

## درس‌های آموزنده تجربه جهانی خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری دولتی برای اقتصاد ایران

محمد نادعلی<sup>۱</sup>

### چکیده

در طول دو دهه اخیر بیش از ۲۵۰ بانک تجاری به طور کلی یا جزئی از طریق دولتهای ۵۹ کشور یا سهامشان به صورت عمومی عرضه شده و یا دارایی‌هایشان فروخته شده و به بخش خصوصی واگذار شده‌اند. هدف این مقاله بررسی ادبیات نظری و تجربی مربوط به خصوصی‌سازی بانکهای تجاری و فراگیری تجارب آموزنده مطالعات مزبور است. بر همین اساس ابتدا به بررسی اندازه مالکیت دولتی بانکها در دنیا و دلایل طرفداران این شیوه مالکیت پرداخته و سپس به این پرسش پاسخ داده می‌شود که چرا اغلب دولت‌ها به خصوصی‌سازی بانکهای تجاری در حد وسیعی پرداخته‌اند. شواهد تجربی گواهی می‌دهند که مالکیت دولتی بانکها نسبت به مالکیت خصوصی بانکها از کارایی بسیار پایین‌تری برخوردار بوده و مالکیت بزرگ دولت بر سیستم بانکی در هر کشوری توان سنگینی برای آن کشور در برداشته است. بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد برنامه خصوصی بانکها در مقیاس بزرگ با

mohammadnadali@yahoo.com

<sup>۱</sup> - محقق اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی بانک مرکزی ج.ا.

مالکیت خارجی بانکهای دولتی در کشورهای مختلف همراه بوده و این تجربه معمولاً از نظر اقتصادی مثبت بوده ولی از نظر سیاسی دارای مشکلاتی بوده است. بررسی ساختار بانکهای مشمول خصوصی سازی کشور نشان می دهد که برای خصوصی سازی رعایت شرایط مربوط به سه مرحله قبل از واگذاری ، دوران واگذاری و پس از واگذاری جهت دستیابی به اهداف مورد نظر الزامی است.

**واژگان کلیدی:** خصوصی سازی بانکهای تجاری دولتی، مالکیت دولتی ، مالکیت

خصوصی .

۱- مقدمه

در طول دو دهه اخیر بیش از ۲۵۰ بانک تجاری به طور کلی یا جزئی از طریق دولتهای ۵۹ کشور یا سهامشان به صورت عمومی عرضه شده و یا دارایی هایشان فروخته شده و به بخش خصوصی واگذار شده اند. تقریباً در تمامی کشورهای مزبور این مساله به نوعی حاکی از شکست نگرشی بوده که معتقد به نقش اصلی بانکهای تجاری دولتی در تامین سرمایه لازم برای توسعه اقتصادی و نقش کلیدی دولتها در برنامه ریزی و هدایت توسعه اقتصادی بوده است. از آنجا که خصوصی سازی بانکهای تجاری در کشورهای مختلف، مدت هاست مورد بحث و جدل واقع شده و مدافعان و مخالفان خاص خود را دارد؛ لذا بررسی شواهد تجربی مربوط به کشورها و بهره گیری از تجارب آنان می تواند جهت اجرای موفقتر برنامه خصوصی سازی بانکهای تجاری دولتی در کشور مفید واقع شود. در این مقاله با مطالعه شواهد تجربی مرتبط با خصوصی سازی بانکهای تجاری دولتی ، به بررسی مسائلی از قبیل اینکه چرا دولتها اقدام به خصوصی کردن بانکهای تحت مالکیت خود می پردازند، چگونه بانکهای مزبور را به فروش می رسانند، و اینکه آیا خصوصی سازی بانکها دولتها را به اهداف مشخص شده رهنمون ساخته است، می پردازیم.

در این مقاله ابتدا به بررسی دلایل نظری مالکیت دولت بر بانکهای تجاری و گسترش بانکهای دولتی در عرصه عمل پرداخته ، سپس به این پرسش پاسخ داده می‌شود که چرا دولتها به خصوصی‌سازی کردن بانکهای دولتی روی آوردند. در ادامه دلایل نظری در برابر مالکیت دولتی بانکها ، چگونگی انتخاب بانکها جهت خصوصی شدن توسط دولتها، روش های خصوصی‌سازی بانکها توسط دولتها، سوابق خصوصی‌سازی بانکها و پیش‌نیازهای خصوصی‌سازی بانکها، مورد بررسی قرار می‌گیرند. در نهایت با بررسی مشکلات موجود بر سر راه خصوصی‌سازی بانکهای ایرانی، نتیجه‌گیری ارائه می‌شود.

## ۲- دلایل نظری مالکیت دولت بر بانکهای تجاری

موضوع مالکیت دولت بر بنگاههای اقتصادی و تاثیرات آن بر عملکرد این بنگاهها سالیان سال است که از مسائل جذاب و مورد بحث اقتصاددانان بوده است. در میان مباحث مذکور، بحث مالکیت دولت بر بانکهای تجاری به دلیل نقش اساسی آنان در فعالیتهای اقتصادی، تجهیز و تخصیص منابع اعتباری و کنترل و نظارت بر اعتبارات اعطایی به بخش‌های اقتصادی از جایگاه نسبتاً ویژه‌ای برخوردار بوده است.

- بانکهای تجاری بدون در نظر گرفتن محل استقرار، ساختار سازمانی، یا ساختار مالکیت در آنها، در هر سیستم اقتصادی سه نقش اساسی را ایفا می‌کنند:
- الف - نقش اصلی را در سیستم پرداختهای کشور داشته و همچنین وظیفه تسویه پرداختها را انجام می‌دهند.
- ب - واسطه میان افراد با مازاد وجوه مالی (سپرده‌گذاران) با افراد با کسری وجوه مالی (متقاضیان وام) در اقتصاد می‌باشند.
- ج- ساز و کاری را برای ارزیابی، قیمت‌گذاری و نظارت بر عملکرد اعتبارات اعطایی در اقتصاد فراهم می‌سازند.

در کل، کارایی، سلامت، اثربخشی، شفافیت و عملکرد بانکها در هر کشور با کشور دیگر متفاوت بوده و به عواملی همچون نوع مالکیت بانکها، نحوه مدیریت فرآیند اعطای وام و اعتبار، میزان برخورداری از اعتبارات اعطایی و میزان اعتماد افراد آن جامعه به بانکها بستگی دارد. همچنین، نگرانیها در خصوص مسائل کارایی، سلامت و شفافیت در کشورهای با سابقه طولانی مالکیت دولتی بانکهای تجاری بسیار بیشتر از کشورهای با اقتصاد بازاری است.

در دوران معاصر طرفداران مالکیت دولتی، کنترل دولت بر فعالیتهای کسب و کار را به سه دلیل توجیه می‌کنند. **اول**، مالکیت دولت به عنوان روشی جهت تضمین کسب و کارها و بنگاههایی است که اهداف اجتماعی و اقتصادی را متعادل نموده، و تنها به فکر حداکثر کردن سود نمی‌باشند. **دوم**، مالکیت دولتی از یک سو، پاسخی به شکست‌های معنی‌دار بازارها بوده و از سوی دیگر، به عنوان شیوه‌ای جهت درونزا کردن آثار خارجی<sup>۱</sup> تولید مانند در نظر گرفتن هزینه آلودگی زیست محیطی در هزینه‌های تولید بوده است. **سوم**، مالکیت دولتی توجیه‌کننده شرایط عدم قطعیتی است که به دلیل عدم تقارن اطلاعات میان تولیدکننده و عموم مردم وجود دارد. در واقع به دلیل شرایط مذکور، قراردادهای انجام شده نمی‌توانند به درستی بسته شوند و لذا دخالت دولت را طلب می‌کند. خاطر نشان می‌شود که در تمام سه دلیل ذکر شده فرض می‌شود دولت می‌تواند کارهای مربوط را به طور خیرخواهانه انجام داده و لذا مالکیت دولتی از نظر اقتصادی کارا است.<sup>۲</sup>

مالکیت دولتی بانکها برخاسته از روند مالکیت وسیع دولتی بوده و نیز شرایط خاص موجود در هر کشور می‌باشد. دلایل خیرخواهانه مالکیت دولتی بانکها عبارتند از: ملاحظه فقدان سرمایه خصوصی کافی (با قدرت تحمل ریسک‌های گوناگون) جهت رشد مالی، وجوه

<sup>۱</sup> - Externality.

<sup>۲</sup> - Megginson( 2004).

مالی ناکافی جهت تامین مالی بخش‌ها و گروه‌هایی که از توان مالی پایینی برخوردار بوده ولی دارای بازده بالای اجتماعی می‌باشند و تمایل جهت ارتقا و بهبود صنعتی شدن و توسعه اقتصادی با سرعتی بیش از آنچه تامین مالی بخش خصوصی اجازه می‌دهد. دلایل دیگر در این زمینه که از جذابیت کمتری برخوردار می‌باشند عبارتند از: جلوگیری از ورود برخی گروه‌ها و قومیت‌ها به بازارهای مالی، عدم تمایل نسبت به دخالت بیگانگان در حوزه مالی و تمایل به استفاده از بانکها به عنوان ابزاری در جهت پشتیبانی و برتری سیاسی.

### ۳- گسترش بانکهای دولتی در عرصه عمل

بدون شک می‌توان این ادعا را که مالکیت دولت بر بانکهای تجاری از مالکیت بخش خصوصی رایج‌تر است مطرح کرد. جدول ۱<sup>۱</sup> گستردگی دامنه فعالیت‌های بانکهای دولتی را در سال ۱۹۹۹ به تصویر کشیده و اطلاعاتی در خصوص درصد مجموع دارایی‌های بانکهای دولتی، بانکهای خارجی، حجم سپرده‌های تودیع شده نزد ۵ بانک بزرگ و نسبت مجموع دارایی‌های بخش بانکی به تولید ناخالص داخلی هر کشور را ارائه دهد.

از اطلاعات مندرج در جدول ۱ نتایج زیر حاصل می‌شود:

- واضح است که مالکیت دولتی در سراسر جهان بویژه در کشورهای در حال توسعه گسترش یافته‌است. اما آنچه مسلم است این است که مالکیت دولتی بانکها در طول زمان به‌طور مداوم کاهش یافته و این روند کاهشی در اواخر دهه ۱۹۸۰ شتاب گرفته است.
- درصد مالکیت دولت در کشورهای سوسیالیستی بیشتر از سایر کشورها بوده است. علت این امر را می‌توان استفاده ابزاری از بانکها برای کنترل و تخصیص اعتبار و سیستم کنترل سوسیالیستی که از سال ۱۹۱۷ در شوروی سابق و پس از جنگ جهانی دوم در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی توسعه یافته اند، دانست. این کشورها پس از استقلال یافتن در سال

<sup>۱</sup> - جدول ۱ در پیوست مقاله آمده است.

۱۹۸۹ شروع به خصوصی‌سازی کردند ولی زمان کافی برای واگذاری کامل مالکیت‌های دولتی در اختیار نداشتند.

• در کشورهایی که قوانین مدنی آنها براساس قوانین مدنی فرانسه تدوین شده است، درصد مالکیت دولت بر بانکها بیش از کشورهایی است که قوانین آنها از قوانین مدنی آلمان، کشورهای اسکاندیناوی و یا قوانین عمومی انگلستان تبعیت می‌کنند، می‌باشد. این موضوع مخصوصاً در کشورهای اروپایی نظیر فرانسه، اسپانیا، ایتالیا، پرتغال و بلژیک بارزتر بوده، ولی از سال ۸۷-۱۹۸۶ با پیشگامی فرانسه، این کشورها نیز به خصوصی‌سازی روی آورده‌اند؛ به‌طوری‌که در حال حاضر تعداد کمی از بانکهای این کشورها تحت تملک دولت قرار دارند.

مطالب بالا نشان می‌دهد کشورهای غربی که روزی بیشترین تمایل به داشتن بانکهای دولتی را داشته‌اند، در امر خصوصی‌سازی بانکها از سایر کشورها پیشی گرفته و در حال حاضر اکثریت قریب به اتفاق بانکهای تجاری در این کشورها تحت کنترل بخش خصوصی هستند. حال این سوال مطرح می‌شود که چرا دولتهایی که بیشترین تمایل را به بانکداری دولتی داشته‌اند، همگام با سایر کشورها بانکهای خود را خصوصی کرده‌اند؟

#### ۴- چرا دولتها به خصوصی‌سازی کردن بانکهای دولتی روی آوردند؟

طی دو دهه گذشته بخش عمده‌ای از سیستم بانکی در جهان از تملک دولت خارج و به بخش خصوصی واگذار گردیده و بسیاری از آنها نیز در حال حاضر و یا در آینده نزدیک این امر را تجربه خواهند نمود (بویره در قدرتهای اقتصادی نوظهوری مانند کشورهای هند و چین). حال این پرسش مطرح می‌شود که چه مساله‌ای باعث چنین تغییرات ساختاری در مالکیت دولتها بر بانکها شده است؟ دو عامل اصلی در این خصوص از سوی اقتصاددانان مطرح شده است: اول، انباشت شواهدی مبنی برآنکه مالکیت دولت بر بانکها در رسیدن به اهداف از پیش

تعیین شده موفق عمل نکرده است. دوم، درک این مساله که توسعه سیستم‌های مالی نقش مهمی در ارتقای رشد اقتصادی دارا است.

#### ۴-۱- دلایل نظری در برابر مالکیت دولتی بانکها

اقتصاددانان سه دلیل اصلی برای این موضوع که چرا مالکیت دولتی - حتی با در نظر گرفتن اهداف خیرخواهانه - ذاتاً از کارایی کمتری در مقایسه با مالکیت خصوصی برخوردار است، بیان نموده‌اند:<sup>۱</sup>

الف - مدیران دولتی در مقایسه با مدیران بنگاه‌های خصوصی کم‌انگیزه‌تر و از عملکرد ضعیف‌تر برخوردار بوده و در نتیجه در حداکثر کردن درآمدها و حداقل کردن هزینه‌ها (بویژه) کمتر کوشش می‌کنند.

ب - شرکتهای دولتی به دو دلیل کمتر از سوی مالکان آنها مورد سوال و جواب قرار می‌گیرند: یکی به دلیل مشکلات رفتار اشتراکی<sup>۲</sup> و دیگری به دلیل آنکه روشهای موثر بسیار کمی برای تاثیر گذاشتن بر عملکرد مدیران دولتی جهت اجرای موثر انضباط و نظم وجود دارد.

ج - اگر سیاستمداران - که خود سرپرستی بانکهای دولتی را برعهده دارند - تعهد بدهند که ورشکستگی بانکها به دلیل عملکرد ضعیف آنها نیست؛ این تعهد (حتی با نگهداری مقادیر بالای پارانه در جهت جلوگیری از ورشکستگی بانکها) قابل اعتماد نخواهد بود. چرا که شرکتهای دولتی به‌طور اجتناب‌ناپذیری با محدودیتهای بودجه مواجه می‌باشند. در نهایت این انتقاد به مالکیت دولتی وارد می‌شود که ساختار شرکتهای دولتی به گونه‌ای ناکاراست که به سیاستمداران این اجازه را می‌دهد که با تحمیل هزینه بر قشرهای

<sup>۱</sup> - Megginson( 2004).

<sup>۲</sup> - Collective action problems.

مختلف جامعه از این شرکتها به نفع حامیان خود بهره برند. مطالعات زیادی از قبیل جونز (۱۹۸۵)، ویکرز و یارو (۱۹۸۸ و ۱۹۹۱)، استیگلitz (۱۹۹۳)، نلیز (۱۹۹۴)، شلیفر و ویشنی (۱۹۹۴)، بویکو، شلیفر و ویشنی (۱۹۹۶)، شلیفر (۱۹۹۸)، اسپینگتون و سیداک (۱۹۹۹) و شیرلی و والش (۲۰۰۰)<sup>۱</sup> خاطر نشان می‌سازند که شرکتهای دولتی می‌توانند به عنوان ابزاری کارا در جهت سیاستهای بازتوزیعی به کار گرفته شوند. از آنجا که بنگاههای دولتی در مقابل سیاستمداران پاسخگو بوده تا بازار، لذا دور شدن آنها از هدف اصل حداکثرسازی سود نه تنها ممکن است بلکه از سوی شرکتهای دولتی با تمایل دنبال می‌شود. حتی در شرایط رقابت کامل، شلیفر و ویشنی نشان می‌دهند شرکتهای دولتی به دلیل فشار سیاستمداران مبنی بر ترغیب و پی‌گیری اهداف غیر اقتصادی نظیر افزایش اشتغال و ایجاد صنایع و کارخانه‌های مختلف بر اساس دیدگاههای سیاسی (و نه اقتصادی) و قیمت‌گذاری محصولات در سطحی پایین‌تر از قیمت تسویه‌ای بازار، ناکارا خواهند بود.

#### ۴-۲- شواهد تجربی در خصوص مالکیت دولتی بانکهای تجاری

در این بخش از مقاله به بررسی برخی از مطالعات تجربی انجام شده در ارتباط با مالکیت دولتی در مقابل مالکیت خصوصی بانکها پرداخته تا تصویری تجربی از این دونوع مالکیت ارائه نموده و با استفاده از نتایج مطالعات مورد بررسی به این پرسش پاسخ داده شود که کدام یک از این دو نوع مالکیت بر دیگری برتری دارد؟

با تاچاریا، لوول و ساهای (۱۹۹۷)<sup>۲</sup>: به بررسی کارایی بیش از هفتاد بانک دولتی، خصوصی و خارجی در هند طی سالهای ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۱ - زمانی که آزادسازی تازه صورت

<sup>۱</sup> - Jones (1985), Vickers and Yarrow (1988, 1991), Stiglitz (1993), Nellis (1994), Shleifer and Vishny (1994), Boyko, Shleifer and Vishny (1996a,b), Shleifer (1998), Sappington and Sidak (1999) and Shirley and Walsh (2000).

<sup>۲</sup> -Bhattacharya, Lovell and Sahay (1997).



پذیرفته بود - پرداخته‌اند. قبل از سال ۱۹۷۰ تنها یک بانک در کشور هند دولتی بود اما پس از ایجاد موج ملی‌کردن در آن سال و سال ۱۹۸۰ اغلب بانکها تحت مالکیت نهادهای دولتی قرار گرفتند. نتایج تحقیق صورت گرفته نشان می‌دهد که در دوره مورد بررسی بانکهای خصوصی در ارائه خدمات مالی به مشتریان نسبت به بانکهای دولتی کاراتر عمل کرده‌اند. مهمترین یافته این تحقیق افزایش معنادار سهم از بازار بانکهای خارجی به بهای کاهش سهم بانکهای دولتی طی دوره مزبور بوده است. این نتایج بسیار تعجب برانگیز بود؛ چراکه مطالعات صورت گرفته در خصوص مالکیت دولتی یا مالکیت مختلط دولتی و خصوصی شرکتهای غیر مالی نتایجی کاملاً مخالف را نشان داده بودند.

**لاپرتا، لوپز دی سیلانز، اشلايفر (۲۰۰۲)<sup>۱</sup>:** به بررسی اهمیت و اثر مالکیت دولتی در بانکها پرداخته‌اند. آنها با استفاده از اطلاعات بانکهای ۹۲ کشور، بررسی نمودند که آیا مالکیت دولت بر بانکها بر روی سطح توسعه سیستم مالی، نرخ رشد اقتصادی و رشد بهره‌وری موثر است؟ آنها همچنین بررسی نمودند که آیا مالکیت دولتی بانکها از اهداف خیرخواهانه توسعه برانگیخته شده یا از اهداف توزیع مجدد در راستای مسائل سیاسی ایجاد شده است. نتایج بررسی‌های به عمل آمده نشان داد مالکیت دولتی در بانکها عمومیت داشته و درصد بانکهای دولتی در کشورهای فقیر به مراتب بیشتر از سایر کشورهاست. علاوه بر آن محققان دریافتند مالکیت دولت بر بانکها موجب کند شدن توسعه بازارهای مالی، ایجاد محدودیت در رشد اقتصادی و به وجود آمدن انحصار و در نتیجه کاهش بهره‌وری می‌شود. درصد بالای مالکیت دولت بر بانکها در دهه ۱۹۷۰ موجب پیامدهای فوق‌شده و یافته‌های این بررسی نشان می‌دهد علت اصلی وجود بانکهای دولتی نیل به اهداف و مقاصد سیاسی است.

<sup>۱</sup>- Laporta, Lopez- de- Silanes & Shleifer (2002).

بونین، هاسن، و پل واچتل (۲۰۰۲)<sup>۱</sup> : در این مطالعه تاثیرات انواع مالکیت (دولتی، خصوصی و خارجی) بر عملکرد بانکها در ۶ کشور در حال گذار شامل بلغارستان، کرواسی، جمهوری چک، مجارستان، لهستان و رومانی مورد بررسی قرار گرفته است. اطلاعات این تحقیق شامل ۲۲۲ مورد مشاهده مربوط به اطلاعات مالی و مالکیتی در ۶ کشور مذکور برای سالهای ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ بوده است. حدود ۷۰ درصد بانکهای مورد بررسی خصوصی بوده و حدود ۴۰ درصد از بانکهای خصوصی تحت مالکیت خارجی ها قرار داشته است. جای شگفتی نیست که تمامی بانکهای خارجی تمایل به سرمایه‌گذاری در زمینه‌های دست‌نخورده و بکر را دارند در حالی که اغلب بانکهای خارجی از میان سرمایه‌گذاران خارجی استراتژیک<sup>۲</sup> انتخاب شده‌اند. تقریباً ۶۰ درصد بانکها حداقل دارای مالکیت خارجی بوده و تنها کمتر از ۱۵ درصد در مالکیت دولتی باقی مانده‌اند. در این بررسی مشخص شد سودآوری بانکهای خارجی بیش از بانکهای خصوصی و بانکهای خصوصی بیش از بانکهای دولتی بوده است. (شاخص‌های سودآوری در این تحقیق نسبت سود به دارایی‌ها و حقوق صاحبان سهام بوده است). همچنین بانکهای خارجی بیشترین سرعت را در اعطای وام به مشتریان تجربه داشته‌اند.

بارس، کاپریو و لوین (۲۰۰۳)<sup>۳</sup>: این محققان با استفاده از اطلاعات جدید در خصوص نظارت و مقررات مربوط به بانکها در ۱۰۷ کشور به بررسی ارتباط میان به‌کارگیری نظارت و مقررات خاص و توسعه بخش بانکی، کارایی، و یک‌پارچگی مالی پرداخته‌اند. آنها همچنین به مطالعه ارتباط میان مالکیت دولتی بانکها و میزان توسعه بخش بانکی پرداخته‌اند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که مالکیت دولتی بانکها با درآمد مطلوب بانک ارتباط منفی و با فساد در بانک ارتباط مثبت داشته است. همچنین هیچ مشاهده مطمئنی مبنی بر اینکه مالکیت دولتی بانکها

<sup>۱</sup> -Bonin, Hasan and Paul Wachtel (2002).

<sup>۲</sup> - Foreign Strategic Investors.

<sup>۳</sup> - Barth, Caprio and Levine (2003).

دارای همبستگی مثبت با درآمدهای بانک باشد وجود ندارد.

**ساپینزا (۲۰۰۳)<sup>۱</sup>** : در این مطالعه تاثیرات مالکیت دولتی بر رفتار اعطای تسهیلات بانکی و استفاده بانکهای دولتی از اطلاعات جهت قیمت‌گذاری قراردادهای انفرادی اعطای وام میان بانکهای ایتالیایی و مشتریان طی سالهای ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۵ بررسی شده است. وی نشان داد که بانکهای ایتالیایی به بانک اطلاعاتی با جزئیات کامل و مفیدی در ارتباط با قرض‌گیرندگان روبه‌رو بوده که این اطلاعات اثر منفی بر روی تصمیمات قیمت‌گذاری اعطای وام دارد. وی برای بررسی بیشتر در این خصوص با استفاده از اطلاعات مربوط به بیش از ۱۱۰ هزار قرار داد منعقد شده بین بانکهای مزبور و مشتریان آنها و همچنین خطوط اعتباری اعطا شده به بیش از ۷ هزار شرکت، ۵۵ هزار گیرنده تسهیلات از بانکهای دولتی و خصوصی، این مساله را آزمون نمود. نتایج به دست آمده نشان داد، به‌طور میانگین نرخ سود پرداختی مشتریان بانکهای دولتی به‌طور متوسط ۴۴ صدم درصد کمتر از مشتریان بانکهای خصوصی می‌باشد. همچنین موقعیت جغرافیایی بانک، و وابستگی حزبی مدیر عامل بانک در نرخ‌های سود تسهیلات موثر بوده است. یافته‌های این تحقیق از تئوری وجود بانکهای دولتی به منظور نیل به اهداف سیاسی حمایت می‌کند.

**کورنت، گوئو، خاکساری و تهرانیان (۲۰۰۳):<sup>۲</sup>** در این بررسی عملکرد بانکهای دولتی و خصوصی در ۱۶ کشور آسیای جنوب شرقی طی سالهای ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۸ مورد مطالعه قرار گرفته است. در این تحقیق مشخص شده است که سودآوری بانکهای دولتی نسبت به بانکهای خصوصی به عللی مانند پایین بودن نسبتهای سرمایه‌ای، ریسک اعتباری بیشتر، نقدینگی کمتر و عدم کارایی مدیران آنها نسبت به بانکهای خصوصی در سطح پایین‌تری قرار دارد. همچنین نشان داده شد که در بحران سال ۹۸-۱۹۹۷ آسیا عملکرد کلیه بانکها افت پیدا

<sup>۱</sup> - Sapienza (2003).

<sup>۲</sup> - Basis Points.

<sup>۳</sup> - Cornett, Guo, Khaksari and Tehranian (2003).

کرده ولی این افت در بانکهای دولتی به مراتب بیش از سایر بانکها بوده است. در مجموع، مشاهدات تجربی به طور واضح بیان می کنند که مالکیت دولتی بانکهای تجاری منافع و مزایای کمتری داشته و با درآمدهای اقتصادی همبستگی منفی دارد. مطالعات مورد بررسی به خوبی دلایل روی آوردن اغلب دولتها به خصوصی سازی بانکهای دولتی را نشان می دهند. حال می توان به بررسی این موضوع پرداخت که دولتها چگونه باید اقدام به خصوصی سازی نموده و کدام بانک در اولویت قرار دارد.

#### ۵- دولتها چگونه بانکها را برای خصوصی شدن انتخاب می کنند؟

درباره نحوه انتخاب بانکها توسط دولت برای خصوصی شدن و یا شرایط لازم برای فروش بانکهای دولتی دو مطالعه گسترده صورت گرفته که به طور خلاصه به آنها اشاره می شود. **کلارک و کال (۲۰۰۰)<sup>۱</sup>**: در این تحقیق به بررسی اقتصاد سیاسی فروش ۱۳ بانک توسط دولت های ایالتی آرژانتین - پس از تصویب قانون تبدیل بانکها به بانکهای خصوصی در آوریل ۱۹۹۱- پرداخته اند. نتایج حاصل شده از مطالعه آنها به شرح ذیل است:

- بانکهایی که دارای عملکرد ضعیفی بودند از احتمال بیشتری برای خصوصی شدن برخوردار بودند تا بانکهایی که دارای عملکرد مطلوبی بودند.
- بانکهایی که دارای کارکنان بیش از حد هستند از احتمال خصوصی شدن بسیار پایینی برخوردار می باشند؛ چرا که از نظر سیاسی خصوصی کردن چنین بانکهایی عواقب خطرناکی در بر خواهد داشت.
- بانکهای بزرگتر در مقایسه با بانکهای کوچکتر از شانس کمتری برای خصوصی شدن برخوردار هستند.
- نرخ بیکاری بالا در ایالتها و بالا بودن شاغلان بخشهای عمومی احتمال

<sup>۱</sup> - Clarke and Cull (2002).

خصوصی‌سازی را کاهش می‌دهد.

- بحران مالی تکیلا<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۵ احتمال خصوصی شدن را - به دلیل افزایش هزینه های مالی تداوم پرداخت یارانه به بانکهای دولتی - افزایش داد. در مجموع در این تحقیق آمده است که عوامل سیاسی و اقتصادی بر تصمیم خصوصی‌سازی بانکها موثر بوده، اما ملاحظات سیاسی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

**بویمر، ناش، و ندیر (۲۰۰۳)<sup>۲</sup>:** این تحقیق به مطالعه خصوصی‌سازی بانکها در ۵۱ کشور جهان، جهت بررسی عوامل سیاسی، نهادی و اقتصادی در خصوصی‌سازی کردن بانکهای دولتی پرداخته است. آنها بیشتر به این موضوع که آیا خصوصی‌سازی در کشورهای عضو OECD<sup>۳</sup> (توسعه یافته) با خصوصی‌سازی در کشورهای غیرعضو با هم یکسان است، پرداخته‌اند. آنها دریافتند که در کشورهای غیرعضو سه عامل، ضعف سیستم بانکی، حاکمیت جناح راست در دولت و میزان پاسخگویی دولت به مردم در خصوصی‌سازی بانکها موثر هستند. در حالی که در کشورهای عضو وضعیت و شرایط نامساعد مالی دولت مهمترین انگیزه و شاخص در خصوصی‌سازی بانکها بوده و سایر عوامل تاثیر معنی‌داری نداشته‌اند.

#### ۶- شیوه‌های خصوصی‌سازی بانکها توسط دولتها

مشکلات اساسی که بانکهای دولتی با آن مواجه می‌باشند، دولتها را در بسیاری از کشورها حداقل به بررسی مساله خصوصی‌سازی بانکهای دولتی وادار نموده است. دولتها برای یافتن این موضوع که چگونه و به چه شیوه‌ای باید بانکهای دولتی را خصوصی کنند با مباحث زیر مواجه می‌باشند:

- انتخاب روش خصوصی‌سازی (فروش داراییها، عرضه سهام به صورت عام و یا

<sup>۱</sup> - Tequila Crisis.

<sup>۲</sup> - Boehmer, Nash and Netter (2003).

<sup>۳</sup> - Organization for Economic Cooperation and Development(OECD).

صدور و عرضه کوپن که در برخی از اقتصادهای در حال انتقال<sup>۱</sup> متداول بوده است).

- چگونگی انتقال مالکیت دولتی سیستم بانکی (بخصوص در کشورهای سابق کمونیستی در اروپا که بانکهای مرکزی وظایف بانکهای تجاری را نیز انجام می دادند).

- بحث در خصوص کیفیت بسیار پایین پرتفوی وام بانکها و کوتاهی صورت گرفته در این زمینه (به بیان دیگر، تجدید ساختار بانکهای تجاری و نحوه برخورد با مطالبات مشکوک الوصول).

- نحوه افزایش و بهبود استعداد مدیران در سیستم بانکی.

- جذب سرمایه و تخصص از بیرون سیستم (اغلب از خارج) و تزریق آن به سیستم بانکی.

#### ۶-۱- روشهای خصوصی سازی بانکها

از میان مباحث مزبور مهمترین بحث انتخاب روش خصوصی سازی است. دولتها اغلب یکی از سه شیوه ذیر را برای خصوصی سازی برمی گزینند:

۶-۱-۱- **فروش داراییها:** در این حالت دولت مالکیت خود در شرکتهای دولتی را به یک شرکت خصوصی موجود و یا گروهی از سرمایه گذاران می فروشد. این روش همانند روش سنتی مورد استفاده در معاملات مربوط به شرکتهای غیر دولتی در بازار سرمایه خصوصی است. دولت در این روش ممکن است کل یا بخشی از شرکتهای دولتی را واگذار کند. در این روش معمولاً از شیوه حراج<sup>۲</sup> استفاده می شود ولی در برخی اوقات داراییها نیز مستقیماً به

<sup>۱</sup> - Transition Economies.

<sup>۲</sup> - Auction.

سرمایه‌گذاران خصوصی فروخته می‌شوند. لوپز دی سیلانز (۱۹۹۷)<sup>۱</sup> و لاپورتا و لوپز دی سیلانز (۱۹۹۹)<sup>۲</sup> برنامه ملی خصوصی‌سازی در مکزیک را که نمونه خوبی از استفاده از این روش است، توضیح می‌دهند. همچنین لاپورتا دی سیلانز و زاماریپا (۱۹۹۵)، آنال و ناوارو (۱۹۹۷)، گروبن و مک‌کام (۱۹۹۹) و هابر و کانتور (۲۰۰۳)<sup>۳</sup> نشان می‌دهند که بانکهای مکزیکي جملگی از طریق روش حراج دارایی‌هایشان در طول اوایل دهه ۱۹۹۰ خصوصی شده‌اند.

**۶-۱-۲- عرضه سهام به صورت عام:** در این روش دولت سهام بانکهای تحت تملک خود را در بازارهای سرمایه به سرمایه‌گذاران جزء و حقوقی (موسساتی) واگذار می‌کند. این روش رایج‌ترین و کم‌هزینه‌ترین روش خصوصی‌سازی در کلیه کشورها به استثنای کشورهای کمونیستی سابق بوده است. جونز و همکاران (۱۹۹۹)<sup>۴</sup> نشان دادند که در سال ۱۹۹۷ در ۵۹ کشور جهان دولت‌ها با استفاده از این روش توانسته‌اند بیش از ۴۴۶ میلیارد دلار از بابت ۶۳۰ مورد خصوصی‌سازی کسب درآمد کنند. تحقیقات نشان می‌دهد که از روش فوق در اکثر کشورهای در حال توسعه و کشورهای پیشرفته استفاده شده است.<sup>۵</sup>

**۶-۱-۳- خصوصی‌سازی از طریق انتشار کوپن:** این روش، متداولترین روش مورد استفاده در کشورهای کمونیستی سابق در اروپا، همچون روسیه، جمهوری چک، لهستان و مجارستان بوده و کوپنهای صادره در ارتباط با خصوصی‌سازی بانکها در سطح وسیعی بین مردم توزیع شده است. این روش عمدتاً شبیه روش عرضه سهام به عامه مردم بوده و تفاوت

<sup>۱</sup>- Lopez-de-Silanes (1997).

<sup>۲</sup>- La Porta and Lopez-de-Silanes (1999).

<sup>۳</sup>- Lopez-de-Silanes and Zamarippa (1995), Unal and Navarro (1997), Gruben and McComb (1999) and Haber and Kantor (2003).

<sup>۴</sup>- Jones et al (1999).

<sup>۵</sup>- اهمیت شیوه فوق به حدی است که بسیاری از موضوعات مورد مطالعه تحقیقاتی نظیر موارد زیر به آن پرداخته‌اند: Verbrugge, Megginson and Owens (1999) and Otchere (2003).

اصلی آن رایگان بودن کوپن‌ها و یا قیمت پایین آنها می‌باشد.

#### ۲-۶- سوابق خصوصی‌سازی بانکها

تحقیقات به عمل آمده در مورد بانکهای خصوصی شده نشان می‌دهد، روش خاص و استاندارد برای خصوصی‌سازی بانکهای دولتی وجود ندارد. جامعترین مطالعه صورت پذیرفته در این خصوص تحقیقات بویمر، ناش و نتر (۲۰۰۳)<sup>۱</sup> است که در آن ۲۷۰ معامله مربوط به خصوصی‌سازی بانکها در ۵۱ کشور جهان (طی سالهای ۱۹۸۲ تا ۲۰۰۰) بررسی شده که در راستای آن ۱۱۹ میلیارد دلار از داراییهای دولت واگذار شده است که از رقم مزبور ۴۶/۷ درصد به روش عرضه سهام به عموم و ۵۳/۳ درصد از طریق فروش داراییها بوده است. در این مطالعه متوسط (میانه)<sup>۲</sup> معاملات مزبور ۴۴۲ میلیون دلار (۱۵ میلیون دلار) بود که این میزان ۴۷/۷ درصد (۴۱/۰ درصد) از کل سرمایه بانکها را شامل می‌شود. نکته مهم در این تحقیق تردید دولتها در امر خصوصی‌سازی و از دست دادن کنترل خود بر این بانکها بوده است که موجب شده تا دولتها سعی در خصوصی‌سازی بخشی از این تملک داشته و از واگذاری کل سهام خود خودداری نمایند (جدول ۲).

مگینسون (۲۰۰۴)<sup>۳</sup> به آمارهای مشابهی در این زمینه اشاره می‌کند. بر اساس این مطالعه، در طی ژانویه ۱۹۹۸ تا اگوست ۲۰۰۳ به میزان ۱۴۲/۹ میلیارد دلار از سرمایه بانکها از طریق ۱۴۴ عرضه عمومی سهام و ۱۳۹ فروش دارایی به بخش خصوصی صورت گرفته است. از رقم مزبور میزان ۷۶/۲ میلیارد دلار - به طور متوسط ۵۲۹/۱ میلیون دلار در هر معامله - از طریق عرضه عمومی سهام بوده است و این در حالی است که به طور متوسط ۶۶/۷ میلیارد دلار

<sup>۱</sup> - Boehmer, Nash and Nette (2003).

<sup>۲</sup> - Median.

<sup>۳</sup> - Megginson (2004).



- به طور متوسط ۴۷۹/۹ میلیون دلار در هر معامله - از طریق فروش دارایی به بخش خصوصی واگذار شده است (جدول ۳).

جدول ۲: خلاصه خصوصی سازی بانکها طی سالهای ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰

| متغیر  | کلیه کشورها    | کشورهای عضو OECD | کشورهای غیر عضو OECD |
|--|----------------|------------------|----------------------|
| تعداد کشورها   | ۵۱             | ۳۳               | ۱۸                   |
| تعداد معاملات مربوط به خصوصی سازی                    | ۲۷۰            | ۱۵۶              | ۱۱۴                  |
| متوسط (میانگین) به ازای هر مبادله (میلیون دلار)      | ۴۸۲/۶<br>(۴۴)  | ۲۴۷<br>(۸۵)      | ۷۱۰<br>(۳۷۶)         |
| متوسط (میانگین) درصد شرکت فروخته شده در هر مبادله    | ۵۹/۱<br>(۵۵/۰) | ۴۶/۳<br>(۴۰/۰)   | ۴۹/۶<br>(۴۱/۷)       |
| درصد مبادلات انجام شده از طریق عرضه سهام به صورت عام | ۳۷/۹           | ۴۳/۶             | ۵۰/۱                 |
| ارزش کل تمامی مبادلات (میلیون دلار)                  | ۱۱۹,۳۷۰        | ۳۸,۴۷۳           | ۸۰,۸۹۷               |

جدول ۳: خلاصه خصوصی سازی بانکها طی سالهای ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۳

| روش فروش                        | تعداد مبادلات | ارزش معامله (میلیون دلار) |
|---------------------------------|---------------|---------------------------|
| عرضه سهام خصوصی سازی به طور عام | ۱۴۴           | ۷۶,۱۸۷/۸۵                 |
| فروش دارایی                     | ۱۳۹           | ۶۶,۷۱۴/۷۴                 |
| کل                              | ۲۸۳           | ۱۴۲,۹۰۲/۵۹                |

### ۷- تجربه خصوصی سازی بانکها در کشورهای مختلف

در عرصه بین المللی، جهانی شدن و یک پارچگی بازارهای مالی باعث شده است که توجه عمده‌ای به اصلاحات و مقررات زدایی در بخش مالی و به طور کلی آزادسازی این بخش معطوف شود. در روند آزادسازی بخش مالی ورود بانکهای خصوصی برای کاهش موقعیت انحصاری بانکهای دولتی، برداشت محدودیتهای اداری از بانکهای دولتی و کاهش تعداد این بانکها امری اجتناب

ناپذیر می باشند.

تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد تفاوت‌های بسیار گسترده‌ای در کشورهای صنعتی و در کشورهای در حال توسعه در میزان خصوصی‌سازی بانکهای دولتی وجود دارد. طی سالهای ۱۹۹۸-۱۹۸۵ بیشترین میزان خصوصی‌سازی بانکهای دولتی در اروپا و بعد از آن در کشورهای آمریکای لاتین و جزایر کارائیب و سپس در کشورهای آسیای دور انجام گرفته است. خاورمیانه کمترین میزان خصوصی‌سازی بانکها را طی این دوره تجربه کرده است. نکته آن است که کشورهای مختلف به یک نسبت بانکهای دولتی خود را خصوصی ننموده‌اند. این مساله بویژه در کشورهای در حال توسعه نمود بیشتری دارد، در این کشورها درصد بالایی از سهام بانکها در اختیار دولتها می باشد<sup>۱</sup>.

البته در سالهای اخیر اکثر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه که آزادسازی بخش مالی را انجام داده‌اند در زمینه خصوصی‌سازی بانکهای دولتی تلاش‌های گسترده‌ای را به عمل آورده‌اند. مثلاً در کشورهای اروپای شرقی اکثر بانکها خصوصی شده‌اند و تنها بانکهای پس‌انداز کوچک به دولت تعلق دارند، اگرچه در این کشورها تعداد بانکهای تعاونی نیز بسیار زیاد می‌باشد.

تجارب موجود در بانکهای خصوصی شده را می‌توان در سه بخش کشورهای پیشرفته (عضو OECD)، کشورهای در حال توسعه و کشورهای شرق و مرکز اروپا (کمونیستی سابق) به شرح ذیل تقسیم‌بندی کرد:

#### ۷-۱- خصوصی‌سازی بانکها در کشورهای توسعه یافته

برخلاف خصوصی‌سازی بنگاههای غیرمالی که ادبیات تئوریک و تجربی آن بسیار زیاد می‌باشد، تحلیل‌های تجربی اندکی در مورد خصوصی‌سازی بانکها وجود داشته و بسیاری از این

<sup>۱</sup>- زارع (۱۳۸۵)

مطالعات نیز اخیراً به ادبیات خصوصی‌سازی افزوده شده‌اند. این مساله نیز تا حدی اعجاب برانگیز است؛ زیرا بانکها به‌طور خاص و سیستم بانکی به‌طور عام از اجزای بسیار مهم و حیاتی تمامی اقتصادها به‌شمار می‌آیند. همچنین این موضوع که اطلاعات بانکهایی که در حال حاضر خصوصی شده‌اند به سختی در دسترس بوده نیز چندان دور از واقع نمی‌باشد. این مساله خصوصاً در ارتباط با عملکرد مالی قبل و بعد از خصوصی‌سازی تشدید می‌شود. بانکها اغلب یکی از ابزارهای مناسبی هستند که سیاستمداران دولتها از آنها برای جهت‌دهی اعتبارات به بخشها و صنایع مدنظر استفاده می‌کنند. ضمن آنکه بانکهای مزبور دارای عدم شفافیتی فراتر از حد معمول یک صنعت داشته و در بهترین شرایط نیز از فقدان شفافیت در گزارشهای مالی رنج می‌برند (جدول ۴ پیوست). سایر یافته‌های مربوط به خصوصی‌سازی بانکها در کشورهای توسعه یافته را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود<sup>۱</sup>:

- افزایش نسبتهای سودآوری
  - بهبود نسبت کفایت سرمایه
  - افزایش درآمد حاصل از کارمزد
  - افزایش نسبت داراییها به هر کارمند
  - کاهش سریعتر تعداد کارکنان نسبت به بانکهای دولتی
  - توسعه شبکه بانکی و افزایش تعداد شعب در مدت کمتر (نسبت به بانکهای دولتی)
- در مجموع شواهد موجود در کشورهای توسعه یافته نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی بانکها بهبود معنی‌داری را به بار می‌آورد. هرچند به نظر می‌رسد که این بهبود عملکرد کوچکتر و کم‌وسعت‌تر از بهبودهای ناشی شده از خصوصی‌سازی شرکت‌های غیرمالی در کشورهای عضو OECD است.

<sup>۱</sup>- فرجی و وکیلی (۱۳۸۵)

### ۷-۲- خصوصی سازی بانکها در کشورهای در حال توسعه

مقالات متعددی در مورد خصوصی سازی بانکها در اقتصادهای در حال توسعه غیرگذار نگاشته شده است، ولی تنها موارد محدودی از این مطالعات کوشیده اند تا به طور خاص تحلیل های تجربی در مورد آثار خصوصی سازی ارائه دهند. بررسی تجربیات خصوصی سازی بانکها در کشورهای در حال توسعه غیرگذار نشان می دهد که به صورت قطع و یقین نمی توان گفت که خصوصی سازی به تنهایی می تواند عملکرد بانکهای دولتی را بهبود ببخشد. به نظر می رسد که فروش ارزان<sup>۱</sup> بانکهای دولتی تنها می تواند بهبود اندکی در عملکرد آنها بوجود آورد و خصوصی سازی جزئی (برای مثال مکزیک) می تواند عکس العمل های منفی شدیدی به وجود آورد (جدول ۵ پیوست). سایر یافته ها را می توان به شرح زیر خلاصه نمود:

- خصوصی سازی به تنهایی نقش عمده ای در افزایش سودآوری و کارایی ندارد. در این کشورها خصوصی سازی بایستی همراه با آزادسازی و حذف مقررات زاید صورت گیرد.
- ساختار مالکیتی و تمرکز بر صنعت خاص، نقش عمده ای بر ریسک بانکهای خصوصی داشته است. بانکهای خصوصی که تحت کنترل گروههای صنعتی خاص بوده اند بالاترین ریسک و بانکهای خصوصی تحت کنترل افراد خارجی کمترین ریسک را داشته اند.
- بانکهای دولتی خصوصی شده عملکرد بهتری نسبت به بانکهای دولتی دارند؛ هرچند عملکرد این بانکها در مقایسه با بانکهای خصوصی در رده های پایین تری قرار دارد.

### ۷-۳- خصوصی سازی بانکها در کشورهای سوسیالیستی

خصوصی سازی بانکها در اقتصادهای اروپای مرکزی شرقی و اتحاد شوروی سابق از دو جنبه به طور معنی داری با فروش بانکها در سایر نقاط جهان متفاوت است. اول اینکه این

<sup>۱</sup> - Selling off.

فروش‌ها یک سری تغییر وضعیت را از اقتصاد متعارف سوسیالیستی - که در آن بانکها از لحاظ مرکزی هماهنگ بوده و سقف‌های اعتباری خاصی دارند - به سمت اقتصاد بازار را ارائه می‌دهند که در آن شرایط انتظار می‌رود بانکها وظایف بسیار متفاوتی داشته باشند. دوم اینکه بسیاری از بانکهای این کشورها از طریق کوپنی خصوصی‌سازی شده‌اند (حتی در سیستم‌های سرمایه‌داری مختلط که در آن بخشهای اندکی ملی شده‌اند، تضمین حرکت هموار و آرام از بانکهای دولتی به بانکهای خصوصی مشکل است). انتقال از بانکهای دولتی به خصوصی که در آن تمامی بانکها به صورت کامل دولتی هستند (اقتصادهای در حال گذار) بسیار مشکلتر خواهد بود. یافته‌های مربوط به خصوصی‌سازی بانکها در این کشورها به طور خلاصه به شرح زیر است<sup>۱</sup>:

- بانکهای خصوصی شده در این کشورها به منظور دریافت طلب خود از مشتریان سابق خود (که اکثر شرکتهای دولتی هستند) ناچار به اعطای وامهای جدید به این مشتریان شده و این موضوع موجب کاهش کارایی و افزایش ریسک آنها شده است.
- بانکهای خصوصی شده اکثراً به دلیل عدم توانایی مشتریان خود در بازپرداخت دیون به بانکها به اجبار ناچار به تعویض طلب خود با سهام شرکتهای طرف قرارداد (مشتریان) خود شده‌اند.
- در این کشورها حضور بانکهای خارجی پررنگ تر بوده و تقریباً کنترل سیستم بانکی را در دست دارند.
- روش عمده خصوصی‌سازی در این کشورها، عرضه سهام از طریق کوپن بوده و سرمایه جدیدی به بانکها تزریق نشده و لذا این بانکها با کمبود منابع و سرمایه روبرو هستند. شواهد تجربی در ارتباط با تاثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد بانکها نشان می‌دهد که تاثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد بانکها در کشورهای در حال گذار به نسبت بهتر از کشورهای

<sup>۱</sup>- فرجی و وکیلی (۱۳۸۵)

کمونستی سابق بوده است. انگیزه طبیعی دولت در تمامی اقتصادهای در حال گذار حفظ و کنترل‌های موثر بر بانکها بوده است. این مساله از زمانی رخ داد که نتایج شوکهای واگذاری بنگاههای غیرمالی پدیدار شد. این نتایج دقیقاً همان چیزی بود که ناظران دولتی مایل به انجام آن می‌باشند (در دست گرفتن کنترل) و نتایج حاصل شده برای بانکها، دولت و پرداخت کنندگان مالیات بسیار مخرب خواهد بود. بعد از اولین تجدید سازماندهی سرمایه<sup>۱</sup>، در نهایت دولتها در تمامی مناطق، کل کنترل‌ها را به مالکان خصوصی واگذار کردند. بانکهای خارجی تا سال ۲۰۰۲ قسمت اعظمی از اقتصادهای اروپای مرکزی شرقی را در کنترل گرفتند (در حالی که آنها از چنین شرایطی در کشورهای اتحاد شوروی سابق برخوردار نبودند).

#### ۸- پیش‌نیازهای خصوصی‌سازی بانکها براساس مطالعات مورد بررسی

روند خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد خصوصی‌سازی و انتقال مالکیت بانکها به بخش خصوصی دارای مراحل متفاوتی بوده و از ایجاد سیستم دوگانه (دولتی و خصوصی) در نظام بانکی، تاسیس بانکهای تجاری به صورت شرکت سهامی، اصلاح ساختار بازارهای سرمایه و مالی و قوانین مربوط آغاز گردیده است. در دومین مرحله دارایی‌های بانکها تجدید ساختار و سرمایه جدیدی به این بانکهای تزریق گردیده است و پس از آن، خصوصی‌سازی و انتقال مالکیت بانکها از دولت به بخش خصوصی به وقوع پیوسته است. در مواردی توجه بیش از حد به جزئیات این مراحل موجب شده متولیان امر خصوصی‌سازی (دولتها) از اهداف اصلی خصوصی‌سازی (استقلال سیستم بانکی، مدیریت ریسک، و عدم استفاده از کمکهای دولت و نهایتاً سودآوری) غافل شده و خود را درگیر جزئیات و نحوه خصوصی‌سازی کنند. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد تجدید ساختار و خصوصی‌سازی در کشورهای منتخب با یکدیگر متفاوت بوده و نتایج مختلفی را نیز بوجود آورده است. که این

<sup>۱</sup> - One-time Re-Capitalization.

نتایج می‌تواند درس‌های خوبی برای کشورهای در حال توسعه که در نظر دارند نسبت به خصوصی سازی بانکهای خود اقدام نمایند، در بر داشته باشد. اگر هدف از خصوصی سازی بوجود آوردن یک سیستم بانکی بازار محور<sup>۱</sup> باشد سه موضوع اساسی: توالی<sup>۲</sup>، کنترل<sup>۳</sup>، و مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی<sup>۴</sup> می‌بایستی مورد توجه خاص قرار گرفته و از اهمیت آن غافل نشد.

- **توالی:** پس از اصلاح ساختار و تجدید سرمایه در بانکها، موضوع انتقال مالکیت می‌بایستی به روش صحیح و بلافاصله آغاز گردد. اصلاح ساختار باید شامل حذف مطالبات سررسید گذشته و معوق و تغییر در روند اعطای تسهیلات جدید (به منظور جلوگیری از بوجود آمدن مطالبات سررسید گذشته و معوق مجدد) و افزایش سرمایه گردد.
- **کنترل:** انتقال مالکیت و کنترل بانکها به بخش خصوصی یکی از باورهای مهمی است که کمک شایان توجهی به خصوصی سازی موفق بانکها می‌نماید. اعتقاد به این مساله که دولت مایل به انتقال مالکیت و کنترل بانکها به بخش خصوصی می‌باشد، یکی از شروط اصلی برای ایجاد یک سیستم بانکی بازار محور و جلب مشارکت سرمایه‌گذاران می‌باشد.
- **مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی:** از آنجا که هیچ تضمینی وجود ندارد که نواقص و کاستی‌های بانکهای دولتی با خصوصی شدن از میان برود، لذا به منظور کاهش میزان ریسک، بهتر است که بانکهای دولتی به سرمایه‌گذاران دارای استراتژی قوی و متمایل به سرمایه‌گذاری بلندمدت واگذار شود. به نظر

---

<sup>۱</sup> - Market Oriented Banking System

<sup>۲</sup> - Sequencing

<sup>۳</sup> - Control

<sup>۴</sup> - Foreign Participation

می‌رسد برای تحقق خصوصی‌سازی سریع و کامل در نظام بانکداری با حضور سرمایه‌گذاران قوی و دارای استراتژی، بهترین و مناسب‌ترین راه حل است. این شیوه عناصر سلامت و رقابت را در نظام بانکی تضمین می‌کند و در بلندمدت موجبات رشد اقتصادی را فراهم می‌سازد. ضمن آنکه این مساله یکی از مهمترین درسهای انتقال مالکیت در اروپا است.

نگرانی در مورد سرمایه‌گذاران و خریداران سهام بانکهای دولتی طبقه‌بندی‌هایی را بوجود می‌آورد. سرمایه‌گذاران خارجی استراتژیک و موسسات مالی ویژه در این طبقه‌بندی جایگاه خاصی دارند. شناسایی سرمایه‌گذاران استراتژیک از زوایای ذیر می‌تواند مفید واقع شود.

- تزریق سرمایه با اعمال بررسی‌های لازم در نظام بانکی منجر به بهره‌گیری بانکهای داخلی از امکانات و تجربیات موسسات مالی و اعتباری خارجی می‌شود.
- بهره‌گیری از ابزار و لوازم بانکداری کشورهای پیشرو در تعدیل سرمایه
- انتقال تجربیات تکنیکی و مدیریتی امکان پذیر می‌شود.
- کاهش هزینه‌های مربوط به افزایش سرمایه بانکها
- مدرنیزاسیون سریع بانک واگذار شده توسط سرمایه‌گذار خارجی
- دریافت سریعتر تسهیلات و وام‌های خارجی

حال پس از مروری مختصر بر تجربه جهانی خصوصی‌سازی بانکها در دنیا، به بررسی مساله خصوصی‌سازی بانکهای دولتی در ایران با تاکید بر نحوه تجدید ساختار آنان پرداخته می‌شود.

#### ۹- چالش‌های خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی در ایران

معمای نظام پولی کشور با ساختارهای نظام بانکی متناظر است. به این معنی که تغییر در نظام پولی را می‌توان به تغییر در نظام بانکی ترجمه کرد و برعکس. مصادیق مختلف نظام بانکی کارا از قبیل: ارائه خدمات نوین و الکترونیکی، وجود یک سیستم با ثبات و پویا، وجود



رقابت‌پذیری کافی، توجه کافی به مدیریت ریسک (نرخ بهره، نقدینگی، اعتباری، حقوقی و عملیاتی، بازار، نرخ ارز و ..) و غیره، در تغییر ساختارهای کلی نظام بانکی قابل مشاهده است. از سوی دیگر، تجدید ساختار در بازار پول کشور را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم‌بندی کرد: تجدید ساختار در شبکه بانکی کشور<sup>۱</sup> و تجدید ساختار دارایی‌ها و بدهی‌های هر یک از بانکهای مشمول خصوصی‌سازی. تجدید ساختار در سیستم بانکی کشور به تغییر ساختارهای مدیریت پولی و بانکی، تقویت نظارت‌های دقیق و کافی، استقلال بانک مرکزی، حذف اعتبارات ترجیحی، کاهش تسهیلات تکلیفی و آزادسازی نرخ سودبانکی برمی‌گردد. در حالی که تجدید ساختار بانک مشمول خصوصی‌سازی نوعی دگرگونی در ساختار ترانزاکشن بانکی می‌باشد، به گونه‌ای که در اثر آن کیفیت دارایی‌ها و بدهی‌های بانک بهبود یافته و استانداردهای بین‌المللی کمیته بال رعایت گردد.

واضح است که دو نوع تجدید ساختار مزبور ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند. به این معنا که بدون آزادسازی مالی در کل سیستم بانکی، خصوصی‌سازی بانکهای دولتی به تنهایی نمی‌تواند منجر به نتایج مطلوب گردد. اگر هدف از خصوصی‌سازی افزایش کارایی و رقابت‌پذیری است، نمی‌توان با تحمیل تکالیف گوناگون بر بانکهای خصوصی، آنها را از فضای رقابتی دور کرد. بنابراین لازم است به همراه خصوصی‌سازی بانکها، تغییر و تحولات ساختاری لازم در سیستم بانکی کشور ایجاد شود، تا احتمال ملی شدن مجدد<sup>۲</sup> بانکهای خصوصی شده کاهش یابد. در این بخش تصویری از تغییرات لازم در ساختارها و چالشهای مربوط ارائه شود.

#### ۹-۱- وضعیت کفایت سرمایه و نقدینگی لازم جهت واگذاری بانکها به بخش غیردولتی

<sup>۱</sup> - در مقاله حاضر، هر جا به شبکه بانکی اشاره شده است، بانک مرکزی مشمول آن نمی‌شود.

<sup>۲</sup> - Renationalization.

سرمایه رکن مهمی از پشتوانه مالی هر بانک است که به بانک اجازه می‌دهد هنگام روبرویی با مشکلات کلان اقتصادی توان بازپرداخت بدهی خود را داشته باشد. امروزه جهت ارزیابی عملکرد بانکها و موسسات اعتباری از یک سری شاخص‌های مالی استفاده می‌شود که نسبت کفایت سرمایه در میان آنها از اهمیت خاصی برخوردار است<sup>۱</sup>. زمانی که کلیه فعالیت‌های بانکداری کشور تحت یک سیستم دولتی اداره می‌شود، این نسبت از اهمیت چندانی برخوردار نخواهد بود، زیرا مشکلات و معضلات ناشی از ریسک‌های اعتباری و نقدینگی در سایه دولتی بودن بانکها آنچنان بحران‌زا نخواهد بود ولی در صورت گسترش بانکداری خصوصی و برای جلوگیری از وقوع بحران‌های مالی و بانکی و به تبع آن جلوگیری از بی‌ثباتی‌های مالی، نیاز است که بانک مرکزی نظارت کافی به فعالیت‌ها و عملکردهای بانک‌های خصوصی داشته و آنها را تحت کنترل خود درآورد. در این شرایط بهبود شاخص‌های مالی از جمله نسبت کفایت سرمایه از اهمیت زیادی برخوردار خواهد بود.

نسبت مزبور در بانکهای دولتی همچنان از سطح استاندارد تعیین شده توسط کمیته بال (۸ درصد) پایین‌تر می‌باشد؛ در حالی که هر چند نسبت مزبور برخی از بانکهای خصوصی از سطح استاندارد پایین‌تر است ولی وضعیت این بانکها نسبت به بانکهای دولتی مطلوب‌تر و مناسب‌تر است. در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی‌سازی چهار بانک صادرات، ملت، تجارت و رفاه توجه ویژه به این نسبت از مهمترین اولویت‌هایی است که باید قبل از خصوصی‌سازی به آن پرداخته شود. عدم توجه به این نسبت در بانکهای مشمول خصوصی‌سازی که حدود ۴۲ درصد از کل داراییهای سیستم بانکی کشور را تشکیل می‌دهند، ممکن است باعث بروز آشفتگی‌های مالی پس از خصوصی‌سازی شده و هدف اولیه که همانا

<sup>۱</sup> - نسبت کفایت سرمایه عبارت است از نسبت سرمایه بانک به داراییهای توأم با ریسک آن و این نسبت نباید از ۸ درصد کمتر باشد. این نسبت در برخی از کشورهای در حال توسعه بیش از ۱۲ درصد است.

افزایش رقابت و بهبود بهره‌وری سیستم بانکی است، حاصل نگردد. برای افزایش نسبت کفایت سرمایه بایستی سرمایه جدید به بانکها تزریق نموده و همچنین مطالبات معوق و سررسید گذشته آنان را به‌طور محسوسی کاهش داد.

از جمله مهمترین مسائل در بحث واگذاری‌ها، برنامه‌ریزی برای طرف تقاضا است. این حجم عظیم بنگاههای دولتی که مشمول واگذاری هستند نیاز به تقویت بعد تقاضا دارند. برای تقویت بعد تقاضا راهکارهایی به شرح ذیل به نظر می‌رسد:

- **تسهیل در قوانین و فرآیند سرمایه‌گذاری خارجی:** قوانین و مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی در کشور باید روشن و شفاف باشد و در حداقل زمان امکان دریافت مجوز و انجام سرمایه‌گذاری فراهم باشد. یادآور می‌شود برطبق قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی امکان حضور سرمایه‌گذار خارجی در کشور فراهم است. همچنین برطبق آیین نامه اجرایی سرمایه‌گذاری خارجی در بورس نیز امکان حضور سرمایه‌گذار خارجی در بورس موجود است.
- **تسهیل فرآیند سرمایه‌گذاری ایرانیان مقیم خارج از کشور:** با توجه به سرمایه‌عظیمی که این دسته از هموطنان در اختیار دارند برنامه‌ریزی برای جلب سرمایه‌گذاری آنان ضرورت دارد.
- **تسریع و تشویق در شکل‌گیری نهادها و ابزارهای مالی جدید:** تشویق بخش خصوصی در جهت استفاده از ظرفیتهای قانونی موجود در قانون بازار اوراق بهادار برای تشکیل انواع و اقسام نهادهای تخصصی مالی، در نظرگرفتن این گونه نهادها در فرآیند خصوصی‌سازی و برطرف کردن خلأها و محدودیتهای قانونی نقش بسزایی در تقویت بعد تقاضا ایفا خواهد کرد.

### ۹-۲- تعیین تکلیف مطالبات سررسید گذشته و معوق در بانکهای مشمول

نظارت و کنترل بر مصرف صحیح منابع بانکی امر مهمی است که بی‌توجهی به آن سبب بروز نابسامانی و از بین رفتن منابع بانکی و در نهایت سبب عدم تخصیص بهینه منابع می‌گردد. شاید بتوان گفت مهمترین عنصر رقابت‌پذیری در بخش مالی بخصوص در بخش بانکداری، توجه ویژه به بحث مهم ریسک در آنهاست. یکی از مهمترین انواع ریسک‌ها، ریسک اعتباری است که از زیانهای ناشی از ناتوانی یا عدم تمایل مشتری به ایفای تعهد خویش در برابر بانک حاصل می‌گردد. در حال حاضر نیز یکی از مهمترین چالش‌های فراروی نظام بانکی کشور افزایش نسبت مطالبات سررسید گذشته و معوق به کل تسهیلات اعطایی است که نشان دهنده عدم توجه به مقوله ریسک اعتباری در فرآیند وام‌دهی و همچنین نمایانگر کاهش کیفیت داراییهای سیستم بانکی و به تبع آن بی‌ثباتی‌های مالی آینده است.

اولین گام اساسی در جهت خصوصی‌سازی بانکهای دولتی، شفاف نمودن صورتهای مالی و خارج کردن داراییهای بی‌کیفیت و زیان‌ده از دفاتر بانکها می‌باشد. به عبارت دیگر شفاف سازی دفاتر بانکهای مشمول خصوصی‌سازی قبل از واگذاری آنها به بخش خصوصی بسیار مهم بوده و بایستی تصمیمات لازم در این زمینه گرفته شود. از این رو می‌توان از راهکار تاسیس شرکتهای مدیریت دارایی جهت تسویه مطالبات و از رده خارج کردن داراییهای بی‌کیفیت و یا تبدیل به اوراق بهادار کردن مطالبات و ایجاد بازار ثانویه برای خرید و فروش این اوراق، به عنوان راهکاری دیگر، نام برد.

### ۹-۳- انتخاب نحوه خصوصی‌سازی و بررسی وضعیت بدهی دولت به بانکهای مشمول

علی‌رغم تشابه وضعیت سیستم‌های بانکی در کشورهای منتخب در این مقاله، روشهای مورد استفاده در این کشورها در هنگام خصوصی‌سازی بانکها با یکدیگر متفاوت بوده است.

انتخاب روش خصوصی‌سازی یکی از مهمترین مسائلی است که دولت‌ها به هنگام خصوصی‌سازی با آن مواجه هستند. انتخاب یکی یا چندین روش از روش‌های موجود وابسته به شاخص‌های اقتصادی، فرهنگی و سیاسی کشور داشته و این عوامل می‌توانند در انتخاب روش خصوصی‌سازی تاثیر مستقیم داشته باشد. بخشی از این عوامل عبارتند از :

- تاریخچه مالکیت بانکهای دولتی.
- وضعیت مالی و رقابتی بانکها در زمان خصوصی شدن.
- دیدگاه مقامات دولتی به موضوع اقتصاد آزاد و قوانین مرتبط با آن.
- توانایی دولت در کسب اعتماد سرمایه‌گذاران در خصوص احترام به موضوع مالکیت پس از خصوصی‌سازی.
- وضعیت بازار سرمایه و موسسات مالی فعال در کشور.
- مهارت سرمایه‌گذاران بالقوه در مدیریت بانکهای خصوصی‌سازی.
- تمایل دولت برای مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی.

وضعیت بازار سرمایه حداقل در شرایط کنونی به گونه‌ای نیست که توان همراهی با خصوصی‌سازی گسترده در کشور را داشته باشد. این بازار در شرایط کنونی بسیار به اخبار و عوامل بیرونی حساس بوده و نوسانات آن از قابلیت پیش‌بینی پایینی برخوردار است. به نظر نمی‌رسد در این شرایط واگذاری اعظم سهام بانکها از طریق بورس بهترین روش باشد. اگر هم به هر حال این ساز و کار برای خصوصی‌سازی بانکها انتخاب شود ترجیحاً عرضه سهام باید به صورت بلوکی بوده و خریدار آن نیز می‌تواند یک شرکت سرمایه‌گذاری از بانکهای خصوصی موجود باشد. عرضه سهام به صورت خرد مسائلی را ایجاد می‌کند که مهمترین آنها مشکلات نظارتی است. چرا که این اصل وجود دارد که سهامدار بسیار خرد انگیزه نظارتی‌اش را از دست می‌دهد و از آنجا که قرار است حداقل ۲۰ درصد سهام بانکها دولتی باقی بماند این امر می‌تواند

منجر به دولتی شدن مدیریت بانکها (علی‌رغم انتقال مالکیت) و ادامه مشکلات گذشته شود. براساس سهام عدالت که به روش توزیع کوپن سهام شبیه است، سهام میان افراد تقسیم می‌شود. اما از آنجا که تعدد سهامداران و مالکیت شرکت به گونه‌ای است که تمرکز قدرت در میان مدیران و مالکیت دولتی باقی می‌ماند، تغییرات اساسی کمتری بوجود آمده و تمایل زیادی نسبت به اداره سنتی بنگاه وجود خواهد داشت (همانند تجربه کشورهای ویتنام و اروپای شرقی). همچنین ریسک دیگری که در این روش وجود دارد این است که افراد فقیر نسبت به ترکیب، ارزش و سایر مسائل سهامی که تملک می‌نمایند، اطلاع دقیقی ندارند و کمتر به جنبه‌های مدیریتی و ایجاد کارایی توجه می‌نمایند. بنابراین، باید میان هدف اصلی خصوصی‌سازی که افزایش کارایی است و هدف توزیع سهام عدالت که عدالت و برابری است، تعادل ایجاد نمود.

یکی دیگر از مواردی که باید در خصوصی‌سازی به آن پرداخته شود مساله بدهی دولت به بانک‌های مشمول خصوصی‌سازی است. چرا که در صورت عدم تعیین تکلیف این نوع بدهی ممکن است پس از خصوصی‌سازی به بحث و مجادلات فراوانی بین بخش خصوصی و دولت منجر گردد. تعیین تکلیف این موضوع و نحوه برطرف کردن این معضل حتماً بایست قبل از واگذاری بانکها به بخش خصوصی مشخص شود.

#### ۹-۴- مسائل مربوط به نظارت و کنترل

بانکها و موسسات مالی واسطه میان پس انداز کنندگان و سرمایه گذاران بوده و به همین دلیل به عنوان کانال اولیه اعتباری در جامعه مطرح هستند. وجود هرگونه مشکلی در سیستم بانکداری باعث بروز مشکلاتی در عرضه منابع پولی و اعتباری در کشور و به تبع آن کل اقتصاد می‌شود. به دلیل وجود اثر تسری در بخش مالی بخصوص در بخش بانکداری، جلوگیری از انتقال آثار زیانبار مشکلات نارسایی‌های بانکها به بخشهای دیگر اقتصاد از دیگر

مواردی است که اهمیت نظارت بر بانکها را روشن می‌سازد.

دلیل دیگری که اهمیت نظارت بر بانکها را روشن می‌سازد این است که هرچه سیستم بانکی به سمت آزادسازی حرکت کرده و از سیستم دولتی فاصله بگیرد، امکان بروز مشکلات و بحرانهای مالی به دلیل از بین رفتن تضمین‌های دولتی و خلق ریسک‌های مختلف توسط سیستم آزاد شده بیشتر خواهد شد. در این شرایط حساسیت بازار به شرایط جهانی بیشتر شده و هرگونه التهابی در بخش بانکی به بخش مالی و سپس به کل اقتصاد تسری پیدا خواهد کرد. بنابراین با خصوصی‌سازی چهار بانک بزرگ تجاری کشور (صادرات، ملت، تجارت و رفاه) که ۴۲ درصد از کل داراییهای شبکه بانکی کشور را تشکیل می‌دهند، قسمت اعظمی از تضمین‌های دولتی در سیستم بانکی به پایان رسیده و امکان بروز بحرانهای مختلف در سیستم بانکی به شدت بالا خواهد رفت. برای جلوگیری از هرگونه التهاب در سیستم بانکی کشور که می‌تواند سلامت بخش مالی و کل اقتصاد کشور را تهدید کند، موضوع نظارت و کنترل‌های مختلف اعتباری توسط بانک مرکزی در مرحله قبل و بعد از خصوصی‌سازی بیش از پیش نمایان می‌شود. در این زمینه می‌توان با استفاده از راهکار ایجاد نظام بیمه سپرده‌ها - که مورد تاکید قانون برنامه چهارم توسعه است - در دوران قبل از خصوصی‌سازی، به حفظ اعتماد سپرده‌گذاران و همچنین پایبندی بیشتر وام‌گیرندگان به باز پرداخت تسهیلات دریافتی کمک قابل توجهی نمود.

#### ۱۰- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بحث خصوصی‌سازی بانکها به عنوان یکی از بزرگترین چالش‌ها در مقابل اغلب دولتها در سراسر دنیا قرار دارد. عدم تمایل دولتها به انتقال مالکیت از سیستم‌های بانکی و اعتباری به خوبی مستند شده است و اثر جامع مالکیت دولت بر بانکها تقریباً در هر کشوری که این نوع مالکیت در آن شایع بوده پدیدار گشته است. به هر حال اگر هدف کشور داشتن اقتصادی

کاراثر و مبتنی بر بازار است، بایستی نفوذ دولت بر تصمیمات تخصیص اعتبارات به طور جدی کاهش یابد. شاید درس مهم تحقیقات مورد بررسی در مقاله این باشد که خصوصی سازی کردن بانکهای دولتی در هر زمان و هر جا موقعی کاملاً صورت می پذیرد که از نظر سیاسی امکان پذیر باشد.

مطالعات مورد بررسی نشان می دهد که خصوصی سازی کردن همراه با بهبود عملکرد در بانکهای خصوصی شده بوده و میزان این بهبود بسته به ناحیه و مرحله توسعه ملی کشورها با یکدیگر متفاوت است. بررسی تجربه خصوصی سازی بانکها در کشورهای مختلف حاکی از آن است که بهبود عملکرد بانکهای خصوصی شده در بانکهای کشورهای در حال توسعه همانند بانکهای کشورهای OECD بوده است. به هر حال، در اقتصادهای در حال توسعه، نتایج مفید خصوصی سازی بانکها زمانی که سرمایه گذاران استراتژیک خارجی فروخته شدند (در اواسط و پایان دهه ۱۹۹۰) ظاهر شد، پس از آنکه خصوصی سازی جزئی بانکها از طریق عرضه کوپن جهت بهبود عملکرد - به دلیل تداوم دخالت دولت در سیاستهای اعطای وام توسط بانکها - با شکست مواجه شد. خصوصی سازی عملکرد بانکها را بهبود بخشیده است. اما این مساله پس از آزمون و خطاهای سخت و رنج آور و زمانی که اغلب (ترجیحاً تمام) سهام بانکها به سرمایه گذاران استراتژیک فروخته شد - در مقابل فروش دارایی - ظاهر شده است. بررسی تحقیقات انجام شده بر روی خصوصی سازی بانکهای دولتی، توصیه های سیاستی پیشنهادی زیر را حداقل شرایط برای دستیابی به اهداف مورد نظر نشان می دهد:

- خصوصی سازی کامل بهترین راه حل است. اگر دولت بخشی از مالکیت را در اختیار خودش داشته باشد، نوعی پشتگرمی برای رفتارهای انفعالی بر سرمایه گذار ایجاد خواهد کرد. در این حالت جلوگیری از اختصاص اعتبار توسط دولت براساس ملاحظات سیاسی یا برنامه ریزی متمرکز بسیار ضروری است.



- اجرای روشهای موثر برای مقابله با وامهای نامطلوب، قبل و در حین فرآیند خصوصی ضروری است. این مشکل در شرایطی که وامهای غیرقابل تجمیع در شرکتهای دولتی وجود دارد شدیدتر می‌شود.
  - حذف اجبار بانکها جهت وام دهی به شرکتهای دولتی پس از خصوصی‌سازی کاملاً ضروری است. این ضرورت خصوصاً در کشورهای باتمركز بالای شرکتهای دولتی بیشتر احساس می‌شود.
  - سیستم مقرراتی بانک باید به گونه‌ای توسعه داده شود که کاملاً از تاثیرات سیاسی در امان باشد. این مساله بایست در زمینه بازرسی، نظارت و کنترل‌های بانکی بیشتر رعایت شود. سیستم گزارش دهی مالی باید به گونه‌ای توسعه داده شود که باعث ایجاد شفافیت بیشتر گردد. این مساله خصوصاً در زمینه کیفیت داراییها و سودآوری صحیح باید بیشتر مدنظر قرار گیرد.
  - دولتها به منظور جلوگیری از ایجاد مسائل مربوط به مخاطرات اخلاقی<sup>۱</sup> - که در بانکهای خصوصی بیشتر به چشم می‌خورد - باید از برقراری طرح بیمه کامل سپرده‌ها (۱۰۰ درصد) اجتناب کنند.
  - در نهایت، مساله‌ای که به صورت بحث انگیزی نیز مطرح می‌گردد این است که دولت نیاز شدیدی به فروش شرکتهای دولتی به مالکان خارجی (خصوصاً بانکهای تجاری خارجی) دارد. این امر در راستای نیاز شدید به جذب سرمایه، جذب کارشناسان، ورود تکنولوژی و مشروعیت مالی انجام می‌گیرد.
- خصوصی‌سازی در ایران به واسطه وجود اراده قوی در سطح کلان تصمیم‌گیری کشور به یک هدف راهبردی تبدیل شده است. در مورد خاص بانکهای تجاری دولتی اهدافی کلیدی

---

<sup>۱</sup> - Moral hazard.

وجود دارند که باعث شده خصوصی سازی آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار شود. برخی از این اهداف کلیدی که انتظار می‌رود با انجام خصوصی سازی حاصل شود عبارتند از: بهبود وضعیت نیروی انسانی، اصلاح وضعیت شبکه شعب، کاهش هزینه ارائه خدمات، گسترش تنوع خدمات بانکی و افزایش سرعت ارائه خدمات به مشتریان.

برای محقق ساختن اهداف مزبور و تنظیم فرآیند خصوصی سازی چه اولویت‌هایی باید مدنظر قرار گیرد؟ آیا یک بانک دولتی را می‌توان در کوتاه مدت و با ملاحظه همین مشکلات موجود به بخش خصوصی واگذار کرد تا مدیریت آینده اقدام به تجدید ساختار و متحول ساختن آن نماید؟ نگاهی به تجربیات دیگر کشورها نشان می‌دهد که قبل از آغاز فرآیند خصوصی سازی باید بنگاه خود را به یک وضعیت قابل قبول و شفاف برساند، در غیر این صورت واگذاری آن با قیمت بسیار پایین صورت گرفته و سرمایه‌گذاران نیز برای خرید سهام شما پیشقدم نخواهند شد. لذا برای اینکه بانکهای دولتی کشور از وضعیت قابل قبولی برای شروع فرآیند خصوصی سازی داشته باشند، باید در برخی زمینه‌ها اقدامات اساسی صورت پذیرد؛ از جمله آن عبارتند از: تجدید ارزیابی داراییها، رسیدن به حداقل‌های تایید شده نسبت کفایت سرمایه، روشن نمودن وضعیت مطالبات سررسید گذشته و معوق و داشتن برنامه مشخص برای وصول آنها.

موارد مزبور را می‌توان با تغییر شیوه‌های مدیریتی بانکها و استفاده از مشاوره موسسات مالی بین‌المللی به سرانجام رساند. اینکه فرآیند مقدماتی خصوصی شدن بانکها چقدر طول بکشد، بستگی به اولویتها و برنامه‌های دولت دارد. محقق شدن این امر در شرایط مناسب منوط به انجام پروژه‌های جدی و کارشناسی برای شفاف سازی حسابها و ترازنامه بانکها و نیز وجود اراده قوی در دولت برای کاهش حجم تسهیلات تکلیفی خواهد بود. تجربه نشان می‌دهد که تعجیل در خصوصی سازی بدون فراهم بودن زمینه مناسب برای رشد بخش خصوصی در

شرایط رقابتی و یا عدم توجه به سرمایه‌گذار استراتژیک می‌تواند آثار منفی بر کل فرآیند خصوصی‌سازی داشته باشد. ضمن آنکه تجربه جهانی خصوصی‌سازی بانکها بیانگر آن است که این فرآیند به‌طور تدریجی و طی یک دهه صورت پذیرفته است؛ البته زمان کامل اجرای خصوصی‌سازی به شرایط و ویژگی‌های کشور بستگی داشته است.

در مجموع، برای خصوصی‌سازی بانکهای تجاری دولتی در ایران بایستی در سه حوزه زیر به‌طور همزمان و هماهنگ، اقدامات پیشنهادی صورت پذیرد تا خصوصی‌سازی از موفقیت بالاتر در عرصه عمل برخوردار شده و امکان بازگشت به سازوکار مالکیت دولتی در بانکهای خصوصی شده را کاهش دهد:

- **حوزه تجدید ساختار بانکها:** در این حوزه مسائلی از قبیل قیمت‌گذاری و تجدید ارزیابی داراییهای بانکها، نحوه تعیین تکلیف مطالبات معوق و سررسید گذشته، شفاف سازی حسابهای ترازنامه بانکها و نحوه ارتقای نسبت کفایت سرمایه در بانکها، بررسی و راهکارهای لازم ارائه شود.
- **حوزه نظارت:** در این حوزه مسائلی مانند: نحوه جلوگیری از تبدیل انحصارات دولتی به انحصارات خصوصی، تدوین مقررات لازم برای قبل و بعد از واگذاری بانکهای دولتی ونحوه نظارت و کنترل بر آنها و همچنین تقویت قوانین نظارتی موجود، باید ملاحظه شود.
- **حوزه سیاستهای پولی و اعتباری:** در این حوزه بایستی همگام با خصوصی‌سازی بانکها اقداماتی از قبیل حذف تسهیلات تکلیفی، آزادسازی نرخ سود بانکی و تعیین آن توسط مکانیسم بازار و استفاده فعالتر از ابزارهای غیرمستقیم پولی، صورت گیرد.

## منابع و مأخذ:

## الف - منابع فارسی

- ۱- زارع اسکندری سید داود، چالشهای خصوصی سازی بانکها، مجموعه مقالات هفدهمین همایش بانکداری اسلامی، شهریور ۱۳۸۵.
- ۲- عبده تبریزی، حسین، بانکهای خصوصی و تجدید ساختار بانکهای دولتی، مجموعه مقالات دوازدهمین همایش بانکداری اسلامی، شهریور ماه ۱۳۸۰.
- ۳- فرجی، یوسف و سید سعید و کیلی، ضرورت خصوصی سازی بانکهای تجاری در ایران و ارائه مدل مناسب با استفاده از تجربیات سایر کشورها، مجموعه مقالات هفدهمین همایش بانکداری اسلامی، شهریور ۱۳۸۵.

## ب - منابع انگلیسی

- ۱- Barth, James R., G.Caprio and Ross Levine. 2001. "The Regulation and Supervision of Banks Around the World," in Robert E. Litan and Richard Herring (Eds.), Integrating Emerging Market Countries Into the Global Financial System, Brookin-Wharton Papers on Financial Services (Brookings Institution Press, 2001), pp. 183-240.
- 2- Barth, James R., G.Caprio and Ross Levine. 2003. "Bank Regulation and Supervision: What Works Best?" Journal of Financial Intermediation (forthcoming).
- 3- Beck, Thorsten, Juan Miguel Crivelli and William Summerhill. 2003. "State Bank Transformation in Brazil—Choices and Consequences," Working paper, World Bank Group.
- 4- Beck, Thorsten, Robert Cull and Afeikhena Jerome. 2003. "Bank Privatization in Nigeria," Working paper, World Bank Group.

- 5- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt and Ross Levine. 2003. "Law, Endowments, and Finance," *Journal of Financial Economics* 70, pp. 137-181.
- 6- Berger, Allen N. 2003. "International Comparisons of Banking Efficiency," Working paper, Board of Governors, Federal Reserve System.
- 7- Bhattacharya, A., C.A.K. Lovell and P. Sahay. 1997. "The Impact of Liberalization on the Productive Efficiency of Indian Commercial Banks," *European Journal of Operations Research*.
- 8- Bonaccorsi di Patti, Emilia and Daniel C. Hardy. 2003. "The Effects of Banking System Reforms in Pakistan," Working paper, Banca d'Italia (Rome).
- 9- Bonin, John, Iftexhar Hasan and Paul Wachtel. 2002. "Ownership Structure and Bank Performance in the Transition Economies of Central and Eastern Europe: A Preliminary Report," Working paper, New York University.
- 10- Bonin, John and Paul Wachtel. 2002. "Short Histories of Bank Privatization in Six Transition Economies: A Preliminary Report," Working paper, New York University.
- 11- Boubakri, Narjess, Jean-Claude Cosset, Klaus Fischer and Omrane Guedhami. 2003. "Ownership Structure, Privatization, Bank Performance and Risk Taking," Working paper, Université Laval (Qubec P.Q., Canada).
- 12 - Braz, José. 1999. "Bank (re)privatization in Portugal," Paper presented at World Bank / Federal Reserve Bank of Dallas Conference on Bank Privatization, Washington, DC, March 1999.
- 13- Clarke, George and Robert Cull. 2002. "Political and Economic Determinants of the Likelihood of Privatizing Argentine Public Banks," *Journal of Law and Economics* 45, pp. 165-197.

- 14- Clarke, George and Robert Cull. 2003. "Bank Privatization in Argentina: A Model of Political Constraints and Differential Outcomes," Working paper, World Bank Group.
- 15- Clarke, George, Robert Cull and M. S. Martinez Peria. 2001. "Does Foreign Bank Penetration Reduce Access to Credit in Developing Countries?" World Bank working paper.
- 16- Clarke, George, Robert Cull, M. S. Martinez Peria and S. M. Sanchez. 2003. "Foreign Bank Entry: Experience, Implications for Developing Countries, and Agenda for Further Research," The World Bank Research Observer 18, pp. 25-59.
- 17- Cornett, Marcia Millon, Lin Guo, Shahriar Khaksari and Hassan Tehranian. 2003. "The Impact of Corporate Governance on Performance Differences in Privately-Owned versus State –Owned Banks: An International Comparison," Working paper, Boston College.
- 18- Demirgüç-Kunt and H. Huizinga. 1998. "Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence," The World Bank Economic Review 13, pp. 379-408.
- 19- Gleason, Kimberly, James E. McNulty and Anita K. Pennathur. 2003. "Returns to Bidders of Privatizing Financial Services Firms: An International Examination," Working paper, Florida Atlantic University (Boca Raton, FL).
- 20- Haber, Stephen and Shawn Kantor. 2003. "Getting Privatization Wrong: The Mexican Banking System, 1991-2002," Working paper, Stanford University.
- 21- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1997. "Legal Determinants of External Finance," Journal of Finance 52, pp. 1131-1150.
- 22- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance," Journal of Political Economy 106, 1113-1150.

- 23- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 2002. "Investor Protection and Corporate Valuation," *Journal of Finance* 57, 1147-1170.
- 24- Majnoni, Giovanni, Rashmi Shankar and Éva Várhegyi. 2003. "The Dynamics of Foreign Bank Ownership: Evidence from Hungary," *World Bank Policy Research Paper* 3114, World Bank Group
- 25- Megginson, William L. 2004. *The Financial Economics of Privatization*, Oxford University Press, New York, NY. Megginson, William L., Robert C. Nash, and Matthias van Randenborgh. 1994. "The financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis," *Journal of Finance* 49, pp. 403-452.
- 26- Meyendorff, Anna and Edward A Snyder. 1997. "Transactional Structure of Bank Privatizations in Central Europe and Russia," *Journal of Comparative Economics* 25, pp. 5-30.
- 27- Moshirian, Fairborz, Zhian Chan and Donghui Li. 2003. "China's Financial Services Industry: The Effects of Privatization of the Bank of China Hong Kong," Working paper, University of New South Wales (Sydney Australia).
- 28- Omran, Mohammed. 2003. "Privatization, State Ownership, and the Performance of Egyptian Banks," Working paper, Arab Monetary Fund (Abu Dhabi, UAE).
- 29- Otchere, Isaac. 2003. "Do Privatized Banks in Middle - and Low-Income Countries Perform Better than Rival Banks? An Intra-Industry Analysis of Bank Privatization," Working paper, University of Melbourne (Australia).
- 30- Sapienza, Paolo. 2003. "The Effects of Government Ownership on Bank Lending," *Journal of Financial Economics* (forthcoming).

- 
- 31- Shirley, Mary and Patrick Walsh. 2000. "Public vs Private Ownership: The Current State of the Debate," Working paper, World Bank Group, Washington, DC.
  - 32- Verbrugge, James A., William L. Megginson and Wanda L. Owens. 1999. "State Ownership and the Financial Performance of Privatized Banks: An Empirical Analysis," Paper presented at World Bank / Federal Reserve Bank of Dallas Conference on Bank Privatization, Washington, DC, March 1999.



## پیوست

جدول ۱ - گستردگی دامنه فعالیت‌های بانکی دولتی در سال ۱۹۹۹

| نسبت مجموع دارایی‌های سیستم بانکی به تولید ناخالص داخلی (درصد) | سهم سپرده‌های ۵ بانک بزرگ از کل سپرده‌های بانک‌ها (درصد) | سهم دارایی‌های بانک‌های خارجی از کل دارایی‌های بانک‌ها (درصد) | سهم دارایی‌های بانک‌های دولتی از کل دارایی‌های بانک‌ها (درصد) | نام کشور             |
|--|--|---|---|----------------------|
|  | ۷۳   | ۱۷  | ۰   | استرالیا             |
| ۱۸۶  | ۷۱   | ۲۸  | ۴   | بحرین                |
|  | ۶۵   | ۶   | ۷۰  | بنگلادش              |
| ۱۵۴  | ۷۶   |   | ۰   | کانادا               |
| ۷۶   | ۸۰   | ۱۱  | ۳   | قبرس                 |
| ۴۸   | ۴۲   | ۰   | ۸۰  | هند                  |
|  |  |   |   | ایرلند               |
| ۱۴۷  | ۸۰   |   |   | اسرائیل              |
| ۵۶   | ۶۲   |   |   | کنیا                 |
| ۱۶۶  | ۳۰   | ۱۸  | ۰   | مالزی                |
| ۱۵۴  | ۹۱   | ۹۹  | ۰   | نیوزیلند             |
| ۲۸   | ۵۱   | ۰   | ۱۳  | نیجریه               |
| ۹۳   | ۶۹   |   | ۰   | عربستان سعودی        |
|  |  | ۵۰  | ۰   | سنگاپور              |
| ۹۰   | ۸۵   | ۵   | ۰   | آفریقای جنوبی        |
|  |  |   | ۵۵  | سریلانکا             |
| ۱۱۷  | ۷۵   | ۷   | ۳۱  | تایلند               |
|  | ۷۵   | ۸   | ۱۵  | ترینیداد و توباگو    |
| ۳۱۱  |  |   | ۰   | انگلیس               |
| ۶۶   | ۲۱   | ۵   | ۰   | ایالات متحده         |
| ۱۲۰/۱۸۶  | ۶۵/۳۷  | ۱۹/۵۴   | ۱۵/۹۴   | میانگین مناطق انگلیس |
| ۵۴   | ۴۸   | ۴۹  | ۳۰  | آرژانتین             |
| ۳۱۵  | ۷۴   |   |   | بلژیک                |
| ۵۲   | ۶۸   | ۴۲  | ۰   | بولیوی               |
| ۵۵   | ۵۸   | ۱۷  | ۵۲  | برزیل                |

James R. Barth, G. Caprio and Ross Levine (2001). مأخذ

## ادامه جدول ۱

| نسبت مجموع داراییهای<br>سیستم بانکی به تولید<br>ناخالص داخلی (درصد) | سهم سپرده‌های<br>۵ بانک بزرگ از<br>کل سپرده‌های<br>بانک‌ها (درصد) | سهم دارایی‌های<br>بانک‌های خارجی<br>از کل دارایی‌های<br>بانک‌ها (درصد) | سهم دارایی‌های<br>بانک‌های دولتی<br>از کل دارایی‌های<br>بانک‌ها (درصد) | نام کشور             |
|---|---|--|--|----------------------|
| ۹۷  | ۵۹  | ۳۲   | ۱۲   | شیلی                 |
|   | ۶۵  | ۴  | ۶۷   | مصر                  |
| ۶۲  | ۷۵  | ۱۳   | ۷  | السالوادور           |
| ۱۴۷   | ۷۰  |  | ۰  | فرانسه               |
| ۱۰۰   | ۷۰  | ۵  | ۱۳   | یونان                |
| ۲۸  | ۳۸  | ۵  | ۸  | گواتمالا             |
|   | ۵۲  | ۲  | ۱  | هندوراس              |
| ۱۰۱   | ۵۳  | ۷  | ۴۴   | اندونزی              |
| ۱۵۰   | ۲۵  | ۵  | ۱۷   | ایتالیا              |
| ۲۱۴   | ۶۸  | ۶۸   | ۰  | اردن                 |
| ۱۰۹   |   | ۰  | ۰  | کویت                 |
|   | ۴۰  | ۲۷   | ۰  | لبنان                |
| ۳۰  | ۸۰  | ۲۰   | ۲۵   | مکزیک                |
| ۸۹  | ۷۵  | ۱۹   | ۲۴   | مراکش                |
| ۳۵۸   | ۸۸  |  | ۶  | هلند                 |
| ۶۴  | ۷۷  | ۱۱   | ۰  | عمان                 |
| ۳۸۶   | ۳۰  | ۳۸   | ۱۲   | پاناما               |
| ۳۶  | ۸۱  | ۴۰   | ۳  | پرو                  |
| ۹۱  | ۴۶  | ۱۳   | ۱۲   | فیلیپین              |
| ۲۳۸   | ۸۲  | ۱۲   | ۲۱   | پرتغال               |
|   | ۷۶  | ۱۵   | ۴۳   | قطر                  |
| ۱۵۶   | ۴۹  | ۱۱   | ۰  | اسپانیا              |
|   | ۵۰  | ۶۶   | ۳۵   | ترکیه                |
| ۶   | ۶۴  | ۳۴   | ۵  | ونزوئلا              |
| ۱۲۷/۷۴  | ۲۲/۲  | ۶۱/۵۲  | ۱۶/۱۸  | میانگین مناطق فرانسه |

## ادامه جدول ۱

| نسبت مجموع داراییهای سیستم بانکی به تولید ناخالص داخلی (درصد) | سهام سپرده‌های ۵ بانک بزرگ از کل سپرده‌های بانکها (درصد) | سهام دارایی‌های بانک‌های خارجی از کل دارایی‌های بانکها (درصد) | سهام دارایی‌های بانک‌های دولتی از کل دارایی‌های بانکها (درصد) | نام کشور                   |
|---|--|---|---|----------------------------|
|   | ۳۸   | ۵   | ۴   | اتریش                      |
| ۳۱۳   | ۱۲   | ۴   | ۴۲  | آلمان                      |
|   | ۳۱   | ۶   | ۱   | ژاپن                       |
| ۵۳۹   | ۶۵   | ۹   | ۱۵  | سوئیس                      |
|   | ۱۵   |   | ۴۳  | تایوان                     |
| ۴۲۶   | ۳۲/۲   | ۶   | ۲۱  | میانگین مناطق آلمان        |
| ۱۲۱   | ۷۹   |   | ۰   | دانمارک                    |
|   | ۹۷   | ۸   | ۲۲  | فنلاند                     |
|   |  | ۰   | ۶۴  | ایسلند                     |
| ۱۲۹   |  | ۲   | ۰   | سوئد                       |
| ۱۲۵   | ۸۸   | ۳/۳۳  | ۲۱/۵  | میانگین مناطق اسکانندیناوی |
|   | ۷۵   |   |   | چین                        |
|   | ۵۷   | ۷   | ۳۷  | کرواسی                     |
| ۱۲۵   | ۷۴   | ۲۶  | ۱۹  | جمهوری چک                  |
|   |  | ۶۲  | ۳   | مجارستان                   |
| ۵۴  | ۵۷   | ۲۶  | ۴۴  | لهستان                     |
| ۲۵  | ۵۹   | ۸   | ۷۰  | رومانی                     |
| ۱۶  | ۸۰   | ۹   | ۶۸  | روسیه                      |
| ۶۶  | ۶۴   | ۵   | ۴۰  | اسلونی                     |
|   | ۶۵   |   |   | ویتنام                     |
| ۵۷/۲  | ۶۶/۳۷  | ۲۰/۴۳   | ۴۰/۱۴   | میانگین مناطق سوسیالیست    |
| ۱۳۰/۸۳  | ۶۱/۶۴  | ۱۸/۹۶   | ۱۹/۶۷   | میانگین باسوسیالیست        |
| ۱۳۹/۸۰  | ۶۰/۸۸  | ۱۸/۷۳   | ۱۶/۹۶   | میانگین بدون سوسیالیست     |
| ۹۸/۵  | ۶۵   | ۱۱  | ۱۲  | میانگین با سوسیالیست       |
| ۱۰۱   | ۶۶/۵   | ۱۱  | ۷   | میانگین بدون سوسیالیست     |

## جدول ۴- خلاصه مطالعات تجربی انجام شده در خصوص کارایی خصوصی سازی

## بانکها در کشورهای OECD

| مطالعه                                       | توضیح نمونه، دوره مورد مطالعه و روش شناسی   | خلاصه یافته‌ها و نتایج تجربی  |
|--|---|---|
| وربسون و مگینسون و اوونز <sup>۱</sup> (1999) | مطالعه ۳۴ مورد عرضه سهام خصوصی سازی به عموم و ۵۸ مورد سایر شیوه‌های خصوصی سازی بانکها بوسیله ۶۵ بانکی که به صورت کلی یا جزئی از سال ۱۹۸۱ الی ۱۹۹۶ خصوصی شده‌اند؛ مورد بررسی قرار گرفته است. آنها همچنین تغییرات عملکرد قبل و بعد از خصوصی سازی بانکها را در ۳۲ بانک کشورهای OECD و ۵ بانک در کشورهای در حال توسعه مقایسه نموده اند.         | مطالعه مورد نظر، بهبودهای عملکرد را در کشورهای OECD بیان می‌کند. نسبتهای استفاده شده عبارتند از: درآمد حاصل از کارمزد (درآمد غیربهره‌ای به عنوان کسری از کل درآمد) و کفایت سرمایه که بطور قابل توجهی افزایش و نسبت اهرمی به‌طور معنی‌دار کاهش یافتند.   |
| گلیسون، مک نالتی و پناور <sup>۲</sup> (2003) | این مطالعه بازده بلندمدت و کوتاه مدت واگذاری موفق بنگاههایی را که در خرید بنگاه مالی خصوصی شده شرکت جستند، بررسی می‌کند. آنها پیشنهاد دهندگان آمریکایی و یا کسانی که در بازار آمریکا فعال هستند را مطالعه کرده و ۸۶ معامله از سال ۱۹۸۰ الی ۲۰۰۲ را مورد بررسی قرار داده‌اند.  | نتیجه گرفتند که بازده‌های غیرعادی انباشته <sup>۳</sup> (CAR) در اعلان مزایده به سهامداران بنگاه مثبت بوده ولی این بهبود عملکرد همانند کوتاه مدت برای دوره‌های بلندمدت پایدار نیست. در حالی که CAR بلندمدت به‌صورت غیرمعنی‌داری منفی است. نویسندگان پیشنهاد می‌کنند که پیشنهاددهندگان خرید بانک با توجه به بازار داخلی قادر به کاهش ریسک سیستماتیک خود می‌باشند.                           |
| بraz <sup>۴</sup> (1999)                     | این مطالعه ملی سازی سیستم بانکداری خصوصی در کشور پرتغال پس از کودتای نظامی ۱۹۷۴ و دوباره خصوصی سازی این بانکها را پس از سال ۱۹۹۰ مورد بررسی قرار می‌دهد. همچنین اهداف چندگانه‌ای را که دولت پرتغال از راه اندازی برنامه خصوصی سازی در نظر دارد تشریح کرده و سپس در مورد روشهای اولیه فروش (عرضه عمومی) و پیشنهادهای این واگذاری بحث می‌کند. | نتایج نشان می‌دهد که: ۱- کارایی موثر بانکهای خصوصی شده به‌طور معنی‌داری پس از خصوصی سازی (با استفاده از شاخص نسبت دارایی به کارمند) افزایش یافته است. ۲- بانکهای خصوصی شده با سرعت بالاتری از بانکهای دولتی تعداد کارکنان خود را کاهش داده اند. ۳- بانکهای خصوصی به‌صورت معنی‌داری نسبت به بانکهای دولتی تعداد شعب خود را افزایش داده‌اند.  |
| اوچر و چان <sup>۵</sup> (2003)               | با انجام یک رشته تحلیل‌های آسیب شناسی، تأثیری را که خصوصی سازی بانک مشترک المنافع استرالیا (CBA) <sup>۵</sup> روی خود بانک و رقبای داخلی داشته است، مورد تحلیل قرار می‌دهند. فروش اولیه CBA در سال ۱۹۹۱ آغاز شده و بانک به‌صورت کامل در سال ۱۹۹۶ واگذار شد.   | ۱- قیمت‌های سهام بانکهای رقیب به‌صورت معکوس به روش CBA واکنش نشان داده و این عکس‌العمل‌ها در مراحل اولیه و پایانی فروش CBA با شدت بیشتری همراه بوده است. ۲- عملکرد قیمت‌های بلندمدت سهام CBA بطور معنی‌داری مثبت بوده و کاهش مالکیت دولتی افزایش پایداری یافت. ۳- پس از خصوصی سازی عملکرد فرآیند و مالی CBA بطور معنی‌داری بهبود یافته و بسیار بهتر از عملکرد بانکهای رقیب بزرگ بوده است. |

<sup>1</sup> - Verbrugge, Megginson and Owens (1999).

<sup>2</sup> - Cumulative Abnormal Returns (CARs).

<sup>3</sup> - Gleason, McNulty and Pennathur (2003).

<sup>4</sup> - Braz (1999).

<sup>5</sup> - Commonwealth Bank of Australia's (CBA's).

<sup>6</sup> - Otchere and Chan (2003).

### جدول ۵: خلاصه مطالعات تجربی انجام شده در خصوص کارایی خصوصی‌سازی بانکها در کشورهای در حال توسعه

| مطالعه  | توضیح نمونه، دوره مور مطالعه و روش شناسی  | خلاصه یافته‌ها و نتایج تجربی  |
|---|---|---|
| بسوبکری، کوسست، فیشر و گودامی (۲۰۰۳) <sup>۱</sup> | این مطالعه عملکرد ۸۱ بانک خصوصی شده (پس از خصوصی‌سازی) در ۲۲ کشور در حال توسعه طی سالهای ۱۹۹۸-۱۹۸۶ مورد بررسی قرار داده است.  | ۱- خصوصی‌سازی به تنهایی و به‌طور قابل ملاحظه‌ای برای کارایی اجرایی و سودآوری بانک تاثیر ندارد. ۲- نوع مالکیت و تمرکز صنعت بطور معنی داری بر ریسک رفتاری بانکهای خصوصی شده تاثیر دارد؛ چرا که بانکهای کنترل شده توسط گروههای صنعتی بواسطه فعالیتشان ریسک‌های بالاتری دارند. ۳- بانکهای خارجی حاشیه سود کمتری نسبت به بانکهای محلی داشته‌اند.   |
| اوچر (۲۰۰۳) <sup>۲</sup>                          | با استفاده از یک رشته تحلیل‌هایی، تغییرات عملکردی پیش و پس از خصوصی‌سازی را (ارزیابی عملکرد قیمت‌های سهام) برای ۲۱ بانک خصوصی شده در کشورهای با درآمد پایین و متوسط طی سالهای ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۷ مورد بررسی قرار داده‌اند. وی همچنین مطالعه فوق را برای ۲۸ بنگاه رقیب جهت اهداف مقایسه‌ای بررسی کرده است. | اعلان‌های خصوصی‌سازی باعث می‌شود بانکهای رقیب واکنش‌های منفی را در مورد قیمت سهام آنها نشان داده و این عمل باعث می‌شود قیمت‌های سهام از قیمت سهام بانکهای دولتی که در حال خصوصی شدن هستند؛ بالاتر شود این نتایج فرض آثار رقابتی را تایید کرده و پیشنهاد می‌کند که اعلان‌های خصوصی‌سازی می‌تواند نوعی پوشش برای رسیدن اخبار بد به بانکهای رقیب باشد. اوچر متوجه شد که ارزش سهام بانکهای خصوصی شده پایین تر از سطح بازاری آن بوده و بازدهی سهام این بانکها (به‌طور غیرمعنی‌داری) پایین تر از بازده سهام بانکهای رقیب می‌باشد. |
| بک، کول و جروم (۲۰۰۳) <sup>۳</sup>                | آنها با استفاده از یک پانل غیرمتوازن از ۶۹ بانک با استفاده از اطلاعات سالیانه برای دوره ۲۰۰۱-۱۹۹۰ آثار خصوصی‌سازی را بر عملکرد بانکهای خصوصی شده بررسی کردند. تمرکز این مقاله بیشتر روی ۹ بانکی بوده است که در طول دوره مطالعه کاملاً خصوصی شده بودند.  | مطالعه نشان می‌دهد که حتی در یک محیط قانونی و مقرراتی که برای واسطه‌گری‌ها مناسب نیست، خصوصی‌سازی آثار مثبت معنی داری بر جای گذاشته است. خصوصی‌سازی به کاهش شکاف مابین بانکهای دولتی و خصوصی در نیجریه کمک کرده است. ولی عملکرد شرکتهای خصوصی شده هرگز از عملکرد بانکهای خصوصی بهتر نبوده است.  |

<sup>۱</sup> - Boubakri, Cosset, Fischer and Guedhami (2003).

<sup>۲</sup> - Otchere (2003).

<sup>۳</sup> - Beck, Cull and Jerome (2003).

## ادامه جدول ۵

| مطالعه                                    | توضیح نمونه، دوره مورد مطالعه و روش شناسی   | خلاصه یافته‌ها و نتایج تجربی   |
|---|---|--|
| بک، سری ولی و سامرهیل (۲۰۰۳) <sup>۳</sup> | این مطالعه تغییر شکل بانکهای دولتی در برزیل را پس از فروپاشی صنعت آن کشور در سال ۱۹۹۵ مورد بررسی قرار می‌دهد. این مطالعه همچنین چهار گزینه ای را که ایالت‌ها در جهت ترمیم شبکه خود از آنها بهره بردند (تامین نقدینگی، فدرالیزه کردن، خصوصی‌سازی یا تجدید ساختار و حفظ شبکه) <sup>۱</sup> تشریح کنند. آنان با استفاده از پانل نامتوازنی <sup>۲</sup> از ۲۰۷ بانک با اطلاعات فصلی (زائویه ۱۹۹۵ الی سپتامبر ۲۰۰۳) که شامل ۴۸۶۴ مشاهده بوده بررسی خود را انجام دادند. | همان‌گونه که انتظار می‌رفت، متغیرهای اقتصاد سیاسی عامل بسیار مهمی در انتخاب ایالتها در ارتباط با تغییر شکل بانکها بوده‌اند. بانکهای مربوط به ایالت‌هایی که وابستگی بیشتری به وجوه فدرالی داشته‌اند، تحت تسلط فدرال‌ها بوده و احتمالاً تبدیل کردن بانکهای ایالتی به نمایندگیهای توسعه احتمالاً کنترل دولتهای فدرال بر آنها را زیاده‌تر خواهد کرد. البته این بانکها بسیار بهتر از بانکهای دولتی عمل کرده و خصوصی‌سازی بانکها عملکرد آنها را بهبود می‌بخشد.   |
| عمران (۲۰۰۳) <sup>۴</sup>                 | این مطالعه عملکرد ۱۲ بانک مصری را که در بین سالهای ۱۹۹۶ تا ۱۹۹۹ خصوصی شده‌اند، مورد بررسی قرار می‌دهد. همچنین این مطالعه با استفاده از شاخص‌هایی نظیر میزان سودآوری، ریسک سرمایه، کیفیت دارایی، کارایی، ریسک نقدینگی و نرخ رشد، عملکرد بانکهای خصوصی شده را در طی ۲ سال قبل و بعد از تاریخ فروش آزمون می‌کند.   | تغییرات معنی‌داری از خصوصی‌سازی بانکها نشأت گرفته نشده است. هرچند که بعد از سال ۱۹۹۹ که شرایط اقتصادی در حال بدتر شدن بود، برخی از شاخص‌های نقدینگی و سودآوری به‌طرز معنی‌داری کاهش نشان می‌دهد. همچنین آنان دریافته‌اند که بانکهایی که در آنها سهم مالکیت بخش خصوصی بالاتر است دارای عملکردهای مناسب‌تری بوده‌اند.  |
| موشیریان، چان و لی (۲۰۰۳) <sup>۶</sup>    | این مطالعه آزمون می‌کند که آیا خصوصی‌سازی جزئی بانک HK چین در جولای ۲۰۰۲ از طریق بررسی تاثیر این اعلام (Announcement) بر روی قیمت‌های سهام ۲۳ بانک و موسسه مالی غیربانکی در هنگ کنگ و چین مرکزی به ایجاد یک بانک قوی کمک کرده است؟ این مطالعه در دوره مارس ۱۹۹۹ تا جولای ۲۰۰۳ صورت گرفته است.   | بسیاری از قیمت‌های سهام رقبا و سهام موسسات مالی هنگ کنگ به اعلان ورود چین به سازمان تجارت جهانی و خصوصی‌سازی بوج‌بانک چین <sup>۵</sup> عکس‌العمل منفی نشان دادند. دلیل این مساله آن است که این بانک می‌توانست به عنوان یک رقیب بسیار جدی مطرح شود. موسسات مالی چین مرکزی به این اعلان‌ها واکنش مثبت نشان داد و این مساله احتمالاً علامتی بود که دولت چین را به ادامه سیاست مقررات زدایی و اصلاح سیستمها ترغیب کرد. آنان همچنین به این نتیجه رسیدند که در طول اولین سال تجاری برای سهامداران بوج‌بانک چین جدید سودهای غیرمتعارف انباشته منفی معنی‌داری بوجود آمد. |

<sup>۱</sup> - liquidation, federalization, Privatization or Restructuring and Retention.

<sup>۲</sup> - Unbalanced Panel.

<sup>۳</sup> - Beck, Crivelli, Summerhill (2003).

<sup>۴</sup> - Omran (2003).

<sup>۵</sup> - BOCHK

<sup>۶</sup> - Moshirian, Chan, Li (2003).

## ادامه جدول ۵

| مطالعه  | توضیح نمونه، دوره مورد مطالعه و روش شناسی   | خلاصه یافته‌ها و نتایج تجربی   |
|---|---|--|
| بوناکورسی دی پاتی و هاردی (۲۰۰۳) <sup>۱</sup> | این مطالعه تکامل سیستم بانکداری پاکستان از زمان ملی شدن بانکها در سال ۱۹۷۴ و خصوصی‌سازی بانکها در طول دهه ۱۹۹۰ را تشریح می‌کند. اصلاحات اساسی مربوط به مقررات زدایی در طول سالهای ۹۲-۱۹۹۱ و ۱۹۹۷ اتفاق افتاد. در سال ۱۹۹۷، بانک بزرگ دولتی با ۲۱ بانک خصوصی داخلی و ۲۷ بانک خارجی به رقابت می‌پرداختند. با استفاده از اطلاعات سالانه ۳۳ الی ۴۰ بانک (۵۴۷ مشاهده) تاثیر تحولات سالهای ۹۲-۱۹۹۱ و ۱۹۹۷ بر روی عملکرد سیستم بانک بررسی شده است. | اثر اصلی کوتاه مدت هر دو گروه از اصلاحات انجام گرفته افزایش درآمدها و هزینه‌های تمام بانکها بوده است، اما سودآوری را در تمام بانکها افزایش نداده است. پس از اصلاحات ۹۲-۱۹۹۱ کارایی افزایش یافته اما هیچ هم‌گرایی بین بانکهای دولتی و خصوصی (داخلی و خارجی) مشاهده نگردیده است. از زمانی که تنها دو بانک به صورت کامل خصوصی شدند هیچ تفاوت معنی داری بین این بانکها با سایر بانکها مشاهده نشد. پس از اصلاحات ۱۹۹۷، ابتدا سودآوری کاهش یافت و سپس به طور میانگین به طرز معنی داری افزایش نشان داد. |

<sup>۱</sup> - Bonaccorsi di Patti and Hardy (2003).

