

لزوم دخالت دولت در مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی

مسعود باغستانی میبیدی

دکترای اقتصاد

masoudbaghestani306@yahoo.com

اشرف‌السادات 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 متحول 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. به‌علاوه 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 مباحث 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 شبگرد اقتصاددانان لیبرال کنار گذاشته شد

و به‌جای آن در بسیاری مناطق، به‌ویژه آمریکا و بسیاری از مناطق اروپای غربی، دولت مداخله‌گر برای کاهش بیکاری گسترده و راهنمایی اقتصادها به سمت دولت رفاه ظاهر شد. دولت رفاه به‌موازات 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 وجوه عمومی در مؤسسه‌های اقتصادی تازه‌تأسیس دولتی حاصل شد. به این ترتیب اقتصاد مختلط به‌وجود آمد؛ هرچند که الگوی آن در مناطق مختلف، متفاوت بود. (قاسمی، ۱۳۸۶)

در اروپای غربی مؤسسه‌های اقتصادی دولتی در رشته‌های مختلف حاکم بودند و به‌عبارتی 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 به‌صورت انتقاد همزمان از اقتصاد کینزی، دولت رفاه و اقتصاد مختلط ظهور 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 به‌منظور افزایش کارایی به بخش خصوصی واگذار شدند.

این پدیده به بهبود شرایط اقتصادی منتهی شد، اما مشکلاتی را پدید آورد. به‌عبارتی 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 راه‌حل ارائه‌شده، 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 مقررات‌گذاری و نظارت را در عوامل شکست بازار و مسائل ایجاد شده پیرامون آن دانست. در این گزارش ضمن مروری کوتاه بر مبانی نظری و نظر مکاتب مختلف اقتصادی در مورد لزوم دخالت دولت در اقتصاد، مبانی نظری حضور دولت در مقررات‌گذاری 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 طبقه بندی مکاتب اقتصادی داراست، در مدیریت اقتصاد ملی و تدوین راهبردهای توسعه و کلان اقتصادی نیز بسیار کلیدی است. مبنای 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 می گردد و چون اهداف متنوع هستند، بسته به باورهای متفاوت، مکاتب اقتصادی مختلف حول محور نقش دولت یا بازار شکل گرفته اند. از میان مکاتب اقتصادی مختلف که در ادامه در مورد آنها بحث خواهد شد، بجز مکتب اتریش و مکتب نئو کلاسیک 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 قیمت ها هستند) و راهبرد سوسیالیستی (نظام مالکیت اجتماعی)، دیگر راهبردها همچون توزیع مجدد، انقلاب سبز و ... با پذیرش ملکیت خصوصی به نقش جبرانی و تکمیلی دولت قائل هستند.

مبانی مداخله اقتصادی دولت در اقتصاد را می توان در یک نگاه کلی، به سه گروه تقسیم بندی کرد:

- ضرورت وجود مداخله دولتی در بازارهای ملی (مظاهر شکست های بازاری)

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

- ضرورت وجود مداخلات دولتی در عرصه بازارهای فراملی (تجارت بین المللی)

یکی از مهم ترین دلایل ضرورت مداخله دولت در اقتصاد، وجود شکست های 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 تقسیم بندی می شود.

حفظ حقوق فردی عاملین بازار از دیگر مواردی است که مداخلات اقتصادی دولت را ایجاب می کند؛ به عبارتی عاملین اقتصادی نیاز دارند تا نسبت به محترم بودن مالکیت اموال خود و ضمانت اجرای بی طرفانه قراردادهای مقابل خود در اجتماع مطمئن باشند. آنها به دولت امن و مطمئن نیاز دارند که حقوق فردی را محترم بشمارد، اما حقوق فردی به طور معمول محصول 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 بماند، 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 (کلرمن، 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 نظام 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 عمده ناشی از تفاوت در مفروضاتی است که در چارچوب آن، نظریات هر مکتب مطرح می‌شود.

۲-۱. 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 کارآمد 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 عمده 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 ناکارآمد 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

۲-۳. 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.

۲-۴. 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 گیت‌گرفین

مداخله دولت در اقتصاد نیست، زیرا این عدم مداخله به معنای حمایت از قوی‌ترها و باز گذاشتن 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 افتد، باید دولت مداخله کند.

۲-۵. مکتب کینزی

کینز (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 کینزین‌ها 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.

۲-۶. مکتب نئوکلاسیک

عقاید این مکتب در دو شاخه اصلی مکتب نئوکلاسیک رفاه و نئوکلاسیک لیبرال قابل بررسی است. در هر دو مکتب نئوکلاسیک لیبرال و نئوکلاسیک 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 نئوکلاسیک‌های 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 نئوکلاسیک 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 نئوکلاسیک‌های 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 نئوکلاسیک، همان دیدگاه مکتب پولی است.

۲-۷. نهادگرایان جدید

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

تفکر نهاد گرایان جدید و به خصوص 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 نهاد گرایان 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. نهاد گرایان معتقد نیستند که سیستم بازار (به تنهایی) تخصیص بهینه منابع را به وجود آورده و توزیع درآمد عادلانه را برقرار خواهد نمود. آنها، اقتصاد بگذار کارش را بکنند، را نپذیرفته 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 سوسیالیسم نجات دهد. بنابراین کنترل‌های دسته‌جمعی دولت جهت اصلاح مداوم و از بین بردن کاستی‌ها و عدم تعدیل‌های 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 - به‌عنوان 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 به‌عنوان مکمل بخش خصوصی در اقتصاد و البته حضور صرف دولت در مواقع شکست بازار توجیه می‌کند. در بسیاری از متون اقتصادی مربوط به مقررات گذاری و نظارت، همانگونه که در مقدمه گزارش نیز در مورد آن بحث شد، دلیل توجیه‌کننده حضور دولت در بخش مقررات گذاری و نظارت شکست بازار و عدم توانایی بخش خصوصی در کنترل مواردی است که نفع شخصی در آن وجود داشته باشد.

۳. مبانی حضور دولت در مقررات گذاری و نظارت

برای شناساندن پدیده دولت مدرن از واژه‌ها و اصطلاحات متعددی استفاده شده است: دولت به‌عنوان مالک، دولت به مثابه تولیدکننده، دولت به منزله کارفرما، دولت به‌عنوان توزیع‌کننده و دولت به‌عنوان سیاستگذار. با این حال اغلب ادعا شده که عصر حاضر، عصر دولت مقررات‌گذار است (جوردانا، ۲۰۰۴). در واقع، در میان عناوین 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؟

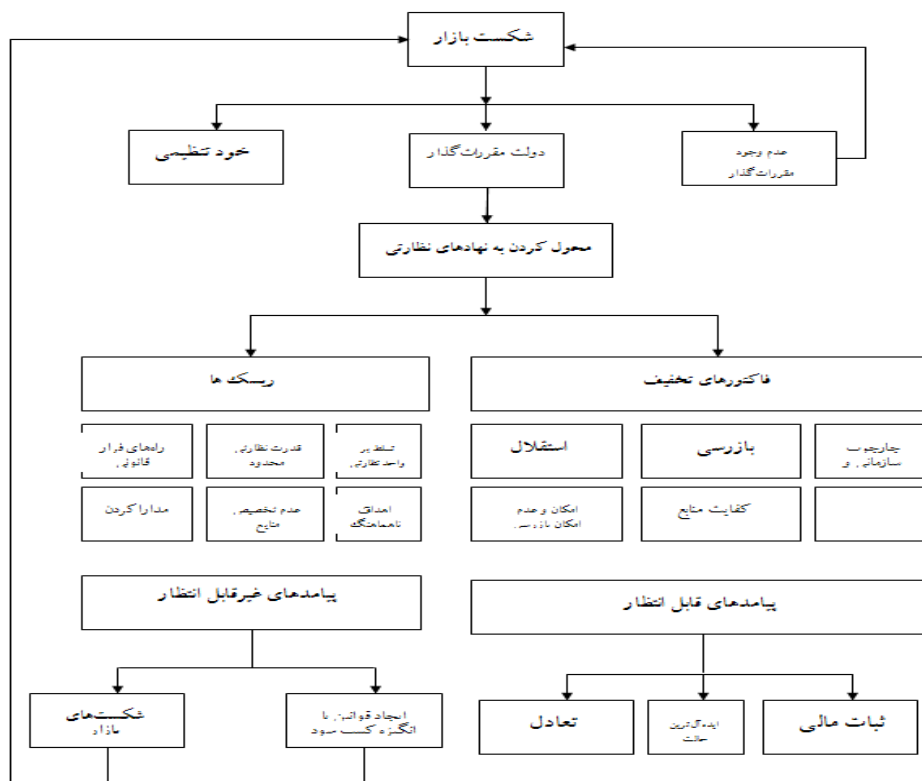
از یک دیدگاه، اصطلاح دولت مقررات‌گذار به این معنا است که تأکید دولت‌های مدرن بیشتر بر استفاده از اقتدار، مقررات و استانداردها است که جایگزین تأکید اولیه بر مالکیت عمومی، یارانه‌های عمومی و ارائه مستقیم خدمات شده است. این دیدگاه معتقد است که بخش در حال توسعه دولت مدرن، مقررات‌گذاری است. این پاسخ، به ابعاد عینی و ملموس دولت مقررات‌گذار اشاره دارد و بر وجود روابط میان ابزارهای جدید و اصلاح‌شده مقررات‌گذاری که پیش از این یا وجود نداشتند یا حداقل به‌طور گسترده‌ای مورد استفاده قرار نمی‌گرفتند و گسترش نهادهای مقررات‌گذار که این ابزارها را به کار می‌گیرند، تأکید می‌کند. در واقع، به مرور از نقش دولت به‌عنوان مالک، تولیدکننده و کارفرما کاسته شده و بر نقش آن به‌عنوان مقررات‌گذار، توزیع‌کننده و سیاستگذار تأکید بیشتری شده است. یکی از دلایل این امر آشکار شدن کاستی‌های اقتصاد دولتی به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم در اکثر کشورهای اروپایی بود. بسیاری از کشورهای اروپایی برای رهایی از کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های 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 به‌طور 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 به‌عنوان تولیدکننده مستقیم محصولات و خدمات و مالک ابزارها و نهادهای تولید، رشد قارچ‌گونه نهادهای مقررات‌گذار است که از طریق آن، دولت در صدد اعمال نظارت مستمر بر وظایف و کارکردهایی است که از آنها محروم شده است. به‌طور کلی، مقررات‌گذاری می‌تواند به‌عنوان 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، راه‌حل 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 بطلبد، بازار مالی است، به نحوی 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 به‌عنوان نهاد مقررات گذار و ناظر، می‌تواند خود منجر به شکست بازار شود که این امر تحت‌عنوان 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. دیدگاه بازار مالی آزاد، کارایی بازار مالی مانند هر بازار دیگر توسط عوامل خود بازار و عرضه و

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

با توجه به این مسئله، از منظر قائلین به نظارت و مقررات گذاری، دو رویکرد کلی دیدگاه منافع عمومی^۱ و دیدگاه منافع خصوصی^۲ درباره نحوه مقررات گذاری 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 مقررات گذاری اقتصادی یا سیاسی، استیگر، (۱۹۷۱) وجود شکست بازار را قبول می‌کند اما در عوض مقررات را به‌عنوان 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 عمده برای دخالت دولت در قانون گذاری 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 عمده 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 به‌خوبی اجرا کند منافع عمومی در نظر گرفته خواهد شد. در این حالت، کارایی اجتماعی ضرورتاً به‌معنای 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 گسترده کردن دسترسی به سرمایه توسط سلايق 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 مقررات گذاری و نظارت دنبال می‌کنند، بهبود و توسعه بخش مالی است تا از این طریق بتوانند توانایی‌شان در حمایت از توسعه اقتصادی را بهبود ببخشند (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 به دلیل 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 غیرمرتبط و در بدترین حالت برای رفاه اجتماعی به‌طور بالقوه مضر می‌باشد. اما از نظر دیدگاه منافع عمومی با توجه به شکست‌های بازاری که وجود دارد دولت‌ها باید به دلیل منافع جامعه و اصلاح شکست‌های بازار و تسهیل عملکرد کارای بازار مالی در مقررات‌گذاری 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 به‌وجود می‌آورند. برخی از شکست‌های بازار از دید منافع عمومی که باعث دخالت دولت در نظارت و مقررات می‌شود شامل موارد زیر است:

۵-۱-۱. 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 به‌نوعی مؤید نقش پررنگ دولت در بخش مقررات‌گذاری و نظارت باشد.

۵-۱-۲. 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. به‌عنوان 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. قانع کردن شهروندان نسبت به امن بودن بازار مالی، حساس و مهم است، به‌طوری 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 قانون گذاری بانکی که دیدگاه منافع عمومی به آن اشاره دارد، حمایت از حقوق مصرف کننده در مقابل طرح های پونزی^۱ و هرمی است که در برخی حالت ها به اندازه ای بزرگ می شود که نگرانی ها درباره ثبات سیستماتیک را افزایش دهد. گاهی اوقات این طرح ها در قالب بانک ها اجرا می شوند و اعتماد فراوانی جلب می کنند و شکست آن ها می تواند اعتماد به سیستم بانکی را کاهش دهد و حتی سیستم بانکی را بی ثبات کند.

۳-۱-۵. انحصار

دور شدن از بازارهای رقابتی و نزدیک شدن به بازارهای انحصاری موجب کاهش کارایی در عملکرد بازارها و تحمیل هزینه های بیشتر به مشتریان می شود. 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 می تواند انحصار ایجاد کند و هم می تواند شرایط را برای بازار رقابتی فراهم کند.

با توجه به اهداف کلانی که کشورها دنبال می کنند و توقعاتی که از نظام مالی در این راستا دارند و همچنین با توجه به شکست های بازار در بخش مالی که به برخی از آنها پرداخته شد، دیدگاه منافع عمومی نتیجه می گیرد که دخالت دولت در نظارت و مقررات گذاری ناگزیر خواهد بود.

۲-۵. دیدگاه منافع خصوصی

بر خلاف دیدگاه منافع عمومی که دخالت دولت در مقررات گذاری را اجتناب ناپذیر می دانست، دیدگاه منافع خصوصی اجتناب از دخالت های گسترده دولت علی رغم وجود شکست های بازار را به ۳ دلیل توجیه می کند:

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 بخش ها منتفی می شود. در این راستا دیدگاه دست ناکارا^۲ بیان می کند که دولت ها ممکن است نیت خوبی داشته باشند اما از آن به صورت نابه جا استفاده می کنند. این دیدگاه وجود شکست بازار یا انگیزه های دولت برای دخالت را زیر سؤال نمی برد، بلکه با توجه به دیدگاه دست ناکارا حتی اگر شکست بازار وجود داشته باشد و حتی اگر دولت ها صداقت مثال زدنی را نشان دهند، مقررات رسمی ممکن است در کل در حل شکست های 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 مقررات‌گذاری 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 مزایا 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 پلترمن (۱۹۸۹) و بسیاری از اقتصاددانان به مقررات به عنوان یک ستاده نگاه کردند و مانند سایر محصولات، بر اساس نیروهای عرضه و تقاضا آن را مورد بحث قرار دادند. این دیدگاه می‌تواند در زمینه‌های سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری مطرح شود. به عنوان مثال دولت برای بخش مالی به نحوی مقررات وضع می‌کند که تأمین مخارج مالی دولت صورت گیرد، محدودیت اعتبار برای موارد جذاب سیاسی از بین برود و به طور 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 مقررات‌گذاری بخش مالی باشد.

این نگرانی در مورد کشورهای با درآمد پایین و متوسط که بازار سرمایه آنها به طور گسترده‌ای توسعه نیافته است - سیستم بانکی 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 ایجاب 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 (هانسن، ۲۰۰۱).

در دنیای واقعی مقررات توسط یک گروه خاص در هر دوره تعیین نمی شود، بلکه مجموعه‌ای از مقامات دولتی و بخش‌های خصوصی، می‌توانند در تعیین مقررات تأثیرگذار باشند. با تغییر قدرت‌های سیاسی مقررات به‌طور 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 منعکس‌کننده 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 به‌عبارت دیگر شکست بازار می‌شود. از آنجایی که یکی از بازارهای موجود در اقتصاد هر کشور، بازار مالی به‌حساب 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 به‌صورت بهینه اجتماعی جلوگیری نمایند. بنابراین می‌توان عمده‌ترین و کلیدی‌ترین دلیل توجیه دخالت دولت در بخش مالی به‌منظور تنظیم مقررات و نظارت را بروز پدیده‌های شکست بازاری در این بخش دانست.

با این وجود اگرچه شکست بازار توجیه‌کننده حضور دولت در مقررات گذاری 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 مقررات گذاری و نظارت به‌دلیل بروز پدیده شکست بازاری است، اما دیدگاه منافع خصوصی عدم استفاده بهینه دولت از مقررات تنظیمی در شرایط حضور دولت به‌دلیل بروز شکست بازاری را یکی از اساسی‌ترین چالش‌های حضور دولت دانسته و از این طریق خود را مخالف حضور دولت می‌داند.

منابع

- قاسمی، مجید (۱۳۸۶)، "نظارت بانکی و راهکارهای مناسب برای کارآمد 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>.