

با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۳۳. تورم

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۸۶
شهریور ماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۴	۱. آشنایی با تورم و اهمیت آن.....
۴	۱-۱. تعریف تورم و اندازه‌گیری آن.....
۵	۲-۱. آثار اقتصادی و اجتماعی تورم.....
۸	۳-۱. ارتباط میان تورم، نقدینگی و پایه پولی.....
۱۲	۴-۱. مقایسه جهانی تورم.....
۱۴	۲. قوانین و مقررات تورمزا.....
۱۷	۱-۲. قوانین بودجه سنواتی.....
۲۰	۲-۲. سایر قوانین و مقررات.....
۲۷	۳. اقدامات لازم برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار.....
۲۷	۱-۳. اقدامات اصلاحی لازم برای دستیابی به هدف تورمی.....
۳۰	۲-۳. بسترهای موجود برای اقدامات اصلاحی و نقش مجلس دهم.....
۳۵	جمع‌بندی.....
۳۶	منابع و مأخذ.....



با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۳۳. تورم

چکیده

دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی (زیر ۵ درصد) و پایدار می‌تواند یکی از اهداف اصلی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی باشد. روند کاهشی نرخ تورم از نیمه دوم سال ۱۳۹۲ و رسیدن نرخ تورم به ۹/۵ درصد در سال منتهی به خردادماه ۱۳۹۵ در کنار عزم جدی سیاستگذاران می‌تواند دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی و زیر ۵ درصد^۱ را در آینده نزدیک میسر سازد که در این بین مجلس شورای اسلامی نیز نقش بسزایی خواهد داشت.^۲

علاوه بر کاهش نرخ تورم، پایدار بودن این نرخ نیز دارای اهمیت است و از این‌روست که دستیابی به این هدف تنها از طریق سیاستگذاری پولی میسر نیست، بلکه لازم است تا اصلاحات نهادی به لحاظ قانونی و کنش و واکنش نهادهای مرتبط با موضوع تورم صورت گیرد که برای دستیابی به این مهم باید کلیه ارکان سیاستگذاری مانند دولت، مجلس، بانک مرکزی و... عزم جدی برای پیگیری اصلاحات لازم را داشته باشند.

این گزارش به‌طور ویژه به نقش مجلس در تورم و اقدامات لازم برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار که لازم است از سوی مجلس پیگیری شود می‌پردازد. مجلس به‌عنوان نهاد قانونگذار می‌تواند نقش بسزایی در جلوگیری از تصویب و یا اصلاح قوانین تورم‌زا داشته باشد.

قوانین بودجه سنواتی از جمله قوانینی هستند که هر ساله به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسند و می‌توانند پیامدهای تورمی در پی داشته باشند. حذف بندها و تبصره‌های تورم‌زای قانون بودجه (که به‌طور خاص بر استفاده از منابع شبکه بانکی تأکید دارد) و به‌طور کلی ممنوعیت دولت در تأمین مصارف بودجه‌ای از منابع بانکها می‌تواند از اقدامات اساسی مجلس در کنترل تورم باشد.

به‌طور کلی مجلس شورای اسلامی به منظور دستیابی به اهداف تورمی تعیین شده در تصویب کلیه قوانین و مقررات باید به دو نکته زیر توجه داشته باشد:

اول آنکه بسیاری از قوانین حمایتی که به تصویب می‌رسند در نهایت پیامدهای تورمی دارند، با

۱. در این مطالعه نرخ تورم ۵ درصد به‌عنوان هدف در نظر گرفته شده است. با این حال از آنجایی که بسیاری از سیاستگذاران به دستیابی به تورم تک‌رقمی تأکید داشته و دستیابی به نرخ تورم ۵ درصد نیز از مسیر تورم تک‌رقمی می‌گذرد، بنابراین در بیشتر قسمت‌های مطالعه از عبارت تورم تک‌رقمی و زیر ۵ درصد استفاده شده است.

۲. روند کاهشی تورم از نیمه دوم سال ۱۳۹۲ بر اثر مجموع عوامل متعددی مانند کاهش انتظارات تورمی، کاهش تورم وارداتی، گسترش رکود و در نتیجه کاهش تقاضا بوده که در این میان عزم جدی سیاستگذار بر کاهش تورم و کنترل پایه پولی نیز به روند کاهشی نرخ تورم کمک کرده است.

اینکه اهداف حمایت به لحاظ اجتماعی قابل توجیه هستند، اما هدف خوب نمی‌تواند ابزار نادرست را توجیه کند. دولت در طرح‌های حمایتی باید منابع مورد نیاز را در بودجه خود پیش‌بینی کرده و به منابع شبکه‌بانکی دست‌درازی نکند.

دوم موضوع هدایت نقدینگی است که در ادبیات همراه این‌گونه مصوبات (مصوبات حمایتی که از منابع شبکه‌بانکی استفاده می‌شود) از مجموعه قانونگذار به گوش می‌خورد، در چنین مواردی ادعا می‌شود که به‌علت هدایت نقدینگی ایجاد شده به سمت تولید، تورم ایجاد نخواهد شد. باید توجه داشت که علاوه بر مسئله کژمنشی و انحراف منابع در این طرح‌ها اساساً تاکنون هدایت دستوری نقدینگی صورت نگرفته و نخواهد گرفت، زیرا بالذات نقدینگی قابل هدایت دستوری نبوده و در نهایت اثر تورمی خود را خواهد گذاشت.

با رعایت موارد فوق در تصویب قوانین و مقررات، همچنین لازم است تا در قوانین فعلی نیز اصلاحاتی صورت گیرد. در این مطالعه پیشنهادات مشخصی برای اصلاح قوانین در مجلس دهم به منظور دستیابی به هدف تورم تک‌رقمی و زیر ۵ درصد ارائه شده که به‌طور خلاصه عبارتند از:

۱. اصلاح قانون پولی و بانکی در راستای اصلاح نهادی نظام پولی و مالی کشور و استقلال بانک مرکزی،

۲. اصلاح قانون بانکداری بدون ربا در راستای اصلاح نهادی نظام بانکی کشور و ارائه قوانین مشخص در رابطه با ادغام، تسویه و ورشکستگی بانک‌ها و مسائل مرتبط با حاکمیت شرکتی در نظام بانکی،

۳. تصویب قانون برنامه ششم و در نظر گرفتن مواردی مانند ارائه قاعده مالی، ارائه اهداف تورمی برای بانک مرکزی، تأمین نسبی استقلال بانک مرکزی، پاسخگویی بانک مرکزی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی، اوراق‌پذیر کردن بدهی‌های دولت، ایجاد بازار بدهی و سروسامان دادن به وضعیت بانک‌ها در راستای این قانون.

از آنجایی که درک اصلاحات فوق نیاز به توضیح مبسوط دارد، در بخش آخر از این گزارش به تفصیل به هریک از این موارد پرداخته شده است.

مقدمه

تورم به‌عنوان یکی از مهمترین متغیرهای اقتصاد کلان نمادی از وضعیت ثبات در محیط اقتصاد کلان است. هرچند کنترل تورم یکی از مهمترین مسائل اقتصاد کلان بوده، اما تورم در جهان با وجود دستیابی به تورم تک‌رقمی و زیر ۵ درصد در بیشتر کشورهای دنیا، از معضل اصلی این اقتصادها خارج شده و بانک‌های مرکزی کشورهای مختلف توانسته‌اند با اجرای سیاست پولی منظم، معضل تورم را ریشه‌کن کنند. با این حال ایران همچنان در بین معدود کشورهایی قرار دارد که نرخ تورم دورقمی داشته و از



تورم مزمن دورقمی رنج می‌برند. به طوری که با وجود کاهش تورم در ایران طی سال‌های اخیر، کشورمان در سال ۲۰۱۵ (۱۳۹۴) همچنان در رتبه یازدهم قرار دارد.

بررسی آخرین آمار نرخ تورم در ایران نشان می‌دهد که نرخ تورم در ایران در سال ۱۳۹۱ به واسطه سیاست‌های پولی و مالی نامنظم در سال‌های قبل از آن با بیش از ۳۴ درصد به بالاترین مقدار خود طی بیست سال گذشته (پس از سال ۱۳۷۴) رسیده است. از سال ۱۳۹۲ تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله کاهش قیمت کالاهای وارداتی، کاهش انتظارات تورمی، رفع شوک ناشی از افزایش قیمت ارز، کنترل پایه پولی توسط دولت، گسترش رکود و کاهش تقاضا و اجماع سیاستگذاران برای کاهش تورم، نرخ تورم کاهش پیدا کرده و در ادامه مسیر کاهشی خود، در دوازده ماهه منتهی به اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴ به زیر ۱۱ درصد رسیده است. با این حال لازم است تا سیاستگذاران و تصمیم‌گیران اقتصادی، نرخ تورم تک‌رقمی (زیر ۵ درصد) و پایدار را به‌عنوان هدف تعیین کرده و سیاستگذاری‌های صورت گرفته در راستای آن باشد.

پیامدهای اقتصادی و اجتماعی زیانبار تورم دورقمی و مزمن، لزوم توجه به این پدیده را بیش از پیش مشخص می‌سازد. تورم مزمن و دورقمی، علاوه بر افزایش ریسک اقتصاد و ایجاد نااطمینانی و بی‌ثباتی در محیط اقتصاد کلان، باعث افزایش شکاف طبقاتی و بدتر شدن وضعیت فقرا نیز می‌شود. به‌طور کلی در شرایط تورمی در ایران، هزینه دهک‌های پایین درآمدی (از آنجایی که مواد غذایی سهم بیشتری از سبد مصرفی خانوار در این دهک را دارا بوده و نرخ تورم مواد غذایی نیز به‌طور معمول بیش از نرخ تورم سایر کالاهاست) بیشتر افزایش یافته و در نتیجه به معنای آن است که فقرا بار تورم را بر دوش دارند. از همین رو لازم است در ایران نیز هدف نرخ تورم پایدار و تک‌رقمی در رأس اهداف سیاستگذاران و تصمیم‌گیران اقتصادی قرار گیرد. در این بین مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد قانونگذار می‌تواند نقش قابل توجهی در دستیابی به این هدف داشته باشد.

این مطالعه با ارائه تعریف تورم و آخرین آمار تورم در ایران به بررسی نقش قوانین و مقررات در شکل‌گیری تورم دورقمی و مزمن در ایران پرداخته و تلاش می‌کند تا پیشنهادات اجرایی در جهت اصلاح قوانین و مقررات مربوطه برای دستیابی به اهداف تورمی ارائه دهد. بررسی علل شکل‌گیری تورم دورقمی و مزمن در ایران نشان می‌دهد که قوانین و مقررات نقش قابل ملاحظه‌ای در این امر داشته و حتی برخی نهادسازی‌ها مانند رابطه دولت و بانک‌ها تا حدود زیادی به واسطه قوانین و مقررات ایجاد شده است. از این رو بسیاری از اصلاحات باید در بستر قوانین و مقرراتی صورت گیرد که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

پس از تبیین مفهوم تورم در بخش اول از مطالعه، در بخش دوم مهمترین قوانین و مقررات تورم‌زا مورد بررسی قرار می‌گیرند. نتایج این بخش نشان خواهد داد که برخی از قوانین و مقرراتی که ارتباط مستقیمی با حوزه پولی و بانکی نداشته و با اهداف حمایتی به تصویب رسیده‌اند در نهایت پیامدهای

تورمی شدیدی در پی داشته‌اند و لازم است که از تصویب قوانین مشابه پرهیز شود. با توجه به نتایج به دست آمده در قسمت دوم، بخش سوم از مطالعه به ارائه اقدامات اصلاحی برای دستیابی به هدف تورمی تعیین شده اختصاص دارد. در این بخش تلاش شده تا اقدامات کلی که مجلس دهم می‌تواند برای دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی (زیر ۵ درصد) و پایدار در دستور کار قرار دهد، مورد بررسی قرار گرفته و ارائه شود.

۱. آشنایی با تورم و اهمیت آن

۱-۱. تعریف تورم و اندازه‌گیری آن

در ادبیات علم اقتصاد، «افزایش سطح عمومی» قیمت‌ها را تورم نامیده و نرخ «تغییر قیمت‌ها» را نرخ تورم تعریف می‌کنند؛ ولی آنچه که به‌عنوان معضل تورم شناخته می‌شود «افزایش مداوم سطح عمومی قیمت‌ها» است. نکته مهم در این تعریف این است که هر نوع افزایش در سطح عمومی قیمت‌ها معضل تورم تعریف نمی‌شود. برای مثال اگر در یک سال در اثر تغییرات آب و هوایی پارهای از قیمت‌ها افزایش یافت و منجر به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها گردد، تورم تلقی نمی‌شود، زیرا این افزایش تنها در یک سال رخ داده و به‌صورت مداوم نیست. بنابراین سرعت رشد بلندمدت سطح عمومی قیمت‌ها است که مسئله اصلی است و تغییرات کوتاه‌مدت و مقطعی سطح عمومی قیمت‌ها با وجود آنکه اهمیت دارد ولی خارج از مقوله این گفتار است.

از لحاظ شدت افزایش قیمت‌ها، تورم به سه دسته تقسیم می‌شود:

۱. **تورم خزنده**^۱: افزایش ملایم و کند قیمت‌ها در طول زمان، تورم خفیف یا خزنده نامیده می‌شود. معمولاً تا ۳ درصد افزایش سطح عمومی قیمت‌ها را در سال، تورم خزنده می‌نامند.
۲. **تورم مزمن**^۲: افزایش سطح عمومی قیمت‌ها با آهنگی سریع‌تر از تورم خزنده و برای یک دوره طولانی را تورم مزمن می‌نامند. معمولاً اقتصادهایی که با چندین سال نرخ‌های تورم بالای ۱۰ درصد دچار تورم مزمن هستند.
۳. **ابر تورم**^۳: وضعیت و حالتی که رشد قیمت‌ها بسیار سریع و لجام‌گسیخته است، ابر تورم نامیده می‌شود. معمولاً رشد قیمت‌های بالای ۵۰ درصد در ماه را ابر تورم می‌نامند. شاید این نوع تورم در حال حاضر بسیار کمیاب باشد، اما در رابطه با آن تجربیات تاریخی متعددی وجود دارد؛ برای مثال آلمان در سال‌های نخستین دهه ۱۹۲۰ میلادی و چین در اثنای جنگ جهانی دوم و ونزوئلا در سال ۲۰۱۵.

1. Creeping Inflation Also: Crawling Inflation
2. Chronic Inflation
3. Hyper Inflation



چهار نوع شاخص قیمت رایج وجود دارد که با توجه به روش محاسبه و اهداف تحلیلی، برای اندازه‌گیری تورم به کار می‌رود. این چهار شاخص عبارتند از: شاخص قیمت مصرف‌کننده^۱، شاخص قیمت تولیدکننده^۲، شاخص قیمت عمده‌فروشی^۳ و شاخص قیمت واردکننده^۴. شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی از مهمترین شاخص‌های قیمت و به‌عنوان یک نماگر مهم برای سنجش نرخ تورم و قدرت خرید پول داخلی یک کشور است. علاوه بر این، این شاخص یکی از ابزارهای مهم برای برنامه‌ریزان اقتصادی جهت تعیین وضعیت اقتصادی کشورها در زمان‌های مختلف و راهنمایی جهت تعیین سیاست‌های پولی و مالی است. شاخص CPI، تغییرات قیمت تعداد ثابت و معینی از کالاها و خدماتی که توسط خانوارهای متوسط به مصرف می‌رسد را اندازه‌گیری می‌کند. شاخص قیمت تولیدکننده PPI، وضعیت و تغییر قیمت‌هایی که در مراحل مختلف فرآیند تولید توسط تولیدکنندگان وضع می‌شود را اندازه‌گیری می‌کند. در واقع PPI برای گروه مواد خام و حساس‌ترین و فوری‌ترین هشداردهنده در مورد تورم و یا رکود آینده است. شاخص قیمت عمده‌فروشی کالاها، تغییرات سطح عمومی قیمت‌ها در بخش عمده‌فروشی را اندازه‌گیری می‌کند. طی سال‌های گذشته، غالب کشورهای پیشرفته جهان، تولید شاخص قیمت عمده‌فروشی کالا را متوقف و به جای آن از شاخص قیمت تولیدکننده استفاده می‌کنند. شاخص قیمت واردکننده نیز به نوبه خود مهمترین متغیر اثرگذار بر رشد قیمت‌هاست که سهم آن در توضیح تغییرات سطح عمومی قیمت‌ها در کوتاه‌مدت بیشتر است. تغییرات این شاخص تحت تأثیر دو متغیر نرخ ارز و تورم جهانی قرار دارد.

۲-۱. آثار اقتصادی و اجتماعی تورم

تورم صرف‌نظر از هر علت یا عللی که به وجود می‌آید، آثار اقتصادی و اجتماعی خود را بر روی متغیرهای کلان اقتصادی منعکس خواهد کرد. بروز تورم موجب بی‌ثباتی در اقتصاد شده و بخش حقیقی اقتصاد و تخصیص منابع را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در ادامه به‌طور مختصر برخی از مهمترین آثار تورم بررسی می‌شود.

بروز نااطمینانی در فعالیتهای اقتصادی: یکی از مهمترین آثار تورم، بروز نااطمینانی در فضای اقتصاد، چه در سمت تولیدکنندگان و چه در سمت مصرف‌کنندگان است. تورم، آثار قابل‌ملاحظه‌ای بر روی حیات بنگاه‌های اقتصادی دارد. در دوران تورمی، عواملی مانند افزایش هزینه‌های استهلاک و سقوط ارزش پول پیش‌بینی حجم درآمدی را سخت و در نتیجه برنامه‌ریزی برای هزینه‌های آینده بنگاه را تا حدود زیادی مختل می‌کند. همچنین تورم هزینه ریسک پروژه‌های بنگاه‌های اقتصادی را افزایش داده

-
1. Consumer Price Index (CPI)
 2. Producer Price Index (PPI)
 3. Wholesale Price Index (WPI)
 4. Import Price Index

و موجب محدود شدن رشد سرمایه‌گذاری و کاهش بهره‌وری می‌گردد.

تورم، تصمیم مصرف‌کنندگان را هم دچار عدم قطعیت می‌کند. در دوران‌های تورمی عموم جامعه به دلیل اجتناب از نگرانی‌های ناشی از تقلیل ارزش پول، پس‌اندازهای خود را صرف خرید کالاهای بادوام مانند زمین، مسکن، طلا و ارز می‌کنند در نتیجه پس‌اندازها به سمت فعالیت‌های مولد نمی‌رود و تولید را تحت تأثیر قرار می‌دهد. همچنین در این دوران، اعتماد مردم به دولت که یکی از مهمترین سرمایه‌های اجتماعی است نیز کاهش می‌یابد که می‌تواند در ادامه از میزان کارآمدی دولت بکاهد.

مالیات تورمی: از دیگر مواردی که موجب از بین رفتن اعتماد میان مردم و دولت می‌شود مالیات تورمی است. مالیات تورمی باز تأمین مالی دولت‌ها از طریق انتشار پول و استقرار از بانک مرکزی به وجود می‌آید. در واقع دولت‌ها به جای افزایش مالیات، از طریق انتشار پول هزینه‌های خود را تأمین مالی می‌کنند که این موضوع موجب افزایش تورم و متعاقب آن کاهش قدرت خرید مردم شده که در نهایت از طریق کاهش سطح سرمایه و اشتغال، موجب کاهش سطح عمومی تولید و کاهش آهنگ رشد اقتصادی می‌شود.

اثر بر روی توزیع درآمد: از جمله تبعات منفی تورم می‌توان به توزیع مجدد درآمد به نفع صاحبان درآمد و دارایی و به زیان دارندگان درآمدهای ثابت مثل حقوق‌بگیران اشاره کرد. به این ترتیب با بروز تورم قدرت خرید حقیقی گروه‌هایی از جامعه تقلیل می‌یابد و عده‌ای دیگر منتفع می‌شوند.

اثر بر روی ترازپرداخت‌ها: بر اساس تئوری برابری قدرت خرید، نرخ ارز در هر اقتصاد از تفاوت تورم داخلی با تورم خارجی به دست می‌آید. بنابراین افزایش نرخ تورم در اقتصاد یک کشور موجب افزایش نرخ ارز یک کشور و متعاقب آن افزایش قیمت کالاهای داخلی برای تقاضاکنندگان خارجی و کاهش قیمت کالاهای خارجی برای مصرف‌کنندگان داخلی است، در نتیجه صادرات کاهش و واردات افزایش می‌یابد که این موضوع عدم تعادل ترازپرداخت‌ها را در پی خواهد داشت و در نهایت با تعدیل قیمت ارز و ایجاد شوک در اقتصاد خنثی می‌گردد.

اثر بر مدیریت اقتصاد کلان: تورم‌های بالا عموماً موجب می‌شوند که کنترل اقتصاد از دست سیاستگذار خارج شود، زیرا در دوران‌های تورم، به دلیل بروز فشار تقاضا، انحصارها و رانت‌ها، آثار منفی قیمتی خود را بر روی اقتصاد می‌گذارند که مانعی برای برقراری شرایط رقابت کامل بر اقتصاد هستند.

دلایل به وجود آمدن تورم

مهمترین عامل تعیین‌کننده نرخ تورم در بلندمدت، نرخ رشد نقدینگی است. نقدینگی طبق تعریف جمع پول و شبه پول است:

— پول عبارت است از اسکناس و مسکوک در دست اشخاص به اضافه سپرده‌های دیداری نزد بانک‌ها.



— شبه پول عبارت است از سپرده‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت و کوتاه‌مدت و سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه.

در واقع بین نرخ تورم و نرخ رشد نقدینگی در بلندمدت رابطه‌ای مستقیم وجود دارد به نحوی که افزایش نرخ رشد نقدینگی موجب افزایش نرخ تورم و در مقابل کاهش نرخ رشد نقدینگی، موجب کاهش نرخ تورم می‌شود. به بیان دیگر، تورم مستمر و پایدار، همیشه و همه‌جا یک پدیده پولی است، به طوری که رشد حجم پول و نقدینگی در صورتی که متناسب با نرخ رشد اقتصاد نباشد، در نهایت موجب افزایش سطح عمومی قیمت‌ها خواهد شد.^۱

تبیین تورم به‌عنوان یک پدیده پولی، تحلیلی بلندمدت است، در کوتاه‌مدت عوامل دیگر می‌توانند آثار قابل‌ملاحظه، اما مقطعی بر نرخ تغییر سطح عمومی قیمت‌ها داشته باشد. بررسی تجربه تاریخی ایران نیز نشان می‌دهد که عامل اصلی تغییرات نرخ تورم در بلندمدت تغییرات نرخ رشد نقدینگی بوده است. دلیل رشد نقدینگی، در اکثر مواقع، سیاست‌های مالی دولت است که در راستای تأمین مالی کسری بودجه خود اتخاذ می‌کند و موجب رشد پایه پولی و افزایش نقدینگی می‌شود. کسری بودجه‌های دولت به هر نوعی که باشد در نهایت منجر به فشار به بانک مرکزی مبنی بر انتشار پول منجر شده و سپس رشد نقدینگی و سپس تورم را ایجاد می‌کند.

در واقع یکی از مهمترین عوامل تورم مستمر و پایدار در اقتصاد ایران، فقدان قاعده مالی مناسب برای دولت، پایین بودن درجه استقلال بانک مرکزی و سلطه مالی دولت بر بانک مرکزی و به‌طور کلی سیستم بانکی است. هر چند از سال‌های برنامه سوم به بعد، استقراض از بانک مرکزی ممنوع شد، اما فقدان یک قاعده مالی مناسب برای استفاده از درآمدهای نفتی و خرید اجباری ارز حاصل از صادرات نفت از سوی بانک مرکزی به هر میزان که دولت تمایل داشته باشد و عدم استقلال بانک مرکزی، خالص دارایی خارجی بانک مرکزی را به اصلی‌ترین موتور محرک رشد نقدینگی در کشور تبدیل کرد.

علاوه بر این، دولتی بودن بخش بزرگی از بانکداری تجاری ایران نیز از دیگر عوامل ساختاری است که در کنار عدم استقلال بانک مرکزی موجب بروز تورم در اقتصاد کشور شده است. بدین صورت که دولت به دلیل نبود قاعده مالی بانک‌ها را مجبور به تأمین مالی دولت نموده و سپس بانک مرکزی نیز به دلیل عدم استقلال و نیز ترس از ورشکستگی بانک‌ها، مجبور به تأمین مالی بانک‌ها از طریق انتشار پول می‌شود. برای مثال، شکل‌گیری تسهیلات تکلیفی طی سالیان متمادی موجب انباشت بدهی دولت و بنگاه‌های دولتی به سیستم بانکی شده و سپس بانک مرکزی را که از استقلال عملکردی نیز برخوردار نیست مجبور کرده است که کسری بانک‌ها را از طریق انتشار پول تأمین نموده و موجب رشد پول و رشد نقدینگی شود و در نهایت تورم ایجاد نماید.

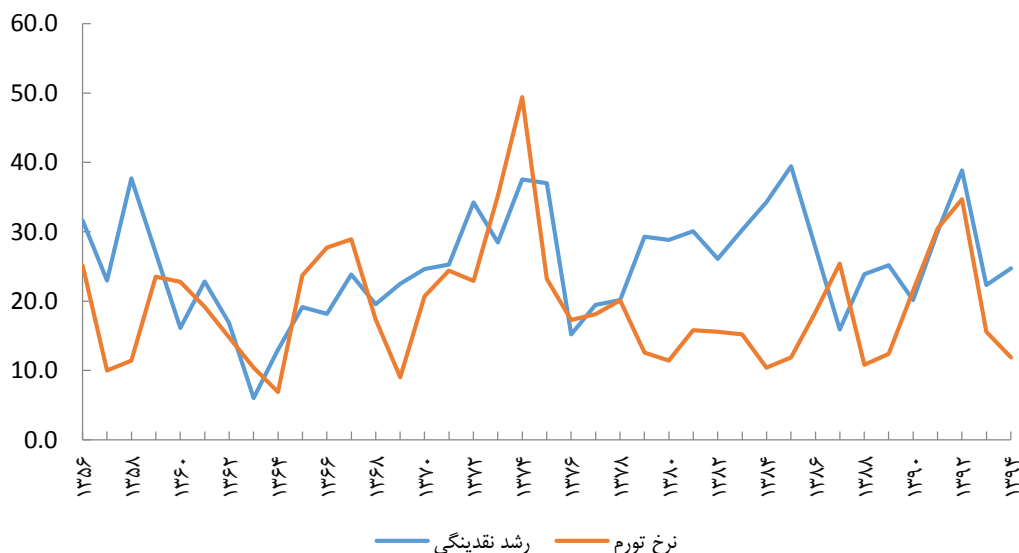
۱. در کوتاه‌مدت این مسئله لزوماً برقرار نمی‌باشد و رشد نقدینگی ممکن است باعث رشد تولید شده بی آنکه قیمت‌ها را خیلی زیاد تحت‌الشعاع قرار دهد. میزان این تأثیرگذاری به میزان تورم‌انظاری مردم بستگی دارد.

در نهایت باید گفت که در بلندمدت، در اقتصاد ایران همانند سایر اقتصادهای دنیا، این رشد پایه پولی و نقدینگی است که موجب افزایش نرخ تورم می‌شود. اما یکی از مهمترین و اصلی‌ترین دلایل به وجود آمدن این رشد نقدینگی، بی‌انضباطی‌های مالی و کسری بودجه‌های دولت است که از دلایل عمده آن، وابستگی شدید بودجه دولت به درآمدهای نفتی در کنار عدم استقلال بانک مرکزی است.

۳-۱. ارتباط میان تورم، نقدینگی و پایه پولی

در اقتصاد ایران، نقش نقدینگی در ایجاد و استمرار تورم، برجسته و غیرقابل انکار است. نمودار ۱ روند رشد نقدینگی و نرخ تورم را در اقتصاد ایران نشان می‌دهد. نکته قابل توجه دوره‌هایی مانند سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۸ است که نرخ تورم و رشد نقدینگی خلاف جهت یکدیگر حرکت کرده‌اند. اما این موضوع ناشی از گسست رابطه نقدینگی و تورم نیست، بلکه مؤید این موضوع است که در کوتاه‌مدت بر اثر شوک‌هایی که به اقتصاد وارد می‌شود، رابطه نقدینگی و تورم دچار گسست می‌شوند، اما در بلندمدت تورم و نقدینگی به یکدیگر همگرا می‌شوند. معمولاً در اقتصاد ایران زمانی روند نقدینگی و تورم از هم فاصله می‌گیرد که شوک مثبت قیمت نفت رخ داده و دوران وفور درآمدهای نفتی است. در واقع افزایش درآمدهای نفتی با وجود آنکه از طریق خالص دارایی‌های بانک مرکزی موجب افزایش پایه پولی و متعاقب آن افزایش نقدینگی می‌شود، اما تورم را افزایش نمی‌دهد زیرا اغلب دولت‌ها، با افزایش شدید واردات، مانع افزایش قیمت‌ها در داخل (در کوتاه‌مدت) می‌شوند.

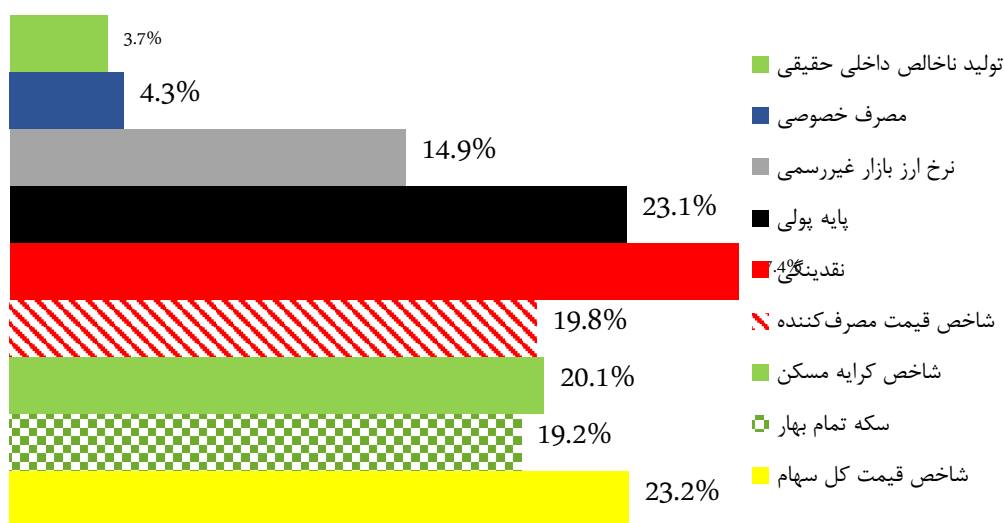
نمودار ۱. روند نرخ تورم و رشد نقدینگی در ایران





نگاهی بر نرخ رشد متغیرهای حقیقی و اسمی اقتصاد ایران نشان می‌دهد که متغیرهای اسمی با نرخی به مراتب بالاتر از متغیرهای حقیقی (که بخش قابل توجهی از این رشد نیز ناشی از رشد جمعیت بوده) در حال رشد هستند و از این رو عدم تعادل در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران ایجاد خواهد شد. نمودار ۲ نشان می‌دهد که چطور بخش اسمی اقتصاد با نرخ بالایی رشد داشته در حالی که بخش حقیقی رشد اندکی را تجربه کرده است.

نمودار ۲. نرخ رشد متغیرهای حقیقی و اسمی اقتصاد ایران



مأخذ: مجاب، ۱۳۹۳.

رابطه زیر، رابطه نقدینگی و پایه پولی را نشان می‌دهد. با توجه به این رابطه، افزایش نقدینگی دو خاستگاه اصلی دارد: رشد پایه پولی از راه کارکرد نظام بانکی و مکانیسم ضریب فزاینده پولی.

$$M_2 = Z \cdot B$$

Z: ضریب فزاینده نقدینگی، B: پایه پولی

«ضریب فزاینده نقدینگی» یکی از عوامل مؤثر در نقدینگی است. این ضریب، مقدار تغییر در حجم نقدینگی را به ازای یک واحد تغییر در پایه پولی نشان می‌دهد. در حقیقت ضریب فزاینده نقدینگی به عنوان حلقه واسط میان پایه پولی و نقدینگی، نقش مهمی در بازار پول و روند رشد نقدینگی دارد. اجزای تعیین‌کننده ضریب فزاینده نقدینگی عبارتند از: نسبت اسکناس و مسکوک در دست اشخاص به کل سپرده‌ها. نسبت ذخیره قانونی بانک‌ها به کل سپرده‌ها و نسبت ذخایر اضافی بانک‌ها به کل سپرده‌ها. - نسبت اسکناس و مسکوک در دست مردم به کل سپرده‌ها: نشانگر آن است که مردم چه مقدار از معاملات خود را با اسکناس و چه مقدار دیگر را با پول تحریری (چک) انجام می‌دهند. در

کشورهای پیشرفته، با استفاده از کارت‌های اعتباری هوشمند و یا چک و ایجاد نظام نوین بانکی، تسبب اسکناس و مسکوکات در دست مردم تا حد امکان کاهش یافته است. اما در کشور ما نسبت مذکور هنوز بالاست که دلیل عمده آن نااطمینانی از شرایط اقتصادی و ترجیح نگهداری اسکناس به جای اعتبار است.

- **نسبت ذخیره قانونی بانک‌ها به کل سپرده‌ها:** ذخیره قانونی، بخشی از سپرده‌های مردم نزد بانک‌هاست که بر طبق قانون باید نزد بانک‌ها باشد. نرخ ذخیره قانونی به‌عنوان ابزار سیاست پولی است، زیرا با افزایش و کاهش آن، ضریب فزاینده نقدینگی هم کاهش یا افزایش می‌یابد و از طریق آن مقدار پول در جریان نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد و تنظیمات پولی اعمال می‌گردد.

- **نسبت ذخایر اضافی بانک‌ها به کل سپرده‌ها:** بانک‌ها معمولاً با توجه به شرایط رونق و رکود اقتصاد، منابعی را به‌عنوان ذخایر اضافی نزد بانک مرکزی نگه می‌دارند. البته این نسبت به عواملی مانند نرخ بهره بازار، نرخ تنزیل مجدد بستگی دارد، هر چه نرخ بهره بازار بیشتر باشد طبعاً هزینه فرصت نگهداری وجوه توسط بانک‌ها افزایش می‌یابد و آنها را وا می‌دارد که ذخایر کمتری نگه دارند.

«پایه پولی» یکی از مهمترین شاخص‌های پولی و مهمترین جزء متغیر نقدینگی به شمار می‌آید که چون تغییرات آن به‌صورت چند برابری در میزان نقدینگی منعکس می‌شود، در مباحث پولی اهمیت بسیار دارد به بیان دیگر پایه پولی به وجوهی گفته می‌شود که از طرف بانک مرکزی به اقتصاد وارد می‌شود و از قدرت خلق اعتبار و تکثیر برخوردار است، به‌طوری که در یک فرآیند خلق بدهی به چند برابر مقدار اولیه پول و اعتبار تبدیل می‌شود. به بیان دیگر، هر افزایشی در رقم پایه پولی، به اندازه بیشتری که معادل «ضریب فزاینده پولی» است، مایه افزایش چند برابری رقم نقدینگی می‌شود. به پایه پولی، «پول پر قدرت» هم گفته می‌شود.

پایه پولی را می‌توان براساس «منابع» یا «مصارف» بانک مرکزی تعریف کرد که در تعریف منابع، دارایی‌های بانک مرکزی و در تعریف مصارف، تعهدات این بانک لحاظ می‌شود.

اجرای پایه پولی بر اساس منابع عبارت است از:

- خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی،
- خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی (بدهی دولت به بانک مرکزی)،
- مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها،
- خالص سایر.

اجزای پایه پولی بر اساس مصارف عبارتند از:

- اسکناس و مسکوک نزد اشخاص،
- اسکناس نزد بانک‌ها،



– سپرده قانونی بانک‌ها،

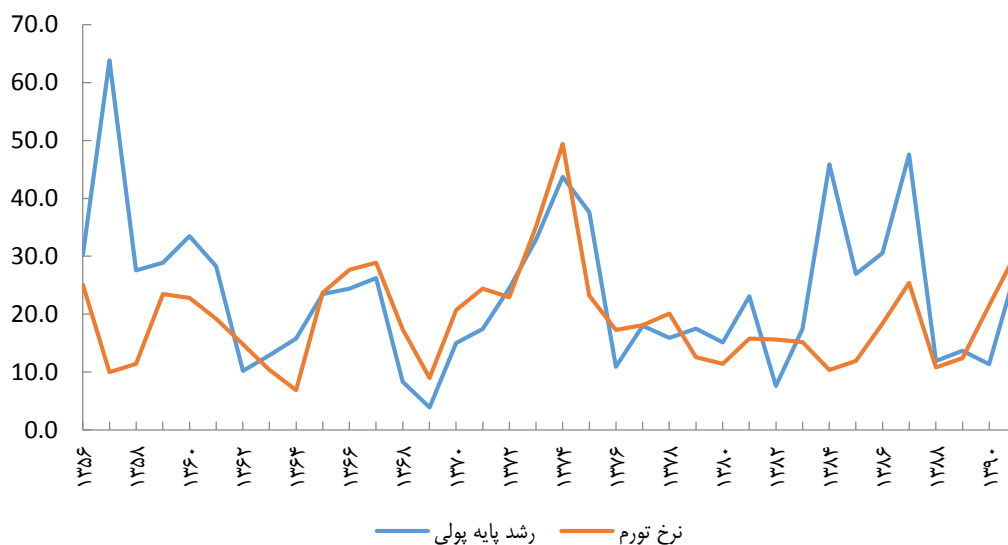
– سپرده آزاد بانک‌ها.

اما تعریف رایج‌تر همان تعریف منابع و محاسبه اجزای «دارایی‌های بانک مرکزی» است. به‌طور کلی دارایی‌های بانک مرکزی به دو گروه گسترده دارایی‌های خارجی و دارایی‌های داخلی این بانک تقسیم‌بندی می‌شود. در گروه دارایی‌های خارجی، دارایی‌های طلا و ارز بانک مرکزی قرار می‌گیرد و در گروه دارایی‌های داخلی، دو مؤلفه مهم «مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی» و «مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها» قرار می‌گیرد. همچنین سایر اجزای دارایی‌های بانک مرکزی از قبیل دارایی‌های فیزیکی و دیگر موارد نیز، در گروهی به نام «خالص سایر ارقام» جای می‌گیرد. به این ترتیب در حساب‌های کلان، پایه پولی بانک مرکزی مشتمل بر چهار جزء اصلی «خالص دارایی‌های خارجی»، «خالص مطالبات از بخش دولتی»، «مطالبات از بانک‌ها» و «خالص سایر ارقام» تعریف می‌شود. در ادامه نحوه اثرگذاری هر کدام از ارقام ذکر شده را بر افزایش پایه پولی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

– مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی (بدهی دولت به بانک مرکزی): زمانی که دولت کسری بودجه خود را نه از طریق فروش اوراق قرضه، بلکه از طریق استقراض از بانک مرکزی، تأمین کند، پایه پولی افزایش می‌یابد. قابل ذکر است که فرآیند پولی کردن کسری بودجه اغلب در کشورهای که استقلال بانک مرکزی کامل و شفاف نیست و نظام مالیاتی کارآمد وجود ندارد، رایج می‌باشد.

– مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها (بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی): هر گونه افزایش در مانده تسهیلات اعطایی بانک مرکزی به بانک‌ها نیز منبع سیلان و افزایش پایه پولی است. در برخی موارد بانک‌ها برای تأمین تقاضای مردم، خودشان از بانک مرکزی استقراض می‌کنند و در برخی موارد، دولت با فشار بر بانک مرکزی، از این نهاد می‌خواهد که برای حمایت از طرح‌های اشتغال‌زا و تولیدی بنگاه‌ها، منابعی را در اختیار بانک‌ها قرار دهند تا آنها اقدام به وام‌دهی کنند. نمودار ۳ روند نرخ تورم و رشد پایه پولی را برای اقتصاد ایران نشان می‌دهد.

نمودار ۳. روند نرخ تورم و رشد پایه پولی در ایران



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

خالص دارایی‌های خارجی (طلا و ارز) بانک مرکزی: در اقتصاد، منبع اصلی دارایی‌های خارجی درآمدهای نفتی حاصل از صادرات نفت است. دولت طبق بودجه مصوب خود، ارزهای نفتی را به بانک مرکزی داده و بانک مرکزی با فروش آنها در اقتصاد منابع ریالی را از سطح اقتصاد جمع‌آوری و به دولت می‌دهد. اما در بسیاری از موارد بانک مرکزی ناگزیر می‌شود از محل منابع داخلی خود، وجوه ریالی ارزها را به دولت بازگرداند و دولت آن را در جامعه تزریق کند که از این طریق پایه پولی افزایش می‌یابد.

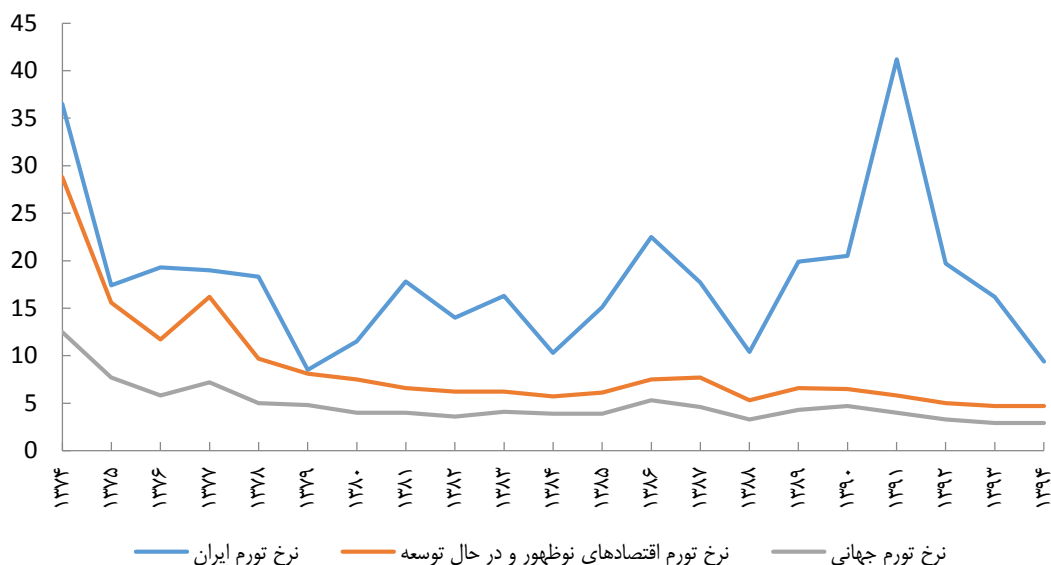
به طور کلی در اقتصاد ایران از برنامه سوم به بعد، استقرار از بانک مرکزی ممنوع شده است. اما متأسفانه دولت مسیر دیگری که تکلیف به بانک‌های دولتی است را یافته و از طریق آن هزینه‌های خود را پوشش داده و برنامه‌های خود را اجرا می‌کند.

۱-۴. مقایسه جهانی تورم

مقایسه روند نرخ تورم ایران و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه حاکی از آن است که نرخ تورم همچنان از معضلات اصلی اقتصاد ایران است و تورم مستمر و پایدار در ایران تبدیل به مشکلی حل‌نشده شده است. نمودار ۴، روند نرخ تورم ایران را در کنار اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه، طی ۲۰ سال گذشته نشان می‌دهد. نمودار گویای این مسئله است که در حالی که بسیاری از اقتصادها توانسته‌اند معضل تورم‌های بالا و پایدار را حل کنند، ایران هنوز بر این مشکل فائق نیامده است.



نمودار ۴. مقایسه روند نرخ تورم در ایران و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه



مأخذ: صندوق بین‌المللی پول.

در سال ۲۰۱۵ نیز، ایران همچنان در میان ۲۰ کشوری که در جهان دارای بالاترین نرخ تورم هستند، قرار و جایگاه ۱۱ام را دارد. نکته مهم اینکه اغلب ۱۰ اقتصاد دارای نرخ تورم بیشتر از ایران، کشورهایمانند یمن، اوکراین، سودان جنوبی و سودان هستند که درگیر جنگ‌های داخلی و یا خارجی هستند. اما در میان این اقتصادها، اقتصاد روسیه نیز وجود دارد که نرخ تورم این کشور در سال ۲۰۱۵ به دلیل کاهش قابل ملاحظه درآمدهای نفتی، کاهش ارزش روبل و همچنین تحریم‌های اقتصادی غرب علیه این کشور، افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته است. همچنین مطالعه بر روی ۱۷۵ کشور جهان نشان می‌دهد که تنها ۲۶ کشور طی ۱۰ سال اخیر نرخ تورم دو رقمی داشته‌اند و اقتصاد ایران در میان ۱۰ کشور نخست قرار دارد.

جدول ۱. مقایسه کشورهای با بالاترین سطح تورم

کشور	رتبه	نرخ تورم در سال ۲۰۱۵	متوسط نرخ تورم از سال ۲۰۰۵-۲۰۱۵
ونزوئلا	۱	۱۵۹	۳۶/۹
اوکراین	۲	۴۹/۹۸	۱۴/۱
سودان جنوبی	۳	۴۱/۱	۲۴/۹
یمن	۴	۳۰/۰۳	۱۲/۸
مالاوی	۵	۲۰/۰۶	۱۵
سودان	۶	۱۹/۸	۱۸/۷
آرژانتین	۷	۱۶/۸۲	۱۲/۲
روسیه	۸	۱۵/۷	۹/۸

۱۲/۱	۱۵/۳	۹	غنا
۲۰/۳	۱۵/۱	۱۰	بلاروس
۱۸/۷	۱۵	۱۱	جمهوری اسلامی ایران
۱۲/۴	۱۲/۲	۱۲	اریتره
۱۰/۸	۱۲/۱	۱۳	میانمار
۱۰/۱	۱۱	۱۴	مصر
۹	۱۰/۸	۱۵	تاجیکستان
۱۲/۷	۱۰/۲۷	۱۶	آنگولا
۱۲/۲	۱۰/۲۱	۱۷	سریالئون
۱۶/۹	۹/۹۸	۱۸	اتیوپی
۱۱/۵	۹/۷۵	۱۹	ازبکستان
۱۰/۷	۹/۰۸	۲۰	نیجریه

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول.

اقتصاد ایران طی ۴۰ سال اخیر (سال‌های ۱۳۵۴ تا ۱۳۹۴) تنها در سه سال (۱۳۵۴، ۱۳۶۴ و ۱۳۶۹) نرخ تورم تک‌رقمی را تجربه کرده است. این موضوع نشان می‌دهد که در حالی که مسئله تورم به‌عنوان عامل اصلی بی‌ثباتی در محیط اقتصاد کلان شناخته می‌شود، اما در اقتصاد ایران همچنان حل نشده و از این‌رو پیامدهایی مانند نااطمینانی، به تأخیر انداختن سرمایه‌گذاری و خروج سرمایه را در پی خواهد داشت. بنابراین مجموع عوامل ذکر شده در بالا اهمیت راهبردی موضوع تورم و تلاش تمامی نهادها برای کنترل این متغیر را نشان می‌دهد.

۲. قوانین و مقررات تورم‌زا

افزایش یکباره سطح قیمت‌ها در کوتاه‌مدت، ممکن است ناشی از نوعی سیاست‌گذاری خاص در یک بازه زمانی باشد، اما در تورم مزمن به معنای افزایش دائمی روند قیمت‌ها عوامل بسیار زیادی مانند رابطه بین نهادهای اقتصادی، قوانین و مقررات، روابط اقتصاد سیاسی و چانه‌زنی ذینفعان تورم و غیره در کنار عدم استقلال بانک مرکزی موجب رشد پایه پولی و نقدینگی شده و سپس تورم می‌شوند.

در قسمت قبل عوامل ایجاد و تشدیدکننده تورم به تفصیل بررسی شد، بر اساس موارد عنوان شده در بالا بررسی اجزای پایه پولی در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که رشد پایه پولی طی سال‌های گذشته در بازه‌های زمانی مختلف تحت تأثیر عوامل مختلف بوده که از سال ۱۳۷۰ به بعد می‌توان آن را به سه بازه زمانی تقسیم کرد:

۱. **پیش از سال ۱۳۸۰:** تا پیش از سال ۱۳۸۰ دولت به منظور تأمین بخشی از نیازهای بودجه‌ای خود از منابع بانک مرکزی استفاده کرده است که تبدیل به بدهی دولت به بانک مرکزی شده و استقراض



دولت از بانک مرکزی اصلی‌ترین عامل افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم بوده است.

۲. از سال ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۸۵: از سال ۱۳۸۰ به بعد پس از تصویب ممنوعیت استقراض دولت از بانک مرکزی در برنامه سوم، افزایش سهم خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به واسطه افزایش قیمت نفت عامل اصلی افزایش پایه پولی و در نتیجه افزایش تورم بوده است. به طوری که طی این دوره (و سال‌های بعد از آن تا سال ۱۳۹۱) برداشت بی‌رویه از حساب ذخیره ارزی و نبود قواعد الزام‌آور برای دولت به منظور ذخیره‌سازی درآمدهای حاصل از فروش نفت خام موجب افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم شده است.

۳. از سال ۱۳۸۶ به بعد: از سال ۱۳۸۶ به بعد هرچند خالص دارایی‌هایی خارجی بانک مرکزی همچنان سهم قابل توجهی از پایه پولی و رشد آن داشته، اما در کنار خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، افزایش سهم جزء دیگری از پایه پولی یعنی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی قابل توجه است. افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به خصوص در سال‌های اخیر سهم قابل توجهی از رشد پایه پولی و در نتیجه تورم داشته است. این افزایش در بسیاری موارد به واسطه قوانین و مقرراتی که منابع بانک‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد ایجاد شده و رابطه بین بانک، دولت و بانک مرکزی که بدهی مثلی دولت به بانک‌ها و بانک‌ها به بانک مرکزی را ایجاد کرده نیاز به اصلاحات ریشه‌ای دارد. همین موضوع باعث می‌شود تا حل معضل تورم بدون اصلاحات نهادی در شبکه بانکی کشور امکانپذیر نباشد.

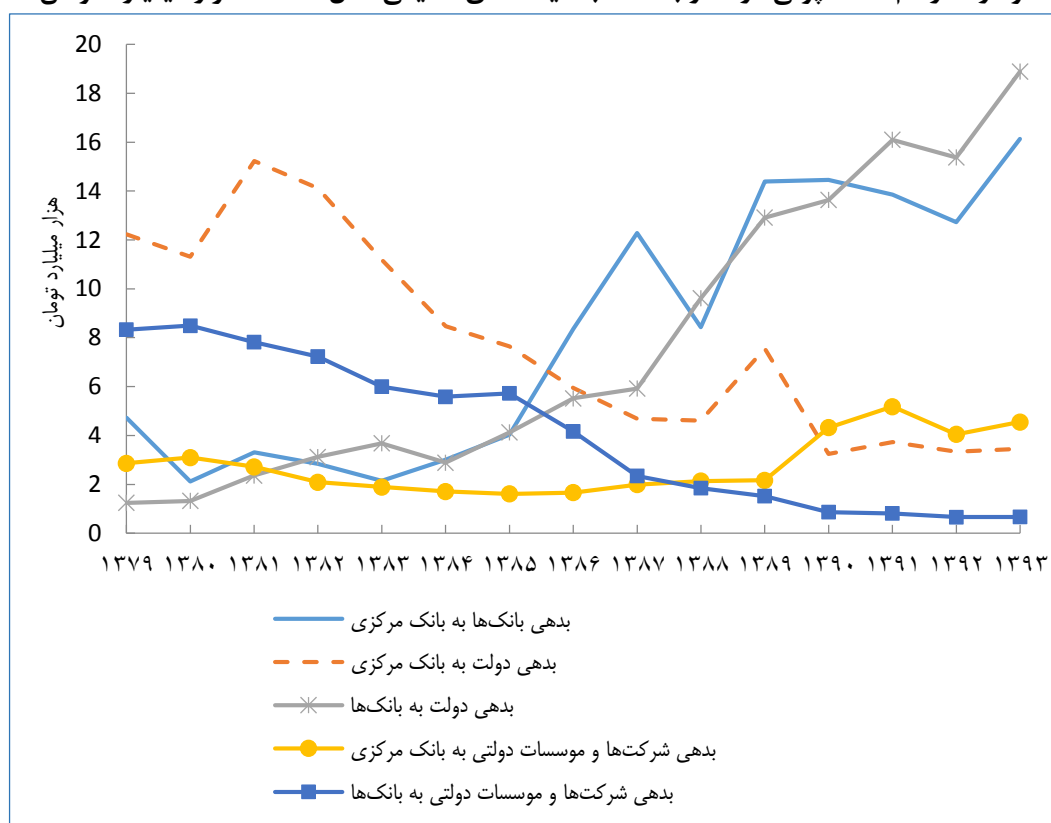
قوانین متعددی که شبکه بانکی کشور را ملزم به پرداخت وام به اشخاص و گروه‌های خاص کرده منجر شده تا فعالیت بانکداری از رسالت اصلی خویش فاصله بگیرد. قوانین متعدد مانند آیین‌نامه گسترش بنگاه‌های کارآفرین و زودبازده، مسکن مهر، طرح منطقی کردن نرخ سود بانکی، مصوبات هرساله شورای عالی پول و اعتبار برای تعیین نرخ سود بانکی و قوانین بودجه سنواتی و مواردی از این قبیل که در قسمت‌های بعد به آنها اشاره خواهد شد تقریباً تمامی فعالیت‌های شبکه بانکی را تحت سلطه خویش در آورده است.

الزام بانک‌ها به اعطای تسهیلات به گروه‌های خاص و در کنار آن نرخ‌های سود دستوری پایین‌تر از نرخ تورم از یک طرف مدیریت ریسک بانک‌ها را تحت تأثیر قرار داده و از طرف دیگر بانک‌ها برای جبران خسارت ناشی از نرخ سود پایین وارد فعالیت‌های بنگاهداری و سرمایه‌گذاری در املاک و اموری مانند آن شده‌اند. نتیجه آنکه مجموع این تکالیف در کنار برخی سوءمدیریت‌ها و در زمینه مدیریت ریسک و اعتبارسنجی و غیره، در حال حاضر بانک‌ها را با حجم بالایی از مطالبات غیرجاری، بدهی قابل توجه به بانک مرکزی و دارایی‌هایی با نقدشوندگی پایین یا دارایی مسموم مواجه کرده است.

افزایش همزمان بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و بدهی دولت به بانک‌ها، نشان می‌دهد که بخش زیادی از افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی که منجر به رشد پایه پولی می‌شود، ناشی از فشار بخش دولتی به شبکه بانکی است. یعنی دولت نه تنها از طریق افزایش بدهی شرکت‌های دولتی و دولت به

بانک مرکزی (که مجدداً از سال ۱۳۹۰ روند رو به رشد داشته) موجب افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم می‌شود، بلکه از طریق فشار به شبکه بانکی و افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی نیز، در رشد پایه پولی نقش قابل توجهی دارد.

نمودار ۵. ارقام عمده پولی دولت و بانک‌ها به قیمت‌های حقیقی سال ۱۳۸۳ (هزار میلیارد تومان)



مآخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی.

توضیح: شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی با داده‌های تولید ناخالص داخلی مرکز آمار ایران محاسبه شده است.

نمودار ۵ نشان می‌دهد که افزایش بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به صورت همزمان رخ داده است. علاوه بر آن محاسبه این ارقام به قیمت حقیقی نشان می‌دهد که بدهی بخش دولتی به بانک‌ها و بانک مرکزی و همچنین بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به قیمت‌های حقیقی هم رو به افزایش بوده و بنابراین رشد آنها بیش از رشد تورم بوده است.

این حجم قابل توجه بدهی دولتی به بانک‌ها و از طرف دیگر بدهی‌های غیرجاری بانک‌ها تا حد زیادی معلول قوانین و مقرراتی است که بر فعالیت شبکه بانکی سایه انداخته است که در این بخش از گزارش به آن اشاره خواهد شد. در ادامه به دلیل اهمیت قوانین بودجه سنواتی، در قسمت اول تأثیر قانون بودجه بر تورم و نقش مجلس در این باره مورد بررسی قرار گرفته و در قسمت دوم از این بخش، به



برخی از مهمترین قوانینی که شبکه بانکی کشور را تحت تأثیر قرار داده و نقش قابل ملاحظه‌ای بر تورم داشته، اشاره خواهد شد.

۲-۱. قوانین بودجه سنواتی

در میان قوانین و مقرراتی که می‌توانند منشأ تورم و تشدیدکننده آن باشند، قوانین بودجه سنواتی هر ساله تکالیف زیادی را به شبکه بانکی اعمال می‌کنند و از منظر فشار بر پایه پولی و در مرحله بعدی، تشدید تورم نقش قابل ملاحظه‌ای دارند. اهمیت بررسی قوانین بودجه سنواتی از آن جهت است که اولاً هر ساله به تصویب می‌رسند و ثانیاً مجلس نقش قابل توجهی در تصویب بندها و تبصره‌های این قانون دارد.

در تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه سنواتی در موارد متعددی بانک‌ها یا بانک مرکزی و در برخی موارد صندوق توسعه ملی ملزم به پرداخت وام به اشخاص حقیقی و حقوقی خاص با نرخ کمتر از نرخ بازار و یا مکلف به اعمال بخشودگی و امهال بدهی‌های مشخص شده‌اند. چنین تکالیفی به شبکه بانکی منجر به افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی شده و مشکل تنگنای اعتباری بانک‌ها را قوت می‌بخشد.

به منظور آشنایی بیشتر با چگونگی اثرگذاری بندها و تبصره‌های قوانین بودجه بر تورم، چهار مسیر زیر شناسایی شده‌اند:

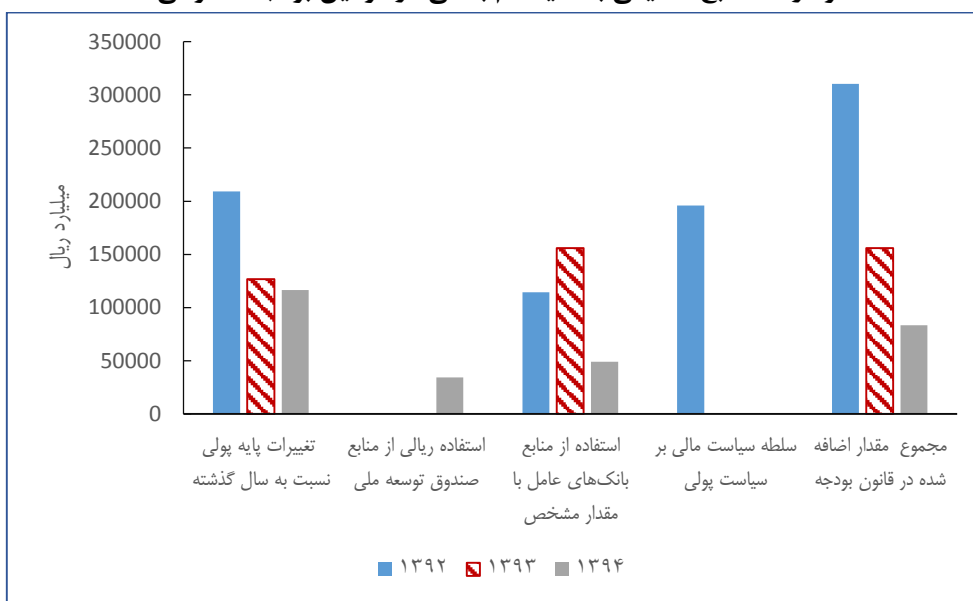
۱. استفاده از منابع بانک مرکزی و یا کاهش استقلال بانک مرکزی از طریق اعمال تکالیف به بانک مرکزی (سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی)،
۲. استفاده از منابع بانک‌های عامل و اعمال تکالیف متعدد دیگر به بانک‌های عامل مانند امهال و بخشودگی بدهی‌ها و قبول برخی وثایق،
۳. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی،
۴. دخالت در سیاست ارزی دولت.

در ادامه با بررسی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ نشان خواهیم داد که هر یک از این قوانین تا چه میزان می‌توانند منجر به افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم شوند.^۱ همان‌طور که در نمودار ۵ مشخص است، دو متغیر بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی هم حرکتی قابل توجهی داشته و در طول زمان در هر حال افزایش بوده‌اند. این موضوع نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از بدهی دولت به بانک‌ها، منجر به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی شده و پایه پولی را افزایش

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش تفصیلی با عنوان «مجلس، بودجه و تورم» به بررسی رابطه بین قوانین بودجه سنواتی و تورم پرداخته و نقش مجلس را نیز در این میان بررسی کرده است. از این‌رو این قسمت از مطالعه خلاصه‌ای از گزارش مذکور با شماره مسلسل ۱۴۷۸۷ است.

می‌دهد. یکی از مهمترین قوانینی که زمینه‌ساز ایجاد بدهی دولت به بانک‌هاست، قوانین بودجه سنواتی است. بررسی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴، از منظر مسیرهای چهارگانه که در بالا به آنها اشاره شد، در نمودار ۶ نشان داده شده است.

نمودار ۶. منابع تکلیفی به سیستم بانکی در قوانین بودجه سنواتی



مأخذ: گزارش مجلس، بودجه، تورم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۸۷.

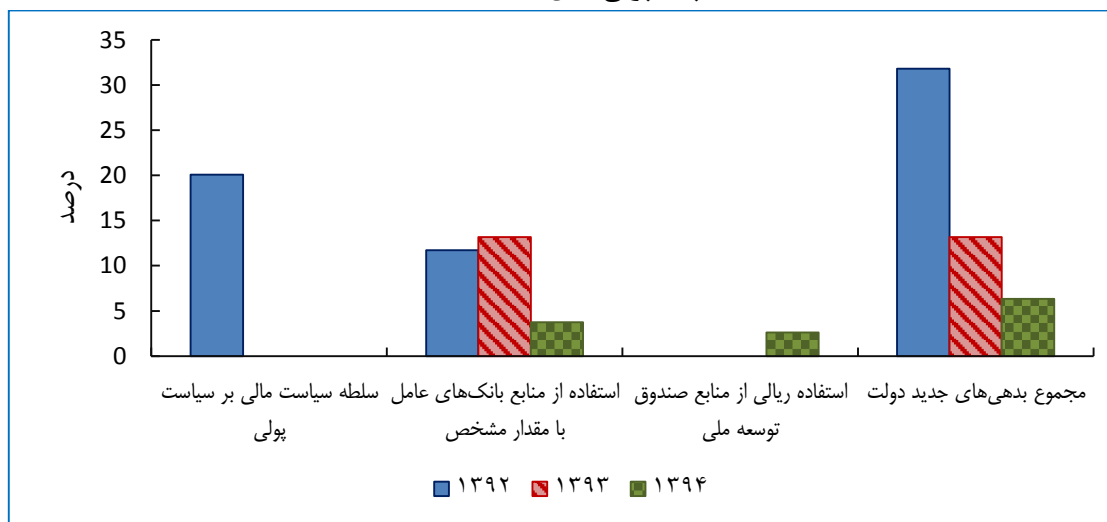
توضیح: تغییرات پایه پولی سال ۱۳۹۴، تغییرات پایه پولی سه ماهه نسبت به کل سال ۱۳۹۳ بوده و بنابراین قابل مقایسه با سال‌های دیگر نیست.

نمودار ۶ حداقل مقدار تکلیف شده به بانک‌ها و یا استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی به واسطه قوانین بودجه سنواتی را نشان می‌دهد. به طوری که در بسیاری از موارد تکالیف مقرر شده در قانون بودجه دارای ارقام مشخص نیست و در نمودار ۶ نشان داده نشده است. برای مثال عنوان سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی که بر استفاده از منابع بانک مرکزی اطلاق می‌شود، در نمودار ۶ تنها برای سال ۱۳۹۲ نشان داده شده و این در حالی است که در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ نیز بندهایی متناظر با این عنوان وجود داشته که دارای ارقام مشخصی نیست.

بر اساس نمودار ۶ حداقل تکالیف اعمال شده در قانون بودجه که در صورت تحقق منجر به رشد پایه پولی خواهد شد، بیش از تغییرات پایه پولی در آن سال بوده است.



نمودار ۷. نسبت تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی در قوانین بودجه سنواتی به پایه پولی سال گذشته



مأخذ: همان.

نمودار ۷ نشان می‌دهد که اگر تنها آنچه در تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه به تصویب رسیده محقق شود (با فرض آنکه تکلیف به بانک‌های عامل منجر به افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود)، پایه پولی تنها از این محل (تنها تکالیفی که دارای ارقام مشخص هستند) چه میزان رشد خواهد داشت. بر این اساس، مجموع بدهی‌های ایجاد شده توسط قوانین بودجه در سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ در صورت اجرا به ترتیب ۳۱/۸، ۱۳/۲ و ۶ درصد رشد پایه پولی را ایجاد خواهند کرد. یعنی دولت تنها به واسطه قانون بودجه، رشد قابل توجهی را در پایه پولی ایجاد می‌کند. این موضوع از اهمیت بالایی برخوردار بوده و به نظر می‌رسد سیاستگذار در تصویب قانون بودجه تصویر دقیقی از ارقام مصوب ندارد!

همچنین نقش مجلس در تصویب قوانین بودجه سنواتی و به خصوص بندها و تبصره‌های تورمزا قابل اهمیت است. بررسی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ نشان می‌دهد که طی این سال‌ها موارد متعددی از تکالیف تورمزا در فرآیند تصویب قانون بودجه در مجلس شورای اسلامی به لایحه بودجه اضافه شده است. مهمترین این موارد عبارتند از:

۱. تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط پنج‌ساله جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها،^۲

۱. البته بسیاری از این تکالیف اجرا نشده یا اساساً امکان اجرایی شدن نداشته‌اند. با این حال، مقایسه این ارقام با تغییرات پایه پولی نشان می‌دهد که در هنگام ارائه و تصویب قوانین بودجه درک صحیحی از مقیاس ارقام تکلیفی و تبعات تورمی آن وجود ندارد.

۲. بند «۱۰۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۲، بند «ج» تبصره «۱۷» سال ۱۳۹۳ و بند «ز» تبصره «۱۶» سال ۱۳۹۴.

۲. تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات به بخش آب و کشاورزی،^۱
۳. تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات خرید یا احداث مسکن با نرخ سود ۴ درصد و دوره بازپرداخت ۲۰ ساله، بدون رعایت الگوی مصوب مسکن،^۲
۴. تکلیف به کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی برای امهال در بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی شده‌اند،^۳
۵. امهال در پرداخت حق بیمه اجتماعی برای کشاورزانی که دچار خشکسالی شده‌اند،^۴
۶. اجازه تنفس یک ساله به دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی برای بازپرداخت تسهیلات بانکی طرح‌های سرمایه‌ای این نهادها.^۵

تکالیف نام برده شده در بالا که در فرآیند تصویب قانون بودجه در مجلس شورای اسلامی به لایحه اضافه شده (و در بسیاری موارد پس از اضافه شدن در لایحه در یک سال در سال‌های بعدی از ابتدا در لایحه قرار گرفته است) نقش قابل توجه مجلس در رویکرد ترمیمی قانون بودجه را نشان می‌دهد. در مجموع بررسی‌های این بخش نشان می‌دهد که یکی از گام‌های اساسی مجلس برای دستیابی به هدف تورم تک‌رقمی زیر ۵ درصد، اصلاح قوانین بودجه به لحاظ کانال‌های تورم‌زای این قانون است که در قسمت انتهایی از این مطالعه، راهکارهای اصلاحی این امر ارائه شده است.

۲-۲. سایر قوانین و مقررات

در این بخش از گزارش، سعی بر این است که نمایندگان محترم با آثار ترمیمی تعدادی از مهمترین قوانین و تصویب‌نامه‌های مصوب در دوره‌های پیشین آشنا شوند. مصوبات انتخاب شده، مصوباتی هستند که شناخته شده‌تر بوده و آثار آنها نیز تا حدی برای عموم قابل درک است. هدف از این نوع انتخاب، اختصار و جامعیت این بخش است و توجه به ریشه‌های نهادی این گونه مصوبات می‌تواند راهنمای شناسایی آثار مصوبات مشابه در آینده باشد.

۲-۲-۱. آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین

آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین در آبان‌ماه ۱۳۸۴ به تصویب هیئت وزیران رسید. با اینکه این آیین‌نامه مصوب مجلس شورای اسلامی نیست، اما به‌دلیل گستردگی

۱. بند «ز» تبصره «۱۱» سال ۱۳۹۳ و بند «ح» تبصره «۱۱»، سال ۱۳۹۴.

۲. بند «۱۰۴» سال ۱۳۹۲، بند «د» تبصره «۱۷» سال ۱۳۹۳ و بند «ج» تبصره «۱۶» سال ۱۳۹۴.

۳. بند «د» تبصره «۱۱» سال ۱۳۹۳، بند «د» تبصره «۱۱» سال ۱۳۹۴.

۴. بند «ج» تبصره «۱۱» سال ۱۳۹۳، بند «ج» تبصره «۱۱» سال ۱۳۹۴.

۵. بند «د» تبصره «۱۳» سال ۱۳۹۳ و بند «ج» تبصره «۱۳»، سال ۱۳۹۴.



ابعاد این طرح و اهمیت آن در اقتصاد کشور، در این بخش از گزارش به آثار تورمی آن اشاره شده است. در این آیین‌نامه بانک‌ها مکلف شده بودند که به مدت پنج سال، هر سال حداقل به میزان نسبتی از تسهیلات اعتباری خود را به بنگاه‌های کوچک موضوع آن اختصاص دهند.

در اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۵، هیئت وزیران تصویب‌نامه‌ای را در زمینه آیین‌نامه بنگاه‌های کوچک زودبازده و کارآفرین ابلاغ نمود. بر اساس تصویب‌نامه جدید، به منظور تثبیت اشتغال موجود، کارگروه اشتغال و سرمایه‌گذاری استان‌ها مجاز شد ۲۰ درصد از تسهیلات را به بنگاه‌های کوچک که برای تأمین نقدینگی مشکل دارند اختصاص دهد. همچنین، شورای پول و اعتبار موظف شد ظرف یک ماه از تاریخ تصویب آیین‌نامه نسبت به اصلاح دستورالعمل‌های معیار بانک‌های عامل با این تصویب‌نامه اقدام نماید. وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز موظف شد به میزان ۱۸ هزار میلیارد ریال بانک عامل به استثنای بانک مسکن معرفی نماید.

همان‌گونه که در بخش‌های پیش در مورد کانال‌های اثرگذاری قوانین بر تورم گفته شد، سرکوب مالی یکی از راه‌های اثرگذاری مجموعه قانونگذار بر تورم است. تکلیف به بانک‌های عامل برای اختصاص نسبتی از تسهیلات خود به بنگاه‌های موضوع این آیین‌نامه مصداقی از سرکوب مالی است. با استناد به گزارش‌های رسمی و غیررسمی، مانند گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۱ و نیز منابع مستقل غیر دولتی و کارشناسان می‌توان گفت که این طرح در اجرا از نظر اشتغال‌زایی ناموفق بوده است. مسئله مورد توجه این گزارش در مورد این طرح، علاوه بر اشتغال‌زایی، وضعیت بانک‌ها پس از اجرای این طرح است. بنا بر گزارشات خلاصه تحولات اقتصادی کشور، بخشی از مطالبات غیرجاری کشور ناشی از اجرای این طرح بوده است. به گفته رئیس کل بانک مرکزی نیز تا پایان خردادماه ۱۳۹۳، مجموع مطالبات سررسید گذشته و معوق نظام بانکی از محل آیین‌نامه مزبور به ۴۰/۲ هزار میلیارد ریال رسیده است. کل مطالبات سررسید گذشته و معوق معادل ۱۳/۶ درصد کل تسهیلات اعطایی از محل آیین‌نامه است و کل مطالبات سررسید گذشته و معوق معادل ۲۴/۶ درصد از کل مبالغی است که باید تا این مقطع از محل تسهیلات اعطایی مذکور وصول می‌شد. همچنین، با استنباط از گزارش بانک مرکزی در بازه ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ از مجموع ۷۹۳ نمونه طرح بررسی شده، میزان انحراف بر حسب مبلغ و تعداد به ترتیب ۴۰ و ۳۹ درصد بوده است.^۲ نکته قابل توجه در این مورد، مسئله نظارت بانک مرکزی است که باید بسیار کارآتر عمل می‌نمود. نظارت کارآی بانک مرکزی می‌تواند پیش از گستردگی بیش از پیش مسائلی از این دست، روند را شناسایی نموده و اقدامات لازم را انجام دهد.

۱. طرح گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین ناموفق بوده است، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱، ۲۲ آذر). برگرفته از:

<http://rc.majlis.ir/fa/news/show/824538>

۲. جایگاه شرکت‌های کوچک و متوسط در اقتصاد کشور. بانک مرکزی (۱۳۹۳، ۲۰ مرداد). برگرفته از: <http://www.cbi.ir/showitem/12096.aspx>

در صورت نظارت ضعیف و نیز وابستگی بانک‌ها به منابع بانک مرکزی، این گونه اقدامات دولت و حاکمیت منجر به تضعیف مدیریت ریسک در بانک‌ها شده و آنها با توجه کم نسبت به کیفیت اعتبارات اعطایی اقدام به پرداخت وام کرده و در صورت نکول شدن نیز به راحتی به بانک مرکزی مراجعه می‌نمایند. بدین سبب، این گونه اقدامات محل نظام پولی کشور خواهد شد.

گسترده‌گی مطالبات غیرجاری منجر به کاهش منابع در دسترس بانک‌ها برای اعطای تسهیلات می‌شود. در این شرایط اگر بانک‌ها بتوانند برای این مسئله دولت را مسئول معرفی نمایند، از منابع بانک مرکزی اضافه برداشت می‌کنند. اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی و افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی مستقیماً منجر به افزایش پایه پولی می‌شود که نهایتاً خود را به شکل تورم در جامعه نشان می‌دهد.

از طرف دیگر، مسئله کژمنشی تسهیلات‌گیرندگان و عدم استفاده از تسهیلات برای امور اشتغال‌زایی ناشی از تکلیفی بودن تسهیلات و عدم بررسی دقیق طرح‌های موضوع تسهیلات توسط بانک است. انحراف تسهیلات دریافتی از بنگاه‌های تولیدی و ورود آنها به بازارهایی مانند سکه و ارز و مسکن، منجر به افزایش تقاضا در این بازارها شده و تورم ناشی از فشار تقاضا را در این بازارها به وجود می‌آورد. افزایش قیمت در بازارهای ارز و مسکن و سکه به انتظارات تورمی دامن زده و افراد با شاخص‌بندی خود، منجر به تداوم تورم خواهند شد.

از نظر بانک مرکزی، مهمترین علل انحراف و عدم صرف تسهیلات زودبازده در محل طرح عبارتند

از:^۱

– اصرار مقامات محلی غیربانکی در تصویب طرح‌ها در قالب فرآیندی که بررسی توجیه فنی، مالی و اقتصادی طرح‌ها از سوی بانک‌ها را تضعیف کرده بود. (نتیجه‌گیری در کمیته و شورای اشتغال استان‌ها).
– حجم فراوان طرح‌های ارجاعی به بانک‌ها و اصرار بر سرعت عمل در تصمیم‌گیری و لاجرم عدم امکان ارزیابی صحیح طرح‌ها توسط بانک‌ها.

– تنوع دستگاه‌های اجرایی معرفی‌کننده بنگاه تولیدی به بانک و پیگیری مکرر دستگاه‌های اجرایی.

– عدم اهلیت فنی و یا مالی برخی از متقاضیان معرفی شده توسط دستگاه‌های اجرایی به بانک

عامل.

در این راستا و در مردادماه ۱۳۹۳، دکتر ولی ا... سیف، رئیس کل بانک مرکزی در همایش بنگاه‌های کوچک و زودبازده این گونه بیان می‌کنند: «به‌رغم مقاومت‌های کارشناسی و مباحث دنباله‌دار، اجرای آیین‌نامه مذکور در عمل به افزایش شدید بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و رشد نقدینگی از

۱. جایگاه شرکت‌های کوچک و متوسط در اقتصاد کشور. بانک مرکزی (۱۳۹۳، ۲۰ مرداد).. برگرفته از <http://www.cbi.ir/showitem/12096.aspx>



این محل انجامید؛ بدون آنکه فرصت‌های شغلی مولد و پایدار چندانی با هزینه‌های قابل توجه مذکور نصیب اقتصاد شود. بدیهی است نقدینگی غیرمولد تزریق شده در این طرح خود از عوامل تغذیه‌کننده فشارهای تورمی در سال‌های بعد بوده است. مضاف بر این، تعجیل غیرمنطقی در اجرای آیین‌نامه مذکور زمینه مناسبی را برای سودجویان و انحراف تسهیلات بانکی از اهداف اصلی خود فراهم ساخت که از آن به‌عنوان یکی از عوامل اصلی نوسانات در بازار دارایی‌هایی نظیر مسکن در دوره‌های بعد یاد می‌شود».

۲-۲-۲. قوانین مرتبط با مسئله تأمین مسکن

ذیل تبصره «۶» در قانون بودجه سال ۱۳۸۶، بر تأمین مسکن مناسب برای آحاد ملت به خصوص اقشار کم‌درآمد تأکید شد و جهت نیل به اهداف تعیین شده راهکارهای متعددی مانند اجاره بلندمدت زمین در چارچوب حق بهره‌برداری از زمین‌های دولتی به منظور کاهش قیمت واحدهای مسکونی و حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده واحد مسکونی پیشنهاد شد. در اردیبهشت ماه ۱۳۸۷ نیز مجلس شورای اسلامی قانون «ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» را با تأیید شورای نگهبان تصویب کرد.

در ماده (۱۲) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن تصریح شده است که بانک مرکزی تنها برای احداث واحدهای مسکونی و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی و پرداخت وام قرض‌الحسنه مسکن (برای اسکان موقت) از طریق بانک‌های عامل به تأمین و پرداخت تسهیلات بلندمدت در قالب سهمیه مشخصی از کل تسهیلات بانکی که در ابتدای هر سال توسط دولت تعیین می‌شود، اقدام می‌نماید. در این ماده از قانون آمده است که این تسهیلات پس از ساخت واحدهای مسکونی قابل انتقال به خریداران خواهد بود.

فصل هفتم از آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مربوط به اعطای تسهیلات بانکی است. در این فصل بانک‌ها موظف شده‌اند که اعطای تسهیلات به طرح‌های حمایتی دولت در زمینه تأمین مسکن را در اولویت قرار دهند. همچنین، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف به اجرای احداث سالیانه دویست هزار واحد مسکونی در مناطق روستایی و تعیین سقف تسهیلات مورد نیاز در هر استان برای این منظور شده است. سازمان مسکن و شهرسازی استان و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز به‌ترتیب مرجع معرفی متقاضیان مسکن شهری و روستایی شدند.

در آذرماه ۱۳۸۸، وزیران عضو کارگروه مسکن برای اعطای تسهیلات بانکی در قالب طرح مسکن مهر تصویب‌نامه‌ای را با تأیید رییس‌جمهور وقت ابلاغ نمودند. در این تصویب‌نامه، برای بانک مسکن و بانک مرکزی وظایفی در راستای پیشبرد اهداف مسکن مهر تعیین شده است. همچنین، تعیین شده که در مناطق فاقد سند رسمی با تأیید بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و ضمانت یک نفر کارمند رسمی دولت، تسهیلات مسکن مهر اعطا می‌شود. در نهایت، به بانک مسکن اجازه داده شده با توجه به تعهدات بانک

از جمله در طرح مسکن مهر، تعداد شعب خود را افزایش دهد.

در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ نیز وزیران عضو کارگروه مسکن با تأیید رئیس‌جمهور وقت، ضوابط اعطای تسهیلات به منظور تسهیل و تسریع در اتمام پروژه‌های سازندگان مسکن و تخصیص آنها به متقاضیان مسکن مهر را اعلام نمودند. در این تصویب‌نامه نیز وظایفی برای بانک مسکن تعیین شده و سقف تسهیلات مسکن افزایش یافته است. همچنین، در این بخشنامه تصریح شده است که برای تقویت نقدینگی بانک‌ها و اختصاص منابع بیشتر به بخش مسکن، بانک‌ها مجازند ۶ درصد جرائم تسهیلات اعطایی بخش مسکن را مشروط به واریز نقدی مطالبات بانک مورد بخشودگی قرار دهند.

با هدف تهیه مسکن مناسب توسط دولت نیز، استفاده از تسهیلات بانکی منجر به افزایش گستردگی مطالبات غیرجاری، افزایش بدهی بانک‌ها به‌ویژه بانک مسکن به بانک مرکزی و در نتیجه افزایش پایه پولی و نقدینگی شد. وضعیت نابسامان بانک‌ها و افزایش نرخ تورم از نتایج مستقیم اجرای این طرح است. بار دیگر تصریح می‌شود که اگر بانک‌ها بتوانند دولت را مسئول مشکلات مالی خود قلمداد کنند، بار مشکلات بر دوش بانک مرکزی خواهد افتاد. همان‌گونه که در بدهی بانک مسکن به بانک مرکزی که در اثر اعطای تسهیلات مسکن مهر به وجود آمده بود، به حساب بدهی دولت به بانک مرکزی تبدیل شد.^۱ به گفته دکتر کمیجانی، قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی، افزایش حجم نقدینگی و فشارهای تورمی ناشی از آن، تشدید نوسان در بازار دارایی‌ها به‌ویژه بازار ارز، تخریب ترازنامه بانک مرکزی و کاهش منابع مالی در اختیار سایر بخش‌های اقتصادی از پیامدهای اقتصادی طرح مسکن مهر است.^۲

۳-۲-۲. هدفمند کردن یارانه‌ها

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌عنوان یکی از محورهای اصلی طرح تحول اقتصادی، در سال ۱۳۸۷ به‌صورت لایحه از سوی دولت نهم به مجلس ارائه شد و با اعمال تغییراتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در تاریخ ۲۷ آذرماه ۱۳۸۹، رئیس‌جمهور با حضور در تلویزیون، آغاز اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را رسماً اعلام کرد. او گفت که از صبح روز ۲۸ آذر، حامل‌های انرژی، آب و نان در سراسر ایران با بهای جدید ارائه خواهند شد. پیش از اجرای این قانون هشدارهایی در مورد تورم‌زا بودن این قانون (به‌واسطه افزایش احتمالی پایه پولی) به دولت داده شده بود.

عملکرد این قانون نشان می‌دهد که میزان درآمد حاصل از هدفمندی یارانه‌ها از ۲۸ آذرماه ۱۳۸۹ تا ۳۱ خردادماه ۱۳۹۱، ۳۰ هزار میلیارد تومان و میزان مصارف ۶۲ هزار میلیارد تومان بوده که این ارقام نشان‌دهنده کسری ۳۲ هزار میلیارد تومانی است. دولت بخش زیادی از پرداخت‌های نقدی را از

۱. بدهی بلاتکلیف بانک مسکن به بانک مرکزی صفر شد. تسنیم. (۱۳۹۲، ۲۰ بهمن). برگرفته از: <http://www.tasnimnews.com/fa/news/1392/11/20/277359/>

۲. برگرفته از فصل پنج از دفتر سوم پروژه رکود تورمی. به نقل از: قائم مقام بانک مرکزی: دولت سالیانه ۴۲۵ هزار میلیارد ریال یارانه پرداخت می‌کند. ایرنا. (۱۳۹۲، ۱۷ اردیبهشت‌ماه). برگرفته از: <http://iccima.ir/fa/resanehaye-digar/item/62175-irna930217.html>



شرکت‌های آب و فاضلاب و گاز تأمین کرد و بانک مرکزی ۵ هزار و ۷۰۰ میلیارد تومان اسکناس برای پرداخت یارانه نقدی تولید کرد.^۱ در نتیجه به واسطه کسری به وجود آمده از اجرای این طرح، نرخ تورم از کانال افزایش نقدینگی به شدت افزایش یافت و در حالی که قیمت بنزین از ۳۵۰ تومان به ۷۰۰ تومان رسید، قیمت آن نسبت به بازار جهانی پس از سه سال کمتر از ابتدا شد.

مرحله دوم طرح هدفمندی یارانه‌ها از ۲۰ فروردین ماه ۱۳۹۳ و با ثبت نام از متقاضیان این مرحله آغاز شد. مجوز این مرحله از طرح از جانب مجلس شورای اسلامی در چارچوب تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ به دولت داده شده است. از جمله اهداف تعیین شده در فاز دوم هدفمندی یارانه‌ها اصلاح قیمت حامل‌های انرژی مانند بنزین، گازوئیل و نفت کوره بوده است. یکی از اعضای کمیسیون تلفیق مجلس، در واکنش به احتمال رشد افسار گسیخته قیمت حامل‌های مختلف انرژی در فاز دوم هدفمندی یارانه‌ها گفته بود که در فاز دوم هدفمندی، دولت تنها مجوز افزایش ۲۰ درصدی قیمت حامل‌های مختلف انرژی همچون بنزین، گازوئیل، گاز طبیعی و برق را دارد. در ۶ اردیبهشت ماه ۱۳۹۳، معاون رئیس‌جمهور از اختصاص یارانه ۴۵ هزار و ۵۰۰ تومانی و سبد کالا به خانواده‌های نیازمند در فاز دوم هدفمندی یارانه‌ها خبر داد.

۴-۲-۲. قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی

طرح منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی (با تأکید بر قانون عملیات بانکی بدون ربا)، در اردیبهشت ماه ۱۳۸۵ تصویب و ابلاغ شد. مطابق این قانون، دولت و بانک مرکزی مکلف شده بودند سازوکار تجهیز و تخصیص منابع بانکی را چنان سامان دهند که سود مورد انتظار تسهیلات بانکی در عقود با بازدهی ثابت طی برنامه چهارم توسعه، طوری کاهش یابد که قبل از پایان برنامه نرخ سود این گونه تسهیلات در تمامی بخش‌های اقتصادی یک‌رقمی شود. همچنین، در عقود با بازدهی متغیر بانک‌ها مکلف شده بودند بدون تعیین نرخ سود مورد انتظار، براساس مفاد قانون عملیات بانکی بدون ربا، در حاصل فعالیت اقتصادی مورد قرارداد شریک شوند. بر اساس قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز بانک نمی‌تواند از شریک وثیقه خارج از طرح بخواهد.

بانک‌ها برای تجهیز منابع خود نیازمند دریافت سپرده و پرداخت سود در ازای آن هستند که هزینه‌های بانک را تشکیل می‌دهد. کاهش دستوری سود دریافتی از تسهیلات اعطایی بانک‌ها بدون تغییر در نرخ سود سپرده‌ها از مصادیق بارز سرکوب مالی است. کاهش درآمد و منابع در اختیار بانک یکی از عوامل اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی و افزایش پایه پولی و تورم است. اگر نرخ سود سپرده‌ها نیز متناسب با نرخ سود تسهیلات کاهش یابد، منابع به سمت سپرده‌های دیداری و یا سایر بازارها مانند ارز و سکه و مسکن و یا بازار غیرمتشکل پولی روانه می‌شوند و این اقدام نیز منجر به کاهش

۱. ایران؛ بزرگ‌ترین کشور یارانه‌دهنده در جهان. آرمان امروز. (۱۳۹۳، ۵ خرداد). برگرفته از:

منابع در دسترس بانک‌ها و دست‌اندازی به منابع بانک مرکزی خواهد شد. همچنین، این طرح مجلس شورای اسلامی بانک‌ها را مکلف می‌کند بدون تعیین نرخ سود مورد انتظار در حاصل فعالیت اقتصادی مورد قرارداد شریک شوند. با توجه به محدودیت منابع بانک‌ها، آنها نیازمند اطلاع از نرخ‌های سود هستند تا بر اساس این اطلاعات منابع محدود خود را تخصیص دهند. باید توجه داشت که وثیقه یکی از ابزارهای بانک‌ها برای کاهش ریسک و اطمینان از دریافت اقساط تسهیلات است.

عدم امکان اخذ وثیقه از یک طرف و تکلیف بانک‌ها به عدم تعیین نرخ سود اولیه برای پروژه‌های مشارکتی، منجر به کاهش تعداد تسهیلات مشارکتی بانک‌ها خواهد شد. در صورتی که به دلیل تعیین دستوری نرخ سود عقود مبادله‌ای، بانک‌ها تمایل دارند برای کسب درآمد بیشتر تسهیلات را به صورت مشارکتی پرداخت کنند. کاهش سهم تسهیلات مشارکتی منجر به کاهش منابع در دسترس بانک خواهد شد و ممکن است بانک را به اضافه برداشت از منابع بانک مرکزی ترغیب نماید، که خود منجر به افزایش پایه پولی شده و در نتیجه پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت.

جمع‌بندی بخش قوانین تورم‌زا

مصوباتی که در این بخش بحث شدند، نمونه‌ای از طرح‌های حمایتی ناموفق در اقتصاد ایران هستند که از هدف اصلی خود فاصله گرفته و پیامدهای تورمی در پی داشته‌اند و توجه به آنها می‌تواند در عدم تکرار طرح‌های مشابه مؤثر باشد. دو نکته مشترک قابل توجه در این مصوبات عبارتند از:

۱. تأمین منابع مورد نیاز برای طرح‌های حمایتی از منابع بانکی به جای بودجه دولت:
می‌توان ادعا نمود که عامل اقدام به تصویب چنین مصوباتی، طرح‌های حمایتی دولت بوده که منابع آنها از طریق نظام بانکی تأمین شده است. لازم است که مسئولان دولتی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی توجه داشته باشند که با اینکه اهداف حمایتی اهدافی قابل توجیه به لحاظ اجتماعی هستند، اما هدف خوب نمی‌تواند ابزار نادرست را توجیه کند. دولت در طرح‌های حمایتی باید منابع را در بودجه خود تعیین نماید. در غیر این صورت، آثار زیانبار اجرای چنین مصوباتی بیشتر از منافع آن در اقتصاد کشور خواهد بود.

۲. هدایت نقدینگی: نکته دیگری که در ادبیات همراه این گونه مصوبات از مجموعه قانونگذار به گوش می‌خورد، مسئله هدایت نقدینگی است. در برخی از این مصوبات ادعا شده است که با وجود ایجاد نقدینگی در جامعه، به دلیل هدایت آن به سمت تولید، نقدینگی ایجاد شده منجر به تورم نخواهد شد. باید توجه داشت که ایجاد نقدینگی بدون پشتوانه در بلندمدت منجر به ایجاد تورم خواهد شد. از طرف دیگر در این گونه طرح‌ها مسئله کژمنشی و انحراف منابع به صورت بسیار گسترده اتفاق می‌افتد و اساساً



تاکنون هدایت نقدینگی صورت نگرفته است و نخواهد گرفت، زیرا بالذات نقدینگی در نهایت قابل هدایت نمی‌باشد و در نهایت اثر تورمی خود را می‌گذارد.

۳. اقدامات لازم برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار

برای دستیابی به تورم پایدار تک‌رقمی و زیر ۵ درصد (که لازمه حفظ ثبات اقتصاد کلان است) لازم است تا اقدامات اساسی و اصلاحی صورت گیرد.^۱ شناخت عوامل اصلی شکل‌گیری و پایداری تورم در ایران، به ارائه اقدامات اصلاحی در این زمینه کمک خواهد کرد. همان‌طور که اشاره شد، تورم مزمن در ایران ناشی از مجموعه‌ای از سیاستگذاری‌های پولی و مالی، انبساط دائمی پایه پولی و نقدینگی است که عوامل نهادی و کنش و واکنش حاکمیت و عاملان اقتصادی آن را سبب می‌شود. بر این اساس ضعف عملکردی برخی نهادها و فقدان و کارکرد نامناسب برخی قوانین و مقررات زمینه را برای بروز پدیده تورم مزمن فراهم کرده است. بنابراین اقدامات لازم برای دستیابی به هدف تورمی را در دو منظر می‌توان بررسی کرد، اول آنکه چه پدیده‌هایی در اقتصاد ایران زمینه‌ساز بروز تورم بوده و لازم است اقدامات اصلاحی در آنها صورت گیرد و دوم آنکه این اقدامات اصلاحی در چه بستری باید صورت بپذیرد.

لازم به ذکر است که پیش از اجرای هرگونه اصلاحات، لازم است تا کلیه سیاستگذاران و تصمیم‌گیران اقتصادی به اجماع در خصوص کاهش تورم و دستیابی به تورم پایدار تک‌رقمی^۲ دست یابند. تصمیم برای کاهش تورم باید از طریق برنامه‌های سالیانه مانند قانون بودجه و برنامه‌های میان‌مدت مانند قوانین برنامه تأکید شود. علاوه بر آن زمانی که نرخ تورم هدف در هر سال اعلام شود، کلیه سیاست‌های اجرایی باید همراستا با آن بوده و هرگونه سیاستی که می‌تواند منجر به فاصله گرفتن از هدف در کوتاه‌مدت شود؛ لازم است دلایل آن و چگونگی اثرگذاری آن توسط سیاستگذار اعلام شود. برای مثال زمانی که نرخ تورم هدف برای سال ۱۳۹۵ تک‌رقمی اعلام شده و مجلس و دولت بر روی آن اجماع داشته باشند، در این صورت باید تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۵ نیز متناقض با این قانون نباشد.

۳-۱. اقدامات اصلاحی لازم برای دستیابی به هدف تورمی

در این قسمت اشاره‌ای به مهمترین پدیده‌هایی که در اقتصاد ایران زمینه‌ساز بروز تورم مزمن هستند و لازم است تا اقداماتی در راستای اصلاح آن صورت گیرد اشاره خواهد شد.

۱. در مطالب ارائه شده در این بخش از پژوهش صورت گرفته در پژوهشکده پولی و بانکی توسط بهادر، بیات، کرمی و مدنی زاده (۱۳۹۴) نیز بهره گرفته شده است.
۲. زیر ۵ درصد.

۱-۱-۳. ارائه یک قاعده مالی

«قاعده مالی از طریق تعیین حدود کمی روی مبالغ کل بودجه‌ای، محدودیتی بلندمدت بر سیاست مالی دولت اعمال می‌نماید که نمی‌تواند به راحتی تغییر نماید.^۱» فقدان یک قاعده مالی قانونمند در ایران باعث شده تا بودجه دولت در ایران رفتار منظمی نداشته و در مقاطع مختلف با دست‌درازی به منابع شبکه بانکی و یا منابع حاصل از فروش نفت خام، منابع مورد نظر خود را تأمین کند. ارائه یک قاعده مالی برای بودجه دولت در رابطه با سقف بودجه، بدهی‌های دولت، کسری بودجه سالیانه، میزان ورود درآمدهای نفتی به داخل کشور و نیز به بودجه، از سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی کاسته و می‌تواند به اصلاح رابطه نفت و دولت و رابطه دولت و بانک مرکزی بیانجامد. بنابراین ارائه یک قاعده مالی گام اول اصلاحات خواهد بود.

۲-۱-۳. رابطه دولت، نفت و بانک مرکزی

هر چند اصلاح رابطه دولت، نفت و بانک مرکزی می‌تواند در قالب ارائه یک قاعده مالی نیز صورت‌پذیرد، با این حال به دلیل اهمیت موضوع به‌طور جداگانه نیز به آن پرداخته خواهد شد. همان‌طور که اشاره شد طی سال‌های دهه ۱۳۸۰ پایه پولی از محل افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی رشد شدیدی داشته و رشد این بخش از پایه پولی از عوامل اصلی تورم بوده است.

در حال حاضر رابطه دولت و نفت از طریق صندوق توسعه ملی و سهم هر یک از آنها از درآمدهای نفتی مشخص می‌شود، تعیین سهم از درآمدهای نفتی برای بودجه، باعث می‌شود تا در دوره‌های رونق منابع بودجه به شدت افزایش و در دوره رکود به شدت کاهش یابد. این در حالی است که بر اساس قاعده مالی و تعیین محدودیت برای مخارج و بدهی‌های دولت، باید میزان مطلق برداشت دولت از منابع نفتی مشخص شود.

از طرف دیگر؛ دولت درآمدهای ارزی را با فروش به بانک مرکزی تبدیل به ریال می‌کند. این موضوع نیز باعث افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی شده و پایه پولی را افزایش می‌دهد و از طرف دیگر قیمت ارز را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. دستیابی به هدف تورم تک‌رقمی پایدار و زیر ۵ درصد بدون اصلاح رابطه نفت، دولت و بانک مرکزی امکان‌پذیر نخواهد بود.

بنابراین بازتعریف رابطه درآمدهای نفتی با دولت و بانک مرکزی امری ضروری و نیازمند قانون است.

۳-۱-۳. سلطه بودجه (سیاست مالی بر سیاست پولی) و استقلال بانک مرکزی

استفاده از منابع بانک مرکزی برای مخارج بودجه‌ای دولت، منجر به سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی خواهد شد. سلطه سیاست مالی برای سیاست پولی تنها به معنای استقرار دولت از بانک مرکزی نیست، بلکه هرگونه تکلیف به بانک مرکزی منجر به سلطه سیاست مالی خواهد شد. بخش قابل توجهی از سلطه سیاست مالی از طریق ارائه یک قاعده مالی قابل رفع است، اما موضوعی است که در زمینه‌های مختلف

۱. زارعی، «بررسی قواعد مالی در کشورهای توسعه یافته و کشورهای نفتی»، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.



قابلیت بروز و ظهور دارد و باید توسط قوانین جلوی این سلطه گرفته شود. همراه با اصلاحات فوق یعنی ارائه یک قاعده مالی، لازم است تا استقلال بانک مرکزی به طور مشخص و دقیق تعریف شده و توسط قانونگذار تأمین شود. استقلال پرسنلی، عملیاتی و بودجه‌ای بانک مرکزی زمینه را فراهم می‌کند تا بانک مرکزی در نحوه انتخاب ابزار برای سیاست پولی استقلال کامل داشته باشد. همچنین تأمین این استقلال، بانک مرکزی را در نظارت بر بانک‌ها و شبکه بانکی متعدد کمک می‌کند تا بتواند به خوبی در این مقوله عمل نماید.

اقداماتی مانند تغییر ترکیب شورای پول و اعتبار و ساختار درونی بانک مرکزی و الزام بانک مرکزی به پاسخگویی و ارائه گزارشات از جمله مواردی است که در فرآیند حذف سلطه بودجه و استقلال بانک مرکزی باید در نظر گرفته شود.

در مطالعه صورت گرفته در پژوهشکده پولی و بانکی تحت عنوان «اصلاحات ساختاری و نهادی در دستیابی به هدف تورم تک‌رقمی پایدار» به تفصیل به چگونگی تأمین استقلال بانک مرکزی و حذف سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی پرداخته شده است.

۳-۱-۴. رابطه دولت، بانک و بانک مرکزی

در حال حاضر منابع شبکه بانکی به شدت تحت تأثیر مصوبات و قوانین و مقررات مختلف قرار دارد. (قوانین بودجه سنواتی و قانون بنگاه‌های کارآفرین و زودبازده و همچنین مسکن مهر که در قسمت قبل به آنها اشاره شد نمونه‌ای از این قوانین و مقررات است). فشار مصوبات دولتی بر منابع بانکی منجر به اضافه برداشت بانک‌ها از منابع بانک مرکزی شده و بنابراین منجر به رشد پایه پولی می‌شود.

۳-۱-۵. اصلاح نظام مالی و مسئله نظارت

مسئله نهاد ناظر بازارهای مالی و نیز نهاد ناظر بانک‌ها موضوعی است که قانونگذار با ورود به آن می‌تواند مسئله سلطه نظام بانکی بر بانک مرکزی را از بین ببرد. بعد استقلال بانک مرکزی یکی از مواردی است که بر نقش بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر بر بازار مالی و بانک‌ها تأکید می‌شود، ولی این موضوع جنبه‌های مختلف و متفاوتی دارد که باید به آن پرداخته شود.

انجام اصلاحات فوق می‌تواند تا حدود زیادی مسیر لازم برای دستیابی به هدف تورمی تعیین شده را هموار سازد. علاوه بر آن پس از انجام اصلاحات فوق باید به مواردی مانند اصلاح نظام مالی و توسعه بازارهای مالی نیز توجه ویژه شود. ایجاد ابزارهای نوین و همچنین توسعه بازارهای مالی به تعیین نرخ سود تعادلی، هدایت سپرده‌ها به سمت تولید و رفع مشکل تنگای اعتباری کمک خواهد کرد. در حال حاضر اصلی‌ترین راه واحدهای تولیدی برای افزایش سرمایه، استفاده از منابع بانکی است که همین امر بانک‌ها را با مشکل اضافه تقاضا و در نهایت برداشت از بانک مرکزی مواجه می‌کند، اما با توسعه بازارهای مالی، سایر روش‌ها برای افزایش سرمایه نیز میسر خواهد بود.

اصلاح قوانین ورشکستگی بانکی و تعیین استانداردها و الزماتی برای حاکمیت شرکتی بانکها از جمله مسائل نهادی است که لازم است توسط قانونگذار محقق شده و بانک مرکزی را یاری نماید تا بتواند نظارت بانکی خود را به نحو احسن عملیاتی نماید. به خصوص آنکه اقداماتی مانند افزایش سرمایه بانکها و غیره نیاز به آن دارد که پیش از اجراء اصلاحاتی در نحوه مدیریت بانکها صورت گرفته و از بنگاهداری به سمت حاکمیت شرکتی حرکت کنند. این اصلاحات باید در بستر قوانین و مقررات مربوطه صورت گیرد که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد.

۳-۲. بسترهای موجود برای اقدامات اصلاحی و نقش مجلس دهم

برای دستیابی به هدف تورم تکریمی پایدار و زیر ۵ درصد لازم است تا برخی قوانین و مقررات اصلاح شده و یا قوانین دیگری به تصویب برسند؛ در حقیقت اصلاحات عنوان شده در بالا باید در بستر قوانین و مقررات صورت گیرد. مجلس به عنوان نهاد قانونگذار نقش قابل توجهی در این اصلاحات خواهد داشت. همچنین مجلس دهم به علت در پیش داشتن قوانین مهم در دستور کار، می تواند در راستای دستیابی به تورم تکریمی، گام مؤثری بردارد.

۳-۲-۱. اصلاح قانون بودجه ریزی

در خصوص ارائه یک قاعده مالی، حذف سلطه مالی و اصلاح رابطه نفت و دولت لازم است تا قانونی کلی در خصوص نحوه بودجه ریزی به تصویب رسیده و علاوه بر سایر موارد مربوط به بودجه ریزی که باید در این قانون لحاظ شود، لازم است تا با تصویب برخی مواد قانونی، رابطه بودجه و سیاست پولی نیز اصلاح گردد که این رابطه از طریق ارائه یک قاعده مالی امکانپذیر است.

علاوه بر آن، بر اساس گزارش اخیر منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس، به منظور اصلاح رابطه بین بودجه و تورم، لازم است تا مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین بودجه‌های سالیانه به بندها و تبصره‌هایی که به ترتیب درجه اهمیت در ذیل آمده است، توجه داشته و از تصویب آنها جلوگیری کند:

۱. تکلیف به بانک مرکزی برای استفاده از منابع بانک مرکزی از طریق بانکها عامل یا غیره.
 ۲. برداشت ریالی از صندوق توسعه ملی.
 ۳. تکلیف به بانکهای عامل برای اعطای وام از طریق منابع داخلی بانکها.
 ۴. امهال یا بخشودگی از طریق بانکهای عامل بدون تأمین منابع از سوی دولت.
 ۵. اعطای وام از منابع داخلی بانکها با نرخ سود پایین‌تر از نرخهای مصوب یا بازار و یا اعطای وام‌های با دوره تنفس متفاوت از روال عمومی بانکها.
- مواردی که در بالا به آنها اشاره شد به‌طور مستقیم بر پایه پولی تأثیرگذار خواهند بود. علاوه بر آن



مجلس باید در تصویب موارد زیر نیز دقت لازم را به خرج دهد:

- اجازه هرگونه دریافت وام توسط دولت یا شرکت‌های دولتی از بانک‌های عامل در صورت تأمین منابع از سوی بودجه دولت.
- تکلیف به بانک‌های عامل برای پذیرش وثایق در قبال پرداخت وام.
- تکلیف به بانک مرکزی برای امور نظارتی یا سیاست ارزی و یا ارائه گزارش‌های ادواری در رابطه با مسئولیت اصلی این نهاد یعنی کنترل تورم.

۲-۳. قانون پولی و بانکی

مواردی مانند استقلال بانک مرکزی، اصلاح رابطه دولت و بانک مرکزی، تعیین وظیفه نظارتی بانک مرکزی و سایر موارد مرتبط با استقلال در قالب این قانون باید اصلاح پذیرد. در مجلس نهم طرح اصلاح قانون بانکداری بدون ربا در دستور کار مجلس قرار گرفت که در آخرین روزهای این مجلس به علت به حد نصاب نرسیدن کمیسیون مربوطه از دستور کار این مجلس خارج شد. با این حال پیش از بررسی قانون عملیات بانکداری لازم است تا قانون پولی و بانکی کشور که در آن به موضوعات مهمی مانند بانکداری مرکزی و شورای عالی پولی و اعتبار و غیره پرداخته شده مورد بازبینی قرار گیرد.

موضوعاتی از قبیل «استقلال بانک مرکزی»، «تغییر در ترکیب شورای عالی پولی و اعتبار»، «تعیین اهداف بانک مرکزی»، «تعیین دو بعد سیاستگذاری و نظارت برای بانک مرکزی»، «نحوه نظارت بر اجرای سیاست پولی»، «ابزارهای سیاست پولی»، «نحوه پاسخگویی بانک مرکزی در قبال اهداف تعیین شده» و... موارد با اهمیتی است که پیش از بررسی موضوعات مربوط به عملیات بانکداری باید مورد بررسی قرار گیرد.

۳-۲-۳. قانون بانکداری بدون ربا

قانون پولی و بانکی کشور و قانون بانکداری بدون ربا می‌تواند در قالب یک قانون و یا به صورت دو قانون جداگانه مورد تصویب قرار گیرد. اما آنچه مهم است آن است که تعیین تکلیف موارد عنوان شده در بند قبل مقدم بر هرگونه اصلاحی در این زمینه خواهد بود. در زمینه قانون بانکداری بدون ربا لازم است تا موارد زیر در نظر گرفته شد.

- عدم تصویب هرگونه بند یا ماده قانونی که استقلال بانک مرکزی را در زمینه اجرا و ابزارهای سیاست پولی با مخاطره مواجه کند.
- تلاش برای ایجاد ابزارهای نوین بانکی،
- ایجاد سازوکاری برای بازاری کردن بخشی از بدهی‌های معوق شبکه بانکی،
- قوانین ورشکستگی و حاکمیت شرکتی بانک‌ها،
- اصلاح رابطه دولت و بانک،

– اطلاع نظام مالی و توسعه بازارهای مالی.

۳-۲-۴. برنامه ششم

قوانین برنامه به‌عنوان اسناد بالادستی می‌توانند بستر مناسبی برای تعیین اهداف تورمی باشند. یکی از مهمترین مصوباتی که مجلس دهم در پیش خواهد داشت، بررسی و تصویب قانون برنامه ششم خواهد بود. مجلس لازم است تا هدف اصلی دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی و زیر ۵ درصد را در تصویب احکام قانون برنامه ششم نیز در نظر داشته باشد.

از آنجایی که اقدامات اصلاحی که باید در قالب قانون بانکداری بدون ربا، اصلاح قانون پولی و بانکی و یا سایر قوانین صورت گیرد، ممکن است در فرآیند تصویب دچار گذر زمان شود، این اصلاحات می‌تواند در قالب قانون برنامه ششم صورت گیرد.

به‌منظور دستیابی به اهداف تورمی توجه به موارد زیر در تصویب قانون برنامه ششم ضروری به‌نظر می‌رسد.^۱

– ارائه یک قاعده مالی

در ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم که به‌عنوان اساسنامه صندوق توسعه ملی شناخته می‌شود، سازوکار برداشت از صندوق توسعه ملی و سهم این صندوق از منابع نفتی مشخص شده است. ایراد اساسی در خصوص رابطه بین درآمدهای نفتی، سهم صندوق توسعه ملی و مخارج دولت آن است که بر اساس ماده قانونی سهم صندوق ۲۰ درصد از درآمدهای نفتی بوده و هر سال درصدی به آن اضافه می‌شود.

قانون فعلی صندوق توسعه ملی متضمن پوشش کسری بودجه در شرایط کاهش درآمدهای نفتی نیست. در حال حاضر طبق قانون برنامه پنجم با افزایش ناگهانی قیمت نفت، در حالی که سهم صندوق و بودجه ثابت است، میزان مطلق اختصاص یافته به بودجه افزایش می‌یابد. این در حالی است که رابطه بودجه با نفت باید از جهت بودجه به نفت باشد نه نفت به بودجه؛ یعنی ابتدا رقم درآمدها و مخارج دولت مشخص شده و سپس مطابق با نیاز بودجه‌ای از منابع نفتی برداشته شود.

همچنین میزان ورود درآمدهای نفتی به کل اقتصاد نیز از مواردی است که در صورت عدم وجود رابطه‌ای مشخص موجبات بی‌ثباتی در اقتصاد کلان، تغییرات در قیمت ارز و نیز بیماری هلندی را پدید می‌آورد.

برای دستیابی به این اهداف ارائه یک قاعده مالی لازم است تا موارد زیر را دربرگیرد:

– تعیین رابطه‌ای پویا برای سهم صندوق توسعه ملی،

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس در یک گزارش به تفصیل به بررسی لایحه تقدیمی برنامه ششم دولت به مجلس و ارتباط آن با تورم می‌پردازد. اما در گزارش پیش رو هدف بررسی جزئیات لایحه برنامه ششم نیست، بلکه منظور، مشخص نمودن خطوط کلی است که نمایندگان محترم مجلس در تصویب قانون برنامه ششم برای دستیابی به اهداف تورمی پیش‌بینی شده لازم است به آن توجه کنند.



- تغییر سهم صندوق در طول زمان برای کاهش وابستگی بودجه به نفت،
- تعیین رابطه‌ای پویا بین بودجه به نفت به نحوی که در زمان رونق و رکود، میزان مطلق اختصاص یافته به بودجه با نوسان جدی مواجه نشود،
- احیای حساب ذخیره ارزی،
- سهم ورود منابع نفتی به اقتصاد.

از آنجایی که ایجاد صندوق توسعه ملی و اساسنامه آن طی قانون برنامه (پنجم) صورت گرفته، تغییرات در اساسنامه و ارائه یک قاعده مالی نیز می‌تواند در قانون برنامه ششم یا قانون دائمی کردن برخی احکام برنامه‌های توسعه که در حال حاضر در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است پیگیری شود.

به‌طور کلی هرچند ارائه یک قاعده مالی برای بودجه که در آن رابطه صندوق توسعه ملی، نفت و بودجه مشخص می‌شود باید در قالب قانونی جداگانه با عنوان قانون دائمی بودجه و یا موارد نظیر آن به تصویب برسد، اما برای دستیابی سریع‌تر به اهداف می‌تواند از طریق قانون برنامه ششم نیز صورت گیرد.

- استقلال بانک مرکزی

همان‌طور که عنوان شد، استقلال بانک مرکزی از مهمترین اصلاحاتی است که باید در قانون پولی و بانکی صورت گیرد. در صورتی که لایحه با تأخیر به مجلس ارائه شود، این اصلاحات می‌تواند از طریق برنامه ششم پیگیری شود. در راستای استقلال بانک مرکزی لایحه برنامه ششم باید دارای چند خصوصیت ویژه باشد.

- عدم تصویب موادی که استقلال بانک مرکزی در استفاده از ابزارها و اجرای سیاست پولی را با مخاطره مواجه سازد.
- تعیین دو وظیفه سیاستگذاری پولی و نظارت برای بانک مرکزی.
- شفافیت در عملکرد، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری و سیاست‌های ارتباطی بانک مرکزی با سیاستگذاران و مردم.

- هدف‌گیری تورم

لایحه برنامه ششم باید با هدف دستیابی به تورم پایدار تک‌رقمی و زیر ۵ درصد نگاشته شده و احکام قانونی آن مطابق با این امر تنظیم گردد. در این راستا لازم است تا در یک ماده مستقل به این موضوع پرداخته شود که اهداف کمی در پی داشته و موارد زیر را در برگیرد:

- تعیین نرخ تورم هدف و مسیر دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی و پایدار زیر ۵ درصد تا پایان برنامه
- ارائه گزارشات رسمی دوره‌ای از سوی بانک مرکزی در راستای دستیابی به هدف تعیین شده.

اصلاح نظام بودجه‌ریزی سنواتی

در قسمت قبل به ارتباط قوانین بودجه سنواتی با تورم اشاره شد. در قانون برنامه ششم می‌توان در راستای کاهش آثار تورمی بودجه گام برداشت. علاوه بر ارائه یک قاعده مالی و اصلاح رابطه نفت و بودجه؛ می‌توان به اصلاح سایر موارد تورمزای بودجه نیز پرداخت. برای مثال می‌توان در قانون برنامه ششم مقرر کرد که هرگونه تکلیف به منابع شبکه بانکی در استفاده از آن در طول برنامه ششم در قالب قانون بودجه ممنوع خواهد بود.

موارد جامانده از قانون بودجه (تسویه بدهی‌های دولت)

در فرآیند تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۵، تبصره مرتبط با تسویه بدهی‌های دولت حذف شد. این تبصره می‌توانست تأثیر قابل ملاحظه‌ای در رفع مشکل تنگنای اعتباری بانک‌ها و بخش خصوصی داشته باشد که نمایندگان محترم مجلس می‌توانند این امر را در برنامه ششم پیگیری نمایند. ساماندهی بدهی‌های دولت از طریق انتشار اوراق موجب نقدپذیر شدن بدهی‌های دولت در ترازنامه بانک‌ها و پیمانکاران شده و موجب به حرکت در آمدن نقدینگی و چرخش پول در اقتصاد گشته و تنگنای اعتباری را در اقتصاد به مقدار قابل ملاحظه‌ای کاهش دهد. در زمینه انتشار اوراق و بازار بدهی نیز باید موارد زیر در نظر گرفته شود:

- اوراق منتشره نباید بدهی جدید برای دولت باشد و باید بابت بدهی‌های قبلی منتشر شود.
- محل تأمین سود اوراق باید در بودجه دولت مشخص باشد.
- اوراق باید با سررسیدهای متفاوت و بلند مدت منتشر شود.
- بانک مرکزی بتواند این اوراق را جهت اعمال سیاست پولی خرید و فروش نماید، ولی حجم این اوراق در ترازنامه بانک مرکزی نباید از حد مشخصی فراتر رود.

توجه به بعد نظارتی مجلس

مجلس به‌عنوان مقام ناظر بر فعالیت‌های دولت و با تعیین هدف دستیابی به نرخ تورم پایدار و تک رقمی زیر ۵ درصد باید همواره بر اقدامات اصلاحی دولت که در بالا نام برده شد نظارت کند. بر این اساس می‌توان در قانون برنامه ششم شیوه نظارت مجلس و یا گزارش‌دهی دولت به مجلس برای هر یک از اقدامات اصلاحی لحاظ کرد.

۳-۲-۵. سایر قوانین

قوانین و مقرراتی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسند چه در قالب طرح و چه در قالب لوایح می‌توانند پیامدهای تورمی در پی داشته باشند (از جمله قوانین بودجه سالیانه که قبلاً به آن پرداخته شد). هرچند قوانین مصوب ممکن است به‌طور مستقیم مرتبط با حوزه پول و بانک و یا سیاستگذاری پولی نباشند، اما در ذیل آنها ممکن است استفاده از منابع شبکه بانکی و یا دخالت در امور بانکداری و



سیاست پولی وجود داشته باشد^۱. از این رو نمایندگان محترم مجلس باید در شناخت قوانینی که می‌تواند پیامدهای تورمی در پی داشته باشد، اهتمام کافی داشته باشند. جزئیات این موارد در گزارش اخیر مرکز پژوهش‌های مجلس مطرح شده است.

جمع‌بندی

در این مطالعه ضمن ارائه مفهوم تورم و جایگاه ایران به لحاظ نرخ تورم در بین کشورهای مختلف جهان، راهکارهای اصلاحی برای دستیابی به تورم تک‌رقمی (زیر ۵ درصد) ارائه شده است. رویکرد مورد استفاده در این مطالعه بررسی ریشه‌های تورم در ایران به لحاظ قوانین و مقرراتی است که منشأ تورمی داشته‌اند. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از قوانین و مقرراتی که با اهداف حمایتی به تصویب رسیده‌اند، هرچند در ابتدا ارتباط چندانی با موضوع تورم نداشته‌اند، اما در نهایت پیامدهای تورمی قابل ملاحظه‌ای در پیش داشته‌اند. مهمترین این قوانین لوایح بودجه سنواتی است.

قوانین بودجه سنواتی با وجود آنکه به‌طور مشخص باید درآمد و مخارج دولت را مشخص کنند، اما هر ساله در تبصره‌های قانون بودجه تکالیف متعددی به شبکه بانکی می‌شود که این تکالیف از عوامل برداشت‌های مکرر بانک‌ها از بانک مرکزی و در نتیجه افزایش پایه پولی است. در مجموع بررسی قوانین مقررات مذکور در این مطالعه دو پیام مهم را برای نمایندگان محترم مجلس در پی دارد:

۱. هرگونه طرح حمایتی از سوی دولت باید با استفاده از منابع دولتی و بدون بهره‌برداری دستوری از منابع بانک‌ها صورت گیرد.

۲. افزایش نقدینگی با توجیه هدایت نقدینگی به سمت فعالیت خاص، دلیل قابل دفاعی برای استفاده از منابع بانک‌ها و بانک مرکزی نیست، زیرا هرگونه برهم زدن تعادل در اقتصاد به واسطه مصوبات دستوری منجر به ورود نقدینگی به سایر فعالیت‌های پر بازده شده و در نهایت پیامد تورمی ناشی از افزایش نقدینگی را در پی خواهد داشت.

در بخش انتهایی از مطالعه با توجه به بررسی‌های صورت گرفته اقدامات اصلاحی برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار ارائه شد، در این راستا عنوان شد که پیشنهاد می‌شود تا نمایندگان محترم مجلس دهم اقدامات زیر را در دستور کار قرار دهند:

- اصلاح قانون پولی و بانکی در راستای اصلاح نهادی نظام پولی و مالی کشور و استقلال بانک مرکزی.

- اصلاح قانون بانکداری بدون ربا در راستای اصلاح نهادی نظام بانکی کشور و ارائه قوانین مشخص در رابطه با ادغام، تسویه و ورشکستگی بانک‌ها و مسائل مرتبط با حاکمیت شرکتی در نظام بانکی.

۱. در قسمت دوم از این گزارش فهرستی از قوانین مرتبط در این زمینه ارائه شده و نشان می‌دهد که چطور این قوانین پیامدهای تورمی در پی داشته‌اند.

- تصویب قانون برنامه ششم و در نظر گرفتن مواردی مانند ارائه قاعده مالی، ارائه اهداف تورمی برای بانک مرکزی، تأمین نسبی استقلال بانک مرکزی، پاسخگویی بانک مرکزی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی، اوراق پذیر کردن بدهی‌های دولت، ایجاد بازار بدهی و سر و سامان دادن به وضعیت بانک‌ها در راستای این قانون.

اقدامات اصلاحی که پیشنهاد می‌شود تا مجلس محترم در دستور کار قرار دهد به تفصیل در قسمت انتهایی مطالعه مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهادات مشخص ارائه شده است. در مجموع این امید وجود دارد که نمایندگان محترم مجلس دهم با در نظر گرفتن هدف تورم تک‌رقمی و پایدار و پیگیری اقدامات اصلاحی پیشنهاد شده در این مطالعه، گامی مؤثر در راستای دستیابی به اهداف تعیین شده بردارند.

منابع و مأخذ

۱. زارعی. «بررسی قواعد مالی در کشورهای توسعه یافته و کشورهای نفتی»، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.
۲. بهادر، علی و دیگران. «اصلاحات ساختاری و نهادی در دستیابی به هدف تورم تک‌رقمی پایدار»، ارائه شده در بیست‌وپنجمین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۹۴.
۳. مجاب. «ارتباط پول و قیمت، با تمرکز بر اجزای شاخص قیمت مصرف‌کننده»، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۳.
۴. «ایران؛ بزرگ‌ترین کشور یارانه‌دهنده در جهان»، روزنامه آرمان، ش ۴۰، پنج خرداد ۱۳۹۳.
۵. «بدهی بلا تکلیف بانک مسکن به بانک مرکزی صفر شد»، خبرگزاری تسنیم، . خبر شماره ۲۷۷۳۵۹، مورخ ۲۰ بهمن ۱۳۹۲ به آدرس اینترنتی : <http://www.tasnimnews.com/fa/news/1392/11/20/277359/>
۶. «انتقاد کمیجانی از مسکن مهر/ دولت سالانه ۴۲۵ هزار میلیارد ریال یارانه می‌پردازد»، خبرگزاری مهر، خبر شماره ۲۲۸۶۷۴۵، مورخ چهارشنبه ۱۷ اردیبهشت ۱۳۹۳.
۷. برگرفته از فصل پنج از دفتر سوم پروژه رکود تورمی. به نقل از: «جایگاه شرکت‌های کوچک و متوسط در اقتصاد کشور»، بانک مرکزی، مورخ ۲۰ مرداد ۱۳۹۳ به آدرس اینترنتی: <http://www.cbi.ir/showitem/12096.aspx>
۸. اژدری، علی‌اصغر. «ارزیابی و تحلیل عملکرد آیین نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۶۷۸، ۱۳۹۳.
۹. مدنی‌زاده، سیدعلی و دیگران. «مجلس، بودجه و تورم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۸۷، ۱۳۹۵.
۱۰. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، مصوب ۱۹ خرداد ۱۳۹۲.
۱۱. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، مصوب ۱۰ اسفند ۱۳۹۲.
۱۲. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۴



- کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه (مصوب ۲۴ اسفند ۱۳۹۳).
۱۳. قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی (با تأکید بر قانون عملیات بانکی بدون ربا)، مصوب ۱۳۸۵/۲/۳۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۵/۳/۱۰ شورای نگهبان قانون اساسی.
۱۴. «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، مصوب پانزدهم دی ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و هشت مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۸/۱۰/۲۳ شورای نگهبان قانون اساسی.
۱۵. «آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین» مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۹ هیئت وزیران.
۱۶. مصوبه «ضوابط اعطای تسهیلات به منظور تسهیل و تسریع در اتمام پروژه‌های سازندگان مسکن و تخصیص آنها به متقاضیان مسکن مهر» هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۵.
۱۷. «اصلاح تبصره «۱» ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»، مصوب ۱۳۸۲/۲۳/۴۷۷۰۷ ک هیئت وزیران.
۱۸. بانک مرکزی ایران، آمارهای اقتصادی، سری زمانی شاخص تورم، (از سال ۱۳۱۵ تاکنون).
۱۹. صندوق بین‌المللی پول: *inflation IMF data mapper (IMF)*
۲۰. تصدیقی، بهروز و حسین، صبوری و افشین، حیدرپور. «آشنایی با تورم»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی. شماره مسلسل ۸۹۲۹، ۱۳۸۷.
۲۱. دیدگاه‌های بانک مرکزی در ارتباط با طرح منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی، بانک مرکزی، ۱۳۸۵، برگرفته از:
<http://www.cbi.ir/page/3168.aspx>
۲۲. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، مصوب ۲۴ اسفند ۱۳۸۵.
۲۳. عزیزی‌راد، ماریه. رکود تورمی، علل و راهکارهای خروج، فصل ۵ از دفتر ۳: شرح سیاست‌های پولی و مالی در ایران از سال ۱۳۸۴ تاکنون، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۲۴. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مصوب ۲۵ اردیبهشت ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۹۸۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۳۳. تورم

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدلسازی)

مدیر مطالعه: سیدعلی مدنی‌زاده

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعلی مدنی‌زاده، زهرا کاویانی، ماریه عزیزی‌راد، عاطفه سید مؤمنی

ناظران علمی: سیدهادی موسوی نیک، فیروزه خلعتبری

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. تورم
۲. برنامه ششم
۳. قانون بانکداری بدون ربا
۴. قاعده مالی
۵. استقلال بانک مرکزی
۶. مجلس دهم



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۶/۱۰