



چشم انداز ۱۳۹۳

جایگاه بانکداری دولتی از لحاظ ضوابط و تکالیف قانونی

محمد وطن پور، کارشناس ارشد اقتصاد

پس از ابلاغ قوانین جدید

پس از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تاریخ ۸۷/۴/۳۱، به زعم بسیاری از کارشناسان، زیربنای اقتصاد ایران در معرض یک بازچینی قرار گرفت. مطابق مفاد اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش دولتی به عنوان کارگزار اصلی، بخش تعاونی به عنوان کارگزار فرعی و بخش خصوصی به عنوان طفیلی اقتصاد ایران منصوب گردیده‌اند. این چیدمان تا حدی پیش رفت که دولت در سایه حمایت‌های بزرگ سیاسی و حکومتی قرار گرفت و حتی به عنوان تهدیدی جدی برای مالکیت بخش خصوصی به صحنه آمد و به برخورداری از رانت‌های مهم حکومتی مبادرت ورزید. آنگاه قدرت سیاسی حاکمان تازه وارد، به حدی رشد یافت که توزیع درآمد، کارآیی، بهره‌وری، رقابت و سلامت اقتصاد ایران به بوته فراموشی سپرده شد. این امر در سایه بروز جنگ هشت ساله و تشدید نابسامانی‌های ناشی از آن، در برخی موارد بیشتر مورد غفلت کارگزاران و برنامه‌ریزان توسعه قرار گرفت و در سال‌های ابتدایی دهه ۷۰، با انجام برخی اصلاحات، قدم‌های کوچکی برای حضور بخش غیردولتی برداشته شد، اما به دلیل ممنوعیت قانونی ناشی از مفاد اصل ۴۴ قانون اساسی و تفسیر خشک و غیرمنعطف شورای نگهبان و برداشت‌های دیگر از قانون اساسی، راه به جایی نبرد.

پایان بن بست و فرور یختن برج عاج‌ها

از همان سال‌ها و در شرایطی که ریاست کل فقید بانک مرکزی تلاشی را برای حضور بانک‌های خصوصی آغاز نمود،

تفسیر ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی، فرصتی را برای خروج نظام بانکی از یک بن بست تاریخی بوجود آورد و در ابتدای برنامه سوم توسعه، حضور بانک‌های خصوصی در کشور تحقق یافت، ولی آیا همین کافی بود؟ به زعم بسیاری از صاحب‌نظران، فضای غیر رقابتی و نابرابر حاکم بر روابط این موجودات نوپا، با غول‌های اقتصادی و بی‌رقیب و تمامیت‌خواهی هم چون بانک‌های دولتی، فضایی بسیار ناهمگون و نامطلوب بود که تمام امکانات حضور رقابتی و رشد سهم بازار بانک‌های خصوصی را از بین می‌برد. این وضعیت ادامه داشت تا سال‌ها بعد که "تابوی" صدر اصل ۴۴ قانون اساسی شکست و برج عاج‌ها فروریخت و آن کوچه بن بست هم به تاریخ پیوست. اما پیچیدگی‌ها و ابهامات موجود در مسیر تفسیر و تأویل این قانون، همچنان برای برخی از کارشناسان و صاحب‌نظران ایجاد تشویش می‌کند.

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و الزام دولت و مجلس به رفع موانع قانونی اجرای این سیاست‌ها از طریق مبادی قانونی، لایحه دولت برای عملیاتی کردن آن سیاست‌ها به مجلس ارایه شد و پس از نزدیک به ۲/۵ سال رفت و برگشت، سرانجام شکستی در اقتدار بخش دولتی روی داد و مقرر گردید که براساس تقسیم‌بندی‌های انجام شده، دولت از گروه یک ماده ۲ قانون که فعالیت‌های خارج از صدر اصل ۴۴ هستند، به طور کامل خارج شود و در فعالیت‌های دیگر نیز حسب مورد اتخاذ تصمیم شود.

اما ابهام، همیشه یکی از ضعف‌های رایج در فرایند تدوین قوانین و مقررات است و قانون فوق‌الذکر نیز از این آسیب‌مزون نمانده است.

تلاش‌های رییس کل
فقید بانک مرکزی،
یعنی
دکتر محسن نوربخش،
برای آغاز فعالیت
بانک‌های خصوصی
در دهه ۱۳۷۰،
موجب شد که نظام
بانکی ایران از یک
بن بست تاریخی
خارج شود.

هدف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

هدف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، حضور حداکثری بخش خصوصی (غیردولتی) در تمامی فعالیت‌هایی است که مردم توانایی انجام آنها را دارند و این امر محقق نمی‌شود مگر اینکه:

- دولت برای خروج از فعالیت‌ها، عزم جدی داشته باشد و برای این امر زمینه‌های مناسب را تدارک دیده باشد.
 - بخش خصوصی (غیردولتی) توانایی و توانمندی اداره آن مجموعه را دارا باشد و نسبت به مدیریت و بهبود ارایه خدمات و تولیدات اقدام نماید.
- در این مرحله، سؤال اصلی این است که برای تحقق این اهداف چه باید کرد؟

طرح مسأله

فعالیت بانكداری به استناد اصل ۴۴ قانون اساسی، از فعالیت‌های صدر این اصل طبقه‌بندی شده و لذا براساس ماده ۲ قانون در گروه دو طبقه‌بندی قرار می‌گیرد، با این توصیف که بانك‌های دیگری هم وجود دارند که صراحتاً در زمره گروه ۳ فعالیت‌ها قرار می‌گیرند و همچنان در بازار حضور خواهند داشت. این بانك‌ها، همان‌هایی هستند که صد درصد دولتی خواهند بود و هرگونه سرمایه‌گذاری در آنها نمی‌تواند مالکیت و مدیریت این واحدها را از دست دولت خارج کند، همچون بانك‌های تجاری سپه و ملی ایران و بانك‌های تخصصی صنعت و معدن، توسعه صادرات، مسکن و کشاورزی. حال اختلاط و ابهام ایجاد شده در این است که به حکم



کشور، به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از بیست درصد ارزش این فعالیت‌ها در بازار بیشتر نباشد.

باید اعتراف کرد که قانونگذار در مقام نگارش این متن، از این نکته غافل نبوده است که گروه دو فعالیت‌های اقتصادی، منفک از حضور دولت در گروه سه نخواهد بود. در حقیقت، گروه دو فعالیت‌های اقتصادی، آن‌دسته از بنگاه‌های اقتصادی هستند که قانونگذار تصدی دولت در آنها را ضروری ندانسته است، و گرنه هیچ تفاوتی در عرصه فعالیت‌های بانك‌های تجاری سپه یا ملی با بانك‌های تجارت یا صادرات موجود نیست.

با این نگرش و با نگاهی به سهم بانك‌های عامل از بازار خدمات بانکی، در خواهیم یافت که کلیه اقدامات نظام‌تصمیم‌گیری اجرای قانون اصل ۴۴ قانون اساسی در عرصه بنگاه‌های گروه دو ماده ۲ قانون، بسیار پیچیده و قابل تأمل است.

جدول مقایسه دارایی‌های بانك‌های کشور

(ارقام به میلیارد ریال و درصد)

نام بانك	سال ۸۳	سهم	مجزور سهم	سال ۸۷	سهم	مجزور سهم
ملی	۲۹۰۷۰۰	۱/۲۳۱۶	۰/۰۵۳۶	۵۳۸۵۱۵	۰/۱۸۰۳	۰/۰۲۳۵
سپه	۱۲۷۹۶۸	۰/۱۰۱۹	۰/۰۱۰۴	۲۱۸۷۴۵	۰/۰۷۳۲	۰/۰۰۵۴
صادرات	۱۷۶۶۰۶	۰/۱۴۰۷	۰/۰۱۹۸	۴۰۴۵۸۸	۰/۱۳۵۵	۰/۰۱۸۳
تجارت	۱۷۱۲۸۳	۰/۱۳۶۵	۰/۰۱۸۶	۳۳۹۹۱۴	۰/۱۱۳۸	۰/۰۱۳۰
ملت	۲۰۶۵۵۷	۰/۱۶۴۶	۰/۰۲۷۱	۴۲۲۶۷۸	۰/۱۴۱۵	۰/۰۲۰۰
رفاه	۴۱۳۲۸	۰/۰۳۳۹	۰/۰۰۱۱	۶۶۹۸۶	۰/۰۲۲۴	۰/۰۰۰۵
پست بانك	۲۳۴۶	۰/۰۰۱۹	۰/۰۰۰۰	۸۹۷۱	۰/۰۰۳۰	۰/۰۰۰۰
کشاورزی	۸۸۹۷۳	۰/۰۷۰۹	۰/۰۰۵۰	۱۸۳۳۴۶	۰/۰۶۱۴	۰/۰۰۳۸
مسکن	۶۳۴۴۱	۰/۰۵۰۵	۰/۰۰۲۶	۱۸۹۵۹۲	۰/۰۶۳۵	۰/۰۰۴۰
توسعه صادرات	۱۲۰۴۹	۰/۰۰۹۶	۰/۰۰۰۱	۳۸۹۸۰	۰/۰۱۳۱	۰/۰۰۰۲
صنعت و معدن	۱۸۷۴۲	۰/۰۱۴۹	۰/۰۰۰۲	۵۰۸۳۱	۰/۰۱۷۰	۰/۰۰۰۳
کارآفرین	۶۴۷۱	۰/۰۰۵۲	۰/۰۰۰۰	۳۵۲۴۹	۰/۰۱۱۸	۰/۰۰۰۱
سامان	۵۹۲۶	۰/۰۰۴۷	۰/۰۰۰۰	۴۲۳۷۶	۰/۰۱۴۲	۰/۰۰۰۲
پارسیان	۳۱۴۱۵	۰/۰۲۵۰	۰/۰۰۰۶	۱۹۷۴۶۷	۰/۰۶۶۱	۰/۰۰۴۴
اقتصاد نوین	۶۷۸۰	۰/۰۰۵۴	۰/۰۰۰۰	۱۰۱۶۰۱	۰/۰۲۴۰	۰/۰۰۱۲
پاسارگاد	۴۶۷۶	۰/۰۰۳۷	۰/۰۰۰۰	۹۵۰۲۵	۰/۰۳۱۸	۰/۰۰۱۰
سرمایه	۰/۰۰۰۰	۰/۰۰۰۰	۰/۰۰۰۰	۲۳۷۷۵	۰/۰۰۸۰	۰/۰۰۰۱
سینا	۰/۰۰۰۰	۰/۰۰۰۰	۰/۰۰۰۰	۲۸۱۴۲	۰/۰۰۹۴	۰/۰۰۰۱
جمع کل دارایی‌ها	۱۲۵۵۲۶۱	۱	۰/۱۳۹۲	۲۹۸۶۷۸۱	۱	۰/۱۰۵۰

اما شرایط در حالتی پیچیده‌تر می‌شود که بدانیم دولت از سرمایه‌گذاری و بسط فعالیت‌های خود در بنگاه‌های گروه سه نیز منع نگردیده است و به طور مثال، بانك ملی یا سپه در حال گسترش شعب، جذب پرسنل و جذب منابع به منظور حضور پررنگ‌تر در فعالیت‌های اقتصادی خود می‌باشند، حال آنکه به استناد تبصره ۱ بند "ب" ماده ۳ قانون، حضور دولت در بازار کالاها و خدمات نمی‌بایست بیش از ۲۰ درصد باشد و این بازار بین بنگاه‌های گروه دو (مقداری دولتی) و بنگاه‌های گروه سه (کاملادولتی) مشترک است، ولی عدم محدودیت بنگاه‌های گروه سه و اعمال انضباط در

قانون مذکور، دولت از سرمایه‌گذاری در بانك‌های واگذار شده منع گردیده، تاجایی که سهم دولت در نظام بانکی کشور یا ارزش مجموع سهام دولت از کل ارزش مجموع سهام بانك‌های کشور، نباید بیش از ۲۰ درصد باشد، اما آیا سهم مجاز دولت در بازار کالاها و خدمات بانکی نیز در همین حد محدود شده است؟

به استناد تبصره ۱ بند "ب" ماده ۳ قانون، دولت فقط مجاز دانسته شده است که به منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی در فعالیت‌های گروه دو ماده ۲ قانون، با هدف حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی

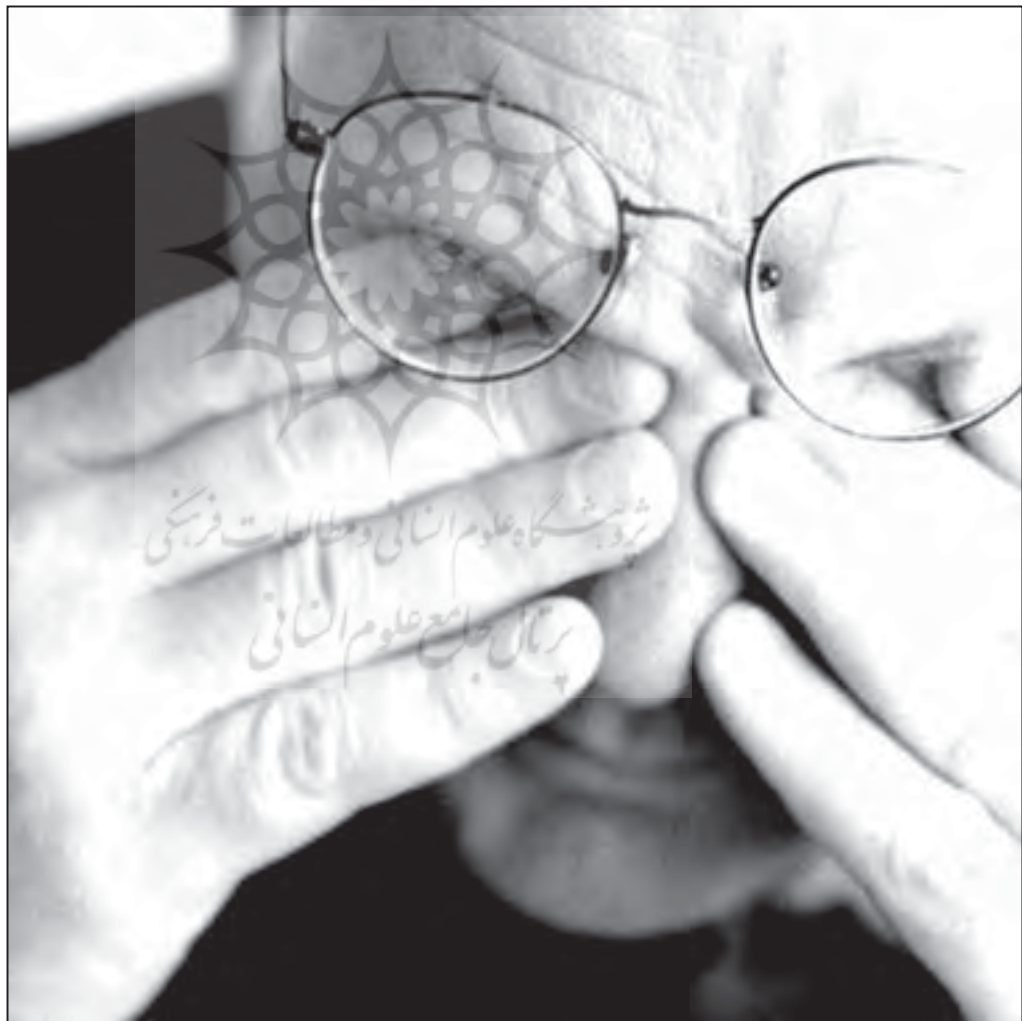
سهام‌های اندک دولت در بنگاه‌های گروه دو، تأمین‌کننده نظر قانونگذار نخواهد بود، چرا که حتی اگر دولت فقط در بانک‌های گروه سه حضور داشته باشد، سهمی بیش از ۲۰ درصد بازار را در اختیار خواهد داشت و در این حالت، باید تدبیری مناسب اندیشیده شود.^(۱)

به عبارت دیگر، تعریف بازار فعالیت در خصوص نظام بانکی، سهم از لحاظ سپرده‌های بانکی است، زیرا با توجه به این مهم است که می‌توان در خصوص وسعت پرسنل، سرمایه، تسهیلات، دارایی‌ها و... اظهار نظر کرد و بانگاهی به سهم بانک‌های گروه سه فعالیت‌ها، مشاهده خواهد شد که سهم سپرده‌های نظام بانکی نیز تا حدود زیادی متناسب با سهم دارایی‌های آنهاست.

پس خروج صد درصدی دولت از بنگاه‌های گروه سه فعالیت بانکداری توصیه می‌شود، زیرا تکلیف بند "ب" ماده ۳ حداقل ۸۰ درصد است و تا صد درصد هم قابل افزایش می‌باشد. علاوه بر این، فعالیت بانک‌های گروه سه برای تأمین هدف قانونگذار در تبصره ۱ بند "ب" ماده ۳ باید تعدیل شود.

البته به عنوان تذکر پایانی می‌توان به این آسیب در اجرای واگذاری‌ها نیز اشاره کرد که واگذاری‌های دولت از طریق مزایده یا بورس اوراق بهادار، دلیلی بر حضور بخش غیر خصوصی یا غیردولتی نمی‌باشد، لذا گسترش تکثر در ضوابط مالکیت بانک‌ها و مؤسسات مالی با اعمال ماده ۵ قانون اصل ۴۴ قانون اساسی، خود می‌تواند عامل تحرک و گسترش رقابت تلقی گردد که متأسفانه تا این تاریخ به طور جدی مورد توجه قرار نگرفته است.

اجرای ضوابط قانونی توسط بانک مرکزی برای تکثر حداکثری پنج درصدی افراد حقیقی و ۱۰ درصدی افراد حقوقی در بخش پولی و مالی کشور، خود می‌تواند زمینه ساز رقابت واقعی و جهش بخش حقیقی اقتصاد کشور باشد. در این ضوابط، با توجه به مؤسسه مالی تلقی کردن شرکت‌های بیمه و شرکت‌های سرمایه‌گذاری، می‌توان با اندک اصلاحی این نگرش را در مورد این مؤسسات نیز اعمال نمود که به یقین موجبات رشد رقابت و رفع موانع سرمایه‌گذاری و اشتغال را فراهم خواهد آورد.



(۱) این امر در خصوص بیمه‌ها با وجود شرکت بیمه ایران، و در خصوص پتروشیمی‌ها با وجود شرکت ملی پتروشیمی و... نیز صادق و قابل تعمیم است و حضور نزدیک به ۴۸ درصدی شرکت بیمه ایران خود تأییدی بر این امر است.

با اینکه تابوی
صدر اصل ۴۴ قانون
اساسی شکسته شده
و فضا به طور نسبی
متعادل‌تر شده است،
اما باز هم پیچیدگی‌ها
و ابهامات در مسیر
تفسیر و تأویل قانون
اجرای سیاست‌های
کلی اصل ۴۴ قانون
اساسی، برخی از
کارشناسان را دچار
نگرانی و تشویش
می‌کند.