

الزامات حقوقی بانکداری خصوصی و بررسی آنها در نظام حقوقی ایران

هادی حاجزاده*

دانشجوی دکترای حقوق عمومی پردیس قم

دانشگاه تهران

چکیده

خصوصی سازی بانک ها یا بانکداری خصوصی، بی تردید مستلزم تمهید مقدمات و رعایت الزامات و قواعد مختلفی در عرصه های متنوع است. این مقدمات و الزامات را از منظر حقوقی - قانونی می توان از دو جنبه مورد تحلیل و بررسی قرار داد که عبارتست از «دگرگونی در ساختار مالکیت» و «دگرگونی در حوزه های تصمیم گیری و نظارت».

در این تحقیق، ضمن توضیحی اجمالی در مورد هر یک از این بایسته ها، پیشینه و نگرش کنونی نظام حقوقی ایران در مورد هر یک از اینها مورد تحلیل و ارزیابی قرار خواهد گرفت و نقاط قوت و ضعف قوانین و مقررات جاری کشور را با توجه به این بایسته ها، مورد سنجش قرار می گیرد. یافته های این تحقیق نشان می دهد هرچند نظام حقوقی ایران از حیث دگرگونی در ساختار مالکیت در خصوص صنعت بانکداری کارنامه قابل قبولی داشته اما از حیث دگرگونی در حوزه های تصمیم گیری و نظارت هنوز در ابتدای راه قرار داشته و واگذاری در این حوزه، به کندی به پیش می رود.

واژه های کلیدی: بانکداری، دولت، خصوصی سازی، قوانین و مقررات

طبقه بندی JEL : G21, H10, L33, K23

Legal Requirements of Private Banking and Investigation Them in Iran Legal System

Hadi Hajzadeh

Public Law PhD student at the Tehran University, Qom Campus

Abstract

Privatization of banks or private banking requires making preparations and regarding different rules and commitments in various fields undoubtedly. Considering legal perspective, the arrangements and requirements will be analyzed and evaluated in the two major cases that are "change in ownership structure" and "change in the areas of decision making and monitoring."

In this paper we explain briefly each of these requirements and also will analyze and evaluate history and current attitude of Iran legal system in each of them and regarding to these requirements, we study the strengths and weaknesses of current laws and regulations too.

The results of this study shows, although the Iran legal system had a good workbook in terms of "change in ownership structure" in the banking industry but still it is at the beginning of the way in terms of "change in decision making and monitoring" and assignment in this area moves forward slowly.

Keywords: Banking, State, Privatization, Laws and Regulations

JEL: G21, H10, L33, K23

مقدمه

اگر بانکداری را صرفاً عملیاتی پولی و مالی بدانیم که تحت ضوابط مشخص و توسط یک نهاد معتبر انجام می‌شود، باید گفت قدمت و سابقه چنین عملیاتی در ایران به چند هزار سال قبل باز می‌گردد و در هر دوره‌ای بنابر اقتضائات خاص فرهنگی، تاریخی، اعتقادی، اقتصادی و ... این اقدامات به یک صورت خاص و منضبط و توسط یک نهاد مشخص انجام می‌شده است. اما اگر بانکداری را مفهومی مدرن بدانیم که از قرن ۱۶ و از ایتالیا سر برآورده است، سابقه‌ای بیش از ۱۲۰ سال نمی‌توان برای آن در ایران پیدا کرد. روندی که بانکداری در این مفهوم و در طی این مدت در ایران طی کرده است با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده که البته غلبه آن را باید با بخش خصوصی دانست چرا که فارغ از دهه اول، دوم و نیمه دهه سوم پس از انقلاب، در بقیه دوران‌ها، این،

بانک‌ها و به عبارت کلی تر، نهادهای مالی غیر دولتی بوده‌اند که اغلب مبادلات مالی جامعه ایران را انجام می‌داده‌اند.

با چنین رویکرد و نگرشی، این تحقیق درصدد است تا فارغ از الزامات مدیریتی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بانکداری خصوصی، صرفاً به بررسی الزامات حقوقی این پدیده بپردازد و بازخوردهای این الزامات را در قوانین و مقررات پس از انقلاب در نظام حقوقی ایران مورد ارزیابی قرار دهد.

بر این اساس، ابتدا به بازشناسی الزامات حقوقی خصوصی‌سازی در نظام بانکداری (که به زعم این نگاشته عبارتند از دگرگونی در مالکیت و دگرگونی در ساختار تصمیم‌گیری و نظارت) پرداخته خواهد شد و سپس در ذیل هر مبحث، موضع و جایگاه نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد ارزیابی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

طرح مسأله

خصوصی‌سازی را فرآیندی اجرایی، مالی و حقوقی دانسته‌اند که عبارتست از «فروش یا انتقال مالکیت صنایع ملی شده، دارایی‌های دولتی و دیگر مؤسسات تجاری و اقتصادی دولتی به سرمایه‌گذاران خصوصی، با یا بدون از دست دادن کنترل بر روی این سازمان‌ها» (قره‌باغیان، ۱۳۷۲: ۶۳۹). اندیشه اصلی در تفکر خصوصی‌سازی، حاکم کردن مکانیزم بازار بر تصمیم‌های اقتصادی است که نتیجه آن ایجاد فضای رقابتی برای بنگاه‌های خصوصی بوده و از این طریق کارایی بنگاه‌ها نسبت به بخش عمومی ارتقا پیدا می‌کند (مطلبی اصل، ۱۳۸۵).

در این بین، مسلماً یکی از اولیه‌ترین الزامات خصوصی‌سازی، پیش‌بینی و تمهید بسترهای مناسب قانونی است (دانشنامه آزاد ویکی‌پدیا، ۲۰۰۸) چراکه اساساً یکی از ویژگی‌ها و مشخصه‌های دولت مدرن، حاکمیت قانون است و بدون وجود صلاحیت‌ها و اختیاراتی که قانون برای قوه مجریه ترسیم می‌کند، قوه مجریه حق هیچ‌گونه اقدام اجرایی کلانی را ندارد.

به‌طور کلی فرآیند خصوصی‌سازی از حیث حقوقی باید حاوی دو گونه دگرگونی باشد: دگرگونی در ساختار مالکیت و دگرگونی در حوزه‌های تصمیم‌گیری و نظارت (کازرونی و فشاری، ۱۳۸۷: ۲۲۵) و مسلماً هر دوی این دگرگونی‌ها در بستر تصویب قوانین جدید یا تغییر و الغای قوانین موجود تحقق می‌یابد.

در این تحقیق ضمن توضیح مختصری درخصوص این دو مولفه، رویکرد قوانین جاری نظام حقوقی ایران در مورد آنها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱- دگرگونی در ساختار مالکیت

یکی از مهم‌ترین شاخص‌های بهره‌وری بانک‌ها به ساختار مالکیت آنها مربوط می‌شود و تجربه کشورهای مختلف نشان داده است که مالکیت خصوصی در بانک‌ها ارتباط مستقیم و معناداری با بهره‌وری آنها دارد. اقتصاددانان، ساختار مالکیت بانک را یک متغیر اساسی در رشد اقتصادی می‌دانند (کازرونی و فشاری، ۱۳۸۷: ۲۲۴). از آنجا که نظام بانکداری در ایران پس از انقلاب صد درصد در اختیار و مالکیت دولت قرار داشته است، حرکت در جهت خصوصی کردن بانکداری مستلزم تغییر و دگرگونی در مالکیت آنهاست. برای دگرگونی در ساختار مالکیت در بخش‌های دولتی اقتصاد و از جمله بانک‌ها، به دو شیوه کلی می‌توان اقدام کرد: واگذاری بنگاه‌ها/ بانک‌های دولتی به بخش خصوصی، اجازه و تسهیل سرمایه‌گذاری و تأسیس بنگاه/ بانک جدید از سوی بخش خصوصی.

۱-۱- اجازه تأسیس بانک‌های جدید از سوی بخش خصوصی

همان‌گونه که بیان شد یکی از راه‌های تحقق نظام بانکداری خصوصی، تأسیس بانک‌های خصوصی جدید است. اجازه دادن به بخش خصوصی جهت انجام سرمایه‌گذاری در بخش‌هایی که تاکنون در انحصار دولت بوده است علاوه بر آنکه به جای جابه‌جایی در مالکیت سرمایه، به ایجاد سرمایه‌گذاری جدید می‌انجامد و به عبارتی حجم اقتصاد ملی را افزایش می‌دهد، باعث کارآیی و افزایش بهره‌وری نیز می‌گردد و لذا عملاً تجربه کشورهای مختلف نشان داده است بانک‌هایی که به شکل خصوصی تأسیس شده‌اند به مراتب موفق‌تر از بانک‌هایی هستند که در ابتدا دولتی بوده و سپس خصوصی شده‌اند چرا که ساختارهای آنها نیازی به تغییر ندارند و از ابتدا بر اساس مدیریت خصوصی شکل می‌گیرند (مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۳: ۵). همچنین آمارها نشان می‌دهد رغبت سپرده‌گذاران به سپرده‌گذاری در بانک‌های تازه خصوصی شده از بانک‌هایی که به صورت خصوصی تأسیس شده‌اند کمتر است (صابریان، ۱۳۸۹، ص ۱۲۴).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل بروز مسائلی نظیر انتقال سرمایه به خارج توسط

سرمایه‌داران وابسته که خود مؤسس بانک‌های خصوصی و یا سهامدار عمده آنها بودند، سلب اعتماد مردم نسبت به بانک‌ها و هجوم آنان برای باز پس گرفتن سپرده‌های خود، لاوصول ماندن مطالبات بانک‌ها به علت فقدان اسناد و نامشخص بودن وضع بدهکاران عمده، رکود در عملیات بانکی و... تجدیدنظر در نظام بانکی کشور به یکی از دغدغه‌های اصلی انقلابیون تبدیل شد و لذا در خرداد ۱۳۵۸، شورای انقلاب قانونی را به تصویب رسانید که بر اساس آن نظام بانکی کشور ملی گردید. در ماده یک این قانون، دلایل این ملی شدن اینگونه آمده است: «برای حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی و به کار انداختن چرخ‌های تولیدی کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم در بانک‌ها ضمن قبول اصل مالکیت مشروع مشروط و با توجه به:

- نحوه تحصیل در آمد بانک‌ها و انتقال غیر مشروع سرمایه‌ها به خارج

- نقش اساسی بانک‌ها در اقتصاد کشور و ارتباط طبیعی اقتصاد کشور با مؤسسات بانکی

- مدیون بودن بانک‌ها به دولت و احتیاج آنها به سرپرستی دولت

- لزوم هماهنگی فعالیت بانک‌ها با سایر سازمان‌های کشور

- لزوم سوق دادن فعالیت‌ها در جهت اداری و انتفاعی اسلامی

از تاریخ تصویب این قانون کلیه بانک‌ها ملی اعلام می‌گردد و دولت مکلف است بلافاصله نسبت به تعیین مدیران بانک‌ها اقدام نماید.»

پیرو این قانون، در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۲ شورای انقلاب، «لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها» را به تصویب رساند که بر اساس آن، ۲۸ بانک، ۱۶ شرکت پس‌انداز و وام مسکن و ۲ شرکت سرمایه‌گذاری، ملی اعلام شدند. در مورد هشت بانک دیگر که دولتی بودند، یعنی بانک‌های ملی، سپه، بیمه ایران، رفاه کارگران، اعتبارات صنعتی، تعاون کشاورزی، توسعه کشاورزی و بانک رهنی ایران، لزومی به تغییر مالکیت نبود. از ۲۸ بانک مورد اشاره در بالا ۱۵ بانک متعلق به بخش خصوصی ایرانی و ۱۳ بانک متعلق به بخش خصوصی ایرانی - خارجی بودند (تقوی، سال: ۱۷۶-۱۸۵).

اتخاذ چنین موضعی به علت تعلق اکثر بانک‌های خصوصی آن دوره به سران یا وابستگان رژیم گذشته از یک سو و دغدغه رعایت موازین اسلامی در مبادلات بانکی از سوی دیگر و نیز غلبه تفکرات چپ در برخی سطوح و لایه‌های تصمیم‌گیری از سوی سوم، امری طبیعی و قابل توجیه می‌نمایاند و بروز جنگ تحمیلی و مشکلات اقتصادی ناشی از آن نیز بر تداوم این رویکرد بی‌تاثیر

نبوده است.

با پایان یافتن جنگ تحمیلی، کم کم زمزمه‌هایی در خصوص آزادسازی در اقتصاد و از جمله در بانکداری آغاز شد تا آنکه برای اولین بار در سال ۱۳۷۳ و در ماده ۲ قانون برنامه دوم توسعه و در ذیل سیاست‌های پولی و تنظیم بازار این گونه بیان شد: «۱-۲-۵- جلب مشارکت هر چه بیشتر بخش‌های خصوصی و تعاونی در ارائه خدمات بانکی، توسعه و تقویت فعالیت مؤسسات اعتباری غیر بانکی و فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای تکامل نظام بانکی کشور تحت کنترل و نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی برنامه دوم»

بر این اساس، اولین عرصه‌ای که موضوع بانکداری خصوصی در آن به‌طور جدی مطرح شد، مناطق آزاد تجاری - صنعتی بود. توضیح آنکه در تاریخ ۱۳۷۲/۶/۷، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسیده و در ماده ۱۸ آن مقرر شده بود: «ماده ۱۸- آیین‌نامه اجرایی عملیات و معاملات پولی و بانکی در مناطق [آزاد] توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی مدت سه ماه پس از تصویب این قانون با هدف حفظ امکانات رقابتی منطقه در مقابل مناطق آزاد سایر کشورها تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید». آیین‌نامه مزبور در ۱۳۷۳/۳/۳۱ به تصویب رسید^۱ و در ماده ۷ مقرر می‌داشت که «تأسیس بانک تنها به صورت شرکت سهامی عام با سهام با نام و تأسیس مؤسسه به صورت شرکت سهامی عام یا خاص و با سهام با نام طبق مقررات مندرج در لایحه اصلاح قسمتی از قانون تجارت - مصوب ۱۳۴۷- و به صورت زیر امکان پذیر است: الف - بانک‌هایی که بیش از پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سرمایه آنها متعلق به بانک‌ها یا سازمان‌های دولتی ایران باشد...». این مقرر حاوی این مسأله بود که بانک‌هایی می‌توانند در مناطق آزاد فعالیت کنند که بیشتر سهامشان متعلق به دولت ایران باشد، در تاریخ ۱۳۷۵/۸/۲۲ به موجب «قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» وارد متن قانون شد. به موجب بند ۲ ماده واحده این قانون، سه تبصره به ماده ۱۸ الحاق می‌شود که تبصره ۲ آن مقرر می‌دارد: «تأسیس بانک ایرانی با حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سهام دولتی و افتتاح شعب بانک خارجی و تأسیس مؤسسات اعتباری

غیر بانکی اعم از ایرانی یا خارجی و نیز افتتاح شعب آنها در مناطق آزاد و تصویب اساسنامه آنها با پیشنهاد سازمان، تأیید بانک مرکزی و تصویب هیات وزیران انجام خواهد شد. همچنین این مقررۀ عیناً در ماده ۶ «آئین نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» که پس از اصلاح قانون مناطق آزاد و در تاریخ ۱۳۷۵/۱۰/۳ به تصویب رسیده بود نیز تکرار گردید.^۱

اما دولت در تاریخ ۱۳۷۶/۲/۳۱ اولین تغییر رویکرد در خصوص بانکداری در مناطق آزاد اتخاذ کرد. به موجب ماده ۳ «آیین نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی را ایران^۲ مصوب ۱۳۷۶/۲/۳۱ قید میزان ۵۱ درصد سهام دولتی در تأسیس بانک در مناطق آزاد برداشته شد و مقرر گردید: «تأسیس بانک ایرانی و تأسیس و افتتاح شعب بانکها و مؤسسات اعم از ایرانی یا خارجی موکول به پیشنهاد سازمان [مناطق آزاد]، تأیید بانک مرکزی و تصویب اکثریت وزرای عضو شورای عالی مناطق آزاد است». این تغییر رویکرد که با متن ماده ۱۸ اصلاحی «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» تعارض داشت، واکنش رئیس وقت مجلس شورای اسلامی را برانگیخت و به موجب نامه شماره ۱۹۵۲ «هـ ب» مورخ ۱۳۷۷/۳/۹ از دولت خواست که این مغایرت آئین نامه دولتی با مصوبه مجلس را مرتفع کند. در مقابل، دولت به جای تلاش در جهت رفع مغایرت آئین نامه خود با قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، تلاش هایی را در جهت اصلاح قانون مزبور آغاز کرد. این تلاش ها پس از قریب به یک سال نتیجه داد و «قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۷۸/۴/۳۰ به تصویب مجلس رسید که به موجب بند ۲ ماده واحده آن، ماده ۱۸ قانون اداره مناطق آزاد به این نحو اصلاح می شد: «ماده ۱۸ - تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری به صورت شرکت سهامی عام یا خاص با سهام با نام و اشتغال به عملیات

۱ - آئین نامه شماره ۵۱۸۶۶ تا ۱۷۹۹۲ ک

۲ - نکته دیگری که در این زمینه قابل تأمل می باشد این است با وجود آنکه هم در آئین نامه و هم به موجب قانون اصلاحی بخش خصوصی از تصدی عملیات بانکداری به صورت مستقل منع شده بود، اما چنین معنی برای بخش خصوصی خارجی وجود نداشت و کلیه بانک های خارجی اعم از دولتی یا خصوصی می توانستند درخواست تأسیس شعبه در مناطق آزاد را بنمایند.

۳ - آئین نامه شماره ۵۱۸۶۶ تا ۱۷۹۹۲ ک

بانکی و استفاده از عنوان بانک و یا مؤسسه اعتباری در مناطق منحصراً طبق مفاد این قانون و آیین نامه اجرایی آن که توسط بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید انجام می‌شود. تبصره ۱- تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی در مناطق، موکول به پیشنهاد سازمان و تصویب اساسنامه آنها توسط شورای پول و اعتبار و صدور مجوز از طرف بانک مرکزی است. تبصره ۲- افتتاح شعبه توسط بانک‌ها و یا مؤسسات اعتباری اعم از ایرانی و خارجی موکول به پیشنهاد سازمان و تأیید بانک مرکزی است. تبصره ۳- نظام حاکم بر برابری ریال ایران با اسعار مختلف در مناطق آزاد توسط هیأت وزیران تعیین می‌شود. تبصره ۴- معاملات واحدهای بانکی در مناطق آزاد با ریال ایران مشمول مقررات بانکداری اسلامی خواهد بود. واحدهای بانکی که مجوز انجام بانکداری برون مرزی اخذ نموده‌اند از انجام معاملات به ریال ایران ممنوع هستند».

اما از آنجا که این تشتت در مصوبات، زمینه مناسبی برای فعالیت‌های اقتصادی نبود، دولت در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۹ آئین‌نامه جدیدی با عنوان «آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»^۱ به تصویب رساند و بدین وسیله کلیه آئین‌نامه‌های قبلی را ملغی نمود. در این آئین‌نامه همان‌گونه که انتظار می‌رفت مجوز ایجاد بانک‌های ایرانی غیر دولتی در ماده ۳ و نیز تبصره ۲ ماده ۴ آن پیش‌بینی شده بود: «ماده ۳- بانک‌ها و مؤسساتی که با سرمایه ایرانی یا خارجی و یا با مشارکت ایرانی و خارجی در منطقه به ثبت برسند و مرکز اصلی آنها نیز در همان منطقه باشد بانک یا مؤسسه ایرانی ثبت شده در منطقه محسوب می‌شوند». «ماده ۴- تبصره ۲- تأسیس بانک و مؤسسه به صورت شرکت سهامی عام یا خاص با سهام با نام طبق مفاد قانون و این آیین نامه و مقررات مندرج در لایحه اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ امکان‌پذیر است».

پس از آن بود که در قانون برنامه سوم توسعه که در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب رسید، این مسأله به نحو صریح‌تر و کامل‌تری مورد اشاره قرار گرفت و در ماده ۹۸ این‌گونه بیان شد: «ماده ۹۸- به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد

زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده در زیر اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیر دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی داده می‌شود:

الف - سیاست‌گذاری پولی، اعتباری، ارزی، چاپ اسکناس، ضرب سکه، حفظ ذخایر ارزی، نظارت بر بانک‌ها و صدور مجوز فعالیت بانکی در قلمرو وظایف دولت بوده و جهت اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت باقی می‌ماند.

ب - ضوابط مربوط به نحوه فعالیت بانک‌ها از قبیل رعایت نسبت‌های مالی تعیین شده جهت داشتن ساختار مالی سالم و نوع قراردادها و عقود و فعالیت‌های بانک‌ها طبق قوانین پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا خواهد بود.

ج - دولت می‌تواند به افراد حقیقی و حقوقی داخلی در صورت دارا بودن شرایط زیر مجوز فعالیت اعطاء نماید: ۱- داشتن تجربه و دانش لازم در این کار ۲- از نظر مالی توان تأمین سرمایه لازم و انجام کار را داشته باشد و ۳- عدم داشتن هر گونه سوء پیشینه اعم از مالی و اخلاقی». نکته حائز اهمیت آنکه همین متن عیناً در «قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی» در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۲۸ تکرار و در واقع تأکید مضاعفی بر این موضوع صورت گرفت.

بنابراین با استناد به قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی مصوب فروردین ماه ۱۳۷۹، ماده (۹۸) قانون برنامه سوم توسعه و ضوابط تأسیس بانک غیر دولتی مصوب نهصد و چهل و هشتمین جلسه شورای پول و اعتبار مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۰ و در چارچوب قانون پولی و بانکی کشور، قانون عملیات بانکی بدون ربا، قانون تجارت و قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی، در مرداد ماه ۱۳۸۰، پذیره‌نویسی اولین بانک خصوصی کشور انجام گرفت.

با این حال، قانون برنامه سوم توسعه، خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی را در ماده ۱۱ خود منع کرده بود و این منع تا زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ادامه داشت تا آنکه در سال ۱۳۸۴ با ابلاغ این سیاست‌ها و پیرو آن در قانون برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۵ و سپس قانون اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۷ زمینه خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی نیز فراهم شد.

۱-۲- واگذاری بانک‌های دولتی به بخش خصوصی

در این شیوه، دولت‌ها بنگاه‌های متعلق به خود را از طرق مختلف به بخش خصوصی واگذار می‌کنند. روش‌هایی که دولت می‌تواند فعالیت‌های اقتصادی خود را به بخش خصوصی واگذار

کند بسیار متنوع است^۱ اما رایج‌ترین آنها عبارتند از:

الف) عرضه سهام به صورت عمومی. دولت، تمام یا قسمت قابل ملاحظه‌ای از سهام خود در بنگاه‌های دولتی را از طریق بازارهای بین‌المللی یا بازارهای داخلی و از طریق بورس به فروش می‌رساند. مهم‌ترین مزیت این روش، گسترش مالکیت و نیز گسترش دامنه جمع‌آوری منابع در جهت سرمایه‌گذاری مورد نظر است.

ب) عرضه سهام به گروه‌های خاص. دولت، تمام یا قسمتی از سهام متعلق به خود را به شخص یا گروه از پیش معین شده‌ای در بخش خصوصی در قالب مزایده یا مذاکره مستقیم، به فروش می‌رساند. این روش، برای وقتی که بنگاه دولتی دارای عملکرد خوبی نباشد یا بورس اوراق بهادار وجود نداشته و یا ضعیف باشد، توصیه می‌شود. مزیت این روش آن است که به جهت آشنایی مسئول واگذاری نسبت به خریدار، می‌توان ارزیابی دقیقی نسبت به قدرت مالی، فنی و تجربه او به دست آورد. یکی از حالت‌های این روش، فروش بنگاه به مدیر و کارکنان خود همان بنگاه است.

ج) فروش دارایی‌های واحد دولتی. دولت، دارایی‌های شرکت را به‌طور مستقیم، به صورت مزایده رقابتی و یا از طریق مذاکره مستقیم، به فرد یا گروه خاصی واگذار می‌کند. مزیت این روش آن است که شرکت‌هایی که از لحاظ مسائل حقوقی و مالیاتی، سهام آن‌ها قابل واگذاری نیستند بدین روش واگذار می‌گردند (نصیرزاده، ۱۳۶۹: ۱۰۲-۱۱۵).^۲

در نظام حقوقی ایران، اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، بانکداری در اقتصاد ایران را جزو بخش دولتی و «به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت» دانسته است. با شکل‌گیری گفتمان خصوصی‌سازی در دهه ۱۳۷۰^۳، در برنامه دوم توسعه^۴ ضمن آنکه به «جلب

۱- البته شواهد تجربی مکتوب نشان می‌دهند که هیچ شکل استاندارد یا تعریف شده‌ای برای واگذاری بانک‌های دولتی وجود ندارد (قره‌باغیان، ۱۳۷۲: ۶۲۳).

۲- بر اساس آمارهای موجود، در ۲۷۰ مورد خصوصی‌سازی بانک‌ها در ۵۱ کشور جهان در طی سال‌های ۱۹۸۲ تا ۲۰۰۰، ۴۶/۷ از واگذاری‌ها به صورت عرضه سهام و ۵۳/۳ به صورت فروش دارایی‌ها بوده است (قره‌باغیان، ۱۳۷۲: ۶۲۴).

۳- این گفتمان، بی‌تردید متأثر از جو غالب جهانی در همان دوران بوده است و فروپاشی نظام‌های سوسیالیستی و کمونیستی به آن شدت بخشید (کازرونی و فشاری، ۱۳۸۷: ۲۲۳).

مشارکت هر چه بیشتر بخش‌های خصوصی و تعاونی در ارائه خدمات بانکی» توجه شده بود اما در خصوص مالکیت بانک‌ها با توجه به تصریح قانون اساسی هیچ نکته تازه‌ای را مطرح نکرده بود. در قانون برنامه سوم توسعه^۱ نیز در ماده ۱۱ از فصل سوم این قانون با عنوان «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی»، بانک‌های دولتی از شمول امر واگذاری‌ها استثنا شده بودند. اما با ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ در ۱۳۸۴/۳/۱ عملاً تغییر در مالکیت بانک‌های دولتی کلید خورد. در بند ۲-۳- بخش «الف» این سیاستها مقرر شده بود بانکداری توسط «بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیر دولتی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام» به شرط آنکه «سقف سهام هر یک از سهامداران» از سوی قانون مشخص شده باشد مجاز است. پیروی ابلاغ این سیاست‌ها، ماده ۹ قانون برنامه چهارم مصوب ۱۳۸۵/۳/۱۰ مقرر در ماده ۱۱ قانون برنامه سوم را مسکوت گذاشت^۲ و راه را برای واگذاری بانک‌های دولتی به بخش خصوصی هموارتر کرد. متعاقب آن در قانون اصلاح موادی از برنامه چهارم یا همان قانون اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۷/۵/۱۲، «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» به عنوان فعالیت‌های گروه سه اقتصادی تلقی شده و به موجب بند ج ماده ۳ این قانون «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده‌ی (۲) این قانون» منحصراً در اختیار دولت قرار گرفت و لذا سایر بانک‌های دولتی در زمره بنگاه‌های قابل واگذاری قرار گرفتند که عبارت بودند از بانک‌های ملت، صادرات، تجارت، رفاه کارگران و نیز پست بانک. ماده ۵ این قانون نیز میزان سهام قابل تملک این بانک‌ها از سوی «شرکت‌های سهامی عام، شرکت‌های تعاونی سهامی عام، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و سایر اشخاص حقوقی و حقیقی» را مشخص کرد^۳.

۱- مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰

۲- مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷

۳- ماده ۹ برنامه چهارم مقرر می‌داشت مواد ۱۰ و ۱۲ الی ۱۸ برنامه سوم تنفیذ می‌شود و لذا استثنای بانک‌ها در واگذاری را مورد اغماض قرار داد.

۴- 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

به موازات این تحولات حقوقی، در بعد اجرایی با شکل‌گیری کمیته خصوصی‌سازی بانک‌ها در وزارت امور اقتصادی و دارایی با حضور بانک‌های دولتی مشمول واگذاری، این موضوع روند اجرایی به خود گرفت. از آنجا که طبق برآوردهای سال ۱۳۸۶، این پنج بانک، حدود ۵۰ درصد از صنعت بانکداری کشور را در بر می‌گرفتند و از طرف دیگر بر طبق نظر مقام معظم رهبری تنها ۲۰ درصد از کل نظام بانکداری باید در دست دولت باقی می‌ماند و ۸۰ درصد دیگر به بخش خصوصی و تعاونی منتقل می‌شد لذا تصمیم سازمان خصوصی‌سازی و هیأت عالی واگذاری بر این شد که همه سهام این بانک‌ها از طریق بورس به بخش خصوصی واگذار شود و تحقق ۸۰ درصد سهم بخش غیر دولتی در صنعت بانکداری نیز از طریق تأسیس و تقویت بانک‌های خصوصی صورت گیرد!

۲- دگرگونی در حوزه‌های تصمیم‌گیری و نظارت

یکی از مؤلفه‌ها و معیارهای دولتی دانستن یک اقتصاد، توجه به بخش غیر بودجه‌ای در فعالیت‌های دولت و به عبارتی فعالیت‌های غیرمالی دولت است که در تدوین سیاستها و قوانین تجلی می‌یابد. در مطالعات اقتصادی معمولاً تنها به تحلیل اثرات بودجه‌ای فعالیت دولت بر اقتصاد و رشد اقتصادی پرداخته می‌شود. درحالی‌که واقعیت آنست که نمی‌توان تأثیر فعالیت‌های دولت را در اقتصاد، صرفاً به نقش مالی- اقتصادی دولت محدود کرد و از تأثیر دیگر نقش‌ها و

عام مجاز به فعالیت هستند. سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین می‌شود. معاملات بیش از سقف‌های مجاز در این ماده توسط هر یک از اشخاص مذکور باطل و ملغی‌الآثر است. افزایش سقف سهم مجاز از طریق ارث نیز مشمول این حکم است و وراث و یا اولیاء 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.»

۱- لازم به ذکر است بر اساس گزارش بانک مرکزی از عملکرد نظام بانکی کشور در سال ۱۳۸۸ سهم بانک‌های غیردولتی از کل سپرده‌های سیستم بانکی به ۱/۴۸ درصد رسیده است درحالی‌که این رقم در سال ۱۳۸۱ (که سال شروع فعالیت بانک‌های خصوصی بود)، تنها ۶/۱ درصد بود. (به نقل از صابریان، ۱۳۸۹ ص ۱۲۱)

تأثیرگذاری‌های دولت غافل شد (بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵: ۶).

این امر در کنار این واقعیت که مالکیت خصوصی به خودی خود برای افزایش کارایی کافی نیست و آنچه این فرآیند را موفق می‌سازد واگذاری حوزه‌های تصمیم‌گیری و نظارت به بخش خصوصی است (کازرونی و فشاری، ۱۳۸۷: ۲۲۵). لزوم نگاهی چند بنابرین جنبه و فراگیر را در این عرصه بیشتر نمایان می‌سازد. در واقع دولت باید علاوه بر کاستن از بار مالی خود و واگذاری امور تصدی‌گرایانه‌اش به دیگر بخش‌ها، از نفوذ و اقتدار خویش بر این بخش‌ها نیز تا حد امکان بکاهد تا زمینه بروز خلاقیت و ابتکار عمل در سایر بخش‌ها فراهم شود. چنین نقشی در ادبیات اقتصادی «دولت محدود اما مقتدر» نامیده می‌شود. در تجربه کشورهای شرق آسیا نظیر ژاپن، دولت چنین نقش فعالی را ایفا نموده است. درواقع دولت به جای آنکه جایگزین بازار شود سعی نموده تا آن را تقویت کند و بخش خصوصی را با انواع مختلف همکاری، مشارکت و همگرایی رشد دهد (آقابائی، ۱۳۸۴: ۳۷-۳۸). بر اساس مطالعات آماری انجام شده، اگر پس از خصوصی‌سازی، دولت همچنان بانک‌ها را تحت کنترل خود داشته باشد، بهره‌وری بخش‌های خصوصی شده حتی از قبل هم کمتر خواهد شد (کازرونی و فشاری، ۱۳۸۷: ۲۲۵). دگرگونی در حوزه‌های تصمیم‌گیری علاوه بر اینکه مسأله‌ای مدیریتی و اجرایی است دارای بعد حقوقی نیز می‌باشد چرا که مستلزم تصویب قوانین جدید و تغییر یا الغای قوانین موجود است و با ساختار کلی حاکمیت و اداره جامعه نیز پیوند دارد.

در نظام حقوقی ایران نخستین قانون بانکی کشور با عنوان «قانون بانکداری» در سال ۱۳۳۴ برای اولین بار ضوابط و مقررات مشخصی را برای تشکیل بانک و عملیات بانکی تدوین نمود. این قانون شامل پنج قسمت بود که به ترتیب به تأسیس بانک، سرمایه و اندوخته بانک‌های داخلی و خارجی، حدود عملیات بانک‌ها با اشاره به عملیات ممنوع و ذخایر قانونی، هیئت نظارت بر بانک‌ها، مقررات ناظر بر تطبیق وضع بانک‌های موجود با قانون بانکداری و مقررات مربوط به انحلال بانک‌ها اختصاص یافته بود. بر اساس این قانون، بانک‌ها می‌بایست طبق مقررات عمومی تشکیل شرکت‌ها و قانون تجارت تأسیس شوند.

در سال ۱۳۳۹ قانون دیگری که جامع‌تر از قانون اولیه بود، به نام «قانون بانکی و پولی کشور» به تصویب دو مجلس رسید. این قانون تا ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ اجرا و در تاریخ مزبور قانون جدید پولی و بانکی کشور به تصویب رسید که امروزه نیز بخش‌های عمده‌ای از آن مورد استفاده قرار می‌گیرد.

بر اساس قانون پولی و بانکی کشور مرجع اصلی تصمیم‌گیری و نظارت بر کلیه مؤسسات مالی و بانک‌ها (اعم از خصوصی و دولتی)، بانک مرکزی دانسته شده است.^۱

پیرو ملی اعلام شدن نظام بانکی کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به موجب «لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها» در سال ۱۳۵۸ ارکان بانک‌ها به شکل زیر مشخص شدند: ۱- مجمع عمومی بانک‌ها (به ریاست وزیر اقتصادی و دارایی و در غیاب وی وزیر بازرگانی) ۲- شورای عالی بانک‌ها (به ریاست رئیس کل بانک مرکزی) ۳- هیئت مدیره هر بانک ۴- مدیر عامل هر بانک و ۵- بازرسان قانونی هر بانک.

به این ترتیب علاوه بر سیاست‌گذاری‌های کلان نظام پولی و بانکی (که بی‌تردید در زمره امور حاکمیتی و در انحصار دولت است)، تصمیم‌گیری‌های اجرایی و جزئی بانک‌ها نیز به نوعی با نهادهای دولتی و تصمیمات و سلايق آنها گره خورد و منوط به آن گردید.

البته با تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و به وجود آمدن زمینه تأسیس بانک‌های خصوصی، گام‌هایی در جهت کاهش اقتدار مطلق بانک مرکزی در این خصوص و همچنین مقررات‌زدایی در حوزه‌های کلان اقتصادی برداشته شده که از جمله آنها می‌توان به پیش‌بینی شورای رقابت در ماده ۵۳ و هیأت نظارت بر مقررات‌زدایی در تبصره ۴ ماده ۷ این قانون اشاره کرد.^۲

با این حال با توجه به مقررات کنونی در نظام حقوقی ایران، به ناچار باید به این امر اذعان داشت

۱- البته در برهه‌ای نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌های قرض الحسنه برداشته شد اما مجدداً در سال ۱۳۸۶ به موجب مصوبه شورای پول و اعتبار این صندوق‌ها تحت نظارت بانک مرکزی درآمدند.

۲- ماده ۷- به منظور تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیر دولتی در قلمروهای مجاز، دستگاه‌های دولتی موضوع ماده (۸۶) این قانون، شوراهای اسلامی شهر، شهرداری‌ها و مجامع و اتحادیه‌های صنفی موظفند ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب و کار با رویکرد حذف مجوزهای غیر ضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون به گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ متقاضی حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذی‌ربط کتباً داده شود. تبصره ۴- رئیس جمهور موظف است هیأتی را مأمور نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی نماید. این هیأت مکلف است برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم هیأت وزیران نماید.

که بانکداری خصوصی از این حیث در ایران به طور کامل محقق نشده به نحوی که بر اساس تحقیقی که در سال ۱۳۸۴ در خصوص میزان اختلال دولت در اقتصاد انجام شده است، ۵۵ درصد مربوط به سیاست گذاری، ۲۷ درصد مربوط به قوانین و مقررات دولتی و ۱۸ درصد مربوط به مالکیت و تصدی های دولت بوده است (نیلی و مصلحی، ۱۳۸۵)، به نقل از باز محمدی و چشمی، (۱۳۸۵: ۲۳) و با توجه به آنچه بیان شد در طول این سال ها نیز تغییر محسوسی نه از حیث سیاست گذاری و نه تصمیم گیری در کل اقتصاد و از جمله نظام بانکداری صورت نگرفته است^۱

جمع بندی و نتیجه گیری

۱- تجربه کشورهای مختلف نشان می دهد که واگذاری کل اقتصاد به طور کامل به یکی از دو نهاد دولت یا بازار می تواند بحران های اقتصادی را به دنبال داشته باشد. رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ و فروپاشی بلوک شرق در دهه نود بارزترین نمونه های شکست این دو موضع حدی به شمار می رود و لذا نگرش اقتصاددانان به دخالت هر دو بخش و به عبارتی ترسیم یک اقتصاد مختلط معطوف شده است و در این میانه، تعیین حوزه ها و حجم دخالت هر یک از این دو بخش و نهاد، چالش برانگیز شده است. ادبیات شکست بازار از یک سو و خصوصی سازی از سوی دیگر زائیده همین تلاش ها برای رسیدن به ترکیب مناسبی از دولت و بازار است.

۲- یکی از عرصه های مهم در این میان که نقش تعیین کننده ای در «دولتی» یا «آزاد» دانستن اقتصاد یک کشور دارد، نظام بانکداری در آن کشور است.

۳- بررسی های تاریخی نشان می دهد در طول تاریخ این سرزمین، تا مقطع انقلاب اسلامی، بخش خصوصی در فرآیند مبادلات پولی و مالی (بانکداری)، نسبت به بخش دولتی از جایگاه والاتر و برتری برخوردار بوده است.

۴- در مقطع پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل اقتضائات و شرایط خاص آن دوره، کلیه بانک ها و مؤسسات مالی، ملی اعلام شد اما این تغییر، دوام چندانی نیافت و با تثبیت انقلاب، زمره های تغییر

۱- برای اطلاعات بیشتر در این خصوص ر.ک: هادی فر، داود. (۱۳۸۹). نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی (اول). تهران: عترت نو

در این رویکرد آغاز شد.

۵- روند خصوصی سازی در نظام بانکداری پس از انقلاب، از مناطق آزاد تجاری و صنعتی آغاز شد و با اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی پیگیری شد و به الزام دولت به واگذاری برخی بانک‌های دولتی انجامید.

۶- بانکداری خصوصی واجد الزامات متعدد اقتصادی، فرهنگی، اعتقادی، سیاسی و ... است. از حیث حقوقی، «دگرگونی در ساختار مالکیت» و «دگرگونی در حوزه‌های تصمیم‌گیری و نظارت» را می‌توان دو الزام حقوقی عمده بانکداری خصوصی دانست.

۷- دگرگونی در ساختار مالکیت بخش دولتی اقتصاد به‌طور اعم و بانکداری به‌طور اخص از طریق خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی و نیز اجازه سرمایه‌گذاری و تأسیس بنگاه‌های جدید خصوصی صورت می‌گیرد. در نظام حقوقی ایران فرآیند تأسیس بانک‌های خصوصی با تصویب «قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۸/۴/۳۰ و سپس «قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی» مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۸ نهاده شده. همچنین واگذاری/خصوصی سازی بانک‌های دولتی نیز با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سپس تصویب قانون اصلاح موادی از برنامه چهارم یا همان قانون اصل ۴۴ آغاز گردید. در مجموع می‌توان گفت کارنامه نظام اقتصادی - حقوقی کشور در زمینه دگرگونی مالکیت صنعت بانکداری کارنامه قابل قبولی است.

دگرگونی در ساختار تصمیم‌گیری و نظارت بی‌تردید نقش مهم‌تری در موفقیت خصوصی سازی‌ها خواهد داشت و بدون تحقق چنین دگرگونی‌ای و با تغییر صرف مالکیت، نمی‌توان وقوع تغییرات و جهش‌های مؤثری را در اقتصاد انتظار داشت. نظام حقوقی کشور در این خصوص همچنان بر مبنای مدلی که قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ ترسیم کرده اداره می‌شود و بانک مرکزی همچنان سکاندار مطلق و بی‌چون و چرای نظام بانکی کشور است و نتوانسته خود را با تحولات جدید هماهنگ سازد. بی‌تردید، توجیهاتی که سیاست‌گذاران کلان نظام بانکی برای عدم مقررات‌زدایی در این حوزه دارند قابل تأمل و توقف خواهد بود و لیکن توجه به مقتضیات و تحولات جدیدی که در عرصه بانکداری در کشور رخ داده، لزوم تغییر در نگرش‌ها و تصمیم‌گیری‌ها را ناگزیر می‌سازد.

منابع

۱. آقا بابایی، رضا. (۱۳۸۴). تحلیل خصوصی سازی بانک ها در ایران از منظر نهادگرایی. تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
۲. ال. مگینسون، ویلیام. ترجمه صفار، محمد. (۱۳۸۸). اقتصاد مالی خصوصی سازی. تهران: سازمان خصوصی سازی.
۳. باز محمدی، حسین و چشمی، حسن. (۱۳۸۵). اندازه دولت در اقتصاد ایران. تهران: اداره بررسی ها و سیاستهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۴. پاکدامن، رضا. (۱۳۸۸). رویکردهای اجرایی و مبانی قانونی خصوصی سازی در ایران و جهان (اول). تهران: انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
۵. تقوی، مهدی. (ب.ت.). اقتصاد کلان. تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
۶. قره باغیان، مرتضی (۱۳۷۲). فرهنگ اقتصاد و بازرگانی. تهران: رسا.
۷. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد. (۱۳۸۳). ماهیت خصوصی سازی در ایران، مقایسه اهداف و عملکرد در سال ۱۳۸۲. تهران.
۸. مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی. (۱۳۸۷). آزادسازی مالی و رشد اقتصادی: روند جهانی و تجربه ایران (اول). تهران.
۹. نصیرزاده، غلامرضا. (۱۳۶۹). پیرامون خصوصی کردن شرکت های دولتی. تهران: کمال علم.
۱۰. هادی فر، داوود. (۱۳۸۹). نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی (اول). تهران: عترت نو (به سفارش سازمان خصوصی سازی).
۱۱. صابریان، سوده. (۱۳۸۹). ارزیابی عملکرد بانکداری خصوصی در ایران. تازه های اقتصاد، ۱۲۸، (۸)، ۱۲۰-۱۲۶.
۱۲. کازرونی، علیرضا و فشاری، مجید. (۱۳۸۷). اصل ۴۴ قانون اساسی و چالش های فراروی بانکداری خصوصی در ایران. ماهنامه اطلاعات سیاسی اقتصادی، ۲۴۹-۲۵۰، (۲۲)، ۲۲۲-۲۳۳.
۱۳. مطلبی اصل، صمد. (۱۳۸۵). مدیریت بر فرآیند خصوصی سازی در نظام بانکی. ماهنامه تدبیر، ۱۷۵ (۱۷).
۱۴. آیین نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی

- ایران، ۷ (۱۳۷۳). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۳۴۳۵۲ مورخه ۱۳۷۳/۴/۱۲
۱۵. آئین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، ۶ (۱۳۷۵). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۵۱۸۶۶ مورخه ۱۳۷۶/۲/۳۱
۱۶. آئین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، ۳ (۱۳۷۶). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۶۲۱۹۲ مورخه ۱۳۷۶/۵/۱۱
۱۷. آئین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، ۳ (۱۳۷۸). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۶۷۳۳۰ مورخه ۱۳۷۸/۹/۱
۱۸. قانون ملی شدن بانک‌ها، (۱۳۵۸). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۰۰۱۲ مورخه ۱۳۵۸/۴/۱۷
۱۹. قانون پولی و بانکی کشور، (۱۳۵۱). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۸۰۲۸ مورخه ۱۳۵۱/۵/۲۴
۲۰. قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی، (۱۳۷۹). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۶۰۷۲ مورخه ۱۳۷۹/۲/۱۳
۲۱. قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۷۵).
۲۲. قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۷۸). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۵۸۷۲ مورخه ۱۳۷۸/۶/۲
۲۳. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، (۱۳۸۷). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۸۴۷۶ مورخه ۱۳۸۷/۵/۱۵
۲۴. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۲ (۱۳۷۳). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۴۵۱۵ مورخه ۱۳۷۳/۱۰/۸
۲۵. قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۹۸ (۱۳۷۹). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۶۰۷۰ مورخه ۱۳۷۹/۲/۱۱
۲۶. قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۳). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۷۳۷۵ مورخه ۱۳۸۳/۷/۲۹
۲۷. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، ۱۸ (۱۳۷۲). به

نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۴۱۵۰ مورخه ۱۳۷۲/۷/۱۵

۲۸. لایحه قانونی اداره امور بانکها، (۱۳۵۸). به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۰۰۸۸ مورخه ۱۳۵۸/۷/۱۹

۲۹. دانشنامه آزاد ویکی پدیا. (۳۱ مارس ۲۰۰۸). بازیابی شده از

<http://fa.wikipedia.org/wiki/%D%8AE%D%AB%5D%88%9D%AB%5DBA%CE>

[A%80%2C%D%AB%3D%8A%7D%AB%2DBA%CE](http://fa.wikipedia.org/wiki/%D%8A%D%AB%3D%8A%7D%AB%2DBA%CE)

Received: 5 Mar 2012

Accepted: 11 Aug 2012