

سیاست‌های پولی و مالی بهینه در اقتصاد مقاومتی با تأکید بر تحریم‌ها

محمد هاشم بت شکن*

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۸۳	چکیده
۸۴	مقدمه
۸۴	۱- تحلیلی بر شرایط کنونی اقتصاد ایران
۸۶	۲- نقش نفت در اقتصاد ایران
۸۹	۳- اقتصاد مقاومتی
۸۹	۴- شاخص‌های نشان‌دهنده برقراری اقتصاد مقاوم
۹۰	۴-۱- نرخ پایین تورم و بیکاری
۹۱	۴-۲- بهره‌وری بالای نیروی کار
۹۲	۴-۳- دوقطبی نبودن جامعه
۹۲	۴-۴- نرخ رشد اقتصادی بالا
۹۳	۵- سیاست‌های پولی و مالی
۹۳	۵-۱- سیاست‌های پولی
۹۳	۵-۱-۱- رویکرد گوناگون نسبت به سیاست پولی
۹۳	۵-۱-۲- سیاست پولی در ایران
۹۴	۵-۲- سیاست مالی
۹۴	۵-۲-۱- رویکردهای گوناگون نسبت به سیاست مالی
۹۵	۵-۲-۲- سیاست مالی در ایران
۹۶	۵-۲-۳- مهم‌ترین مشکلات سیاست‌گذاری مالی در لوایح بودجه
۹۶	۵-۲-۳-۱- بی‌انضباطی مالی (بودجه‌ای)
۹۶	۵-۲-۳-۲- تأمین کسری بودجه از طریق کاهش ارزش پول ملی
۹۷	۵-۲-۳-۳- تعیین و تکلیف لایحه بودجه دولت برای نظام بانکی کشور
۹۷	۶- استقلال بانک مرکزی، اصلی‌ترین راهکار موفقیت سیاست‌های پولی

صفحه	عنوان
۹۹	۶-۱- مفهوم استقلال بانک مرکزی
۹۹	۶-۱-۱- رویکردهای تعیین اهداف بانک مرکزی
۹۹	۶-۱-۱-۱- رویکرد اول
۱۰۰	۶-۱-۱-۲- رویکرد دوم
۱۰۰	۶-۱-۱-۳- رویکرد سوم
۱۰۰	۶-۱-۲- نمونه‌های استقلال بانک مرکزی
۱۰۰	۶-۱-۳- شاخص‌های ارزیابی و رتبه‌بندی درجه استقلال بانک‌های مرکزی
۱۰۱	۷- آثار استقلال بانک مرکزی در جهان
۱۰۱	۷-۱- مروری بر پژوهش‌های انجام شده در جهان
۱۰۳	۷-۲- مروری بر پژوهش‌های انجام شده در ایران
۱۰۴	نتیجه‌گیری و سیاست‌های پیشنهادی
۱۱۱	کتاب‌نامه

فهرست جدول‌ها

صفحه	عنوان
۸۶	جدول شماره ۱- نرخ رشد اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰
۹۱	جدول شماره ۲- شاخص فلاکت در ایران
۹۱	جدول شماره ۳- رشد بهره‌وری نیروی کار در اقتصاد ایران
۹۲	جدول شماره ۴- نرخ رشد اقتصادی ایران
۱۰۲	جدول شماره ۵- مروری بر پژوهش‌های انجام شده در جهان
۱۰۴	جدول شماره ۶- مروری بر پژوهش‌های انجام شده در ایران

فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۸۷	نمودار شماره ۱- جایگاه درآمدهای نفتی در درآمد دولت
۸۷	نمودار شماره ۲- جایگاه صادرات نفت و گاز در بخش تجاری کشور
۸۸	نمودار شماره ۳- ترکیب واردات طی ۳۵ سال اخیر

چکیده

در سال‌های اخیر، اقتصاد ایران با تورم فزاینده، نرخ بیکاری بالا، حجم سرمایه‌گذاری خارجی کم و همچنین میانگین رشد اقتصادی پایین‌تر از متوسط کشورهای با درآمد متوسط روبه‌رو بوده است، که خود حاصل دو چالش مهم در عرصه داخلی و خارجی است. از بعد داخلی سیاست‌های مالی دولت کاملاً مسلط بر سیاست پولی است و از بعد خارجی نیز اعمال تحریم‌های همه‌جانبه و محدودیت‌های مالی و تجاری، فشار گسترده‌ای به اقتصاد ایران وارد کرده است.

از همین رو مقام معظم رهبری اقدام به تدوین چارچوب نظری اقتصاد مقاومتی کردند. براساس این نظریه، اقتصاد ایران باید طی فرآیندی منطقی به اقتصادی با رشد بالا، نرخ تورم کنترل شده، نرخ بیکاری پایین و مؤثر در اقتصاد جهانی تبدیل شود. دستیابی به این اهداف مستلزم اتخاذ سیاست مالی کارا از سوی سیاستگذاران با هدف نیل به تعادل بودجه سالانه از طریق کنترل و بهینه‌سازی مخارج دولت و اصلاح نظام مالیات‌گیری و اعمال سیاست پولی بهینه با در نظر گرفتن شرایط اقتصادی کشور است که از ارکان آن پذیرش استقلال بانک مرکزی در دو بخش تصمیم‌گیری و اجراء است. در مقاله پیش رو با استناد به ۲۵ پژوهش انجام شده در ایران و جهان مشخص می‌شود با افزایش درجه استقلال بانک مرکزی، نرخ تورم و کسری بودجه روند کاهشی به خود می‌گیرد و به تبع آن بی‌ثباتی مالی در اقتصاد کاهش می‌یابد.

به نظر می‌رسد با توجه به شرایط کنونی اقتصادی ایران، تعادل بودجه دولت با هدف کاهش تورم، اصلاح نظام مالیاتی ناکارا، کاهش دخالت‌های دولت در اقتصاد و بهینه‌سازی این دخالت‌ها، اصلاح نظام بانکی و فراهم کردن زمینه‌های استقلال بانک مرکزی از مهم‌ترین سیاست‌های قابل اجرا در رسیدن به اقتصاد مقاومتی هستند.

واژگان کلیدی: سیاست پولی و مالی، استقلال بانک مرکزی، تحریم‌های اقتصادی، اقتصاد مقاومتی.

مقدمه

اقتصاد ایران در سال‌های اخیر بی‌ثباتی و نوسان شدید متغیرهای کلان اقتصادی را از نظر رویکردهای سیاستگذاری از یک سو و شرایط محیطی از سوی دیگر تجربه کرده و آثار آن را در نرخ‌های تورم و بیکاری بالا، نرخ‌های رشد اقتصادی و رشد سرمایه‌گذاری نامناسب و ... مشاهده کرده است که به نظر اکثر کارشناسان بیش‌تر به دلیل عدم اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی مناسب بوده است. سیاست‌های پولی و مالی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت مقام‌های پولی و دولتی (بانک مرکزی و دولت) در حوزه اقتصاد کلان به‌شمار می‌روند، که مجموعه فعالیت‌های اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند. دولت باید اجازه دهد تا سیاست‌های پولی نه بر اساس نیازهای مالی دولت، بلکه در چارچوب مقتضیات اقتصادی جامعه تدوین و اجرا شوند. رعایت نکردن انضباط مالی در چارچوب بودجه‌های نامتعادل از سوی دولت در بلندمدت می‌تواند در تمامی متغیرهای کلان اقتصادی (سطح عمومی قیمت‌ها، رشد اقتصادی، اشتغال و عدالت اجتماعی) اثر منفی داشته باشد. به‌خصوص در شرایط سخت و دشوار همانند تحریم اقتصادی دولت باید پیشرو و آغاز کننده صرفه‌جویی‌های اساسی در مخارج خود باشد و بتواند آثار منفی ناشی از تحریم را به حداقل کاهش دهد. در غیر این‌صورت بیش از پیش به منابع رفع کسری بودجه تورم‌زا متوسل شده و اوضاع را وخیم‌تر می‌کند. مسئله‌ای که هم اکنون اقتصاد ایران با آن روبه‌رو است و بحران بزرگی را به‌وجود آورده است. در این مقاله پس از بررسی آخرین وضعیت شاخص‌های اقتصادی کشور با نگاه به نظریه اقتصاد مقاومتی به بررسی سیاست‌های پولی و مالی اعمال شده در اقتصاد ایران پرداخته و سپس با مروری بر پژوهش‌های انجام شده در ایران و جهان، به ارائه راهکارهای بهینه پولی و مالی در شرایط کنونی اقتصاد ایران خواهیم پرداخت.

۱- تحلیلی بر شرایط کنونی اقتصاد ایران

اقتصاد ایران طی سال‌های گذشته، با تسلط نقش نفت و دولت در اقتصاد، تحمیل شرایط بودجه بر سایر اجزای سیاست‌های اقتصادی، مانند سیاست‌های پولی، سهم بسیار کم در بازارهای بین‌المللی، تحریم و فشارهای بیرونی، افزایش جهشی واردات و بودجه‌ای با اتکای به درآمدهای سرشار نفتی، پر نوسان و پایین بودن نرخ رشد اقتصادی، افزایش بیکاری و فقر، مزمین شدن نرخ بالا و دو رقمی تورم روبه‌رو بوده است. شرایط رکودی به‌وجود آمده، در کنار تورم بالا، پیام‌آور تلخ وضعیت تورم رکودی است، به‌ویژه در شرایطی که تقاضای کل تحت تأثیر رشد بالای حجم

نقدینگی در بیش‌ترین مقدار تاریخی خود قرار دارد، تأثیر کاهش درآمد نفتی بر طرف عرضه بر پیچیدگی شرایط اقتصادی کشور می‌افزاید.

به‌عنوان مثال چشم‌انداز اولیه از متغیرهای اقتصاد کلان برای سال ۱۳۹۱، نرخ تورم بالا (حدود ۳۱/۵ درصد)، نرخ رشد اقتصادی نامناسب (حدود صفر درصد و احتمالاً منفی)، نرخ بیکاری بالا (۱۲/۲ درصد)، رشد پرشتاب نقدینگی (حدود ۳۱ درصد) و کاهش مستمر و پرشتاب ارزش پول ملی طی دو سال اخیر را نشان می‌دهند. نوسان شدید متغیرهای اقتصاد از مجموعه شرایط میان‌مدت محیط داخلی و خارجی ناشی می‌شود. به‌عنوان مثال از منظر محیط خارجی، تحریم‌های غرب علیه کشور، از جمله تحریم بانک مرکزی، نقل و انتقال ارز و طلا، تحریم خرید و فروش نفت ایران، تحریم سرمایه‌گذاری در صنایع و مواردی از این دست فضای کسب و کار کشور را نامناسب‌تر کرده است. از منظر محیط داخلی نیز نبود انضباط پولی و مالی در ناپایداری محیط کسب و کار مؤثر بوده است. در چنین شرایطی، کنترل متغیرهای اساسی کلان اقتصاد و تغییر جهت آن‌ها در مسیر بلندمدت، مبتنی بر اهداف سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین اهداف دولت در سیاست‌گذاری اقتصادی است. برای مثال نرخ رشد اقتصادی، از مهم‌ترین شاخص‌های عملکردی اقتصاد کلان است. نرخ رشد اقتصادی، سرعت افزایش یا کاهش تولید ناخالص داخلی و به‌تبع آن سرعت بهبود یا کاهش سطح رفاه و برخورداری مردم را نشان می‌دهد. افزون بر آن شاخص‌هایی چون بیکاری و فقر نیز عموماً تحت تأثیر تولید و رشد اقتصادی قرار دارند، به‌نحوی که رشد اقتصادی بالاتر، در بلندمدت به کاهش نرخ بیکاری و در صورت توزیع مناسب به کاهش سطح فقر می‌انجامد. با توجه به اهمیت میزان تولید و رشد اقتصادی در هر جامعه، دستیابی به تولید بیش‌تر و نرخ رشد بالاتر، همواره دغدغه دولت‌ها و ملت‌ها بوده است. رشد اقتصادی در ایران به‌طور کلی با دو معضل عمده، پائین‌بودن نرخ رشد اقتصادی و بی‌ثباتی و پرنوسان بودن آن روبه‌روست. نرخ رشد اقتصاد ایران، در این دوره تاریخی افت و خیزهای بسیار زیادی را تجربه کرده است. در دهه (۲۰۱۱-۲۰۰۰ میلادی) متوسط نرخ رشد اقتصاد ایران (۵/۲) درصد، تقریباً برابر متوسط کشورهای با درآمد پایین (۵/۱ درصد) و کم‌تر از متوسط کشورهای با درآمد متوسط (۵/۸ درصد) بوده که فاصله زیادی با نرخ رشد اقتصادی گروه کشورهای درحال توسعه آسیای شرقی (۸/۹ درصد) دارد. مقایسه متوسط نرخ رشد اقتصادی ایران در دهه اخیر با سایر کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه با توجه به ظرفیت‌های بالقوه اقتصاد ایران بیانگر این امر است که نرخ رشد اقتصاد کشور به‌طور متوسط نسبتاً پایین بوده است.

در جدول شماره ۱ نمایی از روند نرخ رشد اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر گردآوری شده است:

جدول شماره ۱: نرخ رشد اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰

(درصد)

منبع	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
بانک مرکزی	۶/۹۰	۶/۶۰	۵/۰۰	۰/۸۰	۳/۰۰	۵/۸۰	۳/۲۰
صندوق پول بین‌الملل پول	۴/۷۰	۵/۸۰	۱۰/۸۰	۱	۳/۵۰	۳/۲۰	۲/۵۰

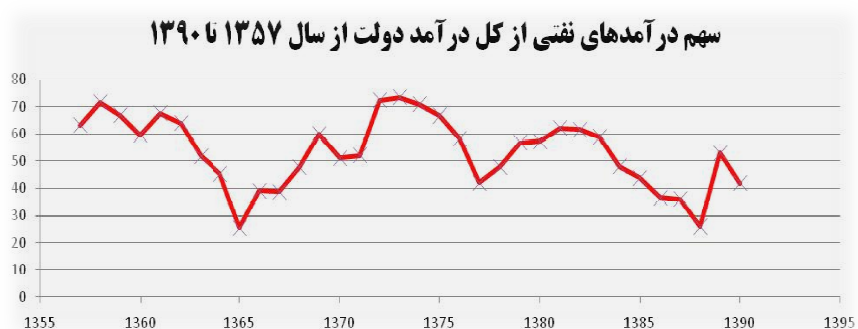
در عمل سیاست‌های پولی و مالی طی سال‌های اخیر نه تنها تهدیدها را به فرصت تبدیل نکرده است، بلکه با بی‌توجهی به انضباط مالی و بودجه‌ای و کم اثرکردن نقش بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار پولی و ارزی در اقتصاد کشور به عامل تهدیدکننده اقتصاد تبدیل شده است. بنابراین ضرورت اعمال سیاست‌های پولی و مالی بهینه برای بهبود هر چه بیش‌تر شاخص‌های اقتصادی ضروری به‌نظر می‌رسد.

۲- نقش نفت در اقتصاد ایران

تسلط نقش نفت و به‌تبع آن دولت در اقتصاد روند، رشد مشکلات اقتصادی را سرعت بخشیده‌اند. با توجه به میزان درآمدهای نفتی طی سال‌های دهه ۱۳۸۰ و به‌ویژه برخورداری کم‌نظیر کشور از این درآمدها طی سال‌های نیمه دوم این دهه، تسلط نقش نفت و دولت در اقتصاد در دوره مذکور بسیار چشمگیرتر شد. رویکرد سیاستگذاری به شرایط ذکر شده، افزایش جهشی واردات و بودجه با اتکای به درآمدهای سرشار نفتی با نگاهی توزیعی بود که نتیجه آن، وابستگی مستقیم و غیرمستقیم معیشت و رفاه مردم به نفت با افزایشی کم سابقه است. از سویی از آنجایی که تولید، مصرف، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و بودجه دولت به‌میزان چشمگیری به درآمدهای نفتی وابسته است، کاهش یکباره این نوع درآمد پیامدهای نامناسبی را در پی دارد؛ به‌ویژه در شرایطی که تقاضای کل تحت تأثیر رشد بالای حجم نقدینگی در بیش‌ترین مقدار تاریخی خود قرار دارد، تأثیر کاهش درآمد نفتی بر طرف عرضه بر پیچیدگی شرایط اقتصادی کشور می‌افزاید. وابستگی بسیار بالای اقتصاد به نفت از یک سو و کاهش یکباره و احتمالاً قابل تداوم این درآمدها در میان‌مدت از سوی دیگر، مدیریت آینده اقتصادی و سیاسی کشور را با آزمون‌های سرنوشت‌ساز روبه‌رو کرده است. اقتصاد ایران به‌عنوان یک کشور نفتی شناخته می‌شود.

کشور نفتی به آن معنا که بودجه دولت وابستگی شدیدی به درآمدهای نفتی دارد و بی‌ثباتی درآمد نفت به بی‌ثباتی اقتصاد کلان دامن خواهد زد. همچنین سهم بالایی از صادرات کشور به صادرات نفت خام اختصاص دارد. بنابراین به‌منظور بررسی درجه وابستگی اقتصاد ایران به نفت، سه نسبت را بررسی خواهیم کرد. نمودار شماره ۱ سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای دولت را از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۰ نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، درآمدهای نفتی بالاترین منبع درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهد.

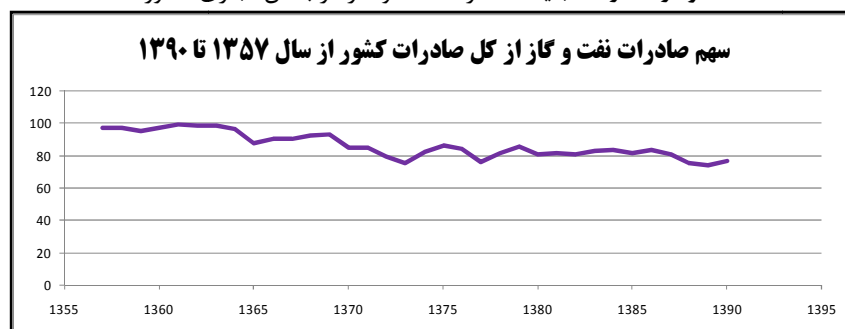
نمودار شماره ۱: جایگاه درآمدهای نفتی در درآمد دولت



مأخذ: بانک مرکزی

از سویی دیگر، همان‌طور که در نمودار شماره ۲ مشاهده می‌شود، نسبت صادرات نفت و گاز ایران به کل صادرات کشورمان در سال‌های گذشته به جز چند مورد، بیش از ۸۰ درصد بوده است.

نمودار شماره ۲: جایگاه صادرات نفت و گاز در بخش تجاری کشور

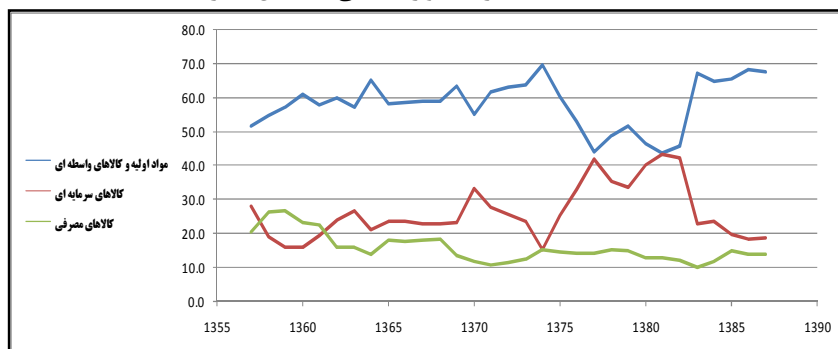


مأخذ: بانک مرکزی

بنابراین براساس دو نمودار شماره ۱ و ۲، وابستگی ساختاری اقتصاد ایران به نفت از دو مسیر قابل شناسایی است: مسیر اول به وابستگی شدید بودجه دولت به درآمدهای نفتی و مسیر دوم به وابستگی شدید تجارت خارجی و تراز تجاری کشور به درآمدهای نفتی مربوط می‌شود. باید توجه کرد که درآمدهای نفتی به صورت مستقیم بر عملکرد اقتصاد کشور اثر نمی‌گذارد، بلکه بیش‌تر از مسیر سیاست پولی، مالی و ارزی تأثیر خود را بر شاخص‌های کلان اقتصادی مانند نرخ رشد اقتصادی، نرخ تورم و نرخ بیکاری برجای می‌گذارند.

همین‌طور یکی دیگر از معضلات اقتصاد ایران که در دهه اخیر بیش‌تر مورد توجه قرار گرفته، وابستگی بخش‌های مختلف تولید به واردات مواد اولیه و سرمایه‌ای است. واردات این مواد اولیه و فناوری هم از طریق درآمد حاصل از صادرات نفتی امکان‌پذیر بوده است. سهم کالاهای سرمایه‌ای و مواد اولیه‌ای از مجموعه اقلام وارداتی براساس آمار گمرک نیز این عدد را تأیید می‌کند. به‌طور متوسط در هفت سال گذشته ۱۷ درصد واردات، کالاهای سرمایه‌ای و ۸۳ درصد کالای مصرفی و واسطه‌ای بوده است.

نمودار شماره ۳: ترکیب واردات طی ۳۵ سال اخیر



مأخذ: بانک مرکزی

ذکر این نکته ضروری است که براساس پژوهش‌های صورت گرفته^۱، اگر بخش‌های مختلف اقتصادی در فرآیند تولید خود نیاز به واردات کالاهای خارجی داشته باشند و به هر دلیلی با محدودیت واردات روبه‌رو شوند، آن‌گاه از توان تولیدی همه آن‌ها کاسته خواهد شد و این

^۱ مرکز پژوهش‌های مجلس

موضوع بر اهمیت درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت تأکید دارد. شاخص‌های ارائه شده نشان می‌دهد که تا چه میزان بودجه دولت و فرآیند تولید ملی به فروش نفت وابسته است، به طوری که اگر روزی نفت تمام شود، یا قیمت آن کاهش یابد و یا مشکلی در فروش آن به وجود آید، کشور با مشکل جدی روبه‌رو خواهد شد. هم‌اکنون کشور با مشکل فروش نفت و تحریم بانک مرکزی روبه‌روست. بدین منظور مقام معظم رهبری از رویکرد اقتصاد مقاومتی برای عبور از محدودیت‌های یاد شده استفاده کردند و بارها از مسئولان کشور خواسته‌اند تا ابزارهای لازم برای رسیدن به یک اقتصاد مقاوم با تأکید بر اقتصاد غیرنفتی را فراهم کنند.

۳- اقتصاد مقاومتی

اقتصاد مقاومتی اصطلاحی است که در سال ۱۳۸۹ نخستین بار از سوی مقام معظم رهبری در دیدار با جمعی از کارآفرینان کشور مطرح شد و پس از آن نیز در سخنرانی‌های متعددی مورد تأکید ایشان قرار گرفت. اقتصاد مقاومتی در حقیقت اقتصادی را ترسیم می‌کند که توانایی مقابله با تکان‌های وارد شده بر اقتصاد را دارد. چنین اقتصادی باید قابلیت انعطاف در شرایط مختلف و توانایی عبور از بحران را داشته باشد. اقتصاد مقاومتی را به‌طور خلاصه می‌توان اقتصادی عنوان کرد که در آن علاوه بر تعامل پویا با دنیای خارج و استفاده از امکانات تجارت آزاد، امنیت اقتصادی کشور حفظ شده و نوسان‌های محیط بین‌المللی اقتصادی و تهدیدهای آن، کم‌ترین تأثیر سوء را در روند بلندمدت متغیرهای کلان اقتصاد داشته باشد.

۴- شاخص‌های نشان‌دهنده برقراری اقتصاد مقاوم

در صورتی که اقتصادی دارای شاخص‌های زیر باشد، می‌توان آن را اقتصادی مقاوم دانست، با تأکید بر آنکه کم‌ترین تأثیر را از شوک‌های وارده بپذیرد، و توانایی بازسازی سریع پس از ورود شوک را داشته باشد. یک اقتصاد با ویژگی اقتصاد مقاومتی باید تلاش کند تا نقش تأثیرگذاری در اقتصاد جهانی ایفا کند، به طوری که اعمال هرگونه تحریمی علیه کشور مذکور، امنیت اقتصاد جهانی را با مخاطره روبه‌رو سازد. به هر حال می‌توان شاخص‌های زیر را به‌عنوان نشانه‌ای از مقاوم‌تر شدن اقتصاد در نظر گرفت.

۴-۱- نرخ پایین تورم و بیکاری

از چالش‌های اصلی پیشروی اقتصاد ایران، بالابودن میزان بیکاری و ساختاری شدن بیکاری دو رقی در کشور است. اگر وضعیت بنگاه‌های اقتصادی کشور از نظر نیاز وافرشان به سرمایه در گردش و بانک محوربودن بازار مالی ایران را به این مشکلات اضافه کنیم، مشکل ایجاد فرصت‌های جدید شغلی بیش از پیش خودنمایی می‌کند. بیکاری دارای هزینه‌های بسیاری است. افزایش اعتیاد، بیماری‌های روانی، گسترش خشونت و تبهکاری، برهم خوردن تعادل روحی افراد، افزایش نرخ طلاق، از دست دادن آبرو و ... در سطح بین‌الملل، کشوری که بیکاران بسیار دارد از نظر تولید نمی‌تواند با سایر کشورها رقابت کند. از دیگر چالش‌های اساسی کشور در شرایط کنونی، مزمین شدن نرخ بالا و دو رقی تورم در کشور است، متوسط نرخ تورم طی بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰، ۱۹ درصد بوده که در سال ۱۳۹۱ با جهشی ۷۰ درصدی، به ۳۱ درصد رسیده است. شرایط رکودی به‌وجود آمده، در کنار تورم بالا، پیام‌آور تلخ وضعیت تورم رکودی است. به‌ویژه اینکه، بالا بودن نرخ تورم علاوه بر تأثیر منفی بر قدرت خرید آحاد جامعه و درگیر کردن مردم با مشکل معیشت، در بلندمدت بر روند سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه نیز تأثیر خواهد گذاشت. این امر تقاضا برای نیروی کار را نیز با کاهش چشمگیری روبه‌رو می‌کند و قاعدتاً بخشی از این کاهش به تعدیل نیروی کار می‌انجامد و بخشی دیگر با حفظ اشتغال غیرمولد، فشار هزینه‌ای اجتناب‌ناپذیر خود را بر کشور وارد می‌سازد. به‌طور کلی می‌توان گفت که سال‌ها اقتصاددانان عقیده داشتند که حداقل در کوتاه‌مدت تورم و بیکاری عکس یکدیگر واکنش نشان می‌دهند. لیکن در کشورهایی که از نفرین منابع طبیعی رنج می‌برند، شرایط کمی متفاوت است. در این کشورها زمانی که قیمت نفت بالا می‌رود و درآمدهای نفتی افزایش می‌یابند، دولت‌ها بخشی از درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت را به بدنه اقتصادی تزریق می‌کنند تا در کوتاه‌مدت با افزایش تولید، تورم را مهار کنند و در بلندمدت بیکاری را کاهش دهند. لیکن نتیجه متفاوت از چیزی است که انتظار می‌رود. در بیماری هلندی^۱ تزریق درآمدهای نفتی به بخش تولید، پایه پولی را افزایش داده و سبب افزایش نقدینگی می‌شود. رقابت‌ناپذیری تولید داخلی با چاشنی سوء مدیریت، نقدینگی موجود را به سمت بازارهای غیرمولد که سود بیش‌تری نسبت به بخش‌های مولد اقتصادی دارند هدایت می‌کند. به این ترتیب با تشدید تورم، تولید کاهش و بیکاری افزایش می‌یابد. در جدول شماره ۲ آخرین وضعیت نرخ تورم و بیکاری

^۱ Dutch Disease

اقتصاد ایران گردآوری شده است، که نشان می‌دهد وضعیت کنونی به هیچ وجه با شاخص‌های موردنظر مقام معظم رهبری مطابقت ندارد.

جدول شماره ۲: شاخص فلاکت در ایران

شاخص فلاکت در اقتصاد ایران			
سال	تورم	بیکاری	جمع تورم و بیکاری
۱۳۸۴	۱۰/۴	۱۲/۱	۲۲/۵
۱۳۸۵	۱۱/۹	۱۲/۱	۲۴
۱۳۸۶	۱۸/۴	۱۰/۶	۲۹
۱۳۸۷	۲۵/۴	۱۰/۴	۳۵/۸
۱۳۸۸	۱۰/۷	۱۱/۹	۲۲/۶
۱۳۸۹	۱۲/۴	۱۳/۵	۲۵/۹
۱۳۹۰	۲۱/۵	۱۲/۳	۳۳/۸
۱۳۹۱	۳۱/۵	۱۲/۲	۴۳/۷
۱۳۹۲	۲۷/۲	۱۳/۴	۴۰/۶

مأخذ: بانک مرکزی و IMF

۲-۴- بهره‌وری بالای نیروی کار

بهره‌وری متوسط نیروی کار از تقسیم تولید کشور به جمعیت شاغل به دست می‌آید. پایین بودن گسترده چنین شاخصی برای یک کشور به نسبت سایر فاکتورها نشانگر اتلاف گسترده وقت و سایر منابع است. طبیعی است که در چنین حالتی کشور نمی‌تواند به نحو شایسته‌ای از منافع برحقش در برابر دیگران دفاع کند. در جدول شماره ۳ آخرین وضعیت بهره‌وری نیروی کار در کشور گردآوری شده است:

جدول شماره ۳: رشد بهره‌وری نیروی کار در اقتصاد ایران

رشد بهره‌وری نیروی کار طی سال‌های اخیر			
سال	درصد	سال	درصد
۱۳۸۴	-۰/۵	۱۳۸۸	۰/۲
۱۳۸۵	-۱	۱۳۸۹	۰/۵
۱۳۸۶	-۱/۴	۱۳۹۰	۰/۶
۱۳۸۷	۱/۱	۱۳۹۱	۰/۶

۳-۴- دوقطبی نبودن جامعه

اختلاف درآمدی تا آنجا که نشانگر تفاوت‌های نسبی افراد است منطقی بوده و می‌تواند عامل مثبتی برای کار و کوشش بیشتر باشد، لیکن هنگامی که نابرابری درآمد به حدی می‌رسد که جامعه به دو گروه ثروتمند و فقیر تقسیم می‌شود، باعث به وجود آمدن خطرات جدی برای جامعه خواهد شد.

۴-۴- نرخ رشد اقتصادی بالا

اقتصادهایی که ویژگی‌های ذکر شده را کسب کنند، معمولاً با یک نرخ رشد بالا همراه هستند که نشانگر مقاوم بودن آن‌ها نیز هست. این نرخ رشد سبب بالاتر رفتن سطح درآمدها و رفاه آحاد افراد جامعه می‌شود و بی‌گمان سرانجام می‌تواند شکاف درآمدی بین افراد جامعه را نیز کاهش دهد.

جدول شماره ۴: نرخ رشد اقتصادی ایران

(درصد)

منبع	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
بانک مرکزی	۶/۹۰	۶/۶۰	۵/۰۰	۰/۸۰	۳/۰۰	۵/۸۰	۳/۲۰
صندوق پول بین‌الملل پول	۴/۷۰	۵/۸۰	۱۰/۸۰	۱	۳/۵۰	۳/۲۰	۲/۵۰

این شاخص‌ها در یک اقتصاد مقاوم می‌تواند با چالش‌هایی نیز همراه باشد، که در هر جامعه‌ای بستگی به نوع سیاست دولت‌ها خواهد داشت. در یک اقتصاد مقاوم‌متی کارا، سیاست‌گذاری پولی و مالی مستقل، لیکن هماهنگ با یکدیگر هستند و مانند گذشته سیاست پولی وابسته به سیاست مالی نیست. سیاست مالی دولت می‌بایست بر مبنای حفظ اقتصاد از نوسان‌های درآمدی بخش نفت، جلوگیری از ورود درآمدهای نفتی بی‌رویه در دوران رونق و جلوگیری از جبران کسری بودجه در زمان رکود درآمدهای نفتی باشد و به هر طریقی، به‌ویژه مانع فشار بر بانک مرکزی باشد.

۵- سیاست‌های پولی و مالی

۵-۱- سیاست‌های پولی

۵-۱-۱- رویکردهای گوناگون نسبت به سیاست پولی

دو هدف عمده برای سیاست پولی مطرح می‌شود: اول، کنترل تورم و دوم حفظ اشتغال و تحریک رشد اقتصادی. در تحلیل اثر افزایش حجم پول بر عملکرد اقتصادی به‌ویژه تورم، تولید و رشد اقتصادی سه رویکرد عمده وجود دارد. یک رویکرد این است که افزایش حجم پول در اقتصاد می‌تواند به افزایش تولید و رشد اقتصادی بینجامد. احتمالاً چنین نگرشی در میان برخی از اقتصاددانان و سیاستمداران ایران، از حمایت بالایی برخوردار است. رویکرد دوم این است که افزایش حجم پول بر تولید اثری ندارد و فقط به افزایش قیمت‌ها و تورم منجر می‌شود. این رویکرد به رویکرد خنثایی پول مشهور است و مورد حمایت بیش‌تری از اقتصاددانان کلاسیک است. رویکرد سوم با تفکیک پیامدهای کوتاه‌مدت از بلندمدت، این ایده را مطرح می‌کند که افزایش حجم پول در کوتاه‌مدت تولید را افزایش داده، لیکن در میان‌مدت و بلندمدت به افزایش قیمت‌ها خواهد انجامید و تأثیر آن بر تولید خنثی خواهد شد؛ به بیان بهتر، پول در بلندمدت خنثی است. این رویکرد مورد حمایت اقتصاددانان بسیاری با گرایش‌های فکری متفاوت، مانند پولگرایان و اقتصاددانان مکتب اتریشی و حتی برخی از اقتصاددانان کینزی و کلاسیک است.

۵-۱-۲- سیاست پولی در ایران

نرخ رشد حجم پول در اقتصاد ایران به‌عنوان مهم‌ترین متغیر پولی، از یک سو بسیار بالا بوده و از سوی دیگر از بی‌ثباتی زیادی نیز برخوردار بوده است که بیش‌تر به این دلیل است که سیاست‌های دولت نقش مؤثر و مسلط بر تغییرات پایه پولی ایفا می‌کند. براساس تحلیل نظری، بالا بودن نرخ رشد حجم پول، کمکی به تولید و رشد اقتصادی نکرده و تنها به افزایش به نرخ تورم در اقتصاد کشور انجامیده است، لیکن بی‌ثباتی نرخ رشد حجم پول، علاوه بر بی‌ثباتی نرخ تورم، یکی از عوامل عمده بی‌ثباتی نرخ رشد اقتصادی نیز بوده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد بر خلاف انتظار و پیش‌بینی اغلب نظریه‌های اقتصادی، سیاست‌های پولی در ایران در کوتاه‌مدت هم تأثیری بر متغیرهای حقیقی اقتصاد ندارد. به‌دلیل اینکه «تناوب تغییرات قیمت‌ها در اقتصاد ایران بالا است و به‌طور متوسط، هر شش ماه یک بار قیمت‌ها تغییر می‌کند»، می‌توان نتیجه گرفت اقتصاد ایران دارای «چسبندگی ضعیف قیمت‌ها» است و بنابراین سیاست‌های انبساطی پولی و تزریق نقدینگی، حتی در کوتاه‌مدت هم توانایی اثرگذاری بر متغیرهای حقیقی مثل

تولید و اشتغال ندارد. بنابراین و براساس شواهد تجربی در اقتصاد ایران، آثار سیاست‌های پولی، چه در کوتاه‌مدت و چه در بلندمدت، روی تغییرات قیمت‌ها و متغیرهای اسمی اقتصاد تخلیه می‌شود.

۲-۵- سیاست مالی

۱-۲-۵- رویکردهای گوناگون نسبت به سیاست مالی

تعیین مخارج دولت، مهم‌ترین ابزار سیاست مالی است. اثر سیاست مالی و تغییر مخارج دولت بر تولید و رشد اقتصادی را می‌توان در دو افق زمانی کوتاه‌مدت و بلندمدت بررسی کرد. در بلندمدت نحوه اثرگذاری مخارج دولت بر تولید و رشد اقتصادی، متأثر از نحوه تأمین مالی مخارج دولت و نحوه تخصیص آن است. اگر افزایش مخارج دولت، با ایجاد کسری بودجه همراه شود و تأمین مالی کسری بودجه به هر نحوی، اعم از افزایش مالیات‌ها، انتشار اوراق قرضه و استقراض از بانک مرکزی صورت پذیرد، انتظار می‌رود آثار جایگزینی مخارج دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی موجب شود تا آثار مثبت افزایش مخارج دولت و تأثیر منفی کاهش مصرف و سرمایه‌گذاری خصوصی یکدیگر را خنثی کنند و در مجموع افزایش مخارج دولت اثر مثبتی بر تولید و رشد اقتصادی در بلندمدت نداشته باشد و تأثیر منفی خود را بر اقتصاد برجای گذارد. لیکن اگر افزایش مخارج دولت از طریق درآمدهای برونزا، مانند درآمدهای نفتی تأمین مالی شود، روی کاغذ می‌توان انتظار داشت که آثار برونزایی مخارج دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی محدود شده و در مجموع، افزایش مخارج دولت اثر مثبتی بر تولید در بلندمدت باقی بگذارد.

نحوه تخصیص مخارج دولت نیز عامل مؤثری در تعیین آثار بلندمدت مخارج دولت بر تولید دارد. اگر مخارج دولت به جای تخصیص در پروژه‌های عمومی که بازدهی مناسب دارند، به اجرای پروژه‌هایی که بخش خصوصی قادر به انجام آن هست تخصیص یابد، می‌توان انتظار داشت که به دلیل کارایی کم‌تر بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی، افزایش مخارج دولت، تولید و رشد اقتصادی را در بلندمدت کاهش دهد. بنابراین در مجموع نحوه تأمین مالی مخارج دولت و نحوه هزینه آن، اثر خالص مخارج دولت بر تولید و رشد اقتصادی در بلندمدت را تعیین می‌کند. این موضوع که سیاست مالی برای افزایش رشد اقتصادی کشور و سیاست پولی ابزاری در جهت تثبیت نرخ رشد بلندمدت اقتصادی است، تا حدودی مورد توافق عموم اقتصاددانان است. بزرگ‌ترین مانع در مسیر استفاده مناسب از سیاست‌های مالی آن است که تغییر در سیاست‌های مالی، لزوماً با تغییرات دیگری همراه است که برای برخی از رأی‌دهندگان در

حوزه‌های انتخاباتی مطلوب است و برای بعضی غیرمطلوب. اگر ساخت یک جاده در یک حوزه انتخاباتی جزئی از سیاست‌های مالی قرار گیرد، آن‌گاه احتمال آنکه این امر به انجام برسد بیش‌تر خواهد بود؛ چون نماینده آن حوزه انتخاباتی در مجلس از این طرح دفاع می‌کند. همین مطلب در رابطه با کاهش مالیات برای برخی از رأی‌دهندگان صادق است. این امر طبیعتاً باعث می‌شود که به سیاست‌های انبساطی در حین رکود نوعی علاقه نهادی وجود داشته باشد؛ لیکن تمایل نهادی برای اتخاذ سیاست انقباضی در دوران رونق وجود ندارد. به‌علاوه منافع حاصل از سیاست‌های انبساطی بی‌درنگ احساس می‌شوند؛ درحالی‌که هزینه‌های آن (افزایش مالیات‌ها در آینده و کاهش رشد اقتصادی) به بعد موکول می‌شود. در تحلیل نهایی مسئله، باید گفت با توجه به این قبیل موانع، اتخاذ یک سیاست مالی، مسئله‌ای سیاسی است تا اقتصادی.

۲-۲-۵- سیاست مالی در ایران

در اقتصادی همانند ایران که سیاست مالی‌اش از طریق فروش ارز نفتی به بانک مرکزی صورت می‌پذیرد، تفاوتی بنیادین میان سیاست مالی و پولی وجود ندارد. لیکن نکته مهمی که از نظر سیاستگذاری در زمینه پولی و مالی در اقتصاد ایران وجود دارد، سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی است. ریشه اصلی نقش مسلط سیاست مالی در تعیین سیاست پولی نیز به ساختار پایه پولی بر می‌گردد، به‌نحوی‌که مقام‌های پولی از قدرت مانور کافی برای مدیریت پایه پولی و به‌تبع آن نرخ رشد حجم پول برخوردار نیستند. در واقع، در اقتصاد ایران سیاست مالی دولت در زمینه تأمین کسری بودجه و هزینه کردن درآمدهای نفتی، از عوامل اصلی تعیین پایه پولی و نرخ رشد حجم پول بوده است. ساز و کار آن هم شناخته شده است. با افزایش قیمت نفت که افزایش درآمدهای نفتی کشور را در پی دارد، دولت هم به سمت تدوین یک بودجه انبساطی پیش می‌رود. ارقام بودجه افزایش می‌یابند و این مقادیر از محل دلارهای نفتی تأمین می‌شوند. به‌صورتی‌که دلارهای نفتی به بانک مرکزی داده شده و ریال به دولت تحویل می‌شود. این عمل منجر به افزایش پایه پولی شده و در کنار این سیاست مالی انبساطی، به ناچار یک سیاست پولی انبساطی هم اجرا می‌شود. این امر سبب شده است تا در اقتصاد ایران همواره با عدم استقلال سیاست پولی روبه‌رو باشیم و عملاً امکان سیاستگذاری را از مسئولان بانک مرکزی گرفته و همه چیز را منوط به فرآیند بودجه‌ریزی و بودجه‌نویسی می‌کند. از آنجایی‌که این فرآیند هم به شدت سیاسی و مبتنی بر چانه زنی‌های گوناگون در مجلس و دولت است، می‌توان گفت که سیاستگذاری مستقل و کارشناسانه پولی و مالی در اقتصاد ایران وجود ندارد.

و اگر در بسیاری از کشورها تنها سیاست‌های مالی سیاسی تلقی می‌شود، در ایران سیاست‌های پولی نیز به این درد گرفتار هستند. بنابراین هرچند در بسیاری از کشورهای جهان مقام‌های بانک مرکزی به‌طور مستقل سیاست‌های پولی و به‌طور مشخص نرخ رشد حجم پول را تحت کنترل خود دارند، لیکن در اقتصاد ایران با توجه به ساختار خاص آن، نرخ رشد حجم پول، شاخص اصلی سیاست پولی و بیش‌تر تحت تأثیر سیاست مالی است. بنابراین ثبات سیاست پولی و نرخ رشد حجم پول، عملاً از مسیر ثبات سیاست مالی و نرخ رشد بودجه دولت قابل تأمین است. در همان، ثبات نرخ رشد مخارج دولت نیز به ساز و کار بودجه‌ریزی دولت و به‌ویژه نحوه مدیریت درآمدهای نفتی وابسته است. بنابراین طراحی نظام بودجه‌ریزی مناسب و مدیریت صحیح درآمدهای نفتی از سوی دولت، کلید ثبات سیاست پولی و مالی است.

۳-۲-۵- مهم‌ترین مشکلات سیاستگذاری مالی در لوایح بودجه

۱-۳-۲-۵- بی‌انضباطی مالی (بودجه‌ای)

پیش‌بینی درآمدها قابل اتکا نیست، هزینه‌ها کنترل شده نیست، کسری بودجه پنهان وجود دارد و به‌دلیل درج نشدن برخی احکام درباره استقراض‌های دولت در ردیف‌های بودجه‌ای، منابع و مصارف بودجه عمومی دولت مخدوش و غیرشفاف است.

۲-۳-۲-۵- تأمین کسری بودجه از طریق کاهش ارزش پول ملی

برای مثال طبق بند ۴ احکام ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، دولت همزمان دو اجازه را از مجلس دریافت می‌کند: نخست تأمین مالی کسری بودجه ناشی از تحقق نیافتن درآمدهای دولت از محل کاهش ارزش پول ملی در برابر پول‌های خارجی و دوم افزایش سقف بودجه از محل کاهش ارزش پول ملی در برابر پول‌های خارجی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای. هر دو حکم نشان‌دهنده بی‌انضباطی مالی ناشی از پیش‌بینی نشدن قابل اعتماد درآمدها و ناتوانایی در کنترل و کاهش هزینه‌هاست. در واقع دولت نه می‌داند چقدر پول دارد و نه میداند چقدر پول باید خرج کند. وجود چنین رویکردی ناشی از وابستگی شدید بودجه عمومی دولت به درآمدهای نفتی است، زیرا آنچه که در بودجه اهمیت دارد، حجم ریالی استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت است.

۳-۲-۵- تعیین و تکلیف لایحه بودجه دولت برای نظام بانکی کشور

الزام بانک مرکزی به پرداخت تسهیلات به شرکت‌های نفتی، الزام بانک‌ها به پذیرش قراردادهای صنایع بالادستی نفتی، به‌عنوان تضمین بازپرداخت و قبول سایر طرح‌ها، الزام بانک‌ها برای پرداخت تسهیلات به شهرداری‌ها و ... چنین احکامی ضمن اینکه نوعی دخالت در نظام بانکی کشور که مسئول اجرای سیاست‌های پولی است، منابع و مصارف بانک‌ها را دستخوش تصمیم‌های دولت خواهد کرد و محدودیت‌های اعتباری بیش‌تری را برای فعالان اقتصادی فراهم خواهد نمود.

۶- استقلال بانک مرکزی، اصلی‌ترین راهکار موفقیت سیاست‌های پولی

استقلال بانک مرکزی عبارت است از واگذاری مسئولیت بخش پولی و بانکی اقتصاد کشور به بانک مرکزی و داشتن اختیار تام این نهاد برای دستیابی به اهداف معین پولی و به‌طور خاص، تعیین حجم تولید پول جدید به منظور کنترل نرخ تورم. مراد از اهداف پولی نیز اغلب کنترل تورم و ارزش پول ملی است؛ هرچند نظارت بر نظام بانکی و مواردی دیگر مانند چاپ اسکناس و ضرب سکه از وظایف معمول و همیشگی بانک‌های مرکزی بوده است. استقلال بانک مرکزی را می‌توان به دو جنبه استقلال اقتصادی و استقلال سیاسی تقسیم کرد: استقلال اقتصادی به مجاز بودن بانک مرکزی در به کار بردن ابزارهای پولی مختلف برای دستیابی به ثبات نرخ تورم اشاره دارد و استقلال سیاسی به این معناست که بانک مرکزی قادر باشد بدون تأثیرپذیری از مسئولان سیاسی مختلف، اقدام به اتخاذ سیاست‌های موردنظر خود کند. بی‌گمان باید توجه داشت، استقلال بانک مرکزی بدان معنی نیست که بانک مرکزی آزادی مطلق دارد و نباید توجهی به سیاست‌های دولت داشته باشد؛ بلکه برعکس، بانک مرکزی باید با توجه به شرایط اقتصادی و مراحل توسعه‌ای که کشور در آن قرار دارد، سیاست‌های پولی مؤثری به کار گیرد تا ضمن کنترل تورم، باعث رکود و بیکاری نشود و در همان حال، بتواند انگیزه و تحرک لازم را در اقتصاد کشور به‌وجود آورد. بانک مرکزی اروپا به‌عنوان نمونه‌ای بارز از مستقل‌ترین بانک‌های جهان شناخته می‌شود که قوانین آن در فرآیندی دشوار و پیچیده تدوین شده است و جزئی از معاهده اتحادیه اروپا به حساب می‌آید. در قوانین بانک مرکزی اروپا آمده است که این بانک در هیچ شرایطی نباید تحت تأثیر عملکرد دولت یا هر فرد دیگری قرار گیرد. براساس این قانون، به این نهاد پولی از نظر قانونی و حقوقی استقلال لازم اعطا شده است. در نتیجه این موضوع آن را در برابر تمامی فشارهای سیاسی محفوظ نگه می‌دارد. بنابراین دیدگاه، افراد

تصمیم‌گیرنده بانک مرکزی باید بدون تأثیرپذیری از دیگر نهادها و سازمان‌ها و حتی عملکرد گروه‌های قبلی خود، اقدام به سیاستگذاری کنند. بانک مرکزی اروپا دوره تصدی افراد در بانک مرکزی را حداقل پنج و حداکثر هشت سال و غیرقابل تمدید دانسته است. قانونگذار طولانی بودن دوره فعالیت اعضا و عدم امکان انتخاب دوباره آن‌ها را از عوامل استقلال اعضای گروه می‌داند. در ایالات متحده آمریکا نیز انتخاب اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی با رییس‌جمهور است. رییس‌جمهور با نظر و تأیید سنای آمریکا، اقدام به گزینش اعضای هیئت‌مدیره برای مدت زمان چهارده سال می‌کند، ولی او حق عزل آن‌ها را ندارد.

تحقق استقلال نسبی بانک مرکزی و قاعده‌مندی رفتار سیاستگذاران مالی، اصلی‌ترین پیش شرط‌های موفقیت برای اجرای هر راهکار پولی و مالی است. اقتصاد ایران به‌طور کلی و نقشه سیاست‌های پولی و مالی بهینه به‌طور خاص، خود نیاز به یک بسته سیاستی معین دارند، به‌طوری‌که برای موفقیت اجرایی هر نوع بسته سیاستی در حل یک مشکل در سطح کلان، یک مجموعه پیش شرط ضروری است که مهم‌ترین آن‌ها هم‌اکنون استقلال بانک مرکزی است. سه دهه استقلال نسبی بانک‌های مرکزی جهان، از سال‌های ۱۹۸۰ به این سو، دستاوردهای بزرگی در اغلب کشورهای بزرگ جهان در پی داشت. نرخ‌های تورم دو رقمی و گاهی سه‌رقمی، جای خود را به نرخ‌های تورم تک رقمی داد. از سویی این استقلال، ثبات مالی و اقتصادی را نیز در پی دارد. در اقتصاد ایران بانک مرکزی از استقلال نسبی برخوردار نیست. برای نمونه به موجب بند ۲۲ احکام ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، تمام دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند هر نوع مبادله و استفاده از منابع ارزی خود را با هماهنگی و تصویب کارگروهی متشکل از معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت صنایع انجام دهند. در بند ۳۳ نیز از جمله وظائف این کارگروه تعیین نرخ ارز روزانه مبادله‌ای تعیین شده است. با تصویب چنین حکمی، اختیار و مسئولیت بانک مرکزی در سیاستگذاری ارزی تهدید شده و نرخ ارز به‌عنوان متغیر تنظیم‌کننده قیمت‌های نسبی داخلی و خارجی و اثرگذار بر مزیت‌های نسبی کشور و در نتیجه تراز پرداخت‌های کشور، از کنترل بانک مرکزی خارج و در اختیار کارگروه دولتی قرار خواهد گرفت و به‌عنوان متغیر تراز‌کننده بودجه، تأمین‌کننده کسری بودجه و متغیر در اختیار بودجه، مورد استفاده قرار خواهد گرفت. در ادامه به بررسی نمودها و شاخص‌های استقلال بانک مرکزی و نتایج آن بر اقتصاد کشورها منطبق بر پژوهش‌های انجام شده در ایران و جهان می‌پردازیم.

۱-۶- مفهوم استقلال بانک مرکزی

در دنیای مدرن برای سیاستمداران و دولت‌ها کسب رضایت رای‌دهندگان از اهمیت زیادی برخوردار است. در حوزه اقتصاد تحقق اهدافی مانند کاهش بیکاری، کنترل سطح قیمت‌ها و افزایش رشد اقتصادی در اولویت قرار می‌گیرند. دستیابی به اهداف فوق از طریق اتخاذ سیاست‌های مالی و پولی امکانپذیر است. گاهی دولت‌ها برای تحقق اهداف مدنظر، ابزارهای سیاست پولی را در جهت تحقق اهداف اقتصادی مبتنی بر خواست سیاسی خود به کار می‌گیرند که از آثار آن می‌توان رشد فزاینده عرضه پول، تورم بالا و ... را نام برد. در این حالت اقتصاددانان برای اتخاذ سیاست‌های پولی بهینه به دور از اعمال نفوذ نهاد دولت، بحث استقلال بانک مرکزی را مطرح کرده‌اند که در زیر به آن پرداخته می‌شود. مفهوم استقلال بانک مرکزی معمولاً از دیدگاه صاحب‌نظران از دو منظر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

- تعیین اهداف اقتصادی در حوزه اقتصاد کلان به تنهایی یا در تعامل با دولت به دور از تأثیرپذیری سیاسی

- به‌کارگیری ابزارهای سیاست پولی متناسب با برداشت کارشناسی در بانک مرکزی
 گریلی، ماسیاندر و تابلینی (۱۹۹۱)^۱ این دو جنبه را به ترتیب (استقلال سیاسی)^۲ و (استقلال اقتصادی)^۳ می‌نامند. دبلی و فیشر (۱۹۹۴)^۴ این دو جنبه را (استقلال هدف)^۵ و (استقلال ابزار)^۶ می‌نامند. هر یک از این نام‌ها بر یک اصل کلیدی تأکید می‌کنند؛ استقلال بانک مرکزی در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرا.

۱-۱-۶- رویکردهای تعیین اهداف بانک مرکزی

۱-۱-۶-۱- رویکرد اول

تثبیت قیمت‌ها و کنترل تورم، در این حالت وظیفه و مأموریت اصلی بانک مرکزی جلوگیری از افزایش شاخص قیمت‌ها تلقی می‌شود.

^۱ Grilli, Masciandaro and Tabellini

^۲ Political Independence

^۳ Economic Independence

^۴ Debelle & Fisher

^۵ Goal Independence

^۶ Instrument Independence

۲-۱-۱-۶- رویکرد دوم

در این حالت نگاه خودکار و مکانیکی به سیاست پولی حاکم است. در این رویکرد معمولاً بانک مرکزی از طریق اخذ یک هدف واسطه‌ای درصدد دستیابی به هدف اصلی خود است.

۳-۱-۱-۶- رویکرد سوم

در این رویکرد بانک مرکزی به دنبال تعیین و اجرای اهداف چندگانه در حوزه اقتصاد کلان است. در این حالت تثبیت قیمت در کنار اهدافی مانند رشد اقتصادی، اشتغال و عدم تأمین کسری بودجه دولت تعقیب می‌شود. در این شرایط چنانچه بانک مرکزی اولویت نخست را به تثبیت قیمت‌ها بدهد، از معاوضه میان اهداف در کوتاه‌مدت استفاده نادرست نخواهد کرد. به‌طور کلی استقلال بانک مرکزی در ادبیات اقتصادی به‌عنوان یکی از عوامل تحقق سیاست کنترل بهینه پولی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

۲-۱-۶- نمودهای استقلال بانک مرکزی

- پافشاری بر اهداف مندرج در اساسنامه بانک مرکزی در راستای تحقق اهداف توسعه‌ای کشور
- نحوه انتصاب و طول عمر ریاست بر بانک مرکزی
- نحوه انتصاب اعضای شورای پول و اعتبار
- تعداد نمایندگان دولت حاضر در شورای پول و اعتبار
- نقش بانک مرکزی در تأمین کسری بودجه دولت
- آشکارسازی و انتشار اطلاعات

۳-۱-۶- شاخص‌های ارزیابی و رتبه‌بندی درجه استقلال بانک‌های مرکزی

- چارچوب مأموریت‌ها و اهداف بانک مرکزی
- چگونگی و اندازه تأمین مالی دولت وفق بودجه
- مالکیت بر سهام بانک
- پاسخگویی و مسؤلیت‌پذیری رییس کل بانک مرکزی
- نحوه انتصاب و طول عمر ریاست بر بانک مرکزی
- آشکارسازی اطلاعات و شفافیت
- نحوه انتصاب اعضای شورای پول و اعتبار
- چگونگی آرایه و انعکاس نظرات دولت در بانک مرکزی

تجربه کشورهای مختلف از جمله ترکیه، ژاپن و کشورهای امریکای لاتین (برزیل، شیلی، کلمبیا، مکزیک و پرو) نشان داده است برای اجرای مؤثر سیاست پولی، به‌منظور دستیابی به حفظ ارزش پول (ثبات قیمت‌ها) و رشد اقتصادی پایدار، سیاستگذار پولی (بانک مرکزی) به ابزارهای کارآمد و اختیارات کافی برای انجام مأموریت‌های خود نیاز دارد. بررسی‌های تجربی نشان می‌دهد اصلاحات مذکور در عرصه نظام پولی در مجموع منجر به افزایش توانایی بانک‌های مرکزی در حفظ ثبات قیمت‌ها و تقویت اعتبار سیاستگذار و افزایش ظرفیت بانک‌ها در هدایت انتظارات تورمی شهروندان و بنگاه‌ها شده است. تقویت نقش بانک مرکزی نه تنها از فرمانی روشن برای مبارزه با تورم، بلکه از استقلال و پاسخگویی فزاینده بانک مرکزی، سیاست‌های بهتر و اطلاع‌رسانی و شفافیت بیشتر ناشی شده است. لیکن شوربختانه در ایران همانند سال‌های گذشته، دولت ضمن نادیده گرفتن چنین تجربه‌هایی، از طریق احکام مختلف در بودجه، اقدام به سیاستگذاری پولی و مالی کرده است، که خود آثار زیانباری بر حجم نقدینگی و شتاب تورم خواهد داشت. برای مثال در بسیاری از بندهای بودجه از نوشتاری مانند (اجازه به بانک مرکزی) و یا (بانک مرکزی مکلف است) استفاده شده است که بر خلاف شأن و منزلت بانک مرکزی است.

۷- آثار استقلال بانک مرکزی در جهان

۷-۱- مروری بر پژوهش‌های انجام شده در جهان

بررسی بیش از ۲۳ پژوهش در کشورهای مختلف نشان می‌دهد با افزایش درجه استقلال بانک مرکزی، نرخ تورم کاهش می‌یابد. همچنین استقلال بانک مرکزی می‌تواند منجر به کاهش کسری بودجه و به تبع آن کاهش بی‌ثباتی مالی در اقتصاد شود.

جدول شماره ۵: مروری بر پژوهش‌های انجام شده در جهان

ردیف	پژوهشگران	کشورها	سال	نتیجه مطالعه
۱	بیدوپارکین ^۱	۱۲ کشور OECD	۱۹۸۵	استقلال یک عامل تعیین کننده تورم
۲	بیدوپارکین	۱۲ کشور OECD	۱۹۸۷	رابطه منفی استقلال با کسری بودجه در بلندمدت
۳	ماسیاندارو تابلینی ^۲	۵ کشور صنعتی	۱۹۸۸	رابطه منفی استقلال با کسری بودجه
۴	گریلی، ماسیاندارو و تالین	۱۸ کشور OECD	۱۹۹۱	رابطه منفی استقلال با کسری بودجه و تورم
۵	دی لانگ و سامرز ^۳	۱۸ کشور OECD	۱۹۹۲	رابطه مستقیم استقلال با رشد تولید
۶	کوکرمن، وب و نیاپتی ^۴	۷۲ کشور	۱۹۹۲	رابطه منفی استقلال با تورم
۷	کوکرمن و سامرز ^۵	گروهی از کشورهای صنعتی و درحال توسعه	۱۹۹۳	رابطه منفی استقلال با تولید در کشورهای درحال توسعه
۸	آلسینا و سامرز ^۶	۱۶ کشور صنعتی	۱۹۹۳	رابطه منفی استقلال با تورم
۹	کوکرمن و وب ^۷	۶۴ کشور	۱۹۹۵	رابطه منفی استقلال با تورم
۱۰	فری	۷۰ کشور درحال توسعه	۱۹۹۸	رابطه منفی استقلال با کسری بودجه

^۱ Bade & Parkin^۲ Masciandaro & Tabelini^۳ DeLong & Summers^۴ Cukierman, Webb & Neyapti^۵ Cukierman & Summers^۶ Alesina & Summers^۷ Cukierman & Webb

رابطه منفی استقلال با کسری بودجه	۱۹۹۸	۳۰ کشور صنعتی و در حال توسعه	سایکن و هان ^۱	۱۱
وجود رابطه معنا دار بین استقلال بانک مرکزی با تورم	۱۹۹۸	کشورهای OECD ۸۲ کشور در حال توسعه	جاکوب و کوایی ^۲	۱۲
رابطه منفی استقلال با تورم				
رابطه منفی تأمین کسری بودجه دولت با رشد اقتصادی	۲۰۰۰	۳۰ کشور در حال توسعه	احمد ^۳	۱۳
رابطه منفی استقلال با تورم و آشفته‌گی‌های نرخ ارز	۲۰۰۲	۴۱ کشور توسعه یافته و در حال توسعه	کاتنر و پوزن	۱۴
رابطه مثبت استقلال با ثبات مالی	۲۰۰۳		گارکیا هررو و دل ریو ^۴	۱۵
استقلال بانک مرکزی برای دستیابی و حفظ ثبات بخش مالی ضرورت دارد.	۲۰۰۳		کوینتین و تیلور ^۵	۱۶
رابطه مثبت استقلال با ثبات مالی	۲۰۰۷		کیهاک	۱۷
رابطه مستقیم استقلال بانک مرکزی با ثبات مالی	۲۰۰۸	۷۵ کشور	کلامپ و دی‌هان ^۶	۱۸
رابطه مثبت استقلال با ثبات مالی	۲۰۱۰	۱۵۷ کشور	کیهاک	۱۹

۲-۷- مروری بر پژوهش‌های انجام شده در ایران

در سال‌های اخیر اقتصاد ایران با تورم فزاینده، نرخ بیکاری بالا و همچنین میانگین رشد اقتصادی پایین‌تر از متوسط کشورهای با درآمد متوسط روبه‌رو بوده است. به‌همین دلیل تاکنون تحقیقات نسبتاً زیادی درباره تأثیر سیاست‌های پولی و مالی و متغیرهای کلان کشور انجام شده است. درباره استقلال بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار بخش پولی کشور و تأثیر آن بر

¹ Sikken & Haan

² Jakobe & Kooi

³ Ahmad

⁴ GaricaHerrero & Del Rio

⁵ Quintyn & Teylor

⁶ Klomp & De Hann

اقتصاد کشور نیز تحقیقات گسترده‌ای انجام گرفته است. پژوهش‌ها در ایران نیز نشان می‌دهد، استقلال بانک مرکزی می‌تواند، به‌کارگیری سیاست‌های بهینه در بخش پولی اقتصاد را تقویت کند و به اهداف مورد نظر در اقتصاد مقاومتی برسد.

جدول شماره ۶: مروری بر پژوهش‌های انجام شده در ایران

ردیف	پژوهشگران	کشورها	سال	نتیجه مطالعه
۱	صمیمی و احمدی	۴۵ کشور در حال توسعه	۱۳۸۱	رابطه منفی استقلال با تورم، کسری بودجه و رابطه مثبت با رشد اقتصادی
۲	تقی پور و موسوی آزاد کسمایی	۵۶ کشور در حال توسعه	۱۳۸۳	در حالت کلی رابطه منفی استقلال با تورم
۳	پیرایی و عابدی	کشور ایران	۱۳۸۸	رابطه منفی استقلال با بی‌ثباتی مالی
۴	رحمانی و صادق‌زاده	۴۳ کشور	۱۳۹۰	رابطه منفی استقلال با انحراف رشد اقتصادی در بلندمدت
۵	کیان‌پور		۱۳۹۱	استقلال بانک مرکزی بخشی از آزادسازی مالی است که به تنهایی نمی‌تواند حلال مشکلات موجود باشد
۶	طیبه و یزدانی	۲۲ کشور با اقتصاد نوظهور	۱۳۹۲	رابطه منفی استقلال با بی‌ثباتی مالی

با در نظر گرفتن تمام مطالب گفته شده باید بر این نکته تأکید کرد که اعطای استقلال به بانک مرکزی می‌بایست در چارچوب یک برنامه جامع انجام شود. به‌عبارت دیگر استقلال بانک مرکزی بخشی از فرآیند آزادسازی مالی در اقتصاد است، که باید در قالب یک نگاه سیستمی با شناخت صحیح از اقتصاد مقاومتی و تحریم‌های اقتصادی صورت پذیرد.

نتیجه‌گیری و سیاست‌های پیشنهادی

همان‌طور که اشاره شد در سال‌های اخیر اقتصاد ایران با تورم فزاینده، نرخ بیکاری بالا و همچنین میانگین رشد اقتصادی پایین‌تر از متوسط کشورهای با درآمد متوسط روبه‌رو بوده است. از سویی طی سال‌های اخیر اقتصاد ایران با دو چالش مهم در عرصه داخلی و خارجی روبه‌رو بوده است. از بعد داخلی دولت با پشتوانه درآمدهای حاصل از فروش نفت، ضمن اتخاذ سیاست مالی انبساطی، اسباب رشد فزاینده پایه پولی (پول پر قدرت) را فراهم کرده است.

به عبارت دیگر سیاست پولی به گروهان سیاست‌های مالی دولت درآمده است. از بعد خارجی نیز اعمال تحریم‌های همه جانبه و محدودیت‌های مالی و تجاری، همواره یکی از مشکلات طی سال‌های گذشته بوده و پی در پی بر حجم این تحریم‌ها افزوده شده است. در پی شکل‌گیری این شرایط، مقام معظم رهبری ضمن درک درست شرایط و مشکلات اقتصادی کشور اقدام به طرح نظریه اقتصاد مقاومتی کردند. در چارچوب این نظریه، اقتصاد ایران باید طی فرآیندی منطقی به اقتصادی با رشد بالا، نرخ تورم کنترل شده، نرخ بیکاری پایین و اقتصادی اثرگذار در عرصه جهانی تبدیل شود. شایان ذکر است که برای موفقیت اجرایی هر نوع بسته سیاستی برای مقاومت‌سازی اقتصاد در سطح کلان، یک مجموعه پیش شرط ضروری است. در ارتباط با موفقیت سیاست‌های پولی و مالی و رسیدن به اهداف مورد نظر رهبری در جهت مقاومت‌سازی اقتصاد، پیش شرط اولیه، وجود بسترهای کارشناسی و رعایت قواعد بازی از سوی بانک مرکزی (سیاستگذار پولی) و برنامه و بودجه (سیاستگذار مالی) است. تحقق استقلال نسبی بانک مرکزی و قاعده‌مندی رفتار سیاستگذاران مالی، اصلی‌ترین پیش شرط‌های موفقیت برای اجرای هر نوع نقشه پولی و مالی محسوب می‌شوند. تحقق خواسته فوق، مستلزم اعمال سیاست مالی کارا، قانونمند کردن دسترسی دولت به منابع و شفافیت در اجرای سیاست‌هاست. در این شرایط، اتخاذ یک سیاست کنترل بهینه پولی از طریق پذیرش استقلال بانک مرکزی در حوزه سیاستگذاری و اجرا می‌تواند راهگشای سیاستگذاران مالی باشد. در این مقاله با بررسی ۲۵ پژوهش انجام شده در ایران و جهان مشخص شد که با افزایش درجه استقلال بانک مرکزی، نرخ تورم کاهش می‌یابد و این استقلال در سیاستگذاری منجر به کاهش کسری بودجه و به تبع آن کاهش بی‌ثباتی مالی در اقتصاد می‌شود و به‌طور همه جانبه دستیابی به اهداف مورد نظر در اقتصاد مقاومتی شامل کاهش تورم، کاهش کسری بودجه دولت و رشد اقتصادی فراهم می‌کند. دو نکته را باید در تعیین سیاست بهینه در نظر داشت: یکی کارآیی نسبی سیاست‌های مختلط است و دومی توجه به تفسیر سیاستگذاران مختلف از علت‌های پدیده تورم رکودی و شرایط گوناگون کشورها. با فرض ثبات سایر شرایط، سیاست‌های پولی و مالی کارآیی بیش‌تری در حل و فصل پدیده مورد نظر دارند. البته نکته دوم اهمیت بیش‌تری دارد. به‌عنوان نمونه اگر یکی از عوامل تورم رکودی در یک کشور را بتوان با بالابودن نقدینگی تفسیر کرد، با فرض ثبات سایر شرایط سیاست انقباض پولی، به‌همراه سیاست کاهش مالیاتی سازگار خواهد بود. فرض ثبات سایر شرایط بسیار مهم است. به‌عنوان نمونه در شرایط ایران که دستگاه مالیاتی نارسایی‌های جدی دارد و بانک مرکزی فاقد استقلال مورد نیاز است، نمی‌توان سیاست پیشنهادی فوق را

کارساز دانست. همچنین اگر علت رکود تورمی بروز تکانه‌های طرف عرضه و افزایش قیمت مواد اولیه مانند نفت خام و امثال آن باشد، در آن صورت سیاست پولی انبساطی آرام می‌تواند در کوتاه‌مدت برای خروج از رکود مؤثر باشد. تجربه بیشتر کشورهای پس از بحران نشان می‌دهد که احتمال همراهی حرکت همسو تورم و بیکاری، بیش‌تر از تبادل الزامی (حرکت غیر همسو) بین این دو است. تحقق استقلال نسبی بانک مرکزی و قاعده‌مندی رفتار سیاستگذاران مالی، اصلی‌ترین پیش شرط‌های موفقیت برای اجرای هر نوع نقشه پولی و مالی محسوب می‌شوند. برای برونرفت از وضعیت نامناسب اقتصادی یاد شده پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌شود. لازم به توضیح است که راه‌حل‌های ارائه شده بیش‌تر براساس نظریات جوزف داج برای خروج اقتصاد ژاپن از بحران در سال ۱۹۴۹ و با رویکرد تحقق اقتصاد مقاومتی مورد توجه قرار گرفته است.

اول - تعادل بودجه دولت با هدف کاهش تورم

هم بودجه و هم کسری آن پیوندهای ساختاری با سیاست‌های پولی و مالی دارند. کسری بودجه به‌خصوص از نوع غیرشفاف، اعمال هر نوع سیاستی را با مشکل روبه‌رو می‌کند. تعادل بودجه دولت نخستین و مهم‌ترین ابزار ضد تورمی در هر کشوری است. رفع این بی‌انضباطی باید به طرق باشد:

الف - تأثیر حجم بودجه دولت بر تقاضای مؤثر را به حداقل برساند.

ب - مانع رجوع دولت به بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری بودجه شود. رجوع دولت به بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه، بالاترین درجه تأثیر را بر افزایش حجم پول و نقدینگی در کشور دارد و منطبق با اقتصاد ایران آثار خود را بر روی تورم، با وقفه سه تا پنج فصلی می‌گذارد.

ج - از مخارج زائد و اضافی دولت جلوگیری شود. عدم تعادل بودجه و رجوع به نهادهای پولی به دولت اجازه می‌دهد در تعیین سطح مخارج خود موازین سیاسی را جایگزین موازین اقتصاد مقاومتی کند و هیچ‌گونه محدودیتی برای خود قائل نباشد.

دوم - اصلاح نظام مالیاتی ناکارا

سهم نپذیرفتنی درآمدهای مالیاتی در درآمدهای دولت از مهم‌ترین مشکلات بودجه‌ای دولت است. عدم پوشش اعتبارات هزینه‌ای دولت توسط مالیات و پایین‌بودن نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی، از جمله مشکلاتی است که مانع دستیابی به بودجه‌ای با درآمد سالم و غیرنفتی است. همچنین یک نظام مالیاتی ناکارا چه در سطح قوانین و چه در سطح نظام‌های اجرایی، عملاً به کسری بودجه کمک می‌کند و تورم ناشی از این کسری مالیاتی اضافی بر طبقات درآمد ثابت تحمیل خواهد شد. بدیهی است در شرایط کنونی، تلاش برای تحقق این هدف هزینه‌های زیادی را به دنبال دارد، زیرا که از سویی بخش‌های تولیدی کشور در شرایطی نیستند که امکان اعمال فشارهای مالیاتی بر آن‌ها وجود داشته باشد و از سویی دیگر، با توجه به ضرورت افزایش رشد سرمایه‌گذاری، امکان افزایش نرخ‌های مالیاتی، وضع پایه‌های جدید و کاهش معافیت‌های مالیاتی را محدود می‌کند و ضرورت تدبیر سنجیده‌ای را مورد تأکید قرار می‌دهد. همچنین دولت می‌بایست مالیات نهادها و مؤسسات وابسته به حاکمیت را که در واقع یک دین اجتماعی محسوب می‌شود، بی‌ملاحظه دریافت کند. با تأکید بر آنکه افزایش سهم مالیات در تولید ناخالص داخلی و شناسایی پایه‌های مالیاتی جدید و جلوگیری از فرار مالیاتی یکی از اهداف راهبردی است.

سوم - کاهش دخالت‌های دولت در اقتصاد و بهینه‌سازی این دخالت‌ها (دولت کوچک ولی قوی)

یکی از مشکلات ساختاری ما بزرگ‌بودن بدنه دولت است. در واقع دولت به جای آنکه در نقش قاعده‌گزار عمل کند و به تسهیل‌کننده کارهای اقتصادی بپردازد، به شدت وارد حوزه اجرا شده است، به طوری که هم‌اکنون بسیاری از صنایع بزرگ دولتی هستند. در بخش انرژی این مسئله بسیار ملموس‌تر است، برای مثال تنها تولیدکننده و تنها فروشنده نفت دولت است. این امر می‌بایست با هدف بازترکردن فضای تنفسی بخش خصوصی و کوچک‌ترشدن دولت و همین‌طور برای جلوگیری از بروز آثار جان‌شینی جبری دولت به‌جای بخش خصوصی صورت گیرد. جان‌شینی جبری به وضعیتی گفته می‌شود که بخش دولتی با افزایش استقراض از جامعه (مثلاً انتشار اوراق قرضه بی‌رویه) به‌منظور افزایش سرمایه‌گذاری‌های خود، منابع مالی را از دسترس بخش خصوصی خارج کند و موجب کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شود و بدین ترتیب میزان سهم سرمایه‌گذاری بخش دولتی از سرمایه‌گذاری کل اقتصاد افزایش یابد. این

موضوع که در اقتصاد به جایگزینی جبری معروف است به تدریج دولت را جایگزین بخش خصوصی می‌کند. این امر مانع رشد اقتصادی بیش‌تر می‌شود.

چهارم - اصلاح نظام بانکی

اصلاح نظام بانکی با هدف توزیع متناسب اعتبارات بانکی، به‌صورتی که بخش تولیدی جامعه بتواند از اعتبارات کافی بانکی برخوردار شود ضروری به‌نظر می‌رسد. هم‌اینک درحالی که حجم اعتبارات بانکی در ایران بسیار بالاست، بخش تولید دچار کمبود نقدینگی و تنگنای ناشی از آن است. بالابودن مطالبات معوق بانکی و رسیدن به رقم بحرانی ۱۸ درصد مؤید این موضوع است. عدم اصلاح این نظام، اعتبارات بانکی را از تأثیرپذیری مؤثر بر تولید و عرضه کالاها و خدمات باز داشته و معطوف به بخش سفته بازی جامعه و تورم بیش‌تر می‌کند. همچنین دولت باید به نظام بانکی کمک کند تا وام‌های معوق خود را از بدهکاران دریافت کند و آن را به دولت قرض دهد. در این صورت پایه پولی نیز تغییر نخواهد کرد. همچنین کمک به مدیریت نقدینگی کشور با استفاده از روش‌هایی همچون کارا نمودن بازارهای پولی و سرمایه‌ای و هدایت نقدینگی کشور به سمت سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد اقتصادی و توانمندسازی کشور برای مقابله با تحریم‌ها و کمک به کنترل پایه پولی از طریق حذف هرگونه اثرپذیری منابع پایه پولی از سیاست‌های مالی و عملیات بودجه‌ای دولت و کاهش تدریجی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی باید در دستور کار قرار گیرد.

از سوی دیگر تعیین دستوری نرخ سود و آن‌هم کم‌تر از نرخ تورم، دارای اشکالات فراوان است. منجمد کردن نرخ‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت، انعطاف را از بازار و سیاست پولی سلب کرده و امکان رقابت را با بازار سرمایه و بین خود بانک‌ها از بین برده و باعث توجیه طرح‌های اقتصادی ناکارآمد شده است.

از سویی نرخ سود زیر نرخ تورم موجب زیان صاحبان سپرده، به‌ویژه صاحبان سپرده‌های کوچک می‌شود و در مقابل به‌نفع صاحبان سرمایه، به‌ویژه صاحبان سرمایه‌های بزرگ است (که اغلب نفوذ و رانت هم دارند) و در واقع نوعی یارانه است که از ضعف گرفته و به اغنیا می‌دهند و این بر خلاف اصول اقتصاد مقاومتی است. لیکن با وجود این حقیقت شوربختانه در بودجه کل کشور یک بی‌انضباطی پولی گسترده وجود دارد. در بندهای ۴۳ و ۴۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ می‌خوانیم:

- بانک‌های عامل مکلف‌اند سود تسهیلات اعطایی را براساس دستورالعمل شورای پول و اعتبار دریافت کنند. در صورتی که سود تسهیلات اعطایی بیش‌تر از نرخ سود تعیین‌شده توسط شورای پول و اعتبار باشد، دولت مکلف است مبلغ اضافی را به‌عنوان جریمه تشخیص داده و صددرصد (۱۰۰٪) آن را وصول کند.

- بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و خصوصی مجاز به دریافت سود و کارمزد بیش از نرخ مصوب شورای پول و اعتبار نیستند.

از طرفی براساس ماده ۹۲ قانون برنامه پنجم توسعه، شورای پول و اعتبار موظف است نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های یک‌ساله را حداقل به میزان میانگین نرخ تورم سال قبل و پیش‌بینی سال مورد عمل تعیین کند. نرخ سود تسهیلات متناسب با نرخ سود سپرده‌ها و سود مورد انتظار بانک‌ها توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. بانک‌ها در صورتی ملزم به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله‌ای با نرخی کم‌تر از نرخ اعلام‌شده توسط شورای پول و اعتبار هستند، که علاوه بر تأیید معاونت، مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه یا جوه اداره شده توسط دولت تأمین شود.

از آنجا که طی سال‌های گذشته ماده ۹۲ قانون برنامه پنجم توسعه به‌طور کامل اجرا نشده است، رعایت بندهای ۴۳ و ۴۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ از یک‌سو موجب کاهش کارایی نظام بانکی شده و از سوی سودآوری آن‌ها را کاهش می‌دهد.

پنجم- فراهم کردن زمینه‌های استقلال بانک مرکزی

تدوین لایحه استقلال بانک مرکزی طی یک فرآیند همه‌جانبه‌نگر (نگاه سیستمی) و با در نظر گرفتن بازارهای مالی و بازیگران مؤثر در اقتصاد ملی. برای استقلال این نهاد مهم اقتصادی کشور باید چند مؤلفه مشخص شود که از جمله آن است که چه نهادی تصمیم‌گیرنده نهایی در مورد سیاست پولی است و نحوه حل اختلاف بین بانک مرکزی و دولت چگونه خواهد بود.

کتاب‌نامه

الف. فارسی

- خلیلی عراقی، منصور و علی سوری: *راهنمای نوین اقتصاد کلان*، انتشارات برادران، ۱۳۸۳.
- زمان‌زاده، حمید و صادق الحسینی با مقدمه موسی غنی‌نژاد: *اقتصاد ایران در تنگنای توسعه*، نشر مرکز، ۱۳۹۱.
- کیان پور، سعید: *استقلال بانک مرکزی ایران و مقایسه آن با چند کشور*، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۸۷، بهار ۱۳۹۱.
- جعفری صمیمی، احمد و نوشین احمدی: *استقلال بانک مرکزی و عملکرد اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه*، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، ۱۳۸۱.
- طیپی، سیدکامیل، مهدی یزدانی و نفیسه یزدانی: *استقلال بانک مرکزی و ثبات مالی اقتصاد، تجربه کشورهای نوظهور*: بیست و سومین همایش بانکداری اسلامی، ۱۳۹۲.
- رحمانی، تیمور و محمدمین صادق‌زاده: *تأثیر استقلال بانک مرکزی بر ثبات اقتصادی*، فصلنامه پول و اقتصاد، ۱۳۹۰.
- اقتصاد مقاومتی و مؤلفه‌های آن*: مرکز پژوهش‌های مجلس، شهریور ۱۳۹۱.
- اقتصاد مقاومتی، ویژگی‌های آن، فرصت‌ها و تهدیدها*: مرکز پژوهش‌های مجلس، بهمن ۱۳۹۱.

ب. انگلیسی

Alesina, A & H: *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*, Journal of Money, Credit and Banking, Summer, 1993.

Alex Cukierman, Steven b. Webb and Bilin Neyapt : *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*. The World Economic Review, vol 6, no, 1992.

Grilli v, Masciandaro, D, & Tabellini, G: *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, *Economic Policy*, 13, 341, 392, 1991.

Klomp, j, & De Haan: *Central Bank Independence and Financial Stability*, Journal of Financial Stability, 4, 321-338, 2008.