش بارها بازخواست شده‌اند. به علاوه نظام سیاسی همواره انتظار داشته بانک مرکزی و بانک‌ها با هدایت نقدینگی، بخش‌ها و صنایع منتخب را حمایت و مناطق محروم را پشتیبانی کنند. این شمشیر داموکلس طی ۴ دهه بالای سر مدیران بانکی کشور قرار داشته و بخش زیادی از انرژی و اعتبار سیاسی روسای کل بانک مرکزی برای پاسخگویی آن صرف شده است.

جدول ۱۵. ارزیابی مواد فصل دوم طرح

متن در صورت اصلاح ویرایشی مناسب است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد قابل اصلاح دارد.

پیشنهاد	مواد طرح مجلس
ماده ۲	
تعیین هدف برای قانون، متعارف نیست. شایسته‌تر است که هدفی برای قانون تعیین نشود. مضافاً آن که ممکن است اهداف تعیین شده برای قانون با اهداف تعیین شده برای بانک مرکزی در تعارض قرار گیرند.	اهداف این قانون عبارت است از:

پیشنهاد	مواد طرح مجلس	
نظام بانکی فاقد ابزارهای لازم برای منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و معاملات باطل و حرام است.	کمک به تحقق اهداف و احکام اقتصادی مندرج در قانون اساسی به ویژه بند ۵ اصل ۴۳	۱
مطابق تجربه مستند بانکداری مرکزی در دنیا، بانک مرکزی فاقد سازوکار ارتقای رشد و توسعه اقتصادی از طریق مدیریت اعتبار است. هدف سهام‌داران بانک‌ها هم انتفاع از سرمایه‌گذاری است که لزوماً به رشد و توسعه اقتصاد کشور نمی‌انجامد. به‌علاوه، معنی عبارات "مدیریت ایجاد اعتبار" و "تنظیم جریان نقدینگی" روشن نیست.	مدیریت ایجاد اعتبار و تنظیم جریان نقدینگی در جهت رشد و توسعه اقتصاد کشور	۲
	ارتقای استقلال، کارآمدی و پاسخگویی بانک مرکزی	۳
لازم است ارتقای رقابت‌پذیری به اهداف صنعت بانکی اضافه و کارآمدی با کارایی جایگزین شود؛ زیرا ارتقای کارایی معلول درجه رقابتی بودن صنعت بانکی است. پاسخگو کردن بانک‌ها نیز، تنها از طریق افزایش رقابت‌پذیری صنعت بانکی حاصل می‌شود.	ارتقای سلامت، کارآمدی و پاسخگویی شبکه بانکی	۴
تأمین مالی پروژه‌ها، صنایع و شرکت‌ها فرایندی غیرمتمرکز است که بانک‌ها به فراخور سرمایه، منابع، و راهبردهای توسعه کسب‌وکار و اقتضائات بازار، نسبت به آن تصمیم می‌گیرند. بانک‌ها فراتر از اقتضائات ثبات (پولی و مالی) اقتصاد کلان از بانک مرکزی دستور نمی‌پذیرند.	هدایت تسهیلات و اعتبارات در جهت تأمین مالی زیرساخت‌ها و صنایع اساسی کشور، واحدهای اقتصادی مؤثر در رشد و توسعه اقتصادی، افزایش اشتغال و بهره‌وری عوامل تولید	۵

۳/۳ مسئولیت‌ها، اهداف، وظایف و اختیارات بانک مرکزی

۳/۳/۱ لایه‌بندی

لازم است عنوان فصل به "اهداف، وظایف و اختیارات" تغییر کند؛ ترتیب مواد هم از هدف شروع شده و به وظایف و اختیارات ختم شود؛ همچنین احصای مسئولیت‌ها با طراحی سازوکار حسابداری و پاسخگویی متناظر باشد.

۳/۳/۲ تصریح اهداف

قوانین بانک‌های مرکزی دو هدف **ثبات پولی و ثبات مالی** را برای این نهاد تصریح می‌کنند. هدف اول از نظر عملیاتی به ماموریت سنجش‌پذیر ثبات قیمت‌ها و **کنترل تورم** ترجمه می‌شود. هدف دوم هم، در مورد آن دسته از بانک‌های مرکزی که دستورکار نظارت بر بانک‌ها را دارند، به ماموریت ارتقای ثبات و **سلامت بانکی** ترجمه می‌شود. تعداد محدودی از بانک‌های مرکزی که به بانک‌های دو فرمانه^{۳۱} معروفند - از جمله فدرال رزرو آمریکا -، از درجه‌ای از استقلال عملیاتی، اقتدار سیاستی، و تنوع ابزارهای مدیریتی برخوردارند که علاوه بر این دو ماموریت متداول، ماموریت ثبات تولید یا اشتغال کامل را نیز برعهده دارند؛ به گونه‌ای که این ماموریت سوم، به دو ماموریت استاندارد اول لطمه نمی‌زند.

وظایف متداول بانک‌های مرکزی عبارتند از:

- ۱) سیاست‌گذاری پولی برای نیل به ثبات قیمت‌ها؛
- ۲) نظارت بر بانک‌ها برای کسب اطمینان از سلامت بانک‌ها؛
- ۳) مدیریت ذخایر ارز و طلای کشور؛
- ۴) فراهم کردن زیرساخت‌های حاکمیتی نظام پرداخت؛
- ۵) ارائه خدمات بانکی به دولت و مؤسسات اعتباری؛ و
- ۶) ارائه تحلیل و مشاوره به دولت و مجلس در خصوص مسائل اقتصادی؛ و
- ۷) دیده‌بانی و توسعه و ثبات نظام مالی کشور در همکاری با سایر دستگاه‌های ذیربط.

۳/۳/۳ ارجحیت ثبات قیمت‌ها

با توجه به تعدد ماموریت‌ها و احتمال تزاخم پیگیری یک ماموریت نسبت به ماموریت(های) دیگر، لازم است در قانون تصریح شود در صورت بروز تزاخم، ثبات قیمت‌ها ارجح بر سایر اهداف و وظائف است.

۳/۳/۴ ثبات مالی و سلامت بانکی

ثبات مالی اعم از سلامت و ثبات بانکی است، و به دلیل سرریز^{۳۲} ناترازی‌ها^{۳۳} و ریسک‌ها از یک بازار به سایر بازارهای مالی، تحقق سلامت بانکی بدون ثبات بازارهای سرمایه، بیمه و بدهی ممکن نیست. بنابراین لازم است ناظران و تنظیم‌گران بازارهای

^{۳۱} Dual mandate

^{۳۲} Spillover

^{۳۳} Imbalances

مالی در یک رابطه نهادی، قاعده‌مند، و برخوردار از پروتوکول‌های سیاستی تعهدآور، ریسک‌های در حال تحول در هر بازار را به یکدیگر اطلاع داده و در برابر ریسک‌های سیستمیک، تدابیر هماهنگ و منسجم اتخاذ کنند.

برای پرهیز از آربیتراژ مقرراتی، لازم است هماهنگی مقام ناظر بانکی، با رگولاتورهای بازارهای سرمایه، بیمه، صندوق‌های بازنشستگی، بازار سایر دارایی‌ها (شامل املاک و مستغلات) و سایر مقررات‌گذاران و ناظرانی که در بازارهای مالی فعالند، به وظایف بانک مرکزی اضافه شود. به‌علاوه ترتیبات نهادی لازم برای پایش ثبات، پایداری و تاب‌آوری بازارهای مالی در مقیاس کلان، با مشارکت بانک مرکزی و در نظر گرفتن سازوکارهای سرایت ناترازی و بحران از یک بازار به بازارهای دیگر، در این قانون دیده شود. راه مناسب برای تحقق چنین مهمی، تکلیف قانون به تشکیل شورای ثبات مالی، متشکل از رگولاتورهای بازارهای پول، سرمایه، بدهی، و بیمه است.

۳/۳/۵ اهداف بانک مرکزی و نظام بانکی

طبق بند الف از ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی، "بانک مرکزی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد." طبق بند ب همین ماده، "هدف بانک مرکزی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است." تبعیت سیاست پولی و اعتباری از سیاست کلی اقتصادی کشور در بند الف، ناقض استقلال بانک مرکزی برای اتخاذ سیاست‌های مورد نیاز به منظور برقراری ثبات پولی و مالی است. در بند ب نیز تعدد و تنوع اهداف چهارگانه بعضاً ناسازگار، ناقض شفافیت و وضوح اهداف بانک مرکزی است. به‌عنوان مثال در دوران رکود تورمی، در حالی که حفظ ارزش پول سیاست‌های پولی انقباضی را ایجاب می‌کند، لازمه کمک به رشد اقتصادی، سیاست‌های اعتباری پادچرخه‌ای است. به‌علاوه این ماده - با توجه به اقتضات بانکداری مرکزی دهه ۱۹۷۰ میلادی - در برابر سلامت بانکی به‌عنوان هدف بانک مرکزی ساکت است.

مطابق ماده ۱ قانون عملیات بانکی بدون ربا، اهداف نظام بانکی عبارتند از: (۱) استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی) به منظور تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار در جهت سلامت و رشد اقتصاد کشور؛ (۲) فعالیت در جهت تحقق اهداف و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی با ابزارهای پولی و اعتباری؛ (۳) ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش تعاون عمومی و قرض‌الحسنه از طریق جلب و جذب وجوه آزاد و اندوخته‌ها و پس‌اندازها و سپرده‌ها و بسیج و تجهیز آن‌ها در جهت تأمین شرایط و امکانات کار و سرمایه‌گذاری به منظور اجرای بند ۲ و ۹ اصل چهل و سوم قانون اساسی؛ (۴) حفظ ارزش پول و ایجاد تعادل در موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی؛ و (۵) تسهیل در امور پرداخت‌ها و دریافت‌ها و مبادلات و معاملات و سایر خدماتی که به موجب قانون بر عهده بانک گذاشته می‌شود.

طبق ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی، "بانک مرکزی ایران به‌عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور، موظف به انجام وظایف زیر می‌باشد: (الف) انتشار اسکناس و سکه‌های فلزی رایج کشور، (ب) نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، (ج) تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی و نظارت بر معاملات ارزی، (د) نظارت بر

معاملات طلا و تنظیم مقررات مربوط به این معاملات، و (ه) نظارت بر صدور و ورود پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن."

طبق ماده ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا، وظایف نظام بانکی عبارتند از: ۱) انتشار اسکناس و سکه‌های فلزی رایج کشور. ۲) تنظیم، کنترل و هدایت گردش پول و اعتبار. ۳) انجام کلیه عملیات بانکی ارزی و ریالی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی دولت. ۴) نظارت بر معاملات طلا و ارز و ورود و صدور پول رایج ایران و ارز و تنظیم مقررات مربوط به آن‌ها. ۵) انجام عملیات مربوط به اوراق و اسناد بهادار. ۶) اعمال سیاست‌های پولی و اعتباری. ۷) عملیات بانکی مربوط به آن قسمت از برنامه‌های اقتصادی مصوب که از طریق سیستم پولی و اعتباری باید انجام گیرد. ۸) افتتاح انواع حساب‌های قرض‌الحسنه (جاری و پس‌انداز) و سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار و صدور اسناد مربوط به آن‌ها. ۹) اعطای وام و اعتبار بدون ربا (بهره). ۱۰) اعطای وام و اعتبار و ارائه سایر خدمات بانکی به تعاونی‌های قانونی جهت تحقق بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی. ۱۱) انجام معاملات طلا و نقره و نگاه‌داری و اداره ذخائر ارزی و طلای کشور. ۱۲) نگاه‌داری وجوه ریالی مؤسسات پولی و مالی بین‌المللی یا مؤسسات مشابه یا وابسته به این مؤسسات. ۱۳) انعقاد موافقتنامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها. ۱۴) قبول و نگاه‌داری امانات طلا و نقره و اشیای گرانبها و اوراق بهادار و اسناد رسمی از اشخاص حقیقی و حقوقی و اجاره صندوق امانات. ۱۵) صدور و تأیید و قبول ضمانت‌نامه ارزی و ریالی جهت مشتریان. ۱۶) انجام خدمات وکالت و وصایت.

مواد ۱ و ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا، ۱۱ سال بعد از قانون پولی و بانکی، تغییر دیدگاه فاحش قانون‌گذار نسبت به نظام بانکی و تنزل سطح آگاهی از کارکردهای بخش مالی را در اقتصاد نشان می‌دهند. از منظر قانون عملیات بانکی بدون ربا، نظام بانکی، شامل بانک مرکزی، بخشی از دیوان‌سالاری دولت و در خدمت اجرای برنامه‌های مصوب آن است. حد تفصیل بعضی بندها - از قبیل ذکر "صدور اسناد مربوط به افتتاح حساب‌های بانکی" در وظایف قانونی نظام بانکی، یا "قبول و نگاه‌داری امانات طلا و نقره و اشیای گرانبها" که نظام بانکی را در حد صندوق امانات تنزل می‌دهد؛ یا "انجام خدمات وکالت و وصایت" که از امور جاریه دفترخانه‌های اسناد رسمی است، نشان از نگاه فرودستانه قانون‌گذار به بانک در این قانون دارد. جالب آن که این قانون به‌رغم آن که برای اجرای آزمایشی به مدت ۵ سال تصویب شد، هنوز نافذ مانده و نسخ نشده است.

۳/۳/۶ تحلیل کلی مواد طرح مجلس

تصریح ماده ۳ طرح مجلس نسبت به دو هدف "ثبات سطح عمومی قیمت‌ها"^{۳۴} و کنترل تورم و "تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی"^{۳۵} برای بانک مرکزی، یک دستاورد بزرگ برای اقتصاد کشور است. فراتر از آن، این ماده سه ایراد بنیادی دارد: نخست، بندهای الف و ب ریشه در دو پارادایم مستقل و غیرمرتبط دارند که لزوما سازگار نیستند. با فرض معلوم بودن بانکداری سازگار با شرع و برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد، دلیلی ندارد که ثبات قیمت‌ها، کنترل تورم، ثبات و سلامت بانکی، و رشد و توسعه اقتصادی، با این سبک بانکداری سازگار باشد.

دوم، "بانکداری سازگار با شرع مقدس اسلام" و نحوه "برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور" که در بند الف مسئولیت بانک مرکزی دانسته شده، در هیچ متن قابل استنادی تعریف نشده است. نمایندگان محترم در بند الف ماده ۳، چیزی را از بانک مرکزی خواسته‌اند که حتی بر روی کاغذ هم تعریف نشده؛ چه رسد به آن که در سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری و عملیات بانکی قابل تعقیب باشد.

سوم، تعقیب هدف سوم از بند ب، یعنی "حمایت از رشد و توسعه اقتصادی" نیز می‌تواند در تعارض با دو هدف قبلی قرار گیرد. مهم‌ترین امکان در اختیار بانک مرکزی برای تحقق هدف سوم، برقراری ثبات اقتصاد کلان از طریق کنترل تورم و ثبات مالی است و بانک ابزار دیگری برای تحقق رشد و توسعه اقتصادی در اختیار ندارد. ذکر اهداف ناسازگار در قانون موجب می‌شود که در عمل نتوان هیچ کدام را محقق کرد.

به‌علاوه، ممکن است حمایت از رشد اقتصادی – به‌خصوص در دوران رکود تورمی یا رونق - در تعارض با ثبات قیمت‌ها و تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی قرار گیرد و در مقام عمل نتوان این اهداف را به طور هم‌زمان محقق کرد. لاجرم باید حمایت از رشد مشروط به عدم لطمه به ثبات قیمت‌ها و ثبات و سلامت بانک‌ها باشد. اما حمایت از توسعه اقتصادی هدفی چندبعدی، وسیع و پیچیده است که ابزارهای در اختیار بانک مرکزی نسبتی با آن ندارد. مهم‌ترین امکان در اختیار بانک مرکزی برای حمایت از رشد اقتصادی، برقراری ثبات اقتصاد کلان از طریق کنترل تورم و ثبات مالی است.

لذا در خصوص ماده ۳ طرح مجلس لازم است:

(۱) بند الف، ناظر بر "مسئولیت استقرار بانکداری سازگار با شرع مقدس اسلام و برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور" حذف شود؛

^{۳۴} ثبات پولی به معنی ثبات قیمت‌ها و اطمینان آحاد جامعه به پول ملی است. ثبات قیمت‌ها، در رژیم‌های هدف‌گذاری تورمی، بر حسب هدف تورمی دولت تعریف می‌شود؛ هدفی که بانک مرکزی از طریق تصمیمات کمیته (شورای) سیاست‌گذاری پولی تحقق آن را دنبال می‌کند.
^{۳۵} نظام بانکی سالم و باثبات تخصیص بهینه منابع مالی را در اقتصاد تأمین می‌کند و مانع اقدامات پرهزینه برای جلوگیری از بحران‌های مالی منتهی به آثار مخرب بر بخش واقعی می‌شود.

- ۲) حمایت از توسعه اقتصادی، به دلیل گستره وسیع دامنه آن، و عدم انطباق ابزارهای در اختیار بانک مرکزی با تحقق آن، از بند ۳ حذف شود؛
- ۳) در بند ۳ ب، ثبات تولید، مشروط به عدم لطمه به ثبات قیمت‌ها و سلامت شبکه بانکی، جایگزین حمایت از رشد اقتصادی شود؛ و
- ۴) در ماده ۴ متناظر با وظایف نظارتی بانک مرکزی در هر حوزه، مقررات‌گذاری در آن حوزه نیز به وظایف اضافه شود.

جدول ۱۶. ارزیابی مواد فصل سوم طرح

متن ایراد قابل اصلاح دارد.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن در صورت اصلاح ویرایشی مناسب است.
ماده ۳	مواد طرح مجلس
	پیشنهاد
<p>الف</p> <p>مسئولیت استقرار بانکداری سازگار با شرع مقدس اسلام و برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور در چهارچوب قانون، برعهده بانک مرکزی است.</p>	<p>بانکداری سازگار با شرع مقدس اسلام و نحوه برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور که در این بند مسئولیت استقرار آن به بانک مرکزی واگذار شده، در هیچ متن قابل استنادی در کشور تعریف نشده است. لذا در این بند چیزی از بانک مرکزی خواسته شده که حتی بر روی کاغذ هم تعریف نشده؛ چه رسد که در سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری و عملیات بانکی قابل تعقیب باشد.</p>
<p>ب</p> <p>بانک مرکزی باید اهداف زیر را پیگیری کند:</p> <p>۱. ثبات سطح عمومی قیمت‌ها و کنترل تورم</p> <p>۲. تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی</p>	<p>تصریح اهداف بانک مرکزی لازم و مطلوب است. به‌خصوص، تصریح این دو هدف در قانون، دستاورد بزرگی برای کشور است.</p>
<p>۳.</p> <p>حمایت از رشد و توسعه اقتصادی</p>	<p>ممکن است حمایت از رشد اقتصادی، به‌خصوص در دوران رکود، در تعارض با ثبات قیمت‌ها و تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی قرار گیرد و در عمل نتوان این اهداف را به طور هم‌زمان محقق کرد. لاجرم باید حمایت از رشد، مشروط به ثبات قیمت‌ها و ثبات و سلامت بانک‌ها باشد.</p> <p>مهم‌ترین امکان در اختیار بانک مرکزی برای حمایت از رشد اقتصادی، برقراری ثبات اقتصاد کلان از طریق</p>

پیشنهاد	مواد طرح مجلس	
<p>کنترل تورم و ثبات مالی است. اما حمایت از توسعه اقتصادی هدفی چندبعدی، وسیع و پیچیده است که ابزارهای در اختیار بانک مرکزی نسبتی با آن ندارد. لذا در این بند، لازم است حمایت از توسعه اقتصادی حذف و ثبات تولید مشروط به عدم لطمه به ثبات قیمت‌ها و سلامت شبکه بانکی جایگزین شود.</p>		
ماده ۴		
		<p>الف بانک مرکزی موظف است در چهارچوب قانون، نسبت به انجام وظایف زیر اقدام کند:</p>
<p>با توجه به آن که سیاست پولی اعم از سیاست ارزی است، "تنظیم و اجرای سیاست پولی" کفایت می‌کند.</p>		<p>۱ تعیین و اجرای سیاست‌های پولی و ارزی</p>
<p>نظارت^{۳۶} بر اشخاص تحت نظارت موخر و موکول بر مقررات‌گذاری^{۳۷} است که در این بند از آن غفلت شده است. فرض شمول نظارت بر مقررات‌گذاری اشتباه است.</p>		<p>۲ نظارت بر «اشخاص تحت نظارت»</p>
<p>"ذخایر ارزی" مناسب‌تر از ذخایر بین‌المللی است.</p>		<p>۳ نگه‌داری و مدیریت ذخائر بین‌المللی کشور</p>
<p>"ضرب مسکوک و انتشار اسکناس" کفایت می‌کند.</p>		<p>۴ ضرب مسکوکات و انتشار اسکناس‌های رایج کشور</p>
		<p>۵ نگه‌داری جواهرات ملی</p>
<p>معلوم نیست منظور از تنظیم‌گری وضع مقررات است یا نظارت. برای رفع ابهام لازم است "تنظیم‌گری" با "مقررات‌گذاری" جایگزین شود. به‌علاوه برای پرهیز از انحصار و مداخله در کسب و کار بازیگران صنعت پرداخت، لازم است صرفاً ایجاد و توسعه زیرساخت‌های حاکمیتی، و نه زیرساخت‌های انتفاعی، وظیفه بانک مرکزی باشد.</p>		<p>۶ ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها، سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور</p>
<p>با توجه به برتری قدرت سیاسی سیاست‌گذار مالی در مقایسه با سیاست‌گذار پولی، لازم است تدابیری اتخاذ</p>		<p>۷ ایفای نقش به‌عنوان بانک‌دار، کارگزار و مشاور دولت</p>

^{۳۶} supervision

^{۳۷} regulation

پیشنهاد	مواد طرح مجلس	
<p>شود تا بانکداری دولت مشروط به حفظ ثبات پولی باشد. تصریح نقش بانک مرکزی به عنوان مشاور دولت، گامی به جلو در تحکیم استقلال بانک مرکزی است.</p>		
<p>اقتضای بانکداری مرکزی، بانکداری مؤسسات اعتباری است. در ایفای این وظیفه باید حفظ ثبات و سلامت نظام بانکی مد نظر باشد.</p>	<p>ایفای نقش به عنوان بانکدار مؤسسات اعتباری</p>	<p>۸</p>
<p>تشکیل پایگاه داده جامع و متمرکز برای ذخیره سازی میلیاردها تراکنش بانکی که به سرعت هم رو به افزایش- اند، برای احراز اطمینان از سلامت و ثبات بانکی، نه لازم و نه کافی است.</p> <p>به علاوه "ایجاد بسترهای لازم" عبارت الزام آور حقوقی نیست؛ نه تکلیفی برای بانک ایجاد می کند و نه حقی برای ذی نفعان.</p> <p>برای پرهیز از انحصار و مداخله بانک مرکزی در کسب و کار بازی گران بازارهای مالی، تنها ایجاد و توسعه زیرساخت های حاکمیتی باید وظیفه بانک مرکزی باشد. البته طبق بند ۲۰ ماده ۸ همین طرح، اتخاذ تصمیم در خصوص مشارکت حقوقی بانک مرکزی در سرمایه شرکت ها و مؤسساتی که فعالیت های بانک را پشتیبانی می کنند، مشروط به آن است که منجر به تصدی گری غیرضرور و رقابت بانک مرکزی با شرکت های خصوصی نشود.</p>	<p>ایجاد بسترهای لازم برای تشکیل پایگاه داده جامع و متمرکز عملیات بانکی، خدمات و تراکنش های اشخاص تحت نظارت</p> <p>ایجاد بسترهای لازم حقوقی و اطلاعاتی برای فعالیت شرکت های اعتبارسنجی، مؤسسات تضمین تعهدات و سایر نهادهای مکمل صنعت بانکداری</p>	<p>۹</p> <p>۱۰</p>
<p>مقام تشخیص ضرورت و مصلحت برقراری پیمان های پولی، و مقام منعقدکننده هر گونه تعهد در خصوص پیمان های پولی، بانک مرکزی و دولت است. نباید فارغ از این تشخیص، صرفا ایجاد بسترهای حقوقی و فنی به عهده بانک مرکزی گذاشته شود.</p>	<p>ایجاد زیرساخت های حقوقی و فنی لازم برای انعقاد پیمان های پولی دو یا چندجانبه با سایر کشورها</p>	<p>۱۱</p>

پیشنهاد	مواد طرح مجلس	
از آنجا که طلای شمش جانشین کامل ارز است، مقررات گذاری و نظارت بر صادرات و واردات آن بر عهده بانک مرکزی است. اما در تنظیم بازار طلای مصنوع و سایر فلزات گران بها، مداخله بانک مرکزی وجاهتی ندارد.	نظارت بر صادرات و واردات فلزات گران بها و معاملات شمش و مسکوک فلزات گران بها	۱۲
ورود بانک مرکزی در تولید و مبادله رمزارزها نباید از محدوده مقررات گذاری بازار (در محدوده حفظ ساختار رقابتی بازار و حفظ حقوق مصرف کننده) فراتر رود.	نظارت بر خرید و فروش انواع رمزارز.	۱۳
	بانک مرکزی می تواند با رعایت قوانین و مقررات، اقدامات زیر را انجام دهد:	ب
	استفاده از ابزارهای سیاست گذاری پولی و ارزی	۱
پیشنهاد می شود "ذخایر ارزی" جایگزین "ذخایر بین-المللی" شود.	انجام معاملات ارزی به منظور مدیریت ذخایر بین المللی کشور	۲
اخذ مجوز مجلس فقط برای سپردن تعهد مالی (شامل سرمایه گذاری) و سیاستی لازم است. در سایر موارد لازم است، در چارچوب راهبرد مصوب هیأت عالی، تصمیم گیری در اختیار رئیس کل باشد.	مشارکت و عضویت در نهادهای بین المللی پس از اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی	۳
	<p>۴. ارائه خدمات بانکی به بانک های مرکزی خارجی و یا نهادهای پولی و سازمان های بین المللی</p> <p>۵. انجام عملیات بانکی با مؤسسات اعتباری داخلی و خارجی</p> <p>۶. همکاری با بانک های مرکزی و مقامات نظارت بانکی سایر کشورها</p> <p>۷. دریافت کارمزد در برابر ارائه خدمت به متقاضیان</p> <p>۸. انتشار انواع پول الکترونیکی و رمزارز ملی</p> <p>۹. ایجاد و اداره مؤسسات آموزشی و پژوهشی مرتبط با وظایف بانک مرکزی و نظام بانکی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط</p>	

پیشنهاد	مواد طرح مجلس
دادن اختیار قانونی به هیأت عالی برای تعریف وظایف جدید برای بانک مرکزی، به انعطاف ساختار بانک به اقتضای شرایط کشور کمک می‌کند.	۱۰. سایر اموری که به تشخیص هیأت عالی برای تحقق اهداف بانک مرکزی مورد نیاز است
	تبصره ۱. مشارکت حقوقی بانک مرکزی و اشخاص مرتبط آن با «اشخاص تحت نظارت» و اشخاص مرتبط با آن‌ها ممنوع است. بانک مرکزی و اشخاص مرتبط آن مشمول قانون برگزاری مناقصات هستند.
تعاملاتی که به عملیات بانکی نمی‌انجامند، از قبیل همکاری‌های علمی و فنی، و مراودات راهبردی و سیاسی، مشمول تطبیق با شرع نیستند که ورود شورای فقهی در آن‌ها موضوعیت داشته باشد. لذا لازم است "و تعاملات آن" از متن تبصره حذف شود. در مورد عملیات بانک مرکزی نیز تنها استقراض یا اعطای اعتبار موضوعیت بررسی مغایرت با شرع دارد. به علاوه، شورای فقهی از ارکان داخلی بانک مرکزی و مرجع تشخیص عدم مغایرت مقررات بانک و اعلام آن به رئیس کل است.	تبصره ۲. عملیات بانک مرکزی و تعاملات آن با اشخاص داخلی و خارجی نباید مغایر با احکام شرع باشد. مرجع تشخیص مغایرت، شورای فقهی است.

یکی از ویژگی‌های ارزشمند طرح مجلس، پایه‌ریزی استقلال برای بانک مرکزی است. جزء هفتم بند الف ماده ۴، از جمله موادی است که با تفویض نقش بانکدار، کارگزار و مشاور دولت به بانک مرکزی، قدمی رو به جلو در راستای استقلال بانک مرکزی برداشته است.

۳/۴ ساختار بانک مرکزی

۳/۴/۱ سازوکار تصمیم‌سازی

سازمان‌های بین‌المللی توصیه می‌کنند که ساختار تصمیم‌سازی در بانک مرکزی گروهی باشد تا گستره‌ی وسیع‌تری از نظرات و تخصص‌ها را پوشش دهد و وجاهت بیشتری داشته باشد. یکی از مهم‌ترین این تصمیمات گروهی در کمیسیون‌های مرتبط با سیاست‌گذاری پولی اتخاذ می‌شود. بسیاری از کشورها به جای فرد تصمیم‌ساز، از فرآیندهای تصمیم‌سازی گروهی برای سیاست پولی استفاده می‌کنند.

عمده‌ی تصمیماتی که بانک مرکزی اتخاذ می‌کند به سه دسته قابل تفکیک است: سیاست‌گذاری، تصمیمات مدیریتی، و نظارت. به همین منظور، در بیشتر بانک‌های مرکزی کمیته‌ها و شوراهای مختلفی وجود دارند که در خصوص سه دسته مذکور تصمیم‌گیری می‌کنند. از آنجا که بانک‌های مرکزی اهداف سیاستی متعددی دارند، ممکن است نیاز به وجود شوراهای متعدد سیاست‌گذاری باشد تا هر یک در خصوص بخشی از وظایف بانک مرکزی تصمیم‌گیری کنند. یکی از شایع‌ترین این شوراهای، شوراهای تصمیم‌گیر در خصوص سیاست پولی هستند. اکنون فقط تعداد انگشت‌شماری از کشورها هستند که در آن‌ها شخص رئیس کل متولی مستقیم سیاست پولی است.

در عمده‌ی بانک‌های مرکزی دنیا، رئیس کل بانک مرکزی رئیس شوراهای مدیریتی و سیاستی هم هست. ریاست رئیس کل بر شوراهای سیاستی نیز با در نظر گرفتن این امر که عمده مسئولیت سیاست‌گذاری برعهده رئیس کل است، تدبیر مناسبی است. این مساله اما در شوراهای نظارتی متفاوت است، و ریاست رئیس کل بانک بر این شوراهای در نزدیک به یک سوم بانک‌های مرکزی گنجانده شده است.

مطابق ماده ۱۹ قانون پولی و بانکی، هیأت عامل بانک مرکزی ایران مرکب از رئیس کل، قائم‌مقام، دبیرکل بانک و سه نفر معاون با اختیارات و مسئولیت‌های معین در این قانون خواهد بود. رئیس کل بانک مرکزی ایران به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی و اداری عهده‌دار کلیه امور بانک به استثنای وظایفی است که به موجب آن قانون به عهده ارکان دیگر بانک گذارده شده است.

قانون پولی و بانکی ساختار حکمرانی بانک مرکزی را سه لایه‌ای می‌بیند: مجمع، صاحب سرمایه و تصمیم‌گیرنده در مورد تصمیمات مالی است؛ شورای پول و اعتبار سیاست‌گذار است و هیأت عامل مجری؛ رئیس کل نیز حلقه اتصال این سه لایه است. رئیس کل از حداکثر اختیارات برای اداره بانک برخوردار است ولی اختیارات او برای مدیریت بخش اسمی اقتصاد کلان، و سیاست‌گذاری پولی و بانکی، محدود و مشروط به تایید شورای پول و اعتبار است. ایراد دیگر این ساختار متأثر از آموزه‌های دهه ۱۹۷۰، حکمرانی آن است که بانک مرکزی فاقد رکنی مطلع ولی غیراجرایی است که مسئول نظارت بر کارکرد بانک باشد. در چنین ساختاری ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها، مدیریت ریسک، و راهبردهای مدیریت نیروی انسانی مغفول است.

۳/۴/۲ هیأت‌های ناظر

معمولاً در قانون و ساختار بانک‌های مرکزی، وجود یک هیأت نظارتی متشکل از اعضای غیراجرایی پیش‌بینی می‌شود. اداره کمیته‌های حاکمیت شرکتی، از جمله بررسی و تایید بودجه عملیاتی بانک مرکزی برعهده این هیأت قرار می‌گیرد. به‌علاوه، هیأت نظارتی بر ساختار تصمیم‌سازی و پاداش مدیران اجرایی بانک مرکزی نیز نظارت کرده و در خصوص آن‌ها تصمیم می‌گیرد. یکی از مهم‌ترین کارکردهای این هیأت، پاسخگو کردن رئیس کل به اصول و اهداف مندرج در قانون برای بانک مرکزی است.

یک نگرانی در خصوص هیأت ناظر آن است که این هیأت ممکن است نماینده‌ی خوبی از جامعه برای نمایندگی نفع عمومی نباشد و خود افراد حاضر در هیأت، انگیزه‌هایی برای سیاست پولی نادرست داشته باشند. برای حل این مشکل، در خصوص ساختار هیأت ناظر سه رویکرد در بانک‌های مرکزی دنیا وجود دارد: نخست، چیدن ترکیب و مکانیزم انتخاب اعضای هیأت نظارت به صورتی که مشخص باشد این هیأت خواسته‌های جامعه و خیر عمومی را به درستی نمایندگی می‌کند و می‌تواند درک درستی از صورت مساله و مشکلات پیش‌رو داشته باشد. دوم، حذف کردن نظارت بر سیاست پولی از وظایف این هیأت و توسل به دیگر روش‌ها برای اطمینان از تحقق اهداف سیاست پولی. سوم، تعریف دقیق اهداف، وظایف و حتی هدف‌گذاری توری توسط قانون برای شوراهای سیاست‌گذار پولی و شورای نظارت، به گونه‌ای که تفسیر موسع از اهداف بانک مرکزی ممکن نباشد. برخی از کشورها، همچون سوئیس، بریتانیا، ژلاندنو و ایسلند، ریاست هیأت‌های نظارت را از رئیس کل بانک مرکزی جدا کرده و دو مقام مجزا برای این دو جایگاه تعریف کرده‌اند.

در ماده ۱۷ قانون پولی و بانکی، مجمع عمومی بانک با ریاست رئیس جمهور و عضویت وزیر اقتصاد، رئیس سازمان برنامه و بودجه و دو وزیر به انتخاب هیأت وزیران به نمایندگی از طرف دولت تشکیل می‌شود. اعضای سایر ارکان بانک در جلسات و مذاکرات مجمع عمومی بدون حق رأی شرکت می‌کنند. وظایف مجمع عمومی به شرح زیر است: رسیدگی و تصویب ترانزنامه بانک مرکزی، رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به گزارش‌های هیأت‌نظار، رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه، انتخاب اعضاء هیأت‌نظار به پیشنهاد وزیر دارایی، و سایر وظایفی که طبق مقررات این قانون به عهده مجمع عمومی گذارده شده است.

تصویب ترانزنامه بانک مرکزی در جلسه مجمع عمومی متشکل از ۳ وزیر و ریاست وزیر دارایی، عملاً مشروعیت زیان‌های اعمال سیاست پولی طی سال مالی را منوط به پذیرش آن‌ها از سوی مقام مالی کشور می‌کند؛ در حالی که ممکن است خود مسبب اعمال این زیان‌ها باشند. به علاوه، مطالبات معوق و سررسید گذشته بانک مرکزی از وزارت دارایی و شرکت‌های دولتی باید در جلسه‌ای رسیدگی شود که ریاست آن با وزیر دارایی و نماینده دولت در مجامع همان شرکت‌هاست. این مصداق بارز تزامم منافع در حل و فصل مسائل پولی و مالی است.

۳/۴/۳ نحوه انتصاب، عزل و امنیت شغلی مدیران

انتصاب و عزل مدیران بانک مرکزی در استقلال آن اهمیت بالایی دارد. بنابراین شرایط انتصاب و عزل مدیران ارشد بانک مرکزی باید در قانون تصریح شود. همچنین باید صلاحیت شخصیتی و حرفه‌ای مدیران ارزیابی شود، و قانون مانع هر گونه تضاد منافع در انتصاب مدیران باشد.

حفاظت از امنیت شغلی مدیران بانک مرکزی از دیگر مسائل حائز اهمیت در این بخش است. امنیت شغلی مدیران از احساس خطر از شرایط سیاسی و فشار بیرونی بر آنان می‌کاهد. قانون بانک مرکزی باید عزل مدیران را به مواردی همچون ارتکاب جرم، بی‌کفایتی یا رفتارهای غیراخلاقی محدود کند و مانع عزل مدیران به دلیل ایفای وظایف آنان شود.

در سطح قانون فعلی، رئیس کل بانک مرکزی ایران مسئول حسن اداره امور بانک و موظف به اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های مربوط به آن و نماینده بانک در کلیه مراجع رسمی داخلی و خارجی با حق توکیل است. رئیس کل بانک مرکزی ایران می‌تواند حق امضا و قسمتی از اختیارات خود را به اعضای هیأت عامل و کارمندان بانک تفویض کند. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیأت دولت، با تأیید و حکم رئیس جمهور نصب می‌گردد و انتصاب مجدد او بلامانع است. همچنین رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس جمهور و بعد از تصویب دوسوم اعضای هیأت دولت با حکم رئیس جمهور عزل می‌شود. در صورت تمایل رئیس کل بانک مرکزی، رأی‌گیری در هیأت دولت پس از استماع نظرات رئیس کل صورت می‌گیرد.

شیوه عزل رئیس کل عملاً دست مقام نصب‌کننده را برای عزل رئیس کل فعلی باز گذاشته و امنیت شغلی را از مدیریت ارشد بانک مرکزی می‌گیرد. در این شیوه انتصاب، بانک مرکزی به‌رغم دوره ۵ ساله اسمی ریاست کل، از چرخه‌های سیاسی کاملاً متاثر شده و با انتخاب هر رئیس جمهور و تشکیل کابینه، دست برای نصب رئیس کل همراه با کابینه باز است.

در حال حاضر، مطابق ماده ۲۰ قانون پولی و بانکی، حقوق و مزایای رئیس کل و قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی از طرف مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می‌شود. حقوق و مزایای دبیرکل و معاونان بانک نیز به پیشنهاد رئیس کل و تصویب مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می‌شود. رئیس کل، قائم‌مقام، دبیرکل و معاونان بانک قبل از شروع به کار در مجمع عمومی سوگند یاد خواهند نمود که اسرار بانک را حفظ کنند و وظایف قانونی خود را به نحو احسن انجام دهند. اعضای هیأت عامل در دوران تصدی خود مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری خواهند بود و نباید صاحب سهم بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری خصوصی باشند. اعضای هیأت عامل در دوران تصدی خود نمی‌توانند در دستگاه‌های دولتی یا خصوصی سمت موظفی دارا باشند. قبول سمت‌های غیرموظف فقط در مؤسسات خیریه و اجتماعی و تدریس در دانشگاه‌ها یا مؤسسات آموزش عالی در مورد رئیس کل و قائم‌مقام رئیس کل با تصویب مجمع عمومی و در مورد سایر اعضای هیأت عامل با موافقت رئیس کل بانک مرکزی ممکن خواهد بود.

اداره بانک مرکزی یک شغل تمام وقت است که به دلیل دسترسی به اطلاعات درونی نظام مالی کشور، با هیچ مسئولیت دیگری قابل جمع نیست. مسئولیت در نهادهای خیریه یا اجتماعی، یا تدریس در دانشگاه هم از این شمول مستثنی نیست. طی دهه‌های گذشته روسای کل و سایر اعضای هیأت عامل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به دلیل فقدان امنیت شغلی در بانک مرکزی یا تشخص تدریس در دانشگاه، به تدریس در دانشگاه و راهنمایی پایان نامه دانشجویان اشتغال داشته و گاه

سبب‌ساز دسترسی دانشجویانشان به اطلاعاتی شده‌اند که در غیر این صورت قابل دسترس نبوده است. این رویه به دلیل ماهیت اجتناب‌ناپذیر اطلاعات نامتقارن بانک‌های مرکزی اشتباه است.

۳/۴/۴ حمایت از حقوق مصرف‌کننده

در حالی که توصیه می‌شود بانک‌های مرکزی با اهتمام به دسترسی همگانی و بدون محدودیت بازی‌گران به اطلاعات مالی و حذف رانت‌های اطلاعاتی، کسب اطمینان از منصفانه بودن قراردادهای مالی و ارتقای سواد مالی از حقوق مصرف‌کنندگان بازارهای مالی حمایت کنند، این وظیفه در قوانین فعلی مغفول مانده است. از میان طیف گسترده وظایف مرتبط با این مهم، در حال حاضر بانک مرکزی تنها به شکایت شاکیان از بانک‌ها رسیدگی می‌کند ولی اهمی به سایر وظایف نداشته و در برابر عملکرد خود نیز پاسخگو نیست.

۳/۴/۵ تحلیل کلی مواد طرح مجلس

ماده ۶ طرح مجلس، هیأت عالی را بالاترین مرجع سیاست‌گذاری، تصویب مقررات و نظارت بر عملکرد و حسن اجرای قوانین و مقررات در بانک مرکزی دانسته است. هیأت عالی، متشکل از سه عضو اجرایی و شش عضو غیر اجرایی، مسئولیت انحصاری اجرای وظایفی از جمله «اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی و تصمیم‌گیری درباره نحوه اجرای سیاست‌های مزبور و ابزارهای موردنیاز برای تحقق آن‌ها» و تصویب دستورالعمل ناظر بر میزان، ترکیب و کیفیت نگهداری ذخائر بین‌المللی در اختیار بانک مرکزی» را بر عهده دارد.

ماده ۱۸ این طرح دو شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی را به‌عنوان شوراهای تخصصی هیأت عالی احصا کرده است. طبق بند ب ماده ۱۹، شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی وظیفه «پایش مستمر اقتصاد کشور، بازار پول، ارز و سرمایه و تأثیرات متقابل آن‌ها بر یکدیگر»، «تصمیم‌سازی در خصوص اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی مناسب به منظور تحقق اهداف تعیین یا پیش‌بینی‌شده برای متغیرهای اصلی اقتصادی نظیر نرخ تورم، نرخ بیکاری و نرخ رشد اقتصادی، در اسناد و قوانین بالادستی و گزارش‌های دوره‌ای رئیس کل»، ارائه پیشنهاد به هیأت عالی در خصوص نرخ‌های سود و کارمزد موضوع ماده ۲۵ این قانون»، «ارزیابی اثربخشی سیاست‌های پولی و ارزی بانک مرکزی»، «تصمیم‌سازی در خصوص میزان، ترکیب و کیفیت ذخائر بین‌المللی بانک مرکزی» و «تصمیم‌سازی در مورد ابزارهای پرداخت» را بر عهده دارند.

ماده ۲۳ طرح، «نشست‌های ویژه سیاست‌گذاری» را برای اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی توسط هیأت عالی پیش‌بینی کرده است. به این منظور، هیأت عالی نیز موظف شده در اولین جلسه هر فصل، نشستی صرفاً با دستور بررسی وضعیت و تصویب سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری بانک مرکزی تشکیل دهد. طبق این ماده افرادی از بخش دولتی، تعاونی یا خصوصی و

کارشناسان مستقل می‌توانند به دعوت رئیس کل، در نشست‌های سیاست‌گذاری حضور داشته باشند. در این نشست‌ها، سه گزارش جداگانه شامل «وضعیت اقتصاد کشور در دوره مورد گزارش»، «عملکرد نظام بانکی در مجموع و مؤسسات اعتباری به تفکیک، در جهت تحقق سیاست‌های اعلام شده بانک مرکزی» و «پیش‌بینی وضعیت آتی و پیشنهادهای سیاستی» که به تصویب شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی رسیده، ارائه می‌شود که هیأت عالی می‌تواند گزارش‌های رئیس کل را عیناً یا با اصلاحاتی متناسب با رای اکثریت حاضرین، تصویب کند (ماده ۲۴).

طبق ماده ۲۶ بانک مرکزی می‌تواند برای اجرای سیاست‌های پولی و ارزی، از روش‌ها و ابزارهایی که به تأیید شورای فقهی رسیده باشد، شامل این موارد استفاده کند: ۱- عملیات بازار باز با استفاده از اوراق بهادار منتشر شده توسط دولت، بانک مرکزی یا بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران با رعایت قوانین مربوط؛ ۲- خرید و فروش ارز و طلا یا اوراق بهادار مبتنی بر آنها؛ ۳- تعیین نسبت سپرده قانونی؛ ۴- اعطای خطوط اعتباری و تسهیلات به مؤسسات اعتباری؛ ۵- اخذ سپرده ویژه از مؤسسات اعتباری؛ ۶- استفاده از سایر ابزارهای سیاست پولی با تصویب هیأت عالی.

ماده ۲۷، بانک مرکزی را مجاز می‌شمرد تا از «اشخاص تحت نظارت» که اقدام به سپرده‌گیری از عموم مردم می‌کنند، سپرده قانونی دریافت کند. نسبت سپرده قانونی نیز به تأیید هیأت عالی می‌رسد. طبق تبصره ۱ این ماده بانک مرکزی می‌تواند به پیشنهاد شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی و تأیید هیأت عالی، از مؤسسات اعتباری که از سیاست‌های بانک مرکزی در زمینه رونق تولید و افزایش اشتغال تبعیت می‌کنند، سپرده قانونی کمتری دریافت کند. ضوابط مربوط، به پیشنهاد شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی، به تصویب هیأت عالی می‌رسد. براساس تبصره ۲ این ماده، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون، مقررات ناظر بر اخذ سپرده قانونی را تصویب می‌کند.

ماده ۳۱ طرح مجلس، سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی را به رسمیت شمرده و بانک مرکزی را موظف دانسته از ابزارهای ارتباطی مناسب برای مدیریت انتظارات و اجرای سیاست‌های پولی استفاده کند. این سیاست‌ها باید به پیشنهاد رئیس کل، به تصویب هیأت عالی برسند.

ماده ۴۱ طرح، نظام ارزی کشور را «شناور مدیریت شده» تعیین کرده است. سیاست‌های مورد نیاز برای استقرار نظام ارزی یادشده، توسط هیأت عالی اتخاذ می‌شود.

ماده ۴۲ بانک مرکزی را موظف دانسته است با هدف اجرای سیاست‌های پولی، اطمینان از عملکرد مطلوب نظام پرداخت‌ها، پشتیبانی از نظام ارزی و مدیریت بدهی‌های خارجی کشور، ذخایر ارزی در اختیار خود، از جمله ذخایر ارزی متعلق به دولت و صندوق توسعه ملی را با رعایت ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مدیریت کند. چارچوب حاکم بر میزان، ترکیب، کیفیت و مدیریت نگهداری ذخایر ارزی به گونه‌ای که با اهداف بانک مرکزی متعارض نبوده و درعین حال، سبب ارزی در اختیار بانک مرکزی، بیشترین امنیت، نقدشوندگی و بازدهی و کمترین خطر (ریسک) ممکن را داشته باشد، توسط هیأت عالی تعیین می‌شود.

بانک مرکزی به منظور مدیریت نگهداری ذخائر بین‌المللی در اختیار خود و انجام عملیات ارزی می‌تواند با تأیید هیأت عالی به «خرید و فروش ارز و مشتقات ارزی»، «دریافت و یا اعطای تسهیلات ارزی در چهارچوب این قانون»، «خرید و فروش و معامله شمش یا سکه‌های طلا یا سایر فلزات گرانبها»، «خرید و فروش اوراق خزانه و سایر اوراق بهادار منتشره یا تضمین‌شده توسط دولت‌های خارجی یا نهادهای بین‌المللی»، «افتتاح و نگهداری حساب نزد نهادهای مالی بین‌المللی، بانک‌های مرکزی و مؤسسات اعتباری خارجی»، «افتتاح حساب برای نهادهای مالی بین‌المللی، بانک‌های مرکزی و مؤسسات اعتباری خارجی» و «استفاده از سایر روش‌های مورد تأیید هیأت عالی» اقدام نماید.

طبق ماده ۴۰ طرح مجلس، بانک مرکزی عاملیت خرید و فروش ارز برای دولت و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را نیز بر عهده دارد. بانک مرکزی می‌تواند در چارچوب سیاست‌های ارزی خود، ارز عرضه‌شده توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی مذکور را خریداری کند. بانک مرکزی می‌تواند با اختیار کامل برای مدیریت بازار ارز از طریق بانک‌ها و صرافی‌های مجاز و دیگر روش‌ها در بازار ارز مداخله کرده و از محل منابع ارزی در اختیار خود، اقدام به عرضه ارز نماید و نیز از هر شخص حقیقی و حقوقی ارز خریداری کند. هرگونه خرید و فروش ارز توسط بانک مرکزی باید به نرخ بازار و در محدوده‌ای که هیأت عالی تعیین می‌کند، انجام شود و خرید و فروش پایین‌تر از این نرخ نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است. در نهایت طبق ماده ۴۴ طرح مجلس مقررات مربوط به ورود و خروج ارز، فلزات گرانبها و پول رایج کشور در چهارچوب قانون، به پیشنهاد رئیس کل به تصویب هیأت عالی می‌رسد.

جدول ۱۷. ارزیابی مواد فصل چهارم طرح

متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد قابل اصلاح دارد.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۵	
استفاده از واژه رکن در قانون توصیه نمی‌شود زیرا بار حقوقی ندارد؛ مابه‌ازایی را نیز در نظام حکمرانی تبیین نمی‌کند. از نظر مصداق نیز، هیأت نظارت و حسابرسی ترجیحی نسبت به دیگر هیأت‌ها ندارد که یکی رکن باشد و دیگری خیر. توضیح ساختار کفایت می‌کند.	ارکان بانک مرکزی عبارت است از هیأت عالی، رئیس کل، هیأت عامل، هیأت نظارت و حسابرسی.
ماده ۶ - مقررات مربوط به هیأت عالی	
تجمع سه نقش سیاست‌گذاری، تقنینی، و نظارتی در هیأت عالی، با اختیارات لازم و ترکیب مناسب، تدبیری شایسته و در نظام حکمرانی کشور بدیع است.	هیأت عالی، بالاترین مرجع سیاست‌گذاری، تصویب مقررات و نظارت بر عملکرد و حسن اجرای قوانین و مقررات در بانک مرکزی است.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>اقتدار رئیس کل در این قانون، با الزام او به حسابدهی و پاسخگویی به هیأت عالی در توازن است. تعداد بیشتر اعضای غیراجرایی نیز، اعمال نظارت و استقرار حاکمیت شرکتی را تسهیل می‌کند.</p> <p>ترکیب ۹ نفره (مرکب از ۳ عضو اجرایی و ۶ عضو غیراجرایی) هر چند اتخاذ تصمیم را دشوار می‌کند، ولی در مقایسه با ترکیب ۷ نفره (۳+۴) از قدرت نظارتی بیشتر و حاکمیت شرکتی مستحکم‌تری برخوردار و لذا ارجح است.</p>	<p>هیأت عالی مرکب از شش عضو غیراجرایی و سه عضو اجرایی، به شرح زیر است:</p>
<p>ترکیب تصریح شده برای تخصص اعضای غیراجرایی و انتصاب آنها توسط رئیس جمهور مناسب است. سخت بودن عزل این اعضا پس از انتصاب، احتمال نفوذ رئیس جمهور بر آنها را کم می‌کند.</p>	<p>الف</p> <p>اعضای غیراجرایی هیأت عالی به ترتیب زیر انتخاب می‌شوند: ۱- سه نفر اقتصاددان متخصص در حوزه پول و اقتصاد کلان، با انتخاب و حکم رئیس جمهور؛ ۲- سه نفر متخصص در حوزه بانکداری و حقوق بانکی، با انتخاب و حکم رئیس جمهور</p>
<p>ریاست رئیس کل بر هیأت عالی سازگار با پاسخگویی او در برابر عملکرد بانک است. الگوی معمول اغلب بانک‌های مرکزی نیز چنین است که رئیس کل علاوه بر ریاست هیأت عالی، رئیس هیأت عامل نیز هست.</p>	<p>ب</p> <p>اعضای اجرایی هیأت عالی عبارتند از: رئیس کل به‌عنوان رئیس هیأت عالی؛ قائم مقام رئیس کل به‌عنوان نایب‌رئیس و دبیر هیأت عالی، و معاون نظارتی بانک مرکزی.</p>
<p>انتخاب رئیس کل توسط بالاترین مقام اجرایی کشور، در بسیاری از کشورها معمول است. مشورت‌دهی اعضای غیراجرایی هم احراز صلاحیت‌های تخصصی رئیس کل را تسهیل و فرایند انتخاب را تا حدی قاعده‌مند می‌کند.</p>	<p>رئیس کل توسط رئیس‌جمهور و پس از مشورت با اعضای غیراجرایی هیأت عالی تعیین و منصوب می‌شود. قائم‌مقام رئیس کل به پیشنهاد رئیس کل با تأیید و حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.</p>
<p>برای افزایش اقتدار معاون نظارتی و متوازن کردن فرایند انتخاب اعضای هیأت عالی، و نیز افزایش امنیت شغلی معاون نظارتی در موارد اختلاف نظر با رئیس کل، لازم است معاون نظارتی به پیشنهاد رئیس کل و با حکم رئیس‌جمهور منصوب شود.</p>	<p>معاون نظارتی بانک مرکزی توسط رئیس کل انتخاب و با حکم وی منصوب می‌شود.</p>
<p>ماده ۷ - شرایط عمومی و اختصاصی، نحوه عزل و سایر مقررات مربوط به اعضای هیأت عالی</p>	
<p>تفصیل قانون در این باره مطلوب است.</p>	<p>شرایط عمومی و اختصاصی، نحوه عزل و سایر مقررات مربوط به هیأت عالی به شرح زیر است:</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>لازم است رویکرد قانون در اعمال محدودیت‌ها حداقلی باشد. در بند ۱ و ۲ تابعیت جمهوری اسلامی ایران و سوگند به پایداری به قانون اساسی کفایت می‌کند و شرایط دیگر مانع بلاوجه به کارگیری افراد خبره و صاحب صلاحیت حرفه‌ای است.</p> <p>شایسته است شرایط عمومی چنان تعیین شود تا افراد حائز شرایط و شایسته اقلیت‌های دینی نیز بتوانند عضو غیراجرایی هیأت عالی باشند. با توجه به حساسیت شغلی اعضای هیأت عالی، تایید صلاحیت این افراد توسط مراجع امنیتی، نگرانی در مورد احتمال نفوذ افراد غیرامین را تقلیل می‌دهد.</p>	<p>الف</p> <p>شرایط عمومی اعضای هیأت عالی</p> <p>۱- اعتقاد و التزام عملی به ولایت فقیه، نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی؛</p> <p>۲- تابعیت جمهوری اسلامی ایران و نداشتن تابعیت مضاعف برای خود، همسر و فرزندان وی، و عدم سکونت دائمی آنان در خارج از کشور؛</p> <p>۳- نداشتن سوء پیشینه کیفری و محکومیت‌های قطعی مالی؛</p> <p>۴- عدم محکومیت قطعی انتظامی از بند «د» به بعد موضوع ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷)</p>	
	<p>ب</p> <p>شرایط اختصاصی اعضای هیأت عالی:</p>	
<p>ایفای نقش موثر در هیأت عالی به دانش عمیق در حوزه‌های اقتصاد پولی و مالی و تجربه مفید و کافی در سطوح سیاست‌گذاری در حوزه‌های پولی و بانکی نیاز دارد. تجربه مفید اقتصادی، مالی یا بانکداری برای ایفای این نقش خطیر کفایت نمی‌کند. «آشنایی با بانکداری اسلامی» نیز لازم به نظر می‌رسد.</p>	<p>اعضای اجرائی و اعضای غیراجرایی هیأت عالی باید از تحصیلات عالی دانشگاهی مرتبط برخوردار و دارای حداقل ده سال تجربه مفید در حوزه‌های اقتصادی، مالی یا بانکداری بوده و آشنایی کافی با بانکداری اسلامی داشته باشند.</p>	
<p>معیار تشخیص سوابق برجسته در اقتصاد کلان (شامل تالیف، تصدی سمت موثر و تدریس در سطوح پیشرفته) باید تصریح شود.</p>	<p>رئیس کل باید دارای مدرک دکتری و سوابق برجسته در حوزه اقتصاد کلان باشد.</p>	
<p>این قاعده بدون افاده فایده‌ای محدود کننده است. اولاً، دو سال پیش از دریافت پیشنهاد برای قبول مسئولیت، فرد اطلاعاتی در مورد پیشنهادهای آتی ندارد. ثانیاً، ممنوعیت سهامدار اشخاص تحت نظارت بودن پیش از قبول مسئولیت محرومیت بلاوجه از حق است. قانون باید همکاری مدیریتی و مشاوره‌ای با اشخاص تحت نظارت و سهامداری آن‌ها را پس از قبول مسئولیت منع کند.</p>	<p>اعضای هیأت عالی نباید در دو سال منتهی به آغاز مسئولیت در بانک مرکزی، با «اشخاص تحت نظارت» همکاری مدیریتی یا مشاوره‌ای داشته یا سهامدار آن‌ها باشند.</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>محدودیت درب‌های گردان^{۳۸}، به معنای لزوم منع استخدام مسئولین دولتی و مقررات گذار و قانون گذار پس از خاتمه یا ترک خدمت توسط مؤسساتی است که بر آنها ناظر بوده- اند. این وجه از مساله در متن ماده پیشنهادی مغفول مانده است. با توجه به اطلاعات داخلی^{۳۹} اعضای هیأت عالی، لازم است پس از ترک خدمت برای دو سال از همکاری مدیریتی یا مشاوره‌ای با اشخاص تحت نظارت یا سهام‌داری آنها منع شوند.</p> <p>تبصره ۳ از ماده ۱۳ - که به موجب آن، اعضای هیأت عامل، مدیران تحت امر آنها و کارکنان مؤثر بانک مرکزی، نباید در سه سال منتهی به آغاز مسئولیت در بانک مرکزی، با «اشخاص تحت نظارت» همکاری داشته باشند - نیز مرتبط با این ماده است و می‌تواند ذیل بند ب ماده ۷ آورده شود. آنجا نیز لازم است اعضای هیأت عامل، مدیران تحت امر آنها و کارکنان مؤثر بانک مرکزی، تا دو سال بعد از پایان مسئولیت و قطع همکاری، از همکاری با اشخاص تحت نظارت و سهام‌داری آنها منع شوند.</p> <p>اعمال محدودیت پیشینی در مورد همکاری مدیریتی یا مشاوره‌ای با اشخاص تحت نظارت یا سهام‌دار آنها بودن در این طرح، مانع ورود افراد صاحب صلاحیت بخش خصوصی به بانک مرکزی می‌شود. در حالی که فروش سهام و کناره‌گیری از همکاری مدیریتی و مشاوره‌ای با اشخاص تحت نظارت پس از همکاری در قالب عضو هیأت عالی، کفایت می‌کند. رخنه‌های بروز فساد از این محل را باید از طریق سازوکارهای شفافیت و افشا بست.</p>		
	دوره خدمت اعضای هیأت عالی	پ

^{۳۸} revolving doors

^{۳۹} inside information

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
تمدید عضویت افراد حائز شرایط و با سابقه‌ای که در طی زمان تجربه گرانقدر اندوخته‌اند، می‌تواند برای هیأت عالی مفید باشد. بنابراین انتخاب مجدد اعضا برای بیش از دو دوره بلامانع است. انتخاب مجدد اعضای غیراجرایی، تا زمانی که صلاحیت‌های خود را از دست نداده‌اند، نباید منع شود.	۱ اعضای غیراجرایی هیأت عالی برای یک دوره شش‌ساله منصوب می‌شوند و انتخاب مجدد آن‌ها صرفاً برای یک دوره دیگر بلامانع است.	
پیشنهاد خروج به قید قرعه این حسن را دارد که اعضای هیأت یک‌باره و همزمان خارج نمی‌شوند و حافظه سازمانی هیأت عالی باقی می‌ماند.	۲ در اولین دوره تشکیل هیأت عالی، در پایان سال‌های دوم و چهارم، یک نفر از اعضای موضوع بند (الف-۱) و یک نفر از اعضای موضوع بند (الف-۲) ماده (۶) به قید قرعه از هیأت عالی خارج می‌شوند. انتخاب مجدد اشخاصی که به قید قرعه از هیأت عالی خارج می‌شوند، بلامانع است.	
تمدید عضویت افراد حائز شرایط و با سابقه‌ای که در طی زمان تجربه اندوخته‌اند، برای هیأت عالی مفید و انتخاب مجدد اعضای اجرایی هیأت عالی برای بیش از دو دوره بلامانع است.	۳ دوره تصدی اعضای اجرایی پنج سال است. انتخاب آن‌ها صرفاً برای یک دوره دیگر، بلامانع است.	
ت چگونگی عزل اعضای هیأت عالی		
فرایند عزل رئیس کل یکی از شاکله‌های استقلال و اقتدار بانک مرکزی است. باید سازوکار عزل، قاعده‌مند و شفاف بوده و مانع اعمال فشار از ناحیه دولت بر رئیس کل یا تهدید به عزل او به دلیل اختلاف نظر با رئیس جمهور یا دیگر اعضای قدرت‌مند دولت باشد. سازوکار طراحی شده در این ماده از این منظر کافی نیست.	عزل رئیس کل از طرق زیر امکان‌پذیر است:	۱

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>مشورت با اعضای غیراجرایی هیأت عالی برای عزل کافی نیست. پیشنهاد می‌شود عزل رئیس کل تنها در صورت درخواست دوسوم از اعضای غیراجرایی هیأت عالی، مستند به قصور یا تقصیر در انجام وظیفه یا عدم اجرای مصوبات هیأت عالی، قابل طرح باشد. موافقت رئیس جمهور نیز مستند به از دست رفتن یکی از شرایط احراز باشد. لازم است این فرایند شفاف باشد و مکاتبات آن افشا شود.</p>	<p>رئیس‌جمهور می‌تواند پس از مشورت با اعضای غیراجرایی هیأت عالی، رئیس کل را عزل کند. عزل رئیس کل باید مستند به قصور یا تقصیر رئیس کل در انجام وظائف یا اجرای مصوبات هیأت عالی باشد. اعضای غیراجرایی هیأت عالی موظفند نظر مشورتی خود را به‌همراه ادله و مستندات مربوط، کتباً به رئیس‌جمهور تقدیم نمایند. رئیس‌جمهور باید حداقل یک هفته قبل از صدور حکم عزل، دلایل و مستندات خود و نظرات مشورتی اعضای غیراجرایی هیأت عالی را برای اطلاع عموم منتشر کند.</p>
	<p>در صورتی که بیش از دوسوم اعضای غیراجرایی هیأت عالی خواستار برکناری رئیس کل باشند، دلایل و مستندات خود را کتباً به رئیس‌جمهور تقدیم می‌کنند. در صورت موافقت رئیس‌جمهور، رئیس کل عزل می‌شود. تقاضای برکناری رئیس کل باید مستند به قصور یا تقصیر در انجام وظیفه یا عدم اجرای مصوبات هیأت عالی باشد. در صورتی که رئیس‌جمهور با پیشنهاد عزل رئیس کل مخالفت کند، باید دلایل مخالفت خود را ظرف مدت یک هفته کتباً به رئیس مجلس شورای اسلامی اعلام کند. نامه رئیس‌جمهور در این خصوص، در اولین جلسه علنی مجلس شورای اسلامی قرائت و برای اطلاع عموم، منتشر می‌شود.</p>
<p>در صورت تحقق یکی از شرایط مندرج در فرایندهای ۱-۱ یا ۲-۱ بند ۲، مدت دوره باقی مانده نباید مانع عزل شود.</p>	<p>رئیس‌جمهور در ابتدای دوره ریاست جمهوری، در صورتی که از دوره خدمت رئیس کل، یک‌سال یا کمتر باقی مانده باشد، نمی‌تواند وی را عزل کند.</p>
<p>فرایند عزل باید مشابه انتصاب باشد. چون قائم مقام به پیشنهاد رئیس کل و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود، باید به پیشنهاد رئیس کل و حکم رئیس‌جمهور نیز عزل شود. عزل باید مستند به احراز از دست رفتن صلاحیت باشد.</p>	<p>قائم مقام رئیس کل با پیشنهاد رئیس کل و تأیید رئیس‌جمهور عزل می‌شود.</p>
<p>برای پرهیز از عزل معاون نظارتی در موارد بلاوجه اختلاف با رئیس کل، لازم است موافقت دوسوم اعضای غیراجرایی</p>	<p>معاون نظارتی توسط رئیس کل و با حکم وی عزل می‌شود.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
هیأت عالی برای پیشنهاد عزل معاون نظارتی توسط رئیس کل به رئیس جمهور شرط شود.		
تشخیص ناتوانی جسمی و عقلی و غیرموجه بودن غیبت اعضای هیأت عامل، بخشی از نظارت رعایت و از وظایف هیأت نظارت و حسابرسی است.	در صورتی که هر یک از اعضای اجرائی یا غیراجرائی هیأت عالی به موجب حکم قطعی دادگاه، محکوم به محرومیت از حقوق اجتماعی شود، یا به علت بیماری یا کهولت سن قادر به انجام وظایف خود نباشد، یا بیش از ده روز کاری متوالی یا سی روز کاری غیرمتوالی در طول یک سال غیبت غیرموجه داشته باشد، از عضویت در هیأت عالی منعزل می‌گردد. تشخیص ناتوانی و غیرموجه بودن غیبت، با هیأت نظارت و حسابرسی است	۴
	عدم رعایت احکام مندرج در اجزاء (۲) تا (۶)، (۹) و (۱۰) بند (ج) این ماده جرم تلقی شده و موجب عزل از عضویت هیأت عالی می‌شود.	۵
استعفای اعضای هیأت عالی		ث
پذیرش استعفای قائم مقام و معاون نظارتی نیز لازم است در صورت موافقت رئیس کل منوط به تایید رئیس جمهور باشد.	پذیرش استعفای اعضای هیأت عالی، غیر از معاون نظارتی، منوط به موافقت رئیس جمهور است. پذیرش استعفای معاون نظارتی با رئیس کل است.	۱
	جایگزین عضو مستعفی، متوفی، منعزل یا معزول هیأت عالی، باید ظرف مدت دو هفته انتخاب شود.	۲
انتخاب مجدد عضو هیأت عالی تا زمان دارا بودن صلاحیت‌های عمومی و تخصصی بلامانع است.	عضو هیأت عالی که جایگزین عضو مستعفی، متوفی، منعزل یا معزول می‌شود، دوره عضو قبلی را به اتمام می‌رساند و اگر اولین دوره حضور او در هیأت عالی باشد، انتخاب مجدد وی برای یک دوره دیگر بلامانع است.	۳
سایر مقررات مربوط به هیأت عالی		ج
حکم سوگند بهتر است چنان تنظیم شود که برای پیروان ادیان دیگر محرومیت ایجاد نکند. برخی از موارد یاد شده در این بند مثل "ترویج احکام نورانی اسلام در عرصه پول، بانک مالیه اسلامی و گسترش اخلاق و معنویت در تعاملات اقتصادی جامعه" توسط بانک مرکزی	اعضای هیأت عالی باید قبل از شروع به کار در اولین جلسه هیأت عالی سوگند یاد کنند. متن سوگندنامه اعضای هیأت عالی به شرح زیر است: «من به عنوان عضو هیأت عالی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به خداوند بزرگ سوگند یاد می‌کنم که ضمن توجه مستمر به خطیر بودن وظیفه‌ای که	۱

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>ممکن نیست؛ زیرا ابزاری برای تحقق آن‌ها در اختیار ندارد. بنابراین الزام اعضا به تعهد سپردن به آن‌ها غیرموجه است.</p>	<p>برعهده من گذاشته شده است، در کلیه اظهار نظرها و تصمیم‌گیری‌های خود، مصالح ملت ایران، پیشرفت اقتصاد کشور، ترویج احکام نورانی اسلام در عرصه پول، بانک و مالیه اسلامی و گسترش اخلاق و معنویت در تعاملات اقتصادی جامعه را در چهارچوب قانون اساسی مدنظر قرار خواهم داد و به هیچ وجه منافع شخصی خود یا دیگران و فشارهای خارج از چهارچوب قانون، مرا از انجام وظایفی که شرعاً و قانوناً برعهده دارم، باز نخواهد داشت.»</p>
<p>فعالیت آموزشی در دانشگاه‌ها نیز موجب عدم تمرکز و لطمه به موظف بودن اعضای هیأت عالی می‌شود؛ به علاوه عضو را در معرض نشت اطلاعات محرمانه قرار می‌دهد. لذا لازم است شغل یا سمت‌های آموزشی موظف و غیر موظف نیز مشمول ممنوعیت شوند.</p>	<p>۲</p> <p>اعضای هیأت عالی نمی‌توانند همزمان، شغل یا سمت موظف یا غیرموظف اعم از سمت مدیریتی، کارشناسی یا مشاوره‌ای در هیچ نهاد دولتی، عمومی، خصوصی، تعاونی و همچنین در مؤسسات غیرانتفاعی یا مردم‌نهاد داشته باشند. این ممنوعیت شامل فعالیت آموزشی در دانشگاه‌ها یا مراکز آموزشی غیروابسته به «اشخاص تحت نظارت»، در صورتی که خللی به انجام وظایف در هیأت عالی وارد نسازد، نمی‌شود.</p>
<p>در اختیار داشتن سهام محدود و اندک از اشخاص تحت نظارت مانع و مخل به ایفای وظایف اعضای هیأت عالی نخواهد بود. تزاخم منافع در مورد سهام‌دار عمده بودن احتمال بروز پیدا می‌کند. به جای ممنوعیت نگه‌داشتن سهام به هر میزان، می‌توان برای حد مجاز سهام سقف تعیین کرد. اگرچه مناسب است همکاری فرزندان تحت تکفل اعضای هیأت عالی با اشخاص تحت نظارت محدود شود؛ اعمال این محدودیت برای فرزندی که تحت تکفل نیست لزوماً ممکن نخواهد بود.</p>	<p>۳</p> <p>اعضای هیأت عالی و همسر و فرزندان آن‌ها نباید سهام‌دار، عضو هیأت‌مدیره یا هیأت عامل «اشخاص تحت نظارت» باشند.</p>
	<p>۴</p> <p>در صورتی که والدین، پدربزرگ، مادربزرگ، همسر فرزند، برادر یا خواهر عضو هیأت عالی، سهام‌دار مؤثر، عضو هیأت‌مدیره یا هیأت عامل یکی از «اشخاص تحت نظارت» باشد، عضو مزبور موظف است ضمن اعلام موضوع به رئیس کل، از شرکت در جلسات مربوط به «اشخاص تحت نظارت»</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	مرتبط با آن‌ها، خودداری کند. تشخیص سهام‌دار مؤثر با رئیس کل است.
نیازی به انتشار عمومی فرم تعارض منافع نیست. افشای آن نزد مقامات ذیصلاح کفایت می‌کند.	۵ اعضای هیأت عالی باید در ابتدا و انتهای دوره عضویت در هیأت عالی، «فرم تعارض منافع» را تکمیل و به دبیرخانه هیأت عالی تحویل نمایند. دبیرخانه هیأت عالی موظف است «فرم تعارض منافع» اعضای هیأت عالی را برای رؤسای سه قوه ارسال نموده و در پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی منتشر نماید.
اخذ اطلاعات فرزندان که تحت تکفل نیستند لزوماً امکان پذیر نیست.	۵ «فرم تعارض منافع» مشتمل بر فهرست دارایی‌های فرد مورد نظر و همسر و فرزندان وی و نیز کلیه فعالیت‌های اقتصادی، مالی، تجاری و مشاغل تمام‌وقت یا پاره‌وقت آن‌ها طی پنج‌سال منتهی به تصدی مسئولیت در بانک مرکزی است.
اعضای هیأت عالی به دلیل موظف بودن، در دوره مسئولیت نمی‌توانند مأمور به سازمان دیگری بشوند. پس از اتمام دوره مسئولیت یک عضو هیأت عالی، همین قانون برای مدتی فعالیتش در قسمت‌های مختلف را محدود کرده است. بنابراین لازم است هیأت عالی بتواند در شرایط خاص، اعضای قبلی هیأت عالی را بنا به درخواست ایشان از این ممنوعیت‌ها مستثنی سازد.	۶ اعضای هیأت عالی مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲ هستند و علاوه بر آن نمی‌توانند از بخش دولتی، عمومی غیردولتی، خصوصی و تعاونی خارج از بانک مرکزی (غیر از موارد استثناء شده در جزء (۲)) هیچ‌گونه دریافتی داشته باشند. در صورت مأمور شدن اعضای هیأت عالی، در طول دوره مأموریت با رعایت قوانین و مقررات مربوط، صرفاً می‌توانند از یک محل حقوق دریافت کنند.
	۷ اعضای هیأت عالی مشمول احکام ماده (۳) قانون رسیدگی به داری مقامات، مسؤولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۸/۹ می‌باشند.
لازمه استقلال مالی بانک مرکزی آن است که نحوه جبران خدمات مدیران و کارکنان آن در همین قانون تعیین شود. قانون مدیریت خدمات کشوری به استناد تجارب متوالی، مانع جذب اعضای صاحب صلاحیت است. پیشنهاد می‌شود اعضای اجرایی هیأت عالی حقوق و مزایای اعضای	۸ حقوق و مزایای اعضای هیأت عالی مطابق حقوق و مزایای مقامات موضوع بند «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ تعیین می‌گردد.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
غیراجرایی و اعضای غیراجرایی حقوق و مزایای اعضای اجرایی را به رئیس جمهور پیشنهاد دهند.		
پیشنهاد می‌شود مدت ممنوعیت از سه سال به دو سال و حقوق به حقوق و مزایا تغییر یابد. به علاوه از آن جا که زمانی که دوره مسئولیت یک عضو هیأت عالی تمام می‌شود، همین قانون برای مدتی همکاری و فعالیتش در قسمت‌های مختلف را محدود کرده، لازم است در ذیل این بند تبصره‌ای اضافه شود که هیأت عالی می‌تواند در شرایط خاص، اعضای قبلی هیأت عالی را بنا به درخواست ایشان از این ممنوعیت‌ها مستثنی سازد.	انجام کار دائم یا موقت برای «اشخاص تحت نظارت» یا ارائه هرگونه خدمات مشاوره‌ای به آن‌ها، توسط اعضای هیأت عالی پس از پایان دوره عضویت آن‌ها، به مدت سه سال ممنوع است. در صورتی که عضو هیأت عالی که دوره خدمت او به پایان رسیده است از محل دیگری حقوق دریافت ننماید، حقوق وی در مدت سه سال ممنوعیت مذکور کماکان توسط بانک مرکزی پرداخت خواهد شد.	۹
	اعضای هیأت عالی نباید عضو احزاب سیاسی باشند.	۱۰
ماده ۸ - وظایف و اختیارات هیأت عالی		
احصای وظایف انحصاری هیأت عالی مطلوب، و در سایر قوانین هم متعارف است.	هیأت عالی مسئولیت انحصاری اجرای وظایف زیر را در چهارچوب قانون بر عهده دارد:	
سیاست پولی بدون تعیین لنگر معنی ندارد. اگر طبق ادبیات هدف‌گذاری تورمی، تورم انتظاری لنگر سیاست‌گذاری باشد، لازم است در قانون تصریح شود که هدف تورمی را چه کسی تعیین می‌کند. پیشنهاد می‌شود تعیین هدف تورمی، با در نظر گرفتن رهنمودهای دولت، به بانک مرکزی محول شود.	اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی و تصمیم‌گیری درباره نحوه اجرای سیاست‌های مزبور و ابزارهای مورد نیاز برای تحقق آن‌ها	۱
طبق جزء ۳ بند ب ماده ۳، حمایت از رشد و توسعه اقتصادی از اهداف بانک مرکزی است. بنا به دلایل زیر، مکلف کردن بانک مرکزی به اتخاذ تدابیر کلان برای هدایت تسهیلات و اعتبارات بانکی برای تحقق هدف مزبور مطلوب نیست: نخست، تصمیم‌گیری در مورد تسهیلات و اعتبارات بانکی در سطح بانک‌ها اتخاذ می‌شود و بانک مرکزی در این تصمیمات مداخله مستقیم نمی‌کند. بانک مرکزی به طور غیرمستقیم،	اتخاذ تدابیر کلان برای هدایت تسهیلات و اعتبارات بانکی در جهت تحقق هدف مذکور در جزء (۳) بند «ب» ماده (۳) این قانون	۲

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>از طریق تعیین نرخ بهره سیاستی و هدایت نرخ‌های بهره در بازار بین بانکی، پول پر قدرت را هدایت می‌کند.</p> <p>دوم، تجارب ناموفق استفاده از روش‌های جیره‌بندی اعتبار و نرخ‌های ترجیحی در ایران و سایر نقاط جهان نشان می‌دهد که هدایت اعتبار از بالا به پایین، راهبردی پرهزینه، پرخطا و برای حمایت از رشد اقتصادی بسیار کم منفعت است.</p> <p>هدایت اعتبار در سطح خرد و تحت شرایط خاصی ممکن است منجر به رونق تولید بنگاه‌های دچار محدودیت اعتباری شود؛ ولی در سطح کلان به رشد و توسعه اقتصادی نمی‌انجامد. مضافاً به دلیل اختلال در بازار اعتبار، از بهره‌وری تولید هم می‌کاهد.</p>		
<p>به رسمیت شناختن مسئولیت انحصاری هیأت عالی در پیشگیری از مخاطرات فراگیر در نظام بانکی، و تعیین چهارچوب نظارت بر مؤسسات اعتباری، متناسب با اقتضائات ثبات مالی اقتصاد کلان، در این دو بند تدبیری شایسته تحسین در قانون‌گذاری کشور است.</p>	<p>۳ تصویب راهبردها و اصول کلی نظارت بر «اشخاص تحت نظارت»</p>	
	<p>۴ تصویب سیاست‌های مربوط به پیشگیری از مخاطرات فراگیر در نظام بانکی</p>	
	<p>۵ تصویب مقررات عملیات بازار باز</p>	
	<p>۶ تصویب مقررات ناظر بر بازار بین بانکی</p>	
<p>علاوه بر تأیید گزارش‌های دوره‌ای که طرح مجلس، تهیه و انتشار آن‌ها را بر عهده بانک مرکزی قرار داده است، لازم است قانون تهیه و انتشار فصلی گزارش تورم، و گزارش ثبات مالی را بر بانک مرکزی تکلیف و مسیر تدوین و تصویب آن‌ها را در شوراهای تخصصی سیاست‌گذاری پولی و ارزی، و مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، معین کند.</p> <p>این قانون فقط تهیه و انتشار دو گزارش سالانه به مجلس را بر بانک تکلیف کرده است. شایسته است گزارش‌های راهبردی موردی بانک نیز به تأیید هیأت عالی برسند.</p>	<p>۷ تأیید گزارش‌های دوره‌ای که تهیه و انتشار آن‌ها به موجب قانون بر عهده بانک مرکزی قرار داده شده است</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	تصویب کلیه مقررات و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجرای این قانون که مرجع دیگری برای تصویب آن‌ها پیش‌بینی نشده است	۸
	تصویب دستورالعمل نحوه اداره جلسات هیأت عالی	۹
این بند عملاً مهم‌ترین وظیفه مجمع عمومی بانک مرکزی، در خصوص تصویب صورت‌های مالی حسابرسی‌شده، را به هیأت عالی منتقل کرده که تدبیری شایسته و متضمن استقلال مالی بانک مرکزی است.	تصویب صورت‌های مالی بانک مرکزی، تصمیم‌گیری در خصوص انتقال سود به حساب‌های اندوخته و تصویب افزایش سرمایه بانک مرکزی با رعایت تبصره بند (ب) ماده (۱۷)	۱۰
	تصویب بودجه سالانه بانک مرکزی	۱۱
	تصویب دستورالعمل ناظر بر میزان، ترکیب و کیفیت نگه‌داری ذخائر بین‌المللی در اختیار بانک مرکزی	۱۲
سپردن مسئولیت انحصاری ارائه مشاوره و توصیه سیاستی به روسای قوای مجریه و مقننه، تحکیم‌کننده استقلال سیاستی بانک مرکزی است.	ارائه مشاوره و توصیه‌های سیاستی به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح‌ها و لوایح مرتبط با اهداف و وظایف بانک مرکزی، قبل از تصویب آن‌ها	۱۳
	اجازه تأسیس و تعطیلی شرکت‌های تابعه، شعب و نمایندگی‌های بانک مرکزی	۱۴
بانک مرکزی مشابه هیچ سازمان دیگر حاکمیتی نیست. لازمه استقلال اداری بانک مرکزی، تعیین مقررات اداری و استخدام بانک توسط هیأت عالی است. لازم است به‌جای آن‌که ساختار، نظام حکمرانی و مقررات اداری و استخدامی بانک مرکزی و دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز آن به قوانین دیگر ارجاع داده شود، در همین قانون تصریح شود.	تصویب ساختار، حکمرانی داخلی و مقررات اداری و استخدامی بانک مرکزی و دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز، در چهارچوب قوانین مربوط	۱۵
اعلام بانک مرکزی به‌عنوان مرجع انحصاری تعیین استانداردهای حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی مؤسسات اعتباری، بسیار راهگشاست. از آن جا که این وظیفه نافی نقش سازمان حسابرسی در تعیین استاندارد حسابداری حسابرسی بانک‌های دولتی است، لازم است نافذ بودن دستورالعمل‌های هیئت عالی بر بانک‌ها و سایر اشخاص تحت نظارت دولتی تصریح شود.	صدور دستورالعمل‌های مربوط به حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی «اشخاص تحت نظارت»	۱۶

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	۱۷ اتخاذ تصمیم نهائی در خصوص بازسازی، گزیر، انحلال، ورشکستگی و تصفیه «اشخاص تحت نظارت»	۱۷
لازم است این مورد محدود به آن دسته از موسسات اعتباری شود که بدون طی فرایند گزیر، به صورت غافلگیرانه گرفتار بانک گزیری سپرده گذاران می شوند. اما در مورد سایر موسسات اعتباری، هم زمان با ورود به مرحله گزیر، صندوق ضمانت سپرده ها باید منابع مالی لازم برای پوشش سپرده های تضمین شده را تجهیز و آماده تخصیص فوری کند. در صورت ناکافی بودن منابع صندوق ضمانت سپرده ها برای این منظور، هیئت عالی بنا به پیشنهاد صندوق، بین افزایش هزینه عضویت موسسات عضو، افزایش افزونه موسسات در حال بازسازی و گزیر، یا اعطای اعتبار بانک مرکزی تصمیم می گیرد.	۱۸ اتخاذ تصمیم با رأی موافق دوسوم اعضاء در خصوص اعطای اعتبار به صندوق ضمانت سپرده ها در شرایط اضطراری با درخواست مدیرعامل صندوق ضمانت سپرده ها و تأیید رئیس کل	۱۸
	۱۹ تصویب ضوابط مربوط به نحوه نگهداری و نمایش جواهرات ملی	۱۹
این تصمیم به دلیل تزامم منافع، صرفا باید توسط اعضای غیراجرایی هیئت عالی اتخاذ شود.	۲۰ اتخاذ تصمیم در خصوص مشارکت حقوقی بانک مرکزی در سرمایه شرکت ها و مؤسساتی که فعالیت های بانک مرکزی را پشتیبانی می کنند، به گونه ای که منجر به تصدی گری غیرضرور و رقابت بانک مرکزی با شرکت های بخش خصوصی نشود	۲۰
از آنجا که طلای شمش جایگزین کامل ارز است، لازم است مانند ارز، بانک مرکزی مقررات گذار و ناظر مبادلات طلای استاندارد ذخائر طلای پولی باشد. ورود بانک مرکزی به تنظیم بازار طلای مصنوعی و سایر فلزات گران بها صحیح نیست.	۲۱ تصویب مقررات مربوط به صادرات و واردات فلزات گرانبها، ضرب مسکوکات و معاملات شمش و مسکوک طلا و نظارت بر اجرای صحیح آن	۲۱
	۲۲ اتخاذ تصمیم در خصوص انتشار انواع اسکناس و مسکوک رایج، تولید قطعات جدید اسکناس و مسکوک و خارج کردن اسکناس ها و مسکوکات قدیمی از گردش	۲۲

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>وظیفه انحصاری اعضای غیراجرایی هیأت عالی در نظارت بر عملکرد اعضای اجرایی در اداره بانک مرکزی، اقتدار اجرایی اعضای اجرایی را به پاسخدهی آنها در برابر اعضای غیراجرایی تراز می‌کند.</p>	<p>۲۳ نظارت بر نحوه مدیریت بانک مرکزی و بررسی مداوم عملکرد آن در راستای حصول اطمینان از دستیابی به اهداف تعیین شده</p>	
	<p>در صورتی که اجرای این وظیفه، مستلزم رأی‌گیری باشد، اعضای اجرائی هیأت عالی حق رأی نخواهند داشت.</p>	<p>۲۳</p>
	<p>۲۴ تصویب مقررات نگاه‌داری حساب‌ها، گزارشگری مالی، شفافیت، طبقه‌بندی و تعیین سطح محرمانگی اطلاعات در بانک مرکزی با رعایت قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</p>	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "تدوین راهبردها و تصویب ضوابط کلی حاکم بر فعالیت فناوری‌های مالی در حوزه ابزارهای پرداخت، پول‌های رمز پایه و نظارت بر حسن اجرای آنها با هدف توسعه بازارهای مالی، افزایش رقابت و دسترسی خانوارها و کسب‌وکارهای کوچک به خدمات مالی، بهبود فضای کسب‌وکار، و کاهش ریسک‌های کلان".</p>	<p>۲۵ تدوین راهبردها و تصویب ضوابط کلی حاکم بر فناوری‌های نوین مالی در حوزه ابزارهای پرداخت، پول‌های رمز پایه و نظارت بر حسن اجرای آنها</p>	
	<p>۲۶ تصمیم‌گیری درباره نحوه اجرای سایر وظایفی که براساس قانون به بانک مرکزی محول شده یا می‌شود.</p>	
ماده ۹		
<p>منع عضویت اعضای اجرایی در کمیته‌های حاکمیت شرکتی، اثربخشی وظیفه نظارتی اعضای غیراجرایی هیأت عالی را تقویت می‌کند.</p>	<p>هیأت عالی موظف است کمیته‌های تطبیق، حسابرسی و کنترل داخلی، مدیریت خطر (ریسک) و سایر کمیته‌های مورد نیاز را ایجاد نماید. ترکیب اعضا و شرح وظایف کمیته‌های مزبور توسط هیأت عالی تعیین می‌شود. اعضای اجرائی هیأت عالی نباید در کمیته‌های موضوع این ماده عضویت داشته باشند.</p>	
ماده ۱۰ - جلسات هیأت عالی		
<p>درج نظرات اقلیت به اصلاح‌پذیری فرایند سیاست‌گذاری کمک می‌کند.</p>	<p>الف ریاست جلسات هیأت عالی با رئیس کل و در غیاب وی با قائم مقام رئیس کل است. تصمیمات هیأت عالی با رأی اکثریت اعضای حاضر در جلسه اتخاذ می‌گردد و در صورت تساوی آراء، رأی رئیس کل تعیین‌کننده می‌باشد. جلسات هیأت عالی</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	با حضور حداقل شش نفر از اعضای دارای حق رأی هیأت عالی رسمیت می‌یابد. حضور حداقل چهار عضو غیراجرائی و رئیس کل یا قائم مقام وی برای رسمیت یافتن جلسات هیأت عالی الزامی است. نظرات مخالفان مصوبات جلسه بنا به درخواست آنان در صورت جلسه درج می‌گردد.	
	جلسات هیأت عالی حداقل دو بار در ماه تشکیل می‌شود. جلسات فوق العاده هیأت عالی به درخواست رئیس کل یا حداقل دو عضو دیگر هیأت عالی تشکیل می‌گردد.	ب
	معاونان بانک مرکزی و سایر اشخاص مرتبط با موضوع جلسه، به تشخیص رئیس کل می‌توانند بدون حق رأی در جلسات هیأت عالی شرکت نمایند.	پ
<p>هیأت عالی مرکب از افرادی متخصص و پاسخگو است که بانک مرکزی را در عالی ترین سطح، راهبری می‌کنند و اشتغالی غیر از مدیریت بانک مرکزی ندارند؛ در حالی که نمایندگان قوای مقننه و قضائیه اشتغالات فراوان دیگر دارند. شرکت نمایندگان قوای مزبور در جلسات عالی ترین نهاد سیاست گذاری، مقررات گذاری و نظارت بانک مرکزی، به دلیل مداخله در حوزه‌ای که در آن صلاحیت تخصصی نداشته و بابت تصمیماتشان پاسخگو نیز نیستند، تضعیف کننده حاکمیت شرکتی و ناقض اصل تناسب اختیارات با مسئولیت است.</p>	<p>یک نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس، از بین اعضای کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات، و یک نفر با معرفی رئیس قوه قضائیه به عنوان ناظر در جلسات هیأت عالی شرکت می‌کنند. این افراد، مشمول قواعد مدیریت تعارض منافع مندرج در ماده (۵۵) این قانون می‌باشند.</p>	ت
<p>پیشنهاد می‌شود در انتهای ماده ۱۰، این بند اضافه شود: «مصوبات هیأت عالی قطعی و به محض ابلاغ لازم الاجرا است. مراجع قضایی قبل از رسیدگی به شکایات واصله علیه مصوبات هیأت و صدور حکم قطعی، نمی‌توانند حکم توقف اجرای مصوبات هیأت مزبور را صادر کنند.»</p>		
<p>ماده ۱۱ - شفافیت و پاسخگویی هیأت عالی</p>		
<p>انتشار عمومی مذاکرات و مصوبات، با درج نظرات موافقین و مخالفین و افراد دارای رای ممتنع، به پاسخگویی سیاست گذار، اصلاح پذیری نظام حکمرانی بانک مرکزی، و</p>	<p>اصل در مذاکرات و مصوبات هیأت عالی، غیرمحرمانه بودن و انتشار عمومی آنهاست. آرای اعضای هیأت عالی به تفکیک اسامی موافقین، مخالفین و افراد دارای رای ممتنع و غائبین ذیل مصوبات هیأت عالی درج می‌شود. دستورالعمل نحوه</p>	الف

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>فرایند سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری، جلب مشارکت صاحب‌نظران، و آموزش عمومی کمک شایانی می‌کند.</p>	<p>انتشار مذاکرات و مصوبات هیأت عالی و شرایط و زمان‌بندی خروج مصوبات محرمانه از قید محرمانگی، به پیشنهاد رئیس کل به تصویب هیأت عالی رسیده و بر روی پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی قرار می‌گیرد. تشخیص موارد غیرقابل انتشار در چارچوب دستورالعمل مربوط با هیأت عالی است.</p>
<p>تدابیر پیش‌بینی شده در این بند مبنی بر تعیین زمان‌بندی و سرفصل‌های گزارش رئیس کل بانک مرکزی به مجلس، شامل پیش‌بینی ادواری متغیرهای کلیدی و توضیح دلایل انحراف عملکرد اقتصاد از پیش‌بینی‌های قبلی، و تکلیف بانک مرکزی به ارائه گزارش مکتوب به مجلس، گامی بلند در راستای استقلال سیاست‌گذار پولی و ناظر بانکی، و شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی است.</p> <p>معهدا در تقسیم کار نظام حکمرانی اقتصادی کشور، بانک مرکزی مقام پاسخ‌گو در خصوص تولید و رشد اقتصادی نیست و باید صرفا در قبال میزان تحقق اهداف تورمی و ثبات و سلامت بانکی پاسخ‌گو باشد.</p> <p>به همین دلیل لازم است این بند به شکل زیر بازنویسی شود: "رئیس کل در اولین نشست علنی اردیبهشت و آبان‌ماه مجلس شورای اسلامی، عملکرد و برنامه‌های بانک مرکزی، شامل سیاست پولی و تدابیر نظارت بانکی، کنترل تورم، تحولات اقتصادی، دلایل انحراف محتمل متغیرهای هدف از پیش‌بینی‌های ارائه‌شده در گزارش‌های بانک مرکزی و چشم‌انداز اقتصاد، عملکرد بانک مرکزی در حفاظت از سلامت و ثبات نظام بانکی را پس از تصویب در هیأت عالی، به نمایندگان مجلس شورای اسلامی گزارش می‌کند. گزارش مکتوب رئیس کل باید قبل از دو روز کاری در اختیار نمایندگان قرار گیرد و بخش‌های غیرمحرمانه آن برای اطلاع عموم منتشر گردد. رئیس کل و معاونان او، حسب درخواست نمایندگان، در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی توضیحات لازم را ارائه خواهند کرد."</p>	<p>ب</p> <p>رئیس کل موظف است در اولین جلسه علنی اردیبهشت‌ماه و آبان‌ماه مجلس شورای اسلامی حضور یابد و گزارش عملکرد و برنامه‌های بانک مرکزی، مشتمل بر سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری، نظارت بانکی، تحولات اقتصادی، دلایل انحراف احتمالی متغیرهای هدف از پیش‌بینی‌های ارائه‌شده در گزارش قبلی رئیس کل و پیش‌بینی کلی از وضعیت آینده اقتصاد، عملکرد بانک مرکزی در حمایت از تولید و رشد اقتصادی و وضعیت سلامت و ثبات نظام بانکی را که به تصویب هیأت عالی رسیده است، به نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. گزارش مکتوب رئیس کل باید حداقل قبل از دو روز کاری در اختیار نمایندگان قرار گیرد و بخش‌های غیرمحرمانه آن برای اطلاع عموم منتشر گردد. همچنین، رئیس کل و معاونان وی، حسب درخواست نمایندگان، در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی حضور یافته، توضیحات لازم را ارائه خواهند نمود.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>علت تعیین حداقل یک سال حبس برای همه مستنکفین و حداکثر یک سال حبس برای مدیران اشخاص تحت نظارت روشن نیست.</p>	<p>پ کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و «اشخاص تحت نظارت» مکلفند اطلاعاتی را که به تشخیص هیأت عالی برای تهیه گزارش‌های رئیس کل به مجلس شورای اسلامی لازم است، در اختیار بانک مرکزی قرار دهند. مستنکف، مجرم شناخته شده و به انفصال از خدمت حداقل به مدت یک سال محکوم می‌شود. چنانچه مستنکف، از «اشخاص تحت نظارت» باشد، هریک از اعضای هیأت‌مدیره و هیأت عامل که قصور یا تقصیر آن‌ها در ارتکاب جرم مزبور محرز شده باشد، از مسئولیت عزل و به تحمل حداکثر یک سال حبس محکوم می‌شوند.</p>	
<p>پیشنهاد می‌شود در ماده مستقلی موارد زیر درج شود:</p> <p>أ. بانک مرکزی گزارش عملکرد و برنامه سیاست‌های پولی دوازده ماه آتی را، شامل موارد زیر، به صورت فصلی و حداکثر ظرف یک ماه پس از پایان فصل برای عموم منتشر می‌کند: گزارش تحولات اقتصادی کشور، عملکرد سیاست پولی سال گذشته، سناریوهای سیاست پولی سال آتی، پیش‌بینی نرخ تورم سال آتی، و سایر مواردی که از سوی هیأت عالی تعیین می‌شود.</p> <p>ب. بانک مرکزی دو گزارش فصلی تورم و ثبات مالی را پس از تصویب هیئت عالی برای اطلاع عموم منتشر می‌کند.</p> <p>ج. رئیس کل گزارش عملکرد سالانه بانک مرکزی به انضمام گزارش جامع اقتصادی کشور شامل گزارش سیاست پولی، گزارش نظارتی و گزارش ثبات مالی را تا پایان تیرماه سال بعد به رئیس جمهور و رئیس مجلس شورای اسلامی ارائه و برای اطلاع عموم منتشر می‌کند.</p> <p>د. راهبردهای کلان سیاست پولی پس از مشورت با وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین و برای اطلاع عموم منتشر می‌شود.</p> <p>ه. مصوبات هیأت عالی در خصوص سیاست‌های پولی، ارزی، اعتباری و بانکی، حداکثر ظرف یک هفته برای اطلاع عموم منتشر می‌شود.</p> <p>و. بانک مرکزی داده‌های پولی، بانکی، و اعتباری را، طبق شیوه‌نامه مصوب هیئت عالی، به صورت برخط منتشر می‌کند.</p> <p>ز. بانک مرکزی تا پایان خرداد هر سال صورت‌های مالی سال گذشته خود را که به تأیید هیأت عالی رسیده است، همراه با گزارش هیأت نظارت، برای رئیس جمهور و رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال می‌کند.</p> <p>ح. بانک مرکزی حداقل ماهی یکبار، خلاصه صورت‌های مالی خود را منتشر می‌کند.</p> <p>ط. صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک مرکزی در روزنامه رسمی کشور درج و در پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی منتشر می‌شود.</p>		
	<p>اعضای هیأت عالی و شوراهای تخصصی آن، اعضای هیأت نظارت و حسابرسی، اعضای هیأت‌های انتظامی، کارکنان و</p>	<p>۱۲</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	<p>کارگزاران بانک مرکزی و سایر اشخاص مطلع نباید اطلاعات محرمانه دولت، بانک مرکزی و «اشخاص تحت نظارت» را جز به موجب قانون یا حکم دادگاه صالح، افشا کنند. عدم رعایت ضوابط محرمانگی، جرم تلقی شده، مرتکب به تمام یا بخشی از مجازات‌های درجه پنج ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شود.</p>	
ماده ۱۳ - رئیس کل و هیأت عامل		
<p>متن پیشنهادی جایگزین برای جمله اول: «رئیس کل، قائم مقام رئیس کل، معاون نظارتی و سایر معاونین رئیس کل که با حکم رئیس کل منصوب می‌شوند، هیأت عامل بانک مرکزی را تشکیل می‌دهند.»</p>	<p>رئیس کل، قائم مقام رئیس کل و معاونین وی که با حکم رئیس کل منصوب می‌شوند، هیأت عامل بانک مرکزی را تشکیل می‌دهند. رئیس کل بالاترین مقام اجرائی بانک مرکزی است که مسؤولیت اداره بانک مرکزی و اجرای این قانون و مقررات مربوط به آن را برعهده دارد. رئیس کل عهده‌دار کلیه امور بانک مرکزی، به استثنای وظایفی که به موجب این قانون به عهده دیگران گذارده شده است، می‌باشد. رئیس کل علاوه بر سایر وظایف مندرج در این قانون، عهده‌دار مسؤولیت‌های زیر است:</p>	
<p>تفکیک وظایف نظارتی از وظایف اجرائی مدیریت ارشد بانک مرکزی، که به ترتیب توسط اعضای غیراجرائی هیأت عالی و رئیس کل بانک مرکزی تصدی می‌شوند، از ارکان حاکمیت شرکتی و مطلوب است.</p>	<p>۱ اداره کلیه امور اجرائی بانک مرکزی</p>	
<p>همان طور که ذیل ماده ۶ توضیح داده شد، برای حفظ اقتدار معاون نظارتی، عزل او باید مشروط به تایید دو سوم اعضای غیراجرائی هیأت عالی و موافقت رئیس جمهور باشد.</p>	<p>۲ عزل و نصب معاونان و مدیران بانک مرکزی</p>	
	<p>اجرای مصوبات هیأت عالی نماینده بانک مرکزی در کلیه مراجع رسمی داخلی و خارجی طرح دعوی در مراجع رسمی داخلی و خارجی سخنگویی بانک مرکزی و هیأت عالی امضای قرارداد و توافقنامه به نمایندگی از بانک مرکزی</p>	
<p>اعضای غیراجرائی هیأت عالی نیز می‌توانند تغییر ساختار حکمرانی شرکتی بانک مرکزی را به هیأت عالی پیشنهاد دهند.</p>	<p>۸ تهیه و تدوین ساختار و حکمرانی داخلی بانک مرکزی و ارائه آن به هیأت عالی جهت تصویب.</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	رئیس کل می‌تواند حق امضا و یا بخشی از وظایف اجرائی خود را به قائم مقام، معاونان خود و یا هر یک از کارکنان بانک مرکزی تفویض کند.	تبصره ۱
	اختیارات قائم مقام رئیس کل به‌جز مواردی که در این قانون تصریح شده است، از طرف رئیس کل تعیین می‌شود و در صورت غیبت، استعفا، معذوریت یا فوت رئیس کل، قائم مقام دارای کلبه اختیارات و وظایف رئیس کل می‌باشد.	تبصره ۲
<p>مشابه نظر ارائه شده در مورد بند ب ماده ۷، سه سال پیش از دریافت پیشنهاد برای قبول مسئولیت، فرد از پیشنهادهای آتی اطلاع ندارد. به‌علاوه، ممنوعیت سهامداری اشخاص تحت نظارت پیش از قبول مسئولیت، محرومیت بلاوجه از حق است. در سایر کشورها هم محدودیت ناظر بر بعد از پذیرش مسئولیت است نه قبل از آن.</p>	<p>اعضای هیأت عامل، مدیران تحت امر آنها و کارکنان مؤثر بانک مرکزی (به تشخیص رئیس کل)، نباید در سه سال منتهی به آغاز مسئولیت در بانک مرکزی، با «اشخاص تحت نظارت» همکاری داشته باشند.</p>	تبصره ۳
<p>برای رفع ابهام بهتر است این ماده به شرح زیر بازنویسی شود: «معاون نظارتی بانک مرکزی، با عنوان دادستان انتظامی موسسات اعتباری، از اختیار طرح دعوی علیه اشخاص تحت نظارت و اشخاصی که بدون أخذ مجوز به انجام امور مستلزم اخذ مجوز، از جمله عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ابزارهای پرداخت، مبادرت ورزند برخوردار است.»</p>	<p>معاون نظارتی بانک مرکزی از اختیارات کامل برای طرح دعوی بر علیه کلبه «اشخاص تحت نظارت» و اشخاصی که بدون أخذ مجوز به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ابزارهای پرداخت یا سایر فعالیت‌هایی که مستلزم أخذ مجوز است، مبادرت می‌کنند، برخوردار می‌باشد.</p>	۱۴
ماده ۱۵		
<p>انجام این مسئولیت‌ها از توان یک شخص خارج است. لذا باید در تبصره ذیل این ماده تصریح شود "معاون نظارتی می‌تواند اختیارات و مسئولیت‌های خود را برای انجام بخشی از این وظایف به مدیران و کارکنان معاونت نظارتی واگذار کند." بدیهی است این واگذاری نافی پاسخگویی معاون نظارتی نیست.</p>	وظائف و اختیارات معاون نظارتی بانک مرکزی به شرح زیر است:	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	<p>انجام اقدامات لازم برای حفظ و ارتقای ثبات و سلامت «اشخاص تحت نظارت» در چهارچوب مصوبات شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی؛</p> <p>تدوین مقررات مربوط به تأسیس، فعالیت، بازسازی، گزیر، انحلال، ورشکستگی و تصفیه «اشخاص تحت نظارت» جهت تصویب در شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی؛</p>
<p>سطح‌بندی این ماده مناسب است. معاونت نظارتی در مورد سایر اشخاص تحت نظارت اجازه دارد راساً، در چارچوب تعیین‌شده توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، نسبت به صدور، تعلیق، تمدید و لغو مجوز اقدام کند؛ اما انجام این ۴ اقدام در مورد مؤسسات اعتباری، موکول به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است.</p>	<p>صدور، تعلیق، تمدید و لغو مجوز مؤسسات اعتباری پس از تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی؛</p> <p>صدور، تعلیق، تمدید و لغو مجوز سایر «اشخاص تحت نظارت» غیر از مؤسسات اعتباری، در چارچوب تعیین‌شده توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی؛</p>
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "پایش و گزارش مستمر شاخص‌های ثبات و سلامت بانکی، به تفکیک «اشخاص تحت نظارت» و در مورد کل شبکه بانکی کشور و پیشنهاد آستانه‌های تعیین وضعیت مؤسسات اعتباری، شامل «قابل قبول»، «در معرض خطر» و «بحرانی»، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی؛"</p>	<p>پایش و گزارش مستمر شاخص‌های ثبات و سلامت بانکی، به تفکیک «اشخاص تحت نظارت» و در مورد کل شبکه بانکی کشور؛</p>
	<p>نظارت بر حسن اجرای مقررات توسط «اشخاص تحت نظارت» و ارائه گزارش‌های ادواری؛</p> <p>اعمال اقدامات نظارتی و تنبیهی بر «اشخاص تحت نظارت» مطابق فصل شانزدهم این قانون؛</p>
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "به‌روزرسانی و اعلان عمومی فهرست اشخاص تحت نظارت مجاز"</p>	<p>اعلان عمومی و به‌روزرسانی فهرست «اشخاص تحت نظارت»؛</p>
<p>با توجه به آن‌که صندوق ضمانت سپرده‌ها، مدیریت‌گزیر مؤسسات اعتباری را به‌عهده دارد، سپردن راهبری فرایند گزیر به معاونت نظارتی مستلزم تعریف رابطه این معاونت و صندوق، با تناسب اختیار و مسئولیت و حداقل اصطکاک، در قانون است.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p>	<p>راهبری فرایند بازسازی، گزیر، انحلال، ورشکستگی و تصفیه «اشخاص تحت نظارت»؛ و</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>ا. "راهبری فرآیند بازسازی اشخاص تحت نظارت؛</p> <p>ب. ارائه مشاوره به صندوق ضمانت سپرده‌ها در راهبری فرایند گزیر، انحلال، ورشکستگی و تصفیه موسسات اعتباری؛</p> <p>ج. راهبری گزیر، انحلال، ورشکستگی و تصفیه سایر اشخاص تحت نظارت»؛ و</p>	
	انجام سایر وظایفی که از طرف رئیس کل ارجاع می‌شود.
ماده ۱۶	
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"بانک مرکزی در انتهای هر فصل، گزارش نظارتی فصل گذشته، شامل اقدامات نظارتی، وضعیت ثبات و سلامت نظام بانکی و برنامه نظارتی فصل بعد را پس از تأیید هیأت عالی برای عموم منتشر می‌کند."</p>	معاون نظارتی بانک مرکزی موظف است در انتهای هر فصل، گزارشی مشتمل بر اقدامات نظارتی صورت گرفته توسط حوزه نظارتی بانک مرکزی، وضعیت ثبات و سلامت شبکه بانکی و برنامه نظارتی آتی بانک مرکزی را پس از تصویب در شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی به رئیس کل و هیأت عالی ارائه کند.
ماده ۱۷ - هیأت نظارت و حسابرسی	
	الف هیأت نظارت و حسابرسی، متشکل از رئیس و چهار عضو، از میان حسابداران رسمی، حسابرسان خبره یا سایر افراد متخصص در امور حسابداری و بانکی با داشتن حداقل ده سال سابقه کاری مفید تشکیل می‌شود.
<p>تعیین حسابرسان بانک مرکزی توسط وزیر اقتصاد، وقتی معنی دارد که دولت سهام‌دار و مالک سرمایه بانک مرکزی باشد. این پارادایم در طرح مجلس تغییر کرده است. در طرح فعلی، هیأت عالی نقش مجمع بانک مرکزی را ایفا می‌کند. از سوی دیگر، پیشنهاد حسابرسان بانک مرکزی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌تواند محمل تحمیل الزامات سیاست مالی بر سیاست‌گذار پولی باشد. چنین سازوکاری در سایر بانک‌های مرکزی هم مسبوق به سابقه نیست.</p>	رئیس و اعضای هیأت نظارت و حسابرسی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و با تأیید و حکم رئیس جمهور برای مدت دو سال منصوب می‌شوند.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
لذا پیشنهاد می‌شود رئیس و اعضای هیأت نظارت و حسابرسی به پیشنهاد هیأت عالی و تایید و حکم رئیس جمهور برای مدت دو سال منصوب شوند.		
	عزل این افراد قبل از اتمام دوره دو ساله، مگر به واسطه ارتکاب جرائم کیفری و صدور حکم قطعی دادگاه، ممنوع است. عضویت افراد در هیأت نظارت و حسابرسی به صورت تمام وقت می‌باشد و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. اعضای هیأت نظارت و حسابرسی مشمول احکام مذکور در اجزاء (۲)، (۳)، (۵)، (۶)، (۷)، (۹) و (۱۰) بند (ج) ماده (۷) این قانون و احکام مربوط به رازداری اعضای هیأت عالی می‌باشند.	
	وظائف هیأت نظارت و حسابرسی عبارت است از:	ب
حسابرس صورت‌های مالی را تایید نمی‌کند بلکه در مورد آن اظهار نظر می‌کند. پیشنهاد می‌شود صورت‌های مالی را بانک مرکزی پس از اظهار نظر حسابرس منتشر کند.	رسیدگی به صورت‌های مالی بانک مرکزی و تأیید آن‌ها برای انتشار	۱
تفریح بودجه به صورت سالانه انجام می‌شود.	تهیه گزارش‌های سالانه و میان‌دوره‌ای تفریح بودجه بانک مرکزی	۲
رسیدگی به عملکرد بانک مرکزی از لحاظ رعایت قانون و مصوبات هیأت عالی، همه بانک از جمله هیأت عالی را شامل می‌شود.	رسیدگی به عملکرد هیأت عالی و بانک مرکزی از لحاظ انطباق با قانون و مصوبات هیأت عالی.	۳
صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک مرکزی و گزارش‌های موضوع بندهای ۲ و ۳، شامل اظهار نظر هیأت نظارت و حسابرسی، پس از تصویب هیأت عالی، توسط رئیس کل به روسای سه قوه و وزیر امور اقتصادی و دارایی ارسال می‌شود.	رئیس هیأت نظارت و حسابرسی موظف است صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک مرکزی و گزارش‌های مربوط به بندهای (۲) و (۳) را برای رؤسای سه قوه، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس دیوان محاسبات و رئیس سازمان بازرسی کل کشور ارسال کند.	تیمبره ۱
تصویب صورت‌های مالی مطابق بند ۱۰ ماده ۸ به عهده هیأت عالی است و تایید مجدد آن‌ها توسط رئیس جمهور بلاوجه است؛ ضمن آن که ممکن است موجب اعمال فشار بر بانک مرکزی شود.	صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک مرکزی باید به تأیید رئیس جمهور برسد.	تیمبره ۲

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
بانک مرکزی باید امکان دسترسی به اطلاعات، مصوبات هیأت عالی، قراردادها و اسناد را برای هیأت فراهم کند و امکانات مورد نیاز برای انجام وظائف هیأت نظارت و حسابرسی را در اختیار هیأت قرار دهد.	بانک مرکزی موظف است کلیه اطلاعات، مصوبات هیأت عالی، قراردادها، اسناد و نیز امکانات و نیروهای مورد نیاز برای انجام وظائف هیأت نظارت و حسابرسی را در اختیار هیأت قرار دهد.	پ
اعضای هیأت نظارت و حسابرسی موظف به کار تمام وقت در بانک مرکزی هستند و تعیین حقوق و مزایای آنها مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری موضوعیت ندارد. حقوق و مزایای اعضای هیأت نظارت و حسابرسی باید به پیشنهاد هیأت عالی، توسط رئیس جمهور تعیین و توسط بانک مرکزی پرداخت شود.	حقوق و مزایای اعضای هیأت نظارت و حسابرسی مطابق حقوق و مزایای مقامات موضوع بند «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ توسط وزیر امور اقتصادی و دارائی تعیین و از محل بودجه وزارتخانه مزبور پرداخت می‌شود.	ت
ماده ۱۸ - شوراهای تخصصی هیأت عالی		
چون سیاست گذاری ارزی ذیل سیاست گذاری پولی است، عنوان "شورای سیاست گذاری پولی" مناسب تر است. همچنین برای اختصار و نیز افاده شمول نظارت بر کلیه اشخاص تحت نظارت، بهتر است عنوان "شورای مقررات- گذاری و نظارت بانکی" به "شورای مقررات و نظارت" تغییر کند.	شوراهای تخصصی هیأت عالی عبارتند از: ۱- شورای سیاست گذاری پولی و ارزی، و ۲- شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی	
ماده ۱۹ - شورای سیاست گذاری پولی و ارزی		
	اعضای شورای سیاست گذاری پولی و ارزی عبارتند از: رئیس کل به عنوان رئیس شورا قائم مقام رئیس کل به عنوان نائب رئیس و دبیر سه نفر عضو غیر اجرائی هیأت عالی موضوع بند (الف-۱) ماده (۶) دو نفر از معاونان رئیس کل به انتخاب وی	الف
حضور مدیر بازار سرمایه و نماینده سیاست گذار مالی در عالی ترین نهاد تصمیم سازی پولی، مخل به استقلال سیاست گذاری پولی و تاثیر پذیری آن از ملاحظات بودجه ای	رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار معاون بانک و بیمه وزیر امور اقتصادی و دارائی	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>و مصالح بازار سرمایه است. در سایر قوانین بانک‌های مرکزی نیز این ترکیب متداول نیست.</p> <p>علاوه بر این ایراد مصداقی، از نظر شکلی نیز حضور افراد غیرموظف و شاغل در دستگاه‌های دیگر در مراکز تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری پولی، به دلیل نقض قاعده تناسب اختیار با مسئولیت و نیز ایجاد تراحم منافع، غیرقابل قبول است.</p>		
	<p>دو نفر خبره اقتصادی مسلط به ابزارهای سیاست پولی به پیشنهاد رئیس کل و تصویب هیأت عالی.</p>	
	<p>دبیرخانه شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی در بانک مرکزی و در حوزه قائم مقام رئیس کل تشکیل می‌شود.</p>	
<p>دو خبره اقتصادی (بند ۷) باید تمام وقت باشند. حقوق و مزایای آن‌ها نیز در دوره خدمت توسط بانک مرکزی پرداخت شود.</p>	<p>اشخاص موضوع بند (۷) این ماده برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است. عزل اشخاص مزبور منوط به تصویب هیأت عالی می‌باشد.</p>	
	<p>وظایف شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی عبارت است از:</p>	
	<p>۱. پایش مستمر اقتصاد کشور، بازار پول، ارز و سرمایه و تأثیرات متقابل آن‌ها بر یکدیگر</p>	
<p>سیاست‌گذار پولی فاقد ابزاری برای تحقق اهداف تعیین یا پیش‌بینی شده برای نرخ بیکاری و نرخ رشد اقتصادی است. در برابر تحقق اهداف مزبور نیز نمی‌تواند پاسخگو باشد.</p>	<p>۲. تصمیم‌سازی در خصوص اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی مناسب به منظور تحقق اهداف تعیین یا پیش‌بینی شده برای متغیرهای اصلی اقتصادی نظیر نرخ تورم، نرخ بیکاری و نرخ رشد اقتصادی، در اسناد و قوانین بالادستی و گزارش‌های دوره‌ای رئیس کل</p>	
<p>پایش عملکرد مؤسسات اعتباری صرفاً از منظر ثبات و سلامت بانکی و توسط معاونت نظارتی موضوعیت دارد. فراتر از آن، سیاست‌گذار پولی فاقد سازوکاری برای ارزیابی همراهی این مؤسسات با سیاست پولی است. مضافاً، الزام مؤسسات اعتباری به تبعیت از نرخ سود اعلامی توسط بانک مرکزی منافی منطقی ارزیابی ریسک اعتباری مشتری توسط</p>	<p>۳. پایش مستمر عملکرد مؤسسات اعتباری از حیث همراهی با سیاست‌های اعلام‌شده بانک مرکزی در خصوص هدایت تسهیلات و اعتبارات بانکی در جهت تحقق هدف مذکور در جزء (۳) بند «ب» ماده (۳) این قانون و ارائه پیشنهادات تشویقی یا تنبیهی لازم به هیأت عالی</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
مؤسسه اعتباری، و رقابت مؤسسات بر سر کاهش هزینه یا افزایش درآمد در چارچوب ضوابط نظارتی است.		
با توجه به توضیحات ارائه شده ذیل ماده ۲۵، لازم است این بند حذف شود.	ارائه پیشنهاد به هیأت عالی در خصوص نرخ‌های سود و کارمزد موضوع ماده (۲۵) این قانون	۴
	ارزیابی اثربخشی سیاست‌های پولی و ارزی بانک مرکزی	۵
	تصمیم‌سازی در خصوص میزان، ترکیب و کیفیت ذخایر بین‌المللی بانک مرکزی	۶
متن پیشنهادی جایگزین: "ارزیابی معنی‌داری آثار پولی استفاده از ابزارهای پرداخت و گزارش آن به هیأت عالی"	تصمیم‌سازی در مورد ابزارهای پرداخت	۷
تهیه پیش‌نویس گزارش‌های بانک مرکزی از وظایف رئیس کل است نه شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی. متن پیشنهادی جایگزین: "تایید گزارش‌های ادواری و موردی بانک مرکزی در مورد وضعیت اقتصادی کشور، شامل گزارش‌های فصلی تورم، و گزارش‌های شش‌ماهه رئیس کل به رئیس‌جمهور، مجلس شورای اسلامی و مردم"	تهیه پیش‌نویس گزارش‌های بانک مرکزی شامل گزارش‌های شش‌ماهه رئیس کل به رئیس‌جمهور، مجلس شورای اسلامی و مردم	۸
	انجام سایر اموری که توسط هیأت عالی یا رئیس کل به این شورا ارجاع می‌شود.	۹
	تصمیمات شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی پس از تصویب در هیأت عالی، نافذ است.	۱۰
بخشی از وظایفی که قانون‌گذار برعهده شورای سیاست‌گذاری پولی قرار داده است، نشان می‌دهد که قانون‌گذار دغدغه ثبات مالی را دارد؛ هر چند تدبیر مناسبی برای پاسخگویی به این دغدغه نیاندیشیده است. شورای سیاست‌گذاری پولی به تنهایی نمی‌تواند متولی حفظ ثبات مالی باشد. با توجه به ابعاد چندجانبه ثبات مالی، لازم است قانون با تاسیس شورای ثبات مالی، سازوکار قاعده‌مند و شفاف برای تبادل اطلاعات بین رگولاتورهای بازارهای پول، سرمایه، و بدهی پیش‌بینی کند. طرح مجلس در این خصوص ساکت است.		
ماده ۲۰ - شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی		
	اعضای شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی عبارتند از: رئیس کل به‌عنوان رئیس شورا معاون نظارتی بانک مرکزی به‌عنوان نائب‌رئیس و دبیر شورا	الف

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
نیاز نیست معاونان رئیس کل، به جز معاون نظارتی، عضو رسمی و صاحب رای شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی باشند؛ هر چند حسب تشخیص رئیس کل برای اظهار نظر و مشورت‌دهی از آن‌ها دعوت به عمل خواهد آمد.	سه عضو غیراجرایی هیأت عالی موضوع بند (الف-۲) ماده (۶)	
حضور نماینده دادستان کل کشور بدون پاسخگویی در برابر نتایج آن؛ و در نتیجه زائد، و مخل یکپارچگی تصمیمات شورا است.	دو نفر از معاونان رئیس کل به انتخاب وی	
متن پیشنهادی جایگزین: "سه نفر خبره بانکی به پیشنهاد معاون نظارتی، تأیید رئیس کل و تصویب هیأت عالی."	نمایندگانی که در هیأت عالی تصویب می‌شوند	
متن پیشنهادی جایگزین: "دبیرخانه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در معاونت نظارتی تشکیل می‌شود."	سه نفر خبره بانکی به پیشنهاد معاون نظارتی رئیس کل، تأیید رئیس کل و تصویب هیأت عالی.	تبصره ۱
متن پیشنهادی جایگزین: "اشخاص موضوع بند ۶ این ماده برای مدت دو سال عزل می‌شوند و انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است. عزل اشخاص مزبور منوط به تصویب هیأت عالی است."	دبیرخانه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در حوزه معاونت نظارتی رئیس کل تشکیل می‌شود.	تبصره ۲
وظایف شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی عبارت است از: تصویب مقررات ناظر بر تأسیس، فعالیت، نظارت، انتقال دارایی‌ها و بدهی‌ها، بازسازی، ادغام، ورشکستگی، انحلال و تصفیه «اشخاص تحت نظارت»؛ تصویب مقررات ناظر بر سرمایه‌گذاری اشخاص تحت نظارت؛ پیشنهاد بازسازی، گزیر، ورشکستگی، انحلال و تصفیه «اشخاص تحت نظارت» به هیأت عالی؛ وضع مقررات ناظر به انتقال و تسویه تراکنش‌های بانکی	اشخاص موضوع بند (۶) این ماده برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است. عزل اشخاص مزبور منوط به تصویب اعضای هیأت عالی است.	ب

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>نظارت بر اجرای مقررات توسط اشخاص تحت نظارت، بر عهده معاونت نظارتی است، نه شورای مقررات و نظارت. به علاوه عبارت معاملات بین‌المللی مبهم است.</p>	<p>۵ وضع مقررات مربوط به معاملات بین‌المللی در چارچوب قانون و نظارت بر اجرای آن‌ها</p>	
<p>نظارت بر اجرای مقررات توسط اشخاص تحت نظارت، بر عهده معاونت نظارتی است، نه شورای مقررات و نظارت.</p>	<p>۶ وضع مقررات ناظر بر ایجاد تعهد ارزی در چارچوب قانون و نظارت بر اجرای آن</p>	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "۷-۱. پیشنهاد تعلیق یا لغو مجوز بانک‌های دارای اهمیت سیستمی به هیئت عالی؛ ۷-۲. تصمیم‌گیری در خصوص صدور، تعلیق، لغو یا تمدید مجوز مؤسسات اعتباری"</p>	<p>۷ تصمیم‌گیری در خصوص صدور، تعلیق، لغو یا تمدید مجوز مؤسسات اعتباری</p>	
<p>تدوین و پیشنهاد شاخص‌ها وظیفه معاونت نظارتی و تصویب آن‌ها وظیفه شورا است. متن پیشنهادی جایگزین: "۸-۱. تصویب شاخص‌های ثابت و سلامت بانکی پیشنهاد شده توسط معاونت نظارتی؛ ۸-۲. تصویب آستانه‌های پیشنهادی معاونت نظارتی برای تعیین وضعیت مؤسسات اعتباری، شامل «قابل قبول»، «در معرض خطر»، و «بحرانی»؛"</p>	<p>۸ تدوین و تصویب شاخص‌های ثابت و سلامت بانکی</p>	
<p>شورا رگولاتور است نه ناظر. تدوین گزارش‌های نظارتی برای ارائه به هیأت عالی بر عهده معاونت نظارتی و تصویب آن‌ها بر عهده شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است.</p>	<p>۹ تدوین گزارش‌های نظارتی رئیس کل</p>	
<p>نظارت بر حسن اجرای قانون مبارزه با پولشویی و مقررات توسط اشخاص تحت نظارت برعهده معاونت نظارتی است، نه شورای مقررات و نظارت بانکی.</p>	<p>۱۰ نظارت بر حسن اجرای قانون مبارزه با پولشویی و مقررات شورای عالی مبارزه با پولشویی توسط «اشخاص تحت نظارت»</p>	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "شناسایی و حذف مقررات زائد، و تنقیح، پالایش و روزآمد سازی مقررات بانکی متناسب با تحولات صنعت بانکی"</p>	<p>۱۱ شناسایی و حذف مقررات زائد در نظام بانکی</p>	
	<p>۱۲ سایر اموری که توسط هیأت عالی، رئیس کل یا معاون نظارتی وی به شورا ارجاع می‌شود.</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>لازم است دو وظیفه زیر به فهرست وظایف شورا اضافه شود:</p> <p>(۱) تصویب چارچوب و شیوه‌نامه تهیه گزارش فصلی ثبات مالی،</p> <p>(۲) تایید اسامی بانک‌هایی که بنا به تشخیص معاونت نظارتی در نظام مالی کشور از اهمیت سیستمی برخوردارند.</p>	
<p>لازم است علاوه بر موارد محتمل اخلال در سیاست‌های پولی و ارزی، نظر مشورتی شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی در سایر مواردی که رئیس کل لازم می‌داند نیز اخذ شود.</p>	<p>قبل از اتخاذ تصمیم در مواردی که حسب تشخیص رئیس جلسه ممکن است سیاست‌های پولی یا ارزی بانک مرکزی را دچار اخلال کند، باید نظر مشورتی شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی اخذ شود.</p>
<p>تبصره پیشنهادی: "هیأت عالی می‌تواند نظر مشورتی هر یک از دو شورای تخصصی را در مورد مصوبه شورای دیگر اخذ یا تشکیل جلسات مشترک دو شورا را درخواست کند."</p>	
<p>متن جایگزین پیشنهادی:</p> <p>"شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در چارچوب راهبرد نظارتی کلان بانک مرکزی، که به تصویب هیأت عالی رسیده است، اتخاذ تصمیم می‌کند. اگر رئیس کل یا سه عضو غیراجرایی، مصوبات شورای مقررات و نظارت را ناسازگار با راهبرد کلان مصوب هیأت عالی ببیند، مخالفت خود را به معاون نظارتی اعلام می‌کنند. در این صورت، مصوبه مزبور در دستور کار جلسه هیأت عالی قرار می‌گیرد. هیأت عالی صرفاً در مورد آن بخش از مصوبه که مورد مخالفت قرار گرفته، تصمیم‌گیری می‌کند. در غیر این صورت، مصوبه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، پس از گذشت سه روز، مصوبه هیأت عالی تلقی شده و لازم‌الاجرا خواهد بود."</p>	<p>پ در صورتی که رئیس کل یا هر سه عضو غیراجرایی موضوع بند (الف-۱) ماده (۶) با تمام یا بخشی از مصوبه شورای مقررات-گذاری و نظارت بانکی مخالف باشند، می‌توانند مخالفت خود را ظرف سه روز کاری به صورت رسمی به معاون نظارتی اعلام کنند. در این صورت، مصوبه مزبور در دستور کار جلسه عادی یا فوق‌العاده هیأت عالی قرار می‌گیرد و هیأت عالی صرفاً در مورد آن بخش از مصوبه که مورد مخالفت قرار گرفته، تصمیم‌گیری می‌کند. در غیر این صورت، مصوبه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، پس از گذشت سه روز، مصوبه هیأت عالی تلقی شده و لازم‌الاجرا خواهد بود.</p>
<p>ماده ۲۱ - شورای فقهی</p>	
<p>نظارت تخصصی بر عملکرد نظام بانکی در داخل بانک مرکزی منحصر بر عهده معاونت نظارتی است و ممکن نیست که بر عهده شورای فقهی گذارده شود. شورا ظرفیت سازمانی، اداری، لجستیک، و انسانی نظارت بر عملکرد نظام بانکی را، حتی در محدوده مضیق ارزیابی عدم مغایرت با موازین فقه اسلامی، ندارد. صلاح هم نیست که نهاد دیگری در داخل بانک مرکزی، به موازات معاونت نظارتی، بر</p>	<p>برای حصول اطمینان از اجرای صحیح عملیات بانکی بدون ربا در نظام بانکی کشور و جهت نظارت بر عملکرد نظام بانکی و اظهارنظر نسبت به رویه‌ها و ابزارهای رایج، شیوه‌های عملیاتی، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، چهارچوب قراردادها و نحوه اجرای آن‌ها، صرفاً از جهت عدم مغایرت با موازین فقه اسلامی، شورای فقهی در بانک مرکزی با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>عملکرد شبکه بانکی نظارت کند. پس لازم است قلمرو شورا از نظارت منصرف، و منحصر به حوزه ارزیابی مقررات شود. لازم است اظهار نظر شورا نسبت به رویه‌ها و ابزارهای رایج، شیوه‌های عملیاتی، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، چارچوب قراردادها و نحوه اجرای آن‌ها، پیش از ابلاغ و صرفاً از حیث احراز مغایرت با موازین شرع باشد. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای فقهی- طبق سازوکاری که به تصویب رئیس کل می‌رسد - صرفاً بر عهده معاونت نظارتی است.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"دبیرخانه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی یک نسخه از پیش‌نویس مقرراتی را که برای بررسی و تصویب به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد می‌شوند، به شورای فقهی بانک مرکزی ارجاع می‌دهد تا در صورت احراز مغایرت با موازین فقه اسلامی، برای اصلاح و پیشنهاد مجدد به معاونت نظارتی برگردانده شوند. ترکیب شورای فقهی عبارت است از:"</p>	
<p>شان فقهای عضو شورا تشخیص حکم است نه موضوع. لذا خبرویت آن‌ها در استنباط نظر شارع لازم و کافی است. جمع فقاہت و صاحب‌نظر بودن در مسائل پولی و بانکی در یک فرد، استثنا و خلاف تخصص‌گرایی است و تصریح آن در قانون موجه نیست. اگر هم این دو علم در کسی جمع باشد، فاقد عمق کافی برای تصمیم‌گیری در مسائل مبتلابه شورا است. به جای "صاحب‌نظر در مسائل پولی و بانکی"، "آشنایی با مسائل پولی و بانکی" کافی است.</p>	<p>پنج فقیه (مجتهد متجزی در حوزه فقه معاملات و صاحب نظر در مسائل پولی و بانکی)</p>
<p>لازم است قید شود که ریاست شورا با رئیس کل است و در غیاب او به معاون نظارتی واگذار می‌شود.</p>	<p>رئیس کل (یا معاون نظارتی) بانک مرکزی</p>
<p>لازم است برای رفع ابهام، "انتخاب" جایگزین "معرفی" شود.</p>	<p>یک نفر حقوقدان آشنا به مسائل پولی و بانکی و یک اقتصاددان (هر دو با معرفی رئیس کل بانک مرکزی)</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>دلیلی بر حضور نمایندگان مجلس (ولو به عنوان عضو ناظر) و مدیران عامل بانک‌های دولتی (یا غیر دولتی) در شورای فقهی نیست.</p>	<p>یک نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با اولویت آشنایی با بانکداری اسلامی به انتخاب مجلس شورای اسلامی (به عنوان عضو ناظر) یکی از مدیران عامل بانک‌های دولتی به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی</p>
<p>نصب فقهای شورا با حکم رئیس کل مدلول آن است که ریاست شورا با رئیس کل باشد.</p>	<p>تعداد: ۱ اعضای فقهی این شورا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید فقهای شورای نگهبان انتخاب و با حکم رئیس کل بانک مرکزی منصوب می‌شوند.</p>
<p>برای حصول اطمینان از یکپارچگی شورا و جلوگیری از تعارض منافع، لازم است اعضای شورای فقهی موظف و تمام وقت باشند و حقوق و مزایایشان در طول خدمت به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی تعیین و توسط بانک مرکزی پرداخت شود.</p>	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "نظرات شورای فقهی صرفاً در حوزه‌هایی که مغایرت با شرع احراز شده باشد لازم الاجرا است. معاون نظارتی اجرای مصوبات شورا را پیگیری می‌کند. در مواردی که شورای نگهبان اظهار نظر کرده یا مجمع تشخیص مصلحت اتخاذ تصمیم کرده باشد، اظهار نظر شورای فقهی منتفی است."</p>	<p>تعداد: ۲ مصوبات شورای فقهی لازم‌الرعایه است. رئیس کل بانک مرکزی اجرای مصوبات شورا را پیگیری و بر حسن اجرای آن‌ها نظارت می‌کند. حکم این ماده نافی اختیارات و نظرات فقهای شورای نگهبان در اصل چهارم (۴) قانون اساسی نمی‌باشد.</p>
<p>احراز مغایرت با شرع مستلزم تشخیص موضوع و حکم است. خبرگان پولی و بانکی عضو شورا مأموریت تشخیص موضوع، و فقها مأموریت تشخیص حکم را بر عهده دارند. لذا تمام اعضای شورای فقهی باید صاحب رای باشند. مأموریت این افراد برای چند دوره قابل تمدید است.</p>	<p>تعداد: ۳ اعضای صاحب‌رای این شورا برای چهار سال تعیین می‌شوند و این مأموریت برای یک دوره دیگر قابل تمدید است.</p>
<p>تصمیمات شورا با رای موافق دوسوم اعضا اتخاذ می‌شود.</p>	<p>تعداد: ۴ جلسات شورای فقهی با حضور دوسوم اعضاء مشتمل بر رئیس شورا و حداقل سه نفر از فقهای عضو شورا رسمیت می‌یابد و تصمیمات شورا با رأی موافق اکثریت فقهای حاضر عضو شورا اتخاذ می‌شود.</p>
<p>تعداد: ۵ پیشنهادی: ریاست شورای فقهی با رئیس کل و در غیاب او با معاون نظارتی رئیس کل است.</p>	
<p>ماده ۲۲ - هیأت انتظامی بانک مرکزی</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	جهت رسیدگی به تخلفات «اشخاص تحت نظارت» و صدور احکام انتظامی برای آن‌ها، هیأت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر در بانک مرکزی تشکیل می‌شود.	
	هیأت انتظامی بدوی متشکل از پنج نفر می‌باشد که عبارتند از: ۱- سه قاضی خبره در حقوق بانکی که توسط رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس کل انتخاب می‌شوند؛ ۲- دو کارشناس خبره بانکی به پیشنهاد رئیس کل و تأیید هیأت عالی.	الف
	هیأت انتظامی تجدیدنظر متشکل از سه نفر است که عبارتند از: ۱- دو قاضی خبره در حقوق بانکی که توسط رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس کل انتخاب می‌شوند؛ ۲- یک کارشناس خبره بانکی به انتخاب رئیس کل و تأیید هیأت عالی.	ب
	معاون نظارتی بانک مرکزی با حفظ مسؤلیت، به‌عنوان دادستان انتظامی بانک مرکزی تعیین می‌شود و بدون حق رأی در جلسات هیأت انتظامی شرکت می‌کند.	تصویر ۱
متن ویرایش شده تبصره: "جلسات هیأت انتظامی بدوی با حضور حداقل چهار نفر و جلسات هیأت انتظامی تجدیدنظر با حضور کلیه اعضا رسمی و ملاک تصمیم، رأی اکثریت اعضای حاضر در جلسه است. آرای هیأت تجدیدنظر، قطعی و لازم‌الاجرا است و مراجع قضایی نمی‌توانند درخواست صدور حکم توقف یا تجدیدنظر در آرای صادره را بپذیرند."	جلسات هیأت انتظامی بدوی با حضور حداقل چهار نفر و جلسات هیأت انتظامی تجدیدنظر با حضور کلیه اعضا رسمیت می‌یابد و ملاک تصمیم‌گیری، رأی اکثریت اعضای حاضر در جلسه است. آراء هیأت انتظامی تجدیدنظر، قطعی و لازم‌الاجراء بوده و مراجع قضائی نمی‌توانند درخواست صدور حکم توقف یا تجدیدنظر در آراء صادره را بپذیرند.	تصویر ۲
	دستورالعمل‌های مربوط به ترتیبات رسیدگی، تشخیص تخلفات و اعمال اقدامات نظارتی و تنبیهی موضوع مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) این قانون، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.	تصویر ۳

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	تیمبره ۲	اعضای هیأت انتظامی به مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است.
تمام اعضای هیأت انتظامی، از جمله قضات، باید موظف و تمام وقت باشند و حقوق و مزایای آن‌ها در طول خدمت به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی تعیین و توسط بانک مرکزی پرداخت شود.	تیمبره ۵	کارشناسان عضو هیأت انتظامی به صورت تمام وقت در حوزه معاونت نظارتی رئیس کل استقرار می‌یابند و عزل آن‌ها منوط به تأیید هیأت عالی است. افراد مزبور نباید در سه سال منتهی به آغاز به کار در هیأت انتظامی، با «اشخاص تحت نظارت» همکاری داشته باشند.
متن پیشنهادی: "یکی از کارشناسان عضو هیأت‌های انتظامی با حکم معاون نظارتی، به سمت دبیر هیأت‌های انتظامی منصوب می‌شود. دبیرخانه هیأت‌های انتظامی در معاونت نظارتی تشکیل می‌شود."	تیمبره ۳	یکی از کارشناسان عضو هیأت انتظامی به انتخاب معاون نظارتی رئیس کل، به عنوان دبیر هیأت‌های انتظامی بانک مرکزی منصوب می‌شود. دبیرخانه هیأت‌های انتظامی در حوزه معاونت نظارتی بانک مرکزی مستقر می‌شود.
	تیمبره ۷	عزل قضات هیأت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر با پیشنهاد رئیس کل و تأیید رئیس قوه قضائیه امکان پذیر است.

۳/۵ تعیین و اجرای سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری

۳/۵/۱ استقلال در تصمیم‌گیری

تجربه‌ی جهانی نشان می‌دهد قانون باید اختیار و مسئولیت اتخاذ تصمیمات و عملیات سیاست‌گذاری پولی را به طور کامل و منحصر به بانک مرکزی واگذار کند. از سوی دیگر ساختار نظارتی باید به گونه‌ای تعبیه شود که اطمینان حاصل شود بانک مرکزی در اتخاذ تصمیمات پولی، منافع عامه را تعقیب می‌کند. تکالیف و مسئولیت‌های دیگر اجزای حاکمیت برای تحقق این امر نیز باید در قانون تصریح شود.

۳/۵/۲ تصریح اولویت هدف ثبات قیمت‌ها

ثبات قیمت‌ها هدف اصلی بانک مرکزی و تورم ملایم (زیر ۵ درصد)، باثبات و پیش‌بینی پذیر، پیش نیاز رشد اقتصادی پایدار است. معهداً در افق‌های زمانی کوتاه‌مدت و به شرط عدم لطمه به هدف اصلی، تعقیب اهدافی در بخش واقعی، مانند ثبات تولید، ملاحظاتی در مورد نرخ ارز واقعی، یا پایداری مالی می‌تواند در تصمیمات بانک مرکزی ایفای نقش کند. قانون باید در مورد غلبه ثبات قیمتی بر این ملاحظات صریح باشد.

بانک‌های مرکزی، به دلیل نزدیکی به بازارهای مالی و توانایی‌های فنی، در اکثر موارد مسئول تنظیم و تعقیب راهبردهای خرید و فروش ارز، مدیریت ذخایر ارزی و مداخله در بازار ارز هستند. در مواردی که نهاد دیگری، مانند صندوق توسعه ملی، در مدیریت ذخایر ارزی مشارکت دارد، تصریح اهداف آن نهاد به‌عنوان مثال ترجیح نقدشوندگی بر درآمد برای همسوسازی و تفکیک وظایف لازم است.

۳/۵/۳ تأمین توامان اقتدار و حسابدهی

تصریح اهداف، تصمیم‌گیری را در برابر فشارهای سیاسی حفظ، محدوده اعمال قدرت را محدود و توجه را متمرکز کرده و حسابدهی بانک مرکزی را ارتقا می‌دهد. از سوی دیگر بستن بیش از حد دست مجریان، از انعطاف سیاست در تطبیق با شرایط متغیر می‌کاهد. بیانیه‌های رسمی عمومی در مورد راهبردهای سیاستی، ضمن تصریح قلمرو سیاست‌گذاری، انعطاف را هم مجاز می‌دارد. اعلام آن چه که در چارچوب اختیارات قانونی، جعبه ابزار سیاستی بانک مرکزی و وضع اقتصاد، دست یافتنی است، در توافق با دولت، تأمین توامان این دو دغدغه را محقق می‌کند.

۳/۵/۴ مدیریت نقدینگی سیستم بانکی و ایفای نقش قرض دهنده نهایی

چه در شرایط عادی و چه در میانه‌ی بحران اقتصادی، ممکن است دسترسی به نقدینگی حتی برای گذران فرایندهای روزمره هم توسط یک نهاد اعتباری یا مجموعه‌ی نهادهای مالی با دشواری مواجه شود. بانک مرکزی به‌عنوان اولین نهاد عمومی که از چنین مشکلی مطلع می‌شود، می‌تواند با تأمین نقدینگی اضطراری مورد نیاز موسسات اعتباری که در بازار بین بانکی تأمین نشده است، مانع سقوط سلسه‌وار نهادهای مالی و ریسک‌های پیش‌روی کل اقتصاد شود.

عملکرد بانک مرکزی به‌عنوان قرض‌دهنده‌ی نهایی^{۴۰} دو وجه مرسوم و یک وجه غیرمرسوم دارد. اولین وجه، خدمات بانک مرکزی به‌عنوان قرض‌دهنده‌ی نهایی است که بخشی از سیاست روزمره‌ی بولی بانک مرکزی محسوب می‌شود، و به نهادهای مالی‌ای که خواهان آن هستند با تهیه‌ی وثیقه‌ی عادی تعلق می‌گیرد و ریسک پایینی دارد. دومین وجه، تأمین اضطراری نقدینگی برای موسسات اعتباری دچار بحران است که باید با اثبات توانایی برای بازپرداخت همراه باشد. این خدمت به دلیل هزینه فرصت تصمیم‌گیری در مورد تأمین یا عدم تأمین نقدینگی در شرایط عدم کفایت وثایق نقد موسسه در حال فروریزی، ریسک زیادی برای بانک مرکزی دارد. وجه سوم و نامرسوم هم شامل موارد خارج از چارچوب بالا، همچون تضمین بانک مرکزی، تزریق سرمایه و غیره می‌شود.

^{۴۰} Lender of Last Resort (LOLR)

هر چند این سیاست می‌تواند منجر به ثبات اقتصادی شود، اما تأمین غیرمشروط، غیرایمن و سخاوتمندانه‌ی نقدینگی می‌تواند منجر به کژمنشی مؤسسات اعتباری، افزایش بدهی‌های با وثیقه ضعیف و کم کیفیت، بی‌ثباتی ترانزنامه‌ی بانک مرکزی و افزایش ریسک‌های موجود در اقتصاد شود.

البته فدرال رزرو در بحران مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۸، با استفاده از سیاست پولی غیرمتعارف^{۴۱}، نه تنها خارج از چارچوب متعارف سیاست پولی، تأمین نقدینگی بانک‌های نقدناشونده را بر عهده گرفت، بلکه حجم بسیار زیادی از اوراق کم کیفیت شرکت‌ها را خریداری و برای جلوگیری از تشدید بحران مالی، نقدینگی زیادی به سیستم مالی آمریکا تزریق کرد. اما تنوع و تکثر ابزارهای در اختیار فدرال رزرو برای بازگرداندن^{۴۲} سیاست تسهیل مقداری^{۴۳} از یکسو، و قدرت بلامنازع شرکت فدرال بیمه سپرده‌ها برای در اختیار گرفتن یا تملیک مؤسسات اعتباری بحرانی، این آمادگی را به مدیران ارشد فدرال رزرو داد تا در زمان مناسب، تصمیم جسورانه لازم را بگیرند.

بنابراین کارکرد آخرین مرجع تأمین نقدینگی همواره در معرض بده‌بستان بین ممانعت پرهزینه از ایجاد و گسترش ریسک‌های سیستمی (در سطح کلان) و نجات مؤسسات اعتباری ورشکسته (در سطح خرد) است. شورای ثبات مالی جای مناسب برای چنین تصمیم‌گیری‌های پریسیکی است. در غیاب این شورا، ریسکی که بانک مرکزی در این مصالحه می‌پذیرد، می‌تواند با تصویب هیأت عالی، یا با هماهنگی دولت یا دیگر اجزای حکومت همچون مجلس تعیین شود.

۳/۵/۵ قوانین فعلی

در قانون فعلی کشور، به موجب ماده ۱۳ قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی دارای اختیارات زیر می‌باشد:

- ۱) دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی؛
- ۲) تضمین تعهدات دولت و وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی؛
- ۳) دادن وام و اعتبار و تضمین وام و اعتبارات اعطایی به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها با تأمین کافی؛
- ۴) تنزیل مجدد برات‌ها و اسناد بازرگانی کوتاه‌مدت بانک‌ها و دادن اعتبار به بانک‌ها با تأمین کافی؛
- ۵) خرید و فروش اسناد خزانه و اوراق قرضه دولتی و اوراق قرضه صادر شده از طرف دولت‌های خارجی یا مؤسسات مالی بین‌المللی معتبر؛
- ۶) خرید و فروش طلا و نقره؛ و

^{۴۱} Unconventional Monetary Policy (UMP)

^{۴۲} Unwind

^{۴۳} Quantitative Easing

- ۷) افتتاح و نگاهداری حساب جاری نزد بانک‌های خارج یا نگاهداری حساب بانک‌های داخل و خارج نزد خود و انجام کلیه عملیات مجاز بانکی دیگر و تحصیل اعتبارات در داخل و خارج به حساب خود یا به حساب بانک‌های داخل.
- اختیارات برشمرده در ماده ۱۳ قانون پولی و بانکی، به خصوص در بندهای ۱ تا ۳، طی دهه‌های گذشته در عمل به تکالیف بانک مرکزی با تصویب هیأت وزیران یا شورای پول و اعتبار تبدیل شده و ترازنامه بانک مرکزی را حسب نیازهای مالی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، و شهرداری‌ها منبسط و سلطه مالی را در بطن رابطه بین دولت و بانک مرکزی نهادینه کرده است. تضمین وزارت دارایی مصرح در تبصره ۱ این ماده نیز، رافع این مشکل نبوده است.
- تأمین توامان اقتدار و حسابدهی در قوانین فعلی کشور را می‌توان در ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ مشاهده کرد که مطابق آن: «بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی کشور می‌تواند به شرح زیر در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند:
۱. تعیین نرخ رسمی تنزیل مجدد و بهره وام‌ها که ممکن است بر حسب نوع وام و اوراق و اسناد نرخ‌های مختلف تعیین شود؛
 ۲. تعیین نسبت دارایی‌های آنی بانک‌ها به کلیه دارایی‌ها یا به انواع بدهی‌های آن‌ها بر حسب نوع فعالیت بانک‌ها یا سایر ضوابط به تشخیص بانک مرکزی ایران؛
 ۳. تعیین نسبت و نرخ بهره سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی ایران که ممکن است بر حسب ترکیب و نوع فعالیت بانک‌ها نسبت‌های متفاوتی برای آن تعیین گردد ولی در هر حال این نسبت از ۱۰ درصد کمتر و از ۳۰ درصد بیشتر نخواهد بود؛
 ۴. تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانک‌ها؛
 ۵. تعیین نسبت مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک‌ها به انواع دارایی‌ها؛
 ۶. تعیین حداکثر نسبی تعهدات ناشی از افتتاح اعتبار اسنادی ظهرنویسی یا ضمانت‌نامه‌های صادر از طرف بانک‌ها و نوع و میزان وثیقه این قبیل تعهدات؛
 ۷. تعیین شرایط معاملات اقساطی که اعتبار آن از طرف بانک‌ها تأمین می‌شود؛
 ۸. تعیین مقررات افتتاح حساب جاری و پس‌انداز و سایر حساب‌ها؛
 ۹. تعیین نوع و میزان جوایز و هرگونه امتیاز دیگری که برای جلب سپرده‌های جاری یا پس‌انداز از طرف بانک‌ها عرضه می‌گردد و تعیین ضوابط برای تبلیغات بانک‌ها در این مورد؛
 ۱۰. رسیدگی به عملیات و حساب‌ها و اسناد و مدارک بانک‌ها و اخذ هرگونه اطلاعات و آمار از بانک‌ها با توجه به لزوم حفظ اسرار حرفه‌ای؛
 ۱۱. محدود کردن بانک‌ها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به طور موقت یا دائم؛

۱۲. تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌های پس‌انداز و سپرده‌های مشابه نزد بانک‌ها؛
۱۳. تعیین حداکثر مجموع وام‌ها و اعتبارات بانک‌ها به طور کلی یا در هر یک از رشته‌های مختلف؛
۱۴. تعیین شرایط کلی اخذ وام بانک‌ها از اشخاص و صدور گواهی سپرده؛ و
۱۵. تعیین مقررات مشروح در بندهای ۱ تا ۱۴ بالا برای مؤسسات اعتباری غیر بانکی.

تبصره: استفاده از اختیارات موضوع این ماده باید قبلاً به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.»

ابزارهای مجاز سیاست پولی در ماده ۱۵ قانون پولی و بانکی احصا شده که در زمان خود تقریباً همه ابزارهای متعارف سیاست‌گذاری پولی را شامل می‌شود. معیناً تبصره این ماده نشان می‌دهد بانک مرکزی از منظر قانون‌گذار صرفاً یک نهاد تصمیم‌ساز تلقی شده و استفاده از ابزارهای سیاست پولی منوط به تصویب شورای پول و اعتبار است. به عبارت دیگر بانک مرکزی در عملیات روزانه خود اجازه استفاده به موقع از این ابزارها را نداشته و باید موافقت شورا را برای استفاده اخذ کند که ممکن است دیر هنگام باشد یا، به دلیل تشخیص متفاوت یا تراحم منافع، با اعمال آن مخالفت شود. این نکته با توجه به ترکیب فرادستگاهی، سیاسی و غیرتخصصی شورای پول و اعتبار، عملاً فرایند فنی اعمال سیاست‌گذاری را در گروگان مقاماتی قرار می‌دهد که منافع آن‌ها همراستا با اهداف سیاست‌گذاری پولی نیست.

۳/۵/۶ تحلیل کلی مواد طرح مجلس

فصل پنجم طرح مجلس، به احکام قانونی لازم برای سیاست‌گذاری پولی، ارزی و اعتباری اختصاص دارد. قانون‌گذار در ماده ۲۳ هیأت عالی را مکلف کرده که جلسات ویژه‌ای را خاص سیاست‌گذاری پولی برگزار کند. در واقع این ماده تدبیری مناسب برای قاعده‌مند و نظم‌پذیر کردن سیاست‌گذاری، اندیشیده است. فصل‌بندی گزارش‌ها و تقدم تقریر آن‌ها نسبت به سیاست‌گذاری در ماده ۲۴ و برگزاری منظم آن‌ها در آغاز هر فصل در ماده ۲۳ تصریح شده است. به این ترتیب این دو ماده مانع تحت‌الشعاع قرارگرفتن سیاست‌گذاری توسط سایر وظایف هیأت می‌شوند.

متأسفانه ماده ۲۵ همچنان ابزار سیاست پولی را تعیین دستوری نرخ بهره دانسته است؛ در حالی که تعیین نرخ‌های بهره حاکم بر روابط بین واسطه‌گران مالی و مشتریان (اعم از سپرده‌گذاران و وام‌گیرندگان) توسط بانک مرکزی نه ممکن است؛ نه مشروع و نه وجاهت علمی و تجربی دارد.

در مقام عمل هیچ برنامه‌ریز مرکزی نمی‌تواند نرخ‌های بی‌شمار میلیون‌ها قرارداد بانک‌ها با مشتریان را کنترل کند. مضافاً تعیین نرخ سود بانکی در سطح مشتری، مداخله حاکمیت در قراردادهای بانکی است. تعیین دستوری نرخ نافی اختیار طرفین قرارداد بر روی مفاد آن؛ تحمیل زیان بلاوجه به یک طرف قرارداد (اعم از سپرده‌گذار، بانک یا وام‌گیرنده)، و خلاف اصل مشروعیت قرارداد بر اساس تراضی طرفین است. سیاست‌گذار مجاز نیست منابع بانک‌ها (شامل سرمایه بانک و سپرده مشتریان) را

قیمت گذاری کند. تنها ابزاری که بانک مرکزی در اختیار دارد محدود به قیمت گذاری منابع خود است که از طریق بازار بین بانکی عرضه می کند.

تعیین متمرکز نرخ سود از نظر علمی نیز غیرموجه است. نرخ بهره بانکی در سطح خرد، برآیند سه عامل نرخ بهره سیاستی، اقتضائات کسب و کار بانک (شامل درجه ریسک پذیری) و ریسک مشتری است. سیاست گذار از میان این سه عامل تنها می تواند عامل اول را در سطح صنعت بانکی تعیین کند. دو عامل دیگر در روابط بین بانک و مشتری تعیین می شود. تعیین دستوری نرخ بهره، به معنای نادیده گرفتن تفاوت ریسک مشتری های مختلف و تفاوت در شرایط بانک ها در خصوص درجه ریسک پذیری و انتخاب هر بانک است.

ادبیات تجربی گسترده سرکوب مالی هم نشان می دهد رشد و توسعه اقتصاد با نرخ گذاری دستوری محقق نمی شود و این سیاست در شمار زیادی از کشورهای در حال توسعه، به رشد اقتصادی و توسعه بخش ها و مناطق مرجح نیانجامیده است. به همین دلیل بانک های مرکزی از طریق عملیات بازار باز، نرخ های بهره بانک ها را در کریدور نرخ در بازار بین بانکی هدایت می کنند ولی وارد تعیین دستوری و اداری نرخ نمی شوند. البته بانک مرکزی نرخ بهره شبانه خود را تعیین می کند ولی بانک ها را آزاد می گذارد تا در این زمین بازی، بر اساس بهره وری تبدیل سپرده ها به تسهیلات، با یکدیگر رقابت کنند.

به همین دلایل نیز تعیین «سقف نرخ سود تسهیلات با سود معین»، «سقف نرخ کارمزد تسهیلات قرض الحسنه» و «سقف نرخ کارمزد انواع خدمات بانکی»، در تبصره ۲ ماده ۲۵، ابزارهای پولی و اعتباری موجه و قابل دفاعی نیستند. تعیین سقف نرخ سود سپرده در تبصره ۱ ماده ۲۵، می تواند ابزاری باشد که مانع بازی پانزی مؤسسه اعتباری ای با وضعیت نقدینگی نامطلوب نسبت به دیگر مؤسسات قرار گیرد. اما تعیین صلاح دیدی نسبت کفایت سرمایه که در این تبصره طرح شده است یا سایر نسبت های نظارتی در این خصوص موضوعیتی ندارد.

ماده ۲۶ استفاده از اوراق منتشر شده توسط دولت، بانک مرکزی و بانک توسعه جمهوری اسلامی را از جمله ابزارهای سیاست گذاری پولی برشمرده است. بانک مرکزی و بانک توسعه از حیث ریسک نکول و نقدینگی یکسان نیستند و اوراق بانک توسعه نمی تواند ابزار سیاست پولی باشد. عملیات بازار باز باید محدود به خرید و فروش اوراق فاقد ریسک اعتباری و نقدینگی باشد.

ماده ۲۷ به درستی، بانک مرکزی را مجاز دانسته تا از اشخاص تحت نظارت که از عموم مردم سپرده گیری می کنند سپرده قانونی دریافت کند. تبصره ۲ این ماده، مقررات گذاری دریافت سپرده قانونی را بر عهده شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی قرار داده است. اما سپرده قانونی از جنس نظارت بر بانک ها و در حیطه سیاست گذاری این شورا نبوده و مرجع صحیح آن شورای سیاست گذاری پولی و هیأت عالی هستند.

علاوه بر آن، استثنای تبصره ۱ برای آن دسته از مؤسسات اعتباری که از سیاست‌های بانک مرکزی در زمینه رونق تولید و افزایش اشتغال تبعیت می‌کنند و جاهت ندارد. این تبصره برای اداره منصفانه و قاعده‌مند بازار پول مخرب و خلاف منطق بانکداری مرکزی است و لازم است از متن این ماده حذف شود. سپرده قانونی یک ابزار اقتصاد کلان است نه ابزاری برای تشویق صلاح‌دیدی بانک‌های خوب و تنبیه بانک‌های بد. به علاوه، در ساختار اداره کشور، نهادهای دیگری متولی رونق-بخشی به تولید و افزایش اشتغال‌اند؛ به تبع آن قانون‌گذار نیز ابزارهای لازم را برای ایفای این نقش در اختیار این نهادها قرار داده است. بانک مرکزی در تقسیم کار نهادهای حاکمیتی متولی ثبات قیمت‌ها و سلامت بانک‌هاست و ابزاری برای رونق-بخشی به تولید و افزایش اشتغال ندارد که با استفاده از آن، بانک‌های مطیع را تشویق کند.

ماده ۲۹ طرح مجلس قاعده تأمین نقدینگی برای بانکی که در عملیات روزانه خود مشکل دارد را پوشش می‌دهد. طبق این ماده بانک مرکزی مجاز به تأمین نقدینگی مورد نیاز بانک‌ها از طرق مورد تأیید شورای فقهی است. این عبارت، به منزله تعبیه نهاد مستقلی در درون بانک مرکزی و ناقض یکپارچگی بانک و پاسخگویی رئیس کل است. همچنین با توجه به فوریت‌گیرینا پذیر تصمیم‌گیری در مورد تأمین یا عدم تأمین کسری نقدینگی آنی بین روز، لازم است هیأت عالی محدوده نرخ‌ها را تعیین و تصمیم در مورد انتخاب نرخ در آن محدوده را با توجه به وضعیت بانک و ارزش وثایق تودیی، به معامله‌گران^{۴۴} بانک مرکزی واگذار کند.

تبصره یک این ماده، میزان استفاده از منابع بانک مرکزی را در قالب خط اعتباری و محدود به حدود تعیین و اعلام شده توسط بانک مرکزی مجاز دانسته است. چنانچه مؤسسه اعتباری، به دلیل مواجه شدن با مشکل جدی نقدینگی، متقاضی استفاده از منابع بانک مرکزی بیشتر از حد مجاز مذکور در این تبصره باشد، طبق ماده ۳۰، معاون نظارتی بانک مرکزی موظف است بلافاصله موضوع را به اطلاع رئیس کل رسانده و در اولین جلسه عادی یا فوق‌العاده هیأت عالی طرح موضوع کند.

اشکال این تبصره آن است که تعیین خط اعتباری شیوه متعارف بانک‌های مرکزی برای تأمین نقدینگی بانک‌ها نیست. در عوض بانک مرکزی می‌تواند از طریق عملیات ریو در قبال دریافت وثیقه، کسری نقدینگی بانک‌ها را تأمین کند. در صورت تأدیه وجوه، از طریق ریوی معکوس وثایق آزاد، و در غیر این صورت تملیک و برای خریداری توسط سایر بانک‌ها به مزایده گذاشته می‌شود. شیوه بدیل، تزیل اوراق بهادار بانک‌ها یا اعطای تسهیلات کوتاه‌مدت در قابل اخذ وثیقه در بازار بین بانکی است.

تأمین کسری نقدینگی کوتاه‌مدت یک تدبیر نظارتی است و بر همین اساس باید ماده ۳۰ به سرفصل اقدامات نظارتی منتقل شود. در شرایطی که معاونت نظارتی اضطرار بانک را تشخیص داده و هیأت عالی نیز آن را تصویب کند و در صورتی که ثبات

^{۴۴} Dealers



نظام بانکی در خطر باشد، می‌تواند توسط بانک مرکزی به‌عنوان آخرین مرجع تأمین نقدینگی، مشروط به این شرایط صورت پذیرد: (۱) بانک معسر نباشد و دارایی‌اش فزون بر بدهی‌اش باشد؛ (۲) بانک وثیقه کافی (پس از اعمال حاشیه امن^{۴۰}) تودیع کند؛ (۳) دوره تأمین نقدینگی بیش از ۳ ماه نباشد.

جدول ۱۸. ارزیابی مواد فصل پنجم طرح

تصویب متن به همین شکل مطلوب است.	متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.
متن ایراد قابل اصلاح دارد.	متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.
مواد طرح مجلس	نظر کارشناسی
ماده ۲۳	
سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری بانک مرکزی در «نشست‌های ویژه سیاست‌گذاری» توسط هیأت عالی اتخاذ می‌شود. به این منظور، هیأت عالی موظف است در اولین جلسه هر فصل، نشستی صرفاً با دستور بررسی وضعیت و تصویب سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری بانک مرکزی تشکیل دهد. جلسات فوق‌العاده سیاست‌گذاری نیز به درخواست رئیس کل یا سه عضو دیگر هیأت عالی تشکیل می‌شود. رئیس کل می‌تواند افرادی از بخش دولتی، تعاونی یا خصوصی و یا کارشناسان مستقل را به منظور اطلاع از نظرات مشورتی آنان به صورت موردی برای حضور در نشست‌های سیاست‌گذاری دعوت کند. اعضای هیأت عالی و مدعوین، موظف به حفظ اطلاعات و گزارش‌های ارائه شده می‌باشند، مگر در مواردی که قانوناً مکلف به اظهارنظر یا ادای شهادت شوند.	تکلیف قانون‌گذار به هیأت عالی که در ابتدای هر فصل نشست ویژه‌ای را مصروف سیاست‌گذاری پولی کند، تدبیری مناسب برای قاعده‌مند و نظم‌پذیر کردن سیاست‌گذاری و مانع تحت‌الشعاع قرارگرفتن سیاست‌گذاری توسط سایر وظایف هیأت است. دعوت از صاحب‌نظران بیرونی نیز مطلوب است. متن پیشنهادی جایگزین: "سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری کشور صرفاً توسط هیأت عالی اتخاذ می‌شوند. هیأت عالی در اولین جلسه هر فصل، یا جلسات فوق‌العاده به درخواست رئیس کل یا سه عضو دیگر هیأت عالی، «نشست سیاست‌گذاری پولی» را با دستور بررسی وضعیت و تصویب سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری تشکیل می‌دهد. رئیس کل می‌تواند کارشناسانی را برای مشورت‌های موردی در این نشست‌ها دعوت کند. اعضای هیأت عالی و مدعوین، موظف به حفظ اطلاعات و گزارش‌های ارائه شده می‌باشند؛ مگر در مواردی که به حکم قانون مکلف به اظهارنظر یا ادای شهادت شوند."
ماده ۲۴	
دبیر هیأت عالی موظف است در ابتدای نشست سیاست‌گذاری، سه گزارش جداگانه شامل «وضعیت اقتصاد کشور در دوره مورد	فصل‌بندی گزارش و مرحله‌بندی ارائه آن در شورای سیاست‌گذاری و هیأت عالی و تقدم استماع گزارش مصوب

^{۴۰} haircut

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>شورای سیاست‌گذاری (نهاد تصمیم‌ساز) بر اتخاذ تصمیم در مورد سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری توسط هیأت عالی مطلوب است.</p> <p>درج نظرات مخالفان در متن مصوبه، به‌خصوص در تصمیمات کلیدی و سرنوشت‌ساز، مانع پنهان شدن اعضا در پشت حجاب "رای اکثریت" و خدشه به پاسخ‌دهی اعضای هیأت عالی است.</p> <p>انحصار اطلاع‌رسانی مصوبات به رئیس کل نیز تلاشی مبارک در جهت نظم‌دهی سیاست ارتباطی بانک مرکزی، به‌خصوص در حوزه‌های سیاستی، است.</p>	<p>گزارش»، «عملکرد نظام بانکی در مجموع و مؤسسات اعتباری به-تفکیک، در جهت تحقق سیاست‌های اعلام‌شده بانک مرکزی» و «پیش‌بینی وضعیت آتی و پیشنهادهای سیاستی» را که به تصویب شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی رسیده است، ارائه کند. هیأت عالی می‌تواند گزارش‌های رئیس کل را عیناً تصویب نماید، یا با رأی اکثریت حاضرین، اصلاحات لازم را در آن اعمال نماید. نظرات مخالفان به متن گزارش الصاق خواهد شد. مصوبات نشست‌های سیاست‌گذاری به‌همراه مستندات و منضمات آن باید ظرف سه روز کاری برای مقام معظم رهبری، رئیس‌جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضائیه، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رؤسای کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارسال شود. اطلاع‌رسانی عمومی درباره مذاکرات و تصمیمات نشست‌های سیاست‌گذاری صرفاً توسط رئیس کل صورت می‌گیرد.</p>
ماده ۲۵	
<p>تعیین نرخ‌های بهره حاکم بر روابط بین واسطه‌گران مالی و مشتریان (اعم از سپرده‌گذاران و وام‌گیرندگان) توسط بانک مرکزی نه ممکن و نه مشروع است. وجاهت علمی و تجربی نیز ندارد.</p> <p>ممکن نیست چون نرخ‌های بیشماری که بانک‌ها در سرتاسر کشور، در میلیون‌ها قرارداد با مشتریان خود منعقد می‌کنند را نمی‌توان کنترل کرد.</p> <p>مشروع نیست چون موجب مداخله حاکمیت در قراردادهای بانکی، تحمیل زیان بلاوجه به سپرده‌گذار، بانک یا وام‌گیرنده، و خلاف اصل مشروعیت قرارداد بر اساس تراضی طرفین است. بانک مرکزی تنها می‌تواند منابع خود را قیمت‌گذاری و از طریق بازار بین بانکی عرضه کند و مجاز به قیمت‌گذاری منابع بانک‌ها (شامل سپرده مشتریان) نیست.</p> <p>تعیین متمرکز نرخ سود از نظر علمی نیز غیرموجه است چون نرخ بهره بانکی در سطح خرد، برابند سه عامل نرخ بهره</p>	<p>تصمیم‌گیری در مورد «سقف نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری عام» صرفاً در نشست‌های سیاست‌گذاری توسط هیأت عالی انجام می‌شود. «سقف نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری عام» نرخ است که با توجه به اوضاع اقتصادی دوره پیش‌رو، توسط هیأت عالی، قابل حصول، و برای تحقق رشد و توسعه اقتصاد کشور، مناسب تشخیص داده می‌شود. هرگونه تغییر در «سقف نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری عام» باید توسط شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی پیشنهاد شده و در نشست عادی یا فوق‌العاده سیاست‌گذاری، به‌تصویب هیأت عالی برسد.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>سیاستی، اقتضائات کسب و کار بانک (شامل درجه ریسک-پذیری) و ریسک مشتری و بازار است. سیاست گذار از میان این سه، تنها می‌تواند عامل اول را در سطح صنعت بانکی تعیین کند. دو عامل دیگر در روابط بین بانکی و مشتری تعیین می‌شود. ادبیات تجربی گسترده سرکوب مالی هم نشان می‌دهد رشد و توسعه اقتصاد با نرخ گذاری دستوری محقق نمی‌شود و این سیاست در شمار زیادی از کشورهای در حال توسعه به رشد اقتصادی یا توسعه بخش‌ها یا مناطق مرجح نیانجامیده است. به همین دلیل بانک‌های مرکزی از طریق عملیات بازار باز، صرفاً نرخ‌های بهره بانک‌ها را در کریدور نرخ در بازار بین بانکی هدایت می‌کنند و وارد تعیین دستوری و اداری نرخ نمی‌شوند.</p>	
<p>تعیین سقف نرخ سود سپرده توسط مقام نظارتی فقط در صورتی مجاز است که مانع سرایت ریسک نقدینگی مؤسسات اعتباری نقدناشونده^{۴۶} به سپرده‌گذاران کم‌اطلاع و دامن زدن به رقابت ناسالم در صنعت بانکی شود؛ ولی تعیین صلاح‌دیدگی نسبت کفایت سرمایه یا سایر نسبت‌های نظارتی در این خصوص موضوعیتی ندارد.</p> <p>از نظر شکلی نیز، این تبصره باید به سرفصل مقررات نظارتی منتقل شود. مقام پیشنهاد دهنده هم باید معاونت نظارتی باشد. در دیگر کشورها هم مقام نظارتی ممکن است به این مساله ورود کند، اما این مساله به منظور نظارت بانکی انجام می‌شود و نه ذیل مباحث مرتبط با سیاست پولی. کشورهای دیگر با تعیین شاخص‌های سلامت مشخص می‌کنند که آیا</p>	<p>تبصره ۱. هیأت عالی می‌تواند «سقف نرخ سود سپرده سرمایه-گذاری عام» را برای مؤسسات اعتباری که نسبت به سایر مؤسسات، از شاخص‌های کفایت سرمایه و نقدینگی نامناسب‌تری برخوردار هستند، کمتر از سقف نرخ سود مجاز برای سایر مؤسسات اعتباری، تعیین کند.</p>
<p>بانک توان انجام تعهدات خود را داشته یا وارد یک روند ناسالم شده است.</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>"بنا به دلایل برشمرده در مورد ماده ۲۵، پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شود. صرف نظر از این ایراد بنیادین، «در مواردی که ضرورت اقتضا کند» در این تبصره عبارتی غیرحقوقی است. به‌علاوه، تسهیلات با سود معین نرخ ندارد. آنچه که تحت عنوان سود بیان می‌شود تفاوت بین قیمت نقد و خرید اقساطی است. این اختلاف قیمت، سود نیست؛ چون مشتری اختلاف قیمت نقد و نسیه را می‌پردازد و نه سودی به بانک؛ اگرچه در اسناد حسابداری بانک، سود شناسایی شود.</p>	<p>تبصره ۲. در مواردی که ضرورت اقتضا کند، «سقف نرخ سود تسهیلات با سود معین»، «سقف نرخ کارمزد تسهیلات قرض-الحسنه» و «سقف نرخ کارمزد انواع خدمات بانکی» به پیشنهاد شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، در نشست‌های سیاست‌گذاری توسط هیأت عالی تعیین می‌شود.</p>	
<p>یک نقش مهم بانک مرکزی، به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه، بازسازی و توسعه بازارهای مالی، و ارتقای رقابت در صنعت بانکی است. چنین نقش‌هایی در طرح مجلس مغفول است. برای پرهیز از دامپینگ و ممانعت از رقابت ناسالم، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌تواند برای نرخ‌های سود و کارمزدها کف تعیین کند.</p>		
<p>ماده ۲۶- ابزارهای سیاست‌گذاری پولی و ارزی</p>		
<p>تأیید شورای فقهی یک سازوکار داخلی بانک مرکزی است که رئیس کل در قبال اخذ آن پاسخگوست. تصریح لزوم تأیید شورای فقهی، بدون اشاره به نقش تمام‌کنندگی رئیس کل در این فرایند، ناقض یکپارچگی بانک مرکزی است و پیشنهاد می‌شود حذف شود. ضمن آن‌که همه ابزارهای سیاست پولی لزوماً مشمول احراز عدم انطباق با شریعت نیستند.</p>	<p>بانک مرکزی می‌تواند برای اجرای سیاست‌های پولی و ارزی، از روش‌ها و ابزارهای زیر که به تأیید شورای فقهی رسیده باشد، استفاده کند:</p>	
<p>مجاز شمردن استفاده از عملیات بازار باز گام بزرگی در گشودن دست بانک مرکزی برای اجرای سیاست‌گذاری پولی مدرن و کارآمد است. مع‌هذا عملیات بازار باز باید صرفاً با استفاده از اوراق بهادار فاقد ریسک اعتباری و نقدینگی انجام شود که منحصر به اوراق دولت و بانک مرکزی است. ریسک ذاتی نکول ناشران دیگر، از جمله بانک توسعه، اجرای عملیات بازار باز با استفاده از این‌گونه اوراق را مخدوش می‌کند.</p>	<p>۱ عملیات بازار باز با استفاده از اوراق بهادار منتشر شده توسط دولت، بانک مرکزی یا بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران با رعایت قوانین مربوط</p>	<p>۱</p>
<p>علاوه بر خرید و فروش، بانک مرکزی باید قادر باشد اوراق مبتنی بر ارز و طلا منتشر کند.</p>	<p>۲ خرید و فروش ارز و طلا یا اوراق بهادار مبتنی بر آن‌ها</p>	<p>۲</p>
	<p>۳ تعیین نسبت سپرده قانونی</p>	<p>۳</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>اعطای خط اعتباری ابزار متداول سیاست پولی نیست؛ چون نامتقارن، کم‌تواتر، گزینشی، ترجیحی و صلاح‌دیدنی است. نامتقارن است چون برای انبساط پولی کار می‌کند نه انقباض. بسامد آن پایین است چون بر خلاف ابزارهای متداولی چون عملیات بازار باز یا پنجره تنزیل، با تواتر روزانه و هفتگی نمی‌توان از آن استفاده کرد. ترجیحی و صلاح‌دیدنی است چون نمی‌توان به همه بانک‌ها خط اعتباری داد. پس لاجرم استفاده از آن مستلزم امتیاز دادن گزینشی به برخی از بانک‌هاست.</p>	<p>۴ اعطای خطوط اعتباری و تسهیلات به مؤسسات اعتباری</p>	
<p>سپرده ویژه در ماده ۱ تعریف نشده؛ مضافاً سپرده‌پذیری از مؤسسات اعتباری و سپرده‌گذاری در آن‌ها در قالب عملیات بازار بین بانکی انجام می‌شود و تصریح یک نوع خاص از سپرده در قانون موضوعیت ندارد.</p>	<p>۵ اخذ سپرده ویژه از مؤسسات اعتباری</p>	
	<p>۶ استفاده از سایر ابزارهای سیاست پولی با تصویب هیأت عالی.</p>	
<p>تاکید مکرر جزء ۳ بند ب ماده ۳ (حمایت از رشد و توسعه اقتصادی) این شبهه را به ذهن متبادر می‌کند که این هدف از نظر قانون‌گذار از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ در حالی که در بانکداری مرکزی متداول در جهان چنین نیست. سازوکار اصلی بانک مرکزی برای حمایت از رشد و توسعه اقتصادی، برقراری ثبات اقتصاد کلان است. اعطای خط اعتباری و تسهیلات بانک مرکزی به مؤسسات اعتباری، لزوماً کمکی به رشد و توسعه اقتصادی نمی‌کند. مضافاً خطوط اعتباری جایزه نیست که اعطای آن مشروط به همراهی مؤسسه اعتباری با سیاست‌های اعلامی بانک مرکزی شود.</p>	<p>تصوه ۱ اعطای خطوط اعتباری و تسهیلات مذکور در بند (۴) باید در راستای تحقق اهداف بانک مرکزی، با تأکید بر هدف مذکور در جزء (۳) بند «ب» ماده (۳) باشد و به تصویب هیأت عالی برسد. همچنین مبلغ، نرخ سود، مدت و وثائق تسهیلات و خطوط اعتباری مورد نظر باید به تصویب هیأت عالی برسد. هیأت عالی در هنگام تصمیم‌گیری در این موارد، باید عملکرد مؤسسه اعتباری مورد نظر در جهت تحقق اهداف و سیاست‌های اعلامی بانک مرکزی را مد نظر قرار دهد.</p>	
<p>این تبصره یکی از منافذ مهم سلطه مالی را می‌بندد.</p>	<p>تصوه ۲ بانک مرکزی نمی‌تواند اوراق منتشر یا تضمین شده توسط دولت را در عرضه اولیه خریداری کند.</p>	
<p>لازم است مدیریت بازار بین بانکی ریالی و ارزی، بازخرید دین و عملیات ریو و ریپو معکوس، که مقررات آن‌ها توسط هیأت عالی تعیین می‌شوند، به فهرست ابزارهای سیاست پولی اضافه شوند.</p>		

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۲۷	
	<p>بانک مرکزی مجاز است از «اشخاص تحت نظارت» که اقدام به سپرده‌گیری از عموم مردم می‌کنند، سپرده قانونی دریافت کند. نسبت سپرده قانونی باید به تأیید هیأت عالی برسد.</p>
<p>تصویب این تبصره خلاف حکمرانی خوب، مضر به اداره منصفانه و قاعده‌مند بازار پول کشور و خلاف منطق بانکداری مرکزی است و به دلایل زیر باید حذف شود:</p> <p>اولاً سپرده قانونی یک ابزار اقتصاد کلان است نه ابزاری برای تشویق صلاح‌دیدی بانک‌های خوب و تنبیه بانک‌های بد!.</p> <p>ثانیاً، در ساختار اداره کشور، نهادهای دیگری متولی رونق-بخشی به تولید و افزایش اشتغال‌اند؛ قانون‌گذار هم ابزارهای لازم را برای ایفای این نقش در اختیارشان گذارده و می‌گذارد. بانک مرکزی در تقسیم کار نهادهای حاکمیتی متولی ثبات قیمت‌ها و سلامت بانک‌هاست و سیاستی برای رونق‌بخشی به تولید و افزایش اشتغال ندارد که بابت تبعیت از آن، بانک‌ها را تشویق کند.</p>	<p>تبصره ۱. بانک مرکزی می‌تواند به پیشنهاد شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی و تأیید هیأت عالی، از مؤسسات اعتباری که از سیاست‌های بانک مرکزی در زمینه رونق تولید و افزایش اشتغال تبعیت می‌کنند، سپرده قانونی کمتری دریافت کند. ضوابط مربوط، به پیشنهاد شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی، به تصویب هیأت عالی می‌رسد.</p>
<p>سپرده قانونی ابزار سیاست پولی است، نه ابزار نظارتی. متناظراً، نهاد تصمیم‌ساز در مورد آن باید شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی باشد، نه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی. بنابراین، متن جایگزین زیر پیشنهاد می‌شود:</p> <p>"تصمیم‌گیری در مورد ارقام مشمول سپرده قانونی، تعیین نرخ سود و جریمه تاخیر در تودیع سپرده قانونی به پیشنهاد شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی، توسط هیأت عالی تصویب می‌شود."</p>	<p>تبصره ۲. شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی موظف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، مقررات ناظر بر أخذ سپرده قانونی را تصویب کند.</p>
ماده ۲۸	
<p>این ماده تکرار بند ۵ ماده ۲۶ است و باید حذف شود. تکرار عبارت "تأیید شورای فقهی" نیز، به منزله تبعیه نهاد مستقلی در درون بانک مرکزی و ناقض یکپارچگی بانک و پاسخگویی رئیس کل است.</p>	<p>مؤسسات اعتباری می‌توانند مطابق دستورالعملی که به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی می‌رسد، منابع مازاد خود را نزد بانک مرکزی سپرده‌گذاری نمایند.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۲۹ - تأمین کسری نقدینگی آنی مؤسسات اعتباری	
<p>تکرار عبارت "تایید شورای فقهی" در متن قانون، به منزله تعبیه نهاد مستقلی در درون بانک مرکزی و ناقض یکپارچگی بانک و پاسخگویی رئیس کل است. مضافاً، نقش شورای فقهی در احراز مغایرت مقررات با شرع، سلبی است و شورا اساساً فاقد نقش ایجابی است. به همین دلیل لازم است عبارت "از طرق مورد تایید شورای فقهی" حذف شود.</p>	<p>بانک مرکزی مجاز است نقدینگی مورد نیاز مؤسسات اعتباری را که در عملیات روزانه خود با مشکل کمبود نقدینگی مواجه می‌شوند، از طرق مورد تأیید شورای فقهی، با نرخ مصوب هیأت عالی و صرفاً با دریافت وثایق زیر تأمین کند:</p>
<p>با توجه به فوریت گریزناپذیر تصمیم‌گیری در مورد تأمین یا عدم تأمین کسری نقدینگی آنی بین روز، لازم است هیأت عالی محدوده نرخ‌ها را تعیین و تصمیم در مورد انتخاب نرخ در درون محدوده را با توجه به وضعیت بانک و ارزش وثایق تودیی، به معامله‌گران بانک مرکزی واگذار کند.</p>	
	<p>الف | اوراق بهاداری که توسط دولت منتشر و یا تضمین شده است</p>
	<p>ب | سایر وثایق معتبر با تأیید دوسوم اعضای هیأت عالی.</p>
<p>تعیین خط اعتباری، به دلیل ایجاد تعهد تأمین منابع توسط بانک مرکزی، شیوه متعارف تأمین نقدینگی آنی بانک‌ها نیست. بانک مرکزی می‌تواند از طریق عملیات ریپو در قبال دریافت وثیقه، کسری نقدینگی بانک‌ها را تأمین کند. در صورت تادیه وجوه، از طریق ریپوی معکوس، وثایق آزاد و در غیر اینصورت تملیک و برای خریداری توسط سایر بانک‌ها به مزایده گذاشته می‌شود. شیوه بدیل، اعطای تسهیلات کوتاه‌مدت در قبال اخذ وثیقه است.</p>	<p>تبصره ۱. میزان استفاده از منابع بانک مرکزی موضوع این ماده برای مؤسسات اعتباری، در قالب خط اعتباری و محدود به حدودی است که توسط بانک مرکزی تعیین و اعلام می‌شود.</p>
<p>استفاده از خطوط اعتباری بانک مرکزی حق مؤسسات اعتباری نیست که بانک مرکزی موظف به تعیین ادواری آن برای مؤسسات باشد. به دلیل برشمرده در مورد تبصره ۱، این تبصره باید حذف شود.</p>	<p>تبصره ۲. هیأت عالی موظف است ظرف مدت دو ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، دستورالعمل تعیین میزان استفاده مؤسسات اعتباری از خط اعتباری بانک مرکزی را تصویب کند. دستورالعمل مزبور باید به گونه‌ای تدوین شود که سقف مجاز ماهانه هریک از مؤسسات اعتباری برای استفاده از خط اعتباری بانک مرکزی به وضوح قابل محاسبه باشد.</p>
ماده ۳۰ - تأمین کسری نقدینگی کوتاه‌مدت مؤسسات اعتباری	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>در شرایطی که به تشخیص معاونت نظارتی، مشکل نقدینگی یک موسسه اعتباری حاد باشد، در صورتی که آن موسسه دارای اهمیت سیستمی باشد، بدین معنا که احتمال سرایت مشکل نقدینگی آن به سایر بانکها، ثبات نظام بانکی را با خطر مواجه کند، بانک مرکزی می‌تواند به‌عنوان آخرین مرجع تأمین نقدینگی، با تصویب هیأت عالی، نقدینگی کوتاه‌مدت آن را مشروط به شرایط زیر تأمین کند: (۱) بانک معسر (insolvent) نباشد و دارایی‌اش فزون بر بدهی‌اش باشد؛ (۲) بانک بتواند وثیقه کافی (پس از اعمال هیرکات) تودیع کند؛ (۳) دوره تأمین نقدینگی بیش از ۳ ماه نباشد.</p> <p>در صورتی که موسسه اعتباری مواجه با مشکل جدی نقدینگی، دارای اهمیت سیستمی نباشد، معاونت نظارتی می‌تواند با درخواست رئیس کل و تصویب هیأت عالی، بازسازی یا گزیر آن را در دستور قرار دهد.</p> <p>صرف نظر از این نکته محتوایی، تأمین کسری نقدینگی کوتاه-مدت یک تدبیر نظارتی است و باید ماده ۳۰ به سرفصل اقدامات نظارتی منتقل شود.</p>	<p>چنانچه مؤسسه اعتباری، به دلیل مواجه شدن با مشکل جدی نقدینگی، متقاضی استفاده از منابع بانک مرکزی بیشتر از حد مجاز مذکور در تبصره (۱) ماده (۲۹) این قانون باشد، معاون نظارتی بانک مرکزی موظف است بلافاصله موضوع را به اطلاع رئیس کل رسانده و در اولین جلسه عادی یا فوق‌العاده هیأت عالی مطرح کند. هیأت عالی پس از استماع گزارش معاون نظارتی رئیس کل، می‌تواند با درخواست مؤسسه اعتباری متقاضی، مبنی بر استفاده از منابع بانک مرکزی در قالب اعطای تسهیلات کوتاه‌مدت موافقت کند یا از معاون نظارتی بانک مرکزی بخواهد بازسازی یا گزیر مؤسسه اعتباری موردنظر را در دستور کار خود قرار دهد.</p>
<p>شمول ارزشهای معتبر در شمار وثایق معتبر باید به ماده ۲۹ اضافه و از این تبصره حذف شود.</p>	<p>تبصره ۱. تأمین کسری نقدینگی کوتاه‌مدت مؤسسات اعتباری، منوط به أخذ وثایق مذکور در ماده (۲۹) این قانون است. بانک مرکزی مجاز است با تأیید هیأت عالی، ارزشهای معتبر را نیز به‌عنوان وثیقه بپذیرد.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>مهم‌ترین اقدام نظارتی بازدارنده از توسعه ریسک نقدینگی سیستمیک، توقف انبساط بدهی‌های مؤسسه اعتباری، از طریق (۱) منع پذیرش سپرده جدید یا افزایش موجودی سپرده‌های موجود، (۲) منع سپرده‌پذیری در بازار بین بانکی، (۳) منع صدور چک سایر بانک‌ها در عهده مؤسسه اعتباری مشکل‌دار، و (۴) گشایش اعتبار اسنادی، و صدور ضمانت‌نامه است. سهل‌گیری در تزریق نقدینگی به پشتوانه وثایق کم کیفیت‌تر، ممکن است موجب کژمنشی^{۴۷} شود.</p>	<p>تبصره ۲. در شرایطی که بنا به تشخیص معاون نظارتی خطر سرایت بحران نقدینگی از مؤسسه اعتباری مورد نظر به کل نظام بانکی وجود داشته باشد، بانک مرکزی موظف است با پیشنهاد معاون نظارتی و تصویب حداقل دوسوم اعضای هیأت عالی، انواع دیگری از وثائق را که از قابلیت نقدشوندگی برخوردار بوده و از خطر نابودی و ضرر مصون باشد، بپذیرد.</p>
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "تبصره ۲. در شرایطی که بنا به تشخیص معاون نظارتی، خطر سرایت بحران نقدینگی از مؤسسه اعتباری مورد نظر به کل نظام بانکی وجود داشته یا مؤسسه اعتباری از نظر سیستمی مهم باشد، بانک مرکزی می‌تواند به پیشنهاد معاون نظارتی و تصویب حداقل دوسوم اعضای هیأت عالی، وثایق با کیفیت پایین‌تر را بپذیرد."</p>	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "سررسید تسهیلات موضوع این ماده حداکثر نود روز است. معاون نظارتی پیش از انقضای مدت مزبور، طی گزارش وضعیت مؤسسه اعتباری مورد نظر، گزینه‌های پیش‌رو، شامل تمدید تسهیلات، یا بازسازی و گزیر مؤسسه را برای تصمیم‌گیری به هیأت عالی پیشنهاد می‌کند. تمدید سررسید تسهیلات و کلیدزدن فرایند بازسازی و گزیر، مستلزم موافقت دوسوم اعضا است."</p>	<p>تبصره ۳. سررسید تسهیلات موضوع این ماده حداکثر نود روز است. معاون نظارتی بانک مرکزی موظف است پیش از انقضای مدت مزبور، گزارشی از وضعیت مؤسسه اعتباری مورد نظر برای تصمیم‌گیری به هیأت عالی ارائه کند. هیأت عالی می‌تواند تسهیلات موضوع این ماده را با رأی موافق دوسوم اعضا، تمدید نماید.</p>

^{۴۷} moral hazard

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "در سال نخست اجرای این قانون، مانده بدهی مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی مشمول حکم این ماده نخواهد بود. مؤسسات اعتباری موظفند در مهلت یک‌ساله مزبور، مطابق برنامه زمان‌بندی که به تصویب هیأت عالی می‌رسد، مانده بدهی خود به بانک مرکزی را به حدودی که هیأت عالی تعیین می‌کند کاهش دهند."</p>	<p>تبصره ۴. در سه سال نخست اجرای این قانون، حداقل مانده بدهی قطعی مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، از شمول حکم این ماده در خصوص لزوم آغاز فرآیند بازسازی یا گزیر خارج خواهد بود. معاون نظارتی موظف است حداکثر سه ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، حداقل مانده بدهی قطعی مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ را تعیین و به تأیید هیأت عالی برساند. مؤسسات اعتباری موظفند در مهلت سه‌ساله مزبور، مطابق برنامه زمان‌بندی که به تصویب هیأت عالی می‌رسد، مانده بدهی خود به بانک مرکزی را به حدود مندرج در تبصره (۲) ماده (۲۹) این قانون کاهش دهند. پس از انقضای مدت یادشده، با مؤسسات اعتباری که متقاضی استفاده از منابع بانک مرکزی، بیش از حدود مجاز مندرج در تبصره (۲) ماده (۲۹) این قانون باشند، مطابق این ماده رفتار می‌شود.</p>

۳/۶ سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی

۳/۶/۱ نظارت، شفافیت و پاسخگویی

همزمان با به رسمیت شناختن استقلال بانک مرکزی در حیطه عمل و سیاست‌گذاری، لازم است شفافیت و پاسخ‌گویی این نهاد نیز تقویت شود. به این ترتیب اگر چه در سیاست‌گذاری بانک مرکزی، مداخله به حداقل می‌رسد؛ همچنان نهادی وجود خواهند داشت که عملکرد بانک مرکزی را ارزیابی کرده تا اطمینان حاصل کنند که ابزارهای بانک مرکزی جهت حفظ منفعت عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

ارزیابی عملکرد بانک مرکزی پیچیده و به غایت فنی است. به‌عنوان مثال ارزیابی میزان تحقق هدف‌های غیرقابل اندازه‌گیری، از نظر منابع تخصیص یافته در مقایسه با دستاورد حاصل، ساده نیست. ناسازگاری زمانی و تاخیر در اثربخشی سیاست‌ها بر این پیچیدگی می‌افزاید. از آن مهم‌تر، ارزیابی رویی تصمیمات در مقایسه با جایگزین‌های پادواقع^{۴۸} است؛ به عنوان مثال درستی

^{۴۸} Counterfactual

تامین نقدینگی یک بانک غیرمعسر ولی گرفتار مشکل جدی جریان نقد^{۴۹}، با گزینه بانک‌گریزی^{۵۰} در صورت عدم تامین نقدینگی قابل مقایسه است؛ گزینه‌ای که بزرگی هزینه‌های اجتماعی آن، به دلیل عدم تحقق قابل اندازه‌گیری نیست. بر همین اساس امروزه، نظارت بر روند و فرایند تصمیم‌گیری از اهمیت بیشتری برخوردار شده و جایگزین نظارت پسینی بر نتایج شده است.

جدول ۱۹. ارزیابی مواد فصل ششم طرح

متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد قابل اصلاح دارد.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۳۱	
این ماده یک گام بزرگ به جلو در به رسمیت شناختن نقش کلیدی مدیریت انتظارات در سیاست پولی مدرن و مرتبط کردن سیاست پولی و سیاست رسانه‌ای بانک مرکزی در قانون است. متن پیشنهادی جایگزین: "بانک مرکزی از ابزارهای ارتباطی مناسب برای مدیریت انتظارات و اجرای سیاست‌های پولی آینده-نگرانه استفاده می‌کند. سیاست‌های ارتباطی بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس کل، به تصویب هیأت عالی می‌رسد."	بانک مرکزی موظف است از ابزارهای ارتباطی مناسب برای مدیریت انتظارات و اجرای سیاست‌های پولی استفاده کند. سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس کل به تصویب هیأت عالی می‌رسد.
ماده ۳۲	
این ماده به درستی، نقش محوری رئیس کل در تنظیم و اجرای سیاست‌های ارتباطی بانک را به رسمیت می‌شناسد. متن پیشنهادی جایگزین: "سیاست‌ها و مواضع بانک مرکزی صرفاً توسط رئیس کل، در چارچوب سیاست‌های ارتباطی بانک مرکزی اعلام می‌شود. سایر اعضای هیأت عالی، اعضای شوراهای تخصصی و شورای فقهی، و"	سیاست‌ها و مواضع بانک مرکزی صرفاً توسط رئیس کل در چارچوب سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی اعلام می‌شود. سایر اعضای هیأت عالی و مدیران بانک مرکزی فقط در چارچوب سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی و با هماهنگی رئیس کل مجاز به اظهارنظر عمومی در خصوص موضوعات مرتبط با بانک مرکزی هستند.

^{۴۹} Cash flow

^{۵۰} Bank run

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
مدیران بانک مرکزی فقط در چارچوب سیاست‌های ارتباطی بانک مرکزی و با هماهنگی رئیس کل مجاز به اظهار نظر عمومی در خصوص موضوعات مرتبط با بانک مرکزی هستند."	
ماده ۳۳	
متن پیشنهادی جایگزین: "بانک مرکزی اطلاعات اقتصادی، پولی، اعتباری و بانکی را در چارچوب مصوب هیأت عالی به صورت برخط منتشر می‌کند."	بانک مرکزی موظف است حداقل ماهی یک‌بار، گزیده آمارهای اقتصادی و اطلاعات نظام بانکی را در چهارچوبی که هیأت عالی تعیین می‌کند، منتشر کند.

۳/۷ رابطه بانک مرکزی با نهادهای حاکمیتی

لازم است قانون، اهداف، وظایف و مسئولیت‌های بانک مرکزی را تصریح کند؛ ابزارهای لازم برای تحقق اهداف را در اختیار مدیران بانک بگذارد؛ اقتدار بانک مرکزی برای استفاده از ابزارها را فراهم کند؛ استقلال بانک مرکزی برای تعیین چگونگی استفاده از ابزارها را در عرصه‌های پرتزاحم، صیانت و چگونگی پاسخگویی بانک مرکزی در تحقق اهداف را تعیین کند.

همچنین لازم است قانون مشخص کند که بانک مرکزی می‌تواند در چه مبادلاتی شرکت کرده، و مختار به چه اقدامات سازمانی مثل مقررات‌گذاری یا تعیین جریمه خواهد بود. قانون بانک مرکزی، رابطه بین دولت و بانک مرکزی را نیز باید مشخص کند. در واقع هدف آن است که این قانون ضمن تسهیل و تحکیم سازوکار اطمینان‌بخشی برای سازگاری و هماهنگی بین سیاست‌های کلان اقتصادی، به طور مشخص مانع پولی‌شدن بدهی دولت شده و استقلال در تصمیم‌گیری و حق اظهار نظر مستقل را برای بانک مرکزی حفظ کند. همچنین لازم است قانون شیوه جبران خدمات مدیران ارشد بانک مرکزی، مکانیزم انتصاب و امنیت شغلی آن‌ها را نیز پوشش دهد. در ادامه رویکرد طرح مجلس به این مباحث را مرور می‌کنیم.

۳/۷/۱ سازگاری سیاست‌های کلان اقتصادی

استقلال بانک مرکزی در سیاست‌گذاری پولی می‌تواند تحت‌الشعاع دیگر تصمیمات اقتصادی قرار گیرد. به‌عنوان مثال تاثیرگذاری دیگر نهادها در سیاست ارزی می‌تواند استقلال بانک مرکزی در سیاست‌گذاری پولی را مخدوش کند. سلطه‌ی بودجه‌ای دولت بر سیاست پولی دیگر مثال این مساله است. قانون باید به شکلی طراحی شود که مانع تسلط دیگر نهادها در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با بانک مرکزی باشد.

۳/۷/۲ ممانعت از پولی شدن بدهی دولت

ممانعت از تأمین مالی تورم‌زای کسری بودجه دولت، مقابله با سلطه مالی است. قوانین در برخی کشورها یا به طور کلی قرض گرفتن دولت از بانک مرکزی را ممنوع کرده یا آن را محدود به شرایط به‌خصوصی کرده و به لحاظ مقداری برای آن محدودیت و آستانه‌هایی در نظر گرفته است. در بسیاری از موارد نیز این موضوع به‌صورت ضمنی بر اساس استقلال در سیاست‌گذاری بانک مرکزی و عدم وظیفه قانونی در قبال قرض دادن به دولت استنتاج می‌شود.

۳/۷/۳ استقلال در تصمیم‌گیری و حق اظهارنظر مستقل

یکی از روش‌های ایمن‌سازی بانک مرکزی نسبت به مخدوش شدن استقلال این نهاد، آن است که در قانون صراحتاً قید شود که بانک مرکزی در اجرای وظایفش از دولت یا نهادهای دیگر دستور نمی‌گیرد. همچنین بانک مرکزی باید توسط پارلمان و دیگر بخش‌های حاکمیت به‌عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل شناخته شود و در حیطه‌ی وظایفش، نه از طریق دولت یا نهادهای دیگر، بلکه به صورت مستقیم مورد مشورت قرار بگیرد.

۳/۷/۴ پاسخگویی به مجلس

پاسخگویی به نهاد قانون‌گذار یکی از ویژگی‌های استاندارد بانک‌های مرکزی مدرن است. نهاد قانون‌گذار که خارج از قوه مجریه قرار دارد، مرجع خوبی برای نظارت بر نحوه اتخاذ سیاست توسط بانک مرکزی است. همچنین دسترسی نهاد قانون‌گذار به صورت‌های مالی بانک مرکزی موجب شفافیت بیشتر خواهد بود.

۳/۷/۵ بانک‌داری دولت

بانک‌داری دولت شامل نگه‌داری وجوه دولت، انتقال وجه به حساب ذی‌نفعان مطابق دستورات خزانه داری، و تأمین سرمایه در گردش خزانه‌داری برای پوشش کسری نقدینگی می‌شود. این عملیات به دلیل تواتر زمانی و مقیاس بالای وجوه، اگر مستقیماً توسط بانک مرکزی انجام شود، به انبساط و انقباض‌های ناخواسته در ترازنامه بانک مرکزی و پایه پولی منجر شده و ثبات پولی را خدشه‌دار می‌کند. همچنین چنانچه این اقدامات از طریق بانک‌های کارگزار دولت صورت پذیرد، ریسک نقدینگی زیادی را به آن‌ها تحمیل خواهد کرد. بنابراین لازم است قانون به بانک مرکزی اختیار و اقتدار لازم برای محافظت از ترازنامه خود و جریان نقدی بانک‌ها در برابر شوک‌های نقدینگی خزانه‌داری بدهد.

۳/۷/۶ قوانین فعلی

در حال حاضر طبق بند ب ماده ۸۹ قانون برنامه پنجم توسعه، اعضای شورای پول و اعتبار عبارتند از: رئیس کل بانک مرکزی، وزیر اقتصاد و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، دو تن از وزرا به انتخاب هیأت دولت، وزیر بازرگانی، دو نفر کارشناس و متخصص پولی، دادستان کل کشور، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، رئیس اتاق تعاون و نمایندگان کمیسیون‌های برنامه بودجه و اقتصاد مجلس. مطابق این بند از قانون، از ۱۳ نفر عضو صاحب رای عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری پولی، بانکی و اعتباری کشور، ۵ نفر مقام مالی و بودجه‌ای دولتی و دو نفر با همین دغدغه از مجلس و ۱ نفر مقامی است که دغدغه مسائل بازرگانی و صنعتی کشور را دارد. ۲ نفر مطلع نیز به تشخیص مقاماتی انتخاب می‌شوند که دغدغه‌های مشابهی دارند. رئیس اتاق بازرگانی نیز نماینده مصرف‌کنندگان اعتبار است. با چنین ترکیبی، دغدغه اصلی این کنسرسیوم به جای تعقیب مصالح اقتصاد کلان، تقسیم اعتبار در کشور است. به علاوه قانون‌گذار با تصویب چنین ترکیبی، تزاخم منافع را در عالی‌ترین رکن پولی و اعتباری کشور نشانده است. در عمل نیز شورای پول و اعتبار طی ۴ دهه گذشته، به‌رغم تغییرات متعدد مستند به قوانین برنامه پنج‌ساله در ترکیب، همین رویه را دنبال کرده است.

به علاوه، مطابق ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا، سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی کوتاه‌مدت به پیشنهاد مجمع عمومی بانک مرکزی و تصویب هیأت دولت تعیین شده و سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی پنج ساله و درازمدت در ضمن لوایح برنامه‌های عمرانی پنج ساله و درازمدت کشور جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

بر اساس ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا، نظام بانکی یک دستگاه دولتی متمرکز مسئول تولید و توزیع اعتبار برای تحقق برنامه‌های دولت است. بر این اساس، چون بانک‌ها مجری یک برنامه واحد و مصوب‌اند، تنوع و تعدد آن‌ها بی‌معناست. اوج مغشوش بودن و خلط وظایف نهادی در این قانون آن جاست که مجمع عمومی، که وظیفه تصویب صورت‌های مالی بانک مرکزی را دارد، مسئول پیشنهاد سیاست اعتباری بانک مرکزی به هیأت دولت است. مشخص نیست چرا با وجود شورای پول و اعتبار که نهاد سیاست‌گذاری بانک مرکزی است، نقش تصمیم‌سازی به مجمع سپرده شده است. از آن عجیب‌تر، تصویب سیاست‌های اعتباری و تسهیلات یک ساله نظام بانکی - که مستلزم تصرف در حقوق سپرده‌گذاران است - نیز به هیأت دولت واگذار شده است.

مطابق بند الف ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی، "شورای پول و اعتبار به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف زیر است: (۱) رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی ایران؛ (۲) رسیدگی و اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی ایران برای طرح در مجمع عمومی؛ (۳) رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در این قانون؛ (۴) اظهار نظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهار نظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت

به شورا ارجاع می‌شود؛ (۵) دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود."

بند الف ماده ۱۸، شورای پول و اعتبار را مقام تصمیم‌گیرنده درباره سیاست‌های بانک مرکزی می‌شناسد. مطابق این حکم، بانک مرکزی استقلال در سیاست‌گذاری ندارد. طبق بند ۱، رئیس کل حتی در موارد استخدامی، سازمان و تشکیلات، و بودجه نمی‌تواند راساً تصمیم بگیرد. طبق بند ۴ و ۵، بانک مرکزی بدون تصویب شورا، حق اظهار نظر در باره مسائل بانکی، پولی و بانکی کشور را نیز ندارد.

مطابق ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، "بانک مرکزی ایران به‌عنوان بانک‌دار دولت موظف به انجام وظایف زیر است: (الف) نگاهداری حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین مؤسساتی که بیش از نصف سرمایه آن‌ها متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی یا شهرداری‌ها می‌باشند و انجام کلیه عملیات بانکی آن‌ها در داخل و خارج از کشور. (ب) فروش و بازپرداخت اصل و بهره انواع اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه به‌عنوان عامل دولت و واگذاری این عاملیت به افراد یا مؤسسات دیگر. (ج) نگاهداری کلیه ذخائر ارزی و طلای کشور. (د) نگاهداری وجوه ریالی صندوق بین‌المللی پول و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و شرکت مالی بین‌المللی و مؤسسه بین‌المللی توسعه و مؤسسات مشابه یا وابسته به این مؤسسات. (ه) انعقاد موافقتنامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و مالی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها."

۳/۷/۷ رویه جاری

بانک‌داری دولت تاکنون تبعات سیاستی و عملیاتی زیان‌باری برای بانک مرکزی ج.ا.ا داشته و عملاً امکان سیاست‌گذاری پولی و ارزی مستقل را از بانک مرکزی سلب کرده است. الزام بانک مرکزی به خرید ارز نفت و واریز معادل ریالی آن به خزانه، تغییر در خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی را تابع متغیرهایی همچون قیمت و میزان صادرات نفت و نیاز مالی دولت قرار داده و به‌رغم فقدان پشتوانه قانونی، کنترل یکی از مولفه‌های پایه پولی را از دست بانک مرکزی خارج کرده است. به‌علاوه در مواقعی که به دلیل تحریم یا سایر مضایق مالی، ارز نفت برای دولت قابل استحصال نبوده، بانک مرکزی به موجب مصوبات هیأت دولت موظف شده تا معادل ریالی درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت را، حتی بدون آن که ارز خریداری شده را تملک کند، به حساب خزانه واریز کند. این به معنی پیش‌خرید اجباری ارز نفت از سوی بانک مرکزی و بدهکار کردن حساب دولت و انبساط ناخواسته پایه پولی است. اینگونه تکالیف به‌رغم عدم استناد به قانون یک رویه جا افتاده اجرایی است. باتوجه به آن که فروش ارز نفت یکی از منابع درآمدی مهم دولت است، لازم است قانون‌گذار به استناد تجربه زیان‌بار چند دهه گذشته، تصریح کند که بانک مرکزی صرفاً عامل فروش درآمدهای ارزی دولت است و نمی‌تواند ملزم به خرید ارز دولت شود

۳۷/۸ تحلیل کلی مواد طرح مجلس

ماده ۳۶ طرح مجلس، بانک مرکزی را پاسخگوی مسئولیتی قرار داده که ابزار ایفای آن را در اختیار ندارد. تراز حساب جاری برآیند میلیون‌ها تراکنش مربوط به واردات و صادرات کشور است که از طریق بانک‌ها و صرافی‌ها انجام می‌شود. بانک مرکزی تنها از منظر ارتقای سلامت بانکی و پایداری مالی، موقعیت باز ارزی^۱ بانک‌ها و صرافی‌ها را کنترل می‌کند و دغدغه‌ای فراتر از آن ندارد و نمی‌تواند مسئولیت مدیریت ترازپرداخت‌های کشور را بر عهده بگیرد. به علاوه طبق احکام ماده ۴۰ و ۴۱ این قانون، بانک مرکزی مکلف به خرید ارز دولت نیز نیست. بنابراین وظیفه سنتی تأمین ارز واردات نیز در صورت اجرای این قانون به عهده بانک مرکزی نخواهد بود.

بندهای الف و پ ماده ۳۸ یک گام مهم به جلو در جهت بازتعریف رابطه دولت و بانک مرکزی، و تأمین استقلال سیاستی و اقتدار فنی بانک مرکزی است. همچنین بند پ این ماده قانونی الزام رئیس کل به شرکت در جلسات هیأت دولت را که همواره یکی از مهم‌ترین درگاه‌های اعمال فشار دولت به بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری درآمد-هزینه دولت بوده است، را از او برمی‌دارد. تصویب این بند، به دلیل برداشتن این الزام یک پیشرفت معنی‌دار در حفاظت سیاست پولی از فشار الزامات سیاسی و مالی اداره کشور است. بر اساس منطق همین ماده، شایسته است دستور جلسات هیأت عالی به اطلاع وزیر اقتصاد برسد تا بتواند بدون حق رای در جلسات هیأت عالی شرکت کند.

ماده ۳۹ قوانین مربوط به اعطای تنخواه به پرداخت را پوشش می‌دهد. اعطای تنخواه به دولت، یکی از پیش‌رانه‌های رشد ناخواسته پایه پولی، انبساط برنامه‌ریزی نشده پول در اقتصاد و تحمیل اقتضائات سیاست مالی بر سیاست پولی است و لازمه پاسخگویی بانک مرکزی در قبال هدف تورمی، توانایی خنثی‌سازی انبساط‌های ناخواسته ترازنامه بانک مرکزی از طریق عملیات بازار باز است.

حتی در صورتی که انبساط ناشی از اعطای تنخواه‌گردان از طریق فروش اوراق خزانه به بانک‌ها خنثی شود، دولت بخش خصوصی را از طریق اثر ازدحام در تنگنای مالی قرار می‌دهد. بنا به این دلایل، لازم است نقدینگی کوتاه‌مدت مورد نیاز دولت به جای تنخواه، از طریق فروش اوراق خزانه با سررسید کوتاه‌مدت تأمین شود. اگرچه تدبیر پیش‌بینی شده در بند پ این ماده مبنی بر ممنوعیت اعطای هرگونه تنخواه جدید به دولت توسط بانک مرکزی در صورت عدم تسویه تنخواه در ظرف زمانی مقرر، برای پیشگیری از تکرار مشکل مناسب است، ولی مانع وقوع آن نمی‌شود. از همین منظر هم لازم است اعطای تنخواه مشروط به توثیق اوراق خزانه، با اعمال حاشیه ایمن متناسب با خوش‌حسابی دولت در تسویه تنخواه قبلی، باشد.

جدای از این مساله، بند ب ماده ۳۹ تنخواه دولت را به درآمدهای مالیاتی تحقق یافته دولت در سال گذشته مرتبط می‌کند. براساس این بند، مانده تنخواه دریافت‌شده دولت در هر مقطع از سال نباید از هفت درصد کل درآمدهای مالیاتی تحقق یافته

^۱ Net open position

دولت در سال گذشته، و در موارد خاص ۱۰ درصد آن، تجاوز کند. اولاً، ارقام ۷ و ۱۰ درصد در این بند و استناد به درآمد مالیاتی سال گذشته به عنوان مرجع تعیین تنخواه، صلاح‌دید و فاقد منطق نظری و پشتوانه تجربی‌اند. به علاوه، این ماده تنخواه را در یک رابطه هم‌چرخه‌ای^{۵۲} به درآمد مالیاتی وصل می‌کند. مطابق این منطق، دولت در زمانی که به دلیل وصول مالیات کمتر در تنگنای مالی است، تنخواه کمتری نیز در اختیار دارد. در حالی که تنخواه مثل سرمایه در گردش باید پادچرخه‌ای عمل کند. ثانیاً، لازم است در این بند درآمد مالیاتی تحقق یافته دقیق‌تر تعریف شود. در غیر این صورت این بند می‌تواند محل مناقشه باشد. بهتر است از عبارت «درآمدهای نقدی واریز شده به خزانه» به جای «درآمدهای تحقق یافته» استفاده شود.

جدول ۲۰. ارزیابی مواد فصل هفتم طرح

متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد قابل اصلاح دارد.
نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۳۴ - بانک مرکزی به عنوان بانکدار دولت	
کنترل خزانه‌داری و بانک مرکزی بر کلیه حساب-های بانکی حاکمیتی، اعم از دولتی و غیردولتی، از طریق تمرکز حساب‌ها، لازمه انضباط پولی و مالی است.	کلیه حساب‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی برای دولت، وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها و دانشگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح و نگهداری می‌شود. دستگاه‌های یادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب-های افتتاح‌شده نزد بانک مرکزی انجام دهند.
ماده ۳۵ - کارگزاری دولت در بازارهای بین‌المللی	
	بانک مرکزی موظف است به عنوان کارگزار دولت در بازارهای بین‌المللی به درخواست وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت عالی امور زیر را انجام دهد:
"فراهم کردن زمینه" عبارت حقوقی الزام‌آور نیست و توصیه می‌شود حذف شود؛ انتشار و عرضه کفایت می‌کند. متن پیشنهادی جایگزین:	۱ فراهم کردن زمینه انتشار و عرضه اوراق بهادار ارزی به نمایندگی دولت در بازارهای بین‌المللی

^{۵۲} Procyclical

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
"انتشار و عرضه اوراق بهادار ارزی، به نمایندگی دولت در بازارهای بین‌المللی"		
لازم است وصف "ریالی" از "نگهداری وجوه" حذف شود، چون ممکن است سازمان‌های بین‌المللی سهام‌داران و اعضا را ملزم به نگهداری بخشی از وجوه به ارزهای جهان‌روا کنند. به‌علاوه لازم است بانک مرکزی مجاز باشد اصالتاً یا به نیابت از دولت، نزد مؤسسات بین‌المللی تعهد ارزی بابت تودیع سرمایه پرداختنی بسپرد؛ و وجوه ارزی دریافت شده از مؤسسات مزبور را به نام آن‌ها یا دولت سپرده‌پذیری کند.	نگهداری وجوه ریالی صندوق بین‌المللی پول، گروه بانک جهانی و مؤسسات بین‌المللی مشابه	۲
	انعقاد موافقتنامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی، مالی، بازرگانی و حمل و نقل بین دولت و سایر کشورها که مطابق اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی منعقد شده باشد	۳
	سایر امور مشابه به درخواست وزیر امور اقتصادی و دارایی.	۴
ایجاد تعهد مالی بابت روابط کارگزاری گریزنانپذیر است. برای خنثی‌سازی ریسک انبساط ناخواسته ترانزنامه بانک مرکزی بابت کارگزاری دولت، لازم است از دولت تضامین لازم بابت تعهدات فوق اخذ شود. لذا بانک مرکزی باید کارگزاری در عرضه اوراق ارزی دولت را مشروط به اخذ ضمانت کافی کند تا منابع بانک مرکزی درگیر نباشد.	اجرای این ماده نباید موجب ایجاد تعهدات مالی برای بانک مرکزی شود.	تجدید
ماده ۳۶		
در این ماده بانک مرکزی پاسخگوی مسئولیتی است که ابزار ایفایش را در اختیار ندارد. تراز حسابجاری براینده میلیون‌ها تراکنش مربوط به واردات و صادرات کشور است که از طریق بانک‌ها و صرافی‌ها انجام می‌شود. بانک مرکزی تنها از منظر ارتقای سلامت بانکی و پایداری مالی، موقعیت باز	مدیریت تراز پرداخت‌های کشور برعهده بانک مرکزی است. دولت، شرکت‌های دولتی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی موظفند در صورت ایجاد بدهی خارجی، آخرین وضعیت ایجاد یا انجام تعهدات مزبور را در چارچوب دستورالعملی که به تصویب هیأت عالی می‌رسد، به بانک مرکزی اطلاع دهند. بانک مرکزی موظف است در گزارش‌های ادواری خود، آخرین وضعیت تعهدات خارجی کشور را گزارش کند. هیأت عالی می‌تواند در موارد ضرورت و در چارچوب قانون	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>ارزی بانکها و صرافیها را کنترل می کند ودغدغه ای فراتر از آن ندارد.</p> <p>به علاوه طبق احکام ماده ۴۰ و ۴۱ این قانون، بانک مرکزی مکلف به خرید ارز دولت نیست. بنابراین وظیفه سنتی تأمین ارز واردات نیز در صورت اجرای این قانون به عهده بانک مرکزی نخواهد بود.</p>	<p>و سیاست های ارزی بانک مرکزی، ایجاد بدهی خارجی توسط دولت، شرکت های دولتی و سایر اشخاص حقوقی و حقیقی را محدود کند. مدیریت بدهی های خارجی کشور به هیچ وجه به معنی تضمین و یا بازپرداخت آنها توسط بانک مرکزی نمی باشد.</p>
ماده ۳۷	
	<p>رئیس کل نماینده دولت در صندوق بین المللی پول است و ارتباط دولت با صندوق بین المللی پول از طریق بانک مرکزی می باشد و انجام کلیه وظایف و اعمال اختیاراتی که به موجب قانون اجازه مشارکت دولت ایران در مقررات کنفرانس منعقد در برتن وودز مربوط به تأسیس صندوق و بانک بین المللی مصوب ۱۳۲۴/۱۰/۶ به بانک ملی ایران واگذار شده است، با بانک مرکزی می باشد.</p>
ماده ۳۸ - مشاوره و گزارش دهی به دولت و مجلس	
<p>این بند یک گام مهم به جلو در جهت بازتعریف رابطه دولت و بانک مرکزی، و تأمین استقلال سیاسی و اقتدار فنی بانک مرکزی است.</p>	<p>الف. بانک مرکزی در موضوعات اقتصادی مشاور دولت است. دولت باید در تهیه پیش نویس لوایح، تصویب نامه ها و برنامه های اقتصادی و مالی از جمله عملیات ارزی، بودجه ریزی و تأمین مالی بخش عمومی از داخل و خارج و تضامین آن، از بانک مرکزی گزارش مشورتی بخواهد.</p>
<p>الزام رئیس کل به شرکت در جلسات هیأت دولت یکی از مهم ترین درگاه های اعمال فشار به بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری درآمد دولت یا عملیات شبه مالی از طریق بانکها است. تصویب این بند، به دلیل برداشتن این الزام یک پیشرفت معنی دار در حفاظت سیاست پولی از فشار الزامات سیاسی و مالی اداره کشور است. بنا به منطق متقارن این ماده، شایسته است دستور جلسات هیأت عالی به اطلاع وزیر اقتصاد برسد تا او نیز بتواند بدون حق رای در جلسات هیأت شرکت کند.</p>	<p>ب. بانک مرکزی و دولت موظفند یکدیگر را در خصوص موضوعات مربوط به سیاست های پولی و مالی آگاه کنند. رئیس کل می تواند بدون حق رأی در جلسات هیأت وزیران شرکت کند.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
این مساله می‌تواند در مواد مرتبط با ارکان بانک مرکزی، به عنوان مثال ماده ۱۰، دیده شود.	
این بند نیز کمک بزرگی به تنظیم رابطه دولت و بانک مرکزی در جهت استقلال سیاستی و فنی بانک مرکزی است.	پ. بانک مرکزی موظف است در خصوص لوایح و طرح‌های مرتبط با اهداف و وظایف بانک مرکزی، نظرات خود را برای اطلاع نمایندگان، به رئیس مجلس شورای اسلامی ارائه کند.
ماده ۳۹ - پرداخت تنخواه به دولت	
<p>اعطای تنخواه راهکاری دم‌دستی و پرهزینه برای تأمین نقدینگی دولت و از پیش‌راندهای رشد ناخواسته پایه پولی، انبساط برنامه‌ریزی نشده پول در اقتصاد، و تحمیل اقتضانات سیاست مالی بر سیاست پولی است.</p> <p>از سوی دیگر، کسری منابع دولت و فشار نقدینگی ناشی از تاخیر در وصول درآمدهای دولت نسبت به هزینه‌ها، گریزناپذیر است. بنابراین باید راهی سالم برای تأمین نقدینگی دولت، بدون توسل به منابع بانک مرکزی، باز باشد.</p> <p>لازمه پاسخگویی در قبال تورم، توانایی خنثی‌سازی انبساط‌های ناخواسته ترازنامه بانک مرکزی از طریق عملیات بازار باز است. حتی در صورتی‌که انبساط پولی ناشی از اعطای تنخواه‌گردان از طریق فروش اوراق خزانه به بانک‌ها خنثی شود، ازدحام دولت بخش خصوصی را در تنگنای مالی قرار می‌دهد. بنا به این دلایل، لازم است نقدینگی کوتاه‌مدت مورد نیاز دولت به جای تنخواه، فقط از طریق فروش اوراق خزانه با سررسید کوتاه‌مدت تأمین شود.</p>	<p>الف. بانک مرکزی می‌تواند با رعایت اصول (۵۲) و (۵۳) قانون اساسی، به دولت تنخواه با سررسید کمتر از یک سال اعطاء کند. کل تنخواه باید در همان سال بودجه‌ای تسویه شود.</p>
برای پرهیز از مناقشه در تفسیر این بند، بهتر است عبارت «درآمدهای نقدی واریز شده به خزانه» جایگزین «درآمدهای تحقق یافته» شود.	ب. مانده تنخواه دریافت‌شده دولت در هر مقطع از سال نباید از هفت درصد (۷٪) کل درآمدهای مالیاتی تحقق‌یافته دولت در سال گذشته تجاوز کند. در شرایط ویژه، با پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب هیأت عالی، مبلغ تنخواه دریافتی دولت از بانک مرکزی می‌تواند تا سقف ده درصد (۱۰٪) افزایش یابد.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>ارقام ۷ و ۱۰ درصد در این بند و استناد به درآمد مالیاتی سال گذشته به عنوان مرجع تعیین تنخواه، صلاح دیدی و فاقد منطق نظری و پشتوانه تجربی-اند.</p> <p>به علاوه این ماده، تنخواه را در یک رابطه هم-چرخه ای به درآمد مالیاتی وصل می کند که مطابق آن، دولت در زمانی که به دلیل وصول مالیات کمتر در تنگناست، تنخواه کمتری نیز در اختیار دارد؛ در حالی که تنخواه مثل سرمایه در گردش باید ضد چرخه ای عمل کند.</p>	
<p>تدبیر پیش بینی شده در این بند برای پیشگیری از تکرار مشکل مناسب است، ولی مانع وقوع آن نمی-شود. لازم است اعطای تنخواه مشروط به توثیق اوراق خزانه، با اعمال هرکات متناسب با خوش-حسابی دولت در تسویه تنخواه قبلی، باشد.</p>	<p>پ. در صورت عدم تسویه تنخواه در ظرف زمانی مقرر، اعطای هرگونه تنخواه جدید به دولت توسط بانک مرکزی ممنوع است.</p>
ماده ۴۰-۴- عاملیت فروش ارزهای دولتی	
<p>این ماده نویدبخش یک جابه جایی پارادایم در رابطه دولت و بانک مرکزی و به تبع آن سیاست گذاری ارزی بانک مرکزی است. اختیار بانک مرکزی در خرید ارز دولت، یکی از عوامل فشار بر قبض و بسط ناخواسته پایه پولی را بر می دارد و به بانک مرکزی اجازه می دهد از ابزارهای عقیم سازی دارایی-های خارجی خود، متناسب با اقتضانات سیاست پولی استفاده کند.</p>	<p>الف. بانک مرکزی می تواند در چارچوب سیاست های ارزی خود، ارز عرضه شده توسط دولت و دستگاه های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را خریداری کند.</p> <p>ب. بانک مرکزی عاملیت خرید و فروش ارز برای دولت و دستگاه های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را بر عهده دارد.</p> <p>پ. بانک مرکزی نباید پیش از انتقال ارز به خریدار و دریافت وجه آن یا انتقال مالکیت ارز به بانک مرکزی، معادل ریالی آن را به دولت پرداخت کند.</p>
<p>لازم است جمله " فروش ارز برای مصارف خاص با کمتر از نرخ مزبور، مستلزم اجازه مجلس شورای اسلامی است." از آخر این بند حذف شود.</p>	<p>ت. بانک مرکزی می تواند با اختیار کامل برای مدیریت بازار ارز از طریق بانکها و صرافی های مجاز و دیگر روش ها در بازار ارز مداخله کرده و از محل منابع ارزی در اختیار خود، اقدام به عرضه ارز نماید و نیز از هر شخص حقیقی و حقوقی ارز خریداری کند. هرگونه خرید و فروش ارز توسط بانک مرکزی باید به نرخ بازار و در محدوده ای که هیأت عالی تعیین می کند، انجام شود. فروش</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	ارز برای مصارف خاص با کمتر از نرخ مزبور، مستلزم اجازه مجلس شورای اسلامی است.

۳/۸ سیاست‌های ارزی و مدیریت ذخایر

ماده ۴۱ نظام ارزی کشور را شناور مدیریت شده معرفی کرده است. البته تصریح نظام ارزی کشور در قانون لازم نیست؛ ضمن آن که برتری رژیم شناور مدیریت شده نسبت به سایر رژیم‌های ارزی، به لحاظ نظری و نیز تجربی ثابت نشده است. لازم است قانون این اختیار را به هیأت عالی بدهد که پس از مشورت با صاحب‌نظران و به استناد گزارشی که انتشار عمومی می‌یابد، رژیم ارزی کشور را به استناد شرایط کشور در مقاطع مختلف زمانی با ذکر دلایل، انتخاب کنند.

موظف کردن بانک مرکزی به مدیریت ذخایر ارزی دولت و صندوق توسعه ملی، و بر عکس- چنانچه در ماده ۴۲ انجام شده است- فاقد منطق نظری و وجاهت حقوقی است. لازم است دولت و صندوق توسعه مختار باشند مدیر ذخایر ارزی خود را انتخاب کنند. بانک مرکزی نیز در پذیرش درخواست دولت یا صندوق توسعه مختار باشد.

جدول ۲۱. ارزیابی مواد فصل هشتم طرح

متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد قابل اصلاح دارد.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۴۱	
تصریح نظام ارزی کشور در قانون لازم نیست؛ ضمن آن که برتری رژیم شناور مدیریت شده نسبت به سایر رژیم‌های ارزی، به لحاظ نظری و نیز تجربی ثابت نشده است. لازم است قانون این اختیار را به هیأت عالی بدهد که پس از مشورت با صاحب‌نظران و به استناد گزارشی که انتشار عمومی می‌یابد، رژیم ارزی کشور را به استناد شرایط کشور در مقاطع مختلف زمانی با ذکر دلایل، انتخاب کنند.	نظام ارزی کشور، «شناور مدیریت شده» است. سیاست‌های مورد نیاز برای استقرار نظام ارزی یادشده، توسط هیأت عالی اتخاذ می‌شود.
ماده ۴۲	
موظف کردن بانک مرکزی به مدیریت ذخایر ارزی صندوق توسعه ملی، و نیز موظف کردن صندوق	بانک مرکزی موظف است با هدف اجرای سیاست‌های پولی، اطمینان از عملکرد مطلوب نظام پرداخت‌ها، پشتیبانی از نظام ارزی و مدیریت بدهی‌های

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>توسعه به سپردن مدیریت منابع ارزی خود به بانک مرکزی، فاقد منطق نظری و وجاهت حرفه‌ای است. لازم است صندوق توسعه مختار باشد مدیر ذخایر ارزی خود را انتخاب کند. بانک مرکزی نیز در پذیرش درخواست صندوق برای مدیریت ذخائر ارزی مختار باشد.</p> <p>علاوه بر این نکته مدیریتی، هدف صندوق توسعه بازده ذخایر است و هدف بانک مرکزی نقدشوندگی. جمع کردن این دو هدف در دستورکار مدیریت پورتفو توسط یک نهاد، ناممکن است.</p> <p>از نظر شکلی نیز، ارجاع در یک قانون خاص به قانون عام صحیح نیست.</p>	<p>خارجی کشور، ذخایر ارزی در اختیار خود، از جمله ذخائر ارزی متعلق به دولت و صندوق توسعه ملی را با رعایت ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مدیریت کند. چارچوب حاکم بر میزان، ترکیب، کیفیت و مدیریت نگهداری ذخائر ارزی به گونه‌ای که با اهداف بانک مرکزی متعارض نبوده و در عین حال، سبب ارزی در اختیار بانک مرکزی، بیشترین امنیت، نقدشوندگی و بازدهی و کمترین خطر (ریسک) ممکن را داشته باشد، توسط هیأت عالی تعیین می‌شود.</p>
ماده ۴۳	
<p>با توجه به آن که نهادهای نظارتی ناآشنا به اقتضائات بانک‌داری مرکزی، ممکن است مدیران و معامله‌گران بانک مرکزی را بابت زیان در معاملات ارزی بازخواست کنند، لازم است در صدر این ماده "بر اساس دستورالعملی که به تایید هیأت عالی می‌رسد" جایگزین "با تایید هیأت عالی" شود.</p>	<p>بانک مرکزی به منظور مدیریت نگهداری ذخائر بین‌المللی در اختیار خود و انجام عملیات ارزی می‌تواند با تأیید هیأت عالی به انجام عملیات زیر اقدام کند:</p>
	<p>خرید و فروش ارز و مشتقات ارزی</p> <p>دریافت و یا اعطای تسهیلات ارزی در چهارچوب این قانون</p> <p>خرید و فروش و معامله شمش یا سکه‌های طلا یا سایر فلزات گرانبها</p> <p>خرید و فروش اوراق خزانه و سایر اوراق بهادار منتشره یا تضمین شده توسط دولت‌های خارجی یا نهادهای بین‌المللی</p> <p>افتتاح و نگهداری حساب نزد نهادهای مالی بین‌المللی، بانک‌های مرکزی و مؤسسات اعتباری خارجی</p> <p>افتتاح حساب برای نهادهای مالی بین‌المللی، بانک‌های مرکزی و مؤسسات اعتباری خارجی،</p> <p>استفاده از سایر روش‌های مورد تأیید هیأت عالی.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۴۴	
<p>در میان فلزات گرانبها، از آن جا که طلای استاندارد (شمش) جانشین کامل ارز است، مقررات گذاری و نظارت بر صادرات و واردات آن بر عهده بانک مرکزی است. مقررات گذاری و نظارت بر ورود و خروج طلای مصنوع و سایر فلزات گرانبها بر عهده بانک مرکزی نیست.</p>	<p>مقررات مربوط به ورود و خروج ارز، فلزات گرانبها و پول رایج کشور در چهارچوب قانون، به پیشنهاد رئیس کل به تصویب هیأت عالی می‌رسد.</p>
ماده ۴۵	
	<p>مقررات مربوط به سپرده‌گیری و اعطای تسهیلات ارزی، انتشار و خرید و فروش اوراق مشارکت ارزی و هرگونه تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی توسط «اشخاص تحت نظارت» و اشخاص مرتبط با آنها، به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.</p>
ماده ۴۶	
<p>بندهای الف، ب و ت ماده ۴۶ این اصل مهم را تبیین می‌کنند که افزایش ارزش ریالی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، به دلیل کاهش ارزش خارجی ریال، باید در ترازنامه بانک مرکزی به گونه‌ای خنثی شود که فاقد اثر پولی و درامدی باشد. چنین افزایشی منبع قابل برداشت برای دولت و سایر نهادها نیست و نباید بانک مرکزی بابت خنثی‌سازی و عدم برداشت از آن از حساب‌های خود پاسخگو باشد.</p>	<p>الف. تغییرات ارزش ذخائر بین‌المللی بانک مرکزی اعم از طلا، حق برداشت مخصوص (SDR)، ارز یا سایر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی برحسب ریال، در «حساب تسعیر دارائی‌ها و بدهی‌های خارجی بانک مرکزی» ثبت می‌شود. ب. چنانچه «حساب تسعیر دارائی‌ها و بدهی‌های خارجی بانک مرکزی» بستانکار شود، مانده حساب مزبور قابل برداشت نمی‌باشد و هیچ‌گونه اعتبار یا بدهی نباید از آن محل ایجاد شود.</p>
	<p>پ. در صورتی که مطابق صورت‌های مالی بانک مرکزی، بانک مزبور در نتیجه تغییرات ارزش ذخائر بین‌المللی خود برحسب ریال در دوره مورد گزارش با زیان مواجه شده باشد و مانده «حساب تسعیر دارائی‌ها و بدهی‌های خارجی بانک مرکزی» برای پوشش زیان کافی نباشد، باقیمانده زیان از محل «حساب اندوخته عام» موضوع ماده (۵۰) این قانون برداشت می‌شود. چنانچه مانده حساب اندوخته عام هم برای پوشش زیان کافی نباشد، دولت باید ظرف مدت</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	سی روز از زمان تأیید هیأت نظارت و حسابرسی، اوراق بهادار دولتی به میزان باقیمانده زیان، در اختیار بانک مرکزی قرار دهد. اوراق مزبور در صورت افزایش مانده «حساب تسعیر دارائی‌ها و بدهی‌های خارجی بانک مرکزی» یا «حساب اندوخته عام» در سال‌های بعد، به دولت عودت داده می‌شود.
	ت. مانده «حساب تسعیر دارائی‌ها و بدهی‌های خارجی بانک مرکزی» در درآمد سالانه بانک مرکزی وارد نشده و مشمول مالیات نمی‌باشد.
	ث. بانک مرکزی طی یک ماه بعد از اتمام هر سال مالی، باید گزارش جزئیات واریز و برداشت از «حساب تسعیر دارائی‌ها و بدهی‌های خارجی بانک مرکزی»، ارقام تغییر در تسعیر دارایی‌ها و مانده اوراق موضوع بند «پ» این ماده را برای رئیس جمهور و رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال کند.

۳/۹ صورت‌های مالی بانک مرکزی، حسابرسی و انتشار آن‌ها

۳/۹/۱ مدیریت مالی

تأمین مالی هزینه‌های بانک مرکزی باید به گونه‌ای باشد که مانع سلطه‌ی سیاستی نهادهای دیگر، به ویژه دولت، بر بانک مرکزی شود. به علت ماهیت خاص بانک مرکزی، نباید شیوه مدیریت درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی سازوکار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های بانک را متاثر کند.

۳/۹/۲ حسابرسی و نظارت مالی

معمولا در قانون و ساختار بانک‌های مرکزی، وجود هیأت نظارتی متشکل از اعضای غیراجرایی، پیش‌بینی می‌شود تا بررسی و تایید بودجه عملیاتی بانک مرکزی را بر عهده گیرند. به علاوه، هیأت نظارتی بر ساختار تصمیم‌سازی و پاداش مدیران اجرایی بانک مرکزی نیز نظارت کرده و در خصوص آن‌ها تصمیم می‌گیرد.

۳/۹/۳ قوانین فعلی

مطابق ماده ۲۲ قانون پولی و بانکی، «هیأت نظار» مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی ایران است که نسبت به صحت این حساب‌ها و تعهدات اظهار نظر می‌کند. وظائف هیأت نظار به شرح زیر است: (۱) رسیدگی به ترازنامه پایان سال بانک مرکزی ایران و تهیه گزارش برای مجمع عمومی سالانه؛ (۲) رسیدگی به صورت ریز دارایی‌ها و بدهی‌ها و خلاصه حساب‌های بانک و گواهی آن‌ها برای انتشار؛ و (۳) رسیدگی به عملیات بانک از لحاظ انطباق آن‌ها با موازین قانونی.

هیأت نظار مرکب از یک رئیس و چهار عضو از میان حسابرسان خبره یا افراد مطلع در امور حسابداری یا بانکی با داشتن حداقل ده سال سابقه کار است که به پیشنهاد وزیر دارایی و تصویب مجمع عمومی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. رئیس هیأت نظار موظف است گزارش‌های لازم از فعالیت‌ها و تصمیم‌های جاری بانک را به وزیر دارایی تسلیم کند. هیأت نظار در ایفای وظایف فوق می‌تواند کلیه اسناد، حساب‌ها و دارایی‌های بانک را مورد رسیدگی قرار دهد و به کلیه مقررات و تصمیمات و نوشته‌های بانک که لازم می‌داند دسترسی داشته باشد و بدون مداخله در امور جاری بانک در حدود وظائف خود نظراتی به رئیس کل بانک مرکزی ایران بدهد.

حسابرسی اسناد و صورت‌های مالی، تشخیص و تایید درآمدها و زیان‌ها، تقویم دارایی‌ها و بدهی‌های بانک، و تایید گزارش‌های مالی رسمی بانک پیش از انتشار، از حیث ارزیابی ریسک‌های مالی، انطباق با استانداردهای حسابداری، و قوانین کشور ضروری و از ارکان حکمرانی شرکتی است. سپردن تمشیت این وظیفه به وزارت دارایی و نیز تعیین وزیر دارایی به عنوان مخاطب این گزارش، حتی در گزینه‌ای که دولت سهام‌دار بانک مرکزی است، بلاوجه است.

در حال حاضر، مطابق ماده ۱۷ قانون پولی و بانکی، مجمع عمومی بانک از وزیر اقتصاد، رئیس سازمان برنامه و بودجه و دو وزیر دیگر به انتخاب هیأت وزیران به نمایندگی از طرف دولت و به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌شود. اعضای سایر ارکان بانک در جلسات و مذاکرات مجمع عمومی بدون حق رأی شرکت می‌کنند. وظایف مجمع عمومی به شرح زیر است: رسیدگی و تصویب ترانزنامه بانک مرکزی، رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به گزارش‌های هیأت نظار، رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه، انتخاب اعضاء هیأت نظار به پیشنهاد وزیر دارایی، و سایر وظایفی که طبق مقررات این قانون به عهده مجمع عمومی گذارده شده است.

تصویب ترانزنامه بانک مرکزی در جلسه مجمع عمومی متشکل از اعضاء هیأت دولت، عملاً مشروعیت زیان‌های اعمال سیاست پولی طی سال مالی را منوط به پذیرش آن‌ها از سوی مقام مالی کشور می‌کند که ممکن است خود مسبب اعمال این زیان‌ها بوده باشد. به علاوه، مطالبات معوق و سررسید گذشته بانک مرکزی از وزارت اقتصاد و شرکت‌های دولتی نباید در جلسه‌ای رسیدگی شود که با حضور نماینده دولت در مجامع همان شرکت‌هاست. این مصداق بارز تراحم منافع در حل و فصل مسائل پولی و مالی است.

۳/۹/۴ تحلیل کلی مواد طرح مجلس

مطابق ماده ۴۷ طرح مجلس، صورت‌های مالی بانک مرکزی باید حداقل یک‌بار در سال، توسط هیأت نظارت و حسابرسی بانک مرکزی مورد حسابرسی قرار گیرد که ترتیبات مربوط به آن قبلاً در ماده ۱۷ آمده است. تصویب صورت‌های مالی بانک مرکزی، بر عهده هیأت عالی گذاشته شده تا پس از تأیید رئیس جمهور، در روزنامه رسمی منتشر شود. همچنین گزارش‌های تفریغ بودجه بانک مرکزی نیز توسط هیأت نظارت و حسابرسی تهیه و در روزنامه رسمی کشور منتشر می‌شود.

با توجه به آن که هیأت عالی نقشی مشابه مجمع بانک مرکزی ایفا می‌کند، تصویب صورت‌های مالی توسط هیأت عالی باید، بدون تأیید رئیس جمهور، نهایی باشد. مطاب ماده ۴۸ این قانون لازم است گزارش‌های تفریغ برای رؤسای سه قوه، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس دیوان محاسبات و رئیس سازمان بازرسی کل کشور ارسال شود. ارسال گزارش تفریغ، پس از تصویب هیأت عالی و توسط رئیس کل، به رؤسای سه قوه کفایت می‌کند. لازم است هرگونه اعمال محدودیت در انتشار اطلاعات عمومی مستند به دلیل و تعیین زمان یا شرط انتشار باشد.

مطابق ماده ۴۹، سرمایه بانک مرکزی متشکل از سرمایه پرداخت‌شده، اندوخته قانونی، اندوخته‌های احتیاطی و سایر اندوخته‌ها و سود (زیان) انباشته، متعلق به جمهوری اسلامی ایران دانسته شده است و در برابر تعهدات دولت، قابل واگذاری، انتقال، تهرین یا مصادره نمی‌باشد. تصریح "جمهوری اسلامی ایران" به جای دولت، به عنوان مالک و سهام‌دار بانک مرکزی، که پیامد ساختاری آن به رسمیت شناختن هیأت عالی به عنوان مجمع عمومی بانک مرکزی است، گامی بلند در جهت استقلال بانک مرکزی است.

جدول ۲۲. ارزیابی مواد فصل نهم طرح

تصویب متن به همین شکل مطلوب است.	متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.
متن ایراد قابل اصلاح دارد.	متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.

مواد طرح مجلس	نظر کارشناسی
ماده ۴۷	
صورت‌های مالی بانک مرکزی باید حداقل یک‌بار در سال مطابق ترتیبات مندرج در ماده (۱۷) این قانون توسط هیأت نظارت و حسابرسی بانک مرکزی مورد حسابرسی قرار گیرد. صورت‌های مالی بانک مرکزی، پس از تصویب هیأت عالی و تأیید رئیس جمهور، در روزنامه رسمی منتشر می‌شود. همچنین گزارش‌های تفریغ بودجه بانک مرکزی توسط هیأت نظارت و حسابرسی تهیه و در روزنامه رسمی کشور منتشر می‌شود.	با توجه به آن که مطابق ماده ۸، هیأت عالی نقش مجمع بانک مرکزی را ایفا می‌کند، تصویب صورت‌های مالی توسط هیأت عالی نهایی است و نیازمند تأیید رئیس جمهور نیست. مطابق نظر ارائه شده ذیل تبصره ۱ بند ب ماده ۱۷، لازم است گزارش تفریغ پس از تصویب هیأت عالی، به انضمام اظهارنظر حسابرس، توسط رئیس کل برای رؤسای سه قوه و وزیر امور اقتصادی و دارایی ارسال شود. نیازی به تأیید رئیس جمهور نیست.
ماده ۴۸	
گزارش‌های تفریغ بودجه بانک مرکزی توسط هیأت نظارت و حسابرسی تهیه می‌شود و توسط رئیس هیأت برای مقامات مذکور در تبصره (۱) بند «ب» ماده (۱۷) این قانون ارسال و در روزنامه رسمی کشور منتشر می‌شود.	ماده ۴۸ تکرار بخش دوم ماده ۴۷ است و باید حذف یا در ماده ۴۷ ادغام شود.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>مطابق این تبصره هیأت نظارت و حسابرسی نمی‌تواند راسا و بدون تایید هیأت عالی، صورت‌های مالی و گزارش تفریغ بودجه را منتشر کند. البته هرگونه اعمال محدودیت در انتشار اطلاعات عمومی باید مستند به دلیل و اعلان زمان یا شرط انتشار باشد.</p>	<p>تبصره. موارد غیرقابل انتشار صورت‌های مالی و گزارش‌های تفریغ بودجه بانک مرکزی توسط هیأت عالی تعیین می‌شود.</p>
ماده ۴۹	
<p>تصریح جمهوری اسلامی ایران به جای دولت، به‌عنوان مالک و سهام‌دار بانک مرکزی، که سازگار با به رسمیت شناختن هیأت عالی به‌عنوان مجمع عمومی بانک مرکزی است، گامی بلند در جهت استقلال بانک مرکزی است.</p>	<p>سرمایه بانک مرکزی متشکل از سرمایه پرداخت‌شده، اندوخته قانونی، اندوخته‌های احتیاطی و سایر اندوخته‌ها و سود (زیان) انباشته می‌باشد که متعلق به جمهوری اسلامی ایران است و در برابر تعهدات دولت، قابل واگذاری، انتقال، ترهین یا مصادره نمی‌باشد.</p>
ماده ۵۰	
<p>با تصویب مواد ۵۰ و ۵۱، قواعدی شفاف جایگزین تصمیمات صلاح‌دیدی و غیرشفاف مجمع عمومی بانک مرکزی می‌شوند.</p>	<p>بانک مرکزی موظف است سالانه سی درصد (۳۰٪) سود خالص خود را به «حساب اندوخته عام» منظور کند و باقیمانده را به نحوی که قانون معین می‌کند، به دولت پرداخت نماید. پس از آن که مانده حساب «اندوخته عام» به پنج برابر سرمایه پرداخت‌شده بانک مرکزی بالغ شود، مبلغ مزبور صرف افزایش سرمایه بانک خواهد شد.</p>
ماده ۵۱	
<p>مستثنی کردن انتشار اوراق تضمین دولت برای جبران زیان بانک مرکزی از سقف پایداری بدهی دولت، تدبیر مناسبی است.</p>	<p>اگر بانک مرکزی در نتیجه عملیات خود در طول سال مالی متحمل زیان شود، زیان مزبور باید از محل حساب «اندوخته عام» تأمین شود. اگر میزان حساب «اندوخته عام» برای پوشش کل زیان کافی نباشد، دولت باید ظرف مدت سی روز از زمان تأیید هیأت نظارت و حسابرسی، به میزان کسری، اوراق بهادار دولتی در اختیار بانک مرکزی قرار دهد. اوراق مزبور در صورت سودآوری بانک مرکزی در سال‌های بعد، به تناسب به دولت عودت داده می‌شود. این اوراق از حدود و مقررات مربوط به انتشار اوراق بهادار دولتی در قوانین برنامه و بودجه‌های سنواتی مستثنی می‌باشد.</p>
ماده ۵۲	
	<p>الف. رویه‌های صدور اسناد تعهدآور صادره از بانک مرکزی، بر اساس دستورالعملی است که به تصویب هیأت عالی می‌رسد.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	ب. مدت و نحوه نگه‌داری اسناد، اوراق و دفاتر بانک مرکزی به صورت عین و همچنین نحوه تبدیل آن‌ها به عکس یا فیلم یا نظایر آن به موجب دستورالعملی است که به تصویب هیأت عالی می‌رسد. این قبیل عکس‌ها و فیلم‌ها و نظایر آن پس از گذشتن مدت‌های مقرر در این دستورالعمل، حکم اصل اسناد را دارند.

۳/۱۰ سایر موضوعات مرتبط با بانک مرکزی

بند ۵۵ ماده ۵۵ هرگونه همکاری با «اشخاص تحت نظارت» یا اشخاص حقوقی وابسته به آن‌ها، پس از پایان دوره مسؤولیت یا اشتغال در بانک مرکزی را، به مدت دو سال ممنوع می‌کند. در مواردی که قانون گروهی را مشمول ممنوعیت اشتغال و همکاری با اشخاص تحت نظارت می‌کند، لازم است قانون‌گذار برای رعایت انصاف و عدالت، احکام مربوط به حقوق و مزایای آن‌ها را به گونه‌ای تنظیم کند که محدودیت مزبور جبران شود.

جدول ۲۳. ارزیابی مواد فصل دهم طرح

متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد قابل اصلاح دارد.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۵۳	
الف. بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی مستقل است و منحصرأ به موجب این قانون و مقررات آن اداره می‌شود. شمول قوانین و مقررات مربوط به وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی و وابسته به آن‌ها که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تصویب می‌شود" حذف شود. همچنین "و" در عبارت " مؤسسات دولتی و وابسته به آن‌ها" زائد است.	الف. بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی مستقل است و منحصرأ به موجب این قانون و مقررات آن اداره می‌شود. شمول قوانین و مقررات مربوط به وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی و وابسته به آن‌ها که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تصویب می‌شود، بر بانک مرکزی، مستلزم ذکر نام بانک مرکزی به صورت خاص است.
	ب. مرکز اصلی بانک مرکزی در تهران است و می‌تواند با موافقت هیأت عالی در داخل و یا خارج از کشور شعبه و دفتر نمایندگی دایر کند و یا به هر یک از بانک‌ها نمایندگی بدهد.
	پ. سال مالی بانک مرکزی از ابتدای فروردین هر سال آغاز می‌شود و در پایان اسفند همان سال خاتمه می‌یابد.
	ت. انحلال بانک مرکزی فقط به موجب قانون امکان‌پذیر است

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۵۴	
<p>"در راستای" در عبارت "بانک مرکزی در راستای اجرای وظایف قانونی" قابل حذف است. همچنین به جای "تعقیب قضایی ... مجاز نیست"، بهتر است آورده شود "تعقیب قضایی ... ممنوع است."</p>	<p>بانک مرکزی در راستای اجرای وظایف قانونی خود و به کارگیری ابزارهای مورد نیاز، در چهارچوب قانون از اختیار کامل برخوردار است. تعقیب قضایی اعضای هیأت عالی، شوراهای تخصصی، هیأت‌های انتظامی، معاونان و مدیران بانک مرکزی و مدیران صندوق ضمانت سپرده‌ها در قبال تصمیماتی که در چهارچوب وظایف و اختیارات قانونی خود اتخاذ می‌کنند، مجاز نیست. هر گونه دعوی در خصوص تصمیمات یا اقدامات مزبور صرفاً می‌تواند علیه بانک مرکزی اقامه شود.</p>
ماده ۵۵	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: «اعضای شوراهای تخصصی هیأت عالی، اعضای شورای فقهی، کارشناسان شوراهای تخصصی، کارشناسان عضو هیأت انتظامی بدوی و تجدید نظر، و معاونان، مدیران و کارکنانی که به تشخیص رئیس کل، موثر و مشمول قواعد مدیریت تعارض منافع هستند، باید موارد زیر را رعایت کنند:»</p>	<p>اعضای شوراهای تخصصی هیأت عالی، کارشناسان عضو هیأت انتظامی بدوی و تجدید نظر، اعضای کارگروه موضوع ماده (۸۳) و نیز معاونان، مدیران و کارکنان مؤثر بانک مرکزی، به تشخیص رئیس کل، مشمول قواعد مدیریت تعارض منافع هستند و باید موارد زیر را رعایت کنند:</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>«الف. در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت یا اشتغال در بانک مرکزی و انتهای هر سال مالی، فرم تعارض منافع موضوع جزء ۵ بند ج ماده ۷ این قانون را تکمیل و به دبیرخانه هیأت عالی تحویل دهند.</p> <p>ب. در مواردی که انجام امور محوله، طبق دستورالعمل مصوب هیأت عالی، متضمن تعارض منافع است، موضوع را کتبا به دبیرخانه هیأت عالی اعلام کنند.</p> <p>پ. خدمات دریافتی قابل اهمیت از مؤسسات اعتباری توسط خود یا افراد تحت تکفل خود را حداکثر ظرف یک هفته از زمان دریافت، به دبیرخانه هیأت عالی اعلام کنند. حکم این بند در مورد اعضای هیأت عالی نیز جاری است.»</p>	<p>الف. در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت یا اشتغال در بانک مرکزی، «فرم تعارض منافع» موضوع جزء (۵) بند «ج» ماده (۷) این قانون را تکمیل و به دبیرخانه هیأت عالی تحویل نمایند.</p> <p>ب. در صورتی که انجام امور محوله، یا شرکت در رأی‌گیری مرتبط با دستور جلسات شوراها یا هیأت‌های یادشده، هر نوع تعارض منافی برای ایشان ایجاد نماید، موضوع را کتبا به دبیرخانه هیأت عالی اعلام نمایند.</p> <p>پ. تسهیلات و ضمانت‌نامه‌های دریافتی از مؤسسات اعتباری توسط خود یا افراد تحت تکفل خود را حداکثر ظرف مدت یک هفته از زمان دریافت، به صورت مکتوب به دبیرخانه هیأت عالی اعلام نمایند. حکم این بند در مورد اعضای هیأت عالی نیز جاری است.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>«اعطای هرگونه تسهیلات یا قبول تعهدات توسط مؤسسات اعتباری به نفع اعضای هیأت عالی، اعضای شوراها یا تخصصی هیأت عالی، شورای فقهی، کارشناسان شوراها یا تخصصی، قضات و کارشناسان عضو هیأت انتظامی بدوی و تجدید نظر، معاونان، مدیران و کارکنان مؤثر بانک مرکزی و همسر و فرزندان آنها و نیز اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل، مدیران و سهامداران مؤثر بانک مرکزی و همسر و فرزندان آنها و نیز اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل، مدیران و سهامداران مؤثر مؤسسات اعتباری و اشخاص مرتبط با آنها، باید توسط مؤسسه اعتباری تسهیلات دهنده یا متعهد، به بانک مرکزی گزارش شود. معاون نظارتی بانک مرکزی موظف است واحد ویژه‌ای در حوزه معاونت نظارتی بانک مرکزی برای مدیریت تعارض منافع در نظام بانکی ایجاد نماید. اسامی افراد یادشده و «اشخاص مرتبط» با آنها باید مستمراً توسط واحد مزبور به اطلاع مؤسسات اعتباری رسانده شود.»</p>	<p>تبصره. اعطای هرگونه تسهیلات یا قبول تعهدات توسط مؤسسات اعتباری به نفع اعضای هیأت عالی، اعضای شوراها یا تخصصی هیأت عالی، قضات و کارشناسان عضو هیأت انتظامی بدوی و تجدید نظر، معاونان، مدیران و کارکنان مؤثر بانک مرکزی و همسر و فرزندان آنها و نیز اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل، مدیران و سهامداران مؤثر مؤسسات اعتباری و «اشخاص مرتبط» با آنها، باید توسط مؤسسه اعتباری تسهیلات دهنده یا متعهد، به بانک مرکزی گزارش شود. معاون نظارتی بانک مرکزی موظف است واحد ویژه‌ای در حوزه معاونت نظارتی بانک مرکزی برای مدیریت تعارض منافع در نظام بانکی ایجاد نماید. اسامی افراد یادشده و «اشخاص مرتبط» با آنها باید مستمراً توسط واحد مزبور به اطلاع مؤسسات اعتباری رسانده شود.</p>
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>«شغل یا سمت موظف یا غیرموظف، اعم از سمت مدیریتی، کارشناسی یا مشاوره‌ای در اشخاص وابسته آنها، یا رابطه سهامداری مؤثر با اشخاص تحت نظارت یا اشخاص وابسته نداشته باشند.»</p> <p>علاوه بر این لازم است رابطه سهامداری مؤثر در تعاریف ابتدای طرح آورده شود.</p>	<p>ت. هیچ شغل یا سمت موظف یا غیرموظف، اعم از سمت مدیریتی، کارشناسی یا مشاوره‌ای در «اشخاص تحت نظارت» یا اشخاص وابسته آنها نداشته باشند. همچنین افراد یادشده نباید رابطه سهامداری با «اشخاص تحت نظارت» یا اشخاص وابسته آنها داشته باشند.</p>
<p>در مواردی که قانون فردی را مشمول ممنوعیت می‌کند، لازم است برای رعایت انصاف و عدالت، حقوق و مزایای او را به گونه‌ای تنظیم کند که ضرر و زیان ناشی از محدودیت مزبور جبران شود.</p>	<p>ث. هرگونه همکاری با «اشخاص تحت نظارت» یا اشخاص حقوقی وابسته به آنها، پس از پایان دوره مسئولیت یا اشتغال در بانک مرکزی، به مدت دو سال ممنوع است.</p>
ماده ۵۶	
انجام اقدامات زیر توسط بانک مرکزی ممنوع است:	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>تصریح این قید در قانون، گام بلندی در جهت ثبات پولی کشور، پیشگیری از سلطه مالی، بازتعریف رابطه بانک مرکزی و خزانه‌داری، و استقلال عملیاتی بانک مرکزی است. مع‌هذا غیر از قانون بانک مرکزی، قانون دیگری نمی‌تواند بانک مرکزی را موظف یا مجاز به اعطای تسهیلات به دولت یا هر نهاد دیگر کند.</p>	<p>الف. تضمین بدهی‌های دولت یا نهادهای دولتی و یا هر شخص دیگر یا اعطای تسهیلات به آنان جز در مواردی که در این قانون یا سایر قوانین مجاز شده است.</p>
<p>تصریح تشخیص هیأت عالی در کفایت وثایق تدبیری مناسب است.</p>	<p>تبصره. تضمین بدهی‌های خارجی دولت که با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده پس از أخذ وثیقه کافی به تشخیص هیأت عالی بلامانع است.</p>
<p>طی دهه‌های گذشته، اعطای تسهیلات غیرایمن به مؤسسات اعتباری، از پیش‌راندهای انبساط ناخواسته پایه پولی بوده است. تصریح این قید در قانون، گام بلندی در جهت ثبات پولی کشور و استقلال عملیاتی بانک مرکزی است.</p>	<p>ب. اعطای تسهیلات یا خطوط اعتباری به مؤسسات اعتباری بدون اخذ وثیقه</p>
<p>با توجه به قدرت بازاری بانک مرکزی، پیشنهاد می‌شود در بخش دوم جمله، عبارت "در صورتی که محل رقابت باشد" اضافه شود.</p>	<p>پ. مشارکت در سرمایه شرکت‌هایی که فعالیت‌های بانک مرکزی را پشتیبانی می‌کنند، در صورتی که منجر به تعارض منافع شود.</p>
<p>با توجه به آن که ممکن است اعضای اجرایی هیأت عالی، به دلیل اقتضائات مدیریتی، مایل به چنین سرمایه‌گذاری‌هایی باشند، لازم است تشخیص مصادیق تعارض منافع در این حوزه، با اکثریت اعضای غیراجرایی هیأت عالی باشد.</p>	<p>تبصره. تشخیص تعارض منافع با هیأت عالی است. این حکم شامل مشارکت‌هایی که قبل از تصویب این قانون صورت گرفته است نیز می‌شود.</p>
	<p>ت. اقدام به انجام عملیات بانکی برای اشخاصی غیر از مؤسسات اعتباری، دولت، وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها، دانشگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی.</p> <p>ث. انجام فعالیت اقتصادی و تجاری صرفاً به قصد کسب سود یا انجام ندادن تکالیف قانونی صرفاً به دلیل ورود هزینه یا زیان مالی یا غیرمالی.</p>

۳/۱۱ پول و نظام پرداخت

راهبری و دیده‌بانی^{۵۳} نظام پرداخت و تسویه در بسیاری از کشورها از وظایف صریح بانک‌های مرکزی است. بانک‌های مرکزی ناظر بر فرایند پرداخت و تسویه هستند. البته این وظیفه می‌تواند با دیگر بخش‌های حاکمیت مشترک باشد.

با توجه به آن که چشم‌انداز بخش مالی در بسیاری از کشورها فینتک‌ها را به عنوان پیشتازان توسعه بخش مالی معرفی می‌کند، لازم است قانون تکالیفی برای حمایت بانک مرکزی ج.ا.ا از فینتک‌هایی که بدون افزایش موثر ریسک در بخش مالی، موجب توسعه حق انتخاب اشخاص حقیقی و حقوقی در بازارهای مالی شده؛ دامنه و کیفیت خدمات مالی را افزایش داده؛ و موجب تسهیل دسترسی خانوارها و کسب‌وکارهای خرد به خدمات مالی می‌شوند، معین کند.

بند ح ماده ۵۷ طرح مجلس، امضای رئیس کل بانک مرکزی و وزیر اقتصاد و دارایی را بر روی اسکناس‌های منتشر شده تکلیف کرده است. در حالی که اسکناس بدهی بانک مرکزی و امضای آن، به معنی پذیرش بدهی، فقط توسط رئیس کل انجام می‌شود. بنابراین تنها امضای رئیس کل بر روی آن نیاز است.

غیر از این مورد در ماده ۵۷ موارد متنوعی طرح شده‌اند. بند (ز) این ماده، ایجاد اعتبار توسط مؤسسات اعتباری خارج از مقررات اعلامی بانک مرکزی، یا برای مصارفی غیر از موارد تجویز شده توسط بانک مرکزی، را ممنوع و مشمول اقدامات نظارتی و تنبیهی موضوع مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) این قانون قرار داده است. لازم است این بند ذیل سرفصل مرتبط خود آورده شود.

جدول ۲۴. ارزیابی مواد فصل یازدهم طرح

متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد قابل اصلاح دارد.

نظر کارشناسی	مواد مجلس
ماده ۵۷	
	<p>الف. واحد پول جمهوری اسلامی ایران، ریال است.</p> <p>ب. امتیاز انتشار پول رایج کشور منحصرأ در اختیار بانک مرکزی است.</p> <p>پ. دارایی‌های بانک مرکزی، پشتوانه پول منتشر شده توسط بانک مرکزی است.</p> <p>ت. پول رایج کشور به صورت اسکناس و مسکوک و سایر ابزارهای پرداخت رسمی در چارچوب مقرراتی که به تصویب هیأت عالی می‌رسد، توسط بانک مرکزی منتشر می‌شود.</p>

^{۵۳} Oversight

نظر کارشناسی	مواد مجلس
	<p>ث. فقط پول رایج که در تاریخ تصویب این قانون در جریان بوده و یا طبق قانون انتشار می‌یابد، جریان قانونی داشته و به مبلغ اسمی، قوه ابراء دارد.</p> <p>ج. تسویه هرگونه دین و یا بدهی فقط با پول رایج کشور امکان‌پذیر است، مگر آن که قانون، شیوه دیگری را تعیین کرده یا با رعایت مقررات، ترتیب دیگری بین بدهکار و بستانکار توافق شده باشد.</p> <p>چ. مبلغ اسمی، شکل، جنس، رنگ، اندازه، نقشه و سایر مشخصات اسکناس‌ها و مسکوکات رایج کشور به پیشنهاد رئیس کل و تصویب هیأت عالی، تعیین می‌شود.</p>
<p>اسکناس بدهی بانک مرکزی است و امضای آن، به معنی پذیرش بدهی، تنها توسط رئیس کل انجام می‌شود.</p>	<p>ح. اسکناس دارای امضای رئیس کل و وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌باشد.</p>
	<p>خ. شرایط و ترتیبات جایگزین نمودن اسکناس‌ها و مسکوکات جدید با اسکناس و مسکوکاتی که از جریان خارج می‌شوند به وسیله هیأت عالی تعیین می‌شود. معادل ارزش اسکناس‌ها و مسکوکاتی که صاحبان آن‌ها در مهلت مقرر مراجعه نمی‌کنند به حساب درآمدهای بانک مرکزی منظور می‌شود.</p> <p>د. تعهد بانک مرکزی در مقابل اسکناس‌ها یا مسکوکات منتشرشده، منحصر به پرداخت پول رایج کشور است.</p> <p>ذ. اسکناس‌ها و مسکوکات مجعول یا تقلبی مکشوفه در سراسر کشور، برای امحاء باید در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد.</p> <p>ر. کلیه حقوق مادی و معنوی طرح اسکناس و مسکوک متعلق به بانک مرکزی است. انجام هرگونه تبلیغ بر روی اسکناس و مسکوک یا استفاده از طرح آن‌ها ممنوع و در حکم جعل محسوب می‌شود.</p>
<p>این بند ارتباط با سرفصل و موضوع مورد بحث در این ماده ندارد و لازم است به سرفصل "مقررات ویژه اعطای تسهیلات" در فصل چهارم منتقل شود. ضمن آن که اعتبار و ایجاد اعتبار باید در ماده ۱ تعریف شوند.</p>	<p>ز. ایجاد اعتبار توسط مؤسسات اعتباری خارج از مقررات اعلامی بانک مرکزی، یا برای مصارفی غیر از موارد تجویز شده توسط بانک مرکزی، ممنوع و مشمول اقدامات نظارتی و تنبیهی موضوع مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) این قانون است.</p>
<p>ماده ۵۸</p>	



تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی

نظر کارشناسی	مواد مجلس
این ماده تکرار بند ۵ ماده ۴ و قابل حذف است.	نگهداری و حفاظت از جواهرات ملی متعلق به جمهوری اسلامی ایران بر عهده بانک مرکزی می باشد.



فصل چهارم



تحلیل موضوعی احکام ناظر بر بانک مرکزی

۴ تحلیل موضوعی احکام ناظر بر بانک مرکزی

در این بخش از گزارش، احکام قانونی طرح مجلس، فارغ از فصل‌بندی موادی که احکام در آن‌ها مندرج شده است، بر حسب موضوعات مرتبط با بانکداری مرکزی دسته‌بندی و ارزیابی شده‌اند. بدین ترتیب می‌توان ارزیابی طرح بر حسب موضوعات مرتبط با بانک مرکزی را در این بخش مشاهده کرد. هر یک از این موضوعات ممکن است ردپایی از خود در یک یا چند ماده به جا گذاشته شده باشند. تلاش شده است در متن پیش رو، مواد، بر حسب موضوعات مشترک در کنار هم دیده شوند.

۴/۱ استقلال و اقتدار بانک مرکزی

یکی از ویژگی‌های ارزشمند طرح مجلس، پایه‌ریزی استقلال برای بانک مرکزی است. در این بخش چگونگی پیاده‌سازی ابعاد مختلف این مفهوم در طرح نمایندگان را معرفی، بررسی و نقد می‌کنیم. این طرح با برشمردن ارتقای استقلال بانک مرکزی در شمار اهداف طرح (ماده ۲)، تدابیر درخور متعددی برای ارتقای استقلال بانک مرکزی پیش‌بینی کرده که تفصیل آن در سرفصل‌های حقوقی، سیاسی، مالی، اداری، اطلاعاتی، قضایی، انتظامی، ارتباطی، و آموزشی-پژوهشی، در ادامه می‌آید.

۴/۱/۱ استقلال حقوقی

مطابق ماده ۵۳، بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی مستقل است و منحصرأ به‌موجب این قانون و مقررات آن اداره می‌شود. به‌علاوه شمول قوانین و مقررات مربوط به وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی وابسته به آن‌ها که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تصویب می‌شود، بر بانک مرکزی، مستلزم ذکر نام بانک مرکزی به‌صورت خاص است. در این ماده از استقلال حقوقی بانک مرکزی حفاظت شده است؛ اما برای تسری حکم آن به قوانینی که قبل از این قانون تصویب می‌شوند، لازم است عبارت "که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تصویب می‌شود" از انتهای آن حذف شود.

از پیامدهای تصریح استقلال حقوقی بانک مرکزی در قانون، مصونیت دارایی‌های خارجی بانک مرکزی از ضبط و مصادره در برابر آرای دادگاه‌های خارجی در مواردی است که دولت جمهوری اسلامی ایران محکوم به پرداخت خسارت می‌شود.

۴/۱/۲ نصب و عزل رئیس کل

رئیس کل بانک مرکزی یکی از عالی‌ترین ارکان اداره صحیح کشور، حافظ قدرت خرید و ارزش دارایی‌های مالی آحاد جامعه و تأمین ثبات و سلامت نظام مالی است. تأمین اقتدار حقوقی، سیاسی، سازمانی، مالی، و عملیاتی رئیس کل، شرط لازم تحقق وظیفه فوق است. برای تحقق این مهم لازم است رئیس کل طی فرایندی شفاف و اطمینان‌بخش از دارا بودن صلاحیت‌های عمومی و تخصصی منصوب شود؛ و جز در صورت از دست‌رفتن صلاحیت، یا پایان دوره مسئولیت، قابل عزل نبوده و از

طریق سازوکارهای قاعده‌مند در برابر عملکرد خود پاسخگو باشد. در فرایند انتخاب و نصب رئیس کل در ماده ۶ و عزل او در ماده ۷ طرح مجلس، این نکات تا حد خوبی رعایت شده است.

میزان لحاظ کردن عوامل زیر در نصب و عزل رئیس کل، از مهم‌ترین ارکان استقلال بانک مرکزی است:

- ۱) الزام به مشورت در انتخاب؛
- ۲) ارشدیت مقام نصب‌کننده؛
- ۳) الزام پیشنهاددهندگان و مقام نصب‌کننده به رعایت صلاحیت‌های تخصصی رئیس کل؛
- ۴) شفاف بودن فرایند انتخاب؛
- ۵) عدم تطابق دوره ریاست رئیس کل با سیکل‌های سیاسی؛
- ۶) عدم امکان عزل قبل از پایان دوره، مگر در صورت احراز از دست رفتن صلاحیت‌های عمومی یا تخصصی؛ و
- ۷) شفاف بودن فرایند عزل، و ایمن بودن آن از فشارهای سیاسی.

طرح مجلس در حد قابل قبولی این عوامل را تأمین کرده است.

به طور خاص، صعب بودن فرایند عزل رئیس کل یکی از شاخص‌های استقلال و اقتدار بانک مرکزی است. باید سازوکار عزل قاعده‌مند و شفاف بوده و مانع اعمال فشار دولت بر رئیس کل یا تهدید به عزل او به دلیل اختلاف نظر با رئیس جمهور یا دولت باشد. سازوکار طراحی شده در طریق اول بیان شده در ماده ۷ (تصمیم رئیس جمهور پس از مشورت با اعضای غیراجرایی هیأت عالی) برای عزل کافی نیست. پیشنهاد می‌شود عزل رئیس کل تنها در صورت درخواست دوسوم از اعضای غیراجرایی هیأت عالی، مستند به قصور یا تقصیر در انجام وظیفه یا عدم اجرای مصوبات هیأت عالی، قابل طرح باشد. موافقت رئیس جمهور نیز مستند به از دست رفتن یکی از شرایط احراز باشد. لازم است این فرایند شفاف باشد و مکاتبات آن افشا شود.

۴/۱/۳ استقلال در سیاست‌گذاری

ماده ۸ با تصریح وظیفه انحصاری هیأت عالی در اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی، تصمیم‌گیری درباره نحوه اجرای سیاست‌های مزبور و ابزارهای مورد نیاز برای تحقق آن‌ها، استقلال سیاستی بانک مرکزی را تقویت می‌کند.

۴/۱/۴ استقلال در رای و نظر

بانک مرکزی مستقل، مقتدر و پاسخگو، لنگر حفظ ارزش پول و ثبات و سلامت مالی اقتصاد کشور است. طرح مجلس در موارد متعددی که شرح آن در ادامه می‌آید، بانک مرکزی را مکلف به ارائه گزارش‌های دوره‌ای، مشاوره و توصیه سیاستی به

مقامات کشور کرده است؛ وظیفه‌ای که لازمه ایفای صحیح آن، اقتدار فنی و اطلاعاتی، استقلال در نظر و موضع سیاسی، و امنیت سیاسی کافی در ارائه دیدگاهی مستقل در نظام حکمرانی کشور است:

۱. لازمه ایفای وظیفه قانونی مشاوره به دولت در ماده ۴، استقلال دیدگاه و سیاست‌های بانک مرکزی از دولت است.
۲. تکلیف قانون به هیأت عالی مبنی بر ارائه مشاوره و توصیه سیاستی به دولت و مجلس (ماده ۸)، به بانک مرکزی استقلال در تحلیل و حفظ دیدگاه‌های سیاستی غیرجانبدارانه می‌بخشد و بانک را در موضع پایبندگرای امن و بی‌طرف وضع پولی و مالی کشور قرار می‌دهد. مطابق ماده ۸، تأیید گزارش‌های دوره‌ای که قانون تهیه و انتشار آن‌ها را بر عهده بانک مرکزی قرار داده و ارائه مشاوره و توصیه‌های سیاستی به رئیس‌جمهور و مجلس در خصوص طرح‌ها و لوایح مرتبط با اهداف و وظایف بانک مرکزی، قبل از تصویب، از وظایف انحصاری هیأت عالی است.
۳. تدبیر ماده ۱۱ مبنی بر تعیین زمان‌بندی و سرفصل‌های گزارش رئیس کل بانک مرکزی به مجلس، شامل پیش‌بینی ادواری متغیرهای کلیدی و توضیح دلایل انحراف عملکرد اقتصاد از پیش‌بینی‌های قبلی، و تکلیف بانک به ارائه گزارش مکتوب به مجلس گامی بلند در راستای شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی است.
۴. بند الف ماده ۳۸ با الزام دولت به درخواست گزارش مشورتی بانک مرکزی در تهیه پیش‌نویس لوایح، تصویب‌نامه‌ها و برنامه‌های اقتصادی و مالی، یک گام مهم به جلو در جهت بازتعریف رابطه دولت و بانک مرکزی، و تأمین استقلال سیاستی و اقتدار فنی بانک مرکزی بر می‌دارد. مطابق این ماده و در تکمیل ماده ۴، نه تنها بانک مرکزی مشاور دولت است، بلکه دولت موظف به اخذ نظر مشورتی بانک است.
۵. الزام رئیس کل به شرکت در جلسات هیأت دولت همواره یکی از مهم‌ترین درگاه‌های اعمال فشار به بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری درآمد دولت یا عملیات شبه مالی از طریق بانک‌ها بوده است. بند ب ماده ۳۸ با برداشتن این الزام یک پیشرفت معنی‌دار در حفاظت سیاست پولی از فشار الزامات سیاسی و مالی اداره کشور است. بنا به منطق متقارن، شایسته است در اجرای بند ب ماده ۳۸ که مطابق آن "بانک مرکزی و دولت موظفند یکدیگر را در خصوص موضوعات مربوط به سیاست‌های پولی و مالی آگاه کنند"، دستور جلسات هیأت عالی به اطلاع وزیر اقتصاد برسد تا خود یا یکی از معاونین او بدون حق رای در جلسات هیأت عالی شرکت کنند.
۶. بند پ ماده ۳۸ که مطابق آن "بانک مرکزی موظف است در خصوص لوایح و طرح‌های مرتبط با اهداف و وظایف بانک مرکزی، نظرات خود را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند" کمک بزرگی به تنظیم رابطه بانک مرکزی با دولت و مجلس در جهت استقلال سیاستی و فنی بانک است.

۴/۱/۵ استقلال مالی

وظیفه انحصاری هیأت عالی مبنی بر تصویب صورت‌های مالی، تصمیم‌گیری در خصوص انتقال سود و تصویب افزایش سرمایه بانک مرکزی (ماده ۸) هیأت عالی را در نقش مجمع عمومی بانک مرکزی می‌نشانند. انتقال وظایف و اختیارات مجمع

عمومی، از دولت به بانک مرکزی یکی از مهم‌ترین درگاه‌های سلطه سیاسی دولت بر بانک مرکزی را می‌بندد و شرط لازم استقلال سیاسی و مالی بانک را فراهم می‌کند.

تدبیر ماده ۸، پارادایم موجود مبنی بر تعریف بانک مرکزی به‌عنوان یک شرکت دولتی را به‌درستی جابه‌جا و جایگاه حاکمیتی بانک مرکزی را چنان بازتعریف می‌کند که در نظام حکمرانی کشور مشابه ندارد.

لازمه استقلال مالی بانک مرکزی آن است که نحوه جبران خدمات مدیران و کارکنان آن در قانون بانک مرکزی تعیین شود. حکم ماده ۷ مبنی بر تعیین حقوق و مزایای اعضای هیأت عالی طبق حقوق و مزایای مقامات موضوع بند ج ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، علاوه بر تضعیف استقلال مالی بانک، به استناد تجارب متوالی، مانع جذب اعضای صاحب صلاحیت است.

۴/۱/۶ استقلال اداری

بانک مرکزی یک سازمان خاص است که مشابه سازمان حاکمیتی دیگری نیست. لازمه تأمین استقلال اداری بانک مرکزی تعیین مقررات اداری و استخدام بانک مرکزی توسط هیأت عالی است. به جای آن‌که تصویب ساختار، حکمرانی داخلی و مقررات اداری و استخدامی بانک مرکزی و دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز آن در چهارچوب قوانین دیگر دیده شود (بند ۱۵ ماده ۸)، لازم است سرفصل و چهارچوب‌های مدنظر در همین قانون تصریح شود.

۴/۱/۷ اقتدار اطلاعاتی

دیده‌بانی ثبات پولی و مالی و سلامت بانکی کشور، مستلزم عدم طی مسیر دیوانسالاری موجود برای دستیابی به اطلاعات مورد نیاز است. لازمه ارائه مشاوره و توصیه سیاسی نافع برای کشور، اشراف اطلاعاتی بانک مرکزی بر حوزه‌های مرتبط با مسائل پولی و مالی کشور و اقتدار در اخذ اطلاعات مورد نیاز از مراکز تولید یا نگهداری چنین اطلاعاتی است. ماده ۱۱ با تکلیف به کلیه دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و اشخاص تحت نظارت به ارائه اطلاعات مورد نیاز بانک مرکزی، این اقتدار را تضمین می‌کند.

۴/۱/۸ امنیت قضایی

مدیران بانک مرکزی، به خصوص در بخش نظارت بانکی، وقتی به اقتضای مسئولیت خود، اقدامات تنبیهی و مقررات انضباطی را علیه مؤسسات اعتباری متخلف اعمال می‌کنند، در معرض شکایت مؤسسات مزبور قرار می‌گیرند. لذا امنیت^۴ قضایی مدیران بانک مرکزی که در اصول ۲۹ گانه بال هم مورد تاکید قرار گرفته، باید در قانون تصریح شود.

مطابق ماده ۵۴، بانک مرکزی در اجرای وظایف قانونی خود و به کارگیری ابزارهای مورد نیاز، در چارچوب قانون از اختیار کامل برخوردار است. تعقیب قضایی اعضای هیأت عالی، شوراها، تخصصی، هیأت‌های انتظامی، معاونان و مدیران بانک و مدیران صندوق ضمانت سپرده‌ها در قبال تصمیماتی که در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی خود اتخاذ می‌کنند، مجاز نیست. هر گونه دعوی در خصوص تصمیمات یا اقدامات مزبور صرفاً می‌تواند علیه بانک مرکزی اقامه شود.

۴/۱/۹ اقتدار نظارتی و انتظامی

در پارادایم فعلی، بانک مرکزی سازمانی در درون قوه مجریه تلقی شده و به اتکای تفسیر حداکثری مجلس و شورای نگهبان از اصل تفکیک قوا، در دعاوی علیه مؤسسات اعتباری، گاه به جای صندلی مدعی، بر جایگاه متهم نشاند می‌شود. مواد ۱۴ و ۲۲ طرح مجلس، با تغییر این پارادایم، معاون نظارتی بانک مرکزی را به درستی بر جایگاه دادستان حقوق سپرده‌گذاران و سایر ذی‌نفعان در حوزه ثبات و سلامت بانکی می‌نشانند. این دو ماده موجب تقویت استقلال و اقتدار بانک مرکزی‌اند.

لازمه اعمال نظارت بر اشخاص تحت نظارت، برخورداری از اختیار تنفیذ و تسجیل^۵ پیشینی مقررات و تنبیه پسینی تخلف از مقررات است. در مواردی که تنبیه انضباطی با استفاده از سازوکارهای اداری تعبیه شده در درون بانک مرکزی کفایت نکند، بانک باید با حداقل هزینه سیاسی و بدون طی دیوان‌سالاری بیرون بانک، قادر به اقامه دعوی در دادگاه صالحه باشد. تشکیل هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی در داخل بانک مرکزی، و قطعی و لازم‌الاجرا بودن آرای هیأت تجدیدنظر، مطابق ماده ۲۲، سیکل نظارت بانکی را در داخل بانک مرکزی تکمیل می‌کند. تاکنون، مؤسسات اعتباری متخلف موفق شده‌اند با فرجام‌خواهی از احکام صادره توسط هیأت انتظامی بانک‌ها، بارها قدرت تنفیذ مقررات انتظامی توسط بانک مرکزی را سست کنند.

^۴ Immunity

^۵ Enforcement

۴/۱/۱۰ استقلال در روابط خارجی

مسائل بانک‌های مرکزی، به‌رغم ناهمگنی اقتصادهایی که در آن فعالیت می‌کنند، شباهت زیادی به هم دارد. بانکداری مرکزی حاصل خرد جمعی بشر است که طی سده‌ها و دهه‌ها شکل گرفته است. بانک‌های مرکزی از یکدیگر بسیار بیشتر از هر نهاد داخلی و خارجی دیگر یاد می‌گیرند. در سایر نقاط جهان هم سهولت روابط خارجی بانک‌های مرکزی، با سایر دستگاه‌های حاکمیتی قابل مقایسه نیست.

شناسایی استقلال بانک مرکزی در برقراری روابط خارجی با نهادهای کلیدی مالیه بین‌الملل، اعم از عملیات بانکی و همکاری‌های فنی، علمی، آموزشی، در ماده ۴، بانک را از دیوان‌سالاری کسب مجوزهای دولتی و غیردولتی بی‌نیاز و دست رئیس کل را در تنظیم روابط حرفه‌ای فرامرزی باز می‌کند. این نشان می‌دهد بانک مرکزی در تنظیم و برقراری روابط خارجی بیرون دیوان‌سالاری دولتی قرار دارد.

۴/۱/۱۱ استقلال آموزشی و پژوهشی

ماده ۴ به بانک مرکزی اجازه می‌دهد در صورت نیاز به پژوهش در حوزه‌های ماموریتی، آموزش جامعه در حوزه‌های پولی و بانکی، و ارتقای سرمایه انسانی نظام بانکی، نهادهای مورد نیاز آموزشی و پژوهشی را تاسیس یا در مدیریت نهادهای موجود مشارکت کند. چنین ظرفیتی اقتدار فنی بانک مرکزی را تقویت می‌کند.

۴/۱/۱۲ موارد نقض استقلال

عضویت مقامات مسئول بیرون از بانک مرکزی در نهادهای تصمیم‌سازی یا تصمیم‌گیری بانک، موجب اخلاف در اداره صحیح امور پولی و بانکی کشور است. سازوکار مناسب برای هماهنگ کردن سیاست‌های پولی و بانکی با سایر تدابیر اداره کشور آن است که دستور جلسات هیأت عالی و شوراهای تخصصی آن، حسب مورد به اطلاع مقامات ذیربط، از جمله رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار و روسای کمیسیون‌های ذیربط در مجلس برسد تا در صورت طرح موضوعات مرتبط با دستور جلسه، به‌عنوان مهمان در جلسه حضور یافته و نظرات نهاد متبوع در مورد پیامدهای تصمیمات هیأت عالی را به استماع اعضا رسانده و جلسه را برای اتخاذ تصمیم ترک کنند. بدیهی است رئیس کل می‌تواند حسب مورد از خبرگان پولی و بانکی در جلسات تصمیم‌گیری بانک دعوت کند تا پس از ارائه نظراتشان به اعضا، جلسه را برای تصمیم‌گیری ترک کنند.

عضویت نمایندگان قوای مقننه و قضاییه (بند ت ماده ۱۰، مواد ۱۹، ۲۰ و ۲۱) یا حتی مجریه (ماده ۱۹)، یا مدیران عامل بانک‌ها (ماده ۲۱) در نهادهای تصمیم‌سازی یا تصمیم‌گیری بانک مرکزی، به دلایل زیر ناقض تدبیر مناسب امور پولی و بانکی کشور است:

۱. به مداخله بدون پاسخگویی می‌انجامد؛

۲. تدبیر طرح مجلس برای سپردن امور بانک مرکزی به افراد موظف، تمام وقت و متخصص را با حضور افراد مشغول و غیرمتخصص تضعیف می کند؛
 ۳. حضور در حلقه های سیاست گذاری بانک مرکزی موجب مزیت اطلاعاتی در بازارهای مالی و امکان بهره گیری از آربیتراژهای قیمتی می شود. لذا عملیات مالی اعضای حلقه ها باید کنترل شود. بانک مرکزی سازوکاری برای اعمال چنین کنترلی بر افراد بیرون از سازمان خود ندارد.
- علاوه بر تبعات منفی عضویت افراد بیرونی در فرایند تصمیم گیری بانک مرکزی، طرح مجلس در سه مورد زیر موجب نقض یا تضعیف استقلال بانک مرکزی می شود:
۱. لازمه استقلال مالی بانک مرکزی آن است که نحوه جبران خدمات مدیران و کارکنان آن در قانون بانک مرکزی تعیین شود. حکم ماده ۷ مبنی بر تعیین حقوق و مزایای اعضای هیأت عالی طبق حقوق و مزایای مقامات موضوع بند ج ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، علاوه بر تضعیف استقلال مالی بانک، به استناد تجارب متوالی، مانع جذب اعضای صاحب صلاحیت است.
 ۲. به جای آن که تصویب ساختار، حکمرانی داخلی و مقررات اداری و استخدامی بانک مرکزی و دستورالعمل های اجرایی مورد نیاز آن در چارچوب قوانین دیگر دیده شود (ماده ۸)، لازم است سرفصل و چهارچوب های مدنظر در همین قانون تصریح شود.
 ۳. مداخله مجلس در فروش نرخ ارز برای مصارف خاص بانخ کم تر (ماده ۴۱)، حتی اگر با جبران مالی برای فروشنده همراه باشد، آثار سرریز غیرقابل جبران دارد.

۴/۲ حکمرانی بانک مرکزی

یکی از شروط لازم ولی ناکافی برای موفقیت بانک مرکزی در ایفای وظایفش آن است که از سازمانی منسجم متناسب با اهداف، و نظامی کارآمد برای اداره بانک برخوردار باشد که تسهیل گر این امر باشد. در این بخش کفایت چنین نظامی را در طرح مجلس بررسی می کنیم.

۴/۲/۱ وضوح اهداف

تصریح ثبات قیمت ها و کنترل تورم به عنوان هدف اول بانک مرکزی در ماده ۳، پس از نزدیک به ۵ دهه تجربه ناموفق بانکداری مرکزی چندهدفی، دستاورد بزرگی برای اقتصاد کشور است.

ثبات و سلامت بانکی نیز هر چند در بعضی تجارب موفق سایر اقتصادها قابل تفکیک از بانک مرکزی و انتقال به سازمان مستقلی است، ولی به نظر می رسد پیش نیازهای نهادی چنین تفکیکی در ایران فراهم نیست.

در کنار این دو هدف متعارف برای بانک مرکزی، طرح مجلس با اضافه کردن "حمایت از رشد و توسعه اقتصادی" به عنوان هدف سوم، انحراف بزرگی را در نظام حکمرانی بانک مرکزی موجب شده است.

۴/۲/۲ تفکیک سیاست‌گذاری، تقنین و نظارت از اجرا

تصریح شئون قانونی سیاست‌گذاری، تقنین و نظارت برای هیأت عالی (ماده ۶) و تفکیک سازمانی این نقش، از وظایف اجرایی هیأت عامل (ماده ۱۳)، گامی بلند در پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی در بانک مرکزی است. تکلیف قانونی نظارت بر نحوه مدیریت بانک مرکزی و بررسی مداوم عملکرد آن برای حصول اطمینان از دستیابی به اهداف تعیین‌شده، و سلب حق رای اعضای اجرایی در ایفای این مأموریت (ماده ۸) همراه با حضور اکثریت اعضای غیراجرایی موظف (ماده ۶)، گام مهم دیگری در پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی است. تصریح کمیته‌های حاکمیت شرکتی در قانون و موظف کردن هیأت عالی به تشکیل آن‌ها و منع اعضای اجرایی از عضویت در این کمیته‌ها برای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی در بانک مرکزی ضروری است. با توجه به اهمیت این مفاهیم در بانکداری مرکزی و فقر ادبیات کشور در این زمینه، لازم است فصل مستقلی در این باره در قانون بیاید.

تصریح وظیفه انحصاری تصویب صورت‌های مالی، تصمیم‌گیری در خصوص انتقال سود و تصویب افزایش سرمایه (ماده ۸)، هیأت عالی را در نقش مجمع عمومی بانک مرکزی می‌نشانند.

۴/۲/۳ موظف بودن ارکان مدیریتی

از جمله تدابیر شایسته تحسین طرح مجلس آن است که اعضای تمام ارکان عالی مدیریتی بانک مرکزی، به استثنای اعضای شورای فقهی و قضات هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر، موظف و شاغل تمام‌وقت در بانک مرکزی هستند. در مواردی، همچون اعضای هیأت نظارت و حسابرسی، هم به‌رغم موظف و تمام‌وقت بودن، نصب و پرداخت حقوق و مزایای این افراد به مراجع بیرونی احاله شده (ماده ۱۷)، که خلاف یکپارچگی بانک مرکزی است.

۴/۲/۴ تعادل اختیار و پاسخگویی

مواد ۶، ۱۹ و ۲۰، فرایند تصمیم‌سازی، سیاست‌گذاری، تدوین، تصویب، ابلاغ و تنفیذ مقررات در حوزه پولی و بانکی، و نظارت بر حسن عملکرد بانک مرکزی برای نیل به ثبات پولی و مالی را به‌طور کامل در درون بانک مرکزی قرار می‌دهد. همچنین ترکیب هیأت عالی، از حیث صلاحیت‌های عمومی و تخصصی اعضا (ماده ۷)، و نیز تفکیک اعضا به اجرایی و غیراجرایی (ماده ۶) به گونه‌ای تدبیر شده است که اختیارات بخش اجرایی (مواد ۱۰، ۱۳، ۱۴ و ۱۵) با قدرت نظارتی بخش غیراجرایی (مواد ۸ و ۹) متوازن باشد.

پیش‌بینی سازوکارهای مکمل زیر در هیأت عالی، حکمرانی خوب در بانک مرکزی را تقویت می‌کند:

۱. طبق مواد ۸ و ۹، هیأت عالی از اختیارات کافی برای راهبری کلی و سیاست‌گذاری بخش‌های ماموریتی و ستادی بانک مرکزی و نظارت بر عملکرد بخش اجرایی بانک برخوردار است. مطابق ماده ۱۷، هیأت عالی در برابر عملکرد خود از نظر رعایت قانون و مقررات، به هیأت نظارت و حسابرسی پاسخگوست.
 ۲. دوره ماموریت اعضا، طولانی‌تر از سیکل‌های سیاسی انتخاب رئیس جمهور است؛ (ماده ۷)
 ۳. عزل اعضای اجرایی (به‌خصوص رئیس کل) قاعده‌مند و شفاف است و از تصمیمات بانک در برابر فشارهای متداول و محتمل سیاسی حفاظت می‌کند؛ (ماده ۷)
 ۴. اعضای غیراجرایی نیز مانند اعضای اجرایی موظف، تمام‌وقت و مصروف به امور بانک هستند؛ (ماده ۷)
 ۵. اعضای غیراجرایی از طریق یک سازوکار غیرصلاحدیدی جابه‌جا می‌شوند؛ (ماده ۷) و
 ۶. تدابیری مناسب ولی ناکافی، برای عدم سوء استفاده از اطلاعات درونی و نفوذ اعضا برای انتفاع شخصی پیش‌بینی شده که در نظام حکمرانی کشور مسبوق به سابقه نیست. (مواد ۷ و ۱۰)
- تاسیس هیأت عالی و شوراهای تخصصی آن، با ترکیب، اختیارات، وظایف و سازوکارهای تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و پاسخ‌گویی در طرح مجلس، موجب یک تغییر راهبردی در پارادایم نظام حکمرانی بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور است. تعادل بین اختیارات و مسئولیت‌های هیأت عالی و سازوکار حسابداری هیأت در برابر وظایفش مناسب است. چنین تعادل و حسابداری در نظام فعلی حکمرانی بخش پولی و بانکی کشور، حتی به میزان رقیق آن، مفقود است.
- شورای پول و اعتبار که در نظام فعلی حکمرانی بخش پولی و بانکی کشور، عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری بانک مرکزی است، مرکب از اعضای غیرموظف با اشتغالات عدیده است که شرکت در جلسات شورا اولویت چندم آنان است. اعضای شورای پول و اعتبار عمدتاً تخصصی در سیاست پولی و بانکی ندارند؛ گاه در تصمیمات پولی، بانکی و اعتباری شورا ذینفع و برخوردار از منافع سازمانی ناهم‌سو با بانک مرکزی‌اند؛ معمولاً هم‌سو با سیکل‌های سیاسی انتخاب می‌شوند؛ و فراتر از قسَم در ابتدای دوره ماموریت، سازوکار اطمینان‌بخش دیگری برای نظارت بر انتفاع خود یا سازمانشان از اطلاعات درونی ارائه شده در جلسات شورا وجود ندارد.

۴/۲/۵ رئیس کل مقتدر و پاسخگو

بانک مرکزی برای انضباط‌بخشی به بازار پول و کسب اطمینان از سلامت بانک‌ها و ثبات بازارهای مالی، به استقلال سیاستی برای محافظت منافع سپرده‌گذاران در برابر سلطه مالی دولت، اقتدار فنی و اطلاعاتی برای ارزیابی به‌هنگام و پیش‌نگرانه وضعیت پولی و مالی کشور، و اقتدار انضباطی و انتظامی برای تنفیذ مقررات بر مؤسسات اعتباری نیاز دارد. اختیارات رئیس کل در قانون باید چنین اقتداری را در بیرون و داخل بانک مرکزی، تصریح کند.

در مقابل، اقتضای حکمرانی خوب آن است که رئیس کل بر اساس یک سازوکار شفاف و قاعده‌مند، در برابر یک جمع متخصص و بی‌طرف، پاسخگوی عملکرد خود و سازمان متبوعش باشد. طرح مجلس در حد خوبی تعادل بین اختیار مکفی برای ایفای وظایف و حسابدگی برای عدم سوءاستفاده از آن را برای رئیس کل برقرار کرده است.

اگر چه در ترتیبات فعلی اداره کشور، رئیس کل عهده‌دار کلیه امور بانک مرکزی است ولی سازوکار قاعده‌مندی، او را بابت عملکرد بانک مرکزی به شورای پول اعتبار پاسخگو نمی‌کند؛ ضمن آن که شورا، به دلیل اشتغالات عدیده و تراحم منافع اعضا، عدم دسترسی به اطلاعات درونی بانک، و عدم تخصص در حوزه‌های پولی و بانکی، امکان حساب‌کشی اطمینان‌بخش از رئیس کل را ندارد. در طرح مجلس، نظارت مستمر اعضای غیراجرایی هیأت عالی، و نظارت ادواری نمایندگان مجلس بر عملکرد بانک مرکزی این نقص را رفع می‌کند.

تمرکز اختیارات اجرایی بانک مرکزی در دست رئیس کل (ماده ۱۳) و تعبیه سازوکارهای لازم برای حسابدگی او در برابر اعضای غیراجرایی هیأت عالی (بند ۲۳ ماده ۸ و تبصره ذیل آن) تدابیر مناسبی برای اعطای اختیار مکفی و تعبیه سازوکاری برای حسن استفاده از این اختیار است. سازوکار مکمل، موظف کردن رئیس کل به گزارش ادواری به مجلس شورای اسلامی است. (ماده ۱۱) تصریح قانون به علنی بودن جلسه ارائه گزارش رئیس کل، و ارائه مکتوب گزارش پیش از جلسه به نمایندگان مجلس (ماده ۱۱)، عملاً صحت، دقت و عمق تحلیل رئیس کل از اوضاع پولی و مالی کشور و کفایت تدابیر بانک مرکزی برای تأمین ثبات پولی و مالی و سلامت بانکی را در معرض قضاوت اهل نظر قرار می‌دهد.

۴/۲/۶ تصمیم‌سازی

در پارادایم فعلی حاکم بر نظام حکمرانی کشور، فرایند تصمیم‌سازی تعریف نشده؛ مرز آن نیز با تصمیم‌گیری روشن نیست. لذا در تصمیمات مهم کشوری، گزینه‌های تصمیم‌گیری و علت انتخاب گزینه مرجح از میان گزینه‌های بدیل گزارش نمی‌شوند. طرح مجلس با سپردن تصمیم‌سازی‌های کلیدی هیأت عالی به دو شورای تخصصی، در مواد ۱۹ و ۲۰، گام بلندی برای رفع این نقیصه برداشته است.

۴/۲/۷ شفافیت و حسابدگی

در ترتیبات فعلی اداره کشور، اکثر تصمیمات مهم در جلسات در بسته اتخاذ و نتایج به گونه‌ای گزارش می‌شوند که اعضای کمیته‌ها و شوراها بابت تصمیمات اتخاذ شده پاسخگو نیستند؛ هیچ‌گاه هم علت انتخاب گزینه مرجح از میان گزینه‌های بدیل گزارش نمی‌شود.

در طرح مجلس دو راه‌حل برای رفع این نقیصه مهم نظام حکمرانی کشور در حوزه پول و بانک ارائه شده است. نخست، مطابق مواد ۱۸، ۱۹ و ۲۰، دو شورای تخصصی وظیفه تصمیم‌سازی تصمیمات مهم پولی و بانکی هیأت عالی را برعهده دارند.

بنابراین طی یک فرایند قاعده‌مند، تدابیر مهم پولی و بانکی کشور، ابتدا در شوراهاى ذیربط تخصصی، تصمیم‌سازی و گزینه‌هاى ممکن برای تصمیم به هیأت عالی گزارش می‌شوند. دوم، مطابق مواد ۱۰ و ۱۱، نحوه رای‌دهی اعضا به تصمیمات درج و منتشر می‌شود. در این صورت، مردم که ذینفعان اصلی تصمیمات پولی و بانکی هستند، برای نخستین بار، امکان نظارت بر این تصمیمات را می‌یابند.

انتشار عمومی مذاکرات و مصوبات هیأت عالی (ماده ۱۱)، با درج نظرات موافقین و مخالفین و افراد دارای رای ممتنع (ماده ۱۰)، و قاعده‌مندی و شفافیت نحوه انتشار مذاکرات و مصوبات هیأت عالی و شرایط و زمان‌بندی خروج مصوبات محرمانه از قید محرمانگی (ماده ۱۱)، به پاسخگویی سیاست‌گذار، اصلاح‌پذیری نظام حکمرانی بانک مرکزی، و فرایند سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری، جلب مشارکت صاحب‌نظران، و آموزش عمومی کمک شایانی می‌کند.

به‌علاوه، تدابیر پیش‌بینی شده در ماده ۱۱ مبنی بر تعیین تقویم و سرفصل‌های ارائه گزارش رئیس کل بانک مرکزی به مجلس؛ تصریح بر پیش‌بینی ادواری متغیرهای کلیدی و توضیح دلایل انحراف عملکرد اقتصاد از پیش‌بینی‌های قبلی؛ تکلیف بانک به ارائه گزارش مکتوب به مجلس؛ و تکلیف به حضور رئیس کل و معاونان او در کمیسیون اقتصاد مجلس، حسب درخواست نمایندگان؛ موجب ارتقای شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی است. گزارش فصلی معاون نظارتی در مورد اقدامات نظارتی، وضعیت ثبات و سلامت شبکه بانکی و برنامه نظارتی آتی بانک مرکزی به هیأت عالی (ماده ۱۶) نیز با توجه به انتشار عمومی مذاکرات هیأت عالی (ماده ۱۱) گام بلند دیگری در ارتقای شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی است.

قاعده‌مند و شفاف کردن فرایند تصمیم‌گیری، نشان‌دن سیاست‌گذار در اتاق شیشه‌ای، پاسخگو کردن تک‌تک اعضای هیأت عالی در برابر تصمیمات ایشان، و در یک کلام مردم را در نظام حکمرانی پولی و بانکی صاحب حق شناختن، یک جابه‌جایی پارادایم بزرگ و ارزشمند در طرح مجلس است.

۴/۲/۸ حسابرسی

طرح مجلس در ماده ۱۷، به‌درستی علاوه بر رسیدگی به صورت‌های مالی بانک مرکزی و تأیید آن‌ها برای انتشار، و تهیه گزارش‌های تفریغ بودجه بانک مرکزی، رسیدگی به عملکرد هیأت عالی و بانک مرکزی از لحاظ انطباق با قانون و مصوبات هیأت عالی را نیز بر عهده هیأت نظارت و حسابرسی گذارده است.

نقص این ماده آن است که تعیین حساب‌رسان بانک مرکزی توسط وزیر اقتصاد (ماده ۱۷)، در پارادایمی معنی دارد که دولت سهام‌دار بانک مرکزی باشد. در حالی که این پارادایم در طرح مجلس تغییر کرده و هیأت عالی نقش مجمع عمومی بانک مرکزی را، در تصویب صورت‌های مالی، ایفا می‌کند. به‌علاوه، پیشنهاد حساب‌رسان بانک مرکزی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌تواند محمل تحمیل الزامات سیاست مالی بر سیاست‌گذار پولی باشد. چنین سازوکاری در سایر بانک‌های مرکزی هم مسبوق به سابقه نیست.

با توجه به اهمیت صورت‌های مالی بانک مرکزی، لازمه حسابرسی دقیق و جامع عملیات بانک آن است که علاوه بر حسابرسی بیرونی^۶، سازوکار حسابرسی داخلی^۷ بانک نیز در قانون تصریح شود. لازم است کمیته حسابرسی بانک مرکزی، به ریاست یکی از اعضای غیراجرایی هیأت عالی و عضویت حداقل یک عضو دیگر، با حضور مدیران ارشد مالی بانک، شامل افسران ارشد مالی و ریسک (به ترتیب CFO^۸ و CRO^۹)، مدیران خزانه‌داری و حسابرسی داخلی، و رئیس و اعضای هیأت نظارت و حسابرسی، به صورت متواتر (معمولاً هفتگی) تشکیل و ضمن استماع گزارش‌های دوره‌ای بانک، ریسک‌های مالی را پایش و از کفایت تدابیر به کار گرفته شده برای کاهش و مدیریت ریسک اطمینان حاصل کنند. لازم است صورت‌جلسه و مصوبات کمیته حسابرسی به اطلاع اعضای هیأت عالی برسد تا در صورت جلب توجه ایشان به مسئله‌ای مهم، تشکیل کمیته حسابرسی در حضور تمام اعضای هیأت عالی را درخواست کنند.

با توجه به آن که مطابق ماده ۸ هیأت عالی نقش مجمع بانک مرکزی را ایفا می‌کند، تصویب صورت‌های مالی توسط هیأت عالی نهایی است و نیاز به تایید رئیس جمهور (موضوع ماده ۴۷) نیست. همچنین، لازم است گزارش تفریغ بودجه پس از تصویب هیأت عالی، به انضمام اظهار نظر حسابرس، توسط رئیس کل برای روسای سه قوه و وزیر امور اقتصادی و دارایی ارسال شود.

تصریح جمهوری اسلامی ایران به جای دولت، به عنوان مالک سرمایه بانک مرکزی همراه با تصریح عدم امکان واگذاری، انتقال، ترهین یا مصادره آن به نفع دولت (ماده ۴۹)، که سازگار با به رسمیت شناختن هیأت عالی به عنوان مجمع عمومی بانک مرکزی است، گامی بلند در جهت استقلال بانک مرکزی است.

وقتی سهام‌داران، اطلاع و تخصص لازم برای ارزیابی میزان انطباق تصمیمات مدیریتی با قوانین و مقررات، و صرفه و صلاح خود در عملیات مالی را ندارند؛ حسابرسی را به این مهم می‌گمارند. با توجه به حجم و گستره اثربخشی تصمیمات مدیریتی و عملیات مالی بانک مرکزی بر زندگی آحاد مردم، ذینفعان اصلی در حسابرسی بانک مرکزی، سپرده‌گذاران هستند.

طبق طرح مجلس، با نصب اعضای هیأت عالی توسط رئیس جمهور (ماده ۶)، تولید تصویب صورت‌های مالی بانک، به طور غیرمستقیم، به اعضای هیأت عالی منتقل می‌شود. (ماده ۸) در چنین پارادایمی، هیأت نظارت و حسابرسی نتیجه حسابرسی صورت‌های مالی بانک و رعایت قوانین و مقررات توسط هیأت عالی را به روسای قوای سه‌گانه گزارش می‌کند.

^۶ External audit

^۷ Internal audit

^۸ Chief Financial Officer

^۹ Chief Risk Officer

افسر ارشد مالی، مدیر ارشد اجرایی است که مدیریت عملیات مالی شرکت را برعهده دارد.

افسر ارشد ریسک، مدیر ارشدی است که وظیفه ارزیابی و کاهش ریسک‌های مالی و غیرمالی شرکت را برعهده دارد.

(ماده ۱۷) نصب اعضای هیأت نظارت و حسابرسی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی، و تعیین حقوق و مزایای آنها توسط او، با این ترتیبات ناسازگار است.

در ترتیبات فعلی، هیأت نظار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تایید مجمع عمومی بانک مرکزی مامور می‌شود تا به دفاتر، حساب‌ها، و ترازنامه بانک رسیدگی و نظرات خود را به مجمع گزارش کند. طرح مجلس به‌رغم انتقال وظایف و اختیارات مجمع عمومی به هیأت عالی، سازوکار گزارش‌دهی هیأت نظارت و حسابرسی را تغییر نداده است. تنها پیشرفت قابل‌توجه طرح مجلس، تصریح موظف بودن اعضای هیأت نظارت و حسابرسی است. کاستی دیگر طرح آن است که ترتیبات مصرح در ماده ۹ مبنی بر تکلیف هیأت عالی به تشکیل کمیته‌های تطبیق، حسابرسی و کنترل داخلی، وظایف و اختیارات این کمیته‌ها، به‌خصوص در ارتباط با هیأت نظارت و حسابرسی، به‌رغم اهمیت به اجمال برگزار شده و تشریح نشده است.

۴/۲/۹ حل‌وفصل تزامم منافع

برجسته کردن موضوع تزامم منافع در طرح مجلس، از جمله مواد ۷ و ۵۵، و تلاش برای حل‌وفصل آن برای اولین بار در قوانین کشور، شایسته تقدیر است. اما سازوکار پیش‌بینی شده کافی نیست. الزام به افشای اطلاعات مالی خود و بستگان درجه یک، و ارتباطات مالی (از قبیل دریافت وام یا صدور تضمین) و نهادی (از قبیل سهام‌داری) با اشخاص تحت نظارت، لازم ولی ناکافی است.

با توجه به دسترسی نظام‌مند مدیران و کارشناسان موثر بانک مرکزی به اطلاعات درونی نظام مالی که می‌تواند منجر به انتفاع قابل ملاحظه‌ای برای خود و افراد مرتبط با آنها باشد؛ و با توجه به امکان سوءاستفاده مدیران و اعضای موثر بانک مرکزی از نفوذ خود برای انتفاع در بازارهای مالی، سازوکار شناسایی و مدیریت تزامم منافع در بانک مرکزی موضوع بسیار مهمی است و شایسته است که در قانون با تفصیل و جامعیت بیشتری تبیین شود.

راهکار اصلی در این مورد شفافیت و پاسخگویی و بستن درب‌های گردان بین بانک مرکزی و مؤسسات مالی و اعتباری است. موظف بودن و نداشتن سمت موظف یا غیرموظف اعضای موثر در اشخاص تحت نظارت یا مؤسسات وابسته به آنها، نیز مهم است.

۴/۳ سازمان بانک مرکزی

۴/۳/۱ شاکله سازمانی

طرح مجلس، سازمان بانک مرکزی را در قالب چهار هیأت (هیأت عالی، هیأت عامل، هیأت نظارت و حسابرسی، و هیأت انتظامی)، دو شورا (شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی، و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی)، و سه مقام اجرایی (رئیس

کل، قائم مقام رئیس کل، و معاون نظارتی) تعریف کرده است. هیأت‌ها، نهادهای تصمیم‌گیر غیراجرایی هستند؛ شوراها نهادهای تصمیم‌ساز؛ و مقامات، شخصیت‌های تصمیم‌گیر اجرایی هستند.

هیأت عالی بالاترین مقام سیاست‌گذاری، تقنین، و نظارت بر عملکرد بانک مرکزی است. (ماده ۶) تفکیک این سه نقش کلیدی از اجرا که بر عهده هیأت عامل گذارده شده (ماده ۱۳)، به دلیل تسهیل نظارت بخش غیراجرایی بر عملکرد بخش اجرایی، پاسخ‌دهی بخش اجرایی در برابر بخش غیراجرایی، و نیز منع مداخله بخش غیراجرایی در امور اجرایی، تدبیری شایسته است.

شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، با توجه به تواتر قابل پیش‌بینی تصمیمات، هم تصمیم‌ساز و هم تصمیم‌گیر است. این شورا در چارچوب راهبردهای کلان هیأت عالی تصمیماتی می‌گیرد که توسط هیأت عالی قابل نقض است. سپردن نقش تصمیم‌گیری به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و نهایی بودن تصمیمات آن از یک‌سو، و سپردن کار جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل در حوزه کلان اقتصاد و تصمیم‌سازی برای هیأت عالی به شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی، باعث می‌شود هیأت عالی با فراغت بیشتر به سیاست‌گذاری پولی بپردازد.

سپردن ریاست شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی به رئیس کل، انجام این دو ماموریت اصلی بانک را در راس سازمان همگرا می‌کند. همچنین دبیری این دو شورا، به ترتیب، توسط قائم مقام (ماده ۱۹) و معاون نظارتی (ماده ۲۰)، رابطه قاعده‌مند تصمیم‌سازی و اجرا را تسهیل می‌کند. رابطه تعریف شده سه‌گانه سیاست‌گذار، تصمیم‌ساز و مجری، سازمان مناسبی برای ایفای دو ماموریت ثبات قیمت‌ها و سلامت بانکی است.

۴/۳/۲ تناسب نهاد با مسئولیت

از جمله ایرادهای طرح مجلس آن است که مرزبندی مسئولیت‌های تدوین مقررات بانکی و نظارت بر بانک‌ها، بین شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و معاون نظارتی دقیق نیست. به‌عنوان نمونه، در بندهای ۵، ۶ و ۱۰ از بخش ب ماده ۲۰، وظایف نظارتی به شورا واگذار شده در حالی که شورا فاقد عِدّه و عُدّه لازم برای ایفای چنین مسئولیتی است. همچنین در بندهای ۸ و ۹ از بخش ب ماده ۲۰، تدوین شاخص‌های سلامت بانکی و گزارش نظارتی به شورا سپرده شده که با منطق تفکیک کار شورا از معاونت ناسازگار است.

لازم است طراحی شاخص‌ها، تدوین پیش‌نویس گزارش‌ها و پیشنهاد مقررات به شورای مقررات و نظارت برعهده معاونت نظارتی و بررسی و تصویب آن‌ها برعهده شورا باشد. از سوی دیگر تنفیذ و اعمال مقررات، و ارتباط با نهادهای ذیربط، از جمله هیأت انتظامی و شورای فقهی، برعهده معاونت نظارتی باشد.

طرح مجلس در اشتباهی فاحش ولی مشابه، در ماده ۲۱ برای شورای فقهی شان نظارتی قائل شده است. در حالی که شورای فقهی از نظر کارکردی مشاور فقهی شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است که در موارد تشخیص مغایرت ابزارها، و

مقررات با شرع، از اختیار وتو برخوردار است. قائل شدن شانی فراتر از این برای این شورا به مصلحت نیست. به خصوص شورای فقهی، از نظر سازمانی، اداری، نیروی انسانی، اطلاعاتی، و لجستیک، توان نظارت بر عملکرد نظام بانکی را ندارد.

۴/۳/۳ نقش کلیدی هیأت عالی

هیأت عالی بالاترین مرجع سیاست‌گذاری، تصویب مقررات و نظارت بر عملکرد و حسن اجرای قوانین و مقررات در بانک مرکزی است. ریاست رئیس کل بر هیأت عالی سازگار با پاسخگویی او در برابر عملکرد بانک است. ماده ۴ به هیأت عالی اختیار داده به اقتضای شرایط کشور، وظایف جدیدی برای بانک مرکزی تعریف کند. این اختیار به انعطاف ساختار و کارکرد بانک متناسب با اقتضای شرایط کشور کمک می‌کند.

قانون‌گذار طبق ماده ۱۸، دو قلمرو سیاست‌گذاری پولی و مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برای هیأت عالی قائل شده و انتخاب اعضای غیراجرایی هیأت را در ماده ۶ به رئیس جمهور واگذار کرده است. مع‌هذا، حکم ماده ۷ مبنی بر تعیین حقوق و مزایای اعضای هیأت عالی طبق حقوق و مزایای مقامات موضوع بند ج ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، علاوه بر تضعیف استقلال مالی بانک، به استناد تجارب متوالی، مانع جذب اعضای صاحب صلاحیت برای این جایگاه عالی است.

تصریح اختیارات و وظایف انحصاری هیأت عالی در ماده ۸، نکته مثبتی است. در احصای انحصاری وظایف هیأت عالی در این طرح، وظایف مجمع عمومی، شورای پول و اعتبار، و هیأت نظارت بر اندوخته اسکناس در قانون پولی و بانکی، همه در یک نهاد دیده شده که به همگرایی سیاست‌ها، یکپارچگی سازمانی، و چابکی تصمیم‌گیری کمک می‌کند. این سازماندهی، به سایر بانک‌های مرکزی هم نزدیک‌تر است. به رسمیت شناختن مسئولیت انحصاری هیأت عالی در پیشگیری از مخاطرات فراگیر در نظام بانکی، و تعیین چارچوب نظارت بر مؤسسات اعتباری، متناسب با اقتضائات ثبات مالی اقتصاد کلان، تدبیری شایسته تحسین است.

۴/۴ سیاست پولی

یکی از ویژگی‌های طرح مجلس، واگذاری سیاست‌های پولی از راهبردهای اعتباری آن است. طراحان قانون بانکداری، در سیاست‌گذاری پولی آموزه‌های بانکداری مرکزی را به کار بسته‌اند؛ ولی در تعیین راهبردهای اعتباری چشم بر مبانی نظری و تجارب ثبت شده مبنی بر امتناع ارتقای رشد و توسعه اقتصادی به کمک هدایت اعتبار بسته‌اند. در این بخش فروض ناظر بر این واگرایی را معرفی و نقد می‌کنیم.

۴/۴/۱ ریشه پولی تورم

طرح مجلس با تعیین هدف ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم برای بانک مرکزی، و تصریح مسئولیت انحصاری اتخاذ سیاست‌های پولی توسط هیأت عالی (ماده ۸)، با پذیرش ضمنی پولی بودن تورم، اختیارات مکفی برای سیاست‌گذاری پولی را در اختیار

هیأت عالی قرار داده تا در برابر این هدف پاسخگو باشد. مواد ۳ و ۴ و مواد متعاقب آنها، با مسئول دانستن بانک مرکزی در برابر کنترل تورم، تحلیل‌های دهه‌های اخیر مبنی بر یکسان دانستن تورم و گرانی، و کنترل تورم از طریق روش‌های تعزیراتی را به فراموشی می‌سپرد.

۴/۴/۲ شورای ثبات مالی

ثبات مالی مفهومی پیچیده و چندبعدی است که سیاست‌گذاری برای تحقق آن تابع هماهنگی متقابل رگولاتور بازارهای پول، سرمایه، دارایی‌های فیزیکی (ارز، طلا، و مستغلات) و بدهی است. تجربه بحران مالی ۲۰۰۷ نشان می‌دهد پایش ثبات مالی توسط یک سازمان واحد امکان‌پذیر نیست.

لذا لازم است ترتیباتی در قانون مقرر شود که بانک مرکزی، خزانه‌داری، و سازمان بورس و اوراق بهادار، به‌صورت ادواری نشانه‌های بی‌ثباتی در هریک از بازارها را رصد کرده و احتمال سرریز ناترازی از یک بازار به بازارهای دیگر را به یکدیگر اطلاع داده و در مورد تدابیر برقراری ثبات، همفکری و هماهنگی کنند.

پارادایم مسلط در کشور برای هماهنگ کردن دستگاه‌ها، عضویت نمایندگان هر دستگاه در جلسات تصمیم‌گیری دستگاه دیگر است؛ تدبیری که نه لازم است و نه کافی. سازوکار جایگزین، طراحی سازوکاری شفاف و قاعده‌مند برای تبادل اطلاعات و هماهنگی سیاستی و اجرایی در حوزه‌های فعالیت مشترک است.

طبق ماده ۱۹ طرح مجلس، رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار و معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی عضو شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی‌اند. تدوین و تصویب شاخص‌های ثبات و سلامت بانکی و وظیفه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی (ماده ۲۰)، پایش و گزارش مستمر شاخص‌های ثبات و سلامت بانکی در مورد تک‌تک مؤسسات اعتباری و کل شبکه بانکی کشور و وظیفه معاونت نظارتی (ماده ۱۵) و تصویب سیاست‌های مربوط به پیشگیری از مخاطرات فراگیر در نظام بانکی و وظیفه هیأت عالی است. (ماده ۸)

بنا به تجربه بحران‌های بانکی، ارزی و تراز پرداخت‌ها در طیف متنوعی از کشورهای جهان، تدابیر یک‌جانبه برای تأمین ثبات مالی کافی نیست. لازم است قانون با تاسیس "شورای ثبات مالی"، سازوکار قاعده‌مند و شفافی برای تبادل اطلاعات بین رگولاتورهای بازارهای پول، سرمایه، و بدهی پیش‌بینی کند. طرح مجلس در این خصوص ساکت است.

۴/۴/۳ رابطه سیاست پولی و مالی

طرح مجلس در موارد عدیده، از جمله تبصره ۲ ماده ۲۶، تبصره ماده ۳۵، ماده ۳۶، بند الف ماده ۳۸، ماده ۴۰، ماده ۴۶، ماده ۴۹، و بند الف ماده ۵۶، از استقلال سیاست پولی در برابر فشار سیاست مالی حفاظت می‌کند. از سوی دیگر، در ماده ۳۹ پرداخت تنخواه از منابع بانک مرکزی به بودجه دولت را قاعده‌مند می‌کند که موجب تحمیل انبساط پایه پولی ناشی از

کسری بودجه به بانک مرکزی است. همچنین در بند ۶ از بخش الف ماده ۱۹، باب اثرگذاری اقتضائات مالی بر سیاست پولی را از طریق عضویت معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی در شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی باز می‌کند. مضافاً، بند الف ماده ۱۷، انتخاب اعضای هیأت نظارت و حسابرسی بانک مرکزی را منوط به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌داند؛ در حالی که در تقسیم کار درون حاکمیت، وزیر اقتصاد نقشی در نظارت بر رعایت قوانین و مقررات دستگاه‌های پولی و بانکی ندارد. به دلیل انتقال وظایف مجمع عمومی بانک مرکزی به هیأت عالی، ایفای نقش در حسابرسی مالی بانک مرکزی نیز در صورت تصویب این طرح از جمله وظایف وزیر نیست.

۴/۴/۴ واگرایی سیاست پولی و اعتباری

پارادایم حاکم بر طرح مجلس در حوزه سیاست پولی، مطابق یک بانک مرکزی مدرن است؛ ولی در حوزه سیاست اعتباری مطابق پارادایم سلطه مالی و هدایت متمرکز اعتبار برای حمایت از رشد و توسعه اقتصادی است که دهه‌ها پیش در آمریکای لاتین، اروپای جنوبی، آسیای شرقی، و از همه مهم‌تر و مرتبط‌تر، ایران شکست خورده است.

طرح مجلس از یک سو استقلال سیاست‌گذاری پولی را، از حیث سازمان، فرایند، و ابزار (مواد ۲۳، ۲۴، و ۲۶) تضمین می‌کند؛ و از سوی دیگر به بانک مرکزی تکلیف می‌کند، به صورت صلاح‌دید، از نرخ سپرده قانونی (تبصره ۱ ماده ۲۷)، خطوط اعتباری (تبصره ۱ ماده ۲۶)، و نرخ سود، برای تشویق مؤسسات اعتباری همراه با سیاست‌های بانک مرکزی در جهت حمایت از رشد و توسعه اقتصادی استفاده کند. واگرایی بین سیاست‌های پولی و اعتباری در مواد ۱۹، ۲۵ و ۲۶ نیز دیده می‌شود.

هر جا که طرح مجلس، با فاصله گرفتن از آموزه‌های بانکداری مرکزی و تجارب جهانی دست به کار تالیف و ابداع می‌شود، نتیجه ناهنجار است. تکلیف شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی به پایش عملکرد مؤسسات اعتباری از حیث همراهی با سیاست‌های بانک مرکزی در حمایت از رشد و توسعه اقتصادی و ارائه پیشنهاد تشویقی یا تنبیهی لازم به هیأت عالی (بندهای ۳ و ۴ از بخش ب ماده ۱۹)؛ استفاده از خطوط اعتباری بانک مرکزی به مؤسسات اعتباری در راستای حمایت از رشد و توسعه اقتصادی و تعیین مبلغ، نرخ سود، مدت و وثایق این خطوط بر حسب عملکرد مؤسسه اعتباری در جهت تحقق اهداف و سیاست‌های اعلامی بانک مرکزی (ماده ۲۶)؛ و اجازه استفاده از اوراق بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران برای عملیات بازار باز (ماده ۲۶) از جمله این ابداعات مخرب است.

۴/۴/۵ هم‌پوشانی سیاست پولی و احتیاطی

شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی نهاد تصمیم‌سازی برای سیاست‌گذاری هیأت عالی در حوزه پولی، و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی نهاد وضع مقررات در حوزه سلامت بانکی است. معیناً طرح مجلس فاقد سازوکاری برای سیاست‌گذاری احتیاطی^{۱۰} و هماهنگ کردن آن با سیاست پولی و مقررات بانکی است.

سیاست پولی و سیاست احتیاطی کلان در مواردی هم‌پوشانی دارند. ایفای وظیفه بانک مرکزی به‌عنوان آخرین وام‌دهنده از جمله این موارد است. اما تعیین نرخ بهره سیاستی و سپرده قانونی چنین کارکرد دوگانه‌ای ندارند. شبهه کارکرد دوگانه سپرده قانونی در صورت تعبیه صندوق تضمین سپرده‌ها مرتفع می‌شود.

نرخ بهره سیاستی یک ابزار خالص پولی فراگیر است که بانک مرکزی از طریق نرخ‌های سپرده‌پذیری و سپرده‌گذاری شبانه در بازار بین بانکی، بانک‌ها را به سمت آن هدایت می‌کند. سپرده قانونی هم یک ابزار قدیمی سیاست پولی، با هزینه زیاد و اثربخشی کم است که فرایند خلق پول بانک‌ها را محدود می‌کند.

ویژگی ذاتی دو ابزار نرخ بهره و نسبت سپرده قانونی، تبعیض‌ناپذیری و فراگیر بودن آن‌هاست. اعمال نرخ‌های سود و نسبت سپرده قانونی متفاوت و صلاح‌دید بر مؤسسات اعتباری، موجب آریترژ و بی‌ثباتی در بازار سپرده و انتقال جریانی منابع بین بانک‌ها می‌شود. واگذاری پیشنهاد تعیین سقف نرخ سود تسهیلات با سود معین، سقف نرخ کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه و سقف نرخ کارمزد انواع خدمات بانکی (ماده ۲۵) و تدوین مقررات سپرده قانونی به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی (ماده ۲۷) نشان می‌دهد قانون‌گذار، این دو ابزار پولی را به اشتباه ابزار احتیاطی تلقی کرده است.

۴/۴/۶ مدیریت انتظارات

تکلیف بانک مرکزی به استفاده از ابزارهای ارتباطی مناسب برای مدیریت انتظارات (ماده ۳۱)، نشانه تغییر پارادایم سیاست‌گذاری پولی از گذشته‌نگر به آینده‌نگر، از انفعالی به ابتکاری و پیش‌دستانه^{۱۱}، و از تنظیمات آمرانه اداری به رویه‌های انگیزشی و موافق بازار است. در همین راستا، ماده ۳۱ یک گام بزرگ به جلو در به رسمیت شناختن نقش کلیدی مدیریت انتظارات در سیاست پولی مدرن و مرتبط کردن سیاست پولی و سیاست رسانه‌ای بانک مرکزی در قانون است. ماده ۳۲ نیز به درستی نقش محوری رئیس کل در تنظیم و اجرای سیاست‌های ارتباطی بانک مرکزی را به رسمیت می‌شناسد.

^{۱۰} Macroprudential

^{۱۱} Proactive

۴/۴/۷ رابطه فقه و سیاست‌گذاری

طرح نمایندگان مجلس در موارد عدیده زیر، سیاست‌گذار را برای انجام عملیات روزانه و متعارف سیاست‌گذاری پولی، مکلف به اخذ تاییدیه شورای فقهی کرده است:

۱. مطابق تبصره ۲ ماده ۴، عملیات بانک مرکزی، بنا به تشخیص شورای فقهی، نباید مغایر با احکام شرع باشد.
۲. مطابق ماده ۲۶، روش‌ها و ابزارهای سیاست پولی باید به تایید شورای فقهی برسد.
۳. مطابق ماده ۲۸، مؤسسات اعتباری می‌توانند مطابق دستورالعملی که به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی می‌رسد، منابع مازاد خود را نزد بانک مرکزی سپرده‌گذاری نمایند.
۴. مطابق ماده ۲۹، روش‌های مورد استفاده بانک مرکزی برای تأمین نقدینگی مؤسسات اعتباری که در عملیات روزانه خود با مشکل کمبود نقدینگی مواجه می‌شوند باید به تأیید شورای فقهی برسد.

دامنه این شمول در مواد ۹۳، ۹۴، ۹۵، ۹۸، ۱۰۰، ۱۰۷، و ۱۲۳، به رابطه مؤسسات اعتباری و مشتریان توسعه می‌یابد.

منطق این سلطه فقهی بر عملیات پولی و بانکی دو فرضیه است: (۱) رابطه فقه و بانکداری ایجابی است؛ به این معنا که سیاست‌ها، مقررات و عملیات بانکی باید مورد تایید شارع باشند؛ (۲) بخش قابل‌توجهی از عملیات بانک مرکزی و مقررات بانکی مشمول شبهه ربوی هستند؛ و فقها باید با بررسی همه خروجی‌های بانک مرکزی، مانع انجام عملیات و انشای مقررات ربوی شوند.

هر دو فرضیه محل اشکال‌اند. بانکداری یک امر مستحدثه و زاده دنیای مدرن است. مبانی بانکداری نیز نوین و نسبت به فقه پسینی‌اند. بنابراین نمی‌توان برای تایید مقررات، عملیات، قراردادهای و ابزارهای بانکی به دنبال تایید شارع مقدس گشت؛ به‌جای آن برای تأمین رضایت شارع، لازم است ترتیباتی مقرر گردد تا مانع عدم انطباق خروجی‌های نظام بانکی با شرع شود. به‌علاوه، بخش قابل‌ملاحظه‌ای از عملیات بانکی، به‌خصوص بانک مرکزی، در منطقه‌الفراغ شرع قراردارند و محل اطلاق شبهه ربوی قرار نمی‌گیرند.

۴/۴/۸ استقلال در انتخاب ابزار

طرح مجلس استقلال بانک مرکزی در انتخاب چارچوب، پارادایم، رویکرد ابزار سیاست پولی را به رسمیت می‌شناسد. مطابق بند ۱ ماده ۸، هیأت عالی مسئولیت انحصاری اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی و تصمیم‌گیری درباره نحوه اجرای سیاست‌های مزبور و ابزارهای موردنیاز برای تحقق آن‌ها را برعهده دارد.

۴/۴/۹ سازوکار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری

بندهای ۳، ۶ و ۷ از بخش ب ماده ۱۹ طرح، تصمیم‌سازی در خصوص اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی، میزان، ترکیب و کیفیت ذخائر ارزی بانک مرکزی، و ابزارهای پرداخت را به شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی واگذار کرده تا مقدمات لازم برای تصمیم‌گیری هیأت عالی را فراهم کند.

این تقسیم کار در مواردی ناقض اقتضائات مدیریتی است. به‌عنوان مثال واگذاری مسئولیت تهیه پیش‌نویس گزارش‌های رئیس کل به رئیس‌جمهور، مجلس شورای اسلامی و مردم به شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی در بند ۸ از بخش ب ماده ۱۹ نامتناسب با ساختار شورا است. این کار برعهده دبیرخانه است که زیر نظر قائم مقام رئیس کل اداره می‌شود؛ هر چند تایید آن به عهده شورا است.

۴/۵ سیاست ارزی

یکی از ویژگی‌های مثبت طرح مجلس، تمرکز سیاست‌گذاری ارزی بر مدیریت ذخائر ارزی کشور است. این به معنی تعریف سیاست ارزی ذیل سیاست پولی است که خلاف انگاره حاکم بر بانک‌داری مرکزی چنددهه گذشته کشور است. در این بخش فروض ناظر بر این انگاره را معرفی و نقد می‌کنیم.

طبق سه‌گانه ناممکن^{۶۲} اگر حساب سرمایه باز باشد، از نرخ بهره و نرخ ارز فقط یکی کنترل‌پذیر است و تعیین یکی توسط سیاست‌گذار به تعیین دیگری می‌انجامد. از سوی دیگر، تحولات صنعت پرداخت، بسترهای فناوری برای انتقالات فرامرزی سرمایه را چنان فراهم کرده که حساب سرمایه عملاً در اکثر اقتصادها باز است.

نرخ ارز به دلیل تنش‌های سیاست خارجی، طی چند دهه گذشته به یک متغیر سیاسی تغییر شکل داده و بسیار فراتر از نرخ تورم، عملاً سنجه ارزش پول ملی کشور شده است؛ به گونه‌ای که نه فقط مردم عادی، که سیاست‌مداران هم نرخ ارز را بیش از تورم می‌بینند و به آن عکس‌العمل نشان می‌دهند.

در واقع از سه‌گانه نرخ ارز، نرخ سود بانکی، و نرخ تورم، مشاهده‌پذیری اولی بیش از دومی، و دومی بیش از سومی است. طرفه آن که فریاد اقتصاددانان برای نشان دادن جهت علیت از متغیر سوم به متغیرهای اول و دوم تاکنون راه به جایی نبرده و در محافل سیاست‌گذاری هم خریداری ندارد.

سیاست پولی بانک مرکزی، به مدت چندین دهه، گروگان چنین انگاره‌ای است. تلاش روزانه و خستگی‌ناپذیر بانک مرکزی برای کنترل نرخ اسمی ارز، به‌رغم فشارهای تورمی، از طریق تزریق ذخائر ارزی به بازار، عملاً سیاست پولی را ذیل سیاست ارزی قرار داده و شمشیر داموکلس نرخ ارز را بر سر روسای کل بانک مرکزی قرار داده است.

^{۶۲} Impossible trinity

طرح مجلس با پاسخگو کردن بانک مرکزی در برابر تورم (بند ۱ از بخش ب ماده ۳)؛ بازگذاشتن دست بانک برای استفاده از ابزارهای نوین سیاست پولی (بند ۱ از بخش الف و بند ۱ از بخش ب ماده ۴، بند ۱ از ماده ۸، و بند ۱ از بخش ب ماده ۱۹)؛ کانالیزه کردن تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری سیاست پولی و ارزی در مسیری واحد (مواد ۲۳ و ۲۴)؛ تصریح رژیم شناور مدیریت شده به‌عنوان نظام ارزی کشور (ماده ۴۱) که عملاً بانک را در برابر حفظ نرخ اسمی ارز پاسخگو نمی‌کند، همراه با سکوت سازنده طرح در برابر نرخ ارز در بقیه مواد؛ تمرکزبخشی سیاست ارزی بر مدیریت ذخائر (ماده ۴۳)؛ و مختار دانستن بانک مرکزی در خرید ارز دولت (ماده ۴۰)؛ عملاً سیاست ارزی را ذیل سیاست پولی تعریف می‌کند. این اتفاق مبارک یک جابه‌جایی پارادایم در سیاست‌گذاری پولی کشور است.

مع هذا، ابهام در تعریف رابطه سیاست پولی و ارزی در مواد ۴، ۱۸ و ۱۹، ممکن است این شبهه را مطرح کند که قانون‌گذار سیاست‌گذاری ارزی را در عرض سیاست‌گذاری پولی دیده است.

۴/۵/۱ مدیریت ذخایر

مدیریت ذخایر ارزی کشور (اعم از ذخایر خارجی بانک مرکزی، دولت و صندوق توسعه) و انجام عملیات ارزی برای ایفای آن، به عهده بانک مرکزی است. (ماده ۴)

موظف کردن بانک مرکزی به مدیریت ذخایر ارزی دولت و صندوق توسعه ملی (ماده ۴۲)، فاقد منطق نظری است؛ زیرا هدف مدیریت پورتهوی ارزی صندوق توسعه بیشترین نقدشوندگی نیست، بلکه بیشترین بازده بلندمدت است، در حالی که برای بانک مرکزی امنیت و نقدشوندگی مهم است. لازم است دولت و صندوق توسعه مختار باشند مدیر ذخایر ارزی‌شان را خود انتخاب کنند. متقابلاً لازم است بانک مرکزی نیز در پذیرش درخواست دولت یا صندوق توسعه ملی برای مدیریت ذخایر ارزی آن‌ها مختار باشد. مع هذا مدیریت پورتهوی ارزی (موضوع ماده ۴۳) از وظایف متعارف بانک‌های مرکزی است.

۴/۵/۲ حساب ذخیره تسعیر

مطابق ماده ۴۶:

- تغییرات ارزش ریالی ذخائر بین‌المللی بانک مرکزی اعم از طلا، حق برداشت مخصوص، ارز یا سایر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، به دلیل کاهش ارزش ریال، در «حساب تسعیر دارائی‌ها و بدهی‌های خارجی بانک مرکزی» ثبت می‌شود.
- چنانچه حساب تسعیر، به دلیل افزایش نرخ‌های اسمی ارز، بستانکار شود، مانده حساب مزبور قابل برداشت نمی‌باشد؛ هیچ‌گونه اعتبار یا بدهی نیز نباید از آن محل ایجاد شود.
- در صورتی که مطابق صورت‌های مالی بانک مرکزی، بانک مزبور در نتیجه تغییرات ارزش ذخایر بین‌المللی خود برحسب ریال در دوره مورد گزارش با زیان مواجه شده و مانده حساب تسعیر برای پوشش زیان کافی نباشد، باقیمانده زیان از محل

«حساب اندوخته عام» موضوع ماده ۵۰ این قانون برداشت می‌شود. اگر مانده حساب اندوخته عام برای پوشش زیان کافی نباشد، دولت باید ظرف ۳۰ روز از زمان تأیید هیأت نظارت و حسابرسی، اوراق بهادار دولتی به میزان باقیمانده زیان در اختیار بانک مرکزی قرار دهد. اوراق مزبور در صورت افزایش مانده حساب تسعیر یا حساب اندوخته در سال‌های بعد، به دولت عودت داده می‌شود.

- مانده حساب تسعیر در درآمد سالانه بانک مرکزی وارد نشده و مشمول مالیات نمی‌باشد.
- بانک مرکزی طی یک ماه بعد از اتمام هر سال مالی، باید گزارش جزئیات واریز و برداشت از حساب تسعیر، ارقام تغییر در تسعیر دارایی‌ها و مانده اوراق موضوع این ماده را برای رئیس جمهور و رئیس مجلس ارسال کند.

راهکار طراحی شده در این ماده تدبیر مناسبی برای خاتمه دادن به اختلاف بین بانک مرکزی و دولت در مورد مانده حساب ذخیره تسعیر است. جدا کردن پیامدهای مالی تغییرات ارزش ریالی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، ناشی از افزایش مقدار ارزی ذخایر از افزایش نرخ اسمی ارز؛ ممنوعیت انتقال منابع ریالی از حساب ذخیره تسعیر به خزانه دولت، بابت سود سهام یا مالیات، پیش‌بینی انتشار و صدور اوراق دولت در وجه بانک مرکزی در موارد زیان دهی حساب ذخیره، تدابیر مالی مناسبی‌اند.

۴/۶ مقررات‌گذاری و نظارت بانکی

یکی از نقاط قوت طرح مجلس، گسترش دامنه نظارت بانک مرکزی از مؤسسات اعتباری به اشخاص تحت نظارت؛ و از نظارت استطلاعی، موردی، مضیق و پسینی، به نظارت مقتدرانه، فراگیر، یکپارچه و پیشینی است. طرح مجلس بنای تاسیس یک نظام تقنینی و نظارتی مقتدر، لایه‌بندی شده و جامع را در درون بانک مرکزی می‌گذارد؛ سازوکارهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مستقل و قاعده‌مندی برای سازمان مزبور تدبیر می‌کند؛ سازوکار اطمینان‌بخشی برای ارزیابی مغایرت مقررات بانکی با شرع تعبیه می‌کند؛ و نظامات قدرتمندی را برای تنفیذ مقررات و اعمال مقررات انتظامی بر اشخاص تحت نظارت در درون بانک مرکزی بنا می‌گذارد.

معهدنا طرح مجلس در مواردی، لایه‌بندی بین هیأت عالی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، و معاونت نظارتی را مخدوش می‌کند؛ مرز سیاست پولی و احتیاطی، و تدوین و تنفیذ مقررات را خلط می‌کند؛ در مدیریت فرایند‌گیر، مرز بین وظایف بانک مرکزی و صندوق ضمانت سپرده‌ها را بلا تکلیف می‌گذارد؛ و ترتیبات سازگاری با شرع را از رویکرد سلبی به ایجابی ارتقا داده؛ و گستره وظایف شورای فقهی را از تطبیق مقررات به نظارت بر عملکرد تسری می‌دهد. در این بخش فروض و انگاره‌های ناظر بر مقررات‌گذاری و نظارت بانکی را در طرح نمایندگان مجلس بررسی و پیامدهای آن را نقد می‌کنیم.

۴/۶/۱ تقسیم کار بین ارکان نظارتی

تأمین ثبات و سلامت بانکی (ماده ۳) مستلزم انجام اموری است که در طرح مجلس در قالب جدول زیر بین ارکان نظارتی تقسیم شده‌اند:

برای سازگار کردن چنین ترتیباتی لازم است:

۱. صدور دستورالعمل‌های حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی اشخاص تحت نظارت (ماده ۸)، به جای هیأت عالی، برعهده شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی باشد؛
۲. تدوین شاخص‌های ثبات و سلامت بانکی و تدوین گزارش‌های نظارتی رئیس کل (ماده ۲۰)، به جای شورای مقررات-گذاری و نظارت بانکی، برعهده معاونت نظارتی باشد؛
۳. نظارت بر حسن اجرای مقررات بانکی و قانون و مقررات مبارزه با پول‌شویی (ماده ۲۰)، به جای شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، برعهده معاونت نظارتی باشد؛ و
۴. در راهبری فرایند بازسازی، گزیر، ورشکستگی، انحلال و تصفیه اشخاص تحت نظارت، مرزبندی وظایف بین معاونت نظارتی و صندوق ضمانت سپرده‌ها روشن باشد.

جدول ۲۵. تقسیم وظیفه بین ارکان نظارتی در طرح مجلس

نهاد	ماده	وظیفه
هیأت عالی	۸	تدوین و تصویب سیاست‌های احتیاطی کلان، شامل راهبردها و اصول کلی نظارت و سیاست‌های پیشگیری از مخاطرات فراگیر در نظام بانکی
هیأت عالی	۸	تصمیم‌گیری در خصوص بازسازی، گزیر، انحلال، ورشکستگی و تصفیه اشخاص تحت نظارت
شورای مقررات-گذاری و نظارت بانکی	۲۰	تصویب و وضع مقررات بانکی
		پیشنهاد بازسازی، گزیر، ورشکستگی، انحلال و تصفیه اشخاص تحت نظارت به هیأت عالی
		صدور، تعلیق، لغو یا تمدید مجوز مؤسسات اعتباری
		تدوین گزارش‌های نظارتی
نظارت بر اجرای مقررات مربوط به معاملات بین‌المللی و مقررات ناظر بر ایجاد تعهد ارزی		
معاونت نظارتی	۱۵	تدوین و پیشنهاد مقررات نظارتی
معاونت نظارتی	۱۵	پایش و گزارش مستمر شاخص‌های ثبات و سلامت بانکی، به تفکیک اشخاص تحت نظارت و در مورد کل شبکه بانکی کشور
معاونت نظارتی	۱۵	راهبری فرایند بازسازی، گزیر، ورشکستگی، انحلال و تصفیه اشخاص تحت نظارت
معاونت نظارتی	۱۵	صدور، تعلیق، تمدید و لغو مجوز مؤسسات اعتباری پس از تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی
معاونت نظارتی	۱۵	تنفیذ مقررات و اعمال مقررات انضباطی و تنبیهی بر اشخاص تحت نظارت
هیأت‌های انتظامی		اعمال مقررات انتظامی

۴/۶/۲ انگاره‌ها و پارادایم‌ها

پارادایم غالب بر تنظیم مواد قانونی در طرح مجلس در حوزه نظارت بر بانک‌ها، مداخلات موردی حاکمیت در امور بانک‌ها، بی‌اعتمادی به نهادهای مالی و توزیع اختیارات به گونه‌ای است که کمتر نهادی اختیار اتخاذ تصمیمات راهبردی یا انجام کاری را مستقل از دیگر نهادها دارد. این در حالی است که رویکرد توصیه شده در این گونه موارد، در خلاف جهات رویکرد فوق، اعطای اختیار کامل انجام وظایف در قلمرو هر نهاد، همراه با پاسخگو دانستن آن در برابر دستاوردها و خروجی‌ها در برابر نهادهای نظارتی است.

۴/۶/۳ اقتدار انتظامی

تشکیل پرونده، دادرسی و صدور رای انتظامی در مورد تخلفات حرفه‌ای اشخاص تحت نظارت که متهم به تضییع حقوق ذینفعان مؤسسات اعتباری به خصوص سپرده‌گذاران، و لطمه به ثبات مالی و سلامت بانکی هستند، باید در دادگاه تخصصی به طرفیت بانک مرکزی برگزار شود. ماده ۲۲ ترتیبات مناسبی برای تحقق این امر فراهم کرده است. به خصوص قطعیت و لازم‌الاجرا بودن آرای هیأت انتظامی تجدیدنظر، و منع مراجع قضایی از پذیرش درخواست صدور حکم توقف یا تجدیدنظر در آرای صادره اقتدار انتظامی و قضایی نظارت بانکی را تحکیم می‌کند.

اعطای اقتدار قانونی برای تعیین تکلیف مؤسسات اعتباری مشکل‌دار از نجات و بازسازی تا انحلال و تصفیه، همراه با اجازه اعطای اعتبار در شرایط اضطراری، از طریق صندوق ضمانت سپرده‌ها (ماده ۲۰)، بانک مرکزی را در جایگاه مناسب حقوقی به‌عنوان ناظر بانکی می‌نشانند.

نظارت بر اشخاص تحت نظارت (اعم از مؤسسات اعتباری) در این طرح به بانک مرکزی واگذار شده (ماده ۴)؛ هر چند ایفای این وظیفه، به لحاظ نظری و تجربی، از سیاست‌گذاری پولی قابل انفکاک است. معهذاتوانایی مالی بانک مرکزی به‌عنوان آخرین وام‌دهنده نهایی، به بانک مرکزی این امکان را می‌دهد که بدون نیاز به طی مراحل اداری، از بانک‌های مشکل‌دار ولی سالم حمایت کند.

معاون نظارتی بانک مرکزی از اختیارات کامل برای طرح دعوی علیه کلیه اشخاص تحت نظارت و اشخاصی که بدون أخذ مجوز به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ابزارهای پرداخت یا سایر فعالیت‌های مستلزم أخذ مجوز برخوردار است. (ماده ۱۴)

۴/۷ رشد و توسعه اقتصادی

گفتمان بین نظام سیاسی و مالی کشور در ۴ دهه گذشته شاهد یک تغییر پارادایم بوده است: پارادایم فشار به بانک مرکزی و بانک‌ها برای تأمین مالی توسعه، با توجه به آثار پرهزینه تورمی، از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ شمسی، به پارادایم هدایت نقدینگی تغییر کرد. در این پارادایم که در طرح مجلس هم تصریح شده، اولاً فرض می‌شود که نقدینگی هدایت‌پذیر است؛ ثانیاً اگر

هدایت شود اقتصاد ایران را وارد فرآیند رشد می‌کند و تولید را بدون آثار زیان‌بار تورمی به راه می‌اندازد؛ ثالثاً تا زمانی که نظام پولی کشور منابع نقدینگی را به مصرف نیازهای تولید ملی نرساند، نظام پولی و اعتباری به نظام سیاسی بدهکار است.

منابع کشور برای تحقق آرزوهای توسعه‌ای و نیل به آرمان‌های جمهوری اسلامی، که در قانون اساسی احصا شده‌اند، محدودند؛ فناوری روز – به‌دلیل مضایق فزاینده تحریم‌های ظالمانه - به سختی و با تاخیر زیاد در اختیار قرار می‌گیرد. در مواردی هم که در دسترس است توسط نیروی انسانی داخلی قابل استفاده نیست؛ نیروی انسانی متخصص و کاربلد، کافی، در اختیار، یا همراه نیست؛ توان مدیریتی، فنی، مالی و لجستیک بخش خصوصی لزوماً هم‌راستا با جهت‌گیری‌های توسعه‌ای حاکمیت نیست. در چنین فضای سیاسی مضیق، منابع بانکی تنها اکسیری است که به نظر سیاست‌گذار می‌تواند مشکل کمبود منابع را چاره و موتور توسعه را تغذیه کند.

یکی از ارکان طرح مجلس، که از نقاط ضعف اساسی آن نیز می‌باشد، تلاش برای به‌کارگیری ابزارهای پولی، اعتباری و نظارتی بانک مرکزی برای ترغیب یا حتی وادار کردن مؤسسات اعتباری به اعطای تسهیلات اعتباری به واحدهای اقتصادی مؤثر در رشد اقتصادی است؛ انگاره‌ای که اقتصاد کشور بارها از باور سیاست‌گذاران به آن لطمه خورده و هزاران میلیارد تومان منابع بانکی را بابت آن به هدر داده است. در این بخش فرض ناظر بر این انگاره را بر اساس طرح نمایندگان مجلس معرفی و نقد می‌کنیم.

طرح مجلس، در مقوله حمایت از رشد و توسعه اقتصادی، گزاره‌های زیر را مفروض می‌گیرد:

۱. اعتبارات بانکی قابل مدیریت و جریان نقدینگی، قابل تنظیم است. (ماده ۲)
۲. بانک مرکزی موظف به حمایت از رشد و توسعه اقتصادی است. (ماده ۳)
۳. بانک مرکزی می‌تواند تخصیص اعتبار به ذینفع نهایی را درون شبکه بانکی کنترل کند.
۴. بانک مرکزی می‌تواند واحدهای اقتصادی مؤثر در رشد و توسعه اقتصادی را شناسایی کند. (ماده ۲)
۵. هدایت اعتبار به سمت زیرساخت‌ها، صنایع اساسی و واحدهای اقتصادی مؤثر، موجب رشد و توسعه اقتصادی و افزایش اشتغال می‌شود. (مواد ۲ و ۸)
۶. بانک مرکزی در زمینه رونق تولید و افزایش اشتغال سیاست‌گذاری می‌کند. (مواد ۱۹ و ۲۷)
۷. بانک مرکزی می‌تواند عملکرد مؤسسات اعتباری را از حیث همراهی با سیاست‌های حمایت از رشد و توسعه اقتصادی پایش کند. (ماده ۱۹)

۸. بانک مرکزی می‌تواند مبلغ، نرخ سود، مدت و وثایق خطوط اعتباری اعطایی به مؤسسات اعتباری و سپرده قانونی این مؤسسات را متناسب با میزان تبعیت آن‌ها از سیاست‌های بانک در زمینه رونق تولید و افزایش اشتغال، تنظیم کند. (مواد ۲۶ و ۲۷)

در ارزیابی انگاره‌های فوق می‌توان در یک کلام گفت، بانک مرکزی سازمانی نیست که برای حمایت از رشد و توسعه اقتصادی و افزایش اشتغال تاسیس شده و سازمان و ابزار لازم برای انجام چنین اهدافی را در اختیار داشته باشد. تفصیل این ادعا در ادامه می‌آید.

۴/۷/۱ هدف‌گذاری حمایتی برای بانک مرکزی

از جمله اهداف قانون در ماده ۲، "مدیریت ایجاد اعتبار و تنظیم جریان نقدینگی در جهت رشد و توسعه اقتصاد کشور" ذکر شده. در ماده ۳ نیز "حمایت از رشد و توسعه اقتصادی" به‌عنوان هدف سوم بانک مرکزی ذکر شده. ماده ۸ نیز اتخاذ تدابیر کلان برای هدایت تسهیلات و اعتبارات بانکی در جهت حمایت از رشد و توسعه اقتصادی را از وظایف انحصاری هیأت عالی برشمرده است.

بنا به دلایل زیر، مکلف کردن بانک مرکزی به اتخاذ تدابیر کلان برای هدایت تسهیلات و اعتبارات بانکی برای تحقق هدف مزبور مطلوب نیست:

۱. تصمیم‌گیری در مورد تسهیلات و اعتبارات بانکی در سطح بانک‌ها اتخاذ می‌شود و بانک مرکزی در این تصمیمات مداخله مستقیم نمی‌کند. بانک مرکزی به طور غیرمستقیم، از طریق تعیین نرخ بهره سیاستی و هدایت نرخ‌های بهره در بازار بین‌بانکی، جریان اعتبارات را هدایت می‌کند.
۲. تجارب ناموفق استفاده از روش‌های جیره‌بندی اعتبار و نرخ‌های ترجیحی در ایران و سایر نقاط جهان نشان می‌دهد هدایت اعتبار از بالا به پایین، راهبردی پرهزینه، پرخطا و برای حمایت از رشد اقتصادی بسیار کم منفعت است. هدایت اعتبار در سطح خرد و تحت شرایط خاصی ممکن است منجر به رونق تولید بنگاه‌های دچار محدودیت اعتباری شود؛ ولی در سطح کلان به رشد و توسعه اقتصادی نمی‌انجامد. مضافاً به دلیل اختلال در بازار اعتبار، از بهره‌وری کل تولید هم می‌کاهد.

عموماً بانک‌های مرکزی فاقد سازوکار ارتقای رشد و توسعه اقتصادی از طریق مدیریت اعتبار هستند. مطالعه انجام شده بر روی قوانین بانک‌های مرکزی در کشورهای منتخب که در این گزارش نیز ارائه شد نیز گواهی بر این موضوع است. ضمن آن‌که معنی عبارات "مدیریت ایجاد اعتبار" و "تنظیم جریان نقدینگی" روشن نیست.

ممکن است حمایت از رشد اقتصادی - به‌خصوص در دوران رکود توری یا رونق - در تعارض با ثبات قیمت‌ها و تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی قرار گیرد و در مقام عمل نتوان این اهداف را هم‌زمان با اهداف اول و دوم بانک مرکزی محقق کرد.

لاجرم باید حمایت از رشد مشروط به عدم لطمه به ثبات قیمت‌ها و ثبات و سلامت بانک‌ها باشد. مهم‌ترین امکان در اختیار بانک مرکزی برای حمایت از رشد اقتصادی، برقراری ثبات اقتصاد کلان از طریق کنترل تورم و ثبات مالی است.

اما حمایت از توسعه اقتصادی هدفی چندبعدی، وسیع و پیچیده است که ابزارهای در اختیار بانک مرکزی نسبتی با آن ندارد. لذا لازم است حمایت از توسعه اقتصادی حذف و حمایت از رشد اقتصادی مشروط به عدم لطمه به تحقق ثبات قیمت‌ها و سلامت شبکه بانکی شود.

تاکید مکرر حمایت از رشد و توسعه اقتصادی در مواد عدیده قانون (از جمله ماده ۲ و ۳ و ۶ و ۲۷) این شبهه را به ذهن متبادر می‌کند که این هدف از نظر قانون‌گذار از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ در حالی که تجربه بانکداری مرکزی چنین نیست. تبصره ۱ ماده ۲۷ مبنی بر این که بانک مرکزی می‌تواند با تأیید هیأت عالی، از آن دسته از مؤسسات اعتباری که از سیاست‌های بانک مرکزی در زمینه رونق تولید و افزایش اشتغال تبعیت می‌کنند، سپرده قانونی کمتری دریافت کند، مضر به اداره صحیح کشور و خلاف منطق بانکداری مرکزی است و به دلایل زیر باید حذف شود: (۱) سپرده قانونی یک ابزار اقتصاد کلان است نه وسیله تشویق صلاح‌دیدنی بانک‌های خوب و تنبیه بانک‌های بد! (۲) در ساختار اداره کشور، نهادهای دیگری متولی رونق‌بخشی به تولید و افزایش اشتغال‌اند. بانک مرکزی متولی ثبات قیمت‌ها و سلامت بانک‌هاست و سیاستی برای رونق‌بخشی به تولید و افزایش اشتغال ندارد که بابت تبعیت از آن، بانک‌ها را تشویق کند.

۴/۷/۲ هدایت اعتبارات بانکی

"مدیریت ایجاد اعتبار" و "تنظیم جریان نقدینگی" در ماده ۲، عباراتی تعریف نشده‌اند. مطابق تجربه مستند بانکداری در دنیا، بانک مرکزی فاقد سازوکار ارتقای رشد اقتصادی از طریق تنظیم جریان نقدینگی است. جیره‌بندی و تقسیم بخشی اعتبار حتی در بانکداری کاملاً دولتی تجربه‌ای شکست خورده است. ارتقای توسعه اقتصادی هم با توجه به گستردگی، هدفی دست‌یافتنی برای بانک مرکزی نیست.

تأمین مالی پروژه‌ها، صنایع و شرکت‌ها فرایندی غیرمتمرکز است که بانک‌ها به فراخور سرمایه، منابع، و راهبردهای توسعه کسب‌وکار و اقتضائات بازار، نسبت به آن تصمیم می‌گیرند. بانک‌ها فراتر از اقتضائات ثبات (پولی و مالی) اقتصاد کلان از بانک مرکزی دستور نمی‌پذیرند. هدف سهام‌داران بانک‌ها نیز انتفاع از سرمایه است که لزوماً به رشد و توسعه اقتصاد کشور منجر نمی‌شود.

۴/۷/۳ نرخ سود

یکی از ارکان طرح مجلس، که از نقاط ضعف اساسی آن نیز می‌باشد، تلاش برای به‌کارگیری ابزار نرخ بهره برای ترغیب یا حتی وادار کردن مؤسسات اعتباری به تبعیت از سیاست‌های بانک مرکزی برای حمایت از رشد و توسعه اقتصادی و افزایش

اشتغال است؛ انگاره‌ای که اقتصاد کشور بارها از باور سیاست‌گذاران به آن لطمه خورده و به‌رغم بانیان، موجب اختلال ماندگار در بازار اعتبار کشور و کاهش بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی شده است. در ادامه فروض ناظر بر این انگاره را معرفی و نقد می‌کنیم.

طرح مجلس در ماده ۲۵ از سلطه چهار پارادایم مخرب رنج می‌برد که همه در این ماده حاضرند:

- ا. اعتبارات بانکی توسط بانک مرکزی قابل هدایت است حتی در بانکداری غیردولتی؛
- ب. بانک مرکزی با هدایت اعتبارات بانکی می‌تواند از رشد و توسعه اقتصادی حمایت کند؛
- ج. بانک مرکزی می‌تواند نرخ سود تسهیلات بانکی (در روابط بانک و مشتری) را به شکل متمرکز تعیین و در سرتاسر شبکه بانکی اعمال کند؛ و
- د. نرخ سود بانکی ابزار تشویق و تنبیه بانک‌هاست.

هر چهار گزاره خلاف منطق نظری سیاست‌گذاری پولی‌اند؛ تجارب فراوان در کشورهای متنوع هم‌گویای مخرب بودن آن‌ها در کارکرد بازار اعتبارات است. به‌خصوص تجربه دوده بانکداری دولتی و تلاش برای هدایت اعتبارات ثابت کرده که این رویه جز تورم مزمن، کژگزینی و انحراف منابع بانکی به سمت پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی، تبدیل بانک مرکزی به نهاد توزیع‌کننده اعتبارات یاران‌های، تخریب رابطه بانک مرکزی و بانک‌ها، تخریب ترازنامه بانک‌ها، و تلاش بانک‌ها برای آمارسازی، نتیجه‌ای نداشته است.

تعیین سقف نرخ سود سپرده توسط مقام نظارتی (ماده ۲۵) اگر چه می‌تواند مانع سرایت ریسک نقدینگی مؤسسات اعتباری نقدناشونده به سپرده‌گذاران کم‌اطلاع و دامن زدن به رقابت ناسالم در صنعت بانکی شود؛ ولی تعیین صلاح‌دیدگی نسبت کفایت سرمایه یا سایر نسبت‌های نظارتی در این خصوص موضوعیتی ندارد.

تکلیف ماده ۲۵ مبنی بر تعیین سقف نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری عام توسط هیأت عالی، با فرض این که این همان نرخ است که با توجه به اوضاع اقتصادی دوره پیش‌رو، قابل حصول، و برای تحقق رشد و توسعه اقتصاد کشور، مناسب تشخیص داده می‌شود، مشکلات عدیده‌ای دارد.

نرخ سود تسهیلات اعتباری بانک برای مشتری، برآیند سه متغیر است: نرخ بهره سیاستی بانک مرکزی، درجه ریسک‌پذیری بانک بر اساس میزان سرمایه و راهبرد سهامداران، و ریسک مشتری. از این سه متغیر، دومی بین بانک‌ها متفاوت است. سومی هم میان مشتریان یک بانک متفاوت است. الزام مؤسسات اعتباری به تبعیت از نرخ سود اعلامی توسط بانک مرکزی منافی منطق ارزیابی ریسک اعتباری مشتری توسط موسسه اعتباری، و رقابت مؤسسات بر سر کاهش هزینه یا افزایش درآمد در چارچوب ضوابط نظارتی است. سیاستگذار نیز از میان این سه، تنها می‌تواند عامل اول را تعیین کند.

تعیین نرخ‌های بهره حاکم بر قرارداد مؤسسات اعتباری و مشتریان توسط بانک مرکزی نه ممکن و نه مشروع است. وجاهت علمی و تجربی نیز ندارد. ممکن نیست چون کنترل نرخ‌های بیشماری که بانک‌ها در سرتاسر کشور، در میلیون‌ها قرارداد با مشتریان خود منعقد می‌کنند توسط هیچ برنامه‌ریز مرکزی امکان‌پذیر نیست. مشروع نیست چون موجب مداخله حاکمیت در قراردادهای بانکی، و تحمیل زیان بلاوجه به سپرده‌گذار، بانک یا وام‌گیرنده می‌شود؛ و خلاف اصل مشروعیت قرارداد بر اساس تراضی طرفین است. به‌علاوه، بانک مرکزی تنها می‌تواند منابع خود را قیمت‌گذاری و از طریق بازار بین بانکی عرضه کند. سیاست‌گذار مجاز به قیمت‌گذاری منابع بانک‌ها (شامل سرمایه بانک و سپرده مشتریان) نیست.

تعیین متمرکز نرخ سود از نظر علمی غیرموجه است چون نرخ بهره بانکی در سطح خرد، برابند سه عامل نرخ بهره سیاستی، اقتضائات کسب‌وکار بانک (شامل درجه ریسک‌پذیری) و ریسک مشتری است. سیاست‌گذار از میان این سه، تنها می‌تواند عامل اول را تعیین کند. دو عامل دیگر در روابط بین بانکی و مشتری تعیین می‌شود.

ادبیات تجربی گسترده سرکوب مالی هم نشان می‌دهد رشد اقتصادی با نرخ‌گذاری دستوری محقق نمی‌شود و این سیاست در شمار زیادی از کشورهای در حال توسعه به رشد اقتصادی و توسعه بخش‌ها یا مناطق مرجح نیانجامیده است. به همین دلیل بانک‌های مرکزی از طریق عملیات بازار باز، نرخ‌های بهره بانک‌ها را در کریدور نرخ در بازار بین بانکی هدایت می‌کنند ولی وارد تعیین دستوری و اداری نرخ نمی‌شوند.

۴/۸ ترویج احکام اسلام

۴/۸/۱ هدف‌گذاری بدون ابزار

طرح مجلس منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام را از اهداف قانون بر می‌شمارد (ماده ۲) و مسئولیت برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی را برعهده بانک مرکزی می‌گذارد (ماده ۳)؛ در حالی که سازوکار و ابزاری برای تحقق این اهداف مهم ارائه نمی‌کند.

همچنین به‌رغم آن‌که اعضای هیأت عالی مکلفند در اولین جلسه هیأت سوگند یاد کنند که در کلیه اظهارنظرها و تصمیم‌گیری‌های خود، ترویج احکام نورانی اسلام در عرصه پول، بانک و مالیه اسلامی و گسترش اخلاق و معنویت در تعاملات اقتصادی جامعه را مدنظر قرار دهند (ماده ۷)، در سایر مواد، سازوکار ترویج احکام اسلام در عرصه پول و بانک، ترویج مالیه اسلامی و گسترش اخلاق و معنویت در تعاملات اقتصادی جامعه، ارائه نمی‌شود.

در حوزه استقرار بانکداری سازگار با شرع مقدس اسلام (ماده ۳)، تاسیس شورای فقهی (ماده ۲۱) و الزام بانک مرکزی به عدم مغایرت عملیات آن با احکام شرع مقدس، به تشخیص شورای فقهی، (ماده ۴) نشان می‌دهد که نگاه قانون‌گذار به سازگاری با شرع، نگاهی ایجابی است و در طرح مجلس سازوکاری برای تحقق ابعاد سلبی بانکداری سازگار با شرع ارائه نمی‌شود.

طی ۴ دهه استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، استقرار شرع در مناسبات مالی و حذف ربا از نظام اعتباری کشور توسط مراجع تقلید، علما و متدینین از مسئولین قوه مجریه به طور عام و مسئولین بانکی کشور به طور خاص طلب شده است. این مطالبه به دلیل فقدان ابزارهای لازم و از آن مهم‌تر سازمان اجرایی مکفی، تکلیف مالایطاق و غیرمنصفانه می‌نماید. مضافاً آن‌که به‌رغم گذشت ۴ دهه از استقرار نظام جمهوری اسلامی و صرف هزینه‌های هنگفت برای تبیین نظام مالی اسلامی و فقه معاملات، هنوز ابعاد سلبی مطالبه استقرار شرع در نظام مالی کشور بر ابعاد ایجابی آن غلبه دارد؛ علما می‌دانند چه نمی‌خواهند، اما معمولاً نمی‌دانند چه می‌خواهند؛ و از آن مهم‌تر نمی‌دانند آن چه می‌خواهند را چگونه بخواهند. متأسفانه این جهل که در موارد مهمی هم مرکب است، نظام مالی کشور را گرفتار یک چرخه معیوب کرده است.

در قوانین مصوب بعد از انقلاب اسلامی و نقد و ارزیابی عملکرد نظام بانکی، ربا و بهره بانکی یکسان تلقی شده است. قانون عملیات بانکی بدون ربا، در این خلط بزرگ موضوعی پیش‌قدم بوده است.

حکم ماده ۴ مبنی بر مشروط کردن عملیات بانک مرکزی و تعاملات آن با اشخاص داخلی و خارجی به عدم مغایرت با احکام شرع به تشخیص شورای فقهی دو ایراد دارد: نخست، تشخیص عدم مغایرت با شرع مستلزم بررسی تفصیلی و حداکثری مقررات و دستورالعمل‌ها و ابزارها و قراردادهای، برای کسب اطمینان از فقدان شبهه شرعی است. این تکلیف به شورای فقهی برای جستجوی مبنای شرعی عملیات بانک مرکزی، و سپس تکلیف به رئیس کل مبنی بر پیگیری مصوبات شورا (تبصره ۲ ماده ۲۱) کارها را در بانک مرکزی قفل کرده و شورای فقهی را در جایگاه دارای حق وتو می‌نشانند. به‌علاوه، شورای فقهی از ارکان داخلی بانک مرکزی و پاسخگو در برابر رئیس کل است. لازم است شورا مرجع تشخیص مغایرت عملیات بانک مرکزی و اعلام آن به رئیس کل باشد که پاسخگوی انطباق عملیات بانک مرکزی با قانون و مصالح کشور و عدم مغایرت آن با شرع است.

نظارت تخصصی بر عملکرد نظام بانکی در داخل بانک مرکزی منحصر بر عهده معاونت نظارتی است. اقتضای ایفای صحیح این وظیفه یکپارچگی است و صلاح و ممکن نیست که بخشی از آن بر عهده شورای فقهی گذارده شود. شورا نیز ظرفیت تخصصی و سازمانی ایفای چنین مسئولیتی ندارد.

حیطه ایفای مسئولیت شورا، مقررات‌گذاری است نه نظارت. در حیطه تنظیم مقررات هم لازم است نقش شورا سلبی باشد نه ایجابی. اظهار نظر شورای فقهی نسبت به رویه‌ها و ابزارهای رایج، شیوه‌های عملیاتی، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها چهارچوب قراردادهای و نحوه اجرای آن‌ها صرفاً از جهت احراز مغایرت با موازین شرع است. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا - مطابق سازوکاری که به تصویب رئیس کل می‌رسد - بر عهده بانک مرکزی است.

شأن فقهای عضو شورا، تشخیص حکم است نه موضوع. لذا خبرویت آن‌ها در استنباط نظر شارع لازم و کافی است. جمع فقاقت و صاحب‌نظر بودن در مسائل پولی و بانکی در یک فرد، خلاف تخصص است. اگر هم این دو علم در کسی جمع باشد، فاقد عمق کافی برای تصمیم‌گیری در مسائل مبتلابه شورا است. لذا به جای "صاحب‌نظر"، "آشنایی با" مسائل پولی و بانکی کافی است.

احراز مغایرت با شرع مستلزم تشخیص موضوع و حکم است. خبرگان پولی و بانکی عضو شورا مأموریت تشخیص موضوع، و فقها مأموریت تشخیص حکم را بر عهده دارند. لذا تمام اعضای شورای فقهی باید صاحب رای باشند.

تایید شورای فقهی یک سازوکار داخلی بانک مرکزی است که رئیس کل در قبال اخذ آن مسئول و به مراجع ذیربط پاسخگوست. تصریح لزوم تایید شورای فقهی در مواد عدیده (از جمله مواد ۲۶ و ۲۹)، ناقض یکپارچگی بانک مرکزی است؛ ضمن آن که همه ابزارهای سیاست پولی لزوماً مشمول احراز عدم انطباق با شریعت نیستند.

تکرار عبارت "تایید شورای فقهی" در مواد مختلف طرح، به منزله تعبیه نهاد مستقلی در درون بانک مرکزی و ناقض یکپارچگی بانک و پاسخگویی رئیس کل است. مضافاً، نقش شورای فقهی در احراز مغایرت مقررات با شرع، سلبی است و شورا اساساً فاقد نقش ایجابی است.

۴/۹ عملیات بانکی

۴/۹/۱ بانکداری دولت

مطابق ماده ۴، بانکداری و کارگزاری و ارائه مشاوره به دولت از جمله وظایف بانک مرکزی است. مع‌هذا با توجه به برتری قدرت سیاست‌گذار مالی نسبت به سیاست‌گذار پولی، بانکداری دولت باید با حفظ و رعایت ثبات پولی باشد. از پیامدهای انجام این وظیفه، تجمیع وجوه دولت و شرکت‌های دولتی نزد بانک مرکزی است.

تصریح نقش بانک مرکزی به‌عنوان مشاور دولت، گامی به جلو در بازتعریف رابطه سیاستی این دو نهاد است. از جمله حفاظت‌های تمهید شده در طرح مجلس برای جلوگیری از سلطه مالی حکم ماده ۲۶ است که مطابق آن، بانک مرکزی نمی‌تواند اوراق منتشر یا تضمین شده توسط دولت را در عرضه اولیه خریداری کند.

حکم ماده ۳۴ مبنی بر تکلیف دولت به افتتاح و نگهداری کلیه حساب‌های بانکی ریالی و ارزی دولت، وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها و دانشگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و دستگاه‌های موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنجساله ششم صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی تکلیف به دولت است. دستگاه‌های یادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح‌شده نزد بانک مرکزی انجام دهند.

حکم ماده ۳۹ مبنی بر قانونی کردن اعطای تنخواه به دولت در قانون بانک مرکزی از لوازم بانکداری دولت نیست. اعطای تنخواه به دولت، یکی از پیش‌رانه‌های رشد ناخواسته پایه پولی، انبساط برنامه‌ریزی نشده پول در اقتصاد و تحمیل اقتضائات سیاست مالی بر سیاست پولی است. لازمه پاسخگویی در قبال هدف تورمی، توانایی خنثی‌سازی انبساط‌های ناخواسته ترانزانه بانک مرکزی از طریق عملیات بازار باز است. حتی در صورتی که انبساط ناشی از اعطای تنخواه‌گردان از طریق فروش اوراق خزانه به بانک‌ها خنثی شود، دولت بخش خصوصی را از طریق اثر ازدحام در تنگنای مالی قرار می‌دهد. بنا به این دلایل، لازم است نقدینگی کوتاه‌مدت مورد نیاز دولت به جای تنخواه، از طریق فروش اوراق خزانه با سررسید کوتاه‌مدت تأمین شود.

ماده ۴۰ عاملیت خرید و فروش ارز برای دولت و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را به بانک مرکزی می‌دهد. از این ماده انحصار در عاملیت نیز برداشت می‌شود. به موجب این حکم، بانک مرکزی اجبار به خرید ارز دولت نداشته، و می‌تواند در چارچوب سیاست‌های ارزی خود، ارز عرضه‌شده توسط دولت و دستگاه‌های فوق را خریداری کند. مطابق همین ماده بانک مرکزی نباید پیش از انتقال ارز به خریدار و دریافت وجه آن یا انتقال مالکیت ارز به بانک مرکزی، معادل ریالی آن را به دولت پرداخت کند. بانک مرکزی می‌تواند با اختیار کامل برای مدیریت بازار ارز در بازار مداخله کرده و از محل منابع ارزی در اختیار، اقدام به عرضه ارز نماید و نیز از هر شخص حقیقی و حقوقی ارز خریداری کند. هرگونه خرید و فروش ارز توسط بانک مرکزی باید به نرخ بازار و در محدوده‌ای باشد که هیأت عالی تعیین می‌کند.

این ماده نویدبخش یک جابه‌جایی پارادایم در رابطه دولت و بانک مرکزی و به تبع آن سیاست‌گذاری ارزی بانک مرکزی است. مختار کردن بانک مرکزی در خرید ارز دولت، یکی از عوامل فشار بر قبض و بسط ناخواسته پایه پولی را بر می‌دارد و به بانک مرکزی اجازه می‌دهد جریان ورودی دارایی‌های خارجی خود را به اقتضای سیاست پولی مدیریت کند.

طبق ماده ۵۶، تضمین بدهی‌های خارجی دولت که با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده پس از اخذ وثیقه کافی به تشخیص هیأت عالی بلامانع است. تصریح لزوم تشخیص کفایت وثیقه تودیع شده توسط هیأت عالی مبنای خوبی برای عدم تحمیل تضمین بدهی‌های خارجی دولت به بانک مرکزی است.

تصریح بند الف ماده ۵۷ مبنی بر "ممنوعیت تضمین بدهی‌های دولت، نهادهای دولتی یا هر شخص دیگر یا اعطای تسهیلات به آنان جز در مواردی که در این قانون یا سایر قوانین مجاز شده است"، گام بلندی در جهت ثبات پولی کشور، تنظیم رابطه بانک مرکزی و خزانه‌داری، و استقلال عملیاتی بانک مرکزی است. همچنین تصریح تشخیص هیأت عالی در کفایت وثایق تضمین بدهی‌های خارجی دولت که با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده (تبصره بند الف ماده ۵۷) تدبیری مناسب است.

۴/۹/۲ بانکداری بانک‌ها

طبق ماده ۴، بانک مرکزی موظف به ایفای نقش بانکدار مؤسسات اعتباری است. مطابق ماده ۲۹ نیز، بانک مرکزی مجاز است نقدینگی مورد نیاز مؤسسات اعتباری را که در عملیات روزانه خود با کمبود نقدینگی مواجه می‌شوند، با نرخ مصوب هیأت عالی و صرفاً با دریافت وثایق مورد تایید هیأت عالی تأمین کند. میزان استفاده از منابع بانک مرکزی موضوع این ماده توسط بانک مرکزی تعیین و اعلام می‌شود. طی دهه‌های گذشته، اعطای تسهیلات غیرایمن به مؤسسات اعتباری، از پیش-رانده‌های انبساط ناخواسته پایه پولی بوده است. تصریح این قید در قانون، گام بلندی در جهت ثبات پولی کشور و استقلال عملیاتی بانک مرکزی است.

چنانچه مؤسسه اعتباری، به دلیل مشکل جدی نقدینگی، متقاضی استفاده از منابع بانک مرکزی بیشتر از حد ماده ۲۹ باشد، معاون نظارتی پس از اطلاع به رئیس کل، موضوع را در اولین جلسه هیأت عالی مطرح می‌کند. هیأت پس از استماع گزارش معاون نظارتی، می‌تواند با درخواست مؤسسه اعتباری متقاضی، مبنی بر استفاده از منابع بانک مرکزی موافقت کند یا از معاون نظارتی بخواهد بازسازی یا گزیر مؤسسه اعتباری مورد نظر را در دستور قرار دهد. تأمین کسری نقدینگی کوتاه‌مدت مؤسسات اعتباری، منوط به أخذ وثیقه است.

در شرایطی که بنا به تشخیص معاون نظارتی خطر سرایت بحران نقدینگی از مؤسسه اعتباری مورد نظر به کل نظام بانکی وجود داشته باشد، بانک مرکزی موظف است با پیشنهاد معاون نظارتی و تصویب حداقل دوسوم اعضای هیأت عالی، انواع دیگری از وثائق را که از قابلیت نقدشوندگی برخوردار بوده و از خطر نابودی و ضرر مصون باشد، بپذیرد. سررسید تسهیلات موضوع این ماده حداکثر نود روز است. معاون نظارتی بانک مرکزی پیش از انقضای مدت مزبور، گزارشی از وضعیت مؤسسه اعتباری برای تصمیم‌گیری به هیأت عالی ارائه می‌کند. هیأت عالی می‌تواند تسهیلات موضوع این ماده را با رأی موافق دوسوم اعضا تمدید کند. (ماده ۳۰)

۴/۱۰ نظام پرداخت

طرح مجلس راهبری نظام پرداخت‌های غیرنقد توسط بانک مرکزی و انحصار بانک در حوزه پرداخت‌های نقد را تبیین کرده است. در این بخش انگاره‌های مربوط به این مواد و فروض ناظر بر آن‌ها را معرفی و نقد می‌کنیم.

فضای کسب‌وکار پرداخت‌های غیرنقد در کشور به دلایل زیر برای بازیگران کلیدی این صنعت بسیار سودآفرین است:

۱. جمعیت جوان و تحصیل‌کرده کشور متقاضی دریافت خدمات بانکی از طریق کانال‌های غیرحضوری‌اند.
 ۲. هزینه ثابت راه‌اندازی یک بنگاه جدید در صنعت پرداخت بسیار بالاست؛ در نتیجه تعداد بازیگران محدودند.
 ۳. حساسیت‌های سیاسی نرخ سود در مورد کارمزد وجود ندارد. لذا معمولاً فشار بازیگران به رگولاتور برای افزایش کارمزدها جواب می‌دهد. محکی مانند نرخ تورم هم برای سنجش روایی افزایش کارمزدها وجود ندارد.
 ۴. لختی بانک‌داری سنتی در حوزه پذیرش سپرده و اعطای وام، در صنعت پرداخت غایب است. لذا بازیگران این صنعت، اعم از بانک‌ها و سایرین، با بومی‌سازی تحولات فناوری و افزایش کیفیت خدمات، بر سر سهم از بازار رقابت می‌کنند.
- با توجه به این ملاحظات، لازم است در تدوین قانون به ظرافت‌های مداخله بانک مرکزی در این بازار، از جهات زیر، توجه شود:

۱) وجاهت نظری تنظیم‌گری صنعت پرداخت متفاوت با صنعت بانکی و بازار پول است. در این‌جا تضييع حقوق سپرده-گذار جایی ندارد؛ بلکه ملاحظه اصلی رگولاتور، کسب اطمینان از حفظ حقوق مصرف‌کننده از حیث رقابت منصفانه بازیگران است.

۲) مطابق تجربه دو دهه گذشته، بانک مرکزی ج.ا.ا. با همان منطق و ابزارهای تنظیم واسطه‌گری مالی، بازیگران صنعت پرداخت را به صف می‌کند و به تنظیم کارمزدها و صدور مجوزها و حتی محدود کردن رقابت‌ها می‌پردازد.

بانک مرکزی ج.ا.ا. با سفارش دائمی طراحی و پیاده‌سازی سامانه‌های پرداخت به یکی از بازیگران صنعت، حوزه‌های تصدی غیرمستقیم خود را افزایش داده و رقابت را در صنعت پرداخت کشور کند می‌کند.

۴/۱۰/۱ پرداخت غیرنقد

مطابق ماده ۴، ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها، سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور بر عهده بانک مرکزی است. همچنین نظارت بر خرید و فروش انواع رمزارز وظیفه بانک مرکزی است. بانک مرکزی همچنین مجاز به انتشار انواع پول الکترونیک و رمزارز ملی است.

هیأت عالی مسئولیت انحصاری تصمیم‌گیری در خصوص مشارکت حقوقی بانک مرکزی در سرمایه شرکت‌ها و مؤسسات پشتیبان فعالیت‌های بانک مرکزی را برعهده دارد؛ به گونه‌ای که منجر به تصدی‌گری غیرضرور و رقابت بانک مرکزی با شرکت‌های بخش خصوصی نشود. (ماده ۸)

برای پرهیز از انحصار و مداخله در کسب و کار بازیگران صنعت پرداخت، لازم است تنها ایجاد و توسعه زیرساخت‌های حاکمیتی وظیفه بانک مرکزی باشد. ورود بانک مرکزی در تولید و مبادله رمزارزها نیز نباید از محدوده رگولاتوری بازار، با هدف عدم شکل‌گیری انحصار و حفظ حقوق مصرف‌کننده، فراتر رود.

۴/۱۰/۲ پرداخت نقد

ضرب مسکوک و نشر اسکناس به عهده بانک مرکزی است. (ماده ۴)

واحد پول جمهوری اسلامی ایران، ریال و امتیاز انتشار پول رایج کشور منحصراً در اختیار بانک مرکزی است. دارایی‌های بانک مرکزی، پشتوانه پول منتشرشده توسط بانک مرکزی است که به صورت اسکناس، مسکوک و سایر ابزارهای پرداخت رسمی در چارچوب مقرراتی که به تصویب هیأت عالی می‌رسد، توسط بانک مرکزی منتشر می‌شود. (ماده ۵۷)

مطابق ماده ۵۷، اسکناس دارای امضای رئیس کل و وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌باشد؛ در حالی که اسکناس، بدهی بانک مرکزی و امضای آن به معنی پذیرش بدهی است. لذا لازم است اسکناس تنها توسط رئیس کل امضا شود. در تقریباً اکثر کشورهای دیگر (۱۲۰ کشور) هم اسکناس را فقط رئیس کل امضا می‌کند.

۴/۱۱ شیوه قانون‌نویسی

۴/۱۱/۱ همکاری در مقررات‌گذاری مالی

بانک مرکزی همواره بخشی از نظارت بر عملکرد بانک‌ها را به عهده داشته است. اما از آنجا که گستره‌ی بحران‌های مالی به فراتر از بانک‌ها هم کشیده شده و عملکرد بانک مرکزی در این بحران‌ها حیاتی است و در مرکز سیاست‌گذاری اقتصادی قرار دارد، باید بخشی از وظیفه‌ی نظارتی و مقررات‌گذاری برای سایر نهادهای مالی همچون بیمه‌ها، کارگزاری‌ها، صندوق‌های پس‌انداز، بازنشستگی و غیره نیز با هماهنگی بخش نظارت و مقررات‌گذاری بانک مرکزی انجام شود.

برای نیل به این هدف لازم است (۱) سازوکار هماهنگی بانک مرکزی با سایر رگولاتورهای بازار مالی در قانون دیده شود؛ (۲) تعریف نهادهای مالی دارای اهمیت سیستماتیک (SIFIs) که سقوط آن‌ها ممکن است منجر به ضربه‌های جدی اقتصادی و افزایش ریسک‌های سیستمی شود در قانون گنجانده شود و اختیارات لازم برای نظارت بر چنین نهادهایی به بانک مرکزی و دیگر نهادهای رگولاتوری مرتبط داده شود.

قوانین کشور اما در این حوزه ساکت‌اند. به دلیل نبود سازوکاری برای هماهنگی رگولاتورهای بازار پول و سرمایه، و نیز نبود رگولاتوری برای بازار مستغلات، آربیتراژ رگولاتوری در بازارهای مالی متواتر است. طرح مجلس نیز مشابه قوانین فعلی کشور در این خصوص سکوت کرده است.

۴/۱۱/۲ توسعه مالی

بانک‌های مرکزی عموماً یک نهاد پیش‌رو، در مقایسه با دیگر نهادهای بخش عمومی، در زمینه ترویج و حمایت از توسعه مالی بوده‌اند. علاوه بر نظارت بر بخش مالی برای جلوگیری از بحران و کاهش ریسک‌های اقتصادی، انتظار می‌رود بانک مرکزی در کشورهای در حال توسعه، به توسعه‌ی زیرساخت‌های مالی و تعمیق بازارهای مالی کمک کند. نوآوری در نهادهای مالی و ابزارهای جدید می‌تواند به افزایش بهره‌وری در اقتصاد کمک کند. به روزرسانی استانداردهای حسابداری، توسعه بازار بدهی، ارتقای توان مؤسسات اعتبارسنجی و ارزیابی ریسک، افزایش توانمندی مؤسسات حسابرسی، و توسعه مؤسسات ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، می‌تواند به پیش برد سیاست‌های پولی نیز کمک کند.

اگرچه این وظیفه در قوانین فعلی و جاری کشور مغفول مانده است، بانک مرکزی ج.ا.ا طی دو دهه گذشته از طریق سرمایه‌گذاری در توسعه زیرساخت‌ها، تنوع بخشی به ابزارهای نظام پرداخت، و تنظیم‌گری صنعت پرداخت، خدمت‌شایان توجهی به توسعه بازارهای مالی کشور کرده است.

جزء ۶ از بند الف ماده ۴ طرح پیشنهادی قانون بانکداری، ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها، و سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری نظام پرداخت‌های کشور را از وظایف بانک مرکزی برشمرده است. البته وضع مقررات و نظارت بر نظام پرداخت‌ها در این ماده

مغفول مانده که باید بر عهده بانک مرکزی گذاشته شود. جز ۷ بند ب ماده ۱۹ قانون پیشنهادی نیز، تصمیم‌سازی در مورد ابزارهای پرداخت را بر عهده شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی قرار داده است. به دنبال جز ۲۲ ماده ۸ که مسئولیت انحصاری اتخاذ تصمیم در خصوص انتشار انواع اسکناس و مسکوک رایج، تولید قطعات جدید اسکناس و مسکوک و خارج کردن اسکناس‌ها و مسکوکات قدیمی از گردش را بر عهده هیأت عالی دانسته است. جزء ۲۵ از همان ماده تدوین راهبردها و تصویب ضوابط کلی حاکم بر فناوری‌های نوین مالی در حوزه ابزارهای پرداخت، پول‌های رمز پایه و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها را نیز بر عهده هیأت عالی گذاشته است. با توجه به گستردگی و وسعت حوزه فناوری، یک دغدغه آن است که بانک مرکزی در این خصوص، رخصت کافی نداشته و باری اضافی بر عهده اش گذاشته شده باشد.

۴/۱/۳ ادغام قانون بانک مرکزی و بانک‌داری

طبق گزارش کمیسیون اقتصاد مجلس در ۱۳۹۸/۸/۲۹ به مجلس شورای اسلامی، «طرح بانک‌داری جمهوری اسلامی ایران»، «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، «طرح تأسیس بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران»، «طرح عملیات بانکی بدون ربا» و «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» بررسی و به دلیل تشابه موضوع طرح‌ها و لایحه مذکور با هم ادغام و نهایتاً در جلسه ۱۳۹۸/۸/۲۱ با اصلاحاتی در عنوان و متن با عنوان «طرح بانک‌داری جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسید.

معمول آن است که کشورها یک قانون برای بانک مرکزی و قانون دیگری برای بانک‌داری دارند. علت این تفکیک آن است که اولاً قانون بانک مرکزی تبیین یک امر خالص حاکمیتی است؛ در حالی که قانون بانک‌داری، تنظیمات یک صنعت از منظر قانون‌گذار است و لازم است چرخه حیات مؤسسه اعتباری و وظیفه رگولاتور را در برابر مراحل مختلف حیات آن توضیح دهد. دوم آن که قانون بانک مرکزی دیرپا و ماندگار است در حالی که قانون بانک‌داری متناسب با تحولات بازارهای مالی، ریسک‌های نوپدید (مانند امنیت سایبری)، و رگولیشن‌ها، باید به‌روز شود. یکی کردن این دو در قالب یک قانون جامع، صحیح نیست.

۴/۱/۴ ناسازگاری و آشفتگی

تعاریف ماده ۱ نه جامع‌اند و نه کامل؛ نه همه کلیدواژه‌های قانون در این ماده تعریف شده‌اند، و نه تعاریف دقیق و فنی‌اند. قانون، راهنمای حکمرانی، مرزبندی زندگی اجتماعی شهروندان، فصل‌الخطاب اختلافات و نزاحمات، و الگوی مقررات‌گذاری است. تعیین هدف برای قانون، آن هم ۵ هدف بعضاً ناسازگار (ماده ۲)، لغو و زائد است. مضافاً آن که اهداف قانون به پارادایم‌های سازگار تعلق ندارند.

مطابق ماده ۳، مسئولیت استقرار بانک‌داری سازگار با شرع مقدس اسلام و برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور بر عهده بانک مرکزی است. از سوی دیگر بانک مرکزی باید اهداف زیر را پیگیری کند: ثبات سطح عمومی

قیمت‌ها و کنترل تورم؛ تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی؛ حمایت از رشد و توسعه اقتصادی. رابطه بین مسئولیت و هدف در این ماده روشن نیست.

در ماده ۳ مسئولیت استقرار بانک‌داری سازگار با شرع مقدس اسلام و برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور بر عهده بانک مرکزی گذاشته شده. تعیین اهداف مبهم و دست‌نیافتنی و انتقال ریسک عدم تحقق آمل و آرزوها به دستگاه‌های اجرایی شیوه مطلوب قانون نویسی نیست.

طبق بند ز ماده ۵۷، ایجاد اعتبار توسط مؤسسات اعتباری خارج از مقررات اعلامی بانک مرکزی، یا برای مصارفی غیر از موارد تجویز شده توسط بانک مرکزی، ممنوع و مشمول اقدامات نظارتی و تنبیهی موضوع مواد ۱۳۵ و ۱۳۶ این قانون است. این بند ارتباط با سرفصل ماده ۵۷ (پول و نظام پرداخت) ندارد. ضمن آن‌که "اعتبار" و "ایجاد اعتبار" باید در ماده ۱ تعریف شوند.

۴/۱/۱۰ ارجاع به سایر قوانین

طرح در موارد زیر به قوانین دیگر ارجاع داده است، در حالی که قوانین بانک مرکزی و بانک‌داری به‌عنوان قوانین مادر باید خودبسنده باشند:

- حقوق و مزایای اعضای هیأت عالی طبق بند ج ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین می‌گردد. (ماده ۷)
- تصویب ساختار، حکمرانی داخلی و مقررات اداری و استخدامی بانک مرکزی و دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز در چهارچوب قوانین مربوط (ماده ۸)
- کلیه حساب‌های بانکی دولت، وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها و دانشگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح و نگه‌داری می‌شود. (ماده ۳۴)
- بانک مرکزی می‌تواند ارز عرضه‌شده توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را خریداری کند. (ماده ۴۰)
- بانک مرکزی عاملیت خرید و فروش ارز برای دولت و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را بر عهده دارد. (ماده ۴۰)
- بانک مرکزی موظف است ذخایر ارزی در اختیار خود، از جمله ذخائر ارزی متعلق به دولت و صندوق توسعه ملی را با رعایت ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مدیریت کند. (ماده ۴۲)

۴/۱/۶ عدم تناسب اهداف با ابزار

در ماده ۲، کمک به تحقق اهداف و احکام اقتصادی قانون اساسی، به ویژه منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و معاملات باطل و حرام، از جمله اهداف قانون ذکر شده؛ در حالی که نظام بانکی فاقد سازوکار و ابزار مقتضی برای تحقق این اهداف است.

مسئولیت استقرار بانکداری سازگار با شرع مقدس اسلام و برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور برعهده بانک مرکزی گذاشته شده. (ماده ۳) ابعاد ایجابی بانکداری سازگار با شرع و برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور در هیچ متن قابل استنادی تعریف نشده؛ ابعاد سلبی این نوع بانکداری هم هر چند به تفصیل بحث شده ولی به زبان فنی و حقوقی ترجمه نشده است. لذا در این بند چیزی از بانک مرکزی خواسته شده که حتی بر روی کاغذ هم تعریف نشده؛ چه رسد که در سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری و عملیات بانکی قابل تعقیب باشد.

شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی مسئول تصمیم‌سازی در خصوص اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی مناسب به منظور تحقق اهداف تعیین یا پیش‌بینی شده برای نرخ بیکاری و نرخ رشد اقتصادی است. (ماده ۱۹)، در حالی که سیاست‌گذار پولی فاقد ابزاری برای تحقق اهداف تعیین یا پیش‌بینی شده برای نرخ بیکاری و نرخ رشد اقتصادی است. در برابر تحقق اهداف مزبور نیز نمی‌تواند پاسخگو باشد.

شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی مسئول پایش عملکرد مؤسسات اعتباری از حیث همراهی با سیاست‌های بانک مرکزی در خصوص هدایت تسهیلات و اعتبارات بانکی در جهت حمایت از رشد و توسعه اقتصادی و پیشنهاد تشویق یا تنبیه لازم به هیأت عالی است (ماده ۱۹)، در حالی که پایش عملکرد مؤسسات اعتباری صرفاً از منظر ثبات و سلامت بانکی و توسط معاونت نظارتی موضوعیت دارد. سیاست‌گذار پولی فاقد سازوکاری برای ارزیابی همراهی این مؤسسات با سیاست پولی است.

هیأت عالی می‌تواند سقف نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری عام را برای مؤسسات اعتباری که از شاخص‌های کفایت سرمایه و نقدینگی نامناسب‌تری برخوردارند، کمتر از سقف نرخ سود مجاز برای سایر مؤسسات اعتباری، تعیین کند. (ماده ۲۵) تعیین صلاحیددی نسبت کفایت سرمایه یا سایر نسبت‌های نظارتی ابزاری نامناسب برای حل مشکلات مؤسسات اعتباری نقدناشونده است.

بانک مرکزی می‌تواند از مؤسسات اعتباری که از سیاست‌های بانک مرکزی در زمینه رونق تولید و افزایش اشتغال تبعیت می‌کنند، سپرده قانونی کمتری دریافت کند. (ماده ۲۷) این در حالی است که رابطه مورد انتظار بین ابزار (سپرده قانونی) و هدف (حمایت از رشد و توسعه اقتصادی) در این ماده، نه مبنای نظری دارد و نه پشتیبانی تجربی.