



جمهوری اسلامی ایران
مجلس شورای اسلامی

شماره گزارش: 181

ردیف: 23

دوره یازدهم - سال چهارم

تاریخ چاپ 1402/5/2

گزارش کمیسیون اصل نود درخصوص

عدم اجرای قانون اصلاح و تغییر اساسنامه بانک های دولتی توسط هیات محترم وزیران
با توجه به گذشت 16 سال از تصویب قانون توسط مجلس شورای اسلامی

ماده 101 آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت

اداره کل دفتر اجرایی کمیسیون اصل نودم (90) قانون اساسی

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

با احترام، در اجرای قانون نحوه گزارش کمیسیون اصل 90 قانون اساسی مصوب 1366/9/3 مجلس شورای اسلامی و ماده 101 آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به پیوست گزارش های تهیه شده درباره:

1. «عدم اجرای قانون اصلاح و تغییر اساسنامه بانک های دولتی توسط هیات محترم وزیران با توجه به گذشت 16 سال از تصویب قانون توسط مجلس شورای اسلامی»
2. «عدم تصویب صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور توسط هیأت محترم وزیران در سنوات اخیر که می بایستی مبنای تهیه گزارش تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات کشور قرار گیرد»

که در جلسه مورخ 1402/3/21 این کمیسیون به تصویب رسیده است برای قرائت در اولین جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، تقدیم می شود.^{65/}

نصراله پژمان فر
رئیس کمیسیون

به: نمایندگان مجلس شورای اسلامی از: کمیسیون اصل نودم (90) قانون اساسی

موضوع: عدم اجرای قانون¹ اصلاح و تغییر اساسنامه بانک های دولتی توسط هیات محترم وزیران با توجه به گذشت 16 سال از تصویب قانون توسط مجلس شورای اسلامی

مقدمه

همانگونه که نمایندگان محترم استحضار دارند در بخش اقتصادی از سند چشم انداز 20 ساله، موضوع ایجاد رقابت و ارتقای خدمات مالی و بانکی در سطحی که بتواند با خدمات مشابه در سطح بین المللی به رقابت پردازد مورد تاکید قرار گرفته و همچنین بر استفاده از فن آوری های نوین و پیشرفته برای ارتقای کیفی خدمات مزبور نیز تاکید شده است. بدین لحاظ صنعت بانکداری کشور بعنوان یکی از زیربخش های مهم اقتصادی برای رسیدن به اهداف سند چشم انداز، اهمیت بسیاری دارد.

نظام بانکداری بر مبنای فرصت هایی که فن آوری های نوین برای آن ایجاد کرده است با استفاده از فنون و راهبردهای مختلف می تواند در تحقق اهداف چشم انداز، گام های موثری بردارد. از این رو مجلس شورای اسلامی برای تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح ها و تسریع در اجرای طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها، در سال 1386 بعنوان تسریع در فرایندهای مالی و بانکی، وزارت امور اقتصادی و دارایی را موظف نمود ظرف مدت یک ماه، اساسنامه بانک های دولتی را اصلاح و به تصویب هیات وزیران برساند. لکن این قانون علی رغم گذشت حدود 16 سال از تصویب آن، عملیاتی نگردیده است که خلاصه گردشکار پرونده متشکله در این کمیسیون به شماره 7945 ذیلاً تقدیم نمایندگان محترم می گردد:

گردشکار:

اقدامات انجام شده توسط مرجع نظارتی سازمان بازرسی کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و این کمیسیون:

¹ به موجب ماده (6) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجرای طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها مصوب 1386/4/13 «وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت یک ماه از تصویب این قانون، اساسنامه بانکهای دولتی را اصلاح و به تصویب هیات وزیران برساند.»

1- سازمان بازرسی کل کشور^۲ در تاریخ 1400/3/5 طی مکاتبه با وزیر محترم وقت

امور اقتصادی اعلام نموده:

«... منصرف از شائبه های مطرح، روشن است این مورد (عدم اجرای وظیفه آن وزارت) از مصادیق ترک فعل و عدم اجرای نص صریح قانون مذکور بوده و مسئولیت آن متوجه مسئولان فعلی و قبلی آن وزارتخانه است.»
«... اساسنامه بانک های دولتی به صرف تصویب در هیات مدیره بانک ها و هیات محترم وزیران (که بموجب قانون، نقش مجامع عمومی بانک ها را ایفا می نمایند قابلیت اجرایی شدن را دارا نمی باشد زیرا به استناد بندهای (چ) و (5) ماده 30 قانون پولی و بانکی مصوب 1351، تصویب اساسنامه و هرگونه تغییر در آن باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد»

2- این کمیسیون^۳ در تاریخ 1400/3/30 از وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی تقاضا

می نماید علت عدم اجرای قانون یادشده پس از سپری شدن 14 سال به این کمیسیون اعلام گردد که وزیر نامبرده^۴ در پاسخ مورخ 1400/4/19 به کمیسیون اعلام نمود:

«... این وزارت مکرراً از بانک ها درخواست نموده پیش نویس اساسنامه مورد نظر را ارسال کنند که متعاقب آن این وزارتخانه پیش نویس اساسنامه کلیه بانکهای دولتی را تهیه و به منظور سیر مراحل قانونی تصویب برای معاون اول وقت رئیس جمهور ارسال نمود لیکن موضوع در هیات وزیران مطرح نگردید...» و ضمناً درخصوص لزوم یا عدم لزوم تصویب اساسنامه بانکهای دولتی به استناد قانون تسهیل مصوب 1386 در شورای پول و اعتبار در کمیسیون های مرتبط دولت مطرح و اینگونه جمع بندی شد که نیازی به تصویب در شورای پول و اعتبار نیست... و ضرورتاً اعلام گردیده نظر کارشناسی آن وزارتخانه به استناد قانون مذکور و تغییرات صورت گرفته در صنعت بانکداری به صلاح سایر اساسنامه بانکهای دولتی بوده و کلیه بررسی های مورد نظر صورت گرفته و نظرات بانکها اخذ و با شروع بکار دولت جدید مراتب برای سیر مراحل تصویب به هیات وزیران ارسال خواهد شد.

^۲ نامه شماره 400/62356 مورخ 1400/3/5 معاونت نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور به وزیر امور اقتصادی و دارایی

^۳ نامه شماره 90/1169454/7945 مورخ 1400/3/3 بعنوان آقای دکتر دژپسند وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی که رونوشت آن به سرپرست وقت بانک مرکزی منعکس و تقاضا گردیده گزارشی در این خصوص تهیه و به این کمیسیون ارسال دارند.

^۴ نامه شماره 137017/م مورخ 1400/4/19 وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی بعنوان این کمیسیون

3- سازمان بازرسی کل کشور⁵ در تاریخ 1400/11/9 در پاسخ به استعلام این کمیسیون اعلام می نماید:

«به استناد ماده (6) قانون تسهیل اعطای تسهیلات... وظیفه تغییر و اصلاح اساسنامه بانکها بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفته است. این در حالی است که بر اساس حکم صدر ماده (6) قانون مذکور... مبنی بر انحلال شورای عالی بانک ها و جایگزینی آن با هیات مدیره، حکم ذیل این ماده دائر بر اصلاح اساسنامه بانک های دولتی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با تصویب هیات وزیران صرفاً ناظر بر حکم صدر این ماده (تغییر ساختار مذکور) می باشد که این موضوع نافی ترتیبات مقرر برای تغییر و اصلاح اساسنامه بانکهای دولتی نمی باشد و مجدداً با تاکید به ماده (30) قانون پولی و بانکی اعلام گردیده تغییر و اصلاح اساسنامه بانک های دولتی مستلزم تایید شورای پول و اعتبار می باشد.»

4- وزارت امور اقتصادی و دارایی⁶ در تاریخ 1401/2/18 اعلام می نماید:

«... پیش نویس اساسنامه بانک ملی ایران برای طرح و تصویب در شورای پول و اعتبار با امضای وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در حال ارسال می باشد»

و متعاقباً اعلام داشته است:

«... این وزارت نسبت به اصلاح اساسنامه بانک سپه اقدام نمود که طی مصوبه شماره 90147/ت58249 هـ مورخ 1401/5/29 به تصویب هیات وزیران رسید. همچنین

⁵ نامه شماره 412/323232 مورخ 1400/11/9 سرپرست معاونت حقوقی، نظارت همگانی و امور مجلس سازمان بازرسی کل کشور به ریاست محترم کمیسیون

اصل 90

⁶ نامه های شماره 62/1860/154773 مورخ 1401/2/18 و 163066/م مورخ 1401/6/14 مدیرکل دفتر امور بیمه و بانکی وزارت امور اقتصادی و دارایی

اساسنامه بانک های ملی ایران طی نامه شماره 62/31344 مورخ 1401/2/21 و پست بانک ایران طی نامه شماره 62/65015 مورخ 1401/4/7 جهت طرح در شورای پول و اعتبار به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ارسال شده است.»

5- سازمان بازرسی کل کشور⁷ در تاریخ 1402/1/30 در پاسخ به مکاتبه کمیسیون

اعلام

می نماید:

«... یکی از دلایل تأخیر در اجرای اصلاح اساسنامه بانک های مورد اشاره ناشی از ابهامات مطروحه و معطل ماندن موضوع در هیات وزیران بوده است. از طرفی با توجه به طرح ادغام بانک های نظامی، اصلاح اساسنامه بانک سپه نیز به تأخیر افتاده است...».

جمع بندی، نتیجه گیری و پیشنهاد به همراه نقطه نظرات کارشناسی کمیسیون: بنا به مراتب فوق اشاره ملاحظه می گردد، ماده (6) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجرای طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک ها مصوب 1386/4/13 که وزارت امور اقتصادی و دارایی را موظف نموده ظرف مدت یک ماه از تصویب، اساسنامه بانکهای دولتی را اصلاح و به تصویب هیات وزیران برساند عملیاتی نگردیده و آنچه در عمل اتفاق افتاده پس از سپری شدن 16 سال از تکلیف مجلس محترم شورای اسلامی، وزارت امور اقتصادی و دارایی تنها اساسنامه بانک سپه (به لحاظ ادغام بانک های متعلق به نهادهای نظامی و انتظامی) و به منظور تغییر اعضاء مجمع عمومی آن بانک در تاریخ 1400/1/22 و سپس به منظور تأمین نظر شورای محترم نگهبان در تاریخهای 1400/12/25 و 1402/2/25 مورد اصلاح قرار گرفته است را به تصویب هیات وزیران رسانده است و به نظر می رسد دلایل آن اختصاراً عبارتند از:

⁷ نامه شماره 25415 مورخ 1402/1/30 معاونت حقوقی، نظارت همگانی و امور مجلس سازمان بازرسی کل کشور به این کمیسیون

1. تفکیک بانک های دولتی و بانک هایی که قابل واگذاری می باشند مدت ها به طول انجامیده و در نهایت بانک های صادرات ایران، ملت، تجارت، پست بانک و رفاه کارگران جزء بانک های قابل واگذاری تشخیص داده شدند و بانک های تخصصی، شامل بانک های توسعه صادرات ایران، صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن و بانک های تجاری شامل ملی و سپه در تاریخ 1387/9/10⁸ بعنوان بانک های دولتی شناسایی و برای طی مراحل قانونی از سوی وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی به معاون اول وقت رئیس جمهور معرفی شدند. بنابراین بیش از یکسال از تاریخ تصویب قانون سپری شده تا وزارت امور اقتصادی و دارایی توانسته بانک های دولتی را شناسایی کند. چگونه امکان داشته تا تاریخ 1386/5/13 (مهلت تعیین شده در قانون) اساسنامه بانک های دولتی اصلاح شده و بموقع اجراء گذاشته شود؟

2. مستند به بندهای (ج) و (هـ) ماده (30) قانون پولی و بانکی مصوب 1351/4/18 تصویب اساسنامه و هرگونه تغییر در آن باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. اولین شبهه که عمدتاً ناشی از نحوه تدوین و تصویب قانون مربوطه است، از همین جا آغاز شده که آیا با تصویب ماده (6) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی...، حکم ماده (30) قانون پولی و بانکی نسخ شده است؟ و یا اینکه علاوه بر تصویب هیات وزیران، اصلاح اساسنامه پیشنهادی باید به تصویب شورای پول و اعتبار هم برسد؟ آنچه در عمل انجام شده، اساسنامه های اصلاح شده برای شورای پول و اعتبار نیز ارسال شده است.

3. آیا با ارسال اساسنامه های اصلاح شده برای معاون اول وقت رئیس جمهور و عدم تصویب هیات وزیران، وظیفه قانونی وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام شده است؟ یا این وظیفه وقتی پایان می یابد که هیات وزیران اساسنامه ها را تصویب نماید؟

4. آیا پیشنهاد اصلاح اساسنامه های بانک ها می بایستی از سوی بانک های ذیربط به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال گردد همچنان که در مانحن فیه عمل شده است؟ یا آنکه وزارت مذکور می بایستی خود رأساً اساسنامه های اصلاح شده را تهیه و برای تصویب به هیات وزیران ارسال نماید؟ در عمل، آنچه صورت گرفته آن وزارتخانه از مدیران عامل بانک ها خواسته است تا اساسنامه پیشنهادی را خودشان تهیه و به

⁸ نامه شماره 62/142516/411 مورخ 1387/9/10 وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی بعنوان معاون اول وقت رئیس جمهور

وزارتخانه ارسال نمایند. به این ترتیب وقت بسیاری صرف این دستور وزارتخانه شده است.

معهدا هرچند فرصت یکماهه مندرج در قانون با توجه به حجم کار موضوع تهیه اساسنامه‌ها، فرصت مناسبی برای اقدام عملی نبوده است، مع الوصف تأخیر 16 ساله نیز به هیچ وجه قابل قبول نبوده و نشان از بی توجهی به قانون و همچنین طرز کار معیوب وزارت امور اقتصادی و دارایی دارد و می بایستی مسئولین مستقیم انجام کار در آن وزارتخانه برای تعلل طولانی و عدم انجام تکالیف قانونی، مورد مؤاخذه قرار گیرند. ناگفته نماند اگر کمیسیون تخصصی ذیربط در مجلس شورای اسلامی در وقت مقرر به وظایف نظارتی خود اقدام و یا در رفع ابهامات با تدارک مقدمات تفسیر قانونی، اهتمام می ورزید تعلل غیرقابل دفاع موصوف، به هیچ وجه در این قانون و قوانین مشابه که تکالیف مشابهی برای دستگاه های اجرایی مقرر کرده است، رخ نمی داد.

نهایتاً به نظر می رسد با ریشه یابی ناهنجاری های موصوف می بایست تدابیری اتخاذ گردد تا قوانین موضوعه در مقام اجرا از این آشفتگی های آزاردهنده مبری و در امان باشد. در این راستا مرکز پژوهش ها، معاونت قوانین، کمیسیون های تخصصی و حتی مجلس محترم می توانند با دقت و امعان نظر بیشتر، به وظایف محوله اهتمام ورزند.^{65/}

نصراله پژمان فر
رئیس کمیسیون