

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح سپرده ارزی در بانک‌های عامل»

مقدمه

«طرح سپرده ارزی در بانک‌های عامل» در تاریخ چهارم شهریورماه ۱۳۹۷ با شماره ثبت ۴۵۵ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. بر اساس ماده واحده این طرح:

مشخصات طرح

«بانک‌ها مکلفند شرایط افتتاح سپرده ارزی را برای کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی با نرخ سود متعارف

دوره دهم - سال سوم

اعلامی از طرف بانک مرکزی در سراسر کشور فراهم نمایند.

نرخ سپرده‌های قانونی سپرده‌های ارزی صد درصد (۱۰۰٪) می‌باشد. بانک مرکزی موظف به

شماره ثبت:

۴۵۵

تضمین بازپرداخت این سپرده‌ها به صورت ارزی است.

کلیه بانک‌های دریافت‌کننده سپرده‌های فوق موظفند بازپرداخت اصل سپرده و سود آن را به صورت

شماره چاپ:

۱۰۶۵

ارزی انجام دهند و عدم رعایت این حکم تصرف در وجوه و اموال عمومی محسوب می‌شود و مطابق قانون مجازات اسلامی با آن رفتار می‌گردد.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۶/۱۱

بانک مرکزی مکلف است گزارش این قانون را هر سه ماه یکبار تهیه و به کمیسیون‌های «اقتصادی» و

«برنامه و بودجه و محاسبات» مجلس شورای اسلامی ارسال نماید».

بررسی سابقه موضوع

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

یکی از ابزارهایی که می‌تواند در مواقع شوک ارزی، تقاضای تبدیل دارایی آحاد مردم را پاسخ گوید و مانع از هجوم آن

دفتر: مطالعات اقتصادی

به بازار اسکناس ارز شود، سپرده ارزی نزد بانک‌هاست. متأسفانه در جریان شوک ارزی سال ۱۳۹۱ با تصمیم بانک

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

مرکزی، بانک‌ها از بازپرداخت سپرده‌های ارزی به صورت اسکناس یا حواله و تسویه ریالی آن به نرخ بازار استنکاف

دفتر: مطالعات حقوقی

کرده و اقدام به تسویه ریالی سپرده‌های ارزی با نرخ دولتی - که از نرخ بازار فاصله قابل توجهی داشت - نمودند. این

اقدام منجر به از بین رفتن اعتماد مردم به سپرده‌های ارزی و حذف این ابزار بسیار کارآمد از ابزارهای سیاستی حاکمیت

مشخصات گزارش

شده است که در تلاطمات اخیر ارزی، فقدان این ابزار منجر به فشار بیشتر بر بازار اسکناس و افزایش بیشتر نرخ ارز

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۱۵۰

شد. در دولت اقداماتی برای بازگشت اعتماد عمومی به این ابزار انجام شده که مهم‌ترین آنها عبارت است از: بند «۴»

تصویب‌نامه شماره ۶۳۷۹۳/ت/۵۵۶۳۳ هـ مورخ ۱۳۹۷/۵/۱۶ هیئت دولت که بر اساس آن:

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۸/۲۱

«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز است، نسبت به دریافت سپرده ارزی (به صورت اسکناس) از

اشخاص حقیقی و حقوقی از طریق بانک‌های عامل اقدام نماید و حسب تشخیص خود نسبت به تعیین نرخ سود

و پرداخت سود متعلقه به سپرده‌های مزبور به صورت ارزی و همچنین کارمزد به بانک‌های عامل عمل نماید».

در پی تصویبنامه فوق، بانک مرکزی هم در تاریخ سوم شهریورماه ۱۳۹۷ بخشنامه مقررات و شرایط سپرده‌گیری ارزی را به شبکه بانکی ابلاغ کرد که بر اساس آن:

۱. بانک مجاز است نسبت به سپرده‌گیری ارزی به صورت اسکناس به ارزهای یورو، درهم امارات و دلار از اشخاص حقیقی و حقوقی بخش غیردولتی با تضمین بانک مرکزی اقدام و با انجام هماهنگی لازم با اداره بین‌الملل این بانک، نزد بانک مرکزی سپرده‌گذاری کند.
۲. بازپرداخت اصل و سود وجوه ارزی سپرده‌گذاری شده توسط بانک مرکزی تضمین می‌گردد.
۳. دوره سپرده‌گذاری ارزی یک‌ساله بوده و در صورت ارائه درخواست تمدید (قبل از سررسید) و موافقت این بانک، دوره مذکور برای دوره یک‌ساله دیگر قابل تمدید خواهد بود.
۴. نرخ سود سپرده‌گذاری سالیانه برای اسعار یورو، درهم امارات و دلار به ترتیب ۳، ۲ و ۴ درصد می‌باشد.
۵. کارمزد عاملیت آن بانک ۰/۳ درصد نسبت به حجم سپرده دریافتی در پایان دوره سپرده‌گذاری ارزی یک‌ساله پرداخت می‌گردد.
۶. در صورت درخواست متقاضی مبنی بر ابطال و یا دریافت سود، به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات به سپرده‌گذاران، آن بانک نسبت به پرداخت اسکناس از محل منابع خود اقدام و مراتب را مطابق جدول پیوست (پیوست ۲) به اداره بین‌الملل این بانک جهت دریافت اصل و سود سپرده پرداختی منعکس کند.
۷. بازپرداخت اصل و پرداخت سود سپرده‌گذاری به صورت اسکناس نزد این بانک، به همان نوع ارز تودיעی و به صورت اسکناس خواهد بود. تبصره - پرداخت سود به سپرده‌گذار به صورت ماهیانه خواهد بود.
۸. در صورت درخواست ابطال سپرده ارزی تودיעی قبل از سررسید، نرخ سود سالیانه مورد عمل برای سپرده یورویی، درهمی و دلاری به ترتیب ۱، ۰/۵ و ۱/۵ درصد خواهد بود. به سپرده‌های ارزی کمتر از یک ماه سودی تعلق نمی‌گیرد.

همچنین بر اساس اعلام بانک مرکزی در تاریخ ۵ مهرماه ۱۳۹۷ حجم سپرده‌های ارزی تضمین شده توسط بانک مرکزی از ۱۰ میلیون دلار گذشت.

بررسی اقتصادی طرح

۱. با توجه به تصویب این موضوع در هیئت دولت و اجرایی شدن آن، اعلام وصول طرح جدید در مجلس شورای اسلامی مفید به نظر نمی‌رسد.
۲. ضرورت تضمین سپرده‌های ارزی توسط بانک مرکزی به دلیل ایجاد اعتماد عمومی به این ابزار تنها در شرایط کنونی است و پس از ایفای به موقع و صحیح تعهدات، به تدریج ضرورت آن از بین خواهد رفت. لذا با توجه به مقطعی بودن این ضرورت تصویب قانون در این حوزه توجیه کافی ندارد.
۳. مصوبه دولت و طرح اعلام وصول شده در مجلس ناظر به سپرده ارزی از طریق دریافت اسکناس است و در هر دوی آنها افتتاح سپرده ارزی از طریق دریافت معادل ریالی مغفول مانده است. این ابزار می‌تواند مانع از هجوم دارندگان سپرده‌های ریالی به بازار اسکناس ارز برای پوشش ریسک ناشی از نوسانات نرخ ارز شود.
۴. سپرده‌گیری ارزی با تضمین بانک مرکزی به معنای ایجاد تعهد ارزی برای بانک مرکزی است و این بانک باید لوازم پوشش ریسک این تعهد را رعایت نماید. درواقع در صورتی که بانک مرکزی معادل تعهدات ناشی از تضمین سپرده‌های ارزی، منابع ارزی نداشته باشد در صورت افزایش نرخ ارز متحمل زیان خواهد شد که باید روش جبران آن مشخص باشد.

۵. با توجه به اینکه نرخ سپرده قانونی این سپرده‌ها بر اساس متن طرح ۱۰۰ درصد می‌باشد، بانک عامل نمی‌تواند از این سپرده‌ها استفاده کرده و لذا هیچ انتفاعی از آن نخواهد برد. بنابراین هیچ مازادی برای بانک وجود ندارد تا بتواند سود به سپرده‌گذاران پرداخت کند. در متن طرح نیز منبعی برای پرداخت سود به سپرده‌گذاران دیده نشده است. در بخشنامه بانک مرکزی این مشکلات برطرف شده است، یعنی تصریح شده که سود سپرده‌گذاری توسط بانک مرکزی پرداخت خواهد شد و ۰/۳ درصد کارمزد عاملیت برای بانک عامل در نظر گرفته شده است.

۶. تعیین سود متعارف برای سپرده ارزی در صورتی که قطعی (نه احتمالی یا مورد انتظار) تلقی شود، بر اساس رویه فقهای شورای نگهبان، مغایر با موازین اسلامی و مغایر با اصل چهارم قانون اساسی است.

۷. پیش‌تر جزء «۵» بند «۱۴» ذیل عنوان سیاست‌های اقتصادی طرح ساماندهی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب هیئت وزیران که در تاریخ ۱۳۷۷/۵/۱۰ به تأیید مقام معظم رهبری رسیده بود، تصریح کرده بود که «بانک‌های ایرانی در کلیه شعب داخل و خارج خود، مجاز به افتتاح حساب ارزی برای اشخاص حقیقی و حقوقی، داخلی و خارجی، خواهند بود و به حساب‌های ارزی، براساس نرخ بین‌المللی، متناسب با نوع سپرده و مدت سپرده ارزی، سود ارزی پرداخت خواهند کرد. وجوه حساب‌های ارزی مذکور قابل نقل و انتقال و حواله به داخل و خارج از کشور و به اشخاص دیگر خواهند بود. موجودی حساب‌های ارزی، بر اساس نرخ واریزنامه‌ای به میزان ۹۰ درصد^۱ قابل توثیق است و به استناد آن وثیقه، می‌توان برای صاحب حساب، اعتبار اسنادی (LC) باز نمود. به حساب‌های وثیقه، در مدت توثیق، سود ارزی پرداخت می‌شود و از اعتبارات ریالی سود ریالی دریافت می‌گردد و برای خدمات بانکی (اعتبارات اسنادی و...) حق الزحمه بانکی دریافت می‌شود». نکاتی در این مصوبه آمده است که در طرح حاضر مسکوت باقی مانده (که زیر آنها خط کشیده شده است)؛ لذا با توجه به وضعیت نظام ارزی فعلی کشور، بهتر است درخصوص برخی از این امور که ماهیت تقنینی دارند، در این طرح تعیین تکلیف شود.

۸. اگرچه هدف اصلی این طرح، بازگرداندن اعتماد عمومی است، ولی ضمانت اجرایی مناسبی برای متخلفان (شخص یا اشخاص مسئول در بانک مرکزی) در نظر گرفته نشده است. ضمانت اجرایی باید به‌گونه‌ای باشد که علاوه بر مجازات متخلف، زمینه جبران ضرر احتمالی سپرده‌گذاران را نیز فراهم نماید. یکی از محل‌های قابل پیش‌بینی برای جبران ضرر احتمالی سپرده‌گذاران و از بین بردن انگیزه تخلف در بانک مرکزی، جبران ضرر احتمالی از محل موجودی حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی است.

بررسی حقوقی و تنقیحی طرح

۱. قید عامل در عبارت بانک‌های عامل در عنوان طرح با عبارت «بانک‌ها» در مفاد طرح همخوانی نداشته و این عدم تطابق در عنوان و محتوا باید اصلاح شود.

۲. به تصریح بند «۳» ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور، نسبت سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی ایران نباید از ۱۰ درصد کمتر و از ۳۰ درصد بیشتر باشد. فراز دوم این طرح مغایر با این حکم قانونی است؛ فلذا باید از حیث قواعد تنقیحی، تصریح بر تخصیص آن درخصوص سپرده‌های ارزی شود.

۳. با توجه به اینکه نرخ سپرده قانونی سپرده‌های ارزی موضوع این طرح، صد درصد است، اصل سپرده نزد بانک مرکزی است؛ لذا متوجه کردن مطلق مسئولیت (و بلکه تعیین مجازات) بازپرداخت اصل سپرده به بانک عامل (و نه بانک مرکزی) خلاف اصول حقوقی و موازین شرعی است؛ چراکه مسئول تلقی کردن بانک عامل در وضعیتی که بانک مرکزی اصل سپرده را به بانک عامل عودت ندهد، قابل قبول نیست.

۱. در تاریخ ۱۳۷۸/۴/۵ با مصوبه هیئت دولت این عدد به حداکثر ۷۵ درصد کاهش یافت.

۴. عبارت «تصرف در وجوه و اموال عمومی» مصرح در خط سوم فراز سوم طرح، در قانون مجازات اسلامی وجود ندارد؛ بلکه در بند «ز» تبصره ماده (۳۶) قانون مزبور مصوب ۱۳۹۲ تصریح بر عنوان مجرمانه «تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی» شده است و در مواد (۵۹۸) و (۶۰۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵، بر عنوان مجرمانه «تصرف غیرقانونی» تصریح شده است. لذا باید عبارت «تصرف در وجوه و اموال عمومی» مصرح در خط سوم فراز سوم طرح اصلاح شود تا در اجرا ایجاد ابهام نکند. همچنین نظر به اینکه در فراز مزبور، بانک مخاطب قرار گرفته است، مسئولیت شخص حقوقی در مواد (۲۰) و (۱۴۲) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ بیان شده است.

۵. در ابتدای خط آخر فراز آخر این طرح، حرف «به» زائد است.

جمع‌بندی

در حال حاضر تضمین سپرده‌های ارزی از سوی بانک مرکزی، توسط هیئت دولت تصویب، توسط بانک مرکزی، ابلاغ و توسط بانک‌ها اجرا می‌شود و در یک ماه ابتدایی اجرای آن بالغ بر ۱۰ میلیون دلار سپرده ارزی بر این اساس افتتاح شده است، البته مصوبه هیئت دولت نواقصی دارد مانند غفلت از امکان «افتتاح سپرده ارزی از طریق پرداخت معادل ریالی» که رفع آنها نیز نیازمند احکام تقنینی نیست. به نظر می‌رسد ضرورتی برای تصویب قانون جدید در این حوزه وجود ندارد. دلیل دیگر برای غیرموجه بودن تصویب قانون در این حوزه، موقت بودن ضرورت تضمین سپرده‌های ارزی توسط بانک مرکزی است.

با وجود این در صورت اصرار بر تصویب چنین قانونی اولاً بهتر است متن طرح به شرح ذیل اصلاح و ثانیاً بهتر است این متن به پیشنهاد ریاست محترم مجلس در شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا که مصوبات آن موقت است، مطرح و تصویب شود.

«طرح تضمین سپرده‌های ارزی توسط بانک مرکزی»

ماده واحده - بانک مرکزی مجاز است رأساً یا با عاملیت سایر بانک‌ها اقدام به جذب سپرده ارزی یا انتشار گواهی سپرده ارزی با قابلیت مبادله در بازار سرمایه نماید. در صورت افتتاح سپرده ارزی از طریق پرداخت وجوه ریالی (به قیمت سامانه سنا)، بانک مرکزی موظف است پرداخت اصل و سود سپرده در سررسید را به صورت ریالی و با نرخ روز (به قیمت سامانه سنا) تضمین نماید. همچنین در صورت افتتاح سپرده از طریق اسکناس یا حواله ارزی، بانک مرکزی موظف است پرداخت اصل و سود سپرده در سررسید را به همان صورت (اسکناس یا حواله ارزی) تضمین نماید.

تبصره - در صورت تخلف بانک مرکزی از تضمین سپرده‌های ارزی، فرد یا افراد متخلف مستوجب حبس و انفصال از خدمات عمومی و دولتی درجه ۵ (بیش از ۲ سال تا ۵ سال) خواهند بود و ضرر سپرده‌گذاران (مابه‌التفاوت قیمت روز سامانه سنا و قیمت تسویه ریالی) از محل موجودی حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، پرداخت خواهد شد.

