

عملکرد سیاست پولی در ایران طی سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۸۸^۱

حسین توکلیان*



– ابزارهای سیاست پولی مبتنی بر نرخ بهره در مقابل ابزارهای سیاست پولی اسلامی
– تجربه استفاده از ابزارهای سیاست پولی اسلامی (مطالعه موردی: ایران، سودان و پاکستان)

پژوهشکده پولی و بانکی با همکاری مؤسسه آموزش و پژوهش‌های اسلامی^۲ همایشی با عنوان «گفتگو پیرامون تجربه سیاستگذاری پولی در کشورهای اسلامی» را در تاریخ ۱۸ و ۱۹ دی ماه ۱۳۸۹ در محل هتل اسپیناس تهران برگزار نمود. محورهای این همایش عبارت بودند از:

* کارشناس ارشد پژوهشی، گروه مدل‌سازی، پژوهشکده پولی و بانکی و دانشجوی دکترای اقتصاد، دانشگاه تهران.

در دهه ۱۳۵۰ سیاست پولی در مقایسه با سیاست مالی کوتاه‌مدت و ضعیف‌تر بود و نتوانست نقش خود را در رسیدن به تعادل اقتصادی ایفا کند. بنابراین سلطه مالی، تأثیرگذاری ابزارهای سیاست پولی را تخریب نمود

وجود نداشت. بنابراین اهداف کلان در قانون پولی و بانکی اولیاتی ندارد، هر چند که بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار سعی دارند در سیاست‌گذاری، هدف حفظ ارزش پول را از میان این اهداف، در اولویت سیاست‌های خود لحاظ کنند. بر اساس قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱، هدف اصلی بانک مرکزی حفظ ارزش پول، تعادل در تراز پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات تجاری و کمک به رشد اقتصادی است. بر اساس ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی، برای اجرای بهتر سیاست پولی بانک مرکزی اختیار دارد:

- نرخ تنزیل مجدد و نرخ سود وام را تعیین کند که این می‌تواند بسته به نوع وام و اوراق بهادار متفاوت باشد؛
- نرخ بهره قابل پرداخت به ذخایر قانونی سپرده‌های بانکی نزد بانک مرکزی را تعیین کند. این نرخ‌ها می‌توانند بسته به ساختار و فعالیت بانک‌ها متفاوت باشند و به کمتر از ۱۰ درصد کاهش و به

- نقش بانک توسعه اسلامی در تقویت ابزارهای سیاست پولی اسلامی.

این نوشتار گزیده‌ای از سخنرانی دکتر اکبر کمیجانی است که در این همایش، مقاله‌ای با عنوان «عملکرد سیاست پولی در ایران طی سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۸۸» ارائه نمودند.

سخنرانی دکتر کمیجانی در ۶ بخش کلی زیر صورت گرفت که به ترتیب به هر کدام از آنها می‌پردازیم.

۱. قانون پولی و بانکی ایران مصوب سال ۱۳۵۱

۲. قانون بانکداری بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲

۳. برنامه توسعه پنج‌ساله سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

۴. برنامه توسعه پنج‌ساله چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

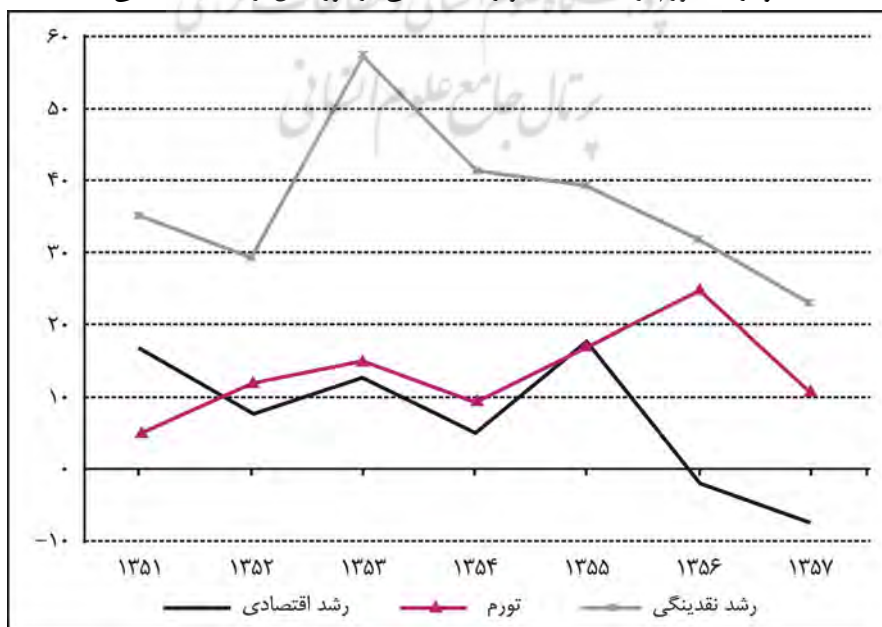
۵. ابزارهای اصلی سیاست پولی در دوره بعد از انقلاب اسلامی

۶. چالش‌ها و نتیجه‌گیری

۱. قانون پولی و بانکی ایران مصوب سال ۱۳۵۱

زمانی که قانون پولی و بانکی به تصویب رسید، هنوز مرزبندی نظری و تجربی‌ای که امروزه بین سیاست‌های پولی و مالی وجود دارد، حتی در کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی برقرار نبود. بنابراین این قانون زمانی به تصویب رسید که عملاً هدف مشخصی مانند آنچه که امروز بانک مرکزی مستقل در تعقیب ثبات قیمت‌ها و حفظ ارزش پول دارد،

نمودار ۱- تورم، رشد اقتصادی و رشد نقدینگی در دوره قبل از انقلاب اسلامی



ناچیز پولی را تحت‌الشعاع خود قرار داده و بحث سلطه مالی در اقتصاد ایران وارد شد که تا به امروز ادامه یافته و هیچ‌گاه سیاستگذار پولی از تنگناهای اجرای سیاست پولی رهایی نیافته است.

می‌توان این نکات را در قالب سه متغیر اصلی اقتصاد کلان یعنی رشد اقتصادی، تورم و رشد نقدینگی بیان کرد که در نمودار ۱ نشان داده شده است. مشاهده می‌شود در ابتدای دهه ۱۳۵۰ تورم برای سیاستگذار پولی مقوله آزاردهنده‌ای نبوده است. دلیل این امر فقدان سلطه مالی است و اینکه سیاست پولی، هر چند ضعیف، به‌خوبی عمل می‌کرده است. در این دوره با اینکه درآمد نفتی بالا نرفته ولی از رشد بالایی برخوردار بوده‌ایم. اما در ادامه به دلیل بالارفتن درآمدهای نفتی شاهد رشد بالا در کنار تورم بالا هستیم. در سال ۱۳۵۶ با اولین جرقه‌های اعتصابات، رشد سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی شروع به کاهش می‌کند و تا پیروزی انقلاب اسلامی ادامه می‌یابد اما در عین حال، تورم بالایی را نیز شاهدیم که عمدتاً به دلیل سلطه مالی و عدم کارایی ابزارهای سیاست پولی است.

۲. قانون بانکداری بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲

حتی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، بانکداری اسلامی به شکل کنونی و تحریم ربا در جامعه مطرح بود و صندوق‌های قرض‌الحسنه در قالب نهادهای مالی بر اساس سازوکار بانکداری اسلامی فعالیت می‌کردند. با پیروزی انقلاب اسلامی انتظار بر این بود که اهداف متعالی اسلامی در سیاست‌گذاری‌ها و جهت‌گیری‌های کلی تجلی پیدا کند. در سال‌های ابتدایی انقلاب، دولت انقلابی تصمیماتی در مورد ادغام بانک‌ها و لایحه اداره بانک‌ها اتخاذ کرد تا اینکه در سال ۱۳۶۲ قانون بانکداری بدون ربا تصویب شد. قانون بانکداری بدون ربا به عنوان اولین ثمره و دستاورد پیروزی انقلاب اسلامی بر اصلاح نظام پولی و سیاست پولی تأکید دارد و در عین حال مکملی برای قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ است و این دو قانون تا به امروز دوشادوش یکدیگر بوده و مورد استفاده قرار گرفته‌اند. با تصویب قانون بانکداری بدون ربا، سیاست‌های پولی و جهت‌گیری‌های کلی سیاست‌های اقتصاد کلان در برنامه‌های پنج‌ساله که عمدتاً در قالب بودجه دولت است، تحت تأثیر اهداف این قانون قرار می‌گیرند. بنابراین با تصویب این قانون و معرفی ابزارهای بانکداری بدون ربا، بانکداری متعارف به طور رسمی کنار گذاشته شده و حرکت به سمت اجرایی‌کردن این قانون، آغاز می‌شود.

با تصویب این قانون، آموزش نحوه اجرای آن کار بسیار پیچیده‌ای

با تصویب قانون بانکداری بدون ربا و معرفی ابزارهای آن، بانکداری متعارف به طور رسمی کنار گذاشته شده و حرکت به سمت اجرایی‌کردن این قانون، آغاز می‌شود

بیشتر از ۳۰ درصد افزایش یابند؛

- حداکثر مقدار وام و اعتبارات که توسط بانک‌ها به بخش‌ها (و پروژه‌های) خاص پرداخت می‌شوند را تعیین نماید.

ابزارهای سیاست پولی و عملکرد این ابزارها در دوره

قبل از پیروزی انقلاب اسلامی

در این دوران که با آخرین برنامه پنج‌ساله قبل از انقلاب اسلامی ایران، مصادف است، نظام بانکداری ایران، نظام بانکداری متعارف و ابزارهای سیاست پولی نیز بر اساس نظام بانکداری متعارف بوده و در عین حال، دولت دخالت زیادی در نظام بانکی داشته است. بر اساس ماده ۱۴ قانون بانکداری بدون ربا، بانک مرکزی مجاز به استفاده از ابزارهای عملیات بازار باز، تعیین نرخ تنزیل رسمی، تعیین نرخ ذخیره قانونی و تعیین سقف اعتباری برای هر بخش خاص جهت اجرای سیاست پولی بود. در دهه ۱۳۵۰ سیاست پولی در مقایسه با سیاست مالی کوتاه‌مدت و ضعیف‌تر بود و نتوانست نقش خود را در رسیدن به تعادل اقتصادی ایفا کند. بنابراین سلطه مالی، تأثیرگذاری ابزارهای سیاست پولی را تخریب نمود.

در آغاز برنامه پنجم قبل از انقلاب، ایران با تورم نسبتاً بالایی مواجه شد که عمدتاً به علت روند صعودی نقدینگی و تقاضای کل از سال ۱۳۵۰ به بعد بود. همچنین این دوره مصادف است با رشد اقتصادی نسبتاً بالا، اما نه پایدار، که عمدتاً به دلیل افزایش بی‌سابقه قیمت نفت در سال ۱۳۵۳ و افزایش تقریباً چهار برابری درآمد نفت کشور بود که تا پیروزی انقلاب اسلامی به‌صورت سیاست مالی انبساطی ادامه داشت. شدت فشارهای تورمی و متعاقب آن کاهش میل به پس‌انداز مردم به دلیل نرخ بهره ثابت، باعث شد سیاست‌های انقباضی مانند افزایش نرخ تنزیل مجدد، نرخ بهره و نرخ ذخایر قانونی و همچنین تعیین سقف اعتبارات به بخش خصوصی وارد برنامه سیاست‌گذاری شورای پول و اعتبار شود. با وجود اینکه سیاست پولی در شورای پول و اعتبار به صورت مؤثر اتخاذ می‌شد، تسلط سیاست مالی و فشارهای متوالی بودجه‌های سنواتی برای توسعه بخش مالی دولت، عملاً اثرات کم و

در دهه ۶۰ و تا حد زیادی دهه ۷۰ عمده‌ترین ابزار سیاست پولی در قالب ابزارهای متعارف، نرخ ذخیره قانونی و تا حدی تغییر نرخ سود حداقل بوده و عملیات بازار باز نقش چندانی نداشته است

– تعیین حداقل و حداکثر حاشیه سود برای بانک‌ها در معاملات فروش اقساطی و خرید دین

– تعیین نوع و حداقل و حداکثر کارمزد برای خدمات بانکی

– تعیین نوع و مقدار جایزه قرض‌الحسنه برای جذب سپرده‌های قرض‌الحسنه

– تعیین سهم حداقل و حداکثر در پروژه‌های مشترک، مضاربه، سرمایه‌گذاری، خرید اجاره، معاملات اقساطی، خرید یا فروش اعتباری، معاملات سلف، مزارعه، مساقات، جعاله و قرض‌الحسنه برای بانک‌ها.

در قالب این ابزارها دولت تکالیفی را بر دوش نظام بانکی قرار می‌داد که ترجمان آن این بود که سهم بالایی از منابع، پس از کسر ذخیره قانونی بین بخش‌های مختلف اقتصادی توزیع می‌شد. در کنار این، گاهی اوقات برخی الفاظ غیرعلمی برای مثال بخش‌های مولد در مقابل بخش‌های غیرمولد، نیز مطرح می‌شد. منظور از بخش‌های مولد، کشاورزی و صنعت و معدن و منظور از بخش‌های غیرمولد، فعالیت‌های مالی و بازرگانی بود. این دیدگاه، به بخش کشاورزی نگاه حمایتی داشت و بنابراین نرخ‌های سود حداقل برای این بخش پایین‌تر و برای فعالیت‌های مالی و بازرگانی نسبتاً بالاتر بود. علاوه بر این، سهمیه‌بندی اعتبارات بین بخش‌ها نیز مطرح بود و جهت‌گیری به این سمت بود که برای کاهش وابستگی اقتصاد به خارج از کشور، باید به سوی محور کشاورزی حرکت کرد. بنابراین با اینکه پایین‌ترین نرخ سود مربوط به بخش کشاورزی بود، بالاترین سهم اعتبارات برای این بخش در نظر گرفته شده بود.

با توجه به این سیاست‌ها، برای بخش‌های مختلف نرخ‌های مختلفی وجود داشت. لذا بانک مرکزی تا حدود زیادی قدرت کنترل خود را از دست داده بود. از طرفی چون نظام بانکی دولتی شده بود، باید تنها به دولت پاسخ می‌داد و به دلیل فقدان جایگزین مالی مناسب برای نظام بانکی، کلیه منابع از طرف مردم به این بخش سرازیر می‌شدند. لذا نظام بانکی و دولت، منابع بانکی را با صلاحدید خود، در قالب عقود اسلامی سرمایه‌گذاری می‌کردند.

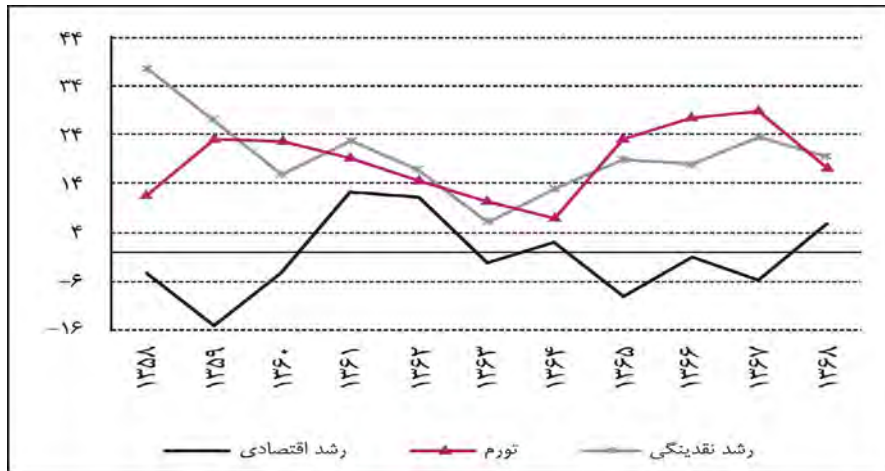
بود و از همان ابتدا مسئولین و تصمیم‌گیرندگان کشور در زمینه آموزش نحوه اجرای قانون بانکداری بدون ربا تلاش‌های بسیاری کردند تا در بدنه بانکی، کارشناسان بتوانند خود را با اصول تبیین‌شده در قانون بانکداری بدون ربا وفق دهند. این امر تاکنون ادامه یافته، به نحوی که امروزه می‌توان به عنوان یک معضل از آن نام برد. با توجه به مسائل مطرح‌شده و نیز دولتی‌شدن بانک‌ها، راه برای مداخله بیشتر دولت در تخصیص منابع بانکی افزایش یافت به نحوی که منابع بانکی باید بر اساس صلاحدید دولت در بخش‌های مختلف تخصیص می‌یافت. بنابراین این مسأله همراه با مسأله درآمدهای نفتی باعث افزایش سلطه مالی دولت در اقتصاد شد.

قانون بانکداری بدون ربا نرخ بهره را حذف و نرخ سود بانکی (نرخ بهره مجاز که در حقیقت همان نرخ بازدهی است) را جایگزین می‌کند. بر اساس این قانون، عقود اسلامی به دو دسته عقود مشارکتی و مبادله‌ای تقسیم می‌شوند. عقود مشارکتی بر اساس نرخ بازدهی حقیقی و بعد از اجرای پروژه و با مشارکت بانک در سود و زیان منعقد می‌شوند، در حالی که عقود مبادله‌ای (عقود با نرخ بازدهی ثابت) با یک نرخ وام‌دهی از قبل تعیین‌شده منعقد می‌شوند. عقود مشارکتی شامل مشارکت مدنی، مضاربه، سرمایه‌گذاری مستقیم، مشارکت حقوقی و مبادلات سلف است و عقود مبادله‌ای شامل فروش اقساطی، قرض-الحسنه، خرید اجاره، جعاله، خرید دین، مزارعه و مساقات می‌باشد. ماده ۲۰ قانون بانکداری بدون ربا یک سلسله ابزارهای بانکداری در مورد نحوه استفاده از این عقود را مطرح می‌کند و مشخص می‌سازد که در قالب این عقود چه پروژه‌ای انتخاب شود. یک عبارت از آن ماده، تعیین نرخ سود حداقل احتمالی است که امروزه معمولاً به عنوان نرخ سود حداقل برای عقود مبادله‌ای استفاده می‌شود. بانک‌ها بر اساس این نرخ سود احتمالی، از بین پروژه‌ها انتخاب می‌کنند و با در نظر گرفتن ریسک، نرخ تورم، تغییرات در شاخص‌های کلان اقتصادی و شرایط سیاسی به تأمین مالی آن اقدام می‌نمایند.

بر اساس ماده ۲۰ قانون بانکداری بدون ربا ابزارهای سیاست پولی عبارت‌اند از:

- تعیین حداقل و یا حداکثر نرخ سود بانک‌ها در پروژه‌ها و مضاربه‌های مشترک
- تعیین حوزه‌های مختلف برای سرمایه‌گذاری و مشارکت در چارچوب سیاست‌های اقتصادی مصوب و تعیین حداقل نرخ سود احتمالی برای پروژه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های مشترک

نمودار ۲- تورم، رشد اقتصادی و رشد نقدینگی (۱۳۶۸-۱۳۵۸)



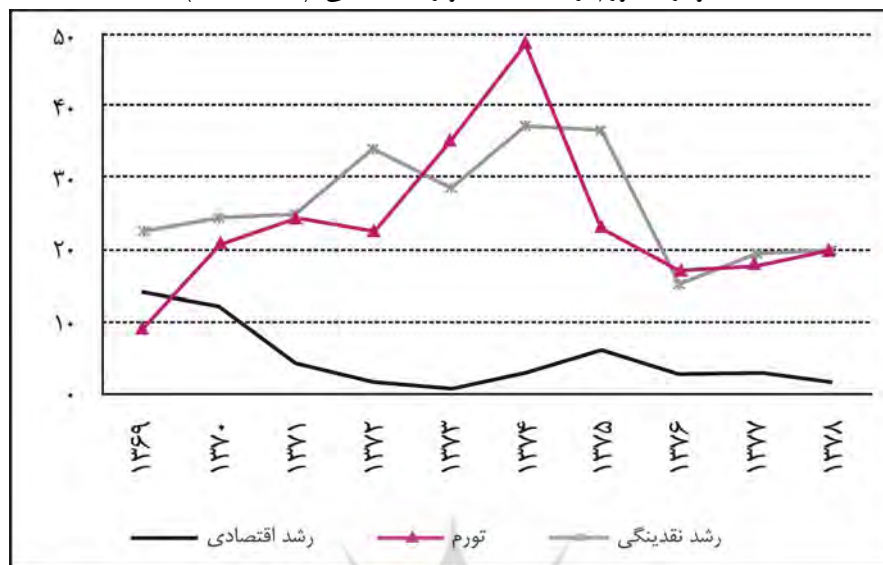
سپرده‌گذاران را مدنظر قرار می‌دادند و مجبور بودند به این شکل عمل کنند. با وجود تورم یک نوع مالیات‌بندی غیراقتصادی در سیستم وجود داشت که به دلیل بالاتر بودن تورم از نرخ‌های سود بانکی بود. یعنی عملاً از سپرده‌گذاران مالیات گرفته شده و با نرخ‌هایی که با نرخ تورم کمتر در ارتباط هستند، به بخش‌های مختلف اقتصادی - اعم از دولتی و غیردولتی - تسهیلات پرداخت می‌شد.

نرخ‌های رشد اقتصادی منفی که در سال‌های انتهایی قبل از انقلاب وجود داشت (نمودار ۱) در سال‌های اولیه بعد از انقلاب نیز ادامه می‌یابد که نشان‌دهنده وضعیت انقلابی کشور است. تورم نیز که از قبل بالا بود، همچنان بالا می‌ماند. سیاست پولی نیز به صورت نرخ‌های بالای رشد نقدینگی ادامه پیدا می‌کند. بعد از این دوره وارد دوره جنگ می‌شویم که زیر بار هزینه‌های جنگ، سیاست‌گذار پولی دیگر نمی‌تواند حرف اول را بزند و تأمین هزینه‌های جنگی در اولویت است و این به معنی افزایش سیاست‌های مالی و انبساط هزینه‌های دولت می‌باشد. بنابراین سلطه مالی بیش از پیش نمود پیدا می‌کند. علت اینکه نرخ‌های رشد منفی در سال‌های ۱۳۶۱ و ۱۳۶۲ به یکباره تبدیل به نرخ رشد مثبت می‌شود این است که در این دو سال، در پی افزایش درآمدهای نفتی، فرصتی برای سرمایه‌گذاری و افزایش رشد اقتصادی ایجاد می‌شود. بعد از این دو سال مجدداً درآمدهای نفتی کاهش یافته و بعد از آن تا اتمام جنگ تحمیلی شاهد رشد منفی هستیم. بنابراین تصویر اقتصاد کلان نشان‌دهنده این است که نرخ‌های بالای رشد نقدینگی صرف تأمین کسری بودجه‌های دولت

برای بررسی عملکرد سیاست‌های پولی در دوره بعد از تصویب قانون بانکداری بدون ربا تا سال ۱۳۶۸ که عمدتاً به شکل کنترل نرخ ذخیره قانونی و تعیین سقف اعتباری بوده، نگاهی داریم بر متغیرهای نرخ رشد اقتصادی، نرخ رشد نقدینگی و تورم در دوره ۱۳۶۸-۱۳۵۸. در این دوره، ابزار عملیات بازار باز به دلیل اتصال آن به نرخ بهره برای مدتی تا بعد از تصویب قانون بانکداری بدون ربا کنار گذاشته می‌شود. با این حال این ابزار، نه قبل از انقلاب و نه بعد از آن، در اجرای سیاست پولی نقش چندانی نداشته است. با در نظر گرفتن دو ابزار عمده سیاست پولی در این دوره، یعنی تعیین نرخ سود و سقف اعتباری، می‌توان گفت که سیاست پولی عملکرد قابل قبولی نداشته است. علی‌رغم اینکه بخش کشاورزی بالاترین سهم در اعتبارات و پایین‌ترین نرخ سود احتمالی را به خود اختصاص می‌داد و بخش بازرگانی بالاترین نرخ سود احتمالی و پایین‌ترین سهم در اعتبارات را داشت و با وجود کنترل شدید بانک مرکزی، اما در عمل، بخشی که کمترین سهم را در اعتبارات داشت، بیشترین سهم و یا حداقل سهمی به اندازه سایر بخش‌ها دریافت کرده بود. دلیل این امر این بود که بانک‌ها منافع

در برنامه سوم یکی از مهم‌ترین سیاست‌هایی که با افزایش درآمدهای نفتی و برای مصون نگه‌داشتن اقتصاد از نوسانات احتمالی به‌وجود آمده و سبب ایجاد انضباط مالی و از بین بردن سلطه مالی می‌شود، تأسیس صندوق ذخیره ارزی است

نمودار ۳- تورم، رشد اقتصادی و رشد نقدینگی (۱۳۶۹-۱۳۷۹)



۱۳۷۶ دولت جدیدی وارد عمل می‌شود. انتظار می‌رفت این دولت با تجربه‌های تلخ و شیرین در قالب قانون بانکداری بدون ربا یک سلسله اقدامات اصلاح‌گرایانه انجام دهد. مجموعه سیاست‌های اصلاحی اقتصاد کلان که معرفی می‌شوند، توجه ویژه‌ای به سیاست‌های پولی دارند و اصلاح پولی در صدر اموری قرار می‌گیرد که در برنامه توسعه سوم در نظر گرفته می‌شوند.

۳. برنامه توسعه پنج‌ساله سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

برنامه سوم، برنامه‌ای است که در آن شاهد اقدامات گشایش‌دهنده‌ای در مورد سیاست‌های پولی هستیم. یکی از مهم‌ترین سیاست‌هایی که با افزایش درآمدهای نفتی و برای مصون نگه‌داشتن اقتصاد از نوسانات احتمالی به‌وجود آمده و سبب ایجاد انضباط مالی و از بین بردن سلطه مالی می‌شود، تأسیس صندوق ذخیره ارزی است. اقدام مهم دیگر، معرفی ابزار دیگری به نام اوراق مشارکت بانک مرکزی است که برگرفته از قانونی است که در سال ۱۳۷۶ به نام قانون اوراق مشارکت به عنوان ابزار مالی تصویب شد که بر اساس آن دولت به جای استقراض از نظام بانکی می‌توانست با استفاده از این ابزار، اقدام به تأمین مالی پروژه‌ها نماید. از سال ۱۳۷۹ تاکنون، این ابزار به عنوان ابزار عملیات بازار باز استفاده شده، هر چند که انتقادات زیادی بر آن وارد است ولی چون مصوب شورای نگهبان است کماکان مورد استفاده قرار می‌گیرد، و با تغییراتی هم همراه بوده است.

از سیاست‌های دیگر این برنامه می‌توان به آزادسازی پولی و بانکی، امکان ورود مؤسسات اعتباری غیردولتی، قانون ورود دائمی

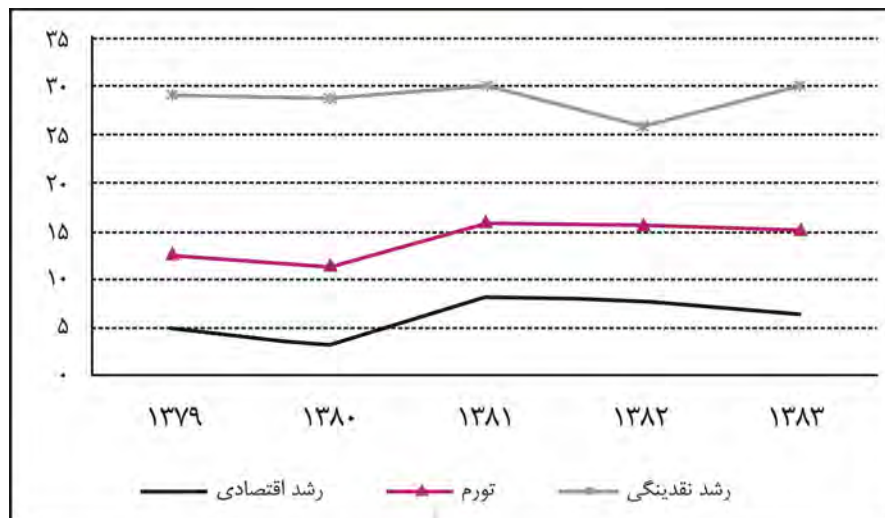
می‌شود، چون در سال‌هایی که درآمدهای نفتی کاهش می‌یابد، تنها منبع تأمین مالی بودجه دولت از طریق کانال پولی است.

در دهه ۶۰ و تا حد زیادی دهه ۷۰ عمده‌ترین ابزار سیاست پولی در قالب ابزارهای متعارف، نرخ ذخیره قانونی و تا حد قانونی تغییر نرخ سود حداقل بوده و عملیات بازار باز نقش چندانی نداشته است. اما با ورود به دهه ۷۰ و شروع برنامه توسعه اول، درآمدهای نفتی افزایش یافته و امکان تأمین مالی از خارج و فروش ارز نیز به ابزارهای سیاست پولی اضافه می‌شود.

در دهه ۷۰ عمده نوسانات مشاهده‌شده به دلیل نوسانات درآمدهای نفتی است (نمودار ۳). برنامه توسعه اول تقریباً با موفقیت به پایان می‌رسد اما با بروز بحران ۱۹۹۴ و کاهش درآمدهای نفتی نوسانات اقتصادی افزایش یافته و نرخ رشد کاهش می‌یابد. در این دوره تورم به نحو فزاینده‌ای افزایش یافته و در سال ۱۳۷۴ به بالاترین رقم خود در طول تاریخ می‌رسد. پس از این دوره دولت وارد عمل می‌شود و با اتخاذ سیاست‌های انقباضی سعی در کنترل تورم می‌کند. در این دوره برخلاف دهه ۶۰ اقدامات جدی آنچنانی در زمینه معرفی ابزارهای جدید سیاست پولی و یا تحول جدی در زمینه سیاست پولی صورت نمی‌گیرد.

با رسیدن به سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ و بروز بحران کشورهای آسیای جنوب شرقی، درآمد نفتی کاهش یافته و مجدداً کسری بودجه ایجاد می‌شود اما دولت با تجربه‌ای که از سال‌های قبل به دست آورده موفق به کنترل بدهی‌های خارجی خود می‌شود. در کنار این، در سال

نمودار ۴- تورم، رشد اقتصادی و رشد نقدینگی در طول برنامه سوم

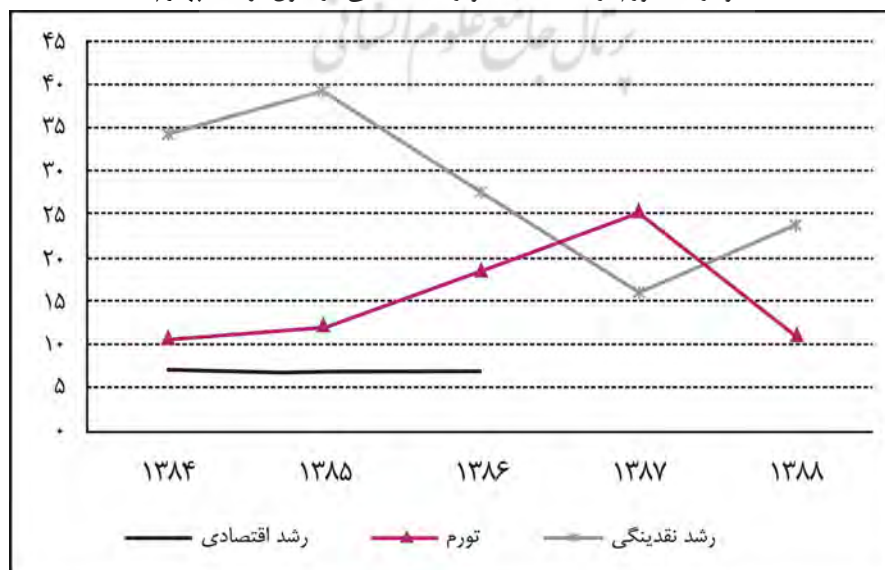


بانک‌های خصوصی، تصویب قانون خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی، اصلاح نرخ ارز و کنارگذاشتن نرخ‌های چندگانه با کمترین آسیب در سایه درآمدهای نفتی و صندوق ذخیره ارزی و گسترش بانکداری الکترونیک اشاره کرد. در ادامه برنامه، نرخ‌های وام‌دهی مختلف برای بخش‌های متفاوت اقتصادی به تدریج حذف شد و یک نرخ واحد در نظر گرفته شد و در سال پایانی این برنامه، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مورد تصویب مجلس قرار گرفت. اقداماتی مانند گسترش بانکداری الکترونیک، اصلاح نظام پرداخت‌ها، افزایش سهم

بانک‌های خصوصی، خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی، سود بانک‌ها و کاهش نرخ ذخیره قانونی که در این برنامه صورت گرفته بود، در برنامه چهارم نیز ادامه یافت.

در طول برنامه سوم، بحث سیاست هدف‌گذاری تورم به طور جدی در دستور کار بانک مرکزی قرار گرفت اما اجرای این سیاست نیاز به الزاماتی دارد که مهم‌ترین آن برقراری انضباط مالی دولت و از بین بردن سلطه مالی و برقراری هماهنگی بین سیاست پولی و مالی است. سال‌های اول برنامه سوم انضباط مالی وجود داشت اما متأسفانه

نمودار ۵ - تورم، رشد اقتصادی و رشد نقدینگی در طول برنامه چهارم



در سال‌های انتهایی این برنامه و تاکنون سلطه مالی، سیاست‌های پولی را تحت‌الشعاع قرار داده و نتیجه آن به شکل تورم بارها نمود پیدا کرده است. نتایج موفقیت‌های برنامه سوم در قالب رشد اقتصادی بالا و تورم مهارشده و بیکاری پایین است که در نمودار ۴ ارائه شده است.

۴. برنامه توسعه پنج‌ساله چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

به دنبال تغییر دولت در سال اول برنامه چهارم و افزایش درآمدهای نفتی، رویکرد دولت نسبت به سیاست پولی و مخصوصاً استفاده از درآمدهای نفتی تغییر کرد و مداخلات دولت و مجلس در تعیین نرخ‌های وام‌دهی افزایش یافت. در سال ۱۳۸۴، مجلس قانون چگونگی تعیین نرخ سود (قانون منطقی کردن نرخ سود) را تصویب کرد و چون دولت با مجلس هم‌رأی بود، به دلیل بالا بودن نرخ تورم شرایط

برنامه توسعه چهارم گامی است به سوی اجرای سیاست پولی بر پایه تجربیات حاصل از اجرای قانون برنامه توسعه سوم. در سایه موفقیت‌های به‌دست‌آمده در برنامه سوم، راه برای اصلاح پولی و بانکی در برنامه چهارم باز شد. ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم به صراحت به تداوم سیاست‌ها و دادن اجازه عمل به بانک‌ها در استفاده بیشتر از

جدول ۱- میانگین موزون نرخ‌های وام‌دهی و سپرده‌ها به صورت اسمی و حقیقی (۱۳۵۸-۱۳۶۸)

(درصد)

سال	نرخ اسمی		نرخ تورم	نرخ حقیقی	
	سپرده‌ها	تسهیلات		سپرده‌ها	تسهیلات
۱۳۵۸	۷/۸	۸/۳	۱۱/۶	-۳/۸	-۲/۳
۱۳۵۹	۷/۸	۸/۳	۲۳/۶	-۱۵/۸	-۱۵/۳
۱۳۶۰	۷/۸	۹	۲۳/۹	-۱۵/۳	-۱۳/۹
۱۳۶۱	۷/۸	۹/۵	۱۹/۳	-۱۱/۵	-۹/۸
۱۳۶۲	۷/۸	۹/۳	۱۴/۶	-۶/۸	-۵/۳
۱۳۶۳	۷/۹	۱۱/۱	۱۰/۵	-۲/۵	۰/۶
۱۳۶۴	۷/۶	۱۰/۹	۷	۰/۶	۳/۹
۱۳۶۵	۶/۸	۱۱	۲۳/۵	-۱۶/۶	-۱۲/۵
۱۳۶۶	۶/۸	۱۰/۵	۲۷/۷	-۲۰/۹	-۱۷/۳
۱۳۶۷	۶/۸	۱۰/۱	۲۹	-۲۲/۳	-۱۸/۹
۱۳۶۸	۶/۹	۱۰/۹	۱۷/۴	-۱۰/۵	-۶/۵

جدول ۲- میانگین موزون نرخ‌های وام‌دهی و سپرده‌ها به صورت اسمی و حقیقی (۱۳۶۹-۱۳۷۸)

(درصد)

سال	نرخ اسمی		نرخ تورم	نرخ حقیقی	
	سپرده‌ها	تسهیلات		سپرده‌ها	تسهیلات
۱۳۶۹	۸	۱۳/۷	۹	-۱	۴/۷
۱۳۷۰	۸/۸	۱۲/۷	۲۰/۷	-۱۱/۹	-۸
۱۳۷۱	۱۰/۲	۱۳/۴	۲۴/۵	-۱۴/۳	-۱۱/۱
۱۳۷۲	۱۱/۲	۱۶/۴	۲۲/۷	-۱۱/۵	-۶/۴
۱۳۷۳	۱۱/۱	۱۶/۴	۳۵/۳	-۲۴/۱	-۱۸/۹
۱۳۷۴	۱۲/۵	۱۶/۷	۴۹/۴	-۳۶/۹	-۳۲/۷
۱۳۷۵	۱۲/۴	۱۷/۶	۲۳/۳	-۱۰/۸	-۵/۶
۱۳۷۶	۱۲/۶	۱۷/۲	۱۷/۳	-۴/۷	-۰/۱
۱۳۷۷	۱۲/۷	۱۷/۵	۱۸/۱	-۵/۴	-۰/۶
۱۳۷۸	۱۲/۸	۱۷/۱	۲۰/۱	-۷/۳	-۳/۰

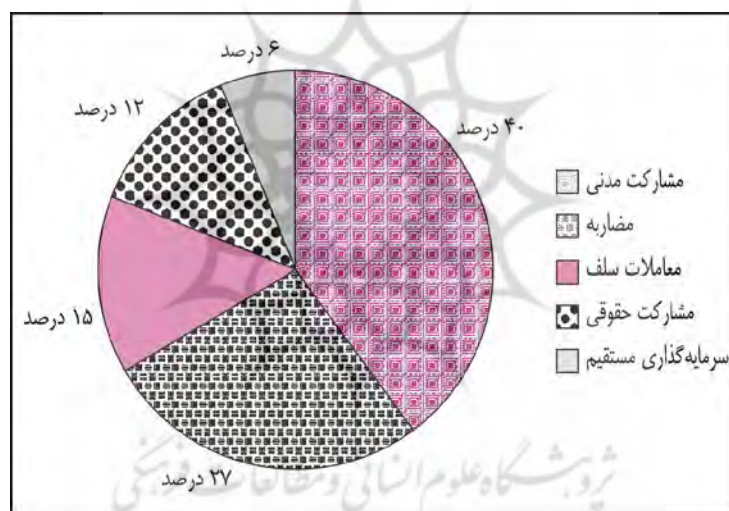
جدول ۳- میانگین موزون نرخ‌های وام‌دهی و سپرده‌ها به صورت اسمی و

حقیقی (۱۳۶۸-۱۳۵۸)

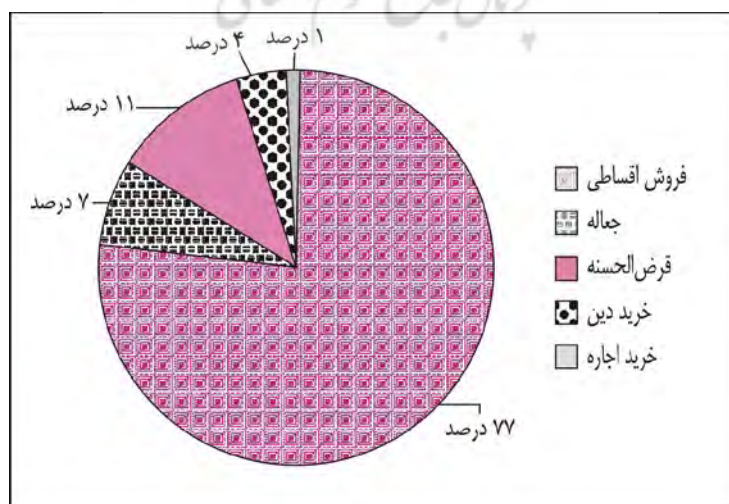
(درصد)

سال	نرخ اسمی		نرخ تورم	نرخ حقیقی	
	وام	سپرده‌ها		وام	سپرده‌ها
۱۳۷۹	۱۷/۸	۱۲/۹	۱۲/۶	۰/۳	۵/۲
۱۳۸۰	۱۷/۴	۱۲	۱۱/۴	۰/۶	۶
۱۳۸۱	۱۷/۳	۱۲/۱	۱۵/۸	-۳/۷	۱/۵
۱۳۸۲	۱۷/۵	۱۲/۳	۱۵/۶	-۳/۴	۱/۹
۱۳۸۳	۱۸/۳	۱۲/۶	۱۵/۳	-۲/۶	۳/۱
۱۳۸۴	۱۸/۵	۱۲/۹	۱۰/۴	۲/۵	۸/۳
۱۳۸۵	۱۴/۵	۱۱/۵	۱۱/۹	-۰/۴	۲/۶
۱۳۸۶	۱۲	۱۲/۹	۱۸/۴	-۵/۵	-۶/۴
۱۳۸۷	۱۲	۱۴/۴	۲۵/۴	-۱۱	-۱۳/۴
۱۳۸۸	۱۲	۱۳/۳	۱۰/۸	۲/۶	۱/۳

نمودار ۶- سهم متوسط سالانه تسهیلات ارائه‌شده در قالب عقود مشارکتی (۱۳۶۳-۱۳۷۹)



نمودار ۷- سهم متوسط سالانه تسهیلات ارائه‌شده در قالب عقود مبادله‌ای (۱۳۶۳-۱۳۷۹)



جدول ۴- سهم عقود مشارکتی و مبادله‌ای از تغییر در مانده طی برنامه سوم توسعه

(درصد)	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	
عقود مشارکتی	۲۰/۹	۱۷/۴	۱۷/۴	۲۴/۲	۳۲/۵	
مشارکت مدنی	۳۰/۹	۳۲/۹	۲/۴	۲۷/۴	۳۷/۲	
مضاربه	۲۵/۵	۳۳/۲	۵۲/۲	۲۱	۲۴/۸	
سرمایه‌گذاری مستقیم	۵/۱	۴/۳	۳/۸	۱/۲	۰/۹	
مشارکت حقوقی	۱۷/۹	۱۰/۴	۳	-۰/۴	۳	
معاملات سلف	۲۰/۶	۱۹/۲	۳۸/۵	۵۰/۸	۳۴	
عقود مبادله‌ای	۷۹/۱	۸۲/۶	۸۲/۶	۷۵/۸	۷۶/۵	
فروش اقساطی	۵۴	۵۴/۴	۴۲/۵	۴۷/۴	۳۹/۷	
قرض الحسنه	۲/۴	۳	۱۶/۸	۶/۳	۴/۳	
خرید اجاره	۳/۲	۲	۲/۵	۰/۹	۰/۹	
جعاله	۴/۸	۲/۴	۱/۲	۲	۱/۵	
خرید دین	۰/۱	۰/۲	۰	۰	۰	
سایر	۳۵/۶	۳۸	۳۶/۹	۴۳/۴	۵۳/۶	
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	

جدول ۵- سهم عقود مشارکتی و مبادله‌ای از تغییر در مانده طی برنامه چهارم توسعه

(درصد)	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	
عقود مشارکتی	۷۹/۹	۱۲	۳۳/۵	۳۸/۹	۲۴/۸	
مشارکت مدنی	۱۱۶/۹	۲۰۳/۳	۵۶/۱	۶۱/۶	۵۵/۵	
مضاربه	-۶/۶	-۹۴/۷	۳۷/۱	۲۴/۷	۳۴/۹	
سرمایه‌گذاری مستقیم	۰/۸	-۴/۵	۱/۸	۲/۶	۳/۹	
مشارکت حقوقی	۱/۸	۲۲/۸	۰/۸	۰/۷	۱۰/۸	
معاملات سلف	-۱۲/۹	-۲۶/۹	۴/۲	۱۰/۵	۱۳/۹	
عقود مبادله‌ای	۲۰/۱	۸۸	۶۶/۵	۶۱/۱	۷۵/۲	
فروش اقساطی	-۷۸/۵	۱۹/۱	۷۴/۶	۷۱/۹	۵۶/۹	
قرض الحسنه	۴۹/۸	۷/۳	۳/۵	۱/۸	۴/۶	
خرید اجاره	-۸	-۱/۹	-۱/۹	۱/۸	۶/۸	
جعاله	-۵/۵	۴/۵	۳/۷	۳/۵	۶/۳	
خرید دین	۱۲/۵	-۰/۳	۰/۱	۰/۴	۰/۴	
سایر	۱۲۹/۸	۷۱/۳	۲۰	۲۰/۷	۱۸/۳	
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	

سختی به وجود آمد که نتیجه آن نرخ رشد پایین بوده است (نمودار ۵). مبادله‌ای مینا است اما نرخ سود مشارکتی هم خیلی بالاتر از نرخ سود جداول ۱ تا ۳ خلاصه سیاست‌های پولی در قالب نرخ‌های اسمی و حقیقی سپرده‌ها و وام‌دهی را نشان می‌دهند. گرچه در اینجا عقود و ۱۳۶۴ که به دلیل شرایط جنگی و کنترل شدید قیمت، تورم کنترل

۵، در سایه قانون منطقی کردن نرخ سود و مداخلات دولت، این سهم‌ها در طول برنامه چهارم وارونه شده و اعداد جابه‌جا می‌شوند به نحوی که سهم عقود مبادله‌ای در انتهای برنامه چهارم به ۲۰ درصد کاهش یافته و سهم عقود مشارکتی به ۸۰ درصد افزایش می‌یابد.

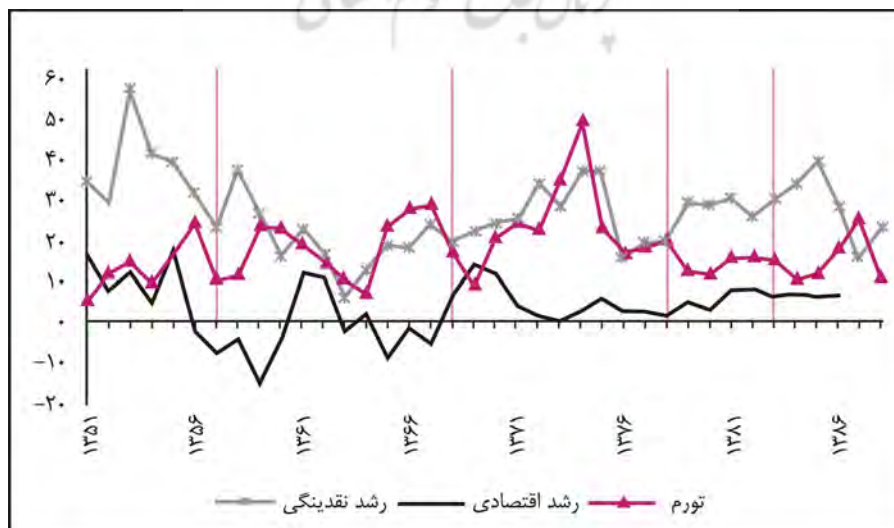
طی چهار سال ابتدایی برنامه چهارم توسعه، سهم عقود مبادله‌ای از تغییر در مانده تسهیلات اعطایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به بخش غیردولتی همواره بیشتر از سهم عقود مشارکتی بوده است. این وضعیت با تصویب قانون منطقی کردن نرخ سود در سال ۱۳۸۵ و جهت‌گیری مشابه دولت از آغاز برنامه چهارم، سبب شد تا از سال ۱۳۸۶ به بعد، عمده منابع بانکی در قالب عقود مشارکتی و با نرخ‌های سود تسهیلات نسبتاً آزادتر جریان پیدا کند. در نتیجه، سهم عقود مشارکتی از تغییر در مانده تسهیلات اعطایی از سهم عقود مبادله‌ای پیشی گرفته و به ۷۹/۹ درصد در سال ۱۳۸۸ رسید. دلیل اصلی این امر تثبیت نرخ سود عقود مبادله‌ای در سطح ۱۲ درصد در طول سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۸ می‌باشد که منجر به سوق یافتن شبکه بانکی کشور به سمت اجرای عقود مشارکتی بوده است. گفتنی است که تصویب قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی در سال ۱۳۸۵ نیز در وقوع چنین پدیده‌ای مؤثر می‌باشد.

۵. ابزارهای اصلی سیاست پولی در دوره بعد از

انقلاب اسلامی

مهم‌ترین ابزارهای سیاست پولی که در دوره بعد از انقلاب اسلامی مورد استفاده قرار گرفته‌اند عبارت‌اند از:

نمودار ۸ - عملکرد کلی سیاست‌های پولی بر اساس شاخص‌های منتخب



شده، دائماً از سپرده‌گذاران مالیات دریافت می‌شود. یعنی به دلیل منفی بودن نرخ سود تسهیلات از سپرده‌گذاران مالیات گرفته می‌شود و با نرخ پایین‌تر در اختیار سرمایه‌گذاران قرار می‌گیرد. این روند در سال‌های بعد نیز ادامه پیدا می‌کند. عملاً تا برنامه سوم سیاست‌های پولی تغییر خاصی نکرده است. در برنامه سوم که تورم کنترل می‌شود، شاهد برخی نرخ‌های حقیقی مثبت، هرچند ضعیف هستیم. اما ادامه سیاست‌های تکلیفی و سلطه مالی نتایج را به همان نتایج قبلی برمی‌گرداند به نحوی که با افزایش نرخ تورم، نرخ‌های حقیقی، منفی می‌شوند. در حال حاضر در شرایطی هستیم که مجدداً و به‌طور جدی بحث اصلاح نرخ‌ها، مؤثر کردن سیاست پولی و کاستن سلطه مالی در برنامه پنجم مطرح است. بنابراین با وجود پرداخت هزینه‌های بسیار، مجدداً به پیام برنامه سوم و چهارم بازمی‌گردیم.

نمودارهای ۶ و ۷ نقش عقود مبادله‌ای در برابر عقود مشارکتی را برای دوره بعد از تصویب قانون بانکداری بدون ربا تا آستانه برنامه سوم نشان می‌دهند. سهم ۴۰ درصدی مشارکت مدنی نشان می‌دهد که در عقود مشارکتی این عقد حرف اول را می‌زند. در مورد عقود مبادله‌ای نیز، سهم ۷۷ درصدی فروش اقساطی نشان‌دهنده این است که این عقد حرف اول را می‌زند.

با توجه به جدول ۴ طی برنامه سوم سهم پایین عقود مشارکتی و سهم بالای عقود مبادله‌ای که در انتهای برنامه به ترتیب به ۲۱ و ۷۹ درصد می‌رسند نشان‌دهنده این است که برای بانک‌ها کار کردن با عقود مبادله‌ای به مراتب راحت‌تر از عقود مشارکتی است چون تعیین نرخ سود حداقل، کار بسیار مشکلی است. در حالی که بر اساس جدول

مستقیم غیر قابل پذیرش می‌باشد و کمک به نظام بانکی جهت رفع این مشکل الزامی به نظر می‌رسد.

پی‌نوشت‌ها:

۱- گزارش سخنرانی دکتر اکبر کمیجانی در کنفرانس «گفتگو پیرامون تجربه سیاستگذاری پولی در کشورهای اسلامی» در هتل اسپیناس تهران، دی ماه ۱۳۸۹.

2- Islamic Research and Training Institute (IRTI).

- نرخ‌های ذخیره قانونی که ابزار مؤثری بوده اما انعطاف‌پذیری بالایی ندارد؛

- عملیات بازار باز که از سال ۱۳۷۹ از طریق اوراق مشارکت بانک مرکزی مورد استفاده قرار گرفته است؛

- تعیین نرخ سود سپرده‌ها و وام‌دهی توسط دولت و مجلس که تأکید بیشتر بر نرخ وام‌دهی بانک‌ها بوده است؛

- سیاست تعیین سقف اعتباری؛ هر چند که این سیاست در طول برنامه سوم کنار گذاشته شد اما در برنامه چهارم به شدت مورد توجه دولت بوده است؛

- سپرده ویژه بانک‌ها نزد بانک مرکزی که به دلیل نامناسب بودن نرخ بازدهی آن مؤثر نبوده است؛

- تعیین نرخ ارز توسط بانک مرکزی.

عملکرد کلی سیاست‌های پولی در قالب شاخص‌های رشد اقتصادی، تورم و رشد نقدینگی در نمودار ۸ نشان داده شده است.

۶. چالش‌ها و نتیجه‌گیری

مشکلات اصلی موجود در سیاست پولی به ساختار کلی اقتصاد ایران، ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت و فقدان ابزار سیاست پولی کارای سازگار با قانون بانکداری بدون ربا برمی‌گردد. چالش‌ها و راهکارهای مربوط به اجرای مؤثر سیاست پولی نیز عبارت‌اند از:

- از بین بردن سلطه مالی برای ایجاد محیط مناسب برای اجرای سیاست پولی فعال

- ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار

- حرکت به سمت استقلال بانک مرکزی

- قانون منطقی کردن نرخ سود بانکی و سعی در ابطال این قانون

- اجرای ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم بسیار بااهمیت است

- تلاش بیشتر در مبانی نظری مشکلات و محدودیت‌های ناشی از اجرای قراردادهای اسلامی

- عدم کارایی ابزارهای قانون بانکداری بدون ربا از دیدگاه بانک مرکزی

- استفاده از خرید دین

- نرخ ذخیره قانونی برای بانک‌ها پرهزینه و سرکوبگر است

- زیان‌های مربوط به بسته‌سیاستی - نظارتی بانک مرکزی

- چالش‌های مربوط به هدف‌گذاری تعیین تورم و عدم توجه به تورم در سیاست‌های تعیین نرخ ارز

- حجم مطالبات معوق بانک‌ها به دلیل سیاست‌های اعتباری