

## به نام خدا

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق یک تبصره به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم

توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء

سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»

(ویرایش دوم)

## مقدمه

براساس ماده (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی «بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب این قانون تأسیس شده یا می‌شوند و بانکهای دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام یا مجاز به فعالیت هستند. سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین می‌شود. معاملات بیش از سقف‌های مجاز در این ماده توسط هر یک از اشخاص مذکور باطل و ملغی‌الاثراست...». براساس تبصره «۱» ماده مذکور «اشخاص حقیقی سهامدار بنگاههای موضوع این ماده و اعضای خانواده آنها شامل همسر، فرزندان و همسران آنان، برادر، خواهر، پدر و مادر منحصراً تا سقفی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیئت‌مدیره را در این بنگاه تعیین کنند».

از ماده مذکور و تبصره «۱» آن، دو نکته استنباط می‌شود: اول، بانکهای غیردولتی باید صرفاً در قالب شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام تشکیل شوند. از این‌رو تشکیل بانک غیردولتی در سایر قالب‌های حقوقی براساس ماده مذکور صحیح دانسته نشده است. دوم، برای مشارکت اشخاص مختلف در سهام این بانکها، در متن ماده و تبصره «۱» آن، محدودیت مشخص شده است.

قابل ذکر است که در ماده مذکور در مورد مشارکت خارجیان به‌طور خاص تعیین حکم نشده است و لذا آنها نیز مشمول عناوین مطرح در ماده مذکور یعنی شرکت سهامی عام، سایر اشخاص حقوقی و اشخاص حقیقی می‌شوند. در این راستا دولت برای حمایت از ورود سرمایه‌های خارجی و تشویق خارجیان برای سرمایه‌گذاری در حوزه بازارهای پولی لایحه‌ای را برای اصلاح ماده (۵) قانون فوق‌الذکر ارائه کرده است.

## ۱. بررسی متن لایحه

براساس لایحه پیشنهادی، تبصره‌ای به ماده (۵) قانون مذکور افزوده می‌شود و طبق آن «تأسیس بانک با سرمایه مشترک اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و خارجی با تأیید شورای پول و اعتبار در شکل انواع شرکت‌های تجاری مجاز و از شمول این ماده مستثناست.» نکاتی که از این تبصره پیشنهادی به‌دست می‌آید، به‌شرح زیر است:

اول، برای تأسیس بانکهای مشترک ایرانی - خارجی، حکم جدیدی صادر شده و سهامداران آن، از شمول محدودیت‌های مقرر در ماده (۵) قانون مذکور و تبصره «۱» آن در مورد سقف سهام سهامداران، مستثنا می‌شوند.

دوم، بانک‌های مشترک ایرانی- خارجی می‌توانند در قالب انواع شرکت‌های تجاری مجاز تشکیل شوند و از این رو محدودیتی که در ماده (۵) قانون مذکور در این مورد پیش‌بینی شده است، در مورد این بانک‌ها اعمال نمی‌شود.

## ۲. دلایل موافقان لایحه

موافقان لایحه معتقدند، با توجه به محدودیت مندرج در ماده (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی درخصوص تشکیل و فعالیت بانک‌ها صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهام عام و به‌منظور رونق سرمایه‌گذاری و ایجاد تحرک در فضای اقتصادی کشور و بهره‌مندی از سایر ابزارها و سازوکارهای قانونی موجود، بهتر است لایحه ارائه شده به تصویب برسد.

## ۳. دلایل مخالفان طرح

مخالفان طرح نیز معتقدند که پیشنهاد دولت ابهامات متعددی به شرح ذیل دارد که باید تکلیف آن روشن شود:

۱. مالکین بانک براساس قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم باید متعدد باشند، این امر به دلیل ماهیت پولی و بازار پول است. اثرگذاری بانک و پول در اقتصاد مهم است و لذا برهم خوردن نصاب‌های ماده (۵) می‌تواند موجب انحصار شود.
۲. عبارت شرکت تجاری مجاز موجب می‌شود که بانک مرکزی نیز دور زده شود و حتی شرکت سهامی خاص یا با مسئولیت محدود ایجاد شود و هر طوری که بخواهند عمل شود و سهم خارجی‌ها نیز مشخص نیست.
۳. براساس ماده (۵) قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی اشخاص ایرانی حداکثر ۵ و ۱۰ درصد از بانک سهم می‌برند درحالی که براساس این لایحه یک شخص ایرانی مثلاً با ۹۹ درصد سهم و یک شخص خارجی مثلاً با ۱ درصد سهم تشکیل بانک مشترک می‌دهند که در این صورت هم از ضوابط بانک مرکزی مستثنا می‌شوند و هم ماده (۵) قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم نادیده گرفته می‌شود.

## نتیجه‌گیری

با عنایت به نظرات موافقان و مخالفان لایحه مورد بررسی از سه جنبه حقوقی، اقتصادی و سیاسی قابل بحث است:

۱. از جنبه حقوقی می‌توان چنین عنوان کرد که فارغ از نسخ ضمنی که با تصویب لایحه پیشنهادی در مورد موارد مذکور پیرامون تأسیس بانک خارجی صورت می‌گیرد، تصویب لایحه مذکور از نظر حقوقی فاقد ایراد است.
۲. از جنبه اقتصادی به دلیل امکان ایجاد انحصار شورای رقابت موضوع قانون نحوه اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی نظارت خود را بر فعالیت این بانک‌ها به‌نحو دقیقی اعمال کند.
۳. از جنبه اقتصاد سیاسی و در راستای رفع مشکلات ماده (۵) در ایجاد بانک‌ها با مشارکت سرمایه‌گذار خارجی پیشنهاد اصلاح ماده واحده به شرح زیر ارائه می‌شود:

«ماده واحده - متن زیر به‌عنوان تبصره «۵» به ماده (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و... و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۷ الحاق می‌شود:

تبصره «۵» - در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقف‌های مندرج در این ماده مستثناست.

۱. دولت جمهوری اسلامی ایران تنها مجاز است با مشارکت سهامدار خارجی اقدام به تأسیس بانک توسعه‌ای نماید.

۲. اشخاص حقوقی خارجی با حداقل ۵۱ درصد سهام ایرانی، ایرانی محسوب می‌شوند.