

■ ارزیابی سیاستهای پولی در لایحه برنامه دوم

دکتر رویا حق شناس

ژوئیه شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

اشاره

لایحه برنامه پنجاه دوم به لحاظ اهمیتی که برای بخش مالی قائل است، قاعدتاً باید فعالتر و مشخصتر با مسایل این بخش مواجه می‌گردد. چنین بنظر می‌رسد که بجز در مورد بودجه (که نسبتاً با دقت بیشتری بحث می‌شود) بخشهای پول، ارز، بازار پول و بازار سرمایه در لایحه برنامه دوم آنگونه که باید مورد تبیین قرار نگرفته و اساساً به‌انکای آن نمی‌توان در مورد تحولات آینده بخش مالی در اقتصاد ایران نظری ارائه کرد.

مطلبی که در ادامه می‌خوانید، کلیاتی را که در این چاپ‌چوب باید مد نظر باشد مورد اشاره قرار داده است.

پول و نقدینگی

برنامه دوم از لحاظ پول و نقدینگی شکلی بکلی انفعالی دارد. نقدینگی در طول برنامه به طور متوسط ۱۱/۳۹ درصد رشد خواهد داشت در حالی که متغیرهای مالی بر اساس هر دو سناریوی برنامه^(۱) همه در حال تغییرند. چگونه می توان نقدینگی را در حالتی که محصول ناخالص داخلی در حال تغییر است، ثابت نگاه داشت؟ دست کم تقاضا برای نقد باید تغییر کند. در سناریوی اول از برنامه دوم نرخ رشد محصول ناخالص داخلی به طور متوسط سالانه ۵/۳۹ درصد است. رقم مشابه در سناریوی دوم ۵/۸۹ درصد است؛ یعنی ۵/۵ درصد تفاوت رشد سالانه محصول ناخالص داخلی. اگر

سناریو یکسان باقی می ماند و این امر منجر به افزایش فشارهای تورمی در سناریوی دوم نمی شود؟ نظر به این که برنامه هیچ جهت گیری مشخصی نسبت به سود سپرده های بانکی ارائه نمی دهد، بدرستی نمی توان گفت چگونه این تراز بین عرضه و تقاضا برای پول حاصل شده است.

کلیه اقلام پایه پولی هم در دو سناریو یکسان فرض شده اند. این وضع ناممکن است؛ یعنی سیستم پولی بکلی در مقابل اقتصاد غیرحساس است. به گفته سند برنامه دوم، ثبات «خالص داراییهای خارجی» و «خالص سایر داراییهای بانک مرکزی»، به این معنی است که «... کمیته های مزبور به طور مستقیم تحت تأثیر مشی های مالی و اعتباری قرار ندارد».

اگرچه می توان گفت که به دلیل برونزا فرض شدن درآمدهای نفتی، داراییهای خارجی بانک مرکزی (به ارزش) نسبت به سیاستهای مالی و اعتباری داخلی حساسیتی ندارد، اما تصور چنین مطلبی در مورد بدهیهای خارجی و خالص سایر داراییهای بانک مرکزی بسیار بعید به نظر می رسد.

تقاضا برای نقدینگی = l

محصول ناخالص داخلی = y

نرخ بازده پس اندازها = r

باشد، تقاضا برای نقدینگی بدین صورت است.

$$l = f(y, r)$$

یعنی، مردم همراه با تغییر سود پس انداز و تغییر درآمد، نیاز خود را به نقد را تغییر می دهند.

در سناریوی دوم تقاضا برای نقدینگی باید زیادتیر از سناریوی اول باشد. در این صورت چگونه عرضه نقدینگی در دو

۱- برنامه دوم بر اساس دو پیش بینی در میزان محصول درآمدهای ارزی کشور (دوسناریو) تدوین شده است. در سناریوی اول، مجموع درآمدهای ارزی کشور طی پنجساله دوم ۶۹۳۱۲ میلیون دلار و در سناریوی دوم ۷۳۵۷۸ میلیون دلار خواهد بود. بر همین اساس سایر موارد برنامه نظیر تسوید ناخالص داخلی، ارزش افزوده بخشها، تولید، سرمایه گذاری، مصرف و ... بر اساس هر یک از این دو سناریو محاسبه و ارائه شده است.

موجود تجهیز منابع در بخش رسمی اقتصاد کشور، اساس و پایه نقش سازمانهای موجود در بازار پول را به زیر سؤال می‌برد. در غیاب هرگونه اطلاعی، این پرسش مطرح می‌شود که چه سازمانی مسؤلیت تجهیز منابع را در برنامه دوم برعهده می‌گیرد؟

جایگاه بازار پول در اقتصاد کشور

اگر فرض شود که نسبت اسکناس و مسکوک به نقدینگی در طول برنامه ثابت باقی می‌ماند، در پایان برنامه دوم و به شرط تحقق هدفهای برنامه، نسبت نقد به بدهی بانکها به بانک مرکزی به رقم ۱/۹ می‌رسد. رقم مشابه در سال ۱۳۷۱ برابر ۳/۸ بوده است.

برای روشن‌تر شدن تصویر لازم است توجه شود که در سال ۱۳۶۷، یعنی پیش از اجرای برنامه اول، رقم مورد بحث معادل ۱۰/۸ درصد بوده است. از این مجموعه می‌توان دید که سیستم بانکی به تدریج در طول یک دهه روند کاهش قدرت را پیموده است و هر لحظه بیش از پیش خود را به بانک مرکزی وابسته ساخته است.

بنابراین، حتی اگر نحوه نظارت بانک مرکزی بر بانکها مورد بررسی قرار نگیرد، هنوز تصویری که ترسیم شده است آن قدر ناخوشایند می‌نماید که به سهولت می‌توان باور کرد بانکهای کشور نخواهند توانست مدیریت منابع مالی را در بازار پول برعهده

سیستم بانکی و سیاستهای اعتباری

برنامه دوم به کلی در مورد سیستم بانکی و سیاستهای اعتباری سکوت اختیار کرده است. تنها نکته‌ای که در برنامه وجود دارد این است که بدهی بانکها به بانک مرکزی به طور خالص در طول برنامه ۳۳/۶۱ درصد رشد می‌کند. جالب توجه است که براساس گزارش عملکرد سال ۱۳۷۱^(۲)، رشد این متغیر در سالهای ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱ به ترتیب ۲۴۲/۶ درصد و ۷۷/۱۲ درصد بوده است. اگر دوره ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۱ در نظر گرفته شود، رشد متوسط چهار ساله به ۸۴/۹ درصد می‌رسد. حجم اصلی بدهیهای بانکها به بانک مرکزی از سال ۱۳۷۰ به بعد ایجاد شده است. با این اوصاف تصویر تراز بانکهای کشور - که اکنون به شدت به بانک مرکزی بدهکارند و طی پنج سال بدهیهایشان را ۴/۳ برابر می‌کنند - به هیچ وجه مشخص نیست.

در برنامه دوم، منابع سرمایه‌گذاری تجهیز شده توسط سیستم بانکی هم به هیچ وجه مشخص نیست. در برنامه اول قرار بود سیستم بانکی مبلغ ۷۳۹۳ میلیارد ریال از منابع سرمایه‌گذاری را تجهیز کند که این رقم ۲۵/۲ کل سرمایه‌گذاری ثابت برنامه را تشکیل می‌داد.^(۳) سازمان برنامه و بودجه در هیچ یک از سالهای برنامه، گزارشی از عملکرد سیستم بانکی در این زمینه ارائه نداده است. بنابراین به درستی نمی‌توان فهمید که تا چه حد هدف برنامه برآورده شده است. فقدان هرگونه تصویری از عملکرد مجهزترین و پر قدرتترین شبکه

۲- از انتشارات سازمان برنامه و بودجه و نیز گزارش بانک مرکزی.

۳- جدول شماره ۴، ص ۱۶۴ از قانون برنامه اول.

برنامه دوم و سیاستهای مالی

اسلامی چنین ابزاری وجود ندارد، زیرا مشارکت سرمایه و کار باید در قالب سهم این دو در تولید صورت پذیرد. اگر نرخ بازده واقعی سرمایه‌گذاری مثبت نباشد، چگونه بانک می‌تواند به سپرده‌گذارانش نرخ سود واقعی مثبتی را بپردازد؟

در برنامه دوم خواسته شده است که بخشهای خصوصی و تعاونی مشارکت بیشتری در ارائه خدمات بانکی داشته باشند^(۴). چنین خواسته‌ای با قوانین موجود که براساس آن بانکها ملی شده‌اند، ناسازگار است. چگونه بخش خصوصی می‌تواند خدمات بانکی ارائه دهد؟

بازار سرمایه

ایجاد بازاری که بتوان از طریق آن به منابع دراز مدت دست یافت، یکی از راههایی است که باعث افزایش امکان بهره‌گیری از منابع پس‌اندازی جامعه می‌شود. در برنامه دوم یکی از جهت‌گیریها^(۵) توجه به سازماندهی بازارهای مختلف است. در این قالب باید توجه بیشتری به سازماندهی بازار سرمایه در کشور معطوف شود.

در وضعیت حاضر یگانه سازمان فعال در بازار سرمایه کشور بورس اوراق بهادار

داشته باشند. بروز چنین وضعی بدون تردید امکانات سرمایه‌گذاری را از اقتصاد سلب می‌سازد.

واقعیت این است که برنامه باید تصویری از منابع و مصارف بانکها را به دست بدهد. در غیاب این تصویر، متعهد کردن سیستم بانکی به پرداخت مبالغ نامشخص اعتبار بسیار نگران‌کننده است. (تبصره ۱۲)

در مورد سود سپرده‌ها، برنامه دوم خواسته‌ای دارد که تطابق آن با اصول بانکداری اسلامی ابهام‌آمیز است. برنامه می‌خواهد نرخ سود سپرده‌ها را در سطح نظام بانکی به گونه‌ای قرار دهد که با تثبیت نمودن نرخ بازده واقعی به سپرده‌ها و نرخ بازده به تسهیلات بانکی، ضمن تشویق هرچه بیشتر پس‌انداز، موجبات تخصیص بهینه منابع ریالی را فراهم آورد.

اگر بپذیریم که اصول مضاربه را مشارکت در سود تشکیل می‌دهد، آن وقت باید بپذیریم که بانکها تنها با انتخاب طرحهای خاص می‌توانند انتظار داشته باشند که نرخ سود دریافتی‌شان به ازای هر واحد پس‌انداز در سطحی که مورد نظر آنهاست قرار بگیرد. اما، حتی اگر چنین کاری هم ممکن و عملی باشد، بهینه بودن آن تردیدآمیز است.

در بانکداری سرمایه‌داری، نرخ بهره یکی از ابزارهای بانکی است که با تغییر آن می‌توان جریان ورود و خروج منابع از سیستم بانکی را تنظیم کرد. در بانکداری

۲- (ص ۸-۵)

۵- (بند ۲، ص ۱-۵) پیوست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران انتشارات سازمان برنامه و بودجه - چاپ دوم.

- ایجاد شرکتهای سرمایه‌گذاری و...

در مجموع، هماهنگی بین بازار پول و بازار سرمایه ضرورت تام دارد. باید به این نکته توجه شود که هر قدر اقتصاد از لحاظ ماهیت و عملکرد بازار سرمایه پیشرفته‌تر شود، اولویت ابزارهای بازار پول نامشخص‌تر می‌گردد. در این چارچوب باید دید که چرا بانکها باید ملی باقی بمانند در حالی که موسسه‌های فعال در بازار سرمایه می‌توانند خصوصی باشند؟ از این گفته باید به این نتیجه‌گیری رسید که در بخش پول و سرمایه، شناخت ماهیت مالکیت پذیرفته شده از طرف دولت ضرورت دارد.

نکته‌نهایی که باید ذکر شود این است که در رهنمودهای مقام معظم رهبری، چهار موضوع به شرح زیر برای بخش پولی ذکر شده است:

- امحاء تدریجی استقراض داخلی (در برنامه هیچ نکته‌ای در باره کاهش وام‌گیری داخلی وجود ندارد. در پایان برنامه، بدهی سیستم بانکی به بانک مرکزی چهاربرابر می‌شود. بدهی دولت و شرکتهای دولتی به بانک مرکزی سالانه ۲۰ درصد افزایش می‌یابد و بدهی این مجموعه به بانکها می‌تواند هر قدر که می‌خواهد باشد.)

- اتخاذ تدابیر لازم برای احیای سنت قرض‌الحسنه در مجموعه بانکی کشور (هیچ

است. به تازگی موسسه‌های مالی غیربانکی (که به نادرست سازمانهای اعتباری غیربانکی نامیده شده‌اند) نیز اجازه فعالیت یافته‌اند، هرچند که ساخت کاری آنها هنوز معلوم و مشخص نیست.

در برنامه دوم انتشار اوراق قرضه، اوراق مشارکت، اوراق سرمایه‌گذاری و امثال آن مجاز شده است^(۶) ولی قرار است مکانیسمهای لازم برای آن بعدها تهیه شود. برنامه می‌خواهد قوانین و مقررات را بررسی کند ولی تغییر قوانین و... در جهتی خواهد بود که با شرایط جدید ناشی از تحولات داخلی و بین‌المللی هماهنگی داشته باشد.^(۷) از این متن، چگونگی جهت‌گیری‌ها به هیچ وجه بدست نمی‌آید. در مورد بازار سرمایه عنایت به موارد زیر ضرورت دارد:

- مستقل کردن بورس و شکل

بخشیدن دوباره به آن براساس ضوابط موجود در بورسهای جهان.

- ایجاد سازمانهای فعال در بازار سرمایه مثل بانکهای سرمایه‌گذاری، موسسه‌های مالی گوناگون و موسسه‌های مالی غیربانکی.

- ایجاد جو پذیرش برای ابزارهای بازار سرمایه

- تدوین قانون سرمایه‌گذاری (خارجی و داخلی، خصوصی و دولتی)

- مشخص کردن مجموعه قوانین مربوط به مالکیت

۶- (ص ۷-۸ و ۸-۹) همان منبع
۷- (ص ۸-۹) منبع قبل

صورت بالقوه باقی می‌ماند و مشخص نیست که این مابه‌التفاوت چگونه مصرف خواهد گردید.

□ □ □

نکته‌ای در این زمینه در برنامه وجود ندارد).

- تسهیل دریافت اعتبار برای کسانی که از تواناییهای کاری و فکری فنی برخوردارند (به جز مطالب زبانی ولی بدون محتوای عملی و کاربردی تبصره ۱۲، هیچ مجموعه قابل تشخیصی در برنامه وجود ندارد. برنامه درباره حدود منابع تجهیز شده توسط بانکها سکوت کرده است. توزیع منابع نامشخص هم به طبع باید با سکوت مواجه شده باشد).

- اتخاذ تدابیر لازم برای دچار نشدن کشور به استقراض خارجی و تلاش برای دهایی تدریجی از تعهدات فعلی. (در برنامه هیچ اطلاعی در مورد بسدهای خارجی، ماهیت آنها، چگونگی کاهش آنها و... داده نشده است. در قسمتی از تبصره ۱۱ به دولت اجازه داده شده است که تا سقف ۴/۹ میلیارد دلار از خارج وام بگیرد. در جاهای دیگر این تبصره مبالغ نامشخصی وام‌گیری از خارج به صورت پس‌خرید^(۸) مجاز شده است. در قسمتی از تبصره ۸ آمده است که ایجاد تعهدات خارجی و بازپرداخت آنها به نحوی تنظیم می‌گردد که پرداخت اصل و فرع این تعهدات منجر به کاهش ۱۵ درصد از تعهدات ارزی کشور در سال پایانی برنامه نسبت به سال آغاز آن باشد.

نکته جالب توجه آنست که در سناریوی اول برنامه دوم ۱۴ میلیارد و در سناریوی دوم ۱۷ میلیارد بابت بازپرداخت تعهدات به

۸- پس‌خرید (Buy - back) در ایران با عبارت نادرست «بیب» متقابل شناسایی می‌شود.