

رهبرد هایی در باره جایگاه و نقش مناسب دولت در سیاستگذاری اقتصادی

مقدمه

طی سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی تلاشهای فراوانی در جهت اصلاح و بهبود ساختار بودجه عمومی کشور صورت گرفته است. مجموعه تلاشهای بعمل آمده در این زمینه، و موانع موجود در به ثمر نشستن این کوششها همزمان این تصور را ایجاد نموده است که تلقی موجود از دولت و وظایفی که برای نظام حکومتی مقرر شده بسیار فراتر از امکاناتی است که در شرایط موجود در اختیار دولت قرار دارد. محدودیت منابع و امکانات، فشار جمعیت بر منابع کشور، و توقعات و انتظارات فزاینده مردم از دولت، وظائف سنگینی را فرا راه دولت قرار داده است. این شرایط همراه با عدم وضوح و صراحت لازم متون قانونی در عبارات بکار گرفته شده برای کاربردهای اجرایی باعث گردیده که دولت در نگهداشت سطح خدماتی که به مردم ارائه می‌دهد، همواره با مشکلات متعددی مواجه باشد.

در بررسی راه‌حلهایی که برای خروج از وضعیت موجود پیشنهاد گردیده دور هیافت بسیار کلی مطرح گردیده است. نخست آنکه با الهام از ملاحظات نظری متبلور در قانون اساسی و سایر قوانین ناظر بر عملیات دولت و در شمع امکانات جاری مملکتی تعاریف مجددی از وظایف اساسی دولت ارائه شود. باینترتیب دولت قادر خواهد بود که بخش عمده‌ای از وظایف غیر اساسی را از دوش خود برداشته و همزمان با ارائه یک طبقه‌بندی از حوزه‌های ثابت و سیال از وظایف اساسی، درجه انعطاف اقتصاد ملی را در مقابله با شوکهای خارجی افزایش دهد. راه حل کلی دیگری که می‌باید بناچار در کنار راه حل اول مورد توجه دقیق دولتمردان قرار گیرد انجام اقدامات پایه‌ای و اساسی ضروری جهت حرکت جدی به سمت عدم تمرکززدن عملیات مالی دولت و استفاده فعال از سیاستهای پولی است. برای تخفیف مشکلات و سپردن کارها

دست مردم از يك طرف و اعمال نظارت و سياستگذاري موثر پولی از طرف ديگر علاوه بر احساس ضرورت و زمينه سازی جهت اقدام جدی در اين موارد، ضروری است که نهادهای لازم نیز برای اين منظور ایجاد گردد. در گزارش حاضر موضوع عدم تمرکز در سياستهای مالی و استفاده از سياستهای پولی فعال و ضرورت ایجاد تمرکز در نظارت پولی مورد بررسی قرار گرفته است.

رفتار اقتصادی دولت

در مئون اقتصادی همواره اين مطلب بطور مشخص با تلوحيی بيان شده است که نمی توان رفتار اقتصادی دولت را بر اساس يك تئوری تبیین نمود. اين بدان معنی است که در حوزه علم اقتصاد " تئوری دولت " وجود ندارد و به همین دليل است که در معادلات اساسی اقتصاد کلان، متغیر G ، همواره به عنوان متغیر برونزا (۱) وارد مدل می گردد. تغییرات اين متغیر، اگر چه اثرات انکارناپذیری بر روی سایر متغیرها اساسی اقتصاد دارد، اما دلیلی در دست نیست که خود نیز از اين متغیرها متأثر گردد. دست کم، چنین اثر احتمالی، بصورت رابطه ای مشخص قابل بیان نمی باشد. برونزا بودن متغیر G (هزینه های دولتی) در معادلات اصلی اقتصاد کلان، تنها برای امر دلالت دارد که متغیرهای برونزا G نظیر درآمد ملی (Y)، نرخ بهره (r)، میزان اشتغال نیروی کار (N) و قیمت (P) را نمی توان در يك رابطه تابعی بعنوان متغیرهای توضیحی G در نظر گرفت. اما می توان قاعده ر' بصورت عمومی تر بیان کرد و آن اینکه تاکنون هیچ متغیر دیگری یافت نشده است که بتواند چنین وظیفه ای را به انجام برساند.

همچنین در اغلب متون " اقتصاد عمومی "، عدم توفیق نیروهای بازار در شرایط رقابتي برای حل بسیاری از مسائل ساختاری اقتصاد، دلیلی بر ضرورت تنظیم مقررات در اين زمينه و تبیح آن وجود دولت نکر شده است. موضوع " کالای عمومی " همواره یکی از موارد کلاسیک شکست بازار قلمداد می شود که امکان حصول شرایط بهینه پارتو (۲) را در اقتصاد ناممکن ساخته و لذا دخالت دولت در اقتصاد را گویز ناپذیر می سازد. آثار مثبت و منفی خارجی (۴)، بازده فزاینده نسبت به مقیاس، وجود انواع انحصارات طبیعی، رقابت عنان-گسیخته، ... دیگر عواملی هستند که مکانیسم بازار را دچار شکست می سازد. اقتصاد دانان معمولاً " با تذکار اين موارد، ضرورت دخالت دولت در اقتصاد را نتیجه می گیرند. به عبارتی دولت " باید " در اقتصاد

۱) Exogenous

۲) Endogenous

۳) Pareto optimality

۴) Externalities

مداخله نماید. این مباحث تأکیدی بر نتیجه قبلی است مبنی بر اینکه رفتار دولت، بصورتی اثباتی (۱)، در قالب یک تئوری قابل بیان نیست. آنچه از مباحث مربوط به شکست بازار مستفاد می‌شود این است که نگرش به دولت اساساً "و در کلیت خود مسئله‌ای هنجاری (۲) است. اگر چه این نقطه نظر در چارچوب علم اقتصاد مسئله‌ای پذیرفته شده بنظر میرسد، آراء دیگری بر اساس تحلیل طبقاتی - تاریخی ماهیت دولت وجود دارد که این نظر را نمی‌پذیرد. بدون آنکه بخواهیم وارد این بحث شویم، می‌توان گفت که صرفنظر از نارسایی‌های نظری این تحلیل‌ها بخصوص در باره دولت‌های کشورهای در حال توسعه، رهبرد عملی آنها بسیار مبهم و نامعین است.

برونزا بودن هزینه‌های دولتی (g) در معادلات اساسی اقتصاد کلان؛ خواه ناخواه متغیرهای برونزا را متاثر می‌سازد. از آنجا که منشاء این اثرات - چنانچه گفته شد - در درون مدل تعیین نمی‌شود و هیچ معیاری به لحاظ نظری برای توضیح و تعیین رفتار دولت در دست نیست، بنابراین طبیعی است که بپذیریم، عوامل اقتصادی بلحاظ می‌قاعده بودن نحوه دخالت دولت در اقتصاد، دچار عدم اطمینان می‌باشند. مثلاً "اگر فرض شود هزینه‌های دولت (g) و مالیاتها $[t = t(y)]$ در یک دوره مفروض با هم مساوی نباشند (که فرضی عادی است) و بطور مشخص تر اگر $t > g$ باشد، در آنصورت راهیایی که دولت برای تامین این کسری بخواهد گزید (M) نامین مالی کسری از طریق انتشار پول جدید یا $B > 0$ از طریق استقراض] - قهراً " بر نرخ بهره، سطح قیمت‌ها، درآمد ملی و ... تاثیر غیرقابل انکاری خواهد داشت. بسته به اینکه اندازه g و سطح مورد انتظار آن (q) مورد انتظار که خود تحت تاثیر نوسانات q در دوره‌های گذشته است) چه باشد - در یک اقتصاد مبتنی بر بازار - میزان عدم اطمینان ناشی از عملیات دولت نیز متغیر خواهد بود. از اینرو کل سیاستهای تثبیتی (۳) در گرو تعیین اندازه و چگونگی فعالینت دولت می‌باشد. به همین جهت گروهی از اقتصاددانان (از جمله میلثون فریدمن) اصرار دارند که دولت قواعد و ضوابطی که برطبق آن عمل می‌کند یا خواهد کرد را به اطلاع عموم برساند و عدم اطمینان ناشی از مداخله خود در اقتصاد را به حداقل کاهش دهد. شاید بتوان ادعا نمود که بحث دولت و عدم اطمینان‌های ناشی از میزان مداخله دولت و ایضا "عدم اطمینان‌های ناشی از عوامل خارجی بر اقتصاد و چگونگی برخورد با این معضلات در متن ترتیبات نهادی خاصی کشورهای مختلف محور اصلی و اساسی اختلاف نظرات

۱) Positive

۲) Normative

۳) Stabilization policy

مکاتب مختلف اقتصادی در حوزه اقتصاد کلان در دوران معاصر می‌باشد.

چنانکه خواهیم دید بر اساس دیدگاه ارائه شده در این مقاله، امکان بررسی آلترناتیوهای مختلف، براهتی فراهم می‌آید و این امر موجب نمی‌گردد تا تلقی آرمانگرایانه، ما را از هر گونه اقدامی در جهت بهبود شرایط موجود باز دارد. بحث مداخله یا عدم مداخله، بحثی خاتمه یافته نیست. در کشورهای توسعه یافته این مباحث در سطحی کاملاً متفاوت جریان دارد. در حالیکه دهه ۷۰ و بویژه دهه ۸۰ شاهد اوجگیری نظریات حامی عدم دخالت و تحدید آن بوده است، سالهای اولیه دهه ۱۹۹۰ را باید سالهای نوزایی اندیشه‌های کینزی، تحت عنوان مکتب کینزی جدید (۱) دانست. با اینوصف هیچ یک از این مکاتب در صدد توضیح رفتار دولت نیستند. چنانچه گفتیم مسئله بر سر لزوم دخالت دولت در اقتصاد است و این خود گواهی است بر اینکه بحث دولت بحثی هنجاری است. با اینوصف نمی‌توان محدودیت‌های ملی و بین‌المللی که بر سر راه تصمیمات دولتها وجود دارد را نادیده گرفت. به عبارتی دولتها در اخذ تصمیم و انتخاب راه و روش آزادی نامحدود ندارند. باید افزود که از میان راههایی که دولتها می‌توانند انتخاب کنند، همگی، شرایط مطلوب و بهینه را نیز در اختیار ندارند. وظیفه اقتصاددان در اینجا اولاً " جستجو و بررسی نظری در یافتن راهها و روشهای بهینه با توجه به شرایط خاص کشور، و ثانیاً " بررسی مقایسه‌ای و تطبیقی با توجه به تجربیات و دستاوردهای کشورهای دیگر می‌باشد.

تفاوت ماهوی موجود بین کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه ما را بر آن میدارد که از طرح تفصیلی مباحث کلاسیک حول موضوع دولت، خود داری کنیم و راهبردهایی را پی‌جوییم که در بدر آمدن از کلاف توسعه نیافتگی اندکی بتوانند یاریمان کند. بقول پروفیسور استیگلیتز " مسئله این نیست که آیا دولت باید نقشی را بر عهده بگیرد یا نه، بلکه مسئله تعریف دقیق نقش مناسب دولت است " (۲).

سیاست‌های مالی و پولی در بستر عدم تمرکز مالی و نظارت متمرکز پولی

بطور طبیعی در یک نظام سیاسی دمکراتیک که آراء مردم در انتخاب دولت نقش تعیین کننده‌ای دارد، انتظار می‌رود که بودجه دولت تحت فشار قرار گیرد. این فشار از جانب هزینه و درآمد (مالیاتها)، هر دو وارد می‌آید. رای دهندگان انتظار دارند که هزینه‌های دولت در جهت تامین کالاهای عمومی و خدمات

۱) New keynsianism

شهری گسترش یابد و از طرف دیگر فشارهای مالیاتی افزوده نگردد. از اینرو قابل پیش بینی است که بودجه دولت همواره در جهت کسری تحت فشار قرار داشته باشد. این وضعیت در کشورهای در حال توسعه، اگرچه مشکلات بودجه‌ای را تشدید می‌کند، اما از دیدگاه توسعه‌ای قابل قبول بنظر میرسد. چنانکه پیروفسور آمارتیاسن خاطر نشان کرده است، در کشورهای در حال توسعه‌ای که نظام دموکراتیک در آنها وجود داشته، قحطی‌ای مشاهده نشده است. مثلاً "هند پیش از استقلال بارها دچار قحطی گردیده است اما پس از آن، به علت وجود نظام دموکراتیک و دغدغه دولت و احزاب نسبت به آرا مردم، حتی به قیمت کسری بودجه بیشتر مردم از قحطی آسیب ندیده‌اند. و این در حالیست که در دهه ۱۹۶۰، چین دچار قحطی بزرگی شد که میلیونها تن قربانی گرفت (۱)".

باینترتیب بنظر می‌رسد که نظام مالی در هر کشوری شدیداً تحت تاثیر ساختار سیاسی آن کشور قرار داشته باشد و در ساختارهای دموکراتیک تاثیر پذیری نظام مالی در جهت افزایش هزینه‌ها و کسری بودجه بیشتر است. بدیهی است که وضعیت نظام پولی تا اندازه‌ای متفاوت است. بنظر میرسد که بتوان نظام پولی را تا حدودی از نظام سیاسی حاکم بر کشورها مستقل دانست. در اینصورت اگر از جانب دولت، برای تامین کسری بودجه فشاری به بانک مرکزی وارد نیاید، بانک مرکزی خواهد توانست سیاست پولی مستقلی را به اجرا بگذارد و آثار نوری سیاست انبساطی مالی را خنثی سازد. اینکه درجه فشار سیاسی بر بانکهای مرکزی برای تامین مالی کسری بودجه و اعمال نظر و نفوذ در سیاستهای پولی و اعتباری تا چه حد سه منتخب بودن یا منتخب نبودن دولتها بستگی دارد، بنظر نمی‌رسد که رابطه مستقیم و مستحکمی در این مورد وجود داشته یا قابل اثبات باشد.

تصویری که در بالا ارائه گردید، اگر چه کامل و دقیق نیست، سبباً می‌توان از آن به عنوان نقطه شروع مناسب بهره جست و در بستر عدم تمرکز مالی و نظارت متمرکز پولی آنرا تصحیح و تکمیل نمود. بدواً باید گفت که عدم تمرکزگرچه در نظامات سیاسی دموکراتیک قابلیت تحقق بیشتری دارد، اما بطور کلی از آن متمایز است. چین با نظام سیاسی یکپارچه و بلحاظ سیاسی شدت متمرکز، به عنوان یکی از کشورهای موفق در زمینه تمرکز زدایی مالی در میان کشورهای حوزه اسکاپ (۲) مورد شناسایی قرار گرفته است. در حالیکه گفته می‌شود که کشورهای نظیر هند و پاکستان با نظامات سیاسی فدراتیو، به اندازه چین در این

(۱) نگاه کنید به مرجع شماره ۶

زمینه خاص موفق نبوده‌اند.

"عدم تمرکز مالی (۱)" به مجموعه ابزارها و روش‌هایی اطلاق می‌شود که به کمک آن می‌توان درآمدها و هزینه‌ها را از طریق تعدد مراکز قانون‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی در سطح مرکز و مناطق، بهبود بخشید. بنابراین با معرفی عدم تمرکز مالی، عنصر اصلی تصویر ارائه شده در فوق، که همان گرایش روبه‌تزايد در هزینه‌ها بدون افزایش متوازن در درآمدهاست، مورد تشکیك قرار می‌گیرد. به عبارتی اگرچه در شرایط عادی، فشار بر کمتری بودجه امر عادی و طبیعی بنظر می‌رسد، اما می‌توان از شدت فشار کاست و وضعیت بودجه را بهبود کرد. از طرف دیگر با ایجاد عدم تمرکز در سیاست‌های مالی، وظیفه سیاست‌پولی، تنها خنثی ساختن اثرات سیاست مالی نخواهد بود بلکه از آن فراتر خواهد رفت. به عبارتی می‌توان از این ابزار به منظور نحت تاثیر قرار دادن منغیرهای کلان بطور مستقل نیز استفاده کرد. از این پس سعی خواهد شد، تصویر دوم که همان سیاست‌های مالی و پولی‌ریستر عدم تمرکز مالی و نظارت متمرکز پولی است، با استفاده از تحقیقات بعمل آمده توسط سازمان ملل متحد در منطقه اسکاپ بصورت کاملتری ارائه شود. در بعد پولی، بطور مشخص، سیاست فعال پولی و نظارت متمرکز به عنوان مکمل عدم تمرکز مالی مطرح گردیده و نشان داده می‌شود که این تصویر، شرایط عینی لازم برای استقلال بانک مرکزی در سیاست‌گذاری پولی را فراهم می‌آورد.

عدم تمرکز مالی

"نظام عدم تمرکز يك کشور، مرکب از عناصر متعددی شامل: ارتباط بین دولت و مردم، ساختار قانونی، ساختار احزاب سیاسی و ارتباطشان با ارگان‌های دولتی در سطوح مختلف، ارتباط بین مجالس قانونگذاری ملی با حوزه مدیریت و دولت در سطح محلی، ارتباط ساختار اقتصادی - اجتماعی با حاکمیت دولتی، نظریات و تجارب حاصله در حوزه مدیریت دولت محلی، نقش سازمانهای خودجوش در برآوردن نیازهای عمومی و روش‌های تشکل مردم و بدنه دولتی در سطوح مختلف، می‌باشد" (سازمان ملل متحد ۱۹۶۲). تمرکز زدایی معمولاً "انتقال بخشی از حاکمیت از دولت مرکزی به دولت‌های محلی معنی میدهد و از جنبه اقتصادی، عبارتست از انتقال مسئولیت برنامه‌ریزی، مدیریت، افزایش منابع و تخصیص آن در بخش عمومی از دولت ملی یا مرکزی به سطوح پایین‌تر حاکمیت و واحدهای مربوط آن. این انتقال یا تفویض

۱) Fiscal decentralization

مسئولیت و اختیار باید تا آنجا که ممکن است به پایین‌ترین سطح گسترش یابد، یعنی جاییکه مردم بتوانند فعالانه در امر توسعه مشارکت نمایند و از منافع رشد و خدمات اجتماعی و شهری که دولت‌ها برای شهروندان تدارک می‌بینند بطور مستقیم بهره‌مند گردند - بنابراین تفویض و واگذاری مسئولیت و اختیار را باید به عنوان عنصر اساسی خودگردانی (۱) معرفی نمود. در این رهگذر عدم تمرکز مالی که ماهیتاً "دسترسی گسترده‌تر به منابع مالی با قدرت و تحرک فزاینده در استفاده از آن را، جهت تامین نیازهای محلی تدارک می‌بیند، زمینه تحقق عدم تمرکز و وظائف (۲) را نیز فراهم می‌آورد. فراهم آوردن خدمات شهری، بصورت غیر متمرکز، رفاه را از طریق پاسخگویی موثر به نیازهای عمومی در کلیه سطوح حد اکثر می‌کند. از آنجا که دولت‌های محلی در موقعیت بهتری برای تامین این نیازها قرار دارند، آموزش‌های اولیه، بهداشت عمومی و خدمات تامین اجتماعی گسترش بیشتری پیدا می‌کند و آثار توسعه در میان پایین‌ترین لایه‌های اجتماعی درونی می‌شود. در زمینه‌های توسعه‌ای، بدنه دولت محلی (۳) می‌تواند فعالیت‌های خود را در ارتباط با نیازهای مردم و متناسب با منابع و امکانات موجود محلی سازماندهی کند. دولت‌های محلی در زمینه بهبود زیرساخت‌های اقتصادی نظیر جاده سازی، حمل و نقل و تسهیلات ارتباطی، عرضه آب و برق و انرژی و خدمات عمومی، کارآیی بیشتری نسبت به دولت‌های مرکزی از خود نشان داده‌اند. دولت‌های محلی همچنین می‌توانند سهم بسزایی در برنامه‌ریزی و اجرا، برنامه‌ها در بخش‌هایی نظیر کشاورزی، آبیاری و آمایش سرزمین داشته باشند. همچنین در مسائلی نظیر حفاظت محیط زیست، حمایت از حیات وحش، فعالیت‌های مربوط به منابع خانگی و روستایی، عرضه نهاده‌های کشاورزی و نظایر آن، می‌توانند مشارکت و فعالیت موثری داشته باشند.

رشد واحدهای دولتی محلی و گسترش مشارکت مردم در امر تصمیم‌گیری و اجرا، و تدبیر امور اقتصادی و اجتماعی: احساس شهروند بودن را در میان مردم قوت بخشیده، میانی رفتار دموکراتیک را استحکام می‌بخشد. از طریق جلب مشارکت عمومی در فعالیت‌های دولتی در سطح محلی، منابعی تجهیز می‌شود که بدون جلب مشارکت، این منابع ناشناخته و غیر قابل استفاده می‌ماند. علاوه بر آن می‌توان منابع را در يك نظام غیر متمرکز در مسیرهایی جاری ساخت که اگر از بالا تحمیل می‌شد، غیر قابل پذیرش می‌نمود. همه

۱) Self - governance

۲) Functional Decentralization

۳) Local government body - LGB

این ملاحظات ، علاوه شفاف رو به گسترش هزینه و درآمد در بخش عمومی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و بالنتیجه نیاز به منابع بیشتر و بکارگیری بهینه آن ، دولت‌ها را برآن داشته است تا به تمرکز - زدایی به عنوان بخش مهمی از درمان این مسائل نظر کنند . دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه نقیسط ضعیف سیستم مالی متمرکز را عمیقاً " توجیه کرده‌اند . این ضعف‌ها را می‌توان بدین صورت برشمرد :

۱- در سیستم متمرکز ، هماهنگی و تناظر خودکار بین درآمد و هزینه در سطح منطقه‌ای و محلی وجود ندارد . درآمد بیشتر برای دولت‌ها در سطوح محلی ، به معنی هزینه بیشتر نیست ، بنابراین دولت‌های محلی برای افزایش درآمد و انباشت سرمایه‌انگیزه‌ای ندارند .

۲- سهم هزینه‌های دولت‌های محلی بوسیله دولت مرکزی تعیین می‌گردد و تلاش دولت‌های منطقه‌ای و محلی در تجهیز منابع برای دولت مرکزی نقش عمده‌ای در این شیوه تخصیص ندارد . بنابراین برای جلب نظر دولت مرکزی در جهت تخصیص بودجه و امکان هزینه کردن بیشتر ، دولت‌های محلی از هر طریقی که می‌توانند وارد عمل می‌شوند . حتی در صورت مشخص نبودن برنامه و نداشتن طرح‌های اقتصادی برای اجراء ، دولت‌های محلی سعی در جذب بیشتر بودجه از طریق سرمایه‌گذاری بیشتر و اجراء طرح‌های بزرگتر و متعددتر دارند که این امر انلاف منابع و کاهش کارایی را در پی خواهد داشت .

۳- از آنجا که هزینه‌های دولت‌های محلی بوسیله دولت مرکزی تعیین می‌گردد ، دولت‌های محلی هیچ ذخیره مالی در اختیار نداشته و بلحاظ مالی "کاملاً" به دولت مرکزی منگی هستند و از این جهت انگیزه و ضرورتی برای مدیریت منابع بوجود نمی‌آید و بالنتیجه دولت‌های محلی در صدد ارائه روش‌ها و ابزارهایی برای بالا بردن درآمد و تطابق آن با تصمیمات هزینه‌ای برنخواهند آمد .

واضح است که علیرغم تمام این واقعیت‌ها ، تمرکززدایی حتی در صورتی که مطلوب تشخیص داده شود ، از جانب کسانی که در نتیجه تحقق آن ، قدرت و حاکمیت دولتی‌شان تضعیف گشته و با ازدست میرود ، با مقاومت روبرو می‌شود . مثال مشخص ، کشور هند در دهه ۱۹۸۰ است که پس از فراهم شدن مقدمات مربوط به تشکیل شوراهای محلی برای اجراء طرح اشتغال در مناطق روستایی ، حکومت مرکزی با تحمیل ساختن قیود و محدودیت‌هایی ، استقلال و آغاز بکار بدنه دولت محلی را با اشکال روبرو ساخت . حتی در صورتیکه منازعات سیاسی و ایدئولوژیک تا حدی مرتفع گردد ، موضوعاتی با طبیعت تکنیکی تر ، علی‌الخصوص زمانیکه دولت‌های محلی نقش دوگانه وظیفه ترتیبات و تأمین خدمات شهری از یک طرف و مسئولیت‌های توسعه‌ای از طرف دیگر را ایفا می‌کنند ، بروز می‌کند . این برخوردها و منازعات را باید به سه طریقی مهار کرد :

۱- از طریق تدوین يك چارچوب قانونی مناسب برای برسمیت شناختن بدنه دولت محلی و اعطاء مسئولیت و اختیار قانونی به آن ۲- نهادی کردن روابط مالی بین سطوح مختلف دولت ۳- طراحی و تنبیه مکانیزمها و قواعدی برای تنظیم روابط متقابل بین بدنه دولتهای محلی و دولتهای در سطوح بالاتر ۴- منظور رفع مشکلات و تسریع در امر تمرکز دایی لازم است که دولت ها اقدامات عاجلی در امتداد سه محور اساسی بانجام برسانند:

۱- زمینه های قانونی و حقوقی : فراهم آوردن چارچوب قانونی و حقوقی مناسب جهت شناسایی رسمی استقلال دولتهای منطقه ای و محلی و ایجاد ترتیبات قانونی مربوط به تعیین دو لایه میانی (دولتهای منطقه ای) و پائینی (دولتهای محلی) پس از دولت مرکزی ۲-

۲- احاله وظایف جدید و مسئولیتهای بیشتر : تفویض اختیار به دولتهای محلی در انتخاب طرحها و اجرا آنها (از محل منابع خود یا کمک دولتها در سطوح بالاتر) ، تفویض اختیار به دولتهای منطقه ای و محلی در جمع آوری مالیاتها و استفاده از این منابع در سطح محلی ، مشارکت فعال دولتهای محلی در صورتبندی و ارائه طرحهای توسعه بر اساس نیازهای محلی و ترجیحات مردم ۳-

۳- تجدید سازمان اساسی در ساختار شاخه های منطقه ای و محلی دولت مرکزی بمنظور ایجاد یک نظام اجرایی کارآ در سطح منطقه ای و محلی ، طراحی و ایجاد یک نظام اطلاعاتی مناسب و کارآ بمنظور جمع آوری ، پردازش و نگهداری اطلاعات در سطح دولتهای منطقه ای و محلی تشکیل واحدهای نظارتی و کنترلی بمنظور حسابرسی مستمر واحدها در سطح منطقه ای و محلی و تعیین جرائمی برای تعلل ها و سوء استفاده های احتمالی بتوسعه ظرفیت اداری و حرفه ای در سطوح پائینی با کمک دولتها در سطوح بالاتر ، ارتقاء سطح آموزش و تخصص دولتها در سطوح پائینی با کمک مالی و تکنیکی دولتها در سطوح بالاتر ، از جمله سایر اقداماتی است که می باید در این زمینه ، صورت تحقق یابد .

سیاست فعال پولی و استقلال بانک مرکزی

تاریخ اندیشه اقتصادی شاهد مباحثات و منازعات فکری دامنه داری حول مسئله پول و سیاست های پولی بوده و هست . انعکاس این منازعات را می توان در مباحث مربوط به سیاست گذاری اقتصادی و بطور مشخص سیاست تثبیت اقتصادی مشاهده کرد . بررسی تاریخچه فکری پول گرایان (۱) ، نشان می دهد که

۱) Monetarists

موضوع دولت، عدم اطمینان (۱) و بتبع آن عدم اطمینان‌های ناشی از مداخله‌های دولت در اقتصاد و خصوصاً در عرضه پول، در مرکز توجه این مکتب فکری قرار داشته است. پول‌گرایان در اولین مرحله‌گسترش مکتب فکری خود به موضوع تشخیص (۲) و قاعده (۳) در سیاست‌گذاری پولی توجه داشتند و معتقد بودند که سیاست‌گذاری پولی می‌باید بر مبنای قواعد مشخصی صورت پذیرد و به تشخیص مقامات دولتی واگذار نشود. در مکتب فکری پول‌گرایان اگرچه هیچگاه ذکر مستقیم و مشخصی از نظام ارزی متناسب با سیاست‌های مورد تجویز پسول‌گرایان بمیان نیامده، اما کاملاً مشخص است که سیاست‌های ارزی در شعاع سیاست‌های پولی برای این گروه از اقتصاد دانان معنا و مفهوم پیدا می‌کند و در موارد ضروری نیز سیستم ارزی شناور بعنوان یک سیستم برتر در این نظام فکری بر رسمیت شناخته شده است. بسیار دشوار است که بطور خلاصه نقطه نظرات اصلی پول‌گرایان را تحلیل نمود. بهر صورت می‌توان این نقطه نظرات را در امتداد چند محور بشرح ذیل خلاصه کرد:

- ۱- در صورتیکه اقتصاد ملی بدون هیچگونه مداخله‌ای به حال خود رها شود، سطحی از عدم اشتغال (بیکاری) در اقتصاد وجود خواهد داشت که در آن سطح از بیکاری، کلیه بازارها، شامل بازار نیروی کار، در تعادل قرار خواهد داشت. این سطح از عدم اشتغال را پول‌گرایان نرخ طبیعی عدم اشتغال (۴) نامیده‌اند.
- ۲- هرگونه تلاشی از جانب دولت بمنظور کاهش عدم اشتغال (بیکاری) به سطوح پایین‌تر از میزان طبیعی آن یا منجر به تشدید تورم خواهد شد یا اقتصاد ملی را دچار مشکل تراز پرداخت‌ها خواهد نمود و یا هر دو عارضه به تناسب بر اقتصاد ملی وارد می‌شود. تاثیر نهایی هر دو اثر در بلندمدت، تورم فزاینده است و ریشه و ماهیت این روند تورمی به سیاست‌های پولی و نظام ارزی حاکم بر اقتصاد مورد نظر بستگی خواهد داشت.
- ۳- در شرایط حاکمیت نظام تثبیت نرخ ارز، نرخ تورم جهانی تعیین کننده نرخ تورم در اقتصاد ملی است. در چنین شرایطی رشد شتابان عرضه پول، بعلت حاکمیت نظام تثبیت نرخ ارز، باعث تضعیف وضعیت ترازپرداخت‌های کشور خواهد شد، اما سطح تورم اقتصاد ملی در سطح تورم اقتصاد جهانی قابل کنترل خواهد بود.

۱) Uncertainty

۲) Discretion

۳) Rules

۴) Natural rate of unemployment

۴- در صورتیکه نظام برابریهای انعطاف پذیر یا شناور بر اقتصاد ملی حاکم باشد، تسرخ تورم اقتصاد ملی در بلند مدت به نرخ رشد عرضه پول بستگی خواهد داشت. رشد عرضه پول بطور طبیعی کاهش نرخ برابری و تبع آن تورم فزاینده را بدنبال خواهد داشت.

۵- پول گران از ساخت فوق چنین نتیجه می‌گیرند که دخالت دولت در اقتصاد هیچگونه تاثير بلند مدتی در افزایش اشتغال یا رشد اقتصادی در اقتصاد ملی نخواهد داشت و فقط مشروط بر آنکه نظام نرخ ارز انعطاف پذیر یا شناور بر اقتصاد ملی حاکم باشد، عملیات دولت باعث افزایش نرخ تورم در اقتصاد ملی خواهد شد. در صورتی که عملیات مداخله‌ای دولت در شرایط ضعف موقعیت ارزشیهای خارجی کشور در بستر یک نظام تثبیت شده نرخ ارز صورت تحقق پیدا کند، استحکام اقتصادی کشور و موقعیت سیاسی دولت مورد تهدید قرار خواهد گرفت.

بجز نکات مربوط به تسویه بازارها، بسیاری از خطوطی که در بالا ترسیم گردید، مورد توافق قریب به اتفاق مکاتب اقتصادی مطرح در دوران حاضر می‌باشد و می‌توان مابقی نظری هرگونه سیاستگذاری در زمینه پول و موضوعات مرتبط با آن مانند ارز را از آن استخراج کرد. صرف نظر از تفاوت دیدگاهها در موضوع پول، سیاست‌های پولی به مجموعه‌ای از سیاست‌ها اشاره دارد که در قالب آن سعی می‌گردد، هدفهای مشخص کلان اقتصادی، عمدتاً سطح قیمت‌ها و سطح فعالیت‌های اقتصادی، با استفاده از تغییرات حجم پول و کنترل آن تامین گردد. همچنین در تنظیم و اجرا، سیاست‌های پولی معمولاً سعی می‌شود که اهداف نهایی مورد نظر از طریق تعیین اهداف مابقی مشخص نظیر نرخ رشد عرضه پول یا سطح نرخ‌های بهره تامین شود. اینکه نهایتاً سیاست‌های پولی تا چه حد بر متغیرهای واقعی اقتصادی تاثیر خواهد گذارد و به اهداف مشخص شده خواهد انجامید و با تا چه میزان به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها منجر خواهد شد قطعاً به ترتیب نهادی موجود در هر کشور بستگی دارد. بطور کلی در این زمینه، اختلاف نظر زیادی بین اقتصاددانان مکاتب مختلف وجود دارد.

جدا از مباحث تئوریک مربوط به پول باید گفت که در اغلب کشورهای در حال توسعه، معمولاً استفاده موثری از سیاست‌های پولی بعمل نمی‌آید. شکی نیست که یکی از دلایل عمده عدم کاربرد جدی سیاست‌های پولی در کشورهای در حال توسعه ابهامات مربوط به روابط دولت و بانک مرکزی و فقدان قوانین لازم‌الاجرا، و ناظر در این زمینه و نامساعد بودن فضای عمومی اقتصادی و سیاسی در این کشورها می‌باشد. در کنار این عوامل باید به غفلت عمومی از اهمیت سیاست‌های پولی در سیاستگذاری کلان اقتصادی در

این کشورها نیز اشاره نمود. در هر صورت برای اجراء برنامه‌های اقتصادی صحیح در این کشورها، ضرورت دارد که سیاست فعال پولی با هدف یا اهداف مشخص و با تنها يك مركز تصمیم‌گیری، کنترل و نظارت قوی، خصوصاً در حوزه‌های ارتباط مالی اقتصاد ملی با دنیای خارج، به عنوان مکمل سیاست‌های عدم تمرکزسز بودجه‌ای و مالی به مورد اجراء گذارده شود.

استقلال در سیاست‌گذاری پولی و نظارت متمرکز به عنوان مکمل سیاست عدم تمرکز مالی، به بیان ساده بدین معنی است که تنها يك مركز، تصمیم‌گیری و اجراء، سیاست‌های پولی و نظارت بر آن در کشور بر عهده بگیرد. در این ارتباط باید به نکات زیر توجه داشت:

۱- استقلال بانک مرکزی: در مورتیکه بانک مرکزی از نظر سازمانی به‌ر نحوی به دستگاه اجرائی، دولت یا دستگاه مالی کشور وابسته باشد، سخن گفتن از استقلال در سیاست‌گذاری پولی بی‌معنی خواهد بود. می‌بایست از جهت چارچوب قانونی، زمینه‌های استقلال بانک مرکزی را از دستگاه اجرائی فراهم نمود. چنانچه بعداً خواهیم دید این امر در صورتی عملی خواهد بود که بتوانیم عدم تمرکز مالی را بعنوان پیش شرط ضروری در دستور کار قرار داده و به سمت آن حرکت کنیم.

۲- فراگیری و شمولیت تصمیمات بانک مرکزی: موسسات اعتباری بسیاری با عناوین مختلف در کشور مشغول به فعالیت بوده و هستند که از شمولیت قوانین پولی و بانکی کشور خارج می‌باشند و حجم تاثیر گذاری آنها بر جریانات پولی کشور ناشناخته است. از همین رو باید ترتیباتی اتخاذ گردد تا اینس موسسات یا محل گردند و یا در حوزه نظارت متمرکز بانک مرکزی وارد شوند.

۳- تمرکز و استقلال در سیاست‌گذاری پولی به معنی دولتی شدن بانکها و انحصار مالکیت و مدیریت آنها نیست. چنانکه می‌دانیم ایجاد جو رقابت به افزایش کارایی کمک می‌کند و موسسات پولی و اعتباری از این قاعده کلی اقتصاد مستثنی نیستند. این موسسات در هر حال خدماتی ارائه می‌دهند و به ازاء آن مبالغی را دریافت می‌کنند. دلیلی در دست نیست که عرضه این خدمات می‌باید منحصراتوسط مراکز دولتی انجام شود و قیمت‌ها بطور يك جانبه و انحصاری تعیین گردند. به عبارتی می‌بایست وظایفی را که به عمل مختلف طی سالیان اخیر بر دوش بانک مرکزی گذارده شده است در حالیکه هیچ ضرورتی برای آن وجود ندارد و حتی کارایی نظام پولی را دچار اختلال می‌سازد، از محدوده وظایف آن خارج کرد. در کشور ما دو گروه موانع بر سر راه اجراء سیاست‌های فعال پولی وجود دارد، يك گروه از مشکلات بصورت سنتی و عام در مورد کلیه کشورهای در حال توسعه مصداق دارد نظیر محدودیت‌های ورود به عملیات بازار باز بدلیل

مشکلات ساختاری یا عدم توسعه بازارهای مالی، گروه دوم به مشکلات و موانع مستحدث مربوط می‌شود که خاص کشور ما می‌باشد نظیر موانع ورود در عملیات بازار باز و استفاده موثر از ابزارهای پولی به علت مشکلات حقوقی و فقهی، در هر صورت اگر ابزار سیاست پولی به درستی تعریف گردد و موانع موجود بر سر راه آن از میان برداشته شود، دیگر نیازی باقی نمی‌ماند که دولت در عرصه‌هایی مداخله نماید که برای آن توجیه نظری وجود ندارد.

ارتباط بین عدم تمرکز مالی و استقلال سیاست پولی

سطوح مختلف دولت در مراتب پایین‌تر از دولت مرکزی در يك نظام مالی غیر متمرکز، سعی خواهند کرد برای تحکیم و بقا، استقلال‌شان از دولت مرکزی، وضعیت بودجه‌ای خود را بهبود بخشند. از آنجا که آنها دستاویز استقراض از سیستم‌بانگی را، مانند دولت مرکزی، در اختیار ندارند، مجبور خواهند بود از طریق بالا بردن کارآیی‌شان در کسب درآمد، خود را برای پاسخگویی به هزینه‌های فزاینده‌ای که انتخاب کنندگان با آشکار ساختن ترجیحاتشان در انتخابات بدان‌ها تحمیل می‌کنند، آماده و مجهز سازند. از طرف دیگر دولت مرکزی تا اندازه قابل توجهی از فشارهایی که در شرایط نظام متمرکز مالی بر بودجه وارد می‌آید خلاصی یافته و بالنتیجه، شرایط عینی فشار بر بانک مرکزی مرتفع می‌گردد. در چنین شرایطی یافتن چارچوب قانونی برای استقلال بانک مرکزی بستر مناسب و امکان عملی می‌یابد. بدیهی است احراز تمامی این شرایط هم از نظر مالی و هم از نظر پولی، دستمایا در کوتاه مدت ممکن نخواهد بود. اما حرکت در این مسیر تضمین‌کننده وصول به اهدافی است که دیدگاه توسعه‌ای فرا روی ما می‌کشد.

منابع و مآخذ :

1. Branson, William, H. 1989 . " Macroeconomic : Theory and Policy " ,
New York : Harper & Row Publishers
 2. Buchanan, James.M. 1972 . " Easy Budget and light Money " . In J . M .
Buchanan and R.D. Tollison , eds. , Theory of Public Choice: Political
Application of Economics ; The University of Michigan press
 3. Corden, W. Max, " Macroeconomic Policy & Growth : Some lessons of
experiments " , In S. Fisher and D.D Tray and S. Shah and p. Wolman ,
eds. , " Proceedings of The World Bank Annual Conference on -
Development Economics " . 1990
 4. Dornbush , R. " Policies to move from stabilization " , In S. Fisher
and D.D, Tray and S. Shah and P. Wolman, eds. , " Proceedings of The
World Bank Annual Conference on Development Economics " . 1990
 5. Nore, Petter. 1997. " The State " , In F . Green and Petter Nore, eds. ,
Economics : An Anti Text , The Macmillan press.
 6. Sen,A and Stern, N and Stiglitz , J. " The Role of The State & The
private sector " , Round-table Discussion, In S.Fisher and D.D Tray &
S. Shah and p. Wolman, eds. , " Proceedings of The World Bank
Annual Conference on Development Economics " . 1990
- ترجمه : محمد سعید نوری نائینی ، مجله اقتصاد ، مجله علمی پژوهشی دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی
دانشگاه شهید بهشتی ، سال اول شماره اول .
7. " Fiscal Decentralization and the Mobilization and use of National
Resources for Development : Issues, Experiences and Policies in
The ESCAP Region " , UN Publication, Bangkok 1991 .
 8. Phelps, Edmond, S. 1990 . " Seven Schools of Macroeconomic Thought."
Oxford : Clarendon press .