



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم. سال اول

شماره ثبت:

۲۰۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

مشخصات گزارش:

نوع گزارش:

طرح یا لایحه

نظارتی

راهبردی



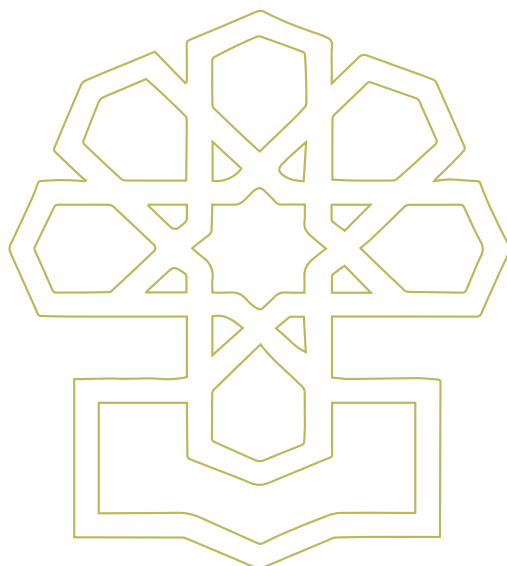
گروه مطالعات پولی و بانکی

شماره مسلسل:

۲۲۰۲۰۵۲۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۲/۱۹



اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه الحاق یک بند به ماده (۵۴) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران



محمد جمور

چکیده

این گزارش به بررسی کارشناسی «لایحه الحاق یک بند به ماده (۵۴) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» پرداخته است. در این پیشنهاد عبارت: «عدم رعایت قوانین و مقررات پولی و بانکی توسط تعاونی‌هایی که در حوزه پولی و بانکی فعالیت می‌کنند، پس از سه‌بار اخطار به‌وسیله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به‌عنوان بند هفتم ماده (۵۴) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران ارائه شده است که در این شرایط تعاونی‌های حوزه پولی و بانکی از بانک مرکزی اخطار دریافت کرده و در نهایت پس از سه‌بار اخطار منحل می‌شوند. در حال حاضر طبق بند «۵» ماده ذکر شده، انواع شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی از جمله تعاونی‌های حوزه پولی و بانکی پس از دریافت سه اخطار از وزارت تعاون امکان منحل شدن دارند. بررسی کارشناسی نشان می‌دهد؛ تعاونی‌هایی که در حوزه پولی و بانکی فعالیت می‌کنند، به‌علت آثاری که می‌توانند بر نظام پولی داشته باشند، لازم است تحت نظارت بانک مرکزی قرار گیرند. بنابراین موضوع پیشنهاد شده در لایحه از نظر کارشناسی منطقی ارزیابی می‌شود. اما لازم است تأکید شود که براساس بند «ر» ماده (۱)، مواد (۲۳) و (۶۴) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۴۰۲، کلیه تعاونی‌های اعتبار در زمره اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی قرار داشته و بانک مرکزی می‌تواند مطابق ماده (۲۳) تنبیهات لازم را در برابر تخلفات این تعاونی‌ها در نظر بگیرد. به نظر می‌رسد، موضوع لایحه به شکل متفاوتی در قانون بانک مرکزی تعبیه شده است. بنابراین سازوکار لایحه، روش جدیدی در عرض قانون بانک مرکزی ایجاد خواهد کرد که با سایر اشخاص تحت نظارت متفاوت بوده و لذا از مصادیق تبعیض نارواست. در نتیجه نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، مخالفت با کلیات لایحه است.

لایحه با عنوان «[لایحه الحاق یک بند به ماده \(۵۴\) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران](#)» در ۱۴۰۳/۰۷/۱۷ توسط رئیس جمهور محترم برای طی تشریفات قانونی به مجلس ارسال شده است. در این لایحه پیشنهاد شده است، یک بند به اجزای ماده (۵۴) [قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران](#) الحاق شود. ماده (۵۴) قانون یاد شده در رابطه با موارد انحلال شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی نگاشته شده و در بند «۵» این ماده، انحلال تعاونی‌ها پس از دریافت سه‌بار اخطار از وزارت تعاون در طول یک سال تعبیه شده است. در لایحه فوق پیشنهاد شده که انحلال تعاونی‌های حوزه پولی و بانکی پس از دریافت سه‌بار اخطار از بانک مرکزی (و نه وزارت تعاون) امکان انحلال داشته باشند. متن ماده پیشنهادی برای الحاق بدین شرح است: «عدم رعایت قوانین و مقررات پولی و بانکی توسط تعاونی‌هایی که در حوزه پولی و بانکی فعالیت می‌کنند، پس از سه‌بار اخطار به وسیله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» منجر به انحلال آنها خواهد شد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی کارشناسی نشان می‌دهد تعاونی‌هایی که در حوزه پولی و بانکی فعالیت می‌کنند، به علت آثاری که می‌توانند بر نظام پولی داشته باشند، لازم است تحت نظارت بانک مرکزی قرار گیرند. بنابراین موضوع پیشنهاد شده در لایحه از نظر کارشناسی منطقی و درست ارزیابی می‌شود. اما لازم است تأکید شود که طبق بند «ر» ماده (۱)، مواد (۲۳) و (۶۴) [قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران](#) مصوب سال ۱۴۰۲، کلیه تعاونی‌های اعتبار در زمره اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی قرار داشته و بانک مرکزی می‌تواند مطابق ماده (۲۳) تنبیهات لازم را در برابر تخلفات این تعاونی‌ها در نظر بگیرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مطالب یاد شده، به نظر می‌رسد موضوع لایحه در قانون بانک مرکزی وجود دارد و نباید مجدد بررسی شود. به عبارت دیگر، سازوکار لایحه، یک روش جدیدی در عرض قانون بانک مرکزی ایجاد خواهد کرد که با سایر اشخاص تحت نظارت متفاوت خواهد بود. در حالی که داشتن ترتیبات خاص برای اشخاص موضوع لایحه، به نظر می‌رسد از مصادیق تبعیض ناروا و مغایر بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی است؛ همچنین به دلیل استثنا کردن موضوع لایحه از قانون موجود، خلاف عدالت و بند «۹» [سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری](#) است. در نتیجه نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، مخالفت با کلیات لایحه است.

۱. مقدمه

هدف این گزارش بررسی کارشناسی «[لایحه الحاق یک بند به ماده \(۵۴\) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران](#)» به شماره ثبت ۲۰۵ است. متن لایحه ارسال شده به شرح زیر است:

ماده واحده- متن زیر به عنوان بند «۷» به ماده (۵۴) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰ و اصلاحات بعدی آن الحاق می‌شود:

بند «۷»- عدم رعایت قوانین و مقررات پولی و بانکی توسط تعاونی‌هایی که در حوزه پولی و بانکی فعالیت می‌کنند، پس از سه‌بار اخطار به وسیله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران».

متن ماده (۵۴) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران به شرح زیر است:

«ماده (۵۴)- شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی در موارد زیر منحل می‌شوند:

۱. تصمیم مجمع عمومی فوق العاده،

۲. کاهش تعداد اعضا از حدنصاب مقرر در صورتی که حداکثر ظرف مدت ۳ ماه تعداد اعضا به حدنصاب مقرر نرسیده باشد،

۳. انقضای مدت تعیین شده در اساسنامه مربوط در صورتی که در اساسنامه مدت تعیین شده باشد و مجمع عمومی مدت را تمدید نکرده باشد،



۴. توقف فعالیت بیش از یک سال بدون عذر موجه،

۵. عدم رعایت قوانین و مقررات پس از سه بار اخطار کتبی در سال به وسیله وزارت تعاون بر طبق آیین نامه مربوط،

۶. ورشکستگی طبق قوانین مربوط.»

همان طور که مشخص است، موضوع ماده (۵۴) نحوه انحلال شرکت ها و اتحادیه های تعاونی در قالب موارد شش گانه است. پیشنهاد مطرح شده در لایحه ارسالی به منظور اضافه کردن بند هفتم مشابه با بند پنجم در مورد آن دسته از تعاونی هایی است که در حوزه پولی و بانکی فعالیت می کنند. به عبارت دیگر در لایحه ارسالی، پیشنهاد انحلال تعاونی های اعتبار در حوزه پولی و بانکی پس از دریافت سه بار اخطار به وسیله بانک مرکزی و نه وزارت تعاون ارائه شده است. در ادامه گزارش تلاش شده ضرورت لایحه پیشنهادی بررسی و در مورد آن اظهار نظر صورت گیرد.

۲. ضرورت تدوین لایحه

با توجه به مطالب بخش قبلی، می توان گفت که پیشنهاد مطرح شده در لایحه مربوط به تفویض قدرت اخطار و در نهایت انحلال تعاونی های حوزه پولی و بانکی به بانک مرکزی است که در حال حاضر در اختیار وزارت تعاون قرار دارد. در مورد دلایل این پیشنهاد، در مقدمه توجیهی لایحه آمده است که «به منظور ایجاد ضمانت اجرای قانونی برای رعایت اخطارهای صادره از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران توسط تعاونی های اعتبار و پیشگیری از اطاله فرایند نظارتی بانک یاد شده بر تعاونی های اعتبار، لایحه زیر برای انجام تشریفات قانونی تقدیم می شود». به نظر می رسد با توجه به آنکه فعالیت تعاونی های حوزه پولی و بانکی مرتبط با بانک مرکزی است و بانک مرکزی بر طبق قوانین مرتبط از جمله قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۴۰۲، وظیفه نظارت بر این تعاونی ها را نیز بر عهده دارد، لذا اخطار تعاونی های حوزه پولی و بانکی و در نهایت انحلال آنها باید در اختیار بانک مرکزی باشد. بنابراین اصل موضوعی که در لایحه بدان اشاره شده است از لحاظ کارشناسی منطقی به نظر می رسد در عین حال به نظر می رسد پیشنهاد مطرح شده در لایحه، در **قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران** وجود دارد. به طور دقیق تر بر اساس بند «ر» ماده (۱) قانون یاد شده، تعاونی های اعتبار در زمره اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی قرار گرفته اند و بانک مرکزی می تواند از اختیارات خود برای انحلال این تعاونی ها مشابه با سایر اشخاص تحت نظارت استفاده کند. همچنین ماده (۶۴) قانون بانک مرکزی تأکید کرده که احکام قانون یاد شده بر کلیه «اشخاص تحت نظارت» اعم از خصوصی، تعاونی، دولتی و عمومی غیر دولتی حاکم است. همچنین بر اساس جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۳) قانون مزبور، در صورت تخلف اشخاص تحت نظارت از جمله تعاونی های اعتبار از مقررات و تصمیمات بانک مرکزی شامل دستورالعمل ها و بخشنامه ها، معاون تنظیم گری و نظارت بانک مرکزی می تواند تنبیهات موجود در بند «ب» ماده (۲۳) از جمله اخطار کتبی و لغو مجوز اشخاص تحت نظارت متخلف را از هیئت انتظامی در خواست کرده و هیئت انتظامی می تواند اشخاص تحت نظارت متخلف را به یک یا چند مورد از تنبیهات بند «ب» محکوم کند.

بنابراین، به نظر می رسد پیشنهاد مطرح شده در لایحه به رغم آنکه از نظر کارشناسی منطقی به نظر می رسد، اما در قانون بانک مرکزی تعیین تکلیف شده است. لذا، به نظر می رسد لازم نیست ساز و کار تعبیه شده در قانون بانک مرکزی برای نظارت بر اشخاص تحت نظارت اعم از خصوصی، دولتی و تعاونی را متفاوت و مجزا از یکدیگر در نظر گرفت.



پیشنهاد مطرح شده در لایحه در مورد سازوکار اخطار تعاونی‌های اعتبار (تعاونی‌هایی که در حوزه پولی و بانکی فعالیت می‌کنند) و انحلال آنها توسط بانک مرکزی، از منظر کارشناسی مورد تأیید است. به عبارت دیگر، مرجع رسیدگی به تخلفات تعاونی‌های اعتبار، اخطار و یا انحلال آنها باید در اختیار بانک مرکزی بوده و سپردن شان به وزارت تعاون از منظر کارشناسی می‌تواند به علت تخصصی بودن مشکلاتی را برای نظام پولی ایجاد کند. اما به نظر می‌رسد این موضوع در [قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران](#) مصوب ۱۴۰۲ در نظر گرفته شده است. به طور دقیق‌تر، سازوکار لایحه، روش جدیدی برای انحلال تعاونی‌های اعتبار در عرض قانون بانک مرکزی ایجاد خواهد کرد که با سایر اشخاص تحت نظارت متفاوت خواهد بود. در حالی که داشتن ترتیبات خاص برای اشخاص موضوع لایحه، از مصادیق تبعیض ناروا و مغایر بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی است؛ همچنین به دلیل مستثنا کردن موضوع لایحه از قانون موجود، خلاف عدالت و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد. در نتیجه نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، مخالفت با کلیات لایحه است.

گزیده سیاستی

لایحه پیشنهادی الحاق بند به ماده (۵۴) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران از منظر کارشناسی منطقی است، اما سازوکار لایحه، روش جدیدی در عرض قانون بانک مرکزی ایجاد خواهد کرد که مستلزم تبعیض نارواست. در نتیجه نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، مخالفت با کلیات لایحه است.

