

ارزیابی عملکرد اجرای سیاست‌های کلی
اصل چهل و چهارم قانون اساسی
(مطالعه موردی جزء «۲» بند «ج»)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۳۸۱۴
مردادماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۳
فصل اول - کلیات	۳
۱-۱. کلیات سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی	۳
۱-۲. جایگاه بانکداری در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی	۴
فصل دوم - ارزیابی عملکرد نهادها در اجرای جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم	۵
مقدمه	۵
۲-۱. معرفی شاخص‌ها	۵
۲-۲. ارزیابی عملکرد نهاد قانونگذاری براساس شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم	۱۴
۲-۳. ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) براساس شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم	۲۷
۲-۴. ارزیابی عملکرد بانک مرکزی براساس شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم	۴۱
فصل سوم - بحث و نتیجه‌گیری و ارائه راهکار	۴۸
۳-۱. نقاط قوت	۴۸
۳-۲. نقاط ضعف	۵۱
۳-۳. توصیه‌های سیاستی	۵۴
منابع و مأخذ	۵۵



ارزیابی عملکرد اجرای سیاست‌های کلی
اصل چهارم و چهارم قانون اساسی
(مطالعه موردی جزء «۲» بند «ج»)

چکیده

هدف اصلی این مطالعه ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است. در این راستا با استفاده از شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم استخراج شده از مستندات قانونی و ابلاغی موجود، عملکرد مجلس شورای اسلامی، سازمان خصوصی‌سازی و بانک مرکزی درخصوص واگذاری بانک‌های دولتی و تأسیس بانک‌های غیردولتی مورد ارزیابی قرار گرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که نهادهای ذیربط هر چند تلاش‌های فراوانی را برای اجرای سیاست‌های کلی درخصوص اصل چهارم و چهارم قانون اساسی انجام داده‌اند، اما ایرادهایی نیز در برخی موارد بر عملکرد آنها وارد است. از مجموع نقاط قوت و ضعف نهادهای مشمول این قانون می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

۱. نقاط قوت

الف) قانونگذار دقیقاً در راستای اجرای جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، دولت را از مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت مواردی منع کرده است که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) قانون یاد شده می‌شود.

ب) قانونگذار نیز در اجرای جزء «۲» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، اولاً تأکید کرده است که تا پایان برنامه چهارم توسعه باید واگذاری بانک‌های دولتی صورت گیرد. ثانیاً واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهارم و چهارم به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات، در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی نیز توسط قانونگذار مورد تأکید قرار گرفته است.

ج) واگذاری سهام ترجیحی به کارکنان و مدیران بانک‌ها به صورت اقساطی در راستای جزء «ه»

الزامات واگذاری ذیل بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است. (د) مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی واگذاری در زمینه مقابله با انحصار در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است. در این زمینه می‌توان به «آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی» اشاره کرد که پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار هنوز به مرحله ابلاغ و اجرا نرسیده است. (ه) ابلاغیه‌های شماره ۹۰/۱۴۶۴۰۵ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۴ بانک مرکزی درخصوص «آیین‌نامه اجرایی نحوه تأسیس، فعالیت، نظارت و انحلال بانک‌های فرعی در خارج از کشور» و شماره ۹۰/۱۴۶۴۱۰ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۴ بانک مرکزی درخصوص «مقررات ناظر بر مشارکت اشخاص خارجی در سرمایه بانک‌ها» در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی بوده است.

۲. نقاط ضعف

الف) قانونگذار طی قانونی که در تاریخ ۱۳۹۱/۰۲/۱۹ به تصویب رسانده است، واگذاری سهام شرکت پست‌بانک طبق قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» را تا سقف ۴۹ درصد (۴۹٪) و تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) هدفگذاری کرده است و واگذاری باقیمانده سهام تا سقف هشتاد درصد (۸۰٪) پس از مهلت یاد شده را منوط به تداوم کلیه وظایف و مسئولیت‌های بانک مذکور در ارائه خدمات بانکی در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی توسط این بانک و یا محول شدن آن به حداقل یکی از بانک‌های دولتی دانسته است. این حکم مغایر با حکم سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است.

ب) سهم عمده سهام بانک‌های واگذار شده در اختیار دولت بوده و مدیران آنها را دولت عزل و نصب می‌کند.

ج) در اجرای تبصره «۲» ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی به دلیل وجود خلأهای مقرراتی در اعمال نظارت کارآمد و مؤثر نسبت به قبل، پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار هنوز به مرحله ابلاغ و اجرا نرسیده، لذا این تبصره از ماده مذکور هنوز توسط سازمان خصوصی‌سازی کاملاً اجرایی نشده است.

د) در عمل نظارت بر اجرای جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی



ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵، در راستای جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات، توسط بانک مرکزی ضعیف بوده است. (ه) بانک مرکزی درخصوص واگذاری ۸۰ درصد از سهام بانک‌های دولتی مشمول واگذاری، اعمال نظارت دقیقی نکرده است. برای مثال براساس گزارش‌های مالی حسابرسی شده بانک صادرات ایران حدود ۲۸ درصد از سهام این بانک در سال ۱۳۸۸ و حدود ۳۲ درصد از سهام این بانک در سال ۱۳۸۹ علاوه بر سهام عدالت هنوز در اختیار دولت است، ۲۰/۴ درصد سهام بانک تجارت نیز علاوه بر سهام عدالت در اختیار دولت باقی مانده است، همچنین سهام پست‌بانک نیز تاکنون به‌طور کامل در اختیار دولت بوده است.

مقدمه

ارزیابی عملکرد سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در حوزه‌های مختلف همواره یکی از دغدغه‌های مراجع نظارتی و خصوصاً مجلس شورای اسلامی بوده و هست. یکی از مواردی که بیش از همه اهمیت پیدا می‌کند اصل چهل و چهارم قانون اساسی است که ابعاد مختلفی نیز دارد. برای ارزیابی عملکرد سیاست‌های مربوط به این اصل از قانون اساسی در بخش اول کلیات موضوع بحث می‌شود؛ در فصل دوم با استخراج شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم ارزیابی عملکرد نهادها در اجرای جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم انجام می‌شود و در بخش سوم با ارائه نقاط ضعف و قوت هر یک از نهادهای مشمول اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، بحث و نتیجه‌گیری لازم ارائه خواهد شد.

فصل اول - کلیات

در این فصل ابتدا کلیات مربوط به سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سپس جزئیات مربوط به واگذاری بانک‌های دولتی به بخش غیردولتی معرفی می‌شود.

۱-۱. کلیات سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی طی ابلاغیه سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ مقام معظم رهبری به رؤسای قوای سه‌گانه ارسال شده است که مهمترین اهداف آن عبارتند از:^۱

1. <http://old.maslahat.ir/Contents.aspx?p=c4eaa3d8-2de0-45c5-8ad9-9004a79af493>

الف) شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی،
 ب) گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی،
 ج) ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری،
 د) افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی،
 هـ) افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی،
 و) کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی،
 ز) افزایش سطح عمومی اشتغال،
 ح) تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.

طبق این سیاست‌ها سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل
 چهل‌وچهارم قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های
 تعاونی و خصوصی مجاز است:^۱

صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ
 (به استثنای نفت و گاز)، فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور،
 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، بیمه،
 تأمین نیرو، شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات، کلیه امور پست و
 مخابرات به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و

البته شایان ذکر است که سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل
 چهل‌وچهارم قانون اساسی، باید با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی
 و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین شود.

۲-۱. جایگاه بانکداری در سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی

توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی از طریق واگذاری بانک‌های دولتی به بخش غیردولتی و بعد
 از ابلاغ سیاست‌های کلی بند «ج» اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی از سوی مقام رهبری (مدظله) و
 در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ بنیان گذاشته شد. جایگاه نظام بانکی در این سیاست‌ها در جزء «۲» این بند
 معرفی شده بود که متن آن به شرح زیر است:

«صدر بند «ج» - ... واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل

۱. بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۴.



چهل و چهارم به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به شرح ذیل مجاز است:

جزء «۲» - بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات^۱.
با عنایت به مطالب فوق در فصل دوم، اقدامات قانونگذار و قوه مجریه در خصوص اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی با تأکید بر جزء «۲» بند «ج» بررسی و ارزیابی خواهد شد که از این به بعد واگذاری بانک‌های دولتی به بخش غیردولتی نامیده می‌شود.

فصل دوم - ارزیابی عملکرد نهادها در اجرای جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم

مقدمه

در این بخش ابتدا به معرفی شاخص‌های ارزیابی عملکرد نهادهای قانونگذار و مجری که با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در ارتباط هستند، می‌پردازیم. سپس اقدامات اجرایی انجام شده توسط مجلس شورای اسلامی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی در مطابقت با جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ارزیابی می‌شود.

۲-۱. معرفی شاخص‌ها

شاخص‌هایی که برای ارزیابی عملکرد نهادهای مرتبط با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در حوزه بانکی (جزء «۲» بند «ج») استفاده می‌شوند، دو نوع هستند:

الف) شاخص‌های مستقیم

شاخص‌هایی هستند که صراحتاً در متن سیاست‌های کلی و یا قوانین مربوط به آن، عنوان شده‌اند.

ب) شاخص‌های غیرمستقیم

شاخص‌هایی هستند که صراحتاً در متن سیاست‌های کلی و یا قوانین مربوط به آن عنوان نشده‌اند، اما برای تجزیه و تحلیل و مطابقت عملکرد نهادها و دستگاه‌های مرتبط توسط پژوهشگر تعریف شده و استفاده می‌شوند.

1. <http://old.maslahat.ir/Contents.aspx?p=c4eaa3d8-2de0-45c5-8ad9-9004a79af493>

۱-۱-۲. معرفی شاخص‌های مستقیم

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، این شاخص‌ها، شاخص‌هایی هستند که صراحتاً در متن سیاست‌های کلی و یا قوانین مربوط به آن ارائه شده‌اند که می‌توان آنها را درخصوص جزء «۲» بند «ج» به صورت زیر معرفی کرد:

۱-۱-۲. شاخص‌های مربوط به سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

این شاخص‌ها عبارتند از:

الف) جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

براساس حکم این جزء، دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل و چهارم نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل چهل و چهارم توسط دولت، بنا به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.

اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.

ب) صدر بند «ج» ابلاغیه مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون

اساسی درخصوص واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی

واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل و چهارم، به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات مجاز است.

براساس جزء «ه» الزامات واگذاری ذیل بند «ج» فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام

شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.

که این احکام با توجه به ضرورت‌های زیر تدوین شده‌اند:

- تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت،

- شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی در

چارچوب چشم‌انداز بیست‌ساله کشور.



- توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن برای رقابت کالاهای در بازارهای بین‌المللی.

- آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی برای مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند.

- توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص.

- توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی.

(ز) جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارآیی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی.

ج) جزء «۵» بند «ب»

تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.

د) جزء «۳» بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم با موضوع اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

براساس این جزء، جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات باید تحقق یابد.

۲-۱-۱-۲. شاخص‌های موجود در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی قوانینی را به تصویب رسانده است که حاوی شاخص‌های مستقیمی نیز می‌باشد. در این راستا هرچند تطبیق این قوانین با احکام سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی نیز بخشی از این مطالعه را به خود اختصاص می‌دهد، اما شاخص‌های موجود در این قوانین به شرح زیر می‌باشند:

الف) بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون^۱ به استثنای راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

ب) ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

براساس ماده مذکور، 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

۱. منظور از گروه دو ماده (۲) در حوزه بانکی، تمام بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری بجز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون می‌باشند.

واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام 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.

همچنین براساس تبصره «۱» ماده (۵)، 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 هیئت مدیره را در این بنگاه تعیین کنند.

ج) بند «و» ماده (۹) از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم

براساس بند «و» ماده (۹)، مجلس شورای اسلامی دولت را موظف به تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی توسط دولت برای تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون کرده است.

د) قانون الحاق یک تبصره به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی^۱

براساس قانون مذکور، در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقف‌های مندرج در این ماده مستثناست. براساس بند «۲» این قانون، دولت جمهوری اسلامی ایران تنها مجاز است با مشارکت خارجی اقدام به تأسیس بانک توسعه‌ای نماید. همچنین براساس بند «۲» قانون مذکور، اشخاص خارجی با حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سهام ایرانی، ایرانی محسوب می‌شوند.

ه) قوانین بودجه و اصل چهل و چهارم با تأکید بر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم

شاخص‌های مربوط به قوانین بودجه به شرح ذیل قابل طبقه‌بندی است:

۱- ه) قانون بودجه سال ۱۳۸۹

- جزء «ص» بند «۳»

براساس حکم این جزء، دولت مکلف است بدهی خود را به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آنها را به اشکال گوناگون از جمله سهام عدالت واگذار نموده است، حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۸۹ ... تسویه نماید.

- جزء «ل» بند «۸»

براساس حکم جزء مذکور، در اجرای بند «۳» ماده (۲۸) قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم



قانون اساسی و به‌منظور افتتاح خط اعتباری جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است حداکثر تا پایان خردادماه ۱۳۸۹ از محل منابع ارزی خود مبلغ هفتصد میلیون (۷۰۰،۰۰۰،۰۰۰) دلار را در بانک‌های صنعت و معدن و کشاورزی به‌صورت ارزی و ریالی برای پرداخت به واحدهای تولیدی و طرح‌های صنعتی و معدنی سپرده‌گذاری نماید.

۲- ه) احکام بانکی قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در راستای اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

- بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰

جزء «الف» - براساس حکم جزء مذکور، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده شده است به‌منظور افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ پنج میلیارد (۵،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) دلار در بانک‌های عامل و یا بانک‌های خارجی سپرده‌گذاری نماید.

جزء «ب» - وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند حداقل ده میلیارد (۱۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) دلار خط اعتباری جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی از خارج از کشور فراهم نمایند.

- بند «۳۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰

براساس حکم بند فوق، دولت مکلف شده است بدهی خود به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها به اشکال مختلف از جمله سهام عدالت واگذار شده را حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۹۰ ... تسویه نماید.

۳- ه) احکام بانکی قانون بودجه سال ۱۳۹۱ در راستای اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

طبق بند «۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، این احکام عبارتند از:

- اجازه به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور سپرده‌گذاری مبلغ پنج میلیارد (۵،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) دلار در بانک‌های عامل و یا بانک‌های خارجی جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش غیردولتی.

تکلیف به وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی برای فراهم کردن حداقل ده میلیارد (۱۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) دلار خط اعتباری از خارج از کشور جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی.

۴- ه) قانون بودجه سال ۱۳۹۲

جزء «۱» بند «۲۷» - به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل

چهل و چهارم در سقف سیصد و هفتاد هزار میلیارد (۳۷۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال نسبت به فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته اقدام نموده و ...

(و) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه

قانون برنامه پنجم توسعه نیز در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در حوزه بانکی شاخص‌های کمی (مستقیم) زیر را ارائه داده است:

جزء «ج» ماده (۸۲)

بانک‌های تجاری و تخصصی مجازند بدون تضمین دولت، نسبت به تأمین منابع مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی و شهرداری‌ها از منابع بین‌المللی اقدام نمایند. تعیین نسبت تعهدات و بدهی‌های ارزی به دارایی‌های هر بانک به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

جزء «۴» بند «ی» ماده (۸۴)

الف) ممنوعیت آنکه مجموع تسهیلات اختصاص یافته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته بیش از بیست درصد (۲۰٪) منابع صندوق^۱ باشد.

ب) ممنوعیت پرداخت از منابع صندوق به بنگاه‌های اقتصادی که بیش از ۲۰ درصد اعضای هیئت مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند.

حکم ماده (۸۷)

تعیین سقف سهم مشارکت طرف خارجی از تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی موضوع قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

حکم بند «ب» ماده (۱۲۴)

افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون^۲ در جهت ارتقای سهم آنها در رشد بخش تعاونی ... به منظور اعطای تسهیلات بانکی و ...

با عنایت به موارد فوق می‌توان کلیه شاخص‌های مستقیم را که در بالا به آنها اشاره شد، در

قالب جدول ۱ ارائه کرد:

۱. صندوق توسعه ملی.

۲. صندوق تعاون پس از تأسیس بانک توسعه تعاون با اصلاح اساسنامه به صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون بدون داشتن حق ایجاد شعبه، تبدیل می‌شود.



جدول ۱. شاخص‌های مستقیم ارزیابی عملکرد در خصوص اجرای جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی

اصل چهل و چهارم قانون اساسی

ردیف	حکم قانونی / سیاستی	نوع شاخص مستقیم
۱	جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵	۱. دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم را ندارد. ۲. دولت موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل و چهارم نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.
۲	صدر بند «ج» ابلاغیه مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵	احکام موجود در خصوص واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی: ۱. تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت ۲. واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل و چهارم به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل بانک‌های دولتی به‌استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات مجاز است. جزء «ه» الزامات واگذاری ذیل بند «ج» براساس این جزء، فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.
۳	جزء «۵» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵	حکم این جزء از سیاست کلی، تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.
۴	جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵	براساس این جزء، جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات باید تحقق یابد.
۵	بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی	دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون* به‌استثنای راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.
۶	ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی	براساس ماده مذکور: ۱. 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 باید صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام فعالیت کنند. ۲. سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی

ردیف	حکم قانونی / سیاستی	نوع شاخص مستقیم
		ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین می‌شود. 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 هیئت مدیره را در این بنگاه تعیین کنند.
۷	بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی	براساس بند «و» ماده (۹)، مجلس شورای اسلامی دولت را موظف به تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی توسط دولت برای تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون کرده است.
۸	قانون الحاق یک تبصره به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی	براساس قانون مذکور: ۱. در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقف‌های مندرج در این ماده مستثناست. ۲. دولت جمهوری اسلامی ایران تنها مجاز است با مشارکت خارجی اقدام به تأسیس بانک توسعه‌ای نماید. ۳. اشخاص خارجی با حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سهام ایرانی، ایرانی محسوب می‌شوند.
۹	جزء «ص» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ مصوب سال ۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی	براساس حکم این جزء: دولت مکلف شد بدهی خود را به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آنها را به اشکال گوناگون از جمله سهام عدالت واگذار نموده است، حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۸۹ از محل سهام دولت در شرکت‌ها به بانک طلبکار (یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری وابسته به آن) و یا از محل وجوه اداره شده و یا تسهیلات پرداختی از محل حساب ذخیره ارزی با عاملیت آن بانک تسویه نماید.
۱۰	جزء «ل» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ مصوب سال ۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی	براساس حکم جزء مذکور: جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است حداکثر تا پایان خردادماه ۱۳۸۹ از محل منابع ارزی خود مبلغ هفتصد میلیون (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار را در بانک‌های صنعت و معدن و کشاورزی به‌صورت ارزی و ریالی جهت پرداخت به واحدهای تولیدی و طرح‌های صنعتی و معدنی سپرده‌گذاری نماید.
۱۱	بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ مصوب سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی	جزء «الف» - براساس حکم جزء مذکور، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده شده است به‌منظور افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار در بانک‌های عامل و یا بانک‌های خارجی سپرده‌گذاری نماید. جزء «ب» - وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند حداقل ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار خط اعتباری جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی از خارج از کشور فراهم نمایند.



ردیف	حکم قانونی / سیاستی	نوع شاخص مستقیم
۱۲	بند «۳۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ مصوب سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی	براساس حکم بند فوق: دولت مکلف شد بدهی خود به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها به اشکال مختلف از جمله سهام عدالت واگذار شده را حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۹۰ از محل سهام دولت در شرکت‌ها به بانک طلبکار یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری وابسته به آن و یا از محل وجوه اداره شده و با عاملیت آن بانک تسویه نماید. مطالبات بانک‌های دولتی از دولت نیز از محل واگذاری سهام و یا از محل وجوه اداره شده و با عاملیت آن بانک عامل تهاتر می‌شود.
۱۳	جزء «۱» بند «۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مصوب سال ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی	به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در سقف سیصد و هفتاد هزار میلیارد (۳۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نسبت به فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته اقدام نموده و
۱۴	بند «ب» ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی	حکم این ماده درخصوص افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون در جهت ارتقای سهم آنها در رشد بخش تعاونی ... به منظور اعطای تسهیلات بانکی و ...
۱۵	ماده (۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی	براساس حکم این ماده: تعیین سقف سهم مشارکت طرف خارجی از تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی موضوع قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت خواهد گرفت.

* منظور از گروه دو ماده (۲) در حوزه بانکی، تمام بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری بجز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون می‌باشند.

چنانچه در جدول ملاحظه می‌شود ۱۸ شاخص مستقیم برای ارزیابی عملکرد نهادهای زیربند در راستای توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی (موضوع جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی) استخراج شده است که ۴ شاخص آن برگرفته از سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و ۱۴ مورد آن مربوط به قوانین مرتبط با سیاست‌های مذکور است.

۲-۱-۲. معرفی شاخص‌های غیرمستقیم

شاخص‌های غیرمستقیم را می‌توان به صورت زیر ارائه کرد:

الف) بررسی وظایف نظارتی قانونگذار در نظارت بر اجرای صحیح واگذاری بانک‌های دولتی

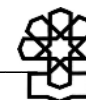
به بخش غیردولتی و تأسیس بانک‌های غیردولتی،

- ب) بررسی عملکرد وزارت اقتصاد در عمل به وظایف قانونی تعریف شده در خصوص جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم،
- ج) بررسی عملکرد بانک مرکزی در تأسیس بانک‌های غیردولتی و نظارت بر آنها براساس سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم،
- د) بررسی وضعیت بانکداری غیردولتی بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در خصوص جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های مذکور.

۲-۲. ارزیابی عملکرد نهاد قانونگذاری براساس شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم

در این بخش عملکرد نهاد قانونگذاری، ابتدا براساس شاخص‌های مستقیم و سپس براساس شاخص‌های غیرمستقیم ارزیابی می‌شود.

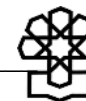
۲-۲-۱. ارزیابی عملکرد نهاد قانونگذاری براساس شاخص‌های مستقیم در خصوص توسعه بخش غیردولتی با تأکید بر جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی



جدول ۲. ارزیابی عملکرد قانونگذار بر اساس شاخص‌های مستقیم ارزیابی عملکرد در خصوص جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

حکم قانونی / سیاستی	نوع شاخص مستقیم	اقدامات قانونگذار	ارزیابی اقدام قانونگذار
جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵	۱. دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهارم را ندارد. ۲. دولت موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهارم نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.	ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی: ماده (۳) - قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت به شرح زیر تعیین می‌شود: الف) مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است، اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی، به هر نحو و به هر میزان ممنوع است. تبصره «۱» بند «الف» ماده (۳) - دولت مکلف است سهم، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت خود را در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی که موضوع فعالیت آنها جزء گروه یک ماده (۲) این قانون است، تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.	عملکرد قانونگذار در خصوص اجرای اجزای بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی را می‌توان به شرح ذیل ارزیابی کرد: ۱. قانونگذار دقیقاً در راستای اجرای جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، دولت را از مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت مواردی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) قانون یاد شده می‌باشند، منع کرده است. ۲. قانونگذار نیز در اجرای جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی: ۱-۲. تأکید کرده است که تا پایان برنامه چهارم توسعه باید واگذاری بانک‌های دولتی صورت گیرد. ۲-۲. هرچند قانونگذار دولت را ملکف کرده است تا پایان برنامه چهارم ارزش سهام دولت را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند، اما اهداف اقتصادی مد نظر سیاست کلی را در خصوص کاهش ۲۰ درصدی سالانه حجم دولت نادیده گرفته است.
		تبصره‌های «۲» و «۳» بند «الف» و بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی: تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) - تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت	در خصوص اجرایی شدن صدر بند «ج» ابلاغیه مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲، سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی قانونگذار به شرح موارد زیر عمل کرده است:

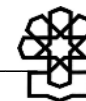
ارزیابی اقدام قانونگذار	اقدامات قانونگذار	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی / سیاستی
<p>۱. علیرغم تأکید و شفاف بودن سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در خصوص گروه یک ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، قانونگذار تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در گروه مذکور را منوط به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی کرده است که به نظر می‌رسد مغایر با اهداف اقتصادی مد نظر سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری است (که این حکم قانونگذار در مورد خاص واگذاری بانک‌های دولتی و یا تأسیس بانک جدید دولتی نیز نافذ است).</p> <p>۲. در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم توسط قانونگذار، مکلف بودن دولت به واگذاری ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل و چهارم به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات، مورد تأکید قرار گرفته است.</p> <p>۳. نکته جالب این است که قانونگذار طی قانونی که در تاریخ</p>	<p>دولت در بنگاه‌های مربوط به گروه یک ماده (۲) این قانون و بعد از انقضای قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و یا شروع فعالیت در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است.</p> <p>تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) - در مناطق کمتر توسعه یافته و یا در زمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر، دولت می‌تواند برای فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) از طریق سازمان‌های توسعه‌ای مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) با بخش‌های غیردولتی مشترکاً سرمایه‌گذاری کند. در این موارد دولت مکلف است سهام دولتی را در بنگاه جدید حداکثر ظرف سه سال پس از بهره‌برداری به بخش غیردولتی واگذار کند.</p> <p>بند «ب» ماده (۳) - دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثنای راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.</p> <p>تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳) - دولت مجاز است به منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی در فعالیت‌های گروه دو ماده (۲) این قانون با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از بیست درصد (۲۰٪) ارزش این فعالیت‌ها در بازار بیشتر</p>	<p>احکام موجود در خصوص واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی:</p> <p>۱. تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت</p> <p>۲. واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل و چهارم به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل بانک‌های دولتی به استثنای بانک</p>	<p>صدر بند «ج» و جزء «۵» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵</p>



ارزیابی اقدام قانونگذار	اقدامات قانونگذار	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی / سیاستی
<p>۱۳۹۱/۲/۱۹ به تصویب رسانده که طبق این ماده واحده^۱، واگذاری سهام شرکت پست بانک را تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ هدفگذاری کرده است و واگذاری باقیمانده سهام تا سقف هشتاد درصد (۸۰٪) پس از مهلت یاد شده را، منوط به تداوم کلیه وظایف و مسئولیت‌های بانک مذکور در ارائه خدمات بانکی در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی توسط این بانک و یا محول شدن آن به حداقل یکی از بانک‌های دولتی دانسته است. هرچند به نظر می‌رسد این حکم قانونی، واگذاری پست بانک را صرفاً به تأخیر انداخته است، اما این حکم تفسیر جدیدی از اهداف مد نظر حکم سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در خصوص واگذاری ۸۰ درصد (۸۰٪) سهام بانک‌های مشمول تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه است.</p>	<p>نیاشد....</p> <p>ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی:</p> <p>ماده (۲) - فعالیت‌های اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه زیر تقسیم می‌شود:</p> <p>گروه یک - تمامی فعالیت‌های اقتصادی بجز موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده.</p> <p>گروه دو - فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی بجز موارد مذکور در گروه سه این ماده.</p> <p>گروه سه - فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه عبارتند از:</p> <p>شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس).</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک</p>	<p>مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات مجاز است.</p>	

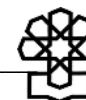
۱. قانون حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۹۱ مجلس شورای اسلامی.

ارزیابی اقدام قانونگذار	اقدامات قانونگذار	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی / سیاستی
<p>۴. در بند «۶» ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن، بانک توسعه صادرات و بانک توسعه تعاون از شمول واگذاری مستثنا شده‌اند و اضافه شدن بانک توسعه تعاون به دلیل معرفی این بانک در جزء «۵» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم به عنوان یک بانک دولتی است.</p> <p>۵. قانونگذار تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی توسط دولت برای تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون (موضوع بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم) را به دولت تکلیف کرده است؛ اما از آنجایی که تأمین سرمایه بانک مذکور آن از محل حساب ذخیره ارزی بوده است که در سیاست‌های کلی عنوان نشده است، با فلسفه تشکیل حساب ذخیره ارزی که عمدتاً برای حمایت از بخش غیردولتی است، همخوانی نداشته است.</p>	<p>مسکن و بانک توسعه تعاون.</p> <p>... بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی:</p> <p>بند «و» ماده (۹) - تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی توسط دولت برای تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون</p> <p>جزء «ص» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۹</p> <p>دولت مکلف است بدهی خود را به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آنها را به اشکال گوناگون از جمله سهام عدالت واگذار نموده است، حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۸۹ از محل سهام دولت در شرکت‌ها به بانک طلبکار (یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری وابسته به آن) و یا از محل وجوه اداره شده و یا تسهیلات پرداختی از محل حساب ذخیره ارزی با عاملیت آن بانک تسویه نماید.</p>		
<p>۶. هر چند تسویه بدهی دولت به بانک‌های مشمول واگذاری در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و خصوصاً بند «ج» مطرح نشده است، اما قانونگذار در جزء «ص» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و همچنین در بند «۳۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، دولت را مکلف کرده است تا بدهی خود را به بانک‌هایی که حداقل</p>	<p>جزء «ل» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹</p> <p>در اجرای بند «۳» ماده (۲۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و به منظور افتتاح خط اعتباری جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است حداکثر تا پایان خردادماه ۱۳۸۹</p>	<p>۳. جزء «۵» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مبنی بر تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه دولتی</p>	



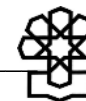
ارزیابی اقدام قانونگذار	اقدامات قانونگذار	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی / سیاستی
<p>پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آنها را به اشکال گوناگون از جمله سهام عدالت واگذار نموده است، در بازه زمانی مشخص از محل سهام دولت در شرکتها به بانک طلبکار و یا از محل وجوه اداره شده و یا تسهیلات پرداختی از محل حساب ذخیره ارزی با عاملیت آن بانک تسویه نماید.</p> <p>۷. جزء «ل» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ هرچند در راستای توسعه بخش غیردولتی، اما به طور تبعیض آمیزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را مکلف کرده است حداکثر تا پایان خردادماه ۱۳۸۹ از محل منابع ارزی خود مبلغ هفتصد میلیون (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار را در بانکهای صنعت و معدن و کشاورزی به صورت ارزی و ریالی جهت پرداخت به واحدهای تولیدی و طرحهای صنعتی و معدنی سپرده گذاری نماید. به موجب این حکم تبعیض آمیز، سایر بانکها (تخصصی و غیرتخصصی) که با سایر بخشهای اقتصاد کشور در ارتباطند، مورد توجه قانونگذار قرار نگرفته اند.</p> <p>۸. جزء «الف» بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و جزء «۱-۱-۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، در راستای توسعه و حمایت از بخش غیردولتی، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده است جهت افزایش تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ پنج میلیارد</p>	<p>از محل منابع ارزی خود مبلغ هفتصد میلیون (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار را در بانکهای صنعت و معدن و کشاورزی به صورت ارزی و ریالی جهت پرداخت به واحدهای تولیدی و طرحهای صنعتی و معدنی سپرده گذاری نماید.</p> <p>جزء «الف» و «ب» بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰</p> <p>جزء «الف» - به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می شود به منظور افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار در بانکهای عامل و یا بانکهای خارجی سپرده گذاری نماید.</p>		

ارزیابی اقدام قانونگذار	اقدامات قانونگذار	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی / سیاستی
<p>سپرده‌گذاری نماید. (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار در بانک‌های عامل و یا بانک‌های خارجی</p> <p>۹. با توجه به اینکه به موجب قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم، واگذاری ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل‌وچهارم به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده، اما قانونگذار در جزء «۱» بند «۲۷» قانون بودجه ۱۳۹۲ با وجود اشاره به واگذاری‌های مذکور، سقف سیصد و هفتاد هزار میلیارد (۳۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریالی برای آنها در نظر گرفته است.</p> <p>۱۰. مطابق با بند «ب» ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه، حمایت قانونگذار از رشد بخش غیردولتی و افزایش سهم این بخش به شکل افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون تصویب شده است.</p>	<p>بند «۳۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰</p> <p>بند «۳۱» - دولت مکلف است بدهی خود به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها به اشکال مختلف از جمله سهام عدالت واگذار شده را حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۹۰ از محل سهام دولت در شرکت‌ها به بانک طلبکار یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری وابسته به آن و یا از محل وجوه اداره شده و با عاملیت آن بانک تسویه نماید. مطالبات بانک‌های دولتی از دولت نیز از محل واگذاری سهام و یا از محل وجوه اداره شده و با عاملیت آن بانک عامل تهاتر می‌شود.</p> <p>جزء «۱-۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱</p> <p>جزء «۱-۲۴» در اجرای بندهای «۱» و «۳» ماده (۲۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵.</p> <p>«۱-۱-۲۴» به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به منظور افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار در بانک‌های عامل و یا بانک‌های خارجی سپرده‌گذاری نماید.</p>		



ارزیابی اقدام قانونگذار	اقدامات قانونگذار	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی / سیاستی
	<p>جزء «۱» بند «۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۲</p> <p>به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در سقف سیصد و هفتاد هزار میلیارد (۳۷۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال نسبت به فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته اقدام نموده و ...</p> <p>بند «ب» ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی:</p> <p>افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون در جهت ارتقای سهم آنها در رشد بخش تعاونی ... به منظور اعطای تسهیلات بانکی و ...</p>		
<p>عملکرد قانونگذار در خصوص جزء «۳» از بند «هـ» و جزء «هـ» الزامات و گذاری ذیل بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی را می‌توان به شرح زیر ارزیابی کرد:</p> <p>۱. مهمترین عملکرد قانونگذار در خصوص جلوگیری از انحصار در بخش پولی و بانکی تصویب ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی است که در آن سقف مجاز تملک سهام را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر</p>	<p>ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی:</p> <p>ماده (۵) - 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 می‌شوند، صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند. سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا</p>	<p>براساس این اجزا:</p> <p>اولاً فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.</p>	<p>جزء «هـ» الزامات و گذاری ذیل بند «ج»</p>

ارزیابی اقدام قانونگذار	اقدامات قانونگذار	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی / سیاستی
<p>مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین کرده است.</p> <p>۲. اما قانونگذار در گام بعدی و در سال ۱۳۸۹ قانونی را تحت عنوان الحاق یک تبصره (تبصره «۵») به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تصویب کرد که براساس آن:</p> <p>۱-۲. در بند «۱» در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقف‌های مندرج در ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی مستثنا شده و از این طریق برخلاف جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، به نوعی امتیاز انحصاری تملک سهام با درصد بالا را به بانک‌های خارجی اعطا کرد.</p> <p>۲-۲. همچنین قانونگذار برای تسهیل امتیازدهی بیشتر به بانک خارجی (موضوع بندهای «۱» و «۲» تبصره «۵» قانون)، اختیار تعیین سقف سهم مشارکت طرف خارجی از تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی را براساس ماده (۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه در اختیار بانک مرکزی قرار داده که مکمل اقدامات اعطای امتیازات انحصاری قبلی بوده است.</p>	<p>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.</p> <p>معاملات بیش از سقف‌های مجاز در این ماده توسط هر یک از اشخاص مذکور باطل و ملغی‌الآثر است. افزایش سقف سهم مجاز از طریق ارث نیز مشمول این حکم است و وراثت و یا اولیای قانونی آنها ملزم به فروش مازاد بر سقف، ظرف مدت دو ماه پس از صدور گواهی حصر وراثت خواهند بود. افزایش قهری سقف مجاز سهام به هر طریق دیگر باید ظرف مدت سه ماه به سقف‌های مجاز این ماده کاهش یابد.</p> <p>تبصره «۱» ماده (۵) - 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 هیئت مدیره را در این بنگاه تعیین کنند.</p> <p>تبصره «۲» ماده (۵) - دولت مکلف است با پیشنهاد بانک مرکزی که به تأیید شورای پول و اعتبار می‌رسد، اقدامات قانونی لازم را ظرف مهلت سه ماه درخصوص نحوه تأسیس و اداره بنگاه‌های موضوع این ماده به انجام رساند.</p> <p>تبصره «۳» ماده (۵) - بنگاه‌های غیردولتی موجود موضوع این قانون موظفند ظرف یک سال از تاریخ تصویب این قانون خود را با</p>	<p>ثانیاً جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات باید تحقق یابد.</p>	<p>و جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵</p>



ارزیابی اقدام قانونگذار	اقدامات قانونگذار	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی / سیاستی
	<p>شرایط این ماده تطبیق دهند.</p> <p>تبصره «۴» ماده (۵) - تعاونی‌های اعتباری قرض‌الحسنه و صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که منحصراً به امر قرض‌الحسنه می‌پردازند، از شمول این ماده مستثنا بوده و تابع مقررات خود می‌باشند.</p> <p>قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی (مصوب سال ۱۳۸۹):</p> <p>هدف از این قانون الحاق یک تبصره به ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم به شرح ذیل بوده است:</p> <p>تبصره «۵» - در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقف‌های مندرج در این ماده مستثناست.</p> <p>۱. دولت جمهوری اسلامی ایران تنها مجاز است با مشارکت خارجی اقدام به تأسیس بانک توسعه‌ای نماید.</p> <p>۲. اشخاص خارجی با حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سهام ایرانی، ایرانی محسوب می‌شوند.</p> <p>ماده (۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه:</p> <p>ماده (۸۷) - تعیین سقف سهم مشارکت طرف خارجی از تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی موضوع قانون الحاق یک تبصره به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ... و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد.</p>		

با عنایت به شاخص‌های مستقیم درخصوص ارزیابی عملکرد قانونگذار درخصوص توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی و واگذاری بانک‌های غیردولتی می‌توان عنوان کرد که:

اولاً قانونگذار تلاش‌های زیادی را در حوزه تدوین، اجرا و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی انجام داده است. برای مثال، مهمترین عملکرد قانونگذار درخصوص اجرای جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و جلوگیری از انحصار در بخش پولی و بانکی تصویب ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی است که در آن سقف مجاز تملک سهام را 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 کرده است.

ثانیاً درخصوص نقص و کاستی‌های عملکرد قانونگذار می‌توان گفت:

هر چند قانونگذار دولت را مکلف کرده است تا پایان برنامه چهارم توسعه ارزش سهام دولت را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند، اما آن بخش از اهداف اقتصادی سیاست کلی را که کاهش بیست درصدی (۲۰٪) سالیانه حجم دولت را حکم کرده، نادیده گرفته است.

به‌نظر می‌رسد برخلاف تأکید و شفاف بودن سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی درخصوص گروه یک ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم، قانونگذار مداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در گروه مذکور را منوط به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی کرده است که با اهداف اقتصادی مدنظر سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری سازگاری کاملی ندارد (این حکم قانونگذار در مورد خاص واگذاری بانک‌های دولتی و یا تأسیس بانک جدید دولتی نیز نافذ است).

قانونگذار تأمین سرمایه برای تأسیس بانک توسعه تعاون را از محل حساب ذخیره ارزی پیش‌بینی کرده است، به‌نظر می‌رسد این امر با فلسفه تشکیل حساب ذخیره ارزی که عمدتاً برای حمایت از بخش غیردولتی است، همخوانی نداشته است؛ زیرا تشکیل حساب ذخیره ارزی عمدتاً برای حمایت از بخش غیردولتی است.

قانونگذار در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی را از سقف‌های مندرج در ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم مستثنا نموده و از این طریق برخلاف سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم، به نوعی امتیاز تبعیض‌آمیز تملک سهام با درصد بالا را، در مقایسه با سهام‌داران داخلی، به بانک‌های خارجی اعطا کرده است.^۱ همچنین قانونگذار برای

۱. هر چند ممکن است اعطای چنین مجوزی منطقی بوده و از لحاظ اقتصادی و علمی نیز توجیه داشته باشد، اما هدف



تسهیل امتیازدهی بیشتر به بانک خارجی، تعیین سقف سهم مشارکت طرف خارجی از تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی را براساس ماده (۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه در اختیار بانک مرکزی قرار داد که مکمل اقدامات اعطای امتیازات قبلی بوده است. لذا چنانچه منطق چنین امری در خصوص بالا بردن سقف سهام پذیرفته شده باشد، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم باید در حمایت از سهام‌داران داخلی (ایرانی) بانک‌ها مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد تا سهام‌داران داخلی نیز مجوز بالا بردن سقف سهام را دریافت نمایند.

قانونگذار طی قانونی که در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۹ به تصویب رسانده، واگذاری سهام شرکت پست بانک طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی را تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) هدفگذاری کرده و واگذاری باقیمانده سهام تا سقف هشتاد درصد (۸۰٪) پس از مهلت یاد شده را، منوط به تداوم کلیه وظایف و مسئولیت‌های بانک مذکور در ارائه خدمات بانکی در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی توسط این بانک و یا محول شدن آن به حداقل یکی از بانک‌های دولتی دانسته است که حکم این قانون تفسیر جدیدی از حکم سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بود و با اهداف اقتصادی سیاست‌های مزبور همخوانی کمتری دارد.

۲-۲-۲. ارزیابی عملکرد نهاد قانونگذاری براساس شاخص‌های غیرمستقیم درخصوص

توسعه بخش غیردولتی با تأکید بر جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم

مجلس شورای اسلامی تاکنون از طریق کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، اقدام به تهیه ۴ گزارش نظارتی و یک گزارش نهایی به شرح زیر کرده است:

الف) در گزارش اول کمیسیون مربوطه در پاییز سال ۱۳۸۸ درخصوص واگذاری بانک‌های دولتی نظارت جدی توسط قانونگذار انجام نشده است و صرفاً عنوان شده است که شرکت خدمات پست ایران و شرکت پست بانک از جمله شرکت‌هایی هستند که باید با تغییر اساسنامه از سهامی خاص به سهامی عام تبدیل شده و نسبت به عرضه سهام آنها در بورس اقدام گردد. همچنین با عنایت به اینکه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، جدا از مسائل واگذاری اخیر شرکت مخابرات، عملکرد مطلوبی در رابطه با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و تعیین وظایف حاکمیتی و تصدیگری داشته، لذا انتظار می‌رود وزارت مذکور نسبت به واگذاری سهام دو شرکت پست بانک و خدمات در بورس اوراق بهادار از طریق سازمان خصوصی‌سازی تسریع نماید.

این گزارش تطبیق اقدامات قانونی و اجرایی با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است؛ به همین دلیل مغایرت‌ها و عدم مطابقت‌ها به نحو روشنی بیان شده‌است.

ب) گزارش دوم کمیسیون مربوطه در پاییز سال ۱۳۸۹ درخصوص واگذاری بانک‌های دولتی از طریق سهام عدالت (بانک صادرات ایران ۴۰ درصد، بانک ملت ۳۰ درصد، بانک تجارت ۳۰ درصد و پست‌بانک ۲۵ درصد) گزارشی ارائه کرده است، اما درخصوص اینکه این نوع واگذاری‌ها مطابق با قانون و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است یا خیر، مطلبی نگفته است. از طرفی گزارش مذکور استیلائی تاریخی دولت بر ساختار اقتصادی ایران را موجب به وجود آمدن برخی مقاومت‌ها در ساختار و بدنه دولت و مشکل اصلی فراروی طرح سهام عدالت معرفی کرده است که بانک‌ها نیز از این قاعده مستثنا نیستند. برای مثال می‌توان یکی از این موانع را برخی مدیران دولتی برشمرد. دولت نیز در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۹ خود مسئول دستگاه اجرایی مربوطه را به‌عنوان نماینده دولت درخصوص درصد سهام عدالت در استان‌ها تعیین کرده است.

گزارش دوم بیان می‌دارد، عمدتاً افرادی غیرمتخصص در زمینه‌های بازار سرمایه و سهام‌داری خواهند بود، بنابراین لازم است برای مدیران شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی حداقل شرایطی قائل گردد که مدیریت آنها موجب افزایش ثروت سهام‌داران گردد.

ج) گزارش سوم کمیسیون مربوطه در زمستان سال ۱۳۸۹ ارائه شده است؛ این گزارش بحثی درخصوص واگذاری بانک‌های دولتی و مطابقت آن با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ارائه نکرده است.

د) گزارش چهارم کمیسیون مربوطه در تابستان سال ۱۳۹۰ ارائه شده است. براساس این گزارش:

واگذاری معادل ۳۲،۱۰۷ میلیارد ریال سهام بانک‌ها که باید براساس جزء «۳-الف» بند «۸» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ انجام می‌شد، تا آن زمان و به دلیل عدم دریافت مجوز واگذاری هنوز واگذار نشده است.

برای تقویت منابع بانک توسعه تعاون، در سال ۱۳۸۹ اعتباری در اختیار وزارت تعاون قرار گرفته و با توجه به واگذار نشدن اعتبارات به بخش تعاون، اهداف بندهای «ب» و «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، از محل اعتبارات مذکور تاکنون محقق نشده است.

درخصوص واگذاری شرکت پست‌بانک نیز با مذاکراتی که در کمیسیون ویژه اصل چهل و چهارم قانون اساسی با حضور وزیر محترم و هیئت‌مدیره پست‌بانک و نیز مسئولین سازمان خصوصی‌سازی به عمل آمد، مقرر گردید همکاری‌های لازم در واگذاری تدریجی این شرکت تا پایان سال ۱۳۹۳ به عمل آید.

ه) گزارش نهایی کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم برای سال ۱۳۸۹ و نیمه اول سال ۱۳۹۰ در پاییز سال ۱۳۹۰ ارائه شده است که براساس آن:



- فضای رقابتی برای حضور فعال بخش‌های غیردولتی در اقتصاد، ایجاد نشده است (زیرا سهم بالایی از سهام بانک‌های دولتی واگذار شده، هنوز در اختیار دولت است).

- حجم بالای فعالیت‌های اقتصادی در قالب بنگاهداری، تحت مدیریت و مالکیت دولت قرار دارد (برای مثال مدیران بانک‌های دولتی واگذار شده هنوز توسط دولت منصوب می‌شوند).

نکته مهم درخصوص کلیه گزارش‌های نظارتی کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم این است که در هیچ‌یک از گزارش‌های نظارتی فوق‌الذکر به‌طور جامع و دقیق در مورد تطبیق عملکرد نهادها و دستگاه‌ها درخصوص توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری بانک‌های دولتی بحث نشده است.

۲-۳. ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

براساس شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم

عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در شاخص‌های مستقیم، از طریق همان معیارهای جدول ۱ و در شاخص‌های غیرمستقیم، عمدتاً بر مبنای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی قابل سنجش و ارزیابی است.

۱-۲-۳. ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) براساس

شاخص‌های مستقیم

شاخص‌های مستقیم مربوط به ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در ارتباط با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳. شاخص‌های مستقیم ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) در خصوص جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

ردیف	حکم قانونی/سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد سازمان خصوصی‌سازی	ارزیابی عملکرد
۱	جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ابلاغیه رهبری، سال ۱۳۸۵	۱. دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم را ندارد. ۲. دولت موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل و چهارم نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سال‌بانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.	اجزای «۱» و «۲» بند «ج» مصوبه شماره ۶۳/۱/۱۱۰۹۰۴ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۶ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم؛ بر اساس اجزای مذکور که با هدف متناسب‌سازی اندازه دولت ارائه شده، دولت از فعالیت در قلمرو فعالیت‌های خارج از صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی منع شده است و کاهش سهم و نقش بخش دولتی در فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم مورد تأکید قرار گرفته است.	حکم بند «ج» متناسب با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است. در خصوص کاهش ۲۰ درصد سالیانه از حجم فعالیت‌های دولت در خصوص واگذاری بانک‌های دولتی به بخش غیردولتی تا پایان برنامه چهارم توسعه حکمی صادر نشده است. سهم عمده سهام بانک‌های واگذار شده در اختیار دولت بوده و مدیران آنها را دولت عزل و نصب می‌کند. پست‌بانک هنوز به بخش غیردولتی واگذار نشده است.
۲	جزء «۵» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵	حکم این جزء از سیاست کلی: تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.	اساسنامه بانک طی مصوبه شماره ۴۱۴۸۴/ت/۹۷۹۱۴ مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۳ هیئت وزیران ابلاغ شده و متعاقب آن نیز بانک تأسیس و با سرمایه ۵۰۰ میلیارد تومان در نیمه شعبان سال ۱۳۸۸ شروع به فعالیت کرده است.	این بند از سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی کاملاً اجرایی شده است. ^۱

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش‌های اول تا نهم اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی:



ردیف	حکم قانونی/سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد سازمان خصوصی سازی	ارزیابی عملکرد
۳	صدر بند «ج» ابلاغیه مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ سیاست‌های کلی اصل چهارم صدر بند «ج» ابلاغیه رهبری، سال ۱۳۸۵	<p>احکام موجود درخصوص واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی:</p> <p>۱. تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت</p> <p>۲. واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهارم و چهارم به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات مجاز است.</p> <p>۶. جزء «ه» الزامات واگذاری ذیل بند «ج» براساس این جزء، فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.</p>	<p>براساس ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی «نحوه واگذاری سهام ترجیحی، مصوبه شماره ۶۳/۲/۱۹۸۸۹۸/۲۱۰۶۸۰ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، فروش ترجیحی و اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری به پیشنهاد سازمان خصوصی سازی و تصویب هیئت واگذاری به مدیران، کارکنان و بازنشستگان همان بنگاه و همچنین فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاه‌های مزبور به سایر مدیران با تجربه، متخصص و کارآمد براساس ضوابط این آیین‌نامه مجاز بوده است.</p>	<p>۱. واگذاری سهام ترجیحی به کارکنان و مدیران بانک‌ها به صورت اقساطی در راستای جزء «ه» الزامات واگذاری ذیل بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم بوده است.^۱</p> <p>۲. علیرغم تأکید سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، هنوز ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بانک‌های دولتی مشمول واگذاری به بخش غیردولتی واگذار نشده است.</p>

ارزیابی عملکرد	عملکرد سازمان خصوصی‌سازی	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی/سیاستی	ردیف
<p>۱. مصوبات هیئت وزیران در زمینه مقابله با انحصار در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است.</p> <p>۲. با توجه به اینکه ماهیت حقوقی سهام‌داران شرکت‌های غیردولتی شفاف نیست، اظهارنظر درخصوص سقف ۴۰ درصدی (۴۰٪) تملک سهام توسط بخش عمومی غیردولتی امکان‌پذیر نیست.</p>	<p>ارکان دولت ۲ مصوبه ذیل را تصویب و ابلاغ کرده‌اند:</p> <p>۱. مصوبه ش ۴۴۱۰/۲۲۸۱۲ مورخ ۱۳۸۹/۲/۴ هیئت وزیران درخصوص ایجاد تشکیلات مرکز ملی رقابت.</p> <p>۲. مصوبه ش ۴۴۹۰ت/۲۷۰۵۶۶ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ هیئت وزیران درخصوص تعیین میزان جرائم نقدی متناسب با عمل ارتكابی در رویه‌های ضدرقابتی.</p> <p>۲. ابلاغیه ش ۶۳/۲/۱۰۲۷۲۸ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۶ وزارت امور اقتصادی و دارایی درخصوص نظارت بر سهم حداکثر ۴۰ درصدی نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از سهم بازار هر کالا یا خدمت.</p>	<p>براساس این جزء، جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات باید تحقق یابد.</p>	<p>جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵</p>	<p>۴</p>



ردیف	حکم قانونی/سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد سازمان خصوصی سازی	ارزیابی عملکرد
۵	بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی	بند «ب» - دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثنای راه و راه آهن را به بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.	دستگاه های اجرایی اعطاکننده مجوز مکلفند هر ساله ارزش هر فعالیت در بازار را به تفکیک بخش های دولتی و غیردولتی تعیین و اعلام نمایند. در این راستا به منظور اطمینان از رعایت سقف حداکثر بیست درصدی (۲۰٪) دولت در فعالیت های اقتصادی گروه دو ماده (۲) قانون، انجام هرگونه سرمایه گذاری در فعالیت های مورد نظر توسط دستگاه های اجرایی، مشروط بر آن است که ارزش فعالیت های یاد شده در بازار با لحاظ مبلغ سرمایه گذاری جدید محاسبه و در گزارش توجیهی طرح سرمایه گذاری درج و به تصویب مراجع ذیربط رسیده باشد. شایان ذکر است در دوره مورد گزارش با هدف تقویت و توسعه بخش غیردولتی پیش نویس بخشنامه ای مبنی بر فراهم سازی شرایط برای فعالیت این بخش ها در فعالیت های مشمول گروه دو به استناد بندهای «الف» و «ج» سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به رئیس جمهور محترم پیشنهاد شده است که در دستور کار بررسی کمیسیون های دولت قرار گرفته است (گزارش ۶).	طبق این بند و تبصره «۱» آن، سازمان خصوصی سازی بر کاهش سهم بنگاه های دولتی مجاز طبق گروه بندی به (۲۰ درصد) از طریق واگذاری بنگاه ها و کاهش رشد سرمایه گذاری تأکید کرده است، اما هیچ اقدام مقرراتی و اجرایی جهت مشخص شدن و شفافیت واگذاری (۸۰ درصد) ارزش سهام بنگاه های دولتی صادر نکرده است.
		تبصره «۱» بند «ب» - تجویز سرمایه گذاری دولت در فعالیت های گروه دو تا سقف ۲۰ درصد ارزش این فعالیت ها در بازار	با توجه به حجم بالای سرمایه گذاری های دولت در گروه دو ماده (۲) قانون، اقدامات کاهش سهم دولت به دو طریق واگذاری بنگاه ها و کاهش رشد سرمایه گذاری در دستور کار	

ردیف	حکم قانونی/سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد سازمان خصوصی‌سازی	ارزیابی عملکرد
			دولت است که انتظار می‌رود تا پایان برنامه پنجم توسعه (مهلت قانونی تعیین شده) سهم حداکثر ۲۰ درصدی (۲۰٪) دولت در فعالیت‌های مشمول این گروه محقق شود.	
۶	ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی	براساس ماده مذکور: ۱. 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 باید صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام فعالیت کنند. ۲. سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی (۱۰ درصد) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی (۵ درصد) تعیین می‌شود. ۳. تبصره «۱» اشخاص حقیقی سهام‌دار بنگاه‌های موضوع این ماده و اعضای خانواده آنها ... منحصراً تا سقفی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیئت مدیره را	آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی متضمن تعیین سقف‌های مجاز تملک سهام بانک‌ها و مؤسسات یاد شده در مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۲ به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده است و بانک مرکزی بر رعایت و حسن اجرای آن نظارت دارد. بنابراین اعلام بانک مرکزی هنگام تصویب اساسنامه بانک غیردولتی و مؤسسات اعتباری، محدوده تعیین شده برای تملک و مدیریت سهام در خصوص بانک‌ها و مؤسسات اعتباری جدید به دقت مورد توجه قرار دارد. ضمن اینکه وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌طور مستمر و طی مکاتبات عدیده از بانک مرکزی اطلاعات مربوط به سهام‌داران این مؤسسات را مطالبه کرده است (گزارش ۶).	آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی متضمن تعیین سقف‌های مجاز تملک سهام بانک‌ها و مؤسسات یاد شده در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است.



ردیف	حکم قانونی/سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد سازمان خصوصی سازی	ارزیابی عملکرد
		در این بنگاه تعیین کنند.	مشمول را مکلف نموده است نسبت به تطبیق وضعیت خود مطابق تکالیف این ماده قانونی اقدام نمایند. دستورالعمل تأسیس، فعالیت و نظارت بر بانکهای غیردولتی به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده است و مورد رعایت و نظارت بانک مرکزی قرار دارد (گزارش ۳)	
۷	بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی دولت را موظف به تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی توسط دولت برای تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون کرده است.	اساسنامه بانک به موجب تصویبنامه شماره ۹۷۹۱۴/ت/۱۴۸۴ هـ.مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۳ هیئت وزیران ابلاغ شده و متعاقب آن نیز بانک تأسیس و با سرمایه ۵۰۰ میلیارد تومان در نیمه شعبان سال ۱۳۸۸ شروع به فعالیت کرده است (گزارش‌های ۶، ۷ و ۹).	این بند از قانون مذکور اجرایی شده است.
۸	قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی	براساس قانون مذکور: ۱. در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقف‌های مندرج در این ماده مستثناست. ۲. دولت جمهوری اسلامی ایران تنها مجاز است با مشارکت خارجی اقدام به تأسیس بانک توسعه‌ای نماید. ۳. اشخاص خارجی با حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سهام ایرانی، ایرانی محسوب می‌شوند.	—	سازمان خصوصی سازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در این زمینه مصوبه‌ای نداشته‌اند.

ردیف	حکم قانونی/سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد سازمان خصوصی‌سازی	ارزیابی عملکرد
۹	جزء «ص» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ مصوب سال ۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی	براساس حکم این جزء: دولت مکلف شد بدهی خود را به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آنها را به اشکال گوناگون از جمله سهام عدالت واگذار نموده است، حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۸۹ از محل سهام دولت در شرکت‌ها به بانک طلبکار (یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری وابسته به آن) و یا از محل وجوه اداره شده و یا تسهیلات پرداختی از محل حساب ذخیره ارزی با عاملیت آن بانک تسویه نماید.	براساس جزء «۱» ماده (۲) ضوابط «نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها موضوع مصوبه شماره ۶۳/۲/۱۱۱۳۰ مورخ: ۱۳۸۸/۳/۳ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است نسبت به صدور مجوز فروش دارایی‌ها برای پرداخت تعهدات فوری، استمهال از بانک‌ها برای پرداخت دیون، ایجاد تعهد جدید، تبدیل وام‌ها و دیون و نظایر آن در بازسازی مالی اقدام نماید.	حکم جزء «ص» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور که در راستای توسعه بخش غیردولتی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم بوده است، کامل اجرا نشده است. بابت رد دیون دولت به بانک ملت، قیمت ۴۰ درصد (۴۰٪) سهام شرکت تولید الیاف شیشه خرم بید تصویب شده است (گزارش ۷).
۱۰	جزء «ل» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ مصوب سال ۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی	براساس حکم جزء مذکور: جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است حداکثر تا پایان خردادماه ۱۳۸۹ از محل منابع ارزی خود مبلغ هفتصد میلیون (۷۰۰،۰۰۰،۰۰۰) دلار را در بانک‌های صنعت و معدن و کشاورزی به صورت ارزی و ریالی جهت	—	این حکم قانون بودجه سال ۱۳۸۹ عملکرد اجرایی خاصی نداشته است.



ردیف	حکم قانونی/سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد سازمان خصوصی سازی	ارزیابی عملکرد
		پرداخت به واحدهای تولیدی و طرح‌های صنعتی و معدنی سپرده‌گذاری نماید.		
۱۱	بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و بند «۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱	جزء «الف» - براساس حکم جزء مذکور، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده شده است به منظور افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار در بانک‌های عامل و یا بانک‌های خارجی سپرده‌گذاری نماید. جزء «ب» - وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند حداقل ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار خط اعتباری جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی از خارج از کشور فراهم نمایند.	براساس گزارش بانک مرکزی، علیرغم آنکه با توجه به آمارهای رسمی حساب ذخیره ارزی در پایان اسفندماه ۱۳۹۰ صفر بوده، این بانک طی سال ۱۳۹۱ حدود ۳۶۰ میلیون دلار تسهیلات بابت اعتبارات اسنادی گشایش‌یافته بخش غیردولتی از محل حساب ذخیره ارزی پرداخت نموده است. علاوه‌بر آن، برای طرح‌های بخش غیردولتی به ارزش کلی ۵۹۶۶ میلیون دلار تعهدات قطعی پذیرفته و مانده مسدودی در صورت عملکرد حساب ذخیره ارزی ثبت نموده است.	طبق گزارش، دولت و بانک مرکزی تلاش داشتند که از طریق حساب ذخیره ارزی و اختصاص ردیف بودجه، حمایت از بخش‌های غیردولتی را عملی سازند. اما وجود محدودیت‌ها و تحریم‌های بین‌المللی، قدرت این حمایت‌ها با کاهش درآمدهای ارزی کشور، به تدریج کاهش یافته و به‌نحوی از طریق قبول ریسک بیشتر (نسبت به گذشته) از سوی ایران امکانپذیر شده است.

ارزیابی عملکرد	عملکرد سازمان خصوصی‌سازی	نوع شاخص مستقیم	حکم قانونی/سیاستی	ردیف
	<p>مجدد در قالب بودجه سنواتی سال ۱۳۹۱ قابلیت تودیع پیدا می‌کرد و همچنین محدودیت‌های سنگین ناظر بر نقل و انتقال منابع ارزی به دلیل تشدید تحریم‌های بین‌المللی و به‌ویژه محدود شدن درآمدهای ارزی کشور، سپرده‌گذاری در قالب بودجه سنواتی سال ۱۳۹۱ از طریق تمدید سپرده‌های سنوات قبل انجام پذیرفته است (گزارش ۹م).</p> <p>مبلغ ۳۴،۱۵۷ میلیارد ریال بابت جزء «۲» بند «۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور موضوع ردیف ۳۱۰۵۰۱ به حساب خزانه واریز شده است (گزارش ۷م).</p> <p>از سال ۱۳۸۷ تاکنون خطوط اعتباری کوتاه‌مدت به‌صورت گردان از خارج از کشور اخذ شده است و قراردادهای خطوط اعتباری میان‌مدت متعددی با هماهنگی بانک مرکزی، بین شبکه بانکی و بانک‌های خارجی که به شرط پوشش بیمه توسط مؤسسات بیمه صادراتی کشورهای متبوع و قبول ریسک طرف‌های ایرانی توسط کارگزاران خارجی قابل بهره‌برداری خواهد بود، امضا شده است (گزارش ۶).</p>			



ردیف	حکم قانونی/سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد سازمان خصوصی سازی	ارزیابی عملکرد
۱۲	بند «۳۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ مصوب سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی	براساس حکم بند فوق: دولت مکلف شد بدهی خود به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها به اشکال مختلف از جمله سهام عدالت واگذار شده را حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۹۰ از محل سهام دولت در شرکت‌ها به بانک طلبکار یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری وابسته به آن و یا ... با عاملیت آن بانک تسویه نماید.	براساس جزء «۱» ماده (۲) ضوابط «نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها موضوع مصوبه شماره ۶۳/۲/۱۱۱۳۰ مورخ: ۱۳۸۸/۳/۳ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است نسبت به صدور مجوز فروش دارایی‌ها برای پرداخت تعهدات فوری، استمهال از بانک‌ها برای پرداخت دیون، ایجاد تعهد جدید، تبدیل وام‌ها و دیون و نظایر آن در بازسازی مالی اقدام نماید. تصویب قیمت پایه و شرایط واگذاری ۳۴ درصد سهام شرکت پالایش نفت شیراز از طریق فرابورس بابت رد دیون دولت به بانک‌ها به استناد بندهای «۱۸» و «۳۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (۱۳۹۱/۱۲/۱۲)، (گزارش ۷).	حکم بند «۳۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور که در راستای توسعه بخش غیردولتی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم بوده است، کامل اجرا نشده است. قیمت پایه و شرایط واگذاری ۳۴ درصد (۳۴٪) سهام شرکت پالایش نفت شیراز از طریق فرابورس بابت رد دیون دولت به بانک‌ها به استناد بندهای مربوطه در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تصویب شده‌اند.
۱۳	بند «ب» ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی	حکم این ماده درخصوص افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون در جهت ارتقای سهم آنها در ... به منظور اعطای تسهیلات بانکی و ...	—	عملکرد خاصی در زمینه افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون ارائه نشده است.

۲-۳-۲. ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) براساس

شاخص‌های غیرمستقیم

شاخص‌های غیرمستقیم در این مطالعه، مربوط به نحوه قانون اجرای سیاست‌های کلی در خصوص توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی است. این شاخص‌ها در جدول ۴ نشان داده شده‌اند:

جدول ۴. شاخص‌های غیرمستقیم ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و

دارایی) در خصوص جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

ردیف	موضوع تکلیف	مستند قانونی	خلاصه اقدامات و عملکرد	ارزیابی عملکرد
۱	انجام اقدامات قانونی لازم در خصوص نحوه تأسیس و اداره بنگاه‌های موضوع این ماده	تبصره «۲» ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم	حسب گزارش بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران آیین‌نامه‌ای تحت عنوان «آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی» در تاریخ ۱۳۸۸/۸/۱۲ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید که به دلیل برخی اتفاقات و تحولات رخ داده در نظام بانکی و وجود خلأهای مقرراتی در اعمال نظارت کارآمد و مؤثر نسبت به قبل، پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ در مرحله شورای پول و اعتبار هنوز به اعطای مجوز، آن بانک از ارسال آیین‌نامه مزبور به هیئت وزیران (لازم‌الاجرا شدن) منصرف و تلاش شد تا با لحاظ کردن تمامی جوانب امر، مقرراتی جامع، روزآمد و بازدارنده تهیه شود که پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار طی نامه‌ای به معاون اول رئیس‌جمهور برای سیر تشریفات قانونی تصویب ارسال شده و هنوز ابلاغ نشده است (گزارش ۹).	آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی به دلیل وجود خلأهای مقرراتی در اعمال نظارت کارآمد و مؤثر نسبت به قبل، پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ در مرحله شورای پول و اعتبار هنوز به اعطای مجوز، آن بانک از ارسال آیین‌نامه مزبور به هیئت وزیران (لازم‌الاجرا شدن) منصرف و تلاش شد تا با لحاظ کردن تمامی جوانب امر، مقرراتی جامع، روزآمد و بازدارنده تهیه شود که پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار طی نامه‌ای به معاون اول رئیس‌جمهور برای سیر تشریفات قانونی تصویب ارسال شده و هنوز ابلاغ نشده است (گزارش ۹).
۲	حمایت مازاد بر بیست درصد (۲۰٪) از بخش تعاونی نسبت به بخش غیرتعاونی	بند «ب» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم	با این حال این حمایت در قالب بسته‌های حمایتی مانند یارانه تسهیلات بانکی و هدفمند کردن یارانه‌ها به صورت موردی پیگیری و اعمال می‌شود. بنابر پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به امضای اکثریت وزیران محترم عضو کارگروه اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی رسیده و در سیر مراحل، تأکید و مقرر شد دستگاه‌های بخشنامه‌ای از سوی معاون محترم اول رئیس‌جمهور به شماره ۶۹۴۸/۲۴۸۲۱۵	حکم بند «ب» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، به صورت بخشنامه به تمام نهادهای مربوط ابلاغ و به موجب آن بر لزوم حمایت از بخش تعاونی به میزان ۲۰ درصد بیشتر از بخش‌های دیگر تأکید و مقرر شد دستگاه‌های بخشنامه‌ای از سوی معاون محترم اول رئیس‌جمهور به شماره ۶۹۴۸/۲۴۸۲۱۵



ردیف	موضوع تکلیف	مستند قانونی	خلاصه اقدامات و عملکرد	ارزیابی عملکرد
			مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۶ به کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و استانداری‌های سراسر نمایندگان کشور ابلاغ و به موجب آن بر لزوم حمایت از بخش تعاونی به میزان ۲۰ درصد (۲۰٪) بیشتر از بخش‌های دیگر تأکید و مقرر شد دستگاه‌های اجرایی در هنگام وضع مقررات و دستورالعمل‌های مربوط و اختصاص تسهیلات و مزایا مفاد حکم بند قانونی یاد شده را رعایت نمایند (گزارش‌های ۷ و ۹).	اختصاص تسهیلات و مزایا، مفاد حکم بند قانونی یاد شده را رعایت نمایند.
۳	تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال	بند «و» ماده (۹) قانون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال	اساسنامه بانک به موجب تصویبنامه شماره ۹۷۹۱۴/ت/۱۴۸۴ هـ.م.س مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۳ هیئت وزیران ابلاغ شده و متعاقب آن نیز بانک تأسیس و با سرمایه ۵۰۰ میلیارد تومان در نیمه شعبان سال ۱۳۸۸ شروع به فعالیت کرده است.	حکم بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم، به طور کامل اجرایی شده است.
۴	میزان و چگونگی مالکیت سهام بنگاه‌های اقتصادی توسط بانک‌های تجاری تخصصی دولتی	تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم	بنابر اطلاعات دریافتی از بانک مرکزی، آیین‌نامه «سرمایه‌گذاری بانک‌های دولتی در سهام بنگاه‌های اقتصادی» توسط این بانک تدوین و در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۱ شورای پول و اعتبار مطرح و به تصویب رسید و برای تصویب نهایی آن در هیئت محترم وزیران، طی نامه‌ای به شماره ۹۰/۲۹۰۷۳۰ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۳ عنوان معاون اول محترم رئیس‌جمهور ارسال شده است. (گزارش‌های ۶، ۷ و ۹). که از پوشش‌های متنوعی نیز در شورای پول و اعتبار در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۱/۱۸ دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری را برای تمامی بانک‌های دولتی و غیردولتی و نیز ثبت اسناد و املاک، بانک مرکزی و مؤسسات اعتباری غیربانکی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۶/۱/۲۶ به مؤسسات مذکور ابلاغ نموده است. پیگیری‌های متعددی در خصوص رعایت سقف‌های مجاز تملک سهام شرکت‌ها (بنگاه‌داری بانک‌ها) توسط بانک‌ها از سوی بانک مرکزی صورت گرفته و کمیته‌ای نیز برای اتخاذ تدابیری برای اقدامات تنبیهی و انضباطی در بانک مرکزی تشکیل شده است (گزارش ۳).	آیین‌نامه «سرمایه‌گذاری بانک‌های دولتی در سهام بنگاه‌های اقتصادی»، دستورالعمل سرمایه‌گذاری و پیگیری‌های بانک مرکزی می‌تواند حاکی از اقدامات قابل توجه توسط آن بانک باشند. با عنایت به اینکه بانک‌های تجاری تخصصی دولتی و تخصصی دولتی

با عنایت به دستاوردهای جداول ۳ و ۴ ملاحظه می‌شود که درخصوص موارد زیر اقدامات سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) کافی نبوده است:

درخصوص کاهش ۲۰ درصد (۲۰٪) سالانه از حجم فعالیت‌های دولت درخصوص واگذاری بانک‌های دولتی به بخش غیردولتی تا پایان برنامه چهارم توسعه، حکم اجرایی خاصی صادر نشده است. هر چند شاید صدور حکم ضرورتی نداشته باشد، اما بر شفافیت و ضرورت اجرایی سیاست‌های کلی تأکید و تصریح می‌کند.

سهام عمده سهام بانک‌های واگذار شده در اختیار دولت بوده (به واسطه سهام عدالت) و به نظر می‌رسد مدیران آنها توسط دولت عزل و نصب می‌شوند.

پست بانک هنوز به بخش غیردولتی واگذار نشده است.

پس با توجه به سه بند فوق، جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ به طور کامل و دقیق اجرا نشده است.

علیرغم تأکید سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، هنوز ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بانک‌های دولتی مشمول واگذاری به بخش غیردولتی واگذار نشده است، لذا صدر بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ابلاغیه مورخ ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ اجرایی نشده است.

در مورد ابلاغیه ش ۲۷۲۸/۱۰۲/۶۳ مورخ ۱۳۸۸/۰۸/۲۶ وزارت امور اقتصادی و دارایی، با توجه به اینکه ماهیت حقوقی سهام‌داران شرکت‌های غیردولتی شفاف نیست، اظهار نظر درخصوص سقف ۴۰ درصدی (۴۰٪) تملک سهام توسط بخش عمومی غیردولتی امکانپذیر نیست.

قیمت پایه و شرایط واگذاری ۳۴ درصد سهام شرکت پالایش نفت شیراز از طریق فرابورس بابت رد دیون دولت به بانک‌ها به استناد بندهای مربوطه در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تصویب شده‌اند (گزارش ۷).

عملکرد خاصی در زمینه افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون موضوع بند «۲» ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است.

در اجرای تبصره «۲» ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی به دلیل وجود خلأهای مقرراتی در اعمال نظارت کارآمد و مؤثر نسبت به قبل، پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار هنوز به مرحله ابلاغ و اجرا نرسیده، لذا این تبصره از ماده مذکور کاملاً اجرایی نشده است.

در مورد قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، سازمان خصوصی‌سازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در این زمینه مصوبه‌ای نداشته‌اند.



تکلیف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در جزء «ل» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، عملکرد اجرایی خاصی نداشته است.

۲-۴. ارزیابی عملکرد بانک مرکزی براساس شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم

ارزیابی عملکرد بانک مرکزی نیز با استفاده از شاخص‌های مستقیم (شاخص‌های موضوع جدول ۱) که عمدتاً جنبه نظارتی و مقرراتی دارد؛ شاخص‌های غیرمستقیم (توسعه بانکداری غیردولتی) بررسی می‌شود.

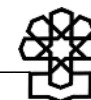
۲-۴-۱. ارزیابی عملکرد بانک مرکزی براساس شاخص‌های مستقیم

شاخص‌های مستقیم مرتبط با عملکرد بانک مرکزی را می‌توان در جدول ۵ ارائه کرد:

جدول ۵. شاخص‌های مستقیم ارزیابی عملکرد بانک مرکزی موضوع جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

ردیف	حکم قانونی / سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد بانک مرکزی	ارزیابی عملکرد
۱	صدر بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵	احکام موجود در خصوص واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی: ۱. تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت ۲. واگذاری ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهارم و چهارم به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات مجاز است. ۳. جزء «ه» الزامات واگذاری ذیل بند «ج»: براساس این جزء، فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج»	بانک مرکزی در هیچ‌یک از ابلاغیه‌ها و دستورالعمل‌های خود در خصوص این بخش از سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی حکمی صادر نکرده است.	نقش دولت در بانک‌های دولتی واگذار شده (بانک‌های صادرات ایران، ملت، تجارت و رفاه کارگران) هنوز حالت مالکیتی دارد. بانک مرکزی در این زمینه از توانایی اعمال حاکمیت و نظارت کافی برخوردار نیست. بانک مرکزی در خصوص صحت واگذاری ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بانک‌های دولتی مشمول واگذاری اعمال نظارت نکرده است. به عبارتی دیگر، نظارت بانک مرکزی شامل دوره بعد از واگذاری است که باید بر میزان تملک سهام توسط سهام‌داران و یا مالکان اعمال شود تا مغایر با قانون مربوطه یا سیاست‌های کلی نباشد. این امر کاملاً تحقق نیافته و ایراداتی وجود داشته است. زیرا براساس گزارش‌های مالی حسابرسی شده بانک صادرات ایران، در سال‌های ۱۳۸۸، ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به ترتیب ۳۸/۱۲، ۳۲/۸۴، ۲۲/۷۵ و ۲۲/۷۴ درصد از سهام این بانک علاوه بر سهام عدالت هنوز در اختیار دولت است. ^۱ در ضمن ۳۵/۸، ۳۰/۵۳، ۲۰/۴ و ۲۰/۳۹ درصد سهام بانک تجارت به ترتیب در سال‌های ۱۳۸۸،

۱. بانک صادرات ایران، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ و محاسبات پژوهش.



ردیف	حکم قانونی / سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد بانک مرکزی	ارزیابی عملکرد
		به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.		۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ علاوه بر سهام عدالت در اختیار دولت باقی مانده است. ^۱ ۵ درصد سهام پست‌بانک که طبق قانون، از شمول واگذاری مستثنا شده، در سال ۱۳۹۱، به شکل ترجیحی واگذار شده است. در سال ۱۳۸۹ حکم واگذاری ۵ درصد (۵٪) از سهام به کارکنان، در بانک ملت (که ۳/۹۷ درصد به صورت وکالتی در اختیار سازمان خصوصی‌سازی بوده و ۲/۹۸ درصد توسط صندوق آتیه کارکنان بانک ملت خریداری شده است) رعایت نشده است. در سال ۱۳۹۰ نیز ۳/۹۷ درصد سهام آن بانک به صورت وکالتی در اختیار سازمان خصوصی‌سازی بوده و ۳/۰۹ درصد توسط صندوق آتیه کارکنان بانک ملت خریداری شده است. ^۲
۲	جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵	۱. براساس این جزء، جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات باید تحقق یابد.	۱. ماده (۷) و تبصره‌های مربوط به آن موضوع مصوبه ۱۱۰۴ جلسه شورای پول و اعتبار، با این عنوان که اولاً سقف مجاز تملک سهام هر بانک یا مؤسسه اعتباری موضوع مصوبه مذکور به‌طور مستقیم و غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام، یا	۱. ماده (۷) ابلاغی موضوع مصوبه ۱۱۰۴ جلسه شورای پول و اعتبار به طور کامل در راستای جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ است. اما در عمل نظارت بر اجرای درست ابلاغیه فوق توسط بانک مرکزی

۱. بانک تجارت، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ و محاسبات پژوهش.

۲. بانک ملت، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال ۱۳۸۹، ص ۳۹.

ردیف	حکم قانونی/سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد بانک مرکزی	ارزیابی عملکرد
	ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی	۲. براساس ماده مذکور: ۱. 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 باید صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام فعالیت کنند. ۲. سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی ۵ درصد تعیین می‌شود.	تعاونی سهامی عام و یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی ۵ درصد بوده و معاملات بیش از سقف‌های مجاز در ماده فوق توسط هر یک از اشخاص مذکور باطل و ملغی‌الاثراست و ثانیاً 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 هیئت مدیره را در بانک غیردولتی و مؤسسه اعتباری تعیین نمایند.	ضعیف بوده است. برای مثال می‌توان به صدور مجوز اولیه بانک آریا ^۱ در سال ۱۳۹۰ که تقریباً ۱۰۰ درصد سهام‌داران آن ذینفع واحد بودند و در مهرماه سال ۱۳۹۰ مجوز آن سوی شورای پول و اعتبار حذف شد، بانک تات که ۲۰ درصد سهام آن تا سال ۱۳۹۰ متعلق به خانواده انصاری بوده است. ^۲ بانک سینا که در سال ۱۳۹۰ حداقل ۶۴ درصد سهام آن متعلق به بنیاد مستضعفان بوده. ^۳ بانک شهر در سال ۱۳۸۹ که حدود ۷۰ درصد سهام آن مربوط به شهرداری‌های کشور بوده است. ^۴ بانک حکمت ایرانیان که حدود ۲۹ درصد سهام آن در سال ۱۳۹۰ متعلق به بنیاد تعاون آجا بوده ^۵ بانک سرمایه که حدود ۳۴ درصد سهام آن متعلق به شرکت سرمایه‌گذاری فرهنگیان و شرکت‌های وابسته بوده ^۶ و بانک پارسیان که حدود ۲۳ درصد سهام آن

۱. مصوب جلسه ۱۱۱۳ شورای پول و اعتبار، مورخ ۱۳۸۹/۰۲/۲۱.

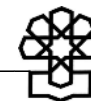
۲. بانک تات، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال ۱۳۸۹، ص ۳۵.

۳. بانک سینا، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال ۱۳۹۰، ص ۳۲.

۴. بانک شهر، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال ۱۳۸۹، ص ۴۳.

۵. بانک حکمت ایرانیان، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال ۱۳۸۹، ص ۶.

۶. بانک سرمایه، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال ۱۳۸۹، ص ۱۲.



ردیف	حکم قانونی/ سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد بانک مرکزی	ارزیابی عملکرد
		۳. اشخاص حقیقی سهام‌دار بنگاه‌های موضوع این ماده و اعضای خانواده آنها ... منحصرأ تا سقفی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکأ بیش از یک عضو هیئت مدیره را در این بنگاه تعیین کنند.	۴۰۰ میلیارد تومان افزایش داده است (قبل از این ۲۰۰ میلیارد تومان بود)	متعلق به ایران خوردو و شرکت‌های وابسته به آن بوده ^۱ و حدود ۱۵/۸ درصد سهام بانک پاسارگاد در سال ۱۳۹۰ متعلق به شرکت سرمایه‌گذاری پارس آریان بوده ^۲ است اشاره کرد. به عبارتی می‌توان به صراحت عنوان کرد که بانک‌ها در ایران اختصاصی و انحصاری شده‌اند و به معنای واقعی خصوصی نشده‌اند یعنی از شکل انحصار دولتی به شکل انحصار خصوصی تبدیل شده‌اند که این امر به دلیل ضعف نظارتی بانک مرکزی و استقلال پایین این بانک است. ۲. افزایش سرمایه اولیه تأسیس بانک از ۲۰۰۰ به ۴۰۰۰ میلیارد ریال نوعی ایجاد انحصار در طرف عرضه پول به‌شمار می‌رود که با جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ در تناقض می‌باشد. بانک مرکزی مسیر درستی را در کنترل و مدیریت طرف عرضه پول انتخاب نکرده است.
۳	جزء «۵» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهارم	حکم این جزء از سیاست کلی، تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.	اساسنامه بانک به موجب تصویبنامه شماره ۹۷۹۱۴/ت/۱۴۸۴هـ مورخ ۱۳/۵/۱۳۸۸ هیئت وزیران ابلاغ شده و متعاقب آن نیز بانک تأسیس و با سرمایه	بانک مرکزی تأثیری در تأسیس این بانک نداشته است.

۱. بانک پارسیان، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال ۱۳۹۰، ص ۳۳.

۲. بانک پاسارگاد، گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست، سال ۱۳۹۰، ص ۴۴.

ردیف	حکم قانونی / سیاستی	نوع شاخص مستقیم	عملکرد بانک مرکزی	ارزیابی عملکرد
	ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵		۵۰۰ میلیارد تومان در نیمه شعبان سال ۱۳۸۸ شروع به فعالیت کرده است.	
۴	قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی	براساس قانون مذکور: ۱. در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقف‌های مندرج در این ماده مستثناست. ۲. دولت جمهوری اسلامی ایران تنها مجاز است با مشارکت خارجی اقدام به تأسیس بانک توسعه‌ای نماید. ۳. اشخاص خارجی با حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سهام ایرانی، ایرانی محسوب می‌شوند.	۱. ابلاغیه شماره ۹۰/۱۴۶۴۰۵ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۴ بانک مرکزی در خصوص «آیین‌نامه اجرایی نحوه تأسیس، فعالیت، نظارت و انحلال بانک‌های فرعی در خارج از کشور». ۲. ابلاغیه شماره ۹۰/۱۴۶۴۱۰ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۴ بانک مرکزی در خصوص «مقررات ناظر بر کفایت سرمایه بانک‌ها».	هر دو مصوبه شورای پول و اعتبار که توسط بانک مرکزی ابلاغ شده است، هرچند در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم تصویب شده است، اما برخی از قوانین نظیر بندهای «ج» و «ه» ماده (۳۱) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی را نقض کرده است که این امر نظارت دقیق و بیشتر معاونت قوانین و تنقیح مقررات مجلس شورای اسلامی را می‌طلبد.



۲-۴-۲. ارزیابی عملکرد بانک مرکزی براساس شاخص‌های غیرمستقیم

منظور از شاخص‌های غیرمستقیم در این بخش، شاخص‌هایی است که به‌طور غیرمستقیم از سال ۱۳۸۵ به بعد بیانگر تلاش بانک مرکزی در راستای کمک به توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی است. این موارد را می‌توان به‌صورت زیر خلاصه کرد:^۱

اجازه تأسیس ۱۰ بانک خصوصی به‌شرح زیر:

- بانک سینا،
- بانک تات،
- بانک شهر،
- بانک دی،
- بانک انصار،
- بانک حکمت ایرانیان،
- بانک گردشگری،
- بانک ایران زمین،
- بانک قوامین،
- بانک خاورمیانه .

صدور مجوز فعالیت برای ۶۲ تعاونی اعتبار با دوره فعالیت محدود و ۱۵ تعاونی اعتبار با دوره فعالیت نامحدود.

- صدور مجوز فعالیت بانک مشترک ایران - ونزوئلا،
- صدور مجوز فعالیت بانک تجارتي ایران و اروپا (شعبه تهران و کیش)،
- صدور مجوز فعالیت بانک المستقبل (فیوچر) (شعبه کیش)،
- بانک تعاون منطقه‌ای اسلامی (شعبه میلاد)،
- صدور مجوز فعالیت بانک استاندارد چارترد (شعبه کیش)،
- صدور مجوز فعالیت مؤسسه اعتباری توسعه،
- صدور مجوز برای فعالیت ۸ صندوق قرض‌الحسنه با دوره فعالیت محدود و ۵ صندوق قرض‌الحسنه با دوره فعالیت نامحدود،
- صدور مجوز برای فعالیت ۲ بانک قرض‌الحسنه (بانک قرض‌الحسنه مهر ایران و بانک قرض‌الحسنه رسالت).

با عنایت به شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم ارزیابی عملکرد بانک مرکزی درخصوص

توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی، می‌توان دریافت که اولاً بانک مرکزی در زمینه توسعه کمی نظام بانکی موفق عمل کرده است، ثانیاً در موارد زیر مطابق با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی عمل نکرده است:

در عمل نظارت بر اجرای جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ توسط بانک مرکزی ضعیف بوده، زیرا مثال‌های متعددی که در جدول ۵ به آنها اشاره شده نشان از عدم رعایت سقف مجاز تملک سهام توسط بانک‌ها دارند.

افزایش سرمایه اولیه تأسیس بانک از ۲۰۰۰ به ۴۰۰۰ میلیارد ریال نوعی ایجاد انحصار در طرف عرضه پول به‌شمار می‌رود که با جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ در تناقض است. هر چند ممکن است توجیه بانک مرکزی منطقی بوده و برای تقویت کفایت، توان اعتباری و مسئولیت‌پذیری بانک‌ها چنین مصوبه‌ای را تصویب و ابلاغ کرده باشد.

حکم واگذاری ۵ درصد از سهام به کارکنان (واگذاری ترجیحی)، در بانک ملت رعایت نشده است. بانک مرکزی در خصوص واگذاری ۸۰ درصد از سهام بانک‌های دولتی مشمول واگذاری، بعد از دوره واگذاری، اعمال نظارت دقیقی نکرده است. برای مثال براساس گزارش‌های مالی حسابرسی شده بانک صادرات ایران، حدود ۳۸ درصد از سهام این بانک در سال ۱۳۸۸ و حدود ۳۲ درصد از سهام این بانک در سال ۱۳۸۹ علاوه بر سهام عدالت هنوز در اختیار دولت است، ۲۰/۴ درصد سهام بانک تجارت نیز در سال ۱۳۹۰ علاوه بر سهام عدالت در اختیار دولت باقی مانده است، همچنین سهام پست‌بانک نیز تاکنون به‌طور کامل در اختیار دولت بوده است.

فصل سوم - بحث و نتیجه‌گیری و ارائه راهکار

با عنایت به تحلیل‌های صورت گرفته در ارتباط با عملکرد قانونگذار، سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) و بانک مرکزی در خصوص توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی، می‌توان نکات قوت و ضعف نهادهای مذکور را به‌شرح زیر برشمرد:

۳-۱. نقاط قوت

۳-۱-۱. نقاط قوت قانونگذار

نقاط قوت قانونگذار را می‌توان به‌شرح زیر برشمرد:



الف) تشکیل کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.

ب) تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی؛ به طوری که مهمترین عملکرد قانونگذار درخصوص اجرای جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و جلوگیری از انحصار در بخش پولی و بانکی تصویب ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی است که در آن سقف مجاز تملک سهام را به طور 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 کرده است.

ج) هر چند تسویه بدهی دولت به بانک‌های مشمول واگذاری در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و خصوصاً بند «ج» مطرح نشده است، اما قانونگذار در جزء «ص» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و بند «۳۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، دولت را مکلف کرده تا بدهی خود را به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آنها را به اشکال گوناگون از جمله سهام عدالت واگذار کرده است، در بازه زمانی مشخص از محل سهام دولت در شرکت‌ها به بانک طلبکار و یا از محل وجوه اداره شده و یا تسهیلات پرداختی از محل حساب ذخیره ارزی با عاملیت آن بانک تسویه نماید.

د) جزء «ل» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ هر چند به طور تبعیض آمیز اما در راستای توسعه بخش غیردولتی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را مکلف کرده است حداکثر تا پایان خردادماه ۱۳۸۹ از محل منابع ارزی خود مبلغ هفتصد میلیون (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار را در بانک‌های صنعت و معدن و کشاورزی به صورت ارزی و ریالی جهت پرداخت به واحدهای تولیدی و طرح‌های صنعتی و معدنی سپرده‌گذاری نماید.

ه) جزء «الف» بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و جزء «۱-۱-۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، در راستای توسعه و حمایت از بخش غیردولتی، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده است برای افزایش تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار در بانک‌های عامل و یا بانک‌های خارجی سپرده‌گذاری نماید.

و) قانونگذار دقیقاً در راستای اجرای جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دولت را از مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت مواردی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) قانون یاد شده منع کرده است.

ز) قانونگذار نیز در اجرای جزء «۲» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اولاً تأکید کرده است که تا پایان برنامه چهارم توسعه باید واگذاری بانک‌های دولتی

صورت گیرد. ثانیاً واگذاری ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل و چهارم به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات، در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم نیز توسط قانونگذار مورد تأکید قرار گرفته است.

ح) قانونگذار تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی توسط دولت برای تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون (موضوع جزء «۵» بند «ب») سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مبنی بر تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه دولتی را به دولت تکلیف کرده است.

۲-۱-۳. نقاط قوت سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

نقاط قوت عملکرد سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

الف) واگذاری سهام ترجیحی به کارکنان و مدیران بانک‌ها به صورت اقساطی در راستای جزء «ه» الزامات واگذاری ذیل بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم بوده است.

ب) حکم جزء «۵» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در ارتباط با تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت کاملاً اجرایی شده است.

ج) مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی واگذاری در زمینه مقابله با انحصار در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است. در این زمینه می‌توان به «آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی» اشاره کرد که پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار هنوز به مرحله ابلاغ و اجرا نرسیده است.

د) در خصوص تسویه بدهی دولت به بانک‌های مشمول واگذاری از محل سهام دولت در شرکت‌ها، بابت رد دیون دولت به بانک ملت، قیمت ۴۰ درصد (۴۰٪) سهام شرکت تولید الیاف شیشه خرم بید تصویب شده است (گزارش ۷).

ه) در خصوص تسویه بدهی دولت به بانک‌های مشمول واگذاری از محل سهام دولت در شرکت‌ها، قیمت پایه و شرایط واگذاری ۳۴ درصد (۳۴٪) سهام شرکت پالایش نفت شیراز از طریق فراپورس بابت رد دیون دولت به بانک‌ها به استناد بندهای مربوطه در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تصویب شده‌اند (گزارش ۷).



۳-۱-۳. نقاط قوت بانک مرکزی

نقاط قوت عملکرد بانک مرکزی را که نماینده اصلی حاکمیت در صدور مجوز و نظارت بر نظام بانکی است، می‌توان به شرح زیر برشمرد:

الف) ماده (۷) ابلاغی موضوع مصوبه ۱۱۰۴ جلسه شورای پول و اعتبار به‌طور کامل در راستای جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ است.

ب) ابلاغیه‌های شماره ۹۰/۱۴۶۴۰۵ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۴ بانک مرکزی درخصوص «آیین‌نامه اجرایی نحوه تأسیس، فعالیت، نظارت و انحلال بانک‌های فرعی در خارج از کشور» و شماره ۹۰/۱۴۶۴۱۰ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۴ بانک مرکزی درخصوص «مقررات ناظر بر مشارکت اشخاص خارجی در سرمایه بانک‌ها» در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی بوده است.

۳-۲. نقاط ضعف

۳-۲-۱. نقاط ضعف قانونگذار

نقاط ضعف قانونگذار را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

الف) هر چند قانونگذار دولت را مکلف کرده است تا پایان برنامه چهارم ارزش سهام دولت را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند، اما اهداف اقتصادی مد نظر سیاست‌های کلی درخصوص کاهش ۲۰ درصدی (۲۰٪) سالیانه حجم دولت را به‌طور کامل عملیاتی نکرده است.

ب) برخلاف تأکید و شفاف بودن سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی درخصوص گروه یک ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، قانونگذار تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در گروه مذکور را منوط به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی کرده است که با اهداف اقتصادی مد نظر سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری سازگاری کمتری دارد (این حکم قانونگذار در مورد خاص واگذاری بانک‌های دولتی و یا تأسیس بانک جدید دولتی نیز نافذ است).

ج) قانونگذار طی قانونی که در تاریخ ۱۳۹۱/۰۲/۱۹ به تصویب رسانده است، واگذاری سهام شرکت پست بانک طبق قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» را تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ هدفگذاری کرده است و واگذاری باقیمانده سهام تا سقف هشتاد درصد (۸۰٪) پس

از مهلت یاد شده را، منوط به تداوم کلیه وظایف و مسئولیت‌های بانک مذکور در ارائه خدمات بانکی در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی توسط این بانک و یا محول شدن آن به حداقل یکی از بانک‌های دولتی دانسته است. این حکم تفسیر جدیدی از حکم سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است و به نوعی اجرای سیاست‌های مزبور را به تأخیر انداخته است.

د) قانونگذار تأمین سرمایه برای تأسیس بانک توسعه تعاون را از محل حساب ذخیره ارزی پیش‌بینی کرده است، از آنجایی که این حکم در سیاست‌های کلی عنوان نشده است، به نظر می‌رسد این امر با فلسفه تشکیل حساب ذخیره ارزی که عمدتاً برای حمایت از بخش غیردولتی است، همخوانی نداشته است.

ه) قانونگذار در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی را از سقف‌های مندرج در ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم مستثنا و از این طریق برخلاف سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، به نوعی امتیاز انحصاری تملک سهام با درصد بالا را به بانک‌های خارجی اعطا کرده است. همچنین قانونگذار برای تسهیل بیشتر امتیاز بانک خارجی تعیین سقف سهم مشارکت طرف خارجی از تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی را براساس ماده (۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه در اختیار بانک مرکزی قرار داد که مکمل اقدامات قبلی در اعطای امتیازات انحصاری بوده است.

و) حجم بالای فعالیت‌های اقتصادی در قالب بنگاهداری، تحت مدیریت و مالکیت دولت قرار دارد و واگذاری مالکیت با واگذاری مدیریت همراهی نکرده است (برای مثال مدیران بانک‌های دولتی واگذار شده هنوز توسط دولت منصوب می‌شوند). قانونگذار هنوز در این زمینه اقدام مؤثری که بر اساس آن مدیران بتوانند وارد یک فضای رقابتی جدید شوند، صورت نگرفته است.

ز) ایرادی که کلیه گزارش‌های نظارتی کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم دارند، این است که در هیچ‌یک از گزارش‌های نظارتی فوق‌الذکر به‌طور جامع و دقیق راجع به تطبیق عملکرد نهادها و دستگاه‌ها در خصوص توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری بانک‌های دولتی بحث نشده است.

۲-۲-۳. نقاط ضعف سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

نقاط ضعف سازمان خصوصی‌سازی (وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان دبیر هیئت عالی واگذاری) را می‌توان در قالب موارد زیر بیان کرد:

الف) در خصوص کاهش ۲۰ درصد (۲۰٪) سالیانه از حجم فعالیت‌های دولت در خصوص واگذاری بانک‌های دولتی به بخش غیردولتی تا پایان برنامه چهارم توسعه حکمی صادر نشده است.



ب) سهم عمده سهام بانک‌های واگذار شده در اختیار دولت بوده و مدیران آنها را دولت عزل و نصب می‌کند.

ج) پست بانک هنوز به بخش غیردولتی واگذار نشده و طی قانونی که در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۹ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده، واگذاری این بانک فعلاً به تعویق افتاده است.

د) علیرغم تأکید سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، هنوز ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بانک‌های دولتی مشمول واگذاری به بخش غیردولتی واگذار نشده است و لذا صدر بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ اجرایی نشده است.

هـ) عملکرد خاصی در زمینه افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون موضوع بند «۲» ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است.

و) در اجرای تبصره «۲» ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی به دلیل وجود خلأهای مقرراتی در اعمال نظارت کارآمد و مؤثر نسبت به قبل، پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار هنوز به مرحله ابلاغ و اجرا نرسیده، لذا این تبصره از ماده مذکور هنوز توسط سازمان خصوصی‌سازی کاملاً اجرایی نشده است.

ز) در مورد قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، سازمان خصوصی‌سازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در این زمینه مصوبه‌ای نداشته‌اند.

ح) تکلیف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در جزء «ل» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، عملکرد اجرایی خاصی نداشته است.

۳-۲-۳. نقاط ضعف بانک مرکزی

نقاط ضعف بانک مرکزی به‌عنوان مرجع اصلی ناظر بر نظام بانکی در جمهوری اسلامی ایران به شرح زیر قابل بیان است:

الف) در عمل نظارت بر اجرای جزء «۳» از بند «هـ» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵، در راستای جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات، توسط بانک مرکزی ضعیف بوده است.

ب) هر چند ممکن است توجیهات بانک مرکزی منطقی و علمی باشد، اما افزایش سرمایه اولیه تأسیس بانک از (۲۰۰۰) به (۴۰۰۰) میلیارد ریال می‌تواند نوعی ایجاد انحصار در طرف عرضه پول

به‌شمار می‌رود که با روح جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ در تناقض است. بانک مرکزی مسیر درستی را در کنترل و مدیریت طرف عرضه پول انتخاب نکرده است.

ج) حکم واگذاری ۵ درصد از سهام به کارکنان، در بانک ملت رعایت نشده است.
 د) بانک مرکزی درخصوص واگذاری ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بانک‌های دولتی مشمول واگذاری اعمال نظارت دقیقی نکرده است. برای مثال براساس گزارش‌های مالی حسابرسی شده بانک صادرات ایران حدود ۲۸ درصد (۳۸٪) از سهام این بانک در سال ۱۳۸۸ و حدود ۳۲ درصد (۳۲٪) از سهام این بانک در سال ۱۳۸۹ علاوه بر سهام عدالت هنوز در اختیار دولت است، ۲۰/۴ درصد سهام بانک تجارت نیز علاوه بر سهام عدالت در اختیار دولت باقی مانده است، همچنین سهام پست‌بانک نیز تاکنون به‌طور کامل در اختیار دولت بوده است.

۳-۳. توصیه‌های سیاستی

با عنایت به نقاط قوت و ضعفی که نهادها و دستگاه‌های مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در زمینه توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی داشته‌اند در راستای رفع نقاط ضعف آنها توصیه‌های زیر قابل ارائه است:

الف) از تصویب قوانین حوزه پولی و بانکی که با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در تعارض هستند پرهیز شود و در صورت ضرورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام هماهنگی لازم به‌عمل آید.

ب) نظارت بر حوزه پولی و بانکی از سوی قوه مقننه درخصوص توسعه بخش غیردولتی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و در این حوزه تقویت شود.

ج) نظارت قوه مقننه بر تصویب آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تقویت شود.

د) بانک مرکزی با عنایت به وظیفه حاکمیتی باید اولاً در صدور مجوز تأسیس بانک برای ذینفعان واحد براساس سیاست‌ها و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم عمل نماید، ثانیاً بانک‌ها و مؤسساتی را که حالت انحصاری یا اختصاصی دارند (که اغلب بانک‌های خصوصی این‌گونه هستند)، در یک مدت زمان مشخص از لحاظ ساختار سهام‌داران با سیاست‌های کلی مطابق سازد و ثالثاً شورای پول و اعتبار از صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مغایر با سیاست‌های مذکور پرهیز نماید.

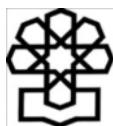


ه) وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس و دبیر هیئت عالی واگذاری بانک‌های مشمول واگذاری و همچنین به لحاظ داشتن معاونت امور بانکی و اجرای سیاست‌های کلی، باید اولاً اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی را دقیق و کامل پیگیری نماید و ثانیاً نظارت درستی نیز روی این کار داشته باشد.

و) با توجه به اینکه مجمع تشخیص مصلحت نظام متولی اصلی سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی است، توصیه می‌شود به‌صورت آنلاین و در قالب پی‌ریزی یک ساختار دقیق نظارتی (در صورتی‌که وجود ندارد) متشکل از کارشناسان خبره بر نحوه واگذاری بانک‌های مشمول واگذاری و همچنین بر توسعه نظام بانکی از طریق تأسیس بانک‌های غیردولتی نظارت مستمری داشته باشد.

منابع و مأخذ

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، www.cbi.ir
۲. سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، ابلاغی مقام معظم رهبری سال ۱۳۸۴.
۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی.
۴. وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش نظارتی اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، گزارش‌های اول تا نهم.
۵. قانون حذف نام پست‌بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، مصوب سال ۱۳۹۱ مجلس شورای اسلامی.
۶. گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست پست‌بانک، سال‌های مختلف.
۷. گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست بانک تجارت، سال‌های مختلف.
۸. گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست بانک رفاه کارگران، سال‌های مختلف.
۹. گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست بانک صادرات ایران، سال‌های مختلف.
۱۰. گزارش مالی و یادداشت‌های پیوست بانک ملت، سال‌های مختلف.
۱۱. قوانین و مقررات مرتبط که در متن گزارش به آنها اشاره شده است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۸۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
(مطالعه موردی جزء «۲» بند «ج»)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین: صمد عزیزنژاد

همکاران: حسین عبدالهی (مطالعات حقوقی)، خدیجه مهدوی

ناظر علمی: علی نصیری اقدم

منتقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اصل چهل و چهارم
۲. مجلس
۳. شاخص
۴. خصوصی‌سازی
۵. وزارت
۶. عملکرد
۷. بانک مرکزی
۸. سیاست‌های کلی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۵/۶