

محدودیت‌های تملک سهام بانکها در ایران با مطالعه تطبیقی

محمود باقری^{۱*}، نفیسه شوشی نسب^۲

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۹۰/۵/۵

دریافت: ۸۹/۴/۷

چکیده

این تحقیق در تلاش است تا ساختار مالکیت بانکها و محدودیت‌های تملک سهام آنها را در ایران همراه با مطالعه تطبیقی در کشورهای توسعه‌یافته نظیر آمریکا و استرالیا از یک سو و کشورهای در حال توسعه و آمریکای لاتین نظیر شیلی از سوی دیگر مورد بررسی قرار دهد. در این تحقیق اثبات شده است که ساختار شرکت‌ها چه به صورت سهامی عام و چه به صورت سهامی خاص تأثیری در میزان کارآمدی آنها ندارد، بلکه تمرکز یا پراکندگی مالکیت با کارآمدی همبستگی دارد. همچنین اثبات شده است که برعکس کشورهای توسعه‌یافته، در کشورهای در حال توسعه، حضور بانک‌های خارجی نقش مؤثری در رونق اقتصادی این کشورها دارد و بانک‌های خارجی به دلیل این‌که با خود تخصص و تکنولوژی به همراه می‌آورند، باعث کارایی بانک‌های داخلی می‌گردند. از آن‌جا که ایران نیز کشوری است که با توجه به ویژگی‌های مختص به خود در شمار کشورهای توسعه نیافته به شمار می‌آید، انتظار می‌رود که عملکرد بخش بانکی در ایران نیز مانند سایر کشورهای در حال توسعه باشد و بتواند از تجارب و یافته‌های سایر کشورها استفاده کند.

کلیدواژه‌ها: بانک‌های خارجی، تمرکز مالکیت، ساختار مالکیت، کارآمدی، کشورهای توسعه‌یافته، کشورهای در حال توسعه، محدودیت



۱. مقدمه

بانک‌ها علیرغم جذب سرمایه از طریق سپرده‌ها با حضور در بازار سرمایه، اعم از سازمان یافته و غیر سازمان یافته، باعث ایجاد نوعی پیوند بین بازار پول و بازار سرمایه می‌شوند. شاید این پدیده از مصادیق همگرایی کارکردی خدمات مالی باشد که تفکیک بین فعالیت بانک، بیمه و بورس را مشکل می‌گرداند.

در هر حال چنین وضعیتی سؤالات و مسائل چندی را درخصوص ساختار مدیریتی، سرمایه‌ای و نحوه کنترل و هدایت بانک‌ها مطرح می‌سازد. بانک‌های فعال در بازار سرمایه نه تنها تابع مقررات متعدد نظارتی مخصوص بانک‌ها هستند، بلکه مقررات مربوط به بازار سرمایه نیز بر آن‌ها تحمیل می‌گردد. حال سؤال این است که آیا طبیعت خاص بانک و بانکداری مستلزم اعمال قوانین بازار سرمایه و بانکی به نحو خاص است؟ آیا ممکن است تعارضی بین این قوانین وجود داشته باشد؟ از نظر حقوق شرکت‌ها چه ساختار شرکتی متناسب با بانک‌ها است؟ چه دلایلی باعث شده است که در قوانین ایران ساختار سهامی عام برای فعالیت بانک‌ها تجویز شود؟ حال که قالب سهامی عام برای بانک‌ها انتخاب شده، چه دلایلی باعث تجویز ساختار مالکیتی ۱۰ درصد و ۵ درصد شده است؟ و در نهایت در سایر کشورها چه ساختار مالکیتی پذیرفته شده است؟

همچنین خصوصی‌سازی و یا مالکیت عمومی بانک‌ها و مؤسسات مالی به عنوان بخشی از بحث و مسأله عام‌تر خصوصی‌سازی و مالکیت عمومی مطرح است. در هر حال دلایلی له و علیه مالکیت و یا مدیریت خصوصی بانک‌ها وجود دارد که بحران‌های اخیر مالی در جهان در سال‌های گذشته این بحث را داغ‌تر کرده است.

با تصویب ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تدابیری برای جلوگیری از مالکیت عمده اندیشیده شد که عبارت بود از ایجاد سقف برای تملک سهام توسط بانک‌ها و فعالیت آن‌ها در قالب شرکت سهامی عام [۱، ص ۱]. اما نکته مهم این است که علت تحدید فروش سهام به اشخاص و ایجاد سقف برای تملک سهام در این فرایند چیست؟ در این تحقیق در تلاشیم تا به مطالعه تطبیقی ساختار مالکیت بانک‌ها در کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته از یک‌طرف و در کشورهای در حال توسعه از سوی دیگر بپردازیم تا با استفاده از نتایج به دست آمده راهکار مناسبی را برای حل معضلات موجود

در این زمینه در ایران ارائه دهیم.

۲. بررسی ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «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. سقف مجاز تملک سهام به طور مستقیم و یا غیر مستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی ده درصد و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد تعیین می‌شود. معاملات بیش از سقف‌های مجاز در این ماده توسط هریک از اشخاص مذکور باطل و ملغی‌الاثراست. افزایش سقف سهم مجاز از طریق ارث نیز مشمول این حکم است و وراثت و یا اولیای قانونی آن‌ها ملزم به فروش مازاد بر سقف، ظرف مدت دو ماه پس از صدور گواهی حصر وراثت خواهند بود. افزایش قهری سقف مجاز سهام به هر طریق دیگر باید ظرف مدت سه ماه به سقف‌های مجاز این ماده کاهش یابد». همچنین مطابق تبصره ۱ ماده ۵ «اشخاص حقیقی سهامدار موضوع این ماده و اعضای خانواده آن‌ها شامل همسر، فرزندان و همسران آنان، برادر، خواهر، پدر و مادر منحصراً تا سقفی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیأت مدیره را در این بنگاه تعیین کنند» [۲، ص ۱].

بنابراین، ضروری به نظر می‌رسد که قبل از هر چیز ساختار مالکیت و نیز نحوه توزیع مالکیت در بانک‌ها را مورد بررسی قرار دهیم.

۲-۱. بررسی تطبیقی ساختار مالکیت: تمرکز یا پراکندگی؟

به طور کلی باید گفت در قوانین و مقررات کشورهای مختلف، تعریف و معیار مشخص و واحدی برای تشخیص ساختار مالکیت پراکنده نسبت به ساختار مالکیت متمرکز وجود ندارد. برای مثال براساس قانون جمهوری چک انواع مالکیت عبارت بودند از: مالکیت اکثریت (بیش



از ۵۰ درصد سهام)، مالکیت اقلیت محدودکننده (با بیش از ۳۳ درصد و کمتر از ۵۰ درصد سهام)، مالکیت اقلیت قانونی (حداقل ۱۰ درصد سهام و نه بیش‌تر از ۳۳ درصد). مالکیت اقلیت قانونی به عنوان نوعی از مالکیت پراکنده در نظر گرفته می‌شود؛ زیرا سطح تمرکز در این نوع مالکیت پایین و تأثیر مستقیم آن بر تصمیم‌های مربوط به کسب و کار شرکت محدود است. به طور کلی مالکیت اکثریت و مالکیت اقلیت محدودکننده به عنوان مالکیت تمرکز یافته در نظر گرفته می‌شود و مالکیت اقلیت قانونی به عنوان شکلی از مالکیت پراکنده تعریف می‌شود. در این مجال درصدد بررسی مشکلات مالکیت متمرکز یا پراکنده صرفنظر از تعاریف آن‌ها هستیم.

یکی از مشکلاتی که در رابطه با تمرکز مالکیت مطرح شده این است که تمرکز باعث کاهش رقابت می‌گردد، اما براساس یافته‌های یک تحقیق در یونان، رقابت حتی در بازارهایی که از سطح نسبتاً بالایی از تمرکز برخوردارند ممکن است وجود داشته باشد و مسأله «رقابت» با «تمرکز مالکیت» هیچ‌گونه همبستگی ندارد [۳، ص ۱۶]. همچنین یافته‌های تحقیقی دیگر در چین نشان می‌دهد که هرچه مالکان بانک‌ها سهام بیش‌تری را در آن دارا باشند ریسک‌پذیرتر و نیز قادر به اجبار مدیران برای افزایش ریسک هستند. در این تحقیق سهامدار عمده به شخصی اطلاق می‌شود که حق رأی بیش از ۱۰ درصد سهام بانک را دارا باشد و در غیر این صورت، بانک در زمره بانک‌هایی محسوب می‌شود که به طور گسترده و با مالکان متعدد اداره می‌گردد [۴، ص ۸ و ۳۰]. مطالعات نشان می‌دهد که اگر اجازه تملک سهام بانک‌ها به طور عمده به شرکت‌ها و اشخاص خصوصی داده شود، مالکیت بانک توسط شرکت‌ها عموماً مفید به حال آن‌هاست؛ چرا که امکان دسترسی آن‌ها را به سرمایه بانک افزایش می‌دهد و این امر به حال اقتصاد بازار بسیار مفید است [۵، ص ۲].

درخصوص ماهیت شرکت‌های تعاونی سهامی عام باید گفت ساختار تشکل‌های اقتصادی به خودی خود و در خلأ اهمیتی ندارد، بلکه باید آن‌ها را در تعامل با نظام هنجاری یک جامعه بررسی کرد. نظام اقتصادی و اجتماعی ایران اقتضا می‌کند که تشکل اقتصادی به نحوی باشد که منجر به تمرکز سرمایه نشود. بی‌شک شرکت‌های تعاونی که به صورت سهامی عام باشند می‌توانند این خواسته را برآورده کنند. شرکت‌های تعاونی در نظام حقوقی ایران و مخصوصاً در فرایند کنونی خصوصی‌سازی جایگاه ویژه‌ای دارند؛ به نحوی که قرار است سهم این نهادهای اقتصادی به‌ویژه شرکت تعاونی سهامی عام به ۲۵ درصد اقتصادی رسانده

شود. شرکت‌های تعاونی سهامی عام شرکت‌هایی هستند که با رعایت جزء ۹ ماده ۱ و در چارچوب محدودیت‌های مندرج در ماده ۱۲ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، با اخذ مجوز از وزارت تعاون ایجاد می‌شوند. در بند ۹ بخش تعاریف قانون خصوصی‌سازی، شرکت تعاونی سهامی عام این‌گونه تعریف شده است: «نوعی شرکت سهامی عام است که با رعایت قانون تجارت و محدودیت‌های مذکور در این قانون تشکیل شده باشد». یکی از مزیت‌های شرکت‌های تعاونی سهامی عام، تعیین سقف تملک سهام برای شخصیت‌های حقیقی و حقوقی است که ضمن جلوگیری از انحصار دارایی‌های یک شرکت به نفع فرد یا گروهی خاص، موجبات مشارکت جمعی اقدار مختلف جامعه را سبب می‌شود. براساس قوانین موجود در شرکت‌های تعاونی سهامی عام، سهامداران خرد یا کلان به لحاظ دخالت در مدیریت و مصوبات مجمع دارای حق رأی یکسان هستند و این در حالی است که در شرکت‌های سهامی عام بورسی، حق رأی بر مبنای اکثریت نسبی مالکیت تعداد سهام افراد شکل می‌گیرد.^۱

بنابراین، مسائل پیش رو نخست عبارت است از این‌که تشکیل بانک‌های غیر دولتی به شکل شرکت سهامی عام مستلزم پراکندگی دارایی بانک و تعداد زیاد سهامداران شرکت است و لذا در این رابطه باید بررسی کرد که آیا تمرکز مالکیت منجر به کارایی بهتر بانک و سوددهی بیشتر آن می‌گردد یا برعکس، پراکندگی سهام بانک‌ها و به تبع تعداد زیاد سهامداران سوددهی بانک‌ها را افزایش می‌دهد؟

به طور کلی تحقیقات در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که ساختار مالکیت - از لحاظ تمرکز یا پراکندگی - بیش از هر متغیر دیگری، یک عامل مؤثر در میزان کارآمدی بانک‌ها تلقی می‌شود و همچنین می‌تواند ما را در حل مسأله اصیل- نماینده یاری دهد [۶، ص ۲].

۱. همچنین به‌تازگی آیین‌نامه‌ای درخصوص نحوه تشکیل و نظارت بر شرکت‌های تعاونی سهامی عام پیش‌بینی شده است. براساس این آیین‌نامه که از جمله ۱۱ آیین‌نامه اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی است و به پیشنهاد وزارت تعاون در جلسات وزرای موضوع کارگروه اصل ۱۳۸ قانون اساسی به تصویب رسیده، شرکت‌های تعاونی سهام عام با اخذ مجوز از وزارت تعاون قابل تشکیل هستند. این آیین‌نامه مقرر می‌دارد: «هر شرکت سهامی یا تعاونی موجود، با اصلاح اساسنامه خود و با مجوز وزارت تعاون می‌تواند شرکت تعاونی سهامی عام شود». وزارت تعاون بر طبق آیین‌نامه ابلاغی، بر مواردی چون انطباق اساسنامه شرکت‌های تعاونی سهامی عام با قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نظارت کرده، گزارشهای موردی و سالانه مجامع عمومی آن‌ها را دریافت می‌کند. همچنین این وزارتخانه نماینده‌ای را در جلسات مجامع عمومی شرکت‌های تعاونی سهامی عام خواهد داشت. آیین‌نامه تصریح دارد: تغییر تعاونی‌های سهامی عام به دیگر انواع شرکت‌ها نیز با تأیید وزارت تعاون و سایر مراجع اساسنامه‌ای شرکت امکان‌پذیر است.



دوم این‌که باید به سیستم کنترل بانک‌ها توجه گردد و بررسی شود که آیا فعالیت بانک‌ها در قالب شرکت سهامی عام تا چه حد بر مسأله راهبری این شرکت‌ها توسط سهامداران تأثیرگذار است؟ به عبارت دیگر، سؤال مطرح این است که تملک سهام توسط سهامداران مختلف تا چه حد اختیارات مدیرانی را که در راستای نفع سهامدارانشان عمل نمی‌کنند محدود می‌کند و یا آن‌ها را در عملکرد خویش آزاد می‌گذارد؟ [۷، ص ۱] بنابراین، ما در پی پاسخ به این سؤال هستیم که آیا فعالیت بانک‌ها در قالب شرکت سهامی عام کنترل شرکت توسط سهامداران را آسان‌تر می‌سازد یا تعداد محدود سهامداران «راهبرد بهتر شرکت» توسط ایشان را محقق می‌سازد؟

امروزه یکی از آفات اقتصاد مبتنی بر شرکت همگانی شدن و پراکندگی سهام و تعدد سهامداران است. گرچه تمرکز سرمایه و مدیریت حاصل شده است، ولی تضعیف کنترل و نظارت سهامداران را فراهم آورده است [۸، ص ۱۴۶].

در حقیقت باید متذکر این نکته گردید که این دو مسأله با یکدیگر ارتباط تنگاتنگ دارند؛ به این معنا که ما درصددیم تا دریابیم که آیا تمرکز مالکیت بر کنترل بهتر شرکت توسط سهامداران و در نتیجه افزایش کارآمدی شرکت مؤثر است یا خیر.

۲-۱-۱. رابطه بین تمرکز مالکیت و کارآمدی بانک‌ها

انگیزه‌ها، اهداف و توانایی‌های شرکت قویاً با مقدار پراکندگی سهامداران آن شرکت مرتبط است. شرکت‌هایی که سهامداران متعدد دارند بیش‌تر به دنبال به حداکثر رساندن دارایی و ثروت سهامدارانشان هستند. این در حالی است که شرکت‌هایی که دارای یک سهامدار عمده هستند بیش‌تر به دنبال افزایش کارآمدی شرکتند [۹، ص ۲]. در چین تا قبل از سال ۱۹۹۸ قوانین اشخاص حقیقی را از تملک بیش از ۵/۰ درصد سهام مستقیم در یک شرکت سهامی عام ممنوع می‌کردند؛ اما از سال ۲۰۰۱ به بعد با روشن شدن تبعات منفی این امر، چنین قانونی نسخ شد [۱۰، ص ۳].

همین‌طور تحقیقی در آمریکای لاتین انجام شد که درصدد تحلیل این مسأله بود که چگونه ساختار مالکیت بر کارآمدی بانک اثرگذار است. صنعت بانکداری در برخی از کشورهای آمریکای لاتین در اوایل سال ۱۹۸۰ دچار بحران شدید شد و بعد از فرایند خصوصی‌سازی،

بسیاری از بانک‌ها خصوصی گردیدند و دارایی بانک‌ها بین تعداد زیادی از سهامداران خرد پراکنده گردید. سپس از اواسط سال ۱۹۹۰ به طور فزاینده نوعی تمرکز از طریق ادغام بانک‌های بزرگ و متوسط رخ داد. این فرایند در بازار و تمرکز مالکیت پس از تجربه پراکندگی دارایی بانک‌ها این سؤال را به وجود می‌آورد که ساختار مالکیت تا چه حد بر کارایی بانک‌ها اثرگذار است؟ سهامداران همیشه نگران میزان کارامدی بانک‌های‌شان هستند و یکی از دلایلی که مالکان حاضر به ادغام دو بانک با یکدیگر هستند افزایش کارامدی بانک است [۷، ص ۱]. برای پاسخ به این سؤال ابتدا بررسی می‌کنیم که ساختار بانک‌ها به صورت سهامی عام مناسب‌تر است یا سهامی خاص؟

در پاسخ به این سؤال، مطالعات در شش کشور آسیایی نشان داد که در این کشورها به طور کلی کارایی بانک‌هایی که توسط سهامداران اقلیت بخش خصوصی اداره می‌شوند نسبت به سایر بانک‌ها بیشتر است [۱۱، ص ۱۷]. از سوی دیگر، تحقیقی که در این زمینه در شیلی انجام شد نشان داد که بانک‌هایی که سهامشان قابل عرضه در بازار بورس است^۱ «پربازده‌تر» از بانک‌هایی هستند که به صورت سهامی خاص اداره می‌شوند. تفسیر این وضعیت ممکن است این باشد که امکان تملک سهام بانک‌هایی که در قالب سهامی عام فعالیت می‌کنند بیشتر است، چرا که ساختار مالکیت در آن‌ها شناخته شده‌تر از بانک‌های فعال در قالب سهامی خاص است. بدین ترتیب مدیران نیز سعی می‌کنند حتی‌الامکان منافع سهامداران را تأمین کنند. اما از سوی دیگر در همین تحقیق این نتیجه به دست آمد که در مقابل، بانک‌هایی که از سطح بالاتری از تمرکز مالکیت برخوردارند درجه بالاتری از «کارامدی» را دارا هستند و به این ترتیب، فعالیت بانک‌هایی که از تمرکز مالکیت بیشتری برخوردارند کارآمدتر است [۷، ص ۱].

در نهایت نتایج به دست آمده ما را به این نکته رهنمون می‌سازد که ساختار شرکت‌ها چه به صورت سهامی خاص و چه به صورت سهامی عام، هر کدام دارای مزایا و معایبی از نظر اقتصاد بازار هستند و آنچه اثبات گردیده و مسلم به نظر می‌رسد این است که ما هر کدام از این دو ساختار را بپذیریم در نهایت «تمرکز مالکیت» وجود «کارامدی» در بازار را تضمین می‌کند.

1. listed banks



بنا به گفته برخی، اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای تملک سهام بانک‌ها محدودیتی را ایجاد کرده که برای بخش داخلی اجرایی است، اما این امر برای بخش خارجی امکان‌پذیر نیست؛ چرا که با این پراکندگی مالکیت، بانک‌های خارجی برای سهم پنج ویا ده درصدی وارد عرصه‌های فعالیت نخواهند شد [۱۲، ص ۱].

۲-۱-۲. رابطه بین تمرکز مالکیت و راهبری آسان‌تر شرکت

بنابراین، نتیجه تحقیقات حاکی از آن بود که چون تمرکز مالکیت باعث افزایش کارآمدی بانک‌ها است، هرچه مسأله اصیل - نماینده (که از توابع ساختار مالکیت است)، بین سهامداران و مدیران شرکت به دلیل تمرکز مالکیت و وجود سهامداران اندک که فرضیه کنونی ما است، با چالش کم‌تری مواجه باشد، به تبع آن کارآمدی بانک‌ها نیز افزایش می‌یابد [۷، ص ۱]. این نتیجه ما را به یافتن پاسخی برای سؤال دوم مبنی بر این‌که آیا تمرکز مالکیت منجر به حل مسأله راهبری شرکت‌ها می‌شود یا خیر ترغیب می‌کند.

در مورد تأثیر ساختار مالکیت بر مسأله راهبری شرکت‌ها باید گفت که تئوری اصیل - نماینده، ارتباط بین سهامداران و مدیران را مورد بررسی قرار می‌دهد. تئوری نمایندگی تأیید می‌کند که مدیران به عنوان نماینده مالکان سهام، بیشتر تمایل دارند اهداف خودشان را دنبال کنند تا اهداف سهامدارانشان را و این مسأله نهایتاً تأثیر منفی بر عملکرد کل شرکت دارد. مسلم است که تبعیت از اصول و شیوه‌های مناسب نظام راهبری شرکتی باعث افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران می‌شود و هزینه‌های سرمایه را کاهش داده، موجب تقویت بازارهای مالی می‌گردد. نظام راهبری شرکتی بر عملکرد رقابتی شرکت‌ها تأثیر گذاشته، آن‌ها را وادار می‌کند تا در جهت کارایی بیشتر در محیط‌های رقابتی وارد شوند و از این طریق سود قابل توجهی را نصیب خود کنند [۸، ص ۱۲۷]. اثبات شده که هرچه پراکندگی مالکیت سهام بانک‌ها بیشتر باشد، عملکرد ضعیف کنترل شرکت توسط مالکان بیشتر است [۱۳، ص ۱]. در آمریکای لاتین مشکلات کنترل شرکت‌ها باعث گردید تا مالکیت بانک در اواخر دهه ۹۰ میلادی به شدت متمرکز گردد. این نتیجه با این نظریه که تمرکز بیشتر مالکیت، مسأله اصیل - نماینده بین سهامداران و مدیران را حل می‌کند هماهنگ است [۷، ص ۱].

همچنین بر مبنای تحقیقات انجام یافته هرچه تمرکز مالکیت بیشتر باشد مشکل کم‌تری

بین سهامداران و مدیران در کنترل شرکت وجود دارد، چرا که تمرکز به سهامدار اجازه کنترل بیشتر اعمال مدیران را می‌دهد. توجیه این امر چنین بیان شده است که آنگاه که سهامداران یک شرکت بتوانند به آسانی دارایی شرکتی را که عملکرد و بازدهی خوبی ندارد بفروشند، این امر تهدیدی علیه مدیران محسوب می‌گردد و اهرم فشاری است تا هرچه بیشتر به نفع سهامداران عمل کنند؛ زیرا حتی با فرض فروش دارایی شرکت به قصد ادغام آن با شرکتی دیگر، هیأت مدیره شغل خویش را از دست می‌دهد. اسکوانز (۱۹۹۳) این فرضیه را در ایالات متحده آمریکا آزمایش کرده و به نتیجه مشابهی دست یافته است. تحقیقات نشان می‌دهد نهادهایی که سهامشان در بازار بورس ارائه می‌شود کارآمدتر از سایر نهادها هستند، چرا که امکان دسترسی بیشتری به سرمایه داشته، سازوکارهایی را در اختیار سهامداران می‌گذارند تا رفتار مدیران را کنترل کنند [۱۴، ص ۹]. هنگامی که مالکیت یک بانک بین چندین شخص اعم از حقیقی و حقوقی تقسیم شود، هریک انگیزه‌ها و تمایلات متفاوتی را تعقیب می‌کند. اگر این مالکیت توسط تعداد کمی از اشخاص خصوصی باشد این افراد اطلاعات دقیق‌تری راجع به جزئیات عملکرد شرکت دارند و در نتیجه آسان‌تر می‌توانند شرکت را راهبری کنند [۱۰، ص ۲]. البته در این زمینه باید میان سیستم‌های قانونی مختلف تفاوت قائل شد. لاپورتا و سایرین در سال ۱۹۹۷ ارتباط بین سیستم‌های قانونی و حاکمیت شرکتی را در ۴۹ کشور نمونه مورد بررسی قرار دادند. آن‌ها دریافتند که از بین سیستم‌های قانونی مرسوم (انگلیسی، فرانسوی، آلمانی و اسکاندیناوی) کشورهایایی که قانون مدنی (قانون نوشته) دارند، به‌ویژه کشورهایایی که سیستم قانونی آن‌ها ریشه فرانسوی دارد، در مقایسه با کشورهایایی که دارای قانون عرف هستند، حمایت‌های ضعیف‌تری از سرمایه‌گذاران انجام می‌دهند و بازارهای سرمایه آن‌ها کم‌تر توسعه یافته است. در کشورهای با قانون عرف، قانون براساس قضاوت‌ها و آرای دادگاه‌ها شکل می‌گیرد، در حالی که در کشورهای با قانون مدنی، تنظیم‌کنندگان قانون نقشی حیاتی ایفا می‌کنند. در کشورهای با قانون عرف،^۱ حقوق سرمایه‌گذاران بهتر حمایت می‌شود و وجود تفاوت در میزان حمایت قانونی از سرمایه‌گذاران سبب تفاوت در ساختار مالکیت، تصمیمات مالی شرکتی و توسعه بخش بانکی خواهد شد. بچت و روئل (۱۹۹۹) و بیانکو و کاساولا (۱۹۹۲) بیان کرده اند که در کشورهای تابع قانون آنگلو ساکسون، مهم‌ترین



مشکلات در امر نمایندگی شرکت، ناشی از پراکندگی مالکیت شرکت و عدم توجه به جنبه اجرای کارآمد و وظیفه نمایندگی در این موارد است. برخلاف آن، در کشورهای با قانون مدنی، مهم‌ترین مسأله ناشی از تمرکز بسیار بالای مالکیت است و در نتیجه سهامداران عمده ممکن است از قدرت رأی خود برای بهره‌گیری از منافع سهامداران جزء استفاده کنند. تعبیری دیگر از این مسائل نمایندگی، وجود تضاد منافع بین مدیران و تمام سهامداران (رایج در کشورهای با قانون عرف) و مسائل نمایندگی بین مدیران و سهامداران جزء (رایج در کشورهای با قانون مدنی) است که در آن ممکن است مدیران با سهامداران عمده برای تضییع حقوق سهامداران جزء تبانی کنند. با توجه به این تفاوت‌ها، سازوکارهای کنترل شرکتی در هریک از محیط‌های قانونی و سازمانی فوق، نقش متفاوتی ایفا می‌کنند. به علاوه طبق تحقیق لاپورتا و سایرین، اجرای قانون در کشورهای دارای قانون عرف به طور معمول محکم‌تر و سختگیرانه‌تر از کشورهای چو فرانس، یونان، ایتالیا، آرژانتین و برزیل است که ریشه قانون مدنی رومی - ژرمنی دارند. به هر حال، در صورتی که قوانین حمایت از سهامداران ضعیف باشد، سرمایه‌گذاران می‌توانند با بزرگ شدن خود، بر قوانین ضعیف حمایت از سهامداران چیره شوند و ضعف قانون را در این زمینه پوشش دهند. ایالات متحده آمریکا قانون حاکمیت شرکتی خود را تحت عنوان ساربینز اکسلی^۱ در سال ۲۰۰۲ با اهداف اصلی ارتقای مسؤلیت‌پذیری شرکتی، افزایش افشای عمومی و بهبود کیفیت و شفافیت گزارشگری مالی و حسابرسی به منظور حمایت از سهامداران تدوین و تصویب کرد. انگلستان و آمریکا با تعداد زیادی شرکت سهامی عام که در بیش‌تر موارد، مالکیت آن‌ها به طور گسترده پراکنده شده و سهامداران تأثیر ضعیفی بر مدیریت شرکت دارند، در زمینه ساختار مالکیت سهام تقریباً مشابهند؛ در حالی که کشورهای که خاستگاه و منشأ قانون مدنی دارند، مانند ژاپن و آلمان در بیش‌تر موارد دارای ساختار مالکیت متمرکز هستند. ساختار مالکیت پراکنده منجر به وسیع‌تر شدن مسائل نمایندگی می‌شود [۱۵، ص ۱].

به هر حال در ایران آخرین گام‌هایی که در مسیر خصوصی‌سازی بر داشته شده در راستای افزایش پراکندگی مالکیت سهام و اعطای اختیارات وسیع به مدیران در اداره شرکت است. با در پیش گرفتن چنین تدبیری، دولت به طور مؤثر باعث دامن زدن به معضل نمایندگی

1. Sarbanes-Oxley Act of 2002 (SOX)

شده است [۱۶، ص ۱]. در آمریکا براساس قانون، بانک‌های تجاری از مشارکت در سرمایه شرکت‌های غیرمالی به حساب خود منع شده بودند و مجاز نبودند در سطح ملی فعالیت کنند و نمی‌توانستند مالکیت بخش عمده‌ای از سهام را در اختیار داشته باشند. طبق نظر «رو» این امر مانع انباشت سرمایه کافی شد و نهادهای مالی کوچک قادر به داشتن سهم کنترلی در شرکت‌های بزرگ نبودند. بنابراین، بازار سرمایه به عنوان یک جایگزین برای تأمین مالی توسعه یافت و به همین دلیل، ساختار مالکیت در آمریکا چنین ساده است. همچنین این موضوع توضیحی برای اختلاف در ساختار مالکیت و بازار سرمایه بین اروپا و آمریکا است که در گزارش لاپورتا و سایرین به آن اشاره شده است. قوانین اروپا در سایر حوزه‌های مربوط تقریباً مشابه قوانین آمریکا است و بنابراین، علت این‌که ما چنین تغییراتی را مشاهده نمی‌کنیم بیشتر سیاست است، نه تنها سیستم قانونی. مثال دیگر، قانون مشارکت کارکنان در تصمیم شرکت‌ها است. در اتریش، دانمارک، آلمان، لوکزامبورگ و سوئد وقتی تعداد کارکنان به حد معینی برسد، اجازه خواهند داشت چند نفر از اعضای هیأت نظارتی را انتخاب کنند. در فنلاند و فرانسه هم به نحوی این کار میسر است. به طور مثال در فرانسه، هنگامی که تعداد کارکنان دارنده سهام شرکت به سه درصد افزایش یابد، می‌توانند یک یا چند نماینده برای هیأت مدیره معرفی کنند. این مقررات مانع از تغییر هیأت مدیره دو رده‌ای به هیأت مدیره یک رده‌ای در شرکت‌های یاد شده می‌شود. سهامداران این شرکت‌ها به دلیل الزام مشارکت داشتن نماینده کارکنان در تمام تصمیمات مدیریتی، حق انتخاب هیأت مدیره یک رده‌ای را ندارند. نتیجه تئوری سیاسی این است که تغییرات عمده در حاکمیت شرکتی، مشروط به تغییر شکل و دگرگونی عمده سیاسی است [۱۵، ص ۱].

۲-۲. بررسی تطبیقی ساختار مالکیت: داخلی یا خارجی بودن

در این زمینه بررسی‌هایی که رابطه بین ساختار مالکیت داخلی یا خارجی بانک‌ها و کارامدی آن‌ها را به‌ویژه در اقتصادهای در حال گذار مورد مطالعه قرار داده‌اند، نتایج پراکنده‌ای را به دست می‌دهند. مطالعات در شش کشور آسیایی نشان داد که در این کشورها به طور کلی کارایی بانک‌هایی که در تملک خارجیان هستند نسبت به سایر بانک‌ها بیشتر است؛ به گونه‌ای که ورود و توسعه سرمایه‌گذاری خارجی به حال کارایی صنعت بانکداری در این



منطقه مفید است [۱۱، ص ۱۷]. برای مثال در ترکیه، شرکت‌هایی که سهامداران آن خارجی هستند عملکرد بهتری را نسبت به سایر شرکت‌ها نشان می‌دهند [۲، ص ۱].

سیستم اقتصاد آزاد و تلاش برای جذب بانک‌های خارجی، مبتنی بر این فرض است که ورود بانک‌های خارجی در سیستم اقتصاد داخلی یک کشور به حال آن کشور مفید است. از نظر سیاسی، مهم‌ترین مسأله این است که آیا بانک‌های خارجی نقش مؤثری در پیشرفت سیستم مالی یک کشور دارند یا با ایجاد تراکم در بخش مالی داخلی و دامن زدن به بحران‌های بین‌المللی باعث بروز مشکلات می‌گردند؟ اگر پاسخ به بخش نخست سؤال مثبت و در مورد بخش دوم منفی باشد، دولت‌ها باید ورود بانک‌های خارجی را تسهیل کنند و در غیر این صورت، دولت‌ها باید درصدد ایجاد مانع در راه ورود بانک‌های خارجی باشند. لوین (۱۹۹۶) تحلیلی از مزایا و معایب احتمالی ورود بانک‌های خارجی به عمل آورده است. در مورد مزایا او بیان می‌کند که چطور بانک‌های خارجی می‌توانند تأثیری مثبت بر رقابت و ورود سرمایه و به تبع توسعه کارامدی سیستم مالی داشته باشند و در نهایت باعث پیشرفت کل سیستم مالی شوند. هرچند لوین معتقد است که نقش بانک‌های خارجی در ورود سرمایه در جریان رشد یک کشور نسبتاً بی‌اهمیت است، اما در عوض تأکید می‌کند که بانک‌های خارجی می‌توانند نقشی مفید در سیستم پرداخت‌ها، ورود فناوری، مدیریت ریسک و تخصیص منابع ایفا کنند. روی‌هم‌رفته این مزایا همراه با مقررات نظارتی پیشرفته و نیز تعریفی دقیق از حق مالکیت می‌تواند دارای تأثیری مثبت بر رشد یک کشور باشد. به هر حال، ادعای لوین در مورد این مزایا خود به دو پیش‌فرض قابل تقسیم است. نخست این‌که بانک‌های خارجی، کارآمدتر از بانک‌های داخلی هستند و دوم این‌که این کارامدی بانک‌های خارجی باید در مدت زمان کوتاهی به بانک‌های داخلی منتقل شود [۱۷، ص ۱۲۹-۱۳۳].

در بررسی کارامدی بانک‌ها از نظر ساختار مالکیت داخلی یا خارجی آن‌ها تحقیقات چندی انجام یافته است. تحقیقی که در ایالات متحده آمریکا انجام شد نشان داد که بانک‌های خارجی کارامدی کم‌تری نسبت به بانک‌های داخلی دارند. شاید علت این امر این باشد که بانک‌های خارجی سوددهی را فدای تملک سهام بیشتر در بازار کرده بودند. در انگلستان نیز تحقیقات نشان داد که سوددهی بانک‌های داخلی بهتر از بانک‌های خارجی است و این مسأله مبتنی بر این فرض بود که به طور کلی نهادهای داخلی نسبت به نهادهای خارجی کارا تر

هستند.^۱ در استرالیا نیز نتیجه مشابهی به دست آمد. اما یافته‌های برخی از محققان^۲ نشان داد که این امر در کشورهای در حال توسعه برعکس است؛ به این معنا که به طور کلی در این کشورها سوددهی بانک‌های خارجی بیش‌تر از بانک‌های داخلی بود [۱۸، ص ۹۸]. همچنین طبق بررسی‌ای که بر روی ۵۰۰۰۰ مورد در ۱۱۹ کشور در طول سال‌های ۲۰۰۲-۱۹۹۵ انجام شد این نتیجه به دست آمد که در کشورهای در حال توسعه، ساختار مالکیت چه از نظر داخلی یا خارجی بودن و چه از لحاظ مالکیت خصوصی یا دولتی در ارتباط تنگاتنگ با سوددهی بانک‌ها است، اما برعکس در کشورهای صنعتی ساختار مالکیت با سوددهی بانک هیچ‌گونه ارتباطی ندارد. به‌ویژه این بررسی نشان می‌دهد بانک‌هایی که در مالکیت دولت هستند و در کشورهای در حال توسعه در حال فعالیتند نسبت به بانک‌های خصوصی سوددهی کم‌تر دارند و هزینه‌های بیش‌تری را متحمل می‌شوند؛ اما بانک‌های خارجی سوددهی بیش‌تر و هزینه‌های کم‌تری دارند [۱۹، ص ۳۱]. اثبات شده است که بانک‌هایی که در مالکیت خصوصی هستند نسبت به بانک‌هایی که مالکیت عمومی دارند پربازده‌تر هستند؛ چرا که هدف بانک‌های اخیر هیچ‌گاه به طور خاص به حداکثر رساندن سود نبوده است [۳، ص ۱۵].

یافته‌های این تحقیق نشان داد که در کشورهای در حال توسعه، ورود بانک‌های خارجی نقش مؤثری در کارآمدی بانک‌های داخلی از طریق افزایش رقابت دارد؛ هرچند تأثیر ورود بانک‌های خارجی بر سوددهی (نه کارآمدی) بانک‌های داخلی اثبات نگردید [۱۹، ص ۳۱]. از سوی دیگر، سایر بررسی‌ها نشان می‌دهد که قلمرو و تمرکز حضور بانک‌های خارجی بر عملکرد بانک‌ها نیز مؤثر است. این تحقیقات نشان می‌دهند که در بیش‌تر کشورها سهم وسیع بانک‌های خارجی از مجموع بانک‌ها با کاهش سوددهی بانک‌های داخلی همبستگی مثبت دارد. همچنین اثبات شده است که بیش از این‌که میزان سهم بانک‌های خارجی در بازار اهمیت داشته باشد تعداد فعالان در بازار اهمیت دارد. دلیل این مسأله این است که تأثیر مثبت ورود بانک‌های خارجی بر رقابت بلافاصله پس از ورود این بانک‌ها و افزایش تعداد فعالان در بازار احساس شد، نه پس از این‌که آن‌ها سهم عمده‌ای از بازار را به دست آوردند. بدین ترتیب، این نتیجه به دست می‌آید که گستره حضور بانک‌های خارجی در یک کشور خاص، تأثیری مثبت بر عملکرد کلی بانک‌ها دارد [۱۴، ص ۸-۱۰]. در نقطه مقابل، تحقیقات در شیلی و آمریکای

1. Marko Kozak
2. Demirguc-Kunt



لاتین نتایج دیگری را نشان داد که به موجب آن بانک‌های داخلی پربازده‌تر از بانک‌های خارجی هستند (بر خلاف نتایج به دست آمده در مورد کشورهای در حال توسعه). دلایل این امر را می‌توان کنترل امور به گونه‌ای مؤثرتر توسط بانک‌های داخلی و جایگاه متفاوت بانک‌های داخلی و خارجی در بازار شیلی دانست^۱ [۲۰، ص ۱۹]. در نهایت ورود بانک‌های خارجی به بازارهای کشورهای در حال توسعه، مؤثر و مفید تشخیص داده شد [۱۹، ص ۳۱]. در مورد این‌که چرا بانک‌های خارجی در کشورهای توسعه‌یافته - برعکس کشورهای در حال توسعه - کارآمدی کم‌تری نسبت به بانک‌های داخلی دارند باید گفت به نظر می‌رسد که دلایل چندی برای این امر وجود داشته باشد که از جمله آن‌ها می‌توان به وجود بازار متفاوت، شرایط رقابتی و مقررات نظارتی متفاوت بین کشورهای صنعتی و در حال توسعه اشاره کرد. همچنین با توجه به استفاده بانک‌های داخلی از مزایای کشور میزبان و نیز این مسأله که بانک‌های خارجی - به‌ویژه همان‌طور که اشاره شد در ایالات متحده آمریکا - بیش‌تر به دنبال رشد و کسب سهم بیش‌تر از بازار هستند تا سوددهی، طبیعتاً باید کاهش سوددهی این بانک‌ها را انتظار داشت. این در حالی است که در کشورهای در حال توسعه علت کارایی بیش‌تر بانک‌های خارجی نه بانک‌های داخلی، معافیت از مقررات ناظر به تخصیص اعتبار و دیگر محدودیت‌ها، ناکارآمدی بانک‌ها و شیوه‌های بانکداری قدیمی است که به بانک‌های خارجی اجازه عملکرد بهتر را می‌دهد. در کنار این دلایل می‌توان مسائل فرهنگی را نیز در کارایی بهتر بانک‌های خارجی دخیل دانست. تحقیقات نشان می‌دهد که هرچه زمینه‌های فرهنگی کشور خارجی با کشور میزبان بیش‌تر باشد احتمال موفقیت بانک‌های خارجی نیز در بازار بیش‌تر می‌شود؛ چرا که قرابت فرهنگی، یک عنصر مهم در تخمین نیازها و خواسته‌های سهامداران مختلف است. بدین ترتیب می‌توان گفت بانک‌های خارجی که در کشورهای دور دست که بازار، زبان، فرهنگ و ساختار نظارتی بسیار متفاوتی دارند، سرمایه‌گذاری می‌کنند، کارآمدی کم‌تری نسبت به بانک‌هایی دارند که در منطقه نزدیک به خودشان سرمایه‌گذاری می‌کنند [۲۱، ص ۲]. در بررسی دو مصداق از مصادیق «کارآمدی» می‌توان به مسائلی نظیر «تخصیص سرمایه» و نیز «توزیع سرمایه» اشاره کرد. تحقیقی که در زمینه تأثیر ساختار مالکیت داخلی یا خارجی بانک‌ها بر روی کارآمدی تخصیص سرمایه انجام شد نتایج جالبی را به دست داد.

این بررسی نشان داد که مالکیت بانکها توسط دولت، به خودی خود تأثیری بر کارامدی تخصیص سرمایه ندارد، بلکه آنچه اهمیت دارد این است که سهامی را که توسط دولت ارائه می‌شود خارجیان کسب کنند یا سهامداران عمده داخلی؟

به عنوان نتیجه می‌توان گفت که برخلاف تعدد مالکان سهام، تمرکز مالکیت موجب کارامدی بیشتر بازار است و از سوی دیگر، ساختار مالکیت خارجی برای کشورهای در حال توسعه به حال اقتصاد بازار این کشورها مفید است. لذا ذکر این نکته در زمینه تأثیر تمرکز مالکیت بر ساختار مالکیت بانک از نظر داخلی یا خارجی بودن آن ضروری به نظر می‌رسد که بر مبنای تحقیق ویلیامز، در استرالیا، تمرکز مالکیت در بازارهای داخلی به عنوان مانعی مؤثر در ورود بانکهای خارجی عمل می‌کند؛ در حالی که بررسی دیگری نشان داد که باید بین بانکهای داخلی و خارجی در این زمینه قائل به تفکیک شد. یافته‌های این تحقیق نشان داد که بانکهای خارجی به طور کلی تحت تأثیر تمرکز مالکیت در بازار نیستند، حال آن‌که برای بانکهای داخلی بهتر است که در چنین محیطی کار کنند^۱ [۱۸، ص ۱۰۰]. در نهایت، انتظار می‌رود که عملکرد بخش بانکی در ایران نیز مانند سایر کشورهای در حال توسعه باشد و بتوان از تجارب و یافته‌های ذکر شده در بالا استفاده کرد.

۳. دلایل تصویب لایحه الحاق یک تبصره به ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های

کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۳-۱. بررسی مصوبه الحاق یک تبصره به ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی

اصل چهل و چهارم قانون اساسی

بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۸۹/۰۳/۰۴، تبصره‌ای به ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی افزوده می‌شود و طبق آن «در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقف‌های مندرج در این ماده مستثنا است». همچنین بر طبق اولین و مهم‌ترین بند از این مصوبه، «بانک‌های تجاری خصوصی خارجی» هیچ محدودیتی در سقف سهام مورد تملک ندارند و حتی می‌توانند بیش از ۵۱ درصد نیز سهام

1. Havrylychuk & Jurzyk, 2005



داشته باشند. می‌توان گفت که با تصویب این لایحه، محدودیتی که به واسطه آن سقف مجاز تملک سهام بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی به طور مستقیم و غیرمستقیم برای هر شریک سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد تعیین شده بود، برای بانک‌هایی که با سرمایه مشترک اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و خارجی با تأیید شورای پول و اعتبار تأسیس می‌شوند، مستثنا شده و از این پس می‌توانند بیش از ۵ و ۱۰ درصد سهام یک بانک را تملک کنند [۲۲، ص ۱]. حضور روزافزون خارجی‌ان دارای تبعات مثبت در جهت رشد اقتصادی به‌ویژه در کشورهای است که دارای صنعت بانکداری وسیع هستند. تغییرات عمده در ساختار مالکیت بانک‌ها در اواخر سال ۱۹۹۰ رخ داد. با توجه به مدت کوتاهی که از این زمان می‌گذرد، تأثیر این تغییرات هنوز به‌خوبی مشخص نیست. به هر حال، نتایج اولیه گواه این است که خصوصی‌سازی بخش بانکی از طریق واگذاری به سهامداران عمده خارجی دارای مزایای عمده‌ای است. این نتایج می‌تواند راهنمای کشورهای دیگری باشد که به‌تازگی شروع به خصوصی‌سازی بخش بانکی کرده اند (مانند چین). این مسأله در آیند جای تحقیقات بسیار دارد [۲۳، ص ۳۴].

۲-۳. بررسی نظر موافقان و مخالفان

موافقان مصوبه معتقدند با توجه به محدودیت مندرج در ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی درخصوص تشکیل و فعالیت بانک‌ها صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام و به منظور رونق سرمایه‌گذاری و ایجاد تحرک در فضای اقتصادی کشور و بهره‌مندی از سایر ابزارها و سازوکارهای قانونی موجود، تصویب لایحه ضروری بود [۲۴، ص ۱].

اما مخالفان معتقدند که مصوبه مجلس درخصوص ایجاد بانک‌های مشترک، وضع موجود را پیچیده‌تر خواهد کرد. در عرف بین‌الملل حداکثر اختیار و آزادی عمل که یک دولت برای اشخاص خارجی قائل می‌شود، در حد اختیارات و آزادی عمل شهروندان آن کشور است و اعطای امتیازاتی بیش از اتباع آن کشور به اشخاص خارجی اصطلاحاً به حق

کاپیتولاسیون و حق استعمار مشهور است. چگونه است که اگر شهروند ایرانی در تأسیس بانک مشارکت کند، امکان مشارکت بیش از ۵ درصد را ندارد، اما اشخاص خارجی از چنین محدودیتی معاف هستند؟ [۲۵، ص ۱] از جنبه حقوقی می‌توان چنین عنوان کرد که علاوه بر نسخ ضمنی که با تصویب این قانون در مورد موارد مذکور پیرامون تأسیس بانک خارجی در ایران با توجه به ماده ۵ پیش گفته صورت گرفت، ماده واحده مذکور از نظر حقوقی فاقد ایراد است [۲۴، ص ۲].

۴. نتیجه‌گیری

در نهایت و با استفاده از مطالعه تطبیقی در کشورهای مختلف می‌توان گفت که تمرکز مالکیت به طور کلی با افزایش کارآمدی بانک‌ها همبستگی مثبت دارد. همچنین از نتایج حاصل از مطالعه تطبیقی ساختار مالکیت از نظر داخلی یا خارجی بودن در کشورهای مختلف و انطباق آن با شرایط موجود در ایران این نتیجه به دست آمد که حضور بانک‌های خارجی در عرصه اقتصاد کشورهای در حال توسعه، نظیر کشورهای آمریکای لاتین از جمله شیلی، مفید به حال آن‌ها است، در حالی که عکس این امر در مورد کشورهای توسعه‌یافته نظیر آمریکا و استرالیا صادق است.

در این راستا تصویب لایحه الحاق یک تبصره به ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی با هدف رفع محدودیت تشکیل و فعالیت بانک‌ها صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام و رفع محدودیت مربوط به تملک سهام و نیز به منظور رونق سرمایه‌گذاری و ایجاد تحرک در فضای اقتصادی کشور و بهره‌مندی از سایر ابزارها و سازوکارهای قانونی موجود و نیز حضور پر رنگ تر بانک‌های خارجی صورت گرفت که البته تصویب این لایحه نیز در جای خود چالش‌های دیگری را برانگیخته است. بنابراین از آن‌جا که ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی علی‌القاعده باید در راستای افزایش عملکرد مثبت بانک‌ها گام بردارد، لذا

۱. چنانچه سهام خارجی در تأسیس بانک مشترک بیش از ۴۰ درصد باشد نیاز به مصوبه مجلس دارد. بنا به گفته ریاست مجلس شورای اسلامی این مسأله اگرچه در لایحه دولت نیامده، اما چون در زمان مذاکرات هنگام تصویب قانون مطرح شده است، حکم قانون را دارد.



متن این ماده در این زمینه نیازمند اصلاحات جدی است؛ چرا که تحدید فعالیت بانک‌های غیر دولتی در قالب شرکت‌های سهامی عام و نیز ایجاد محدودیت در مالکیت سهام، باعث تضعیف انگیزه برای مشارکت سرمایه‌های کشور در فرایند خصوصی‌سازی، دشواری راهبری شرکت توسط سهامداران و به تبع، کارایی کم‌تر بانک‌ها می‌گردد.

همچنین ورود بانک‌های خارجی اگر توأم با ورود سرمایه باشد در جهت اهداف کشورها است. افزایش سرمایه بانک‌ها و جذب سرمایه از طریق ورود بانک‌های خارجی از راهکارهایی است که می‌تواند به بهبود عطش نقدینگی کشور کمک کند. دوری از انحصار، تدوین مقررات شفاف توسط بانک مرکزی و هم‌سو با مقررات پیشرفته در دنیا را باید از برنامه‌های در اولویت دانست و تلاش کرد تا با مطالعه و به‌کارگیری ارتباطات بین‌المللی از حضور بانک‌های خارجی بهترین بهره را ببریم.

افزایش کارایی بانک‌ها از طریق ورود بانک‌های خارجی به کشورهای در حال توسعه به اثبات رسیده است. بر مبنای تحقیقات انجام یافته در برخی از کشورهای در حال توسعه، ورود بانک‌های خارجی به دلیل این‌که با خود تخصص و فناوری را به همراه می‌آورند تأثیر مثبت بر کارایی بانک‌های داخلی داشته است، هرچند که در این زمینه شرایط حاکم بر اقتصاد ایران باید به طور خاص مورد توجه قرار گیرد.

۵. منابع و مأخذ

- [1] available at: <http://www.ebtekarnews.com/ebtekar/News.aspx ?NID= 56776>
- [2] Guner Gursoy & Kursat Aydogan, "Equity Ownership Structure ,Risk Taking and Performance: An Empirical Investigation in Turkish Companies".
- [3] Panayiotis P. Athanasoglou, "Bank Specific, Industry Specific and Macroeconomic Determinants of Bank Profitability", January 2005.
- [4] Luc Laeven & Ross Levean, "Bank Governance, Regulation and Risk Taking", September 2008.
- [5] Xiaochi Lin *et al.*, "Does Bank Ownership Increase Firm Value? Evidence from China".
- [6] Rodrigo Fuentes, "Explaining Bank Efficiency : Bank Size or Ownership

- Structure?*", Universidad de Chile, May 2003.
- [7] Rodrigo Fuentes & Markos Vergara, "Is Ownership Structure a Determinant of Bank Efficiency?", December 2007.
- [۸] باقری، محمود، نقش حقوق شرکت‌ها و حقوق بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی: نقادی قوانین موضوعه و آسیب شناسی مبانی اقتصادی و ساختارهای حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
- [9] Andrew Delios *et al.*, "Ownership Structure and the Diversification and Performance of Publicly-Listed Companies in China".
- [10] Gongmeng Chen *et al.*, "Does the Type of Ownership Control Matter? Evidence from China's Listed Companies", January 2008.
- [11] Thierni Amadou Barry *et al.*, "Ownership Structure and Bank Efficiency in the Asia Pacific Region", October 2008.
- [12] Available at: <http://www.inn.ir/newsdetail.aspx?id=35865>
- [13] Srinivas R. AKELLA, "Savings and Loan Ownership Structure and Expense-Perference", August 1987.
- [14] Nada Kobeissi, "Ownership Structure and Bank Performance: Evidence from the Middle East and North Africa", Long Island University.
- [۱۵] حساس یگانه، یحیی، مداحی، آزاده، چالش‌های استقرار نظام حاکمیت شرکتی در بازار سرمایه ایران، زمستان ۱۳۸۷.
- [16] Germa Bel and Francesc Trillas, "Privatization, Corporate Control and Regulatory Reform: The Case of Telefonica", October 2003.
- [17] Foreign Banks, chapter 10, available at: http://www.iadb.org/res/ipes/2005/docs/Chapter10_Eng_.pdf
- [18] Marko Kozak & Mitja Cok, "Ownership Structure and Profitability of the Banking Sector: The Evidence from the SEE Region", 2008.
- [19] Alejandro Micco *et al.*, "Bank Ownership and Performance", November 2004.
- [20] Adnan Kasinan *et al.*, "Efficiency and Foreign Ownership in Banking: An

International Comparison", October 2005.

[21] Hsiangping Tsai, Yuanchen Chang, "*Ownership Structure, Supervisory Regulation and the Diversification Effects on Bank Performance*", Taiwan, April 12, 2008.

[۲۲] حسینی، سید علی و همکاران، «روش‌های جذب سرمایه‌گذاری خارجی»، available at: <http://www.hamshahrionline.ir/News/?id=68697>

[23] Alvaro Taboada, "*The impact of Changes in Bank Ownership Structure on the Allocation of Capital*", July 2007.

[۲۴] اظهارنظر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درخصوص لایحه الحاق یک تبصره به ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، available at: <http://www.bornanews.ir/vdcdj50f.yt0x96a22y.html>

[25] available at: <http://iscanews.ir/fa/ShowNewsItem.aspx?NewsItemID=369514>