



هرچند که اصلاحات بخش مالی و خصوصی سازی بانکهای دولتی برای بسیاری از اقتصاددانان پدیده‌های غیرقابل اجتناب است که حتماً رخ خواهد داد، تفاوت‌های بسیار گسترده‌ای هم در کشورهای صنعتی شده و هم در کشورهای در حال توسعه در میزان خصوصی سازی انجام شده، وجود دارد. طی سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۸۵ بیشترین میزان عواید حاصل از خصوصی سازی بانک‌ها به اروپا متعلق بوده است و بعد از اروپا، کشورهای آمریکای لاتین و جزایر کارائیب و پس از آن‌ها کشورهای آسیای دور قرار داشته‌اند. خاورمیانه کمترین میزان خصوصی سازی بانک‌ها را داشته و در دوره یاد شده، حدود ۳۰۰ میلیون دلار عواید حاصل از خصوصی سازی داشته است.

نانسی بروون در بررسی ۶۷ کشور خصوصی کننده بانکهای دولتی گزارش می‌دهد که از این میان تنها در ۲۷ کشور، حجم خصوصی سازی بانک‌ها بیش از ۱ درصد درآمد ناخالص ملی بوده است. کشورهایی چون یونان، مالتا، پرتغال، مکزیک، کویت، نیوزیلند، چک و کلمبیا فروش‌های عمده‌ای داشته‌اند. البته در کشورهای چون نروژ و ایسلند رقم دریافتی بابت خصوصی سازی نهادهای مالی بیش از ۹۰ درصد کل درآمد دریافتی طی سال‌های ۱۹۸۵ تا ۱۹۸۸ بوده است.

زمینه‌های نظری

هرچند که مطالب بسیاری در مورد خصوصی سازی عمومی و خصوصی سازی صنایع برق، نفت و مخابرات نوشته شده اما مطالب عمده‌ای در مورد خصوصی سازی نهادهای مالی نوشته شده است. در نتیجه، مفید است که بحث خصوصی سازی نهادهای دولتی را در چارچوب نظری وسیع‌تری یعنی از منظرگاه اصلاحات مالی، مورد بررسی قرار دهیم.

بررسی انبوهی از ادبیات مربوط به توسعه بازارهای مالی و اقتصاد سیاسی اصلاحات مالی نشان می‌دهد که دو گروه‌بندی از احتجاجات، دخالت دولت در بازارهای مالی را توضیح می‌دهد. گروه اول این استدلال را می‌آورد که دولت خیراندیش به حداکثر رساننده رفاه اجتماعی و عمومی است. نظریه دوم که بیشتر به حکومت‌های مبتنی بر انتخابات برمی‌گردد، دخالت دولت را در راستای رفتار در خدمت احزاب مربوطه توجیه می‌کند.

دیدگاه اقتصاد توسعه

در اواسط قرن بیستم، اقتصاددانان توسعه، دخالت دولت در بازار مالی ضعیف را توجیه و تشویق می‌کردند و استدلال آنان برای این کار رفع ناکارایی بازار و جلوگیری از «شکست بازار» بود. اقتصاددانان در آن سال‌ها، بازارهای اعتباری را ضعیف و در مراحل اولیه توسعه خود می‌یافتند و سرمایه را «کمیاب و پراکنده» ارزیابی می‌کردند. منابع خارجی تامین مالی محدود بود و در بسیاری از موارد، اصلاً وجود نداشت. در چنین شرایطی، دولت‌ها تشویق می‌شدند که در بازار اعتبارات دخالت کنند و منابع مالی ارزان قیمت با اعمال نرخ‌های تصنعی نازل بهره که معنای آن اعطای یارانه اعتباری بود، ارائه دهند. این وضعیتی است که متأسفانه در ایران، هنوز هم انتظار می‌رود.

به علاوه دولت‌ها در مراحل اولیه توسعه اقتصادی، آن قدر در مضیقه بازارهای پولی ضعیف بودند که به ویژه تامین مالی بلندمدت با محدودیت‌های عمده مواجه بودند. بنابراین، دولت‌ها سازماندهی شدند تا با نرخ‌های بهره پایین و ارایه اعتبارات در بازارهای پولی دخالت کنند تا سرمایه‌گذاری واقعی، رشد، بهره‌وری و اشتغال متبلور شود. این چنین بود که دولت‌ها به مثابه حداکثرکننده رفاه اجتماعی عمومی، دخالت خود را گسترش دادند.

همین دیدگاه بود که با تشکیل بانک‌های توسعه‌ای در کشورهای در حال توسعه و حتی صنعتی که اوج آن به دهه ۷۰ برمی‌گردد، تلاش می‌کرد که عرضه منابع مالی بلندمدت و با نرخ بهره نازل را ممکن کند.

اگر به استدلالات اصلی اقتصاددانان توسعه که خواهان دخالت دولت در بازارهای مالی بودند، برگردیم یعنی به این استدلال که توجیه دخالت دولت راناشی از بازار رقابت ناقص پول و شکست بازار می‌داند، آن‌گاه در شرایط امروز جهان، ناچاریم دو نتیجه جدید از استدلالات آنان بگیریم. اول این که پس از دستیابی به سطوح بالاتر توسعه اقتصادی و با بسط بخش مالی، دولت‌ها می‌باید به تدریج دخالت خود را در بازار پولی کاهش دهند. هرچه بازارهای مالی توسعه یابد و کارآمدتر می‌شود، دیگر نیازی نیست که دولت‌ها در بازار دخالت کنند و کاستی‌های بازار را جبران کنند. به دلیل همین امر هم هست که در کشورهای مختلف صنعتی شده و یا در حال توسعه، درجه دخالت دولت‌ها در بازار اعتبار با یکدیگر متفاوت است.

نتیجه دوم در مورد دولت خیرخواهی که به حداکثر رساننده رفاه عمومی است به تلفیق با بازارهای مالی جهانی شده برمی‌گردد. بر اساس مفروضات این نظریه، جهانی شدن بازارهای مالی باید دخالت دولت در اقتصاد و در عملیات بازارهای مالی را کاهش دهد. آزادسازی عمده حساب‌های سرمایه و یکپارچه شدن بازارها و خدمات مالی در اقتصاد جهانی شده، دسترسی به منابع بدیل اعتبارات خارجی و تامین مالی بلندمدت را به نرخ‌های رقابتی فراهم آورده است. با این اتفاق، نیاز به این که دولت در بازار اعتبارات دخالت کند تا حجم منابع بلندمدت را توسعه دهد، دیگر وجود ندارد.

دیدگاه سیاسی

نظریه بدیل «اقتصاد سیاسی» برای توجیه دخالت دولت در نظام مالی، می‌گوید که سیاستمداران در بازارهای مالی دخالت می‌کنند و مالکیت بانک‌ها را به شکل دولتی نگاه می‌دارند تا موقعیت انتخاباتی خود را حفظ کنند و به حامیان سیاسی خود پاداش دهند. البته، ممکن است دخالت آن‌ها با هدف حمایت از بخش‌های استراتژیکی باشد که برای توسعه اهداف ملی (یا صنعتی) اهمیت دارند. حتی اگر دولت‌ها به شکل هدفمندی برای توسعه بیشتر در بازار دخالت کنند، اقدام آن‌ها کم‌وبیش همان نتایجی را دارد که می‌توان عنوان رفتار رانت جویانه به آن داد؛ یعنی تخصیص ناکارآمد منابع و اخذ تصمیمات مالی‌ای که بر اصول صحیح بازار استوار نیست.

هرچند که مطالعات بسیاری به طور مشروح رابطه نزدیک بین دولت و بخش صنعت را تحلیل کرده‌اند اما مطالعات کمتری در اختیار است که نحوه و سازوکار واقعی دخالت دولت‌ها را با هدف حمایت از صنایع نوپا یا حمایت از اهداف توسعه‌ای عمده (مثلاً رشد متکی بر صادرات یا جایگزین واردات) نشان دهد. متأسفانه این نوع بررسی‌ها در ایران ابداً صورت نگرفته است.

سازوکاری که دولت‌ها بسیار با آن خو گرفته‌اند استفاده از بانک‌های دولتی است. به طور تاریخی، دولت‌ها، نهادهای مالی دولتی از جمله بانک‌های ناحیه‌ای، توسعه‌ای، محلی و غیرانتفاعی را به کار گرفته‌اند تا با ارایه طرح‌های اعتباری ترجیحی از صنایع استراتژیک و حامیان سیاسی خود حمایت کنند. دولت‌ها فرا گرفتند که از نظر سیاسی، اعطای تسهیلات بانکی و یارانه‌های اعتباری به مراتب از اعطای کمک به اشکال مختلف کم‌حرف و حدیث‌تر است و پارلمان‌ها این نوع طرح‌ها را بهتر تصویب می‌کنند.

مطالعات تجربی

بر اساس دو نظریه بالا، پروژه‌های تحقیقاتی چندی تعریف شده است تا اقتصاد سیاسی، اصلاح یکی از اصلی‌ترین ابزارهای دولت برای دستکاری نتایج اقتصادی را مورد بررسی قرار دهند. این پروژه‌های مطالعاتی تلاش شده است که به دو شکل اقتصاد سیاسی و اصلاحات مالی بررسی شود: اول، صحت این دو نظریه در مطالعه موردی یک کشور بررسی شده است. دوم، تلاش شده تا متغیرهای اقتصاد سیاسی (بیشتر مبانی خرد) خصوصی سازی بانک‌ها شناسایی شود.

بسیاری از مطالعات به جدمی‌گویند که قدرت مخالفت با خصوصی سازی بانک‌ها به طور عمده در اختیار بخش‌های تولید صنعتی کشاورزی است، توجه به سیاست‌های سرمایه‌گذاری و اعطای تسهیلات نهادهای مالی نشان می‌دهد که تا چه حد این نهادها تحت تاثیر بخش‌های یاد شده از بخش‌های صنعت و کشاورزی در بیشتر کشورهای در حال توسعه متکی به اعتبارات ارزان و تامین مالی بانک‌های دولتی اند و دائماً نیز برای کاهش نرخ‌ها فشار می‌آورند. مقامات محلی و سرمایه‌داران کوچک نیز که راه خود را برای دریافت تسهیلات از بانک‌های دولتی هموار کرده‌اند برای حفظ بانک‌ها به شکل دولتی فشار می‌آورند. این‌ها به اتفاق ائتلافات، مخالف خصوصی سازی بانک‌ها هستند.

در مقابل، بخش خدمات که بانکداری خود جزیی از آن است به دنبال اصلاحات تجاری و مالی است. مطالعات تجربی بسیاری نشان می‌دهد که در آن جوامع دموکراتیکی که قدرت در اختیار جناح راست است و چهره‌های عمده‌ای در صحنه سیاسی هستند که حق و تو دارند، مخالفت با خصوصی سازی جدی‌تر است (نانسی بروون و زایسمن) مطالعات تجربی در عین حال نشان می‌دهد که رابطه یکپارچگی مالی و آزادسازی با تلاش‌های خصوصی سازی بانک‌های دولتی نیز رابطه مثبت است. دلیل مساله باید این باشد که دولت‌ها از فرصت دسترسی بهتر به منابع مالی خارجی استفاده می‌کنند تا بخش قدرتمند صنعتی و کشاورزی کشور و حامیان آن‌ها را با نرخ‌های ارزان قیمتی تامین مالی کند.