

## مطالعه حقوقی خصوصی سازی در نظام بانکی\*

امین جعفری<sup>۱</sup>

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی

دانشگاه علامه طباطبایی تهران

مصطفی بیکران بهشت<sup>۲</sup>

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی

دانشگاه علامه طباطبایی تهران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۸/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۳/۲۱

### چکیده

فرآیند خصوصی سازی می تواند در رسیدن به اهداف خصوصی سازی و در کل، در نحوه عملکرد بانک ها، تأثیر به سزایی داشته باشد. برنامه های خصوصی سازی در اکثر کشورهای توسعه یافته سال ها است که اجرا شده و طبعاً پژوهش ها در این زمینه کمی قدیمی هستند. در ایران تعداد معدودی (تنها ۴ مورد) از بانک های دولتی موجود خصوصی سازی شده اند و انتظار می رود با توجه به اینکه وضعیت غالب نظام بانکی ایران، دولتی است؛ موج بعدی خصوصی سازی شامل طیف گسترده ای از بانک ها باشد. در این مقاله با روشی توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه ای، نتایج تجربه حاصل از خصوصی سازی صورت گرفته را جهت یافتن راهکار مناسب در تعیین فرآیند خصوصی سازی، مورد بررسی قرار می دهیم و به دنبال پاسخ این سؤال خواهیم رفت: بایسته های حقوقی خصوصی سازی بانک ها در جهت رسیدن به اهداف خصوصی سازی چیست؟ تجربه موج اول خصوصی سازی بانک ها در ایران موفق نبوده است. وضع مقررات مستقل در جهت خصوصی سازی بانک ها و توجه به قوانین تسهیل کننده رقابت، به ویژه در حوزه پولی و تعیین نهاد

\* - نوع مقاله: پژوهشی

1- amin.jafari@atu.ac.ir

2- m\_bikaran@atu.ac.ir

DOI: 10.22067/le.v27i18.87269

خصوصی سازی مستقل و استقلال نهاد تنظیم گری پولی از دولت و اعمال روش واگذاری مدیریت بجای روش عرضه عمومی سهام، می تواند راه های مناسبی در جهت موفقیت خصوصی سازی باشد.

**کلیدواژه ها:** اصل ۴۴، بانک، خصوصی سازی، حقوق اقتصادی، حقوق بانکی.

طبقه بندی JEL: E50

## مقدمه

خصوصی سازی از زمان اعمال سیاست های اقتصادی مارگارت تاچر در انگلستان در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، در جهان مورد توجه قرار گرفت<sup>۱</sup>. خصوصی سازی فرآیندی است که دولت ها برای انجام اصلاحات در نظام اقتصادی کشور با اهداف خاص (عموماً افزایش کارایی نظام اقتصادی) به اجرا درمی آورند.

واگذاری جزئی بنگاه های دولتی در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در آلمان نازی نخستین برنامه خصوصی سازی در جهان است. پیتر دراگر نخستین بار در سال ۱۹۶۹ میلادی، اصطلاح «خصوصی سازی مجدد» را به معنایی که اقتصاددانان امروزی به کار می برند، استفاده کرد (Germá, 187: 2006, Bel). این تفکر که دولت در اداره بنگاه های اقتصادی ضعیف عمل می کند و به ناچار باید دست دولت را از دخالت در اداره بنگاه های اقتصادی کوتاه کرد، کم کم فراگیر شده و به باور همگان تبدیل شده است. هرچند که این ایده با انتقادهای بنیادین زیادی مواجه گردیده و به عنوان یک اصل، قابل استناد نیست. با این وجود؛ بسیاری بر این باورند که کارکرد صحیح نظام بانکی وابسته به این موضوع است که آیا دولت مالک بانک است یا خیر؟ (Aghababaei, 2005: 30).

۱- در فرانسه با روی کار آمدن دولت شیراک، برنامه ی بزرگی از خصوصی سازی که در مقیاس، وسیع تر و سریعتر از خصوصی سازی توسط دولت تاچر در انگلستان بود و به مراتب فراتر از شرکت هایی بود که در طول سال های ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۶ به وسیله سوسیالیست ها ملی شده بودند؛ مطرح شد. در این طرح، خصوصی سازی بانک ها و به ویژه بانک بزرگی چون BNP به چشم می خورد. با شروع خصوصی سازی، بانک های دولتی که به موجب قانون دوم دسامبر ۱۹۴۵ برای کمک به امر تجارت و صنعت تأسیس شده بودند؛ جهت واگذاری به بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفتند؛ اما با مخالفت ها و فشارهای احزاب سیاسی، این طرح با وضعیتی به مراتب محتاطانه تر اجرا شد (Michel Berne & Gerard Pogorel, 2004: 3).

عده‌ای معتقدند که از جمله نتایج حاصل از تجربه خصوصی سازی در کشورهای مختلف این است که اگر منظور از خصوصی سازی بانک‌ها، افزایش کارآمدی نظام بانکی باشد؛ کاهش اعمال نفوذ دولت بر تصمیمات مربوط به تخصیص اعتبار، امری ضروریست و دولت باید مالکیت خود بر بانک‌ها را واگذار نماید (Bahrami & Alaei, 2013: 40)؛ اما عده‌ای دیگر معتقدند که شواهد تجربی نشان می‌دهد بانک‌های دولتی کارآمدتر از بانک‌های خصوصی هستند (Bagheri & Sefidari, 2012: 25). عده‌ای هم بر این باورند که مالکیت خصوصی به خودی خود تفاوت ایجاد می‌کند؛ اما این فرآیند و شیوه خصوصی سازی است که دستیابی به اهداف خصوصی سازی را امکان‌پذیر می‌کند (Aghababaei, 2005: 35).

در ایران، پس از آنکه با تصویب شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸، تمامی بانک‌های کشور ملی شدند و بانک‌های خصوصی از نظام بانکداری کشور حذف و نظام بانکی کشور کاملاً دولتی گردید (Zangiabadi, 2010: 22) بار دیگر، با تصویب قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی در سال ۱۳۷۹، بانک‌های خصوصی پا به عرصه فعالیت در ایران گذاشتند؛ اما طی برنامه سوم توسعه، فقط چهار بانک خصوصی تأسیس شد (Miri, 2006: 71). پس از آن به موجب ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در خرداد ۱۳۸۴، طرح گسترده‌ای برای خصوصی سازی در برنامه کشور قرار گرفت که از جمله بنگاه‌های مشمول این طرح، بانک‌ها بودند. اهداف این سیاست‌ها کلی نظام عبارتند از:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی.
  - گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی.
  - ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری.
  - افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی.
  - افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی.
  - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی.
  - افزایش سطح عمومی اشتغال.
  - تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.
- گرچه بانک‌ها نمی‌توانند مصداقی برای تحقق تمامی این اهداف باشند، لیکن مواردی چون ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری؛ و کاستن از بار مالی

و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی؛ و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها را می‌توان اهداف اصلی از خصوصی‌سازی بانک‌ها دانست.

واگذاری‌های دولت در بخش بانکداری که توسط هیئت واگذاری به تصویب رسیده است؛ طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ توسط سازمان خصوصی‌سازی صورت گرفت. البته مصوبات هیئت واگذاری محدود به چند بانک دولتی (تنها ۴ بانک) است، مضاعف اینکه واگذاری‌های صورت گرفته مشمول تمام سهام دولت نبوده و هنوز دولت بخشی از این سهام را در مالکیت دارد و از آنجا که هنوز مالکیت دولت، مالکیت غالب سیستم بانکی کشور است؛ انتظار می‌رود موج بعدی خصوصی‌سازی شامل سایر بانک‌ها گردد. اخیراً دولت تصمیم گرفته است تا سه بانک «تجارت»، «ملت» و «صادرات» را از طریق عرضه در بورس خصوصی‌سازی نماید؛ بنابراین ضروری است که تجربیات گذشته را برای یافتن راه پیش‌رو بررسی نماییم. متأسفانه تبیین سیاست‌های خصوصی‌سازی در ایران چندان تابع نظریه‌های اقتصادسیاسی نیست و پیشینه‌های فقهی و فرهنگی و اجتماعی در آن لحاظ نشده است. لذا پس از اجرای مرحله اول خصوصی‌سازی، موج گسترده‌ای از انتقادات از سوی محافل علمی کشور شکل گرفت. بحران‌های بانکی سال‌های اخیر مسئله خصوصی‌سازی بانک‌ها را پررنگ کرده و بحث بر سر چگونگی اعمال این سیاست‌ها همچنان ادامه دارد. ماهیت پیچیده بانک‌های دولتی و نقش حائز اهمیت آن در اقتصاد ملی، بررسی و تحقیق در سه رشته اقتصاد، مدیریت و حقوق را می‌طلبد. با وجود این ضرورت، علیرغم تحقیقات متعددی که در حوزه‌های اقتصاد و مدیریت صورت گرفته است؛ جای تحقیقات در حوزه مطالعات حقوقی خالی است. نقش اصلی حقوق در خصوصی‌سازی، تبیین سازوکارهای قاعده‌مندی است که از طریق آن افراد خصوصی بتوانند روابط و اعمال خود را سازماندهی کنند (Bagheri, 2011: 32). جدول ذیل؛ وضعیت مالکیت بانک‌های مشمول طرح اولیه خصوصی‌سازی را نشان می‌دهد.

عمده تحقیقات درباره خصوصی‌سازی بانک‌ها مربوط به یک دهه پیش است. با این وجود؛ خصوصی‌سازی در حوزه بانکداری هنوز محقق نشده و همچنان نظام بانکی ایران دولتی است. بررسی خصوصی‌سازی بانک‌ها به این سؤال پاسخ خواهد داد که بایسته‌های حقوقی خصوصی‌سازی بانک‌ها در جهت رسیدن به اهداف خصوصی‌سازی چیست؟

میزان مالکیت دولت پس از خصوصی سازی	میزان مالکیت دولت پیش از خصوصی سازی	بانک
۰	۶ درصد	رفاه کارگران
۱۷ درصد	۱۰۰ درصد	تجارت
۱۸ درصد	۱۰۰ درصد	صادرات
۲۰ درصد	۱۰۰ درصد	ملت

منبع: تحقیق و مشاهدۀ حضوری از سازمان خصوصی سازی ۱۳۹۷/۰۸/۰۶

این پژوهش ذیل مطالعات حقوق عمومی اقتصادی قرار می گیرد و در این راستا باید گفت؛ گرچه از منظر روش شناسی، این رشته به تحلیل پدیده های اقتصادی نمی پردازد؛ لیکن چارچوب تفسیرهای شکل گرایانه<sup>۱</sup> از قواعد حقوقی مرسوم در حقوق سنتی و بعضاً حقوق مدنی ایران نیز مدنظر نخواهد بود؛ زیرا ابزارهای حقوقی در آن شامل طیف وسیعی از مقررات و اعمال حقوقی و مراجع صدور مختلف هستند (Zarei & Moazeni, 2012: 432)؛ بنابراین تمرکز آن بر رابطه متقابل علوم اقتصادی با حقوق واقع گرایانه<sup>۲</sup> است. به تعبیری دیگر، نظام حقوق بانکی که در چارچوب حقوق اقتصادی تعریف می شود؛ تمرکز بیشتری بر تحلیل های مدیریتی و گاه غیر حقوقی خواهد داشت که هم راستا با مباحث حقوقی و اقتصادی تعریف می گردد.

در ادامه برای پاسخ به سؤال طرح شده، ابتدا با استفاده از منابع کتابخانه ای به بررسی فرآیند خصوصی سازی و تجربه خصوصی سازی صورت گرفته می پردازیم (بخش اول) و سپس چالش های خصوصی سازی را بررسی خواهیم کرد (بخش دوم).

#### ۱. فرآیند خصوصی سازی در نظام بانکی

کشور مکزیک یکی از نمونه های مشهور خصوصی سازی بانک ها در جهان است. مکزیک ها جهت آغاز فرآیند واگذاری ها؛ کمیته ای برای خصوصی سازی بانک ها تأسیس کردند. در سپتامبر ۱۹۹۰ این کمیته، سازوکارها و دستورالعمل های خود را جهت خصوص سازی بانک ها در سه مرحله اعلام کرد:

مرحله اول: ارزش گذاری مؤسسات شامل ارزش گذاری اجزاء و دارایی های بانک و فروش

1- Formalistic

2- Realistic

سهام دولت (ارزیابی).

مرحله دوم: تعیین نحوه و چگونگی واگذاری مالکیت.

مرحله سوم: نام‌نویسی و ثبت پیشنهادهای خریداران.

پس از طی مراحل فوق در سال ۱۹۹۱ میلادی، واگذاری‌ها از طریق مزایده صورت گرفت؛ اما چندی بعد در سال ۱۹۹۴ نظام بانکی ورشکسته شد و دولت با صرف هزینه زیاد، بانک‌ها را تملک و مجدداً فرآیند واگذاری بانک‌ها را به اجرا گذاشت. دلیل عدم موفقیت بانک‌های واگذار شده را در عدم آماده سازی محیط، یعنی بازننگری در قوانین در جهت بروزرسانی و هماهنگ‌سازی با نظام جدید بانکی (فرآیند خصوصی سازی) باید جستجو کرد (Bahrami & Alaei, 2013: 31). تجربه این کشور نشان می‌دهد که انتخاب روش و فرآیند خصوصی سازی به چه میزان اهمیت دارد. روش‌های خصوصی سازی متعدد هستند و هر کشوری با توجه به ساختار اقتصادی و نوع بنگاه‌ها، روش‌های ویژه‌ای را پیش‌بینی می‌کند. متداول‌ترین روش‌هایی که برای خصوصی سازی در جهان وجود دارد عبارتند از:

۱. عرضه سهام به عموم مردم

۲. عرضه سهام به گروه‌های خاص

۳. تفکیک واحدهای مشمول واگذاری به واحدهای کوچک‌تر و واگذاری

۴. جلب مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری جدید موردنیاز

۵. عقد واگذاری مدیریت یا اجاره‌داری‌ها (Esna ashari & Etemadnia, 2011: 111).

این روش‌ها به صورت کلی در دو قالب قابل تقسیم هستند؛ نوع اول که منجر به انتقال مالکیت بانک می‌شود و نوع دیگر که منجر به انتقال مدیریت بانک می‌گردد.

#### ۱-۱. انتقال مالکیت بانک

ماده ۲۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، روش‌های واگذاری را به سه شکل مقرر کرده است که در مورد تمامی بنگاه‌ها اعمال گردد:

الف - فروش از طریق عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی یا خارجی

ب - فروش کامل یا عرضه سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی

ج - فروش کامل یا سهام بلوکی از طریق مذاکره

قانون گذار تفاوتی بین روش های خصوصی سازی انواع بنگاه ها قائل نشده است و بانک ها نیز باید در چارچوب همین سیاق، خصوصی سازی شوند؛ در حالی که پر واضح است که انواع بنگاه ها با مقتضیات خاص خود، تفاوت های بارزی دارند و چنین قاعده کلی نمی تواند نیاز خصوصی سازی را برطرف کند. چراکه سرنوشت خصوصی سازی بانک برای اقتصاد ملی بسیار حائز اهمیت است و نمی توان آن را با سایر بنگاه ها (مثلاً یک دامداری) به طریق مشابهی خصوصی سازی نمود. وفق ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، انتخاب روش واگذاری توسط هیئت واگذاری تعیین می شود. به موجب ماده ۳۹ این قانون، اعضای هیئت واگذاری عبارتند از:

۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی

۲- وزیر دادگستری

۳- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور بدون حق رأی

۴- وزیر وزارتخانه ذی ربط بدون حق رأی

۵- دو نفر از نمایندگان مجلس به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی

ترکیب اعضای هیئت نشان می دهد که این هیئت کاملاً دولتی است و این سؤال را ایجاد می کند که آیا دولتی بودن هیئت واگذاری می تواند در جهت خصوصی سازی بانک ها مؤثر باشد؟! چراکه اصولاً دولت به عنوان بنگاه دار و صاحب اختیار بانک ها، تمایلی به خصوصی سازی آن ها ندارد؛ زیرا بانک ها نقش پر رنگی در سیاست های پولی و مالی دولت دارند و این تعارض منافع، مشکل جدی بر سر راه خصوصی سازی بانک ها است. به ویژه آنکه حسب ماده ۱۷ این قانون، پیشنهاد واگذاری بنگاه ها نیز باید توسط همان دستگاه های دولتی به وزارت دارایی ارائه شود!

الف) فروش از طریق عرضه عمومی سهام در بورس های داخلی یا خارجی<sup>۲</sup>

۱- بورس یا به بازار به بازاری اطلاق می شود که قیمت گذاری و خرید و فروش کالا و اوراق بهادار در آن انجام می پذیرد.

۲- مجوز عرضه سهام در بورس های خارجی با رعایت قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی و قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ - به پیشنهاد هیأت واگذاری توسط شورای عالی اجراء سیاست های کلی اصل

به موجب ماده ۲۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قیمت‌گذاری و زمان‌بندی مناسب واگذاری بنگاه‌های دولتی متناسب با روش و گستره هر بازار صورت می‌پذیرد. در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت‌گذاری عرضه اولین بسته از سهام هر شرکت، اندازه بسته سهام، روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی، زمان مناسب عرضه سهام حسب مورد پس از انجام مطالعات کارشناسی با پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری، تعیین خواهد شد. طبیعی است که این روش واگذاری مختص خصوصی‌سازی از طریق عرضه سهام در بورس است و طبیعتاً برای سایر روش‌ها مؤثر نیست و به ناچار ملاک قیمت‌گذاری، بررسی کارشناسی خواهد بود. پس از ارزیابی دارایی-های بانک‌ها و تعیین دقیق میزان مطالبات و بدهی‌ها به ویژه نسبت به دولت و تعیین تکلیف آن‌ها، باید بررسی کرد که آیا بانک شرایط عرضه در بورس را داراست؟! پس از آن، مدارک و اطلاعات لازم جهت دسترسی خریداران منتشر شده و امکان بازدید و تحقیق متقاضیان فراهم، و عرضه سهام در بورس آغاز می‌گردد. این روش از خصوصی‌سازی به دلیل امکان نقدینگی و فراهم شدن شرایط رقابتی، روش مرجح قانون‌گذار است؛ اما به دلیل عدم توان بخش خصوصی برای خرید سهام بانک‌ها در ایران ناموفق بوده است.

#### ب) فروش کامل یا عرضه سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی

گاهی مصلحت ایجاب می‌کند بخش عمده‌ای از سهام بانک را به صورت عمده و یکجا (فروش کامل) و یا در قطعات مشخصی (بلوکی) با قیمت تعیین شده در خارج از بورس به فروش گذاشته شود. به این نوع از معامله که در آن قواعد مربوط به محدودیت حجمی و محدودیت قیمتی رعایت نمی‌شود، معامله با عرضه یکجا و بلوکی گفته می‌شود. معمولاً این نوع معامله به جهت حفظ ارزش سهام و جلوگیری از تأثیر چنین عرضه‌ای بر ارزش اسمی سهام، صورت می‌-

چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی صادر می‌شود. در کلیه موارد واگذاری، رعایت قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰ الزامی است.

۱- رک به: آیین نامه شرایط عرضه سهام شرکت‌های مشمول واگذاری در بورس یا خارج از بورس؛ مصوب ۱۳۸۶/۰۹/۱۲ شورای عالی بورس و اوراق بهادار



گیرد. بند ۲ ماده ۱ آیین نامه اجرایی شیوه های قیمت گذاری بنگاه ها و نحوه اعمال شیوه های مذکور در همین چارچوب؛ حداقل میزان سهام بلوکی را پنج درصد تعداد کل سهام شرکت تعیین کرده است.

لحاظ این محدودیت در عرضه بلوکی سهام در جهت اهداف خصوصی سازی همچون: افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی و تشویق اقشار مردم به سرمایه گذاری است. به علاوه، با توجه به اینکه دولت در قالب انحصار قانونی و در جهت رفاه اجتماعی بنگاه داری کرده و در زمان خصوصی سازی ممکن است این انحصار به همان صورت به بخش خصوصی واگذار شود و طبیعتاً بخش خصوصی التزامی به حفظ رفاه اجتماعی نخواهد داشت؛ لذا مقررات تسهیل رقابت و منع انحصار همزمان در همین قانون پیش بینی شده و این مقرر نیز در همین راستا برقرار گشته است. سهام بلوکی نقطه مقابل سهام تدریجی است. این نوع سهام به تدریج و بصورت خرد عرضه می شود و امکان دسترسی آزاد عموم و افزایش بازار رقابتی را فراهم می کند. عرضه سهام تدریجی نسبت به عرضه سهام بلوکی در رسیدن به اهداف خصوصی سازی موثرتر است ( Safajo & Amini Mehr, 2015: 61).

#### ج) فروش کامل یا سهام بلوکی از طریق مذاکره

گاهی لازم است برای واگذاری با اشخاص صاحب تجربه و سرمایه لازم وارد گفتگو شد. معمولاً بانک ها تأثیرات مهمی بر رفاه عمومی یا بخشی از مردم و یا بر شاخص های اقتصادی دارند؛ بنابراین بهتر است حساسیت و دقت بیشتری در واگذاری آن ها به خرج داد؛ زیرا اختلال در کار بانک و ورشکستگی احتمالی آن پس از خصوصی سازی، ممکن است به حال جامعه و اقتصاد مؤثر واقع شود. در ایران، فروش کامل یا سهام بلوکی از طریق مذاکره، روش اصلی برای خصوصی سازی بانک ها بوده است که به دلیل عمومی و شبه دولتی (نهادهای وابسته به دولت یا قوای نظامی و انتظامی) بودن این نهادها، عملاً خصوصی سازی مورد نظر قانون گذار محقق نگردیده است. قانون گذار هیچ قواعدی در مورد فروش کامل یا عرضه بلوکی سهام مقرر نکرده و حتی برای اجرای آن تصویب آیین نامه اجرایی نیز پیش بینی ننموده است و این نقیصه موجب شده که هیئت واگذاری تصمیم به واگذاری بلوکی سهام بانک ها به نهادهای شبه دولتی وابسته به خود در ازای بدهی های دولت بگیرد. ذیلاً به روش های تجربه شده برای خصوصی سازی بانک ها در

ایران اشاره می‌کنیم:

### اول) سهام ترجیحی

سهام بانک‌ها را که از طریق فروش به مدیران و کارکنان و بازنشستگان همان بانک‌ها و یا به سایر مدیران و متخصصان با تجربه، خصوصی‌سازی می‌شود در اصطلاح سهام ترجیحی می‌گویند. وفق آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی، واگذاری سهام می‌تواند اقساطی و حداکثر تا ۵ درصد کل سهام صورت پذیرد. حداکثر خرید سهام ترجیحی برای هر شخص معادل ده برابر میانگین شش ماهه آخرین مبلغ حقوق و مزایای مستمر دریافتی متقاضیان بر اساس احکام حقوقی آنهاست.

### دوم) سهام عدالت

به موجب آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت، سازمان خصوصی‌سازی مکلف شده به منظور گسترش مالکیت عمومی و تأمین عدالت اجتماعی، سهام عدالت قابل واگذاری را حداکثر تا سقف چهل درصد از مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و اگذار نماید. به این ترتیب بخش عمده‌ای از خصوصی‌سازی، معطوف به انتقال دارایی دولت به صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت شد و در خصوص بانک‌های مشمول خصوصی‌سازی نیز اجرا گردید و نتیجه‌ای جز بزرگ‌تر شدن دولت دربرداشت. این روش از خصوصی‌سازی را که خصوصی‌سازی توده‌ای می‌نامند؛ بیشتر در کشورهای شرق و مرکزی اروپا، بسیاری از کشورهای متعلق به اتحاد جماهیر شوروی و مغولستان به اجرا درآمده است (Josef C. Brada, 1996: 72). با عنایت به اهداف خصوصی‌سازی که در ابتدای بحث بدان اشاره شد؛ خصوصی‌سازی از طریق این روش، گرچه اهدافی چون: گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی و افزایش سهم بخش‌های تعاونی در اقتصاد ملی را ممکن است تأمین کند؛ لیکن با اهدافی چون: ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری و افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی و به ویژه کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی؛ مغایر خواهد بود و به جای آنکه منجر به افزایش مشارکت بخش خصوصی شود، موجب گسترش بخش تعاونی‌ها خواهد شد که با توجه به ممنوعیت دولت در تأسیس و

اداره تعاونی‌ها، منجر به بدعت نامعقولی شده است.

#### سوم) واگذاری سهام بانک‌ها در ازای بدهی دولت

در این روش دولت بجای عرضه سهام، سهام بانک‌ها را از طریق مذاکره در عوض بدهی خود واگذار می‌کند. باید به این مهم اذعان کرد که واگذاری‌های صورت گرفته بر خلاف مبانی نظری و انتظار، خصوصی سازی منجر به کوچک‌تر شدن دولت نشده است ( Karimi Petanlar, 2004: 120) که این وضعیت را در نظام بانکی به وضوح می‌توان دید. سهام واگذار شده، به اشخاص حقوقی منتقل شده‌اند که به نوعی وابستگی به دولت داشته و همچنان بار اداره بانک‌ها و تحمل مشکلات آن‌ها بر دوش دولت است. از سوی دیگر واگذاری‌ها نیز به شکل عرضه عمومی نبوده و عملاً امکان رقابت و حضور بخش خصوصی در مالکیت سهام این بانک‌ها نیز محقق نشده است. جدول ذیل وضعیت بانک‌های مشمول طرح خصوصی سازی را پس از اجرای طرح نشان می‌دهد.

بانک	سهام ترجیحی	سهام بلوکی	سهام تدریجی	سهام واگذار شده به رد دیون به صورت انتقال منابع	سهام واگذار شده به رد دیون به صورت انتقال اصل سهام	سهام واگذار شده به سید سهام عدالت
رفاه	۰	۰	۰	۰	۶	۰
تجارت	۵ درصد	۱۵ درصد	۱۰ درصد	۱۰	۳	۴۰
صادرات	۵ درصد	۱۵ درصد	۱۲ درصد	۱۰	۰	۴۰
ملت	۵ درصد	۱۳ درصد	۷ درصد	۰	۲۵	۳۰

منبع: تحقیق و مشاهده حضوری از سازمان خصوصی سازی ۱۳۹۷/۰۸/۰۶

#### ۱-۲. انتقال مدیریت بانک

به موجب ماده ۲۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قیمت گذاری و زمان بندی مناسب واگذاری بنگاه‌های دولتی متناسب با روش و گستره هر بازار صورت می‌گیرد. در مورد فروش دارایی‌ها، قراردادهای اجاره و پیمان مدیریت، تعیین قیمت فروش دارایی‌ها، تعیین میزان مال الاجاره و حق الزحمه پیمان مدیریت و سایر شرایط لازم برای واگذاری مبتنی بر ارزیابی فنی و مالی حسب مورد باید در چهارچوب قانون مناقصات و معاملات دولتی به پیشنهاد سازمان خصوصی سازی و تصویب هیئت واگذاری باشد و در مواردی که تشخیص داده شد تا امکان انتقال مالکیت فراهم نیست؛ بازسازی ساختاری در دستور کار قرار خواهد گرفت. وفق ماده ۱۹

قانون این قانون؛ در این حالت، هیئت واگذاری می‌تواند روش‌های ذیل را اتخاذ نماید:

(الف) واگذاری مالکیت (اجاره به شرط تملیک، واگذاری اموال)

(ب) واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)

(ج) تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکتها حسب مورد

در مواردی هم که بازسازی ساختاری مقدور نباشد و پس از سه بار آگهی، واگذاری ممکن نگردد یا ارزش خالص دارایی‌های بانک منفی باشد و یا به هر دلیل دیگر، انحلال بانک مناسب تشخیص داده شود؛ هیئت واگذاری می‌تواند رأی به انحلال دهد؛ بنابراین؛ خصوصی سازی در این روش با تحقق دو شرط صورت می‌پذیرد:

اول) تلاش برای خصوصی سازی توسط عرضه عمومی شکست خورده باشد

دوم) بهره‌برداری بخش خصوصی از بانک دولتی، به بهبود قابل توجهی از کارآیی بانک منجر شود.

**الف) واگذاری مالکیت (اجاره به شرط تملیک، واگذاری اموال)**

خصوصی سازی از طریق اجاره به شرط تملیک، یک روش خصوصی سازی عمومی است که در آن اجاره کننده می‌تواند از طریق پرداخت اجرت کامل مقرر و اجرای هرگونه شرایط دیگر که در قرارداد اجاره وجود دارد؛ امکان مالکیت خود را محقق کند. معمولاً در زمانیکه بخش خصوصی قادر به خرید بنگاه نیست؛ اجاره به شرط تملیک می‌تواند او را قادر به خرید بنگاه سازد. موضوع عقد اجاره، تملیک موقت منافع است و بانک بنگاهی است که روزانه در حال انعقاد قراردادهای زیادی جهت تجهیز و تخصیص منابع پولی است و در صورتیکه منافع بانک برای مدت معینی (حتی به شرط تملیک) به غیر واگذار شود؛ محاسبه منافع مدت قرارداد و به ویژه تفکیک مسئولیت مالک و مستأجر غیر ممکن است. اساساً اجاره اموالی ممکن است که با بقای عین، منافع آن قابل انتقال باشد و در خصوص بانکها، صرف نظر از دارایی‌های ثابت (املاک و تجهیزات و...)، ماهیت فعالیت بانک، امکان واگذاری از طریق اجاره را غیر ممکن می‌سازد.

روش دیگر برای تحقق امکان خرید برای بخش خصوصی، کاهش دارایی‌های بانکها از طریق واگذاری و فروش اموال فیزیکی بانک (معمولاً شرکت‌های وابسته) است. بانک‌ها دارای شرکت‌های زیر مجموعه بزرگی هستند که ارزش آنها بسیار بالاست و برای بخش خصوصی، تملک

بانک با تمام زیر مجموعه‌های آن مقدور نیست. لذا خصوصی سازی شرکت‌های متبوع بانک‌ها، می‌تواند راه را برای خصوصی سازی هموار سازد. این واگذاری می‌تواند بصورت نقد یا به اقساط انجام شود. به موجب آیین‌نامه نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری، می‌بایست حداقل ۱۵ تا ۲۰ درصد از ارزش سهام را نقداً در زمان واگذاری و مابقی از ۶ تا ۸ سال بعد تسویه گردد. متأسفانه تجربه خصوصی سازی نشان می‌دهد که بانک‌ها بدون لحاظ شرکت‌های وابسته خصوصی سازی شده‌اند و پس از آن، خصوصی سازی این شرکت‌ها در دستور کار قرار گرفته که فرآیندی معکوس و پیچیده را نشان می‌دهد.

#### ب) واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)

در موارد نیاز؛ هیئت واگذاری می‌تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت، بنگاه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی را از طریق برگزاری مناقصه یا مزایده اقدام کند. این روش به دلایل ذیل اتخاذ می‌گردد:

اول) بقای بنگاه برای منافع عمومی مفید است

دوم) کارآیی شرکت در صورت واگذاری مدیریت افزایش می‌یابد

سوم) اقبالی برای خرید بنگاه وجود ندارد.

بانک‌ها به دلیل پیچیدگی‌های مدیریتی و مالی، و آنچه که در مبحث انتقال مالکیت از طریق اجاره آمد؛ امکان اعمال این روش از خصوصی سازی را ندارند و اجرای این روش در مورد بانک‌ها بی سابقه است.

#### ج) تجزیه و ادغام پیش از خصوصی سازی

معمولاً در زمانی که بانک زیان‌ده است خریداری نخواهد داشت؛ بنابراین دولت می‌بایست دو راه را در پیش گیرد:

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

اول) تزریق سرمایه به بانک جهت تغییر شرایط مالی<sup>۱</sup>  
 دوم) اعمال تغییر در اموال و ساختار و یا انحلال بانک  
 راهکار اول معمولاً به تغییر شاخص‌های مالی در کوتاه مدت می‌انجامد و چنین بانکی معمولاً  
 رغبتی برای خریداران ایجاد نمی‌کند. به همین دلیل قانون‌گذار روش دوم را برگزیده است. این  
 روش به دو شکل قابل اجراست:

اول) تفکیک هر بانک به چند شخصیت حقوقی مستقل و یا ادغام واحدها در یکدیگر  
 دوم) فروش واحدهای بانک به صورت مجموعه‌های جداگانه و یا فروش اموال و انحلال.  
 تجزیه بانک به چند بنگاه و یا فروش دارایی‌ها منجر به کوچک شدن و امکان خصوصی‌سازی  
 دارایی‌ها می‌شود لیکن منجر به خصوصی‌سازی بانک به معنای بقای بانک و انتقال شخصیت  
 حقوقی آن نمی‌شود؛ اما ادغام راه حلی است که می‌تواند به این امر کمک کند. ادغام؛ اقدامی است-  
 که در پی آن چند بانک یا موسسه مالی و اعتباری، ضمن محو شخصیت حقوقی مستقل، شخصیت  
 حقوقی واحد و جدیدی تشکیل می‌دهند یا در شخصیت حقوقی دیگری جذب شوند و به موجب  
 آن، کلیه دارایی، مطالبات، دیون و تعهدات شرکت ادغام شونده به شرکت پذیرنده منتقل می‌شود  
 (Rashvand Bukani, 2013: 71). البته ادغام، ابهاماتی نیز به دنبال دارد که باید پیش از  
 خصوصی‌سازی مرتفع گردد و مهمترین آن انتقال دیون و مطالبات بانک‌هاست که شامل سپرده-  
 گذاران و تسهیلات گیرندگان می‌شود.

ماده ۴۰ قانون برنامه چهارم توسعه مقرر کرده: (... کلیه حقوق و تعهدات، دارایی و دیون و  
 مطالبات شرکت یا شرکت‌های موضوع ادغام به شرکت پذیرنده ادغام و یا شرکت جدید انتقال  
 خواهد یافت ...) ادغام را اگر موجب تبدیل تعهد (تبدیل متعهد یا متعهدله) بدانیم؛ نیازمند موافقت  
 سپرده‌گذار یا تسهیلات گیرنده است. ولی اگر قائل به نظریه قائم مقامی در این زمینه باشیم؛ چنین  
 رضایتی شرط نخواهد بود. از آنجا که قانون‌گذار مقررات روشنی در این زمینه وضع نکرده است و

۱- کشور مجارستان از سال ۱۹۹۴ میلادی، در یک برنامه سه ساله با افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، خصوصی‌سازی بانک‌ها  
 را آغاز و نهایتاً در پایان اجرای برنامه، هر پنج بانک دولتی را بطور کامل به بخش خصوصی واگذار کرد (Bahrami &  
 Alaei, 2013: 19).

۲- رک به: تصویب نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۰۳

با توجه به رویه عملی در ادغام ۵ موسسه و بانک واسطه به نیروهای مسلح در بانک سپه بدون اخذ هرگونه موافقت از سپرده گذاران و تسهیلات گیرندگان؛ به نظر می رسد باید قابل به نظریه قائم مقامی باشیم. البته با توجه به اینکه ادغام بانکها پیش از خصوصی سازی تأثیر چندانی بر حقوق این دسته از افراد ندارد؛ تاکنون چالشی در این زمینه روی نداده است اما بررسی چالش های احتمالی برای دوران پس از خصوصی سازی این بانکها امری ضروری خواهد بود.

## ۲. چالش های خصوصی سازی بانکها

تا اینجا تلاش کردیم نگاهی موجز به روش های موجود و تجربه شده در راه خصوصی سازی بانکها پردازیم، اما آنچه که ما را در رسیدن به مقصود کمک خواهد کرد؛ چالش های تجربه شده در این فرآیند و تأثیر آن بر موقعیت حقوقی بانکها است. لذا در این بخش ابتدا چالش های فرآیند خصوصی سازی را طرح می کنیم و سپس به تأثیرات آن بر بانکهای خصوصی سازی شده و تجربه خصوصی سازی بانکها در ایران خواهیم پرداخت.

### ۲-۱. چالش های فرآیند خصوصی سازی بانکها

اثرات مفید خصوصی سازی فقط از خصوصی سازی هایی که به درستی اجرا می شود، حاصل می گردد. نکته کلیدی آن است که چگونه باید خصوصی سازی را اجرا کرد؟ سه مرحله اساسی در اجرای خصوصی سازی حائز اهمیت است:

#### الف) ایجاد محیط امن برای اقتصاد با وضع قوانین رقابت آزاد

توجه به قوانین ضدانحصار به موازات قوانین خصوصی سازی، یک ضرورت است. این قوانین ممکن است ساختار بازار سرمایه را تغییر داده و زمینه را برای حضور سهامداران اقلیت فراهم نماید. عدم حمایت قوانین از سهامداران خرد ممکن است منجر به عدم سرمایه گذاری عمومی شود و یا مشکلات سیاسی را به بار آورد (Bagheri, 2011: 43).

تجربه کشورهای نیوزیلند، بریتانیا، مکزیک و شیلی، از جمله تجربیات موفق در خصوصی سازی بانکها محسوب می شود و دلیل مهم، تأکید آنها بر ایجاد محیطی است که رقابت را تشویق می کند. چنین قواعدی نه تنها برای عملکرد آینده بانک و پایدار بودن خصوصی سازی، بلکه برای

عرضه و انتقال سهام بانک‌ها به بخش خصوصی ضروری است (George R.G. Clarke, 2003: 3).

در فصل نهم از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (تسهیل رقابت و منع انحصار) برای موفقیت خصوصی‌سازی، پیش‌شرط‌های اقتصادی و لزوم برقراری شرایط مناسب برای فعالیت بخش خصوصی ذکر شده است. اصلاحات تجاری (رقابت و صادرات)، اصلاحات قیمت (آزاد کردن بازارها)، اصلاحات نظارتی (از بین بردن موانع ورود و خروج خصوصی) از جمله دستاوردهای تصویب این قانون است. با این وجود؛ عدم پیش‌بینی مقررات ویژه برای تسهیل رقابت در نظام بانکی و حل مسئله رقابت بین بانک‌های دولتی و خصوصی، از جمله عدم برقراری شرایط رقابتی در تعیین نرخ خدمات و عدم موفقیت کانون بانک‌های خصوصی در ایفای نقش تنظیم‌گری و دولتی بودن نهاد تنظیم‌گری موجود (شورای پول و اعتبار) که محل فضای آزاد رقابتی است، و فقدان مقررات ویژه رقابت در نظام بانکی، از جمله چالش‌های خصوصی‌سازی در نظام بانکداری است.

شورای پول و اعتبار به عنوان نهاد تنظیم‌گر در حوزه بانکی، اقدام به تعیین نرخ خدمات بانکی و نرخ بهره عملیات بانکی می‌نماید که این نرخ‌ها تابعی از سیاست‌های کلان دولت در قبال اقتصاد ملی و بانکداری دولتی هستند. بدین ترتیب؛ عملاً رقابتی بین بانک‌ها وجود ندارد تا این رقابت منجر به کاهش نرخ خدمات و افزایش کیفیت خدمات بانکی و خلاقیت در این زمینه شود. از سوی دیگر؛ در فقدان مقررات محل رقابت بانکی، بانک‌های خصوصی قادر نیستند تا با رفتارهای انحصارگرایانه بانک‌های دولتی در توافقات با نهادهای دولتی، اقدامی به عمل آورند و ترجیح می‌دهند فعالیت‌های خود را بیش از خدمات بانکی، در عملیات بانکی متمرکز کنند.

#### ب) ساده سازی پروسه خصوصی‌سازی، تخصیصی کردن خصوصی‌سازی بانک‌ها

خصوصی‌سازی معمولاً باید از طریق عرضه عمومی و مزایده صورت پذیرد. ویژگی‌های اصلی این فرآیند عبارتند از:

- اول) وجود یک نهاد تخصیصی مرکزی
  - دوم) فرآیند ساده و شفاف برای خصوصی‌سازی
- مهم‌ترین عامل در شفاف‌سازی، ارزیابی دارایی بانک است. در یک ارزیابی واقع‌بینانه، لازم



است که حداقل ارزش دارایی‌های بانک، به عنوان ملاکی برای تعیین قیمت پایه برای عرضه سهام تعیین شود. از طرف دیگر؛ بازار رقابتی و وجود مشتریان متعدد موجب کشف قیمت واقعی خواهد شد (Piri, 2008: 15). به این ترتیب؛ تعیین ارزش یک بانک دولتی ممکن است دشوار باشد. سهام بانک دولتی، سهامی است که هرگز قبل از آن در بازار عرضه نشده است؛ بنابراین؛ در صورت عدم وجود آزمون بازار، چگونه ارزش آن تعیین می‌شود؟ در تمام نقاط دنیا، قیمت فروش بانک‌های دولتی بسیار بحث برانگیز است. وضعیت در کشورهای در حال توسعه خیلی بدتر است؛ جایی که مطالبات و دیون دولت در برابر بانک، بلا تکلیف مانده است. ارزش سهام یک بانک دولتی هیچ شباهتی به ارزش سهام یک بانک خصوصی در بازار ندارد؛ به ویژه اگر این بانک دارای سودآوری ضعیف، تعداد بیش از حد کارکنان و دیگر مشکلات عملیاتی باشد. دولت‌ها اغلب مجبور به تکیه بر یک نهاد مستقل دولتی برای ارزیابی ارزش شرکت‌های قابل واگذاری هستند که گاهی اوقات به نتایج بسیار غیر واقعی دست می‌یابند؛ بنابراین؛ نظر کارشناسان متخصص، نقش مهمی در روند خصوصی سازی بازی می‌کند. دولت‌ها در برابر استفاده از تخصص فنی کارشناسان مستقل، مقاومت به خرج می‌دهند. این مساله، به دلیل بخشی از انتظارات غیر واقعی از سوی دولت نسبت به کارشناسان است. دولت‌ها انتظار دارند که کارشناسان دقیقاً بگویند که بازار چه چیزی را تحمل خواهد کرد و نیز به آن‌ها توصیه کنند که چه چیزی برای رفاه عموم مردم مناسب است. بدین منظور به جای ایجاد نهادهای تخصصی مستقل، به تمرکز کارشناسان در یک نهاد دولتی برای خصوصی سازی دست می‌زنند. در ایران نیز سازمان خصوصی سازی، به عنوان نهادی دولتی، تنها نهاد خصوصی سازی برای تمام شرکت‌های دولتی، اعم از بانک‌ها، به عنوان بازوی کارشناسی دولت، فعالیت می‌کند. امری که امکان اعمال تخصص و دقت را در فرآیند خصوصی سازی بانک‌ها را کمرنگ می‌سازد و ضعف فقدان قوانین در مورد خصوصی سازی تخصصی را بیش از پیش نمایان می‌سازد. لذا؛ اصلاح قانون در جهت تخصصی شدن خصوصی سازی در حوزه بانکی و تعیین مرجع مستقل خصوصی سازی و تبیین دقیق فرآیند شفاف و ساده برای خصوصی سازی بانک‌ها برای جلوگیری از تأثیر تصمیمات سیاسی بر فرآیند خصوصی سازی از طریق هیئت واگذاری از ضرورت‌های خصوصی سازی بانک‌ها خواهد بود.

ج) آماده سازی بانک برای خصوصی سازی

برای جذب خریدارانی که مایل هستند سهام یک بانک را خریداری کنند و در بهبود کارآیی آن سرمایه گذاری کنند؛ دولت‌ها باید بانک‌ها را جذاب‌تر کنند. این مساله ممکن است هزینه زیادی برای دولت داشته باشد. اگرچه نیازی به سرمایه گذاری جدید در این بانک‌ها نیست؛ لیکن در بسیاری از موارد ممکن است نیاز به حذف بدهی بانک‌ها به دولت داشته باشد. همچنین تعهدات احتمالی بانک‌ها در برابر دولت یا سایر اشخاص مانند صندوق‌های بازنشستگی و ...، اوراق مشارکت عرضه شده توسط بانک‌ها و... به دلیل گسترده غیرقابل ارزیابی، مانع از خصوصی سازی می شوند.

اخراج کارکنان مازاد یکی دیگر از اشکال آماده سازی هستند. خریداران به دنبال کسب سود و افزایش بهره‌وری بانک هستند و حاضر نخواهند بود که پرداخت دستمزد کارکنان مازاد بانک‌ها بر دوش بانک باقی بماند و یا مسئولیت اخراج کارکنان مازاد و خطر جریمه‌های ناشی از اخراج بر عهده بانک قرار بگیرد. برخلاف این مهم؛ بند ۳ ماده ۱۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مقرر کرده است که هیئت واگذاری مکلف است تعداد کارکنان هر شرکت قابل واگذاری را در سند واگذاری ثبت و در شرایط واگذاری بگنجانند که مدیران شرکت‌های واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند.

## ۲-۲. چالش‌های بانک‌ها پس از خصوصی سازی

بخش خصوصی زمانی به خرید سهام بانک‌های دولتی تمایل نشان می‌دهد که هم سودآوری آن را باور داشته و هم فضا را برای فعالیت خود مناسب بداند. بنابراین؛ فرآیند خصوصی سازی نیز تنها زمانی با موفقیت همراه است که این شرایط مهیا باشد (Khandan, 2015: 194). لذا چالش‌های موجود بر سر راه بانک‌های خصوصی شده، سد بزرگی بر سر راه برنامه‌های بعدی خصوصی سازی خواهد بود.

### الف) حقوق ذینفعان

ذینفعان نظام بانکی شامل سهامداران، سپرده‌گذاران و در نگاه کلان، نظام بانکی کشور است (زیرا اقتصاد کشور متأثر از فعالیت اقتصادی بانک‌هاست). حال با واگذاری بانک‌های دولتی باید بررسی کرد که چه تاثیری بر حقوق این افراد حاصل خواهد شد؟

**اول: سهامداران**

در موج دوم خصوصی سازی بانک‌ها که قرار است در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ اجرا شود؛ هیئت واگذاری تصمیم به عرضه ۱۰ درصدی سهام سه بانک دولتی گرفته است که هنوز جزئیاتی از آن منتشر نشده است. این سهام قرار است در قالب سهام صندوق واسطه‌گری<sup>۱</sup> در بورس اوراق بهادار عرضه شود. بدین ترتیب خریداران سهام بانک‌ها، به جای خرید مستقیم سهام بانک، سهام این صندوق را خریداری خواهند کرد که این صندوق پس از فروش کامل سهام بانک در مراحل که بعدها توسط هیئت واگذاری تعیین خواهد شد؛ سهام بانک را به نام خریداران منتقل می‌کند! گرچه در این روش ممکن است دولت موفق به دریافت وجوه نقدی قابل توجهی از متقاضیان شود؛ لیکن تا زمانی که خریداران سهام، مالک سهام بانک شمرده نشوند؛ نقشی در تصمیم‌گیری و تعیین ارکان بانک نخواهند داشت و عملاً بانک تحت مدیریت دولت اداره خواهد شد. اگر این روش با روش عرضه مستقیم سهام جابجا شود؛ گرچه نقیضه فوق مرتفع خواهد شد؛ اما حقوق خریداران سهام در برابر دولت، با توجه به عرضه تدریجی و عدم امکان دخالت خریداران (حداقل در دوره‌ای که هنوز اکثریت سهام بانک عرضه نشده است) در تصمیم‌گیری مجامع، تحت تأثیر قرار خواهد گرفت.<sup>۲</sup>

**دوم: سپرده‌گذاران**

بانک دارای شخصیت حقوقی مستقل است و قراردادهای تجهیز منابع بانکی، پس از خصوصی سازی نیز به قوت و اعتبار خود باقیست. لیکن سپرده‌گذاران به موجب قرارداد سپرده-گذاری، شرکاء بانک در سرمایه‌گذاری هستند و تغییرات در شخصیت حقوقی بانک (تبدیل بانک از شرکت سهامی دولتی به شرکت سهامی عام) و تغییرات ساختاری از جمله فروش دارایی‌ها، ادغام و ... بدون رضایت سپرده‌گذاران صورت می‌گیرد. مسئولیت سهامداران جدید در حدود

**1- ETF**

۲- به موجب ماده ۸۵ لایحه اصلاحی قانون تجارت؛ تصمیمات مجمع عمومی فوق العاده شرکت سهامی عام به اکثریت دو سوم آرا و به موجب ماده ۸۷ این قانون، تصمیمات مجمع عمومی عادی این نوع شرکت با اکثریت مطلق آرا اتخاذ می‌گردد.

پرداخت مبلغ اسمی سهم است و مسئولیتی نسبت به دیون و تعهدات بانک نخواهند داشت و در صورتیکه بانک خصوصی نتواند از عهده تعهداتش برآید و اعلام ورشکستگی کند؛ سپرده-گذاران، تضمینی برای بازپرداخت سرمایه خود ندارند. این درحالیست که ورشکستگی در خصوص بانک دولتی مصداقی نداشته و سپرده‌گذاران در صورت عدم توانایی بانک دولتی در ایفای تعهداتش، متوسل به مراجع رسیدگی به تخلفات دولتی شده و دولت را ناگزیر در پرداخت مطالبات قراردادی می‌کنند.

#### سوم: نظام بانکی

دولت در امر تصدی‌گری و به طور خاص در امر بانکداری به دنبال هدایت نظام پولی و بانکی در جهت تأمین منافع عمومی است و این مساله نظام اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار خواهد داد؛ اما هدف صاحبان خصوصی بانک کسب سود است و سعی می‌کنند با هر هزینه‌ای آن را بدست آورند. این امر موجب به خطر افتادن کیفیت خدمات، تغییر نحوه رفتار بانک با مشتریان به ویژه در اعطای تسهیلات یا اعمال سایر معیارهای ناعادلانه می‌شود. کسب سود بیشتر نیازمند برنامه‌ریزی-های بلندمدت اقتصادیست درحالی که سهامداران و سپرده‌گذاران به دنبال کسب سود در بازه زمانی کوتاه هستند؛ بنابراین ممکن است بخش خصوصی با پرداخت سودهای کوتاه مدت در جهت کسب منابع بیشتر، بانک را در خطر ورشکستگی و انحلال قرار دهند. البته این رفتار بانک در بلند مدت موجب افزایش ریسک برای سپرده‌گذاران می‌گردد. در زمانی که بانک دولتی است؛ سپرده‌گذاران، سرمایه خود را به پشتوانه دولت به بانک می‌سپارند و حمایت‌های مالی دولت را تضمینی بر سپرده خویش می‌دانند؛ اما با واگذاری بانک؛ این پشتوانه از بین رفته و سرمایه سپرده-گذار دستخوش تصمیمات مدیران بخش خصوصی خواهد شد و ممکن است موجب کاهش اعتماد برای سرمایه‌گذاری در بانک شود. از سوی دیگر؛ بانک با تحمیل فشار بیشتر بر گیرندگان تسهیلات، سعی در تضمین بازپرداخت تسهیلات و سود آن کرده و از اقدامات غیرشفاف از جمله تحمیل شرایط قراردادی سخت و عدم تسلیم نسخه قرارداد به گیرنده تسهیلات و ... خواهد کرد. درحالی که شفافیت به عنوان منعکس‌کننده تصویری واقعی از آنچه که واقعاً رخ می‌دهد از اصول مهم در حاکمیت شرکتی است (Zanjirani Farahani, 2007: 83).

**ب) چالش‌های مدیریتی**

ساختار بانکی از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است. معمولاً، ساختار بانک‌ها متأثر از قوانین پولی و بانکی آن کشور است. در ایران بانک‌های خصوصی تنها در قالب شرکت سهامی عام متصور هستند. دلایل این محدودیت چندان روشن نیست (Zamanzadeh, 2010: 19)، شاید بتوان ریشه آن را در مسئله حاکمیت شرکتی جستجو کرد اما این قاعده، تنها برای بانک‌های دولتی که از طریق بورس خصوصی سازی می‌شوند؛ ضروری خواهد بود. اصولاً بانک‌های دولتی دارای ساختاری هستند که ناشی از سلطه دولت بر اداره آنهاست؛ بنابراین ضرورت دارد پیش از اقدام به خصوصی سازی، ساختار بانک‌ها و قوانین و مقررات در جهت هماهنگی با نظام جدید بانکی تغییر کند.

مالکیت؛ عنصر اصلی در دولتی بودن یک بنگاه است. اگر مالکیت دولت در بانک به کمتر از سهم غالب (۵۰٪) تنزل پیدا کند؛ بانک خصوصی تلقی می‌گردد. سهامداران جدید در صورتیکه شخص حقیقی باشند؛ بیش از ۵٪ و در مورد اشخاص حقوقی بیش از ۱۰٪ از سهام بانک را نمی‌توانند خریداری نمایند<sup>۱</sup>. این محدودیت جهت جلوگیری از انحصار برقرار شده است اما هدف اصلی خصوصی سازی «افزایش کارآمدی بانک» را تأمین نمی‌کند.

پیش از اجرای واگذاری‌ها در سال ۱۳۸۹؛ بانک‌های مشمول واگذاری، اقدام به اصلاح اساسنامه خود نمودند. با تغییر اساسنامه، این بانک‌ها از شرکت سهامی دولتی به شرکت سهامی عام تغییر کردند و سپس در بورس اوراق بهادار تهران پذیرفته شدند.

در اواخر واگذاری‌ها در مرداد ۱۳۹۲؛ بانک مرکزی «نمونه اساسنامه بانک‌های تجاری غیردولتی» را ابلاغ کرد. این ابلاغیه با استناد به مصوبه شورای پول و اعتبار و با هدف انتظام بخشی، به سامان نمودن و ضابطه‌مند ساختن اساسنامه بانک‌های غیردولتی و ایجاد ساختار و چارچوبی یکسان و استاندارد برای بانک‌های مذکور ابلاغ شد و به موجب آن، تمامی بانک‌های تجاری غیردولتی موظف شدند حداکثر ظرف مدت ۴ ماه از تاریخ ابلاغ، نسبت به برگزاری مجمع عمومی فوق العاده و انطباق اساسنامه خود با اساسنامه نمونه اقدام نمایند. با پایان واگذاری‌ها در سال ۱۳۹۳،

بانک‌های واگذار شده اقدام به اصلاح مجدد اساسنامه خود مطابق با ابلاغیه بانک مرکزی ایران کردند.<sup>۱</sup> هرچند که قانون تجارت قواعد مربوط به اساسنامه شرکت‌های تجاری را معین کرده است؛ لیکن اقدام شورای عالی پول و اعتبار و بانک مرکزی به نوعی محدود کردن بیشتر بانک-های خصوصی در تعیین ساختار بانکی است. به طور مثال؛ مطابق ماده ۱۱۰ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت؛ شخص حقوقی می‌تواند به‌عنوان عضو هیئت مدیره تعیین شود اما اساسنامه ابلاغی؛ عضویت شخص حقوقی را ممنوع کرده است. همچنین مقرر شده که اعضای هیئت مدیره نمی‌توانند موظف باشند. در این مقرر آمده است که مدیر بانک را بانک مرکزی می‌تواند «منفصل» کند و حکم «انفصال» دهد. در مکانیزم دولتی کلمه «انتصاب» و «انفصال» از خدمت بروز می‌کند؛ اما در شرکت‌های تجاری «انتخاب» یا «تغییر و عزل» واقع می‌گردد. اختلافات و بحث‌های پیش آمده در راه تصویب این مقرر در بانک‌های خصوصی شده، و عدم حضور عده‌ای از صاحبان سهم در جلسه مجمع عمومی این بانک‌ها برای تغییر اساسنامه را می‌توان حاصل از این مباحث دانست.

مخالفین این ساختار تحمیلی معتقداند دولت از طریق واگذاری سهام عدالت در شرکت‌های سهام عدالت، مدیرانی را منصوب می‌کند که به تبع آن، در سیکل مدیریتی بانک‌های واگذار شده همچنان نقش پر رنگی دارد. با توأم شدن این محدودیت در تعیین ساختار بانک، به نوعی دولت نقش اصلی را در اداره بانک‌ها ایفا خواهد کرد و حقوق سهامداران اقلیت را تضییع و عملاً سهامداران اقلیت نمی‌توانند مدیری انتخاب نمایند؛ اما موافقین معتقدند؛ آنچه بانک‌ها را از بقیه بنگاه‌های اقتصادی متمایز می‌کند؛ این است که ذینفعان نظام بانکی طیف وسیعی از اقشار جامعه را تشکیل می‌دهند. علاوه بر سهامداران، طیف وسیعی از سپرده‌گذاران هستند که بیش از ۹۰ درصد از منابع بانک‌ها متعلق به آنهاست و ضرورت نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها نیز به این موضوع بر می‌گردد. در سایر بنگاه‌های اقتصادی، سهامداران از اختیارات وسیع‌تری برخوردار هستند. بانک مرکزی به‌عنوان مرجع نظارت بانکی در کشور باید مطمئن شود مدیران بانک‌ها از افراد حرفه‌ای و

۱- متن کامل اساسنامه در پایگاه اطلاع رسانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به نشانی [www.cbi.ir](http://www.cbi.ir) بخش نظارت، زیرمجموعه بخشنامه‌های نظارت، قابل دسترس است.

برخوردار از صلاحیت تجربی و علمی کافی هستند و برای اتخاذ تصمیم و مدیریت از استقلال رأی کافی برای رعایت حقوق همه ذینفعان برخوردار باشد. مثلاً در چنین شرایطی نمی تواند یک شخص حقوقی، عضو هیأت مدیره بانک شود و نماینده شخص حقوقی مذکور توسط مدیرعامل آن شخص حقوقی معرفی و هر زمان که اراده کرد بتواند او را از نمایندگی عزل نماید.

پس از تمام این مباحث؛ شورای پول و اعتبار با تصویب و ابلاغ دستورالعمل حاکمیت شرکتی، ساختار مؤسسات اعتباری خصوصی را نیز تابع نظام خاصی نمود.<sup>۱</sup> به این ترتیب، دخالت دولت در امور داخلی و نحوه فعالیت بانک های خصوصی از طریق شورای پول و اعتبار و تحمیل هزینه های عمومی به بخش خصوصی (بانک خصوصی) یکی از مهمترین چالش های خصوصی سازی شمرده می شود.<sup>۲</sup> از طرف دیگر؛ نقش مؤثر بانک ها در نظام اقتصادی کشور موجب تلاش سیاستمداران بر دخالت های سیاسی و دولتی شده است.

بانک جهانی در شیوه نامه ای برای خصوصی سازی، توصیه می کند؛ چارچوب قانونی کشور باید از خصوصیات خصوصی سازی در دو مورد حمایت کند: اول؛ ممکن است قوانینی برای فرآیند آماده سازی بانک ها برای خصوصی سازی و انجام معاملات مورد نیاز وضع نماید. دوم؛ محیط قانونی کلی باید دارای یکپارچگی باشد؛ بطوریکه کارآفرینان تازه وارد بتوانند به اعتبار دسترسی پیدا کنند و بر اساس برابری با یکدیگر و با دولت باقی مانده در بانکداری رقابت کنند.

افزایش فساد نیز چالش دیگری است که امروزه بسیار مورد توجه قرار گرفته است. صاحبان خصوصی، ابزارهای مختلفی را برای انجام وظایف خود به کار می گیرند. آن ها در رشوه خواری، تقلب و سایر اعمالی که باعث فساد می شوند؛ بیشتر در معرض خطر هستند. این امر در سایه عدم شفافیت روی می دهد؛ در واقع فقر شفافیت از علل بنیادین فساد اداری است (Kamali, 2004: 15). وضعیت مؤسسات مالی و اعتباری در کشورمان (ورشکستگی های اخیر مؤسسات مالی و اعتباری) حکایت از اهمیت این موضوع دارد و در آخر باید توجه داشت در یک دولت

۱- دستورالعمل الزامات ناظر بر حاکمیت شرکتی در مؤسسات اعتباری غیردولتی در ۱۰۱ ماده در مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۲ به

تصویب شورای پول و اعتبار رسید و مقرر شد یک سال پس از ابلاغ لازم الاجرا است.

۲- لازم به ذکر است که حاکمیت شرکتی، یکی از اصول توصیه شده توسط کمیته بازل است.

دموکراتیک، مردم می‌توانند دولت را برای خدمات ارائه شده توسط بخش دولتی مورد مواخذه قرار دهند و دولت موظف است تصویر واضح فعالیت‌های مالی را نشان دهد اما در بخش خصوصی شفافیت کافی وجود ندارد (Ajori Aisak, 2018: 78).

### ج) بحران‌های نظام بانکی

بحران در نظام بانکی می‌تواند مقدمه‌ای برای ورشکستگی سیستماتیک بانک‌ها به شمار رود و به همین دلیل است که نهاد نظارت بانکی تلاش خود را به کار می‌گیرد که بحران، منجر به توقف و ورشکستگی بانک‌ها نشود. نظام بانکی ایران که همواره دولتی یا نیمه دولتی است؛ دولت توجه ویژه‌ای به این مقوله نشان می‌دهد. چه اینکه ورشکستگی بانک‌ها به معنی ورشکستگی دولت تلقی خواهد شد. در همین راستا؛ اخیراً دولت تصمیم به ادغام پنج بانک و مؤسسه مالی و اعتباری وابسته به نیروهای مسلح در بانک سپه گرفته است. این مؤسسات اعتباری از دهه ۷۰ شمسی به بعد با سیاست‌های مربوط به توسعه بانک‌های خصوصی به تدریج شکل گرفتند و رشد کرده و به جمع بانک‌های کشور اضافه شدند؛ اما اکنون تعداد زیاد بانک‌های کشور و هزینه بالای اداره آن‌ها و زیان عملیاتی را دلیل ادغام این پنج بانک و مؤسسه اعتباری اعلام کرده‌اند. با این وجود؛ بحران مالی را می‌توان در سایر بانک‌ها (اعم از خصوصی و دولتی) نیز رویت کرد. عدم کفایت سرمایه که منجر به ناتوانی بانک در پرداخت سود به سپرده‌گذاران می‌شود و مطالبات معوقه، و اخیراً تحریم‌های بین‌المللی؛ عمده عواملی هستند که بانک‌های ایرانی را در خطر ورشکستگی قرار داده‌اند.

در این شرایط، بانک‌های دولتی با اقدامات دولت (اعم از حمایت‌های مالی و اقدامات ساختاری) شرایط بهتری نسبت به بانک‌های خصوصی دارند و فضای رقابت در نظام بانکی نامتوازن است. به این ترتیب ممکن است بانک‌های خصوصی به سمت بنگاهداری و فعالیت‌های پرریسک مالی سوق پیدا کنند و در نهایت بخش خصوصی (سهامداران و سپرده‌گذاران) به دلیل

۱- گرچه این بانک و مؤسسات، وابسته به نهادهای نظامی هستند اما با توجه به شخصیت مستقل صاحبین سهام، در زمره مؤسسات خصوصی شمرده می‌شوند.



ریسک بالای سرمایه گذاری تمایل خود را از ادامه حضور در حوزه بانکی از دست داده و بانک-های خصوصی در معرض ورشکستگی قرار گیرند.

بحران های اخیر نظام بانکی به گونه ای است که حتی برخی به این باور رسیده اند که بانکداری اسلامی با خصوصی سازی صنعت بانکی تعارض دارد و نه تنها خصوصی سازی بانک ها در شرایط کنونی اشتباه بوده است بلکه باید، بار دیگر به دولتی سازی بانک ها اقدام کرد.<sup>۱</sup>

به هر حال، این ادغام (بانک و مؤسسات اعتباری وابسته به نیروهای مسلح) که حکایت از بحران در نظام بانکی کشور دارد؛ خود نیز چالش های جدی را به دنبال خواهد داشت. از جمله این چالش ها؛ وضعیت مالی این مؤسسات و بانک ها است. ادغام چند موسسه و بانک در معرض ورشکستگی در بانک سپه، شرایط مالی این بانک را نیز در خطر قرار می دهد. از طرف دیگر؛ وضعیت انتقال دارایی این مؤسسات و بانک ها از جمله شعبات آن ها که در بسیاری از موارد جزئی از زمین یک پادگان نظامی است، محل اختلاف شده و اگر در ادغام مؤسسات و بانک ها، این دارایی ها به بانک سپه منتقل نشود؛ خطر جدی متوجه تراز دارایی بانک سپه خواهد بود. همچنین پرداخت سود بالاتر به سپرده گذاران و دریافت سود بیشتر از گیرندگان تسهیلات (به ویژه در مورد مؤسسات مالی و اعتباری) شرایط بانک سپه را در برخورد با مشتریان دچار تغییر و تبعیض خواهد کرد.

### نتیجه

امروزه دیگر خصوصی سازی بانک ها به صورت تیکه قبلاً وجود داشت اجرا نمی شود. خصوصی سازی انجام شده در نظام بانکی کشور، ساختار مالکیت پیچیده ای را در بانک های مشمول این طرح ایجاد کرده و اهداف سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را محقق ننموده است. عدم مشارکت عمومی در خرید سهام بانک ها، عدم کاهش تصدی گری دولت در زمینه بانکداری،

۱- رک به: مصاحبه مدیر عامل بانک قوامین (غلامحسن تقی نتاج) با خبرگزاری ایسنا مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۰۸ کد خبر: ۹۷۱۲۰۸۰۴۱۵۹ و مصاحبه احمد حاتمی یزدی (مدیر عامل سابق بانک صادرات) با روزنامه سازندگی مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۲ کد

عدم تأثیر اجرای طرح در کارایی و بهره‌وری نظام بانکی، و... نشان از عدم موفقیت موج اول خصوصی سازی بانک‌ها در ایران دارد.

اصولاً واگذاری بانک‌ها باید از طریق عرضه عمومی انجام شود لیکن در مواردی که پس از برگزاری دو نوبت مزایده، خریداری وجود نداشته باشد؛ واگذاری به موجب مصوبه هیئت واگذاری از طریق مذاکره مجاز است. علت تمام واگذاری‌های صورت گرفته در خصوص سهام بانک‌ها از طریق غیر عرضه عمومی؛ فقدان توان بخش غیردولتی عنوان شده است لیکن مشخص نیست در اقتصادی که بخش عمده آن را بخش دولتی فراگرفته است؛ با چه منطقی می‌توان انتظار داشت که بخش کوچک خصوصی بتواند بخش بزرگ دولتی را خریداری کند؟

چالش‌های تجربه شده در موج اول خصوصی سازی نشان داد؛ عدم استفاده از روش مناسب برای خصوصی سازی می‌تواند در آینده صنعت بانکداری تأثیر مخربی داشته باشد؛ بنابراین؛ انتخاب روش صحیح برای خصوصی سازی حائز اهمیت زیادی است. در کشور ما بیش از اینکه خصوصی سازی بانک‌ها موجب کاهش معضلات اقتصادی شده باشد؛ بر مشکلات صنعت بانکداری و اقتصاد ملی افزوده است؛ بنابراین لازم است از این تجربه استفاده کرد و نسبت به فرآیند خصوصی سازی تجدیدنظر کنیم و راهکاری بیاندیشیم تا بخش خصوصی را تقویت کرده و به تدریج به بخش غالب در صنعت بانکداری تبدیل کنیم.

خصوصی سازی از دو طریق انتقال مالکیت و انتقال مدیریت صورت می‌گیرد. روش اول به دلیل عدم وجود نقدینگی کافی برای خریداران در کشور موفقیت آمیز نبوده است و هیئت واگذاری را بر آن داشته که در موج اول خصوصی سازی، خصوصی سازی بانک‌ها را از طرقی غیر از عرضه عمومی انجام دهد که عملاً موجب تحقق اهداف خصوصی سازی نشده است. از طرفی دیگر؛ با نگاهی به چالش‌های موجود بر سر راه خصوصی سازی بانک‌ها در کشور، تغییر رویکرد نهاد تنظیم‌گری (شورای پول و اعتبار) و تغییر اعضای آن در جهت استقلال نسبت به دولت و عدم استفاده از مدیران حوزه بانکی در این شورا، برای جلوگیری از شکل‌گیری تعارض منافع و تصویب مقررات مستقل ویژه رقابت در حوزه بانکی توسط قانون‌گذار و شکل‌گیری نهاد مستقل برای اجرای خصوصی سازی بانک‌ها و تصویب مقررات خاص در این زمینه؛ و استفاده از روش‌های دیگر خصوصی سازی، از جمله کوچک‌سازی بانک‌ها از طریق واگذاری دارایی‌ها و شرکت‌های وابسته، و همچنین استفاده از روش انتقال مدیریت بانک‌ها در جهت توانمندسازی

بخش خصوصی برای خرید سهام بانک‌ها، روش‌های ممکن و مناسب در راه خصوصی سازی بانک‌ها خواهند بود.

## References

- [1] Aghababaei, Reza (2005). "Analysis of Bank Privatization in Iran from the Perspective of Institutionalism", Tehran, Tadbir Eqtesad Research Institute. (in persian)
- [2] Ajori Aisak, Atefeh (2018). Privatization Law and Common Rules Governing Its Contracts, Tehran, Enteshar Co. (in persian)
- [3] Bagheri, Mahmoud (2011). The role of corporate law and the stock market in the success of privatization, Tehran, *Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, Office of Economic Studies. (in persian)
- [4] Bagheri, Mahmoud & Sefidari, Siavash (2012). "The Process of Transition of Banks from State Ownership to Private Ownership Considering the Reasons for Government Supporters and Banks' Privacy", *Program and Budget Quarterly*, No. 3, pp. 25-51. (in persian)
- [5] Bahrami, Hamidreza & Alaei, Voria (2013). "The process of privatization of banks in similar countries"; *Economic Journal* (Ministry of Economic Affairs and Finance), Nos. 5 & 6, pp. 17-42. (in persian)
- [6] Esna ashari, Abolghasem & Etemadnia, Mohsen (2011). "Theoretical comparison of various privatization methods and the ability to use these methods in the transfer of telephone exchanges to the private sector", *Monthly Review of Economic Issues and Policies*, Nos. 1 & 2, pp. 111-130. (in persian)
- [7] Germá Bel, Retrospectives (2006) "The Coining of "Privatization" and Germany's National Socialist Party", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 20, No. 3. (in English)
- [8] George R.G. Clarke, Robert Cull, and Mary Shirley, (2003) "Empirical Studies of Bank Privatization", *Journal of Development Economics Research Group at the World Bank*. (in English)
- [9] Ghorbani, Mahmoud & Shabani, Keyvan (2015). "The Relationship between Economic Improvement, Corporate Governance and Privatization Methods with the Performance of Newly Privatized Companies in Iran and Turkey", *Management Accounting and Auditing Knowledge Quarterly*, No. 14, pp. 107-123. (in persian)
- [10] Ganji, Omid (2016). "Legal Aspects of Merger resulting from the Law on Financial and Credit Institutions", Master Thesis, Supervisor Dr. Amin Jafari, Allameh Tabatabai University. (in persian)
- [11] Josef C. Brada, (1996) "Privatization Is Transition or Is It?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 10, No. 2. (in English)
- [12] Khandan, Abbas (1394). "Privatization: A Historical Look at the Iranian Experience"; *Journal of Political-Economic Information*, No. 30, pp 190 - 201. (in persian)
- [13] Karimi Petanlar, Saeed (2004). "Privatization, the size of government and

employment in the Islamic Republic of Iran"; *Journal of Humanities and Social Sciences*, No. 13, pp. 105-128. (in persian)

[14] Michel Berne & Gerard Pogorel, (2004), "Privatization experiences in France", *cesifo working paper* NO. 1195 category 9: Industrial organization (PRESENTED AT CESIFO CONFERENCE ON PRIVATISATION EXPERIENCES IN THE EU NOVEMBER 2003). (in English)

[15] Miri, Ashraf Sadat (2006). "Study of obstacles and problems in the development of private banks in Iran", *Economic Journal* (Ministry of Economic Affairs and Finance), Nos. 57 & 58, pp. 71-87. (in persian)

[16] Moazeni, Ruhollah & Zarei, Mohammad Hussein, (2012) "The Concept of Public Economic Law in the French Approach", *Legal Research Quarterly*, No. 8, Spring, pp. 427-462. (in persian)

[17] Piri, Parviz (2008). "The position of the stock exchange in the general policies of Article 44 and the bill implementing Article 44"; *Stock Exchange Quarterly*, No. 73, pp. 17-42. (in persian)

[18] Rashvand Bukani, Mehdi et al. (2013). "The legal nature of the transfer of debtor mergers of joint stock companies and its effects on shareholders and non-shareholders"; *Legal Journal of Justice*, No. 84, pp. 71-102. (in persian)

[19] Safajo, Behnam & AminiMeh, Akbar (2015). "Study of the difference between the effect of gradual and block transfer of shares in the privatization process of companies active in the insurance industry and banking", *Journal of Accounting Research*, No. 1, pp. 47-63. (in persian)

[20] Sarkanian, Afshar (2010). "Comparison of the privatization method of state-owned companies through stock coupon (equity shares) compared to the public offering of shares" Master's Thesis in Financial Management, University of Tehran. (in persian)

[21] Shamsian, Nasrin (2010). "Privatization and its effect on the degree of competition in the country's banking system", Master Thesis, Allameh Tabatabai University. (in persian)

[22] William L.Megginson, (2005) "The economics of bank privatization", *Journal of Banking & Finance*, Vol 29, Issues 8-9. (in English)

[23] Zamanzadeh, Hamid (2010). "Banking System Transformation Plan: From Identifying the Roots of Problems to Presenting a Correctional Strategy", *Journal of Economic News*, No. 130, pp. 19-26. (in persian)

[24] Zangiabadi, Ali & Ali Hosseini, Rahman (2010). "The Evolution of Banking from the Beginning to the Present", *Journal of Banking and Economics*, No. 110, pp. 17-27. (in persian)

[25] Zanjirani Farahani, Nasibeh (2007). Needs for the growth and development of the Iranian capital market, Tehran, Institute of Labor and Social Security. (in persian)