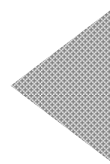


# خصوصی سازی بانک‌ها و تأثیرات آن بر افزایش کارایی و بهبود عملکرد بانک‌ها



دکتر محمد لشکری<sup>۱</sup>

سید مرتضی هژبرالساداتی<sup>۲</sup>

(تاریخ دریافت ۸۹/۵/۱۴ - تاریخ تصویب ۸۹/۷/۱۵)

## چکیده

با افزایش ضعف‌های عملکردی بنگاه‌های دولتی در دهه‌های پایانی قرن بیستم، دولت‌ها و اقتصاددانان به استفاده از خصوصی‌سازی روی آوردند. نگرش غالب در این مورد این است که خصوصی‌سازی از طرق مختلف می‌تواند موجب بهبود کارایی و عملکرد بنگاه‌های مختلف اقتصادی گردد. در سالیان اخیر واگذاری بانک‌های دولتی به بخش خصوصی جزء برنامه‌های اصلی خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف دنیا قرار گرفته است. با توجه به نقش مهم بانک‌ها در سیستم اقتصادی کشورها و نقش تعیین‌کننده آن‌ها در تسریع توسعه، دولت‌ها سعی می‌کنند تا با واگذاری مالکیت بانک‌ها، در وهله اول موجبات افزایش کارایی و بهبود شاخص‌های عملکردی بانک‌های واگذار شده و در نهایت تسریع رشد اقتصادی کشور را فراهم آورند. اگر چه به نظر می‌رسد واگذاری مالکیت بانک‌ها به بخش خصوصی می‌تواند بر نارسایی‌های تأثیرگذار بر کارایی و عملکردی آن‌ها غلبه کند، اما بررسی تحقیقات صورت گرفته در این زمینه نشان می‌دهد برای نیل به این اهداف، دولت‌ها باید بهبود فضای کسب و کار، کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، تشویق سرمایه‌گذاران خارجی، واگذاری حداکثری مالکیت بانک‌ها،

۱- عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد نیشابور، lashkarym@yahoo.com

۲- کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نیشابور، Smh2sadat@yahoo.com

واگذاری مدیریت و کنترل بانک همراه با واگذاری مالکیت آن را مد نظر قرار دهند و اراده جدی خود را در تأسیس بانک‌های خصوصی جدید نشان دهند.

**واژگان کلیدی:** خصوصی‌سازی، بانک، کارایی، عملکرد.

## مقدمه

اهداف خصوصی‌سازی در هر کشور با توجه به سیاست‌ها، برنامه‌های اقتصادی و راهبردهای کلی جامعه مشخص می‌گردد. چون راهبردها و برنامه‌های اقتصادی در کشورهای مختلف، متفاوت است؛ نمی‌توان برای همه کشورهای دنیا تعدادی اهداف ثابت را مشخص کرد. در نتیجه خصوصی‌سازی نیز در هر کشور نیز با توجه به مؤلفه‌های مورد نظر خود به دنبال اهداف خاصی است.

اما مهم‌ترین هدفی که خصوصی‌سازی در اکثر کشورها دنبال می‌کند، افزایش کارایی و بهبود عملکرد بنگاه‌های اقتصادی از طریق سپردن فعالیت‌های اقتصادی به مکانیزم خودسامان بخش بازار آزاد می‌باشد. طرفداران مکانیزم خودسامان بخش بازار معتقدند انتقال واحدهای اقتصادی از بخش دولتی به بخش خصوصی همراه با افزایش کارایی و بهبود عملکرد این واحدها است. این بهبود، در اقتصاد تحت تأثیر عوامل متعدد و بیشماری است که از جمله مهم‌ترین و اساسی‌ترین آن‌ها، افزایش رقابت و تغییر مالکیت می‌باشد.

معمولاً رفتار یک مدیر خصوصی به دلیل استقلال و سرعت در تصمیم‌گیری، عقلایی‌تر و اقتصادی‌تر از رفتار یک مدیر در بخش دولتی است. این استقلال و سرعت در تصمیم‌گیری موجب می‌گردد که مدیر بخش خصوصی، سریع‌تر و راحت‌تر در مقابل تغییرات شرایط اقتصادی حساسیت نشان دهد و خود را با آنها هماهنگ سازد. معمولاً بیشتر تصمیمات در نظام بوروکراسی مدیریت دولتی بر اساس ضرورت‌های کوتاه‌مدت سیاسی گرفته می‌شود، در حالی - که تصمیم‌گیری در بخش خصوصی لزوماً باید بر سیستمی بر اساس سیاست‌های بلندمدت و عقلانیت استوار باشد.

از سوی دیگر آنهایی که شرایط رقابتی را زمینه‌ساز افزایش کارایی فعالیت‌های اقتصادی می‌دانند، بیشتر به خصوصی‌سازی به عنوان ابزاری جهت دستیابی به کارایی تخصیص منابع

می نگرند. در این دیدگاه در غیاب شرایط رقابتی، تغییر مالکیت، هیچ گاه منجر به بهبود و افزایش کارایی نخواهد شد و خصوصی سازی قبل از آن که مشکل را حل کند، مشکل خواهد آفرید و انحصار دولتی به انحصار خصوصی تبدیل می شود، که مسلماً زیان بارتر است (کميجانی، ۱۳۸۲: ۵۳-۵۰).

در فرایند خصوصی سازی تمام یا قسمتی از مالکیت و کنترل آن به بخش خصوصی واگذار می شود. آنچه که در این فرایند مهم است واگذاری، کنترل و نظارت مؤسسه ای است که به بخش خصوصی واگذار شده است. می توان اذعان کرد که انتقال مالکیت، شرط لازم و فراهم نمودن زمینه رقابت؛ شرط کافی برای اجرای یک سیاست خصوصی سازی موفق می باشد.

این مقاله در پی پاسخگویی به این سؤال است: آیا خصوصی سازی در صنعت بانکداری، توانسته است موجب افزایش کارایی و بهبود شاخص های عملکردی بانک های خصوصی شود.

مقاله به صورت زیر سازمان دهی شده است. در ابتدا به بررسی مفاهیم خصوصی سازی در صنعت بانکداری توجه کرده و در بخش دوم به بررسی وضعیت کارایی و تغییرات عملکردی بانک ها پس از خصوصی سازی با استفاده از تحقیقات صورت گرفته در این زمینه پرداخته ایم. در بخش سوم به نتیجه گیری و ارائه پیشنهاد های سیاستی پرداخته شده است.

## ۱- خصوصی سازی بانکها

بانکها در جای خود به واسطه نقش کلیدی که در اقتصاد به عهده دارند، مهم هستند. بر اساس نظریه لوین<sup>۱</sup> (۱۹۹۷)، ساختار مالکیت بانکها و نقش بنیادی آنها در اقتصاد ملی، یک متغیر حیاتی در فرایند توسعه مالی و رشد اقتصادی است. وظیفه اصلی بخش بانکداری، تضمین این مسئله است که منابع و اعتبارات مالی به سوی پروژه هایی با بهره وری و کارآمدی بیشتر هدایت شود تا به رشد آینده کمک کند. نقش دولت نیز در سیستم مالی، تضمین این امر است که بانکها از طریق قوانین و مقررات و نظارت دقیق خود، این وظیفه حیاتی را تا حد امکان کارا تر انجام دهند. بنابراین عجیب نیست که در کشورهای در حال توسعه، بانک های دولتی زیاد است. خصوصی سازی بانکها جزء بزرگ ترین چالش هایی است که بیشتر دولت ها در سرتاسر جهان

با آن روبرو هستند. دولت‌ها در مقابل خروج از بانک‌ها و سیستم‌های اعتباری و کاهش دخالت خود مقاومت می‌کنند. از طرف دیگر سیستم بانکداری دولتی تقریباً در هر کشوری که مالکیت دولتی بانک‌ها در آن کشور فراگیر است، امری خطرناک است. به هر حال اگر هدف دولت ایجاد اقتصاد کارا تر و بازار گرا تر باشد، کاهش اثر دولت روی تصمیم‌های تخصیص اعتبار خیلی مهم است (مطلبی اصل، ۱۳۸۵: ۳).

اما با این حال در دوره معاصر نیز هنوز عده‌ای معتقد به وجود بانک‌های دولتی در اقتصاد هستند. آن‌ها سه دلیل مهم زیر را برای اثبات ادعای خود مطرح می‌کنند:

- ۱- مالکیت دولتی بانک‌ها از این رو توجیه می‌شود که راهی برای اطمینان از تعادل میان اهداف اقتصادی و اجتماعی به جای تمرکز صرف بر روی حداکثرسازی سود است.
  - ۲- مالکیت دولتی پاسخی به شکست‌های بازار مخصوصاً در چالش‌های درگیر با کارایی بازار به وسیله انحصار طبیعی و روشی برای بومی‌سازی اثرات خارجی است.
  - ۳- این نوع مالکیت در شرایط عدم تقارن اطلاعاتی مفید است.
- البته آنها معتقدند این عوامل در شرایطی قابل توجیه‌اند که دولت خیرخواه<sup>۱</sup> آنها را انجام دهد، ولی عملاً مشاهده می‌گردد که بانک‌ها تحت نفوذ سیاستمداران هستند (مگینسون، ۲۰۰۵: ۱۹۴۵-۱۹۳۳).

کسانی که خصوصی‌سازی بانک‌ها را پیشنهاد می‌دهند، معتقدند بهبود سیستم بانکی علاوه بر منفعی که برای خود بانک‌ها دارد، موجب رشد کلی اقتصاد و پیشرفت در سایر بخش‌ها و تخصیص بهینه‌تر منابع به فعالیت‌های اقتصادی می‌گردد. اما آیا واقعاً بانک دولتی از بانک خصوصی ناکارتر است؟ آیا عملکرد بانک‌های خصوصی از عملکرد رقبای دولتی‌شان بهتر است؟ شواهد زیادی در مورد کارایی و عملکرد بانک‌ها با توجه به نوع مالکیت آنها وجود دارد. غالب شواهد نشان می‌دهند که مالکیت دولتی به طور ذاتی کارایی کمتری نسبت به مالکیت خصوصی دارد. اقتصاددانان چهار دلیل اصلی برای علت این اختلاف ارائه نموده‌اند:

۱- Benevolent Government

۲- Megginson, 2005

- ۱- مدیران سازمان‌های دولتی مشوق‌های<sup>۱</sup> ضعیف‌تر و گاهی ناسازگارتری نسبت به مدیران شرکت‌های خصوصی دارند و بنابراین تلاش نسبتاً کمتری جهت حداکثر نمودن درآمدها و به خصوص حداقل نمودن هزینه‌ها دارند.
  - ۲- مؤسسات دولتی تحت نظارت شدید صاحبان مؤسسه قرار نمی‌گیرند. که به دلیل جمعی از مشکلات است. از طرف دیگر ناظران بالقوه نیز مشوق‌های کمتری برای نظارت دقیق عملکرد مدیریتی دارند. زیرا آن‌ها تمام هزینه‌های چنین عملی را تحمل می‌کنند، ولی پاداش‌های کمی دریافت می‌نمایند. همچنین روش‌های انضباطی مؤثر کمتری برای عملکرد نامطلوب مدیران دولتی وجود دارد.
  - ۳- سیاستمدارانی که فعالیت‌های مؤسسات دولتی را نظارت می‌کنند، تعهد قلبی به بهبود عملکرد ضعیف و ورشکست‌کننده مؤسسات دولتی ندارند.
  - ۴- همچنین مؤسسات دولتی از آن جهت ناکارآمد هستند که سیاستمداران آنها را به دنبال کردن اهداف غیراقتصادی مانند استخدام بیش از حد، تأسیس شعبه در محل‌هایی که از نظر سیاسی (و نه از نظر اقتصادی) مساعد هستند و قیمت‌گذاری محصولات در زیر قیمت شفاف بازار، مجبور می‌کنند (مگینسون، ۲۰۰۵: ۱۹۳۷-۱۹۳۶).
- اما برای اظهار نظر در مورد این که آیا واقعاً این مطلب در تمام واگذاری‌ها صادق است یا نه احتیاج به بررسی گسترده‌تر تحقیقات صورت گرفته در این باره است.

## ۲- وضعیت کارایی و عملکرد بانک‌ها پس از خصوصی‌سازی

تاکنون تحقیقات متعددی پیرامون خصوصی‌سازی بانک‌ها و تفاوت‌های عملکردی بانک‌های خصوصی و دولتی در نقاط مختلف دنیا انجام شده است. این تحقیقات با توجه به مؤلفه‌های مختلفی از جمله کشورهای مورد مطالعه، روش آماری مورد استفاده و شاخص مورد نظر که تحقیقات بر آن پایه انجام شده‌اند، نتایج مختلفی را به دست آورده‌اند. برای محاسبه میزان کارایی و تغییرات عملکرد از روش‌های متفاوتی استفاده می‌شود.

فارل (۱۹۵۷) کارایی اقتصادی را به کارایی تکنیکی<sup>۱</sup> و کارایی تخصیصی<sup>۲</sup> تقسیم کرد. پس از آن با تلاش اقتصاددانان و محققین تحقیق دو عملیات روش مرز تصادفی (SFA) و روش تحلیل پوشش داده‌ها (DEA) ابلاغ گردید. فارل پیشنهاد کرد که برای بررسی عملکرد یک بنگاه بهتر است عملکرد بنگاه با عملکرد بهترین بنگاه موجود مقایسه گردد و این، آغازی برای مفهوم تابع مرزی بود (طیبه و دیگران، ۱۳۸۸:۱۱).

در مجموع می‌توان از چهار روش برای اندازه‌گیری و جداسازی کارایی از ناکارایی استفاده کرد. روش مرز تصادفی (SFA)، روش توزیع آزاد (DFA) روش مرز ضخیم (TFA) و روش تحلیل پوششی داده‌ها (DEA) روش‌هایی هستند که در تحقیقات مختلف برای سنجش میزان کارایی مورد استفاده قرار می‌گیرند (طیبه و دیگران، ۱۳۸۸:۱۱).

برای بررسی میزان تغییرات عملکرد بنگاه‌ها نیز می‌توان از شاخص‌های عملکرد و نسبت‌های مالی شرکت‌ها استفاده کرد. بازده حقوق صاحبان سهام، بازده فروش، میزان فروش بازاری هر کارمند و ... از جمله شاخص‌های مورد استفاده در تحقیقات برای بررسی میزان بهبود عملکرد بنگاه‌های اقتصادی هستند. بدین منظور آنها برای شرکت‌های دولتی و خصوصی محاسبه گردیده و معناداری تفاوت آنها مورد آزمون قرار می‌گیرد. همچنین می‌توان برای شرکت‌های خصوصی شده این شاخص‌ها را برای دوره‌های قبل و بعد از خصوصی‌سازی مورد آزمون قرار داد.

بهاتاچاریا و دیگران<sup>۳</sup> (۱۹۹۷) با تجزیه و تحلیل پاکت داده‌ها برای آزمودن کارایی نسبی ۷۰ بانک دولتی، خصوصی و یا مالکیت خارجی در هندوستان در خلال سال‌های ۱۹۹۱-۱۹۸۶ میلادی که آزادسازی اقتصاد صورت می‌پذیرفت، به این نتیجه رسیدند که در دوره تحت مطالعه‌شان بانک‌های با مالکیت عمومی در ارائه خدمات مالی به مشتریان از بانک‌های خصوصی کارا تر هستند. آن‌ها همچنین دریافتند که بانک‌های با مالکیت خارجی‌ها سهم بازار را به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش داده‌اند (مگیسون، ۲۰۰۵:۱۹۳۸). این نتایج کمی برای سایر محققین، عجیب و بر خلاف نتایج مورد انتظارشان بود.

۱- Technical Efficiency

۲- Allocative Efficiency

۳- Bhattacharya et al 1997

وربروژ، مگینسون و اونز<sup>۱</sup> (۱۹۹۹) به بررسی ۵۸ عرضه غیرفصلی و ۳۴ عرضه فصلی ۶۵ بانک در ۱۳ اقتصاد در حال ظهور و ۱۲ اقتصاد پیشرفته نمودند. آنها بیان می‌دارند که استفاده از روش واگذاری سهام بانکها، ممکن است به اندازه‌ای که برای شرکت‌های غیرمالی مؤثر است، برای بانکها تأثیر نداشته باشد. زیرا عموماً دولت‌ها بخش کوچکی را به عنوان سهم خود حفظ می‌کنند، مگر این که تنها به اندازه سهم خود در تصمیم‌گیری دخالت داشته باشند. همچنین آنها دریافتند حجم واگذاری بانکها در کشورهای در حال ظهور به طور میانگین ۱۴۰ میلیون دلار در هر بار است که از این طریق سرمایه‌گذاری معمولاً بازده زیادی در کوتاه‌مدت کسب می‌کنند که البته در مورد واگذاری‌های فصلی سهام صادق نیست. همچنین آنها یک بهبود کمی در سودآوری، کارایی عملیاتی، اهرم و درآمد غیربهره‌ای بانکها را پس از خصوصی‌سازی گزارش کردند. آنها نهایتاً بیان می‌دارند که تنها در موارد اندکی دولت‌ها مالکیت بانکها را به طور کامل واگذار کرده‌اند و معمولاً سهم کمی برای خود نگهداری می‌کنند (وربروژ و دیگران، ۱۹۹۹: ۵۰-۱).

در تحقیق دیگری این نتیجه حاصل شده است که خصوصی‌سازی جزئی، کارایی و بهره‌وری لازم را ندارد و بانک‌هایی که دولت حداقل سهمی را در آنها داراست عملکرد ضعیف‌تری نسبت به بانک‌های کاملاً خصوصی دارند و این نشان‌دهنده این است که مالکیت حداقل دولت نیز به‌طور معنی‌داری، مانع عملکرد مثبت بانکها می‌شود (اوچر و چان<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳: ۹۴۹).

لاپورتا و دیگران<sup>۳</sup> (۲۰۰۲) با استفاده از داده‌های ۹۲ کشور، این فرضیه را آزمون کردند که آیا مالکیت دولتی بانکها بر روی سطح توسعه سیستم مالی تأثیر دارد یا نه؟ همچنین تأثیرات مالکیت دولتی بر روی رشد اقتصادی و نرخ رشد بهره را سنجیدند. آنها بررسی کردند که آیا مالکیت دولتی به طور مصلحت‌اندیشانه عمل می‌کند یا خیر؟ یعنی اهداف توسعه‌ای دارند یا اهداف سیاسی و بازتوزیعی. یافته‌های آنها نشان داد که مالکیت دولتی در کشورهای فقیرتر، شدیدتر است. آنها همچنین متوجه شدند این مالکیت‌ها باعث کند شدن توسعه سیستم مالی و نرخ رشد اقتصادی محدود شده است. علی‌الخصوص به دلیل تأثیر این مالکیت و انحصار موجود

۱- Verbruge, Megginson & Owens, 1999

۲- Otchere and Chan 2003

۳- Laporta et al 2002

بر بهره‌وری نتایج به دست آمده توسط ایشان، نگرش سیاسی مالکیت دولتی بانک‌ها را تأیید کرد (لاپورتا و دیگران، ۲۰۰۲: ۲۴-۱).

دیمو<sup>۱</sup> (۲۰۰۴) به بررسی مزایای فروش بانک‌ها به سرمایه‌گذاران خارجی در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی می‌پردازد و بیان می‌کند که بانک‌های خصوصی شده که به سرمایه‌گذاران خارجی فروخته شده‌اند عملکرد بهتری نسبت به بانک‌هایی دارند که به سرمایه‌گذاران داخلی فروخته شده‌اند. آنها از شاخص‌های کارایی مدیریت و کیفیت پرتفوی و سطح سودآوری استفاده کردند. اگر چه این تفاوت عملکردی در برخی از موارد از نظر آماری قابل ملاحظه نبودند (دیمو، ۲۰۰۴: ۸۲-۱).

بارث، لوین و کاپریو<sup>۲</sup> (۲۰۰۴) از یک بانک اطلاعاتی جدید در مورد قوانین و سرپرستی بانک‌ها در میان ۱۰۷ کشور استفاده کردند تا رابطه بین فعالیت‌های خاص تنظیمی و سرپرستی را با توسعه، کارایی و شکنندگی بخش بانکی بسنجند. آن‌ها همچنین رابطه بین مالکیت دولتی و شاخص‌های رشد بخش بانکی را سنجیدند. آنها دریافتند که مالکیت دولتی بانک‌ها به طور منفی با خروجی‌های مطلوب بانکی همبستگی داشته و به طور مثبت با فساد مالی رابطه دارد. همچنین حاکمیت دولتی یک رابطه مستقل و قوی را با توسعه کارایی یا ثبات زمانی که سایر مشخصه‌های قانونی و سرپرستی تحت کنترل‌اند، ندارد (بارث و دیگران، ۲۰۰۴: ۲۰۵-۲۴۸).

بونین، حسن و واپل<sup>۳</sup> (۲۰۰۵) به بررسی تأثیرات خصوصی‌سازی بانک‌ها و تأثیر نوع مالکیت آن‌ها بر میزان کارایی‌شان پرداختند. آنها برای بررسی این تأثیرات، یک نمونه بزرگ از بانک‌ها را در شش کشور چک، بلغارستان، کرواسی، مجارستان، رومانی و لهستان مورد بررسی قرار دادند. در این تحقیق که از روش مرز تصادفی کارا (SFA) استفاده گردیده بود، آنها به بررسی کارایی هزینه و کارایی سود پرداختند. نتایج تحقیقات آنها نشان می‌دهد که بانک‌های خصوصی شده‌ای که مالکیت آنها با خارجی‌هاست، کاراترین بانک‌ها هستند؛ در حالی که بانک‌های با مالکیت دولتی، کمترین کارایی را داشته‌اند. نتایج آنها تأکید دارد که در هر دو مورد کارایی

۱- Dimova 2004

۲- Barth, Levin & Caprio, 2004

۳- Bonin, Hasan and Wachtel, 2005



سود و کارایی هزینه، بانک‌های با مالکیت خارجی‌ها کاراتر از بانک‌های دولتی بودند. آنها همچنین دریافتند که زمان و شیوه واگذاری در افزایش کارایی بانک‌های خصوصی شده، مؤثرند به نحوی که شیوه واگذاری و وچر منجر به افزایش کارایی نگردیده بود. همچنین شرکت‌هایی که زودتر خصوصی شده بودند، از نظر رشد کارایی بهتر از آنهایی بودند که بعداً واگذار شده بودند (بونین و دیگران، ۲۰۰۵ الف: ۲۱۷۸-۲۱۵۵). بدین صورت اهمیت جلب سرمایه‌گذاران استراتژیک خارجی به صورت قابل ملاحظه‌ای مفید به نظر می‌رسد.

کورنت و دیگران<sup>۱</sup> (۲۰۰۵) به بررسی وضعیت عملکردی بانک‌های خصوصی نسبت به بانک‌های دولتی پرداختند. آن‌ها تفاوت‌های عملکردی بین بانک‌های خصوصی و دولتی را در میان ۱۶ کشور شرق آسیا در فاصله سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۸۹ آزمودند. یافته‌های آنها نشان می‌دهد که بانک‌های دولتی به طور قابل ملاحظه‌ای، سودآوری کمتری نسبت به بانک‌های خصوصی دارند که به دلیل نرخ‌های سرمایه پایین‌تر، ریسک اعتباری بیشتر، نقدشوندگی کمتر و کارایی مدیریت پایین‌تر است. در حالی که عملکرد همه بانک‌ها، در ابتدای بحران مالی سال‌های ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ میلادی به طور چشم‌گیری رو به افول بوده است، ولی بانک‌های دولتی دارای افول عملکردی بیشتری نسبت به بانک‌های خصوصی بودند و تفاوت‌های عملکردی در کشورهایی که دولت بیشتر در سیستم بانکی دخالت دارد به مراتب حادتر است (کورنت و دیگران، ۲۰۰۵: ۵۹-۱).

ناکن و وین تراب<sup>۲</sup> (۲۰۰۵) خصوصی‌سازی تقریباً ۲۵۰ بانک برزیلی را در دوره ۲۰۰۱-۱۹۹۰ میلادی مورد مطالعه قرار دادند. نتایج نشان داد تمام بانک‌ها به طور جدی تحت تأثیر برنامه واقعی رشد غیر مداوم تورم در طول سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۴ قرار گرفتند و که سبب تجدید ساختار کامل صنعت در سال‌های پایانی دهه ۹۰ گردید. آنها دریافتند که اندازه بانک و نوع مالکیت، مشخصه‌های تعیین‌کننده و مهمی در بهره‌وری هستند. به خصوص این نتیجه حاصل شد که بانک‌های دولتی به طور قابل ملاحظه‌ای کمتر از بانک‌های خصوصی مولد هستند و خصوصی‌سازی موجب افزایش بهره‌وری می‌گردد (ناکن و وین تراب، ۲۰۰۵: ۲۲۸۹-۲۲۵۹).

بونین، حسن و واجل<sup>۳</sup> (۲۰۰۵) در پژوهشی دیگر، این بار این اثرات را در کشورهای با اقتصاد در

۱- Cornett et al, 2005

۲- Nakane and Veintraub, 2005

۳- Bonin, Hasan and Wachtel, 2005

حال گذار بررسی کردند. آنها به بررسی کارایی ۲۲۵ بانک در ۱۱ کشور با اقتصاد در حال گذار در خلال سال‌های ۹۶ تا ۲۰۰۰ میلادی پرداختند. آنها از روش مرز تصادفی کارا (SFA) استفاده کردند تا کارایی سود و کارایی هزینه بدست آورند و از نسبت مالی بازده دارایی‌ها استفاده کردند تا تأثیرات نوع مالکیت را بررسی کنند. آنها دریافتند که خصوصی‌سازی به خودی خود برای افزایش کارایی بانک‌ها کافی نیست. از آنجا که در این کشورها، بانک‌های دولتی به طور قابل ملاحظه‌ای کارایی کمتری نسبت به بانک‌های خصوصی در داخل ندارند، این نتیجه حاصل شد که بانک‌های با مالکیت خارجی، کارایی هزینه بیشتری نسبت به بقیه بانک‌ها دارند. همچنین آنها خدمات بهتری را ارائه می‌کنند؛ علی‌الخصوص اگر یک شریک خارجی استراتژیک از مالکان آنها باشد. آنها همچنین نشان دادند که بانک‌های دولتی کارایی کمتری در ارائه خدمات به مشتریان داشته‌اند. آنها معتقدند که کشور و زمان واگذاری از عوامل تأثیرگذار در تعیین مرز کارایی است (بونین و دیگران، ۲۰۰۵: ۵۳-۳۱).

عمران<sup>۱</sup> (۲۰۰۶) به بررسی عملکرد اجرایی و مالی یک نمونه ۱۲ تایی از بانک‌های مصری در خلال سال‌های ۱۹۹۹-۱۹۹۶ میلادی پرداخت که در این بانک‌ها، مالکیت از دولتی به خصوصی منتقل شده بود. نتایج نشان می‌دهد که برخی شاخص‌های سودآوری و نقدشوندگی برای بانک‌های خصوصی شده به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است. اما سایر شاخص‌های اجرایی بدون تغییر مانده‌اند. همچنین نتایج نشان می‌دهد که تغییرات عملکردی بانک‌های کاملاً خصوصی شده بهتر از نیمه دولتی است، اما نسبت به بانک‌هایی که از پیش خصوصی بوده‌اند یا بانک‌های کاملاً دولتی، ضعیف‌تر بوده است. اما در مجموع این تحقیق این تئوری را که هر قدر بانکی خصوصی‌تر شود، دارای عملکرد بهتری می‌شود را تأیید می‌کند (عمران، ۲۰۰۶: ۷۳۳-۷۱۴).

کورنت و دیگران<sup>۲</sup> (۲۰۱۰) به بررسی چگونگی تأثیر ساختار مالکیت بر عملکرد اجرائی بانک‌ها در خلال سال‌های ۲۰۰۴-۱۹۸۹ میلادی پرداختند. آنها دریافتند که در خلال دوره بحران جنوب شرق آسیا بانک‌های دولتی دارای سودآوری کمتری بوده‌اند و ریسک بالاتری را نسبت به بانک‌های خصوصی داشته‌اند. همچنین آنها دریافتند که دوران بحران مالی، کاهش در بازده

۱- Omran, 2006

۲- Cornett et al, 2010

نقدینگی و کیفیت اعتبار بانک‌های دولتی به طور قابل ملاحظه‌ای بیشتر از بانک‌های خصوصی بوده است. البته بعد از بحران، این فاصله عملکردی بین بانک‌های دولتی و خصوصی کاهش یافته است (کورنت و دیگران، ۲۰۱۰: ۹۴-۷۴).

اما از آنجایی که واگذاری بانک‌ها در ایران هنوز در ابتدای راه قرار دارد نمی‌توان در مورد تغییرات عملکردی و افزایش کارایی منتج از خصوصی‌سازی، اظهارنظر قطعی نمود؛ زیرا تحقیقات صورت گرفته، شواهد کافی در این باره در اختیار ما قرار نمی‌دهند. اما در میان مطالعات صورت گرفته در حوزه بررسی میزان کارایی بانک‌ها با توجه به ساختار مالکیت آنها، حسین‌زاده بحرینی، ناجی‌میدانی و چمانه‌گیر (۱۳۸۷) به مقایسه کارایی بانک‌های خصوصی و دولتی در ایران پرداختند. آنها در بررسی تطبیقی خود از روش تحلیل پوششی داده‌ها (DEA) که نوعی روش برنامه‌ریزی خطی است، استفاده نمودند و با فرض بازدهی متغیر به مقیاس به بررسی کارایی اقدام کردند. آنها از دو نگرش واسطه‌ای با رویکرد درآمدی و نگرش واسطه‌ای با رویکرد ارزش افزوده استفاده کردند. با نگرش نخست، تحقیق آنها نشان می‌دهد که کارایی اقتصادی بانک‌های دولتی بیشتر از بانک‌های خصوصی است که علت آن نیز پایین بودن میزان کارایی تخصیص بانک‌های خصوصی به دلیل تازه تأسیس بودن و نیز دیدگاه‌های متفاوت این نوع بانک‌ها در استفاده از نهاده‌های تولید است. در نگرش دوم ملاحظه می‌شود که کارایی اقتصادی بانک‌های خصوصی بیشتر از بانک‌های دولتی است که علت اصلی آن بالا بودن میزان کارایی فنی در این بانک‌هاست. آنها معتقدند که به دلیل عملکرد نسبتاً رضایت‌بخش بانک‌های خصوصی، لازم است جهت کارآمدتر شدن سیستم بانکی کشور از بخش خصوصی بیشتر استفاده شود (حسین‌زاده بحرینی و دیگران، ۱۳۸۷: ۳۰-۱).

همچنین طیبی، امیدی‌نژاد و مطهری‌نژاد (۱۳۸۸) در تحقیقی به مقایسه کارایی بانک‌های خصوصی با بانک‌های دولتی به روش پارامتری پرداختند. آنها تغییرات زمانی کارایی امور در سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۴ شمسی را مورد بررسی قرار دادند و بدین منظور از روش مرز تصادفی (SFA) استفاده کردند. یافته‌های آنها نشان می‌دهد که بیشتر بانک‌های خصوصی در کارایی سود و بیشتر بانک‌های دولتی در کارایی هزینه در سطح بالاتری قرار داشته‌اند. آنها نشان می‌دهند که بانک‌های دولتی از منظر کارایی هزینه، در وضعیت بهتری از بانک‌های خصوصی قرار دارند. البته ممکن است علت آن در اختیار داشتن منابع ارزان‌قیمت حساب‌های دولتی مانند

شهرداری یا آموزش و پرورش باشد. همچنین یافته‌های آنها نشان می‌دهد که کارایی سود به طور متوسط برای بانک‌های خصوصی و بالاتر از بانک‌های دولتی است که از علل آن می‌توان به پرداخت الزامی برخی تسهیلات اشاره کرد. نتایج آنها همچنین نشان می‌دهد که در طول دوره بررسی، کارایی هزینه کاهش و کارایی سود افزایش داشته است (طیبه و دیگران، ۱۳۸۸: ۲۸-۱).

### ۳- نتیجه

یک بحث در خصوص‌سازی به طور عام و در بانک به طور خاص، امر مالکیت و نظارت بر مؤسسه است. صاحب‌نظران مختلف نیز یکی از مهم‌ترین شاخص‌های بهره‌وری بانک را مربوط به ساختار مالکیت آن دانسته‌اند.

نتیجه بررسی‌ها نشان می‌دهد که خصوص‌سازی به خودی خود برای افزایش کارایی کافی نیست و آنچه که این فرایند را موفق می‌سازد، واگذاری حوزه‌های تصمیم‌گیری و نظارت به بخش خصوصی است. نمی‌توان از واگذاری‌های جزئی، توقع معجزه در افزایش کارایی و بهبود عملکرد بانک‌ها را داشت؛ زیرا زمانی می‌توان کارایی را افزایش داد که مدیریت و رویکردهای مدیریتی اداره بانک‌ها نیز همراه با واگذاری آنها تغییر کند و این زمانی محقق می‌شود که بخش خصوصی، تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار اصلی بانک باشد نه دولت.

همچنین لزوم دسترسی به شیوه‌های نوین مدیریت و تخصیص منابع، می‌تواند به بهبود عملکرد بانک‌ها و افزایش کارایی آن‌ها کمک شایانی بنماید. در اینجا لزوم وجود شرکای استراتژیک خارجی که همراه با سرمایه، شیوه‌های جدید اداره کردن و تخصیص منابع را وارد ساختار سازمان نمایند، امری مفید به نظر می‌رسد. این موضوع تنها زمانی محقق می‌گردد که سرمایه‌گذاران علاوه بر امید به کسب سود مناسب، احساس امنیت سرمایه‌گذاری کافی را نیز داشته باشند، که دولت با پابندی خود به قوانین مالکیت و تشویق آنها می‌تواند این امر را تسهیل نماید.

در مجموع نمی‌توان به‌طور قاطع در مورد بهبود عملکرد بانک‌ها پس از خصوص‌سازی اظهار نظر کرد. اما آنچه واضح است، می‌توان گفت خصوص‌سازی‌ها به اندازه‌ای که در مؤسسات غیرمالی، مفید و اثربخش بوده‌اند، در مؤسسات مالی و بانک‌ها مؤثر نبوده‌اند؛ زیرا عموماً دولت‌ها، بخش کوچکی را به عنوان سهم خود حفظ می‌کنند، مگر این که تنها به اندازه سهم خود در تصمیم‌گیری دخالت داشته باشند.

نکته‌ای که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد اینکه، تحقیقات ذکر شده و سایر تحقیقات موجود در ادبیات خصوصی سازی، در کشورهای مختلف و با وضعیت‌های سیاسی و اقتصادی مختلف اجرا شده است و نمی‌توان شرایط یکسانی برای آن‌ها در نظر گرفت. به‌طور مثال اکثر تحقیقاتی که بهبود کارایی را تأیید نکرده‌اند، در کشورهای در حال توسعه انجام شده‌اند. به نحوی که آنها هم به این موضوع اشاره دارند که بعضاً عدم کناره‌گیری کامل دولت از اداره بانک‌ها باعث شده است که این هدف عمده که افزایش کارایی است، محقق نشود. همچنین باید توجه داشت خصوصی سازی بانک‌ها می‌تواند بر برخی شاخص‌های عملکردی با قدرت بیشتری تأثیر بگذارد.

## منابع

- حسین‌زاده بحرینی، محمدحسین؛ ناجی میدانی، علی‌اکبر؛ چمانه‌گیر، فرشته (۱۳۸۷)، «مقایسه کارایی اقتصادی بانک‌های خصوصی و دولتی در ایران با استفاده از روش تحلیل پوششی داده‌ها (DEA)»، *مجله دانش و توسعه*، شماره ۲۵.
- طیبی، سید کمیل؛ امیدی‌نژاد، محمد؛ مطهری‌نژاد، عباس (۱۳۸۸)، «مقایسه کارایی بانک‌های خصوصی با بانک‌های دولتی به روش پارامتری»، *فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران*، شماره ۴۱.
- کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲)، *ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران*، تهران: انتشارات معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی.
- مطلبی‌اصل، صمد (۱۳۸۵)، «مدیریت بر فرایند خصوصی سازی در نظام بانکی»، *مجله تدبیر*، شماره ۱۷۵.
- Barth, J.R., Caprio, G., Levine, R.(2004), "Bank Regulation and Supervision: What Works Best?", *Journal of Financial Intermediation*, No 13, pp. 205-248.
- Bonin, J., Hasan, I., Wachtel, P.(2005), "Bank Performance, Efficiency and Ownership in Transition Countries", *Journal of Banking & Finance*, No. 29, pp. 31-53.
- Bonin, J., Hasan, I., Wachtel, P.(2005), "Privatization Matters: Bank Efficiency in Transition Countries", *Journal of Banking & Finance*, No 29, pp. 2155-2178.
- Cornett, M.M., Guo, L., Khaksari, S., Tehranian, H.(2005), "*The Impact of Corporate Governance on Performance Differences in Privately-Owned Versus State-Owned Banks: An International Comparison*". Southern Illinois University at Carbondale.
- Cornett, M.M., Guo, L., Khaksari, S., Tehranian, H.(2010), "The Impact of State Ownership on Performance Differences in Privately-Owned Versus State-Owned Banks: An International Comparison". *Journal of Financial Intermediation*, No.19, pp. 74-94.
- Dimova, D.(2004), "*The Benefits of Privatizing Banks to Strategic Foreign Investors: A Survey of Central and Eastern Europe*", Stanford University.

- La Porta, R., López-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R.W.(2002), "Investor Protection and Corporate Valuation", *Journal of Finance*, No. 57, pp. 1147-1170.
- Megginson, W.,(2005), "Economics of Bank Privatization", *Journal of Banking & Finance*, No. 29, pp. 1931-1980.
- Nakane, M., Weintraub, D.(2005), "Bank Privatization and Productivity: Evidence for Brazil", *Journal of Banking and Finance*, No. 29, pp. 2259-2289.
- Omran, M.(2006), "Privatization, State Ownership, and Bank Performance in Egypt", *World Development*, Vol. 35, No. 4, 714-733.
- Otchere, I., Chan,J.(2003), " Intra-industry Effects of Bank Privatization: A Clinical Analysis of the Privatization of the Commonwealth Bank of Australia", *Journal of Banking & Finance*, No.27, pp. 949-975.
- Verbrugge, J., Megginson, W., Owens,W., (1999), "*State Ownership and the Financial Performance of Privatized Banks: An Empirical Analysis*", Presented at the World Bank/Federal Reserve Bank of Dallas Conference on Banking Privatization, Washington, DC

