

تحلیل اقتصادی حقوق رقابت در بانک‌های دولتی و خصوصی ایران با تأکید بر کارایی اقتصادی

علی محمد حکیمیان*

زینب کریمی**

احمد کریمی***

چکیده

در پژوهش حاضر، حقوق رقابت در بانک‌های دولتی و خصوصی، در صنعت بانکداری ایران، به‌عنوان رفتار عقلانی قانون‌گذار در فراهم نمودن موازین ناظر به امکان تجمیع عوامل تولید، که سرانجام به تخصیص بهینه منابع می‌انجامد، موضوع تحلیل اقتصادی قرار گرفته است. رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق، با نگاهی متفاوت از رویکرد سنتی، حقوق را با منطق اقتصادی بررسی می‌کند. در این رویکرد «کارایی» مفهوم بنیادی است که اساس بررسی و تحلیل‌های اقتصادی را تشکیل می‌دهد؛ بنابراین در این پژوهش نیز، تحلیل اقتصادی حقوق رقابت در صنعت بانکداری ایران، با تکیه بر علم اقتصاد خرد و به کارگیری نظریه‌های اقتصادی، به ویژه «کارایی» به‌عنوان مبنای ارزیابی و در صورت لزوم اصلاح قواعد و مقررات حقوقی مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

در این پژوهش، به شیوه توصیفی-تحلیلی با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای براساس مدل تحلیلی نفع-ضرر و کاربرد ابزار عقلانیت در تئوری‌های اقتصادی، پیامدهای مثبت و منفی مقررات‌زدایی و به دنبال آن خصوصی‌سازی و مقررات‌گرایی، در قواعد و نهادهای سازنده حقوق رقابت در سیستم بانکی کشور بررسی شده و در نتیجه کارایی و کارآمدی قوانین البته با انجام پاره‌ای اصلاحات به دست آمده است.

واژگان کلیدی: تحلیل اقتصادی حقوق، حقوق رقابت، صنعت بانکداری، کارایی و بانک خصوصی.

مقدمه

حقوق رقابت^۱ که یکی از عرصه‌های در حال توسعه گرایش‌های حقوق عمومی و خصوصی است از نظر آثار در حوزه علم حقوق و اقتصاد دارای اهمیت بسیاری است. حوزه بانک‌ها یکی از بخش‌های ویژه و منحصر به فرد اقتصاد است و تأثیر زیادی بر رفاه اجتماعی^۲ و اقتصادی دارد. همین ویژگی منحصر به فرد بانک‌ها و صنعت بانکداری، سال‌ها به‌عنوان دستاویزی برای دولت‌ها بوده است که اعمال حقوق رقابت را که - مشتمل بر حمایت از سیاست رقابتی و مقابله با انحصار است - در بخش بانکی مورد توجه قرار دهد.

اهمیت تحلیل اقتصادی حقوق رقابت میان بانک‌های دولتی و خصوصی را می‌توان از حیث تأثیرگذاری عملکرد بانک‌ها در کل نظام اقتصادی جامعه مورد توجه قرار داد. چنانچه تعاملات روان و کم‌هزینه بانک‌ها را به‌عنوان عوامل تولید و بنگاه‌های اقتصادی در بازار رقابت‌محور بستر لازم برای رشد و ثبات اقتصادی جوامع محسوب شود، این سؤال مطرح می‌شود که چنین بستری را چگونه می‌توان فراهم کرد؟ نگاهی به تاریخ تکوین برخی از قواعد نهادی حقوق رقابت در نظام بانکداری اثبات می‌کند که بانک‌ها توانسته‌اند با تکیه بر قواعد و مختصات حقوقی در فراهم نمودن چنین زمینه‌ای نقش مهمی ایفا کنند.

از آنجایی که تحلیل اقتصادی حقوق با تکیه بر مفاهیم و ابزار تحلیلی اقتصاد می‌کوشد افزون‌بر توصیف واقع‌گرایانه از قواعد و نهاد‌های حقوقی آنها را مورد تبیین نیز قرار دهد و از این رهگذر زمینه طرح نظام حقوقی کارآمد را فراهم نماید؛ از این رو می‌توان نتیجه گرفت با درک کارکردهای اقتصادی قواعد و نهاد‌های حقوقی حاکم بر حقوق رقابت در صنعت بانکداری می‌توان به شکل مؤثرتری در وضع یا اصلاح رژیم حقوقی حاکم بر آن و همچنین فراهم نمودن چارچوب نظری لازم برای تفسیر حقوقی صحیح از مقررات حاکم بر آنها قدم برداشت؛ به شکلی که بتواند به بهترین وجهی تعاملات پایدار و رقابت‌محور را میان بانک‌های دولتی و خصوصی به‌عنوان عاملان اقتصادی محقق نماید و از این طریق به ارتقای منافع عمومی و رفاه اقتصادی یاری دهد.

از نخستین اقدامات برای پذیرش رقابت در سطح بخش بانکی کشور اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی در فروردین ۱۳۷۹ بود که ریشه تدوین آن به سیاست‌های مصوب در برنامه سوم توسعه برمی‌گشت که نخستین برنامه اقتصادی با رویکرد جدید اقتصاد رقابت‌محور پس از انقلاب

1. Competition Law.

2. Social welfare.

اسلامی بود.^۱ سیاست‌های برنامه سوم در سال‌های پس از آن نیز ادامه یافت تا اینکه در گامی مؤثر پس از تصویب نهایی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و پیش‌بینی مقررات الزام‌آور رقابت و تأسیس نهادی به نام شورای رقابت، بانک‌ها نیز به‌عنوان یکی از انواع شرکت‌های تجاری، ملزم به پیروی از قوانین و مقررات حقوق رقابت شدند. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اقدام مهمی در جهت نظری کردن حقوق رقابت در فضای اقتصادی بود.

بنابر آنچه بیان شد به‌طورکلی، جهت‌گیری قوانین در جهت آزادی رقابت و احترام به قواعد رقابت تحت مقررات سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تأکید بسیاری از قوانین و بخشنامه‌ها بر توجه به رقابت، نشان از الزام‌آور بودن اعمال رقابت بر بخش بانکی دارد.

حال سؤالی که مطرح می‌شود این است که «در قوانین حقوق رقابت مرتبط با بانک‌های دولتی و خصوصی در نظام بانکداری ایران کارایی و کارآمدی لازم جهت تخصیص بهینه منابع به‌منظور رفاه اقتصادی چگونه لحاظ شده است؟» مسلماً این سؤال قابل تأویل به این پرسش است که اساساً آیا در قوانین موجد حقوق رقابت در نظام بانکداری ایران کارایی و کارآمدی لازم از بعد تحلیل‌های اقتصادی لحاظ شده است؟ سؤال اصلی که در این پژوهش به دنبال پاسخ به آن به مباحث مرتبط با تحلیل اقتصادی حقوق رقابت در صنعت بانکداری ایران پرداخته شده است.

بنابراین، نظر به اینکه عنصر حیاتی در رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق را مفهوم کارایی^۲ تشکیل می‌دهد و مفهوم کارایی از جمله مهم‌ترین ابزار تحلیلی است که در ارزشیابی قواعد و نهادهای حقوقی مورد استناد قرار می‌گیرد در این پژوهش نیز کارایی و کارآمدی قوانین ناظر به رقابت در صنعت بانکداری ایران تحلیل و بررسی شده است.

حقوق رقابت در ایران چه از حیث نظری و چه تجربی، به مثابه نوزادی است که هنوز به مرحله رشد نرسیده است. بنابراین، بحث از تحلیل اقتصادی حقوق رقابت در بانک‌ها و الزامات جهانی اعمال حقوق رقابت در بانک‌ها و تبیین نقش و اختیارات مقامات حقوق رقابت کشورمان و دیگر مباحث در این عرصه، می‌تواند ایده‌ای مختصر و تحلیلی از حقوق رقابت بر بانک‌ها ارائه دهد.

با توجه به تازگی بحث حقوق رقابت در کشورمان بدیهی است که هنوز تحقیقات حقوقی منسجمی وجود ندارد که این موضوع را مورد تحلیل و بررسی اقتصادی، به‌طور خاص در سطح

۱. به‌عنوان مثال توجه شود به ماده دو برنامه سوم توسعه که اشعار می‌دارد: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است جهت افزایش شرایط رقابتی بانک‌ها و گسترش بازارهای مالی و تشویق پس انداز داخلی، زمینه فعالیت مجاز انواع مؤسسات، سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیر بانکی (غیر دولتی) را فراهم و نظارت لازم بر آنها را اعمال نماید و از فعالیت مؤسسات غیر مجاز جلوگیری به عمل آورد.

2. Efficiency

بخش بانکی قرار داده باشد. اگرچه در چندین مورد تألیفات و پایان‌نامه‌هایی تحت عنوان رقابت‌پذیری بانک‌ها، مشاهده شده، که عمدتاً به مباحث و تحلیل‌های اقتصادی صرف در مورد عملکرد بانک‌ها پرداخته و موردی متفاوت با موضوع پژوهش حاضر محسوب می‌شود.

۱. حقوق و اقتصاد یا تحلیل اقتصادی حقوق

۱-۱. مفهوم تحلیل اقتصادی حقوق

حقوق و اقتصاد یا تحلیل اقتصادی حقوق، به رویکردی اطلاق می‌شود که برای درک حقوق و نهادهای آن از ابزار تحلیل اقتصادی استفاده می‌شود (بابایی، ۱۳۸۶، ص ۱۷). این رویکرد با به‌کارگیری مفاهیم اقتصادی می‌کوشد تا قواعد و نهادهای حقوقی را تبیین و توجیه نموده، از نظر اقتصادی ارزیابی نماید که کدام قواعد و نهادهای حقوقی «کارآمد» هستند و سرانجام پیش‌بینی نماید که چه قواعد حقوقی وضع خواهد شد یا باید وضع شوند و یا از وضع آنها چه آثاری به بار خواهد آمد؟

یکی از مهم‌ترین حوزه‌ها در مطالعات حقوق و اقتصاد که مورد توجه اندیشمندان و پژوهشگران این رشته قرار گرفته و در عمل ارتباط روشنی با سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری دارد، حقوق رقابت است.

این حوزه از مطالعات حقوق و اقتصاد متشکل از قواعدی است که ماهیت حقوقی دارند؛ اما در جهت اهداف دولت و اعمال کنترل بخش عمومی و هدایت فعالان غیردولتی تنظیم شده‌اند؛ به دیگر سخن، حقوق رقابت قواعد نوینی برای پوشش شکست‌های بازار به‌ویژه در تأمین کارایی و عدالت است (یادی‌پور، ۱۳۸۹، ص ۳۵).

۱-۲. مبانی نظری حقوق و اقتصاد

در رابطه با مبانی نظری حقوق و اقتصاد دو موضوع «هدفمندی» و «عقلانیت اقتصادی» در ذیل به اختصار بررسی شده است.

۱-۲-۱. هدفمندی

ارتباط این تحلیل رفتاری با نگرش اقتصادی حقوق واضح است. همان‌گونه که گفته شد حقوق و اقتصاد با تکیه بر متدولوژی فردی، رفتار بازاری افراد را به دیگر رفتارهای غیربازاری از جمله رفتار دولت‌ها نیز تعمیم می‌دهد؛ زیرا براساس این دیدگاه، اجتماعات صرفاً مجموعه‌ای از افراد تلقی

می‌شوند؛ از این رو می‌توان رفتار تقنینی را نیز هدفمندانه دانست. اصولاً قانون‌گذاران نیز در وضع قاعده حقوقی همچون فرد رفتار می‌کنند؛ زیرا در وضع قاعده حقوقی نیز که ابزاری برای نیل به اهداف مورد نظر اجتماع تلقی می‌شوند، بالطبع سعی خواهد شد مناسب‌ترین آنها انتخاب شود. این واقعیت که انسان هدفمندانه عمل می‌نماید مستلزم نتایج مهمی است، به حدی که طرفداران اقتصاد رفتاری، علم اقتصاد را مجموعه‌ای از استلزامات منطقی این واقعیت می‌دانند که انسان هدفمندانه رفتار می‌کند؛ به این معنا که انسان‌ها در جهت اهداف انتخابی، اعمال آگاهانه انجام می‌دهند (Murray, 1997, 58).

۱-۲-۲. عقلانیت اقتصادی

به‌طور ساده، منظور از عقلانیت اقتصادی این است که انسان‌های بیشتر را بر کمتر ترجیح می‌دهند و درصدد تحصیل حداکثر نفع خالص در چارچوب نظام علایق و ترجیحات خود می‌باشند. تحصیل نفع خالص متفرع بر این است که فرد مجموعه نفع و ضرر حاصل از یک اقدام را سنجش و ارزیابی کند و عاقبت براساس نتیجه حاصله دست به انتخاب بزند. بر همین اساس برخی عقلانیت اقتصادی یک عمل را تابع نفع و ضرر انجام یک عمل نزد عامل تعریف نموده‌اند (طوسی، ۱۳۹۳، ص ۵۰).

مراد از نفع و ضرر طیف وسیعی از ملاحظاتی است که امری را نزد یک فرد خوب یا بد جلوه می‌دهد. این نوع روش تحلیلی را در اصطلاح مدل تحلیل نفع-ضرر می‌گویند.

۱-۳-۳. مفاهیم بنیادین اقتصادی در تحلیل حقوق رقابت

در عبارت تحلیل اقتصادی حقوق ذکر واژه اقتصاد به این معناست که موضوعات حقوقی با ابزارهای اقتصادی بررسی می‌شوند و در آن، نظریه‌ها و تکنیک‌های اقتصادی برای آزمون ساختارها، فرایند و آثار حقوق و نهادهای قانونی به کار گرفته می‌شوند. به زبان خود اقتصاد، در تحلیل اقتصادی حقوق، نهادهای حقوقی به‌عنوان متغیرهای اقتصادی درون مدل‌های اقتصادی بررسی می‌شوند؛ در نتیجه، تحلیل اقتصادی به معنای تحلیلی است که در آن از روش‌ها و شیوه‌های تحلیلی استفاده می‌شود که در «علم اقتصاد» برای مطالعه بازار به کار گرفته شده است (آقایی طوق، ۱۳۹۲، ص ۸).

نکته دارای اهمیت، در مباحث مرتبط با تحلیل اقتصادی حقوق، این است که تحلیل‌های مرتبط با تکیه بر علم اقتصاد خرد به بررسی مسائل حقوقی می‌پردازد. اقتصاد خرد، شاخه‌ای از علم

اقتصاد است که به مطالعه، تجزیه و تحلیل بازار، رفتار مصرف‌کنندگان و خانوارها و بنگاه‌ها می‌پردازد. اقتصاد خرد چگونگی رفتار انسان‌ها و انتخاب‌هایشان را در سطح واحدهای خرد یا کوچک اقتصادی مانند یک فرد، یک بنگاه، یک صنعت یا بازار یک کالای خاص بررسی می‌کند و به چگونگی تعامل بین خریداران می‌پردازد (شاگری، ۱۳۹۳، ص ۳۱۰).

براساس آنچه بیان شد، آشنایی با مفاهیم بنیادین علم اقتصاد خرد، جهت کاربرد آنها به‌عنوان ابزارهای تحلیل اقتصادی حقوق ضروری است.

۱-۳-۱. مفهوم کارایی اقتصادی

یکی از مهم‌ترین محورهای مورد توجه صاحب‌نظران حقوق و اقتصاد و در عین حال یکی از دغدغه‌های اصلی اقتصاددانان و یکی از موضوعات اساسی علم اقتصاد مسئله کارایی است با وجودی که این موضع خاستگاه اقتصادی دارد، اما کاربرد آن در بسیاری از دیگر رشته‌ها وسیع و جایگاه آن در رشته «حقوق و اقتصاد» محوری است.

مفهوم اقتصادی کارایی در این تحقیق ناظر به هزینه‌ها و فوایدی است که از یک اقدام، قاعده یا یک نهاد عاید اجتماع به‌عنوان یک کل می‌شود. این مفهوم متکی بر این ایده اساسی است که جامعه عبارت است از اجتماع افراد متشکله آن. بر همین اساس هزینه و فایده اجتماع در کل تابعی است از هزینه و فایده‌ای که متوجه فرد فرد آن می‌شود. از همین جا می‌توان به مفهوم ابتدایی «کارایی» دست یافت و آن را به وضعیتی اطلاق نمود که در آن مجموع فواید فردی حاصل از امری بیش از ضررهای ناشی از آن باشد.

در صورتی که هم بنگاه‌ها و هم خانوارها و هم دولتمردان وظایف خود را به‌طور بهینه انجام دهند، کارایی عمومی و اجتماعی حاصل خواهد شد. در این صورت نوعی رضایت‌مندی کلی ایجاد می‌شود و کارکرد کل سیستم‌های جامعه رضایت‌بخش خواهد بود. در هر صورت افزایش کارایی و کارآمدی به‌منزله فراهم شدن زمینه‌های رشد و بالندگی و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی است (Andreu & Michial & Jerry, 2015, 543).

۱-۳-۲. هزینه-فرصت

در اقتصاد هر نوع تصمیم‌گیری و اقدام به هر فعالیت نوعی هزینه است. حداقل هزینه زمان صرف‌شده برای اتخاذ تصمیم می‌باشد. اصولاً مقدار درآمد و یا منفعتی که شخص می‌تواند در بهترین وضعیت از کاربرد زمان و دیگر منابع در دسترس به دست آورد که در حال حاضر به دلیل گزینش وضع موجود از دست می‌دهد، «هزینه فرصت از دست رفته» نام دارد (دادگر، ۱۳۹۰، ص ۳۸۱).

مقوله هزینه فرصت با وجودی که از عناصر حساس در رشته اقتصاد است؛ اما با توجه به پیوند آن با رفتار عقلانی می‌تواند کاربردهای فراوانی در دیگر رشته‌ها (از جمله حقوق) داشته باشد (دادگر، ۱۳۹۱، ص ۷۹).

۱-۳-۳. تجزیه و تحلیل هزینه-فایده و نقش عنصر نهایی

یک ضابطه کلی و فراگیر در علم اقتصاد و در چارچوب اتخاذ تصمیمات اقتصادی، معیار تجزیه و تحلیل هزینه-فایده می‌باشد. در یک مفاد بسیار کلی هر نوع اتخاذ تصمیم و یا اقدام به هر نوع فعالیت در صورتی توجیه اقتصادی خواهد داشت که مجموعه درآمدها و منافع نهایی حاصل آن از هزینه‌های مربوطه بیشتر باشد. هزینه‌ها شامل تمامی هزینه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت و هزینه‌های ضمنی و صریح خواهد بود. به این قاعده «تجزیه و تحلیل هزینه-فایده» گفته می‌شود (Morris, 2014, 80). همچنین، برای بررسی دقیق‌تر رفتار متغیرهای اقتصادی و آثار آنها گاه تأثیر تغییراتی جزئی (یک واحد مثلاً) در فعالیت‌های تولیدی، مصرفی و یا هر عنصر دیگر مورد توجه خاص اقتصاددانان می‌باشد. تبیین این موضوع در قالب تجزیه و تحلیل عنصر «نهایی» صورت می‌گیرد.

۲. حقوق رقابت

۲-۱. مفهوم حقوق رقابت

رقابت در لغت به معنای نگرهبانی و هم‌چشمی کردن آمده است. در اصطلاح «حقوق رقابت» یا «رقابت تجارتي و (اقتصادي)» نیز همین معنا از رقابت مورد نظر است؛ زیرا در محیط بازار، هر کنشگری مراقب رقیب تجاری خود است و فعالیت‌های او را به دقت تحت نظر دارد تا مبادا مغلوب او شده و با از دست دادن کار و کسب خویش مجبور به ترک بازار شود. امروزه تقریباً همه پذیرفته‌اند که رقابت موجب افزایش رفاه عمومی، رشد اقتصادی، ارتقای تکنولوژی و پیشرفت‌های علمی می‌شود. رقابت بهترین شیوه نیز برای اعمال فشار به بنگاه‌ها جهت استفاده مطلوب از منابع و کاهش هزینه‌های تولیدی خود و همچنین، ترغیب آنها به تولید محصولات با کیفیت، ابتکاری و نو در جهت کسب رضایت مصرف‌کنندگان به حساب می‌آید. بنابراین، رقابت با ایستایی و ناکارایی بنگاه‌ها و بهره‌کشی از مصرف‌کنندگان در تضاد است و آنها را همواره به کار و تلاش وادار می‌کند (غفاری فارسانی، ۱۳۹۳، ص ۵۶-۶۰). حقوق رقابت یکی از مهم‌ترین زیرشاخه‌های «حقوق اقتصادی» است.

بنابراین، وظیفه و کار اصلی حقوق رقابت محافظت از رقابت و جلوگیری از بروز رفتارهای ضد رقابتی است. در نتیجه، مقررات زیربنایی آن به جای اثر ایجابی، ماهیتی سلبی، منع‌کننده یا بازدارنده دارند. براساس این، می‌توان گفت حقوق رقابت: «مجموعه قواعد و مقررات، رویه قضایی و نظریاتی است که هدف از آنها جلوگیری از اختلال رقابت مؤثر در بازار و سوءاستفاده‌های بنگاه‌ها یا گروهی از آنها از قدرت بازاری خود می‌باشد». به اعتبار موضوع نیز می‌توان حقوق رقابت را «مجموعه‌ای از قواعد و مقررات دانست که ناظر بر اعمال یک‌جانبه و دو یا چندجانبه بنگاه‌ها که محل رقابت مؤثر در بازارها هستند بوده و به مبارزه با آنها برمی‌خیزند». اعمال یک‌جانبه را سوءاستفاده بنگاه‌های دارای قدرت بازاری از موقعیت برتر خود تشکیل می‌دهد و اعمال دو یا چندجانبه، شامل توافقات ضد رقابتی بنگاه‌ها می‌شود. بر این مبنا، حقوق رقابت دارای دو موضوع یا قابل تقسیم به دو بخش عمده است: ۱. مقررات ضد توافقات محل رقابت و ۲. مقررات ضد سوءاستفاده از قدرت بازاری.

جایگاه حقوق رقابت در مطالعات حقوق اقتصادی به‌گونه‌ای است که در یکی از تعاریف ارائه‌شده در مقاله‌ای اقتصادی توسط نویسنده‌ای فرانسوی، این رشته مجموعه قواعدی تعریف شده که از بنگاه‌ها، ساختار و عملکرد داخلی آنها، روابط بین بنگاه‌ها با یکدیگر و با دولت صحبت می‌شود. تعریف یادشده با اغماض همان تعریف حقوق رقابت است (حسینی، ۱۳۹۶، ص ۱۵).

«حقوق رقابت» ایده‌ای است که در بیشتر کشورها مدت زیادی از تولد آن نمی‌گذرد. در واقع این دانش نوپا رابطه مستقیمی با میزان توسعه‌یافتگی و رشد اقتصادی کشورها دارد؛ به‌گونه‌ای که هرچه اقتصاد آنها قوی‌تر و بخش خصوصی فعال‌تر باشد نیاز به وضع قوانین حمایت از رقابت نیز زودتر احساس و ضرورت آن درک می‌شود. به همین ترتیب، در کشورهای در حال توسعه نیز که در اواخر همین دهه و دهه اول قرن بیست و یکم، از یک‌سو خود را ناچار به پیوستن به سازمان تجارت و رعایت الزامات آن می‌دیدند و از سوی دیگر، نیز به توفیق و کارایی بیشتر نظام سرمایه‌داری و بازار آزاد آگاه شده بودند، تصویب قوانین رقابتی به‌عنوان یکی از ارکان و مقدمات لازم برای موفقیت در برنامه‌های خصوصی‌سازی و کوچک کردن دولت به شمار آمد (غفاری فارسانی، ۱۳۹۳، ص ۶۲).

کشور ما ایران در حال حاضر در یک چنین مرحله‌ای به سر می‌برد؛ از این‌رو ضروری است تا در این برهه زمانی حساس که نظام اقتصادی کشور در حال دگرگونی و گذر از یک نظام اقتصاد دولتی به نظام اقتصادی مبتنی بر بازار آزاد است با پرداختن صحیح به قوانین و مقررات رقابت و تبیین دقیق مفهوم و قلمرو آنها، از هم‌اکنون بنای یکی از مؤلفه‌های مهم توفیق در برنامه خصوصی‌سازی کشور و ایجاد انگیزه در نزد سرمایه‌گذاران خصوصی به درستی نهاده شود. به‌یقین

در صورت کامیابی و موفقیت‌آمیز بودن این گذر، سهم قوانین رقابت و نهادهای مراقبت از آن و همچنین، حقوق‌دانان و اقتصاددانانی که به موقع و به اندازه کافی اهمیت این قوانین را درک کرده و به درستی آنها را تفسیر و اجرا نموده‌اند اندک نخواهد بود.

۲-۲. مفهوم کارایی و حقوق رقابت

با توجه به مجموع نظریات تحلیل‌گران اقتصادی حقوق رقابت، می‌توان بیان کرد منظور از کارایی در ظرف حقوق رقابت عبارت از تخصیص بهینه منابع اقتصادی از طریق کاهش هزینه‌های کارگزاری به مفهوم اقتصادی آن است. فرض این است که حقوق رقابت با فراهم نمودن موازین و قواعد مناسب درصدد است تا با به حداقل رساندن هزینه‌های یادشده، زمینه‌های لازم را برای ارتقای عوامل تولید یا خدمات اعم از سرمایه‌های مادی و فیزیکی، نیروی انسانی و مدیریت فراهم نماید. به عبارت واضح‌تر هرگاه بتوان فرض نمود اجتماع عوامل تولید و به‌ویژه ایجاد بنگاه‌های رقیب شکل‌گرفته و براساس موازین و قواعد یادشده بتوانند به صورت روان و با همدیگر تعامل پایداری را برقرار نمایند؛ به‌نحوی که در آن حقوق تولیدکننده و مصرف‌کننده در یک بازار رقابتی مراعات شده باشد، در این صورت می‌توان مدعی شد منابع به بهترین شکل تخصیص یافته است.

۳. الزامات قانونی اعمال حقوق رقابت بر بانک‌ها در ایران

ارتباط نظام حقوقی حاکم بر بانک‌ها با حقوق رقابت از آن جهت است که اصولاً خاستگاه و حقوق رقابت و جایگاه اعمال آن، بخش‌های اقتصادی یک جامعه می‌باشد. بخش‌های اقتصادی شامل زیرمجموعه‌هایی هستند که البته اصلی‌ترین و مبنایی‌ترین بخش آن، بخش پولی و بانکی است. بخش بانکی بخش خاص اقتصاد محسوب می‌شود و البته نسبت به دیگر بخش‌ها شکنندگی بیشتری در مقابل بحران دارد؛ پس حساسیت و خاصیت‌های ویژه بخش بانکی می‌طلبد که اعمال حقوق رقابت در این بخش، به نوعی ظریف و حساب‌شده بوده و شاکله قانونی دقیقی بر نحوه اعمال حقوق رقابت بر بانک‌ها پی‌ریزی شود (طیبیان و همکاران، ۱۳۸۴، ص ۵۶۹).

از نخستین اقدامات برای پذیرش رقابت در سطح بخش بانکی کشور، اجازه تأسیس بانک‌های خصوصی با تصویب قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی در فروردین ۱۳۷۹ بود که ریشه تدوین آن به سیاست‌های مصوب در برنامه سوم توسعه برمی‌گشت که نخستین برنامه اقتصادی با رویکرد جدید اقتصاد رقابت‌محور، پس از انقلاب اسلامی بود (کهندل، ۱۳۸۷، ص ۱۵).

سیاست‌های برنامه سوم در سال‌های پس از آن نیز ادامه یافت؛ به نحوی که فصل سوم برنامه

چهارم توسعه، رقابت‌پذیری اقتصادی نام دارد که در ماده ۳۹ خود به صراحت تأکید دارد: «دولت موظف است در جهت تجدید ساختار و نوسازی بخش‌های اقتصادی در برنامه چهارم، اقدام‌های ذیل را به عمل آورد:

اصلاح ساختار و ساماندهی مناسب بنگاه‌های اقتصادی و تقویت رقابت‌پذیری آنها...
(والی‌نژاد، ۱۳۸۱، ص ۲۴۳)؛

پس از تصویب نهایی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و پیش‌بینی مقررات الزام‌آور رقابت و تأسیس نهادی به نام شورای رقابت، بانک‌ها نیز به‌عنوان یکی از انواع شرکت‌های تجاری، ملزم به پیروی از قوانین و مقررات حقوق رقابت تحت نظارت شورای رقابت شدند. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اقدام مهمی در جهت نظری کردن حقوق رقابت در فضای اقتصادی بود. بنابراین، به‌طورکلی، جهت‌گیری قوانین اخیر در جهت آزادی رقابت و احترام به قواعد رقابت^۱ تحت مقررات سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تأکید بسیاری از قوانین و بخشنامه‌ها بر توجه به رقابت، نشان از الزام‌آور بودن اعمال رقابت بر بخش بانکی دارد.^۲

۳-۱. بررسی مبانی قانونی خصوصی‌سازی بانک در ایران و مشکلات اعمال حقوق رقابت بانکی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به دلیل جوّ عمومی ناشی از مسائل سیاسی و رشد عقاید عدالت‌طلبانه آن دوران و نگاه بدبینانه به اندیشه سرمایه‌داری، به بانک‌ها به‌عنوان سازمان‌هایی نگاه می‌شد که وظیفه آن به حداکثر رساندن منافع جامعه و حمایت از عموم مردم در مقابل سرمایه‌سالاری بود. از این رو و به علت برخی از ملاحظات ناشی از فرار عوامل رژیم سابق و سلب مالکیت بانک‌های خصوصی از آنها، بانک‌ها به‌طور کلی، دولتی شد (فرهادی چشمه مرواری، ۱۳۹۵، ص ۱۸).

و با تصویب قانون ملی شدن بانک‌ها در سال ۱۳۵۸ و سرانجام با تصویب قانون اساسی و به‌ویژه اصول ۴۳ و ۴۴ آن، اوج این نوع دیدگاه نمودار شد؛ اما به تدریج و با تغییر نگرش و تردید نسبت به عملکرد مؤسسات دولتی، اندیشه خصوصی‌سازی در سال ۱۳۶۲ مطرح شد؛ اما اتفاقاتی از جمله جنگ تحمیلی عراق علیه ایران و ایجاد تحریم‌های اقتصادی مانعی اساسی بر سر راه اجرای این سیاست‌ها قرار داشت. پس از جنگ این اندیشه دوباره در سیاست‌های دولت مطرح

۱. ماده ۹۷ قانون برنامه پنجم توسعه چنین است: «با توجه به بند (۲۳) سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری، شورای پول و اعتبار موظف است طی سال‌های برنامه، موارد زیر را انجام دهد: ... د) افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در جهت کاهش هزینه خدمات بانکی...».

۲. می‌توان به تداوم رقابت‌محوری سایر مواد در برنامه پنجم توسعه اشاره داشت مانند ماده (۷۴)، بند (ب)، ماده (۸۰).

شد. در اردیبهشت ماه ۱۳۷۰، خصوصی سازی بخش های اقتصادی براساس تصویب نامه ای^۱ که هیئت وزیران مصوب کرد وارد روند اجرایی شد. این تصویب نامه فقط به واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمان و شرکت های دولتی اشاره کرده است که بانک های دولتی را نیز در برمی گیرد و در آن از روش های دیگر خصوصی سازی صحبتی به میان نیامده است. در این تصویب نامه به استفاده از روش فروش سهام در بورس اوراق بهادار به عنوان اولی ترین روش واگذاری اشاره شده است که یکی از رویه های مطرح و پرطرفدار در سطح جهان برای واگذاری مالکیت بنگاه ها و بانک ها به بخش خصوصی می باشد. در دی ماه ۱۳۷۱، هیئت وزیران مورد دیگری نیز مصوب کرد که براساس آن مقرر شد سیاست گذاری، برنامه ریزی و اتخاذ تدابیر لازم جهت پیشبرد واگذاری سهام بر عهده شورای اقتصاد باشد. در این تصویب نامه سازوکاری برای ایجاد هماهنگی بین دستگاه های واگذارکننده و نظارت بر فرایند واگذاری در چارچوب سیاست های مصوب شورای اقتصاد پیش بینی شده بود.^۲ با توجه به تلاش های بسیار دولت، در عمل در رسیدن به اهداف خصوصی سازی در این سال ها توفیقی حاصل نشد. عمده دلایل موفق نشدن را می توان این موارد دانست: اولاً واگذاری در این سال ها صرفاً به گروه های خاص صورت می گرفت که این امر کاملاً با سیاست های برنامه توسعه در تقابل بود؛ ثانیاً روش های واگذاری محدود بود؛ در حالی که می توانست روش های واگذاری دیگری چون اجاره، قرارداد مشارکت یا مزایده را در برگیرد؛ ثالثاً دولت به جای اینکه صرفاً عرضه کننده سهام باشد، از طریق نهادهای عمومی غیردولتی اقدام به خرید سهام می کرد و رابعاً عدم پیش بینی ضمانت اجراهای حقوقی در هنگام بروز تخلفات در واگذاری به شکست سیاست های خصوصی سازی برنامه اول منجر شد.

در مرداد ۱۳۷۳، تصویب نامه های قبلی کاملاً ملغی اعلام شدند و تصویب نامه یاد شده ملاک عمل قرار گرفت که بر مبنای آن واگذاری تنها به طرق بازار بورس و یا مزایده محدود شد و این را باید اقدام مفیدی نامید که می تواند زیرساخت قانونی مناسب تری در جهت پیشبرد برنامه های خصوصی سازی موفق ایجاد کند؛ البته ایجاد محدودیت بر میزان خرید سهام نیز با وجود اهمیت بسیاری که دارد، در این تصویب نامه به آن اشاره ای نشده است.^۳ طی سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ هر

۱. چگونگی سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمان ها و شرکت های دولتی، ۱۳۷۰/۰۲/۱۵ - ۵۲۸۳ - ت ۱۰۹ هـ - ۱۳۷۰/۰۳/۲۹ - ۲۶۱.

۲. تصویب مواردی در خصوص سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت به ایشارگران و کارگران، مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ مجلس شورای اسلامی، تأیید ۱۳۷۳/۵/۱۹ شورای نگهبان.

۳. قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایشارگران و کارگران، مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ مجلس شورای اسلامی، تأیید ۱۳۷۳/۵/۱۹ شورای نگهبان.

سال شاهد تصویب تبصره ۳۵ در قوانین بودجه و اعطای اختیارات به ظاهر کامل به دولت جهت تعیین تکلیف شرکت‌های بخش دولتی بوده‌ایم. این تبصره هرچند نسبت به قوانین گذشته در خصوص واگذاری مالکیت واحدهای تحت تملک دولت از جامعیت بیشتری برخوردار بود، ولی در عمل شاهد عدم تحقق این تبصره بوده‌ایم و در نتیجه این تبصره، از قانون بودجه سال ۱۳۷۹ حذف شد.

در برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸، به طور جدی بر لزوم واگذاری و خصوصی سازی شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی تأکید شد. در ماده ۴ فصل دوم این قانون، ساماندهی قانونی و زمینه سازی برای خصوصی سازی شرکت‌های دولتی مورد توجه قرار گرفته و در فصل سوم ماده ۹ این قانون بر لزوم واگذاری شرکت‌های بخش دولتی به منظور ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و نیروی انسانی کشور مورد تأکید قرار گرفت؛ اما نکته دارای اهمیت در این قانون آن است که در ماده ۱۱ خود، منظور از شرکت‌های دولتی و مؤسسات موضوع ماده ۴ که خواستار پیگیری واگذاری آن به بخش خصوصی شده است، شرکت‌های دولتی به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری معرفی شد. با وجود این، بستر اجرایی خصوصی سازی بانک‌ها، ریشه در ماده ۱۵ قانون سوم توسعه دارد که سند قانونی تشکیل سازمان خصوصی سازی شد. با تأسیس سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۸۰ و پس از آن با تسریع روند خصوصی سازی در کشور به تدریج مزومه واگذاری بانک‌های دولتی به بخش خصوصی بالا گرفت (مجتهد، ۱۳۸۷، ص ۱۸-۲۰).

بنابراین، می توان گفت که در آن دوران منع صریحی که در اصل ۴۴ قانون اساسی وجود داشت، مانعی جدی بر سر راه خصوصی سازی و واگذاری بانک‌ها بود، اما دولت اعتقاد داشت که اگر مجلس، قدم پیش بگذارد و موارد استثنای ماده ۱۱ قانون برنامه سوم را اصلاح کند و بانک‌ها و بیمه‌ها را از شمول مستثنیات این ماده خارج کند مانع پیش روی خصوصی سازی بانک‌ها مرتفع خواهد شد؛ از این رو، دولت رسماً درخواستی به این مضمون به مجلس شورای اسلامی ارسال می کند و مجلس در بهمن ۱۳۸۲ با تصویب یک فوریتی استفساریه ماده ۱۱ قانون برنامه سوم توسعه به دولت اجازه می دهد که سهام خود را در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه دولتی به بخش خصوصی واگذار کند. در حقیقت، هدف دولت این بود که با خصوصی سازی بانک‌های دولتی، دومین مرحله از مقررات زدایی و انحصار زدایی را از سیستم بانکی کشور آغاز کند^۱ (السان، ۱۳۹۸، ص ۳۱) و بدین ترتیب فضای رقابتی حاکم شود. همان طور هم که در فصل چهارم برنامه سوم توسعه مقرر شده بود یکی از وظایف دولت در حوزه اقتصادی رقابتی تر کردن فضای

۱. در مرحله نخست، تأسیس بانک‌های خصوصی، اجازه داده شده بود.

فعالیت‌های اقتصادی است؛ اما مصوبه مجلس^۱ با سد شورای نگهبان برخورد کرد؛ زیرا شورای نگهبان اعلام کرد که تفسیر نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیرامون ماده ۱۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، منطبق بر قانون اساسی نیست و مصوبه مجلس افزون بر اینکه توجیه تفسیری ندارد، برخلاف صراحت اصل ۴۴ قانون اساسی است. در نتیجه، اختلاف مجلس و شورای نگهبان به مجمع تشخیص ارجاع شد.

در ابلاغیه‌ای که مقام رهبری در خرداد ۸۴ با اختیار حاصل از تجویز ذیل اصل‌های چهل و چهارم بر پایه بازبینی عملکرد بخش دولتی با تقسیم فعالیت‌های اقتصادی به چهار بخش صادر کرد، استخوان‌بندی متصلب اقتصاد کشور به حرکت و نرمش و قبول انعطاف نوسازی رهنمون شد؛ البته ایشان ابلاغیه سیاست‌های اصل ۴۴ در خصوص سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت و بنگاه‌های دولتی که موضوع بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بود را در تیر ماه ۱۳۸۵ به مراجع ذیربط ابلاغ کردند.

۳-۲. بررسی حقوق رقابت بانکی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تحلیل محدودیت‌ها و نقاط ضعف قانون

در ابلاغیه بند «ج» سیاست‌های کلی، واگذاری سهام بانک‌ها تا ۸۰ درصد به بخش خصوصی مجاز اعلام شده بود که نقطه عطفی در آغاز سیر خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی و برداشتن انحصار مالکیت دولتی در این بانک‌ها شد. در این ابلاغیه تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری، هدایت، نظارت و آماده‌سازی تدریجی بنگاه‌های داخلی، و نیز بر جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری تأکید شده است؛ اما گسترش مالکیت عمومی از طریق واگذاری بانک‌ها و بنگاه‌های دولتی به این بخش‌ها از خلأهای آن است؛ زیرا سپردن مالکیت از بخش دولتی به بخش عمومی در عمل هدف خصوصی‌سازی را زیر سؤال می‌برد؛ زیرا نهادهای عمومی از نظر ساختار و ارتباط با حاکمیت و انگیزه اجرایی تفاوت محسوسی با دولت ندارند و از نقطه نظر استدلالی اصولاً بخشی از حاکمیت قلمداد می‌شوند. در خصوصی‌سازی باید مشتمل بر واگذاری واقعی بنگاه‌های دولتی به بازار و حاکم شدن قواعد بازار بر آن باشد. حتی در نظر گرفتن ۲ درصد سهم دولتی نیز در این بنگاه‌ها همچنان در تضاد با هدف آرمانی خصوصی‌سازی است؛ زیرا این امر، موجب تضمین‌های پنهان دولت و خطر اخلاقی

۱. قانون استفساریه، بند «ر» تبصره «۵»، قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور، بیست و سوم دی ماه ۱۳۸۲، مصوب مجلس شورای اسلامی.

ریسک‌پذیری بیش از حد بانک‌های خصوصی به علت پشت‌گرمی سهم دولتی در آنها خواهد شد. بنابراین خصوصی‌سازی باید به صورت تدریجی به تکامل برسد در غیر این صورت باعث انفعال سرمایه‌گذاران خواهد شد (نادعلی، ۱۳۸۶، ص ۷۰).

در نتیجه، با وجود سهم ۲۰ درصد مالکیت دولتی، دست دولت از تصمیم‌گیری و تأثیرگذاری بر تصمیمات بانک‌های خصوصی شده بسته نمی‌شود که این نیز به نوبه خود باید به تدریج به خصوصی‌سازی کامل تغییر پیدا کند.

در این ابلاغیه بر جلوگیری از ایجاد انحصارات پس از خصوصی‌سازی و در نتیجه خصوصی‌سازی، تأکید خاصی شده است و این نکته از نقاط قوت آن می‌باشد. همچنین، با تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب بهمن ۸۶ اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ سروسامان بهتری داده شد.

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در برخی موارد توجه خوبی به ظرایف خصوصی‌سازی شده است. مثلاً در بند «ب» ماده ۱۹ تأکید بسیاری بر تجدید ساختار بنگاه‌ها قبل از واگذاری شده که مطابق با نتایج تحقیقی است که بازسازی ساختاری قبل از خصوصی‌سازی را بر موفقیت خصوصی‌سازی مؤثر می‌داند.

اما انتقاد مهم به ماده ۳۴ قانون این است که خصوصی‌سازی را با توزیع سهام عدالت به میزان ۴۰ درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار الزامی می‌کند و بانک‌های تجاری دولتی را نیز شامل می‌شود. هرچند فلسفه وضع این ماده گسترش عدالت اجتماعی عنوان شده و این هدف متعالی است، اما نمی‌تواند مبنی یک خصوصی‌سازی موفق باشد؛ زیرا سهام عدالتی که قرار است میان اقشار جامعه تحت عنوان سهم آنها از بنگاه‌های دولتی تعلق گیرد، شباهت به عمومی‌سازی دارد؛ زیرا در این صورت خصوصی‌سازی که باید با انتقال سهام به سرمایه‌گذاران حرفه‌ای و مؤثر خصوصی، موجب ارتقا و اصلاح فرایندهای مدیریتی و ارتقای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها شود، به‌طور قابل توجهی از مسیر درست منحرف خواهد شد. اقشار جامعه هم نه واقعاً اطلاعی از بانکداری دارند و نه می‌توانند بر عملکرد کیفی مدیریت بانک‌های خصوصی شده اثر قابل توجهی گذارند. در مدل انتشار سهام عدالت، مدیریت واقعی به بخش خصوصی که از پیش شرط‌های موفقیت خصوصی‌سازی است انتقال پیدا نمی‌کند و اقشار جامعه که سهام جزئی در این واگذاری دارند، افزون‌بر نداشتن دانش سرمایه‌گذاری، انگیزه حفظ منافع جزئی خود را نیز نداشته (حقیقی، ۱۳۸۵، ص ۷۲) و حتی امکان آن را نیز نخواهند یافت. در این

صورت با واگذاری بانک‌ها طی برنامه سهام عدالت، بانک‌ها به نوعی شبه دولتی خواهند ماند؛ زیرا سرمایه‌گذاران کارا نقش زیادی در مدیریت بانک به عهده نخواهند گرفت.

پس از اینکه مبانی قانونی خصوصی‌سازی بانک‌ها با لازم الاجرا شدن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در ایران مسجل شد، دولت توانست بدون موانع قانونی دیگری پروژه خصوصی‌سازی بانک‌ها را کلید بزند و خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی را با عرضه سهام بانک ملت در تاریخ ۲ اسفند ۱۳۸۷ آغاز و سپس بانک تجارت را وارد بورس کرد. درصدی از سهام بانک صادرات ایران نیز در تاریخ ۷ خرداد در بورس واگذار شد و این واگذاری تاکنون ادامه پیدا کرده است؛ اما انتقاد مهمی که نسبت به روند این نوع خصوصی‌سازی وجود دارد این است که نوعی دست‌به‌دست کردن اموال دولتی در بخش عمومی است و نمی‌تواند اهداف خصوصی‌سازی را محقق کند.

به‌عنوان مثال دولت با اختصاص ۳۰ درصد سهام بانک ملت به سهام عدالت و واگذاری ۱۵ درصد آن به شرکت شستا و اعطای دو بلوک ۵ درصدی به صندوق بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح برای رد دیون خود به این نهادها در عمل برنامه خصوصی‌سازی را نابسامان کرده است. در ۶۰ درصد سهام عرضه‌شده، نشانه‌ای از خصوصی‌سازی به چشم نمی‌خورد و در عمل هم تفاوت محسوسی در عملکرد بانک‌ها پس از این خصوصی‌سازی مشهود نیست. تنها در واگذاری ۵ درصد سهام بانک ملت به کارکنان خود و عرضه ۵ درصد دیگر سهام آن در بورس، الزامات خصوصی‌سازی موفق رعایت شده است.

در خصوصی‌سازی بانک‌های تجارت و صادرات نیز با توجه به واگذاری درصد قابل توجهی از سهام بانک صادرات به سازمان تأمین اجتماعی و سازمان‌های عمومی دیگر می‌توان عمق ناکارآمدی این نوع خصوصی‌سازی را درک کرد. متأسفانه خصوصی‌سازی روشی برای رد دیون دولتی به نهادهای نیمه‌دولتی شده است؛ به‌نحوی که طی چند سال گذشته ۶۲۰ شرکت در بورس واگذار شده است که ۴۸۵ شرکت به بخش خصوصی واگذار شده است و ۱۴۱ شرکت به نهادهای نیمه‌دولتی برای رد دیون دولتی واگذار شده است و مشاهده می‌شود که ۱۴۲ شرکت واگذار شده به مراتب بیش از ۴۸۵ شرکت سرمایه و دارایی دارند. این روند در خصوصی‌سازی بانک‌ها نیز مشهود است. بنابراین نمی‌توان چنین دیدگاه و رویکردی را در برنامه‌های خصوصی‌سازی امیدوارکننده دانست. در شرایط کنونی ایران، موانع خصوصی‌سازی موفق را می‌توان نقص در کارایی بازار سرمایه، مقررات دست‌وپاگیر، عدم تطبیق قانون مالیاتی، انقباضی عمل کردن بانک‌ها، انتظارات نامعقول بخش خصوصی از دولت، عملکرد نادرست مجریان، عدم حمایت فرهنگی، سیاسی و اجتماعی دانست.

به‌طورکلی در تحلیل و بررسی قوانین و مقررات الزام‌آور حقوق رقابت آنچه که اهمیت دارد این است که قواعد راجع به رعایت حقوق رقابت که در دل قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ می‌باشد، دچار پاره‌ای نقص‌ها و محدودیت‌هاست؛ از جمله ملاحظه می‌شود که برخلاف آنچه که در اتحادیه اروپا تحت استثنائات ماده ۸۷ مورد توجه قرار گرفته (زیرا همواره از ضروریات قوانین حقوق رقابت هستند؛ به‌ویژه در حوزه بانکی که به دلیل اهمیت ثابت آن گاه دولت باید در جهت تأمین ثبات اقتصادی حقوق رقابت را به نحو مرسوم خود اجرا نکند یا به نحوی در روند آن به صورت موقتی فشار و تغییری ایجاد کند)، در قوانین ایران تنها در ماده ۵۲ بر رعایت کامل حقوق رقابت و ممنوعیت کمک دولتی بدون اعلام هیچ‌گونه معافیت و یا استثنائاتی تأکید شده است.

این مسئله قابل مناقشه است؛ زیرا در صورت بروز مسائلی مانند بحران اقتصادی شدید و یا حتی ریسک سیستمی در بخش بانکی از نظر مقررات حقوق رقابت هیچ‌گونه استثنائی وجود ندارد و این قانون دست دولت را در حمایت از بخش بانکی از نظر قانونی می‌بندد؛ درحالی‌که همان‌طور که در بحث اتحادیه اروپا متذکر شدیم، انعطاف قانون اتحادیه اثر مهمی بر تأمین ثبات اقتصادی در کنار اعمال قواعد حقوق رقابت داشت. به نظر می‌رسد حتی ضرورت پیش‌بینی استثنائات در قانون ما از اتحادیه اروپا بیشتر باشد؛ زیرا در کشور ما هنوز بخش دولتی بر اقتصاد حاکم است و متصدی بخش خصوصی به تدریج در حال شکل‌گیری است؛ از این‌رو باید دولت قواعدی وضع می‌کرد که بخش خصوصی را راغب به حضور در عرصه کند نه اینکه آنها را یکباره به رقابت تمام‌عیار با بانک‌های دولتی بکشانند. بهتر بود دولت استثنائاتی در خصوص حمایت اولیه از تأسیس بانک‌های خصوصی تا مرحله راه‌اندازی و تثبیت آن می‌داشت و این ابداعاً ناقض قواعد حقوق رقابت نبود؛ بلکه انگیزه ورود بخش خصوصی و ورود رقبای جدید در عرصه بانک را به دنبال داشت.

با وجود عدم درج استثناء در ماده ۵۲ به نظر می‌رسد که در بند «۲» ماده ۵۸ بدان اشاره کرده است: «افزون بر موارد تصریح‌شده در سایر موارد این شورا وظایف و اختیارات زیر را دارد: ۱. تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و معافیت‌های موضوع این قانون و اتخاذ تصمیم در مورد معافیت‌ها» (باقری و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۴۸-۵۰).

آنچه که از بند ۱ استنباط می‌شود این است که شورا می‌تواند در مواردی استثناء بر برخی کمک‌های دولتی قرار دهد؛ درحالی‌که به نظر می‌رسد چنین دیدگاهی درست نیست؛ زیرا اولاً در ماده پیش‌گفته، شورای رقابت تنها می‌تواند مصادیق رویه‌های ضد رقابتی را اعلام کند نه اینکه استثنائات رویه‌های ضد رقابتی را تعیین کند. در ماده ۵۲ به اخلاف در رقابت به‌عنوان یک شرط

اشاره شده است؛ اما در ماده ۵۸ به ممنوعیت اخلال در رقابت اصلاً اشاره‌ای نشده است و تنها به ممنوعیت رویه‌های ضد رقابتی اشاره شده است. بنابراین ماده ۵۸ هیچ‌گونه اجازه‌ای به شورای رقابت در این باره را نمی‌دهد. در مورد ضمانت اجراها نیز می‌توان به ماده ۵۸ اشاره کرد. در این ماده آمده است که اشخاص حقیقی و حقوقی خسارت‌دیده از رویه‌های ضد رقابتی یادشده در این قانون می‌توانند حداکثر ظرف یک سال از زمان قطعیت تصمیمات شورای رقابت یا هیئت تجدیدنظر مبنی بر اعمال رویه‌های ضد رقابتی به منظور جبران خسارت به دادگاه‌های صلاحیت‌دار دادخواست بدهند. دادگاه ضمن رعایت مقررات این قانون در صورتی به دادخواست رسیدگی می‌کند که خواهان رونوشت رأی قطعی شورای رقابت یا هیئت تجدیدنظر را به دادخواست مذکور پیوست کرده باشد و می‌توان به این ماده امیدوار بود؛ زیرا کمک‌های دولتی بلاجهت قطعاً از مصادیق رویه‌های ضد رقابتی محسوب می‌شوند که در ماده ۵۸ به آن اشاره شده است.

این موارد بر این نکته استوارند که فعالیت‌های دولتی که جنبه تصدی‌گری پیدا کند (مانند بنگاه‌داری و کمک به بنگاه‌های خاص) نمی‌تواند به صورتی اعطا شود که موجب تبعیض و اخلال در رقابت باشد؛ بنابراین در ماده ۵۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به ایجاد تسلط در بازار به‌عنوان یکی از آثار کمک‌های دولتی می‌توان توجه کرد؛ اما اشکال وارد به قانون این است که ماده ۵۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ صرفاً به بیان قاعده ممنوعیت کمک‌های دولتی بسنده کرده است و هیچ ضمانت اجرایی بر این قاعده پیش‌بینی نکرده است؛ درحالی‌که برای رفتارهای ضد رقابتی یادشده در مواد ۴۴ تا ۴۸ این قانون ضمانت اجراهای متنوعی در ماده ۶۱ پیش‌بینی شده است، ولی ماده ۵۲ تحت این مقوله قرار نگرفته است.

اما براساس ماده ۶۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اشخاص حقیقی و حقوقی خسارت‌دیده از رویه‌های ضد رقابتی یادشده در این قانون، می‌توانند حداکثر ظرف یک سال از قطعیت تصمیمات شورای رقابت یا هیئت تجدیدنظر مبنی بر اعمال رویه‌های ضد رقابتی به منظور جبران خسارت به دادگاه صلاحیت‌دار دادخواست بدهند. بنابراین می‌توان تنها ضمانت اجرای کمک‌های دولتی را در صورت شکایت شرکت‌ها و اشخاص زیان‌دیده نزد دادگاه متصور بود.

به‌رحال شورای پول و اعتبار در لزوم عدم اجبار دستگاه‌های دولتی به استفاده از خدمات یک بانک خاص اشاره کرده است و تأکید دارد به‌منظور رقابت در بخش بانکی دستگاه‌های دولتی باید آزاد باشند و از خدمات هرکدام از بانک‌ها که تشخیص دادند، استفاده کنند. این خود یکی از مهم‌ترین اقداماتی است که البته شایسته بود شورای رقابت در مصوبات خود به انجام برساند؛ زیرا بانک‌های خصوصی نیز تلاش بسیاری دارند که حساب دستگاه‌های دولتی را به خود جذب کنند.

از این رو باید شرایط رقابتی فراهم شود و هرگونه اجبار زیر مجموعه‌های دولتی به استفاده از خدمات یک بانک، خود یکی از بارزترین نمونه‌های کمک‌های دولتی ناروا محسوب می‌شود (همان، ص ۵۷-۹۷).

۴. تحلیل حقوق رقابت در صنعت بانکداری از دیدگاه اقتصادی

تحلیل اقتصادی حقوق رقابت در صنعت بانکداری به‌ویژه در بین بانک‌های دولتی و خصوصی، با توجه به اینکه حقوق رقابت خود، یکی از عرصه‌های در حال توسعه گرایش‌های حقوق عمومی و خصوصی است، از نظر آثار در حوزه علم حقوق و اقتصاد، دارای اهمیت بسیاری است. حوزه بانک‌ها، یکی از بخش‌های ویژه و منحصر به فرد اقتصاد است و تأثیر زیادی بر رفاه اجتماعی و اقتصادی دارد. پس از جنگ جهانی دوم تعدادی از پژوهشگران به تدریج در انحصار و محدودیت‌های تجارت در عرصه بانکی تشکیک کرده و این عقیده را ترویج کردند که اصولاً رقابت، موجب بی‌ثباتی اقتصادی در بخش بانکی نمی‌شود؛ بلکه نبود مقررات بر رقابت و نبود قواعدی مشخص که تنظیم‌کننده این رقابت باشد، می‌تواند بحران‌زا و مسئله‌دار باشد. این گروه به فواید آزادسازی و مقررات‌زدایی از بخش‌های بانکی معتقد بودند. از آن جهت که می‌تواند موجب کارایی و نفع اقتصادی برای جامعه باشد و معتقد بودند که هدف حقوق رقابت، تأمین کارایی اقتصادی است. در نتیجه، حقوق رقابت از نظر آنها ارتباط بسیار نزدیک‌تر با بازار و روابط موجود در آن دارد که مبنای توجیهی حقوق رقابت را در وهله نخست، همان کارایی اقتصادی می‌دانستند.

۴-۱. کارایی در عملکرد بانک در فضای رقابتی با تکیه بر خصوصی‌سازی

در طول چندین دهه اخیر بسیاری از کشورها در تمام مراحل توسعه‌ای خود جهت اعمال حقوق رقابت، در نظام بانکداری، خصوصی‌سازی بانک^۱ را به‌عنوان ابزاری مهم انتخاب کرده‌اند. شناخت دلایل و اهداف خصوصی‌سازی و نقش آن جهت کارایی و کارآمدی سیستم بانکی و بهبود رفاه اقتصادی ضروری است. نظر به پیوند عمیق مباحث حقوق رقابت و امر خصوصی‌سازی در این مبحث به تبیین این مطلب پرداخته می‌شود.

خصوصی‌سازی مفهوم وسیعی دارد که در تعریف آن می‌توان گفت: «هر فرایندی است که به‌منظور انتقال کارکردها، تعهدات و مسئولیت‌ها به‌طور کلی و یا جزئی از دولت به بخش

1. Bank Privatization.

2. Function.

خصوصی انجام گیرد». اما ساده‌ترین تعریفی که از خصوصی‌سازی ارائه شده عبارت است از: «انتقال دارایی‌ها یا ارائه خدمات^۱ از دولت به بخش خصوصی» (Adams, 2011: 239)؛ بنابراین خصوصی‌سازی، ابزاری در جهت کاهش مالکیت دولت در بسیاری از کشورها و بخش‌هاست. یکی از مهم‌ترین اهداف خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف، بهبود کارایی و بهره‌وری منابع ملی است (سروش، ۱۳۸۶، ص ۵۴). کلید نظریه فرایند خصوصی‌سازی در این است که کارایی بخش بانکی بهبود یابد (Skosples, 2006: 56). در خصوص سنجش کارایی بانک‌ها باید از طریق انتخاب یک الگوی مناسب در رشته‌های حسابداری، اقتصاد و مدیریت و غیره که با روش‌های مختلفی انجام می‌شود (اسلامی بیدگلی و کاشانی‌پور، ۱۳۸۳، ص ۳)، به ارزیابی کارایی بانک‌ها قبل و بعد از خصوصی‌شدن پرداخت.

دیدگاه مرسوم در آثار اقتصادی بر این است که تناسبی میان کارایی و ثبات^۲ در بخش بانکداری وجود دارد. رقابت بیشتر، کارایی را افزایش می‌دهد (مجتهد، ۱۳۸۷، ص ۱۳۸۹). از دیدگاه اقتصاد مبتنی بر بازار، بدون خصوصی‌سازی موفق و توسعه بانکداری خصوصی‌گذار به سرمایه‌داری^۳ با شکست مواجه خواهد شد؛ زیرا اقتصاد بازار^۴ بدون مالکیت و کنترل ویژه در خصوص خدمات مالی و بانکی نمی‌تواند به‌طور شایسته عمل کند (پاکباز، ۱۳۹۴، ص ۵۴). همچنین، بحران‌های بانکی به هزینه‌های مالی چشمگیر و حتی زیان‌های قابل توجه در بازده منجر می‌شوند؛ از این‌رو خصوصی‌سازی اغلب، بخشی از تدابیر سیاست‌گذاری^۵ به منظور تقویت نظام مالی، کاهش بحران‌های آتی و جلوگیری از زیان‌های مربوطه بوده است.

از سوی دیگر، به‌طور کلی هزینه‌های بانک‌های دولتی بیش از منافع آن برآورد شده و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه در جایی که هنوز بانک‌ها تحت کنترل دولت می‌باشند، عدم کارایی و اغلب اعمال انگیزه‌های سیاسی در بخش بانکداری و سرانجام یأس از رسیدن به توسعه اقتصادی را شاهد هستیم. در چند سال اخیر تعداد قابل توجهی از راه‌حل‌های نظری و عملی در مورد خصوصی‌سازی بانک‌ها انجام شده است. در تمامی این اقدامات به دو مورد توجه شده است: اولاً ساختارهای معاملاتی فرایند فنی و تخصصی خصوصی‌سازی بانک‌ها و ثانیاً کارکرد موفق بعد از خصوصی‌سازی بانک‌ها شد (omran, 2007, 716).

1. Service Delivery.
2. Efficiency & stability.
3. Transition to capitalism.
4. Market Economy.
5. Policy Measures.

از طرفی توسعه‌یافتگی هرچه بیشتر بخش مالی زمینه مساعدی است که تخصیص (بهینه) منابع، نظارت بهتر، حداقل‌رسانی اطلاعات نامتقارن و رشد هرچه بیشتر اقتصادی را فراهم می‌آورد. بنابراین، صنعت بانکداری^۱ در مرکز رشد اقتصادی قرار دارد (Hsieh & Lee, 2010, 135-136) و بانکداری خصوصی به‌ویژه می‌تواند نقش مؤثری در تأمین سه عامل مهم رشد اقتصادی یعنی سرمایه، نیروی انسانی و تکنولوژی داشته باشد، منتها نقش آنها در تأمین سرمایه، مستقیم‌تر و اساسی‌تر از تأمین دو عامل دیگر است (خامه‌ای، ۱۳۵۶، ص ۲۳-۲۴).

خصوصی‌سازی بانک معمولاً در زمانی که دولت به‌طورکامل نظارت خود را بر بانک‌های دولتی رها می‌کند، زمانی که به بانک‌های غیردولتی اجازه مشارکت در فرایند خصوصی‌سازی داده شود و زمانی که دولت رقابت را محدود نمی‌کند، موجب ارتقای کارایی و سودآوری بانک خواهد شد؛ البته صرف ایجاد بانک‌های خصوصی تا زمانی که علت اصلی فقدان انگیزه رقابت در بانک‌های دولتی که بیشتر ناشی از ساختار دولتی حاکم بر آنها به‌ویژه در بخش مدیریت و نیروی انسانی است مورد توجه قرار نگیرد پویایی بانک‌ها را موجب نخواهد شد (محرابیان، ۱۳۸۲، ص ۵۴).

در ایران در سال‌های اخیر به علت تأسیس بانک‌های خصوصی و افزایش رقابت بانک‌ها جهت حفظ بقا، افزایش سودآوری و سهم بازار خویش، مجبور به ارائه خدماتی متنوع‌تر، باکیفیت‌تر و متناسب با خواسته‌ها، تمایلات و سلیقه‌های مشتریان خود شده‌اند. در واقع، می‌توان گفت که امروزه کیفیت خدمات مالی، شرط لازم بانک‌ها برای دستیابی به موفقیت است (سعید اردکانی و همکاران، ۱۳۸۸، ص ۱۰۸).

به‌دیگرسخن، شدت رقابت در بازارها و درک اهمیت حفظ مشتریان برای بانک‌ها موجب شده آنها به تدریج به سمت ایجاد و حفظ روابط بلندمدت با مشتریان گام برداشته و بازاریابی رابطه‌مند، مناسب‌ترین گزینه برای تحقق این امر در نظر گرفته شده است (رنجبریان و براری، ۱۳۸۸، ص ۸۳). همچنین، با توجه به مطالعات موردی درباره برخی بانک‌های ایرانی در صورت افزایش شدت رقابت، ارائه خدمات در مکان مناسب و محل‌های مورد نظر مشتریان، عاملی تعیین‌کننده در جذب و نگهداری مشتریان خواهد بود که این امر در نهایت به نفع مشتریان بانک‌ها می‌باشد (رنجبریان و غلامی کرین، ۱۳۸۵، ص ۵۲).

1. Banking Industry.

۴-۲. تحلیل ابزارهای زمینه‌ساز کارآمدی حقوق رقابت بانکی

با توجه به اینکه بررسی مفاهیم آزادسازی^۱ و مقررات‌زدایی^۲ در بخش بانکی با مفهوم خصوصی‌سازی در این بخش، جهت تبیین شاخص‌های کارآمدی بانکداری ضروری است، در این مبحث ضمن بیان ارتباط این سه مفهوم، به تفصیل به موضوع مقررات‌زدایی و تحلیل اقتصادی آن پرداخته و سرانجام، سنجش وضعیت رقابت در بانک‌های ایران با تکیه بر قوانین حاضر در جهت مقررات‌زدایی، مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

در ابتدا، ارتباط سه مفهوم آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی توضیح داده می‌شود تا نقش و رابطه آنها در ادامه بحث موجب ابهام نباشد.

۴-۲-۱. مقررات‌زدایی و ارتباط آن با آزادسازی و حقوق رقابت

مقررات‌زدایی درست در زمانی به‌عنوان یک اصطلاح در ادبیات بانکداری باب شد که آزادسازی در بخش مالی به‌عنوان ایده‌ای جدید پذیرفته شده بود. در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، نخستین بار این واژه در توجیه حذف مقررات محدودکننده در بخش مالی و آزادسازی و افزایش رقابت بانک‌ها مورد استفاده قرار گرفت. پژوهشگران، افزایش کارایی بانک‌ها و کاستن از هزینه‌ها را از فواید مقررات‌زدایی دانسته‌اند (Sturm & Barry, 2004, 1778).

مقررات‌زدایی به‌طورکلی، ناشی از توجه ویژه به حذف کاغذبازی در نظام‌های اداری است؛ زیرا روشی است که می‌کوشد با حذف مقررات اداری غیرضروری - که هزینه‌های بالایی بر اقتصاد و بی‌انگیزه کردن رقابت سالم ایجاد می‌کند - کارایی اقتصادی را افزایش دهد. همان‌طورکه پیش‌تر ذکر شد، کارایی اقتصادی و در نتیجه آن رفاه اقتصادی، یکی از اهداف اصلی حقوق رقابت است؛ به‌نحوی که نظام رقابت باز در بازارهای آزاد، رفاه مصرف‌کننده را به حداکثر می‌رساند (Lane, 2000, 6).

می‌توان مقررات‌زدایی در بخش بانکی را با دموکراسی در بخش سیاست، دارای شباهت دانست که هدف هر دو بدون آنکه هرج و مرج یا تجاوز از نظم عمومی شود، ایجاد فضای رقابتی به‌منظور رسیدن به آزادی و تأمین منافع عمومی می‌باشد. مقررات‌زدایی به‌جای ایجاد محدودیت بر فعالیت بخش خصوصی در بانک‌ها، به دنبال تسهیل ورود آنها به این بخش است و یکی از لوازم آن، خصوصی‌سازی بخش بانکی است؛ زیرا یکی از پیش‌شرط‌های اساسی برای موفقیت برنامه‌های مقررات‌زدایی، حذف تصدی‌گری ناکارآمد دولت است؛ زیرا حاکمیت دولت بر بانک‌ها افزون‌بر

1. Liberalization.

2. Deregulation.

ناکارایی اقتصادی، موجب مقررات زده شدن نهادهای بانکی در کشورها می‌شود. مقررات زدگی حذف مقررات در بخش بانکی نیست؛ بلکه انجام یک تحلیل هزینه-فایده قبل از وضع مقرره است که ضرورت وضع آن را تأیید و از ناکارآمدی جلوگیری کند.

مقررات زدایی نیز به معنای حذف مقررات در بخش بانکی نیست؛ بلکه در نظریه مقررات زدایی، یک تحلیل هزینه و فایده، پیش از وضع یک مقرره جدید، ضروری است؛ زیرا وضع مقررات بدون دلیل پذیرفتنی نیست و به ناکارآمدی منجر می‌شود. همچنین، تلاش خواهد شد که قانون پیچیده و مبهم نباشد؛ بلکه قوانین، به منظور جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی افراد ذی‌نفع از تفسیر قانون به نحو دلخواه خود، شفاف‌سازی شود. بنابراین، کارایی قوانین موجود افزایش می‌یابد. در تحقیقی برای سنجش مقررات زدایی در بخش بانکی شاخص‌هایی از معیار سنجش به شرح زیر بیان شد:

۱. میزان دستورات الزام‌آور دولت بر نرخ سود وام‌ها و سپرده‌ها و ذخیره‌های احتیاطی؛
۲. محدودیت‌هایی که بر رقابت بانک‌ها اعمال می‌شود، مانند نحوه صدور مجوز و ورود رقبای داخلی و خارجی به بخش بانکی؛
۳. نظارت بر بخش بانکی میزان استقلال نهاد نظارتی از قوای سیاسی و حکومتی؛
۴. میزان فشار دولت به بانک‌ها در جهت‌دهی به سرمایه بانک‌ها (مانند تسهیلات تکلیفی که دولت بر بانک‌ها اجبار می‌کند).

شاخص‌های یادشده، تمام خصایص و معیارهای سنجش میزان مقررات زدایی را نشان نمی‌دهد؛ بلکه تنها بیانگر مواردی است که به اقتصاد کلان ارتباط دارد. از نظر شاخص‌های اقتصاد خرد نیز می‌توان وجود مقررات زاید در بخش بانکی را که مانع در دستیابی منطقی به بخش خصوصی تولیدی منابع مالی بانک‌ها می‌شود، شاخص مهمی در سنجش درجه مقررات زدگی دانست.

۲-۲-۴. عقلانیت و ایجاد مقررات اقتصادی بر بازار

برای آنکه ارتباط مقررات زدایی بخش بانکی بهتر درک شود باید نخست به اهداف وضع مقررات اقتصادی توجه شود. در توجیه عقلی، مقررات‌گذاری به مفهوم ایجاد مقررات برای حمایت از نظم و کارایی است. باید مقررات در جهت یک هدف عقلانی - که منافع عمومی است - حرکت کند. در خصوص مقررات اقتصادی گفته شده است که هدف از مقررات‌گذاری در حوزه اقتصاد، جبران شکست بازار است. در صورتی که بازار به صورت رقابتی رها شده و هیچ‌گونه مقرراتی بر نحوه

ورود و خروج بنگاه‌های اقتصادی در آن و هیچ‌گونه نظارتی از طریق دولت بر بازار وجود نداشته باشد. این وضعیت لزوماً به تخصیص بهینه منابع منجر نمی‌شود و از این‌رو دخالت دولت به‌منظور اصلاح نظام تخصیص ضروری است (دادگر، ۱۳۹۱، ص ۲۷).

در صورت نبود مقررات و نظارت بر نحوه فعالیت بنگاه‌ها، به تدریج بنگاه‌هایی با تضعیف رقابت منصفانه به دنبال رویه ناعادلانه‌ای در جهت افزایش سود خود می‌روند که این وضعیت به سوءاستفاده اقتصادی از وضعیت مسلط و پدید آمدن انحصار منجر خواهد شد؛ از این‌رو وجود مقرراتی در بازار که جلوی رویه‌های نادرست را بگیرد، ضروری خواهد بود (Joskow, 2006: 34&99).

از طرفی حتی به‌زعم نبود چنین انگیزه‌هایی با توجه به اینکه برخی از بنگاه‌ها بازار را زودتر به دست گرفته‌اند و در بازار شناخته شده‌اند، هزینه‌های پایین‌تر و سود بیشتری برای ادامه فعالیت خود نسبت به بنگاه‌هایی در اختیار دارند که تازه خود را وارد چرخه بازار کرده‌اند و همین امر می‌تواند به وضعیتی منجر شود که به آن انحصارطلبی می‌گویند؛ زیرا بنگاه‌های بسیاری نمی‌توانند در عمل وارد چرخه رقابت شوند و از این‌رو انحصار باعث کاهش رفاه اقتصادی خواهد شد. پس ورود دولت و وضع مقررات حمایتی از بنگاه‌های ضعیف‌تر و حفظ رقابت اجتناب‌ناپذیر است. امروزه در سطح بین‌المللی، مقررات‌زدایی در جهت یکپارچه‌سازی دنیا حرکت کرده است و می‌توان به اقدامات اتحادیه اروپا در زمینه یکپارچه‌سازی مقررات در بازارها اشاره کرد.

۴-۲-۳. نقد مقررات‌گرایی بدون تحلیل هزینه و فایده

مقررات‌گرایی بدون تحلیل هزینه-فایده و توجه به اهداف مطلوب آن، به نوعی می‌تواند استفاده ابزاری از مقررات یا سوءاستفاده سیاستمداران از قدرت تلقی شود. دولت می‌تواند با استفاده از ابزارهای قانونی مانند امتیازات، یارانه‌ها و سهمیه‌ها، مقادیر قابل توجهی از ثروت را از مصرف‌کنندگان به گروه‌های خاصی از تولیدکنندگان تخصیص دهد. به‌طورکلی زمینه فسادخیز بخش دولتی موجب می‌شود افرادی بتوانند با نفوذ و فشار به مبادی قانونی ذی‌ربط، منافع خود را به حداکثر برسانند (حسن‌زاده و جوادی‌پور، ۱۳۸۳، ص ۶)؛ هرچند که این عمل موجب ناکارایی اقتصادی و برهم خوردن عدالت شود. وضع مقررات براساس منافع زودگذر دسته یا گروهی موجب آن خواهد شد که ورود به بخش اقتصادی و شروع فعالیت در بازار دچار رکود شود؛ زیرا هزینه‌های ورود به بازار برای افراد افزایش خواهد یافت. اصولاً موانع قانونی به شکل هزینه عمل می‌کنند و سرانجام می‌تواند باعث کاهش رقابت و در نتیجه رفاه اقتصادی جامعه شود؛ البته نباید هر نوع مانع قانونی را عیب دانست؛ بلکه کاملاً مبرهن است که وظیفه حداقلی مقررات، باید تلاش برای سالم

نگه داشتن فضای رقابت باشد. اگر بخواهیم مثالی در مورد بانک‌ها بزنیم می‌توان گفت معمولاً مقرراتی در خصوص نحوه تأسیس یک بانک وجود دارد؛ از جمله اینکه بانک باید حداقلی از سرمایه در اختیار داشته باشد. بنابراین ابزارهای قانونی اعطای مجوز به یک بانک - که براساس الزامات احراز صلاحیت‌های سرمایه‌ای و مدیریتی یک بانک است - می‌تواند اطمینان خاطر در جامعه ایجاد کند که مردم بتوانند به بانک تازه تأسیس اعتماد کرده و سپرده‌های خود را در اختیار آن قرار دهند. این اعتماد، هم به نفع بانک‌های سالم و توانمند، هم به نفع رفاه اقتصادی، هم به نفع افزایش نقدینگی در بانک‌ها به علت اعتماد سپرده‌گذاران به آنها و سرانجام رشد تولید و رفاه کلی جامعه است؛ از این‌رو برخی اندیشمندان بحق، مقررات‌گذاری بر رقابت در فعالیت‌های اقتصادی را رویکرد موجود در اقتصاد سیاسی می‌دانند که هدف آن، جلوگیری از اختلال ناشی از انحصار و در نتیجه، نیل به تأمین منافع عمومی است. بنابراین می‌توان مقررات‌گرایی را به صورت مثبت و منفی دسته‌بندی کرد که هدف مقررات‌گرایی مثبت، یاری رساندن به مقررات‌زدایی است و هدف مقررات‌گرایی منفی، مبهم است. با وجود این، در اغلب موارد، سوءاستفاده‌های فردی و گروهی در ایجاد مقررات‌گرایی منفی - که طبیعت آن، برقراری انحصار و مانع‌تراشی است - نقش دارد (بهکیش، ۱۳۸۹، ص ۱۳۵).

البته پیش‌تر این مقررات‌گرایی دست‌وپاگیر در حوزه بانک‌ها استثنائاً، هدفی اقتصادی-اجتماعی را دنبال می‌کرد و درصدد ایجاد موانعی برای رقابت به هدف تأمین ثبات اقتصادی بود که اکنون با الزامات سازمان تجارت جهانی و اتحادیه اروپا و تأکیدات اندیشمندان جدید، چنین هدفی در خصوص بانک‌ها در حال کمرنگ شدن است.

۴-۲-۴. سنجش وضعیت رقابت در صنعت بانکداری ایران با تکیه بر قوانین مجوز ورود

بانک‌های خصوصی

یکی از شاخص‌های بسیار مهم در سنجش وضعیت رقابت در صنعت بانکداری، بررسی نحوه صدور مجوز برای ورود و حضور بانک‌های خصوصی است. آنچه در این بخش بررسی می‌شود، نحوه صدور مجوز بانک‌های خصوصی داخلی است که یکی از شاخص‌های بسیار مهم در بررسی نحوه رقابت میان بانک‌ها و تأیید حقوق رقابت میان بانک‌هاست؛ از این‌رو رابطه میان مقررات ورود و رقابت بانکی همواره برای سیاست‌گذاران و اقتصاددانان از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. صدور مجوز برای بانک‌های خصوصی ضامن ارتقای رقابت و در نتیجه آن رشد اقتصادی و اجتماعی از طریق کاهش هزینه خدمات می‌شود.

براساس شاخص لرنر (پاکباز، ۱۳۹۴، ص ۵۵)، شرایط رقابتی در صنعت بانکداری ایران به دلیل ممنوعیت صدور مجوز به بانک‌های خصوصی پیوسته در حال بدتر شدن بود؛ اما از سال ۱۳۷۹ با اجازه ورود و رقابت به بانک‌های بخش خصوصی این شاخص به سمت بهبود حرکت کرده است.^۱ ورود بانک‌های خصوصی البته باعث افزایش هزینه‌های نظام بانکی کشور نیز شد (حمیدی صحنه، ۱۳۸۷، ص ۵۴-۵۵)؛ زیرا تا پیش از سال ۱۳۷۹ بانک‌های دولتی سود پایینی به سپرده‌ها پرداخت می‌کردند و همواره میان سود سپرده‌ها و سود وام‌ها فاصله‌ای بیش از ۱۰ درصدی شاهد بودیم؛ اما با ورود بانک‌های خصوصی سود سپرده‌ها افزایش چشمگیری یافت و فاصله میان سود سپرده‌ها و سود وام‌ها به ۵ درصد کاهش پیدا کرد.

از سوی دیگر، بانک‌ها به دلیل رقابت بیشتر برای جذب سپرده‌ها به سمت خود مجبور به استفاده از فناوری‌های روز مانند ATM، کارت‌های اعتباری و غیره شدند. بانکداری فناورانه از این طریق تقویت شد که به نوبه خود هزینه‌های نظام بانکی را افزایش داد؛ اما موجب نفع عموم مصرف‌کنندگان از این مسئله شد. در نتیجه پس از افزایش رقابت با ورود بانک‌های خصوصی به تدریج خدمات پولی و مالی افزایش چشمگیری یافت. دو دلیل اصلی آن نیز این بود که اولاً با افزایش رقابت و در نتیجه افزایش نرخ سود توسط بانک‌ها برای جذب سپرده‌ها، اشتیاق مردم به سرمایه‌گذاری نیز بیشتر شد و ثانیاً با وجود جذب این حجم زیاد سپرده‌ها، بانک‌ها چون قادر به خرج این منابع نبودند، نرخ وام‌های خود را کاهش دادند. از این رو نرخ بهره وام‌های بانک‌های خصوصی که حدود ۳۰ درصد بود، کم‌کم به حدود ۲۲ درصد کاهش یافت. (طالبلو، ۱۳۹۰، ص ۲۲۵-۲۳۰) و همین مسئله موجب شد که صاحبان واحدهای تولیدی که نیاز به سرمایه و وام داشتند، بهتر بتوانند به منابع بانکی دسترسی پیدا کنند؛ از این رو افزایش رقابت در نتیجه ورود بانک‌های خصوصی در جهت افزایش کارآمدی نظام مالی بوده و سرانجام به کارایی بنگاه‌های اقتصادی جامعه منجر شده است (حمیدی صحنه، ۱۳۸۷، ص ۵۴). در نتیجه بنابر آنچه بیان شد اهتمام به افزایش واقعی رقابت در بخش بانکی، به شرط مقررات‌زدایی و نظارت دقیق بر رقابت صحیح بانک‌ها - می‌تواند موجبی برای رشد اقتصادی جامعه و افزایش نرخ کلی اشتغال شود.

آنقدر در زمینه تأیید اثرات مثبت مقررات‌زدایی و افزایش رقابت در بخش بانکی صحبت شده است که می‌توان آن را نزدیک به اجماع دانست (باقری و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۲۳۲).

در پژوهشی که در پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی انجام شده است، با مقایسه عملکرد بانک‌های خصوصی و دولتی و تحلیل آماری نتایج خصوصی‌سازی بر سودآوری بانک‌ها با استفاده

۱. قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی (۱۳۷۹/۱/۲۱).

از گزارش سالیانه بانک‌ها در شاخص‌های مختلف این نتیجه به دست آمده است که بانک‌های خصوصی عملکرد بهتری داشته‌اند. به‌عنوان مثال، با بررسی نسبت هزینه به درآمد بانک که معیاری مهم در زمینه کارایی بانک‌هاست، این نتیجه به دست آمده که مدیریت هزینه در بانک‌های دولتی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶ ضعیف بوده است؛ یعنی بانک‌های دولتی هزینه‌های بیشتری نسبت به درآمد خود صرف کرده‌اند و سرانجام نتیجه گرفته شده است که نسبت هزینه به درآمد طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶ در بانک‌های دولتی ۷۸ درصد و در بانک‌های خصوصی ۳۴ درصد بوده است. حتی بانک ملی ایران، در سال ۸۶ نسبت هزینه درآمد آن بالای ۹۶ درصد بوده است که این نسبت عمق ناکارآمدی را نشان می‌دهد؛ اما در همین سال بانک کارآفرین، با نسبت ۳۰ درصد بسیار رقم امیدوارکننده‌تری را نشان می‌دهد. همچنین، در بررسی شاخص سود نیز این نتیجه به دست آمده است که در سال‌های مورد بحث میانگین سود خالص بانک‌های خصوصی عمدتاً بالاتر از ۵ درصد بوده است؛ اما در بانک‌های دولتی این شاخص، تنها در حدود ۲ درصد بوده است.

در پژوهش دیگری که در مورد خصوصی‌سازی بانک‌ها در ایران انجام شده است نیز چنین نتیجه‌گیری می‌شود که افزایش فعالیت بانک‌های خصوصی به ایجاد رقابتی قوی‌تر و کارآمدتر برای بانک‌های دولتی منجر می‌شود و نشان می‌دهد که چگونه ورود بانک‌های خصوصی به بازار بانکی به تحول مثبت در کل نظام بانکی منجر می‌شود. پژوهشی که عملکرد بانک‌ها بین سال‌های ۸۱ تا ۸۹ را دربرمی‌گیرد، به این نتیجه می‌رسد که در سایه بازار رقابتی ناشی از فعالیت بانک‌های خصوصی، نرخ بهره بازار غیررسمی پول در ایران بسیار کاهش یافته است؛ به طوری که نرخ بهره در سال ۸۰ از ۳۰ درصد در مواردی به ۱۷ درصد در سال ۸۸ رسیده است. در این تحقیق تأکید شده است که پیش‌بینی شده که با پیوستن دو بانک ملت و تجارت به جمع بانک‌های خصوصی و تداوم آن، بازار رقابتی و در نتیجه کارایی صنعت بانکداری در ایران افزایش یابد.

تحقیقات نشان می‌دهد که بانک‌های دولتی در جذب سپرده‌های بلندمدت، ضعیف عمل کرده‌اند؛ درحالی‌که بیش از نیمی از سپرده‌های بانک‌های خصوصی در دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ را سپرده‌های بلندمدت تشکیل داده که این امر، نشان‌دهنده حمایت بهتر بانک‌های خصوصی از طرح‌های تولیدی بلندمدت بوده است؛ زیرا افزایش سهم سپرده‌های بلندمدت از مجموع سپرده‌ها، به معنای توانایی بیشتر بانک برای حمایت از طرح‌های تولیدی و اعطای وام بلندمدت به آنهاست؛ از این رو، خصوصی‌سازی بانک‌ها بسترساز یک محیط رقابتی است که بهتر از بخش دولتی، ضامن ایجاد یک نظام موافق با مقررات احتیاطی است. لذا ضرورت ایجاد نظام خصوصی بانکداری جهت رقابت محوری امر مهمی است که باید به آن توجه ویژه کرد.

نتیجه‌گیری

با مرور بر مطالبی که به آنها پرداخته شد، می‌توان به نتیجه ذیل دست یافت که افزایش رقابت در نتیجه ورود بانک‌های خصوصی در جهت افزایش کارآمدی نظام بانکی بوده و در کل سبب کارآمدی نظام مالی و سرانجام به کارایی بنگاه‌های اقتصادی جامعه منجر شده است.

اما در کل جهت‌گیری قوانین در جهت رقابت و احترام به قواعد رقابت تحت مقررات سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تأکید بسیاری از قوانین و بخشنامه‌ها بر توجه به رقابت، نشان از الزام‌آور بودن اعمال رقابت بر بخش بانکی دارد.

مقررات‌زدایی و عقلانیت به‌عنوان ابزارهای تحلیل اقتصادی حقوق رقابت بانکی، نشان از کارایی و کارآمدی قوانین موجد رقابت در نظام بانکی ایران هستند.

خصوصی‌سازی بانک‌ها به‌عنوان یک گام مهم در جهت مقررات‌زدایی، تأثیر بسزایی در افزایش رقابت بانک‌ها و کاهش هزینه‌ها و به تبع آن کارآمدی سیستم بانکی داشته است. عقلانیت نیز به‌عنوان ابزاری در تحلیل اقتصادی حقوق، در ارتباط با بحث مقررات‌زدایی، بدین نحو مطرح شد که در توجیه عقلی، مقررات‌گذاری (در مقابل مقررات‌زدایی) به مفهوم ایجاد مقررات برای حمایت نظم و کارایی ضروری است.

بنابراین، وضع مقررات اقتصادی در راستای اصلاح نظام تخصیص، از جمله قوانین نظارتی جامع و مستمر از طریق یک نهاد نظارتی قانونمند و مستقل از سیستم بانکداری مرکزی، گامی مهم در جهت تخصیص بهینه منابع و کارایی سیستم بانکداری خواهد بود.

در نتیجه، به نظر پژوهشگر، بنابر آنچه بیان شد، با توجه به بررسی و تحلیل اقتصادی قوانین موجد حقوق رقابت میان بانک‌های دولتی و خصوصی ایران، از جمله قانون اجازه ورود بانک‌های غیردولتی (خصوصی) برنامه سوم توسعه فرهنگی، اقتصادی و... و قوانین رقابت‌محور برنامه چهارم توسعه، و مقررات الزام‌آور رقابت، ذیل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، جهت ایجاد نظام بانکی رقابت‌محور از کارایی و کارآمدی برخوردار بوده و به تبع آن در افزایش کارآمدی نظام بانکی مؤثر بوده و در کل سبب کارآمدی نظام مالی و ثبات اقتصادی و سرانجام به کارایی بنگاه‌های اقتصادی جامعه و ارتقای منافع عمومی و رفاه اقتصادی منجر خواهد شد.

بعضی نقص‌ها و محدودیت‌های قانونی و ساختاری در نظام بانکی مانع از اعمال کامل حقوق رقابت می‌باشد که در ادامه پیشنهادها و راهکارهایی برای رفع این موانع ارائه می‌شود.

پس از تحلیل و بررسی ساختار حقوقی-اقتصادی بانک و جایگاه حقوق رقابت در سیستم بانکداری ایران ارائه پیشنهادات در مورد رفع نواقص و محدودیت‌های قانونی و اصلاحات

ساختاری در نظام بانکی کشور، می‌تواند به‌عنوان حسن ختام این پژوهش مفید باشد؛ زیرا دستیابی به یک سیستم بانکی رقابت‌محور، بدون توجه به زمینه‌های صحیح اعمال آن و رفع موانع موجود، امری ناممکن خواهد بود.

۱. تشکیل یک مؤسسه مستقل نظارتی متمرکز (در شرایط بازار آزاد و رقابتی)

رقابت بانکی و نظارت بانکی به مانند دو بال در سیاست رقابتی در کنار هم قرار گرفته و می‌توان به این مطلب اذعان کرد که در صورت نبود یک نظارت دقیق بر نظام بانک‌ها اصولاً اهداف حقوق رقابت جهت تثبیت و تداوم سیاست رقابتی در بانک‌ها میسر نخواهد بود.

به نظر ما، بهترین روش نظارت، این است که یک آژانس نظارت بانکی منفک شده از بانک مرکزی به وجود آید و نه از طریق دولت، که از طریق بخش صنعت تأمین مالی شود تا بتواند به بهترین روش مستقلانه بر بانک مرکزی نظارت کند. حرکت بسیاری از کشورهای دنیا از جمله آمریکا، آلمان، استرالیا و انگلستان بیانگر این موضوع است که حرکت جهانی نیز به سمت تفکیک وظیفه خط مشی پولی از وظایف نظارتی بانک مرکزی است. بنابراین، بهتر است بانک مرکزی به دلیل اینکه یک نهاد زیرمجموعه دولت است، به‌عنوان یک نهاد نظارتی انتخاب نشود؛ زیرا در حال حاضر هدف از نظارت تنها بررسی و عملکرد بانک‌ها و تطبیق آنها با قوانین و بخشنامه‌ها نیست؛ بلکه نظارت افزون‌بر پیگیری ثبات مالی، براساس الزامات جهانی و ملی حمایت از رقابت باید تأمین‌کننده امنیت رقابت و جلوگیری از انحصار خدمات بانکی باشد و به دنبال حفظ حقوق سپرده‌گذاران و افزایش شفافیت عملکرد بانک‌ها باشد. در غیر این صورت، نخواهد توانست به وظایف خود به خوبی عمل کند.

۲. رفع نقص‌ها و محدودیت‌های قانونی

در تحلیل و بررسی قوانین و مقررات الزام آور حقوق رقابت آنچه که اهمیت دارد این است که قواعد راجع به رعایت حقوق رقابت که در دل قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ می‌باشد، دچار نقص‌ها و محدودیت‌های بسیاری است که متناسب با مباحث این پژوهش مواردی از آن به‌طور مفصل بیان شد. از این‌رو لازم است تا حقوق‌دانان و مقننین رفع این نواقص و محدودیت‌های قانونی را جهت اعمال حقوق رقابت مورد توجه خویش قرار دهند.

منابع

۱. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۲)، «تحلیل در تحلیل اقتصادی حقوق»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۴، شماره ۲، ص ۵-۲۶.
۲. اسلامی بیدگلی، غلامرضا و محمد کاشانی‌پور (۱۳۸۳)، «مقایسه و ارزیابی روش‌های کارایی شعب بانک و ارائه الگوی مناسب»، فصلنامه بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، دوره ۱۱، شماره ۳۸، ص ۳-۱۷.
۳. السان، مصطفی (۱۳۹۸)، حقوق بانکی، تهران: سمت.
۴. بابایی، ایرج (۱۳۸۶)، «مبانی نظری رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، دوره ۹، شماره ۲۳، ص ۱۵-۲۵.
۵. باقری، محمود و محمد صادقی و نفیسه شوشی نسب و سیاوش سپیداری و فرزاد نیکبخت (۱۳۹۵)، رقابت و انحصار بین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، تهران: بورس.
۶. بهکیش، محمد مهدی (۱۳۸۹)، اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن، تهران: نشر نی.
۷. پاکباز، سیامک (۱۳۹۴)، سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط در حقوق رقابت، تهران: نشر میزان.
۸. جوادی‌پور، سعید و علی حسن‌زاده (۱۳۸۳)، مقررات‌زدایی در نظام بانکی، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
۹. حسینی، مینا (۱۳۹۶)، حقوق رقابت (در آیین ساختار و تصمیمات شورای رقابت)، تهران: انتشارات مجد.
۱۰. حقیقی، ایمان (۱۳۸۵)، «تحلیلی بر طرح واگذاری سهام عدالت»، مجله راهبرد یاس، شماره ۷، ص ۷۰-۸۰.
۱۱. حمیدی صحنه، مهدی (۱۳۸۷)، «ورود بانک‌های خصوصی و اثر آن بر رقابت بین بانکی»، نشریه اقتصاد بانک و اقتصاد، شماره ۹۴، ص ۴۹-۶۵.
۱۲. خامه‌ای، انور (۱۳۵۶)، «بانکداری خصوصی و نقش آن در رشد اقتصادی ایران»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۳۷ و ۳۸، ص ۲۳-۳۱.
۱۳. دادگر، یداله (۱۳۹۰)، درآمدی بر تحلیل اقتصادی حقوق، تهران: پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و نور علم.

۱۴. _____ (۱۳۹۱)، اصول تحلیل اقتصادی خرد و کلان، تهران: نشر آماره.
۱۵. رنجبریان، بهرام و محمود غلامی کرین (۱۳۸۵)، «بررسی عوامل مؤثر بر ترجیح مشتریان در انتخاب یک بانک دولتی (مطالعه موردی: شهر اصفهان)»، ماهنامه علمی پژوهشی دانشگاه شاهد، دوره ۱۳، شماره ۲۰، ص ۵۱-۷۲.
۱۶. رنجبریان، بهرام و مجتبی براری (۱۳۸۸)، «تأثیر بنیان‌های بازاریابی رابطه‌مند بر وفاداری مشتریان؛ مقایسه بانک‌های دولتی و خصوصی»، نشریه مدیریت بازرگانی، دوره ۱، شماره ۲، ص ۸۱-۹۹.
۱۷. سروش، اباذر (۱۳۸۶)، «بررسی عملکرد بانک‌های دولتی پس از واگذاری به بخش خصوصی»، مجله بورس اوراق بهادار، شماره ۶۵، ص ۵۱-۶۳.
۱۸. سعید اردکانی، سعید و حیدر میرفخرالدینی و محمد زارعیان (۱۳۸۸)، «ارزیابی کیفیت خدمات بانکی و تعیین اولویت‌ها و راهکارهای ارتقای آن با استفاده از مدل تحلیل شکاف»، نشریه مدیریت بازرگانی، دوره ۱، شماره ۳، ص ۱۰۸-۱۲۹.
۱۹. شاکری، عباس (۱۳۹۳)، اقتصاد خرد (نظریه‌ها و کاربردها)، تهران: نشر نی.
۲۰. طالبلو، رضا (۱۳۹۰)، «اثر مقررات تنظیمی و رقابت بانکی بر ریسک‌پذیری بانک‌ها، مورد بانک‌های ایران»، (پایان نامه)، دانشگاه علامه طباطبایی.
۲۱. طبیبیان، محمد؛ میثم زارع و پرویز ساسان‌گهر و محمد امید نژاد و سیدمحمد کریمی و یوسف فرجی (۱۳۸۴)، بانکداری بدون ربا در همگرایی با بانکداری بین‌المللی، تهران: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران.
۲۲. طوسی، عباس (۱۳۹۳)، تحلیل اقتصادی حقوق شرکت‌ها، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۲۳. غفاری فارسانی، بهنام (۱۳۹۳)، حقوق رقابت و ضمانت اجراهای مدنی آن، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۲۴. فرهادی چشمه مرواری، وحید (۱۳۹۵)، حقوق و مقررات بانکی، تهران: نور دانش.
۲۵. کهندل، محمد (۱۳۸۷)، بانک دولتی و غیر دولتی در نظام بانکداری جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۶. مجتهد، احمد (۱۳۸۷)، خصوصی‌سازی بانک‌ها و تأثیر آن بر عملکرد نظام بانکی، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی.

۲۷. محرابیان، کتایون (۱۳۸۲)، «تأثیر حضور بانک‌های خصوصی بر بانک‌های دولتی»، مجله بانک و اقتصاد، شماره ۳۷، ص ۵۲-۵۴.
۲۸. نادعلی، محمد (۱۳۸۶)، «درس‌های آموزنده تجربه جهانی خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری دولتی برای اقتصاد ایران»، مجله روند، شماره ۵۴ و ۵۵، ص ۶۸-۷۸.
۲۹. والی‌نژاد، مرتضی (۱۳۸۱)، مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر بانک‌ها و مؤسسه اعتباری، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
۳۰. یادی‌پور، مهدی (۱۳۸۹)، مقدمه‌ای بر حقوق و اقتصاد، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
31. Adams, Samuel (2011), "Privatization and National Development, A Case Study of Ghana", *Public Organization Review*, Vol. 11, Issue 3.
32. Joskow, Paul L., (2006), *Regulation of Natural Monopolies*, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, USA.
33. Lane, Robert (2000), *EC Competition Law*, Pearson Education Limited, Edinburgh First Published.
34. Morris Phillips (2014), *Economic Analysis, Theory & Application (Microeconomics)*, (translated by Akbar Kamijani), University of Tehran Publication.
35. Murray N. Rothbard, Praxeology, (1997), *The Methodology of Austrian Economics*, Cheltenham, Uk: England Elgar.
36. Omran, Mohammed (2007), "Privatization, State Ownership, and Bank Performance in Egypt", *World Development*, Vol. 35, No.4.
37. Skosples, Goran (2006), *Banking in Transition Countries*, University of Illinois at Urbana-Champaign, Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in Economics.
38. Sturm, Jan-Egbert & Williams, Barry (2004), "Foreign bank entry deregulation and bank efficiency: Lessons from the Australian experience", *Journal of Banking & Finance*, ELSVIER, Vol. 28, Issue 7.