

به نام خدا

**اظهارنظر کارشناسی در خصوص گزارش شور دوم طرح
«بانکداری جمهوری اسلامی ایران»
(مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی
جمهوری اسلامی ایران)»
۲. بررسی مواد فصول اول و دوم**



مخصوصاً صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۸

تاریخ چاپ:

۱۴۰۰/۲/۴

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد جمور

میثم خسروی

محمد برزگر خسروی

امین اله پاک‌نژاد

ناظر علمی:

سید مهدی بنی‌طبا

شماره مسلسل:

۲-۲۲۰۱۸۳۰۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۵/۲۳



مقدمه

شور دوم طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران (مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)» به شماره ثبت ۵۸ در حال حاضر در نوبت رسیدگی در صحن علنی قرار دارد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های مجزا به بررسی کلیات طرح بانک مرکزی^۱، بررسی تطبیقی قوانین بانک‌های مرکزی کشورهای منتخب^۲، اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در طرح و مقایسه آن با قوانین فعلی^۳، بررسی و مقایسه متن نهایی شور اول و دوم^۴ پرداخته که خواننده محترم می‌تواند به آنها مراجعه کند. در گزارش حاضر، به بررسی مواد فصول اول و دوم طرح بانک مرکزی (مواد (۱) تا (۴)) و ارائه پیشنهاد در آن زمینه پرداخته شده است. بر این اساس ابتدا متن ماده در ستون اول ذکر شده، سپس ملاحظات اقتصادی و حقوقی در مورد آن ماده بیان شده است. در نهایت با توجه به نظرات مطرح‌شده، پیشنهادهای اصلاحی جهت اعمال با رعایت آیین نامه داخلی مجلس ارائه شده است. گفتنی است گزارش مواد فصول بعدی طرح بانک مرکزی در گزارش‌های دیگری تنظیم شده است که متعاقباً منتشر خواهد شد.

۱. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» ۱. قسمت بانک مرکزی- شماره مسلسل ۱۷۴۸۰.

۲. بررسی تطبیقی قوانین بانک‌های مرکزی کشورهای منتخب (ویرایش اول)، شماره مسلسل ۱۸۲۱۴.

۳. اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در ایران: مقایسه قوانین موجود با شور اول و دوم طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، شماره مسلسل ۱۸۳۰۷.

۴. اظهارنظر کارشناسی در خصوص گزارش شور دوم «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران (طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)» ۱. کلیات و مقایسه با گزارش شور اول، شماره مسلسل ۱۸۳۰۷-۱.

پیشنهاد‌های اصلاحی	ملاحظات حقوقی	ملاحظات اقتصادی	ماده
	<p>در بند «پ» باید اصطلاح «اثربخشی» تعریف شود و رابطه آن با کارایی و سایر اصطلاحات مشابه مشخص شود والا ابهام دارد.</p> <p>در بند «ت» باید عبارت «زیرساخت‌ها و صنایع اساسی» تعریف شود والا ابهام دارد که این ابهام با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در تقایر است. مشخص نیست که اولاً، مفهوم و مصادیق زیرساخت‌ها چیست و ثانیاً، معیار اساسی بودن صنایع چیست و ثالثاً رابطه میان زیرساخت و صنایع اساسی چیست.</p>		<p>ماده (۲) - اهداف این قانون عبارت است از:</p> <p>الف) کمک به تحقق اهداف و احکام اقتصادی مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه بند «۵» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی، و سیاست‌های کلی نظام به‌ویژه بندهای «۱» و «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی؛</p> <p>ب) ارتقای استقلال، اقتدار، کارآمدی و پاسخگویی بانک مرکزی؛</p> <p>پ) ارتقای سلامت، اثربخشی و پاسخگویی شبکه بانکی؛</p> <p>ت) مدیریت ایجاد اعتبار و تنظیم جریان نقدینگی کشور، به‌منظور هدایت تسهیلات و اعتبارات در جهت توسعه زیرساخت‌ها و صنایع اساسی و تأمین مالی سالم، پایدار و عادلانه واحدهای اقتصادی و خانوارها و جلوگیری از تمرکز ثروت.</p>
فصل دوم: مسئولیت، اهداف، وظایف و اختیارات بانک مرکزی			
<p>اصلاح جزء «۴» بند «ب»: پیشنهاد (۱): حذف جزء «۴» پیشنهاد (۲): جایگزینی جزء «۴» با عبارت «حفظ ارزش واقعی پول ملی»</p>		<p>بند «ب»:</p> <p>در رابطه با جزء «۴» از آنجایی که تنها راه حفظ ارزش پول ملی کنترل پایدار تورم است و این موضوع نیز به‌عنوان اولین هدف بانک مرکزی در نظر گرفته شده است، اشاره به حمایت از ارزش پول ملی در هدف چهارم اولاً حشو تلقی می‌شود و ثانیاً می‌تواند منجر به این سوءبرداشت شود که بانک مرکزی باید نرخ ارز اسمی را ولو در شرایط تورم داخلی، سرکوب نماید.</p>	<p>ماده (۳) -</p> <p>الف) مسئولیت استقرار بانکداری اسلامی و برقراری مناسبات عادلانه در بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور در چارچوب قوانین، برعهده بانک مرکزی است.</p> <p>ب) بانک مرکزی باید اهداف زیر را محقق کند:</p> <ol style="list-style-type: none"> کنترل تورم و ثبات سطح عمومی قیمت‌ها؛ ثبات و سلامت شبکه بانکی و سایر «اشخاص تحت نظارت»؛ حمایت از رشد اقتصادی و اشتغال؛ حمایت از ارزش پول ملی.
<p>اصلاح صدر ماده: اجزاء بندهای «الف» و «ب» وظایف و اختیارات بانک مرکزی «در حدود قوانین» به شرح زیر است.</p>	<p>از آنجایی که اطلاق برخی از اجزاء بندهای «الف» و «ب» این ماده (جزء‌های «۳»، «۵»، «۶»، «۸»، «۱۴» و «۱۵» بند «الف» و جزء «۱» بند «ب») شائبه ورود به قانونگذاری را پیدا می‌کند، پیشنهاد می‌شود در صدر این ماده عبارت «در حدود قوانین» اضافه شود، در این صورت عبارت «در</p>	<p>وظایف اصلی بانک‌های مرکزی را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:</p> <ol style="list-style-type: none"> سیاستگذاری پولی مقررات‌گذاری و نظارت ایجاد نظام پرداخت کارا و مطمئن بهبود تأمین مالی و تمهید زیرساخت لازم برای توسعه مالی مدیریت تراز پرداخت‌ها و بازار ارز 	<p>ماده (۴) - وظایف و اختیارات بانک مرکزی به شرح زیر است:</p> <p>الف) وظایف بانک مرکزی:</p> <ol style="list-style-type: none"> تهیه و ابلاغ دستورالعمل‌های موردنیاز برای اجرای این قانون؛ اعمال اختیارات قانونی بانک مرکزی برای جلوگیری از بروز تخلف توسط «اشخاص تحت نظارت» و تنبیه «اشخاص تحت نظارت» متخلف؛ تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور؛ ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم برای تحقق اهداف بانک مرکزی، از جمله تشکیل پایگاه(های) جامع جمع‌آوری و تحلیل داده؛

ماده	ملاحظات اقتصادی	ملاحظات حقوقی	پیشنهادهای اصلاحی
<p>۶. مشارکت و عضویت در نهادهای پولی و سازمان‌های بین‌المللی با رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی؛</p> <p>۷. انجام عملیات بانکی و تبادل خدمات بانکی با مؤسسات اعتباری خارجی و نهادهای پولی بین‌المللی؛</p> <p>۸. همکاری با بانک‌های مرکزی سایر کشورها در چارچوب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی؛</p> <p>۹. ایجاد شعبه یا نمایندگی در داخل یا خارج از کشور؛</p> <p>۱۰. ایجاد و توسعه بازارهای متشکل ارز و رمزارزهای مجاز؛</p> <p>۱۱. ایجاد و اداره مؤسسات آموزشی و پژوهشی مرتبط با وظایف بانک مرکزی در چارچوب ضوابط و قوانین مربوط.</p> <p>تبصره «۱»- تصمیم‌گیری درخصوص جواز یا عدم جواز نگهداری و مبادله انواع رمزارز برعهده هیئت عالی است.</p> <p>تبصره «۲»- بانک مرکزی می‌تواند بخشی از وظایف غیرحاکمیتی خود را از طریق شرکت‌های تابعه یا وابسته به خود انجام دهد. سهام بانک مرکزی در شرکت‌های تابعه یا وابسته به آن بانک که «اشخاص تحت نظارت» - به هر میزان - سهامدار آنها هستند، به‌عنوان سهام ممتاز تلقی شده و تعیین اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل و کلیه اختیارات مدیریتی شرکت‌های مزبور با بانک مرکزی است.</p> <p>تبصره «۳»- عملیات بانک مرکزی و تعاملات آن با اشخاص داخلی و خارجی باید در چارچوب مصوبات شورای فقهی باشد.</p>	<p>درخصوص تبصره «۲»:</p> <p>عبارت «وظایف غیرحاکمیتی» بی‌معنی است و بانک مرکزی نباید چنین وظایفی داشته باشد زیرا اتحاد ناظر و منظور پیش می‌آید. چراکه بانک مرکزی خود ناظر است و درعین‌حال در شرکت‌های تابعه نیز سهامدار است. لذا در صورتی که در حال حاضر همچنین مشغله‌هایی دارد، لازم است تصریح شود که بانک مرکزی باید از این امور خارج شده و شرکت‌های مربوطه را واگذار کند.</p> <p>همچنین مشارکت بانک مرکزی با اشخاص تحت نظارت، می‌تواند نافی استقلال مالی بانک مرکزی از اشخاص تحت نظارت باشد و باید بانک مرکزی از این اقدام منع شود.</p> <p>نهایتاً بخش دوم این حکم برای شرکت‌های موجود خلاف قانون تجارت و حقوق مکتسبه است. برای شرکت‌های جدید هم عملاً بی‌معنی است چراکه در شرایطی که تعیین کلیه اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل شرکت و نیز کلیه اختیارات مدیریتی شرکت‌های مزبور در دست بانک مرکزی است، چگونه انگیزه شراکت با بانک مرکزی وجود خواهد داشت؟</p>	<p>ضوابط و معیارهای تابعه بودن در قانون تعیین نشده است.</p> <p>حکم تبصره «۲» مبنی بر جواز واگذاری بخشی از وظایف غیرحاکمیتی بانک مرکزی به شرکت‌های تابعه یا وابسته به آن بانک، به‌منزله اعطای اختیار تعیین وظایف نظارت» است. لذا این حکم مغایر اصل (۸۵) به‌نظر می‌رسد. در صورتی که چنین وظایفی برای بانک مرکزی وجود داشته باشد باید واگذاری آن به شرکت تابعه یا وابسته همراه با واگذاری مدیریت آن شرکت باشد والا با روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مطابقت ندارد.</p>	<p>صدوبیست‌وپنجم قانون اساسی؛</p> <p>الحاق به بند «ب»:</p> <p>«به‌کارگیری ابزارهای نظارتی در مورد اشخاص تحت نظارت»</p> <p>- تأسیس یا تملک سهام شرکت‌ها صرفاً برای انجام وظایف حاکمیتی بانک مرکزی</p> <p>اصلاح تبصره «۱»</p> <p>در تبصره «۱» به جهت رفع ابهام عبارت «توسط اشخاص» بعد از عبارت «رمزارز» اضافه شود.</p> <p>اصلاح تبصره «۲»:</p> <p>جایگزین کردن تبصره «۲» با عبارت زیر: «مشارکت حقوقی بانک مرکزی و شرکت‌های تابعه آن با اشخاص تحت نظارت و اشخاص مرتبط با آنها ممنوع است.»</p>

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص کلیات گزارش کمیسیون اقتصادی با موضوع گزارش شور دوم طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران (مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)» و در گزارش‌های دیگر که در بخش مقدمه عناوین آنها ذکر شد، بیان شده است. در گزارش حاضر، به بررسی مواد فصول اول و دوم این طرح (مواد (۱) تا (۴)) پرداخته شد که در خصوص تعاریف، اهداف قانون، اهداف بانک مرکزی و وظایف و اختیارات این بانک است و ضمن اظهار نظر کارشناسی، پیشنهادهای اصلاحی برای هر بند جهت اعمال با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس ارائه شد.

جدول نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس

ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده (۱)			✓	
ماده (۲)			✓	
ماده (۳)			✓	
ماده (۴)			✓	