



ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران

جلد دوم: بانکداری
(مواد ۵۹ تا ۲۱۴)



به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

فروردین ۱۴۰۰



شناسنامه طرح پژوهشی

گزارش حاضر جلد دوم 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

خبرگان پولی و بانکی: امیرحسین امین آزاد و حسن معتمدی

مشاور: امینه محمودزاده

کارشناسان: رودابه امیران و محمدرضا نفیسی

فروردین ۱۴۰۰

فهرست مطالب

ج.....	فهرست مطالب	۱
ح.....	فهرست جداول	۲
۳.....	خلاصه مدیریتی	۳
۳۵.....	مقدمه	۱
۳۵.....	فصل بندی مواد طرح مجلس	۱/۱
۳۶.....	روششناسی ارزیابی	۱/۲
۳۷.....	نقش بانکها در اقتصاد	۱/۳
۳۷.....	تحولات بانکداری	۱/۳/۱
۳۸.....	تحولات نظارت بر بانکها	۱/۳/۲
۳۸.....	مراحل حیات بانکها	۱/۳/۳
۳۹.....	تاریخچه قوانین بانکداری در ایران	۱/۴
۱۱	بخش اول: عملیات بانکی	
۴۴.....	تحلیل احکام ناظر بر عملیات بانکی به تفکیک مواد طرح مجلس	۲
۴۴.....	تاسیس، فعالیت، ادغام و انحلال	۲/۱
۴۵.....	تأسیس و فعالیت: مواد ۵۹ تا ۷۰	۲/۱/۱
۵۳.....	انحلال، ادغام و تجزیه: مواد ۷۱ تا ۷۳	۲/۱/۲
۵۶.....	مدیریت مؤسسات اعتباری	۲/۲
۵۶.....	ارکان موسسه اعتباری: مواد ۷۴ تا ۷۶	۲/۲/۱
۵۹.....	حاکمیت شرکتی: مواد ۷۷ تا ۸۰	۲/۲/۲
۶۲.....	شاخصهای سلامت بانکی: ماده ۸۱	۲/۲/۳
۶۵.....	انتخاب و احراز صلاحیت مدیران ارشد: مواد ۸۲ تا ۸۸	۲/۲/۴
۷۲.....	مشارکت اشخاص خارجی: مواد ۸۹ و ۹۰	۲/۲/۵
۷۵.....	اندوخته قانونی، بازرس و حسابرس: مواد ۹۱ و ۹۲	۲/۲/۶
۷۵.....	عملیات بانکی بدون ربا	۲/۳
۷۶.....	محدوده فعالیت مؤسسات اعتباری: مواد ۹۳ تا ۹۵	۲/۳/۱
۸۰.....	انواع سپرده: مواد ۹۶ تا ۱۰۶	۲/۳/۲
۹۷.....	اعطای تسهیلات: مواد ۱۰۷ تا ۱۱۰	۲/۳/۳
۱۰۲.....	وثایق: مواد ۱۱۱ تا ۱۱۳	۲/۳/۴
۱۰۴.....	مطالبات غیرجاری و مشتریان بدحساب: مواد ۱۱۴ تا ۱۲۳	۲/۳/۵
۱۱۹.....	سایر مقررات ناظر بر عملیات بانکی: مواد ۱۲۴ تا ۱۲۶	۲/۳/۶
۱۲۲.....	ثبت دادهها و تهیه گزارشهای مالی	۲/۴

۱۲۶.....	تحلیل موضوعی احکام ناظر بر عملیات بانکی	۳
۱۲۶.....	مجوز تاسیس و فعالیت	۳/۱
۱۲۷.....	مؤسسات اعتباری	۳/۱/۱
۱۲۷.....	صندوق‌های قرض‌الحسنه	۳/۱/۲
۱۲۸.....	حفظ اعتماد عمومی	۳/۱/۳
۱۲۸.....	مجوز سهام‌داری	۳/۱/۴
۱۲۹.....	اساسنامه	۳/۱/۵
۱۳۰.....	انحلال، ادغام و تجزیه مؤسسات اعتباری	۳/۲
۱۳۰.....	ادغام و تجزیه	۳/۲/۱
۱۳۰.....	انحلال اختیاری	۳/۲/۲
۱۳۱.....	حکمرانی مؤسسات اعتباری	۳/۳
۱۳۱.....	تراحم منافع	۳/۳/۱
۱۳۲.....	ارزیابی صلاحیت مدیران ارشد	۳/۳/۲
۱۳۲.....	حاکمیت شرکتی	۳/۳/۳
۱۳۳.....	مدیریت موسسه اعتباری	۳/۳/۴
۱۳۴.....	کنترل و نظارت	۳/۳/۵
۱۳۵.....	حقوق مصرف‌کنندگان	۳/۳/۶
۱۳۵.....	مدیریت ریسک	۳/۳/۷
۱۳۶.....	پاسخگویی	۳/۳/۸
۱۳۶.....	تجهیز منابع	۳/۴
۱۳۶.....	انواع سپرده	۳/۴/۱
۱۳۸.....	سپرده‌های سرمایه‌گذاری	۳/۴/۲
۱۴۳.....	قرض‌الحسنه	۳/۵
۱۴۳.....	سپرده قرض‌الحسنه	۳/۵/۱
۱۴۴.....	تسهیلات قرض‌الحسنه	۳/۵/۲
۱۴۴.....	تحلیل پارادایم	۳/۵/۳
۱۴۷.....	تخصیص منابع	۳/۶
۱۴۷.....	نرخ سود	۳/۶/۱
۱۴۸.....	اعطای تسهیلات	۳/۶/۲
۱۵۰.....	جریمه دیرکرد	۳/۶/۳
۱۵۱.....	وثایق و تضامین	۳/۶/۴
۱۵۲.....	سود از سود و جریمه از جریمه	۳/۶/۵
۱۵۳.....	شبهه شرعی جریمه دیرکرد	۳/۶/۶
۱۵۳.....	خلاصه احکام قانونی ناظر بر وصول مطالبات	۳/۶/۷
۱۵۵.....	جایگاه شورای فقهی	۳/۷
۱۵۵.....	رویکرد متمرکز در مقابل غیرمتمرکز	۳/۷/۱
۱۵۵.....	رویکرد حداقلی در مقابل حداکثری	۳/۷/۲
۱۵۷.....	وضع مقررات در مقابل نظارت بر اجرا	۳/۷/۳
۱۵۷.....	نقش اولیه در مقابل ثانویه	۳/۷/۴
۱۵۸.....	تحلیل پارادایم	۳/۷/۵
۱۵۹.....	قلمرو قانون	۳/۸
۱۵۹.....	مشارکت اشخاص غیرایرانی	۳/۹
۱۶۰.....	حسابداری، حسابرسی و گزارش‌گری مالی	۳/۱۰
۱۶۲.....	سیاست احتیاطی	۳/۱۱



۱۶۲	.....	مراقبت از سلامت بانکی	۳/۱۱/۱
۱۶۲	.....	همپوشانی با سیاست پولی	۳/۱۱/۲
۱۶۶	.....	جمع‌بندی ارزیابی احکام ناظر بر عملیات بانکی	۴
۱۶۶	.....	خلاصه ارزیابی مواد	۴/۱
۱۷۰	.....	تحلیل پارادایم	۴/۲
۱۷۳	.....	پیشنهادها	۴/۳

بخش دوم: نظارت بانکی

۱۷۸	.....	تحلیل احکام ناظر بر نظارت بر بانک‌ها	۵
۱۷۸	.....	الزام به شفافیت و ارائه اطلاعات: مواد ۱۲۹ تا ۱۳۲	۵/۱
۱۸۱	.....	تخلفات، اقدامات تنبیهی و طرح دعوی: مواد ۱۳۳ تا ۱۳۸	۵/۲
۱۹۰	.....	بیانیه وضعیت: ماده ۱۳۹	۵/۳
۱۹۴	.....	وضعیت در معرض خطر: مواد ۱۴۰ و ۱۴۱	۵/۴
۱۹۶	.....	وضعیت بحرانی و فرایند گزیر: مواد ۱۴۲ تا ۱۴۶	۵/۵
۲۰۵	.....	ترتیبات پرداخت و تصفیه بدهی‌ها: مواد ۱۴۷ تا ۱۵۷	۵/۶
۲۰۹	.....	دعای دادگاه‌های گزیر، تصفیه، ورشکستگی و انحلال: مواد ۱۵۸ تا ۱۶۵	۵/۷
۲۱۱	.....	اختیارات و وظایف مدیر گزیر و تصفیه: مواد ۱۶۶ تا ۱۶۸	۵/۸
۲۱۳	.....	دستورالعمل بازسازی، گزیر، انحلال و تصفیه: مواد ۱۶۹ و ۱۷۰	۵/۹

۲۱۶	.....	تحلیل موضوعی احکام ناظر بر نظارت بر بانک‌ها	۶
۲۱۶	.....	نمایه موضوعی مواد	۶/۱
۲۱۶	.....	نظارت بر اشخاص تحت نظارت	۶/۱/۱
۲۱۷	.....	گزیر، تصفیه، ورشکستگی، ادغام و انحلال	۶/۱/۲
۲۱۹	.....	سیاست اعتباری، پولی و احتیاطی	۶/۱/۳
۲۱۹	.....	آثار سرریز	۶/۲
۲۲۰	.....	آزمون تنش	۶/۳
۲۲۰	.....	ادغام و انحلال اجباری	۶/۴
۲۲۱	.....	ارائه اطلاعات و شفافیت	۶/۵
۲۲۱	.....	ارزیابی کیفیت دارایی	۶/۶
۲۲۲	.....	اقدامات اصلاحی، انتظامی و تنبیهی	۶/۷
۲۲۳	.....	اقدامات سیاستی و نظارتی	۶/۸
۲۲۳	.....	اهمیت سیستمی	۶/۹
۲۲۴	.....	بازسازی	۶/۱۰
۲۲۵	.....	بیانیه وضعیت	۶/۱۱
۲۲۶	.....	تصفیه	۶/۱۲
۲۲۶	.....	احکام قانونی	۶/۱۲/۱
۲۲۷	.....	ارزیابی	۶/۱۲/۲
۲۲۸	.....	دعای نظارتی	۶/۱۳
۲۲۹	.....	ساختار بازار	۶/۱۴



۲۲۹	سپرده قانونی	۶/۱۵
۲۲۹	شبکه شعب	۶/۱۶
۲۳۰	شورای ثبات مالی	۶/۱۷
۲۳۰	صندوق ضمانت سپرده‌ها	۶/۱۸
۲۳۰	احکام قانونی	۶/۱۸/۱
۲۳۲	ارزیابی	۶/۱۸/۲
۲۳۴	قیمت‌گذاری	۶/۱۹
۲۳۵	گروه موسسه اعتباری	۶/۲۰
۲۳۵	گزیر	۶/۲۱
۲۳۵	احکام قانونی	۶/۲۱/۱
۲۳۷	ارزیابی	۶/۲۱/۲
۲۳۸	مجوز	۶/۲۲
۲۳۸	مدیریت ریسک	۶/۲۳
۲۳۹	معاون نظارتی	۶/۲۴
۲۴۰	مکانیزم ماشه	۶/۲۵
۲۴۱	موسسه اعتباری بحرانی	۶/۲۶
۲۴۱	احکام قانونی	۶/۲۶/۱
۲۴۲	ارزیابی	۶/۲۶/۲
۲۴۳	موسسه اعتباری در معرض خطر	۶/۲۷
۲۴۴	نظارت بر اشخاص تحت نظارت	۶/۲۸
۲۴۵	نظارت یکپارچه	۶/۲۹
۲۴۶	ورشکستگی	۶/۳۰
۲۴۶	هیئت انتظامی	۶/۳۱
۲۴۶	هیئت مدیره/عامل	۶/۳۲

۲۴۸	جمع‌بندی ارزیابی احکام ناظر بر نظارت بر بانک‌ها	۷
۲۴۸	مرز قانون و دستورالعمل	۷/۱
۲۴۹	الزامات حکمرانی خوب	۷/۲
۲۴۹	رابطه سپرده‌گذار و موسسه اعتباری	۷/۲/۱
۲۵۰	رابطه تسهیلات‌گیرنده و موسسه اعتباری	۷/۲/۲
۲۵۰	رابطه سهامدار و هیئت مدیره	۷/۲/۳
۲۵۰	رابطه بین هیئت مدیره و مدیران ارشد	۷/۲/۴
۲۵۱	رابطه بین مقام ناظر و موسسه اعتباری	۷/۲/۵
۲۵۱	راهبری فرایند بازسازی	۷/۳
۲۵۳	راهبری فرایند گزیر	۷/۴
۲۵۴	نظام مدیریت ریسک	۷/۵
۲۵۴	مرز قاعده و صلاحدید	۷/۶
۲۵۵	دستورکار نظارت بر سایر اشخاص تحت نظارت	۷/۷

بخش سوم: بانک توسعه، نهادهای مکمل، و سایر مقررات ۲۲۳

۲۵۸	مقدمه‌ای بر بانک توسعه	۸
۲۵۹	جایگاه بانک توسعه در نظام مالی	۸/۱



۲۶۱	..... جای خالی بانک توسعه	۸/۲
۲۶۴	..... تجهیز منابع	۸/۳
۲۶۹	..... ترکیب منابع عمومی و خصوصی	۸/۴
۲۷۲	..... تامین مالی پروژه‌ها	۸/۵
۲۷۵	..... روابط بیرونی	۸/۶
۲۷۷	..... ساختار حکمرانی	۸/۷
۲۸۲	..... تحلیل احکام به تفکیک مواد طرح مجلس	۹
۲۸۲	..... مقررات ویژه بانک‌های توسعه‌ای	۹/۱
۲۸۴	..... بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران: مواد ۱۷۱ تا ۱۷۶	۹/۱/۱
۲۹۳	..... تامین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای: مواد ۱۷۷ تا ۱۷۹	۹/۱/۲
۳۰۰	..... تجهیز منابع بانک توسعه: مواد ۱۸۰ تا ۱۸۵	۹/۱/۳
۳۰۴	..... بانک‌های توسعه‌ای بخشی: مواد ۱۸۶ تا ۱۸۷	۹/۱/۴
۳۰۶	..... مقررات نظارتی و احتیاطی بانک‌های توسعه: ماده ۱۸۸	۹/۱/۵
۳۰۶	..... نهادهای مکمل صنعت بانکداری	۹/۲
۳۰۶	..... نظام سنجش اعتبار مشتری: مواد ۱۸۹ تا ۱۹۲	۹/۲/۱
۳۱۳	..... موسسات تضمین تعهدات: ۱۹۳ تا ۱۹۵	۹/۲/۲
۳۱۷	..... صندوق ضمانت سپرده‌ها: ۱۹۶ تا ۲۰۷	۹/۲/۳
۳۲۹	..... کانون موسسات اعتباری: ماده ۲۰۸	۹/۲/۴
۳۳۱	..... سایر مقررات	۹/۳

فهرست جداول

جدول ۱.	فصل‌بندی مواد طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران	۳۵
جدول ۲.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر مجوز تاسیس و فعالیت	۴۵
جدول ۳.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به تاسیس و فعالیت	۴۶
جدول ۴.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر انحلال، ادغام تجزیه	۵۳
جدول ۵.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به انحلال، ادغام و تجزیه	۵۴
جدول ۶.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر ارکان موسسه اعتباری	۵۷
جدول ۷.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به ارکان موسسه اعتباری	۵۷
جدول ۸.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر حاکمیت شرکتی	۵۹
جدول ۹.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به حاکمیت شرکتی	۶۰
جدول ۱۰.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر شاخصهای سلامت بانکی	۶۲
جدول ۱۱.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به شاخصهای سلامت بانکی	۶۳
جدول ۱۲.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر احراز صلاحیت مدیران ارشد	۶۵
جدول ۱۳.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر امور مدیران ارشد موسسات اعتباری	۶۵
جدول ۱۴.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به صلاحیت، انتخاب و سایر امور هیئت مدیره و عامل	۶۷
جدول ۱۵.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر مشارکت اشخاص خارجی	۷۲
جدول ۱۶.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به مشارکت اشخاص خارجی	۷۲
جدول ۱۷.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به اندوخته قانونی، بازرس و حسابرس	۷۵
جدول ۱۸.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر محدوده فعالیت موسسات اعتباری	۷۶
جدول ۱۹.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به فعالیتهای مجاز موسسات اعتباری	۷۷
جدول ۲۰.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر انواع سپرده	۸۰
جدول ۲۱.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به انواع سپرده	۸۲
جدول ۲۲.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر اعطای تسهیلات	۹۷
جدول ۲۳.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به اعطای تسهیلات	۹۸
جدول ۲۴.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر وثایق	۱۰۲
جدول ۲۵.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به وثایق	۱۰۲
جدول ۲۶.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر مطالبات غیرجاری و مشتریان بدحساب	۱۰۴
جدول ۲۷.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به مطالبات غیرجاری و مشتریان بدحساب	۱۰۸
جدول ۲۸.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر سایر مقررات عملیات بانکی	۱۱۹
جدول ۲۹.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به سایر مقررات ناظر بر عملیات بانکی	۱۲۰
جدول ۳۰.	تحلیل اجمالی مواد ناظر بر ثبت دادهها و تهیه گزارشهای مالی	۱۲۲
جدول ۳۱.	ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به ثبت دادهها و گزارشگری مالی	۱۲۳
جدول ۳۲.	خلاصه احکام ناظر بر مجوز تاسیس و فعالیت موسسات اعتباری	۱۲۷
جدول ۳۳.	خلاصه احکام ناظر بر تاسیس و فعالیت صندوقهای قرضالحسنه	۱۲۷
جدول ۳۴.	خلاصه احکام ناظر بر مراقبت از اعتماد عمومی به موسسات اعتباری	۱۲۸
جدول ۳۵.	خلاصه احکام ناظر بر اساسنامه موسسات اعتباری	۱۳۰
جدول ۳۶.	خلاصه احکام ناظر بر ادغام، تجزیه و انحلال موسسات اعتباری	۱۳۱
جدول ۳۷.	خلاصه احکام ناظر بر تزامم منافع در موسسات اعتباری	۱۳۲
جدول ۳۸.	خلاصه احکام ناظر بر ارزیابی صلاحیت مدیران موسسات اعتباری	۱۳۲

جدول ۳۹	خلاصه احکام ناظر بر حاکمیت شرکتی	۱۳۲
جدول ۴۰	خلاصه احکام ناظر بر مدیریت مؤسسات اعتباری	۱۳۴
جدول ۴۱	خلاصه احکام ناظر بر وظایف هیئت مدیره در قبال مدیریت ریسک	۱۳۵
جدول ۴۲	خلاصه احکام ناظر بر پاسخگویی مدیران مؤسسات اعتباری	۱۳۶
جدول ۴۳	خلاصه احکام ناظر بر انواع سپرده	۱۳۷
جدول ۴۴	خلاصه احکام ناظر بر سپرده سرمایه‌گذاری عام	۱۳۹
جدول ۴۵	خلاصه احکام ناظر بر سپرده سرمایه‌گذاری خاص	۱۴۲
جدول ۴۶	خلاصه احکام ناظر بر قرض‌الحسنه	۱۴۵
جدول ۴۷	خلاصه احکام ناظر بر اعطای تسهیلات	۱۴۹
جدول ۴۸	خلاصه احکام ناظر بر جریمه دیرکرد	۱۵۰
جدول ۴۹	خلاصه احکام ناظر بر وثایق	۱۵۱
جدول ۵۰	خلاصه احکام ناظر بر وصول مطالبات	۱۵۳
جدول ۵۱	ارزیابی رویکرد قانونگذار به جایگاه شورای فقهی	۱۵۹
جدول ۵۲	خلاصه احکام ناظر بر قلمرو قانون	۱۵۹
جدول ۵۳	خلاصه احکام ناظر بر مشارکت اشخاص غیرایرانی در مدیریت مؤسسات اعتباری	۱۶۰
جدول ۵۴	خلاصه احکام ناظر بر حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی	۱۶۱
جدول ۵۵	خلاصه احکام ناظر بر شاخصهای سلامت بانکی	۱۶۲
جدول ۵۶	خلاصه احکام ناظر بر سیاست احتیاطی	۱۶۴
جدول ۵۷	ارزیابی مواد ۱۲۹-۱۳۲	۱۷۸
جدول ۵۸	ارزیابی مواد ۱۳۳ تا ۱۳۸	۱۸۱
جدول ۵۹	ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: بیانیه وضعیت	۱۹۰
جدول ۶۰	ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: وضعیت در معرض خطر	۱۹۴
جدول ۶۱	ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: وضعیت بحرانی و فرآیند گزیر	۱۹۶
جدول ۶۲	ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: ترتیبات پرداخت و تصفیه بدهی‌ها	۲۰۵
جدول ۶۳	ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: دعاوی دادگاه‌های گزیر، تصفیه، ورشکستگی و انحلال	۲۰۹
جدول ۶۴	ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: اختیارات و وظایف مدیر گزیر و تصفیه	۲۱۱
جدول ۶۵	ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: دستورالعمل بازسازی، گزیر، انحلال و تصفیه	۲۱۳
جدول ۶۶	نظارت بر اشخاص تحت نظارت	۲۱۶
جدول ۶۷	گزیر، تصفیه، ورشکستگی، ادغام و انحلال	۲۱۷
جدول ۶۸	سیاست اعتباری، پولی و احتیاطی	۲۱۹
جدول ۶۹	کارکردهای بالقوه بانک توسعه در قیاس با سایر نهادها	۲۵۹
جدول ۷۰	وجه تمایز و اشتراک بانک توسعه ایران در مقایسه با سایر نهادها در بازار مالی کشور	۲۶۰
جدول ۷۱	مقایسه شیوه‌های کمک توسعه-ای دولت و صندوق توسعه ملی	۲۶۶
جدول ۷۲	الگوریتم تامین مالی	۲۷۱
جدول ۷۳	رابطه ذینفعان با بانک توسعه	۲۷۶
جدول ۷۴	بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران: مواد ۱۷۱ تا ۱۷۶	۲۸۴
جدول ۷۵	تامین مالی طرحهای کلان توسعه‌های: مواد ۱۷۷ تا ۱۷۹	۲۹۳
جدول ۷۶	تجهیز منابع بانک توسعه: مواد ۱۸۰ تا ۱۸۵	۳۰۰
جدول ۷۷	بانک‌های توسعه‌های بخشی: مواد ۱۸۶ تا ۱۸۷	۳۰۴
جدول ۷۸	مقررات نظارتی و احتیاطی بانک‌های توسعه: ماده ۱۸۸	۳۰۶
جدول ۷۹	نظام سنجش اعتبار مشتری، ماده ۱۸۹ تا ۱۹۲	۳۰۸
جدول ۸۰	مؤسسات تضمین تعهدات: ۱۹۳ تا ۱۹۵	۳۱۴



- جدول ٨١. صندوق ضمانت سپردهها: ١٩٦ تا ٢٠٧ ٣٢١
- جدول ٨٢. قانون مؤسسات اعتباری: ماده ٢٠٨ ٣٢٩
- جدول ٨٣. سایر مقررات ٣٣١



فهرست اشکال

- شکل ۱: مکانیزم ماشه برای موسسات مالی ۲۴۱
- شکل ۲: آبشار تامین مالی ۲۶۹



خلاصه مدیریتی



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، مزمین، 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 توری 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 سرفلحه 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، به دلیل 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.

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	کلیات	اول
۲	۲	اهداف قانون		
۴	۳	مسئولیت‌ها، اهداف، وظایف و اختیارات بانک مرکزی	بانک مرکزی	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			عملیات بانکی	سوم
۹۲	۷۴	مدیریت موسسات اعتباری		
۱۲۶	۹۳	عملیات بانکداری بدون ربا		
۱۲۸	۱۲۷	ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی		
۱۳۸	۱۲۹	نظارت بر اشخاص تحت نظارت		
۱۷۰	۱۳۹	بازسازی، گزیر، ورشکستگی و انحلال موسسه اعتباری	بانک توسعه و سایر نهادها	
۱۸۸	۱۷۱	بانک‌های توسعه‌ای		
۲۰۸	۱۸۹	نهادهای مکمل صنعت بانکداری		
۲۱۴	۲۰۹	سایر مقررات		

۲ حکمرانی

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

- ۶,۱. هیئت عالی: تجمیع سه نقش سیاست گذاری، تقنین، و نظارت در عالی ترین نهاد سازمانی بانک مرکزی، با اختیارات 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 حسابدی و پاسخگویی به هیئت عالی در توازن است.
- ۶,۳. شوراهای تخصصی: در نظام کنونی پولی و مالی کشور، تصمیم سازی تعریف نشده و مرز آن با تصمیم گیری روشن نیست. لذا در تصمیمات مهم کشوری، گزینه های تصمیم گیری و علت انتخاب گزینه مرجح از میان گزینه های بدیل گزارش نمی شوند. طرح مجلس با سپردن تصمیم سازی های کلیدی هیئت عالی به دو شورای تخصصی سیاست گذاری پولی و ارزی (ماده ۱۹)، و مقررات گذاری و نظارت بانکی (ماده ۲۰)، که در هیئت عالی و شخص رئیس کل همگامی شوند، 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 می کند.
۷. تدابیر پیش بینی 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 می شود:
- ۷,۱. وظایف و اختیارات مقام ناظر بر بانکها در رسیدگی به تعارض منافع و تسهیلات مرتبط در موسسات اعتباری با تفصیل تصریح شود.
- ۷,۲. سازوکارهای قانونی اطمینان بخشی، نمایندگان دستگاه های اجرایی و قوای مقننه و قضائیه را که بنا به تشخیص قانونگذار در مجامع تصمیم گیری 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 قضاییه و مجریه، یا مدیران عامل بانکها در شورای سیاست گذاری پولی و ارزی، شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، شورای فقهی، هیئت انتظامی، کارگروه بررسی صلاحیت ها، شورای سنجش اعتبار، و هیئت نظارت بر بانک توسعه: (ا) به مداخله بدون پاسخگویی می انجامد؛ (ب) سپردن امور بانک مرکزی به افراد موظف، تمام وقت و متخصص را با حضور افراد مشغول و غیرمتخصص تضعیف می کند؛ و (ج) شبهه بهره گیری اشخاص بیرونی، از اطلاعات درونی و آربیتراژهای قیمتی در فعالیتهای انتفاعی را غیرقابل کنترل می کند.
- ۷,۴. حضور نمایندگان وزارت اقتصاد و دارایی در مجامع تصمیم گیری بانک مرکزی، به دلیل سهامداری بانکهای دولتی، باید منع شود.
- ۷,۵. مستثنی کردن اعضای شورای فقهی و قضات هیئت های بدوی و تجدیدنظر انتظامی، از التزام به محدودیت های 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، و ۵۶، از استقلال سیاست پولی در برابر فشار سیاست مالی حفاظت می‌کند. معهداً قانون‌مند کردن پرداخت تنخواه‌گردان خزانه از منابع بانک مرکزی در ماده ۳۹، موجب انبساط ناخواسته پایه پولی از محل تأمین 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

هدایتی، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و مطالبات بانک‌ها از بانک مرکزی (شامل سپرده قانونی)، دارای آثار پولی با اهمیت هستند. افزایش نسبت سپرده قانونی موسسات 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 موسسات 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 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 وخامت وضعیت موسسات اعتباری افزایش، و اختیارات سهامداران و مدیریت ارشد موسسه اعتباری متناظر با کاهش می‌یابد (مواد ۱۳۵، ۱۴۰، و ۱۴۲)؛ حق عضویت موسسات 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 موسسات 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 صلاحدید 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 درآمدزایی 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) وثایق تودיעی، 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 حساب‌برسان 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 علی‌الراس قرار گرفتن موسسه در شرایط در معرض خطر یا بحرانی، و پیشنهاد متناظر به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی؛ (د) تشخیص استنفاد 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. معهذا لازمه حکمرانی خوب آن است که اختیار پیشینی، با حسابدهی 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 حسابدهی، 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 مدیر‌گزیر 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 نامنسجم‌اند، 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 مقررات گذاری و نظارت بانکی، هیأت انتظامی، و صندوق ضمانت سپرده‌ها در فرایند گزیر است. در درون صندوق هم، تقسیم کار بین مدیر گزیر، مدیر عامل صندوق و هیئت مدیره صندوق روشن نیست. فرایند گزیر 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، مدیر گزیر 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 فرایند گزیر 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 فرایند گزیر 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 فرایند گزیر نیز، چارچوب زیر پیشنهاد می‌شود: ۱) مسئولیت فرایند گزیر، شامل تصفیه، ادغام و انحلال اجباری موسسات اعتباری بحرانی، برعهده صندوق ضمانت سپرده‌هاست؛ ۲) مدیر گزیر به پیشنهاد مدیر عامل و تایید هیئت مدیره صندوق نصب می‌شود؛ ۳) تصمیمات اجرایی و عملیاتی فرایند گزیر، شامل تصفیه، ادغام و انحلال اجباری، برعهده مدیر گزیر و زیر نظر مدیر عامل صندوق اتخاذ می‌شود؛ ۴) تصمیمات راهبردی و سیاستگذاری فرایند گزیر برعهده هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها است؛ ۵) تنها تصمیماتی که طبق اساسنامه موسسه در حال گزیر، متضمن موافقت مجمع است، برعهده شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی است. ۶) ترتیبات زمانی و مدیریتی مربوط به نحوه بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده موسسه در حال گزیر، به پیشنهاد مدیر گزیر و تصویب مدیر عامل صندوق انجام می‌شود و پس از تشخیص وضعیت بحرانی موسسه، به اطلاع عموم می‌رسد؛ و ۷) مدیر گزیر 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 مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد می‌شود. هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها و شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، در حیطه وظایف خود، در خصوص برنامه پیشنهادی مدیر گزیر تصمیم‌گیری می‌کنند. مدیر گزیر مصوبات هیئت مدیره صندوق و شورای مقررات گذاری 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.** به کارگیری 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: (ا) 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 هدایت پذیر 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 موثر 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. **یکسان سازی نرخ سود نه ممکن است و نه موجه.** تعیین نرخهای سود حاکم بر روابط بین بانکها و مشتریانشان، 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، اقتضائات 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 بهره‌وری 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 امنا (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 امنا، 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 امانا 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 امانا حذف و مجمع سهامداران جایگزین آن شود.
- ۲۷,۴,۳. عضویت وزرایی که مصرف‌کنندگان اعتبارات ترجیحی هستند، از مجمع (هیئت امانا) حذف شود.
- ۲۷,۴,۴. عضویت رئیس کل بانک مرکزی به دلیل تداخل 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 بپردازند؛ 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 قرض الحسنه 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 سازگار 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 آبرپروژه‌ها، 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 قراردادهای مجازند مگر غیرمشروع بودن آنها احراز شود. در مقابل، در رویکرد حداکثری، مشروعیت مقررات و قراردادهای باید بدو 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، فقها 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 فقها 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، فقها 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، دستورات عمل‌ها، 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 موارد دیگر در عرض شورا تعریف شده است. نکته دیگر آن‌که 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		ماده ۴
	در عرض	در طول	
ماده ۲۱	مواد ۲۶، ۲۹، ۷۶، ۹۳، ۱۰۰، ۱۰۷	مواد ۲۸، ۹۴، ۹۵، ۹۸، ۱۲۳	ماده ۴

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 انضباط بخشی 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 دهندگی، 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 منحصر 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، 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 کیفیت 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 گیری 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 باید های عملیات بانکی حداقلی و در حوزه نباید ها 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، هزینه خطا در تدوین آن‌ها بسیار کم‌تر از قانون است. شاید به همین دلیل اخیر، 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 پرخطر 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 سراشیی 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 فصل‌بندی مواد طرح مجلس

ارزیابی فصول ۱ تا ۱۱ طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران، که از این پس به اختصار طرح مجلس نامیده می‌شود، ناظر بر کلیات (فصول ۱ و ۲)، و مقررات بانک مرکزی (فصول ۳ تا ۱۰) در جلد اول گزارش ارائه شد. در جلد دوم گزارش، ارزیابی فصول ۱۲ تا ۲۰ طرح مجلس ارائه می‌شود.

جدول ۱. فصل‌بندی مواد طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران

مواد		فصل	قسمت	
۱		اول	کلیات	اول
		تعاریف		
۲		دوم		
		اهداف قانون		
۴	۳	سوم	بانک مرکزی	دوم
		مسئولیت‌ها، اهداف، وظایف و اختیارات بانک مرکزی		
۲۲	۵	چهارم		
		ساختار بانک مرکزی		
۳۰	۲۳	پنجم		
		تعیین و اجرای سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری		
۳۳	۳۱	ششم		
		سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی		
۴۰	۳۴	هفتم		
		رابطه بانک مرکزی با نهادهای حاکمیتی		
۴۶	۴۱	هشتم		
		سیاست‌های ارزی و مدیریت ذخایر		
۵۲	۴۷	نهم		
		صورت‌های مالی بانک مرکزی، حسابرسی و انتشار آن‌ها		
۵۶	۵۳	دهم		
		سایر موضوعات مربوط به بانک مرکزی		
۵۸	۵۷	یازدهم		
		پول و نظام‌های پرداخت		
۷۳	۵۹	دوازدهم	عملیات بانکی	سوم
		مقررات ناظر بر تاسیس، فعالیت، ادغام و انحلال موسسات اعتباری		
۹۲	۷۴	سیزدهم		
		مقررات ناظر بر مدیریت موسسات اعتباری		
۱۲۶	۹۳	چهاردهم		
		عملیات بانکداری بدون ربا		
۱۲۸	۱۲۷	پانزدهم		
		مقررات مربوط به ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی		
۱۳۸	۱۲۹	شانزدهم	نظارت	
		نظارت بر اشخاص تحت نظارت		
۱۷۰	۱۳۹	هفدهم	بر بانک‌ها	
		احکام مربوط به بازسازی، گزیر، ورشکستگی و انحلال موسسه اعتباری		
۱۸۸	۱۷۱	هجدهم	بانک توسعه	
		مقررات ویژه بانک‌های توسعه‌ای		

۲۰۸	۱۸۹	نهادهای مکمل صنعت بانکداری	نوزدهم	و سایر نهادها
۲۱۴	۲۰۹	سایر مقررات	بیستم	

مطابق فصل‌بندی مواد قانونی طرح مجلس، به شرح جدول شماره ۱، فصول نه‌گانه فوق به‌ترتیب به مقررات ناظر بر تاسیس، فعالیت، ادغام و انحلال موسسات اعتباری (فصل ۱۲)، مدیریت موسسات اعتباری (فصل ۱۳)، عملیات بانکداری بدون ربا (فصل ۱۴)، ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی (فصل ۱۵)، نظارت بر اشخاص تحت نظارت (فصل ۱۶)، احکام مربوط به بازسازی، ورشکستگی و انحلال موسسه اعتباری (فصل ۱۷)، مقررات ویژه بانک‌های توسعه (فصل ۱۸)، نهادهای مکمل صنعت بانکداری (فصل ۱۹)، و سایر مقررات (فصل ۲۰) اختصاص دارند.

جلد دوم گزارش در سه بخش سازماندهی شده است. در بخش اول، شامل فصول ۲ تا ۴ گزارش، مواد ۵۹ تا ۱۲۸ طرح مجلس ناظر بر عملیات بانکی تحلیل می‌شوند. در بخش دوم، شامل فصول ۵ تا ۷ گزارش، ارزیابی مواد ۱۲۹ تا ۱۷۰ طرح مجلس در خصوص نظارت بر بانک‌ها ارائه می‌شود. نهایتاً بخش سوم، شامل فصل ۸ گزارش، مواد ۱۷۱ تا ۲۱۴ طرح مجلس ناظر بر احکام قانونی بانک توسعه و سایر نهادها را تحلیل و ارزیابی می‌کند.

۱/۲ روش‌شناسی ارزیابی

بسیاری از مواد طرح مجلس، مانند سایر قوانین، متشکل از احکام قانونی متعددی‌اند. منظور از حکم قانونی، گزاره‌ای است که نظر قانونگذار را در مورد مشخصی بیان می‌کند. با توجه به آن که این گزاره‌ها کوچک‌ترین واحد و عنصر تشکیل‌دهنده قانون هستند، کانون توجه ما در ارزیابی طرح نیز همین احکام بوده است. احکام به تفکیک ارزیابی شده‌اند، بدون آن که نتیجه ارزیابی احکام متفاوت در یک ماده، به آن ماده تعمیم داده شود.

شیوه ارزیابی مواد اختصاص یافته به هر بخش آن است که ابتدا مواد طرح مجلس، به تفکیک احکام قانونی بر اساس پنج معیار زیر به تفصیل تحلیل می‌شوند:

- ا) استحکام، اتقان و مقبولیت نظری، بر اساس یافته‌های ادبیات نظری بانکداری؛
- ب) انطباق با تجارب بانکداری در دنیا، بر اساس یافته‌های بانک تسویه بین‌الملل، صندوق بین‌المللی پول، و بانک جهانی، همچنین قوانین بانکداری در کشورهای مقایسه پذیر با ایران؛
- ت) رفع خلاها و کاستی‌های قوانین و مقررات پولی و مالی کشور؛
- ث) منطق کارکردی و قابلیت اجرا، بر اساس نظر خبرگان پولی و بانکی کشور؛ و
- ج) انسجام درونی و سازگاری درون پارادایمی.

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

- 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 پیاده-

- سازی اند؛ و نیز، در پارادایمی ناسازگار با سایر مواد طرح مجلس تدوین نشده‌اند، **مطلوب** تشخیص داده شده و در جداول ارزیابی مواد در فصل ۳، با رنگ **سبز** متمایز شده‌اند.
- ۲) احکام قانونی که از نظر محتوایی مناسب‌اند 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 غیربیدیهی، **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 آن اضافه شوند. از آن‌جا که بسیاری از مواد شامل احکام قانونی متعددی هستند، رنگ آمیزی مواد متناظر با نتیجه ارزیابی احکام نیز متفاوت می‌باشد. پس از ارزیابی احکام قانونی به تفکیک شماره مواد، همان احکام بر حسب موضوع بازرایی و تحلیل می‌شوند.

۱/۳ نقش بانک‌ها در اقتصاد

بانک‌ها به دلایل زیر برای اقتصاد و کشور با اهمیت هستند:

۱. واسطه‌های مالی هستند؛ پس‌اندازهای مردم را جمع‌آوری و به اشخاص و فعالیت‌هایی که نیازمند این منابع هستند، اعطا می‌کنند و بدین ترتیب امکان **تأمین مالی** فعالیت‌های مولد را فراهم می‌نمایند.
۲. ارائه‌دهنده طیف وسیعی از **خدمات مالی** به مردم هستند؛ خدماتی نظیر خدمات پرداخت؛ افتتاح حساب جاری، صدور کارت‌های بدهی و اعتباری که اقتصاد کشور بدون ارائه آن‌ها، امکان ادامه فعالیت را نخواهد داشت.
۳. امکان **خلق پول** دارند و بدین لحاظ به طور مستقیم بر روی سیاست‌های پولی کشور تأثیرگذار می‌باشند.

۱/۳/۱ تحولات بانکداری

طی دهه‌های اخیر، نظام بانکداری در دنیا دستخوش تحولات عمده و شگرفی بوده است. چنین تحولات و تغییرات بزرگی را شاید بتوان به‌عنوان پیامد منطقی نوآوری‌های گسترده‌ای در نظر گرفت که در عرصه‌های مالی اقتصاد کشورهای مختلف، صورت پذیرفته و ماهیت بازارها و نهادهایی که باید مشمول نظارت باشند را، به تدریج و در طول زمان تغییر داده است.



۱/۳/۲ تحولات نظارت بر بانکها

به موازات چنین تحولاتی و در نتیجه آموزه‌های حاصل از بحران‌های مالی - بانکی دهه‌های اخیر، فرایند تدوین قوانین بانکداری نیز مشمول تغییرات اساسی شده که حاصل آن، پیچیدگی هرچه بیشتر سازوکارهای نظارت بر بانکها است. نمود بارز چنین پیچیدگی‌هایی را می‌توان در اسناد و توافق‌نامه‌های کمیته نظارت بانکی بازل ملاحظه نمود. هر چند در ابتدا به نظر می‌رسد، این اسناد و توافق‌نامه‌ها فاقد ضمانت اجرایی برای پیاده‌سازی در کشورهای مختلف جهان باشند لیکن مذاقه در قوانین بانکداری سایر کشورها بخوبی نمایانگر آن است که اکثریت قریب به اتفاق کشورهای جهان، الزامات این اسناد و توافق‌نامه‌ها را در متون قوانین بانکداری خود مطرح کرده و به انجام آن پایبندی کامل نشان می‌دهند.

۱/۳/۳ مراحل حیات بانکها

قوانین بانکداری عمدتاً سه هدف حفظ ثبات نظام بانکی، حفاظت از منافع سپرده‌گذاران و حصول اطمینان از عدم سوءاستفاده از نظام بانکی برای مقاصد مجرمانه را تعقیب می‌کنند. برای دستیابی به اهداف فوق نیز احکام قانونی مورد نیاز برای انجام این وظایف را در سه مرحله از حیات بانکها، در قوانین بانکداری تصریح می‌کنند.

قبل و حین تاسیس

اولین و اصلی‌ترین وظیفه، اعطای مجوز برای انجام عملیات بانکی است. هیچ شخصی مجاز نیست بدون اخذ مجوز از مرجع نظارتی اقدام به اخذ سپرده از عموم یا انجام عملیات بانکی کند. در این راستا مرجع نظارت بانکی (بانک مرکزی) موظف است موارد زیر را کنترل کند:

سرمایه: کلیه نهادهایی که دارای مجوز برای انجام عملیات بانکی هستند باید از سرمایه مکفی، بر اساس نوع فعالیت و میزان ریسک، برای پوشش زیان‌های وارده و حفاظت از منابع سپرده‌گذاران برخوردار باشند؛

مدیریت: مدیریت بانکها باید از صلاحیت و شایستگی برخوردار باشند؛

برنامه عملیاتی: برنامه عملیاتی بانک باید نمایانگر توانایی ادامه بقا و ثبات آن در آینده باشد؛

نهایتاً اینکه اعطای مجوز، تأمین‌کننده منافع عمومی جامعه باشد.

حین فعالیت

وظیفه بعدی ناظر بانکی، نظارت احتیاطی بر بانکها است. نظارت احتیاطی به فرآیندی اطلاق می‌گردد که بر اساس آن، مرجع نظارتی کلیه بازیگران کلیدی در بانک، شامل سهامداران، هیات مدیره، هیات عامل، حسابرس داخلی و مستقل، عموم مردم و ناظران بانکی را از حیث مدیریت ریسک مورد نظارت قرار می‌دهد. این نظارت از دو طریق ارزیابی کیفی و تجزیه و تحلیل کمی صورت می‌پذیرد.

ارزیابی کیفی توسط بازرسان حضوری انجام می‌پذیرد و مشتمل بر ارزیابی کفایت و کارآیی، حاکمیت شرکتی و نظام کنترل داخلی است. تجزیه و تحلیل کمی بر اساس آمار و اطلاعات دریافتی از بانک‌ها را بازرسان غیرحضوری انجام می‌دهند. صحت و سقم اطلاعات و آمار دریافتی از بانک‌ها باید به تأیید بازرسان حضوری یا حساب‌برسان مستقل رسیده باشد.

تجزیه و تحلیل کمی در چارچوب تکنیک‌هایی نظیر تحلیل نسبت‌ها، تحلیل سری‌های زمانی و مقایسه با گروه‌های همگن صورت می‌پذیرد. پایش آمار و اطلاعات مذکور باید منتج به حصول اطمینان مرجع نظارت بانکی از تطابق عملیات بانک با الزامات احتیاطی گردد؛ الزاماتی نظیر الزامات سرمایه، کفایت سرمایه، سرمایه‌گذاری، نقدینگی، و طبقه‌بندی دارایی‌ها.

وظیفه نهایی مرجع نظارت بانکی حصول اطمینان از عدم سوءاستفاده از نظام بانکی برای مقاصد مجرمانه است که انجام این وظیفه در چارچوب مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم تحقق می‌یابد.

لغو مجوز، گزیر، انحلال و تصفیه

قوانین بانکداری در سایر کشورها اختیارات وسیعی به مرجع نظارت بانکی در رابطه با لغو مجوزهای بانک‌ها و هم‌چنین گزیر، انحلال و نهایتاً هدایت آن‌ها به سمت تصفیه کامل اعطا می‌کند.

نتیجه آنکه یک قانون بانکداری کامل و جامع از یک طرف باید کلیه احکام قانونی مورد نیاز در چرخه حیات بانک‌ها را تشریح نموده و در کنار آن، احکام قانونی مرتبط با اختیارات و وظایف مرجع نظارت بانکی را هم تشریح کند.

به دلیل لزوم تبعیت بانک‌های ایرانی از شرع مقدس اسلام، قاعداً احکام قانونی مورد نیاز برای تطبیق عملیات و فعالیت بانک‌ها با شرع نیز باید در قانون بانکداری ذکر و تصریح گردد.

با این مقدمه باید دید آیا طرح بانکداری مجلس توانسته است احکام قانونی مورد نیاز برای چرخه حیات بانک و اختیارات و وظایف متناظر با آن برای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را فراهم کند؟

۱/۴ تاریخچه قوانین بانکداری در ایران

در ایران به دلیل نوپا بودن صنعت بانکداری، تا دهه ۱۳۳۰ شمسی هیچ‌گونه مستند قانونی در رابطه با قانون بانکداری و نظارت بانکی وجود ندارد. بانک‌هایی که قبل از این دوره در کشور ایجاد شده‌اند یا بانک‌های خارجی نظیر بانک شاهنشاهی و بانک استقراضی که توسط دول استعمارگر در کشور تاسیس شده بودند و اصولاً تابع هیچ نظارتی جز نظارت کشور متبوع خود نبودند؛ یا بانک‌های دولتی نظیر بانک سپه و بانک ملی ایران که مطابق با قانون ایجاد شده بودند. لذا ساز و کار نظارتی مورد نیاز در داخل «قانون تاسیس» یا «اساسنامه» آن‌ها تعبیه شده بود.

در مرداد ۱۳۳۱ دولت دکتر محمد مصدق از مجلسین شورای ملی و سنا، اختیاراتی را برای وضع قوانین جهت کلیه موضوعاتی که امکان قانونگذاری برای آنها وجود داشت دریافت کرد. در حوزه بانکداری، استفاده از این اختیارات منتج به تصویب «لایحه قانونی بانکداری» در ۴۸ ماده در تاریخ ۱۳۳۲/۴/۸ گردید.

ابداعاتی که در این لایحه قانونی صورت گرفته را می‌توان بشرح زیر برشمرد:

۱. برای اولین مرتبه در کشور، یک قانون، کلیه فرآیندهای ناظر بر تاسیس، فعالیت و انحلال و تصفیه یک بانک را تشریح کرده است.
۲. عملیات بانکی مجاز و غیرمجاز در آن تعریف شده است.
۳. الزامات احتیاطی (به شکلی ساده) تعریف شده است.
۴. برای نظارت بر جریان اعتبارات کشور و بازرسی سازمان و عملیات بانکها، هیاتی تحت عنوان «هیات نظارت بر بانکها» ایجاد گردید.
۵. احکام قانونی دقیقی برای تاسیس بانکهای خارجی و فعالیت آنها صادر شد.
۶. احکام لایحه قانونی بانکداری مرتبط با بانکداری و نظارت بانکی است و به هیچ وجه وارد موضوعات سیاست‌گذاری پولی و اعتباری نمی‌گردد.

در سال ۱۳۳۹ و بر اساس «قانون بانکی و پولی کشور»، بانک مرکزی ایران ایجاد می‌گردد. قانون بانکی و پولی کشور در ۸۸ ماده و چهار فصل، موضوعات مرتبط با «بانک مرکزی» و «بانکداری» را پوشش داده است. مباحث مربوط به بانکداری در ۲۲ ماده تشریح شده است. هر چند تاسیس بانک مرکزی و به تبع آن ایجاد مرجع نظارتی در کشور حرکتی رو به جلو تلقی می‌گردد لیکن ساختار «هیات نظارت بر بانکها» در لایحه قانون بانکداری به ساختار شورای پول و اعتبار در این قانون تبدیل می‌شود؛ در حالی که سنخیت چندانی مابین وظایف «شورای پول و اعتبار» به عنوان سیاستگذار پولی و اعتباری و وظایف «نظارت بانکی» وجود ندارد.

در سال ۱۳۵۱، قانون پولی و بانکی کشور در ۴۵ ماده به تصویب می‌رسد. فصل سوم این قانون که مرتبط با «بانکداری» است به ۱۶ ماده تقلیل می‌یابد. شاکله قانون پولی و بانکی کشور، همان «قانون بانکی و پولی کشور» است لیکن هم از ارکان بانک مرکزی کاسته شده و هم در مباحث بانکداری به ایجاز و اختصار بسنده شده است. در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که حرکت قانونگذار قبل از انقلاب اسلامی، در مباحث مرتبط با بانکداری و نظارت بانکی در این دوره، رو به عقب ارزیابی می‌شود و «لایحه قانونی بانکداری» از «قانون بانکی و پولی» و «قانون بانکی و پولی» از «قانون پولی و بانکی» جامع‌تر و کامل‌تر ارزیابی می‌گردد.

در مقطع دوم و پس از انقلاب اسلامی در کشورمان، بانکها مطابق با لایحه قانونی ملی شدن بانکها در ۱۳۵۸/۳/۱۷ به سرعت ملی می‌گردند. در ادامه و با تصویب لایحه قانونی اداره امور بانکها در مورخ ۱۳۵۸/۷/۳ در شورای انقلاب اسلامی، ساختار و وظایف بانکها بطور کلی دگرگون می‌گردد.

طی سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۹ قوانین متعددی نظیر قانون عملیات بانکی بدون ربا به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد لیکن به دلیل اینکه ساختار بانکها کاملاً دولتی بوده نیاز چندانی به نظارت بانکی (به شیوه و رسوم مصطلح آن در سایر کشورهای دنیا) احساس نمی‌شده است. در این مقطع زمانی، تلاش بانک مرکزی عمدتاً معطوف به اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا در بانکها و حصول اطمینان از تطابق عملیات بانکها با شرع و حذف ربا از عملیات آنها بوده است. در کنار این موضوع بانک مرکزی، نظارت بر بانکها را از حیث رعایت تکالیف اعتباری توسط آنها نیز بر عهده داشته است.



در مقطع سوم که از سال ۱۳۷۸ تاکنون ادامه می‌یابد، بانک مرکزی به اعطای مجوز به «موسسات اعتباری غیربانکی» بر اساس مصوبه شورای پول و اعتبار و اعطای مجوز «بانک» مطابق با «قانون اجازه تاسیس بانک‌های غیردولتی» مصوب سال ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی اقدام کرد. همزمان با تغییر در ترکیب ساختار مالکیتی بانک‌ها، لزوم نظارت کارا و موثر بر بانک‌ها نیز تشدید می‌گردد. در این راستا شورای پول و اعتبار در ابتدای دهه هشتاد، مجموعه‌ای از مقررات احتیاطی را به تصویب می‌رساند. در سال ۱۳۸۳ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، اختیارات بانک مرکزی برای کنترل و نظارت بر نهادهای فاقد مجوز را که به انجام عملیات بانکی مبادرت می‌نمایند، توسعه می‌بخشد و سرانجام قانون برنامه پنجم و ششم توسعه، اختیارات نظارتی بانک مرکزی در حیطه بازار غیرمتشکل پولی را از حیث ثبت و فعالیت، و سلب صلاحیت وسیع‌تر می‌کند؛ همچنین اختیارات نظارتی در خصوص تایید یا سلب صلاحیت و جریمه مدیران و بانک‌های متخلف به بانک مرکزی اعطا می‌شود.

در جمع‌بندی این دوره می‌توان گفت که با شروع به فعالیت بانک‌های غیردولتی و همچنین توسعه یافتن بازار غیرمتشکل پولی در کشور، نهادهای قانونگذاری، به خوبی به لزوم تقویت احکام قانون بانکداری اشراف پیدا کرده‌اند. لیکن حرکت‌ها به صورت موردی و بر اساس وقایع اتفاق افتاده در همان دوره بوده است. بدین لحاظ خلاء یک بستر قانونی جامع و کامل برای «قانون بانکداری» در طی این دوره کاملاً مشهود می‌باشد.



بخش اول: عملیات بانکی (مواد ۵۹ تا ۱۲۸)

فصل دوم: تحلیل مواد به تفکیک سرفصل

فصل سوم: تحلیل موضوعی مواد

فصل چهارم: جمع بندی



فصل دوم



تحليل احكام ناظر بر عمليات بانكي به تفكيك مواد طرح

۲ تحلیل احکام ناظر بر عملیات بانکی به تفکیک مواد طرح مجلس

مواد مربوط به عملیات بانکی در طرح مجلس در چهار فصل ۱۲ تا ۱۵ به شرح زیر تنظیم شده‌اند:

۱. فصل ۱۲: تاسیس، فعالیت، انحلال و ادغام (مواد ۵۹ تا ۷۳)،
۲. فصل ۱۳: مدیریت مؤسسات اعتباری (مواد ۷۴ تا ۹۲)،
۳. فصل ۱۴: عملیات بانکی بدون ربا (مواد ۹۳ تا ۱۲۶)، و
۴. فصل ۱۵: ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی (مواد ۱۲۷ و ۱۲۸).

از آن‌جا که عملیات بانکی، ناظر بر کسب‌وکار مؤسسات اعتباری است، شایسته است ورود قانون‌گذار در این عرصه حداقلی بوده و تنها نقاط اتصال عملیات بانکی به حاکمیت را تبیین کند. منطق این استدلال آن است که سهامداران یک موسسه که مبلغ قابل‌توجهی از منابع خود را با هزینه فرصت زیاد به فعالیت‌های اعتباری یک موسسه اختصاص داده‌اند، از انگیزه کافی برای تنظیم کسب‌وکار اعتباری مورد نظرشان برخوردار بوده و با استخدام مدیران دارای صلاحیت، موسسه خود را اداره می‌کنند.

قانون‌گذار در جایگاهی نیست که در قانون بانکداری به سهامداران و مدیران مؤسسات اعتباری تکلیف کند که چه بکنند؛ بلکه لازم است به آن‌ها تکلیف کند چگونه این فعالیت را انجام دهند تا حقوق سپرده‌گذاران و سهامداران خرد که از اطلاع کم و ابزار ناکافی برای اثرگذاری بر تصمیمات موسسه اعتباری برخوردارند، در عملیات انتفاعی موسسه اعتباری تضییع نشود. همچنین لازم است قانون بانکداری با تعبیه تدابیر احتیاطی لازم، از شکل‌گیری و توسعه ریسک‌های سیستماتیک و سرایت مخاطرات یک موسسه به مؤسسات دیگر و بخش واقعی اقتصاد جلوگیری کند.

بر این اساس انتظار می‌رود ورود قانون بانکداری در حوزه بایدهای عملیات بانکی حداقلی و در حوزه نبایدها حداکثری باشد. چنان‌که در این فصل و فصل بعد خواهیم دید، قانونگذار در تنظیم مواد چهار فصل ناظر بر عملیات بانکی، به‌خصوص در فصل ۱۴ طرح، ناظر بر عملیات بانکی بدون ربا، دچار **خطای ارتکاب و خطای غفلت** شده است؛ به این صورت که در بایدها حداکثری و در نبایدها حداقلی است. در این فصل، چستی این دو خطا و در فصل بعد، چرایی آن را واکاوی می‌کنیم.

۲/۱ تاسیس، فعالیت، ادغام و انحلال

مواد ناظر بر تاسیس، فعالیت، ادغام، انحلال و تجزیه (مواد ۵۹ تا ۷۳)، احکام قانونی ناظر بر تولد و مرگ مؤسسات اعتباری را تشریح می‌کنند. در ادامه این احکام را به تفکیک تولد (مواد ۵۹ تا ۷۰) و مرگ (مواد ۷۱ تا ۷۳)، در دو سطح اجمالی و تفصیلی، تحلیل می‌کنیم.

۲/۱/۱ تأسیس و فعالیت: مواد ۵۹ تا ۷۰

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر تأسیس و فعالیت موسسات اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه در جدول شماره ۲ آمده است. نگرانی اصلی در این حوزه، جواز قانون‌گذار به تشکیل موسسه اعتباری در قالب تعاونی سهامی عام (ماده ۶۴) و تکلیف قانون‌گذار به مقام نظارتی مبنی بر آسان‌گیری نظارتی در مورد صندوق‌های قرض‌الحسنه (ماده ۶۵) است.

جدول ۲. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر مجوز تأسیس و فعالیت

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۵۹	لزوم اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی	لزوم تغییر اعلام فهرست منفی به مثبت	
۶۰	وظیفه نیروی انتظامی در مورد فعالیت‌های فاقد مجوز		
۶۱	مجازات اشخاص بدون مجوز	انحلال شخص حقوقی متخلف و مصادره اموال آن، نه مقدور است و نه مطلوب	
۶۲	ارائه خدمت به اشخاص فاقد مجوز		
۶۳	احصای انواع موسسات اعتباری	اقتضائات نظارتی مدل‌های متنوع کسب‌وکار موسسات اعتباری باید تصریح شود.	
۶۴	شکل حقوقی موسسات اعتباری	تشکیل موسسه اعتباری به شکل تعاونی سهام عام، موجب تداخل حوزه رگولاتوری بانک مرکزی و وزارت تعاون می‌شود.	
۶۵	صندوق‌های قرض‌الحسنه	سامانه ابزاری است نه هدف. قانون نباید دست مجری را در انتخاب ابزار ببندد.	
		صندوق‌های تک‌شعبه لزوماً کم‌ریسک نیستند.	
		قانون نباید یک موسسه اعتباری را از عملیات نقد منع کند.	
۶۶	تبلیغ به نفع موسسات فاقد مجوز	سازمان اقتصاد اسلامی یک نهاد حاکمیتی نیست؛ تخصص در نظارت ندارد؛ سپردن نظارت به آن، مشحون از تعارض منافع است.	
		رسانه‌ها مکلف به احراز مجاز بودن موسسات پولی و مالی هستند.	
۶۷	جرم‌انگاری انتشار خبر کذب یا غیرمستند در خصوص اشخاص تحت نظارت	اگر موسسات اعتباری شفاف و در برابر شبهات اجتماعی پاسخگو نباشند، هر خبری به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات تفصیلی می‌تواند غیرمستند باشد.	
۶۸	لزوم تأیید اساسنامه موسسات اعتباری	موسسات اعتباری موظفند تأیید بانک مرکزی را اخذ کنند.	
۶۹	عدم امکان تأسیس یا تغییر اساسنامه بدون مجوز بانک مرکزی		
۷۰	مهلت پاسخ بانک مرکزی و نحوه اطلاع‌رسانی موسسات	ماده ۷۰ می‌تواند تبصره ماده ۶۹ باشد.	

مواد ناظر بر تاسیس و فعالیت موسسات اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه در جدول شماره ۳ به تفصیل ارزیابی شده و در موارد نیازمند اصلاح، پیشنهاد اصلاحی هم ارائه شده است.

چنان که در این جدول به تفصیل ملاحظه می‌شود، موارد زیر در این حوزه منشا نگرانی‌اند:

۱. الزام بانک مرکزی به اعلام لیست منفی موسسات اعتباری فاقد مجوز (بخش دوم ماده ۵۹)،
۲. دستور انحلال و مصادره اموال اشخاص حقوقی که بدون مجوز به عملیات بانکی مبادرت بورزند (بند ب ماده ۶۱)،
۳. عدم تصریح الزامات نظارتی انواع موسسات اعتباری (ماده ۶۳)،
۴. جواز قانونگذار به تشکیل موسسه اعتباری در قالب تعاونی سهامی عام (ماده ۶۴)،
۵. اصالت دادن به سامانه‌های اطلاعاتی و القای کفایت وجود این سامانه‌ها برای نظارت بر عملکرد صندوق‌های قرض-الحسنه (ماده ۶۵)،
۶. معاف کردن صندوق‌های قرض‌الحسنه کوچک از نظارت بانک مرکزی (ماده ۶۵)،
۷. منع عملیات نقدی صندوق‌های قرض‌الحسنه (تبصره ۱ ماده ۶۵)، و
۸. صدور جواز واگذاری نظارت بر صندوق‌ها به سازمان اقتصاد اسلامی (تبصره ۲ ماده ۶۵).

جدول ۳. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به تاسیس و فعالیت

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 ۵۹	
	انجام هرگونه عملیات بانکی، ارائه انواع خدمات بانکی و نیز ایجاد و ثبت «اشخاص تحت نظارت»، ایجاد شعبه، باجه یا نمایندگی و هر نوع فعالیت در نظام پرداخت، صرفاً با مجوز بانک مرکزی و در چهارچوب مقررات مصوب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی مجاز است. همچنین انجام عملیات و ارائه خدمات بانکی از طریق پایگاه‌های اینترنتی، برنامه‌های کاربردی بر بستر تلفن همراه و مشابه آن، به‌جز مواردی که با تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی از دریافت مجوز معاف می‌باشد، منوط به کسب مجوز از بانک مرکزی است.
الزام بانک مرکزی به اعلام عمومی اسامی و اطلاعات اشخاص غیرمجاز (لیست منفی)، نه ممکن، نه مفید و نه متداول است. بانک‌های مرکزی صرفاً فهرست موسسات	بانک مرکزی موظف است اسامی و اطلاعات کلیه اشخاص مجاز و غیرمجاز را به طرق مقتضی از جمله درج در پایگاه اطلاع‌رسانی خود اعلام عمومی نموده و به اطلاع نیروی انتظامی و قوه قضائیه برساند.



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>دارای مجوز (لیست مثبت) را منتشر می کنند. با این توضیح، متن جایگزین زیر پیشنهاد می شود:</p> <p>«انجام هرگونه عملیات و ارائه انواع خدمات بانکی از طریق کانال های فیزیکی و مجازی، و ایجاد و ثبت اشخاص تحت نظارت، ایجاد شعبه، بجه یا نمایندگی، صرفاً با مجوز بانک مرکزی و در چارچوب مقررات مصوب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی مجاز است. همچنین فعالیت در نظام پرداخت، به جز مواردی که با تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، معاف از دریافت مجوز است، منوط به کسب مجوز از بانک مرکزی است. بانک مرکزی اسامی و اطلاعات اشخاص مجاز را اعلام عمومی نموده و به اطلاع نیروی انتظامی و قوه قضائیه می رساند.»</p>	
ماده ۶۰	
<p>ترتیبات مقرر در این ماده، به دلیل تصریح وظایف متقابل نیروی انتظامی و بانک مرکزی، مورد قبول است.</p>	<p>نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است فعالیت اشخاص حقیقی یا حقوقی را که بدون أخذ مجوز از بانک مرکزی مبادرت به اقدامات موضوع ماده (۵۹) این قانون می نمایند، به محض اعلام بانک مرکزی و بدون نیاز به دستور مقام قضایی متوقف کند. همچنین نیروی انتظامی موظف است در صورت اطلاع از انجام فعالیت های موضوع ماده (۵۹) این قانون توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی بدون کسب مجوز از بانک مرکزی، مراتب را بلافاصله، کتباً به بانک مرکزی و دادستان محل گزارش نماید.</p>
ماده ۶۱	
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>«مجازات اشخاصی که به تشخیص بانک مرکزی، بدون مجوز مبادرت به اقدامات موضوع ماده ۵۹ این قانون کنند، به ترتیب ذیل اعمال می گردد:»</p>	<p>مجازات اشخاصی که بدون أخذ مجوز مبادرت به اقدامات موضوع ماده (۵۹) این قانون نمایند، به ترتیب ذیل اعمال می گردد:</p>
<p>جزای نقدی دو برابر زیاد است؛ ولی حداکثر دو برابر به معنای آن است که جزای نقدی نمی تواند از این سقف تجاوز کند.</p>	<p>الف چنانچه مرتکب شخص حقیقی باشد، ضمن الزام به بازپرداخت وجوه دریافتی از مردم، علاوه بر جزای نقدی حداکثر معادل دو برابر وجه تحصیل یا جمع آوری شده تحت</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	هر عنوان، به حبس درجه ۵ یا ۶ ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی، محکوم می‌گردد.	
<p>لازم است قانون در مورد شدت و نوع مجازات اشخاص حقوقی، طیفی از مجازات‌ها را تعیین و تطبیق آن را به معاونت نظارتی واگذار کند.</p> <p>همچنین، انحلال شخص حقوقی متخلف و مصادره اموال آن، نه مقدور است و نه مطلوب. به عنوان مثال، اگر یک خودروساز برای پیش فروش محصول خود اقدام به دریافت بیعانه از مشتریان کند؛ و این عمل از نظر بانک مرکزی مصداق ماده ۵۹ باشد، انحلال خودروساز به سبب این تخلف مالی مقدور و مطلوب نیست.</p>	<p>چنانچه مرتکب شخص حقوقی باشد علاوه بر انحلال و مصادره کل اموال آن به استثنای اموالی که متعلق به مردم است و باید عودت داده شود، مؤسسان، اعضای هیأت مدیره، مدیر عامل و سایر مدیران یا سهامداران مؤثر به تشخیص مرجع قضائی، به مجازات حبس مذکور در بند «الف» این ماده محکوم می‌شوند. این افراد در قبال خسارات وارده به اشخاص ثالث مسؤولیت تضامنی خواهند داشت. جرائم موضوع این ماده، از جرائم اقتصادی محسوب می‌گردد.</p>	ب
ماده ۶۲		
<p>مجازات تصریح شده در این ماده به اندازه کافی بازدارنده است.</p>	<p>اعطای هرگونه پروانه فعالیت و ارائه آگهانه هرگونه خدمت به اشخاصی که بدون مجوز بانک مرکزی اقدام به فعالیت‌های موضوع ماده (۵۹) این قانون می‌نمایند، ممنوع است. همچنین، استفاده آگهانه کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی از خدمات اشخاص موضوع ماده (۵۹) ممنوع می‌باشد. در صورت نقض این حکم، شخص حقیقی یا نماینده قانونی شخص حقوقی مرتکب، به یک یا چند مورد از مجازات‌های درجه ۵ ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی با اصلاحات و الحاقات بعدی، محکوم خواهند شد.</p>	
ماده ۶۳		
<p>احصای انواع موسسات اعتباری، از نظر مدل کسب‌وکار و قلمرو جغرافیایی فعالیت، مناسب است. همچنین تصریح نقش انحصاری شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، در وضع مقررات برای همه این موسسات راهگشا است.</p> <p>معهدا لازم است اقتضائات نظارتی تنوع مدل کسب‌وکار موسسات اعتباری، به‌خصوص مقررات نظارتی سخت‌گیرانه‌تر و الزامات نظارت یکپارچه بر بانک‌های جامع و بانک‌های دارای اهمیت سیستمی، در قانون تصریح شود.</p>	<p>مقررات ناظر بر تأسیس و اداره انواع موسسات اعتباری از قبیل جامع، تجاری، توسعه‌ای، مشارکتی، تخصصی، قرض‌الحسنه و نظایر آن که می‌توانند در فضای حقیقی یا مجازی، و در سطوح بین‌المللی، ملی یا منطقه‌ای فعالیت کنند، در چارچوب این قانون به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.</p>	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
وضع مقررات، بدون پشتوانه قانونی صریح و محکم، کفایت نمی‌کند.	
لازم است اقتضائات نظارتی مدل‌های متنوع کسب‌وکار مؤسسات اعتباری، به‌خصوص مقررات نظارتی سخت‌گیرانه‌تر و الزامات نظارت یکپارچه بر بانک‌های جامع و بانک‌های دارای اهمیت سیستمی، در قانون تصریح شود. حکم تبصره ۱ ماده ۹۳، مبنی بر آن که بانک مرکزی مکلف است فعالیت‌های مجاز و حدود مربوط به هر یک از آن‌ها را به تفکیک انواع مؤسسات اعتباری مذکور در ماده ۶۳ تعیین کند، برای این منظور کفایت نمی‌کند.	
ماده ۶۴	
مجاز دانستن تشکیل موسسه اعتباری در قالب تعاونی سهامی عام راه را بر مداخله وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان تنظیم‌گر تعاونی‌ها می‌گشاید. شرکت سهامی عام به عنوان تنها قالب حقوقی تشکیل موسسه اعتباری کافی است. حدود ضوابط سهامداری مؤسسات اعتباری نیز، به جای احکام قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، لازم است در همین قانون تصریح شود.	تشکیل مؤسسه اعتباری صرفاً در قالب شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام امکان‌پذیر می‌باشد. حدود و ضوابط سهامداری مؤسسات اعتباری، مشمول احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی است.
ماده ۶۵	
یکی از کاستی‌های این طرح اصالت دادن به سامانه‌های اطلاعاتی برای کنترل‌های نظارتی است؛ در حالی که سامانه یک ابزار مدیریتی است که تشخیص لزوم برپایی و ویژگی‌های آن در اختیار مقام نظارتی است و توصیه به ایجاد یا ذکر ویژگی‌های آن در شان قانون نیست. ایجاد سامانه‌ای که تمام تراکنش‌های صندوق‌ها در آن ثبت شود وظیفه حاکمیت نیست. جمع‌آوری این حجم از اطلاعات نیز نه شرط لازم و نه کافی برای احراز سلامت مؤسسات اعتباری، از جمله صندوق‌های قرض‌الحسنه است. به علاوه این ماده تکلیف ایجاد، مدیریت و حتی دسترسی صندوق‌ها را بر عهده بانک مرکزی قرار داده است. بر این اساس اگر دسترسی صندوق قرض‌الحسنه‌ای در نقطه‌ای از کشور به دلیل فنی به سامانه قطع شود، طبق این ماده بانک مرکزی باید پاسخگو باشد.	صندوق‌های قرض‌الحسنه حداکثر شش‌ماه پس از ابلاغ این قانون موظف به ثبت کلیه حساب‌های بانکی، عملیات و تراکنش‌ها اعم از سپرده‌گیری و سپرده‌گذاری، أخذ و اعطای تسهیلات، کارمزدهای دریافتی از مشتریان، پرداخت حقوق و هزینه‌های جاری و مانند آن، در سامانه یک‌پارچه‌ای که به همین منظور توسط بانک مرکزی ایجاد و مدیریت می‌شود، خواهند بود. بانک مرکزی موظف است ضمن راه اندازی سامانه یادشده در مهلت فوق‌الذکر، امکان دسترسی کلیه صندوق‌های قرض‌الحسنه را به سامانه مذکور فراهم نماید. پس از راه‌اندازی سامانه موضوع این ماده، فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه که از ثبت عملیات مالی خود در سامانه مزبور استنکاف کنند، غیرقانونی تلقی می‌شود.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>صندوق‌های قرض‌الحسنه مانند سایر موسسات اعتباری موظفند اطلاعات مورد نیاز معاونت نظارتی را طبق ترتیباتی که بانک مرکزی تعیین می‌کند در اختیار بگذارند. معاونت نظارتی نیز از سلامت مالی صندوق‌ها اطمینان حاصل کرده، و در صورت مشاهده نشانه‌های عدم سلامت، ترتیبات لازم برای بازسازی، گزیر یا انحلال آن‌ها را در دستور کار قرار می‌دهد.</p>	
<p>مخاطرات یک موسسه اعتباری برای نظام مالی کشور، یا منافع سپرده‌گذاران، تابع تعداد شعب آن نیست. چون لزوماً موسسات تک‌شعبه‌ای کم‌خطر و موسسات با تعداد شعب بیشتر، پرخطر نیستند، حکم این ماده در مورد لزوم تسهیل مقررات نظارتی برای صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه موجه نیست.</p> <p>شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌تواند به پیشنهاد معاونت نظارتی، حسب مورد و به اقتضای شرایط بخش مالی کشور، مقررات سهل‌گیرانه‌تری برای آن دسته از موسسات اعتباری که به دلیل اندازه، محدودیت قلمرو یا گستره فعالیت، اثر معنی‌داری بر سلامت مالی کشور نداشته و منافع سپرده‌گذاران را در معرض خطر قرار نمی‌دهند، مقرر کند. معاونت نظارتی می‌تواند هر زمان که شرایط کشور اقتضا کند یا موسسات مشمول این ماده تغییر ماهیت یا کارکرد دادند، سهل‌گیری‌های مقرراتی مزبور را یک‌طرفه بردارد.</p> <p>فرا تر از ایرادات محتوایی فوق، از نظر شکلی نیز، ارجاع این ماده به قانون دیگر صحیح نیست.</p>	<p>اجرای حکم تبصره (۲) بند «ب» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، منوط به راه‌اندازی سامانه موضوع این ماده توسط بانک مرکزی است. پس از آن، صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای که به استناد سامانه مذکور، مانده سپرده‌های تودیع‌شده نزد آنان هیچگاه از مبلغ مذکور در تبصره (۲) بند (ب) ماده (۱۴) قانون برنامه ششم تجاوز نکرده باشد، برای ادامه فعالیت، نیاز به اخذ مجوز از بانک مرکزی ندارند. مبلغ مذکور، متناسب با نرخ تورم اعلام شده توسط مراجع رسمی، افزایش می‌یابد.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>قانون نباید اشخاص حقیقی یا حقوقی را از انجام عملیات نقدی منع کند. اگر دغدغه نمایندگان در این تبصره، امکان سوءاستفاده از صندوق‌های قرض‌الحسنه برای عملیات مجرمانه از جمله پول‌شویی باشد،</p>	<p>پس از راه اندازی سامانه موضوع این ماده، انجام عملیات نقدی توسط صندوق‌های قرض‌الحسنه ممنوع بوده و صندوق‌های قرض‌الحسنه موظفند کلیه عملیات خود را پس از ثبت در سامانه موضوع ماده (۶۵)، از طریق انتقال اینترنتی وجه، صدور چک، استفاده از دستگاه پایانه فروش (POS) و مانند آن انجام دهند.</p>
<p>لازم است به پیشنهاد معاونت نظارتی و تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، نصاب‌های سپرده‌پذیری توسط صندوق‌ها و انتقال وجه از مبدا صندوق‌ها به سایر موسسات اعتباری، متناسب با ریسک‌های متناظر با صندوق‌های مبدا، به اندازه کافی محدودکننده باشد. فراتر از این، ذکر جزئیات در قانون جایی ندارد.</p>	
<p>از آن‌جا که نظارت بر سلامت مالی موسسات اعتباری امری حاکمیتی است، قانون‌گذار نمی‌تواند انجام آن را به موسسه دیگری که نه‌شان حاکمیتی، و نه تخصصی در این حوزه دارد واگذار کند. مضافاً واگذاری نظارت مالی به چنین موسساتی موجب تزاخم منافع است و نباید توسط قانونگذار توصیه شود. به‌علاوه چنان‌که در بالا آمد، تشخیص پیشینی ریسک صندوق‌ها بر اساس تعداد شعبه و تصور آن که صندوق‌های تک‌شعبه کم‌ریسک‌ترند، صحیح نیست؛ تعداد شعبه معیار پیچیدگی عملیات و ریسک‌های مترتب بر آن‌ها نیست.</p>	<p>بانک مرکزی می‌تواند در مواردی که صندوق‌های قرض‌الحسنه ملزم به دریافت مجوز از بانک مرکزی هستند، صدور مجوز صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای و نظارت بر آن‌ها را به سازمان اقتصاد اسلامی واگذار نماید. دستورالعمل اجرائی و تفاهم‌نامه موضوع این تبصره باید به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برسد.</p>
ماده ۶۶	
<p>علاوه بر ممنوعیت‌های محکم و به‌جای تصریح شده در این ماده، لازم است این ماده رسانه‌ها را مکلف کند تا پیش از پذیرش هر نوع آگهی، اطلاعیه یا اقدام تبلیغی برای اشخاصی که به فعالیت‌های پولی و بانکی اشتغال دارند، از مجاز بودن فعالیت این افراد اطمینان حاصل کنند.</p> <p>به‌علاوه لازم است در استعلام از مقام ناظر، انطباق مفاد تبلیغ با اساسنامه موسسه رعایت شود؛ به‌عنوان مثال، یک شرکت لیزینگ نمی‌تواند برای جذب سپرده تبلیغ کند.</p>	<p>انتشار هر نوع آگهی یا اطلاعیه یا اقدام تبلیغی از طریق هر نوع رسانه (ملی، خصوصی، داخلی یا خارجی) اعم از نشریات و مطبوعات الکترونیکی و غیرالکترونیکی، دیداری یا شنیداری به نفع اشخاصی که به فعالیت‌های پولی و بانکی بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی اشتغال دارند، ممنوع است. تخلف رسانه‌ها از این حکم در صورتی که با اطلاع از غیرمجاز بودن اشخاص مزبور انجام شود، مستوجب جریمه نقدی تا میزان ده برابر هزینه تبلیغ صورت گرفته یا سقف جزای نقدی درجه سه موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی، هر کدام که بیشتر</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>واریز جرایم دریافتی بابت ارتکاب اقداماتی که ریسک بانک-گریزی را تشدید می‌کنند، به حساب صندوق ضمانت سپرده‌ها، تدبیر مناسبی است.</p>	<p>باشد، خواهد بود که به حساب صندوق ضمانت سپرده‌ها واریز می‌شود. در خصوص تخلف رسانه‌های دولتی یا وابسته به دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، بالاترین مقام مسؤؤل (به‌تشخیص دادگاه) به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد. رعایت اصل (۱۶۸) قانون اساسی در اجرای احکام این ماده الزامی است.</p>
ماده ۶۷	
<p>جرم‌انگاری، رافع نگرانی از باب تشویش اذهان عمومی و انتشار اخبار کذب نیست. تنها راه حل در این زمینه شفافیت و پاسخگویی است. باید دقت داشت که چنین ماده قانونی‌ای می‌تواند سبب شود که به جای قرار دادن موسسات در مقام پاسخگو، موسسات متخلف در مقام شاکی قرار گیرند. در این صورت ضرر حاصله بیش از فایده فرضی است.</p> <p>صرفنظر از این ایراد محتوایی، جای این ماده ذیل این سرفصل نیست.</p>	<p>هرگونه انتشار خبر کذب یا غیرمستند در خصوص «اشخاص تحت نظارت» توسط هر شخص از طریق رسانه‌های ارتباط جمعی، به قصد اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی، جرم محسوب و مشمول مجازاتهای موضوع ماده (۶۹۸) قانون مجازات اسلامی می‌شود. همچنین مرتکب با شکایت شخص تحت نظارت ذینفع، به جبران خسارت مادی و معنوی وارده به وی محکوم می‌شود.</p>
ماده ۶۸	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "موسسات اعتباری موظفند متناسب با نوع فعالیت خود، از میان فعالیت‌های احصا شده در ماده ۶۳ این قانون، اساسنامه خود را در تطبیق با اساسنامه نمونه، به معاونت نظارتی تسلیم و ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، تاییدیه بانک مرکزی را اخذ کنند."</p>	<p>کلیه مؤسسات اعتباری، اعم از دولتی و غیردولتی مکلفند اساسنامه خود را حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، برای تأیید در شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی به بانک مرکزی تسلیم کنند.</p>
<p>اساسنامه نمونه توسط مرجع نظارتی تهیه می‌شود و لزومی بر الزام آن توسط قانون نیست. همکاری سازمان بورس نیز لازم نیست.</p>	<p>اساسنامه نمونه مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی با همکاری سازمان بورس و اوراق بهادار تهیه می‌شود و به تأیید هیأت عالی می‌رسد.</p>
<p>در تصویب اساسنامه توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، تایید وزیر امور اقتصاد و دارایی قبل از تسلیم اساسنامه به بانک مرکزی لازم است نه بعد از آن؛ در غیر</p>	<p>در مواردی که اساسنامه بانک دولتی قبلاً توسط مجلس شورای اسلامی یا مرجع ذیصلاح دیگر، تصویب شده باشد، قانون یا مصوبه مربوط، پس از تصویب اساسنامه جدید توسط شورای</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
این صورت، به دلیل تزامم منافع، مخل به سلامت نظام مالی کشور است. وزیر امور اقتصادی و دارایی، به عنوان سهامدار بانک‌های دولتی و بانک‌های مشمول اصل ۴۴، متقاضی تایید اساسنامه بانک‌های مزبور است و نمی‌تواند تایید کننده نیز باشد.	مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی، نسخ می‌گردد. در مورد بانک‌های تخصصی، مطابق ماده (۱۸۶) این قانون عمل خواهد شد.
ماده ۶۹	
در این ماده برخلاف ماده ۶۸، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ملزم به تهیه اساسنامه نمونه نشده است. این رویه صحیح‌تر و این ماده قابل قبول است. شایسته است ماده ۶۸ متناسباً تغییر کند.	مراجع ثبت شرکتها نمی‌توانند تقاضای تأسیس یا تغییرات در اساسنامه «اشخاص تحت نظارت»، اعم از بانک، مؤسسه اعتباری غیربانکی، تعاونی اعتبار، صندوق قرض‌الحسنه و مانند آن را بدون أخذ مجوز از بانک مرکزی به ثبت برسانند. شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌تواند برای هریک از «اشخاص تحت نظارت» اساسنامه نمونه تهیه نموده و یا «اشخاص تحت نظارت» را به درج برخی نکات لازم‌الرعايه در اساسنامه خود یا تغییر در مفاد آن مکلف نماید.
ماده ۷۰	
این ماده شان یک ماده مستقل را ندارد. توصیه می‌شود به صورت تبصره به ماده ۶۹ اضافه شود.	هرگونه تغییر در اساسنامه مؤسسه اعتباری نیازمند أخذ موافقت از شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است. بانک مرکزی موظف است حداکثر ظرف مدت ۳۰ روز کاری به درخواست تغییر در اساسنامه مؤسسه اعتباری متقاضی پاسخ دهد. مؤسسات اعتباری باید آخرین نسخه اساسنامه خود را بر روی پایگاه اطلاع‌رسانی خود قرار دهند.

۲/۱/۲ انحلال، ادغام و تجزیه اختیاری: مواد ۷۱ تا ۷۳

ارزیابی اجمالی

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر انحلال، ادغام و تجزیه اختیاری مؤسسات اعتباری در جدول شماره ۴ آمده است. چنان‌که ملاحظه می‌شود تنها نگرانی جدی در این حوزه، سکوت قانونگذار در مورد وانمود کردن انحلال اجباری به‌جای انحلال اختیاری به مقام ناظر (ماده ۷۱) و سکوت در برابر لزوم تعیین تکلیف مطالبات سپرده‌گذاران و سهامداران خرد، و سایر بدهی‌ها و تضامین مؤسسات اعتباری متقاضی انحلال اختیاری (ماده ۷۱) و ادغام و تجزیه (ماده ۷۲) است.

جدول ۴. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر انحلال، ادغام تجزیه



ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۷۱	انحلال اختیاری	لزوم اطمینان از عدم اعسار یا نقدناشوندگی موسسه و تعیین تکلیف مطالبات سپرده‌گذاران	
۷۲	ادغام و تجزیه	لزوم تعیین تکلیف مطالبات سپرده‌گذاران و سهامداران و بدهی‌ها و تضامین موسسات	
۷۳	در موارد سکوت قانون در مورد تاسیس، فعالیت، انحلال، ادغام و تجزیه اشخاص تحت نظارت، دستورالعمل شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی نافذ است.		

ارزیابی تفصیلی

مواد ناظر بر انحلال، ادغام و تجزیه موسسات اعتباری در جدول شماره ۵ به تفصیل ارزیابی شده و در موارد نیازمند اصلاح، پیشنهاد اصلاحی هم ارائه شده است. چنان که در این جدول به تفصیل ملاحظه می‌شود موارد زیر در این حوزه منشا نگرانی‌اند:

۱. نقض حقوق مالکیت سهامداران، در انحلال، ادغام، و تجزیه، نیازمند تفصیل و تبیین قانون است. (مواد ۷۱ تا ۷۳)،
۲. لازم است مقام نظارتی از معسر یا نقدناشونده بودن موسسات متقاضی انحلال اختیاری اطمینان حاصل کند. (ماده ۷۱)،
۳. در بررسی ادغام موسسات اعتباری، قواعد تسهیل رقابت و منع انحصار باید تصریح شود. (ماده ۷۲)، و
۴. قانون باید در مورد چگونگی تعیین تکلیف بدهی‌ها و تضامین موسسات اعتباری متقاضی انحلال، ادغام، و تجزیه، و سازوکار اولویت‌بندی به بازپرداخت بدهی سپرده‌گذاران و سهامداران خرد راهگشا باشد. (مواد ۷۱ تا ۷۳).

جدول ۵. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به انحلال، ادغام و تجزیه

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

مواد طرح مجلس	نظر کارشناسی
ماده ۷۱	
انحلال اختیاری مؤسسه اعتباری پس از تصویب مجمع عمومی آن و در چهارچوب ضوابط قانونی مربوط و صرفاً پس از تأیید هیأت عالی امکان‌پذیر است. در صورت انحلال اختیاری، مدیر تصفیه مؤسسه اعتباری توسط مجمع عمومی فوق‌العاده آن تعیین و پس از تأیید معاون نظارتی بانک مرکزی منصوب می‌شود. از تاریخ انتصاب مدیر تصفیه، اداره کلیه امور و دارایی‌های مؤسسه اعتباری بر عهده وی می‌باشد. کلیه مدیران و کارکنان مؤسسه اعتباری مکلفند در محدوده وظایف و اختیارات خود با مدیر تصفیه همکاری نموده، اسناد، مدارک، اطلاعات و دارایی‌های مؤسسه اعتباری را در اختیار وی قرار	جایگذاری مواد ۷۱ و ۷۲ به دنبال قوانین ثبت موسسات اعتباری صحیح نیست. این مواد باید در فصل هفدهم و در آغاز بحث‌گزی‌ر جای‌گذاری شوند. فارغ از آن، این ماده از نظر محتوایی برای پوشش قانونی انحلال اختیاری کامل نیست و باید احکام کامل‌تری به آن افزوده شوند. پذیرش درخواست انحلال اختیاری موسسات اعتباری، منوط به اطمینان معاونت نظارت از کفایت دارایی‌ها برای پوشش بدهی‌ها است. به‌علاوه، باید احراز شود که انحلال



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>اختیاری است و ناشی از معسر^۱ یا نقدناشونده^۲ بودن موسسه نیست. همچنین تکلیف سپرده‌گذاران و طلبکاران نیز پیش از تسویه حساب با سایر ذی‌نفعان تعیین شود. در قوانین ورشکستگی و انحلال نیز این موارد به درستی دیده نشده است.</p> <p>برای کسب اطمینان از اختیاری بودن، لازم است مسئول رسیدگی به انحلال، اعم از اختیاری یا غیراختیاری، صندوق ضمانت سپرده‌ها باشد. پس از اطمینان از تعیین تکلیف مطالبات سپرده‌گذاران و سایر طلبکاران، موسسه وارد فرایند انحلال می‌شود. در این مرحله صندوق ضمانت سپرده‌ها مدیریت تصفیه را به موسسه اعتباری واگذار یا در صورت صلاحدید، خود مدیر تصفیه انتخاب می‌کند.</p>	<p>دهند. انحلال غیراختیاری مؤسسات اعتباری، مشمول احکام فصل هفدهم این قانون می‌باشد.</p>
ماده ۷۲	
<p>باید این امکان وجود داشته باشد که دو یا چند موسسه اعتباری، پس از تأیید بانک مرکزی و با رعایت قواعد تسهیل رقابت و منع انحصار، با حفظ شخصیت حقوقی یکی از مؤسسات یا ایجاد برند جدید، ادغام شوند.</p> <p>ادغام و تجزیه، به دلیل ورود به حقوق مالکیت اشخاص، نیاز به احکام قانونی تفصیلی دارد. خصوصاً از آن جهت که قانون تجارت نیز در این موارد ساکت است، شایسته است این قانون مالکیت سهامداران، مطالبات و بدهی‌ها و تضامین را تعیین تکلیف کند.</p> <p>برای ادغام لازم است طرح مشترک مؤسسات متقاضی، پس از تصویب مجامع عمومی آن‌ها به معاون نظارتی ارائه شود. این طرح باید شامل گزارش توجیهی دلایل ادغام؛ صورت‌های مالی حسابرسی شده به همراه گزارش ارزشیابی دارایی و بدهی و تعیین حقوق صاحبان سهام و تعهدات هریک از مؤسسات متقاضی ادغام؛ طرح اساسنامه بانک</p>	<p>دو یا چند مؤسسه اعتباری می‌توانند اختیاراً با موافقت بانک مرکزی با یکدیگر ادغام شوند. ادغام می‌تواند به صورت یک‌جانبه یا چندجانبه باشد. ادغام یک‌جانبه عبارت است از تجمیع حقوق، تعهدات، دارایی‌ها و امکانات دو یا چند مؤسسه اعتباری به نحوی که صرفاً شخصیت حقوقی یکی از آنها باقی بماند و شخصیت حقوقی سایر مؤسسات اعتباری ادغام شده محو گردد. ادغام چندجانبه عبارت است از تجمیع حقوق، تعهدات و دارایی‌ها و امکانات دو یا چند مؤسسه اعتباری به نحوی که یک شخصیت حقوقی جدید از آن حاصل شود. همچنین، یک مؤسسه اعتباری می‌تواند با تصویب مجمع عمومی فوق‌العاده آن مؤسسه و تأیید هیأت عالی، به دو یا چند مؤسسه اعتباری تجزیه شود. چگونگی ادغام یا تجزیه مؤسسات اعتباری، مطابق دستورالعملی است که به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد. ادغام غیراختیاری مؤسسات اعتباری، مشمول احکام فصل هفدهم این قانون است.</p>

^۱ insolvent

^۲ illiquid



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>بازمانده یا جدید و اسامی پیشنهادی مدیران بانک؛ تعیین تعداد سهام و میزان سهم سهامداران موسسه جدید یا بازمانده باشد. در صورت موافقت معاونت نظارتی با طرح مشترک، شامل اطمینان از رعایت حقوق بستانکاران به ویژه سپرده‌گذاران موسسات متقاضی، صدور موافقت اصولی در دستور کار شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی قرار می‌گیرد.</p>	
<p>ادغام و تجزیه، به دلیل اثرگذاری بر حقوق مالکیت سهامداران، نیاز به احکام قانونی تفصیلی دارد. خصوصاً به دلیل سکوت قانون تجارت در این موارد، شایسته است این قانون به تفصیل ابعاد حقوقی مالکیت سهامداران در موارد انحلال، ادغام و تجزیه اختیاری موسسات، و نحوه تعیین تکلیف مطالبات، بدهی‌ها و تضامین آن‌ها را تبیین کند.</p>	
<p>ماده ۷۳</p>	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "موارد سکوت این قانون، در مورد تأسیس، فعالیت، انحلال، ادغام و تجزیه اشخاص تحت نظارت، بر اساس دستورالعمل شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تعیین می‌شود."</p>	<p>شرایط و نحوه صدور مجوز تأسیس، فعالیت، ادغام و انحلال تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه و سایر «اشخاص تحت نظارت» در مواردی که این قانون ساکت است، صرفاً به موجب دستورالعملی خواهد بود که به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.</p>

۲/۲ مدیریت مؤسسات اعتباری

در فصل ۱۳ از طرح مجلس، مواد ناظر بر ارکان موسسه اعتباری (مواد ۷۴ تا ۷۶)، حاکمیت شرکتی (مواد ۷۷ تا ۸۰)، شاخص‌های سلامت بانکی (ماده ۸۱)، سازوکار احراز صلاحیت مدیران ارشد موسسات اعتباری (مواد ۸۴ تا ۸۸)، نحوه و محدودیت‌های مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی در موسسات اعتباری ایرانی (مواد ۸۹ و ۹۰)، و نحوه احتساب اندوخته قانونی، و انتخاب بازرس و حسابرس (مواد ۹۱ و ۹۲) تشریح می‌شوند. در ادامه این احکام را به تفکیک سرفصل، در دو سطح اجمالی و تفصیلی، تحلیل می‌کنیم.

۲/۲/۱ ارکان موسسه اعتباری: مواد ۷۴ تا ۷۶

ارزیابی اجمالی

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر ترکیب اعضا، مسئولیت‌ها و وظایف ارکان موسسات اعتباری در جدول شماره ۶ آمده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات ویرایشی و اصلاحات محتوایی جزئی، نگرانی جدی‌ای در این حوزه وجود ندارد.



جدول ۶. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر ارکان موسسه اعتباری

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۷۴	ارکان موسسه اعتباری	حسابرس وظایف بازرس قانونی را نیز برعهده دارد.	
۷۵	مسئولیت‌های هیئت مدیره	مجمع عمومی باید هیئت مدیره را از میان اشخاص مورد تایید بانک مرکزی انتخاب کند.	
۷۶	وظایف هیئت مدیره در اساسنامه	اصلاحات ویرایشی	

ارزیابی تفصیلی

مواد ناظر بر ترکیب اعضا، مسئولیت‌ها و وظایف ارکان موسسات اعتباری، در جدول شماره ۷ به تفصیل ارزیابی شده و در موارد نیازمند اصلاح، پیشنهاد اصلاحی هم ارائه شده است. چنان که در این جدول به تفصیل ملاحظه می‌شود موارد زیر در این حوزه منشا نگرانی‌اند:

۱. بانک مرکزی، استاندارد، اهداف و سیاست‌های نظام بانکی کشور را اعلام نمی‌کند (بند ۱ ماده ۷۶)؛ اگر هم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بنا بر فشارهای سیاسی به اعلام چنین موضعی تن دهد، این اهداف و سیاست‌ها برای موسسات اعتباری ملاک عمل نبوده و نافذ نیستند. بانک مرکزی در مقام سیاستگذار پولی و احتیاطی، صرفاً با استفاده از ابزارهای سیاست پولی و احتیاطی، اهداف و سیاست‌های مد نظر خود را به زبان ابزارهای سیاستی و مقررات به اشخاص تحت نظارت اعلام می‌کند؛ در مقام واضع مقررات بانکی و ناظر بر عملکرد موسسات اعتباری نیز، با زبان مقررات و اقدامات نظارتی با اشخاص تحت نظارت گفتگو می‌کند. فراتر از آن، اعلام بدون مستمع، زینده بانک مرکزی نیست.
۲. حوزه مسئولیت و پاسخگویی ارکان موسسه اعتباری در برابر مجمع عمومی، بانک مرکزی، و سایر مراجع ذیصلاح، تخلفات نیست (موضوع تبصره ۲ ماده ۷۶)؛ بلکه عملکرد موسسه به معنی وسیع کلمه است.

جدول ۷. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به ارکان موسسه اعتباری

مواد طرح مجلس	نظر کارشناسی
ماده ۷۴	
مؤسسه اعتباری دارای ارکان زیر می‌باشد: ۱- مجمع عمومی صاحبان سهام؛ ۲- هیأت مدیره؛ ۳- هیأت عامل؛ ۴- حسابرس و بازرس قانونی.	مجمع عمومی عادی از میان اعضای جامعه حسابداران رسمی ایران که معتمد بانک مرکزی هستند، یک حسابرس را برای حسابرسی صورت‌های مالی بانک برای مدت دو سال و یک حسابرس را نیز به عنوان علی‌البدل تعیین می‌کند تا وظایف و اختیارات بازرس در قوانین ناظر بر شرکت‌های سهامی را به عهده گیرند. به این ترتیب ذکر بازرس قانونی در ارکان موسسه اعتباری بی‌مورد است.
ماده ۷۵	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>لازم است مجمع عمومی مؤسسه اعتباری، اعضای هیأت مدیره را از میان اشخاصی که به تأیید بانک مرکزی رسیده‌اند، انتخاب کند.</p>	<p>مسئولیت سیاست‌گذاری، تصویب مقررات داخلی، نظارت بر اقدامات مدیرعامل و سایر اعضای هیأت عامل، و مدیریت خطر (ریسک) مؤسسه اعتباری بر عهده هیأت مدیره‌ای است که از میان اشخاص حقیقی توسط مجمع عمومی انتخاب و به تأیید بانک مرکزی می‌رسد. هیأت مدیره مؤسسه اعتباری از کلیه اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری در مورد اداره مؤسسه اعتباری، غیر از مواردی که طبق اساسنامه، أخذ تصمیم درباره آن‌ها در صلاحیت مجمع عمومی است، برخوردار می‌باشد.</p>
ماده ۷۶	
	<p>امور زیر باید به‌عنوان وظائف اصلی هیأت مدیره در اساسنامه مؤسسه اعتباری درج گردد:</p>
<p>طراحی و اعلام اهداف و سیاست‌های نظام بانکی کشور وظیفه بانک مرکزی نیست؛ در صورت اعلام بانک مرکزی نیز، چنین اهداف و سیاست‌هایی برای موسسات اعتباری الزام‌آور نیستند. بانک مرکزی سیاست پولی را از طریق ابزارهای سیاست پولی به جای اعلام، اعمال و مقررات بانکی را به موسسات اعتباری ابلاغ می‌کند. متن پیشنهادی جایگزین: "تعیین راهبردهای کسب و کار مؤسسه اعتباری در چارچوب مقررات بانکی کشور که توسط بانک مرکزی اعلام می‌شود؛"</p>	<p>۱ تعیین راهبردهای کسب و کار مؤسسه اعتباری در راستای تحقق اهداف و سیاست‌های نظام بانکی کشور که توسط بانک مرکزی اعلام می‌شود؛</p>
<p>هیأت عالی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، و شورای فقهی، نهادهای داخلی بانک مرکزی بوده و مصوبات آن‌ها بخشی از فرایندی است که درون بانک مرکزی طی می‌شود. بنابراین «تصویب مقررات داخلی برای اجرای رهنمودهای سهامداران، در چارچوب سیاست‌ها، مقررات و دستورات بانک مرکزی» کفایت می‌کند.</p>	<p>۲ تصویب مقررات داخلی مورد نیاز، برای اجرای مصوبات هیأت عالی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، شورای فقهی و دستورات بانک مرکزی؛</p>
	<p>۳ ایجاد ساختار سازمانی مناسب به گونه‌ای که مسئولیت‌ها و اختیارات هیأت مدیره، مدیرعامل و سایر اعضای هیأت عامل در انطباق با اصول حاکمیت شرکتی کاملاً مشخص باشد؛</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	۴ ایجاد نظام جامع مدیریت خطر (ریسک)، کنترل داخلی و حسابرسی داخلی مؤسسه اعتباری؛
برای تسهیل نظارت یکپارچه، لازم است ساختار گروهی مؤسسه به بانک مرکزی گزارش شود.	۵ تصویب ساختار گروهی مؤسسه اعتباری شامل شرکت مادر یا مؤسسات تابعه و وابسته و کنترل خطر (ریسک) ها و تعارض منافع مربوط.
	تبصره ۱ سایر وظایف و اختیارات هیأت مدیره در اساسنامه مؤسسه اعتباری مشخص می‌شود.
متن پیشنهادی جایگزین: "مدیرعامل و اعضای هیأت مدیره نسبت به عملکرد مؤسسه اعتباری در برابر مجمع عمومی، بانک مرکزی و سایر مراجع ذی صلاح پاسخگو هستند."	تبصره ۲ مدیرعامل و اعضای هیأت مدیره نسبت به تخلفات مؤسسه اعتباری در مقابل مجمع عمومی، بانک مرکزی و سایر مراجع ذی صلاح مسؤول هستند.

۲/۲/۲ حاکمیت شرکتی: مواد ۷۷ تا ۸۰

ارزیابی اجمالی

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر نحوه پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی در مؤسسات اعتباری در جدول شماره ۸ آمده است. چنان‌که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات ویرایشی و محتوایی جزئی، نگرانی جدی در این حوزه آن است که اختیارات و وظایف بانک مرکزی در رسیدگی به تعارض منافع و اعمال نفوذ اشخاص مرتبط (موضوع مواد ۷۹ و ۸۰) در قانون ذکر نشده است.

جدول ۸. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر حاکمیت شرکتی

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۷۷	فرایند تهیه، تصویب و به‌روزرسانی دستورالعمل-های حاکمیت شرکتی	اصلاحات ویرایشی	
۷۸	وظایف هیئت مدیره در قبال حاکمیت شرکتی		
۷۹	تعارض منافع در مؤسسات اعتباری	اختیارات و وظایف بانک مرکزی در رسیدگی به تعارض منافع و اعمال	
۸۰	اشخاص مرتبط	نفوذ اشخاص مرتبط ذکر نشده	

ارزیابی تفصیلی

مواد ناظر بر نحوه پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی در مؤسسات اعتباری، در جدول شماره ۹ به تفصیل ارزیابی شده و در موارد نیازمند اصلاح، پیشنهاد اصلاحی هم ارائه شده است. چنان‌که در این جدول ملاحظه می‌شود تنها منشا نگرانی در این حوزه این است که تلقی قانونگذار آن است که گزارش ترازم منافع (ماده ۷۹) یا تسهیلات مرتبط (ماده ۸۰)، برای رفع و کاهش

آثار این پدیده‌ها در موسسات اعتباری کفایت می‌کند. در حالی که پر کردن فرم‌ها و گزارش این موارد، آغازگر فرایندی است که مراحل بعدی آن، و بخصوص حدود اختیارات و مسئولیت‌های مقام ناظر در رسیدگی به این موارد باید در قانون به تفصیل ذکر شود. در واقع نگرانی عمده آن است که طرح مجلس در باره سوء حکمرانی در موسسات اعتباری ساکت است.

جدول ۹ ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به حاکمیت شرکتی

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

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۷۷	
بانک مرکزی اعم از شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است. به همین دلیل لازم است این ماده به شکل زیر بازنویسی شود: «طرف مدت سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون، دستورالعمل استقرار حاکمیت شرکتی در مؤسسات اعتباری، به پیشنهاد معاونت نظارتی، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد. این دستورالعمل متناسب با تحولات و نوآوری‌های صنعت بانکی در حوزه حاکمیت شرکتی، به‌روزرسانی خواهد شد.»	بانک مرکزی موظف است ظرف مدت سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون، دستورالعمل‌های لازم برای استقرار حاکمیت شرکتی در مؤسسات اعتباری را تهیه کند و به‌تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برساند. دستورالعمل‌های یادشده باید متناسب با تحولات و نوآوری‌های صنعت بانکداری در حوزه حاکمیت شرکتی، به‌روزرسانی شود.
متن پیشنهادی جایگزین: "حاکمیت شرکتی مجموعه‌ای از ساختارها، تدابیر و فرآیندهای ناظر بر روابط هیأت مدیره، هیأت عامل، سهامداران و سایر ذی‌نفعان، که برای تحقق اهداف مؤسسه اعتباری، تأمین حقوق ذی‌نفعان، حفظ ثبات و سلامت شبکه بانکی، کنترل تعارض منافع و ایجاد شفافیت حداکثری، در چارچوب مقررات بانک مرکزی به‌تصویب هیأت مدیره می‌رسد. تناسب اختیارات و مسئولیت‌ها در درون مؤسسه اعتباری، در چارچوب حاکمیت شرکتی تعیین می‌شود."	حاکمیت شرکتی مجموعه‌ای از ساختارها و فرآیندهای ناظر بر روابط هیأت مدیره، هیأت عامل، سهامداران و سایر ذی‌نفعان است که برای تحقق اهداف مؤسسه اعتباری، تأمین حقوق ذی‌نفعان، حفظ ثبات و سلامت شبکه بانکی، کنترل تعارض منافع و ایجاد شفافیت حداکثری، در چارچوب مقررات بانک مرکزی به‌تصویب هیأت مدیره می‌رسد. نحوه توزیع اختیارات و مسئولیت‌های هریک از بخش‌های مؤسسه اعتباری، در چارچوب حاکمیت شرکتی تعیین می‌شود.
ماده ۷۸	
	هیأت مدیره مؤسسه اعتباری موظف است:
بهبتر است جمله پایانی به این شکل تغییر کند:	الف. کمیته‌های مربوط به حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی از جمله کمیته حسابرسی، کمیته مدیریت خطر(ریسک)، کمیته جبران



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>«ترکیب هر يك از کمیته‌ها، شرایط و مدت عضویت اعضا، اختیارات، وظایف، نحوه برگزاری جلسات و حق الزحمه اعضا و سایر مقررات مربوط، مطابق دستورالعمل حاکمیت شرکتی موضوع ماده ۷۷ تعیین می‌شود.»</p>	<p>خدمات، کمیته انتصابات، کمیته تطبیق قوانین و مقررات و کمیته‌های ضروری دیگر را متناسب با اندازه، پیچیدگی فعالیت‌ها و ساختار گروهی مؤسسه اعتباری حسب اعلام بانک مرکزی تشکیل دهد. ترکیب هر يك از کمیته‌ها، شرایط و مدت عضویت اعضا، اختیارات، وظایف، نحوه برگزاری جلسات و حق الزحمه اعضا و سایر مقررات مربوط در چهارچوب دستورالعملی خواهد بود که بنا به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.</p>
<p>متن پیشنهادی جایگزین: «رعایت الزامات حاکمیت شرکتی توسط مدیرعامل و سایر اعضای هیأت عامل و واحدهای مرتبط با آن‌ها را پایش کرده و در صورت عدم تطابق با اهداف و مأموریت‌ها یا احراز تخلف، تصمیم مقتضی اتخاذ کند.»</p>	<p>ب. رعایت الزامات مربوط به حاکمیت شرکتی توسط مدیرعامل و سایر اعضای هیأت عامل را از طریق کمیته‌های وابسته به هیأت مدیره و واحدهای مرتبط با آنها، مورد پایش دائمی قرار داده و در صورت احراز تخلف، تصمیم مقتضی اتخاذ نماید.</p>
ماده ۷۹	
<p>این ماده مدیران موسسات اعتباری را مکلف می‌کند اطلاعات مورد نیاز در فرم تعارض منافع را به بانک مرکزی گزارش کنند؛ بدون آن که اختیارات و مسئولیت‌های بانک مرکزی را در این مورد مشخص کند. علاوه بر این ایراد محتوایی، صدر این ماده از نظر شکلی بهتر است بدین صورت بازنویسی شود: "اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل و مدیران و کارشناسان موسسه اعتباری که به تشخیص بانک مرکزی موثرند، در ابتدای دوره، انتهای هر سال مالی، و پایان دوره مسئولیت، «فرم تعارض منافع» موضوع جزء ۵ بند ج ماده ۷ این قانون را تکمیل و به بانک مرکزی ارسال می‌کنند."</p>	<p>اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل و سایر مدیران مؤسسه اعتباری به تشخیص بانک مرکزی موظفند در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت، «فرم تعارض منافع» موضوع جزء (۵) بند «ج» ماده (۷) این قانون را تکمیل و به بانک مرکزی ارسال کنند.</p>
ماده ۸۰	
<p>این ماده موسسات اعتباری را مکلف می‌کند تسهیلات به اشخاص مرتبط را گزارش کنند؛ معاونت نظارتی را نیز مکلف به ایجاد واحد رسیدگی به تعارض منافع می‌کند؛ بدون آن که</p>	<p>اعطای هرگونه تسهیلات یا قبول تعهدات توسط موسسات اعتباری به نفع اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل، مدیران و سهامداران مؤثر موسسات اعتباری و «اشخاص مرتبط» با آن‌ها به تشخیص بانک مرکزی، باید توسط ذی‌نفع و مؤسسه متعهد یا ارائه‌دهنده تسهیلات،</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>اختیارات و مسئولیت‌های بانک مرکزی را در مورد این تسهیلات مشخص کند.</p> <p>علاوه بر این ایراد محتوایی، صدر این ماده از نظر شکلی بهتر است بدین صورت بازنویسی شود:</p> <p>«اعطای هر گونه تسهیلات به اعضای هیات مدیره، هیأت عامل، مدیران و سهامداران مؤثر مؤسسات اعتباری و «اشخاص مرتبط» به تشخیص بانک مرکزی، یا قبول تعهدات به نفع ایشان، باید توسط ذی‌نفع و مؤسسه متعهد یا ارائه‌دهنده تسهیلات، به بانک مرکزی گزارش شود.»</p>	<p>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>

۲/۲/۳ شاخص‌های سلامت بانکی: ماده ۸۱

جدول ۱۰ تحلیل اجمالی مواد ناظر بر شاخص‌های سلامت بانکی

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۸۱	وضعیت شاخص‌های سلامت بانکی باید به صورت برخط برای مدیران موسسه و بانک مرکزی قابل مشاهده باشد.	نسبت کفایت سرمایه کم مناقشه‌ترین و جامع‌ترین شاخص نظارتی است. لازم است پیامدهای نظارتی موسسه و مدیران آن در برابر مقادیر آستانه‌ای سرمایه روشن شود.	
	احصای شاخص‌ها		
	مسئولیت مدیران در برابر مقادیر شاخص‌ها		

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر معرفی شاخص‌های سلامت بانکی در مؤسسات اعتباری و تکالیف مدیران مؤسسات در برابر مقادیر شاخص‌ها، در جدول شماره ۱۰ و ارزیابی تفصیلی این مواد در جدول شماره ۱۱ آمده است. در موارد نیازمند اصلاح، پیشنهاد اصلاحی هم ارائه شده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات ویرایشی و اصلاحات محتوایی جزئی، شایسته‌تر آن است که به جای طیف وسیعی از شاخص‌ها با مقادیر آستانه‌ای متفاوت، شاخص واحد و جامعی مبنای دسته‌بندی و تعیین وضعیت مؤسسات اعتباری باشد. نسبت کفایت سرمایه، به عنوان کم مناقشه‌ترین و جامع‌ترین شاخص نظارتی، چنین ویژگی‌ای دارد. بنابراین لازم است پیامدهای نظارتی موسسه و مدیران آن در برابر مقادیر آستانه‌ای این شاخص در قانون مشخص باشد.

جدول ۱۱. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به شاخص‌های سلامت بانکی

متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد جزئی قابل اصلاح دارد.
نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۸۱	
<p>متن جایگزین پیشنهادی:</p> <p>"مؤسسات اعتباری موظفند سامانه‌های عملیاتی خود را مطابق الگوی ابلاغی بانک مرکزی به گونه‌ای تنظیم کنند که آخرین وضعیت شاخص‌های سلامت بانکی، از جمله کیفیت و میزان سرمایه، نسبت کفایت سرمایه، کفایت نقدینگی، ذینفعان واحد، تسهیلات و تعهدات کلان، تسهیلات اشخاص مرتبط، سرمایه‌گذاری و مشارکت‌ها، طبقه‌بندی دارایی‌ها، وضعیت بازار ارزی، و نسبت دارایی‌های ثابت؛ و تحولات این شاخص‌ها، به شرح تبصره ۱ این ماده، برای مدیران موسسه و بانک مرکزی قابل مشاهده باشد:"</p>	<p>کلیه مؤسسات اعتباری موظفند، سامانه‌های مربوط به عملیات و خدمات بانکی خود را مطابق الگوی ابلاغی بانک مرکزی ظرف مدت یک سال به گونه‌ای تنظیم کنند که هرگونه تغییر در هر یک از متغیرهای زیر به صورت برخط یا با کمترین زمان ممکن، برای اعضای هیأت مدیره، اعضای هیأت عامل و بانک مرکزی قابل مشاهده باشد؛ نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری؛ نسبت‌های نقدینگی مؤسسه اعتباری به تفکیک انواع؛ مانده سپرده‌ها، به تفکیک انواع سپرده؛ مانده تسهیلات اعطائی، به تفکیک انواع تسهیلات؛ مانده کل تعهدات پذیرفته شده به نفع اشخاص؛ مانده «تسهیلات و تعهدات کلان»، به تفکیک جاری، سررسیدگذشته، معوق، مشکوک الوصول؛ مانده تسهیلات اعطائی و تعهدات پذیرفته شده به نفع «اشخاص مرتبط» به تفکیک جاری، سررسیدگذشته، معوق، مشکوک الوصول؛ صورت تفصیلی تسهیلات و تعهدات مربوط به مصادیق اشخاص مذکور در ردیف‌های (۶) و (۷) به همراه نرخ سود و وثائق دریافتی در هر مورد، به تفکیک جاری، سررسیدگذشته، معوق، مشکوک‌الوصول؛ مانده تسهیلات اعطائی به دولت و دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی، به تفکیک جاری، سررسیدگذشته، معوق، مشکوک الوصول؛ جمع مطالبات غیرجاری به تفکیک سررسیدگذشته، معوق، مشکوک‌الوصول و نسبت مطالبات غیرجاری به کل مطالبات مؤسسه اعتباری؛</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	<p>میزان تسهیلات امهال شده به تفکیک «اشخاص مرتبط» و گیرندگان «تسهیلات کلان»؛</p> <p>مانده بدهی به بانک مرکزی به تفکیک سرفصل های مربوط؛</p> <p>مانده مطالبات از بانک مرکزی؛</p> <p>مانده بدهی به سایر مؤسسات اعتباری، به صورت سرجمع و تفکیک شده؛</p> <p>مانده مطالبات از سایر مؤسسات اعتباری، به صورت سرجمع و تفکیک شده؛</p> <p>ارزش دارایی های ثابت به قیمت دفتری و برآورد قیمت روز؛</p> <p>حقوق صاحبان سهام به تفکیک سرفصل؛</p> <p>فهرست سهامداران مؤثر مؤسسه اعتباری؛</p> <p>میزان سهام مؤسسه اعتباری در سایر بنگاه های اقتصادی به تفکیک؛</p> <p>میانگین و بالاترین نرخ سود پرداخت شده به سپرده گذاران در یک سال گذشته؛</p> <p>میانگین و بالاترین نرخ سود تسهیلات اعطا شده در یک سال گذشته؛</p> <p>فهرست قراردادهای سپرده گیری یا اعطای تسهیلات با نرخ سود بیشتر از نرخ اعلام شده توسط بانک مرکزی؛</p> <p>سایر شاخص های عملکردی یا مدیریتی به تشخیص بانک مرکزی.</p>
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"معاونت نظارتی بانک مرکزی، فهرست شاخص های سلامت مالی و دستورالعمل نحوه محاسبه آنها را، که به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی رسیده است، متناسب با نوع فعالیت و اهمیت مؤسسات اعتباری ابلاغ و به اقتضای تحولات بازارهای مالی کشور به هنگام می کند. برای راهنمایی مدیریت ریسک مؤسسات اعتباری، آستانه مقادیر سرمایه در محدوده های مناسب، نامناسب یا بحرانی، و پیامدهای نظارتی هر یک از آنها در دستورالعمل مربوطه اعلام می شود."</p>	<p>تعاریف، نحوه محاسبه و حدود مجاز هر یک از موارد فوق توسط شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی تعیین می شود.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	ردیف
متن پیشنهادی جایگزین: "هیأت مدیره و مدیرعامل موظفند فعالیت‌های مؤسسه اعتباری را به گونه‌ای مدیریت کنند که شاخص‌های سلامت مالی، موضوع این ماده، از حدود تعیین‌شده در دستورالعمل‌های بانک مرکزی تجاوز نکنند. هر یک از مدیران ذی‌ربط در حوزه مسئولیت خود، به صورت انفرادی و تضامنی، پاسخگوی مقام نظارتی هستند و ادعای جهل نسبت به عملکرد مؤسسه، رافع مسئولیت آنان نیست."	هیأت مدیره و مدیرعامل موظفند فعالیت‌های مؤسسه اعتباری را به گونه‌ای تنظیم کنند که متغیرهای مزبور از حدود تعیین شده توسط قانون یا دستورالعمل‌های صادره توسط بانک مرکزی، تجاوز نکنند. اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل و معاونان یا مدیران ذی‌ربط در هر یک از موارد فوق‌الذکر مسؤول هستند و ادعای جهل نسبت به وضعیت و عملکرد مؤسسه اعتباری از آنان مسموع نیست.	۲

۲/۲/۴ انتخاب و احراز صلاحیت مدیران ارشد: مواد ۸۲ تا ۸۸

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر سازوکار احراز صلاحیت مدیران ارشد موسسات اعتباری (مواد ۸۲ و ۸۳) در جدول شماره ۱۲ گزارش شده است.

جدول ۱۲. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر احراز صلاحیت مدیران ارشد

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۸۲	صلاحیت‌های عمومی و تخصصی اعضای هیئت مدیره و عامل		
	مرجع تایید صلاحیت‌ها، کارگروه بررسی صلاحیت‌هاست	مرجع، معاونت نظارتی است.	
۸۳	مرجع تایید صلاحیت مدیران ارشد، کارگروه بررسی صلاحیت‌هاست.	مرجع، معاونت نظارتی است.	
	عضویت سه خبره بانکی در کارگروه بررسی صلاحیت‌ها	سپردن مسئولیت‌های کلیدی نظارتی به افراد بیرونی، مستلزم موظف بودن ایشان و تمکین به الزامات عدم تعارض منافع است.	
	عضویت معاون وزیر اقتصاد در کارگروه بررسی صلاحیت‌ها	منشا تعارض منافع در رسیدگی به صلاحیت مدیران بانک‌های دولتی است.	
	بانک مرکزی می‌تواند، برای تصدی مناسب مدیریتی موسسات اعتباری، به افراد مورد وثوق گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای اعطا کند.	چنین اقدامی مرسوم بانک‌های مرکزی نیست.	

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر امور مدیران ارشد موسسات اعتباری (مواد ۸۴ تا ۸۸) در جدول شماره ۱۳ آمده است.

جدول ۱۳. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر امور مدیران ارشد موسسات اعتباری

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۸۴	ترکیب و نحوه انتخاب اعضای هیئت عامل	اصلاح ویرایشی	
۸۵	لزوم موافقت بانک مرکزی با برکناری مدیران ارشد	اصلاح عبارتی	
۸۶	ارائه قراردادهای استخدامی مدیران ارشد به بانک مرکزی	ربطی به وظایف بانک مرکزی ندارد.	
۸۷	لزوم اطلاع رسانی عمومی حقوق و مزایای مدیران ارشد	افشا در صورت‌های مالی کافی است.	
۸۸	منع عضویت همزمان در هیئت مدیره و عامل		

ارزیابی تفصیلی مواد ۸۲ تا ۸۸ در جدول شماره ۱۴ ارائه شده است. در موارد نیازمند اصلاح، پیشنهاد اصلاحی هم متناظر با هر ماده ارائه شده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات ویرایشی و اصلاحات محتوایی جزئی، نگرانی جدی در این حوزه موارد زیر است:

- تغییر مرجعیت تایید صلاحیت مدیران ارشد موسسات اعتباری از معاونت نظارتی به کارگروه بررسی صلاحیت‌ها (موضوع تبصره ۳ ماده ۸۲)، به دلایل زیر صحیح نیست:
 - ۱/۱. مقام نظارت بانکی، مرجع طبیعی تایید صلاحیت افراد پیشنهاد شده از سوی سهامداران برای تصدی پست‌های مدیریتی ارشد موسسات اعتباری، از نظر قابلیت حرفه‌ای در تامین سلامت مالی موسسه است.
 - ۱/۲. معاونت نظارتی در برابر آثار تایید یا عدم تایید افراد معرفی شده پاسخگوست، در حالی که سازوکاری برای پاسخگویی کارگروه در طرح مجلس پیش‌بینی نشده.
 - ۱/۳. ارتباط سازمانی کارگروه (در طول و عرض) با بدنه بانک مرکزی تعریف نشده. یک کارگروه، بدون ارتباطات تعریف شده سازمانی، تبدیل به یک نشست ادواری خواهد شد که اعضا در درون آن تصمیم می‌گیرند ولی هیچ یک در برابر تصمیمات جمعی پاسخگو نیستند. این سازوکار مغایر حکمرانی خوب است.
 - ۱/۴. لازم است اعضای کارگروه، به دلیل سپردن یکی از وظایف کلیدی بانک مرکزی به آن‌ها، موظف و به الزامات تزامم منافع پایبند باشند. چنین تدابیری در طرح پیش‌بینی نشده است.
 - ۱/۵. عضویت معاون وزیر اقتصاد در کارگروه بررسی صلاحیت‌ها منشا تعارض منافع در رسیدگی به صلاحیت مدیران بانک‌های دولتی است.
- اعطای گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای برای تصدی مناسب مدیریتی در موسسات اعتباری (موضوع تبصره ۷ و ۸ ماده ۸۳)، هر چند انجام وظیفه بانک مرکزی در تایید صلاحیت مدیران ارشد را تسهیل می‌کند، ولی کار بانک مرکزی نیست. پیشنهاد می‌شود این وظیفه صنفی به کانون بانک‌ها سپرده شود.
- ارسال تصویر قراردادهای استخدامی مدیران ارشد موسسات اعتباری به بانک مرکزی (ماده ۸۶) لازم و به صلاح نیست؛ افشای عمومی حقوق و مزایای مدیران ارشد (ماده ۸۷) نیز لازم نیست. البته لازم است کلیه دریافتی‌های مدیران ارشد موسسات اعتباری، شامل تسهیلات اعتباری، در یادداشت‌های صورت‌های افشا شوند.



جدول ۱۴. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به صلاحیت، انتخاب و سایر امور هیئت مدیره و عامل

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

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۸۲	
از آنجا که در قانون تجارت نیز هیات عامل تعریف نشده، لازم است علاوه بر شرایط احراز، اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های هیات عامل مؤسسات اعتباری نیز در قانون تعریف شود.	اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل مؤسسات اعتباری باید دارای شرایط زیر باشند:
دارا بودن دانش و تخصص کافی در امور مالی و بانکی؛	۱ دارا بودن تخصص و مهارت کافی در زمینه امور مالی و بانکی؛
"تجربه علمی" عبارت معنی‌داری نیست. متن پیشنهادی جایگزین: "دارا بودن حداقل ده‌سال تجربه اجرایی یا مدیریتی در حوزه های مالی و بانکی"؛	۲ دارا بودن حداقل ده‌سال تجربه علمی، اجرایی یا مدیریتی در حوزه‌های اقتصادی و بانکی؛
	۳ آشنایی کافی با بانکداری اسلامی و احکام و ابزارهای آن؛
با توجه به بند ۱ قابل حذف است.	۴ دارا بودن مدرک دانشگاهی مرتبط؛
	۵ دارا بودن حسن شهرت و امانتداری؛
	۶ نداشتن هیچ‌گونه سمت مدیریتی، اجرایی، کارشناسی یا مشاوره‌ای همزمان در شرکت‌های وابسته به مؤسسه اعتباری و نیز در مؤسسات اعتباری دیگر و شرکت‌های وابسته به آن‌ها؛
در زمان تصدی نباید ذی‌نفع واحد یا دریافت‌کننده تسهیلات باشد. همچنین قبل از قبول مسئولیت، تمامی تسهیلات دریافت شده را تسویه کند.	۷ ذی‌نفع واحد نبودن با دریافت‌کنندگان تسهیلات کلان از همان مؤسسه اعتباری و سایر مؤسسات اعتباری از دو سال قبل از تصدی مسئولیت؛
	۸ نداشتن مسئولیت همزمان در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری؛
	۹ نداشتن بدهی غیرجاری به مؤسسات اعتباری؛
	۱۰ نداشتن سوء پیشینه کیفری.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>تحصیل دانشگاهی در رشته‌های مرتبط، مکمل تجربه اجرایی و مدیریتی است نه جایگزین کامل آن. متن پیشنهادی جایگزین: "در صورت داشتن دانشنامه کارشناسی ارشد یا دکتری در رشته‌های مرتبط به تشخیص بانک مرکزی، حداقل سابقه کار مذکور در بند (۲) این ماده به ترتیب به، شش و چهار سال کاهش می‌یابد." "در صورت داشتن دانشنامه کارشناسی ارشد یا دکتری در رشته‌های مرتبط به تشخیص بانک مرکزی، حداقل سابقه کار مذکور در بند (۲) این ماده به ترتیب به، هشت و شش سال کاهش می‌یابد."</p>	<p>در صورت داشتن دانشنامه کارشناسی ارشد یا دکتری مرتبط، به تشخیص بانک مرکزی، حداقل سابقه کار مذکور در بند (۲) این ماده به ترتیب به، شش و چهار سال کاهش می‌یابد.</p>	بنده ۱
<p>رعایت دو معیار در تعیین اعضای هیأت مدیره ضروری است: (۱) اعضای هیأت مدیره موظف باشند و در بیرون موسسه مسئولیت نداشته باشند؛ (۲) اکثریت اعضای هیأت مدیره غیراجرایی باشند. تقسیم بندی اعضای هیات مدیره به تمام یا پاره‌وقت از اهمیت کمتری برخوردار است.</p>	<p>عضویت اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل و معاونان وی در مؤسسات اعتباری شغل تمام وقت محسوب می‌شود.</p>	بنده ۲
<p>مرجع تشخیص بندهای ۱ تا ۹ معاونت نظارتی بانک مرکزی است؛ هر چند ممکن است با مصوبه هیأت عالی، به کارگروهی واگذار شود. شان قانون نیست که در تقسیم کار درون معاونت نظارتی ورود کند.</p>	<p>مرجع تشخیص در مورد بندهای (۱) تا (۹) این ماده، «کارگروه بررسی صلاحیت‌ها» موضوع ماده ۸۳ این قانون است. مرجع صالح برای تشخیص و تطبیق احکام صادره از دادگاه‌های خارجی در مورد بند (۱۰) این ماده، دادسرای عمومی و انقلاب تهران است.</p>	بنده ۳
ماده ۸۳		
<p>به کارگیری اشخاص به‌عنوان عضو هیأت مدیره، عضو هیأت عامل و مسئول واحدهای مدیریت ریسک، حسابرسی داخلی و تطبیق در مؤسسات اعتباری و تمدید دوره مسئولیت آن‌ها، مستلزم تأیید صلاحیت آنان توسط معاونت نظارتی بانک مرکزی است.</p>	<p>به کارگیری اشخاص به‌عنوان عضو هیأت مدیره، عضو هیأت عامل و مسئول واحدهای مدیریت خطر (ریسک)، حسابرسی داخلی و تطبیق در مؤسسات اعتباری و تمدید دوره مسئولیت آن‌ها، مستلزم تأیید صلاحیت آنان توسط «کارگروه بررسی صلاحیت‌ها» است.</p>	
<p>پیش‌بینی ترکیب کارگروه بررسی صلاحیت، که واحد داخلی معاونت نظارتی است، در شان قانون نیست.</p>	<p>اعضای کارگروه مزبور عبارتند از:</p>	
<p>موظف بودن این افراد در بانک مرکزی، منع اشتغال در هیچ شغل دیگر در دوره مسئولیت، تمکین به الزامات عدم تعارض منافع، و تعیین و پرداخت حقوق و مزایای ایشان توسط بانک مرکزی باید قید شود.</p>	<p>سه نفر خبره در امور بانکی با حداقل ده سال تجربه مفید به- پیشنهاد رئیس کل و تأیید هیأت عالی؛</p>	۱
	<p>نماینده معاون نظارتی رئیس کل؛</p>	۲

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
به دلیل وجود بانک‌های دولتی در میان موسسات اعتباری متقاضی، حضور نماینده معاون بانک و بیمه وزیر امور اقتصاد و دارایی موجب تزاخم منافع است و صحیح نیست.	نماینده معاون بانک و بیمه وزیر امور اقتصادی و دارایی.	۳
	افراد عضو کارگروه برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و عزل آنها منوط به موافقت هیأت عالی است.	
	دستورالعمل اجرائی تأیید و سلب صلاحیت اشخاص مذکور در این ماده، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.	تبصره ۱
	عدم پاسخگویی «کارگروه بررسی صلاحیت‌ها» ظرف مدت سی روز کاری به منزله تأیید است.	تبصره ۲
	فعالیت اشخاص در سمت‌های مذکور در این ماده به‌عنوان «سرپرست»، تنها پس از معرفی آن‌ها به بانک مرکزی برای بررسی صلاحیت و در چارچوب مقررات بانک مرکزی مجاز است.	تبصره ۳
	مرجع رسیدگی به اعتراض اشخاصی که صلاحیت آنها توسط «کارگروه بررسی صلاحیت‌ها» رد می‌شود، هیأت عالی است. هیأت عالی موظف است ظرف مدت حداکثر سی روز کاری نسبت به اعتراض وارده اظهار نظر نماید.	تبصره ۴
	در صورتی که بانک مرکزی برای تأیید صلاحیت اشخاص نیاز به استعلام از دستگاه‌های نظارتی داشته باشد، دستگاه‌های مزبور موظفند حداکثر ظرف مدت پانزده روز کاری از تاریخ وصول استعلام پاسخ دهند. عدم پاسخگویی در مهلت مقرر به منزله پاسخ مثبت دستگاه نظارتی استعلام‌شونده است.	تبصره ۵
بانک مرکزی مرجع صدور گواهینامه تأیید صلاحیت حرفه‌ای نیست. کانون بانک‌ها (موضوع ماده ۲۰۸) می‌تواند، برای کاهش کژگزینی و تسهیل انتخاب شایسته سمت‌های مدیریتی موسسات اعتباری، از تشکیل مراکز صدور گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای حمایت کند.	بانک مرکزی می‌تواند به افرادی که صلاحیت حرفه‌ای و مورد وثوق بودن آنان برای تصدی سمت‌های مدیریتی در مؤسسات اعتباری به تأیید «کارگروه بررسی صلاحیت‌ها» رسیده است، گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای اعطا کند.	تبصره ۶

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>داشتن گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای، صرفاً انتخاب مدیران موسسات اعتباری را برای سهامداران تسریع و تسهیل می‌کند؛ اما حقی برای احراز صلاحیت ایشان توسط بانک مرکزی ایجاد نمی‌کند.</p>	<p>مدت اعتبار گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای و حدود صلاحیت دارنده آن، توسط «کارگروه بررسی صلاحیت‌ها» تعیین می‌شود. در صورتی که مؤسسات اعتباری برای تصدی مناصب مدیریتی موضوع این ماده، از افراد دارای گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای معتبر استفاده کنند، صرف اطلاع رسانی به بانک مرکزی کافی می‌باشد.</p>
<p>چنین اقدامی مرسوم بانک‌های مرکزی و به مصلحت نیست. قانون بانک‌ها می‌تواند این اقدام صنفی را انجام دهد.</p>	<p>بانک مرکزی موظف است اسامی افراد دارای گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای را به همراه محدوده صلاحیت آنان و مدت اعتبار گواهینامه، بر روی پایگاه اینترنتی خود قرار دهد.</p>
ماده ۸۴	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: «بالاترین مقام اجرایی مؤسسه اعتباری، مدیرعامل است که از میان اشخاص حقیقی توسط هیأت مدیره انتخاب می‌شود و در حدود اختیارات تفویض شده از طرف هیأت مدیره، مدیرعامل، قائم مقام و معاونان خود را منصوب می‌کند. مدیرعامل، قائم مقام و معاونان وی، اعضای هیأت عامل مؤسسه اعتباری را تشکیل می‌دهند که مسئولیت اداره مؤسسه اعتباری و اجرای راهبردها و سیاست‌های مصوب هیأت مدیره را بر عهده دارند. اعضای هیأت عامل در برابر تصمیماتی که برخلاف قوانین و مقررات، مفاد اساسنامه، مصوبات مجمع عمومی و یا هیأت مدیره اتخاذ می‌کنند، مسئولیت دارند و باید به هیأت مدیره پاسخگو باشند. انتصاب قائم مقام و معاونان مدیرعامل باید به تأیید هیأت مدیره برسد. حدود وظایف و اختیارات و مدت تصدی و حقوق و مزایای اعضای هیأت عامل در چارچوب قوانین، مقررات و اساسنامه مؤسسه اعتباری، توسط هیأت مدیره تعیین می‌شود.»</p>	<p>بالاترین مقام اجرایی مؤسسه اعتباری، مدیرعامل است که از میان اشخاص حقیقی توسط هیأت مدیره انتخاب می‌شود و در حدود اختیاراتی که از طرف هیأت مدیره به وی تفویض شده، نماینده بانک محسوب می‌شود. مدیرعامل، قائم مقام و معاونان خود را منصوب می‌کند. مدیرعامل، قائم مقام و معاونان وی، اعضای هیأت عامل مؤسسه اعتباری را تشکیل می‌دهند که مسئولیت اداره مؤسسه اعتباری و اجرای راهبردها و سیاست‌های مصوب هیأت مدیره را بر عهده دارند. اعضای هیأت عامل در برابر تصمیماتی که برخلاف قوانین و مقررات، مفاد اساسنامه، مصوبات مجمع عمومی و یا هیأت مدیره اتخاذ می‌کنند، مسئولیت دارند و باید به هیأت مدیره پاسخگو باشند. انتصاب قائم مقام و معاونان مدیرعامل باید به تأیید هیأت مدیره برسد. حدود وظایف و اختیارات و مدت تصدی و حقوق و مزایای اعضای هیأت عامل در چارچوب قوانین، مقررات و اساسنامه مؤسسه اعتباری، توسط هیأت مدیره تعیین می‌شود.</p>
ماده ۸۵	
<p>صدر ماده قابل قبول است، اما ماده ۱۳ قانون مورد اشاره به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مربوط به فعالان بازار سرمایه است که مقام ناظر</p>	<p>برکناری اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل و روسای ادارات یا واحدهای مدیریت خطر (ریسک)، حسابرسی داخلی و تطبیق، پیش از اتمام مدت تصدی، منوط به أخذ موافقت بانک مرکزی است. حکم این ماده، نافی حکم مذکور در ماده (۱۳) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید</p>



تحلیل احکام ناظر بر عملیات بانکی به تفکیک مواد

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
مجزایی دارند. حکم مورد نظر به جای ارجاع به آن قانون، باید در همین قانون انشا شود.	به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۵ نمی‌باشد.
ماده ۸۶	
هدف از این ماده مشخص نیست. ایفای وظایف بانک مرکزی موکول به اطلاع از مفاد قراردادهای استخدامی مدیران موسسات اعتباری نیست.	رئیس هیأت مدیره مؤسسه اعتباری موظف است نسخه‌ای از احکام یا قراردادهای استخدامی منعقد شده با اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل و سایر مدیران ارشد مؤسسه اعتباری را در اختیار بانک مرکزی قرار دهد. تشخیص مدیر ارشد با بانک مرکزی است.
ماده ۸۷	
باتوجه به شرایط سیاسی کشور، الزام به انتشار در پایگاه اطلاع‌رسانی پیشنهاد نمی‌شود. افشا در صورت‌های مالی سالانه کفایت می‌کند.	رئیس هیأت مدیره موظف است حقوق، مزایا، پاداش و هرگونه پرداختی مربوط به اشخاص موضوع ماده (۸۶) را در صورت‌های مالی و پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه اعتباری افشاء و منتشر نماید.
ماده ۸۸	
	عضویت همزمان در هیأت مدیره و هیأت عامل در کلیه مؤسسات اعتباری ممنوع است.



۲/۲/۵ مشارکت اشخاص خارجی: مواد ۸۹ و ۹۰

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی در مدیریت و سهامداری موسسات اعتباری ایرانی (مواد ۸۹ و ۹۰) در جدول شماره ۱۵ آمده است.

جدول ۱۵. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر مشارکت اشخاص خارجی

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۸۹	لزوم ایرانی بودن مدیر عامل و اکثر اعضای هیئت مدیره موسسه ایرانی		
۹۰	لزوم کسب اجازه مجلس برای تملک سهام موسسات ایرانی توسط دولت‌های خارجی	معیار ایرانی بودن موسسه، محل ثبت آن است نه ملیت سهامداران	
		اخذ مجوز مجلس بازدارنده است. می‌توان نظارت بر این موسسات را شدیدتر کرد.	

مواد ۸۹ و ۹۰ در جدول شماره ۱۶ به تفصیل ارزیابی شده و در موارد نیازمند اصلاح، پیشنهاد اصلاحی هم ارائه شده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات ویرایشی و اصلاحات محتوایی جزئی، نگرانی جدی موارد زیر است:

۱. ایرانی بودن موسسه اعتباری، صرفنظر از ملیت موسسان و سهامداران، باید بر اساس محل ثبت آن در قلمرو حقوقی جمهوری اسلامی ایران تعریف شود.
۲. اخذ مجوز مجلس برای فروش سهام موسسات ایرانی به دولت‌های خارجی زمان‌بر و بازدارنده است. با توجه به شکاف وسیع و فزاینده صنعت بانکی ایران با بانکداری روز دنیا، لازم است قانونگذار سازوکار قاعده‌مندتری برای جذب سرمایه دولت‌های خارجی با هدف تاسیس یا مشارکت در سرمایه موسسات اعتباری ایرانی پیش‌بینی کند.

جدول ۱۶. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به مشارکت اشخاص خارجی

متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد جزئی قابل اصلاح دارد.
نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۸۹	
	مدیرعامل و اکثریت اعضای هیأت مدیره مؤسسه اعتباری ایرانی باید از اتباع ایران باشند.



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
مطابق قاعده جهانی معیار ایرانی بودن، محل ثبت موسسه اعتباری است. هر موسسه‌ای که در ایران ثبت شود ایرانی است. فارغ از این ایراد محتوایی، جای این تبصره در این فصل نیست.	مؤسسه اعتباری ایرانی، مؤسسه اعتباری است که اکثریت سهام آن متعلق به اتباع ایران باشد.	نوع ۱-
ماده ۹۰		
پارادایم ناظر بر این ماده تداوم اشتباه قانون پولی و بانکی کشور است که خارجی یا داخلی بودن بانک را تابع ملیت سهامداران می‌داند؛ در حالی که معیار داخلی بودن موسسه اعتباری، محل ثبت آن است. موسسه اعتباری که در ایران ثبت شود، فارغ از تابعیت سهامدارانش، ایرانی است. موسسه اعتباری خارجی (یعنی موسسه‌ای که در کشور دیگری ثبت شده) باید درخواست افتتاح شعبه در ایران را به معاونت نظارتی بانک مرکزی ج.ا.ا. بدهد. عملیات شعب موسسات اعتباری داخلی (ثبت شده در ایران) در خارج تابع مقررات کشور میزبان است. متناظرا شعب داخلی موسسات خارجی تحت مقررات نظارتی ایران قرار می‌گیرند. در خصوص سهامداران موسسات اعتباری، صلاحیت و شایستگی حائز اهمیت است نه تابعیت آن‌ها.	موارد زیر مستلزم کسب اجازه از مجلس شورای اسلامی است:	
برای رفع دغدغه تملک موسسات اعتباری ایرانی توسط دولت‌های خارجی، می‌توان تصریح کرد در صورتی که بیش از ۵۰ درصد سهام یک بانک متعلق به شخص خارجی باشد، نظارت ویژه بر آن بانک اعمال شود. البته منشا چنین تمایزی، مصالح سیاسی کشور است، نه مقررات احتیاطی.	تملك سهام مؤسسات اعتباری ایرانی موجود یا مشارکت در تأسیس مؤسسات اعتباری ایرانی جدید توسط دولت‌های خارجی به هر میزان؛	الف

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>بانکی که در ایران ثبت شود، حتی اگر مالک صددرصد سهامش اشخاص خارجی باشند، ایرانی و تحت مقررات محل ثبت (ایران) است. چنانچه مالک بیش از ۵۰ درصد سهام این بانک اشخاص خارجی باشند، مقررات گذار می‌تواند به دلایل سیاسی، و نه احتیاطی، نظارت ویژه‌ای در مقایسه با بانک‌های داخلی بر آن اعمال کند.</p> <p>به‌علاوه، سرمایه‌گذاری یک متغیر جریان است و نمی‌توان پاسخ به درخواست اشخاص خارجی برای خرید سهام یک موسسه اعتباری را منتظر مجوز مجلس نگه داشت. لازم است از قبل مقرراتی برای فروش سهام موسسات اعتباری به سهامدار خارجی تنظیم شود.</p>	<p>تملك مجموعاً بیش از چهل درصد (۴۰٪) سهام مؤسسات اعتباری ایرانی موجود یا مشارکت بیش از چهل درصد (۴۰٪) در تأسیس مؤسسات اعتباری ایرانی جدید توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی (به تشخیص بانک مرکزی) نیازمند کسب مجوز از مجلس است.</p>	ب
<p>به‌خصوص اگر رویکرد کشور، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و دانش بانکداری باشد، این ماده محدود کننده است. مناسب است به جای چنین موضع بازدارنده‌ای، سیاست‌های نظارتی متناسب با جذب سرمایه خارجی پیش بینی شود.</p>		
<p>ارجاع به قانون دیگر تضعیف‌کننده یکپارچگی قانون فعلی است؛ زیرا در صورت تغییر قانونی که به آن ارجاع شده، این قانون نیز تغییر می‌کند. شایسته است دغدغه مورد نظر و ملاحظات مربوطه در همین قانون تصریح شود.</p>	<p>در کلیه این موارد، رعایت مفاد ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی آن ضروری است.</p>	تصویر ۱
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "دستورالعمل فعالیت شعب بانک‌های خارجی در کشور، به پیشنهاد معاونت نظارتی، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد."</p>	<p>ضوابط ناظر بر تأسیس و فعالیت بانک‌های خارجی و مشترک بر اساس دستورالعملی است که با پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیأت عالی می‌رسد.</p>	تصویر ۲
<p>طرح مجلس درمورد تفاوت مجوزهای سهامداری ساکت است. در قوانین بانکداری دنیا برای خریداری سهام به میزان کمتر از ۱۰ درصد نیاز به مجوز نیست؛ اما با افزایش درصد سهام، شدت سختگیری مقررات هم متناسباً تغییر می‌کند. به عنوان مثال تملک سهام موسسه اعتباری به میزان بیش از ۱۰ و کمتر از ۲۰ درصد مجوز می‌خواهد. مالکیت بین ۲۰ تا ۳۰ درصد مجوز سطح بالاتر می‌خواهد و به همین ترتیب تا بالای ۵۰ درصد که مجوز خاص می‌خواهد. قانون می‌تواند تملک بیش از مقدار مشخصی از سهام را ممنوع کند. لازم است قوانین سهامداری در سرفصلی جدا یا در قالب موادی که به این فصل اضافه می‌شوند، آستانه‌های سهامداری و قوانین مربوط به آن‌ها را تصریح کند.</p>		

۲/۲/۶ اندوخته قانونی، بازرسی و حسابرس: مواد ۹۱ و ۹۲

در مورد میزان و نحوه ایجاد اندوخته قانونی (ماده ۹۱) و لزوم تأیید بازرسی و حسابرس مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی (ماده ۹۲)، غیر از اصلاحات عبارتی به شرح جدول شماره ۱۷، ملاحظه دیگری وجود ندارد.

جدول ۱۷. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به اندوخته قانونی، بازرسی و حسابرس

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

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۹۱	
متن پیشنهادی جایگزین: "دستورالعمل ناظر بر میزان و نحوه ایجاد اندوخته قانونی مؤسسات اعتباری با پیشنهاد معاونت نظارتی، به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی می‌رسد. اندوخته قانونی نباید از بیست درصد (۲۰٪) سود ویژه سالانه، پس از کسر زیان انباشته سالهای قبل، کمتر باشد. وضع اندوخته قانونی تا میزان سرمایه ثبت شده در مرجع ثبت شرکتها الزامی است. بعد از آن، منظور نمودن اندوخته قانونی اختیاری خواهد بود."	میزان و نحوه ایجاد اندوخته قانونی مؤسسات اعتباری طبق دستورالعملی که با پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی می‌رسد، تعیین می‌شود. اندوخته قانونی نباید از بیست درصد (۲۰٪) سود ویژه سالانه، پس از کسر زیان انباشته سالهای قبل، کمتر باشد. وضع اندوخته قانونی تا میزان سرمایه ثبت شده در مرجع ثبت شرکتها الزامی است. بعد از آن، منظور نمودن اندوخته قانونی اختیاری خواهد بود.
ماده ۹۲	
همان‌طور که در ماده ۷۴ گفته شد، وظایف بازرسی نیز برعهده حسابرس است.	بازرسی یا بازرسان اصلی و علی‌البدل و حسابرس مؤسسات اعتباری از میان فهرست مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی ایران که مورد تأیید بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار باشند، انتخاب می‌گردند. سازمان حسابرسی به‌عنوان بازرسی قانونی و حسابرس مؤسسات اعتباری دولتی تعیین می‌شود.

۲/۳ عملیات بانکی بدون ربا

فصل ۱۴ طرح مجلس، شامل مواد ۹۳ تا ۱۲۶، به عملیات بانکی اختصاص دارد. مواد تنظیم شده در این فصل، در شش سرفصل: محدوده فعالیت (مواد ۹۳ تا ۹۵)، انواع سپرده (مواد ۹۶ تا ۱۰۶)، اعطای تسهیلات (مواد ۱۰۷ تا ۱۱۰)، وثایق (مواد ۱۱۱ تا ۱۱۳)، مطالبات غیرجاری و مشتریان بدحساب (مواد ۱۱۴ تا ۱۲۳)، و سایر مقررات ناظر بر عملیات بانکی (مواد ۱۲۴ تا ۱۲۶)، احکام قانونی ناظر بر عملیات بانکی را تشریح می‌کنند. ارزیابی این مواد، به ترتیب سرفصل‌های شش‌گانه فوق، در ادامه ارائه می‌شود.



۲/۳/۱ محدوده فعالیت موسسات اعتباری: مواد ۹۳ تا ۹۵

ارزیابی اجمالی

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر محدوده فعالیت موسسات اعتباری (مواد ۹۳ تا ۹۵) در جدول شماره ۱۸ آمده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات عبارتی ماده ۹۳، دو نگرانی جدی به شرح زیر در خصوص این مواد وجود دارد:

۱. معرفی سپرده سرمایه‌گذاری عام و خاص، به عنوان دو نوع از چهار نوع سپرده‌ای که طرح مجلس به عنوان سپرده مجاز معرفی کرده، سه ایراد اساسی دارد:
 - ۱/۱. در چارچوب قرارداد بدهی نمی‌گنجد؛
 - ۱/۲. بانک را به شرکت تامین سرمایه تبدیل می‌کند؛ و
 - ۱/۳. سایر سپرده‌ها را در معرض سرایت ریسک‌های اعتباری، نقدینگی و بازار، از سمت راست ترازنامه به سمت چپ قرار می‌دهد.
۲. در خصوص تسهیلات اعتباری:
 - ۲/۱. محدود کردن تسهیلات به عقود اسلامی بلاوجه است.
 - ۲/۲. تقسیم تسهیلات بر اساس معین و نامعین بودن نرخ سود بی‌معناست.

جدول ۱۸. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر محدوده فعالیت موسسات اعتباری

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۹۳	عملیات مجاز موسسات اعتباری	اصلاحات عبارتی	
۹۴	انواع سپرده	پذیرش سپرده سرمایه‌گذاری عام و خاص: (۱) در چارچوب قرارداد بدهی نمی‌گنجد؛ (۲) بانک را به شرکت تامین سرمایه تبدیل می‌کند؛ و (۳) سایر سپرده‌ها را در معرض ریسک سرایت قرار می‌دهد.	
۹۵	انواع تسهیلات	محدود کردن تسهیلات به عقود اسلامی بلاوجه است.	
		تقسیم تسهیلات بر اساس معین و نامعین بودن نرخ سود هم بی‌معناست.	

ارزیابی تفصیلی

ارزیابی مواد ناظر بر محدوده فعالیت موسسات اعتباری (مواد ۹۳ تا ۹۵) در جدول شماره ۱۹ به تفصیل ارائه شده است. در موارد نیازمند اصلاح، پیشنهاد اصلاحی هم ارائه شده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات عبارتی مواد ۹۳ تا ۹۵، دو نگرانی جدی به شرح زیر در خصوص این مواد وجود دارد:

۳. اضافه کردن سپرده سرمایه‌گذاری عام و خاص، به انواع متعارف و متداول سپرده در بانکداری دنیا، سه ایراد اساسی دارد:
 - ۳/۱. در چارچوب قرارداد بدهی نمی‌گنجد، در حالی که در حقوق بانکداری، سپرده در این چارچوب تعریف می‌شود؛ یعنی سپرده بدهی بانک است که در سمت چپ ترازنامه ثبت می‌شود؛

۳/۲. پذیرش وجوه در قالب سپرده سرمایه‌گذاری، بانک را به شرکت تامین سرمایه تبدیل می‌کند، در حالی که از میان انواع موسسات اعتباری، فقط مدل کسب‌وکار بانک جامع از چنین قابلیت برخوردار است؛ و

۳/۳. موسسه اعتباری پذیرنده این نوع سپرده، در حالی در برابر سپرده‌گذار بابت اصل سپرده مسئول است که وجوه او را به یک پروژه سرمایه‌گذاری با بازده بلندمدت و ریسک بازار یا پورتنفوی از این پروژه‌ها، اختصاص داده. پاسخگویی در برابر اصل سپرده‌ها از یک سو، و ریسک گریزناپذیر سرمایه‌گذاری، سایر سپرده‌ها را در معرض خطر سرایت ریسک‌های اعتباری، نقدینگی، و بازار، از سمت راست ترانزنامه به سمت چپ قرار می‌دهد.

۴. در خصوص تسهیلات اعتباری:

۴/۱. محدود کردن تسهیلات اعتباری به عقود اسلامی طراحی شده برای بازار کالاها و خدمات، مصداق بارز عدم تناسب ظرف و مظهر است. این تلاش پرزحمت و کم‌نتیجه که چهاردهه در کشور ما سابقه داشته، بانکداران و تسهیلات گیرندگان را وادار به وانمود کردن نیازهای اعتباری در قالب‌هایی می‌کنند که هر دو به غیرواقعی بودن آن اذعان دارند. فساد، دروغ، و اتلاف منابع از ثمرات این سبک از بانکداری است.

۴/۲. تقسیم تسهیلات بر اساس معین و نامعین بودن نرخ سود بی‌معناست.

جدول ۱۹. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به فعالیت‌های مجاز موسسات اعتباری

تصویب متن به همین شکل مطلوب است.	متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.
متن ایراد جزئی قابل اصلاح دارد.	متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.
مواد طرح مجلس	نظر کارشناسی
ماده ۹۳	
مؤسسات اعتباری مجازند در چارچوب قوانین مربوط و مقررات اعلامی بانک مرکزی که به تأیید شورای فقهی رسیده‌است، فعالیت‌های زیر را انجام دهند:	این ماده تأیید شورای فقهی را علاوه بر چارچوب قوانین و مقررات اعلامی بانک مرکزی لازم می‌داند؛ در حالی که شورای فقهی جزئی از بانک مرکزی است. متن پیشنهادی جایگزین: "مؤسسات اعتباری مجاز به انجام عملیات و ارائه خدمات بانکی، در چارچوب قوانین مربوط و مقررات بانک مرکزی هستند."
پذیرش سپرده و اعطای تسهیلات؛	۱

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
مؤسسات اعتباری می‌توانند علاوه بر اوراق دولت و بانک مرکزی، سایر اوراق بهادار را در چارچوب مقررات بانک مرکزی خریداری و نگهداری کنند.	۲ خرید و نگهداری انواع اوراق مالی منتشر یا تضمین شده توسط دولت یا بانک مرکزی؛
	۳ انتشار اوراق مالی اسلامی مبتنی بر دارایی‌های مؤسسه اعتباری؛
	۴ صدور انواع ضمانت‌نامه و گشایش اعتبار اسنادی؛
خرید و نگهداری ارز یا قبول سپرده ارزی، لزوماً به منظور ایفای تعهدات ناشی از گشایش اعتبار اسنادی و اعطای تسهیلات ارزی نیست. مؤسسات اعتباری می‌توانند انواع دارایی‌های ارزی را به منظور پرتفو گردانی نگهداری کنند؛ همچنین متناسب با دارایی‌های ارزی و در چارچوب مقررات بانک مرکزی، بدهی یا تعهد ارزی ایجاد کنند.	۵ قبول سپرده ارزی و خرید و نگهداری ارز برای ایفای تعهدات ناشی از گشایش اعتبار اسنادی یا اعطای تسهیلات ارزی؛
	۶ پرداخت، تسویه و انتقال پول؛
	۷ سایر فعالیت‌های مرتبط با حوزه بانکداری، با تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی.
متن پیشنهادی جایگزین: "بانک مرکزی فعالیت‌های مجاز موضوع این ماده و حدود مربوط به هر یک را به تفکیک انواع مؤسسات اعتباری مذکور در ماده ۶۳ این قانون، تعیین می‌کند."	بانک مرکزی موظف است با تصویب هیأت عالی، فعالیت-های مجاز موضوع این ماده و حدود مربوط به هر یک از آنها را به تفکیک انواع مؤسسات اعتباری مذکور در ماده (۶۳) این قانون، تعیین کند.
	مؤسسات اعتباری می‌توانند با مجوز بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار اقدام به تأسیس نهادهای مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ نمایند.
ماده ۹۴	
در صورتی که بنای قانونگذار بر احصای انواع سپرده باشد، سپرده پس‌انداز باید به فهرست سپرده‌های مجاز اضافه شود.	سپرده‌گیری توسط مؤسسات اعتباری در اشکال زیر مجاز است: ۱- سپرده جاری؛ ۲- سپرده قرض‌الحسنه؛
تعریف سپرده در سمت چپ ترازنامه، مستقل از مصرف آن در سمت راست آن است. این وظیفه موسسه اعتباری است که در چارچوب مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها، انواع سپرده‌ها را به دارایی‌های متناسب تبدیل کند. در مواردی	۳- سپرده سرمایه‌گذاری عام؛ ۴- سپرده سرمایه‌گذاری خاص؛



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>که رابطه سپرده و سرمایه‌گذاری، مستقیم شود نیازی به واسطه‌گری موسسات اعتباری نیست.</p>	
<p>نیاز به تکرار لزوم تأیید شورای فقهی برای هر موقف تأیید بانک مرکزی در قانون نیست. متن پیشنهادی جایگزین: "۵- انواع دیگر سپرده، با تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی."</p>	<p>۵- انواع دیگر سپرده، با تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی.</p>
<p>ماده ۹۵</p>	
<p>احصای انواع تسهیلات در قانون، فعالیت موسسات اعتباری را محدود می‌کند و راه ابتکار را بر آنها می‌بندد. محدود کردن تسهیلات به عقود اسلامی هم محدودیت بلاوجه است. باتوجه به آنکه چارچوب مقررات، منعطف‌تر از قانون و متناسب با تحولات بانکی، قابل به‌روزرسانی است، کافی است قید شود: "مؤسسات اعتباری می‌توانند در چارچوب مقررات بانک مرکزی، به متقاضیان تسهیلات اعطا کنند."</p>	<p>مؤسسات اعتباری می‌توانند به صورت‌های زیر و در قالب عقود اسلامی که به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی رسیده‌است، به متقاضیان تسهیلات اعطا کنند:</p>
	<p>۱- تسهیلات قرض‌الحسنه؛</p>
<p>تقسیم نرخ سود به معین و غیر معین بی‌معناست. تفکیک معین و غیرمعین مربوط به بازده است. به‌عنوان مثال، قیمت فروش اقساطی و نقدی کالاها متفاوت است. بانک در عقد مرابحه، این تفاوت قیمت را در حساب خود سود محاسبه می‌کند. اما تسهیلات‌گیرنده سود پرداخت نمی‌کند؛ بلکه مبلغی که می‌پردازد قیمت کالا یا خدمت دریافتی در گزینه غیرنقد (قسطی) به جای نقد است؛ اصل و فرعی هم در این معامله نیست. تلقی سود معین از این تفاوت قیمت اشتباه است. در مواردی که تسهیلات تحت عقود مشارکتی (از قبیل مضاربه) ارائه می‌شوند نیز، سود نامعین وجود ندارد بلکه نرخ بازدهی از پیش مشخص نیست.</p>	<p>۲- تسهیلات با نرخ سود معین؛ ۳- تسهیلات با نرخ سود نامعین.</p>

جدول ۲۰. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر انواع سپرده

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۹۶	تعریف سپرده جاری	اصلاح عبارتی	
۹۷	اختصاص بخشی از سپرده‌های جاری به تسهیلات قرض-الحسنه	با (۱) عندالمطالبه بودن سپرده جاری، (۲) ماهیت قرض‌الحسنه، (۳) پاسخگو بودن موسسه در برابر مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها، و (۴) حوزه وظایف بانک مرکزی ناسازگار است.	
۹۸	فرم حقوقی سپرده و تسهیلات قرض‌الحسنه	تغییر رابطه حقوقی از قرض به وکالت مثبت است.	
	سپرده‌های قرض‌الحسنه جزو منابع موسسه نیستند.	قاعده تناسب اختیار و مسئولیت را نقض می‌کند.	
۹۹	منابع قرض‌الحسنه باید به قرض‌الحسنه تخصیص یابد.	(۱) موسسه اعتباری سازوکاری برای شناسایی نیازمندان قرض‌الحسنه ندارد؛ (۲) بُعد تخصیص قرارداد قرض‌الحسنه نظارت‌پذیر نیست؛ (۳) انجام وظیفه غیرانتفاعی با مدل کسب‌وکار موسسه انتفاعی سازگار نیست.	
	تعیین مصارف قرض‌الحسنه	(۱) انحصار صلاح‌دیدی مصارف قرض‌الحسنه در قانون، ناموجه و نافی وکالت سپرده-گذار به موسسه سپرده‌پذیر است. (۲) کشاندن بانک مرکزی به عرصه حمایت‌های اجتماعی، که دیگر دستگاه‌های حاکمیتی در آن مسئولند، بلاوجه و خلاف تقسیم کار برحسب مزیت نسبی است. (۳) تخصیص مصارف قرض‌الحسنه نظارت‌پذیر نیست.	
۱۰۰	تشویق سپرده‌گذاران قرض-الحسنه	شان قانون، احصای شیوه‌های تشویق نیست.	
۱۰۱	سپرده سرمایه‌گذاری عام	این مدل سپرده‌پذیری عملاً قرارداد مشارکت است که در بانک تجاری کار نمی‌کند.	
۱۰۲	حداکثر نرخ سود قابل پرداخت به سپرده‌گذاران، ماهانه توسط هیئت عالی تعیین می‌شود.	تعیین سقف برای نرخ سود قابل پرداخت به سپرده‌گذار توسط بانک مرکزی منطق نظری و پشتوانه تجربی ندارد. مداخله بلاوجه سیاستگذار در کسب‌وکار بانک است.	
۱۰۳	سپرده‌گذار حداقل سود تحقق	سرمایه‌گذار چنین قراردادی را جذاب نمی‌یابد.	
	یافته و سود مندرج در قرارداد را دریافت می‌کند.	سود تحقق یافته متناظر با هر واحد سپرده، در میان استخر وجوه سپرده و سرمایه-گذاری شده، قابل محاسبه نیست.	
۱۰۴	سپرده سرمایه‌گذاری خاص	تجهیز سپرده برای تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، به شکل این ماده، در بانک‌های تجاری کار نمی‌کند. سپرده‌گذار هم به این نوع سپرده رغبت نخواهد کرد.	
		موسسه اعتباری نباید مجاز به پذیره‌نویسی، ضمانت، یا بازارگردانی پروژه‌ها از محل منابع خود شود.	

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۱۰۵	تامین مالی پروژه‌ها از طریق سپرده سرمایه‌گذاری خاص، باید از طریق صندوق یا شرکت پروژه باشد.	نحوه صیانت منابع موسسه اعتباری در برابر سرایت ریسک‌های پروژه باید تصریح شود.	
۱۰۶	موسسه پذیرنده سپرده سرمایه‌گذاری خاص، مکلف به اعلام نتیجه ارزیابی پروژه است.	اصلاح عبارتی	

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر انواع سپرده مجاز در موسسات اعتباری (مواد ۹۶ تا ۱۰۶) و پیامدهای حقوقی و مالی پذیرش آن‌ها بر کسب‌وکار موسسات اعتباری پذیرنده، در جدول شماره ۲۰ گزارش شده است. ارزیابی تفصیلی مواد فوق نیز در جدول شماره ۲۱ همراه با پیشنهاد اصلاحی در موارد نیازمند اصلاح ارائه شده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات عبارتی مواد ۹۶، ۹۸ و ۱۰۶، اهم نگرانی‌های جدی در خصوص این مواد به شرح زیرند:

۱. اختصاص بخشی از سپرده‌های جاری به تسهیلات قرض‌الحسنه (موضوع 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.
۲. این که سپرده‌های قرض‌الحسنه جزو منابع موسسه نیستند (موضوع ماده ۹۸)، قاعده تناسب اختیار و مسئولیت را نقض می‌کند.
۳. تکلیف به موسسه اعتباری پذیرنده که تمام وجوه قرض‌الحسنه باید به قرض‌الحسنه تخصیص یابد (موضوع ماده ۹۸) به دلایل زیر اشکال دارد:
 - ۳/۱. موسسه اعتباری سازوکاری برای شناسایی نیازمندان قرض‌الحسنه ندارد؛
 - ۳/۲. بُعد تخصیص قرارداد قرض‌الحسنه نظارت‌پذیر نیست؛ و
 - ۳/۳. انجام وظیفه غیرانتفاعی با مدل کسب‌وکار موسسه انتفاعی سازگار نیست.
۴. تعیین مصارف قرض‌الحسنه در قانون (موضوع ماده ۹۹) به دلایل زیر ایراد دارد:
 - ۴/۱. انحصار صلاح‌دید مصارف قرض‌الحسنه در قانون، ناموجه و نافی وکالت سپرده‌گذار به موسسه سپرده‌پذیر است؛
 - ۴/۲. کشاندن بانک مرکزی به عرصه حمایت‌های اجتماعی، که دیگر دستگاه‌های حاکمیتی در آن مسئولند، بلاوجه و خلاف تقسیم کار سازمان‌ها برحسب مزیت نسبی آن‌هاست؛
 - ۴/۳. با توجه به نظارت‌ناپذیری مصارف قرض‌الحسنه لغو است.

۵. سپرده سرمایه گذاری عام و خاص (به ترتیب موضوع مواد ۱۰۱ و ۱۰۴) عملاً قرارداد مشارکت^۳ است که در بالای خط ترانزنامه بانک تجاری کار نمی کند.
۶. طرح در برابر نحوه صیانت سایر سپرده های موسسه اعتباری از سرایت ریسک های پروژه های سرمایه گذاری ساکت است.

جدول ۲۱. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به انواع سپرده

متن در صورت اصلاح عبارتی 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 ۹۶ سپرده جاری	
متن پیشنهادی جایگزین: «رابطه مؤسسه اعتباری با سپرده گذار در سپرده جاری، قرض بدون بهره است. مؤسسه اعتباری متعهد است معادل اصل سپرده سپرده گذاران را در صورت درخواست آنان، فوراً پرداخت کند. مؤسسه اعتباری می تواند با رعایت قوانین مربوط، به صاحبان سپرده های جاری دسته چک اعطا کند. برداشت از سپرده جاری به وسیله کارت بانکی و سایر طرق و ابزارهای مورد تأیید بانک مرکزی مجاز است.»	رابطه مؤسسه اعتباری با سپرده گذار در سپرده جاری، «قرض بدون بهره» است. مؤسسه اعتباری متعهد است معادل اصل سپرده سپرده گذاران را در صورت درخواست آنان، فوراً پرداخت کند. مؤسسه اعتباری می تواند با رعایت قوانین مربوط، به صاحبان سپرده های جاری دسته چک اعطا کند. برداشت از سپرده جاری به وسیله کارت بانکی و سایر طرق و ابزارهای مورد تأیید بانک مرکزی مجاز است.
ماده ۹۷	
ایرادهای این ماده به شرح زیر می باشند: تکلیف قانون به تخصیص بخشی از سپرده های جاری به قرض الحسنه، با عندالمطالبه بودن آنها (بنا به تصریح ماده ۹۶) ناسازگار است. راه پایدار و مشروع توسعه امر مبارک قرض الحسنه، دستور به تصرف در منابع بانک ها نیست. ارزش قرض الحسنه به قطع نظر قرض دهنده از منفعت مالی قرض برای کسب رضایت الهی است؛ نه مقدار مالی که قرض داده می شود. چگونه می توان تجویز این ماده بر تصرف در سپرده های جاری، بدون اذن و نیت سپرده گذار را، قرض الحسنه نامید؟ مداخله حاکمیت در مدیریت دارایی ها و بدهی های موسسه اعتباری، جز در مواردی که سلامت مالی و منفعت سپرده-	بانک مرکزی می تواند مؤسسات اعتباری را موظف کند بخشی از مانده سپرده های جاری را برای اعطای تسهیلات قرض الحسنه به اشخاص و موارد مذکور در ماده (۹۹) این قانون به مصرف برسانند.

^۳ Equity contract



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>گذار اقتضا کند، تخریب فضای کسب و کار بانکی و نقض بلاوجه حقوق سهامداران و سپرده‌گذاران است. بانک مرکزی تخصصی در تخصیص قرض‌الحسنه ندارد؛ صرفاً می‌تواند مقررات ناظر بر مدیریت بدهی و دارایی مؤسسات اعتباری، شامل قرض‌الحسنه را وضع کند. به-علاوه، مداخله در مدیریت وجوه، نافی قاعده وکالت بین بانک و مشتری است.</p>	
ماده ۹۸ سپرده و تسهیلات قرض‌الحسنه	
<p>تغییر رابطه حقوقی در این ماده از قرض به وکالت تغییر مثبتی است. در قوانین فعلی، سپرده‌گذار وجه قرض‌الحسنه را به</p>	<p>رابطه حقوقی سپرده‌گذار با مؤسسه اعتباری در سپرده قرض‌الحسنه، «وکالت برای اعطای قرض‌الحسنه» است. مؤسسه اعتباری متعهد</p>
<p>بانک قرض می‌دهد. مطابق این ماده، سپرده‌گذار به بانک برای اعطای قرض‌الحسنه وکالت می‌دهد که یک پیشرفت است. طبق این شیوه، مؤسسه اعتباری وکیل سپرده‌گذاری است که وجوه خود را در قالب قرض‌الحسنه در اختیار مؤسسه اعتباری می‌گذارد تا به مصرف قرض‌الحسنه برساند. مزیت بزرگ تغییر عقد از قرض به وکالت آن است که دیگر لازم نیست در شرایط تورمی، سپرده‌گذار با دریافت نرخ سود صفر درصدی دچار زیان شده و اصل مال خود را بابت یک عمل خیرخواهانه از دست بدهد. چون شرط زیاده تنها در عقد قرض، به ربا می‌انجامد. به رغم درستی شکل، قرارداد فوق چند ایراد ماهوی و کارکردی دارد. از جمله، مؤسسه اعتباری تجاری، سازوکاری برای شناسایی نیازمندان تسهیلات قرض‌الحسنه ندارد. اساساً مصارف قرض‌الحسنه، جز توسط مؤسسات تخصصی و خیریه، به آسانی قابل تشخیص نبوده و عملیات تخصیص قرض‌الحسنه مشحون از کژگزینی است. به‌همین دلیل هم بعد تخصیص این قرارداد نظارت‌پذیر نیست. سپرده‌گذار نمی‌تواند بر مصرف وجوه نظارت کند. آنچه قابل مشاهده است گزارش مؤسسه اعتباری از مصارف عام و دسته‌بندی شده است که قابل ارزیابی نیست.</p>	<p>است معادل اصل سپرده سپرده‌گذاران را در صورت درخواست آنان، فوراً پرداخت کند.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>این بند قاعده تناسب اختیار و مسئولیت را نقض می‌کند. اگر سپرده‌های قرض‌الحسنه منبع بانک نیستند، چگونه موظف به بازپرداخت اصل آن‌هاست؟</p> <p>ثبت حسابداری سپرده‌های قرض‌الحسنه مانند سایر سپرده‌ها، در سمت چپ ترازنامه، بدهی است. تفاوت عقد قرض در سپرده جاری و وکالت در سپرده قرض‌الحسنه آن است که منبع در عقد اول به صورت غیرمشروط در اختیار موسسه اعتباری است؛ در حالی که استفاده موسسه اعتباری در عقد دوم، مشروط به اختصاص درمصارف قرض‌الحسنه است. اما سپرده‌های قرض‌الحسنه هم منابع بانک هستند.</p>	<p>منابع ناشی از سپرده‌های قرض‌الحسنه، جزء منابع مؤسسه اعتباری محسوب نمی‌شود.</p>
<p>در اقتصاد توری ایران، تقاضا برای قرض‌الحسنه با سود اسمی صفر درصد، بی‌نهایت است. متقاضیان کم‌بضاعت معمولاً پروفایل مالی قابل‌توجهی ندارند تا امتیاز اعتباری-شان، آنان را از سایر متقاضیان متمایز کند. بنابراین فشار به موسسه اعتباری برای تبدیل همه وجوه قرض‌الحسنه به تسهیلات قرض‌الحسنه، یا به توزیع رانتی آن بین مشتریان غیرمستمند ولی مرتبط با بانک می‌انجامد؛ یا به واگذاری تخصیص وجوه به موسسات خیریه می‌انجامد، که تعهدی در برابر بازگشت وجوه نمی‌پذیرند.</p> <p>ناظر هم نمی‌تواند موسسه اعتباری را بابت عدم تخصیص کامل منابع قرض‌الحسنه به مصارف مورد نظر بازخواست کند؛ زیرا شناسایی بهتر مصارف قرض‌الحسنه نیازمند زمان است. در حالی که موسسه دیگری با توزیع رانتی منابع بین مشتریان مرتبط، منابع را به مصارفی می‌رساند که عین سوء تخصیص است.</p>	<p>مؤسسه اعتباری موظف است کل منابع مزبور را پس از کسر ذخایر قانونی برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به ترتیب مقرر در ماده (۹۹) به مصرف برساند.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "مقررات مربوط به نحوه محاسبه و دریافت کارمزد تسهیلات قرض الحسنه به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد. برداشت از سپرده قرض الحسنه به- وسیله ابزارهای مورد تأیید بانک مرکزی مجاز است." به‌رغم اصلاح شکل قرارداد، مشکل واگذاری وظیفه غیرانتفاعی به بانک تجاری در این ماده و ماده ۹۹، کماکان حل نشده. جذب وجوه خیرخواهانه در استخر وجوه انتفاعی بانک‌های تجاری، مسئله کارگزاری^۴ را حل نشده باقی می‌گذارد. سه راهکار برای رفع مشکل کژمنشی تسهیلات قرض الحسنه وجود دارد:</p>	<p>مقررات مربوط به نحوه محاسبه و دریافت کارمزد تسهیلات قرض- الحسنه به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی می‌رسد. برداشت از سپرده قرض الحسنه به وسیله کارت بانکی و سایر روش‌ها و ابزارهای مورد تأیید بانک مرکزی مجاز است.</p>
<p>مقررات یک کف برای نگهداری وجوه در صندوق، برای مدیریت نقدینگی بگذارند؛ یک حداقل هم برای اعطای قرض- الحسنه. مدیریت بقیه منابع هم به بانک واگذار شود. این راهکار در صورتی قابل دفاع است که فرضیه این باشد که افزایش درگاه‌های جذب و تخصیص قرض الحسنه برای توسعه قرض الحسنه مفید است. مدیریت جذب و تخصیص وجوه قرض الحسنه، به موسسات اعتباری تخصصی، مانند بانک قرض الحسنه رسالت واگذار شود. صندوق‌های امانی که اشخاص خیر برای مصارف خیرخواهانه تاسیس می‌کنند را به عهده گیرند. در این صورت موسسات اعتباری علاقه‌مند، با دریافت کارمزد و تجهیز تیم- های تخصصی، منابع قرض الحسنه دریافت شده برای مصارف خاص (مانند کمک هزینه تحصیلی کودکان بی- بضاعت، کمک هزینه درمان افراد بی‌بضاعت، کمک به زندانیان مالی معسر) را به مصارف تعیین شده تخصیص می‌دهند.</p>	

^۴ agency problem

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>به موسسات اعتباری اجازه داده شود مدیریت گردش وجوه در این مدل، وجوه دریافتی منابع موسسه اعتباری محسوب نمی‌شود، زیرا به صورت امانی صرفاً مدیریت شده و با منابع موسسه اعتباری مخلوط نمی‌شود. حسابداری این وجوه هم از قواعد صندوق‌های امانی تبعیت می‌کند. عدم بازگشت احتمالی وجوه تخصیص یافته هم از طریق منابع خیرین جذب می‌شود.</p>	
ماده ۹۹	
<p>مواد ۹۹ و ۱۰۰ در شان قانون نیستند. احصای مصارف قرض‌الحسنه در قانون نه توجیه شرعی دارد و نه اجتماعی. به عنوان مثال چرا تامین معیشت خانواده زندانیان، مشمول دریافت قرض‌الحسنه است ولی خانواده از کارافتادگان خیر؟ علاوه بر آن احصای مصارف قرض‌الحسنه در قانون خلاف عقد وکالت اشاره شده در صدر ماده ۹۸ است.</p> <p>به عنوان مثال اگر فرد خیری بخواهد وجوهی را به صورت قرض‌الحسنه صرف کمک هزینه تحصیلی دانش‌آموزان بی-بضاعت کند، طبق این ماده باید منتظر بماند تا بانک مرکزی اجازه تخصیص قرض‌الحسنه به هزینه‌های آموزشی را بدهد. از نظر شکلی هم انحصار مصارف در قانون با مجاز دانستن بانک مرکزی به افزودن مصارف دیگر، خلط محدوده قانون و مقررات است.</p> <p>در جایی که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مسئول سیاستگذاری رفاهی در کشور است، جایگاه بانک مرکزی در تعیین مصارف قرض‌الحسنه چیست؟ تامین مالی برخی از موارد ذکر شده وظیفه دولت، و برخی دیگر در قلمرو نهادهای خیریه است. در هر صورت ورود نظام مالی کشور آن هم با اجبار بانک مرکزی در این عرصه جز مفسده و اتلاف منابع ثمر دیگری ندارد.</p> <p>بانک مرکزی تخصصی در تخصیص قرض‌الحسنه هم ندارد؛ و صرفاً می‌تواند مقررات ناظر بر مدیریت بدهی و دارایی</p>	<p>پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه توسط مؤسسات اعتباری صرفاً برای ازدواج، تولد فرزند، فوت، هزینه‌های بستری شدن در بیمارستان، آزادی زندانیان جرائم غیرعمد نیازمند و تأمین معیشت خانواده‌های آنها، تأمین و تعمیر مسکن و اشتغال و رفع نیازهای ضروری مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی و زنان سرپرست خانوار مجاز است. بانک مرکزی می‌تواند با تصویب هیأت عالی مصارف دیگری را به موارد فوق بیافزاید.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>مؤسسات اعتباری، شامل قرض الحسنه را وضع کند. به- علاوه، مداخله در تعیین نحوه تخصیص قرض الحسنه، نافی قاعده وکالت بین بانک و مشتری است.</p>	
<p>این تبصره در شان قانون نیست. وظیفه تعیین شده هم نامتناسب با تخصص و جایگاه هیأت عالی و ناسازگار با احصای وظایف هیأت عالی در ماده ۸ است. میل به مداخله در مواد مربوط به قرض الحسنه در این طرح موج میزند. همچنین پیش فرض بهتر فهمیدن، عاقلانه تر تصمیم گرفتن و خیرخواه بودن مقامات عالی حاکمیت نسبت به مدیران و کارشناسان مؤسسات اعتباری، از دیگر ویژگی های موادی از این دست است. برخلاف قوانین بانکداری دنیا، در این ماده و تبصره های آن بانک مرکزی به عرصه حمایت های اجتماعی کشانده شده که دیگر دستگاه های دولتی برای آن ایجاد شده اند.</p>	<p>در مواردی که قانون ساکت باشد، سقف و شرایط اعطای تسهیلات قرض الحسنه و سهم هریک از موارد مذکور در این ماده از کل منابع قرض الحسنه در اختیار مؤسسات اعتباری، به تصویب هیأت عالی می رسد.</p>
<p>چگونه بانک مرکزی می تواند فهرست های ارائه شده از سوی مؤسسات اعتباری شامل مبلغ اعطا شده و اسامی دریافت کنندگان بابت مصارف احصا شده در ماده ۹۹ را ماهانه راستی آزمایی کند؟ علاوه بر آن، آیا اعلان اسامی دریافت کنندگان تسهیلات قرض الحسنه، به عنوان مثال زنان آبرومند و بی بضاعت سرپرست خانوار، در پایگاه اطلاع رسانی بانک مرکزی، لطمه به وقار و عزت این عزیزان نیست؟ وقتی فرد خیری مال خود را در اختیار یک موسسه اعتباری قرار داده تا از فقیر و ضعیفی دستگیری شود، اعلان نام دریافت کننده توسط بانک مرکزی چه توجیهی دارد؟</p>	<p>بانک مرکزی موظف است بر عدم انحراف تسهیلات قرض الحسنه نظارت کند و عملکرد هریک از مؤسسات اعتباری در ارتباط با سپرده و تسهیلات قرض الحسنه را به صورت ماهانه از طریق پایگاه اطلاع رسانی بانک مرکزی به اطلاع عموم برساند.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>طرح به جای رویکرد ایجابی، رویکرد سلبی دارد. وظیفه‌ای را که نه در مدل کسب‌وکار بانک تجاری قرار دارد، و نه سهام-داران و مدیران موسسه اعتباری متقاضی انجام آن هستند، به اجبار حاکمیت بر دوش آن‌ها می‌گذارد؛ و با اهرم‌های فشار متعدد سعی می‌کند موسسه اعتباری انتفاعی را وادار به کار غیرانتفاعی کند. آنگاه مقررات بانک قرض‌الحسنه که تاسیسی به همین منظور را در این تبصره به شورای مقررات-گذاری و نظارت بانکی احاله می‌دهد.</p>	<p>بانک‌های قرض‌الحسنه مشمول احکام و محدودیت‌های مندرج در این ماده نیستند. مقررات ویژه بانک‌های قرض-الحسنه به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.</p>	<p>تبصره ۳</p>
ماده ۱۰۰		
<p>شان قانون، احصای شیوه‌های تشویق نیست. شرط لازم تجهیز منابع پایدار برای سپرده‌گذاری قرض‌الحسنه آن است که راه فقهی جبران تورم در سود سپرده‌گذاری دیده شود. بدون این تدبیر، انجام قرض‌الحسنه از طریق نظام بانکی، تنبیه اشخاص خیر و قرض دهنده است. جعل عقد وکالت برای این منظور در صدر ماده ۹۸، راه را برای جبران تورم در سود سپرده‌های قرض‌الحسنه باز می‌کند.</p>	<p>به منظور تشویق سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه، مؤسسات اعتباری می‌توانند از روش‌های زیر استفاده نمایند:</p>	
<p>هدف شخص خیری که می‌خواهد از طریق قرض‌الحسنه از دیگران دستگیری کند، این نیست که از خود او دستگیری شود. چگونه ممکن است تشویق خیرین به اعطای قرض-الحسنه، موکول به اولویت دادن به ایشان برای دریافت قرض‌الحسنه شود؟</p>	<p>اولویت در پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به سپرده‌گذار یا افراد معرفی شده توسط وی؛</p>	<p>۱</p>
<p>هر چند مؤسسات اعتباری می‌توانند برای سپرده‌گذاران قرض‌الحسنه، متناسب با مبلغ و مدت سپرده‌گذاری، معافیت یا تخفیف‌هایی در کارمزد یا حق‌الوکاله قائل شوند؛ مشخص نیست چرا در این بند فرض می‌شود که موسسه اعتباری انگیزه تشویق سپرده‌گذاری قرض‌الحسنه را دارد؟ در حالی که از یک سو باید تمامی منابع جذب شده را صرف مصارف تعیین شده در قانون کند؛ از سوی دیگر این منابع جزو منابع موسسه نیستند، ولی باید عندالمطالبه مسترد شوند.</p>	<p>تخفیف یا معافیت از پرداخت کارمزد یا حق‌الوکاله؛</p>	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>اگر علت این همه تناقض آن باشد که قانونگذار می‌خواهد هزینه امور خیر مورد نظر او را شهروندان بدهند، اما افتخار آن به حاکمیت تقدیم شود، خلاف آیات مشوق قرض-الحسنه در قرآن است.</p>		
<p>شأن شورای فقهی ابداع و ارزیابی روش‌های تشویق قرض-الحسنه نیست؛ اعضای شورا نیز لزوماً در علوم اجتماعی و شیوه‌های انگیزه‌بخشی به امور خیر تخصص ندارند.</p>	سایر روش‌های تشویقی با تأیید شورای فقهی.	۳
<p>این شیوه قانون‌نویسی بدعت است. صدر ماده چگونگی تشویق را بر می‌شمارد و در ذیل، چگونگی استفاده از روش‌های تشویقی را به دستورالعمل می‌سپارد.</p>	استفاده از روش‌های فوق در چهارچوب دستورالعملی است که به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.	۴
ماده ۱۰۱ سپرده سرمایه‌گذاری عام		
<p>این ماده به دلایل عدیده زیر ایراد دارد: دسته‌بندی سپرده با این جزئیات در قانون موجه نیست. سپرده‌گذاری یک رابطه حقوقی مدرن و مبتنی بر قرارداد بدهی بین سپرده‌گذار و موسسه اعتباری است، که انطباق آن بر عقود احصا شده در فقه تجارت (مکاسب)، نه لازم و نه مفید است. سپرده را می‌توان، مانند بیمه، یک امر مستحدثه تعریف کرد؛ بدون آن که معرفی قالبی از پیش تعریف شده در فقه برای مشروعیت بخشی آن لازم باشد. تجهیز سپرده برای سرمایه‌گذاری بلندمدت، کار بانک تجاری نیست. تکرار تجربه اشتباه قانون عملیات بانکی بدون ربا، لطمه بزرگ به صنعت بانکداری طی این چند دهه را برای دهه‌های بعد تداوم خواهد داد. شخصی که این نوع سپرده‌گذاری را انتخاب می‌کند، مستقل از آن که در قانون چه نامیده شود، از نظر مبانی رفتاری، سرمایه‌گذار در پورتفو است. چنین شخصی بازده موثر تعدیل شده به ریسک را مبانی انتخاب پورتفوی سرمایه‌گذاری قرار می‌دهد. از این منظر، شرکت‌های تامین سرمایه که در بازار سرمایه پورتفوگردانی می‌کنند، از نظر شفافیت و قاعده‌مندی، نهاد مناسب‌تری برای جذب پس‌انداز اشخاص و تبدیل آن</p>	<p>در سپرده سرمایه‌گذاری عام، مؤسسه اعتباری وکیل سپرده‌گذاران برای انجام فعالیت‌های مذکور در ماده (۹۳) این قانون است. مؤسسه اعتباری موظف است سود ناشی از به‌کارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام را مطابق ماده (۱۰۳) این قانون، توزیع نماید.</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>به سرمایه‌گذاری هستند تا بانک تجاری که بر اساس مدل استخر وجوه، ناگزیر از مخلوط کردن سپرده‌های دریافتی است.</p> <p>به دلیل محدود کردن سود سپرده سرمایه‌گذاری عام در پرداخت سود (ماده ۱۰۳)، بانک در این مدل یک سود حداقل را به سپرده‌گذار پیشنهاد می‌دهد، تا بقیه را بعد از اتمام پروژه بپردازد؛ در حالی که سرمایه‌گذار که در زمان تصمیم‌گیری گزینه‌های جذاب‌تری در اختیار دارد، به طور طبیعی سپرده سرمایه‌گذاری عام را انتخاب نخواهد کرد. لذا این گزینه، تنها انتخاب کسانی خواهد بود که گزینه دیگری ندارند.</p> <p>این مدل سپرده‌پذیری، به دلیل تحمیل کارکرد قرارداد مشارکت بر قرارداد بدهی، گرفتار تناقض ذاتی است.</p>	
ماده ۱۰۲	
<p>همان‌گونه که در ارزیابی ماده ۲۵ گفته شد، مداخله حاکمیت در رابطه بین سپرده‌گذار و مؤسسه اعتباری و تعیین سقف برای نرخ سود قابل پرداخت به سپرده‌گذار، نه با منطق نظری بانکداری سازگار است؛ و نه پشتوانه تجربی موفق در بانکداری مدرن دارد. به‌علاوه، به‌دلیل مداخله در تراضی بین دو طرف قرارداد، مشروع هم نیست. این اشکال ماده ۲۵ در همه مواد منتج از آن ریشه دوانده است.</p>	<p>مؤسسه اعتباری موظف است حداکثر نرخ سود قابل پرداخت به سپرده‌گذاران را که همان نرخ موضوع ماده (۲۵) این قانون است، در قرارداد سپرده سرمایه‌گذاری عام درج نماید. درج نرخ مزبور، به‌معنی قطعی بودن یا تضمین آن توسط مؤسسه اعتباری نیست.</p>
ماده ۱۰۳	
<p>به نظر می‌رسد منظور از "سود تحقق یافته ناشی از به‌کارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام" در این ماده، آن است که مؤسسه اعتباری در مقام وکیل سپرده‌گذار، پروژه‌های سرمایه‌گذاری را مدیریت کرده و سود حاصل از آن‌ها را پس از پایان دوره تنفس، مطابق قاعده تبیین شده در این ماده، به سپرده‌گذار برمی‌گرداند.</p> <p>این مدل تجهیز و تخصیص وجوه که در شرکت‌های تامین سرمایه متداول است و در بانک‌های سرمایه‌گذاری نیز در</p>	<p>مؤسسه اعتباری موظف است در صورتی که سود تحقق یافته ناشی از به‌کارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام مساوی یا کمتر از سود مندرج در قرارداد باشد، تمام سود تحقق یافته را بین سپرده‌گذاران توزیع کند؛ و در صورتی که سود تحقق یافته، بیشتر از سود مندرج در قرارداد باشد، مازاد را به‌عنوان حق الوکاله خود برداشت نماید.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>مقیاس محدود کار می‌کند، برای بانک‌های تجاری توصیه نمی‌شود. تناظر مستقیم بین تجهیز وجوه و تخصیص آن‌ها به پروژه‌های سرمایه‌گذاری را فقط می‌توان در قالب صندوق پروژه عملی کرد که خاص بانک‌های سرمایه‌گذاری است. در این موارد تامین کنندگان وجوه می‌توانند در قالب قرارداد بدهی یا مشارکت وجوه مورد نیاز پروژه را تامین کنند.</p> <p>بازار پول، به دلیل افق زمانی کوتاه و ریسک‌گریزی بازیگران، مناسب تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری نیست. با توجه به آن‌که در مقام عمل این پروژه‌ها در بلندمدت به ثمر می‌رسند و پول هم نمی‌تواند به این شکل راکد بماند، اصولاً منبع مناسب را باید در بازار سرمایه جستجو کرد.</p> <p>به‌علاوه، نمی‌توان با ابزارهای متداول نظارتی، تسهیلات اعطایی به پروژه را تعقیب و میزان تاثیر هر وجه بر پروژه را به طور دقیق ارزیابی کرد. بنابراین مشخص نیست منظور قانونگذار از توزیع سود تحقق یافته بین سپرده‌گذاران چگونه می‌تواند محقق شود؟ از سوی دیگر، ممکن است ثمردهی پروژه تا چند سال طول بکشد و در این مدت سپرده‌گذاران جابه‌جا شوند. در چنین مدلی چگونه بازده مشاع پروژه، بین سپرده‌گذارانی که مقادیر متفاوتی را در زمان‌های مختلف در استخر وجوه موسسه اعتباری سپرده‌اند، می‌تواند تقسیم شود؟</p>	
<p>یکی از کاستی‌های بزرگ مواد مربوط به عملیات بانکی، عدم توجه به تمایز شکل و کارکرد قرارداد بدهی و مشارکت، و ساختار نهادهای مالی است که این قراردادها در بستر آن‌ها عمل می‌کنند.</p>	
<p>اگر مقام نظارتی از منظر سلامت مالی یا ارزیابی جریان وجوه بانک، علاقه‌مند به بررسی مدل محاسباتی سود تحقق یافته و توزیع شده در موسسات اعتباری باشد، محاسبات مربوط به نرخ سود را ارزیابی می‌کند. اما فراتر از آن، این محاسبه یک امر فنی و داخلی موسسه است که ارزیابی و تایید آن توسط بانک مرکزی نه مفید و نه لازم است.</p>	<p>محاسبات مربوط به تعیین سود تحقق یافته باید به تأیید بانک مرکزی برسد.</p> <p>شماره ۱</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>این ماده عدم قطعیت زیادی بر قراردادهای سپرده سرمایه-گذاری عام حاکم می‌کند. سپرده‌گذار حاضر نیست با موسسه اعتباری قرارداد سرمایه‌گذاری ای منعقد کند که نرخ سود آن را اشخاص ثالثی در نشست‌های ماهانه خود در بانک مرکزی تعیین می‌کنند. به‌علاوه، این انگاره که حاکمان خیر و خیر در نشست‌های ماهانه سیاستگذاری هیأت عالی، در جام جهان-نمایی نظر کرده و نرخ سود موضوع ماده ۲۵ را استخراج می-کنند؛ و از سر اقبال، آن همان نرخ جادویی است که در سطح کلان، اقتصاد را به تعادل رسانده و در سطح خرد، پروژه‌های سرمایه‌گذاری را تراز می‌کند؛ از ابداعات مولفان این ماده است و در ادبیات اقتصاد و فایننس مسبوق به سابقه نیست.</p>	<p>تبصره ۲ حداکثر نرخ سود قابل پرداخت به سپرده‌گذاران سرمایه‌گذاری عام در طول مدت قرارداد ثابت نیست و در هر مقطع، تابع تصمیم نشست ویژه سیاست‌گذاری هیأت عالی در مورد «سقف نرخ سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام» است که توسط بانک مرکزی اعلام می‌شود.</p>
<p>خلط نرخ سود و نرخ بازده از ایرادات بزرگ مواد ۹۵ و ۱۰۱ و ۱۰۲ و ۱۰۳ طرح است. نرخ بازده (ناخالص) پروژه یک متغیر فنی است که فارغ از ساختار سمت چپ ترازنامه و هزینه تجهیز منابع پروژه، بر اساس طول مدت لازم برای به‌بازده رسیدن پروژه و قیمت فروش و ساختار بازار محصول پروژه به‌دست می‌آید. مدیر مالی صندوق پروژه می‌تواند برای تجهیز منابع، در قالب قرارداد مشارکت شریک بپذیرد؛ در بازار مالی اوراق بدهی منتشر کند؛ یا در صورت تایید رگولاتور بانکی، از بانک‌های تجاری وام بگیرد. هزینه موثر تجهیز منابع پروژه، میانگین موزون همه این منابع است. آنچه در ماده ۱۰۳ نرخ سود نامیده می‌شود، هزینه تجهیز یکی از این اقلام است.</p>	
<p>علاوه بر ایرادهای محتوایی این تبصره که در فرازهای بالا گفته شد، جمله «سپرده‌گذار مبالغی را که مازاد بر حد مجاز دریافت نموده، مالک نیست» از نظر حقوقی مسموع نیست. ممکن است موسسه اعتباری به‌دلیل یک اشتباه عملیاتی، از سپرده‌گذار بخواهد که پرداخت مازاد را عودت بدهد؛ اما قانون نمی‌تواند به تکرار چنین اشتباهی لباس قانون بپوشاند، و در اختلاف بین سیاستگذار و موسسه اعتباری، منافع سپرده‌گذار را قربانی کند. به علاوه، واریز وجه اختلافی به صندوق ضمانت سپرده‌ها موجه نیست و باید به ذینفع اصلی پرداخت شود.</p>	<p>تبصره ۳ مؤسسه اعتباری مجاز به درج نرخ سود بیشتر از نرخ موضوع ماده (۲۵) این قانون در قراردادهای سپرده سرمایه‌گذاری عام نیست. در صورتی که مؤسسه اعتباری به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم و تحت هر عنوان، بیشتر از نرخ موضوع ماده (۲۵) به سپرده‌گذاران سود پرداخت کند، مشمول اقدامات نظارتی و تنبیهی مذکور در مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) این قانون می‌شود. در این موارد، سپرده‌گذار مبالغی را که مازاد بر حد مجاز دریافت نموده، مالک نیست. مبالغ مزبور باید به صندوق ضمانت سپرده‌ها واریز شود.</p>
<p>ماده ۱۰۴ سپرده سرمایه‌گذاری خاص</p>	
<p>دریافت سپرده ویژه توسط بانک‌ها برای تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری که در قانون عملیات بانکداری بدون ربا مجاز شد، به دلایل زیر، طی بیش از ۳۷ سال عملکرد قابل استنادی</p>	<p>مؤسسات اعتباری می‌توانند به درخواست بنگاه‌های اقتصادی و به منظور تأمین مالی پروژه‌های موردنظر آنان، اقدام به جذب سپرده سرمایه‌گذاری خاص نمایند.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>نداشته است:</p> <p>سپرده ماهیتا کوتاه مدت، سیال و قابل فراخوان توسط سپرده گذار است. تخصیص چنین منبعی به پروژه های بلندمدت، بانک را در معرض ریسک نقدینگی قرار می دهد؛ سپرده گذار ماهیتا ریسک گریز است؛ در حالی که پروژه سرمایه گذاری به شکل اجتناب ناپذیری در معرض ریسک بازار قرار دارد. بانک، سازوکاری برای محافظت از عدم انتقال چنین ریسکی به سپرده گذار ندارد.</p> <p>در تجربه تاحدی موفق وجوه اداره شده، بانک های دولتی منابع دولت را به صورت امانی برای تامین مالی پروژه های سرمایه گذاری معرفی شده از سوی دولت تخصیص می دهند. در این حالت، بانک با ریسک برداشت سپرده از سوی سپرده گذار مواجه نیست؛ رابطه بین منابع تودیع شده از سوی سپرده گذار و تخصیص پروژه هم مستقیم است. همچنین به دلیل مدیریت پروژه توسط دولت، بانک وظیفه ای در ممانعت از انتقال ریسک بازار به سپرده گذار ندارد. این ویژگی ها در حالتی که سپرده گذار غیردولتی است مفقود است.</p> <p>قرارداد بدهی، ساختار حقوقی مناسبی برای تنظیم رابطه سهامدار با پروژه نیست. به این دلایل، توصیه می شود کارکرد مد نظر قانونگذار، از بازار پول به بازار سرمایه منتقل شود. بنا به مطالعات عدیده، مدت لازم برای به بازده رسیدن پروژه های سرمایه گذاری در ایران، طولانی تر از متوسط جهانی است. انتظار نمی رود سپرده گذار برای دریافت بازده واقعی پروژه چنین مدت طولانی صبر کند. در این صورت نحوه تسویه حساب نهایی با سپرده گذار مشخص نیست.</p> <p>حتی در صورت راه اندازی بازار ثانویه برای گواهی سپرده خاص پروژه های سرمایه گذاری، بازده پروژه ها، تابع عوامل متعدد مقرراتی-سیاستی ای است که قیمت گذاری ریسک های متناظر با هر یک تقریباً ناممکن است. در این صورت نرخ بالای تنزیل گواهی سپرده خاص، بازار ثانویه را با عدم اقبال</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>از سوی خریدار مواجه می‌کند.</p> <p>در صورت فشار سپرده‌گذار برای فروش اوراق گواهی سپرده و عدم استقبال خریداران به دلیل نااطمینانی‌های مقرراتی و سیاستی غیرقابل قیمت‌گذاری، ممکن است بانک به دلیل فشار سیاسی از ناحیه پروژه، ناگزیر از بازارگردانی به اتکای منابع سپرده‌ای خود یا تملیک پروژه و بنگاه‌داری شود؛ هر دو پیامد، انتقال زیان پروژه به ذینفعان بانک، بخصوص سپرده‌گذاران است که لازم است در قانون از بروز آن ممانعت شود. تبصره ۴ به جای ممانعت، چنین اقدامی را تجویز کرده است.</p> <p>بانک‌های سرمایه‌گذاری که نهادهای طراحی شده برای چنین مقاصدی هستند، عمدتاً از طریق تجمیع، پورتفوگردانی و متنوع‌سازی پروژه‌ها، چنین ریسک‌هایی را توزیع و مدیریت می‌کنند. گواهی سپرده خاص، از چنین مزیتی محروم است و صرفاً با سهام قابل مقایسه است.</p> <p>بنا به این دلایل، توصیه می‌شود موسسات اعتباری، در چارچوب مقررات بانک مرکزی، و در صورت تصویب هیأت مدیره، صرفاً از طریق عملیات خارج ترانزنامه‌ای^۵، به این شیوه تجهیز و تخصیص مبادرت کنند.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>«مؤسسات اعتباری می‌توانند به درخواست بنگاه‌های اقتصادی، تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری پیشنهادی آنان را که از توجیه مالی و فنی لازم برخوردار و تامین مالی آن با اساسنامه و مدل کسب‌وکار موسسه اعتباری سازگار است، از طریق تاسیس صندوق پروژه، مدیریت کنند.»</p>	
<p>موسسه اعتباری کارگزار پروژه، می‌تواند در چارچوب مقررات بانک مرکزی، مدیریت مالی پروژه (شامل حسابداری جریان وجوه، و درآمدها و هزینه‌ها) را در قالب دریافت کارمزد به-عهده گرفته؛ اوراق تامین مالی پروژه (شامل اوراق سهام یا</p>	<p>جذب سپرده سرمایه‌گذاری خاص، در قالب صدور «گواهی سپرده سرمایه‌گذاری خاص» توسط مؤسسه اعتباری انجام می‌شود. گواهی مزبور نشان دهنده میزان مشارکت دارنده آن، در پروژه موردنظر است.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>بدهی) را همراه با ارزیابی خود از بازدهی و ریسک‌های پروژه، به مشتریان عرضه کند. معهذاً، ریسک‌های اعتباری، بازار، نقدینگی، و عملیاتی پروژه برعهده بنگاه اقتصادی مالک پروژه است. موسسه اعتباری می‌تواند در صورت درخواست مشتریان و در قالب عملیات پورتنفوگردانی، اوراق تامین مالی پروژه را به نیابت از آنان خریداری و سود محقق را به حساب آنان واریز کند.</p>	
<p>خدمات موسسه اعتباری به پروژه و پورتنفوگردانی منابع اختصاص یافته از سوی مشتریان بین صندوق‌های پروژه، تابع قرارداد موسسه اعتباری با بنگاه اقتصادی مالک پروژه و مشتریان است. نحوه شناسایی سود و تسهیم آن بین ذینفعان نیز تابع قراردادهای موسسه با ایشان می‌باشد. مداخله قانونگذار در این امر، فراتر از کسب اطمینان از سلامت مالی موسسه اعتباری و صرفه و صلاح ذینفعان بخصوص سپرده‌گذاران، توجیهی ندارد و به اختلال در بازارهای مالی می‌انجامد.</p>	<p>مؤسسه اعتباری موظف است وجوه جمع‌آوری شده را مطابق قرارداد منعقد شده با متقاضی، در قالب عقود با نرخ سود نامعین در اختیار وی قرار داده و به عنوان وکیل صاحبان گواهی سپرده سرمایه‌گذاری خاص، در تصمیم‌گیری‌های مربوط به پروژه، مشارکت نماید.</p>
<p>این بند با فرض اشتباه آن که سپرده سرمایه‌گذاری خاص تنها راه تامین مالی پروژه است، برای اطمینان از کنترل جریان منابع و مصارف پروژه و حفظ منافع سپرده‌گذار، تکلیف می‌کند که کلیه حساب‌های پروژه نزد یک موسسه اعتباری متمرکز باشد؛ در حالی که مدیران پروژه را نمی‌توان مجبور کرد حساب‌های بانکی پروژه را نزد کدام موسسه اعتباری و به چه شکل نگهداری کنند. تصمیم در باره نحوه حسابداری منابع و مصارف و جریان نقد پروژه، در حوزه اختیار مالکین پروژه است. اما اگر مالکین پروژه یک موسسه اعتباری را برای مدیریت مالی پروژه انتخاب کنند، لازمه این مدیریت نگهداری حساب‌ها نزد همان موسسه است. در هر صورت چنین تصمیمی در حوزه اختیارات مدیریت پروژه است و حاکمیت حق قانونگذاری در حریم شخصی مدیران پروژه و موسسه اعتباری را ندارد.</p>	<p>کلیه حساب‌های بانکی پروژه، عملیات توزیع سود و تسویه حساب با سپرده‌گذاران باید در مؤسسه اعتباری پذیرنده سپرده سرمایه‌گذاری خاص متمرکز باشد.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
هر چند این امر مجاز است ولی با توجه به کارکردهای بازار پول توصیه نمی‌شود. شأن این اجازه هم در قانون نیست و باید در مقررات، حدود آن تبیین شود.	نمونه ۱ مؤسسات اعتباری می‌توانند برای یک پروژه خاص یا سبدی از پروژه‌ها اقدام به جذب سپرده سرمایه‌گذاری خاص نمایند.
نخ سود در قرارداد بدهی (شامل اوراق تامین مالی با سود ثابت پروژه) توسط ناشر تضمین می‌شود؛ ولی در قرارداد مشارکت، در پایان سال مالی محاسبه و به حساب سهام‌دار منظور می‌شود. در هر حالت، موسسه اعتباری کارگزار پروژه، به نیابت از پروژه وجوه را جمع‌آوری و به صندوق پروژه واریز می‌کند؛ ولی بازپرداخت اصل یا فرع وجوه را تضمین، تعهد یا بیمه نمی‌کند.	نمونه ۲ پرداخت سود به سپرده‌های سرمایه‌گذاری خاص نباید تضمین شود. مؤسسه اعتباری می‌تواند پس از تایید بانک مرکزی بازپرداخت اصل سپرده‌های سرمایه‌گذاری خاص را در سررسید، با هزینه خود یا بنگاه متقاضی، تعهد یا بیمه نماید.
	نمونه ۳ اوراق گواهی سپرده سرمایه‌گذاری خاص قابل خرید و فروش در بازار سرمایه است. خریدار، جایگزین سپرده‌گذار اولیه می‌شود.
پذیره نویسی و بازارگردانی از محل منابع موسسه اعتباری، به دلیل انتقال ریسک به سپرده‌ها مجاز نیست. موسسه اعتباری می‌تواند در چارچوب دستورالعمل بانک مرکزی، از محل مسدودی منابع پروژه، پذیره‌نویسی، ضمانت، و بازارگردانی اوراق تامین مالی پروژه را عهده‌دار شود.	نمونه ۳ مؤسسه اعتباری می‌تواند طبق قرارداد، نقش‌های متعهد پذیره-نویس، ضامن (فقط نسبت به اصل مبلغ سپرده) و بازارگردان را در رابطه با اوراق گواهی سپرده سرمایه‌گذاری خاص برعهده بگیرد و در ازای ارائه خدمات مزبور، بخشی از سود حاصله را به‌عنوان کارمزد خود دریافت نماید.
ماده ۱۰۵	
بنا به نظرات اظهار شده نسبت به صدر ماده ۱۰۴، متن جایگزین زیر پیشنهاد می‌شود: "مؤسسات اعتباری، در چارچوب مقررات بانک مرکزی، مدیریت مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری را صرفاً از طریق «صندوق پروژه»، یا سازوکاری مشابه که منابع موسسه اعتباری را از خطر سرایت ریسک‌های پروژه مصون، و محاسبه سود و زیان پروژه را ممکن می‌کند، عهده‌دار می‌شوند."	پروژه‌هایی که از طریق سپرده سرمایه‌گذاری خاص تامین مالی می‌شوند، باید از سازوکار «صندوق پروژه»، «شرکت پروژه» یا سایر سازوکارهایی که امکان محاسبه واقعی سود و زیان پروژه را فراهم می‌کند، استفاده نمایند.
ماده ۱۰۶	
متن پیشنهادی جایگزین: "مدیریت مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، شامل حسابداری، تجهیز منابع و آزاد کردن وجوه پروژه متناسب با پیشرفت آن،	مؤسسات اعتباری مکلفند قبل از پذیرش سپرده سرمایه‌گذاری خاص، مشخصات پروژه موردنظر، دامنه بازدهی احتمالی، نحوه تسویه حساب نهایی با سپرده‌گذاران و سایر اطلاعات موردنیاز را به تفکیک



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
توسط موسسات اعتباری، موکول به ارزیابی فنی و مالی پروژه و انطباق آن با مقررات بانک مرکزی و مصوبات هیأت مدیره است. موسسات اعتباری می‌توانند ضمن اعلام ارزیابی خود از پروژه، اوراق بدهی یا مشارکت در پروژه را به نیابت از مدیران پروژه، به مشتریان خود عرضه کنند."	هر پروژه مشخص و اعلام کنند.

۲۳/۳ اعطای تسهیلات: مواد ۱۰۷ تا ۱۱۰

جدول ۲۲. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر اعطای تسهیلات

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۱۰۷	جواز اعطای تسهیلات برای تامین مالی فعالیت‌های اقتصادی و خرید کالاها و خدمات مشروع و قانونی، در چارچوب عقود اسلامی	موسسه تسهیلات دهنده نمی‌تواند مشروع بودن کالا یا خدمت خریداری شده را احراز کند. در بازار اسلامی، اصل بر مشروع بودن کالاها و خدمات عرضه شده است.	
		لازم نیست تسهیلات منطبق با عقود باشند؛ کافی است مخالف شرع نباشند.	
		استخدام نظام بانکی برای گسترش شمول مالیاتی صحیح نیست.	
۱۰۸	تصریح مفاد قرارداد تسهیلات ضمانت محدود به اصل بدهی است و جرایم را شامل نمی‌شود.	اصلاح عبارتی	
		تفاوتی بین اصل، فرع و جریمه نیست.	
		در صورت معتبر بودن مشتری، برای تسهیلات خرد، موسسه می‌تواند ضمانت یا وثیقه اخذ نکند.	
۱۰۹	تسهیلات با سود نامعین	تقسیم سود به معین و نامعین، ابداع این طرح است و در بانکداری متعارف جایی ندارد.	
۱۱۰	حسابداری عقود	لازم است قانون تصریح کند که تعیین استانداردهای حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی موسسات اعتباری، شامل نحوه حسابداری عقود، با بانک مرکزی است.	

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر اعطای تسهیلات توسط موسسات اعتباری (مواد ۱۰۷ تا ۱۱۰) در جدول شماره ۲۲ گزارش و تفصیل آن در جدول شماره ۲۳ همراه با پیشنهاد اصلاحی در موارد نیازمند اصلاح، ارائه شده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات عبارتی ماده ۱۰۸، اهم نگرانی‌ها در خصوص این مواد به شرح زیرند:

۱. جواز اعطای تسهیلات برای تامین مالی فعالیت‌های اقتصادی و خرید کالاها و خدمات مشروع و قانونی، در چارچوب عقود اسلامی (موضوع ماده ۱۰۷)، سه ایراد دارد:
 - ۱/۱. موسسه تسهیلات دهنده نمی‌تواند مشروع بودن کالا یا خدمت خریداری شده را احراز کند.
 - ۱/۲. لازم نیست تسهیلات منطبق با عقود شناخته شده در فقه تجارت باشند؛ کافی است مخالف شرع نباشند.
 - ۱/۳. استخدام نظام بانکی برای گسترش شمول مالیاتی صحیح نیست.
۲. در مورد اخذ تضمین از تسهیلات‌گیرنده (موضوع ماده ۱۰۸):
 - ۲/۱. قانون باید چارچوب مدیریت ریسک (از جمله ریسک اعتباری) را تحکیم و تبیین کند؛ نه آن‌که شیوه‌های کاهش ریسک نکول اعتبارات را احصا کند. مدیریت ریسک باید در اختیار موسسه اعتباردهنده بوده و بابت کفایت آن به مقام ناظر پاسخگو باشد.
 - ۲/۲. تریهین وثیقه یا سپردن تضمین، یکی از راه‌های سنتی مدیریت ریسک اعتباری است که لزوماً هم شیوه ارجح نیست. لذا تصریح آن در قانون موضوعیت ندارد.
 - ۲/۳. خارج کردن سود و جرائم از شمول ضمانت، خوش حساب‌ها را در شرایط بدتر قرار می‌دهد و ترویج بدحسابی است.
 - ۲/۴. تصریح به آن که در صورت معتبر بودن مشتری، موسسه اعتباردهنده می‌تواند برای تسهیلات خرد ضمانت یا وثیقه اخذ نکند، مداخله در مدیریت ریسک موسسه اعتباری است.
۳. تقسیم تسهیلات به سود معین و نامعین (موضوع ماده ۱۰۹)، ابداع این طرح است و در بانکداری متعارف جایی ندارد.
۴. لازم است قانون تصریح کند که تعیین استانداردهای حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی موسسات اعتباری، شامل نحوه حسابداری عقود (موضوع ماده ۱۱۰)، با بانک مرکزی است. ماده ۱۲۷ در این زمینه ناکافی است.

جدول ۲۳. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به اعطای تسهیلات

متن ایراد جزئی قابل اصلاح دارد.	متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	

مواد طرح مجلس	نظر کارشناسی
ماده ۱۰۷ مقررات ویژه اعطای تسهیلات	
مؤسسات اعتباری می‌توانند برای تأمین مالی انواع فعالیت‌های اقتصادی و خرید کلیه کالاها و خدماتی که مبادله آنها منع شرعی و قانونی ندارد، به متقاضیان تسهیلات پرداخت کنند. پرداخت هرگونه تسهیلات یا ارائه هر نوع خدمت بانکی باید در چارچوب عقود اسلامی مورد تأیید شورای فقهی انجام شود.	ایرادات این ماده به شرح زیر می‌باشند: مؤسسات اعتباری اطلاعات و ابزار نظارتی لازم برای کنترل مشروع و قانونی بودن کالاها و خدمات خریداری شده توسط مشتریان خود از محل تسهیلات را ندارند. به همین دلیل قید مزبور در این ماده لغو است. بانک‌های سرمایه‌گذاری و توسعه، به دلیل طولانی بودن تسهیلات و انحصار آن به تامین مالی پروژه، می‌توانند از

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>مشروعیت، قانونی بودن، رعایت هنجارهای اجتماعی (مانند عدم به کارگیری کودکان کار)، یا زیست‌محیطی (مانند عدم تخریب جنگل‌ها و مراتع) اطمینان حاصل کنند؛ اما بانک‌های تجاری از چنین امکانی برخوردار نیستند.</p> <p>خاستگاه تسهیلات بانکی، دانش و تجربه بانکداری مدرن است و خاستگاه عقود اسلامی، فقه تجارت. هیچ تناظر و تشابهی بین این دو وجود ندارد و الزام قانون به پوشاندن قبای دومی بر تن اولی، کاری بس مشکل است. این تلاش در قانون عملیات بانکی بدون ربا شکست خورد. تجویز ادامه آن انحراف، و فسادها کژمنشی‌ها و اتلاف منابع ناشی از آن، برای آینده بانکداری کشور بسیار زیان‌بار است.</p> <p>در عقود مبتنی بر بیع (معامله)، ربا موضوعیت ندارد؛ ورود شورای فقهی هم بلاوجه است.</p>	
<p>با توجه به اثر ازدحام اعطای تسهیلات اعتباری به شرکت‌های بزرگ و آبرپروژه‌ها، توصیه می‌شود در قالب تبصره ماده ۱۰۷، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی موسسات اعتباری را موظف کند، با هدف مدیریت ریسک تمرکز و تحقق فراگیری مالی^۱ حداقلی از تسهیلات اعتباری خود را به تامین نیازهای مصرفی خانوارها و تامین سرمایه در گردش کسبه جزء و مشاغل آزاد اختصاص دهند.</p>	
<p>جای تدابیر مربوط به گسترش شمول مالیاتی معاملات در قوانین بانکداری نیست. درگیر کردن سیستم بانکی برای وصول مالیات صحیح نیست. مکلف کردن سازمان امور مالیاتی به ایجاد سامانه نیز در قانون بانکداری موجه نیست. صرف نظر از این ایراد محتوایی، ارجاع در یک قانون به قانونی دیگر صحیح نیست.</p>	<p>در مورد اعطای تسهیلات برای تهیه کالاها و خدماتی که خرید و فروش آن‌ها طبق «قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸/۷/۲۱» باید در سامانه مؤدیان ثبت شود، مؤسسات اعتباری، بعد از انقضای مهلت مقرر در قانون مذکور و راه‌اندازی سامانه مؤدیان، فقط در صورت ثبت معامله موردنظر در سامانه مزبور، مجاز به اعطای تسهیلات هستند. سازمان امور مالیاتی موظف است امکان دسترسی به سامانه مؤدیان را در حدی که برای اجرای این حکم لازم است، برای مؤسسات اعتباری و بانک مرکزی فراهم کند.</p>
<p>ماده ۱۰۸</p>	
<p>شان قانون نیست که به موسسات اعتباری تکلیف کند چه نکاتی را در قرارداد با مشتریان درج کنند. درج حقوق و تکالیف</p>	<p>مؤسسات اعتباری موظفند نوع عقد، نحوه محاسبه سود و اقساط تسهیلات، جریمه تأخیر و سایر موارد ضروری مربوط به قرارداد را</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>تسهیلات گیرنده در قرارداد رویه متداول بانکداری و الزام موسسات اعتباری به ذکر این موارد در شان آیین نامه و دستورالعمل هاست.</p> <p>اگر صنعت بانکی رقابتی باشد، موسسه اعتباری برای کسب و حفظ سهم از بازار، مراقب حقوق مشتریان خود می شود. لازم است الزام رگولاتور به بهبود سازوکارهای شفافیت و پاسخگویی، موسسات اعتباری را موظف به حفظ حقوق مشتریان کند.</p>	<p>حسب مورد به صورت شفاف در متن قرارداد ذکر کنند و نسخه ای از قرارداد را در اختیار تسهیلات گیرنده و ضامن یا ضامنین قرار دهند.</p>
<p>در صورت محتمل بودن نکول مشتری، لازم است برای وصول جرائم نیز تضمین لازم اخذ شود.</p> <p>سود و جرایم، هزینه فرصت پول هستند و از این نظر، تفاوتی بین اصل و فرع بدهی نیست. در عرف بانکداری نیز، ابتدا سود تسهیلات از بدهی مشتری کسر می شود نه اصل. خارج کردن سود و جرائم از شمول ضمانت، خوش حساب-ها را در شرایط بدتر قرار می دهد و ترویج بدحسابی است.</p>	<p>ضمانت ضامن یا ضامنین محدود به اصل بدهی مندرج در قرارداد است و شامل جرائم متعلقه نمی شود.</p>
<p>موسسه اعتباری بر اساس اصول حرفه ای مدیریت ریسک اعتباری، در مورد این که از هر مشتری چه وثیقه یا تضمینی اخذ کند تصمیم می گیرد و بابت این تصمیم، در برابر سهامداران و ناظر بانکی، بابت در معرض ریسک قرار دادن سرمایه و کیفیت دارایی ها و کفایت سرمایه پاسخگوست.</p> <p>شرکت های گزارشگری اعتبار، با در اختیار قرار دادن اطلاعات لازم در مورد وضعیت مشتری، تصمیم موسسه اعتباری را تسهیل می کنند؛ اما تکلیفی برای اخذ یا عدم اخذ ضامن یا وثیقه برای موسسه ایجاد نمی کنند.</p> <p>قانون نباید وارد کسب و کار بانکداری شده و اختیارات بانکداران در چگونگی مدیریت منابعشان را محدود کند.</p>	<p>در صورتی که مشتری، حسب گزارش شرکتهای گزارشگری اعتبار موضوع ماده (۱۹۲) این قانون، از اعتبار مناسب برخوردار باشد، مؤسسات اعتباری می توانند بدون اخذ ضامن یا وثیقه، به وی تسهیلات خرد پرداخت کنند. سقف تسهیلات خرد در زمان ابلاغ این قانون، پانصد میلیون (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال است. بانک مرکزی می تواند با تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، مبلغ مزبور را افزایش دهد.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>طرح مجلس در موارد عدیده، تصریح اختیارات مقام نظارتی و تکالیف موسسات اعتباری در برابر رگولاتور را به اجمال برگزار کرده و به جای آن، در مواردی که موسسه اعتباری بر اساس مدل کسب و کار خود و رهنمودهای سهامداران و هیأت مدیره باید راساً تصمیم‌گیری کند، به خط‌کشی و تعیین تکلیف پرداخته است. به عبارت دیگر طرح مجلس به‌طور همزمان، دچار خطای غفلت و خطای ارتکاب است.</p>	
ماده ۱۰۹	
<p>تقسیم سود به معین و نامعین در عرف بانکداری موضوعیت ندارد. قانون هم محل طرح این ابداعات نیست.</p> <p>بانک تجاری اساساً نهاد تأمین مالی کوتاه مدت است نه تأمین مالی پروژه. ریسک بازار فعالیت‌های با نرخ بازده نامعین برای بانک بیشتر است. احتمال نکول تسهیلات هم در این فعالیت‌ها بالاست. بنابراین بانک باید برای این نوع تسهیلات ذخیره متناسب بگیرد.</p> <p>اشخاص ریسک‌پذیر که حاضرند وجوه خود را به فعالیت‌های مخاطره‌آمیز اختصاص دهند، به‌جای سپرده‌گذاری، بازار سرمایه را برای سرمایه‌گذاری انتخاب می‌کنند.</p>	<p>اعطای تسهیلات با سود نامعین، صرفاً در چهارچوب احکام مذکور در مواد (۱۰۴) تا (۱۰۶) این قانون مجاز است.</p>
ماده ۱۱۰	
<p>لازم است در قانون تصریح شود که تعیین استانداردهای حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی موسسات اعتباری، اعم از دولتی و غیردولتی، با بانک مرکزی است. مواد ۱۲۷ و ۱۲۸ در این خصوص ساکتند.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"بانک مرکزی، در اجرای بند ۱۶ ماده ۸، استانداردهای حسابداری و حسابرسی عملیات بانکی، شامل نحوه حسابداری عقود، و شیوه‌نامه انعکاس آن در صورت‌های مالی مؤسسات اعتباری را ابلاغ و دستورالعمل فوق را متناسب با تحولات صنعت بانکی به‌هنگام می‌کند."</p>	<p>بانک مرکزی موظف است حداکثر سه‌ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، چهارچوب و نحوه حسابداری عقود مورد استفاده مؤسسات اعتباری و نحوه انعکاس آن در صورت‌های مالی مؤسسات اعتباری را پس از تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی به مؤسسات اعتباری ابلاغ نماید.</p>

جدول ۲۴. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر وثایق

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۱۱۱	تکلیف بانک مرکزی به ابلاغ دستورالعمل نحوه ارزشگذاری وثایق	موسسه اعتباری در چارچوب مقررات بانک مرکزی، انواع وثایق و نحوه ارزشگذاری آن‌ها را تعیین و از مکفی بودن تضامین و وثایق اطمینان حاصل می‌کند.	
۱۱۲	تکلیف به آزادسازی وثایق مازاد	رگولاتور می‌تواند آزادسازی و تعویض وثایق را تسهیل کند؛ اما نمی‌تواند موسسات اعتباری را مکلف به قبول وثایق غیرملکی یا آزادسازی وثایق مازاد کند.	
۱۱۳	تکلیف بانک مرکزی به ایجاد سامانه جامع وثایق بانکی	فرایند اخذ و نگهداری اطلاعات وثایق باید در درون سامانه مدیریت ریسک به گونه‌ای تعریف شود که ریسک اعتباری مشتری را پوشش دهد؛ ناظر بانکی هم از کفایت آن مطمئن شود.	

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر اخذ وثایق توسط موسسات اعتباری (مواد ۱۱۱ تا ۱۱۳) در جدول شماره ۲۴ گزارش و تفصیل آن در جدول شماره ۲۵ همراه با پیشنهاد اصلاحی در موارد نیازمند اصلاح ارائه شده است. موضوع نگران کننده در خصوص این مواد، مداخله بلاوجه قانونگذار در کسب و کار بانکی است.

در خصوص ریسک‌های مالی و غیرمالی، قانونگذار باید هیئت مدیره موسسات اعتباری را مکلف کند که چارچوب جامع، مکفی و اطمینان بخشی برای مدیریت ریسک‌های مالی و غیرمالی مستقر کنند؛ به گونه‌ای که در آن چارچوب، ریسک‌ها شناسایی و مدیریت شده و از توسعه آن‌ها پیشگیری شود. همچنین، ریسک‌ها به گونه‌ای قیمت گذاری شوند که مدیران موسسه بتوانند متناسب با اشتباه پذیرش ریسک بر اساس سرمایه در اختیار، حد بهینه‌ای از ریسک را در ازای انتظار بازده بیشتر بپذیرند. قانون همچنین باید سهامداران را مکلف کند تا با تودیع سرمایه کافی، مانع سرایت ریسک به سپرده‌گذاران شوند. به علاوه، قانون باید به مقام ناظر بانکی تکلیف کند که از کفایت سامانه مدیریت ریسک موسسات اعتباری اطمینان حاصل کند.

متأسفانه قانون در همه این موارد ساکت است. در عوض، در جزئیات مربوط به انتخاب ابزار و شیوه مدیریت ریسک مداخله کرده و دست موسسه اعتباری را در توسعه ابزار و حد بهینه تحمل ریسک، و دست مقام ناظر را در چگونگی پایش ریسک‌ها می‌بندد.

جدول ۲۵. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به وثایق

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



ماده ۱۱۱	ماده ۱۱۲
<p>بانک مرکزی مکلف است انواع وثایق قابل دریافت توسط مؤسسات اعتباری (اعم از وثائق ملکی و غیرملکی مشتمل بر دارائی‌های مادی و معنوی) و نحوه ارزش‌گذاری و تعدیل ارزش آنها را متناسب با نوع و میزان تسهیلات و وضعیت اعتباری مشتری، طی دستورالعملی که به-تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد، به مؤسسات اعتباری ابلاغ کند.</p>	<p>در ایران، در مقایسه با شمار زیادی از کشورها، نسبت ارزش وام به وثیقه^۷ در وام‌های رهنی بسیار پایین است. به همین دلیل معمولاً ارزش ترهین‌شده وثایق (عمدتاً ملکی) بابت وام‌های رهنی، بسیار کمتر از ارزش بازاری وثایق است. از سوی دیگر در رابطه بانک و مشتری، بانک از قدرت بازاری^۸ برخوردار است و می‌تواند الزامات مد نظر خود را بر مشتری تحمیل کند. افزایش رقابت در صنعت بانکی تا حدی این مشکل را تخفیف می‌دهد ولی آن را به‌طور کامل حل نمی‌کند.</p> <p>اگر رگولاتور (مانند FCA^۹ در انگلستان) وظیفه انضباط-بخشی به بازار و حفظ حقوق مشتری را عهده‌دار می‌بود، با وضع مقررات، تعویض وثایق با وثایق با مازاد ارزش کمتر را تسهیل می‌کند؛ اما فراتر از این نمی‌تواند مؤسسات اعتباری را مکلف به قبول وثایق غیرملکی یا آزادسازی وثایق مازاد کند. این طرح چنین وظیفه‌ای را به بانک مرکزی محول نکرده است.</p>

^۷ loan to value

^۸ market power

^۹ Financial Conduct Authority

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "مشتری متقاضی، هزینه آزادسازی یا تعویض وثیقه را می‌پردازد."</p>	<p>در صورتی که فرایند آزادسازی یا تعویض وثیقه متضمن پرداخت هزینه باشد، تماماً توسط مشتری متقاضی پرداخت می‌شود.</p>	<p>نوع</p>
<p>ماده ۱۱۳</p>		
<p>این ماده از جمله مواد عدیده در طرح مجلس است که با فرض آن که ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی رافع مشکلات نظام بانکی کشورند، امر به ایجاد سامانه‌های مختلف می‌دهد. ایجاد سامانه مورد اشاره کاری پرهزینه و کم‌فایده است که تجربه مشابه آن در دنیا دیده نشده است. این سامانه کفایت تضامین و وثایق بابت پرونده‌های تسهیلاتی را تامین نمی‌کند؛ نهایتاً ارزش دفتری وثایق را در زمان ثبت تسهیلات پرداختی معین می‌کند، نه حتی ارزش دفتری روز آن. فرایند اخذ وثایق و نگهداری اطلاعات آن، باید درون سامانه مدیریت ریسک موسسه اعتباری چنان تعریف شود که ریسک مشتری را پوشش داده؛ ناظر بانکی هم از کفایت آن مطمئن شود.</p>	<p>بانک مرکزی موظف است ظرف مدت یک‌سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، «سامانه جامع وثایق بانکی» را ایجاد کند. پس از راه‌اندازی سامانه مذکور، کلیه فرایندهای اخذ وثیقه، اعم از درخواست ترهین، تعویض، ارزش‌گذاری، تعدیل ارزش، اجرا و آزادسازی وثایق باید در این سامانه ثبت شده و به هر وثیقه، شناسه یکتا اختصاص یابد.</p>	<p>نوع</p>
	<p>مراجع دارنده اطلاعات مربوط به وثایق (به تشخیص بانک مرکزی) نظیر سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت راه و شهرسازی، سازمان امور مالیاتی، سازمان تأمین اجتماعی و سازمان اوقاف و امور خیریه مکلفند مطابق ضوابط ابلاغی بانک مرکزی اطلاعات لازم را به صورت برخط در اختیار بانک مرکزی قرار دهند.</p>	<p>نوع</p>

۲/۳/۵ مطالبات غیرجاری و مشتریان بدحساب: مواد ۱۱۴ تا ۱۲۳

جدول ۲۶. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر مطالبات غیرجاری و مشتریان بدحساب

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۱۱۴	مؤسسه اعتباری طلبکار می‌تواند بدهی پرداخت نشده را از حساب مشتری برداشت کند. در صورت عدم تکافوی موجودی، سایر مؤسسات به میزان بدهی، از حساب مشتری به حساب مؤسسه طلبکار منتقل کنند.	برداشت مؤسسه اعتباری بستانکار، بابت بدهی سررسیدشده از حساب‌های مشتری نزد خود، در صورت تصریح در قرارداد مجاز است.	
	بانک مرکزی سازوکار شناسایی حساب مشتریان بد حساب بدهکار نزد سایر مؤسسات اعتباری و انتقال بدهی پرداخت نشده را به مؤسسه طلبکار فراهم می‌کند.	بانک مرکزی نمی‌تواند بانک‌های دیگر را مکلف کند که از حساب مشتریان بد حساب سایر بانک‌ها برداشت کنند؛ اما می‌تواند در شرایط خاص، توقیف یا مسدودی حساب مشتریان بد حساب را اجازه دهد.	
	برداشت از حساب‌های مشترک تا سقف سهم‌الشرکه	بانک الف نمی‌تواند طبق ادعای بانک ب، سهم‌الشرکه مشتری را محاسبه و از حساب مشترک برداشت کند.	
۱۱۵	تأخیر در پرداخت بدهی سررسیدشده، تخلف محسوب و متخلف، مشمول تنبیهات غیرمالی و ملزم به پرداخت جریمه می‌شود.	نکول در بازپرداخت اقساط بدهی، به‌جای تخلف، باید جرم باشد. طبق این ماده، مؤسسه اعتباری نمی‌تواند بدهکار متخلف را به دادگاه احاله دهد.	
	مؤسسه طلبکار تا رفع اعسار یا خروج از ورشکستگی، به بدهکار مهلت می‌دهد. در این دوران، تنبیه غیرمالی و مالی متوجه بدهکار نمی‌شود. زمان توقف بیش از ۶ ماه قبل از صدور حکم اعسار یا ورشکستگی تعیین نمی‌شود.	رفع ورشکستگی ممکن نیست. امهال تا زمان خروج از ورشکستگی نیز بی‌معنا و حکم این ماده لغو است.	
	مدعی اعسار یا ورشکستگی همزمان با ارائه درخواست، دارایی‌های خود و افراد تحت تکفل را نزد قوه قضائیه ثبت می‌کند.	قانون به جای نحوه اعلام دارایی‌های ورشکسته بدهکار بد حساب بانکی، باید نحوه حل و فصل بدهی‌های او را چنان تعیین تکلیف کند که غبطه سپرده‌گذاران آسیب نبیند.	
	دارایی‌های کشف‌شده از مدعی اعسار یا ورشکستگی، به نفع دولت ضبط می‌گردد.	بدهی سررسیدشده مشتری، طلب بانک است و نباید به نفع دولت ضبط شود. تصمیم بدهکار در اعلام دارایی‌ها، نباید موجب تفاوت حکم دادگاه نسبت به استرداد دارایی ضبط شده به نفع طلبکار یا دولت شود.	
۱۱۶	مؤسسات اعتباری اطلاعات بازپرداخت تسهیلات و تعهدات را در سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات ثبت می‌کنند.	بدهی مشتریان، دارایی مؤسسه و چگونگی مدیریت آن در اختیار مؤسسه اعتباری است.	
	ثبت اشخاص به‌عنوان مشتری بد حساب، امتیاز و رتبه اعتباری آنان را در پایگاه داده اعتباری کشور کاهش می‌دهد.	اصلاح عبارتی	
۱۱۷	تنبیهات غیرمالی	اصلاحات متعدد عبارتی	

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۱۱۸	جریمه مالی	اصلاح عبارتی	
۱۱۹	جریمه تأخیر فقط نسبت به اصل بدهی محاسبه می‌شود. دریافت وجه التزام و عناوین مشابه از مشتری یا ضامن ممنوع است. اخذ سود از سود، سود از جریمه و جریمه از جریمه نیز ممنوع بوده و علاوه بر الزام به اعاده، موسسه اعتباری مشمول اقدامات نظارتی و تنبیهی می‌شود.	در عقود با بازدهی معین، به جای سود، تفاوت قیمت نقد و نسیه از مشتری اخذ می‌شود. در عقود مشارکتی نیز، آنچه نامعین است بازده است نه سود. بدهی مشتری به موسسه اعتباری سه جزء دارد: اصل، سود و جریمه. اولی، بدهی به تاریخ دریافت تسهیلات و دومی، هزینه فرصت نگهداری وجه، از زمان دریافت تا تسویه است. جزء سوم هم جبران زیان به موسسه بابت عدم بازپرداخت به موقع تسهیلات است. این ماده مشتری را ترغیب می‌کند تا جزء دوم و سوم را نادیده گرفته و از پرداخت به موقع بدهی اجتناب کند.	
۱۲۰	وجوه پرداختی توسط مشتری، تا تسویه اصل بدهی، بابت تسویه اصل منظور می‌شود و متعلق به مؤسسه اعتباری است. پس از تسویه اصل، جرایم پرداختی به حساب ویژه جرائم واریز می‌گردد. در این مرحله، جریمه جدیدی به مشتری تعلق نمی‌گیرد، لکن تنبیهات غیرمالی تا پرداخت جرائم و خروج از فهرست مشتریان بد حساب برقرار می‌باشد.	در حالی که هزینه نکول مشتری متوجه بانک است، ذی نفع آن حساب ویژه جرائم است. اولویت دادن به تسویه اصل بدهی در وصول مطالبات، خلاف رویه بانکداری است؛ زیرا تسویه سود قبل از اصل، بدهکار را به تعجیل در تسویه بدهی تشویق می‌کند. سود بدهی عین سرمایه است و به آن سود تعلق می‌گیرد.	
۱۲۱	وجوه جمع شده در حساب ویژه جرائم، با نظارت نمایندگان دادگستری، دادستانی و بانک مرکزی، برای تسویه بدهی بدهکاران معسر و ورشکسته، به استثنای اشخاص مرتبط و بدهکاران کلان بانکی، با اولویت بدهکاران خرد، استفاده می‌شود. بدهکاران مشمول موظفند پس از رفع افسار و اعاده اعتبار، وجوه مورد نظر را به حساب ویژه جرائم واریز کنند. تنبیهات غیرمالی تا زمان پرداخت جرائم و خروج از فهرست مشتریان بد حساب برقرار می‌باشد. دادگاه می‌تواند تمام یا بخشی از تنبیهات مزبور را لغو کند.	بانک مرکزی در این ماده مکلف شده وجوه جمع‌آوری شده در حساب ویژه جرائم را حسب تشخیص نمایندگان قوه قضاییه و بانک مرکزی، صرف رفع مشکل بدهکاران معسر و ورشکسته کند. بدهکاران معسر مرتبط با موسسات اعتباری، از این بخشش محروم‌اند. نقش بانک مرکزی در این رویه، وساطت گردش مالی از موسسات بستانکار به بدهکاران معسر است. در ابداعی دیگر، بدهکاران بد حساب مشمول تنبیهات غیرمالی می‌شوند، که موسسات اعتباری ذینفع آن نیستند؛ ولی از تنبیهات مالی به حکم دادگاه معاف می‌شوند.	
۱۲۲	جریمه‌های مالی و تنبیهات غیرمالی در مورد مشتریان بد حساب	اصلاحات عبارتی	

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۱۲۳	اعطای مهلت به مشتری بد حساب، یا عقد قرارداد جدید با هدف تمدید تسهیلات اعطایی غیرجاری، نباید منجر به دریافت سود مرکب و جریمه مضاعف از بدهکار شود. بانک مرکزی موظف است بر نحوه محاسبه سود و جرائم و موجودی حساب ویژه جرائم نزد هر بانک فراهم نظارت کند.	تاخیر بدهکار در بازپرداخت بدهی، موجب کاهش درآمد و زیان به موسسه اعتباری بستانکار است. هزینه فرصت اصل، سود و جریمه یکسان است. تعیین تکلیف رابطه بین موسسه بستانکار و مشتری بد حساب، به نفع بدهکار، در شأن قانون نیست؛ علاوه بر آنکه این شیوه حل اختلاف، اجحاف به بدهکار خوش حساب است.	

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر مطالبات غیرجاری و مشتریان بد حساب (مواد ۱۱۴ تا ۱۲۳) در جدول شماره ۲۶ گزارش و ارزیابی تفصیلی مواد فوق در جدول شماره ۲۷ همراه با پیشنهاد اصلاحی در موارد نیازمند اصلاح ارائه شده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات عبارتی مواد ۱۱۶-۱۱۸ و ۱۲۲، نگرانی جدی در خصوص این مواد، رویکرد قانون نسبت به وصول مطالبات موسسه اعتباری از مشتری بد حساب در موارد زیر است:

۱. بدهی سررسید شده مشتری، طلب بانک است و نباید به نفع دولت ضبط شود (موضوع ماده ۱۱۵). تصمیم بدهکار در اعلام دارایی‌ها، نباید موجب تفاوت حکم دادگاه نسبت به استرداد دارایی ضبط شده به نفع طلبکار یا دولت شود.
۲. بدهی مشتری به موسسه اعتباری سه جزء دارد: اصل، سود و جریمه. اولی، بدهی به تاریخ دریافت تسهیلات و دومی، هزینه فرصت نگهداری وجه، از زمان دریافت تا تسویه است. جزء سوم هم جبران زیان به موسسه بابت عدم بازپرداخت به موقع تسهیلات است. ماده ۱۱۹ مشتری را ترغیب می‌کند تا جزء دوم و سوم را نادیده گرفته و از پرداخت به موقع بدهی اجتناب کند. تاخیر بدهکار در بازپرداخت بدهی، موجب کاهش درآمد و زیان به موسسه اعتباری بستانکار است. هزینه فرصت اصل، سود و جریمه یکسان است.
۳. اولویت دادن به تسویه اصل بدهی در وصول مطالبات (موضوع ماده ۱۲۰) خلاف رویه بانکداری است؛ زیرا تسویه سود قبل از اصل، بدهکار را به تعجیل در تسویه بدهی تشویق می‌کند. سود بدهی عین سرمایه است و به آن سود تعلق می‌گیرد. به علاوه، مطابق ماده ۱۲۰ در حالی که هزینه نکول مشتری متوجه بانک است، ذی نفع آن حساب ویژه جرائم می‌داند.
۴. حساب ویژه جرایم (موضوع ماده ۱۲۱) که ابداع قانونگذار برای رهایی از اشکال شرعی جریمه دیرکرد است:
 - ۴/۱. سازوکاری پرزحمت، کاملاً صلاح‌دیدنی، و غیرقاعده‌مند است؛
 - ۴/۲. پای نمایندگان قوه قضاییه در استان‌ها را به حل و فصل رابطه بانک و مشتری بد حساب باز کرده و زمینه را برای لابی‌گری، فشار سیاسی و فساد مهیا می‌کند؛
 - ۴/۳. جریمه‌ای را که ذینفع آن موسسه اعتباری وام دهنده است، پس از وصول، صرف رفع مشکل بدهکاران معسر و ورشکسته می‌کند.

جدول ۲۷. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به مطالبات غیرجاری و مشتریان بدحساب

متن در صورت اصلاح و پیرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد جزئی قابل اصلاح دارد.
نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۱۱۴ پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری	
<p>برداشت موسسه اعتباری بستانکار، بابت بدهی سررسیدشده از حساب‌های مشتری نزد خود، در صورت تصریح در قراردادها مجاز است؛ هر چند در مواردی مشتری موسسه اعتباری را متهم به خیانت در امانت می‌کند. از این منظر این ماده مفید است اگر چه مبنای مشابهی در تجارب دیگر کشورها ندارد.</p>	<p>در صورت عدم پرداخت بدهی سررسید شده و گذشت دو ماه از سررسید هر قسط، مؤسسه اعتباری می‌تواند معادل مبلغ بدهی سررسید و پرداخت نشده را از هریک از حساب‌های مشتری نزد همان مؤسسه برداشت نماید. همچنین مؤسسه اعتباری می‌تواند در صورت عدم تکافوی موجودی حساب‌های مشتری، از سایر مؤسسات اعتباری که مشتری نزد آنها حساب دارد درخواست کند تا به میزان مانده بدهی سررسید شده و پرداخت نشده مشتری از حسابهای وی برداشت و به حساب مؤسسه اعتباری طلبکار واریز کنند.</p>
<p>بانک مرکزی نمی‌تواند بانک‌های دیگر را مکلف کند که از حساب مشتریان بد حساب سایر بانک‌ها برداشت کنند؛ اما می‌تواند در شرایط خاص، توقیف یا مسدودی حساب مشتریان بدحساب را اجازه دهد. تکلیف این بند یک تدبیر صنفی است که شایسته است قانون بانک‌ها برای انجام آن پیش‌قدم شود. ورود بانک مرکزی در این امر غیرحاکمیتی و جاهت ندارد.</p>	<p>بانک مرکزی موظف است سازوکار هوشمندی را جهت شناسایی حساب‌های مشتریان بدهکار نزد سایر مؤسسات اعتباری و انتقال مانده مبلغ بدهی سررسید شده و پرداخت نشده مشتری به مؤسسه اعتباری طلبکار فراهم نماید. کلیه مؤسسات اعتباری موظفند در این زمینه با بانک مرکزی همکاری کنند. عدم همکاری مؤسسات اعتباری، مشمول اقدامات نظارتی و تنبیهی مندرج در فصل شانزدهم این قانون می‌شود.</p>
<p>این بند، در مورد حساب‌های شرکتی، دست بانک را می‌بندد. یک بانک نمی‌تواند طبق ادعای بانک دیگر، سهم-الشرکه مشتری را محاسبه و طلب بستانکار را از حساب مشترک برداشت کند.</p>	<p>در خصوص حساب‌های مشترک متعلق به مشتریان، برداشت از حساب تا سقف سهم‌الشرکه می‌باشد.</p>
ماده ۱۱۵	
<p>این ماده دارای ایرادات عدیده به شرح زیر است: تاخیر در بازپرداخت بدهی مشتری به موسسه اعتباری را تخلف تلقی کرده در حالی که نکول در پرداخت اقساط بدهی باید جرم باشد. طبق این ماده، موسسه اعتباری نمی‌تواند بدهکار متخلف را به دادگاه احاله دهد.</p>	<p>تأخیر در پرداخت بدهی سررسیدشده، از نظر این قانون «تخلف» محسوب شده، متخلف، مشمول تنبیهات غیرمالی مذکور در ماده (۱۱۷) و ملزم به پرداخت جریمه به شرح مذکور در ماده (۱۱۸) می‌شود. مؤسسات اعتباری موظفند فهرست تنبیهات غیرمالی و جریمه‌های مالی</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>موسسات اعتباری را موظف به درج فهرست تنبیهات غیرمالی و جرمه‌های مالی در متن قرارداد کرده است؛ در حالی که جرایم و تنبیهات مصرح در قانون لازم نیست به توافق طرفین برسد. بدیهی است که بانک می‌تواند مواد لازم از قانون را به طریقی که صلاح می‌داند به اطلاع مشتریان خود برساند.</p> <p>شأن قانون بانکداری آن نیست که، به این تفصیل، به تنظیم تعاملات بانک و مشتریان بدحساب پردازد.</p>	<p>ناشی از تأخیر را در هنگام امضای قرارداد به اطلاع مشتری رسانده و در متن قرارداد درج نمایند.</p>
<p>در صورت ورشکستگی بدهکار، امکان برطرف شدن ورشکستگی وجود ندارد. بنابراین مهلت دادن تا زمان خروج از ورشکستگی بی‌معنا و به تبع آن، حکم ذکر شده در این ماده نیز لغو است.</p>	<p>اگر تأخیر در پرداخت بدهی سرسید شده، به دلیل اعسار یا ورشکستگی بدهکار (با حکم دادگاه) باشد، مؤسسه اعتباری طلبکار موظف است تا زمان برطرف شدن اعسار یا خروج از ورشکستگی (به تشخیص دادگاه)، به وی مهلت دهد. در دوران اعسار یا ورشکستگی، هیچگونه تنبیه غیرمالی و مالی متوجه بدهکار معسر یا ورشکسته نمی‌شود. در حکم اعسار یا ورشکستگی، نباید زمان توقف بیشتر از شش ماه قبل از صدور حکم تعیین شود.</p>
	<p>قوه قضائیه موظف است شعب رسیدگی به درخواست‌های اعسار و ورشکستگی را برای رسیدگی سریع به درخواست‌های مزبور، سازمان‌دهی کند.</p>
<p>تحوالات اخیر مربوط به اعلام، تشخیص، و حل و فصل بدهی شرکت‌های ورشکسته در قانون ورشکستگی مصوب ۱۳۱۹ نیامده است. قانون به جای نحوه اعلام دارایی‌های شخص ورشکسته، باید نحوه حل و فصل بدهی‌های او را چنان تعیین تکلیف کند که غبطه ذینفعان بانک، به‌خصوص سپرده‌گذاران آسیب نبیند.</p>	<p>مدعی اعسار یا ورشکستگی موظف است همزمان با ارائه درخواست اعسار یا ورشکستگی، کلیه دارائی‌های خود و افراد تحت تکفل خود (در مورد اشخاص حقیقی) را به تفصیل در سامانه ویژه‌ای که به‌همین منظور توسط قوه قضائیه ایجاد می‌شود، ثبت کند.</p>
<p>بدهی سرسید شده مشتری بدحساب، طلب موسسه اعتباری است و نباید به نفع دولت ضبط شود. به‌خصوص نباید تصمیم بدهکار در اعلام به موقع و کامل دارایی‌ها، موجب تفاوت حکم دادگاه نسبت به استرداد دارایی ضبط شده به نفع بانک طلبکار یا دولت شود.</p>	<p>مدعی اعسار یا ورشکستگی به دادگاه اجازه می‌دهد در صورتی که دارائی دیگری کشف شود، به نفع دولت ضبط گردد.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۱۱۶	
<p>ایرادات این ماده به شرح زیر می‌باشند:</p> <p>مانده بدهی مشتریان بابت تسهیلات اعطایی، دارایی موسسه اعتباری است که خود آن را مدیریت می‌کند. در غیر این صورت از سوی سهامداران بابت عدم ایجاد درآمد مناسب از دارایی، و از سوی مقام ناظر بانکی، بابت افت کیفیت دارایی جریمه می‌شود.</p> <p>تصمیم در مورد چگونگی مدیریت دارایی‌ها در اختیار موسسه اعتباری است. مقام ناظر کیفیت سیستم مدیریت ریسک موسسه را ارزیابی می‌کند.</p> <p>وظیفه قانون بانکداری تبیین رابطه بانک با ذینفعان، بخصوص مقام ناظر است. تنظیم رابطه بانک با مشتری مربوط به کسب و کار بانکداری است.</p> <p>در قانون نیازی به ذکر این میزان از جزئیات نیست.</p> <p>ارجاع به برنامه پنج ساله ششم توسعه نیز صحیح نیست.</p> <p>لازم است متن متناظر به‌روز شده در قانون بانکداری بیاید.</p>	<p>مؤسسات اعتباری موظفند کلیه اطلاعات مربوط به پرداخت و بازپرداخت تسهیلات و تعهدات را به صورت برخط در «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)» موضوع بند «ب» ماده (۱۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ ثبت نمایند. به هریک از اقساط بدهی مشتریان مؤسسات اعتباری در سامانه مذکور، شناسه یکتا اختصاص می‌یابد. مشتریانی که بدهی (قسط) سررسیدشده و پرداخت نشده داشته باشند، به‌عنوان «مشتری بدحساب» شناخته می‌شوند.</p>
<p>مشخص نیست نهایتاً انتقال اطلاعات از این سامانه‌ها به همدیگر چگونه می‌تواند مساله را حل کند؟</p> <p>ارجاع این تبصره به ماده ۱۹۴ در مورد سامانه سمات، اشتباه است و باید به ماده ۱۹۱ ارجاع دهد.</p> <p>قانون باید صریح باشد. "کاهش می‌دهد" در متن تبصره بار حقوقی ندارد.</p>	<p>ثبت اسامی اشخاص به‌عنوان «مشتری بدحساب» در سامانه «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)»، امتیاز و رتبه اعتباری آنان را متناسب با میزان و مدت تأخیر در پرداخت اقساط، کاهش می‌دهد. بانک مرکزی موظف است اطلاعات مندرج در «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)» را به صورت برخط به پایگاه داده اعتباری کشور موضوع ماده (۱۹۴) این قانون انتقال دهد.</p>

بجمله ۱



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>ایرادهای این تبصره: اگر طرفین قرارداد در مورد آن اختلاف دارند، آن را امضا نمی‌کنند. قانون باید لازم‌الاجرا بودن قرارداد، پس از امضای طرفین، را تنفیذ کند. نباید از این تبصره برداشت شود که قراردادهایی که وارد سامانه نمی‌شوند لازم‌الاجرا نیستند. کلیه قراردادهای بانکی لازم‌الاجرا هستند. ایجاد سامانه، هیچ مشکلی را حل نمی‌کند. حل‌وفصل امور مربوط به کسب‌وکار بانکی باید به قانون بانک‌ها و دیسپلین بازار واگذار شود. تکرار این امر که همه اطلاعات موردنیاز مقام ناظر باید در اختیارش باشد، در قالب سامانه‌های متعدد لغو است. متن پیشنهادی جایگزین: «قراردادهایی که کلیه تراکنش‌های مرتبط با آنها توسط موسسه اعتباری در «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)» ثبت شده باشد، در حکم اسناد رسمی و لازم‌الاجرا هستند.»</p>	<p>قراردادهایی که کلیه تراکنش‌های مرتبط با آنها توسط موسسه اعتباری در «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)» ثبت شده باشد، در حکم اسناد رسمی است و در صورتیکه در مفاد آن طرفین اختلافی نداشته باشند لازم‌الاجراء است و از کلیه مزایای اسناد تجاری از جمله عدم نیاز به تودیع خسارت احتمالی بابت اخذ قرار تأمین خواسته برخوردار می‌باشند.</p>	<p>تبصره ۲</p>
	<p>بانک مرکزی موظف است امکان استعمال برخط از «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)» را برای مراجع قضایی فراهم کند</p>	
<p>ماده ۱۱۷ تنبیهات غیرمالی</p>		
<p>متن پیشنهادی جایگزین: «مشتریان بدحساب بانکی، در چارچوب دستورالعملی که به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد،</p>	<p>مشتریان بدحساب، متناسب با مبلغ بدهی سررسید شده و پرداخت نشده، با توجه به وضعیت اعتباری مشتری و بسته به نوع شخصیت وی (حقیقی یا حقوقی)، در چارچوب دستورالعملی که به تصویب</p>	
<p>مشمول تمام یا برخی از محدودیت‌های زیر می‌شوند: « بهتر است جرایم در صدر ماده ذکر شوند و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در هر مورد متناسب با ریسک، تصمیم‌گیری کند. در این صورت بندهای الف تا پ زائد خواهند بود و تصریح جرایم کفایت می‌کند. در انتهای جمله، لازم است "منتفی" با "تعدیل" جایگزین شود.</p>	<p>شورای مقررات‌گذاری و نظارت می‌رسد، مشمول تمام یا برخی از محدودیت‌های زیر می‌شوند. شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌تواند موارد دیگری را به فهرست محدودیت‌های ذکر شده اضافه کند یا با توجه به شرایط و اوضاع اقتصادی، اعمال برخی از آنها را برای تمام یا بخشی از بدهکاران مؤسسات اعتباری منتفی نماید:</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
تدابیر مدیریتی نباید در قانون بیاید.	الف پس از درج نام مشتری به عنوان «مشتری بدحساب» در «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)»، محدودیت-های زیر در رابطه با مشتری اعمال می‌شود:	
	۱	کاهش تدریجی سقف مبلغ قابل برداشت از حساب‌های بانکی از طریق کارت بانکی یا سایر روش‌های برداشت؛
نیاز نیست از سامانه‌های شتاب و ساتنا یا موارد دیگر یاد شود.	۲	کاهش تدریجی سقف مبلغ قابل انتقال از حساب‌های بانکی از طریق کارت بانکی و سایر روش‌های انتقال (نظیر استفاده از سامانه‌های شتاب و ساتنا)؛
	۳	ممنوعیت دریافت تسهیلات جدید؛
	۴	ممنوعیت دریافت ضمانت‌نامه بانکی و گشایش اعتبار اسنادی؛
متن پیشنهادی جایگزین: "موسسه اعتباری می‌تواند، در چارچوب مقررات بانک مرکزی، محدودیت‌های زیر را در ارائه خدمات و انجام عملیات بانکی برای مشتریان بدحساب اعمال کند:"	ب در صورتی که نام مشتری بیشتر از چهار ماه پیوسته در فهرست مشتریان بدحساب باقی مانده باشد، علاوه بر موارد فوق، تنبیهات زیر در باره او اعمال می‌شود:	
این مجازات برای جرایم کیفی است؛ در حالی که در صدر ماده ۱۱۵ بدحسابی در بازپرداخت بدهی‌های سررسید شده بانکی جرم انگاری نشده و تخلف محسوب شده است.	۱	ممنوعیت انتقال وجه مگر با اذن مؤسسه اعتباری طلبکار یا به موجب حکم دادگاه؛
	۲	ممنوعیت افتتاح هرگونه حساب بانکی؛
	۳	ممنوعیت دریافت دسته‌چک جدید؛
شایسته است در قانون صرفاً جرایم احصا شوند و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تصمیم بگیرد که هرکدام از جرایم بر چه شخصی اعمال شود. مضافاً، این بند تنها حالتی را شامل می‌شود که بدهکار ۶ ماه به صورت پیوسته در لیست مشتریان بدحساب بماند و شامل مشتریانی که چندین ماه به صورت ناپیوسته بدحساب بوده‌اند نمی‌شود.	پ در صورتی که نام مشتری حداقل به مدت شش ماه پیوسته در فهرست مشتریان بدحساب باقی مانده باشد، علاوه بر تنبیهات مذکور در بندهای «الف» و «ب»، تنبیهات زیر درباره وی اعمال می‌شود:	
	۱	ممنوعیت صدور چک؛
	۲	ممنوعیت نقل و انتقال سهام و سایر اوراق بهادار، مگر با موافقت مؤسسه اعتباری طلبکار یا به موجب حکم دادگاه؛



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	<p>۳ ممنوعیت نقل و انتقال هرگونه اموال منقول و غیرمنقول، مگر با موافقت مؤسسه اعتباری طلبکار یا به موجب حکم دادگاه.</p>	
	<p>نحوه اعمال محدودیت های مذکور در اجرای بند (الف) این ماده، توسط شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی تعیین می شود.</p>	تبصره ۱
	<p>مؤسسات اعتباری و سایر ارائه کنندگان خدمات مذکور در این ماده موظفند قبل از ارائه خدمت به مشتریان، از عدم ممنوعیت ارائه خدمت مورد نظر به آنان اطمینان حاصل کنند. بانک مرکزی موظف است دسترسی به فهرست مشتریان بد حساب در «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)» را برای سازمان بورس اوراق بهادار و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور فراهم کند.</p>	تبصره ۲
	<p>پس از تسویه بدهی های سررسید شده، محدودیت های مندرج در این ماده بر طرف می شود.</p>	تبصره ۳
<p>ایرادات این تبصره از این قرارند: به بدهکاران بانکی انگیزه می دهد تا خود را مشمول این تبصره نشان دهند و از پرداخت تعهدات سر باز زنند. ستادهای استانی تسهیل و رفع موانع تولید، در نظام بانکی</p>	<p>ستادهای استانی «تسهیل و رفع موانع تولید»، موضوع ماده (۶۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ موظفند در صورتی که احراز کنند تأخیر واحد تولیدی در پرداخت</p>	تبصره ۴
<p>مسئولیت و شأنی ندارند. مطابق این تبصره، نهاد تصمیم گیرنده در مورد میزان تخفیف در اعمال جرائم بدهکاران بد حساب بانکی، ستادهای استانی اند و بانک مرکزی فراتر از ثبت مصوبه ستادهای استانی شأنی ندارد.</p>	<p>بدهی بانکی، ناشی از وضعیت اقتصادی کشور بوده و اعمال تنبیهات غیرمالی مذکور در این ماده به تعطیلی واحد تولیدی مورد نظر یا افت شدید تولید آن منجر می شود، ضرورت عدم اجرای تمام یا بخشی از جرائم غیرمالی موضوع این ماده را پس از طی مراحل مذکور در مواد (۶۲) تا (۶۴) قانون یاد شده، به بانک مرکزی اعلام کنند. بانک مرکزی موظف است بلافاصله، مصوبه ستاد مزبور را در «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)» ثبت نماید. در این صورت، تنبیهات غیرمالی نسبت به واحد تولیدی مورد نظر به مدت یک سال تعلیق می شود. ستادهای استانی تسهیل و رفع موانع تولید</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	موظفند تقاضای کلیه واحدهای تولیدی را که از طریق تشکل صنفی مربوط، به دبیرخانه ستاد واصل شده، به ترتیب وصول بررسی نمایند.	
	در خصوص «اشخاص مرتبط» با مؤسسات اعتباری، کلیه تنبیهات مذکور در این ماده به محض بدحساب شدن مشتری، اعمال می شود. اشخاص مزبور مشمول حکم تبصره (۴) این ماده نمی باشند. همچنین خروج «اشخاص مرتبط» با مؤسسات اعتباری و اشخاصی که تسهیلات یا تعهدات کلان سررسید گذشته دارند، از کشور، بدون اجازه بانک مرکزی ممنوع است.	۱۳۵
آستانه تسهیلات کلان باید تعریف شود.		
ماده ۱۱۸ جرمیه مالی		
لازم نیست در تعیین نرخ جرمیه، شرایط و اوضاع اقتصادی کشور مدنظر قرار گیرد یا عنداللزوم، نرخهای جرمیه تعدیل شوند. لازم است جمله آخر حذف شود.	نرخ جرمیه تخلف از انجام به موقع تعهدات، در مورد انواع قراردادها توسط شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی تعیین می شود. شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی موظف است در تعیین نرخ جرمیه، شرایط و اوضاع اقتصادی کشور را مدنظر قرار داده و عنداللزوم، نرخهای جرمیه را تعدیل کند.	
ماده ۱۱۹		
در عقود با بازدهی معین سودی با مشتری محاسبه نمی شود. اختلاف تفاوت قیمت نقد و نسبه است که هر چند در اسناد حسابداری بانک سود شناسایی می شود، ماهیتا سود نیست. در عقود مشارکتی نیز، آنچه نامعین است بازده است نه سود. حکم در مورد هر کدام از عقود باید متناسب با آن صادر شود. بدهی مشتری به موسسه اعتباری سه جزء دارد: اصل، سود و جرمیه. جزء اول، بدهی به تاریخ روز دریافت تسهیلات و جزء دوم، هزینه فرصت نگهداری وجه، از روز دریافت تا روز تسویه است. جزء سوم هم ناشی از جبران تحمیل زیان به سرمایه موسسه اعتباری بابت عدم بازپرداخت تسهیلات در موعد مقرر در قرارداد است.	جرمیه تأخیر فقط نسبت به مانده اصل بدهی مشتری قابل محاسبه و دریافت است. دریافت هرگونه وجه دیگر تحت عنوان وجه التزام و عناوین مشابه از مشتری یا ضامن وی ممنوع است. همچنین اخذ سود از سود، سود از جرمیه و جرمیه از جرمیه مطلقاً ممنوع بوده و علاوه بر الزام مؤسسه اعتباری به اعاده مبالغ دریافتی غیرمجاز، مشمول اقدامات نظارتی و تنبیهی مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) این قانون است.	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
این ماده مشتری را ترغیب می‌کند تا بدهی خود به بانک، بابت جزء دوم و سوم را نادیده گرفته و با قرض الحسنه تلقی کردن تسهیلات، از پرداخت به موقع آن اجتناب کند.	
قرارداد با سود معین، اصل و فرع ندارد. تفکیک اصل و سود در اسناد حسابداری بانک اتفاق می‌افتد ولی برای مشتری همه آن از جنس بدهی است.	منظور از اصل بدهی مشتری در قراردادهای تسهیلات با سود معین، اصل تسهیلات دریافتی مشتری بعلاوه سود مندرج در قرارداد تا سررسید است. سود و جرائم مربوط به بعد از سررسید، جزء اصل بدهی مشتری نیست.
ماده ۱۲۰	
تدبیر قانونگذار برای رفع شبهه ربوی بودن دریافت جریمه تاخیر تادیه در این ماده آن است که جرایم غیرمالی اعمال شوند؛ اما وجوه پرداختی بابت جرایم مالی به حساب ویژه جرائم واریز شود. ایرادهای این تدبیر از قرار زیر است: در حالی که هزینه نکول مشتری متوجه بانک است، ذی نفع آن حساب ویژه جرائم است. اولویت دادن به تسویه اصل بدهی در وصول مطالبات،	وجوه پرداختی توسط مشتری، مادامی که اصل بدهی وی تسویه نشده- باشد، بابت تسویه اصل بدهی منظور می‌شود و تماماً متعلق به مؤسسه اعتباری است. پس از تسویه اصل بدهی، در صورتی که به مشتری جریمه تعلق گرفته باشد، وجوه پرداختی توسط وی، به «حساب ویژه جرائم» واریز می‌گردد. در این مرحله، جریمه جدیدی به مشتری تعلق نمی‌گیرد، لکن تنبیهات غیرمالی تا زمان پرداخت کل جرائم متعلقه و خروج از فهرست مشتریان بدحساب برقرار می‌باشد.
خلاف رویه بانکداری است. علت آن است که تسویه سود قبل از اصل بدهی، بدهکار را به تعجیل در تسویه بدهی تشویق می‌کند. سود بدهی عین سرمایه است و به آن سود تعلق می‌گیرد.	
ماده ۱۲۱	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>این ماده برای رفع شبهه روی بودن جریمه تأخیر تأدیه، به ابداعی متوسل شده که به دلایل زیر نه تنها رافع مشکل نیست، روی کاغذ هم کار نمی‌کند:</p> <p>بانک مرکزی در این ماده مکلف شده در هر یک از استان-های کشور، به تعداد موسسات اعتباری حساب ویژه جرایم افتتاح کند تا وجوه جمع‌آوری شده در آن، حسب تشخیص کارگروهی مرکب از قوه قضاییه و بانک مرکزی، صرف تجهیز نهاد خیریه‌ای برای رفع مشکل بدهکاران معسر و ورشکسته شود. در این ابداع، جرایم دریافتی از بدهکاران غیرمعسر ولی بدحساب بانکی، صرف رفع مشکل بدهکاران معسر می‌شود. بدهکاران معسر که مرتبط با موسسات اعتباری باشند از این بخشش محروم هستند. نقش بانک مرکزی در این ابداع، وساطت گردش مالی از موسسات اعتباری بستانکار به بدهکاران معسر است.</p> <p>در ابداعی دیگر، بدهکاران بدحساب مشمول تنبیهات غیرمالی می‌شوند، که موسسات اعتباری ذینفع آن نیستند؛ ولی از تنبیهات مالی به حکم دادگاه معاف می‌شوند. این معافیت غیر از معافیت ماده ۱۱۵ در مورد بدهکاران بدحساب معسر است.</p> <p>قطع نظر از روش اختلال برانگیز ابداعی فوق، دو شیوه برای رفع شبهه حرام بودن وصول جریمه تأخیر تأدیه در کشورهای اسلامی رایج است. در یک روش بانک‌های بستانکار مالک ذینفع وصول جریمه نیستند، در حالی که در رویکرد دوم، بانک‌های بستانکار، مالک جریمه‌اند.</p>	<p>«حساب ویژه جرائم» به وسیله بانک مرکزی نزد هر یک از مؤسسات اعتباری افتتاح می‌شود. وجوه جمع شده در حساب ویژه جرائم نزد هر مؤسسه اعتباری، با نظارت کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت دادگستری، دادستانی کل کشور و بانک مرکزی در هر استان، برای تسویه بدهی بدهکارانی که حسب رأی دادگاه معسر و ورشکسته تشخیص داده شده‌اند، به استثنای اشخاص مرتبط موسسات اعتباری و بدهکاران کلان بانکی، با اولویت بدهکاران خرد معسر و ورشکسته همان مؤسسه و مدت اعسار یا ورشکستگی، مورد استفاده قرار می‌گیرد. بدهکارانی که مشمول حکم این ماده می‌شوند، موظفند پس از رفع اعسار و اعاده اعتبار، وجوه مورد نظر را به حساب ویژه جرائم نزد همان مؤسسه اعتباری واریز نمایند. تنبیهات غیرمالی موضوع ماده (۱۱۷) این قانون تا زمان پرداخت کامل جرائم متعلقه و خروج از فهرست مشتریان بدحساب برقرار می‌باشد. دادگاه می‌تواند به درخواست بدهکار معسر یا ورشکسته، تمام یا بخشی از تنبیهات مزبور را لغو نماید.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>در رویکرد اول، در عین آن که حاکمیت برای برقراری نظم و مقررات، جرایم مالی از بدهکاران بد حساب وصول می کند، آن ها را به خیریه ها می بخشد؛ تا از یک سو بدهکاران منضبط شوند؛ و از سوی دیگر، بانک بستانکار از وصول جرایم منتفع نشود.</p> <p>سازو کار مشابه در همین رویکرد آن است که موسسه اعتباری بستانکار، یک صندوق خیریه را انتخاب می کند که به تشخیص حسابر س، هیچ ارتباط مالکیتی و سهامداری با آن ندارد. جرایم وصول شده توسط موسسه اعتباری به صندوق منتخب موسسه واریز می شود؛ به صورت شفاف نیز واریز اعلام و در صورت های مالی منعکس می شود. پیشنهاد دیگر واریز جرایم به صندوق ضمانت سپرده- هاست.</p> <p>طبق رویکرد دوم، جرایم متعلق به موسسه اعتباری طلبکار</p>	
<p>است. اگر دولت می خواهد به افراد معسر کمک کند باید خود صندوقی را برای این کار ایجاد کند.</p> <p>خروج جریمه از حساب موسسه، بستانکار را زیان ده و سپرده گذار را متضرر می کند و بخشی از بازدهی منابع را از بین می برد. با قاعده بانکداری هم منطبق نیست.</p>	
ماده ۱۲۲	
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>«بدهکاران بانکی در صورت تحقق موارد زیر مشمول مواد ۱۱۷ و ۱۱۸ می شوند.»</p> <p>همچنین پیشنهاد می شود متن اصلاح شده این ماده به جای یک ماده مستقل، به عنوان تبصره ذیل ماده ۱۱۵ قرار گیرد.</p>	<p>جریمه های مالی و تنبیهات غیرمالی مذکور در مواد (۱۱۷) و (۱۱۸) این قانون در موارد زیر به مشتریان بد حساب تعلق می گیرد:</p>
	<p>۱ عدم پرداخت به موقع اقساط تسهیلات قرض الحسنه و تسهیلات بانخ سود معین؛</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>برای قرارداد با بازده غیرمعین سررسید تعیین نمی‌شود چون موکول به توافق طرفین است. به علاوه، در این شیوه حل-وفصل قرارداد تامین مالی، منابع تخصیص یافته به پروژه تا اتمام آن، بلا تکلیف می‌ماند. در موارد عدیده، یک پروژه به دلیل اختلاف محتمل با شهرداری، سازمان آب و فاضلاب، یا گاز ممکن است دیرتر از زمان مقرر به بهره‌برداری برسد. در این صورت تعیین تکلیف منابع تخصیص یافته، به دلیلی خارج از اختیار و اراده مدیریت پروژه، معطل می‌ماند.</p>	<p>۲ عدم پرداخت طلب مؤسسه اعتباری در عقود با نرخ سود غیرمعین، پس از اتمام یا فسخ قرارداد، محاسبه سود و زیان طرح (پروژه)، تعیین طلب قطعی مؤسسه اعتباری و توافق بر سر نحوه پرداخت آن. در عقود مزبور، مشتری تنها پس از این مرحله و در صورت عدم ایفای تعهدات توافق شده، مشمول تنبیهات و جریمه می‌شود.</p>
<p>ایراد نگارشی دارد.</p>	<p>۳ عدم ایفای تعهدات مالی که مشتری به واسطه صدور ضمانت نامه، گشایش اعتبار اسنادی یا ارائه سایر خدمات بانکی توسط بانک به وی، به نفع بانک بر عهده گرفته است.</p>
<p>ماده ۱۲۳</p>	
<p>ایرادات این ماده به شرح زیر است: قانون عرصه تعیین محدوده امور مجاز، غیرمجاز و تکالیف است. تاخیر بدهکار در بازپرداخت بدهی، موجب کاهش درآمد و ثبت زیان بر سرمایه مؤسسه اعتباری بستانکار است. از این نظر، هزینه فرصت اصل، سود و جریمه یکسان است. عدم شناسایی و وصول سود بر روی هر یک از این اجزاء، اجحاف به ذینفعان بانک، بخصوص سپرده-گذار و سهام‌دار است. تعیین تکلیف رابطه بین مؤسسه اعتباری بستانکار و مشتری بدهکار بد حساب، به نفع بدهکار، در شأن قانون نیست؛ علاوه بر آنکه این شیوه حل و فصل اختلاف، اجحاف به بدهکار خوش حساب است. تکرار تأییدهای مکرر شورای فقهی در قانون، به دلیل اعطای نقش مستقل به نهادی در درون بانک مرکزی، نقض یکپارچگی سازمانی بانک مرکزی و موجب تضعیف رئیس کل است.</p>	<p>اعطای مهلت به مشتری بد حساب، یا عقد قرارداد جدید با هدف تمدید تسهیلات اعطائی غیرجاری، نباید منجر به دریافت سود مرکب و جریمه مضاعف از بدهکار شود. دستورالعمل امهال یا تمدید مطالبات سررسید گذشته به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی می‌رسد.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	تبصره: بانک مرکزی موظف است «سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات (سمات)» را به نحوی اصلاح کند که امکان نظارت بر نحوه محاسبه سود و جرائم و موجودی حساب ویژه جرائم، نزد هر بانک فراهم شود و از اجرای مواد (۱۱۹) و (۱۲۳) اطمینان حاصل نماید.

۲/۳/۶ سایر مقررات ناظر بر عملیات بانکی: مواد ۱۲۴ تا ۱۲۶

جدول ۲۸. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر سایر مقررات عملیات بانکی

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۱۲۴	مقررات ناظر بر عملیات بانکی بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر، و بین مؤسسات اعتباری با بانک مرکزی به تصویب بانک مرکزی می‌رسد.	تنظیم رابطه بانک‌ها و بانک مرکزی، به دلیل همپوشانی سیاست پولی و نظارت بانکی، باید در هیأت عالی تدبیر شود.	
۱۲۵	شعب مؤسسات اعتباری ایرانی، در داخل کشور، مناطق آزاد یا خارج از کشور، و نیز شعب مؤسسات خارجی در داخل ایران و مناطق آزاد، فقط در چارچوب این قانون مجاز به عملیات بانکی می‌باشند.	شعب موسسات ایرانی در خارج از کشور تابع مقررات نظارتی کشور میزبان‌اند.	
۱۲۶	اعطای تسهیلات و قبول تعهدات کلان و اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط و قبول تعهدات به نفع آنان، در چارچوب ضوابط بانک مرکزی، به تصویب هیأت مدیره مؤسسه اعتباری می‌رسد.	جزئیات تعیین مقام تصمیم‌گیرنده در موارد قابل توجه ریسک در این ماده نیازمند اصلاح است. بخصوص تفصیل تکالیف موسسه اعتباری در مدیریت ریسک اعتباری و جلوگیری از سوء جریان‌های مالی آن و اختیارات مقام ناظر لازم است.	
	مؤسسه اعتباری قراردادهای موضوع این ماده را بر روی پایگاه اطلاع‌رسانی خود قرار می‌دهد. تأخیر در ایفای تعهدات ناشی از قراردادهای موضوع این ماده نیز به اطلاع عموم می‌رسد.	کلان بودن مبلغ تسهیلات و مرتبط بودن ذینفع قراردادهای بانکی، مجوز افشای آن‌ها نیست. منظور از شفافیت در بانک، شفافیت برای ناظر بانکی، سهامدار و سپرده‌گذار است، نه عموم.	

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر سایر مقررات ناظر بر عملیات بانکی (مواد ۱۲۴ تا ۱۲۶) در جدول شماره ۲۸ گزارش و ارزیابی تفصیلی مواد فوق نیز در جدول شماره ۲۹ همراه با پیشنهاد اصلاحی در موارد نیازمند اصلاح ارائه شده است. چنان که ملاحظه می‌شود، نگرانی جدی در خصوص این مواد، موارد زیر است:

۱. در تنظیم مقررات ناظر بر عملیات بانکی بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر، و بین مؤسسات اعتباری با بانک مرکزی (موضوع ماده ۱۲۴)، علاوه بر ملاحظات احتیاطی خرد^{۱۰}، لازم است ملاحظات احتیاطی کلان^{۱۱} نیز لحاظ شود. به این دلیل، تنظیم رابطه بانکها با یکدیگر و با بانک مرکزی، به دلیل همپوشانی سیاست پولی و نظارت بانکی، باید در هیأت عالی تدبیر شود.
۲. کلان بودن مبلغ تسهیلات و مرتبط بودن ذینفع قراردادهای بانکی (موضوع ماده ۱۲۶)، مجوز افشای عمومی چنین قراردادهایی نیست. منظور از شفافیت در بانک، شفافیت برای ناظر بانکی، سهامدار و سپرده‌گذار است، نه عموم.

جدول ۲۹. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به سایر مقررات ناظر بر عملیات بانکی

تصویب متن به همین شکل مطلوب است.	متن در صورت اصلاح ویرایشی قابل قبول است.
متن ایراد جزئی قابل اصلاح دارد.	متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.
مواد طرح مجلس	نظر کارشناسی
ماده ۱۲۴ سایر مقررات ناظر بر عملیات بانکی	
مقررات ناظر بر عملیات بانکی بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر، و بین مؤسسات اعتباری با بانک مرکزی باید به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تایید شورای فقهی برسد.	تنظیم رابطه بانکها و بانک مرکزی، از جمله در بازار بین بانکی، به دلیل همپوشانی سیاست پولی و نظارت بانکی، باید در هیأت عالی تدبیر شود. تایید شورای فقهی در اینجا زاید است. به‌علاوه جاگذاری این ماده، به دلیل عدم ارتباط با دیگر مواد، در این فصل صحیح نیست.
ماده ۱۲۵	
کلیه شعب مؤسسات اعتباری ایرانی، اعم از این که در داخل کشور، مناطق آزاد تجاری یا خارج از کشور فعالیت کنند، و نیز کلیه شعب مؤسسات اعتباری خارجی مستقر در داخل ایران و مناطق آزاد تجاری، فقط در چارچوب این قانون مجاز به عملیات بانکی می‌باشند.	این قانون در بیرون از قلمرو جمهوری اسلامی ایران نافذ نیست. شعب مؤسسات اعتباری ایرانی در خارج از کشور تابع مقررات نظارتی کشور میزبان اند. به‌علاوه، جاگذاری این ماده ارتباط موضوعی با مواد این فصل ندارد.
ماده ۱۲۶	

^{۱۰} Microprudential

^{۱۱} Macroprudential

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>تعیین مقام تصمیم‌گیرنده در موارد قابل توجه ریسک مالی یا غیرمالی، تدبیر مناسبی است؛ هرچند جزئیات این تصریح، نیازمند اصلاح است. بخصوص، این ماده حوزه پراهمیت مدیریت ریسک اعتباری و جلوگیری از سوء جریانات مالی آن را تفصیل نداده؛ اختیارات مقام ناظر را هم احصا نکرده است.</p>	<p>انجام اقدامات زیر توسط مؤسسات اعتباری به صورت فردی یا سندیکایی (جمعی)، منوط به تصویب هیأت مدیره مؤسسه اعتباری در چارچوب ضوابط بانک مرکزی است:</p>
<p>تسهیلات و تعهدات کلان، و اشخاص مرتبط و محدوده ایشان باید در ماده ۱ تعریف شوند. توضیح تبصره ۲ برای این منظور کفایت نمی‌کند.</p>	<p>الف. اعطای تسهیلات و قبول تعهدات کلان؛ ب. اعطای تسهیلات به «اشخاص مرتبط» و قبول تعهدات به نفع آنان به هر میزان</p>
<p>کلان بودن مبلغ تسهیلات و مرتبط بودن ذینفع قراردادهای بانکی، مجوز افشای آن‌ها نیست. مسائل بانکی، بر خلاف مسائل سیاسی، از طریق فشار افکار عمومی حل نمی‌شوند. بخصوص، گاه افشای عمومی مراودات مالی در فضای سیاست‌زده اقتصاد ایران، منجر به باج‌خواهی لابی‌گران می‌شود. جنس این موارد، اطلاع‌رسانی نیست که فشار افکار عمومی راه‌حل آن باشد. منظور از شفافیت در سلامت بانکی، در بسیاری از موضوعات، شفافیت برای ناظر بانکی و سهامدار است، نه عموم. مضافاً، یکی از طرفین نمی‌تواند جزئیات قرارداد خود با طرف دیگر را، بی‌اجازه او، در اختیار عموم قرار دهد.</p>	<p>مؤسسات اعتباری موظفند قراردادهای موضوع این ماده و ضوابط آنها را بلافاصله بر روی پایگاه اطلاع‌رسانی خود قرار دهند. همچنین هرگونه تأخیر در ایفای تعهدات ناشی از قراردادهای موضوع این ماده باید بلافاصله از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه اعتباری برای اطلاع عموم، افشا شود.</p>
	<p>حدود و مصادیق «تسهیلات و تعهدات کلان» و «اشخاص مرتبط» توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تعیین می‌شود. همچنین سقف مجاز مؤسسات اعتباری برای اعطای تسهیلات کلان و اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط یا قبول تعهدات به نفع آنان، به صورت فردی یا سندیکایی (جمعی)، توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تعیین می‌گردد.</p>
	<p>کفایت و نقدشوندگی وثائق و احراز توانمندی ضامن یا ضامنین مربوط به تسهیلات و تعهدات کلان و تسهیلات و تعهدات مربوط به «اشخاص مرتبط» با مؤسسه اعتباری باید به تأیید مدیرعامل و تصویب هیأت مدیره برسد.</p>

مواد طرح مجلس	نظر کارشناسی
تسهیلات و تعهدات کلان، و اشخاص مرتبط و محدوده ایشان باید تعریف شوند.	

۲/۴ ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی

جدول ۳۰. تحلیل اجمالی مواد ناظر بر ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی

ماده	موضوع	نظر کارشناسی	رای
۱۲۷	بانک مرکزی شیوه ثبت، جمع‌آوری و پردازش داده‌ها و دستورالعمل تهیه و انتشار اطلاعات مربوط به عملیات مؤسسات اعتباری را تا ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه می‌کند. استانداردها و ضوابط مزبور باید به گونه‌ای باشند که:	بانک مرکزی شیوه ثبت و پردازش اطلاعات را به بانک‌ها ابلاغ نمی‌کند؛ از آن‌ها می‌خواهد اطلاعات را چنان جمع کنند که سلامت بانکی قابل ارزیابی و احراز باشد.	
	ثبت صحیح و جامع داده‌های مربوط به عملیات و خدمات بانکی تضمین شود و تغییرات قابل مشاهده و جست‌وجو و بازیابی اطلاعات در سطوح مختلف مؤسسه اعتباری و بانک مرکزی، با استفاده از داده‌های ثبت‌شده ممکن باشد.	اصلاح عبارتی	
۱۲۸	حسابرسان مستقل اشخاص تحت نظارت غیردولتی و دولتی، موظفند تخلفات زیر را به بانک مرکزی گزارش کنند. عدم رعایت این حکم برای اولین بار موجب محرومیت از فعالیت حرفه‌ای به مدت یک‌سال، و تکرار تخلف موجب محرومیت دائمی از فعالیت حرفه‌ای است:	تکلیف به حسابرس کفایت می‌کند تا بنا به استانداردهای حرفه‌ای، مواردی که اثر عمده دارند را گزارش کنند. فراتر از این، اعمال مجازات‌های سنگین برای تخلفات حرفه‌ای الزاما اثربخش نخواهد بود.	
	عدم ثبت تراکنش‌های مالی یا ثبت نادرست آن‌ها توسط اشخاص تحت نظارت؛	ثبت نادرست و سهوی تراکنش‌های بانکی در عملیات روزانه، اگر معنی‌دار و عمده باشد در گزارش حسابرس منعکس می‌شود.	
	هرگونه تخلف از قوانین و مقررات مرتبط با فعالیت اشخاص تحت نظارت؛	فقط تخلف مهم و اثرگذار بر سلامت بانک باید گزارش شود.	
	خودداری اشخاص تحت نظارت از ارائه اطلاعات مورد درخواست بازرسی قانونی و حسابرس مستقل؛ هرگونه رفتاری که مانع از اظهار نظر حسابرس در خصوص صورت‌های مالی اشخاص تحت نظارت شود.		

ارزیابی اجمالی مواد ناظر بر ثبت داده‌ها و تهیه گزارش‌های مالی (مواد ۱۲۷ و ۱۲۸) در جدول شماره ۳۰ گزارش و ارزیابی تفصیلی مواد فوق در جدول شماره ۳۱ همراه با پیشنهاد اصلاحی در موارد نیازمند اصلاح ارائه شده است. چنان که ملاحظه می‌شود، فراتر از اصلاحات عبارتی ماده ۱۲۷، تنها نگرانی جدی در خصوص این مواد آن است که ثبت نادرست تراکنش‌های بانکی (موضوع ماده ۱۲۸)، فقط اگر معنی‌دار و عمده باشد لازم است در گزارش حسابرس منعکس شود.



جدول ۳۱. ارزیابی تفصیلی مواد مربوط به ثبت داده‌ها و گزارش‌گری مالی

متن در صورت اصلاح و پیرایشی قابل قبول است.	تصویب متن به همین شکل مطلوب است.
متن باید حذف یا بازنویسی کامل شود.	متن ایراد جزئی قابل اصلاح دارد.
نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۱۲۷	
بانک‌های مرکزی شیوه ثبت، جمع‌آوری و پردازش اطلاعات را به بانک‌ها ابلاغ نمی‌کنند؛ بلکه از آنها می‌خواهند اطلاعات را چنان جمع کنند که وضع سلامت بانکی به شکل اطمینان بخشی، قابل ارزیابی باشد. بخش دوم صدر ماده، مربوط به انتشار اطلاعات، قابل قبول است.	بانک مرکزی موظف است شیوه ثبت، جمع‌آوری و پردازش داده‌ها و همچنین دستورالعمل تهیه و انتشار اطلاعات مربوط به عملیات مؤسسات اعتباری را ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه کند و به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برساند. استانداردها و ضوابط مزبور باید به گونه‌ای باشد که:
قانون باید دقیق بوده و معنای مشخصی از آن فهمیده شود. در این بند، عبارات «یکپارچه» و «قابل پیگیری» مبهم‌اند.	۱ ثبت صحیح، فوری و جامع داده‌ها مشتمل بر مشخصات مشتریان و کلیه تراکنش‌های مربوط به عملیات و خدمات بانکی به صورت یکپارچه تضمین شود و هرگونه تغییر و اصلاح در داده‌های ثبت‌شده قابل مشاهده و پیگیری باشد.
عبارت «جستجو و بازیابی سریع اطلاعات» مبهم است و بار حقوقی ندارد.	۲ امکان جست‌وجو و بازیابی سریع اطلاعات در سطوح مختلف (اطلاعات موردنیاز مشتری، شعبه، مدیران میانی، هیأت مدیره و هیأت عامل مؤسسه اعتباری و بانک مرکزی) با استفاده از داده‌های ثبت‌شده وجود داشته باشد.
مطابق بند ۱۶ ماده ۸، استانداردهای حسابداری و گزارش‌گری مالی مؤسسات اعتباری را هیأت عالی تعیین می‌کند.	۳ صورت‌های مالی مؤسسات اعتباری و سایر گزارش‌های مالی موردنیاز، با استفاده از داده‌های ثبت‌شده قابل تهیه و راستی-آزمایی باشد.
	توضیح ۱ مؤسسات اعتباری موظفند امکان دسترسی برخط بانک مرکزی به اطلاعات کلیه حساب‌ها و تراکنش‌های مربوط به عملیات و خدمات بانکی از جمله افتتاح و انسداد حساب، پرداخت تسهیلات، دریافت اقساط تسهیلات، گشایش اعتبارات اسنادی و صدور ضمانت و سایر اطلاعات مورد درخواست را فراهم نمایند.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
چون دسترسی بانک مرکزی به اطلاعات بانکی الزامی است، موسسات اعتباری موظف به ارائه آن هستند. تشویق برای انجام وظیفه قانونی لغو است.	بانک مرکزی مجاز است به منظور تسریع و حسن اجرای این حکم از ابزارهای تشویقی و تنبیهی لازم با تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی استفاده نماید.	تبصره ۲
ماده ۱۲۸		
تکلیف کردن بازرسان قانونی و حسابرس مستقل کفایت می‌کند. آن‌ها هم بنا به استانداردهای حرفه‌ای فقط مواردی که اثر عمده دارند را گزارش می‌کنند. فراتر از این، اعمال مجازات‌های سنگین برای تخلفات حرفه‌ای الزاما اثربخش نخواهد بود.	بازرسان قانونی و حسابرسان مستقل «اشخاص تحت نظارت» غیردولتی و نیز حسابرسی که به‌عنوان نماینده یا مأمور سازمان حسابرسی در «اشخاص تحت نظارت» دولتی مستقر می‌شوند، موظفند به محض اطلاع از هر یک از تخلفات زیر، مراتب را به بانک مرکزی گزارش نمایند. عدم رعایت این حکم برای اولین بار موجب محرومیت متخلف از فعالیت حرفه‌ای به مدت یک‌سال، و تکرار تخلف موجب محرومیت دائمی شخص متخلف از فعالیت حرفه‌ای است:	
ثبت نادرست و سهوی تراکنش‌های بانکی، در عملیات روزانه بانک، ممکن است بارها اتفاق بیفتد. فقط اگر این ثبت، معنی دار و عمده باشد در گزارش حسابرس منعکس می‌شود.	عدم ثبت تراکنش‌های مالی یا ثبت نادرست آن‌ها توسط «اشخاص تحت نظارت»؛	
هرگونه تخلف از قوانین و مقررات مرتبط با فعالیت «اشخاص تحت نظارت»؛ قابل گزارش نیست. تخلف مهم و اثرگذار بر سلامت بانک باید گزارش شود.	هرگونه تخلف از قوانین و مقررات مرتبط با فعالیت «اشخاص تحت نظارت»؛	
اظهار نظر حسابرس در مورد صورت‌های مالی، می‌تواند مقبول، مشروط، یا مردود باشد. عدم اظهار نظر به دلیل محدودیت در دسترسی به اطلاعات، مطلب بااهمیتی است و باید توسط حسابرس گزارش شود.	خودداری «اشخاص تحت نظارت» از ارائه اطلاعات مورد درخواست بازرسان قانونی و حسابرس مستقل؛	
	هرگونه رفتاری که مانع از اظهار نظر حسابرس در خصوص صورت‌های مالی «اشخاص تحت نظارت» شود.	



فصل سوم

تحليل موضوعي احكام ناظر بر عمليات بانكي

۳ تحلیل موضوعی احکام ناظر بر عملیات بانکی

از آنجا که فصل‌بندی مواد و احکام قانونی در طرح مجلس، در برخی موارد با موضوعات بانکداری انطباق کامل ندارد، در این فصل با بازآرایی و دسته‌بندی موضوعی مواد و احکام قانونی ناظر بر عملیات بانکی، آن‌ها را تحلیل می‌کنیم. این دسته‌بندی ما را قادر می‌سازد تا نقاط قوت و کاستی‌های طرح مجلس، فراتر از ارزیابی انفرادی مواد، به صورت موضوعی ارزیابی شوند.

به طور خاص، از آن جا که به نظر می‌رسد مواد طرح مجلس در بستر پارادایم‌ها و خاستگاه‌های فکری متفاوت و بعضاً ناسازگار شکل گرفته و تالیف شده‌اند، تحلیل موضوعی مواد امکان تفکیک و نقادی این پارادایم‌ها را فراهم کرده و به تنظیم پیشنهادهای اصلاحی برای انسجام‌بخشی به قانون کمک می‌کند.

۳/۱ مجوز تاسیس و فعالیت

فعالیت در بازارهای مالی، به دلیل امکان بروز بحران‌های مالی، سرریز ریسک از یک موسسه به موسسات دیگر، و نیز احتمال سرایت مخاطرات به آحاد کم اطلاع، منفعل و بی‌حفاظ، همچون سپرده‌گذاران خرد، باید تنظیم‌شده^{۱۲} باشد. یکی از مصادیق بارز این تنظیم‌گری آن است که ورود به کسب‌وکار بانکی و عرضه خدمات پولی و اعتباری، نیازمند اخذ مجوز^{۱۳} تاسیس و فعالیت از مقام ناظر است.

مجوزدهی فرایندی طولانی و مرحله‌بندی شده است که لازم است کاملاً شفاف و قاعده‌مند بوده و حقوق و مسئولیت‌های متقابل مقام ناظر و اشخاص تحت نظارت در آن تعریف شده باشد. طرح مجلس در این زمینه، در حد رضایت‌بخشی این مراحل را در قالب حقوق و تکالیف موسسات متقاضی فعالیت در بازار پول احصا کرده است. در قدم نخست، تبیین و تفصیل چگونگی تنظیم و تسلیم اساسنامه به مقام ناظر و لزوم اخذ تاییدیه (ماده ۶۸)، اخذ مجوز قبل از ثبت شرکت (ماده ۶۹)، و اخذ تایید بانک مرکزی برای تغییر اساسنامه (ماده ۷۰) راهگشاست.

در قدم بعد، نافذ بودن تشخیص بانک مرکزی در مورد محدوده و مصادیق فعالیت‌های پولی و مالی نیازمند مجوز (ماده ۵۹)، فصل‌الخطاب بودن نظر بانک مرکزی در اعلام اسامی موسسات مجاز و غیرمجاز (ماده ۵۹)، باز بودن دست مقام ناظر در به‌کارگیری ظرفیت انتظامی ضابطین قوه قضائیه برای تعطیل کردن موسسات غیرمجاز (ماده ۶۰)، جرم‌انگاری انجام فعالیت‌های مالی نیازمند اخذ مجوز توسط اشخاص فاقد مجوز (ماده ۶۱)، و منع ارائه خدمت به اشخاص غیرمجاز (ماده ۶۲)، ظرفیت قانونی مناسبی را برای وضع و اعمال مقررات نظارتی ناظر بر مجوزدهی برای بانک مرکزی فراهم می‌کند. البته

^{۱۲} Regulated

^{۱۳} License



برخی از مواد تنظیم شده در این سرفصل، به شرحی که اجمالاً در جدول شماره ۳۲ بیان شده، نیازمند اصلاح عبارتی و در مواردی اصلاح محتوایی اند.

۳/۱/۱ موسسات اعتباری

ماده ۶۳ انواع موسسات اعتباری را احصا می‌کند، بدون آن که به لزوم تفاوت در اقتضائات نظارتی هر یک از این انواع توجه بدهد. ضمن آن که تفاوت در مدل کسب‌وکار انواع متفاوت موسسات اعتباری، بسیار فراتر از مجوز تاسیس و فعالیت، سرتاسر دوره تولد تا مرگ را شامل می‌شود. در ماده ۶۴ نیز قانونگذار غفلت کرده است که در صورت ثبت موسسه اعتباری در قالب تعاونی سهامی عام، تداخل مداخلات رگولاتوری پولی (بانک مرکزی) و رگولاتور بخش تعاونی (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)، مخلّ فعالیت سالم تعاونی‌های اعتباری است.

جدول ۳۲. خلاصه احکام ناظر بر مجوز تاسیس و فعالیت موسسات اعتباری

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
لزوم اخذ مجوز	۵۹	فصل‌الخطاب بودن تشخیص بانک مرکزی در مورد عملیات و خدمات بانکی و فعالیت در نظام پرداخت	سبز
اعلام عمومی اشخاص مجاز و غیرمجاز		تکلیف بانک مرکزی به اعلام موسسات غیرمجاز	زرد
تکالیف و مسئولیت‌های نیروی انتظامی	۶۰	توقف فعالیت و گزارش اشخاص غیرمجاز	سبز
مجازات متخلفین	۶۱	اصلاح متن	زرد
متخلفین حقیقی		مناسب	سبز
متخلفین حقوقی		نامناسب بودن شدت مجازات (انحلال و مصادره اموال)	زرد
منع ارائه خدمت به اشخاص غیرمجاز	۶۲	بازدارنده بودن مجازات	سبز
انواع موسسات اعتباری	۶۳	سکوت در برابر اقتضائات نظارتی تنوع مدل کسب‌وکار موسسات	زرد
قالب شرکت سهامی یا تعاونی سهامی عام	۶۴	تداخل وظایف رگولاتوری با وزارت تعاون در صورت تاسیس موسسه اعتباری به صورت تعاونی سهامی عام	زرد

۳/۱/۲ صندوق‌های قرض‌الحسنه

نگاه قانونگذار به فعالیت‌های اعتباری صندوق‌های قرض‌الحسنه در ماده ۶۵، مشحون از اشتباهات مفهومی و از مصادیق استاندارد دوگانه است. عملیات مالی و اعتباری این صندوق‌ها، صرف نظر از این که تا چه میزان فعالیت اجتماعی‌شان مفید باشد، باید مانند سایر موسسات اعتباری تنظیم شود. دست مقام ناظر نیز، در سخت یا سهل‌گیری نسبت به این صندوق‌ها، باید تابع ریسک‌های مالی و غیرمالی آن‌ها و امکان سرایت آن به سایر نهادهای بازار مالی و سپرده‌گذاران این صندوق‌ها باشد.

جدول ۳۳. خلاصه احکام ناظر بر تاسیس و فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
لزوم ایجاد و مدیریت سامانه اطلاعاتی صندوق‌های قرض‌الحسنه توسط بانک مرکزی	۶۵	سامانه، ابزار کنترلی و نظارتی مدیر است و نباید ایجاد آن در قانون توصیه شود؛ هدف، کسب اطمینان از سلامت و کنترل خطر سرایت ریسک به دینفغان است.	زرد
معافیت صندوق‌های تک‌شعبه از اخذ مجوز		مؤسسات تک‌شعبه لزوماً کم‌خطر نیستند.	قرمز
منع عملیات نقدی		منع عملیات نقدی صندوق‌ها فاقد توجیه فنی است.	قرمز
واگذاری نظارت بر صندوق‌های نیازمند مجوز به سازمان اقتصاد اسلامی		نظارت یک امر حاکمیتی است و قابل واگذاری به نهادهای صنفی در معرض تراحم منافع نیست.	قرمز

۳/۱/۳ حفظ اعتماد عمومی

در مواد مکمل ۶۶ و ۶۷، تدابیری برای حفظ اعتماد عمومی به مؤسسات اعتباری پیش‌بینی شده؛ ماده ۶۶ برای جلوگیری از تبلیغ به نفع مؤسسات فاقد مجوز و ماده ۶۷ برای پیشگیری از تخریب مؤسسات دارای مجوز در رسانه‌ها.

جدول ۳۴. خلاصه احکام ناظر بر مراقبت از اعتماد عمومی به مؤسسات اعتباری

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
منع انتشار آگهی یا تبلیغ به نفع اشخاص غیرمجاز	۶۶	رسانه‌ها قبل از پذیرش آگهی یا تبلیغ، باید از دارا بودن مجوز مطمئن شوند.	زرد
انتشار خبر	۶۷	چاره تشویش اذهان عمومی، شفافیت و پاسخگویی است نه جرم‌انگاری	زرد

۳/۱/۴ مجوز سهام‌داری

طرح مجلس در مورد تفاوت مجوزهای سهامداری ساکت است. در قوانین بانکداری دنیا برای خریداری سهام به میزان کمتر از ۱۰ درصد نیاز به مجوز نیست؛ اما با افزایش درصد سهام، شدت سختگیری مقررات هم متناسباً تغییر می‌کند. به عنوان مثال تملک سهام موسسه اعتباری به میزان بیش از ۱۰ و کمتر از ۲۰ درصد مجوز می‌خواهد. مالکیت بین ۲۰ تا ۳۰ درصد مجوز سطح بالاتر می‌خواهد و به همین ترتیب تا بالای ۵۰ درصد که مجوز خاص می‌خواهد. قانون می‌تواند تملک بیش از مقدار مشخصی از سهام را ممنوع کند. لازم است قوانین سهامداری در سرفصلی جدا یا در قالب موادی که به این قانون اضافه می‌شوند، آستانه‌های سهامداری و قوانین مربوط به آن‌ها را تصریح کند.



۳/۱/۵ اساسنامه

تایید اساسنامه و تغییرات آن، و نیز لزوم تبعیت از اساسنامه نمونه، از مراحل و الزامات صدر مجوز تاسیس و فعالیت موسسات اعتباری است. طرح مجلس در مورد اساسنامه سایر اشخاص تحت نظارت ساکت است.

جدول ۳۵. خلاصه احکام ناظر بر اساسنامه موسسات اعتباری

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
لزوم تایید اساسنامه موسسات اعتباری	۶۸	موسسات اعتباری مکلف به اخذ تاییدیه بانک مرکزی دربارہ اساسنامه هستند. تسلیم آن کافی نیست.	
		همکاری سازمان بورس برای تهیه اساسنامه نمونه لازم نیست.	
		تایید وزیر اقتصاد در مورد بانک‌های دولتی، قبل از تسلیم به بانک مرکزی لازم است نه بعد از آن.	
لزوم اخذ مجوز بانک مرکزی قبل از ثبت اشخاص تحت نظارت	۶۹	بانک مرکزی می‌تواند تغییرات لازم را در اساسنامه موسسات اعتباری اعمال کند.	
شرایط تغییر اساسنامه	۷۰		

۳/۲ انحلال، ادغام و تجزیه موسسات اعتباری

۳/۲/۱ ادغام و تجزیه

ادغام و تجزیه، به دلیل ورود به حقوق مالکیت اشخاص، نیاز به احکام قانونی مشخص و تفصیلی دارد. این موضوع خصوصاً از آن جهت مهم است که قانون تجارت نیز در این موارد ساکت است. شایسته است در این قانون به تفصیل آثار ادغام و تجزیه بر مالکیت سهامداران، و مطالبات، بدهی‌ها و تضامین موسسات در دست ادغام یا تجزیه، تعیین تکلیف شود.

برای ادغام لازم است ابتدا موسسات متقاضی طرح مشترکی تهیه کنند و پس از تصویب مجامع عمومی، به معاون نظارتی تحویل دهند. طرح مشترک ادغام باید شامل گزارش توجیهی دلایل ادغام، صورت‌های مالی حسابرسی شده به همراه گزارش ارزشیابی دارایی و بدهی و تعیین حقوق صاحبان سهام و تعهدات هریک از موسسات متقاضی ادغام؛ طرح اساسنامه بانک بازمانده یا جدید و اسامی پیشنهادی مدیران بانک؛ تعیین تعداد سهام و میزان سهم سهامداران موسسه جدید یا بازمانده باشد. در صورتی که معاونت نظارتی با طرح مشترک ادغام یا تجزیه موافقت کند، موضوع جهت اخذ تصمیم در خصوص صدور موافقت اصولی در دستور کار شورای مقررات و نظارت قرار می‌گیرد. معاون نظارتی پیش از پیشنهاد موضوع به شورا، لازم است از رعایت حقوق بستانکاران به ویژه سپرده‌گذاران موسسات متقاضی ادغام اطمینان حاصل کند.

۳/۲/۲ انحلال اختیاری

لازم است فرایند رسیدگی به انحلال، اعم از اختیاری یا غیراختیاری، به گونه‌ای طراحی شود که قبل از آن که موسسه اعتباری وارد فرایند انحلال شود از تعیین تکلیف مطالبات سپرده‌گذاران و سایر طلبکاران اطمینان حاصل شود.



در انحلال اختیاری، پذیرش درخواست موسسات اعتباری توسط معاونت نظارتی، منوط به آن است که از کفایت داراییها برای پوشش بدهیها اطمینان حاصل شود. به علاوه، باید احراز شود که این انحلال حقیقتاً اختیاری است و ناشی از معسر یا نقدناشونده بودن موسسه نیست. همچنین لازم است احکام مربوط به اولویت تعیین تکلیف سپرده‌گذاران و طلبکاران نسبت به باقی ذی‌نفعان تصریح شود. به دلیل سکوت قوانین ورشکستگی و انحلال در این موارد، لازم است قانون بانکداری در خصوص موسسات اعتباری این خلا را پر کند.

جدول ۳۶. خلاصه احکام ناظر بر ادغام، تجزیه و انحلال موسسات اعتباری

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
سازوکار انحلال اختیاری	۷۱	ناکامل بودن فرایند انحلال اختیاری و لزوم اطمینان از عدم وانمود انحلال غیراختیاری به جای اختیاری	
ادغام اختیاری و تجزیه	۷۲	با توجه به سکوت قانون تجارت، لازم است در این قانون تاثیر مالکیت سهامداران از ادغام و تجزیه، تبیین و رعایت قواعد تسهیل رقابت و منع انحصار تصریح شود.	
قواعد تاسیس، فعالیت، انحلال، ادغام، و تجزیه تعاونی-های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه و سایر اشخاص تحت نظارت	۷۳	تابع دستورالعمل شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است.	

۳/۳ حکمرانی موسسات اعتباری

۳/۳/۱ تزامم منافع

تزامم منافع از مواردی است که لازم است قانونگذار هوشمندانه، از ابتلای موسسات اعتباری به آن پرهیز کند. شایسته است قانون تدابیر پیشینی و پسینی را در این خصوص تمهید کند. در خصوص تدابیر پسینی، پر کردن فرم تعارض منافع (موضوع ماده ۷۹) نقطه شروع رسیدگی به تعارض منافع در موسسات اعتباری است، نه نقطه پایان؛ ولی قانون به همین اکتفا کرده و اختیارات و مسئولیت‌های معاونت نظارتی در رسیدگی و رفع تزامم منافع، در طرح احصا نشده است.

در خصوص تدابیر پیشینی نیز لازم است ریشه بروز تزامم منافع در حکمرانی موسسات اعتباری، بخصوص در درون حاکمیت، با ممانعت از مداخله وزارت امور اقتصادی و دارایی در نظارت بر بانک‌های دولتی، خشکانده شود. از جمله این موارد، عضویت نماینده معاون بانک و بیمه وزیر امور اقتصادی و دارایی در کارگروه بررسی صلاحیت‌ها (موضوع ماده ۸۳) است که به دلیل وجود موسسات دولتی در میان موسسات اعتباری متقاضی، موجب تزامم منافع است.



. خلاصه احکام ناظر بر تزامم منافع در موسسات اعتباری ۳۷ جدول

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
تزامم منافع	۷۹	پر کردن فرم تعارض منافع نقطه شروع رسیدگی به تعارض منافع در موسسات اعتباری است، نه نقطه پایان؛ ولی قانون به همین اکتفا کرده.	
تسهیلات به اشخاص مرتبط	۸۰	گزارش تسهیلات مرتبط آغاز فرایند رسیدگی به این نوع تسهیلات در بانک مرکزی است. قانون از نحوه رسیدگی و اختیارات و مسئولیت بانک مرکزی در رسیدگی به این نوع تسهیلات غفلت کرده است.	

۳/۳/۲ ارزیابی صلاحیت مدیران ارشد

عضویت نماینده معاون بانک و بیمه وزیر امور اقتصادی و دارایی در کارگروه بررسی صلاحیت اعضای هیئت مدیره موسسات اعتباری (موضوع ماده ۸۳)، به دلیل وجود موسسات دولتی در میان موسسات اعتباری متقاضی، موجب تعارض منافع است.

جدول ۳۸. خلاصه احکام ناظر بر ارزیابی صلاحیت مدیران موسسات اعتباری

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
اعضای هیئت مدیره	۸۲	صلاحیت‌های عمومی و تخصصی اعضای هیئت مدیره و لزوم احراز آن‌ها توسط معاونت نظارتی.	
	۸۳	سپردن مسئولیت تایید صلاحیت مدیران موثر موسسات اعتباری به کارگروه بررسی صلاحیت‌ها، با عضویت معاون وزیر اقتصاد و دارایی	
	۸۴	لزوم اخذ موافقت بانک مرکزی برای برکناری مدیران موثر	
	۸۶	ارسال احکام و قراردادهای استخدامی اعضای هیئت مدیره به بانک مرکزی نه لازم است و نه مفید.	
	۸۷	افشای عمومی و برخط حقوق و مزایا و سایر پرداخت‌های مدیران موثر مؤسسات اعتباری ممکن است حاشیه‌ساز باشد.	

۳/۳/۳ حاکمیت شرکتی

جدول ۳۹. خلاصه احکام ناظر بر حاکمیت شرکتی

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای	
			فرعی ۱	فرعی ۲
وظایف هیئت	۷۶	ایجاد ساختار سازمانی منطبق با اصول حاکمیت شرکتی، ایجاد نظام جامع مدیریت ریسک، کنترل داخلی و	ایجاد ساختار سازمانی منطبق با اصول حاکمیت شرکتی	



رای	نظر کارشناسی	ماده	موضوع	
			فرعی ۱	فرعی ۲
	حسابرسی داخلی		مدیره در اساسنامه	ایجاد نظام جامع مدیریت ریسک، کنترل داخلی و حسابرسی داخلی
				تصویب ساختار گروهی مؤسسه اعتباری
	دستورالعمل استقرار حاکمیت شرکتی به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد و متناسب با تحولات صنعت بانکی روزآمد می‌شود.	۷۷	دستورالعمل‌های استقرار	
	تشکیل کمیته‌های حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی متناسب با اندازه، پیچیدگی فعالیت‌ها و ساختار گروهی مؤسسه اعتباری	۷۸	وظایف هیئت مدیره	
	پایش الزامات حاکمیت شرکتی توسط هیأت عامل			
	ترکیب، نحوه انتخاب، اختیارات، و مسئولیت‌های هیئت عامل	۸۴	هیئت عامل	
	اصلاح عبارتی	۸۵	برکناری اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل و روسای ادارات یا واحدهای مدیریت ریسک، حسابرسی داخلی و تطبیق، منوط به موافقت بانک مرکزی است.	
	عضویت همزمان در هیئت مدیره و هیئت عامل ممنوع است.	۸۸	مرزبندی نظارت و اجرا	
	اصلاح عبارتی	۹۱	میزان و نحوه ایجاد اندوخته قانونی	
	اصلاح عبارتی	۹۲	نحوه انتخاب بازرس و حسابرس	

۳/۳/۴ مدیریت مؤسسه اعتباری

ارکان مؤسسه اعتباری عبارتند از: مجمع عمومی صاحبان سهام، هیأت مدیره، هیأت عامل، و حسابرس و بازرس قانونی (موضوع ماده ۷۴). مجمع عمومی عادی از میان حسابرسان عضو جامعه حسابداران رسمی معتمد بانک مرکزی، یک حسابرس را برای حسابرسی صورت‌های مالی بانک برای مدت دو سال و یک حسابرس را نیز به عنوان علی‌البدل تعیین می‌کند تا وظایف و اختیارات بازرس در قوانین ناظر بر شرکت‌های سهامی را به عهده گیرد. به این ترتیب ذکر بازرس قانونی در ارکان مؤسسه اعتباری بی‌مورد است.

طرح مجلس احکام مربوط به مجمع عادی و فوق العاده را ذکر نکرده است. لازم است اختیارات نظارتی بانک مرکزی در خصوص مجامع بانکها، شامل حق ابطال مصوبات، در قانون تصریح شود. اختیارات مجمع عمومی در خصوص اشکال مختلف ادغام باید با ذکر نام در حوزه اختیارات مجمع قرار گیرد. این مساله باید صراحتاً در قانون تعیین تکلیف شود. امکان برگزاری مجمع عمومی به صورت غیرحضوری نیز لازم است پیشبینی شود. اصلاحیات قانون تجارت در خصوص مجمع عمومی نیز باید در همین جا تسجیل شود. طرح مجلس، وظایف و مسئولیت‌های هیأت مدیره را مشخص و تعریف کرده است اما هیأت عامل را تعریف نکرده است.

جدول ۴۰. خلاصه احکام ناظر بر مدیریت موسسات اعتباری

رای	نظر کارشناسی	ماده	موضوع	
			فرعی ۱	فرعی ۲
	بازرس جزو ارکان نیست.	۷۴	ارکان	
	لزوم انتخاب اعضای هیئت مدیره از میان اشخاص مورد تایید بانک مرکزی	۷۵	نحوه انتخاب و وظایف هیئت مدیره	
	تعیین راهبردهای اداره موسسه در چارچوب سیاست‌ها و مقررات بانک مرکزی	۷۶	سیاستگذاری و تعیین راهبردها	لزوم درج وظایف هیئت مدیره
	تصویب مقررات داخلی برای اجرای رهنمودهای سهامداران، در چارچوب سیاست‌ها، مقررات، و دستورات بانک مرکزی		تصویب مقررات داخلی	مدیره در اساسنامه

۳/۳/۵ کنترل و نظارت

یکی از کاستی‌های طرح مجلس اصالت دادن به سامانه‌های اطلاعاتی برای کنترل‌های نظارتی است؛ در حالی که سامانه یک ابزار مدیریتی است که تشخیص لزوم برپایی و ویژگی‌های آن به تشخیص مقام نظارتی است و توصیه به ایجاد یا ذکر ویژگی‌های آن در شان قانون نیست. طرح در موارد عدیده، با فرض آن که ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی رافع مشکلات نظام بانکی کشور است، امر به ایجاد سامانه‌های مختلف می‌دهد. به عنوان مثال ایجاد سامانه مورد اشاره در ماده ۱۱۳، کاری پرهزینه و کم‌فایده است که تجربه مشابه آن در دنیا وجود ندارد.

سامانه در بهترین حالت، اطلاعات مورد نیاز برای تصمیم‌گیری را با صحت و سرعت در اختیار تصمیم‌گیرنده می‌گذارد؛ اما تا زمانی که نظام تصمیم‌گیری اصلاح نشده و بخصوص قانون و تدابیر سیاستی برآمده از آن، قلمروهای مکمل حاکمیت و کسب‌وکار را مرزبندی نکرده، و فور اطلاعات لزوماً به بهبود تصمیمات نمی‌انجامد.

۳/۳/۶ حقوق مصرف‌کنندگان

طرح مجلس در برخی موارد، برای پیشگیری از اجحاف احتمالی موسسات اعتباری به حقوق مشتریان بانکی، راه‌حل‌های موردی و مصداقی ارائه کرده است. به عنوان مثال راهکارهای طرح برای حفظ حقوق مشتری، تقریباً در همه موارد مداخله-گرانه، مصداقی و فرایند-محور است و از طراحی سازوکاری که بازیگران ترغیب به انجام آن شوند ناتوان است.

طرح برای مشکلات نهادی پایدار، راه‌حل‌های اداری ارائه کرده که تا زمانی که ریشه‌های نهادی پابرجاست، به آسانی دور زده خواهند شد. تجربه شکست خورده استفاده از روش‌های مهندسی برای حل مشکلات نهادی و رفتاری، در شمار زیادی از دیگر قوانین کشور هم دنبال شده ولی متأسفانه هنوز قانونگذار را متنبه نکرده است.

صنعت بانکی به دلیل عدم تقارن ذاتی اطلاعات و قدرت بازاری نهفته در آن، نیازمند رگولاتوری مانند مقام تعاملات مالی در انگلستان با وظیفه حفظ حقوق مشتریان است. تجربه موفق FCA در تاسیس چنین نهادی آموختنی است. شورای رقابت در کشور از ایفای چنین وظیفه‌ای ناتوان است. بانک مرکزی هم در این طرح، موظف به رفع یا تخفیف این مشکل نهادی نشده است. نوع ورود قانون به این حیطة باید روشن باشد و مشخص کند که قوانینی که وضع می‌شوند، کدام یک از عدم تقارن‌های موجود را رفع می‌کنند.

۳/۳/۷ مدیریت ریسک

مداخله قانونگذار در تنظیم رابطه بین بانک و مشتری باید در چارچوب مدیریت ریسک موسسه اعتباری ارزیابی شود. طرح مجلس بدون تصریح در نام، وظیفه مدیریت ریسک در موسسات اعتباری را بر عهده هیئت مدیره قرار داده است. رویکرد طرح به تنظیم رابطه موسسه اعتباری و مشتری، یک‌جانبه و به نفع مشتری، و فارغ از نقش موسسه اعتباری و مقام ناظر بانکی در مدیریت ریسک است.

جدول ۴۱. خلاصه احکام ناظر بر وظایف هیئت مدیره در قبال مدیریت ریسک

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
انجام اقدامات زیر توسط مؤسسات اعتباری، منوط به تصویب هیأت مدیره در چارچوب ضوابط بانک مرکزی است:	۱۲۶	احصای مقام تصمیم‌گیرنده در موارد ریسک مهم، تدبیر مناسبی است. معهداً این ماده از ریسک اعتباری و جلوگیری از سوء جریانات مالی، به اجمال گذشته و اختیارات مقام ناظر را احصا نکرده است.	
اعطای تسهیلات و قبول تعهدات کلان و اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط و قبول تعهدات به نفع آنان به هر میزان		تسهیلات و تعهدات کلان، و اشخاص مرتبط و محدوده ایشان باید در ماده ۱ تعریف شوند.	

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
مؤسسات اعتباری موظفند قراردادهای و تأخیر در ایفای تعهدات ناشی از آنها را به اطلاع عموم برسانند.		کلان بودن مبلغ یا مرتبط بودن ذینفع قراردادهای بانکی، مجوز افشای آنها نیست. شفافیت در سلامت بانکی برای ناظر و سهامدار است، نه عموم.	
شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی حدود و مصادیق تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط را تعیین می‌کند. کفایت و نقدشوندگی وثائق و توانمندی ضامنین به تأیید مدیرعامل و تصویب هیأت مدیره می‌رسد.			

۳/۳/۸ پاسخگویی

جدول ۴۲. خلاصه احکام ناظر بر پاسخگویی مدیران مؤسسات اعتباری

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
پاسخگویی	۷۶	مدیرعامل و هیأت‌مدیره نسبت به عملکرد مؤسسه در برابر مجمع عمومی، بانک مرکزی و سایر مراجع ذی صلاح پاسخگو هستند.	

۳/۴ تجهیز منابع

۳/۴/۱ انواع سپرده

معرفی انواع سپرده‌ها و احکام مربوط به هر یک در طرح مجلس (موضوع مواد ۹۴، ۹۶، ۹۸، ۱۰۱، و ۱۰۴)، حاوی چند ایراد اساسی است. نخست، تفصیل در دسته‌بندی سپرده‌ها فراتر از حدی است که در قانون لازم و مفید است و دست ناظر را برای مقررات‌گذاری و دست بانکدار را برای نوآوری می‌بندد. ماده ۹۴ سپرده‌گیری را در اشکال سپرده جاری، سپرده قرض‌الحسنه، سپرده سرمایه‌گذاری عام و سپرده سرمایه‌گذاری خاص مجاز دانسته که اگر از این احصاء، انحصار برداشت شود، فاقد سپرده پس‌انداز مدت‌دار است.

دوم، لازم است محدودیت‌های ناظر بر حفظ حقوق سپرده‌گذار در رابطه حقوقی بین مؤسسه اعتباری پذیرنده سپرده و سپرده‌گذار، به تفصیل در قانون تصریح شود. در مقابل تفصیل طرح مجلس در احصاء انواع سپرده‌ها و عملیات بانکی ناظر بر تجهیز منابع سپرده‌ای، طرح در خصوص حقوق سپرده‌گذار و مسئولیت‌های مؤسسه اعتباری در قبال آن، حداقلی و ناکافی است.

سوم، سپرده‌گذاری یک رابطه حقوقی مدرن، در چارچوب قرارداد بدهی^{۱۴}، بین سپرده‌گذار و مؤسسه اعتباری با موضوع پول اعتباری است. انطباق این رابطه حقوقی بر عقود احصاء شده در فقه تجارت با موضوعیت کالا که در بستر روابط عرفی بین

^{۱۴} Debt contract



تجار مرسوم بوده پایه‌گذاری یک اشتباه صغروی در قانون است که تبعات پایداری در انحراف عملیات بانکی خواهد داشت. با توجه به این که این اشتباه در قانون عملیات بانکی بدون ربا انجام و برای چند دهه موجب ناکارایی عملیات بانکی در ایران شد، لازم است از تکرار آن پرهیز شود. سپرده مانند بیمه، یک امر مستحدثه است و تطبیق عقود شناخته شده در فقه بر آن، موجب خطاهای موضوعی فراوان می‌شود. شیعه، برخلاف اهل سنت که بیمه را تکافل دیدند، بیمه را یک قرارداد نوین دید، بدون آن که به دنبال قالبی از پیش تعریف شده در فقه برای مشروعیت بخشیدن آن باشد.

چهارم. تعریف سپرده در سمت چپ ترازنامه، مستقل از مصرف آن در سمت راست آن است. این وظیفه موسسه اعتباری است که در چارچوب مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها، انواع سپرده‌ها را به دارایی‌های متناسب تبدیل کند. در مواردی که رابطه سپرده و سرمایه‌گذاری، مستقیم شود نیازی به واسطه‌گری موسسات اعتباری نیست. سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام و خاص (موضوع مواد ۱۰۱ و ۱۰۴)، ناقض این اصل بدیهی هستند. یکی از کاستی‌های بزرگ مواد مربوط به عملیات بانکی، عدم توجه به تمایز شکل و کارکرد قرارداد بدهی و مشارکت، و ساختار نهادهای مالی است که این قراردادها در بستر آن‌ها عمل می‌کنند.

پنجم. منابع حساب‌های جاری (موضوع ماده ۹۶) ارزان‌ترین و نقدترین منابع بانک هستند که تفاوت چندانی با پول نقد ندارند. این حساب‌ها با درخواست آبی مشتری، از طریق برداشت حضوری، چک، کارت بدهی و دسترسی اینترنتی، قابل برداشت هستند. نه تنها انتظار نمی‌رود به این حساب‌ها سودی تعلق گیرد، ممکن است بانک به جهت فراهم کردن امکان عملیات بانکی، هزینه‌ای هم از مشتری بابت نگهداری آن‌ها دریافت کند.

جدول ۴۳. خلاصه احکام ناظر بر انواع سپرده

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
فعالیت‌های مجاز	۹۳		سبز
سپرده سرمایه‌گذاری عام و خاص	۹۴	موسسه اعتباری در چارچوب مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها، انواع سپرده‌ها را به دارایی‌های متناسب تبدیل می‌کند. سپرده سرمایه‌گذاری، با مستقیم کردن رابطه سپرده و سرمایه‌گذاری، نیاز به واسطه‌گری مالی را بلاوجه می‌کند.	قرمز
اعطای تسهیلات	۹۵	احصای تسهیلات در قانون محدودکننده است.	زرد
		خلط نرخ سود تسهیلات و بازده عملیات	زرد
سپرده جاری	۹۶	رابطه مؤسسه اعتباری با سپرده‌گذار در سپرده جاری، قرض بدون بهره است.	سبز

اصل در حساب‌های جاری، دسترسی برای مشتری است. لذا به منظور مدیریت ریسک نقدینگی، لازم است موسسات اعتباری از اعطای تسهیلات مدت‌دار از محل این منابع منع شوند. تخصیص منابع این حساب‌ها در تسهیلات بلندمدت می‌تواند در مواقع بحران‌های بانکی بانک‌گریزی، که تعداد زیادی از سپرده‌گذاران درخواست دریافت مانده حساب خود را دارند در آبی

بودن فرآیند پرداخت اختلال ایجاد کرده؛ بانک را با معضل نقدینگی آنی مواجه کند و به بحران و اضطراب اجتماعی منجر شود.

۳/۴/۲ سپرده‌های سرمایه‌گذاری

طرح مجلس در ماده ۹۶ دو نوع سپرده سرمایه‌گذاری عام و خاص معرفی کرده و در مواد ۱۰۱ و ۱۰۴، به ترتیب احکام آن‌ها را تبیین کرده است. این دو نوع سپرده از نظر کارکرد مشابه‌اند؛ در هر دو، موسسه اعتباری سپرده‌هایی می‌پذیرد که به تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری اختصاص می‌یابند. در سپرده سرمایه‌گذاری عام، این وجوه به پورتنفوی از پروژه‌ها تخصیص داده می‌شود در حالی که در سپرده سرمایه‌گذاری خاص، وجوه تجهیز شده به پروژه مشخص و از پیش اعلام شده‌ای تخصیص می‌یابد.

اساساً تجهیز سپرده برای سرمایه‌گذاری، کار بانک تجاری نیست. تکرار تجربه اشتباه قانون عملیات بانکی بدون ربا، لطمه بزرگ وارد آمده به صنعت بانکداری از سال ۱۳۶۲ به بعد از محل خلط بانک تجاری و شرکت تامین سرمایه را، برای دهه‌های بعد نیز تداوم خواهد داد. ممکن است بانک‌های جامع^{۱۵} و مجتمع‌های مالی^{۱۶}، باجه پذیرش وجوه برای سرمایه‌گذاری در پورتنفوی پروژه‌های سرمایه‌گذاری دایر کنند، ولی پذیرش این نوع وجوه در مدل کسب‌وکار بانک تجاری جایگاهی ندارد.

شخصی که این نوع سپرده‌گذاری را انتخاب می‌کند، مستقل از آن که در قانون چه نامیده شود، از نظر مبانی رفتاری، سرمایه‌گذار در پورتنفو است. چنین شخصی بازده موثر تعدیل شده به ریسک را مبنای انتخاب پورتنفوی سرمایه‌گذاری قرار می‌دهد. از این منظر، شرکت‌های تامین سرمایه که در بازار سرمایه پورتنفوغردانی می‌کنند، از نظر شفافیت و قاعده‌مندی، نهاد مناسب‌تری برای جذب پس‌انداز اشخاص حقیقی و تبدیل آن به سرمایه‌گذاری هستند تا بانک تجاری که بر اساس مدل استخر وجوه، ناگزیر از مخلوط کردن سپرده‌های دریافتی است.

مدل سپرده‌پذیری تعریف شده در مواد ۱۰۱ و ۱۰۴، به دلیل تحمیل کارکرد قرارداد مشارکت بر فرم قرارداد بدهی، گرفتار تناقض ذاتی است. به عنوان مثال در ماده ۱۰۳ که مؤسسه اعتباری را موظف می‌کند «در صورتی که سود تحقق یافته ناشی از به‌کارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام مساوی یا کمتر از سود مندرج در قرارداد باشد، تمام سود تحقق یافته را بین سپرده‌گذاران توزیع کند؛ و در صورتی که سود تحقق یافته، بیشتر از سود مندرج در قرارداد باشد، مازاد را به‌عنوان حق‌الوکاله خود برداشت نماید.» به نظر می‌رسد منظور قانون‌گذار از «سود تحقق یافته ناشی از به‌کارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام»، آن است که موسسه اعتباری در مقام وکیل سپرده‌گذار موظف است پروژه‌های سرمایه‌گذاری را مدیریت کرده و سود حاصل از آن‌ها را پس از پایان دوره تنفس، مطابق قاعده تبیین شده در این ماده، به سپرده‌گذار برگرداند.

^{۱۵} Universal banks

^{۱۶} Financial conglomerates



این مدل تجهیز و تخصیص وجوه که در شرکت‌های تامین سرمایه و بانک‌های سرمایه‌گذاری متداول است، برای بانک‌های تجاری توصیه نمی‌شود. تناظر مستقیم بین تجهیز وجوه و تخصیص آن‌ها به پروژه‌های سرمایه‌گذاری را فقط می‌توان در قالب صندوق پروژه (صندوق‌های پروژه‌ها) عملی کرد که خاص بانک‌های سرمایه‌گذاری یا توسعه‌ای است. در این موارد تامین کنندگان وجوه می‌توانند در قالب قرارداد بدهی یا مشارکت وجوه مورد نیاز پروژه را تامین کنند.

به علاوه باید دقت داشت که بازار پول، به دلیل افق زمانی کوتاه، نقدشوندگی بالای ابزارها و از همه مهم‌تر غلبه قرارداد بدهی، محل مناسبی برای تامین مالی پروژه‌های مخاطره‌آمیز سرمایه‌گذاری نیست. با توجه به آن‌که در مقام عمل این پروژه‌ها در بلندمدت به ثمر می‌رسند، انتظار نمی‌رود سپرده‌گذار برای دریافت بازده واقعی پروژه مدتی طولانی صبر کند. در این صورت نحوه تسویه حساب نهایی با سپرده‌گذار مشخص نیست.

منبع مناسب برای چنین مصارفی را باید در بازار سرمایه جستجو کرد، زیرا سپرده‌گذاران در طی این مدت جابه‌جا می‌شوند. سپرده ماهیتاً کوتاه‌مدت، سیال و قابل فراخوان توسط سپرده‌گذار است. تخصیص چنین منبعی به تامین مالی پروژه‌های بلندمدت، بانک را در معرض ریسک نقدینگی قرار می‌دهد.

به‌علاوه نمی‌توان با هیچ ابزار نظارتی، تسهیلات اعطایی به پروژه را تعقیب و میزان تاثیر هر یک بر پروژه را به طور دقیق ارزیابی کرد پس باید به تفاوت قرارداد بدهی و سهام توجه شود و تعریف سپرده‌هایی که منوط به همچنین ساختاری باشند دشوار و مشکل‌زاست.

بانک تجاری اساساً نهاد تامین مالی کوتاه مدت است نه تامین مالی پروژه. سپرده‌گذاران هم عموماً ریسک‌گریزند، و از بانک می‌خواهند پس‌انداز آنان را در جایی و به‌گونه‌ای استفاده کند که در معرض ریسک کمتری باشد؛ در حالی که بازده پروژه سرمایه‌گذاری به شکل اجتناب‌ناپذیری در معرض ریسک بازار قرار دارد. بانک هم سازوکاری برای محافظت از عدم انتقال چنین ریسکی به سپرده‌گذار ندارد.

این در حالی است که ریسک بازار فعالیت‌های با نرخ بازده نامعین برای بانک بیشتر است. احتمال نکول تسهیلات هم در این فعالیت‌ها بالاست. بنابراین بانک باید برای این نوع تسهیلات ذخیره متناسب بگیرد. سپرده‌گذارانی که ریسک‌پذیر بوده و حاضر باشند وجوه خود را به فعالیت‌های مخاطره‌آمیز اختصاص دهند، معمولاً بازار سرمایه را به عنوان مقصد سرمایه‌گذاری خود انتخاب می‌کنند؛ زیرا در غیر این صورت بانک باید ذخیره‌گیری قابل توجهی، متناسب با ریسک این نوع سرمایه‌گذاری‌ها انجام دهد که نرخ بازده را متنازراً کاهش می‌دهد.

جدول ۴۴. خلاصه احکام ناظر بر سپرده سرمایه‌گذاری عام

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
تعریف عقد	۱۰۱	تجهیز سپرده برای سرمایه‌گذاری بلندمدت، وظیفه بانک تجاری نیست. شرکت‌های تامین سرمایه، از نظر شفافیت و بازده، برای جذب پس‌انداز اشخاص و تبدیل آن	

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
		به سپرده سرمایه‌گذاری عام مناسب‌تر هستند تا بانک تجاری که بر اساس مدل استخر وجوه، ناگزیر از مخلوط کردن سپرده‌های دریافتی است. این مدل سپرده-پذیری، به دلیل تحمیل کارکرد قرارداد مشارکت بر فرم قرارداد بدهی، گرفتار تناقض ذاتی است.	
نرخ سود در قرارداد	۱۰۲	مداخله در رابطه بین سپرده‌گذار و موسسه اعتباری و تعیین سقف برای نرخ سود سپرده، با منطق بانکداری سازگار نیست؛ پشتوانه تجربی موفق در بانکداری مدرن ندارد. مشروع هم نیست.	
تعیین تکلیف اختلاف سود تحقق یافته و سود مندرج در قرارداد		مطابق این ماده، موسسه اعتباری در مقام وکیل سپرده‌گذار، سود پروژه‌های سرمایه‌گذاری را پس از پایان دوره تنفس، به سپرده‌گذار برمی‌گرداند. تناظر مستقیم بین تجهیز وجوه و تخصیص آن‌ها به پروژه‌های سرمایه‌گذاری را فقط می‌توان در قالب صندوق پروژه عملی کرد که خاص بانک‌های سرمایه‌گذاری است. نمی‌توان با هیچ ابزار نظارتی، تسهیلات اعطایی به پروژه را تعقیب و اثر هر وجه را ارزیابی و بازده پروژه را بین سپرده‌گذارانی که در زمان‌های متفاوت، مبالغ گوناگونی را به موسسه اعتباری سپرده‌اند، تقسیم کرد.	
لزوم تایید محاسبات سود تحقق یافته توسط بانک مرکزی	۱۰۳	مقام ناظر صرفاً از نظر سلامت مالی یا ارزیابی جریان وجوه بانک، علاقه‌مند به بررسی مدل محاسباتی سود تحقق یافته و توزیع شده است. فراتر از آن، امر داخلی موسسه است که ارزیابی آن توسط ناظر نه مفید و نه لازم است.	
تبعیت نرخ سود قابل پرداخت از تصمیم بانک مرکزی		این بند سپرده‌گذار و بانک را مکلف به عقد قرارداد سرمایه‌گذاری می‌کند که سقف نرخ سود آن را هیأت عالی تعیین می‌کند. این انگاره که نرخ سود موضوع ماده ۲۵ چنان تعیین می‌شود که هم در کلان، اقتصاد را به تعادل می‌رساند و هم در خرد، پروژه‌های سرمایه‌گذاری را تراز می‌کند؛ در ادبیات اقتصاد و فایننس سابقه ندارد.	
در صورت پرداخت نرخ سود بیش از نرخ ماده ۲۵، موسسه اعتباری مشمول اقدامات نظارتی می‌شود. مبالغ پرداختی مازاد بر حد مجاز باید به صندوق ضمانت سپرده‌ها واریز شود.		واریز وجه اختلافی به صندوق ضمانت سپرده‌ها موجه نیست و باید به ذینفع اصلی پرداخت شود.	

این طرح به موسسه اعتباری اجازه می‌دهد در صورت درخواست مشتریان و در قالب عملیات پورتنفوگردانی، اوراق تامین مالی پروژه را به نیابت از آنان خریداری و سود محقق را به حساب آنان واریز کند. اما دریافت سپرده ویژه توسط بانک‌ها برای



تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، به‌رغم مجاز بودن از بعد از تصویب قانون عملیات بانکداری بدون ربا طی چهار دهه گذشته عملکرد قابل استنادی نداشته است.

در تجربه تاحدی موفق وجوه اداره شده، بانک‌های دولتی منابع دولت را به صورت امانی برای تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری معرفی شده از سوی دولت تخصیص می‌دهند. در این حالت، بانک با ریسک برداشت سپرده از سوی سپرده‌گذار مواجه نیست؛ رابطه بین منابع تودیع شده از سوی سپرده‌گذار و تخصیص پروژه هم مستقیم است. همچنین به دلیل مدیریت پروژه توسط دولت، بانک وظیفه‌ای در ممانعت از انتقال ریسک بازار به سپرده‌گذار ندارد. این ویژگی‌ها در حالی که سپرده‌گذار غیردولتی است مفقود است.

در صورت راه‌اندازی بازار ثانویه برای گواهی سپرده خاص پروژه‌های سرمایه‌گذاری، بازده پروژه‌ها، تابع عوامل متعدد مقرراتی، سیاستی است که قیمت‌گذاری ریسک‌های متناظر با هریک تقریباً ناممکن است. در این صورت نرخ بالای تنزیل گواهی سپرده خاص، بازار ثانویه با عدم اقبال از سوی خریدار مواجه می‌شود.

در صورت فشار سپرده‌گذار برای فروش اوراق گواهی سپرده و عدم استقبال خریداران به دلیل نااطمینانی‌های مقرراتی و سیاستی غیرقابل قیمت‌گذاری، ممکن است بانک به دلیل فشار سیاسی از ناحیه پروژه، ناگزیر از بازارگردانی به اتکای منابع سپرده‌ای خود یا تملیک پروژه و بنگاهداری شود؛ هر دو پیامد، انتقال زیان پروژه به ذینفعان بانک، بخصوص سپرده‌گذاران است که لازم است در قانون از بروز آن ممانعت شود. تبصره ۴ به جای ممانعت، چنین اقدامی را تجویز کرده است.

بانک‌های سرمایه‌گذاری و توسعه هم که نهادهای طراحی شده برای چنین مقاصدی هستند، عمدتاً از طریق تجمیع، پورتنفو گردانی و متنوع‌سازی پروژه‌ها، چنین ریسک‌هایی را توزیع و مدیریت می‌کنند. گواهی سپرده خاص، از چنین مزیتی محروم است و صرفاً با سهام قابل مقایسه است.

بنا به این دلایل، توصیه می‌شود موسسات اعتباری، در چارچوب مقررات بانک مرکزی، در صورت انطباق با اساسنامه، و تصویب هیأت مدیره، صرفاً از طریق عملیات خارج ترانزنامه‌ای، به این شیوه تجهیز و تخصیص مبادرت کنند. پیشنهاد جایگزین به این شکل است: «مؤسسات اعتباری می‌توانند به درخواست بنگاه‌های اقتصادی، تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری پیشنهادی آنان را که از توجیه مالی و فنی لازم برخوردار و تامین مالی آن با اساسنامه و مدل کسب و کار موسسه اعتباری سازگار است، از طریق تاسیس صندوق پروژه، مدیریت کنند.»

موسسه اعتباری کارگزار پروژه، می‌تواند در چارچوب مقررات بانک مرکزی، مدیریت مالی پروژه (شامل حسابداری جریان وجوه، و درآمدها و هزینه‌ها) را در قالب دریافت کارمزد به‌عهد گرفته؛ اوراق تامین مالی پروژه (شامل اوراق سهام یا بدهی) را همراه با ارزیابی خود از بازدهی و ریسک‌های پروژه، به مشتریان عرضه کند. معهدا، ریسک‌های اعتباری، بازار، نقدینگی، و عملیاتی پروژه برعهده بنگاه اقتصادی مالک پروژه است.

نرخ سود در قرارداد بدهی (شامل اوراق تامین مالی با سود ثابت پروژه) توسط ناشر تضمین می‌شود؛ ولی در قرارداد مشارکت، در پایان سال مالی محاسبه و به حساب سهام‌دار منظور می‌شود. در هر حالت، موسسه اعتباری کارگزار پروژه، به نیابت از پروژه وجوه را جمع‌آوری و به صندوق پروژه واریز می‌کند؛ و بازپرداخت اصل یا فرع وجوه را تضمین، تعهد یا بیمه نمی‌کند. اما مطابق با این طرح قانونی اگرچه پرداخت سود به سپرده‌های سرمایه‌گذاری خاص نباید تضمین شوند، بازپرداخت اصل سپرده در سررسید می‌تواند به هزینه موسسه یا بنگاه متقاضی بیمه شود.

مؤسسه اعتباری می‌تواند طبق قرارداد، نقش‌های متعهد پذیرهنویس، ضامن (فقط نسبت به اصل مبلغ سپرده) و بازارگردان را در رابطه با اوراق گواهی سپرده سرمایه‌گذاری خاص برعهده بگیرد و در ازای ارائه خدمات مزبور، بخشی از سود حاصله را به‌عنوان کارمزد خود دریافت نماید. پذیره نویسی و بازارگردانی از محل منابع موسسه اعتباری، به دلیل انتقال ریسک به سپرده‌ها مجاز نیست. موسسه اعتباری می‌تواند در چارچوب دستورالعمل بانک مرکزی، با مسدود کردن منابع لازم از حساب پروژه، پذیره‌نویسی، ضمانت، و بازارگردانی اوراق تامین مالی پروژه را عهده‌دار شود.

جدول ۴۵. خلاصه احکام ناظر بر سپرده سرمایه‌گذاری خاص

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
اجازه جذب سپرده سرمایه‌گذاری خاص برای تأمین مالی پروژه‌های بنگاه‌های اقتصادی	۱۰۴	تخصیص سپرده سیال و قابل فراخوان توسط سپرده‌گذار، به پروژه‌های بلندمدت، بانک را در معرض ریسک نقدینگی قرار می‌دهد. سپرده‌گذار ماهیتا ریسک‌گریز است؛ در حالی که بانک سازوکاری برای محافظت از عدم انتقال ریسک پروژه‌های سرمایه‌گذاری به سپرده‌گذار ندارد. قرارداد بدهی، ساختار مناسبی برای تنظیم رابطه سرمایه‌گذار با پروژه نیست. لذا لازم است کارکرد مد نظر قانونگذار از بازار پول به بازار سرمایه منتقل شود. راه‌اندازی بازار ثانویه گواهی سپرده خاص، مستلزم انتقال سابقه سپرده به خریدار است. در صورت فشار سپرده‌گذار برای فروش اوراق گواهی سپرده و عدم استقبال خریداران، ممکن است بانک به دلیل فشار سیاسی از ناحیه پروژه، ناگزیر از بازارگردانی به اتکای منابع سپرده‌ای خود یا تملیک پروژه و بنگاهداری شود. هر دو پیامد، انتقال زیان پروژه به سپرده‌گذاران است که	



موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
		لازم است قانون از بروز آن ممانعت کند. این ماده به جای ممانعت، چنین اقدامی را تجویز کرده است. بانک‌های سرمایه‌گذاری که نهادهای طراحی‌شده برای چنین مقاصدی هستند، از طریق تجمیع، پورتفوگردانی و متنوع‌سازی پروژه‌ها، چنین ریسک‌هایی را توزیع و مدیریت می‌کنند. گواهی‌سپرده‌خاص، از چنین مزیتی محروم است و صرفاً با سهام قابل‌مقایسه است.	

۳/۵ قرض‌الحسنه

۳/۵/۱ سپرده قرض‌الحسنه

سپرده قرض‌الحسنه توسط مشتری نیکوکار به بانک اعطا می‌شود و مشتری در عوض آن طلب بهره نمی‌کند. بانک موظف است با برداشت کارمزد، این سپرده را به افراد نیازمند قرض دهد. در عقد وکالت، بانک مالک این سپرده‌ها نیست و وکیل سپرده‌گذار برای تخصیص وجوه به افراد نیازمند است. همچنین، از آنجا که بانک حق تصرف و انجام فعالیت سودآور اقتصادی با این نوع از سپرده‌ها ندارد، در مدیریت بدهی‌ها، این سپرده‌ها جزو منابع بانک محسوب نمی‌شوند.

تغییر رابطه حقوقی در ماده ۹۸ از قرض به وکالت یک تغییر مثبت است. در قوانین فعلی، سپرده‌گذار وجه قرض‌الحسنه را به بانک قرض می‌دهد. اما مطابق این ماده، سپرده‌گذار به بانک برای اعطای قرض‌الحسنه وکالت می‌دهد که یک پیشرفت است. مزیت تغییر عقد سپرده‌پذیری از قرض به وکالت آن است که دیگر لازم نیست در شرایط تورمی، سپرده‌گذار با دریافت نرخ سود اسمی^{۱۷} صفر درصدی دچار زیان شده و اصل مال خود را بابت یک عمل خیرخواهانه از دست بدهد. چون شرط زیاده تنها در عقد قرض به ربا می‌انجامد.

شرط لازم هر راهکار پایدار تشویق سپرده‌گذاری قرض‌الحسنه آن است که راه فقهی جبران تورم در سود سپرده‌گذاری دیده شود. بدون این تدبیر، انجام قرض‌الحسنه از طریق نظام بانکی، تنبیه اشخاص خیر و قرض دهنده است. جعل عقد وکالت برای این منظور در صدر ماده ۹۸ طرح مجلس، راه را برای جبران تورم در سود سپرده‌های قرض‌الحسنه باز می‌کند.

^{۱۷} Nominal

۳/۵/۲ تسهیلات قرض الحسنه

به رغم درستی شکل، قرارداد فوق چند ایراد کارکردی دارد. نخست، موسسه اعتباری سپرده‌پذیر، سازوکاری برای شناسایی نیازمندان تسهیلات قرض الحسنه ندارد. اساسا مصارف قرض الحسنه، جز توسط موسسات تخصصی و خیریه، به آسانی قابل تشخیص نبوده و سپردن عملیات تخصیص قرض الحسنه به موسسات اعتباری تجاری، مشحون از کژگزینی^{۱۸} است. به همین دلیل هم این قرارداد نظارت‌پذیر نیست و سپرده‌گذار نمی‌تواند بر مصرف سپرده‌ها نظارت کند. آنچه قابل مشاهده است گزارش موسسه اعتباری از مصارف عام و دسته‌بندی شده است که قابل ارزیابی نیست.

علاوه بر این، واگذاری وظیفه غیرانتفاعی به بانک تجاری در مواد ۹۸ و ۹۹، مسئله کارگزاری را در جذب وجوه خیرخواهانه در استخر وجوه انتفاعی بانک‌های تجاری حل نشده باقی می‌گذارد. سه راهکار برای رفع مسئله کارگزاری در عقد وکالت، و کژمنشی در تخصیص تسهیلات قرض الحسنه وجود دارد:

۱. در مقررات احتیاطی یک کف برای نگهداری وجوه پذیرفته شده در صندوق برای مدیریت نقدینگی و یک حداقل هم برای تخصیص قرض الحسنه از این وجوه مشخص کند. مدیریت بقیه منابع هم به بانک واگذار شود. این راهکار در صورت پذیرش این فرضیه قابل دفاع است که افزایش درگاه‌های جذب و تخصیص قرض الحسنه برای توسعه قرض الحسنه مفید است.
۲. مدیریت جذب و تخصیص وجوه قرض الحسنه، به موسسات اعتباری تخصصی قرض الحسنه واگذار شود.
۳. به موسسات اعتباری اجازه داده شود مدیریت گردش وجوه صندوق‌های امانی که اشخاص خیر برای مصارف خیرخواهانه تاسیس می‌کنند را به عهده گیرند. در این صورت موسسات اعتباری علاقه‌مند، با دریافت کارمزد و تجهیز تیم‌های تخصصی، منابع قرض الحسنه دریافت شده برای مصارف خاص (مانند کمک‌هزینه تحصیلی کودکان بی‌بضاعت، کمک‌هزینه درمان افراد بی‌بضاعت، کمک به زندانیان معسر) را به مصارف تعیین شده تخصیص می‌دهند. در این مدل، وجوه دریافتی منابع موسسه اعتباری محسوب نمی‌شود، زیرا به صورت امانی صرفا مدیریت شده و با منابع موسسه اعتباری مخلوط نمی‌شود. حسابداری این وجوه هم از قواعد صندوق‌های امانی تبعیت می‌کند. عدم بازگشت احتمالی وجوه تخصیص یافته هم از طریق منابع خیرین جبران می‌شود.

۳/۵/۳ تحلیل پارادایم

قرض الحسنه یا قرض نیکو، چنان‌که در آیات ۲۴۵ از سوره بقره، ۱۲ مائده، ۱۱ و ۱۸ حدید، ۱۷ تغابن، و ۲۰ مزمل از قرآن کریم تصریح شده، عمل نیکی است که خداوند مومنان را به انجام آن دعوت می‌کند. قرض الحسنه به تصریح قرآن، به

^{۱۸} Adverse selection

خداوند پرداخت می‌شود نه قرض گیرنده. مبلغ قرض داده شده و اثر اقتصادی آن مورد تاکید قرآن نیست، بلکه نفس عمل، یعنی چشم‌پوشی داوطلبانه از سود، قرض حسن را ممدوح می‌کند.

به نظر می‌رسد مواد ۹۷ تا ۱۰۰ در طرح مجلس، در چارچوب پارادایم معوجی شکل گرفته که در این قسمت به تحلیل مبانی، مولفه‌ها، و پیامدهای پیگیری آن در نظام مالی کشور می‌پردازیم:

۱. پرداخت قرض‌الحسنه یک فضیلت انسانی است که در اساس با اکراه منافات دارد. شایسته نیست سازمانی برای تجهیز و تخصیص قرض‌الحسنه پایه‌گذاری شود که گردش امور آن بر اساس اجبار قانون باشد. ماده ۹۷ از این جهت که موسسه اعتباری انتفاعی را وادار به تخصیص بخشی از منابع خود به قرض‌الحسنه می‌کند با این اصل مغایر است.
 ۲. قرض‌الحسنه یک عمل اعتباری به معنی مدرن آن نیست؛ بلکه فعلی اجتماعی با انگیزه‌های انسانی است. ورود حاکمیت در سازماندهی و انگیزه‌بخشی برای انجام این خیرعمومی، شایسته و مبارک است؛ ولی آن بخش از حاکمیت که متولی رفاه اجتماعی است باید متولی این امر باشد، نه بانک مرکزی. مواد ۹۷، ۹۹ و ۱۰۰، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را، برخلاف بانکداری مرکزی و بانکداری دنیا، به عرصه حمایت‌های اجتماعی می‌کشاند؛ جایی که دیگر دستگاه‌های عریض و طویل دولتی برای آن ایجاد شده‌اند.
 ۳. ورود نظام مالی کشور آن هم با اجبار بانک مرکزی در این عرصه، به دلیل ناسازگاری با مدل کسب‌وکار موسسات اعتباری انتفاعی، جز مفسده و اتلاف منابع ثمر دیگری ندارد.
 ۴. قانونگذار باید برای سازماندهی سرمایه اجتماعی و تجهیز منابع مالی ظرفیت قانونی ایجاد کرده و راه‌های فساد و سوء استفاده از این انگیزه نوع‌دوستی و خیرخواهی را ببندد. بنابراین رویکرد قانون در این قلمرو باید سلبی باشد نه ایجابی؛ شایسته است قانون‌نابایدها را احصا و تعیین تکلیف کند، نه این که بایدها را اجبار کند.
- طرح پیشنهادی مجلس، در مواد ۹۷-۱۰۰ که خلاصه آن در جدول شماره ۴۶ گزارش شده است، وظیفه‌ای را که نه در مدل کسب‌وکار بانک تجاری قرار دارد، و نه سهام‌داران و مدیران موسسه اعتباری متقاضی انجام آن هستند، به اجبار حاکمیت بر دوش آن‌ها می‌گذارد؛ و با اهرم‌های فشار متعدد سعی می‌کند موسسه اعتباری انتفاعی را وادار به کار غیرانتفاعی کند.
- از سوی دیگر به بانک مرکزی تکلیف می‌کند که ابزارهای نظارتی و ظرفیت‌های قانونی خود، که برای تکالیف دیگری به آن‌ها تجهیز شده است را برای تحمیل این وظیفه غیرانتفاعی بر بانک‌های انتفاعی به کار گیرد. طرفه آن که طرح مجلس در تبصره ماده ۹۹، سازوکار حاکم بر تاسیس، فعالیت، و گردش امور بانک‌های قرض‌الحسنه، یعنی موسسات اعتباری تخصصی برای تحقق اهداف مد نظر قانونگذار در مواد ۹۷-۱۰۰، را به شورای مقررات‌گذاری احاله می‌دهد.

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
تکلیف بانک مرکزی	۹۷	تکلیف به تخصیص بخشی از سپرده‌های جاری به قرض‌الحسنه با عندالمطالبه بودن آن‌ها ناسازگار است. مداخله در مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های موسسه اعتباری، جز در مواردی که سلامت بانکی و منفعت سپرده‌گذار اقتضا کند، تخریب فضای کسب‌وکار بانکی و نقض بلاوجه منافع سهامداران موسسه اعتباری است. به علاوه، مداخله در تخصیص قرض‌الحسنه، ناقض وکالت بین بانک و سپرده‌گذار است. راه پایدار و مشروع توسعه قرض‌الحسنه، تصرف حاکمیت در منابع بانک‌ها نیست.	
وکالت سپرده‌گذار به موسسه اعتباری برای اعطای قرض‌الحسنه	۹۸	در این ماده، سپرده‌گذار به بانک وکالت می‌دهد تا وجوه دریافتی را به مصرف قرض‌الحسنه برساند. چون شرط زیاده تنها در عقد قرض به ربا می‌انجامد، تغییر عقد سپرده از قرض به وکالت مانع می‌شود در شرایط تورمی، با دریافت سود صفر درصد، اصل مال سپرده‌گذار بابت یک عمل خیرخواهانه از دست برود. معهداً این قرارداد وکالت دو ایراد بنیادی دارد: ۱) موسسه اعتباری، یعنی وکیل سپرده‌گذار برای تخصیص وجوه دریافتی، سازوکاری برای شناسایی نیازمندان تسهیلات قرض‌الحسنه ندارد. مصارف قرض‌الحسنه، فقط توسط موسسات تخصصی و خیریه قابل تشخیص است؛ در غیر این صورت، تخصیص قرض‌الحسنه مشحون از کژگزینی است. ۲) سپرده‌گذار نمی‌تواند بر مصرف وجوه نظارت کند. تنها گزارش موسسه اعتباری از مصارف دسته‌بندی شده قابل مشاهده است.	
سلب اختیار تصمیم‌گیری از موسسه اعتباری	۹۸	عدم احتساب سپرده‌های قرض‌الحسنه جزو منابع مؤسسه اعتباری، قاعده تناسب اختیار و مسئولیت را نقض می‌کند. اگر سپرده‌های قرض‌الحسنه منبع بانک نیستند، چگونه بانک موظف به بازپرداخت اصل آن‌هاست؟	
تخصیص منابع قرض‌الحسنه	۹۸	متقاضیان کم‌بضاعت معمولاً پروفایل مالی قابل توجهی ندارند تا امتیاز اعتباری‌شان، آنان را شایسته دریافت تسهیلات بانکی کند. بنابراین فشار به موسسه اعتباری برای تبدیل همه وجوه قرض‌الحسنه به تسهیلات قرض‌الحسنه، یا به توزیع رانتی آن بین مشتریان غیرمستمند ولی مرتبط با بانک می‌انجامد؛ یا به واگذاری تخصیص وجوه به موسسات خیریه که تعهدی در برابر بازگشت وجوه نمی‌پذیرند. ناظر هم نمی‌تواند موسسه اعتباری را بابت عدم تخصیص کامل منابع قرض‌الحسنه به مصارف مورد نظر بازخواست کند.	
تعیین مصارف قرض‌الحسنه	۹۹	احصای مصارف قرض‌الحسنه در قانون توجیه ندارد. علاوه بر آن احصای مصارف در قانون، خلاف عقد وکالت اشاره شده در ماده ۹۸ است. در جایی که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مسئول سیاست‌گذاری رفاهی در کشور است، جایگاه بانک مرکزی در تعیین مصارف قرض‌الحسنه چیست؟	



موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
تعیین شرایط اعطای تسهیلات قرض الحسنه توسط هیئت عالی		وظیفه تعیین شده نامتناسب با تخصص و جایگاه هیأت عالی است. میل به مداخله در مواد مربوط به قرض الحسنه در این طرح موج می‌زند.	
تکلیف نظارت بانک مرکزی بر عدم انحراف تسهیلات قرض الحسنه موسسات اعتباری		بانک مرکزی نمی‌تواند فهرست‌های ارائه شده از سوی موسسات اعتباری را راستی‌آزمایی کند و برای هدایت بانک‌ها به عرصه حمایت‌های اجتماعی و کنترل عملکرد آن‌ها در این عرصه ساخته نشده؛ سازوکاری هم برای انجام این وظیفه در اختیار ندارد.	
شیوه‌های تشویق سپرده‌گذاران قرض الحسنه	۱۰۰	لازمه تشویق سپرده‌گذاری قرض الحسنه آن است که راه فقهی جبران تورم در سود سپرده‌گذاری دیده شود. بدون این تدبیر، انجام قرض الحسنه از طریق نظام بانکی، تنبیه اشخاص خیر و قرض دهنده است.	

۳/۶ تخصیص منابع

۳/۶/۱ نرخ سود

تعیین نرخ سود دستوری ناظر بر مراودات بانک‌ها و مشتریان، از طرف بانک مرکزی، عملاً بازار پول را از حالت رقابتی خارج کرده و با حذف هرگونه تمایز بین بانک‌ها منجر به کژمنشی در بازار اعتبار می‌شود. قیمت‌گذاری دستوری بستر کژمنشی را در طرف مشتری هم ایجاد می‌کند و موجب می‌شود مشتریان خوش حساب و با امتیاز اعتباری خوب، وام‌هایی با قیمت معادل مشتریان بد حساب دریافت کنند. در مدل قیمت‌گذاری متمرکز، اعتبارسنجی هم عملاً موضوعیت خود را از دست می‌دهد. مداخله حاکمیت در رابطه بین سپرده‌گذار و موسسه اعتباری و تعیین سقف برای نرخ سود قابل پرداخت به سپرده‌گذار، نه با منطق نظری بانکداری سازگار است و نه پشتوانه تجربی موفقی در بانکداری مدرن دارد. به علاوه، به دلیل مداخله در تراضی بین دو طرف قرارداد، مشروع نیست.

طرح پیشنهادی مجلس، سود را به معین و نامعین تقسیم کرده است. چنین تقسیم‌بندی‌ای در بانکداری مدرن سابقه‌ای نداشته، و ریشه و علت تعریف آن روشن و مشخص نیست؛ قانون هم به طریق اولی محل طرح این نوع ابداعات نیست. تفکیک معین و غیر معین مربوط به بازده است. به عنوان مثال، قیمت فروش اقساطی و نقدی کالاها متفاوت است. بانک در عقد مرابحه، این تفاوت قیمت را در حساب خود سود محاسبه می‌کند. اما تسهیلات‌گیرنده سود پرداخت نمی‌کند؛ بلکه مبلغی که می‌پردازد قیمت کالا یا خدمت دریافتی در گزینه غیرنقد (قسطی) به جای نقد است؛ اصل و فرعی هم در این معامله نیست. تلقی سود معین از این تفاوت قیمت اشتباه است. در مواردی که تسهیلات تحت عقود مشارکتی (از قبیل مضاربه) ارائه می‌شوند نیز، سود نامعین وجود ندارد بلکه نرخ بازدهی از پیش مشخص نیست.

در طرح پیشنهادی، حداکثر نرخ سود قابل پرداخت به سپرده‌گذاران سرمایه‌گذاری عام در طول مدت قرارداد ثابت نیست و در هر مقطع، تابع تصمیم نشست ویژه سیاست‌گذاری هیأت عالی در مورد «سقف نرخ سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام» است که توسط بانک مرکزی اعلام می‌شود. در حالی که شورای سیاست‌گذاری هیأت عالی نمی‌تواند نرخ را کشف کند که در سطح کلان اقتصاد را به تعادل رسانده و در سطح خرد، پروژه‌های سرمایه‌گذاری را تراز کند.

خلط بین نرخ سود و نرخ بازده از ایرادات بزرگ مواد ۹۵ و ۱۰۱ و ۱۰۲ و ۱۰۳ طرح است. نرخ بازده (ناخالص) پروژه یک متغیر فنی است که فارغ از ساختار سمت چپ ترازنامه صندوق پروژه و هزینه تجهیز منابع پروژه، بر اساس طول مدت لازم برای به بازده رسیدن پروژه و قیمت فروش و ساختار بازار محصول پروژه به دست می‌آید. مدیر مالی صندوق پروژه می‌تواند برای تجهیز منابع، در قالب قرارداد مشارکت شریک بپذیرد؛ در بازار مالی اوراق بدهی منتشر کند؛ یا در صورت تایید رگولاتور بانکی، از بانک‌های تجاری وام بگیرد. هزینه موثر تجهیز منابع پروژه، میانگین موزون همه این منابع است. آنچه در ماده ۱۰۳ نرخ سود نامیده می‌شود، هزینه تجهیز یکی از این اقلام است.

۳/۶/۲ اعطای تسهیلات

پرداخت تسهیلات وجه دیگر عملیات اعتباری و بخش مهمی از کسب و کار یک موسسه اعتباری است. بانک‌ها با توجه به شرایط کسب و کار به نوآوری روی می‌آورند؛ فعالیت‌های روزمره خود را مشخص می‌کنند؛ برای پرداخت تسهیلات وثایق و تضمین‌های مورد نیاز برای حداقل کردن ریسک را تعیین می‌کنند و نرخ‌های مورد نظر را با توجه به هزینه تمام‌شده خدماتی که ارائه می‌دهند، ریسک اعتباری مشتری، شرایط کلی اقتصاد و دیگر پارامترهای تاثیرگذار بر کسب و کار مشخص می‌کنند. ورود قانون‌گذار به این عرصه برای رگولاتوری و نظارت البته موجه است، اما این توجیه تا زمانی ارزشمند است که منطق و پشتوانه‌ی علمی و تجربی محکمی برای ورود قانون‌گذار بدان حوزه موجود باشد.

راهکارهای طرح مجلس برای جلوگیری از اجحاف احتمالی موسسات اعتباری به حقوق مشتریان، تقریباً در همه موارد مداخله‌گرانه، مصداقی و فرایند-محور و از طراحی سازوکاری که بازیگران ترغیب به انجام آن شوند عقیم است. قانونگذار در این طرح برای مشکلات نهادی پایدار، راه‌حل‌های اداری ارائه کرده که تا زمانی که ریشه‌های نهادی پابرجاست، به آسانی دور زده خواهند شد. تجربه شکست خورده استفاده از روش‌های مهندسی برای حل مشکلات نهادی و رفتاری، در شمار زیادی از دیگر قوانین کشور هم دنبال شده ولی متأسفانه هنوز قانونگذار را متنبه نکرده است.

مداخله قانونگذار در تنظیم رابطه بین بانک و مشتری باید در چارچوب مدیریت ریسک موسسه اعتباری ارزیابی شود. طرح قانونی مجلس در این خصوص ساکت است. رویکرد طرح به تنظیم رابطه موسسه اعتباری و مشتری، یک‌جانبه و به نفع مشتری، و فارغ از نقش موسسه اعتباری و مقام ناظر بانکی در مدیریت ریسک است.

طرح نمایندگان در تنظیم و خط‌کشی رابطه بانک و مشتری، حداکثری و در پیشگیری و مدیریت ریسک‌های مالی حداقلی است. به عبارت دیگر، در مواردی که اقتضای کسب‌وکار و رقابت صنعت بانکی، آن است که بانک و مشتری بر حسب ترجیحات خود به توافق برسند، قانونگذار مداخله‌گر و در مواردی که تنظیم رابطه بانک و مشتری، راه‌حل بازاری نداشته و ورود حاکمیت‌گیرینا پذیر است، ساکت است.

متأسفانه طرح مجلس در موارد عدیده، تصریح اختیارات مقام نظارتی و تکالیف موسسات اعتباری در برابر رگولاتور را به اجمال برگزارد کرده و به جای آن، در مواردی که موسسه اعتباری بر اساس مدل کسب‌وکار خود و رهنمودهای سهامداران و هیأت مدیره باید راساً تصمیم‌گیری کند، به خط‌کشی و تعیین تکلیف پرداخته است. به عبارت دیگر طرح مجلس به‌طور همزمان، دچار خطای غفلت^{۱۹} و خطای ارتکاب^{۲۰} است. مطابق تبصره ماده ۱۰۸ «در صورتی که مشتری، حسب گزارش شرکت‌های گزارشگری اعتبار ... از اعتبار مناسب برخوردار باشد، مؤسسات اعتباری می‌توانند بدون اخذ ضامن یا وثیقه، به وی تسهیلات خرد پرداخت کنند. سقف تسهیلات خرد در زمان ابلاغ این قانون، پانصد میلیون ریال است. بانک مرکزی می‌تواند با تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، مبلغ مزبور را افزایش دهد.»

مورد آخر آن که راهکارهای طرح مجلس تقریباً در تمام موارد سامانه-محور است. تلقی اشتباهی در سرتاسر مواد، حاکی از آن است که ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی و موظف کردن همه بازیگران به درج اطلاعات در آن، رافع مشکلات نهادی نظام بانکی کشور است. سامانه در بهترین حالت، همه اطلاعات مورد نیاز برای تصمیم‌گیری را با صحت و سرعت در اختیار تصمیم‌گیرندگان می‌گذارد؛ اما تا زمانی که نظام تصمیم‌گیری اصلاح نشده و بخصوص قانون و تدابیر سیاستی برآمده از آن، قلمروهای مکمل حاکمیت و کسب‌وکار را مرزبندی نکرده، وفور اطلاعات لزوماً به بهبود تصمیمات نمی‌انجامد.

جدول ۴۷. خلاصه احکام ناظر بر اعطای تسهیلات

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
مؤسسات اعتباری برای تأمین فعالیت‌های اقتصادی و خرید کالاها و خدمات فاقد منع شرعی و قانونی، در چارچوب عقود اسلامی، به متقاضیان تسهیلات اعطا می‌کنند.	۱۰۷	مؤسسات اعتباری نمی‌توانند مشروع و قانونی بودن کالاها و خدمات خریداری شده از محل تسهیلات را کنترل کنند. الزام به انطباق فقه تجارت بر تسهیلات بانکی، در قانون عملیات بانکی بدون ربا شکست خورد. تجویز ادامه آن انحراف، و فساد، کژمنشی و اتلاف منابع ناشی از آن، برای آینده بانکداری کشور زیان‌بار است.	
مؤسسات اعتباری می‌توانند به مشتریانی که از اعتبار مناسب برخوردارند، بدون اخذ ضامن یا وثیقه، تسهیلات خرد تا سقف ۵۰۰ میلیون	۱۰۸	قانون نباید با ورود به کسب‌وکار بانکی، اختیارات بانک‌ها در مورد مدیریت منابعشان را محدود کند. بانک راساً در مورد میزان وثیقه یا تضمین از هر مشتری تصمیم می‌گیرد و بابت این تصمیم، در برابر سهامدار و ناظر بانکی،	

^{۱۹} Error of omission

^{۲۰} Error of commission

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
ریال پرداخت کنند. بانک مرکزی می‌تواند مبلغ مزبور را افزایش دهد.		پاسخگوست. شرکت گزارشگری اعتبار تصمیم موسسه اعتباری را تسهیل می‌کند؛ اما تکلیفی برای اخذ یا عدم اخذ ضامن یا وثیقه ایجاد نمی‌کند.	
اعطای تسهیلات با نرخ سود نامعین صرفاً در چارچوب این قانون مجاز است.	۱۰۹	تقسیم سود به معین و نامعین در بانکداری متداول نیست. بانک تجاری نهاد تامین مالی کوتاه مدت است نه تامین مالی پروژه. ریسک بازار فعالیت-های با نرخ بازده نامعین برای بانک بیشتر و احتمال نکول تسهیلات در این فعالیت‌ها بالاست.	

۳/۶/۳ جریمه دیرکرد

مطابق ماده ۱۲۰ بانک مرکزی مکلف است به تعداد موسسات اعتباری در استان‌های کشور، حساب ویژه جرایم افتتاح کند تا وجوه جمع‌آوری شده در آن، حسب تشخیص کارگروهی که دو نفر آن از نظام قضایی و نفر سوم از بانک مرکزی است؛ صرف نهاد خیریه‌ای برای رفع مشکل بدهکاران معسر و ورشکسته شود. مطابق این ابداع، بدهکاران غیرمعسر ولی بد حساب بانکی، جرایم خود را به موسسه اعتباری بستانکار می‌دهند تا از طریق کارگروه مزبور صرف حل مشکل بدهکاران معسر شود. اگر بدهکاران معسر اشخاص مرتبط موسسات اعتباری باشند از این بخشش محروم خواهند بود. نقش بانک مرکزی در این ابداع، وساطت گردش مالی از موسسات اعتباری بستانکار به بدهکاران معسر، از طریق نظام قضایی است. مطابق ابداعی دیگر، بدهکاران بد حساب مشمول تنبیهات غیرمالی، که موسسات اعتباری ذینفع آن نیستند، می‌شوند ولی از تنبیهات مالی می‌توانند به حکم دادگاه معاف شوند. این معافیت غیر از معافیت برشمرده در ماده ۱۱۵ در مورد بدهکاران بد حساب معسر است.

جدول ۴۸. خلاصه احکام ناظر بر جریمه دیرکرد

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
ضمانت محدود به اصل بدهی مندرج در قرارداد است و شامل جرائم متعلقه نمی‌شود.	۱۰۸	سود و جرایم، هزینه فرصت پول هستند و از این نظر، تفاوتی بین اصل و فرع بدهی نیست. در عرف بانکداری نیز، ابتدا سود تسهیلات از بدهی مشتری کسر می‌شود نه اصل. خارج کردن سود و جرائم از شمول ضمانت، ترویج بدحسابی است.	
جریمه تأخیر فقط بابت اصل بدهی مشتری است. دریافت وجه التزام، و اخذ سود از سود، سود از جریمه و جریمه از جریمه ممنوع است. اصل بدهی در قرارداد با سود معین، اصل تسهیلات دریافتی	۱۱۹	بدهی مشتری بابت تسهیلات اعتباری دو جزء قطعی دارد: اصل و سود، و یک جزء مشروط: جریمه. جزء اول و دوم، بدهی به تاریخ روز دریافت تسهیلات و هزینه فرصت نگهداری وجه، از روز دریافت تا روز تسویه‌اند. جزء سوم هم جبران زیان عدم بازپرداخت در موعد	

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
مشتری به علاوه سود مندرج در قرارداد تا سررسید است.		مقرر است. این ماده مشتری را ترغیب می کند تا جزء ۲ و ۳ را نادیده گرفته و از پرداخت به موقع بدهی اجتناب کند.	
در صورت دیرکرد مشتری، پس از تسویه اصل بدهی، جریمه دیرکرد به حساب ویژه جرائم واریز می گردد. جریمه جدیدی به مشتری تعلق نمی گیرد، لکن تنبیهات غیرمالی تا زمان پرداخت جرائم متعلقه و خروج از فهرست مشتریان بدحساب برقرار می باشد.	۱۲۰	تدبیر این ماده برای رفع شبهه ربوی بودن دریافت جریمه تاخیر تادیه اعمال جرایم غیرمالی است. جرایم مالی به حساب ویژه جرائم واریز می شوند. در حالی که هزینه نکول مشتری متوجه بانک است، ذی نفع آن نباید حساب ویژه جرائم باشد. اولویت دادن به تسویه اصل بدهی خلاف رویه بانکداری است؛ زیرا تسویه سود قبل از اصل، بدهکار را به تعجیل در تسویه بدهی تشویق می کند. سود بدهی عین سرمایه است و به آن سود تعلق می گیرد.	
سازوکار بهره برداری از وجوه واریز شده به حساب ویژه جرائم	۱۲۱	این ماده تکلیف به افتتاح حساب ویژه جرایم می کند تا از محل وجوه جمع آوری شده، مشکل بدهکاران معسر و ورشکسته حل شود. طبق این ابداع، جرایم بدهکاران غیرمعسر ولی بدحساب، صرف حل مشکل بدهکاران معسر می شود. بدهکاران معسر مرتبط از این بخشش محروم می شوند. بدهکاران بدحساب مشمول تنبیهات غیرمالی اند ولی از تنبیهات مالی به حکم دادگاه معاف می شوند.	
اعطای مهلت به مشتری بدحساب یا عقد قرارداد جدید با هدف تمدید تسهیلات اعطایی غیرجاری، نباید منجر به دریافت سود مرکب و جریمه مضاعف از بدهکار شود. بانک مرکزی بر نحوه محاسبه سود و جرائم و موجودی حساب ویژه جرائم، نزد هر بانک فراهم شود نظارت می کند.	۱۲۳	تأخیر بدهکار در بازپرداخت بدهی موجب زیان موسسه اعتباری است. هزینه فرصت اصل، سود و جریمه یکسان و عدم وصول سود بر روی هریک از این اجزاء، اجحاف به ذینفعان بانک بخصوص سپرده گذار و سهام دار است. فیصله رابطه بین موسسه اعتباری بستانکار و مشتری بدحساب، به نفع بدهکار، در شأن قانون نیست؛ به علاوه، این شیوه حل و فصل اختلاف، اجحاف به بدهکار خوش حساب است.	

۳/۶/۴ وثایق و تضامین

طرح مجلس در مورد نظام مدیریت ریسک موسسات اعتباری به طور عام، و ریسک اعتباری به طور خاص، ساکت است. تنها سازوکار معرفی شده در این طرح برای مدیریت ریسک اعتباری موسسات اعتباری استفاده از وثایق و تضامین، به شرح مواد ۱۱۱ تا ۱۱۳ است. اظهار نظر در باره کارایی و کارآمدی این مواد در جدول شماره ۴۹ گزارش شده است.

جدول ۴۹. خلاصه احکام ناظر بر وثایق

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
بانک مرکزی وثایق و نحوه ارزش گذاری آن‌ها را متناسب با نوع و میزان تسهیلات و اعتبار مشتری ابلاغ می‌کند.	۱۱۱	هیأت مدیره موسسه اعتباری وثایق و نحوه ارزش گذاری آن‌ها را متناسب با نوع و میزان تسهیلات و اعتبار مشتری، تعیین و از مکفی بودن تضامین و وثایق اطمینان حاصل می‌کند.	
مؤسسات اعتباری، در صورت مزاد بودن ارزش وثائق از مجموع بدهی‌ها و تعهدات مشتری، اقدام به آزادسازی وثیقه‌های مزاد، تعویض وثیقه، یا فراهم کردن امکان استفاده از وثائق مزاد برای دریافت تسهیلات یا ایجاد تعهدات جدید می‌کنند.	۱۱۲	اصلاح عبارتی	
بانک مرکزی موظف است سامانه جامع وثایق بانکی را ایجاد کند. فرایندهای اخذ وثیقه، اعم از درخواست ترهین، تعویض، ارزش گذاری، تعدیل ارزش، اجرا و آزادسازی وثایق باید در این سامانه ثبت شده و به هر وثیقه، شناسه یکتا اختصاص یابد.	۱۱۳	این سامانه پرهزینه و کم‌فایده است؛ به ارزیابی کفایت تضامین و وثایق بابت پرونده‌های تسهیلاتی کمک نمی‌کند؛ فقط ارزش دفتری وثایق را در زمان اعطای تسهیلات ثبت می‌کند، نه حتی ارزش بازار روز آن. فرایند اخذ و نگهداری اطلاعات وثایق در سامانه مدیریت ریسک موسسه اعتباری باید چنان تعریف شود که ریسک مشتری را پوشش داده؛ ناظر بانکی هم از کفایت آن مطمئن شود.	

۳/۶/۵ سود از سود و جریمه از جریمه

در عقود با بازدهی معین سودی با مشتری محاسبه نمی‌شود و اختلافی که وجود دارد تفاوت قیمت نقد و نسبه است که هر چند بانک در اسناد حسابداری خود سود شناسایی می‌کند، ماهیتا سود نیست. در عقود مشارکتی نیز، آنچه نامعین است بازده است نه سود. حکم در مورد هر کدام از عقود باید متناسب با آن صادر شود.

قرارداد با سود معین، اصل و فرع ندارد. تفکیک اصل و سود در اسناد حسابداری بانک اتفاق می‌افتد ولی برای مشتری همه آن از جنس بدهی است. سود بدهی عین سرمایه است و به آن سود تعلق می‌گیرد. تاخیر بدهکار در بازپرداخت بدهی به موسسه اعتباری، موجب کاهش درآمد و ثبت زیان بر سرمایه بستانکار است. از این نظر، هزینه فرصت اصل، سود و جریمه یکسان است. عدم شناسایی و وصول سود بر روی هریک از این اجزا، اجحاف به ذینفعان بانک بخصوص سپرده‌گذار و سهام‌دار است. اولویت دادن به تسویه اصل بدهی در وصول مطالبات، خلاف رویه بانکداری است. علت آن است که تسویه سود قبل از اصل بدهی، بدهکار را به تعجیل در تسویه بدهی تشویق می‌کند.



۳/۶/۶ شبهه شرعی جریمه دیرکرد

بدهی مشتری به موسسه اعتباری سه جزء دارد: اصل، سود و جریمه. جزء اول، بدهی به تاریخ روز دریافت تسهیلات و جزء دوم، هزینه فرصت نگهداری وجه، از روز دریافت تا روز تسویه است. جزء سوم هم ناشی از عدم بازپرداخت تسهیلات، دیرتر از تاریخ مقرر در قرارداد و تحمیل زیان به سرمایه موسسه اعتباری است. قانون نباید مشتری را ترغیب کند تا بدهی خود به بانک، بابت جزء دوم و سوم را نادیده گرفته و با قرض الحسنه تلقی کردن تسهیلات، از پرداخت به موقع آن اجتناب کند.

به صورت کلی، دو شیوه برای رفع شبهه حرام بودن وصول جریمه تاخیر تادیه در کشورهای اسلامی رایج است. در یک روش بانکهای بستانکار ذینفع وصول جریمه نیستند. در عین آن که حاکمیت برای برقراری نظم و مقررات، جرایم مالی از بدهکاران بد حساب وصول می کند، آن ها را به خیریه ها می بخشد؛ تا از یک سو بدهکاران منضبط شوند؛ و از سوی دیگر، بانک بستانکار از وصول جرایم منتفع نشود.

در این رویکرد موسسه اعتباری بستانکار، یک صندوق خیریه را انتخاب می کند که به تشخیص حسابرس، هیچ ارتباط مالکیتی و سهامداری با آن ندارد. جرایم وصول شده توسط موسسه اعتباری به صندوق منتخب موسسه واریز می شود؛ به صورت شفاف نیز واریز اعلام و در صورت های مالی منعکس می شود. گزینه دیگر در این روش، واریز جرایم به صندوق ضمانت سپرده هاست.

در رویکرد دوم، جرایم متعلق به موسسه اعتباری طلبکار است. اگر دولت می خواهد به افراد معسر کمک کند باید خود صندوقی را برای این کار ایجاد کند. خروج جریمه از حساب موسسه، بستانکار را زیان ده و سپرده گذار را متضرر می کند و بخشی از بازدهی منابع را از بین می برد.

تدبیر قانونگذار برای رفع شبهه ربوی بودن دریافت جریمه تاخیر تادیه در طرح مجلس آن است که جرایم غیرمالی اعمال شوند؛ اما وجوه پرداختی بابت جرایم به حساب ویژه جرائم واریز شود. بنابراین در صورت جریمه فرد به دلیل نکول، در حالی که هزینه نکول متوجه بانک است، ذی نفع آن حساب ویژه جرائم است.

۳/۶/۷ خلاصه احکام قانونی ناظر بر وصول مطالبات

جدول ۵۰. خلاصه احکام ناظر بر وصول مطالبات

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
مؤسسه اعتباری طلبکار می تواند بدهی پرداخت نشده را از حساب مشتری برداشت کند. در صورت عدم تکافوی	۱۱۴	برداشت موسسه اعتباری بستانکار، بابت بدهی سررسید شده از حساب های مشتری نزد خود، در صورت تصریح در قرارداد مجاز است.	



تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: بانکداری

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
موجودی، سایر مؤسسات به میزان بدهی، از حساب مشتری به حساب مؤسسه طلبکار منتقل کنند.			
بانک مرکزی سازوکار شناسایی حساب مشتریان بدهکار بد حساب، نزد سایر مؤسسات اعتباری، و انتقال بدهی پرداخت نشده را به مؤسسه طلبکار فراهم کند.		بانک مرکزی نمی‌تواند بانک‌های دیگر را مکلف کند که از حساب مشتریان بد حساب سایر بانک‌ها برداشت کنند؛ اما می‌تواند در شرایط خاص، توقیف یا مسدودی حساب مشتریان بد حساب را اجازه دهد.	
برداشت از حساب‌های مشترک تا سقف سهم‌الشرکه		بانک الف نمی‌تواند طبق ادعای بانک ب، سهم‌الشرکه مشتری را محاسبه و از حساب مشترک برداشت کند.	
تأخیر در پرداخت بدهی سررسیدشده، تخلف محسوب و متخلف، مشمول تنبیهات غیرمالی و ملزم به پرداخت جریمه می‌شود.		نکول در بازپرداخت اقساط بدهی، به‌جای تخلف، باید جرم باشد. طبق این ماده، موسسه اعتباری نمی‌تواند بدهکار متخلف را به دادگاه احاله دهد.	
مؤسسه طلبکار تا رفع اعسار یا خروج از ورشکستگی، به بدهکار مهلت می‌دهد. در این دوران، تنبیه غیرمالی و مالی متوجه بدهکار نمی‌شود. زمان توقف بیش از ۶ ماه قبل از صدور حکم اعسار یا ورشکستگی تعیین نمی‌شود.	۱۱۵	رفع ورشکستگی ممکن نیست. امهال تا زمان خروج از ورشکستگی نیز بی‌معنا و حکم این ماده لغو است.	
مدعی اعسار یا ورشکستگی همزمان با ارائه درخواست، دارایی‌های خود و افراد تحت تکفل را نزد قوه قضائیه ثبت می‌کند.		به جای نحوه اعلام دارایی‌های ورشکسته بدهکار بد حساب بانکی، قانون باید نحوه حل‌وفصل بدهی‌های او را چنان تعیین تکلیف کند که غبطه سپرده‌گذاران آسیب نبیند.	
دارایی‌های کشف‌شده از مدعی اعسار یا ورشکستگی، به نفع دولت ضبط می‌گردد.		بدهی سررسیدشده مشتری، طلب بانک است و نباید به نفع دولت ضبط شود. تصمیم بدهکار در اعلام دارایی‌ها، نباید موجب تفاوت حکم دادگاه نسبت به استرداد دارایی ضبط شده به نفع طلبکار یا دولت شود.	
مؤسسات اعتباری اطلاعات بازپرداخت تسهیلات و تعهدات را در سامانه متمرکز تسهیلات و تعهدات ثبت می‌کنند.	۱۱۶	بدهی مشتریان، دارایی موسسه و چگونگی مدیریت آن در اختیار موسسه اعتباری است.	
ثبت اشخاص به‌عنوان مشتری بد حساب، رتبه اعتباری آنان را در پایگاه داده اعتباری کشور کاهش می‌دهد.		اصلاح عبارتی	
تنبیهات غیرمالی	۱۱۷	اصلاحات متعدد عبارتی	
جریمه مالی	۱۱۸	اصلاح عبارتی	

۳/۷ جایگاه شورای فقهی

الزام موسسات اعتباری به رعایت شرع، برخاسته از تقاضای مشتریان آنهاست؛ اشخاصی که مایلند از حلیت سود دریافتی بابت سپرده‌گذاری و سود پرداختی بابت تسهیلات دریافتی، کارمزد پرداختی بابت عملیات و خدمات بانکی، و گردش وجوه خود در درون بانک اطمینان حاصل کنند. تدبیر قانونگذار برای پاسخ به این دغدغه، به شرحی که در ادامه می‌آید، در تاسیس یک شورای فقهی در درون بانک مرکزی، در چارچوب پارادایم‌های ناسازگار سامان داده شده است.

۳/۷/۱ رویکرد متمرکز در مقابل غیرمتمرکز

الزام به محدودیت‌های شرع و احتراز از غیرشرعی بودن عملیات بانکی، در دو رویکرد متمرکز و غیرمتمرکز می‌تواند دنبال شود. در رویکرد متمرکز، یا از بالا به پایین، بانک مرکزی به کمک نیروی متخصص فقهی خود، مرجع انحصاری تشخیص قراردادهای مشروع در نظام بانکی است. در مقابل در رویکرد غیرمتمرکز، یا از پایین به بالا، بانکها مجازند به کمک فقهای در استخدام خود، قراردادهایی را تنظیم کنند که به لحاظ شرعی صحیح تشخیص می‌دهند. آن دسته از قراردادهایی که فقهای بانک مرکزی دارای اشکال بیابند، تا اعمال اصلاحات معلق می‌شوند. مزیت رویکرد غیرمتمرکز نسبت به رویکرد متمرکز آن است که بانکها در رقابت برای جذب مشتری، می‌توانند از خلاقیت بهره برده و نسبت به بانک مرکزی چابک‌تر عمل کنند؛ زیرا منافعشان در تسریع به تعیین تکلیف این قراردادهای گره خورده است.

رویکرد مورد نظر قانونگذار در طرح مجلس، متمرکز و از بالا به پایین است. پیامد چنین انتخابی، اولویت دادن به نظرات حاکمیت در نحوه اعمال الزامات فقهی، 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، بخصوص در مناطق سنی نشین، به ادامه پرهیز از سپرده‌گذاری طیف وسیعی از ایرانیان متدین در بانکها خواهد انجامید.

۳/۷/۲ رویکرد حداقلی در مقابل حداکثری

تقسیم‌بندی مهم دیگر در این خصوص، انتخاب رویکرد حداقلی یا ایجابی در ارزیابی مشروع بودن مقررات بانکی است. در این رویکرد، مقررات بانکی مجازند مگر غیرمشروع بودن آنها احراز شود. نقش فقهای بانکی در رویکرد حداقلی، احراز غیرمشروع بودن قراردادها و عملیات است. در مقابل، ورود فقه به بانکداری در رویکرد حداکثری، سلبی است. در این رویکرد مشروعیت هر قرارداد یا عملیات باید بدو توسط فقها احراز شود. رویکرد ایجابی، بانکداری را در منطقه الفراغ شرع می‌داند و حق وتوی فقه در رد کردن مقررات، و قراردادها و عملیات برخاسته از آنها را محدود به تشخیص مغایرت با شرع می‌داند. در رویکرد ایجابی، چنین جوازی صادر نمی‌شود و وضع و ابلاغ مقررات منوط به آن است که عدم مغایرت آن توسط فقها احراز شده باشد.



رویکرد سلبی، این امکان را به بانک‌ها و مردم می‌دهد که آزادانه، در چارچوب شرع، به عقد قرارداد بپردازند؛ الا در مواردی که توسط شورای فقهی بانک مرکزی خلاف تشخیص داده می‌شوند. اما رویکرد ایجابی، به دلیل نیاز به تأیید شورای فقهی بانک مرکزی پیش از مبادرت به هر نوع قرارداد و عملیات بانکی، بهره‌وری را کاهش می‌دهد و مانع ایجاد نوآوری در قراردادهای توسعه‌ی عملیات بانکی خواهد شد.

پایه‌سازی بانکداری اسلامی می‌تواند با رویکرد ایجابی یا سلبی دنبال شود. در رویکرد ایجابی، مداخله حداکثری است؛ و پیش از مبادرت به هر اقدامی توسط بانک‌ها، لازم است صحت شرعی آن توسط نهادی مثل شورای فقهی بانک مرکزی احراز شود. در رویکرد سلبی می‌توان احراز شرعی بودن عقود و قراردادهای را به شورای فقهی بانک‌ها سپرد و اجازه داد بانک‌ها فعالیت خود را به کمک ابزارهای جدید آغاز کنند و در صورت تشخیص شورای فقهی بانک مرکزی مبنی بر صحیح نبودن این عقود، متوقف شوند.

بانک مستندات و نتیجه مطالعاتی که قبلاً روی قراردادهای جدید داشته را می‌تواند به شورای فقهی بانک مرکزی تحویل دهد و از ابزار خود دفاع کند و در صورتی که شورای فقهی بانک مرکزی همچنان این ابزار را مجاز ندانست استفاده از آن را ممنوع کند. به این ترتیب بانک اسلامی آن چه را که شرعی می‌داند عمل می‌کند تا احراز شود که شرعی نبوده است. بانک‌ها نیز انگیزه خواهند داشت هر کدام یک شورای فقهی برای خود تعریف کنند که به مطالعه ابزارهای موجود یا طراحی ابزارهای جدید بپردازند.

مزیت رویکرد سلبی آن است که به بانک‌ها انگیزه نوآوری در ایجاد ابزارهای جدید و طراحی عقود می‌دهد. هر چه تقاضای مشتریان بانک‌ها نسبت به مشروع بودن عملیات بیشتر باشد، رقابت با شدت بیشتری انگیزه خواهند داشت که برای طراحی عقود و ابزارهای جدید سرمایه‌گذاری کنند و تجارب و یافته‌های دیگر بانک‌های اسلامی دنیا را مطالعه کنند.

نگاه سلبی یا ایجابی می‌تواند در سه سطح (۱) چارچوب، (۲) عقد و قرارداد، و (۳) ابزار و محصول صورت پذیرد. ممکن است رویکرد نظام بانکی در سطح چارچوب، ایجابی ولی در سطح ابزار و محصول سلبی باشد. رویکرد قانونگذار در طرح مجلس، ترکیبی از رویکرد سلبی و ایجابی، بدون توجه به پیامدهای اجرایی این دو رویکرد است. از یک سو مطابق تبصره ۲ از ماده ۴، شورای فقهی مرجع تشخیص مغایرت عملیات بانک مرکزی و تعاملات آن با اشخاص داخلی و خارجی است. از سوی دیگر، مطابق ماده ۲۱، قلمرو شورای فقهی بانک مرکزی، اظهارنظر نسبت به رویه‌ها و ابزارهای رایج، شیوه‌های عملیاتی، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، چهارچوب قراردادهای و نحوه اجرای آنها، از جهت عدم مغایرت با موازین فقه اسلامی است. همچنین طبق ماده ۲۶، بانک مرکزی موظف است برای اجرای سیاست‌های پولی و ارزی، از روش‌ها و ابزارهای مورد تأیید شورای فقهی استفاده کند. نیز مطابق ماده ۲۸، مؤسسات اعتباری مطابق دستورالعملی که به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی می‌رسد، منابع مازاد خود را نزد بانک مرکزی سپرده‌گذاری می‌کنند. نیز طبق ماده ۲۹ بانک مرکزی مجاز است نقدینگی مورد نیاز مؤسسات اعتباری را از طرق مورد تأیید شورای فقهی تأمین کند.

۳/۷/۳ وضع مقررات در مقابل نظارت بر اجرا

نکته دیگر، گستره فقه در مشروعیت بخشی به نظام بانکی است. یک نگاه، قلمرو فقه را منحصر به مقررات می‌داند و انطباق عملیات با مقررات را در حیطه مجریان و ناظران می‌داند؛ مانند نقشی که قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان گذارده است. در رویکرد بدیل، فقه علاوه بر گذاردن مهر تایید بر مقررات بانکی، بر عملیات و اجرا نیز نظارت می‌کنند تا از پیاده سازی بانکداری بدون ربا در نظام بانکی کشور اطمینان حاصل کنند.

ماده ۲۱ هدف از تشکیل شورای فقهی در بانک مرکزی را حصول اطمینان از اجرای صحیح عملیات بانکی بدون ربا در نظام بانکی کشور، نظارت بر عملکرد نظام بانکی و اظهار نظر نسبت به رویه ها و ابزارهای رایج، شیوه های عملیاتی، دستورالعمل ها، بخشنامه ها، چهارچوب قراردادها و نحوه اجرای آنها می‌داند. مطابق این دستورکار، شورای فقهی علاوه بر وضع مقررات، بر اجرای آنها هم نظارت می‌کند.

۳/۷/۴ نقش اولیه در مقابل ثانویه

از منظر دیگر، ارزیابی فقهی می‌تواند در طول مقررات گذاری بانکی و نقش فقه ثانویه و تبعی باشد، مانند رابطه شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی؛ بدین صورت که ابلاغ هر مقرره ای، پس از تصویب در شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، مشروط به عدم رد آن توسط شورای فقهی است. در رویکرد بدیل، فقه خود راسا مقررات وضع می‌کنند. نقش شورای فقهی در این رویکرد، اولیه و اصیل است و شورای فقهی در عرض شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی تعریف می‌شود.

رویکرد قانونگذار برای نقش آفرینی شورای فقهی در طرح مجلس، ترکیبی از رویکرد ثانویه و اولیه است. از یک سو، طبق بند ۵ ماده ۹۴، علاوه بر سپرده های جاری، قرض الحسنه، و سرمایه گذاری عام و خاص، انواع دیگر سپرده باید به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی برسد. نیز مطابق ماده ۹۵، مؤسسات اعتباری در قالب عقود اسلامی که به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی می‌رسد، به متقاضیان تسهیلات اعطا می‌کنند. همچنین مطابق ماده ۹۸، مقررات مربوط به نحوه محاسبه و دریافت کارمزد تسهیلات قرض الحسنه به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی می‌رسد. به علاوه طبق ماده ۱۲۳، دستورالعمل امهال یا تمدید مطالبات سررسید گذشته به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی می‌رسد. این چهار حکم قانونی نشان می‌دهند که جایگاه شورای فقهی، در مقایسه با نهاد اصلی وضع مقررات که شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی است، تبعی است.

از سوی دیگر، مطابق بند ۲ از ماده ۷۶، مصوبات شورای فقهی در عرض هیأت عالی، شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، و بانک مرکزی، برای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری لازم الاتباع است. همچنین طبق ماده ۹۳، فعالیت های مؤسسات اعتباری، در چارچوب قوانین مربوط و مقررات اعلامی بانک مرکزی، باید به تأیید شورای فقهی برسد. نیز طبق ماده ۱۰۰، روش های تشویق سپرده گذاران قرض الحسنه باید به تأیید شورای فقهی برسد. به علاوه، طبق ماده ۱۰۷، پرداخت هرگونه



تسهیلات یا ارائه هر نوع خدمت بانکی باید در چارچوب عقود اسلامی مورد تأیید شورای فقهی انجام شود. این چهار حکم قانونی، نقش اولیه و اصالتی برای شورای فقهی قائلند.

۳/۷/۵ تحلیل پارادایم

به نظر می‌رسد طرح مجلس در مورد چگونگی تامین مشروعیت در نظام بانکی، به دلیل سلطه پارادایم‌های ناسازگار، از عدم انسجام رنج می‌برد. خلاصه این پراکندگی در جدول ۵۱ گزارش شده است.



جدول ۵۱. ارزیابی رویکرد قانونگذار به جایگاه شورای فقهی

نظارت بر اجرا	مقررات گذاری		
	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)

۳/۸ قلمرو قانون

جدول ۵۲. خلاصه احکام ناظر بر قلمرو قانون

رای	نظر کارشناسی	ماده	موضوع
	قانون در بیرون از قلمرو ایران نافذ نیست. شعب مؤسسات اعتباری ایرانی در خارج، تابع مقررات نظارتی کشور میزبان اند.	۱۲۵	کلیه شعب مؤسسات اعتباری ایرانی و شعب مؤسسات اعتباری خارجی در داخل کشور، در چارچوب این قانون مجاز به عملیات بانکی می‌باشند.

۳/۹ مشارکت اشخاص غیرایرانی

پارادایم ناظر بر این طرح دچار اشتباهی مشابه قانون پولی و بانکی کشور است که خارجی یا داخلی بودن بانک را تابع ملیت سهامداران می‌داند؛ در حالی که معیار داخلی بودن موسسه محل ثبت آن است. هر موسسه اعتباری که در ایران ثبت شود، فارغ از تابعیت سهامدارانش ایرانی است. موسسه‌ای که در کشور دیگری ثبت شده باشد، برای افتتاح شعبه در داخل ایران باید درخواست خود را به معاونت نظارتی بدهد.

ممکن است یک موسسه اعتباری داخلی (ثبت شده در ایران) شعبه‌ای نیز در کشور دیگری داشته باشد. در این صورت آن موسسه اعتباری یک موسسه اعتباری ایرانی است که شعبه‌ای در کشوری دیگر دارد. شعب خارجی مؤسسات اعتباری داخلی یا شعب مؤسسات اعتباری خارجی در ایران، تحت مقررات نظارتی کشوری قرار می‌گیرند که محل فعالیت آنهاست.

همچنین در خصوص سهامداران بانک یا موسسه اعتباری، صلاحیت و شایستگی آنان حائز اهمیت است است نه تابعیت آنها. برای رفع دغدغه در مورد تملک مؤسسات اعتباری توسط دولت‌های خارجی، می‌توان تصریح کرد در صورتی که بیش از ۵۰ درصد سهام یک بانک متعلق به شخص خارجی باشد، نظارت ویژه‌ای بر آن بانک اعمال شود؛ هر چند منشا چنین تمایزی، مقررات گذاری احتیاطی^{۲۱} نیست.

^{۲۱} Prudential regulation

چنانچه بانکی در ایران ثبت شده باشد، حتی اگر صد درصد سهامش در مالکیت اشخاص خارجی باشد، ایرانی است و تحت مقررات محل ثبت عمل می‌کند. چنانچه بیش از ۵۰ درصد سهام این بانک متعلق به اشخاص خارجی باشد می‌تواند به دلایل سیاسی، و نه احتیاطی، تحت نظارت ویژه‌ای نسبت به دیگر بانک‌های داخلی قرار بگیرد.

به‌علاوه، سرمایه‌گذاری یک متغیر جریان است و نمی‌توان پاسخ به درخواست اشخاص خارجی برای خرید سهام یک موسسه اعتباری را منتظر مجوز مجلس یا نهادها و فرایندهایی زمان‌بر نگه داشت و با هر یک برخوردی موردی و بعضاً سیاسی داشت. لازم است از قبل مقرراتی برای فروش سهام موسسات اعتباری به سهامدار خارجی تنظیم شود. بخصوص اگر رویکرد کشور، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و دانش بانکداری باشد، ماده ۹۰ محدودکننده است. مناسب است به جای مواضع بازدارنده، سیاست‌های نظارتی متناسب با جذب سرمایه خارجی پیش‌بینی شود.

جدول ۵۳. خلاصه احکام ناظر بر مشارکت اشخاص غیرایرانی در مدیریت موسسات اعتباری

رای	نظر کارشناسی	ماده	موضوع	
			فرعی ۱	فرعی ۲
	معیار ایرانی بودن موسسه، محل ثبت آن است. موسسه اعتباری که در ایران ثبت شود، فارغ از تابعیت سهامدارانش، ایرانی است.	۸۹	تابعیت مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره	
	موسسه اعتباری خارجی درخواست افتتاح شعبه در ایران را به معاونت نظارتی می‌دهد. عملیات شعب موسسات اعتباری داخلی در خارج، تابع مقررات کشور میزبان است. متناظراً شعب داخلی موسسات خارجی تحت مقررات نظارتی ایران قرار می‌گیرند.	۹۰	لزوم کسب اجازه مجلس	مالکیت موسسات اعتباری ایرانی توسط اشخاص خارجی
	الزام به اجازه مجلس در مورد تملک سهام مؤسسات اعتباری ایرانی موجود یا مشارکت در تأسیس مؤسسات اعتباری ایرانی جدید توسط دولت‌های خارجی زمان‌بر و مانع جذب سرمایه و دانش اشخاص خارجی در صنعت بانکی کشور است.		دولت‌های خارجی	
	از منظر ثبات و سلامت بانکی، باید دغدغه قانونگذار صلاحیت و شایستگی سهامداران موسسات اعتباری باشد نه تابعیت آن‌ها.		اشخاص حقیقی و حقوقی	

۳/۱۰ حسابداری، حسابداری و گزارش‌گری مالی

بانک‌های مرکزی شیوه جمع‌آوری و ثبت اطلاعات را به بانک‌ها ابلاغ نمی‌کنند بلکه از بانک‌ها می‌خواهند اطلاعات را به گونه ای اطمینان‌بخش جمع‌کنند که وضعیت سلامت بانکی را قابل ارزیابی و سنجش کند. بانک مرکزی نباید وارد کسب‌وکار بانک‌ها شود.

جدول ۵۴. خلاصه احکام ناظر بر حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی

رای	نظر کارشناسی	ماده	موضوع
	اصلاح عبارتی	۱۱۰	بانک مرکزی چهارچوب و نحوه حسابداری عقود و انعکاس آن در صورت‌های مالی مؤسسات اعتباری را ابلاغ می‌کند.
	بانک‌های مرکزی شیوه ثبت و پردازش اطلاعات را به بانک‌ها ابلاغ نمی‌کنند؛ بلکه می‌خواهند اطلاعات به گونه‌ای جمع شود که سلامت بانکی قابل ارزیابی و سنجش باشد.	۱۲۷	بانک مرکزی شیوه ثبت، جمع‌آوری و پردازش داده‌ها و دستورالعمل تهیه و انتشار اطلاعات مربوط به عملیات مؤسسات اعتباری را به گونه‌ای تدوین می‌کند که:
	عبارات "یکپارچه"، "قابل پیگیری و جستجو" و "بازیابی سریع اطلاعات" مبهم‌اند.		ثبت صحیح، فوری و جامع داده‌ها شامل مشخصات مشتریان و عملیات و خدمات بانکی به صورت یکپارچه تضمین شود و تغییر داده‌های ثبت‌شده قابل مشاهده و پیگیری باشد. بازیابی سریع اطلاعات، در سطوح مختلف ممکن باشد.
			گزارش‌های مالی قابل راستی‌آزمایی باشد. امکان دسترسی برخط بانک مرکزی به اطلاعات حساب‌ها و تراکنش‌های مربوط به عملیات و خدمات بانکی، فراهم باشد.
	تشویق برای انجام وظیفه قانونی لغو است.		بانک مرکزی به منظور تسریع و اجرای این حکم از ابزارهای تشویقی و تنبیهی استفاده می‌کند.
	حسابرس، طبق استانداردهای حرفه‌ای، فقط مواردی که اثر عمده دارند را گزارش می‌کند. فراتر از این، اعمال مجازات‌های سنگین برای تخلفات حرفه‌ای لازم نیست.	۱۲۸	حسابرسان موظفند تخلفات زیر را به بانک مرکزی گزارش کنند. متخلف بار اول یک‌سال و در صورت تکرار، دائماً از فعالیت حرفه‌ای محروم می‌شود:
	ثبت نادرست تراکنش بانکی ممکن است بارها اتفاق بیفتد. اگر این ثبت، معنی دار و عمدی باشد در گزارش حسابرس منعکس می‌شود.		عدم ثبت تراکنش‌های مالی یا ثبت نادرست آن‌ها؛
	فقط تخلفات مهم و اثرگذار بر سلامت بانک باید گزارش شوند.		تخلف از قوانین و مقررات مرتبط؛
	اظهارنظر حسابرس در مورد صورت‌های مالی، می‌تواند مقبول، مشروط، یا مردود باشد. عدم اظهارنظر به دلیل		خودداری از ارائه اطلاعات مورد درخواست بازرسی قانونی و حسابرس مستقل؛

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
ممانعت از اظهار نظر حسابرس در خصوص صورت‌های مالی اشخاص تحت نظارت.		محدودیت در دسترسی به اطلاعات، مطلب بااهمیتی است و باید توسط حسابرس گزارش شود.	

۳/۱۱ سیاست احتیاطی

مقررات بانک مرکزی ناظر بر عملیات پولی و بانکی بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر و با بانک مرکزی، براینده ملاحظات ناظر بر سیاست پولی و احتیاطی و تدابیر نظارتی بانک مرکزی است. دو مسیر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در حوزه‌های سیاست پولی و نظارت بانکی بانک مرکزی، در هیئت عالی به هم می‌رسند؛ عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیری کشور که ملاحظات پولی و بانکی را در وضع مقررات بانکی و تنظیم روابط با بانک‌ها مد نظر قرار می‌دهد.

خاستگاه سیاست‌های احتیاطی کلان می‌تواند مخاطرات ثبات مالی در حوزه پولی، ناظر بر شکل‌گیری و انباشت ناترازی‌ها در بخش اسمی اقتصاد^{۲۲} و بازار دارایی‌ها، یا شکل‌گیری ریسک‌های کلان در ترازنامه بانک‌ها باشد. از این منظر دو شورای تخصصی هیئت عالی، یعنی شورای سیاستگذاری پولی و ارزی و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی (موضوع مواد ۱۹ و ۲۰)، می‌توانند دستورکار لازم برای سیاستگذاری در حوزه‌های احتیاطی کلان را به هیئت عالی پیشنهاد دهند.

۳/۱۱/۱ مراقبت از سلامت بانکی

جدول ۵۵. خلاصه احکام ناظر بر شاخص‌های سلامت بانکی

موضوع	ماده	نظر کارشناسی	رای
شاخص‌های سلامت بانکی	۸۱	فهرست شاخص‌های سلامت بانکی و نحوه محاسبه آن‌ها توسط معاونت نظارتی اعلام می‌شود. لازم است آخرین وضعیت و تحولات این شاخص‌ها، برای مدیران موسسه و بانک مرکزی قابل مشاهده باشد.	

۳/۱۱/۲ همپوشانی با سیاست پولی

یکی از کاستی‌های طرح مجلس، سکوت در قلمرو سیاست‌های احتیاطی کلان و همپوشانی آن با سیاست پولی است. ماده ۱۲۴ که مدار وضع مقررات ناظر بر عملیات بانکی بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر و با بانک مرکزی را در شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌بندد، از مصادیق این غفلت است. این در حالی است که تحولات شاخص‌های سلامت بانکی (موضوع ماده ۸۱)، بخصوص میزان اعتبارات اعطایی، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و مطالبات بانک‌ها از بانک مرکزی

^{۲۲} Nominal economy



تحلیل موضوعی احکام ناظر بر نظارت بر بانکها

(شامل سپرده قانونی بانکها)، دارای آثار پولی با اهمیت هستند. کاستی طرح در تبیین رابطه متقابل سیاست پولی و نظارتی، به اجمال در جداول شماره ۵۵ و ۵۶ بیان شده است.



جدول ۵۶. خلاصه احکام ناظر بر سیاست احتیاطی

رای	نظر کارشناسی	ماده	موضوع
	تنظیم رابطه بانک‌ها و بانک مرکزی، از جمله سیاست‌گذاری بازار بین بانکی، به دلیل همپوشانی سیاست پولی و نظارت بانکی، باید در هیأت عالی تدبیر شود.	۱۲۴	مقررات ناظر بر عملیات بانکی بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر و با بانک مرکزی باید به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برسد.



فصل چهارم



جمع‌بندی ارزیابی احكام ناظر بر عمليات بانكي

۴ جمع‌بندی ارزیابی احکام ناظر بر عملیات بانکی

۴/۱ خلاصه ارزیابی مواد

در این قسمت خلاصه ارزیابی مواد ۵۹ تا ۱۲۸، ناظر بر عملیات بانکی، بر حسب دسته‌بندی موضوعی آن‌ها ارائه می‌شود.

۱. درباره مجوز تاسیس و فعالیت موسسات اعتباری، حکم ناظر بر فصل الخطاب بودن تشخیص بانک مرکزی در مورد عملیات و خدمات بانکی و فعالیت در نظام پرداخت مناسب است. معهذا در سایر احکام نگرانی‌های زیر وجود دارد:
 - ۱/۱. بانک مرکزی نباید مکلف به اعلام اسامی موسسات غیرمجاز باشد.
 - ۱/۲. مجازات انحلال و مصادره اموال برای اشخاص حقوقی که بدون مجوز مبادرت به عملیات بانکی کرده‌اند، از نظر شدت، نامناسب و در مواردی غیرقابل اجراست.
 - ۱/۳. طرح در برابر اقتضائات نظارتی مدل‌های متنوع کسب‌وکار موسسات اعتباری ساکت است.
 - ۱/۴. تاسیس موسسه اعتباری به صورت تعاونی سهامی عام موجب تداخل وظایف رگولاتوری با وزارت تعاون می‌شود.
۲. درباره مجوز تاسیس و فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه:
 - ۲/۱. موسسات تک‌شعبه لزوماً کم‌خطر نیستند.
 - ۲/۲. منع عملیات نقدی صندوق‌ها فاقد توجیه فنی است.
 - ۲/۳. نظارت یک امر حاکمیتی است و قابل واگذاری به نهادهای صنفی در معرض تزاخم منافع، مانند سازمان اقتصاد اسلامی، نیست.
۳. درباره حفظ اعتماد عمومی به موسسات اعتباری، چاره تشویش اذهان عمومی، شفافیت و پاسخگویی موسسات اعتباری است نه جرم‌انگاری انتشار خبر درباره آن‌ها.
۴. درباره اساسنامه موسسات اعتباری، تسلیم به مقام ناظر کفایت نمی‌کند و لازم است موسسات مکلف به اخذ تاییدیه بانک مرکزی شوند.
۵. درباره انحلال، ادغام و تجزیه موسسات اعتباری،
 - ۵/۱. فرایند انحلال اختیاری اعلام شده در طرح، به دلیل عدم اطمینان از وانمود انحلال غیراختیاری به جای اختیاری، ناکامل است.



۵/۲. با توجه به سکوت قانون تجارت، لازم است در این قانون تاثیر مالکیت سهامداران از ادغام و تجزیه، تبیین و رعایت قواعد تسهیل رقابت و منع انحصار تصریح شود.

۶. درباره نظام حکمرانی موسسات اعتباری:

۶/۱. طرح از نحوه رسیدگی و اختیارات و مسئولیت بانک مرکزی در رسیدگی به تعارض منافع غفلت کرده است. پر کردن فرم تعارض منافع و گزارش تسهیلات مرتبط، آغاز فرایند رسیدگی به تعارض منافع در موسسات اعتباری است، نه نقطه پایان.

۶/۲. درباره ارزیابی صلاحیت مدیران موسسات اعتباری:

۶/۲/۱. الزام طرح مبنی بر تایید صلاحیت‌های عمومی و تخصصی اعضای هیئت مدیره توسط معاونت نظارتی، و اخذ موافقت بانک مرکزی برای برکناری مدیران موثر مناسب است.

۶/۲/۲. ارزیابی صلاحیت مدیران موثر توسط کارگروه بررسی صلاحیت‌ها، مداخله در کار معاونت نظارتی و عضویت معاون وزیر اقتصاد و دارایی در این کارگروه مصداق تعارض منافع است.

۶/۳. درباره حاکمیت شرکتی:

۶/۳/۱. احصای وظایف زیر در طرح، برای هیئت مدیره مورد تایید است:

۶/۳/۱/۱. ایجاد ساختار سازمانی منطبق با اصول حاکمیت شرکتی، نظام جامع مدیریت ریسک، کنترل داخلی و حسابرسی داخلی،

۶/۳/۱/۲. تشکیل کمیته‌های حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی متناسب با اندازه و پیچیدگی فعالیت‌ها و ساختار گروهی مؤسسه، و

۶/۳/۱/۳. پایش الزامات حاکمیت شرکتی توسط هیأت عامل.

۶/۳/۲. لازم است دستورالعمل استقرار حاکمیت شرکتی به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برسد و متناسب با تحولات صنعت بانکی روزآمد شود.

۶/۴. لازم است مدیرعامل و هیأت مدیره نسبت به عملکرد مؤسسه در برابر مجمع عمومی، بانک مرکزی و سایر مراجع ذی صلاح پاسخگو باشند.

۷. درباره نظام تجهیز منابع، نگرانی اصلی، بنا به دلایل زیر سپرده‌های سرمایه‌گذاری‌اند:

۷/۱. 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.

۷/۲. تجهیز سپرده برای سرمایه‌گذاری بلندمدت کار بانک تجاری نیست.

۷/۳. در بانک، طبق مدل استخراج‌شده، 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.

۷/۴. تخصیص سپرده سیال و قابل فراخوان توسط سپرده‌گذار به پروژه‌های بلندمدت، بانک را در معرض ریسک نقدینگی قرار می‌دهد.

۷/۵. سپرده‌گذار ماهیتاً ریسک‌گریز است؛ در حالی که بانک سازوکاری برای محافظت از عدم انتقال ریسک پروژه‌ها به سپرده‌گذار ندارد.

۸. در مورد سپرده‌ها و تسهیلات قرض‌الحسنه، دغدغه‌های اصلی از قرار ذیل‌اند:

۸/۱. تکلیف به تخصیص بخشی از سپرده‌های جاری به قرض‌الحسنه، ناسازگار با عندالمطالبه بودن آن‌هاست.

۸/۲. مداخله بانک مرکزی در مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های موسسه اعتباری، جز به دلیل سلامت بانک و نفع سپرده-گذار، تخریب کسب‌وکار بانک و نقض منافع سهامدار است.

۸/۳. مداخله در تخصیص قرض‌الحسنه، ناقض وکالت بین بانک و سپرده‌گذار است.

۸/۴. راه پایدار و مشروع توسعه قرض‌الحسنه، تصرف حاکمیت در منابع بانک‌ها نیست.

۸/۵. احصای مصارف قرض‌الحسنه در قانون توجیه ندارد و خلاف عقد وکالت است.

۸/۶. جایی که وزارت تعاون، کار و رفاه مسئول سیاست‌گذاری رفاهی در کشور است، بانک مرکزی جایگاهی در تعیین مصارف قرض‌الحسنه ندارد.

۹. در خصوص اعطای تسهیلات:

۹/۱. موسسات اعتباری نمی‌توانند مشروع و قانونی بودن کالاها و خدمات خریداری شده از محل تسهیلات را کنترل کنند.

۹/۲. 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.

۱۰. در مورد استفاده از وثایق و تضامین برای پوشش ریسک اعتباری:

۱۰/۱. قانون نباید با ورود به کسب‌وکار بانکی، اختیارات بانک در مدیریت منابع را محدود کند.

۱۰/۲. بانک راساً در مورد میزان وثیقه یا تضمین از هر مشتری تصمیم می‌گیرد و بابت این تصمیم، در برابر سهامدار و ناظر بانکی، پاسخگوست.

۱۰/۳. گزارش‌های اعتباری تصمیم بانک را تسهیل می‌کند؛ اما عدم اخذ ضامن یا وثیقه را تکلیف نمی‌کند.

۱۰/۴. هیأت مدیره موسسه اعتباری وثایق و نحوه ارزش‌گذاری آن‌ها را متناسب با نوع و میزان تسهیلات و اعتبار مشتری، تعیین و از مکفی بودن تضامین و وثایق اطمینان حاصل می‌کند.

۱۰/۵. الزام قانون به ایجاد سامانه جامع وثایق بانکی، تدبیری پرهزینه و کم‌فایده است و به ارزیابی کفایت تضامین و وثایق بابت پرونده‌های تسهیلاتی کمک نمی‌کند.

۱۱. فرایند اخذ و نگهداری اطلاعات و وثایق در سامانه مدیریت ریسک موسسه اعتباری باید چنان تعریف شود که ریسک مشتری را پوشش داده؛ ناظر بانکی هم از کفایت آن مطمئن شود.

۱۲. در مورد جریمه دیرکرد:

۱۲/۱. بدهی مشتری بابت تسهیلات اعتباری دو جزء قطعی دارد: اصل و سود، و یک جزء مشروط: جریمه. جزء اول و دوم، بدهی به تاریخ روز دریافت تسهیلات و هزینه فرصت نگهداری وجه، از روز دریافت تا روز تسویه‌اند. جزء سوم هم جبران زیان عدم بازپرداخت در موعد مقرر است. طرح مجلس مشتری را ترغیب می‌کند تا جزء ۲ و ۳ را نادیده گرفته و از پرداخت به‌موقع بدهی اجتناب کند.

۱۲،۲. تفاوتی بین اصل و فرع بدهی، از نظر هزینه فرصت پول، نیست. سود بدهی عین سرمایه است و به آن سود تعلق می‌گیرد. در عرف بانکداری نیز، ابتدا سود تسهیلات از بدهی مشتری کسر می‌شود نه اصل. خارج کردن سود و جرائم از شمول ضمانت، ترویج بدحسابی است. تسویه سود قبل از اصل، بدهکار را به تعجیل در تسویه بدهی تشویق می‌کند.

۱۲،۳. تدبیر طرح برای رفع شبهه ربوی بودن دریافت جریمه تاخیر تادیه اعمال جرایم غیرمالی است. جرایم بدهکاران غیرمعسر ولی بدحساب، به حساب ویژه جرائم واریز می‌شوند تا صرف حل مشکل بدهکاران معسر می‌شود؛ در حالی که هزینه نکول مشتری متوجه بانک است. بدهکاران معسر مرتبط از این بخشش محروم می‌شوند. بدهکاران بدحساب مشمول تنبیهات غیرمالی‌اند ولی از تنبیهات مالی به حکم دادگاه معاف می‌شوند.

۱۳. تدبیر قانونگذار برای پاسخ به دغدغه مشتریان مبنی بر الزام موسسات اعتباری به رعایت شرع، در تاسیس شورای فقهی بانک مرکزی خلاصه می‌شود. این تاسیس، به دلیل سلطه پارادایم‌های ناسازگار با اقتضائات بانکداری، مشکل‌آفرین و نامنسجم است:

۱۳/۱. الزام به شرع در عملیات بانکی می‌تواند به صورت متمرکز یا غیرمتمرکز دنبال شود. رویکرد طرح مجلس، 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.

۱۳/۲. تقسیم دیگر انتخاب رویکرد حداقلی یا حداکثری در ارزیابی مشروعیت است. در رویکرد حداقلی، مقررات و قراردادهای مجازند مگر غیرمشروع بودن آنها احراز شود. در مقابل، در رویکرد حداکثری، مشروعیت مقررات و

قراردادها باید بدو احراز شود. رویکرد طرح مجلس، ترکیبی از دو رویکرد بدون توجه به پیامدهای اجرایی تفاوت آنهاست.

۱۳،۳. یک نگاه، قلمرو فقه را منحصر به مقررات می‌داند و انطباق عملیات با مقررات را در حیطه مجریان و ناظران می‌داند. 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.

۱۳/۴. 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.

۱۴. در مورد مشارکت اشخاص غیرایرانی:

- ۱۴/۱. موسسه اعتباری که در ایران ثبت شود، فارغ از تابعیت سهامدارانش، ایرانی است.
- ۱۴،۲. عملیات شعب موسسات اعتباری ایرانی در خارج، تابع مقررات کشور میزبان است. متناظرا شعب داخلی موسسات خارجی تحت مقررات نظارتی ایران قرار می‌گیرند.
- ۱۴/۳. اجازه مجلس در مورد تملک سهام مؤسسات اعتباری ایرانی موجود یا مشارکت در تأسیس مؤسسات اعتباری ایرانی جدید توسط دولت‌های خارجی زمان‌بر و مانع جذب سرمایه و دانش اشخاص خارجی در صنعت بانکی کشور است.
- ۱۴/۴. از نظر سلامت بانکی، باید دغدغه قانونگذار صلاحیت و شایستگی سهامداران موسسات اعتباری باشد نه تابعیت آنها.

۱۵. در مورد حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی، حسابرس، طبق اصول حرفه‌ای، فقط موارد مهم و دارای اثر عمده را گزارش می‌کند. فراتر از این، اعمال مجازات‌های سنگین برای تخلفات حرفه‌ای لازم نیست.

۴/۲ تحلیل پارادایم

در این قسمت ارزیابی مواد طرح مجلس شورای اسلامی، از منظر پارادایم‌های حاکم بر مواد ۵۹ تا ۱۲۸ ارائه می‌شود:

۱. **اجمال و تفصیل نابه‌جا:** یکی از ایرادات بزرگ طرح مجلس، سکوت یا اجمال در **حوزه‌های حاکمیتی** عملیات بانکی، از جمله مدیریت ریسک و الزامات حفظ سلامت در عملیات بانکی، در مقابل مداخله در **کسب‌وکار بانک‌ها**، از جمله تنظیم رابطه بانک و مشتری است. طرح نمایندگان در پیشگیری از توسعه و مدیریت ریسک‌های مالی و غیرمالی، حداقلی

و در تنظیم و خط‌کشی رابطه بانک و مشتری، حداکثری است. به عبارت دیگر، در مواردی که اقتضای کسب‌وکار و رقابت صنعت بانکی، آن است که بانک و مشتری بر حسب ترجیحات خود به توافق برسند، قانونگذار مداخله‌گر و در مواردی که تنظیم رابطه بانک و مشتری، راه‌حل بازاری نداشته و ورود حاکمیت‌گريزناپذیر است، ساکت است. این طرح، در موارد عدیده، تصریح اختیارات مقام نظارتی و تکالیف مؤسسات اعتباری در برابر رگولاتور را به اجمال برگزار کرده و به جای آن، در مواردی که موسسه اعتباری بر اساس مدل کسب‌وکار خود و رهنمودهای سهامداران و هیأت مدیره باید راسا تصمیم‌گیری کند، به تعیین تکلیف پرداخته است. به عبارت دیگر طرح مجلس به‌طور همزمان، دچار **خطای غفلت و ارتکاب** است.

۲. **غفلت از سازوکارهای انگیزشی:** رویکرد طرح مجلس به بانکداری، در موارد عدیده، دیوان‌سالارانه و اداری است. تلقی طرح از موسسه اعتباری در این موارد، اداره‌ای از ادارات دولتی است که زیر نظر بانک مرکزی اداره می‌شود. این در حالی است که لازم است کنش‌ها و عملیات شخصیت حقوقی موسسه اعتباری در درون زیست‌بومی، شامل همه **ذینفعان** اعم از سهامداران، مدیران، کارکنان، سپرده‌گذاران، تسهیلات‌گیرندگان، و مقام ناظر، دیده شود؛ منظومه‌ای که سازوکار انگیزشی جداگانه‌ای بر روابط هر یک از آنان با موسسه اعتباری برقرار است. مهندسی عملیات بانکی در خلا چنین زیست‌بومی ابتر و ناموفق و در تحقق اهداف مد نظر قانونگذار عقیم است.

۳. **حمایت‌های اجتماعی:** اهداف خیرخواهانه و اجتماعی قانونگذار در اکثر موارد، قابل تناظر با اهداف سیاستی و تنظیمی بانک مرکزی و اهداف انتفاعی مؤسسات اعتباری نیست. بزرگ‌ترین و ثمربخش‌ترین کارکرد اجتماعی نظام بانکداری آن است که مؤسسات اعتباری به تجهیز منابع پس‌اندازی و تخصیص آن به فعالیت‌های اقتصادی پرداخته و خدمات بانکی را به آحاد اقتصادی ارائه می‌دهند؛ بانک مرکزی نیز با استفاده از ابزارهای سیاستی و مقررات احتیاطی به‌گونه‌ای عمل می‌کند که گردش روان وجوه بین بانک‌ها و مشتریان، و خلق پول اعتباری توسط بانک‌ها، به ثبات قیمت‌ها و سلامت بانک‌ها لطمه نزنند. خیرعمومی بانک مرکزی کنترل تورم و تامین سلامت بانکی است؛ فراتر از آن، کشاندن بانک مرکزی و بانک‌ها به عرصه حمایت‌های اجتماعی بسیار اشتباه است.

۴. **خلط بدهی و مشارکت:** طرح نمایندگان مجلس با معرفی سپرده‌های سرمایه‌گذاری، بین دو خانواده مهم از قراردادهای مالی، یعنی قرارداد بدهی و مشارکت، خلط کرده است. سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام و خاص در طرح مجلس، در نام تابع قرارداد بدهی و در کارکرد تابع قرارداد مشارکت‌اند:

۴/۱/۱. مطابق منطق و تجربه بانکداری مدرن، رابطه بانک و مشتری در سمت چپ ترازنامه مبتنی بر قرارداد بدهی است. در این قرارداد بانک وجوه مشتری را به‌عنوان سپرده می‌پذیرد؛ اصل سپرده را تا سقف معینی تضمین می‌کند؛ بازپرداخت سپرده به مشتری را حسب درخواست او، در چارچوب قرارداد تعهد می‌کند؛ سود معینی را متناسب با قرارداد به مشتری پرداخت می‌کند؛ و انجام خدمات پرداخت را برای سپرده‌گذار فراهم می‌کند.

۴/۱/۲. وجوه دریافتی از مشتری در استخر وجوه موسسه اعتباری ممزوج شده و سود حاصل از به کارگیری آنها در تسهیلات اعتباری و سایر مصارف، پس از کسر هزینه‌های غیرعملیاتی، به مشتری پرداخت می‌شود.

۴/۱/۳. موسسه اعتباری سپرده‌پذیر، در چارچوب به کارگیری ابزارهای مدیریت ریسک و با تجهیز سرمایه، تلاش می‌کند احتمال وقوع ریسک‌های اعتباری، نقدینگی و بازار در سمت راست ترازنامه کنترل شده و زیان‌های ناشی از وقوع این ریسک‌ها توسط سرمایه جذب شود؛ به گونه‌ای که سپرده‌ها از چنین ریسک‌هایی آسیب نبینند.

۴/۱/۴. حفاظ‌گذاری^{۲۳} بین سمت چپ و راست ترازنامه که در قرارداد بدهی تعبیه شده، در قرارداد مشارکت مفقود است.

۵. یکسان‌نگاری نرخ‌های بهره سیاستی، تسهیلات اعطایی بانک‌ها و بازده سرمایه‌گذاری: بانک مرکزی به عنوان عرضه کننده انحصاری، در بازار ذخایر قیمت‌گذار است. بانک مرکزی با اعلام نرخ بهره شبانه^{۲۴}، آمادگی خود را برای تامین نیاز نقدینگی بانک‌های غیرمعیسر^{۲۵}، به شرط تودیع وثایق مکفی، به هر میزان اعلام می‌کند. نرخ بهره شبانه، به دلیل قیمت-گذاری انحصارگر وجوه و نیز اثر علامت‌دهی^{۲۶} سیاستگذار در مورد تحولات پیش رو، راهنما و پیش‌ران سایر نرخ‌ها در بازار بین بانکی است.

نرخ موثر عرضه وجوه بانک مرکزی، به دلیل کیفیت متفاوت وثایق، ممکن است برای بانک‌ها متفاوت باشد. علاوه بر این، به دلیل ترکیب متفاوت سپرده‌های بانک‌ها از نظر سررسید و سایر شرایط، نرخ تجهیز منابع بانک‌ها متفاوت است. حاشیه سود^{۲۷} بانک‌ها نیز به دلیل تفاوت آن‌ها در بهره‌وری واسطه‌گری وجوه، متفاوت خواهد بود. بنابراین حتی اگر تامین منابع بانک‌ها در بازار بین بانکی با نرخ یکسانی میسر باشد، بانک‌ها نمی‌توانند در بازار خرده‌فروشی تسهیلات اعتباری را به نرخ یکسانی عرضه کنند. این در حالی است که افزونه^{۲۸} نرخ اعطای تسهیلات اعتباری نیز، متناسب با ریسک اعتباری مشتریان، متفاوت است.

به رغم این همه تفاوت، که در صنعت بانکی متداول و متعارف است، تلقی طرح نمایندگان مجلس آن است که بانک مرکزی با کنترل نرخ عرضه وجوه در بازار بین بانکی، می‌تواند نرخ سود تسهیلات اعتباری بانک‌ها به مشتریان را کنترل کند. اشتباه دیگر مولفان طرح مجلس آن است که تصور می‌کنند نرخ بهره سیاستی بانک مرکزی می‌تواند نرخ بازده سرمایه-گذاری پروژه‌ها را نیز کنترل کند. در حالی که مطابق آموزه‌های دانش اقتصاد، تعامل تابع عرضه اعتبارات بانک‌ها و تابع

^{۲۳} Ring-fencing

^{۲۴} Overnight rate

^{۲۵} Solvent

^{۲۶} Signaling

^{۲۷} Spread

^{۲۸} Premium

تقاضای سرمایه‌گذاری بنگاه‌های اقتصادی، نرخ سود تعادلی را تعیین می‌کند. این نرخ به دلیل ریسک اعتباری مشتریان، و ریسک پروژه‌ها یکسان نیست. در نتیجه در بازار وجوه وام‌دانی^{۲۹}، به جای یک نرخ شاهد طیفی از نرخ‌ها هستیم.

۶. **سوء استفاده از ظرفیت نظارتی بانک مرکزی:** یکی از پارادایم‌های نگران‌کننده حاکم بر برخی مواد طرح مجلس آن است که ظرفیت نظارتی بانک مرکزی را برای تحمیل اهداف اجتماعی و حمایتی حاکمیت بر بانک‌ها به کار می‌گیرد. این رویکرد به‌خصوص در مواد مربوط به هدایت اعتبارات بانکی برای حمایت از رشد و توسعه اقتصادی، و تخصیص وجوه قرض-الحسنه دیده می‌شود. این رویکرد دو پیامد نامطلوب دارد:

۶/۱/۱. 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، ای بسا موجب تضعیف سلامت بانک نیز می‌شوند.

۶/۱/۲. اختیارات و اقتدار مقام ناظر، خواسته یا ناخواسته، در خدمت تحقق اهدافی قرار می‌گیرد که صاحب و بانی قدرتمند در بیرون نظام بانکی دارند.

۶/۱/۳. نتیجه، تنگ کردن عرصه وظایف احتیاطی مقام ناظر توسط این کارکردهای تبعی است.

۷. **سامانه محوری:** مولفان طرح مجلس ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی را شاه‌کلید رفع مشکلات مدیریتی نظام بانکی می‌دانند. بر اساس این فرضیه، در هر جا که مشکلی تشخیص داده‌اند، امر به ایجاد سامانه‌های مختلف کرده‌اند؛ سامانه‌هایی پرهزینه و کم‌فایده که تجربه مشابه آن‌ها نیز در دنیا دیده نشده است. فرایند جمع‌آوری و نگهداری اطلاعات در درون موسسات اعتباری، و عرضه آن به مقام ناظر بانکی، باید درون سامانه مدیریت ریسک موسسه اعتباری تعریف شود؛ به‌گونه‌ای که ریسک مشتری را پوشش داده و ناظر بانکی از کفایت آن مطمئن شود.

۴/۳ پیشنهادها

پیشنهادهای اصلاحی با هدف بهبود و رفع اشکالات بارز شناسایی شده در بخش عملیات بانکی به شرح زیر ارائه می‌شوند:

۱. **تفکیک قانون بانکداری از قانون بانک مرکزی:** قانون بانک مرکزی دیرپاست و انتظار می‌رود برای دهه‌ها راهگشای تنظیم سیاست‌ها و مقررات بانک مرکزی و فیصله دهنده اختلافات بانک مرکزی و بانک‌ها باشد. در حالی که قانون بانکداری، به دلیل فرایند مستمر طراحی ابزارها و توسعه ابداعات مالی، لازم است منعطف بوده و ظرفیت متمم‌نویسی-های مکرر داشته باشد. بر این اساس توصیه اکید می‌شود که مواد متناظر با این دو سرفصل، در طرح مجلس تفکیک شوند.

۲. **بسط ماده ۶۳:** لازم است اقتضائات متفاوت نظارتی مدل‌های متنوع کسب‌وکار موسسات اعتباری، شامل بانک‌های جامع، تجاری، توسعه‌ای، مشارکتی، تخصصی، و قرض‌الحسنه، از منظر اعمال مقررات نظارتی سخت‌گیرانه‌تر و الزامات نظارت یکپارچه بر بانک‌های جامع و بانک‌های دارای اهمیت سیستمی، در قانون تصریح شود.
۳. **سپرده سرمایه‌گذاری:** بنا به دلایل برشمرده در بخش‌های ۳، ۲ و ۴، ۳ این گزارش، توصیه می‌شود سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام و خاص، به دلیل مشکلات عدیده برشمرده در این گزارش، از فهرست سپرده‌های مجاز بانکی حذف شود.
۴. **قرض‌الحسنه:** بنا به دلایل برشمرده در بخش‌های ۳، ۲ و ۵، ۳ این گزارش، پیشنهاد می‌شود تجهیز و تخصیص وجوه قرض‌الحسنه به موسسات اعتباری تخصصی سپرده شده و از مکلف کردن موسسات اعتباری غیرتخصصی در این حوزه، به پذیرش وجوه قرض‌الحسنه و تخصیص آن‌ها به مصارف مقرر در قانون پرهیز شود.
۵. **انطباق تسهیلات بر عقود:** توصیه اکید می‌شود در این طرح از تکرار تجربه زیان‌بار اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، مبنی بر تلاش برای انطباق صوری تسهیلات اعتباری بانک‌ها بر عقود تجاری شناخته شده در فقه مکاسب، اجتناب شود. در این صورت لازم است ماده ۱۰۷ به این صورت بازنویسی شود: "مؤسسات اعتباری می‌توانند برای تأمین مالی انواع فعالیت‌های اقتصادی و خرید کالاها و خدمات، در چارچوب مقررات بانک مرکزی، به متقاضیان تسهیلات اعطا کنند."
۶. **انحلال و ادغام و تجزیه اختیاری:** بنا به دلایل برشمرده در بخش‌های ۱، ۲ و ۲، ۳ این گزارش، پیشنهاد می‌شود ابعاد حقوقی مالکیت سهامداران موسسات اعتباری، در موارد انحلال، ادغام و تجزیه اختیاری، و نحوه تعیین تکلیف مطالبات، بدهی‌ها و تضامین آن‌ها در قانون به تفصیل تبیین شود.
۷. **تعارض منافع:** 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 اختیارات مقام ناظر بر بانک‌ها در رسیدگی به تزامم 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 مربوط به تزامم منافع کند.
 - ۷/۳. ترتیباتی حضور نمایندگان وزارت اقتصاد و دارایی در مجامع تصمیم‌گیری بانک مرکزی را، به دلیل سهامداری بانک‌های دولتی، از اثرگذاری بر تصمیمات و اقدامات نظارتی بانک مرکزی منع کند.
۸. **مکانیزم ماشه:** پیشنهاد می‌شود مفهوم مکانیزم ماشه و نحوه فعال شدن آن بر اساس وضعیت سرمایه و نقدینگی موسسات اعتباری، مبنی بر دسته‌بندی موسسات و شدت گرفتن اقدامات نظارتی، به تفصیل در قانون تبیین شود.



۹. کارگروه بررسی صلاحیتها: بنا به دلایل برشمرده در بخشهای ۲,۲ و ۳,۳ این گزارش، پیشنهاد می‌شود کارگروه بررسی صلاحیت مدیران ارشد موسسات اعتباری حذف و اختیارات و وظایف آن به معاونت نظارتی واگذار شود.
۱۰. نگارش قانون: فارغ از محتوای مواد، نگارش آنها ایرادات فراوان دارند که جایگزین برخی در این گزارش پیشنهاد شده است. لذا توصیه می‌شود پس از آن که نمایندگان محترم مجلس بر سر چستی مواد قانون به تصمیم رسیدند، چگونگی نگارش مواد منحصرأ به حقوقدانان خبره سپرده شود.



بخش دوم: نظارت بانکی (مواد ۱۲۹ تا ۱۷۰)

فصل پنجم: مقدمه

فصل ششم: تحلیل تفصیلی مواد

فصل هفتم: تحلیل موضوعی مواد

فصل هشتم: جمع‌بندی



فصل پنجم



تحليل احكام ناظر بر نظارت بر بانكها

۵ تحلیل احکام ناظر بر نظارت بر بانکها

۵/۱ الزام به شفافیت و ارائه اطلاعات: مواد ۱۲۹ تا ۱۳۲

جدول ۵۷. ارزیابی مواد ۱۲۹-۱۳۲

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 ۱۲۹	
<p>در نگارش این ماده، مقام ناظر به اشخاص حقیقی تقلیل یافته که اشتباه است. متن جایگزین زیر این بدفهمی را رفع می‌کند:</p> <p>"اشخاص تحت نظارت موظف به ارائه اطلاعات مورد درخواست معاونت نظارتی هستند. ناظران بانکی در ایفای وظیفه خود مبنی بر پایش سلامت اشخاص تحت نظارت از اختیار کامل برخوردارند و می‌توانند اطلاعات مورد نیاز خود را به صورت حضوری و غیرحضوری در اختیار گیرند."</p>	<p>کلیه «اشخاص تحت نظارت» موظف به همکاری با ناظران و بازرسان بانک مرکزی هستند و باید تمامی اطلاعات و مستندات مورد نیاز را در چارچوب مقررات این قانون در اختیار آنان قرار دهند.</p>
ماده ۱۳۰	
<p>آن دسته از موسسات اعتباری که طبق اساسنامه و برنامه کسب و کار مصوب، علاوه بر فعالیت در بازار پول، در بازار سرمایه، بیمه یا سایر بازارهای مالی نیز فعالیت می‌کنند، به دلیل آثار سرریز فعالیت در آن بازارها بر جریان نقد، کیفیت دارایی‌ها، و سپرده‌ها، مشمول نظارت یکپارچه‌اند.</p> <p>نظارت یکپارچه در راس نظام مالی به شورای ثبات مالی گره می‌خورد؛ نهادی که سرریز ریسکها از یک بازار را به سایر بازارهای مالی رصد و رگولاتورهای بازارهای مالی را هماهنگ می‌کند. در غیاب چنین نهادی، اعمال نظارت یکپارچه از</p>	<p>نظارت بانک مرکزی بر مؤسسه اعتباری، به صورت نظارت یکپارچه می‌باشد، به نحوی که علاوه بر ارزیابی خطر (ریسک) فعالیت مؤسسه اعتباری، خطر (ریسک) ناشی از فعالیت گروه مؤسسه اعتباری نیز مورد نظارت و ارزیابی قرار گیرد.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>سوی یک رگولاتور، فاقد سازوکارهای پشتیبانی و هماهنگی است.</p> <p>عرف نظارت بر بازارهای مالی در کشور به سان مجمع-الجزایری است که جزایر آن هیچ ارتباطی با یکدیگر ندارند. در غیاب شورای ثبات مالی و فقدان فرهنگ و تجربه ارتباط نظام مند رگولاتورهای مالی، اعمال نظارت یکپارچه در کشور نیازمند احکامی قانونی صریحی است که مانع مقاومت ناظرین سایر بازارهای مالی در برابر نظارت بانک مرکزی شود. ماده ۱۳۰ احکام قانونی فراتر از تعریف نظارت یکپارچه را به دستورالعمل واگذار کرده که بسیار ناکافی و ابتر است.</p> <p>علاوه بر این ایراد محتوایی، این ماده با سرفصل مواد ۱۲۹ تا ۱۳۲ مناسبت ندارد.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"نظارت بانک مرکزی بر آن دسته از مؤسسات اعتباری که به صورت گروه فعالیت می کنند، یکپارچه است؛ به نحوی که علاوه بر ارزیابی ریسک فعالیت مؤسسه اعتباری در بازار پول، ریسک فعالیت گروه مؤسسه اعتباری در سایر بازارهای مالی نیز ارزیابی می شود. صورت های مالی گروه مؤسسه اعتباری به صورت تلفیقی تهیه می شوند؛ در گزارش های مؤسسه به معاونت نظارتی نیز آثار سرریز ریسک از بازارهای مالی به ذینفعان مؤسسه اعتباری، به خصوص سپرده گذاران خرد، ارزیابی می شوند."</p>	
<p>از آنجا که نظارت یکپارچه مستلزم ورود ناظران بانکی به حریم رگولاتورهای بازار سرمایه، بیمه و بدهی است؛ لازم است قانون اختیارات ناظران بانکی و تکالیف ناظران سایر بازارها را برای تسهیل نظارت یکپارچه تصریح کند.</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	<p>گروه مؤسسه اعتباری شامل کلیه اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از شرکت‌های تابعه و وابسته و سهامداران مؤثر است که به تشخیص بانک مرکزی به واسطه برخورداری از روابط مالکیتی، مدیریتی، مالی، کنترلی و یا به هر نحو دیگر، مؤسسه اعتباری را به صورت مؤثر در معرض خطر (ریسک) قرار دهند.</p>
<p>تلقى قانونگذار آن است که این تبصره معاونت نظارتی را قادر می‌کند با در دست داشتن دستورالعمل مصوب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، به قلمرو نظارتی سایر رگولاتورها ورود کند؛ در حالی که این امر با توجه به اختیارات قانونی ناظران سایر بازارهای مالی، میسر نخواهد بود. دیگر نهادهای نظارتی قوانین خود را دارند و دستورالعمل‌ها نمی‌توانند قوانین بورس، بیمه‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری را نسخ کنند.</p> <p>شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی نیز، در موضعی نیست که قوانین خاص سایر نهادهای مالی را نسخ کند یا به آن‌ها متمم بزند. لذا احکام مربوط به نظارت یکپارچه باید به صورت جامع، اختیارات قانونی ویژه به مقام ناظر بدهند.</p>	<p>دستورالعمل نظارت یکپارچه به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.</p>
<p>برای تأمین ثبات مالی و تعیین سازوکارهای هماهنگی بین ناظران بازارهای مالی، شایسته است قبل یا بعد از مواد مربوط به نظارت یکپارچه، سیاستگذاران بازار پول و سایر بازارهای مالی مکلف به (۱) مبادله نظام‌مند اطلاعات مورد نیاز برای ارزیابی آثار سریز ریسک‌ها از یک بازار بر سایر بازارها؛ (۲) برگزاری جلسات گفتگوی ادواری و منظم کارشناسی برای تبادل یافته‌ها؛ (۳) هماهنگی کردن چارچوب‌های رگولاتوری برای پیشگیری از آربیتراژهای رگولاتوری؛ (۴) تسهیل اعمال نظارت یکپارچه بر اشخاص تحت نظارت؛ (۵) هماهنگی راهبردهای نظارتی در سطح مدیران ارشد؛ و نهایتاً ایجاد شورای ثبات مالی برای قاعده‌مند کردن امور ۵ گانه فوق شوند.</p>	
<p>ماده ۱۳۱</p>	
<p>ایراد ماده ۱۲۹ مبنی بر تقلیل مقام ناظر به اشخاص حقیقی در این ماده تکرار شده است. مضافاً عملکرد "واقعی" مؤسسات، نه قابل تعریف است و نه قابل احراز. لازم است شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی شیوه‌نامه و سرفصل‌های گزارش ادواری مؤسسات اعتباری با محوریت مدیریت ریسک مؤسسات اعتباری (شامل</p>	<p>مؤسسه اعتباری موظف است اطلاعات و مستندات را که مبین عملکرد واقعی و وضعیت مالی گروه مؤسسه اعتباری است، به صورت گزارش‌های انفرادی و تلفیقی در قالب مورد نظر بانک مرکزی ارائه کند و زمینه دسترسی ناظران و بازرسان بانک مرکزی به داده‌ها و اطلاعات را به صورت الکترونیکی و فیزیکی فراهم نماید.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>ریسک‌های مالی و غیرمالی) را متناسب با درجه اهمیت سیستمی آنها تعیین و ابلاغ کند. متن پیشنهادی جایگزین: "مؤسسات اعتباری موظفند گزارش ادواری، شامل شاخص‌های کلیدی عملکردی^{۲۰}، ریسک‌های پیش رو، و تدابیر اتخاذ شده برای مدیریت آنها را، طبق شیوه‌نامه تعیین شده از سوی معاونت نظارتی تهیه و بانک مرکزی ارائه کنند. توضیحات تکمیلی درخواست شده از سوی معاونت نظارتی، به صورت حضوری یا کتبی ارائه می‌شوند."</p>	
ماده ۱۳۲	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "مدت و شیوه نگهداری اسناد و دفاتر مؤسسات اعتباری به صورت فیزیکی یا الکترونیک و همچنین نحوه تبدیل اسناد فیزیکی به الکترونیک، به موجب دستورالعملی است که به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد. اسنادی که بر اساس دستورالعمل فوق به صورت الکترونیک تبدیل شده باشند، در مراجع قانونی، حکم اصل را دارند."</p>	<p>مدت و شیوه نگهداری اوراق بازرگانی و اسناد و دفاتر مؤسسات اعتباری به صورت عین یا الکترونیک و همچنین نحوه تبدیل عین اسناد به عکس، فیلم، اسناد الکترونیک و یا نظایر آن، به موجب دستورالعملی که به تصویب کمیته مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد، تعیین می‌شود. اسنادی که به صورت الکترونیک ایجاد شده‌اند و همچنین عکس‌ها، فیلم‌ها، اسناد الکترونیک و نظایر آن در دادگاه‌ها و سایر مراجع قانونی، حکم اصل اسناد را دارند.</p>

۵/۲ تخلفات، اقدامات تنبیهی و طرح دعاوی: مواد ۱۳۳ تا ۱۳۸

جدول ۵۸. ارزیابی مواد ۱۳۳ تا ۱۳۸

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 ۱۳۳ - تخلفات انتظامی «اشخاص تحت نظارت»	
<p>اقدامات نظارتی اعم از اقدامات تنبیهی است؛ در حالی که در این ماده، این دو یکسان تلقی شده‌اند.</p>	<p>انجام موارد زیر از سوی «اشخاص تحت نظارت» یا مدیران آنها تخلف محسوب می‌شود. بانک مرکزی موظف است در صورت مشاهده</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>به علاوه، در بندهای ۶ و ۱۴، عدم ارائه اطلاعات یا اجرای دستورات صندوق ضمانت سپرده‌ها تخلف محسوب شده، در حالی که اختیار اعمال تنبیهات علی‌الراس در این ماده و ماده ۱۳۵، و اختیار طرح دعوی و تنظیم کیفرخواست برای شکایت از موسسات متخلف در ماده ۱۳۶ صرفاً به بانک مرکزی داده شده است.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"انجام موارد زیر از سوی اشخاص تحت نظارت تخلف محسوب می‌شود. بانک مرکزی در صورت تشخیص ارتکاب هریک از این تخلفات، با استفاده از اقدامات تنبیهی مذکور در ماده ۱۳۵ این قانون، نسبت به تنبیه متخلف و ممانعت از تداوم و تکرار تخلف اقدام می‌کند. بانک مرکزی می‌تواند قبل یا بعد از اعمال اقدامات نظارتی و تنبیهی، تخلفات اشخاص تحت نظارت را برای رسیدگی به هیأت انتظامی بانک مرکزی ارجاع دهد:"</p>	<p>هریک از تخلفات، با استفاده از اقدامات نظارتی و تنبیهی مذکور در ماده (۱۳۵) این قانون نسبت به ممانعت از تداوم و تکرار تخلف اقدام نماید. همچنین بانک مرکزی می‌تواند قبل یا بعد از اعمال اقدامات نظارتی و تنبیهی مزبور، تخلفات «اشخاص تحت نظارت» را برای رسیدگی به هیأت انتظامی بانک مرکزی ارجاع دهد:</p>
<p>تبصره پیشنهادی ذیل این ماده:</p> <p>"در صورت ارتکاب بندهای ۶ و ۱۴، صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌تواند: نرخ بیمه موسسه اعتباری متخلف را افزایش دهد؛ با اطلاع قبلی به بانک مرکزی، سقف سپرده‌های تضمین شده موسسه اعتباری متخلف را کاهش دهد؛ انجام اقدامات تنبیهی و انضباطی متناظر را از فهرست اقدامات احصا شده در ماده ۱۳۵، از معاون نظارتی درخواست کند."</p>	
	<p>۱ تخطی از احکام این قانون و سایر قوانین مربوط و نیز تخطی از مقررات، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و دستورات بانک مرکزی و هرگونه تلاش برای بی‌اثرکردن آن‌ها؛</p>
	<p>۲ تخطی از شرایط و ضوابط مجوزهای صادره بانک مرکزی و یا نقض هریک از شرایط و ضوابطی که مجوزهای مذکور براساس آنها صادرشده است؛</p>
	<p>۳ تخطی از مفاد اساسنامه؛</p>
	<p>۴ تخطی از تعهدات ارائه‌شده به بانک مرکزی در مورد انجام اقدامات اصلاحی؛</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
اقداماتی که به تشخیص بانک مرکزی، منافع سپرده‌گذاران، کیفیت دارایی‌ها، جریان نقد، یا ثبات و سلامت مالی مؤسسه اعتباری، شبکه بانکی یا نظام پرداخت را به مخاطره می‌اندازد؛	۵ اقداماتی که منافع سپرده‌گذاران، مشتریان و یا ثبات، ایمنی و سلامت مالی آن مؤسسه اعتباری یا شبکه بانکی یا نظام پرداخت را به مخاطره می‌اندازد (به تشخیص بانک مرکزی)؛
عدم تنظیم و نگهداری صحیح دفاتر، حساب‌ها، و صورت-های مالی مطابق با مقررات و دستورالعمل‌های بانک مرکزی؛ عدم ارائه به‌موقع و کامل صورت‌های مالی و اطلاعات و گزارش‌های درخواستی بانک مرکزی و صندوق ضمانت سپرده‌ها؛ لازم است معاون نظارتی در ماده ۱۳۵ موظف شود در صورت شکایت صندوق ضمانت سپرده‌ها مبنی بر انجام تخلف موضوع این بند توسط موسسات اعتباری، اقدام تنبیهی متناسب با میزان تخلف را با هماهنگی مدیرعامل صندوق ضمانت سپرده‌ها اعمال کند.	۶ عدم تنظیم و نگهداری صحیح دفاتر، حسابها، اطلاعات و صورتهای مالی مطابق با مقررات و دستورالعمل‌های ابلاغی بانک مرکزی و عدم ارائه به موقع، صحیح و کامل داده‌ها، اطلاعات، صورتهای مالی و گزارش‌ها به بانک مرکزی و صندوق ضمانت سپرده‌ها؛
خودداری از ارائه اطلاعات در مواردی که به موجب قانون، دستور مرجع قضایی یا مقام نظارتی، مکلف به ارائه یا افشای آن است؛	۷ خودداری از ارائه اطلاعات در مواردی که به موجب قانون یا دستور مرجع قضایی مکلف به ارائه یا افشاء آن است؛
جلوگیری از اعمال نظارت بانک مرکزی یا انجام وظیفه حسابرس	۸ جلوگیری از اعمال نظارت بانک مرکزی؛
	۹ فعالیت به عنوان عضو هیأت مدیره، هیأت عامل و سایر مناصب مدیریتی مؤسسات اعتباری بدون تأیید بانک مرکزی؛
	۱۰ توقف فعالیت مؤسسه اعتباری بدون عذر موجه؛
	۱۱ افشای اسرار بانکی مشتریان و یا اطلاعات حسابهای آنها بدون حکم قانونی یا دستور مرجع قضایی؛
	۱۲ جعل یا مخدوش نمودن اسناد فیزیکی و الکترونیکی؛
	۱۳ ارائه خدمات بانکی به اشخاصی که حسب قوانین و مقررات، ارائه خدمات به آنها ممنوع است؛
لازم است معاون نظارتی در ماده ۱۳۵ موظف شود در صورت شکایت صندوق ضمانت سپرده‌ها مبنی بر انجام	۱۴ عدم اجرای دستورات صندوق ضمانت سپرده‌ها در مواردی که به موجب این قانون به صندوق اختیار داده شده‌است؛



تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: بانکداری

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
تخلف موضوع این بند توسط موسسات اعتباری، اقدام تنبیهی متناسب با میزان تخلف را با هماهنگی مدیرعامل صندوق ضمانت سپرده‌ها اعمال کند.		
	سایر موارد مشابه به تشخیص شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی.	۱۵
ماده ۱۳۴		
<p>قیمت‌گذاری عملیات بانکی، مداخله در کسب و کار بانک‌ها و سوء استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری برای اعمال نظرات حاکمیت به بانک‌هاست و موجب اختلال در صنعت بانکی می‌گردد.</p> <p>از سوی دیگر، اعمال یک نرخ سود برای تمام مشتریان به مثابه نادیده گرفتن تفاوت ریسک مشتریان است که نافی مدیریت ریسک توسط بانک است. تعیین نرخ یکسان و دستوری، همچنین نافی رقابت است. بانک با بهره‌وری بالاتر می‌تواند نرخ‌های پایین‌تر پیشنهاد کند. همچنین بانک‌ها می‌توانند از مشتریان کم‌ریسک، نرخ‌های پایین‌تری مطالبه کنند.</p>	<p>مؤسسات اعتباری موظف به رعایت نرخ‌های موضوع ماده (۲۵) این قانون هستند. هرگونه رفتاری از سوی مؤسسات اعتباری که نتیجه آن افزایش سود پرداختی به سپرده‌گذاران یا افزایش سود یا کارمزد دریافتی از تسهیلات‌گیرندگان یا متقاضیان خدمات بانکی باشد، از جمله الزام تسهیلات‌گیرندگان به سپرده‌گذاری یا مسدود کردن بخشی از تسهیلات دریافتی، ممنوع بوده و مشمول اقدامات نظارتی و تنبیهی مذکور در مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) این قانون است.</p>	
ماده ۱۳۵ - اقدامات نظارتی و تنبیهی		
<p>این ماده از آنجا که معاون نظارتی را قادر می‌کند برای پیشگیری از تداوم و توسعه ریسک در درون موسسه اعتباری و سرایت آن به صنعت بانکی و بازارهای مالی، برخی اقدامات تنبیهی و انتظامی را راسا اعمال کند، مطلوب است. معهداً این حکم به دلایل زیر ناکافی است:</p> <p>لازم است قانون، حوزه اقدامات پیش‌دستانه معاونت نظارتی را به تفصیل تبیین و اختیارات مقام ناظر را احصا کند. به عنوان مثال، لازم است معاون نظارتی بتواند تهیه گزارش‌هایی را الزام کند؛ یا دستور دهد در سازمان موسسه اعتباری یا انتصابات آن، نکاتی لحاظ شوند.</p>	<p>معاون نظارتی بانک مرکزی می‌تواند یک یا چند مورد از اقدامات نظارتی و تنبیهی زیر را در مورد «اشخاص تحت نظارت» متخلف اعمال نماید:</p>	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>برای پرهیز از نظارت صلاحدیدی، لازم است فراتر از بروز تخلف، سازوکار ماشه برای مبادرت به اقدامات نظارتی و تنبیهی تعریف شود. معاون نظارتی، در تدابیر پیش گیرانه، می تواند هنگام احساس خطر انجام اقدامات اصلاحی را از موسسه اعتباری بخواهد، تا زمانی که بانک مرکزی قانع شود که در نتیجه انجام اقدامات اصلاحی، موسسه اعتباری به محدوده سلامت بانکی بازگشته است.</p>		
	<p>۱. اخطار کتبی به شخص تحت نظارت یا مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل، معاونان مدیرعامل و رئیس یا هریک از اعضای هیأت مدیره آن؛</p>	
	<p>۲. دستور تهیه صورت های مالی میان دوره ای در مقاطع زمانی مورد نظر بانک مرکزی و تهیه گزارش حسابرسی و بازرسی قانونی؛</p>	
<p>معاون نظارتی، در تدابیر پیش گیرانه، می تواند هنگام احساس خطر انجام اقدامات اصلاحی را از موسسه اعتباری بخواهد و تدابیر و سازوکارهای اطمینان بخشی، از جمله انتصاب ناظر مقیم، را برای پیگیری آنها تعبیه کند. تا زمانی که بانک مرکزی قانع شود که در نتیجه انجام اقدامات اصلاحی، موسسه اعتباری به محدوده سلامت بانکی بازگشته است، این اقدامات ادامه می یابد.</p>	<p>۳. دستور انجام اقدامات اصلاحی در چارچوب برنامه زمانی مورد تأیید بانک مرکزی؛</p>	
	<p>۴. انتصاب حسابرس مستقل جهت رسیدگی به حسابهای «شخص تحت نظارت»؛</p>	
	<p>۵. انتصاب ناظر مقیم برای حصول اطمینان از حسن اجرای اقدامات اصلاحی مقرر از سوی بانک مرکزی؛</p>	
<p>لازم است محدوده اختیارات و وظایف متقابل ناظر مقیم و ارکان موسسه اعتباری در تبصره ذیل همین ماده تصریح شود.</p>		
	<p>۶. تشدید الزامات احتیاطی برای «اشخاص تحت نظارت» متخلف؛</p>	
<p>لازم است اقدامات احتیاطی در تبصره ذیل همین ماده احصا شوند. تکلیف به اعمال نسبت های احتیاطی سخت گیرانه، از جمله افزایش نسبت کفایت سرمایه، افزایش افزونه (هیرکات) وثایق تودیدی، کاهش نسبت وام به ارزش، و افزایش ذخیره گیری، در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف، از جمله این موارد است.</p>		

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>با توجه به آن که افزایش سرمایه برای سهامداران موسسات اعتباری پرهزینه است، لازم است انجام این اقدام نظارتی منوط به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی برسد.</p> <p>در مواقعی که سرمایه، به دلیل زیان یا افزایش دارایی های ریسکی یا کم کیفیت، در مرز مجاز قرار گرفته، یا اشتهای ریسک پذیری موسسه بالا ارزیابی می شود، معاون نظارتی افزایش موردی سرمایه را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد می کند. افزایش موردی سرمایه موسسات دارای اهمیت سیستمی به تصویب هیئت عالی می رسد.</p>	<p>مكلف کردن «اشخاص تحت نظارت» به افزایش سرمایه؛</p>	<p>۷</p>
<p>سپرده قانونی ابزار سیاست پولی است، نه اعمال مجازات- های انتظامی.</p>	<p>پیشنهاد افزایش نرخ سپرده قانونی مؤسسه اعتباری به هیأت عالی؛</p>	<p>۸</p>
<p>زمانی که یک موسسه اعتباری سعی می کند مشکل گردش نامناسب جریان نقد خود را از طریق جذب سپرده سایر موسسات، با ابزار افزایش نرخ سود سپرده، رفع کند؛ دیگر بانک ها تشویق می شوند در رقابت، نرخ خود را افزایش دهند و کل بازار، در غیاب تدابیر نظارتی رگولاتور، گرفتار بازی پانزی می شود.</p> <p>باتوجه به اهمیت این خطر، ممکن است بانک مرکزی لازم بداند در مواردی که تصمیمات موسسات اعتباری نقدناشونده منطبق با اقتضائات بازار و توان مالی موسسه اعتباری نیست؛ نرخ را برای آن بانک، به صورت دستوری تعیین کرده و اجازه تصمیم گیری آزادانه در بازار را به آن بانک ندهد. این تدبیر یک شمشیر دولبه است و ممکن است موسسه نقدناشونده را به سمت ورشکستگی براند.</p> <p>هیأت عالی می تواند، بنا به پیشنهاد مشترک شورای سیاست گذاری پولی و شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، سیاست های احتیاطی خرد را برای موسسه اعتباری</p>	<p>پیشنهاد کاهش «سقف نرخ سود سپرده سرمایه گذاری عام» مؤسسه اعتباری متخلف به شورای سیاست گذاری پولی و ارزی؛</p>	<p>۹</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>مشکل‌دار تغییر داده یا با افزونه بالاتری به آن بانک وام دهد.</p> <p>در هر صورت، سقف نرخ سود در ادبیات بانکداری، ابزار نظارتی نیست. تجربه چهار دهه بانکداری کشور در چارچوب این پارادایم نیز مشحون از فساد، اتلاف منابع، و کژگزینی در بازار اعتبار است.</p>		
<p>گسترش یا محدودیت شبکه شعب، تدبیر مدیریتی موسسه اعتباری است و اعمال محدودیت بر آن به عنوان یک اقدام نظارتی بلاوجه است. تدابیر مدیریتی بانک نباید وجه-المصالحه اقدامات و تنبیهات نظارتی قرار گیرند.</p>	<p>ایجاد محدودیت در گسترش شعب در داخل یا خارج از کشور و یا دستور کاهش و ادغام شعب؛</p>	۱۰
<p>همه اشخاص تحت نظارت، از جمله صرافی‌ها، خدمات بانکی انجام نمی‌دهند. بنابراین اعمال محدودیت باید متناسب با فعالیت و خدمات آن‌ها باشد.</p>	<p>ممنوعیت یا محدودیت موقت یا دائم «اشخاص تحت نظارت» از انجام بعضی از عملیات یا خدمات بانکی؛</p>	۱۱
<p>سلب صلاحیت دائم اعضای هیئت مدیره یا هیئت عامل، باید به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برسد.</p>	<p>تعلیق یا سلب صلاحیت موقت یا دائم هر یک از اعضای هیئت مدیره، هیئت عامل یا مدیران «شخص تحت نظارت»؛</p>	۱۲
<p>پیشنهاد بازسازی هم لازم است اضافه شود.</p>	<p>ارائه پیشنهاد‌گزار مؤسسه اعتباری به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی.</p>	۱۳
<p>لازم است: ۱) تنزل مجوز شخص تحت نظارت، شامل سلب موقت یا دائم برخی اختیارات اعطا شده در مجوز اولیه، در اختیار معاون نظارتی باشد؛ همچنین ۲) لغو مجوز موسسات اعتباری دارای اهمیت سیستمی به تصویب هیئت عالی برسد.</p>	<p>ارائه پیشنهاد لغو مجوز «شخص تحت نظارت» به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی.</p>	۱۴

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>لازم است حق اعتراض به اقدام بند ۷ نیز برای موسسه اعتباری محفوظ باشد. به علاوه، با توجه به ماهیت سیاستی اقدامات بندهای ۸ و ۹، مرجع رسیدگی به شکایات موسسه معترض باید هیئت عالی باشد.</p>	<p>در صورت اعمال مجازات ردیف‌های (۱۰) تا (۱۴) این ماده توسط بانک مرکزی، «اشخاص تحت نظارت» می‌توانند حداکثر ظرف مدت ده روز اعتراض خود را به دبیرخانه هیأت انتظامی تسلیم و رسید دریافت نمایند. هیأت انتظامی موظف است ظرف مدت ده روز کاری از تاریخ دریافت اعتراض، صدور حکم نماید. در هر حال، تا زمانی که مجازات معترض‌عنها لغو نشده باشد، مجازات مزبور به قوت خود باقی و دستور بانک مرکزی در آن زمینه لازم‌الاجراست.</p>	<p>تنبیه ۱</p>
<p>اشکال این ماده خلط اقدامات تنبیهی، با اقدامات سیاستی (اعم از پولی، اعتباری و احتیاطی) است. 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، صلاح‌دیدمی‌اند. 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 خرد^{۳۱} اند و اقدامات سیاستی از جنس کلان^{۳۲}.</p>		
<p>ماده ۱۳۶</p>		
<p>هیأت انتظامی بانک مرکزی مکلف است، حسب درخواست دادستان انتظامی بانک مرکزی یا رئیس کل، به تخلفات اشخاص تحت نظارت رسیدگی کند.</p>	<p>هیأت انتظامی بانک مرکزی، مکلف است حسب درخواست دادستان انتظامی بانک مرکزی یا رئیس کل، به تخلفات «اشخاص تحت نظارت» رسیدگی نماید. هیأت انتظامی می‌تواند اقدامات تنبیهی زیر را در مورد «اشخاص تحت نظارت» متخلف یا مدیران آنها اعمال نماید:</p>	
<p>هیأت انتظامی بانک مرکزی می‌تواند، حسب درخواست دادستان انتظامی بانک مرکزی یا رئیس کل، اقدامات تنبیهی زیر را در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف یا مدیران آن‌ها اعمال کند:</p>		
	<p>دستور موقت عدم پرداخت سود سهام یا تقسیم اندوخته‌ها؛</p>	<p>۱</p>
	<p>اعمال جریمه نقدی برای «اشخاص تحت نظارت» تا سقف یک درصد (۱٪) سرمایه یا پانصد میلیارد (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال هرکدام که بیشتر باشد؛</p>	<p>۲</p>

^{۳۱} micro

^{۳۲} macro



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>لزوماً تخلف موسسه اعتباری مالی نیست که جریمه آن مالی باشد. میزان جریمه نقدی نیز، لازم است با تورم تعدیل شود.</p>	<p>۳ اعمال جریمه نقدی برای مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل، معاونان مدیرعامل و یا هر یک از اعضای هیأت مدیره تا پنجاه میلیارد (۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال یا پنج برابر میزان تخلف هرکدام که بیشتر باشد؛</p>
<p>با توجه به سهم قابل توجه بخش غیردولتی در صنعت بانکی کشور، محرومیت از تصدی مسئولیت در بخش دولتی و عمومی، برای مجازات متخلفان نه لازم و نه به اندازه کافی بازدارنده است. متن جایگزین پیشنهادی: "انفصال دائم یا موقت مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل، معاونان مدیرعامل یا دیگر اعضای هیأت مدیره از تصدی هرگونه سمت مدیریتی در بخش مالی کشور."</p>	<p>۴ انفصال دائم مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل، معاونان مدیرعامل و یا هر یک از اعضای هیأت مدیره از خدمات دولتی و عمومی.</p>
ماده ۱۳۷	
<p>لازم است فعالیت اشخاص فاقد تأیید صلاحیت بانک مرکزی، یا پس از تعلیق صلاحیت در سمت های ذکر شده، صراحتاً جرم انگاری شود. طبق متن انتهای ماده، مدیران پس از تعلیق یا نداشتن تأییدیه، مجاز به امضای اسناد تعهدآور برای مؤسسه اعتباری نیستند. اما تصریح نشده است در صورتی که فرد چنین اسنادی را امضا کرد، مؤسسه اعتباری چه رویکردی نسبت به این اسناد باید داشته باشد و چگونه به آنها رسیدگی می شود؟ باید تصریح شود که در صورت ابطال این اسناد، خسارت حاصله برعهده چه کسی خواهد بود؟</p>	<p>فعالیت اشخاصی که بدون أخذ تأییدیه صلاحیت از بانک مرکزی یا پس از عزل، تعلیق، عدم تأیید مجدد و یا لغو تأییدیه صلاحیت قبلی، در سمت های مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل، معاونان مدیرعامل و عضو هیأت مدیره مؤسسات اعتباری فعالیت نمایند، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی محسوب می شود. اشخاص مذکور علاوه بر مجازات مربوط به آن که بنا به شکایت بانک مرکزی توسط دادگاه تعیین می شود، از سوی هیأت انتظامی مؤسسات اعتباری به پرداخت جزای نقدی تا مبلغ یک میلیارد (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به ازای هر روز تخلف محکوم می شوند. مدیران موضوع این ماده، مجاز به امضای هیچ یک از اسناد تعهدآور مؤسسه اعتباری نمی باشند.</p>
ماده ۱۳۸	
<p>حکم صدر ماده، مبنی بر این که در صورتی که به دلیل اقدامات تنبیهی بانک مرکزی، موسسه اعتباری یا اشخاص تحت نظارت متحمل خسارت شوند، خسارت را باید بانک مرکزی بپردازد، عملاً جنبه تنبیهی اقدامات نظارتی و انتظامی و هر تنبیه دیگر را منتفی می کند؛ زیرا اعمال اقدامات نظارتی</p>	<p>طرح هرگونه دعوی که منشأ آن اقدامات نظارتی بانک مرکزی باشد، باید به طرفیت بانک مرکزی صورت پذیرد و در مواردی که به تشخیص مرجع قضایی، اقدامات نظارتی بانک مرکزی موجب ایراد خسارت به «اشخاص تحت نظارت» یا اشخاص ثالث شده باشد، خسارت وارده توسط بانک مرکزی جبران می شود. صرفاً در صورت اثبات تقصیر</p>



تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: بانکداری

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>در اکثر موارد موجب تحمیل هزینه و خسارت به موسسه اعتباری متخلف می‌شود.</p> <p>اگر موسسه اعتباری بتواند بابت این هزینه‌ها علیه بانک مرکزی طرح دعوی کند، و مدیران و کارشناسان بانک مرکزی احتمال عقلایی بدهند که ممکن است دادگاه آنان را مقصر ایراد خسارت بداند، جسارت خود در اعمال تنبیهات نظارتی و انتظامی را از دست خواهند داد.</p> <p>بنابراین برای صیانت از امنیت و جسارت کارکنان بانک مرکزی، در مواردی که بنا به تشخیص دادگاه، منشأ ایراد خسارت به موسسه اعتباری متخلف، قصور مدیران و کارکنان بانک مرکزی بوده؛ یا حتی در صورت تقصیر، فاقد عنصر مجرمانه باشد، بانک مرکزی باید خسارت وارده را جبران کند.</p>	<p>مدیران و کارکنان بانک مرکزی توسط مراجع قضائی، این اشخاص مسؤول جبران خسارت می‌باشند. این حکم، مانع از رسیدگی به عملکرد مدیران و کارکنان توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان نیست.</p>	
<p>لازم است اقدامات نظارتی، به دلیل اهمیت زیاد، در یک ماده مستقل به تفصیل تعریف شوند.</p>	<p>منظور از اقدامات نظارتی، اقداماتی است که در راستای اعمال نظارت بر «اشخاص تحت نظارت» می‌باشد و مشتمل بر اقدامات به عمل آمده در تمامی مراحل از جمله تأسیس، اعطای مجوز، نظارت بر فعالیت، تغییرات ثبتی، بازسازی، ادغام، انحلال و تصفیه می‌باشد.</p>	<p>۳ ۵</p>
<p>لازم است اقدامات نظارتی، به دلیل اهمیت زیاد، در یک ماده مستقل تعریف شوند.</p>		

۵/۳ بیانیه وضعیت: ماده ۱۳۹

جدول ۵۹. ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: بیانیه وضعیت

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 ۱۳۹		
این ماده از مواد بنیادین و مهم طرح مجلس است. نکات کلیدی مربوط به این ماده به شرح زیرند:	<p>الف</p> <p>کلیه مؤسسات اعتباری موظفند در پایان ماه‌های بهمن و مرداد هر سال و نیز پس از تغییرات حقوقی و مالی عمده،</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>بنا نهادن سازوکاری در قانون برای پایش قاعده‌مند موسسات اعتباری و دسته‌بندی ادواری آنها، اقدامی شایسته تحسین و در تاریخ بانکداری ایران بی‌نظیر است. مکلف کردن موسسات اعتباری به پایش ادواری و خودارزیابی، بر اساس شاخص‌های سلامت بانکی، و اظهار نتایج در قالب گزارش‌های رسمی ادواری، تعهدآور، انضباط‌آفرین و سلامت‌بخش است.</p> <p>معهدا بیانیه وضعیت، گزارش فنی، تفصیلی و پیچیده‌ای است که تهیه آن برای همه مؤسسات اعتباری نه ممکن است و نه مفید. موسسات اعتباری در ارزیابی بدهی‌ها - به دلیل آن که بخش عمده آن‌را سپرده‌ها تشکیل می‌دهند - مشکل چندانی نخواهند داشت؛ اما ارزیابی کیفیت دارایی‌ها به‌غایت پیچیده و مستلزم هزینه انسانی، مدیریتی، و مالی سنگینی برای مؤسسات اعتباری است.</p> <p>مؤسسه‌ای می‌تواند بیانیه وضعیت تهیه کند که بضاعت فنی آن را داشته باشد. الزام مؤسسات اعتباری به ارائه ادواری بیانیه وضعیت، فقط درباره مؤسساتی قابل توصیه است که یا در معرض بحران‌اند، یا آن‌قدر بزرگ و اثرگذار، که مخاطرات آن‌ها می‌تواند به تمام سیستم سرایت کند.</p> <p>از منظری دیگر نیز، تکلیف تهیه بیانیه وضعیت به تمام بانک‌ها بی‌معناست. کافی است تعداد بیانیه وضعیت‌های تهیه شده در طول یک سال که معاون نظارتی باید به آن‌ها رسیدگی کند را در نظر بگیریم.</p> <p>آن چه در دنیا متداول است آزمون تنش^{۳۳} است که البته آن هم به اندازه کافی فنی و پیچیده است ولی می‌تواند تهیه آن برای مؤسسات کوچک‌تر و با درجه اهمیت سیستمی</p>	<p>«بیانیه وضعیت» خود را بر اساس استانداردهای مصوب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تهیه و به بانک مرکزی ارائه نمایند. بیانیه وضعیت باید متضمن تبیین شرایط و محیط داخلی و بیرونی مؤسسه اعتباری و پیش‌بینی وضعیت آتی آن، میزان، ترکیب و درجه نقدشوندگی دارایی‌ها، میزان و ترکیب بدهی‌ها، مخاطرات احتمالی پیش‌رو و نحوه مقابله با آن‌ها و تمهید ابزارهای لازم جهت بازگرداندن وضعیت مؤسسه اعتباری به شرایط عادی پس از وقوع نابسامانی‌های مالی در قالب یک برنامه اصلاحی پیشنهادی باشد.</p> <p>معاون نظارتی بانک مرکزی موظف است بلافاصله پس از دریافت بیانیه وضعیت مؤسسه اعتباری، آن را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده، نتیجه را برای تصمیم‌گیری، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش کند.</p>

^{۳۳} آزمون تنش (stress testing) شیوه استاندارد است که طی آن مقام ناظر از مؤسسه اعتباری می‌خواهد نسبت‌های احتیاطی و شاخص‌های نظارتی را در شرایط فرضی بحرانی ارزیابی و گزارش کند.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>کم‌تر، سبک‌تر باشد. مضافاً چون سناریوهای تنش را ناظر بانکی تهیه می‌کند، میزان آسان‌گیری یا سخت‌گیری آن برای مؤسسات اعتباری، متناسب با درجه ریسک سیستمی آن‌ها، می‌تواند متفاوت و منعطف باشد.</p>		
<p>شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی موظف است بلافاصله پس از دریافت گزارش موضوع بند «الف»، با برگزاری جلسات فوق‌العاده، گزارش‌های مربوط به هر مؤسسه اعتباری را مورد بررسی قرار دهد و وضعیت آن را با اختصاص یکی از عناوین «قابل قبول»، «در معرض خطر» یا «بحرانی» مشخص نماید. در مواردی که شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ضروری تشخیص دهد مؤسسه اعتباری موظف است با استفاده از مؤسسات حسابرسی معتمد بانک مرکزی به ارزیابی کیفیت دارایی‌های خود اقدام کند. در هر حال کیفیت دارایی‌های کلیه مؤسسات اعتباری حداکثر هر سه سال یک‌بار باید توسط حسابرس معتمد بانک مرکزی مورد ارزیابی قرار گیرد. مدت یادشده می‌تواند با تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی کاهش یابد.</p> <p>تهیه بیانیه وضعیت یک تیم خبره با دانش و مهارت‌های بانکی، مالیه، حقوقی، و اقتصادی می‌طلبد و مؤسسات حسابرسی به تنهایی از عهده آن بر نمی‌آیند. ارزیابی کیفیت دارایی‌ها هم وظیفه حسابرس نیست.</p> <p>لازم است شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، که قرار است مسئولیت دسته‌بندی مؤسسات اعتباری را برعهده گیرد، بر اساس یک رویه مشخص و غیرقابل مناقشه، آستانه‌ها را از قبل مشخص نموده و عناوین قابل قبول، در معرض خطر و بحرانی را بر مؤسسات اعتباری اطلاع کند.</p>	<p>شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی موظف است بلافاصله پس از دریافت گزارش موضوع بند «الف»، با برگزاری جلسات فوق‌العاده، گزارش‌های مربوط به هر مؤسسه اعتباری را مورد بررسی قرار دهد و وضعیت آن را با اختصاص یکی از عناوین «قابل قبول»، «در معرض خطر» یا «بحرانی» مشخص نماید. در مواردی که شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ضروری تشخیص دهد مؤسسه اعتباری موظف است با استفاده از مؤسسات حسابرسی معتمد بانک مرکزی به ارزیابی کیفیت دارایی‌های خود اقدام کند. در هر حال کیفیت دارایی‌های کلیه مؤسسات اعتباری حداکثر هر سه سال یک‌بار باید توسط حسابرس معتمد بانک مرکزی مورد ارزیابی قرار گیرد. مدت یادشده می‌تواند با تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی کاهش یابد.</p>	<p>ب</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>این تبصره، مکانیزم ماشه را بر اساس بیانیه وضعیت و مبتنی بر فهرست طولانی شاخص‌های سلامت بانکی برشمرده در ماده ۸۱ قرار داده که فراتر از توان فنی و درجه پیچیدگی نهادهای مالی ایران است. راه جایگزین، استفاده از آستانه‌های نسبت کفایت سرمایه به عنوان مکانیزم ماشه است. محاسبه این نسبت، اولاً بسیار ساده‌تر است؛ ثانیاً وظیفه موسسات اعتباری است؛ ثالثاً، نتایج آن قابل مناقشه نیست.</p>	<p>شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی موظف است حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، تعاریف مربوط به وضعیت‌های «قابل قبول»، «در معرض خطر» و «بحرانی» را با استفاده از موارد مذکور در ماده (۸۱) این قانون و سایر اطلاعات ممکن الحصول، تصویب و به بانک مرکزی ابلاغ کند.</p>	<p>۱- ۳۴</p>
<p>این تبصره باید به عنوان یک ماده مستقل، مبتنی بر ماده ۸۱، ارائه شود.</p>	<p>گزارش‌های دوره‌ای بند (الف)، نافی وظیفه بانک مرکزی در خصوص پایش مستمر وضعیت «اشخاص تحت نظارت» نیست. معاون نظارتی بانک مرکزی موظف است هر زمان تشخیص دهد که مؤسسه اعتباری در وضعیت «در معرض خطر» یا «بحرانی» قرار گرفته است، بلافاصله مراتب را برای اخذ تصمیم به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش کند.</p>	<p>۲- ۳۵</p>
<p>لازم است در ماده مستقلی معاونت نظارتی موظف شود وضعیت سلامت بانکی و ثبات مالی موسسات اعتباری را بر اساس شاخص‌های سلامت بانکی برشمرده در ماده ۸۱، و متناسب با درجه اهمیت^{۳۴} موسسات در نظام مالی کشور، ارزیابی و موسسات را به سه گروه «قابل قبول»، «در معرض خطر» و «بحرانی»، تفکیک کند.</p> <p>این دسته‌بندی به صورت موردی، یا ادواری در بازه‌های زمانی که طولانی‌تر از ۶ ماه نباشد، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد. معاونت نظارتی برای موسساتی که در دسته «در معرض خطر» و «بحرانی» قرار می‌گیرند، به ترتیب برنامه «بازسازی» و «گزیر» را تنظیم و به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رساند. شورای مزبور قبل از تصویب برنامه پیشنهادی معاونت نظارتی، اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل موسسات در معرض خطر و بحرانی را جداگانه احضار و توضیحات آن‌ها در مورد سازوکارهای تخریب سلامت مالی موسسه، و ملاحظات آن‌ها در مورد نحوه پیاده‌سازی برنامه‌های بازسازی و گزیر را حسب مورد استماع می‌کند. برنامه بازسازی و گزیر موسسات اعتباری دارای اهمیت سیستمی^{۳۵} به تصویب هیئت عالی می‌رسد.</p>		

^{۳۴} significance

^{۳۵} Systematically Important Financial Institutions: SIFIs

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	<p>پ</p> <p>در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری «در معرض خطر» تشخیص داده شود، بانک مرکزی باید بلافاصله مؤسسه اعتباری مورد نظر را به اجرای «برنامه بازسازی» مطابق مواد (۱۴۰) و (۱۴۱) این قانون موظف کند. در فرآیند بازسازی، از مجمع عمومی مؤسسه اعتباری سلب صلاحیت نمی‌شود.</p>	
	<p>ت</p> <p>در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری «بحرانی» تشخیص داده شود، بانک مرکزی موظف است با استفاده از اختیارات پیش‌بینی شده در این قانون و تحت نظارت شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، «عملیات گزیر» مؤسسه مزبور را مطابق مواد (۱۴۲) تا (۱۴۴) این قانون آغاز کند. عملیات گزیر، با عزل هیأت مدیره و هیأت عامل مؤسسه اعتباری و سلب صلاحیت از مجمع عمومی آن آغاز می‌شود.</p>	

۵/۴ وضعیت در معرض خطر: مواد ۱۴۰ و ۱۴۱

جدول ۶۰. ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: وضعیت در معرض خطر

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 ۱۴۰ - بازسازی مؤسسه اعتباری		
<p>به دلیل همپوشانی این ماده با ماده ۱۳۵، که اختیارات معاونت نظارتی را بر می‌شمارد، لازم است این دو ماده سازگار شوند.</p>	<p>اختیارات بانک مرکزی در مورد مؤسسات اعتباری در حال بازسازی به شرح زیر است. شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌تواند موارد مشابه دیگر را به فهرست ذیل اضافه کند:</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	۱ سلب صلاحیت تمام یا بخشی از اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل و الزام مجمع عمومی یا هیأت مدیره حسب مورد به انتخاب اعضای جدید؛	
	۲ الزام به افزایش سرمایه؛	
تعیین نرخ سود سپرده متناسب با جریان نقد ^{۳۶} موسسه توسط معاون نظارتی؛	۳ اعمال محدودیت در تعیین سود سپرده؛	
	۴ اعمال محدودیت در توزیع سود سهام؛	
	۵ اعمال محدودیت در انجام عملیات بانکی و ارائه خدمات بانکی؛	
	۶ الزام به فروش یا واگذاری تمام یا بخشی از سهام یا سهم‌الشرکه متعلق به مؤسسه اعتباری در سایر شرکتها؛	
	۷ الزام به فروش تمام یا بخشی از دارایی‌های مؤسسه اعتباری به شرکت‌های مدیریت دارایی یا خریداران دیگر؛	
	۸ الزام به تبدیل مطالبات حال شده سهامداران به سرمایه؛	
	۹ ممنوعیت توزیع اندوخته‌ها بین سهامداران؛	
بدهی‌های تبعی از ابتدا قابل تبدیل به سهام بوده‌اند. مقام نظارتی می‌تواند با هدف اصلاح ساختار ترازنامه، بخصوص نسبت کفایت سرمایه، و با سلب حق تقدم سهام‌داران فعلی، سپرده‌های کلان، بدهی‌های تبعی، سپرده‌ها و مطالبات کلان سهامداران، را در حالت گزیر و بازسازی تبدیل به سهام کند.	۱۰ تبدیل تمام یا بخشی از بدهی‌های غیرسپرده‌ای به سهام مطابق مصوبه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی یا طبق قرارداد مربوط؛	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
تأمین نقدینگی کوتاه‌مدت در صورت اطمینان از بازپرداخت، پس از تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیأت عالی.	تأمین مالی مشروط توسط بانک مرکزی در صورت حصول اطمینان از امکان بازپرداخت به موقع آن، پس از تصویب در شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیأت عالی.	۱۱
	چنانچه هریک از اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل یا سایر مدیران مؤسسه اعتباری در حال بازسازی، به تشخیص بانک مرکزی، از اجرای برنامه بازسازی مصوب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی استنکاف کند، حسب مورد به یک یا چند مورد از مجازات‌های درجه ۵ یا ۶ موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی و جبران خسارات وارده محکوم می‌شوند.	۱۲
ماده ۱۴۱		
لازم است این ماده به عنوان یکی از تبصره‌های ماده ۱۳۹ بیاید.	هر زمان معاون نظارتی بانک مرکزی تشخیص دهد که مؤسسه اعتباری در حال بازسازی از وضعیت «در معرض خطر» خارج شده است، باید مراتب را برای أخذ تصمیم، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش کند.	

۵/۵ وضعیت بحرانی و فرایند‌گزی: مواد ۱۴۲ تا ۱۴۶

جدول ۶۱. ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: وضعیت بحرانی و فرایند‌گزی

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 ۱۴۲ - گزیر مؤسسات اعتباری	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>با توجه به اهمیت این مرحله از حیات یک مؤسسه اعتباری و هزینه فرصت بالای تاخیر در تصمیم‌گیری به موقع، به خصوص آثار سرریز وضعیت بحرانی موسسات مالی دارای اهمیت سیستمی، لازم است فرایند تشخیص وضعیت بحرانی و تصمیم‌گیری در مورد شروع فرایند گزیر، کاملاً قاعده‌مند بوده و حدود وظایف و اختیارات معاون نظارتی، رئیس کل، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، صندوق ضمانت سپرده‌ها، و هیئت عالی، در آن مشخص باشد.</p> <p>همچنین با توجه به اهمیت بیشتر خطای نوع اول در این مورد (تشخیص دیر هنگام بحران در مؤسسه‌ای که از آستانه بحران گذشته)، در مقایسه با خطای نوع دوم، (تشخیص زودهنگام بحران در مؤسسه‌ای که هنوز به آستانه بحران نرسیده)، لازم است از امنیت شغلی و اعتبار حرفه‌ای اشخاص حقیقی درگیر در این فرایند، در موارد خطای گریزناپذیر تشخیص، صیانت شود.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری به تشخیص شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیأت عالی، بحرانی تشخیص داده شود، مدیران مؤسسه اعتباری بلافاصله عزل می‌شوند و اداره مؤسسه اعتباری در اختیار صندوق ضمانت سپرده‌ها قرار می‌گیرد تا با نصب مدیر، فرایند گزیر را زیر نظر هیئت مدیره صندوق آغاز کند."</p>	<p>در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی «بحرانی» تشخیص داده شود و تشخیص شورای مزبور به تأیید هیأت عالی برسد، بانک مرکزی موظف است مدیران مؤسسه اعتباری را عزل کند و اداره مؤسسه اعتباری را در اختیار مدیر گزیر قرار دهد.</p>
<p>لازم است در تبصره مستقلی ذیل همین ماده تصریح شود که (۱) مسئولیت فرایند گزیر برعهده صندوق ضمانت سپرده‌ها است؛ (۲) مدیر گزیر به پیشنهاد مدیر عامل و تأیید هیئت مدیره صندوق نصب می‌شود؛ (۳) ترتیبات زمانی و مدیریتی مربوط به نحوه بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده مؤسسه در حال گزیر، به پیشنهاد مدیر گزیر و تصویب هیئت مدیره صندوق اتخاذ می‌شود. این تصمیمات در موارد مربوط به حقوق سهامداران مؤسسه در حال گزیر، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد؛ و (۵) مدیر گزیر به صورت ادواری و در بازه‌های زمانی که طولانی تر از سه ماه نباشد،</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>اقدامات خود را به هیئت مدیره صندوق و شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی گزارش و در حیطه وظایف هر یک، تدابیر این دو نهاد را دریافت می کند.</p>	
<p>با توجه به آن که سازوکار صندوق ضمانت سپرده ها مشابه بیمه است، لازم است بازسازی موسسات اعتباری در بانک مرکزی و تحت نظارت معاونت نظارتی انجام و گزیر به صندوق سپرده شود. در این تقسیم کار منابع صندوق صرفا درگیر فرایند گزیر می شود.</p> <p>دلیل دیگر این پیشنهاد آن است که با توجه به نوبا بودن صندوق ضمانت سپرده ها، این صندوق از نظر نیروی انسانی و زیرساخت های نهادی، در مقایسه با بانک مرکزی بضاعت بسیار کمتری برای ایفای این وظیفه دارد.</p> <p>مدیرعامل صندوق، مدیر گزیر موسسات اعتباری نیست. بلکه نهاد صندوق، مدیریت فرایند گزیر را برعهده دارد.</p>	<p>مدیرعامل صندوق ضمانت سپرده ها، به موجب قانون، به- عنوان مدیر گزیر کلیه مؤسسات اعتباری در حال گزیر تعیین می شود. مدیرعامل صندوق ضمانت سپرده ها می تواند با تایید هیات عالی فرد دیگری را به عنوان قائم مقام خود در موسسه اعتباری در حال گزیر منصوب کند.</p> <p style="text-align: right;">نسخه ۱</p>
	<p>مدیر گزیر دارای کلیه اختیارات هیأت مدیره و هیأت عامل مطابق اساسنامه می باشد. اختیارات مجمع عمومی صاحبان سهام تا پایان عملیات گزیر و انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر، به موجب قانون، به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی تفویض می شود.</p> <p style="text-align: right;">نسخه ۲</p>
	<p>سهامداران، اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل و کلیه کارکنان مؤسسه اعتباری در حال گزیر ملزم به همکاری با بانک مرکزی و مدیر گزیر هستند. هرگونه خودداری از تحویل اسناد، مدارک و دارایی ها یا اطلاعات مربوط به مؤسسه اعتباری در حال گزیر، موجب محکومیت به یک یا چند مورد از مجازات های درجه ۵ یا ۶ موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی و جبران خسارات وارده است.</p> <p style="text-align: right;">نسخه ۳</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>یکی از اشکالات طرح مجلس، سردرگمی در تقسیم کار بین معاونت نظارتی، شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، هیأت انتظامی، و صندوق ضمانت سپرده‌هاست. قانون باید در این خصوص صریح و فصل الخطاب باشد.</p> <p>موظف کردن صندوق ضمانت سپرده‌ها به گزارش ادواری به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، اگر صرفاً برای اطلاع باشد ایرادی ندارد؛ اما اگر قانون گذار انتظار دارد شورا بر اساس این گزارش‌ها اقدامی انجام دهد، خلاف تناظر اختیارات و مسئولیت صندوق ضمانت سپرده‌هاست.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"مدیر گزیر هر سه ماه یکبار، گزارش فروش و بازبایی دارایی‌ها، اولویت بندی و بازپرداخت بدهی‌ها، مصالحه با بستانکاران، و ایفای تعهدات مؤسسه اعتباری در حال گزیر را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی (به عنوان مجمع موسسه) و هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها (به عنوان سیاستگذار فرایند گزیر) ارائه می کند."</p>	<p>مدیر گزیر موظف است هر سه ماه یکبار، گزارش کاملی از وضعیت دارایی‌ها، بدهی‌ها و تعهدات مؤسسه اعتباری در حال گزیر و اقدامات انجام شده را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی ارائه کند.</p>
ماده ۱۴۳	
<p>شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی و صندوق ضمانت سپرده‌ها دو سازمان مجزا هستند. نمی شود در حالی که فرایند گزیر برعهده صندوق ضمانت سپرده‌هاست، تصمیمات کلان آن برعهده شورای مقررات گذاری و نظارت باشد.</p> <p>فرایند گزیر 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 پیچیدگی‌ها افزوده می شود.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"مدیر گزیر برای کاهش زیان سپرده گذاران، سهامداران، و سایر بستانکاران، اقدامات لازم را اجرا می کند و حداکثر ظرف</p>	<p>مدیر گزیر موظف است برای جلوگیری از ایراد صدمات بیشتر به سپرده گذاران و سهامداران، اقدامات لازم را به موقع اجرا بگذارد و حداکثر ظرف مدت دو ماه، اقداماتی را که اجرای آنها نیاز به تصمیم گیری در مجمع عمومی صاحبان سهام دارد، برای اتخاذ تصمیم به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد کند. شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی باید ظرف مدت ده روز کاری، در خصوص پیشنهادهای ارائه شده توسط مدیر گزیر، تصمیم گیری کند.</p> <p>مدیر گزیر موظف است مصوبات شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی را بلافاصله و بدون الزام به رسیدگی قضائی به موقع اجرا بگذارد.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>سه ماه، برنامه خود برای احیای دارایی‌ها، اولویت‌بندی 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، ظرف ده روز کاری، در خصوص برنامه پیشنهادی مدیر‌گزیر تصمیم‌گیری می‌کنند. مدیر‌گزیر مصوبات هیئت مدیره صندوق و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی را بلافاصله و بدون الزام به رسیدگی قضایی اجرا می‌کند.</p> <p>تبصره. برنامه بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده، به پیشنهاد مدیر‌گزیر و تصویب مدیر عامل صندوق ضمانت سپرده‌ها، حداکثر ظرف دو روز کاری به اطلاع عموم می‌رسد.</p>	
ماده ۱۴۴	
<p>فرایند‌گزیر منجر به تغییر مالکیت سهامداران شده و نیازمند تصرف در اموال است. بنابراین قانون باید در این خصوص راهگشا، صریح و بی‌ابهام باشد. نمی‌توان چنین وظیفه مدیریتی و اجرایی را، که نیازمند اقتدار و سرعت عمل است، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی واگذار کرد.</p> <p>فرایند‌گزیر نیازمند پشتیبانی صریح قانونی، مدیریت مقتدر، دستورکار روشن و بی‌ابهام، و چابکی در اجراء است. رفت-وبرگشت‌های بین صندوق ضمانت سپرده‌ها و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و بلا تکلیفی‌های طرح مجلس در این خصوص راه‌گشا نیست.</p>	<p>مدیر‌گزیر می‌تواند پیشنهاد‌های زیر را در خصوص مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ارائه کند. شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌تواند موارد دیگری را به فهرست ذیل اضافه کند:</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>مدیر گزیر، بنا به تصریح قانون، باید طیفی از اقدامات لازم برای نقد کردن^{۳۷} دارایی‌ها و تسویه^{۳۸} بدهی‌ها، شامل ادغام و تملیک^{۳۹}، خرید تعهد^{۴۰}، نجات از درون^{۴۱}، نجات از بیرون^{۴۲}، استفاده از بانک واسط^{۴۳}، حراج دارایی^{۴۴}، فروش یا انتقال دارایی‌ها به موسسات مدیریت دارایی^{۴۵}، انحلال و تجزیه را در اختیار داشته باشد، تا بنا بر اختیاراتی که از هیأت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها دریافت می‌کند، ابزار مناسب گزیر را، متناسب با زمان اجرا و وضعیت موسسه اعتباری، به کار گیرد.</p>		
	<p>فروش یا واگذاری تمام یا بخشی از دارائی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری در حال گزیر یا اوراق بهادار مبتنی بر آن به مؤسسات اعتباری دیگر، شرکتهای مدیریت دارایی و یا اشخاص دیگر.</p>	۱
	<p>انتقال تمام یا بخشی از دارائی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری در حال گزیر به یک «مؤسسه اعتباری موقت» مطابق با تبصره (۱) این ماده؛</p>	۲
<p>تبدیل سپرده به سهام، اختیار صریح قانونی می خواهد.</p>	<p>تبدیل بخشی از بدهی‌های ضمانت نشده مؤسسه اعتباری در حال گزیر به سهام پس از طی مراحل قانونی طبق مقرراتی که هیات عالی تصویب می‌کند؛</p>	۳
	<p>ادغام مؤسسه اعتباری در حال گزیر در یک مؤسسه اعتباری داوطلب</p>	۴
	<p>انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر.</p>	۵

^{۳۷} liquidation

^{۳۸} settlement

^{۳۹} merger and acquisition

^{۴۰} purchase and assumption agreement

^{۴۱} bail-in

^{۴۲} bailout

^{۴۳} bridge bank

^{۴۴} fire sale

^{۴۵} assets management companies

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	<p>«مؤسسه اعتباری موقت» با هدف رسیدگی به امور سپرده-گذاران، تسهیلات گیرندگان و سایر ذی نفعان از محل انتقال تمام یا بخشی از دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری تحت گزیر تشکیل می‌شود. به محض تأسیس «مؤسسه اعتباری موقت» و انتقال تمام دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری در حال گزیر به آن، مؤسسه اعتباری در حال گزیر منحل می‌شود. «مؤسسه اعتباری موقت» حداکثر برای مدت سه سال می‌تواند فعالیت داشته باشد. تمدید این مدت با تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی حداکثر برای دو دوره‌ی یک‌ساله مجاز است. پس از انقضای مهلت‌های</p>	
	<p>یادشده، «مؤسسه اعتباری موقت» به بخش غیردولتی واگذار می‌شود. تأمین مالی «مؤسسه اعتباری موقت» توسط بانک مرکزی، با درخواست مدیر گزیر، تصویب هیأت عالی، و تأیید رئیس کل مجاز می‌باشد.</p>	نظره ۱
<p>از آنجا که طبق تقسیم کار مقرر در این طرح، مقام تصمیم‌گیرنده در مورد فرایند گزیر از ابتدا تا انتها صندوق ضمانت سپرده است، لازم است فرایند گزیر، شامل تصمیم در مورد ادغام یا انحلال مؤسسه اعتباری، با اختیار و اقتدار کامل و بدون نیاز به کسب اجازه از شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی یا هیأت عالی در صندوق ضمانت سپرده‌ها بسته شود. متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"مدت زمان اجرای عملیات گزیر، سه سال است. در صورتی که طی این مدت، وضعیت مؤسسه اعتباری در حال گزیر بهبود نیابد، یا در مؤسسه اعتباری دیگری ادغام نشود، مدیر گزیر موظف است انحلال آن را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد دهد. مدیر گزیر می‌تواند در اثنای مهلت مذکور نیز انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد کند.</p>		نظره ۲
<p>ماده ۱۴۵- ادغام مؤسسه اعتباری در حال گزیر در مؤسسه اعتباری دیگر</p>		



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>ادغام یکی از راهکارهای گزیر است. از آنجا که قانون مسئولیت گزیر را به صندوق ضمانت سپرده‌ها سپرده است، مقام تصمیم‌گیری در مورد ادغام نیز باید صندوق باشد، مگر در مواردی که به حقوق صاحبان سهام موسسه در حال ادغام مربوط میشود. را شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی دانست.</p> <p>آن چه در صدر ماده ۱۴۵ آمده منطبق با تعریف تملیک است نه ادغام. انتقال دارایی و بدهی یک موسسه به موسسه دیگر به معنای فروش دارایی، منطبق با تعریف رایج برای ادغام نیست. در ادغام، دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسات ادغام شونده تجمیع می‌شوند و سهامداران متناسب با سهم‌الشرکه از مؤسسه حاصل آمده از ادغام سهم خواهند داشت.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"در صورتی که شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، به استناد گزارش صندوق ضمانت سپرده‌ها، با پیشنهاد ادغام مؤسسه اعتباری در حال گزیر در یک مؤسسه اعتباری داوطلب موافقت کند و ادغام به تصویب مجمع عمومی مؤسسه اعتباری پذیرنده برسد؛ مدیر گزیر دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری در حال گزیر را به مؤسسه اعتباری پذیرنده منتقل می‌کند. پس از اعلام پایان عملیات ادغام توسط بانک مرکزی، شخصیت حقوقی مؤسسه اعتباری در حال گزیر منحل شده و حقوق، دارایی‌ها و تعهدات له یا علیه آن، به مؤسسه پذیرنده منتقل می‌شود."</p>	<p>در صورتی که شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی با پیشنهاد مدیر گزیر، مبنی بر ادغام مؤسسه اعتباری در حال گزیر در یک مؤسسه اعتباری داوطلب دیگر، موافقت کند، مدیر گزیر باید بلافاصله فرایند ادغام را آغاز نموده و کلیه دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری در حال گزیر را به آن مؤسسه اعتباری منتقل نماید. پس از پایان عملیات ادغام و اعلام رسمی آن توسط بانک مرکزی، شخصیت حقوقی مؤسسه اعتباری در حال گزیر برای همیشه پایان یافته تلقی شده و کلیه حقوق، دارایی‌ها و تعهدات له یا علیه آن، به مؤسسه اعتباری پذیرنده ادغام، منتقل می‌شود. موضوع ادغام باید به تصویب مجمع عمومی مؤسسه اعتباری داوطلب برسد.</p>
	<p>مدیر گزیر موظف است نسخه الکترونیکی کلیه دفاتر و سایر اسناد و مدارک مؤسسه اعتباری ادغام شده را به بانک مرکزی تحویل دهد. همچنین مؤسسه اعتباری پذیرنده ادغام موظف است دفاتر و سایر اسناد و مدارک مؤسسه اعتباری ادغام شده را به مدت ده سال نگهداری نماید.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۱۴۶ - انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "در صورتی که پیشنهاد مدیر گزیر، مبنی بر انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر، به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیأت عالی برسد، انحلال موسسه به مرجع ثبت شرکتها اعلام و فرایند تصفیه آغاز می شود. مسئولیت تصفیه مؤسسات اعتباری که به صورت اجباری منحل می شوند با صندوق ضمانت سپرده هاست."</p>	<p>در صورتی که مدیر گزیر، انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد دهد و این پیشنهاد به تصویب شورای مزبور و تأیید هیأت عالی برسد، مراتب انحلال جهت ثبت و آگهی به مرجع ثبت شرکتها اعلام و فرایند تصفیه آغاز می شود. مدیرعامل صندوق ضمانت سپرده ها، به موجب این قانون، به عنوان مدیر تصفیه مؤسسات اعتباری که به صورت غیرارادی منحل می شوند، تعیین می گردد. مدیرعامل صندوق ضمانت سپرده ها می تواند با تأیید هیات عالی فرد دیگری را به عنوان قائم مقام خود در موسسه اعتباری در حال تصفیه منصوب کند.</p>
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "اگر مدیر گزیر تشخیص دهد که دارایی های موسسه در حال تصفیه کفاف بدهی هایش را نمی دهد و این تشخیص به تأیید هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده ها برسد، فرایند انحلال متوقف شده و صدور رای ورشکستگی درخواست می شود. صندوق ضمانت سپرده ها به عنوان مدیر تصفیه مؤسسه اعتباری ورشکسته تعیین می شود."</p>	<p>تصویب انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر توسط شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی می تواند همراه با تقاضای صدور حکم ورشکستگی از قوه قضائیه یا بدون آن باشد. در صورتی که به تشخیص شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، دارایی های مؤسسه اعتباری در حال گزیر کمتر از بدهی ها و تعهدات آن باشد، باید همزمان با صدور حکم انحلال، تقاضای ورشکستگی مؤسسه اعتباری در حال گزیر توسط بانک مرکزی به قوه قضائیه ارسال شود. در صورت صدور حکم ورشکستگی مؤسسه اعتباری، صندوق ضمانت سپرده ها توسط دادگاه به عنوان مدیر تصفیه مؤسسه اعتباری ورشکسته تعیین می شود.</p>
<p>طرح نمایندگان مجلس در شماری از موارد که سازوکار بازار و نیروی رقابت، می تواند نظم آفرین باشد، با اختلال آفرینی در کسب و کار بانکها مداخله کرده است؛ در مقابل، مواردی را که معضلات نظام بانکی راه حل بازاری نداشته و لازم است وضع مقررات و مداخله حاکمیت راه گشای شکست بازار باشد، به اجمال برگزار شده است. سازوکارهای تبادل اطلاعات، تخصیص اعتبار، و تعادل بخشی به نرخ سود از جمله مواردی اند که نتیجه رقابت بازیگران در بازار، در مقایسه با مداخله حاکمیت ارجح است. در مقابل، بازار برای مواردی از قبیل محافظت سپرده گذاران در برابر ریسک پذیری سهامداران، ریسک های سیستمیک، و خطر سرایت بحران های اعتباری و مالی راه حل ندارد. در این گونه موارد لازم است قانون از مداخله رگولاتور پشتیبانی کرده و موسسات اعتباری را وادار به تمکین کند.</p>	

۵/۶ ترتیبات پرداخت و تصفیه بدهیها: مواد ۱۴۷ تا ۱۵۷

جدول ۶۲. ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: ترتیبات پرداخت و تصفیه بدهیها

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 ۱۴۷	
<p>با پیشنهاد رئیس کل یا معاون نظارتی بانک مرکزی و تصویب هیأت عالی، صندوق ضمانت سپردهها موظف است سپردههای ضمانت شده مؤسسه اعتباری را مطابق احکام مندرج در فصل هجدهم این قانون پرداخت نماید.</p>	<p>موظف کردن صندوق ضمانت سپردهها به پرداخت سپردههای ضمانت شده مؤسسه اعتباری به پیشنهاد رئیس کل یا معاون نظارتی بانک مرکزی به معنای به رسمیت نشناختن استقلال صندوق، به عنوان مدیر فرایند گیر است.</p> <p>به علاوه، برای پرهیز از تصمیمات اقتضایی و ممانعت از فشار ذینفعان برای اثرگذاری بر فرایند گیر، لازم است سازوکار ماشه در مورد تادیه سپردههای سپردهگذاران موسسات اعتباری در حال تصفیه در قانون تعریف شود.</p> <p>پیشنهاد جایگزین:</p> <p>"صندوق ضمانت سپردهها موظف است ظرف دو روز کاری پس از شروع فرایند گیر، ترتیبات مربوط به نحوه پرداخت سپردههای ضمانت شده مؤسسه اعتباری در حال گیر را، حسب پیشنهاد مدیر گیر، تصویب مدیر عامل صندوق ضمانت سپردهها، و طبق احکام مندرج در فصل هجدهم این قانون، به اطلاع عموم برساند."</p> <p>لازم است برای صندوق وظایف و اختیارات زیر تعریف شود:</p> <p>دریافت اطلاعات لازم برای ایفای وظایف قانونی صندوق از موسسات اعتباری؛</p> <p>پایش وضعیت سلامت موسسات اعتباری به منظور برآورد ریسک ناتوانی موسسات از ایفای تعهدات؛</p> <p>تضمین اصل سپردههای موسسات اعتباری عضو؛</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
مدیریت فرایند گزیر موسسات اعتباری در حال تصفیه از ابتدا تا انتها؛ تأدیه سپرده‌های تضمین شده سپرده‌گذاران موسسات منحل شده یا ورشکسته.	
<p>لازم است برای صندوق ضمانت سپرده‌ها، وظایف و اختیارات زیر تعریف شود:</p> <p>دریافت اطلاعات لازم برای ارزیابی احتمال بحرانی شدن وضعیت موسسات اعتباری؛</p> <p>پایش وضعیت سلامت موسسات اعتباری به منظور برآورد ریسک ناتوانی موسسات از ایفای تعهدات؛</p> <p>تضمین اصل سپرده‌های موسسات اعتباری عضو؛</p> <p>مدیریت فرایند گزیر موسسات اعتباری در حال تصفیه از ابتدا تا انتها؛ و</p> <p>تأدیه سپرده‌های تضمین شده سپرده‌گذاران موسسات منحل شده یا ورشکسته.</p>	
ماده ۱۴۸	
متن پیشنهادی جایگزین: «پس از صدور حکم انحلال یا ورشکستگی، کلیه مجوزهای صادره توسط بانک مرکزی، خودبه‌خود ملغی می‌گردد و باید در کلیه مراسلات و اطلاعات مؤسسه اعتباری مورد نظر، از عبارت «در حال تصفیه» در انتهای نام مؤسسه اعتباری استفاده شود.»	پس از صدور حکم انحلال یا ورشکستگی، کلیه مجوزهای صادره توسط بانک مرکزی، خودبه‌خود ملغی می‌گردد و باید در کلیه مراسلات و اطلاعات مؤسسه اعتباری مورد نظر، از عبارت «در حال تصفیه» در انتهای نام مؤسسه اعتباری استفاده شود.
ماده ۱۴۹	
متن پیشنهادی جایگزین: "طی فرایند تصفیه، انجام هرگونه عملیات جز آنچه به تشخیص صندوق ضمانت سپرده‌ها برای تصفیه مؤسسه اعتباری ضرورت دارد، ممنوع است."	پس از صدور حکم انحلال یا ورشکستگی، انجام هرگونه عملیات جز آنچه برای تصفیه مؤسسه اعتباری در حال تصفیه ضرورت دارد، ممنوع است.
ماده ۱۵۰	
متن پیشنهادی جایگزین: "مدت زمان انجام عملیات تصفیه، از زمان صدور رای انحلال یا ورشکستگی، دو سال است که در صورت درخواست مدیر تصفیه و تصویب صندوق ضمانت سپرده‌ها، حداکثر برای یک‌سال دیگر قابل تمدید است. پس	مدت زمان انجام عملیات مربوط به تصفیه، دو سال می‌باشد و در صورت تقاضای مدیر تصفیه، پس از تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی حداکثر برای یک‌سال دیگر قابل تمدید است. پس از خاتمه عملیات تصفیه، مراتب باید حداکثر ظرف مدت یک‌ماه توسط مدیر تصفیه به مرجع ثبت شرکتها اعلام و در روزنامه رسمی و روزنامه



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>از خاتمه عملیات تصفیه، مراتب ظرف یک ماه توسط صندوق ضمانت سپرده‌ها به مرجع ثبت شرکتها اعلام و در روزنامه رسمی و روزنامه کثیرالانتشار تعیین شده در آخرین اساسنامه مؤسسه اعتباری مزبور، آگهی می‌شود."</p>	<p>کثیرالانتشار تعیین شده در آخرین اساسنامه مؤسسه اعتباری مزبور، آگهی شود.</p>
ماده ۱۵۱	
<p>با توجه به واگذاری عملیات گزیر به صندوق ضمانت سپرده‌ها، لازم است جمله آخر به شکل زیر اصلاح شود: "... ارزش‌گذاری دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری ورشکسته طبق دستورالعملی است که به تصویب هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌رسد."</p>	<p>در مواردی که دادگاه حکم به ورشکستگی مؤسسه اعتباری درحال گزیر می‌دهد، تاریخ توقف مؤسسه اعتباری ورشکسته، تاریخ آغاز عملیات گزیر است. معاملات که از تاریخ شروع عملیات گزیر تا زمان صدور حکم ورشکستگی توسط مدیر گزیر انجام شده، از احکام قانون تجارت در خصوص معاملات تاجر متوقف مستثنی است. ارزش‌گذاری دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری ورشکسته طبق دستورالعملی است که به تصویب هیأت عالی می‌رسد.</p>
ماده ۱۵۲	
	<p>در تصفیه بدهی‌ها و تعهدات مؤسسه اعتباری منحل‌شده و ورشکسته، اولویت پرداخت به ترتیب طبقات زیر می‌باشد:</p>
	<p>الف) بستانکاران دارای وثیقه به میزان وثیقه؛</p>
	<p>ب) سایر بستانکاران و بستانکاران بند «الف» نسبت به مازاد بر وثیقه به ترتیب زیر:</p>
	<p>هزینه‌های مربوط به بازسازی، گزیر، انحلال و تصفیه مؤسسه و هزینه‌های دادرسی؛</p>
<p>حقوق بستانکاران بابت فروش کالاها و خدمات؛</p>	<p>حقوق طلبکاران بابت فروش کالا و خدمات؛</p>
	<p>حقوق و مزایای کارکنان مؤسسه اعتباری به استثنای اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل، بابت حقوق و مزایا؛</p>
	<p>اصل سپرده‌ها به جز سپرده‌های سرمایه‌گذاری؛</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>بهبتر است اولویت بندهای ۵-۸، به شکل زیر تغییر کند: اصل و سود سپرده‌ها تا زمان انحلال؛ اصل سپرده دارندگان گواهی سپرده خاص در صورتی که بازپرداخت آن تعهد شده باشد؛ مطالبات بانک مرکزی؛ مطالبات صندوق ضمانت سپرده‌ها بابت پرداخت سپرده‌های ضمانت شده؛</p>	<p>مطالبات صندوق ضمانت سپرده‌ها بابت پرداخت سپرده‌های ضمانت شده؛ مطالبات بانک مرکزی؛ اصل و سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام تا زمان انحلال؛ اصل سپرده دارندگان گواهی سپرده خاص در صورتی که مؤسسه اعتباری بازپرداخت آن را تعهد کرده باشد؛</p>
<p>باید بعد از این بند و قبل از بند بعدی "سایر بستانکاران" اضافه شود:</p>	<p>مالیات و سایر بدهی‌ها؛ حقوق ممتاز و وفق قانون؛ حقوق دارندگان اوراق تبعی؛</p>
	<p>حقوق سهامداران ممتاز؛ حقوق سهامداران عادی.</p>
	<p>چنانچه دارایی‌هایی از مؤسسه اعتباری به وثیقه گذاشته شده باشد، از محل عواید حاصل از فروش دارایی‌های مزبور، ابتدا حقوق مرتهن پرداخت می‌شود. در صورتی که طلب مرتهن بیش از عواید حاصل از فروش دارایی‌های فوق‌الذکر باشد مابه‌التفاوت طلب بر حسب اولویت‌های مقرر در این ماده پرداخت می‌گردد. چنانچه طلب مرتهن معادل یا کمتر از ارزش</p>
	<p>کارشناسی رهینه باشد، مرتهن مکلف است به محض دریافت طلب خود، نسبت به آزادسازی وثیقه اقدام نماید.</p>
ماده ۱۵۳	
<p>مدیر گزیر یا تصفیه می‌تواند با تصویب صندوق ضمانت سپرده‌ها و بدون نیاز به تصویب بانک مرکزی راسا پیشنهاد تهاتر را بدهد.</p>	<p>بدهکاران مؤسسه اعتباری در حال تصفیه، در هیچ صورتی حق استناد به ادعای تهاتر برای پرداخت بدهی‌های خود را ندارند. هرگونه تهاتر فقط با پیشنهاد مدیر گزیر یا مدیر تصفیه و تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی با رعایت مفاد ماده (۱۵۲) این قانون مجاز است.</p>
ماده ۱۵۴	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	<p>طلبکاران مؤسسه اعتباری در حال تصفیه، به استثنای سپرده‌گذاران و کارکنان، باید ظرف مهلت زمانی حداکثر ۹۰ روز کاری تمامی اسناد و مدارک مربوط به مطالبات خود را ارائه نمایند. مطالبات طلبکارانی که در فرصت زمانی مزبور اقدام به ارائه اسناد خود ننمایند، در صورت تأیید تنها زمانی قابل پرداخت می‌باشد که مطالبات سایر طلبکاران وفق ترتیبات موضوع ماده (۱۵۲) پرداخت شده باشد.</p>
ماده ۱۵۵	
<p>با توجه به آن که سهام‌داران از جمله بستانکاران مؤسسه اعتباری نیستند، پیشنهاد می‌شود این ماده به شرح زیر بازویسی شود: "پس از پرداخت بدهی‌ها و ایفای تعهدات مؤسسه منحل شده مطابق ماده ۱۵۲، مانده دارایی‌ها بر اساس سهم-الشرکه، بین سهام‌داران تقسیم می‌شود."</p>	<p>پس از پرداخت بدهی‌ها و ایفای تعهدات بر اساس اولویت‌های تعیین شده در ماده (۱۵۲)، اموال و وجوه باقی‌مانده ابتدا به بازپرداخت مبلغ اسمی سهام به سهام‌داران اختصاص می‌یابد و مازاد به ترتیب مقرر در اساسنامه مؤسسه اعتباری و در صورتی که اساسنامه در این خصوص تعیین تکلیف ننموده باشد، به نسبت سهام بین سهام‌داران تقسیم می‌شود.</p>
ماده ۱۵۶	
	<p>پس از اعلام خاتمه عملیات تصفیه، مدیر تصفیه موظف است برای سه بار و در فواصل زمانی یک‌ماهه از طریق انتشار آگهی در روزنامه کثیرالانتشار، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی را که مدعی هستند وجوه، اموال، اشیاء و اسناد و اوراق بهادار آنها نزد مؤسسه اعتباری است، فراخوان نماید.</p>
	<p>آن بخش از وجوه و اموال متعلق به اشخاص که پس از یک ماه از تاریخ انتشار آخرین آگهی موضوع این ماده نزد مؤسسه اعتباری باقی مانده باشد، اموال مجهول‌المالک تلقی شده و مطابق قانون تعیین تکلیف می‌گردد.</p>
ماده ۱۵۷	
<p>لازم است این ماده با تبصره ماده ۱۴۵ ادغام شود.</p>	<p>مدیر تصفیه باید همزمان با اعلام ختم امر تصفیه، دفاتر و سایر اسناد و مدارک مؤسسه اعتباری تصفیه شده را به بانک مرکزی تحویل دهد.</p>

۵/۷ دعاوی دادگاه‌های گزیر، تصفیه، ورشکستگی و انحلال: مواد ۱۵۸ تا ۱۶۵

جدول ۶۳. ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: دعاوی دادگاه‌های گزیر، تصفیه، ورشکستگی و انحلال



تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: بانکداری

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.

ماده ۱۵۸	مواد طرح مجلس	نظر کارشناسی
ماده ۱۵۸	امور مربوط به ورشکستگی، انحلال و تصفیه مؤسسات اعتباری تابع احکام مقرر در این قانون بوده و از شمول مفاد قانون تجارت و اصلاحیه‌های بعدی و سایر قوانین مغایر مستثنی بوده و در مواردی که حکم آن در این قانون معین نشده است، تابع مفاد قانون تجارت و اصلاحیه‌های بعدی آن، قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی و سایر قوانین مربوطه می‌باشد.	
ماده ۱۵۹	تمامی دعاوی علیه مدیر گزیر یا مدیر تصفیه به دلیل اقداماتی که در جریان گزیر یا تصفیه مؤسسه اعتباری در چهارچوب اختیارات قانونی خود انجام داده‌اند، باید به طرفیت بانک مرکزی مطرح شود.	
ماده ۱۶۰	در صورتی که اعمال خارج از حدود اختیارات مدیر گزیر یا مدیر تصفیه منجر به ورود زیان به اشخاص شده باشد، زیان وارده توسط بانک مرکزی جبران می‌شود. بانک مرکزی مکلف است در موارد تعدی و تفریط به تشخیص دادگاه، به اشخاصی که مرتکب تعدی یا تفریط شده‌اند، رجوع، یا علیه آنان اقامه دعوی نماید. دعاوی مزبور در همان دادگاهی رسیدگی می‌شود که به پرونده ورشکستگی رسیدگی می‌کند. تبصره. در تمامی دعاوی موضوع این ماده، بانک مرکزی مکلف به پرداخت هزینه‌های رسیدگی و معاضدت قضائی مدیر گزیر و مدیر تصفیه است. در صورتی که به حکم دادگاه، مدیر گزیر یا تصفیه مقصر باشند، بانک مرکزی می‌تواند برای دریافت هزینه‌های انجام شده به آنان رجوع کند.	
ماده ۱۶۱	در صورتی که به تشخیص مرجع قضائی در جریان بازسازی، گزیر یا تصفیه مؤسسات اعتباری، تبانی صورت گرفته، یا به ضرر تمام یا	مؤسسه اعتباری در فرایند گزیر یا تصفیه ناگزیر می‌شود دارایی‌های خود را به قیمتی پایین‌تر از ارزش دفتری بفروشد.



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
لازم است قانون، حراج داراییها را، در صورت تصویب هیأت مدیره صندوق ضمانت سپردهها، نه تنها از مصادیق حیف و میل اموال مستثنی، بلکه تسهیل کند.	بخشی از غرما، قراردادهایی منعقد شده باشد، یا اموالی حیف و میل شده باشد، مرتکب، مجرم شناخته شده و ضمن الزام به جبران ضرر و زیان وارده، طبق قانون مجازات می شود.
ماده ۱۶۲	
لازم است توقف عملیات گزیر فقط به پیشنهاد صندوق ضمانت سپردهها و تصویب هیأت عالی ممکن باشد.	توقف عملیات بازسازی و گزیر، فقط با درخواست رئیس کل، تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیأت عالی امکان پذیر است. طرح هرگونه دعوی از جمله دعوی سهامداران یا سایر ذی نفعان مؤسسه اعتباری در حال بازسازی یا گزیر در مراجع قضائی، منجر به توقف یا برگشت فرآیند بازسازی یا گزیر نمی شود.
ماده ۱۶۳	
متن پیشنهادی جایگزین: "پذیرش دادخواست ورشکستگی مؤسسات اعتباری در مراجع قضایی باید مشروط به تایید هیأت انتظامی باشد."	دادخواست ورشکستگی مؤسسات اعتباری در مراجع قضائی پذیرفته نمی شود، مگر پس از تأیید شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی.
ماده ۱۶۴	
	تمامی دعاوی علیه مؤسسه اعتباری در جریان عملیات بازسازی، گزیر و تصفیه، به طرفیت مؤسسه اعتباری مزبور و حسب مورد با نمایندگی مدیر گزیر یا مدیر تصفیه اقامه یا تعقیب می گردد.
ماده ۱۶۵	
	دعاوی مربوط به بازسازی، گزیر، انحلال و ورشکستگی مؤسسات اعتباری به استثنای مؤسسات اعتباری منطقه ای، در یکی از شعب دادگاه عمومی تهران و به صورت خارج از نوبت رسیدگی می شود.

۵/۸ اختیارات و وظایف مدیر گزیر و تصفیه: مواد ۱۶۶ تا ۱۶۸

جدول ۶۴. ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: اختیارات و وظایف مدیر گزیر و تصفیه

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 ۱۶۶	
	<p>مدیران بانک مرکزی و مدیران سابق و فعلی مؤسسه اعتباری و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیر دولتی که به اموال، اسناد و اطلاعات مربوط به مؤسسه اعتباری در حال گزیر یا درحال تصفیه دسترسی دارند، موظفند به درخواست مدیر گزیر یا مدیر تصفیه، اموال، اسناد و اطلاعات مزبور را در اختیار قرار داده و با وی همکاری نمایند. مستنکف، به مجازات‌های درجه ۵ یا ۶ ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می شود.</p>
ماده ۱۶۷	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "در صورتی که اقدامات اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل، عالماً و عامداً و بر اثر سوء نیت، به بروز وضعیت در معرض خطر یا بحرانی برای مؤسسه اعتباری منجر شود، منفرداً و متضامناً در قبال خسارات وارده و هزینه‌های دادرسی انجام شده مسئول هستند."</p>	<p>در صورتی که اقدامات اعضای هیأت مدیره، مدیر عامل و سایر اعضای هیأت عامل، عالماً و عامداً به ایجاد وضعیت «در معرض خطر» یا «بحرانی» برای مؤسسه اعتباری منجر شده باشد، منفرداً و متضامناً در قبال خسارات وارده و هزینه‌های دادرسی انجام شده مسؤول هستند.</p>
	<p>همزمان با تصویب انجام عملیات گزیر یا صدور حکم ورشکستگی به تقاضای بانک مرکزی، دادگاه می‌تواند اشخاص یادشده را ممنوع‌المعامله و ممنوع‌الخروج نماید.</p>
	<p>در صورتی که مؤسسه اعتباری ورشکسته شود و تسویه تمام یا بخشی از دیون مؤسسه امکان‌پذیر نباشد، دادگاه می‌تواند به-تقاضای هر ذی‌نفع، هریک از اشخاص مذکور در صدر این ماده را که ورشکستگی مؤسسه اعتباری به نحوی از انحاء معلول اقدامات غیرقانونی آنان بوده است، منفرداً یا متضامناً به پرداخت مطالبات شاکیان محکوم نماید.</p>
ماده ۱۶۸	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
این ماده لازم است ولی کافی نیست. لازم است قانون اختیار لغو معاملات که در فرایند گزیر، بنا به تشخیص مدیر گزیر و مدیر تصفیه، خارج از مقررات صورت گرفته است را به سرپرست یا مدیر تصفیه بدهد. متن پیشنهادی جایگزین: "مدیر گزیر و تصفیه در صورتی که تشخیص دهند معاملات صوری ناشی از تبانی یا به قصد فرار از دین در مؤسسه اعتباری اتفاق افتاده است، با تصویب هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها، مجاز به ابطال معاملات و مکلف به طرح دعوی در مرجع قضایی هستند."	مدیر گزیر و مدیر تصفیه در صورتی که تشخیص دهند معاملات صوری ناشی از تبانی یا به قصد فرار از دین در مؤسسه اعتباری اتفاق افتاده است، مکلفند نسبت به طرح دعوی در مرجع قضایی اقدام نمایند.

۵/۹ دستورالعمل بازسازی، گزیر، انحلال و تصفیه: مواد ۱۶۹ و ۱۷۰

جدول ۶۵. ارزیابی مواد فصل هفدهم طرح: دستورالعمل بازسازی، گزیر، انحلال و تصفیه

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 ۱۶۹	
با توجه به اهمیت فرایند حقوقی، مالی و اجرایی بازسازی، گزیر، انحلال و تصفیه، لازم است احکام مربوط به این فرایندها، و اختیارات و وظایف افراد، میزان حق الزحمه مدیران موقت و تصفیه و غیره در قانون تصریح شود. با توجه به نیاز به فیصله قانونی تعارض منافع در این فرایندها، دستورالعمل وافی به مقصود نیست.	سایر ضوابط ناظر بر بازسازی، گزیر، انحلال و تصفیه مؤسسات اعتباری، نحوه انتخاب، شرایط، وظایف، حدود اختیارات و میزان حق الزحمه مدیر موقت، مدیر تصفیه و عضو ناظر، و ضوابط ناظر بر نحوه ارزش گذاری، فروش و واگذاری دارایی‌ها و تعهدات مؤسسه اعتباری در حال گزیر به موجب دستورالعملی است که به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.
ماده ۱۷۰	
لازم است احکام قوانین دیگر که ممکن است در تعارض با دستورالعمل‌ها قرار گیرند منسوخ شوند.	ضوابط ناظر بر بازسازی، گزیر، انحلال و تصفیه صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرکتهای تعاونی اعتبار و دیگر «اشخاص تحت نظارت»، تابع دستورالعملی است که توسط بانک مرکزی تهیه می‌شود و به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.



تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: بانکداری



فصل ششم



تحليل موضوعي احكام ناظر بر نظارت بر بانكها

۶ تحلیل موضوعی احکام ناظر بر نظارت بر بانکها

در این فصل ابتدا نمایه موضوعی مواد ۱۲۹ تا ۱۷۰، ارائه می‌شود. در بخش بعد مواد ۴۲ گانه فوق، بر حسب ترتیب الفبایی کلیدواژه‌های مورد استفاده در انشای آن‌ها، به صورت موضوعی ارزیابی می‌شوند. برای این کار ابتدا احکام قانونی ناظر بر کلیدواژه مد نظر و سپس ارزیابی احکام مزبور ارائه می‌شود.

۶/۱ نمایه موضوعی مواد

در این بخش، نمایه موضوعی مواد ۱۲۹ تا ۱۷۰، ذیل سه سرفصل "تکالیف نظارتی"، "گزیر، تصفیه، ورشکستگی، ادغام، و انحلال"، و "سیاست اعتباری، پولی و احتیاطی" ارائه می‌شود.

۶/۱/۱ نظارت بر اشخاص تحت نظارت

جدول ۶۶. نظارت بر اشخاص تحت نظارت

ماده	موضوع	رای
مواد ناظر بر تکالیف نظارتی موسسات اعتباری		
۱۲۹	لزوم ارائه اطلاعات و همکاری با ناظران بانک مرکزی	زرد
۱۳۱	لزوم ارائه گزارش عملکرد انفرادی و تلفیقی	نارنجی
مواد ناظر بر شیوه نظارت		
۱۳۰	لزوم اعمال نظارت یکپارچه بر گروه موسسه اعتباری	نارنجی
مواد ناظر بر نگهداری اسناد و مدارک		
۱۳۲	مدت و شیوه نگهداری اسناد، مدارک و دفاتر	زرد
مواد ناظر بر اقدامات نظارتی و تنبیهی		
۱۳۳	تخلفات انتظامی اشخاص تحت نظارت	زرد
مواد ناظر بر اختیارات معاون نظارتی		
۱۳۵	احصای اقدامات نظارتی و تنبیهی	سبز
	اخطار کتبی	سبز
	دستور تهیه صورت‌های مالی میان دوره‌ای	سبز
	دستور انجام اقدامات اصلاحی	نارنجی



تحلیل موضوعی احکام ناظر بر نظارت بر بانکها

ماده	موضوع	رای
	انتصاب حسابرس جهت رسیدگی به حسابها	
	انتصاب ناظر مقیم برای حصول اطمینان از حسن اجرای اقدامات اصلاحی مقرر	
	تشدید الزامات احتیاطی	
	تکلیف به افزایش سرمایه	
	پیشنهاد افزایش نرخ سود سپرده قانونی	
	پیشنهاد کاهش سقف نرخ سود سپرده سرمایه گذاری عام	
	ایجاد محدودیت در گسترش شعب	
	ممنوعیت یا محدودیت موقت یا دائم در انجام بعضی از عملیات یا خدمات بانکی	
	تعلیق یا سلب صلاحیت موقت یا دائم مدیران ارشد	
	پیشنهاد گزیر	
	پیشنهاد لغو مجوز	
مواد ناظر بر جرایم مدیران موسسات اعتباری		
۱۳۶	تکلیف هیئت انتظامی به رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت	
	احصای اقدامات تنبیهی هیئت انتظامی در مورد اشخاص متخلف تحت نظارت	
۱۳۷	جرم انگاری تصدی سمت توسط افراد بدون تایید صلاحیت	

۶/۱/۲ گزیر، تصفیه، ورشکستگی، ادغام و انحلال

جدول ۶۷. گزیر، تصفیه، ورشکستگی، ادغام و انحلال

ماده	موضوع	رای
مواد ناظر بر تعیین وضعیت موسسات اعتباری و مکانیزم ماشه		
۱۳۹	تکلیف موسسات اعتباری به تهیه ادواری بیانیه وضعیت	
	دسته بندی موسسات به قابل قبول، در معرض خطر و بحرانی	
	الزام موسسات اعتباری به ارزیابی ادواری یا موردی کیفیت داراییها	
	مکانیزم ماشه	
	سازوکار کلید خوردن فرایندهای بازسازی و گزیر	
مواد ناظر بر موسسات اعتباری در معرض خطر		
۱۴۰	اختیارات بانک مرکزی در فرایند بازسازی	
۱۴۱	اختیار معاون نظارتی در پیشنهاد خروج موسسه اعتباری از وضعیت در معرض خطر	



ماده	موضوع	رای
مواد ناظر بر دعاوی و دادگاه‌های نظارتی		
۱۳۸	طرفیت بانک مرکزی در دعاوی نظارتی	
۱۴۲	تشخیص وضعیت بحرانی	
	تقسیم کار بین بانک مرکزی و صندوق ضمانت سپرده‌ها در فرایند گزیر	
	اختیارات مدیر گزیر	
	تکلیف سهامداران، و مدیران ارشد موسسه اعتباری در فرایند گزیر	
۱۴۳	وظایف مدیر گزیر	
۱۴۴	اختیارات مدیر گزیر و رابطه او با شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی	
۱۴۵	ادغام اجباری موسسه اعتباری در حال گزیر در موسسه اعتباری دیگر	
۱۴۶	انحلال اجباری موسسه اعتباری در حال گزیر	
مواد ناظر بر فرایند تصفیه موسسات اعتباری		
۱۴۷	ترتیبات بازپرداخت سپرده موسسات در حال تصفیه	
۱۵۰	مدت انجام عملیات تصفیه	
مواد ناظر بر انحلال یا ورشکستگی موسسات اعتباری		
۱۴۸	لغو مجوزهای بانک مرکزی	
۱۴۹	ممنوعیت عملیات موسسه منحل شده یا ورشکسته	
۱۵۱	تاریخ توقف موسسه اعتباری ورشکسته	
۱۵۲	اولویت پرداخت بدهی‌ها و ایفای تعهدات موسسه منحل شده یا ورشکسته	
۱۵۳	محدودیت تهاتر بدهی‌های موسسه در حال تصفیه	
۱۵۴	تکلیف طلبکاران موسسه در حال تصفیه به ارائه مدارک مربوط به مطالبات	
۱۵۵	تعیین تکلیف اموال و وجوه باقی‌مانده موسسه منحل شده	
۱۵۶	لزوم آگهی موسسه در حال تصفیه	
۱۵۷	لزوم تسلیم دفاتر و اسناد و مدارک موسسه تصفیه شده	
۱۵۸	نافذ بودن این قانون در مورد ورشکستگی، انحلال، و تصفیه موسسات اعتباری	
۱۵۹	طرفیت بانک مرکزی در دعاوی علیه مدیر گزیر یا تصفیه	
۱۶۰	جبران زیان اشخاص آسیب دیده از گزیر یا تصفیه، توسط بانک مرکزی	
۱۶۱	جرم‌انگاری تبانی یا حیف و میل اموال در جریان بازسازی، گزیر یا تصفیه	
۱۶۲	فرایند توقف عملیات بازسازی و گزیر	
۱۶۳	فرایند پذیرش دادخواست ورشکستگی موسسات اعتباری	



تحلیل موضوعی احکام ناظر بر نظارت بر بانکها

ماده	موضوع	رای
۱۶۴	طرفیت موسسه اعتباری در جریان بازسازی، گزیر و تصفیه، در دعاوی علیه آن‌ها	
۱۶۵	رسیدگی خارج از نوبت به دعاوی بازسازی، گزیر، انحلال، و ورشکستگی موسسات اعتباری	
۱۶۶	تکلیف اشخاص حقیقی و حقوقی به همکاری با مدیران گزیر و تصفیه	
۱۶۷	مسئولیت انفرادی و تضامنی مدیران ارشد موسسات اعتباری در ایجاد وضعیت در معرض خطر و بحرانی	
۱۶۸	اختیار طرح دعوی توسط مدیر گزیر و تصفیه در مورد معاملات صوری ناشی از تبانی یا به قصد فرار از دین	
۱۶۹	نافذ بودن دستورالعمل شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در ضوابط بازسازی، گزیر، انحلال و تصفیه	
۱۷۰	ضوابط ناظر بر بازسازی، گزیر، انحلال، و تصفیه صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرکت‌های تعاونی اعتبار و دیگر اشخاص تحت نظارت	

۶/۱/۳ سیاست اعتباری، پولی و احتیاطی

جدول ۶۸. سیاست اعتباری، پولی و احتیاطی

ماده	موضوع	رای
مواد ناظر بر یکسان‌سازی نرخ‌های سود		
۱۳۴	لزوم رعایت نرخ‌های مصوب	
مواد ناظر بر اقدامات نظارتی و تنبیهی		
۱۳۵	افزایش نرخ سپرده قانونی	
	کاهش سقف نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری عام	

در ادامه مواد ۴۲ گانه ۱۲۹ تا ۱۷۰، بر حسب ترتیب الفبایی کلیدواژه‌های مورد استفاده در انشای آن‌ها، به صورت موضوعی ارزیابی می‌شوند. برای این کار ابتدا احکام قانونی ناظر بر کلیدواژه مد نظر و سپس ارزیابی احکام مزبور ارائه می‌شود.

۶/۲ آثار سرریز

موسسات اعتباری، از طریق تسهیلات اعتباری، اوراق بهادار، و سرمایه‌گذاری‌ها، در معرض دریافت ریسک‌های بخش واقعی و بازار دارایی‌ها هستند. این ریسک‌ها به شکل کاهش ارزش یا نقدشوندگی دارایی‌ها، از سمت راست ترازنامه دریافت و به سمت چپ ترازنامه منتقل می‌شود. اگر سرمایه، قابلیت جذب این ریسک‌ها را نداشته باشد، محل تخلیه آن‌ها ناگزیر، سپرده‌ها خواهند بود.

طرح مجلس در زمینه لزوم ارزیابی کفایت نظام مدیریت ریسک موسسات اعتباری توسط معاونت نظارتی؛ لزوم پیچیدگی نظام مدیریت ریسک موسسات اعتباری با درجه اهمیت سیستمی؛ صلاحیت‌های تخصصی افسران ارشد ریسک؛ لزوم انتصاب آنها توسط هیئت مدیره موسسات اعتباری و تایید صلاحیت آنها توسط معاونت نظارتی؛ و مطالبی از این دست ساکت است.

بانک‌های جامع و سایر موسسات اعتباری که اساسنامه به آنها اجازه می‌دهد علاوه بر بازار پول در سایر بازارهای مالی نیز فعالیت کنند، علاوه بر ریسک‌های فوق، در معرض سرریز ریسک بازارهای بدهی، سرمایه و بیمه، به جریان نقد، کیفیت و درامدزایی دارایی‌های خود نیز 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، سخت‌گیرانه‌تر بوده و حفاظت‌بندی سپرده‌ها از سرریز ریسک سایر بازارها را الزامی کند. طرح مجلس در این زمینه ساکت است. ماده ۱۳۰ صرفاً لزوم نظارت یکپارچه را برای این موسسات تصریح کرده که بسیار ناکافی است.

۶/۳ آزمون تنش

معاونت نظارتی باید از نظر فنی قادر و از نظر قانونی مجاز باشد، در مواردی که احتمال می‌دهد موسسات اعتباری به دلیل گستره فعالیت در معرض ریسک‌های مالی و غیرمالی قرار گرفته‌اند، در تدابیر پیش‌گیرانه، آنها را از برخی فعالیت‌هایی که در اساسنامه به آنها اجازه داده شده، تا زمان مهار آثار خطر بر سپرده‌ها، منع کند. آزمون تنش شیوه استاندارد است که طی آن مقام ناظر از موسسه اعتباری می‌خواهد مقادیر شاخص‌های نظارتی را در شرایط فرضی بحرانی ارزیابی و گزارش کند.

طرح مجلس ظرفیت قانونی لازم برای انجام چنین وظیفه‌ای را فراهم نمی‌کند. البته مطابق ماده ۱۳۹، بیانیه وضعیت باید متضمن پیش‌بینی وضعیت آتی موسسه اعتباری، میزان، ترکیب و درجه نقدشوندگی دارایی‌ها، میزان و ترکیب بدهی‌ها، مخاطرات احتمالی پیش‌رو و نحوه مقابله با آنها و تمهید ابزارهای لازم جهت بازگرداندن وضعیت موسسه اعتباری به شرایط عادی پس از وقوع نابسامانی‌های مالی در قالب یک برنامه اصلاحی پیشنهادی باشد.

هر چند آزمون تنش به اندازه کافی فنی و پیچیده است ولی تهیه آن می‌تواند برای موسسات کوچک‌تر و با درجه اهمیت سیستمی کم‌تر، سبک‌تر باشد. مضافاً چون سناریوهای تنش را ناظر بانکی تهیه می‌کند، میزان آسان‌گیری یا سخت‌گیری آن برای موسسات اعتباری، متناسب با درجه ریسک سیستمی آنها، می‌تواند متفاوت و منعطف باشد.

۶/۴ ادغام و انحلال اجباری

ادغام اجباری موسسه اعتباری در حال انحلال در موسسه اعتباری دیگر، طبق ماده ۱۴۵، یکی از راه‌کارهای گزیر است که در صورت پیشنهاد مدیر گزیر، قبول مجمع عمومی موسسه میزبان و تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، با ارزشگذاری و انتقال دارایی و بدهی‌های مؤسسه در حال گزیر به مؤسسه میزبان آغاز می‌شود.

پس از اعلام پایان عملیات ادغام توسط بانک مرکزی، شخصیت حقوقی مؤسسه اعتباری در حال گزیر پایان می‌یابد و حقوق، دارایی‌ها و تعهدات له یا علیه آن، به مؤسسه پذیرنده ادغام، منتقل می‌شود. سهم‌الشرکه سهامداران مؤسسه منحل شده از مؤسسه حاصل آمده از ادغام، توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تعیین می‌شود.

در صورتی که مطابق ماده [۱۴۶](#)، انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر به پیشنهاد مدیر گزیر و تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، به تأیید هیأت عالی برسد، مراتب انحلال مؤسسه به مرجع ثبت شرکت‌ها اعلام و فرایند تصفیه آغاز می‌شود. مسئولیت تصفیه مؤسسه اعتباری که به صورت اجباری منحل می‌شود با صندوق ضمانت سپرده‌هاست. اگر به تشخیص مدیر گزیر و تایید هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها، دارایی‌های مؤسسه در حال تصفیه کفاف بدهی-هایش را ندهد، فرایند انحلال متوقف شده و صندوق ضمانت سپرده‌ها صدور رای ورشکستگی را از قوه قضاییه درخواست می‌کند.

ادغام اجباری دارای دو وجه است. از منظر مؤسسه میزبان، به دلیل تکلیف قانون به تصویب داوطلبانه آن در مجمع عمومی، فاقد وجه حاکمیتی است؛ اما در وجه دیگر، به دلیل تصمیم‌گیری شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی به نیابت از مجمع عمومی مؤسسه در حال گزیر، و به دلیل تصرف حاکمیت در حقوق مالکیت سهامداران مؤسسه در حال ادغام، در معرض فشارهای سیاسی محتمل است.

به این دلیل لازم است قانون در زمینه اختیارات و تکالیف بازوهای حاکمیت در انجام این مهم، واضح و به اندازه کافی تفصیلی باشد. یکی از اشکالات بزرگ طرح مجلس درباره گزیر موسسات بحرانی، نامشخص بودن نقش صندوق ضمانت سپرده‌ها، عدم مرزبندی وظایف آن با بانک مرکزی، و عدم تقسیم وظایف در درون بانک مرکزی است.

۶/۵ ارائه اطلاعات و شفافیت

لازم است قانون، اشخاص تحت نظارت را موظف به ارائه اطلاعات مورد درخواست معاونت نظارتی کند؛ و ناظران بانکی را در ایفای وظیفه خود، مبنی بر پایش سلامت اشخاص تحت نظارت، برخوردار از اختیار کامل بداند تا بتوانند اطلاعات مورد نیاز خود را به صورت حضوری و غیرحضوری در اختیار گیرند. ماده [۱۲۹](#) برای تامین این ظرفیت حقوقی نیاز به تقویت دارد. مطابق ماده [۱۳۲](#)، مدت و شیوه نگهداری اسناد و دفاتر موسسات اعتباری به صورت فیزیکی یا الکترونیک و همچنین نحوه تبدیل اسناد فیزیکی به الکترونیک، به موجب دستورالعمل شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تعیین می‌شود.

۶/۶ ارزیابی کیفیت دارایی

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. ماده مزبور

فراتر از آن تکلیف می‌کند 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^{۴۶} آن‌ها، با توجه به وثایق ترهین شده، وظیفه حساس، پیچیده و فنی‌ای است که تاکنون در حیطه وظایف حسابرسان نبوده است. در طرح مجلس از چنین فقدان ظرفیتی در کشور غفلت شده است.

۶/۷ اقدامات اصلاحی، انتظامی و تنبیهی

لازم است نظارت بر مؤسسات اعتباری و سایر اشخاص تحت نظارت و اقدامات نظارتی در ماده ۱ قانون تعریف شوند؛ تفکیک نظارت احتیاطی و رعایت نیز مشخص گردد. همچنین شایسته است جوهره اقدامات اصلاحی، انتظامی و تنبیهی، از نظر سهم مولفه بازرندگی، در مقایسه با مولفه تنبیهی، در قانون تعریف شود. معاون نظارتی، در تدابیر پیش‌گیرانه، می‌تواند هنگام احتمال خطر قابل اعتنا، انجام اقدامات اصلاحی مشخصی را از موسسه اعتباری بخواهد و تدابیر و سازوکارهای اطمینان‌بخشی، از جمله انتصاب ناظر مقیم، را برای پیگیری آن‌ها تعبیه کند. تا زمانی که بانک مرکزی قانع شود که در نتیجه انجام اقدامات اصلاحی، موسسه اعتباری به محدوده سلامت بانکی بازگشته است، این اقدامات ادامه می‌یابد. مجوز ماده ۱۳۵ مبنی بر نصب حسابرس مستقل برای مؤسسات اعتباری متخلف، از نظر پیشینی (قبل از وقوع تخلف) و پسینی (پس از تخلف)، سازوکاری موثر برای ایجاد شفافیت و پیش‌نیاز تامین سلامت مالی است.

احصای تخلفات انتظامی در ماده ۱۳۳ جامع است؛ معهذا لازم است تصریح شود که ملاک ارتکاب تخلف، تشخیص بانک مرکزی است. هدف از اقدامات تنبیهی مذکور در ماده ۱۳۵ نیز، تنبیه متخلف و ممانعت از تداوم و تکرار تخلف است. اجمال ماده ۱۳۵ در این خصوص نیازمند تفصیل و تدقیق است. به طور مشخص لازم است قلمرو اقدامات اصلاحی در قانون تصریح شود؛ که آیا به عنوان مثال تعلیق یا لغو قراردادهای، مداخله در فرایند اعطای وام‌ها، و نصب و عزل مدیران را شامل می‌شود یا خیر. همچنین لازم است مشخص شود که آیا معاون نظارتی برنامه موسسه را برای اصلاح تعدادی شاخص کلیدی عملکردی (KPIs) می‌خواهد؛ یا راسا اجرای اقدامات اصلاحی از پیش تعیین شده را از موسسه درخواست می‌کند.

به‌علاوه لازم است سطح‌بندی این اقدامات در قانون در پنج لایه زیر تعریف شوند:

- ۱) اقداماتی که معاون نظارتی می‌تواند انجام آن‌ها را به مدیران و کارکنان معاونت نظارتی تفویض کند؛
- ۲) اقداماتی که معاونت نظارتی می‌تواند راسا به اجرا گذارد، ولی انجام آن صرفا در صلاحیت شخص معاون نظارتی است؛
- ۳) اقداماتی که انجام آن موکول به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است؛

۴) اقداماتی که انجام آن موکول به تصویب هیئت عالی است؛ و

۵) اقداماتی که انجام آن صرفاً در صلاحیت هیئت انتظامی است.

مواد [۱۳۵](#) و [۱۳۶](#) فاقد چنین سطح‌بندی هستند.

۶/۸ اقدامات سیاستی و نظارتی

یکی از اشکالات طرح مجلس، استفاده از اختیارات سیاستی (اعم از پولی، اعتباری و احتیاطی) بانک مرکزی برای اعمال اقدامات تنبیهی و انتظامی است. در مواردی، از جمله ماده [۱۳۵](#)، اقدامات سیاستی و نظارتی خلط شده‌اند. افزایش نرخ سپرده قانونی و کاهش سقف نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری عام، در برشمردن اختیارات معاون نظارتی در ماده [۱۳۵](#) از این دست است.

تبصره ماده [۱۳۸](#) اقدامات نظارتی را شامل اقدامات به عمل آمده در تمامی مراحل حیات اشخاص تحت نظارت، اعم از تأسیس، اعطای مجوز، نظارت بر فعالیت، تغییرات ثبتی، بازسازی، ادغام، انحلال و تصفیه، با هدف اعمال نظارت بر اشخاص تحت نظارت می‌داند. بر این اساس شایسته است حفظ ثبات و سلامت بانکی و صیانت از سپرده‌های خرد به عنوان هدف اقدامات نظارتی تصریح شود. به علاوه، تعریف اقدامات نظارتی به ماده [۱](#) اضافه شود.

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 اقدامات صحیح است. بنابراین اقدامات تنبیهی بنا به سرشت، صلاح‌دید^{۴۷}‌اند. در مقابل، اقدامات سیاستی فراگیر^{۴۸}‌ند و همه بازیگران را شامل می‌شوند. اقتضای تصمیم‌گیری در مورد نوع، زمان و اندازه اقدامات سیاستی، شرایط اقتصادی کشور و وضعیت بخش مالی است. در یک کلام، اقدامات تنبیهی از جنس خرد اند و اقدامات سیاستی از جنس کلان.

۶/۹ اهمیت سیستمی

موسسات اعتباری که به دلیل اندازه، اتصال با سایر نهادهای مالی، پیچیدگی ساختار، نقش و کارکرد بی‌بديل، 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 متمایزی در مورد نسبت‌های احتیاطی برای این موسسات تنظیم و ابلاغ کند. در تنظیم 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 شده‌است.

^{۴۷} Discretionary

^{۴۸} Universal

۶/۱۰ بازسازی

مطابق ماده ۱۳۹، مؤسسات اعتباری موظفند بیانیه وضعیت خود را بر اساس استانداردهای مصوب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی تهیه و به بانک مرکزی ارائه کنند. این بیانیه باید متضمن تبیین شرایط و محیط عمل مؤسسه اعتباری و پیش‌بینی وضعیت آتی، میزان، ترکیب و درجه نقدشوندگی دارایی‌ها، میزان و ترکیب بدهی‌ها، مخاطرات احتمالی پیش‌رو، نحوه مقابله با آن‌ها و تمهید ابزارهای لازم جهت بازگرداندن وضعیت مؤسسه اعتباری به شرایط عادی پس از وقوع نابسامانی‌های مالی در قالب یک برنامه اصلاحی باشد.

شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پس از دریافت بیانیه وضعیت، مؤسسات اعتباری در معرض خطر را مشخص می‌کند. معاونت نظارتی برای مؤسسات در معرض خطر برنامه بازسازی را تنظیم و به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی می‌رساند. شورای مزبور قبل از تصویب برنامه پیشنهادی، اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل مؤسسات در معرض خطر را احضار و توضیحات آن‌ها در مورد سازوکارهای تخریب سلامت مالی مؤسسه، و ملاحظات آن‌ها در مورد نحوه پیاده‌سازی برنامه بازسازی را استماع می‌کند. برنامه بازسازی مؤسسات اعتباری دارای اهمیت سیستمی به تصویب هیئت عالی می‌رسد. در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری در معرض خطر قلمداد شود، بانک مرکزی آن مؤسسه را به اجرای برنامه بازسازی موظف می‌کند. در فرایند بازسازی از مجمع عمومی سلب صلاحیت نمی‌شود. طرح مجلس اختیاراتی برای بانک مرکزی در مورد مؤسسه در حال بازسازی قائل است تا مؤسسه اعتباری از این وضعیت خارج شود.

مطابق ماده ۱۴۰، بانک مرکزی می‌تواند در مورد مؤسسات اعتباری در معرض خطر:

- ۱) صلاحیت تمام یا بخشی از اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل را سلب و مجمع عمومی یا هیئت مدیره را ملزم به انتخاب اعضای جدید کند؛
- ۲) افزایش سرمایه را الزامی کند؛
- ۳) در تعیین سود سپرده، یا توزیع سود سهام، محدودیت اعمال کند؛
- ۴) در انجام عملیات و ارائه خدمات بانکی محدودیت اعمال کند؛
- ۵) فروش سهام در سایر شرکت‌ها و سایر دارایی‌های مؤسسه اعتباری را الزامی کند؛
- ۶) تبدیل مطالبات حال شده سهامداران را به سرمایه الزامی کند؛
- ۷) توزیع اندوخته بین سهامداران را ممنوع کند؛
- ۸) بدهی‌های غیرسپرده‌ای را به سهام تبدیل کند؛ و
- ۹) نقدینگی کوتاه‌مدت مورد نیاز مؤسسه را تامین کند.



معاون نظارتی می‌تواند در صورت احتمال خطر قابل اعتنا، انجام اقدامات اصلاحی مد نظر خود را از موسسه اعتباری بخواهد و تدابیر و سازوکارهای اطمینان‌بخشی، از جمله انتصاب ناظر مقیم مطابق ماده ۱۳۵، را برای پیگیری آن‌ها تعبیه کند. تا زمان تشخیص بانک مرکزی، مبنی بر این که در نتیجه انجام اقدامات اصلاحی موسسه اعتباری به محدوده سلامت بانکی بازگشته است، این اقدامات ادامه می‌یابد.

طبق ماده ۱۶۴، دعاوی علیه مؤسسه اعتباری در حال بازسازی، به طرفیت مؤسسه اعتباری مزبور و حسب مورد با نمایندگی مدیر تصفیه اقامه یا تعقیب می‌گردد.

طبق ماده ۱۶۹، ضوابط ناظر بر بازسازی مؤسسات اعتباری، شامل نحوه انتخاب، شرایط، وظایف، و حدود اختیارات ناظر، و ضوابط ناظر بر نحوه ارزش‌گذاری، فروش و واگذاری دارایی‌ها و تعهدات مؤسسه اعتباری به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.

به این ترتیب بازسازی مؤسسات اعتباری در بانک مرکزی و تحت نظارت معاونت نظارتی انجام می‌شود. چنانچه با انجام اقدامات لازم و بنا به تشخیص معاون نظارتی، مؤسسه اعتباری در نتیجه انجام اقدامات بازسازی، از وضعیت در معرض خطر خارج شود، معاون نظارتی مطابق ماده ۱۴۱، خروج مؤسسه از فهرست مؤسسات در معرض خطر را برای اخذ تصمیم، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد می‌کند.

۶/۱۱ بیانیه وضعیت

ایجاد سازوکاری در قانون برای پایش قاعده‌مند مؤسسات اعتباری و دسته‌بندی ادواری آن‌ها، شایسته تحسین است. مکلف کردن مؤسسات اعتباری به خودارزیابی، بر اساس شاخص‌های سلامت بانکی، و اظهار نتایج در قالب گزارش‌های رسمی، تعهدآور، انضباط‌آفرین و سلامت‌بخش است.

بر اساس ماده ۱۳۹، مؤسسات اعتباری موظفند دو بار در سال و نیز پس از تغییرات حقوقی و مالی عمده، وضعیت خود را بر اساس استانداردهای مصوب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی به بانک مرکزی ارائه نمایند. بیانیه وضعیت متضمن تبیین شرایط و محیط داخلی و بیرونی مؤسسه و پیش‌بینی وضعیت آتی آن، میزان، ترکیب و درجه نقدشوندگی دارایی‌ها، میزان و ترکیب بدهی‌ها، مخاطرات احتمالی پیش‌رو و نحوه مقابله با آن‌ها و تمهید ابزارهای لازم جهت بازگرداندن وضعیت مؤسسه اعتباری به شرایط عادی پس از وقوع نابه‌سامانی‌های مالی در قالب یک برنامه اصلاحی پیشنهادی است. شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی بیانیه وضعیت هر مؤسسه اعتباری را بررسی و وضعیت آن را با اختصاص یکی از عناوین «قابل قبول»، «در معرض خطر» یا «بحرانی» مشخص می‌نماید.



بیانیه وضعیت گزارش فنی، تفصیلی و پیچیده‌ای است که تهیه آن برای همه مؤسسات اعتباری نه ممکن و نه مفید است. اگر چه مؤسسات اعتباری در ارزیابی بدهی‌ها - به دلیل آن که بخش عمده آن را سپرده‌ها تشکیل می‌دهند - مشکل چندانی نخواهد داشت؛ اما ارزیابی کیفیت دارایی‌ها دستور کاری پیچیده و فنی و مستلزم هزینه انسانی، مدیریتی، و مالی سنگینی برای مؤسسات اعتباری است.

مؤسسه‌ای می‌تواند بیانیه وضعیت تهیه کند که بضاعت فنی آن را داشته باشد. الزام مؤسسات اعتباری به ارائه ادواری بیانیه وضعیت، فقط در مورد مؤسساتی قابل توصیه است که یا در معرض بحران‌اند، یا آن‌قدر بزرگ و اثرگذار، که مخاطرات آن‌ها می‌تواند به تمام سیستم سرایت کند. با توجه به فنی، تفصیلی و پیچیده بودن بیانیه وضعیت، پیشنهاد می‌شود نسبت‌های کیفیت سرمایه و شاخص نقدینگی مؤسسات اعتباری مبنای دسته‌بندی ادواری آن‌ها باشد.

از منظری دیگر نیز، تکلیف تهیه بیانیه وضعیت به تمام بانک‌ها بی‌معناست. کافی است تعداد بیانیه وضعیت‌های تهیه شده در طول یک سال که معاون نظارتی باید به آن‌ها رسیدگی کند، را در نظر بگیریم. آن چه که در دنیا متداول است آزمون تنش است که البته آن هم به اندازه کافی فنی و پیچیده است ولی معاونت نظارتی می‌تواند تهیه آن را برای مؤسسات کوچک‌تر و با درجه اهمیت سیستمی کم‌تر، سبک‌تر کند.

کیفیت دارایی‌های کلیه مؤسسات اعتباری حداکثر هر سه سال یک‌بار باید توسط حسابرس معتمد بانک مرکزی مورد ارزیابی قرار گیرد. اما تهیه بیانیه وضعیت یک تیم خیره با دانش و مهارت‌های مالی و اقتصاد می‌طلبد و حسابرس از عهده آن بر نمی‌آید. ارزیابی کیفیت دارایی‌ها هم وظیفه حسابرس نیست.

لازم است شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، که مسئولیت دسته‌بندی مؤسسات اعتباری را برعهده دارد، براساس یک رویه غیرقابل مناقشه، آستانه‌ها را از قبل مشخص و عناوین قابل قبول، در معرض خطر و بحرانی را بر مؤسسات اعتباری اطلاق کند. همچنین به‌جای آن که مکانیزم ماشه براساس بیانیه وضعیت که فراتر از توان فنی و درجه پیچیدگی نهادهای مالی ایران است، قرار داده شود، بهتر است از نسبت کفایت سرمایه به عنوان مکانیزم ماشه استفاده شود. محاسبه ادواری این نسبت، در عین آن که بسیار ساده‌تر است، وظیفه مؤسسات اعتباری نیز هست و البته نتایج آن نیز کم‌تر قابل مناقشه است.

۶/۱۲ تصفیه

۶/۱۲/۱ احکام قانونی

طبق ماده [۱۴۶](#)، در صورتی که پیشنهاد مدیر‌گزی، مبنی بر انحلال مؤسسه اعتباری در حال‌گزی، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیأت عالی برسد، انحلال مؤسسه به مرجع ثبت شرکت‌ها اعلام و فرایند تصفیه آغاز می‌شود. مسئولیت تصفیه مؤسسات اعتباری که به‌صورت اجباری منحل می‌شوند با صندوق ضمانت سپرده‌هاست. اگر مدیر‌گزی تشخیص دهد که دارایی‌های مؤسسه در حال تصفیه کفاف بدهی‌هایش را نمی‌دهد و این تشخیص به تأیید هیئت مدیره



صندوق ضمانت سپرده‌ها برسد، فرایند انحلال متوقف شده و صدور رای ورشکستگی درخواست می‌شود. صندوق ضمانت سپرده‌ها به‌عنوان مدیر تصفیه مؤسسه اعتباری ورشکسته تعیین می‌شود.

ماده [۱۵۲](#)، اولویت پرداخت در تصفیه بدهی‌ها و تعهدات مؤسسه اعتباری منحل‌شده و ورشکسته را بر می‌شمارد.

طبق ماده [۱۵۳](#)، بدهکاران مؤسسه اعتباری در حال تصفیه، حق استناد به ادعای تهاثر برای پرداخت بدهی‌های خود را ندارند. هرگونه تهاثر فقط با پیشنهاد مدیر‌گزییر یا مدیر تصفیه و تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی با رعایت ترتیبات ماده [۱۵۲](#) مجاز است.

طبق ماده [۱۵۶](#)، پس از اعلام خاتمه عملیات تصفیه، مدیر تصفیه موظف است، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی را که مدعی هستند وجوه، اموال، اشیا و اسناد و اوراق بهادار آن‌ها نزد مؤسسه اعتباری است، فراخوان نماید. طبق ماده [۱۵۷](#)، مدیر تصفیه همزمان با اعلام ختم امر تصفیه، دفاتر و اسناد و مدارک مؤسسه تصفیه شده را به بانک مرکزی تحویل می‌دهد.

طبق ماده [۱۵۸](#)، امور مربوط به تصفیه مؤسسات اعتباری تابع احکام مقرر در این قانون بوده و از شمول مفاد قانون تجارت و سایر قوانین مغایر مستثنی است؛ مگر در مواردی که حکم آن در این قانون معین نشده است.

طبق ماده [۱۵۹](#)، دعاوی علیه مدیر تصفیه به‌دلیل اقداماتی که در جریان‌گزییر یا تصفیه مؤسسه اعتباری در چهارچوب اختیارات قانونی خود انجام داده‌اند، به طرفیت بانک مرکزی مطرح می‌شود.

طبق ماده [۱۶۰](#)، در صورتی که اعمال خارج از حدود اختیارات مدیر تصفیه منجر به زیان به اشخاص شود، زیان وارده توسط بانک مرکزی جبران می‌شود. بانک مرکزی در موارد تعدی و تفریط به تشخیص دادگاه، به اشخاصی که مرتکب تعدی یا تفریط شده‌اند، رجوع، یا علیه آنان اقامه دعوی می‌کند. در دعاوی موضوع این ماده، بانک مرکزی مکلف به پرداخت هزینه‌های رسیدگی و معاضدت قضایی مدیر‌گزییر و تصفیه است. در صورتی که به حکم دادگاه، مدیر‌گزییر یا تصفیه مقصر باشند، بانک مرکزی می‌تواند برای دریافت هزینه‌های انجام شده به آنان رجوع کند.

طبق ماده [۱۶۶](#)، مدیران بانک مرکزی و مدیران مؤسسه اعتباری و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و غیردولتی که به اموال، اسناد و اطلاعات مربوط به مؤسسه اعتباری در حال‌گزییر یا در حال تصفیه دسترسی دارند، موظفند به درخواست مدیر‌گزییر یا مدیر تصفیه، اموال، اسناد و اطلاعات مزبور را در اختیار قرار داده و با وی همکاری نمایند. مستنکف، به مجازات‌های درجه ۵ یا ۶ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شود.

۶/۱۲/۲ ارزیابی

پس از صدور حکم انحلال یا ورشکستگی، کلیه مجوزهای صادره توسط بانک مرکزی ملغی می‌گردد. مؤسسه اعتباری در حال تصفیه، باید در اطلاعیه‌ها و مکاتبات، از عبارت «در حال تصفیه» در انتهای نام مؤسسه اعتباری استفاده کند. طی فرایند



تصفیه، انجام هرگونه عملیات جز آنچه به تشخیص صندوق ضمانت سپرده‌ها برای تصفیه مؤسسه اعتباری ضرورت دارد، ممنوع است.

در هر فرایند انحلال، پیش از هر چیزی باید اولویت پرداخت‌ها به ذی نفعان مشخص شود. بستانکاران و حقوق‌بگیران در اولویت هر فرایندی بدین شکل هستند و سهامداران، از آنجا که مالکان اصلی و ریسک‌پذیر هستند در انتهای صف پرداختی خواهند بود. مدت زمان انجام عملیات مربوط به تصفیه، از زمان صدور رای انحلال یا ورشکستگی، دو سال است که در صورت درخواست مدیر تصفیه و تصویب صندوق ضمانت سپرده‌ها، حداکثر برای یک‌سال دیگر قابل تمدید است. پس از خاتمه عملیات تصفیه، مراتب ظرف یک‌ماه توسط صندوق ضمانت سپرده‌ها به مرجع ثبت شرکت‌ها اعلام و در روزنامه رسمی و روزنامه کثیرالانتشار تعیین شده در آخرین اساسنامه مؤسسه اعتباری مزبور، آگهی می‌شود.

علاوه بر موارد مذکور، نباید فرایند‌گیر مفری برای سلب مسئولیت مدیران پیشین باشد. مدیر‌گیر و مدیر تصفیه در صورتی که تشخیص دهند معاملات صوری ناشی از تبانی یا به قصد فرار از دین در مؤسسه اعتباری اتفاق افتاده است، مکلفند نسبت به طرح دعوی در مرجع قضایی اقدام نمایند. این البته لازم است ولی به تنهایی کافی نیست و نیاز است قانون اختیار لغو معاملاتی که در فرایند‌گیر، بنا به تشخیص مدیر‌گیر و مدیر تصفیه، خارج از مقررات صورت گرفته است را نیز به سرپرست یا مدیر تصفیه بدهد.

۶/۱۳ دعاوی نظارتی

طبق ماده [۱۳۸](#)، طرح هرگونه دعوی که منشأ آن اقدامات نظارتی بانک مرکزی باشد، باید به طرفیت بانک مرکزی صورت پذیرد و در مواردی که به تشخیص مرجع قضایی، اقدامات نظارتی بانک مرکزی موجب ایراد خسارت به اشخاص تحت نظارت یا اشخاص ثالث شده باشد، خسارت وارده توسط بانک مرکزی جبران می‌شود. از سوی دیگر، در صورت اثبات تقصیر مدیران و کارکنان بانک مرکزی توسط مراجع قضایی، این اشخاص مسئول جبران خسارت می‌باشند.

این حکم، جنبه تنبیهی اقدامات نظارتی و انتظامی بانک مرکزی را تضعیف می‌کند؛ زیرا اعمال اقدامات نظارتی در اکثر موارد موجب تحمیل هزینه و خسارت به مؤسسه اعتباری متخلف می‌شود. اگر مؤسسه اعتباری بتواند بابت این هزینه‌ها علیه بانک مرکزی طرح دعوی کند، و مدیران و کارشناسان بانک مرکزی احتمال عقلایی بدهند که در این دعوی، ممکن است دادگاه آنان را مقصر ایراد خسارت بداند، خسارت خود در اعمال تنبیهات نظارتی و انتظامی را از دست خواهند داد.

بنابراین برای صیانت از امنیت و خسارت کارکنان بانک مرکزی، شایسته است در مواردی که دادگاه، منشأ ایراد خسارت به مؤسسه اعتباری متخلف را قصور مدیران و کارکنان بانک مرکزی تشخیص دهد؛ یا حتی در صورت تقصیر، اقدامات ایشان فاقد عنصر مجرمانه باشد، بانک مرکزی باید خسارت وارده را جبران کند.

فراتر از آن، پیشنهاد می‌شود در تمام دعاوی که موضوع آن اقدامات نظارتی بانک مرکزی است، قانون دادگاه را از ورود به تشخیص قصور یا تقصیر مدیران و کارکنان بانک مرکزی منع کرده و شکایت اشخاص تحت نظارت در این موارد، صرفاً به طرفیت شخصیت حقوقی بانک مرکزی قابل طرح بوده و علیه اشخاص حقیقی قابل رسیدگی نباشد. بدیهی است این حکم مانع رسیدگی به تخلفات مدیران و ارکنان بانک مرکزی در محاکم رسیدگی به تخلفات اداری نیست.

۶/۱۴ ساختار بازار

طرح مجلس در شماری از موارد که سازوکار بازار و نیروی رقابت می‌تواند نظم‌آفرین باشد، با اختلال آفرینی در کسب‌وکار بانکها مداخله کرده است؛ در مقابل، مواردی را که معضلات نظام بانکی راه‌حل بازاری نداشته و لازم است وضع مقررات و مداخله حاکمیت راه‌گشای شکست بازار باشد، به اجمال برگزار کرده است.

اعمال یک نرخ سود یکسان برای تمام مشتریان، چنان که مواد ۲۵ و ۱۳۴ الزام می‌کنند؛ معادل نادیده گرفتن تفاوت ریسک مشتریان و بر ضد رقابت است. در صنعت بانکی رقابتی، بانک با بهره‌وری بالاتر می‌تواند نرخ‌های سپرده بالاتر یا تسهیلات اعتباری پایین‌تر پیشنهاد و مشتریان سایر بانکها را جذب کند.

سازوکارهای تبادل اطلاعات، تخصیص اعتبار، و تعادل بخشی به نرخ سود از جمله مواردی‌اند که نتیجه رقابت بازیگران در بازار، درمقایسه با مداخله حاکمیت ارجح است. درمقابل، بازار برای مواردی از قبیل محافظت سپرده‌گذاران در برابر ریسک‌پذیری سهامداران، ریسک‌های سیستمیک، و خطر سرایت بحران راه حل ندارد. در این‌گونه موارد لازم است قانون مداخله رگولاتور را تکلیف کرده و موسسات اعتباری را وادار به تمکین کند.

۶/۱۵ سپرده قانونی

تکلیف قانون به موسسات اعتباری مبنی بر تودیع سهمی از سپرده‌های بخش غیردولتی نزد بانک مرکزی که اصطلاحاً سپرده قانونی نامیده می‌شود، یکی از مسیرهای سنتی سیاست‌گذاری پولی است. در صورتی که قانون اصل سپرده‌ها را تضمین نکرده باشد، سپرده قانونی می‌تواند به عنوان ابزاری برای کاهش ریسک بانک‌گریزی^{۴۹} نیز تلقی شود؛ در غیر این صورت، نسبت سپرده قانونی صرفاً ابزار سیاست پولی است. تبعیض در اعمال این سیاست بین موسسات اعتباری، یا استفاده از آن برای تشویق یا تنبیه موسسات، چنان که در ماده ۱۳۵ انشا شده، فاقد پشتوانه نظری و تجربی است و لازم است اصلاح شود.

۶/۱۶ شبکه شعب

حکم ماده ۱۳۵ مبنی بر این که معاون نظارتی می‌تواند برای تنبیه موسسات اعتباری متخلف، در گسترش شعب آنها محدودیت ایجاد کرده یا دستور کاهش و ادغام شعب را صادر کند، مداخله بلاوجه در تدابیر مدیریتی موسسه است. مقام

^{۴۹} Bank run



ناظر می‌تواند از طریق نسبت‌های احتیاطی، هزینه توسعه شبکه شعب را افزایش دهد؛ اما در نظارت ریسک‌پایه، شایسته نیست مستقیماً در مورد تعداد شعب مداخله کند.

۶/۱۷ شورای ثبات مالی

بازارهای مالی به دلیل سیالیت وجوه، حکم ظروف مرتبطه را دارند. فراتر از حکم ماده ۱۳۰ که برای آن دسته از موسسات اعتباری که به شکل گروه فعالیت می‌کنند، نظارت یکپارچه را الزامی کرده است، ذینفعان سایر موسسات اعتباری نیز دائماً در معرض مقایسه بازده تعدیل‌شده به ریسک در همه بازارهای مالی‌اند. اگر رگولاتورهای بازارهای مالی هماهنگ نباشند؛ آربیتراژهای رگولاتوری موجب حرکت سیستماتیک وجوه از یک بازار به بازار دیگر می‌شود که یکی از بزرگ‌ترین آفت‌های ثبات مالی است. برای کاهش این ریسک‌های سیستماتیک، افزودن احکام قانونی لازم برای ایجاد شورای ثبات مالی یکی از مهم‌ترین توصیه‌ها به مولفین طرح مجلس است.

طرح مجلس در مورد چگونگی هماهنگی رگولاتورهای بازار پول، سرمایه، بیمه و بدهی ساکت است. برای تامین ثبات مالی، تعیین سازوکارهای هماهنگی بین ناظران بازارهای مالی، و تسهیل نظارت یکپارچه، لازم است ناظران بازارهای مالی مکلف به (۱) مبادله نظام‌مند اطلاعات؛ (۲) برگزاری منظم جلسات گفتگوی ادواری و منظم کارشناسی برای تبادل یافته‌ها؛ (۳) هماهنگ کردن چارچوب‌های رگولاتوری برای پیشگیری از آربیتراژ رگولاتوری؛ (۴) هماهنگی راهبردهای نظارتی در سطح مدیران ارشد؛ و نهایتاً ایجاد شورای ثبات مالی برای قاعده‌مند کردن امور ۴ گانه فوق شوند.

۶/۱۸ صندوق ضمانت سپرده‌ها

۶/۱۸/۱ احکام قانونی

ورود موسسات اعتباری به صنعت بانکداری مشروط به تایید اساسنامه و صدور مجوزی است که به موسسات اعتباری اجازه می‌دهد امین نگهداری پس‌انداز خانوارها و شرکت‌ها باشد. موسسات اعتباری با شروع فعالیت تعهداتی می‌پذیرند که سپرده‌گذاران را به چرخه زندگی آن‌ها منضم می‌کند. با افزایش دامنه و عمق فعالیت‌ها و گسترش شبکه ذینفعان، حوزه‌های ریسک‌پذیری موسسات هم افزایش می‌یابد. در این میان منافع سپرده‌گذاران خرد، به طور خاص در معرض ریسک‌هایی قرار می‌گیرد که هیچ نقشی در شکل‌گیری و گسترش آن‌ها نداشته‌اند.

به‌دلیل موضع فرودست سپرده‌گذاران خرد در برابر مدیران موسسات اعتباری، از نظر اطلاعات و اثرگذاری، لازم است نحوه صیانت از منافع ایشان در مواضع خطر و به‌خصوص بحران‌های بانکی، بر ذینفعان معلوم و از بدو تولد موسسات، تعیین تکلیف شده باشد. وقتی سلامت مالی یک موسسه اعتباری به آستانه‌ای از وخامت می‌رسد که مقام ناظر ادامه سپرده‌پذیری و فعالیت متعارف بانکی را متوقف می‌کند، وظیفه صندوق ضمانت سپرده‌ها آغاز می‌گردد.

طرح مجلس در فصول ۱۷ و ۱۹، به شکل ناقص، ناسازگار و نامنسجمی، احکام قانونی ناظر بر صندوق ضمانت سپرده‌ها را تبیین کرده است. **ناقص** از آن جهت که به رغم ۱۶ ماده احکام قانونی ناظر بر هویت و فعالیت‌های صندوق، از تشریح 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 ماده **۱۹۷** ناظر بر احصای وظایف صندوق، به احکام اخص مواد **۱۴۲** و **۱۴۶**، به ترتیب، ناظر بر تعیین صندوق به عنوان مدیر گزیر و تصفیه اشاره نکرده است. همچنین ماده **۱۵۲** در مورد وصول مطالبات صندوق از موسسات منحل شده یا ورشکسته، در فهرست منابع مالی صندوق در ماده **۲۰۳** ذکر نشده است. احکام ناظر بر صندوق همچنین نامنسجم‌اند، از آن رو که پارادایم حاکم بر جایگاه و کارکرد صندوق در زیست‌بوم نظام مالی کشور از این مجموعه مواد قابل استخراج نیست.

طبق ماده **۱۳۳**، عدم ارائه به موقع، صحیح و کامل داده‌ها، اطلاعات، صورت‌های مالی و گزارش‌ها به صندوق ضمانت سپرده‌ها و عدم اجرای دستورات صندوق در مواردی که به موجب این قانون به صندوق اختیار داده شده است، از سوی موسسات اعتباری یا مدیران آنها تخلف محسوب می‌شود. این در حالی است که مرجع تشخیص این تخلفات معاونت نظارتی است و قانون در ماده **۱۳۵** یا مواد دیگر، تکلیفی برای معاون نظارتی معین نکرده تا به گزارش تخلف موسسات اعتباری از سوی صندوق ضمانت سپرده‌ها ترتیب اثر بدهد. جالب آن که تکلیف ماده **۱۳۳** در ماده **۲۰۵** و تبصره ۳ ماده **۲۰۰** نیز تکرار شده است؛ با این تفاوت که ماده **۲۰۵**، بانک مرکزی را نیز موظف کرده است اطلاعات و گزارش‌های مورد نیاز صندوق ضمانت سپرده‌ها را در اختیار صندوق قرار دهد.

طبق ماده **۱۴۲**، در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری به تشخیص شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تایید هیئت عالی بحرانی باشد، بانک مرکزی مدیران مؤسسه اعتباری را عزل می‌کند و اداره مؤسسه اعتباری را در اختیار مدیر گزیر منصوب از سوی صندوق ضمانت سپرده‌ها قرار می‌دهد. طبق تبصره ۱ ماده **۱۹۷**، صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌تواند از موسسات اعتباری که وضعیت آنها توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در معرض خطر یا بحرانی تشخیص داده شده، با تأیید هیأت عالی، حق عضویت بیشتری دریافت کند.

طبق ماده **۱۴۳**، مدیر گزیر موظف است برای جلوگیری از ایراد صدمات بیشتر به سپرده‌گذاران و سهامداران، حداکثر ظرف دو ماه، اقداماتی را که اجرای آنها نیاز به تصمیم مجمع عمومی صاحبان سهام دارد، برای اتخاذ تصمیم به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد کند، تا شورای مزبور ظرف ده روز کاری، در خصوص پیشنهادهای ارائه شده توسط مدیر گزیر، تصمیم بگیرد. مدیر گزیر موظف است مصوبات شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی را بدون الزام به رسیدگی قضایی اجرا کند. در حالی که مسئولیت فرایند گزیر با صندوق ضمانت سپرده‌هاست، طبق ماده **۱۴۴**، مدیر گزیر



پیشنهادهای خود در خصوص مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر را برای تصمیم‌گیری‌های در تراز مجمع به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ارائه می‌کند؛ در حالی که مسئولیت فرایند‌گزیر با صندوق ضمانت سپرده‌هاست.

طبق ماده ۱۴۶، در صورتی که پیشنهاد مدیر‌گزیر، مبنی بر انحلال مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیأت عالی برسد، انحلال مؤسسه به مرجع ثبت شرکت‌ها اعلام و فرایند تصفیه آغاز می‌شود. مسئولیت تصفیه مؤسسات اعتباری که به صورت اجباری منحل می‌شوند با صندوق ضمانت سپرده‌هاست.

طبق تبصره همان ماده، تصویب انحلال مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌تواند همراه با تقاضای صدور حکم ورشکستگی از قوه قضاییه یا بدون آن باشد. در صورتی که به تشخیص شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، دارایی‌های مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر کمتر از بدهی‌ها و تعهدات آن باشد، باید همزمان با صدور حکم انحلال، تقاضای ورشکستگی مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر توسط بانک مرکزی به قوه قضاییه ارسال شود. در صورت صدور حکم ورشکستگی مؤسسه اعتباری، صندوق ضمانت سپرده‌ها توسط دادگاه به‌عنوان مدیر تصفیه مؤسسه اعتباری ورشکسته تعیین می‌شود.

۶/۱۸/۲ ارزیابی

یکی از اشکالات طرح مجلس، سردرگمی در تقسیم کار بین معاونت نظارتی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، هیأت انتظامی، و صندوق ضمانت سپرده‌ها در فرایند‌گزیر است. در درون صندوق هم، تقسیم کار بین مدیر‌گزیر، مدیر عامل صندوق و هیأت مدیره صندوق روشن نیست. فرایند‌گزیر به خودی خود پرمخاطره، پرحاشیه و مشحون از تزاخم منافع است. به همین دلیل بسیار مهم است که یکپارچه مدیریت شود. در غیر این صورت به پیچیدگی آن افزوده می‌شود. در فرایند‌گزیر، به دلیل سرعت لازم در فرایند تصمیم‌گیری، تزاخم منافع، و زیان بالایی که ممکن است به سهامداران و سپرده‌گذاران درشت تحمیل شود، مدیر‌گزیر از یک سو ناچار از اتخاذ تصمیمات سخت در زمان کوتاه است، و از سوی دیگر در معرض فشارهای بیرونی از سوی ذینفعان است.

قانون باید مدیران و افسران نظارتی درگیر در فرایند‌گزیر را در برابر فشارهای بیرونی صیانت کرده و فرایند را به گونه‌ای طراحی کند که احتمال اتخاذ تصمیمات صحیح در زمان مناسب افزایش یابد. طرح مجلس، به رغم پیشرفت چشمگیر در ایجاد ظرفیت قانونی برای فیصله دادن به معضل مؤسسات اعتباری بحرانی، از خلاها و نکتهای قابل توجهی رنج می‌برد. به عنوان مثال مدیر‌گزیر موظف است در مقاطع سه‌ماهه، گزارش وضعیت دارایی، بدهی و تعهدات مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر و اقدامات انجام شده را به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ارائه کند؛ ولی پیامد مورد انتظار قانونگذار از ارائه این



گزارشها مشخص نیست. انتظار قانونگذار مبنی بر این که شورا بر اساس این گزارشها تصمیمی اتخاذ کند، و این تصمیم برای مدیر گزیر مسموع باشد، خلاف تناظر اختیارات و مسئولیت مدیر گزیر و صندوق ضمانت سپردههاست. با توجه به عدم تفصیل و شفافیت احکام قانونی مربوط به صندوق ضمانت سپردهها، لازم است در ماده جداگانه‌ای وظایف و اختیارات زیر برای صندوق تعریف شود:

- أ) 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؛
- ت) تضمین اصل سپرده‌های موسسات اعتباری عضو؛
- ث) مدیریت فرایند گزیر موسسات اعتباری در حال تصفیه از ابتدا تا انتها؛ و
- ج) تأدیه سپرده‌های تضمین شده سپرده‌گذاران موسسات منحل شده یا ورشکسته.
- بانک مرکزی و صندوق ضمانت سپردهها، که در فرایند گزیر به ترتیب توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و مدیر گزیر نمایندگی می‌شوند، دو سازمان مجزا هستند. برای تبیین رابطه بین ارکان صندوق و بانک مرکزی در فرایند گزیر، و جبران کاستی‌ها و رفع ابهامات مواد [۱۴۲](#)، [۱۴۳](#) و [۱۴۴](#)، چارچوب زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. مسئولیت فرایند گزیر، شامل تصفیه، ادغام و انحلال اجباری موسسات اعتباری بحرانی، برعهده صندوق ضمانت سپردههاست؛
۲. مدیر گزیر به پیشنهاد مدیر عامل و تایید هیئت مدیره صندوق نصب می‌شود؛
۳. تصمیمات اجرایی و عملیاتی فرایند گزیر، شامل تصفیه، ادغام و انحلال اجباری، برعهده مدیر گزیر و زیر نظر مدیر عامل صندوق اتخاذ می‌شود؛
۴. تصمیمات راهبردی و سیاستگذاری فرایند گزیر برعهده هیئت مدیره صندوق ضمانت سپردهها است؛
۵. تنها تصمیماتی که طبق اساسنامه موسسه در حال گزیر، متضمن موافقت مجمع سهامداران است، برعهده شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است؛
۶. ترتیبات زمانی و مدیریتی مربوط به نحوه بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده موسسه در حال گزیر، به پیشنهاد مدیر گزیر و تصویب مدیر عامل صندوق انجام می‌شود و ظرف دو روز کاری پس از تشخیص وضعیت بحرانی موسسه، به اطلاع عموم می‌رسد؛ و
۷. مدیر گزیر برای کاهش زیان سپرده‌گذاران، سهامداران، و سایر بستانکاران، در مقاطع حداکثر سه‌ماهه، 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 حیطة وظایف خود، ظرف ده روز کاری، در خصوص برنامه پیشنهادی مدیر‌گزیار تصمیم‌گیری می‌کنند. مدیر‌گزیار مصوبات هیئت مدیره صندوق و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی را بلافاصله و بدون الزام به رسیدگی قضایی اجرا می‌کند.

در ماده [۱۳۳](#)، سازوکار ارجاع تخلف موسسات اعتباری متخلف از سوی صندوق ضمانت سپرده‌ها به معاونت نظارتی، وظیفه این معاونت در قبال گزارش صندوق، و نحوه انتخاب اقدام تنبیهی و انضباطی برای موسسه متخلف ذکر نشده است. بر این اساس شایسته است در تبصره مستقلی ذیل همین ماده، صندوق ضمانت سپرده‌ها مجاز شود، در صورت ارتکاب بندهای ۶ و ۱۴: ۱) نرخ بیمه موسسه اعتباری متخلف را افزایش دهد؛ ۲) با اطلاع قبلی به بانک مرکزی، سقف سپرده‌های تضمین شده موسسه اعتباری متخلف را کاهش دهد؛ یا ۳) انجام اقدامات تنبیهی و انضباطی متناظر را از فهرست اقدامات احصا شده در ماده [۱۳۵](#)، از معاون نظارتی درخواست کند.

ماده [۱۴۷](#) صندوق ضمانت سپرده‌ها را موظف می‌کند سپرده‌های ضمانت شده مؤسسه اعتباری را با پیشنهاد رئیس کل یا معاون نظارتی، پرداخت کند که با استقلال حقوقی و عملیاتی صندوق منافات دارد. به‌علاوه، برای پرهیز از تصمیمات اقتضایی و ممانعت از فشار ذینفعان برای اثرگذاری بر فرایند‌گزیار، لازم است سازوکار ماشه در مورد تادیه سپرده‌های سپرده‌گذاران موسسات اعتباری در حال تصفیه در قانون تعریف شود.

۶/۱۹ قیمت‌گذاری

تعیین نرخ سود بانکی توسط بانک مرکزی و قیمت‌گذاری کارمزدها، مطابق الزام ماده [۱۳۴](#)، مداخله بلاوجه در کسب‌وکار بانک‌ها و سوء استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری برای اعمال نظرات حاکمیت به بانک‌ها و مصداق ایجاد اختلال در صنعت بانکی است.

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. این در حالی است که بانک با بهره‌وری بالاتر می‌تواند نرخ‌های بالاتر برای سپرده‌ها یا نرخ‌های پایین‌تر برای تسهیلات پیشنهاد کند. همچنین بانک‌ها می‌توانند از مشتریان کم‌ریسک، نرخ‌های پایین‌تری مطالبه کنند.

یکی از دلایل تفاوت نرخ سود تسهیلات اعتباری، که در ماده [۱۳۴](#) و مواد مشابه مغفول مانده، تفاوت مشتریان از نظر ریسک اعتباری آن‌هاست. حتی اگر بنا به فرض، هزینه تجهیز منابع برای موسسات اعتباری یکسان باشد، تفاوت ریسک اعتباری مشتریان موجب می‌شود نرخ سود عرضه تسهیلات به آنان متفاوت باشد.

۶/۲۰ گروه موسسه اعتباری

مؤسسات اعتباری به دلیل برخورداری از امتیاز سپرده‌پذیری، از نقدینگی سیالی برخوردارند که می‌تواند آن‌ها را در سایر بازارهای مالی در موقعیت برتر قرار دهد. این امتیاز خالی از ریسک نیست؛ سرایت تکانه‌های نقدینگی، از بازارهای بدهی، سرمایه، و بیمه، ابتدا سرمایه و سپس سپرده‌های مؤسسات اعتباری را در معرض ریسک قرار می‌دهد. لذا لازم است بانک مرکزی؛ (۱) در بررسی اساسنامه موسساتی که متقاضی فعالیت در قالب مجتمع مالی هستند، ارزیابی سخت‌گیرانه‌تری اعمال کند؛ (۲) این مؤسسات را موظف به حفاظت‌بندی سپرده‌ها در برابر ریسک سرایت از سایر بازارها و تهیه صورت‌های مالی تلفیقی^{۵۰} کند؛ و (۳) طبق ماده [۱۳۱](#)، نظارت یکپارچه را در مورد آن‌ها اعمال کند.

۶/۲۱ گزیر

۶/۲۱/۱ احکام قانونی

طبق ماده [۱۳۵](#)، ارائه پیشنهاد گزیر به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، از جمله اقدامات نظارتی و تنبیهی است که معاون نظارتی بانک مرکزی می‌تواند راسا در مورد مؤسسات اعتباری متخلف اعمال کند.

طبق ماده [۱۳۹](#)، مؤسسات اعتباری بیانیه وضعیت خود را طبق دستورالعمل شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی به بانک مرکزی ارائه می‌کنند. شورا پس از ارزیابی بیانیه وضعیت هر مؤسسه، قابل قبول، در معرض خطر، یا بحرانی بودن آن را مشخص می‌کند.

طبق ماده [۱۴۲](#)، در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری بحرانی تشخیص داده شود و تشخیص شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی به تأیید هیأت عالی برسد، بانک مرکزی موظف است مدیران مؤسسه اعتباری را عزل کند و اداره مؤسسه اعتباری را در اختیار مدیر گزیر قرار دهد. مدیر گزیر دارای کلیه اختیارات هیأت مدیره و هیأت عامل می‌باشد. اختیارات مجمع عمومی صاحبان سهام تا پایان عملیات گزیر و انحلال مؤسسه در حال گزیر، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تفویض می‌شود. سهامداران، اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل و کارکنان مؤسسه اعتباری در حال گزیر ملزم به همکاری با بانک مرکزی و مدیر گزیر هستند. هرگونه خودداری از تحویل اسناد، مدارک و دارایی‌ها یا اطلاعات مربوط به مؤسسه در حال گزیر، موجب محکومیت و جبران خسارات وارده است.



طبق ماده ۱۴۳، مدیر گزیر اقدامات لازم برای کاهش زیان سپرده گذاران و سهامداران را انجام و اقداماتی را که اجرای آنها نیاز به تصمیم مجمع عمومی دارد، به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد می دهد. مدیر گزیر مصوبات شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی را بدون الزام به رسیدگی قضایی اجرا می کند.

طبق ماده ۱۴۴، مدیر گزیر می تواند تدابیر زیر را در خصوص مؤسسه اعتباری در حال گزیر به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد کند: (۱) فروش یا واگذاری تمام یا بخشی از دارایی ها و بدهی های مؤسسه یا اوراق بهادار مبتنی بر آن؛ (۲) انتقال تمام یا بخشی از دارایی ها و بدهی های مؤسسه به یک مؤسسه اعتباری موقت که با هدف رسیدگی به امور سپرده گذاران، تسهیلات گیرندگان و سایر ذی نفعان از محل انتقال دارایی ها و بدهی های مؤسسه اعتباری تحت گزیر تشکیل می شود. به محض تأسیس مؤسسه اعتباری موقت و انتقال دارایی ها و بدهی های مؤسسه اعتباری در حال گزیر به آن، مؤسسه در حال گزیر منحل می شود. تأمین مالی مؤسسه اعتباری موقت توسط بانک مرکزی، با درخواست مدیر گزیر، تصویب هیأت عالی، و تأیید رئیس کل مجاز می باشد؛ (۳) تبدیل بخشی از بدهی های ضمانت نشده مؤسسه به سهام، طبق مقررات هیأت عالی؛ (۴) ادغام مؤسسه اعتباری در حال گزیر در یک مؤسسه اعتباری داوطلب؛ و (۵) انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر.

مدت زمان اجرای عملیات گزیر، سه سال است. در صورتی که طی این مدت، وضعیت مؤسسه اعتباری در حال گزیر بهبود نیابد، یا در مؤسسه اعتباری دیگری ادغام نشود، مدیر گزیر انحلال آن را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد می دهد. مدیر گزیر می تواند در اثنای مهلت مذکور نیز انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد کند.

طبق ماده ۱۴۵، در صورتی که شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی با پیشنهاد ادغام مؤسسه اعتباری در حال گزیر در یک مؤسسه اعتباری داوطلب موافقت کند و ادغام به تصویب مجمع عمومی مؤسسه پذیرنده برسد، مدیر گزیر دارایی ها و بدهی های مؤسسه در حال گزیر را به مؤسسه پذیرنده منتقل می کند. پس از اعلام پایان عملیات ادغام توسط بانک مرکزی، شخصیت حقوقی مؤسسه اعتباری در حال گزیر منحل و حقوق، دارایی ها و تعهدات له یا علیه آن، به مؤسسه پذیرنده منتقل می شود.

طبق ماده ۱۴۶، در صورتی که پیشنهاد مدیر گزیر مبنی بر انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر به تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیأت عالی برسد، مراتب انحلال جهت ثبت و آگهی به مرجع ثبت شرکت ها اعلام و فرایند تصفیه آغاز می شود. مدیر عامل صندوق ضمانت سپرده ها، مدیر تصفیه مؤسسات اعتباری است که به صورت اجباری منحل می شوند. او می تواند با تأیید هیأت عالی قائم مقام خود را در مؤسسه اعتباری در حال تصفیه منصوب کند. به علاوه، اگر دارایی های مؤسسه در حال تصفیه، به تشخیص مدیر گزیر و تأیید هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده ها، کفاف بدهی های ایش را ندهد، فرایند انحلال متوقف شده و صدور رای ورشکستگی درخواست می شود.



طبق ماده [۱۵۹](#)، دعاوی علیه مدیر گزیر یا مدیر تصفیه به دلیل اقداماتی که در جریان گزیر یا تصفیه مؤسسه اعتباری در چهارچوب اختیارات قانونی خود انجام داده‌اند، به طرفیت بانک مرکزی مطرح می‌شود. طبق ماده [۱۶۴](#)، دعاوی علیه مؤسسه اعتباری در جریان بازسازی، گزیر و تصفیه، به طرفیت مؤسسه اعتباری مزبور و حسب مورد با نمایندگی مدیر گزیر یا مدیر تصفیه اقامه یا تعقیب می‌گردد.

طبق ماده [۱۶۰](#)، در صورتی که اعمال خارج از حدود اختیارات مدیر گزیر یا مدیر تصفیه منجر به ورود زیان به اشخاص شود، زیان وارده توسط بانک مرکزی جبران می‌شود. در دعاوی موضوع این ماده، بانک مرکزی هزینه‌های رسیدگی و معاضدت قضایی مدیر گزیر و مدیر تصفیه را پرداخت می‌کند. در صورتی که به حکم دادگاه، مدیر گزیر یا تصفیه مقصر باشند، بانک مرکزی می‌تواند برای دریافت هزینه‌های انجام شده به آنان رجوع کند.

طبق ماده [۱۶۶](#)، مدیران بانک مرکزی و مدیران مؤسسه اعتباری و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی که به اموال، اسناد و اطلاعات مربوط به مؤسسه اعتباری در حال گزیر یا تصفیه دسترسی دارند، موظفند به درخواست مدیر گزیر یا تصفیه، اموال، اسناد و اطلاعات مزبور را در اختیار قرار داده و با او همکاری کنند. مستنکف، به مجازات محکوم می‌شود.

طبق ماده [۱۶۷](#)، در صورتی که اقدامات اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل، عالماً و عامداً به ایجاد وضعیت بحرانی برای مؤسسه اعتباری منجر شود، منفرداً و متضامناً در قبال خسارات وارده و هزینه‌های دادرسی انجام شده مسئول هستند.

طبق ماده [۱۶۸](#)، مدیر گزیر و تصفیه در صورتی که تشخیص دهند معاملات صوری ناشی از تبانی یا به قصد فرار از دین در مؤسسه اعتباری اتفاق افتاده، مکلف به طرح دعوی در مرجع قضایی هستند.

۶/۲/۲ ارزیابی

فرایند گزیر، به دلیل فشار سیاسی محتمل ناشی از تصرف در مالکیت سهامداران، نیازمند پشتیبانی صریح قانون، مدیریت مقتدر، دستورکار روشن و بی‌ابهام، و چابکی در اجراست. تعیین وظایف و حدود اختیارات هیئت عالی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، معاونت نظارتی، و صندوق ضمانت سپرده‌ها در طرح مجلس روشن نیست. رفت‌وبرگشت‌های بین صندوق ضمانت سپرده‌ها و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی نیز حاکی از بلا تکلیفی است.

لذا لازم است در حکم مستقلی تصریح شود: (ا) مسئولیت فرایند گزیر برعهده صندوق ضمانت سپرده‌هاست؛ (ب) مدیر گزیر به پیشنهاد مدیر عامل و تایید هیئت مدیره صندوق نصب می‌شود؛ (ج) ترتیبات زمانی و مدیریتی مربوط به نحوه بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده مؤسسه در حال گزیر، به پیشنهاد مدیر گزیر و تصویب مدیر عامل صندوق انجام می‌شود؛ (د) در مواردی که سرمایه صندوق کفاف ایفای تعهدات صندوق به سپرده‌گذاران را نمی‌کند، مدیر عامل با تصویب هیئت مدیره صندوق، از هیئت عالی درخواست تسهیلات اعتباری می‌کند؛ (ه) تصمیمات مربوط به احیا و فروش دارایی‌ها، اولویت‌بندی



و بازپرداخت بدهی‌ها، مصالحه با بستانکاران، و ایفای تعهدات موسسه، به پیشنهاد مدیر گزیر و تصویب هیئت مدیره صندوق اتخاذ می‌شود. این تصمیمات در موارد مربوط به حقوق صاحبان سهام موسسه در حال گزیر، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد؛ و (و) مدیر گزیر به صورت ادواری و در بازه‌های زمانی که طولانی تر از سه‌ماه نباشد، اقدامات خود را به هیئت مدیره صندوق و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش می‌کند.

مدیر گزیر، بنا به تصریح قانون، طیفی از ابزارهای لازم برای نقدکردن دارایی‌ها و تسویه بدهی‌ها، شامل ادغام و تملیک، خرید تعهد، نجات از درون، نجات از بیرون، استفاده از بانک واسط، حراج دارایی، فروش یا انتقال دارایی‌ها به موسسات مدیریت دارایی، انحلال و تجزیه را در اختیار داشته باشد؛ تا بنا بر اختیارات واگذار شده از هیأت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها، ابزار مناسب گزیر را، متناسب با زمان اجرا و وضعیت موسسه اعتباری، به کار گیرد.

مدیر گزیر دارای اختیارات هیأت مدیره و هیأت عامل است اما اختیارات مجمع عمومی صاحبان سهام تا پایان عملیات گزیر و انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تفویض شده است. صندوق موظف است هر سه‌ماه یک‌بار، گزارش دارایی‌ها، بدهی‌ها و تعهدات مؤسسه اعتباری در حال گزیر و اقدامات انجام شده را به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ارائه کند.

۶/۲۲ مجوز

لازم است تنزل مجوز شخص تحت نظارت متخلف (موضوع ماده ۱۳۵)، شامل سلب موقت یا دائم برخی اختیارات اعطا شده در مجوز اولیه، در اختیار شخص معاون نظارتی باشد؛ ولی لغو مجوز فعالیت موسسات اعتباری دارای اهمیت سیستمی به تصویب هیئت عالی برسد. همچنین لازم است اشخاصی که بدون تأیید صلاحیت بانک مرکزی یا پس از عزل، تعلیق، عدم تأیید مجدد یا لغو تأیید صلاحیت قبلی، در سمت‌های مدیرعامل، قائم‌مقام یا معاون مدیرعامل و عضو هیأت مدیره موسسات اعتباری فعالیت می‌کنند، (موضوع ماده ۱۳۷)، از اعطای هرگونه سمت مدیریتی در بخش مالی کشور محروم شوند.

۶/۲۳ مدیریت ریسک

لازم است قانون در حوزه تکالیف موسسات اعتباری در برابر مقام ناظر و اختیارات مقام ناظر برای مداخله در امور موسسات اعتباری صریح باشد. قانون در قلمرو مطالبات مقام ناظر از اشخاص تحت نظارت باید فصل‌الخطاب باشد؛ در مقابل، تعیین آن که موسسه اعتباری آن تکالیف را چگونه انجام دهد برعهده قانون نیست.

موسسات اعتباری مختارند چارچوب مدیریت ریسک خود را طراحی و حسب صلاحدید پیاده‌سازی کنند. نظر مقام ناظر در تعیین چگونگی مدیریت ریسک اشخاص تحت نظارت مسموع نیست؛ بلکه نتیجه و خروجی نظام مدیریت ریسک آن‌ها موضوع ارزیابی مقام ناظر است.

بر این اساس، لازم است محور گزارش ادواری موسسه اعتباری به مقام ناظر، فراتر از گزارش عملکرد، شناسایی نوع و اندازه ریسکها، و تدابیر موسسه اعتباری برای مدیریت آنها باشد. این محوریت در ماده [۱۳۱](#) مغفول است.

در چارچوب کمیته‌های حاکمیت شرکتی، شایسته است با مسئولیت عضو هیئت مدیره ناظر بر واحد حسابرسی داخلی، گزارش ادواری مدیریت ریسک موسسه اعتباری برای اطلاع ذینفعان، شامل سهامداران، معاونت نظارتی (موضوع ماده [۱۳۱](#))، و صندوق ضمانت سپرده‌ها، تهیه شود. این گزارش مبنای تهیه بیانیه وضعیت (موضوع ماده [۱۳۹](#)) نیز خواهد بود.

لازم است شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی شیوه‌نامه و سرفصل‌های گزارش ادواری مدیریت ریسک موسسات اعتباری (شامل ریسک‌های مالی و غیرمالی) را متناسب با درجه اهمیت سیستمی آنها تعیین و ابلاغ کند. مواد [۱۲۹](#) و [۱۳۱](#) برای ایجاد این ظرفیت قانونی باید بازنویسی شوند.

۶/۲۴ معاون نظارتی

ماده [۱۳۵](#) معاون نظارتی را قادر می‌کند برای پیشگیری از تداوم و توسعه ریسک در درون موسسه اعتباری و سرایت آن به صنعت بانکی و بازارهای مالی، برخی اقدامات تنبیهی و انتظامی را راسا اعمال کند. معهذ این حکم مطلوب به دلایل زیر ناکافی است:

۱. لازم است قانون، حوزه اقدامات پیش‌دستانه معاونت نظارتی را به تفصیل تبیین و اختیارات مقام ناظر را احصا کند. به عنوان مثال، لازم است معاون نظارتی بتواند تهیه گزارش‌هایی را از اشخاص تحت نظارت بخواهد؛ یا دستور دهد در سازمان موسسه اعتباری یا انتصابات آن، نکاتی لحاظ شوند.

۲. معاون نظارتی، در تدابیر پیش‌گیرانه، می‌تواند هنگام احساس خطر انجام اقدامات اصلاحی را از موسسه اعتباری بخواهد، تا زمانی که بانک مرکزی قانع شود که در نتیجه انجام اقدامات اصلاحی، موسسه اعتباری به محدوده سلامت بانکی بازگشته است.

برای پرهیز از نظارت صلاح‌دید، لازم است فراتر از بروز تخلف، سازوکار ماشه برای مبادرت به اقدامات نظارتی و تنبیهی تعریف شود. هر چند طبق ماده [۱۳۹](#)، معاون نظارتی بیانیه وضعیت هر مؤسسه اعتباری را تجزیه و تحلیل کرده، نتیجه را برای تصمیم‌گیری در مورد دسته‌بندی موسسات اعتباری، به قابل قبول، در معرض خطر، و بحرانی، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش می‌کند؛ اما سازوکاری روشنی برای این دسته‌بندی در طرح مجلس ارائه نشده است.

طبق ماده [۱۴۱](#)، در صورت تشخیص معاون نظارتی مبنی بر این 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.

طبق ماده [۱۴۷](#)، با پیشنهاد معاون نظارتی و تصویب هیأت عالی، صندوق ضمانت سپرده‌ها، سپرده‌های ضمانت شده مؤسسه اعتباری را مطابق احکام مندرج در فصل هجدهم پرداخت می‌کند.

۶,۲۵ مکانیزم ماشه

ماده ۱۳۹ طرح مجلس، بانک مرکزی را ملزم می‌کند به‌طور پیوسته، موسسات اعتباری را به سه دسته قابل قبول، در معرض خطر و بحرانی تقسیم کند؛ پیامد نظارتی این دسته‌بندی، از نظر شدت مداخله ناظر بانکی در کسب‌وکار موسسه اعتباری، بسیار با اهمیت است. لذا مکانیزم ماشه، یعنی فرایند دسته‌بندی موسسات اعتباری، جا دادن بعضی از آن‌ها در دسته در معرض خطر و بحرانی، و تشدید اقدامات نظارتی در مورد این دو گروه بسیار مهم است.

هرگاه در اثر وخامت شاخص‌های سلامت بانکی (موضوع ماده ۸۱) و عبور آن‌ها از آستانه‌های از پیش اعلام شده، موقعیت نظارتی موسسه اعتباری از قابل قبول به در معرض خطر یا از در معرض خطر به بحرانی تنزل یابد، ماشه چکانده شده و برخورد بانک مرکزی با موسسه مزبور به‌طور ماهوی تغییر می‌کند.

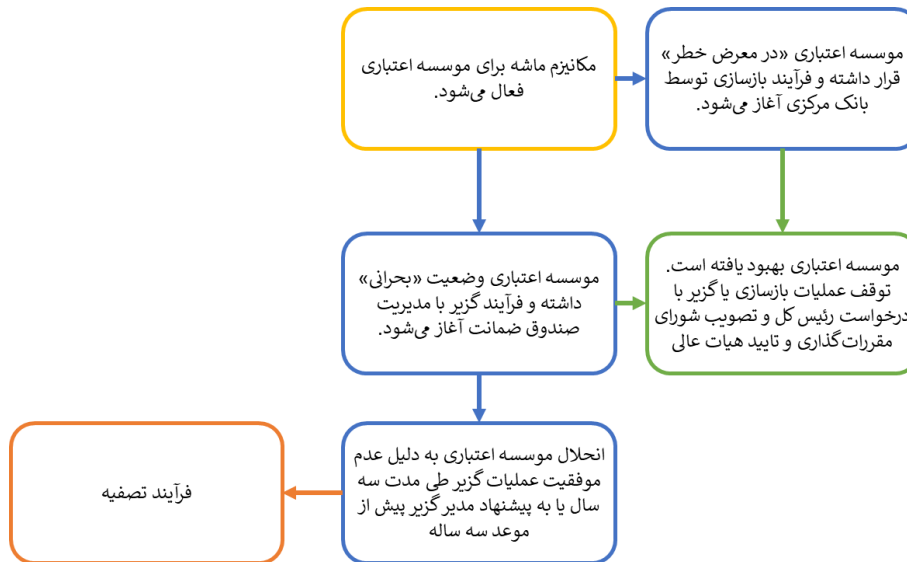
با توجه به پیامدهای نظارتی سنگین دسته‌بندی موسسات اعتباری در دو گروه غیرقابل قبول، لازم است مکانیزم ماشه قاعده‌مند، شفاف و برای ذینفعان قابل پیش‌بینی باشد؛ همچنین سهامداران، که بیشترین زیان را در میان ذینفعان بابت تنزل موقعیت موسسه اعتباری متحمل می‌شوند، آگاه شوند که در صورت اتخاذ چه تدابیری می‌توانند دسته‌بندی نظارتی موسسه خود را بهبود بخشند.

به‌رغم این اهمیت، مکانیزم ماشه در طرح مجلس قاعده‌مند نیست. برای رفع این کاستی، لازم است (ا) شاخص‌های نظارتی از پیش تعیین‌شده‌ای برای ارزیابی وضعیت موسسات اعتباری در قانون تعریف شود؛ (ب) برای این شاخص‌ها آستانه‌های خوش‌تعریفی متناظر با تغییر وضعیت از قابل قبول به در معرض خطر، و از آن به بحرانی، معین گردد. شاخص کفایت سرمایه برای منظور اول مناسب به نظر می‌رسد.

به منظور جلوگیری از هرگونه ملاحظات سیاسی و غیراقتصادی ناظر بانکی و جلوگیری از عمیق‌تر شدن هرگونه بحران یا افزایش هرگونه خطر در بانک‌ها و سیستم بانکی، نیاز است که شروع عملیات بازسازی و گزیر موسسه اعتباری با استفاده از مکانیزم ماشه انجام شود. قانون باید با تعریف حدود مورد قبول برای نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها، شروع فرآیند بازسازی و گزیر را منوط به عبور از این حدود کرده و بدون هیچ‌گونه ملاحظه‌ای و با استفاده از مکانیزم تعریف شده در قانون، عملیات مورد نیاز برای بانکی که وارد محدوده‌های در معرض خطر و بحرانی شده است را کلید بزند.

در این طرح مکانیزم ماشه براساس بیانیه وضعیتی که موسسه را در محدوده در معرض خطر یا بحرانی قرار دهد مطابق شکل ۱ فعال می‌شود. در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری در معرض خطر قلمداد شود، بانک مرکزی آن مؤسسه را به اجرای برنامه بازسازی موظف می‌کند. همچنین در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری بحرانی تعیین شود، بانک مرکزی با استفاده از اختیارات پیش‌بینی شده در قانون عملیات گزیر را آغاز می‌کند. در فرایند بازسازی از مجمع عمومی مؤسسه اعتباری سلب صلاحیت نمی‌شود اما در آغاز عملیات گزیر، عزل هیأت مدیره و هیأت عامل مؤسسه اعتباری و سلب صلاحیت از مجمع انجام و مدیر گزیر مدیرعامل صندوق ضمانت سپرده‌ها تعیین می‌شود.

شکل ۱: مکانیزم ماشه برای موسسات مالی



۶/۲۶ موسسه اعتباری بحرانی

۶/۲۶/۱ احکام قانونی

۱) مطابق ماده ۱۳۹، مؤسسات اعتباری بیانیه وضعیت خود را طبق دستورالعمل شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی به بانک مرکزی ارائه می‌کنند. شورا پس از ارزیابی بیانیه وضعیت هر موسسه، قابل قبول، در معرض خطر، یا بحرانی بودن آن را مشخص می‌کند.

۲) مطابق ماده ۱۴۲:

۲/۱. در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری بحرانی تشخیص داده شود و تشخیص شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی به تأیید هیأت عالی برسد، بانک مرکزی موظف است مدیران مؤسسه اعتباری را عزل کند و اداره مؤسسه اعتباری را در اختیار مدیر گزیر قرار دهد.

۲/۲. مدیر گزیر دارای کلیه اختیارات هیأت مدیره و هیأت عامل می‌باشد. اختیارات مجمع عمومی صاحبان سهام تا پایان عملیات گزیر و انحلال مؤسسه در حال گزیر، به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی تفویض می‌شود.

۲/۳. سهامداران، اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل و کارکنان مؤسسه اعتباری در حال گزیر ملزم به همکاری با بانک مرکزی و مدیر گزیر هستند. هرگونه خودداری از تحویل اسناد، مدارك و دارایی‌ها یا اطلاعات مربوط به مؤسسه در حال گزیر، موجب محکومیت و جبران خسارات وارده است.



۳) مطابق ماده ۱۴۳، مدیر گزیر اقدامات لازم برای کاهش زیان سپرده‌گذاران و سهامداران را انجام و اقداماتی را که اجرای آن‌ها نیاز به تصمیم مجمع عمومی صاحبان سهام دارد، به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد می‌دهد. مصوبات شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی بدون الزام به رسیدگی قضایی اجرا می‌شود.

۴) مطابق ماده ۱۴۴، مدیر گزیر می‌تواند تدابیر زیر را در خصوص مؤسسه اعتباری در حال گزیر به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد کند:

۴/۱. فروش یا واگذاری تمام یا بخشی از دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه یا اوراق بهادار مبتنی بر آن؛

۴/۲. انتقال تمام یا بخشی از دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه به یک مؤسسه اعتباری موقت که با هدف رسیدگی به امور سپرده‌گذاران، تسهیلات‌گیرندگان و سایر ذی‌نفعان از محل انتقال دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری تحت گزیر تشکیل می‌شود. به محض تأسیس مؤسسه اعتباری موقت و انتقال دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری در حال گزیر به آن، مؤسسه در حال گزیر منحل می‌شود. تأمین مالی مؤسسه اعتباری موقت توسط بانک مرکزی، با درخواست مدیر گزیر، تصویب هیأت عالی، و تأیید رئیس کل مجاز می‌باشد.

۴/۳. تبدیل بخشی از بدهی‌های ضمانت‌نشده مؤسسه به سهام، طبق مقررات هیأت عالی؛

۴/۴. ادغام مؤسسه اعتباری در حال گزیر در یک مؤسسه اعتباری داوطلب؛

۴/۵. انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر.

مدت زمان اجرای عملیات گزیر، سه سال است. در صورتی که طی این مدت، وضعیت مؤسسه اعتباری در حال گزیر بهبود نیابد، یا در مؤسسه اعتباری دیگری ادغام نشود، مدیر گزیر انحلال آن را به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد می‌دهد.

۵) طبق ماده ۱۴۵، در صورتی که شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی با پیشنهاد مدیر گزیر، مبنی بر ادغام مؤسسه اعتباری در حال گزیر در یک مؤسسه اعتباری داوطلب دیگر، موافقت کند، مدیر گزیر فرایند ادغام را آغاز و دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری در حال گزیر را به آن مؤسسه منتقل می‌کند. پس از اعلام پایان عملیات ادغام توسط بانک مرکزی، شخصیت حقوقی مؤسسه اعتباری در حال گزیر پایان یافته و حقوق، دارایی‌ها و تعهدات له یا علیه آن، به مؤسسه اعتباری پذیرنده ادغام، منتقل می‌شود. موضوع ادغام باید به تصویب مجمع عمومی مؤسسه اعتباری داوطلب برسد.

۶/۲۶/۲ ارزیابی

فرایند گزیر، به دلیل فشار سیاسی محتمل ناشی از تصرف در مالکیت سهامداران، نیازمند پشتیبانی صریح قانون، مدیریت مقتدر، دستورکار روشن و بی‌ابهام، و چابکی در اجراء است. تعیین وظایف و حدود اختیارات هیئت عالی، شورای مقررات‌گذاری

و نظارت بانکی، معاونت نظارتی، و صندوق ضمانت سپرده‌ها در طرح مجلس روشن نیست. رفت و برگشت‌های بین صندوق ضمانت سپرده‌ها و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی نیز حاکی از بلا تکلیفی است. لذا لازم است:

- ۱) در حکم مستقلی تصریح شود: ۱) مسئولیت فرایند‌گیر برعهده صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌باشد؛ ب) مدیر‌گیر به پیشنهاد مدیر عامل و تایید هیئت مدیره صندوق نصب می‌شود؛ ج) ترتیبات زمانی و مدیریتی مربوط به نحوه بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده موسسه در حال‌گیر، به پیشنهاد مدیر‌گیر و تصویب مدیر عامل صندوق انجام می‌شود؛ د) در مواردی که سرمایه صندوق کفاف ایفای تعهدات صندوق به سپرده‌گذاران را نمی‌کند، مدیر عامل با تصویب هیئت مدیره صندوق، از هیئت عالی درخواست تسهیلات اعتباری می‌کند؛ ه) تصمیمات مربوط به احیا و فروش دارایی‌ها، اولویت‌بندی و بازپرداخت بدهی‌ها، مصالحه با بستانکاران، و ایفای تعهدات موسسه، به پیشنهاد مدیر‌گیر و تصویب هیئت مدیره صندوق اتخاذ می‌شود. این تصمیمات در موارد مربوط به حقوق صاحبان سهام موسسه در حال‌گیر، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد؛ و و) مدیر‌گیر به صورت ادواری و در بازه‌های زمانی که طولانی تر از سه ماه نباشد، اقدامات خود را به هیئت مدیره صندوق و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش می‌کند.
- ۲) مدیر‌گیر، به تصریح قانون، طیفی از ابزارهای لازم برای نقدکردن دارایی‌ها و تسویه بدهی‌ها، شامل ادغام و تملیک، خرید تعهد، نجات از درون، نجات از بیرون، استفاده از بانک واسط، حراج دارایی، فروش یا انتقال دارایی‌ها به موسسات مدیریت دارایی، انحلال و تجزیه را در اختیار داشته باشد؛ تا بنا بر اختیارات واگذار شده از هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها، ابزار مناسب‌گیر را، متناسب با زمان اجرا و وضعیت موسسه اعتباری، به کارگیرد. مدیر‌گیر، در صورت تایید شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، باید در برابر فروش دارایی‌های موسسه به قیمت پایین‌تر از ارزش دفتری مصونیت قضایی داشته باشد.

۶/۲۷ موسسه اعتباری در معرض خطر

مطابق ماده ۱۳۹، مؤسسات اعتباری بیانیه وضعیت خود را طبق دستورالعمل شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی به بانک مرکزی ارائه می‌کنند. شورای مزبور پس از دریافت بیانیه وضعیت، مؤسسات اعتباری در معرض خطر را مشخص می‌کند. معاونت نظارتی برنامه بازسازی مؤسسات در معرض خطر را تنظیم و به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رساند. قبل از تصویب برنامه پیشنهادی، اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل مؤسسات در معرض خطر احضار و توضیحات آن‌ها در مورد سازوکارهای تخریب سلامت مالی موسسه، و ملاحظات آن‌ها در مورد نحوه پیاده‌سازی برنامه بازسازی استماع می‌شود. برنامه بازسازی مؤسسات اعتباری دارای اهمیت سیستمی به تصویب هیئت عالی می‌رسد.

مطابق ماده ۱۴۱، هر زمان معاون نظارتی تشخیص دهد که موسسه در حال بازسازی از وضعیت در معرض خطر خارج شده، مراتب را برای اخذ تصمیم به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش می‌کند.



مطابق ماده ۱۴۰، بانک مرکزی می‌تواند در مورد موسسات اعتباری در معرض خطر:

- ۱) صلاحیت تمام یا بخشی از اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل را سلب و مجمع عمومی یا هیأت مدیره را ملزم به انتخاب اعضای جدید کند؛
- ۲) افزایش سرمایه را الزامی کند؛
- ۳) در تعیین سود سپرده، توزیع سود سهام، و انجام عملیات و ارائه خدمات بانکی محدودیت اعمال کند؛
- ۴) فروش سهام در سایر شرکت‌ها و سایر دارایی‌های موسسه اعتباری را الزامی کند؛
- ۵) تبدیل مطالبات حال شده سهامداران را به سرمایه الزامی و توزیع اندوخته بین سهامداران را ممنوع کند؛
- ۶) بدهی‌های غیرسپرده‌ای را به سهام تبدیل کند؛ و
- ۷) نقدینگی کوتاه‌مدت مورد نیاز موسسه را تامین کند.

۶/۲۸ نظارت بر اشخاص تحت نظارت

لازم است معاونت نظارتی برای پیشگیری از تداوم و توسعه ریسک موسسات اعتباری، رأساً برخی اقدامات انتظامی و تنبیهی را، پیش‌دستانه در مورد آن‌ها اعمال کند. طرح مجلس چنین اختیاری برای شخص معاون نظارتی قائل شده است. ارائه اخطار کتبی به شخص تحت نظارت؛ دستور تهیه صورت‌های مالی میان دوره‌ای و تهیه گزارش حسابرسی و بازرسی قانونی؛ دستور انجام اقدامات اصلاحی؛ انتصاب ناظر مقیم برای حصول اطمینان از حسن اجرای اقدامات اصلاحی مقرر شده؛ انتصاب حسابرس جهت رسیدگی به حسابها؛ تعلیق یا سلب صلاحیت موقت یا دائم اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل یا مدیران ارشد؛ پیشنهاد گزیر به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی؛ ممنوعیت یا محدودیت موقت یا دائم از انجام بعضی از عملیات یا خدمات بانکی؛ و مکلف کردن اشخاص تحت نظارت به افزایش سرمایه از جمله این مواردند.

اختیارات علی‌الراس معاون نظارتی در طرح مجلس، پیشنهاد افزایش نرخ سپرده قانونی مؤسسه اعتباری را نیز شامل می‌شود؛ در حالی که سپرده قانونی ابزار سیاست پولی است و نباید در شمار مجازات‌های انتظامی محسوب شود. اختیار پیشنهاد کاهش سقف نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری عام مؤسسه اعتباری متخلف به شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی نیز در ادبیات بانکداری یک ابزار نظارتی نیست.

البته این احتمال وجود دارد که یک مؤسسه اعتباری سعی کند مشکل گردش نامناسب جریان نقد خود را از طریق تلاش برای جذب سپرده‌های سایر موسسات، با افزایش نرخ سود سپرده خود رفع کند؛ ممکن است این اقدام باعث شود دیگر بانک‌ها نیز در رقابت، نرخ خود را افزایش دهند و کل شبکه بانکی، به پیروی از بانک ناسالم، گرفتار بازی پانزی شود. در چنین حالی تعیین سقف نرخ سود روش مناسبی است.



با توجه به اهمیت این خطر، ممکن است بانک مرکزی لازم بداند در مواردی که تصمیمات موسسات اعتباری نقدناشونده منطبق با اقتضائات بازار و توان مالی موسسه اعتباری نیست، نرخ را برای آن بانک به خصوص، به صورت دستوری تعیین کرده و اجازه تصمیم‌گیری در بازار آزاد را به آن بانک ندهد. هیأت عالی نیز می‌تواند، بنا به پیشنهاد مشترک شورای سیاست‌گذاری پولی و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، تدابیر احتیاطی خرد را برای موسسه اعتباری مشکل‌دار تغییر داده یا با افزونه متفاوتی به آن بانک وام دهد.

ایجاد محدودیت در گسترش شعب در داخل یا خارج از کشور یا دستور کاهش و ادغام شعب، اقدام دیگری است که برای معاون نظارتی در این طرح پیش‌بینی شده که موجه نیست؛ زیرا سیاست گسترش یا محدودیت شبکه شعب یک اقدام مدیریتی است و نباید ابزار اقدامات و تنبیهات نظارتی قرار گیرد.

مضاف بر اقدامات نظارتی عنوان شده توسط معاونت نظارتی، در مرحله بعدی هیأت انتظامی بانک مرکزی، مکلف است حسب درخواست دادستان انتظامی بانک مرکزی یا رئیس کل، به تخلفات اشخاص تحت نظارت رسیدگی نماید. طرح مجلس اقداماتی را احصا کرده که هیأت انتظامی می‌تواند بنا به درخواست معاون نظارتی، در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف اعمال کند.

۶/۲۹ نظارت یکپارچه

آن دسته از موسسات اعتباری که طبق اساسنامه و برنامه کسب‌وکار مصوب، علاوه بر فعالیت در بازار پول، در سایر بازارهای مالی نیز فعالیت می‌کنند، به دلیل آثار سرریز فعالیت در آن بازارها بر جریان نقد، کیفیت دارایی‌ها، و صیانت از سپرده‌ها، باید مشمول نظارت یکپارچه باشند. برای انجام این مهم لازم است قانون

- ۱) موسسات اعتباری مزبور را موظف به تهیه ترازنامه و صورت‌های مالی تلفیقی کند؛
- ۲) ظرفیت قانونی مورد نیاز برای دریافت اطلاعات لازم از فعالیت‌های موسسات اعتباری مزبور در سایر بازارهای مالی را فراهم کند.
- ۳) ناظران سایر بازارهای مالی را مکلف به همکاری با معاونت نظارتی کند.

ماده [۱۳۰](#) صرفاً به تعریف نظارت یکپارچه، آن هم به صورت بسیط، اکتفا کرده و احکام قانونی فراتر از تعریف را به دستورالعمل واگذار کرده که بسیار ناکافی است.

۶/۳۰ ورشکستگی

با توجه به قدمت و عدم کفایت تعریف ورشکستگی بنگاه‌های اقتصادی در قانون تجارت، و از آن مهم‌تر، لزوم تعریف ورشکستگی خاص مؤسسات اعتباری، لازم است وضعیت‌های نقدناشوندگی، و ورشکستگی مؤسسات اعتباری در طرح مجلس تعریف و فرایند تشخیص و پیامدهای آن نیز در طرح معین شوند.

طبق ماده [۱۴۶](#)، اگر به تشخیص مدیر گزیر و تایید هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها، دارایی‌های موسسه در حال تصفیه‌ای که در مسیر انحلال اجباری قرار گرفته، کفاف بدهی‌هایش را ندهد، فرایند انحلال متوقف شده و صندوق ضمانت سپرده‌ها صدور رای ورشکستگی را از قوه قضاییه درخواست می‌کند.

طبق ماده [۱۵۸](#)، امور مربوط به ورشکستگی مؤسسات اعتباری تابع احکام این قانون بوده و از شمول مفاد قانون تجارت و سایر قوانین مغایر مستثنی است. طبق ماده [۱۶۳](#) نیز، پذیرش دادخواست ورشکستگی مؤسسات اعتباری در مراجع قضایی مشروط به تأیید شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی است.

۶/۳۱ هیئت انتظامی

در صورت ارتکاب هر یک از تخلفات انتظامی موضوع ماده [۱۳۳](#)، معاون نظارتی می‌تواند مطابق ماده [۱۳۵](#)، راساً مبادرت به اقدامات تنبیهی نموده، یا با تنظیم دادخواست، موسسه اعتباری متخلف را به هیئت انتظامی ارجاع دهد تا اقدامات تنبیهی موضوع ماده [۱۳۶](#)، حسب تشخیص قضات هیئت، در مورد متخلف اعمال شود. بنابراین، معاون انتظامی علاوه بر اقدامات تنبیهی و انتظامی که می‌تواند راساً اعمال کند، می‌تواند به عنوان دادستان هیئت انتظامی، علیه اشخاص تحت نظارت متخلف کیفرخواست تنظیم کند.

۶/۳۲ هیئت مدیره/عامل

طبق ماده [۱۶۷](#)، در صورتی که اقدامات اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل، عالماً و عامداً به ایجاد وضعیت در معرض خطر یا بحرانی برای موسسه اعتباری منجر شود، منفرداً و متضامناً در قبال خسارات وارده مسئول هستند. بنا بر این منطق، بخشی از تنبیهات مصرح در مواد [۱۳۵](#) و [۱۳۶](#)، حسب تشخیص معاونت نظارتی، در مورد مدیران ارشد موسسه اعتباری در معرض خطر یا بحرانی قابل اعمال است. خاصیت بازدارندگی چنین حکمی قابل توجه به نظر می‌رسد.



فصل هفتم

جمع‌بندی ارزیابی احکام ناظر بر نظارت بر بانک‌ها

۷ جمع‌بندی ارزیابی احکام ناظر بر نظارت بر بانک‌ها

جمع‌بندی مطالب ارائه شده در این جلد از گزارش، شامل یافته‌های ارزیابی مواد ۱۲۹ تا ۱۷۰، از منظر پارادایم‌های حاکم بر آن‌ها، و مهم‌ترین پیشنهادهای برخاسته از ارزیابی مواد، به شرح زیر ارائه می‌شوند:

۷/۱ مرز قانون و دستورالعمل

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، هزینه خطا در تدوین آن‌ها بسیار کم‌تر از قانون است. شاید به همین دلیل اخیر، 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 حوزه‌هایی از قانونگذاری، شامل بازسازی و گزیر، که در نظارت بانکی ایران بدیع و غریب است، نیازمند تفصیل و تدقیق قانونی است که باید فصل‌الخطاب منازعات بین موسسه اعتباری در معرض خطر یا بحرانی، و مقام ناظر باشد. این همان منطقه پرخطر و چالشی‌ای است که ابهام و اجمال قانونگذار در آن، می‌تواند سرنوشت دعاوی و دادرسی‌های قضایی را از منافع اجتماعی مورد انتظار، به سمت منافع قدرت اقتصادی و مالی منحرف کند.

بازسازی مرحله برزخ از حیات یک بانک است؛ یا احیا می‌شود و حیات حرفه‌ای 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 اساس این استدلال، پیشنهاد می‌شود احکام قانونی مربوط به 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.

۷/۲ الزامات حکمرانی خوب

از قانون هر حوزه انتظار می‌رود الزامات حکمرانی خوب در آن حوزه را در تنظیم و تالیف احکام قانونی بازتاب دهد. به خصوص در تعاملات بین اشخاص حقیقی و حقوقی که در شرایط نامتقارن اطلاعاتی یا قدرت چانه‌زنی صورت می‌پذیرد، قانون با تاسیس نهادهای مدرن، روابط عرفی مبهم و شخصی را به قراردادهای دقیق، متقارن، پیش‌بینی‌پذیر، و منصفانه ارتقا می‌دهد؛ تا نقض حقوق طرفین توسط شخص ثالث قابل پایش و استیفا باشد.

به این دلیل لازم است مولفان قانون بانکداری، به دلیل مصادیق عدیده مسئله کارگزاری، در پنج بعد: (ا) روابط بین سپرده‌گذار و بانک، (ب) تسهیلات‌گیرنده و بانک، (ج) سهامدار و هیئت مدیره، (د) هیئت مدیره و مدیران ارشد، و (ه) مقام ناظر و بانک، دقت کافی را در معماری حکمرانی خوب در خط‌کشی این روابط، به شرح زیر، اعمال کنند.

۷/۲/۱ رابطه سپرده‌گذار و موسسه اعتباری

سپرده‌گذار در واگذاری وجوه خود، به بانک اعتماد می‌کند که: (۱) صیانت از اصل وجوه او را تضمین کند؛ (۲) دسترسی به وجوه او را از طریق درگاه‌های نظام پرداخت فراهم کند؛ (۳) سود منصفانه‌ای به او پرداخت کند؛ (۴) با پول او قمار نکند؛ و (۵) وجوه او را در فعالیت‌های مشروع اقتصادی به جریان بیندازد. چون اطلاعات سپرده‌گذار از فعالیت‌های پشت‌کانتربانک بسیار نامتقارن است؛ نمی‌توان از او انتظار داشت که با ابزارهای حداقلی شهروندی از منافع خود در قرارداد سپرده‌گذاری با بانک حفاظت کند.

نظام بانکداری مدرن با تاسیس صندوق ضمانت سپرده‌ها، رقابتی کردن کسب‌وکار در نظام پرداخت، تعبیه قرارداد بدهی، تنظیم فعالیت موسسات سپرده‌پذیر، و حسابرسی حرفه‌ای، صحت عملکرد بانک در بندهای ۱ تا ۵ را برای سپرده‌گذار خرد تامین می‌کند. از سوی دیگر، با تنظیم سقف تضمین سپرده‌ها، سپرده‌گذار درشت را ترغیب می‌کند با واریسی بیشتر عملکرد بانک، ریسک اعتباری بانک را پایش کند.

طرح مجلس، در احکام مربوط به صندوق تضمین سپرده‌ها، گرفتار ضعف‌ها و ابهاماتی است که نهادسازی و راهبری فرایند گزیر را با محدودیت روبه‌رو می‌کند. این طرح مقابله با انحصار و توسعه رقابت در کسب‌وکارهای بانکی و غیربانکی فعال در حوزه پرداخت را تضمین نمی‌کند؛ چارچوب‌های قراردادهای بدهی و مشارکت را در تنظیم روابط سپرده‌گذار و موسسه اعتباری خلط می‌کند؛ در نظارت بر موسسات سپرده‌پذیر کاستی‌های جبران‌پذیری دارد؛ و نهایتاً در ارتقای نظام حرفه‌ای و الزام به روزآمدسازی حسابرسی در بخش مالی کشور، ضعیف است. به این دلایل، این طرح با وضعیت مطلوب مورد انتظار برای صیانت از سپرده‌گذار خرد فاصله دارد.

۷/۲/۲ رابطه تسهیلات گیرنده و موسسه اعتباری

بانک در واگذاری وجوه خود به تسهیلات گیرنده اعتماد می‌کند که: (۱) اطلاعات واقعی در مورد مصرف وام را در اختیار بانک قرار دهد؛ (۲) تسهیلات دریافتی را در مورد توافق شده با بانک مصرف کند؛ و (۳) اقساط وام را طبق جدول توافق شده با بانک پرداخت کند. چون اطلاعات بانک در مورد فعالیت‌های تسهیلات گیرنده از محل وام ناکامل است؛ نمی‌توان انتظار داشت با روش‌های ناکارآمد سرکشی، بازرسی و گزارش‌گیری، از منافع ذینفعان خود در قرارداد با تسهیلات گیرنده حفاظت کند.

نظام بانکداری مدرن با تاسیس شرکت‌های رتبه‌بندی اعتباری، مشتری‌های بد را غربال و ریسک‌کژگزینی را برای بانک حداقل می‌کند؛ با ارتقای رابطه با مشتریان به یک بازی تکرار شونده، هزینه نکول را برای مشتری بالا می‌برد؛ با روزآمدسازی استانداردهای حسابداری، مشتریان حقوقی را ملزم به شفاف‌سازی و انضباط مالی می‌کند؛ با حاکم کردن چارچوب قرارداد بدهی بر قراردادهای تخصیص وجوه، سپرده‌ها را در برابر ریسک پروژه محافظت می‌کند؛ با آزاد کردن مرحله‌ای تسهیلات سرمایه‌گذاری، تخصیص منابع را مشروط به صرف آن‌ها در پروژه تعیین شده می‌کند؛ با تعیین حساب ویژه پروژه، گردش وجوه تخصیص داده شده را به صورت برخط پایش می‌کند؛ با اخذ تضامین لازم، انگیزه مشتری برای انحراف منابع را به حداقل می‌رساند؛ و با الزام موسسات سپرده‌پذیر به پایش دائمی کیفیت دارایی‌ها، احتمال تبانی مدیران بانک با مشتریان بانفوذ و مرتبط را حداقل می‌کند.

طرح مجلس به دلیل ضعف در پیروی از قواعد و رویه‌های فوق، با وضعیت مطلوب مورد انتظار برای صیانت از حقوق ذینفعان بانک در برابر ریسک‌های اعتباری، نقدینگی، و بازار، و کاهش هزینه‌های کژگزینی در بازار اعتبار، فاصله داشته و نیازمند تقویت و بازنگری است.

۷/۲/۳ رابطه سهامدار و هیئت مدیره

سهامداران کلان بانک‌ها با تعیین اعضای هیئت مدیره، نظرات خود را به مدیران ارشد بانک تحمیل می‌کنند؛ ولی چنین راهی بر سهامداران خرد بسته است. نظام حکمرانی شرکتی اسبابی فراهم می‌کند تا سهامداران خرد نیز بتوانند از طریق مجمع عمومی، گزارش‌های حسابرسی، و گزارش کمیته‌های حکمرانی شرکتی، از گردش صحیح امور در بانکی که مالک آن هستند، اطمینان حاصل کنند. طرح مجلس، در احکام مربوط به حکمرانی شرکتی، تدبیری برای صیانت از منافع سهامداران خرد به عمل نیاورده و به این دلیل با وضعیت مطلوب مورد انتظار فاصله دارد.

۷/۲/۴ رابطه بین هیئت مدیره و مدیران ارشد

در ساختار شرکتی، اعضای هیئت مدیره منصوب می‌شوند تا منافع سهامداران را دنبال کنند. نظام حکمرانی شرکتی در این ساختار، رابطه بین سه راس سهامدار، هیئت مدیره، و مدیران اجرایی را تنظیم می‌کند. در موسسات اعتباری، منافع سپرده-

گذاران خرد که ضعیف‌ترین حلقه^{۵۱} اتصال روابط هستند، لزوماً با منافع سهامداران هم‌راستا نیست. در این صورت مقام ناظر وظیفه دارد از طریق مقررات‌گذاری و نظارت بر عملکرد موسسات اعتباری، مانع آن شود که منافع سپرده‌گذاران تحت‌الشعاع پیگیری منافع سهامداران قرار گیرد.

در طرح مجلس، هر چند احتمال سوگیری هیئت مدیره به سمت منافع سهامداران، از طریق احکام ناظر بر تعارض منافع و تسهیلات مرتبط مورد توجه قرار گرفته، ولی این احکام از تفصیل و جامعیت کافی برای کنترل اعمال نظر سهامداران بر تصمیمات و عملیات بانک نیست.

۷/۲/۵ رابطه بین مقام ناظر و موسسه اعتباری

ناکامل بودن اطلاعات مقام ناظر نسبت به عملکرد موسسات اعتباری، به دلیل سرشت مسئله کارگزاری، گریزناپذیر است. طرح مجلس با طراحی احکام قانونی مکفی برای الزام موسسات اعتباری به شفافیت و بالا بردن هزینه ارائه گزارش ناکامل و غیررواقع، تاثیرپذیری عدم تقارن اطلاعات بین اشخاص تحت نظارت و مقام ناظر را بر ایفای مأموریت مقام ناظر، به طور معنی‌دار و اطمینان‌بخشی کاهش داده است.

۷/۳ راهبری فرایند بازسازی

مرحله بازسازی، برزخ بین زندگی و مرگ یک موسسه اعتباری است. لازم است مقام ناظر در این مرحله، هشدارهای لازم را به **موسسه اعتباری در معرض خطر** به گونه‌ای ارائه کند تا ذینفعان موسسه (شامل سهامداران، مدیران ارشد اجرایی و غیراجرایی، سپرده‌گذاران و سایر بستانکاران، و تسهیلات‌گیرندگان و سایر بدهکاران)، با درجات متفاوت و متناسبی از اجمال و تفصیل، بدانند به چه دلایل، در اثر چه فرایندهایی، چگونه و در اثر عبور کدام شاخص‌های نظارتی از چه آستانه‌هایی، ممکن است وضعیت موسسه اعتباری مورد نظر، به وضعیت قابل قبول برگردد، در معرض خطر بماند، یا بحرانی شود. همچنین لازم است ذینفعان موسسه در معرض خطر دریابند منافع آن‌ها در اثر تغییر وضعیت موسسه، از قابل قبول به در معرض خطر، و از وضعیت اخیر به بحرانی، تا چه میزان ممکن است آسیب ببینند.

بنابراین لازم است هشدارها و ابلاغیه‌های نظارتی به موسسه در معرض خطر، برای طراحی و پیاده‌سازی سازوکارهای اصلاحی، و پیگیری فرایند بازسازی، به اندازه کافی راهنما، اثربخش، اطمینان‌بخش، و هدفمند باشد. اگر شاخص‌های ارزیابی وضعیت موسسه توسط مقام ناظر و آستانه‌های تغییر وضعیت از قابل قبول به در معرض خطر، برای موسسه معلوم باشد؛ مدیران موسسه در تنظیم **بیانیه وضعیت** از پیش می‌توانند برآورد کنند که **مکانیزم ماشه** با چه احتمالی فعال خواهد شد؛ و در آن صورت، اجرای چه اصلاحاتی از ایشان خواسته خواهد شد.

از نقاط قوت طرح مجلس در ریل‌گذاری و **نهادسازی** برای راهبری صحیح فرایند بازسازی آن است که:

^{۵۱} The weakest link

۱. مواد ۲۰ (بند ۸) و ۱۵ (بند ۵)، به ترتیب، وظایف شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی در تدوین و تصویب شاخص های سلامت بانکی، و معاون نظارتی در پایش شاخص ها را تصریح می کنند؛ با این ملاحظات اصلاحی که ۱/۱. تدوین و پیشنهاد شاخص ها باید به معاونت نظارتی واگذار شود؛ ۱/۲. پیشنهاد تعیین مقادیر آستانه ای شاخص ها، متناظر با تغییر وضعیت موسسه، به معاونت نظارتی و تصویب آستانه ها به شورا واگذار شود.
۲. در ماده ۸۱، شاخص های سلامت بانکی احصا شده اند؛ با این ملاحظات اصلاحی که ۲/۱. فهرست مذکور به شرح ارائه شده در ذیل ماده مذکور، نیاز به بازنگری دارد؛ ۲/۲. لازم است شاخص های ارزیابی سلامت موسسات اعتباری و سایر اشخاص تحت نظارت متفاوت باشند؛
۳. در بند الف ماده ۱۳۹، موسسات اعتباری موظف به ارزیابی ادواری و تنظیم بیانیه وضعیت شده اند؛
۴. در بند ب ماده ۱۳۹، معاونت نظارتی موظف به تحلیل مستمر وضعیت موسسات و پیشنهاد دسته بندی به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی شده است؛
۵. در تبصره ۱ ماده ۱۳۹، شورا موظف شده است ظرف سه ماه، تعریف وضعیت های سه گانه قابل قبول، در معرض خطر، و بحرانی را بر اساس شاخص های مصرح در ماده ۸۱، اعلام کند؛
۶. در تبصره ۲ ماده ۱۳۹، معاونت نظارتی ملزم به کلیدزدن عملیات بازسازی و گزیر، به ترتیب برای موسسات در معرض خطر و بحرانی، شده است. تناظر یک به یک بین وضعیت های در معرض خطر و بحرانی از یک سو، و عملیات بازسازی و گزیر از سوی دیگر، ظرفیت قانونی مناسبی برای اثربخشی مقررات گذاری و نظارت ایجاد کرده است.
۷. ماده ۱۴۰، اختیارات موسعی برای بانک مرکزی در مورد موسسات اعتباری در حال بازسازی احصا کرده است. در این ماده به درستی و با فراست، وخامت وضعیت موسسه با ارتقای اختیارات مقام نظارتی متناظر شده است. از جمله این اختیارات، نصب ناظر مقیم برای نظارت بر سرعت و کیفیت پیشرفت برنامه اصلاح است که سازوکار موثری برای اثربخشی فرایند بازسازی است.
۸. در ماده ۱۴۱ تشخیص و پیشنهاد خروج موسسه از وضعیت در معرض خطر به معاونت نظارتی واگذار شده است. بنابراین در یک تقسیم کار صحیح، تصمیم سازی در مورد ورود و خروج موسسات اعتباری به فهرست موسسات در حال بازسازی، برعهده معاونت نظارتی و تصمیم گیری در این خصوص برعهده شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی است.

برای بهبود حکمرانی فرایند بازسازی، پیشنهاد می شود شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، طبق ترتیبات پیش بینی شده توسط معاون نظارتی، اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل موسساتی که تغییر وضعیت آن ها از قابل قبول به در معرض خطر تصویب شده است را در اثنای چکاندن ماشه، برای استماع قرائت ایشان از چستی، چرایی، و چگونگی وخامت وضعیت موسسه، جداگانه احضار و با تعیین مهلت محدودی، تنظیم و ارائه برنامه بازسازی و اصلاح موسسه را از ایشان بخواهد.

۷/۴ راهبری فرایند‌گزیر

موسسه در حال بازسازی، در تشبیه به وضعیت سلامت انسان، مانند بیمار تحت مراقبت است که در صورت عدم رعایت توصیه‌های پزشک، ممکن است طبق دستور بستری شود. هدف هم بهبود بیماری است. در این تشبیه، موسسه در حال‌گزیر، بیمار بستری‌شده در بخش مراقبت‌های ویژه (CCU/ICU) است که عملاً اختیاری از خود ندارد و علائم حیاتی‌اش به‌صورت برخط توسط تیم پرستاری کنترل و به پزشک گزارش می‌شود. دستورالعمل در اختیار بخش هم معین می‌کند که در صورت عبور هر یک از علائم حیاتی از آستانه‌های از پیش تعیین شده، چه اقدامات درمانی باید توسط پرستار یا پزشک مسئول صورت پذیرد.

در فرایند‌گزیر قانون از ارکان موسسه اعتباری بحرانی سلب اختیار و صلاحیت کرده و اختیارات مجمع عمومی را به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، اختیارات هیئت مدیره را به صندوق ضمانت سپرده‌ها، و اختیارات مدیر عامل و هیئت عامل را به مدیر‌گزیر واگذار می‌کند.

همان‌گونه که اقامت بیمار در بخش مراقبت‌های ویژه محدود، و انتهای آن احیای بیمار و انتقال به بخش، یا مرگ و انتقال به سردخانه است؛ مدت عملیات‌گزیر نیز محدود و فرجام آن، بازسازی و بازگشت به وضعیت در معرض خطر، یا ادغام، انحلال اجباری، تصفیه یا ورشکستگی است.

حکمرانی فرایند‌گزیر به دلیل تفاوت معنی‌دار فرجام آن، از احیا تا تصفیه، برای ذینفعان؛ به دلیل هزینه سنگین مالی و اجتماعی آن در بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده؛ به دلیل ارزش بالای زمان و هزینه فرصت زیاد تاخیر در تصمیم‌گیری؛ به دلیل تزاخم منافع‌گریزناپذیر؛ به دلیل فشارهای سیاسی محتمل ذینفعان بر دست‌اندرکاران؛ لازم است ظریف، دقیق، جامع، هوشمندانه و نتیجه‌گرا باشد.

بر خلاف فرایند بازسازی که با هدایت بانک مرکزی و توسط موسسه اعتباری انجام می‌شود، در فرایند‌گزیر هیئت انتظامی و مهم‌تر از آن، صندوق ضمانت سپرده‌ها کاملاً درگیر می‌شوند. بنابراین تقسیم کار روان، بدون تنش و سایش، بین ارکان دست‌اندرکار‌گزیر، شامل رئیس کل، هیئت عالی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، و هیئت انتظامی در بانک مرکزی، هیئت مدیره، مدیر عامل، و مدیر‌گزیر در صندوق ضمانت سپرده‌ها، و ذینفعان موسسه اعتباری، شامل ارکان، سپرده‌گذاران و سایر بستانکاران، و تسهیلات‌گیرندگان و سایر بدهکاران، باید در قانون تصریح شده و وظایف و تکالیف هر یک در قبال دیگری روشن باشد.

طرح مجلس از این نظر دارای ایرادات عدیده بوده و نیازمند بازنگری جدی است.

۷/۵ نظام مدیریت ریسک

طرح مجلس در زمینه لزوم ارزیابی کفایت نظام مدیریت ریسک موسسات اعتباری توسط معاونت نظارتی؛ لزوم پیچیدگی نظام مدیریت ریسک موسسات اعتباری با درجه اهمیت سیستمی؛ صلاحیت‌های تخصصی افسران ارشد ریسک؛ لزوم انتصاب آن‌ها توسط هیئت مدیره موسسات اعتباری و تایید صلاحیت آن‌ها توسط معاونت نظارتی؛ و مطالبی از این دست ساکت است.

بانک‌های جامع و سایر موسسات اعتباری که اساسنامه به آن‌ها اجازه می‌دهد علاوه بر بازار پول در سایر بازارهای مالی نیز فعالیت کنند؛ علاوه بر ریسک‌های فوق، در معرض سرریز ریسک بازارهای بدهی، سرمایه و بیمه، به جریان نقد، و کیفیت دارایی‌های خود نیز 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، سخت‌گیرانه‌تر بوده و حفاظت‌بندی سپرده‌ها از سرریز ریسک سایر بازارها را الزامی کند. طرح مجلس در این زمینه ساکت است.

۷/۶ مرز قاعده و صلاحدید

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 چربی و چگونگی استفاده از این اختیار، به مقامات بالادستی، یعنی رئیس کل و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، پاسخگو باشد.

طرح مجلس در موارد زیر تشخیص (مستقیم یا غیرمستقیم) معاون نظارتی را نافذ می‌داند:

- ۱) تبصره ۱ ماده ۱۳۰، در مورد مصداق گروه موسسه اعتباری و لزوم اعمال نظارت یکپارچه؛
 - ۲) بند ۵ ماده ۱۳۳، در مورد اقداماتی که منافع سپرده‌گذاران یا ثبات، ایمنی، و سلامت موسسه اعتباری یا شبکه بانکی را به خطر می‌اندازد؛
 - ۳) تبصره ۲ ماده ۱۳۹، در مورد تشخیص علی‌الراس قرار گرفتن موسسه در شرایط در معرض خطر یا بحرانی، و پیشنهاد متناظر به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی؛
 - ۴) تبصره ماده ۱۴۰، در مورد تشخیص استنکاف مدیران موسسه در حال بازسازی از اجرای برنامه بازسازی مصوب؛ و
 - ۵) تبصره ماده ۱۴۶، در مورد تشخیص عدم کفایت دارایی‌های موسسه در حال گزیر برای پوشش بدهی‌ها و تعهدات.
- در موارد فوق، صلاحدید به چابکی و اقتدار معاونت نظارتی در مواجهه با بزنگاه‌های تصمیم‌گیری کمک می‌کند. معهدنا لازمه حکمرانی خوب آن است که صلاحدید و اختیار پیشینی، با حسابدهی 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 حسابدهی، حسب مورد، به رئیس کل و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیش‌بینی شود.

۷/۷ دستورکار نظارت بر سایر اشخاص تحت نظارت

آن دسته از اشخاص تحت نظارت که از عموم سپرده‌نمی‌پذیرند، به سه دلیل مشمول نظارت سبک‌تری هستند: نخست، خلق پول نمی‌کنند؛ دوم، نیاز به صیانت از منافع سپرده‌گذاران خرد در دستورکار مقام ناظر بر آن‌ها نیست؛ و سوم، 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 می‌تواند مهم باشد. البته این بنگاه‌های اقتصادی در صورت عدم مدیریت صحیح ریسک نقدینگی می‌توانند در معرض نقدناشوندگی قرار گیرند. همچنین مدیریت ضعیف دارایی‌ها و بدهی‌ها می‌تواند آن‌ها را تا مرز ورشکستگی ببرد؛ هر چند ناظر بانکی نگران آسیب دیدن سپرده‌گذاران خرد از مشکلات این موسسات نیست. لذا، پیشنهاد می‌شود دستورکار نظارت بر این موسسات در ماده مستقلی در قانون تصریح شود.



بخش سوم: بانک توسعه، نهادهای مکمل، و سایر مقررات (مواد

۱۷۱ تا ۲۱۴)

فصل هشتم: مقدمه‌ای بر بانک توسعه

فصل نهم: تحلیل احکام به تفکیک مواد طرح مجلس



فصل هشتم



مقدمه‌ای بر بانک توسعه

۸ مقدمه‌ای بر بانک توسعه

بانکداری توسعه در ایران به رغم سابقه طولانی، مدل مفهومی و تجاری^{۵۲} مشخصی نداشته و دستورکار آن در ساختار مالی کشور روشن نیست^{۵۳}. در ساختار شبکه بانکی کشور، بانک‌های مسکن، کشاورزی، صنعت و معدن، توسعه صادرات، و توسعه تعاون، در قرائتی بانک تخصصی و در قرائت دیگر بانک توسعه‌ای نامیده می‌شوند بدون آن‌که تمایز بین این دو مدل بانکداری در اسناد رسمی تصریح شده باشد.

تنها تفاوت معنی‌دار بین مدل عملیاتی بانک‌های توسعه-تخصصی و بانک‌های تجاری در ساختار مالی کشور آن است که تصریح مالکیت دولتی بانک‌های گروه اول در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از غلبه وجه توسعه‌ای این بانک‌ها در نگاه سیاست-گذار حکایت می‌کند. به علاوه در زمان گشادگی دست دولت از نظر مالی، کسری منابع سپرده‌ای این بانک‌ها از طریق وجوه اداره شده تامین می‌شود.

فراتر از بانک‌ها، از دو هدف صندوق توسعه ملی، یعنی تبدیل درآمد نفت به ثروت بین نسلی و ثبات‌سازی این درآمد، اولی هم‌راستا با بانکداری توسعه‌ای است؛ هر چند این صندوق فاقد ساختار سازمانی و نیروی انسانی مناسب برای پیاده‌سازی چنین کارکردی است. در نتیجه، منابع صندوق توسعه ملی که از طریق بانک‌ها در اختیار طرح‌ها قرار می‌گیرند، در مقیاس خرد کارا تخصیص نمی‌یابند و در مقیاس کلان به توسعه کشور نمی‌انجامند. به علاوه، منابع صندوق توسعه ملی به جای اهرم^{۵۴} و بازیافت، خرج می‌شوند.

نظام تامین مالی توسعه در اقتصاد کلان کشور نیازمند یک آسیب‌شناسی جامع است که در آن کارکردهای مکمل و جانشین بودجه عمرانی، تسهیلات اعتباری بانک‌های تجاری، تخصصی-توسعه‌ای، بازار سرمایه (داخلی و خارجی)، منابع صندوق توسعه ملی، سرمایه خارجی و سرمایه بخش خصوصی تصریح شده و مرز قانون، مقررات، و سیاست‌های دولت در معماری این نظام تشریح شده باشد. در غیاب چنین آسیب‌شناسی، فصل هیجدهم طرح مجلس، با عنوان مقررات ویژه بانک توسعه به انگیزه استفاده از ظرفیت‌های فنی بانکداری توسعه‌ای، و بی‌اعتنا به تجارب انباشته در بانک‌های توسعه جهان، در دست بررسی است.

^{۵۲} Business and conceptual model

^{۵۳} عملکرد "بانک توسعه صنعتی و معدنی ایران" در قبل از انقلاب اسلامی و نیز تاسیس سازمان برنامه و بودجه برای تخصیص درآمد نفت به عمران و توسعه کشور، و پیاده‌سازی این ایده در دهه ۱۳۴۰ و سپس طی برنامه‌های پنج‌ساله اول تا سوم توسعه بعد از انقلاب، تجارب موفق از تامین مالی توسعه در ایران را ثبت کرده‌اند. البته تجارب اخیر کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد رشد فراگیر و توسعه پایدار نیازمند روزآمدسازی پیوسته سازوکار تامین مالی توسعه است.

^{۵۴} Leverage

با توجه به این پس زمینه و نیاز به شناخت الگوهای بانکداری توسعه، در این مقدمه مدل مفهومی، مالی و تجاری بانکداری توسعه، با الهام از الگوهای پیشرفته بانکداری توسعه در سطح جهان، در مقایسه با مدل‌های رایج در کشور تبیین می‌شود تا هم‌نظری ذینفعان برای یک بحث سازنده و منجر به تصمیم در مورد راهکارهای تاسیس بانک را تسهیل کند.

۸/۱ جایگاه بانک توسعه در نظام مالی

جدول ۷۰ کارکردهای بالقوه و ظرفیت‌های بانک توسعه در نظام اقتصادی را در مقایسه با بانک‌های تجاری و نیز بازارهای سرمایه و بدهی، معرفی می‌کند. چنان‌که مشاهده می‌شود حتی در مواردی که بانک توسعه در سرفصل، کارکرد مشابهی با نهادهای دیگر دارد، نوع انجام کارکرد مورد نظر در بانک توسعه متفاوت با نهادهای قابل مقایسه است.

بانک توسعه ایران، متولی تامین مالی آن دسته از پروژه‌های توسعه‌ای است که علاوه بر توجیه فنی، مالی و اقتصادی، مطابق استراتژی بانک به توسعه کشور کمک می‌کنند. استراتژی بانک سندی است که بر اساس اهداف و اولویت‌های توسعه کشور تدوین و از آن به عنوان نقشه راه بانک استفاده می‌شود. کلیات این استراتژی لازم است قبل از تاسیس بانک تهیه شده و به تایید مراجعی برسد که باید بر تاسیس و راه‌اندازی بانک صحه بگذارند.

استراتژی بانک اهداف و اولویت‌های توسعه کشور در سطح کلان را به اسناد توسعه منطقه‌ای و بخشی و سپس، شاخص‌ها و سنجه‌های پایش‌پذیر سطح خرد به گونه‌ای تجزیه می‌کند که اثر توسعه‌ای پروژه‌های پیشنهادی قابل اندازه‌گیری باشد. به عنوان مثال اگر تسریع، پایدارسازی، اشتغال‌آفرینی، فراگیری و تاب‌آوری رشد بخش‌های اقتصادی، بهبود بهره‌وری زیرساخت‌های سخت‌افزاری عمومی (مانند راه، سد، پالایشگاه، نیروگاه، بندرگاه، و فرودگاه)، گسترش پیوندهای اقتصاد داخلی به زنجیره‌های ارزش جهانی، ارتقای مدیریت آب در بخش کشاورزی، بهبود حکمرانی شرکت‌های دولتی، توسعه فناوری مالی، توسعه گردشگری سلامت، بهبود سیستم حمل‌ونقل عمومی در کلان‌شهرها، توانمندسازی زنان سرپرست خانوار، ارتقای سلامت نیروی کار و بهبود کیفیت آموزش کودکان از اهداف توسعه‌ای کشور باشند، اولویت‌بندی اهداف توسعه به بانک امکان می‌دهد تا در ارزیابی طرح‌های دریافتی، وزن مناسب به تحقق اهداف فوق از محل راه‌اندازی طرح بدهد.

جدول ۶۹. کارکردهای بالقوه بانک توسعه در قیاس با سایر نهادها

نهاد				کارکرد در نظام مالی
بازار بدهی	بازار سرمایه	بانک توسعه	بانک تجاری	
	√	√	√	تولید اطلاعات در مورد فرصت‌های سرمایه‌گذاری
	√	√	√	پایش سرمایه‌گذاری و اعمال حاکمیت شرکتی بر بنگاه و پروژه‌ها
√	√	√	√	متنوع‌سازی و مدیریت ریسک
√	√		√	تجهیز و تجمیع پس‌انداز
			√	تسهیل مبادله کالاها و خدمات

جدول ۷۱ در قالب مسائل مبتلابه در صنعت مالی کشور، موضع سازگار با مدل کسب و کار بانک توسعه را پیشنهاد می‌دهد.

جدول ۷۰. وجوه تمایز و اشتراک بانک توسعه ایران در مقایسه با سایر نهادها در بازار مالی کشور

موضوع	موضع بانک توسعه
سپرده پذیری	در تمایز با بانک‌های تجاری، سپرده نمی‌پذیرد چون در سطح خرد تجهیز منبع نمی‌کند. در نتیجه ریسک نقدینگی از محل سپرده وارد حوزه ریسک بانک نمی‌شود.
خلق پول	به دلیل عدم سپرده‌پذیری، خلق پول نمی‌کند. مبادله اوراق بدهی بانک در بازار ثانویه نقدشوندگی و درجه پولی شدن این اوراق را زیاد می‌کند.
شعبه	فاقد شعبه است. برای تسهیل نظارت بر پروژه‌ها دفتر دایر می‌کند.
اعطای وام	دوره زمانی
	نرخ
	دوره تنفس
مشارکت با سایر بازیگران	طولانی‌تر از بانک‌های تجاری است تا پروژه به بلوغ برسد. به دلیل (۱) عدم پرداخت سود به دولت، (۲) پایین بودن هزینه تجهیز منابع به شرط کسب رتبه بالای اعتباری، (۳) پایین بودن هزینه غیرعملیاتی به دلیل نداشتن شعبه، و (۴) ماهیت غیرانتفاعی بانک، ترجیح و ارزان‌تر از بانک‌های تجاری است. متناسب با پیش‌بینی گردش نقدینگی و زمان لازم برای شروع درآمدزایی پروژه تعیین می‌شود.
اعطای وام و سرمایه‌گذاری سندیکایی	در چارچوب ارزیابی پروژه و مدیریت ریسک، با سایر بانک‌های تجاری و تخصصی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی مشارکت می‌کند.
ارزیابی پروژه	برای جلب مشارکت بخش خصوصی، بخشی از سرمایه لازم برای تامین مالی پروژه-های با اثر بزرگ توسعه‌ای را به شرط (۱) احراز کرسی در هیئت مدیره و احتمال عقلایی موفقیت در بهبود حاکمیت شرکتی پروژه و (۲) اثر قابل توجه حضور در پروژه، از طریق سرمایه‌گذاری سندیکایی تامین مالی می‌کند.
انتشار اوراق بدهی	علاوه بر ارزیابی فنی، اثربخشی توسعه‌ای پروژه را هم ارزیابی می‌کند. دائما منتشر می‌کند تا بدهی‌های با سررسید کوتاه را بخلتاند.
عضویت در سیستم پرداخت	عضو نیست. واریز وام به حساب ذینفعان و دریافت اقساط می‌تواند از طریق یکی از بانک‌ها انجام شود.
نظارت‌پذیری	نظارت سبک‌تر در مقایسه با بانک‌های تجاری بابت حفظ نسبت کفایت سرمایه، ساختار بدهی و ریسک نکول اوراق بدهی منتشر شده
ریسک پذیری	به دلیل دستورکار توسعه‌ای و الزام فعالیت در بخش‌ها و مناطق پرریسک، توصیه می‌شود تا جایی که سرمایه بانک قابلیت جذب زیان دارد و مشروط به تصویب سهام-

موضوع	موضوع بانک توسعه
	داران، بر خلاف بانک‌های تجاری، پروژه‌های پرریسک ولی دارای اثر توسعه‌ای بالا را تامین مالی کند.
سرمایه گذاری نهادی	شرط ورود
	نصاب
	خروج
فعالیت خارج ترانزنامه‌ای	مدیریت صندوق‌های امانی
	جلب مشارکت بخش خصوصی
	توصیه می‌شود بانک توسعه، همپای بلوغ و افزایش توانمندی‌های داخلی، از قالب‌های سنتی و مشاهده‌پذیر تجهیز زیرساخت فراتر رفته و ابعاد نرم‌افزاری توسعه، مانند ارتقای سیستم مدیریت ریسک بانک‌های تجاری و تخصصی، بانک‌پذیر کردن پروژه‌های سرمایه‌گذاری بخش واقعی، توسعه سرمایه انسانی و بهبود حکمرانی شرکتی را در اولویت قرار دهد.
	پیشتازی در توسعه مناطق محروم
	عرضه خدمات مشاوره‌ای و کمک‌های فنی
	می‌تواند و توصیه می‌شود.

۸/۲ جای خالی بانک توسعه

محدود کردن چارجوب عملیات بانک به مدل کسب و کار بانک‌داری توسعه و مرزبندی با بانکداری تجاری و تخصصی، هسته سخت بانک توسعه است. تاکید بر این مرزبندی از تمهیداتی است که می‌تواند بانک توسعه را در برابر منافذ فرسایش، نُکث و شکست محافظت کند.

بررسی‌های اجمالی نشان می‌دهد بانکداری در ایران از منافذ زیر در معرض فرسایش و تخریب تدریجی است:

۱. **انزوا از بانکداری حرفه‌ای:** بانکداری از بسته‌ترین صنایع اقتصاد ایران است که حتی قبل از تحریم‌ها هم صرفاً از طریق روابط کارگزاری با بانکداری حرفه‌ای دنیا ارتباط داشته است. روابط نهادی بانکی فرامرزی از قبیل خرید و فروش سهام بانک‌های ایرانی توسط خارجیان و برعکس، پاسخ‌گویی به سهامدار خارجی، اعطای وام به اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی و قبول سپرده از آن‌ها، پاسخ‌گویی به نهادهای نظارت بانکی خارجی، رتبه‌بندی توسط شرکت‌های خارجی و فهرست شدن در بورس‌های خارج از ایران، حسابرسی توسط حسابرسان خارجی، راه‌یابی بودند

- تا بانک‌های ایران از حیات گلخانه‌ای و منزوی شده چند دهه گذشته نجات یابند و موجبات همگرایی آن‌ها با روندهای بانکداری حرفه‌ای فراهم شود.
۲. **مداخلات دولت:** رویکرد دوازده دولت پس از انقلاب اسلامی به بانک‌ها، صرف نظر از گرایش سیاسی آن‌ها، تقریباً یکسان بوده است؛ همه کمابیش بانک‌ها را قلک‌هایی دیده‌اند که دولت‌ها بنا به حکم اولیه یا ثانویه می‌توانند در صورت نیاز از منابع آن‌ها برای اداره کشور استفاده کرده و بر محدودیت منابع خزانه غالب شوند. رفتار دولت در بازار مالی کشور در سی سال گذشته، بیشتر به یک بازیگر نفع‌طلب شبیه بوده است تا حکمرانی بازی‌ساز، تنظیم‌گر و پایش‌گر و حافظ ثبات مالی و سلامت بانکی.
۳. **مدیریت سیاسی:** از آنجا که همه بانک‌ها تا برنامه سوم توسعه، و بانک‌های دولتی حتی پس از آن، جزئی از دیوان‌سالاری دولتی تلقی می‌شدند، ساختار انگیزشی حاکم بر بازار مالی، مدیران بانک‌ها را به نزدیک شدن به مقامات سیاسی سوق داده و دایره ذینفعان بانک را از سپرده‌گذاران کانونی و بنگاه‌های اقتصادی، به مراکز قدرت سیاسی تغییر داده است. هزینه اجتماعی چنین گرایشی، انحراف تخصیص بانک‌ها به ترجیحات سیاسی، فرسایش منابع و استهلاک نظام حکمرانی بانک‌ها بوده است.
۴. **تخریب فرهنگ اعتباری:** شرایط محیطی حاکم بر صنعت بانکی در ایران، با ملی شدن بانک‌ها در اوائل پیروزی انقلاب اسلامی، تصویب قانون عملیات بانکداری بدون ربا، اعمال تسهیلات تکالیفی در بودجه‌های سالانه، ریاست مجامع عمومی بانک‌های تخصصی توسط وزرای ذینفع، نصب مدیران عامل و روسای هیئت مدیره بانک‌ها توسط دولت، به تدریج دیسپلین بانکداری را فرسوده و پرنسیب و اخلاق حرفه‌ای بانکداری را کم‌قدر و غیر مهم جلوه داد.
۵. **ترس از ورشکستگی:** بانک‌ها به خوبی می‌دانند که سیاست‌گذار از هزینه‌های اجتماعی و سیاسی ورشکستگی بانک‌ها می‌هراسد. لذا تضمین سراسری سپرده‌ها را به سیاست‌گذار پولی تحمیل کرده و نمی‌گذارند سازوکاری شکل گیرد که هزینه تضمین سپرده‌ها متناسباً بین مدیریت بانک (از طریق حق عضویت)، سهامدار (از طریق حفاظ اضافی سرمایه برای بانک‌های پریسک‌تر)، سپرده‌گذار غیرکانونی درشت (از طریق تبدیل سپرده به سهم‌الشرکه از دارایی‌ها)، و خزانه دولت (برای بانک‌های سیستمیک) تقسیم شود. در چنین محیطی بانک‌های پرخطر بر روی بانک‌های محتاط سواری مجانی می‌کنند.
۶. **سپرده‌ها:** تا زمانی که بازار مالی در ایران کم عمق بوده و سهم قالب منابع بانک‌ها را سپرده تشکیل دهد، مدیریت بدهی‌های بانک عملاً در جذب سپرده از طریق رقابت قیمتی و غیرقیمتی با سایر بانک‌ها و ماندگار کردن سپرده‌ها خلاصه می‌شود. سپرده‌پذیری عام در چنین محیطی، تا زمانی که بانکی میزبان از طریق تنوع محصول چسبندگی

مشتری و هزینه تعویض بانک را برای مشتری بالا نبرد، در ظروف مرتبط استخر سپرده‌ها ناچار از تن دادن به بازی‌ای می‌شود که معمولاً نه منصفانه است و نه با اصول اولیه بانکداری حرفه‌ای سازگار^{۵۵}.

برای آن که بانک توسعه ایران، تاسیسی موفق بوده و در غرقاب بانکداری رو به زوال فعلی گرفتار نشود، لازم است تا حد ممکن از این منافذ فرسایش فاصله گیرد.

به نظر می‌رسد تامین مالی توسعه در ایران - مشخصاً اعتبارات عمرانی دولت و طرح‌های صندوق توسعه ملی - گرفتار نقائص زیر است:

(أ) دولت و صندوق مجهز به سازوکاری نیستند که به ترتیب، منابع بودجه عمرانی و صندوق را اهرم کرده و با ضریب بزرگ‌تر از یک وارد اقتصاد کند.

(ب) به نظر می‌رسد ضریب فزاینده هزینه‌های دولت و اعتبارات صندوق کم‌تر از یک، و اثر آن‌ها بر رشد و توسعه اقتصادی کم باشد.

(ت) ارزیابی فنی و سنجش اثربخشی پروژه‌های عمرانی و طرح‌های صندوق، ضعیف و نحوه انتخاب آن‌ها از اصول حرفه‌ای تامین مالی پروژه بسیار دور است.

(ث) نظارت بر پروژه‌های عمرانی و طرح‌های صندوق بسیار ضعیف است. در نتیجه انحراف آن‌ها از تعریف اولیه محتمل، هزینه تمام شده آن‌ها در مقایسه با تعریف اولیه بیش‌تر و دوره اجرای آن‌ها طولانی‌تر است.

(ج) در غیاب سازوکاری برای بازگشت منابع بودجه عمرانی و صندوق توسعه ملی، منابع این دو نهاد به جای سرمایه‌گذاری برگشت‌پذیر در اقتصاد، خرج می‌شوند.

بانک توسعه جایگزین هیچ‌یک از نهادهای موجود در بازار مالی کشور نیست؛ مزیت مطلق هم نسبت به سایر نهادهای فعال در صنعت مالی ندارد. معهداً تدابیر تعبیه شده در بطن مدل کسب‌وکار بانکداری توسعه، به عمق، غنا و تکمیل بازار مالی کمک می‌کند.

اگر بانک توسعه مطابق مدل مفهومی تبیین شده در این مقدمه راه‌اندازی شده و در راهبری آن به آموزه‌های بانکداری توسعه در تراز جهانی اقتدا شود، می‌تواند اهداف زیر را محقق کند:

نخست، بانک توسعه می‌تواند در فرایند مشارکت در طراحی و نظارت بر اجرای پروژه‌ها، با واحدهای ذیربط در دولت مرکزی، از قبیل وزارت خانه‌های متولی توسعه و بهره‌برداری زیرساخت (مانند راه و شهرسازی، نفت، نیرو، صمت، ارتباطات و فناوری اطلاعات، جهاد کشاورزی)، توسعه سرمایه انسانی (مانند آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، و علوم، تحقیقات و فناوری) و بهبود حکمرانی (مانند امور اقتصادی و دارایی، کشور، امور خارجه و دادگستری) و دولت‌های

^{۵۵} به عنوان مثال در بازاری که تنظیم‌گر بازی بانزی را منع نمی‌کند، رقابت قیمتی برای جذب سپرده سایر بانک‌ها یا حفظ سپرده‌های خودی، به خالی شدن ذخایر و زیان عملیاتی می‌انجامد. همچنین در غفلت یا ضعف ناظر بانکی، برخی بانک‌ها برای ماندگار کردن سپرده‌ها، پرداخت وام را به کسب امتیاز از طریق مدت و مبلغ سپرده‌گذاری مشروط می‌کنند.



محلی (استاندارداریها و شهرداریهای) به عنوان کارفرمایان توسعه، عیار سنجش و تحقق اثر توسعه‌ای پروژه‌ها را به شکل مصداقی نشان داده و توسعه را در عمل تعریف کند.

دوم، وجود بانک توسعه سازمان برنامه و بودجه را قادر می‌کند که بخشی از بودجه عمرانی را به جای تضييع در فرایند سیاسی و استصوابی توافق دولت و مجلس، با پرداخت به شکل سرمایه به بانک توسعه، اهرم کرده و در مقام کارفرما، نتایج اجرای پروژه را در قالب ارتقای شاخص‌های تعریف شده در مستندات پروژه، از بانک طلب کند. فراتر از آن، بانک توسعه از نظر کیفی می‌تواند به عنوان کارگزار سازمان، پروژه‌های عمرانی را ارزیابی فنی و اعتبارسنجی کرده و اثر توسعه‌ای آن‌ها را سنجیده و به سازمان در غربال کردن پروژه‌ها و ساختن صف پروژه‌های بانک‌پذیر برای تامین مالی توسط نهادهای مالی کمک کند. پیش‌بینی می‌شود واگذاری نقش ارزیابی پروژه‌ها به یک مشاور فنی بی‌طرف، فشار سیاسی به سازمان برای گنجاندن پروژه‌های غیرموجه در لایحه بودجه را تخفیف داده و بر قدرت چانه‌زنی سازمان بیفزاید. همکاری مشابه با صندوق توسعه ملی نیز قابل تعریف است.

سوم، بانک توسعه از طریق تعبیه یک سیستم قوی مدیریت ریسک، می‌تواند با کسب تدریجی شهرت و اعتبار حرفه‌ای، در ازای افزایش بازده انتظاری تعدیل شده به ریسک در سطح پورتفو، منابع مازاد بخش خصوصی را برای غلبه بر چالش‌های توسعه‌ای کشور جذب کند تا منابع کمیاب بخش دولتی در اموری صرف شوند که بخش خصوصی انگیزه‌ای برای ورود به آن‌ها ندارد.

به علاوه امید می‌رود راه‌اندازی بانک توسعه مطابق چارچوب ارائه شده در این یادداشت، مثالی از یک نهاد مالی حرفه‌ای در تراز بین‌المللی، برای پر کردن یکی از خلاهای نظام مالی کشور ارائه داده و نمونه تلفیق توسعه و سلامت مالی باشد. در این صورت بانک توسعه می‌تواند الگویی برای بانک‌های علاقه‌مند به جذب سرمایه‌گذار خارجی نیز باشد.

۸/۳ تجهیز منابع

فرایند تجهیز منابع بانک توسعه ایران، این فرصت را فراهم می‌کند تا دولت فضایی برد-برد بین حاکمیت و بخش خصوصی برای ارتقای رفاه اجتماعی و جایگاه بین‌المللی ایران، با جذب حداکثری منابع خارجی، ایجاد و ظرف مناسبی برای مشارکت مالی همه علاقه‌مندان به توسعه ایران ایجاد کند.

پروژه‌های بانک از سه منبع می‌تواند تجهیز شود: (۱) سرمایه، (۲) انتشار اوراق بدهی و (۳) جلب مشارکت سایر بانک‌ها، نهادهای مالی و بخش خصوصی. سرمایه در بررسی اولیه لازم است تماماً از منابع دولت و از طریق تخصیص بودجه‌ای تامین شود. انتشار اوراق بدهی شرکتی به تدریج و همپای کسب شهرت و اعتبار بانک در بازارهای مالی می‌تواند دومین منبع تامین مالی بانک باشد. امید می‌رود پایبندی به اصول حرفه‌ای و انضباط مالی در سطحی بسیار فراتر و با اختلاف معنی‌دار از بانک‌ها و نهادهای فعال در بازار مالی ایران، هزینه تجهیز منابع بانک توسعه را پایین آورده و نقدشوندگی اوراق بدهی بانک را افزایش دهد. پذیرش مشارکت سایر بانک‌ها و نهادهای مالی در تامین مالی پروژه‌ها مشروط به آن‌که اعتبارسنجی پروژه توسط بانک



توسعه انجام شده و آزاد کردن اقساط وام هم صرفاً با تایید بانک توسعه و تحقق آستانه‌های مقرر در شاخص‌های ارزیابی پروژه باشد، می‌تواند منبع دیگر تامین مالی پروژه‌های مصوب بانک باشد.

تامین سرمایه بانک توسعه از منابع عمومی امکان آن که بانک بتواند در فعالیتهای با بازدهی پایین‌تر و ریسک بالاتر وارد شود را تسهیل می‌کند. از سوی دیگر، ورود منابع عمومی ریسک انحراف از اهداف تعریف شده به دلیل فشارهای سیاسی را افزایش می‌دهد. مصالحه مشابهی هم برای منابع خصوصی وجود دارد. لذا برای بانک توسعه، ترکیب بهینه منابع عمومی-خصوصی از اهمیت برخوردار است.

شروع فعالیت بانک و قدم اول در ساختن پورتفو، سرمایه پرداختی سهام‌داران است. بانک همزمان با فرایند جذب سرمایه، صف پروژه‌های توسعه‌ای بانک‌پذیر را تشکیل می‌دهد تا پس از ایجاد بنیه مالی لازم از طریق تودیع سرمایه، بر حسب اولویت به تجهیز مالی آن‌ها بپردازد. تا زمانی که بانک آمادگی داخلی لازم برای ورود به بازار سرمایه و انتشار اوراق بدهی شرکتی را کسب نکرده باشد، تامین مالی پروژه‌ها صرفاً از محل سرمایه خواهد بود. بدیهی است در این فاز نسبت اهرمی بانک از یک تجاوز نخواهد کرد.

تنها پس از ایجاد واحدهای خزانه‌داری و مدیریت ریسک متشکل از نیروهای کارآموده، کسب شهرت و اعتبار کافی در بازارهای مالی، تنظیم فرایندها و مقررات، و ایجاد نهادها و تسلط کافی بر کارافزارهای مدیریت، از جمله ریسک نقدینگی و اعتباری متناظر با انتشار اوراق بدهی، توصیه می‌شود بانک موتور دوم تامین مالی از طریق انتشار اوراق بدهی شرکتی را روشن کرده و نسبت اهرمی را به تدریج افزایش دهد. پذیرش مشارکت بانک‌ها و نهادهای مالی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای تامین مالی پروژه‌ها بدون مداخله در ارزیابی یا اولویت‌بندی آن‌ها نیز در این مرحله انجام می‌گیرد.

با توجه به سررسید طولانی پروژه‌های توسعه‌ای، معمولاً بخش اعظم تامین مالی در اوائل عمر پروژه انجام می‌گیرد در حالی که اقساط، پس از سپری شدن دوره تنفس و در مبالغ مساوی بازپرداخت می‌شوند. لذا کسب اطمینان از وجود منابع کافی در سال‌های اولیه فعالیت بانک، که سرعت تامین مالی پروژه‌ها تند ولی بازپرداخت آن‌ها کند است مهم است. در نهایت چنانچه بازده اقتصادی پروژه‌ها هزینه عملیاتی بانک را پوشش دهد، بازده اجتماعی آن‌ها ادامه فعالیت بانک را موجه خواهد کرد. بانک توسعه ایران به دلیل قلمرو محدود و مشخص عملیاتی، با بانک‌های تجاری و تخصصی رقابت نکرده و عرصه را بر سایر نهادهای مالی تنگ نمی‌کند. سلامت مالی شرط لازم موفقیت بانک توسعه است ولی هدف بانک بهبود شاخص‌های توسعه از قبیل تعداد شغل‌های پایدار ایجاد شده در یک منطقه یا بخش مشخص، تعداد نفر-روزهای بیماری کاهش یافته در یک منطقه، سطح درآمد واقعی افزایش یافته در یک منطقه یا بخش است. این بانک به دلیل ساختار سرمایه، در مقایسه با سایر نهادهای اعتباری و مالی، می‌تواند ریسک بیشتری بپذیرد.

مشروط به شروط پیش‌گفته، بانک‌های تجاری، تخصصی و سرمایه‌گذاری، صندوق توسعه ملی، صندوق‌های بازنشستگی، سایر نهادهایی که مازاد مالی دارند، و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، می‌توانند ارزیابی پروژه توسط بانک توسعه را راهنمای مدیریت دارایی خود قرار داده و در بخش‌های مورد علاقه یا تمامی پورتفو، به مدیریت دارایی بانک توسعه اقتدا کرده و با آن



شریک شوند. در این صورت بانک از مشارکت این نهادها در تامین مالی پروژهها استقبال می کند. همچنین لازم است قانون بانک را مجاز به جلب مشارکت مالی سایر اشخاص و نهادها و بانکهای توسعه فعال در خارج کشور، بخصوص بانک بین المللی ترمیم و توسعه (IBRD)، شرکت مالیه بین المللی (IFC)، بانک توسعه زیرساخت آسیایی (AIIB)، بانک نوین توسعه (NDB)، بانک توسعه آسیایی (ADB)، و بانک توسعه اسلامی (ISDB) کند.

از آنجا که بانک توسعه یک نهاد سپرده پذیر نیست، رابطه ای با اشخاص حقیقی ندارد. معینا این اشخاص در صورت علاقه مندی به تامین مالی پروژههای توسعه از طریق تجمیع و هدایت وجوه امانی و کمکهای خیرخواهانه خود در فعالیت های فقرزدایی بانک - به عنوان مثال توسعه کتی و بهبود کیفی آموزش و سلامت کودکان و نوجوانان در مناطق محروم - می توانند با تاسیس سازمان های مردم نهاد (سَمَن) در قالب صندوق های امانی، مدیریت وجوه صندوق خود را از بانک درخواست کنند.

جدول ۷۱. مقایسه شیوه های کمک توسعه ای دولت و صندوق توسعه ملی

شیوه کمک			معیار ارزیابی
سرمایه گذاری نهادی در بانک توسعه	اعطای وام از طریق بانک عامل	پرداخت مستقیم بودجه ای	
سهام پرداختی قابل فراخوانی است هرچند توصیه نمی شود.	در قالب اقساط به بانک عامل و از آنجا به دولت/صندوق قابل برگشت است.	خرج می شود و غیر قابل بازگشت است	برگشت پذیری
سهامدار از سازوکار کافی نظارت بر پروژه برخوردار است.	بانک عامل به نیابت از دولت/صندوق بر پروژه نظارت می کند.	سازمان برنامه از طریق تخصیص مرحله بندی اعتبارات عمرانی بر پروژهها نظارت می کند. صندوق توسعه سازوکاری برای نظارت ندارد.	نظارت پذیری
متناسب با میزان بدهی، اهرم می شود.	وجوه کمکی توسعه اهرم نمی شود، هرچند سرمایه بانک عامل در قالب استخر منابع بانک اهرم می شود.	اهرم نمی شود.	اهرم کردن
ابعاد فنی و توسعه ای طرح مشترکا ارزیابی می شوند.	با ملاحظات بانکداری تجاری ارزیابی می شود.	توسط سازمان برنامه انجام می شود. صندوق، ارزیابی را عملا به بانک عامل واگذار می کند.	ارزیابی طرح
کاملا قابل ردیابی است.	ناقص و غیرقابل ردیابی است	اصابت اعتبارات عمرانی به طرح های مصوب سازمان برنامه کامل است.	اصابت کمک به طرح
با اعمال حاکمیت شرکتی تخفیف می یابد ولی از بین نمی رود.	شدید است.	موضوعیت نمی یابد.	مسئله نمایندگی

در صورتی که به تشخیص هیئت مدیره بانک، اساسنامه صندوق امانی با استراتژی بانک همراستا بوده و صندوق از ترتیبات مالی و مالیاتی شفاف و سالم و شهرت خوبی برخوردار بوده و سرمایه تودیع شده صندوق از آستانه تعریف شده توسط هیئت مدیره بالاتر باشد، بانک می‌تواند وجوه امانی صندوق را مطابق با اولویت‌های توافق شده با خیرین، صرف تامین مالی پروژه‌های توسعه کرده و از صندوق بابت مدیریت وجوه کارمزد دریافت کند. در این صورت بانک راهی برای تجمع، تجهیز و اهرم کردن کمک‌های خیرخواهانه مردم در نظام مالی کشور معرفی خواهد کرد.

راه مستقیم و کم‌دردس‌تر برای بانک و ساده‌تر برای خیرین، خرید اوراق بدهی بانک در بازار سرمایه است. برای کاهش فشار نقدینگی به بانک، این اوراق می‌توانند در سررسید قابل تبدیل به سهام باشند. همچنین با توجه به ترجیحات متفاوت خیرین، بانک می‌تواند علاوه بر اوراق بدهی عام برای تجهیز سرتاسری پورتنفو، اوراق بدهی خاص برای تجهیز پروژه‌های بخش یا منطقه خاص متناسب با علائق خیرین منتشر کند.

کمک‌های توسعه‌ای دولت و/یا صندوق توسعه ملی به طرح‌ها یا بنگاه‌ها در تقسیم‌بندی کلی می‌تواند به صورت پرداخت مستقیم بودجه‌ای دولت، اعطای وام یا سرمایه‌گذاری نهادی در قالب خرید سهام باشد. در مقایسه این سه روش، از منظر کمک‌کننده، پرداخت مستقیم برگشت‌پذیر نیست و خرج می‌شود. به علاوه، غیر از سازوکار تخصیص مرحله‌ای اعتبارات عمرانی، به کمک‌کننده ابزاری برای نظارت بر تحقق اهداف خود از کمک نمی‌دهد. همچنین قابل اهرم کردن نیست. لذا تامین مالی به این شیوه از کارآمدی کمی برخوردار است.

در مقابل، با پرداخت وام تعهد ایجاد می‌شود و نظارت موضوعیت می‌یابد. اما دولت و صندوق توسعه ناچارند وام‌های مد نظر خود را، با تجهیز از طریق وجوه اداره شده یا پرداخت مستقیم، از طریق بانک عامل اعطا کنند. این روش مشکل برگشت‌پذیری وجوه، نظارت‌پذیری بر طرح و امکان اهرم کردن وجوه را در ظاهر رفع می‌کند. اما اعطای وجوه اداره شده صرفاً کسری منابع بانک عامل را رفع می‌کند و در امتزاج با سپرده‌های بانک اهرم می‌شود؛ اما مشکل کارآمدی پایین هزینه‌های توسعه‌ای دولت رفع نمی‌شود.

به علاوه اعطای وام با تدارک وجوه حاکمیتی از طریق بانک عامل، سه مشکل جدید ایجاد می‌کند. نخست، ارزیابی طرح توسط بانک تجاری و بر اساس ملاحظات بانکداری تجاری انجام می‌شود. دوم، وجوه دولت یا صندوق توسعه ملی در استخر وجوه بانک با سایر وجوه گم شده و ردیابی و گزارش‌دهی در مورد مدیریت تفکیکی آن‌ها را از بانک عامل سلب می‌کند. به علاوه، به دلیل مسئله نمایندگی، دولت یا صندوق توسعه نمی‌توانند بر عملکرد بانک عامل در تخصیص وجوه نظارت کنند. مزیت کمک‌های توسعه دولت و/یا صندوق توسعه ملی در قالب سرمایه‌گذاری نهادی آن‌ها در بانک توسعه، در مقایسه با دو روش فوق، در جدول ۷۲ تشریح شده است.

از منظر دریافت‌کننده کمک توسعه‌ای، وام بانک توسعه این مزیت‌ها را دارد:

۱. با فرض آن که سرمایه بانک به اندازه کافی بلندمدت باشد و یک بخش به اندازه کافی بزرگ از سهام‌داران برای مدت طولانی منابع‌شان را نزد بانک بگذارند و فراخوان نکنند، بانک توسعه می‌تواند وام بلندمدت بدهد.
۲. هزینه تجهیز منابع مالی بانک، میانگین موزون هزینه سرمایه و هزینه تجهیز بدهی از بازار مالی است. با اضافه شدن کارمزد به این نرخ موزون، نرخ تخصیص وام به دست می‌آید.
۲/۱. از آنجا که هزینه مالی تجهیز سرمایه برای بانک تقریباً صفر است^{۵۶}، هزینه تجهیز بانک توسعه از بانک‌های تجاری پایین‌تر است.
۲/۲. به علاوه امید می‌رود، حتی در غیاب نهادهای رتبه‌بندی، نرخ اوراق بدهی بانک در بازار در صورت مدیریت قوی ریسک و پایبندی به سلامت و استحکام مالی، پایین‌تر از گواهی سپرده نظیر بانک‌های تجاری باشد.
۲/۳. به دلیل ماهیت غیرانتفاعی بانک توسعه و عدم مطالبه سود توسط سهامدار، کارمزد بانک پایین‌تر از بانک‌های تجاری خواهد بود.
لذا نرخ تخصیص اعتبارات بانک توسعه از بانک‌های تجاری پایین‌تر بوده و این بانک در بازار تامین مالی طرح‌های توسعه‌ای قیمت‌گذار خواهد بود.
۳. از آنجا که تامین مالی طرح‌های توسعه نتیجه-محور است، بانک توسعه برای طرح‌هایی که تامین مالی می‌کند، دوره تنفسی در نظر می‌گیرد تا طرح به درآمدزایی برسد.
در نتیجه، شرایط وام بانک توسعه‌ای برای متقاضیان از بانک‌های تجاری مطلوب‌تر خواهد بود. به علاوه، به علت تمایز حوزه فعالیت بانک‌های توسعه‌ای از بانک‌های تجاری، رقابتی بین آن‌ها اتفاق نمی‌افتد. معمولاً بانک‌های توسعه‌ای در حوزه کمک‌های توسعه‌ای انحصار نسبی دارند و در این حوزه قیمت‌گذارند. این امر باعث می‌شود بانک‌های توسعه‌ای از قدرت چانه‌زنی بالایی برخوردار باشند و بتوانند شرایط نظارتی ویژه‌ای را به وام‌گیرنده تحمیل کنند.
از منظر سهامدار، بانک توسعه به دلیل نداشتن شعبه و سخت‌گیری در استخدام پرسنل تمام‌وقت و استفاده از مشاوران فنی در داخل پروژه، هزینه‌های اداری و لجستیک را کنترل کرده و از طریق واریز مازاد عملیاتی به حساب سود سرمایه تقسیم نشده، ارزش سهام بانک و نسبت اهرمی سرمایه پرداختی سهامدار را افزایش می‌دهد.
در نتیجه پیشنهاد می‌شود بخشی از بودجه عمرانی، در قالب قوانین بودجه سنواتی، به صورت افزایش سرمایه به بانک توسعه اختصاص یابد؛ بخشی از درآمد نفت هم از طریق اختصاص بخشی از بودجه عمرانی به سرمایه بانک وارد شود. قبول وجوه امانی ارزی حاصل از درآمد نفت از دولت، گزینه دیگر تامین منابع برای بانک است. به علاوه انتظار می‌رود صندوق توسعه ملی در تامین مالی آن دسته از پروژه‌های مصوب بانک که در راستای اهداف توسعه‌ای خود می‌یابد، مشارکت کند. امکان مشارکت صندوق توسعه ملی به عنوان سهام‌دار بانک توسعه نیز قابل بررسی است.

^{۵۶} هزینه فرصت سرمایه بانک صفر نیست، اما با توجه به چشم‌پوشی سهام‌داران از سود، هزینه حسابداری تامین مالی آن صفر است.

۸/۴ ترکیب منابع عمومی و خصوصی

منابع عمومی و خصوصی، هرچند در دو پارادایم مستقل و متفاوت تعریف می‌شود ولی مکمل یکدیگر در تامین مالی توسعه اقتصادی اند. سه معیار برای مقایسه و تراز کردن این منابع قابل تشخیص است. نخست، منابع عمومی غیر انتفاعی اند و هزینه مستقیم کمتری به مصرف کننده تحمیل کرده و لذا از منظر رفاه اجتماعی مرجح اند. این ترجیح، با در نظر گرفتن کارایی پایین تر دولت در عرضه و تدارک منابع، تراز می‌شود. در معیار سوم، کفه ترازو با لحاظ کمیابی بیشتر منابع عمومی، و در نظر گرفتن انباشت بدهی‌های عمومی و فشار آن بر نرخ‌های بهره و اثر گریزناپذیر ازدحام بر سرمایه‌گذاری خصوصی، به نفع منابع خصوصی سنگین می‌شود.

در شرایط کنونی کشور بخش خصوصی فرصت و انگیزه‌ای برای ورود به پروژه‌های توسعه‌ای ندارد. سیاست گذار بر پایه این تحلیل که توسعه امری حاکمیتی و غیر انتفاعی است، کشور را از مزاد مالی بخش خصوصی در تامین مالی توسعه محروم و بار تامین مالی پروژه‌های توسعه را در قالب طرح‌های عمرانی بر خزانه دولت خالی کرده است. در نتیجه اعتبارات عمرانی در یک رفتار هم‌چرخه‌ای، در وفور درآمدهای نفتی اوج می‌گیرند و در افت قیمت نفت کاهش می‌یابند. این فراز و فرود و فقدان قاعده‌مندی در تخصیص اعتبارات عمرانی، موجب ناطمینانی در پیمانکاران طرح‌ها و انباشت بدهی دولت به آن‌ها شده است.

مطابق یافته‌های بانک جهانی، منطق این استدلال قابل خدشه است. تامین مالی تجاری^{۵۷} و انتفاعی توسط بخش خصوصی، می‌تواند مکمل تامین مالی ترجیحی بخش عمومی باشد. نظریه آبشار^{۵۸} تامین مالی بانک جهانی نشان می‌دهد حاکمیت در مقام سیاستگذار، مقررات گذار، تنظیم‌گر، و بازارساز، می‌تواند از طریق اصلاح قوانین و مقررات، توسعه و تعمیق بازارهای موجود (از طریق تاسیس نهادهای مفقود، تنوع‌بخشی به ابزارها، کاهش سایش‌های مالی و اطلاعاتی)، ایجاد بازارهای مفقود، رفع موارد شکست بازار، ریسک‌زدایی^{۵۹} و اعتبار افزایی^{۶۰}، گردش درامدی قابل اتکایی را برای سرمایه‌گذاران کارآفرین بخش خصوصی از محل مشارکت در تامین مالی طرح‌های توسعه‌ای فراهم کند. بانک توسعه این قابلیت را دارد که حلقه اتصال دولت و بخش خصوصی در چنین مشارکت برد-بردی باشد.

شکل ۲ توالی اقدامات دولت در طبقات آبشار تامین مالی برای جذب منابع بخش خصوصی را نشان می‌دهد. گذار از طبقات بالایی به پایینی نشانگر اقدامات دولت برای رفع موانع مشارکت بخش خصوصی در تامین مالی طرح‌های توسعه است. قاعده کار این است که پروژه‌های توسعه ابتدا به بخش خصوصی عرضه می‌شوند تا از طریق منابع تجاری تامین مالی شوند.

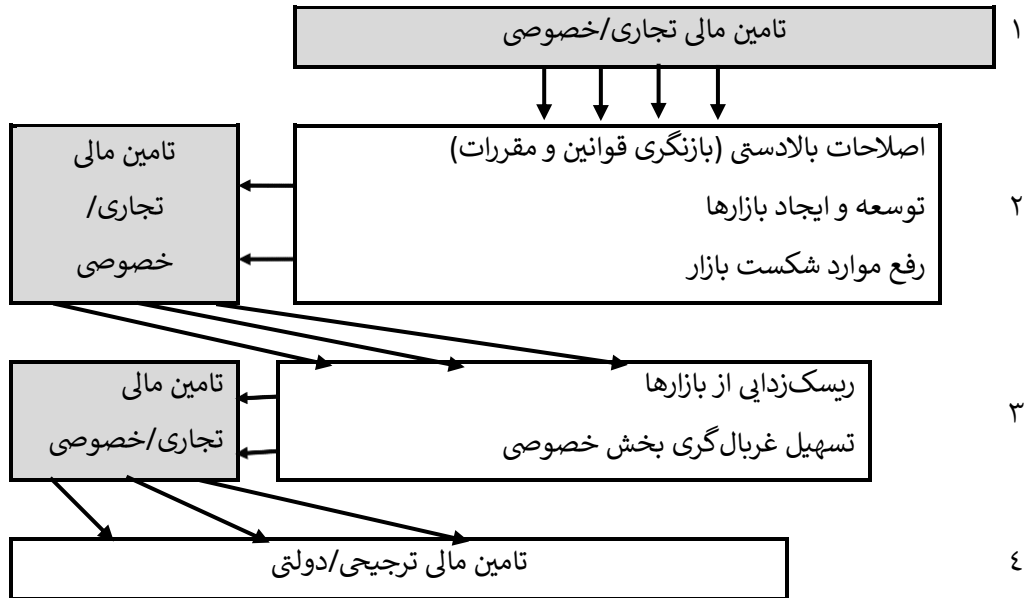
شکل ۲: آبشار تامین مالی

^{۵۷} Commercial

^{۵۸} The cascade approach

^{۵۹} De-risking

^{۶۰} Credit enhancement





جدول ۷۲. الگوریتم تامین مالی

مرحله	سوال	پاسخ	اقدام	وظیفه دولت
	آیا پروژه از نظر فنی و مالی موجه است؟	بله	اثر توسعه ای پروژه را بررسی کنید.	
	آیا پروژه از نظر اثر توسعه‌ای دارای اولویت است؟	خیر	تا بازنگری در طراحی پروژه، اقدامی ندارد.	در صورت علاقه‌مندی، طراحی پروژه را به کمک بانک توسعه یا مشاوران دیگر بازنگری کرده و برای بررسی مجدد به بانک پیشنهاد دهد.
		خیر		به مرحله بعد بروید.
۱	آیا سرمایه‌گذار می‌تواند هزینه نهایی خدمات را از مصرف‌کننده دریافت کند؟	بله	تامین مالی تجاری توسط بخش خصوصی	مراقبت از کارکرد رقابتی بازار، اخذ مالیات، ایجاد زیرساخت‌های مشاع و عمومی برای افزایش بهره‌وری تولید، پرداخت یارانه به مصرف‌کننده فقیر
		خیر		به مرحله ۲ بروید.
۲	آیا عدم تمایل سرمایه‌گذار خصوصی به دلیل مقیاس کوچک بازار است؟	بله		با استفاده از سیاست‌های تجاری، صنعتی و مالی مناسب، مقیاس بازار را توسعه دهید. سپس تامین مالی را به بخش خصوصی بسپارید.
		خیر		به مرحله ۳ بروید.
۳	آیا عدم تمایل سرمایه‌گذار خصوصی به دلیل فقدان بازار است؟	بله		به کمک مشوق‌های هدفمند، موقت و مشروط، کارآفرینان پیش‌تاز و نوآور را تشویق به ایجاد بازار کنید. سپس تامین مالی را به بخش خصوصی بسپارید.
		خیر		به مرحله ۴ بروید.
۴	آیا اصلاحات بالادستی می‌تواند با رفع یا تخفیف شکست‌های بازار، انگیزه لازم را برای ورود بخش خصوصی مهیا کند؟	بله		ابتدا اصلاحات سیاستی (اصلاح مقررات، منطق و سازوکار شکل‌گیری قیمت، ایجاد نهادهای لازم، ظرفیت‌سازی برای تنظیم‌گری) برای رفع شکست‌های بازار را انجام دهید. سپس تامین مالی را به بخش خصوصی بسپارید.
		خیر		به مرحله ۵ بروید.
۵	آیا عدم تمایل بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری، به دلیل ریسک‌های سیستمیک در بازار است؟ آیا ایجاد نهادهای غربال-گری، دسترسی بخش خصوصی به منابع مالی تجاری را تسهیل می‌کند؟	بله		با ایجاد نهادهای اعتبار سنجی و صدور تضامین لازم، ریسک‌های سیستمیک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را کاهش دهید. سپس تامین مالی را به بخش خصوصی واگذار کنید.
		خیر		زیرساخت‌های مورد نیاز را از طریق منابع مالی ترجیحی (بانک‌های توسعه)، صندوق‌های ثروت ملی و منابع مالیاتی تامین کنید.



اگر بخش خصوصی راغب به مشارکت نبود، دولت از طریق اصلاحات بالادستی (شامل بازنگری قوانین، مقررات و سیاست-ها)، فضا را برای مشارکت سودآور بخش خصوصی فراهم می‌کند. ثبات بخشی به اقتصاد کلان و کاهش نااطمینانی‌ها برای بخش خصوصی، بهبود فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری، بازنگری در سیاست‌های تجاری (شامل لغو حمایت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای از شرکت‌های دولتی رقیب)، یا مقررات بازدارنده‌ای که حق ویژه‌ای برای شرکت در مناقصات یا معاملات دولتی به نفع گروهی از بنگاه‌ها قائل شده‌اند، می‌تواند مشوق بخش خصوصی باشد. افزایش مقیاس تقاضا با هدف بهره‌مند کردن بازیگران از صرفه‌های مقیاس از طریق سیاست‌های تجاری غیرحمایتی نیز در این گروه قرار می‌گیرند.

چنانچه پس از اصلاحات، بخش خصوصی همچنان تمایل به سرمایه‌گذاری در پروژه‌های توسعه‌ای نشان ندهد، به دولت توصیه می‌شود با توسعه و تجهیز موسسات حسابرسی، نهادهای رتبه‌بندی، تفکیک ریسک‌های فردی را از ریسک‌های کلان میسر کرده و قیمت‌گذاری ریسک را تسهیل کند. در این صورت توسعه و رقابتی کردن بازار بیمه، به مدیریت ریسک کمک می‌کند. اگر هیچ‌یک از این اقدامات مشوق ورود بخش خصوصی نبود، گریزی از تامین مالی پروژه با منابع دولتی نیست. الگوریتم ارائه شده در جدول ۷۲، توالی اقدامات دولت برای استفاده حداکثری از ترکیب مناسب منابع عمومی و خصوصی در تامین مالی توسعه را نشان می‌دهد.

۸/۵ تامین مالی پروژه‌ها

معیار موفقیت بانک توسعه ایران ارتقای توسعه بر اساس بهبود شاخص‌های تعریف شده در استراتژی بانک است. بانک در هیچ یک از عملیات خود تنها قصد انتفاع ندارد ولی برای حفظ پایداری مالی و حفاظت از منافع سهام‌دار و کم کردن نیاز به تزریق مکرر سرمایه، شرط لازم تصمیم‌گیری در مورد عملیات مالی بانک آن است که بازده مالی عملیات، ارزش در معرض خطر بابت ریسک‌های قابل احصا در زمان تصمیم‌گیری را بپوشاند.

بدیهی است چنانچه برآورد سود پیشینی به دلیل اتفاقاتی خارج از کنترل بانک به زیان پسینی انجامید، بانک با استفاده از سرمایه اختصاص یافته به عملیات مزبور، زیان محقق را جذب خواهد کرد. به‌علاوه در مواردی که بازده اجتماعی اثر توسعه-ای پروژه از زیان اقتصادی متناظر با ریسک پیش‌بینی شده بیشتر باشد، به شرط آمادگی سهام‌دار برای صرف سرمایه مورد نیاز برای پوشش ریسک، بانک پروژه را در قالب بخشش^{۱۱} تامین مالی کرده و منبع اختصاص یافته را به عنوان زیان ثبت می‌کند. بانک سه معیار برای تامین مالی پروژه دارد: نخست، بر اساس چارچوب و دستورالعمل ارزیابی پروژه، از نظر فنی، مالی و اقتصادی موجه باشد. دوم، از نظر اثربخشی توسعه‌ای، تامین مالی پروژه بر اساس سنجه‌های مستخرج از استراتژی بانک مرجح باشد. سوم، تامین مالی پروژه به پایداری مالی بانک آسیب نزنند.

پیگیری اهداف توسعه‌ای سبب می‌شود فرآیند ارزیابی و تصویب پروژه و تخصیص وام‌های بانک توسعه از بانک‌های تجاری و تخصصی متفاوت باشد. طرح‌هایی که از شرط لازم توجیه فنی، مالی و اقتصادی در سطح پروژه و پایداری مالی در سطح

^{۱۱} Grant

پورتنفو برخوردارند، در صورتی تصویب و مشمول تخصیص می‌شوند که شرط کافی تحقق اهداف توسعه‌ای را برآورده کنند. در این جاست که بانک آزاد کردن مرحله‌ای وام را به پیشرفت شاخص‌های عملکردی تحقق اهداف توسعه مشروط می‌کند. تناظر بین جریان تخصیص مالی از سوی بانک و تحقق اهداف طرح از سوی واحد میزبان طرح، نقش نظارتی بانک در پایش پیشرفت پروژه را از سایر بانک‌ها متمایز می‌کند. در این مدل، نظارت حضوری و غیرحضوری بانک بر پیشرفت پروژه، بسیار فراتر، عمیق‌تر و نتیجه-محورتر از نظارت متعارف سایر بانک‌ها بر پیشرفت فیزیکی پروژه است.

در بانکداری توسعه، چرخه حیات پروژه درون فرایندی تعریف و ارزیابی می‌شود که پیشرفت و بهره‌برداری از پروژه را در اتصال به اهداف توسعه معنی می‌کند. به عنوان مثال فرض کنید هدف از اجرای یک پروژه، توسعه سرمایه انسانی (هدف کلان) از طریق ارتقای نرخ باسوادی (هدف بخشی) و جامعه هدف، دانش‌آموزان مقطع ابتدایی در جنوب شرق کشور است.

بانک توسعه برای ارزیابی سنجش اثربخشی این پروژه و پروژه‌های مرتبط، استراتژی توسعه سرمایه انسانی، شامل اهداف منطقه‌ای و بخشی در حوزه آموزش را تنظیم یا از سازمان برنامه و بودجه اخذ می‌کند. (اهداف بخشی/منطقه‌ای) نقش حاشیه‌ای اجرای پروژه بر بهبود شاخص(های) عملکردی متناظر (اهداف خرد)، اتصال پروژه به استراتژی را تعریف می‌کند. خروجی‌های پروژه (اهداف عملیاتی)، نشان می‌دهند که عملیات اجرایی حین چرخه حیات پروژه چگونه ورودی‌های پروژه، شامل دانش ضمنی اجرای پروژه، نیروی انسانی، و منابع مالی را به خروجی مورد نظر تبدیل می‌کنند.

البته استراتژی‌های توسعه بخشی و منطقه‌ای برابند تعامل پیوسته بانک با بخش و منطقه مورد نظر در قالب طرح‌های توسعه بوده و به تدریج تکمیل شده و پس از هم‌فکری با ذینفعان بخش و منطقه، شامل مقامات دولتی، کارفرمایان ذیربط در بخش خصوصی، نخبگان و اشخاص حقیقی و حقوقی موثر در بخش/منطقه مورد نظر آماده و برای تصویب به هیئت مدیره ارائه می‌شوند. این استراتژی‌ها که بازتاب دانش ضمنی بانک در حوزه مورد نظر هستند، پس از تصویب در هیئت مدیره به عنوان اسناد استراتژی بانک برای اطلاع عموم منتشر می‌شوند.

نرخ تسهیلات اعتباری بانک توسعه به دلیل عدم پرداخت سود به دولت و سایر سهام‌داران توسعه‌گرا، پایین بودن هزینه تجهیز منابع به شرط کسب رتبه اعتباری بالا و جلب اعتماد بازیگران بازار، پایین بودن هزینه غیرعملیاتی به دلیل نداشتن شعبه، و ماهیت غیرانتفاعی بانک، ترجیحی و ارزان‌تر از بانک‌های تجاری و تخصصی است.

بانک توسعه در بازار سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت توسعه‌ای، به دلیل مدل کسب‌وکار غیرقابل جایگزین با سایر بانک‌ها و سرمایه‌گذاران، تا حدی از قدرت بازار برخوردار بوده و با سایر بازیگران رقابت ناقص می‌کند. در نتیجه بانک توسعه در این بازار می‌تواند قیمت‌گذار باشد.

اگر وام‌های بانک توسعه جانشین کامل یا حتی ناقص وام سایر بانک‌ها بود، پایین بودن نرخ وام بانک توسعه باعث می‌شد این بانک همیشه با مازاد تقاضا برای تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری مواجه باشد. مازاد تقاضایی که با قیمت تسویه نشود به برخورداران از وام، رانت منتقل کرده و غیر برخورداران را به پیشنهاد رشوه و سایر وجوه فساد ترغیب می‌کند. همچنین،

پایین بودن نرخ عرضه وام از قیمت تعادلی تسویه کننده بازار، به جای آن که تسهیلات اعتباری را به پربازدهترین پروژهها اختصاص دهد، نصیب متقاضیانی می شود که موفق شده اند پروژه خود را به جای پروژههای پربازده جا بزنند. لذا در نگاه اول، نرخ ترجیحی وامها منشا کژگزینی است.

بانک توسعه از طریق شش سازوکار، کژگزینی در بازار تامین اعتبار پروژههای سرمایه گذاری را کاهش می دهد:

۱. تنها پروژههایی قابلیت تامین مالی از طریق بانک را دارند که از نظر فنی و مالی، بانک پذیر باشند. این شرط لازم، شمار زیادی از پروژههای پیشنهادی را غربال می کند

۲. بانک تنها پروژههایی را بررسی می کند که اثر توسعه ای آنها قابل توجه بوده و هم راستا با استراتژی توسعه کشور باشند. با اعمال این شرط کافی، شمار دیگری از پروژهها از رقابت باز می مانند.

۳. در این بانک تصویب پروژه در هیئت مدیره به معنی آزاد کردن اعتبار طرح نیست. بلکه اعتبارات مرحله بندی شده، به موازات پیشرفت شاخصهای عملکردی پروژه آزاد می شوند که به تایید ناظران پروژه رسیده باشد. این شیوه نظارت عملکردی، موثرترین راهکار کاهش کژمنشی است.

۴. در حین اجرا و پیاده سازی، هرگاه ناظران پروژه انحرافی در مسیر اجرای پروژه، از قبیل عدول از آیین نامه برگزاری مناقصه ها، قرارداد با پیمانکاران، گزارش دهی دفتر مدیریت پروژه، یا حسابرسی هزینه ها، مشاهده کنند، سازوکار نظارتی لازم برای تصحیح مسیر پروژه را فعال می کنند. چنانچه انحراف بنیادی بوده و به کمک سازوکارهای اصلاحی قابل رفع نباشد، پروژه لغو شده و هزینه های آن به حساب بدهکار واحد ذینفع منظور می گردد.

۵. راهنمای عملیاتی انتخاب پیمانکاران مجری پروژه، تنها به پیمانکارانی اجازه شرکت در مناقصه می دهد که سلامت مالی، رتبه و صلاحیت فنی آنها متناسب با اعتبار مالی، پیچیدگی اجرایی و ریسک های مالی و غیرمالی پروژه احراز شده باشد.

۶. برای محافظت از وقوع پیامدهای ناخواسته اجتماعی و زیست محیطی در اجرای پروژه، رعایت استانداردهای حفاظتی توسط پیمانکاران مجری پروژه الزامی است.

تاسیس و راه اندازی بانک توسعه این انتخاب را به سازمان برنامه و بودجه می دهد تا به تدریج بودجه عمرانی را به جای ضایع شدن در فرایند سیاسی توافق دولت و مجلس، به صورت سرمایه به بانک توسعه پرداخت کرده و از این طریق بودجه عمرانی را اهرم کرده و بر اثربخشی کمی آن بیفزاید. در این صورت سازمان برنامه می تواند در مقام کارفرما، نتایج اجرای پروژههای برخاسته از بودجه عمرانی را در قالب ارتقای شاخصهای توافق شده در مستندات پروژه، از بانک طلب کند. فراتر از آن، بانک توسعه از نظر کیفی می تواند به عنوان مشاور سازمان برنامه و بودجه، پروژههای عمرانی مد نظر سازمان را ارزیابی کرده و اثر توسعه ای آنها را بسنجد و به سازمان در غربال کردن پروژههای عمرانی و درست کردن صف پروژههای بانک پذیر برای تامین مالی توسط نهادهای مالی کمک کند.

پروژه‌های عمرانی از آنجا که لزوماً اعتبارسنجی نشده و ممکن است بر اثر فشار و توصیه سیاسی انتخاب شده باشند، تنها می‌توانند به بانک معرفی شوند تا در صورت برخورداری از شرایط لازم از تامین مالی بانک برخوردار شوند. بدیهی است استنفکاف از عدم تامین مالی پروژه‌های عمرانی یکی از چالش‌های مدیریتی بانک خواهد بود که چاره آن اعلام آمادگی برای بازطراحی و بانک‌پذیر کردن پروژه‌های رد شده؛ تلاش برای ارتقای فرهنگ اعتباری کشور و اقناع مدیران سیاسی برای حفظ سلامت پورتفوی بانک برای آن است.

در مقابل این محدودیت، بانک توسعه با مخلوط کردن بودجه عمرانی اختصاص یافته به سرمایه بانک با منابع جذب شده از طریق اوراق بدهی در بازار سرمایه، بودجه عمرانی را اهرم می‌کند تا منتخبی از پروژه‌های عمرانی را که از غربال ارزیابی بانک گذشته‌اند تامین مالی کرده و اثربخشی و کارآمدی بودجه عمرانی دولت را به میزان قابل قبولی ارتقا دهد.

هدف از اعطای تسهیلات اعتباری بانک، توسعه کشور است که ذینفع اصلی آن مردم‌اند. در مورد پروژه‌های درآمدزا، بانک موظف است پروژه را چنان طراحی کند که اقساط تسهیلات از محل جریان نقد درآمد پروژه قابل تامین باشد. اما چنانچه پروژه به دلیل تغییر سیاست‌های دولت یا تکانه‌های غیرمنتظره داخلی (مانند وقوع بلایای طبیعی) یا خارجی (مانند تشدید تحریم‌ها)، از بازپرداخت اقساط نکول کند، دولت به عنوان ذینفع نهایی، لازم است بازپرداخت اقساط از محل بودجه را به عهده گرفته یا در صورت عدم تمایل به پرداخت بودجه‌ای، به عنوان سهام‌دار اصلی بانک با انتقال پروژه از سرفصل وام به زیان، و تامین مانده بدهی پروژه از محل بخشش دولت موافقت کند.

در مورد پروژه‌های اجتماعی، که به دلیل حاکمیتی بودن موضوع یا ماهیت عمومی محصول پروژه، امکان تحصیل درآمد برای بازپرداخت اقساط متصور نیست، دولت می‌تواند (۱) تامین مالی پروژه را کاملاً از محل سرمایه خود در قالب بخشش به عهده گرفته و به دلیل تسویه بدهی از محل بخشش، پرداخت مانده اقساط پروژه را بلا موضوع کند؛ (۲) در قالب تخصیص اعتبارات عمرانی به ذینفع پروژه، با بازپرداخت اقساط پروژه از این محل، سهام سرمایه خود را حفظ کند؛ یا (۳) در قالب بودجه‌های سنواتی به دولت محلی (استانداردی یا شهرداری) اجازه دهد مالیات دریافتی را پس از واریز به خزانه، به صورت جمعی-خرجی، صرف تدارک اقساط پروژه کنند.

۸/۶ روابط بیرونی

ذینفعان بانک توسعه عبارتند از دولت، نهادهای مالی، سرمایه‌گذاران نهادی، ذینفعان پروژه‌های توسعه‌ای و بخش خصوصی علاقه‌مند به فعالیت در بازارهای مالی، که در چارچوب تعاملی تشریح شده در جدول ۷۳ با بانک توسعه مراد شده است. بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران مرجع سیاست‌گذاری یا وضع مقررات نیست. این بانک نهادی است که اهداف و اولویت‌های توسعه‌ای دولت برای آن سند بالادستی و مرجع سنجش اثربخشی عملیات بر توسعه کشور تلقی خواهد شد. اصل مبنایی و غیرقابل مناقشه بانک، موجه و بانک‌پذیر بودن پروژه در ارزیابی مالی، مصون بودن از هرگونه فشار یا توصیه بیرونی در برابر اعتبارسنجی و گزینش پروژه‌ها و محافظت از پورتفوی بانک در برابر اولویت‌بندی‌های غیرحرفه‌ای است.



بنابراین فراتر از تعیین اولویت‌های توسعه کشور، که بر اساس یک سند رسمی برای بانک مرجعیت می‌یابد، دولت و سایر نهادهای سیاسی و حکومتی مداخله‌ای در اولویت بندی و انتخاب پروژه‌ها نخواهند داشت.

بانک مرکزی تنظیم‌گر بازار پول و نهاد ناظر بر بانک‌هاست. بانک توسعه هم ملتزم به کلیه قوانین و مقررات نافذ بر بازار پول و سرمایه، شامل مقررات بانک مرکزی است و عملیات خود را تحت نظارت آن بانک انجام خواهد داد. البته چون بانک توسعه سپرده نمی‌پذیرد؛ در بازار بین بانکی سپرده‌گذاری و سپرده‌پذیری ندارد، از تسهیلات بین روز و شبانه بانک مرکزی استفاده نمی‌کند؛ و در سیستم پرداخت هم حضور بسیار کم‌تواتری دارد؛ تنفیذ بسیاری از مقررات احتیاطی بانک مرکزی بر بانک توسعه موضوعیت نخواهد داشت. لذا انتظار می‌رود با توجه به مدل کسب‌وکار این بانک، مشمول نظارت خفیف‌تری شود.

سازمان برنامه و بودجه، به عنوان نهاد حاکمیتی پایشگر توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، بیشترین تعامل را با بانک توسعه خواهد داشت. در خصوص صندوق توسعه ملی، بانک توسعه می‌تواند بانک عامل مادر صندوق باشد، بدین معنی که طرح‌های پیشنهادی از سوی سایر بانک‌ها تنها در صورت بررسی و تایید بانک توسعه توسط صندوق تامین مالی می‌شود. این انتظار صندوق از بانک می‌تواند برای صیانت از منابع بین نسلی بسیار مهم و حیاتی باشد. در این سازوکار لازم نیست صندوق سهام‌دار بانک باشد. در چارچوب قانونی فعلی کافی است مواردی در نظام نامه صندوق اصلاح شود که در اختیار هیئت امنای صندوق است.

جدول ۷۳. رابطه ذینفعان با بانک توسعه

کارکرد مرتبط با بانک توسعه	هدف مرتبط	ذینفع
ارتقای توسعه در قالب عرضه کالاهای عمومی سرمایه‌ای بر اساس هزینه فایده اجتماعی	توسعه اقتصادی و اجتماعی	دولت
نظارت بر بازارهای مالی، بانک‌ها و موسسات اعتباری	ثبات پولی و مالی	بانک مرکزی
صدور مجوز ورود سرمایه به کشور و تضمین خروج سود	پایش و سیاست‌گذاری جریان فرامرزی سرمایه	سازمان سرمایه‌گذاری خارجی
انتخاب پروژه‌های عمرانی در چارچوب اهداف کلان توسعه، تخصیص بودجه عمرانی و نظارت بر پیشرفت آن‌ها	توسعه اقتصادی و اجتماعی	سازمان برنامه و بودجه
انتخاب و تامین مالی پروژه‌های توسعه در چارچوب استراتژی صندوق، از طریق بانک‌های عامل	تبدیل درآمد نفت به ثروت بین نسلی	صندوق توسعه ملی
تودیع سرمایه نقد و تعهدی با ملاحظه هزینه فایده اقتصادی - اجتماعی	سودآوری و کمک به توسعه بخش یا منطقه خاصی از کشور	سایر سهام‌داران
تبدیل منابع مالی به بهبود توسعه با ملاحظه هزینه فرصت منابع دریافتی	تامین مالی توسعه	ذینفعان پروژه

خرید اوراق بدهی بانک توسعه	حداکثرسازی بازدهی مالی تعدیل شده به ریسک	سرمایه گذاران نهادی
مشارکت در سرمایه گذاری های بانک در صورت تحصیل سود مناسب	تحصیل سود	بخش خصوصی
اتکا به دانش و تخصص بانک در انتخاب پروژه های توسعه با بالاترین بازده اجتماعی	افزایش بازده اجتماعی کمک های خیریه	سازمان های مردم نهاد

۸/۷ ساختار حکمرانی

ساختار حکمرانی بانک باید چنان باشد که تناظر اختیارات و مسئولیت، شفافیت و کارایی فرایند تصمیم گیری را تضمین کند. بر این اساس دستورالعمل های داخلی بانک باید بر اساس بهترین نمونه های در اختیار از حاکمیت شرکتی تهیه شوند. حکمرانی شرکتی، یک چارچوب مدیریتی و ساختار انگیزشی است تا انحراف عملکرد شرکت از تعقیب منافع سهامدار، با استفاده از اختیارات واگذار شده به مدیر را حداقل کند. این نظام حکمرانی متشکل از چهار رکن است که به ترتیب زیر به یکدیگر مرتبط می شوند:

۱. سهامدار، هیئت مدیره را انتخاب می کند تا با استفاده از سرمایه تودیع و تعهد شده و اختیاراتی که به هیئت مدیره تفویض گردیده، بانک را در جهت حفظ منافع هدایت کند. هیئت مدیره اهم تصمیمات گرفته شده و برنامه ها و دورنمای دستاوردها و چالش ها را به سهامدار گزارش و رهنمودهای او را دریافت و در مواضع خود لحاظ می کند.
۲. هیئت مدیره با انتخاب مدیرعامل، مدیریت را در تصمیمات کلیدی و مواضع پرریسک هدایت می کند. مدیریت نیز عملکرد چگونگی اداره بانک را طبق آیین نامه های مصوب، به هیئت مدیره گزارش می کند.
۳. هیئت مدیره برای کسب اطمینان از صحت گزارش های مالی و افشای ریسک ها و تقلیل عدم تقارن اطلاعات، حسابرس بیرونی استخدام و تصویب صورت های مالی را به تایید او منوط می کند.

بانک در یک ساختار دو لایه ای اداره می شود. در لایه اول بخش فنی و مدیریتی - شامل مدیرعامل، معاونین، مدیران میانی، کارشناسان موظف و مشاوران فنی - اداره عملیات بانک، شامل (۱) انتخاب، طراحی، ارزیابی و نظارت بر پروژه ها، (۲) مدیریت دارایی و بدهی ها، (۳) روزآمد سازی استراتژی های توسعه بخشی و منطقه ای بانک، و (۴) مدیریت و پیاده سازی نظام تولید، توزیع و بهره برداری از دانش ضمنی توسعه را بر عهده دارد.

در لایه دوم، هیئت مدیره بانک وظایف زیر را بر عهده دارد: (۱) تصویب پروژه ها و اختصاص سرمایه برای جذب زیان های محتمل، (۲) تصویب استراتژی های بخشی و منطقه ای، تصمیمات راهبردی، نظام نامه و آیین نامه های بانک، (۳) اعمال نظارت اطمینان بخش بر سلامت و حسن انجام امور بانک، و (۴) نصب مدیرعامل. به دلیل پرهیز از تراحم منافع ناشی از اشتغال در



فعالیت دیگر، تسهیل مرادده با بخش فنی و بخصوص کاهش عدم تقارن ذاتی اطلاعات بین مدیریت و سهامدار، لازم است اعضای هیئت مدیره موظف و تمام وقت باشند.

از اصول مهم در تضمین سلامت بانک آن است که (ا) خط حائل غیرقابل نفوذی، بخش فنی و مدیریتی را از هیئت مدیره جدا کند؛ (ب) تزاخم منافع به گونه‌ای مدیریت شود که هیچ‌یک از اعضای هیئت مدیره و مدیران و کارکنان بانک نفع مالی بالفعل یا بالقوه از عملیات یا تصمیمات بانک نبرند؛ (ج) استخدام پرسنل و انتصاب مدیران طی یک فرایند شفاف مبتنی بر شایسته‌سالاری صورت پذیرد. به علاوه هیچ‌یک از اعضای خانواده اعضای هیئت مدیره، مدیران و کارکنان بانک نتوانند در بانک استخدام شوند.

ترازنامه بانک در بخش بدهی شامل سرمایه پرداخت شده، سود سهام توزیع نشده و مانده سررسید نشده اوراق بدهی و سایر منابع است. سمت دارایی نیز عمدتاً شامل مانده سررسید نشده وام‌ها و ارزش سهام سرمایه‌گذاری شده در شرکت‌ها و پروژه‌هاست. ابزارها و اوراق از جمله ابزار مشتقه منتشره یا خریداری شده توسط خزانه‌داری بانک برای جذب ریسک نقدینگی و نرخ ارز هم به تناسب در سمت دارایی و بدهی ترازنامه حضور دارند. سرمایه پرداختی، تضامین و وجوه جذب شده بابت مشارکت موسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های امانی هم بنا به مورد، بالا یا در زیر خط ظاهر می‌شوند. وجوه تخصیص یافته به آن دسته از پروژه‌های اجتماعی که امیدی به بازده اقتصادی آن‌ها نیست، متناسباً در سرفصل هزینه در حساب سود و زیان نشسته و عیناً از سرمایه پرداخت شده کسر می‌شوند.

سمت راست ترازنامه متشکل از پروژه‌های درآمدزا و غیر درآمدزاست. گروه اول پروژه‌هایی هستند که از محل درآمد پروژه می‌توانند اقساط وام دریافتی را بازپرداخت کنند. در مقابل، گروه دوم را پروژه‌هایی تشکیل می‌دهند که به دلیل فقدان درآمدزایی، یا دولت مرکزی در قالب بخشش، تامین مالی آن‌ها را از محل سرمایه خود تقبل می‌کند یا دولت‌های محلی بازپرداخت اقساط وام دریافتی پروژه را از محل درآمدهای خود به عهده می‌گیرند. این پروژه‌ها عمدتاً در بخش بهبود حکمرانی، توسعه آموزش، ارتقای سلامت و محیط زیست تمرکز خواهند داشت. پس از طی دوران بلوغ بانک و کسب اطمینان از جریان غالب درآمدزایی پروژه‌های گروه اول، بانک می‌تواند تامین مالی شماری از پروژه‌های گروه دوم با اثر توسعه‌ای قابل ملاحظه را از محل درآمدهای خود به عهده گیرد.

بانک، سرمایه را در قالب تودیع سرمایه پرداخت شده و تعهد پرداخت سرمایه پرداختی از سهام‌داران می‌پذیرد. سرمایه پرداخت شده تماماً به شکل نقد به بانک پرداخت شده و از سوی سهامدار استرداد نخواهد شد. سرمایه پرداختی تنها در صورت اقتضای عملیات یا عدم توانایی بانک به پرداخت اوراق بدهی در سررسید فراخوانده می‌شود که عملاً به معنی توقف عملیات بانک تا تجهیز مالی و تجدید ساختار سازمانی و مدیریتی آن می‌باشد. تا زمانی که نسبت حقوق صاحبان سهام - شامل مجموع سرمایه پرداخت شده و ذخایر انباشته - به مانده بدهی وام‌های سررسید نشده بدهکاران به بانک، در معرض نقصان نسبت به نصاب تعیین شده توسط تنظیم‌گر نباشد، مطالبه بانک از سهام‌داران برای تزریق سرمایه جدید توصیه نمی‌شود.

از آنجا که سهام‌داران بانک سود سهام دریافت نمی‌کنند، هرچه سهم سرمایه در منابع بانک بیشتر باشد، دست بانک برای پرداخت نرخ سود ترجیحی برای تسهیلات اعتباری بیشتر است. در مقابل، هرچه سهم بدهی در منابع بانک بیشتر باشد، نرخ سود تسهیلات به نرخ بازار نزدیک‌تر و در مقابل نسبت اهرمی بانک بزرگ‌تر است.

واحدی در بانک، ارزیابی و پایش ادواری پورتفو را به عهده داشته و پروژه‌ها را طی دوره حیات، از تصویب تا تسویه، دنبال کرده و ریسک‌های متناظر، اعم از مالی و غیرمالی، را همراه با تدابیر مربوط به مدیریت ریسک در سطح پروژه و سلامت مالی پورتفو تعقیب و نتایج را برای ذخیره‌گیری، اعمال اثر بر سرمایه بانک و اتخاذ تدابیر مالی و مدیریتی لازم گزارش می‌کند. تحولات پروژه‌های مهم به شکل موردی و تحولات پورتفو به شکل ادواری به هیئت مدیره بانک گزارش می‌شوند.

توانایی بانک در نیل به اهداف موکول به آن است که در ارزیابی پیشینی، تک‌تک پروژه‌های مصوب و تحت نظارت بانک، اهداف تعریف شده را محقق کنند. به علاوه بانک در سطح پورتفو به اهداف جمعی تعیین شده برای آن برسد. بنابراین مدیریت ریسک در بانک در دو سطح پروژه و پورتفو دنبال می‌شود.

به عنوان مثال ریسک اعتباری در سطح پروژه باید کنترل شده و ابزارهای لازم از قبیل اعتبار سنجی مشتری، کسب اطمینان از جریان قابل اعتماد درآمدی برای بازپرداخت اقساط، اخذ تضامین لازم، و آزادکردن مرحله‌ای اقساط پروژه متناسب با پیشرفت آن، تمهید شود. در مقابل، ریسک نقدینگی در سطح پورتفو از طریق خزانه‌داری بانک چنان کنترل می‌شود که وصول بازپرداخت اقساط وام‌ها و انباره اوراق نقدپذیر در سمت دارایی، جریان هموار و برنامه‌ریزی شده آزاد کردن پرداخت اقساط وام‌های مصوب، سرمایه‌گذاری‌های نهادی و سررسید اوراق بدهی را پشتیبانی کند.

چالش قابل پیش‌بینی مدیریت ریسک در بازار مالی ایران، فقدان نهادهای بنیادین از قبیل قوانین و مقررات تسهیل‌گر بانک-داری و مالیه شرکتی حرفه‌ای، بازارهای مالی عمیق (بدهی، ارز، سرمایه، بین‌بانکی)، سازمان‌های تنظیم‌گری و نظارتی کارآزموده، شرکت‌های اعتبارسنجی قابل اعتماد، حساب‌رسان حرفه‌ای، سازوکار کشف قیمت از طریق حراج، گزارش‌های به‌روز قابل اعتماد، و نرخ‌های مرجع است.

در غیاب نرخ‌های پایه فارغ از ریسک در بازار پول صرفه‌های ریسک اندازه‌گیری نمی‌شوند. در این صورت بالا رفتن نرخ به دلیل افزایش ریسک بازیگران، ممکن است به کمیابی وجوه وام دادنی تفسیر شود. در نبود چنین نهادهایی بازار مالی ایران مملو از سایش، کژمنشی، و کژگزینی است. به تبع آن، به دلیل عدم شناسایی اهلیت اعتباری اشخاص حقیقی و حقوقی، تسهیلات اعتباری به یک نرخ واحد عرضه می‌شود؛ نرخی که در آن، اشخاص معتبر باید جریمه بدحساب‌ها را بپردازند و بدحساب‌ها می‌توانند روی اعتبار خوش حساب‌ها سواری مجانی کنند. در چنین بازاری، اعتبارسنجی پروژه یا کسب تدریجی اعتبار بانک برای کاهش هزینه تجهیز مالی اوراق بدهی شرکتی به لحاظ نظری ممتنع و رعایت بهداشت مالی به جای پاداش، جریمه می‌شود.



چالش دیگر بازار مالی ایران فقدان ابزارهای مدیریت و پوشش ریسک است. به عنوان مثال در غیاب بازار آتی تهاتر^{۶۲}، یا ابزار مشتقه، خزانه‌داری بانک نمی‌تواند ریسک‌های نقدینگی و نرخ ارز را پوشش دهد. در این صورت سرمایه بانک در معرض جذب زیان‌هایی قرار می‌گیرد که در یک بازار متعارف به راحتی قابل مدیریت است.

در چنین فضای مغشوش، بازار کم‌عمق و فقر ابزار و دانش مدیریت ریسک، اگر بانک توسعه ایران بخواهد از یک سو به سلامت مالی و مدیریت حرفه‌ای پایبند مانده و از سوی دیگر، از آرمان بلند توسعه ایران عزیز دست نکشد، چاره‌ای جز این ندارد که فراتر از یک بازیگر منفعل، به بازی‌سازی و بازی‌گردانی بپردازد و اعتماد سیاست‌گذار را برای جریان‌سازی در صنعت مالی کشور به نفع نهادسازی و ابزارسازی جلب کند. در غیر این صورت ماهی سیاه کوچولو تا ابد در شکم مرغ ماهی‌خوار محبوس می‌ماند.



فصل نهم 

تحليل احكام به تفكيك مواد

۹ تحلیل احکام به تفکیک مواد طرح مجلس

در این فصل به تحلیل مواد فصل ۱۸ تا ۲۰ طرح مجلس می‌پردازیم. مقررات ناظر بر بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران (مواد ۱۷۱ تا ۱۷۶)، تامین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای (مواد ۱۷۷ تا ۱۷۹)، تجهیز منابع بانک توسعه (مواد ۱۸۰ تا ۱۸۵)، بانک‌های توسعه‌ای بخشی (مواد ۱۸۶ و ۱۸۷)، مقررات نظارتی و احتیاطی بانک‌های توسعه (ماده ۱۸۸)، نظام سنجش اعتبار (مواد ۱۸۹ تا ۱۹۲)، موسسات تضمین تعهدات (مواد ۱۹۳ تا ۱۹۵)، صندوق ضمانت سپرده‌ها (مواد ۱۹۶ تا ۲۰۷)، قانون موسسات اعتباری (ماده ۲۰۸)، و سایر مقررات (مواد ۲۰۹ تا ۲۱۴)، در فصول ۱۸ تا ۲۰ طرح مجلس ارائه شده‌اند که در ادامه به همین ترتیب معرفی و ارزیابی می‌شوند.

۹/۱ مقررات ویژه بانک‌های توسعه‌ای

فصل ۱۸ طرح مجلس، شامل مواد ۱۷۱ تا ۱۸۸، به مقررات ویژه بانک‌های توسعه‌ای اختصاص دارد. در این بخش به ارزیابی این مواد می‌پردازیم.

۱. طرح مجلس نهاد جدیدی به نام بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران را تعریف می‌کند که در تجربه غنی و متنوع دنیا بی‌مانند و مملو از اشکال است. مدل معرفی شده در طرح مجلس 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.
۲. 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 امنای (موضوع ماده ۱۷۹) و شمول منابع ریالی و ارزی صندوق توسعه ملی در منابع بانک (موضوع ماده ۱۸۰)، دو کانال ارتباطی این دو نهاد با بانک توسعه ملی است. برای رفع این انفصال پیشنهاد می‌شود:
 - ۲/۱. تشخیص طرح‌های کلان ملی منحصر بر عهده سازمان برنامه باشد؛
 - ۲/۲. صندوق توسعه ملی سهامدار بانک توسعه باشد.
۳. تعریف طرح کلان توسعه‌ای در تبصره واحده ماده ۱۷۱ نه جامع است و نه مانع؛ به دلایل برشمرده در مقابل این ماده، سازگار و مستقل هم نیست.
۴. 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 امنای (مجمع)، فیل‌های سفید را در فهرست طرح‌های کلان برخوردار از اولویت تامین مالی قرار می‌دهد. برای پرهیز از این معضل لازم است:

- ۴/۱. 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؛
- ۴/۲. نهادهای اجرایی دیگر و مقامات سیاسی، ولو در بالاترین سطح، بنا به تصریح قانون از معرفی طرح‌های توسعه به بانک ممنوع باشند؛
- ۴/۳. بانک توسعه منحصرًا مسئول بررسی بانک‌پذیر بودن و ارزیابی فنی، اقتصادی، و مالی پروژه پیشنهادی باشد.
- ۴/۴. در اسناد پروژه ریسک‌های تامین مالی پروژه تصریح شده و معین شود چه میزان از سرمایه بانک به جذب زیان‌های احتمالی پروژه اختصاص داده شده است.
۵. تایید هیئت نظارت بر پیشرفت طرح‌ها (موضوع ماده ۱۷۸) و تصمیم‌گیری در مورد آزاد کردن مرحله‌ای منابع طرح‌ها (موضوع ماده ۱۷۹)، به معنی سپردن فنی‌ترین کار یک بانک توسعه، به غیرفنی‌ترین و غیرمسئول‌ترین بخش بانک است.
۶. ساختار حکمرانی بانک توسعه در ماده ۱۷۲ روشن نیست. تجربه صندوق توسعه ملی نشان می‌دهد گماردن هیئت امنای در راس چنین نهادی جز سیاسی و غیرحرفه‌ای کردن تصمیمات راهبردی نتیجه‌ای ندارد. برای رفع این ایراد پیشنهاد می‌شود:
- ۶/۱. بانک توسعه یک شرکت سهامی باشد که دولت (به نمایندگی سازمان برنامه و بودجه) و صندوق توسعه ملی سهامداران آن هستند. سایر نهادهای مالی، در صورت سازگاری با اساسنامه بانک و تایید هیئت عالی، می‌توانند سهامدار بانک توسعه شوند.
- ۶/۲. هیئت امنای حذف و مجمع سهامداران جایگزین آن شود.
- ۶/۳. عضویت وزرای خطی که مصرف‌کنندگان اعتبارات ترجیحی هستند، از مجمع (هیئت امنای) حذف شود.
- ۶/۴. عضویت رئیس کل بانک مرکزی به دلیل تزامن منافع از مجمع حذف شود.
- ۶/۵. ساختار دولتی‌ای هیئت مدیره، هیئت عامل، مرکب از افراد متخصص و موظف، عهده‌دار امور بانک باشد.
- ۶/۶. هیئت نظارت (موضوع ماده ۱۷۵) که پای نمایندگان مختار و غیرپاسخگو از قوای مقننه و قضاییه را به تصمیمات راهبردی بانک باز می‌کند، حذف شود.
۷. رابطه تخصیص وجوه بانک توسعه به طرح‌های کلان ملی و بودجه عمرانی کشور روشن نیست. مشخص نیست آیا این دو منبع مکمل‌اند و طرح‌های کلان ملی از هر دو منبع تغذیه می‌شوند؟ یا جایگزین‌اند و معرفی کردن یک طرح توسط سازمان برنامه بودجه برای تامین مالی توسط بانک توسعه، مستلزم قطع اعتبارات عمرانی به آن طرح است. البته حکم تبصره واحد ماده ۱۷۷ نشان می‌دهد که قانونگذار انتظار دارد طرح‌های نیمه تمام دولتی به تدریج به پورتفوی بانک توسعه منتقل شوند.



۸. 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.
۹. در ماده ۱۸۰ سرمایه، که مهم‌ترین منبع تامین مالی یک بانک توسعه‌ای است و مجمع سهامداران به استناد آن معنی پیدا می‌کند، مفقود است.
۱۰. وضعیت بانک توسعه و رابطه آن با بانک‌های توسعه‌ای بخشی، در زیست‌بوم نظام مالی کشور مشخص نیست:
- ۱۰/۱. 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.
- ۱۰/۲. 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.
۱۱. ماده ۱۸۷ تامین مالی سرمایه در گردش واحدهای کوچک و متوسط فعال را، که ماموریت بانک‌های تجاری است، ماموریت بانک‌های توسعه‌ای بخشی معرفی می‌کند.
- در جداول شماره ۷۶ تا ۸۵ ارزیابی چارچوب طراحی شده بانکداری توسعه در طرح مجلس، به تفکیک مواد ارائه می‌شود.

۹/۱/۱ بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران: مواد ۱۷۱ تا ۱۷۶

جدول ۷۴. بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران: مواد ۱۷۱ تا ۱۷۶

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.

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
ماده ۱۷۱	
این ماده که سرآغاز سلسله مواد مربوط به بانک توسعه است، چند ایراد دارد: حکم تاسیس یکی از موسسات اعتباری کشور در قانون دائمی بانکداری، که احکام همه موسسات اعتباری را تبیین می‌کند، از نظر شکلی، معادل یکسان‌نگری اعم و اخص، و معیار و مصداق است و صحیح نیست. نظر قانون‌گذار بر تاسیس یک نهاد مالی خاص، مانند بانک توسعه، باید از طریق تصویب قانون خاص تامین شود. از این	به‌منظور تامین منابع مورد نیاز برای توسعه اقتصادی کشور، دولت موظف است تا یک‌سال پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، «بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران» را تاسیس نموده، یا یکی از بانک‌های تخصصی موجود را با حفظ وظایف و مأموریت‌های آن، به بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران تبدیل کند. وظیفه اصلی بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران تامین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای است.



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>نظر، مواد ۱۷۱ تا ۱۸۸، هم‌شان و هم‌تراز باقی مواد طرح قانون بانکداری نیستند.</p> <p>این ماده دولت را موظف به تاسیس بانک توسعه یا تبدیل یکی از بانک‌های تخصصی به بانک توسعه می‌کند. اگر دولت تاسیس را انتخاب کند، با توجه به محدودیت‌های قانونی تاسیس نهاد جدید دولتی، به مجوز قانونی مجلس نیاز خواهد داشت؛ که به معنای تنظیم لایحه برای تاسیس قانونی بانک توسعه است. اگر هم گزینه تبدیل را انتخاب کند، لازم است حکم قانونی دوران گذار مشخص باشد. طرح نمایندگان در این زمینه ساکت است که آیا احکام قانونی مواد ۱۷۱ تا ۱۸۸، در دوران گذار نافذ است یا خیر. صدر ماده ۱۷۱، دوره یک-سال را برای تاسیس یا تبدیل تعیین کرده، که در تفسیر مضیق، دوران گذار پس از تبدیل را شامل نمی‌شود.</p> <p>تبدیل یکی از بانک‌های تخصصی فعلی به بانک توسعه، مستلزم تعیین تکلیف سپرده‌های آن بانک است. از سوی دیگر شرط "یکی از بانک‌های تخصصی موجود با حفظ وظایف و ماموریت‌های آن" در صدر این ماده، مستلزم ادامه مدل کسب‌وکار آن بانک است که با وظایف و مسئولیت‌های بانک توسعه سازگاری ندارد.</p>	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	ردیف
<p>از نظر شکلی این تبصره دو ایراد دارد: جای تعریف طرح کلان توسعه‌ای ماده ۱ است نه تبصره ذیل ماده ۱۷۱. تعریف باید مستقل و خوداتکا باشد؛ در حالی که تعریف طرح کلان توسعه‌ای در اینجا به برنامه‌های توسعه‌ای کشور ارجاع داده شده است. برنامه‌های توسعه میراث نظام برنامه‌ریزی متمرکز بلوک شرق سابق‌اند و با توجه به ایرادات عدیده این شیوه سیاستگذاری توسعه، انتظار می‌رود دیر یا زود برچیده شوند. هرگاه سیاستگذاران تصمیم گرفتند برنامه‌های توسعه را متوقف کنند، معناداری این تعریف و متعاقب آن، کارکرد بانک توسعه از دست خواهد رفت. برنامه‌های توسعه لزوماً همه نیازهای توسعه‌ای کشور به</p>	<p>منظور از طرح‌های کلان توسعه‌ای، طرح‌هایی است که اجرای آن‌ها برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه کشور ضروری بوده و می‌توانند زنجیره‌ای از فعالیت‌های مولد و ارزش‌آفرین را در اقتصاد کشور فعال کنند.</p>	<p>۳</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>منابع مالی ترجیحی^{۶۳} را در بر نمی‌گیرند. لذا به جای ارجاع به برنامه‌های توسعه، مناسب است اولویت تامین منابع ذکر شود.</p> <p>این اولویت‌ها، لزوماً متبلور در طرح‌ها نیستند. به عنوان مثال، ممکن است مدرن‌سازی و تجاری‌سازی بخش کشاورزی، مستقل از طرح‌های توسعه‌ای، همواره نیازمند منابع ارزان قیمت باشد. راهکار آن است که نیازهای توسعه‌ای به منابع ارزان قیمت، به تشخیص نهادی مانند سازمان برنامه و بودجه، یا شورای اقتصاد موکول شود.</p> <p>لازم است بر اساس سازوکار خوداتکایی در قانون، طرح کلان توسعه‌ای، اعم از ملی و منطقه‌ای، قابل تشخیص و تعریف باشد. معیار مستقل این تبصره، فعال کردن زنجیره فعالیت‌های مولد و ارزش آفرین است، که نه جامع است و نه کامل. این معیار، زنجیره فعالیت‌های پستی طرح را مبنا قرار می‌دهد که ربطی به توسعه‌ای و کلان بودن ندارد.</p> <p>رویه بانک جهانی، که پیش‌تاز بانکداری توسعه در جهان است، آن است که ابتدا اثربخشی توسعه‌ای طرح‌های برخوردار از توجیه فنی و مالی رتبه‌بندی می‌شوند؛ سپس بر اساس منابع اختصاص یافته از سوی سهامداران، طرح‌های توسعه‌ای موجه که از بالاترین اثربخشی توسعه‌ای برخوردارند، برای تامین مالی ترجیحی انتخاب می‌شوند.</p>	
<p>جمله دوم تبصره ماده ۱۷۱، با جمله اول ناسازگار است. رابطه کلان و توسعه‌ای بودن یک طرح، و قابلیت ایجاد جریان درآمدی و جبران هزینه‌های انجام شده، اعم و اخص من وجه است. تخصیص جمله دوم، طرح‌های کلان توسعه‌ای را به طرح‌های انتفاعی محدود و بقیه طرح‌های کلان</p>	<p>از نظر این قانون، طرح‌های کلان توسعه‌ای طرح‌هایی هستند که پس از بهره‌برداری، از قابلیت ایجاد جریان درآمدی و جبران هزینه‌های انجام شده برخوردار باشند.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>توسعه ای را از شمول تامین مالی توسط بانک توسعه خارج کرده است. مشخص نیست آیا انتفاعی بودن صفت است یا شرط؟ و آیا طرح کلان توسعه‌ای، باید هم انتفاعی باشد و هم سودآور؟</p> <p>بسیاری از طرح‌های کلان توسعه‌ای، بخصوص در بخش‌های فقرزدایی، سلامت، آموزش، اصلاح نظام حکمرانی، ایجاد زیرساخت‌های زیربنایی، و محیط زیست، درآمدزا نیستند. شرط لازم درآمدزایی، آن است که محصول طرح تملک‌پذیر باشد؛ در حالی که طرح‌های توسعه‌ای معمولا در حوزه‌های مشاع زندگی پیاده می‌شوند و نمی‌توانند درآمدزا باشند.</p> <p>در رویه جاری سیاستگذاری اقتصادی در کشور، بسیاری از طرح‌های توسعه‌ای، به دلیل قیمت‌های دستوری و اداری، درآمدزا نیستند. به عنوان مثال احداث نیروگاه یا سد، به دلیل قیمت‌های اداری آب و برق، سودآور نیست؛ در حالی که اگر قیمت‌ها اصلاح شوند، همین طرح‌ها می‌توانند انتفاعی باشند.</p>		
<p>شیوه قانون‌نویسی استفاده از تمثیل نیست؛ مثال هم جایگزین تعریف نیست. صرف‌نظر از این ایراد شکلی، مثال-های ارائه شده در این فراز از تبصره ماده ۱۷۱، همه ابعاد سخت‌افزاری توسعه هستند که اتفاقا اقتصاد ایران، به دلیل برخوردار از منابع غنی نفتی، از این نظر جلوتر از بسیاری از کشورهای هم‌تراز خود می‌باشد.</p> <p>اگر بانک توسعه بخواهد در فرایند توسعه کشور نقش آفرین باشد، باید ارتقای ابعاد نرم‌افزاری توسعه، در بعد حکمرانی، سلامت، آموزش، فقرزدایی، بهبود محیط زیست، و مانند آن را وجهه همت قرار دهد.</p>	<p>طرح‌های احداث یا بازسازی زیرساخت‌ها؛ توسعه حمل و نقل ریلی، جاده‌ای، هوایی و دریایی؛ ایجاد و نوسازی بخش‌های بالادستی و پایین دستی صنعت نفت، گاز و پتروشیمی، صنایع فلزی و سایر صنایع زیربنایی کشور؛ صنعتی‌کردن و روزآمدسازی بخش کشاورزی؛ توسعه صنایع دانش بنیان و مبتنی بر فناوری اطلاعات؛ و تغییر ترکیب سبد صادرات کشور به سمت کالاها و خدمات مبتنی بر دانش، نمونه‌هایی از طرح-های کلان توسعه‌ای هستند.</p>	
<p>لازم است طرح کلان توسعه‌ای در ماده ۱ تعریف شود.</p>		
<p>ماده ۱۷۲</p>		
		<p>بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران دارای ارکان زیر است :</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>هیأت امناء نوعاً رکن سیاستگذاری نهادهای خیریه و غیررسمی است. ساختار بانک توسعه باید شرکتی باشد؛ هیأت امناء در نظام حاکمیت شرکتی شانی ندارد.</p> <p>با توجه به وجه غالب سرمایه در تامین منابع بانک توسعه، لازم است بانک توسعه به جای هیأت امناء، مجمع عمومی سهامداران، برای (۱) تعیین راهبرد بانک، (۲) تصویب صورت-های مالی، و (۳) انتخاب هیأت مدیره و مقام ناظر داشته باشد.</p> <p>در ساختار دولایه‌ای حاکمیت شرکتی، این بانک هم مجمع می‌خواهد و هم هیأت مدیره.</p>	<p>۱ هیأت امناء؛</p>
<p>علاوه بر هیأت عامل برای اداره این نهاد، بانک توسعه به هیأت مدیره برای سیاستگذاری، اتخاذ تصمیمات موثر بر سرمایه، انتخاب مدیرعامل، و نظارت بر عملکرد مدیرعامل و سایر مدیران اجرایی بانک نیاز دارد.</p> <p>هیأت مدیره متشکل از افراد متخصص، تمام‌وقت و حرفه‌ای است که وظایف سیاستگذاری و راهبری بانک را ایفا و بر اداره بانک نظارت می‌کنند. هیأت عامل باید منصوب هیئت مدیره باشد و تصمیمات آن را اجرا کند.</p>	<p>۲ هیأت عامل؛</p>
<p>هیئت نظارت در ساختار سازمانی و نظام حکمرانی شرکتی جایی ندارد.</p>	<p>۳ هیأت نظارت.</p>
ماده ۱۷۳	
<p>مطابق پارادایم حاکم بر مواد ۱۷۱ تا ۱۸۸، بانک توسعه نهاد مکمل سازمان برنامه و بودجه و صندوق توسعه ملی است؛ و سرمایه بانک، مکمل بودجه عمرانی کشور و منابع صندوق توسعه ملی، برای تامین مالی طرح‌های عمرانی است.</p> <p>در چنین پارادایمی، مناسب است رئیس جمهور رئیس، و رئیس سازمان برنامه دبیر مجمع بانک باشند. عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی و مدیرعامل صندوق توسعه ملی نیز به سازگاری تصمیمات راهبردی بانک با فرایند توسعه کشور</p>	<p>رئیس جمهور، رئیس هیأت امناء بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران است و وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، نفت، نیرو، ارتباطات و فناوری اطلاعات، جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و رئیس هیأت عامل صندوق توسعه ملی، اعضای هیأت امناء آن را تشکیل می‌دهند.</p> <p>رئیس سازمان برنامه و بودجه دبیر هیأت امناء است و در غیاب رئیس جمهور، جلسات هیأت امناء را اداره می‌کند. هیأت امناء دارای وظایف و اختیارات زیر است:</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>کمک می‌کند. اما عضویت رئیس کل بانک مرکزی صحیح نیست؛ زیرا عضویت مقام ناظر در تصمیمات مدیریتی اشخاص تحت نظارت، موجب تعارض منافع است. عضویت وزرای خطی^{۶۴}، مانند صنعت، معدن و تجارت، نفت، نیرو، ارتباطات و فناوری اطلاعات، جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی، که همگی ذی‌نفع طرح‌های توسعه‌ای هستند، مجمع بانک را به محل نزاع رقبا برای سهم‌گیری از منابع محدود بانک تبدیل کرده؛ تضاد منافع را در درون بانک نهادینه می‌کند، و مخل اصول بنیادین حکمرانی خوب است.</p>	
<p>لازم است مجمع عمومی، اعضای هیأت مدیره را انتخاب و صورت‌های مالی را تصویب کند؛ حسابرس نیز توسط مجمع انتخاب شود. همچنین مدیر عامل و سایر اعضای هیئت عامل توسط هیأت مدیره انتخاب شوند و به هیأت مدیره پاسخگو باشند.</p> <p>لازم است تفکیک وظایف هیأت مدیره و هیأت عامل و صلاحیت‌های عمومی و تخصصی اعضای هیأت مدیره و مدیرعامل به پیشنهاد مجمع عمومی، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برسد.</p> <p>با توجه به سیاسی بودن ناگزیر ترکیب مجمع (هیأت امنا)، که از دولتی بودن سرمایه بانک توسعه ناشی می‌شود، تصریح صلاحیت‌های اعضای هیئت مدیره، با تاکید بر غیراجرایی، موظف و حرفه‌ای بودن و سازوکار احراز این شایستگی‌ها در قانون ضروری است.</p>	<p>انتخاب رئیس و سایر اعضای هیأت عامل مطابق مفاد این قانون؛</p>
<p>لازم است هیأت مدیره این وظیفه را برعهده گیرد.</p>	<p>تصویب برنامه و بودجه سالانه بانک</p>
<p>تصویب صورت‌های مالی، اساسنامه، بررسی عملکرد سالانه، و انتخاب هیأت مدیره باید برعهده مجمع باشد.</p>	<p>تصویب صورت‌های مالی بانک؛</p>
<p>لازم است هیأت مدیره این وظیفه را برعهده گیرد.</p>	<p>تصویب ساختار حکمرانی داخلی و کمیته‌های حاکمیت شرکتی در بانک؛</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
لازم است هیأت مدیره این وظیفه را برعهده گیرد.	موافقت اصولی با تأمین مالی طرحهای کلان توسعه‌ای توسط بانک	
ماده ۱۷۴		
هیأت مدیره بانک توسعه جمهوری اسلامی باید به پیشنهاد رئیس سازمان برنامه توسط مجمع انتخاب و احکام رئیس و اعضای هیأت مدیره توسط رئیس جمهور امضا شود.	هیأت عامل بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران متشکل از پنج نفر می‌باشد که به پیشنهاد رئیس سازمان برنامه و بودجه توسط هیأت امنا انتخاب می‌شوند. احکام رئیس و اعضای هیأت عامل توسط رئیس جمهور امضا می‌شود.	
مشابه این تبصره باید صلاحیت‌های عمومی و تخصصی هیأت مدیره هم ذکر شود.	اعضای هیأت عامل بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران باید ضمن داشتن صلاحیت‌های حرفه‌ای مورد نظر بانک مرکزی، از خبرگی و دانش کافی در حوزه اقتصادی، بانکی، مالی و سرمایه‌گذاری برخوردار بوده و حداقل ده سال سابقه و تجربه مدیریتی در حوزه تأمین مالی و اجرای طرحهای عمرانی یا مدیریت واحدهای اقتصادی بزرگ داشته باشند. صلاحیت حرفه‌ای اعضای هیأت عامل باید به تأیید بانک مرکزی برسد.	تبصره ۱
هیئت نظارت باید از ارکان بانک حذف شود.	اعضای هیأت عامل و هیأت نظارت بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران مشمول احکام مذکور در اجزاء (۲)، (۵)، (۶)، (۷) و (۱۰) بند (ج) ماده (۷) این قانون می‌باشند.	تبصره ۲
	اعضای هیأت عامل و بستگان درجه یک آنها نباید هیچ گونه رابطه مستقیم یا غیرمستقیم مالکیتی، مدیریتی یا مشاوره‌ای با شرکتها یا طرحهایی که از بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران تأمین مالی می‌شوند، داشته باشند.	تبصره ۳
انتخاب مجدد اعضای هیأت مدیره می‌تواند بلامانع باشد.	اعضای هیأت عامل برای یک دوره پنجساله منصوب می‌شوند. انتخاب آنها صرفاً برای یک دوره دیگر، بلامانع است	تبصره ۴
متن پیشنهادی جایگزین: "هرگونه رابطه شغلی دائم یا موقت در شرکت‌هایی که توسط بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران تأمین مالی شده یا درخواست تأمین مالی آنها توسط بانک در دست بررسی- است؛ یا ارائه هرگونه مشاوره به آنها، برای اعضای هیئت	انجام هرگونه کار دائم یا موقت برای شرکت‌هایی که توسط بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران تأمین مالی شده‌اند، یا ارائه هرگونه خدمات مشاوره‌ای به آنها، برای اعضای هیأت عامل، هیأت نظارت و مدیران مؤثر آن بانک، پس پایان دوره مسئولیت، به مدت دو سال ممنوع است.	تبصره ۵



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>مدیره، هیأت عامل، و مدیران مؤثر آن بانک به تشخیص بانک مرکزی، به مدت دو سال پس از پایان دوره مسئولیت ممنوع است."</p>		
ماده ۱۷۵		
<p>ایرادهای این ماده از این قرارند: حصول اطمینان از تحقق اهداف بانک، توسط هیئت مدیره پیگیری و نتایج راهبردی آن به مجمع گزارش می شود. نظارت مستمر بر عملیات جاری و جلوگیری از انحراف از مفاد اساسنامه، وظیفه هیئت مدیره است که از طریق کمیته های حاکمیت شرکتی انجام می شود. گماردن افراد غیرموظف، از جمله نمایندگان قوای مقننه و قضائیه، بر راس بانک توسعه، متناظر با واگذاری اختیار به اشخاص بدون تصریح سازوکار پاسخگویی در باره آنها و حل و فصل تزاخم منافع است. تعدد دستگاه های ناظر با توجه به سخت گیری های صلاح دیدی هر یک، شجاعت و جسارت مدیران را به حداقل می رساند. لازم است نهاد ناظر به قوه مجریه (که منابش در اختیار بانک توسعه قرار می گیرد) پاسخگو باشد. حسابرسی بانک توسعه، نیز مانند سایر بانک های دولتی برعهده سازمان حسابرسی باشد. لازم است هیئت نظارت از ساختار سازمانی بانک توسعه حذف شود.</p>	<p>به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، نظارت مستمر بر عملیات جاری آن و جلوگیری از هرگونه انحراف احتمالی از مفاد اساسنامه، هیأت نظارت بانک با ترکیب نمایندگان سازمان حسابرسی، رئیس دیوان محاسبات کشور و رئیس سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می شود. احکام اعضای هیأت نظارت بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران به ترتیب توسط رئیس جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه قضائیه امضا می شود. نظارت این هیأت نافی وظایف قانونی دستگاه های نظارتی نظیر دیوان محاسبات و بازرسی کل کشور نمی باشد.</p>	
ماده ۱۷۶		
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "اساسنامه پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه، پس از تصویب در مجمع بانک، ظرف سه ماه به تایید شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی می رسد."</p>	<p>سایر بخش های اساسنامه بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی با همکاری رئیس کل بانک مرکزی تهیه می شود و به تصویب هیأت وزیران می رسد.</p>	



۹/۱/۲ تامین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای: مواد ۱۷۷ تا ۱۷۹

جدول ۷۵. تامین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای: مواد ۱۷۷ تا ۱۷۹

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 ۱۷۷ - فرآیند تأمین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای توسط بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران	

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>در فرایند انتخاب و تأمین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای، لازم است اصول زیر رعایت شوند:</p> <p>شاخص‌های کلان و توسعه‌ای بودن طرح‌ها توسط سازمان برنامه تصویب می‌شود.</p> <p>طرح‌های کلان و توسعه‌ای همراه با امتیازی که بر اساس شاخص فوق کسب کرده‌اند، صرفاً توسط سازمان برنامه و بودجه به مدیر عامل بانک پیشنهاد می‌شوند.</p> <p>هیئت عامل پس از تصویب (آ) ارزیابی فنی، اقتصادی، و مالی طرح، (ب) بانک‌پذیر بودن طرح، (ج) گزارش ارزیابی ریسک‌های مالی و غیرمالی و نحوه اثرگذاری آن‌ها بر سرمایه بانک، و (د) برآورد جریان نقد، طرح را برای تصویب تأمین مالی، به هیئت مدیره گزارش می‌کند.</p> <p>هیئت عامل بانک، نحوه تأمین مالی طرح، شامل اعتبار قابل اختصاص، ترکیب سرمایه و بدهی و آورده نهاد ذینفع در تأمین منابع طرح، نرخ سود، دوره تنفس، افق زمانی، جدول بازپرداخت، و سازوکار آزادشدن^{۶۵} اعتبار متناظر با پیشرفت طرح، را به هیئت مدیره پیشنهاد می‌دهد.</p> <p>هیئت مدیره پس از کسب اطمینان از موثر بودن طرح در توسعه اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی کشور و کفایت سازوکار نظارتی بانک برای هدایت اعتبار تخصیص داده شده به پروژه، فرایند تأمین مالی را تصویب می‌کند.</p> <p>گزارش ارزیابی طرح و فرایند تأمین مالی آن، برای اطلاع عموم منتشر می‌شود.</p>	<p>فرایند انتخاب و تأمین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای توسط بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران به شرح زیر است:</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>برای محافظت فرایند تصویب و تامین مالی طرح‌های کلان توسعه از فشارهای سیاسی، لازم است قانون اعضای هیأت امناء (مجمع) را از (آ) دور زدن سازمان برنامه و پیشنهاد مستقیم طرح به بانک، و (ب) مداخله در فرایند تصویب طرح منع کند.</p>	<p>پیشنهاد اولیه طرح‌های کلان توسعه‌ای می‌تواند توسط هریک از اعضای هیأت امنای بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران ارائه شود. طرح‌های پیشنهادی باید هماهنگ با قوانین برنامه توسعه کشور بوده و از قابلیت ایجاد جریان درآمدی مناسب برای جبران هزینه‌های طرح برخوردار باشند. مرجع تشخیص هماهنگی با قوانین برنامه توسعه کشور، سازمان برنامه و بودجه است.</p>	الف
<p>از نظر محتوایی، تامین ۵ درصد منابع مورد نیاز توسط بخش غیردولتی برای کسب اطمینان از سودآوری پروژه نه لازم است و نه کافی. متناسب با اندازه طرح‌های توسعه‌ای ممکن است تامین ۵ درصد مزبور نیز در توان بخش خصوصی نباشد. لذا به جای تصریح عدد، تعهد بخش غیردولتی برای مشارکت در تامین مالی طرح، باید به تشخیص هیأت مدیره، معنی‌دار و حاکی از ذینفع بودن بخش غیردولتی در پیاده‌سازی طرح و اطمینان از درآمدزایی آن باشد. از نظر شکلی نیز، جای این جزئیات در اساسنامه است، نه قانون.</p>	<p>طرح‌هایی قابل بررسی است که تامین حداقل پنج درصد (۵٪) منابع مورد نیاز آن‌ها توسط سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی تعهد شده باشد.</p>	ب

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>تایید کلان توسعه‌ای بودن طرح توسط سازمان برنامه و تعهد بخش غیردولتی مبنی بر مشارکت معنی‌دار در تامین مالی آن، شروط لازم بررسی طرح در هیأت مدیره است نه کافی.</p> <p>هیأت مدیره پس از کسب اطمینان از وجود منابع کافی برای تامین مالی و توجیه فنی و مالی (شامل جریان نقد) طرح، با توجه به سازوکار محافظت سرمایه بانک در برابر ریسک‌های مالی و غیرمالی طرح، و اطمینان از رعایت ملاحظات اجتماعی و زیست محیطی مصرح در اساسنامه بانک، تامین مالی آن را تصویب می‌کند.</p> <p>در صورتی که مقررات یا سیاست‌های دولت، درامدزایی پروژه را محدود کند، هیأت مدیره می‌تواند طرح را مشروط به تعدیل مقررات یا سیاست‌ها توسط سازمان برنامه (یا شورای اقتصاد) تصویب کند.</p>	<p>پ</p> <p>هیأت عامل موظف است طرح‌های مورد تأیید سازمان برنامه و بودجه که تامین حداقل پنج درصد (۵٪) منابع مورد نیاز آنها توسط سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی تعهد شده است را بررسی نموده و صرفاً طرح‌هایی را که دارای توجیه اقتصادی، فنی، مالی، فرهنگی و زیست محیطی بوده و با منابع بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران قابل اجرا هستند، برای اجرا انتخاب نماید.</p>	
<p>با توجه به توضیحات مربوط به ارکان بانک توسعه در ماده ۱۷۲، لازم است این بند متناسباً بدین شکل تغییر کند:</p> <p>«مدیر عامل برنامه تامین مالی طرح‌های پیشنهادی، شامل جریان هزینه‌ها و درآمدهای طرح، سازوکار مدیریت ریسک، و سایر اطلاعات مالی و فنی مورد نیاز را به تصویب هیأت مدیره می‌رساند.»</p>	<p>ت</p> <p>رئیس هیأت عامل موظف است برنامه تامین مالی طرح‌های مورد تأیید، مشتمل بر جریان هزینه‌ها و درآمدهای طرح و سایر اطلاعات مالی و فنی مورد نیاز را تهیه و قبل از اجرا، به تصویب هیأت عامل برساند.</p>	
<p>تاسیس شرکت پروژه سازوکار مناسبی برای تامین شفافیت منابع و مصارف و نظارت بر پروژه است؛ اما با توجه به ایجاد محدودیت منابع تعهد شده ولی تخصیص نیافته بین پروژه-ها، ریسک نقدینگی بانک و نیاز به نگهداری وجوه نقد را برای بانک زیاد می‌کند.</p> <p>به علاوه، تاسیس شرکت پروژه یکی از راه‌های نظارت بر پروژه توسط هیأت مدیره بانک توسعه است. قانون نباید یک راه را مجاز و بقیه روش‌ها را غیرمجاز شمرد.</p>	<p>ث</p> <p>تامین مالی طرح‌های کلان توسعه‌ای توسط بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، از طریق تاسیس «شرکت پروژه» انجام می‌شود.</p>	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>انتشار فراخوان پذیرهنویسی سهام پروژه در بازار سرمایه، مستلزم آن است که (آ) پروژه دارای شخصیت حقوقی مستقل باشد؛ (ب) صورت‌های مالی پروژه به تصویب ناظر بازار سرمایه برسد.</p> <p>لازم است این بند به دلیل افزایش بلاوجه ریسک نقدینگی بانک توسعه حذف شود.</p>	<p>بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران موظف است پس از تأسیس شرکت پروژه موردنظر، فراخوان پذیرهنویسی سهام آن را در چارچوب مقررات بازار سرمایه منتشر کند.</p>
<p>مزیت تامین مالی طرح‌های توسعه‌ای از طریق بانک توسعه، قابلیت این بانک در اهرم کردن سرمایه، از طریق ترکیب متناسب سرمایه و بدهی است. تامین مالی از طریق بدهی، بر پذیرهنویسی سهام ارجح است؛ زیرا با توجه به مقیاس طرح-های کلان توسعه‌ای، سهام‌داران خرد بیرونی^{۶۱}، نقشی در مدیریت پروژه ندارند تا متناسباً در سود و زیان آن شریک باشند.</p>	<p>بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌تواند پس از انقضای مهلت پذیرهنویسی، باقیمانده سهام شرکت پروژه را، که در هیچ شرایطی بیشتر از نود و پنج درصد (۹۵٪) سهام آن شرکت نخواهد بود، پذیرهنویسی کند. سهام شرکت‌های پروژه مربوط به طرح‌های کلان توسعه‌ای، قابل معامله در بورس است.</p>
<p>در حالی که در تامین مالی از طریق اوراق بدهی، بانک بازپرداخت سود معینی را بر اساس بازده مورد انتظار سبد پروژه‌ها به دارندگان اوراق بدهی تعهد می‌کند، و ریسک‌های پروژه را به ایشان منتقل نمی‌کند.</p> <p>بانک توسعه با توجه به پایش مستمر عملکرد پروژه، اطلاعات مورد نیاز متقاضیان خرید اوراق بدهی در بازار اولیه را در اختیارشان قرار می‌دهد. این اطلاعات متقاضیان خرید اوراق بدهی در بازار ثانویه (بورس اوراق بهادار) را نیز راهنمایی می‌کند.</p> <p>فراتر از این، بانک توسعه نباید مجاز به بازارگردانی پروژه‌ها باشد؛ زیرا در این صورت، ناگزیر از تملیک پروژه‌هایی خواهد شد که بازار متقاضی تامین مالی آن‌ها نیست.</p>	

^{۶۱} external equity financing

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>در چارچوب فرایند تعریف شده در بند «الف»، تصمیم-گیری در مورد انتخاب طرح‌ها بر عهده هیأت مدیره است و نباید در این انتخاب، قانون محمل فشار به هیأت مدیره باشد.</p> <p>بدیهی است هیأت مدیره می‌تواند طرح‌های نیمه تمام دولتی برخوردار از توجیه اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی را نیز در انتخاب خود مد نظر قرار دهد.</p>	<p>در سه سال نخست اجرای این قانون، هیأت عامل بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران موظف است طرح‌های نیمه تمام دولتی را که مطابق فرایندهای مذکور در بندهای «الف» تا «ث» این ماده انتخاب شده باشند، در اولویت قرار دهد.</p>
ماده ۱۷۸	
<p>حسابرسان هیأت نظارت که موظف به حسابرسی صورت-های مالی بانک توسعه هستند، صلاحیت فنی ارزیابی، راستی‌آزمایی و گزارش میزان پیشرفت طرح‌ها را ندارند. باید هیأت عامل، پس از تایید هیأت مدیره در این زمینه اطلاع رسانی کند.</p>	<p>میزان پیشرفت طرح‌های کلان توسعه‌ای که توسط بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران تأمین مالی می‌شود، باید پس از تأیید هیأت نظارت به صورت مستمر و برخط از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی بانک به اطلاع عموم برسد.</p>
ماده ۱۷۹	
<p>ایراد بزرگ این ماده، خلط ارزیابی^{۶۷}، نظارت و مدیریت پروژه با حسابرسی^{۶۸} است. ارزیابی فنی و اقتصادی-مالی پروژه، یک کار تخصصی است که حسب صلاحیت هیأت عامل می‌تواند در داخل بانک انجام شده یا برون‌سپاری شود.</p> <p>نظارت بر پروژه، یک کار مدیریتی در حوزه اختیارات هیأت عامل است که اعتبار مصوب طرح را متناسب با پیشرفت پروژه، بر حسب شاخص‌های کلیدی عملکرد، به صورت مرحله‌ای، به صندوق پروژه تزریق^{۶۹} می‌کند.</p> <p>در حسابرسی پروژه‌ها توسط هیأت نظارت، رعایت^{۷۰} قوانین کشور، مقررات بانک مرکزی، مصوبات هیأت مدیره، و استانداردهای حسابداری در پروژه، ارزیابی و گزارش میشود. بر اساس این تقسیم کار، نظارت شکلی پروژه‌ها توسط هیأت نظارت، ربطی به نظارت محتوایی و عملکردی هیأت عامل</p>	<p>تزریق منابع به طرح‌های کلان توسعه‌ای توسط بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، به صورت مرحله‌ای و پس از تأیید هیأت نظارت انجام می‌شود. بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران موظف است در صورت درخواست هیأت نظارت، فرایندهای نظارت و حسابرسی طرح‌های کلان توسعه‌ای را به بانک‌های توسعه‌ای بخشی یا شرکتهای مشاوره‌ای غیردولتی واگذار کند.</p> <p>صلاحیت عمومی و حرفه‌ای بانک توسعه‌ای بخشی یا شرکت مشاوره-ای که نظارت و حسابرسی طرح‌های کلان توسعه‌ای را برعهده می‌گیرد، باید به تأیید هیأت نظارت برسد.</p>

^{۶۷} appraisal

^{۶۸} audit

^{۶۹} disburse

^{۷۰} compliance



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>بانک ندارد. مشخصاً، هیأت نظارت فاقد صلاحیت فنی و حرفه‌ای برای اظهار نظر درباره تزریق مرحله‌ای منابع پروژه است. هیئت مدیره بانک می‌تواند حسابرسی طرح‌های کلان توسعه‌ای را، در صورت تأیید هیأت مدیره بانک، به شرکت‌های مشاوره غیردولتی واگذار کند. قلمرو این مأموریت، از نظارت بر رعایت مقررات و مصوبات، و حسابرسی تجاوز نمی‌کند.</p> <p>صلاحیت عمومی و حرفه‌ای شرکت‌های مشاوره‌ای که حسابرسی طرح‌های کلان توسعه را، به پیشنهاد هیأت نظارت برعهده می‌گیرند، به تأیید هیأت مدیره می‌رسد.</p>	



۹/۱/۳ تجهیز منابع بانک توسعه: مواد ۱۸۰ تا ۱۸۵

جدول ۷۶. تجهیز منابع بانک توسعه: مواد ۱۸۰ تا ۱۸۵

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 ۱۸۰	
تجهیز منابع بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران از طرق زیر امکان پذیر است:	بانک توسعه سپرده نمی‌پذیرد. لذا از متداول‌ترین کانال تجهیز منابع محروم است. به جای آن، سرمایه و بدهی غیرسپرده- ای، مهم‌ترین کانال‌های تجهیز منابع بانک توسعه‌اند. نرخ تجهیز منابع از طریق انتشار اوراق بدهی باید با نرخ بازار سازگار باشد. لذا از دو منبع اصلی تجهیز منابع بانک توسعه، یکی یارانه‌ای و دیگری بازاری و تجاری است. در این صورت هر چه سهم بدهی در سبد منابع بیشتر باشد، درجه اهرم کردن سرمایه و هزینه موثر تجهیز منابع بالا می‌رود. در این ماده از سرمایه که مهم‌ترین منبع تامین مالی در بانک توسعه است غفلت شده است.
۱ انتشار «اوراق توسعه» با تضمین دولت و قابل خرید و فروش در بورس اوراق بهادار؛	تعریف اوراق توسعه مشخص نیست. تبصره ۲ این ماده نیز که مرتبط با همین اوراق است آن را معرفی نمی‌کند. خزانه می‌تواند، در صورت تصویب هیئت وزیران، اوراق بدهی بانک توسعه را در بازار اولیه تضمین کند. بورس هم می‌تواند، به استناد جریان نقد پروژه‌ها، اوراق بدهی بانک توسعه را در بورس بپذیرد. این بند عملاً بار حقوقی نداشته و تکلیفی برای نهادی تعیین نمی‌کند. بنابراین زائد و قابل حذف است.
۲ سپرده‌گذاری منابع ریالی موضوع ماده (۵۲) قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» در بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران؛	ماده ۵۲ قانون الحاق به صندوق توسعه ملی اجازه می‌دهد ۱۰ درصد از منابع ریالی اش را در بانک‌ها سپرده‌گذاری کند. ماده ۱۸۷ آن اجازه را، بعد از تاسیس بانک توسعه، لغو می‌کند.



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>اعطا و دریافت کمک خارجی برای تامین مالی طرح‌های توسعه‌ای کشور موضوعیت ندارد. بند جایگزین: «استفاده از سرمایه‌گذاری و منابع خارجی در چارچوب قانون»</p>	<p>استفاده از سرمایه و کمک‌های خارجی در چارچوب قانون؛</p>	<p>۳</p>
<p>تاسیس بانک توسعه سازوکار مناسبی برای اهرم کردن بودجه عمرانی است. کمک بلاعوض یا تودیع وجوه اداره شده برای جبران کسری منابع بانک توسعه، وظیفه دولت است نه بانک مرکزی. توجیه نظری یا شاهد تجربی موافقی که اعطای منابع بانک مرکزی برای توسعه کشور را جایز بداند وجود ندارد.</p>	<p>استفاده از خطوط اعتباری بانک مرکزی با تصویب هیأت عالی؛</p>	<p>۴</p>
<p>می‌توان با تلفیق بندهای ۲ و ۵، به «استفاده از منابع صندوق توسعه» بسنده کرد و توضیح بیشتر در مورد سازوکار استفاده بانک از منابع ارزی و ریالی صندوق توسعه را به مقررات سپرد. البته برای پرهیز از مسئله کارگزاری، توصیه می‌شود صندوق توسعه ملی به جای سپردن منابع خود به بانک توسعه، بدون امکان نظارت بر هزینه‌کرد آن، سهامدار بانک بوده و در هیئت مدیره نماینده داشته باشد.</p>	<p>استفاده از منابع ارزی صندوق توسعه ملی در چهارچوب ضوابط و مقررات صندوق.</p>	<p>۵</p>
	<p>سود سالانه بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های توسعه‌ای بخشی معاف از مالیات بوده و به عنوان افزایش سرمایه منظور می‌شود.</p>	<p>تصویر ۱</p>
<p>ماده ۱۸۰ بدون آن که ماهیت اوراق توسعه را تبیین کند، دستورالعمل نحوه انتشار آن را تعیین تکلیف می‌کند که بلاوجه است. دستورالعمل نحوه انتشار اوراق توسعه باید به تصویب هیأت مدیره برسد. پایداری بدهی بانک توسعه نیز به صورت ادواری توسط معاونت نظارتی بانک مرکزی پایش شود.</p>	<p>دستورالعمل نحوه انتشار اوراق توسعه و تضمین آنها توسط دولت در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط، ظرف مدت سه‌ماه، از تأسیس بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیأت امنا بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌رسد.</p>	<p>تصویر ۲</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>بانک مرکزی، به دلیل برخورداری ذاتی اوراق توسعه از ریسک اعتباری، نقدینگی و عملیاتی پروژه‌ها، نمی‌تواند این اوراق را به‌عنوان وثیقه پذیرفته و اجازه دهد ریسک آن‌ها به ترازنامه-اش منتقل شود.</p>	<p>اوراق توسعه از قابلیت توثیق نزد بانک مرکزی برخوردار است.</p>
ماده ۱۸۱	
<p>تصویب ترتیبات زمانی و میزان منابع تزریق شده از سوی خزانه به سرمایه بانک توسعه در قانون، با لحاظ نکات زیر، مناسب است:</p> <p>ترتیبات پرداخت سرمایه پرداختی^{۷۱}، و تضمین سرمایه تعهد شده^{۷۲} لازم است تصریح شود.</p> <p>دولت و صندوق توسعه ملی می‌توانند سهامداران بانک توسعه باشند. در این صورت منابع صندوق نیز می‌تواند منبع دیگر تامین سرمایه بانک باشد.</p>	<p>دولت موظف است در لایحه بودجه هر سال، معادل دو و نیم درصد (۲٪/۵) منابع بودجه عمومی را به عنوان افزایش سرمایه بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران منظور و در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی، تا پایان شهریور ماه همان سال، به صورت صددرصد پرداخت نماید.</p>
ماده ۱۸۲	
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"مانده بدهی بانک توسعه بابت اوراق سررسید نشده و سایر ابزارهای بدهی، نباید از ۸ برابر حقوق صاحبان سهام تجاوز کند."</p>	<p>تعهدات بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران در قالب انتشار اوراق توسعه در هر زمان نباید از هشت برابر سرمایه ثبت شده آن بانک بیشتر باشد.</p>
ماده ۱۸۳	
<p>عدم اجازه سپرده‌پذیری تدبیر مناسبی است و شمار قابل توجهی از ریسک‌ها را برای بانک توسعه بلاموضوع می‌کند. محدود کردن خدمات بانکی به مجریان طرح‌ها نیز مناسب است.</p>	<p>بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران حق سپرده‌پذیری از عموم را نداشته و صرفاً مجاز به افتتاح حساب جاری و ارائه خدمات بانکی از جمله ارائه ضمانتنامه و گشایش اعتبار اسنادی برای مجریان طرح‌های کلان توسعه‌ای است. بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران، مشمول تودیع سپرده قانونی نمی‌باشد.</p>
ماده ۱۸۴	
<p>رابطه بانک مرکزی با موسسات اعتباری، پدر و فرزندی نیست که از طریق ابزارهای تشویقی و تنبیهی به تربیت بانک‌ها بپردازد. تامین مالی توسعه کشور نیز وظیفه دولت</p>	<p>بانک مرکزی می‌تواند در چهارچوب ضوابط و مصوبات هیأت عالی، جهت تشویق مؤسسات اعتباری به مشارکت در تامین مالی توسعه کشور، از ابزارهای زیر استفاده نماید:</p>

^{۷۱} paid-in

^{۷۲} payable

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>است و بانک مرکزی اجازه ندارد منابع خود را درگیر این ماموریت کند. به علاوه، شایسته قانون بانکداری نیست که رگولاتور را به حمایت از یکی از موسسات اعتباری تشویق کند.</p>	
<p>موثر بودن سپرده قانونی ناشی از حبس منابع پولی موسسات اعتباری است. اوراق توسعه پول نیست تا نگهداری آن به محدودیت در اعطای تسهیلات و قبض پول بینجامد.</p>	<p>۱ پذیرش اوراق توسعه به عنوان سپرده قانونی؛</p>
<p>سپرده قانونی ابزار سیاست پولی است. تشویق و تنبیه موسسات اعتباری از این طریق اشتباه است. این بند به بانک مرکزی اجازه می‌دهد استفاده از یک ابزار سیاست پولی را که طبق همین قانون، اختیار انحصاری استفاده از آن را دارد، تابع اقبال موسسات اعتباری از نگهداری اوراق بدهی بانک توسعه قرار دهد.</p>	<p>۲ اعمال تخفیف در نرخ سپرده قانونی، متناسب با میزان نگهداری اوراق توسعه توسط مؤسسه اعتباری؛</p>
<p>اعمال نرخ ترجیحی در اعطای خطوط اعتباری یا تسهیلات بانک مرکزی، صرفاً در صلاح‌دید مدیریت ارشد بانک مرکزی است و نمی‌تواند در قانون توصیه شود. اوراق توسعه نیز قابل ترهین نزد بانک مرکزی نیست.</p>	<p>۳ اعطای تسهیلات موضوع تبصره (۱) ماده (۲۶) این قانون با نرخ ترجیحی در صورت وثیقه‌گذاری اوراق توسعه؛</p>
	<p>۴ سایر ابزارهای حمایتی به پیشنهاد رئیس کل و تصویب هیأت عالی</p>
<p>ماده ۱۸۵</p>	
<p>اوراق توسعه به دلیل اتصال ذاتی به عملکرد پروژه‌های توسعه، گرفتار انواع ریسک‌های مالی و غیرمالی هستند. نگهداری این اوراق توسط بانک مرکزی مجاز نیست. بانک‌های تجاری هم صرفاً در صورت اجازه بانک مرکزی و با احتساب ریسک آن‌ها می‌توانند اوراق توسعه را خریداری کرده یا به عنوان تضمین بپذیرند.</p>	<p>نگهداری و خرید و فروش اوراق توسعه توسط بانک مرکزی مجاز است.</p>



۹/۱/۴ بانک‌های توسعه‌ای بخشی: مواد ۱۸۶ تا ۱۸۷

جدول ۷۷. بانک‌های توسعه‌ای بخشی: مواد ۱۸۶ تا ۱۸۷

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 ۱۸۶ - تأمین مالی واحدهای اقتصادی فعال از طریق بانک‌های توسعه‌ای بخشی	
<p>کلیدواژه بانک توسعه‌ای بخشی باید نخست در ماده ۱ تعریف و سپس در سایر مواد استفاده شود.</p> <p>حکم ماده ۱۷۱ که مطابق آن دولت می‌تواند یکی از بانک‌های تخصصی را تبدیل به بانک توسعه کند، با حکم این ماده مبنی بر تبدیل همه بانک‌های تخصصی به بانک‌های توسعه‌ای بخشی ناسازگار است.</p> <p>در این ماده، بانک توسعه‌ای و تخصصی خلط شده است.</p> <p>بانک‌های تخصصی فعلی توسعه‌ای نیستند؛ بلکه عملاً تجاری هستند و از عموم سپرده می‌گیرند. در حالی که بانک توسعه‌ای مجاز به سپرده‌گیری نیست. تخصصی بودن شرط لازم یا کافی توسعه‌ای بودن نیست.</p>	<p>پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، بانک‌های تخصصی شامل بانک صنعت و معدن، مسکن، توسعه صادرات، کشاورزی، توسعه تعاون و پست‌بانک به‌عنوان بانک‌های توسعه‌ای بخشی ادامه فعالیت می‌دهند.</p> <p>وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است اساسنامه هریک از بانک‌های ذکر شده را با هدف توسعه بخش مربوط، حداکثر ظرف مدت یک‌سال مورد بازنگری قرار داده و اساسنامه جدید آنها را به تأیید هیأت عالی برساند. در مواردی که اساسنامه بانک تخصصی قبلاً توسط مجلس شورای اسلامی یا مرجع ذیصلاح دیگر، تصویب شده باشد، قانون یا مصوبه مربوط، پس از تأیید اساسنامه جدید نسخ می‌گردد.</p>
ماده ۱۸۷	
<p>این بند برای آن که بانک توسعه را از یک منبع ارزان‌قیمت بهره‌مند کند، زیان سپرده‌گذاری با سود صفر را به صندوق توسعه ملی تحمیل می‌کند؛ که بلاوجه است و قابل قبول نیست.</p> <p>پیشنهاد می‌شود صندوق توسعه ملی سهامدار بانک توسعه باشد و منابع مزبور در این ماده، به‌عنوان سرمایه بانک توسعه منظور شود.</p>	<p>پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، منابع ریالی صندوق توسعه ملی، موضوع ماده (۵۲) قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»، بدون دریافت سود، نزد بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران سپرده‌گذاری می‌شود.</p>
<p>لازم است فرایند تاسیس بانک توسعه بخشی در قانون معین شود.</p> <p>این بند، به طور ضمنی مأموریت بانک‌های توسعه‌ای بخشی را تأمین سرمایه در گردش واحدهای اقتصادی کوچک و متوسط می‌داند، که بخشی از مأموریت</p>	<p>منابع مزبور به‌همراه سایر منابع بانک از طریق بانک‌های توسعه‌ای بخشی صرف تأمین مالی واحدهای اقتصادی فعال، با اولویت واحدهای کوچک و متوسط می‌شود.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
بانک‌های تجاری است و ربطی به توسعه و مدل کسب‌وکار بانک‌های توسعه‌ای ندارد.	
لازم است بانک توسعه بخشی در ماده ۱ تعریف و فرایند تاسیس آن در قانون معین شود.	
ایرادهای این بند از قرار ذیل‌اند: بانک توسعه در مقامی نیست که سیاست‌ها و ضوابط اعطای تسهیلات - از جمله نرخ سود تسهیلات اعطایی به واحدهای اقتصادی - را به سایر موسسات اعتباری، از جمله بانک‌های توسعه‌ای بخشی، ابلاغ کند. این بند بانک‌های توسعه بخشی را زیر نظر دو رگولاتور در بازار پول قرار می‌دهد. مطابق توضیحات مقابل ماده ۲۵، نرخ سود تسهیلات نباید به صورت دستوری تعیین شود.	بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران موظف است در ابتدای هر سال، سیاست‌ها و ضوابط اعطای تسهیلات توسط بانک‌های توسعه‌ای بخشی، از جمله نرخ سود تسهیلات اعطایی به واحدهای اقتصادی را متناسب با نیاز بخش‌های مختلف اقتصاد کشور پس از تصویب هیأت امناء بانک، و تأیید هیأت عالی بانک مرکزی، به بانک‌های توسعه‌ای بخشی ابلاغ کند.
این بند، در یک رویکرد کاملاً ابداعی و بلاوجه، منابع سپرده‌گذاری شده توسط صندوق توسعه را مانند سرمایه تلقی کرده و فرمولی شبیه نسبت کفایت سرمایه بر آن اطلاق کرده است.	سقف تسهیلات قابل پرداخت از محل منابع موضوع این ماده، هشت برابر منابع ریالی موضوع ماده (۵۲) قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»، می‌باشد.
واحد اقتصادی فعال باید در ماده ۱ تعریف شود.	منظور از واحد اقتصادی فعال، واحد اقتصادی است که ضمن داشتن مجوز فعالیت از نهاد ذی‌ربط، اطلاعات مالیاتی خود را در «سامانه مؤدیان» ثبت کرده و در صورت تعلق مالیات، مالیات متعلقه را پرداخت نموده یا ترتیب پرداخت آن را داده باشد.
"شاخص‌های عینی" عبارتی مبهم است؛ مثال زدن از اشتغال و مالیات و بیمه هم کمکی به رفع ابهام نمی‌کند. نقش رئیس سازمان برنامه در پیشنهاد تسهیلات سرمایه در گردش برای واحدهای اقتصادی کوچک و متوسط هم روشن نیست.	اعطای تسهیلات موضوع این ماده به واحدهای اقتصادی فعال، مطابق دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد رئیس سازمان برنامه و بودجه، به تصویب هیأت امنای بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران خواهد رسید. دستورالعمل مزبور باید متضمن شاخص‌های عینی از جمله میزان اشتغال و مالیات و حق بیمه پرداختی آن واحدها باشد.
بانک توسعه بخشی و واحد اقتصادی فعال باید در ماده ۱ تعریف شوند.	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	ردیف
"کمترین نرخ ممکن" مبهم است و استفاده از آن زیبنده قانون نیست. طرح در برابر ریسک‌های متناظر با سپرده‌پذیری بانک توسعه بخشی ساکت است.	سود تسهیلات اعطائی به واحدهای اقتصادی فعال باید در کمترین نرخ ممکن و بدون در نظر گرفتن سود برای بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های توسعه‌ای بخشی تعیین شود.	۳۲
متن پیشنهادی جایگزین: «بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های توسعه‌ای بخشی، گزارش منابع و مصارف خود را به صورت برخط منتشر می‌کنند.»	بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران موظف است گزارش عملکرد بانک‌های توسعه‌ای بخشی را در زمینه اعطای تسهیلات به واحدهای اقتصادی، به صورت عمومی و برخط منتشر نماید.	۳۳

۹/۱/۵ مقررات نظارتی و احتیاطی بانک‌های توسعه: ماده ۱۸۸

جدول ۷۸. مقررات نظارتی و احتیاطی بانک‌های توسعه: ماده ۱۸۸

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 ۱۸۸
بانک توسعه و بانک‌های توسعه‌ای بخشی، از جمله اشخاص تحت نظارت هستند. مقررات احتیاطی و اقدامات نظارتی ویژه این بانک‌ها، متناسب با مدل کسب‌وکار و مأموریت‌های آنها و مفاد این قانون، ظرف شش ماه از ابلاغ این قانون توسط معاونت نظارتی بانک مرکزی تهیه شده و به تصویب هیأت عالی می‌رسد.	بانک مرکزی موظف است حداکثر ظرف مدت شش‌ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، مقررات احتیاطی و نظارتی ویژه بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های توسعه‌ای بخشی را با توجه به اهداف و مأموریت‌های آنها و مفاد این قانون تهیه نماید و به تصویب هیأت عالی برساند.	

۹/۲ نهادهای مکمل صنعت بانکداری

۹/۲/۱ نظام سنجش اعتبار مشتری: مواد ۱۸۹ تا ۱۹۲

احکام قانونی نظام سنجش اعتبار مشتریان موسسات اعتباری در طرح مجلس، در مواد ۱۸۹ تا ۱۹۲ تبیین شده است. ارزیابی این نظام به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱. اصول معماری یک نظام سنجش اعتبار، به اتکای تجربه موفق کشورهای مختلف، استاندارد است. انحراف از این اصول یا بی‌توجهی به آن‌ها، و طراحی نهادها و سازوکارهای بداهه‌ای که در هیچ نظام مالی دیگر امتحان نشده‌اند، خلاف منطق تصمیم‌گیری و رسم و آیین وکالت نمایندگان محترم مجلس است.
۲. پارادایم نظری حاکم بر اعتبارسنجی مشتریان در یک نظام مالی آن است که:
 - ۲/۱. متقاضیان اعتبار از نظر ریسک متفاوتند. اگر عرضه‌کنندگان اعتبار نتوانند مشتریان را از حیث ریسک اعتباری تفکیک کنند، مشتریان پریسک نرخ بهره تسهیلات و میزان وثیقه مورد نیاز برای تضمین بازپرداخت را برای همه شرکت‌کنندگان در بازار بالا می‌برند و هزینه ریسک خود را به مشتریان خوش حساب و کم‌ریسک منتقل می‌کنند.
 - ۲/۲. موسسات اعتبارسنجی، با جمع‌آوری و پردازش اطلاعات موثر برای ارزیابی ریسک اعتباری، هزینه ریسک مشتریان را به خود آن‌ها باز می‌گردانند و موسسات اعتباری را قادر می‌کنند افزونه نرخ بهره و ارزش وثیقه را متناسب با احتمال نکول مشتری تنظیم کنند. در این صورت هر مشتری هزینه ریسک خود را می‌پردازد.
 - ۲/۳. جمع‌آوری اطلاعات اعتباری، به دلیل تبدیل رابطه مشتری و موسسات اعتباری به بازی تکراری^{۷۳}، مشتریان را منضبط و نکول ارادی را کاهش می‌دهد.
 - ۲/۴. موسسات اعتباری متناسب با اشتهای ریسک سهامداران، به اطلاعات دریافتی از شرکت‌های اعتبارسنجی در تصمیمات اعتباری خود وزن می‌دهند.
 - ۲/۵. مقام ناظر از طریق پایش شاخص‌های سلامت بانکی و نسبت‌های احتیاطی، شامل نسبت کفایت سرمایه و وضعیت نقدینگی موسسات اعتباری، عملکرد اعتباری آن‌ها را، صرفاً از نظر تاثیر بر کیفیت دارایی و جریان نقد، می‌سنجد و از طریق اقدامات نظارتی پیش‌دستانه یا انتظامی و تنبیهی، منافع سپرده‌گذاران خرد را در برابر ریسک-پذیری موسسات اعتباری صیانت می‌کند. فراتر از این، مقام ناظر در تصمیمات اعتباری موسسات مداخله نمی‌کند.رد پای این پارادایم در مواد ۱۸۹ تا ۱۹۲ طرح مجلس دیده نمی‌شود.
۳. ماده ۱۸۹، شورای سنجش اعتبار را بر راس نظام سنجش اعتبار مشتری می‌نشانند، و طبق ماده ۱۹۰، سیاستگذاری، هماهنگی و راهبری این نظام را به این شورا می‌سپارد. شورای سنجش اعتبار مانند کارگروه بررسی صلاحیت مدیران ارشد موسسات اعتباری (موضوع ماده ۸۳) و هیئت نظارت بر بانک توسعه (موضوع ماده ۱۷۵)، متشکل از افرادی است که:
 - ۳/۱. تخصصی در امور مالی و بانکی ندارند، اما در امور راهبردی مالی و بانکی تصمیم می‌گیرند؛
 - ۳/۲. موظف نیستند و اشتغال اصلی‌شان در دستگاه دیگری است. لذا فرصت و فراغت لازم برای یادگیری دانش مالی و بانکی ندارند؛



۳/۳. شاغل در دستگاه دیگر و مامور به ماموریت‌هایی هستند که بعضاً با ماموریت بانک مرکزی تداخل دارد؛ قانون هم سازوکاری برای مدیریت تداخل منافع ایشان تمهید نکرده است؛

۳/۴. دارای اختیارند و تصمیم‌گیر، ولی قانون سازوکاری برای پاسخگویی ایشان بابت اثرگذاری بر نظام مالی کشور پیش-بینی نکرده است.

۴. طبق ماده ۱۹۲ بانک مرکزی مکلف به تاسیس پایگاه داده اعتباری کشور شده است. فراتر از این تاسیس مبارک، و مقرراتی که معاونت نظارتی تدوین و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی تصویب می‌کند، سنجش اعتبار مشتری مشتمل بر سازوکارهای تجاری است که لازم است موسسات اعتباری در سمت تقاضا و موسسات اعتبارسنجی در سمت عرضه بازار، در مورد چگونگی انجام آن تصمیم بگیرند.

در جدول شماره ۷۹ ارزیابی چارچوب طراحی شده در طرح مجلس، به تفکیک مواد ارائه می‌شود.

جدول ۷۹. نظام سنجش اعتبار مشتری، ماده ۱۸۹ تا ۱۹۲

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 ۱۸۹	
تأسیس شرکتهای گزارشگری اعتباری منوط به دریافت موافقت اصولی از «شورای سنجش اعتبار» و اخذ مجوز از بانک مرکزی است. نظارت بر عملکرد مؤسسات مزبور و تمدید یا لغو مجوز آنها بر عهده بانک مرکزی می‌باشد. شرکتهای گزارشگری اعتباری، مؤسساتی هستند که با استفاده از پایگاه داده اعتباری کشور و سایر طرقی که استفاده از آنها به تأیید شورای سنجش اعتبار رسیده باشد، نسبت به تهیه گزارش اعتباری اشخاص حقیقی و حقوقی، حسب درخواست خود آن اشخاص یا مؤسسات اعتباری اقدام می‌کنند. همچنین شرکتهای گزارشگری اعتباری می‌توانند گزارش اعتباری اشخاص حقیقی یا حقوقی را با موافقت خود آنان، در اختیار اشخاص ثالث، غیر از مؤسسات اعتباری، قرار دهند.	به‌منظور کاهش ریسک اعتباری واسطه‌گران مالی، و تخفیف کژگزینی در اعطای تسهیلات اعتباری، مؤسسات اعتبارسنجی که در این طرح شرکت‌های گزارشگری اعتباری نامیده شده‌اند، اقدام به رتبه‌بندی اعتباری ^{۷۴} اشخاص حقوقی و امتیازدهی اعتباری ^{۷۵} اشخاص حقیقی کرده و نتیجه را به مؤسسات اعتباری عرضه می‌کنند. با توجه به تفاوت رفتار مالی و اعتباری مشتریان حقیقی و حقوقی بانک، لازم است تفاوت شرکت‌های رتبه‌بندی و امتیازدهی تبیین شود. این ماده در خصوص رتبه‌بندی‌ها ساکت است. جایگاه این شرکت‌ها معمولاً بازار سرمایه است. پایگاه داده اعتباری ^{۷۶} کشور که یک نهاد حاکمیتی است، طبق ماده ۱۹۱، به عنوان نهاد بالادستی، اطلاعات موثر

^{۷۴} credit rating

^{۷۵} credit scoring

^{۷۶} credit bureau



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
برای ارزیابی وضعیت اعتباری اشخاص را به حکم قانون، تجمیع و روزآمد می کند. شورای سنجش اعتبار از ابداعات طرح مجلس است که در تجربه موفق جهانی معادلی ندارد.	
لازم است در متن یا تبصره همین ماده، شرکت های گزارشگری اعتباری از جمله اشخاص تحت نظارت معرفی شوند.	
ماده ۱۹۰	
سنجش اعتبار یکی از ارکان فعالیت هر موسسه اعتباری است که متناسب با مدل کسب و کار، سرمایه و راهبرد سهامداران و تدابیر هیأت مدیره موسسه اعتباری انجام می شود. سنجش اعتبار، یک امر حاکمیتی نیست که نیاز به سیاستگذاری، هماهنگی و راهبری توسط حاکمیت داشته باشد. با توجه به عدم تقارن ذاتی اطلاعات در بازار اعتبار و کژمنشی و کژگزینی ناشی از آن، حاکمیت وظیفه دارد با تشکیل پایگاه داده اعتباری، شکست بازار اعتبار را ترمیم کند. توصیه آموزه های نظری و تجارب موفق دنیا، در موارد شکست بازار، آن است که دولت عهده دار اعمال جمعی ^{۷۷} غیرقابل واگذاری به بازار شده و تدبیر فعالیت های بازارپذیر را به بازیگران بازار بسپرد و فضای کسب و کار را با مداخلات بلاوجه خود تخریب نکند. صرف نظر از این ایراد محتوایی، از نظر شکلی نیز شایسته است این ماده به قبل از ماده ۱۸۹ جابه جا شود.	به منظور سیاست گذاری، هماهنگی و راهبری نظام سنجش اعتبار،
با توجه به تقسیم کار درون بانک مرکزی، تدوین مقررات در حوزه های بانکی، از جمله اعتبارسنجی، وظیفه معاونت نظارتی است و ورود قائم مقام رئیس کل به این حوزه، موجه نیست.	شورای سنجش اعتبار به ریاست قائم مقام رئیس کل و عضویت معاون نظارتی بانک مرکزی

^{۷۷} collective actions



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>ورود سایر دستگاهها در حوزه وضع مقررات اعتبارسنجی، مخل به اقتدار نظارتی بانک مرکزی است. به علاوه این افراد تخصصی در این حوزه ندارند.</p> <p>برای تسهیل در اختیار قرار گرفتن اطلاعات مرتبط برای سنجش اعتبار مشتریان بانکی، لازم نیست نمایندگان آنها عضو نهادهای تصمیم‌گیری در این باره باشند.</p>	<p>و معاونین ذی‌ربط وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت اطلاعات، دادستانی کل کشور و سازمان بورس اوراق بهادار تشکیل می‌شود.</p>	
	<p>دیپرخانه شورا در بانک مرکزی مستقر می‌شود. وظائف این شورا عبارت است از:</p>	
<p>یک شورای غیرموظف، مرکب از افراد غیرمتخصص شاغل در دستگاه‌های دیگر، نمی‌تواند کار تدوین مقررات انجام - دهد. تدوین و پیشنهاد دستورالعمل برای تصویب به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، وظیفه معاونت نظارتی است.</p>	<p>۱</p> <p>تدوین دستورالعمل نحوه تأسیس و فعالیت شرکتهای گزارشگری اعتباری و ارائه آن به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برای تصویب؛</p>	
<p>صدور موافقت اصولی موضوعیت ندارد. وظیفه معاونت نظارتی، پیشنهاد صدور مجوز فعالیت به شورای مقررات-گذاری و نظارت بانکی و ارزیابی و تایید اساسنامه آنهاست.</p>	<p>۲</p> <p>صدور موافقت اصولی تأسیس شرکتهای گزارشگری اعتباری؛</p>	
<p>مشخص نیست با چه منطق نظری یا پشتوانه تجربی، توصیه می‌شود که حاکمیت در این گونه امور مداخله کرده و قانون در این حد از جزئیات، کسب‌وکار بازیگران بازار را خط‌کشی و تعیین تکلیف کند؟</p>	<p>۳</p> <p>تعیین سقف مجاز تملک سهام شرکتهای گزارشگری اعتباری برای اشخاص حقیقی و حقوقی؛</p>	
<p>شرکت‌های گزارش‌گری اعتباری (موسسات اعتبارسنجی)، عرضه‌کننده گزارش‌های اعتباری هستند و موسسات اعتباری، متقاضیان این گزارش‌ها. نوع گزارش‌های اعتباری در تعامل بین این نهادها تعیین می‌شود و نیازی به مداخله رگولاتور برای تنظیم این تعامل نیست.</p>	<p>۴</p> <p>تصویب انواع محصولات اعتباری قابل ارائه توسط شرکتهای گزارشگری اعتباری؛</p>	
<p>نیاز به استانداردسازی این فعالیت توسط حاکمیت نیست. قانون عرضه‌وتقاضا، بسیار کاراثر از قانون مصوب مجلس، فرایندهای صنعت اعتبارسنجی را به سامان می‌کند.</p>	<p>۵</p> <p>استانداردسازی فرآیندهای مورد استفاده شرکتهای گزارشگری اعتباری برای سنجش اعتبار اشخاص، اعم از مؤسسات اعتباری و مشتریان آنها، ضامنین و مؤسسات تضمین تعهدات</p>	
<p>وظیفه معاونت نظارتی است.</p>	<p>۶</p> <p>تأیید اساسنامه شرکتهای گزارشگری اعتباری؛</p>	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
لازم است به تبصره ذیل ماده ۱۹۱ منتقل شود.	۷ تعیین مراجعی که ملزم به ارائه داده به بانک مرکزی (پایگاه داده اعتباری کشور) هستند و کیفیت و کفایت داده‌ها؛	
وظیفه معاونت نظارتی است.	۸ تدوین دستورالعمل نحوه تبادل و حفاظت اطلاعات و حفظ محرمانگی و امنیت داده‌ها، دستورالعمل نحوه اعتراض به گزارش‌های اعتباری و سایر دستورالعمل‌های موردنیاز، و ارائه آن به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برای تصویب؛	
	۹ تعیین استفاده‌کنندگان مجاز از خدمات پایگاه داده اعتباری کشور و شرکتهای گزارشگری اعتباری و مقررات حاکم بر نحوه استفاده آنها؛	
	۱۰ سایر موضوعات مرتبط که رئیس کل به شورا ارجاع می‌دهد.	
<p>شرکتهای گزارشگری اعتباری، به دلیل دسترسی به داده‌های با ریزدائگی زیاد، و قدرت تحلیل‌گری که لازمه کار آنهاست، و نیز به دلیل آنکه به طور منحصربه‌فردی می‌توانند وضعیت شرکت‌ها و افراد را با عملکرد اعتباری آنها متناظر کنند، از ظرفیت ارائه گزارش‌های تحلیلی متمایز در مورد وضعیت اقتصاد کشور، صنایع مختلف و برش‌های اجتماعی برخوردار هستند.</p> <p>گزارش اخیر شرکت Moody's Analytics در مورد ظرفیت ایجاد شغل برنامه‌های اقتصادی نامزدهای ریاست جمهوری آمریکا که به جلوفتادن جو بایدن کمک کرد، از جمله این گزارش‌هاست.</p> <p>هر چند بانک مرکزی مزیتی در تنظیم‌گری این نوع فعالیت موسسات اعتبارسنجی ندارد؛ اما سایر رگولاتورها، از جمله سازمان بورس نیز چنین‌اند. لذا بهتر است شورای مقررات-گذاری و نظارت بانکی که فعالیت‌های قانونی موسسات اعتبارسنجی را تنظیم می‌کند، فعالیت‌های غیرقانونی آنها را هم تنظیم کند.</p>	<p>۱۱ شرکتهای گزارشگری اعتباری و رتبه‌بندی که در حوزه عملیات بانکی فعالیت ندارند، نیاز به أخذ مجوز از بانک مرکزی ندارند. صدور مجوز و نظارت بر فعالیت این شرکتهای توسط سازمان بورس اوراق بهادار انجام می‌شود.</p>	
ماده ۱۹۱		

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "به منظور تجمیع و تجهیز اطلاعات موثر بر اعتبارسنجی اشخاص حقیقی و حقوقی، کمک به تاسیس موسسات اعتبارسنجی، و کاهش ریسک اعتباری موسسات اعتباری، بانک مرکزی پایگاه داده اعتباری کشور را ایجاد و مدیریت می کند. کلیه دستگاه‌های اجرایی، اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، و اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی (به تشخیص معاونت نظارتی)، موظفند اطلاعات مورد نیاز برای اعتبارسنجی مشتریان مؤسسات اعتباری، ضامنین و مؤسسات تضمین تعهدات را در قالب‌های مصوب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، به صورت برخط در اختیار پایگاه داده اعتباری کشور قرار دهند. ارائه اطلاعات به پایگاه داده اعتباری کشور از قوانینی که ارائه اطلاعات را ممنوع یا منوط به رعایت تشریفات خاصی کرده باشد، مستثنی است."</p>	<p>کلیه دستگاه‌های اجرایی، اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیز کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی (به تشخیص شورای سنجش اعتبار) موظفند اطلاعات مورد نیاز برای اعتبارسنجی مشتریان مؤسسات اعتباری، ضامنین و مؤسسات تضمین تعهدات را در قالب‌های مورد نظر شورای مزبور به صورت برخط در اختیار بانک مرکزی قرار دهند. بانک مرکزی موظف است با استفاده از اطلاعات دریافتی، پایگاه داده اعتباری کشور را ایجاد و مدیریت کند. در صورتی که ارائه اطلاعات توسط اشخاص فوق‌الذکر در سایر قوانین ممنوع یا منوط به رعایت تشریفات خاصی شده باشد، ارائه اطلاعات به پایگاه داده اعتباری کشور از آن قوانین مستثنی است.</p>	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "بانک مرکزی امکان استعلام از پایگاه داده اعتباری کشور را برای دستگاه‌های اجرایی، اشخاص تحت نظارت و سایر اشخاصی که ملزم به استعلام از پایگاه داده مذکور هستند به صورت برخط فراهم می کند."</p>	<p>بانک مرکزی موظف است امکان استعلام از پایگاه داده اعتباری را برای دستگاه‌های اجرایی، اشخاص تحت نظارت در این قانون و سایر اشخاص که مطابق قوانین و مقررات ملزم به استعلام از پایگاه داده مذکور هستند به صورت سیستمی و برخط فراهم نماید.</p>	<p>تغییر ۱-</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"دستورالعمل شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، اشخاص مجاز به استفاده از اطلاعات پایگاه داده اعتباری کشور و حدود استفاده از اطلاعات را تعیین می‌کند. متخلف از دستورالعمل فوق، مشمول مجازات‌های افشای سر، موضوع ماده ۶۴۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ است. در صورت تشخیص مغایرت استفاده از اطلاعات دریافتی با هدف اعلام شده، یا ارائه اطلاعات دریافتی به اشخاص ثالث، بدون مجوز بانک مرکزی، بانک مرکزی نزد مراجع قضایی طرح دعوی می‌کند."</p>	<p>اشخاصی که با مجوز بانک مرکزی مجاز به استفاده از اطلاعات پایگاه داده اعتباری کشور شده‌اند موظفند از اطلاعات دریافتی در چهارچوب دستورالعمل‌های شورای سنجش اعتبار استفاده کنند؛ در غیر این صورت، مشمول مجازات‌های افشای سر موضوع ماده (۶۴۸) کتاب پنجم- قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ می‌باشند. در صورتی که برای بانک مرکزی محرز شود که شخص استفاده کننده از اطلاعات دریافتی، مغایر با هدف اعلام شده استفاده کرده یا اطلاعات دریافتی را بدون اطلاع بانک مرکزی در اختیار اشخاص ثالث قرار داده است، بانک مرکزی موظف است نزد مراجع قضایی طرح دعوی کند.</p>
ماده ۱۹۲	
<p>مؤسسات اعتباری می‌توانند حسب تدبیر هیأت مدیره، از گزارش مؤسسات اعتبارسنجی برای ارزیابی ریسک مشتری استفاده کنند؛ اما قانون نمی‌تواند آنان را موظف به چنین کاری کند.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"مؤسسات اعتباری موظفند صلاحیت اعتباری اشخاص حقیقی و حقوقی را قبل از ارائه هرگونه خدمات اعتباری ارزیابی کرده و متناسب با برآورد ارزش در معرض خطر، زیان احتمالی را پوشش دهند."</p>	<p>پرداخت تسهیلات یا ایجاد تعهد توسط مؤسسات اعتباری، از زمانی که بانک مرکزی اعلام می‌کند، منوط به دریافت گزارش اعتبارسنجی است. این امر، نافی مسؤولیت مؤسسات اعتباری در شناسایی ریسک اعتباری متقاضی نمی‌باشد. مؤسسات اعتباری موظفند متناسب با نتایج حاصل از گزارش اعتباری اشخاص طبق ضوابط ابلاغی بانک مرکزی نسبت به أخذ وثایق و تضمین‌های لازم اقدام کنند. دستورالعمل اجرایی این ماده به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.</p>

۹/۲/۲ مؤسسات تضمین تعهدات: ۱۹۳ تا ۱۹۵

مواد ۱۹۳ تا ۱۹۵، ملغمه‌ای از احکام قانونی مخدوش، ناقص و بعضاً نامرتب با امور بانکی است. ماده ۱۹۴، بدون آن که هدف، مأموریت و کسب‌وکار مؤسسات تضمین تعهدات را معلوم کند، بانک مرکزی را مکلف می‌کند ضوابط تشکیل، فعالیت و نظارت بر این مؤسسات را تدوین و تصویب کند. ماده ۱۹۳ مؤسسات اعتباری را مکلف می‌کند تضمین مؤسسات تضمین تعهدات را که به تایید شرکت‌های گزارشگری اعتباری رسیده، بپذیرند. در این ماده مؤسسات اعتباری مکلف می‌شوند تضمین



نهادی که نفعی در بازی ندارد را برای تصمیمی که سرمایه موسسه اعتباری را در معرض خطر قرار می‌دهد بپذیرند؛ این یعنی کاشتن بذر کژمنشی^{۷۸} در تصمیمات اعتباری کشور.

ریسک اعتباری مشتری از عملکرد مالی و اهلیت اعتباری^{۷۹} و ریسک‌های متناظر با سرمایه‌گذاری پیشنهادی او ناشی می‌شود؛ این ریسک قابل حذف نیست. اگر قرار باشد موسسات تضمین تعهدات این ریسک را بردارند، اولاً باید به تشخیص معاونت نظارتی از سرمایه مکفی برای برداشتن چنین بار مالی سنگینی برخوردار باشند؛ ثانیاً تضامین لازم را از مشتری برای پایبند کردن او به ایفای تعهداتش به موسسه اعتباری اخذ کنند.

در هر حال در هر نظام اعتباری، مشتری باید متناسب با میزان ریسک قابل مشاهده تضمین بسپرد. تنها اثر ابداع طرح مجلس در تاسیس موسسات تضمین تعهدات، انحراف روابط اعتباری استاندارد به معماری معوجی است که در آن:

۱. اطلاعات مشتری و عوامل موثر بر رتبه اعتباری او، نزد شرکت گزارشگری اعتباری است ولی تضمین را موسسه تضمین تعهدات می‌سپرد؛
۲. موسسه تضمین تعهدات، تضمین را متناسب با ریسک اعتباری مشتری صادر می‌کند، در حالی که فاقد داده‌ها و مجهز به سازوکار لازم برای ارزیابی ریسک مشتری است؛
۳. تضمین را موسسه تضمین تعهدات از مشتری اخذ می‌کند ولی اعتبار را موسسه اعتباری در اختیار او می‌گذارد؛
۴. هزینه نکول مشتری را موسسه اعتباری می‌پردازد، ولی منابع مالی لازم برای پوشش این زیان در اختیار موسسه تضمین تعهدات است.

در جدول شماره ۸۰ ارزیابی چارچوب طراحی شده در طرح مجلس، به تفکیک مواد ارائه می‌شود.

جدول ۸۰. موسسات تضمین تعهدات: ۱۹۳ تا ۱۹۵

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 ۱۹۳ - مؤسسات تضمین تعهدات	
مؤسسات اعتباری موظفند تضمین مؤسسات تضمین تعهدات را، متناسب با وضعیت اعتباری مؤسسات مزبور که به تأیید شرکتهای گزارشگری اعتباری رسیده‌است، بپذیرند.	ایجاد مؤسسات تضمین تعهدات و تکلیف مؤسسات اعتباری به استفاده از خدمات آنان، از جمله ابداعات مشکل‌آفرین این طرح است.
	مؤسسات اعتباری موظفند قبل از ارائه خدمات اعتباری به اشخاص حقیقی و حقوقی، متناسب با اشتباهی ریسک

^{۷۸} Moral hazard

^{۷۹} Creditworthiness



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>سهامداران، رهنمودهای هیأت مدیره و متناسب با برآورد ریسک اعتباری مشتری، از او تضامین لازم را اخذ کنند. ممکن است هیأت مدیره در مواردی، تضمین موسسات تضمین تعهدات را لازم یا کافی بدانند؛ اما قانون نمی‌تواند مؤسسات اعتباری را موظف به پذیرفتن تضمین موسسات تضمین تعهدات کند.</p> <p>البته در صورتی که اعتبار گیرنده غیرمقیم و اعتبار از جنس صادراتی باشد، ممکن است سیاستگذار برای تشویق صادرات، زیان مورد انتظار موسسه اعتبار دهنده را از طریق تضامین موسساتی مانند صندوق ضمانت صادرات پوشش دهد.</p> <p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"مؤسسات اعتباری مجازند، در چارچوب مقررات بانک مرکزی و متناسب با اهلیت اعتباری مشتری، تضمین مؤسسات تضمین تعهدات را برای پوشش تمام یا بخشی از ریسک اعتباری مشتریان بپذیرند."</p>	
ماده ۱۹۴	
<p>هرچند صدور ضمانت‌نامه بخش مهمی از خدمات بانکی است؛ اما طیف وسیع ابزارهای برشمرده شده در این ماده، فراتر از قلمرو عملیات بانکی و اعتباری است.</p> <p>نوع و شیوه ارائه تضمین مورد قبول را نهاد تضمین گیرنده مشخص می‌کند نه تضمین دهنده. شایسته نیست قانون، صدور تضمین را منحصر به موسسات خاصی کند.</p> <p>جای احصای نهاد صادر کننده تضمین، قانون بانکداری نیست. نهاد مقررات‌گذار در حوزه تضامین تولید، تجاری و پیمان کاری نیز بانک مرکزی نیست.</p>	<p>به‌منظور ارائه انواع ابزارهای تضمین موردنیاز بخش تولیدی و خدماتی کشور، اعم از ضمانت‌نامه شرکت در مناقصه، پیش‌پرداخت، حسن انجام کار، حسن انجام تعهدات، کسر وجه‌الضمان و سایر ضمانت-نامه‌های موردنیاز، بانک مرکزی موظف است ظرف مدت شش‌ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، ضوابط تشکیل، فعالیت و نظارت بر مؤسسات تضمین تعهدات را به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی برساند.</p> <p>مؤسسات تضمین تعهدات می‌تواند توسط اشخاص حقوقی، تشکلهای حرفه‌ای، اتحادیه‌های صنفی یا شرکت‌های بیمه که توانگری مالی آنها به تأیید بیمه مرکزی رسیده باشد، ایجاد شود.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>این ماده تأیید توانگری مالی مؤسسات تضمین تعهدات را به بیمه مرکزی و وضع مقررات نظارتی بر آنها را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی واگذار کرده که تدبیری ناسازگار است.</p>		
	<p>قراردادهایی که توسط مؤسسات تضمین تعهدات منعقد می گردد، در حکم اسناد رسمی و لازم الاجراء بوده و از کلیه مزایای اسناد تجاری از جمله عدم نیاز به تودیع خسارت احتمالی بابت اخذ قرار تأمین خواسته برخوردار می باشد.</p>	<p>۱۳۵</p>
<p>ماده ۱۹۵</p>		
<p>صندوق های ضمانت در زیست بوم های گوناگون و برای پاسخ به نیازهای متفاوتی شکل گرفته اند؛ متقاضی خدمات این صندوق ها نیز متفاوت اند؛ به عنوان مثال بنگاه های اقتصادی برای شرکت در مناقصه، عقد قرارداد پیمانکاری، سپردن تضمین حسن انجام کار، نیاز به تضامین بانکی و غیر بانکی دارند.</p>	<p>کلیه صندوق های ضمانت که به موجب سایر قوانین تشکیل شده اند، موظفند ظرف مدت یک سال از تاریخ ابلاغ این قانون، اساسنامه خود را به تأیید «شورای سنجش اعتبار» و تصویب شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی برسانند. پس از انقضای مهلت مزبور، صندوق های ضمانت جزء «اشخاص تحت نظارت» محسوب و مشمول نظارت های بانک مرکزی می شوند.</p>	
<p>این تضامین، حتی اگر توسط مؤسسات اعتباری صادر شوند، ارتباط مستقیمی به روابط اعتباری موسسه اعتباری و مشتری ندارد. بنابراین خلط کارکرد صندوق های ضمانت و عملیات اعتباری اشتباه است.</p> <p>این ماده صراحت ندارد که آیا طی دوران یک ساله مقرر، صندوق های تضمین تعهدات جزو مؤسسات تضمین تعهدات می شوند یا خیر.</p> <p>همان گونه که در توضیح ماده ۱۹۰ بیان شد تشکیل شورای سنجش اعتبار، در طول شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی، موضوعیت ندارد. همچنین وفق توضیح ماده ۱۹۴، نهاد وضع مقررات در حوزه صدور تضامین مؤسسات اعتباری منحصرأ شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی است.</p>		

۹/۲/۳ صندوق ضمانت سپرده‌ها: ۱۹۶ تا ۲۰۷

ورود موسسات اعتباری به صنعت بانکداری مشروط به تایید اساسنامه و صدور مجوزی است که به موسسات اعتباری اجازه می‌دهد امین نگهداری پس‌انداز خانوارها و شرکت‌ها باشد. موسسات اعتباری با شروع فعالیت تعهداتی می‌پذیرند که سپرده‌گذاران را به چرخه زندگی آن‌ها منضم می‌کند. با افزایش دامنه و عمق فعالیت‌ها و گسترش شبکه ذینفعان، حوزه‌های ریسک‌پذیری موسسات هم افزایش می‌یابد. در این میان منافع سپرده‌گذاران خرد، به طور خاص در معرض ریسک‌هایی قرار می‌گیرد که هیچ نقشی در شکل‌گیری و گسترش آن‌ها نداشته‌اند.

به دلیل موضع فرودست سپرده‌گذاران خرد در برابر مدیران موسسات اعتباری، از نظر اطلاعات و اثرگذاری، لازم است نحوه صیانت از منافع ایشان در مواضع خطر و به خصوص بحران‌های بانکی، بر ذینفعان معلوم و از بدو تولد موسسات، تعیین تکلیف شده باشد. وقتی سلامت مالی یک موسسه اعتباری به آستانه‌ای از وخامت می‌رسد که مقام ناظر ادامه سپرده‌پذیری و فعالیت متعارف بانکی را متوقف می‌کند، وظیفه صندوق ضمانت سپرده‌ها آغاز می‌گردد.

طرح مجلس در فصول ۱۷ و ۱۹، به شکل ناقص، ناسازگار و نامنسجمی، احکام قانونی ناظر بر صندوق ضمانت سپرده‌ها را تبیین کرده است. **ناقص** از آن جهت که به رغم ۱۶ ماده احکام قانونی ناظر بر هویت و فعالیت‌های صندوق، از تشریح ارکان صندوق ضمانت سپرده‌ها و تبیین اختیارات و تکالیف متقابل صندوق و ارکان بانک مرکزی غفلت کرده 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 ماده ۱۹۷ ناظر بر احصای وظایف صندوق، به احکام اخص مواد ۱۴۲ و ۱۴۶، به ترتیب، ناظر بر تعیین صندوق به عنوان مدیر‌گزیار و تصفیه اشاره نکرده است. همچنین ماده ۱۵۲ در مورد وصول مطالبات صندوق از موسسات منحل شده یا ورشکسته، در فهرست منابع مالی صندوق در ماده ۲۰۳ ذکر نشده است. احکام ناظر بر صندوق همچنین نامنسجم‌اند، از آن رو که پارادایم حاکم بر جایگاه و کارکرد صندوق در زیست‌بوم نظام مالی کشور از این مجموعه مواد قابل استخراج نیست.

با توجه به تکالیف سنگینی که این قانون، در طول وظایف نظارتی بانک مرکزی، بر دوش صندوق ضمانت سپرده‌ها گذارده، لازم است ساختار حقوقی و ارکان صندوق از حالت ضعیف دولتی فعلی ارتقا یابد. لازم است ساختار هیئت امنایی فعلی که با جایگاه حاکمیتی مورد انتظار از صندوق فاصله دارد تغییر کند و ساختار شرکتی جایگزین آن شود. در ساختار پیشنهادی، هیئت عالی می‌تواند نقش مجمع سهامداران صندوق را برعهده بگیرد؛ و وظایف راهبری، سیاستگذاری و نظارتی به هیئت مدیره و وظایف اجرایی به مدیر عامل و هیئت عامل واگذار شود.

طبق ماده ۱۳۳، عدم ارائه به موقع، صحیح و کامل داده‌ها، اطلاعات، صورت‌های مالی و گزارش‌ها به صندوق ضمانت سپرده‌ها و عدم اجرای دستورات صندوق در مواردی که به موجب این قانون به صندوق اختیار داده شده است، از سوی



مؤسسات اعتباری یا مدیران آنها تخلف محسوب می‌شود. این در حالی است که مرجع تشخیص این تخلفات معاونت نظارتی است و قانون در ماده ۱۳۵ یا مواد دیگر، تکلیفی برای معاون نظارتی معین نکرده تا به گزارش تخلف مؤسسات اعتباری از سوی صندوق ضمانت سپرده‌ها ترتیب اثر بدهد. جالب آن که تکلیف ماده ۱۳۳ در ماده ۲۰۵ و تبصره ۳ ماده ۲۰۰ نیز تکرار شده است؛ با این تفاوت که ماده ۲۰۵، بانک مرکزی را نیز موظف کرده است اطلاعات و گزارش‌های مورد نیاز صندوق ضمانت سپرده‌ها را در اختیار صندوق قرار دهد.

طبق ماده ۱۴۲، در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری به تشخیص شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیئت عالی بحرانی باشد، بانک مرکزی مدیران مؤسسه اعتباری را عزل می‌کند و اداره مؤسسه اعتباری را در اختیار مدیر‌گزیر منصوب از سوی صندوق ضمانت سپرده‌ها قرار می‌دهد. طبق تبصره ۱ ماده ۱۹۷، صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌تواند از مؤسسات اعتباری که وضعیت آن‌ها توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در معرض خطر یا بحرانی تشخیص داده شده، با تأیید هیأت عالی، حق عضویت بیشتری دریافت کند.

طبق ماده ۱۴۳، مدیر‌گزیر موظف است برای جلوگیری از ایراد صدمات بیشتر به سپرده‌گذاران و سهامداران، حداکثر ظرف دو ماه، اقداماتی را که اجرای آن‌ها نیاز به تصمیم مجمع عمومی صاحبان سهام دارد، برای اتخاذ تصمیم به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی پیشنهاد کند، تا شورای مزبور ظرف ده روز کاری، در خصوص پیشنهادهای ارائه شده توسط مدیر‌گزیر، تصمیم بگیرد. مدیر‌گزیر موظف است مصوبات شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی را بدون الزام به رسیدگی قضایی اجرا کند.

در حالی که مسئولیت فرایند‌گزیر با صندوق ضمانت سپرده‌هاست، طبق ماده ۱۴۴، مدیر‌گزیر پیشنهادهای خود در خصوص مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر را برای تصمیم‌گیری‌های در تراز مجمع به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ارائه می‌کند.

طبق ماده ۱۴۶، در صورتی که پیشنهاد مدیر‌گزیر، مبنی بر انحلال مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر، به تصویب شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و تأیید هیأت عالی برسد، انحلال مؤسسه به مرجع ثبت شرکت‌ها اعلام و فرایند تصفیه آغاز می‌شود. مسئولیت تصفیه مؤسسات اعتباری که به‌صورت اجباری منحل می‌شوند با صندوق ضمانت سپرده‌هاست.

طبق تبصره همان ماده، تصویب انحلال مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌تواند همراه با تقاضای صدور حکم ورشکستگی از قوه قضاییه یا بدون آن باشد. در صورتی که به تشخیص شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، دارایی‌های مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر کمتر از بدهی‌ها و تعهدات آن باشد، باید همزمان با صدور حکم انحلال، تقاضای ورشکستگی مؤسسه اعتباری در حال‌گزیر توسط بانک مرکزی به قوه قضاییه ارسال شود. در صورت صدور حکم ورشکستگی، صندوق ضمانت سپرده‌ها توسط دادگاه به‌عنوان مدیر تصفیه مؤسسه اعتباری ورشکسته تعیین می‌شود.

یکی از اشکالات طرح مجلس، سردرگمی در تقسیم کار بین معاونت نظارتی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، هیأت انتظامی، و صندوق ضمانت سپرده‌ها در فرایند‌گیری است. در درون صندوق هم، تقسیم کار بین مدیر‌گیری، مدیر عامل صندوق و هیئت مدیره صندوق روشن نیست. فرایند‌گیری به خودی خود پرمخاطره، پرحاشیه و مشحون از تزاخم منافع است. به همین دلیل بسیار مهم است که یکپارچه و با حداقل اصطکاک و حاشیه مدیریت شود. در غیر این صورت به پیچیدگی آن افزوده می‌شود. در فرایند‌گیری، به دلیل سرعت لازم در فرایند تصمیم‌گیری، تزاخم منافع بین ذینفعان، و زیان بالایی که ممکن است به سهامداران و سپرده‌گذاران درشت تحمیل شود، مدیر‌گیری ناچار از اتخاذ تصمیمات سخت در زمان کوتاه در شرایط فشارهای بیرونی از سوی ذینفعان است.

قانون باید مدیران و افسران نظارتی درگیر در فرایند‌گیری را در برابر فشارهای بیرونی صیانت کرده و فرایند را به گونه‌ای طراحی کند که احتمال اتخاذ تصمیمات صحیح در زمان مناسب افزایش یابد. طرح مجلس، به رغم پیشرفت چشمگیر در ایجاد ظرفیت قانونی برای فیصله دادن به معضل موسسات اعتباری بحرانی، از خلاها و نکتهای قابل توجهی رنج می‌برد. به عنوان مثال مدیر‌گیری موظف است در مقاطع سه‌ماهه، گزارش وضعیت دارایی، بدهی و تعهدات مؤسسه اعتباری در حال‌گیری و اقدامات انجام شده را به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ارائه کند؛ در حالی که پیامد مورد انتظار از ارائه این گزارش‌ها مشخص نیست. انتظار قانونگذار مبنی بر این که شورا بر اساس این گزارش‌ها تصمیماتی اتخاذ کند که برای مدیر‌گیری مسموع باشد، خلاف تناظر اختیارات و مسئولیت مدیر‌گیری و صندوق ضمانت سپرده‌هاست.

با توجه به عدم تفصیل و شفافیت احکام قانونی مربوط به صندوق ضمانت سپرده‌ها، لازم است در ماده جداگانه‌ای وظایف و اختیارات زیر برای صندوق تعریف شود:

(أ) 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؛

(ت) تعیین حق عضویت اعضا متناسب با ریسک نقدناشوندگی، بانک‌گریزی، یا ورشکستگی آنها؛

(ث) تضمین اصل سپرده‌های موسسات اعتباری عضو؛

(ج) مدیریت فرایند‌گیری موسسات اعتباری در حال تصفیه؛ و

(ح) تأدیه سپرده‌های تضمین شده سپرده‌گذاران موسسات منحل شده یا ورشکسته.

بانک مرکزی و صندوق ضمانت سپرده‌ها، که در فرایند‌گیری به ترتیب توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی و مدیر‌گیری نمایندگی می‌شوند، دو سازمان مجزا هستند. برای تبیین رابطه بین ارکان صندوق و بانک مرکزی در فرایند‌گیری، جبران کاستی‌ها و رفع ابهامات مواد ۱۴۲، ۱۴۳ و ۱۴۴، لازم است در ماده مستقلی تصریح شود:

۱. مدیریت فرایند گزیر، شامل تصفیه، ادغام و انحلال اجباری موسسات اعتباری، برعهده صندوق ضمانت سپرده‌هاست؛
 ۲. مدیر گزیر به پیشنهاد مدیر عامل و تایید هیئت مدیره صندوق نصب می‌شود؛
 ۳. تصمیمات اجرایی فرایند گزیر، شامل عملیات تصفیه، ادغام و انحلال اجباری، برعهده مدیر گزیر و زیر نظر مدیر عامل صندوق اتخاذ شود؛
 ۴. تصمیمات راهبردی و سیاستگذاری فرایند گزیر برعهده هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده‌ها است؛ آن دسته از تصمیماتی که طبق اساسنامه موسسه اعتباری، متضمن موافقت مجمع عمومی است، با نظر شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی اتخاذ می‌شود؛
 ۵. ترتیبات زمانی و مدیریتی مربوط به نحوه بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده موسسه در حال گزیر، به پیشنهاد مدیر گزیر و تصویب مدیر عامل صندوق انجام می‌شود و ظرف دو روز کاری پس از تشخیص وضعیت بحرانی موسسه، به اطلاع عموم می‌رسد؛ و
 ۶. مدیر گزیر برای کاهش زیان سپرده‌گذاران، سهامداران، و سایر بستانکاران، به صورت ادواری و در بازه‌های زمانی حداکثر سه‌ماهه، 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، ظرف ده روز کاری، در خصوص برنامه پیشنهادی مدیر گزیر تصمیم‌گیری می‌کنند. مدیر گزیر مصوبات هیئت مدیره صندوق و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی را بلافاصله و بدون الزام به رسیدگی قضایی اجرا می‌کند.
- در ماده ۱۳۳، سازوکار ارجاع تخلف موسسات اعتباری متخلف از سوی صندوق ضمانت سپرده‌ها به معاونت نظارتی، وظیفه این معاونت در قبال گزارش صندوق، و نحوه انتخاب اقدام تنبیهی و انضباطی متناظر تخلف، برای موسسه متخلف ذکر نشده است. بر این اساس شایسته است در تبصره مستقلی ذیل همین ماده، صندوق ضمانت سپرده‌ها مجاز شود، در صورت ارتکاب بندهای ۶ و ۱۴: ۱) نرخ بیمه موسسه اعتباری متخلف را افزایش دهد؛ ۲) در صورت موافقت هیئت عالی، سقف سپرده‌های تضمین شده موسسه اعتباری متخلف را کاهش دهد؛ یا ۳) انجام اقدامات تنبیهی و انضباطی متناظر را از فهرست اقدامات احصا شده در ماده ۱۳۵، از معاون نظارتی درخواست کند.
- ماده ۱۴۷ صندوق ضمانت سپرده‌ها را موظف می‌کند سپرده‌های ضمانت شده مؤسسه اعتباری را با پیشنهاد رئیس کل یا معاون نظارتی، پرداخت کند که با استقلال حقوقی و عملیاتی صندوق منافات دارد. به‌علاوه، برای پرهیز از تصمیمات اقتضایی و ممانعت از فشار دینفعان برای اثرگذاری بر فرایند گزیر، لازم است سازوکار ماشه در مورد تادیه سپرده‌های سپرده‌گذاران موسسات اعتباری در حال تصفیه در قانون تعریف شود.



تفصیل ارزیابی احکام ناظر بر صندوق ضمانت سپرده‌ها در فصل نوزدهم طرح مجلس، به تفکیک مواد، در جدول شماره ۸۱ ارائه شده است.

جدول ۸۱. صندوق ضمانت سپرده‌ها: ۱۹۶ تا ۲۰۷

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 ۱۹۶	
<p>به منظور اطمینان بخشی به سپرده‌گذاران حقیقی و حقوقی در مؤسسات اعتباری مبنی بر تضمین سپرده‌های آنان تا سقف معین، به صندوق ضمانت سپرده‌ها اجازه داده می‌شود با رعایت شرایط مقرر در این قانون به فعالیت‌های خود ادامه دهد. اصلاحات اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها بنا به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>	<p>متن پیشنهادی جایگزین: "به منظور اطمینان بخشی به سپرده‌گذاران حقیقی و حقوقی در مؤسسات اعتباری مبنی بر تضمین سپرده‌های آنان تا سقف معین، صندوق ضمانت سپرده‌ها با رعایت شرایط مقرر در این قانون به فعالیت خود ادامه می‌دهد. اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها به پیشنهاد معاونت نظارتی بانک مرکزی به تصویب هیأت عالی می‌رسد."</p>
صندوق ضمانت سپرده‌ها نهاد عمومی غیردولتی است.	
توقف فعالیت یا انحلال صندوق ضمانت سپرده‌ها فقط به موجب قانون امکان پذیر است.	
ماده ۱۹۷	
وظایف صندوق به قرار زیر می‌باشد:	متن پیشنهادی جایگزین:

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>"صندوق ضمانت سپرده‌ها موظف به انجام وظایف زیر است:</p> <p>۱. پایش وضعیت مؤسسات اعتباری به‌منظور برآورد ریسک وخیم شدن سلامت و بانک‌گریزی آن‌ها؛</p> <p>۲. دریافت حق‌عضویت مؤسسات اعتباری، متناسب با ریسک ورشکستگی یا نقدناشوندگی آن‌ها؛</p> <p>۳. مدیریت وجوه دریافتی از مؤسسات اعتباری با اولویت نقدشوندگی و حفظ ارزش؛</p> <p>۴. پرداخت سپرده سپرده‌گذاران مؤسسات اعتباری در صورت انحلال، تا سقف تضمین شده، در چارچوب فصل هفدهم این قانون؛ و</p> <p>۵. راهبری و انجام عملیات‌گزیر، در چارچوب فصل هفدهم این قانون؛</p> <p>۶. ارائه گزارش‌های ادواری به هیئت عالی و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی."</p>	<p>۱- دریافت حق عضویت از اعضاء؛</p> <p>۲- جبران خسارت سپرده‌های سپرده‌گذاران تا سقف تضمین شده، در چهارچوب فصل هفدهم این قانون؛</p> <p>۳- ارزیابی و پایش عملکرد مؤسسات اعتباری از جهت رعایت مقررات لازم‌الرعایه، و ارائه گزارش تخلفات به بانک مرکزی؛</p> <p>۴- ارزیابی صحت گزارش‌های ارائه شده از سوی مؤسسات اعتباری در خصوص اطلاعات سپرده‌ها و محاسبه حق‌عضویت قابل پرداخت به صندوق و ارائه گزارش‌های مربوط به بانک مرکزی.</p>	
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"صندوق ضمانت سپرده‌ها از مؤسسات اعتباری که وضعیت آن‌ها توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی «در معرض خطر» یا «بحرانی» تشخیص داده شده، با تأیید هیأت عالی، حق عضویت بیشتری دریافت کند."</p>	<p>صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌تواند از مؤسسات اعتباری که وضعیت آن‌ها توسط شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی «در معرض خطر» یا «بحرانی» تشخیص داده شده، با تأیید هیأت عالی، حق عضویت بیشتری دریافت کند.</p>	<p>نظر ۱</p>
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"مؤسسات اعتباری موظفند مفاد بند ۴ این ماده را در قراردادهای سپرده‌گذاری درج کنند."</p>	<p>مؤسسات اعتباری موظفند مفاد بند ۲ این ماده را در قراردادهای سپرده‌گذاری درج نمایند.</p>	<p>نظر ۲</p>
<p>لازم است در اینجا به ماده ۱۵۲ مبنی بر اولویت‌بندی پرداخت بدهی‌های مؤسسات منحل شده یا ورشکسته به صندوق ارجاع داده شود.</p>	<p>با پرداخت سپرده‌های ضمانت شده، صندوق به عنوان قائم مقام سپرده‌گذاران در ردیف غرمای موسسه اعتباری جهت وصول هزینه‌های ناشی از انجام وظایف و اختیارات نسبت به موسسه اعتباری متوقف یا ورشکسته قرار می‌گیرد.</p>	<p>نظر ۳</p>
<p>ماده ۱۹۸</p>		
<p>صندوق ضمانت سپرده‌ها از اختیارات زیر برخوردار می‌باشد:</p>		

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
	۱	الزام مؤسسات اعتباری به تبعیت از تعهدات قانونی مندرج در این فصل مستقیماً از سوی صندوق یا غیرمستقیم از طریق بانک مرکزی؛
متن پیشنهادی جایگزین: "پیشنهاد اعمال اقدامات نظارتی و تنبیهی مذکور در مواد ۱۳۵ و ۱۳۶ این قانون در خصوص مؤسسات اعتباری که طبق بندهای ۶ یا ۱۴ ماده ۱۳۳ از انجام تعهدات خود در مقابل صندوق استنکاف می‌ورزند؛"	۲	ارائه پیشنهاد به بانک مرکزی مبنی بر اعمال اقدامات نظارتی و تنبیهی مذکور در مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) این قانون در خصوص مؤسسات اعتباری که از انجام تعهدات خود در مقابل صندوق، استنکاف می‌ورزند؛
متن پیشنهادی جایگزین: "پیشنهاد برنامه‌های اصلاحی، به‌منظور پیشگیری از بروز شرایط نامطلوب یا برون‌رفت از آن، به مؤسسات اعتباری در معرض خطر."	۳	ارائه مشاوره تخصصی به مؤسسات اعتباری و در صورت لزوم، درخواست از بانک مرکزی برای ارائه برنامه‌های احتیاطی الزام آور به آنها، به‌منظور پیشگیری از بروز شرایط نامطلوب یا برون‌رفت از آن؛
لازم است در این بند به احکام مواد ۱۴۲ و ۱۴۶ اشاره شود. "مدیریت فرایند‌گزیر و تصفیه مؤسسات اعتباری، تکلیف صندوق ضمانت سپرده‌هاست، نه اختیار آن"	۴	انجام وظیفه به‌عنوان مدیر‌گزیر و مدیر تصفیه مؤسسات اعتباری؛
لازم است به تکلیف بانک مرکزی در ماده ۲۰۵ اشاره شود.	۵	درخواست ارائه گزارش نظارتی در خصوص وظایف مرتبط با صندوق از بانک مرکزی و سایر نهادهای ناظر؛
	۶	اقامه دعوی علیه هیأت مدیره، مدیران و سایر اشخاص دخیل در توقف یا ورشکستگی مؤسسه اعتباری.
ماده ۱۹۹		
متن پیشنهادی جایگزین: "عضویت مؤسسات اعتباری دولتی و غیردولتی در صندوق ضمانت سپرده‌ها و تمکین به الزامات عضویت، الزامی است."		عضویت کلیه مؤسسات اعتباری دولتی و غیردولتی در صندوق ضمانت سپرده‌ها الزامی است.
ماده ۲۰۰		

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "مؤسسات اعتباری موظفند حق عضویت صندوق ضمانت سپرده‌ها را طبق زمان‌بندی اعلامی از سوی صندوق، به صورت نقد پرداخت کنند. در غیر این صورت بانک مرکزی حق عضویت را حسب درخواست صندوق از حساب مؤسسه اعتباری نزد خود برداشت و به حساب صندوق واریز می‌کند."</p>	<p>مؤسسات اعتباری موظفند در مواعد مقرر حق عضویت صندوق ضمانت سپرده‌ها را صرفاً به صورت نقدی پرداخت کنند. در غیر این صورت بانک مرکزی موظف است حق عضویت را حسب درخواست صندوق از حساب مؤسسه اعتباری نزد خود برداشت و به حساب صندوق واریز نماید.</p>
<p>حساب مؤسسه اعتباری نزد خود برداشت و به حساب صندوق واریز می‌کند."</p>	
	<p>تبصره ۱ حق عضویت محاسبه‌شده توسط صندوق ضمانت سپرده‌ها برای هریک از اعضا، تحت هیچ شرایطی قابلیت کاهش ندارد.</p>
	<p>تبصره ۲ حق عضویت‌های پرداختی مؤسسه اعتباری به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی همان سال مؤسسه اعتباری منظور می‌گردد</p>
<p>این تبصره تکرار بند ۶ ماده ۱۳۳ و ماده ۲۰۵ است.</p>	<p>تبصره ۳ مؤسسات اعتباری و شرکت‌های تابعه آنها موظفند آمار، اطلاعات و گزارش‌های مورد درخواست را حسب تقاضای صندوق ارائه نمایند.</p>
ماده ۲۰۱	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "ترتیبات اجرایی ناظر بر فعالیت صندوق ضمانت سپرده‌ها از جمله (۱) وظایف و اختیارات در برابر سایر اشخاص تحت نظارت، (۲) الزامات پذیرش عضویت برای اعضا و صندوق، (۳) سپرده‌های مشمول تضمین، (۴) سقف تضمین، (۵) سرمایه‌گذاری منابع صندوق، (۶) میزان، انواع و نحوه محاسبه حق عضویت و شیوه پرداخت آن به صندوق، (۷) سازوکار اجرایی پرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران، و (۸) استیفای مطالبات صندوق از مؤسسه اعتباری ناشی از پرداخت سپرده‌های مشمول تضمین؛ در صورتی که در اساسنامه ذکر نشده باشد، به موجب دستورالعملی است که به پیشنهاد هیئت مدیره صندوق، به تصویب هیئت عالی می‌رسد."</p>	<p>ترتیبات اجرایی ناظر بر فعالیت صندوق ضمانت سپرده‌ها از جمله تعیین «اشخاص تحت نظارت» مشمول، الزامات پذیرش عضویت، تعیین مصادیق سپرده‌های بانکی مشمول تضمین صندوق، سقف تضمین، ترتیبات و شرایط سرمایه‌گذاری منابع صندوق از جمله و شیوه آن، ترتیبات و شرایط حق عضویت‌ها در صندوق از جمله میزان، انواع و نحوه محاسبه و پرداخت آنها به صندوق، سازوکار اجرایی پرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران، و استیفای مطالبات صندوق از مؤسسه اعتباری ناشی از پرداخت سپرده‌های مشمول تضمین مؤسسه اعتباری، در صورتی که در اساسنامه ذکر نشده باشد، به موجب دستورالعملی است که به تصویب هیأت امنای صندوق ضمانت سپرده‌ها می‌رسد.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>لازم است در ماده مستقلاً قبل از ماده ۲۰۱ موارد زیر تعیین شود:</p> <p>ساختار شرکتهای صندوق، شامل ترکیب سهامداران؛</p> <p>ارکان صندوق، شامل مجمع سهامداران، هیئت مدیره، مدیرعامل، هیئت عامل، و حسابرس؛</p> <p>تصریح هیئت عالی به عنوان مجمع سهامداران و نهاد تعیین کننده اعضای هیئت مدیره صندوق؛</p> <p>ترکیب هیئت مدیره شامل اکثریت افراد متخصص، موظف، و غیراجرایی، و اقلیت اعضای اجرایی هیئت عامل؛</p> <p>انتخاب مدیرعامل به پیشنهاد اعضای غیراجرایی هیئت مدیره و تصویب هیئت عالی؛ و</p> <p>تصویب صورت‌های مالی صندوق توسط هیئت عالی.</p>	
ماده ۲۰۲	
<p>ایرادات فراوان این ماده از این قرارند:</p> <p>تاخیر در پرداخت سپرده‌های تضمین شده موسسه منحل یا ورشکست شده جایز نیست و موجب بی‌اعتمادی به نظام بانکی و اضطراب اجتماعی می‌شود؛ لذا ترتیبات اجرایی، اولویت و زمان بندی تادیه سپرده‌ها باید همزمان با انحلال، اعلام شود.</p> <p>سرپرست موقت یا مدیر گزیر که اداره موسسه اعتباری را در وضعیت بحرانی برعهده دارند، باید ترتیبات بازپرداخت را به</p>	<p>صندوق ضمانت سپرده‌ها موظف است حداکثر ظرف مدت یک‌ماه پس از اعلام رئیس کل، نسبت به تأدیه مانده سپرده‌های سپرده‌گذاران مؤسسه اعتباری در حال گزیر تا سقف تضمین شده، به صورت پرداخت نقدی و یا ایجاد سپرده‌ای به همان میزان و شرایط در مؤسسه اعتباری دیگر برای سپرده‌گذار، اقدام نماید. مطالبات سپرده‌گذاران بیش از سقف تضمین شده توسط صندوق، از محل دارایی‌های مؤسسه اعتباری مذکور و با رعایت احکام فصل هفدهم این قانون تصفیه می‌شود.</p>
<p>صندوق پیشنهاد دهند.</p> <p>هم‌زمان با اعلام انحلال یا ورشکستگی، مکانیزم ماشه توسط صندوق ضمانت سپرده‌ها فعال می‌شود؛ اعلام رئیس کل موضوعیت ندارد.</p> <p>صندوق ضمانت سپرده‌ها باید هم‌زمان با انحلال یا اعلام ورشکستگی مؤسسه، مانده سپرده‌های مؤسسه اعتباری را تا سقف تضمین شده، به صورت نقد یا ایجاد سپرده‌ای به همان میزان و شرایط، در مؤسسه اعتباری دیگری برای سپرده‌گذاران، بپردازد تا فرایند انحلال یا ورشکستگی تکمیل شود.</p> <p>موسسه در حال گزیر لزوماً منحل نمی‌شود؛ لذا مانده سپرده‌های مؤسسه در حال گزیر تا قبل از انحلال یا تصفیه پرداخت نمی‌شود.</p>	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس										
ماده ۲۰۳											
	<p>منابع مالی صندوق ضمانت سپرده‌ها به شرح زیر است:</p> <table border="1" data-bbox="776 394 1424 667"> <tr> <td data-bbox="776 394 1015 449">۱</td> <td data-bbox="1015 394 1424 449">حق عضویت‌های دریافتی از اعضاء؛</td> </tr> <tr> <td data-bbox="776 449 1015 504">۲</td> <td data-bbox="1015 449 1424 504">درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها؛</td> </tr> <tr> <td data-bbox="776 504 1015 558">۳</td> <td data-bbox="1015 504 1424 558">کمک‌های مالی دولت؛</td> </tr> <tr> <td data-bbox="776 558 1015 613">۴</td> <td data-bbox="1015 558 1424 613">تسهیلات دریافتی از بانک مرکزی در موارد ضروری؛</td> </tr> <tr> <td data-bbox="776 613 1015 667">۵</td> <td data-bbox="1015 613 1424 667">انتشار اوراق بهادار طبق قوانین و مقررات مربوط؛</td> </tr> </table>	۱	حق عضویت‌های دریافتی از اعضاء؛	۲	درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها؛	۳	کمک‌های مالی دولت؛	۴	تسهیلات دریافتی از بانک مرکزی در موارد ضروری؛	۵	انتشار اوراق بهادار طبق قوانین و مقررات مربوط؛
۱	حق عضویت‌های دریافتی از اعضاء؛										
۲	درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها؛										
۳	کمک‌های مالی دولت؛										
۴	تسهیلات دریافتی از بانک مرکزی در موارد ضروری؛										
۵	انتشار اوراق بهادار طبق قوانین و مقررات مربوط؛										
جریمه‌های نقدی اخذشده از اشخاص تحت نظارت متخلف موضوع ماده ۱۳۶ این قانون؛	<p>جریمه‌های نقدی اخذشده از «اشخاص تحت نظارت» متخلف موضوع مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) این قانون؛</p>										
لازم است وصول مطالبات از موسسات اعتباری منحل شده یا ورشکسته بابت پرداخت سپرده‌های تضمین شده آن‌ها (موضوع ماده ۱۵۲)، به عنوان منبع مالی مستقل اضافه شود.	سایر منابع پس از تصویب هیأت عالی.										
	<p>صندوق در موارد ضروری مجاز است با تأیید هیأت عالی، مؤسسات عضو را مکلف به پرداخت حق عضویت‌های آتی، حداکثر تا دو برابر مبلغ آخرین حق عضویت سالانه، نماید و در این صورت مؤسسات اعتباری عضو مکلف هستند در مهلت مقرر، مبالغ تعیین شده را در اختیار صندوق قرار دهند.</p>										
منابع مالی هفت‌گانه احصا شده در این ماده از هرگونه مالیات معاف‌اند.	<p>حق عضویت‌های دریافتی صندوق ضمانت سپرده‌ها از هرگونه مالیات معاف می‌باشد.</p>										
منابع سرمایه‌گذاری نشده صندوق ضمانت سپرده‌ها در حسابی نزد بانک مرکزی سپرده‌گذاری می‌شود.	<p>منابع سرمایه‌گذاری نشده صندوق ضمانت سپرده‌ها باید صرفاً در حسابی نزد بانک مرکزی نگهداری شوند.</p>										
ماده ۲۰۴											
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "اختلافات صندوق ضمانت سپرده‌ها با مؤسسات اعتباری، توسط هر یک از طرفین دعوی، به معاونت نظارتی بانک مرکزی ارجاع می‌شود، تا پس از بررسی و اظهار نظر، در هیأت عالی رسیدگی شود. رای هیأت عالی قطعی و برای طرفین دعوی لازم‌الاجرا است."</p>	<p>مرجع رسیدگی به اختلافات احتمالی صندوق ضمانت سپرده‌ها با مؤسسات اعتباری، رئیس کل بانک مرکزی است. در صورت اعتراض به نظر رئیس کل بانک مرکزی، موضوع در هیأت عالی مطرح و اتخاذ تصمیم می‌شود. رأی هیأت عالی قطعی است و برای طرفین لازم‌الاجراء می‌باشد.</p>										
ماده ۲۰۵											



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس	
<p>حکم مطرح شده در این ماده با بند ۶ ماده ۱۳۳ و تبصره ۳ ماده ۲۰۰ هم‌پوشانی دارد. متن پیشنهادی جایگزین: "مؤسسات اعتباری و سایر اشخاص تحت نظارت موظفند اطلاعات و گزارش‌های مورد نیاز صندوق ضمانت سپرده‌ها را برای ایفای وظایف مقرر در این قانون، به صندوق ارائه دهند. همچنین بانک مرکزی موظف است اطلاعات و گزارش‌های مرتبط با فعالیت صندوق را حسب درخواست، در اختیار صندوق قرار دهد."</p>	<p>مؤسسات اعتباری موظفند آمار، اطلاعات و گزارش‌های مورد نیاز صندوق ضمانت سپرده‌ها را در چارچوب وظایفی که به موجب این قانون برعهده صندوق گذاشته شده است به صندوق ارائه نمایند. همچنین بانک مرکزی موظف است آمار، اطلاعات و گزارش‌های مرتبط با فعالیت صندوق را در اختیار صندوق قرار دهد. صندوق موظف به رعایت ضوابط محرمانگی است.</p>	
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "دستورالعمل مربوط به شیوه تبادل اطلاعات و رعایت ضوابط محرمانگی، ظرف شش‌ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، به پیشنهاد صندوق ضمانت سپرده‌ها به تصویب هیأت عالی می‌رسد."</p>	<p>شیوه تبادل اطلاعات به موجب دستورالعملی است که ظرف مدت شش‌ماه از تاریخ ابلاغ این قانون به پیشنهاد بانک مرکزی و صندوق ضمانت سپرده‌ها به تصویب هیأت عالی می‌رسد.</p>	<p>۳ ۵</p>
ماده ۲۰۶		
	<p>صندوق موظف است اطلاعات زیر را در پایگاه اطلاع‌رسانی خود به اطلاع عموم برساند:</p>	
<p>فهرست به‌روزشده مؤسسات اعتباری که حق عضویت خود را به‌طور کامل پرداخت کرده‌اند؛</p>	<p>۱ فهرست به‌روزشده مؤسسات اعتباری عضو صندوق؛</p>	
	<p>۲ فهرست به‌روزشده سپرده‌های مشمول ضمانت و سقف تضمین؛</p>	
	<p>۳ قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های مربوط به نحوه بهره‌مندی سپرده‌گذاران از مزایای تضمین سپرده‌ها.</p>	
	<p>۴ اطلاعیه‌ها و شرایط جبران خسارت‌های مربوط به مؤسسه اعتباری در حال گزیر.</p>	
ماده ۲۰۷		
	<p>اعضای هیأت‌مدیره، مدیرعامل و مدیران ارشد صندوق ضمانت سپرده‌ها در حین عضویت و پس از آن به مدت دو سال از هرگونه سهام‌داری و تصدی سمت‌های مدیریتی، اجرایی در مؤسسات اعتباری</p>	



تحلیل و ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران: بانکداری

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
	ممنوع هستند. همچنین عضویت مدیران و کارکنان و سهامداران موسسات اعتباری نیز در هیئت مدیره صندوق ضمانت سپرده ها ممنوع است.



۹/۲/۴ قانون مؤسسات اعتباری: ماده ۲۰۸

جدول ۸۲. قانون مؤسسات اعتباری: ماده ۲۰۸

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 ۲۰۸ - قانون مؤسسات اعتباری	
<p>انجمن‌های بانکی در دنیا نهادهای قدرتمندی هستند. در ایران چنین نهادی وجود ندارد. بنابراین تاسیس قانون مؤسسات اعتباری در قانون اقدامی شایسته است. پیشنهاد می‌شود وظایف زیر برای قانون تعریف شود: حمایت از حقوق و منافع صنفی مؤسسات اعتباری و نمایندگی آن‌ها در دادگاه‌ها و مراجع قانونی، در صورت تقاضای آن‌ها؛ همکاری و مشورت با بانک مرکزی برای ترویج و ارتقای ثبات و سلامت شبکه بانکی کشور؛ ارتقای دانش حرفه‌ای بانکداران کشور؛ آگاه‌سازی مشتریان از محصولات بانکی؛ ارتباط حرفه‌ای با انجمن بانکداران سایر کشورها؛ انجام مطالعات تخصصی برای ارتقای دانش بانکداری در کشور؛ برگزاری دوره‌های آموزشی برای تربیت بانکداران کشور؛ رسیدگی به شکایت مشتریان از بانک‌ها؛ بررسی، اعلام نظر و تلاش برای ایجاد مصالحه در خصوص شکایات بانک‌ها از یکدیگر؛ ترویج و ارتقای انضباط و اصول حرفه‌ای و اخلاقی در شبکه بانکی کشور؛ بررسی قوانین، سیاست‌ها و مقررات موجود و ارائه پیشنهاد به بانک مرکزی و مقامات ذی‌ربط با هدف کمک به صنعت بانکداری در تحصیل تاب‌آوری، رقابت‌پذیری و کارآمدی در پاسخگویی به نیازهای اقتصادی کشور؛</p>	<p>به‌منظور کمک به پیشرفت حرفه بانکداری و ارتقاء دانش حرفه‌ای مدیران و کارکنان مؤسسات اعتباری، تهیه برنامه‌های لازم به منظور التزام اعضای قانون به رعایت قوانین و مقررات، برقراری سیستم‌های کنترل داخلی، احترام به اخلاق حرفه‌ای و تأکید بر ارائه گزارش‌های شفاف و منصفانه و اعلام موارد عملکرد غیرحرفه‌ای اعضای به بانک مرکزی، تدوین ضوابط و استانداردهای حرفه‌ای و انضباطی در چارچوب قوانین و مقررات بانک مرکزی و بررسی اختلافات بین اعضای، قانون مؤسسات اعتباری با مشارکت مؤسسات اعتباری‌ای که در ایران فعالیت می‌کنند، تشکیل می‌شود.</p>

نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>همکاری با بانک مرکزی، نهادهای تخصصی و دستگاه‌های اجرایی در مورد مشارکت بانک‌ها در برنامه ریزی اقتصادی و توسعه کشور.</p>	
<p>نباید موسسات اعتباری ملزم به عضویت در نهاد صنفی شوند.</p>	<p>عضویت تمامی مؤسسات اعتباری در قانون مؤسسات اعتباری الزامی است.</p>
<p>کانون جزو اشخاص تحت نظارت نیست و مشمول نظارت احتیاطی نمی‌شود. نظارت بانک مرکزی بر کانون، اداری و صرفاً برای اطمینان از آن است که از وظایف خود عدول نکند. متن پیشنهادی جایگزین: "کانون مؤسسات اعتباری، دارای شخصیت حقوقی مستقل و برخوردار از استقلال مالی است و به موجب اساسنامه‌ای اداره می‌شود که به پیشنهاد اکثریت نمایندگان موسسات عضو، به تصویب هیأت عالی می‌رسد. انتصاب دبیرکل کانون منوط به تأیید بانک مرکزی است. بانک مرکزی بر فعالیت کانون، صرفاً از جهت اطمینان از عدم عدول از وظایف، نظارت می‌کند. تغییرات اساسنامه کانون موکول به موافقت بانک مرکزی است. انحلال کانون با تصویب بانک مرکزی ممکن است. سایر اشخاص تحت نظارت می‌توانند عضو ناظر کانون باشند"</p>	<p>کانون مؤسسات اعتباری، دارای شخصیت حقوقی مستقل و برخوردار از استقلال مالی می‌باشد و به موجب اساسنامه‌ای که به تصویب هیأت عالی می‌رسد، اداره می‌شود. انتصاب دبیرکل کانون منوط به تأیید صلاحیت وی توسط بانک مرکزی می‌باشد. کانون تحت نظارت بانک مرکزی فعالیت می‌نماید. هرگونه تغییرات اساسنامه کانون موکول به موافقت بانک مرکزی و تصویب هیأت عالی است. انحلال کانون صرفاً با تشخیص بانک مرکزی ممکن است.</p>
<p>بررسی اختلافات بین اعضا عبارت مبهمی است. کانون باید بتواند به اختلافات صنفی رسیدگی کرده و آن‌ها را فیصله دهد. در صورتی که یکی از طرفین دعوی، به حل و فصل out of court رضایت نداد، موضوع به مرجع قضایی ارجاع می‌شود. کانون برای تنفیذ نتایج بررسی اختلافات صنفی نیاز به یک قاعده مشخص دارد.</p>	<p>اختلافات بین اعضای کانون با یکدیگر، در مرحله اول در کانون مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت عدم سازش، در مراجع دیگر قابل طرح است.</p>
<p>شایسته نیست بانک مرکزی در امور صنفی اشخاص تحت نظارت مداخله کرده و برای سایر اشخاص تحت نظارت، کانون ایجاد کند. این اشخاص می‌توانند کانون صنفی خود را ایجاد کنند یا عضو ناظر کانون مؤسسات اعتباری شوند.</p>	<p>بانک مرکزی می‌تواند برای سایر «اشخاص تحت نظارت» نظیر صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار، صرافی‌ها و شرکتهای واسپاری (لیزینگ) نیز کانون ایجاد کند. در این صورت، احکام این ماده در ارتباط با کانونهای جدید نیز نافذ است.</p>



جدول ۸۳. سایر مقررات

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 ۲۰۹	
متن این ماده دقیق انشا نشده است. بسیاری از احکام قانون، شامل گزیر، فقط بر موسسات اعتباری نافذ است، نه سایر اشخاص تحت نظارت. به نظر می‌رسد حکم مد نظر قانونگذار این بوده که مالکیت اشخاص تحت نظارت، تاثیری بر نافذ بودن احکام این قانون بر آنها ندارد.	احکام مقرر در این قانون شامل کلیه «اشخاص تحت نظارت» اعم از خصوصی، تعاونی و دولتی است.
ماده ۲۱۰	
متن پیشنهادی جایگزین: "سازمان ثبت احوال کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان امور مالیاتی، سازمان حسابرسی، وزارت اطلاعات، نیروی انتظامی، و سایر دستگاه‌های اجرایی، حسب مورد، موظف به همکاری با بانک مرکزی و صندوق ضمانت سپرده‌ها و ارائه اطلاعات مورد درخواست بانک و صندوق برای ایفای وظایف و مسئولیت‌های تعیین شده در این قانون هستند."	سازمان ثبت احوال کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان امور مالیاتی و سایر دستگاه‌های اجرایی، بنا به درخواست بانک مرکزی، موظف به همکاری با آن بانک و ارائه اطلاعات خواسته شده هستند.
ماده ۲۱۱	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>متن پیشنهادی جایگزین: "جریمه‌های نقدی موضوع احکام این قانون، متناسب با شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی اعلام شده توسط مراجع رسمی در پایان هر ماه، تعدیل می‌گردد. وجوه ناشی از اعمال جریمه نقدی علیه اشخاص تحت نظارت متخلف، به حساب درآمد عمومی واریز شده و معادل آن از طرف خزانه‌داری کل به حساب صندوق ضمانت سپرده‌ها تخصیص داده می‌شود."</p>	<p>جریمه‌های نقدی موضوع احکام این قانون، متناسب با شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی که توسط مراجع رسمی اعلام شده باشد، تعدیل می‌گردد. وجوه ناشی از اعمال جریمه نقدی علیه اشخاص تحت نظارت متخلف، به حساب درآمد عمومی واریز شده و معادل آن از طرف خزانه‌داری کل به حساب صندوق ضمانت سپرده‌ها تخصیص داده می‌شود.</p>
ماده ۲۱۲	



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>فهرست احصا شده در این ماده ناقص است. این ماده باید قوانین زیر را نسخ کند:</p> <p>قسمت سوم قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و تغییرات بعدی آن؛</p> <p>قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب سال ۱۳۶۲ و تغییرات بعدی آن؛</p> <p>لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸ و تغییرات بعدی آن؛</p> <p>قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی مصوب ۱۳۷۹؛</p> <p>بند (الف) و (ب) ماده ۱۶، ماده ۱۷ و ماده ۶۲ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴؛</p> <p>ماده ۱۹ و ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶؛</p> <p>ماده ۱ قانون اصلاح قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷؛</p> <p>قانون تسهیل تسویه بدهی بدهکاران شبکه بانکی کشور مصوب ۱۳۹۸؛</p> <p>هر قانون دیگری که به این موارد پرداخته و سایر احکام قانونی مغایر مفاد این قانون.</p> <p>قانون عدم الزام سپردن وثیقه ملکی به بانکها و دستگاهها و سایر مؤسسات و شرکت‌های دولتی به منظور تسهیل امر سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال بیشتر در طرح‌های تولیدی و صادراتی مصوب ۱۳۸۰؛</p> <p>قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳؛</p> <p>قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی (با تأکید بر قانون عملیات بانکی بدون ربا) مصوب ۱۳۸۵؛</p>	<p>از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و اصلاحات بعدی آن، قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ و اصلاحات بعدی آن، لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸/۷/۳ و اصلاحات بعدی آن و قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱، نسخ می‌شود. تا زمانی که آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرائی این قانون به تصویب نرسیده است، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سابق، مشروط بر این- که با مفاد این قانون، به تشخیص بانک مرکزی، معارض نباشد، لازم-الاجراء می‌باشد.</p>



نظر کارشناسی	مواد طرح مجلس
<p>قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها مصوب ۱۳۸۶؛</p> <p>ماده ۵ و قسمت اخیر بند (و) ماده ۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ و اصلاحات بعدی آن‌ها؛</p> <p>تبصره ماده ۲۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰؛</p>	
ماده ۲۱۳	
<p>متن پیشنهادی جایگزین:</p> <p>"رئیس جمهور ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، اعضای هیأت عالی را مطابق احکام مندرج در قسمت اول این قانون انتخاب و احکام آنان را صادر می‌کند. رئیس کل بانک مرکزی ظرف سه ماه پس از صدور احکام اعضای هیأت عالی توسط رئیس جمهور، اعضای هیأت عامل بانک مرکزی را منصوب، و شوراهای تخصصی ذیل هیأت عالی را تشکیل می‌دهد."</p>	<p>رئیس جمهور باید حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، اعضای هیأت عالی را مطابق احکام مندرج در قسمت اول این قانون انتخاب و احکام آنان را صادر کند. رئیس کل بانک مرکزی موظف است حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از صدور احکام اعضای هیأت عالی توسط رئیس جمهور، اعضای هیأت عامل بانک مرکزی را منصوب، و شوراهای تخصصی ذیل هیأت عالی را تشکیل دهد.</p>
ماده ۲۱۴	
<p>لازم است این ماده در قالب تبصره ماده ۲۱۲ آورده شود.</p>	<p>پس از انقضای مهلت‌های مذکور در ماده (۲۱۳)، قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و اصلاحات بعدی آن، قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ و اصلاحات بعدی آن، لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸/۷/۳ و اصلاحات بعدی آن و قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱، نسخ می‌شود. تا زمانی که آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرائی این قانون به تصویب نرسیده است، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سابق،</p>
	<p>مشروط بر این که با مفاد این قانون، به تشخیص بانک مرکزی، معارض نباشد، لازم‌الاجراء می‌باشد.</p>