

# عملیات بانکداری بدون

## ربا و بی انضباطی مالی

### در نظام بودجه ایران

کمرتر دیده شده است که آثار وابستگی یا رابطه سیاست‌های پولی و مالی که بر اثر درهم تنیدگی‌ها و ضعف‌های ساختاری، بی‌انضباطی عجیبی را باعث شده‌اند، به طور یکجا و با نگاهی مستقل نقد شود. این بود که گفت و گوی دو ساعته ما با بیژن بیدآباد، مشاور ارشد اقتصادی (پولی و مالی) در آستانه برگزاری مراسم سنتی هفته بانکداری اسلامی، از بازده سیاست‌های پولی و مالی آغاز شد و با نقد عملیات بانکداری بدون ربا و بی‌انضباطی مالی در نظام بودجه ایران پایان یافت.

بیژن بیدآباد که سالیان متمادی مشاور نهادهای اقتصادی - سیاسی بوده است، دارای درجه دکتری اقتصادسنجی است.

نقدینگی، نرخ ریسک نقدینگی و ارزی، میزان درآمد ملی سرانه، نرخ سرمایه‌گذاری‌های تولیدی، نرخ رشد تولیدات، زیان فزاینده شرکت‌های دولتی، کاهش شدید مشارکت بخش خصوصی و غیره می‌پرسید، انگشت خود را به سوی سیاست‌گذاران پولی و مالی نشانه می‌روند.

حالی که اصلاح، ترمیم و مستعادل‌سازی سیاست‌های اقتصادی در دهه سوم انقلاب به عنوان یک گزینه غیرانتخابی و غیراختیاری مطرح شده است، تغییر ساختار و تصمیم‌گیری‌های پولی و مالی نیز گریز ناپذیر به نظر می‌رسد. البته تاکنون سیاست‌های پولی و مالی به طور جداگانه مورد نقد و بررسی قرار گرفته‌اند، اما

#### اشاره

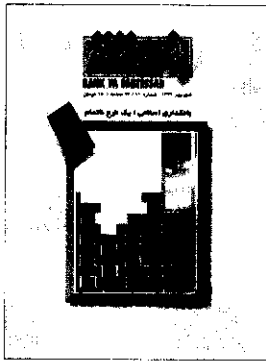
آیا کسی مسوولیت آشفتنگی‌هایی را که در این مصاحبه به آن‌ها اشاره شده است، به عهده می‌گیرد؟

بسیاری از آگاهان امور پولی و مالی که در سالیان گذشته با عنوان مسوول، مشاور و کارشناس ارشد در نهادهای سیاست‌گذار پولی و مالی حاضر بوده‌اند، اگر "ملاحظات" را کنار بگذارند، می‌توانند نگاه مستقلی به سیاست‌ها و برنامه‌های گذشته داشته باشند. وقتی از این گروه از آگاهان درباره علل وضعیت شاخص‌های نگران‌کننده اقتصاد ملی مانند نرخ تورم، نرخ بیکاری، نرخ رشد

○ همانطوری که گفتید، سیاست‌های پولی یکی از ابزارهایی است که به وسیله آن‌ها می‌توان در سیاست‌های ارزی مداخله کرد و نرخ مبادله پول ملی هر کشور را با سایر کشورها تعیین کرد، یا آن را تغییر داد، به این معنا که می‌توان با افزایش حجم پول (رشد عرضه پول داخلی) ارزش آن را نسبت به اسعار خارجی تقلیل داد. همچنین،

● معمولاً مهمترین اهداف سیاست‌های پولی و مالی در هر کشوری عبارتند از تسریع رشد اقتصادی، افزایش میزان اشتغال و ایجاد تعادل در تراز پرداخت‌های خارجی و تثبیت قیمت‌ها. به نظر شما، سیاست‌گذاری مقامات اقتصادی در دستیابی به شاخص‌های کلان مزبور تا چه اندازه موفقیت‌آمیز بوده است؟





در بعد افزایش اشتغال. عملکرد حجم پول از طریق نرخ بهره صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر، افزایش حجم پول، سبب کاهش نرخ بهره می‌شود و بالطبع، انگیزه سرمایه‌گذاری را تشدید می‌کند و در نهایت، منابع به سوی سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف می‌رود. از لحاظ تغییر یا تثبیت قیمت‌ها هم چون پول وسیله‌ای برای مبادله تلقی می‌شود، لذا عملاً افزایش آن، می‌تواند سبب تورم شود و اثر آن در تولید، فقط از طریق نرخ بهره صورت می‌گیرد و به جز تغییر در نرخ بهره، تأثیر خاصی در تولید نخواهد داشت، مگر آن که اثرش در تغییر نرخ برابری با اسعار خارجی سبب شود که حجم فعالیت بنگاه‌های تولیدی که بیشتر مبتنی بر واردات هستند و تمرکز و فعالیتشان در واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای است، تأثیر بپذیرد.

● چه مثبت و چه منفی، این پیامد سیاست‌های پولی ما در بیست سال گذشته می‌باشد. اما نظرتان درباره سیاست‌های مالی چیست؟

○ سیاست‌های مالی به معنی این است که کسری بودجه صفر باشد و دولت از منابع بانکی استقراض نکند و حجم پول در اقتصاد تغییری نداشته باشد. سیاست مالی به عنوان یک سیاست توزیع مجدد شناخته می‌شود؛ به این معنا که اقتصاد منابع را از طرق مختلف دریافت می‌کند و مجدداً در موارد لازم آن‌ها را هزینه می‌کند.

اما در شرایط اقتصاد ایران، این موضوع چندان به این شکل نیست، چون همه منابع مالی و دریافتی دولت از طریق مالیات‌ها تأمین نمی‌شود، بلکه قسمت عمده آن از طریق درآمدهای نفتی به دست می‌آید. در نتیجه، سیاست‌های مالی ما به جای این که یک سیاست توزیع و تخصیص مجدد منابع باشد، با توجه به جهت‌دهی خاص که خود بودجه‌های سنواری در نظر دارند، عملاً از شرایط اقتصاد بین‌الملل بازارهای جهانی نفت تبعیت می‌کند و درآمدهای نفتی، بخش عمده درآمدها را در بودجه سالانه تشکیل می‌دهد. در نتیجه، سیاست‌های مالی به حجم درآمدهای نفتی وابستگی شدید پیدا می‌کند. حال، چنانچه حجم درآمدهای نفتی را برای یک سال خوشبینانه در نظر بگیریم، و دولت اقدام به هزینه کردن آن بکند، و از طرفی، دولت همانند سالیان گذشته با کسری بودجه روبرو شود، این موضوع باعث خواهد شد که دولت به نوعی کسری بودجه را پوشش دهد. و با توجه به این که ابتلای به کسری بودجه طی سال‌های گذشته در ایران به طور مداوم وجود داشته، لذا عملاً سیاست‌های مالی به سیاست‌های پولی متصل شده است، یعنی دولت برای تأمین هزینه‌ها، ملزم می‌شود به این که از منابع استقراض کند و قابل حصول‌ترین این منابع هم منابع موجود در سیستم بانکی است. به واسطه همین مسأله، ما در دو دهه اخیر شاهد این هستیم که همچنان حجم خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی در حال رشد است و این وضع سبب شده که بر حجم نقدینگی افزوده شود و افزایش حجم نقدینگی، همان آثار کلی را که در ابتدای مصاحبه اشاره کردم، به دنبال دارد، یعنی افزایش نرخ تورم و کاهش ارزش ریال.

بنابراین، چنین رابطه تنگاتنگی میان سیاست‌های پولی و مالی در اقتصاد ایران وجود دارد و در نتیجه، بر سیاست‌های ارزی هم اثر می‌گذارد.

● یعنی این رابطه تنگاتنگ در سایر کشورهای نفتی مشاهده نمی‌شود؟

○ البته در اقتصاد برخی از کشورهای نفتی دیگر این

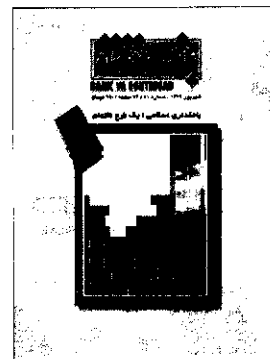
چنانچه حجم پول رشد یابد، نرخ برابری به ضرر و زیان پول داخلی تغییر می‌کند و در نتیجه، کالاهای واسطه‌ای برای تولیدکنندگان داخلی گران‌تر تمام می‌شود و در نهایت، سبب کاهش فعالیت‌های اقتصادی خواهد شد.

رو بهمرفته، اثرات کلی سیاست‌های پولی در همین ابعاد قابل تأمل است. اما اگر بخواهیم سوگیری سیاست‌های پولی را در ایران بررسی کنیم، می‌بینیم که از لحاظ نرخ بهره که در سیستم بانکی ما به عنوان نرخ سود شناخته می‌شود (ولی از لحاظ ماهیت با نرخ بهره تفاوت چندانی ندارد) این نرخ به صورت یک نرخ سایه‌ای است؛ نرخ سایه‌ای به معنی نرخ برنامه‌ریزی شده، یعنی برنامه‌ریزان و مسوولان در نظر می‌گیرند که این نرخ به چه میزان یا چند درصد باشد. در نتیجه، رابطه تغییر حجم پول [محور سیاست‌های پولی] با سرمایه‌گذاری که از طریق نرخ بهره صورت می‌گیرد، در ایران قطع شده است و ما نمی‌توانیم توقع داشته باشیم که با افزایش حجم پول، نرخ بهره پایین بیاید و با پایین آمدن نرخ بهره، سرمایه‌گذاری افزایش یابد. به واسطه همین اثر تولید در ایران ملموس نیست.

البته بررسی‌های خیلی زیادی انجام شده که اثر افزایشی حجم نقدینگی بر روی تولید ارزیابی شود. این بررسی‌ها نشان می‌دهند که چیزی حدود ۹۷ درصد از اثر افزایش حجم پول به بخش قیمت‌ها منتقل می‌شود و چیزی حدود ۳ درصد از این اثر به بخش تولید انتقال یافته است. در واقع، اقتصاد ایران در دوران بعد از انقلاب نشان داد که یک چنین اثری به این دو بخش منتقل می‌شود، یعنی بخش اسمی تقریباً ۹۷ درصد از افزایش نقدینگی را می‌پذیرد و بخش حقیقی اقتصاد ۳ درصد آن را. و با توجه به خصوصیات محاسبات اقتصادسنجی، آن ۳ درصد هم قابل اعتماد نیست، و به آن ۳ درصد نمی‌توان اکتفا کرد.

به عبارت دیگر، تغییر در حجم پول در دو بخش عمده اقتصاد ایران، تأثیر می‌گذارد: نخست، روی نرخ ارز

● در سیستم بانکی ما نرخ سود یا نرخ بهره یک نرخ سایه‌ای است، یعنی نرخ برنامه‌ریزی شده است و در نتیجه، رابطه تغییر حجم پول با سرمایه‌گذاری قطع شده است.



می‌کند و میزان حجم پول را تغییر می‌دهد، و برعکس، یعنی هر وقت حجم پول زیاد باشد، اوراق قرضه یا اوراق بهادار را عرضه می‌کند و حجم پول را کاهش می‌دهد، یا هر وقت که حجم پول را کم دید و نرخ بهره را بالا دید، اقدام معکوس می‌کند، یعنی شروع به خرید اوراق قرضه می‌کند و حجم پول را افزایش می‌دهد. به طور کلی، در عملیات بازار باز با استفاده از این ابزار و از طریق اندازه حجم پول، نرخ بهره را تغییر می‌دهند و در نتیجه، اقتصاد را به سوی افزایش سرمایه‌گذاری و افزایش سطح اشتغال حرکت می‌دهند. یا در شرایطی که اقتصاد نزدیک به تله یا دام نقدینگی (Liquidity Trap) است و عدم هماهنگی میان سرمایه‌گذاری و پس‌انداز دیده می‌شود، یا در اوضاعی که حتی سیاست‌های مالی به سختی می‌توانند تأثیرگذار باشند، در این مواقع، با این ابزارها اقتصاد تا اندازه‌ای به حالت تعادل بازمی‌گردد. ولی این مسأله، یعنی عدم امکان استفاده از یکی از ابزارهای پولی در شرایط فعلی بانکداری ما حاکم است.

واقعیت این است که قانون بانکداری بدون ربا به عنوان یک پدیده آزمایشی در دنیا، در ایران به تصویب رسید و با وجود آن که مدت ۲۰ سال از اجرای این قانون می‌گذرد، اما هنوز نتوانسته در نظریه‌های بانکداری به یک نظریه علمی مبدل شود. چون قانون بانکداری بدون ربا عملاً ابزارهای پولی بانک مرکزی را محدود کرده و اجازه نمی‌دهد که بانک مرکزی در اتخاذ و اجرای سیاستگذاری پولی به آسانی عمل کند.

ابزار دیگری که بانک مرکزی از آن محروم است، نرخ تنزیل مجدد است. در نرخ تنزیل مجدد بانک‌ها می‌توانند اسناد یا اوراق بهادارشان را نزد بانک مرکزی به ودیعه بگذارند و براساس آن وام بگیرند و منابع مالی‌شان را تأمین کنند، اما این ابزار هم به دلیل ماهیت ربوی در ایران قابل استفاده نیست.

یکی از ابزارهای دیگر که در همین زمینه وجود دارد، نرخ بهره است. اساساً در دنیا نرخ بهره را به عنوان ابزار نمی‌شناسند، بلکه در بانکداری امروز به عنوان یک متغیر اساسی از آن یاد می‌شود. که البته در ایران از آن به عنوان ابزار پولی یاد می‌شود. به هر حال، با تغییرات این نرخ بهره سعی می‌شود که اقتصاد از حالت تعادل خارج نشود. در نتیجه، ابزارهای مزبور ابزارهایی هستند که در اختیار بانک‌های مرکزی قرار دارند و بانک‌های مرکزی در کشورهای دیگر از طریق اعمال این ابزارها تغییر در حجم پول را ایجاد می‌کنند، یعنی خودشان هیچگاه به طور مستقیم برای تغییر نرخ‌های بهره دخالت نمی‌کنند، بلکه از طریق میزان حجم پول است که اقدام به افزایش یا کاهش نرخ بهره می‌کنند. اگر بخواهیم علاوه بر این محدودیت‌ها در قانون بانکداری بدون ربا، وضعیت سیاست پولی را مورد بررسی قرار دهیم، مشاهده می‌کنیم که

رابطه مستقیم به چشم می‌خورد، ولی آن‌ها حتی المقدور کوشیده‌اند تا ارتباط سیاست‌های پولی و مالی را قطع کنند و در حالت انبساط بودجه، سعی کرده‌اند که بیشتر از منابع خارجی اقدام به استقراض کنند تا منابع داخلی، یعنی عکس سیاست‌های موجود در ایران.

● البته آقای دکتر، ظاهراً پیروگی سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی تنها به درآمدهای نفتی و توانایی کافی برای توزیع مجدد از سوی سیاست‌گذاران مالی ختم نمی‌شود؟

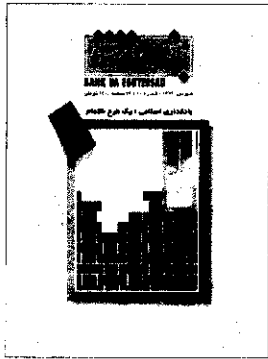
○ بله، وابستگی‌های نوع دوم دیگری هم در رابطه بین سیاست‌های مالی و سیاست‌های پولی کشور ما وجود دارد که به برنامه‌ها یا سیاست‌های تکلیفی باز می‌گردد. به عنوان نمونه، در بودجه‌های سنواتی، به سیستم بانکی تحمیل می‌شود که طبق تبصره‌های خاص، اقدام به پرداخت منابع بانکی به بخش‌های مختلف اقتصادی کند. بیشتر این بخش‌ها هم به دلایل ضعف ساختاری و به خاطر آن که انگیزه سودافزایی در آن‌ها نیست، توانایی بازپرداخت منابع تکلیفی را ندارند. در نتیجه، این بدهی‌ها انباشته شده و انباشت این بدهی‌ها دقیقاً به معنای افزایش حجم نقدینگی و تورم است.

البته با اندکی مذاقه در ساختار اقتصاد ایران، مشاهده می‌کنید که دسته زیادی از شرکت‌ها و نهادهای شبه دولتی و نیمه دولتی وجود دارند که تحت حمایت دولت هستند و به صورت‌های مختلف از منابع سیستم بانکی استفاده می‌کنند. همین مسأله سبب‌ساز بخش اعظم بدهی بخش دولتی به نظام بانکی شده است و در عین حال بیچیدگی خاصی را در سیاست‌های مالی کشور به وجود آورده و وضعیت و سیاست‌های مالی ما را از سایر کشورهای در حال توسعه متمایز می‌کند. اثرات این مسأله هم به طور مستقیم در سیاست‌های پولی مشاهده می‌شود.

● آقای بیدآباد، برخی از کارشناسان مستقل - تأکید می‌کنم مستقل - بر این باورند که افزون بر ضعف‌های ساختاری در سیاست‌گذاری‌های مالی و نظام بودجه‌ریزی در ایران، که تا اندازه زیادی کارایی سیاست‌های پولی را تحت تأثیر قرار داده است، نظام بانکداری اسلامی یا به طور مشخص "عملیات بانکداری بدون ربا" هم اثربخشی سیاستگذاری پولی بانک مرکزی را محدود کرده و اثر منفی داشته است. نظر شما در این مورد چیست؟

○ دقیقاً همین طور است. هم اینکه با وجود عملیات بانکداری بدون ربا، سیستم بانکی نمی‌تواند از بسیاری از ابزارهای پولی برای تنظیم امور استفاده کند. برای مثال، اوراق قرضه یکی از اساسی‌ترین ابزارهای پولی است که در عملیات بازار باز (Open Market Operations) در جهان مورد استفاده قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، سیستم بانکی هر وقت لازم بداند و ببیند که حجم پول زیاد است و نرخ بهره پایین است، معامله با اوراق قرضه را آغاز

● سیاست‌های مالی ما به جای این که در راستای توزیع و تخصیص مجدد منابع باشد، عملاً از شرایط اقتصاد بین‌المللی و بازارهای جهانی نفت پیروی می‌کند.



ابزارهای مختلف پولی در کشور است.

البته ناگفته نماند که چنانچه مسأله ربا به طور کلی از اقتصاد ایران حذف شود، به این معنی که نرخ بازده سرمایه‌گذاری دقیقاً برابر با نرخ بازده منابع پولی شود، آن وقت باید گفت که شاهد یک رویداد دیگر خواهیم بود.

● یعنی همان چیزی که بانکداری اسلامی به دنبال آن است؟

○ بله، یعنی همان چیزی که بانکداری اسلامی به دنبالش است. اگر چنین چیزی اتفاق بیفتد، آن وقت می‌توان گفت که نوسانات اقتصاد به شدت محدود می‌شود؛ به این معنا که بازار پول و سرمایه با نوسان اقدام به تغییرات در بخش حقیقی اقتصاد نمی‌کنند.

به هر حال، دیدگاه‌های بانکداری اسلامی از لحاظ نظری و ارزشی بسیار مثبت تلقی می‌شود، ولی از نظر اجرایی و عملی در شرایط اقتصاد کشور چندان کارایی ندارد.

● آقای دکتر، در ادامه ارزیابی سیاست‌های پولی، به نظر می‌رسد که بانک مرکزی تقریباً در دو دهه اخیر پس از تصویب و اجرای قانون عملیات بانکداری بدون ربا، از ابزارهای پولی مانند تغییر نسبت سپرده قانونی و سیاست ترغیبی در جهت تخصیص و اعطای تسهیلات استفاده کرده است. نظر شما درباره استفاده از این دو ابزار و میزان موفقیت آن‌ها چیست؟

○ نرخ ذخیره قانونی تنها ابزار پولی بود که قانون بانکداری بدون ربا، دست بانک مرکزی را برای استفاده از آن باز گذاشت.

نرخ ذخیره قانونی، ابزاری است برای این که هر بانک که اقدام به اخذ و جمع‌آوری منابع سپرده‌ها می‌کند، باید میزانی از آن منابع را در نزد بانک مرکزی به ودیعه بسپارد. بانک مرکزی هم با افزایش این نرخ، عملاً از سرعت به هم فزاینده پول (قدرت پول‌سازی بانک‌ها) جلوگیری می‌کند. اما این نرخ در شرایطی که بانک‌ها با مازاد منابع مالی رو به رو باشند، کارایی مثبتی ندارد. در برخی از سال‌های اوایل دهه هفتاد با چنین وضعیتی روبه‌رو بودیم که بانک‌ها متلاطم مازاد مالی بودند و در نتیجه، نرخ ذخیره قانونی نمی‌توانست منابع پولی آن‌ها را محدود کند.

ابزار دیگری که از آن استفاده شده، در اصطلاح ابزارهای ارشادی بوده است. ابزارهای ارشادی به معنی رهبری و ارشاد و هدایت تخصیص منابع پولی میان متقاضیان تسهیلات اعتباری است. در واقع، تنها راهی که برای بانک مرکزی باقی مانده بود و می‌توانست بهترین اثر را در بخش حقیقی اقتصاد بگذارد، این بود که از اعطای منابع بانک‌ها به بخش‌های خدمات جلوگیری کند. بنابراین، حداقل درصدهایی را تعیین می‌کرد تا بانک‌ها در محدوده خاصی منابع اعتباری خود را در بخش‌های

محدودیت‌های دیگری هم برای اعطای تسهیلات و اعتبارات فراروی سیستم قرار دارد، یعنی شما به عنوان یک بانکدار حتماً و الزاماً باید در قالب عقود اسلامی تسهیلات را پرداخت کنید و به طوری که سابقه بانکداری ما نشان می‌دهد، اجرای عقود اسلامی با مشکلات زیادی رو به رو بوده و عملاً آن‌ها به عقود صوری مبدل شده‌اند. اگر شما به ابزارهای جذب سپرده هم نگاه کنید، می‌بینید که قانون بانکداری بدون ربا باز به دلیل این که هنوز ابزار کافی در اختیار ندارد، به آسانی نمی‌تواند منابع را جذب کند.

● به عنوان نمونه؟

○ مثلاً حساب‌های قرض‌الحسنه یکی از ابداعات خوبی بود که در این بخش به کار گرفته شد، ولی توفیق زیادی نداشت.

● شاید به دلیل محدودیت‌هایی که از این طریق به نظام بانکداری تحمیل شده است، بانک مرکزی مجبور شده در طول سال‌های اخیر دست به ابداع یا ساخت ابزارهای پولی جدید بزند. اگر بخواهیم به طور صریح این موضوع را بشکافیم، می‌بینیم که همین اوراق مشارکت که از نظر بسیاری از کارشناسان ماهیت ربوی ندارد، به نظر گروهی دیگر، با اوراق قرضه تفاوت چندانی ندارد، یا در مورد جدیدتر از نگاه برخی از کارشناسان انتشار اوراق قرضه ارزی به ارزش ۳۰۰ تا ۵۰۰ میلیون دلار از طریق بانک‌های اروپایی دارای ماهیت ربوی است. این تصمیمات شاید در راستای اصلاحات پولی در کشور باشد، اما به هر حال، نشان می‌دهد که ما از دو استاندارد جداگانه استفاده می‌کنیم؟

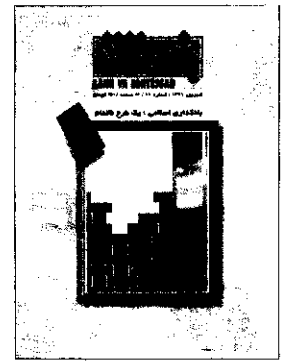
○ در مورد انتشار اوراق مشارکت باید بگویم که اگر دقیق‌تر نگاه کنید، می‌بینید که اوراق مشارکت تقریباً همان خاصیت اوراق قرضه را دارد، ولی ویژگی خاصی که برای آن در نظر گرفته شده، این است که منابع حاصل از اوراق مشارکت در سرمایه‌گذاری‌های خاصی استفاده می‌شود که در مقادیر کلان همچنان تعریف آن مبهم است.

گرچه بعضی از فقهای صاحب‌نظر در بانکداری اسلامی در بحث ربوی بودن یا نبودن اوراق مشارکت، بر این نظرند که آن مقدار از منابعی که برای وام دریافت می‌شود و جنبه تولیدی دارد، حتماً باید متفاوت از آن منابعی باشد که برای مصرف در اختیار متقاضی و استفاده‌کنندگان قرار می‌گیرد. آنان شق اول را ربوی نمی‌دانند، ولی شق دوم را که بعد مصرفی دارد، ربوی می‌دانند. اوراق قرضه ارزی نیز همین خاصیت را دارند.

حال با توجه به این که اساس فعالیت بانکداری در دنیا بر روی نرخ بهره بنا شده، این عامل مهمترین عامل و متغیر در فعالیت بانکی است و بانکداری اسلامی این موضوع را محدود کرده است، لذا به این نتیجه می‌رسیم که بانکداری بدون ربا تحدیدکننده بزرگی برای به کارگیری

● آیا عملیات بانکی بدون ربا اثربخشی سیاست‌گذاری پولی بانک مرکزی را محدود کرده است؟

● در بانکداری امروز دنیا نرخ بهره را به عنوان یک ابزار نمی‌شناسند، بلکه به عنوان یک متغیر اساسی از آن یاد می‌شود.



ذخیره قانونی هر چقدر هم بالا برود، تأثیر مورد نظر را در حجم نقدینگی ندارد.

● به نظر می‌رسد که بهترین حالت همگونی میان سیاست‌های پولی و مالی در شرایطی است که سیاست‌های پولی (با توجه به وضعیت رکودی یا تورمی) انبساطی است و سیاست‌های مالی انقباضی اتخاذ می‌شود، یا برعکس، آیا در اقتصاد کشور ما چنین همگونی به چشم می‌خورد؟

○ در سایر کشورها این دیدگاه در مد نظر است که هر وقت سیاست‌های پولی و مالی انبساطی باشند، به معنی این است که منابع زیادتری به اقتصاد کشور وارد می‌شوند و برای این که به نحوی از ورود بی‌رویه و رشد نقدینگی پیشگیری شود، سیاست‌های پولی را انقباضی طراحی می‌کنند تا این منابع را از اختیار اقتصاد خارج کنند. به عبارت دیگر، سیاست پولی انقباضی و سیاست مالی انبساطی عمل می‌کند. و برعکس، وقتی که سیاست مالی انقباضی است، برای آن که اقتصاد از رشد و حرکت تولید متوقف نشود، سیاست پولی را منبسط می‌کنند، یعنی با افزایش حجم پول و کاهش نرخ بهره، منابع بیشتری را به سوی سرمایه‌گذاری و تولید هدایت می‌کنند.

برخلاف این مکانیزم، در اقتصاد ایران زمانی که سیاست مالی انبساطی است، یعنی کسری بودجه زیاد داریم، مجبور هستیم این کسری را بودجه را از منابع پولی تأمین کنیم و وقتی کسری را از منابع پولی تأمین می‌کنید، اجباراً سیاست‌های پولی هم انبساطی می‌شود. یعنی هر وقت سیاست‌های مالی انبساطی شده، سیاست پولی هم انبساطی می‌شود و اثر معکوس می‌گذارد، یعنی در اینجا منابع زیادی را به اقتصاد وارد کرده‌ایم و از آن طرف به جای این که این منابع را جمع‌آوری کنیم تا اقتصاد از لحاظ قیمت رو به تعادل برود، حجم نقدینگی را زیاد می‌کنیم. این وضع یعنی چه؟ یعنی این که تصمیم‌گیری‌ها اثر مضاعفی بر روند رشد قیمت‌ها دارد و ما را از دستیابی به یکی از مهم‌ترین اهداف سیاست‌های پولی محروم می‌گذارد. به عبارت دیگر، ناهماهنگی سیاست‌های پولی و مالی در اقتصاد ما به دلیل وابستگی این دو به یکدیگر است و هیچگاه سعی نشده که اثر منفی سیاست‌های مالی با اثر مثبت سیاست‌های پولی خنثی شود.

● اگر مایل باشید، در نقد سیاست‌های مالی کشور با یک پرسش یک گام به جلوتر برویم. من معتقدم که در سیاست‌های مالی اساساً آن قدر انعطاف وجود ندارد که بتواند با توجه به شرایط اقتصادی و سیاست‌های پولی، طی یک دوره انبساطی و برای دوره بعد انقباضی عمل کند، یعنی ضعف در طراحی و اتخاذ سیاست‌های مالی به خوبی آشکار است. به عنوان مثال، ما در یک دوره زمانی مثلاً در سال ۷۶ با کاهش درآمدهای نفتی و شوک‌های برونزا رو به رو هستیم و در برخی سال‌ها همانند سال ۷۸

مختلف اقتصادی پرداخت کنند. اگر چه این سیاست‌ها با این هدف طراحی شد که بخش حقیقی، به ویژه بخش تولید اقتصاد در زمینه صنعت و کشاورزی رشد بیشتری پیدا بکند، ولی عملاً بخش خدمات بیشتر از این منابع استفاده کرد و بخش صنعت و کشاورزی سهم بسیار کمتری را در استفاده از منابع بانکی داشتند. به عبارت دیگر، سیاست‌های ارشادی بانک مرکزی در تخصیص منابع هم نتوانست یک ابزار موفق در سیاست‌های پولی باشد.

● شما در یکی از مقاله‌هایی که قبلاً درباره سیاست‌های پولی نوشته‌اید، از تزریق ارز توسط بانک مرکزی به بازار غیررسمی هم به عنوان یک ابزار پولی یاد کرده‌اید. آیا معتقدید که تزریق ارز به بازار غیررسمی و رسمی یکی از ابزارهای موثر در بالانس کردن حجم نقدینگی و کنترل قیمت‌ها در ایران است؟

○ با توجه به این که بانک مرکزی از دستیابی به تمام ابزارهای پولی مرسوم دنیا محروم است، لذا در سال‌های اخیر از طریق فروش منابع ارزی در بازار غیررسمی اقدام به کاهش ریال کرده و در هنگام لزوم هم با خرید ارز اقدام به افزایش حجم ریال کرده است. در نتیجه، این ابزار توانسته در حجم نقدینگی در کشور تغییر ایجاد کند. از طرف دیگر، بانک مرکزی با این اقدام، نرخ ارز را با معاملات در بازار غیررسمی در حد و سطح مورد نظر نگهداشته است. اگر چه ارز به عنوان اوراق قرضه شناخته نمی‌شود، ولی می‌تواند عملاً کارایی در سطح ابزار عملیات بازار باز را داشته باشد.

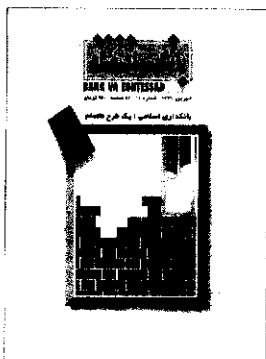
اما نکته ضروری که باید در این جا اضافه کنم، این است که به کارگیری هر نوع ابزار پولی اهداف خاصی را دنبال می‌کند؛ به این معنا که نمی‌شود با یک ابزار چندین هدف را پیگیری و نشانه‌گیری کرد. بنابراین، وقتی که تعداد و گزینه ابزارهای پولی محدود می‌شود، عملاً تعداد اهداف مورد نظر هم به طور ناخواسته کمتر می‌شوند.

● به ویژه آن که تعدادی از این ابزارها، ابزارهای استراتژیک هستند، مثلاً میزان سپرده قانونی بانک‌ها ابزاری بلندمدت و غیرمنعطف است (عکس نرخ اوراق بهادار در عملیات بازار باز) و نمی‌توان نرخ آن را به طور مداوم یا مکرر تغییر داد.

○ البته در ایران طی سال‌های گذشته این نسبت بارها تغییر کرده و سیستم بانکی نرخ سپرده قانونی را از حول و حوش نسبت‌های ۴ و ۵ درصد تا ۲۵ و ۳۰ درصد تجربه کرده است. همانطور که گفته شد، نرخ ذخیره قانونی به عنوان یک کنترل‌کننده خوب می‌تواند تلقی شود، اما به شرط آن که بانک‌ها با مازاد منابع روبه‌رو نباشند، چون اگر بانک‌ها با مازاد منابع مواجه شوند، نرخ

● بودجه عمومی دولت که هر سال باید به تصویب قوه مقننه برسد، کمتر از ۱۰ درصد "بودجه حاکمیت" را به خود اختصاص داده است.

● دیدگاه‌های بانکداری اسلامی از لحاظ نظری و ارزشی بسیار مثبت تلقی می‌شود، ولی از نظر اجرایی و عملی چطور؟



با افزایش درآمدهای خارجی عملاً کسری بودجه به حداقل می‌رسد. آیا به راستی سیاست‌های مالی کشور از انعطاف برخوردار است؟

○ ببینید، در بودجه‌ریزی بحثی تحت عنوان "کسری بودجه برنامه‌ریزی شده" (Planned Budget Deficit) و "کسری بودجه ناخواسته" (Unplanned Budget Deficit) وجود دارد. در نظام بودجه‌ریزی ما تقریباً تفاوت بسیار زیادی میان این دو نوع کسری بودجه مشاهده می‌شود، به این علت که ما به آسانی نمی‌توانیم در هنگامی که بودجه را طراحی می‌کنیم، پیش‌بینی دقیقی از اثرات درآمدهای نفتی در بودجه سال آتی داشته باشیم، لذا در پاره‌ای از سال‌ها بسیار خوشبینانه درباره درآمدهای حاصل از فروش نفت خام قضاوت کرده‌ایم و با عدم حصول درآمدهای نفتی، خوشبینی بیش از حد ما باعث بروز کسری بودجه شده است و عکس آن نیز وجود داشته است، یعنی در سال‌های متفاوت یا متعدد رقم "کسری بودجه ناخواسته" با "کسری بودجه برنامه‌ریزی شده" تفاوت دارد. در نتیجه، در هنگام بروز کسری در اواخر سال سیاست‌های مالی اثر تحمیلی خودش را بر روی سیاست‌های پولی می‌گذارد.

البته در بودجه سال ۷۹ صحبت از این بود که برای جلوگیری از این تأثیرات صندوق تأمین ذخایر ارزی را تعبیه کنیم. وظیفه این صندوق این بود که تفاوت کسری بودجه برنامه‌ریزی نشده با کسری بودجه برنامه‌ریزی شده را بپوشاند، ولی با توجه به این که وقتی منابع مالی زیادی به دست مان می‌آید، انبساطی عمل می‌کنیم، عملاً در شرایط فعلی از این صندوق استفاده‌ای نمی‌شود. درست مثل آن گنجشک که به هنگام سر دادن جیک جیک مستانه، به فکر زمستان نیست.

● البته در تحلیل نقاط کاستی سیاست‌های مالی کشور، تنها نباید به انعطاف آن اکتفا کرد. با توجه به ساختار مالی بخش دولتی یا شبه دولتی، چنانچه دولت یا مسوولان سیاست‌گذاری مالی بخواهند در توزیع و تخصیص منابع به صورت انقباضی عمل کنند، به نظر می‌رسد که اولاً قدرت این تصمیم‌گیری را ندارند و ثانیاً واحدهای تولیدی با مشکل کسری بودجه رو به رو خواهند شد.

○ پرسش مناسبی است. من معتقدم گذشته از محور اصلی این مصاحبه که تحلیل نقاط کاستی سیاست‌های پولی و مالی در کشور است، اما مشکل اصلی، در انقباضی یا انبساطی عمل کردن سیاست‌های مالی نیست، مشکل اصلی در روش تأمین منابع است که در هنگام کسری بودجه، به ویژه دولت با آن رو به رو است.

اما از همه مهمتر، شرایط ساختار اقتصادی ما است، چون دولت در اجرای بودجه عمومی به عنوان قسمت

کوچکی از بودجه و حاکمیت در ایران محسوب می‌شود، چون اگر بخواهیم میزان بودجه شرکت‌های دولتی، نهادها و سازمان‌های دولتی و شبه دولتی و دولت را تقسیم‌بندی کنیم، گاه بودجه شرکت‌های دولتی بیش از دو برابر بودجه عمومی دولت است. و بودجه سالانه آن‌ها هم زیرنظر قوه مقننه نیست، در صورتی که عملکرد این شرکت‌ها دو برابر دولت است. یا بودجه بانک‌ها به عنوان یک نهاد وابسته به دولت یا بودجه نهادهای مختلف مثل بنیاد مستضعفان، نهاد رهبری، آستانه‌های متبرکه و... و بسیاری از نهادهای وابسته به دولت که ممکن است عملکرد خوبی هم نزد افکار عمومی داشته باشند، ولی به دلیل وابستگی به دولت به عنوان یک نهاد دولتی به حساب می‌آیند.

اگر مجموعه نهادها را در نظر بگیریم، آن چیزی که حقیقت بودجه ما است و به عنوان "بودجه عمومی دولت" تلقی می‌شود که هر سال باید به تصویب قوه مقننه برسد، رقم بسیار ناچیزی است. حتی برآوردهایی صورت گرفته است که بودجه عمومی دولت چیزی کمتر از ده و گاه پنج درصد "بودجه حاکمیت" را به خود اختصاص داده است. به عبارت دیگر، این ساختار مالی دولتی سبب شده که همه این‌ها آزادانه فعالیت کنند و بدون آن که تحت نظارت و تصمیم‌گیری قوه مجریه باشند، از طریق قوانینی که از قبل به تصویب رسیده، عمل می‌کنند.

● با توجه به ساختار "دولت - حاکمیت" اگر قوه مجریه هم بخواهد در بودجه‌ریزی منضبط عمل کند، به نظر می‌رسد که توانایی این کار را ندارد؟

○ عملاً دولت امکان ندارد که به این بخش‌ها فشار بیاورد. ما هم دیده‌ایم که دولت در بسیاری از سال‌ها از لحاظ "بودجه عمومی" مازاد بودجه داشت، ولی خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی هم به شدت افزایش می‌یافت. چرا؟

به عبارت دیگر، شرکت‌های دولتی و بنیادها اقدام به استقرار کرده‌اند، ولی دولت عملاً به عنوان بودجه عمومی، مازاد مالی هم داشته است. حتی صحبت از این شد که کسری بودجه در ارقام بدهی بخش‌های وابسته به دولت و شبه دولت پنهان شده است.

این موضوع را با اندکی کنکاش در قوانین بودجه، لااقل در قسمت‌های مربوط به شرکت‌های دولتی می‌توان ملاحظه کرد، ولی بودجه باقی قسمت‌ها و نهادهای مختلف که طیف عظیم و وسیعی را تشکیل می‌دهند، به هیچ وجه تحت بررسی قرار نگرفته و نمی‌گیرد. و با این که این گونه موسسات وابسته به دولت هستند، ولی عملاً تحت نظر قوه مجریه به معنای دولت نیستند، بلکه می‌توان گفت که تحت نظر حاکمیت قرار دارند و حاکمیت هم ابزار اقتصادی برای کنترل آن‌ها ندارد.

● آقای دکتر، به عنوان نتیجه‌گیری درحول محور

● ساختار مالی کشور باید تجدید بنا شود.

● ناهماهنگی سیاست‌های پولی و مالی در اقتصاد ما به دلیل وابستگی این دو به یکدیگر است و هیچ گاه هم سعی نشده که اثر منفی سیاست‌های مالی با اثر مثبت سیاست‌های پولی خنثی شود.

● آقای دکتر: به عنوان آخرین پرسش، بفرمایید که برای اصلاح سیاست‌های پولی چگونه باید عمل شود؟

○ در بحث اصلاح سیاست‌های پولی ما نیازمند به ابزارهای پولی متنوع هستیم. قانون عملیات بانکداری بدون ربا به عنوان یک عملیات و مقررات ارزشی مورد قبول اکثریت است و کسی هم منکر آن نیست، اما از لحاظ یک قانون اجرایی و عملی همانگونه که به طور مبسوط اشاره شد، محدودیت‌هایی را برای نظام بانکی ایران به وجود آورده است و نیازمند تجدیدنظر است. من فکر می‌کنم که باید با توجه به استنباط‌های مختلف و منطقی از فقه اسلام، در عملیات بانکداری بدون ربا تجدیدنظر کرد، به گونه‌ای که عملیات بانکداری اسلامی به مرحله اجرا و عمل نزدیک شود و مانعی برای اجرای سیاست‌های پولی نباشد.

از طرف دیگر، بحث چگونگی اصلاح ساختار نظام بانکی و پولی را باید دنبال کرد. آیا نباید در قانون اساسی که بانکداری را در انحصار دولت قرار داده، تجدیدنظر شود؟ البته از باب اصلاحات نظام بانکی قدم‌هایی مانند تأسیس موسسه‌های اعتباری، فعالیت صرافی‌ها، ضرورت تأسیس بانک‌های خصوصی را برداشته‌ایم، اما اصلاحات باید ریشه‌ای تر باشد. به عنوان نمونه، مالکیت نظام بانکی باید مورد مذاقه جدی قرار گیرد.

● منظور از اصلاحات ریشه‌ای چیست؟

○ ببینید، ما در اوایل انقلاب اقدام کردیم تا یک نظام حکومتی جدید بر مبنای روش فکری جدید داشته باشیم و مدیریت جدیدی را هم از لحاظ اقتصادی و سیاسی بنا نهادیم. حالا پس از گذشت ۲۲ سال باید نقاط قوت و ضعفش را مورد بازبینی قرار دهیم و امور را تصحیح کنیم. باید بازگردیم و بسیاری از چیزها را از ریشه اصلاح کنیم. تا وقتی که این‌ها اصلاح نشوند، تمام مسایل و گره‌ها به یکدیگر پیچ خورده‌اند و تغییر یکی از آن‌ها هم حتماً منجر به اصلاح نظام نمی‌شود. در واقع، با تأسیس یک بانک خصوصی مثل بانک تعاون یا غیره تحول زیادی در سیستم بانکی رخ نداده است. با تأسیس چند موسسه اعتباری هم بانکداری در ایران به وادی رقابت نمی‌رسد، با تأسیس چند صرافی نیز سیاست آزادسای نرخ ارز رخ نمی‌دهد. همه این‌ها اصلاحات صوری و محدود است و ساختار به هم پیچیده‌ای که طی دو دهه شکل یافته، باید اصلاح شود.

● آقای دکتر بیدآباد، با تشکر از این که دعوت مجله را برای گفت و شنود پذیرفتید.

○ متشکرم.

اصلاح سیاست‌های مالی، سوال این است که چه باید کرد؟

○ بحث اساسی چیزی است که تمام محققان به آن رسیده‌اند، یعنی بحث "انضباط مالی". انضباط مالی در ایران به این معنا است که در ابتدا باید تعریف "دولت" مشخص شود. ابتدا باید معلوم شود که آیا کمیته امداد امام یا آستان قدس رضوی یا بنیاد مستضعفان یا سازمان تأمین اجتماعی یا بانک‌ها، جزو بخش دولتی هستند یا خیر؟ اگر تمام این‌ها را نهادها و سازمان‌های دولتی تعریف می‌کنیم، قاعدتاً باید بودجه آن‌ها هم از طریق قوه مقننه به تصویب برسد و دقیقاً باید تحت نظارت قوه مجریه باشند و قوه مجریه هم باید به معنی واحد تلقی شود. به عبارت دیگر، باید ساختار مالی کشور تجدید بنا شود.

به زبان ساده‌تر، اگر بنیاد مستضعفان تا حالا مختار بوده که در چند صد کارخانه‌ای که تحت اختیار دارد، به هر نحوی که می‌خواهد عمل کند، اینک باید تحت نظارت قوه مجریه باشد. اگر دولت بتواند بودجه بنیاد مستضعفان را داخل بودجه عمومی قرار دهد و همانند باقی دستگاه‌های اجرایی دولت بر آن نظارت کند، قدم بزرگی در راه اصلاح ساختار مالی ایران برداشته شده است.

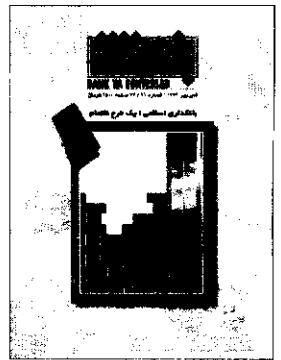
● شرکت‌های دولتی چطور؟

○ شرکت‌های دولتی هم به همین صورت. شرکت‌های دولتی طبق ضوابط خودشان براساس اساسنامه و قواعد و مقررات داخلی، بودجه‌شان به تصویب مجامع‌شان می‌رسد، اگر در بودجه‌های ستواتی ارقام بودجه شرکت‌های دولتی را می‌بینید، این ارقام فقط به صورت "استحضاری" به دولت و مجلس گزارش داده می‌شود. اگر چه در قوانین بودجه سال‌های اخیر اشاره شده به این که حداقل تمام شرکت‌ها موظفند بودجه خودشان را به استحضار قوه مقننه برسانند، ولی قوه مقننه ابزاری ندارد که بودجه آن‌ها را رد یا تصویب کند.

از این گونه بودجه‌ها زیاد است، مثلاً بودجه اختصاصی. بودجه اختصاصی دولت چیزی معادل ۵ تا ۱۰ درصد بودجه عمومی را در سال‌های مختلف تشکیل می‌دهد و برای هزینه‌های خاصی در نظر گرفته می‌شود. خلاصه این که تنوع بودجه‌ها در بودجه سالانه در ایران زیاد است.

● این به چه مناسبت؟

○ یعنی این که تنوع مسوولیت‌ها و حاکمیت‌ها باعث شده که سیاست مالی یکسانی را اتخاذ نکنیم.



● دولت در بسیاری از سال‌ها از لحاظ بودجه عمومی مازاد داشت، ولی خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی باز هم به شدت افزایش می‌یافت. چرا؟