

شماره (۶)

بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه

فصل پنجم - اقتصادی:

ارز، پول و بانک، بازار سرمایه

شماره مسلسل: ۱۰۲۵۳

خرداد ماه ۱۳۸۹

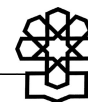
دفاتر: مطالعات اقتصادی

مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۱
فصل اول - بخش ارز.....	۲
چکیده.....	۲
مقدمه.....	۲
بررسی مواد.....	۳
فصل دوم - بخش پولی و بانکی.....	۱۳
چکیده.....	۱۳
مقدمه.....	۱۳
۱. بخش پولی و بانکی در قانون برنامه چهارم توسعه.....	۱۴
۲. مروری بر عملکرد برخی متغیرهای اقتصادی در برنامه چهارم توسعه و چالش‌های نظام بانکی.....	۱۶
۳. جایگاه نظام پولی و بانکی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه.....	۳۲
۴. بررسی احکام پیشنهادی لایحه برنامه پنجم در حوزه پولی و بانکی.....	۳۳
۵. راهکارهایی در حوزه پولی و بانکی برای برنامه پنجم توسعه.....	۳۹
فصل سوم - بازار سرمایه.....	۴۶
چکیده.....	۴۶
مقدمه.....	۴۶
۱. چارچوب کلی بخش‌ها و مشارکت‌کنندگان بازار سرمایه کشور.....	۴۸
۲. تحلیل وضعیت سابق و فعلی بازار سرمایه.....	۴۹
۳. بررسی نقاط قوت، ضعف، تهدیدات و فرصت‌های پیش روی بازار سرمایه.....	۵۳
۴. اسناد بالادستی در بازار سرمایه (چشم‌انداز و سیاست‌های کلی).....	۵۶
۵. بررسی عملکرد بورس اوراق بهادار براساس مفاد قانون برنامه چهارم توسعه.....	۶۱
۶. مواد لایحه برنامه پنجم توسعه در حوزه بازار سرمایه و ارزیابی آنها.....	۶۷
پیوست.....	۷۱
منابع و مأخذ.....	۷۵



بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۶) فصل پنجم - اقتصادی: ارز، پول و بانک، بازار سرمایه

پیشگفتار

ضوابط ارزیابی لایحه برنامه پنجم در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی رویکرد مرکز پژوهش‌ها به موضوع برنامه‌ریزی و معیارهای ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه در گزارش این مرکز به شماره مسلسل ۱۰۱۷۴ تبیین و در فروردین ماه ۱۳۸۹ منتشر شده است. امور اداری و اجرایی کشور توسط قوانین دائمی و موضوعه سروسامان داده می‌شود. براین اساس هدف از تدوین برنامه‌های میان‌مدت «اولویت‌بندی امور و اختصاص منابع انسانی و مالی محدود کشور به اولویت‌های مزبور» است. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری اهداف و اولویت‌های کشور در پنج سال آتی را تعیین کرده‌اند. براساس این رویکرد ارزیابی احکام لایحه و پذیرش پیشنهادهای جدید برمبنای معیارهای زیر صورت گرفته است:

۱. هر حکمی که برخلاف سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری درخصوص برنامه پنجم توسعه بوده است یا به نوعی در پی اصلاح این سیاست‌ها باشد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۲. هر حکمی که اصل یا اصولی از قانون اساسی را نقض کرده باشد حذف یا اصلاح کلی شده است. در لایحه دولت در موارد متعددی اصل هشتادوپنجم قانون اساسی (که نمایندگی را قائم به شخص دانسته و براین اساس مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند)، اصل پنجاهویکم قانون اساسی (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی نیز به موجب قانون مشخص می‌شود) و اصل پنجاهوسوم قانون اساسی (کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد) نقض شده بود، که حذف یا اصلاح شده است.

۳. برطبق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوچهارم قانون اساسی ارائه لایحه توسط دولت باید انجام گیرد. براین اساس نمی‌توان دولت را ملزم به آوردن لایحه کرد مگر در مواردی که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصلاح قانون یا رفع خلأ قانونی مورد نیاز باشد. در این‌گونه موارد پیشنهاد با عبارت «براساس بند ... سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه دولت موظف است برای ... اقدام قانونی لازم را انجام دهد» ارائه شده است.



۴. سند برنامه محل اصلاح قوانین دائمی نیست. هر حکمی که به‌طور صریح یا ضمنی قوانین جاری را نسخ کند (جز در موارد خاص که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند اصلاح قانون باشد) حذف یا اصلاح کلی شده است.

۵. در قوانین فعلی کشور، دولت اختیارات بسیاری برای اداره امور کشور دارد. بنابراین موادی که به این امور پرداخته‌اند یا اساساً انجام آن حکم نیازی به مجوز قانونگذار ندارد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۶. احکام و پیشنهادهایی که فاقد ماهیت برنامه‌ای بوده‌اند و جزء اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نبوده و فاقد زمانبندی و متولی اجرایی مشخص بوده، حذف شده است.

با اتخاذ رویکرد و معیارهای فوق ۶۶ ماده از لایحه پیشنهادی دولت عیناً مورد پذیرش قرار گرفته یا اصلاح عبارتی (جزئی) شده است، ۵۶ ماده اصلاح کلی و ۷۷ ماده حذف شده است. همچنین به‌منظور پوشش دادن به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم یا مسائل اساسی کشور (که در بررسی‌های انجام شده توسط دفاتر تخصصی مرکز استخراج شده است) ۵۶ ماده برای الحاق به لایحه پیشنهاد شده است.

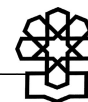
فصل اول - بخش ارز

چکیده

مواد (۷۲) تا (۷۶) لایحه برنامه پنجم توسعه به مباحث ارزی اختصاص یافته است. مواد مزبور با هدف تعیین سقف بدهی‌ها و تعهدات ارزی کشور، امکانپذیر کردن کنترل سالیانه دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی کشور توسط مجلس شورای اسلامی و حفظ ماهیت صندوق توسعه ملی به‌عنوان یک صندوق توسعه‌ای اصلاح شده است.

مقدمه

مواد (۷۲) تا (۷۶) لایحه برنامه پنجم توسعه به ارز اختصاص یافته است. ماده (۷۲) به تعهدات ارزی، ماده (۷۳) به بیع‌متقابل، ماده (۷۴) به اجازه انتشار اوراق مشارکت ارزی، ماده (۷۵) به تهاثر بدهی دولت به بانک‌ها از محل بازپرداخت تسهیلات اعطایی حساب ذخیره ارزی و ماده (۷۶) به صندوق توسعه ملی پرداخته است.

**بررسی مواد****ماده (۷۲)**

ماده (۷۲) لایحه به موضوع تعهدات ارزی اختصاص دارد. کشورهای صادرکننده نفت معمولاً زمانی که دارای وضعیت خوبی به لحاظ درآمدهای ارزی هستند، کشورها، بانکها و سایر وام‌دهندگان به آنها با اشتیاق وام می‌دهند، اما در زمانی که وضعیت کشور به لحاظ درآمدهای ارزی خوب نیستند (یعنی زمانی که به منابع ارزی نیاز دارند)، از پرداخت وام به آنها اجتناب می‌کنند. این مسئله برای برخی از کشورهای صادرکننده نفت که توجه کافی به تعهدات ارزی خود نداشتند به بحران در آن کشورها منجر شد، مثلاً بحران «پرتامینا» در اندونزی و بحران ۱۹۸۲ در مکزیک.

شرکت نفت دولتی اندونزی (پرتامینا) در دوره رونق نفتی وام‌های خارجی زیادی دریافت کرد، اما زمانی که قیمت نفت نزول کرد، نتوانست از عهده بازپرداخت بدهی‌هایش برآید که به بحران پرتامینا معروف شد. در واکنش به بحران پرتامینا، دولت اندونزی اقدام‌هایی انجام داد. ابتدا استقراض رسمی از بازار کوتاه‌مدت را ممنوع کرد و سپس نه دولت و نه شرکت‌های دولتی نمی‌توانستند بدون اجازه بانک مرکزی اندونزی و وزارت دارایی، وام خارجی دریافت کنند. این مقررات برای مدیریت بدهی‌های خارجی اندونزی در دوره رونق درآمدهای نفتی سودمند واقع شد. در مکزیک نیز افزایش سریع بدهی‌های خارجی در دوره رونق نفتی به بحران بدهی در سال ۱۹۸۲ منجر شد. بنابراین تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که مدیریت بدهی‌های خارجی کشور از اهمیت بالایی برخوردار است. وابستگی شدید بودجه دولت به درآمدهای نفتی و مدیریت بازار ارز با استفاده از ارزهای حاصل از صادرات نفت و آثار آن بر تخصیص منابع از یکسو و تجربه بحران بدهی‌ها در دوره برنامه دوم توسعه ازسوی دیگر موجب شده است تا قانونگذاران در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه با موضوع تعهدات ارزی به‌گونه‌ای دقیق‌تر برخورد کنند. لایحه برنامه در بخش ارز فاقد دیدگاه روشن و دقیقی پیرامون این موضوع است لذا اصلاحاتی در مواد مزبور از این حیث پیشنهاد شده است.

تسهیلات خارجی دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی هرچند که با تضمین دولت و بانک مرکزی نباشد، می‌تواند مشکلاتی را برای اقتصاد کشور ایجاد کند، زیرا بر ترازپرداخت‌های کشور، نرخ ارز و رتبه اعتباری کشور تأثیر دارد. بنابراین تنظیم بازپرداخت بدهی‌ها و تعریف سقف تعهدات ارزی کشور ضروری است که با افزودن بند «ج» به ماده (۷۲) لایحه برنامه پنجم عملی می‌شود.



طبق این بند، زمانبندی پرداخت بدهی و تعهدات باید به گونه‌ای باشد که بازپرداخت‌های سالیانه بدهی‌ها بدون در نظر گرفتن تعهدات ناشی از بیع متقابل، در پایان برنامه پنجم از ۳۰ درصد درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه تجاوز نکند. این حکم سبب می‌شود که بازپرداخت سالیانه تعهدات ارزی به تأخیر نیافتد و به استمهال بدهی که در برخی موارد هزینه بالایی دارد، منجر نشود. همچنین می‌تواند مانع از بروز نوسانات در ترازپرداخت‌ها شود.

همچنین طبق این بند، میزان تعهدات و بدهی‌های خارجی کشور در سال‌های برنامه پنجم باید به گونه‌ای تنظیم شود که ارزش حال خالص بدهی‌های کشور در سال آخر برنامه پنجم بیش از سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار نباشد. این حکم سقفی را برای تعهدات ارزی کشور تعریف می‌کند که می‌تواند از بروز محدودیت‌های ارزی در سال‌های آینده و کاهش رتبه اعتباری کشور و کسری ترازپرداخت‌ها ناشی از خروج ارز برای بازپرداخت بدهی‌ها و کاهش ارزش پول ملی ناشی از کسری حساب سرمایه تراز پرداخت‌ها همراه با محدودیت‌های ارزی در زمان کاهش قیمت نفت جلوگیری کند.

در نتیجه پیشنهاد می‌شود ماده (۷۲) به صورت زیر تکمیل شود:

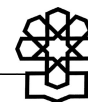
ج) دولت موظف است:

۱. زمانبندی پرداخت بدهی‌ها و تعهدات، اعم از میان‌مدت و کوتاه‌مدت خارجی را به گونه‌ای تنظیم نماید که بازپرداخت‌های سالیانه این بدهی‌ها و تعهدات، بدون در نظر گرفتن تعهدات ناشی از بیع متقابل، در پایان برنامه پنجم، از ۳۰ درصد درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه پنجم، تجاوز نکند. در استفاده از تسهیلات خارجی، اولویت با تسهیلات بلندمدت خواهد بود.

۲. میزان تعهدات و بدهی‌های خارجی کشور در سال‌های برنامه پنجم را به گونه‌ای تنظیم نماید، تا ارزش حال خالص بدهی‌ها و تعهدات کشور، بدون تعهدات ناشی از قراردادهای موضوع بند «ب» ماده (۱۳) قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ (مابه‌التفاوت ارزش حال بدهی‌ها، تعهدات کشور و ذخایر ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) در سال آخر برنامه پنجم بیش از سی میلیارد دلار نباشد.»

علاوه بر این پیشنهاد می‌شود که به منظور امکانپذیر کردن کنترل سالیانه دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی کشور توسط مجلس شورای اسلامی بند زیر به ماده (۷۲) الحاق شود:

د) دولت مکلف است همراه با لوایح بودجه سالیانه، جداول دریافت و پرداخت‌های ارزی را برای سال‌های باقیمانده از برنامه پنجم ارائه نماید.»



ماده (۷۳)

ماده (۷۳) مجوز دستگاه‌های اجرایی برای استفاده از بیه متقابل را در طول برنامه پنجم تنفیذ کرده است. اولاً پیشنهاد می‌شود عبارت آخر بند «ب» که طبق آن «تعیین نسبت بدهی به دارایی‌های ارزی هر بانک با تصویب هیئت وزیران خواهد بود» حذف شود. زیرا تعیین نسبت مزبور به یک موضوع فنی است، ثانیاً پیشنهاد می‌شود برای نظارت بیشتر بر طرح‌ها از طریق مبادله موافقتنامه و ضرورت ارائه گزارش‌های فنی و اقتصادی، بند «۳» به جزء «ج» ماده (۷۳) الحاق شود:

ج-۳) قبل از عقد قرارداد، گزارش توجیه فنی و اقتصادی باید به تأیید معاونت برسد و براساس آن بین معاونت و دستگاه مربوطه موافقتنامه مبادله شود.»

همچنین با توجه به قرابت موضوعی، پیشنهاد می‌شود که بند «ج» ماده (۶۱) لایحه (که درخصوص معاملات و قراردادهای خارجی بیش از یک میلیون دلار است) با اصلاحاتی به ماده (۷۳) الحاق شود. طبق بند مزبور:

«ماده (۶۱) جزء «ج» - تمامی معاملات و قراردادهای خارجی که بیش از یک میلیون (۱,۰۰۰,۰۰۰) دلار باشد با رعایت قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲، تنها از طریق مناقصه محدود و یا بین‌المللی (با درج آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار و رسانه‌های الکترونیکی داخلی و خارجی) انجام و منعقد می‌شود. موارد استثنا به تأیید کمیته سه نفره متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاونت و وزیر وزارتخانه مربوطه خواهد رسید. در کلیه مناقصه‌ها، حق کنترل و بازرسی کمی و کیفی و کنترل قیمت برای کلیه کالاهای وارداتی و پروژه‌ها برای خریدار محفوظ است. وزیر یا بالاترین مقام اجرایی ذیربط، مسئول حسن اجرای این موضوع می‌باشد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران فقط مجاز به تعهد یا پرداخت معاملات و قراردادهایی است که تأیید بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی، مبنی بر رعایت مفاد این بند را داشته باشد.»

قسمت اول این بند اگرچه طبق قانون برگزاری مناقصات لازم نیست، اما قابل تأیید است. قسمت دوم (تأیید موارد استثنا توسط کمیته سه نفره و...) اصلاح قانون برگزاری مناقصات است و لازم است که حذف شود. به این ترتیب پیشنهاد می‌شود که بند «ج» ماده (۶۱) به صورت زیر اصلاح شده و به عنوان بند «د» به ماده (۷۳) الحاق شود:

د) تمامی معاملات و قراردادهای خارجی، که بیش از یک میلیون (۱,۰۰۰,۰۰۰) دلار باشد، با رعایت قانون «حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲» تنها از طریق



مناقصه محدود و یا بین‌المللی (با درج آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار و پایگاه علمی مناقصات) انجام و منعقد نمایند.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران فقط مجاز به تعهد یا پرداخت معاملات و قراردادهایی است که تأیید بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی، مبنی بر رعایت مفاد این بند را داشته باشد».

ماده (۷۴)

در این ماده به بانک مرکزی و همچنین شرکت‌های دولتی در راستای تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی و منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری اجازه انتشار اوراق مشارکت ارزی داده شده است. درباره این ماده توجه به نکات زیر ضروری است:

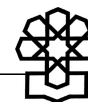
اول: با توجه به قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، نیازی به تصویب این حکم نیست.

دوم: در مورد نحوه تأمین مالی طرح‌های عمرانی باید چارچوب مشخصی تدوین و تصویب شود در غیر این صورت میزان هزینه‌ای که بابت سود پرداختی اوراق مشارکت طرح‌ها می‌توان به کشور تحمیل شود نامشخص است. به این ترتیب ماده (۷۴) یک اجازه کلی است که چارچوب و سقف مشخصی ندارد و پیشنهاد می‌شود، ماده مزبور حذف شود.

ماده (۷۵)

ماده (۷۵) لایحه در نظر دارد تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره را که در سال‌های گذشته پرداخت شده است بابت بدهی دولت به بانک‌ها به آنها واگذار کند. برای شفافیت بیشتر پیشنهاد می‌شود این تهاتر پس از تعیین بدهی‌های قطعی دولت انجام شود. برای تعیین بدهی‌های دولت، یک ماده برای الحاق به فصل «بودجه و نظارت» پیشنهاد شده است (برای توضیح بیشتر به فصل مزبور مراجعه شود). بنابراین پیشنهاد می‌شود ماده (۷۵) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

«بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی توسط بانک‌های عامل، پس از تهاتر تمامی بدهی قطعی دولت به این بانک‌ها با رعایت ماده این قانون در قالب بودجه سنواتی، تا سقف مقرر برای هر بانک که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام خواهد شد، به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی که براساس سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی دولتی باقی می‌مانند، منظور می‌شود».



ماده (۷۶)

در ماده (۷۶) لایحه برنامه پنجم توسعه، تأسیس صندوق توسعه ملی منظور شده است. با توجه به اهمیت موضوع و شرایطی که برای ایجاد این صندوق طبق سیاست‌های کلی برنامه پنجم مورد نیاز است گزارش مستقلی توسط مرکز پژوهش‌ها تهیه و منتشر شده است.

طبق بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم، «اساسنامه صندوق توسعه ملی» باید توسط مجلس شورای اسلامی در سال اول برنامه به تصویب برسد. در این اساسنامه ارکان صندوق، هیئت امناء، منابع و مصارف و سایر موارد ضروری به تصویب خواهد رسید لذا نیازی به ذکر آن در برنامه پنجم توسعه نیست. در نتیجه ماده جایگزین (۷۶) به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

الف) به منظور تبدیل عواید حاصل از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، صندوق توسعه ملی به صورت شرکت دولتی با واریز حداقل ۲۰ درصد از ارز حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. اساسنامه این صندوق ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون توسط دولت تهیه و برای تصویب، تقدیم مجلس شورای اسلامی خواهد شد.»

لازم به ذکر است، صندوق توسعه ملی، صندوقی با ماهیت توسعه‌ای خواهد بود. لذا لازم است برای ایجاد تعادل در منابع بودجه عمومی دولت حساب ذخیره ارزی نیز متناسب با شرایط جدید حفظ شود. این حساب ماهیت تثبیتی خواهد داشت. براین اساس پیشنهاد می‌شود بند زیر به ماده (۷۶) الحاق شود:

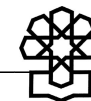
ب) به منظور ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از صادرات نفت در برنامه پنجم توسعه از سال ۱۳۸۹ تا پایان برنامه مازاد عواید حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی (حداقل ۲۰ درصد) به حساب ذخیره ارزی واریز شود.

استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام جداول قانون بودجه و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی مجاز خواهد بود. استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است و استفاده از وجوه این حساب صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز خواهد بود.»



خلاصه پیشنهادهای ارائه شده در رابطه با بحث ارز

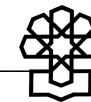
ماده	متن لایحه	متن پیشنهادی
(۷۲)	<p>به منظور تنظیم تعهدات ارزی کشور، دستگاه‌های اجرایی ملزم به رعایت موارد زیر می‌باشند:</p> <p>الف) عملیات و معاملات ارزی خود را از طریق حساب‌های ارزی بانک‌های داخل یا خارج که با تأیید بانک مرکزی افتتاح کرده یا می‌کنند، انجام دهند. بانک‌های عامل ایرانی مکلفند، خدمات مورد نیاز آنها را در سطح استانداردهای بین‌المللی تأمین نمایند</p> <p>ب) فهرست کلیه حساب‌های ارزی خارج از کشور خود را به بانک مرکزی اعلام کنند، تا پس از تأیید این بانک، ادامه فعالیت آنها میسر گردد</p>	<p>الف) و «ب» متن لایحه و «ج» دولت موظف است:</p> <p>۱. زمانبندی پرداخت بدهی‌ها و تعهدات، اعم از میان‌مدت و کوتاه‌مدت خارجی را به گونه‌ای تنظیم نماید که بازپرداخت‌های سالیانه این بدهی‌ها و تعهدات، بدون در نظر گرفتن تعهدات ناشی از بیع متقابل، در پایان برنامه پنجم، از ۳۰ درصد درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه پنجم، تجاوز نکند. در استفاده از تسهیلات خارجی، اولویت با تسهیلات بلندمدت خواهد بود</p> <p>۲. میزان تعهدات و بدهی‌های خارجی کشور در سال‌های برنامه پنجم را به گونه‌ای تنظیم نماید، تا ارزش حال خالص بدهی‌ها و تعهدات کشور، بدون تعهدات ناشی از قراردادهای موضوع بند «ب» ماده (۱۳) قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ (مابه‌التفاوت ارزش حال بدهی‌ها، تعهدات کشور و ذخایر ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) در سال آخر برنامه پنجم بیش از ۳۰ میلیارد دلار نباشد</p> <p>د) دولت مکلف است همراه با لوایح بودجه سالیانه، جداول دریافت و پرداخت‌های ارزی را برای سال‌های باقیمانده از برنامه پنجم ارائه نماید</p>
(۷۲)	<p>الف) به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود برای تأمین منابع مالی طرح‌های خود از روش بیع متقابل با رعایت اصل عدم تضمین بازگشت تعهدات ایجاد شده توسط دولت، بانک مرکزی و بانک‌های دولتی پس از تصویب شورای اقتصاد استفاده نمایند</p> <p>ب) بانک‌های تجاری و تخصصی مجازند بدون تضمین دولت، نسبت به تأمین منابع مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی از منابع بین‌المللی اقدام نمایند.</p> <p>تعیین نسبت بدهی به دارایی‌های ارزی هر بانک با تصویب هیئت وزیران خواهد بود</p> <p>ج) در استفاده از تسهیلات مالی خارجی، رعایت موارد زیر توسط دستگاه‌های اجرایی و بانک‌های عامل ضروری است:</p>	<p>الف) و «ج» متن لایحه و بند «ب» با حذف سطر آخر</p> <p>۳. قبل از عقد قرارداد، گزارش توجیه فنی و اقتصادی باید به تأیید معاونت برسد و براساس آن بین معاونت و دستگاه مربوطه موافقتنامه مبادله شود</p> <p>د) تمامی معاملات و قراردادهای خارجی، که بیش از یک میلیون (۱,۰۰۰,۰۰۰) دلار باشد، با رعایت قانون «حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲» تنها از طریق مناقصه محدود و یا بین‌المللی (با درج آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار و پایگاه علمی مناقصات) انجام و منعقد نمایند</p>



متن پیشنهادی	متن لایحه	ماده
<p>بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران فقط مجاز به تعهد یا پرداخت معاملات و قراردادهایی است که تأیید بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی، مبنی بر رعایت مفاد این بند را داشته باشد</p>	<p>۱. تمامی طرح‌ها با مسئولیت وزیر و یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه ذیربط و تأیید شورای اقتصاد، باید دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی باشند و مجموع هزینه‌های اجرای کامل آنها از سقف‌های تعیین شده تجاوز نکند. زمانبندی دریافت و بازپرداخت تسهیلات هر طرح و میزان استفاده آن از ساخت داخل با توجه به ظرفیت‌ها، امکانات و توانایی‌های داخلی و رعایت قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ و نیز رعایت شرایط زیست‌محیطی در اجرای هر یک از طرح‌ها باید به تصویب شورای اقتصاد برسد</p> <p>۲. استفاده‌کننده از بیع متقابل و تسهیلات مالی خارجی (شامل فاینانس و وام‌های مستقیم)، ظرف دوماه از زمان انعقاد قرارداد، جدول زمانی و میزان تعهدات ایجاد شده و یا استفاده شده و نیز زمانبندی بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات ارزی خود را در اختیار بانک مرکزی قرار دهد. پس از اجرایی شدن طرح‌های مذکور، گزارش عملکرد طرح (مشتمل بر اصل و بهره وجوه دریافتی یا پرداختی و باقیمانده تعهد) در فواصل سه‌ماهه به بانک مرکزی و معاونت اعلام خواهد شد</p>	
<p>حذف</p>	<p>«الف) به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود جهت تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای نسبت به صدور اوراق مشارکت ارزی در بازارهای بین‌المللی اقدام نماید</p> <p>ب) به شرکت‌های دولتی اجازه داده می‌شود در راستای تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تأیید بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت ارزی نمایند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکت‌های مذکور می‌باشد»</p>	<p>(۷۴)</p>
<p>بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی توسط بانک‌های عامل، پس از تهاتر تمامی بدهی قطعی دولت به این بانک‌ها با رعایت ماده --- این قانون در قالب بودجه سنواتی، تا سقف مقرر برای هر بانک که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری بانک مرکزی جمهوری</p>	<p>بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی توسط بانک‌های عامل، پس از تهاتر تمامی بدهی دولت به این بانک‌ها، تا سقف مقرر برای هر بانک که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام خواهد</p>	<p>(۷۵)</p>



متن پیشنهادی	متن لایحه	ماده
<p>اسلامی ایران اعلام خواهد شد، به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی که براساس سیاست‌های اصل چهل و چهارم دولتی باقی می‌مانند، منظور می‌شود</p>	<p>شد، به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی که براساس سیاست‌های اصل چهل و چهارم دولتی باقی می‌مانند، منظور می‌شود</p>	
<p>الف) به منظور تبدیل عواید حاصل از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، صندوق توسعه ملی به صورت شرکت دولتی با واریز حداقل ۲۰ درصد از ارز صادرات نفت خام، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. اساسنامه این صندوق ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون توسط دولت تهیه و برای تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی خواهد شد</p> <p>ب) به منظور ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از صادرات نفت در برنامه پنجم توسعه از سال ۱۳۸۹ تا پایان برنامه مازاد عواید حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی (حداقل ۲۰ درصد) به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود</p> <p>استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام جداول قانون بودجه و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی مجاز خواهد بود. استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است و استفاده از وجوه این حساب صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز خواهد بود</p>	<p>به منظور تبدیل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، صندوق توسعه ملی به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی، با واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی، تشکیل می‌شود. آیین‌نامه این صندوق با رعایت موارد زیر، ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون توسط معاونت و با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید</p> <p>الف) ارکان صندوق عبارتند از:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. هیئت امانا ۲. هیئت عامل ۳. رئیس کل ۴. هیئت نظارت <p>ب) هیئت امنای صندوق توسعه ملی مرکب از اعضای زیر می‌باشد:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. رئیس جمهور (رئیس هیئت امانا) ۲. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (دبیر هیئت امانا) ۳. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ۴. وزیر نفت ۵. وزیر امور اقتصادی و دارایی ۶. دوفتر از سایر وزرا به انتخاب رئیس‌جمهور <p>ج - هیئت نظارت مرکب از سه نفر متخصصان مالی به صورت موظف (تمام وقت) به انتخاب هیئت امانا</p>	<p>(۷۶)</p>



متن پیشنهادی	متن لایحه	ماده
	<p>(د) منابع مالی صندوق توسعه ملی:</p> <p>۱. حداقل معادل بیست (۲۰) درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی</p> <p>۲. مانده حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۸</p> <p>۳. اقساط وصولی تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی با رعایت موضوع ماده (۷۹) این قانون</p> <p>۴. منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی و مالی داخلی و بین‌المللی</p> <p>۵. درآمد خالص فعالیت عملیاتی صندوق توسعه ملی طی سال مالی</p> <p>۶. کمک‌ها و هدایا</p> <p>(ه) مصارف صندوق توسعه ملی:</p> <p>۱. اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید، اجرای طرح‌های اقتصادی، زیربنایی، صنایع نوین و فعالیت‌های اقتصادی پرخطر و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی</p> <p>۲. مشارکت‌های مالی توسعه‌ای با بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی یا کمک به آنها برای اهداف مقرر در جزء «۱» این بند</p> <p>۳. سرمایه‌گذاری مالی در بازارهای پولی و مالی داخلی و خارجی</p> <p>۴. سپرده‌گذاری در بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی به منظور ارتقای قدرت تسهیلات‌دهی آنها</p> <p>۵. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی به منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران</p> <p>۶. مشارکت و اعطای تسهیلات به منظور ایجاد شرکت‌ها و بانک‌های مشترک ایرانی-خارجی</p>	



متن پیشنهادی	متن لایحه	ماده
	<p>۷. پرداخت مابه التفاوت قیمت تکلیفی موضوع بند «د» ماده (۹۷) این قانون</p> <p>۸. تأمین کسری بودجه عمومی دولت معادل کاهش عواید ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی</p> <p>۹. تأمین نیازهای ارزی احتیاطی کشور در شرایط بحرانی با تشخیص شورای عالی امنیت ملی</p> <p>۱۰. کمک‌های بلاعوض، پرداخت یارانه سود و کارمزد، پرداخت تسهیلات در قالب وجوه اداره شده و سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های زاینده اقتصادی در بخش‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و تولیدی با اولویت آب و کشاورزی، حمل‌ونقل، اشتغال و مسکن</p> <p>۱۱. موارد ضروری و اجتناب‌ناپذیر با تشخیص هیئت امنای و در راستای اهداف صندوق</p> <p>۱۲. سایر موارد قانونی</p> <p>تبصره «۱» - کلیه تعهدات قانونی حساب ذخیره ارزی به صندوق توسعه ملی منتقل می‌شود</p> <p>تبصره «۲» - اولویت تسهیلات اعطایی و مشارکت با سرمایه‌گذاری‌ها در داخل کشور می‌باشد</p> <p>تبصره «۳» - استفاده از منابع صندوق برای هزینه‌های جاری دولت ممنوع می‌باشد</p> <p>(و) سود خالص سالانه صندوق توسعه ملی به حساب افزایش سرمایه صندوق یاد شده انتقال می‌یابد و از مقررات مغایر مستثناست</p>	



فصل دوم - بخش پولی و بانکی

چکیده

هدف اصلی این گزارش ارائه پیشنهادهایی برای گنجانده شدن در برنامه پنجم توسعه در حوزه پولی و بانکی است. در این راستا ابتدا چالش‌های پیش روی نظام پولی و بانکی بررسی و سپس جایگاه این نظام در برنامه چهارم توسعه تبیین شده و در ادامه نیز با توجه به عملکرد نظام پولی و بانکی راهکارهایی برای ساماندهی این نظام در برنامه پنجم توسعه پیشنهاد شده است.

مقدمه

سیاست‌های پولی عبارت است از: مجموعه اقداماتی که بانک مرکزی در جهت کنترل عرضه پول، نقدینگی و تعیین نرخ‌های سود بانکی (به‌عنوان اهداف میانی) در جهت مهار تورم، ایجاد ثبات در قیمت‌ها و فراهم کردن بستری مناسب برای تحقق هدف رشد اقتصادی (هدف نهایی) انجام می‌دهد. البته در نگرش سنتی اهداف دیگری چون تحقق تعادل در پرداخت‌های خارجی کشور و افزایش اشتغال نیز علاوه بر اهداف مهار تورم و افزایش رشد اقتصادی از اجرای سیاست‌های پولی متصور می‌شود.

اما در ادبیات اقتصادی و با توجه به تحولات تئوریک دهه‌های اخیر و ابهام‌آمیز بودن اثربخشی سیاست‌های پولی (نقش پول) بر متغیرهای حقیقی اقتصاد، تمرکز دیدگاه‌های اقتصاد کلان بر هدف مهار تورم و حفظ ارزش و قدرت خرید پول از طریق اعمال انضباط پولی از اولویت‌های اساسی در سیاست‌های پولی بانک‌های مرکزی اکثر کشورها قرار گرفته است. مشاهدات تجربی هم دلالت بر این دارند که بانک‌های مرکزی کشورهایی که توانستند ابتکار عمل سیاست‌گذاری پولی را با هدف مهار تورم به‌دست گیرند موفقیت بالایی را کسب کرده‌اند. بی‌شک در این میان دولت‌ها با حمایت از بانک‌های مرکزی در اجرای سیاست‌های پولی برای تحقق هدف مهار تورم و حصول ثبات قیمت‌ها از طریق اعمال سیاست‌های مالی انضباطی و کنترل مکانیسم بازار نقش مهمی را به عهده داشته‌اند. در مقابل در کشورهایی که اعتقاد بر کارکرد عملی تئوری‌ها در اعمال سیاست‌های پولی ضعیف‌تر بوده و به افزایش حجم پول و نقدینگی به‌عنوان ابزار سیاستی مهم برای افزایش رشد اقتصادی و ایجاد فرصت‌های شغلی روی آورده و دلبستگی بیشتری نشان دادند، دیری نپایید که با آشکار شدن آثار تورمی افزایش نقدینگی و پرهزینه بودن آثار اندک و کوتاه‌مدت نقدینگی بر رشد اقتصادی و اشتغال، به اشتباه خود پی بردند و مسیر سیاست پولی را اصلاح کردند و به این اصل مهم تن دادند که با رعایت انضباط پولی می‌توان به مهار تورم و ثبات قیمت‌ها دست یافت و در چنین بستری است که



حصول رشد اقتصادی و افزایش اشتغال، پایدار امکانپذیر خواهد بود. تجربه سیاستگذاری اقتصادی ایران طی سال‌های برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی از منظر سیاست‌های پولی و بانکی، تأکید شدید بر نقش نقدینگی و شکل دادن انتظارات خوش‌بینانه نسبت به اثربخشی آن بر رشد اقتصادی، ایجاد اشتغال و کم‌توجهی به اصول نظری اقتصاد و نادیده گرفتن تجربیات گذشته اقتصاد ایران و سایر کشورها این واقعیت را آشکار کرده که رشد نقدینگی بیش از آنکه موجب افزایش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی شود بر افزایش قیمت‌ها اثربخش بوده است.

۱. بخش پولی و بانکی در قانون برنامه چهارم توسعه^۱

مهمترین موارد مربوط به حوزه پولی و بانکی در قانون برنامه چهارم توسعه عبارتند از:

بند «ب» ماده (۲)

به‌منظور برقراری انضباط مالی و بودجه‌ای در طی سال‌های برنامه:

تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیستم

بانکی ممنوع است.

ماده (۱۰)

بند «الف» - از ابتدای برنامه چهارم، هرگونه سهمیه بندی تسهیلات بانکی (تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی و منطقه ای و اولویت‌های مربوط به بخش‌ها و مناطق)، با تصویب هیئت وزیران، از طریق تشویق سیستم بانکی با استفاده از یارانه نقدی و وجوه اداره شده، صورت می‌گیرد.

بند «ب» - الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات با نرخ کمتر در قالب عقود اسلامی در صورتی مجاز است که از طریق یارانه یا وجوه اداره شده توسط دولت تأمین شود. نسبت‌های سپرده قانونی برای بانک‌های تجاری، بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی در سطح میانگین موزون نسبت سپرده قانونی در پایان سال ۱۳۸۲ یکسان می‌شود.

بند «ج» - به‌منظور تأمین رشد اقتصادی و کنترل تورم و بهبود بهره‌وری منابع مالی سیستم بانکی، دولت مکلف است بدهی خود به بانک مرکزی و بانک‌ها را طی سال‌های برنامه چهارم با منظور کردن مبالغ بازپرداخت در بودجه‌های سنواتی کاهش دهد.

- در طول سال‌های برنامه چهارم، حداقل بیست‌وپنج درصد از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط به بخش آب و کشاورزی اختصاص می‌یابد.

۱. قانون برنامه چهارم توسعه، مصوب تاریخ ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی و تاریخ ۱۳۷۳/۰۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



- افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها طی سال‌های برنامه چهارم، به‌طور متوسط سالیانه بیست درصد، نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۳ کاهش می‌یابد.

- دولت مکلف است از سال اول برنامه چهارم، نسبت به برقراری نظام بانکداری الکترونیکی و پیاده‌سازی رویه‌های تبادل پول و خدمات بانکی الکترونیکی ملی و بین‌المللی در کلیه بانک‌های کشور و برای همه مشتریان اقدام کند.

بند «د» - در جهت ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در سیستم بانکی و به‌منظور اقتصادی کردن فعالیت بنگاه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری‌ها برای دریافت خدمات بانکی بنگاه‌های مذکور مجازند بانک عامل را رأساً انتخاب کنند.

بند «ه» - ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از: رئیس‌جمهور (ریاست مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران.

تبصره «۱» - رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

تبصره «۲» - قائم‌مقام بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

بند «و» - ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،

- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی،

- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون وی،

- دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران،

- وزیر بازرگانی،

- رئیس اتاق تعاون،

- دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل و تأیید رئیس‌جمهور،

- دادستان کل کشور یا معاون وی،

- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن،

- نمایندگان کمیسیون‌های امور اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای

اسلامی (هرکدام یک نفر) به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس.

تبصره - ریاست شورا برعهده رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.



بند «ح» - به منظور اجرای سیاست‌های پولی به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود که از ابزار اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مشابه در قالب عقود اسلامی موضوع قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۶/۱۰ با تصویب مجلس شورای اسلامی استفاده کند.

بند «ط» - به منظور حفظ اعتماد عمومی به نظام بانکی، نظام بانکی بیمه سپرده‌ها ایجاد می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است تا پایان سال اول برنامه چهارم، اقدامات قانونی لازم را معمول دارد.

ماده (۱۳)

(ب) دولت موظف است:

۱. زمانبندی پرداخت بدهی‌ها و تعهدات اعم از میان‌مدت و کوتاه‌مدت خارجی را به گونه‌ای تنظیم کند که بازپرداخت‌های سالیانه این بدهی‌ها و تعهدات، بدون در نظر گرفتن تعهدات ناشی از بیع متقابل، در پایان برنامه چهارم، از سی درصد درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه چهارم، تجاوز نکند. در استفاده از تسهیلات خارجی، اولویت با تسهیلات بلندمدت خواهد بود.
۲. میزان تعهدات و بدهی‌های خارجی کشور در سال‌های برنامه چهارم را به گونه‌ای تنظیم کند، تا ارزش حال خالص بدهی‌ها و تعهدات کشور، بدون تعهدات ناشی از قراردادهای موضوع بند «ب» ماده (۳) قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ مابه‌التفاوت ارزش حال بدهی‌ها، تعهدات کشور و ذخایر ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) در سال آخر برنامه چهارم بیش از سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار نباشد.

۲. مروری بر عملکرد برخی متغیرهای اقتصادی در برنامه چهارم توسعه و

چالش‌های نظام بانکی

در این بخش ابتدا عملکرد کل بانک‌ها و سپس عملکرد آنها به تفکیک دولتی و غیردولتی طی قانون برنامه چهارم توسعه بررسی و تحلیل می‌شود و در ادامه نیز مطالبات و تسهیلات غیرجاری بانک‌ها از بخش دولتی و غیردولتی به چالش کشیده می‌شود. در ادامه نیز وضعیت تطبیقی تسهیلات غیرجاری در بین کشورهای مختلف بررسی خواهد شد.



۱-۲. بررسی وضعیت منابع و مصارف بانک‌های دولتی و غیردولتی

وظیفه اصلی نظام مالی، ایجاد رابطه بین سرمایه‌گذاران (دارندگان وجوه) و سرمایه پذیران (کسانی که به تأمین مالی نیاز دارند) است. اجرای صحیح این فرآیند از طریق یک نظام تأمین مالی کارآمد صورت می‌گیرد که شامل: نهادهای مالی، بازارهای مالی، ابزارهای مالی، نهادهای سیاستگذار در بخش مالی و قوانین حاکم بر بخش مالی است. این نظام در حقیقت حلقه واسط بین بازارهای مختلف نظیر مسکن، صنعت و ... است که به تأمین مالی آنها از طریق یکدیگر می‌پردازد.

براساس آمار جداول ۱، ۲ و ۳ میزان دارایی‌های نظام بانکی از ۱۷۳۹/۱ هزار میلیارد ریال در پایان برنامه سوم (۱۳۸۳) به ۴۲۱۳/۹ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۸۷ رسیده و طی این دوره به‌طور متوسط سالیانه ۲۴/۸ رشد داشته است (جدول ۱).

همچنین میزان سپرده‌های نظام بانکی از ۹۶۳/۵ هزار میلیارد ریال در پایان برنامه سوم (۱۳۸۳) به ۲۴۷۴/۹ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۸۷ رسیده و طی این دوره به‌طور متوسط سالیانه ۲۶/۶ رشد داشته است (جدول ۲).

میزان مطالبات (کل تسهیلات اعطایی) نظام بانکی نیز از ۷۲۹/۳ هزار میلیارد ریال در پایان برنامه سوم (۱۳۸۳) به ۲۰۲۷/۸ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۸۷ رسیده و طی این دوره به‌طور متوسط سالیانه ۲۹/۱ رشد داشته است (جدول ۳).

از طرفی طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۶ که ۶ بانک خصوصی در نظام بانکداری کشور تأسیس شده‌اند، این بانک‌ها با داشتن تعداد اندکی شعبه در سراسر کشور توانستند سهم خود از دارایی‌های نظام بانکی کشور از ۱/۸ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۴/۵ درصد در پایان سال آخر برنامه سوم (۱۳۸۳) و ۱۶/۱ درصد در پایان سال ۱۳۸۷ افزایش دهند (جدول ۱). همچنین با وجود احتساب سپرده‌های دولت نزد بانک‌های دولتی، سهم بانک‌های غیردولتی از سپرده‌های نظام بانکی از ۱/۲ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۵ درصد در پایان برنامه سوم توسعه و ۱۸/۸ درصد در پایان سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است (جدول ۲).

همچنین در بخش مطالبات بانک‌های دولتی و غیردولتی (تسهیلات اعطایی) به بخش‌های دولتی و غیردولتی، سهم بانک‌های غیردولتی از ۱/۵ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۶/۹ میلیارد ریال در پایان برنامه سوم و ۱۷/۳ درصد در پایان سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است (جدول ۳). در مجموع اطلاعات جداول ۱ تا ۳ بیانگر این واقعیت است که در مقایسه با وجود حدود ۱۸ هزار شعبه بانک دولتی و سهم ۸۱ درصدی آنها از منابع بانکی در سال ۱۳۸۷، موفقیت بزرگی برای نظام بانکداری خصوصی کشور به‌دست آمده است.



جدول ۱. دارایی‌های بانک‌های دولتی و غیردولتی ۱۳۸۱-۱۳۸۷ (ارقام به میلیارد ریال)

کل بانکها	بانک‌های غیردولتی		بانک‌های دولتی		متغیر
	سهام (درصد)	رقم	سهام (درصد)	رقم	سال
۹۴۰۱۵۰/۶	۱/۲	۱۱۱۳۶/۳	۹۸/۸	۹۲۹۰۱۴/۳	۱۳۸۱
۱۲۵۶۴۴۴/۶	۲/۴	۳۰۶۰۹/۴	۹۷/۶	۱۲۲۵۸۳۵/۲	۱۳۸۲
۱۷۳۹۱۴۶/۵	۴/۵	۷۸۸۵۸/۶	۹۵/۵	۱۶۶۰۲۸۷/۹	۱۳۸۳
۲۱۹۷۳۲۴/۳	۸/۸	۱۹۳۲۴۲/۱	۹۱/۲	۲۰۰۴۰۸۲/۲	۱۳۸۴
۲۹۰۱۸۸۶/۹	۱۱/۴	۳۳۱۱۱۰/۹	۸۸/۶	۲۵۷۰۷۷۶	۱۳۸۵
۳۸۰۷۳۲۰/۲	۱۲/۶	۴۷۹۳۲۰/۳	۸۷/۴	۳۳۲۷۹۹۹/۹	۱۳۸۶
۴۲۱۳۹۳۶/۴	۱۶/۱	۶۸۰۳۶۹/۲	۷۳/۹	۳۵۳۳۵۶۷/۲	۱۳۸۷

مأخذ: محاسبات کارشناسی براساس ترازنامه و گزارش اقتصادی بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶، به ترتیب صفحات ۲۴۸-۲۵۰ برای سال ۱۳۸۵ و صفحات ۲۷۳-۲۷۵ برای سال ۱۳۸۶ و اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، دایره آمار پولی مورخ ۱۳۸۷/۵/۷.

جدول ۲. سپرده‌های بانک‌های دولتی و غیردولتی ۱۳۸۱-۱۳۸۷

(ارقام به میلیارد ریال)

کل بانکها	بانک‌های غیردولتی		بانک‌های دولتی		متغیر
	سهام (درصد)	رقم	سهام (درصد)	رقم	سال
۵۰۵۴۴۹/۴	۱/۲	۶۲۳۹/۲	۹۸/۸	۴۹۹۲۱۰/۲	۱۳۸۱
۶۷۸۹۴۳/۶	۲/۶	۱۷۹۸۲/۹	۹۷/۴	۶۶۰۹۶۰/۷	۱۳۸۲
۹۶۳۵۱۶/۲	۵	۴۸۳۴۹	۹۵	۹۱۵۱۶۷/۲	۱۳۸۳
۱۲۶۰۱۹۷/۹	۸/۳	۱۰۵۶۷۷/۳	۹۱/۷	۱۱۵۴۵۲۰/۶	۱۳۸۴
۱۶۵۹۲۳۸	۱۲/۵	۲۰۶۸۳۵/۴	۸۷/۵	۱۴۵۲۴۰۲/۶	۱۳۸۵
۲۱۹۱۶۱۱/۱	۱۵	۳۲۹۷۲۷/۱	۸۵	۱۸۶۱۸۸۴	۱۳۸۶
۲۴۷۴۸۵۹/۵	۱۸/۸	۴۶۵۳۱۴/۱	۸۱/۲	۲۰۰۹۵۴۵/۴	۱۳۸۷

مأخذ: همان.

جدول ۳. تسهیلات اعطایی بانک‌های دولتی و غیردولتی ۱۳۸۱-۱۳۸۷

(ارقام به میلیارد ریال)

کل بانکها	بانک‌های غیردولتی		بانک‌های دولتی		متغیر
	سهام (درصد)	رقم	سهام (درصد)	رقم	سال
۴۰۱۷۲۰/۸	۱/۵	۶۱۹۲/۸	۹۸/۵	۳۹۵۵۲۸	۱۳۸۱
۴۶۳۳۸۶/۴	۴/۱	۱۸۹۰۰/۷	۹۵/۹	۴۴۴۴۸۵/۷	۱۳۸۲
۷۲۹۲۹۴/۳	۶/۹	۵۰۶۷۶/۴	۹۳/۱	۶۷۸۶۱۷/۹	۱۳۸۳
۹۷۷۷۱۰/۸	۱۱/۲	۱۰۹۸۶۱/۸	۸۸/۸	۸۶۷۸۴۹	۱۳۸۴
۱۳۵۰۹۸۸/۶	۱۳/۲	۱۷۸۵۱۲/۵	۸۶/۸	۱۱۷۲۴۷۶/۱	۱۳۸۵
۱۸۱۲۶۰۲/۵	۱۴/۲	۲۵۷۸۴۴/۳	۸۵/۸	۱۵۵۴۷۵/۲	۱۳۸۶
۲۰۲۷۸۳۱	۱۷/۳	۳۵۱۵۳۱/۵	۸۲/۷	۱۶۷۶۲۹۹/۵	۱۳۸۷

مأخذ: همان.



۲-۲. بررسی وضعیت مطالبات غیرجاری نظام بانکی

۲-۲-۱. بررسی وضعیت کل تسهیلات غیرجاری بخش غیردولتی

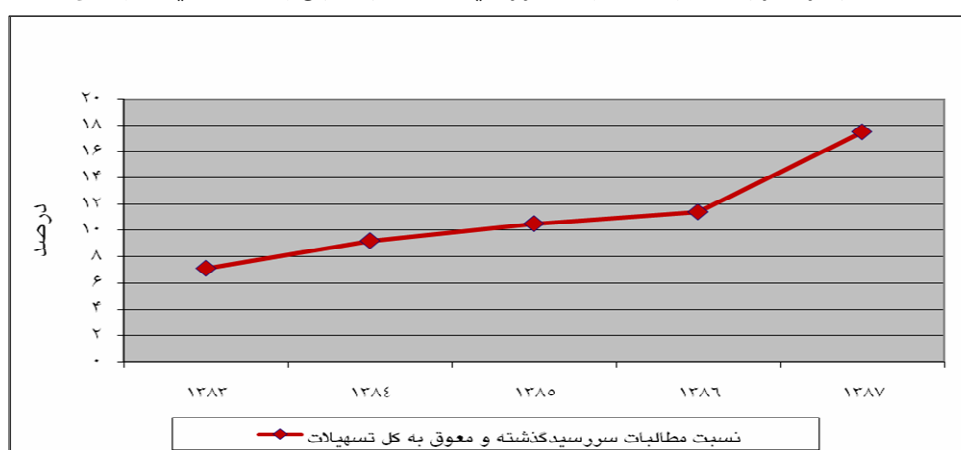
مقایسه حجم تسهیلات غیرجاری بانک‌ها در چند سال گذشته نشان می‌دهد که نسبت این تسهیلات به کل تسهیلات اعطایی بانک‌ها، با رشد نسبتاً قابل توجهی همراه بوده است، به طوری که این نسبت از ۷/۱ درصد در سال ۱۳۸۳ برای کل سیستم بانکی به ۱۷/۵ درصد در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است (جدول ۴). آمار جدول ۴ رشد تسهیلات جاری و کل تسهیلات را با یکدیگر مقایسه کرده و نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات در چند سال گذشته را به تصویر می‌کشد. همان‌طور که این جدول و نمودار ۴ نشان می‌دهد، در همه سال‌های مورد بررسی رشد تسهیلات غیرجاری از رشد کل تسهیلات بیشتر بوده است.

جدول ۴. آمار تسهیلات اعطایی و غیرجاری شبکه بانکی کشور از بخش غیردولتی طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۷ (ارقام به میلیارد ریال - درصد)

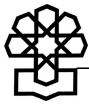
سال	مانده کل تسهیلات اعطایی	نرخ رشد تسهیلات	مطالبات معوق و سررسید گذشته	نرخ رشد مطالبات معوق و سررسید گذشته	نسبت مطالبات سررسید گذشته و معوق به کل تسهیلات
۱۳۸۳	۶۱۵۵۵۰	-	۴۳۹۰۲	-	۷/۱
۱۳۸۴	۸۴۵۷۲۹	۳۷/۴	۷۷۶۰۹	۷۶/۸	۹/۲
۱۳۸۵	۱۲۰۲۸۳۱	۴۲/۲	۱۲۵۸۹۸	۶۲/۲	۱۰/۵
۱۳۸۶	۱۶۴۰۷۹۳	۳۶/۴	۱۸۷۰۱۹	۴۸/۵	۱۱/۴
۱۳۸۷	۱۸۵۷۴۳۷	۱۳/۲	۳۲۴۸۸۱	۷۳/۷	۱۷/۵

مآخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۱ و سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸.

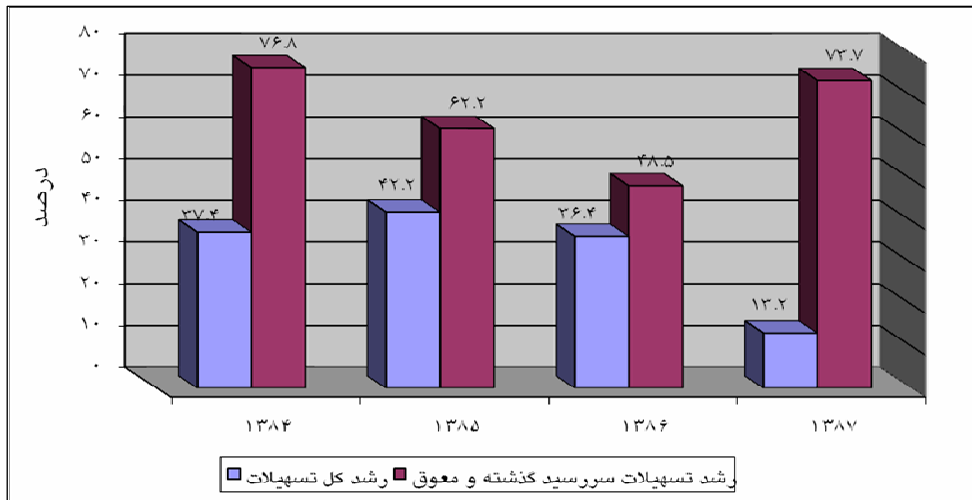
نمودار ۱. روند نسبت مطالبات سررسید گذشته و معوق به کل تسهیلات بانکی



۱. محمود نادری کزج، بررسی عوامل مؤثر بر بروز مطالبات سررسید گذشته و معوق و ارائه راهکاری برای آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، طرح پژوهشی، ۱۳۸۸، ص ۴۴.



نمودار ۲. مقایسه رشد سالیانه تسهیلات سررسید گذشته و معوق با رشد کل تسهیلات بانکی



۲-۲-۲. بررسی بدهی‌های غیرجاری بخش دولتی

انواع بدهی دولت به بانک مرکزی را می‌توان به صورت زیر تقسیم‌بندی کرد:

الف) بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی

عبارت است از مطالبات بانک مرکزی از دولت و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شامل وام و اعتبار اعطایی به دولت، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی است.

- بدهی دولت به بانک مرکزی

منظور از دولت، دولت مرکزی است که این بدهی به طور عمده در سرفصل بدهکاران موقت، وام و اعتبارات، نزد بانک مرکزی نگهداری می‌شود و شامل اسناد تعهد دولت به وثیقه جواهرات ملی، اوراق و اسناد بهادار دولتی و وام و اعتباری اعطایی به دولت است.

- بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به بانک مرکزی

شامل وام و اعتبار اعطایی به مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وام اعتبار اعطایی به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است.

با توجه به طبقه‌بندی فوق و با عنایت به آمار موجود درخصوص بدهی بخش دولتی (دولت و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی) می‌توان بررسی لازم را در این زمینه انجام داد.

میزان بدهی بخش دولتی از رقم ۸۲/۴ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ به ۱۳۵/۸ هزار میلیارد ریال در پایان آذرماه سال ۱۳۸۷ رسیده و طی این دوره به طور متوسط سالیانه ۸/۸ درصد رشد داشته است (جدول ۵). بیشترین رشد بدهی بخش دولتی (دولت و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی) مربوط به سال ۱۳۸۱ با نرخ رشد ۵۹/۷ درصد و کمترین رشد آن مربوط به سال ۱۳۸۴ با نرخ



رشد منفی ۶/۹ درصد است. نکته قابل توجه در این زمینه آهنگ کند رشد بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی بعد از سال ۱۳۸۱ است. لذا می توان نتیجه گرفت که از سال ۱۳۸۱ به بعد، سرعت رشد بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی کمتر و تقریباً ثابت است. البته با توجه به تأکید جزء «۱» بند «ج» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه^۱ مبنی بر کاهش بدهی های دولت به بانک مرکزی، می توان چنین استنباط کرد که دولت بجای تسویه یا کاهش بدهی خود به بانک مرکزی، سرعت رشد بدهی خود به این بانک را کاهش داده و این بخش از قانون فرابخشی را نتوانسته است اجرا کند.

از طرفی بدهی دولت به بانک مرکزی طی دوره مورد بررسی از ۶۴/۶ هزار میلیارد ریال به ۱۰۱/۴ هزار میلیارد ریال در آذرماه سال ۱۳۸۷ رسیده و طی این دوره به طور متوسط ۹/۲ درصد رشد داشته است. البته طی سال های ۱۳۸۳، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۶ بدهی دولت به بانک مرکزی به ترتیب ۴/۴ و ۹/۵ درصد کاهش یافته است؛ اما در مجموع این بدهی افزایش داشته است. سهم بدهی دولت به بانک مرکزی نیز از ۷۸/۵ درصد در سال ۱۳۸۰ و ۸۲/۲ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۷۴/۳ درصد در پایان سال ۱۳۸۶ و ۷۴/۷ درصد در آذرماه سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است که بیانگر جابجایی سهم بدهی بین دولت و شرکتها و مؤسسات دولتی است.

بدهی شرکتها و مؤسسات دولتی به بانک مرکزی نیز - که بسیاری از مطالعات نسبت به بررسی آن غفلت کرده اند - از رقم ۱۷/۷ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ به ۳۴/۴ هزار میلیارد ریال در آذرماه ۱۳۸۷ رسیده و طی دوره مذکور به طور متوسط سالیانه ۱۰/۴ درصد رشد کرده است. سهم این قلم از بدهی ها نیز از ۲۱/۵ درصد در سال ۱۳۸۰ و ۱۷/۸ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۲۵/۷ درصد در پایان سال ۱۳۸۶ و ۲۵/۳ درصد در آذرماه سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است که بیانگر جایگزینی سهم بدهی شرکتها و مؤسسات دولتی بجای دولت است. به عبارتی هرچند سهم بدهی دولت به بانک مرکزی کاهش یافته است؛ اما سهم بدهی شرکتها و مؤسسات دولتی افزایش یافته و حتی (برخلاف عملکرد دولت) طی سالهای قانون برنامه چهارم توسعه ... اصلاً کاهش نداشته است.

۱. جزء «۱» بند «ج» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه...: «به منظور تأمین رشد اقتصادی و کنترل تورم و بهبود بهره وری منابع سیستم بانکی، دولت مکلف است بدهی خود به بانک مرکزی و بانکها را طی سالهای برنامه چهارم و با منظور کردن مبالغ بازپرداخت در بودجه های سنواتی کاهش دهد...».



جدول ۵. میزان و سهم بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی

(ارقام به میلیارد ریال)

سال	بخش دولتی		دولت			شرکت‌ها و مؤسسات دولتی	
	رقم	رشد (درصد)	رقم	سهم (درصد)	رشد (درصد)	رقم	سهم (درصد)
۱۳۸۰	۸۲۳۵/۷	-	۶۴۶۳۶/۳	۷۸/۵	-	۱۷۷۲۱/۴	۲۱/۵
۱۳۸۱	۱۳۱۵۶۹	۵۹/۷	۱۱۱۶۲۰/۳	۸۴/۸	۷۲/۷	۱۹۹۴۸/۷	۱۵/۲
۱۳۸۲	۱۳۶۰۴۰	۳/۴	۱۱۷۱۴۱/۹	۸۶/۱	۴/۹	۱۸۸۹۸/۱	۱۳/۹
۱۳۸۳	۱۳۲۳۶۱/۵	-۲/۷	۱۱۱۹۳۰	۸۴/۶	-۴/۴	۲۰۴۳۱/۵	۱۵/۴
۱۳۸۴	۱۳۲۲۱۲/۳	-۶/۹	۱۰۱۲۵۴/۹	۸۲/۲	-۹/۵	۲۱۹۵۷/۴	۱۷/۸
۱۳۸۵	۱۳۱۴۳۲/۲	۶/۷	۱۰۴۰۹۴/۸	۷۹/۲	۲/۸	۲۷۳۳۷/۴	۲۰/۸
۱۳۸۶	۱۳۱۷۵۹/۹	۰/۲	۹۷۸۴۲	۷۴/۳	-۶	۳۳۹۱۷/۹	۲۵/۷
آذر ۱۳۸۷	۱۳۵۸۱۶/۱	۰/۲	۱۰۱۴۱۸/۱	۷۴/۷	۳/۷	۳۴۴۹۸	۲۵/۳
	متوسط رشد درصد	۸/۸	-	-	۹/۲	-	-

مأخذ: محاسبات کارشناسی براساس گزارش واصل شده از سازمان بازرسی کل کشور به شماره ۳۸۳۰۵/۸۸/۲ د مورخ

۱۳۸۸/۵/۲۵، ص ۱۱.

چنانچه در جدول ۵ مشخص است، بدهی دولت به بانک مرکزی طی آذرماه سال‌های ۱۳۸۰ - ۱۳۸۷ حدود ۱/۵ برابر شده است و بیشترین رشد آن نیز در سال ۱۳۸۱ بوده است. همچنین بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به بانک مرکزی نیز طی دوره مورد بررسی تقریباً دو برابر شده است که خود بیانگر افزایش بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی است.

ب) بررسی بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی

بدهی‌های دولت به بانک‌ها عمدتاً ناشی از موارد ذیل است:

- یارانه مابه‌التفاوت کاهش نرخ سود تسهیلات بانکی،
- تسهیلات تبصره‌ای پرداختی،
- کارمزد وام‌های امانی واحد اعتبارات صنعتی،
- تسهیلات تکلیفی پرداختی،
- کمک‌هزینه وام‌ها و تسهیلات استثمالی اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی،
- یارانه اوراق مشارکت،
- وجه‌الضمان و کارمزد متعلق به ضمانتنامه‌های شرکت‌های مختلف،
- تضمین دولت بابت پرداخت تسهیلات به شرکت‌های معرفی شده،
- تضمین بخش دولتی،
- اوراق مشارکت وزارتخانه‌های مختلف.



بررسی آمار بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی نشان می‌دهد که بدهی این بخش از رقم ۵۶/۱ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۸۰ به ۱۵۰ هزار میلیارد ریال در پایان آذرماه سال ۱۳۸۷ رسیده و طی این دوره به طور متوسط سالیانه ۱۵/۵ درصد رشد کرده است. بیشترین افزایش بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی مربوط به سال ۱۳۸۱، با نرخ رشدی معادل ۳۳ درصد است. چنانچه از جدول ۶ ملاحظه می‌شود، هرچند آهنگ رشد بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی به طور نامحسوسی کاهش یافته است؛ اما رقم مطلق بدهی افزایش یافته است.

در بین اجزای بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی، بیشترین سهم طی آذرماه سال‌های ۱۳۸۱ - ۱۳۸۷ متعلق به بانک‌های تجاری است. به طوری که سهم بانک‌های تجاری از بدهی دولت و شرکت‌های دولتی طی دوره مورد بررسی به طور متوسط سالیانه حدود ۹۱ درصد بوده است. متوسط سهم سالیانه بانک‌های تخصصی از بدهی بخش دولتی نیز حدود ۵/۵ درصد است. سهم بدهی بخش دولتی به بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری نیز حدود ۳/۵ درصد بوده است.

در نتیجه ملاحظه می‌شود که بیشترین بدهی بخش دولتی به بانک‌های تجاری بوده است و این امر می‌تواند بیانگر این واقعیت باشد که عمده اعتبارات و تسهیلات تکلیفی و تبصره‌ای بخش دولتی توسط بانک‌های تجاری پرداخت شده است و بانک‌های تخصصی و غیردولتی و مؤسسات اعتباری در مجموع کمتر از ده درصد از اعتبارات مذکور را پوشش داده‌اند.

همچنین از کل بدهی بخش دولتی طی آذرماه سال‌های ۱۳۸۱ - ۱۳۸۷، دولت با متوسط سهم سالیانه‌ای حدود ۴۲ درصد و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی با متوسط سهم سالیانه‌ای حدود ۵۸ درصد، این قلم از بدهی بخش دولتی را به خود اختصاص داده‌اند. لذا ملاحظه می‌شود که اولاً متوسط سهم شرکت‌ها و مؤسسات دولتی بیش از دولت است و ثانیاً از سال ۱۳۸۵ به بعد سهم دولت در بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی حداقل ۲۰ درصد بیش از شرکت‌ها و مؤسسات دولتی است، به عبارتی در سال‌های اخیر سهم دولت در بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی در مقایسه با بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی رشد چشمگیری داشته است. این امر مؤید عدم رعایت مفاد ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه درخصوص پرداخت بدهی بخش دولتی به نظام بانکی است.



(ارقام به میلیارد ریال)

جدول ۶: بدهی بخش دولتی (دولت و شرکت‌های دولتی) به شبکه بانکی طی آذرماه سال‌های ۱۳۸۰ - ۱۳۸۷

۱۳۸۷ آذر			۱۳۸۶			۱۳۸۵			۱۳۸۴			۱۳۸۳			۱۳۸۲			۱۳۸۱			سال	
سهام	رشد	رقم	سهام	رشد	رقم	سهام	رشد	رقم	سهام	رشد	رقم	سهام	رشد	رقم	سهام	رشد	رقم	سهام	رشد	رقم		۱۳۸۰
(درصد)	(درصد)		(درصد)	(درصد)		(درصد)	(درصد)		(درصد)	(درصد)		(درصد)	(درصد)		(درصد)	(درصد)		(درصد)	(درصد)			
۶۷/۳	۱۱/۲	۱۰۱۰۲۰/۵	۶۱/۰	۶۱/۸	۹۰۸۸۱/۶	۴۵/۰	۶۲/۶	۵۶۱۷۴/۵	۳۰/۷	-۶/۱	۳۴۵۳۹/۶	۳۵/۵	۴۲/۱	۳۶۷۹۳/۷	۳۰/۲	۴۹/۵	۲۵۸۸۹/۳	۲۳/۲	۱۲۹/۳	۱۷۳۱۸/۲	۷۵۵۳/۵	بدهی دولت (شامل اوراق مشارکت بخش دولتی)
۵۸/۱	۵/۰	۸۷۲۰۳/۷	۵۵/۸	۱۰۲/۷	۸۳۰۴۲/۷	۳۲/۸	۵۸/۱	۴۰۹۶۴/۸	۲۳/۱	-۱۴/۸	۲۵۹۱۷/۱	۲۹/۴	۵۱/۷	۳۰۴۰۷/۳	۲۳/۳	۶۰/۹	۲۰۰۴۳/۵	۱۶/۷	۱۳۱/۶	۱۲۴۵۸/۳	۵۳۷۸/۳	بانک‌های تجاری
۴/۵	-۱/۰	۶۷۵۴/۶	۴/۶	۱۰/۶	۶۸۱۹/۹	۴/۹	۵۶/۶	۶۱۶۳/۶	۳/۵	-۲۰/۴	۳۹۳۶/۰	۴/۸	۱۴/۵	۴۹۴۲/۱	۵/۰	۶۰/۴	۴۳۱۵/۸	۳/۶	۹۵/۲	۲۶۹۰/۳	۱۳۷۸/۵	بانک‌های تخصصی
۴/۷	۵۹۳/۱	۷۰۶۲/۲	۰/۷	-۸۸/۷	۱۰۱۹/۰	۷/۲	۹۳/۰	۹۰۴۶/۱	۴/۲	۲۲۴/۵	۴۶۸۶/۵	۱/۴	-۵/۶	۱۴۴۴/۳	۱/۸	-۲۹/۵	۱۵۳۰/۰	۲/۹	۱۷۲/۳	۲۱۶۹/۶	۷۹۶/۷	بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری
۳۲/۷	-۱۵/۵	۴۸۹۹۴/۸	۳۹/۰	-۱۵/۵	۵۷۹۹۵/۲	۵۵/۰	-۱۱/۹	۶۸۱۱۳/۱	۶۹/۳	۱۶/۶	۷۷۸۵۵/۸	۶۴/۵	۱۱/۴	۶۶۷۸۵/۷	۶۹/۸	۴/۶	۵۹۹۷۱/۳	۷۶/۸	۱۸/۱	۵۷۳۲۹/۷	۴۸۵۴۶/۰	بدهی شرکت‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی
۳۱/۲	-۱۵/۲	۴۶۸۰۸/۸	۳۷/۱	-۱۹/۰	۵۵۱۷۸/۱	۵۴/۶	-۱۱/۳	۶۸۱۳۳/۶	۶۸/۳	۱۷/۷	۷۶۸۱۱/۵	۶۳/۰	۱۰/۴	۶۵۲۶۹/۲	۶۸/۸	۴/۷	۵۹۱۱۲/۴	۷۵/۶	۱۷/۳	۵۶۴۳۲/۳	۴۸۱۲۷/۰	بانک‌های تجاری
۱/۵	-۲۲/۴	۲۱۸۶/۰	۱/۹	۴۸۷/۵	۲۸۱۷/۱	۰/۴	-۵۴/۱	۴۷۹/۵	۰/۹	-۳۱/۱	۱۰۴۴/۳	۱/۵	۷۶/۶	۱۵۱۶/۵	۱/۰	-۴/۳	۸۵۸/۹	۱/۲	۱۱۴/۱	۸۹۷/۲	۴۱۹/۰	بانک‌های تخصصی
۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری
۱۰۰/۰	۰/۸	۱۵۰۰۱۵/۳	۱۰۰/۰	۱۹/۳	۱۴۸۸۷/۸	۱۰۰/۰	۱۱/۰	۱۲۴۷۸۷/۶	۱۰۰/۰	۸/۵	۱۱۲۳۹۵/۴	۱۰۰/۰	۲۰/۶	۱۰۳۵۷۹/۴	۱۰۰/۰	۱۵/۰	۸۵۸۶۰/۶	۱۰۰/۰	۳۳/۱	۷۴۶۴۷/۹	۵۶۰۹۹/۵	بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی
۸۹/۳	-۳/۰	۱۳۴۰۱۲/۵	۹۲/۸	۳۶/۷	۱۳۸۲۲۰/۸	۸۷/۴	۶/۲	۱۰۹۰۹۸/۴	۹۱/۴	۷/۴	۱۰۲۷۲۸/۶	۹۲/۴	۲۰/۹	۹۵۶۷۶/۵	۹۲/۲	۱۴/۹	۷۹۱۵۵/۹	۹۲/۳	۲۸/۸	۶۸۸۹۰/۶	۵۳۵۰۵/۳	بانک‌های تجاری
۶/۰	-۷/۲	۸۹۴۰/۶	۶/۵	۴۵/۱	۹۶۳۷/۰	۵/۳	۳۳/۴	۶۶۴۳/۱	۴/۴	-۲۲/۹	۴۹۸۰/۳	۶/۲	۲۴/۸	۶۴۵۸/۶	۶/۰	۴۴/۲	۵۱۷۴/۷	۴/۸	۹۹/۶	۳۵۸۷/۵	۱۷۹۷/۵	بانک‌های تخصصی
۴/۷	۵۹۳/۱	۷۰۶۲/۲	۰/۷	-۸۸/۷	۱۰۱۲/۰	۷/۲	۹۳/۰	۹۰۴۶/۱	۴/۲	۲۲۴/۵	۴۶۸۶/۵	۱/۴	-۵/۶	۱۴۴۴/۳	۱/۸	-۲۹/۵	۱۵۳۰/۰	۲/۹	۱۷۲/۳	۲۱۶۹/۸	۷۹۶/۷	بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری

مأخذ: محاسبات کارشناسی براساس گزارش شماره ۱۱۴۱۶/۸۸/۲ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۲، سازمان بازرسی کل کشور، ص ۱۴.

براساس جدول فوق، می‌توان ملاحظه کرد که بدهی بخش دولتی به شبکه بانکی طی دوره مورد بررسی حدود سه برابر شده است. این بدهی‌ها به دلیل انباشته شدن، می‌تواند زیان‌های هنگفتی را برای بانک‌ها و به تبع آن برای کل اقتصاد به همراه داشته باشد.



بدهی ۸۸۰۰ میلیارد ریالی سازمان غله کشور، بدهی ۵۵۵۵ میلیارد ریالی سازمان توانیر، بدهی ۱۷۱۶ میلیارد ریالی شرکت ساپکو، بدهی ۹۷۷ میلیارد ریالی مدیریت توسعه صنایع پتروشیمی و بدهی ۲۲۸۴ میلیارد ریالی راه آهن تهران و حومه (مترو)، بدهی ۱۸۷۷ میلیارد ریالی طرح کارون (۳) و بدهی ۴۹۸ میلیارد ریالی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و نظایر آن از جمله مواردی است که موجب بلوکه شدن منابع بانکها در دست بخش دولتی شده^۱ و بخش عمده‌ای از منابع بانکها را از گردش در بخش‌های مولد اقتصاد خارج کرده و هزینه فرصت و زیان‌های زیادی را برای بانکها به همراه داشته است، زیرا آنها برای تأمین منابع مجبور به استقراض از بانک مرکزی و پرداخت جریمه‌ای معادل ۳۴ درصد بابت بدهی خود شده‌اند.

بررسی بدهی بخش دولتی از یک جنبه دیگر نشان می‌دهد که، اگرچه ریسک بدهی‌های بخش دولتی در سیستم بانکی صفر در نظر گرفته می‌شود و این بدهی‌ها در مطالبات معوق بانکها محاسبه نمی‌شود و ماهیت آنها با هم متفاوت است؛ اما در صورتی که بدهی‌های معوق بخش دولتی به سیستم بانکی نیز به مجموع مطالبات معوق بخش غیر دولتی اضافه شود، آن موقع است که چهره واقعی مطالبات معوق مشخص خواهد شد (نسبت تسهیلات غیر جاری (دولتی و غیردولتی) به کل تسهیلات در پایان سال ۱۳۸۶ برای ده بانک عامل دولتی رقمی حدود ۳۰ درصد برآورد شده است)^۲. طی سال‌های مورد بررسی میزان بدهی دولت به بانکها همواره بیش از مطالبات معوق این بانکها بوده است. به طوری که در پایان سال ۱۳۸۶، بدهی‌های بخش دولتی به شبکه بانکی کشور تقریباً معادل کل مطالبات معوق (۹۷/۳ درصد) شبکه بانکی بوده است (جدول ۷).

جدول ۷. بررسی نسبت کل تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات اعطایی ده بانک عامل دولتی

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
تسهیلات غیر جاری بانکها غیر از بدهی بخش دولتی (۱)	۴۷۳۹۲	۷۸۴۴۰	۹۴۱۲۱	۱۵۳۰۳۴
بدهی بخش دولتی (۲)	۱۰۳۵۷۹	۱۱۲۳۹۵	۱۲۴۷۸۸	۱۴۸۸۷۷
جمع کل تسهیلات غیر جاری (۲+۱)	۱۵۰۹۷۱	۱۹۰۷۳۵	۲۱۸۹۰۹	۳۰۱۹۱۱
کل تسهیلات اعطایی ده بانک دولتی	۴۴۶۸۲۹	۵۴۹۳۲۵	۷۹۱۴۵۲	۱۰۰۱۴۱۹
نسبت کل تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات اعطایی (درصد)	۳۳/۸	۳۴/۷	۲۷/۷	۳۰/۱
نسبت تسهیلات غیر جاری غیر از بخش دولتی به کل تسهیلات اعطایی (درصد)	۱۰/۶	۱۴/۳	۱۱/۹	۱۵/۳
نسبت تسهیلات غیر جاری بخش دولتی به کل تسهیلات اعطایی (درصد)	۲۳/۲	۲۰/۵	۱۵/۸	۱۴/۹

مآخذ: محاسبات کارشناسی براساس گزارش شماره ۲/۸۸/۳۸۳۰۵ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۵، ص ۱۵ و گزارش شماره ۱۱۴۱۶/۸۸/۲۰۰۵، سازمان بازرسی کل کشور، مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۲، ص ۲۰.

۱. گزارش سازمان بازرسی کل کشور، ص ۱۵.

۲. مجموع مطالبات معوق و سررسید گذشته بخش دولتی و غیر دولتی در پایان سال ۱۳۸۶ معادل ۳۰۱/۹ هزار میلیارد ریال و کل تسهیلات اعطایی ۱۰ بانک عامل (دولتی) ۱۰۰۱/۴ هزار میلیارد ریال بوده است که نسبت این دو حدود ۳۰ درصد محاسبه می‌شود.



چنانچه از جدول ۷ استنباط می‌شود، در پایان سال ۱۳۸۶ بدون احتساب بدهی‌های بخش دولتی نسبت تسهیلات غیر جاری (مطالبات معوق، سررسید گذشته و سوخت شده) به کل تسهیلات اعطایی ده بانک دولتی (تخصصی و تجاری) معادل ۱۵/۳ درصد بوده است که با اضافه کردن بدهی‌های بخش دولتی (۱۴/۹ درصد) نسبت کل تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات اعطایی بانک‌ها رقمی حدود سی درصد محاسبه می‌شود. نسبت بدهی‌های بخش دولتی به کل تسهیلات اعطایی ده بانک دولتی قبل از سال ۱۳۸۶ همواره بیش از نسبت تسهیلات غیر جاری بخش غیردولتی به کل تسهیلات بانک‌های مذکور بوده است. روند نسبت تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات اعطایی بانک‌های دولتی بسیار نگران‌کننده است، زیرا استاندارد این نسبت در نظام‌های بانکی موفق حدود سه تا پنج درصد است (برای مثال برای سال ۱۳۸۶ در افغانستان یک درصد و در ایتالیا حدود پنج درصد بوده است) که با نسبت نظام بانکی کشور شکاف و فاصله بسیاری دارد.

۲-۲-۳. بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی

بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی در بسیاری از موارد شامل اضافه برداشت‌های بانک‌ها از حساب بانک مرکزی، خطوط اعتباری ایجاد شده توسط بانک مرکزی برای بانک‌ها، مابه‌التفاوت نرخ ارز و تنخواه‌گردان بانک‌هاست که در این بخش بررسی می‌شود.

آمار مربوط به جدول ۸ نشان می‌دهد که در بین اقلام بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، اضافه برداشت بانک‌ها و اعتبارات مستقیم بیشترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند، به طوری که در پایان سال ۱۳۸۶، ۵۳/۶ درصد از بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بابت اضافه برداشت و ۲۶ درصد نیز بابت اعتبارات مستقیم بوده است. در آذرماه سال ۱۳۸۷ نیز ۲۶/۴ درصد از بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی بابت اضافه برداشت و ۷۲ درصد آن بابت اعتبارات مستقیم بوده است.

البته در سال ۱۳۸۴ اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی معادل صفر بوده و اعتبارات مستقیم نیز ۳۶/۸ درصد از بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی را تشکیل می‌دهد. در این سال سهم تنخواه‌گردان بانک‌ها بابت بدهی به بانک مرکزی ۳۳/۲ درصد و سهم بدهی بابت اوراق مشارکت بانک مرکزی معادل ۲۴ درصد بوده است.

نکته قابل توجه در بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی این است که از سال ۱۳۸۴ به بعد رشد این بدهی‌ها همواره بیش از ۵۰ درصد بوده است، به طوری که در پایان سال ۱۳۸۶، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی نسبت به پایان سال ۱۳۸۵ به میزان ۱۵۵/۴ درصد رشد کرده است. در آذرماه سال ۱۳۸۷ نیز بدهی بانک‌ها نسبت به پایان سال ۱۳۸۶ به میزان ۵۲/۴ درصد افزایش یافته است.

روند مذکور بیانگر روند افزایشی استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی بوده و یکی از دلایل افزایش پول پایه، نقدینگی و نرخ تورم به‌شمار می‌رود.



از دلایل افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی خصوصاً در سه سال اخیر می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- بلوکه شدن منابع بانک‌ها در دست دولت و شرکت‌های دولتی و بالا رفتن حجم تسهیلات غیرجاری،

- جمع‌آوری ایران‌چک‌های منتشر شده توسط بانک‌ها و منحصر کردن آن در اختیار بانک مرکزی،

- نبود نظارت کافی در اعطای تسهیلات که منجر به مصرف تسهیلات پرداختی در محلی غیر از موضوع مورد نظر شده و در نهایت می‌تواند با عدم بازپرداخت به‌موقع، بروز بدهی معوق را منجر شود،

- اعطای تسهیلات تکلیفی و تبصره‌ای توسط بانک‌ها.

با عنایت به تحلیل‌های فوق می‌توان دریافت با افزایش حجم بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، اصول و قواعد بازار پول دچار ازهم‌گسیختگی شده و بانک مرکزی نتوانسته است به وظایف اصلی و قانونی خود در راستای کنترل نقدینگی و تورم عمل کند.



(ارقام به میلیارد ریال)

جدول ۸. اقلام بدهی بانکها به بانک مرکزی طی آذرماه سالهای ۱۳۸۱ - ۱۳۸۷

سال	اضافه برداشت			مابه‌التفاوت نرخ ارز			اعتبارات مستقیم			اوراق مشارکت			تنخواه‌کردان بانکها			جمع کل	
	رقم	رشد (درصد)	سهم (درصد)	رقم	رشد (درصد)	سهم (درصد)	رقم	رشد (درصد)	سهم (درصد)	رقم	رشد (درصد)	سهم (درصد)	رقم	رشد (درصد)	سهم (درصد)	رقم	رشد (درصد)
۱۳۸۱	۱۲۷۹۰	۴۶/۰	Na	۲۱۷۴/۹	۷/۸	Na	۲۹/۰	۸۱۸۶/۱	Na	۰	۰	۰	۰	۰	Na	۲۷۷۹۳	Na
۱۳۸۲	۱۳۰۱۰/۷	۴۶/۷	۵/۶	۲۰۴۸/۴	۷/۱	-۵/۸	۱/۸	۲۸/۸	۸۳۳۴/۵	۰	۰	۰	۰	۰	Na	۲۸۹۶۱/۲	۴/۲
۱۳۸۳	۱۰۰۸۵/۴	۳۶/۴	-۲۵/۴	۲۰۳۶/۵	۷/۴	-۰/۶	۱۴/۴	۳۴/۴	۹۵۳۱/۳	۰	۰	۰	۰	۰	Na	۲۷۶۹۹/۳	-۴/۴
۱۳۸۴	۰/۳	۰/۰	-۱۰۰/۰	۱۸۷۴/۶	۶/۰	-۷/۹	۲۰/۶	۳۶/۸	۱۱۴۹۶/۱	۰	۰	۰	۰	۰	Na	۳۱۲۶۹/۵	۱۲/۹
۱۳۸۵	۹۵۶۶/۱	۱۷/۲	Na	۱۸۳۷/۴	۳/۳	-۲/۰	۷۳/۱	۳۵/۸	۱۹۹۰۲/۶	۰	۰	۰	۰	۰	Na	۵۵۶۶۲/۱	۸۷/۰
۱۳۸۶	۷۶۱۴۴/۵	۵۳/۶	۶۹۶/۰	۶۹۶/۸	۰/۵	-۶۲/۱	۸۵/۶	۲۶/۰	۳۶۹۴۶/۶	۰	۰	۰	۰	۰	Na	۱۴۲۱۶۴/۶	۱۵۵/۴
آذر ۱۳۸۷	۵۷۲۸۹	۲۶/۴	-۲۴/۸	۶۹۷	۰/۳	۰/۰	۳۲۲/۰	۷۲/۰	۱۵۵۹۰۰	۰	۰	۰	۰	۰	Na	۲۱۶۵۹۶	۵۲/۴

مأخذ: محاسبات کارشناسی براساس گزارش شماره ۱۳۸۸/۲۸۳۰۵/د، مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۵، سازمان بازرسی کل کشور، ص ۹.



۲-۲-۴. بررسی روند تسهیلات تکلیفی و تأثیر آن بر مطالبات غیرجاری بانکها

قبل از اینکه وضعیت تسهیلات تکلیفی و نقش آن در افزایش نسبت مطالبات معوق و سررسید گذشته بررسی شود، ابتدا باید تعریف مشخصی از آن ارائه کرد. در زمینه تسهیلات تکلیفی مهمترین سؤال این است که مفهوم تسهیلات تکلیفی چیست؟ با توجه به دخالت فراگیر دولت‌ها در تمامی فعالیت‌های بانکی در کشور، همواره دو تعریف از تسهیلات تکلیفی وجود داشته است: تعریف گسترده و تعریف محدود. تعریف محدود از تسهیلات تکلیفی مربوط به تسهیلاتی است که به موجب قوانین و مصوبات برای شبکه بانکی کشور تکلیف می‌شود (تسهیلات تبصره‌ای).^۱ این‌گونه تسهیلات شامل تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی، اشتغال‌زایی، تسهیلات ارائه خدمات تنظیم بازار و تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی بوده است. این تسهیلات براساس بودجه‌های سالیانه بر بانکها تکلیف شده و بازگشت اصل و فرع این‌گونه از تسهیلات به‌عهده دولت‌ها می‌باشند.

بنابر تعریف گسترده از تسهیلات تکلیفی، هرگونه تسهیلاتی که از طرف دولت‌ها، چه به‌صورت مستقیم و چه به‌صورت غیرمستقیم به بانکها تکلیف می‌شود تسهیلات تکلیفی نامیده می‌شود. این نوع تسهیلات مطابق با شرایط استانداردهای تسهیلات‌دهی نبوده و معمولاً براساس دستورالعمل‌های دولتی، بودجه‌های سالیانه، بخشنامه‌ها، مصوبات استانی و ... بر بانکها تحمیل شده و می‌شود. این تعریف تعریف محدود را نیز شامل می‌شود. تسهیلات مربوط به ازدواج، مصوبات استانی، برخی از بخشنامه‌ها و از همه مهمتر تسهیلات مربوط به بنگاه‌های زودبازده و کارآفرین از جمله تسهیلاتی هستند که در ظاهر دولتی نیستند، ولی درواقع منشأ دولتی داشته، براساس شرایط عرضه و تقاضای بازار به متقاضیان اعطا نمی‌شوند و در ردیف تسهیلات تکلیفی با تعریف گسترده قرار می‌گیرند.^۲

با توجه به مشکلات مربوط به تعریف و دسترسی به اطلاعات تسهیلات تکلیفی، در این بخش تنها وضعیت تسهیلات تبصره‌ای (تعریف محدود تسهیلات تکلیفی) که در قوانین بودجه تصریح می‌شود، بررسی خواهد شد. وضعیت تسهیلات تبصره‌ای در سال‌های اخیر به‌گونه‌ای بوده است که نه تنها مقدار مطلق آن همواره صعودی بوده است بلکه درصد رشد سالیانه آن در کل سیستم بانکی هم بجز در سال‌های ۱۳۷۹، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶ افزایشی بوده است.^۳ حجم تسهیلات تبصره‌ای اعطایی بانک‌های تخصصی و تجاری از ۸۷/۲ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۸۳ به ۱۸۸/۹ هزار میلیارد ریال در

۱. رک. به: سیدمهرزاد میربهراری، تسهیلات تکلیفی و اثرات آن بر سیستم بانکی کشور، نشریه علمی تخصصی روند، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال دهم، شماره ۳۰ و ۳۱، پاییز و زمستان ۱۳۷۶، ص ۱۲۵.

۲. محمود نادری کزج، بررسی عوامل مؤثر بر بروز مطالبات سررسید گذشته و معوق و ارائه راهکاری برای آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، طرح پژوهشی، ۱۳۸۸، صص ۶۹-۷۱.

۳. با وجودی که تسهیلات تبصره‌ای برای بانک‌های تخصصی در بیشتر سال‌ها رشدی کاهنده داشته است؛ اما با توجه به اینکه سهم این نوع بانک‌ها از کل تسهیلات تبصره‌ای محدود می‌باشد، رشد تسهیلات تبصره‌ای مجموع بانک‌های تجاری و تبصره‌ای در بیشتر سال‌ها مثبت و فزاینده بوده است.



پایان سال ۱۳۸۷ رسیده است. میانگین نرخ رشد تسهیلات تبصره‌ای بانک‌های تخصصی و تجاری طی دوره زمانی مذکور ۱۸/۵ درصد و میانگین نرخ تورم حدود ۱۶/۱ درصد بوده است. این بدان معناست که تسهیلات تبصره‌ای نه تنها به صورت اسمی، بلکه به صورت حقیقی نیز افزایش یافته است. در صورتی که تعریف گسترده‌تری از تسهیلات تکلیفی، به نوعی که تسهیلات اعطایی به بنگاه‌های کوچک و زودبازده و مصوبات استانی را نیز شامل شود، در نظر گرفته شود، حجم کل تسهیلات تکلیفی بسیار بیش از آنچه در جدول ۹ نشان داده شده است، خواهد بود (جدول ۹).

جدول ۹. وضعیت تسهیلات تبصره‌ای انواع بانکها (ارقام به میلیارد ریال)

سهم هر یک از انواع بانکها از تسهیلات تبصره‌ای (درصد)		رشد سالیانه تسهیلات تبصره‌ای (درصد)			میزان تسهیلات تبصره‌ای (میلیارد ریال)			نوع تسهیلات
بانکهای تجاری	بانکهای تخصصی	بانکهای تخصصی و تجاری	بانکهای تجاری	بانکهای تخصصی	بانکهای تخصصی و تجاری	بانکهای تجاری	بانکهای تخصصی	نوع بانک / سال
۸۵/۶	۱۴/۴	۹/۳	۱۳۲	-۹/۳	۸۷۲۳۶/۲	۷۴۶۴۱/۹	۱۲۵۹۴/۳	۱۳۸۳
۸۸/۷	۱۱/۳	۱۶/۸	۲۱/۱	-۸/۳	۱۰۱۹۲۱/۸	۹۰۳۷۶/۷	۱۱۵۴۵/۱	۱۳۸۴
۹۰/۴	۹/۶	۳۳/۷	۳۶/۳	۱۳/۳	۱۳۶۲۶۴/۳	۱۲۳۱۸۱/۱	۱۳۰۸۳/۲	۱۳۸۵
۹۱	۹	۲۳	۲۳/۸	۱۵/۵	۱۶۷۶۳۴/۹	۱۵۲۵۲۱/۷	۱۵۱۱۳/۲	۱۳۸۶
۸۸/۵	۱۱/۵	۱۲/۷	۹/۶	۴۴/۱	۱۸۸۹۱۶/۳	۱۶۷۱۳۷	۲۱۷۷۹/۳	۱۳۸۷

مآخذ: بانک اطلاعات سری زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (<http://tsd.cbi.ir>) و محاسبات تحقیق.

بررسی وضعیت تسهیلات تبصره‌ای غیرجاری در جدول ۱۰ نشان می‌دهد که نسبت این مطالبات به کل تسهیلات تبصره‌ای طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۳ تقریباً در حدود ۹ درصد ثابت مانده است. اما نکته قابل توجه این است که سهم بانک‌های تجاری از کل تسهیلات تبصره‌ای غیرجاری از ۴۹/۵ درصد در پایان برنامه سوم (۱۳۸۳) به ۷۸/۶ درصد در پایان سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است، درحالی که سهم بانک‌های تخصصی از کل تسهیلات تبصره‌ای غیرجاری طی همان دوره از ۵۰/۵ درصد به ۲۱/۴ درصد کاهش یافته است. لذا آمار جدول ۱۰ درخصوص تسهیلات تبصره‌ای غیرجاری بیانگر عملکرد مناسب بانک‌های تخصصی نسبت به بانک‌های تجاری طی قانون برنامه چهارم توسعه است.



جدول ۱۰. وضعیت تسهیلات غیرجاری تبصره‌های انواع بانکها (ارقام به میلیارد ریال)

نسبت تسهیلات تبصره‌ای غیرجاری به کل تسهیلات تبصره‌ای (درصد)	تسهیلات تبصره‌ای غیرجاری بانک‌های تخصصی		تسهیلات تبصره‌ای غیرجاری بانک‌های تجاری		کل تسهیلات غیرجاری تبصره‌ای	سال
	سهام (درصد)	رقم	سهام (درصد)	رقم		
۹/۷	۵۰/۵	۴۲۴۷/۸	۴۹/۵	۴۱۷۱/۷	۸۴۱۹/۵	۱۳۸۳
۸/۹	۲۲/۱	۲۴۶۶/۵	۷۲/۹	۶۶۲۸/۳	۹۰۹۴/۸	۱۳۸۴
۹	۴۱/۳	۵۰۷۰/۲	۵۸/۷	۷۱۹۳	۱۲۲۶۳/۲	۱۳۸۵
۷	۳۶/۹	۴۳۲۸/۳	۶۳/۱	۷۴۱۲/۲	۱۱۷۴۰/۵	۱۳۸۶
۹/۴	۲۱/۴	۳۷۹۲	۷۸/۶	۱۳۹۱۱/۲	۱۷۷۰۳/۲	۱۳۸۷

مأخذ: همان.

۲-۲-۵. بررسی تطبیقی نسبت وام‌های غیراجرایی به کل وام‌های اعطایی طی سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۸ در این بخش وضعیت نظام بانکی ایران و کشورهای منتخب در خصوص وام‌های غیراجرایی مقایسه می‌شود.

بررسی روند مقایسه‌ای نسبت وام‌های غیراجرایی نظام بانکی کشور با کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، بیانگر وضعیت وخیم نظام بانکی ایران است. چنانچه ملاحظه می‌شود در سال ۲۰۰۸ میلادی، ایتالیا با نسبت ۵/۶ درصدی بیشترین و بدترین وضعیت را در بین کشورهای پیشرفته به خود اختصاص داده است که رقم ۱۷/۵ درصد برای ایران، بیانگر بیش از سه برابر بودن نسبت وام‌های غیراجرایی به کل وام‌های اعطایی است. با این ملاحظه که حجم تسهیلات دهی نظام بانکی ایتالیا چندین برابر نظام بانکی ایران است (جدول ۱۱).

همچنین در کشورهای در حال توسعه نظیر ترکیه حداکثر نسبت وام‌های غیراجرایی به کل وام‌های اعطایی معادل ۳/۱ درصد در سال ۲۰۰۸ بوده است که حدود یک‌پنجم نسبت ایران محسوب می‌شود. این نسبت در سال ۲۰۰۸ برای کشورهای مالزی، نیجریه، هند، کره، کویت، لبنان و پاکستان به ترتیب معادل ۶/۸، ۸/۵، ۲/۸، ۰/۸، ۳/۵، ۱۰/۴ و ۸/۷ بوده است که در میان آنها بدترین وضعیت را کشور لبنان با نسبت ۱۰/۴ درصد داشته و نسبت مطالبات معوق به کل تسهیلات در این کشور هم ۷/۱ درصد بهتر از ایران بوده است.



جدول ۱۱. نسبت تطبیقی وام‌های غیراجرایی به کل وام‌های

اعطایی نظام بانکی سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۸ (درصد)

کشور	سال	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸
استرالیا		۲/۶	۲/۱	۲	۲/۵
بلژیک		۲	۱/۴	۱/۲	۱/۲
دانمارک		۰/۸	۰/۶	۰/۵	۰/۷
مالزی		۹/۶	۸/۵	۶/۶	۶/۸
فرانسه		۳/۵	۳	۲/۷	۳/۱
آلمان		۴	۳/۴	۳/۳	۳/۶
یونان		۶/۳	۵/۴	۴/۵	۴/۷
نیجریه		۱۸/۱	۸/۸	۸/۴	۸/۵
ایرلند		۰/۷	۰/۷	۰/۷	۰/۹
ایتالیا		۶/۲	۵/۱	۴/۸	۵/۶
چین		۹/۸	۷/۵	۶/۷	۶/۸
هند		۵/۲	۳/۳	۲/۵	۲/۸
کره		۱/۲	۰/۸	۰/۷	۰/۸
کویت		۵	۳/۹	۳/۲	۳/۵
اسپانیا		۰/۶	۰/۶	۰/۷	۱/۱
لبنان		۱۶/۴	۱۳/۵	۱۰/۱	۱۰/۴
پاکستان		۸/۹	۶/۹	۸/۴	۸/۷
انگلیس		۱	۰/۹	۰/۹	۱/۳
ترکیه		۴/۸	۳/۸	۳/۶	۳/۱
ایران (حداقل)		۱۱/۳	۱۲/۷	۱۲/۶	۱۷/۵

Source: Global Stability Report Bank, Bank for International Settlement, 2008, pp. 210-220.

۳. جایگاه نظام پولی و بانکی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه^۱

در این بخش جایگاه نظام پولی و بانکی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغی مقام معظم رهبری مطرح می‌شود.

امور اقتصادی

الف) بند «۲-۲۲» - ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن

1. <http://tarsi.khamenei.ir/print-content?id=53890>.



شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی.

ب) بند «۲۳» - اصلاح ساختار نظام بانکی با اجرای کامل و روزآمد قانون بانکداری بدون ربا و نهادینه کردن نظام‌های قرض‌الحسنه، تأمین اعتبارات خرد و اعتبارات لازم برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ.

ج) بند «۲۴» - ارتقای کمی و کیفی بازارهای مالی (سرمایه، پول و بیمه) با تأکید بر کارآیی، شفافیت و سلامت.

د) بند «۲۸» - حفظ ذخایر راهبردی ارزی به مقداری که اطمینان از تأمین نیازهای اساسی کشور در مدت معین (براساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی) حاصل شود.

با عنایت به نکات ذکر شده در بندهای فوق می‌توان دریافت که اصلاح ساختار نظام بانکی، اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا و نهادینه کردن سرمایه‌گذاری از طریق اعطای اعتبارات خرد و ارزان‌قیمت از مأموریت‌های اصلی نظام بانکی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به‌شمار می‌رود.

۴. بررسی احکام پیشنهادی لایحه برنامه پنجم در حوزه پولی و بانکی

در این بخش مواد (۷۷) تا (۸۹) لایحه برنامه پنجم که مربوط به حوزه پولی و بانکی است ارزیابی می‌شود.

ماده (۷۷)

به‌منظور گسترش و نهادینه کردن سنت پسندیده قرض‌الحسنه:

الف) شبکه بانکی کشور موظف است نسبت به تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری به نحوی اقدام نماید که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی، صرفاً برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود. مسئولیت حسن اجرای این بند با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

ب) دولت مجاز است سالیانه تا بیست درصد از منابع صندوق توسعه ملی را از طریق سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و حساب‌های قرض‌الحسنه به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهد.

ج) دولت مجاز است با تشویق و حمایت مالی و حقوقی از صندوق‌های قرض‌الحسنه مردمی، سازوکار لازم را برای توسعه آنها فراهم نماید.

ارزیابی ماده (۷۷)

۱. بند «ب» این ماده با بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی رهبر معظم انقلاب



در تعارض است؛ زیرا مصارف صندوق در این سیاست ها منصرف به ارائه تسهیلات به بخش خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه و سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور است و ارتباطی به پرداخت قرض‌الحسنه به عموم مردم ندارد.

۲. عبارت «حمایت مالی» در بند «ج» ماده فوق شامل کمک‌های بلاعوض می‌شود که می‌تواند مغایر با اصل هشتادم قانون اساسی تلقی شود.

۳. کلمه دولت در بند «ج» نامفهوم است، عبارت درست‌تر هیئت وزیران است.

ماده (۷۸)

به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود از ابزارهای مالی (مصوب شورای عالی بورس و اوراق بهادار) و پولی برای مدیریت بازار پول کشور در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا و با تصویب شورای پول و اعتبار استفاده نماید.

ارزیابی ماده (۷۸)

مفاد ماده (۷۸) لایحه پیشنهادی دولت نیاز به قانون دائمی دارد که مواد (۱۱)، (۱۳) و (۱۴) قانون پولی و بانکی - مصوب سال ۱۳۵۱ - این موضوع را پوشش می‌دهد و تاکنون نیز جاری بوده است.

ماده (۷۹)

به‌منظور توسعه فعالیت های نظام بانکی کشور در سطح بین‌المللی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با تصویب شورای پول و اعتبار مجاز به اجرای موارد زیر می‌باشد:

الف) صدور مجوز تشکیل بانک‌های مشترک ایرانی و خارجی برای فعالیت در داخل و خارج از کشور و تعیین درصد مشارکت سرمایه‌گذار خارجی در سهام بانک‌های مزبور در ایران.

ب) صدور مجوز ایجاد شعب و نمایندگی بانک‌های خارجی در کشور و بانک‌های ایرانی در خارج از کشور.

ارزیابی ماده (۷۹)

این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و در این زمینه نیاز به قانون دائمی وجود دارد که هم‌اکنون نیز لایحه‌ای در این زمینه در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است.

ماده (۸۰)

ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از:



رئیس‌جمهور (ریاست مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران.

تبصره «۱» - رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس‌جمهور و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

تبصره «۲» - قائم‌مقام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

تبصره «۳» - مصوبات و تصمیمات مجمع پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.

ارزیابی ماده (۸۰)

۱. ترکیب پیشنهادی در صدر ماده مذکور کاملاً دولتی بوده و به استقلال بانک مرکزی آسیب می‌رساند.
۲. روند انتخاب رئیس کل بانک مرکزی موضوع تبصره «۱» ماده (۸۰) استقلال سیاستگذاری بانک مرکزی را کاهش می‌دهد.
۳. تبصره «۳» ماده (۸۰) نیز استقلال مجمع را در نظارت بر رئیس کل و امور حاکمیتی بانک مرکزی کاهش می‌دهد.

ماده (۸۱)

- طی سال‌های برنامه پنجم، ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح زیر تعیین می‌شود:
- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (رئیس شورا)،
 - وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی،
 - معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور یا معاون وی،
 - وزیر بازرگانی،
 - دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران،
 - دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تأیید رئیس‌جمهور،
 - دادستان کل کشور یا معاون وی،
 - رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن،
 - رئیس اتاق تعاون،



- نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هرکدام یک نفر) به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس شورای اسلامی.
تبصره - مصوبات و تصمیمات شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.

ارزیابی ماده (۸۱)

۱. ترکیب شورای پول و اعتبار از لحاظ تخصصی و سیاستگذاری مناسب نبوده و عمدتاً دولتی است.

۲. تبصره ماده (۸۱) استقلال و کارآمدی شورای پول و اعتبار و در نتیجه بانک مرکزی را کاهش می‌دهد.

ماده (۸۲)

به دولت اجازه داده می‌شود در سال اول برنامه، نسبت به موارد زیر اقدام نماید:

الف) تکمیل سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان با مشارکت کلیه مؤسسات پولی، مالی، سازمان امور مالیاتی و سایر سازمان‌ها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی که اطلاعات مورد نیاز سامانه فوق را در اختیار دارند.

ب) فراهم نمودن امکان احراز صحت اسناد و اطلاعات ارائه شده توسط مشتریان به بانک‌ها به‌صورت الکترونیکی از طریق وزارت کشور (سازمان ثبت احوال) و وزارت دادگستری (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور).

ج) فراهم نمودن امکانات اجرایی رسیدگی به شکایات متقاضیان در مواردی که نسبت به صحت اطلاعات اعتباری ثبت شده خود نزد دفاتر ثبت اطلاعات (دولتی و غیردولتی) اعتراض دارند.

ارزیابی ماده (۸۲)

این ماده پیشنهادات مناسبی را ارائه کرده است و با اندکی اصلاحات قابل پذیرش است.

ماده (۸۳)

کلیه مؤسسات اعتباری موظفند اطلاعات و آمار مورد درخواست بانک مرکزی را در اختیار آن بانک قرار دهند. حفظ اسرار حرفه‌ای درخصوص آمار و اطلاعات دریافتی توسط بانک مرکزی برعهده بانک مزبور است.



ارزیابی ماده (۸۳)

این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و نیاز به قانون دائمی دارد. البته تاکنون بانک‌ها این کار را انجام داده‌اند.

ماده (۸۴)

بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موظفند از سال اول برنامه، قبل از اعطای هرگونه وام و تسهیلات به مشتریان (اشخاص حقیقی و حقوقی) نسبت به اعتبارسنجی و تعیین حد اعتباری آنها براساس دستورالعمل بانک مرکزی اقدام نمایند.

ارزیابی ماده (۸۴)

هرچند این ماده نکته تازه‌ای را از بُعد قانونگذاری اضافه نمی‌کند و با توجه به اختیارات هیئت وزیران در ماده (۵) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و ... - مصوب سال ۱۳۸۶ - نیازی به ماده (۸۴) نیست. اما برای تأکید و الزام بانک‌ها شایسته است آورده شود.

ماده (۸۵)

الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله با نرخ کمتر از نرخ اعلام شده توسط شورای پول و اعتبار منوط به تأیید معاونت و تأمین مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه یا وجوه اداره شده توسط دولت می‌باشد.

تبصره - نرخ تسهیلات تکلیفی معادل نرخ عقود مبادله‌ای مصوب شورای پول و اعتبار خواهد بود.

ارزیابی ماده (۸۵)

این ماده با اعمال برخی اصلاحات قابل قبول است.

ماده (۸۶)

دولت مجاز است با پیشنهاد معاونت، بخشی از سود بانک‌هایی که به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در بخش دولتی باقی خواهند ماند و بیمه ایران را برای افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها و بیمه ایران اختصاص دهد.

ارزیابی ماده (۸۶)

واژه «دولت» مبهم است و عبارت «هیئت وزیران» درست است. برخی اصلاحات نیز در متن ماده لازم است تا ضمانت اجرای آن را بیشتر کند.

**ماده (۸۷)**

نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ارزیابی ماده (۸۷)

این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و بهتر است حذف شود.

ماده (۸۸)

به منظور حفظ اعتماد متقابل مردم و نظام بانکی کشور، مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه، نظام بیمه و تضمین اصل سپرده و بازگشت تسهیلات با رعایت اصل حاکمیت اراده و رضای مشتری ایجاد می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی مکلفند تا پایان سال اول برنامه اقدام‌های لازم را برای طراحی و استقرار نظام مذکور به عمل آورند.

ارزیابی ماده (۸۸)

این ماده مناسب است و ریسک بانک‌ها و سپرده‌گذاران را کاهش می‌دهد.

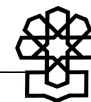
ماده (۸۹)

به دولت اجازه داده می‌شود از محل منابع صندوق توسعه ملی برای تقویت و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ضمانت صنایع کوچک، ضمانت صادرات، بیمه محصولات کشاورزی و صنعتی و بانک‌های دولتی اقدام نماید.

ارزیابی ماده (۸۹)

این ماده با اهداف تعیین شده برای صندوق توسعه ملی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم، ابلاغی مقام معظم رهبری همخوانی ندارد.

البته برخی از موارد نیز وجود دارد که در لایحه برنامه پنجم توسعه مغفول مانده است و باید در لایحه مذکور لحاظ شوند.



۵. راهکارهایی در حوزه پولی و بانکی برای برنامه پنجم توسعه

با عنایت به چالش‌های مطرح شده در نظام پولی و بانکی طی سالیان متمادی، با عنایت به سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه درخصوص این نظام و همچنین در راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز و کمک به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی پیشنهادهای زیر جهت تکمیل یا الحاق به برنامه پنجم توسعه در حوزه نظام پولی و بانکی در قالب جدول صفحه بعد ارائه می‌شود:

جدول ۱۲. ارائه پیشنهاد برای برنامه پنجم توسعه در حوزه پولی و بانکی

ماده	لایحه دولت	پیشنهاد دفتر اقتصادی
(۷۷)	<p>به منظور گسترش و نهادینه کردن سنت پسندیده قرض‌الحسنه:</p> <p>الف) شبکه بانکی کشور موظف است نسبت به تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری به نحوی اقدام نماید که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی، صرفاً برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود. مسئولیت حسن اجرای این بند با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.</p> <p>ب) دولت مجاز است سالیانه تا (۲۰) درصد از منابع صندوق توسعه ملی را از طریق سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و حساب‌های قرض‌الحسنه به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهد.</p> <p>ج) دولت مجاز است با تشویق و حمایت مالی و حقوقی از صندوق‌های قرض‌الحسنه مردمی، سازوکار لازم را برای توسعه آنها فراهم نماید.</p>	<p>به منظور گسترش و نهادینه کردن سنت پسندیده قرض‌الحسنه شبکه بانکی کشور و مؤسسات مالی و اعتباری موظفند تا پایان سال اول برنامه پنجم نسبت به تفکیک حساب‌ها به نحوی اقدام کنند که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی، صرفاً برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود. مسئولیت حسن اجرای این ماده با بانک مرکزی است.</p>
(۷۸)	<p>به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود از ابزارهای مالی (مصوب شورای عالی بورس و اوراق بهادار) و پولی برای مدیریت بازار پول کشور در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا و با تصویب شورای پول و اعتبار استفاده نماید.</p>	<p>ماده (۷۸) پیشنهادی دولت حذف شود.</p>
(۷۹)	<p>به منظور توسعه فعالیت‌های نظام بانکی کشور در سطح بین‌المللی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با تصویب شورای پول و اعتبار مجاز به</p>	<p>ماده (۷۹) پیشنهادی دولت حذف و ماده جدیدی جایگزین آن شد. مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها طی سال‌های برنامه</p>



پیشنهاد دفتر اقتصادی	لایحه دولت	ماده
<p>پنجم، در مجموع به طور متوسط سالیانه بیست درصد (۲۰ درصد) کاهش یابد به نحوی که در پایان سال پنجم برنامه به صفر برسد.</p>	<p>اجرای موارد زیر می باشد: الف) صدور مجوز تشکیل بانکهای مشترک ایرانی و خارجی برای فعالیت در داخل و خارج از کشور و تعیین درصد مشارکت سرمایه گذار خارجی در سهام بانکهای مزبور در ایران. ب) صدور مجوز ایجاد شعب و نمایندگی بانکهای خارجی در کشور و بانکهای ایرانی در خارج از کشور.</p>	
<p>ترکیب و نحوه انتخاب مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرح زیر تعیین می شود: الف) مجمع عمومی بانک از ۱۱ عضو تشکیل می شود. طول مدت انتصاب هرکدام از اعضا ۱۰ سال و فقط برای یک دوره با ترکیب زیر انتخاب می شود: - وزیر امور اقتصادی و دارایی، - معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، - دادستان کل کشور، - رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، - ۷ نفر اقتصاددان که حداقل ۱۵ سال سابقه و تخصص فعالیت پولی و بانکی داشته باشند. ب) در دوره اول، هفت نفر اقتصاددان را رئیس جمهور همزمان به مجلس معرفی می کند و آنها با رأی اکثریت مجلس انتخاب می شوند. ج) هر دو سال یک بار رئیس جمهور می تواند فقط یک نفر از هفت اقتصاددان را با رأی اعتماد مجلس تغییر دهد. د) اعضای مجمع عمومی از بین خود فردی را به عنوان رئیس مجمع انتخاب می کنند. ه) رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی، توسط اعضای مجمع عمومی بانک تعیین و با حکم رئیس مجمع عمومی و تنفیذ رئیس جمهوری اسلامی ایران برای مدت هفت سال به این سمت ها منصوب می شوند. انتخاب مجدد رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی فقط برای یک بار مجاز است. اعضای مجمع نمی توانند فردی را از بین خود برای این دو سمت انتخاب کنند. و) مصوبات و تصمیمات مجمع با امضای رئیس</p>	<p>ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از: رئیس جمهور (ریاست مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران. تبصره «۱»- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس جمهور و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس جمهور منصوب می شود. تبصره «۲»- قائم مقام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با حکم رئیس جمهور منصوب می شود. تبصره «۳»- مصوبات و تصمیمات مجمع پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجراست.</p>	<p>(۸۰)</p>

۱. با توجه به اینکه اختیار رأی نمایندگان مجلس به اعضای پیشنهادی مجمع عمومی ممکن است محل اشکال واقع شود، چون پیشنهاد موجود از نظر تقویت استقلال بانک مرکزی مناسب تر است، متن قانونی به شکل یاد شده تنظیم شده است. در صورت صلاحدید می توان با اصرار بر آن موضوع را در مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی کرد.



ماده	لایحه دولت	پیشنهاد دفتر اقتصادی
		مجمع برای اجرا به رئیس کل بانک مرکزی ابلاغ می‌شود.
(۸۱)	<p>طی سال‌های برنامه پنجم، ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح زیر تعیین می‌شود:</p> <p>- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (رئیس شورا)،</p> <p>- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی،</p> <p>- معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور یا معاون وی،</p> <p>- وزیر بازرگانی،</p> <p>- دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران،</p> <p>- دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی</p> <p>به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تأیید رئیس‌جمهور،</p> <p>- دادستان کل کشور یا معاون وی،</p> <p>- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن،</p> <p>- رئیس اتاق تعاون،</p> <p>- نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هرکدام یک نفر) به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس شورای اسلامی.</p> <p>تبصره - مصوبات و تصمیمات شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.</p>	<p>طی سال‌های برنامه پنجم توسعه ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح ذیل تعیین می‌شود:</p> <p>۱. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (رئیس شورا)،</p> <p>۲. ۱۱ عضو مجمع عمومی بانک مرکزی</p> <p>۳. وزیر بازرگانی</p> <p>۴. نماینده شبکه بانکی به انتخاب شورای عالی بانک‌ها</p> <p>۵. رئیس اتاق تعاون،</p> <p>۶. یکی از نمایندگان عضو کمیسیون امور اقتصادی مجلس به انتخاب کمیسیون به‌عنوان ناظر،</p> <p>۷. یکی از نمایندگان عضو کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس^۱ به انتخاب کمیسیون به‌عنوان ناظر،</p> <p>تبصره «۱» - اعضای شورای پول و اعتبار با حکم رئیس مجمع عمومی بانک مرکزی برای مدت ۴ سال به این سمت منصوب می‌شوند.</p> <p>تبصره «۳» - مصوبات شورای پول و اعتبار با امضای رئیس شورا (رئیس کل بانک مرکزی) برای اجرا ابلاغ می‌شود.</p>
(۸۲)	<p>به دولت اجازه داده می‌شود در سال اول برنامه، نسبت به موارد زیر اقدام نماید:</p> <p>الف) تکمیل سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان با مشارکت کلیه مؤسسات پولی، مالی، سازمان امور مالیاتی و سایر سازمان‌ها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی که اطلاعات مورد نیاز سامانه فوق را در اختیار دارند.</p> <p>ب) فراهم نمودن امکان احراز صحت اسناد و اطلاعات ارائه شده توسط مشتریان به بانک‌ها به صورت الکترونیکی از طریق وزارت کشور (سازمان ثبت احوال) و وزارت دادگستری (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور).</p>	<p>دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، نسبت به موارد زیر اقدام کند:</p> <p>الف) تکمیل سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان با مشارکت کلیه بانک‌ها و مؤسسات پولی، مالی، سازمان امور مالیاتی و سایر سازمان‌ها، نهادها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی که اطلاعات مورد نیاز سامانه فوق را در اختیار دارند.</p> <p>ب) کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و مؤسسات پولی و مالی که از آنها برای احراز صحت اسناد و اطلاعات استعلام می‌شود، موظفند حداکثر تا پایان سال اول برنامه نسبت به فراهم نمودن امکان استعلام</p>

۱. با توجه به اینکه اختیار رأی نمایندگان مجلس به اعضای پیشنهادی مجمع عمومی ممکن است محل اشکال واقع شود، چون پیشنهاد موجود از نظر تقویت استقلال بانک مرکزی مناسب‌تر است، متن قانونی به شکل یاد شده تنظیم شده است. در صورت صلاحدید می‌توان با اصرار بر آن موضوع را در مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی کرد.



ماده	لایحه دولت	پیشنهاد دفتر اقتصادی
	<p>ج) فراهم نمودن امکانات اجرایی رسیدگی به شکایات متقاضیان در مواردی که نسبت به صحت اطلاعات اعتباری ثبت شده خود نزد دفاتر ثبت اطلاعات (دولتی و غیردولتی) اعتراض دارند.</p>	<p>الکترونیکی اقدام نمایند. ج) فراهم نمودن امکانات اجرایی رسیدگی به شکایات متقاضیان در مواردی که نسبت به صحت اطلاعات ثبت شده خود اعتراض دارند.</p>
(۸۳)	<p>کلیه مؤسسات اعتباری موظفند اطلاعات و آمار مورد درخواست بانک مرکزی را در اختیار آن بانک قرار دهند. حفظ اسرار حرفه‌ای درخصوص آمار و اطلاعات دریافتی توسط بانک مرکزی برعهده بانک مزبور است.</p>	<p>ماده (۸۳) پیشنهاد دولت حذف و ماده جدیدی جایگزین آن شد. با توجه به بند «۲۳» سیاست های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری، دولت موظف است طی سال‌های برنامه پنجم موارد زیر را انجام دهد: الف) اصلاح رویه‌های اجرایی و حسابداری و مالی در سیستم بانکی به گونه‌ای که دقیقاً مطابق اهداف احکام بانکداری بدون ربا باشد، ب) ترویج استفاده از ابزارهای تأمین مالی اسلامی جدید نظیر صکوک جهت کمک به تأمین مالی اسلامی بانک‌های کشور. ج) اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور. د) افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در جهت کاهش هزینه خدمات بانکی از طرق ذیل: ۱-د) الزام بانک‌ها به رعایت استانداردهای بین‌المللی بانکی در گزارش‌های مالی، نسبت کفایت سرمایه (۱۲ درصد) و اطلاع‌رسانی مبادلات مشکوک به بانک مرکزی، ۲-د) راه‌اندازی سیستم نظارتی قوی جهت شناسایی فعالیت‌های غیرمتمعارف بانک‌ها هنگام دستکاری نرخ‌های سود سپرده‌ها و تسهیلات به روش‌های خاص. ه) تقویت نظام‌های پرداخت. و) واگذاری فعالیت‌های تصدیگری و بنگاهداری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.</p>
(۸۴)	<p>بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موظفند از سال اول برنامه، قبل از اعطای هرگونه وام و تسهیلات به مشتریان (اشخاص حقیقی و حقوقی) نسبت به اعتبارسنجی و تعیین حد اعتباری آنها براساس دستورالعمل بانک مرکزی اقدام نمایند.</p>	<p>حذف شود</p>
(۸۵)	<p>الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله با نرخ کمتر از نرخ اعلام شده توسط</p>	<p>ماده (۸۵) پیشنهادی دولت به شرح زیر اصلاح شد:</p>



پیشنهاد دفتر اقتصادی	لایحه دولت	ماده
<p>۱. الزام بانک ها به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله ای با نرخ کمتر از نرخ اعلام شده توسط شورای پول و اعتبار، در صورتی مجاز است که مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه و یا تسهیلات از طریق وجوه اداره شده و در قالب بودجه سنواتی توسط دولت تأمین شود.</p> <p>۲. سهمیه بندی تسهیلات بانکها و اولویت‌های مربوط به بخش ها و مناطق طی دو سال اول برنامه پنجم توسعه براساس ضوابط ذیل انجام می‌شود و بعد از دوره مذکور تغییر در ضوابط ذیل با تشخیص بانک مرکزی امکانپذیر است:</p> <p>الف) کلیه بانک‌های تخصصی دولتی (صنعت و معدن، مسکن، کشاورزی و توسعه صادرات) موظفند بعد از کسر ذخایر قانونی حداقل ۸۰ درصد از منابع خود را صرفاً به حوزه تخصصی خود اختصاص دهند.</p> <p>ب) بانک‌های تجاری دولتی موظفند الگوی ذیل را پس از کسر ذخایر قانونی در تخصیص منابع به کار گیرند:</p> <p>۱- بخش کشاورزی و آب ۲۵ درصد، ۲- بخش صنعت و معدن ۳۵ درصد، ۳- بخش ساختمان و مسکن ۲۰ درصد، ۴- بخش خدمات و بازرگانی ۱۰ درصد، ۵- بخش صادرات ۱۰ درصد،</p> <p>ج) بانک‌ها و مؤسسات مالی غیردولتی در صورتی که سهمیه بندی مربوط به جزء «ب» را رعایت کنند از مزایای ذیل بهره‌مند می‌شوند:</p> <p>۱- ج) معافیت ۱۰ درصدی برای مالیات بر سود حسابرسی شده، ۲- ج) بهره‌مندی از وجوه اداره شده دولتی.</p>	<p>شورای پول و اعتبار منوط به تأیید معاونت و تأمین مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه یا وجوه اداره شده توسط دولت می‌باشد.</p> <p>تبصره - نرخ تسهیلات تکلیفی معادل نرخ عقود مبادله‌ای مصوب شورای پول و اعتبار خواهد بود.</p>	
<p>هیئت وزیران مجاز است با پیشنهاد معاونت، بخشی از سود انباشته شده خود نزد بانک‌های دولتی و بیمه ایران را که به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در بخش دولتی خواهند ماند، براساس سهم دولت در آنها و به‌منظور افزایش سرمایه اختصاص دهد.</p>	<p>دولت مجاز است با پیشنهاد معاونت، بخشی از سود بانک‌هایی که به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در بخش دولتی باقی خواهند ماند و بیمه ایران را برای افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها و بیمه ایران اختصاص دهد.</p>	(۸۶)
<p>ماده (۸۷) حذف شد.</p>	<p>نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و</p>	(۸۷)



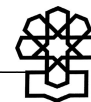
ماده	لایحه دولت	پیشنهاد دفتر اقتصادی
	نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	
(۸۸)	به منظور حفظ اعتماد متقابل مردم و نظام بانکی کشور، مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق های قرض الحسنه، نظام بیمه و تضمین اصل سپرده و بازگشت تسهیلات با رعایت اصل حاکمیت اراده و رضای مشتری ایجاد می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی مکلفند تا پایان سال اول برنامه اقدام های لازم را برای طراحی و استقرار نظام مذکور به عمل آورند.	عین ماده (۸۸) پیشنهادی دولت پیشنهاد می‌شود.
(۸۹)	به دولت اجازه داده می‌شود از محل منابع صندوق توسعه ملی برای تقویت و افزایش سرمایه صندوق های حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ضمانت صنایع کوچک، ضمانت صادرات، بیمه محصولات کشاورزی و صنعتی و بانک های دولتی اقدام نماید.	ماده (۸۹) مغایر با اهداف تعیین شده برای صندوق توسعه ملی در سیاست های کلی برنامه پنجم، ابلاغی مقام معظم رهبری بوده و پیشنهاد می شود حذف گردد.

توضیحات مواد (۸۱) و (۸۲) پیشنهادی

۱. انتصاب اعضای متخصص و مستقل برای مجمع بانک، استقلال سیاستگذاری آن را تقویت می‌کند. طول دوره انتصاب آنها بیشتر از عمر یک دولت در نظر گرفته شده است و هر رئیس جمهور در هر دوره، قادر به تعویض دو عضو آن با انتخاب مجلس است و بنابراین اکثریت مجمع تغییری نمی‌کند. علاوه بر آن هر عضو تنها یک دوره می‌تواند به عضویت مجمع درآید و بنابراین احتمال تصمیم‌گیری سیاسی اعضا جهت انتصاب دوباره کاهش می‌یابد.

۲. تعیین رئیس کل و قائم‌مقام بانک مرکزی برای پرهیز از سیاست‌زدگی برعهده اعضای مجمع بانک است و به این منظور لازم است که طی سال های برنامه پنجم در ردیف های (۵ و ۶) در ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی اصلاحاتی به عمل آید:

«ردیف ۵ رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی، توسط اعضای مجمع عمومی بانک تعیین و با حکم رئیس مجمع عمومی و تنفيذ رئیس جمهوری اسلامی ایران برای مدت هفت سال به این سمت‌ها منصوب می‌شوند و انتخاب مجدد رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی فقط برای یکبار مجاز است. اعضای مجمع نمی‌توانند فردی را از بین خود برای این دو سمت انتخاب کنند. اختیارات



قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، از طرف رئیس کل تعیین می‌شود و در صورت غیبت یا استعفا یا معذوریت یا فوت رئیس کل بانک مرکزی، تا انتخاب جایگزین، قائم‌مقام دارای کلیه اختیارات رئیس کل است.

ردیف ۶ اعضای مجمع عمومی بانک وظیفه نظارت بر عملکرد رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی را دارند و در صورت تشخیص عدم توانایی، قادر به عزل آنها هستند».

۳. برای پرهیز از سیاست زدگی تصمیمات پولی و اعتباری لازم است که شورا تصمیمات نهایی را مستقل از دولت اتخاذ کند. لذا طی سال‌های برنامه پنجم توسعه شورا وظایف زیر را نیز برعهده خواهد داشت:

- تصمیم‌گیری در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به‌خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود.

- تعیین سهم و نسبت سود شبکه بانکی و دیگر وظایفی که به موجب این قانون برعهده این شورا گذارده شده است (ردیف الحاقی).



فصل سوم - بازار سرمایه

چکیده

گزارش حاضر در پی بررسی مواد لایحه برنامه پنجم توسعه در حوزه بازار سرمایه است و در همین راستا، پس از بیان چکیده و مقدمه، متن قوانین مورد بحث در گزارش ارائه می‌شود. در ادامه، عملکرد دولت در راستای اجرای برنامه چهارم توسعه در حوزه بازار سرمایه بیان شده و سپس مواد برنامه پنجم توسعه در حوزه بازار سرمایه، با توجه به قانون «توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید در راستای تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» و عملکرد برنامه چهارم توسعه، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در بخش پایانی گزارش نیز، مواد پیشنهادی برای برنامه پنجم توسعه در حوزه بازار سرمایه ارائه شده است.

مقدمه

در حال حاضر شرایط اقتصادی کشورها به گونه‌ای است که بدون وجود بازار سرمایه‌ای قوی و نظام‌مند، استمرار رشد اقتصادی با مشکلاتی مواجه می‌شود و به همین دلیل اقتصاددانان از بازار سرمایه به عنوان موتور محرکه توسعه اقتصادی یاد می‌کنند. در شرایط کنونی و با توجه به پویایی اقتصاد و تحولات سریع بازارهای جهانی، بازار سرمایه هر کشور به عنوان پیش شرط ضروری استفاده از تمام ظرفیت‌ها و دستیابی به اشتغال کامل بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است.

وجود بازاری کارآ با ابزارهای مالی متنوع موجب شفافیت متغیرهای اصلی اقتصاد همچون تعیین قیمت وجوه و سرمایه، انتشار و تحلیل اطلاعات و توزیع ریسک می‌شود که در نهایت به حفظ نقدینگی صاحبان منابع می‌انجامد. به علاوه کشف قیمت و تخصیص بهینه منابع نیز یکی از مهمترین کارکردهای بازار سرمایه و در رأس آن بورس اوراق بهادار است.

بورس اوراق بهادار و نهادهای فعال در آن به عنوان مهمترین نماد متشکل بازار سرمایه هر کشور، پس اندازهای ریز و درشت، کوتاه مدت و بلندمدت جامعه را جذب کرده و به سمت طرح‌های مفید و مولد اقتصادی هدایت می‌کند. هرچه ابزارهای مالی مورد استفاده در این بازار از تنوع بیشتری برخوردار باشند که بتوانند به اهداف، سلیقه‌ها و روحیات متنوع صاحبان پس انداز و متقاضیان وجوه پاسخ مثبت دهند، زمینه مشارکت افراد بیشتری فراهم شده و موجب رونق بیشتر اقتصاد خواهد شد. از طرف دیگر در کشورهایی که به نوعی به دنبال خصوصی سازی هستند، بورس اوراق بهادار به عنوان یکی از مکانیسم‌های اثربخش مورد استفاده قرار گرفته که علاوه بر



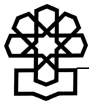
جذب پس‌اندازهای مردم زمینه را برای افزایش کارآیی دولت فراهم آورده است. در کنار بورس اوراق بهادار، بورس‌های کالایی نیز یکی دیگر از اجزای بازار سرمایه است. هدف از تشکیل این بورس‌ها کمک به گسترش بخش واقعی اقتصاد بوده است. در این بورس‌ها قیمت‌ها براساس نظام عرضه و تقاضا تعیین می‌شود. در حقیقت بورس کالا مکانیسمی برای شفاف‌سازی قیمت کالاهاست. در این بورس‌ها امکان استفاده از ابزارهای مدیریت ریسک از جمله ابزارهای مشتقه فراهم می‌شود.

کارآیی و توسعه‌یافتگی بازار سرمایه هر کشور، یکی از شاخص‌های مهم توسعه‌یافتگی اقتصادی آن محسوب می‌شود.

بازار سرمایه ایران طی برنامه چهارم توسعه دچار تحولات چشمگیری شده و اجرایی شدن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی به‌صورت واگذاری‌های گسترده شرکت‌های دولتی در بورس اوراق بهادار تهران، موجبات تغییرات فراوان در بازار سرمایه کشور را فراهم آورده است.

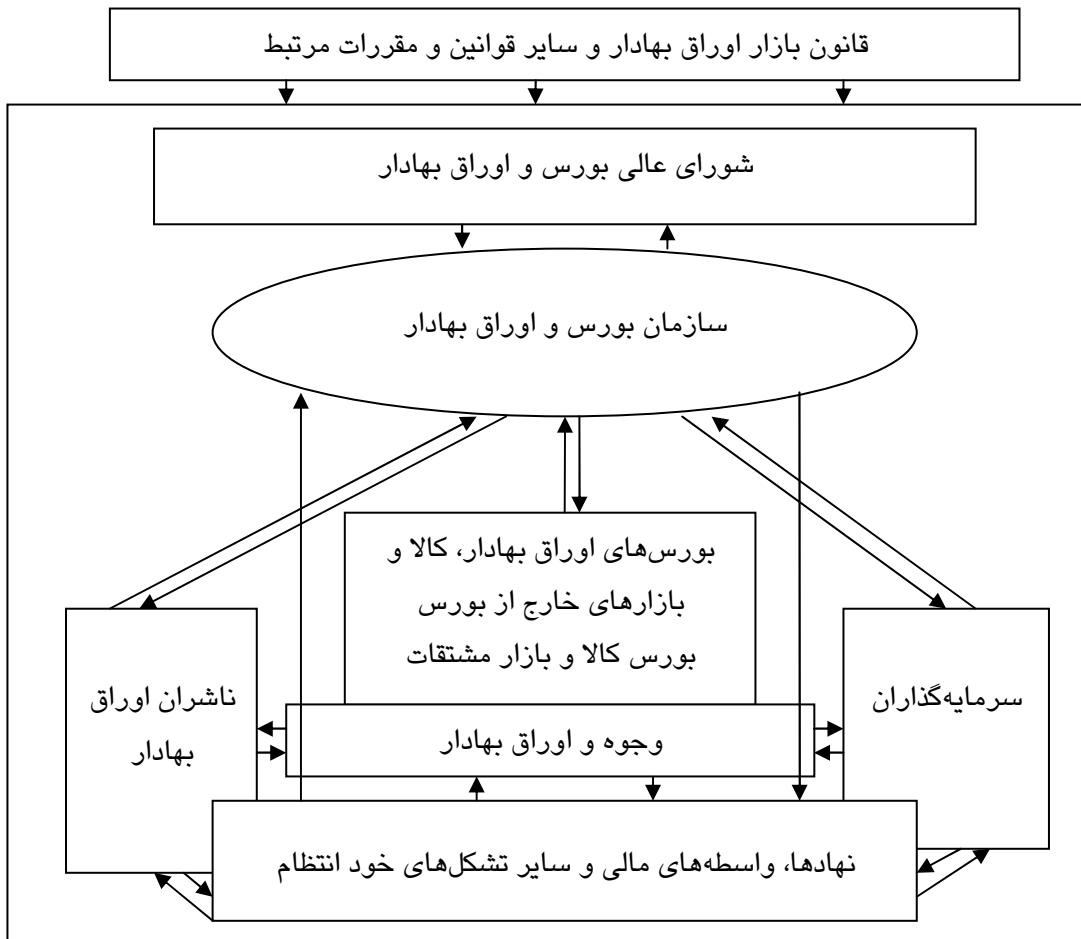
برخی کارشناسان، برخی از نقاط ضعف واگذاری‌های انجام شده را ناشی از ساختار ویژه بازار سرمایه کشور به‌طور عام و بورس اوراق بهادار تهران به‌طور خاص می‌دانند. به همین دلیل برنامه‌ریزی دقیق برای توسعه بلندمدت بازار سرمایه کشور از جهت موفقیت سیاست‌های اقتصادی آتی کشور بسیار مهم است.

از سوی دیگر، تصویب «قانون توسعه نهادها و ابزارهای مالی جدید در راستای تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی» در مجلس شورای اسلامی و ابلاغ آن به دولت برای اجرا، مقدمات مناسبی را برای اصلاح ساختار بازار سرمایه کشور فراهم کرده است. این درحالی است که بسیاری از مواد برنامه پنجم توسعه در حوزه بازار سرمایه، که می‌باید توسعه بلندمدت بازار سرمایه کشور را هدف قرار دهد، دقیقاً با برخی مواد قانون مصوب مذکور یکسان است، بنابراین ارائه پیشنهادی مناسب برای حوزه بازار سرمایه در برنامه پنجم توسعه بسیار ضروری است.



۱. چارچوب کلی بخش‌ها و مشارکت‌کنندگان بازار سرمایه کشور

در نمودار زیر نیز چارچوب کلی بخش‌ها و مشارکت‌کنندگان بازار سرمایه کشور بر اساس قانون بازار اوراق بهادار ارائه شده است.



همان‌طور که ملاحظه می‌شود بازار سرمایه کشور از چند بخش اصلی شامل سرمایه‌گذاران، ناشران اوراق بهادار و نهادهای نظارتی تشکیل شده است. ارتباط میان ناشران و سرمایه‌گذاران از طریق بورس‌ها، نهادهای مالی فعال در آنها و ابزارهای مالی مختلف برقرار می‌شود. رکن نظارتی نیز شامل شورای عالی بورس، سازمان بورس و اوراق بهادار و نهادهای خود انتظام است که در چارچوب قانون بازار اوراق بهادار وظایف خود را انجام می‌دهند.



۲. تحلیل وضعیت سابق و فعلی بازار سرمایه

بازار سرمایه در ایران تا قبل از تصویب قانون بازار اوراق بهادار در سال ۱۳۸۴، در بورس اوراق بهادار تهران متجلی بود که پیشینه آن به سال ۱۳۴۶ باز می‌گردد. هرچند، بورس اوراق بهادار تهران در دوره قبل از انقلاب از رونق چشمگیری برخوردار نبوده است. در سال‌های پس از انقلاب اسلامی و تا پیش از آغاز برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی نیز به دلیل جنگ تحمیلی بورس اوراق بهادار به شدت تحت تاثیر قرار گرفت. در سال ۱۳۶۹ در چارچوب برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی، تجدید فعالیت بورس اوراق بهادار به عنوان بستری برای گسترش اقتصاد پایه اوراق بهادار و جهت اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی مورد توجه قرار گرفت. این موضوع سبب افزایش گرایش سیاستگذاران کلان اقتصادی به استفاده از سازوکار بورس شده و افزایش چشمگیر تعداد شرکت‌های پذیرفته شده و افزایش حجم فعالیت بورس اوراق بهادار تهران را در پی داشت.

با تصویب قانون بازار اوراق بهادار در سال ۱۳۸۴ و تفکیک نهاد نظارتی از نهادهای عملیاتی و از طرف دیگر افزایش اختیارات سازمان بورس به عنوان نهاد ناظر بازار سرمایه، زمینه گسترش بازار سرمایه به وجود آمد. از دیگر سوی ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی نیز زمینه را جهت استفاده هر چه بیشتر از سازوکار بورس برای خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی فراهم آورد. در این میان بورس کالا نیز به عنوان بخش دیگر بازار سرمایه به سرعت رشد کرد و علاوه بر محصولات کشاورزی، محصولات فلزی و پتروشیمی را نیز مورد پذیرش قرار داد و شرکت فرابورس نیز در حال حاضر شروع به فعالیت کرده است. در یک نگاه کلی می‌توان تاریخچه تحولات بازار سرمایه کشور را در ۴ دوره و به صورت زیر نشان داد:

۲-۱. دوره مطالعات اولیه (۱۳۱۵)

در سال ۱۳۱۵ شمسی دو کارشناس هلندی و بلژیکی، فقط به منظور بررسی امکانات قانونی تشکیل سازمان بورس در ایران به تهران آمدند و متعاقباً سال‌ها اتاق صنایع و معادن، بانک مرکزی و وزارت بازرگانی به مطالعه این موضوع پرداختند. در سال ۱۳۴۱ با تشکیل کمیسیون موضوع تأسیس بورس اوراق بهادار به صورت جدی دنبال شد و در سال ۱۳۴۵ قانون و مقررات تشکیل بورس اوراق بهادار تهران تهیه و به مجلس ارائه شد و پس از بررسی به تصویب رسید.

۲-۲. دوره نخست (۱۳۴۶-۱۳۵۷)

- تصویب قانون بورس اوراق بهادار در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۴۵،



- تأسیس بورس اوراق بهادار تهران در بهمن‌ماه سال ۱۳۴۶،
- تصویب قانون گسترش مالکیت سهام واحدهای تولیدی در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۵۴،
- تصویب قانون معافیت‌های مالیاتی برای شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار در سال ۱۳۵۴.

۲-۳. دوره دوم (۱۳۵۸-۱۳۶۷)

- تصویب قانون اداره امور بانکها در خردادماه سال ۱۳۵۸،
- تصویب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران در تیرماه سال ۱۳۵۸،
- آغاز جنگ تحمیلی و تعطیلی بورس اوراق بهادار تهران.

۲-۴. دوره سوم (۱۳۶۸-۱۳۸۳)

- تصویب برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران،
- تصویب تبصره «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور (الزام دولت به تعیین تکلیف همه شرکت‌های بخش دولتی از راه ادغام، واگذاری و فروش سهام به بخش‌های خصوصی و تعاونی)،
- تصویب ماده (۹۴) قانون برنامه سوم توسعه (ایجاد شبکه رایانه‌ای بازار سرمایه ایران به منظور انجام گرفتن دادوستد الکترونیک اوراق بهادار و پوشش دادن خدمات اطلاع‌رسانی در سطح ملی و بین‌المللی)،
- تصویب ماده (۹۵) برنامه چهارم توسعه (راه‌اندازی بورس‌های منطقه‌ای در سطح کشور و ارائه راهکارهای لازم برای قابل معامله شدن دیگر ابزارهای مالی در بورس اوراق بهادار).

۲-۵. دوره چهارم (از سال ۱۳۸۴ تاکنون)

- تصویب قانون بازار اوراق بهادار در آذرماه سال ۱۳۸۴،
- تشکیل شورای عالی بورس و اوراق بهادار،
- تشکیل سازمان بورس و اوراق بهادار،
- تشکیل بورس اوراق بهادار تهران (شرکت سهامی عام)،
- تشکیل بورس کالای ایران (شرکت سهامی عام)،
- تشکیل شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه،
- تشکیل کانون‌های کارگزاران و نهادهای مالی،
- تشکیل فرابورس ایران،
- ایجاد برخی از نهادهای مالی برای اولین بار مانند تأمین سرمایه و صندوق‌های سرمایه‌گذاری،
- توسعه و به‌کارگیری ابزارهای متنوع مالی از جمله قراردادهای آتی و سایر ابزارهای مالی اسلامی،



۶-۲. تحلیل نموداری وضعیت فعلی بازار سرمایه ایران

در سال‌های اخیر بازار سرمایه کشور مسیر پرتلاطمی را طی کرده و همواره شاهد فراز و فرودهای زیادی بوده است. اما در یک نگاه کلی، روند قابل قبولی داشته است و می‌توان با برنامه‌ریزی مناسب دورنمای خوبی را برای آن ترسیم نمود.

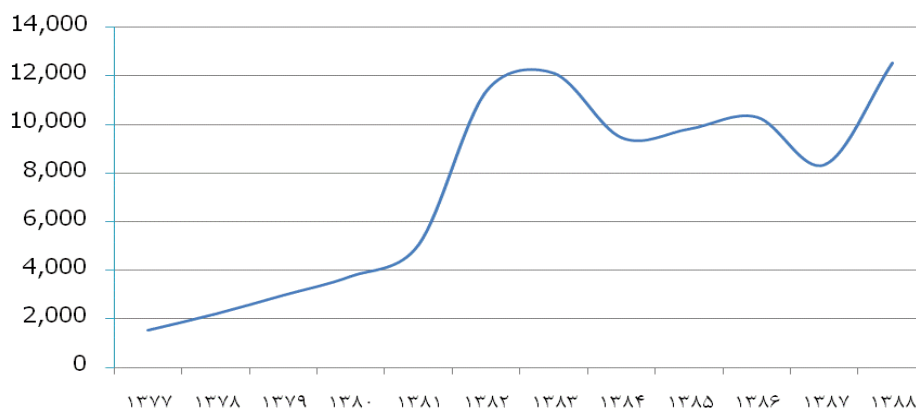
بازار سرمایه کشور در ماه‌های اخیر حرکت شتابداری را به سوی توسعه و تحول آغاز نموده و همچنان با توجه به فرصت‌های ایجاد شده و حمایت و توجه سیاستگذاران کلان کشور، مسیر طولانی و پرفراز و نشیب توسعه‌یافتگی را طی می‌کند. بخش‌های اجرایی و نظارتی بازار سرمایه شکل گرفته و در حال تکامل هستند، نهادهای مالی جدید همچون شرکت‌های تأمین سرمایه و صندوق‌های سرمایه‌گذاری تأسیس شده‌اند، ابزارهای مالی جدیدی همچون اوراق اجاره، اوراق مشارکت رهنی برای انتشار و معامله در بازار سرمایه طراحی شده است، معامله قراردادهای آتی آغاز شده و در حال توسعه به انواع کالاهاست. همچنین همایش‌ها، سمینارها و کارگاه‌های آموزشی پیشرفته به‌طور مرتب توسط نهادهای بازار سرمایه جهت ارتقای دانش بازار سرمایه تشکیل می‌شود.

بورس اوراق بهادار تهران با برنامه‌ها و تدابیری که توسط نهادهای مختلف فعال در بازار سرمایه، برای توسعه آن در نظر گرفته شده و نیز با عرضه سهام شرکت‌های اصل و چهارم، در ماه‌های گذشته و به‌ویژه در سال ۱۳۸۸ رکوردهای مناسبی را ثبت کرد. بجز چند ماهی که در اثر بحران مالی جهانی بعضی از صنایع و شرکت‌های بورس تهران با کاهش ارزش مواجه شدند، روند ارزش بازار و شاخص‌ها روبه رشد بوده است. نمودارهای زیر به ترتیب روند تغییرات شاخص بازده نقدی و قیمت، روند تغییرات ارزش بازار و روند تغییرات ارزش معاملات بورس اوراق بهادار تهران را نشان می‌دهند.

از طرف دیگر به موازات رشد بورس اوراق بهادار تهران، بورس کالای ایران نیز با اتخاذ تدابیر و برنامه‌های جدید از جمله گسترش پذیرش کالاهای جدید و استفاده از ابزارهای نوین مالی مانند قراردادهای آتی روند افزایشی را در دوره فعالیت خود داشته است.

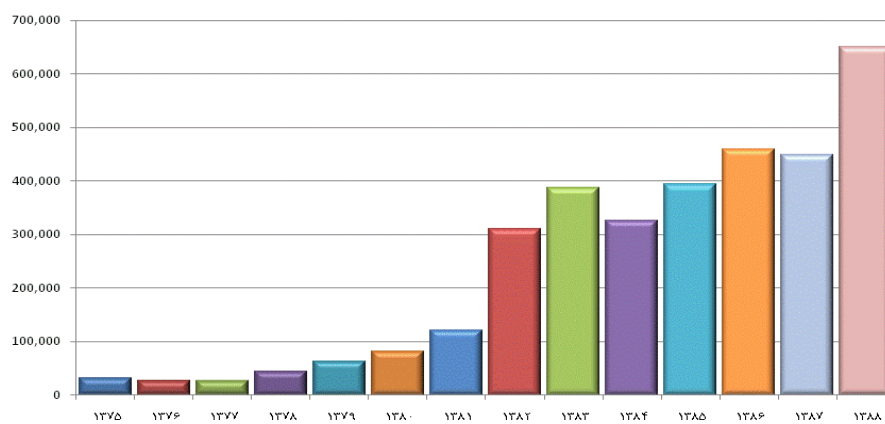


نمودار ۱. روند شاخص قیمت سهام - TEPIX



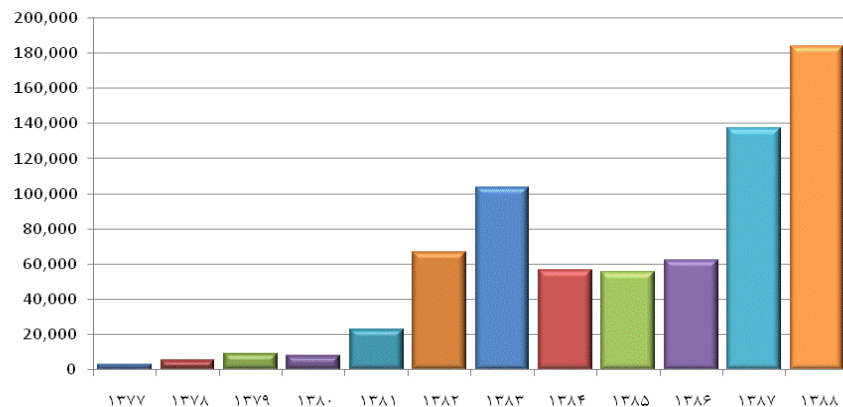
مأخذ: گزارش‌های سالیانه شرکت بورس اوراق بهادار تهران.

نمودار ۲. ارزش بازار (میلیارد ریال)



مأخذ: همان.

نمودار ۳. ارزش معاملات اوراق بهادار (میلیارد ریال)



مأخذ: همان.



۳. بررسی نقاط قوت، ضعف، تهدیدات و فرصت‌های پیش روی بازار سرمایه

۳-۱. نقاط قوت

در دوره جدید فعالیت بازار سرمایه با تصویب قانون بازار اوراق بهادار و اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی نقاط قوت زیر را می‌توان برای بازار سرمایه کشور بیان کرد:

الف) وجود قانون بازار اوراق بهادار مناسب: قانون بازار اوراق بهادار در سال ۱۳۸۴ تصویب شده و مأموریت و حدود وظایف و اختیارات بخش‌های مختلف بازار سرمایه را مشخص می‌کند و همچنین پتانسیل‌های زیادی را برای توسعه بازار سرمایه و فعالیت‌های آن فراهم می‌کند. البته در همین موضوع نیز کاستی‌هایی وجود دارد که در بخش ضعف‌ها به آن اشاره خواهد شد و بر مبنای آن پیشنهاد اصلاح قانون و نیز برنامه‌ها ذکر خواهد شد.

ب) فرهنگ‌سازی و ارتقای دانش مالی: فرهنگ‌سازی و ارتقای دانش مالی در سطح جامعه از دغدغه‌های اصلی بورس تهران برای فراهم کردن مشارکت آگاهانه و پایدار عموم مردم در بازار سرمایه است. در راستای این ضرورت و به منظور افزایش دانش مالی سرمایه‌گذاران و همچنین طراحی، تدوین و اجرای برنامه جامع آموزشی کارشناسان و فعالان بازار، بورس تهران در سال ۱۳۸۸، اقدام به برگزاری ۱۶۰۰۰ ساعت دوره آموزشی مقدماتی و پیشرفته رایگان در تهران و تالارهای منطقه‌ای کرده است. بورس اوراق بهادار تهران با همکاری مؤسسات آموزشی معتبر داخلی و خارجی، دوره‌های متنوع آموزشی تخصصی و عمومی را برای فعالان بازار، سرمایه‌گذاران و همچنین کارشناسان بورس تهران، تدارک دید. علاوه بر این جزوه و کتاب آموزشی برای سنین مختلف تدوین یا ترجمه شد که با همکاری نهادهایی نظیر آموزش و پرورش در اختیار مخاطبان قرار گرفت. همچنین بورس تهران با هدف کمک به دانشجویان و پژوهشگران از پایان‌نامه‌های مقطع کارشناسی ارشد و دکتری در زمینه بازار سرمایه حمایت مالی و معنوی کرده است.

یکی دیگر از اقداماتی که در سال ۱۳۸۸ در راستای آموزش صورت گرفت طراحی سایت آموزشی بورس تهران بود که در یکم آذرماه رونمایی شد و این امکان را به بورس می‌دهد تا از این طریق اصول و مفاهیم مربوط به سرمایه‌گذاری و تصمیم‌گیری در بازار اوراق بهادار را در دسترس مخاطبان خود که از طیف‌های متنوعی تشکیل می‌شوند، قرار دهد.

ج) استقلال مالی بازار سرمایه و عدم وابستگی به بودجه دولتی: در حال حاضر سازمان بورس اوراق بهادار به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی به فعالیت مشغول بوده و سایر نهادهای



این بازار هم به صورت کاملاً خصوصی براساس قوانین تجارت و بورس اوراق بهادار کشور به فعالیت مشغولند.

د) وجود سیستم‌های مکانیزه اداری و استفاده از سیستم‌های پیشرفته اطلاعاتی و ارتباطی: به عنوان مثال می‌توان به شبکه اطلاع‌رسانی کدال برای ارائه، دریافت و بازیابی اطلاعات ناشران اوراق بهادار و نیز سایت‌های اطلاع‌رسانی لحظه‌ای معاملات بورس اوراق بهادار و یا بورس‌های کالایی اشاره کرد.

ه) استفاده عملی از نظرات فقهی در طراحی ابزارهای مالی: در حال حاضر مرکز تحقیقات اسلامی سازمان بورس اوراق بهادار کمیته فقهی تشکیل داده و ابزارهای مالی جدیدی را در بعد شرعی مورد بررسی و تصویب قرار می‌دهد.

و) انجام تحقیق و پژوهش در زمینه‌های مرتبط با بازار سرمایه: در این خصوص مدیریت تحقیق و توسعه شرکت بورس اوراق بهادار تهران و مرکز تحقیقات اسلامی سازمان بورس اوراق بهادار به تولید دانش و علم در این حوزه مشغول هستند.

ز) انعطاف‌پذیری ساختار نوین و جدید بازار سرمایه.

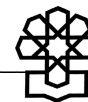
۲-۳. نقاط ضعف

الف) کم‌تجربه بودن بازار سرمایه و فعالان آن: در مقایسه با سایر بخش‌های اقتصاد مانند نظام پولی و بانکی، بازار سرمایه و نهادهای آن از سابقه فعالیت و تجربه کمتری برخوردار هستند. مثلاً سازمان بورس و اوراق بهادار به عنوان ناظر بازار سرمایه از سال ۱۳۸۵ ایجاد شده و برخی از نهادهای مالی نیز به تازگی شروع به کار کرده‌اند.

ب) ناکافی بودن نهادهای مالی لازم برای فعالیت بهینه بازار سرمایه: با وجود تأسیس نهادهای مالی جدیدی همچون شرکت‌های تأمین سرمایه و صندوق‌های سرمایه‌گذاری، برخی از نهادهای مالی مانند مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری و شرکت‌های پردازشگر اطلاعات مالی تاکنون تأسیس نشده‌اند.

ج) ناکافی بودن تنوع ابزارهای مالی لازم برای توسعه بازار سرمایه: با وجود طراحی ابزارهای نوین مالی همچون اوراق اجاره، اوراق رهنی و قراردادهای آتی‌ها، بازار سرمایه همچنان نیازمند معرفی ابزارهای نوین و متنوع مالی است.

د) مقررات و سازوکار اجرایی محدودکننده برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی.



۳-۳. فرصت‌ها

- الف) امکان استفاده از تجارب بازارهای سرمایه پیشرو،
- ب) نگاه مثبت سیاستگذاران و مسئولین کشور نسبت به توسعه بازار سرمایه،
- ج) وجود فضای مساعد برای توسعه اقتصاد پایه اوراق بهادار و افزایش نقش بازار سرمایه در کشور،
- د) وجود پتانسیل‌ها و زمینه‌های مناسب برای توسعه بازار سرمایه در مناطق مختلف کشور،
- هـ) اقتصاد در حال رشد و وجود زمینه بالقوه برای رشد بازار سرمایه،
- و) وجود بستر مناسب برای تقویت رابطه با نهادهای مرتبط برون سازمانی از جمله قوه قضائیه، حوزه علمیه، سازمان حسابرسی و دانشگاه‌ها و ...،
- ز) امکان جذب سرمایه‌های خارجی از طریق بازار سرمایه،
- ح) امکان توسعه فرهنگ سرمایه‌گذاری،
- ط) تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی،
- ی) افزایش تعداد سهام‌داران به‌ویژه به‌واسطه توزیع سهام عدالت،

۳-۴. تهدیدات

- الف) وجود تضاد در برخی از قوانین و آیین‌نامه‌های فرابخشی مؤثر بر بازار سرمایه،
- ب) فرآیند زمان‌بر تصویب قوانین و مقررات در کشور،
- ج) وجود برخی قیمتگذاری‌های دولتی و نبود نظام اقتصاد بازار در بخش‌های مختلف اقتصاد کشور،
- د) ضعف برخی قوانین و مقررات در بخش‌های مختلف اقتصادی به‌ویژه قوانین حمایت از سرمایه‌گذاران بخش خصوصی،
- هـ) ضعف دانش و فرهنگ سهام‌داری و سرمایه‌گذاری در بین آحاد مردم و برخی از تصمیم‌گیران مربوطه،
- و) بحران‌ها و تحریم‌های مالی جهانی،
- ز) وجود خلأ قانونی در بخش‌های مختلف اقتصاد کشور به‌ویژه با توسعه بازارهای مالی در کشور،
- ح) ابهام در وظایف حاکمیتی و تصدیگری و لزوم اصلاح قوانین فعلی و تفکیک وظایف دولت و بخش خصوصی،
- ط) ابهام در سیاست‌های توسعه صنعتی و معدنی در کشور.



۴. اسناد بالادستی در بازار سرمایه (چشم‌انداز و سیاست‌های کلی)

در این مجال در دو بخش به طرح موضوع چشم‌انداز ملی بازار سرمایه پرداخته می‌شود. ابتدا سیاست‌های کلانی که به‌عنوان آرمان و خط‌مشی بازار سرمایه و سیاستگذاران آن در سرلوحه قرار دارند، بیان می‌شود. رویکرد این نگرش، بیانِ خواست‌های سند چشم‌انداز توسعه سال ۱۴۰۴ برای بازار سرمایه ایران، سیاست‌های پیشنهادی مجمع تشخیص و قانون بازار اوراق بهادار (مصوب سال ۱۳۸۴) است. برنامه بلندمدت بازار سرمایه توسط سازمان بورس و اوراق بهادار نیز با همین رویکرد در حال نگارش است. در بخش بعدی به جایگاه بازار سرمایه ایران در بین سایر بخش‌های اقتصادی ایران پرداخته خواهد شد که در واقع ثمره عملی تلاش سیاستگذاران را بازگو می‌کند. در پایان جمع‌بندی درباره توان تحقق آرمان‌ها براساس این واقعیات صورت خواهد گرفت که مبین چشم‌انداز ملی از بازار سرمایه خواهد بود.

۴-۱. سیاست‌های نظام مقدس جمهوری اسلامی، متأثر از سیاست‌های کلانی است که با نظر مقام معظم رهبری در مجمع تشخیص مصلحت به تصویب رسیده و توسط ایشان ابلاغ شده است. براین‌اساس سیاست‌های ابلاغی که باید در گسترش و تداوم فعالیت‌های بازار سرمایه ایران مورد توجه سیاستگذاران این بازار قرار گیرند در ادامه بیان شده است. ضمن آنکه خاطرنشان می‌سازد سیاستگذاران و متولیان بازار سرمایه ایران براساس اطلاعات مندرج در بخش تحلیل وضعیت موجود منطبق با این سیاست‌های کلان در حرکت بوده‌اند. براساس دستور مقام معظم رهبری در ابلاغ سند چشم‌انداز، ایران در سال ۱۴۰۴ باید در جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل قرار داشته باشد. بر همین اساس ایشان سیاست‌های کلان اقتصادی کشور را با توجه به اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ابلاغ کردند که با تصویب لایحه دولت برای اجرای این فرمان به‌شکل قانون، در نظام اقتصادی کشور در حال اجراست. بر مبنای ابلاغیه و به‌ویژه بند «ج» آن نقش بازار سهام در انتقال مالکیت شرکت‌های دولتی از بخش دولتی به بخش خصوصی مهم شمرده شده است. به‌طور خلاصه برخی از مهمترین اهداف و کارکردهای در نظر گرفته شده برای بازار سرمایه بر پایه قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴ و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در جدول ۱ آمده است.

لازم است از لزوم پویایی و قابل اصلاح بودن قانون بازار اوراق بهادار سخن گفت. به این ترتیب می‌توان بهبود قابل ملاحظه‌ای را در عملکرد بازار سرمایه در مواجهه با مشکلات یا



فرصت‌های آتی این بازار، انتظار داشت. این امر منوط به دقت نظر قانونگذاران کشور به مسائل مبتلا به بازار سرمایه است. باید توجه کرد که اکنون با قاعده‌مند شدن بازار سرمایه و تشکیل نهاد نظارتی در آن، هنگام توسعه فرا رسیده است.

از حیث سیاست‌های پایه نیز بازار با مانعی به نام نامشخص بودن سیاست‌های بنیادین مواجه نیست چرا که این موضوع در سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری (مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۹/۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام) مورد توجه قرار گرفته است. در نتیجه بسیاری از رویکردها و اهداف آتی مسئولان بازار سرمایه روشن و قابل برنامه‌ریزی شده است. حتی از سیاست‌های تشویق سرمایه‌گذاری می‌توان در اصلاح قانون بازار اوراق بهادار نیز سود جست. موضوع مهم دیگری که مورد نظر سیاستگذاران بازار سرمایه قرار دارد، به تکامل نظارت در کنار توسعه فنی و ارزشی بازار سرمایه باز می‌گردد. ایجاد ابزارهای جدید و رواج آنها در بازار و گسترده شدن وسعت آن از منظر فعالین و نیز از حیث ارزش بازار منوط به گسترش اهرم‌های نظارتی و کنترلی در بازار سرمایه است. از سوی دیگر سیاست‌های تشویق سرمایه‌گذاری در ایران، منحصر به عملکرد یک دستگاه اجرایی نیست. بی‌تردید لازم است نهادهایی نظیر مجلس شورای اسلامی، سازمان امور مالیاتی کشور، وزارت بازرگانی، وزارت امور اقتصادی و امور دارایی، وزارت صنایع و نفت، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، بانک مرکزی، سازمان بورس و اوراق بهادار و قوه قضائیه در این مورد همکاری لازم را مبذول نمایند.

در نتیجه، گسترش و اصلاح ساختار بازار سرمایه ایران در وهله اول به بهبود و پویایی مؤلفه‌های تقنین شده آن باز می‌گردد. این امر با توجه به ملاحظات از جمله گسترش ابعاد نظارتی و استانداردهای راهبری شرکتی قابل اجراست از سوی دیگر سیاست‌های مرجع برای تشویق و گسترش سرمایه‌گذاری نیز تبیین شده است که می‌توان از این سیاست‌ها به‌عنوان شالوده برنامه‌های آتی گسترش بازار سرمایه استفاده کرد. رونق بازار سرمایه و سرمایه‌گذاری در ایران، نتیجه‌ای جز رونق و شکوفایی اقتصادی این مرزوبوم نخواهد داشت، با توجه به پشتوانه‌های یاد شده سیاستی و قانونی، رونق بازار سرمایه در ایران امری اجتناب‌ناپذیر و ضروری جهت نیل به اهداف عالی نظام مقدس جمهوری اسلامی خواهد بود.

۲-۴. بازار سرمایه ایران قادر است پس‌اندازهای خرد و کلان جامعه ایرانی و غیرایرانی را به شکلی نظام‌مند در بورس‌ها و فرابورس‌ها هدایت کرده و به روانی چرخ صنعت و واسطه‌های مالی در اقتصاد ایران کمک کند. بی‌شک مقایسه عملکرد بازار سرمایه و بخش‌های مختلف اقتصاد ایران با شاخص‌هایی نظیر میزان تغییر انباشت سرمایه در بازار اوراق بهادار و نسبت ارزش بازار به تولید ناخالص داخلی از جایگاه و امکان توسعه بیشتر بازار حکایت خواهد داشت. در صورتی‌که



روند از استحکام لازم برخوردار باشد آینده‌ای مثبت برای بازار سرمایه ایران در عرصه ملی قابل پیش‌بینی است. به‌علاوه ارج نهادن به نهاده سرمایه فرآیند تولید در اقتصاد ایران را قابل استنتاج خواهد کرد. در جداول ۲ و ۳ با استناد به اطلاعات تاریخی از برخی شاخص‌های ارزیابی بازار سرمایه می‌توان به نتایج ارزشمندی درباره مسیر پیش روی این بازار دست یافت. به‌عنوان مثال نسبت ارزش بازار اوراق بهادار به تولید ناخالص داخلی از ۱۲ درصد در سال ۱۳۸۲ به ۱۸ درصد در سال ۱۳۸۶ رسیده است. از سوی دیگر در همین مدت نسبت سرمایه بازار اوراق بهادار به تشکیل سرمایه ثابت در کشور از ۱۰ درصد به ۲۵ درصد افزایش یافته است. بر همین مبنا آغاز رویکردی جدید با عنوان ساختار شکنی در نظام سنتی اقتصاد ایران را می‌توان نوید داد.

جدول ۱. سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام	توضیحات
سیاست‌های نظام در بخش مالی: ساماندهی، گسترش و ارتقای بازار مالی ایران (سرمایه، پول و بیمه) با تأکید بر کارایی، شفافیت و سلامت، با بهره‌مندی از فناوری‌های نوین، همچنین ایجاد اعتماد و حمایت از سرمایه‌گذاران و مؤسسات فعال در بازارهای مالی با حفظ مسئولیت‌پذیری آنان، تشویق رقابت و ابتکارات، پیشگیری از وقوع بحران‌ها و مقابله با تخلف‌های حقوقی و کیفری مالی (مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام)	این مصوبه با تصویب قانون بازار اوراق بهادار (سال ۱۳۸۴) و تشکیل سازمان بورس و اوراق بهادار روند اجرایی به‌خود گرفت
ابلاغیه اصل چهارم قانون اساسی: ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی در تاریخ ۱۳۸۵/۰۴/۱۲	به تصویب قانون اجرای اصل چهارم قانون اساسی در تابستان ۱۳۸۷ انجامید
سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری (مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۹/۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام)	در این سیاست‌ها به نکات زیر توجه شده است: ۱. حمایت از مالکیت و کلیه حقوق ناشی از آن از جمله مالکیت معنوی ۲. تقویت و حمایت دولت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی در فعالیت‌های اقتصادی کشور و اولویت دادن به بخش خصوصی و تعاونی در غیر مواردی که در قانون اساسی به دولت واگذار شده است ۳. تنظیم سیاست‌های پولی، مالی و ارزی با هدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات



توضیحات	سیاست‌های کلی نظام
<p>۴. افزایش بهره‌وری اقتصاد کشور با اصلاحات و اقدامات لازم به‌ویژه اصلاحات ساختاری و مدیریتی و کاهش هزینه‌های مبادله و رفع موانع،</p> <p>۵. افزایش توان رقابت اقتصادی در داخل و صحنه‌های بین‌المللی از طریق لغو انحصارات غیرضرور و تقویت ساختار رقابتی و زیرساخت‌های ملی و حمایت از ارتقای خلاقیت و نوآوری</p> <p>۶. بهره‌گیری از نظام مالیاتی در جهت تقویت سرمایه‌گذاری از طریق: ثبات مالیات‌ها، شفافیت درآمدها، صراحت در مقررات و منطقی‌کردن معافیت‌ها</p> <p>۷. تجهیز و تکمیل نظام پولی و پس‌انداز ملی و هدایت و تقویت بازار پول و سرمایه و ابزارهای پولی و مالی در جهت تقویت سرمایه‌گذاری</p> <p>۸. توجه به کسب دانش فنی، دسترسی به بازارهای بین‌المللی، رشد اقتصادی، توسعه اشتغال و ارتقای مدیریتی و بهره‌وری در جذب سرمایه‌گذاری خارجی با اولویت سرمایه‌گذاری مستقیم و بلندمدت</p> <p>۹. تنظیم فعالیت سرمایه‌گذاری خارجی در بورس سهام به‌نحوی که ثبات و تعادل بازارهای مالی و ارزی حفظ شود</p> <p>۱۰. ساماندهی رفتار تقنینی اداری، قضایی، بازرسی، نظارت، حسابرسی و تخصصی کردن امور در جهت حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید</p> <p>۱۱. تسهیل شکل‌گیری و توانمندسازی بنگاه‌های بزرگ اقتصادی در بخش خصوصی و تعاونی</p>	



جدول ۲. تولید ناخالص داخلی کشور و روند تشکیل سرمایه (ارقام به میلیارد ریال)

سال	هزینه ناخالص ملی (به قیمت‌های جاری)	سرمایه شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار	ارزش بورس اوراق بهادار تهران	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در ماشین‌آلات (به قیمت ثابت)	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در ساختمان (به قیمت ثابت)
۱۳۸۰	۶۷۱،۷۳۶	۱۸،۷۷۸	۸۱،۶۸۱	۱۱۱،۳۵۸	۷۶،۶۴۱
۱۳۸۱	۹۲۶،۴۷۶	۲۵،۳۸۰	۱۱۷،۷۷۲	۱۴۷،۶۴۶	۱۱۴،۹۴۲
۱۳۸۲	۱،۱۰۹،۵۳۲	۳۹،۵۷۲	۳۰۹،۶۹۵	۱۸۵،۱۲۶	۱۳۳،۶۹۴
۱۳۸۳	۱،۴۰۶،۰۳۱	۷۳،۲۸۶	۳۸۷،۵۴۷	۲۴۰،۶۶۴	۱۶۱،۱۰۱
۱۳۸۴	۱،۶۹۷،۳۰۵	۱۰۳،۹۲۱	۳۲۵،۷۴۵	۲۷۹،۴۱۰	۱۸۵،۱۲۱
۱۳۸۵	۲،۰۴۴،۰۲۴	۱۳۵،۲۰۵	۳۹۵،۰۲۸	۳۰۹،۵۳۱	۲۲۹،۱۸۸
۱۳۸۶	۲،۶۲۶،۵۶۶	۱۷۴،۰۱۲	۴۶۲،۵۷۳	۳۶۶،۲۹۰	۳۱۷،۵۵۹

مأخذ: نماگرهای اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

جدول ۳. شاخص‌های نسبی برای ارزیابی نقش بازار سرمایه در اقتصاد (درصد)

سال	نسبت ارزش بازار به تولید ناخالص داخلی	نسبت سرمایه بازار به تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	نسبت سرمایه بازار به کل تشکیل سرمایه	نسبت سرمایه بازار به کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در ماشین‌آلات
۱۳۸۰	۱۲	۱۰	۲۵	۱۷
۱۳۸۱	۱۳	۱۰	۲۲	۱۷
۱۳۸۲	۲۸	۱۲	۳۰	۲۱
۱۳۸۳	۲۸	۱۸	۴۵	۳۰
۱۳۸۴	۱۹	۲۲	۵۶	۳۷
۱۳۸۵	۱۹	۲۵	۵۹	۴۴
۱۳۸۶	۱۸	۲۵	۵۵	۴۸

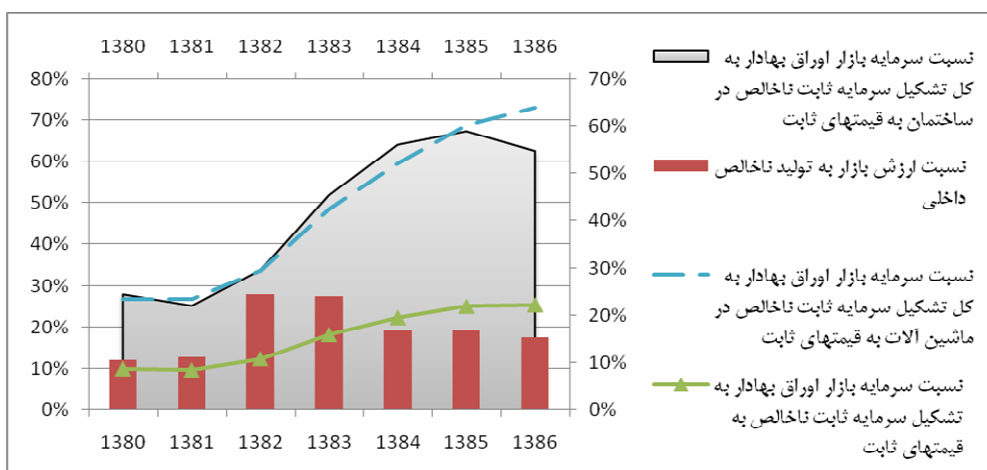
مأخذ: همان

در نتیجه براساس اطلاعات شاخص‌های اقتصادی می‌توان بازار سرمایه ایران را نوپا و دارای استعداد فراوان برای توسعه و شکوفایی دانست. به این ترتیب شرکت‌ها جهت افزایش سرمایه و نیز تأمین نقدینگی لازم برای طرح‌های عمرانی خود با استفاده از ابزارهای مالی با دشواری کمی مواجه بوده و این امر استقبال شرکت‌ها و به تبع آن خوشبینی را در بازار سرمایه ساری و جاری خواهد کرد. ابزارهای جدید به‌کار گرفته شده در بورس‌ها و بازار سرمایه توسط کمیته فقهی سازمان بورس در صورتی‌که موافق شریعت اسلام شمرده شوند قابل معامله در بازار خواهند بود. به این ترتیب جذابیت‌های اسلامی نیز به بازار سرمایه ایران افزوده خواهد شد. بازار سرمایه با ابزارهای نوین مالی می‌تواند در جذب هر چه بیشتر پس‌اندازهای سرگردان مردم نقشی سازنده ایفا کند.



خوشبین شدن شرکت‌ها برای پذیرفته شدن و ثبت در سازمان بورس و اوراق بهادار بی‌شک امتیازات فراوانی را در یک بازار توسعه‌یافته مالی برای این شرکت‌ها به ارمغان خواهد آورد. فرهنگ‌سازی و گسترش شناخت از بازارهای نوین مالی توسط آحاد جامعه ایرانی که پیش‌تر در قالب گسترش جغرافیایی بورس تهران و برگزاری کلاس‌های آموزشی بسیار و حتی برگزاری آزمون‌های اعطای گواهینامه حرفه‌ای در بورس آغاز شده است به شکلی روزافزون بر اهمیت بازار سرمایه و نقش بخش بازارهای مالی در پیشبرد بخش واقعی افزوده است. بنابراین بی‌شک با استمرار این امر، امکان حضور بیشتر مردم و در نتیجه توسعه بازارهای نوین مالی در ایران، فراهم خواهد آمد. دستیابی به اهداف عالی سند چشم‌انداز ایران سال ۱۴۰۴ بدون توجه به گسترش بازار سرمایه و افزایش سهم این بازار از تولید ناخالص داخلی میسر نخواهد بود.

نمودار ۴. روند تغییر شاخص‌های ارزیابی بازار اوراق بهادار از سال ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۶



مآخذ: ۱. گزارش‌های سالیانه شرکت بورس اوراق بهادار تهران.

۲. نماگرهای اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۵. بررسی عملکرد بورس اوراق بهادار براساس مفاد قانون برنامه چهارم توسعه^۱

در این بخش، عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار درخصوص ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه ارزیابی می‌شود. در این راستا براساس جدول ۴ اهداف برنامه و عملکرد سازمان مذکور ارائه شده است.

۱. صمد عزیزنژاد، بررسی چالش‌های بازار سرمایه در قانون برنامه چهارم توسعه و ارائه پیشنهادها برای قانونی برای برنامه پنجم توسعه، دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۹۹۷، ۱۳۸۸، صص ۳-۸.



جدول ۴. تطبیق عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار با ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه

عملکرد برنامه چهارم	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی زیربند
<p>در سال ۱۳۸۴، سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار تهران، در راستای سیاست پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم مبنی بر گسترش جغرافیایی بورس از طریق راه‌اندازی تالارهای منطقه‌ای و استانی به افتتاح تالارهای منطقه‌ای کیش (۱۳۸۴/۲/۵)، همدان (۱۳۸۴/۲/۱۱)، قم (۱۳۸۴/۵/۵)، قزوین (۱۳۸۴/۶/۶)، کرمانشاه (۱۳۸۴/۸/۱۶)، سمنان (۱۳۸۴/۹/۱۰) و بندرعباس (۱۳۸۴/۱۰/۲۲) اقدام کرده و با آغاز فعالیت رسمی تالارهای مزبور، تعداد تالارهای منطقه‌ای فعال به ۲۱ تالار افزایش یافته است. همچنین در این سال، با هدف گسترش شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی، ۱۶ مجوز جدید کارگزاری، ۱۳ مجوز تالار اختصاصی و ۱۰۵ مجوز شعبه مناطق به متقاضیان واجد شرایط اعطا شده است</p> <p>در سال ۱۳۸۵، سیاست پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم مبنی بر گسترش جغرافیایی بورس از طریق راه‌اندازی تالارهای منطقه‌ای و استانی توسط سازمان بورس و اوراق بهادار متوقف شده و این سیاست با تأکید بر ایجاد تالارهای استانی توسط بخش خصوصی پیگیری شد. براین اساس در این سال دو تالار اراک و گلستان با تصویب هیئت دولت توسط بخش خصوصی افتتاح شده و فعالیت رسمی خود را آغاز کردند. با شروع فعالیت این دو تالار منطقه‌ای، تعداد تالارهای منطقه‌ای فعال در سال ۱۳۸۵ به ۲۳ تالار رسید. لازم به ذکر است در پی اجرای قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران و ایجاد شرکت بورس اوراق بهادار تهران، از بهمن‌ماه سال ۱۳۸۵ اداره بورس‌های منطقه‌ای به شرکت بورس محول شد. همچنین در این سال، با هدف گسترش شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی، ۴ مجوز تالار اختصاصی و ۳۰ مجوز شعبه مناطق به متقاضیان واجد شرایط اعطا شده است</p>	<p>بند «الف» ماده (۱۵) شورای بورس مکلف است، اقدام‌های ذیل را در طول سال‌های برنامه چهارم به عمل آورد:</p> <p>الف - ۱) گسترش جغرافیایی بورس از طریق راهکارهای مناسب از جمله راه‌اندازی تالارهای منطقه‌ای، استانی، ایجاد شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی</p>
براساس بند «ج» ماده (۹۵) قانون برنامه سوم توسعه و تنفیذ آن در جزء «الف» بند «۲» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر ایجاد بورس‌های کالا در کشور،	الف-۲) ایجاد و گسترش بازارهای تخصصی (بورس کالا)



عملکرد برنامه چهارم	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی زیربیط
<p>سازمان بورس اوراق بهادار در سال ۱۳۷۹، به بررسی و طراحی ساختار سازمانی، سازوکار اجرایی و انواع قراردادهای قابل دادوستد به روی محصولات موضوع فعالیت بورس‌های کالا در قالب مطالعه امکان‌سنجی «ایجاد بورس‌های کالا» پرداخت. مطالعات تکمیلی و تخصصی ایجاد بورس فلزات اساسی در سال ۱۳۸۰ انجام شد که حاصل آن زمینه‌ساز ایجاد و راه‌اندازی بورس فلزات و بورس کالاهای کشاورزی در سال ۱۳۸۲ بوده است</p> <p>در سال ۱۳۸۵ و در راستای اجرای قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب آذر ۱۳۸۴، به‌منظور ساماندهی فعالیت بورس‌های کالایی، بحث ادغام بورس‌های فلزات اساسی و کالای کشاورزی و تشکیل بورس کالای ایران در قالب شرکت سهامی عام مطرح شد و سازماندهی و اداره بورس کالا به‌صورت متشکل، سازمان یافته و خودانتظام به‌منظور انجام معاملات کالاهای پذیرفته شده و اوراق بهادار مبتنی بر کالای پذیرفته شده توسط اشخاص ایرانی و غیرایرانی به‌عنوان فعالیت اصلی شرکت سهامی بورس کالای ایران تعریف شده است. براین‌اساس در سال ۱۳۸۵، عملیات اجرایی تأسیس شرکت بورس کالا پیگیری و اساسنامه این شرکت در تاریخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۷ به تصویب مجمع عمومی مؤسس شرکت و در تاریخ ۱۳۸۶/۱/۱۹ به تصویب سازمان بورس و اوراق بهادار رسیده است</p>	
<p>در قانون جدید بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، «بازار خارج از بورس» به‌عنوان بازاری در قالب شبکه ارتباط الکترونیک یا غیرالکترونیک که معاملات اوراق بهادار در آن بر پایه مذاکره صورت می‌گیرد، تعریف شده است و براین‌اساس بستر قانونی ایجاد بازار خارج از بورس از طریق اخذ مجوز فعالیت از شورای عالی بورس و اوراق بهادار و ثبت و نظارت نزد سازمان بورس و اوراق بهادار فراهم شده است؛ در همین حال مطالعات برای راه‌اندازی بازار خارج از بورس در حال انجام است و با توجه به اهمیت موضوع و اثرگذاری قابل ملاحظه آن بر بورس اوراق بهادار تهران و شرایط روز</p>	<p>الف - ۳) ایجاد بازارهای اوراق بهادار خارج از بورس</p>



عملکرد برنامه چهارم	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی زیربیط
اقتصادی، موضوع زمانبندی راه‌اندازی این بازار در دست بررسی است	
<p>در حال حاضر، بورس اوراق بهادار تهران، عضو فدراسیون جهانی بورس‌های اوراق بهادار^(۱) و فدراسیون بورس‌های اوراق بهادار اروپایی - آسیایی^(۲) است. به لحاظ مسیر سطح همکاری با فدراسیون‌های مورد اشاره، بورس اوراق بهادار تهران از ابتدای فعالیت فدراسیون بورس‌های اوراق بهادار اروپایی - آسیایی، به‌عنوان عضو مؤسس این فدراسیون و از طریق مشارکت فعال در کمیته و گروه‌های کاری به‌عنوان عضو یا رئیس گروه و کمیته اجرایی، همواره نقش برجسته‌ای ایفا کرده است. دومین و یازدهمین اجلاس سالیانه این فدراسیون توسط بورس اوراق بهادار تهران به‌ترتیب در اصفهان و شیراز برگزار شده است. نمایندگان بورس اوراق بهادار در جلسات فدراسیون جهانی بورس‌های اوراق بهادار نیز شرکت می‌کنند و با اعضای آن همواره به تبادل اطلاعات می‌پردازد و از تجربیات و اطلاعات موجود آنها در طراحی نهادها و بازارهای جدید بهره می‌گیرد. در ضمن بورس اوراق بهادار تهران از انتشارات دوره‌ای این فدراسیون‌ها جهت پیشبرد اهداف خود استفاده می‌کند. ارتباط با بورس یونان نیز درخصوص انتقال اطلاعات و تجربیات، اخیراً در دستور کار سازمان قرار گرفته است در سال ۱۳۸۵ و در پی تشکیل سازمان بورس و اوراق بهادار، درخواست عضویت به سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار ارائه شد. این درخواست هم‌اکنون در حال بررسی است و ارتقای استانداردهای توسعه بازارهای داخلی، نظارت مؤثر بر دادوستد اوراق بهادار بین‌المللی و ایجاد استانداردهای ویژه برای ارتقای سلامت بازارها از مهمترین اهداف عضویت در این سازمان است. همچنین در این سال و در راستای برقراری ارتباط و آشنایی با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی و ارکان بازار سرمایه، بازدید گروهی فعالان بازار سرمایه از ارکان بازار در سایر کشورها برنامه‌ریزی و هماهنگ شده و براین‌اساس بازدید از ارکان بازار</p>	<p>بند - ۴) برقراری ارتباط با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی به‌منظور مبادله اطلاعات و پذیرش متقابل اوراق بهادار</p>



عملکرد برنامه چهارم	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی زیربیط
<p>سرمایه کشورهای امارات متحده عربی و مالزی صورت گرفته است. این برنامه در سال ۱۳۸۶ نیز پیگیری می‌شود. همچنین در این سال یادداشت تفاهمی میان سازمان بورس و اوراق بهادار ایران و کمیسیون اوراق بهادار مالزی و نیز شرکت بورس اوراق بهادار تهران و شرکت بورس کوالالامپور به امضا رسیده است. از مفاد این یادداشت تفاهم می‌توان به فراهم کردن امکان پذیرش سهام شرکت‌های ایرانی در بورس مالزی اشاره کرد</p>	
<p>به‌منظور ایجاد شبکه ملی دادوستد الکترونیک اوراق بهادار، نرم‌افزار جدید معاملاتی اعم از نرم‌افزار هسته اصلی دادوستد، نرم‌افزارهای مرتبط برای پوشش نیازهای سپرده‌گذاری، تسویه و پایاپای و نیز سخت‌افزارهای لازم، سازگار با سیستم جدید، پس از برگزاری یک مناقصه بین‌المللی از شرکت فرانسوی Atoseuronext در فروردین سال ۱۳۸۴ خریداری شد. سازمان بورس و اوراق بهادار در صدد است، سامانه کارگزاری دیگری نیز به‌منظور گردآوری و ثبت سفارش‌های خرید و فروش اوراق بهادار به‌صورت الکترونیکی خریداری کند. با راه‌اندازی این دو سامانه، امکان دادوستد الکترونیک در سطح ملی و حذف محدودیت استقرار جغرافیایی بورس فراهم خواهد شد. در سال ۱۳۸۵، مطالعات مربوط به بومی‌سازی و راه‌اندازی سامانه‌های مزبور و هماهنگی‌های لازم با طرف قرارداد خارجی جهت نصب و راه‌اندازی انجام شده است</p> <p>با این حال باید توجه داشت فراهم آمدن این امکان منوط به ایجاد زیرساخت‌های فنی و مخابراتی مورد نیاز توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، تدوین و اجرای راهکارها، ضوابط و مقررات مربوط به عملیات بانکی به‌منظور تسهیل معاملات اوراق بهادار و تسویه وجوه ناشی از معاملات توسط بانک مرکزی و پیاده‌سازی قانون تجارت الکترونیک از سوی وزارت بازرگانی خواهد بود. بدین منظور در آیین‌نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران که در</p>	<p>بند «ب» ماده (۱۵) شورای بورس موظف است نسبت به طراحی و راه‌اندازی شبکه ملی دادوستد الکترونیک اوراق بهادار، در چارچوب نظام جامع پرداخت و تدوین چارچوب تنظیمی و نظارتی و سازوکار اجرایی آن اقدام نماید</p>



عملکرد برنامه چهارم	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی زیربیط
تاریخ ۱۳۸۵/۶/۲۰ به تصویب شورای عالی بورس و اوراق بهادار رسیده، موادی مبنی بر لزوم برقراری هماهنگی‌های لازم بین سازمان بورس و اوراق بهادار با نهادهای مورد اشاره، پیش‌بینی شده است ^(۳)	
در راستای اجرایی کردن بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر فراهم آوردن امکان سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه کشور، آیین‌نامه‌ای در مورد سرمایه‌گذاری اشخاص خارجی در بورس اوراق بهادار که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تدوین شده بود، در خردادماه ۱۳۸۴ به تصویب هیئت وزیران رسید و براساس این آیین‌نامه در طی سال ۱۳۸۵، ۴ کد معاملاتی برای فعالیت و دادوستد سرمایه‌گذاران خارجی در بورس تهران اختصاص داده شده است و ارزش خرید و فروش سهام از طریق این چهار کد معاملاتی تا ۱۳۸۵/۱۲/۲۹، ۵۳۹، ۳۴۷، ۹۰۵ و ۲۳۶ ریال بوده است	بند «ج» ماده (۱۵) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی موظفند، با طراحی و تدوین چارچوب تنظیمی و نظارتی و سازوکار اجرایی لازم، امکان سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه کشور و بین‌المللی کردن بورس اوراق بهادار تهران فراهم کند

مأخذ: سازمان بورس و اوراق بهادار، نامه شماره ۲۳۶۶۳، مورخ ۱۳۸۶/۹/۱۲.

(1) World Federation of Exchanges (WFE)

(2) Federation of Euro – Asian Stock Exchanges (FEAS)

(۳) براساس ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار، «راهکارها، ضوابط و مقررات مربوط به عملیات بانکی که معاملات اوراق بهادار و تسویه وجوه ناشی از معاملات را تسهیل می‌کند، به پیشنهاد سازمان به تصویب شورا می‌رسد. مصوبات شورا جهت اجرا به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ابلاغ و بانک مرکزی موظف است در چارچوب اختیارات قانونی و مقررات بانکی خود، ترتیبات اجرای مصوبات شورا را فراهم کند». همچنین در ماده (۱۲) این آیین‌نامه تصریح شده است «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف است زیرساخت‌های فنی و مخابراتی مورد نیاز جهت توسعه بازار اوراق بهادار که به درخواست سازمان به تصویب شورا رسیده باشد، ظرف مدت حداکثر یک سال ایجاد کند. گزارش عملکرد و برنامه‌های مذکور توسط این وزارتخانه به هیئت دولت ارسال می‌شود».

با عنایت به بررسی تطبیقی عملکرد سازمان بورس و اوراق بهادار در جدول ۱، به نظر می‌رسد:

- عملکرد سازمان بورس و اوراق بهادار درخصوص گسترش جغرافیایی بورس در راستای

جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه بوده است.

- عملکرد سازمان بورس درخصوص گسترش بازارهای تخصصی (بورس کالا) در جهت

اجرای جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه بوده است.

- سازمان مذکور درخصوص ایجاد بازارهای اوراق بهادار خارج از بورس در مقایسه با الزامات

جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقداماتی انجام داده اما کافی به نظر نمی‌رسد.

- سازمان بورس و اوراق بهادار تلاش‌هایی را در راستای برقراری ارتباط با بورس‌های



منطقه‌ای و جهانی انجام داده یا در حال انجام است، اما طی این دوره عملکرد منجر به نتیجه ملموس و مؤثری در بورس مشاهده نمی‌شود (جزء «۴» بند «الف» ماده (۱۵) فوق‌الذکر).

- اقدام مؤثری در سازمان بورس اوراق بهادار درباره بند «ب» ماده (۱۵) قانون برنامه در راستای راه‌اندازی شبکه ملی دادوستد الکترونیک اوراق بهادار مشاهده نمی‌شود. شاید یکی از علت‌های آن نیز ضعف زیرساخت‌های مخابراتی و مانند آن باشد. اما این امر از مسئولیت و لزوم تلاش بیشتر سازمان بورس نمی‌کاهد.

- در خصوص بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه، مبلغ سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده در بازار سرمایه بسیار اندک است. البته عوامل مختلفی در این زمینه دخیل بوده‌اند.

۶. مواد لایحه برنامه پنجم توسعه در حوزه بازار سرمایه و ارزیابی آنها

ماده (۹۰)

سازمان بورس و اوراق بهادار موظف است در سال اول برنامه «پایگاه اطلاعاتی مدیران بازار سرمایه کشور» را که در نهادهای مالی و یا ناشران اوراق بهادار سمت یا مسئولیت دارند ایجاد نماید. صلاحیت مدیران نهادهای مالی و ناشران اوراق بهادار شامل اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل باید به تأیید سازمان بورس و اوراق بهادار برسد. در صورت فقدان صلاحیت یا سلب صلاحیت نامبردگان، مرجع انتخاب‌کننده موظف است از انتخاب وی به سمت‌های یاد شده خودداری نموده و یا مدیران انتخاب شده را از آن سمت برکنار نماید. در غیر این صورت علاوه بر مدیر فاقد صلاحیت (اعم از اینکه عمل ارتكابی به موجب سایر قوانین جرم تلقی بشود یا نشود) متخلف محسوب می‌شوند و در مقابل سرمایه‌گذاران و سایر ذینفعان مسئولیت تضامنی خواهند داشت. شرایط و ضوابط احراز صلاحیت مدیران مذکور و نحوه سلب صلاحیت آنان به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

نظر کارشناسی پیرامون ماده (۹۰)

بجز عبارت نخست، موارد اشاره شده در ماده مذکور، در ماده (۱۳) قانون «ابزارها و نهادهای مالی جدید...» مصوب سال ۱۳۸۸ به صورت جامع‌تر آورده شده است و بنابراین حضور ماده مذکور در برنامه پنجم هیچ ضرورتی ندارد. بنابراین پیشنهاد حذف ماده (۹۰)، بجز عبارت نخست آن، داده می‌شود.

ماده (۹۱)

ناشران اوراق بهادار، نهادهای مالی و تشکل‌های خودانتظام و نیز اشخاص حقیقی که به‌عنوان



مدیران آنها انتخاب می‌شوند در صورت نقض مقررات قانونی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط به فعالیت هر یک از آنها متخلف محسوب شده و سازمان بورس و اوراق بهادار مجاز است براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد از متخلفین جریمه اخذ و به حساب خزانه واریز نماید.

تبصره «۱» - آرای صادره درخصوص اخذ جریمه‌ها قطعی و لازم‌الاجرا بوده و با تشخیص سازمان بورس و اوراق بهادار از طریق دوائر اجرای ثبت و اجرای احکام دادگاه‌ها و یا اجرائیات سازمان امور مالیاتی قابل اجراست.

تبصره «۲» - به سازمان بورس و اوراق بهادار اجازه داده می‌شود به‌منظور اجرای وظایف مندرج در فصل ششم قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۴ براساس دستورالعملی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد نسبت به تأیید صلاحیت اشخاص حقیقی برای انجام وظیفه به‌عنوان ضابط دادگستری، در موارد مذکور اقدام نماید.

نظر کارشناسی پیرامون ماده (۹۱)

ماده مذکور اساساً ماهیت برنامه‌ای ندارد. ضمناً موارد اشاره شده در این ماده، در ماده (۱۴) قانون «توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید...» مصوب سال ۱۳۸۸ آورده شده است در ماده (۱۴) قانون «توسعه ابزارهای و...» به‌صورت جامع‌تر، کلیه مسائل مرتبط با مباحث قضایی منتج از نقض قوانین و مقررات سازمان بورس در قالب یک ماده قانونی و سه تبصره مورد پوشش قرار گرفته است و نیازی به وجود ماده (۹۱) در قانون برنامه پنجم در حوزه بازار سرمایه نمی‌باشد. بنابراین پیشنهاد حذف ماده (۹۱) و تبصره‌های آن داده می‌شود.

ماده (۹۲)

به‌منظور کاهش ریسک سرمایه‌گذاری و افزایش شفافیت اطلاعات بازار اوراق بهادار کشور، سازمان بورس و اوراق بهادار مجاز است برای انجام وظایف و مسئولیت‌های خود، تمامی اسناد، مدارک و اطلاعات موجود نزد ناشران، نهادهای مالی و تشکل‌های خودانتظام تحت نظارت خود را دریافت و یا آنها را ملزم به تهیه و ارائه اطلاعات، اسناد و گزارش‌های خاص نماید. سازمان بورس و اوراق بهادار در صورت لزوم و به تشخیص خود مجاز است کلیه اطلاعات، اسناد و مدارک مذکور را منتشر و یا آنها را به مراجع و نهادهای ذیصلاح ارائه کند. مدیران اشخاص حقوقی تحت نظارت در صورت خودداری از انجام موارد فوق، به مجازات مندرج در صدر ماده (۴۹) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران محکوم می‌شوند.

تبصره - دریافت، انتشار و ارائه اسناد و مدارک موضوع این ماده براساس دستورالعملی خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

**نظر کارشناسی پیرامون ماده (۹۲)**

ماده (۹۲) ماهیت برنامه‌ای ندارد. در ضمن کلیه مفاد ماده مذکور از طریق ماده (۱۶) و تبصره‌های سه‌گانه آن، در قانون «توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید...» مصوب سال ۱۳۸۸، به صورت جامع‌تر بیان شده است. بنابراین پیشنهاد حذف ماده (۹۲) و تبصره آن داده می‌شود.

بنابراین مواد (۹۰) تا (۹۲) حذف شد و مواد الحاقی به شرح زیر پیشنهاد می‌گردد:

الحاقی ۱- چنانچه تغییر سیاست‌های دولت در طول دوران اجرای قانون برنامه توسعه منجر به نقض یا تغییر مفاد قرارداد و واگذاری شرکت‌های مشمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی گردد، دولت مکلف است خسارت کاهش سود ناشی از این سیاست‌ها را برای صاحبان سهام آن شرکت‌ها جبران نماید.

الحاقی ۲- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هدف ترویج آموزش و گسترش فرهنگ کارآفرینی، بهره‌وری، سرمایه‌گذاری مولد، مشارکت در بازار سرمایه و آگاهی از احکام فقهی فعالیت‌های اقتصادی، تا پایان سال اول این برنامه شورای آموزش و فرهنگ‌سازی اقتصادی را با ترکیب زیر تشکیل دهد:

۱. معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی،
۲. معاون وزیر آموزش و پرورش،
۳. معاون وزیر علوم و تحقیقات و فناوری،
۴. معاون وزیر کار و امور اجتماعی،
۵. معاون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
۶. معاون سازمان صداوسیما،
۷. نماینده سازمان بورس اوراق بهادار،
۸. نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن،
۹. نماینده اتاق تعاون،

۱۰. یک نفر فقیه مطلع بر مبانی اقتصاد اسلامی به انتخاب جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.

الحاقی ۳- سازمان بورس و اوراق بهادار موظف است نسبت به ساماندهی بازار متشکل اوراق بهادار به نحوی اقدام نماید که:

الف) معاملات اوراق بهادار ثبت شده در سازمان فقط در بورس‌ها و بازارهای خارج از بورس دارای مجوز و با رعایت مقررات معاملاتی هر یک از آنها امکانپذیر بوده و معامله اوراق بهادار مذکور بدون رعایت ترتیبات فوق فاقد اعتبار است.



ب) پس از معامله اوراق بهادار ثبت شده نزد سازمان که در یکی از بورس‌ها یا بازارهای خارج از بورس دارای مجوز پذیرفته شده‌اند و کالاهای پذیرفته شده در بورس‌های کالایی، کلیه عملیات تسویه وجوه و پایاپای پس از معاملات به صورت متمرکز در شرکت‌های سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه صورت می‌گیرد.

الحاقی ۴- در صورتی که تولیدکنندگان، عرضه کالاهای تولیدی خود را از طریق بورس کالا انجام دهند علاوه بر معافیت‌های موضوع «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی ...»، در اخذ تسهیلات بانکی دولتی از اولویت برخوردار خواهند بود.

آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران شش ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

الحاقی ۵- به منظور توسعه بازارهای مالی و تجمیع و تسهیل ارائه و دریافت انواع خدمات مالی و اعتباری، مرکز مالی ایران^۱ توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تأسیس می‌گردد. آیین‌نامه و ضوابط تأسیس این مرکز شامل مکان، نحوه مشارکت، چگونگی همکاری دستگاه‌های ذیربط و ساختار و تشکیلات به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۱. تعریف مرکز مالی (Financial Center): مراکز بین‌المللی مالی در دنیا (در ایرلند، لندن، سنگاپور، هنگ‌کنگ، تایوان، مالزی، دبی، قطر، بحرین و ...) به عنوان فضای قانونمند، منضبط با ساختارهای خاص مخابراتی - الکترونیکی مورد نیاز فعالیت‌های مالی شامل بانکداری، سرمایه‌گذاری، بیمه‌گری، کارگزاری و بورس‌ها طراحی، مدیریت و نظارت می‌گردند. این مراکز به عنوان بستر و یا سکوی بین‌المللی متمرکز در راستای جذب و صرف منابع مالی اعتبار و درآمدهای لازم را از طریق ارائه خدمات مالی مختلف ایجاد می‌نمایند. با توجه به سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، ایجاد یک چنین فضایی در کشور منطقی، لازم و بسیار مؤثر می‌باشد.

**پیوست**

متن قوانین مربوط:

الف) قانون «توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید در راستای تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»

ماده (۱۳)

مدیران نهادهای مالی ناشران اوراق بهادار و تشکلهای خودانتظام شامل اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل باید فاقد محکومیت قطعی کیفری مؤثر بوده و از صلاحیت حرفه‌ای لازم برخوردار باشند. در صورت فقدان یا سلب صلاحیت حرفه‌ای نامبردگان، مرجع انتخاب‌کننده موظف است از انتخاب آنان به سمت‌های یاد شده خودداری نموده و یا مدیران انتخاب شده را از آن سمت برکنار نماید. شرایط و معیارهای صلاحیت حرفه‌ای مدیران مذکور صرفاً از حیث تحصیلات و سوابق تجربی مرتبط و همچنین نحوه سلب صلاحیت آنها توسط سازمان، به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد شورای عالی بورس اوراق بهادار به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ماده (۱۴)

ناشران اوراق بهادار، نهادهای مالی و تشکلهای خودانتظام و نیز اشخاصی که به‌عنوان مدیران آنها انتخاب می‌شوند در صورت نقض قوانین و مقررات مربوط به فعالیت هر یک از آنها متخلف محسوب شده و سازمان علاوه بر اقدامات انضباطی مندرج در مواد (۷) و (۳۵) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران می‌تواند نسبت به اخذ جریمه نقدی از متخلفین از ده میلیون (۱۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اقدام و به حساب خزانه واریز نماید. آیین‌نامه مربوط به تعیین میزان جرائم نقدی متناسب با عمل ارتكابی به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و دادگستری تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره «۱» - مبالغ جزای نقدی هر سه سال یک‌بار متناسب با رشد شاخص بهای کالاهای و خدمات مصرفی که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌طور رسمی اعلام می‌شود با پیشنهاد شورای عالی بورس و اوراق بهادار و تصویب هیئت وزیران تعدیل می‌شود.

تبصره «۲» - آرای صادره در خصوص جریمه‌ها لازم‌الاجرا بوده و از طریق دوائر اجرا، ثبت و اجرای احکام دادگاه‌ها قابل وصول است.

تبصره «۳» - قوه قضائیه می‌تواند گزارش سازمان در خصوص وقوع جرائمی که آن سازمان



به‌عنوان شاکه و در اجرای ماده (۵۲) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران نسبت به طرح شکایت در مراجع ذیصلاح قضایی اقدام می‌نماید را در حکم گزارش ضابطان دادگستری تلقی نماید. کارکنان سازمان در اجرای دستورات قضایی مربوط به جرائم مذکور کلیه اختیارات و مسئولیت‌هایی را که برای ضابطان دادگستری در قانون آیین دادرسی کیفری تصریح یا بیان شده است دارا می‌باشند. کارکنان مرتبط با معرفی رئیس سازمان و حکم دادستان تعیین می‌شوند.

ماده (۱۶)

در صورت درخواست سازمان، کلیه اشخاص تحت نظارت از قبیل ناشران، نهادهای مالی و تشکلهای خودانتظام موظفند اسناد، مدارک، اطلاعات و گزارش‌های مورد نیاز برای انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی سازمان را ارائه کنند. سازمان می‌تواند نسبت به ارائه اطلاعات، اسناد، مدارک و گزارش‌های مذکور به مراجع و نهادهای ذیصلاح داخلی و یا بین‌المللی با موافقت دادستان کل در چارچوب صلاحیت‌های قانونی آنها اقدام نماید. مدیران و اشخاص حقوقی تحت نظارت در صورت خودداری از انجام موارد فوق به مجازات مندرج در صدر ماده (۴۹) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران محکوم می‌شوند.

تبصره «۱» - در صورتی که ارائه‌دهنده اطلاعات، اسناد، مدارک و گزارش اعلام نماید که موارد ارائه شده جزء اسرار تجاری وی محسوب و غیرقابل انتشار است، موضوع در هیئت مدیره سازمان مطرح و تصمیم‌گیری می‌شود. تصمیم هیئت‌مدیره سازمان در خصوص موضوع، لازم‌الاتباع و مبنای اقدام خواهد بود.

تبصره «۲» - اسرار تجاری محرمانه تلقی می‌شود و در صورت افشای آن، سازمان مسئول جبران ضرر و زیان وارد شده به ارائه‌دهنده اسناد، مدارک و اطلاعات می‌باشد مشروط بر اینکه افشای اسرار تجاری توسط سازمان و در غیر موارد قانونی صورت گرفته باشد.

تبصره «۳» - دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها از شمول تکالیف مربوط به ناشران اوراق بهادار موضوع مواد (۱۳)، (۱۴)، (۱۵) و (۱۶) این قانون مستثنی هستند.

ب) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

فصل اول - بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی

ماده (۱۵)

الف) شورای بورس مکلف است اقدام‌های ذیل را در طول سال‌های برنامه چهارم به‌عمل آورد:

۱. گسترش جغرافیایی بورس از طریق راهکارهای مناسب از جمله راه‌اندازی تالارهای



منطقه‌ای، استانی، ایجاد شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی.

۲. ایجاد و گسترش بازارهای تخصصی (بورس کالا).

۳. ایجاد بازارهای اوراق بهادار خارج از بورس.

۴. برقراری ارتباط با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی به منظور مبادله اطلاعات و پذیرش متقابل

اوراق بهادار.

ب) شورای بورس موظف است نسبت به طراحی و راه‌اندازی شبکه ملی دادوستد الکترونیک اوراق بهادار در چارچوب نظام جامع پرداخت و تدوین چارچوب تنظیمی و نظارتی و سازوکار اجرایی آن اقدام نماید.

ج) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی موظفند با طراحی و تدوین چارچوب تنظیمی و نظارتی و سازوکار اجرایی لازم، امکان سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه کشور و بین‌المللی کردن بورس اوراق بهادار تهران را فراهم آورند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ج) قانون بازار بورس و اوراق بهادار

ماده (۷)

وظایف و اختیارات هیئت مدیره سازمان به شرح زیر است:

۱. تهیه آیین‌نامه‌های لازم برای اجرای این قانون و پیشنهاد آن به شورا.

۲. تهیه و تدوین دستورالعمل‌های اجرایی این قانون.

۳. نظارت بر حسن اجرای این قانون و مقررات مربوط.

۴. ثبت و صدور مجوز عرضه عمومی اوراق بهادار و نظارت بر آن.

۵. درخواست صدور، تعلیق و لغو مجوز تأسیس بورس‌ها و سایر نهادهایی که تصویب آنها

برعهده شورا است.

۶. صدور، تعلیق و لغو مجوز تأسیس کانون‌ها و نهادهای مالی موضوع این قانون که در حوزه

عمل مستقیم شورا نیست.

۷. تصویب اساسنامه بورس‌ها، کانون‌ها و نهادهای مالی موضوع این قانون.

۸. اتخاذ تدابیر لازم جهت پیشگیری از وقوع تخلفات در بازار اوراق بهادار.

۹. اعلام آن دسته از تخلفات در بازار اوراق بهادار که اعلام آنها طبق این قانون برعهده

سازمان است به مراجع ذیصلاح و پیگیری آنها.



۱۰. ارائه صورت‌های مالی و گزارش‌های ادواری در مورد عملکرد سازمان و همچنین وضعیت اوراق بهادار به شورا.
۱۱. اتخاذ تدابیر ضروری و انجام اقدامات لازم به منظور حمایت از حقوق و منافع سرمایه‌گذاران در بازار اوراق بهادار.
۱۲. ایجاد هماهنگی‌های لازم در بازار اوراق بهادار و همکاری با سایر نهادهای سیاستگذاری و نظارتی.
۱۳. پیشنهاد به کارگیری ابزارهای مالی جدید در بازار اوراق بهادار به شورا.
۱۴. نظارت بر سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی در بورس.
۱۵. تهیه بودجه و پیشنهاد انواع درآمدها و نرخ‌های خدمات سازمان جهت تصویب توسط شورا.
۱۶. تصویب سقف نرخ‌های خدمات و کارمزدهای بورس و سایر نهادهای مالی موضوع این قانون.
۱۷. صدور تأییدنامه سازمان قبل از ثبت شرکت‌های سهامی عام نزد مرجع ثبت شرکت‌ها و نظارت سازمان بر آن شرکت‌ها.
۱۸. بررسی و نظارت بر افشای اطلاعات با اهمیت توسط شرکت‌های ثبت شده نزد سازمان.
۱۹. همکاری نزدیک و هماهنگی با مراجع حسابداری به‌ویژه هیئت تدوین استانداردهای حسابداری.
۲۰. انجام تحقیقات کلان و بلندمدت برای تدوین سیاست‌های آتی بازار اوراق بهادار.
۲۱. همکاری و مشارکت با مراجع بین‌المللی و پیوستن به سازمان‌های مرتبط منطقه‌ای و جهانی.
۲۲. انجام سایر اموری که از طرف شورا به سازمان محول شده باشد.

ماده (۳۵)

هیئت مدیره بورس به تخلفات انضباطی کارگزاران، کارگزار، معامله‌گران، بازارگردان، ناشران و سایر اعضای خود از هر یک از مقررات این قانون یا آیین‌نامه‌های ذیربط طبق آیین‌نامه انضباطی خود رسیدگی می‌نماید.

رأی بورس به مدت یک‌ماه از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظر در سازمان می‌باشد. رأی سازمان قطعی و لازم‌الاجرا می‌باشد.

ماده (۴۹)

اشخاص زیر به حبس تعزیری از یک‌ماه تا شش‌ماه یا به جزای نقدی معادل یک تا سه برابر سود



به دست آمده یا زیان متحمل نشده یا هر دو مجازات محکوم خواهند شد:

۱. هر شخصی که بدون رعایت مقررات این قانون تحت هر عنوان به فعالیت‌هایی از قبیل کارگزاری، کارگزار - معامله‌گری، یا بازارگردانی که مستلزم اخذ مجوز است مبادرت نماید یا خود را تحت هر یک از عناوین مزبور معرفی کند.
۲. هر شخصی که به موجب این قانون مکلف به ارائه تمام یا قسمتی از اطلاعات، اسناد و یا مدارک مهم به سازمان و یا بورس مربوط بوده و از انجام آن خودداری کند.
۳. هر شخصی که مسئول تهیه اسناد، مدارک، اطلاعات، بیانیه ثبت یا اعلامیه پذیره‌نویسی و امثال آنها جهت ارائه به سازمان می‌باشد و نیز هر شخصی که مسئولیت بررسی و اظهار نظر یا تهیه گزارش مالی، فنی یا اقتصادی یا هرگونه تصدیق مستندات و اطلاعات مذکور را برعهده دارد و در اجرای وظایف محوله از مقررات این قانون تخلف نماید.
۴. هر شخصی که عالماً و عامداً هرگونه اطلاعات، اسناد، مدارک یا گزارش‌های خلاف واقع مربوط به اوراق بهادار را به هر نحو مورد سوءاستفاده قرار دهد.

ماده (۵۲)

سازمان مکلف است مستندات و مدارک مربوط به جرائم موضوع این قانون را گردآوری کرده و به مراجع قضایی ذیصلاح اعلام نموده و حسب مورد موضوع را به عنوان شاکی پیگیری نماید. چنانچه در اثر جرائم مذکور ضرر و زیانی متوجه سایر اشخاص شده باشد، زیان‌دیده می‌تواند برای جبران آن به مراجع قانونی مراجعه نموده و طبق مقررات، دادخواست ضرر و زیان، تسلیم نماید.

منابع و مأخذ

۱. لایحه پنجم توسعه.
۲. عزیزنژاد، صمد. بررسی چالش‌های بازار سرمایه در قانون برنامه چهارم توسعه و ارائه پیشنهادها. قانونی برای برنامه پنجم توسعه، شماره مسلسل ۹۹۹۷، ۱۳۸۸.
۳. قانون توسعه ابزارها و نهادهای جدید در راستای تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۸.
۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴.
۶. گزارش‌های سالانه شرکت بورس اوراق بهادار تهران، سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۸.
۷. نامرگرهای اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۶.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۵۳

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۶)، فصل پنجم - اقتصادی: ارز، پول و بانک، بازار سرمایه

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (دفتر اصلی)، مطالعات برنامه و بودجه (دفتر فرعی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: صمد عزیزنژاد، شاهین جوادی (بخش ارز)

ناظران علمی: احمد شعبانی، محمد قاسمی (بخش ارز)

اظهار نظر کنندگان: اکبر کمیجانی، سیدآیت‌الله تجلی، اصغر پورمتین

متقاضی: کمیسیون اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه پنجم

۲. عملکرد

۳. پول

۴. بانک

۵. سیاست‌های کلی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۲