

آسیب‌شناسی قوانین و مقررات صرافی‌ها (ویرایش دوم)

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۳۸۴۹

شهریورماه ۱۳۹۳

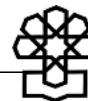
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	۱. بررسی وضعیت موجود صرافی‌های کشور
۶.....	۲. بررسی و آسیب‌شناسی مهمترین قوانین و مقررات صرافی‌ها در امور ارزی
۶.....	۱-۲. قانون تجارت (۱۳۱۱/۲/۱۳)
۷.....	۲-۲. قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱/۱۰/۲۷)
۸.....	۲-۳. قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز (۱۳۷۴/۲/۱۲)
۱۰.....	۲-۴. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (۱۳۸۳/۱۰/۲۲)
۱۱.....	۲-۵. قانون مبارزه با پولشویی (۱۳۸۶/۱۱/۲۴)
۱۱.....	۲-۶. آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی (۱۳۸۷/۱۱/۲۳) و آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه در کشور (۱۳۸۶/۱۲/۲۶)
۱۱.....	۲-۷. دستورالعمل بازرسی مالی و عملیاتی و اخذ اطلاعات از مؤسسات اعتباری (شامل صرافی‌ها) (۱۳۸۹/۸/۱۰)
۱۲.....	۲-۸. قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۱/۱۰)
۱۳.....	۲-۹. مجموعه مقررات ارزی
۱۴.....	۲-۱۰. آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۱/۱۱/۲۹)
۱۵.....	۲-۱۱. دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها (۱۳۸۹/۶/۹)، (۱۳۹۲/۵/۷) و (۱۳۹۳/۵/۲۸)
۱۶.....	۲-۱۲. قانون نظام صنفی (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ و اصلاح شده ۱۳۹۲/۶/۱۲)
۲۱.....	۲-۱۳. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۲/۱۰/۳)
۲۳.....	۲-۱۴. نواقص قانونی برطرف شده در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز
۲۷.....	جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۸.....	راهکارهای کوتاه‌مدت
۲۹.....	راهکار میان‌مدت - تدوین و تصویب قانون جامع در خصوص صرافی‌ها
۳۲.....	منابع و مأخذ
۳۴.....	



آسیب‌شناسی قوانین و مقررات صرافی‌ها (ویرایش دوم)

چکیده

عدم ساماندهی مناسب بازار ارز و فقدان زیرساخت‌های مدیریت نظام ارزی در طی سه دهه گذشته، باعث شده تا به هنگام بروز تکانه‌های کوچک و بزرگ در بازار ارز، سیاستگذاران و مدیران نظام ارزی عملاً در کنترل آثار این تکانه‌ها ناتوان باشند. وقوع تکانه ارزی سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ گواهی بر این مدعاست.

یکی از مهمترین علل تعمیق آثار تکانه‌های دو سال اخیر را می‌توان در نواقص، ابهامات و پراکندگی‌های موجود در نظام قانونی حاکم بر بازار ارز دانست که منجر به عدم شفافیت شدید در بازار ارز شده است. پس از تشدید تحریم‌های مالی و بانکی در سال‌های اخیر نیز، سهم نظام بانکی از معاملات ارزی مربوط به تجارت خارجی کاهش و سهم صرافی‌ها افزایش یافت. در شرایط جدید، عدم شفافیت و پراکندگی قوانین و مقررات حاکم بر صرافی‌ها نیز به ابهامات موجود در نظام قانونی حاکم بر بازار ارز افزوده شد.

در گزارش حاضر تلاش شده است تا ضمن بررسی قوانین و مقرراتی که به نوعی با مقوله صرافی‌ها و مدیریت امور ارزی مربوط به آنها ارتباط دارند، آسیب‌شناسی دقیقی از این قوانین ارائه شود. همچنین زیرساخت‌های مورد نیاز جهت برقراری شفافیت اطلاعات در بازار ارز، با تأکید بر صرافی‌ها، مدنظر قرار گرفته است. در انتها نیز با عنایت به مشکلات نظام قانونی حاکم بر صرافی‌ها، راهکارهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت به‌منظور ساماندهی بازار ارز و به‌طور خاص صرافی‌ها ارائه خواهد شد.

مقدمه

تا پیش از تحریم‌های بانکی علیه ایران، بخش عمده عملیات ارزی مربوط به تجارت خارجی توسط نظام بانکی صورت می‌گرفت. به‌دلیل ضابطه‌مندی نسبی نظام بانکی و شفافیت نسبی قواعد حاکم بر بانک‌ها، نظارت و کنترل بازار ارز، تا حد قابل قبولی برای بانک مرکزی میسر بود، لکن پس از تشدید تحریم‌های مالی و بانکی در سال‌های اخیر و افزوده شدن تدریجی نام بانک‌های ایرانی به لیست تحریم‌های آمریکا و اتحادیه اروپا، سهم نظام بانکی از معاملات ارزی مربوط به تجارت خارجی کاهش و

سهم صرافی‌ها افزایش یافت.

در شرایط جدید، عدم شفافیت و پراکندگی قوانین و مقررات حاکم بر صرافی‌ها نیز به ابهامات موجود در نظام قانونی حاکم بر بازار ارز افزوده شد. این بستر قانونی نامناسب در کنار عدم شفافیت شدید در بخش بزرگی از بازار غیرمتمثل ارزی (صرافی‌ها)، یکی از مهمترین علل تعمیق آثار شوک‌های سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ بوده است.

در شرایط خاصی نظیر تحریم، شفافیت اطلاعات در یک بازار (به معنای روشن بودن هویت معامله‌گران، حجم معاملات و...)، یکی از الزامات اساسی کنترل و مدیریت بازار توسط دولت هاست. شرایط تحریم بانکی که موجب دشواری در دسترسی به منابع ارزی می‌شود، فرصت مناسبی برای انواع رفتارهای سوداگرانه و مخل نظم بازار ارز است. در صورتی که مقام پولی کشور که عهده دار مدیریت و نظم بخشی به بازار ارز است، اطلاعات صحیح و به‌هنگام از معاملات بازار ارز داشته باشد، امکان مقابله با چنین رفتارهایی را خواهد داشت و می‌تواند مانع وقوع بحران ارزی شود، اما شرایط بازار ارز ایران در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۱، به دلیل فقدان سامانه‌های مورد نیاز خصوصاً در بخش صرافی‌ها، عملاً امکان هرگونه کنترل مؤثر را از بانک مرکزی سلب می‌کرد.

در گزارش حاضر، تلاش شده است تا ضمن بررسی قوانین و مقرراتی که به نوعی با مقوله صرافی‌ها و مدیریت امور ارزی مربوط به آنها ارتباط دارند، آسیب شناسی دقیقی از این قوانین ارائه شود. همچنین زیرساخت‌های مورد نیاز جهت برقراری شفافیت اطلاعات در بازار ارز، با تأکید بر صرافی‌ها، مدنظر قرار گرفته است. در انتها نیز با عنایت به مشکلات نظام قانونی حاکم بر صرافی‌ها، راهکارهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت به‌منظور ساماندهی بازار ارز و به‌طور خاص صرافی‌ها ارائه شده است. در نهایت براساس آسیب‌شناسی صورت گرفته درخصوص قوانین مرتبط با صرافی‌ها، پیشنهادهایی به‌منظور ساماندهی وضع فعلی صرافی‌ها و ساماندهی بازار ارز، در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، ارائه شده است. لازم به ذکر است ترتیب بررسی و آسیب‌شناسی قوانین و مقرراتی که در ادامه ذکر می‌شود، نه براساس اهمیت و جایگاه این قوانین، بلکه بر مبنای زمان تصویب آنهاست.

لازم به ذکر است ویرایش نخست این گزارش زمانی نگاشته شد که نسخه دوم «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها» معتبر بود، لکن با توجه به ابلاغ نسخه سوم این دستورالعمل در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۸، این گزارش با توجه به مفاد دستورالعمل جدید بازبینی و مجدداً منتشر می‌شود.



۱. بررسی وضعیت موجود صرافی‌های کشور

در عرصه معاملات ارزی کشور، صرافی‌های مجاز، صرافی‌های غیرمجاز و برخی از فعالان صنف طلا و جواهر مشغول به فعالیت هستند. در عرصه نظارت بر این واحدها نیز بانک مرکزی بر مبنای قانون پولی و بانکی کشور مسئولیت اصلی را برعهده دارد. اتحادیه طلا، جواهر، سکه و صرافی نیز به طور سنتی در موضوع صرافی ورود داشته است. ورود این اتحادیه ظاهراً بر مبنای قانون نظام صنفی کشور است، ولی با دقت بیشتر در قوانین مذکور مشخص می‌گردد که مداخله این اتحادیه در مدیریت صرافی‌ها دارای شبهات قانونی است.

ورود بانک مرکزی به مقوله نظارت بر صرافی‌ها، از سال ۱۳۶۸ آغاز شد. در نیمه دوم این سال، به منظور ساماندهی به بازار غیرمتشکل ارز و فراهم آوردن امکان سیاستگذاری در رابطه با این بازار، بانک مرکزی شرایط صدور جواز کسب برای متقاضیان صرافی را اعلام و اقدام به صدور مجوز برای فعالیت ۵۰ صرافی کرد. روند صعودی تعداد صرافی‌های مجاز تا سال ۱۳۷۴ ادامه یافت و به ۱۰۵ صرافی در تهران و ۴۵ صرافی در شهرستان‌ها رسید.

در سال ۱۳۷۴ و به دنبال بحران بدهی‌های ارزی و افزایش شدید قیمت ارز در بازار آزاد، ستاد تنظیم بازار ارز، هرگونه خرید و فروش ارز در خارج از شبکه بانکی را قاچاق اعلام نمود و عملاً فعالیت صرافی‌ها متوقف شد. از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۱، خرید و فروش ارز به صورت غیرقانونی ولی علنی، صورت می‌گرفت. در اواسط سال ۱۳۸۱، هیئت دولت در راستای آزادسازی و یکسان‌سازی نرخ ارز، صرافی‌ها را حلقه مکمل نظام بانکی در این زمینه به شمار آورد و با فعالیت مجدد آنها موافقت کرد. با تصویب دستورالعمل بازگشایی صرافی‌ها توسط کمیته مدیریت بازار ارز در آذرماه سال ۱۳۸۱، حدود ۲۰ صرافی در همین سال شروع به فعالیت کردند.

در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۰ بانک مرکزی با تأسیس «کانون صرافان ایرانیان» موافقت نمود. براساس اساسنامه این کانون، «برای ساماندهی بازار ارز و سکه و ضرورت ایجاد هماهنگی در حوزه صرافی‌ها» تشکیل شده است.^۱ عضویت در کانون صرافان ایران برای کلیه صرافی‌های دارای مجوز فعالیت از بانک مرکزی میسر است و ازسوی دیگر انصراف از عضویت در کانون مشمول اقدامات نظارتی و انضباطی بانک مرکزی قرار می‌گیرد.

از اصلی‌ترین وظایف کانون، بر مبنای اساسنامه آن، می‌توان به «شناسایی و جلوگیری از تأسیس یا فعالیت کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که بدون مجوز بانک مرکزی مبادرت به صرافی می‌کنند»، «ارائه پیشنهاد به منظور تعیین نرخ انواع خدمات صرافی‌ها» و نیز «ایجاد هماهنگی و همکاری بین

۱. اساسنامه کانون صرافان ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۱۰.

اعضای کانون با بانک مرکزی اشاره کرد. همچنین براساس ماده (۳۳) اساسنامه مذکور، کانون می‌تواند بر فعالیت اعضا نظارت داشته و اطلاعات لازم در مورد فعالیت‌ها و صورت‌های مالی آنها را درخواست کند. البته بر مبنای مقررات فعلی، کانون صرافان از سوی بانک مرکزی مأموریت ویژه‌ای ندارد و نمی‌توان آن را بازوی نظارتی بانک مرکزی در امور صرافی‌ها دانست.

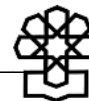
در مورد تعداد صرافی‌های کشور، بنابر آمارهای ارائه شده از سوی بانک مرکزی، در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۵ بالغ بر ۷۱۲ صرافی دارای مجوز وجود داشته است. از این میان، مجوز مربوط به ۵۴ صرافی ابطال گردیده و ۶۵۸ صرافی باقیمانده دارای مجوز معتبر، غیرمعتبر (تعلیق پیش از ابطال) یا در حال بررسی می‌باشند. همچنین از میان ۷۱۲ صرافی دارای مجوز، ۵۵۲ صرافی از نوع اول (صرافی که صرفاً مجاز به خرید و فروش نقدی ارز است) و ۱۶۰ صرافی از نوع دوم (صرافی که علاوه بر خرید و فروش نقدی ارز، امکان عملیات مربوط به حواله‌های ارزی را نیز دارا می‌باشد) بوده است.

لیست مذکور مجدداً توسط بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۵ اصلاح شد که به موجب لیست جدید، مجموعاً ۴۲۴ صرافی دارای مجوز وجود دارد که از این میان ۳۲۶ صرافی از نوع اول و ۹۸ صرافی از نوع دوم هستند.

همچنین براساس آمارهای ارائه شده از سوی کانون صرافان ایرانیان، موقعیت جغرافیایی صرافی‌های مجاز کشور و نیز تنوع آنها در جدول ذیل ارائه شده است:

جدول ۱. لیست شرکتهای صرافی عضو کانون صرافان ایرانیان

ردیف	نام استان	نوع اول	نوع دوم	مجموع	سهم (درصد)
۱	تهران	۱۷۸	۵۶	۲۳۴	۳۳/۱۹
	صرافی‌های بانکی	-	۲۳	۲۳	۳/۲۶
۲	آذربایجان غربی	۶۷	۵	۷۲	۱۰/۲۱
۳	مناطق آزاد	۲۰	۳۲	۵۲	۷/۳۸
۴	خراسان رضوی	۳۷	۵	۴۲	۵/۹۶
۵	اصفهان	۲۹	۷	۳۶	۵/۱۱
۶	آذربایجان شرقی	۲۴	۴	۲۸	۳/۹۷
۷	خوزستان	۱۵	۴	۱۹	۲/۷
۸	کردستان	۱۸	۲	۲۰	۲/۸۴
۹	هرمزگان	۱۱	۵	۱۶	۲/۲۷
۱۰	سیستان و بلوچستان	۱۲	۳	۱۵	۲/۱۳
۱۱	فارس	۱۳	۵	۱۸	۲/۵۵
۱۲	کرمانشاه	۱۸	-	۱۸	۲/۵۵
۱۳	البرز	۱۲	۲	۱۴	۱/۹۹
۱۴	بوشهر	۱۰	۱	۱۱	۱/۵۶
۱۵	اردبیل	۹	۱	۱۰	۱/۴۲



ردیف	نام استان	نوع اول	نوع دوم	مجموع	سهم (درصد)
۱۶	مازندران	۹	۱	۱۰	۱/۴۲
۱۷	قم	۷	۲	۹	۱/۲۸
۱۸	گلستان	۷	۱	۸	۱/۱۳
۱۹	کرمانشاه	۷	-	۷	۰/۹۹
۲۰	یزد	۵	۱	۶	۰/۸۵
۲۱	ایلام	۴	۱	۵	۰/۷۱
۲۲	گیلان	۶	-	۶	۰/۸۵
۲۳	قزوین	۵	-	۵	۰/۷۱
۲۴	مرکزی	۴	-	۴	۰/۵۷
۲۵	زنجان	۳	۱	۴	۰/۵۷
۲۶	سمنان	۳	-	۳	۰/۴۳
۲۷	همدان	۲	-	۲	۰/۲۸
۲۸	خراسان جنوبی	۳	-	۳	۰/۴۳
۲۹	چهار محال و بختیاری	۳	-	۳	۰/۴۳
۳۰	خراسان شمالی	۱	-	۱	۰/۱۴
۳۱	لرستان	۱	-	۱	۰/۱۴
جمع	کل استان‌ها	۵۴۳	۱۶۲	۷۰۵	۱۰۰

مأخذ: اطلاعات کانون صرافان ایرانیان.

همان‌طور که مشاهده می‌شود از مجموع ۷۰۵ واحد صرافی‌های کشور (که عضو کانون صرافان ایران هستند)، تعداد ۵۴۳ واحد (۷۷ درصد) از نوع اول و ۱۶۲ واحد (۲۳ درصد) از نوع دوم است. همچنین استان تهران تمرکز بالایی از صرافی‌های کشور (حدود ۳۶ درصد) را داراست. آذربایجان غربی با ۱۰ درصد و مناطق آزاد با ۷ درصد، دیگر نقاط کشور هستند که دارای بیشترین تعداد صرافی می‌باشند.

پس از اصلاح دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها توسط بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۸، تفکیک مذکور میان دو نوع صرافی حذف شد و کلیه صرافی‌های دارای مجوز، امکان انجام کلیه عملیات صرافی را دارا شدند. بر این اساس لازم است تا تعداد صرافی‌های دارای مجوز مجدداً توسط بانک مرکزی پالایش و اعلام شود.

چنان‌که ذکر شد، تخلف برخی فروشندگان طلا و جواهر در عرضه ارز نیز موجب می‌شود که معامله‌گران ارز در کشور بسیار بالاتر از صرافی‌های برشمرده شده (صرافی‌های مجاز) باشد. براساس آمار مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت، درحال حاضر ۲۲۲۷۸ واحد صنفی خرده‌فروشی طلا و جواهر در کشور وجود دارد که احتمال می‌رود برخی از آنها در حوزه معاملات ارزی نیز به شکل غیرقانونی ورود داشته باشند.

۲. بررسی و آسیب‌شناسی مهمترین قوانین و مقررات صرافی‌ها در امور ارزی

۲-۱. قانون تجارت (۱۳۱۱/۲/۱۳)

یکی از قدیمی‌ترین و در عین حال مهمترین قوانین در زمینه عملیات صرافی، قانون تجارت است. برابر با بند «۷» ماده (۲) این قانون، هر نوع عملیات صرافی جزء مشاغل تجاری محسوب می‌شود. مطابق ماده (۶) قانون تجارت، تاجر باید دارای دفاتر مخصوصی باشند و نگهداری و تنظیم این دفاتر وفق مقررات قانونی الزامی می‌باشد. بنابراین صرافان قانوناً تاجر محسوب شده و باید این دفاتر را دارا باشند. دفاتر تاجر عبارتند از: دفتر روزنامه، دفتر کل، دفتر دارایی و دفتر کپی. کارکرد این دفاتر، براساس مواد (۷) تا (۱۰) قانون تجارت، به شرح زیر است:

ماده (۷)

دفتر روزنامه دفتری است که تاجر باید همه روزه مطالبات و دیون و دادوستد تجاری و معاملات راجع به اوراق تجاری (از قبیل خرید و فروش و ظهرنویسی) و به‌طور کلی جمیع واردات و صادرات تجاری خود را به هر اسم و رسمی که باشد و وجوهی را که برای مخارج شخصی خود برداشت می‌کند در آن دفتر ثبت نماید.

ماده (۸)

دفتر کل دفتری است که تاجر باید کلیه معاملات را لااقل هفته‌ای یک‌مرتبه از دفتر روزنامه استخراج و انواع مختلفه آن را تشخیص و جدا کرده هر نوعی را در صفحه مخصوصی در آن دفتر به‌طور خلاصه ثبت کند.

ماده (۹)

دفتر دارایی دفتری است که تاجر باید هر سال صورت جامعی از کلیه دارایی منقول و غیرمنقول و دیون و مطالبات سال گذشته خود را به ریز ترتیب داده در آن دفتر ثبت و امضا نماید و این کار باید تا پانزدهم فروردین سال بعد انجام پذیرد.

ماده (۱۰)

دفتر کپی دفتری است که تاجر باید کلیه مراسلات و مخابرات و صورتحساب‌های صادره خود را در آن به ترتیب تاریخ ثبت نماید.



آسیب‌شناسی

داشتن دفاتر مذکور، خصوصاً اگر به صورت الکترونیک و شفاف تنظیم شوند، می‌تواند کمک شایانی در جهت رهگیری معاملات حوزه ارز و نیز نظارت و شفافیت عملکرد صرافان ارائه نماید. در قانون تجارت فعلی، به دلیل گذشت زمان طولانی از زمان تصویب قانون، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای ثبت اطلاعات در دفاتر وجود ندارد و لذا نیاز به اصلاح قانون جدی است. البته لازم به ذکر است که سامانه سنا (سامانه نظارت ارزی) که در سال‌های اخیر توسط بانک مرکزی راه‌اندازی و تکمیل گردیده، عملاً کارکردی مشابه دفاتر فوق را برای صرافان ایفا می‌کند، لکن ثبت کلیه اطلاعات معاملات توسط صرافان در این سامانه نیز نیاز به طراحی سازوکارهایی دارد که در بخش پیشنهادها به آن پرداخته خواهد شد.

۲-۲. قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱/۱۰/۲۷)

این قانون یکی از قوانین مادر در حوزه پولی و بانکی است. مهمترین مواد این قانون که تبیین‌کننده قواعد معاملات ارز و طلا هستند، مواد (۱۱) و (۴۲) می‌باشند.

متن قانون

ماده (۱۱)

بانک مرکزی ایران به‌عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به انجام وظایف زیر می‌باشد:

(ج) تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار و همچنین نظارت بر معاملات ارزی.

(د) نظارت بر معاملات طلا و تنظیم مقررات مربوط به این معاملات با تصویب هیئت وزیران.

(ه) نظارت بر صدور و ورود پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن با تصویب شورای پول و اعتبار.

اعتبار.

ماده (۴۲)

الف) خرید و فروش ارز و هرگونه عملیات بانکی که موجب انتقال ارز یا تعهد ارزی گردد، یا ورود یا خروج ارز یا پول رایج کشور، بدون رعایت مقرراتی که بانک مرکزی به موجب ماده (۱۱) این قانون مقرر می‌دارد، ممنوع است. متخلفین به جزای نقدی تا معادل ۵۰ درصد مبلغ موضوع تخلف محکوم خواهند شد.

... تبصره - تعقیب کیفری در موارد فوق منوط به شکایت بانک مرکزی است.

آسیب‌شناسی

۱. در دوره سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۱ که بازار ارز با شوک‌های پی‌درپی مواجه بود، به دلیل فقدان سامانه‌های مدیریت بازار ارز، عملاً کنترل نرخ ارز از دست بانک مرکزی خارج شد، فاصله میان نرخ ارز مرجع با نرخ ارز بازار آزاد به حدی بالا رفت که جریمه ۵۰ درصد موضوع ماده مذکور بازدارنده نبوده و تخلف را به صرافه می‌نمود.

۲. لازم به ذکر است که اولاً مبلغ جریمه تخلفات در دوره مذکور به نرخ ارز مرجع (۱۲۲۶ تومان) محاسبه می‌شد و ثانیاً اصل ارز موضوع تخلف از متخلف صادره نمی‌شد و صرفاً به مبلغ جریمه بسنده می‌شده است. بر این اساس انجام هرگونه تخلفات ارزی، نه تنها دارای ریسک و هزینه نبوده، بلکه حتی در صورت کشف تخلف، عملی سودآور به حساب می‌آمده است.

۳. از آنجا که تعقیب کیفری متخلفین قانوناً منوط به شکایت بانک مرکزی شده است، در تخلفاتی که به هر دلیل (از جمله دخالت برخی عوامل بانک مرکزی در تخلفات) بانک مرکزی اقدام به شکایت ننموده، دست مدعی‌العموم نیز برای تعقیب متخلفان بسته بوده است.

۴. هرچند در ماده (۱۱) قانون مذکور، وظیفه تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و نظارت بر این معاملات برعهده بانک مرکزی نهاده شده، ولی به دلیل عدم صراحت قانون در خصوص صرافی‌ها، اعمال قانون در مورد آنها و الزام آنها به رعایت کلیه ضوابط بانک مرکزی با دشواری‌هایی همراه است.

۵. مستند به اصل سی‌وششم قانون اساسی^۱، جرم‌انگاری فعالیت‌های صرافی‌ها و نیز اعمال هرگونه مجازات انتظامی یا کیفری با صرافی‌ها، لزوماً باید مستند بر مبنای صریح قانونی باشد. لکن در قانون پولی و بانکی (و نیز سایر قوانین مربوطه)، نه صراحتاً اشاره‌ای به جرم‌های صرافی‌ها شده و نه اختیارات لازم به بانک مرکزی در این خصوص داده شده است.

۶. در این قانون (و قوانین مشابه)، نقش نیروی انتظامی در برخورد با متخلفین مشخص نشده است. توضیح آنکه ضمانت اجرای قواعد مصوب بانک مرکزی در خصوص صرافی‌ها، اعمال مجازات‌های انتظامی و کیفری است. در حالی که در این قانون و قوانین مشابه، نیروی انتظامی مکلف به برخورد (پلمپ و...) با متخلفانی که توسط بانک مرکزی شناسایی می‌شوند، نشده است.

۳-۲. قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز (۱۳۷۴/۲/۱۲)

در این قانون صرفاً به قواعد جریمه و نحوه توزیع جرائم قاچاق ارز پرداخته شده است. به موجب مواد (۲) و (۶) این قانون، در صورتی که بهای ارز مکشوفه کمتر از ده میلیون ریال باشد، صرفاً به ضبط ارز به نفع دولت (تحويل به بانک مرکزی) اکتفا می‌شود و در صورتی که بیش از این مبلغ باشد، علاوه بر

۱. «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد».



ضبط ارز به نفع دولت، فرد متخلف به میزان دو برابر بهای قاچاق جریمه می‌گردد. همچنین به موجب ماده (۷)، کلیه اموالی که از طریق تخلفات مزبور به دست آید، فروخته شده و وجوه حاصله به ترتیب زیر تقسیم می‌گردد: ۵۰ درصد برای کاشفین و سازمان های کاشف (بر طبق قانون)، ۴۰ درصد به حساب خزانه دولت و ۱۰ درصد اختصاص به امر مبارزه با قاچاق کالا و ارز. البته لازم به ذکر است، قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز با تصویب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۳، منسوخ و بخش عمده‌ای از آسیب‌های اشاره شده در قانون جدید مرتفع گشته است.

متن قانون

ماده (۶)

حدود و مقررات استفاده از ارز را دولت تعیین می‌کند، خرید و فروش، حمل یا حواله ارز غیرمجاز برای خروج از کشور ممنوع و در حکم قاچاق می‌باشد. عین ارز مکشوفه از متخلف یا متخلفین اخذ و به بانک مرکزی یا شعباتی که آن بانک تعیین خواهد کرد به نرخ مصوب دولت فروخته شده و وجوه ریالی به حساب موضوع ماده (۷) همین قانون واریز می‌شود و با متخلف یا متخلفین براساس مفاد این قانون و قوانین موضوعه رفتار خواهد شد.

آسیب‌شناسی

۱. در این ماده، «خرید و فروش» ارز ممنوع شده است. این عبارت مستمسک وکلا و قضات قرار می‌گرفت تا متخلفینی که در حال خرید یا فروش ارز دستگیر شده بودند را، با این استدلال که فرد متخلف یا در حال خرید ارز بوده و یا در حال فروش ارز و «خرید و فروش» همزمان انجام نشده است، تبرئه نمایند.

۲. همچنین در این ماده قید «برای خروج از کشور»، برای احتساب قاچاق لازم دانسته شده است. لذا افرادی که اقدام به خرید، فروش یا حمل مقادیر زیاد ارز و طلا می‌نمودند، با ادعای اینکه قصد خروج آن را نداشته‌اند، خود را تبرئه می‌کردند.

۳. دو آسیب فوق در آیین‌نامه‌های مربوط به قانون تعزیرات مرتفع شده ولی به دلیل تفسیر صدر این ماده، عملاً این اصلاحات بی‌اثر شده است. جمله نخست این ماده قانونی به این صورت تفسیر می‌شود که دولت، از طریق وضع آیین‌نامه، صرفاً می‌تواند حدود و مقررات استفاده از ارز را تعیین کند و نمی‌تواند جرم جدیدی علاوه بر آنچه در این قانون آمده است، تعریف نماید. این مطلب مستند به اصل سی‌وششم قانون اساسی نیز هست.

۴. روش ارائه شده برای فروش ارز مکشوفه به بانک‌ها، مورد سوءاستفاده بانک‌ها قرار گرفته است. برخی از بانک‌ها اصل ارز مکشوفه را دریافت می‌کردند و معادل ریالی آن را با احتساب نرخ ارز مرجع، به خزانه واریز می‌نمودند، اما اصل ارز را در بازار آزاد و به قیمت آزاد به فروش می‌رساندند.

۴-۲. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (۱۳۸۳/۱۰/۲۲)

هرچند این قانون به منظور ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی تدوین شده است، اما به دلیل عدم تصریح واژه «صرافی» در این قانون، شمول آن بر صرافی‌ها محل تردید است؛ هرچند در آیین‌نامه اجرایی این قانون به صرافی‌ها اشاره شده و الزاماتی برای این نهادها وضع گردیده است.

متن قانون

ماده (۱)

اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی ممنوع است. عملیات بانکی در این قانون به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.

همچنین به موجب ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی این قانون، «کلیه دستگاه‌های اجرایی از جمله نیروی انتظامی، چنانچه در اجرای وظایف قانونی خود با مؤسساتی که تحت عناوین بانک، مؤسسه اعتباری، لیزینگ، مؤسسه مالی و اعتباری، صندوق قرض الحسنه، تعاونی اعتبار، صرافی و یا عناوین مشابه فعالیت می‌نمایند، مواجه شوند، مکلفند اطلاعات مربوط به آن را به بانک مرکزی اعلام کنند».

آسیب‌شناسی

۱. در این قانون صرفاً انجام عملیات بانکی، به معنای واسطه‌گری وجوه، نیازمند اخذ مجوز از بانک مرکزی اعلام شده است و تصریحی در خصوص صرافی‌ها ندارد، لذا این قانون لزوماً شامل صرافی‌ها نمی‌شود، مگر با تفسیر خاص از واژه «واسطه‌گری».

۲. هرچند در ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، به واژه «صرافی‌ها» تصریح شده، اما به دلیل عدم تصریح در قانون، ضوابط اجرایی آن نیز به سختی قابل اطلاق بر صرافی‌هاست. مواردی نظیر شرایط متقاضیان تأسیس، امکان محرومیت موقت و دائم، لغو مجوز و تعلیق فعالیت توسط بانک مرکزی و نیز نقش نیروی انتظامی در جلوگیری از ادامه فعالیت نهاد مزبور، از جمله این



ضوابط است که شمول آنها بر صرافی‌ها محل تردید است.

۵-۲. قانون مبارزه با پولشویی (۱۳۸۶/۱۱/۲۴)

طبق ماده (۵) این قانون، کلیه اشخاص حقوقی از جمله بانک مرکزی، بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، بیمه‌ها، بیمه مرکزی، صندوق‌های قرض الحسنه، بنیادها، مؤسسات خیریه و شهرداری‌ها، مکلف به اجرای آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران در اجرای این قانون گردیدند. متأسفانه نامی از صرافی‌ها در این ماده برده نشده است.

البته شورای عالی مبارزه با پولشویی در تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۲، «دستورالعمل اجرایی مبارزه با پولشویی در صرافی‌ها» را به تصویب رساند که در آن ضوابط مربوط به نحوه شناسایی ارباب رجوع، نحوه انجام مبادلات مالی در صرافی‌ها و نحوه گزارش دهی آنها، همچنین لزوم و نحوه نگهداری سوابق معاملات، تعیین شده است.

۶-۲. آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی (۱۳۸۷/۱۱/۲۳) و آیین‌نامه مستندسازی

جریان وجوه در کشور (۱۳۸۶/۱۲/۲۶)

به دلیل مشابهت مواد مربوط به نظام ارزی در این آیین‌نامه‌ها، مواد مرتبط با مسائل ارزی در هر دو آیین‌نامه را به‌طور همزمان مورد بررسی قرار می‌دهیم:

متن مقرر

به موجب ماده (۱) آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه، هرگونه دریافت و پرداخت، حواله و خرید و فروش ارز باید پس از احراز هویت مشتریان صورت گیرد. این الزام (شناسایی هویت مراجعه‌کننده) در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی نیز تأکید گردیده است.

همچنین براساس ماده (۵) آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه، خرید و فروش ارز تنها در صرافی‌های مجاز و سیستم بانکی، مجاز است و متخلفین مشمول قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز می‌شوند. ماده (۲۸) آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی نیز همین مسئله را با الفاظ مشابه مورد تأکید قرار داده است: «خرید و فروش ارز به هر صورت از جمله پرداخت ریال در داخل و دریافت ارز در خارج کشور و بالعکس، تنها در سیستم بانکی و صرافی‌های مجاز با رعایت قوانین و مقررات مجاز است و در غیر این صورت خرید و فروش ارز غیرمجاز محسوب و مشمول قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز است».

به‌منظور شفافیت اطلاعات معاملات ارزی و مستندسازی آن، به موجب ماده (۶) آیین‌نامه

مستندسازی جریان وجوه و همچنین ماده (۲۹) آیین نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی، بانک مرکزی مکلف شده است اطلاعات تفصیلی مربوط به خرید و فروش و نقل و انتقالات ارز در سیستم بانکی و صرافی‌های مجاز را، در پایان هر روز، در بانک اطلاعاتی که به همین منظور تهیه شده ثبت نماید. دسترسی مراجع ذیصلاح به اطلاعات این سامانه براساس دستورالعمل مربوطه است و بانک مرکزی موظف است امکان دسترسی و جستجوی واحدهای اطلاعات مالی را در آن بانک اطلاعاتی فراهم نماید.

همچنین ماده (۳۰) آیین نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی، بانک‌ها و صرافی‌ها را موظف به ارسال اطلاعات خرید و فروش و نقل و انتقالات ارز به بانک مرکزی کرده و ارسال ناقص و نادرست اطلاعات و نیز خرد کردن معاملات به مبالغ کمتر از سقف مقرر را ممنوع نموده است.

آسیب شناسی

هر دو اشکالی که در خصوص قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز وارد بود، در اینجا نیز صادق است:

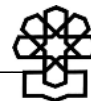
۱. آیین نامه‌های دولت، امکان توسعه دایره شمول اعمال مجرمانه و مجازات آن را ندارند. از آنجا که در متن قانون مبارزه با پولشویی، اعمال مجرمانه فوق تعریف نشده، عملاً محتوای این آیین نامه قابل دعوی حقوقی نیست و مورد استفاده قضات قرار نمی‌گیرد.

۲. در متن مقرر، «خرید و فروش» ارز ممنوع شده و این عبارت مستمسک برخی قضات و کلای متخلفین قرار گرفته است.

۲-۷. دستورالعمل بازرسی مالی و عملیاتی و اخذ اطلاعات از مؤسسات اعتباری (شامل

صرافی‌ها) (۱۳۸۹/۸/۱۰)

مواد (۲) و (۵) این دستورالعمل بانک مرکزی را موظف به بازرسی منظم یا موردی از مؤسسات اعتباری (شامل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، صرافی‌ها، شرکت‌های لیزینگ و...) نموده است. این اقدام به منظور حصول اطمینان از صحت و به‌هنگام بودن گزارش‌ها و اطلاعات دریافتی از مؤسسات اعتباری و ارزیابی وضعیت آنها و نیز اطمینان از حسن اجرای قوانین و مقررات در این مؤسسات انجام می‌گیرد و مؤسسات اعتباری موظفند امکان بازرسی و رسیدگی به عملیات، حساب‌ها، گزارش‌ها و سایر اسناد و مدارک خود را برای بازرسان بدون هیچ‌گونه محدودیتی فراهم نمایند.



۸-۲. قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۱/۱۰)

تبصره ماده (۹۶) این قانون، ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از جمله صرافی‌ها و همچنین ثبت تغییرات آنها را، فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر دانسته است. این تصریح به این دلیل صورت گرفت که پیش از تصویب قانون برنامه پنجم، به موجب هیچ قانونی، صدور مجوز ثبت و تأسیس صرافی‌ها در انحصار بانک مرکزی نبود.

متن قانون

ماده (۹۶)

تبصره «۱» - ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر است.

تبصره «۳» - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد.

آسیب‌شناسی

۱. قانون برنامه پنجم توسعه، یک قانون موقتی است و با پایان مدت اعتبار آن عملاً غیرالزامی می‌گردد، حال آنکه احکام تبصره‌های فوق‌الذکر ماهیتی دائمی دارند. بنابراین باید با اصلاح در قوانین دائمی یا تصویب یک قانون دائمی جدید در این زمینه پیش از پایان برنامه پنجم توسعه موجبات دائمی شدن این احکام را فراهم کرد.
۲. در این بند صرفاً «ایجاد، ثبت و نیز ثبت تغییرات» صرافی‌ها منوط به اخذ مجوز از بانک مرکزی شده است و اشاره‌ای به الزام انجام کلیه عملیات تحت نظر بانک مرکزی و یا الزام ارائه اسناد و اطلاعات لازم به بانک مرکزی نشده است.
۳. هرچند در تبصره «۳» این ماده، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز به بانک مرکزی داده شده، اما به دلیل ذکر قید «براساس مقررات قانونی»، عملاً دست بانک مرکزی باز نیست و امکان تعریف جرم و مجازات جدید (فراتر از قوانین موجود) را ندارد. این معضل ذیل آسیب‌شناسی قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی تشریح گردیده است.

۹-۲. مجموعه مقررات ارزی^۱

متن قانون

تبصره «۴» بند «ی» بخش اول مقررات ارزی (واردات کالا و خدمات)^۲

جریمه بخش غیردولتی در صورت عدم ارائه اسناد (پروانه ترخیص قطعی کالا و گواهی گمرک) و یا کسر تخلیه و یا بیش بود ارزش کالا، ۲۵ درصد (برای اعتبارات و بروات اسنادی) تا ۳۵ درصد (برای حواله‌های ارزی) است (علاوه بر بازگرداندن ارز (حواله‌های ارزی) یا ریال (اعتبارات و بروات اسنادی) موضوع تخلف).

ماده (۲) بخش هفتم مقررات ارزی (نحوه رسیدگی به تعهدات ارزی ناشی از واردات کالا)^۳

مهلت ارائه پروانه گمرکی ورود کالا، از تاریخ واريز وجه/ ظهرنویسی اسناد حداکثر سه ماه است. در صورت درخواست واردکننده، تمدید مهلت ارائه پروانه سبز گمرکی، حداکثر تا سه ماه از انقضای مدت اولیه وجود دارد. علاوه بر مهلت مقرر فوق، امکان تمدید این مهلت به تشخیص بانک عامل وجود دارد.

آسیب‌شناسی

در خصوص تبصره «۴» بند «ی» بخش اول مقررات ارزی

۱. مبالغ ذکر شده برای جریمه تخلف (۲۵ درصد و ۳۵ درصد)، نسبت به اختلاف میان نرخ ارز مرجع و نرخ ارز بازار آزاد، در بسیاری از مواقع بازدارنده نبوده است.
۲. در اینجا صرفاً برای بخش غیردولتی مجازات تعیین شده و مشخص نیست با تخلفات بخش دولتی در این خصوص چگونه برخورد می‌گردد.

در خصوص بند «۳» ماده (۲) بخش هفتم مقررات ارزی

۱. اعطای اختیارات وسیع به بانک‌ها برای تمدید مهلت‌های مذکور، از یکسو باعث سوءاستفاده بانک‌ها به نفع شرکت‌های زیرمجموعه خودشان (در حوزه واردات کالا) می‌شود و از سوی دیگر امکان نظارت را از بانک مرکزی می‌گیرد.
۲. نظارت آنلاین بانک مرکزی بر این تمدید مهلت‌ها، از طریق سامانه‌های راه‌اندازی شده توسط بانک مرکزی امکان‌پذیر است و احاله این موضوع به بانک‌های عامل توجیه‌پذیر نیست.

۱. بخش مقررات ارزی در سایت بانک مرکزی به آدرس : www.cbi.ir.

۲. اخذ تعهد از واردکننده جهت ارائه اصل پروانه ترخیص قطعی کالا و همچنین وصول جریمه عدم ارائه پروانه مذکور (مصوب ۱۳۹۱/۷/۵).

۳. نحوه رسیدگی به تعهدات ارزی ناشی از واردات کالا، مصوب ۱۳۹۱/۵/۷.



۱۰-۲. آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۱/۱۱/۲۹)

براساس مواد (۹) و (۱۰) این آیین‌نامه، آزادی بسیار زیادی برای نقل و انتقالات و معاملات ارزی در مناطق آزاد اعمال شده است. البته این مواد پس از اصلاح دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها در ۱۳۹۲/۵/۱ منسوخ گردید و معاملات ارزی در مناطق آزاد در چارچوب دستورالعمل جدید مجاز دانسته شد.

متن مقرر

ماده (۹)

خرید و فروش کلیه ارزها در مقابل ریال یا سایر ارزها و کلیه معاملات و نقل و انتقالات ارزی در مناطق توسط اشخاص حقیقی و حقوقی آزاد است.

ماده (۱۰)

نقل و انتقال کلیه ارزها از خارج از کشور به مناطق و از مناطق به خارج از کشور توسط اشخاص حقیقی و حقوقی آزاد است.

ماده (۱۱)

نرخ خرید و فروش ارزها در مناطق و تبدیل آنها به ریال براساس عرضه و تقاضا در بازار آزاد تعیین می‌شود.

آسیب‌شناسی

۱. بنابر مقررات فعلی^۱، خروج ارز به هر شکل از سرزمین اصلی به مناطق آزاد ممنوع است. اما در حال حاضر به دلیل ضعف نظارت بر نقل و انتقالات ارز و ریال از سرزمین اصلی به این مناطق، عملاً این مقررات رعایت نمی‌شود.

۲. به دلیل آزاد بودن خرید و فروش ارز در مناطق آزاد و همچنین خروج ارز از این مناطق، و به دلیل عدم نظارت بر انتقال ریال به مناطق آزاد، عملاً محدودیت‌های خرید و فروش ارز در سرزمین اصلی کاملاً ناکارآمد شده است.

۱. بند «ج» ماده (۱۴) آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۹.

۳. در برهه‌های زمانی که خرید و فروش ارز در سرزمین اصلی صرفاً با نرخ‌های مصوب مجاز بود، برخی افراد در شهرهای سرزمین اصلی اقدام به خرید و فروش ارز می‌نمودند، ولی معادل ریالی آن را، در حساب‌های بانکی خود در مناطق آزاد جابجا می‌نمودند. به این ترتیب عملاً محدودیت‌های نرخ ارز در سرزمین اصلی، در شرایط خاص و بحرانی، بی‌اثر می‌شود.

۴. با توجه به اینکه امکان کنترل نقل و انتقال وجوه ریالی به مناطق آزاد وجود ندارد. لذا درجه آزادی بسیار بالایی که برای مناطق آزاد در امور ارزی در نظر گرفته شده، منجر به خنثی شدن قواعد ارزی سرزمین اصلی می‌گردد.

۵. آزادی خرید و فروش ارز و ریال در مناطق آزاد، علاوه بر اشکالات فوق، باعث افزایش احتمال پولشویی (تبدیل ریال حاصل از قاچاق به ارز پاک و برعکس) در این مناطق می‌شود. این مسئله در خصوص صرافی‌ها که تحت نظارت ضعیف‌تری قرار دارند، شدیدتر است.

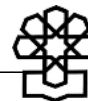
۱۱-۲. دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها (۱۳۸۹/۶/۹)، (۱۳۹۲/۵/۷) و (۱۳۹۳/۵/۲۸)

مهمترین مقررہ مرتبط با فعالیت صرافی‌ها، همین دستورالعمل است. اولین نسخه این دستورالعمل در ۱۳۸۹/۶/۹ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید و ضوابط مشخصی را برای تأسیس و فعالیت صرافی‌ها تعیین نمود. وقوع تلاطمات ارزی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ باعث مشخص شدن کاستی‌های این دستورالعمل شد و لذا در ۱۳۹۲/۵/۷ نسخه دوم این دستورالعمل با لحاظ اصلاحاتی تصویب شد. برخی از این اصلاحات عبارتند از: افزایش حداقل سرمایه صرافی، تدقیق شرایط متقاضیان تأسیس صرافی، الزامی شدن و افزایش مبلغ ضمانتنامه حسن انجام تعهد، لحاظ کردن مدت اعتبار برای اجازه‌نامه‌های تأسیس و فعالیت صرافی و الزام ثبت معاملات ارزی صرافی‌ها در سامانه نظارت ارزی. به‌دلیل محدودیت‌های نسبتاً زیادی که در دستورالعمل دوم برای تأسیس و فعالیت‌های صرافی‌ها وضع شده بود، در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۸ نسخه سوم این دستورالعمل به تصویب شورای پول و اعتبار رسید. مهمترین اصلاحات در این نسخه عبارتند از: ادغام دو نوع صرافی، کاهش حداقل سرمایه صرافی، مجوز تأسیس شعبه برای برخی صرافی‌ها، افزودن خرید و فروش مسکوک طلا به عملیات صرافی و برخی اصلاحات در شرایط مؤسسين و اعضای هیئت‌مدیره صرافی.

متن مقررہ

مهمترین موارد مطرح شده در این دستورالعمل عبارتند از:

- تعریف عملیات صرافی و انواع آن با دامنه فعالیت مشخص،



- ضوابط تأسیس و شرایط مؤسسين، سهام‌داران، شرکا و اعضای هیئت‌مدیره،
 - مدارک لازم برای اخذ اجازه‌نامه تأسیس و اجازه‌نامه فعالیت،
 - حداقل سرمایه اولیه و ترکیب آن برای تأسیس انواع صرافی،
 - ضوابط فعالیت صرافی شامل لزوم شفافیت اطلاعات معاملات و صورت‌های مالی،
 - اختیارات بانک مرکزی در نظارت بر صرافی‌ها و برخورد با خاطیان.
- مهمترین تفاوت‌های موجود میان سه دستورالعمل به شرح زیر است:
۱. حداقل سرمایه برای تأسیس انواع صرافی در سه دستورالعمل تغییر کرده است:
 - **دستورالعمل اول:** برای صرافی نوع یک دو میلیارد ریال (برای شهرهای بزرگ) و یک میلیارد ریال (برای شهرهای کوچک)، برای صرافی نوع دوم بیست میلیارد ریال.
 - **دستورالعمل دوم:** برای صرافی نوع اول پنجاه میلیارد ریال و برای صرافی نوع دوم دویست میلیارد ریال.
 - **دستورالعمل سوم:** برای صرافی‌های متعلق به مؤسسات اعتباری و صرافی‌های واقع در تهران و شهرهای بزرگ ۴۰ میلیارد ریال، برای سایر صرافی‌ها ۲۰ میلیارد ریال.
 ۲. در دستورالعمل اول، تأسیس شعبه یا نمایندگی برای صرافی‌های دارای مجوز از بانک مرکزی، مجاز دانسته شده بود (البته پس از اخذ مجوز از بانک مرکزی). اما در دستورالعمل دوم تأسیس شعبه توسط صرافی ممنوع شده و صرافی‌های موجود که دارای شعبه می‌باشند، موظف به تعطیلی شعبه خود ظرف شش ماه شده‌اند. در دستورالعمل سوم، تأسیس شعبه برای صرافی‌های تضامنی ممنوع شده ولی برای صرافی‌های وابسته به مؤسسات اعتباری، پس از موافقت بانک مرکزی، مجاز است.
 ۳. شرایط لازم برای متقاضیان (شامل مؤسسين، سهام‌داران، شرکا، هیئت‌مدیره و مدیرعامل) در دستورالعمل دوم افزایش یافته (از ۳ مورد به حدود ۱۱ مورد) و تدقیق شده است. این شرایط در دستورالعمل اول به صورت پراکنده و مبهم مطرح شده بود. برخی از این شروط در دستورالعمل سوم حذف یا تسهیل شده است.
 ۴. در دستورالعمل اول، برای تأسیس صرافی نوع اول، ارائه ضمانتنامه حسن انجام تعهد الزامی نبود، اما در دستورالعمل دوم، برای هر دو نوع صرافی ضمانتنامه فوق‌اجباری شده است. در دستورالعمل سوم نیز این قاعده ادامه یافته است.
 ۵. مبلغ ضمانتنامه بانکی حسن انجام تعهد که بانک مرکزی از صرافی دریافت می‌نماید، در دستورالعمل اول حداقل ۲۰ درصد سرمایه صرافی تعیین شده بود. این مبلغ در دستورالعمل دوم به معادل ۵۰ درصد آخرین سرمایه ثبتي صرافی تبدیل شده و در دستورالعمل سوم حفظ شده است.
 ۶. حداکثر تعهدات مالی صرافی ناشی از حواله‌های صادره، در دستورالعمل اول به میزان مبلغ

ضمانتنامه تعیین شده بود (یعنی ۲۰ درصد سرمایه شرکت، معادل ۴ میلیارد ریال)، ولی در دستورالعمل دوم و سوم به دو برابر آخرین سرمایه ثابتی صرافی افزایش داده شد.

۷. در صورتی که صرافی متعلق به بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری باشد، در دستورالعمل اول باید حداقل ۷۰ درصد از سرمایه اولیه متعلق به بانک یا مؤسسه مذکور باشد. این نسبت در دستورالعمل دوم به ۹۰ درصد افزایش داده شد و در دستورالعمل سوم مجدداً به حد قبلی بازگردانده شد.

۸. در دستورالعمل اول، مدت اعتبار برای اجازه نامه تأسیس و اجازه نامه فعالیت در نظر گرفته نشده بود، اما در دستورالعمل دوم و سوم، برای اجازه نامه تأسیس حداکثر ۶ ماه اعتبار لحاظ شده و برای اجازه نامه فعالیت یک ماه، به این معنا که صرافی پس از اخذ مجوز فعالیت، برای شروع فعالیت، حداکثر یک ماه مهلت دارد. پس از انقضای مدت‌های فوق، مجوزهای صادره فاقد اعتبار می‌شوند.

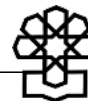
۹. در دو دستورالعمل اول، اجازه نامه فعالیت برای بار نخست یک‌ساله تعیین شده است. تمدید این مجوز برای دوره‌های بعدی، در دستورالعمل اول منوط به تشخیص بانک مرکزی (و برای مدت نامعلوم) بود، اما مطابق دستورالعمل دوم، در صورت تأیید عملکرد صرافی توسط بانک مرکزی، این مجوز با مدت اعتبار حداکثر سه سال تمدید می‌شود. در دستورالعمل سوم، مدت اعتبار اجازه نامه فعالیت برای بار نخست سه سال و برای دفعات بعد حداکثر پنج سال تعیین شده است.

۱۰. خرید و فروش مسکوک طلا و نقره در دستورالعمل دوم مورد بحث قرار نگرفته است، هر چند در دستورالعمل اول، در تعریف دو نوع صرافی مورد اشاره واقع شده است. در دستورالعمل سوم این نقیصه اصلاح شده و خرید و فروش مسکوکات طلا ضرب شده توسط بانک مرکزی نیز جزء عملیات صرافی دانسته شده است.

۱۱. در هر سه دستورالعمل صرافی موظف به ارائه گزارش حسابرس و نیز صورت‌های مالی سالیانه (تا پایان تیرماه سال بعد) شده بود، اما در دستورالعمل دوم، علاوه بر صورت‌های مالی سالیانه، صورت‌های مالی میان‌دوره‌ای (تا پایان آبان‌ماه هر سال) نیز از صرافی خواسته شده است.

۱۲. در هر سه دستورالعمل صرافی‌ها مکلف شده‌اند آمار و اطلاعات کلیه معاملات ارزی خود را (اعم از نقدی یا حواله‌ای) براساس نوع ارز، به همراه مشخصات خریداران و فروشندگان، به بانک مرکزی اعلام نمایند. به دلیل آنکه در زمان تصویب دستورالعمل اول، سامانه نظارت ارز (سنا) راه‌اندازی نشده بود، ارسال این اطلاعات به بانک مرکزی به صورت آفلاین باید انجام می‌شد؛ اما براساس دستورالعمل دوم و سوم این اطلاعات باید به صورت آنلاین در سنا ثبت شود.

۱۳. در دستورالعمل اول اختیار تمدید ضمانتنامه صرافی پس از انقضای اعتبار آن (با دریافت هزینه مربوطه از صرافی) به بانک مرکزی داده شده بود، اما در دستورالعمل دوم و سوم این وظیفه برعهده صرافی نهاده شده است.



۱۴. مدارک لازم برای اخذ مجوز تأسیس و مجوز فعالیت صرافی در دستورالعمل دوم و سوم تدقیق شده و این اختیار عمل به بانک مرکزی داده شده تا در صورت تشخیص لیست مدارک لازم را تکمیل و اضافه نماید.

۱۵. در هر سه دستورالعمل صرافی موظف شده است مشخصات تمام حساب‌های خود را که وجوه ریالی و ارزی را در آنها نگهداری می‌کند، به بانک مرکزی اعلام نماید، اما این تکلیف در دستورالعمل اول با قید «عنداللزوم» آمده ولی در دستورالعمل دوم و سوم غیرمشروط است. مهمترین تفاوت‌های این سه دستورالعمل در جدول ذیل خلاصه شده است:

جدول ۲. مقایسه دو دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها

عنوان	دستورالعمل ۱۳۸۹	دستورالعمل ۱۳۹۲	دستورالعمل ۱۳۹۳
نوع فعالیت صرافی	خرید و فروش نقدی ارز، مسکوک طلا و نقره، نقل و انتقال ارز	خرید و فروش نقدی ارز، نقل و انتقال ارز	خرید و فروش نقدی ارز و مسکوک طلا، حواله و نقل و انتقال ارز
تأسیس شعبه یا نمایندگی	مجاز (منوط به اخذ مجوز)	ممنوع	برای صرافی‌های تضامنی ممنوع برای صرافی‌های وابسته به مؤسسات اعتباری با مجوز بانک مرکزی
شرایط لازم برای مؤسسین، سهام‌داران، شرکا، هیئت‌مدیره، مدیرعامل	۳ مورد (تابعیت، دین و مدرک)	۱۱ مورد (سوابق مالی و بانکی، رشته مرتبط، دوره آموزشی و ...)	۷ مورد (سوابق مالی و بانکی، گواهینامه دوره آموزشی و ...)
حداقل سرمایه لازم برای تأسیس	نوع ۱: ۱/۲ میلیارد ریال نوع ۲: ۲۰ میلیارد ریال	نوع ۱: ۵۰ میلیارد ریال نوع ۲: ۲۰۰ میلیارد ریال	صرافی‌های وابسته به مؤسسات اعتباری و صرافی‌های شهرهای بزرگ: ۴۰ میلیارد ریال سایر صرافی‌ها: ۲۰ میلیارد ریال
شرایط سرمایه در صورتی که صرافی متعلق به بانک باشد	حداقل ۷۰ درصد سرمایه اولیه متعلق به بانک باشد	حداقل ۹۰ درصد سرمایه اولیه متعلق به بانک باشد	حداقل ۷۰ درصد سرمایه اولیه متعلق به بانک باشد
ترکیب سرمایه	بدون محدودیت	حداقل ۵۰ درصد غیرمنقول	بدون محدودیت
مدت اعتبار اجازه‌نامه تأسیس و فعالیت	بدون محدودیت	شش ماه برای تأسیس یک ماه برای فعالیت	شش ماه برای تأسیس یک ماه برای فعالیت
ضمانتنامه حسن انجام تعهد	۲۰ درصد سرمایه شرکت برای صرافی نوع ۲	۵۰ درصد آخرین سرمایه ثبتی برای هر دو نوع صرافی	۵۰ درصد آخرین سرمایه ثبتی برای انواع صرافی
حداکثر تعهدات مالی صرافی ناشی از حواله‌های صادره	۲۰ درصد سرمایه شرکت (۴ میلیارد ریال)	دو برابر آخرین سرمایه ثبتی (۴۰۰ میلیارد ریال)	دو برابر آخرین سرمایه ثبتی (۴۰ یا ۸۰ میلیارد ریال)
نحوه ارائه اطلاعات معاملات ارزی به بانک مرکزی	آفلاین (زمان‌بندی بانک مرکزی)	آنلاین (سامانه نظارت ارزی)	آنلاین (سامانه نظارت ارزی)
ارائه گزارش حسابرس و صورت‌های مالی	سالیانه	سالیانه و میان‌دوره‌ای	سالیانه

در انتها لازم به ذکر است که مطابق دستورالعمل سوم، کلیه صرافی‌های دارای مجوز از بانک مرکزی موظفند حداکثر ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این دستورالعمل، وضعیت خود را با مفاد آن تطبیق دهند.

آسیب‌شناسی

با وجود اصلاحات انجام شده در نسخه دوم دستورالعمل، به نظر می‌رسد دستورالعمل جدید نیز دارای نواقصی است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود. لازم به ذکر است مهمترین آسیبی که متوجه این دستورالعمل است، سطح نازل حقوقی آن (یعنی «دستورالعمل»، و نه «قانون» بودن) است که باعث می‌شود امکان فرار از نظارت و مجازات متخلفین فراهم گردد.

۱. هرچند مطابق دستورالعمل جدید، صرافی‌ها ملزم به ارائه آمار کلیه معاملات ارزی و ریالی خود در سامانه نظارت ارزی شده‌اند، اما این امر فاقد ضمانت اجرایی کافی است. به‌گونه‌ای که در حال حاضر تنها بخشی از معاملات روزانه صرافی‌ها در این سامانه ثبت می‌گردد و بانک مرکزی نیز ابزاری برای تشخیص تخلف صرافی‌ها در این خصوص ندارد. به همین دلیل، الزام سقف تعهدات مجاز برای صرافی‌ها هم، در شرایطی که بانک مرکزی نمی‌تواند از مقدار واقعی تعهدات صرافی‌ها آگاه باشد، عملاً بی‌فایده است.

۲. مطابق دستورالعمل جدید، تأسیس شعبه توسط صرافی ممنوع شده است، لکن در صورتی که تأسیس شعبه با مجوز بانک مرکزی و منوط به افزایش سرمایه ثبتي و ضمانتنامه صرافی باشد، نه تنها محل نظام ارزی کشور نخواهد بود، بلکه با ایجاد امکان برندسازی در حوزه صرافی‌ها، باعث افزایش انگیزه عمل به مقررات و شفاف‌سازی اطلاعات توسط صرافی‌ها خواهد شد.

۳. در دستورالعمل دوم و سوم، عملیات صرافی در فضای اینترنتی و مجازی ممنوع شده است. این در حالی است که نظارت بر معاملاتی که صرافی‌ها در بستر فضای مجازی انجام دهند، برای بانک مرکزی راحت‌تر بوده و اطلاعات این‌گونه معاملات با سرعت و اطمینان بیشتر قابل دسترسی است. البته اجازه فعالیت به صرافی‌ها در فضای مجازی نیازمند ایجاد زیرساخت‌های لازم توسط معاونت فناوری بانک مرکزی می‌باشد.

ممکن است دلیل ممنوعیت فعالیت صرافی در فضای مجازی را بتوان ضعف موجود در زیرساخت‌های لازم و در نتیجه امکان تقلب در آن و نیز خطر ترویج فارکس (بازار تبادل ارزی) دانست. لازم به ذکر است که براساس مصوبه سازمان بورس و اوراق بهادار کشور فعالیت فارکس در ایران ممنوع است.^۱

۱. اطلاعیه سازمان بورس و اوراق بهادار در تاریخ ۱۳۹۰/۱/۱۶.



۱۲-۲. قانون نظام صنفی (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ و اصلاح شده ۱۳۹۲/۶/۱۲)

یکی از قوانین اصلی حاکم بر صرافی‌ها قانون نظام صنفی است که هم در حوزه صدور مجوز و هم در حوزه‌های نظارت و رسیدگی به تخلفات، کمابیش با سایر قوانین و مقررات حاکم بر صرافی‌ها تعارض دارد. این تعارض زمینه تداخل وظایف بانک مرکزی و اتحادیه «طلا، جواهر، سکه و صراف» و در نتیجه نابسامانی شبکه صرافی‌ها را ایجاد کرده است.

متن قانون

ماده (۲) - فرد صنفی

هر شخص حقیقی یا حقوقی که در یکی از فعالیت‌های صنفی اعم از تولید، تبدیل، خرید، فروش، توزیع، خدمات و خدمات فنی سرمایه‌گذاری کند و به‌عنوان پیشه‌ور و صاحب حرفه و شغل آزاد، خواه به‌شخصه یا با مباشرت دیگران محل کسبی دایر یا وسیله کسبی فراهم آورد و تمام یا قسمتی از کالا، محصول یا خدمات خود را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم و به صورت کلی یا جزئی به مصرف‌کننده عرضه دارد، فرد صنفی شناخته می‌شود.

تبصره - صنفی که قانون خاص دارند، از شمول این قانون مستثنا می‌باشند. قانون خاص قانونی است که براساس آن نحوه صدور مجوز فعالیت، تنظیم و تنسيق امور واحدهای ذی‌ربط، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات افراد و واحدهای تحت پوشش آن به صراحت در متن قانون مربوطه معین می‌شود.

ماده (۱۲)

افراد صنفی موظفند قبل از تأسیس هر نوع واحد صنفی یا اشتغال به کسب و حرفه، نسبت به اخذ پروانه کسب اقدام کنند.

ماده (۲۷)

محل دایر شده به وسیله هر شخص حقیقی یا حقوقی که پروانه کسب دائم یا موقت برای آن صادر نشده باشد، با اعلام اتحادیه رأساً از طریق نیروی انتظامی پلمپ می‌گردد.

ماده (۳۰)

وظایف و اختیارات اتحادیه‌ها عبارت است از: ... ط) تشکیل کمیسیون‌های رسیدگی به شکایات، حل اختلاف، بازرسی واحدهای صنفی، فنی و آموزشی و کمیسیون‌های دیگر مصوب هیئت عالی نظارت.

ماده (۹۱)

اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از دولتی یا غیردولتی که طبق قوانین جاری موظف به اخذ مجوز فعالیت یا پروانه تأسیس، بهره‌برداری یا اشتغال از وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها یا شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است می‌باشند و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی چنانچه به عرضه کالاها یا خدمات به خرده‌فروشان یا مصرف‌کنندگان مبادرت ورزند، مکلفند علاوه بر دریافت مجوز فعالیت یا پروانه، به اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوط نیز اقدام کنند.

آسیب‌شناسی

با توجه به اینکه صرافان و افرادی که به خرید و فروش ارز مبادرت می‌کنند براساس تعریف ماده (۲) این قانون، فرد صنفی محسوب می‌شوند بنابراین احکام و وظایف مترتب بر فرد صنفی بر این اشخاص هم حاکم است مگر آنکه براساس تبصره همان ماده دارای قانون خاص باشند.

یکی از وظایفی که در صورت فرد صنفی شناخته شدن یک فعال اقتصادی بر وی حاکم است حکم ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور مبنی بر لزوم اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوطه است. همچنین براساس ماده (۹۱) این قانون صرافی‌ها نیز «مکلفند علاوه بر دریافت مجوز فعالیت یا پروانه از دستگاه‌های اجرایی، به اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوط نیز اقدام کنند».

بر مبنای مواد (۲) و (۹۱) قانون نظام صنفی کشور، اتحادیه «صنف طلا، جواهر، سکه و صراف» ادعا می‌کند که چون صرافی‌ها اقدام به عرضه کالا (ارزی یا مسکوک) یا خدمات (مبادله ارز یا انجام حواله ارزی) به مصرف‌کنندگان می‌نمایند، واحد صنفی محسوب شده و لذا متقاضیان تأسیس صرافی مکلفند علاوه بر اخذ مجوز از بانک مرکزی، نسبت به دریافت پروانه کسب از اتحادیه مذکور اقدام نمایند. همچنین ادعا شده که اتحادیه می‌تواند به استناد همین قانون، از فعالیت صرافی‌های فاقد پروانه کسب جلوگیری کند.

بدین ترتیب از آنجایی که صرافی‌ها فرد صنفی محسوب می‌شوند و از سوی دیگر نمی‌توان آنها را با وجود قوانین و مقررات پراکنده‌ای که ذکر شد، دارای قانون خاص دانست، بنابراین باید هم به کسب مجوز از بانک مرکزی و هم به اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوطه اقدام کنند. عدم اخذ پروانه کسب می‌تواند به مجازات پلمپ شدن صرافی مبتنی بر ماده (۲۷) قانون مذکور منجر شود. همچنین اتحادیه‌ها براساس ماده (۳۰) قانون مذکور می‌توانند بر صرافی‌ها نظارت کنند.

مطمئناً تداخل وظایف اتحادیه مربوطه و بانک مرکزی و وجود مراجع مختلف صدور مجوز و نظارت بر صرافی‌ها شرایط مطلوبی محسوب نشده و بهتر است به تدوین قانون خاصی در این خصوص



اقدام شود. تدوین چنین قانونی موجب می‌شود تا صرافی‌ها براساس آن دارای قانون خاص شده و از شمول قانون نظام صنفی خارج شوند و ازسوی دیگر به دلیل مشخص شدن چهار حوزه صدور مجوز فعالیت، تنظیم و تنسيق امور واحدهای ذی‌ربط، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات افراد و واحدهای تحت پوشش در آن قانون زمینه نظارت مؤثرتر بانک مرکزی بر صرافی‌ها به‌وجود آید.

۱۳-۲. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۲/۱۰/۳)

این قانون که به تازگی به تصویب رسیده است، هرچند بخش قابل توجهی از مشکلات و نواقص قوانین پیشین را مرتفع نموده، اما بیش از آنکه به تبیین الزامات و ویژگی‌های معاملات ارزی و نحوه مدیریت بازار ارز و نظام ارزی بپردازد، نحوه مبارزه با قاچاق ارز را تبیین نموده است. تصویب این قانون موجب نسخ برخی قوانین از جمله «قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴/۲/۱۲»^۱ شده است. از مهمترین مواد و تبصره‌های این قانون که به مسئله مبادلات ارزی می‌پردازد می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

متن قانون

ماده (۱)

اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:

بند «الف» - قاچاق کالا و ارز: هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز گردد و براساس این قانون و یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود.

بند «پ» - ارز: پول رایج کشورهای خارجی اعم از اسکناس، مسکوکات، حوالجات ارزی و سایر اسناد مکتوب یا الکترونیکی است که در مبادلات مالی کاربرد دارد.

ماده (۲)

علاوه بر مصادیقی که در قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ ذکر شده است، موارد زیر نیز قاچاق محسوب می‌شود:

بند «خ» - ورود، خروج، خرید، فروش و حواله ارز بدون رعایت ضوابط تعیینی توسط دولت و

۱. ماده (۷۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۸ شورای نگهبان.

بدون مجوزهای لازم از بانک مرکزی.

ماده (۵)

دولت مکلف است به منظور پیشگیری از ارتکاب قاچاق و شناسایی نظام‌مند آن با پیشنهاد ستاد و پس از ابلاغ رئیس جمهور سامانه‌های الکترونیکی و هوشمند جدید مورد نیاز جهت نظارت بر فرآیند واردات، صادرات، حمل، نگهداری و مبادله کالا و ارز را ایجاد و راه‌اندازی نماید.

کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مکلف به رعایت احکام این قانون مربوط به سامانه‌های راه‌اندازی شده می‌باشند و اشخاص حقیقی متخلف به محرومیت از اشتغال به حرفه خود تا یک سال و اشخاص حقوقی به ممنوعیت از فعالیت تجاری تا ۶ ماه محکوم می‌شوند.

ماده (۷)

بانک مرکزی موظف است در جهت پیشگیری و کنترل بازار مبادلات غیرمجاز ارز اقدامات زیر را به عمل آورد:

الف) تعیین و اعلام میزان ارز قابل نگهداری و مبادله در داخل کشور، همراه مسافر، رانندگان عبوری و از این قبیل.

ب) ایجاد سامانه اطلاعات مالی صرافی‌ها و رصد و ارزیابی فعالیت آنها.

تبصره «۱» - دولت مکلف است ارز مورد نیاز اشخاص را تأمین و در صورت عدم کفایت آن، بازارهای مبادله آزاد ارز را به گونه‌ای ایجاد نماید که تقاضای اشخاص از قبیل ارز مسافری و عبوری از طرق قانونی تأمین گردد.

تبصره «۲» - عرضه و فروش ارز، خارج از واحدهای مجاز تعیین شده توسط دولت به وسیله اشخاص و واحدهای صنفی ممنوع است و با مرتکبین مطابق قانون رفتار می‌شود.

تبصره «۳» - دولت حدود و مقررات استفاده از ارز را تعیین می‌کند.

ماده (۱۸)

هر شخص که مرتکب قاچاق کالا و ارز و حمل و یا نگهداری آن شود، علاوه بر ضبط کالا یا ارز، به جریمه‌های نقدی زیر محکوم می‌شود:

بند «ت» - ارز: جریمه نقدی ارز ورودی، یک تا دو برابر بهای ریالی آن و جریمه نقدی ارز



خروجی، دو تا چهار برابر بهای ریالی آن.^۱

ماده (۲۱)

در صورتی که ارزش کالای قاچاق و یا ارز مکشوفه موضوع ماده (۱۸) این قانون، برابر تشخیص اولیه دستگاه کشف معادل ده میلیون (۱۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال یا کمتر باشد با قید در صورتجلسه کشف به امضای متهم می‌رسد و در صورت استنکاف، مراتب در صورتجلسه کشف قید و حسب مورد، کالا ضبط و به همراه صورتجلسه به سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی تحویل می‌شود و ارز مکشوفه به حساب مشخص شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران واریز و رونوشتی از اوراق به متهم ابلاغ می‌گردد.

ماده (۲۹)

در صورتی که کالاهای مجاز یا مجاز مشروط، یارانه‌ای و یا ارز به نحو سازمان یافته قاچاق شود، علاوه بر مجازات‌های موضوع ماده (۱۸) این قانون، حسب مورد مرتکب به مجازات‌های زیر محکوم می‌شود:

الف) چنانچه ارزش کالای مجاز یا مجاز مشروط تا یکصد میلیون ریال باشد، به نودویک روز تا شش ماه حبس و در صورتی که ارزش کالا بیش از مبلغ مذکور باشد، به بیش از شش ماه تا دو سال حبس.

ب) چنانچه ارزش کالای یارانه‌ای یا ارز تا یکصد میلیون ریال باشد، به دو سال تا پنج سال حبس و در صورتی که ارزش کالا بیش از مبلغ مذکور باشد، به حداکثر مجاز مذکور در این بند.

ماده (۳۲)

کسانی که مطابق این قانون قاچاقچی حرفه‌ای محسوب می‌شوند، علاوه بر ضبط کالا و یا ارز قاچاق، به حداکثر جزای نقدی و تا هفتاد و چهار ضربه شلاق تعزیری و مجازات‌های حبس، به شرح زیر محکوم می‌شوند:

الف) نودویک روز تا شش ماه حبس برای کالا و ارز با ارزش تا یک میلیارد ریال.

ب) بیش از شش ماه تا دو سال برای کالا و ارز با ارزش بیش از یک میلیارد ریال.

۱. در بند «د» ماده (۱) این قانون «بهای ارز» بدین شکل تعریف شده است: «بالاترین نرخ اعلامی ارز که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در زمان کشف اعلام می‌گردد».

ماده (۵۷)

قاچاق کالا و ارز از مصادیق جرائم اقتصادی محسوب می‌شود.

ماده (۵۸)

در کلیه جرائم و تخلفات موضوع این قانون در خصوص کالا و ارز، در صورت موجود نبودن عین کالا و یا ارز قاچاق، مرتکب حسب مورد علاوه بر محکومیت به مجازات‌های مقرر، به پرداخت معادل ارزش کالا و ارز نیز محکوم می‌شود. موارد خارج از اراده مرتکب در تلف کالا و ارز مشمول این ماده نمی‌شود.

ماده (۶۷)

اگر قاچاق کالا توسط شخص حقوقی ارتکاب یابد، مرجع صدور حکم نسبت به ضبط کالا و یا ارز قاچاق مکشوفه اقدام می‌کند و شخص حقوقی، علاوه بر محکومیت به جزای نقدی، حسب مورد به دو تا چهار برابر حداکثر جریمه مقرر برای شخص حقیقی، به ترتیب زیر محکوم می‌شود:

الف) در مورد قاچاق کالای غیرممنوع و ارز در مرتبه اول ممانعت از فعالیت شخص حقوقی از یک تا دو سال و در مرتبه دوم انحلال شخص حقوقی.

ماده (۶۹)

مرجع رسیدگی‌کننده ذی‌صلاح حسب مورد می‌تواند با توجه به شرایط، نحوه، دفعات ارتکاب جرم و شخصیت مرتکب، علاوه بر مجازات‌های مقرر در این قانون، وی را به عنوان تکمیل مجازات، به یک یا چند مورد مرتبط از محرومیت‌های زیر محکوم نماید:

الف) تعلیق موقت یا ابطال دائم:

۱. کارت بازرگانی

۲. کارت مبادلات مرزی

۳. کارت ملوانی

۴. پروانه کسب، تأسیس، بهره‌برداری یا حق‌العملکاری

۵. پروانه حمل‌ونقل

۶. گواهینامه رانندگی وسایل نقلیه زمینی، دریایی و هوایی

ب) تعطیل موقت یا دائم محل کسب و پیشه و تجارت.

پ) محرومیت از اشتغال به حرفه یا حرف خاص از یک تا پنج سال.

ت) محرومیت از تأسیس شرکت و یا عضویت در هیئت‌مدیره و مدیرعاملی اشخاص حقوقی از یک



تا پنج سال.

ث) ممنوعیت خروج از کشور تا پنج سال.

۱۴-۲. نواقص قانونی برطرف شده در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز

بخشی از اشکالات و نواقص موجود در قوانین و مقررات مرتبط با صرافی‌ها، در قانون جدید «مبارزه با قاچاق کالا و ارز» برطرف شده است.

۱. **تعریف قاچاق:** از اصلی‌ترین مشکلاتی که در مورد مبادلات ارزی وجود داشت مشکل تعریف قاچاق ارز در قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز بود که با دو عبارت «خرید و فروش» و برای خروج از کشوری مستمسک فرار مجرمان از مجازات می‌شد. در قانون فوق با تعریف قاچاق کالا و ارز در بند «الف» ماده (۱) و نیز بند «خ» ماده (۲) این امر مرتفع شده است.

۲. **جریمه قاچاق:** یکی از اشکالات مطرح شده مسئله جریمه در نظر گرفته شده برای افرادی بود که بدون رعایت مقرراتی که بانک مرکزی مقرر می‌دارد به ورود یا خروج ارز اقدام می‌کردند. در بند «ت» ماده (۱۸) این قانون جریمه نقدی ارز ورودی یک تا دو برابر بهای ریالی آن و جریمه نقدی ارز خروجی دو تا چهار برابر بهای ریالی آن در نظر گرفته شده است. همچنین منظور از بهای ارز بالاترین نرخ اعلامی ارز از سوی بانک مرکزی در نظر گرفته شده است که اگر این بالاترین نرخ را نرخ آزاد ارز بدانیم بازدارندگی مورد نظر با از بین رفتن صرفه تخلف به وجود آمده است.

همچنین براساس مواد (۱۸) و (۲۱) این قانون ارز قاچاق مکشوفه ضبط و به حساب مشخص شده توسط بانک مرکزی واریز می‌شود و بدین ترتیب تنها جریمه اخذ نشده و خود ارز مکشوفه نیز ضبط می‌شود.

۳. **شرایط تعقیب متخلف:** برخلاف قانون پولی و بانکی که تعقیب کیفری متخلفین منوط به شکایت بانک مرکزی شده بود در این قانون و براساس ماده (۳) آن، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در ریاست جمهوری تشکیل شده و تصمیمات آن در موضوعات مرتبط با قاچاق کالا و ارز برای تمام دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجراست. همچنین همه دستگاه‌های اجرایی وظیفه دارند در حدود اختیارات این ستاد همکاری لازم را با این ستاد داشته باشند.

۴. **اخذ مجوز:** در مورد لزوم اخذ مجوز انجام فعالیت‌های صرافی از بانک مرکزی در این قانون هر چند بر اخذ مجوز به شکل صریح تأکید نشده است، اما با جرم‌انگاری و تعیین جریمه از فعالیت افراد در امور مربوط به صرافی بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی تأکید شده است. به گونه‌ای که در بند «خ» ماده (۲) آمده است: «ورود، خروج، فروش و حواله ارز بدون رعایت ضوابط تعیینی توسط دولت و بدون مجوزهای لازم از بانک مرکزی» از مصادیق قاچاق است.

همچنین در تبصره «۲» ماده (۷) آمده است: «عرضه و فروش ارز، خارج از واحدهای مجاز تعیین شده توسط دولت به وسیله اشخاص و واحدهای صنفی ممنوع است و با مرتکبین مطابق قانون رفتار می‌شود».

۵. شفافیت معاملات: در ماده (۷) این قانون «ایجاد سامانه اطلاعات مالی صرافی‌ها و رصد و ارزیابی فعالیت آنها» جزء وظایف بانک مرکزی در پیشگیری و کنترل بازار مبادلات غیرمجاز ارز در نظر گرفته شده است.

۶. مجازات متخلفین: در ماده (۶۷) نیز در مورد اینکه قاچاق ارز توسط شخص حقوقی صورت گرفته باشد وی را در مرتبه اول به ممانعت از فعالیت از یک تا دو سال و در مرتبه دوم به انحلال محکوم کرده است. همچنین مرجع رسیدگی کننده ذی صلاح می‌تواند در تعیین مجازات‌های قاچاق به تعلیق موقت یا ابطال دائم پروانه کسب، تأسیس، بهره‌برداری یا حق عملکردی و نیز تعطیل موقت یا دائم محل کسب و پیشه و تجارت بپردازد.

البته مشاهده می‌شود که در این قانون در برخی موارد عرضه و فروش ارز را در واحدهایی مجاز دانسته که دولت تعیین کرده باشد حال آنکه براساس قانون پولی و بانکی بانک مرکزی مسئول بازار ارزی و تعیین مقررات در این حوزه است. بنابراین قانون مذکور در این موضوع مرجع رسیدگی به عرضه و فروش ارز را مبهم ساخته است.

همچنین در این قانون مجازات مرتکبین به عرضه و فروش ارز خارج از واحدهای مجاز را به قانون راجع داده که مرجع آن به خوبی روشن نشده است.

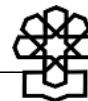
جمع‌بندی و پیشنهادها

با توجه به آسیب شناسی صورت گرفته و نواقص برطرف شده در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، به نظر می‌رسد ابعاد امنیتی و انتظامی مربوط به ساماندهی بازار ارز تا حدودی اصلاح شده است، لکن نظام قوانین حاکم بر صرافی‌ها صرفاً شامل ابعاد امنیتی و انتظامی نیست. یقیناً ساماندهی کلیه ابعاد مربوط به امور صرافی‌ها نیاز به قانون مستقل و تمرکز مسئولیت‌ها در یک نهاد حاکمیتی دارد، لذا در وهله اول باید نواقص موجود در قوانین و مقررات فعلی اصلاح شده و در مرحله بعد مقدمات تدوین و تصویب قانون جامع در این خصوص فراهم شود.

بر این اساس مهمترین نواقصی که در قوانین فعلی در خصوص صرافی‌ها باقی مانده است، عبارتند از:

۱. مداخله نهادهای صنفی نظیر اتحادیه صنف طلا، جواهر، سکه و صراف در امور حاکمیتی

صرافی‌ها،



۲. موقتی بودن حکم قانون برنامه پنجم در خصوص الزام ایجاد یا ثبت صرافی‌ها با مجوز بانک مرکزی،
 ۳. آسیب‌های مطرح شده در خصوص وضعیت معاملات ارزی صرافی‌ها در مناطق آزاد،
 ۴. فقدان ضمانت اجرا برای ثبت اطلاعات صحیح کلیه معاملات در «سامانه نظارت ارزی» (سنا)،
 ۵. سطح نازل دستورالعمل اجرایی صرافی‌ها و فقدان قانون جامع در این موضوع،
 ۶. تداخل وظایف میان بانک مرکزی و دولت در خصوص تعیین مقررات فعالیت صرافی‌ها.
- براساس آسیب‌شناسی صورت گرفته در خصوص قوانین مرتبط با صرافی‌ها که با اتکا بر گزارش‌های واصله از وزارت اطلاعات، بانک مرکزی، دیوان محاسبات و سازمان بازرسی انجام شد و همچنین با عنایت به جلسات مشترک کارشناسی با دستگاه‌های مختلف در این خصوص در مرکز پژوهش‌های مجلس، پیشنهادهایی به منظور ساماندهی وضع فعلی صرافی‌ها و ساماندهی بازار ارز، در دو فاز کوتاه‌مدت و میان‌مدت، به شرح زیر ارائه می‌شود:

راهکارهای کوتاه‌مدت

۱. محدود ساختن و تغییر نام اتحادیه صنف طلا، جواهر، سکه و صراف

این اتحادیه با وارد کردن عنوان «صراف» در نام خود، از یک‌سو اقدام به اعطای مجوز فعالیت صرافی می‌کند و از سوی دیگر عملاً هیچ‌گونه مسئولیتی در قبال نحوه فعالیت این صرافی‌ها و نظارت بر آنها برعهده نگرفته است. جالب آن است که این اتحادیه حتی مجوز صرافی‌های نوع دوم را، که امکان حواله ارز را نیز دارند، صادر می‌نمود. محدود نمودن این اتحادیه به موجب قانون، یکی از الزامات اصلاح بستر حقوقی فعالیت صرافی‌هاست.

البته در حال حاضر به موجب مصوبه کارگروه تدابیر امنیتی شورای عالی امنیت ملی، رسته صرافی از رسته‌های تحت پوشش اتحادیه صنف طلا و جواهر حذف شده و لذا فعالیت اتحادیه مذکور در حوزه صدور مجوز ممنوع گردیده است، لکن لازم است این محدودیت‌ها به موجب قوانین رسمی اعمال گردد.

بر همین اساس اتحادیه‌های صنف فروشندگان و سازندگان طلا، جواهر، نقره و سکه استان‌ها، با ارسال نامه‌ای به صرافی‌های تحت پوشش خود، اعلام کردند رسته صرافی از رسته‌های تحت پوشش این اتحادیه حذف شده است و لذا پروانه کسب صرافی‌هایی که از این اتحادیه اخذ شده است، از درجه اعتبار ساقط است. این اقدام به منظور مراجعه صرافی‌ها و کسب پروانه فعالیت از بانک مرکزی است، زیرا فعالیت صرافی‌ها مشمول قانون بازار غیرمتشکل پولی می‌شود.

لازم به ذکر است پس از خروج صرافی‌ها از رسته‌های تحت پوشش اتحادیه طلا و جواهر، باید

در خصوص معاملات مسکوکات طلا نیز تصمیم‌گیری می‌شد. سکه طلا یک دارایی پرارزش، کم‌حجم و دارای استاندارد است و لذا واسطه مناسبی برای استفاده در عملیات پولشویی است، لذا معاملات مربوط به سکه طلا نیز باید همچون معاملات ارزی شده ثبت و قابل بازیابی باشد. به این منظور اولاً باید تکالیف خاصی در خصوص معاملات مسکوکات طلا برای واحدهای تحت پوشش اتحادیه طلا و جواهر وضع شود و ثانیاً معاملات مسکوک طلا نیز همچون عملیات صرافی از اتحادیه طلا و جواهر خارج شود. خوشبختانه در دستورالعمل جدید صرافی‌ها (ماده ۱)، معاملات مسکوک طلای ضرب شده توسط بانک مرکزی نیز جزء عملیات صرافی دانسته شده است.

۲. ارتقای شفافیت فعالیت‌های صرافی‌ها از طریق سامانه‌های بانک مرکزی

یکی از مهمترین مشکلات صرافی‌ها، عدم شفافیت معاملات و فعالیت‌های آنها و عدم اطلاع برخط (آنلاین) بانک مرکزی از این فعالیت‌هاست. هرچند مطابق دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها، «صرافی‌ها موظفند آمار و اطلاعات کلیه معاملات و خرید و فروش ارز خود، اعم از معاملات نقدی، حواله‌ای یا توسط کارگزار را براساس نوع ارز به انضمام مشخصات خریداران و فروشندگان در سامانه نظارت ارز (سنا) و در دیگر چارچوب‌های تعیین شده توسط بانک مرکزی ارسال و اعلام نمایند»، اما این امر فاقد ضمانت اجرای کافی است.^۱

یکی از اقدامات مؤثر در این راستا، اتصال سامانه نظارت ارزی (مربوط به معاملات صرافی‌ها) به سامانه پورتال ارزی (مربوط به فرآیند واردات) است. این اقدام می‌تواند ضمانت اجرای لازم برای ثبت و ارائه آمار کلیه معاملات صرافی‌ها را فراهم کند. در صورتی که فردی که قصد واردات کالا دارد، در هنگام ثبت سفارش در سامانه ثبت سفارش (حلقه نخست پورتال ارزی)، اعلام نماید که قصد انتقال ارز از طریق کدام صرافی را دارد، مشخص می‌شود که صرافی مذکور قطعاً معامله ارزی فوق را انجام خواهد داد، لذا در صورتی که صرافی مذکور، آمار مربوط به این معامله را در سامانه نظارت ارزی اعلام نکند، بانک مرکزی می‌تواند به جرم تخلف از دستورالعمل، با صرافی مذکور برخورد قانونی نماید.

از این طریق می‌توان تضمین کرد که اطلاعات مربوط به کلیه تراکنش‌های ارزی صرافی‌ها که مربوط به واردات کالا است و در پورتال ارزی بانک مرکزی ثبت (و بخش اعظم تقاضای ارز را شامل) می‌شود، در سامانه نظارت ارزی (سنا) نیز ثبت خواهد شد. ثبت تراکنش‌های ارزی مربوط به صادرات نیز با همین مکانیسم قابل تضمین است، مشروط بر اینکه امور ارزی صادرات نیز در پورتال ارزی ثبت و مدیریت شود. خوشبختانه با تصویب ماده (۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز بستر قانونی این امر نیز فراهم شده است و از این پس نظارت بر اجرای این ماده می‌تواند بسیار مؤثر باشد.

۱. هرچند پشتوانه قانونی این الزام، به موجب بند «ب» ماده (۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز که در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۹ ابلاغ شده، فراهم شده است، لکن ضمانت اجرایی کافی برای تحقق این الزام وجود ندارد.



۳. اصلاح دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها

رتبه‌بندی صرافی‌های موجود از حیث میزان رعایت مقررات، میزان عمل به تعهدات، میزان شفافیت اطلاعات و غیره از جمله اقداماتی است که می‌تواند منجر به شفافیت بازار ارز و صرافی‌ها گردد. به دنبال این اقدام، اعطای امتیازاتی نظیر مجوز تأسیس شعبه به صرافی‌های با رتبه بالا (مشروط به افزایش سرمایه ثبتی صرافی) توصیه می‌شود. این اقدام می‌تواند گام مفیدی در ساماندهی صرافی‌های موجود از طریق برندسازی و ارتقای شفافیت نظام ارزی از یک سو و افزایش اعتماد عمومی به صرافی‌ها از سوی دیگر شود. در نسخه اصلاح شده دستورالعمل در سال ۱۳۹۳، تأسیس شعبه برای صرافی‌های وابسته به مؤسسات اعتباری، با تشخیص بانک مرکزی، ممکن دانسته شده؛ ولی صرافی‌های تضامنی تحت هیچ شرایطی مجاز به تأسیس شعبه نیستند.

۴. استفاده از ظرفیت تشکلهای غیردولتی به منظور ساماندهی و نظارت بر صرافی‌ها

یکی از روش‌های اعمال نظارت حاکمیتی بر فعالیت بخش‌هایی که دارای تعداد زیادی واحد فعال هستند (نظیر تاکسیرانی، مدارس و اصناف)، شیوه اپراتوری است. در این شیوه، یک نهاد غیرحاکمیتی، با مجوز حاکمیت، بخشی از نظارت‌های لازم بر واحدهای فعال مذکور را برعهده می‌گیرد و تنها نظارت عالی در نهاد حاکمیتی باقی می‌ماند. این روش در خصوص صرافی‌ها نیز قابل پیگیری و اجرا می‌باشد. کانون صرافان ایرانیان به همین منظور و در راستای اجرای قانون بازار غیرمتشکل پولی و با مجوز بانک مرکزی تأسیس گردید. این کانون می‌تواند بازوی نظارتی بانک مرکزی به منظور ساماندهی صرافی‌ها در مراحل اعطای مجوز، فعالیت و رسیدگی به دعاوی باشد. همچنین کلیه امور مربوط به آموزش، اخذ مالیات، نظارت اولیه بر صورت‌های مالی و نیز حل اختلافات ارزی صرافی‌ها می‌تواند در این نهاد متمرکز گردد.

۵. اصلاح آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی

چنانکه اشاره شد، قوانین ارزی مناطق آزاد به دلیل ماهیت این مناطق، از آزادی نسبتاً زیادی برخوردار است. این حد از آزادی موجب بی‌نظمی و سلب امکان مدیریت نظام ارزی، خصوصاً در شرایط بحرانی می‌شود. نبود هرگونه قیدی بر روی «کلیه معاملات و نقل و انتقالات ارزی در مناطق آزاد» و نیز آزاد بودن «نقل و انتقال کلیه ارزها از خارج از کشور به مناطق و از مناطق به خارج از کشور»، هنگامی که در کنار خلأ نظارت حاکمیتی (از سوی بانک مرکزی) بر این مناطق قرار گیرد، هرج و مرج شدید در نظام ارزی را به دنبال دارد.

البته اصلاح موارد فوق باید با عنایت به این مسئله صورت گیرد که این مناطق باید مصداق «مناطق آزاد» باشند. به عبارت دیگر، سهولت کسب و کار و پایین بودن درجه بوروکراسی برای فعالیت در این مناطق، باید با نظارت بانک مرکزی بر نظام پولی و ارزی این مناطق جمع شود. به این منظور

لازم است در کارگروه تخصصی و با مشارکت سازمان مناطق آزاد و بانک مرکزی، اصلاحات لازم در این خصوص صورت گیرد.

راهکار میان‌مدت - تدوین و تصویب قانون جامع در خصوص صرافی‌ها

چنانکه مشاهده شد، قوانین و مقررات فعلی در خصوص صرافی‌ها، بسیار پراکنده، مبهم و تفسیربردار، مجمل و ناقص بوده و برای ساماندهی نظام ارزی کشور راهگشا نیستند. این امر باعث شده است تا از یک سو فرصت قانون‌گزینی برای برخی فعالین نظام ارزی فراهم شود و از سوی دیگر بانک مرکزی و سایر نهادهای نظارتی کشور، عدم انجام وظایف خود را توجیه کنند.

در حال حاضر کشورهای دیگری نظیر مالزی، قوانین اختصاصی در خصوص نحوه عمل صرافی‌ها دارند. این قوانین می‌تواند به‌عنوان الگویی برای تدوین قانون متناسب با شرایط اقتصادی و نهادی ایران مورد استفاده قرار گیرد.

قانون جامع در خصوص صرافی‌ها باید حداقل مشتمل بر موارد زیر باشد:

۱. قواعد تأسیس صرافی‌ها

- تعیین انواع صرافی‌ها از لحاظ نوع فعالیت مجاز.
- حداقل سرمایه برای تأسیس هر نوع صرافی و اختیار به‌روزرسانی آن توسط بانک مرکزی.
- تدقیق شرایط تحصیلی، کاری، سنی و... متقاضیان تأسیس صرافی.
- قالب حقوقی شرکت صرافی.
- شرایط تأسیس شعبه توسط صرافی متناسب با رتبه کسب شده.
- اختیار تام بانک مرکزی در اعطا یا لغو مجوز صرافی و سلب این اختیار از هر نهاد دیگر.

۲. قواعد فعالیت صرافی

- فعالیت‌های مجاز و ممنوع صرافی و نیز فعالیت‌های نیازمند اخذ مجوز از بانک مرکزی.
- رتبه‌بندی صرافی‌ها متناسب با شاخص‌های اعلامی از سوی بانک مرکزی.
- حداکثر مبلغی که هر نوع صرافی می‌تواند در شعبه خود نگهداری نماید.
- سقف معاملات روزانه صرافی برای هر نوع صرافی.
- دوره اعتبار مجوز فعالیت صرافی و شرایط تمدید آن.
- تعیین جرائم تخلف از هر یک از تکالیف تعیین شده برای صرافی.
- توجه به الزامات جلوگیری از پولشویی توسط صرافی‌ها و مقررات ناظر به آن.
- تعیین حدود آزادی فعالیت صرافی‌ها در مناطق آزاد.
- تعیین قواعد انحلال و تصفیه صرافی.



۳. قواعد نظارت بر صرافی‌ها

- تمرکز کلیه وظایف نظارتی مرتبط با صرافی‌ها در بانک مرکزی و مطالبه کلیه مسئولیت‌های مرتبط با صرافی‌ها از بانک مرکزی.
- تعیین جرائم مرتبط با صرافی (با عنایت به اصل سی‌وششم قانون اساسی).
- الزام ثبت کلیه معاملات در سامانه بانک مرکزی و سازوکار مناسب برای ضمانت اجرای آن.
- اعطای اختیارات لازم برای برخورد و مجازات صرافی‌های متخلف به بازرسان بانک مرکزی.
- دادن اختیار لازم برای تعقیب کیفری صرافی‌های متخلف به نهادهای بازرسی و قضایی کشور، علاوه بر بانک مرکزی.
- تعیین مقررات مربوط به سلب صلاحیت مدیران، لغو مجوز و جریمه نقدی صرافی.
- استفاده بانک مرکزی از ابزارهای بانکی و نرم (نظیر مسدود کردن حساب، منع صدور دسته‌چک و...) برای مجازات صرافی‌های متخلف و استفاده از قوه قهریه نیروی انتظامی به‌عنوان آخرین راه‌حل.
- تصریح نقش نیروی انتظامی بانک مرکزی در برخورد با صرافی‌های متخلف.

منابع و مأخذ

۱. قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱.
۲. قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز، مصوب سال ۱۳۷۴.
۳. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب سال ۱۳۸۳.
۴. قانون مبارزه با پولشویی، مصوب سال ۱۳۸۶.
۵. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، مصوب سال ۱۳۸۹.
۶. قانون نظام صنفی، مصوب سال ۱۳۸۲، اصلاح شده ۱۳۹۲.
۷. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب سال ۱۳۹۲.
۸. آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه در کشور، مصوب سال ۱۳۸۶.
۹. آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی، مصوب سال ۱۳۸۷.
۱۰. دستورالعمل بازرسی مالی و عملیاتی و اخذ اطلاعات از مؤسسات اعتباری، مصوب سال ۱۳۸۹.
۱۱. دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها، مصوب سال ۱۳۸۹.
۱۲. دستورالعمل اجرایی مبارزه با پولشویی در صرافی‌ها، مصوب سال ۱۳۹۰.
۱۳. آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۹۱.
۱۴. دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها، مصوب سال ۱۳۹۲.
۱۵. مجموعه مقررات ارزی بانک مرکزی.
۱۶. «صرافی‌ها، پیشینه و زمینه‌های فعالیت»، مجله بانک و اقتصاد، شماره ۳۶، مردادماه ۱۳۸۲.
۱۷. «صرافی‌ها یکپارچه می‌شوند»، مجله پیام بانک، شماره ۵۰۵، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰.
۱۸. «قانون صرافی‌ها، مطالعه موردی کشور مالزی»، اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی.
۱۹. گزارش «آسیب‌شناسی قوانین و مقررات ناظر بر خرید و فروش ارز در کشور با تأکید بر شرکت‌های صرافی»، اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی، دی‌ماه ۱۳۹۰.
۲۰. «فهرست صرافی‌های مجاز در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۵»، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۲۱. اساسنامه کانون صرافان ایران (www.kanoonsarafan.com).
۲۲. آمار واحدهای صنفی خرده‌فروشی طلا و جواهر، مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۸۴۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی قوانین و مقررات صرافی‌ها (ویرایش دوم)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعلی روحانی، سیدمحسن علوی‌منش

ناظران علمی: احمد شعبانی، محمد سلیمانی

همکاران: مهدی عبدالملکی، محمد شکوری (دفتر مطالعات حقوقی)

متقاضی: معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۶/۸