



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بر سوی حساسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

بررسی حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری ایران پس از برنامه‌های خصوصی‌سازی

الهام استاد^{۱*}، علی چشمی^۲

^۱ دانشجوی کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اداری و اقتصادی دانشگاه فردوسی مشهد
^۲ استادیار، دانشکده علوم اداری و اقتصادی دانشگاه فردوسی مشهد

چکیده

یکی از موضوعات اصلی که در زمینه خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی دولتی به بخش خصوصی باید مورد توجه سیاست‌گذاران و قانونگذاران قرار گیرد، چگونگی نظام راهبری و حاکمیت شرکتی است. نظام اقتصادی کشور، برنامه حرکت به سمت خصوصی‌سازی بانکها را از اوایل دهه ۱۳۸۰ با اجازه فعالیت به بانکهای خصوصی آغاز کرد و با واگذاری بانکهای دولتی طبق سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سالهای میانی این دهه ادامه داد. یکی از اهداف عمده این برنامه دستیابی به کارایی بهتر و تلاش بیشتر جهت افزایش بهره‌وری با واگذاری مدیریت بانکها به بخش خصوصی بوده است. بحث حاکمیت شرکتی در پاسخ به برخی مشکلات موجود در مدیریت شرکتها، به عنوان مجموعه‌ای از قواعد حاکم بر روابط مدیران، سهامداران و حسابرسان شرکت تعریف شده است که چارچوبی برای هدایت و اداره موثر، کارآمد و صحیح بنگاه‌های اقتصادی، در جهت حداکثرسازی منافع سهامداران ایجاد می‌کند. حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری دارای چهار رکن انصاف، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری است که در تمام چارچوب‌ها فارغ از تنوع ساختار فرهنگی، اجتماعی یا اقتصادی کشورها قابل طرح است. این مقاله، به این مسئله می‌پردازد که برنامه خصوصی‌سازی در صنعت بانکداری ایران چگونه بر حاکمیت شرکتی در این صنعت تاثیر گذاشته است و حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری کشور در چه وضعیتی قرار دارد و با توجه به اجرای برنامه خصوصی‌سازی چه قواعد و سازوکارهای جدیدی می‌تواند بر کارایی نظام حاکمیت شرکتی کشور بیفزاید.

واژه های کلیدی : حاکمیت شرکتی، صنعت بانکداری، خصوصی‌سازی، ساختار مالکیت



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حساسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

۱- مقدمه

یکی از موضوعات اصلی که در زمینه خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی دولتی به بخش خصوصی باید مورد توجه سیاست‌گذاران و قانونگذاران قرار گیرد، چگونگی نظام حاکمیت شرکتی^۱ است. بیش از دو دهه است که دولتها در سرتاسر جهان به سمت خصوصی‌سازی واحدهای دولتی حرکت کرده‌اند. در ایران نیز با اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ فرصت مناسبی برای خصوصی‌سازی، مشارکت بیشتر بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و مدیریت بنگاه‌های اقتصادی و در نهایت ایجاد فضای عادلانه برای رقابت فراهم آمده است. باید توجه داشت خصوصی‌سازی فقط انتقال مالکیت به بخش خصوصی و کمرنگ شدن نقش دولت نیست، بلکه نقش نظارتی و حاکمیت دولت در این زمینه بسیار مهم است. خصوصی‌سازی به تنهایی هدف نیست بلکه باید ابزاری برای رسیدن به هدف باشد، و هدف همان کارایی بیشتر و توسعه اقتصادی است (حساس یگانه و همکاران، ۱۳۸۷).

در خلال سالهای ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۵، ۵۹ دولت در سراسر جهان بیش از ۲۵۰ بانک را به طور کامل یا بخشی آن را از طریق عرضه عمومی سهام یا از طریق فروش اموال واگذار کرده‌اند (مگینسون، ۲۰۰۵).

صنعت بانکداری ایران پس از یک دوره ۲۰ ساله تجربه بانکداری دولتی یا ملی، از سال ۱۳۷۸ به تدریج شاهد حضور بانکهای خصوصی در این عرصه بود. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین قانون برنامه چهارم توسعه - که بر خصوصی‌شدن بانک‌های دولتی تأکید داشت - نیز باعث شد این فرآیند ادامه یابد. ادامه روند ورود بانک‌های خصوصی به بازار بانکی و همچنین خصوصی‌سازی چند بانک دولتی، تغییر و تحولاتی را در صنعت بانکداری نوپای ایران به وجود آورد. یکی از مهم‌ترین اهداف به وجود آمدن این تحولات بهبود عملکرد در نظام بانکی است که باید در راستای این هدف، مولفه‌های اقتصادی، حقوقی و مدیریتی صنعت بانکداری نیز به طور متناسب تغییر یابد. یکی از مولفه‌های مهم، حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری است.

حاکمیت شرکتی به عنوان یکی از موضوعات مهم نظام بانکداری از دهه ۱۹۹۰ در انگلستان، آمریکا و کانادا در پاسخ به مشکلات ناشی از عدم اثربخشی هیأت مدیره در عملکرد شرکت‌های بزرگ مطرح شد و به سرعت به سایر بخش‌ها و سیستم بانکی تسری یافت. بحث حاکمیت شرکتی در پاسخ به برخی مشکلات موجود در مدیریت شرکتها، به عنوان مجموعه‌ای از قواعد حاکم بر روابط مدیران، سهامداران و حسابرسان شرکت تعریف شده است که چارچوبی برای هدایت و اداره موثر، کارآمد و صحیح بنگاه‌های اقتصادی، در جهت حداکثرسازی منافع سهامداران ایجاد می‌کند. حاکمیت شرکتی تعیین‌کننده ساختاری است که توسط آن اهداف سازمان تدوین و ابزار دستیابی به این اهداف و نظارت بر عملکرد مشخص می‌شود.

در سال‌های اخیر پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای در استقرار نظام حاکمیت شرکتی از طریق قانون‌گذاری و نظارت و نیز اقدامات داوطلبانه شرکت‌ها در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه صورت گرفته است. سرمایه‌گذاران و سهامداران به آگاهی بیشتری درباره ضرورت و اهمیت حاکمیت شرکتی یافته‌اند و نسبت به پیگیری استقرار این نظام در شرکت‌ها علاقه مند شده‌اند. برخی تحقیقات تجربی حکایت از رابطه مثبت نظام حاکمیت شرکتی و بازده شرکت‌ها دارد. حاکمیت شرکتی در سطح خرد دستیابی به اهداف شرکت و در سطح کلان تخصیص بهینه منابع را دنبال می‌کند.

خصوصی‌سازی یک موقعیت مناسب را برای مطالعه و بررسی و درک نظام حاکمیت شرکتی فراهم می‌کند چون رویدادی است که باعث تغییرات عمده‌ای در چارچوب حاکمیت و ساختار مالکیت شرکتها می‌گردد. بنابراین خصوصی‌سازی آزمایشی طبیعی برای بررسی و ارزیابی آثار تغییرات ساختار مالکیت و نظام حاکمیت شرکتی بر روی عملکرد شرکت است (دنيس و مک کنل، ۲۰۰۳).

این مقاله، به این مسئله می‌پردازد که برنامه خصوصی‌سازی در صنعت بانکداری ایران چگونه بر حاکمیت شرکتی در این صنعت تأثیر گذاشته است و حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری کشور در چه وضعیتی قرار دارد و با توجه به اجرای برنامه خصوصی‌سازی چه قواعد و سازوکارهای جدیدی می‌تواند بر کارایی نظام حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری کشور بیفزاید. بنابراین، مقاله به این صورت تنظیم شده است که پس از ارائه تعاریف و پیشینه‌ای بر موضوع، به بررسی اطلاعات خصوصی‌سازی بانک‌ها و مولفه‌های حاکمیت شرکتی در آنها

¹ Corporate Governance



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بروسوی حساسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

می پردازد، تا میزان اجرای برنامه خصوصی سازی در صنعت بانکداری ایران و اصلاحات ایجاد شده در نظام حاکمیت شرکتی به موجب آن را بررسی نماید.

۱- تعاریف و مبانی

۱-۱-۱ حاکمیت شرکتی

تعریف حاکمیت شرکتی بر مبنای مسئله کارگزاری^۲ در ارتباط بین مالکان و مدیران شرکت طرح می شود. در این ارتباط مالکان، کارفرما^۳ و مدیران کارگزار^۴ هستند. یا به عبارتی بحث این است که مالکان یک شرکت چگونه با پاداش دهی به و نظارت بر مدیران، شرکت را کنترل می کنند. بحث نظام حاکمیت شرکتی به خصوص با پدیدار شدن رسوایی های مالی و ورشکستگی های شرکتها و سوءاستفاده ها و فسادهای مالی که در اواخر قرن بیستم رخ داد توجه بیشتری را به خود معطوف کرد (عیوضلو و صادقی، ۱۳۸۷).

با این حال، دستیابی به یک تعریف واحد از حاکمیت شرکتی حتی در محدوده سیستم یک کشور نیز آسان نیست. تعاریف موجود درباره حاکمیت شرکتی در یک طیف قرار دارد. در یک سمت، دیدگاه های «محدود» و در سمت دیگر، دیدگاه های «گسترده» قرار دارد. دیدگاه محدود، حاکمیت شرکتی را به رابطه بین شرکت و سهامدارانش محدود می کند. این الگوی مالی سنتی، تئوری نمایندگی را نشان می دهد. دیدگاه گسترده، حاکمیت شرکتی را در شبکه ای از روابط می بیند که نه تنها رابطه بین شرکت و سهامداران، بلکه رابطه بین شرکت و سایر ذی نفعان را نیز دربرمی گیرد. این دیدگاه، تئوری ذی نفع را بیان می کند (سالومن و سالومن، ۲۰۰۵). تعاریفی که ارائه می شود برخی از نگرشهای مختلف به حاکمیت شرکتی را نشان می دهد:

فرآیند نظارت و کنترل به منظور حصول اطمینان از اینکه مدیریت شرکت در راستای منافع سهامداران فعالیت می کند (پارکینسون، ۱۹۹۴). حاکمیت یک واحد تجاری عبارت است از مجموع فعالیتهایی که موجب می شود تا مقررات داخلی واحد تجاری منطبق با تعهدات شرکت از جمله امانت داری و مدیریت بهینه دارایی ها باشد (کانون، ۱۹۹۴).

رابطه بین سهامداران و شرکتشان و روشی که سهامداران به کمک آن مدیران را به بهترین عملکرد تشویق می کنند (کتابچه حاکمیت شرکتی، ۱۹۹۶).

نقش حاکمیتی منحصر به فعالیتهای تجاری شرکت نیست بلکه با هدایت کل واحد تجاری، نظارت و کنترل اقدامات اجرایی مدیران و پاسخگویی آنها به تمام ذی نفعان سر و کار دارد (تری کر، ۱۹۸۴).

با عنایت به این تعاریف تعریف ذیل را میتوان به عنوان تعریف مناسبی از حاکمیت شرکتی در نظر گرفت:

حاکمیت شرکتی، مجموعه ای از نظامها، فرآیندها و ساختارهایی است که با استفاده از ساز و کارهای درون سازمانی نظیر هیأت مدیره، کنترلهای داخلی اداری و حسابداری، حسابرسی داخلی و مدیریت ریسک و نیز ساز و کارهای برون سازمانی مانند نظارت قانونی، نظام های حقوقی، بازار سرمایه، نظارت سهامداران عمده، حسابرسی مستقل و مؤسسات رتبه بندی، در پی کسب اطمینان از رعایت حقوق ذی نفعان، پاسخگویی، شفافیت و عدالت در واحد تجاری است.

تقسیم بندی های مختلفی از حاکمیت شرکتی ارائه شده است. برخی حاکمیت شرکتی را به دو گروه حاکمیت شرکتی بیرونی^۵ و حاکمیت شرکتی درونی^۶ تقسیم می کنند. منظور از حاکمیت شرکتی بیرونی، حاکمیت شرکتی است که تأمین کنندگان مالی از طریق بازار سهام بر رفتار مدیر و عملکرد بنگاه نظارت کرده و معمولاً تأمین کنندگان مالی به عضویت ارکان تصمیم گیری شرکت در نمی آیند. در حاکمیت

2. agency problem

3. principal

4. agent

⁵ Outsider Corporate Governance

⁶ Insider Corporate Governance



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حساسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

شرکتی درونی تأمین‌کنندگان مالی از طریق پیوستن به ارکان تصمیم‌گیری شرکت و یا در دست گرفتن جریان مالی بر رفتار مدیر و عملکرد شرکت نظارت می‌کند. انگلیس و آمریکا در جرگه حاکمیت شرکتی بیرونی و ژاپن و آلمان در گروه حاکمیت شرکتی درونی جای می‌گیرند (نوستر، ۱۹۹۹).

برخی دیگر حاکمیت شرکتی را به سه گروه حاکمیت شرکتی سهام محور، بانک محور و خانوادگی تقسیم می‌کنند. حاکمیت شرکتی سهام محور^۷ همان حاکمیت شرکتی بیرونی است و منظور از حاکمیت شرکتی بانک محور^۸ همان حاکمیت شرکتی درونی است. در این تقسیم‌بندی حاکمیت شرکتی خانوادگی^۹ از حاکمیت شرکتی درونی تفکیک می‌گردد. در حاکمیت شرکتی خانوادگی، مالکیت بنگاه در دست یک فرد یا خانواده به صورتی متمرکز است که آن فرد یا خانواده می‌تواند مستقل از سایر مالکین در مورد امور بنگاه تصمیم‌گیری کند. در این حالت نیز همچون حاکمیت شرکتی درونی، تأمین‌کنندگان منابع مالی ارکان تصمیم‌گیری شرکت را در اختیار می‌گیرند اما یک تفاوت اساسی میان حاکمیت شرکتی خانوادگی و حاکمیت شرکتی بانک محور وجود دارد. در حاکمیت شرکتی بانک محور همچون حاکمیت شرکتی سهام محور، تأمین‌کنندگان مالی یا مالکان از مدیران شرکت منفک شده‌اند اما در حاکمیت خانوادگی مدیر و مالک در یک فرد یا خانواده جمع شده‌اند (اشلیفر و ویشنی، ۱۹۹۷).

حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری دارای چهار رکن انصاف، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری است. بدین معنا که چارچوب حاکمیت شرکتی باید بازارهای کارا و شفاف ایجاد نماید، رفتار یکسان با همه سهامداران از جمله سهامداران اقلیت و خارجی را تضمین کند مطابق با قوانین باشد و به وضوح تقسیم مسئولیتها را بین سازمانهای مختلف مسئول سرپرستی، نظارت و اجرا شرح دهد، حافظ حقوق سهامداران باشد و اعمال این حقوق را تسهیل کند، افشای بهنگام و دقیق تمام مسائل مهم از جمله وضعیت مالی، عملکرد، مالکیت و حاکمیت شرکتی را تضمین کند و متضمن ارائه رهنمودهای استراتژیک شرکت، نظارت موثر هیات مدیره بر مدیریت و پاسخگویی هیات مدیره در برابر شرکت و سهامداران باشد.

اهداف اصلی نظام حاکمیت شرکتی پاسخگویی، شفافیت، عدالت، انصاف و رعایت حقوق ذی‌نفعان و منافع عمومی جامعه می‌باشد. حمایت از حقوق سهامداران اقلیت، تأکید بر نقش هیات مدیره مستقل و ناظران خارج از سازمان، جلوگیری و مبارزه با فساد، تضمین رعایت اخلاق، حذف معاملات درون بنگاهی و با اشخاص وابسته، اطلاع‌رسانی مرتبط و به موقع از اصول اساسی حاکمیت شرکتی می‌باشد.

بر اساس تحقیقات انجام شده، عوامل اساسی در استقرار نوع سیستم‌های حاکمیت شرکتی مختلف در کشورها در قالب سه گروه عوامل اصلی یعنی نظام‌های قانونی و مقرراتی، ساختار مالکیت، سیستم‌های مالی و همچنین عوامل محیطی نظیر محیط اقتصادی و فرهنگی و سیاسی طبقه‌بندی می‌گردند. علاوه بر این‌ها به طور کلی عواملی چون مرحله رشد اقتصادی، نظام مالی و مسائل فرهنگی، سیستم‌های مختلف حاکمیت شرکتی را در سطح جهان تحت تأثیر قرار می‌دهد (مارلین، ۲۰۰۸).

برخی عوامل نهادی دیگر نیز وجود دارند که تأثیر عمیقی بر موضوعات حاکمیت شرکتی دارند. برخی از تحقیقات میزان قدرت نظام اطلاعاتی کشور را که شامل نقش راهبری تحلیلگران تجاری، تأثیر دانشگاه‌ها و آموزش مدیریت در وضع و تصویب قانونی رفتارهای نمایندگی و گرایش سیاسی قانون‌گذاران است، مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند. گروهی دیگر، از بازار کارا و مقررات آن، ساختار بدهی، قوانین ورشکستگی، نظارت بانکی و وضعیت کسب و کار، کارا بودن عملکرد بازارهای سرمایه و سطح رقابت در بازارهای مالی و کالاها در مقیاس منطقه‌ای و بین‌المللی به عنوان سایر عوامل تأثیرگذار بر سیستم حاکمیت شرکتی نام می‌برند (برندل، ۲۰۰۵).

نظام حکمرانی شرکتی هر کشور را می‌توان مجموعه‌ای از قوانین، نهادها، اقدامات و نظارتها تعریف کرد که تعیین می‌کند شرکت‌های سهامی عام چگونه (و به نفع چه کسی) اداره می‌شوند. با توجه به برتری‌های خاص این شرکتها و اجرای خصوصی‌سازی در این شرکتها، جای تعجب نیست که بحث (داغ) اخیر درباره حکمرانی شرکتی بر محور این شرکتها بزرگ بچرخد. به ویژه بحث اخیر بر محور این

⁷ Equity- Based Corporate Governance

⁸ Bank- Based

⁹ Family- Based



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حماسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

موضوع دور می‌زند که چگونه می‌توان یک نظام حقوقی و نظارتی ایجاد کرد که به مدیران شرکت‌هایی که در فهرست شرکت‌های سهامی عام آمده‌اند انگیزه کافی می‌دهد تا به طریقی شرکت‌های خود را اداره نمایند که عملکرد مالی و ارزش اقتصادی به حداکثر خود برسد و همچنان منافع مشروع سهامدارانی که بر شرکت کنترل ندارند، تأمین گردد. در حالی که یکی از نگرانی‌های اکثر کشورها، توسعه نظامی کارآمد از حکمرانی شرکتی است که به دنبال ایجاد حداکثر ارزش باشد، اجرای آن یکی از ضرورت‌های سیاسی و اقتصادی برای کشورهای است که آرزو دارند برنامه‌های خصوصی‌سازی (بویژه از نوع سهامی) را آغاز کنند. هم موفقیت مالی برنامه و هم هزینه‌های سیاسی آن معمولاً به عملکرد پس از خصوصی‌سازی بنگاه‌های سابقاً دولتی و نیز میزان بازگشت مالی برای طبقه جدیدی از شهروندان سهامدار که سهام را خریداری نموده‌اند، بستگی دارد. اما معمولاً کشورهایی که برنامه چشمگیری را در حوزه خصوصی‌سازی اجرا می‌کنند، فاقد بسیاری از عناصر ضروری یک نظام حکمرانی شرکتی کارآمد هستند و باید در حین اجرای برنامه، چنین سیستمی را ایجاد نمایند. این وظیفه معمولاً بسیار سنگین‌تر از صرفاً فروش تعدادی بنگاه دولتی است (که به نوبه خود طاقت‌فرساست) زیرا ضرورت اصلاح همزمان بسیاری از قوانین و نهادها را با خود به همراه دارد. ایجاد نظام رضایت‌بخش حکمرانی شرکتی مستلزم این اقدامات است (مگینسون، ۲۰۰۵):

- (۱) تغییر قوانین شرکتی و سهامی؛
- (۲) تقویت (یا خلق) الزامات مربوط به عرضه اطلاعات در بازارهای بورس کشور؛
- (۳) تقویت سیستم قضایی شایسته و مستقل؛
- (۴) برقراری رژیم نظارتی که بتواند بین ادعاهای متعارض مدیران، سهامداران بیرونی و اعتباردهندگان توازن برقرار کند. منفعت اقتصادی موفقیت در این تلاش می‌تواند بی‌نهایت زیاد باشد، ولی پیامدهای شکست نیز به همان اندازه سهمگین هستند.

۱-۱-۲ خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی در شکل ظاهری عبارت است از فرآیندی که طی آن وظایف و تأسیسات بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال داده می‌شود. ایده اصلی خصوصی‌سازی این است که با ایجاد فضای رقابت، بنگاه‌ها و واحدهای دولتی را مجبور سازد تا عملکرد کارآتری نسبت به قبل داشته باشند. بر پایه این ایده، تعاریف متعددی ارائه می‌گردد که در برگزیده ابعاد مختلف خصوصی‌سازی است. از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- خصوصی‌سازی به معنای انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی با انتقال مدیریت یا مالکیت دارایی‌ها به این بخش است.
- خصوصی‌سازی به معنای تغییر فضای حاکم بر فعالیت شرکت به نحوی است که در عین حفظ بافت اصلی، شرایط و جو بازار بر عملکرد شرکت تأثیر بگذارد. به طوری که انگیزه‌ها و مکانیسم‌های انگیزش و کنترل از طریق انجام کنش‌ها و واکنش‌ها در مقابل نیروهای بازار، هزینه‌ها را به حداقل رسانده و کارایی را در سطح مطلوب حفظ کنند.
- خصوصی‌سازی گسترش حضور بنگاه‌های بخش خصوصی داخلی و خارجی در طراحی، تأمین مالی، توسعه و راه‌اندازی فعالیت‌های تولیدی و خدماتی است.
- انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های اقتصادی از دولت به بخش خصوصی را خصوصی‌سازی می‌گویند (کابلی‌زاده و توکلی، ۱۳۸۴). با استفاده از آن روش‌هایی که تاکنون برای انجام خصوصی‌سازی در جهان انجام پذیرفته، روش‌های خصوصی‌سازی را به سه نوع شامل خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت، خصوصی‌سازی برخی فعالیت‌ها (برونسپاری) و آزادسازی و مقررات زدایی (خصوصی‌سازی از پایین) تقسیم کرده‌اند (مگینسون، ۲۰۰۵).

واژه خصوصی‌سازی حاکی از تغییر در تعادل بین حکومت و بازار و به نفع بازار است. خصوصی‌سازی، وسیله‌ای برای افزایش کارایی (مالی و اجتماعی) عملیات یک موسسه اقتصادی است زیرا چنین به نظر می‌رسد که مکانیسم عرضه و تقاضا و بازار در شرایط رقابتی باعث بکارگیری بیشتر عوامل تولید، افزایش کارایی و در نتیجه تولید بیشتر و متنوع‌تر کالاها و خدمات و کاهش قیمت‌ها می‌شود. این مسئله به جهت مبانی نظری و عملی و همچنین تجربی امری پذیرفته شده است.



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حساسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

هدف از خصوصی سازی واگذاری مدیریت به بخش خصوصی و تقویت اقتصاد بازار و به تبع آن تخصیص بهینه منابع و ارتقای کارایی در اقتصاد می باشد. برنامه اقتصادی دولت های بعد از کمونیسیم، مباحث خصوصی سازی را در چارچوب ایجاد نهادهای بازار مطرح می کند. در پی آن هدف اصلی خصوصی سازی را در چارچوب یک نهاد سیستمی می توان مشارکت در تغییر سیستم اقتصادی از طریق ایجاد شخصیت‌های خصوصی عنوان کرد. در چارچوب این هدف اصلی، یکسری اهداف جزئی نیز پیش رو قرار می گیرد که مهمترین آنها ایجاد بازارهای با کارکرد مناسب (شامل بازار اوراق بهادار) است. صرف نظر از این نقش سیستمی، خصوصی سازی را می توان راه حلی برای مشکل عدم کارایی بنگاه‌های تحت مالکیت دولت از دید اقتصاد خرد عنوان کرد.

از جمله سایر اهداف می توان به مواردی مانند کاهش دامنه فالیته بخش دولتی، انتقال مالکیت و کنترل اقتصادی و صرفه جویی در هزینه های دولت، کاهش کسری بودجه و بدهی های ملی، تعدیل مقررات، افزایش رقابت، توزیع مناسب درآمدها، دستیابی به سرمایه، تکنولوژی و منابع خارجی و تامین منابع مصرف کنندگان اشاره کرد. همچنین اهداف استراتژیک خصوصی سازی می توانند در جهت توسعه اقتصادی، حذف انحصار و گسترش رقابت، اشتغال زایی، کاهش هزینه‌های جاری شرکت‌ها و کوچک شدن اندازه دولت باشند (حساس یگانه، ۱۳۸۷).

به‌طور کلی نتیجه پژوهش‌های کاربردی درباره ساختار مالکیت بانکی در کشورهای مختلف بر این نکته صحت می‌گذارد که بانک‌های دولتی در مقابل بانک‌های خصوصی از نظر کارایی، اثربخشی، قابلیت سودآوری و سود ناخالص، عملکرد، بهره‌وری و به‌طور کلی رشد اقتصادی به مراتب در سطح پایین‌تری قرار دارند. خصوصی‌سازی بانکی جزء بزرگترین چالش‌هایی است که بیشتر دولتها در سرتاسر جهان با آن روبرو هستند. دولتها در مقابل خروج از بانکی و سیستم‌های اعتباری و کاهش دخالت خود مقاومت می‌کنند. از طرف دیگر سیستم بانکداری دولتی تقریباً در هر کشوری که مالکیت دولتی بانکی در آن کشور، فراگیر است، امری خطرناکی است. به هر حال اگر هدف دولت ایجاد اقتصاد کارا تر و بازار گراتر باشد، کاهش اثر دولت روی تصمیم‌های تخصیص اعتبار خیلی مهم است (مگینسون، ۲۰۰۵).

در فرایند خصوصی سازی تمام یا قسمتی از مالکیت و کنترل به بخش خصوصی واگذار می‌شود. آنچه که در این فرایند مهم است واگذاری کنترل و نظارت بر بانک به بخش خصوصی است. نتیجه بررسی‌ها نشان می‌دهد که خصوصی سازی به خودی خود برای افزایش کارایی کافی نیست و آنچه که این فرایند را موفق می‌سازد واگذاری حوزه‌های تصمیم‌گیری و نظارت به بخش خصوصی است.

همچنان که در اثر خصوصی سازی تغییر عمده‌ای در ساختار مالکیت بوجود می‌آید، مجموعه‌ای از مشوق‌هایی که روی رفتار مدیریت تاثیر می‌گذارد نیز تکامل پیدا می‌کنند. در مالکیت دولتی، کنترل مدیریت سهل‌انگارانه انجام می‌شود و مدیریت از فرصت‌ها برای استحکام موقعیت خود استفاده می‌کند. بویژه، مدیران علاقه‌مند هستند بقای موسسه ای را که مدیریت می نمایند را با نگهداری ریسک ورشستگی در سطح پایین، تضمین کنند. درحالی که خصوصی سازی این رفتار مدیریت را با توجه به نظارت خوب و موثر سهامداران، بویژه باعنایت به سطح قبول ریسک، تغییر می دهد (بوبرکی و دیگران، ۲۰۰۵). می توان گفت پس از خصوصی سازی این تحولات در بنگاه اتفاق می افتند:

- تغییرات در مدیریت عالی بنگاه بعد از خصوصی سازی که با این شرایط منجر به بهبود کارایی می شود:

مالکین جدید بنگاه از درون بنگاه نباشند، فشار سیاستمداران به بنگاه زیاد نباشد، مدیریت بنگاه قبل از شروع عملیات خصوصی سازی تغییر نکرده باشد و بازار سرمایه بعنوان یک عامل محدود کننده برای بنگاه مطرح نباشد (بنگاه بتواند منابع مالی مورد نیاز خود را از بازار سرمایه تامین کند و چشم به منابع مالی دولت ندوخته باشد).

- بنگاه پس از خصوصی سازی، به سمت نتیجه گرایی حرکت می کند و براساس مکانیزم بازار فعالیت می کند و نه برای کسب رضایت مقامات دولتی که در تضاد با کارایی بنگاه است.
- وقتی سهام بنگاه خصوصی شده بصورت متمرکز در اختیار یک سهامدار نباشد و بلوک های متنوعی از سهامداران در هیات مدیره بنگاه حضور داشته باشند، طبیعتاً شرایط مناسبی برای بهبود کارایی در بنگاه بوجود می آید زیرا ارائه نقطه نظرات متنوع توسط سهامداران، به تصمیم گیری درست در بنگاه کمک می کند.



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بر سوی حساسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

- خصوصی سازی باعث می شود که بنگاه ها بیشتر متوجه نوآوری های جدید شوند و کمتر خود را اسیر مسایل جاری کنند.
- خصوصی سازی باعث می شود ساختار بنگاه به سمت عدم تمرکز پیش برود و سیاست مشتری مداری مورد توجه مدیریت قرار گیرد.

۱-۲ اهمیت و ضرورت تحقیق

ایجاد شرکت، شکل مناسب برای انجام فعالیت های اقتصادی است. شرکت ها تخصص گرایی و تقسیم کار را ممکن می سازند و به دلیل مقیاس اقتصادی و توزیع ریسک، ابزار مناسبی برای رشد و توسعه اقتصادی هستند.

نظام حاکمیت شرکتی که با حفظ تعادل میان اهداف اجتماعی و اقتصادی و اهداف فردی و جمعی سروکار دارد، موجب ترغیب استفاده کارآمد از منابع و الزام پاسخگویی شرکت ها درخصوص ایفای وظیفه مباشرت برای اداره منابع می شود. توجه به حاکمیت شرکتی کارآ و افزایش کارآیی در قراردادهای فی مابین ذی نفعان به منظور تقویت فرهنگ پاسخگویی و ارتقای شفافیت اطلاعات در شرکت ها و واحدهای اقتصادی، که تمام یا بخشی از سرمایه آنها از طریق مردم تامین شده است، منجر به تخصیص کارآیی منابع و در نهایت رشد و توسعه اقتصادی می شود (جان و سنیبت، ۱۹۹۸).

نقش حاکمیت شرکتی در توسعه اقتصادی را می توان در سایر بخش ها جست و جو کرد. برای نمونه، میزان اهمیت تامین مالی، حق مالکیت و رقابت، از مواردی هستند که براساس آن ها می توان نقش حاکمیت شرکتی را در توسعه اقتصادی مشاهده کرد. حاکمیت شرکتی می تواند از این راه ها بر رشد و توسعه اقتصادی اثرگذار باشد (قالیباف اصل و جعفری، ۱۳۹۲):

- حاکمیت شرکتی باعث کاهش هزینه های سرمایه گذاری می شود و ارزش شرکت را افزایش می دهد. در نتیجه، منجر به جذب سرمایه گذاری می شود و اشتغال بیشتری را به همراه دارد و از این طریق رشد و توسعه اقتصادی را به دنبال دارد.
- حاکمیت شرکتی قوی در شرکت ها و از جمله بانک ها، مهم ترین ابزار جلوگیری از فساد محسوب می شود. مطالعات صورت گرفته از کشورهای یادشده نشان می دهد که با ضعف حاکمیت شرکتی، فساد مالی افزایش یافته و به دنبال آن سرمایه گذاری مستقیم داخلی و خارجی تنزل، مخارج دولت افزایش و رشد اقتصادی کاهش می یابد.
- حاکمیت شرکتی عملکرد عملیاتی شرکت را بهبود می بخشد و علاوه بر مدیریت منابع باعث تخصیص بهینه منابع نیز می شود که در نهایت به افزایش ثروت می انجامد و از این طریق در رشد و توسعه اقتصادی موثر است.

ضرورت حاکمیت شرکتی ناشی از تضاد منافع مشارکت کنندگان ذی نفعان در ساختار شرکتی است. تضاد منافع که از آن به عنوان مساله نمایندگی تعبیر می شود، خود ناشی از دو علت عمده است؛ اول اینکه هر یک از مشارکت کنندگان، اهداف و ترجیحات متفاوتی دارند و دیگر اینکه هر کدام اطلاعات کاملی در مورد اقدامات، دانش و ترجیحات دیگری ندارند. بدیهی است این تفکیک، با فرض نبود ساز و کارهای موثر اجرایی حاکمیت شرکتی، باعث ایجاد زمینه جهت اقدام مدیران در راستای منافع خود و نه منافع سهامداران خواهد شد (برل و مینز، ۱۹۳۰).

آنچه اهمیت و ضرورت توجه به نظام حاکمیت شرکتی و تدوین اصول مناسب برای آن را در بازارهای مالی بیشتر می کند، این است که فعالیت در عرصه بین الملل مستلزم داشتن اصول و قواعد قوی نظام حاکمیت شرکتی و نیز پذیرش قواعد بین المللی نظام حاکمیت شرکتی می باشد. بنابراین از نظر جذب سرمایه گذاری های خارجی و ایجاد امکان برای ورود سرمایه های خارجی به کشور نیز موضوع حائز اهمیت فوق العاده ای است.

حاکمیت شرکتی قوی در شرکت ها و از جمله بانک ها، مهم ترین ابزار جلوگیری از فساد محسوب می شود. مطالعات صورت گرفته از کشورهای یادشده نشان می دهد که با ضعف حاکمیت شرکتی، فساد مالی افزایش یافته و به دنبال آن سرمایه گذاری مستقیم داخلی و خارجی تنزل، مخارج دولت افزایش و رشد اقتصادی کاهش می یابد.



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حماسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

یکی از وظایف خصوصی سازی ایجاد مکانیزم های کارای حاکمیت شرکتی است. این امر به حل مسائل مربوط به کارایی و اثربخشی بنگاه‌ها نیز کمک می‌کند (کزارزوسکی، ۲۰۰۶). قوانین خصوصی سازی در کشورهای دارای تجربه، نه تنها فرایند خصوصی سازی بلکه در برخی موارد ساختار اولیه حاکمیت شرکتی را نیز دربردارد.

۱-۳ مطالعات پیشین

بخش گسترده ای از تحقیقات انجام شده عموماً نشان می‌دهند که خصوصی سازی، کارایی مالی و عملیاتی را در شرکتهای واگذار شده افزایش می‌دهد (مگینسون، ۲۰۰۵).

دسوزا، مگینسون و نش (۲۰۰۷) به بررسی این موضوع می‌پردازند که چرا خصوصی سازی باعث افزایش کارایی می‌شود. این محققان بویژه به بررسی نقش تأثیر تجدید ساختار و تغییر در حاکمیت شرکتی در افزایش کارایی شرکتهای خصوصی شده می‌پردازند. نتایج تحقیقات آنها نشان می‌دهد که هر دو عامل یادشده تأثیر قابل ملاحظه ای در عملکرد پس از خصوصی سازی دارد. نقش حاکمیت شرکتی در شرکتهای واگذارشده، از دو بعد تغییر در ساختار مالکیت و تغییر در ساختار مدیریتی مورد تحلیل قرار گرفته است. خصوصی سازی اهداف شرکت را مجدداً تعریف می‌کند. زمانی که مالک شرکت دولت است، شرکت ممکن است به دنبال اهداف چندگانه و متضادی باشد. بالعکس شرکت های خصوصی شده روی حداکثرسازی سود تمرکز می‌کنند. درجه و میزانی که شرکت واگذارشده به دنبال حداکثرسازی سود باشد بستگی به تفاوت در نوع حاکمیت شرکتی دارد. از طرف دیگر خصوصی سازی با تغییر در مدیریت ارشد شرکت واگذارشده، حاکمیت شرکتی را در آن شرکتهای تحت تأثیر قرار می‌دهد.

میولر و اسپیتز (۲۰۰۶) ارتباط بین مالکیت مدیریتی و عملکرد شرکت های خصوصی متوسط و کوچک در آلمان را مورد مطالعه قرار دادند. یافته های تحقیق نشان داد که عملکرد شرکت های با درصد مالکیت مدیریتی بالای ۴۰ درصد، در حال بهبود است.

بانجونویجیت (۲۰۰۶) در تحقیقی با عنوان خصوصی سازی و نظام حاکمیت شرکتی به بررسی عملکرد مالی و عملیاتی شرکتهای قبل و بعد از خصوصی سازی می‌پردازد. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که از سالهای ۱۹۶۱ تا ۲۰۰۳ خصوصی سازی منجر به بهبود عملکرد مالی و عملیاتی شرکتهای شده است. همچنین وی اشاره دارد که مکانیزم‌های کلان نظام حاکمیت شرکتی یکی از عوامل عمده تعیین کننده عملکرد شرکتهای به دنبال خصوصی سازی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه می‌باشد. بررسی آخر آنها نشان می‌دهد که مکانیزم‌های کنترل داخلی (اندازه هیات مدیره، ترکیب اعضای هیات مدیره، دوگانگی مدیران عالی، و تخصص مالی اعضای هیات مدیره) بر روی عملکرد بعد از خصوصی شدن تأثیر می‌گذارد. نتایج نشان می‌دهد که بعد از کنترل متغیرهای درونزا، مکانیزم‌های حاکمیت شرکتی (با تمرکز بر روی نقش هیات مدیره) عامل تعیین کننده عملکرد بعد از خصوصی سازی می‌باشد.

سیاجیان (۲۰۰۴) در تحقیقی با عنوان "نظام راهبری شرکتی حاکم بر خصوصی سازی: نمونه اندونزی" و با استفاده از پرسشنامه، متغیرها و جنبه های زیادی از حاکمیت شرکتی را در شش شرکت اندونزی قبل و بعد از خصوصی سازی بررسی نمود. در این تحقیق او همچنین عملکرد شرکتهای را نیز مورد بررسی قرار داد. متغیرهای نظام راهبری شرکتی شامل شفافیت، نظم، استقلال، پاسخگویی، مسئولیت پذیری، عادلانه بودن و آگاهی اجتماعی بود. او به بررسی نظام راهبری، نظام راهبری اختیاری و عملکرد شرکتهای قبل و بعد از خصوصی سازی پرداخت. او نتیجه گرفت که چهار شرکت به صورت زیر قیمت عرضه شده است. ولی نتایج از اینکه این کار استفاده ابزاری دولت بوده باشد حمایت نکرد. او نتیجه گرفت که کمتر از ۲۰ درصد از ابعاد نظام راهبری شرکتهای توسط دولت الزام می‌شود و شفافیت بیشترین موضوعی بوده که دولت الزام نموده است. سطوح حاکمیت از چهار سال قبل از خصوصی سازی تغییر کرده و در سال عرضه به شدت تغییر داشته است.

مدنظر قرار دادن حاکمیت شرکتی و اداره بانک‌ها، کار چندان آسانی نیست. هر چند تحقیقات آماری و مستند قابل ملاحظه‌ای درخصوص حاکمیت شرکتی انجام شده است، به دلیل نبود دستورالعمل مدونی مبتنی بر استانداردهای جهانی، حاکمیت شرکتی در ایران جایگاه خود را در بین بانکها و موسسات مالی پیدا نکرده است. ضعف حاکمیت شرکتی در بانک ها و موسسات مالی توان آنها را برای شناسایی، نظارت و



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حماسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

مدیریت ریسک های پیش رو را کاهش داده و می تواند به اعطای تسهیلات با کیفیت پایین یا ریسک پذیری بیش از حد موسسات مالی بینجامد و بسته به شرایط بازارها و موسسات مالی، این ریسک ها می تواند موجب بی ثباتی های مالی و ورشکستگی های احتمالی شود.

از آن جا که بانکها به نحوی با سایر شرکتها تفاوت دارند، تحقیقات نظری و تجربی چندانی هم درباره حاکمیت شرکتی در بانکها انجام نشده است. تحقیقاتی هم که تاکنون در این خصوص انجام شده است، عموماً محدود به داده‌ها و آمارهای موجود از صنعت بانکداری ایالات متحده امریکاست. در این تحقیقات فرض بر این بوده است که بانکها از لحاظ حاکمیتی کاملاً با مدل «شرکت» به کار رفته در «نظریه کارگزاری» مطابقت دارند. به عبارت دیگر فرض بر این بوده است که خطر رفتار غیرمسئولانه و غیرصادقانه در بانکها دقیقاً به همان میزان و از همان نوعی است که در دیگر شرکت‌های تجاری ممکن است وجود داشته باشد.

۲- بیان مسئله

در این مقاله، بررسی می شود که برنامه خصوصی سازی در صنعت بانکداری کشور تا چه حدی اجرا شده است و به موازات این برنامه، نظام حاکمیتی شرکتی در این صنعت چه اصلاحاتی داشته است و تا یک نظام مطلوب باید چه مسیری طی شود؟

بانک در ادبیات اقتصادی به‌عنوان یک بنگاه اقتصادی واسطه وجوه مالی است. بانک مرکزی، بانکهای تجاری و تخصصی دولتی، بانکهای خصوصی، موسسات مالی و اعتباری، تعاونی‌های مالی و اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرکتهای لیزینگ و صرافی‌ها در ایران بازار بانکی کشور را شکل می‌دهند که زیر نظر نهادی با عنوان شورای پول و اعتبار فعالیت می‌کنند.

سابقه صنعت بانکداری در کشور به این صورت است که قبل از انقلاب اسلامی بانکهای خصوصی به همراه چند بانک دولتی فعالیت می‌کردند. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی اکثر بانکهای کشور در آستانه ورشکستگی قرار گرفتند. در این شرایط در ۱۷ خرداد ۵۸ بانکها ملی اعلام شدند و در اختیار دولت قرار گرفتند. بعد از ملی شدن، بانکهای دولتی به ابزار دخالت دولت در اقتصاد تبدیل شدند. این امر نه تنها مشکلات متعددی را برای تامین مالی بخش خصوصی در اقتصاد کشور ایجاد کرد بلکه برای خود بانکهای دولتی نیز مشکل آفرین شد. از جمله ایجاد حجم گسترده بدهی بخش دولتی به بانکها که به دلایل زیر به وجود آمد: بابت تنخواه گردان دستگاههای مابشر در تهیه کالاهای اساسی که غالباً این دستگاهها در تسویه حساب این وجوه کوتاهی می‌کنند، بابت تضمین اصل و سود تسهیلات تکلیفی، بابت ضمانت‌نامه‌ها و اعتبارات اسنادی که بخش‌های دولتی از خدمات بانکها استفاده کرده‌اند ولی وجه آن را نپرداخته‌اند، بابت اوراق قرضه انباشته شده نزد نظام بانکی شکل گرفته است. پس از آن که بر اثر دخالت دولت در امور بانکهای دولتی، هم برای نظام بانکداری کشور و هم برای بخش خصوصی مشکلاتی ایجاد شد از سال ۱۳۷۹ با قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی، بانکهای خصوصی تأسیس شدند.

طبق ماده ۲ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ فقط بانک‌های مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون جزو فعالیتهای اقتصادی گروه سه هستند که همچنان باید دولتی بمانند و سایر بانکهای دولتی (بانکهای صادرات، تجارت، ملت، پست بانک، رفاه کارگران) جزو گروه دو هستند که دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام آنها را واگذار کند. همچنین، طبق بند «ب» ماده (۴) سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیتهای بانکداری، به عنوان فعالیتهای گروه دو، برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی مجاز است.

از سال ۱۳۸۰ و پس از اجازه فعالیت به بانک های خصوصی تاکنون ۱۵ بانک خصوصی آغاز فعالیت کرده و نیز در راستای برنامه های خصوصی سازی سهام ۵ بانک دولتی در بورس اوراق بهادار عرضه شده است. بر این اساس در سال ۱۳۸۰ بانکداری خصوصی با آغاز فعالیت بانکهای کارآفرین، پارسیمان و اقتصاد نوین تحولی در صنعت بانکداری ایران به وجود آورد و از آن پس نیز با ورود بانک سامان در سال ۸۱، بانک های سرمایه و پاسارگاد در سال ۸۴، بانک سینا در سال ۸۷، این روند ادامه یافت تا بانک های شهر، حکمت ایرانیان، انصار، گردشگری، ایران زمین، آینده، قوامین و دی نیز در سالهای ۱۳۸۸ تا ۹۰ به کاروان بانکداری خصوصی ایران بپیوندند. علاوه بر این در پی اجرای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۷ پنج درصد از سهام بانک ملت به بورس عرضه شد. پس از آن روند



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بروسوی حماسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

واگذاری با عرضه سهام بانک‌های تجارت و صادرات در سال ۸۸ و رفاه کارگران در سال ۸۹ و همچنین پست بانک در سال ۹۰ ادامه پیدا کرد.

بر اساس آخرین گزارش سازمان خصوصی سازی درباره آمار واگذاری سهام تا ۱۵ آذر سال ۱۳۹۲، واگذاری سهام بانک‌های دولتی به ارزش ۵۷۹۳۴ میلیارد ریال حدود ۴ درصد از کل واگذاری سهام شرکتهای دولتی را به خود اختصاص داده است (جدول ۱).

جدول ۱. سهم واگذاری سهام بانک‌های دولتی به کل واگذاری سهام شرکتهای دولتی

عنوان	۸۶	۸۷	۸۸	۸۹	۹۰	۹۱	۹۲ (تا ۱۵ آذر)	جمع
ارزش واگذاری سهام بانکها (میلیارد ریال)	۴,۱۷۵	۱۲,۵۵۸	۱۵,۶۰۸	۳۵۰	۱۳,۱۲۳	۶,۶۵۸	۴۶۱	۵۷,۹۳۴
کل ارزش واگذاری سهام دولتی (میلیارد ریال)	۱۸۵,۴۲۱	۷۹,۴۲۸	۳۰۷,۹۰۸	۵۵,۴۳۶	۳۲۳,۵۹۶	۳۶۳,۴۱۷	۱۵۰,۲۶۷	۱,۴۶۵,۴۷۳
درصد واگذاری سهام بانکها از کل	۲,۳٪	۲۲,۱٪	۵,۱٪	۰,۶٪	۴,۱٪	۱,۸٪	۰,۳٪	۴,۰٪

منبع: سازمان خصوصی سازی

الف - تغییر قوانین موثر بر حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری پس از خصوصی سازی

همزمان و پس از اجرای برنامه خصوصی سازی در صنعت بانکداری کشور، تغییرات ذیل در قوانین موثر بر حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری به ویژه در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ به وجود آمد:

- طبق ماده (۵) بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب این قانون تأسیس شده یا می‌شوند و بانکهای دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکتهای سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند.
- طبق ماده (۵) سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی در بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی، ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین شده است.
- طبق تبصره ۱ ماده (۵) اشخاص حقیقی سهامدار در بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی و اعضاء خانواده آنها شامل همسر، فرزندان و همسران آنان، برادر، خواهر، پدر و مادر منحصرأ تا سقفی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیأت مدیره را در این بنگاه‌ها تعیین کنند.
- طبق تبصره ۲ ماده (۵) دولت مکلف است با پیشنهاد بانک مرکزی که به تأیید شورای پول و اعتبار می‌رسد، اقدامات قانونی لازم را ظرف مهلت سه ماه در خصوص نحوه تأسیس و اداره بنگاه‌های موضوع این ماده به انجام رساند.
- طبق تبصره ۳ ماده (۵) بنگاه‌های غیردولتی موجود موضوع این قانون موظفند ظرف یک‌سال از تاریخ تصویب این قانون خود را با شرایط این ماده تطبیق دهند.
- طبق تبصره ۴ ماده (۵) تعاونی‌های اعتباری قرض‌الحسنه و صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که منحصرأ به امر قرض‌الحسنه می‌پردازند، از شمول ماده (۵) مستثنی بوده و تابع مقررات خود می‌باشند.



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حماسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

- طبق تبصره ۵ ماده (۷) بانک مرکزی به عنوان مرجعی که مجوز یا پروانه فعالیت بانکداری صادر می‌کند، موظف است هر شش ماه یکبار اطلاعات مربوط به مجوزهای صادره و واحدهای فعال در زمینه بانکداری را در اختیار متقاضیان قرار داده و برای اطلاع عموم منتشر کند.
- طبق بند «و» ماده (۹) بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی توسط دولت تأسیس می‌شود. وزیر تعاون رئیس مجمع عمومی بانک مذکور خواهد بود. صندوق تعاون پس از تأسیس بانک توسعه تعاون با اصلاح اساسنامه به صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون بدون داشتن حق ایجاد شعبه، تبدیل می‌شود و شعب صندوق با کلیه امکانات، دارایی و نیروی انسانی آن به بانک توسعه تعاون واگذار می‌شود.
- طبق بند «الف» ماده ۱۳ دولت مکلف است در شرکتهایی که با رعایت ماده (۳) این قانون در بخش دولتی باقی می‌ماند (طبق قانون بانک مرکزی نیز یک چنین شرکت دولتی است) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکتهای دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند.
- طبق تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳) میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاه‌های اقتصادی توسط بانکهای تجاری و تخصصی دولتی به پیشنهاد شورای پول و اعتبار به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. ولی در هر صورت سرمایه‌گذاری بانکها در بنگاه‌های دیگر نباید به گونه‌ای باشد که در اختصاص منابع بانکی به متقاضیان تسهیلات، خللی ایجاد نماید.
- طبق ماده ۱۵ دولت موظف است حداکثر ظرف شش‌ماه زمینه‌های تأسیس انجمن صنفی - حرفه‌ای (بانکی) را به صورت سازمان مردم‌نهاد فراهم نماید. این انجمن برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط (بانکی) فعالیت می‌نماید. دستگاههای اجرائی موظفند در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات از این انجمن‌ها نظر مشورتی أخذ نمایند. در ماده ۳۸ قانون پولی و بانکی کشور آمده است که «الف - کلیه بانکهایی که در ایران کار می‌کنند عضو کانون بانکها شناخته می‌شوند. ب - کانون بانکها دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به موجب اساسنامه‌ای که به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید اداره خواهد شد.» اما در لایحه قانونی انحلال کانون بانکها مصوب ۱۳۵۸،۱۲،۱۸ شورای انقلاب کانون بانکها منحل گردید و طبق لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸،۷،۲ شورای انقلاب، شورای عالی بانکها به عنوان یک رکن دولتی برای اداره بانکها تشکیل شد زیرا همه بانکهای کشور طبق قانون ملی شدن بانکها مصوب ۵۸،۳،۱۷ انقلاب دولتی شده بودند. تا اینکه پس از ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مورخ ۱۳۸۶/۴/۵ طبق ماده (۶) «قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجراء طرحهای تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها»، شورای عالی بانکها منحل و وظایف آن به هیأت مدیره بانکها واگذار گردید. پس از تشکیل بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی طبق «قانون اجازه تأسیس بانکهای غیر دولتی» به تاریخ ۱۳۷۹،۱،۲۱، این بانکها و مؤسسات در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۸ «انجمن صنفی (کانون) بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی» را با هدف ایجاد هماهنگی بین بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی عضو تشکیل دادند. این کانون با استناد به ماده ۳۱ قانون کار جمهوری اسلامی ایران و آئین نامه مصوب دی ماه ۱۳۷۱ هیأت وزیران در اداره کل سازمانهای کارگری و کار فرمایی به ثبت رسید.
- طبق ماده (۲۲) سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند از خدمات بانکها و شرکتهای تأمین سرمایه و سرمایه‌گذاری جهت تعهد پذیرهنویسی یا تعهد خرید سهام استفاده نماید.
- طبق ماده (۴۴) و (۴۵) برخی اعمال (از جمله در بازار بانکی) که به اخلال در رقابت منجر می‌شود، ممنوع است.
- طبق ماده (۹۰) چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش خدمات بنگاه‌های مشمول واگذاری و یا سایر بنگاههای بخش غیردولتی (از جمله بانکها) را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاه‌ها به سازمان امور مالیاتی کسر کند.



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حماسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

ب- افزایش در عضویت بانکها در بورس

هم اکنون ده بانک اقتصاد نوین، پارسیان، کارآفرین، انصار، پاسارگاد، تجارت، سینا، صادرات، ملت و پست بانک در تالار بورس ایران حضور دارند (همچنین چند بانک خصوصی دیگر از جمله بانک سامان، بانک گردشگری، بانک حکمت ایرانیان، بانک سرمایه، بانک ایران زمین و بانک آینده در فرابورس عضو هستند).

ج- افزایش شفافیت در گزارش دهی به سهامداران

بانکهای عضو بورس اوراق بهادار کشور هر ساله گزارش صورت های مالی و حسابرس مستقل و بازرس قانونی و همچنین گزارش هیئت مدیره به مجمع عمومی خود را انتشار می دهند. تعداد این گزارشها طی سه سال اخیر در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. تعداد گزارش های منتشره بانک های عضو بورس اوراق بهادار

نام بانک	تعداد گزارش های منتشره در سایت بوس (سالهای ۱۳۸۹ تا پایان آذر ۱۳۹۲)	متوسط تعداد گزارش در سال
اقتصاد نوین	۱۴۰	۳۵
انصار	۸۳	۲۱
پارسیان	۱۶۱	۴۰
پاسارگاد	۱۷۲	۴۳
پست بانک	۵۳	۱۳
تجارت	۹۲	۲۳
سینا	۱۰۰	۲۵
صادرات	۱۶۵	۴۱
کارآفرین	۱۵۱	۳۸
ملت	۱۶۰	۴۰

د- درجه گردش سهامداران

در جدول ۳ درصد سهام شناور آزاد بانکهای عضو بورس کشور در آذر ماه ۱۳۹۲ گزارش شده است.

جدول ۳. درصد سهام شناور آزاد بانک های عضو بورس اوراق بهادار

نام بانک	درصد سهام شناور آزاد
اقتصاد نوین	۱۰٪
انصار	۳۳٪
پارسیان	۲۲٪
پاسارگاد	۸۵٪
پست بانک	۱۱٪
تجارت	۱۸٪
سینا	۶٪
صادرات	۱۲٪
کارآفرین	۳۴٪
ملت	۱۸٪



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حماسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

۳- نتیجه گیری

در مجموع به نظر می‌رسد که در ایران پس از این که خصوصی سازی از پایین در صنعت بانکداری یعنی اجازه ورود به بخش خصوصی و غیردولتی به این صنعت و نیز خصوصی سازی با واگذاری سهام بانکهای دولتی انجام شد برخی از مولفه های نظام حاکمیت شرکتی در این صنعت بهبود یافته است. از جمله در موارد زیر:

- احکام مناسبی در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای بهبود رقابت و کارایی و حفظ حقوق سهامداران و سپرده گذاران پیش بینی شده است اما برخی از مفاد این قانون هنوز در صنعت بانکداری اجرا نشده است.
- گزارش دهی از فعالیت هیئت مدیره بانکها به نهادهای سیاستگذار، مقامات بازار سهام، سهامداران و عموم مردم با عضویت بانکهای کشور در بورس و فرابورس افزایش یافته است.
- همچنین در پی این عضویت در بورس، شفافیت اطلاعات عملیاتی و عملکرد بانکها با انتشار گزارشهای متعدد آنها در بورس افزایش یافته است.
- گردش سهامداران بانکها افزایش قابل توجهی داشته است که نشان می‌دهد سهامداران می‌توانند از طریق کارکرد رقابتی در بازار سهام به عملکرد مدیران بانکها پاداش داده یا آنها را جریمه کنند.

اما، هنوز درباره این مواردی اقدامات مناسبی انجام نشده است: از جمله میزان سهامداری بانکها در شرکتهای دیگر و نفوذ آنها در بازار سرمایه و ادغامها و تصاحبها در تغییر قوانین شرکتی و سهامی و نیز رژیم نظارتی که بتواند بین ادعاهای متعارض مدیران، سهامداران بیرونی و اعتباردهندگان توازن برقرار کند.



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی بسوی حساسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

۴- منابع

۱. بانک ملی ایران، (۱۳۸۴)، "الزامات خصوصی‌سازی و چالشها و مشکلات بانکداری در این مسیر"، اداره تحقیقات و برنامه‌ریزی.
۲. بدری، ا. (۱۳۹۲)، "مبانی و ضرورت راهبری شرکتی"، مجموعه مقالات همایش راهبری شرکتی، سازمان بورس اوراق بهادار
۳. بهرامی، م.، امین آزاد، ا. (۱۳۸۷)، "راهکارهای بومی سازی حاکمیت شرکتی موثر در نظام بانکداری ایران"، تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت کل نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری، اداره مطالعات و مقررات بانکی.
۴. حساس یگانه، ی. شیرینی، ی. محمدی، ن. (۱۳۸۷)، "حاکمیت شرکتی، خصوصی‌سازی و اثرات آن"، نشریه حسابدار، سال بیست و سوم، شماره ۱۹۸
۵. حسن زاده، ع. محمدعلیزاده، ا. (۱۳۹۰)، "حاکمیت شرکتی در بانکها"، تازه های اقتصاد، سال نهم، شماره ۱۳۳
۶. خدادادی، و. تاکر، ر. (۱۳۹۱)، "تاثیر ساختار حاکمیت شرکتی بر عملکرد مالی و ارزش شرکت های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران"، فصلنامه تحقیقات حسابداری و حسابرسی، سال چهارم، شماره ۱۵
۷. ستوده و چشمی، ع. (۱۳۹۰)، "قوانین مغایر با قانون اصل ۴۴ قانون اساسی"، اتاق بازرگانی تهران.
۸. عیوضلو، ر.، صادقی، م. (۱۳۸۷)، "خصوصی‌سازی و حاکمیت شرکتی"، گزارش های پژوهشی، مدیریت پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی، سازمان بورس اوراق بهادار
۹. قالیباف اصل، ح. جعفری، م. (۱۳۹۲)، "حاکمیت شرکتی و توسعه بازار سرمایه"، ماهنامه بورس، شماره ۱۰۱، خرداد ۹۲
۱۰. مطلبی اصل، ص. (۱۳۸۵)، "مدیریت بر فرایند خصوصی‌سازی در نظام بانکی"، ماهنامه تدبیر-سال هفدهم - شماره ۱۷۵
۱۱. مگینسون، و.، مترجم؛ صفار، م. (۲۰۰۵)، "اقتصاد مالی خصوصی سازی"، تهران: سازمان خصوصی سازی، ۱۳۸۸.
۱۲. ملکیان، ا. دریایی، ع. (۱۳۸۹)، "تبیین رابطه بین ویژگی های مالکیتی و شرکتی با ساختار حاکمیت شرکتی"، پیشرفت های حسابداری، دوره سوم، شماره اول.

13. Banchuenvijit, W, (2006), "Three Essays on Privatization and Corporate Governance", Department of Finance in the Graduate School Southern Illinois University at Carbondale
14. Berle, A., Means, G (1932), "The Modern Corporation and Private Property", Macmilan , NewYork
15. Boubakri, N., Cosset, J.C., Fischer, K., Guedhami, O., 2005. "Privatization And Bank Performance In Developing Countries", *Journal Of Banking & Finance*, 29
16. Breandle C., & Noll j. (2005). *On the Convergence of National Corporate Governance System. From www.ssrn.com*
17. Denis, DK., McConnell, J. (2003), "International Corporate Governance", *Finance Working Paper N. 05/2003*
18. D'Souza, J. Megginson, W. Nash, R. (2007), "The effects of changes in corporate governance and restructurings on operating performance: Evidence from privatizations", *Global Finance Journal*
19. John, K., Senbet, Lemma W. (1998), "corporate governance and board effectiveness", *Journal of Banking & Finance* 22, pp.371-403
20. Kozarzewski, p., (2006), "Privatization and Corporate Governance in Poland Problems and Trends", *Center for Social and Economic Research*
21. Megginson, W.L., 2005. "The Economic Of Bank Privatization", *Journal Of Banking & Finance*, 29
22. Mueller, E. and A. Spitz. "Managerial Ownership and Company Performance in German Small and Medium-Sized Private Enterprises." *German Economic Review*.
23. Parkinson, J.E. (1995). "Corporate Power and Responsibility: Issues in the Theory of Company Law". *Oxford: Oxford University Press*.
24. Shleifer, A., Vishny, R.W. (1997). "A Survey of Corporate Governance", *Journal of Finance*, Vol .52.No 2.pp. 737-783



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی به سوی حساسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

25. Siagian,H, (2004),” Corporate governance surrounding privatization; case of Indonesia”,
University of Arkansas
26. Solomon , A and Solomon, J. (2004), “corporate governance and accountability”, *john wiley & sons*, London.



نخستین کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی

تحول در مدیریت نظام بانکی، گامی به سوی حساسه اقتصادی



۸ و ۹ بهمن ماه ۱۳۹۲ تهران - مرکز همایش‌های بین‌المللی صدا و سیما

Investigation of Corporate Governance in Iran's Banking Industry after the Privatization Programs Elham Ostad^{1*}, Ali Cheshomi²

¹M.A Student, Faculty of Economics and Business Administration, Ferdowsi University Of Mashhad

² Assistant Professor, Faculty of Economics and Business Administration, Ferdowsi University Of Mashhad

Abstract

One of the main topics in the field of privatization and divestiture state economic enterprises to the private sector should be considered by policy makers and regulators, is the corporate governance. Economic system began to move toward privatization of banks from early 1380 by allow private banks to act and continued it by assignment of state banks to private sector according to the general policies of article 44 of the constitution in the middle years of this decade. One of the major goals of this program is achieving to better management and greater efforts to enhance productivity by delegating the management to the private sector. Corporate governance is defined in response to the some of existing problems in corporates management as a set of rules governing the relations between managers, shareholders and auditors of the company that provides a framework to an effective, efficient and accurate guide of financial institutions in order to maximization of stockholders benefits. Corporate governance has four principles; fairness, transparency, accountability and responsibility. These are discussed in all its frameworks, regardless of the cultural, social or economic diversities between countries. This paper investigates how the privatization programs in Iran's banking industry has affected on corporate governance in this industry, what is the corporate governance situation in the banking industry in the country and which rules and mechanisms could increase efficiency of corporate governance system in the country, according to implementation of privatization.

Keywords

Corporate governance, Banking industry, Privatization, Ownership structure