

اصل ۴۴ قانون اساسی و چالش های فراروی بانکداری خصوصی در ایران

دکتر علیرضا کازرونی - دانشیار گروه اقتصاد دانشگاه تبریز

مجید افشاری - کارشناس ارشد توسعه اقتصادی و برنامه ریزی

چکیده:

هدف اصلی از این پژوهش، بررسی چالش های فراروی بانکداری خصوصی در ایران پس از فرایند خصوصی سازی این بانک ها است. برای این منظور با استناد به بند ج سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای واگذاری سهام و مالکیت این بانک ها و موسسات دولتی به بخش خصوصی و بهبود کارایی فعالیت های بخش خصوصی و به ویژه سیستم بانکداری کشور، تحولات عمده در سیستم بانکداری خصوصی مورد بررسی قرار گرفت و سپس ضرورت تشکیل بانک های دولتی دلایل خصوصی سازی بانک های دولتی مطرح شد و در بخش بعدی نیز چالش های عمده فراروی بانکداری خصوصی مورد بحث قرار گرفت. با توجه به موارد مطرح شده در این پژوهش، برای اجرای موفق بخش خصوصی سازی در نظام بانکی کشور پیشنهاد می شود که (۱) فضای حمایتی لازم برای حضور بخش خصوصی در اقتصاد فراهم آید و در راستای تقویت و گسترش بازار سرمایه و آسان سازی سرمایه گذاری خارجی برای شتاب بخشیدن به روند خصوصی سازی تنها واگذاری سهام شرکت های دولتی نیست، بلکه فضا سازی برای حضور و مشارکت شهروندان در پهنه ی اقتصاد است، دولت باید گذشته از واگذاری سهام بانک ها و انتقال آن به صاحبان اصلی آن (شهروندان)، به آماده سازی جامعه از دید فرهنگی و زمینه های افزایش نقش شهروندان در کارها و دادن اختیارات و مسئولیت ها به آنها بپردازد. نظارت بر رفتار بانک های واگذار شده، برای اطمینان یافتن از ادامه یافتن اشتغال زایی و سرمایه گذاری در آنها و اجرای آرام و گام به گام خصوصی سازی بانک ها، از دیگر پیشنهادها برآی پیشبرد فرایند خصوصی سازی در نظام بانکی است.

پیشگفتار

دهه ۱۹۹۰ را می توان دهه «خصوصی سازی» و گرایش به اقتصاد استوار بر بازار خواند. در این دهه بسیاری از کشورهای رو به توسعه، بسته به ضرورت ها و مقتضیات زمان، برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی دلخواه، به قوانین بازار رو کرده و برای از میان برداشتن مشکلات اقتصادی بزرگ خود، به فکر کاهش دخالت های دولت در فعالیت های اقتصادی و سپس خصوصی سازی موسسات تولیدی و بازرگانی زیر کنترل دولت، از جمله بانک ها افتادند با این همه، سایه دولت بر اقتصاد کشورهای رو به توسعه احساس می شود و هزینه های گزافی که دولت بر اقتصاد تحمیل می کند و نیز عملکرد مالی ناکارایی بنگاه ها و موسسات دولتی و وابسته به دولت، اوضاع اقتصادی این کشورها را با مشکلات جدی رو به رو ساخته است. دخالت گسترده دولت در اقتصاد، موجب ناکارایی نیروهای بازار اقتصادی می شود و با تخصیص نیافتن درست منابع همراه است و این، به کاهش

تولید و اشتغال در اقتصاد خواهد انجامید. نظارت دولت بر فعالیت های اقتصادی، با در پیش گرفتن سیاست های اقتصادی مناسب، بهترین روش هدایت اقتصاد ملی و نظارت بر آن است. در ایران نیز با پایان یافتن جنگ و آغاز نخستین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸) لزوم بازنگری در نقش فعالیت های دولت در زمینه اقتصادی مطرح شد به سخن دیگر، کارگزاران سیاسی و اقتصادی کشور دریافتند که دیگر ضرورتی به دخالت بسیار فعال دولت در حوزه های تولید و توزیع نیست و باید به بخش خصوصی میدان فراختری داده شود. گذشته از آن، کمبود سرمایه و کسری بودجه دولت اقتضاء می کرد که دولت از هزینه های خود بکاهد و از سوی دیگر نقدینگی بسیار چشمگیر بخش خصوصی نیز می بایست به گونه ای در زمینه های اقتصادی جریان یابد. افزون بر آنچه گفته شد، رکورد سالهای ۱۳۶۴ و ۱۳۶۵ و کاهش شدید بهای نفت تجربه خوبی بود تا زمینه رهایی از اقتصاد تک محصولی

فراهم شود و این تنها با گوناگونی فرایند های تولیدی و بهره گیری از تکنیک های پیشرفته شدنی است با توجه به موارد بالا، پس از پایان جنگ در ۱۳۶۸ برنامه تعدیل اقتصادی در دو چارچوب آزادسازی و خصوصی سازی در ایران آغاز شد (کمالی دهکردی، ۱۳۷۲) در این راستا، سازمان های گوناگون بر پا و فعال شد و سرانجام بر پایه تصویب نامه مورخ ۱۳۷۰/۲/۴ هیات وزیران، سیاست واگذاری سهام سازمان ها و شرکت های دولتی با توجه به اصول ۱۲۴ و ۳۸ قانون اساسی و اجرای بندهای ۴/۳۷ و ۸/۱ تا ۸/۳ خط مشی های برنامه یکم توسعه به اجرا درآمد از بحث های بنیادی در این زمینه، مساله خصوصی سازی سیستم بانکی کشور است. تجربه سال های پس از ملی شدن بانک های کشور نشان می دهد که با وجود آثار انکارناشدنی نظام بانکی کشور در اجرای برنامه های یکم و دوم توسعه، این نظام با درگیر شدن در تامین حجم کلان منابع مالی مورد نیاز دستگاه های

دولتی، پرداختن به خدمات دولتی و فعالیت در فضای که سیاست های پولی همواره تابع سیاست های مالی دولت بوده است و با انحصار مطلق بر بازار پولی و سرمایه ای کشور، در عمل به بانک کارگزار دولت تبدیل شده و با توجه به نبود زمینه رقابت، زمینه کاهش کیفیت خدمات و در نتیجه افت کلی خدمات پولی و مالی از سوی سیستم بانکی را فراهم آورده است. در کشورهای رو به توسعه و از جمله ایران که شبکه بانکی نقش اصلی را در سیستم مالی بازی می کند و بازار سهام و اوراق بهادار نیز توسعه نیافته و نوبت است، خصوصی سازی این بخش از ارکان راهبردی توسعه در بخش مالی است و نقش کارساز و انکارناشدنی در روند توسعه اقتصادی خواهد داشت. از این رو، کاراساختن نظام بانکی از راه ایجاد رقابت و دادن اجازه فعالیت به بخش خصوصی و آزاد سازی مالی در بازار پول و سرمایه، از مهمترین انگیزه ها برای برپا کردن بانک های خصوصی و خصوصی سازی بانک ها در کشور بوده است. در این راستا، هدف

اصولی این پژوهش، بررسی چالشهای فراروی بانکداری خصوصی در ایران است.

این پژوهش در ۸ بخش تنظیم شده است. در بخش نخست به مبانی نظری موضوع پرداخته می‌شود؛ در بخش دوم نگاهی به پیشینه پژوهش داریم؛ در بخش سوم، درباره روشهای خصوصی‌سازی بانک‌ها بحث می‌شود؛ در بخش چهارم به تبیین بندج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، علل وجودی بانک‌های دولتی پرداخته می‌شود؛ در بخش پنجم دگرگونیهای بزرگ در زمینه خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی بررسی می‌شود؛ بخشهای هفتم و هشتم پژوهش نیز به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری کلی و طرح پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی اختصاص یافته است.

۱- مبانی نظری تحقیق

خصوصی‌سازی بانک‌ها از بزرگترین چالش‌هایی است که بیشتر دولت‌ها در سرتاسر جهان با آن روبرویند. دولت‌ها در برابر خروج از بانک‌ها و سیستم‌های اعتباری و کاهش دخالت خود ایستادگی می‌کنند. از سوی دیگر، سیستم بانکداری دولتی کمابیش در هر کشور که مالکیت دولتی بانک‌ها فراگیر است، خطر آفرین است. به هر رو، اگر هدف دولت ایجاد اقتصاد کارا تر و بازارگراتر باشد، کاهش اثرگذاری دولت بر روند تخصیص اعتبار بسیار مهم است (مگینسون، ۲۰۰۵)

بانک‌ها در جای خود به علت نقشی کلیدی در اقتصاد اهمیت دارند. بر پایه نظریه لوین (۱۹۹۷)، ساختار مالکیت بانک‌ها و نقش‌بنیادی آنها در اقتصاد ملی یک متغیر حیاتی در فرایند توسعه مالی و رشد اقتصادی است. وظیفه اصلی بخش بانکداری، این است که تضمین کند منابع و اعتبارات مالی به سوی پروژه‌های دارای بهره‌وری و کارآمدی بیشتر هدایت شود. نقش دولت نیز، در سیستم مالی، این است که تضمین کند بانک‌ها با قوانین و مقررات و نظارت دقیق خود، این وظیفه حیاتی را با کارایی هر چه بیشتر انجام دهند. بنابراین شگفت‌آور نیست که در کشورهای رو به توسعه، بانک‌های زیر مالکیت دولت فراوان است (بویکری و دیگران، ۲۰۰۵). اما شواهد بسیار در دست است که مالکیت دولتی کارایی ذاتی کمتری در سنجش با مالکیت خصوصی دارد. چهار علت اصلی برای این ناکارایی از سوی اقتصاددانان مطرح شده است:

۱- مدیران سازمان‌های دولتی انگیزه‌های ضعیف‌تر و گهگاه ناسازگارتر در سنجش با مدیران بنگاه‌های خصوصی دارند و بنابراین کمتر در پی پیشینه‌کردن درآمدها و به ویژه کاهش دادن چشمگیر هزینه‌ها هستند.

۲- بنگاه‌های دولتی زیر نظارت سخت‌صاحبان بنگاه قرار نمی‌گیرند. از سوی دیگر، ناظران بالقوه نیز انگیزه‌های کمتری برای نظارت دقیق بر عملکرد مدیریتی دارند؛ زیرا همه هزینه‌های چنین کاری را می‌پذیرند ولی پاداش اندکی دریافت می‌کنند. هم‌چنین، روش‌های تنبیهی کمتری برای کارکرد نامطلوب مدیران دولتی وجود دارد.

۳- کسانی که بر کارهای نهادهای دولتی نظارت می‌کنند، تعهد قلبی به بهبود کارکرد ضعیف و ورشکست‌کننده نهادهای دولتی ندارند.

۴- هم‌چنین، بنگاه‌های دولتی از آن رو ناکارآمد هستند که سیاستمداران، آنها را به پیش‌گرفتن هدف‌های غیر اقتصادی مانند استخدام بیش از اندازه، بر پا کردن شعبه در محلهای مساعد از دید سیاسی (نه از دید اقتصادی) و قیمت‌گذاری محصولات کمتر از بهای شفاف در بازار، وامی دارند.

نتیجه پژوهش‌های کاربردی در زمینه ساختار مالکیت بانک‌ها در کشورهای گوناگون این نکته را روشن می‌کند که بانک‌های دولتی در برابر بانک‌های خصوصی از نظر کارایی، اثربخشی، قابلیت سودآوری و سود ناخالص، کارکرد، بهره‌وری و بر سرهم رشد اقتصادی در سطح بسیار پایین‌تری قرار دارند (بویکری و دیگران، ۲۰۰۵؛ مگینسون، ۲۰۰۵؛ ناکین و دیگران، ۲۰۰۵؛ بنین و دیگران، ۲۰۰۵؛ بگوویک و دیگران، ۲۰۰۰؛ یک و دیگران، ۲۰۰۵؛ هاریس، ۲۰۰۴؛ چن و دیگران، ۲۰۰۵؛ پتی و دیگران، ۲۰۰۵).

دگرگونی ساختاری در فرایند خصوصی‌سازی بانک باید دو گونه تغییر عمده را در بر گیرد (بگوویک و دیگران، ۲۰۰۵).

الف- دگرگونی ساختار مالکیت
یک بحث در زمینه خصوصی‌سازی به گونه عام و در بانک به گونه خاص، مالکیت و نظارت بر موسسه است (بوتکری و دیگران، ۲۰۰۵) کارشناسان گوناگون نیز یکی از مهمترین شاخصهای بهره‌وری بانک را مربوط به ساختار مالکیت آن دانسته‌اند (ناکین و دیگران، ۲۰۰۵) در فرایند خصوصی‌سازی، تمام یا بخشی از مالکیت و کنترل به بخش خصوصی واگذار می‌شود. آنچه در این فرایند مهم است، واگذاری کنترل و نظارت بر بانک به بخش خصوصی است. در بررسی انجام گرفته درباره کارایی گروه‌های گوناگون بانک‌ها (دولتی، خارجی، خصوصی داخلی و خصوصی شده) روشن شده است که بانک‌های دولتی کمترین کارایی را دارند؛ کارایی بانک‌های خارجی چشمگیر است و بانک‌های خصوصی شده نیز بی‌درنگ پس از خصوصی‌سازی، کارایی خود را بهبود بخشیده‌اند (پتی و دیگران، ۲۰۰۵) اصلاح ساختار بانک دولت و نگهداری آن زیر کنترل دولت نمی‌تواند استراتژی خوبی برای خصوصی‌سازی باشد و نتایج بهتری به بار آورد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که پس از تجدید ساختار آنها، بهره‌وری این گروه از بانک‌ها حتی کاهش هم داشته است. (کادوس و دیگران، ۱۹۹۸؛ ناکین و دیگران، ۲۰۰۵).

در پژوهش دیگری این نتیجه بدست آمده است

که خصوصی‌سازی جزئی، به کارایی و بهره‌وری لازم نمی‌انجامد و کارکرد بانک‌هایی که دولت سهمی اندک نیز در آنها دارد، در سنجش با کارکرد بانک‌های یکسره خصوصی ضعیف‌تر است و این نشان دهنده این است که مالکیت بانک دولتی نیز به گونه‌ای معنی‌دار از کارکرد مثبت بانک‌ها جلوگیری می‌کند (یک و دیگران، ۲۰۰۵).

همچنان که بر اثر خصوصی‌سازی دگرگونی چشمگیر در ساختار مالکیت پدید می‌آید، مجموعه مشوقهائی که بر رفتار مدیریت اثر می‌گذارد نیز تکامل می‌یابد. در چارچوب مالکیت دولتی، کنترل مدیریت سهل‌انگارانه است و مدیریت از فرصت‌ها برای تحکیم موقعیت خود بهره می‌گیرد؛ به ویژه، مدیران می‌خواهند بقای موسسه را که اداره می‌کنند، با نگهداری ریسک ورشکستگی در سطح پایین، تضمین کنند؛ در حالی که خصوصی‌سازی این رفتار مدیریتی را با توجه به سطح پذیرش ریسک، تغییر می‌دهد (بویکری و دیگران، ۲۰۰۵)

ب- دگرگونی ساختار کلی بانک
تعریف نقش و مسئولیت‌های دولت، در جای خود متضمن بازسازی فعالیت‌ها و رویه‌های آن است. در نظام بازار، دولت نمی‌تواند به گونه موثر نظام سلسله‌مراتبی مدیریت را به کار گیرد. کارایی به گفتگو، انگیزش، تصمیم‌گیری مشارکتی و هماهنگی بستگی دارد (برکویتکو، ۱۳۸۰) و این در نظام سلسله‌مراتبی مدیریت نامکن است. بنابراین دگرگونی ساختار بنگاههای خصوصی شده، بی‌چون و چرا باید به دگرگونی ساختار سازمانی و ایجاد ساختار افقی، نامتمرکز، فرایندی و گروهی که موجد نوآوری و رقابت است، بینجامد.

ج- نگاهی به پیشینه پژوهش
در زمینه کارایی بانک‌های خصوصی و هم‌چنین اثر خصوصی‌سازی بر کارایی بانک‌ها در درون و بیرون کشور پژوهش‌هایی چند صورت گرفته است که در زیر به مهمترین آنها پرداخته می‌شود:

لایپورت، سیلاس و شلیفر و لاپورت، سیلاس و شلیفر (۲۰۰۲) در پژوهشی به بررسی نوع مالکیت و اثر آن بر توسعه سیستم‌های مالی، رشد اقتصادی و بهره‌وری در ۹۲ کشور جهان پرداخته‌اند. یافته‌های اصلی پژوهش نشان می‌دهد که مالکیت دولت بر بانک‌ها متداول و در صد مالکیت دولت بر بانک‌ها در کشورهای تهیدست بیشتر بوده است.

وربروگ ف نگینسون و اوونز، Vebrugge, و ونرگینسون و اوونز (۱۹۹۹) در پژوهش خود به بررسی چگونگی مالکیت و عرضه سهام بانک‌های خصوصی شده در سالهای ۱۹۹۶-۱۹۸۱ و کارکرد ۳۲ بانک در ۳۲ کشور عضو OECD و ۵ کشور رو به توسعه پرداخته‌اند. نتایج این پژوهش نشان داده است که کارکرد بانک‌های خصوصی شده در عضو

OECD کمابیش بهتر شده و نسبت‌های مربوط به سودآوری، کارمزد دریافتی و کفایت سرمایه به گونه چشمگیر افزایش یافته و سود بیشتری نصیب سهامداران شده است.

براز (Braz) (۱۹۹۹) در پژوهش خود به بررسی بهره‌وری بانک‌های خصوصی پرتغال پرداخته و به این نتیجه رسیده است که بهره‌وری و کارایی بانک‌های خصوصی بر اساس نسبت‌های هر کارمند پس از خصوصی‌سازی افزایش یافته و رشد شبکه بانکی و سرعت افزایش شعبه‌ها در بانک‌های خصوصی بیشتر است.

بویاکری (Boubakari) (۲۰۰۳) به بررسی کارکرد ۸۱ بانک خصوصی شده در ۳۲ کشور رو به توسعه در سال‌های ۱۹۸۱-۱۹۸۱ پرداخته است. یافته‌ها گویای آن است که خصوصی‌سازی به تنهایی اثر چشمگیری بر کارایی و سودآوری ندارد. گذشته از آن، نوع مالکیت و مشتریان بانک‌ها در ریسک بانک موثر بوده و بانک‌های خارجی سود خالص کمتری نسبت به بانک‌های محلی داشته‌اند.

بک، کولو، جروم (Back, Cull, and Jerome) (۲۰۰۳) با بررسی آثار خصوصی‌سازی بر کارکرد ۶۹ بانک در سالهای ۲۰۰۱-۱۹۹۰ به این نتیجه رسیده‌اند که در کشورهای توسعه یافته اثر خصوصی‌سازی بیشتر بوده و کارکرد بانک‌های خصوصی از بانک‌های خصوصی شده بیشتر است.

بونین، حسن و واتل (Bonin, Hassan, and Wachtel) (۲۰۰۲) به بررسی تاثیر انواع مالکیت دولتی، خصوصی و خارجی بر کارکرد بانک‌ها در ۶ کشور رو به توسعه در سالهای ۲۰۰۰-۱۹۹۹ پرداخته‌اند. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که سودآوری بانک‌های خارجی بیش از بانک‌های خصوصی و بانک‌های خصوصی بیش از بانک‌های دولتی است. این پژوهش هم‌چنین مویب این نکته است که بانک‌های خارجی در دادن تسهیلات به مشتریان خود موفق بوده‌اند.

موسسه عالی بانکداری ایران (۱۳۸۵) به بررسی ضرورت خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری در ایران و در دست بودن الگوی مناسب در این زمینه پرداخته است. در این پژوهش با معرفی شماری از نسبت‌های مالی بعنوان شاخص‌های مقایسه‌ای، کارکرد بانک‌های دولتی و خصوصی ایران با آن شاخص‌ها سنجیده شده است. نتایج بررسی، بهبود کارکرد بانک‌های خصوصی در سنجش با بانک‌های دولتی، در کشورهای منتخب و ایران را تایید می‌کند. هم‌چنین در این پژوهش دو روش واگذاری دارایی‌های بانک‌ها به اشخاص حقیقی و حقوقی با مذاکره و مزایده و واگذاری سهام این بانک‌ها از راه بورس تهران و بورس‌های منطقه‌ای پیشنهاد شده است.

ادامه دارد...