



ثبت: ۵۸  
مرداد ۱۴۰۱  
مسلسل: ۱-۱۸۳۰۷  
دوره یازدهم - سال سوم

**اظهار نظر 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**



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱-۱۸۳۰۷

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** اظهارنظر کارشناسی درخصوص 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

**نام دفتر:** مطالعات اقتصادی (گروه پولی و بانکی)

**تهیه و تدوین:** محمد جمور

**ناظران علمی:** موسی شهبازی غیائی، میثم خسروی

**اظهارنظر کنندگان:** محمد برزگر خسروی، امین‌اله پاک نژاد

**واژه‌های کلیدی:**

۱. طرح بانک مرکزی

۲. اصلاح نظام بانکی

۳. اقتدار نظارتی بانک مرکزی



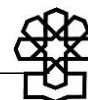
تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۵/۱۱

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی .....
۴	مقدمه .....
۴	۱. نقاط قوت مشترک گزارش‌های شور اول و دوم .....
۶	۲. وجوه افتراق متن نهایی گزارش شور اول و دوم کمیسیون اقتصادی .....
۶	۲-۱. تغییر ارکان بانک مرکزی .....
۸	۲-۲. تغییر ترکیب اعضای هیئت عالی و نحوه نصب و عزل آنها .....
۱۰	۲-۳. تغییر در ترکیب و وظایف هیئت نظار بانک مرکزی .....
۱۱	۲-۴. تغییر ترکیب هیئت‌های انتظامی .....
۱۲	۲-۵. تغییرات در خصوص رسیدگی به اختلافات و جرائم .....
۱۴	جمع‌بندی .....





اظهار نظر 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

خلاصه مدیریتی

متن نهایی گزارش شور دوم طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی» به شماره ثبت ۵۸، که در حال حاضر به صحن علنی ارسال شده، نسبت به متن اولیه شور اول تغییراتی داشته است. با توجه به اینکه در گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «اظهار نظر کارشناسی درباره طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران؛ قسمت بانک مرکزی» به شماره مسلسل ۱۷۴۸۰<sup>۱</sup>، گزارش شور اول طرح مزبور (بانک مرکزی) با آسیب‌شناسی وضعیت موجود و تبیین تدابیر طرح برای رفع آنها به طور مفصل مورد بررسی قرار گرفت، گزارش حاضر صرفاً به بیان اجمالی موضوعات مشترک موجود در گزارش شور اول و دوم و مزایای آنها اکتفا نموده و بر نقاط افتراق دو گزارش و تبیین تغییرات متن شور دوم نسبت به متن شور اول تمرکز نموده است.

به طور کلی متن شور اول و دوم دارای نقاط اشتراکی در موضوعات اصلی نظیر؛ ارتقای فرایندهای تصمیم‌گیری و بهبود پاسخگویی و شفافیت در بانک مرکزی؛ تمهید قواعد ناظر به کنترل تعارض منافع و افزایش اقتدار نظارتی و همچنین بهبود استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی است.

به نظر می‌رسد موارد فوق که تحت عنوان اشتراکات گزارش شور اول و شور دوم طرح بیان شد حاکی از بهبود نسبتاً قابل توجهی است که این طرح نسبت به قوانین وضع موجود ایجاد می‌کند و خود مستلزم تداوم موافقت مرکز پژوهش‌ها با کلیات طرح مزبور است که البته در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ به تصویب صحن علنی مجلس شورای اسلامی رسید. اما در کنار نقاط اشتراک و قوت طرح، متن نهایی شور دوم نسبت به شور اول تغییراتی پیدا کرده که مهم‌ترین ملاحظات و پیشنهادهای ناظر بر آن به شرح زیر است:

۱. مجمع عمومی و شورای فقهی به ارکان بانک مرکزی اضافه گردیده است. مجمع عمومی در شور دوم اضافه شد در حالی که در متن نهایی شور اول وجود نداشت. تغییر ساختار ایجاد شده مبنی بر وجود مجمع عمومی برای بانک مرکزی، این تصور را به وجود می‌آورد که بانک مرکزی یک شرکت دولتی است و برای اداره آن شرکت مجمع عمومی تشکیل شده است. با وجود تصریح متن طرح به مستقل بودن نهاد بانک مرکزی از لحاظ حقوقی، افزودن مجمع عمومی به مجموعه ارکان بانک مرکزی که عموماً برای شرکت‌هاست، محل تأمل است. از طرف دیگر شورای فقهی در

متن شور اول وجود داشته و در متن جدید به رکن تبدیل شده است. همچنین معاونین نظارتی و حقوقی رئیس کل به ترکیب شورای فقهی اضافه شده و ساختار دبیرخانه برای آن شورا در طرح گنجانده شده است.

### ۲. ترکیب اعضای هیئت عالی (جایگزین شورای پول و اعتبار) بانک مرکزی به نحوی تغییر کرده است که

تصمیمات هیئت عالی به نوعی وابسته به نمایندگان دولت یا اشخاص متخصص منصوب دولت (اقتصاددانان یا متخصصانی که نصب و عزل آنها با حکم رئیس جمهور است) شده است. به طور مشخص از ترکیب هیئت عالی معاونین رئیس کل و یک نفر اقتصاددان و یک نفر متخصص بانکداری حذف گردیده و در عوض وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه به آن اضافه شده است.

### ۳. نحوه نصب و عزل اعضای غیراجرایی هیئت عالی و رئیس کل بانک مرکزی نیز در شور دوم کاملاً در

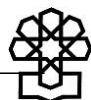
اختیار دولت قرار گرفته است. به طور خاص نصب و عزل رئیس کل به طور کامل منطبق بر ترتیبات موجود در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام به تاریخ ۱۳۹۳/۰۸/۲۴ است. نصب و عزل اعضای غیراجرایی هیئت عالی نیز به طور مستقیم در اختیار رئیس جمهور قرار گرفته است، این در حالی است که در گزارش شور اول عزل اعضای غیراجرایی منوط به اجماع سران سه قوه گردیده بود و عزل رئیس کل نیز تنها در صورت «مستندسازی دلیل عزل به قصور یا تقصیر در انجام وظایف و گزارش دهی به مجلس و عموم» امکان پذیر بود.

### ۴. ترکیب هیئت انتظامی بانک مرکزی تغییر دیگر در گزارش شور دوم نسبت به شور نخست است. تعداد

قضات در هیئت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر به ترتیب از سه نفر و دو نفر (در شور اول) به یک نفر در هر دو هیئت کاهش پیدا کرده و برخلاف شور اول که تصمیم نهایی براساس رأی گیری (میان قضات و کارشناسان عضو هیئت‌ها) اتخاذ می‌شده، در شور دوم، انشای رأی برعهده تنها قاضی عضو هر هیئت قرار داده شده است. نسبت تعداد کارشناسان به کل اعضا در هیئت بدوی و تجدیدنظر شور اول به ترتیب  $\frac{3}{5}$  و  $\frac{1}{3}$  بوده که در شور دوم به  $\frac{2}{3}$  در هر دو هیئت افزایش پیدا کرده و منجر به افزایش وزن کارشناسان در هیئت‌های انتظامی شده است. این تغییر در کنار سپردن رأی نهایی به قاضی عضو هیئت، شرایطی مشابه دادگاه‌های فعلی به وجود می‌آورد و تغییری مناسب به نظر می‌رسد.

### ۵. ترکیب و نحوه انتصاب هیئت نظار نیز با توجه به تغییر وظایف آن تغییراتی پیدا کرده است. به طور خاص

هیئت نظار در متن جدید متشکل از پنج نفر حسابرس خبره است در حالی که در متن شور اول سه نفر اقتصاددان و متخصص امور بانکی اعضای هیئت نظار را تشکیل می‌دادند. به نظر می‌رسد حذف اقتصاددان و متخصص امور بانکی از ترکیب اعضای هیئت نظار زمینه نظارت دقیق و کارشناسی را تضعیف می‌کند. علاوه بر تغییر ترکیب هیئت نظار، نحوه انتخاب و انتصاب اعضای آن نیز تغییر کرده است. در متن نهایی شور اول، اعضای هیئت توسط رؤسای سه قوه (هر کدام یک نفر) انتخاب می‌شدند در حالی که در متن شور دوم هر پنج نفر عضو هیئت به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی انتخاب می‌شوند. در مورد وظایف محوله به هیئت نظار نیز در شور اول وظیفه نظارت بر عملکرد هیئت عالی، هیئت عامل و رئیس کل از حیث انطباق با قوانین و مصوبات برعهده هیئت نظار بود که در متن نهایی شور دوم به وظیفه تهیه گزارش در رابطه با عملکرد بانک مرکزی از حیث انطباق با قوانین و مقررات تقلیل یافته است.



۶. تغییرات در خصوص رسیدگی به اختلافات و جرائم: اولاً بانک مرکزی و قوه قضائیه موظف شده‌اند هیئت‌های رسیدگی به اختلافات بانکی را در مراکز کلیه استان‌های کشور و شهرهای پرجمعیت دایر کرده و اختلافات اشخاص تحت نظارت با یکدیگر و با سایر ذینفعان را رسیدگی نمایند این نهادسازی از دو منظر قابل ایراد است: ایراد اول عدم ارتباط مستقیم این موضوع به وظایف بانکداری مرکزی و ایراد دوم ایجاد شائبه انحراف از عدالت و بی‌طرفی در این هیئت‌ها به واسطه تأثیر جدی بانک مرکزی در این هیئت‌هاست.

ثانیاً برخلاف شور اول که در آن همه تخلفات از طریق هیئت انتظامی مورد رسیدگی قرار می‌گرفت، بانک مرکزی رأساً براساس نوع و میزان تخلف اشخاص تحت نظارت امکان جریمه کردن و دریافت مبالغ جریمه را پیدا کرده است. این تغییر منجر به تداخل وظایف هیئت انتظامی و بانک مرکزی خواهد شد.

تغییر دیگر در گزارش شور دوم این است که دبیرخانه هیئت‌های انتظامی از معاونت نظارتی به معاونت حقوقی منتقل شده است. به نظر می‌رسد این تغییر نیز مناسب نبوده و از منظر کارشناسی دبیرخانه مزبور بایستی در بخش معاون نظارتی استقرار یابد.

جمع‌بندی تغییرات ایجاد شده در متن نهایی شور دوم در زمینه ترکیب اعضای هیئت عالی که وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه بدان اضافه شده است، تغییر نحوه نصب و عزل رئیس کل و سایر اعضای غیراجرایی هیئت عالی که به‌طور مستقیم توسط هیئت دولت و رئیس‌جمهور انجام می‌گیرد، تغییر در ترکیب و نحوه انتخاب هیئت نظر که با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی انجام می‌شود و اضافه شدن مجمع عمومی بانک مرکزی و ترکیب آن همه دال بر کاهش درجه استقلال بانک مرکزی از دولت و به‌طور خاص کاهش استقلال عملکردی و نهادی بانک مرکزی از دولت در گزارش نهایی شور دوم نسبت به گزارش شور اول است.

در نهایت علی‌رغم اصلاحات فراوان صورت‌گرفته در طرح نسبت به قوانین فعلی کشور، تغییرات شور دوم متضمن کاهش استقلال بانک مرکزی از دولت بوده که ضعف متن شور دوم را در اصلاحات ناظر به تنظیم‌گری ارتباط بانک مرکزی و دولت نشان می‌دهد. این در حالی است که طبق گزارش پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس<sup>۱</sup> در زمینه استقلال بانک مرکزی از دولت، حتی در صورت تصویب متن نهایی شور اول که از نظر استقلال بانک مرکزی بهتر از شور دوم است، کماکان استقلال قانونی بانک مرکزی از دولت در کشور در زمره ۲۵ درصد کشورهای با کمترین استقلال قرار می‌گیرد.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت طرح بانک مرکزی در قالب شور اول و دوم آن واجد مزایای جدی در مورد ساختار تصمیم‌گیری بانک مرکزی، پاسخگویی و شفافیت؛ اصلاح تعارض منافع و تقویت قدرت نظارتی بانک مرکزی است. بر این اساس از نظر کارشناسی کلیات طرح مورد تأیید بوده که می‌تواند منجر به بهبود وضعیت فعلی قوانین پولی و بانکی در کشور گردد. اما در عین تأیید کلیات طرح بانک مرکزی، گزارش شور دوم از منظر اصلاح ساختاری رابطه بانک مرکزی و دولت به نسبت گزارش شور اول تضعیف شده که از منظر کارشناسی مناسب به نظر نمی‌رسد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود، اصلاحات لازم در زمینه اصلاح رابطه بانک مرکزی با دولت در هنگام بررسی طرح در صحن علنی مورد توجه قرار گیرد.

۱. گزارش «اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در ایران: مقایسه قوانین موجود با شور اول و دوم طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی».

## مقدمه

کلیات طرح بانک مرکزی با عنوان «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ در صحن علنی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و برای بررسی بیشتر به کمیسیون اقتصادی ارجاع گردید. در حال حاضر متن نهایی شور دوم طرح با اعمال تغییرات و اصلاحات به صحن علنی ارجاع شده است. برای بررسی کارشناسی دقیق و کامل گزارش نهایی شور دوم طرح بانک مرکزی لازم است آسیب‌شناسی وضعیت فعلی قوانین حوزه پولی و بانکی کشور انجام شده و تغییراتی که هرکدام از مواد طرح در راستای حل و بهبود مشکلات فعلی ایجاد می‌کند مورد بررسی قرار گیرد. اما با توجه به آنکه مفاد شور دوم طرح بانک مرکزی دارای نقاط اشتراک فراوانی با متن نهایی شور اول بوده و گزارشی مبسوط در زمینه آسیب‌شناسی وضعیت فعلی و چاره‌جویی‌های طرح بانک مرکزی برای آن قبلاً توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است،<sup>۱</sup> گزارش حاضر بر نقاط افتراق متن نهایی شور اول و دوم متمرکز شده است. بر این اساس، در ادامه به‌طور خلاصه نقاط اشتراک و قوت متن نهایی شور اول و دوم ارائه شده و سپس موضوعات تغییر یافته در متن نهایی شور دوم مورد بررسی و تحلیل کارشناسی قرار گرفته است.

## ۱. نقاط قوت مشترک گزارش‌های شور اول و دوم

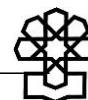
مهم‌ترین نقاط مشترک و قوت طرح بانک مرکزی در شور اول و دوم را می‌توان شامل ارتقای فرایندهای تصمیم‌گیری و بهبود پاسخگویی و شفافیت در بانک مرکزی؛ تمهید قواعد ناظر به کنترل تعارض منافع و افزایش اقتدار نظارتی و همچنین بهبود استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی دانست.

راجع به موضوع فرایندهای تصمیم‌گیری در بانک مرکزی می‌توان گفت، در شرایط فعلی تصمیم‌گیری در شورای پول و اعتبار انجام می‌شود که در ترکیب آن افراد غیرمتخصص حضور دارند. تصمیمات گرفته شده نیز در محیطی کاملاً غیرشفاف اتخاذ می‌شود که این عدم شفافیت و منتفی ساختن فشار افکار عمومی، هزینه اتخاذ تصمیمات غلط را برای اعضای شورا بسیار کاهش داده است. همچنین هیچ ساختار قانونی به‌منظور تصمیم‌سازی برای سیاستگذار پولی (شورای پول و اعتبار)، در قالب یک ساختار نظام‌مند در نظر گرفته نشده است. از طرفی حضور وزیران دولتی غیرمرتبط در ترکیب شورای پول و اعتبار تعارض منافع سازمان‌محور ایجاد کرده است. به این معنا که وزرا می‌توانند از شورای پول و اعتبار برای رسیدن به اهداف و مأموریت‌های وزارتخانه خود، استفاده نمایند.

در متن نهایی طرح بانک مرکزی تخصص‌گرایی در نظام تصمیم‌گیری در محوریت قرار گرفته و تلاش شده بانک مرکزی متخصص به‌عنوان مرجع تصمیم‌گیری در مسائل پولی و بانکی تعریف شود. به‌عبارت دقیق‌تر اعضای حقیقی (غیراجرایی) هیئت عالی به‌صورت تمام‌وقت در بانک مرکزی حضور دارند و دارای تحصیلات عالی دانشگاهی مرتبط خواهند بود. رئیس کل نیز باید دارای مدرک مرتبط و سوابق برجسته در حوزه اقتصاد کلان باشد. درخصوص بهبود کیفیت تصمیمات اتخاذ شده دو شورای تخصصی سیاستگذاری پولی و ارزی و تنظیم‌گری و نظارت بانکی (مواد ۱۲)

1. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1654649>





تا (۱۳)) برای تصمیم‌سازی هیئت عالی تعریف شده است که متخصصین مربوطه در آن عضو بوده و مواد پیشنهادی برای تصمیم‌گیری هیئت عالی را طراحی و تدوین می‌کنند.

در مورد پاسخگویی، بانک مرکزی در ماده (۵۳) موظف شده است گزارش عملکرد و برنامه‌های بانک مرکزی مشتمل بر سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری، نظارت بانکی، تحولات اقتصادی، دلایل انحراف احتمالی نرخ تورم و سایر متغیرهای هدف از پیش‌بینی‌های ارائه شده، عملکرد بانک مرکزی و شبکه بانکی در حمایت از تولید، اشتغال، رشد اقتصادی و... را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. درنهایت در زمینه شفافیت (ماده (۱۱)) اصل بر انتشار عمومی و عدم محرمانگی خلاصه مذاکرات و مصوبات هیئت عالی و سایر ارکان بانک مرکزی قرار داده شده است که می‌تواند وضعیت فعلی را بسیار بهبود بخشد.

نقطه اشتراک و قوت دیگر طرح در شور اول و دوم به مدیریت تعارض منافع در بانک مرکزی ارتباط دارد. در شرایط فعلی، بخش‌های مختلف بانک مرکزی با تعارض منافع مواجه هستند. یکی از این موارد تعارض منافع آشکار، عضویت نماینده بانک‌ها در هیئت انتظامی بانک مرکزی است. این بدان معناست که در صورت تخلف بانک‌ها و پیگیری پرونده توسط بانک مرکزی درنهایت یکی از بانک‌ها نیز به‌عنوان مسئول رسیدگی به پرونده حق رأی دارد که مصداق بارز تعارض منافع است. همچنین پدیده درب گردان بین بانک مرکزی و بانک‌ها مورد دیگر تعارض منافع در شرایط فعلی است. بدین معنی که مسئولین شاغل در بانک مرکزی پس از پایان مسئولیت خود، در بانک‌ها مشغول به کار شده یا بالعکس مدیران بانک‌ها و مؤسسات تحت نظارت، در بانک مرکزی مشغول به فعالیت می‌شوند. درنهایت رابطه سهامداری مدیران بانک مرکزی یا اقوام و خویشاوندان آنها در بانک‌ها و مؤسسات تحت نظارت بانک و سهامداری بانک مرکزی در شرکت‌های پرداخت، از دیگر موارد شکل‌گیری تعارض منافع در شرایط فعلی است که طرح حاضر برای آنها چاره‌اندیشی نموده است.

فصل دوازدهم شور دوم طرح به مدیریت تعارض منافع پرداخته و در صورت تصویب، وضعیت فعلی را به‌طور معناداری ارتقا می‌بخشد. همچنین در بند «چ» ماده (۷) تعارض منافع ناشی از پدیده درب گردان کنترل شده است. بدین صورت که اعضای حقیقی هیئت عالی باید به‌صورت تمام‌وقت در این مسئولیت فعالیت داشته و نمی‌توانند هیچ‌گونه سمت دیگر در بخش دولتی و غیردولتی داشته باشند. تعارض منافع مربوط به هیئت انتظامی و عضویت نماینده بانک‌ها در آن در ماده (۲۲) مرتفع شده است. موارد دیگری نظیر الزام قانونی ارکان بانک مرکزی به پُر کردن کاربرگ تعارض منافع در بند «الف» ماده (۶۰)، جلوگیری از تعارض منافع ناشی از سهامداری (در بند «ت» ماده (۶۰)) و... مورد توجه قرار گرفته است. همه این موارد باعث شده به‌نحو بسیار مطلوبی موضوع تعارض منافع در طرح جدید اصلاح گردد.

آخرین نقطه قوت طرح بانک مرکزی که با گزارش شور اول نیز اشتراک دارد، بهبود استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی و تقویت اقتدار بانک مرکزی است. قوانین موجود در زمینه نظارت بانک مرکزی حاوی اشکالات و نواقص جدی است که مهم‌ترین آنها عدم تعریف صریح و مشخص هدف نظارت بانکی، عدم تعریف قوانین ناظر به ورشکستگی بانکی یا گزیر<sup>۱</sup> و کاهش ضمانت اجرای مقررات بانک مرکزی با تفویض صدور احکام به هیئت انتظامی است. در فصول چهارم و پنجم طرح حاضر موضوع اختیارات نظارتی بانک مرکزی و تحکیم اقتدار آن مورد توجه قرار

۱. گزیر معادل فارسی Resolution به معنای چاره‌اندیشی و حل و فصل بانک‌های ورشکسته است.

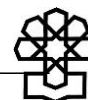
گرفته است. مواردی نظیر تشکیل کمیته تنظیم‌گری و نظارت (ماده (۱۴))، ایجاد بسترهای لازم برای نظارت (ماده (۱۹))، دریافت اطلاعات لازم برای نظارت صحیح از بانک‌ها و مؤسسات (ماده (۲۰))، ایجاد هیئت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر که فاقد مشکلات فعلی باشد (ماده (۲۲))، تدارک تنبیهات لازم برای مقابله با بانک‌های متخلف (ماده (۲۳))، اتخاذ تصمیمات مربوط به لغو و تعلیق مجوز بانک‌ها و مؤسسات متخلف (ماده (۲۴))، اقدامات اکتشافی، پیشگیرانه و اصلاحی برای کاهش تخلفات (مواد (۲۹) - (۲۷))، تعیین سرپرست موقت برای مؤسسه اعتباری و شرایط آن (مواد (۳۰) - (۳۲))، گزیر مؤسسات اعتباری مختلف (ماده (۳۳)) و سایر اقدامات در راستای تقویت نظارت مؤثر بانک مرکزی اصلاح شده است. همه این موارد می‌تواند مشکلاتی که سلطه بانک‌ها بر بانک مرکزی به دلیل ویژگی «بزرگ شکست‌ناپذیر»<sup>۱</sup> به وجود می‌آورد را مهار کند. در مجموع موضوعات مهم اثرگذار در این زمینه مورد توجه قرار گرفته و به جرئت می‌توان اظهار داشت قسمت نظارت بانک مرکزی در طرح جدید به مراتب شرایط فعلی را بهبود می‌بخشد.

## ۲. وجوه افتراق متن نهایی گزارش شور اول و دوم کمیسیون اقتصادی

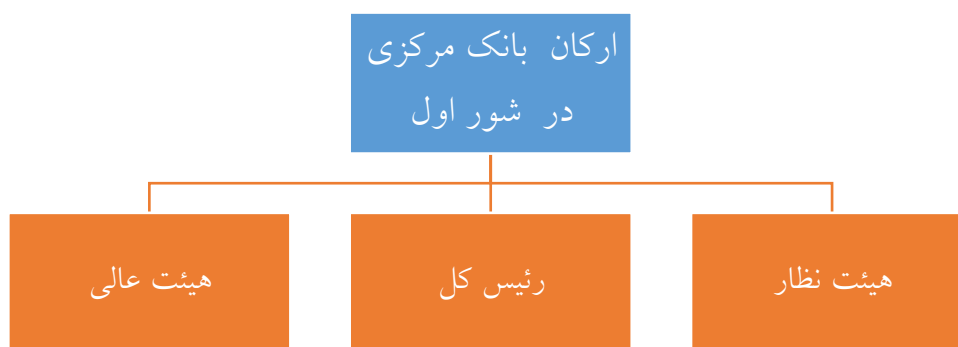
در ادامه مهم‌ترین تفاوت‌های متن نهایی شور اول و دوم بیان شده و از منظر کارشناسی مورد تحلیل قرار گرفته است. به‌منظور مقایسه تغییرات ایجادشده با قوانین فعلی حوزه پولی و بانکی کشور می‌توان به گزارش مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۱۷۴۸۰ مراجعه نمود.

### ۱-۲. تغییر ارکان بانک مرکزی

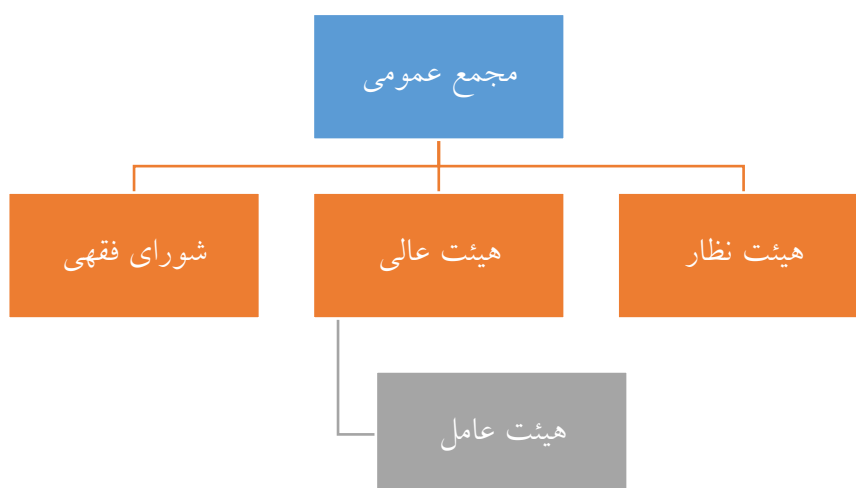
ارکان بانک مرکزی در گزارش نهایی شور اول و دوم در نمودارهای ۱ و ۲ نشان داده شده است. در گزارش نهایی شور اول سه رکن هیئت نظار، رئیس کل و هیئت عالی در طرح گنجانده شده بود. اما در متن نهایی شور دوم، مجمع عمومی به‌عنوان رکن جدید به ساختار نهادی بانک مرکزی اضافه شده است. در کنار مجمع عمومی، شورای فقهی که مفاد آن با اندکی تغییرات در گزارش شور اول وجود داشت به رکن تبدیل شده است. در نهایت هیئت عامل متشکل از رئیس کل، قائم مقام و معاونین رئیس کل در گزارش شور دوم به‌عنوان رکن در نظر گرفته شده است (در گزارش شور اول صرفاً رئیس کل رکن بود).



### نمودار ۱. ارکان بانک مرکزی در متن نهایی شور اول



### نمودار ۲. ارکان بانک مرکزی در متن نهایی شور دوم



شورای فقهی و هیئت عامل در متن نهایی شور اول وجود داشته و در متن شور دوم با تغییراتی به رکن تبدیل شده‌اند. تبدیل به رکن شدن شورای فقهی و هیئت عامل، از منظر کارشناسی فی نفسه تفاوتی در محتوای مطالب ایجاد نمی‌کند. مسئله مهم تغییراتی است که در ترکیب و سازوکار این ارکان اتفاق افتاده که در ادامه بدان اشاره می‌شود. مجمع عمومی متشکل از رئیس‌جمهور (رئیس مجمع)؛ وزیر امور اقتصادی و دارایی؛ رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور؛ دو نفر اقتصاددان دارای حداقل پانزده (۱۵) سال تجربه مرتبط، یک نفر به انتخاب رئیس مجلس شورای اسلامی و یک نفر به انتخاب رئیس قوه قضائیه می‌باشد. با توجه به وظایف محول شده به مجمع عمومی می‌توان اظهار داشت اعضای تصمیم‌گیر در مجمع عمومی که اکثریت آنها به‌طور مستقیم وابسته به دولت هستند خواهند توانست از طریق استفاده از ظرفیت نظارتی هیئت نظار، بیش از پیش بر روند تصمیمات بانک مرکزی و هیئت عالی، مؤثر باشند. با عنایت به اینکه اکثریت اعضای مجمع عمومی نیز وابسته به دولت هستند، نتیجه این می‌شود که وجود مجمع عمومی با ترکیب حاضر اثرگذاری دولت را بر تصمیمات بانک مرکزی افزایش داده که در نهایت منجر به کاهش بیش از پیش استقلال بانک مرکزی از دولت خواهد شد.

اضافه شدن دو نفر نماینده از طرف قوه مقننه و قضائیه در ترکیب مجمع عمومی اثرات مثبت و منفی در بر دارد. از یک طرف اضافه شدن افراد از قوای دیگر منجر به کاهش قدرت دولت در تصمیمات مجمع عمومی شده که می‌تواند استقلال بانک مرکزی از تصمیمات دولت را تقویت کند، لکن با عنایت به اقلیت بودن این افراد و محوری بودن رئیس‌جمهور در مجمع نمی‌توان این اثر را جدی گرفت. از طرف دیگر با عضویت نماینده سایر قوا در ترکیب مجمع عمومی، بانک مرکزی در کنار دولت به قوای دیگر نیز پاسخگو است که می‌تواند زمینه‌هایی برای اثرات قوای دیگر بر تصمیمات بانک مرکزی را ایجاد نماید. در مجموع حضور نمایندگان قوای دیگر در مجمع عمومی علاوه بر مغایرت با اصل (۶۰) قانون اساسی و استقلال قوا، پاسخگویی به قوای دیگر را در کنار دولت در پی خواهد داشت.

اگرچه طرح، متعرض مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نشده است اما رویه شورای محترم نگهبان بدین منوال است که بنا بر نظر قبلی خود مبنی بر اعلام مغایرت مفاد مصوبه با قانون اساسی، بند ناظر به تنفیذ مصوبه را مغایر با قانون اساسی قلمداد خواهد کرد و با اصرار مجلس بند مزبور به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع خواهد شد.

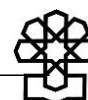
## ۲-۲. تغییر ترکیب اعضای هیئت عالی و نحوه نصب و عزل آنها

ترکیب اعضای هیئت عالی در گزارش نهایی شور اول و دوم در جدول ۱ قابل مشاهده است. در مجموع تعداد اعضای هیئت عالی از ۹ نفر به ۷ نفر کاهش یافته است. به‌طور دقیق‌تر معاونین رئیس کل (دو نفر)، یک نفر اقتصاددان و یک نفر متخصص در حوزه بانکداری از ترکیب هیئت عالی حذف شده و وزیر امور اقتصادی و رئیس سازمان برنامه و بودجه بدان اضافه شده است.

جدول ۱. مقایسه ترکیب اعضای هیئت عالی در متن نهایی شور اول و دوم

اعضای هیئت عالی در گزارش شور اول	اعضای هیئت عالی در گزارش شور دوم
۱. رئیس کل	۱. رئیس کل
۲. معاون سیاستگذاری پولی	۲. وزیر امور اقتصادی و دارایی
۳. معاون نظارتی	۳. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور
۴. سه نفر اقتصاددان متخصص در حوزه سیاستگذاری پولی و اقتصاد کلان	۴. دو نفر اقتصاددان متخصص در زمینه سیاستگذاری پولی و ارزی
۵. سه نفر متخصص در حوزه بانکداری و حقوق بانکی	۵. دو نفر متخصص در حوزه بانکداری؛ یک نفر در زمینه حقوق بانکی و یک نفر در زمینه امور مالی

طریقه نصب و عزل اعضای هیئت عالی نیز یکی دیگر از موضوعاتی است که در کنار ترکیب اعضای هیئت عالی در متن نهایی شور دوم تغییر پیدا کرده است. در جدول ۲ طریقه نصب و عزل همه اعضای هیئت عالی در گزارش شور اول و دوم ارائه شده است.



## جدول ۲. مقایسه طریقه نصب و عزل اعضای هیئت عالی در متن نهایی شور اول و دوم

موضوع	گزارش نهایی شور اول	گزارش نهایی شور دوم
نصب رئیس کل	توسط رئیس‌جمهور پس از مشورت با اعضای غیراجرایی هیئت عالی (سه نفر اقتصاددان و سه نفر متخصص بانکداری)	به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیئت دولت، با تأیید و حکم رئیس‌جمهور (مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۳/۰۸/۲۴)
عزل رئیس کل	توسط رئیس‌جمهور؛ پس از مشورت با اعضای غیراجرایی هیئت عالی، مستند به قصور یا تقصیر در انجام وظایف یا اجرای مصوبات، به‌همراه ارائه دلایل و مستندات عزل به رئیس مجلس شورای اسلامی قبل از عزل	به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تصویب دوسوم اعضای هیئت دولت با حکم رئیس‌جمهور (مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۳/۰۸/۲۴)
نصب سایر اعضای هیئت عالی	معاون سیاستگذاری پولی: توسط رئیس کل (ماده (۱۶)) معاون نظارتی: توسط رئیس کل (ماده (۱۶)) اعضای غیراجرایی: با انتخاب و حکم رئیس‌جمهور (ماده (۶))	وزیر امور اقتصادی و دارایی: مطابق با پیشنهاد رئیس‌جمهور و رأی اعتماد مجلس رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور: توسط رئیس‌جمهور دو نفر اقتصاددان: به پیشنهاد رئیس کل و تأیید و حکم رئیس‌جمهور (ماده (۷)) دو نفر متخصص بانکداری: به پیشنهاد رئیس کل و تأیید و حکم رئیس‌جمهور (ماده (۷))
عزل سایر اعضای هیئت عالی	معاون سیاستگذاری پولی: به پیشنهاد رئیس کل و تأیید اکثریت اعضای غیراجرایی هیئت عالی (بند «پ» ماده (۹)) معاون نظارتی: به پیشنهاد رئیس کل و تأیید اکثریت اعضای غیراجرایی هیئت عالی (بند «پ» ماده (۹)) اعضای غیراجرایی: تشخیص و تأیید دو عضو (از مجموع سه عضو) از اعضای هیئت نظار مبنی بر تقصیر هرکدام از اعضای غیراجرایی در انجام وظایف قانونی، ارائه آن به سران قوا به‌همراه دلایل و مستندات، موافقت همه اعضای سران قوا با گزارش دریافت شده و با حکم نهایی رئیس‌جمهور (تبصره «۳» ماده (۱۷))	وزیر امور اقتصادی و دارایی: توسط رئیس‌جمهور و یا مجلس شورای اسلامی عزل می‌گردد. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور: توسط رئیس‌جمهور دو نفر اقتصاددان: توسط رئیس‌جمهور (ماده (۷)) دو نفر متخصص بانکداری: توسط رئیس‌جمهور (ماده (۷))

به‌طور دقیق‌تر نصب و عزل رئیس کل در گزارش شور دوم مطابق با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام (مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۲۴) که در حال حاضر اجرا می‌شود صورت می‌گیرد. در شور دوم نصب و عزل اعضای حقیقی (غیراجرایی) هیئت عالی نیز با تأیید و حکم رئیس‌جمهور انجام می‌شود در حالی که در شور اول انتصاب آنها با تصمیم رئیس‌جمهور، اما عزل اعضای غیراجرایی منوط به تشخیص اکثریت اعضای هیئت نظار مبنی بر قصور عضو هیئت عالی و ارائه آن به سران قوا و در نهایت اجماع سران قوا امکان‌پذیر بود.<sup>۱</sup>

یکی از دلالت‌های اصلی تغییرات ایجاد شده در مورد تغییر ترکیب اعضای هیئت عالی و نحوه انتصاب و عزل آنها مربوط به موضوع استقلال بانک مرکزی از دولت است. به‌طور خاص استقلال بانک مرکزی از چهار جنبه نهادی، نیروی انسانی، عملکردی و مالی قابل بررسی است که مهم‌ترین آن استقلال نیروی انسانی است. استقلال نیروی انسانی مربوط به نحوه انتخاب و دوره مسئولیت اعضای ارکان بانک مرکزی و همچنین مدیریت تعارض منافع این اعضاست. براساس این جنبه از استقلال قانونی، هرچند لاجرم انتصاب اعضای ارکان بانک مرکزی توسط مقامات سیاسی کشور صورت می‌پذیرد، اما گفته می‌شود که این نصب و عزل با تعیین معیارها و شرایط دقیق نصب و عزل اعضای ارکان بانک مرکزی باید انجام

۱. شایان ذکر است که اهم تغییرات به‌وجود آمده در زمینه نصب و عزل رئیس کل و سایر اعضای هیئت عالی ناظر به محدودیت موجود از طرف قانون اساسی و قوانین بالادستی نظیر مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام است. اما با توجه به مزایای استقلال بانک مرکزی از دولت، دنبال کردن این موضوع از طریق سازوکار اصل (۱۱۰) قانون اساسی (تصویب در مجمع تشخیص مصلحت نظام با تأیید مقام رهبری و اصلاح مصوبه این مجمع به عنوان حل معضل نظام) پیشنهاد می‌گردد.

شود و از نصب و عزل مقامات بانک مرکزی صرفاً به دلیل صلاحدید مقام سیاسی ذی‌ربط جلوگیری به عمل آید. با این توضیح، استقلال نیروی انسانی در ترکیب جدید هیئت عالی کاهش پیدا کرده است. این مهم خود را در اضافه شدن وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه در ترکیب اعضای هیئت عالی و همچنین کاهش وزن متخصصین بانکداری و اقتصاد در ترکیب هیئت عالی و در نهایت با اعطای قدرت عزل همه اعضای هیئت عالی بدون قید و شرط به رئیس‌جمهور بروز یافته است.

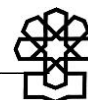
موضوع استقلال بانک مرکزی از دولت و اندازه‌گیری آن در شور اول و دوم طرح بانک مرکزی در قالب گزارشی مستقل مورد بررسی قرار گرفته است، اما به‌طور خلاصه، استقلال بانک مرکزی از دولت از آن جهت اهمیت دارد که از سرایت ناترازی دولت (کسری بودجه) به متغیرهای پولی و تورم جلوگیری می‌کند. بر این اساس به نظر می‌رسد متن نهایی شور دوم طرح بانک مرکزی نسبت به شور اول از درجه استقلال کمتری برخوردار است که مثبت ارزیابی نمی‌شود و می‌توان این تغییر را مهم‌ترین نقطه ضعف گزارش شور دوم قلمداد کرد. این در حالی است که طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در زمینه استقلال بانک مرکزی از دولت، حتی در صورت تصویب متن نهایی شور اول که از نظر استقلال بهتر از شور دوم است، کماکان استقلال قانونی بانک مرکزی از دولت در کشور در زمره ۲۵ درصد کشورهای با کمترین استقلال قرار می‌گیرد.

### ۳-۲. تغییر در ترکیب و وظایف هیئت نظار بانک مرکزی

در زمینه ترکیب اعضای هیئت نظار تغییرات قابل توجهی اعمال شده است. به‌نحوی که در متن نهایی شور اول افراد متخصص در امور اقتصادی و بانکی عضو هیئت نظار بودند، اما در متن نهایی شور دوم اعضای هیئت نظار از میان حساب‌برسان خبره امور بانکی انتخاب می‌شوند. در عین حال تغییر ترکیب اعضای هیئت نظار متناظر و متناسب با وظایفی است که برعهده آنها نهاده شده است. در متن نهایی شور اول وظیفه نظارت بر ارکان بانک مرکزی و تصمیمات آن برعهده هیئت نظار بود که براساس آن لازم بود اعضای هیئت نظار دانش اقتصادی لازم را در این زمینه دارا باشند، اما در متن نهایی شور دوم صرفاً وظایف حسابرسی برعهده هیئت نظار قرار داده شده است که در تناسب با آن، افراد عضو مشخص شده‌اند.

جدول ۳. تغییرات در زمینه هیئت نظار بانک مرکزی

موضوع	متن نهایی شور اول	متن نهایی شور دوم
ترکیب اعضای هیئت نظار	سه عضو از میان افراد متخصص در امور اقتصادی و بانکی توسط قوای سه‌گانه (هرکدام یک نفر)	پنج عضو از میان حساب‌برسان خبره امور بانکی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی
نحوه عزل اعضای هیئت نظار	به‌واسطه ارتکاب جرائم کیفری و صدور حکم قطعی دادگاه	توسط مجمع عمومی
وظایف هیئت نظار	نظارت بر عملکرد هیئت عالی از لحاظ انطباق با قانون؛ نظارت بر عملکرد رئیس کل و هیئت عامل از لحاظ انطباق با قانون و مصوبات هیئت عالی؛ تأیید صورت‌های مالی بانک مرکزی (ماده (۱۷))	حسابرسی صورت‌های مالی بانک و تهیه گزارش‌های مربوط؛ رسیدگی به دارایی‌ها و بدهی‌های بانک مرکزی حداقل هر سه ماه یک بار و تهیه گزارش تغییرات؛ تهیه گزارش‌های ادواری و موردی در رابطه با عملکرد بانک مرکزی از لحاظ انطباق با قوانین و مقررات؛ تفریغ بودجه بانک مرکزی (ماده (۱۷))



اعضای هیئت نظار در شور اول براساس انتخاب سران قوا (هرکدام یک نفر) مشخص شده و عزل آنها تنها در صورت ارتکاب جرائم کیفری و صدور حکم قطعی دادگاه امکان‌پذیر است. اما در شور دوم اعضای هیئت نظار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی انتخاب شده و عزل آنها نیز در اختیار مجمع عمومی است. واضح است که عدم امکان عزل اعضای هیئت نظار توسط دولت به صورت مستقیم در متن شور اول بدین جهت در نظر گرفته شده است که مکانیسم عزل اعضای غیراجرایی هیئت عالی تنها از طریق گزارش اعضای هیئت نظار مبنی بر قصور اعضای غیراجرایی آغاز می‌گردد. بنابراین بر فرض آنکه دولت نتواند مستقیماً اعضای غیراجرایی را عزل نماید اگر امکان عزل و نصب مستقیم اعضای هیئت نظار را در اختیار داشته باشد می‌تواند به سادگی اعضای غیراجرایی هیئت عالی را عزل نماید. برای جلوگیری از این اتفاق، عزل اعضای هیئت نظار نیز در شور اول با محدودیت ارتکاب جرائم همراه شده است. اما در متن شور دوم که اعضای غیراجرایی هیئت عالی به طور مستقیم توسط رئیس‌جمهور عزل می‌شوند، دلیلی برای عدم امکان عزل اعضای هیئت نظار توسط مجمع عمومی باقی نمی‌ماند.

در عین اینکه تغییر ترکیب هیئت نظار متناسب با وظایف در نظر گرفته شده برای آنها صورت پذیرفته است، اما به نظر می‌رسد حذف اعضای متخصص در امور اقتصادی و بانکی مناسب نباشد. چراکه در کنار وجود افراد خبره حسابرس لازم است افراد متخصص امور بانکی و اقتصاد نیز در هیئت نظار حضور داشته باشند تا بتوانند نظارت تخصصی و دقیق نسبت به وضعیت بانک مرکزی داشته و به طور خاص در زمینه «تهیه گزارش‌های ادواری و موردی در رابطه با عملکرد بانک مرکزی از لحاظ انطباق با قوانین و مقررات» که در متن نهایی شور دوم برعهده هیئت نظار قرار داده شده است، مشارکت نمایند.

#### ۴-۲. تغییر ترکیب هیئت‌های انتظامی

عمده تغییرات در مورد موضوع هیئت‌های انتظامی، کاهش تعداد نفرات هیئت بدوی از پنج نفر به سه نفر و همچنین کاهش وزن قضات در ترکیب هیئت انتظامی بدوی و تجدیدنظر و سپردن رأی نهایی به قضات عضو است. به طوری که در هیئت انتظامی بدوی تعداد قضات از سه نفر به یک نفر و در هیئت انتظامی تجدیدنظر تعداد قضات از دو نفر به یک نفر کاهش پیدا کرده است. البته در متن شور دوم انشای رأی برعهده تنها قاضی عضو هیئت قرار داده شده است در حالی که در متن نهایی شور اول صدور رأی متکی به سازوکار رأی‌گیری بین همه اعضا (اعم از قضات و کارشناسان) بود که مغایر با قانون اساسی بوده و شائبه سپردن مقام قضا و دادخواهی به کارشناسانی خارج از قوه قضائیه را ایجاد می‌کرد. البته مصوبه شور دوم در خصوص نحوه رأی‌گیری در هیئت واجد ابهام است که لازم است تصریح شود که نظر سایر اعضای هیئت‌های انتظامی نظر مشورتی برای قاضی عضو هیئت است.

جدول ۴. تغییر ترکیب اعضای هیئت‌های انتظامی در متن نهایی شور اول و دوم

موضوع	متن نهایی شور اول	متن نهایی شور دوم
ترکیب اعضای هیئت انتظامی بدوی	متشکل از پنج نفر؛ سه نفر قاضی خبره در حقوق بانکی به انتخاب رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس کل؛ دو کارشناس خبره بانکی به پیشنهاد رئیس کل و تأیید هیئت عالی (ماده (۲۲))	متشکل از سه نفر؛ یک نفر قاضی مسلط به قوانین و مقررات پولی و بانکی با حداقل ۱۰ سال تجربه در پرونده‌های اقتصادی و مالی، به انتخاب رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس کل؛ دو کارشناس خبره بانکی به پیشنهاد رئیس کل و تأیید هیئت عالی (ماده (۲۲))
ترکیب اعضای هیئت انتظامی تجدیدنظر	متشکل از سه نفر؛ دو نفر قاضی خبره در حقوق بانکی به انتخاب رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس کل؛ یک کارشناس خبره بانکی به پیشنهاد رئیس کل و تأیید هیئت عالی (ماده (۲۲))	متشکل از سه نفر؛ یک نفر قاضی مسلط به قوانین و مقررات پولی و بانکی با حداقل ۱۵ سال تجربه در پرونده‌های اقتصادی و مالی، به انتخاب رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس کل؛ دو کارشناس خبره بانکی به پیشنهاد رئیس کل و تأیید هیئت عالی (ماده (۲۲))
نحوه تصمیم‌گیری در هیئت	جلسات هیئت انتظامی بدوی با حضور حداقل چهار نفر و جلسات هیئت انتظامی تجدیدنظر با حضور کلیه اعضا رسمیت می‌یابد و ملاک تصمیم‌گیری، رأی اکثریت اعضای حاضر در جلسه است (تبصره «۲» ماده (۲۲))	جلسات هیئت انتظامی بدوی و تجدیدنظر با حضور کلیه اعضا تشکیل می‌شود. انشای رأی برعهده قاضی عضو هیئت است (بند «ج» ماده (۲۲)).

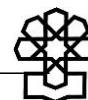
براساس تغییر شور دوم، افراد کارشناس که در هیئت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر قرار دارند، با توجه به تخصص خود، قاضی عضو هیئت را نسبت به اتفاقات و تخلفات آگاه نموده و قاضی پس از کسب اطمینان به صدور رأی مبادرت می‌ورزد. در مجموع سپردن رأی نهایی به قاضی عضو هیئت و کاهش تعداد قضات عضو هیئت مناسب به نظر می‌رسد، چراکه می‌تواند علاوه بر موارد فوق منجر به چابکی بیشتر و تسریع در صدور آرای هیئت انتظامی گردد. البته لازم است تصریح شود که نظر سایر اعضای هیئت‌های انتظامی نظر مشورتی برای قاضی تلقی می‌شود تا منظور قانون‌گذار از عبارت «انشاء رأی برعهده قاضی عضو هیئت است» بدون هرگونه ابهام مشخص شود. اضافه شدن تعداد اعضای کارشناس نیز منجر به ارائه اطلاعات دقیق‌تر و تخصصی‌تر به قاضی عضو هیئت انتظامی شده و شرایط را برای قضاوت عادلانه‌تر فراهم می‌کند.

#### ۵-۲. تغییرات در خصوص رسیدگی به اختلافات و جرائم

– اضافه شدن موضوع «رسیدگی به اختلافات اشخاص تحت نظارت با یکدیگر و دعاوی حقوقی مشتریان و سایر ذی‌نفعان علیه اشخاص تحت نظارت و بالعکس»

در مبحث دوم ماده (۳۵) بانک مرکزی و قوه قضائیه موظف شده‌اند هیئت‌های رسیدگی به اختلافات بانکی را در مراکز کلیه استان‌های کشور و شهرهای پُرجمعیت دایر کرده و اختلافات اشخاص تحت نظارت با یکدیگر و با سایر ذی‌نفعان را رسیدگی نمایند. از آنجا که تکلیف قوه قضائیه به تشکیل نهادی که زیر مجموعه ایشان نیست، صحیح به نظر نمی‌رسد، لازم است عبارت قوه قضائیه از ماده مزبور حذف و آن قوه صرفاً مکلف به انتصاب قاضی گردد. همچنین در بند «ث» همین ماده هزینه هیئت‌های رسیدگی نیز تماماً برعهده بانک مرکزی قرار داده شده است. این در حالی است





که در متن نهایی شور اول چنین ماده‌ای وجود ندارد.

این نهادسازی از دو منظر قابل ایراد است: ایراد اول و مهم‌تر اینکه دعوای بین مشتریان بانک‌ها و حل اختلافات بانک‌ها با یکدیگر و ذی‌نفعان خود چه ارتباط مستقیمی با وظایف بانکداری مرکزی دارد؟ آیا با عنایت به موضوع محدودیت منابع بانک مرکزی و همچنین بار اجرایی سنگینی که این نهادسازی برعهده بانک مرکزی به‌عنوان نهاد سیاستگذار تحمیل می‌کند، این مقوله موجب انحراف بانکداری مرکزی کشور از وظایف اصلی خود نمی‌گردد؟ سؤال دیگر در این راستا اینکه آیا تجربه جهانی بانکداری مرکزی از این نهادسازی حکایت دارد یا خیر؟

ایراد دوم ایجاد شائبه انحراف از عدالت و بی‌طرفی در این هیئت‌هاست. به‌طور مشخص از آنجایی که تمامی هزینه‌های هیئت‌های رسیدگی به اختلافات از جمله حقوق و مزایای قضات عضو این هیئت توسط بانک مرکزی پرداخت می‌شود و همچنین دبیرخانه این هیئت در بانک مرکزی قرار دارد، این شائبه ایجاد می‌شود که احکام صادره توسط این هیئت‌ها به‌سوی منافع بانک‌ها دچار سوگیری باشد. این مشکل از آن جهت به‌وجود می‌آید که از نظر نهاد بانک مرکزی که متولی نظارت و سلامت بانک‌هاست، وصول مطالبات بانک‌ها و ارتقای وضعیت سلامت آنها، اهمیت بیشتری دارد و به‌عنوان مثال در دعوای بین مشتری بانک در خصوص پرداخت یا عدم پرداخت مطالبات بانک، بانک مرکزی را نمی‌توان چندان بی‌طرف تلقی نمود. بر این اساس به‌نظر می‌رسد ساختار پیشنهاد شده برای رسیدگی به دعوای اشخاص تحت نظارت منجر به شکل‌گیری تعارض منافع بین وظایف بانک مرکزی در مورد نظارت و رسیدگی به تخلفات بانک‌ها با مشتریان شود.

بنابراین ماده حاضر که در متن شور دوم اضافه گردیده واجد اشکالاتی است و پیشنهاد اولیه، پیشنهاد حذف است، اما می‌توان پیشنهادی ثانویه مبنی بر رسیدگی هیئت‌های موضوع این ماده به پرونده‌های خاص و نه همه پرونده‌ها ارائه نمود. معیار پرونده‌های خاص نیز می‌تواند تابعی از مبالغ مورد منازعه طرفین باشد. البته در کنار این پیشنهاد حتماً لازم است حق‌الزحمه قضات توسط قوه قضائیه پرداخت شود تا از به‌وجود آمدن مشکل تورش تصمیم‌های قضات به سمت بانک‌ها جلوگیری به‌عمل آید.

### – جریمه بانک مرکزی در قبال تخلفات اشخاص تحت نظارت

در ماده (۲۵) متن نهایی شور دوم برخلاف شور اول که در آن همه تخلفات از طریق هیئت انتظامی مورد رسیدگی قرار می‌گرفت، بانک مرکزی رأساً براساس نوع و میزان تخلف اشخاص تحت نظارت امکان جریمه کردن و دریافت مبالغ جریمه را پیدا کرده است. براساس این ماده بانک مرکزی بنابر تشخیص خود جرائم لازم را از اشخاص تحت نظارت دریافت کرده و سپس در صورت اعتراض اشخاص، رسیدگی به درخواست اعتراض در هیئت انتظامی بررسی می‌شود. علاوه بر این، اختیار رئیس کل در کاهش مجازات‌ها بدون بیان ضابطه برای کاهش که لازمه این نحو وضع جریمه است، منجر به تبعیض ناروا می‌شود و با بند ۹ اصل ۳ و اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است.

به‌نظر می‌رسد اضافه شدن متن حاضر در متن نهایی شور دوم به‌نوعی متضمن تعارض و تداخل بین بخش‌های مختلف بانک مرکزی است. چرا که ماده مذکور در عمل بین هیئت انتظامی و بانک مرکزی تداخل بوجود می‌آید و تبصره «۳» ماده (۲۵) عملاً تصریح کرده که همزمان با این سازوکار هیئت انتظامی نیز خواهد توانست اقدام کند. به‌عبارت دیگر بانک مرکزی طبق ماده (۲۲) رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت یا مدیران، کارکنان و سهامداران

مؤثر آنها از قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و دستورات بانک مرکزی را برعهده هیئت انتظامی قرار داده است، اما در مقابل در ماده (۲۵) نیز بخشی از این وظیفه را خود رأساً برعهده گرفته است. به بیان دیگر در ماده حاضر سازوکار هیئت انتظامی که برای بررسی تخلفات تعبیه شده بود کنار گذاشته شده است.

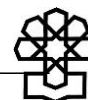
همچنین بانک مرکزی و هیئت عامل مجاز شده است در ابتدا جریمه لازم را از اشخاص تحت نظارت دریافت نموده و سپس در صورت اشتباه و اعتراض اشخاص تحت نظارت و رسیدگی به آن در هیئت انتظامی، جرائم را به اشخاص تحت نظارت برگرداند. به نظر می‌رسد در متن حاضر رفتار منصفانه و عادلانه از بانک مرکزی و هیئت عامل در قبال اشخاص تحت نظارت مفروض دانسته شده است در حالی که لزوماً نمی‌توان این فرض را برای همیشه درست دانست. براساس چه سازوکاری می‌توان اطمینان حاصل نمود که تکلیف بانک مرکزی یا هیئت عامل برای بانک‌ها درخصوص توسعه سامانه یا غیر آن در این ماده، تکلیف قابل دفاع و منصفانه‌ای است که برای آن حق دریافت جریمه قائل شویم؟ بر فرض اینکه هیئت عامل براساس انصاف رفتار می‌کند مشخص نیست چرا سازوکار جریمه اولیه و سپس بررسی آن در دادگاه به چند مورد عموماً مرتبط با فناوری‌های مالی ماده (۲۵) محدود شده است؟ درواقع آیا دلیل خاصی وجود دارد که صرفاً جرائم مرتبط با فناوری‌های مالی بایستی از این مکانیسم دنبال شود و سایر جرائم از طریق هیئت انتظامی باشد؟ درنهایت به نظر می‌رسد تفکیک جرائم و مجازات‌های بند حاضر مناسب نیست که بر این اساس پیشنهاد حذف آن داده می‌شود.

### – دبیرخانه هیئت‌های انتظامی

در تبصره «۶» ماده (۲۲) شور اول طرح، دبیرخانه هیئت‌های انتظامی ذیل معاون نظارتی تشکیل می‌شود، اما در متن نهایی شور دوم دبیرخانه مزبور ذیل معاونت حقوقی درج شده است. به نظر می‌رسد تغییر حاضر منطقی نبوده و از منظر کارشناسی دبیرخانه مزبور بایستی در بخش معاون نظارتی استقرار یابد. دلیل ادعای بیان شده این است که از آنجایی که معاون نظارتی وظیفه نظارت و کشف تخلف اشخاص تحت نظارت را برعهده داشته و در قبال آن بایستی پاسخگو باشد، بیشترین انگیزه را برای کشف تخلفات و رسیدگی به آنها دارد و از این رو به نظر می‌رسد مسئول کشف و رسیدگی به تخلفات باید فردی باشد که از حیث انگیزشی بیشترین منافع را درخصوص سلامت بانک‌ها دارد و باید در این خصوص پاسخگو باشد. معاون حقوقی باید به ارائه خدمت به همه ارکان بانک مرکزی از جمله معاون نظارتی در راستای انجام وظایف خود بپردازد. بر این اساس تشکیل دبیرخانه در معاونت نظارتی از منظر اصولی و کارشناسی مناسب‌تر است که در متن نهایی شور اول نیز به همین صورت در نظر گرفته شده بود.

### جمع‌بندی

متن نهایی شور دوم «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی» به شماره ثبت ۵۸، پس از بحث و بررسی در کمیسیون اقتصادی به صحن علنی ارسال شد. به‌طور خلاصه نتیجه مقایسه کارشناسی مفاد متن شور اول و دوم، حاکی از وجود مزایا و محاسن فراوان در هر دو متن شور اول و دوم به نسبت قوانین فعلی در موضوعاتی نظیر ساختار تصمیم‌گیری، پاسخگویی، شفافیت، تعارض منافع و استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی است که این ارزیابی مستلزم موافقت با کلیات آن است. اما همین مقایسه حاکی از کاهش ظرفیت قانونی متن نهایی شور دوم نسبت به شور اول



برای حل برخی دیگر از مشکلات مربوط به بانک مرکزی می‌باشد.

یکی از مشکلات اصلی بانک مرکزی در شرایط فعلی، عدم استقلال آن از دولت و شبکه بانکی است که می‌تواند منجر به سرایت ناترازی ایجاد شده در دو نهاد دولت و شبکه بانکی به متغیرهای پولی و تورم گردد. مواد ناظر به استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی در متن نهایی شور اول و دوم تغییرات اساسی نداشته و در مجموع مناسب به نظر می‌رسد. اما استقلال بانک مرکزی از دولت و اصلاح ساختاری رابطه دولت و بانک مرکزی که منجر به ضابطه‌مند شدن رفتار دولت در بلندمدت می‌شود در متن نهایی شور دوم کاهش یافته و طرح درخصوص تنظیم‌گری رابطه دولت با بانک مرکزی تضعیف شده است.<sup>۱</sup> این کاهش استقلال خود را در موادی ناظر به اضافه شدن مجمع عمومی با ترکیب دولتی، تغییر اعضای هیئت عالی و اضافه شدن وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه به آن، تغییر طریقه نصب و عزل رئیس کل و سپردن آن به هیئت دولت و رئیس‌جمهور، تغییر نحوه انتصاب و عزل اعضای حقیقی هیئت عالی و مواردی نظیر اینها نشان داده است.

همچنین ترکیب اعضای هیئت انتظامی و هیئت نظار در متن شور دوم نسبت به شور اول تغییراتی پیدا کرده است. تعداد قضات عضو هیئت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر (از سه نفر و دو نفر) به یک نفر کاهش پیدا کرده است. همچنین انشای رأی نهایی برعهده قاضی قرار داده شده است در حالی که در متن شور اول تصمیم نهایی به صورت رأی‌گیری از تمام اعضا انجام می‌گرفت. البته لازم است تصریح شود که نظر سایر اعضای هیئت‌های انتظامی نظر مشورتی برای قاضی تلقی می‌شود تا منظور قانونگذار از عبارت «انشاء رأی برعهده قاضی عضو هیئت است» بدون هرگونه ابهام مشخص شود. این شرایط می‌تواند با ایجاد چابکی بیشتر و وحدت رویه در دادگاه‌ها موجبات تسریع فرایند رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت را فراهم نماید. از سوی دیگر افراد با تخصص اقتصاد و امور بانکی از ترکیب هیئت نظار حذف و همه اعضا با تخصص حسابرسی جایگزین شده است. این مورد نیز می‌تواند قدرت نظارت و کارویژه هیئت نظار را تحت تأثیر منفی قرار دهد.

تغییرات جزئی دیگری ناظر به اضافه شدن مسئولیت رسیدگی دعاوی بین اشخاص تحت نظارت و ذی‌نفعان آنها، انتقال دبیرخانه هیئت انتظامی از معاون نظارتی به معاون حقوقی و کنار گذاشتن ساختار هیئت انتظامی در ماده (۲۵) متن نهایی شور دوم ایجاد شده که با توجه به دلایل مطرح شده در گزارش حاضر چندان قابل دفاع نیست.

بنابراین با توجه به بررسی‌های این گزارش، علی‌رغم اینکه گزارش شور دوم اصلاحات فراوان انجام شده توسط گزارش شور اول را در حوزه تخصصی تر شدن تصمیم‌گیری در بانک مرکزی، افزایش استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی، تمهید قواعد مترقی کنترل تعارض منافع، افزایش اقتدار نظارتی بانک مرکزی و قدرت سیاست‌گذاری پولی آن تنفیذ کرده اما دست به اصلاح ساختاری رابطه بانک مرکزی و دولت نزده که بیم آن می‌رود که به مانعی برای انجام وظیفه تمام و کمال بانکداری مرکزی تبدیل شود. عدم اصلاح رابطه بانک مرکزی و دولت از طریق اعطای استقلال کافی به بانک مرکزی از دولت می‌تواند بر سیاستگذاری بهینه پولی و حتی نظارت بر بانک‌ها (با عنایت به دولتی بودن اداره بخش قابل توجهی از شبکه بانکی) تأثیر منفی داشته باشد. پیشنهاد می‌شود این نقیصه نیز در اصلاحات صحن علنی یا از طریق ظرفیت قانونی اصل (۱۱۰) قانون اساسی (تصویب در مجمع تشخیص مصلحت نظام با تأیید مقام

۱. برای مطالعه بیشتر به سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نظیر «تبیین ابعاد شاخص‌های اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی و اندازه‌گیری آن در شور اول و دوم طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی» مراجعه نمایید.

معظم رهبری و اصلاح مصوبه این مجمع به عنوان حل معضل نظام) برطرف گردد تا کشور بتواند از عواید اصلاحات حکمرانی نظام پولی که خود را در کنترل تورم، ایجاد ثبات اقتصاد کلان و کاهش تنگناهای اعتباری اقتصاد نشان خواهد داد بهره‌مند گردد.

جمع‌بندی مطالب بیان شده در جدول ۵ مبنی بر آسیب‌شناسی‌ها و راهکارهای شور اول و دوم طرح بانک مرکزی به‌طور خلاصه ارائه شده است.<sup>۱</sup>

جدول ۵. آسیب‌شناسی وضعیت فعلی و چاره‌جویی شور اول و دوم طرح بانک مرکزی برای آن

اصلاحات شور دوم طرح	اصلاحات شور اول طرح	آسیب‌ها		نقاط ضعف حاکم بر نهاد بانک مرکزی	
تمدید و تقویت سازوکارهای برنامه ششم	تمدید و تقویت سازوکارهای برنامه ششم	شرعی			مقرراتگذاری و نظارت
بهبود جدی	بهبود جدی	احتیاطی			سیاستگذاری پولی
بهبود جدی	بهبود جدی	محدودیت ابزارها			
زمینه‌سازی	زمینه‌سازی	آشفته‌گی در انتخاب لنگر اسمی			سیاستگذاری ارزی
زمینه‌سازی	زمینه‌سازی	کوتاهی در ایجاد بازار متشکل نقد و حواله و تعریف سازوکار مداخله			
بهبود جدی	بهبود جدی	سلطه ارزی دولت بر بانک مرکزی و الزام به خرید ارزهای دولت			عدم پایبندی به نظام ارزی شناور مدیریت شده
زمینه‌سازی	زمینه‌سازی				
عدم تغییر	بهبود نسبی	با دولت: استقلال مقام پولی (سلطه مالی)	سازمانی		تعارض منافع
بهبود نسبی	بهبود جدی	با بانک‌ها	شخصی		
بهبود جدی	بهبود جدی	درب‌های گردان			ساختار حکمرانی
بهبود نسبی	بهبود نسبی	عدم پاسخگویی			
بهبود نسبی	بهبود نسبی	عدم شفافیت			
بهبود نسبی	بهبود جدی	ضعف اقتدار نظارتی			
بهبود نسبی	بهبود جدی	غیرمتخصص بودن شورای تصمیم‌گیر	نظام تصمیم‌گیری		
بهبود نسبی	بهبود نسبی	عدم تعریف پیامدهای اتخاذ تصمیمات			

۱. توضیح اجمالی تعدادی از موضوعات جدول در گزارش حاضر بیان شد و توضیح مبسوط همه موضوعات طرح شده و آسیب‌شناسی آنها در گزارش مربوط به کلیات طرح بانک مرکزی به شماره مسلسل ۱۷۴۸۰ وجود دارد.