



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح مستثنی شدن بانک رفاه از سقف مجاز تملک سهام بانک‌های تجاری غیردولتی»

مقدمه

ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)^۱ توسط مجلس شورای اسلامی در ۲۲ خرداد سال ۱۳۹۷ اصلاح شد. به موجب این ماده، مالک واحد (براساس تعریفی که در تبصره «۱» این ماده آمده است) می‌تواند با کسب مجوز از بانک مرکزی حداکثر تا ۳۳ درصد سهام یک بانک و یا یک مؤسسه اعتباری غیربانکی را تملک نماید.

در تاریخ ۲۲ اردیبهشت سال ۱۳۹۸ و کمتر از یک سال پس از اصلاح سقف تملک سهام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، طرح «مستثنی شدن بانک رفاه از سقف مجاز تملک سهام بانک‌های تجاری غیردولتی» اعلام وصول شد. براساس ماده واحد این طرح، «بانک رفاه کارگران از شمول احکام قانونی و مقرراتی مربوط به سقف مجاز تملک سهام بانک‌های تجاری غیردولتی مستثنی بوده و از لحاظ مالکیت سهام کما فی السابق به فعالیت خود ادامه خواهد داد. بدیهی است بانک مزبور در سایر موارد تابع مقررات بانکداری جمهوری اسلامی ایران خواهد بود».

همان‌گونه که از عنوان و ماده واحد طرح پیشنهادی مشخص است، نمایندگان پیشنهاددهنده به دنبال این بودند که مالکیت حدود ۹۹ درصدی سازمان تأمین اجتماعی و زیرمجموعه‌های آن که برخلاف ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) بود، کماکان تداوم یابد. براساس ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، سازمان تأمین اجتماعی موظف بود حداقل حدود ۶۶ درصد سهام بانک رفاه کارگران را واگذار نماید. در ۱۹ خرداد ۱۳۹۸ نیز طرح استفساریه درخصوص ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) اعلام وصول شد که مفاد مشابهی با طرح قبلی داشت و به دنبال تداوم مالکیت ۹۹ درصد سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های زیرمجموعه بر بانک رفاه کارگران بود.

در نهایت کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با بررسی این دو طرح که مفاد مشترکی داشتند، گزارش مشترکی برای این دو طرح تدوین کرد که در صورت تصویب، تبصره‌ای به ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) و اصلاحات و الحاقات بعدی آن اضافه خواهد شد. براساس مفاد این تبصره بانک رفاه کارگران در صورت تصویب این تبصره، چنانچه شرایطی که بیان شده محقق شود، تا پنج سال از شمول حکم ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) مستثنا خواهد بود. در این گزارش به بررسی ابعاد موضوع و ایرادات ناظر بر مصوبه کمیسیون پرداخته می‌شود.

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۶۷

شماره چاپ:

۱۶۳۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۸/۶

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات مالیه عمومی و

توسعه مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۵۳۲-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۸/۲۵

۱. «مؤسسات اعتباری اعم از بانک‌ها و غیربانکی غیردولتی که قبل یا بعد از تصویب این قانون تأسیس شده یا می‌شوند یا بانک‌های دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود، صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند. تملک سهام این مؤسسات تا سقف ده درصد (۱۰٪) توسط مالک واحد بدون اخذ مجوز، مجاز است. همچنین تملک سهام هر یک از مؤسسات اعتباری مزبور توسط مالک واحد در دو سطح بیش از ۱۰٪ تا ۲۰٪ و بیش از ۲۰٪ تا ۳۳٪ با مجوز بانک مرکزی و به موجب دستورالعملی که به پیشنهاد بانک مرکزی و تصویب شورای پول و اعتبار مصوب می‌شود، مجاز می‌باشد. تملک سهام سایر مؤسسات اعتباری به هر میزان توسط مالک واحدی که در یکی از مؤسسات اعتباری بیش از ۱۰٪ سهامدار است، بدون مجوز بانک مرکزی ممنوع است».

اظهار نظر کارشناسی پیرامون گزارش کمیسیون

مصوبه کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به شرح ذیل است:

«سازمان تأمین اجتماعی (با تعریف مالک واحد موضوع تبصره «۱») به عنوان سهامدار بانک رفاه کارگران، با رعایت شروط ذیل تا پنج سال بعد از تصویب این قانون از شمول حکم این ماده و تبصره «۲» آن خواهد بود و وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت یکسال سهام مازاد کارگران مشمول حکم این ماده و تبصره «۲» آن خواهد بود و وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت یکسال سهام مازاد بر ۳۳ درصد سازمان تأمین اجتماعی در بانک رفاه را از طریق بورس اوراق بهادار یا خارج از بورس اوراق بهادار در چارچوب قوانین و مقررات به فروش رساند و وجوه حاصل از فروش سهام مازاد را پس از کسر هزینه‌های مربوط به سازمان تأمین اجتماعی مسترد نماید.

الف) انتشار عمومی آخرین صورت‌های مالی سالیانه تلفیقی حسابرسی شده سازمان تأمین اجتماعی تا ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این تبصره و برای سال‌های بعد تا پایان تیرماه سال بعد از آن.

ب) رعایت سقف رشد سالیانه مانده بدهی‌های سازمان تأمین اجتماعی با تعریف مالک واحد موضوع تبصره «۱» به بانک رفاه کارگران در سطح حداکثر ۱۰ درصد (۱۰٪) علاوه بر رعایت سایر مقررات بانک مرکزی.

ج) تأمین شرایط پذیرش بانک رفاه کارگران در بورس اوراق بهادار تهران یا فرابورس ایران تا حداکثر دو سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون.

د) واگذاری ۳۳ درصد از سهام بانک رفاه و درخواست پذیرش در بورس اوراق بهادار یا فرابورس در سال‌های سوم و چهارم و ۳۴ درصد از سهام این بانک تا حداکثر پنج سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون».

اگرچه مصوبه کمیسیون بسیار بهتر از طرح اولیه است و مستثنا شدن بانک رفاه را هم محدود به یک دوره پنج‌ساله و هم مشروط به تحقق شرایطی می‌کند، اما تضعیف قانونی که در کمتر از دو سال گذشته توسط همین مجلس به تصویب رسیده است و ثمرات قابل توجهی برای شبکه بانکی دارد، به صلاح اقتصاد کشور و به‌طور ویژه نظام بانکی نیست. چراکه بسیار محتمل است که سایر اشخاص نیز با دلایل و توجیهات مختلف، در صدد مستثنا شدن از مفاد ماده (۵) در خصوص سقف تملک سهام بانک‌ها برآیند و شرایطی ایجاد شود که بسیاری از بانک‌ها توسط مالک واحد تملک و اداره گردد که ریسک‌های قابل توجهی را به اقتصاد کشور تحمیل خواهد کرد.

ازسوی دیگر اساساً به صلاح کشور نیست که سازمان تأمین اجتماعی که به واسطه نحوه تعامل دولت با آن و برخی عدم کارایی‌ها در مدیریت دارایی‌ها در شرایط خاصی قرار دارد، مالک کامل یک بانک باشد. دسترسی سهل‌الوصول به خلق پول بانکی عملاً اصلاحات در این سازمان بسیار مهم را به تأخیر می‌اندازد. به عبارت دیگر پوشش مشکلات سازمان تأمین اجتماعی از طریق بانک رفاه، ضمن آن که مشکلاتی برای نظام بانکی ایجاد می‌کند، روند اصلاحات را برای این سازمان بسیار مهم، به تأخیر می‌اندازد.

ازسوی دیگر تضعیف ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) و مستثنا کردن بانک رفاه، که احتمالاً مستثنا شدن بانک‌های دیگر را نیز در پی دارد، به دلایل ذیل مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) به نظر می‌رسد:

۱. در جزء «۱» بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) آمده است: «تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاستگذاری و اجرای قوانین و مقررات به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی». نکته بسیار مهم آن است که تملک انحصاری مالک واحد (سازمان تأمین اجتماعی) بر بانک، اعمال حاکمیت عمومی دولت و به‌طور مشخص بانک مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر را دشوارتر خواهد کرد.

۲. از سوی دیگر جزء «۳» بند «ه» آمده است: «جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات» این جزء به صراحت تأکید دارد که باید از طریق تنظیم قوانین و مقررات از ایجاد انحصار جلوگیری کرد، اما مفاد طرح اولیه و گزارش کمیسیون دقیقاً در جهت عکس این بند از سیاست‌های کلی است و از طریق قانون به دنبال ایجاد انحصار در اداره بانک رفاه کارگران است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

گزارش کمیسیون با توجه به اینکه مستثنا شدن بانک رفاه از ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی را محدود و مشروط کرده است، به مراتب بهتر از متن طرح اولیه است. بر این اساس، پیشنهادات برخی از نمایندگان مبنی بر بازگشت به متن اولیه طرح (که موجب می‌شود بانک رفاه کارگران به صورت دائم از ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصلی چهل و چهارم (۴۴) مستثنا شود) اکیداً به زیان کشور خواهد بود و مرکز پژوهش‌ها با آن مخالف است.

اما باید توجه داشت که تصویب گزارش کمیسیون نیز، اولاً تضعیف ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصلی چهل و چهارم (۴۴) در خصوص سقف تملک سهام بانک‌ها بوده و به زیان نظام بانکی و اقتصاد کشور است و خطر ایجاد انحصار در سهامداری شبکه بانکی را افزایش می‌دهد. ثانیاً بر اساس استدلال بیان شده، مستثنا کردن بانک رفاه از ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصلی چهل و چهارم (۴۴)، مغایر با سیاست‌های کلی اصلی چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (جزء «۱» و «۳» بند «ه») به نظر می‌رسد. بر این اساس مرکز پژوهش‌های مجلس با تصویب متن پیشنهادی کمیسیون در صحن مجلس نیز مخالف است.