

لزوم دخالت دولت در مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی

مسعود باغستانی میبدی

دکترای اقتصاد

masoudbaghestani306@yahoo.com

اشرف السادات میری

کارشناس ارشد اقتصاد

am_miri31@yahoo.com

رضا صمدی بروجنی

کارشناس ارشد اقتصاد

reza.borujeni@ut.ac.ir

عملکرد نظام مالی اثر بسیار زیادی بر عملکرد بخش حقیقی اقتصاد (شامل تولید، اشتغال و ...) می‌گذارد. یکی از عوامل مؤثر بر عملکرد نظام مالی، نظارت مؤثر و کارا می‌باشد. نظارت و مقررات‌گذاری در بخش مالی اقتصاد در طول زمان دچار تغییرات و تحولاتی شده است. در چند دهه اخیر با متتحول شدن بازارهای مالی و آزادسازی مالی و بانکی در کشورهای مختلف، معرفی ابزارهای مالی و بانکی نوین و نوآورانه و افزایش تعامل بازارهای مالی و بانکی با یکدیگر، بازنگری در شیوه‌های نظارت بانکی و نظام مالی را به امری ضروری مبدل کرده است. به علاوه در راستای تحولات بازارهای مالی در کشورها، شرایط بازارهای مالی بین‌المللی نیز تغییر و همبستگی بازارهای مالی و بانکی بین کشورها گسترش پیدا کرد. افزایش ارتباط و در هم تنیدگی بازارهای مالی و بانکی بین کشورها، لزوم توجه به قوانین و نظارت‌های مالی و بانکی در سطح بین‌المللی را امری اجتناب‌ناپذیر می‌کند. از این‌رو تغییرات در سیستم نظارتی و مقررات‌گذاری بانکی و مالی کشورها در چند دهه اخیر متأثر از گسترش و توسعه بازارهای مالی و بانکی در سطح ملی و همچنین در سطح بین‌المللی بوده است. یکی از مباحثت مهم در زمینه مقررات‌گذاری و نظارت بر بخش‌های مالی لزوم دخالت دولت است که پایه آن بر اساس مبانی اقتصادی شکست بازار مطرح می‌شود. هدف از ارائه مقاله حاضر بررسی مبانی نظری حضور دولت در مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی و دیدگاه موجود در مورد آن است.

واژه‌های کلیدی: نظارت، مقررات‌گذاری، دولت، منافع عمومی، منابع خصوصی.

۱. مقدمه

پس از شکست نظریه‌های سرمایه‌داری در دهه ۱۹۳۰، اقتصاد جهان به سمت ارائه تعریفی جدید برای دولت و حوزه مداخلات آن پیش رفت. در این دوران دولت شبکه اقتصاددانان لیبرال کنار گذاشته شد

و به جای آن در بسیاری مناطق، به ویژه آمریکا و بسیاری از مناطق اروپای غربی، دولت مداخله‌گر برای کاهش بیکاری گسترده و راهنمایی اقتصادها به سمت دولت رفاه ظاهر شد. دولت رفاه به موازات ارائه خدمات رفاهی، مسئولیت سرمایه‌گذاری برای رشد را بر عهده گرفت. این امر موجب پیدایش بخش عظیمی از فعالیت‌های اقتصادی دولتی شد که قسمتی از آن از طریق ملی کردن برخی بنگاه‌های خصوصی و قسمتی هم از طریق سرمایه‌گذاری از محل وجود عمومی در مؤسسه‌های اقتصادی تازه‌تأسیس دولتی حاصل شد. به این ترتیب اقتصاد مختلط به وجود آمد؛ هرچند که الگوی آن در مناطق مختلف، متفاوت بود. (قاسمی، ۱۳۸۶)

در اروپای غربی مؤسسه‌های اقتصادی دولتی در رشتۀ‌های مختلف حاکم بودند و به عبارتی الگوی حاکم بیشتر بر اساس مالکیت عمومی بود، حال آنکه در آمریکا وضع کاملاً متفاوت بود. در این کشور تعداد مؤسسه‌های اقتصادی دولتی نسبتاً کم بود و اقتصاد بخش خصوصی در مواردی که بیم استفاده از قدرت انحصاری می‌رفت تحت نظارت و مراقبت گسترده مقررات دولتی قرار گرفت. این رویه ادامه یافت تا اینکه واکنش‌هایی علیه الگوهای یادشده، در هر یک از مناطق مشاهده شد. واکنش مذکور به صورت انتقاد همزمان از اقتصاد کینزی، دولت رفاه و اقتصاد مختلط ظهر کرد؛ پس کاهش حجم دولت از طریق فروش مؤسسه‌های دولتی به بخش خصوصی پیشنهاد شد. در نتیجه بسیاری از شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی در بخش‌های مختلف نظیر ارتباطات و مخابرات، آب و برق و گاز به منظور افزایش کارایی به بخش خصوصی واگذار شدند.

این پدیده به بهبود شرایط اقتصادی منتهی شد، اما مشکلاتی را پدید آورد. به عبارتی شرکت‌های دولتی خصوصی شده که اغلب از مقیاس فعالیت گسترده برخوردار بودند، در نهایت یا تبدیل به انحصارات خصوصی شدند یا با یکی دیگر از موارد شکست بازار روبرو شدند و به این دلیل، در عمل هدف افزایش کارایی تحقق نیافت. اما این‌بار راه حل ارائه شده، کمک گرفتن از دولت در جایگزین شدن با بازار نبود بلکه از دولت خواسته شد تا نقش ناظری مسئول را در اقتصاد ایفا کند و در هنگام بروز شکست‌های بازار، راهکار جبران آن مورد شکست و نه اداره صنعت مربوط را اتخاذ نماید. بر این اساس می‌توان از مهم‌ترین دلایل لزوم دخالت دولت در بحث مقررات گذاری و نظارت را در عوامل شکست بازار و مسائل ایجاد شده پیرامون آن دانست. در این گزارش ضمن مروی کوتاه بر مبانی نظری و نظر مکاتب مختلف اقتصادی در مورد لزوم دخالت دولت در اقتصاد، مبانی نظری حضور دولت در مقررات گذاری و نظارت و رویکردهای مختلف در مورد آن مورد بررسی قرار گرفته است.

۲. مبانی دخالت دولت در اقتصاد و نظر مکاتب مختلف اقتصادی

تعریف نقش دولت و یا بازار علاوه بر اهمیت نظری که به عنوان معیار اصلی طبقه‌بندی مکاتب اقتصادی دارد، در مدیریت اقتصاد ملی و تدوین راهبردهای توسعه و کلان اقتصادی نیز بسیار کلیدی است. مبانی محدود کردن و یا توسعه نقش دولت و یا بازار در اقتصاد، به باور در خصوص شکست و کاستی هر یک از این نهادها در تأمین اهداف اقتصادی و اجتماعی بر می‌گردد و چون اهداف متنوع هستند، بسته به باورهای متفاوت، مکاتب اقتصادی مختلف حول محور نقش دولت یا بازار شکل گرفته‌اند. از میان مکاتب اقتصادی مختلف که در ادامه در مورد آنها بحث خواهد شد، بجز مکتب اتریش و مکتب نوکلاسیک لیبرال (مخالف دخالت دولت) و مکتب سوسیالیسم (موافق حضور با قدرت دولت)، مکاتب دیگر به ترکیبی از تعامل دولت و بازار معتقد هستند. علاوه بر آن در راهبردهای اقتصاد توسعه بجز راهبرد پولی (که معتقد به عدم دخالت دولت در اقتصاد و نظام آزاد قیمت‌ها هستند) و راهبرد سوسیالیستی (نظام مالکیت اجتماعی)، دیگر راهبردها همچون توزیع مجدد، انقلاب سبز و ... با پذیرش ملکیت خصوصی به نقش جرانی و تکمیلی دولت قائل هستند. مبانی مداخله اقتصادی دولت در اقتصاد را می‌توان در یک نگاه کلی، به سه گروه تقسیم‌بندی کرد:

- ضرورت وجود مداخله دولتی در بازارهای ملی (ظاهر شکست‌های بازاری)

- ضرورت وجود دولت در حفظ کوچکترین واحدهای اقتصاد ملی (حفظ حقوق افراد)

- ضرورت وجود مداخلات دولتی در عرصه بازارهای فرامللی (تجارت بین‌المللی)

یکی از مهم‌ترین دلایل ضرورت مداخله دولت در اقتصاد، وجود شکست‌های بازاری است که بسته به محیط بررسی اقتصادی بر حسب خرد، کلان و توسعه به شکست در تخصیص منابع (انحراف تولید تعادلی از تولید بهینه اجتماعی)، شکست در اشتغال منابع و بیکاری (کمبود سطح تقاضای مؤثر در اقتصاد و در نتیجه اختلاف میان سطح تولید تعادلی و اشتغال کامل) و شکست در اهداف اجتماعی نظیر نابرابری و فقر تقسیم‌بندی می‌شود.

حفظ حقوق فردی عاملین بازار از دیگر مواردی است که مداخلات اقتصادی دولت را ایجاب می‌کند؛ به عبارتی عاملین اقتصادی نیاز دارند تا نسبت به محترم بودن مالکیت اموال خود و ضمانت اجرای بی‌طرفانه قراردادهای مقابل خود در اجتماع مطمئن باشند. آنها به دولت امن و مطمئن نیاز دارند که حقوق فردی را محترم بشمارد، اما حقوق فردی به‌طور معمول محسوب مجموعه خاصی از نهادهای دولتی است و بدون دولت مالکیت خصوصی وجود ندارد. البته باید توجه داشت افراد همانگونه که نیاز دارند تا حقوق قراردادهایشان از تعرض افراد دیگر در بخش خصوصی مصون بمانند، نیازمندند تا از تعرض خود دولت نیز مصون باشند. یک اقتصاد وقتی قادر به برداشت کلیه منافع بالقوه ناشی از

سرمایه‌گذاری و قراردادهای بلندمدت است که برخوردار از دولتی باشد که هم ضامن اجرای قراردادها باشد و هم از حقوق مالکیت افراد ممانعت کند (کلمن، ۲۰۱۳).

دولت‌ها به‌طور سنتی نقش زیادی در تجارت بین‌المللی در قالب اعمال تعرفه‌ها برای بالا بردن آمارها یا برای حمایت از صنایع داخلی و چه از طریق سیاست‌های متعارف سوداگری و یا ترویج مدرن صادرات به انجام رسانیده‌اند. در این زمینه دولت‌ها باید برنامه‌هایی را در قالب نظارم تجارت آزاد و یا موانع حمایتی به اجرا بگذارند که انعطاف‌پذیری در برابر شوک‌های تجاری را آسان کند. مناقشه میان مکاتب مختلف اقتصادی پیرامون حوزه مداخله اقتصادی دولت از دیرباز وجود داشته است و اختلاف‌نظرهای موجود به‌طور عمدۀ ناشی از تفاوت در مفروضاتی است که در چارچوب آن، نظریات هر مکتب مطرح می‌شود.

۱-۲. مکتب اتریش

این مکتب که به‌طور اصلی با طرح دیدگاه‌های کارل منگر (۱۸۷۱)^۱ و سپس هایک شکل گرفت، معتقد به شکست نابازار است. طرفداران این مکتب با تأکید بر رقابت بازار و سازوکار قیمت، به‌عنوان فرایندی برای تولید اطلاعات و انگیزه‌های حاصل از مالکیت خصوصی معتقدند که بازار برخوردار از مزیت‌های مهمی است که نابازار (دولت) فاقد آنهاست و بنابراین شکست دولت پدید می‌آید. در این خصوص هایک می‌گوید که قیمت‌ها در بازار به‌صورت یک نظام اطلاع‌رسانی کارامد عمل کرده و با عملکرد خود هماهنگی و سازگاری بین تصمیمات فردی را در سطح کل جامعه فراهم می‌آورند و بنابراین نیازی به مداخله و حضور دولت در اقتصاد وجود ندارد.

۲-۲. مکتب پولی

در این مکتب که توسط فریدمن بنیان‌گذاری شد، معیارهایی مانند آزادی فعالیت اقتصادی، حاکمیت بازار آزاد، انگیزش‌های سود و سرمایه‌گذاری و عدم مداخله دولت در امور اقتصادی لازم دانسته شده و به‌عنوان اصول اولیه نظام بازار شناخته شد. بر اساس دیدگاه پولیون اگر اقتصاد به حال خود رها شود، دارای ثبات بیشتری خواهد بود تا موقعی که دولت دخالت کرده و با سیاست‌های احتیاطی بخواهد آن را مدیریت نماید؛ از نظر پولیون دلیل عمدۀ پیدایش نوسانات اقتصادی سیاست‌های نادرست دولت است. بر اساس این دیدگاه فکری، دولت به‌عنوان یک عامل در دستیابی به اهدافی که از طریق مبادلات خصوصی می‌توان به آن دست یافت ناکارامد است، زیرا در عمل

1. Carl Menger

دولت‌ها از اهدافی برخوردار هستند که در راه دستیابی به آنها قسمتی از منابع عمومی را برای مواردی به کار می‌برند که برخلاف منافع مردم است. بدین ترتیب پولیون این مسئله را که دولت بهتر از بخش خصوصی قادر به سرمایه‌گذاری و ایجاد ثبات اقتصادی است را نپذیرفته و به سیاست‌های مصلحتی در اقتصاد کلان و مقررات تنظیمی، اعتقادی ندارند.^۱

۳-۲. مکتب کلاسیک

آدام اسمیت بنیان‌گذار مکتب کلاسیک، در رابطه با فعالیت‌های اقتصادی به سه اصل کلی معتقد بود:

- آزادی اقتصادی

- ضرورت وجود منافع خصوصی (مالکیت)

- رقابت در کسب فرصت‌ها

و بر این اساس سه وظیفه برای دولت قائل شد:

- حفظ و حراست از جامعه

- حمایت از افراد در مقابل ظلم

- برپایی و نگهداری نهادهای اجتماعی و خدمات عمومی

در خصوص وظیفه سوم، اسمیت در کتاب "ثروت ملل" خود عنوان می‌کند که هر جا مالکیت بزرگ وجود داشته باشد، نابرابری عظیمی مشاهده می‌شود و در این شرایط به وجود دولت احتیاج است، اما جایی که مالکیت خصوصی قادر باشد به نحو کارا عمل کند، وجود دولت لزومی ندارد. به این ترتیب مشخص می‌شود که کلاسیک‌ها بجز در مورد انحصارات طبیعی که به اعتقاد آن‌ها نوعی شکست بازار در تخصیص منابع بهشمار رفته و در آن مالکیت عمومی را توصیه می‌کردند، مداخله دولت را در سایر موارد غیر مجاز و مضر می‌دانستند.

۴-۲. مکتب نئولیبرالیسم

بنیان‌گذار این مکتب اویکن است و روستو، اشمولدرز و ارهارد از نمایندگان معروف آن بهشمار می‌روند. آنها خواستار شرایط آزاد هستند و سازوکار بازار آزاد را تأیید می‌کنند. یکی از اصول کلی طرفداران این مکتب در مورد دولت و اقتصاد است. در این اصل اعتقاد بر این است که دولت وظیفه دارد با وضع قوانین، رقابت را تضمین کند. او تنها باید قواعد بازی را تعیین کند و با ایجاد فضای قانونی، جریان آزاد رقابت را در چارچوب آن امکان‌پذیر سازد. لیبرالیسم به معنای عدم

۱. راهبردهای توسعه گیت گریفین

مدخله دولت در اقتصاد نیست، زیرا این عدم مدخله به معنای حمایت از قوی‌ترها و بازگذاشتن دست آن‌ها است. دولت حق دارد برای استقرار مجدد شرایط رقابت مداخله کند و برای ایجاد آزادی عملی، آزادی انتزاعی را نقض کند. به عبارتی می‌توان گفت از نظر پیروان این مکتب آزادی اقتصادی صرف به رقابت در بازار صدمه رسانده و باعث شکست بازار در تخصیص منابع می‌شود. بنابر این در هر بخش که رقابت به خطر افتاد، باید دولت مداخله کند.

۵-۲. مکتب کینزی

کینر (بنیان‌گذار مکتب کینزی) بر این باور بود که فرایند طبیعی تعدیل بازار به سمت اشتغال کامل ضعیف بوده و بازار در اشتغال عوامل دچار شکست می‌شود. این مسئله که بنابر نظر کینزن‌ها در اثر کمبود تقاضای مؤثر رخ می‌داد، دلیل اصلی بحران اقتصادی و بیکاری بوده و در هر زمان که چنین شرایطی پدید می‌آمد، دولت ملزم به مداخله اقتصادی می‌شد.

۶-۲. مکتب نئو کلاسیک

عقاید این مکتب در دو شاخه اصلی مکتب نئو کلاسیک رفاه و نئو کلاسیک لیبرال قابل بررسی است. در هر دو مکتب نئو کلاسیک لیبرال و نئو کلاسیک رفاه، از مقوله حداقل دخالت دولت در اقتصاد مورد نظر کلاسیک‌ها حمایت شده و به عنوان بهترین سیاست قلمداد می‌شود، البته میان این دو شاخه یک تفاوت وجود دارد و آن اینکه از نظر نئو کلاسیک‌های رفاه تنها هنگامی می‌توان منکر اهمیت مداخلات دولتی شد که در اقتصاد اثرات خارجی وجود نداشته باشد و یا اعمال سیاست‌های مصلحتی اقتصاد کلان ضروری نباشد. به عبارتی مکتب نئو کلاسیک رفاه با اعتقاد به وجود شکست‌های بازاری در تخصیص منابع (بنا بر وجود اثرات خارجی) یا مصالح اقتصاد کلان، مداخلات اقتصادی دولت در این شرایط را مفید می‌شمارد که این مداخلات به طور عمده از طریق اعمال سیاست‌های مالی و اخذ مالیات در شرایط بروز اثرات خارجی قابل انجام است، اما نئو کلاسیک‌های لیبرال به هیچ عنوان برای دخالت دولت در اقتصاد جایگاهی قائل نشده و در تمام شرایط با اعتقاد به کارایی سازوکارهای بازاری، دولت بهینه را دولت حداقل تعریف می‌کنند. به نوعی می‌توان گفت دیدگاه این شاخه مکتب نئو کلاسیک، همان دیدگاه مکتب پولی است.

۷-۲. نهاد‌گرایان جدید

یکی از مهم‌ترین دیدگاه‌هایی که حتی در حال حاضر در بسیاری از کشورها، جزء تفکر غالب به شمار رفته و تا حد بسیار زیادی حضور دولت در بخش مقررات‌گذاری و نظارت را توجیه می‌کند،

تفگر نهادگرایان جدید و بهخصوص نظرات داگلاس سی نورث است. از نظر طرفداران این مکتب هنگامی که قسمت‌های مختلف یک ارگانیزم پیچیده به صورتی مجزا و بدون ارتباط با جوهره کل بررسی شود، هرگز سازوکار درست آن را نمی‌توان فهمید. به این ترتیب مفهوم فعالیت اقتصادی از دیدگاه نهادگرایان یک مفهوم بسیار محدود می‌باشد. آنها بر این باورند که نهادها عملکرد اقتصادی کشورها را شکل می‌دهند. آنها با طبقه‌بندی نهادها به دو گروه رسمی (شامل قوانین و مقررات) و غیررسمی (شامل فرهنگ، آداب، رسوم و رویه‌ها)، عنوان می‌کنند که نهادها با مقید کردن حیطه انتخاب و شکل‌دهی به مجموعه فرصت‌های فراروی افراد و بنگاه‌ها، اصلی‌ترین عامل در تبیین تفاوت عملکرد اقتصادی کشورها در طول تاریخ هستند. نهادگرایان معتقد نیستند که سیستم بازار (به‌نهایی) تخصیص بهینه منابع را به وجود آورده و توزیع درآمد عادلانه را برقرار خواهد نمود. آنها، اقتصاد بگذار کارش را بکند، را پذیرفته و معتقدند که دولت باید نقش بیشتری در زندگی اقتصادی و اجتماعی داشته باشد. از دیدگاه آنها این قبیل اصلاحات می‌تواند طبقه کارگر را از افتادن به دامان سوسياليسم نجات دهد. بنابراین کترل‌های دسته‌جمعی دولت جهت اصلاح مداوم و از بین بردن کاستی‌ها و عدم تعديل‌های ایجاد شده در زندگی اقتصادی ضرورت می‌یابد؛ حال این مداخله می‌خواهد از طریق اعمال مقررات تنظیمی در جهت رفع تضاد میان منافع افراد و اجتماع یا جهت‌دهی صحیح به نظام بازاری - از طریق اعمال سیاست‌های مصلحتی اقتصاد کلان - صورت پذیرد. به عبارتی در این مکتب فکری هر دو نوع مداخله دولت - به عنوان نهادی مکمل بازار و بخش خصوصی - پذیرفته شده است، زیرا تنها لازم است که در نهایت مشکلات رفع شود.

همان‌طور که ملاحظه شد، بسیاری از نظریات اقتصادی حضور و نقش دولت را به عنوان مکمل بخش خصوصی در اقتصاد و البته حضور صرف دولت در موقع شکست بازار توجیه می‌کند. در بسیاری از متون اقتصادی مربوط به مقررات‌گذاری و نظارت، همانگونه که در مقدمه گزارش نیز در مورد آن بحث شد، دلیل توجیه کننده حضور دولت در بخش مقررات‌گذاری و نظارت شکست بازار و عدم توانایی بخش خصوصی در کترل مواردی است که نفع شخصی در آن وجود داشته باشد.

۳. مبانی حضور دولت در مقررات‌گذاری و نظارت

برای شناساندن پدیده دولت مدرن از واژه‌ها و اصطلاحات متعددی استفاده شده است: دولت به عنوان مالک، دولت به مثابه تولیدکننده، دولت به منزله کارفرما، دولت به عنوان توزیع‌کننده و دولت به عنوان سیاستگذار. با این حال اغلب ادعا شده که عصر حاضر، عصر دولت مقررات‌گذار است (جورданا، ۲۰۰۴). در واقع، در میان عنوانین بسیاری که برای نشان دادن ماهیت تغییرات اخیر

در اقتصادهای سرمایه‌داری به کار رفته، اصطلاح دولت مقررات‌گذار رواج بسیاری یافته است. با این وجود، این مفهوم پرسش‌های متعددی را در ذهن ایجاد می‌کند؛ مانند اینکه مقررات‌گذاری اساساً به چه مفهومی است و دولت مقررات‌گذار چه ویژگی‌هایی دارد و چه اصول و سازوکارهایی برای مقررات‌گذاری وجود دارد؟

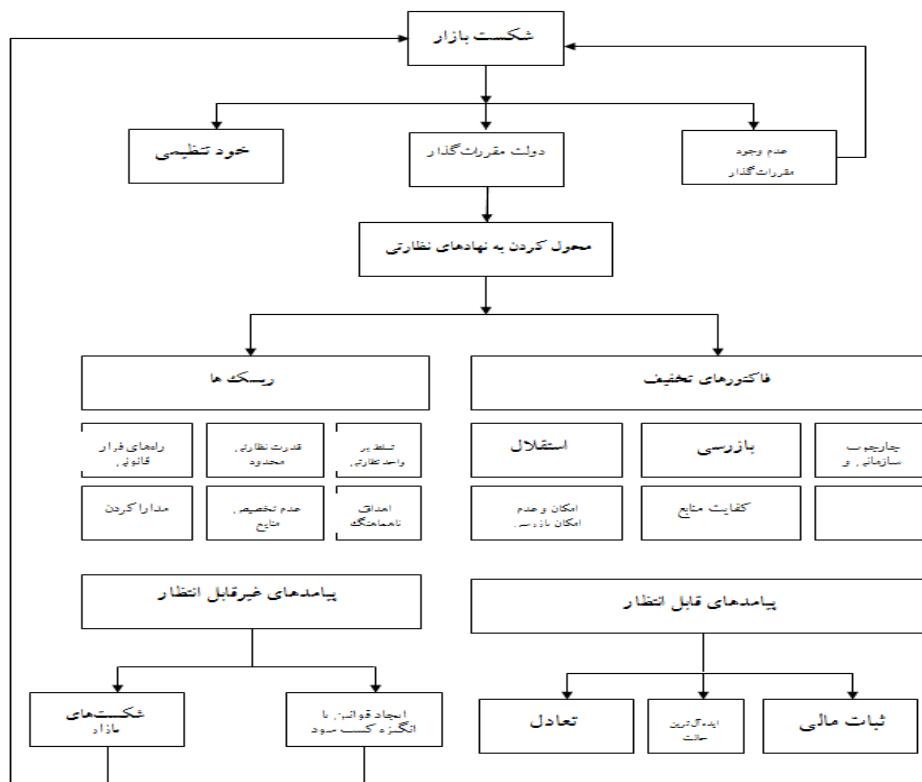
از یک دیدگاه، اصطلاح دولت مقررات‌گذار به این معنا است که تأکید دولت‌های مدرن بیشتر بر استفاده از اقتدار، مقررات و استانداردها است که جایگزین تأکید اولیه بر مالکیت عمومی، یارانه‌های عمومی و ارائه مستقیم خدمات شده است. این دیدگاه معتقد است که بخش در حال توسعه دولت مدرن، مقررات‌گذاری است. این پاسخ، به ابعاد عینی و ملموس دولت مقررات‌گذار اشاره دارد و بر وجود روابط میان ابزارهای جدید و اصلاح شده مقررات‌گذاری که پیش از این یا وجود نداشتند یا حداقل به طور گستردگی مورد استفاده قرار نمی‌گرفتند و گسترش نهادهای مقررات‌گذار که این ابزارها را به کار می‌گیرند، تأکید می‌کند. در واقع، به مرور از نقش دولت به عنوان مالک، تولیدکننده و کارفرما کاسته شده و بر نقش آن به عنوان مقررات‌گذار، توزیع کننده و سیاستگذار تأکید بیشتری شده است. یکی از دلایل این امر آشکار شدن کاستی‌های اقتصاد دولتی به ویژه پس از جنگ جهانی دوم در اکثر کشورهای اروپایی بود. بسیاری از کشورهای اروپایی برای رهایی از کاستی‌ها و ناکارامدی‌های اقتصاد دولتی و با هدف افزایش رشد اقتصادی، سیاست خصوصی‌سازی را در پیش گرفتند. از این‌رو در بسیاری از کشورها مقررات‌گذاری همراه و همگام با خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی بوده است. به عبارت دیگر، مقررات‌گذاری در این مفهوم عبارت است از مداخله دولت در اقتصاد برای تنظیم بازار که به طور عمده از طریق وضع قوانین و مقررات صورت می‌گیرد. در واقع، مقررات‌گذاری ابزار یا فرایندی است که تا حد زیادی می‌تواند بیانگر مکانیزم‌های حضور و مداخله دولت در بازار باشد. با این حال، پیشرفت‌ها و دستاوردهای مقررات‌گذاری در سالیان اخیر موجب شده است که منطق مقررات‌گذاری از حوزه اقتصاد به سایر حوزه‌ها مانند محیط‌زیست، روابط کارگر و کارفرما، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و ... نیز تسری یابد.

یکی از مهم‌ترین نتایج عقب‌نشینی دولت از نقش خود به عنوان تولیدکننده مستقیم محصولات و خدمات و مالک ابزارها و نهادهای تولید، رشد فارچ‌گونه نهادهای مقررات‌گذار است که از طریق آن، دولت در صدد اعمال نظارت مستمر بر وظایف و کارکردهایی است که از آنها محروم شده است. به طور کلی، مقررات‌گذاری می‌تواند به عنوان تمام روش‌هایی تعریف شود که توسط آن‌ها دولت و

نهادهای مقررات‌گذار، از طریق ابزارهای اداری یا قانون‌گذاری و حتی قضایی در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی مداخله می‌کنند تا رفتار بازیگران این حوزه‌ها را کنترل و تنظیم کنند (ادی ویمرش، ۲۰۱۰). ایجاد نهادهای مقررات‌گذار به دلایل متعدد حقوقی، عملی، سیاسی و اقتصادی توجیه شده است. از میان مزایایی که برای تأسیس این نهادها ذکر شده است می‌توان به کاهش حجم دولت، انسجام بیشتر نهادهای مقررات‌گذار در تصمیم‌سازی، اعتماد بیشتر میان نهاد مقررات‌گذار و شرکت‌های موضوع مقررات‌گذاری و آزادی از مداخله سیاسی اشاره کرد. با این حال، طی بیست سال گذشته، مقررات‌گذاری دولت با انتقادات فزاینده‌ای نیز مواجه شده است. بیشتر این انتقادات، به ابزارهای تنظیمی مورد استفاده دولت در تنظیم امور اقتصادی و اجتماعی اشاره دارد. در واقع، استدلال شده توسعه ابزارهای مقررات‌گذاری دولت منجر شده است که به تدریج تمام حوزه‌های زندگی افراد و اشخاص تابع مقررات‌گذاری دولت قرار بگیرد. مخالفان مقررات‌گذاری دلایل بسیاری را برای اثبات کاستی‌های مقررات‌گذاری مطرح می‌کنند و در برابر مقررات‌گذاری، کاهش مداخله دولت در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی (مقررات‌زدایی) را پیشنهاد می‌دهند. با این حال، شواهد تجربی حاکی است در صورتی که مقررات‌زدایی به صورت افراطی انجام گیرد، خود باعث به وجود آمدن بحران‌هایی در نظام‌های اقتصادی و اجتماعی می‌شود. برخی طرفداران واقع‌بین مقررات‌گذاری با پذیرش برخی کاستی‌های تنظیمی دولت، به جای مقررات‌زدایی، راهکار مقررات‌گذاری بهتر را پیشنهاد می‌دهند. از دید این دسته از افراد، راه حل مقابله با کاستی‌های مقررات‌گذاری، نه مقررات‌زدایی بلکه افزایش کیفیت مقررات‌گذاری است. مدافعان مقررات‌گذاری بهتر برای دفاع از رویکرد خود در جهت افزایش کیفیت مقررات‌گذاری و تبیین آن، اصول و سازوکارهایی را نیز پیشنهاد می‌دهند.

۴. شکست بازار؛ توجیه‌کننده دولت مقررات‌گذار

مروری بر مبانی نظری و دیدگاه مکاتب مختلف در مورد نقش و حضور دولت در اقتصاد نشان داد که اکثر قریب به اتفاق مکاتب مختلف، موافق با دخالت دولت در اقتصاد در شرایط شکست بازار هستند. یکی از بازارهایی که ممکن است که دچار شکست شده و حضور دولت را برای جبران شکست از طریق مقررات‌گذاری و نظارت بطلبید، بازار مالی است، بهنحوی که در بسیاری از متون اقتصادی عدم وجود دولت مقررات‌گذار را منجر به شکست بازار و در طرف دیگر شکست بازار را توجیه‌کننده حضور دولت مقررات‌گذار دانسته‌اند. مدل مفهومی زیر این مطلب را روشن می‌سازد.



همان‌طور که ملاحظه می‌شود علاوه بر اینکه عدم وجود قوانین و مقررات و نهاد مقررات گذار منجر به شکست بازار می‌شود، شکست بازار توجیه‌کننده حضور دولت در مقررات گذاری و نظارت است؛ ضمن اینکه پیامدهای منفی حضور دولت به عنوان نهاد مقررات گذار و ناظر، می‌تواند خود منجر به شکست بازار شود که این امر تحت عنوان شکست نابازار و یا شکست دولت شناخته شده است.

۵. دیدگاه‌های مقررات گذاری و نظارت

رویکردهای مقرراتی و نظارتی بر بازارهای مالی در طول زمان و در بین کشورها از یک حالت حدی که در آن همه موارد از پیش تعیین شده است و در همه موارد دخالت و نظارت می‌شود (از مقررات مداخله‌گرایانه و حتی مالکیت تمام‌عیار دولت تا حالت بازار مالی آزاد) تغییر می‌کند. در دیدگاه بازار مالی آزاد، کارایی بازار مالی مانند هر بازار دیگر توسط عوامل خود بازار و عرضه و

تقاضا تعیین می‌شود و هرگونه دخالت، قانون‌گذاری، ایجاد انحصار و مانع در آن باعث ناکارایی می‌شود. بنابراین در این مکتب به دولت اجازه داده نمی‌شود که از روش‌های مختلف بر آن مقررات‌گذاری و نظارت داشته باشد.

با توجه به این مسئله، از منظر قائلین به نظارت و مقررات‌گذاری، دو رویکرد کلی دیدگاه منافع عمومی^۱ و دیدگاه منافع خصوصی^۲ درباره نحوه مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی وجود دارد که در مقابل یکدیگر هستند و یکی به نقش فعال دولت اعتقاد دارد و دیگری در مقابل آن قرار دارد. دیدگاه منافع عمومی مطرح می‌کند که دولت برای منافع جامعه و اصلاح شکستهای بازار و تسهیل عملکرد کارای بازارهای مالی، مقررات را تنظیم کند و در نظارت نقش پررنگی داشته باشد. از سوی دیگر اگرچه دیدگاه منافع خصوصی یا دیدگاه مقررات‌گذاری اقتصادی یا سیاسی، استیگلر، (۱۹۷۱) وجود شکست بازار را قبول می‌کند اما در عوض مقررات را به عنوان یک تولید تصور می‌کند که تعامل عرضه‌کننده‌ها و تقاضاکننده‌های مقررات شکل دقیق و اهداف آن را مشخص می‌کند.

۵-۱. دیدگاه منافع عمومی

از نظر دیدگاه منافع عمومی دو دلیل عمدۀ برای دخالت دولت در قانون‌گذاری و نظارت وجود دارد: یکی پیگیری اهداف اجتماعی و دیگری وجود شکستهای بازار. فروض دیدگاه منافع عمومی (شلیفر و ویشنی، ۱۹۹۸) شامل این موارد است: - شکستهای بازار عمدۀ وجود دارد و دولت انگیزه‌ها و توانایی‌های بهبود بخشیدن این شکستهای بازار را دارد.

در بازار مالی، اگر این بازار منابع را از نظر کارایی اجتماعی تخصیص دهد و دیگر وظایف بخش مالی را به خوبی اجرا کند منافع عمومی در نظر گرفته خواهد شد. در این حالت، کارایی اجتماعی ضرورتاً به معنای بهینه پارتو نیست، بلکه کارایی اجتماعی دلالت می‌کند که تخصیص منابع در مسیر حداکثر کردن محصول و حداقل کردن واریانس و ترجیحات توزیعی است (میشان، ۱۹۶۹). درجه تمرکز بر حداکثر کردن محصول، حداقل کردن واریانس یا گستره کردن دسترسی به سرمایه توسط سلایق مردم تعیین می‌شود، اما زمانی که این اهداف در قالب بازار مالی نیز دنبال شود، دیدگاه منافع عمومی و دخالت دولت مفهوم خود را پیدا می‌کند. یکی از اهداف میانی که دولت‌ها برای رسیدن به اهداف ذکر شده در مقررات‌گذاری و نظارت دنبال می‌کنند، بهبود و توسعه بخش مالی است تا این طریق بتوانند توانایی‌شان در حمایت از توسعه اقتصادی را بهبود بیشند (وایت، ۲۰۰۵).

1. Public Interest View
2. Private Interest View

در دیدگاه منافع عمومی، علاوه بر ضرورتی که ناشی از پیگیری اهداف اجتماعی برای دخالت دولت ایجاد می‌کند نقش فعال برای دولت بهدلیل وجود شکست‌های بازار نیز تجویز می‌شود. در جهانی؛ بدون هزینه‌های اطلاعاتی و معاملاتی، با دولت‌هایی که رفاه اجتماعی را حداکثر می‌کنند و با حقوق مالکیت معین و کاربردی، بازارها به نتایج کارا می‌رسند (کوز، ۱۹۶۰). اگر پیش‌شرط‌ها برای تئوری دست نامرئی مکانیزم بازار وجود داشته باشد، مقررات دولتی در بهترین حالت غیرمرتب و در بدترین حالت برای رفاه اجتماعی به طور بالقوه مضر می‌باشد. اما از نظر دیدگاه منافع عمومی با توجه به شکست‌های بازاری که وجود دارد دولت‌ها باید بهدلیل منافع جامعه و اصلاح شکست‌های بازار و تسهیل عملکرد کارای بازار مالی در مقررات گذاری و نظارت دخالت داشته باشد. پیگو (۱۹۳۸) بیان می‌کند که بازار مقررات، بازار کامل نیست. دست نامرئی آدام اسمیت کار نخواهد کرد. نواقص و شکست‌های بازار مانند انحصارها، اثرات خارجی، عدم تقارن اطلاعات و شکست در حقوق مالکیت، مواردی هستند که مانع از انجام وظایف بازار می‌شوند و در نتیجه نقش ساختاری بالقوه‌ای برای دولت در بالا بردن رفاه اجتماعی به وجود می‌آورند. برخی از شکست‌های بازار از دید منافع عمومی که باعث دخالت دولت در نظارت و مقررات می‌شود شامل موارد زیر است:

۱-۱. اطلاعات ناکامل

ادبیات گسترده‌ای برای مشکلات اطلاعاتی در بخش مالی وجود دارد و بیشتر مباحث شکست بازار در این حوزه مربوط به اطلاعات ناقص است. مورگان (۲۰۰۲) نشان داد که نهادهای رتبه‌بندی بازارهای مالی از جمله بانک‌ها و همچنین شرکت‌های بیمه و سایر واسطه‌های غیرشفاف نسبت به انواع دیگر بنگاه‌ها اختلاف قابل توجه‌تری دارند. موضوع عدم تقارن اطلاعاتی در قالب مدل‌های انتخاب نامساعد و مخاطرات اخلاقی مورد بحث قرار می‌گیرد. نتیجه این مدل‌ها می‌تواند به نوعی مؤید نقش پررنگ دولت در بخش مقررات گذاری و نظارت باشد.

۱-۲. حمایت از مشتریان و ذی‌نفعان

برخی دخالت‌های مقرراتی و نظارتی بر پایه حمایت از مشتریان و سرمایه‌گذاران و در مجموع کل ذی‌نفعان در بخش مالی از تقلب، دستکاری و سوءاستفاده‌های دیگر بوده است. به عنوان مثال، با سالم و امن ساختن بازارهای مالی مردم ممکن است که برای قراردادن منابع خود در بازارهای مالی تمایل بیشتری نسبت به سایر گزینه‌های ممکن داشته باشند. قانون کردن شهروندان نسبت به امن بودن بازار مالی، حساس و مهم است، به طوری که بهبودی رکود بستگی به عملکرد بازار مالی و پایان رفتار تحریمی از سوی خانوارها خواهد داشت (بارت و همکاران، ۲۰۰۶).

یکی از دلایل دخالت دولت در قانون‌گذاری بانکی که دیدگاه منافع عمومی به آن اشاره دارد، حمایت از حقوق مصرف‌کننده در مقابل طرح‌های پونزی^۱ و هرمی است که در برخی حالت‌ها به اندازه‌ای بزرگ می‌شود که نگرانی‌ها درباره ثبات سیستماتیک را افزایش دهد. گاهی اوقات این طرح‌ها در قالب بانک‌ها اجرا می‌شوند و اعتماد فراوانی جلب می‌کنند و شکست آن‌ها می‌تواند اعتماد به سیستم بانکی را کاهش دهد و حتی سیستم بانکی را بی‌ثبات کند.

۵-۱-۳. انحصار

دور شدن از بازارهای رقابتی و نزدیک شدن به بازارهای انحصاری موجب کاهش کارایی در عملکرد بازارها و تحمیل هزینه‌های بیشتر به مشتریان می‌شود. در بخش مالی نیز مانند سایر بازارها، عوامل طبیعی و غیرطبیعی ایجاد‌کننده انحصار وجود دارد که بازار را به سمت انحصار خواهد برد. البته نقش دولت در ساختار رقابتی بازار دوگانه است. به عبارت دیگر هم خود می‌تواند انحصار ایجاد کند و هم می‌تواند شرایط را برای بازار رقابتی فراهم کند.

با توجه به اهداف کلانی که کشورها دنبال می‌کنند و توقعاتی که از نظام مالی در این راستا دارند و همچنین با توجه به شکست‌های بازار در بخش مالی که به برخی از آنها پرداخته شد، دیدگاه منافع عمومی نتیجه می‌گیرد که دخالت دولت در نظارت و مقررات‌گذاری ناگزیر خواهد بود.

۵-۲. دیدگاه منافع خصوصی

بر خلاف دیدگاه منافع عمومی که دخالت دولت در مقررات‌گذاری را اجتناب‌ناپذیر می‌دانست، دیدگاه منافع خصوصی اجتناب از دخالت‌های گسترده دولت علی‌رغم وجود شکست‌های بازار را به ۳ دلیل توجیه می‌کند:

میزان ورشکستگی و زیان در بخش مالی بیشتر از بخش غیرمالی نیست (بارت و همکاران، ۱۹۸۵ و کافمن، ۱۹۹۴). بنابراین ضرورت دخالت بیشتر دولت در بخش مالی نسبت به سایر بخش‌ها منتفي می‌شود. در این راستا دیدگاه دست ناکارا^۲ بیان می‌کند که دولتها ممکن است نیت خوبی داشته باشند اما از آن به صورت نابهجا استفاده می‌کنند. این دیدگاه وجود شکست بازار یا انگیزه‌های دولت برای دخالت را زیر سؤال نمی‌برد، بلکه با توجه به دیدگاه دست ناکارا حتی اگر شکست بازار وجود داشته باشد و حتی اگر دولت‌ها صداقت مثال‌زدنی را نشان دهند، مقررات رسمی ممکن است در کل در حل شکست‌های بازار ناکارا باشد. این امر منجر به قرار گرفتن در مسیری در نمودار (۱)

1. In Effective-hand
2. Ponzi

خواهد شد که دخالت دولت به منظور رفع شکست‌های بازار از طریق مقررات گذاری و نظارت به دلیل عدم استفاده درست از مقررات، منجر به عدم کارایی و شکست بازار خواهد شد. دیدگاه منافع خصوصی علی‌رغم قبول وجود شکست بازار، مقررات را به عنوان یک تولید تصور می‌کند که تعامل عرضه‌کننده‌ها و تقاضاکننده‌های مقررات، شکل دقیق و اهداف آن را مشخص می‌کند. در بخش مالی، دولت‌ها معمولاً عرضه‌کننده‌های اصلی هستند و اگرچه خانوارهای مشتری بخش مالی نیز می‌توانند متقاضی مقررات باشند، اما نقش بنگاه‌های تولیدی و صنایع استفاده‌کننده از خدمات مالی در طرف تقاضای مقررات تعیین‌کننده‌تر است. با توجه به اینکه منافع (و برخی هزینه‌های) مقررات در بین مشتریان جزء و خانوارها پخش می‌شود در حالی که هزینه‌ها و مزايا بر صنعت متمرکز می‌شود، بسیاری انتظار دارند که صنعت در تعیین رویکرد مقرراتی اتخاذی دولت نقش بیشتری داشته باشد.

با این وجود در دیدگاه منافع خصوصی استیگلر (۱۹۷۱)، پوسنر (۱۹۷۴) و پلتمن (۱۹۸۹) و بسیاری از اقتصاددانان به مقررات به عنوان یک ستاده نگاه کردن و مانند سایر محصولات، بر اساس نیروهای عرضه و تقاضا آن را مورد بحث قرار دادند. این دیدگاه می‌تواند در زمینه‌های سیاستگذاری و مقررات گذاری مطرح شود. به عنوان مثال دولت برای بخش مالی به‌نحوی مقررات وضع می‌کند که تأمین مخارج مالی دولت صورت گیرد، محدودیت اعتبار برای موارد جذاب سیاسی از بین بود و به‌طور کلی تر رفاه و نفوذ سیاستمداران و بروکرات‌ها را حداکثر کند، هرچند اهداف منافع عمومی اهداف ظاهری باشند.

طرفداران دیدگاه منافع خصوصی در مورد نفی دیدگاه منافع عمومی، نگران رابطه دولت با بخش مالی هستند. از این منظر نیازهای تأمین مالی دولت‌ها می‌تواند یکی از انگیزه‌های دخالت دولت در مقررات گذاری بخش مالی باشد.

این نگرانی در مورد کشورهای با درآمد پایین و متوسط که بازار سرمایه آنها به‌طور گسترده‌ای توسعه نیافرده است - سیستم بانکی منبع اصلی تأمین مالی داخلی برای دولت به حساب می‌رود - مطرح می‌شود. بسیاری از کشورهای در حال توسعه پیش از آزادسازی در حوزه مقررات بانکی، الزامات فراوان ذخیره‌ای، نقدینگی و پورتفویی دارند که ایجاد می‌کند بانک‌ها اوراق قرضه دولت و پول نقد بسیاری داشته باشند. به عنوان مثال در هند در اوایل دهه ۱۹۹۰ الزامات ذخیره‌ای و نقدینگی در مجموع ۵۳/۵ درصد است و ۲۵ درصد از اعتبارات به دولت اختصاص یافته است (هاتسن، ۲۰۰۱).

در دنیای واقعی مقررات توسط یک گروه خاص در هر دوره تعیین نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از مقامات دولتی و بخش‌های خصوصی، می‌توانند در تعیین مقررات تأثیرگذار باشند. با تغییر قدرت‌های سیاسی مقررات به طور تدریجی بنا به ملاحظات مقامات دولتی حاکم تغییر می‌کنند. بنابراین تعادل قدرت بین منافع بخش خصوصی و بخش عمومی می‌تواند در تعیین مقررات مهم باشد. نوسان بین دو رهیافت منافع بخش خصوصی و منافع بخش عمومی منعکس کننده فعل و انفعال بین نیروهای سیاسی و صنعتی یا بروز شوک‌های خارجی است و مشکل خواهد بود که بتوان تشخیص داد در یک زمان منافع بخش خصوصی حاکم است یا منافع بخش عمومی.

اختلافات بسیاری در دو دیدگاه درباره رهیافت مقررات بخش مالی وجود دارد که هر دو طرفداران زیادی دارند و طیفی از مقررات بین این دو وجود دارد.

۶. جمع‌بندی

با توجه به مطالب ارائه شده در این گزارش می‌توان نتیجه گرفت که لزوم دخالت دولت در اقتصاد، نکات مثبت و منفی بسیاری داشته و همواره یکی از مهم‌ترین مباحث مطروحه در بیان نظریات مختلف اقتصادی در مکاتب گوناگون بوده است. بر اساس آنچه در مورد نظرات مکاتب مختلف در باب حضور دولت در اقتصاد بیان شد، می‌توان نتیجه گرفت که بجز چند مکتب از جمله اتریش و پولیون، تمام مکاتب دیگر تا حدودی موافق دخالت دولت در اقتصاد بهمنظور کنترل عواملی هستند که منجر به عدم کارایی بازارها و به عبارت دیگر شکست بازار می‌شود. از آنجایی که یکی از بازارهای موجود در اقتصاد هر کشور، بازار مالی به حساب می‌آید؛ همچون سایر بازارهای دیگر، عوامل متعدد شکست بازار مانند اطلاعات نامتقارن، انحصار و ... می‌توانند کارایی این بازار را تحت تأثیر قرار داده و از تخصیص منابع به صورت بهینه اجتماعی جلوگیری نمایند. بنابراین می‌توان عمدت‌ترین و کلیدی‌ترین دلیل توجیه دخالت دولت در بخش مالی به منظور تنظیم مقررات و نظارت را بروز پدیده‌های شکست بازاری در این بخش دانست.

با این وجود اگرچه شکست بازار توجیه‌کننده حضور دولت در مقررات‌گذاری و نظارت بر بخش مالی است، دیدگاه‌های مختلفی در این رابطه وجود دارد که از آن جمله می‌توان به دیدگاه منافع عمومی و منافع خصوصی اشاره نمود. دیدگاه منافع عمومی پذیرنده حضور دولت در مقررات‌گذاری و نظارت به دلیل بروز پدیده شکست بازاری است، اما دیدگاه منافع خصوصی عدم استفاده بهینه دولت از مقررات تنظیمی در شرایط حضور دولت به دلیل بروز شکست بازاری را یکی از اساسی‌ترین چالش‌های حضور دولت دانسته و از این طریق خود را مخالف حضور دولت می‌داند.

منابع

- فاسمی، مجید (۱۳۸۶)، "نظرارت بانکی و راهکارهای مناسب برای کارامد کردن آن"، *مجله بانک و اقتصاد*، شماره ۸۸
- Arth, J , R.; Dan Brumbaugh, Jr.; Sauerhaft, Daniel & George Wang (1985), "Thrift-Institution Failures: Causes and Policy Issues", Working Paper for Presentation at the Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, May
- Barth, J.; Caprio, G.& R. Levine (2006), *Rethinking Bank Regulation: till Angels Govern*, Cambridge University Press
- Coase, Ronald H. (1960), "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, Vol. 3, PP. 1–44.
- Ferran, Eilis (2002), *Institutional Design for Financial Market Supervision: The Choice for National Systems*, <http://papers.ssrn.com>.
- Hanson, James (2001), *Indonesia and India: Contrasting Approaches to Repression and Liberalization*, in Gerard Caprio, Patrick Honahan and Joseph E. Stiglitz eds, *Financial Liberalization: How Far, How Fast?*, PP. 233–264, (New York: Cambridge University Press).
- Jacint Jordana & David Levi Faur (2004), *The Politics of Regulation in the Age of Governance*, in Jacint Jordana and David Levi Faur (eds.), *The Politic of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edwars Elgar, P. 8.
- Kaufman, George (1994), "Bank Contagion: a Review of the Theory and Evidence", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 8, No. 2, PP. 123–150.
- Kellermann, joanne (2013), *Financial Supervision in the 21st Century*, Springer Book, Library of Congress Control Number: 2013937334.
- Mishan, E. J. (1969), *Welfare Economics: an Assessment*, Amsterdam and London: North Holland Publishing Company.
- Morgan, Donald (2002), "Rating Banks: Risk and Uncertainty in an Opaque Industry", *American Economic Review*, Vol. 92, PP. 874–888.
- Peltzman, Sam (1989), "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", *Brookings Papers: Microeconomics*, PP. 1–41.
- Pigou, A., *The Economics of Welfare*, 4th ed. (London: Macmillan, 1938).
- Posner, Richard A. (1974), "Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, PP. 3–21.
- Shleifer, Andrei & Robert W. Vishny (1998), *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Stigler, George J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, PP. 3–21.
- White, Eugene (2005), "The Evolution of Banking Regulation in Twentieth Century Colombia", *Mimeo*, Rutgers University, <http://econweb.rutgers.edu/white/>.
- Wymeersch, Eddy (2010), the Structure of Financial Supervision in Europe about Single, Twin Peak and Multiple Financial Supervisor, <http://www.ecb.int>.