



عکس: ایران

یکی از دلایلی که آن زمان باعث شد وزارت اقتصاد مجدداً به فکر تدوین لایحه‌ای درباره قانون بانکداری بیفتد، تحرکات مجلس در این بخش بود.

مجلس در آن ایام قصد داشت، طرح اصلاح قانون بانکداری بدون ربا را دنبال کند که شخص اصلی و محوری آن ماجرا نیز آقای مصباحی مقدم بود که در مجلس نهم عضو کمیسیون اقتصادی مجلس بود. آن زمان مصباحی مقدم و کمیسیون اقتصادی مجلس مکاتبات مختلفی را با ارکان دولت انجام می‌دادند که اگر لایحه‌ای در این باره دارید، به مجلس بیاورید، در غیر این صورت، ما بالاجبار طرح می‌دهیم.

یکی از دلایلی که خود اسحاق جهانگیری پیگیر این موضوعات بود، همین مسأله بود

داشت طرح خودش را به صحن علنی برده و تصویب کند. در مجلس نهم، مصباحی مقدم طرحی را تحت عنوان اصلاح نظام بانکداری بدون ربا که افرادی مانند مرحوم موسویان، حسین‌زاده بحرینی و... نیز در تدوین و تهیه آن نقش داشتند، آماده می‌کند. در آن سال‌ها مرحوم عباس موسویان تقریباً در تمام تیم‌ها و گروه‌هایی که مشغول به تدوین و تهیه قوانین مربوط به بانکداری بودند، حضور داشت.

این طرح بعدها در سال ۹۳ به مرکز پژوهش‌های مجلس رفته و در آنجا تیم گسترده‌ای این مباحث را مورد نقد و بررسی قرار داده و ایرادات زیادی نسبت به آن گرفته می‌شود. عیوضلو درباره انتقادات وارده به طرح بانکداری مجلس می‌گوید: «همایشی در بانک مرکزی برگزار شد. من به‌عنوان یکی از سخنرانان همایش به طرح بانکداری مجلس انتقاد کردم. چندی بعد در گفت‌وگویی که در رسانه ملی به‌صورت زنده پخش می‌شد، میهمان حضوری و آقای مصباحی مقدم میهمان تلفنی این برنامه بودیم. من در آن برنامه باز از این طرح انتقاد کرده و گفتم که این طرح مشکلات عدیده‌ای دارد. حسین‌زاده بحرینی به‌عنوان یکی از نمایندگان

کند؛ ضمن اینکه در همان مدت کوتاه، قوانین مهم دیگری چون لایحه بودجه و قانون برنامه ششم توسعه نیز در دستور کار مجلس قرار داشت. از این رو، این احتمال مطرح بود که این طرح در قالب اصل ۸۵ قانون اساسی و به‌طور آزمایشی مورد تصویب قرار گیرد. براساس اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند؛ اما در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع برخی قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت، قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند، به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. با این حال، طرح بانکداری مجلس قبل از حضور در صحن علنی با اتفاقاتی مواجه شده و در نهایت در مجلس نهم به فرجام نمی‌رسد.

بعد از بازنشسته شدن محمد پاریزی در ۲۳ آذرماه سال ۹۴، حسین قضاوی جانشین او در معاونت بانکی وزارت اقتصاد می‌شود. عیوضلو در روایت وضعیت طرح شورای هماهنگی بانک‌ها و جمع‌بندی‌های صورت گرفته از لایحه بانکی در معاونت اقتصادی وزارت بانک مرکزی راهی وزارت اقتصاد شده بود، مانند پاریزی به مسائل وزارت اقتصاد اشراف نداشت؛ ضمن اینکه تغییر شخص و مسئول مربوطه نیز به نوعی طرح ما را تضعیف کرد. در نهایت، خروجی طرح ما از سال ۹۵ تحویل وزارت اقتصاد داده شد.»

آغاز بی‌تفاوتی دولت از سال ۹۵

در سال ۹۵ که نتایج طرح تحویل وزارت اقتصاد می‌شود، دیگر از حساسیت‌های وزارت اقتصاد و تقاضای دولت برای تکمیل و نهایی شدن این طرح خبری نیست.

عیوضلو درباره آن سال‌ها و نگاه دولت به لایحه بانکی می‌گوید: «وقتی این لویح در دولت بررسی می‌شود، تمام تلاش‌هایی که طی یک دهه اخیر از طرح تحول اقتصادی تا زحمات وزارت اقتصاد و بانک مرکزی و فعالیت‌های شورای هماهنگی بانک‌ها و کارگروه طرح تحول بانکی و... کشیده بودند، در دولت به لایحه حذف سه صفر تنزل پیدا می‌کند. موضوعی که نشان دهنده توجه نداشتن و توجه نبودن دولت نسبت به مسأله است؛ به‌نحوی که از این تاریخ به بعد می‌توان دولت را مقصراً و آخر به فرجام نرسیدن این موضوع دانست. شاید اگر این لویح در سال‌های ۹۴-۹۳ به دولت می‌رفت، ازسوی دولت حمایت و تصویب می‌شد؛ اما در سال ۹۵ از این کار به درستی دفاع نشد و در نتیجه، دولت بیشتر روی همان حذف سه صفر متمرکز شد. بعد که رئیس کل بانک مرکزی تغییر کرد و آقای همتی روی کار آمد، اصلاح نظام پولی بانکی حذف و اصطلاحاً اصلاح نظام بانکی به اصلاح بانک‌ها تبدیل شد؛ بعد از آن بود که مباحث مربوط به ترانزاکشن و ساختارهای داخلی بانک‌ها مطرح شد. مواردی که هیچ ارتباطی به اصلاح قوانین و مقررات نظام بانکی نداشت. در واقع، در دوران ریاست همتی، قرائت بانک مرکزی از اصلاح نظام بانکی هیچ ربطی به آنچه ما و مجلس آن را دنبال می‌کردیم، نداشت. ضمن اینکه از حدود سال‌های ۹۴ و ۹۵ عملاً ارائه این طرح‌ها و لویح با رکود عجیبی ازسوی دولت مواجه شد؛ به‌نحوی که بعد از موضوع حذف سه صفر، موضوع اصلاح نظام بانکی به کلی منحرف و سپس کنار گذاشته شد.»

بعد از این اتفاقات، این ماجرا عملاً از دولت خارج و فقط مجلس با محوریت حسین‌زاده بحرینی پیگیر آن بود؛ موضوعی که از مجلس نهم آغاز و تا اواخر سال ۹۹ در مجلس یازدهم بدون رسیدن به نتیجه مشخصی همچنان ادامه دارد. در فصل بعدی به جزئیات بیشتری از بررسی اقدامات و اتفاقات رخ داده از مجلس نهم تا یازدهم پرداخته‌ایم.

در فصل قبل به برخی از اتفاقات رخ

داده درباره طرح بانکداری در مجلس نهم پرداختیم؛ طرحی که اگرچه در مجلس نهم به فرجام نمی‌رسد، اما طی مجالس دهم و یازدهم (مجلس فعلی) پرونده آن همچنان باز بوده و هرگز از دستور کار خارج نشده است. در این فصل تلاش شده تا اقدامات و اتفاقات رخ داده حول و حوش این طرح بررسی شود. سال ۱۳۹۰ و بعد از روی کار آمدن مجلس نهم، چیزی بیش از سه دهه از تصویب و اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا و چهار دهه از تصویب و اجرای قانون پولی و بانکی کشور گذشته است. قوانین بانکی براساس آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته و با توجه به دلایلی چون مشکلات عدیده در نظام بانکی کشور با منشأ قانونی و تعدد پراکندگی قوانین مربوط به تکالیف بانک‌ها، شبهه ربوی بودن و صوری شدن عملیات بانکداری بدون ربا، عدم تناسب برخی عقود با ماهیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، عدم تناسب برخی ضف ساختارهای نظارتی و حاکمیت شرکتی بانک‌ها، خلأهای متعدد قانونی ناظر بر تفکیک انواع بانک‌ها، مسائل حقوقی و اقتصادی، ورشکستگی و خاتمه فعالیت، مالکیت و سهامداری و... همگام نبودن نظام بانکی کشور با تحولات بانکداری اسلامی و بانکداری

متعارف در دنیا و... با چالش‌های زیادی مواجه است که وجود این چالش‌ها نیاز به بازنگری قوانین را ضروری کرده است. علی‌رغم چالش‌های اشاره شده در بندهای فوق که البته بخشی از آنها ناشی از عملکرد قانون است، طی دهه‌های گذشته تغییر قابل توجهی در قوانین حوزه بانکداری صورت نگرفته است. این مسأله در شرایطی است که پیش‌نویس لویح «بانکداری» و «بانک مرکزی» از اواسط دهه ۸۰ و در دولت‌های گذشته در دست تهیه بوده و حتی هر دو پیش‌نویس در دولت نهم نهایی و تحویل بانک مرکزی می‌شود. با این حال، اقدامات تکمیلی در جهت بازنگری و به‌روزرسانی قوانین موسوم به لویح دولقوی بانک مرکزی در دولت‌های یازدهم و دوازدهم نیز ادامه یافته و به‌رغم گذشت بیش از پانزده سال از شروع تهیه لویح اصلاحی، تاکنون لایحه‌ای ازسوی دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است.

ارائه لایحه اصلاحی دولت در حوزه بانکداری از ابتدای دوره نهم مجلس شورای اسلامی توسط کمیسیون‌های تخصصی مجلس همواره مورد تأکید بوده است؛ اما عدم ارائه این لایحه ازسوی دولت تا سال دوم دوره نهم مجلس باعث می‌شود تا کارگروهی متشکل از برخی نمایندگان کمیسیون‌های اقتصاد و برنامه و بودجه مجلس نهم به منظور مطالعه و بررسی درخصوص ارائه طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا فعالیت‌هایی را آغاز کنند. در این فرایند با همکاری و مشارکت مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی و برخی صاحب‌نظران دیگر، کارگروه مزبور کمیته‌های بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲ را تشکیل می‌دهند که نهایتاً با تشخیص ضرورت اصلاح قانون بانکداری بدون ربا و با توجه به این موضوع که لایحه اصلاح قوانین بانکی توسط دولت به نتیجه نرسیده است، مجلس نهم علی‌رغم خواست اولیه خود، در نهایت طرح شصت و هفت ماده‌ای عملیات بانکی بدون ربا (نسخه اصلاحی قانون مصوب سال ۱۳۶۲) به شماره چاپ



انحراف طرح اصلاح نظام بانکی

بعد که رئیس کل بانک مرکزی تغییر کرد و آقای همتی روی کار آمد، اصلاح نظام پولی بانکی حذف و اصطلاحاً اصلاح نظام بانکی به اصلاح بانک‌ها تبدیل شد؛ بعد از آن بود که مباحث مربوط به ترانزاکشن و ساختارهای داخلی بانک‌ها مطرح شد؛ مواردی که هیچ ارتباطی به اصلاح قوانین و مقررات نظام بانکی نداشت. در واقع، در دوران ریاست همتی، قرائت بانک مرکزی از اصلاح نظام بانکی هیچ ربطی به آنچه ما و مجلس آن را دنبال می‌کردیم، نداشت. ضمن اینکه از حدود سال‌های ۹۴ و ۹۵ عملاً ارائه این طرح‌ها و لویح با رکود عجیبی ازسوی دولت مواجه شد؛ به‌نحوی که بعد از موضوع حذف سه صفر، موضوع اصلاح نظام بانکی به کلی منحرف و سپس کنار گذاشته شد.

۱۴۰۴ مورخ ۲۳ اردیبهشت ماه سال ۹۴ را با قید یک فوریت در جلسه علنی مجلس به تاریخ هشتم اردیبهشت ماه ۹۴ از مجلس نهم تا یازدهم تصویب و جهت بررسی به کمیسیون اقتصادی (به عنوان کمیسیون اصلی) و سایر کمیسیون‌های مجلس ارجاع می‌کند. با اعلام وصول طرح اولیه، (طرح شصت و هفت ماده‌ای عملیات بانکی بدون ربا) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با تشکیل جلسات کارشناسی با حضور نمایندگان بانک مرکزی و شبکه بانکی، کارشناسان و صاحب‌نظران مربوطه مبادرت به بررسی تفصیلی این طرح می‌کند؛ بررسی‌هایی که منتج به انتشار دو گزارش کارشناسی پیرامون این طرح می‌شود.

در اظهارنظر مربوط به طرح پیشنهادی، مرکز پژوهش‌های مجلس طرح مزبور را واجد اشکالات اساسی دانسته بود که نیازمند بازنگری و اصلاح است. با انتشار گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی انتقادهای دیگر ازسوی نظام بانکی، طراحان طرح تلاش می‌کنند تا با تشکیل کمیته‌های کارشناسی و مشورت صاحب‌نظران نظام بانکی طرح اولیه را اصلاح و تکمیل کنند.

انجام اصلاح و بازنگری طرح شصت و هفت ماده‌ای اولیه در کارگروه پولی و بانکی کمیسیون اقتصادی مجلس منجر به ارائه نسخه‌های اصلاح شده‌ای از این طرح می‌شود. در نهایت طرح اصلاح شده با اتخاذ رویکرد تجمع همه قوانین و مقررات ناظر بر تأسیس، عملیات و انحلال بانک (برخلاف طرح اولیه که صرفاً ناظر بر عملیات بانکی عقود بود) با استفاده از نسخه پیش‌نویس لایحه بانکداری تهیه شده در دولت، در ۱۹ اردیبهشت ماه ۹۵ در اواخر دوره نهم مجلس شورای اسلامی، با عنوان گزارش یک‌فورتی کمیسیون اقتصادی پیرامون طرح عملیات بانکی بدون ربا به چاپ می‌رسد. اگرچه این گزارش (طرح) با پیشنهاد تصویب براساس اصل ۸۵ قانون اساسی تقدیم مجلس شد و علی‌رغم مخالفت دولت، در جلسه علنی مورخ ۲۰ اردیبهشت ماه ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی با تصویب این طرح براساس اصل ۸۵ موافقت و طرح مزبور جهت تصویب نهایی به صورت آزمایشی به کمیسیون اقتصادی مجلس ارجاع می‌شود. براین اساس، کمیسیون اقتصادی موظف است تا براساس آیین نامه داخلی مجلس، به طرح مزبور رسیدگی کند؛ اما در روزهای پایانی دوره نهم مجلس به صورت عجیبی به دلیل به حد نصاب نرسیدن اعضای این کمیسیون جهت رأی‌گیری، این طرح پس از برگزاری دو جلسه عملاً از دستور بررسی خارج می‌شود. مجلس نهم بدون تصویب طرح بانکداری مجلس به پایان می‌رسد.

با آغاز به کار مجلس دهم، برخی از طراحان این طرح مجدداً با اعمال برخی اصلاحات، بازنگری‌ها و تطبیق مجدد با نسخه نهایی پیش‌نویس لایحه بانکداری دولت، طرح جدید اصلاح قانون بانکداری را این بار با عنوان طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» که به عنوان نسخه نهایی و بازبینی شده نسخه‌های قبلی طرح است، با امضای ۲۲۵ نماینده، با شماره ثبت ۱۶۵ در تاریخ ۴ مهرماه ۱۳۹۵ ارائه می‌کنند. طرح مزبور به کمیسیون اقتصاد به عنوان کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های امنیت ملی و سیاست خارجی و قضایی و حقوقی به عنوان کمیسیون‌های فرعی ارجاع می‌شود.