

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عنوان گزارش:

**بررسی لایحه « قانون بانكدارى »**

\*\*\*\*

**گزارش پژوهشکده قوانین سازمان بسیج حقوق دانان**

۹۵۰۴۱۵۰۳۱

۹۵/۴/۱۵

شماره مسلسل:

تاریخ نشر:



## فهرست

- مقدمه..... ۴
- تاریخچه قوانین و مقررات بانکی..... ۵
- عدم اشراف کامل سیاستگذاران بر نظام بانکی..... ۹
- حجم زیاد داراییهای غیرنقد و تنگنای اعتباری بانکها..... ۱۰
- بازار غیرمتمشکل پولی و تحمیل ریسک بالا به بازار..... ۱۱
- رشد فزاینده بدهی بانک ها به بانک مرکزی..... ۱۱
- عدم شفافیت شبکه بانکی در حوزه عملکرد مالی و اعتباری..... ۱۲
- بزرگ شدن بانکها توأم با عدم افزایش سرمایه..... ۱۳
- نقاط قوت لایحه بانکداری..... ۱۴
- ۱- نظارت مؤثر و کارآمد بر بانکها مؤسسات اعتباری..... ۱۴
- جرمانگاری اشتغال به فعالیت بانکی بدون مجوز..... ۱۶
- حاکمیت شرکتی در مؤسسات اعتباری..... ۱۷
- پیشبینی مقررات جامع انتظامی برای رسیدگی به تخلفات بانکی..... ۱۸
- تدوین احکام مربوط به صندوق ضمانت سپردهها..... ۱۹
- نقاط ضعف و خلأهای موجود در لایحه بانکداری..... ۲۱
- ۱- عدم توجه کافی به مقوله شفافیت..... ۲۱
- ۲- سکوت لایحه در ارتباط با مؤسسات مالی..... ۲۲
- عدم توجه به موضوع بانکداری اسلامی..... ۲۴
- جمعبندی..... ۲۶
- فهرست منابع..... ۲۷



## مقدمه

امروزه بانک و بانکداری علاوه بر کارکردهای سنتی خود به یک بخش بسیار بزرگ و تأثیرگذار در اقتصاد جهان تبدیل شده است. این مسئله در ایران مهم‌تر و پیچیده‌تر است. زیرا به نظر می‌رسد عملکردها و اقدامات بانکها و مؤسسات اعتباری مختلف کشور، تنها با یک نظارت سنتی از طرف بانک مرکزی و مراجع مسئول و همچنین با شفافیت ناقص در عملکردهای کلان آنها مواجه است. لذا این وضعیت نیازمند شفافیت و سیاست‌های نظارتی به روز، متناسب، صحیح و دقیق می‌باشد که البته و بدون شک این مسئله بدون ارتباط مؤثر و کارآمد بخش‌های مختلف یک بانک و همچنین بدون ارتباط بانک‌های مختلف با یکدیگر تحت نظارت کامل بانک مرکزی محقق نمی‌شود.

در سال‌های اخیر شبکه بانکی کشور با چالش‌ها و مشکلات زیادی روبرو شده است. مجموعه مولفه‌های مربوط به وضعیت سلامت و کارایی شبکه بانکی و نیز عملکرد تأمین مالی و تسهیلات اعطایی نشان دهنده عملکرد نامطلوب نظام بانکی (بانک مرکزی و شبکه بانکی) است. به نحوی که وضعیت شاخص‌های سلامت و کارایی شبکه بانکی از جمله کفایت سرمایه، نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات، کیفیت دارایی‌ها (حجم بالای دارایی‌های غیرنقد)، حجم بدهی‌ها (بدهی بسیار زیاد بانک‌ها به بانک مرکزی)، حجم بازار غیرمتمثل پولی (سهام بالای



مؤسسات غیرمجاز در عملیات بانکی)، به ویژه در سال های اخیر وضعیت نامطلوبی داشته است.

مهم ترین چالش هایی که نظام پولی و بانکی کشور در حال حاضر با آنها روبرو است در ادامه تشریح خواهد شد. دقت در ماهیت این مشکلات نشان می دهد که نمی توان انتظار ارتقای یکباره عملکرد نظام بانکی کشور را در کوتاه مدت داشته باشیم.

### تاریخچه قوانین و مقررات بانکی

افزایش تعداد بانکها و توسعه فعالیت بانکداری در ایران لزوم و وضع قوانین و مقررات ویژه برای نظارت بر فعالیت بانکها و هدایت عملیات بانکی را بیش از پیش نمایان ساخت. در پاسخ به این نیاز، اولین قانون بانکی کشور در سال ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون های مشترک دو مجلس رسید و برای اولین بار مقررات خاصی برای تشکیل بانک و انجام عملیات بانکی به اجرا گذاشته شد. براساس این قانون، بانک باید طبق مقررات عمومی تشکیل شرکتها و قانون تجارت تأسیس شود. علاوه بر این، هیأتی به نام هیأت نظارت بر بانکها برای نظارت و مراقبت در اجرای قانون کنترل سازمان و عملیات اعتباری بانکها به وجود آمد. اجازه تأسیس بانک، تعطیل بانک پس از تأسیس، اجرای سیاست پولی و اعتباری کشور، اجازه انجام معاملات ارزی بانکها و تنظیم مقررات خاص ناظر بر روابط بانکها و مشتریان آنها به این هیأت محول شد. این قانون شامل پنج قسمت بود که به ترتیب به تأسیس بانک، سرمایه و اندوخته بانکهای داخلی و خارجی، حدود عملیات بانکها با اشاره به عملیات



ممنوع و ذخایر قانونی، هیأت نظارت بر بانکها، مقررات ناظر بر تطبیق وضع بانکهای موجود با قانون بانکداری و مقررات مربوط به انحلال بانکها اختصاص یافته بود.<sup>۱</sup> در سال ۱۳۳۹ قانون دیگری که جامع تر از قانون اولیه بود، به نام قانون پولی و بانکی کشور به تصویب دو مجلس رسید. این قانون تا ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ اجرا شد و در تاریخ مزبور قانون جدید پولی و بانکی کشور به تصویب رسید که امروزه نیز بخشهای عمده‌ای از آن مورد استفاده قرار می‌گیرد.

در آستانه پیروزی انقلاب اسلامی ایران نیز، در نتیجه بروز عوامل متعدد از قبیل انتقال سپرده‌ها به خارج از کشور سلب اعتماد عمومی نسبت به بانکها و معوق شدن مطالبات بانکها، بیشتر بانکای خصوصی در وضعیتی قرار گرفته بودند که به رغم کمکهای بانک مرکزی، عملیاتشان متوقف می‌شود. و یا خطر ورشکستگی، آنها را تهدید میکرد. در چنین شرایطی «لایحه قانون ملی شدن بانکها» و «لایحه قانون ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری» در ماههای ابتدایی سال ۱۳۵۸ از تصویب شورای ملی انقلاب اسلامی ایران گذشت و مالکیت کلیه بانکها، شرکتهای پس انداز و وام مسکن و شرکت سرمایه گذاری از بخش خصوصی سلب و به دولت واگذار شد. متعاقب آن «لایحه قانون اداره امور بانکها» برای تعیین ارکان و سازمان نوین بانکها، در مهر ماه ۱۳۵۸، از تصویب شورای انقلاب اسلامی ایران گذشت و به استناد ماده ۱۷ همین

<sup>۱</sup> - تقوی، مهدی، ۱۳۸۴، اقتصاد کلان، تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور، ص ۱۷۸



لایحه، مجمع عمومی بانکها، طرح ادغام بانکها را از تصویب گذراند. این طرح با وجود نارساییهایی که در برداشت از تاریخ دوم دی ماه ۱۳۵۸ به مرحله اجرا درآمد و براساس آن، تعداد بانکهای کشور از ۳۶ بانک به ۹ بانک تقلیل یافت.

همراه با اقداماتی که در زمینه ایجاد دگرگونی در نظام بانکی کشور و تغییر تشکیلات بانکها در سال ۱۳۵۸ انجام شد، مطالعات پراکندهای به منظور انطباق عملیات بانکها با اصول و موازین اسلام صورت گرفت. در سال ۱۳۵۸، با تدوین و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چارچوب کلی نظام ترسیم و ویژگیهای اقتصاد کشور تبیین گردید و با توجه به تکالیف مقرر در اصل ۴ قانون اساسی «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی، و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد...» و با الهام از اصل ۴۳ و اصل ۴۹ قانون اساسی درباره ممنوع بودن ربا و ثروتهای ناشی از آن، برای تطبیق عملیات بانکهای کشور با احکام اسلام، حذف ربا از عملیات بانکی در اولویت قرار گرفت.

در این راستا در تاریخ نوزدهم اردیبهشت ماه ۱۳۶۱ لایحه‌ای تحت عنوان «لایحه قانونی حذف ربا و انطباق با موازین اسلامی» به تصویب هیأت وزیران رسید. در این لایحه علاوه بر اولویتهای تعاونی، سودآوری نیز نقش مهمی در عملیات تجهیز و تخصیص منابع ایفا می‌کرد. مجلس شورای اسلامی، پس از بررسی و مذاکره کلیات لایحه دولت را تصویب کرد و سرانجام لایحه یاد شده تحت عنوان «قانون عملیات بانکی بدون ربا(بهره)» در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۸ به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی



رسید و شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۰ آن را تأیید کرد و برای اجرا ابلاغ نمود و بانکها مکلف شدند که از ابتدای سال ۱۳۶۳ عملیات خود را با آن تطبیق دهند.

با این حال بازنگری در قوانین لازم‌الاجرا پس از پیروزی انقلاب نیز از اولین سال‌های برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ - ۱۳۸۴) شروع شد. برای تدوین پیش‌نویس لایحه بانک مرکزی، مطالعات در دو محور سازماندهی گردید. اول، گردآوری قوانین مرتبط و دسته‌بندی موضوعی آنها. دوم، مطالعه قوانین بانک‌های مرکزی کشورهای دیگر و دسته‌بندی موضوعات با اهمیتی که عموماً مورد توجه قرار می‌گیرد. اولین ویرایش لایحه بانکداری در سال ۱۳۸۸ به دولت وقت تقدیم گردد، لیکن این لایحه هیچگاه در کمیسیون‌های دولت مطرح نشد.

با آغاز کار دولت یازدهم عزم تازه‌ای برای تدوین نهایی لایحه بانکداری شکل گرفت. به ویژه از تیر ماه سال ۱۳۹۴ که کارگروه مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی با حضور برخی مدیران عامل بانک‌ها و تعدادی از صاحب‌نظران بانکی، بررسی و نقد پیش‌نویس لوایح بانک مرکزی و بانکداری را آغاز نمود<sup>۲</sup>. حاصل بررسی‌ها لایحه « قانون بانکداری » است که در تیرماه ۱۳۹۵ از سوی بانک مرکزی منتشر شد.

<sup>۲</sup> -<http://www.cbi.ir/showitem/۱۰۰۳۸>





## عدم اشراف کامل سیاستگذاران بر نظام بانکی

تصور و شناخت نادرست سیاستگذاران از نظام بانکی موجب اتخاذ تصمیمات غیرعلمی و غیرکارشناسانه شده است. این تصمیمات نظام پولی و بانکی را در خدمت بخشها و فعالیت هایی قرار داده که در مواردی کاملاً روشن، نه تنها مغایر موازین شناخته شده است، بلکه مخالف اهداف عنوان شده خود دولت ها بوده است. بعضی از جلوه های عینی این تصور و شناخت نادرست، سیاست ها و تصمیماتی مانند زیر است؛

- مترادف دانستن افزایش حجم اعتبارات با افزایش تولید؛<sup>۳</sup>

- نگاه به سپرده های مردم در نظام بانکی به عنوان ابزار سیاستگذاری دولت؛<sup>۴</sup>

- عدم اعتقاد به لزوم برابری منابع و مصارف در نظام بانکی؛<sup>۵</sup>

- تعیین دستوری نرخ سود اسمی سپرده ها و اعتبارات؛

- تثبیت نرخ اسمی ارز در کنار تورم دو رقمی اقتصاد کشور.

<sup>۳</sup> - <http://donya-e-eqtesad.com/news/۸۱۷۷۴۷>

<sup>۴</sup> - <http://www.iribnews.ir/fa/news/۱۰۱۳۱۶۳>

<sup>۵</sup> - باقرزاده، جواد، نقش سیاست های پولی و مالی کشور در افزایش نرخ تورم، روزنامه مردم سالاری، برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به:

<http://vista.ir/article/۲۹۶۶۲۹/>



در نهایت باید عنوان کرد که هدف سیاستگذاران پولی و اقتصادی کشور یعنی دولت و مجلس شورای اسلامی در شرایط اقتصاد مقاومتی، باید کمک به ثبات اقتصادی و مالی و افزایش پیش بینی پذیری تغییرات محیط رشد اقتصادی و توسعه کشور باشد.

### حجم زیاد دارایی‌های غیر نقد و تنگنای اعتباری بانکها

یکی از چالش‌های شبکه بانکی در ایران وجود دارایی‌های غیر نقد و ثابت زیاد در ترازنامه بانک هاست<sup>۶</sup> که این مسئله موجب کاهش دسترسی به وجوه نقد برای عملیات اعتباری بانک‌ها می‌شود. مهم‌ترین اقلامی که موجب انجماد دارایی‌های بانک‌ها شده عبارتند از:

- بدهی دولت به بانکها؛

- مطالبات غیر جاری شبکه بانکی از بخش غیردولتی

- دارایی‌های ثابت بانک‌ها که ناشی از سرمایه‌گذاری‌های بانک‌ها در حوزه زمین و مسکن، تملیک وسایل و... است.



<sup>۶</sup> - news.agaah.ir/news/ ۵۹۶۸



## بازار غیرمتشکل پولی و تحمیل ریسک بالا به بازار

یکی از مهم ترین شاخص های انضباط و سلامت نظام بانکی سهم بازار غیرمتشکل پولی از کل بازار است. نهادهایی همچون صندوق های قرض الحسنه، تعاونی های اعتبار، موسسات اعتباری غیربانکی علی رغم تاثیر قابل توجهی که در بازار پول و حجم نقدینگی دارند، تحت نظارت دقیق بانک مرکزی قرار ندارند و این امر موجب عدم شفافیت شدید در نظام پولی، بالا بودن احتمال پولشویی در شبکه بانکی و توسعه فعالیت های غیرمولد در نظام پولی کشور شده است.<sup>۷</sup> این مسئله همچنین موجب عدم انضباط در زمینه نرخ های سود بانکی و بروز رقابت های مخرب میان بانک ها با موسسات غیرمجاز و افزایش ریسک اعتباری موسسات به دلیل عدم رعایت ضوابط مدیریت ریسک و نهایتاً عدم کارایی نظام بانکی می - شود.

البته لازم به ذکر است ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی طی دو سال گذشته توسط بانک مرکزی پیگیری شده و در این راستا توفیقاتی نیز وجود داشته است.

## رشد فزاینده بدهی بانک ها به بانک مرکزی

مسئله رشد فزاینده بدهی بانک ها به بانک مرکزی در سال های اخیر یکی از عوامل ایجاد بحران در نظام بانکی شده است. بخشی از این بدهی،

<sup>۷</sup> - <http://donya-e-eqtasad.com/news/۸۵۶۰۳۴>



به دلیل خطوط اعتباری است که بانک مرکزی به بانک های دولتی اعطا نمود (از جمله برای طرح مسکن مهر). اما بخش دیگر مربوط به اضافه برداشت های بانک ها از حساب های بانک مرکزی است. به دلیل آنکه مورد دوم خارج از کنترل و اراده بانک مرکزی انجام شده و طی سال گذشته نیز به شدت افزایش یافته<sup>۸</sup>، نشان از افزایش خطر اعسار در نظام بانکی کشور است.

### عدم شفافیت شبکه بانکی در حوزه عملکرد مالی و اعتباری

عملکرد نظام بانکی در حوزه شفافیت نیازمند بهبود است<sup>۹</sup>. این مسئله درخصوص صورت های مالی بانک ها و عدم اتکاپذیری آنها و ارائه اطلاعات مالی به سپرده گذاران و سهام داران بیشتر مورد توجه است. به طور کلی نبود استاندارد مشخص در صورت های مالی، عدم استفاده از سازوکارهای نظارت سیستمی بر صورت های مالی از طریق دسترسی آنلاین بر عملکرد مالی بانک ها، سازوکارهای ضعیف حسابرسی و نداشتن حسابرسی داخلی کارآمد موجب عدم شکل گیری شفافیت مالی بانک ها شده است.

<sup>۸</sup> - <http://www.mehrnews.com/news/۳۷۹۴۸۴۹>

<sup>۹</sup> - زمان زاده، حمید، ۱۳۸۹، طرح تحول نظام بانکی؛ از شناسایی ریشه مضلات بانکی تا ارائه راهبرد اصلاحی، شماره ۱۳۰، ص ۲۵



## بزرگ شدن بانک‌ها توأم با عدم افزایش سرمایه

با توجه به سهم بالای نظام بانکی در تامین مالی اقتصاد، تنگنای اعتباری به یکی از مسایل مهم اقتصاد تبدیل شده و خروج پایدار از رکود را با چالش جدی مواجه ساخته است. در شرایطی که افزایش هزینه تامین مالی و کاهش دسترسی به تسهیلات، تامین مالی اقتصاد را با محدودیت مواجه ساخته، سازکارهای اعطای اعتبار نیز لزوماً تسهیلات را به شیوه‌ای کارآ تخصیص نمی‌دهند. فرایند ذکر شده چرخه معیوبی را ایجاد کرده که حاصل آن، تشدید عدم تعادل‌ها و تعمیق رکود است. یکی از معضلات چنین فرآیندی، معضل بزرگ شدن بانک‌ها توأم با عدم افزایش سرمایه است که سبب کاهش نسبت کفایت سرمایه شده، در نتیجه پوشش طبیعی بانک‌ها در قبال شوک‌های اقتصادی تضعیف شده و انگیزه سهام‌داران برای پذیرش ریسک بر اساس منابع مالی سپرده‌گذاران را افزایش داده است.

وجود مشکلات پیش‌گفته در نظام بانکی کشور، ضرورت انجام اصلاحات و بکارگیری سازوکارهایی را برای اصلاح فرآیند بخش مالی و در نتیجه تجدید ساختار بازار پول ایجاد می‌نماید. بازنگری در قوانین و مقررات بانکی یکی از اولین و مهم‌ترین اقدامات لازم جهت انجام اصلاحات در نظام بانکی کشور است.

در راستای تحقق این مهم، بانک مرکزی با هدف بازنگری قانون پولی و بانکی کشور ( مصوب ۱۳۵۱ ) اقدام به تهیه لایحه قانون بانکداری نموده‌است.



این لایحه که مشتمل بر ۱۰ فصل و ۱۷۳ ماده است در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۱۷ از سوی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. تدوین-کنندگان لایحه مزبور تلاش نموده‌اند تا سازوکارها و مقررات پیش‌بینی شده در آن را منطبق با چرخه حیات مؤسسات اعتباری تنظیم نموده و طی آن، کاستی‌ها و موانع اجرای صحیح عملیات بانکی بدون ربا و منطبق با موازین شرع مقدس اسلام را شناسایی و برای آن چاره‌جویی کنند. در ادامه مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف این لایحه مورد اشاره قرار می-گیرد.

## نقاط قوت لایحه بانکداری

### ۱- نظارت مؤثر و کارآمد بر بانکها مؤسسات اعتباری

اهمیت موضوع نظارت بر بانکها و مرسسات مالی بدان جهت است که این نهادها واسط میان پس‌اندازگندگان و مصرف‌کنندگان نهایی منابع مالی یا به طور کلی منابع پس‌انداز در جامعه می‌باشند. به عبارت دیگر بانکها از طریق شعب خود نه تنها دارنده اصلی سپرده‌های بخش خصوصی و کانال اولیه اعتبار و سرمایه‌گذاری‌ها در اقتصاد هستند، بلکه تنظیم‌کننده عمده مکانیزم پرداخت‌های جامعه نیز محسوب می‌شوند. در ضمن این فعالیت‌ها روی عرضه منابع پولی و اعتباری کشور تأثیر مستقیم دارد؛ زیرا بانکها مؤسساتی هستند که قدرت ایجاد پول از طریق اعطای تسهیلات را دارند.



همچنین جلوگیری از سرایت اثرات زیانبار مشکلات و نارسائی‌های بانک‌ها به بخش‌های دیگر جامعه از دیگر مواردی است که اهمیت نظارت بر بانک‌ها را روشن‌تر می‌سازد<sup>۱۰</sup>. از همین رو یکی از محورهای اساسی در تدوین قوانین بانکی، پیش‌بینی سازوکارهای مطلوب جهت نظارت بر فعالیت بانک‌ها و مؤسسات مالی است که در لایحه بانکداری مورد توجه قرار گرفته‌است.

در واقع در این لایحه ضعف‌ها و کاستی‌های قوانین موجود به ویژه در زمینه نظارت مؤثر و کارآمد بر بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری تا حد امکان مرتفع گردیده‌است.

مواد ۹۲ تا ۱۰۷ لایحه قانون بانکداری با پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی مختلف تلاش نمود تا ضمن ایجاد شفافیت و افزایش کارآمدی فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، از ارتکاب تخلف در سیستم بانکی کشور جلوگیری نماید. از همین رو با بکارگیری نظارت برون‌سازمانی که مختص بانک مرکزی و حساب‌برسان مستقل است و نیز نظارت درون-سازمانی که مشتمل بر کنترل‌های داخلی هر مؤسسه یا بانک است، تلاش شده‌است یک نظام کارآمد در نظارت بر واحدهای بانکی ایجاد نماید. همچنین از دیگر اقداماتی که در لایحه بانک مرکزی در بحث نظارت به آن اشاره شده، بکارگیری اقدامات احتیاطی است که در مواد پیش‌گفته به

<sup>۱۰</sup> - داوود منظور، یادی‌پور، مهدی، نظارت در سیستم بانکی، مجله راهبرد توسعه، شماره ۱۳، ۸۷، ص



آنها توجه شده‌است. همچنین در خصوص جلوگیری از انجام نظارت نیز ضمانت اجرا نیز در نظر گرفته‌است.

### جرم‌انگاری اشتغال به فعالیت بانکی بدون مجوز

یکی از مشکلات موجود در نظام پولی و مالی کشور، وجود مؤسسات اعتباری است که بدون دریافت مجوز از سوی بانک مرکزی اقدام به فعالیت در امور بانکی می‌نمایند، این مؤسسات بدون رعایت مقررات پولی و الزاماتی که بانک مرکزی برای مؤسسات و بانک‌ها پیش‌بینی نموده، با جلب اعتماد مردم اقدام به دریافت مبالغ زیادی از آنها و وعده پرداخت وام‌های بی‌بهره و تسهیلات از محل سپرده‌های جمع‌آوری شده می‌نماید. این مؤسسات با سوء استفاده از خلاء قوانین توانستند مبالغ زیادی را دریافت نماید و بسیاری از آنها با بالا بردن نرخ سود، مردم را به سرمایه‌گذاری ترغیب و از این طریق پنهان نمودن ورشکستگی‌هایشان ترغیب می‌کنند. به سبب تأثیرات زیانباری که این نهادها بر نظام پولی و مالی دارد، تدوین‌کنندگان لایحه بانکداری اقدام به جرم‌انگاری اشتغال بدون مجوز به فعالیت‌های بانکی نموده‌است. در این خصوص تبصره ماده ۴ لایحه بانکداری مقرر می‌دارد: « فعالیت اشخاصی که بدون مجوز از بانک مرکزی مبادرت به اقدامات موضوع این ماده نمایند، توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، شناسایی و ضمن اعلام مراتب به بانک مرکزی تعطیل و متوقف خواهد شد. متخلفین با شکایت بانک مرکزی یا دادستان کل کشور به حبس تعزیری از سه تا ده سال محکوم می‌شوند.





## حاکمیت شرکتی در مؤسسات اعتباری

عواملی نظیر نبود سبد مناسب دارایی‌ها و بدهی‌های عملیاتی از نظر حجم، سررسید، نرخ بهره به همراه افزایش هزینه‌های داخلی و عملیاتی و کاهش سود نقدی و نبود سیستم مناسب برای کنترل ریسک و همچنین نداشتن کارآیی موثر مدیران و سهم کم سرمایه بانک‌ها نسبت به حجم بدهی‌ها، خطرهای بالقوه و بالفعل برای هدایت بانک‌ها به سمت بحران محسوب می‌شود. بدیهی است خطرهای یاد شده باید با استفاده از ابزارهای نوین مدیریتی و براساس ساختار و مکانیسم مناسبی مهار شوند که یکی از ابزارهای معرفی شده در این خصوص براساس تجارب بین المللی، استفاده از ساز و کارها و مکانیزم‌های حاکمیت شرکتی است.

در حاکمیت شرکتی به موضوع‌هایی نظیر نقش سهامداران و روابط آن‌ها و کنترل مناسب شرکت‌ها، مسئولیت پاسخگویی هیأت مدیره، بهبود عملکرد و اثربخشی هیأت مدیره، نقش کمیته‌های تخصصی نظیر کمیته حسابرسی، ریسک، تطبیق، کمیته تعیین دستمزد و پاداش، نقش حسابرسان و نظام حسابداری و کنترل‌های داخلی، استقلال هیأت مدیره، وجود توازن قوای مطلوب در سطح هیأت مدیره و استفاده از اعضای غیرموظف و حفظ منافع تمامی ذی‌نفعان تاکید ویژه‌ای شده و استفاده از مولفه‌های یاد شده موجب ایجاد ثبات و امنیت در بانک‌ها و موسسات واسطه‌گر مالی دیگر نظیر شرکت‌های بیمه و در نتیجه اقتصاد جامعه می‌شود<sup>۱۱</sup>. ایجاد استانداردها و محدودیت‌های هدفمند برای هدایت و کنترل

<sup>۱۱</sup> - <http://www.rajaneews.com/news/113975>



مؤسسات واسطه‌گر مالی به نحوی که بتواند حافظ منافع تمام ذی‌نفعان شود، باعث کاهش هزینه‌ها و ریسک و در نتیجه حفظ منافع آن‌ها می‌شود. این شرایط موجب می‌شود بانک‌ها در شرایط بحرانی، عملکرد و واکنش مناسب تری برای عبور از وضعیت نامطلوب داشته باشند و از شرایط خطر و ورشکستگی تا اندازه قابل توجهی مصون بمانند.

لایحه بانکداری با درک این ضرورت، الزامات و قواعد حاکمیت شرکتی را در مواد ۲۹ تا ۴۱ لایحه پیش‌بینی اعمال نموده‌است. در الگوی ارائه شده از سوی تدوین‌کنندگان، تلاش شده‌است، حوزه مالکیت از مدیریت و حوزه نظارت از حوزه اجرا احصاء گردد تا بدین نحو، زمینه انحرافات و فعالیت‌هایی که باعث اختلال در فرآیند فعالیت مؤسسات می‌گردد، جلوگیری گردد.



### **پیش‌بینی مقررات جامع انتظامی برای رسیدگی به تخلفات بانکی**

موضوع رسیدگی به شکایات مشتریان از بانکها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امری است که از سالیان پیشین مطرح بوده و مدیریت کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری این بانک نسبت به رسیدگی به شکایات یاد شده اقدام می‌کرده است لیکن با وجود تمام اقدامات و تلاش‌های صورت گرفته، به دلیل افزایش تعداد بانکها و مؤسسات اعتباری تحت نظارت این بانک و تنوع عملیات انجام شده و خدمات ارائه شده توسط نهادهای مذکور، بازنگری در فرآیند رسیدگی به این قبیل شکایات اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. بر این اساس، اهمیت رسیدگی شایسته، چه از لحاظ ماهوی و چه از جنبه شکلی، به



این‌گونه شکایات که از یک سو اکنون به یک مطالبه عمومی از سوی آحاد جامعه تبدیل شده و از سوی دیگر، موجبات ارتقای کیفیت عملکرد مؤسسات مزبور و افزایش سطح رضایتمندی اقشار مختلف مردم را فراهم می‌کند، ضرورت پیش‌بینی و تدوین مقررات کامل و واحدی را درخصوص آیین رسیدگی به تخلفات بانکی ایجاب می‌نماید. در این راستا در فصل هفتم لایحه بانکداری و طی مواد ۱۰۸ تا ۱۲۳ به مقررات انتظامی از قبیل؛ هیأت‌های رسیدگی به تخلفات، ترکیب آنها، ماهیت تخلفات بانکی و ضمانت‌اجراهای آن اشاره شده‌است.

### تدوین احکام مربوط به صندوق ضمانت سپرده‌ها

حفاظت از سپرده‌های خرد سپرده‌گذاران در برابر زیان‌های ناشی از ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از سازوکارهای ارتقاء ثبات نظام بانکی هر کشوری است که از طریق ایجاد صندوق ضمانت/ بیمه سپرده‌ها انجام می‌شود. صندوق ضمانت سپرده‌ها از عناصر مکمل شبکه گسترده امنیت مالی هر کشوری است که قوانین و مقررات بانکی، نظام نظارت بانکی و بانک مرکزی به عنوان آخرین تأمین‌کننده از دیگر عناصر تشکیل دهنده آن به شمار می‌روند. بیشتر کشورهای جهان نظام ضمانت سپرده‌ها را به عنوان مهمترین و ضروری‌ترین راه مقابله با بحران‌های مالی می‌شناسند.

صندوق ضمانت سپرده‌ها با حفاظت از نظام مالی در برابر پدیده هجوم بانکی و اطمینان بخشی از وجود امنیت و قابلیت نقدشوندگی سپرده‌های سپرده‌گذاران خرد موجب تحکیم و استمرار ثبات مالی در کشور می‌شود،



که این مهم هدف اصلی سیاست‌های عمومی ایجاد نظام ضمانت سپرده‌ها است.<sup>۱۲</sup>

در شرایطی که برنامه‌ای نظام‌مند برای حفاظت از سپرده‌های مردمی وجود نداشته باشد، دولت‌ها غالباً، به منظور اجتناب از تحمل هزینه‌های اجتماعی، به کمک موسسات مالی ورشکسته شتافته و لاجرم هزینه بحران‌های ناشی از مخاطرات قهری و سوء مدیریت آن موسسات را تقبل می‌کنند. بدیهی است که تصمیم‌گیری در خصوص پوشش هزینه بحران‌های ناشی از ریسک‌های قهری در زمره تصمیمات حاکمیتی است که در صورت پرداخت، به صورت عادلانه توزیع خواهد شد. ولی پوشش هزینه‌های ناشی از سوء مدیریت موسسات موجب ایجاد نابرابری شده و در واقع هزینه‌ای را که باید صاحبان موسسه مالی به دلیل انتخاب مدیران غیر متخصص متحمل شوند، بر عهده دولت‌ها و بانک مرکزی قرار می‌گیرد و موجب هدررفتن منابع عمومی می‌شود. بنابر این وجود برنامه‌ای تشکل یافته در قالب نهادی که اختیارات لازم را در نظم‌دهی نظام مالی از طریق تقریر ضوابط و نظارت و ارزیابی مستمر دارا باشد، ضروری است. این نهاد با در اختیار داشتن ابزار کنترلی کافی همچون اعمال جریمه و محدود کردن فعالیت موسسه خاطی از یک سو و تجهیز منابع مالی لازم برای بازپرداخت سپرده‌های مردمی موسسه ورشکسته از سوی دیگر، در نقش ناظر و ضابط قدرتمند قوانین مالی انجام وظیفه کرده و موجب ایجاد، توسعه و استحکام شبکه امن مالی در کشور می‌شود. از همین رو تدوین-

<sup>۱۲</sup> - <http://www.idgf.ir>



کنندگان لایحه تلاش نموده‌اند با پیش‌بینی سازوکارهای مطلوب چارچوب قانونی مؤثری برای تأدیه فوری وجوه سپرده‌گذاران خرد در مواقع توقف و انحلال مؤسسات اعتباری تهیه و تدوین نمایند.

## نقاط ضعف و خلأهای موجود در لایحه بانکداری

### ۱- عدم توجه کافی به مقوله شفافیت

هم زمان با افزایش پیچیدگی و پویایی فعالیت بانک‌ها در سالیان اخیر، هدف دستیابی به شفافیت از چالش بیشتری برخوردار شده است. امروزه، بسیاری از بانک‌ها علاوه بر فعالیت در عرصه بانکداری سنتی، عملیات وسیعی را در عرصه بین‌المللی هدایت نموده و از مشارکت قابل توجهی در زمینه اوراق بهادار و خدمات مختلف بیمه برخوردارند. خطوط محصولات آنها به سرعت تغییر یافته، مبادلات بسیار پیچیده‌ای را شامل می‌شود. آنها همچنین از ساختارهای پیچیده حقوقی و مدیریتی برخوردارند. این بانک‌ها، چالش‌های فوق‌العاده‌ای را برای فعالان بازار و ناظران بانکی به ارمغان می‌آورند. یعنی برای کسانی که نیازمند انجام ارزیابی‌هایی مستمر از فعالیت و ریسک بانک‌ها هستند<sup>۱۳</sup>. چالش مقوله شفافیت در حالی افزایش یافته است که به دلیل توسعه گستره فعالیت بانک‌ها در بازار و در نتیجه افزایش این توان بالقوه که انضباط بازار به

<sup>۱۳</sup> - <http://banker.ir/m?newsid=۱۲۰۲۳۱>



عنوان مکملی برای نظارت عمل نماید؛ مزایای بالقوه افشا نیز برای ناظران آشکارتر شده است.

سوءاستفاده‌ها و عدم شفافیت عملیات بانکی می‌تواند تدریجاً اعتماد سپرده‌گذاران و سهامداران و به طور کلی ذینفعان را نسبت به مسئولیت مدیریت بانک‌ها تضعیف کند. جلب اعتماد عمومی به کیفیت اطلاع مشتریان و ذینفعان و نیاز به اطلاعات بیشتر و بهتر و شفافیت مالی و افشای اطلاعات بانکی از راهکارهای مهم در رفع این معضل است.

با این حال، علیرغم ضرورت توجه به مقوله شفافیت در نظام بانکی، لایحه بانکداری صرفاً در ماده ۷۳ به مسائل **کلّی** مربوط به شفافیت در عملیات بانکی توجه کرده است و فرآیند دقیق ایجاد شفافیت در صورت-های مالی و مدیریت ریسک و حاکمیت شرکتی و موارد مشابه آنها ورود نکرده و جزئیات این مسائل را متوقف به دستورالعمل‌های بانک مرکزی با تصویب هیأت نظارت کرده است.



## ۲- سکوت لایحه در ارتباط با مؤسسات مالی

مؤسسات مالی به نهادهایی اطلاق می‌شود که جریان پول، انواع سپرده‌ها، اوراق بهادار و ابزارهای پول و سرمایه را به شکلی مناسب تغییر



داده و آنها را برای گردش اقتصادی جامعه مورد استفاده قرار می‌دهند.<sup>۱۴</sup> اینگونه مؤسسات، تسهیلات مالی ضروری را در اختیار نیازمندان به اعتبارات و سرمایه‌گذاران (شامل خانواده‌ها، صاحبان مشاغل و دیگر اشخاص حقیقی و حقوقی که در بخش تولید کالاها و خدمات فعالیت دارند) قرار داده و گاهی خود مستقیماً به سرمایه‌گذاری در فعالیتهای اقتصادی می‌پردازند.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که وظیفه اصلی اینگونه مؤسسات، تجهیز منابع و پس‌اندازهای جامعه و سپس تخصیص وام و اعتبارات و ایجاد زمینه و امکانات لازم برای دست‌اندرکاران بازارهای مالی به منظور مقابله با خطرات تجاری (ریسک) و نوسانات قیمت‌ها در آینده، می‌باشند.

مؤسسات مالی با عملکرد عقلایی و منطقی خود و از طریق تخصیص بهینه منابع می‌توانند زمینه مساعد و مطلوبی را برای افزایش تولید و بالا بردن کارایی فعالیتهای سرمایه‌گذاران و کارآفرینان فراهم سازند.

طی سال‌های گذشته، تعداد قابل ملاحظه‌ای از مؤسسات مالی در کشور تأسیس شده و اقدام به پذیرهنویسی نموده‌اند و این روند طی دو سه سال اخیر سرعت بیشتری گرفته‌است. در شرایط فعلی اقتصادی - سیاسی کشور، برای تشویق مردم به سرمایه‌گذاری مستقیم و غیرمستقیم و مشارکت هرچه بیشتر آنان در فعالیتهای تولیدی، تعیین چارچوبی قانونی

<sup>۱۴</sup> - رنجبر، کمال‌الدین، ۱۳۷۵، بحثی پیرامون مؤسسات مالی اعتباری و ضرورت کنترل و نظارت بر عملکرد آنها، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۵۹، ص ۵۱



و تنظیم ضوابط و مقررات خاصی برای حسابرسی و نظارت مستمر بر فعالیت مؤسسات مالی ضرورت حتمی دارد تا به موازات گسترش بازار مالی و ازدیاد تعداد مؤسسات مذکور، از یک سو از رقابت ناسالم احتمالی بین آنها و از برخورداری ناصحیح بعضی از آنها از امتیازات و انحصارات و رانتهای اطلاعاتی ویژه جلوگیری به عمل آید و از سوی دیگر، منافع عموم سپرده‌گذاران و پذیرهنویسان مورد حمایت قانونی قرار گیرد. با این حال در این لایحه صحبتی از مؤسسات مالی به میان نیامده است، و فقط به مؤسسات اعتباری سپرده پذیر پرداخته شده است، در حالی که آن مؤسسات می‌توانست موجب تقویت نظام مالی و گسترش و سرعت و رقابتی شدن فضا به نفع طرف تقاضا شود.

### عدم توجه به موضوع بانکداری اسلامی

هرچند در شهریور ۱۳۶۲ قانون بانکداری اسلامی به تصویب رسیده است و در حال حاضر به لحاظ حقوقی عملیات بانکی در چارچوب عقود اسلامی اعم از مضاربه، مزارعه، مشارکت مدنی، جعاله، فروش اقساطی و ... صورت می‌پذیرد، لیکن در عمل با تعیین نرخ بهره (بنام نرخ سود) بانکداری مشابه بانکداری در اقتصاد متعارف (نظام سرمایه داری)، به شکل ربوی می‌باشد.

بانک اسلامی موسسه ای پولی و مالی است که سعی دارد با استفاده از عقود اسلامی و قراردادهای مورد رضایت اسلام، معاملات مورد انتظار از بانک را ارایه دهد، و در عین حال، جنبه‌هایی مانند عدالت و اخلاق اسلامی را نیز مورد توجه قرار





دهد<sup>۱۵</sup>. به تعبیر دیگر، توزیع عادلانه تسهیلات بانکی بین بخش ها و اقشار مختلف جامعه، تعیین عادلانه نرخ های سود و رعایت اخلاق اسلامی از ویژگی های بارز بانکداری اسلامی است.

تجربه بیش از سه دهه اجرای بانکداری بدون ربا در ایران نشان می دهد که این الگو گرچه توانسته خلا حاصل از حذف ربا را تا حدودی پر کند لیکن در عمل با چالشهایی همراه است، قانون فعلی بانکداری بدون ربا، افزون بر این که برخی از این نیاز ها را جواب نمی دهد یا کامل جواب نمی دهد، با ایرادات فنی و شرعی نیز مواجه است.

شاید مهم ترین تمهید در این راستا، عدم فرهنگ سازی مناسب میان بانک ها و مشتریان بوده به طوری که بیش از آن که به فکر حذف ربا و اجرای بانکداری حلال و بر اساس اصول اسلامی باشند، به فکر اجرای عملیات مبتنی بر قانون و حفظ ظاهر معاملات در قالب معاملات اسلامی فارغ از ماهیت و نیت (که مهم ترین اصل در همه ی اعمال از دیدگاه اسلام است) باشند<sup>۱۶</sup>.

با وجود اینکه نظام اقتصادی و به طور خاص نظام بانکی کشور درصدد تحقق نظامی کاملاً اسلامی است و غایت چنین نظامی انطباق با

<sup>۱۵</sup> - قلیچ، وهاب، ۱۳۸۹، بازشناسی نظام بانکداری اسلامی؛ ما در میانه راه هستیم، مجله بانک و اقتصاد، ش ۱۰۶، ص ۴۴

<sup>۱۶</sup> - برای مشاهده نظرات فقها در این خصوص مراجعه شود به:



مبانی اسلامی می‌باشد، اما در لایحه بانکداری کمتر توجهی به موضوع بانکداری اسلامی شده‌است.

### جمع‌بندی

با توجه به مشکلات و چالش‌های متعددی که در سال‌های اخیر نظام بانکی با آنها روبروست، تدوین پیش‌نویس لایحه قانون بانکداری را می‌توان گام مهم و مؤثری در جهت اصلاحات ساختاری در راستای سیاست‌های پولی و اعتباری کارا و نیل به اهداف کلیدی اقتصاد کلان دانست. با این حال، وجود برخی ایرادات ممکن است، منجر به بروز اشکالات متعددی گردد و نظام بانکی را در نیل به اهدافی که برای آن در نظر گرفته شده‌است باز دارد. از جمله نواقص موجود در لایحه بانکداری این است که تدوین‌کنندگان توجه کافی به مقوله شفافیت در فرآیند فعالیت بانکی مبذول نداشته‌اند. از سوی دیگر شاید مهم‌ترین ایراد وارد بر این لایحه، عدم توجه کافی به تحقق سیاست‌های نظام بانکداری اسلامی است که چندان وقعی بدان نهاده نشده‌است.

راهبرد اصلاح عملکرد نظام بانکی کشور، متأثر از شناسایی ریشه معضلات نظام بانکی و اولویت‌بندی آنها است. اگر خطایی در زمینه شناسایی و اولویت‌بندی ریشه معضلات نظام بانکی وجود داشته باشد، آنگاه راهبرد اصلاحی طراحی شده بر مبنای آن نمی‌تواند در رفع معضلات نظام بانکی موفق باشد. بررسی سیر تحول نظام بانکی در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران اقتصادی عمدتاً ریشه مشکلات نظام بانکی را در ساختار داخلی نظام بانکی جست‌وجو می‌نمایند و بر همین



اساس عمدتاً بر اصلاح رفتار و اصلاح ساختار نظام بانکی کشور در سزوح مختلف، مانند اصلاح قانون بانکداری و اجرای صحیح قانون بانکداری بدون ربا، تفکیک فعالیت بانکها بین فعالیتهای سرمایه‌گذاری، تأکید می‌نمایند.

راهبرد اصلاح عملکرد نظام بانکی کشور با توجه به ریشه‌های اصلی معضلات نظام بانکی به دو بخش اصلی تقسیم می‌شود. بخش اول به اصلاح روابط دولت با نظام بانکی مربوط می‌شود که از اهمیت بیشتر برخوردار بوده و در اولویت قرار دارد. اصلاح قوانین بانکی باید در محورهای تحقق واقعی بانکداری اسلامی و بدون ربا و اجرای کامل آن، تقویت روند خصوصی‌سازی بانکها و گسترش فضای رقابتی در نظام بانکی، پیشبرد بانکداری الکترونیک و مانند آن صورت پذیرد.

### فهرست منابع

- ۱- تقوی، مهدی، ۱۳۸۴، اقتصاد کلان، تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور، ص ۱۷۸
- ۲- داوود منظور، یادی‌پور، مهدی، نظارت در سیستم بانکی، مجله راهبرد توسعه، شماره ۱۳، ۸۷، ص ۸۹
- ۳- رنجبر، کمال‌الدین، ۱۳۷۵، بحثی پیرامون مؤسسات مالی اعتباری و ضرورت کنترل و نظارت بر عملکرد آنها، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۵۹، ص ۵۱



- ۴- زمان‌زاده، حمید، ۱۳۸۹، طرح تحول نظام بانکی؛ از شناسایی ریشه معضلات بانکی تا ارائه راهبرد اصلاحی، شماره ۱۳۰، ص ۲۵
- ۵- قلیچ، وهاب، ۱۳۸۹، بازشناسی نظام بانکداری اسلامی؛ ما در میانه راه هستیم، مجله بانک و اقتصاد، ش ۱۰۶، ص ۴۴

- ۱- <http://banker.ir/m?newsid=۱۲۰۲۳۱>
- ۲- <http://donya-e-eqtasad.com/news/۸۱۷۷۴۷>
- ۳- <http://donya-e-eqtasad.com/news/۸۵۶۰۳۴>
- ۴- <http://www.cbi.ir/showitem/۱۵۰۳۸>
- ۵- <http://www.idgf.ir>
- ۶- <http://www.iribnews.ir/fa/news/۱۰۱۳۱۶۳>
- ۷- <http://www.mehrnews.com/news/۳۷۹۴۸۴۹>
- ۸- <http://www.rajanews.com/news/۱۱۳۹۷۵>
- ۹- [www. news. agaah. ir/news/ ۵۹۶۸](http://www.news.agaah.ir/news/۵۹۶۸)



## لايحه « قانون بانكداري »

\*\*\*\*

پژوهشكده راهبردي سازمان بسيج حقوق دانان

احمد رضايي  
۹۵۰۴۱۵۰۳۱  
۹۵/۴/۱۵

نويسنده:  
شماره مسلسل:  
تاريخ نشر:

