

Transformation of the government's economic governance style is a prerequisite for successful privatization Case study: Banking industry

Mohammad Reza Darrehshiri ^{1✉}, Asghar Abolhasani Hastiani ²,

Yeganeh Mousavi Jahromi³, Abdalali Monsef⁴

1- PhD in Economics, Payame Noor University, Tehran

2- Associate Professor of Economics, Payame Noor University, Tehran

3- Professor of Economics, Payame Noor University, Tehran

4. Associate Professor of Economics, Payame Noor University, Tehran

Abstract:

The purpose of this study is to investigate the challenges of privatization of the banking industry in the Iranian economy and to identify the causes of its possible inefficiencies in the governance layer. To this end, in the theoretical framework of neo-institutionalist economics, Williamson's four-tier conceptual model of socio-economic analysis became the basis of the analysis.

Based on the selected model, the basic assumptions, ideas and goals of the government from the implementation of the privatization program, government policies to reform the institutional environment and government policies to achieve efficient governance structures on the way to market economy, and the results of these policies at the operational level. Both in terms of opinion and in terms of practice, based on content analysis, data related to the implementation of the privatization program were analyzed.

The results showed that the roots of the inefficiency of the privatization program should be in the first priority in the fallacies in the basic assumptions and the expected goals of privatization in practice, in the second priority in the failure to fulfill the expected functions of the transfer of ownership in the privatization process. The basis of the expected functions of it, and in the third priority in the government's adherence to the style of economic governance with an acting approach instead of governing with a game-making and regulatory approach on the way from state economy to market economy.

The results of these failures in the three layers of economic governance have led to the failure of the price mechanism in the market.

Keywords: Bank privatization, economic governance style, multilayered institutional analysis, market failure, pricing mechanism.

DOI: 10.22034/jmi.2022.323835.2728

1. ✉Corresponding author: darshiri@yahoo.com

2. abolhasani2003@Yahoo.com

3. Yeganehmj@gmail.com

4. monsefali@Yahoo.com



تحول در سبک حکمرانی اقتصادی دولت پیش‌نیاز موفقیت در خصوصی‌سازی؛ مورد مطالعاتی: صنعت بانکداری

دوره ۱۶ شماره ۱ (پیاپی ۵۵) نوع مقاله: پژوهشی (تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۰۳) صفحات ۱۲۳-۹۳
بهار ۱۴۰۱

محمدرضا دره‌شیری^۱
اصغر ابوالحسنی هستیانی^۲
یگانه موسوی جهرمی^۳
عبدالعلی منصف^۴
دکتری اقتصاد، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.
دانشیار گروه اقتصاد، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.
استاد گروه اقتصاد، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.
دانشیار گروه اقتصاد، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

چکیده

هدف این مطالعه، بررسی چالش‌های خصوصی‌سازی و ریشه‌یابی علل شکست‌های آن در لایه حکمرانی است. به این منظور، در چارچوب نظری اقتصاد نهادگرایی، مدل مفهومی چهار لایه‌ای تحلیل اقتصادی - اجتماعی و پالیامسون مبنای تجزیه و تحلیل قرار گرفت. بر اساس الگوی انتخاب شده، مفروضات پایه، انگاره‌ها و اهداف دولت از اجرای برنامه خصوصی‌سازی، سیاست‌های دولت برای اصلاح محیط نهادی و ساختارهای حکمرانی، در مسیر حرکت به اقتصاد بازار و نیز، نتایج اجرای این سیاست‌ها در سطح عملیاتی، هم در مقام نظر و هم در مقام عمل، بر اساس تحلیل محتوای داده‌های مرتبط با اجرای برنامه خصوصی‌سازی در دوره ۱۳۹۹-۱۳۸۰ مورد تجزیه و تحلیل گرفت. نتایج مطالعه نشان داد، ریشه‌های شکست‌های خصوصی‌سازی را باید در اولویت اول در مغالطه‌ها در مفروضات پایه و اهداف مورد انتظار از خصوصی‌سازی، در اولویت دوم در عدم تحقق کارکردهای مورد انتظار از انتقال حق مالکیت در فرایند خصوصی‌سازی ناشی از توسعه نیافتگی حقوق مالکیت، و در اولویت سوم در سبک حکمرانی اقتصادی با رویکرد بازی‌گری به جای بازی‌سازی برای حل تعارض منافع دانست. نتایج این شکست‌ها در لایه‌های سه‌گانه حکمرانی منجر به شکست مکانیزم قیمت‌ها در لایه عملیاتی شده است؛ که از جمله مصادیق آن عبارتند از: شکست مکانیزم قیمت‌ها ناشی از بیماری هلندی؛ ناشی از تاکید بر سه‌گانه سیاستی غیرممکن و استفاده از اهرم نرخ ارز برای کنترل تورم؛ ناشی از مداخلات مستقیم و غیرهوشمندانه دولت در قیمت‌ها. شکست مکانیزم قیمت‌ها در اقتصاد بازار، نتیجه‌ای جز تخصیص ناکارتر منابع، نسبت به وضعیتی که در اقتصاد دولتی شرکت‌ها تحت مدیریت مستقیم دولت بوده‌اند، به دنبال نخواهد داشت.

واژگان کلیدی: خصوصی‌سازی بانک‌ها، سبک حکمرانی، تحلیل نهادی چندلایه، شکست بازار، مکانیزم قیمت‌ها.

۱. مسئول مکاتبات Darshiri@Yahoo.com

۲ abolhasani2003@Yahoo.com

۳ Yeganehmj@gmail.com

۴ monsefali@Yahoo.com

۱- مقدمه

مهم‌ترین مساله در اقتصاد، مساله تخصیص منابع سرمایه‌گذاری است. در نظام‌های اقتصادی مبتنی بر برنامه‌ریزی متمرکز و یا اقتصادهایی که مالکیت دولتی در آن پر رنگ است، این وظیفه مستقیماً توسط دولت انجام می‌شود. یعنی دولت مشخص می‌کند که چه میزان منابع برای توسعه چه بخش‌هایی از چه زنجیره‌های ارزشی اختصاص یابد. به عبارت دیگر، نقش دولت در این اقتصادها بیشتر یک نقش بازیگری است. زیرا، به صورت برجسته‌ای مستقیماً در تخصیص منابع نقش آفرینی می‌کند.

هر چه اقتصاد از اقتصاد دولتی و یا اقتصاد با نظام برنامه‌ریزی متمرکز به سمت اقتصاد بازار آزاد پیش می‌رود و برنامه‌های خصوصی‌سازی بیشتری در آن اجرا می‌شود، وظیفه تخصیص مستقیم منابع، بیشتر از دولت به مکانیزم قیمت‌ها در بازار سپرده می‌شود. در واقع، در این وضعیت مکانیزم قیمت‌ها از طریق تعیین بازده نسبی مورد انتظار سرمایه در هر بخش، هدایت جریان منابع سرمایه‌گذاری برای توسعه یا تکمیل زنجیره‌های ارزش‌ساز ملی را به عهده خواهد گرفت. در این اقتصاد، اثربخشی و قدرت ابزارهای دخالت مستقیم دولت در تخصیص منابع کاهش خواهد یافت و عملکرد مکانیزم‌های تعیین قیمت حرف آخر را خواهد زد. در این اقتصاد حساسیت جریان منابع مالی نسبت به اختلال در قیمت‌ها، نسبت به اقتصاد دولتی بسیار بیشتر خواهد بود.

در اقتصاد خصوصی‌شده، نقش آفرینی دولت در اقتصاد مبتنی بر ابزارهای بازیگری مستقیم (مانند، مداخله مستقیم در قیمت‌گذاری کالاها، اشتغال‌زایی از طریق استخدام دولتی و یا، تخصیص مستقیم بودجه برای توسعه طرح‌هایی که بخش خصوصی استعداد سرمایه‌گذاری برای توسعه آن‌ها را دارد) باید به سمت نقش آفرینی برای اصلاح زمین‌بازی، به ویژه با استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری (مانند، تعیین نرخ‌های تعرفه و مالیات، سهمیه‌بندی واردات و صادرات، طراحی و صدور مجوز کسب و کار و یا، معماری و آمایش خوشه‌های صنعتی و حمایت‌های مالی هوشمند از صنایع نوزاد، اصلاح ساختارها و قوانین و مقررات مالکیت، تجارت و قراردادها برای حل تعارض منافع و یا، ادغام‌های افقی و عمودی (Bardach & Patashnik, 2019)) برای هدایت منابع بخش خصوصی به سمت اهداف راهبردی مشخص شده در برنامه‌های توسعه، تغییر نماید.^۱

بر این اساس، هم‌زمان با اجرای برنامه خصوصی‌سازی، توسعه ابزارهای سیاست‌گذاری (چه به صورت ارتقاء قابلیت ابزارهای موجود و چه به صورت توسعه ابزارهای نوین) و توسعه قابلیت به کارگیری آن‌ها توسط کارگزاران دولتی برای دستیابی به اهداف سیاستی مشخص شده در برنامه‌های توسعه صنعتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار خواهد شد.

۱. هاجون چانگ (۲۰۰۸)، این وضعیت را با عنوان «سرمایه‌داری هدایت شده» معرفی می‌نماید.

ضعف در قابلیت دولت برای توسعه و استفاده از ابزارهای حکمرانی، به ویژه به منظور حل تعارض منافع، یکی از عوامل شکست خصوصی‌سازی است. ایجاد زمین‌بازی مناسب برای فعالیت بخش خصوصی مستلزم حل تعارض منافع کنش‌گران فعال در بازار است. ضعف در قابلیت حل تعارض منافع توسط سیاست‌گذار باعث می‌شود اجرای سیاست‌ها با تنش‌های سیاسی سنگین رو به رو شود. این ضعف معمولاً منجر به عقب‌نشینی دولت در اعمال سیاست‌های تحول‌گرایانه برای تنظیم زمین‌بازی خواهد شد. قابلیت حل تعارض منافع مستلزم این است که دولت از قدرت، استقلال، ظرفیت و مشروعیت کافی برای اجرای سیاست‌هایی که منافع برخی از گروه‌های اجتماعی را به نفع گروه‌های دیگر و یا نسل‌های آینده به مخاطره می‌اندازد، برخوردار باشد. این قابلیت، الف) با ارتباط عمیق و سازمان یافته دولت با گروه‌های اجتماعی و بخش خصوصی، ب) با ارتقای قابلیت نظام بروکراتیک به سمت حرفه‌ای شدن، تمرکز قدرت و استقلال، و پ) با قرار گرفتن نخبگان غیرفاسد، تحول‌گرا و جهادی در مسند قدرت، ارتقاء خواهد یافت (ha-joon chang, 2008).

یکی از شروط لازم برای استفاده بهینه از ابزارهای سیاست‌گذاری، شفافیت اطلاعات است. در واقع، از جمله الزامات حکمرانی خوب شفافیت است. ایجاد شفافیت مستلزم سازماندهی ارتباط دولت با کارگزاران اقتصادی، به ویژه از طریق توسعه تشکلهای و نیز، توسعه نظام گردآوری اطلاعات از طریق طراحی استانداردهای کدینگ مناسب برای ثبت تولید و تجارت کالا و فعالیت‌های اقتصادی در کشور است. بدون ایجاد شفافیت، امکان توسعه عقلانیت فرآیندی ادر سیاست‌گذاری برای هدایت سرمایه‌های بخش خصوصی به سمت اولویت‌های ملی ممکن نخواهد شد (ha-joon chang, 2008).

این مقاله تلاش دارد ریشه‌های ناکارایی و شکست دولت در اجرای برنامه خصوصی‌سازی را از طریق واکاوی عمیق رویکردهای اتخاذ شده برای سیاست‌گذاری و حکمرانی اقتصادی دولت در فرایند خصوصی‌سازی مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد و برای این منظور، زنجیره ارزش صنعت بانکداری به عنوان مورد کاوی انتخاب شده است.

۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در این قسمت مبانی نظری و نیز، پیشینه تجربی خصوصی‌سازی، با تأکید بر خصوصی‌سازی بانک‌های مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. عقلانیت فرآیندی، تشریح‌کننده منطق تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در نظام سیاست‌گذاری است که بستگی به ساختار و رویه‌های نظام تصمیم‌گیری دارد.

۲-۱- پیشینه نظری

از نظر مفهومی واژه خصوصی‌سازی^۱ دامنه گسترده‌ای دارد. در دایره المعارف اقتصادی^۲ خصوصی‌سازی به عنوان سیاستی برای توازن بخشی میان بخش دولتی و سایر بخش‌های اقتصادی، با هدف دستیابی به وضعیت رقابت کامل و رسیدن به کارایی اقتصادی و اجتماعی بالاتر تعریف شده است. برخی متون دیگر، خصوصی‌سازی را معادل با مقررات‌زدایی و یا، آزادسازی دانسته‌اند. بانک جهانی خصوصی‌سازی را انتقال مالکیت و مدیریت واحدهای اقتصادی از دولت به بخش خصوصی تعریف کرده است. دال مرکزی سیاست خصوصی‌سازی این است که مکانیزم قیمت‌ها در بازار و فضای رقابتی حاکم بر آن بنگاه‌های اقتصادی را وادار می‌کند در سطح کارایی بالاتری عمل نمایند (تاری و شاکری، ۲۰۱۹). در واقع، دال مرکزی بحث خصوصی‌سازی حرکت از اقتصاد برنامه‌ریزی شده دولتی به سمت اقتصاد بازار است. لیتلچیلد و بیسلی معتقدند خصوصی‌سازی روشی است برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نیروهای بازار، از طریق انتقال حداقل ۵۰٪ از سهام بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی (Littlechild and Beesley, 1989). ولجانوسکی خصوصی‌سازی را انجام فعالیت‌های اقتصادی از طریق بخش خصوصی و یا از طریق انتقال مالکیت به بخش خصوصی تعریف کرده است (Veljanovski, 1988). شوارتز معتقد است مفهوم خصوصی‌سازی برای کشورهای با اقتصاد دولتی با برنامه‌ریزی متمرکز بیش از انتقال مالکیت و تعدیلات رگولاتوری است، به اعتقاد وی خصوصی‌سازی در این گونه اقتصادها به معنای معماری یک نظام اقتصادی جدید مبتنی بر نیروهای بازار است؛ که مستلزم تحول در بسیاری از فرایندها و ساختارهای اقتصادی به منظور پشتیبانی از واگذاری کنترل‌های مالی یا عملیاتی موسسات دولتی به بخش خصوصی است (Schwartz, 1991). کمیجانی معتقد است خصوصی‌سازی عبارت است از حذف هرگونه کنترل و مداخله دولت در مکانیسم‌های عرضه و تقاضای بازار (کمیجانی، ۱۳۹۵).

در ادبیات موضوع مفاهیم مشابه‌ای نیز در مورد خصوصی‌سازی بانک‌ها، به عنوان واحد اقتصادی که حداکثر سود را دنبال می‌کنند، ارائه شده است. البته، با اندکی تفاوت. لوین معتقد است ساختار مالکیت بانک‌ها یک متغیر حیاتی در فرایند توسعه مالی و رشد اقتصادی یک کشور است. وظیفه اصلی بخش بانکداری تضمین هدایت منابع مالی به سمت پروژه‌های مولدتر و بهره‌ورتر برای پشتیبانی از رشد اقتصادی آینده است (Levine, 1997). نقش دولت نیز در نظام مالی تضمین این است که بانک‌ها این وظیفه حیاتی را به صورت کارآمدتر انجام دهند. ابزار دولت برای این نقش‌آفرینی قاعده‌گذاری و

1 Privatization

2 Economic encyclopedia

تنظیم مقررات است. به خاطر این نقش مهم، بسیاری از دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه تمایل دارند مالکیت بانک‌ها را در دست خود داشته باشند (Boubakri et al, 2005). با این وجود، شواهد زیادی وجود دارد که نشان می‌دهند مالکیت دولتی ذاتاً نسبت به مالکیت بخش خصوصی از بهره‌وری پایین‌تری برخوردار است (مطلبی اصل، ۲۰۰۶). دلایل سیاسی و اقتصادی مختلفی برای ناکارایی بانک‌های دولتی وجود دارد که از جمله می‌توان به بی‌انگیزگی مدیران و روسای این بانک‌ها، فقدان تعهد و التزام کافی مدیران برای بهبود عملکرد و نیز، الزام مدیران دولتی به دنبال کردن اهداف غیر اقتصادی اشاره نمود (Megginson, 2005). به عنوان نمونه، یائو و ژیانگ نشان داده‌اند که اولویت‌های سیاسی در کسب و کارهای دولتی، باعث شده مدیران این بنگاه‌ها انگیزه کمتری برای حداقل کرده هزینه‌ها و حداکثر کرده سود بنگاه دولتی داشته باشند (Yao & Jiang, 2010).

بررسی‌ها نشان می‌دهد کشورهایی که اقدام به خصوصی کردن بانک‌های تجاری کرده‌اند با انگیزه‌های متفاوتی اقدام به این کار کرده‌اند. مگینسون این انگیزه‌ها را در چهار دسته زیر طبقه‌بندی نموده است (Megginson, 2005):

- ۱) حرکت به سمت اقتصاد بازار: در کشورهای سوسیالیست، خصوصی‌سازی در سطح گسترده‌ای از صنایع اتفاق افتاد. در این شرایط، خصوصی‌سازی بانک‌ها به عنوان بخشی از فرایند حرکت به سمت اقتصاد بازار به وقوع پیوست.
- ۲) اجرای برنامه‌های افزایش بهره‌وری بنگاه‌های دولتی: این کشورها افزایش رقابت میان بانک‌ها برای ارائه خدمات ارزان‌تر و با کیفیت‌تر به مشتریان را از طریق خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی در دستور کار خود قرار دادند.
- ۳) مقررات‌زدایی در مسیر توسعه اقتصادی: برخی کشورها که برنامه‌های حذف مقررات دست و پا گیر دولتی در بازارهای مالی را در دستور کار خود داشته‌اند، برنامه خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری را اجرا کرده‌اند.
- ۴) کسب درآمد از طریق واگذاری دارایی‌ها: برخی دولت‌ها برنامه خصوصی‌سازی بانک‌ها را با هدف کسب درآمد و تامین مالی بودجه سالیانه خود انجام داده‌اند.

در واکاوی مفهوم خصوصی‌سازی در مورد بانک‌ها، علاوه بر مفاهیم پایه‌ای که در مورد خصوصی‌سازی بنگاه‌های اقتصادی در بالا مطرح شد، باید به این نکته توجه شود که نقش اصلی بانک‌ها در اقتصاد ملی هدایت منابع مالی به سمت فعالیتهای اقتصادی اولویت‌دار در فرایند توسعه اقتصادی کشور است؛ که اگر مکانیزم بازار و قیمت‌ها به صورت کارآمد عمل کند، این فعالیت‌ها دارای بازده نسبی سرمایه‌گذاری بالاتری

نسبت به کسب و کارهای خارج از اولویت خواهند بود. در واقع، این مفهوم پایه‌ای مبنای این استدلال است که خصوصی‌سازی بانک‌ها منجر به بهبود عملکرد بانک‌ها در پشتیبانی از زنجیره‌های ارزش ملی اولویت‌دار در کشور خواهد شد. در اقتصادهایی که با چالش بیماری هلندی و انحراف در قیمت‌های نسبی مواجه هستند، اجرای برنامه خصوصی‌سازی بانک‌ها منجر به تخصیص ناکارای منابع به نفع توسعه بخش‌های تولیدکننده کالاهای غیرقابل مبادله خواهد گشت (دره‌شیری، ۱۳۹۸).

۲-۲- پیشینه تجربی

پژوهش‌های زیادی تا امروز تاثیرات خصوصی‌سازی بانک‌ها و افزایش رقابت میان بانک‌ها در بازارهای مالی را هم در ایران و هم در سایر کشورهای جهان مورد مطالعه قرار داداند. در این قسمت سعی شده برخی از این مطالعات که دستاورد ویژه‌ای داشته‌اند معرفی شوند. خلاصه‌ای از این مطالعات در جدول ۱ ارائه شده است. این مطالعات نشان می‌دهد آزادسازی بازارهای مالی تحت حکمرانی نهادهای رگولاتوری و نظارتی ضعیف منجر به ایجاد رقابت مخرب میان بانک‌ها خواهد شد؛ به گونه‌ای که بانک‌ها در انجام ماموریت اصلی‌شان که هدایت منابع با هزینه منطقی به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد در اقتصاد است، زمین‌گیر خواهند شد. ضمن این که، خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی، بر اساس شاخص‌های سودآوری، منجر به بهبود عملکرد بانک‌ها خواهد شد. ولی این نتیجه دلیلی بر این نیست که بانک‌های خصوصی ماموریت خود را که هدایت منابع پس‌انداز جامعه به سمت سرمایه‌گذاری مولد در اقتصاد است را به نحو مطلوبی انجام داده‌اند. به بیان دیگر، مطالعاتی که تاکنون تاثیر خصوصی‌سازی بانک‌ها را در ایران و جهان مورد بررسی قرار داده‌اند، به صورت ضمنی این فرض را داشته‌اند که افزایش سودآوری بانک در فرایند خصوصی‌سازی، یعنی بهبود عملکرد بانک در هدایت منابع پس‌انداز جامعه به سمت فعالیت‌های مولد و سرمایه‌گذاری‌های اولویت‌دار در فرایند توسعه اقتصادی کشور. در حالی که، در اقتصادی که به دلیل بیماری هلندی حاکم بر اقتصاد، بازده سرمایه‌گذاری در تولید کالاهای غیرقابل مبادله بیشتر از بازده سرمایه‌گذاری در تولید کالاهای قابل مبادله است و همچنین، به دلیل بی‌ثباتی‌های اقتصادی ناشی از اقتصاد نفتی، بازده فعالیت‌های غیرمولد در آن بیشتر از فعالیت‌های مولد است، انگیزه بانک‌های خصوصی برای کسب سود بیشتر لزوماً محرک قوی برای انجام ماموریت اصلی آن‌ها در اقتصاد نیست. لذا، خصوصی‌سازی ممکن است منجر به بهبود قابل توجه در شاخص‌های سودآوری بانک‌های خصوصی شده شود، اما از طریق هدایت منابع پس‌انداز جامعه به سمت سرمایه‌گذاری‌های غیرمولد و بدون اولویت.

بر این اساس، معیار اصلی برای قضاوت در مورد بهبود عملکرد بانک‌ها در فرایند خصوصی‌سازی باید موفقیت بانک‌های خصوصی در هدایت منابع پس‌انداز جامعه به سمت سرمایه‌گذاری‌های اولویت‌دار مبتنی بر

برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور باشد، نه صرفاً بهبود بهره‌وری منابع در بانک‌های خصوصی شده مبتنی بر شاخص‌های بازده دارایی‌ها. این مطالعه با در نظر گرفتن این مساله تلاش دارد، سیاست خصوصی‌سازی بانک‌ها را با در نظر گرفتن مأموریت اصلی صنعت بانکداری برای توسعه زنجیره‌های ارزش‌ساز ملی مورد واکاوی قرار داده و چالش‌های حکمرانی کشور در اجرای برنامه خصوصی‌سازی را تجزیه و تحلیل نماید.

جدول ۱: پژوهش‌هایی که به تحلیل تاثیرات خصوصی‌سازی و افزایش رقابت میان بانک‌ها در نظام بانکی پرداخته‌اند

مقاله	رویکرد تحلیل	ایده اصلی
(North 2003, 15); (Guriev and Megginson 2007, 249-296); (Beck, 2008); (Hidalgo and Hausmann 2009, 10570-10575)	تحلیل بازی رقابت میان بانک‌ها	موفقیت و عملکرد خوب بخش خصوصی در اقتصاد در گرو قابلیت نهادسازی بخش دولتی است. در اقتصادهایی که آزادسازی بازار مالی تحت حکمرانی نهادهای رگولاتوری و نظارتی ضعیف انجام شده است، نتیجه‌ی آن رقابت افسار گسیخته و ایجاد شکنندگی در نظام بانکی بوده است.
(Smith 1984, 293-317); (Marcus 1984, 557-565); (Dermine 1986, 99-114); (Chan, Greenbaum, and Thakor 1986, 243-253); (Keeley 1990, 1183-1200); (Broecker 1990, 429-452); (Boot and Greenbaum 1993, 7-25); (Besanko and Thakor 1994, 292); (Allen and Gale 2000, 1-33); (Matutes and Vives 2000, 1-34); (Bikker, 2004); (Repullo 2004, 156-182)	تحلیل بازی رقابت میان بانک‌ها	نظام‌های بانکی متمرکزتر و یا کمتر رقابتی، پایدارتر هستند. تمرکززدایی ناشی از ورود بیشتر و رقابت بیشتر منجر به شکنندگی بیشتر نظام بانکی خواهد شد.
(Boyd and De Nicro 2005, 1329-1343)	تحلیل بازی رقابت میان بانک‌ها	تمرکز بیشتر و رقابت کمتر، به دلیل گسترش مخاطرات اخلاقی، منجر به ناپایداری بیشتر نظام بانکی خواهد شد.
(Allen and Gale 2004, 453-480); (Miera and Repullo 2010, 3639-3661); (Beck, 2008)	تحلیل بازی رقابت میان بانک‌ها	هم رانت‌های ناشی از تمرکز و انحصار، ممکن است باعث افزایش ریسک‌پذیری بانک‌ها برای سرمایه‌گذاری در بنگاه‌ها و وام‌گیرندگان کوچک‌تر و غیرشفاف‌تر شود و از این رو، شکنندگی نظام بانکی را افزایش دهد و هم، رقابت بیش از حد می‌تواند منجر به شکنندگی نظام بانکی شود.
(Diamond 1984, 393-414); (Ramakrishnan and Thakor 1984, 415-432); (Boyd and Prescott 1986, 211-232); (Williamson 1987, 135-145); (Allen 1990, 3-30)	تحلیل بازی رقابت میان بانک‌ها	نظام‌های بانکی متمرکزتر، دارای بانک‌های بزرگ‌تری هستند و این به آن‌ها اجازه می‌دهد سبب دارایی با تنوع بهتری را نگهداری نمایند. لذا، پایدارتر هستند. هم‌چنین، اگر یک نظام بانکی متمرکزتر تعداد بانک‌های کمتری را در بر گیرد، این ممکن است باعث کاهش بار نظارت و در نتیجه، ارتقای قابلیت نظارت شده و از این جهت، باعث افزایش پایداری کل نظام بانکی شود.

مقاله	رویکرد تحلیل	ایده اصلی
(Matutes and Vives 2000, 1-34)	تحلیل بازی رقابت میان بانک‌ها	طرح بیمه‌ی سپرده می‌تواند مانع یک بحران سیستمی قطعی شده و غلبه بر مساله‌ی شکست هماهنگی را ممکن نماید. با این وجود، به طور هم‌زمان، این طرح می‌تواند با افزایش ریسک‌پذیری بانک‌ها منجر به افزایش رقابت ناسالم میان بانک‌ها گشته و ناپایداری نظام بانکی را افزایش دهد.
(Petersen and Rajan 1995, 407-443)	تحلیل بازی رقابت میان بانک‌ها	بنگاه‌های گمنام جوان و تازه‌وارد در شرایطی که بانک‌ها قدرت بازاری دارند، خیلی سهل‌تر به تسهیلات دسترسی پیدا می‌کنند.
(Cetorelli 2004, 543-558); (Cestone and White 2003, 2109-2141); (Spagnolo, 2000)	تحلیل بازی رقابت میان بانک‌ها	تمرکز بازار، قدرت بانک‌ها را در فعالیت‌های وام‌دهی ارتقاء خواهد داد و این مساله خواست آن‌ها را برای ایجاد روابط بسته برای اعطای وام به مشتریان بنگاهی افزایش خواهد داد. لذا، جریان اعتبارات بیشتر به سمت تعداد اندکی از بنگاه‌های بزرگ که با آن‌ها روابط درازمدتی برقرار کرده‌اند، هدایت خواهد شد و نه به سمت حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط و تازه‌واردها در بخش واقعی اقتصاد.
Abokareh et al. (۲۰۱۳)	تحلیل رگرسیون تاثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد بانک‌ها	با تمرکز بر تحلیل تاثیر خصوصی‌سازی بر شاخص‌های بازده دارایی (ROA)، کفایت سرمایه، درآمد و سودآوری نشان داد که در دوره مورد مطالعه خصوصی‌سازی منجر به بهبود شاخص‌های مذکور شده است.
Choi and Hasan (2011)	تحلیل رگرسیون تاثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد بانک‌ها	تاثیر خصوصی‌سازی بانک‌ها را بر تاثیر قوانین کنترل و سرپرستی بانک‌ها، محیط رقابتی بازار، ساختار مالکیت، برنامه ضمانت سپرده، و ساختار اداری بانک‌ها بررسی نمود و نشان داد در کوتاه‌مدت خصوصی‌سازی منجر به بهبود عملکرد بانک‌ها خواهد شد، ولی در بلندمدت این تاثیر مثبت افت پیدا خواهد کرد.
Wen (2010)	تحلیل رگرسیون تاثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد بانک‌ها	این مطالعه بر نظام بانکداری کشور چین متمرکز شد و نشان داد هیچ رابطه معنی‌دار قطعی بین ساختار مالکیت و عملکرد بانک‌ها وجود ندارد. هم‌چنین، نشان داد هیچ رابطه خطی معنی‌داری بین تمرکز بانک‌ها و عملکرد بانک‌های تجاری دولتی و خصوصی وجود ندارد.
سروش (۱۳۸۶)	تحلیل رگرسیون تاثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد بانک‌ها	این مطالعه نشان داد خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی در ایران منجر به بهبود عملکرد آن‌ها بر اساس شاخص‌های درآمد، ROE، ROA، و حاشیه سود شده است.

مقاله	رویکرد تحلیل	ایده اصلی
Shahiki Tash et al. (2016), (لشکری و هژبرالساداتی، ۱۳۸۹)	تحلیل رگرسیون تاثیر خصوصی سازی بر عملکرد بانکها	این مطالعات نشان داد خصوصی سازی بانکها در ایران منجر به بهبود شاخص های بهره‌وری (سودآوری) بانکها شده است.
Heydari and Fatemi Varzaneh (2016),	تحلیل رگرسیون تاثیر خصوصی سازی بر عملکرد بانکها	این مطالعه نشان داد در ایران بهره‌وری بانکهای دولتی بعد از خصوصی سازی، بر اساس شاخص های کفایت سرمایه، کیفیت مدیریت و شاخص نقدینگی، بهبود یافته است.

۳- روش‌شناسی

روش انتخاب شده برای این پژوهش، روش روایت پژوهی مبتنی بر نظریه نهادگرایی است. به این منظور این پژوهش سعی نموده است روایت اجرای برنامه خصوصی سازی در کشور را در چارچوب مدل چهار لایه‌ای ویلیامسون مورد واکاوی و تحلیل قرار دهد. در این مسیر، از ادبیات توسعه یافته در مورد شکست دولت در سیاست‌گذاری بهره گرفته شده است.

۳-۱- جایگاه نظریه نهادگرایی در بازی سیاست‌گذاری

نظریه نهادگرایی در پی فهم عملکرد نهادها و تغییر آن‌ها در گذر زمان است. اقتصاد نهادگرایی جدید تلاشی برای الحاق نظریه نهادی به علم اقتصاد است. ماتیوس (Matthews, 1986) کانون تمرکز اقتصاد نهادگرایی را دو مطلب می‌داند: اول این که، نهادها بسیار مهم هستند و دوم این که، ساختارهای نهادی مستعد تجزیه و تحلیل از طریق نظریه‌های اقتصادی‌اند. به اعتقاد نورث اقتصاد عملاً یک نظریه انتخاب است و این انتخاب تاکنون محدود به انتخاب کالاها و عوامل تولید بوده است و در مکتب نئوکلاسیکی، اقتصاددانان توجه زیادی به بستری که این انتخاب در آن انجام می‌شود، نداشته‌اند. تمرکز اقتصاد نهادگرایی فهم عمیق این بستر (زمین بازی) است. بستری که خود ساخته‌ی فرآیند انتخاب و تصمیم انسان است. هدف اقتصاد نهادگرایی تمرکز بر باورهایی است که انسان‌ها برای توصیف محیط خود و نهادهایی (اعم از سیاسی، اقتصادی و اجتماعی) که آن‌ها برای شکل دادن به آن محیط خلق می‌کنند، است (North, 2010).

در چارچوب نظریه‌های "توسعه و تحلیل نهادی (IAD)"^۱ منظور از "نهادها"، محدودیت‌ها یا فرصت‌های تصمیم برای انسان است که گزینه‌های انتخاب (تصمیم‌گیری) افراد درون آن‌ها رخ می‌دهد

و پیامدهای انتخاب افراد را شکل می‌دهد. «تحلیل» اشاره به تجزیه‌ی بسترهای نهادی به اجزاء و عناصر آن، به عنوان مقدمه‌ی فهم چگونگی شکل‌گیری پیامدها توسط نهادها دارد و «توسعه» در مفهوم گسترده، اشاره به فرآیندهای تغییرات پویای نهادها و همین‌طور، تغییر در پیامدهای آن‌ها در گذر زمان دارد. این چارچوب مدعی است هسته‌ی اصلی تئوریزه کردن در همه‌ی نظریه‌ها پدیده‌ای به نام «عرصه‌ی کنش» است. این عرصه اشاره به فضای اجتماعی بین افراد، گروه‌ها و شرکت‌ها (سازمان‌ها) دارد که در آن مبادله‌ها صورت می‌گیرد، مسایل حل می‌شوند، افراد بر یکدیگر مسلط می‌شوند یا علیه هم مبارزه می‌کنند. برای تئوریزه کردن جهت‌گیری‌ها و پیش‌بینی رفتار بازیکنان در این عرصه‌ی کنش، رشته‌های مختلف، رویکردهای مختلفی در پیش گرفته‌اند. از این رو، هر رشته و درون هر رشته، هر نحله‌ی فکری، نظریه‌های خاصی از نفس انسان داشته‌اند (مثلاً، انسان اقتصادی، انسان سیاسی، انسان اجتماعی، انسان دارای عقلانیت محدود و نظایر این‌ها).

برای تحلیل‌گران علاقه‌مند به دانستن این که مسایل مرتبط با چگونگی نظام‌های مختلف حکمرانی، چطور افراد را در درون بازی شکل گرفته توسط آن نظام، قادر به حل مشکلات می‌کند، چارچوب IAD کمک می‌کند تا قابلیت‌های تشخیصی، تحلیلی و تجویزی را سازمان دهند. در این پژوهش سعی شده مبتنی بر نظریه‌ی تحلیل اقتصادی- اجتماعی چهار لایه‌ای ویلیامسون، زمین‌بازی اجرای برنامه خصوصی‌سازی بانک‌ها در کشور واکاوی و تحلیل شود.

۳-۲- نظریه‌ی تحلیل اقتصادی- اجتماعی چهار لایه‌ای ویلیامسون

تحلیل اقتصادی- اجتماعی چهار لایه‌ای ویلیامسون را می‌توان یکی از نظریه‌های مهم گره‌گشای نقاط کور سیاست‌گذاری برای تحول در اقتصاد دانست. چهار لایه تحلیلی این نظریه در شکل ۱ نشان داده شده است.

چهار لایه‌ی تحلیلی ارائه شده در الگوی ویلیامسون عبارتند از:

لایه‌ی یک: تئوری اجتماعی؛

لایه‌ی دو: اقتصاد حقوق مالکیت- تئوری سیاسی اثباتی (P.P.T)؛

لایه‌ی سه: اقتصاد هزینه‌ی مبادلاتی؛

لایه‌ی چهار: تئوری بنگاه - اقتصاد نئوکلاسیک.

ویلیامسون تفاوت این چهار لایه را در افق تغییر آن‌ها، تقدم و تاخر آن‌ها نسبت به یکدیگر و نظریه‌های حاکم بر هر لایه می‌داند (Williamson, 2000).

هدف	زمان شکل‌گیری (سال)	سطوح	لایه‌ی
اغلب غیرقابل محاسبه؛ خود جوش نقطه شروع تحول اقتصادی ^۱	۱۰۰ تا ۱۰۰۰	پایداری: نهادهای غیررسمی، فرهنگ‌ها، سنت‌ها، هنجارها، مذهب ↓ ↑	لایه‌ی یک
دستیابی به محیط نهادی کارآمد؛ اولین سطح اقتصادی کردن	۱۰ تا ۱۰۰	محیط نهادی: قواعد رسمی بازی، مخصوصاً مالکیت (حکومتی، قضایی و دیوانسالاری) ↓ ↑	لایه‌ی دو
دستیابی به ساختار حکمرانی کارآمد؛ دومین سطح اقتصادی کردن	۱ تا ۱۰	ساختارهای حکمرانی: جریان واقعی اجرای بازی مخصوصاً قراردادهای (هم راستا کردن ساختار حکمرانی با مبادلات)	لایه‌ی سه
دستیابی به قوانین شرایط نهایی؛ سومین سطح اقتصادی کردن	پیوسته	تخصیص منابع و اشتغال: (قیمت‌ها و مقادیر و هم‌ترازی انگیزش)	لایه‌ی چهار

شکل ۱- چهار لایه‌ی تحلیل اقتصادی - اجتماعی ویلیامسون^۲

۱. ویلیامسون در مقاله ۲۰۰۵ خود، سیاست‌گذاری برای تحول فرهنگی در این لایه را نیز الزامی دانسته و مورد تاکید قرار داده است.

۲. در نمودار فوق، فلش‌های پر رنگ که لایه‌های بالا را به پایین متصل می‌کنند بیان‌گر تحمیل قیود از لایه‌ی بالا به پایین است و فلش‌های عکس که به صورت خط‌چین هستند و لایه‌ی پایین را به بالا متصل می‌کنند نشان‌دهنده‌ی بازخور هستند. به اعتقاد ویلیامسون مسأله‌ی سیاست‌گذاری اقتصادی موضوع لایه‌ی دو و سه می‌باشد. برخی از سیاست‌ها مربوط به اصلاح نظام‌ها و فرایندهای رسمی اقتصاد می‌باشند. این‌گونه، سیاست‌ها در لایه‌ی دو سیاست‌گذاری مطرح می‌شوند. مانند، اصلاح نظام‌های ارزی، پولی یا مالیاتی کشور و یا اصلاح نظام مالکیت. برخی از سیاست‌ها ماهیت بازی در زمین نهادی رسمی موجود را دارند و بیشتر در دامنه‌ی مبحث حکمرانی دولت قرار می‌گیرد (نه در دامنه‌ی قانون‌گذاری مجلس). مانند سیاست‌های تجاری، مالی و یا پولی که دولت از طریق آن‌ها قدرت حکمرانی خود را اعمال می‌نماید.

همان‌طور که در شکل ۱ نشان داده شده است، لایه اول، باورها و دستگاه معرفتی جامعه (نظیر فرهنگ، مذهب و روایت‌ها) را در بر می‌گیرد. به اعتقاد ویلیامسون، افق تغییرات این سطح بین ۱۰۰ تا ۱۰۰۰ سال بوده و شیوه تغییر آن نیز خود به خودی و ناخودآگاه است. یعنی، هیچ‌گونه برنامه‌ریزی قبلی یا تدوین قانونی توسط خردمندان و اشخاص موثر اجتماع در این لایه قابل تصور نیست. البته، ویلیامسون در مقاله سال ۲۰۰۵ خود این دیدگاه خویش را اصلاح کرد و نقطه شروع تحول اقتصادی را سیاست‌گذاری برای تحول فرهنگی دانست. لایه‌ی دوم نهادی، که افقی در حد ۱۰ تا ۱۰۰ سال دارد، لایه‌ای است که در آن خرد جمعی انسان‌ها به تدوین قوانین بازی پرداخته است که این دسته از قواعد را می‌توان در قوانین رسمی کشور^۱ یا قراردادهای^۲ تعهدات درون‌گروهی^۳ جستجو کرد. به اعتقاد ویلیامسون، این لایه از نهاد، نخستین لایه‌ای است که سیاست‌گذاری اقتصادی در آن موضوعیت دارد. زیرا، هرگونه تغییر در قوانین کشور که به صورت برنامه‌ریزی شده، ذی‌نفعان صحنه‌ی اقتصادی را تحت تاثیر قرار دهد در این لایه قرار می‌گیرد. در لایه‌ی سوم نهادی، آن چه اهمیت دارد ایجاد ساختار حکمرانی سازگار با قوانین مالکیت، به گونه‌ای است که از اجرای کارآمد بازی تخصیص منابع، در چارچوب قوانین رسمی بازی، اطمینان حاصل گردد. مواردی نظیر آیین‌نامه‌های اجرایی و نظارتی، سازمان‌های رسمی که برای اطمینان از اجرای قوانین تاسیس شده‌اند و هم‌چنین، مکانیزم‌های تنبیهی، همه از مثال‌های لایه‌ی سوم می‌باشند. ارتباط بین لایه‌ها دوطرفه است. به عنوان مثال، سطح سوم شامل اعمال حکمرانی برای حل تعارض منافع به منظور دستیابی به اهداف قواعد بازی در لایه‌ی دوم است، اما بین لایه‌ها بازخورد وجود دارد. به نحوی که در صورت مشاهده‌ی معضل در لایه‌ی سوم، اگر حل مساله در لایه‌ی سوم دشوار باشد، ممکن است لازم باشد اصلاحی در لایه‌ی دوم روی دهد. لایه‌ی چهارم، لایه‌ای است که بازیکنان در آن با فرض ثابت انگاشتن قواعد و درجه‌ای که قواعد مورد قبول واقع می‌شوند، بازی تخصیص منابع را انجام می‌دهند. آن چه عمدتاً در فرایندهای سیاست‌گذاری کم عمق مورد مطالعه قرار می‌گیرد، در این لایه قرار دارد. زمین این بازی، خود زاینده‌ی لایه‌های پیشین است. در این جا، وجه تمایز رویکرد نهادگرایی با بهینه‌سازی متداول روشن می‌گردد. زیرا، پیش از آن که یک سیستم اقتصادی بخواهد تخصیص بهینه منابع را محقق سازد، ابتدا باید به این پرسش پاسخ دهد که قواعد حاکم بر بازی، بستر را برای بازی با کارایی بالاتر آماده ساخته است یا خیر؟

1 Law or Act

2 Contract

3 Nexus

نکته مهمی که این الگو بر آن تاکید دارد در نظر گرفته شدن تاثیر روایت‌های گذشته‌ی جامعه (بنیان‌های فرهنگی، سنت‌ها و گفتمان‌ها به عنوان نهادهای غیررسمی) در فرآیند بازی نهادسازی در لایه‌ی دوم است. فرایند نهادسازی در لایه‌ی دوم باید مبتنی بر گفتمان‌ها و روایت‌های مطرح در لایه‌ی یک صورت گیرد و الّا محکوم به شکست خواهد بود. چرا که در این صورت سیاست‌ها و راهبردها توسط روایت‌ها زمین‌گیر خواهد شد. به اعتقاد ویلیامسون نقطه‌ی شروع تغییرات نهادی، تغییر در نظم‌های خصوصی‌امی باشد (Williamson; 2005).

به طور خلاصه، این نظریه بر ضرورت مرحله‌ای بودن تحولات نهادی و انتخاب تحول فرهنگی به عنوان نقطه شروع این تحول برای حرکت به سمت توسعه اقتصادی تاکید می‌نماید.

۳-۳- قلمرو مطالعه

در این پژوهش سعی بر این است که مبتنی بر چارچوب ارائه شده در شکل ۱، چالش‌های حکمرانی دولت در اجرای سیاست خصوصی‌سازی صنعت بانکداری مورد بررسی قرار گیرد. خصوصی‌سازی بانک‌ها در کشور در یک بسته سیاستی خصوصی‌سازی جامع‌تر انجام شده است که هم منجر به شکل‌گیری بانک‌های خصوصی شده (مانند: بانک‌های ملت، تجارت، صادرات و رفاه کارگران) در کشور شد و هم تاسیس بانک‌های خصوصی جدید (مانند: بانک‌های ایران زمین، اقتصاد نوین، پارسیان، پاسارگاد، سامان، سرمایه، آینده، کارآفرین، سینا، شهر، دی، خاورمیانه، توسعه فردا و گردشگری) را در کشور در پی داشت.

بر این اساس، قلمرو این مطالعه بررسی تاثیر سیاست خصوصی کردن بانک‌ها در کشور است؛ که هم سیاست خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی و هم سیاست صدور مجوز برای تاسیس بانک‌های خصوصی جدید را در بر می‌گیرد. به بیان دیگر، هم بانک‌های خصوصی‌شده و هم بانک‌های خصوصی در محدوده این مطالعه قرار می‌گیرند.

موفقیت خصوصی‌سازی بانک‌ها بر اساس موفقیت آن‌ها در هدایت منابع مالی بر اساس مکانیزم بازار، به سمت پشتیبانی از تولید ملی بر اساس اولویت‌های توسعه اقتصادی کشور ارزیابی خواهد شد و نه صرفاً بر اساس بهبود شاخص‌های سودآوری بانک.

۳-۴- روش استخراج داده‌ها

در این پژوهش سعی بر این است که مبتنی بر چارچوب ارائه شده در شکل ۱، چالش‌های حکمرانی دولت در خصوصی‌سازی صنعت بانکداری مورد واکاوی قرار داده شود. به این منظور ابتدا، اطلاعات مورد نیاز در مورد خصوصی‌سازی بانک‌ها و رفتار بانک‌های خصوصی (بعد از تاسیس یا تبدیل) با استفاده از دو روش زیر استخراج شده است:

- ۱) برگزاری جلسات مصاحبه‌های عمیق فردی با خبرگان آشنا با موضوع؛
 - ۲) استخراج داده‌های مالی بانک‌ها از گزارش‌های پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛
 - ۳) استخراج اطلاعات از اسناد مرتبط، با استفاده از روش تحلیل محتوی^۱.
- در این پژوهش برای استخراج اطلاعات از اسناد مرتبط با استفاده از روش تحلیل محتوی، گام‌های زیر برداشته شده است:
- الف) تعریف مضامین تحلیل:

مضامین تحقیق با توجه به موضوع، هدف و مساله تحقیق باید انتخاب شوند. از جمله مضمون‌های مورد توجه در این پژوهش عبارتند از: تاثیر بیماری هلندی در عملکرد مکانیزم قیمت‌ها، ساختار رقابت و شفافیت اطلاعات در بازار و قدرت بازارگردانی کنش‌گران در ایجاد اختلال در عملکرد مکانیزم قیمت‌ها، اهداف دولت در اجرای برنامه توسعه بانک‌های خصوصی در مقام نظر و عمل، دغدغه دولت در اجرای برنامه خصوصی‌سازی برای واگذاری مالکیت و مدیریت شرکت‌ها، تاثیر سیاست‌های ارزی در ایجاد اختلال در مکانیزم قیمت‌ها، تعدد نقاط تصمیم در فرآیند سیاست‌گذاری صنعتی و تاثیر آن بر هماهنگی سیاست‌ها در فرآیند خصوصی‌سازی، تاثیر چسبندگی دولت به حکمرانی با الگوی بازی‌گری به جای بازی‌سازی و رگولاتوری بر فضای کسب و کار (به ویژه از طریق مداخله مستقیم در مکانیزم قیمت‌ها).

ب) تعریف سند، روش نمونه‌گیری و واحد تحلیل:

در این گام متن مکتوب هر یک از اسناد سیاستی، گزارش‌های پژوهشی و مصاحبه‌ها، به عنوان یک سند در نظر گرفته شده است. از جمله مهم‌ترین اسناد منتخب مورد بررسی عبارتند از:

- گزارش‌های مرتبط با داده‌های پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛

- اسناد تحلیلی منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر مراکز رسمی؛
- مقالات علمی مرتبط با چالش‌های خصوصی‌سازی و اصلاحات پیشنهادی برای آن؛
- دستورالعمل‌ها، لوایح و طرح‌های مرتبط با برنامه خصوصی‌سازی در کشور؛
- دستورالعمل‌های ناظر بر سیاست‌های قیمت‌گذاری و خصوصی‌سازی؛
- سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های مقامات اقتصادی کشور در مورد چالش‌های خصوصی‌سازی و قیمت‌گذاری توسط دولت و مجلس.

۴- یافته‌ها

در این قسمت، ابتدا خصوصی‌سازی بانک‌ها را از پنجره داده‌ها و روندهای آماری روایت می‌کنیم. سپس، بر اساس، الگوی ویلیامسون علل شکست‌ها در خصوصی‌سازی را در چهار لایه حکمرانی اقتصادی ریشه‌یابی و تحلیل می‌نماییم:

۴-۱- تحلیل روایت برنامه خصوصی‌سازی بانک‌ها در ایران بر اساس شواهد آماری

بعد از صدور مجوز تاسیس بانک‌های غیردولتی در فروردین ماه ۱۳۷۹ و به واسطه پشتیبانی ماده (۹۸) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در عمل، طرح خصوصی‌سازی صنعت بانکداری به تدریج از طریق در دستور کار قرار گرفتن دو برنامه عمده آغاز شد. برنامه اول، صدور مجوز برای تاسیس بانک‌های جدید توسط بخش خصوصی بود؛ که در نتیجه آن بانک‌هایی مانند پارسیان (به عنوان اولین بانک خصوصی تاسیس شده در سال ۱۳۸۰)، کارآفرین، سامان، پاسارگاد، سرمایه، اقتصاد نوین، آینده و غیره تاسیس و فعالیت خود را در اقتصاد آغاز کردند. برنامه دوم، خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی بود که عملاً در سال ۱۳۸۶ کلید خورد؛ که در نتیجه آن سهام بانک‌های ملت، تجارت، صادرات ایران و رفاه کارگران به تدریج به بخش خصوصی واگذار شد.

جدول ۲: ساختار مالکیت بانک‌های خصوصی‌شده بعد از اجرای برنامه خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۷

بانک	میزان مالکیت دولت پیش از خصوصی‌سازی	میزان مالکیت دولت پس از خصوصی‌سازی
رفاه کارگران	۶ درصد	۰
تجارت	۱۰۰ درصد	۱۷ درصد
صادرات	۱۰۰ درصد	۱۸ درصد
ملت	۱۰۰ درصد	۲۰ درصد

مآخذ: برگرفته از مقاله (جعفری و بیکران بهشت، ۱۳۹۹)

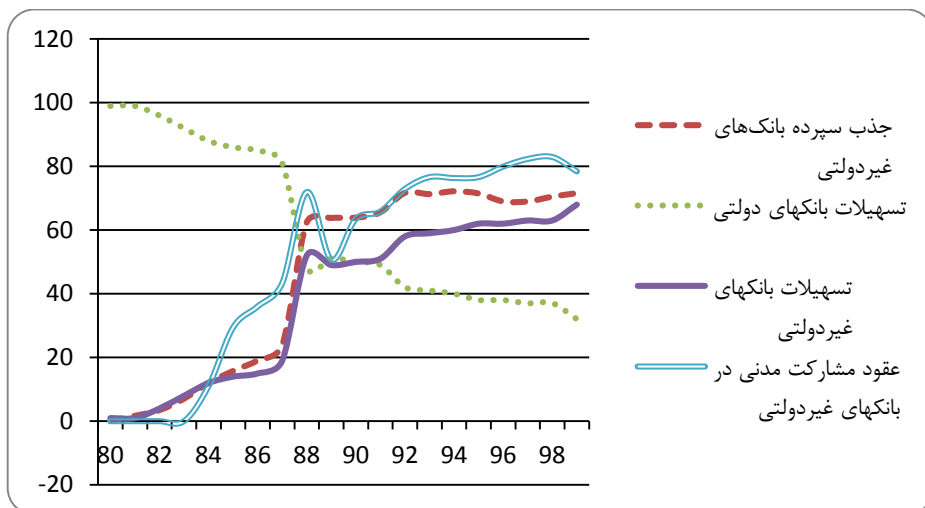
بررسی روایت تاریخی فعالیت بانک‌های خصوصی و خصوصی‌شده از زمان تاسیس تا به امروز نشان می‌دهد، این بانک‌ها مانند هر بخش خصوصی دیگر، در فعالیت جذب سپرده و اعطای تسهیلات خود همواره هدف حداکثر کردن سود را دنبال کرده‌اند و سیگنال‌های قیمتی بازار مهم‌ترین سیگنال هدایت‌کننده آن‌ها در فعالیت جذب سپرده و اعطای تسهیلات بوده است.

جدول ۳: سهم بانک‌های غیردولتی در جذب سپرده و اعطای تسهیلات بانکی (۹۹-۱۳۸۰)

مانده تسهیلات بانک‌ها							درصد جذب سپرده‌های مردم توسط بانک‌های غیردولتی ^۱	سال
بانک‌ها و موسسات اعتباری غیردولتی			بانک‌های دولتی			کل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (همت)		
سهم عقود مشارکتی از کل عقود مشارکتی بانک‌ها	درصد از کل	حجم (همت)	سهم عقود مشارکتی از کل عقود مشارکتی بانک‌ها	درصد از کل	حجم (همت)			
-	-	۰/۰۴	-	۱۰۰	۱۶/۹۶	۱۷	-	۱۳۷۹
-	۱	۰/۱	-	۹۹	۲۲/۹	۲۳	-	۱۳۸۰
-	۱	۰/۴	-	۹۹	۳۱/۶	۳۲	۱/۶	۱۳۸۱
-	۴	۱/۷	-	۹۶	۴۲/۲	۴۴	۳/۴	۱۳۸۲
-	۸	۴/۸	-	۹۲	۵۵/۲	۶۰	۷	۱۳۸۳
۱۱	۱۲	۱۰	۸۹	۸۸	۷۳	۸۳	۱۲	۱۳۸۴
۲۹/۴	۱۴	۱۶	۷۰/۶	۸۶	۱۰۱	۱۱۷	۱۵/۷	۱۳۸۵
۳۶	۱۵	۲۴	۶۴	۸۵	۱۳۷	۱۶۱	۱۹	۱۳۸۶
۴۳/۳	۱۹	۳۳	۵۶/۷	۸۱	۱۴۸	۱۸۱	۲۳/۸	۱۳۸۷
۷۱/۹	۵۲	۱۰۹	۲۸/۱	۴۸	۱۰۱	۲۱۰	۶۲/۴	۱۳۸۸
۵۰/۷	۴۹	۱۴۲	۴۹/۳	۵۱	۱۴۸	۲۹۰	۶۳/۸	۱۳۸۹
۶۳/۵	۵۰	۱۷۲	۳۶/۵	۵۰	۱۷۳	۳۴۵	۶۳/۹	۱۳۹۰
۶۵/۸	۵۱	۲۰۷	۳۴/۲	۴۹	۱۹۹	۴۰۶	۶۵/۶	۱۳۹۱
۷۲/۹	۵۸	۳۰۸	۲۷/۱	۴۲	۲۲۶	۵۳۴	۷۱/۷	۱۳۹۲
۷۶/۶	۵۹	۳۶۸	۲۳/۴	۴۱	۲۵۶	۶۲۴	۷۱/۳	۱۳۹۳
۷۶/۳	۶۰	۴۳۶	۲۳/۷	۴۰	۲۹۳	۷۲۹	۷۲/۲	۱۳۹۴
۷۶/۶	۶۲	۵۶۷	۲۳/۴	۳۸	۳۴۳	۹۱۰	۷۱/۵	۱۳۹۵
۷۹/۹	۶۲	۶۷۲	۲۰/۱	۳۸	۴۱۰	۱۰۸۲	۶۹	۱۳۹۶
۸۲/۳	۶۳	۸۱۴	۱۷/۷	۳۷	۴۸۶	۱۳۰۰	۶۹	۱۳۹۷
۸۲/۹	۶۳	۱۰۱۸	۱۷/۱	۳۷	۵۹۱	۱۶۰۹	۷۰/۵	۱۳۹۸
۷۸/۴	۶۸	۱۶۳۸	۲۱/۶	۳۲	۷۵۴	۲۳۹۲	۷۱/۶	۱۳۹۹

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱. بخشی از سپرده‌های بخش غیردولتی که در بانک‌ها و موسسات اعتباری غیردولتی جذب شده است.



شکل ۲: سهم بانک‌های غیردولتی در جذب سپرده و اعطای تسهیلات بانکی (۱۳۸۰-۹۹)

همانگونه که در جدول ۳ و شکل ۲ نشان داده شده است، از زمان تشکیل بانک‌های خصوصی در سال ۱۳۸۰ تا امروز:

- سهم بانک‌های غیردولتی در جذب سپرده یک روند صعودی داشته و از ۱/۶ درصد از سال ۱۳۸۱ به حدود ۷۱/۶ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده است و بالعکس سهم بانک‌های دولتی کاهش یافته است.
- سهم بانک‌های دولتی در اعطای تسهیلات یک روند نزولی داشته و از ۹۹ درصد در سال ۱۳۸۰ به حدود ۳۲ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته و بالعکس سهم بانک‌های غیردولتی در این بازه زمانی از ۱ درصد به ۶۸ درصد افزایش یافته است.
- بانک‌های غیردولتی برای اعطای تسهیلات به تدریج از عقود مبتنی بر نرخ بازده معین به سمت عقود مشارکتی (با نرخ بازده نامعین) حرکت کرده‌اند. همانگونه که در جدول ۲ نشان داده شده است، سهم عقود مشارکتی در تسهیلات اعطایی بانک‌های غیردولتی از ۱۱ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۷۸/۴ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده است و این روند در بانک‌های دولتی معکوس بوده است.
- اعطای تسهیلات با عقود مشارکتی با بازده نامعین، امکان دریافت سود تسهیلاتی بالاتر از نرخ‌های ابلاغی در سیاست‌های اعتباری بانک مرکزی را برای بانک‌های خصوصی فراهم می‌آورد. لذا، امکان پرداخت نرخ‌های سپرده بالاتر برای جذب سپرده بیشتر و حتی، مکش سپرده‌های مردم از بانک‌های دولتی را برای آن‌ها فراهم خواهد آورد.

- بر این اساس، هدایت منابع سپرده جامعه در این بانک‌ها به شدت تحت تاثیر سیگنال‌های قیمتی قرار دارد. یعنی، انتظار می‌رود این بانک‌ها منابع مالی اقتصاد را به سمت فعالیت‌هایی که در اقتصاد دچار بیماری هلندی سودآوری بالاتری دارند هدایت نمایند و از هدایت منابع به سمت بخش‌های تولیدکننده کالاهای قابل مبادله، مانند بخش کشاورزی و صنعت، که نرخ بازده نسبی پایین‌تری در این اقتصاد دارند، امتناع ورزند. این روایت توسط داده‌های ارائه شده در جدول شماره ۴ تایید می‌شود. همانگونه که در جدول ۴ نشان داده شده است، سهم بخش‌های صنعت و کشاورزی از مانده تسهیلات اعطایی بانک‌ها از ۴۸ درصد در سال ۱۳۸۴ در یک روند نزولی پیوسته به ۲۶ درصد در سال ۱۳۹۷ رسیده است.

جدول ۴: سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی غیردولتی از مانده تسهیلات بانکی (ارقام به هزار میلیارد ریال)

سال	ساختمان و مسکن	بازرگانی، خدمات و متفرقه	سهم بخش‌های ساختمان و مسکن، بازرگانی و خدمات (درصد)	کشاورزی	صنعت و معدن	سهم بخش‌های کشاورزی و صنعت و معدن (درصد)
۱۳۸۴	۱۶۹	۱۹۸	۵۲	۱۱۲	۲۲۸	۴۸
۱۳۸۵	۲۳۹	۳۱۶	۵۵	۱۶۰	۲۹۱	۴۵
۱۳۸۶	۲۹۷	۴۹۰	۵۸	۲۰۲	۳۷۴	۴۲
۱۳۸۷	۳۴۹	۵۲۴	۵۹	۲۱۷	۴۰۴	۴۱
۱۳۸۸	۴۲۴	۵۹۲	۵۹	۲۴۴	۴۵۷	۴۱
۱۳۸۹	۶۷۴	۸۲۲	۶۳	۲۸۶	۶۰۱	۳۷
۱۳۹۰	۹۳۳	۱۰۸۶	۶۶	۳۳۶	۷۰۵	۳۴
۱۳۹۱	۱۱۰۷	۱۳۱۵	۶۸	۳۷۳	۷۷۶	۳۲
۱۳۹۲	۱۳۱۵	۱۶۲۸	۶۸	۴۵۴	۹۱۴	۳۲
۱۳۹۳	۱۵۳۹	۱۹۹۰	۶۹	۵۳۷	۱۰۵۰	۳۱
۱۳۹۴	۱۶۷۷	۲۷۰۷	۷۰	۶۰۶	۱۲۳۹	۳۰
۱۳۹۵	۱۸۱۹	۳۷۵۲	۷۲	۶۸۵	۱۴۳۰	۲۸
۱۳۹۶	۲۳۶۵	۴۲۵۷	۷۳	۷۷۸	۱۶۵۸	۲۷
۱۳۹۷	۲۷۰۱	۵۲۲۶	۷۴	۹۱۰	۱۹۰۵	۲۶

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

روایت آماری از عملکرد بانک‌های غیردولتی نشان می‌دهد طرح خصوصی‌سازی بانک‌ها به دلیل شکست مکانیزم قیمت‌ها (ناشی از بیماری هلندی و غیره ...) منجر به شکست صنعت بانکداری در تخصیص کارآمد منابع در پشتیبانی از زنجیره‌های صنایع راهبردی و اولویت‌دار که تحریم‌ناپذیر شدن اقتصاد را تضمین خواهند کرد، شده است. زیرا، به صورت غیرقابل کنترلی، از یک سوی بخش قابل

توجهی از منابع سپرده جامعه را جذب و از سوی دیگر، بخش قابل توجهی از این منابع را به سمت فعالیت‌های خارج از اولویت برنامه توسعه اقتصادی کشور هدایت کرده است.

۴-۲- تحلیل روایت خصوصی‌سازی بانک‌ها در ایران در چارچوب چهار لایه تحلیل ویلیامسون

روایت خصوصی‌سازی یافته‌های این پژوهش در مورد چالش‌های حکمرانی کلان اقتصادی کشور در اجرای برنامه خصوصی‌سازی بانک‌ها و ریشه‌یابی آن در چارچوب مدل چهار لایه‌ای ویلیامسون، مبتنی بر تحلیل محتوای داده‌ها از اجرای برنامه خصوصی‌سازی در نظام بانکی کشور در جدول شماره ۵ ارائه شده است:

جدول ۵: تحلیل چهار لایه‌ای اجرای برنامه خصوصی‌سازی صنایع در ایران (۱۳۸۰-۱۳۹۹)

در مقام عمل (تبیین شکاف بین وضع ایده‌آل و واقعیت تحقق یافته)	در مقام نظر	لایه تحلیل
<p>۱. خصوصی‌سازی رویکردی برای تامین مالی بودجه دولت؛</p> <p>۲. خصوصی‌سازی رویکردی برای تحقق عدالت اجتماعی؛</p> <p>۳. خصوصی‌سازی رویکردی برای پرداخت دیون دولت؛</p> <p>۴. سودآوری بنگاه تنها معیار ارزیابی موفقیت برنامه خصوصی‌سازی.^۱</p>	<p>۱. خصوصی‌سازی از طریق ایجاد یک محیط رقابتی امن متکی بر مکانیزم بازار منجر به ارتقای کارایی استفاده از منابع می‌شود؛</p> <p>۲. معیار ارزیابی موفقیت بانک در اقتصاد، مانند معیار ارزیابی یک بنگاه تولیدکننده محصولات صنعتی، کسب سود بیشتر است. بانکی که منابع مالی را به سمت اولویت‌های توسعه هدایت می‌کند، طبیعتاً باید سودآوری بالاتری داشته باشد (با پیش فرض عدم شکست مکانیزم قیمت‌ها در بازار).</p> <p>۳. نیروهای بازار انگیزه کافی را برای بخش خصوصی جهت تصمیم‌گیری در بنگاه‌ها مبتنی بر یک نگاه بلندمدت برای شتاب بخشی به توسعه کسب و کارهای صنعتی مبتنی بر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی تضمین می‌کنند.</p>	<p>لایه اول:</p> <p>انگاره‌ها، مفروضات پایه و ارزش‌های هدایت‌کننده سیاست خصوصی</p>
<p>۱. واگذاری مالکیت با تعریف گسترده آن؛ که منجر به محدود شدن قدرت مداخله دولت در نقاط</p>	<p>۱. واگذاری مدیریت بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی توانمند و با انگیزه، از طریق انتقال مالکیت دولتی به بخش خصوصی؛</p>	<p>لایه دوم:</p> <p>دستیابی به محیط نهادی کارآمد: قواعد</p>

۱. در اینجا تاکید بر این است که سودآوری نمی‌تواند به عنوان تنها و یا مهم‌ترین شاخص ارزیابی موفقیت خصوصی‌سازی بانک تلقی شود. زیرا، اگر بانک خصوصی نقش آفرینی موثری در هدایت منابع به حوزه‌های سرمایه‌گذاری اولویت‌دار اقتصاد نداشته باشد، هر چند در عمل شاخص بازده دارایی‌های آن بهبود یابد، ما از لحاظ اهداف نظری خصوصی‌سازی موفق نبوده‌ایم. زیرا، در عمل منابع را از حوزه‌های اولویت‌دار توسعه دور کرده‌ایم.

در مقام عمل (تبیین شکاف بین وضع ایده‌آل و واقعیت تحقق یافته)	در مقام نظر	لایه تحلیل
<p>شکست بازار برای توسعه کسب و کارهای راهبردی در چارچوب برنامه‌های توسعه کشور شد؛^۱</p> <p>۲. واگذاری شرکت‌ها با هدف تامین مالی کسری بودجه (در چارچوب قانون بودجه مصوب)، بدون دریافت تعهدی برای پایداری و توسعه کسب و کار هم راستا با اهداف توسعه اقتصادی کشور؛</p> <p>۳. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در چارچوب طرح سهام عدالت؛</p> <p>۴. واگذاری مالکیت شرکت‌های دولتی بابت رد دیون به صندوق‌های بازنشستگی و توزیع نقاط تصمیم برای حکمرانی توسعه صنعتی میان صندوق‌هایی که با بحران بدهی به بازنشستگان مواجه بودند. این واگذاری توقف چرخه تامین مالی داخلی صنایع راهبردی کشور را به دنبال داشت.</p>		<p>رسمی بازی، به ویژه حقوق مالکیت</p>
<p>۱. چسبندگی دولت به سبک حکمرانی با رویکرد بازی‌گری به جای بازی‌سازی و رگولاتوری که مهم‌ترین شواهد آن عبارتند از:</p> <p>۱-۱. شکست نظام حکمرانی برای تجویز سیاست‌های یکپارچه، به ویژه به دلیل توزیع غیرمنطقی قدرت سیاست‌گذاری در سطح حکمرانی؛</p> <p>۱-۲. غفلت از منطقی‌های پایه‌ای سیاست‌گذاری در مسیر حرکت به سمت اقتصاد بازار (مانند، اصرار همه دولت‌ها بر سیاست اهرم کردن نرخ ارز برای کنترل تورم و یا، بی‌توجهی به هزینه‌های دوره عمر سیاست‌ها و صیانت از منابع بین نسلی)؛</p> <p>۱-۳. غفلت از توسعه ابزارهای سیاست‌گذاری برای اجرای سیاست‌ها با رویکرد بازی‌سازی (مانند: غفلت از توسعه نیافتگی نظام‌های اطلاعاتی قابل اتکا؛ ضعف در نهادهای ارتباطی دولت با بخش</p>	<p>۱. دستیابی به ساختارهای حکمرانی کارآمد برای پشتیبانی از حرکت از اقتصاد دولتی متمایل به برنامه‌ریزی متمرکز به سمت اقتصاد بازار؛</p> <p>۲. کاهش بروکراسی‌های دست و پاگیر دولتی از طریق مقررات‌زدایی و تغییر رویکرد حکمرانی اقتصادی از بازی‌گری دولت به بازی‌سازی و رگولاتوری؛^۲</p> <p>۳. ارتقاء شفافیت و قابلیت نظارت نهادهای فعال در سطح حکمرانی و پاسخگو نمودن بازیگران میدان کسب و کار نسبت به اهداف برنامه‌های توسعه؛</p>	<p>لایه سوم: دستیابی به ساختارهای حکمرانی کارآمد - هم‌راستا کردن ساختار حکمرانی با الگوی مبادلات: اعمال قدرت برای حل تعارض منافع</p>

۱. در تعریف محدودتر مالکیت، مالک حق بهره‌برداری از ملک خود را در چارچوب محدودیت‌هایی که در قرارداد انتقال مالکیت مشخص شده پیدا خواهد کرد.

۲. در این میان مهم‌ترین نقش در فرایند حکمرانی، نوآوری نهادی برای حل تعارض منافع میان بازیگران میدان است. ایفای این نقش مستلزم ایجاد یک سیستم اداری حرفه‌ای مستقل است.

در مقام عمل (تبیین شکاف بین وضع ایده‌آل و واقعیت تحقق یافته)	در مقام نظر	لایه تحلیل
<p>خصوصی؛ توسعه نیافتگی قانون تجارت برای شکل‌دهی به قراردادهای همکاری منصفانه، پایدار و ارزش‌آفرین و ...؛</p> <p>۴-۱. عدم شکل‌گیری نظام اداری حرفه‌ای و مستقل برای نقش‌آفرینی در فرآیند تصمیم‌سازی، به منظور حل تعارض منافع و رفع خلاءهای نهادی و توسعه ابزارهای سیاستی. وجود تعارض منافع و برخی خلاءهای نهادی در مکانیسم‌های طراحی شده توسط این نظام اداری منجر به ناکارآمدی زمین‌بازی ایجاد شده در هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت اولویت‌های توسعه در سطح ملی شده است.^۱</p> <p>۵-۱. گسترش پیچیدگی دیوانسالاری دولتی، به دلیل تلاش برای دستیابی به اهداف اشتغال از طریق استخدام مستقیم دولتی (به جای ایجاد تقاضای شغل و اشتغال در بخش خصوصی از طریق توسعه فضای مناسب کسب و کار)؛^۲</p>		
<p>۱. شکست مکانیزم قیمت‌ها در تخصیص منابع، ناشی از:</p> <p>۱-۱. بیماری هلندی که منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت تولید کالاهای غیرقابل مبادله (مانند مسکن) و توسعه صنایع با رویکرد مونتاژگری شده است؛</p>	<p>در شرایط یک حکمرانی خوب با رویکرد رگولاتوری، موارد شکست بازار کنترل شده و عملکرد بانک‌های خصوصی در بازار منجر به تخصیص کارای منابع برای توسعه زنجیره‌های ارزش اولویت‌دار در اقتصاد خواهد گشت.</p>	<p>لایه چهارم: تخصیص منابع بر اساس عملکرد مکانیزم قیمت‌ها در بازار</p>

۱. به عنوان نمونه، یکی از چالش‌های اساسی امروز بانک‌ها در کشور نکول گسترده بدهی شرکت‌ها به بانک است؛ که ریشه در تعارض منافع میان بانک و شرکت وام‌گیرنده دارد. برای حل این تعارض، می‌توان این حق قانونی را به طلبکاران شرکت داد که در صورت نکول بدهی شرکت، در مجمع به جای سهامداران برای احقاق حق خود تصمیم‌گیری نمایند. به عنوان نمونه‌ای دیگر، امروز خلاء نهاد ضمانت برای توزیع منطقی ریسک اعتباری تامین‌مالي پروژه‌های بزرگ، یکی از عوامل اصلی تحریک پیمانکاران بزرگ نفتی به رفتن به سمت فاینانس‌های خارجی است.

۲. افزایش سهم هزینه‌های جاری در بودجه دولت و مزمن شدن کسری بودجه، یکی از نتایج ضعف در حکمرانی دولت با رویکرد بازی‌سازی است.

در مقام عمل (تبیین شکاف بین وضع ایده‌آل و واقعیت تحقق یافته)	در مقام نظر	لایه تحلیل
<p>۱-۲. تاکید بر سه‌گانه سیاستی غیرممکن^۱ و اهرم کردن نرخ ارز برای کنترل تورم که منجر به بی‌ثباتی‌های ناشی از تعدیل پلکانی نرخ ارز شده و هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی را به دنبال داشته است؛</p> <p>۱-۳. ناشی از بی‌ثباتی‌های اقتصادی ناشی از شرایط تورمی سطح بالا (به دلیل کسری بودجه پنهان و مزمن فزاینده ناشی از ساختار هزینه‌ها و درآمدهای دولت) منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی در اقتصاد شده است؛</p> <p>۱-۴. ناشی از کوچک بودن اندازه بازار (اعم از بازار بورس کالا، بازار اوراق بهادار و سایر بازارها) نسبت به اندازه کنش‌گران فعال در آن، منجر به بازارگردانی مخرب و اختلال در مکانیزم قیمت‌ها توسط کنش‌گران سودجو و هدایت منابع به سمت فعالیت‌های سفته‌بازی بی‌ثبات‌کننده در اقتصاد شده است، که عدم شفافیت در اطلاعات (به ویژه در بورس کالا و بورس اوراق بهادار) در کنار سایر قواعد ناکارآمد به این مساله دامن زده است؛</p> <p>۱-۵. ناشی از مداخلات مستقیم غیرهوشمندانه دولت در تعیین قیمت‌ها منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری از حوزه‌های اولویت‌دار به سمت حوزه‌های با اولویت پایین‌تر شده است؛^۳</p>		

۱. بر اساس نظریه Mundell Fleming اجرای سه سیاست تثبیت نرخ ارز، سیاست پولی مستقل و سیاست آزادسازی جریان سرمایه به خارج در اقتصاد غیرممکن است و تنها اجرای پایدار دو تا از این سه سیاست به صورت هم‌زمان ممکن خواهد بود (Mundell; 1960).

۲. روایت تاریخی اقتصاد کشور نشان می‌دهد عدم تعدیل نرخ ارز متناسب با اختلاف نرخ تورم داخلی و خارجی منجر به تعدیلات پلکانی جهشی در فواصل زمانی طولانی حدود ۵ تا ۱۰ ساله شده است.

۳. از جمله می‌توان به مواردی همچون: (۱) تعیین غیرمنطقی نرخ خوراک پتروشیمی‌های گازی به گونه‌ای که انگیزه‌ها برای سرمایه‌گذاری در صنایع پایین دست پتروشیمی کاهش یافته و منجر به توسعه خام‌فروشی در صنعت پتروشیمی گشته است. شبیه این پدیده در تعیین قیمت سنگ آهن رخ داده است. (۲) معافیت از مالیات صادرات متانول و وضع مالیات سنگین بر فروش متانول به صنایع داخلی میان‌دستی پتروشیمی که ارزش افزوده بسیار بالاتری برای اقتصاد دارند، منجر به افزایش جریان سرمایه‌گذاری به بالادست زنجیره ارزش صنعت پتروشیمی و کاهش سرمایه‌گذاری در میان‌دست و پایین آن دست شده است. (۳)

در مقام عمل (تبیین شکاف بین وضع ایده‌آل و واقعیت تحقق یافته)	در مقام نظر	لایه تحلیل
۶-۱. ناشی از سیاست‌های تجاری (مانند دامپینگ) شرکت‌های خارجی؛ به عنوان نمونه، در چند سال گذشته ورود برخی از فاینانسورهای خارجی برای فاینانس طرح‌های توسعه با شرایط بازپرداخت بهتر نسبت به فاینانس بانک‌های داخلی (هم از نظر نرخ بهره و هم از نظر دوره استراحت)، در عمل منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت حوزه‌های با اولویت کمتر از دیدگاه برنامه‌های توسعه شده است.		

در جدول ۵، ستون اول به تبیین هر یک از چهار لایه تحلیل اقتصادی-اجتماعی مدل ویلیامسون پرداخته است. ستون دوم، به تحلیل چهار لایه‌ای برنامه خصوصی‌سازی بر اساس منطق نظری مطرح شده در ادبیات خصوصی‌سازی می‌پردازد. ستون سوم به تحلیل چهار لایه‌ای برنامه خصوصی‌سازی، بر اساس شواهد تجربی تحقق یافته در اقتصاد ایران در قلمرو تحقیق، یعنی صنعت بانکداری پرداخته است. به طور خلاصه، بر اساس نتایج تحقیق، در چارچوب تحلیل اقتصادی-اجتماعی ویلیامسون، چالش‌های خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران را می‌توان در چهار لایه سیاست‌گذاری، به صورت زیر تبیین کرد:

در لایه اول؛ تحلیل انگاره‌ها و مفروضات پایه نشان می‌دهد فرض پایه‌ای پشتیبان سیاست خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران این بوده است که خصوصی‌سازی از طریق ایجاد یک محیط رقابتی امن متکی بر مکانیزم بازار منجر به ارتقای کارایی استفاده از منابع می‌شود. در این مکانیزم تلاش بانک‌ها (مانند سایر بنگاه‌های تولیدی - صنعتی) برای حداکثر کردن سود، منجر به هدایت بهتر منابع به سمت اولویت‌های توسعه اقتصادی کشور خواهد شد. تجربه خصوصی‌سازی نشان داد که در عمل انگاره ارتقاء

تعیین غیرمنطقی سهم صنعت نفت از درآمد حاصل از صادرات نفت خام (۱۴/۵ درصد) که انگیزه سرمایه‌گذاری برای توسعه صنعت پالایشگاهی را به شدت کاهش داده است و فروش نفت خام را در اولویت برنامه‌های صنعت نفت کشور قرار داده است. زیرا، تبدیل نفت خام به محصولات پالایشگاهی و توزیع آن توسط شرکت پخش و پالایش فرآورده‌های نفتی دیگر این سهم را برای صنعت نفت ایجاد نمی‌کند.

۱. الینور آستروم در مقاله (Ostrom, 2005) در تشریح نظریه عقلانیت نهادی خود این منطق را Rule in Form نامیده است. ۲. فرض پایه سیاست‌گذار در اجرای برنامه خصوصی‌سازی، عملکرد مطلوب مکانیزم قیمت‌ها در بازار بوده است. تحت این شرایط، معیار مناسب برای ارزیابی موفقیت برنامه خصوصی‌سازی، بهبود معیار بازده دارایی شرکت‌های خصوصی‌سازی شده است. لیکن، در صورت شکست مکانیزم قیمت‌ها این معیار دیگر نمی‌تواند به عنوان معیار ارزیابی موفقیت برنامه قلمداد شود. بلکه، در کنار این معیار باید موفقیت شرکت‌ها در انجام نقش اصلی که در اقتصاد بر عهده دارند مورد ارزیابی قرار گیرد. مثلاً، اگر بانک خصوصی

قابلیت بانک‌ها و شرکت‌ها برای نقش‌آفرینی بهتر در توسعه اقتصادی کشور، تبدیل شد به انگاره‌های سیاستی مانند تامین مالی کسری بودجه دولت، تحقق عدالت اجتماعی از طریق توزیع سهام عدالت و یا، بازپرداخت دیون گذشته دولت.

در لایه دوم؛ با پشتیبانی مبانی نظری طرح شده در لایه اول، سیاست کلی حرکت به سمت اقتصاد بازار از طریق واگذاری مدیریت و مالکیت بانک‌ها و شرکت‌های دولتی شکل گرفت. اما، انگاره‌های شکل گرفته در مقام عمل، باعث شد این واگذاری مالکیت با تعریف گسترده آن صورت گیرد. یعنی، در قرارداد واگذاری تعهدی برای مالکین بانک‌ها و شرکت‌ها برای توسعه پایدار کسب و کارهای اولویت‌دار، بر اساس نقشه راه مشخص و در چارچوب برنامه‌های توسعه و نیز، حفظ اختیار مداخله دولت در موارد شکست بازار دیده نشد. لذا، خصوصی‌سازی منجر به کاهش قدرت مداخله دولت در نقاط شکست بازار برای هدایت کسب و کارهای اولویت‌دار در چارچوب برنامه‌های توسعه کشور شد. به بیان دیگر، براساس الگوی واگذاری فوق، در صورت شکست مکانیزم قیمت‌ها در بازار، به صورت متناظر شکست برنامه خصوصی‌سازی در کشور قابل پیش‌بینی بود.

در لایه سوم؛ از دیدگاه نظری، باید ایجاد فضای کسب و کار مناسب برای فعالیت بانک‌ها و شرکت‌های خصوصی در دستور کار دستگاه حکمرانی اقتصاد قرار می‌گرفت. حرکت از نقش‌آفرینی مستقیم دولت در اقتصاد به سمت ایفای نقش رگولاتوری و ایجاد زمین بازی مناسب برای فعالیت بخش خصوصی و به ویژه، ارتقاء شفافیت و ارتقاء قابلیت نظارت نهادهای فعال در سطح حکمرانی، با هدف پاسخگو نمودن بازیگران میدان کسب و کار نسبت به اهداف برنامه‌های توسعه، مهم‌ترین دستور کار این سطح از سیاست‌گذاری بود.

شواهد نشان داد، در این لایه مهم‌ترین چالش دولت برای ایجاد ساختارهای حکمرانی کارآمد در پشتیبانی از حرکت از اقتصاد دولتی متمایل به برنامه‌ریزی متمرکز به سمت اقتصاد بازار، چسبندگی دولت به سبک حکمرانی با رویکرد مداخله مستقیم و بازی‌گری به جای رویکرد بازی‌سازی و رگولاتوری بوده است. برخی از مهم‌ترین شواهدی که دلالت بر عمق این چسبندگی دارند، عبارتند از:

(۱) غفلت از منطق‌های پایه‌ای سیاست‌گذاری اقتصادی در مسیر حرکت به سمت اقتصاد بازار (مانند، اصرار بر سیاست اهرم کردن نرخ ارز برای کنترل تورم و یا، بی‌توجهی به هزینه‌های دوره عمر سیاست‌ها و صیانت از منابع بین نسلی)؛

(۲) شکست نظام حکمرانی در تجویز سیاست‌های یکپارچه، به ویژه به دلیل توزیع غیرمنطقی قدرت سیاست‌گذاری در سطح حکمرانی کلان اقتصاد؛

از طریق انتقال منابع به شرکت‌های تابعه فعال در ساخت و ساز و یا درگیر در فعالیتهای سفته‌بازی شاخص‌های سودآوری خود را بهبود دهد، نمی‌توان این جهش در سودآوری را معیاری برای موفقیت برنامه خصوصی‌سازی قلمداد نمود.

۱. الگوهای رفتاری دولت در قیمت‌گذاری انرژی و بازنشستگی از مصادیق بارز شکست سیاست‌ها در صیانت از منابع بین نسلی بوده است.

۳) توسعه نیافتگی ابزارهای سیاست‌گذاری برای اجرای سیاست‌ها با رویکرد رگولاتوری و بازی‌سازی (مانند: توسعه نیافتگی قانون تجارت برای شکل‌دهی و اعتباربخشی به قراردادهای همکاری منصفانه، پایدار و ارزش‌آفرین؛ توسعه نیافتگی نظام‌های اطلاعاتی قابل اتکا؛ توسعه نیافتگی نهادهای ارتباطی دولت با بخش خصوصی و ...)

۴) عدم شکل‌گیری یک نظام اداری حرفه‌ای و مستقل برای نقش‌آفرینی در فرآیند توسعه ابزارهای سیاست‌گذاری و رگولاتوری؛^۱

۵) گسترش پیچیدگی دیوان‌سالاری دست و پاگیر دولتی، به دلیل تلاش برای دستیابی به اهداف ایجاد اشتغال از طریق استخدام مستقیم دولتی، به جای ایجاد تقاضای شغل و اشتغال در بخش خصوصی از طریق بهبود فضای مناسب کسب و کار.

در لایه چهارم؛ از دیدگاه نظری انتظار بر این است که با نقش‌آفرینی موثر دولت در لایه‌های دوم و سوم سیاست‌گذاری، مکانیزم قیمت‌ها کارایی لازم را برای ایفای نقش تخصیص منابع در اقتصاد داشته باشد و مداخله دولت در اقتصاد به جبران موارد شکست بازار در اقتصاد محدود شود. به بیان دیگر، در این شرایط، می‌توان انتظار داشت عملکرد بانک‌های خصوصی در بازار منجر به تخصیص کارایی منابع برای توسعه زنجیره‌های ارزش اولویت‌دار در اقتصاد گردد.

اما، شکست دولت در لایه‌های دوم و سوم سیاست‌گذاری اقتصادی، بستر ناکارایی مکانیزم قیمت‌ها در بازار برای تخصیص منابع را فراهم کرد و مقدمات شکست برنامه خصوصی‌سازی را در کشور رقم زد. بر اساس شواهد تجربی، مهم‌ترین موارد شکست مکانیزم قیمت‌ها در بازار عبارت بوده‌اند از:

۱) شکست مکانیزم قیمت‌ها در تخصیص منابع ناشی از بیماری هلندی که منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت تولید کالاهای غیرقابل مبادله (مانند مسکن) و توسعه صنایع با رویکرد مونتاژگری شده است؛

۲) شکست مکانیزم قیمت‌ها در تخصیص منابع به دلیل تاکید بر سه‌گانه سیاستی غیرممکن و اهرم کردن نرخ ارز برای کنترل تورم که منجر به بی‌ثباتی‌های ناشی از تعدیل پلکانی نرخ ارز شده و هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی را به دنبال داشته است؛

۱. اگر تأثیرات متقابل سطوح چهارگانه مدل تحلیلی ویلیامسون را در نظر بگیریم، شاید بتوان این نتیجه احتمالی را گرفت که پیشران حرکت دولت به سمت اتخاذ رویکرد خصوصی‌سازی با هدف تأمین مالی کسری بودجه و تسویه بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی به آن‌ها و یا، حتی اتخاذ رویکرد توزیع سهام شرکت‌ها میان مردم تحت عنوان سهام عدالت با هدف بهبود در شاخص‌های عدالت، ریشه در ضعف در این فرایندهای تصمیم‌ساز فعال در دولت داشته است.

۳) شکست مکانیزم قیمت‌ها ناشی از بی‌ثباتی‌های اقتصادی ناشی از شرایط تورمی سطح بالا (به دلیل کسری بودجه و فرابودجه پنهان و مزمن دولت ناشی از شکست دولت در اصلاح ساختار درآمدها و هزینه‌ها بعد از خصوصی‌سازی) منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی در اقتصاد شده است؛

۴) شکست مکانیزم قیمت‌ها در تخصیص منابع به دلیل کوچک بودن اندازه بازار (اعم از بازار بورس کالا، بازار اوراق بهادار و سایر بازارها) نسبت به اندازه قدرت مالی کنش‌گران فعال در آن، منجر به بازارگردانی مخرب و اختلال در مکانیزم قیمت‌ها توسط کنش‌گران سودجو و هدایت منابع به سمت فعالیت‌های سفته‌بازی بی‌ثبات‌کننده در اقتصاد شده است، که عدم شفافیت در اطلاعات (به ویژه در بورس کالا و بورس اوراق بهادار) در کنار سایر قواعد ناکارآمد به این مساله دامن زده است؛

۵) شکست مکانیزم قیمت‌ها ناشی از مداخلات مستقیم غیرهوشمندانه دولت در تعیین قیمت‌ها منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری از حوزه‌های اولویت‌دار به سمت حوزه‌های با اولویت پایین‌تر شده است؛

۶) شکست مکانیزم قیمت‌ها به واسطه ورود شرکت‌های خارجی برای فاینانس طرح‌های توسعه با شرایط بازپرداخت بهتر نسبت به فاینانس‌های داخلی (هم از نظر نرخ بهره و هم از نظر دوره استراحت)، منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت حوزه‌های با اولویت کمتر از دیدگاه برنامه‌های توسعه شده است.

شکست مکانیزم قیمت‌ها در بازار در عمل، یعنی شکست عملکرد بانک‌های خصوصی (که حداکثر کردن سود سهام‌داران خود را دنبال می‌کنند) در هدایت منابع به سمت سرمایه‌گذاری‌های اولویت‌دار از دیدگاه برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور. در این شرایط، طرح‌های توسعه اولویت‌دار از دیدگاه برنامه‌های توسعه ضرورتاً همان فرصت‌های سرمایه‌گذاری با بازده بالاتر برای بانک نخواهند بود. در این شرایط، فرصت‌های زیادی برای سرمایه‌گذاری‌های غیرمولد و بورس‌بازی وجود دارد که با ریسک بسیار کمتر، بازده بسیار بالاتری را برای بانک به ارمغان خواهند آورد.

در این شرایط، مسیر رشد و توسعه شرکت‌های تولیدی-صنعتی خصوصی شده نیز از اولویت‌ها و نیازهای واقعی اقتصاد منحرف خواهد شد. به عنوان نمونه، جریان منابع مالی به سمت سرمایه‌گذاری بر روی خطوط تولید مونتاژ و یا خطوط تولیدی که از رانت‌های انرژی یا رانت‌های خوراک بالاتری برخوردارند، متمرکز خواهد شد و سرمایه‌گذاری برای عمق‌بخشی به تولید و خلق ارزش افزوده بالاتر از طریق نوآوری در محصول و کاهش هزینه‌های تولید از طریق نوآوری در فرایند تولید در حاشیه قرار خواهد گرفت. لذا، تقاضای بنگاه‌های تولیدی از بانک‌ها بیشتر برای تامین مالی طرح‌های توسعه غیراولویت‌دار (مانند تامین سرمایه در گردش برای واردات و یا، راه‌اندازی خطوط مونتاژ) خواهد بود. لذا، تاثیر منفی شکست مکانیزم قیمت‌ها بر انحراف در منابع مالی بانک‌ها از وضعیت بهینه، یک تاثیر دوسویه است. یعنی، این تاثیر،

نتیجه توام تاثیر انحراف در قیمت‌ها هم بر رفتار بانک‌ها بر عرضه منابع مالی و هم بر رفتار بنگاه‌های تولید در تقاضا برای منابع مالی است.

۵- بحث و نتیجه‌گیری

هدف این مطالعه، بررسی چالش‌های اجرای برنامه خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران و ریشه‌یابی علل شکست این برنامه در لایه حکمرانی کلان اقتصاد بوده است. به این منظور، چارچوب مفهومی ارائه شده در چهار لایه‌ی تحلیل اقتصادی - اجتماعی و ویلیامسون مبنای تحلیل قرار گرفت. سپس، بر اساس الگوی انتخاب شده، انگاره‌ها، اهداف، سیاست‌های دولت برای اصلاح محیط نهادی (به ویژه مساله مالکیت) و سیاست‌های دولت برای دستیابی به ساختارهای حکمرانی کارآمد و نیز، نتایج اجرای این سیاست‌ها در سطح عملیاتی، هم در مقام نظر و هم در مقام عمل، بر اساس تحلیل محتوای اسناد و مدارک مرتبط با اجرای برنامه خصوصی‌سازی مورد تجزیه و تحلیل گرفت. مورد کاوی و قلمرو مطالعه، تحلیل و ریشه‌یابی چالش‌های حکمرانی اجرای برنامه خصوصی‌سازی در صنعت بانکداری بوده است. برای ارزیابی موفقیت برنامه خصوصی‌سازی، علاوه بر معیارهای سودآوری بانک‌ها، عملکرد بانک‌ها در هدایت منابع به سمت سرمایه‌گذاری‌های اولویت‌دار بر اساس برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور نیز مد نظر قرار گرفت.

نتایج مطالعه نشان داد، ریشه‌های شکست برنامه خصوصی‌سازی را باید در اولویت اول در مفروضات پایه سیاست‌گذاران در مورد اهداف مورد انتظار از خصوصی‌سازی، در اولویت دوم در مفهوم حق مالکیت و کارکردهای مورد انتظار از انتقال این حق در فرایند خصوصی‌سازی، و در اولویت سوم در چسبندگی دولت به سبک حکمرانی اقتصادی با رویکرد بازی‌گری به جای سبک حکمرانی با رویکرد رگولاتوری و بازی‌سازی و حل تعارض منافع در مسیر حرکت از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار دانست. نتایج شکست‌ها در لایه‌های سه گانه حکمرانی اقتصادی کشور منجر به شکست مکانیزم قیمت‌ها در بازار در لایه چهارم یا لایه عملیاتی بازی شده است. از جمله مصادیق آشکار این شکست‌ها عبارت بوده‌اند از: (۱) شکست مکانیزم قیمت‌ها در تخصیص منابع ناشی از بیماری هلندی که منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت تولید کالاهای غیرقابل مبادله (مانند مسکن) و توسعه صنایع با رویکرد مونتاژگری شده است؛

(۲) شکست مکانیزم قیمت‌ها در تخصیص منابع به دلیل تاکید بر سه‌گانه سیاستی غیرممکن و اهرم کردن نرخ ارز برای کنترل تورم که منجر به بی‌ثباتی‌های ناشی از تعدیل پلکانی نرخ ارز شده و هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی را به دنبال داشته است؛

(۳) شکست مکانیزم قیمت‌ها به دلیل بی‌ثباتی‌های اقتصادی ناشی از شرایط تورمی سطح بالا (به دلیل کسری بودجه و فرابودجه پنهان و مزمن دولت ناشی از شکست دولت در اصلاح ساختار

درآمدها و هزینه‌ها بعد از خصوصی‌سازی) منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی در اقتصاد شده است؛

۴) شکست مکانیزم قیمت‌ها در تخصیص منابع به دلیل کوچک بودن اندازه بازار (اعم از بازار بورس کالا، بازار اوراق بهادار و سایر بازارها) نسبت به اندازه قدرت مالی کنش‌گران فعال در آن، منجر به بازارگردانی مخرب و اختلال در مکانیزم قیمت‌ها توسط کنش‌گران سودجو و هدایت منابع به سمت فعالیت‌های سفته‌بازی بی‌ثبات‌کننده در اقتصاد شده است، که عدم شفافیت در اطلاعات (به ویژه در بورس کالا و بورس اوراق بهادار) در کنار سایر قواعد ناکارآمد به این مساله دامن زده است؛

۵) شکست مکانیزم قیمت‌ها ناشی از مداخلات مستقیم غیرهوشمندانه دولت در تعیین قیمت‌ها منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری از حوزه‌های اولویت‌دار به سمت حوزه‌های با اولویت پایین‌تر شده است؛

۶) شکست مکانیزم قیمت‌ها به واسطه ورود شرکت‌های خارجی برای فاینانس طرح‌های توسعه با شرایط بازپرداخت بهتر نسبت به فاینانس بانک‌های داخلی (هم از نظر نرخ بهره و هم از نظر دوره استراحت)، منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری به سمت حوزه‌های با اولویت کمتر از دیدگاه برنامه‌های توسعه شده است.

شکست مکانیزم قیمت‌ها در اقتصادی که شرکت‌های دولتی در آن خصوصی شده‌اند، نتیجه‌ای جز تخصیص ناکارآمد منابع نسبت به وضعیتی که در اقتصاد دولتی، شرکت‌ها تحت مدیریت مستقیم دولت بوده‌اند، به دنبال نخواهد داشت. زیرا، در اقتصاد بازار مهم‌ترین سیگنال هدایت‌کننده جریان منابع، سیگنال‌های قیمتی است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

- جعفری، امین و مصطفی بیکران بهشت "مطالعه حقوقی خصوصی سازی در نظام بانکی"، فصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی، شماره ۱۸ (۱۳۹۹) ۱-۲۸.
- چانگ، ها-جون، اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی. با ترجمه اصلان قودجانی، مشهد: نشر نوین طراحان آزاد، ۱۳۹۲.
- چانگ، ها-جون، نیکوکاران نابکار: افسانه تجارت خارجی آزاد و تاریخچه پنهان سرمایه داری. مترجمان: میرمحمود نبوی و مهرداد شهابی، چاپ اول، تهران: نشر کتاب آمه، ۱۳۹۲.
- دره شیری، محمدرضا؛ اصغر ابوالحسنی هستیانی؛ یگانه موسوی جهرمی و عبدالعلی منصف "تحلیل نهادی لایه های سه گانه حکمرانی نظام بانکی ج.ا.ایران با رویکرد نظریه بازی: پیشران های پنهان ناپایداری چگونه عمل می کنند؟"، فصلنامه بهبود مدیریت، دوره ۳۱، شماره ۲ (۱۳۹۸) ۱-۶۶.
- سروش، ابادر "بررسی عملکرد بانک های دولتی پس از واگذاری به بخش خصوصی"، نشریه بورس، شماره ۶۷، (۱۳۸۶) ۷۳-۵۴.
- طالبی، محمد؛ محمد علی سهمانی اصل و محمد اشرف زاده "تحلیل تأثیر شرایط اقتصادی کشور بر عدم موفقیت نظام بانکداری بدون ربا"، تحقیقات مالی، دوره ۱۳، شماره ۳۲ (۱۳۹۱) ص. ۷۳.
- عظیمی، سیدرضا، مطالعات پشتیبان طرح تحول نظام بانکی. تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی: معاونت امور اقتصادی، ۱۳۹۰.
- قره باغیان، مرتضی "چگونگی تخصیص اعتبارات به بخش های مختلف اقتصادی و کارایی نظام بانکی"، ششمین کنفرانس سیاست های پولی و ارزی، (۱۳۷۵) ۱۲۶-۱۲۸.
- کمبجانی، اکبر "سیاست های پولی و اعتباری در حمایت از تولید؛ مجموعه مقالات ششمین همایش سیاست های پولی و چالش های بانکداری و تولید-پنجم بهمن ۹۵، تهران: انتشارات دنیای اقتصاد، ۱۳۹۵.
- لشکری، محمد و سیدمرتضی هزبرالساداتی "خصوصی سازی بانک ها و اثرات آن بر افزایش کارایی و بهبود عملکرد بانک ها" مجله راهبرد توسعه، شماره ۲۳، (۱۳۸۹) ۱۳۵-۱۴۸.
- مازوکاتو، ماریانا، دولت کارآفرین: نقد اسطوره های بخش خصوصی در مقابل بخش عمومی. با ترجمه: حمید پاداش، علی نیکونستی، تهران: نشر چشمه، ۱۳۹۵.
- مطلبی اصل، صمد "مدیریت بر فرایند خصوصی سازی در نظام بانکداری"، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۷۵ (۱۳۸۵).
- هولستی، بی تا، تحلیل محتوا در علوم اجتماعی و انسانی. با ترجمه: نادر سالار زاده امیری، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۳.
- Abokarehsh, Mohamed Saad Mohamed, Badrul Hisham Kamaruddin, and Rohani Mohd. "Privatization and Efficiency: Once Upon a Time in Libya." *Journal of Emerging Economies and Islamic Research* 1, no. 1 (2013): 32-50.
- Allen, Franklin. "The market for information and the origin of financial intermediation." *Journal of financial intermediation* 1, no.1 (1990): 3-30.
- Allen, Franklin, and Douglas Gale. "Financial contagion." *Journal of political economy* 108, no. 1 (2000): 1-33.
- Allen, Franklin, and Douglas Gale. "Competition and financial stability." *Journal of money, credit and banking* (2004): 453-480.
- Bardach, Eugene, and Eric M. Patashnik. A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving. *CQ press*, 2019.
- Barry, Thiermo Amadou, Laetitia Lepetit, and Amine Tarazi. "Ownership structure and risk in publicly held and privately owned banks." *Journal of Banking & Finance* 35, no. 5 (2011): 1327-1340.

- Beck, Thorsten. "Bank competition and financial stability: friends or foes?" *World Bank policy research working paper* 4656 (2008).
- Besanko, David, and Anjan V. Thakor. Relationship banking, deposit insurance and bank portfolio choice. No. 0411046. *University Library of Munich, Germany*, 2004.
- Bikker, Jacob A. "Competition and efficiency in a unified European banking market." Books (2004).
- Boot, Arnoud, and Stuart Greenbaum. "Bank regulation, reputation and rents: theory and policy implications." *Capital markets and financial intermediation* 9, no. 1 (1993): 7-25.
- Boubakri, Narjess, Jean-Claude Cosset, Klaus Fischer, and Omrane Guedhami. "Privatization and bank performance in developing countries." *Journal of Banking & Finance* 29, no. 8-9 (2005): 2015-2041.
- Boussaada, Rim, and Abdelaziz Hakimi. "How multiple large shareholders affect bank profitability under the dispersion and the coalition hypotheses? An insight from the MENA region." *International Journal of Managerial Finance* (2020).
- Boyd, John H., and Gianni De Nicolò. "The theory of bank risk taking and competition revisited." *The Journal of finance* 60, no. 3 (2005): 1329-1343.
- Boyd, John H., and Edward C. Prescott. "Financial intermediary-coalitions." *Journal of Economic theory* 38, no. 2 (1986): 211-232.
- Broecker, Thorsten. "Credit-worthiness tests and interbank competition." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1990): 429-452.
- Cetorelli, Nicola. "Real effects of bank competition." *Journal of Money, Credit and banking* (2004): 543-558.
- Chan, Yuk-Shee, Stuart I. Greenbaum, and Anjan V. Thakor. "Information reusability, competition and bank asset quality." *Journal of Banking & Finance* 10, no. 2 (1986): 243-253.
- Choi, Sungho, and Iftekhar Hasan. "Bank privatization and convergence of performance: International evidence." *Journal of Financial Research* 34, no. 2 (2011): 387-410.
- Dermine, Jean. "Deposit rates, credit rates and bank capital: the Klein-Monti model revisited." *Journal of Banking & Finance* 10, no. 1 (1986): 99-114.
- Diamond, Douglas W. "Financial intermediation and delegated monitoring." *The review of economic studies* 51, no. 3 (1984): 393-414.
- Guriev, Sergei, and William Megginson. "Privatization: What have we learned?" *In Annual World Bank Conference on Development Economics—Regional 2007: Beyond Transition*, pp. 249-96. Washington, DC: World Bank, 2007.
- Hammami, Yosra, and Adel Boubaker. "Ownership structure and bank risk-taking: Empirical evidence from the Middle East and North Africa." *International Business Research* 8, no. 5 (2015): 271.
- Heydari, Mohammad Reza, and Sayed Mohammad Fatemi Varzaneh. "The Financial Performance Analysis of Private Banks in Islamic Republic of Iran in Comparison With Selected Islamic Banks of Persian Gulf Region." *Quarterly Journal of Islamic Finance and Banking Studies* 2, no. 3 (2016): 33-62.
- Hidalgo, César A., and Ricardo Hausmann. "The building blocks of economic complexity." *Proceedings of the national academy of sciences* 106, no. 26 (2009): 10570-10575.
- Keeley, Michael C. "Deposit insurance, risk, and market power in banking." *The American economic review* (1990): 1183-1200.
- Levine, Ross. "Financial development and economic growth: views and agenda." *Journal of economic literature* 35, no. 2 (1997): 688-726.
- Littlechild, S. C., and M. E. Beesley. "The regulation of privatized monopolies in the United Kingdom." *Rand Journal of Economics* 20, no. 3 (1989): 454-472.
- Marcus, Alan J. "Deregulation and bank financial policy." *Journal of banking & finance* 8, no. 4 (1984): 557-565.
- Matutes, Carmen, and Xavier Vives. "Imperfect competition, risk taking, and regulation in banking." *European economic review* 44, no. 1 (2000): 1-34.
- Megginson, William L. "The economics of bank privatization." *Journal of Banking & Finance* 29, no. 8-9 (2005): 1931-1980.
- Megginson, William L. *The financial economics of privatization*. Oxford University Press on Demand, 2005.
- Miera, David Martinez, and Rafael Repullo. "Does Competition Reduce the Risk of Bank Failure?" *The Review of Financial Studies* 23, no. 10 (2010): 3639-3661.

- Mundell, Robert A. "The monetary dynamics of international adjustment under fixed and flexible exchange rates." *The Quarterly Journal of Economics* 74, no. 2 (1960): 227-257.
- North, Douglass C. "Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press." (1990).
- North, Douglass C. *Understanding the process of economic change*. Princeton university press, 2010.
- Ostrom, Elinor. "Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies." *In Handbook of new institutional economics*, pp. 819-848. Springer, Boston, MA, 2005.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. "Designing institutions for monetary stability." *In Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 39, pp. 53-84. North-Holland, 1993.
- Petersen, Mitchell A., and Raghuram G. Rajan. "The effect of credit market competition on lending relationships." *The Quarterly Journal of Economics* 110, no. 2 (1995): 407-443.
- Ramakrishnan, Ram TS, and Anjan V. Thakor. "Information reliability and a theory of financial intermediation." *The Review of Economic Studies* 51, no. 3 (1984): 415-432.
- Repullo, Rafael. "Capital requirements, market power, and risk-taking in banking." *Journal of financial Intermediation* 13, no. 2 (2004): 156-182.
- Schaeck, Klaus, Martin Cihak, and Simon Wolfe. "Are competitive banking systems more stable?." *Journal of Money, Credit and banking* 41, no. 4 (2009): 711-734.
- Schwartz, Gerd. "Privatization: Possible lessons from the Hungarian case." *World Development* 19, no. 12 (1991): 1731-1736.
- Shahiki Tash, Mohammad Nabi, and Zohreh Abyari. "Evaluation of the Efficiency of Privatized Banks in terms of Article 44 of Islamic Republic of Iran Constitution before and after Privatization." *Quarterly Journal of Islamic Finance and Banking Studies* 2, no. 3 (2016): 1-31.
- Smith, Bruce D. "Private information, deposit interest rates, and the 'stability' of the banking system." *Journal of Monetary Economics* 14, no. 3 (1984): 293-317.
- Tari, Fathollah, Teymour Mohammadi, Abbas Shakeri, and Mohsen Fadavi. "Privatization in the Banking System and its Impact on the Profitability Indices." *Journal of Money and Economy* 12, no. 4 (2017): 359-378.
- Veljanovski, Cento G., and Mark Bentley. *Selling the state: Privatisation in Britain*. Weidenfeld & Nicolson, 1988.
- Wen, Wen. "Ownership structure and banking performance: New evidence in China." *Universitat Autònoma de Barcelona Departament D'economia de L'empresa* 24 (2010): 674-712.
- Williamson, Oliver E. "The new institutional economics: taking stock, looking ahead." *Journal of economic literature* 38, no. 3 (2000): 595-613.
- Williamson, Oliver E. "The economics of governance." *American Economic Review* 95, no. 2 (2005): 1-18.
- Williamson, Stephen D. "Costly monitoring, loan contracts, and equilibrium credit rationing." *The Quarterly Journal of Economics* 102, no. 1 (1987): 135-145.
- Yao, Shujie, and Chunxia Jiang. "Banking reform and efficiency in China: 1995-2008." *Available at SSRN* 1601230 (2010).