

# فرازها و فرودهای بخش خصوصی در عرصه بانکداری ایران

مرتضی والی‌نژاد

سپس طی دو دهه ۸۰-۱۹۷۰ دگرگونی‌های زیادی در عرصه فعالیت بانک‌ها در سطح جهان به وقوع پیوست. دلایل ایجاد این تحولات را نیز می‌توان در پیامدهای نوسان‌های شدید قیمت نفت و به‌ویژه افزایش قیمت آن در اوایل دهه ۱۹۷۰ توسط اوپک (شوگ نفتی)، استفاده گسترده از رایانه، بهره‌گیری فراوان از فناوری‌های نوین در زمینه‌های گوناگون، شناور شدن نرخ‌های ارز، افزایش شتابان حجم تجارت بین‌المللی و... جستجو کرد.

آنگاه در دهه ۱۹۸۰، اولویت‌های نظام بانکی تغییر پیدا کرد و به جای تاکید بر سلامتی و ثبات، کارایی و بازدهی در نظام بانکی مورد توجه بیشتر قرار گرفت. در مجموع، به تدریج نظارت دولت‌ها بر بانک‌ها کاهش یافت و به درون نظام بانکی انتقال پیدا کرد. نتیجه این تفکر و عملکرد هم آزادسازی نظام بانکی بود.

امروزه قوانین محدودکننده عملیات بانک‌ها، موضوعی مربوط به گذشته است و پیدایش غول‌های بانکی، پیامد این اوضاع شناخته می‌شود. آنها مهارتشان را در گسترش تجارت به فراسوی خدمات بانکی نشان داده‌اند و فرهنگ تازه و بدون سابقه‌ای را به محدوده فعالیت‌های بانکی وارد کرده‌اند.

## پیشینه بانکداری در ایران

در ایران، صرافی و بانکداری به اقتضای شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، نوسان‌های متعددی را تجربه کرده و فراز و فرودهای بسیاری را پشت سر نهاده است.

برپایه شواهد تاریخی، می‌توان پیشینه تاسیس بانک در ایران را به دوره هخامنشیان منتسب نمود. با وصف این، بانکداری به شیوه نوین در ایران از قدمت بسیار برخوردار نیست و به فعالیت بانک‌های خارجی در دوره قاجاریه بازمی‌گردد. در واقع، تا پیش از شروع فعالیت بانک‌های خارجی، صرافی‌ها

## گستره فعالیت بانک‌ها و روند تکاملی آن

تولید کارآمد، حاصل فرایند تخصیص کارا و بهینه عوامل و نهاده‌های تولید است. در این میان، بانک‌ها که مشابه بنگاه‌های تولیدی اقتصادی هستند، با بهره‌گیری از نهاده‌های تولیدی (سرمایه اولیه، سرمایه ثابت و سپرده‌های مردم) به تولید خدماتی همچون اعطای وام و تسهیلات بانکی و تخصیص اعتبار اهتمام می‌ورزند.

بانک‌ها نهاده‌های اقتصادی برآمده از نیازهای مجموعه اقتصاد هر جامعه هستند که در ابتدا بیشتر به وسیله بخش غیردولتی و در راستای تسهیل گردش اقتصاد پدید آمده‌اند و مورد بهره‌برداری قرار گرفته‌اند. به عبارت دیگر، اگر بانکداری را فعالیت‌های ایجاد و انجام حواله در نظر بگیریم، آغاز فعالیت بانکداری به گذشته‌های دور بازمی‌گردد و اگر پول‌آفرینی و ایجاد اعتبار را در نظر بگیریم، تاریخ آغاز فعالیت‌های بانکی به سده هفدهم میلادی برمی‌گردد.

تا پیش از وقوع انقلاب صنعتی، عملیات بانک‌ها در همه جا تقریباً مشابه بود، اما در این دوره بانک‌ها ناگزیر شدند که خود را با نظام اقتصادی - اجتماعی و موقعیت محیط خود وفق دهند و در نتیجه، در هر محل برحسب شرایط آن سرزمین، نظام بانکداری ویژه‌ای به وجود آمد و در طی زمان تکامل یافت.

در نیمه نخست سده نوزدهم میلادی نیز دگرگونی‌های اساسی در فعالیت بانک‌ها و عملیات بانکداری و اهمیت نقش بانک‌ها در اقتصاد به وجود آمد، زیرا پیدایش و گسترش شگرف صنعت که فرهنگ ویژه خود را به همراه داشت، ایجاد می‌کرد:

۱- پول در گردش پر قدرت و باثبات رواج یابد؛

۲- نظام بانکی متمرکز متشکل از بانک‌های پرتوان و برخوردار از شیوه‌های درست تخصیص اعتبار تشکیل شود؛

۳- بازار سرمایه گسترده و وسیع با تشکیلات منظم برای رفع نیازهای صنعت به وجود آید.

■ ■ ■  
بانک‌ها نهاده‌های اقتصادی برآمده از نیازهای مجموعه اقتصاد هر جامعه هستند که در ابتدا بیشتر به وسیله بخش غیردولتی و در راستای تسهیل گردش اقتصاد پدید آمده‌اند.

■ ■ ■  
دوره ملی‌کردن صنعت نفت، دوره توجه به اهمیت بانک‌های داخلی در توسعه اقتصادی کشور بود.

۱۰/۸/۱۳۰۵)، موسسه رهنی دولتی ایران (بانک کارگشایی) جهت انجام معاملات رهنی تاسیس یافت.

در تاریخ چهاردهم اردیبهشت ماه ۱۳۰۶، مجلس شورای ملی با تصویب "قانون اجازه تاسیس بانک ملی ایران برای پیشرفت امر تجارت و فلاح و زراعت و صنعت" دولت را مکلف به تاسیس "بانک ملی ایران" نمود.

اطلاعیه رسمی جهت تشکیل بانک ملی ایران در تاریخ بیست‌وهشتم مرداد ماه ۱۳۰۷ انتشار یافت و در هفدهم شهریورماه همان سال، بانک ملی افتتاح شد و به عملیات بانکی مبادرت ورزید.

در سال ۱۳۰۹، امتیاز انتشار اسکناس از بانک شاهنشاهی ایران باز خرید و به بانک ملی ایران واگذار شد.

گسترش شبکه بانکی کشور طی سال‌های ۲۰-۱۳۰۷ چشمگیر بود. در این دوره، تعداد شعبه‌ها و نمایندگی‌های بانک‌های ایرانی به ۱۸۰ واحد رسید و فعالیت بانک‌های خارجی در کشور با تعداد ۲۰ شعبه ادامه یافت. سرمایه بانک‌ها توسط دولت و بیشتر از محل درآمد‌های ناشی از نفت و یا دیگر درآمدهای دولت تامین می‌شد، زیرا شرکت‌ها و سرمایه‌دارانی که می‌توانستند صرافی‌ها را به بانک‌های جدید تبدیل کنند، یکی پس از دیگری ورشکست شده بودند (جدول شماره یک).

تسهیلاتی را در زمینه تامین اعتبارات موردنیاز بازرگانان و انجام مبادلات پولی بین داخل و خارج از کشور فراهم می‌آوردند. اما از اواخر سده نوزدهم میلادی و در پی گسترش روابط بازرگانان ایرانی با کشورهای اروپایی، کمبود و نارسایی‌های شبکه صرافی از حیث مقدار سرمایه و عدم‌تشکل نمایان شد. در این شرایط، بانک‌های خارجی با برخورداری از امتیازات سیاسی و مالی خود، ابتکار عمل را به دست گرفتند و فعالیت بانکداری در ایران را با ایجاد یک بانک انگلیسی به نام "بانک جدید شرق" آغاز نمودند. یک سال پس از تاسیس این بانک، امتیاز ایجاد "بانک شاهنشاهی ایران" به یکی از اتباع انگلستان داده شد تا ضمن استخراج و بهره‌برداری از معادن آهن، سرب، جیوه، زغال‌سنگ، منگنز و نفت، به فعالیت بانکداری نیز بپردازد و حق انحصاری نشر اسکناس و نگهداری حساب‌های خزانه دولت را داشته باشد. متعاقب آن در سال ۱۲۶۹ امتیاز تاسیس "انجمن (بانک) استقراضی ایران" به یکی از اتباع دولت روسیه اعطا شد.

### شروع فعالیت بانک‌های دولتی ایرانی

در سال ۱۳۰۴، نخستین بانک با سرمایه ایرانی (بانک سپه) شروع به فعالیت نمود. سپس به موجب "قانون اجازه تاسیس موسسه رهنی از محل وجوه تقاعد" (مصوب

جدول شماره یک

تاسیس بانک در ایران (از ابتدا تا تشکیل نخستین بانک خصوصی ایرانی)

نام بانک	تاریخ تاسیس	نوع مالکیت	ملاحظات
جدید شرق	۱۲۶۶	خارجی	پس از دو سال فعالیت، کلیه شعب و وسایل آن به بانک شاهنشاهی ایران واگذار شد.
شاهنشاهی ایران	۱۲۶۷	خارجی	از بهمن‌ماه ۱۳۲۷ با نام بانک "انگلیس در ایران و خاورمیانه" فعالیتش ادامه یافت و در سال ۱۳۳۱ منحل گردید.
استقراضی	۱۲۷۰	خارجی	در سال ۱۳۰۱ به دولت ایران واگذار شد و سپس در سال ۱۳۱۲ ضمیمه بانک فلاحی و صنعتی گردید.
عثمانی	۱۳۰۱	خارجی	شعب این بانک تا سال ۱۳۳۴ در ایران فعالیت داشتند.
روس و ایران	۱۳۰۳	خارجی	در سال ۱۳۵۹ به ایران واگذار شد و در بانک تجارت ادغام گردید.
سپه	۱۳۰۴	دولتی	با نام "بانک پهلوی قشون" فعالیت خود را آغاز کرد.
ملی ایران	۱۳۰۷	دولتی	تا سال ۱۳۳۹ وظایف بانکداری مرکزی را نیز عهده‌دار بود. "صندوق پس‌انداز ملی ایران" و "بانک کارگشایی" از جمله موسسه‌های تابعه این بانک بشمار می‌آیند.
تعاون کشاورزی ایران	۱۳۱۲	دولتی	در سال ۱۳۰۹، شعبه فلاحی بانک ملی ایران تشکیل یافت. با استقلال این شعبه، بانک فلاحی و صنعتی تاسیس شد و سپس به ترتیب زیر تغییر نام یافت: کشاورزی و پیشه و هنر ایران، کشاورزی ایران، اعتبارات کشاورزی و عمران روستایی ایران، کشاورزی ایران و تعاون کشاورزی ایران.
برنامه	۱۳۲۸	دولتی	در سال ۱۳۵۸ با بانک توسعه کشاورزی ایران ادغام شد و در قالب "بانک کشاورزی" فعالیتش ادامه یافت.
			در تیرماه ۱۳۲۸ تاسیس شد؛ در سال ۱۳۳۰ فعالیتش را آغاز کرد و سپس در سال ۱۳۳۵ بانک اعتبارات صنعتی جایگزین آن گردید.

با اعطای مجوز فعالیت به بانک‌های خصوصی، می‌توان واگذاری سهام بانک‌ها و شرکت‌های بیمه را دومین مرحله از سیاست انحصارزدایی بشمار آورد.

دولتی و خصوصی (صددرصد ایرانی و مشترک ایرانی و خارجی) روند صعودی یافت، به گونه‌ای که در آستانه شکوفایی انقلاب اسلامی، تعداد ۳۶ بانک در عرصه اقتصاد کشور فعالیت داشتند. در این فاصله (سال ۱۳۳۹) بانک مرکزی هم تشکیل شد و نظارت بر عملیات بانک‌ها را برعهده گرفت (جدول شماره دو).

### ملی شدن بانک‌ها و موسسه‌های اعتباری

در سال ۱۳۵۸، شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران با تصویب "لایحه قانون ملی‌شدن بانک‌ها" و "لایحه قانونی ملی‌شدن موسسات بیمه و موسسات اعتباری"، مالکیت ۲۸ بانک، ۱۶ شرکت پس‌انداز و وام مسکن و دو شرکت سرمایه‌گذاری را از بخش خصوصی سلب و به دولت واگذار نمود.

در خرداد ماه ۱۳۵۸ که لایحه قانونی ملی‌شدن بانک‌ها به مورد اجرا گذاشته شد، شبکه بانکی کشور متشکل از ۳۶ بانک بود. از این تعداد هفت بانک فعالیت تخصصی، ۲۶ بانک فعالیت‌های تجاری و سه بانک هم فعالیت‌های گسترش ناحیه‌ای را برعهده داشتند که از نظر سرمایه (به استثنای بانک روس و ایران که با سرمایه صددرصد خارجی در ایران فعالیت داشت) به سه گروه تقسیم شده بودند (جدول شماره سه).

جدول شماره دو

### تاسیس و انحلال بانک‌ها (سال‌های ۵۶-۱۳۲۸)

سال	تاسیس بانک	انحلال بانک
۱۳۲۸	بازرگانی ایران، برنامه	
۱۳۳۱	ساختمانی، بیمه بازرگانان، پارس، توسعه صادرات ایران، تهران، صادرات و معادن ایران	انگلیس در ایران (شاهنشاهی ایران)
۱۳۳۴		عثمانی
۱۳۳۵	اعتبارات صنعتی	
۱۳۳۷	اعتبارات ایران، ایرانشهر (اصناف)، ایران و انگلیس، بیمه ایران، تجارتی ایران و هلند، تجارت خارجی ایران، کار	
۱۳۳۸	اعتبارات تعاونی توزیع، اقتصادی ایران، ایران و غرب، ایران و خاورمیانه، ایرانیان، بین‌المللی ایران و زاین، توسعه صنعتی و معدنی ایران	
۱۳۴۰	رفاه کارگران	
۱۳۴۱		اقتصادی ایران
۱۳۴۳		ایران و غرب، ساختمانی
۱۳۴۷	توسعه کشاورزی ایران	
۱۳۵۲	داریوش، توسعه و سرمایه‌گذاری ایران، شهریار، صنایع ایران	بیمه بازرگانان
۱۳۵۳	ساختمان	
۱۳۵۴	ایران و عرب، بین‌المللی ایران، گسترش آذربایجان، گسترش خزر، گسترش خوزستان	
۱۳۵۶	فرهنگیان	

### شروع فعالیت بانک‌های خصوصی ایرانی

در سال ۱۳۲۸، نخستین برنامه هفت‌ساله عمرانی کشور تصویب شد و به مرحله اجرا گذاشته شد. همزمان با اجرای این برنامه، دولت برای کمک مالی به واحدهای تولیدی بخش خصوصی "بانک برنامه (بانک اعتبارات صنعتی)" را تاسیس کرد. همچنین "بانک بازرگانی ایران" به عنوان نخستین بانک خصوصی ایران براساس قانون تجارت و به صورت شرکت سهامی تاسیس شد.

درواقع، با وجود آن که تاسیس بانک خصوصی در ایران دارای منع قانونی نبود، اما تا سال‌های پایانی دهه ۱۳۲۰ بانک خصوصی با سرمایه داخلی در کشور تاسیس نیافت. با تصویب و اجرای نخستین برنامه هفت‌ساله عمرانی کشور، بخش خصوصی نسبت به سرمایه‌گذاری و تاسیس بانک تمایل نشان داد. تغییر در شبکه بانکی کشور هم از اواخر همین دهه آغاز شد و در دهه پس از آن شتاب گرفت. در این دو دهه، به ترتیب نخستین بانک تجاری خصوصی و نخستین بانک تخصصی خصوصی فعالیت خود را شروع نمودند. در مجموع، دوره ملی‌کردن صنعت نفت، دوره توجه به اهمیت بانک‌های داخلی در توسعه اقتصادی کشور بود. طی دهه‌های ۵۰-۱۳۳۰، تاسیس بانک با سرمایه‌های

■ ■ ■  
امروزه قواین  
محدودکننده عملیات  
بانک‌ها، موضوعی مربوط به  
گذشته است و پیدایش  
غول‌های بانکی، پیامد این  
اوضاع شناخته می‌شود.  
■ ■ ■

بانک‌های دولتی	اعتبارات صنعتی، بیمه ایران، تعاون کشاورزی ایران، توسعه کشاورزی ایران، رفاه کارگران، رهنی ایران، سپه، ملی ایران.
بانک‌های خصوصی (سرمایه صدرصد ایرانی)	اعتبارات تعاونی توزیع، ایرانشهر، بازرگانی ایران، پارس، ساختمان، شهریار، صادرات ایران، صنایع ایران، عمران، فرهنگیان، کار، گسترش آذربایجان، گسترش خزر، گسترش خوزستان.
بانک‌های مختلط (سرمایه مشترک ایرانی و خارجی)	اعتبارات ایران، ایران و انگلیس، ایران و خاورمیانه، ایران و عرب، ایرانیان، بین‌المللی ایران، بین‌المللی ایران و ژاپن، تجارت خارجی ایران، تجارتی ایران و هلند، توسعه صنعتی و معدنی ایران، توسعه و سرمایه‌گذاری ایران، تهران، داریوش.

### قانون ملی شدن بانک‌ها (مصوب ۱۳۵۸/۳/۱۷)

ماده ۱- برای حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی و به کارانداختن چرخ‌های تولیدی کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم در بانک‌ها، ضمن قبول اصل مالکیت مشروع مشروط و با توجه به:

- نحوه تحصیل درآمد بانک‌ها و انتقال غیرمشروع سرمایه‌ها به خارج،
- نقش اساسی بانک‌ها در اقتصاد کشور و ارتباط طبیعی اقتصاد کشور با موسسات بانکی،
- مدیون بودن بانک‌ها به دولت و احتیاج آنها به سرپرستی دولت،
- لزوم هماهنگی فعالیت بانک‌ها با سایر سازمان‌های کشور،
- لزوم سوق‌دادن فعالیت در جهت اداری و انتفاعی اسلامی.

از تاریخ تصویب این قانون، کلیه بانک‌ها ملی اعلام می‌گردد و دولت مکلف است بلافاصله نسبت به تعیین مدیران بانک‌ها اقدام نماید.

ماده ۲- از این تاریخ، تنها امضای مدیرانی که از طرف دولت برای بانک‌ها معین می‌گردند، دارای اعتبار قانونی می‌باشد.

### ادغام بانک‌ها

از اینرو، در سال ۱۳۵۸، بانک‌های کشور ابتدا ملی و سپس در هم ادغام شدند و در قالب سه بانک تخصصی، شش بانک تجاری و بانک‌های استان، به فعالیت خود استمرار بخشیدند. سپس با تشکیل بانک توسعه صادرات ایران و آغاز فعالیت‌های بانکی آن در سال ۱۳۷۱، تعداد بانک‌های تخصصی کشور به چهار بانک رسید.

در مهرماه ۱۳۵۸، متعاقب ملی‌شدن بانک‌ها، شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران جهت تعیین ارکان و سازمان جدید بانک‌ها، "لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها" را تصویب نمود. در اجرای ماده ۱۷ لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها و بنا به پیشنهاد شورای عالی بانک‌ها، طرح ادغام بانک‌ها در همین جلسه مجمع عمومی بانک‌ها در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۲۵ مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب رسید.

گسترش غیراصولی و بدون برنامه شبکه بانکی در فاصله سال‌های ۵۷-۱۳۵۲، اعمال کنترل و نظارت لازم بر بانک‌ها و همچنین اجرای صحیح و کامل سیاست‌های پولی و اعتباری را با مشکلات متعددی روبرو کرده بود. در هنگام ملی‌شدن بانک‌ها، شبکه بانکی از حیث تعداد واحدهای بانکی، بیش از نیاز گسترده شده بود و تراکم واحدهای بانک از نقطه‌نظر جغرافیایی غیربهرینه بود؛ و در نتیجه، مشکلات و نارسایی‌هایی را به وجود آورده بود که عمده‌ترین آنها عبارت بودند از:

- بالابودن هزینه‌های نیروی انسانی و اداری (هزینه‌های غیربهره‌ای)؛
- اتلاف منابع مالی و نیروی انسانی؛
- افزایش نرخ سودآوری گروهی از بانک‌ها از راه‌های نامتعارف؛
- کسری منابع مالی گروهی از بانک‌ها و تامین آنها از طریق اخذ وام‌های خارجی با هزینه‌های بسیار به دلیل نبود رابطه صحیح مالی بین بانک‌ها؛
- ایجاد پاره‌ای مشکلات در زمینه اجرای صحیح سیاست‌های پولی و اعتباری به علت تعدد واحدهای اجراکننده (بانک‌ها) و نبود هماهنگی احتمالی میان مدیران این واحدها.

شورای عالی بانک‌ها به منظور تکمیل طرح ادغام بانک‌ها، دیگر بار طرح یادشده را مورد بررسی قرار داد و پس از تجدیدنظر، جهت تصویب نهایی به مجمع عمومی بانک‌ها پیشنهاد نمود. سرانجام طرح ادغام بانک‌ها در سیزدهمین جلسه مجمع عمومی بانک‌ها، در تاریخ بیست‌وهشتم آذرماه ۱۳۵۸، به تصویب رسید و با وجود نارسایی‌هایی که دربرداشت، از تاریخ دوم دی ماه همان سال به موردا اجرا گذاشته شد.

■ ■ ■  
**"بانک بازرگانی ایران"**  
 نخستین بانک خصوصی ایران است که در سال ۱۳۲۸ براساس قانون تجارت و به صورت شرکت سهامی تاسیس شد.  
 ■ ■ ■

### قلمرو بخش خصوصی در فعالیت‌های بانکی

پس از انقلاب اسلامی، کلیه بانک‌های کشور ملی اعلام شدند و فعالیت بخش خصوصی در این عرصه متوقف گردید. نخستین اقدام جهت تشکیل بانک با سرمایه‌های بخش خصوصی (بانک اسلامی ایران) نیز به علت تقارن پذیره‌نویسی آن با تاریخ تصویب و اجرای قانون ملی‌شدن بانک‌ها، تحقق پیدا نکرد و به سازمان اقتصاد اسلامی ایران تغییر شکل یافت. از اواخر سال ۱۳۶۸، متعاقب تصویب "قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران" بحث خصوصی‌سازی در کشور مطرح شد و موضوع فعالیت بخش خصوصی در فعالیت‌های بانکی به عرصه مباحثات کشانده شد. محور این مباحث، اصل ۴۴ قانون اساسی بود. دیدگاه موافقان و مخالفان این سیاست در این زمینه، بیشتر ناظر بر آن بود که آیا بانکداری باید به صورت مالکیت عمومی "در اختیار دولت" قرار گیرد و یا عملاً "در انحصار دولت" باشد؟ سرانجام بخش خصوصی در گام نخست با عنوان "موسسه اعتباری غیربانکی" با حذف برخی خدمات به صورت "شبه‌بانک" وارد عرصه بانکداری کشور شد.

پس از مجازشمردن فعالیت بخش خصوصی در زمینه بانکداری - در قالب موسسه‌های اعتباری غیربانکی - گفت‌وگو در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی همچنان ادامه یافت. در نهایت، پس از مباحثات فراوان پیرامون راهکارهای کاهش انحصارهای دولت، ابتدا به موجب "قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران" که در تاریخ بیست‌وپنجم اسفند ماه ۱۳۷۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و مجمع تشخیص مصلحت نظام هم با اعمال پاره‌ای اصلاحات در تاریخ سی‌ام تیرماه ۱۳۷۸ بر آن مهر تأیید زد، تاسیس بانک و موسسه اعتباری به صورت

شرکت سهامی و با سرمایه داخلی و خارجی در مناطق آزاد، بدون مانع اعلام شد و متعاقب آن، قرائت نوبتی از اصل ۴۴ قانون اساسی در "قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران" (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷) ارایه گردید و براساس مواد ۹۲ و ۹۸ آن، تاسیس موسسه‌های اعتباری غیربانکی و بانک توسط بخش خصوصی مجاز دانسته شد.

همچنین، در راستای فراهم‌آوردن بستر لازم برای خصوصی‌سازی بانک‌ها و ایجاد بانک‌های خصوصی، تمهیداتی در برنامه سوم توسعه لحاظ گردید.

مفاد متن ماده ۹۸ قانون برنامه سوم توسعه، دیگر بار، تحت عنوان "قانون اجازه تاسیس بانک‌های غیردولتی" در بیست‌ویکم فروردین ماه ۱۳۷۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در بیست‌وهشتم همان ماه، شورای نگهبان عدم‌مخالفت خود را با آن اعلام داشت. با تصویب "ضوابط تاسیس بانک غیردولتی" در جلسه ۹۴۸ مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۰ شورای پول و اعتبار، بستر لازم جهت فعالیت بانک‌های غیردولتی فراهم شد.

رییس کل وقت بانک مرکزی، در زمینه فرایند خصوصی‌سازی بانک‌ها و مشارکت بخش خصوصی در عرصه فعالیت‌های بانکی، در تیرماه سال ۱۳۸۰ اعلام داشت: «فعالیت بخش خصوصی در زمینه بانکداری، ابتدا شامل اعطای مجوز به افراد به منظور ایجاد بانک جدید است و این روزها در روزنامه‌ها می‌خوانید که اولین بانک خصوصی ایران بعد از انقلاب اعلام پذیره‌نویسی و قبول سهام کرده و آگهی آن در جراید درج شده است. هدف ما گسترش فعالیت بخش خصوصی در زمینه بانکی است، به گونه‌ای که حدود ۵۰ درصد از فعالیت پولی کشور با حضور این بخش صورت گیرد. سپس تجدیدنظر در فعالیت

### قانون اجازه تاسیس بانک‌های غیردولتی (مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱)

ماده واحده - به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه، با توجه به ذیل اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چهارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین‌شده در زیر، اجازه تاسیس بانک توسط بخش غیردولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی داده می‌شود:

الف) سیاستگذاری پولی، اعتباری، ارزی، چاپ اسکناس، ضرب سکه، حفظ ذخایر ارزی، نظارت بر بانک‌ها و صدور مجوز فعالیت بانکی، در قلمرو وظایف دولت بوده و جهت اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت باقی می‌ماند.

ب) ضوابط مربوط به نحوه فعالیت بانک‌ها از قبیل رعایت نسبت‌های مالی تعیین‌شده جهت داشتن ساختار مالی سالم و نوع قراردادها و عقود و فعالیت‌های بانک‌ها، طبق قوانین پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا خواهد بود.

ج) دولت می‌تواند به افراد حقیقی و حقوقی داخلی در صورت دارا بودن شرایط زیر مجوز فعالیت اعطا نماید:

- ۱- داشتن تجربه و دانش لازم در این کار.
- ۲- از نظر مالی توان تامین سرمایه لازم و انجام کار را داشته باشد.
- ۳- عدم داشتن هرگونه سوءپیشینه اعم از مالی و اخلاقی.

در نخستین سال‌های پس از انقلاب، اولین اقدام برای تشکیل "بانک اسلامی ایران" با سرمایه‌های بخش خصوصی عقیم ماند و به جای آن "سازمان اقتصاد اسلامی" به وجود آمد.



بانک‌های دولتی از نظر کیفیت خدمات و تنوع آن خواهد بود. در حال حاضر، در مناطق آزاد، بانک‌های خارجی می‌توانند فعالیت خود را آغاز و تمام فعالیت‌های بانکی را اعمال نمایند. در آینده در خصوص فعالیت بانک‌های خارجی در سرزمین اصلی تصمیم‌گیری خواهد شد»<sup>(۱)</sup>.

بر این اساس، در سال ۱۳۸۰، بانک اقتصاد نوین به عنوان نخستین بانک خصوصی کشور - پس از ملی شدن بانک‌ها - فعالیت خود را آغاز نمود و پس از آن، بانک‌های پارسیان، پاسارگاد، سامان، سرمایه و کارآفرین هم به جمع بانک‌های خصوصی پیوستند.

شورای بورس نیز در راستای تکمیل فرایند مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های بانکی، در تاریخ ششم خرداد ماه ۱۳۸۱، آیین‌نامه شرایط و ضوابط پذیرش سهام بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی در بورس اوراق بهادار را تصویب نمود.

**ابطال ضوابط تاسیس بانک‌های غیردولتی توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری:** در نیمه دوم سال ۱۳۸۱، سازمان بازرسی کل کشور، تعیین ضوابط تاسیس بانک‌های غیردولتی را خارج از حیطه اختیارات شورای پول و اعتبار دانست و تقاضای ابطال این ضوابط را نمود. سپس برپایه شکواییه تنظیمی سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری طی رای شماره ۳۴۷/۸۸ و ۳۱۶ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲، مصوبه جلسه ۹۴۸ مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۰ شورای پول و اعتبار (ضوابط تاسیس بانک‌های غیردولتی) را ابطال کرد.

سپس در واکنش به رای دیوان عدالت اداری، رییس کل وقت بانک مرکزی طی مصاحبه‌ای اعلام داشت: «هیچ نوع ابهامی در فعالیت بانک‌های خصوصی در قوه مجریه وجود ندارد. ضابطه تاسیس و راه‌اندازی بانک‌های غیردولتی تمام مراحل خود را طی کرده و ابهامی در این باره وجود ندارد. هیچ موضوع جدیدی درباره ضوابط بانک‌های خصوصی در جلسه

هیات دولت مطرح نشده است... شورای پول و اعتبار موارد موردنیاز در تعیین اساسنامه بانک‌های خصوصی را تصویب کرده و بانک‌های خصوصی باید این موارد را در اساسنامه خود لحاظ کنند. هیچگونه مشکلی بر سر راه ادامه فعالیت بانک‌های خصوصی وجود ندارد و این بانک‌ها همچنان به ادامه فعالیت خود ادامه خواهند داد. اگر ابهامی در فعالیت بانک‌های خصوصی ایجاد شود، تفسیر از سوی مجلس شورای اسلامی می‌تواند این ابهام را مرتفع سازد»<sup>(۲)</sup>.

### خصوصی سازی بانک‌های دولتی

در اسفند ماه ۱۳۸۱، هیات وزیران تصمیم گرفت به استناد بند "ک" تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۰)، جهت بازپرداخت بدهی خود به سازمان تامین اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشور، معادل ۶۰ درصد سهام بانک صادرات ایران و ۵۵ درصد از سهام شرکت سهامی بیمه ایران را به این سازمان‌ها واگذار کند. متعاقب آن، سازمان بازرسی کل کشور این موارد را مغایر با قوانین جاری کشور دانست و تقاضای ابطال آن را از دیوان عدالت اداری نمود.

در رابطه با این تصویب‌نامه، معاون سازمان بازرسی کل کشور اعلام داشت: «حقوقدانان و قضات این سازمان، مصوبات واگذاری سهم دولت در شرکت بیمه ایران و بانک صادرات ایران را بررسی کرده و به این نتیجه رسیده‌اند که این دو مصوبه برخلاف قوانین جاری کشور است... مصوبه دولت در کمیسیون تطبیق مصوبات با قوانین در سازمان بازرسی کل کشور مورد بررسی قرار گرفت و از آنجا که مصوبه مذکور با قوانین جاری تطبیق نداشت، از دیوان عدالت اداری ابطال آن درخواست شد... واگذاری ۶۰ درصد سهام بانک صادرات در ازای بدهی‌های دولت به واحدهای دیگر، بر مبنای بررسی‌های انجام شده، غیرقانونی تشخیص داده شد و از دیوان عدالت اداری درخواست ابطال این مصوبه شده است...»<sup>(۳)</sup>

### رای هیات عمومی درباره تاسیس بانک غیردولتی

علاوه بر این که حکم مقرر در بند "ج" ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ متضمن تفویض مسوولیت تصویب اساسنامه هر بانک به تناسب نوع و ماهیت فعالیت خاص آن بانک به شورای پول و اعتبار است و ظهور در جواز وضع مقررات آمره در زمینه تعیین ضوابط تاسیس مطلق بانک‌های غیردولتی ندارد و به صراحت بند "ج" ماده ۹۸ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹ و بند "ج" ماده واحده قانون تاسیس بانک غیردولتی مصوب ۱۳۷۹ که با عنایت به مدلول ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وضع شده، البته تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط طبق اصل ۴۴ قانون اساسی نیاز به قانون دارد، لیکن اختیار اعطای مجوز فعالیت بانک غیردولتی به اشخاص حقیقی یا حقوقی به دولت تفویض شده است. بنا به جهات فوق‌الذکر و توجه به حدود وظایف و مسوولیت‌های قانونی شورای پول و اعتبار، مصوبه نهصد و چهل و هشتمین جلسه مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۰ شورای پول و اعتبار تحت عنوان ضوابط تاسیس بانک غیردولتی خارج از حدود اختیارات آن شورا در وضع مقررات دولت تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، ابطال می‌گردد.

از سال ۱۳۶۸ که بحث خصوصی سازی در کشور مطرح شد تاکنون، موضوع فعالیت بخش خصوصی در امور بانکداری همواره با مانعی به نام اصل ۴۴ قانون اساسی روبرو شده و ناتمام مانده است.

## رای هیات عمومی درباره واگذاری بخشی از سهام بانک صادرات ایران

به صراحت اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران امر بانکداری اختصاص به بخش دولتی یافته و احکام مقرر در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منحصراً مفید جواز انتقال سهام شرکت‌های دولتی قابل واگذاری در قلمرو اصل ۴۴ فوق‌الذکر و مبین عدم جواز واگذاری سهام بانک‌های دولتی می‌باشد و چون حکم عام و کلی مقرر در بند «ک» تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور مخصص و ناسخ و نافی احکام خاص مقنن در باب اختصاص امر بانکداری به بخش دولتی و عدم جواز واگذاری سهام بانک‌های دولتی نمی‌باشد، بنابراین، تصمیم شماره ۶۱۷۶۱/ت/۲۸۱۷۶ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۵ نمایندگان ویژه ریاست جمهوری که به عنوان تصمیم هیات وزیران تلقی شده و متضمن واگذاری مالکیت دولت نسبت به ۶۰ درصد از سهام و سایر حقوق و امتیازات بانک صادرات ایران به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تامین اجتماعی بوده، مغایر اصل ۴۴ قانون اساسی و سایر قوانین فوق‌الذکر و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، ابطال می‌گردد.

وزیر امور اقتصادی و دارایی نیز پس از تصویب این لایحه گفت: «با پاسخ مثبتی که مجلس به لایحه استفساریه دولت داد، به‌زودی مقدمات واگذاری دو بانک و سه شرکت بیمه فراهم می‌شود. موضوع واگذاری بانک‌ها و بیمه‌ها به زودی در دستور کار هیات عالی واگذاری قرار می‌گیرد و بر این اساس، سازمان خصوصی‌سازی نیز مقدمات واگذاری آنها را فراهم خواهد کرد. واگذاری سهام بانک‌ها و شرکت‌های بیمه، دومین مرحله از سیاست انحصارزدایی از بازار پولی کشور است، زیرا پیش از این، دولت با اعطای مجوز به بانک‌های خصوصی، به نوعی انحصارزدایی کرده بود. در مرحله اول، قرار است بخشی از سهام بانک‌های صادرات و ملت به عموم مردم واگذار شود و در همین حال، واگذاری سهام شرکت‌های بیمه البرز، دانا و آسیا هم در دستور کار سازمان خصوصی‌سازی قرار خواهد گرفت. واگذاری سهام بانک‌ها و بیمه‌ها، جزو مهمترین اصلاحاتی است که وزارت امور اقتصادی و دارایی با جدیت برای تحقق آن اقدام خواهد کرد»<sup>(۵)</sup>.

اما شورای نگهبان قانون اساسی، تفسیر نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیرامون ماده ۱۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران را منطبق با قانون اساسی ندانست و اعلام داشت: «با توجه به این که مفاد استثنای مذکور در صدر ماده ۱۱ پیش از استثنای کردن موارد مذکور از شمول فصل مذکور نیست و هیچگونه دلالتی بر تجویز فروش سهام بانک‌ها و موسسات اعتباری ندارد، مصوبه مجلس علاوه بر این که توجیه تفسیری ندارد، خلاف اصل ۴۴ قانون اساسی است»<sup>(۶)</sup>.

### خصوصی‌سازی بانک رفاه کارگران

اقدام جهت واگذاری سهام بانک صادرات، در اصل دومین حرکت در جهت انتقال سهام یک بانک دولتی به بخش خصوصی بود. نخستین گام در این زمینه برای بانک رفاه

بر این اساس، دیوان عدالت اداری به موجب رای شماره ۱۱۱/۸۲/هـ مورخ ۱۳۸۲/۵/۹، تصویب‌نامه مورد بحث را ابطال کرد.

معاون کل وزارت امور اقتصادی و دارایی هم در رابطه با ابطال مصوبات دولت مبنی بر واگذاری بخشی از سهام بانک صادرات ایران و شرکت بیمه ایران توسط دیوان عدالت اداری گفت: «در صورتی که تفسیر مجلس شورای اسلامی از مستثنیات ماده ۱۱ قانون برنامه سوم اصلاح شود، مشکلات خصوصی‌سازی بانک‌ها و بیمه‌های دولتی حل می‌شود. از آنجا که برداشت معاونت حقوقی ریاست جمهوری، دفتر حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سایر حقوقدانان این بود که مفاد این قانون شامل بانک‌ها و بیمه‌ها نیز می‌شود، لذا دولت تصمیم به واگذاری سهام این موسسات گرفت. براساس ماده ۱۱ قانون برنامه سوم، دولت اجازه یافت که سهام متعلق به خود را در شرکت‌های دولتی واگذار کند، اما به دلیل استناد و تفسیر دیوان عدالت اداری مبنی بر این که این مجوز شامل بانک‌ها و بیمه‌های دولتی نمی‌شود، این امر تاکنون میسر نشده است. برای رفع این مشکل، وزارت امور اقتصادی و دارایی لایحه استفساریه‌ای در خصوص ماده ۱۱ قانون برنامه سوم را به دولت تقدیم داشته است و در این ماده واحده تقاضا کرده است که مستثنیات ماده ۱۱ قانون برنامه سوم ناظر بر سهام متعلق به بانک‌ها و شرکت‌های بیمه بوده و خود بانک‌ها و شرکت‌های بیمه را شامل نمی‌شود؛ که در صورت پذیرش آن از سوی مجلس شورای اسلامی، مشکل خصوصی‌سازی بانک‌ها و بیمه‌های دولتی مرتفع خواهد شد»<sup>(۴)</sup>.

سپس مجلس شورای اسلامی در جلسه هشتم بهمن‌ماه ۱۳۸۲ خود، با تصویب لایحه یک فوریتی استفساریه ماده ۱۱ قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، به دولت اجازه داد تا سهام خود را در بانک‌ها، موسسه‌های اعتباری و شرکت‌های بیمه دولتی به بخش خصوصی واگذار نماید.

در دوره جدید، بانک اقتصاد نوین نخستین بانک خصوصی است که از سال ۱۳۸۰ فعالیت خود را آغاز نموده است.

کارگران برداشته شد، بدین ترتیب که از یک سو، شورای عالی اداری با موافقت جهت پیوستن این بانک به زیرمجموعه‌های سازمان تامین اجتماعی، به نوعی آن را غیردولتی قلمداد نمود و از سوی دیگر، افزایش سرمایه بانک رفاه کارگران در سال ۱۳۸۰ و عدم مشارکت دولت در تامین سرمایه سهم خود، منجر به افزایش درصد سرمایه و مشارکت سازمان تامین اجتماعی و تقلیل سهام دولت به میزان ۶/۱۴ درصد گردید.

متعاقب آن، براساس تقاضای سازمان بازرسی کل کشور و با رای دیوان عدالت اداری، واگذاری سهام بانک رفاه کارگران به سازمان تامین اجتماعی ابطال شد.

در گزارش سازمان بازرسی کل کشور در این مورد آمده است: «به موجب ماده ۱ اساسنامه بانک رفاه، به اعتبار این که ۹۳/۸۵ درصد سهام بانک مزبور متعلق به سازمان تامین اجتماعی شده و به استناد ماده ۹۸ قانون برنامه سوم توسعه، قانون اجازه تاسیس بانک‌های غیردولتی و ضوابط تاسیس بانک غیردولتی ماهیت بانک رفاه را از دولتی به غیردولتی تغییر داده است، بانک رفاه کارگران را به دلیل تعلق همه سهام آن به دولت و بخش عمومی نمی‌توان بانک غیردولتی تلقی نمود».

در رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری هم آمده است: «با عنایت به صدر اصل ۴۴ قانون اساسی که بانک‌ها و بیمه‌ها را در انحصار دولت قرار داده و دولتی اعلام نموده، هرگونه خروج از اصل مذکور نیاز به قانون صریح و روشن و غیرقابل تفسیر دارد که ناقض قانون اساسی باشد. طبیعی است که چنین حقی باید از مجاری قانون و قانونگذاری و نیز طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی و در چهارچوب مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت پذیرد. ماده ۵ ضوابط تاسیس بانک غیردولتی مقرر نموده: اشخاص حقوقی که بخشی از سرمایه آنها متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی و یا نهادهای عمومی بوده، نمی‌توانند در بانک‌های غیردولتی سهامدار باشند. با عنایت به جهت یادشده و جهت دیگر، از جمله اهداف قانون اساسی و اهداف بانکداری اسلامی، مصوبه مذکور خلاف اصل ۴۴ قانون اساسی، خلاف قانون ملی‌کردن بانک‌ها و قانون اجازه تاسیس بانک‌های غیردولتی...، خلاف قانون برنامه پنجساله سوم و خلاف اختیارات مجمع عمومی فوق‌العاده بانک مذکور تشخیص داده شد و مستند به اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ذیل ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، ابطال می‌شود».

در رابطه با این رای، معاون اقتصادی وزیر امور اقتصادی و دارایی اظهار داشت: «تاکنون امر واگذاری بانک رفاه به تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی عملی نشده بود که حالا با رای دیوان عدالت اداری پس گرفته شود. با توجه به تصمیم دولت، قرار بود بانک رفاه به تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی

واگذار شود، اما به دلیل رای دیوان عدالت اداری این تصمیم عملی نشد. با صدور رای دیوان عدالت اداری، دولت استفساریه‌ای تهیه و به مجلس ششم ارائه کرد که براساس آن استفساریه، مجلس به تصمیم دولت مهر تایید زد، اما شورای نگهبان با توجه به شبهات موجود در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی آن را تایید نکرد. با رد مصوبه مجلس توسط شورای نگهبان، موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده شد که هم‌اکنون هم در حال بررسی است. ما منتظر نهایی شدن بررسی اصل ۴۴ قانون اساسی هستیم تا با مشخص شدن تکلیف آن، در مورد واگذاری یا عدم واگذاری بانک رفاه تصمیم‌گیری کنیم. اگر رای مجمع تشخیص مصلحت بر اصلاح این قانون باشد، امکان واگذاری بانک رفاه به تامین اجتماعی خواهد بود»<sup>(۷)</sup>.

اینک با توجه به ابلاغ بند "ج" سیاست‌های کلی نظام در مورد اصل ۴۴ قانون اساسی و اجازه واگذاری ۸۰ درصد از سهام بانک‌های دولتی - به استثنای بانک مرکزی و بانک‌های ملی ایران، سپه، صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن و توسعه صادرات - باید در انتظار آغاز دور تازه‌ای از فعالیت بخش خصوصی در عرصه بانکداری کشور باشیم.

#### پی‌نوشت‌ها

- (۱) پیام بانک / ۱۳۸۰ / سال دوازدهم / شماره ۳۰۰ / هفته چهارم تیرماه / صفحه ۲.
- (۲) آسیا / ۱۳۸۱ / شماره ۴۴ / دوشنبه ۲۶ اسفند / صفحه ۱۴.
- (۳) آسیا / ۱۳۸۲ / شماره ۱۳۷۲ / چهارشنبه ۱۷ اردیبهشت / صفحه ۱۴.
- (۴) بانک و اقتصاد / ۱۳۸۲ / شماره ۳۹ / آبان / صفحه ۸.
- (۵) بانک و اقتصاد / ۱۳۸۲ / شماره ۴۳ / اسفند / صفحه ۱۰.
- (۶) بانک و اقتصاد / ۱۳۸۳ / شماره ۴۴ / فروردین / صفحه ۴۴.
- (۷) دنیای اقتصاد / ۱۳۸۳ / شماره ۵۳۷ / پنجشنبه ۲۱ آبان / صفحه ۲۱.

#### منابع

- (۱) بانک ملی ایران / ۱۳۳۸ / تاریخچه سی‌ساله بانک ملی ایران (۱۳۰۷-۳۷) / تهران / بانک ملی ایران / چاپ اول.
- (۲) صدقی، عباس / ۱۳۸۲ / اصول بانکداری / تهران / انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی / دانشگاه تهران / چاپ ششم.
- (۳) والی‌نژاد، مرتضی / ۱۳۸۰ / نظام بانکداری؛ از پذیرش امانت تا فناوری‌های نوین / فصلنامه بانک / شماره ۱۸ / پاییز.
- (۴) - / ۱۳۸۰ / سیری در تاریخچه نظام بانکی در ایران: از عصر امتیازهای ننگین دوره قاجار تا قانون عملیات بانکی بدون ربا / فصلنامه بانک / شماره ۱۶ / بهار.
- (۵) - / ۱۳۸۴ / مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر بانک‌ها و موسسه‌های اعتباری (۲ جلد) / تهران / پژوهشکده پولی و بانکی / بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران / چاپ دوم.

اولین مصوبه هیات وزیران برای واگذاری ۶۰ درصد سهام بانک صادرات ایران و ۵۵ درصد سهام شرکت سهامی بیمه ایران به سازمان تامین اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشوری، با مخالفت سازمان بازرسی کل کشور روبرو شد و هیات عمومی دیوان عدالت اداری هم این مصوبه را ابطال کرد.