



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

کمیسیون بازار پول و سرمایه

آذر سال ۱۳۹۵

مقدمه

قانون پولی و بانکی کشور به‌عنوان نخستین قانون مهم کشور در حوزه بانکی در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید. انگیزه حذف ربا از نظام بانکی کشور در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، قانونگذاران را بر آن داشت با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲، به هدف حذف قرض ربوی و استفاده از عقود اسلامی، جامعه عمل پیوشانند.

اگرچه این قانون به‌عنوان قانون دائمی تصویب شد، اما قرار بر این بود که پس از پنج سال اجرای آزمایشی بازبینی شود. با گذشت بیش از ۳۰ سال از تصویب این قانون و توسعه نظام بانکی کشور، کارایی و کارآمدی قانون عملیات بانکی بدون ربا، آیین‌نامه‌های آن و نیز نحوه اجرای آنها، بر همگان اثبات شده است.

در دولت نهم اصلاح قوانین بانکی با تدوین لوایح دوگانه بانکداری و بانک مرکزی کلید خورد، اما به سرانجام نرسید. در نهایت در سال ۱۳۹۳، جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با هدف رفع نواقص و کاستی‌های قانون، با همکاری مرکز تحقیقات اسلامی مجلس در قم، طرح بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا را تهیه کردند.

یک‌فوریت این طرح در تاریخ ۸ اردیبهشت ماه ۱۳۹۴ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. در آن برهه، مسئولان دولتی و بانک مرکزی وعده دادند در صورت توقف پیگیری این طرح در مجلس، دولت متعهد می‌شود ظرف یک ماه آینده لوایح مرتبط را تکمیل و به مجلس تقدیم کند، اما این وعده دولت عملی نشد. در نتیجه، طرح اصلاح «قانون عملیات بانکی بدون ربا» در تاریخ ۳۰ فروردین ماه ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی، اعلام وصول شد و در تاریخ ۲۰ اردیبهشت ۱۳۹۵ نیز مجلس با ۱۳۷ رأی موافق، ۳۹ رأی مخالف و ۴ رأی ممتنع از مجموع ۱۹۹ نماینده حاضر در جلسه، با تصویب این طرح بر اساس سازوکار پیش‌بینی‌شده در اصل ۸۵ قانون اساسی موافقت کرد. اما از آنجا که بررسی طرح مزبور در هفته‌های آخر مجلس نهم ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی به کمیسیون اقتصادی واگذار شد، به دلیل ضیق وقت، کمیسیون فرصت نیافت این طرح را بررسی کند. در نهایت در اواخر خرداد سال ۱۳۹۵، طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا در صحن علنی مجلس دهم، اعلام وصول شد. بر اساس آخرین بازنگری و اعمال نظر کمیسیون اقتصادی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، طرح عملیات بانکی بدون ربا با عنوان «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» مشتمل بر ۱۳ فصل و ۲۱۹ ماده که در نسخه پیشین، شامل ۱۳ فصل و ۲۰۵ ماده بود، در تاریخ ۱۳۹۵/۰۷/۰۴ ارائه شد.

سرفصل‌های طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران عبارتند از:

- | | |
|--|-----------------------------------|
| ۱- اهداف، تعاریف و گستره شمول، | ۸- شفافیت و پاسخگویی نظام بانکی، |
| ۲- شرایط تأسیس بانک، | ۹- نظارت، |
| ۳- نحوه تملک سهام بانک‌ها، | ۱۰- مقررات انتظامی و کیفری، |
| ۴- ساختار بانک‌ها، | ۱۱- قانون بانک‌ها، |
| ۵- عملیات بانکی بدون ربا، | ۱۲- صندوق ضمانت سپرده‌ها، |
| ۶- خدمات بانکی، | ۱۳- توقف، ورشکستگی و انحلال بانک. |
| ۷- مقررات ناظر بر گزارشگری مالی بانک‌ها، | |

گزارش حاضر با هدف جمع‌بندی نقطه‌نظرات کارشناسان در مورد «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» در دو بخش به شرح زیر تدوین شده است:

بخش اول: دلایل توجیهی طراحان

بخش دوم: نقطه‌نظرات کارشناسان شامل

الف) انتقادات کلی

ب) اصلاحات موردی پیشنهادی

۱) اصلاح شیوه تخصیص منابع بانکها از شیوه «استخری» به شیوه «سوپرمارکتی»:

به اعتقاد موافقان طرح مذکور، در حال حاضر همه سپرده‌های سرمایه‌گذاری که بانکها از سپرده‌گذاران دریافت می‌کنند، درون استخر واحدی فرض می‌شود و بانکها با اعطای تسهیلات از آن محل (با استفاده از انواع عقود با بازدهی ثابت و عقود با بازدهی متغیر)، کسب سود می‌کنند. این رویه غلط، طی سال‌های گذشته باعث شده است تشخیص سود واقعی سپرده‌ها برای بانکها و بانک مرکزی امکان‌پذیر نباشد و بانکها عملاً سود ثابتی را از گیرنده تسهیلات دریافت و به سپرده‌گذار پرداخت می‌کنند. ریشه این مشکل در عدم تفکیک انواع سپرده‌گذاران، و به تبع آن، انواع سپرده‌هاست. رویکرد مقابل که مورد اتفاق کارگروه مجلس و رئیس کل بانک مرکزی بوده است، اداره بانک به شیوه «سوپرمارکتی» است؛ یعنی بانک انواع سپرده را متناسب با انواع سلاقی مشتریان خود (ریسک‌گریز یا ریسک‌پذیری مشتری، افق سپرده‌گذاری کوتاه‌مدت یا درازمدت، نیاز یا عدم‌نیاز به دریافت‌های علی‌الحساب و غیره) تعریف و عرضه کند.

۲) اصلاح رویکرد به «جریمه تأخیر» با هدف حل شبهات شرعی و حذف رانت بانکها:

یکی از چالش‌های جدی نظام بانکی کشور که در سال‌های اخیر، مراجع عظام تقلید به دفعات بدان اعتراض کرده‌اند، دریافت جریمه از گیرندگان تسهیلات است. از طرف دیگر، دریافت جریمه از بدهکار متأخر با هدف جبران زیان وارده به سپرده‌گذاران، منطق اقتصادی دارد و قابل حذف نیست. نکته قابل توجه در رویه فعلی بانکها این است که مبلغ جریمه یا همان «وجه‌التزام»، عیناً به بانک تسهیلات‌دهنده پرداخت می‌شود و نرخ سود مؤثر بانک در دوره تأخیر، عملاً افزایش پیدا می‌کند. همین امر، شبهه ربا را دامن می‌زند. در طرح جدید مجلس برای حل این مسئله، ضمن تأکید بر اینکه عدم پرداخت بدهی در زمان مقرر، «تخلف» است و متخلف بر اساس قانون، «جریمه» می‌شود، اولاً سقف جریمه در قانون تعیین شده است و ثانیاً این جریمه بر خلاف وجه‌التزام، که به بانک داده می‌شود، باید به حاکمیت (بانک مرکزی) پرداخت شود و در صورتی که بانک مرکزی، بانک را مقصر نداند، می‌تواند بخشی از جریمه دریافتی را برای جبران زیان سپرده‌گذاران، به بانک برگرداند. بر این اساس، بانکها از این‌پس نمی‌توانند رأساً برای دریافت جریمه تأخیر، ملکی را مصادره کنند، بلکه جریمه متخلف به بانک مرکزی داده می‌شود و بانک مرکزی می‌تواند از این منبع، زیان بانکها را پرداخت کند. در این روش، دست بانک مرکزی برای بخشش یا تخفیف جرایم (و در صورت نیاز، تشدید جرایم تا سقف مجاز در قانون) باز می‌شود. بانکها از تبدیل مطالبات خود به «مطالبات سررسید گذشته» نفع مادی نخواهند برد و در نتیجه، برای دریافت به‌موقع اقساط، انگیزه بیشتری خواهند داشت. با «تخلف» محسوب‌شدن تأخیر، امکان فرهنگ‌سازی و اعمال تنبیهات غیربانکی برای بدهکاران متأخر فراهم می‌شود و از همه مهمتر، با عدم پرداخت مستقیم مبلغ مازاد به بانک، شبهه ربا، برطرف می‌شود.

۳) حفاظت و حمایت از منابع قرض‌الحسنه و استفاده بهینه از آن با اصلاح مدل ارتباط حقوقی بین سپرده‌گذار و بانک:

در قانون فعلی، رابطه حقوقی بین سپرده‌گذار قرض‌الحسنه و بانک، براساس «عقد قرض» تنظیم می‌شود. از آنجاکه در عقد قرض، عین مال از قرض‌دهنده (سپرده‌گذار) به قرض‌گیرنده (بانک) منتقل می‌شود، بانک اختیار دارد وجوه قرض گرفته‌شده را به هر مصرفی برساند. درحالی‌که هدف سپرده‌گذار از سپرده‌های قرض‌الحسنه، این است که بانک، وجوه مزبور را به نیازمندان وام بدهد. این موضوع جزو نقائص جدی قانون فعلی است که باعث شده است در بخش اعظم دوره اجرای قانون بانکداری بدون ربا، بانکها

سپرده‌های قرض‌الحسنه مردم (به‌ویژه سپرده‌های قرض‌الحسنه جاری) را دارایی خود بدانند و آن را در هر جایی که به مصلحت و نفع بانک است، استفاده کنند و نه لزوماً در رفع نیاز نیازمندان. حتی در مواردی هم که با فشار بانک مرکزی و دولت، منابع مزبور را صرف اعطای قرض‌الحسنه کرده‌اند (بخش اعظم سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز)، لزوماً آن را به نیازمندان قرض نداده‌اند، بلکه بخش اعظمی از آن را به افراد مدنظر، از جمله کارمندان بانک وام داده‌اند. در طرح جدید مجلس، رابطه حقوقی بین سپرده‌گذار و بانک از «عقد قرض» به «عقد وکالت» تغییر یافته است؛ بدین معنا که بانک‌ها از طرف سپرده‌گذاران وکیل می‌شوند که سپرده آنان را به «نیازمندان» (ازدواج، تولد فرزند، فوت، درمان و بستری در بیمارستان، آزادی زندانیان جرایم مالی، کمک به تأمین مسکن مددجویان تحت‌پوشش نهادهای حمایتی و زنان سرپرست خانوار و اشتغال آنان) وام بدهند.

۴) توسعه تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط در نظام بانکی:

یکی از مشکلات فعلی اقتصاد ایران این است که منابع بانکی توسط دولت، شرکت‌های دولتی و بنگاه‌های اقتصادی بزرگ، «غارت» می‌شود، درحالی‌که بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط (که نقش اصلی را در اشتغال دارند) و خانوارها (که نقش اصلی را در رونق سمت تقاضای اقتصاد دارند) در «قحطی منابع بانکی» به سر می‌برند. جهت‌گیری طرح مجلس، ارجاع درخواست‌های تأمین مالی دولت و بنگاه‌های بزرگ (که به لحاظ مبلغ، بزرگ و به لحاظ ماهیت، درازمدت هستند)، به بازار سرمایه، و تأمین نیازهای مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط و خانوارها (که به لحاظ مبلغ، کوچک یا متوسط و به لحاظ ماهیت، کوتاه مدت هستند) از محل سپرده‌های بانکی است. از این رو، تأمین مالی دولت از محل سپرده‌ها ممنوع و تأمین مالی بنگاه‌های بزرگ محدود شده است. بر اساس یکی از مواد این طرح، «مانده تسهیلات اعطایی به هر ذی‌نفع واحد (شامل تسهیلاتی که از محل صدور گواهی سپرده سرمایه‌گذاری خاص تأمین می‌شود)، نباید از ۱۰ درصد سرمایه نظارتی بانک بیشتر باشد. همچنین جمع تسهیلات و تعهدات مربوط به هر ذی‌نفع واحد نباید از ۲۰ درصد سرمایه نظارتی بانک بیشتر باشد».

۵) تکلیف بانک مرکزی به نظارت یکپارچه بر فعالیت‌های بانک‌ها:

دستاورد دیگر این طرح در حوزه نظارت بر بانک‌ها تجویز نظارت یکپارچه است. نظارت یکپارچه عبارت است از ارزیابی ریسک فعالیت‌های واحدهای تابعه و وابسته به بانک در حوزه بازار سرمایه، بیمه و غیره، علاوه بر ریسک فعالیت خود بانک. فقدان این نوع نظارت باعث شده است که بانک مرکزی به ریسک ناشی از فعالیت‌های غیربانکی بانک‌ها توجهی نداشته باشد و بانک‌ها بتوانند از طریق شرکت‌های بیمه وابسته و صندوق‌های سرمایه‌گذاری تابعه، دستورالعمل‌های بانک مرکزی را به‌ویژه در حوزه نرخ سود سپرده و تسهیلات دور بززند. این اقدام در کنار افزودن هیئت‌نظارت و تفکیک همه امور مرتبط با نظارت بر بانک‌ها از بانک مرکزی و محول کردن به این هیئت، می‌تواند اولین گام برای تغییر ساختار نظارت بر نهادهای مالی فعال در کشور و ایجاد سازمان ناظر واحد برای نظارت بر همه نهادهای مالی (اعم از بانک‌ها، بازار سرمایه و بازار بیمه) باشد.

۶) گسترش اختیارات قانونی بانک مرکزی برای مدیریت ریسک بانک‌ها:

بانک مرکزی در حال حاضر، از توانایی لازم برای پیشگیری از بروز بحران در نظام بانکی و اختیار قانونی لازم برای مدیریت بانک‌های متوقف، در معرض توقف یا ورشکسته برخوردار نیست و بر اساس قوانین فعلی با بانک ورشکسته باید مانند تاجر ورشکسته برخورد شود. درحالی‌که بانک به دلیل ماهیت سپرده‌پذیر بودنش نیازمند نحوه برخورد دیگری است. این نقیصه قانونی باعث شده است که ناگزیر شورای عالی امنیت ملی در موضوع مؤسساتی مانند میزان و ثامن‌الحجج، ورود پیدا کند. در فصل

سیزدهم این طرح تلاش شده است «Resolution» که در کشورهای پیشرفته به عنوان راه حل ورشکستگی نهادهای مالی دارای ریسک سیستمی شناخته شده است، استفاده شود و با در نظر گرفتن شرایط کشور، فرآیند کشف بانک‌های در معرض خطر و حل و فصل و ورشکسته کردن آنها تسهیل شود.

۷) ممانعت از صوری شدن عقود و فاکتورسازی:

در عقود دارای بازدهی معین مانند فروش اقساطی، اجاره به شرط تملیک و غیره، تعیین قطعی سود از ابتدا اشکالی ندارد. آنچه در اجرای این عقود می‌تواند ایجاد مشکل کند این است که از عقد مورد نظر جز اسم، چیزی نمانده باشد و متناظر با این تسهیلات در بخش واقعی اقتصاد اتفاقی نیفتاده باشد که متناظر با قرض ربوی است. در طرح مجلس اولاً پرداخت تسهیلات، محدود به کالای مشخصی نشده است، تا انگیزه برای دورزدن قانون ایجاد نشود، ثانیاً به منظور نظارت بر مصرف صحیح تسهیلات اعطایی و جلوگیری از صوری شدن عقود، بانک‌ها موظف شده‌اند همه تسهیلات را در قالب کارت اعتباری، اعتبار در حساب بانکی گیرنده تسهیلات یا مانند آن پرداخت کنند. همچنین هزینه کرد تسهیلات صرفاً از طریق انتقال الکترونیکی وجه یا صدور چک در وجه فروشندگان کالا و خدمات مجاز است.

۸) تشکیل شورای فقهی در بانک مرکزی:

برخی از فقها معتقدند با توجه به شبهه ربوی بودن فعالیت‌های بانکی و سایر مسائل بانکی، تنها راه برون رفت برای این مورد، ایجاد شورای فقهی به عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی است. طراحان این طرح با استناد به نقش شوراهای شریعت ادعا می‌کنند که هیچ بانکی از شورای شریعت، اشکال جدی نگرفته‌اند و این شوراها حدود پنجاه سال کار جدی انجام داده‌اند. از این رو، در ساختار بانکی ایران تشکیل شورای فقهی ضروری است. آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها باید بر اساس قانون اساسی، با اصول شرع مطابقت داشته باشد. وجود چنین شورایی هیچ خللی در نظام بانکداری به وجود نمی‌آورد. بنابراین به منظور حصول اطمینان از عملکرد بانک‌ها مطابق با اصول شرعی باید شورای فقهی در بانک مرکزی تشکیل شود. در حال حاضر در بانک مرکزی شورای فقهی وجود دارد، اما این شورا جایگاه مشورتی دارد و جایگاه قانونی ندارد.

۹) گنجاندن سایر قوانین و مقررات نظام بانکی در طرح:

طراحان بیان می‌کنند که در صورت تصویب این طرح، قانون جدید عملیات بانکی بدون ربا در بردارنده همه قوانین مرتبط با فعالیت بانک‌ها است و بخش سوم قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و تغییرات بعدی آن، قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ و تغییرات بعدی آن، لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها، قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی و سایر قوانین مرتبط با بانکداری ملغی می‌شود.

الف) انتقادات کلی

۱) عدم شفافیت اهداف طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

موارد چهارگانه ارائه شده برای اهداف این طرح در برخی موارد همپوشانی دارد، ضمن اینکه استفاده از برخی مفاهیم کلی مانند استقرار نظام بانکداری بر مبنای حق و عدل، روشن نیست. همچنین ذکر اهداف قانون در متن ماده (۱) طرح مغایر با آیین نگارش قانونی است و باید اهداف قانون در مقدمه توجیهی درج شود.

۲) عدم ریشه‌یابی نارسایی‌های موجود در نظام بانکی که قطعاً فقط مربوط به قانون عملیات بانکی بدون ربا نیست:

پیش از مقصدانستن بانک‌ها و شبکه بانکی بهتر است به ریشه‌های ایجادکننده چنین نارسایی‌های در اجرای قوانین پولی و بانکی کشور توجه کرد. بانک‌ها و شبکه بانکی جملگی تابع قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، ضوابط و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های تعیین‌شده توسط نهادهای بالادستی خود و تحت کنترل دستگاه‌های نظارتی و حاکمیتی هستند. چگونه است بدون اصلاح نظام پولی و حتی بالاتر از آن نظام مالی کشور نمایندگان محترم مجلس می‌خواهند برای شبکه بانکی تعیین تکلیف کنند. بدیهی است چنین قوانین و مقرراتی چنانچه از طریق اشراف به مسائل نظام پولی و بانکی وضع نشوند نه تنها هیچ گره‌گشایی مفیدی انجام نمی‌شود، بلکه بر انبوه مقررات نامرتب اضافه می‌شود که بر بالاتر تکلیفی‌ها می‌افزاید. شورای فقهی پیشنهادی در این طرح اگرچه به نظر طراحان آن از جمله نقاط قوت طرح شناخته می‌شود و از نظر آنان ضامن شرعی بودن نظام بانکی شمرده می‌شود، اما باید گفت به دلیل اینکه این طرح به تحول ساختاری نپرداخته و به ساختارهای نظارتی تخصصی در آن توجه نشده است، نظارت فقهی چندان کارساز نیست و بیم آن می‌رود که با ادامه ناکارآمدی نظام پولی و بانکی به دلیل حلقه‌های مفقوده و مشکلات ساختاری به تدریج این امید به یأس تبدیل شود و خودبه‌خود شورای فقهی هم مقصر این ناکارآمدی به حساب آید. در چند سال اخیر نیز بانک مرکزی از شورای فقهی بهره برده است، اما عملاً کار به جایی نرسیده و این شورا، کم‌فروغ عمل کرده است. نکته دقیق‌تر این است که مشکلات اسلامی‌سازی نظام پولی و بانکی لزوماً از طریق فقه متعارف که به‌طور عمده به روابط حقوقی مبتنی بر احکام شرعی و عقود بانکی تمرکز کرده است، حل نمی‌شود.

از این‌رو، در طرح پیشنهادی دلایل توجیهی قانع‌کننده‌ای که اشکالات قانون قبلی را ذکر کند و راهکارهایی که در قانون جدید برای آن پیشنهاد شده باشد، وجود ندارد. بهتر است در ابتدا آسیب‌شناسی اشکالات موجود در سیستم بانکی انجام شود تا مشخص شود که چه دلایلی باعث عدم دستیابی قانون قبلی به اهداف موردنظر شده است. بررسی اجمالی و کلی طرح مذکور نشان از وجود نواقص و ایراداتی دارد که حاکی از نیاز طرح به بررسی دقیق و اعمال اصلاحات حرفه‌ای است.

۳) عدم پوشش همه جوانب عملیات بانکی بدون ربا

به‌طور کلی طرح پیشنهادی، به لحاظ محتوایی، دو بخش کلی دارد. بخشی که جایگزین قانون عملیات بانکی بدون ربا شده و در فصل پنجم طرح، تحت عنوان عملیات بانکی بدون ربا از آن یاد شده است که متنی کاملاً بدیع، تئوریک، تجربه‌نشده و تقریباً غیرعملی است و در بسیاری از موارد، بسیار ضعیف‌تر از قانون عملیات بانکی بدون ربا فعلی کشور و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن است. در بخش دیگر این طرح، سایر موضوعات مرتبط با بانکداری و عملیات بانکی ارائه شده است که به‌نظر می‌رسد در اغلب

موارد از متن پیشنهادی بانک مرکزی استفاده شده است و هرچند مشکلاتی در آن ملاحظه می‌شود، اما در کلیت از کیفیت چندان نامطلوبی برخوردار نیست.

در واقع به نظر می‌رسد طراحان، به دلیل عدم امکان ارائه تعریف مشخص از عملیات بانکی بدون ربا، تلاش کرده‌اند برخی از موضوعات کلی را جایگزین کنند و سایر مباحث را بر عهده شورای فقهی بانک مرکزی بگذارند که این شورا، متشکل از پنج فقیه مجتهد است و الزاماً در مورد تصمیم‌گیری در مسائل، در نبود قوانین و قواعد مرجع نمی‌توانند از اتفاق آراء برخوردار باشند و در نتیجه، جمع‌بندی مسائل بر اساس مبانی فقهی متفاوت با دشواری همراه و موکول به سلايق خواهد شد. از جمله اینکه، به صورت بیهوده و غیرعملی، کل موضوع بانکداری بدون ربا محدود به تعریف سه نوع سپرده و اوراق بهادار از نوع صکوک شده است؛ از بحث عملیات بانکداری اسلامی و بدون ربا، مفروضات، اصول و احکام آن به سهولت عبور و به مسائلی از جمله اولویت‌بندی بکارگیری منابع سپرده‌های سرمایه‌گذاری، بحث حق الوکاله و بسیاری از مباحث دیگر که قبلاً در قانون عملیات بانکی بدون ربا دیده شده بود، توجه نشده است.

۴) نیاز به تصویب آیین‌نامه و دستورالعمل‌های متعدد

برخی منتقدان بر این باورند که طرح مجلس فاقد مطالعات پشتیبان است و ابعاد پیشنهادات ارائه شده به لحاظ کارشناسی تعیین تکلیف نشده و در اغلب مواردی که تغییر ماهوی جدی را پیشنهاد می‌کند، تعیین تکلیف ابعاد موضوع و تهیه آیین‌نامه یا دستورالعمل مربوطه بر عهده هیئت‌نظارت گذاشته شده است. در این طرح بیش از ۲۰ دستورالعمل، آیین‌نامه یا ضابطه پیش‌بینی شده است. با توجه به تعدد موارد مذکور، ضرورت تدوین و تصویب مجدد آنها چیست و چه کمکی به بهبود نظام بانکی خواهد کرد. با این شرایط، عملاً دستورالعمل‌های متعدد باعث عدم شفافیت قانون شده و اجرای قانون را با ابهام روبرو می‌کند. از طرف دیگر یکی از اهدافی که نمایندگان مجلس از ارائه طرح مذکور دارند، تسریع در تصویب قانون بانکداری است. در حالی که تصویب بیش از ۲۰ دستورالعمل و آیین‌نامه، خود مدت زمان زیادی به طول می‌انجامد که بیش از مدت زمان ارسال لایحه دولت به مجلس است. واضح است هیئت‌نظارت توان تهیه این موارد تکلیف شده را ندارد و معاونت نظارتی بانک مرکزی فقط می‌تواند وظایف معمولی خود در حیطه نظارت بر بانک‌ها را انجام دهد. در نتیجه این نوع تعیین تکلیف امور، نتیجه لازم را عاید نمی‌کند. همچنین از نگاهی دیگر، طرح پیشنهادی در برخی موارد مانند تعیین تکلیف مبلغ و میزان جرایم در مورد تخلفات متفاوت موضوع مواد این طرح، ارقام مشخصی را به‌عنوان مثال در برخی از مواد فصل دهم طرح (مقررات انتظامی و کیفری) تعیین کرده است. با توجه به ماهیت قانون و عدم امکان تغییرات مستمر آن مواردی از این قبیل نباید در متن قانون گنجانده شود، بلکه باید به آیین‌نامه‌ها یا دستورالعمل‌های مربوطه ارجاع شود.

۵) عدم توجه به اصلاح ترکیب شورای پول و اعتبار و تفکیک آن به شورای سیاست‌گذاری و هیئت‌نظارت:

اصلاح ترکیب شورای پول و اعتبار و تفکیک آن به هیئت سیاست‌گذاری و هیئت‌نظارت که توسط بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی پیشنهاد شده است، یک ضرورت است. مهمترین دستاورد این تفکیک، اصلاح جریان سیاست‌گذاری و نظارت است. در این طرح پیشنهاد تأسیس هیئت‌نظارت با اختیارات بسیار گسترده مطرح شده، در حالی که شورای پول و اعتبار نیز حفظ شده است. به اعتقاد منتقدان در این طرح تداخل وظایف بین هیئت‌نظارت و شورای پول و اعتبار وجود دارد. همچنین در موارد متعددی بانک مرکزی به اخذ مجوز از هیئت‌نظارت موظف شده که به این ترتیب استقلال بانک مرکزی قانوناً زیر سوال رفته

است. با توجه به واگذاری بسیاری از اختیارات بانک مرکزی به این هیات و یا شورای پول و اعتبار در مواد مربوطه، به نظر می‌رسد این طرح به جز افزودن بوروکراسی، ایجاد تعدد مراجع تصمیم‌گیری و سلب اختیارات بانک مرکزی، نتیجه‌ای نداشته باشد.

۶) افزودن شورای فقهی و هیئت‌نظارت به ارکان بانک مرکزی:

در این طرح شورای فقهی بانک مرکزی با قید الزام‌آور بودن مصوبات این شورا برای بانک، پیش‌بینی شده است. در حالی که در قانون اساسی کشور برای نظارت بر قوانین و انطباق آن با شرع، شورای نگهبان در نظر گرفته شده است. به نظر می‌رسد که الزام‌آور بودن مصوبات این شورا برای قوه مجریه بر خلاف اصل ۶۰ قانون اساسی است. زیرا اصل ۶۰ قانون اساسی به صراحت بیان می‌کند که «اعمال قوه مجریه به‌جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذاشته شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است». همچنین شورای پول و اعتبار به‌عنوان یک نهاد فراقوه‌ای بر اساس قانون پولی و بانکی کشور، هدایت فعالیت بانک‌ها و نظارت بر آنها را بر عهده دارد. به نظر می‌رسد وظایف مندرج که برای شورای فقهی در نظر گرفته شده است، با مسئولیت‌های شورای پول و اعتبار تداخل دارد و منجر به اختلال در اجرای سیاست‌های پولی در کشور خواهد شد. با ایجاد شورای جدیدی به‌عنوان ارکان بانک مرکزی بر مشکلات مدیریت نظام پولی افزوده می‌شود. زیرا با دادن حق و تو به شورای فقهی در همه عرصه‌ها مانند تدوین قوانین پولی و بانکی، آیین‌نامه‌های اجرایی، قراردادهای یا اساسنامه‌ها و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی و نظام بانکی و نیز اجرای قوانین و مقررات مصوب و ابلاغی در نظام بانکی، عملاً ریاست بانک مرکزی و مدیران نظام بانکی به یک مجری کم‌اختیار تبدیل می‌شوند که در عین حال پاسخگوی همه مسائل پیش‌آمده از اجرای این تصمیمات هستند. با استقرار شورای فقهی در بانک مرکزی، عملاً در نگاه کلی دو نهاد خواهیم داشت که یکی بر اساس تصمیم‌های دولت و مجامع بانک‌ها، اعضای آن و در راس آن رئیس بانک مرکزی تعیین می‌شوند و از طرف دیگر، شورای فقهی است که بیرون از نهاد دولت تعیین می‌شوند. نهاد اولی بر اساس قانون موجود، مسئول است و باید پاسخگوی دولت یا مجامع خود باشد، اما شورای فقهی پاسخگوی هیچ نهاد دولتی نیست، ضمن اینکه از اختیار حق و تو برخوردار است و همه ارکان بانکی باید مجری مصوبات این شورا باشند.

از این رو، تشکیل شورای فقهی نه تنها در راستای تقویت استقلال بانک مرکزی نیست، بلکه نقض استقلال نسبی و سلب مسئولیت آن است. دخالت‌های زیان‌بار در مدیریت بانک مرکزی، تضعیف جایگاه شورای پول و اعتبار و تعبیه سیستم دوگانه، تخریب کارایی کنونی نظام بانکی و از هم‌گسیخته شدن آن و پرهیز از کاهش استقلال بانک مرکزی از مشکلات جدی این ماده پیشنهادی است. به نظر می‌رسد ترکیب تعیین شده نیز برای اعضای شورای فقهی در این ماده و برتری تعداد فقه‌ها، می‌تواند باعث برهم‌خوردن تعادل کارشناسی این شورا از بعد اقتصادی، شود.

۷) تقابل طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران با استقلال بانک مرکزی:

طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» فاقد نگاهی همه‌جانبه و جامع است. در این باره می‌توان به دیدگاه موافقان طرح اشاره کرد که بیش از هر جنبه‌ای، بر دیدگاه فقهی و شرعی تأکید دارند و به دنبال عملیاتی‌ساختن قواعد شرعی در نظام بانکی هستند. هرچند این جنبه از طرح را به دلیل اهمیت بالا نمی‌توان نادیده گرفت، اما منتقدان بر نگاهی همه‌جانبه و جامع تأکید دارند که علاوه بر توجه به وجه شرعی موضوع، بتواند با دید کلان اقتصادی و در نظر گرفتن استقلال کامل بانک مرکزی، نظام پولی و بانکی کشور را اصلاح کرده و با استانداردهای بین‌المللی نیز همخوانی داشته باشد. در حالی که منتقدان، طرح مذکور را با توجه به جنبه قانونی دادن به شورای فقهی و قرار دادن همه اختیارات تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت بانک مرکزی تحت نظر این شورا در

تقابل با استقلال بانک مرکزی می‌دانند. ماده (۱۵۱) این طرح مربوط به تشکیل یک شورای فقهی است شامل پنج فقیه، که توسط شورای نگهبان تعیین می‌شوند، رئیس کل بانک مرکزی، معاون او، یک حقوقدان و یک اقتصاددان. این شورا، همه اختیارات تصمیم‌گیری و وتو کردن تصمیم‌های بانک مرکزی را دارد و چنانکه متن این ماده مشخص می‌کند تصمیمی نمی‌توان اتخاذ کرد، مگر با تصویب این شورا. ماده (۱۵۲) نیز تصریح می‌کند که رئیس کل بانک مرکزی موظف به اجرای تصمیم‌های این شورا است. ترکیب شورا نشان می‌دهد که ارزش و وزن تصمیم‌گیری آن چهار نفر در مقابل پنج نفر فقیه، صفر است. علاوه بر آن، اهمیت و وزن دو نفر مسئول بانک مرکزی عضو در مقابل هر تصمیمی که سه نفر از هفت نفر دیگر اتخاذ کنند و سایرین غایب یا ساکت باشند نیز صفر است. یعنی هیچ موردی قابل تصور نیست که دو مسئول بانک مرکزی بتوانند به یک تصمیم شکل دهند. مسئولان بانک مرکزی در واقع هیچ نقش تصمیم‌گیری ندارند و کارشان اجرای تصمیم‌ها است و ماده (۱۵۲) هم در این مورد صراحت دارد.

این دو بند از زوایای دیگری نیز قابل نقد است. به‌عنوان مثال، خلاف نص صریح اصل تفکیک قوا است؛ زیرا بخشی از قوه مقننه، یعنی شورای نگهبان را به‌عنوان عامل تعیین تصمیم‌گیرندگان اصلی یک بخش مهم از قوه مجریه تعیین می‌کند! دیگر اینکه مسئولیت‌پذیری در نظام بانکی را منتفی می‌کند. به این معنی که رئیس کل پیوسته و به درستی ادعا خواهد کرد که مسئول مشکلات نیست، چون قدرت تصمیم‌گیری ندارد. شورای فقهی هم ادعا خواهد کرد که پاسخگو نیست، چون رئیس کل مسئول اجرا است و تصمیم‌ها خوب و اجرا ضعیف بوده است؛ همان استدلالی که سال‌ها است به‌کار رفته است. وجود چنین تداخلی توسط یک شورای غیرپاسخگو و برخوردار از اختیارات گسترده در امور بانک مرکزی، باعث اختلال امور، کندی و عدم کارایی اقتصاد کشور می‌شود. این اقدام در حقیقت یک حرکت در جهت عکس آن چیزی است که امروزه لازم است، یعنی استقلال بیشتر بانک مرکزی. قرار بود که با تدوین این قانون اختیارات بانک مرکزی در اعمال سیاست‌های پولی افزایش یابد که با تعریف شورای فقهی این موضوع نه تنها محقق نمی‌شود بلکه عملاً بانک مرکزی از کنترل دولت هم به‌تدریج خارج می‌شود و دور نیست تشکیل لایه‌های مختلف مدیریت نظام بانکی مطابق سلیقه این شورا یا زیر شوراها آن که قرار است احتمالاً تا حد مدیریت منطقه مستقر شوند. در این بند پیش‌بینی نشده است که اگر اختلافی بین این شورا با سایر ارکان بانک یا مثلاً رئیس بانک مرکزی پیش آمد، کدام مرجع باید به این اختلاف بپردازد، مشکلی که در سطح ملی بین شورای نگهبان و مجلس پیش آمد و منجر به ایجاد مجمع تشخیص مصلحت شد. همچنین تعیین معاون نظارتی بانک مرکزی که توسط هیئت‌نظارت متشکل از اعضای مختلف و نه توسط رئیس کل بانک انجام می‌شود، نیز مغایر و تضعیف‌کننده استقلال بانک مرکزی است. گرچه در برنامه سوم و چهارم و همچنین مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام به موضوعاتی در مورد ریاست بانک مرکزی پرداخته شده است، اما همچنان استقلال بانک مرکزی به‌عنوان اولین گام برای سامان‌دهی به نظام پولی از جوانب مختلف مورد تردید است و این مصوبات بیشتر در راستای هماهنگی نزدیک‌تر دولت و بانک مرکزی حرکت کرده است و افزایشی در استقلال بانک مرکزی و بهبود در سیاست‌های پولی ایجاد نکرده است. نتیجه اینکه بانک مرکزی ناتوان از اعمال کنترل کافی بر رشد متغیرهای پولی و بدهی دولت و نیز عدم کنترل کافی بر بانک‌ها و در نهایت انباشت مطالبات معوق و همچنین نبود کنترل کافی بر متغیرهای پولی به‌دلیل عدم وجود ابزارهای سیاست پولی مشابه با سایر بانک‌های مرکزی دنیا بوده، از این‌رو، طرح مذکور آسیب جدی بر اعتبار و جایگاه این نهاد مهم زده است. همچنین بر اساس این طرح معاون نظارتی بانک مرکزی، با پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید اکثریت اعضای هیئت‌نظارت عزل و نصب می‌شود. بر اساس این طرح، معاون نظارت بانک مرکزی، حتی در برابر رئیس کل بانک مرکزی استقلال لازم را دارد. به اعتقاد کارشناسان این موضوع نیز تناقض دارد. زیرا چگونه می‌توان برای معاون نظارتی نقش مستقلی در نظر گرفت، حال آنکه رئیس کل بانک مرکزی بر نحوه عزل و نصب آن نقش دارد.

۸) مداخله طرح در بازار سرمایه:

• **انتشار اوراق بهادار اسلامی:** بر اساس دستورالعمل‌های انتشار انواع اوراق بهادار مصوب سازمان (اوراق اجاره، مرابحه، سفارش ساخت و غیره) فقط نهاد واسط مجاز به انتشار اوراق بهادار است. نهاد واسط نیز شرکت با مسئولیت محدودی است که توسط شرکت مدیریت دارایی مرکزی موضوع دستورالعمل فعالیت نهادهای واسط، تأسیس می‌شود. از این رو، بر اساس قوانین حاکم بر بازار سرمایه، بانک‌ها به‌عنوان ناشر مجاز به انتشار اوراق بهادار (صکوک) نخواهند بود. طرح پیشنهادی، دستورالعمل‌ها و مقررات سازمان بورس و اوراق بهادار را کاملاً نادیده گرفته است. مطابق دستورالعمل‌های مصوب سازمان بورس و اوراق بهادار، بنگاه‌های اقتصادی به‌منظور تأمین مالی و انتشار اوراق مکلف به مراجعه به نهادهای مالی دارای مجوز مشاور عرضه هستند که طرح مذکور با در نظر گرفتن قابلیت انتشار اوراق توسط بانک‌ها، بانک‌ها را در جایگاه نهاد مالی قرار داده است که با مفاد قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ در تعارض است.

• **تأسیس صندوق پروژه:** در حال حاضر دستورالعمل تأسیس و نیز اساسنامه و امیدنامه صندوق‌های پروژه به تصویب سازمان بورس و اوراق بهادار رسیده است. در نتیجه تعیین رویه و اساسنامه‌ای دیگر توسط بانک مرکزی در واقع دخالت و ورود به حوزه بازار سرمایه است که ثمره‌ای جز پیچیده کردن فرآیندها و مبهم‌ساختن این ابزار، نخواهد داشت. مدیریت این صندوق‌ها در تعارض با حیطة اختیارات بانک‌ها است.

تشکیل صندوق پروژه برای جمع‌آوری وجوه در قالب سپرده سرمایه‌گذاری خاص و اعطای تسهیلات از آن محل به بنگاه‌های متقاضی وجوه، فرآیندی زمان‌بر است و به دلیل ناطمینانی از نتایج قطعی، احتمالاً توسط دارندگان منابع با استقبال اندکی مواجه و باعث بروز محدودیت جدی در توان تولیدی و مدیریت نقدینگی بنگاه‌های اقتصادی کشور می‌شود. از طرف دیگر، مسائل ناشی از ریسک نقدشوندگی سپرده سرمایه‌گذاری خاص در بازار ثانویه، مشکلات ناشی از نحوه قیمت‌گذاری اوراق و درازمدت بودن عمر صندوق‌ها که باعث تأخیر در شناسایی سود قطعی و پرداخت آن به دارندگان اوراق می‌شود، جذابیت و قابلیت کاربرد این سپرده را در مقایسه با سایر ابزارهای موجود در بازار پول و سرمایه با چالش جدی مواجه می‌کند.

• **بند ۸ ماده (۱۳۳):** خدمات پذیرهنویسی و عرضه عمومی اوراق بهادار باید توسط نهادهای مالی تحت نظارت سازمان بورس انجام شود؛ بانک‌ها می‌توانند از طریق شرکت‌های تأمین سرمایه (که می‌توانند سهامدار آنها باشند) در راستای انتشار این اوراق گام بردارند.

۹) رتبه‌بندی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی:

رتبه‌بندی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی (ماده ۱۴۸)، جزو وظایف تصدی‌گری و خارج از حوزه وظایف بانک مرکزی است. در ضمن حکم برنامه پنجم توسعه مبنی بر تشکیل سازمان سنجش اعتباری بانک‌ها که آیین‌نامه نحوه فعالیت آنها به تصویب هیئت وزیران نیز رسیده است، در تناقض با موضوع این ماده است.

۱۰) تداوم وضع محدودیت در مورد سهامداران بانک‌ها:

وجود سهامدار عمده با مالکیت حداکثری در بانک‌ها مزایای قابل توجهی به شرح زیر برای نظام بانکی دارد:

- بهبود قابل توجه شفافیت در ساختار و عملیات بانک و الزامات پاسخگویی بانک
- تجارب موفق جهانی به روشنی نشان می‌دهد وجود مالک با سهام حداکثری در یک بانک، از مجرای حاکم‌بودن مدیریت منسجم و یکدست منجر به بهبود کارایی و سودآوری عملیات می‌شود.

• بانک‌های مرکزی پیشرو معمولاً از مجرای طراحی و پیاده‌سازی سازوکارهای نظارتی دقیق به جای ایجاد محدودیت‌های مالکانه سعی در کنترل نظام بانکی دارند.

به نظر می‌رسد در اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا، فرصت خوبی فراهم بود که از سیاست تحدید تملک سهام بانک‌ها دست کشیده شود، اما متأسفانه در طرح پیشنهادی مجدداً بر این سیاست صحنه گذاشته شده است.

بر اساس مفاد ماده (۲۲) طرح، تملک بیش از سی‌وسه درصد سهام هر یک از بانک‌ها توسط مالک واحد به هر ترتیبی ممنوع بوده و اتباع ایرانی و غیرایرانی در شمول حکم این ماده یکسان هستند. ماده (۳۵) طرح نیز عنوان می‌کند که اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی خارجی ضمن الزام به رعایت ماده (۲۲)، نمی‌توانند مجموعاً بیش از چهل درصد سهام هر یک از بانک‌های ایرانی را تملک کنند. با توجه به اینکه ورود بانک‌های خارجی، نقش مثبتی در ورود تخصص و فناوری به داخل کشور دارند، ورود آنها به بازار مالی ایران در صورتی می‌تواند باعث رشد و افزایش کارایی بانک‌های داخلی شود که بانک‌های داخلی، توان رقابت با آنها را داشته باشند.

بر اساس مواد (۲۷) و (۲۸) طرح، مازاد سهام تحت تملک مالک واحد نسبت به سقف‌های مجاز تعیین شده، توسط بانک مرکزی در بورس یا بازار خارج از بورس به فروش می‌رسد که در ماده (۲۹) تهیه آیین‌نامه مربوطه مشترکاً به بانک مرکزی، وزارت امور اقتصاد و دارایی و وزارت دادگستری محول شده است. به نظر می‌رسد نقش سازمان بورس و اوراق بهادار در تهیه این آیین‌نامه مغفول مانده است.

۱۱) عدم تعیین تکلیف بانک‌های دولتی:

بانک‌های دولتی در بسیاری از موارد در اثر تصمیمات یا اعمال حاکمیت دولتی نمی‌توانند تصمیم‌های خود را بر اساس توجیهات فنی، اعتباری و اقتصادی موجهی بنا کنند و در نتیجه دچار تخصیص غیرکارایی منابع خود می‌شوند. در این موارد لازم است تصریح شود «هرگونه الزام اعطای اعتبار توسط دولت زمانی مجاز است که قبلاً منابع آن تأمین و به بانک مربوطه تخصیص داده شود». همچنین موضوع اعمال حاکمیت شرکتی در مورد بانک‌های دولتی و ضرورت تفکیک رئیس هیئت‌مدیره از مدیرعامل و نیز تعیین مدیرعامل از سوی هیئت‌مدیره، نکته مهمی است که در این طرح اگرچه زیربنای آن ایجاد شده، اما راهکارهای اجرایی و زمان‌بندی تغییر اساسنامه و تهیه آیین‌نامه مربوط تعیین تکلیف نشده است. با توجه به مشکلات عدیده‌ای که بانک‌های دولتی به لحاظ قوانین و مقررات با آن مواجه هستند، باید فصل مشخصی در قانون در مورد نحوه استقرار حاکمیت شرکتی، ترکیب مجمع عمومی، نظام حقوق و دستمزد، نظام گزینش، و آیین‌نامه استخدامی و نظایر آن گنجانده شود.

۱۲) عدم تعیین تکلیف سازوکار تعیین نرخ‌های سود:

در حال حاضر شکل‌گیری و تعیین نرخ‌های سود دستوری که وجه شرعی قابل دفاعی ندارند، باعث تشویش و اختلال نظام اقتصادی کشور و منجر به عدم کارایی در دیگر بخش‌های اقتصادی شده است. این موضوع در طرح مذکور مورد غفلت واقع شده است. گفتنی است صرف نام بردن از عقود اسلامی در بخش عملیات بانکی بدون ربا مسئله‌ای را حل نمی‌کند و معضل اساسی نظام بانکی که غالباً به صورت مجزا از بخش واقعی اقتصاد عمل می‌کند، همچنان حل نشده باقی می‌ماند و ساختار سفته‌بازانه در اقتصاد تقویت می‌شود. در حالی که اساسی‌ترین عاملی که باعث جذابیت مباحث مالی و بانکداری اسلامی در جهان شده، ارتباط متناظر بخش پولی با بخش واقعی اقتصاد است.

باید توجه شود در متن طرح پیشنهادی به سازوکار اطلاع‌رسانی نرخ سود اشاره شده است، اما سازوکار شکل‌گیری نرخ سود مغفول مانده است. در ادبیات اقتصادی دو نوع نرخ سود، متصور است. نرخ سود بین‌بانکی که در بازار بین‌بانکی شکل می‌گیرد و نرخ سود سیاست‌گذاری که تضمین‌کننده اهداف سیاست پولی است. نرخ سود بازار بین‌بانکی با نرخ سود سپرده‌ها و نرخ سود تسهیلات ارتباط نزدیکی دارد. در تدوین قوانین پولی و بانکی کشور لازم است سازوکاری تعیین شود که شکل‌گیری نرخ سود در بازار بین‌بانکی بر اساس بازدهی در بخش واقعی را روشن سازد. ماده (۶۴) طرح پیشنهادی به بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار اجازه می‌دهد که سقف نرخ سود تسهیلات عقود را تعیین کند. درحالی‌که در عقد وکالت که فی‌مابین بانک و سپرده‌گذاران منعقد می‌شود، وکیل باید حسب صلاح و مصلحت موکل بهترین گزینه را مدنظر قرار دهد و حتی منافع موکل را اولی بر صلاح خویش بداند. بر این اساس، مقررات‌گذار باید نگران مصرف بهینه منابع سپرده‌گذاران باشد و بانک‌ها را ملزم به تأمین حداقل سود موردانتظار نکند و آنها را در کسب منافع بالاتر از آن مخیر بداند. ماده (۶۴) طرح، مقتضای عقد وکالت را نادیده گرفته است. از این رو، محدودکردن و سرکوب مالی از طریق تعیین نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری یا سقف نرخ سود تسهیلات توسط بانک مرکزی یا شورای پول و اعتبار موضوع مواد (۶۱) و (۶۴) خلاف سیاست‌های رقابتی‌کردن بازار مالی است، ضمن اینکه الزام رعایت این موارد نیز مشخص نشده و به ممنوع بودن اکتفا شده است.

۱۳) عدم توجه به ابزارسازی برای وصول مطالبات غیرجاری در طرح:

در طرح مجلس بر ضرورت استفاده از ابزار مناسب برای وصول مطالبات غیرجاری و کاهش میزان آن تأکید شده است، اما به ابزارسازی در این حوزه توجهی نشده است. معضل مطالبات غیرجاری اگر به صورت یک پدیده و بحران سیستمی باشد، باید آن را از طریق تأسیس شرکت‌های مدیریت دارایی حل کرد. این شرکت‌ها که توسط دولت تأسیس و تأمین سرمایه می‌شوند، مطالبات معوق همه بانک‌ها را بر اساس درجه نقدشوندگی شامل می‌شوند. راهکارهای تشویقی و تنبیهی در زمینه حل معضل مطالبات معوق به صورت مصدافی در متن قانون عملیات بانکی بدون ربا باید اضافه شود. همچنین باید مرجع تشخیص اعسار و ورشکستگی به طور شفاف تعیین و در قانون نیز به صورت تفصیلی بیان شود. در این طرح وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به تدوین آیین‌نامه شرکت مدیریت دارایی‌های بی‌کیفیت بانک‌ها شده است. نه تنها تعریف دارایی‌های بی‌کیفیت در این طرح دارای ابهام است، بلکه از آنجا که حل و فصل دارایی‌های بد یا بی‌کیفیت بانک‌ها مربوط به زمان‌های ایجاد بحران در نظام بانکی است، این مسئله نباید در قانون دائمی ذکر شود.

۱۴) اشکالات ساختاری قابلیت‌اجرایی‌سازی مدل وصول جرایم تأخیر تعیین‌شده در طرح:

اگر گیرنده تسهیلات در پرداخت بدهی خود به بانک تأخیر کند، از یک طرف وجوهی که در اختیار گیرنده تسهیلات است و متعلق به سپرده‌گذاران و بانک است، در صورت عدم تنبیه وی، همچنان در اختیار بدهکار متأخر باقی می‌ماند که باعث تحمیل ضرر و زیان به سپرده‌گذاران و بانک می‌شود. از طرف دیگر، نمی‌توان از بدهکار برای دوره تأخیر سود دریافت کرد. زیرا معامله جدیدی انجام نشده است که سودی در کار باشد. اما این اتفاق نظر در بین کارشناسان وجود دارد که بدهکار متأخر باید با پرداخت مبلغی بیش از اصل و سود تسهیلات، تنبیه و ضرر و زیان سپرده‌گذاران جبران شود. رویه فعلی، اخذ مازاد «به موجب التزام» است. بدین معنا که گیرنده تسهیلات در هنگام قرارداد، «ملتزم» می‌شود که در صورت تأخیر، مبلغی (که اصطلاحاً «وجه التزام» نامیده می‌شود) متناسب با مدت تأخیر به بانک بپردازد. نکته قابل توجه در این رویه این است که مبلغ مازاد یا همان وجه التزام، عیناً به بانک تسهیلات‌دهنده پرداخت می‌شود و همین امر شبهه ربا را دامن می‌زند. در طرح پیشنهادی مجلس، مازاد دریافتی از

بدهکار به موجب «الزام» دریافت می‌شود نه «التزام». از این رو، وجه دریافتی از بدهکار متأخر «جریمه» نامیده می‌شود. پرداخت بدهی در زمان مقرر، تکلیف بدهکار است و تعلق در پرداخت به موقع تخلف محسوب می‌شود و قانون‌گذار می‌تواند برای تخلف «جریمه» وضع کند. با این توضیح که جریمه برخلاف وجه التزام که به بانک پرداخت می‌شود، باید به دولت (بانک مرکزی) پرداخت شود. در رویه فعلی بانک علاوه بر نرخ سود مندرج در قرارداد، وجه التزام را نیز دریافت می‌کند و عملاً در دوره تأخیر سود مؤثر بانک افزایش پیدا می‌کند و قصور بانک در ارزیابی و اعتبارسنجی تسهیلات‌گیرنده نادیده گرفته می‌شود. اما با پرداخت جریمه به بانک مرکزی انگیزه بانک‌ها برای تبدیل مطالبات خود به مطالبات سررسید گذشته از بین می‌رود و ارزیابی‌ها دقیق‌تر می‌شود. به اعتقاد برخی منتقدان در طرح مدل وصول جریمه دیرکرد پیشنهادی، در مورد محاسبات حسابداری و مالی و روش آن، بحث‌هایی وجود دارد. برخی کارشناسان معتقدند شیوه جدیدی که در مورد نحوه اخذ جرایم تأخیر و واریز آن به حساب ویژه بانک مرکزی مطرح شده است، اجرایی نیست و باید مطابق استانداردهای حسابرسی در نحوه ثبت و ضبط آن بر اساس نظرات اصلاحی بانک‌ها، تجدیدنظرهایی انجام شود.

۱۵) رابطه حقوقی سپرده‌گذار و بانک در حساب سپرده قرض‌الحسنه:

برخی از منتقدان طرح معتقدند که یکی از اقدامات خوب طرح مجلس که در واقع از طریق پیشنهادات شورای هماهنگی بانک‌ها در سال ۱۳۸۹ به لایحه اولیه تهیه شده از سوی بانک مرکزی اضافه شده بود، وکالتی دانستن رابطه بین سپرده‌گذار عقد قرض‌الحسنه است. در حالی که گروه دیگری از منتقدان عنوان می‌کنند که همان‌طور که از نام سپرده قرض‌الحسنه پیداست، عقد مربوط به این سپرده، قرض (قرض بدون بهره) است و رابطه بانک و سپرده‌گذار در آن از نوع قرض‌گیرنده و قرض‌دهنده است. در نظام بانکداری بدون ربا، هنگامی موضوع «وکالت» مطرح می‌شود که امکان برقراری رابطه قرض فراهم نباشد. تجربه موفق نظام بانکی کشور در حوزه سپرده و تسهیلات قرض‌الحسنه، حاکی از کفایت استفاده از این سازوکار است و تغییر شیوه قراردادی این سپرده را غیرضروری می‌نماید. تکلیف درست قانون‌گذار به مصرف انحصاری این منابع در تسهیلات قرض‌الحسنه به نیازمندان، تعارضی با تعیین نوع عقد (قرض) ندارد.

عقد وکالت، آثار حقوقی و مالی احتمالی و ناشناخته‌ای (نظیر نحوه تعیین حق الوکاله بانک در «وکالت برای اعطای قرض‌الحسنه» و غیره) دارد که به کارگیری آن به عنوان جایگزینی بر عقد قرض، می‌تواند به چالش‌های حقوقی و عملیاتی جدیدی در نظام بانکداری منجر شود.

پایه عقد وکالت بر مبنای امین بودن وکیل بنا شده است و در این صورت، ملزم کردن بانک‌ها به تضمین اصل «سپرده قرض‌الحسنه مبتنی بر وکالت»، به لحاظ حقوقی با اشکال مواجه خواهد بود. بنابراین، در صورتی که سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز مبتنی بر عقد وکالت بنا شود و در شرایطی که گیرندگان وام قرض‌الحسنه تعهدات خود را به موقع ایفا نکنند، مسئولیت تحمل ریسک از دست دادن بخشی از سپرده، باید به سپرده‌گذاران منتقل شود که جایز نیست.

۱۶) عدم تعیین تکلیف مصارف سایر سپرده‌ها همانند سپرده قرض‌الحسنه و عدم تعیین تکلیف منابع سایر مصارف بانک‌ها:

منع تخصیص سپرده‌های قرض‌الحسنه به مصارفی غیر از قرض‌الحسنه، در مورد سایر انواع سپرده‌ها نیز باید مدنظر قرار گیرد. اختصاص این موضوع فقط به سپرده‌های قرض‌الحسنه و نادیده گرفتن سایر سپرده‌ها که بخش اصلی سپرده‌ها را تشکیل می‌دهند، چندان کارساز نیست. از این رو، پیشنهاد می‌شود مطابق موادی که در طرح اصلاح نظام بانکی عنوان شده است، این تفکیک در همه سپرده‌ها لحاظ شود و سپرده‌های خاص با ابعاد وسیع‌تری نسبت به آنچه در این طرح مطرح شده است،

موردتوجه قرار گیرد. همچنین حسابداری هر کدام از این سپرده‌ها و نحوه تخصیص آن به‌طور جداگانه مدنظر قرار گیرد و کارگروه ویژه‌ای به‌شکل قانونی برای تدوین مقررات و سازوکارهای اجرایی‌سازی این مهم، تشکیل شود. در مورد منبع تأمین وجوه موردنیاز برای سایر مصارف بانکها (مانند سرمایه‌گذاری در شرکت‌های بورسی و غیربورسی، ورود به بازار بین‌بانکی، سرمایه‌گذاری در صکوک و غیره)، طرح ساکت است.

۱۷) رابطه حقوقی سپرده‌گذار و بانک در حساب سپرده جاری:

یکی از چالش‌های اساسی قانون عملیات بانکی بدون ربا، موضوع ماهیت حقوقی حساب سپرده جاری است. زیرا در حساب سپرده جاری رابطه بانک و مشتری، رابطه قرض‌گیرنده و قرض‌دهنده است، اما ماده (۳۱۰) قانون تجارت در تعریف چک اشعار می‌دارد، چک، نوشته‌ای است که صادرکننده وجوهی را که نزد محال علیه دارد، کلاً یا بعضاً مسترد یا به دیگری واگذار می‌کند که به‌نظر می‌رسد رابطه مذکور بین بانک و مشتری شبیه به وکالت باشد. در نتیجه وجوه موجود در حساب مشتری قابلیت تملک توسط بانک را ندارد. این ایراد در طرح جدید نیز رفع نشده است.

همچنین با فرض صحت برقراری رابطه قرض بین سپرده‌گذار و بانک، از آنجا که ماهیت عقد قرض، بر اساس اختیار مطلق است و از طرف دیگر، نیت سپرده‌گذار جاری، بهره‌مندی از خدمات دریافت-پرداخت و سایر خدمات بانکی است (و نه قرض‌الحسنه)، از این رو، مکلف کردن بانکها به مصرف منابع جمع‌آوری‌شده از محل سپرده جاری در مصارف محدود ذکرشده در طرح پیشنهادی، غیرمنطقی است. مضافاً منابع موجود در سپرده جاری، هر لحظه قابل برداشت است (عندالمطالبه) و به‌ویژه در شرایط بروز ریسک شهرت یا مسائل مشابه باید به فوریت قابل استرداد باشد. این موضوع با فرض اعطای تسهیلات ولو قرض‌الحسنه، نقدشدن فوری مطالبات با سختی مواجه خواهد شد.

۱۸) تعیین تکلیف بانکها برای تخصیص سپرده‌های سرمایه‌گذاری:

در طرح مجلس، بانکها می‌توانند از طریق پذیرش «سپرده سرمایه‌گذاری عام»، «سپرده سرمایه‌گذاری خاص» یا «انتشار اوراق بهادار اسلامی (صکوک)» به تجهیز منابع بپردازند و سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام را برای پرداخت تسهیلات با بازدهی معین مورد استفاده قرار دهند. کارشناسان معتقدند نباید برای بانکها نرخ‌گذاری یا برای آنها تعیین تکلیف کرد. در این مورد به منع مواردی که باعث کاهش قدرت سودآوری می‌شود، اشاره شده است. حال آنکه شاید رویکرد بانک در مرحله‌ای به نحوی باشد که نخواهد سودآوری را مدنظر قرار دهد. در واقع طرح نه‌تنها تلاشی برای کاستن از پیچیدگی‌های قوانین موضوعی در حوزه عملیات بانکی و افزایش شفافیت آنها نکرده است، بلکه با ارائه تعاریف جدید (مانند عام و خاص و پیش‌بینی انتشار اوراق بهادار و صندوق‌های خطرپذیر توسط بانکها) بر ابهامات مفهومی و پیچیدگی‌های عملیاتی و اجرایی قانون افزوده است. به‌عنوان مثال، در شرایطی که هم‌اکنون به لحاظ قانونی، انواع گواهی سپرده عام و خاص برای تأمین مالی پروژه‌ای وجود دارد، ضرورت تعریف سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام و خاص (با انواع محدودیت‌های جدید) در طرح پیشنهادی چیست؟ ساختار طراحی‌شده در مورد الزام و محدودکردن بانکها به مصرف وجوه جمع‌آوری‌شده از سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام و خاص، هر یک فقط در نوع خاصی از عقود (عام، صرفاً در مبادله‌ای و خاص، صرفاً در مشارکتی)، تبعات زیانباری برای مؤسسات اعتباری و تسهیلات‌گیرندگان به بار می‌آورد. به‌عنوان مثال، در صورت عدم وجود تقاضای تسهیلاتی در بخش عقود مبادله‌ای، بخشی از منابع مربوط به سپرده سرمایه‌گذاری عام، بلااستفاده مانده، مؤسسات اعتباری نمی‌توانند سود علی‌الحساب پرداختی به سپرده‌گذاران را کاملاً پوشش دهند و از طرف دیگر، متقاضیان تسهیلات مشارکتی، از دریافت این وجوه (مازاد و بلااستفاده) محروم خواهند بود. علاوه بر این، طرح حتی به مؤسسات اعتباری (که به سپرده‌گذاران، سود علی‌الحسابی بیش از سود قطعی

ممکن است پرداخت کنند و نتوانند سود مازاد پرداختی را بازگردانند) مجوز تأمین وجوه لازم برای سرمایه‌گذاری‌ها، ورود به بازار بین‌بانکی و سایر مصارف عملیاتی را از محل مازاد سپرده سرمایه‌گذاری عام نداده است

۱۹) عدم کارایی سازوکار صدور مجوز تأسیس بانک خارجی

ایجاد بانک خارجی در کشور نوعی سرمایه‌گذاری خارجی محسوب می‌شود که باید تحت قانون سرمایه‌گذاری خارجی انجام شود. کسب اجازه تأسیس بانک خارجی از مجلس آن هم با شرایط بسیار محدود، منجر به ایجاد بانک خارجی نمی‌شود. وظیفه مجلس قانون‌گذاری و نظارت بر اجرای آنهاست نه مجوز دادن برای ایجاد بانک خارجی. این موضوع از شواهد دخالت قوه مقننه در امور قوه مجریه محسوب می‌شود.

۲۰) تکلیف بانک مرکزی به ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات نظام بانکی

در طرح، بانک مرکزی موظف شده است که گزارش سالانه مربوط به تقویت دسترسی عادلانه مردم به خدمات نظام بانکی را به مجلس ارائه کند. با توجه به احتمال تشدید فشارهای نمایندگان مجلس به بانک مرکزی و افزایش تسهیلات تکلیفی به سیستم بانکی، احتمال انحراف از هدف فوق بسیار زیاد و بدون تبیین سازوکار معین دستیابی به این هدف فاقد ضمانت اجرایی لازم است. از این رو بهتر است این موارد حذف یا سازوکار معین تبیین شود.

۲۱) وجود تناقض یا ابهام در برخی مواد طرح

در ماده (۱۵۹) طرح، بانک‌ها به رعایت مقررات احتیاطی بانک مرکزی از جمله رعایت حداقل نسبت کفایت سرمایه موظف شده‌اند، در حالی که در ماده (۱۵۵) تعیین نسبت کفایت سرمایه جزو وظایف هیئت نظارت عنوان شده و این دو ماده تناقض دارند. همچنین تناقض ماده (۱۳) و (۳۵). همچنین در این طرح بانک‌ها از انجام معاملات اموال منقول و غیرمنقول منع شده‌اند که با توجه به انباشت برخی دارایی‌های با نقدشوندگی پایین و عمدتاً در قالب ساختمان نزد بانک‌ها، ممنوعیت مذکور مانع از فروش اموال فوق توسط بانک‌ها می‌شود.

۲۲) عدم شفافیت در کاربرد برخی مفاهیم ارائه‌شده در ماده مربوط به تعریف اصطلاحات

بند (۷) ماده (۲) طرح، با تعریف مؤسسه اعتباری، اشخاص حقوقی که به انجام عملیات بانکی و ارائه خدمات بانکی مبادرت می‌ورزند را به دو گروه بانک و مؤسسات اعتباری غیربانکی تفکیک می‌کند. عمده تفاوت این دو گروه در مجوز به کاربردن کلمه بانک در عنوان و محدوده مجاز انجام عملیات بانکی است. در حالی که در تعریف بانک در همین بخش از طرح، عنوان شده است که «در این قانون هر جا از واژه بانک استفاده می‌شود، همه مؤسسات اعتباری اعم از اینکه از عنوان بانک استفاده کنند یا نکنند را شامل می‌شود؛ مگر آنکه خلاف آن تصریح شده باشد.» با توجه به ارائه تعاریف مستقل از بانک و مؤسسه اعتباری غیربانکی در بند (۸) و (۹) ماده (۲)، ایجاد چنین اختلالی در متن طرح به دور از منطقی تعریف اصطلاحات است. از آنجاکه در تعریف مؤسسه اعتباری غیربانکی، صندوق قرض‌الحسنه و تعاونی اعتبار از مصادیق این مؤسسات برشمرده شده‌اند، در تعاریف مربوط به این اصطلاحات، عبارت «مؤسسه اعتباری غیرانتفاعی» باید به «مؤسسه اعتباری غیربانکی غیرانتفاعی» تغییر یابد. در غیر این صورت تفکیک مفاهیم انتفاعی و غیرانتفاعی به همراه تعاریف مربوطه باید در این بخش اضافه شود. همچنین در متن طرح، به مراتب بانک‌ها به دو گروه بانک‌های دولتی و غیردولتی تفکیک شده‌اند که تعریف مشخصی از ساختار و مرز بین آنها در ماده (۲) ارائه نشده است.

ب) اصلاحات پیشنهادی موردی:

فصل	عنوان	ماده	اصلاحات پیشنهادی
فصل اول	اهداف، تعاریف و گستره شمول	ماده (۲) بند (۱۵)	تعریف عملیاتی «اعتبار»، نیاز به اصلاح دارد. بهتر است به جای «... موارد مشابه» از اقلام زیر خط (off-balance sheet items) استفاده شود.
فصل دوم	شرایط تأسیس بانک	ماده (۱۳)	شرط «کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی»، غیر ضروری است و صدور مجوز مورد نظر می‌تواند به سایر نهادها واگذار شود.
		ماده (۱۵)	پیشنهاد می‌شود اصلاحات زیر اعمال شود: ۱) سرمایه بانکها و سایر مؤسسات اعتباری باید تماماً تعهد شود و بخشی از آن به تشخیص هیئت نظارت که نباید از ۲۰ درصد سرمایه کمتر باشد، پیش از صدور مجوز تأسیس نزد بانک مرکزی سپرده شده باشد. ۲) هیأت نظارت با پیشنهاد بانک مرکزی و بر اساس نوع مؤسسه اعتباری، میزان حداقل سرمایه را تعیین می‌کند.
		ماده (۱۷) بند (۳)	تشخیص اینکه «آورده سهامدار از محل تسهیلات دریافتی از سایر بانکها است»، به‌ویژه در مورد اشخاص حقیقی از لحاظ عملی تقریباً غیرممکن است. این تشخیص برای سهامداران عمده ساده‌تر است، اما سازوکار آن باید ذیل قانون و مقررات بانک مرکزی ابلاغ شود.
		ماده (۱۷) بند (۸) و (۹)	پیشنهاد می‌شود به صورت زیر اصلاح شود: «برنامه عملیاتی بانک مشتمل بر نظام کنترل داخلی، مدیریت ریسک، مبارزه با پولشویی، پیش‌بینی‌های مالی و نظایر آن توجه مالی و اقتصادی داشته باشد». بند (۹) ماده مزبور نیز مهم است و منظور از «سایر اشخاص» مشخص نیست.
فصل سوم	نحوه تملک سهام بانکها	ماده (۲۲)	پیشنهاد می‌شود متن این ماده و تبصره ذیل آن به صورت زیر اصلاح شود: «تملك سهام هر يك از بانکها و سایر مؤسسات اعتباری توسط مالک واحد در سطوح بیش از ۱۰ درصد تا ۲۰ درصد، بیش از ۲۰ درصد تا ۳۳ درصد، بیش از ۳۳ درصد تا ۵۰ درصد و بیش از ۵۰ درصد، در هر سطح مستلزم اخذ مجوز قبلی از بانک مرکزی است». تبصره ذیل ماده (۲۲) نیز باید بدین صورت اصلاح شود: «مالک واحد به شخص حقیقی یا حقوقی به‌طور مستقل یا به بیش از یک شخص حقیقی یا حقوقی اطلاق می‌شود که بنا به تشخیص بانک مرکزی، به واسطه برخورداری از روابط خویشاوندی، مالکیتی، مالی و یا به هر نحو دیگری می‌توانند در عزل و نصب اعضای هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری مؤثر باشند».
فصل چهارم	ساختار بانکها	ماده (۳۹)	پیشنهاد می‌شود به‌دلیل اهمیت موارد مطرح در این ماده، ماده (۳۹) به صورت زیر اصلاح شود: «حداقل دو-سوم اعضای هیئت‌مدیره بانک باید از مدیران غیر موظف باشند. حداقل دو-سوم اعضای هیئت‌مدیره بانک از تخصص کافی در زمینه امور بانکی به تشخیص بانک مرکزی و حداقل دو-سوم آنها از ۱۰ سال سابقه کار در نظام بانکی برخوردار باشند». پیشنهاد می‌شود در مورد شرایط اعضای هیئت‌مدیره، در انتهای بندهای (۲) و (۳)، گزاره «به تشخیص بانک مرکزی» اضافه شده و بند (۵) (نداشتن سمت اجرایی، کارشناسی یا مشاوره‌ای در بانک)، حذف شود.

	ماده (۴۱)			
با توجه به اصلاحات ماده (۳۹)، این ماده نیز اصلاح شود.		بخش هفتم	بخش هفتم	بخش هفتم
این موارد باید در آیین‌نامه‌های بانک مرکزی مشخص شود تا با تغییر شرایط، بتوان الزامات آن را تغییر داد.	مواد (۱۰۷)، (۱۰۸) و (۱۰۹)			
شعب خارج از کشور بانک‌های ایرانی عموماً تحت نظارت قوانین و مقررات کشور میزبان است، پیرو سیاست‌های پولی آن کشور مشغول فعالیت هستند و نمی‌توان آنها را ملزم به رعایت مقررات داخلی ایران کرد. به عبارت دیگر، تصویب ماده (۱۱۶) به معنای تعطیلی فعالیت اکثریت شعب خارجی بانک‌های داخلی است.	ماده (۱۱۶)			
از آنجاکه این ماده تکالیفی برای وزارت امور اقتصادی و دارایی پیش‌بینی می‌کند، به عملیات بانکداری بدون‌ریا چندان مربوط نیست و پیشنهاد می‌شود از این بخش حذف شود.	ماده (۱۲۲)	بخش هشتم	بخش هشتم	بخش هشتم
خدمات پذیره‌نویسی و عرضه عمومی اوراق بهادار باید توسط نهادهای مالی تحت نظارت سازمان بورس انجام شود؛ بانک‌ها می‌توانند از طریق شرکت‌های تأمین سرمایه (که می‌توانند سهامدار آنها باشند) در راستای انتشار این اوراق گام بردارند.	ماده (۱۳۳) بند (۸)	خدمات بانکی		فصل ششم
مدیریت ریسک و کنترل داخلی، زیرمجموعه حاکمیت شرکتی تلقی می‌شود و این دو ماده را می‌توان بدین صورت اصلاح کرد: «بانک‌ها موظف به استقرار نظام کارآمد حاکمیت شرکتی شامل مدیریت ریسک، کنترل داخلی و سایر کمیته‌ها به تشخیص بانک مرکزی هستند».	مواد (۱۶۰) و (۱۶۱)	نظارت ^۱		فصل نهم

۱. بر اساس نظر منتقدان، در مورد این فصل، پیشنهاد می‌شود مواد مربوط به ساختار و مأموریت هیئت‌نظارت و شورای فقهی بانک مرکزی، از این قانون منفک و در قانون بانک مرکزی آورده شوند.

جمع بندی:

نظام بانکی به طور کلی بر پایه دو قانون مادر که عبارتند از قانون پولی و بانکی و نیز قانون عملیات بانکی بدون ربا، استوار است. این قوانین در واقع پایه و اساس اداره و مدیریت نظام بانکی کشور هستند که بیش از چند دهه از تصویب و عملیاتی شدن هر دو می گذرد. در حالی که پس از آخرین اصلاحات و تغییرات اساسی در قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲، پیش‌بینی شده بود که قانون پس از پنج سال بازبینی و اصلاح شود اما عملاً تاکنون این اتفاق نیفتاده و هر سال، جای اصلاح این قانون در برنامه‌های مقامات پولی کشور خالی بوده است. قانون عملیات بانکی بدون ربا با توجه به شرایط آن زمان تدوین و تصویب شد، اما در حال حاضر شرایط اقتصادی کشور و شرایط اقتصاد بین‌الملل کاملاً تغییر کرده است و با شرایط آن زمان و دهه تصویب این قانون بسیار تفاوت دارد، اما همچنان از این قانون تبعیت می‌شود. در دولت نهم اصلاح قوانین بانکی با تدوین لوایح دوگانه بانکداری و بانک مرکزی کلید خورد، اما به سرانجام نرسید. در نهایت در سال ۱۳۹۳، جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با هدف رفع نواقص و کاستی‌های قانون، با همکاری مرکز تحقیقات اسلامی مجلس در قم، طرح بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا را تهیه کردند. مجلس نهم در روزهای پایانی فعالیت خود قصد کرد با توسل به اصل ۸۵ قانون اساسی، طرح بانکداری بدون ربا را نهایی کند. اقدامی که مورد انتقاد مسئولان پولی و بانکی کشور و کارشناسان اقتصادی قرار گرفت. زیرا این اقدام امکان بررسی جزئیات در صحن علنی مجلس را منتفی و در نتیجه منجر به محروم کردن جامعه از شناخت ابعاد مختلف آن می‌شد. در نهایت در اواخر خردادماه سال ۱۳۹۵ طرح اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا در صحن علنی مجلس دهم اعلام وصول شد. بر اساس آخرین بازنگری و اعمال نظر کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی طرح عملیات بانکی بدون ربا با عنوان «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» مشتمل بر ۱۳ فصل و ۲۱۹ ماده که در نسخه پیشین شامل ۱۳ فصل و ۲۰۵ ماده بود، در تاریخ ۱۳۹۵/۰۷/۰۴ ارائه شد. در حال حاضر بزرگترین مانع و تهدید در حل مشکلات اقتصادی ایران مانند رکود اقتصادی، اشتغال و غیره، حتی مشکلات رابطه با نظام بانکی و مالی دنیا، نظام بانکی ایران است که به شدت از سیاست‌های اعمال شده در دولت نهم و دهم آسیب دیده است و با مشکلات عدیده‌ای دست‌وپنجه نرم می‌کند و دولت به این واسطه در اعمال سیاست‌ها با پیچ‌وخم‌های فراوانی روبه‌رو است. البته باید گفت که بخش مهمی از مشکلات نظام پولی و بانک مرکزی صرفاً ناشی از عملکرد دولت قبل نیست، بلکه ساختار و قوانین حاکم بر این نظام به‌ویژه رابطه دولت با این نظام و در رأس آن بانک مرکزی، مشکل مزمونی است که از ابتدای انقلاب وجود داشته است که مهم‌ترین آن مسئله استقلال بانک مرکزی است. سلطه مالی از طریق قوانین بودجه و برنامه‌های توسعه از یک طرف و حضور پررنگ دولت در ارکان‌های اصلی بانک مرکزی و نگاه بسیاری از دولتی‌ها به منابع بانک‌ها به‌عنوان خزانه دوم، در پیاده‌کردن وعده‌ها و اعمال رجحان‌های سیاسی، استقلال بانک مرکزی را زیر سوال می‌برد و عملاً رئیس بانک مرکزی حداقل در برخی از دولت‌ها بیشتر دنباله‌رو و اجراکننده تصمیم‌ها و دستورات دولت بوده است. کنترل تورم و ثبات اقتصادی معمولاً از اهداف اولیه بانک‌های مرکزی است و با توجه به اختیاراتی که رؤسای بانک‌های مرکزی در بسیاری از کشورها دارند، نرخ تورم کنترل شده است، اما در کشورهایی مانند ایران که این استقلال وجود ندارد، نرخ تورم بالا و بحران پولی دامنگیر اقتصاد آنها شده است. از این رو به نظر می‌رسد با توجه به مشکلات اساسی و ساختاری نظام بانکی ایران که دامنگیر بخش واقعی اقتصاد شده است؛ ضرورت اصلاح نظام بانکی را می‌توان به‌عنوان اولین اولویت اصلاحات ساختاری اقتصاد ایران محسوب کرد. بنابراین اصلاح چنین قانون مهم و تاثیرگذاری یقیناً نیازمند اجماع نظر ذی‌نفعان و مسئولان و متولیان اصلاح نظام بانکی کشور است. در نتیجه فارغ از محتوای طرح ارائه شده توسط نمایندگان مجلس، عدم تشریک مساعی در تأیید مفاد این طرح شاید بزرگترین انتقاد قابل بیان در مورد طرح عملیات بانکی بدون ربا باشد.