

## موقعیت امروز نهادهای مالی در ایران جناب آقای دکتر حسین عبده تبریزی

استاد دانشگاه امام صادق (ع)

آرایش نهادهای مالی در صحنه اقتصاد کشور بیانگر عدم تنوع این نهادها و محوریت نظام بانکی در آنهاست. بخش اعظم آنچه می‌توان نهاد مالی در ایران نامید، بانک‌های دولتی است. بانک‌ها دیرک چادر بازار سرمایه کشورند. آیا این آرایش می‌تواند به نوبه خود در مسیر رشد اقتصادی مطلوب کشور - که گفته می‌شود جهت حفظ سطح بی‌کاری فعلی بالاتر از ۱۳٪/ باید حداقل ۶/۵ درصد باشد - مانع ایجاد نکند، و برعکس آن را تسهیل کند؟ چه ضرورتی برای تنوع بیشتر نهادهای مالی در ایران وجود دارد؟ این آرایش آیا پاسخ‌گوی نوع شعارهای اقتصادی - اجتماعی است که عمدتاً توسط دولتمردان داده می‌شود؟

کارکردهای اقتصادی نهادهای مالی را می‌شناسیم؛ این کارکردها "تشکیل سرمایه" در اقتصاد را تسهیل می‌کنند و به تجهیز منابع جهت تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری می‌انجامند:

**۱- وساطت مالی:** نهادهای مالی بین پس‌اندازکننده نهایی و متقاضی وجوه قرار می‌گیرند، و مطالبات مستقیم را به مطالبات غیرمستقیم تبدیل می‌کنند.

**۲- کاهش هزینه‌های عملیاتی:** نهادهای مالی به دلیل مقیاس انبوه فعالیت‌های خود و شناسایی سریع‌تر و وام‌گیرندگان و پس‌اندازکنندگان، هزینه‌های عملیاتی را کاهش می‌دهند.

**۳- تولید اطلاعات:** نهادهای مالی اطلاعات بسیاری تولید می‌کنند که در تحلیل‌های خرد و کلان اقتصادی کاربرد دارد.

**۴- تقسیم‌پذیری و انعطاف:** نهادهای مالی از طریق ابزارهای مالی‌ای که معامله می‌کنند، توان جمع‌پس‌انداز و عده بسیار زیادی از پس‌اندازکنندگان را دارند، و این امکان به "تشکیل سرمایه" می‌انجامد.

**۵- تنوع‌سازی و توزیع خطر:** نهادهای مالی دارایی‌های متنوع در سبد سرمایه‌گذاری‌های خود

دارند، و بدین طریق خطر را توزیع می‌کنند.

**۶- وساطت سررسید:** نهادهای مالی این امکان را پدید می‌آورند که کسانی کوتاه مدت قرض بدهند، وعده‌ای بلندمدت وام بگیرند و یا برعکس منابع کسی که بلندمدت وام می‌دهد به دفعات بین کسانی توزیع شود که کوتاه مدت به وجوه نیازمنداند.

**۷- تخصص و سهولت:** و بالاخره، نهادهای مالی با ذخیره بزرگی از تجارب تخصصی خود، فرایند جمع‌آوری وجوه و تشکیل سرمایه را تسهیل می‌کنند.

امکان ارائه چنین فهرست مهمی از کارکردهاست که در کشورهای پیشرفته به خلق نهادهای مالی متنوع انجامیده است. هر نهاد مالی وظیفه‌ای خاص را پذیرفته است و محصولات و خدمات متنوعی دارد. نهادهای مالی که دارایی‌های مالی را در بازارهای پول و سرمایه معامله می‌کنند، به مشتریان خود **حق انتخاب** می‌دهند. مشتری ناچار نیست از نهاد خاصی "بیمه‌نامه" بخرد؛ ناچار نیست طرح بازنشستگی خاصی را بپذیرد؛ مجبور نیست از بانک معینی حقوق خود را دریافت کند؛ اجباری ندارد از بانک خاصی تسهیلات مسکن بگیرد؛ الخ؛ مشتری **حق انتخاب** دارد.

نگاهی به فهرست متنوع نهادهای مالی در کشورهای دارای بازار سرمایه پیشرفته مبین آن است که صرفاً برای دادن حق انتخاب به مشتری نیست که این نهادها تشکیل شده‌اند، بلکه به دلیل عملکردهای یاد شده، تخصصی شدن محصولات و کالاهای مالی، پیچیده شدن ابزارهای مالی جدید، و دلایل اقتصادی بسیاری که هدف غایی آنها سهولت تجهیز پس‌اندازها و تشکیل سرمایه است، این نهادها شکل یافته‌اند. ولادت یان نهادها ناشی از ضرورت است، و پیچیدگی دارایی‌های واقعی و فیزیکی در عرصه زندگی مادی به پیچیدگی دارایی‌های مالی و نهادهایی که آن دارایی‌ها را عرضه می‌کنند، یعنی نهادهای مالی، انجامیده است.

تشکیل هر نهاد ضرورتی اقتصادی را پاسخ می‌دهد، و ناشی از تصادف نیست. تنوع نهادها و ارائه خدمات آنها در بازارهای مالی، به کارایی بازارها انجامیده است. کارایی بازارها به تخصیص بهینه منابع و نهایتاً تجهیز مؤثرتر پس‌اندازها و تشکیل سرمایه می‌انجامد؛ آن سرمایه حیات بخشی که در این برهه از زندگانی اقتصادی کشور، کمبود آن به معضل اصلی رشد اقتصادی بدل شده است.

تصویری از جامعه امروزی از نوع **جامعه مدنی** که به شعار محوری دولت آقای خاتمی تبدیل شده است. جامعه‌ای که در آن سه بخش دولت، بازار و انجمن‌های مدنی در کنار یکدیگر به فعالیت مشغول‌اند. جامعه غیرمدنی جامعه‌ای است که در آن کنترل زندگی شهروندان به "دولت" و "بازار" و یا به یکی از آنها واگذار شود. در جامعه مدنی، مردم قدرت را از "دولت" باز می‌خواهند. به دنبال آن‌اند که قدرت و مسئولیت به نهادهای محلی و اشخاص واگذار شود و "دولت" کوچک شود و نقش محدودتری در اجرائیات زندگی شهروندان برعهده گیرد. در این دیدگاه، "دولت" خود بخشی از "مشکل" است و نه قسمتی از "راه‌حل".

شهروندی جدید بر چهار اصل مسئولیت متقابل، دولت کاتالیزور یا منفعل، فرهنگ مدنی، و انجمن‌های مدنی استوار است. در چنین نظامی از شهروندی، تصمیمات غیرمتمرکز اخذ می‌شود، منابع به‌طور مستقیم در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد، حق انتخاب در خدمات عمومی افزایش می‌یابد، رقابت هزینه‌ها را کاهش می‌دهد و نوآوری تحریک می‌شود، و رقابت بیشتر از آن‌که بر فرایند متمرکز شود، بر نتیجه متمرکز می‌شود. دولت به شهروندان فرصت‌های وسیعی می‌دهد که بتوانند به مناطق محلی و کشور خود چیزی عرضه کنند، و انرژی و نوآوری‌ها شهروندی خود را شکوفا کنند.

در چنین جامعه‌ای، بین شهروندان، دولت، و بازار (که نهادهای مالی مورد بحث ما جزئی از آن است) بنگاه‌ها یا انجمن‌های شهروندی‌ای میانجی‌گری می‌کنند. سازمان‌های مذهبی، آموزشی، فرهنگی، داوطلبانه، کارگری، خیریه، و مهم‌تر از همه مطبوعات آن انجمن‌های مدنی‌ای هستند که به امر میانجی‌گری می‌پردازند. ظاهراً به دلیل اهمیت گسترده این انجمن‌های شهروندی میانجی و نقش برجسته فرهنگی آنهاست که رئیس جمهور جامعه مدنی ایران را مبتنی بر ارزش‌های دینی می‌داند و زادگاه آن را در جامعه النبی جستجو می‌کند.

دولت عنصر عمده‌ای در تصویر ارائه شده است. بازار به عنوان مجموعه عظیمی از کسب و کارهای اقتصادی و مالی بخش خصوصی در مقابل دولت است. نهادهای مالی مورد بحث ما بخشی از بازار است. در این تصویر، بین دو قطب دولت و بازار، عرصه میانجی بسیار مهمی وجود دارد که انجمن‌های مدنی است. این قلمرو دوباره نباید شکل انجمن‌های دولتی به خود بگیرد. این قلمرو خصوصی داوطلبانه‌ای است که یکسره در خدمت محصولات عمومی است.

این گروه‌های غیردولتی و غیربازار، اگر به شکل کارایی سامان یافته باشند، نقش میانجی‌گری یاد شده را به درستی ایفا می‌کنند. خدمات ملی و منطقه‌ای نه به قلمرو دولت و نه به قلمرو بخش خصوصی (بازار) تعلق دارد، بلکه در جامعه مدنی به واقع چنین خدماتی است که کمک می‌کند تعریف درستی از شهروندی به دست آید. جامعه مدنی در واقع میدان عمل شهروندان است: میدان میانجی‌گری بین بازار و دولت. این انجمن‌های مدنی‌اند که بدون واگذاری محصولات عمومی به حوزه خصوصی، می‌توانند دولتی خودنما و انحصارطلب را کنترل کنند. همین نهادهای شهروندی میانجی‌اند که فضای خلوت‌نشین و حرص و آز محیط بر بازار را بدون این‌که شهروندان در چنگال زیاده‌خواهی دولتی بزرگ اسیر شوند، زایل می‌کنند. در جامعه مدنی، راه سومی بین بازارهای خصوصی و دولت و ادارگر، بین فردگرایی آنارشستی و دولت‌گرایی جزمی از طریق این نهادهای شهروندی جستجو می‌شود.

انجمن‌های مدنی پهنه‌ای برای میانجی‌گری بالقوه بین بخش دولتی و خصوصی است، و به شهروندان زن و مرد فضای فعالیتی می‌دهد که همزمان هم داوطلبانه است و هم عمومی؛ فضایی که جوهره آزادی بخش خصوصی را با جوهره دغدغه بخش عمومی به رفاه عامه به هم پیوند می‌زند.

بدین ترتیب، جامعه مدنی عمومی است بدون این که قهری و وادارگرا باشد، داوطلبانه است بدون این که خصوصی باشد. در چنین جامعه‌ای، رسانه‌ها، اگر مسئولیت اجتماعی خود را مقدم بر جاه‌طلبی‌های تجاری خود قرار دهند، به مثابه بخشی از انجمن‌های مدنی تلقی می‌شوند، و نه جزئی از بخش خصوصی یا "بازار". این نهادهای داوطلبانه شهروندی اند که اجازه نمی‌دهند "چپ در مقابل راست"، عمومی در برابر خصوصی، و "دولت در مقابل بازار" صف‌آرایی مخدوش‌کننده‌ای خلاف مصالح ملی و محلی داشته باشند.

انعکاس آن دغدغه رئیس‌جمهور که به طور مداوم در هر متن اقتصادی که دولت منتشر می‌کند، و از جمله طرح ساماندهی، محسوس است و دائماً "عدالت اجتماعی" و "توسعه اقتصادی" را در مقابل یکدیگر قرار می‌دهد، ناشی از ترس از اضمحلال دولت رفاه و یکپارچگی اجتماعی ناشی از آن است. فارغ از آن که در جامعه مدنی دولت نیست که قادر به توسعه عدالت اجتماعی است. به قول پیتر دراکر، معلم کارآموده مدیریت، "سابقه دولت‌ها در حل مشکلات اجتماعی بسیار ملال‌آور است. کارایی بخش عمومی بسیار پایین است، و بوروکراسی‌های دولتی انگیزه کمی برای بهبود عملکرد دارند.

البته، نباید دولت را به مثابه نهاد در خدمت هدف عمومی ناتوان کرد. دولت با توزیع مجدد ثروت بر قامت عدم تعادل‌های اقتصادی جامعه‌ای نو می‌پوشاند. اما وظیفه رفع تضاد بین "دولت" و "بازار" یا بخش خصوصی جهت تحقق اهداف رفاه اجتماعی را انجمن‌های مدنی شهروندان باید عهده‌دار شوند. دلسوزی و دغدغه خاطر بوروکراسی دولتی جانشین ضعیفی بری تربیت، حمایت روحی، و راهنمایی‌هایی است که به طور سنتی از خانواده‌ها و جوامع محلی می‌باید انتظار داشت. پس، فراموش نکنیم که دولت خود نمی‌تواند میانجی بین "دولت" و "بازار" باشد یا عدالت کامل اجتماعی را برقرار کند. این نهادهای شهروندی در جامعه مدنی اند که عدالت توزیع را برقرار می‌کنند، رقابت کنترل نشده را سامان می‌دهند، دولت توسعه طلب را مهار می‌کنند، بازار خصوصی آنارشستی را مهار می‌کنند، و بین خصوصی‌سازی و سیاست عمومی تعادل می‌آفرینند، در چنین اوضاعی است که احزاب سیاسی دیگر درگیر بازی با نتیجه صفری نمی‌شوند که در آن دولت نمی‌تواند عدالت را بدون تحدید آزادی گسترش دهد، و بخش خصوصی نمی‌تواند بدون تحدید عدالت، آزادی را توسعه دهد.

با این تصویر از جامعه مدنی، وضعیت شهروندانی ایرانی و نهادهای مالی به عنوان جزئی از بخش "بازار" در این تصویر، نیاز به دگرگونی جدی دارد. واقعیت این است که دولت، و شاید فراتر از آن حکومت، با دخالت در تصمیماتی که بر عهده "بازار" است، به طور دائمی قلمرو عمل شهروندان را مورد تعرض قرار می‌دهد. جزء عمده‌ای از آن چه باید در بخش "بازار" سامان یابد، مثلاً مالکیت‌ها، در بخش "دولت" قرار می‌گیرد. نرخ‌ها به جای آن که در "بازار" تعیین شود، توسط بخش "دولت" تعیین می‌شود. "حق انتخاب" برای مشتریان محصولات مالی وجود ندارد، زیرا که نهادهای مالی در مالکیت انحصاری دولت‌اند. شهروند ایرانی بودن تنزل مقام می‌یابد. آزادی عمل مورد نیاز شهروندان برای ایجاد فضای

عمومی خود با دخالت دائمی دولت در عرصه تصدی و اجرا و غصب فضای جامعه مدنی از بین می‌رود. درست است که دخالت و انحصار طلبی دولت دیگر از جنس تأسیس کارخانه دخانیات توسط رضاشاه برای تعطیلی کارخانجات تولید سیگار حاج کاظم کوزه کنانی نیست که نخواست باغ خود را به پیشگاه اعلیٰ حضرت تقدیم کند، یا از جنس ممنوعیت آب گرم و محدود کردن املت به عنوان تنها صبحانه قابل سرو در هتل آن تجار بخش خصوصی‌ای نیست که جرأت کردند در سال ۱۳۱۷، در مقابل هتل‌های دولتی فرانسه، ریتس، و پارک هتل قد علم کنند، اما با توجه به شعار "جامعه مدنی" که محور فعالیت دولت آقای خاتمی است، و با توجه به قرار گرفتن در آستانه قرن بیست و یکم، وضعیت جاری ما در کشور به راستی چندان هم از آن مثال‌هایی که زدیم، فاصله ندارد.

در شرایطی که قرار است انجمن‌های مدنی برای تعادل بین "دولت" و "بازار" وظیفه‌های اصلی کنترلی را برعهده گیرند، به دلیل وجود بخش دولتی متصدی و درگیر بزرگ، به ویژه آن‌جا که حق انحصاری بر بانک‌ها، بیمه‌ها، صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز، و مشابه آن دارد، و دخالت دائمی در تخصیص اعتبارات به نفع نهادهای متصدی و مجری دولتی می‌کند، و نیز به دلیل برهم زدن تعادل بازار و نرخ‌ها به دلیل تثبیت تصنعی قیمت‌ها به بهانه عدالت جویی اجتماعی که گفتیم دولت‌ها ناتوان از ارائه آن‌اند، و حق انحصاری بر مجوزها که ظاهراً باید در حیطه نظارت نهادهای شهروندی و مدنی باشد، جامعه نمی‌تواند خود را به شکل جامعه‌ای مدنی سامان دهد و نرخ رشد در خور شهروندانش را تعبیه کند، و بی‌کاری و فقر را کنترل نماید.

در چنین شرایطی، انگیزه‌های نوآوری مالی لازم جهت شکل‌گیری بهتر نهادهای بخش "بازار" مؤثر نیست. این انگیزه‌ها عبارت‌اند از:

- ۱- افزایش تأثیرپذیری نرخ بهره، قیمت اوراق بهادار و نرخ مبادله و نتیجه معرفی ابزارها و استراتژی‌ها برای توزیع مؤثر خطر.
- ۲- پیشرفت در ارتباط راه دور و فن‌آوری رایانه.
- ۳- پیچیدگی بیشتر کارها و آموزش عملی مشارکت‌کنندگان حرفه‌ای در بازار.
- ۴- رقابت میان واسطه‌های مالی.
- ۵- وجود انگیزه برای گریز از مقررات و قوانین مالیاتی که این انگیزه در کشورهای جهان سوم به شدت وجود دارد.
- ۶- تغییر الگوهای جهانی ثروت.

بی‌شک، آرایش امروز نهادهای مالی برحسب تصادف نیست، و حاصل مرحله توسعه امروزین جامعه ایرانی است. این آرایش، در تعبیر ما از بخش‌های جامعه مدنی، نه در خدمت "بازار" است و نه آن‌جا که بیشتر به انجمن‌های مدنی شهروندان می‌ماند، مثل صندوق‌های بازنشستگی یا پس‌اندازهای برنامه‌ریزی شده شهروندان و یا در نمونه خارجی آن اتحادیه‌های اعتباری، در خدمت آن

تشکل هاست. عدم تنوع نهادهای مالی نیز تصادفی نیست. این عدم تنوع بیانگر آن است که نظام انحصار حاکم بر سیستم مالی کشور انگیزه‌ای برای دادن حق انتخاب به مشتری و ترغیب وی به پس انداز و نهایتاً دامن زدن به فرایند تشکیل سرمایه ندارد.

این آرایش در ضمن حاصل این برداشت است که حتی در جامعه مدنی‌ای که شعار آن را می‌دهیم، گویا عدالت اجتماعی هنوز باید توسط دولت تأمین شود، و نه توسط انجمن‌های مدنی‌ای که بین دولت و بازار نقش میانجی را دارند. به همین بهانه، می‌توان انتظار داشت که دولت در عرصه اجرا بماند، تصدی را همچنان عهده‌دار شود، دارایی‌ها را به بخش بازار منتقل نکند، قیمت‌ها را حاصل فرایند تصمیمات بازیگران بازار نداند، و حتی آن‌جا که شهروندان با تشکیل نهادهای غیرانتفاعی غیردولتی خدمات مالی عرضه می‌کنند، همچون عرصه صندوق‌های پس‌انداز برنامه‌ای و یا صندوق‌های قرض‌الحسنه، هنوز بر شیوه مصرف و اداره و جوه حکم راند. به راستی چگونه می‌توان این همه را در بخش دولت مطالبه کرد، و از تشکیل جامعه مدنی نیز سخن گفت. تشکیل جامعه مدنی الزاماتی در حوزه طراحی مالی و سامان دادن به بخش بازار و بخش خصوصی، و نیز کمک کردن به تشکیل سازمان‌های غیردولتی (یا NGOها) و انجمن‌های شهروندی در بخش مالی دارد، که در شرایط فعلی و با ترکیب مالکیتی جاری از آنها بسیار فاصله داریم. به نظر می‌رسد که دولت رفاه و عدالت جویی اجتماعی در شرایط امروز کشور عمدتاً از مسیر سنتی دولت مقتدر در الگوهای زوال یافته حکومتی بلوک شرق، و از مسیر اقتصادهای برنامه‌ریزی متمرکز دنبال می‌شود و نه از مسیر جامعه مدنی دارای سه بخش دولت، و بازار و انجمن‌های مدنی شهروندان. وقتی طراحی کلی شبیه اقتصادهای برنامه‌ریزی متمرکزی باشد که مدت‌هاست اقتصاددانان آنها را به مثابه ابزار سازماندهی تولید مردود شناخته‌اند، در آن صورت آرایش نهادهای مالی به شیوه امروز در کشور قابل فهم خواهد بود.

اگر همه چیز سر جای خود بود، آنگاه این جانب در موقعیتی بودم که نقش شوراها را در مجموعه آرایش نهادهای مالی شرح دهم. البته، در شرایط امروز به قاطع حضور آنها را در عرصه میانجیگری بین دولت و بازار در حوزه مالی غیرضروری می‌دانم، و اعتقاد دارم که تا اولویت‌هایی همچون پرداختن به کالبد شهر، آموزش، و بهداشت وجود دارد، دخالت آنها در عرصه مالی، فقط وضع را بدتر می‌کند. در شرایط امروز، در جامعه‌ای که در آن حتی به بیان دولت، شهروندان زمینه گسترده‌ای برای تأسیس نهادهای مدنی ندارند، و نمی‌توانند در تصمیمات عمومی دخیل شوند، عملاً متخصصان و حرفه‌ای‌های پهنه سیاست بر این فرایند مسلط‌اند، و در آن شهروندان به طور انفعالی از خدمات دولت بوروکراتیکی برخوردارند که انبوع عظیمی از تصدی‌ها را بر عهده دارد، و تنها اقدام مدنی به رأی دادن و یا عضویت خودخواهانه و همراه با فردگرایی مطلق در فعالیت بخش خصوصی محدود می‌شود، و واژه شهروند طنین لازم را ندارد و تنها اقدام به مصرف خلاصه می‌شود. آرایش نهادهای مادی در اقتصاد

کشور همین تصویری است که امروز در اختیار داریم.

اگر همه چیز خوب پیش برود، محتمل‌ترین تصویر آن است که همه چیز هویت شرکتی و بخش خصوصی بیابد، 'بازار' و همه عناصر درون آن عمده شوند و انجمن‌های خصوصی شهروندی، صرفاً اهداف خصوصی پیدا کنند. هرافراطی تفریطی را به دنبال خواهد داشت. در چنان شرایطی، باید نگران فعالیت لجام‌گیسخته نهادهای خصوصی بخش مالی، به ویژه در عرصه بانک‌داری، باشیم.

تصویر متعالی آن است که افراد خود را شهروند و گروه خود را 'انجمن مدنی' تلقی کنند، وقتی شهروندان و انجمن‌ها هم هدف شوند، به مرزهای 'جامعه مدنی' نزدیک می‌شویم. در چنین شرایطی باید شاهد تشکیل مؤسسات مالی جدیدی شویم که اهداف عمومی را دقیق‌تر دنبال می‌کنند، نوآوری‌هایی از قبیل تشکیل اتحادیه‌های اعتباری بسیار محتمل است.

اما در جامعه‌ای که همین امروز شعار آن را سر داده‌ایم، یعنی جامعه مدنی، آزادی محلی (Local) می‌شود و فعالیت شهروندی شکل رایج‌تری می‌یابد. عرصه فعالیت دولتی کوچک و کاتالیزور و نیز عرصه فعالیت بخش خصوصی ای‌کارا و مؤثر تحت نظارت انجمن‌های مدنی ای‌قرار می‌گیرد که در همه زمینه‌ها فعالیت گسترده‌ای دارند. در چنان شرایطی، آرایش نهادهای مالی در عرصه اقتصاد ایران کاملاً تغییر خواهد یافت. تشکیل این نهادها حاصل تصمیم‌گیری داوطلبانه بخش خصوصی برای تنوع بخشی به محصولات مالی، تأمین حق انتخاب شهروندان در گزینش کالاها و خدمات مالی، کسب سود و پذیرش نظارت انجمن‌های مدنی خواهد بود. واقعیت این است که نسل امروز ایران با آن جامعه فاصله‌ای بعید دارد.

قُلْ لَنْ يُصِيبَنَا إِلَّا مَا كَتَبَ اللَّهُ لَنَا (سوره توبه، آیه ۵۱).