



**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح استفساریه ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی**  
**اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی »**

**مقدمه**

با عنایت به اینکه در ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، در مورد سقف تملک سهام بانک‌ها مقرر گردیده است که «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 توسط مالک واحد بدون أخذ مجوز مجاز است. همچنین تملک سهام هر یک از مؤسسات اعتباری مزبور توسط مالک واحد در دو سطح بیش از ده درصد تا بیست درصد و بیش از بیست درصد تا سی و سه درصد 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 ده درصد سهامدار است، بدون مجوز بانک مرکزی ممنوع است». از طرفی ماده (۷) نمونه اساسنامه بانک‌های غیردولتی موضوع دستورالعمل ماده (۵) مزبور، جدول سقف تملک مجاز سهام بانک‌های غیردولتی مصوب شورای پول و اعتبار را وضع نموده است. مستفاد از مصوبات مذکور، موضوعیت داشتن سقف تملک سهام بانک‌ها اعم از دولتی و غیردولتی است؛ حال این طرح مستدل به اینکه سرمایه اولیه تشکیل بانک رفاه کارگران از مستمری اعضای صندوق تأمین اجتماعی بوده و سقف تملک سهام فعلی برای صاحبان اصلی و سرمایه‌گذاران عمده محدودیت ایجاد نموده است، با طرح استفساریه به شرح ذیل در صدد است بانک رفاه کارگران را از شمول ماده (۵) مستثنا کند:

**موضوع استفساریه**

آیا محدودیت تملک سهام بانک‌ها توسط مالک واحد، مندرج در ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ و تبصره‌های ذیل آن، شامل سهام بانک رفاه کارگران که توسط سازمان تأمین اجتماعی و به نیابت از عموم کارگران، بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران و در جهت ارائه خدمات مطلوب به ایشان اداره می‌شود، خواهد شد؟

پاسخ: خیر، با توجه به مالکیت عموم کارگران، بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی بر سهام بانک رفاه کارگران، مالکیت سازمان تأمین اجتماعی بر سهام مذکور، از شمول حکم مندرج در ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ و تبصره‌های ذیل آن خارج است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۷۷

شماره چاپ:

۱۴۲۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۳/۲۸

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر مطالعات حقوقی

سایر دفاتر:

مطالعات مالیه عمومی

و توسعه مدیریت

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۵۲۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۴/۲۵

## بررسی استفساریه

با عنایت به اینکه در خصوص مستثنا نمودن بانک رفاه کارگران از سقف مجاز تملک سهام بانک‌های غیردولتی، اخیراً طرح ماده واحده مستثنا نمودن بانک رفاه از سقف مجاز تملک سهام به شماره ثبت ۵۶۷ مطرح گردیده؛ با این توصیف در خصوص استفساریه شایان ذکر است:

اولاً، مقنن با وضع محدودیت تملک سهام، به نظر می‌رسد درصدد اجتناب از تمرکز در کنترل و راهبری مؤسسات اعتباری و انحصار در تملک و دارایی‌ها و نیز جلوگیری از فساد و شکاف طبقاتی بین آحاد جامعه بوده تا به انباشت ثروت توسط عده‌ای قلیل ختم نگردد زیرا این امر دارای مخاطرات زیادی برای نظام مالی و شبکه بانکی است. به عنوان نمونه می‌توان به انحراف در تخصیص منابع مؤسسه اعتباری و تخصیص منابع ترجیحی به یک گروه خاص اشاره داشت. این مهم (تعیین سقف سهام) در اجرای جزء (۳-۲) بند (الف) سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم ابلاغی ۱۳۸۴/۳/۱ مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> مورد تأکید قرار گرفته تا سقف سهام سهامداران از سوی قانونگذار به صورت دقیق مقرر گردد. در جزء مزبور، جواز فعالیت بانکداری توسط بخش غیردولتی مشروط به «تعیین سقف سهام هر یک از سهامداران با تصویب قانون» شده است. تأکید طرح استفساریه پیشنهادی بر این نکته است که بانک رفاه، بانکی دولتی نیست و مالکیت آن مربوط به مستمری‌بگیران است و لذا از شمول سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی خارج است و حال آنکه، سیاست‌ها و قانون به صراحت بانک‌های عمومی غیردولتی را نیز مشمول خود می‌داند و طرح پیشنهادی حاضر مبنی بر صرف استثنا نمودن بانک رفاه از محدودیت سقف مجاز تملک سهام، مغایر با غرض مقنن و سیاست کلی اصل چهل‌وچهارم است؛ چه آنکه فلسفه قانون در تعیین سقف برای تملک سهام بانک‌ها ایجاد محدودیت در مدیریت انحصاری بر بانک‌ها و ممانعت از تسلط یک‌جانبه یک یا جمعی از سهامداران بر تصمیمات بانک است. این درحالی است که ایجاد تمرکز در ساختار مالکیت بانک یا مؤسسه اعتباری و هدایت آن توسط گروهی خاص، مانع پیاده‌سازی ساختار حاکمیت شرکتی کارآ و اثربخش می‌باشد. علاوه بر این عدم شفافیت قانونی در سقف تملک سهام و واگذاری آن به بانک، بیم فساد مضاعف را به همراه خواهد داشت؛ افزون بر آنکه اساساً موضوع ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم، در خصوص واگذاری بخشی از فعالیت‌های اقتصادی دولت نیست که بخواهیم بخش عمومی غیردولتی را از دایره شمول آن خارج کنیم؛ بلکه موضوع آن تعیین محدوده سهامداری و مالکیت نهاد «بانک» در اقتصاد کشور است در نتیجه، طرح حاضر به دلیل مغایرت با سیاست کلی مزبور، با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدوهم قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

به علاوه، طرح حاضر، با جزء‌های ۱ و ۳ بند (ه) سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی<sup>۲</sup> به جهت ایجاد خلل در تداوم اعمال حاکمیت دولت در این زمینه و نیز امکان ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیر دولتی، مغایر به نظر می‌رسد. ثانیاً، در بخشی از دلایل توجیهی به موضوع سرمایه‌گذاری خالص درآمد سازمان تأمین اجتماعی توسط بانک رفاه کارگران اشاره شده است. این درحالی است که ماهیت فعالیت بانکداری با سرمایه‌گذاری متفاوت است و سرمایه‌گذاری توسط بانک‌ها در حوزه‌های مختلف بر اساس قوانین و مقررات موجود حسب مورد ممنوع، مقید و یا محدود است.

۱. ۲-۳- بانکداری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هریک از سهامداران با تصویب قانون.

۲. ۱- «تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی.

۳- ... جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات.»

ثالثاً، با توجه به اینکه طرح حاضر، دامنه شمول ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم را مضیق کرده است، واجد ایراد به نظر می‌رسد، زیرا طبق بند ۱ نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان، «مقصود از تفسیر بیان مراد مقنن است؛ بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود». این طرح، با توجه به نداشتن ماهیت تفسیری‌اش، با اصل ۷۳ و نظر تفسیری مزبور مغایر است.

رابعاً، تصویب استفساریه مذکور موجب خواهد شد تا سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که سرمایه‌گذار بانک یا مؤسسه مالی غیردولتی هستند مانند شهرداری‌ها (در بانک شهر)، مستند به مقدمات توجیهی استفساریه مذکور و طرح قبلی، خواهان مستثنا شدن از سقف تملک سهام مقرر در قانون قرار گیرند که این امر مخالف با غایت مقنن در ماده مورد استفسار است.

### جمع‌بندی

با توجه به تصریح بند (الف) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، صرف مستثنا نمودن نحوه تملک سهام بانک رفاه کارگران از شمول ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، با سیاست کلی مزبور (و در نتیجه اصول ۵۷ و ۱۱۰) و هدف قانونگذار، مغایر است؛ به علاوه، اساساً تضییق دامنه شمول ماده قانونی مزبور مصداق تفسیر قانون نیست که این امر مستند به نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان با اصل ۷۳ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.