

فرایند گذار بانک‌ها از مالکیت دولتی به خصوصی با نظر به دلایل طرفداران دولتی و خصوصی بودن مالکیت در بانک‌ها

mahbagheri@ut.ac.ir

محمود باقری

دانشیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم

سیاسی دانشگاه تهران

siavashsefidari@yahoo.com

سیاوش سفیداری

دانشجوی کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم

سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

پذیرش: ۱۳۹۱/۹/۱۱

دریافت: ۱۳۹۱/۳/۳

چکیده: بانک‌ها رابط‌های اساسی و ضروری و نیز واسطه‌های خاصی هستند. نوع و نحوه مالکیت بانک، بر رفتار و عملکرد آن تأثیر می‌گذارد. در بسیاری از کشورها در تمام مراحل توسعه، خصوصی‌سازی بانک^۱ در طول سی سال گذشته، به عنوان ابزاری مهم انتخاب شده است. این امر، بیانگر این است که بانک‌های دولتی از مطلوبیت کمتری نسبت به بانک‌های خصوصی برخوردار بوده است. به‌طور ضمنی، برتری مالکیت بخش خصوصی بانک‌ها، موجب ترغیب سیاست‌های خصوصی‌سازی شده است. در ضمن، دانستن معیارها و شاخص‌های صحیح به منظور خصوصی‌سازی مناسب، نظام مالی و ساختار بانکی در امر خصوصی‌سازی و اینکه برخی اهداف مهم هنجاری و اقتصادی، فقط با مالکیت دولت تحقق می‌یابد، از ضروریات است. از دیگر مباحث مهم در خصوصی‌سازی، وضع مقررات است که شرایط وضع مقررات و نیز مبانی عقلایی هنگام وضع قوانین را باید بیان کرد. پس از فرایند خصوصی‌سازی نیز باید کارایی و ثبات کارکرد بانک و نیز اخذ تضمین‌های لازم از بخش خصوصی به منظور کسب اطمینان از نیل به اهداف مهم‌تر دولت و نیز نقش بانک‌های خارجی که به‌طور عمده خصوصی است را مورد توجه قرار داد.

کلیدواژه‌ها: مالکیت دولتی و خصوصی بانک‌ها، خصوصی‌سازی، ساختار بانک، وضع مقررات بانکی، کارایی، ثبات بانکی، بانک‌های خارجی

1. Bank Privatization

مقدمه

مالکیت دولتی یا خصوصی بانک‌ها تا چه اندازه می‌تواند اهمیت داشته باشد و دولتی یا خصوصی بودن بانک، چه تفاوت‌هایی با یکدیگر دارد؟ شاید یکی از معماهای سیاست اقتصادی، تعیین نسبت بهینه و مطلوب تعداد و سهم بانک‌های دولتی و خصوصی در یک اقتصاد ملی باشد. این سیاست‌گذاری در بسیاری از کشورهای جهان و از جمله در ایران، دچار نوسان و تغییر دائم بوده است. در حالی که با تب خصوصی‌سازی در بسیاری از کشورها، بانک‌ها در دو دهه گذشته، خصوصی شده یا اجازه تأسیس یافته است. علاوه بر این، می‌دانیم که بانک در کنار بیمه و بورس، سه جزء تشکیل‌دهنده نظام مالی در هر کشور است. نقش بانک‌ها در نظام پرداخت^۱، سیاست پولی^۲، کاهش هزینه معاملات^۳، مدیریت و کنترل ریسک و نیز در فرایند گذار اقتصاد به یک اقتصاد بازار، بسیار مهم است. بانک‌ها نقش مهمی نیز در تخصیص اعتبار به ویژه در تأسیس بنگاه‌های جدید دارد. علاوه بر این، نقش بخش خصوصی در توسعه نمی‌تواند بدون بحث از خصوصی‌سازی در نظر گرفته شود. انتقال مالکیت از دولت به بخش خصوصی، یکی از مهم‌ترین و در عین حال، مناقشه‌آمیزترین جنبه‌های گذار از اقتصاد دولتی به سمت اقتصاد بازار است. اصلاح ساختار و مالکیت بانک‌ها مانند خصوصی‌سازی و آزادسازی^۴، اغلب به منظور اصلاح کارایی اقتصادی^۵ از طریق کاهش نقش دولت و افزایش رقابت بخش خصوصی است. توجه به این نکته نیز ضروری است که تغییر در مالکیت بانک‌ها به تنهایی نمی‌تواند باعث اصلاح ساختار و کارآمدی بانک‌ها باشد، بلکه عوامل مهم دیگری مانند توانایی در وضع صحیح و شایسته مقررات بانکی و نیز اخذ تضمین‌های لازم از بخش خصوصی نیز باید مورد توجه قرار گیرد. در پژوهش حاضر، کشف نحوه گذار بانک‌ها از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی از طریق خصوصی‌سازی، با توجه به دلایل هر یک از طرفداران مالکیت دولتی و خصوصی در بانک‌ها و نیز مزایا و معایب دولتی یا خصوصی بودن بانک‌ها مورد توجه است. این نوشتار در دو بخش ارائه خواهد شد؛ در بخش اول، دلایل هر یک از طرفداران دولتی یا خصوصی بودن بانک‌ها و نیز آمارهای از خصوصی‌سازی بانک‌ها در کشورهای مختلف بیان خواهد شد. در بخش دوم نیز عوامل مؤثر، معیارها و شاخص‌ها در حوزه خصوصی‌سازی بانک‌ها، یعنی نقش ساختار بانکی و نظام مالی، عقلایی بودن وضع مقررات بانکی، کارایی و ثبات در عملکرد بانک و ایجاد فضای رقابتی بانکی و نیز اخذ تضمین‌های لازم از بخش خصوصی و نقش بانک‌های خارجی مورد توجه خواهد بود.

1. Payment System
2. Monetary Policy
3. Transaction Costs
4. Deregulation
5. Economic Efficiency

مالکیت بانک؛ دولتی یا خصوصی؟

در سال‌های اخیر، تعداد بی‌سابقه‌ای از بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری در ایران تأسیس شده است که به تبع آن، سهم بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری خصوصی از خدمات بانکی نیز افزایش یافته است. در حالی که ممکن است خصوصی یا دولتی بودن بانک‌ها، از توجیه و دلایل قابل قبولی برخوردار باشد. در بخش اول، این موضوع مورد بررسی قرار خواهد گرفت که به چه دلایلی، مالکیت بانک‌ها اعم از خصوصی و دولتی توجیه می‌شود. به عبارت دیگر، دولتی یا خصوصی بودن بانک‌ها چه مزایا و معایبی دارد؟ و فقط با توجه به پاسخ پرسش مزبور است که می‌توان درباره نسبت خصوصی و عمومی مالکیت بانک‌ها اظهار نظر کرد. هر یک از طرفداران دولتی یا خصوصی بودن مالکیت بانک‌ها، دلایلی را برای استقرار نظریه خود بیان کرده‌اند. به طور کلی، مبانی دلایل طرفداران دولتی یا خصوصی بودن مالکیت بانک‌ها را می‌توان اهداف غیراقتصادی^۱ و اقتصادی^۲ دانست. در اینجا بهتر این است که دلایل هر یک از طرفداران مالکیت دولتی و مدافعان خصوصی‌سازی بانک‌ها به طور خلاصه بیان شود.

دلایل طرفداران مالکیت دولتی بانک‌ها

دولت در اقتصاد اسلامی علاوه بر اینکه مانند سایر بنگاه‌های اقتصادی می‌تواند در انجام عملیات اقتصادی مشارکت کند، وظیفه سالم‌سازی، شفاف‌سازی، افزایش کارایی و بهره‌وری، جلوگیری از درآمدهایی که منشأ کار و خدمات ندارند و گسترش عدالت اجتماعی را نیز به نحو قاطع بر عهده دارد (کهن‌دل، ۱۳۸۷: ۱۲۲-۱۲۳). پاسخ به این پرسش که چگونه و تا چه میزان، بانک‌های دولتی و خصوصی‌سازی آنها بر ثبات و رشد بخش مالی تأثیر می‌گذارد، همیشه یکی از دغدغه‌ها و نگرانی‌های اساسی سیاست‌گذاران در این حوزه بوده است و هست. به عبارت دیگر، اهمیت بانک‌ها در نحوه مالکیتشان منعکس است (Dietrich, 2009: 16) و نوع و نحوه مالکیت، به طور فراوانی بر رفتار بانک تأثیر می‌گذارد. مالکیت دولتی بانک‌ها می‌تواند بر اساس اهداف غیراقتصادی، برای مثال چاره‌ای برای جبران کاستی و ناکامی بازار در نیل به اهداف هنجاری جامعه توجیه شود (Fiorentino, De Vincenzo, Heid, Karmann, & Koetter, 2009: 6, Megginson, 2005). به ویژه در دوره پس از جنگ جهانی دوم، دیدگاه‌های مدافع مالکیت دولتی بانک‌ها و سایر مؤسسات مقبولیت یافت (Andrews, 2005: 4-5).

ملی‌سازی بانک‌ها^۱ اغلب تدبیری برای پاسخ به بحران بانکی^۲ و جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها بوده است که پیامدهای اقتصادی و اجتماعی فراوانی دارد (Andrews, 2005: 29). در قرن بیستم، دولت‌ها در بسیاری از کشورها در حوزه مالکیت مؤسسات و تأمین کالاها و خدمات در همه انواع آن بسیار فعال گردید. حوادث اخیر در نظام بانکی آمریکا و برخی کشورهای دیگر که موجب پیدایش بحران مالی فراگیر و جهانی شد، عیوب ذاتی نظام بانکداری خصوصی را نشان داد و به ملی کردن بانک‌های متعددی در اروپا و آمریکا منجر شد. از جمله پرداخت وام مسکن از بانک‌های آمریکایی به شهروندان طبقات پایین و متوسط جامعه، موجب افزایش نقدینگی در اقتصاد داخلی گردید. این امر رونق مرحله‌ای را در اقتصاد آمریکا پدید آورد، اما عواقب و مخاطرات آن نه تنها برای اقتصاد آمریکا مخاطره‌آمیز بود، بلکه پیامدهای اجتماعی، سیاسی و بین‌المللی را نیز به وجود آورد (مصلی‌نژاد، ۱۳۸۸: ۲۸۸). یکی از دلایل بحران‌های بانکی اخیر در جهان، سوءاستفاده مدیران بانکی از قدرت خود و توسعه بی‌رویه اعتبارات بوده است که در نتیجه، باعث ریسک اعتباری و بحران بدهی‌های بانک‌ها شده است. پرداخت وام‌های با ریسک‌های اعتباری فراوان به دلیل طمع‌کاری مدیران بانک‌ها انجام شده است تا پاداش‌های کلان را دریافت کنند، لیکن این اقدام جسورانه و بی‌احتیاطی مدیران، هزینه‌های اجتماعی وسیعی را به صورت بحران اعتباری به کل جامعه تحمیل می‌کند که در نهایت، این وضعیت، عقلانیت خصوصی‌سازی و مالکیت خصوصی بانک‌ها را با پرسش جدی مواجه می‌کند. ناکامی‌ها و مشکلاتی که بانک‌های خصوصی در سال‌های اخیر داشته‌اند، عمدتاً ناشی از فقدان یا عدم اجرای مقررات احتیاطی بانکی بوده است. حتی با وجود موارد بسیار خصوصی‌سازی بانک‌ها، بانک‌های دولتی هنوز نقش محوری را در نظام مالی اکثر کشورها بر عهده دارد. زیرا بانک و بانکداری به طور مرسوم جزء بخش‌ها یا اعمال مهمی است که باید تحت کنترل دولت باشد (Andrews, 2005: 5). بنابراین، با وجود اینکه نظام حاکم بر بخش‌های بانکی در تعداد کمی از کشورهای توسعه‌یافته، نظام دولتی است، بانک‌های دولتی مذکور، نقش مهمی را در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ایفاء می‌کند (Clarke, Cull, Robert & Shirley, 2005: 1905).

مالکیت دولتی بانک‌ها، راهی برای اطمینان از تعادل میان اهداف اقتصادی و اجتماعی به جای تمرکز صرف بر حداکثرسازی سود و نیز پاسخی به شکست‌های بازار به ویژه در چالش‌های درگیر با کارایی بازار به وسیله انحصار طبیعی و روشی برای درونی کردن آثار خارجی است (لشکری و هژبرالساداتی، ۱۳۸۹: ۱۳۸). به لحاظ اقتصادی، چهار دلیل برای مالکیت عمومی بنگاه‌های اقتصادی

1. Nationalization of Banks
2. Banking Crisis

وجود دارد. اولین دلیل این است که مالکیت عمومی در صنایعی که با کاستی‌های گسترده بازار توصیف شده است و تهدیدهایی را به کارایی اقتصادی وارد می‌کند، ضروری در نظر گرفته شده است. دومین دلیل این است که در اغلب موارد، مالکیت عمومی، زمانی که اطلاعات نامتقارن، قرارداد میان تولیدکننده و عموم مردم را با مشکل مواجه می‌کند، مطلوب دیده شده است. سومین دلیل این است که مالکیت عمومی، در جایی که مطلوب شناخته شده است، اغلب به منظور تعادل اقتصادی و تحقق اهداف اجتماعی مورد استفاده قرار گرفته است. چهارمین دلیل نیز این است که مالکیت عمومی در گذشته، به عنوان راه‌حلی ضروری به منظور تضمین سیاست‌های مطلوب توزیع مجدد^۱ مورد توجه قرار می‌گرفته است (Dietrich, 2009: 16). مالکیت دولت می‌تواند به ویژه زمانی مؤثر باشد که نهادهای اقتصادی به اندازه کافی برای بانک‌های خصوصی، توسعه نیافته است (Andrews, 2005: 5). تحلیل‌های فنی از نتایج خصوصی‌سازی، به‌طور معمول مثبت بوده است و خصوصی‌سازی موجب افزایش بازدهی و بازگشت سرمایه به مالکان و سرمایه‌گذاران است و باعث افزایش کارایی، رفاه و رشد اقتصادی می‌شود. اما بر اساس آمار در هفده کشور آمریکای لاتین، روسیه، سری‌لانکا، اروگوئه، خصوصی‌سازی بانک‌ها همسو با نظر عموم نبوده است. دلیل اختلاف مذکور این است که در پژوهش‌های مزبور، فقط بر موضوع تغییرات بعد از فروش در خصوص اجرای عملیاتی و مالی در سطح بنگاه تمرکز شده است. که موضوعاتی بی اهمیت برای عموم مردم است. با توجه به انتقادهای افراد در بررسی حاضر، می‌توان گفت که خصوصی‌سازی اساساً در مفهوم و اجرا غیرمنصفانه بوده است، زیرا موجب خروج از شغل و بیکاری، آسیب به فقرا و کارگران، افزایش قیمت‌ها برای خدمات ضروری و غیره می‌شود (Birdsall & Nellis, 2003: 1617). بنابراین، خصوصی‌سازی می‌تواند مشکلاتی پدید آورد. مواردی وجود دارد که بعد از انجام خصوصی‌سازی، انحصار، فقط از بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل شده است. همچنین به‌طور معمول، خصوصی‌سازی باعث افزایش قیمت کالاها و خدمات خواهد شد (Chavanasporn & Ewald, 2012: 75-76). از دیدگاه طرفداران دولتی بودن بانک‌ها، در صورتی که عملکرد بانک‌های مذکور به‌طور صحیح و مطابق با وظایف محوله باشد، بهتر از بانک‌های خصوصی عمل خواهد کرد. برای مثال، در ایران نیز با وجود بانک‌های دولتی می‌توان با بکارگیری عوامل مؤثر بر ایجاد و تقویت تعهد سازمانی، مانند امنیت شغلی، مشارکت در مالکیت، مشارکت در هدف‌گذاری و مشارکت در تصمیم‌گیری، موجب افزایش تعهد سازمانی کارکنان بانک‌های دولتی شد. تعهد سازمانی فقط به معنای وفاداری فرد به سازمان نیست، بلکه فرایندی مستمر است که از طریق آن، کارکنان

سازمان علاقه خود را به سازمان، اهداف و ارزش‌های آن ابراز می‌کنند (صفرنیا، ۱۳۹۰: ۸۵-۸۶).

دلایل طرفداران خصوصی‌سازی و مالکیت خصوصی بانک‌ها

مفهوم خصوصی‌سازی بسیار گسترده است. خصوصی‌سازی فرایندی است که به منظور انتقال کارکردها^۱، تعهدات و مسئولیت‌ها از دولت به بخش خصوصی، به طور کلی یا جزئی انجام شود. اما ساده‌ترین تعریفی که درباره خصوصی‌سازی بیان شده است، انتقال دارایی‌ها یا عرضه خدمات^۲ از دولت به بخش خصوصی است (Adams, 2011: 239). خصوصی‌سازی، ابزاری برای کاهش مالکیت دولت در بسیاری از کشورها و بسیاری از بخش‌ها شده است (Adams, 2011: 237). از آنجایی که بانک‌ها به‌طور ذاتی به دلیل ماهیت، اقتضای ظهور در قالب شرکت را دارند (باقری، ۱۳۹۰: ۶۵)، دلایلی که برای موج جدید خصوصی‌سازی ذکر شده است، موارد متعددی از جمله عملکرد ضعیف شرکت‌های دولتی، فقدان منابع دولتی برای جبران نواقص شرکت‌های دولتی، تغییرات اساسی در اقتصاد جهانی و از بین رفتن یا کاهش اختلاف‌های ایدئولوژیکی را شامل می‌شود که منجر به همگرایی در خصوص حدود و ثغور مالکیت خصوصی و نحوه کنترل آن شده است. علاوه بر موارد مذکور، بسیاری از عوامل و دلایلی که دخالت دولت را از طریق تملک در بخش‌هایی از اقتصاد توجیه می‌کرد، از بین رفته است (باقری، ۱۳۹۰: ۱۲). خصوصی‌سازی صرفاً مسأله تخصصی حقوقی یا قانونی نیست، بلکه عمدتاً مسأله‌ای سیاسی است (KasperkieWicz & Starzynska, 1998: 16). برای مثال، نظام بانکداری در کشور برزیل، بزرگترین و پیچیده‌ترین نظام در آمریکای لاتین است (Nakane & Weintraub, 2005: 2260). بر اساس یافته‌های پژوهش‌های پیشین، بانک‌های با مالکیت دولتی در کشور مذکور، به دلیل استفاده از آنها به منظور تحقق اهداف سیاسی و اجتماعی، با بحران حادی روبرو بوده است. به همین دلیل، بانک‌های دولتی نسبت به بانک‌های خصوصی از ثمربخشی کمتری برخوردار بوده و خصوصی‌سازی تأثیری مثبت بر بهره‌وری^۳ بانک‌ها داشته است (Nakane & Weintraub, 2005: 2261). تاریخ بانکداری خصوصی^۴ طولانی است و تقریباً از قرن هفدهم بویژه در انگلیس، شروع شده است. (Maude, 2006: 1). تعداد بانک‌های خصوصی شده در سراسر دنیا از اواسط دهه ۱۹۷۰، نشان می‌دهد که چگونه مالکیت دولتی بانک‌ها از طرف سیاستگذاران، غیرمطلوب دیده شده است (Andrews, 2005: 4). برتری مالکیت بخش خصوصی

1. Functions
2. Service Delivery
3. Productivity
4. Private Banking

بانک‌ها به‌طور ضمنی موجب ترغیب به اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی شده (Prager, 1997: 34) و از دهه ۱۹۸۰ شاهد موج جهانی خصوصی‌سازی هستیم (Matsumura, Matsushima, Noriaki & Ishibashi, 2009: 204). به دلایل عملی تا حدودی قوی، مالکیت بلندمدت دولت بر بانک‌ها مورد تردید قرار گرفته است. مالکیت دولت فرصت‌هایی را برای سیاسی شدن بانک‌ها^۱ و تخصیص ناموجه اعتبار^۲ مانند اعتبارات تکلیفی در ایران به وجود خواهد آورد و موجب بروز مشکل خطر اخلاقی^۳ به دلیل افزایش احتمال حمایت‌های دولتی می‌شود (Moore & Zajc, 2000: 24). از دیدگاه اقتصاد مبتنی بر بازار، گذار به سرمایه‌داری^۴ بدون خصوصی‌سازی موفق و توسعه بانکداری خصوصی با شکست مواجه خواهد شد، زیرا اقتصاد بازار^۵ بدون مالکیت و کنترل ویژه در خصوص خدمات مالی و بانکی نمی‌تواند به طور شایسته عمل کند (Pavlinek, 2008: 157). همچنین بحران‌های بانکی منجر به ایجاد هزینه‌های مالی فراوان و حتی زیان‌های بسیار در بازده می‌شود، از این رو، اغلب خصوصی‌سازی بخشی از تدابیر سیاست‌گذاری^۶ به منظور تقویت نظام مالی، کاهش بحران‌های آتی و جلوگیری از زیان‌های مربوطه بوده است (Andrews, 2005: 4). به طور کلی، هزینه‌های بانک‌های دولتی، بیش از منافع آن برآورد شده است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در جایی که هنوز بانک‌ها تحت کنترل دولت است، عدم کارایی و اغلب انگیزه‌های سیاسی اعمالی را در بخش بانکداری و سرانجام یأس از نیل به توسعه اقتصادی شاهد هستیم. در چند سال اخیر، تعداد فراوانی از راه‌حل‌های نظری و عملی در مورد خصوصی‌سازی بانک‌ها انجام شده است. در همه اقدامات مذکور، به دو موضوع توجه شده است: اول، ساختارهای معاملاتی^۷ و فرایند فنی و تخصصی خصوصی‌سازی بانک‌ها و دوم، کارکرد موفق پس از خصوصی‌سازی بانک‌های خصوصی شده^۸ (Omran, 2007: 716).

به طور کلی، دو عامل مهم منجر به اقدام دولت‌ها برای اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی بانک‌ها شده است: دلیل اول این است که دلایل روشنی درباره عدم کارایی مالکیت دولتی در اجرای اهداف و برنامه‌های خود وجود داشته است. دوم اینکه توسعه نظام مالی از طریق بخش خصوصی، موجب افزایش رشد اقتصادی خواهد شد. همچنین، درباره اینکه چرا مالکیت دولتی به‌طور ذاتی از کارایی

1. Politicization of Banks
2. Misallocation of Credit
3. Moral Hazard Problem
4. Transition to Capitalism
5. Market Economy
6. Policy Measures
7. Transactional Structures
8. Post-Privatization Performance

کمتری نسبت به مالکیت خصوصی، حتی در فرض مالک دولتی خیرخواه^۱، برخوردار است، گفته شده است که مدیران دولتی انگیزه‌های کمتر یا انگیزه‌های نامطلوب بیشتری نسبت به مدیران بخش‌های خصوصی دارند و از این رو، جدیت کمتری نسبت به حداکثرسازی درآمدها، به ویژه حداقل‌سازی هزینه‌ها دارند. علاوه بر این، بخش دولتی در معرض نظارت متمرکز کمتری از طرف مالکان قرار دارد و نکته سوم در مورد مواجهه بخش دولتی با محدودیت‌های مالی است. این امر بیانگر این موضوع است که انتقادهای مذکور حتی با وجود پذیرش سیاستمدارانی که شرکت‌های دولتی را ایجاد کرده‌اند و بر آنها نظارت می‌کنند و اهداف خیرخواهانه دارند، درست و بجا بوده است (Megginson, 1936). طرفداران خصوصی‌سازی، مدعی کارآمدتر و ثمربخش‌تر بودن بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی هستند و بیان می‌کنند که کارمندان بخش خصوصی، بهتر از کارمندان بخش دولتی وظایف را انجام می‌دهند و خصوصی‌سازی می‌تواند به بهبود عرضه خدمات و کاهش هزینه خدمات^۲ کمک کند. آنها تأکید می‌کنند که خصوصی‌سازی بخش‌های دولتی به مسئولیت‌پذیری^۳ و ارتقاء شفافیت در این بخش کمک خواهد کرد (Rafiqul Islam, M. & Farazmand, 2008: 38).

آماری از خصوصی‌سازی بانک‌ها در کشورهای مختلف

در اکثر کشورها ایجاد یک نظام بانکی تجاری با مالکیت خصوصی به موازات یا متعاقب خصوصی‌سازی گسترده^۴ انجام شده است (Lieberman, 1997: 9). مالکیت عمومی دارایی‌های بانکی در کشورهای مختلف، برای مثال از دو درصد در اسپانیا تا هشتاد درصد در هند در سال ۲۰۰۰ در نوسان بوده است. خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه از اواسط دهه ۸۰ میلادی با عناوینی از قبیل سلب (شرکت)^۵ در مکزیک، نقد کردن یا استفاده از سرمایه^۶ در بولیوی، انتقال (فروش) دارایی^۷ در هند و تمرکززدایی در قالب خصوصی‌سازی در سطح ملی^۸ در سری لانکا مورد بازنگری اساسی قرار گرفته است. با توجه به این عناوین متفاوت، به خوبی می‌توان دریافت که خصوصی‌سازی راه‌های متفاوتی در هر کشور داشته است. برخی کشورها به سرعت خود را از تشکلهای دولتی محروم کرده‌اند،

1. Benevolent Government Owner
2. Service Cost
3. Accountability
4. Mass Privatization
5. Desincorporación
6. Capitalization
7. Divestment
8. Peopolization

در حالی که برخی دیگر به طور بسیار تدریجی به این کار پرداخته و فقط کمی از دارایی‌های دولتی را که به لحاظ مدیریتی غیرمهم تشخیص داده شده است، به فروش رسانده‌اند، مانند اداره هتل‌ها و غیره (Moharerhaye Esfahani, & Hosseini, 2009: 132). علاوه بر این، فروش به منظور خصوصی‌سازی در کشورهای توسعه‌یافته، به‌طور عمده از طریق حراج یا مزایده در بازارهای سرمایه‌ای تکامل یافته^۱ انجام شده است. در حالی که در کشورهای در حال گذار، بازارهای سرمایه‌ای به لحاظ توسعه‌یافتگی بسیار ضعیف بوده و دسترسی به سرمایه خارجی^۲ نیز اغلب محدود شده است (Maw, 2002: 272). مراکش اولین کشور عربی است که خصوصی‌سازی را به عنوان یک تدبیر اجرا کرد و سپس تونس، اردن و مصر به سرعت از آن تبعیت کردند. آمریکای لاتین خصوصی‌سازی را از دهه ۱۹۹۰ شروع کرده است (Moharerhaye Esfahani, & Hosseini, 2009: 132) در اروپا گرایش عمومی به سمت خصوصی‌سازی در دهه ۱۹۸۰، در بسیاری از کشورها از جمله فرانسه، ایتالیا و اسپانیا به وجود آمده است (Andrews, 2005: 6). در کشور آلمان نیز در سال ۱۹۹۰، ۷۴۸ بانک دولتی وجود داشته که در سال ۲۰۰۴، به ۴۹۸ عدد تقلیل یافته است (فیورنتینو و دیگران، ۹). از سال ۲۰۰۰ خصوصی‌سازی اساسی در اندونزی، کره، تایلند و اروپای میانی انجام شد. در اندونزی ۷۰٪ از دارایی‌های بانکی از طریق عرضه عمومی^۳ خصوصی شده و کشور کره نیز در بین سال‌های ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸، چهار بانک طراز اول خود را خصوصی کرده است (باجینی و فری، ۲۰۰۹: ۱۵). کشورهایی مانند بلژیک و پرتغال، نظام‌های بانکی خود را در دوره بیست سال گذشته، خصوصی کرده‌اند (Dietrich, 2009: 17). کشور آرژانتین طی پنج سال، یعنی از سال ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۸، پانزده بانک خود را از طریق مزایده^۴ به بخش خصوصی واگذار کرده است (Andrews, 2005: 30). گرچه در کشور مزبور، احتمال خصوصی‌سازی در مورد بانک‌های با حیطه فعالیت کم^۵، بیشتر از بانک‌های بزرگ و با تعداد کارکنان زیاد بوده است و در بانک‌های اخیر، هنوز تمایل به تحت مالکیت دولت بودن وجود دارد (Bortolotti & Pinotti, 2008: 333). کشور بلغارستان از سال ۱۹۹۷ تا سال ۲۰۰۳، چهار بانک خود را از طریق مزایده خصوصی‌سازی کرده و در یک مورد، مالکیت آن را صد در صد به یک بانک مجارستانی منتقل کرده است (Andrews, 2005: 31). در دو کشور آلمان و ایتالیا، نسبت تعداد بانک‌هایی که از سال ۱۹۹۰ تا سال ۲۰۰۴ خصوصی‌سازی یا ادغام شده است، به این صورت است که ایتالیا در سال ۱۹۹۰، ۹۳

1. Well-Developed Capital Markets
2. Foreign Capital
3. Public Offerings
4. Tender
5. Poorly Performing Banks

بانک دولتی و ۱۰۶ بانک تجاری خصوصی داشته است که در سال ۲۰۰۴، تعداد بانک‌های دولتی به صفر و تعداد بانک‌های تجاری خصوصی به ۲۴۳ عدد رسیده است (Fiorentino & et. al., 2009: 9). بر اساس پژوهش‌های پیشین از سال ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۴، آمریکای لاتین در سال ۱۹۹۹، حدود ۱۱٪ بانک دولتی، ۳۳٪ بانک خارجی و ۵۶٪ بانک خصوصی داخلی داشته است که در سال ۲۰۰۴، همان ۱۱٪ بانک دولتی حفظ شده، اما به ۴۳٪ بانک خارجی و ۴۶٪ بانک خصوصی داخلی تغییر یافته است. در اروپای مرکزی نیز در سال ۱۹۹۹، ۲۰٪ بانک دولتی، ۴۷٪ بانک خارجی و ۳۳٪ بانک‌های خصوصی داخلی وجود داشته است که در سال ۲۰۰۴ به ۹٪ بانک دولتی، ۷۸٪ بانک خارجی و ۱۳٪ بانک خصوصی داخلی رسیده است. چین و هند در سال ۱۹۹۹، ۷۸٪ بانک دولتی، ۵٪ بانک خارجی و ۱۷٪ بانک‌های خصوصی داخلی داشته است که در سال ۲۰۰۴، به ۷۳٪ بانک دولتی، ۵٪ بانک خارجی و ۲۲٪ بانک خصوصی داخلی رسیده است. همچنین سایر کشورهای آسیایی در سال ۱۹۹۹، از ۳۱٪ بانک دولتی، ۱۴٪ بانک خارجی و ۵۵٪ بانک خصوصی داخلی برخوردار بوده است که در سال ۲۰۰۴، به ۳۲٪ بانک دولتی، ۱۵٪ بانک خارجی و ۵۳٪ بانک خصوصی داخلی رسیده است. سایر کشورها در مجموع در سال ۱۹۹۹، حدود ۱۸٪ بانک دولتی، کمتر از ۲٪ بانک خارجی و ۸۰٪ بانک خصوصی داخلی داشته است که در سال ۲۰۰۴، به ۱۴٪ بانک دولتی، ۲٪ بانک خارجی و ۸۴٪ بانک خصوصی داخلی رسیده است (Bongini, Chiarlone, Stefano & Ferri, 2009: 15). کشور پرتغال نیز در سال ۲۰۰۱، ۲۱۲ بانک (دولتی) داشته است که در سال ۲۰۰۴، پس از فرایند آزادسازی نظام بانکی ملی همراه با خصوصی‌سازی اکثر نهادها، به ۱۹۷ عدد تقلیل یافته است (Stefanelli, 2010: 11). وضعیت نظام بانکی کشور بلغارستان نیز به لحاظ دارایی‌ها و سرمایه در سال ۲۰۰۵، به این ترتیب بوده است: بانک‌های دولتی ۱/۸۶٪، بانک‌های خصوصی داخلی ۲۳/۶۰٪ و بانک‌های خارجی ۷۴/۵۴٪. بنابراین در کشور مذکور، اکثر نظام مالی بانکی در مالکیت اتباع خارجی است (Cotugno, 2010: 229).

عوامل مؤثر، معیارها و شاخص‌ها در خصوصی‌سازی بانک‌ها

در این بخش که خود به چهار قسمت تقسیم می‌شود، ابتدا عوامل مؤثر در خصوصی‌سازی بانک یعنی ساختار بانکی و نظام مالی و نیز نحوه وضع قوانین و عقلایی بودن در مقررات‌گذاری بانکی در قسمت اول و دوم بررسی می‌شود. در بخش سوم، درباره موضوع کارایی و ثبات در عملکرد بانکی و نیز ایجاد فضای رقابتی بانکی و سرانجام در بخش چهارم، درباره تضمین‌هایی که باید به منظور اطمینان یافتن از به ثمر رسیدن اهداف مهمتر دولت از بخش خصوصی دریافت کرد و نیز درباره نقش بانک‌های خارجی بحث می‌شود.

نقش ساختار بانکی و نظام مالی

ساختار بانکی^۱ از کشوری به کشور دیگر بسیار متفاوت است. به طور غالب، ساختار بانک در یک کشور، نتیجه نظام قانونگذاری است که بانک مذکور، مشمول آن نظام است (Heffernan, 2005: 15). کشورها به لحاظ نظام‌های مالی خود، متفاوت هستند. نظام‌های مالی آنها ممکن است بانک‌محور^۲ یا بازارمحور^۳ باشد. برای مثال، نظام‌های مالی آلمان و ژاپن، بانک‌محور در نظر گرفته می‌شود، زیرا بانک‌ها نقش اصلی را در نظام مالی کشورهای مذکور ایفا می‌کند و در کشورهای مذکور، وام بانکی^۴ نسبت به بازار سهام^۵، گسترده‌تر است. علاوه بر این، نظام‌های مالی ایالات متحده آمریکا و انگلیس، بیشتر مبتنی بر بازار است (Demirguc-Kunt & Huizinga, 2000: 2). نقش محوری بانک‌ها در نظام مالی، از کارکرد واسطه‌گری^۶ آنها نشأت گرفته است (Janssen, 2009: 8). نظام بانکی ایران، نقش بسیار مهمی در اقتصاد ایفاء می‌کند، زیرا علاوه بر اینکه بانک‌ها واسطه وجوه در بازار پول هستند، به سبب عدم توسعه کافی بازار سرمایه، در تأمین مالی برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت اقتصادی نقش مهمی دارند. در نظام بانکی ایران، تجهیز منابع و تخصیص آن در قالب تسهیلات بانکی، همچنان مهمترین وظیفه بانک‌های تجاری است (میرزایی، نظریان و باقری، ۱۳۹۰: ۶۷-۶۸). بانک‌ها رابط‌های اساسی و ضروری هستند. آنها - البته با تفاوت در موعد قراردادهای مذکور - قرض می‌گیرند و وام می‌دهند. برای مثال، بانک‌ها قرض کوتاه‌مدت می‌گیرند و وام بلندمدت می‌دهند. در ایران سودهای دریافتی از اعطای تسهیلات و وام‌ها، بیشترین درآمد بانک‌های تجاری را تشکیل می‌دهد (باقری، ۱۳۸۵: ۲۱). البته با وجود عدم مطابقت با واقعیت موجود، در بانکداری اسلامی، انتخاب افراد توسط بانک، برای دریافت وام بر مبنای قدرت مالی آنها در پرداخت بهره نیست، بلکه بر اساس توانایی و بصیرت آنها در تولید و مقدار نیازشان به سرمایه است (صدر، ۱۳۸۹: ۶۸). هزینه‌های اطلاعات^۷ ناشی از مشکلات سرمایه‌گذاران نیز به منظور تضمین بازگشت سرمایه ایشان، انگیزه‌های ایجاد و ظهور بانک را تقویت می‌کند. این امر ناشی از این واقعیت است که وام‌های بانکی، مهمترین منبع تأمین مالی در اکثر کشورها است، بنابراین، بانک‌ها نقش مهمی در تخصیص منابع بر عهده دارد (Dietrich, 2009: 12).

1. Banking Structure
2. Bank-Based
3. Market-Based
4. Bank Lending
5. Stock Market
6. Transformation Function
7. Information Costs

علاوه بر این، تغییر ساختار^۱ و خصوصی سازی بانک ها ملازم و همراه با ادغام و تملک بانک ها،^۲ ورود بانک های خارجی (جدید)، تجدید نظر کامل ساختار حقوقی و تقویت نظارت و قانون گذاری احتیاطی است (3: Dabla-Norris & Floerkemeier, 2007). خصوصی سازی بانک در خلأ انجام نمی شود، بلکه در ضمن برنامه اصلاحی اقتصادی گسترده کشور انجام می شود و در نتیجه، عوامل متعددی به عنوان پیش شرط های لازم برای خصوصی سازی موفق بانک های دولتی و کمک به خلق یک نظام مالی پایدار^۳ وجود دارد. ثبات اقتصاد کلان،^۴ ساختار حقوقی صحیح و مناسب، اطلاعات مالی دقیق و تعهد دولت به ایجاد فضای بانکداری رقابتی، از جمله پیش شرط های مذکور است (شریف و همکاران، ۲۰۰۳: ۷۹-۸۰). برخی در پاسخ به این پرسش که چرا مؤسسات دولتی ممکن است عملکردی با مطلوبیت کمتر نسبت به مؤسسات خصوصی یا خصوصی شده داشته باشد، سه دلیل مهم و اساسی را بیان کرده اند: اول، مداخله سیاسی،^۵ دوم، مسائل حاکمیت شرکتی^۶ و سوم، مسائل مربوط به رقابت. اولین معضل این است که سیاستمداران و مأموران دولتی^۷ ممکن است از مؤسسات دولتی برای پیشبرد اهداف سیاسی یا شخصی استفاده کنند. اما این مشکل در مالکیت خصوصی دیده نمی شود (Clarke & et. al, 2005; Shleifer & Vishny, 1994) یا بسیار کمتر خواهد بود.

خصوصی سازی می تواند از مسائلی مانند رشوه و جذب پول از منشأ غیرقانونی^۸ جلوگیری کند. جذب پول از منشأ غیرقانونی در مالکیت خصوصی بانک ها نیز رخ می دهد، ولی به دلایل عملی، مؤسسات دولتی بیشتر در معرض آن هستند (Clarke & et. al, 1907, Claessens & Peters, 1997). دومین معضل به حاکمیت شرکتی مربوط است. به دلیل بحران نمایندگی^۹ حاکمیت شرکتی در بانک های دولتی ممکن است ضعیف تر از بانک های خصوصی باشد. مؤسسات دولتی اهداف و ذی نفعان فراوانی دارند، در حالی که در رابطه با نظارتی که بر آنها اعمال می شود، مسئولیت مشخصی ندارند (Clarke & et. al, 1907, Alchian, 1965). در شرکت های خصوصی بزرگ، سهامداران کوچک بسیار و اطلاعات نامتقارن^{۱۰} میان مالکان و مدیران وجود دارد، اما با وجود همین

1. Restructuring
2. Consolidation
3. Stable Financial System
4. Macroeconomic Stability
5. Political Intervention
6. Corporate Governance Problems
7. Politicians and Bureaucrats
8. Capturing
9. Agency Problem
10. Information Asymmetry

امر، شرکت‌های خصوصی با اشاعه مالکیت،^۱ نسبت به مؤسسات دولتی بهتر اداره می‌شوند و اشاعه مالکیت به اندازه اشاعه مالکیت در مؤسسات دولتی نیست (Clarke & et. al, 1907). بلکه اشاعه مالکیت در مؤسسات دولتی به اندازه‌ای است که نظارت مطلوب کمتری را شامل خواهد شد. مشکل دیگر این است که مدیران دولتی با بازاری مواجه نیستند که مهارت‌هایشان مورد سنجش قرار گیرد و در مقایسه با مدیران شرکت‌های خصوصی نیز ترس کمتری نسبت به از دست دادن حرفه‌شان به دلیل عدم اجرای^۲ وظایف خود دارند. علاوه بر این، با وجود عملکرد ضعیف مؤسسات دولتی، احتمال ورشکستگی یا تصفیه آنها بسیار کم است و بنابراین، مدیران انگیزه‌های مدیریتی ضعیف‌تری خواهند داشت (Clarke & et. al, 1908, Berglof & Roland, 1998, Dewatripont & Maskin, 1995, Schmidt, 1996, Sheshinski & Lopez-Calva, 2003, Vickers, J. & Yarrow, 1991). به‌طور اساسی دو عامل و پویایی میان آن دو، تعیین‌کننده کارکرد بنگاه است: اول، عوامل حاکمیتی^۳ که ساختار درونی و توافقی را شامل می‌شود که بر اساس آن، مدیران بنگاه‌ها (نمایندگان) از جانب سهامداران (اصیلان) عمل می‌کنند. دوم، عوامل بیرونی^۴ که به‌طور عمده عوامل بازار است: (Saba, 1997: 122). دلیل آخر درباره اینکه چرا مؤسسات دولتی ممکن است کارکرد نامناسب‌تری نسبت به مؤسسات خصوصی داشته باشد، این است که دسته اول با رقابت کمتری نسبت به شرکت‌های خصوصی مواجه می‌شوند و در واقع، رقابت در بخش دولتی، بسیار کمتر از بخش خصوصی است. زیرا نظامی که از بالا بر بخش دولتی حاکم است، به گونه‌ای عمل می‌کند، که مانع از رقابت می‌شود، در حالی که در بخش خصوصی، بازار رقابتی باعث توسعه و بهبود عملکرد بنگاه‌ها می‌شود (Clarke & et. al, 1908).

عقلایی بودن وضع مقررات بانکی

می‌توان خصوصی‌سازی را به عنوان یک هدف و سیاست مطلوب پیگیری کرد، ولی به شرطی که مقررات قانونی بانکی^۵ مناسبی وضع و اجرا گردد. برقراری نظم از طریق وضع مقررات شایسته و اجرای دقیق و محتاطانه آن مقررات، موجب می‌شود که منافع بازار نصیب همگان شود (دانایی، ۱۳۸۴: ۱۹-۲۰). از آنجایی که بانک‌ها اغلب ابزار سیاسی مهمی برای دولت‌ها محسوب می‌شود، خصوصی‌سازی بخش بانکی، به‌طور عمده موضوعی حساس تلقی شده است. به طور معمول، تصمیم درباره اینکه آیا

1. Diffuse Ownership
2. Non-Performance
3. Governance Incentives
4. External Incentives
5. Banking Regulation

یک بانک دولتی، باید خصوصی شود و چه زمانی باید این کار انجام شود، متضمن دلایل اقتصادی، حقوقی و به ویژه سیاسی است و دولت نیاز دارد که منافع و هزینه‌های خصوصی‌سازی را مورد توجه قرار دهد. منافع درآمد حاصل از فروش، افزایش کارایی بانک، توسعه بازار سرمایه‌ای^۱ و غیره را شامل می‌شود. در حالی که هزینه‌ها متنوع‌تر است و از دست رفتن توانایی دولت را در استفاده از بانک برای اهداف سیاسی شامل می‌شود. این اهداف قدرت در عزل و نصب افراد،^۲ ایجاد شغل^۳ و توانایی در استفاده از جریان‌های پولی از طریق بانک به منظور اهداف سیاسی مانند پیشنهاد وام‌های مطلوب به حامیان سیاسی و تأمین مالی خارج از بودجه برای دولت را شامل می‌شود (Boehmer, Nash, & Netter, 2005: 1982). خصوصی‌سازی بانک مانند خصوصی‌سازی سایر مؤسسات دولتی با دلایل اقتصادی و سیاسی توجیه می‌شود. از این منظر، بر اساس پژوهش‌های پیشین در کشورهای توسعه‌یافته، بانک‌های دولتی که به‌طور معمول برای خصوصی‌سازی انتخاب می‌شود، در گذشته عملکرد ضعیفی از خود نشان داده (Otchere, 2009: 2374, Berger, Clarke, Cull, Klapper & Udell, 2005) و بنابراین، بانک‌های با کارکرد ضعیف و بانک‌های کوچک، بسیار بیشتر در معرض خصوصی‌سازی قرار گرفته است. بر عکس، بانک‌های با کارکنان زیاد بسیار کمتر در معرض خصوصی‌سازی است، زیرا بازخرید کارکنان^۴ که همراه با خصوصی‌سازی انجام می‌شود، از منظر سیاسی برای دولت موجود هزینه‌بر^۵ خواهد بود (Otchere, 2009: 2374, Clarke & et. al, 2002). به طور کلی، بانک‌های با نسبت‌های سرمایه به دارایی بالاتر، حتی در حوادث و بحران‌های اقتصادی، زیان‌ها یا بازپرداخت بدهی‌ها و نیز انحلال آنها، از ایمنی و امنیت مناسب برخوردار است (باقری، ۱۳۸۵ الف: ۹). بنابراین، عقلایی بودن وضع مقررات بانکی، نکته مهمی در مبحث خصوصی‌سازی است. برای مثال، نظام مالی فرانسه از جمله بانک‌های آن، با سرعت کمی توسعه یافته است که دلیل آن، مداخله زیاد دولت در این بخش از طریق وضع مقررات بیش از حد بوده است (Heffernan, 2005: 264). در فرایند خصوصی‌سازی بانک در کشور مکزیک نیز که در سال ۱۹۹۱ انجام شد، بر اساس بررسی‌های انجام شده، دولت مذکور بسیار به کسب اطمینان از فرایند صحیح و شفاف از طریق روند خصوصی‌سازی بانک توجه نشان می‌داد، اما فقدان یک ساختار حقوقی و قانون‌گذاری^۶ و نیز ممیزی سست و ضعیف، در مدت کوتاهی بعد از خصوصی‌سازی، نظام مالی کشور

1. Capital Market
2. Patronage
3. Job Creation
4. Staff Redundancies
5. Politically Costly
6. Legal and Regulatory Framework

مکزیک را با بحران بانکی مواجه کرد (Unal, Haluk & Navarro, 1999: 61).

بازارهای مالی از فرایند قانون‌گذاری تأثیر می‌پذیرند. به طور کلی، قانون‌گذاری در بازارهای مذکور به دلایل زیر اعمال می‌شود: اول، حمایت از سرمایه‌گذار: کیفیت بسیاری از محصولات مالی^۱ به آسانی مشاهده نمی‌شود و بنابراین، برای سرمایه‌گذار مهم خواهد بود که به طور کامل خود را از خطرهای پیش‌رو در زمان خرید محصولات مالی آگاه نگه دارد. از سرمایه‌گذاران انتظار می‌رود خود این مسئولیت را بر عهده گیرند. اما برای اطمینان از این موضوع، به طور غالب وجود مقررات دولتی لازم است تا بنگاه‌های مالی به عرضه اطلاعات کافی ملزم شوند. دوم، تمرکز بنگاه‌های مالی در مکان بازار: بخش مالی از بازارهای متنوع بسیاری - از بازارهای بانکی جزئی^۲ گرفته تا بازارهای اوراق قرضه جهانی^۳ - تشکیل شده است. ساختار رقابتی هر یک از بازارهای مذکور، بسیار متفاوت است. بازارهای جهانی در صورتی که بنگاه‌ها از سراسر دنیا در آن فعال باشد، از رقابت بسیار زیادی برخوردار خواهد بود. در حالی که در برخی از بازارهای داخلی، فقط تعداد اندکی بنگاه برای عرضه خدمات بانکی وجود دارد. سوم، جلوگیری از اقدامات غیرقانونی^۴: منظور از این مورد، افرادی هستند که تقلبات مالی،^۵ پول‌شویی^۶ و فرار مالیاتی^۷ را انجام می‌دهند. چهارم، آثار خارجی (Heffernan, 2005: 174). به طور کلی دو هدف عمده، لازمه ذاتی تمام مقررات‌گذاری‌ها برای بانک‌ها است. مورد اول، حمایت از مصرف‌کننده است که در اینجا منظور، حمایت از سپرده‌گذاران است و مورد دوم، مسأله ثبات نظام بانکی است (Dragomir, 2010: 43). حمایت از مصرف‌کننده، نقش مهمی در مقررات‌گذاری رفتار تجاری^۸ دارد و قواعدی را برای محدود کردن بانک‌ها به رفتار شایسته و رسم معمول تجاری با مشتریان، شروط مربوط به افشاء الزامی^۹، شروط مربوط به تضمین راستگویی و صداقت بنگاه‌ها و کارمندان آنها، قواعد تعریف‌کننده رویه‌های تجاری منصفانه، جلوگیری از معاملات متقلبانه و غیره شامل می‌شود (Dragomir, 2010: 53-54). شایان ذکر است که اگر بانک در جامعه اسلامی، نقش خود را به طور شایسته و کامل انجام دهد، سرمایه‌داری به معنایی که منجر به رشد اقتصادی می‌شود، به سرعت افزایش خواهد یافت. علاوه بر این، تجمیع مناسب وجوه از طریق تخصیص منابع سپرده‌های

1. Financial Products
2. Retail Banking Markets
3. Global Bond Markets
4. Illegal Activities
5. Financial Fraud
6. Money Laundering
7. Tax Evasion
8. Conduct of Business Regulation
9. Mandatory Disclosures

سرمایه‌گذاری باعث می‌شود که سرمایه لازم برای طرح‌های مختلف تولیدی فراهم شود. در نتیجه، فضای گسترده و مناسب کاربری وام‌گیرندگان بانکی ایجاد می‌شود (صدر، ۱۳۸۹: ۶۸). در اینجا باید اضافه شود که گرچه خصوصی‌سازی کامل^۱ در موارد بسیاری به ویژه در بخش خدمات^۲ پدید آمده است، اما ممکن است در کل برای دولت‌ها مناسب نباشد و برای مثال، خصوصی‌سازی جزئی^۳ ممکن است گزینه بهتری باشد، به ویژه در مواردی مانند منابع طبیعی (زغال یا نفت) یا انرژی هسته‌ای.

کارایی و ثبات در عملکرد بانک و ایجاد فضای رقابتی بانکی

یکی از مهمترین اهداف خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف، بهبود کارایی و بهره‌وری منابع ملی است (سروش، ۱۳۸۶: ۵۴). کلید نظریه فرایند خصوصی‌سازی این است که کارایی بخش بانکی، بهبود می‌یابد (Skosples, 2006: 56). در خصوص سنجش کارایی بانک‌ها باید از طریق انتخاب الگوی مناسب در رشته‌های حسابداری، اقتصاد و مدیریت و غیره که با روش‌های مختلفی انجام می‌شود (اسلامی بیدگلی و کاشانی‌پور، ۱۳۸۳: ۳) به ارزیابی کارایی بانک‌ها پرداخت. در بررسی انجام شده در شش کشور در حال گذار یعنی بلغارستان، جمهوری چک، کروئیا، مجارستان، لهستان و رومانی، بانک‌های با مالکیت خارجی^۴ کاراترین و بانک‌های با مالکیت دولتی^۵ با حداقل کارایی برآورد شده است (Bonin, Hasan & Wachtel, Paul, 2005: 2155). بر اساس دیدگاه مرسوم در آثار اقتصادی، تناسبی میان کارایی و ثبات^۶ در بخش بانکداری وجود دارد. رقابت بیشتر، کارایی را افزایش می‌دهد، اما موجب کاهش ثبات می‌شود (Dietrich, 2009: 22). از دلایل مهم بی‌ثباتی بانکی این است که بانک‌ها به دلیل نقشی که به عنوان واسطه و رابط ایفا می‌کنند، بالقوه نهادهای بی‌ثباتی است (Dietrich, 2009: 25). مفهوم ثبات، پدیده جدیدی است (Davies & Green, 2010) و حرفه بانکداری نیز به‌طور اساسی حرفه‌ای بی‌ثبات^۷ است، زیرا بانک مبتنی بر اعتماد سپرده‌گذارانش به این موضوع است که بانک قادر به بازپرداخت سپرده‌هایشان در هر زمان دلخواه باشد، گرچه بانک سپرده‌ها را به‌طور بلندمدت قرض داده باشد. ماهیت بانک در این خصوص مبتنی بر حقه اعتماد^۸ است (Davies & Green, 2010: 9). یکی از مشکلات

1. Full Privatization
2. Service Sector
3. Partial Privatization
4. Foreign-Owned Banks
5. Government-Own Banks
6. Efficiency and Stability
7. Fragile
8. Confidence Trick

مربوط به ثباتی بانک‌ها، جریان‌های مسری^۱ است که هسته مرکزی مفهوم ریسک فراگیر^۲ است. جریان‌های مسری به معنی مشکلات بانکی از یک بانک به نظام بانکی است، برای مثال، ورشکستگی یک بانک، موجب ورشکستگی سایر بانک‌ها در یک نظام (مالی) می‌شود (Dragomir, 2010: 29-30). بانک‌ها واسطه‌های خاصی هستند. ریسکی که آنها متحمل می‌شوند، متفاوت با ریسکی است که سایر واسطه‌های مالی^۳ می‌پذیرند. این وصف ریسک خاص بانک‌ها، به ماهیت ویژه سپرده‌ها مربوط می‌شود، بدین معنی که در خصوص اوراق بهادار انصراف دارنده از داشتن اوراق، با خرید اوراق مزبور توسط سرمایه‌گذار دیگر ملازم است. در حالی که در خصوص بانک‌ها این گونه نیست و در صورت انصراف عمده سپرده‌گذاران و خارج کردن سرمایه‌های خود از بانک، ممکن است بانک به دلیل عدم ایجاد نقدینگی^۴ و متعاقب آن، ناتوانی در ایفاء تعهدات خود، با مشکلات اساسی مواجه شود. ریسک مزبور به شکنندگی بانک‌ها نیز مربوط می‌شود. بانک‌ها بیشتر در معرض جریان‌های مسری قرار دارد و به دلیل افزایش گرایش بانک‌ها به جذب ریسک‌ها به دلیل یارانه‌های ضمنی^۵ عرضه شده توسط مقررات حفاظتی، بانک‌ها از وصف شکنندگی فراوانی برخوردار است و همین مورد اخیر است که منجر به ایجاد خطر اخلاقی^۶ شده است (Dragomir, 2010: 29-30). نظام بانکداری ایران و مالیه اسلامی نیز با عنایت به ویژگی‌های خاص خود با ریسک‌هایی مواجه است. این ریسک‌ها را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. دسته اول، ریسک‌هایی است که بین نظام بانکی و مالی متعارف و اسلامی، مشترک است و دسته دوم، ریسک‌هایی است که فقط در بانک‌های اسلامی وجود دارد. با توجه به ویژگی‌های خاص در تخصیص و تأمین وجوه و الزام‌های شرعی، نظام مالی و بانکداری اسلامی با برخی از ریسک‌هایی روبرو می‌شود که فن و روش‌های مدیریت ریسک متعارف، قابلیت برخورد با آنها را ندارد. از این رو، ارائه روش‌های مدیریت ریسک در بانکداری اسلامی که با قوانین و الزام‌های شرعی مطابقت دارد و قابلیت کاربرد در این نظام را داشته باشد، ضروری است (ابوالحسنی و حسنی‌مقدم، ۱۳۸۷: ۱۴۵-۱۴۶).

حتی دولت‌های با ایدئولوژی قوی، اشتیاق و تمایلی به خصوصی کردن بانک مرکزی ندارند (Davies & Green, 2010: 12) زیرا بانک‌های مرکزی در سه حوزه‌ای فعالیت می‌کنند که ثبات در آن امور، به عنوان هدف مطلوب نظم عمومی دیده شده است. گرچه سه حوزه مذکور، به لحاظ

1. Contagion Channels
2. Systemic Risk
3. Financial Intermediaries
4. Illiquidity
5. Implicit Subsidies
6. Moral Hazard Problem

تحلیلی اصطلاحات جداگانه‌ای دارد، اما لازم و ملزوم یکدیگر است. سه حوزه مذکور عبارت است از: ثبات قیمت داخلی یا ثبات پولی،^۱ ثبات بیرونی یا مدیریت نرخ تبدیل ارز (نرخ تسعیر)^۲ و ثبات در نظام مالی.^۳ این تمایز تا حدی ظاهری است، زیرا برای مثال، نرخ تبدیل ارز بر قیمت داخلی تأثیر می‌گذارد (Davies & Green, 2010: 23). نزد اغلب اقتصاددانان معاصر، هدف اصلی بانک مرکزی دستیابی به ثبات قیمت، یعنی تورم پایین و ثابت است. وضع مقررات و نظارت در زمره مسائلی است که بیانگر نقش راهبردی بانک مرکزی است (Tymoigne, 2009: 1). این هدف اصلی به عنوان یگانه هدف معقولی در نظر گرفته می‌شود که می‌توان آن را به بانک مرکزی نسبت داد. البته این نکته را نیز باید مورد توجه قرار داد که در نظام بانکداری از جمله نظام بانکداری اسلامی، استقلال کامل بانک مرکزی ضرورت دارد (کهندل، ۳۶). با این حال، اخیراً بین اقتصاددانان بحث جدی درباره نقش بانک مرکزی در قیمت‌داری و سایر ملاحظات مالی مطرح شده است. اغلب اقتصاددانان به طور معمول نتیجه گرفته‌اند که مسائل مالی به‌طور معمول در سیاست‌گذاری نقش ندارد، مگر اینکه به بهبود تورم منجر شود. با وجود این، برخی از آنان بیشتر به تمرکز بانک مرکزی بر مدیریت عدم توازن مالی^۴ تمایل دارند.

یکی از نکات دیگر درباره کارکرد بهینه بانک‌ها در ایران، انگیزه‌های مجریان بانک است که می‌تواند کارکرد بهینه بانک را مختل کند. از این‌رو، شفاف‌سازی اطلاعات مالی و بکارگیری تخصص‌های جدید برای کنترل و حسابرسی‌های داخلی و حسابرسی مستقل و تطبیق فعالیت‌ها با استانداردها از ضرورت‌ها است (متوسلی و آقابابایی، ۱۳۸۵: ۱۰۳). توسعه‌یافتگی هرچه بیشتر بخش مالی، زمینه مساعدی است که تخصیص (بهینه) منابع، نظارت بهتر، حداقل‌رسانی اطلاعات نامتقارن و رشد هر چه بیشتر اقتصادی را فراهم می‌کند. بنابراین، صنعت بانکداری^۵ در مرکز رشد اقتصادی قرار دارد (Hsieh & Lee, 2010: 135). بانکداری خصوصی به ویژه می‌تواند نقش مؤثری در تأمین سه عامل مهم رشد اقتصادی، یعنی سرمایه، نیروی انسانی و فناوری داشته باشد، ولی نقش آنها در تأمین سرمایه، مستقیم‌تر و اساسی‌تر از تأمین دو عامل دیگر است (خامه‌ای، ۱۳۵۶: ۲۳-۲۴). بر اساس یافته‌های پژوهشی که در سال ۲۰۰۵ درباره اجرای متعاقب خصوصی‌سازی در هشتاد و یک بانک از بیست و دو کشور در حال توسعه انجام شده است، به طور متوسط بانک‌هایی که برای خصوصی‌سازی انتخاب

1. Domestic Price Stability or Monetary Stability
2. External Stability or Exchange Rate Management
3. Stability in the Financial System
4. Management of Financial Imbalances
5. Banking Industry

شده است، کارایی اقتصادی و استطاعت مالی کمتری نسبت به سایر بانک‌هایی داشته است که تحت مالکیت دولت بوده است. دوم اینکه در دوره بعد از خصوصی‌سازی، سودآوری افزایش می‌یابد، اما بر حسب نوع مالک کارایی و نیز در معرض خطر قرار گرفتن^۱ و به کارگیری سرمایه^۲ ممکن است بهبود یابد یا با نتایج منفی روبرو شود (Boubakri, Cosset, Fischer & Guedhami, 2005: 2015). به طور معمول زمانی که دولت به طور کامل نظارت خود را بر بانک‌های دولتی کنار می‌کند، زمانی که به بانک‌های خارجی اجازه مشارکت در فرایند خصوصی‌سازی داده شود و زمانی که دولت رقابت را محدود نمی‌کند، خصوصی‌سازی بانک، موجب ارتقای کارایی و سودآوری آن خواهد شد (Clarke, et. al, 1905). البته تا زمانی که دلیل اصلی فقدان انگیزه رقابت در بانک‌های دولتی که بیشتر ناشی از ساختار دولتی حاکم بر آنها، به ویژه در بخش مدیریت و نیروی انسانی است، مورد توجه قرار نگیرد، صرفاً ایجاد بانک‌های خصوصی، موجب پویایی بانک‌ها نخواهد شد (محرابیان، ۱۳۸۲: ۵۴).

در سال‌های اخیر، در ایران به دلیل تأسیس بانک‌های خصوصی و افزایش رقابت بانک‌ها برای حفظ بقا، افزایش سودآوری و سهم بازار خویش، بانک‌ها مجبور به عرضه خدماتی متنوع‌تر، با کیفیت‌تر و متناسب با خواسته‌ها، تمایلات و سلیقه‌های مشتریان خود شده‌اند. در واقع، می‌توان گفت که اکنون کیفیت خدمات متعالی، شرط لازم بانک‌ها برای دستیابی به موفقیت است (سعیداردکانی و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۰۸). به عبارت دیگر، شدت رقابت در بازارها و درک اهمیت حفظ مشتریان برای بانک‌ها موجب شده است که آنها به تدریج به سمت ایجاد و حفظ روابط بلندمدت با مشتریان گام برداشته و بازاریابی رابطه‌مند، مناسب‌ترین گزینه برای تحقق آن در نظر گرفته شده است (رنجبریان و براری، ۱۳۸۸: ۸۳). با توجه به بررسی‌های موردی انجام شده درباره برخی بانک‌های ایرانی، در صورت افزایش و شدت رقابت، عرضه خدمات در مکان مناسب و محل‌های مورد نظر مشتریان، عاملی تعیین‌کننده در جذب و نگهداری مشتریان خواهد بود که این امر، در نهایت به نفع مشتریان بانک‌ها است (رنجبریان و غلامی کرین، ۱۳۸۵: ۵۲). ترس از قدرت اقتصادی بانک‌ها، یکی دیگر از نگرانی‌های اصلی قانونگذاران بانکی از جمله در آمریکا بوده است که موجب منشعب کردن و محدودیت‌های فعالیتی بانک‌ها شده است. محدودیت‌های قانونی که در نتیجه مقررات‌زدایی در دهه ۱۹۸۰ در آمریکا شروع شد، به نحو وسیعی مورد اغماض قرار گرفت. با وجود این، برخی محدودیت‌ها همچنان حفظ شده است. در جهت مخالف، در اروپا در جایی که فعالیت‌های مالی، تحت نفوذ الگوی بانکداری جامع است و در جایی که قانون‌گذاران بانکی به شدت شعب را به ایجاد یک بازار واحد بانکی ترغیب و تشویق می‌کنند،

1. Risk Exposure
2. Capitalization

مقررات‌گذاری اقتصادی بانک، بسیار استثنایی و خلاف قاعده محسوب می‌شود (Davies & Green, 2010: 40).

اخذ تضمین‌های لازم از بخش خصوصی و نقش بانک‌های خارجی

همیشه یکی از دغدغه‌های اصلی دولت در حوزه خصوصی‌سازی، مسأله اقدامات آتی بخش خصوصی است. در مواردی پس از خصوصی‌سازی، بخش خصوصی از انجام اقداماتی که از قبل بخش دولتی انجام می‌داده، خودداری می‌کرده است یا تعهدی در این حوزه از طرف دولت به بخش خصوصی واگذار نمی‌شود که این امر، موجب صدمه جدی به بخش‌هایی می‌شود که از قبل توسط دولت مورد حمایت قرار می‌گرفته است. برای مثال، در کشور آرژانتین یکی از دغدغه‌های معقول دولت این بوده است که در بخش‌هایی مانند کشاورزی، تسهیلاتی از قبیل وام پرداخت شود. در ایران، بانک کشاورزی مهمترین نهاد رسمی اعتبارات کشاورزی بوده است و تأمین منابع مالی مورد نیاز بخش کشاورزی را بر عهده دارد (کوپاهی و بخشی، ۱۳۸۱: ۱۱). بر اساس آمار اخذ شده، بانک‌های خصوصی به دلیل حضور در شهرهای بزرگ و تمرکز در مراکز استان‌ها و نزدیکی به مدیران اجرایی طرح‌های بزرگ صنعتی و ساختمانی، کمتر، بخش کشاورزی را مورد توجه قرار داده و نیز به دلیل ریسک فراوان اعتبارات اعطایی به بخش کشاورزی و عدم گستردگی بیمه خدمات و محصولات کشاورزی که مشکلات فراوانی آن را تهدید می‌کند (وطن‌پور، ۱۳۸۷: ۲۳)، این دغدغه و نگرانی به بخش کشاورزی در ایران بسیار بیشتر مربوط است. از راهکارهایی که می‌توان در این حوزه ارائه کرد، اخذ تضمین‌های لازم از بخش خصوصی توسط دولت، قبل از شروع به کار بخش خصوصی، حداقل در مواردی است که به لحاظ اقتصادی حساس است، در غیر این صورت، مشکلات ناشی از این امر، می‌تواند بسیار جدی‌تر از مسأله عدم کارایی بانک‌های دولتی شود. بنابراین، در دوره بعد از خصوصی‌سازی باید به مسایل دیگری غیر از کارایی بانک‌ها توجه کرد. علاوه بر این، تضمین‌ها و اخذ آنها نباید به گونه‌ای باشد که از تمایل بخش خصوصی به مشارکت در خصوصی‌سازی کاسته شود، بلکه وضعیتی باید فراهم شود که هم بخش خصوصی بتواند از خصوصی‌سازی سود برد و هم بخش‌های مهم و اساسی اقتصادی کشور، به دلیل خصوصی‌سازی با مشکلاتی مواجه نشود که برای بررسی این موضوع، انجام پژوهش جداگانه‌ای لازم است. نکته دیگر درباره نظارت بخش دولتی بر نحوه و عملکرد بانک‌های خصوصی است. نظارت کم‌تر^۱ یعنی نظارت کفایت سرمایه، کیفیت دارایی، کیفیت مدیریت، درآمدها، نقدینگی و حساسیت به خطر

1. CAMELS Supervision: Capital adequacy, Asset quality, Management quality, Earnings, Liquidity, Sensitivity to Market Risk.

بازار، طریق نظارتی خوبی است. البته این نوع نظارت باید توسعه یابد و نسبت به همه نهادهای مالی، بدون استثناء فراگیر شود و همه اقلام خارج از ترازنامه^۱ را نیز شامل شود. (Tymoigne, 2009:2).

نکته دیگر درباره نقش بانک‌های خارجی است. در فضای صرف درونی نمی‌توان انتظار رشد و توسعه قابل قبولی را در سطح ملی و بین‌المللی داشت. در درجه اول باید توجه کرد که ساختار حقوقی و قانونی کشور باید به گونه‌ای باشد تا توانایی جذب و حمایت از سرمایه و سرمایه‌گذار خارجی را داشته باشد. در غیر این صورت، نه تنها توان جذب سرمایه خارجی وجود نخواهد داشت، بلکه موجب فرار سرمایه داخلی نیز می‌شود. بنابراین، کاهش موانع ورود به نظام بانکی برای ایجاد رقابت مؤثر میان بانک‌ها (متوسلی و آقابابایی، ۱۳۸۵: ۱۲۶) یکی از موارد مهم پس از خصوصی‌سازی است. وجود و حضور بانک‌های خارجی در تسهیل مراوده‌های پولی، نقل و انتقال و ورود سرمایه به کشور، توسعه منابع مالی، کاهش هزینه پول و ورود پول با ارزش کم در اقتصاد کشور، ایجاد یک فضای رقابتی مناسب با بانک‌های داخلی، سودآوری هر چه بیشتر اقتصادی و نیز جذب هر چه بیشتر سرمایه خارجی، حائز اهمیت است. از مزایای ایجاد رقابت میان بانک‌های داخلی با بانک‌های خارجی، کاهش نرخ سود تسهیلات بانکی و نیز ارتقاء میزان تسهیلات بخشی نظام بانکی و عرضه تسهیلات به شیوه‌هایی آسانتر خواهد بود. همچنین وجود بانک‌های خارجی ممکن است به انحصار بانکی منجر شود. به عبارت دیگر، رقابتی بانک‌های دولتی فقط بانک‌های خصوصی داخلی نیست، بلکه بانک‌های خارجی نیز رقیبی برای بانک‌های داخلی اعم از دولتی و خصوصی است و توانایی فراوانی در ایجاد انحصار دارد. برای نمونه، دولت زلاندنو یک بانک عمومی دولتی^۲ را برای رقابت در برابر بانک‌های خارجی تأسیس کرده است (Matsumura, Matsushima & Ishibashi, 2009: 204). بانک‌های خارجی توانایی فراوانی در تأمین مالی طرح‌های زیربنایی به ویژه در صنعت نفت و گاز دارند. ورود بانک‌های خارجی همراه با ورود ابزارها و روش‌های نوین در نظام بانک و بانکداری خواهد بود. این امور زمینه رشد و توسعه بازارها و نهادهای مالی را فراهم می‌کند. وجود بانک‌های خارجی از طریق شعب می‌تواند باعث ایجاد انگیزه برای به‌روز کردن و ثبات باشد، زیرا رقابت با این بازیگران خارجی بر بانک‌های داخلی به منظور تسریع بازسازی مجدد آنها به ویژه به لحاظ ساختار، فشار وارد می‌کند. همچنین بانک‌های خارجی در ارتقاء کارایی و ثبات نظام‌های بانکی به ویژه اگر همراه با آزادسازی خدمات مالی باشد، مشارکت خواهند داشت (Bonaini & Ferri, 2009: 21- 22).

نتیجه‌گیری

نقش محوری بانک‌ها در ساختار مالی، از عملکرد واسطه‌گری آنها نشأت می‌گیرد. بانک‌ها رابط‌های اساسی و ضروری هستند. مالکیت دولت نیز بر رفتار و عملکرد بانک تأثیر می‌گذارد. بانک‌های با مالکیت دولتی، از کارایی کمتری نسبت به بانک‌های خصوصی برخوردار است. آماری که از خصوصی‌سازی بانک‌ها در کشورهای مختلف بیان شد، بیانگر نامطلوب بودن مالکیت بلندمدت دولت است. گرچه بانک‌های دولتی هنوز نقش محوری را در نظام مالی اغلب کشورها دارد، اما مالکیت دولت فرصت‌هایی را برای سیاسی شدن بانک‌ها و تخصیص نابجای اعتبار به وجود آورده است و موجب بروز مشکل خطر اخلاقی به دلیل افزایش احتمال حمایت‌های دولتی خواهد شد. به‌طور کلی، زمانی که دولت به وظایف نظارتی خود عمل نمی‌کند، به بانک‌های خارجی اجازه مشارکت در فرایند خصوصی‌سازی داده شود و زمانی که دولت رقابت را محدود نمی‌کند، خصوصی‌سازی بانک‌ها موجب ارتقای کارایی و سودآوری بانک خواهد شد. اغلب بازارها از جمله بانک‌ها به دلایل متنوعی در معرض قانون‌گذاری هستند. تغییر ساختار و خصوصی‌سازی بانک‌ها، ملازم با ادغام و تحصیل، ورود بانک‌های خارجی جدید، تجدیدنظر کامل ساختار حقوقی در بخش بانکی و تقویت نظارت و قانون‌گذاری جامع است. عوامل متعددی در خصوصی‌سازی موفق بانک‌های دولتی وجود دارد که ثبات اقتصاد کلان، ساختار حقوقی صحیح، اطلاعات مالی دقیق و تعهد دولت به ایجاد فضای بانکداری رقابتی، برخی از آنها است. همچنین بیان شد که دو عامل و پویایی میان آن دو، تعیین‌کننده کارکرد بنگاه است: اول، عوامل حاکمیتی که ساختار درونی و توافقی‌هایی را شامل می‌شود که بر اساس آن، مدیران بنگاه (نمایندگان) با اهدافی خاص، از جانب مالکان یا سهامداران (اصیلان)، عمل می‌کنند و دوم، عوامل بیرونی که به طور عمده عوامل بازار است. خصوصی شدن بانک‌ها باید با توجه به دلایل اقتصادی، حقوقی و به ویژه سیاسی انجام شود و دولت نیاز دارد که به منافع و هزینه‌های خصوصی‌سازی توجه کند. مسأله اقدامات آتی بخش خصوصی و نیز اخذ تضمین‌های متناسب توسط دولت باید در خصوصی‌سازی مورد توجه قرار گیرد و در پایان با اجازه ورود بانک‌های خارجی و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی توسط بانک‌های مزبور، با ابزارهای قانونی و مالی به ایجاد فضای رقابتی سالم و رشد و توسعه بازارها و نهادهای مالی دست یافت.

الف) فارسی

- ابوالحسنی، اصغر و حسنی مقدم، رفیع (۱۳۸۷). بررسی انواع ریسک و روش‌های مدیریت آن در نظام بانکداری بدون ربای ایران. *اقتصاد اسلامی*، ۳۰، ۱۴۵-۱۷۲.
- اسلامی بیدگلی، غلامرضا و کاشانی‌پور، محمد (۱۳۸۳). مقایسه و ارزیابی روش‌های کارایی شعب بانک و ارائه الگوی مناسب. *بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*، ۳۸، ۳-۲۷.
- باقری، حسن (۱۳۸۵ الف). تحلیل عوامل مؤثر بر سودآوری بانک‌های تجاری (بررسی موردی: بانک رفاه). *تحقیقات مالی*، ۲۱، ۳-۲۶.
- باقری، محمود (۱۳۹۰ ب). نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دفتر مطالعات اقتصادی.
- متوسلی، محمود و آقابابایی، رضا (۱۳۸۵). آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران از منظر نهادگرایی. *تحقیقات اقتصادی*، ۷۲، ۹۳-۱۳۰.
- خامه‌ای، انور (۱۳۵۶). بانکداری خصوصی و نقش آن در رشد اقتصادی ایران. *تحقیقات اقتصادی*، ۳۷ و ۳۸، ۲۱-۳۵.
- دانایی، محمدحسین (۱۳۸۴). نظم، لازمه کارایی است، مقدمه‌ای بر دولتی یا خصوصی بودن بانک‌ها. *بانک و اقتصاد*، ۵۸، ۱۹-۲۰.
- رنجبریان، بهرام و براری، مجتبی (۱۳۸۸). تأثیر بنیان‌های بازاریابی رابطه‌مند بر وفاداری مشتریان: مقایسه بانک‌های دولتی و خصوصی. *مدیریت بازرگانی*، ۱(۲)، ۸۳-۱۰۰.
- رنجبریان، بهرام و غلامی کرین، محمود (۱۳۸۵). بررسی عوامل مؤثر بر ترجیح مشتریان در انتخاب یک بانک دولتی (بررسی موردی: شهر اصفهان). *دو ماهنامه علمی - پژوهشی دانشور رفتار، دانشگاه شاهد*، ۲۰، ۴۹-۶۰.
- سروش، اباذر (۱۳۸۶). بررسی عملکرد بانک‌های دولتی پس از واگذاری به بخش خصوصی (موردکاوی بانک‌های خارجی). *بورس اوراق بهادار*، ۶۵، ۵۴-۷۶.
- سعیدا اردکانی، سعید، میرفخرالدینی، سید حیدر و زارعیان، محمد (۱۳۸۸). ارزیابی کیفیت خدمات بانکی و تعیین اولویت‌ها و راهکارهای ارتقای آن با استفاده از مدل تحلیل شکاف. *مدیریت بازرگانی*، ۱(۳)، ۱۰۷-۱۲۴.
- صدر، شهید سید محمدباقر (۱۳۸۹). ساختار بانک در جامعه اسلامی، ترجمه سید یحیی علوی. *بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*، ۹ و ۱۰، ۵۵-۷۰.

صفرنیا، حسن (۱۳۹۰). بررسی عوامل مؤثر در ایجاد و تقویت تعهد سازمانی کارکنان بانک‌های دولتی. فصلنامه مدرّس علوم انسانی - پژوهش‌های مدیریت در ایران، ۱۵(۲)، ۸۵-۱۰۵.

کوپاهی، مجید و بخشی، محمدرضا (۱۳۸۱). عوامل مؤثر بر عملکرد بازپرداخت اعتبارات کشاورزی: کاربرد تابع تجزیه و تحلیل تبعیض، مطالعه موردی شهرستان بیرجند. علوم کشاورزی ایران، ۳۳(۱)، ۱۱-۱۹.

کهندل، محمد (۱۳۸۷). بانک دولتی و غیردولتی در نظام بانکداری جمهوری اسلامی ایران. انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.

لشکری، محمد و هژبرالساداتی، سیدمرتضی (۱۳۸۹). خصوصی‌سازی بانک‌ها و تأثیرات آن بر افزایش کارایی و بهبود عملکرد بانک‌ها. راهبرد یاس، ۲۳، ۱۳۵-۱۴۸.

محراییان، کتایون (۱۳۸۲). تأثیر حضور بانک‌های خصوصی بر بانک‌های دولتی. بانک و اقتصاد، ۳۷، ۵۲-۵۴.

مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۸۸). فرایند سیاستگذاری اقتصادی در شرایط رکود در آمریکا ۲۰۰۷-۲۰۰۹. فصلنامه سیاست، ۳۹(۴)، ۲۸۷-۳۰۵.

میرزایی، حسن، نظریان، رافیک و باقری، رعنا (۱۳۹۰). بررسی عوامل مؤثر بر ریسک اعتباری اشخاص حقوقی بانک‌ها (مطالعه موردی شعب بانک ملی ایران، شهر تهران). روند پژوهش‌های اقتصادی، ۵۸، ۶۷-۹۸.

وطن‌پور، محمد (۱۳۸۷). مقایسه عملکرد بانک‌های دولتی و خصوصی. بانک و اقتصاد، ۹۱، ۲۰-۲۷.

ب) انگلیسی

- Adams, Samuel (2011). Privatization and National Development: A Case Study of Ghana. *Public Organization Review*, 11(3), 237-253.
- Alchian, A. (1965). Some Economics of Property Rights. *Politico*, 30, 816-829.
- Andrews, Michael (2005). *State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World without Empirical Proof*. Issues 2005-2010, International Monetary Fund: Monetary and Financial Systems Dept, Volumes 510- of IMF Working Paper.
- Berger, A. N., Clarke, G. R. G., Cull, R., Klapper, L. & Udell, G.F. (2005). Corporate Governance and Bank Performance: A Joint Analysis of the Static, Selection, and Dynamic Effects of Domestic, Foreign, and State Ownership. *Journal of Banking and Finance*, 29, 2179-2221.
- Berglof, E. & Roland, G. (1998). Soft Budget Constraints and Banking in Transition. *Journal of Comparative Economics*, 26, 18-40.
- Birdsall, Nancy & Nellis, John (2003). Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization. *World Development*, 31(10), 1617-1633.
- Boehmer, Ekkehart, Nash, Robert C. & Netter, Jeffry M. (2005). Bank Privatization in Developing and Developed Countries: Cross-Sectional Evidence on the Impact of Economic and Political Factors. *Journal of Banking & Finance*, 29, 1981-2013.
- Bongini, Paola, Chiarlone, Stefano & Ferri, Giovanni (2009). Emerging Banking Systems. (In *Emerging Banking Systems*, Edited by: Paola Bongini, Stefano Chiarlone and

- Giovanni Ferri), Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, Printed and bound in Great Britain by CPI Antony Rowe, Chippenham and Eastbourne, 1-33.
- Bonin, John P., Hasan, Iftekhhar & Wachtel, Paul (2005). Privatization Matters: Bank Efficiency in Transition Countries. *Journal of Banking & Finance*, 29, 2155–2178.
- Bortolotti, Bernardo & Pinotti, Paolo (2008). *Delayed privatization*. Public Choice 136. Springer Science+Business Media, 331–351.
- Boubakri, Narjess, Cosset, Jean-Claude, Fischer, Klaus & Guedhami, Omrane (2005). Privatization and Bank Performance in Developing Countries. *Journal of Banking & Finance*, 29, 2015–2041.
- Chavanasporn, Walailuck & Ewald, Christian-Oliver (2011). Privatization of Businesses and Flexible Investment: A Real Option Approach. *Decisions Econ Finan, Springer-Verlag*, 35, 75-89.
- Claessens, S. & Peters, R. K. (1997). State Enterprise Performance and Soft Budget Constraints. *Economies of Transition*, 5, 305–322.
- Clarke, George R. G. & Cull, Robert (2002). Political and Economic Determinants of the Likelihood of Privatizing Argentine Public Banks. *Journal of Law and Economics XLV*, 165–197.
- Clarke, George R. G., Cull, Robert & Shirley, Mary M. (2005). Bank Privatization in Developing Countries: A Summary of Lessons and Findings. *Journal of Banking & Finance*, 29, 1905-1930.
- Cotugno, Matteo (2010). *The Bulgarian Cooperative Banking System. (In: Cooperative Banking in Europe: Case Studies, Edited by: Vittorio Boscia, Alessandro Carretta, Paola Schwizer)*. Vittorio Boscia, Alessandro Carretta and Paola Schwizer, Printed and bound in Great Britain by CPI Antony Rowe. Chippenham and Eastbourne, 223-242.
- Dabla-Norris, Era & Floerkemeier, Holger (2007). *Bank Efficiency and Market Structure: What Determines Banking Spreads in Armenia?* Issues 2007- 2134. International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Dept, Volumes 7-134 of IMF Working Paper.
- Davies, Howard & Green, David (2010). *Banking on the Future: The Fall and Rise of Central Banking*. United States of America: Princeton University Press.
- Demirguc-Kunt, Asli & Huizinga, Harry (2000). *Financial Structure and Bank Profitability*. The World Bank Development Research Group, Policy Research Working Paper, 2430.
- Dewatripont, M. & Maskin, E. (1995). Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies. *Review of Economic Studies*, 62, 541–555.
- Dietrich, Benjamin H. (2009). *German Banking Structure, Pricing and Competition: Implications and International Policy Perspectives*. Internationaler Verlag der Wissenschaften: Peter Lang.
- Djankov, S. (1999). The Enterprise Isolation Program in Romania. *Journal of Comparative Economics*, 27, 281–293.
- Dragomir, Larisa (2010). *European Prudential Banking Regulation and Supervision: The Legal Dimension*. Routledge Research in Finance and Banking Law. Routledge.
- Florentino, E., De Vincenzo, A., Heid, F., Karmann, A., & Koetter, M. (2009). *The Effects of Privatization and Consolidation on Bank Productivity: Comparative Evidence from*

- Italy and Germany*. Temi di Discussioni (Working Papers), 722.
- Heffernan, Shelagh (2005). *Modern Banking*. John Wiley & Sons Ltd., England, Great Britain by Biddles Ltd.
- Hsieh, Meng-Fen & Lee, Chien-Chiang (2010). *The Puzzle Between Banking Competition and Profitability can be Solved: International Evidence from Bank-Level Data*. Springer Science+Business Media, LLC, J Financ Serv Res 38, 135-157.
- Janssen, Sven (2009). *British and German Banking Strategies*. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, Great Britain: Antony Rowe. Chippenham and Eastbourne.
- KasperkieWicz, Witold & Starzynska, Wacława (1998). Privatization of State-Owned Enterprises in Poland. *International Advances in Economic Research*, 4(1), 16-23.
- Lieberman, Ira W. (1997). Introduction: Mass Privatization in Comparative Perspective. In W. Lieberman, Stilpon S. Nestor, Raj M. Desai Carol Gabyzonbreak. *Between State and Market: Mass Privatization in Transition Economies*. Studies of Economies in Transformation 23, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, 1-16.
- Matsumura, Toshihiro, Matsushima, Noriaki & Ishibashi, Ikuo (2009). *Privatization and Entries of Foreign Enterprises in a Differentiated Industry*. J Econ 98, 203-219.
- Maude, David (2006). *Global Private Banking and Wealth Management: The New Realities*. John Wiley & Sons Ltd.
- Maw, James (2002). Partial Privatization in Transition Economies. *Economic Systems*, 26, 271-282.
- Meggison, William, L. (2005). The Economics of Bank Privatization. *Journal of Banking & Finance*, 29 (8-9), 1931-1980
- Moharerhaye Esfahani, Ameneh & Hosseini, Sara (2009). Privatization. In Reza Zanjirani Farahani, Nasrin Asgari, Hoda Davarzani. *Supply Chain and Logistics in National, International and Governmental Environment: Concepts and Model*. (129-158) Contributions to Management Science, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Moore, David & Zajc, Peter (2000). *Implementing Bank Privatisation in Slovenia*. Advanced Studies Program, Kiel Institute of World Economics, Printed in The Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- Nakane, Marcio I. & Weintraub, Daniela B., (2005). Bank Privatization and Productivity: Evidence for Brazil. *Journal of Banking & Finance*, 29, 2259-2289.
- Omran, Mohammed (2007). Privatization, State Ownership, and Bank Performance in Egypt. *World Development*, 35(4), 714-733.
- Otchere, Isaac (2009). Competitive and Value Effects of Bank Privatization in Developed Countries. *Journal of Banking & Finance*, 33, 2373-2385.
- Pavlinek, Petr (2008). *A successful transformation?: Restructuring of the Czech Automobile Industry*. Contributions to Economics, Physica-Verlag Heidelberg.
- Prager, Jonas (1997). Banking Privatization: *How Compelling is the Case? In Venkata Vemuri Ramanadham, Anthony Bennett. How Does Privatization Work?, Essays on Privatization in Honour of Professor V. V. Ramanadham* (37-50). Routledge Studies in the Modern World Economy.
- Rafiqul Islam, M. & Farazmand, Ali (2008). *Perceptions of Civil Servants Toward*

- Privatization and Development: A New Exploratory Study*. Public Organiz Rev 8, Springer Science + Business Media, LLC, 37–52.
- Saba, Joseph (1997). Orphans in the Storm: The Challenge of Corporate Governance in Transition Economies. In Ira W. Lieberman, Stilpon S. Nestor, Raj M. Desai, With the assistance of Carol Gabyzonbreak. *Between State and Market: Mass Privatization in Transition Economies* (121-129). Studies of Economies in Transformation 23, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, D. C., U.S.A.
- Schmidt, K. M. (1996). The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach. *Journal of Law, Economics and Organization*, 12, 1–24.
- Sherif, Khaled, Borish, Michael S. & Gross, Alexandra (2003). *State-Owned Banks in the Transition: Origins, Evolution, and Policy Responses*. The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), The World Bank Publications, Washington, DC.
- Sheshinski, E. & Lopez-Calva, L.F. (2003). Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence. *CESinfo Economic Studies*, 49, 429–459.
- Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1994). Politicians and Firms. *Quarterly Journal of Economics*, 109, 995–1025.
- Skosples, Goran (2006). *Banking in Transition Countries*. University of Illinois at Urbana-Champaign. Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in Economics.
- Stefanelli, Valeria (2010). The Cooperative Banking System in Portugal: The Case of Credito Agricola Mutuo Group. In Vittorio Boscia, Alessandro Carretta, Paola Schwizer. *Cooperative Banking in Europe: Case Studies* (7- 22). Vittorio Boscia, Alessandro Carretta and Paola Schwizer. Great Britain: CPI Antony Rowe, Chippenham and Eastbourne.
- Tymoigne, Éric (2009). *Central Banking, Asset Prices, and Financial Fragility*. Routledge *International Studies in Money and Banking*. USA and Canada by Routledge.
- Unal, Haluk & Navarro, Miguel (1999). The Technical Process of Bank Privatization in Mexico. *Journal of Financial Services Research*, 16(1), 61-83.
- Vickers, J. & Yarrow, G. (1991). Economic Perspectives on Privatization. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 111–132.