



مروری بر پیش نویس قانون بانکداری

اشاره

در شماره قبل ضمن مروری بر مقررات ناظر بر فعالیت‌های سیستم بانکی در ایران، یادآور شدیم که مقررات کنونی نیازمند بازنگری و اصلاح هستند و به همین علت، در چند سال گذشته، شاهد تلاش‌هایی در این زمینه بوده ایم و نقطه پایان فعلی این تلاش‌ها نیز تهیه دو پیش نویس است: یکی "پیش نویس قانون جدید عملیات بانکی بدون ربا" که در شماره قبل مورد بررسی قرار گرفت و دیگری "پیش نویس قانون بانکداری" که قرار است بعد از اصلاحات لازم به مجلس ارائه شود. در این شماره به بررسی پیش نویس دوم می‌پردازیم.

بانک و اقتصاد

دکتر مصطفی مهاجرانی

کلی بافی بدون منطق

پیش نویس قانون بانکداری توسط بانک مرکزی در هشت فصل و نود ماده تنظیم شده و در ماده ۸۹ آمده است که از تاریخ اجرای این قانون، قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۳ و لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها ملغی می‌گردند. همچنین سایر قوانین و مقررات هم در موارد مغایرت با این قانون، ملغی می‌شوند.

در حالی این پیش نویس انتشار می‌یابد که وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز پیش نویسی را تهیه کرده است که مغایرت‌های اساسی با پیش نویس بانک مرکزی دارد. به همین علت، مقرر شده است که هیأتی مأمور شود تا این دو پیش نویس را با همدیگر مقایسه کند و پیش نویسی به صورت واحد تهیه گردد.

با توجه به اینکه هنوز پیش نویس‌ها نهایی نشده‌اند، لازم است که نکات بسیار حساس و ضروری در این رابطه یادآوری گردند تا مجدداً آشکالاتی بوجود نیاید.

به شهادت استادان فن- اعم از دانشگاهی و غیر دانشگاهی- قانون مصوب سال ۱۳۵۱ بسیار منطقی تنظیم شده و محکم و خوب نوشته شده است و با اصلاحات مختصری می‌تواند کماکان مورد استفاده قرار گیرد.

تعویض بی‌جهت قوانین، هنر نیست، به خصوص که پیش نویس فعلی نسبت به قانون قبلی تضعیف شده است و به دلیل دوباره نویسی بعضی از اصولی که در قانون قبلی مفید و به جا بوده‌اند، دچار تغییراتی شده است.



یکی از نقایص
پیش نویس قانون
بانکداری، نداشتن
گزارش توجیهی
حاوی جهات و دلایل
الغای قانون قبلی و
محسنات و مزایای
قانون جدید است.

دیدگاه مسوولان پولی و بانکی در این پیش نویس مشخص نیست و به ذکر کلیاتی اکتفا شده است که به هیچ وجه مشکل گشا نخواهد بود.

تعریف دقیقی از پول، بانک، بانکداری، سیستم بانکداری و نوع حساب‌ها نشده است، در حالیکه در قانون مصوب ۱۳۵۱ در قسمت اول قانون در ۹ ماده راجع به پول بحث شده، اما در این پیش نویس تعریف دقیقی از پول در نظام اقتصادی کشور دیده نمی‌شود. به عبارت دیگر، تعریف جامع و مانع از واژه پول که یکی از مبانی اختلاف نظر هاست، ارائه نشده است.

با گذشت ۲۵ سال از اجرای قانون بانکداری بدون ربا، هنوز تعریف مشخصی از پول صورت نگرفته است، به همین دلیل، تقسیم بندی انواع سپرده‌ها و تسهیلات بانکی خودنمایی می‌کند و مرز میان ربا و غیر ربا مخدوش می‌گردد. یک بار برای همیشه باید تعریف دقیق و علمی و شرعی از پول صورت گیرد تا مرز بهره و سود و ربا و غیر ربا مشخص شود. اختلافات ناشی از تقسیم بندی سپرده‌ها و تسهیلات، به نداشتن تعریف روشنی از پول و اعتبار باز می‌گردد.

در پیش نویس جدید تعریف کاملی از رابطه دولت با بانک‌ها ارائه نشده است و در نتیجه، با توجه به روند

نگاهی به پیش نویس قانون بانکداری

اخیراً پیش نویس قانون بانکداری از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - شورای عالی بازرگاری قوانین پولی و بانکی کشور - منتشر شده است که مشتمل بر نود ماده و هشت فصل است. در این لایحه، شرایط تأسیس و نحوه فعالیت مؤسسات اعتباری - نظارت بانک مرکزی - مقررات انتظامی - صندوق ضمانت سپرده ها - توقف، بازسازی، ورشکستگی، انحلال، تصفیه بانکها و سایر مؤسسات اعتباری مطرح شده است.

به موجب ماده ۸۹ از تاریخ اجرای این قانون، قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ و لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب سال ۱۳۵۸ و همچنین سایر قوانین و مقررات در موارد مغایرت با این قانون، ملغی خواهند شد.

قانون چرا عوض می شود؟

اصولاً علت و دلیل عمده و اساسی نسخ قانون مقدم آوردن قانون جدید به جای آن، وجود ضعف و نارسایی و عدم هماهنگی با مقتضیات روز در قانون قبلی و پیش بینی مسایل و نکات جدید و پیشرفته در قانون مؤخر است، و الا موجبی برای تغییر و اصلاح و التهایه نسخ قانون مقدم وجود نخواهد داشت. قدمت و گذشت زمان هم تغییر و یا نسخ قانون را توجیه نمی کند. قانون اگر خوب اجرا شود و مجری یا مجریان خوب و وظیفه شناس و معتقد به حرمت قانون داشته باشد، تا هنگامی که نیاز جامعه را رفع کند، کماکان دارای قدرت اجرایی خواهد بود. در مقام جایگزینی قانون جدید با قانون قدیم هم هر گاه همراه با یک گزارش توجیهی باشد و علل تغییر قانون را در معرض افکار عمومی قرار دهد، موجبات اقناع جامعه و استقبال از قانون جدید را فراهم خواهد نمود.

پیش نویس اولیه قانون صدور چک که جایگزین قانون صدور چک مصوب سال ۱۳۵۵ و اصلاحات و تغییرات بعدی می شد و برای اظهار نظر در اختیار سیستم بانکی کشور قرار گرفت، دارای یک گزارش توجیهی از سوی قوه قضاییه بود تا خواننده ای که بخواهد اظهار نظر کند، از اشکالات قانون مقدم و از محسنات و مزایای قانون جدید تا حدی مطلع باشد تا بتواند آگاهانه نظریه ابراز نماید. در حال حاضر، این نقص در مورد لایحه قانون بانکداری وجود دارد، چه بسا عده ای از حقوقدانان و استادان دانشگاه الزاماً در مسیر اجرای قوانین سابق بانکی نباشند و در نتیجه، به مشکلات اجرایی اشراف نخواهند داشت، اما وقتی که گزارش توجیهی جهات و دلایل لغای قانون قبلی را بیان کنند، تفاوت این دو محسوس خواهد بود و صاحب نظران بهتر و کاملتر می توانند اظهار نظر کنند.

نمای کلی پیش نویس لایحه بانکداری

محتوای پیش نویس لایحه را در مجموع می توان به دو

خصوصی سازی در کشور و تحقق سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ضروری به نظر می رسد. تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی به نظر اقتصاددانان، یکی از معضلات نظام بانکی در ایران و علت دخالت ریز و درشت دولت ها در بازار پول است... و نتیجه آن هم بالاتکلیفی فعالان بازار می باشد.

در این پیش نویس، درباره کیفیت خدمات و سرمایه و نحوه نظارت کار مناسبی انجام شده است، اما در بخش بانکداری بدون ربا یک سری مسایل مهم نادیده گرفته شده اند که اتفاقاً در پیش نویس وزارت امور اقتصادی و دارایی نگاه ویژه به آن شده است.

در پیش نویس قانون بانکداری هیچ اشاره ای به ماهیت فقهی و حقوقی سپرده ها نشده است و در نتیجه، نه تنها در زمان اجرا، بلکه در زمان اخذ مصوبه از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، با مشکل مواجه خواهد شد.

در پیش نویس، عقد مزارعه و سرمایه گذاری صنعتی مورد توجه قرار نگرفته و استدلال این بوده است که این عقد دیگر کاربرد ندارد، در حالی که بانک کشاورزی به راهکارهای اجرایی خوبی برای اجرای عقد مزارعه دست یافته است.

بحث سرمایه گذاری مستقیم در نظام بانکی نیز می تواند کارگشا باشد که با حذف آن در پیش نویس، یک خلأ ابزاری بوجود می آید.

با آنکه بدهی معوق سیستم بانکی از مسایل مهم نظام بانکی است، در پیش نویس، مسکوت مانده و سازماندهی آنها لحاظ نشده است.

نحوه نظارت بر بانکها و مؤسسات فعال اقتصادی هم باید جزو وظایف بانک مرکزی لحاظ شود و در پیش نویس باید دستورالعمل ها و استانداردها و آیین نامه ها و شرایط بانکداری آورده شود.

بحث هیأت نظارت که در پیش نویس آورده شده، کلی است و اصولاً اعضای آن مشخص نشده اند و نحوه نظارت هم از جامعیت لازم برخوردار نیست.

در بحث صندوق ضمانت سپرده ها مقرر شده است که بانکها برای بازپرداخت منابع قرض الحسنه مکلف هستند که این مبالغ را تضمین و به مردم پرداخت کنند، ولی در این پیش نویس در ارتباط با سپرده های سرمایه گذاری که بانکها به عنوان وکیل سپرده گذار و به طور وکالتی عمل می کنند و جایگزین مالک هستند، بیان شده که وکیل هیچ وقت نمی تواند تضمین ضامن را بکند، چون اگر وکیل ضامن باشد، رابطه داین و مدیون است، ولی قرض به حساب می آید. بدلیل اینکه وکیل نمی تواند ضامن باشد، مقرر شده است که صندوق ضمانت سپرده دایر شود تا باز پرداخت سپرده های بانکها را تضمین کند.

رویه مرفه، پیش نویس های مربوط به قانون بانکداری و قانون بانکداری بدون ربا باید با رعایت شرایط فوق الذکر و متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور باشند. با کلی بافی بدون منطق نمی توان قوانین موجود را باطل کرد و پیش نویس ناقص را به تصویب رساند.

می توان به جرات
اظهار نمود که آن
وعده و وعیدهایی که
در مورد تنقیح قانون
عملیات بانکی بدون
ربا و ورود
محصولات جدید
بانکی داده شده بود،
در لایحه بسیار
کمرنگ است.

قسمت تقسیم نمود:

قسمت اول، مطالب و مسایلی است که به هر صورت سابقه قبلی در قوانین فعلی- ولو با عبارات و بیان متفاوت - دارند، مانند فصل دوم- شرایط تأسیس مؤسسه اعتباری- از ماده ۳ تا ۱۱ که در قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ مطرح می‌باشد. هم چنین فصل سوم- شرایط و نحوه فعالیت مؤسسات اعتباری- از ماده ۱۲ تا ۳۲ که ترکیبی است از قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ و قانون پولی و بانکی فعلی، البته از مجموع محتوای قوانین مذکور. هم چنین فصل پنجم- مقررات انتظامی - از ماده ۴۴ تا ۶۰ و فصل هفتم- توقف، بازسازی، ورشکستگی، انحلال و تصفیه - از ماده ۷۲ تا ۸۸ که مقررات مربوط به صورت خیلی موجز و مختصر در قانون پولی و بانکی وجود دارد.

قسمت دوم، مطالب و مسایلی است که سابقه قبلی به صورت قانون در مورد آنها وجود ندارد. یکی فصل چهارم- نظارت- از ماده ۳۳ تا ۴۳ مربوط به نظارت بانک مرکزی نسبت به بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری و دیگری فصل ششم- صندوق ضمانت سپرده‌ها- از ماده ۶۱ تا ۷۱

اظهار نظر در مورد پیش نویس لایحه

در این نوشته بررسی و اظهار نظر در مورد پیش نویس لایحه در دو بخش انجام می‌یابد:

بخش اول، نظریه کلی و عمومی درباره فصول لایحه بدون ورود به یکایک مواد و جزئیات.

بخش دوم، پیشنهاد تغییر یا اصلاح موادی از لایحه از جنبه ماهوی و شکلی و یا حذف بعضی از مواد.

بخش اول

به صراحت ماده ۸۹ پیش نویس، از تاریخ اجرای این قانون، قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ و لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها و همچنین سایر قوانین و مقررات در موارد مغایرت با این قانون، ملغی می‌شوند. تشخیص موارد مغایرت در این خصوص هم در زمره اختیارات بانک مرکزی قرار داده شده است. پس باید دید که آیا لایحه جدید جایگزین قوانین معتبر فعلی می‌شود یا خیر؟

۱) قانون پولی و بانکی: از قانون مذکور قسمت‌های جزئی- ولو با نوشتار متفاوت- در لایحه آمده است و قسمت‌های اساسی و مهم قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ از قبیل مطالب مربوط به پول- شورای پول و اعتبار- بانک مرکزی و غیره در این لایحه دیده نمی‌شود، اگر هم مکمل آن در لایحه دیگری است، در این صورت، لایحه‌ای که هم اکنون تحت بررسی است، کل قانون پولی و بانکی را نمی‌تواند لغو و فسخ کند و اصولاً چرا دو قانون جد از هم؟!

۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا: این قانون در سال ۱۳۶۲ تصویب شده و پایه‌گذار عملیات و معاملات جدید بانکی در کشور می‌باشد. علاوه بر این که در خود این قانون



عملیات بانکی نیاز به تعریف جامعی دارد و نمی‌توان در این مورد به دریافت سپرده و اعطای اعتبار و آرایه انواع ابزارهای پرداخت، بسنده نمود.

مسائل مختلف مطرح شده است، برای هر یک از فصول قانون هم آیین نامه اجرایی مصوب هیأت وزیران وقت وجود دارد و نیز دارای دستورالعمل‌های مختلف مصوب شورای پول و اعتبار در مورد هر یک از انواع تسهیلات است که در قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن پیش‌بینی شده است. اینک علی‌العجله آنچه از این مقررات در لایحه مطرح شده است، فصل سوم تحت عنوان "شرایط و نحوه فعالیت مؤسسات اعتباری" است که ممزوجی است از پاره‌ای عملیات بانکی و مقررات گوناگون که سختی هم با هم ندارند؛ فرضاً تعاریف مربوط به سپرده‌ها مخلوط شده با پاره‌ای مقررات مربوط به بانک‌ها و غیره. می‌توان به جرأت اظهار نمود که آن وعده و وعیدهایی که در مورد تنقیح قانون عملیات بانکی بدون ربا و ورود محصولات جدید بانکی داده شده بود، در لایحه بسیار کمرنگ است، گرچه به موجب ماده ۸۹ بانک مرکزی موظف شده است که آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های پولی و بانکی کشور را متناسب با مفاد این قانون مورد بازنگری و تجدیدنظر قرار دهد. در هر حال، تعاریفی که در مورد انواع تسهیلات در فصل سوم قانون عملیات بانکی وجود دارد، بسیار رستار و واضحتر از تعاریف مندرج در این لایحه به نظر می‌رسد.

۳) لایحه اداره امور بانک‌ها: پس از ملی شدن بانک‌ها در سال ۱۳۵۸، لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها در همان سال به تصویب رسید و مقرر داشت که در اجرای قانون

ملی شدن بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، از تاریخ تصویب این قانون، کلیه بانک‌های کشور - اعم از بانک‌های تخصصی و تجاری و بانک‌های دولتی سابق و ملی شده بعدی - طبق این مقررات اداره خواهند شد. این لایحه هم از جمله مقرراتی است که به حکم ماده ۸۹ لایحه جدید لغو خواهد شد، در حالی که برای اداره امور بانک‌های دولتی موجود فعلی، مقررات جایگزین لازم است.

بخش دوم

در این بخش تغییراتی که بنظر رسیده است تا در بعضی از مواد فصول مختلف لایحه داده شود، مطرح می‌گردد.

۱) فصل اول - تعاریف و گستره شمول: عملیات بانکی

نیاز به تعریف جامع دارند و نمی‌توان در این مورد به دریافت سپرده و اعطای اعتبار و ارایه انواع ابزارهای پرداخت، بسنده نمود. تعریف کلی و جامع این می‌تواند باشد که: "عملیات بانکی عبارت است از عملیاتی که توسط شورای پول و اعتبار مشخص و تعیین شده و از طریق بانک مرکزی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ابلاغ می‌گردد. بخشی از این عملیات در این قانون درج شده است."

در تعریف مؤسسه اعتباری آمده است: "شخص حقوقی است که مطابق با این قانون مبادرت به انجام عملیات بانکی به تشخیص بانک مرکزی می‌نماید. این تعریف، ظاهراً هم شامل بانک و هم شامل مؤسسه اعتباری می‌گردد، چون مؤسسه بانکی هم مبادرت به انجام عملیات بانکی می‌کند، این در حالی است که در تمام مواد لایحه عبارت: "بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری" بکار رفته است. در صورتی که براساس تعریف مؤسسه اعتباری مندرج در لایحه، عبارت "مؤسسه اعتباری" شامل هر دو نوع مؤسسه می‌شود، زیرا هر دو مؤسسه یک کار را انجام خواهند داد، مگر این که منظور از مؤسسه اعتباری، مؤسسات اعتباری غیربانکی باشند که در بند "ه" ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی فعلی سابقه دارد که در این صورت، عبارت "بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی" مناسبتر خواهد بود و اگر هم قصد حذف مؤسسات اعتباری غیربانکی باشد، می‌بایست در لایحه تغییرات لازم داده شود. مضافاً این که کلمه "سایر" مفید این معنا است که بانک و مؤسسه اعتباری یک نوع مؤسسه هستند. در تعریف تسهیلات هم کلمه "بانک‌ها" ذکر نشده است.

درباره "اعتبار" تعریف ذیل پیشنهاد می‌شود: "اعتبار در امور بانکی عبارتست از صفت و وضعیت مشتری که بانک به سبب اعتماد و اطمینان ناشی از توان و قدرت مالی او و سابقه پرداخت در محدوده مقررات بانک، تسهیلاتی را در اختیار او می‌گذارد و تعهد پرداخت او را در معاملات بانکی می‌پذیرد."

با توجه به این که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، "شخص حقوقی" هستند، لهذا در ماده ۲ به جای عبارت "کلیه اشخاص" عبارت کلیه "اشخاص حقوقی" مناسبتر است.

در فصل اول "بانک" تعریف نشده است، در عین حال که

قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ هم فاقد این تعریف است، اما در لایحه سال‌های ۱۳۳۴ و ۱۳۳۹ این تعریف وجود داشته و بنظر می‌رسد که تنها تعریف "مؤسسه اعتباری" کافی نیست، زیرا در مواد لایحه، عبارت بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری درج گردیده است.

۲) فصل دوم - شرایط تأسیس مؤسسه اعتباری:

*ماده ۴ تأیید صلاحیت اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل و قائم مقام مدیرعامل را در اختیار بانک مرکزی گذاشته است. ملاک صلاحیت افراد مذکور می‌بایست از قبل در قانون مشخص و معلوم شده باشد، منتها تطبیق ملاک صلاحیت با اشخاص معرفی شده، در اختیار بانک مرکزی قرار بگیرد. باید توجه داشت که بانک به صورت شرکت سهامی عام تأسیس و تشکیل می‌شود و انتخاب اعضای هیأت مدیره آن هم با مجمع عمومی صاحبان سهام است. بنابراین، خصوصیات و مشخصات اعضای هیأت مدیره می‌بایست از قبل معلوم باشد تا مجمع عمومی، افراد دارای خصوصیت‌ها و شاخص‌های مورد نظر را انتخاب نماید، کما این که قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۹، شرایطی را برای افراد حقیقی و حقوقی داخلی که قصد فعالیت داشته باشند، تعیین کرده است.

*در ماده ۵ نوشته شده است که تقاضای تأسیس بانک، در مراجع ثبت شرکت‌ها به ثبت خواهد رسید. یادآور می‌شود که تقاضای تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری، به مرجع ثبت شرکت‌ها داده نمی‌شود تا به ثبت برسانند. چنین تقاضایی را به بانک مرکزی می‌دهند (ماده ۴). ناگفته نماند که بند "د" ماده ۳۰ قانون سال ۱۳۵۱، هم به همین مضمون می‌باشد، لکن قانون بانکداری سال ۱۳۳۴ اشاره به این داشت که "ادارات ثبت مکلف شده اند برای ثبت بانک‌های داخلی، موافقت هیأت نظارت بر بانک‌ها را مطالبه نمایند." (توضیح اینکه در سال‌های ۱۳۳۱ و ۱۳۳۴ بانک مرکزی تأسیس نشده بود). در نتیجه، تشکیل بانک در مرجع ثبت شرکت‌ها به ثبت می‌رسد، نه تقاضای تأسیس بانک.

*با توجه به ماده ۹ که تشکیل بانک را فقط به صورت شرکت سهامی عام و با سهام با نام ممکن دانسته است، این که در ماده ۶ تغییر مدیریت بانک موکول به تصویب بانک مرکزی شده است، با مقررات شرکت‌های سهامی عام تطبیق ندارد، زیرا تغییرات اعضای هیأت مدیره در صلاحیت مجمع عمومی صاحبان سهام می‌باشد، منتها افراد جدید هم می‌بایست دارای خصوصیت‌ها و شاخص‌هایی از قبل تعیین شده باشند - که قبلاً اشاره شده - و به تأیید بانک مرکزی برسد.

*ماده ۸ مربوط به تطبیق دادن اساسنامه مؤسسات شاغل به عملیات بانکی، با این قانون می‌باشد.

تبصره ماده ۳۰ قانون سال ۱۳۵۱ در این خصوص روش معتدل تر و مناسبتری دارد، به این معنی که مستفاد از این تبصره اینست که فقط موارد مغایرت باید اصلاح شوند، نه این که کل اساسنامه پس از تطبیق به تأیید بانک مرکزی یا

آنچه در مرجع ثبت شرکت‌ها به ثبت می‌رسد، تشکیل بانک است و نه تقاضای تأسیس آن.



**تعاریف قانون
عملیات بانکی بدون
ربا درباره فروش
اقساطی، اجاره به
شرط تملیک، جعاله
و پیش خرید
محصولات، بهتر از
تعاریفی است که در
پیش نویس آمده
است.**

پرداخت به مشتریان" چرا قبول انواعی از سپرده منوط به مجوز بانک مرکزی باشد؟ عبارت "هرگونه" چه معنایی دارد؟ بعداً در تبصره ماده ۱۲ قبول سپرده جاری توسط بانک را مجاز می دانند، یعنی نیاز به مجوز بانک مرکزی ندارد. اگر هم منظور اینست که سایر مؤسسات اعتباری ممنوع از گرفتن سپرده جاری هستند یا نیاز به مجوز بانک مرکزی دارند، به جای کلمه "صرفاً" کلمه "فقط" نوشته شود. در حالی که فقط چهار نوع سپرده پیش بینی شده است، فرضاً اگر قرار باشد که یک بانک دولتی به مناسبتی سپرده‌ای را از شخصی بگیرد که نمی‌تواند عنوان هیچ یک از چهار نوع سپرده را داشته باشد، تکلیف چیست؟

*ذیل ماده ۱۲ دو نوع سپرده پس انداز پیش‌بینی شده است: یکی با عنوان "قرض الحسنه" که ماده ۱۴ مصرف این پس انداز را تعیین کرده است. آیا سپرده گذار در موقع پس انداز کردن می‌بایست نوع حساب پس انداز را برای بانک مشخص نماید؟ مضافاً این که به موجب ماده ۴ آیین نامه فصل دوم قانون عملیات بانکی بدون ربا، سپرده‌های قرض الحسنه (جاری - پس انداز) جزو منابع بانک محسوب می‌شوند. علاوه بر این، مطابق تبصره ماده ۳ قانون فوق و نیز ماده ۹ آیین نامه فصل دوم، سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت دار که بانک در بکارگرفتن آنها وکیل می‌باشد، به عنوان منابع سپرده‌گذار در امور مشارکت، مضاربه و ... مورد استفاده قرار می‌گیرند، اما در این لایحه، درباره سپرده پس انداز ردیف ۳ و سپرده سرمایه‌گذاری مدت دار ردیف ۴ ماده ۱۲ حکمی وجود ندارد.

*یادآور می‌شود در عین حال که در ماده ۱۳ لایحه، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلف به بازپرداخت اصل سپرده‌های پس انداز و جاری شده‌اند و می‌توانند اصل سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت دار را تعهد و یا بیمه کنند، اما در فصل ششم و در ماده ۶۳ ضمن پیش‌بینی تأسیس صندوق ضمانت سپرده‌ها، ضمانت صندوق محدود به رقم تا سقف یکصد میلیون ریال مجموع اصل سپرده‌های هر شخص در هر مؤسسه اعتباری شده است که جدا از موضوع تأسیس صندوق ضمانت سپرده‌ها که در جای خود بررسی خواهد شد، تفاوت با ماده ۱۳ از نظر جلب اعتماد و اطمینان سپرده‌گذاران و نیز با ماده ۸ آیین نامه فصل دوم و ماده ۴ قانون عملیات بانکی بدون ربا دارد.

*در جزء "ب" بند "الف" ماده ۱۵ عبارت "حق الوکاله" قید گردیده است که با توجه به سابقه موضوع در قانون عملیات بانکی بدون ربا، منظور حق الوکاله‌ای است که بانک به مناسبت داشتن وکالت از سپرده‌گذار در بکارگیری سپرده، مجاز به دریافت آن از مشتری می‌شود، اما در پیش‌نویس لایحه، وکیل بودن بانک در جایی تصریح نشده است تا نسبت به دریافت حق الوکاله وکالت مورد نظر از سوی بانک تخفیف یا معافیت منظور گردد.

*درمورد مواد ۱۶ (فروش اقساطی) و ۱۷ (اجاره به شرط تملیک) و ۱۸ (جعاله) و ۱۹ (پیش خرید محصولات)

شورای پول و اعتبار برسد. در هر حال، اصلح اینست که اساسنامه بانک‌ها در شورای پول و اعتبار به تصویب برسد و صدور مجوز تأسیس بانک با بانک مرکزی باشد.

ضمناً درمورد تطبیق دادن اساسنامه بانک‌ها با مقررات جدید، لازم به یادآوری است که تشکیل بانک به صورت سهامی عام تجویز شده و بانک‌های دولتی قابل تبدیل به شرکت سهامی عام نیستند. مورد مشابه پس از تصویب قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ درباره بانک ملی ایران اتفاق افتاد. توضیح اینکه بر طبق بند "الف" ماده ۳۱ قانون مذکور، تشکیل بانک فقط به صورت شرکت سهامی عام با سهام با نام تجویز شده بود و در آن قانون هم به موجب تبصره ماده ۳۰ بانک‌هایی که قبل از تصویب این قانون تأسیس شده‌اند، مکلف شدند که اساسنامه خودشان را با قانون مورد بحث تطبیق دهند. بنابراین، نامه‌ای دایر بر اجرای ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی با توجه به بند "الف" ماده ۳۱ همین قانون، از بانک مرکزی به بانک ملی ایران رسید و نویسنده از سوی بانک ملی ایران مأمور شدم تا با مراجعه به بانک مرکزی، موضوع را تحقیق نمایم. سپس طی مذاکره با رییس وقت اداره حقوقی بانک مرکزی، به مشاور حقوقی این بانک راهنمایی شدم و نظر ایشان این بود که چند سهم بانک ملی ایران به اشخاص عرضه شود. در مقابل توضیح دادم که سرمایه بانک ملی ایران متعلق به دولت است و چنین امری ممکن نیست. البته موضوع در شورای عالی بانک ملی مطرح شد و با توجه به غیر عملی بودن آن، موضوع مسکوت ماند.

*با توجه به تبصره ماده ۹، پیشنهاد می‌شود که تعیین شکل حقوقی سایر مؤسسات اعتباری، در صلاحیت شورای پول و اعتبار یا بانک مرکزی باشد نه هیأت نظارت و نیز در تبصره ماده ۴ و ماده ۷.

*بند "ب" ماده ۱۱ مربوط به سرمایه بانک و سایر مؤسسات اعتباری است. پیشنهاد می‌شود که اولاً، میزان سرمایه در همین قانون تعیین و مشخص شود؛ ثانیاً، تعیین بخشی از آن که می‌بایست قبل از صدور مجوز نزد بانک مرکزی سپرده شده باشد، به جای هیأت نظارت، در صلاحیت بانک مرکزی قرار بگیرد. به همین ترتیب، تعیین میزان حداقل سرمایه و مهلت پرداخت آن که در بند "پ" ماده ۱۱ ذکر شده است، به جای هیأت نظارت از اختیارات بانک مرکزی باشد.

*با توجه به اینکه در متن پیش‌نویس عبارت "بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری" درج شده است، بنابراین، بهتر است عنوان فصل دوم و سوم هم همین عبارت باشد.

۳) فصل سوم- شرایط و نحوه فعالیت مؤسسات اعتباری:

*ماده ۱۲ قبول چهار نوع سپرده توسط بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری را منوط به مجوز بانک مرکزی نموده است. وقتی که تعریف عملیات بانکی در فصل اول چنین است: "دریافت هرگونه سپرده از عموم و به کارگیری آن در قالب اعطای اعتبار و تسهیلات و ارایه انواع ابزارهای



**اصلاح آن است که
اساسنامه بانک‌ها
در شورای پول و
اعتبار به تصویب
برسد و صدور مجوز
تأسیس آنها با بانک
مرکزی باشد.**

اعلام بانک مرکزی قرار گیرد.

* ماده ۲۷ مربوط به تعیین انواع عملیات بانکی است که انجام آنها توسط بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری به مجوز بانک مرکزی نیاز خواهد داشت. بر طبق سابقه تاریخی، ماده ۲ لایحه قانونی بانکداری سال ۱۳۳۴ عملیات بانکی را توضیح داده. سپس قانون بانکی و پولی سال ۱۳۳۹ تشخیص عملیات بانکی را در صلاحیت شورای پول و اعتبار قرار داده (بند ۲ ماده ۵۸). در بند "ب" ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ هم وضع به همین شکل است. ماده ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز وظایف نظام بانکی را برشمرده است. در نتیجه، در هیچ زمانی نیاز به مجوز بانک مرکزی نبوده است. روش مناسب اینست که مبادرت به عملیات بانکی که در لایحه توضیح داده شده است، از اختیارات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری باشد، بدون نیاز به مجوز بانک مرکزی، زیرا مجوز را قانون می‌دهد، منتها منع مبادرت به برخی از آنها توسط بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری در اختیار شورای پول و اعتبار یا بانک مرکزی قرار می‌گیرد. ضمناً با توجه به تبصره ماده ۲۷، تشخیص و تعیین سایر عملیات بانکی هم باید در صلاحیت شورای پول و اعتبار باشد. این کار، امر نظارتی نیست، مضافاً این که به نظر می‌رسد عملیات بانکی وسیعتر از آنچه درج شده است، نوشته شود، از جمله قبول وکالت مشتریان برای انجام پاره‌ای امور که بانک قادر به اجرای وکالت باشد.

لازم به یادآوری است که پذیرش سپرده‌ها در ماده ۱۲ و انواع تسهیلات در مواد ۱۶ و ۱۷ و ۱۸ و ۱۹ و ۲۰ ذکر شده و بانک‌ها مجاز به آنها می‌باشند، لکن در بند ۲ و ماده ۲۷ پذیرش انواع سپرده و اعطای انواع اعتبار و تسهیلات منوط به مجوز بانک مرکزی شده است، مگر این که انواع دیگری از سپرده‌ها و اعتبار و تسهیلات مورد نظر باشد که در این صورت، نیاز به تصریح دارد.

* در ماده ۲۸ (شامل بند "الف" - "ب" - "پ" - "ت" - "ث" - "ج") و بند "ث" ماه ۲۹ که تصویب پاره‌ای مسایل را در اختیار هیأت نظارت قرار داده است، بهتر است کما فی‌السابق برحسب مورد، جزو اختیارات شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی شمرده شود.

* ماده ۳۲ و تبصره آن که مربوط به احیای قانون بانک‌ها می‌باشد، الزاماً خود قانون می‌بایست تعریف شود. بنابراین، متن ذیل را پیشنهاد می‌نماید: "قانون بانک‌های جمهوری اسلامی ایران با مشارکت و عضویت کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که در ایران فعالیت می‌کنند، تشکیل می‌شود و مؤسسات مذکور عضو کانون شناخته می‌شوند. کانون مؤسسه غیرانتفاعی است و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به موجب اساسنامه‌ای که به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد، اداره خواهد شد. مرکز کانون در تهران است و در صورت لزوم با تصویب ارکان ذیربط کانون، می‌تواند در شهرستان‌ها نیز شعبه دایر نماید. مدت کانون نامحدود است."

تعاریف مندرج در قانون عملیات بانکی بدون ربا به ترتیب مواد ۱۱ و ۱۲ و ۱۶ و ۱۳ مناسبتر هستند. مشارکت مدنی و مشارکت حقوقی هم تعریف جامعتری در قانون مذکور دارند. ضمناً از قید ماده ۶ آیین نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا در لایحه به این شرح "اعطای تسهیلات عداللزوم به تشخیص بانک، منوط به اخذ تأمین کافی برای حفظ منافع بانک و حسن اجرای قراردادهای مربوطه می‌باشد" نباید صرنظر کرد، به این دلیل که بر طبق تبصره‌های ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ ماده ۱۲ سیاست‌های اجرایی پولی و بانکی در سال ۸۸، مسوولیت‌هایی در عهده بانک‌ها قرار گرفته است و در مقابل آن، بانک‌ها می‌بایست تا حدی آزادی تصمیم‌گیری در دادن تسهیلات داشته باشند و دستوری عمل نکنند.

* در موضوع خرید دین مذکور در ماده ۲۰ پیش‌نویس لایحه، عبارت "اسناد مطالبات مدت دار" ذکر شده است که کلمه "اسناد" به مفهوم عام، دایره شمول وسیعتری دارد، فرضاً قرارداد رهنی بین دو نفر مشخصاً سند طلب مدت‌دار است و به تجویز ماده ۲۰ بانک می‌تواند تنزیل (خرید دین) کند، در صورتی که منظور از خرید دین که آیین نامه آن نیز با تصویب شورای پول و اعتبار و شورای نگهبان در سال ۱۳۶۱ وجود دارد، فقط اسناد و اوراق تجاری است که بر طبق عرف و معمول معاملات، سفته و برات را شامل می‌شود، آن هم ناشی از معاملات تجاری و حقیقی بودن دین نه واقعی بودن اسناد. بنا براین، تغییر اساسی ماده ۲۰ ضروری به نظر رسیده است. به نظر نویسنده، حتی اگر با وجود حذف چک‌های وعده‌دار در لایحه ۲۲ ماده‌ای صدور چک (مراجعه شود به شماره ۱۰۱ شهریور ۸۸ همین ماهنامه) چک وعده داری وجود داشته باشد، چون خلاف تعریف چک در این لایحه (در صورت تصویب نهایی) خواهد بود، لذا از شمول اوراق و اسناد تجاری خارج است.

* ماده ۲۱ ظاهراً به جای مشارکت مدنی و مشارکت حقوقی پیش‌بینی شده در قانون عملیات بانکی بدون ربا و آیین نامه فصل سوم قانون مذکور آمده است که جوابگو نیست. به طور کلی، موضوع اعطای تسهیلات که در مقررات فعلی توضیح داده شده، کامل بنظر می‌رسد و به تغییرات اساسی در آنها نیازی نیست، مگر در صورت تغییر ماهیت موضوع و آن هم محدود به تغییر همان قسمت.

* در ماده ۲۳ موضوع عقد استصناع، می‌بایست از مشتری تعهد کتبی گرفته شود که محصول ساخته شده را از بانک بخرد.

* ماده ۲۴ و سه تبصره آن، اصلاحیه ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۵ و الحاق دو تبصره در سال ۱۳۷۶ می‌باشد که به این لایحه منتقل شده است.

* در ماده ۲۶ نحوه محاسبه و اعلام سود علی‌الحساب انواع سپرده‌های سرمایه‌گذاری موکول به مصوبه هیأت نظارت شده است. با توجه به این که این کار، امر نظارتی نیست، باید انجام آن در صلاحیت شورای پول و اعتبار و