

تأملی در ابزارهای دولت برای خارج کردن اقتصاد از رکود

حسین درودیان^۱

از اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی تغییری مهم در دنیای حکمرانی اقتصادی و مشخصاً سیاست‌گذاری پولی در کشورهای پیشگام غربی اتفاق افتاد و آن، تغییر هدف سیاست پولی از حجم پول (حجم ذخایر) به نرخ بهره بود. بانک مرکزی پیش‌تر سعی می‌کرد اقتصاد را از طریق کنترل میزان ورود پایه پولی تنظیم کند زیرا بانک‌ها برای بسط عملیات خلق پول، نیاز به تأمین ذخیره قانونی دارند که این ذخایر چیزی نیست جز طرف مصارف پایه پولی. لذا بانک مرکزی از طریق کنترل تزریق ذخایر، بر حجم پول خلق‌شده توسط بانک‌ها و رفتار سیستم بانکی کنترل اعمال می‌کرد. لیکن وی از این برهه زمانی رفته‌رفته از این سیاست منصرف شد. مسئله این بود که وجود روابط و واقعیاتی، دست بانک‌ها را در تأثیرگذاری بر حجم پول، فوق دست بانک مرکزی قرار می‌داد. به عبارت دیگر بانک‌ها با کنش جمعی خود، بانک مرکزی را وادار به رفتار انفعالی در تزریق یا جمع‌آوری ذخایر می‌کردند. با هویدا شدن شواهد چنین واقعیاتی (که در حوزه نظری مباحث مربوط به «درونزایی پول» را برجسته ساخت) بانک مرکزی به‌طور رسمی، هدف سیاست پولی خود را تغییر داده و به هدف‌گذاری نرخ بهره روی آورد. سیاست‌گذار پولی که دریافته بود در کنترل حجم ذخایر، بانک‌ها دست برتر را دارند و وی از قدرت کافی برای تنظیم حجم پول برخوردار نیست، ترجیح داد سیاست پولی خود در واکنش به ادوار رکودی یا تورمی را بر نرخ بهره استوار کند، نرخی که به‌واقع توسط بانک مرکزی به‌صورت فعالانه، کنش‌گرانه و برونزا تعیین می‌شود. واقعیت امروز در نظام پولی در اقتصادهای جاافتاده، برونزایی نرخ بهره و درونزایی پول است. نرخ بهره، قیمت سرمایه‌گذاری و حتی مصرف است. با کاهش آن، اقتصاد تحریک خواهد شد زیرا تعداد پروژه‌های موجه سرمایه‌گذاری (در مقایسه با نرخ بهره رایج) افزایش یافته، هزینه فرصت مصرف نیز کاهش می‌یابد از جمله به این شکل

۱. پژوهشگر مؤسسه مطالعات و تحقیقات مبین

که با کاهش نرخ بهره، خرید اعتباری (اقساطی) کالاهای بادوام (مسکن، خودرو و ...) رونق می‌یابد. با توجه به آثار القایی وسیع رونق صنایع تولیدکننده کالاهای بادوام بر سایر بخش‌های اقتصادی و در نتیجه بر ایجاد اشتغال و درآمد، این سیاست به‌عنوان یک ابزار سیاستی کارا جهت تحریک اقتصاد و رونق‌بخشی به آن عمل می‌کند. چنین اقداماتی در کشورهای غربی پس از بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸ در مقیاس‌هایی وسیع به اجرا گذاشته شد و یکی از عواملی بود که توانست تدریجاً آثار و پیامدهای بحران را تخفیف داده و اقتصاد را احیا کند.

غرض از مقدمه فوق، ورود به موضوع مرتبط با این بحث در اقتصاد کشور است. مدتی است که آثار رکود اقتصادی ناشی از طرف تقاضا، علائم خود را بیش از گذشته نمایان کرده است. جنس رکود در اقتصاد کشور در سال‌های ۹۰ تا ۹۲ به‌وضوح، از نوع «رکود تورمی» بود که افزایش هزینه‌های تولید ناشی از رشد روزافزون نرخ ارز و محدودیت در واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای مورد نیاز بخش تولید، علت اصلی بروز آن بود. با تغییر دولت و توقف در افزایش نرخ ارز و حصول برخی گشایش‌ها در تجارت خارجی، انتظار می‌رفت رکود به‌طور محسوس فروکش کند، لیکن تجربه محسوس مردم عادی و آمارهای رسمی نشان می‌دهد آنچه در عمل، وجه تمایز دو سال اخیر با دوره قبل از آن شد، نه برطرف شدن رکود بلکه کاهش تورم بود. اگرچه دولت بعضاً کاهش تورم را به اجرای سیاست‌های خود در مدیریت بخش پولی منتسب می‌کند، اما حقیقت آن است که تورم رکودی (که علت آن، افزایش در هزینه‌های تولید و محدودیت‌های سمت عرضه است) با سیاست‌های طرف تقاضا مانند کنترل نقدینگی علاج نمی‌شود. آنچه باعث افت تورم در ایران شد، حاکمیت فضای امیدواری به آینده در اثر مذاکرات بین ایران و قدرت‌های جهانی بود که در اثر آن، نرخ ارز از صعود بازماند، و فشار بر هزینه‌ها و تورم انتظاری از این ناحیه مهم متوقف شد ضمن اینکه امیدواری به آینده نزدیک، خود زمینه کم‌تقاضایی و اجتناب مردم از خرید کالاهای بادوام جدید را تحریک کرد. به این ترتیب بود که تورم کاهش یافت، اما رکود درمان نشد.

اقتصاددانان دولت اخیراً نشان دادند که این موضوع را به‌درستی تشخیص داده‌اند. لیکن سؤال اینجاست که آیا آن‌ها ابزار کافی برای درمان مشکل را در اختیار دارند؟ آیا نظام حکمرانی ما قادر به واکنش به این وضعیت و سوق دادن آن در جهت اهداف مطلوب خود هست؟ به صدر نوشته بازگردیم. گفتیم در دنیای سیاست‌گذاری اقتصادی امروز، دولت‌ها برای تحریک تقاضا و ایجاد رونق اقتصادی از ناحیه آن، اقدام به کاهش نرخ بهره می‌کنند و این، مهم‌ترین کانال و ابزار موجود در اختیار نظام حکمرانی (به‌ویژه در حوزه سیاست پولی) برای رونق‌بخشی به اقتصاد است. بررسی ابتدایی موضوع در اقتصاد کشور، حاکی از ناتوانی دولت در اعمال چنین سیاستی است، به این دلیل واضح که دولت در ایران، کمترین توان اعمال حکمرانی بر نرخ بهره در بازار اعتبارات را ندارد. همه آگاهان به مسائل پولی کشور آگاهند که دولت نه بر حجم اعتبارات چندان توان اعمال حکمرانی دارد، نه بر مقصد تخصیص آن (بین بخش‌های اقتصادی یا حتی تخصیص آن به بنگاه‌های وابسته به خود بانک‌ها) و نه بر نرخ‌های بازار اعتبارات. شواهد مکرر حاکی از آن است که بانک‌ها به‌انحاء مختلف (نظیر تعیین نرخ سود سپرده‌های خاص به‌صورت توافقی یا تغییر فرمول‌ها و شرایط وام‌دهی در برابر



گیرندگان تسهیلات) عملاً نرخ‌های سود مدنظر خود را هم بر سپرده‌ها و هم بر تسهیلات اعطایی وضع می‌کنند. گسترهٔ نهادهای پولی موسوم به مؤسسات غیرمجاز، این ریسک را برای بانک‌ها به وجود آورده که در صورت کاهش در نرخ سود سپرده‌ها، خطر گسیل‌یافتن منابع به این مؤسسات دامن آن‌ها را خواهد گرفت. لذا اگرچه همهٔ نظام بانکی می‌داند که نرخ‌های موجود (که بعضاً دو برابر نرخ تورم رسمی است) برای خود آن‌ها و کل اقتصاد، مایهٔ گرفتاری و پرهزینه است، لیکن به مسیر پیشین ادامه می‌دهند. نوع تنظیم نرخ سود بانکی در ایران، به‌عکس اغلب کشورها، از طریق تعیین دستوری نرخ است، بگذریم از اینکه در سال ۹۲ نرخ سود سپرده‌های بانکی توسط خود بانک‌ها و به‌صورت توافقی تعیین شد! حال آنکه در سایر کشورها بانک مرکزی با اعلام نرخ بهرهٔ هدف، با استفاده از ابزارهای بازاری، نظام اعتباری را به‌سوی نرخ هدف خود می‌کشاند. ابزارهای دستوری همواره در معرض تخلف و دورزده‌شدن قرار دارند، که در ایران این موضوع در اوج خود قرار دارد. لذا ما اکنون در شرایطی قرار داریم که به دلیل ضعف حکمرانی پولی، قادر به کاهش دادن نرخ سود بانکی نیستیم. بانک‌ها نه تنها نرخ‌های وضع‌شده توسط سیاست‌گذاران بلکه حتی بعضاً نرخ‌های موردتوافق خود را نیز زیر پا می‌گذارند. تخلف مخفیانهٔ بانک‌ها از نرخ سود توافقی خود (۲۲ درصد) روی سپرده‌های دیداری در سال ۹۲، حاکی از شدت هرج‌ومرج در نظام پولی است: به‌عکس سایر کشورها، نه تنها بانک مرکزی اختیاری در کنترل نرخ‌ها ندارد و تعیین نرخ به خود بانک‌ها واگذار شده است، بلکه حتی خود بانک‌ها هم به دلایلی، بر توافق خود باقی نمی‌مانند و عملاً به‌صورت پشت پرده نرخ‌هایی بالاتر بر سپرده‌ها وضع کرده و در نتیجه هزینهٔ اعتبارات اعطایی آن‌ها نیز افزایش می‌یابد. جالب است توجه کنید که تعیین نرخ بهره توسط بانک‌های مرکزی در اقتصادهای امروز، پس از حاکمیت فضای گفتمانی مقررات‌زدایی و کاهش مداخله دولت به وقوع پیوسته و در واقع در مقایسه با ادوار گذشته، کمترین و ملایم‌ترین نوع مداخله حاکمیت در بازار پول است. در حقیقت، در کشورهای منادی آزادی اقتصادی و عدم مداخله، بانک مرکزی دست کم بر نرخ‌ها در بازار پول (اگرچه به‌صورت بازاری و غیردستوری) کنترل اعمال کرده و آن‌ها را در جهت میل خود (بسته به شرایط رونق و رکود اقتصاد) هدایت می‌کند، لیکن در ایران حتی به همین اندازه نیز قدرت اعمال کنترل و حکمرانی وجود ندارد. با این وصف، سؤال اینجاست که دولت چگونه و با کدام ابزار می‌خواهد اقتصاد را تحریک کند؟ اگر در اقتصادهای غربی و حتی کشورهای در حال توسعه، حاکمیت قادر است با کاهش دادن برونزای نرخ بهره، مردم را ترغیب به خرید کالاهای بادوام (به دلیل کاهش اقساط)، و سرمایه‌گذاران را تحریک به سرمایه‌گذاری کند، این کار در ایران چگونه اتفاق خواهد افتاد زمانی که دولت هیچ قدرتی جهت کاستن از نرخ‌های سود بانکی ندارد به این دلیل ساده که ابزار کنترل و کاهش آن را در اختیار ندارد؟ می‌دانیم که مسکن و خودرو، دو محصول اصلی بادوام موردنیاز مردم، دارای بیشترین ارتباط پسینی و پیشینی با بخش‌های اقتصادی هستند که در صورت تحریک و رونق آن‌ها، می‌توان به رونق اقتصاد امیدوار بود. در ایالات متحده از قضا، یکی از مهم‌ترین سیاست‌های اجرایشده توسط دولت در سال‌های اخیر (پس از بحران اقتصادی) عرضهٔ منابع مالی جهت خرید بلندمدت اقساطی این دو کالای بادوام با کمترین نرخ بهره بود، به‌نحوی که مردم انتظار بروز شرایطی بهتر برای خرید اقساطی این محصولات در آینده نداشته باشند. اجرای موفق چنین

الگوهایی در اقتصاد کشور برای علاج رکود اولاً نیازمند فراهم ساختن منابع مالی و ثانیاً کاهش نرخ آن‌هاست به نحوی که مردم هم از حیث دسترسی به اعتبار و هم نرخ آن، خرید کالای بادوام در شرایط کنونی را مقرون به صرفه بپندارند. در خصوص لازمه اول (عرضه منابع مالی برای خرید اعتباری) اکنون دولت منابع درآمدی کافی برای اختصاص به چنین طرح‌های در اختیار ندارد. البته این مشکل در ایالات متحده نیز وجود داشت و دولت آمریکا هم دارای مازاد بودجه نبود اما اساساً بخش مهمی از تأمین اعتبار برای تحریک تقاضا، نه از محل منابع درآمدی دولت، بلکه از محل منابع پایه پولی تأمین شد. پایه پولی در اقتصاد ایالات متحده طی دوره ۲۰۱۴-۲۰۰۸ حدوداً ۴ برابر شد (رشد ۵۰۰ درصدی). بخش مهمی از اعتبارات جهت خرید کالاهای بادوام و تحریک اقتصاد از این کانال به نظام پولی تزریق شد. این در حالی است که در کشور ما دولت از ابتدا استفاده از منابع پایه پولی را به عنوان خط قرمزی برای خود معرفی کرد. زمانی که دولت منابع درآمدی نداشته و استفاده از منابع پایه پولی و خطوط اعتباری بانک مرکزی را خط قرمز می‌داند، پس تأمین مالی طرح‌های تحریک تقاضا از کدام محل باید انجام گیرد؟ اگر گفته شود این تأمین مالی می‌تواند از محل منابع موجود سیستم بانکی انجام گیرد، باید پرسید اولاً آیا اکنون چنین منابع مازادی برای تأمین طرح‌های خرید کالای بادوام در مقیاس وسیع در سیستم بانکی وجود دارد؟ بانک‌هایی که به دلیل کمبود منابع، بیش از هر زمانی طی ماه‌های اخیر رو به قرض گرفتن از بانک مرکزی (اضافه برداشت ذخایر) آورده‌اند آیا چنین منابعی در اختیار دارند؟ ثانیاً و از آن مهم‌تر، گیریم چنین منابعی موجود باشد، آیا با نرخ‌های سود بانکی موجود، خرید کالای بادوام برای مردم آسان و به صرفه خواهد بود؟ آیا بدون کاهش در نرخ‌های موجود، اجرای طرح در مقیاسی وسیع اساساً قابل تصور است؟

با توجه به این واقعیات، تنها راهی که در کوتاه‌مدت برای تحقق چنین هدفی قابل تصور است، تخصیص منابع از ناحیه بانک مرکزی و در قالب اعتبارات با نرخ‌های دلخواه است. این کار، مستلزم کنار نهادن گفتمان «خط قرمز بودن استفاده از منابع پایه پولی» توسط دولت و در عین حال وجود یک نظام مطلوب تخصیص اعتبارات توسط اوست. اگرچه دولت پیش از این بر عدم استفاده از منابع پایه پولی به عنوان یکی از وجوه تمایز خود با دولتمردان پیشین یاد می‌کرد و گذشتگان را مکرراً به این جهت مورد شماتت قرار می‌داد، اما به نظر نمی‌رسد اکنون راهی جز این در پیش باشد. کاهش در نرخ ذخیره قانونی به عنوان سیاست مورد پیشنهاد نظام حکمرانی، به لحاظ پیامد و اثر هیچ تفاوتی با استفاده از منابع پایه پولی توسط دولت ندارد زیرا هر دو باعث رشد نقدینگی خواهد شد. این در حالی است که همان‌طور که گفته شد، شل کردن سرکیسه پایه پولی یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاستی دولت‌ها و بانک‌های مرکزی برای مواجهه با رکود اقتصادی است. در بلندمدت اما، راهکار پیش روی نظام حکمرانی، که ای کاش آن را جدی گرفته و در راستای آن بکوشد، تمهید ابزارهایی مؤثر برای اعمال کنترل و حکمرانی بر نرخ‌ها در بازار پول است، یعنی همان کمترین حجم مداخله حاکمیت در حوزه پولی در اقتصادهای امروزی که از قضا همین هم در اقتصاد ایران وجود ندارد. این امر مستلزم ساماندهی و در نهایت برچیدن مؤسسات پولی غیرمجاز، و همچنین تمهید ابزارهای بازاری و اداری مناسب برای اعمال نرخ‌های وضع شده از طرف سیاست‌گذار پولی بر سیستم بانکی است.