

**ناهماهنگی سیاست‌های پولی و مالی و  
اثر آن بر نظام بانکی کشور**

ولی‌اله سیف\*

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱۹	چکیده .....
۲۰	مقدمه .....
۲۰	۱- کلیات، تعریف سیاست پولی و سیاست مالی .....
۲۱	۲- مروری بر مفهوم استقلال بانک مرکزی .....
۲۲	۳- وضعیت اقتصاد ایران .....
۲۵	۴- سیاست مالی .....
۲۹	۴-۱- ناهماهنگی سیاست پولی و مالی .....
۳۰	۴-۲- ناهماهنگی سیاست پولی و مالی و تأثیر آن بر نظام بانکی کشور .....
۳۲	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری .....
۳۵	کتاب‌نامه .....

## فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۲۳	نمودار شماره ۱- روند اعتبارات بخش خصوصی در دوره ۹۱-۱۳۸۰ .....

### چکیده

سیاست‌های پولی و مالی ابزارهایی برای دستیابی سیاستگذاران به اهدافشان را فراهم می‌کند. شناخت وضعیت، تحلیل متغیرها، انتخاب نوع سیاستی که بتواند به بهترین نحو به حل مشکل منجر شود و توجه به آثار جانبی سیاست‌های انتخابی، از جمله مهم‌ترین موضوعاتی هستند که سیاستگذار باید به آن‌ها توجه کند. این سیاست‌ها از ابزارهای مختلفی استفاده می‌کنند و در حوزه‌های متفاوتی کاربرد دارند. همچنین مدت زمان تأثیرگذاری سیاست مالی و پولی در متغیرهای هدف متفاوت است. از این‌رو این هنر سیاستگذار است که چگونه، در چه زمانی، و به چه میزانی از این ابزارها استفاده کند.

هماهنگی سیاست پولی و مالی موضوع مهمی است که می‌بایست به آن توجه شود. مهم‌ترین نکته در هماهنگ سازی این سیاست‌ها، استقلال بانک مرکزی از دولت است. استقلال به معنی خودرایی و تقابل با دولت نیست، بلکه منظور از استقلال، امکان اتخاذ تصمیم بدون دخالت و تأثیرگذاری دولت و به‌منظور تضمین رشد پایدار اقتصادی است.

نظام بانکی به منزله شریان‌های حیاتی کل اقتصاد است و به راستی، سلامت آن یکی از شروط لازم سلامت اقتصاد است. دخالت در فعالیت‌های بانک‌ها، چه از طریق تغییرات دستوری نرخ‌های سود، چه از طریق تسهیلات تکلیفی و هر ابزار یا روش دیگری، باعث آشفتگی در فعالیت و عملکرد آن‌ها می‌شود و در نتیجه کل اقتصاد را متأثر خواهد ساخت.

در این مقاله هماهنگی سیاست‌های پولی و مالی در دوره ۹۱-۱۳۸۰ مورد بررسی قرار می‌گیرد. هدف از این مطالعه، بررسی این است که آیا این سیاست‌ها با هم هماهنگ بوده‌اند، و اگر هماهنگ نبوده‌اند، چه تأثیری روی نظام بانکی داشته‌اند.

**واژگان کلیدی:** سیاست پولی، سیاست مالی، ابزارهای سیاست پولی، هماهنگی سیاست‌های پولی و مالی، نظام بانکی، استقلال بانک مرکزی.

E52, E58, E62, E63:JEL

## مقدمه

متغیرهای پولی در اقتصاد ایران بیش و پیش از آنکه نتیجه تصمیم‌های مستقل بانک مرکزی باشند، تحت تأثیر سیاست‌های مالی و دیگر تصمیم‌های دولت قرار داشته‌اند. بنابراین موفقیت سیاست پولی بانک مرکزی در گرو سیاست مالی منطقی، منضبط و هماهنگ دولت خواهد بود. نخستین و بارزترین اثر ناهماهنگی سیاست‌های مذکور، از بین رفتن اعتماد عمومی نسبت به کل عملکرد اقتصاد است. این ناطمینانی و بی‌ثباتی پولی و مالی تأثیر منفی بر سرمایه‌گذاران و در نتیجه بر کل اقتصاد داشته است. نظام بانکی نیز به‌عنوان شریان حیاتی اقتصاد، از این ناهماهنگی تأثیر بسیاری پذیرفته است. مهم‌ترین تأثیری که در دهه گذشته بر نظام بانکی قابل مشاهده است، کاهش کارایی و افزایش نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات نظام بانکی است.

### ۱- کلیات: تعریف سیاست پولی و سیاست مالی

بانک مرکزی مجری سیاست پولی با استفاده از ابزارهایی مانند تغییر نرخ سپرده قانونی، تغییر نرخ تنزیل مجدد (نرخ تنزیل معتبرترین اسناد مالی کوتاه‌مدت) و عملیات بازار باز (خرید و فروش اوراق بهادار در بازار) است. این کار به‌منظور تنظیم نرخ سود (نرخ بهره) و یا حجم اعتبارات و با هدف دستیابی به رشد اقتصادی، پایداری و ثبات نسبی قیمت‌ها، کاهش بیکاری، و سرانجام مهار تورم انجام می‌شود.

سیاست مالی با ایجاد تغییرات در سطح و ترکیب مالیات‌ها و مخارج دولت، متغیرهای اقتصادی، الگوی تخصیص منابع و توزیع درآمد را در اقتصاد تحت تأثیر قرار می‌دهد. به بیان دیگر، سیاست مالی از یک سو برنامه‌ریزی دخل و خرج دولت و میزان کسری بودجه را که از نظر اقتصادی آثار بسیار مهمی به همراه دارد، مورد توجه قرار می‌دهد و از سوی دیگر عهده‌دار تنظیم نرخ‌های مالیاتی و ترکیب آن برای فعالیت‌های مختلف و نحوه اجرای سیاست‌های حمایتی و معافیتی با توجه به اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های اقتصادی بلندمدت است. حمایت از تولید و بخش‌های موردنظر، تنظیم میزان مصرف انرژی، حفظ محیط زیست، اهداف اجتماعی و همچنین تنظیم هر یک از متغیرهایی که دولت تمایل دارد روی آن‌ها تأثیر بگذارد، در سیاست مالی مورد توجه قرار می‌گیرند.

در مجموع باید گفت که هدف از اجرای سیاست پولی و سیاست مالی، تغییر در متغیرهای اقتصادی است. هدف نهایی هر دوی آن‌ها، کمک به رشد اقتصادی مداوم همراه با حداقل تورم است. متولی سیاست پولی، بانک مرکزی و متولی سیاست مالی، دولت است.

## ۲- مروری بر مفهوم استقلال بانک مرکزی (لزوم هماهنگی سیاست پولی و سیاست مالی)

استقلال بانک مرکزی مفهوم بسیار مهمی است که پرداختن به آن در این بحث ضروری است. همواره اقتصاددانان تأکید دارند که باید بانک مرکزی مستقل از دولت عمل کند. استدلال هم این است که حوزه عمل سیاست مالی (تصمیمات دولت) و سیاست پولی (تصمیمات بانک مرکزی) از یکدیگر جداست و نباید دولت این امکان را داشته باشد که برای دستیابی به اهداف خود (اغلب تأمین کسری بودجه و اجرای سیاست‌های حمایتی یا تشویقی) از ابزارهای سیاست پولی استفاده کند. استقراض از بانک مرکزی باعث افزایش پایه پولی می‌شود و افزایش پایه پولی باعث افزایش نقدینگی و به تبع آن تورم می‌شود. کسری بودجه دولت، خود تورم‌زا است، بنابراین دسترسی دولت به منابع بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه باعث تشدید تورم می‌شود. یکی از مصادیق استقلال بانک مرکزی جلوگیری از افزایش تورم است. از این رو بانک مرکزی نمی‌بایست اجازه دهد که بدهی دولت به بانک مرکزی افزایش یابد.

در مورد سیاست‌های حمایتی نیز موضوع به همین ترتیب است. دولت نباید برای دستیابی به اهداف حمایتی خود (مثلاً طرح مسکن مهر) بانک مرکزی را مجبور کند که اعتبارات تکلیفی برای بانک مسکن تعریف کند. این موضوع روی دیگر سکه استقراض دولت از بانک مرکزی است. دولت برای تأمین منابع مورد نیاز برای مسکن مهر می‌بایست اقدام به انتشار اوراق مشارکت بنماید، نه اینکه از بانک مرکزی استقراض کند.

در مجموع باید گفت که منظور از استقلال بانک مرکزی در این نوشتار این است که بانک مرکزی تعدیل‌کننده آثار سوء احتمالی سیاست‌های مالی دولت است. در این مفهوم، بانک مرکزی به‌عنوان یک نهاد در مقابل دولت قرار ندارد، بلکه همسو و هم جهت با آن و به منظور کنترل تورم، حفظ ارزش پول ملی و کمک به رشد و توسعه اقتصادی حرکت می‌کند. به بیان دیگر، از آنجایی که حوزه تأثیر سیاست مالی و سیاست پولی از هم جداست، ممکن است در برخی موارد اجرای سیاست مالی باعث اختلال در متغیرهای اسمی شود و آن‌ها را از روند مورد نظر خارج کند. در اینجا سیاستگذار پولی وارد عمل می‌شود و با توجه به سیاست مالی اتخاذ

شده، سیاست پولی مناسبی را اجرا می‌کند تا با حفظ روند متغیرهای اسمی، مانع از بروز شوک‌های ناخواسته بر روند رشد اقتصادی شود. به‌راستی وقتی به استقلال بانک مرکزی تأکید می‌شود، منظور ایجاد هماهنگی بین سیاست پولی و سیاست مالی است، به‌نحوی که اهداف هر یک از سیاست‌های مذکور در تحقق برنامه‌های کلان اقتصادی رعایت شده باشد. در اینجا میزان استقلال بانک مرکزی تعیین می‌کند که کلاً جلوی استقراض دولت از بانک مرکزی گرفته شود یا اینکه آن را محدود کند.

### ۳- وضعیت اقتصاد ایران

به نظر می‌رسد در شرایط کنونی که اقتصاد ایران با «رکود تورمی»<sup>۱</sup> روبه‌روست، اولویت بانک مرکزی در اتخاذ سیاست پولی مناسب می‌بایست کنترل تورم لجام گسیخته موجود باشد. بنابر آمار رسمی بانک مرکزی، نرخ تورم ماه به ماه خرداد ماه ۱۳۹۲ به ۴۵/۱ درصد رسید. آمارهای غیر رسمی این نرخ را تا بیش از ۵۰ درصد نیز برآورد کرده‌اند.

بررسی سیاست‌های پولی طی یازده سال گذشته<sup>۲</sup> نشان می‌دهد نه تنها سیاست پولی فعال و مناسبی برای پاسخگویی به مسائل اقتصادی- به‌ویژه تورم- وجود نداشته است، بلکه به‌صورت منفعل و کاملاً تحت تأثیر هزینه‌های دولت و درآمد نفت بوده است. به منظور بررسی سیاست پولی در دوره مورد نظر، در ابتدا به اعتبارات بخش خصوصی که از مهم‌ترین متغیرهای پولی است و رابطه مستقیمی با نقدینگی دارد می‌پردازیم. به محض اعطای اعتبارات، تقاضای مؤثر در جامعه ایجاد می‌شود که می‌تواند باعث اشتغال و تولید و در شرایط تورمی موجب افزایش شدیدتر سطح قیمت‌ها و در نتیجه افزایش تورم شود. همچنین حجم پول (نقدینگی) نیز به طور مستقیم متأثر از اعتبارات بخش خصوصی است. به این ترتیب که با اعطای اعتبارات، سپرده‌های نظام بانکی و به‌تبع آن حجم پول افزایش می‌یابد.

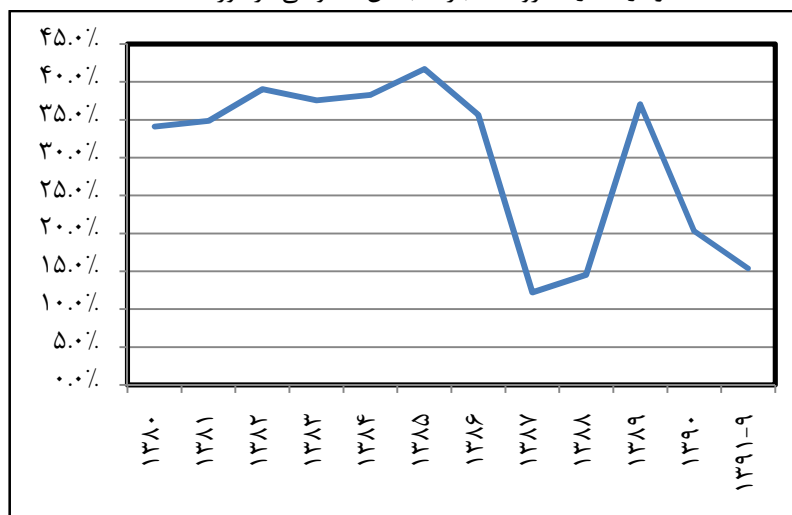
همان‌طور که نمودار شماره ۱ نشان می‌دهد، تا پایان سال ۱۳۸۴ اعتبارات بخش خصوصی رشد تقریباً با ثبات و در همان حال رشد بالایی در محدوده ۳۴ تا ۳۸ درصد را تجربه کرد. در این دوره تنها در سال ۱۳۸۲ این رشد به ۱/۳۹ رسید که از دلایل اصلی آن می‌توان به سیاست حذف تدریجی محدودیت بانک‌های دولتی در تخصیص اعتبارات اشاره کرد، که در این سال

<sup>۱</sup> Stagflation

<sup>۲</sup> دوره مورد بررسی از آغاز دهه ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۱ است.

توسط بانک مرکزی به اجرا درآمد. دوره ۸۴-۱۳۸۰ تنها دوره‌ای بود که سیاست پولی نسبتاً با ثبات و هموار بود. رشد اعتبارات بخش خصوصی در سال ۱۳۸۵ به حدود ۴۲ درصد رسید که بیش‌ترین رقم رشد در دهه ۸۰ است. دلیل این افزایش چشمگیر را می‌توان در دستور شورای پول و اعتبار در کاهش دستوری نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات بانک‌ها (در بهار ۱۳۸۵) جست‌وجو کرد. این تصمیم براساس این فرضیه بود که نرخ سود پایین منجر به کاهش هزینه تولید می‌شود و در نتیجه با افزایش تولید، تورم کاهش خواهد یافت. در صورتی‌که در عمل نه تنها چنین اتفاقی نیفتاد، بلکه نرخ رشد اقتصادی از ۹ درصد در سال ۱۳۸۵ تا کنون روند کاهنده طی کرده است.

نمودار شماره ۱: روند اعتبارات بخش خصوصی در دوره ۹۱-۱۳۸۰



باید به این نکته مهم توجه داشت که بین دریافت تسهیلات تا تبدیل شدن آن به تولید، یک وقفه زمانی وجود دارد که در مطالعات مختلف این وقفه بین ۲۸ تا ۳۶ ماه هم بیان شده است. لیکن، دریافت تسهیلات و آغاز پروژه باعث تزریق نقدینگی به اقتصاد می‌شود و بی‌درنگ تقاضا را افزایش می‌دهد، درحالی‌که هنوز تولید جدیدی وجود ندارد (به‌دلیل وقفه مذکور). در نتیجه اثر آن ایجاد فشار تورمی شدید است که حتی هنگامی که تولید سرانجام به بار نشست، قادر به جذب فشار تورمی ایجاد شده نخواهد بود. به‌علاوه، طرح‌های غیراقتصادی که در نرخ‌های سود متعارف دارای توجیه اقتصادی نیستند، با کاهش نرخ سود، توجیه اقتصادی پیدا



می‌کنند و در نهایت همین طرح‌ها بیش‌تر ناتمام می‌مانند و با شکست روبه‌رو می‌شوند، که نه تنها باعث افزایش تولید نمی‌شوند، بلکه باعث افزایش بی‌رویه مطالبات معوق بانک‌ها از یک سو و تورم از سوی دیگر می‌گردند.

از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۹، رشد اعتبارات خصوصی با نوسان‌های بیش‌تری همراه بود. سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ این رشد کاهش یافت، ولی این کاهش به علت اتخاذ سیاست مناسب پولی و مالی انقباضی رخ نداد. بلکه در عمل دولت به جای تأمین مالی کسری بودجه خود از بانک مرکزی، از یک سو از حساب ذخیره ارزی برداشت کرد و از سوی دیگر بانک‌ها را موظف نمود که قسمت بیش‌تری از منابع خود را به تسهیلات تکلیفی اختصاص دهند (مانند تسهیلات اختصاص یافته به بنگاه‌های کوچک و متوسط، تسهیلات مربوط به مناطق محروم و غیره). به این ترتیب سرانجام بانک‌ها با کمبود منابع روبه‌رو شدند و ناچار به استقراض از بانک مرکزی شدند که یکی از دلایل افزایش رشد متغیرهای پولی در سال‌های بعد بود.

یکی دیگر از دلایل اصلی کاهش رشد متغیرهای پولی در این دوره، رشد بی‌رویه مؤسسات مالی و اعتباری غیرمجاز است. این مؤسسات با نرخ‌های متفاوت و غیرمجاز اقدام به جذب سپرده و اعطای تسهیلات می‌کنند و از آن‌جا که تحت نظارت و کنترل بانک مرکزی فعالیت نمی‌کنند، از کم و کیف فعالیت آن‌ها، اطلاع دقیقی در دسترس نیست. این امر باعث می‌شود بررسی اعتبارات بانکی چندان قابل اعتماد نباشد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این دوره، بر خلاف انتظار، رشد اعتبارات بخش خصوصی کاهش نشان می‌دهد. در آن زمان بانک مرکزی با این مؤسسات برخورد جدی و مؤثری از خود نشان نداد، که می‌تواند ناشی از ناآگاهی از کمیت فعالیت این مؤسسات و اثر آن بر نظام بانکی و سیاست پولی باشد. زمانی که بانک مرکزی در پایان دهه ۸۰ به این صرافت افتاد که این مؤسسات را تحت نظارت و کنترل خود درآورد، با مؤسساتی روبه‌رو بود که وابستگی زیادی به نهادهای موازی داشتند و برخورد با آن‌ها مشکل می‌نمود.

از سال ۱۳۸۸، رشد اعتبارات بخش خصوصی روند افزایشی به خود گرفت و در سال ۱۳۸۹ به ۳۷ درصد رسید. این روند فزاینده از آثار سیاست‌های نامناسب انبساطی همچون کاهش مداوم نرخ مؤثر سپرده قانونی طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹ بوده است. همچنین طرح مسکن مهر و هدفمندسازی یارانه‌ها نیز از طریق افزایش پایه پولی، منجر به افزایش رشد اعتبارات بخش خصوصی شد. در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ رشد اعتبارات بخش خصوصی کاهش یافت که این کاهش را می‌توان به احتیاط بانک‌ها در اعطای تسهیلات به بخش خصوصی نسبت داد.

که به احتمال قوی در ارتباط با افزایش مطالبات غیرجاری نظام بانکی و بدبینی عمومی ناشی از رکود تورمی بوده است. نسبت مطالبات غیرجاری به مانده تسهیلات نظام بانکی از ۱۳/۸ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۱۵/۱ درصد در پایان سال ۱۳۹۰ رسید. گفتنی است وضعیت مطالبات غیرجاری بانک‌ها در سال ۱۳۹۱ وضعیت بدتری پیدا کرد و تا پایان شهریور ۱۳۹۱ به ۱۷/۳ درصد رسید. عامل دیگری که می‌تواند رشد کم‌تر اعتبارات بخش خصوصی نسبت به رشد نقدینگی را توجیه کند، همان وجود مؤسسات اعتباری غیرمجاز است. به این معنا که مؤسسات اعتباری غیرمجاز احتمالاً تاحدودی در اعطای تسهیلات، جانشین بانک‌های مجاز شده‌اند که می‌تواند ناشی از سهولت پرداخت وام از طریق این مؤسسات باشد. درحالی‌که بانک‌ها با توجه به حجم بالای مطالبات غیرجاری خود، با احتیاط بیشتری نسبت به گذشته تسهیلات پرداخت کرده‌اند. شوربختانه به علت در دسترس نبودن آمار تسهیلات مؤسسات غیرمجاز، نمی‌توان این فرضیه را اثبات یا نفی کرد.

#### ۴- سیاست مالی

وضع «مالیات بر ارزش افزوده» اقدام مهمی بود که در دهه ۱۳۸۰ اتفاق افتاد. این موضوع از سال‌ها قبل در دولت‌های پیشین هم مطرح بود، و سرانجام در دهه ۱۳۸۰ به انجام رسید. لایحه مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۸۰ به مجلس ارائه شد و قانون مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۸۷ تصویب و برای اجرا ابلاغ شد. اجرای درست قانون مالیات بر ارزش افزوده می‌تواند قدم بزرگی برای بهبود درآمدهای دولت باشد و بودجه را تا حدود زیادی از وابستگی شدید به درآمدهای نفتی نجات دهد.

حجم وصولی مالیات بر ارزش افزوده به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بخش‌های مالیات بر کالاها و خدمات، طی سال ۱۳۹۰ به ۷/۳۲ تریلیون ریال رسید که بیش از ۵۰ درصد مالیات بر کالاها و خدمات را تشکیل می‌دهد. در سال ۱۳۹۰، نرخ مالیات بر ارزش افزوده به پنج درصد افزایش یافت. براساس قانون برنامه پنجم توسعه، هر سال باید یک درصد به نرخ مالیات بر ارزش افزوده اضافه شود تا در پایان سال آخر برنامه به هشت درصد برسد، که البته در مقایسه با نرخ مالیات بر ارزش افزوده در کشورهای توسعه‌یافته رقم ناچیزی خواهد بود.

در اواخر دهه ۸۰ دولت بحث هدفمندی یارانه‌ها را مطرح کرد. حذف یارانه‌ها از اقتصاد را اقتصاددانان بارها توصیه کرده بودند. لیکن شاید بتوان گفت که از میان روش‌های متعددی که

برای این موضوع در ادبیات اقتصادی مطرح است، روش حذف ناکامل یارانه‌ها و پرداخت مستقیم آن به مردم، که ساده‌ترین و زیان‌بارترین روش است، انتخاب شد. مفهوم اصلی هدفمندی یارانه‌ها این است که دولت به جای اینکه یارانه‌ها را روی کالاها و خدمات به صورت عمومی ارائه کند، آن‌ها را در جامعه هدف و با اهداف سیاستی مشخص اجرا کند. به عنوان مثال، اگر کاهش مصرف سوخت به منظور کاهش آلودگی هوا هدف دولت باشد، گران کردن قیمت سوخت مصرفی خودروها از یک سو و گسترش شبکه حمل و نقل عمومی از سوی دیگر، می‌تواند راه‌حل مناسبی باشد. بدون گسترش شبکه حمل و نقل عمومی، افزایش قیمت سوخت تنها باعث افزایش هزینه‌های حمل و نقل می‌شود و استفاده از خودروهای شخصی را دوباره دارای توجیه می‌کند. از این رو آلودگی هوا کاهش نخواهد یافت و فقط سطح عمومی قیمت‌ها به دلیل افزایش هزینه‌های حمل و نقل و تأثیر آن بر قیمت سایر کالاها و خدمات افزایش خواهد یافت. نتیجه اجرای این طرح این بود که نرخ تورم به دلیل فشار تقاضا و فشار هزینه [تولید] به شدت افزایش یافت.

نکته دیگر این است که حذف یارانه‌ها به‌راستی باید باعث کاهش هزینه‌های دولت و در نتیجه کاهش کسری بودجه می‌شد، که در واقع درج رقم شفاف‌سازی در بودجه نشان می‌داد در عمل دولت چه میزان هزینه (یا درآمد از دست رفته) بابت تفاوت قیمت‌های بین‌المللی و داخلی حامل‌های انرژی هزینه متحمل می‌شود.

در دوره مورد بررسی، درآمدهای دولت از ۵/۱۲۵ تریلیون ریال در سال ۱۳۸۰ به ۱/۸۲۰ تریلیون ریال در ۱۳۸۹ رسید<sup>۱</sup> که به‌طور متوسط رشدی حدود ۷/۲۰ درصد دارد. در همین دوره هزینه‌های دولت از ۹/۱۲۸ تریلیون ریال در ابتدای دوره به ۱/۹۷۱ تریلیون ریال در انتهای دوره رسید که متوسط رشدی در حدود ۴/۲۲ درصد دارد. در نتیجه کسری بودجه دولت از ۴/۳ تریلیون ریال در ابتدای دوره به حدود ۱۵۱ تریلیون ریال در انتهای دوره رسید که متوسط رشدی در حدود ۲/۴۶ درصد دارد. بیش‌ترین میزان کسری بودجه دولت در طول دوره مورد بررسی مربوط به سال ۱۳۸۷ است که بیش از ۲۴۶ تریلیون ریال می‌باشد. این کسری حدود ۲۶ درصد کل هزینه‌های دولت در آن سال است.

<sup>۱</sup> آمار بخش مالی دولت تا آذر ماه ۱۳۹۰ منتشر شده است که برای مقایسه مناسب نیست. به همین منظور از آمار پایان ۱۳۸۹ استفاده شده است.

از سال ۱۳۸۴، قیمت نفت در بازارهای جهانی به شدت افزایش یافت و در نتیجه این اقبال با دولت همراه شد تا از این افزایش قیمت استفاده کند. افزون بر آن که قسمت عمده‌ای از کل درآمدهای دولت از محل صادرات نفت تأمین می‌شود، بین ۱۸ تا ۳۸ درصد از مالیات‌های مستقیم دولت نیز مربوط به شرکت‌های نفتی است و در نتیجه افزایش قیمت نفت، درآمدهای مالیاتی دولت را نیز افزایش می‌دهد.

سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای دولت از ۳/۵۷ درصد در ابتدای دوره به ۴/۲۵ درصد در انتهای دوره کاهش یافته است، که به‌طور متوسط در طول دوره، ۹/۴۱ درصد درآمدهای دولت از محل فروش نفت بوده است.

سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای دولت از ۳/۳۳ درصد در ابتدای دوره به ۴۸ درصد در انتهای دوره افزایش یافته است که به‌طور متوسط در طول دوره ۷/۳۵ درصد درآمدهای دولت از محل اخذ مالیات بوده است. البته از سال ۱۳۸۴ مالیات بر عملکرد نفت در این سر فصل وارده شده است که باعث جهش این سر فصل از این سال به بعد بوده است. سهم سایر درآمدها از کل درآمدهای دولت از ۹/۴ درصد در ابتدای دوره به ۶/۲۶ درصد در انتهای دوره افزایش یافته است که به‌طور متوسط در طول دوره ۴/۲۲ درصد درآمدهای دولت از این محل بوده است.

در دوره مورد بررسی، نسبت هزینه‌های جاری از کل هزینه‌ها بین ۶۶ تا ۸۱ درصد در نوسان بوده است. در همین دوره سهم هزینه‌های عمرانی بین ۵/۱۳ تا ۵/۲۶ درصد در نوسان بوده است. ملاحظه می‌شود که هیچ‌گاه سهم هزینه‌های عمرانی دولت از کل هزینه‌هایش از ۵/۲۶ درصد تجاوز نکرده است. درحالی‌که با توجه به افزایش درآمد نفت، عمده آن باید صرف هزینه‌های عمرانی می‌شد.

در مورد درآمد نفت، توضیح چند نکته مهم ضروری است:

نخست اینکه درآمدهای نفت در بودجه به دو شکل وارد می‌شوند، به‌صورت مستقیم (تحت عنوان درآمدهای نفتی) و به‌صورت غیرمستقیم (تحت عنوان‌های مالیات بر عملکرد شرکت‌های نفتی (از سال ۱۳۸۴)، مالیات فروش فرآورده‌های نفتی، برداشت از حساب ذخیره ارزی (صندوق توسعه ملی) و سهم مالکانه دولت از سهام شرکت‌های نفتی). دوم اینکه برای تأمین کسری بودجه، دولت طی سال‌های متمادی از حساب ذخیره ارزی برداشت کرده است. در یک نگاه این برداشت فرقی با درآمد حاصل از فروش نفت ندارد، از این‌رو اثر متفاوتی از درآمدهای نفتی دولت بر اقتصاد ایران ندارد و سوم اینکه با توجه به اینکه نفت نوعی دارایی و ثروت ملی تلقی

می‌شود و درآمدهای حاصل از آن در عمل «فروش دارایی‌ها» خواهد بود، کل درآمد نفت را باید به حساب کسری بودجه منظور کرد. از این منظر، می‌توان گفت در حقیقت کسری بودجه دولت به میزان برداشت از حساب ذخیره ارزی، کمتر از ارقام رسمی است.

در دوره ۸۹-۱۳۸۰، درآمدها و هزینه‌های دولت روند فزاینده داشته است. البته این موضوع دور از ذهنی نیست و انتظار بر این است که در شرایط عادی، حدود تورم بر هزینه‌های دولت اضافه شود. لیکن درآمدهای دولت بیش‌تر ناشی از فروش نفت است. همان‌گونه که گفته شد درآمدهای نفتی دولت به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم در بودجه ظاهر می‌شوند: به‌صورت مستقیم تحت عنوان درآمد فروش نفت و به‌صورت غیر مستقیم تحت عنوان مالیات بر عملکرد شرکت‌های نفتی (از سال ۱۳۸۴)، مالیات فروش فرآورده‌های نفتی، برداشت از حساب ذخیره ارزی (صندوق توسعه ملی) و سهم مالکانه دولت از سهام شرکت‌های نفتی در بودجه دیده می‌شوند. بررسی روند تغییرات اجزای درآمدهای مالیاتی دولت نشان می‌دهد که سهم مالیات اشخاص حقوقی از کل درآمدهای مالیاتی دولت که تا سال ۱۳۸۳ روند با ثباتی حدود ۳۰ درصد داشته است، از سال ۱۳۸۴ جهش می‌یابد و به نزدیک ۵۰ درصد می‌رسد. از سال ۱۳۸۷ به بعد نیز به‌دلیل جهش درآمدهای نفتی، سهم این قلم از درآمدهای مالیاتی دولت به بیش از ۵۶ درصد می‌رسد.

از سوی دیگر، فروش نفت و فرآورده‌های نفتی خود بزرگ‌ترین درآمد دولت از محل نفت است. به‌طور متوسط سهم درآمدهای نفتی دولت از کل درآمدها در طول دوره مورد بررسی حدود ۴۷ درصد بوده است. وابستگی به درآمدهای نفتی بزرگ‌ترین آسیبی است که بودجه به آن دچار شده است. این موضوع، یکی از دلایل مهم انحراف از برنامه‌هاست.

در برنامه‌های توسعه، هدف کاهش میزان وابستگی به درآمدهای نفتی است، ولی در عمل، نوسان‌های قیمت نفت باعث انحراف از برنامه شده است. پایبند نبودن به برنامه‌های مصوب یکی دیگر از نتایج وابستگی به درآمدهای نفتی است. وجود درآمدهای سرشار نفتی، پایین بودن بهره‌وری را در بخش‌های مختلف اقتصادی جبران کرده است و با کوچک‌ترین کاهش درآمدهای نفتی، شوک‌های بزرگی به اقتصاد وارد می‌شود. دولت نیز برای جبران این شوک‌ها، اقداماتی انجام می‌دهد که عملاً سیاست‌های قبلی و برنامه‌های تدوین شده را از مسیر خود خارج می‌سازد.

#### ۱-۴- ناهماهنگی سیاست پولی و مالی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که طی دوره مورد بررسی، جهت‌گیری مشخصی در سیاست‌های مالی و پولی به چشم نمی‌خورد. روند اقتصاد و متغیرهای اقتصادی بیش‌تر تحت تأثیر میزان فروش نفت و درآمدهای نفتی است. برای مشخص شدن میزان تأثیر درآمدهای نفتی بر بودجه، در سال‌های ۸۴-۱۳۸۲ رقمی تحت عنوان رقم شفاف‌سازی انرژی در بودجه بیان می‌شد. از سال ۱۳۸۴ به بعد این رقم از بودجه حذف شد و قدم مثبتی که در راه روشن شدن ارقام بودجه و تحلیل واقعی اثر آن‌ها برداشته شده بود، با کمال تأسف از بین رفت.

همچنین، در سال ۱۳۸۵، اولین اقدام جدی در مورد کاهش دستوری نرخ سود بانکی صورت گرفت. این اقدامات ناشی از دید منفی نسبت به نظام بانکی و کلاً بازار سرمایه بود. اعتقاد بر این بود که بانک‌ها رباخواری می‌کنند و بازار سرمایه همانند بازی قمار است. این دید منفی باعث شد عملکرد بازار سرمایه طی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ با شوک منفی روبه‌رو شود. کاهش دستوری نرخ سود نیز همان‌گونه که در بخش پولی به آن اشاره شد، باعث شروع مشکلات نظام بانکی و افزایش نسبت مطالبات معوق شد. به جای استفاده از سیاست‌های حمایتی مناسب از تولید، سیاست کاهش دستوری نرخ سود در دستور کار قرار گرفت، با این استدلال که کاهش نرخ سود باعث کاهش هزینه تولید شده و باعث کاهش تورم خواهد شد. درحالی‌که همواره در تمام دنیا و در ادبیات اقتصادی، برای کاهش نرخ تورم، از سیاست انقباضی (افزایش نرخ سود) استفاده می‌شود. این کار بنزینی بود بر روی آتش تورم که در پی خود انحراف تسهیلات (سیاست پولی) را در پی داشت.

همان‌طور که بیان شد، از اجزای پایه پولی دو متغیر مهم خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی و خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در اختیار و کنترل بانک مرکزی نیست و کاملاً تحت تأثیر سیاست‌های مالی دولت تعیین می‌شود. متغیر خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی به سبب استقراض دولت از بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه، در سال‌های پیش از رونق نفتی اخیر، عامل مسلط اجزای پایه پولی بوده است. در سال‌های رونق نفتی نیز برداشت‌های بی‌رویه از حساب ذخیره ارزی، اثر پولی خود را به دلیل سیاست تثبیت نرخ ارز، از کانال متغیر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بر پایه پولی داشته است. تنها ابزار مؤثر در اختیار بانک مرکزی انتشار اوراق مشارکت بوده است که منجمد کردن نرخ سود، زیر نرخ تورم عملاً استفاده از این ابزار را ناممکن ساخت. چرا که نرخ سود این گونه اوراق طبیعتاً باید با توجه به کلیه عوامل اقتصادی دیگر توسط بازار پول و در مورد اوراق بلندمدت در بازار سرمایه

تعیین شود. قیمت این گونه اوراق می‌بایست با توجه به تغییرات نرخ سود در نوسان باشد و نرخ سود در قیمت این اوراق (به صورت ضمنی یا آشکار) مستتر باشد. بنابراین مشاهده می‌شود که ابزارهای در اختیار بانک مرکزی محدود و ناکاراست و این هشدار است که نباید بی‌انضباطی پولی را دامن زد، زیرا در این صورت آثار منفی آن (بیکاری و کاهش درآمد ملی) پایدار خواهد بود.

#### ۲-۴- ناهماهنگی سیاست پولی و مالی و تأثیر آن بر نظام بانکی کشور

بانک مهم‌ترین واسطه مالی بین پس‌انداز کننده و سرمایه‌گذار است. در اجرای این نقش بانک به شدت متأثر از نوسان‌ها و مشکلات اقتصادی است و در همان حال اثرگذار بر آن‌هاست. بنابراین به راستی می‌توان تمامی مشکلات اقتصاد کشور و از جمله مشکلات ناشی از ناهماهنگی سیاست‌های پولی و مالی را جزء مشکلات بانک‌ها دانست. باید توجه داشت که اغلب این مسائل با یکدیگر مرتبط و وابسته هستند و در واقع دو طرف یک سکه به شمار می‌روند. بنابراین، شاید گاهی گفتار ما دارای اندکی تداخل و دوباره‌گویی باشد.

**استقلال سیاست پولی:** به‌ویژه در سال‌های اخیر سیاست پولی با شدت بیش‌تری زیر سلطه سیاست مالی قرار داشته است. این امر به تصدیق همگان خلاف اصول و موجب اضمحلال سیاست پولی است. به دلیل عدم استقلال بانک مرکزی، سیاست پولی به صورت مستقل اتخاذ نمی‌شود. به این ترتیب سیاست مالی عملاً نه فقط به وضعیت رکود تورمی دامن زده است، بلکه بانک مرکزی را هم از اینکه با اتخاذ سیاست پولی انقباضی بتواند حداقل از آثار تورمی آن بکاهد، باز داشته است.

**تورم:** بانکداری کارا نیاز به ثبات نسبی و فضای اقتصادی و اجتماعی بدون تشنج و متعادل دارد. بیش از یک دهه است که تورم دو رقمی فزاینده وجود دارد که اکنون تبدیل به «ابر تورم» شده است، تورمی که خود را تغذیه می‌کند و توان تحمل آن برای اکثر قشرهای جامعه وجود ندارد. ابرتورم، ساختار اقتصاد را از بنیان جابه‌جا و نامتعادل می‌کند. هیچ‌کس به آینده اعتماد ندارد و انتظارات بی‌ثباتی بیش‌تر حتی زندگی روزمره را مختل می‌کند، چه رسد به فعالیت اقتصادی، سرمایه‌گذاری و تولیدی، فعالیت‌هایی که وجود بانک‌ها به استمرار و تداوم آن‌ها بستگی دارد. تورم میل به پس‌انداز را کم و در عوض میل به مصرف را زیاد می‌کند. یعنی وقتی قیمت اجناس هر روز گران‌تر می‌شود، پس‌انداز کننده ترجیح می‌دهد با خرید کالا زیان خود را به حداقل برساند. به‌ویژه هنگامی که نرخ سود سپرده‌ها از نرخ تورم پایین‌تر است و هر روز فاصله‌اش با تورم بیش‌تر می‌شود.

**بحران ارزی:** نابسامانی وضعیت ارزی نه فقط تجارت خارجی را مختل کرده، بلکه موجب بحرانی شده است که سراسر اقتصاد کشور را فرا گرفته است. فشار سال‌ها تورم و همزمان فشار سال‌ها پایین نگه داشتن مصنوعی نرخ ارز (پس از تک‌نرخ شدن در سال ۱۳۸۱) منتظر جرقه‌ای برای انفجار بود. این جرقه با تشدید و تسری گسترده‌تر تحریم‌ها و واکنش منفعلانه مسئولان اقتصادی زده شد.

**نرخ سود:** نرخ سود بر کلیه روابط اقتصادی اثر می‌گذارد و همین‌طور متأثر از همه آن‌هاست. تعیین دستوری نرخ سود (در واقع ساختار نرخ‌های سود) و آن‌هم زیر نرخ تورم دارای ایرادهایی فراوان است، که یکی از علل اصلی تورم به‌شمار می‌رود.

منجمد کردن نرخ‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت نسبت به یکدیگر در داخل ساختار نرخ‌های سود، انعطاف را از بازار و سیاست پولی سلب می‌کند. تناسب نرخ‌ها همیشه یکسان نیست و نباید باشد. دخالت بانک مرکزی در زمینه نرخ‌های کوتاه‌مدت است که گاه در شرایط تورمی از نرخ بلندمدت بالاتر می‌روند.

منجمد کردن نرخ‌های بانک‌ها امکان رقابت را با بازار سرمایه و بین خود بانک‌ها از بین می‌برد و باعث کاهش کارایی کل سیستم می‌شود.

تعیین کردن مصنوعی نرخ سود پایین‌تر از نرخ بازار، باعث توجیه پیدا کردن طرح‌های اقتصادی ناکارا می‌شود. طرح‌هایی که در شرایط عادی فاقد توجیه اقتصادی بودند، هم‌اکنون روی کاغذ دارای توجیه اقتصادی هستند، به همین سبب بانک‌ها با مشکل عدم بازپرداخت اقساط روبه‌رو شده‌اند که نتیجه آن افزایش نسبت بسیار بالا و خطرناک مطالبات معوق نظام بانکی است (۳/۱۷ درصد در شهریور ۱۳۹۱).

نرخ سود زیر تورم موجب کاهش میل به پس‌انداز می‌شود و اثر ضد تجهیز پس‌اندازها را دارد. نرخ سود زیر تورم موجب زیان صاحبان سپرده، به‌ویژه صاحبان سپرده‌های کوچک است (که کار دیگری به‌جز سپرده‌گذاری در بانک نمی‌توانند بکنند) و در مقابل به نفع صاحبان سرمایه، به‌ویژه صاحبان سرمایه‌های بزرگ است (که اغلب نفوذ و رانت هم دارند) و در واقع نوعی یارانه است که از ضعف‌گیرندگان و به‌اغنیاء بدهند.

افزایش مطالبات معوق باعث کاهش نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها می‌شود. کاهش نسبت کفایت سرمایه نشان از افزایش ریسک نظام بانکی دارد. در صورتی‌که توجه جدی به آن نشود، می‌تواند منجر به ورشکستگی بانک‌ها شود که خود آغاز بحران جدی‌تری برای اقتصاد خواهد بود.



**حجم نقدینگی:** بارها نقش حجم نقدینگی در ارتباط با تورم، نقل کلام روزنامه‌ها و بعضی اقتصاددانان بوده است. در واقع قبول یا رد این فرضیه نیاز به بررسی میدانی اساسی دارد که با دو مشکل روبه‌روست. اول آنکه، همان‌طور که گفته شد، نبود اطلاعات کمی و کیفی در مورد مؤسسات غیرمجاز، سری زمانی آماری را دچار نقص فنی می‌کند (حجم واقعی «نقدینگی» فقط مربوط به «نظام بانکی» نیست). دوم، به نظر نگارنده، وجود انبوهی از عوامل مختل کننده دیگر، مانند نرخ سود دستوری (که بی‌تردید، خود به‌طور مستقل تورم‌زا است)، نرخ ارز مصنوعی، سیاست مالی متورم (کسری بودجه، کاهش بودجه عمرانی، پرداخت نقدی یارانه‌ها و تشدید تقاضا)، نوسان‌های مرتبط با کوشش در اجرای بانکداری اسلامی با مفاهیم تطابق داده نشده با مفاهیم بانکداری کلاسیک (مانند مشکل موجود برای اعتبار در حساب جاری) و تحولات اقتصادی و اجتماعی دیگر مانند دوران جنگ (متغیرهای مجازی) از ارزش این بررسی می‌کاهد.

**مسائل تولید و نیاز به اعتبارات تخصصی:** باید به این نکته توجه داشت که برخلاف اصطلاح رایج «کمبود نقدینگی» در واحدهای تولیدی و غیره، نظام بانکی با کمبود نقدینگی روبه‌رو نیست، بلکه با کمبود اعتبارات تخصصی و توسعه‌ای و کارشناسان حوزه‌های آن روبه‌رو است. بانک‌های تخصصی با کمک بانک‌های دیگری که دارای متخصصان مورد نیاز باشند، می‌توانند با بررسی فنی طرح‌های اقتصادی مراجعان، به اعطای تسهیلات حمایتی دولت که به‌منظور تشویق آن بخش در نظر گرفته شده است، بپردازند.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

براساس آنچه که گفته شد، تسلط سیاست مالی بر سیاست پولی (یا به‌عبارت صحیح‌تر، تسلط ملاحظات مربوط به سیاست مالی بر سیاست پولی که بانک مرکزی مسئول آن است) باعث شده است که امکان خوداصلاحی از نظام اقتصاد ایران حذف شود. سازوکارهای کنترلی که بانک مرکزی می‌توانست با استفاده از آن‌ها جلوی آثار ناخواسته سیاست مالی را کاهش دهد، به‌دلیل عدم استقلال بانک مرکزی غیرقابل استفاده است. نتیجه این عدم استقلال، بی‌ثباتی در رشد اقتصادی و جهش‌های ناخواسته در روند متغیرهای اقتصادی، به‌ویژه متغیرهای پولی، خواهد بود. تأثیر این‌گونه تغییرات و جهش‌ها بر نظام بانکی بسیار مشهود است. توسل دولت به کاهش دستوری نرخ سود بانکی به‌منظور حمایت از تولید (که علاوه بر اشتباه بودن از منظر نظریه اقتصادی، دخالت دولت در سیاست پولی را هم نشان می‌دهد)، استقرار از بانک مرکزی برای

تأمین مالی کسری بودجه، موظف کردن بانک‌ها به ارایه تسهیلات تکلیفی و موارد دیگری از این دست، باعث شده است که مطالبات معوق نظام بانکی روند افزایشی به خود بگیرد. افزایش مطالبات معوق باعث تحمیل هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم بر نظام بانکی می‌شود. بدیهی است که این‌گونه هزینه‌ها نیز متعاقباً و به صورت تدریجی به سایر بخش‌های اقتصادی منتقل می‌شود. کاهش سودآوری بانک‌ها به دلیل افزایش هزینه‌ها و ذخایر، کاهش نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها (که برای برخی از بانک‌های دولتی به زیر حد مجاز کمیته بازل نیز افت کرده است) و سایر نتایجی که بیش‌تر به دلیل ناهماهنگی سیاست پولی و سیاست مالی حاصل می‌شود، ولی ضمناً نشانه عجز سیاست پولی نیز هست، اقتصاد را از روند پایدار و رو به رشد خود دور می‌کند و آن را با نوسان‌های ناخواسته روبه‌رو می‌کند. رابط انتقال این شوک‌ها به اقتصاد نیز، همان‌گونه که در بالا اشاره شد، نظام بانکی است. آسیب‌های عدم استقلال بانک مرکزی (و بدتر از آن، دخالت دولت در سیاست پولی به منظور دستیابی به منافع خود) علاوه بر این که نظام بانکی را با مشکلات متعدد روبه‌رو می‌کند، از طریق همین نظام بانکی، کل اقتصاد را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. از این‌رو توجه به استقلال بانک مرکزی و یا حداقل، هماهنگی سیاست پولی و مالی، خواسته جدی نظام بانکی و کل فعالان اقتصادی خواهد بود.

## کتاب‌نامه

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: *خلاصه تحولات اقتصادی کشور*.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: *گزیده آمارهای اقتصادی*، بخش مالی و بودجه، آمار ماه‌های مختلف.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: *گزیده آمارهای اقتصادی*، بخش پولی و بانکی، آمار ماه‌های مختلف.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: *شاخص قیمت مصرف‌کننده*.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: *نماگرهای اقتصادی*.

دورنبوش، فیشر: *اقتصاد کلان*، انتشارات سروش، ۱۳۸۹.

منکیو، گریگوری: *نظریه اقتصاد کلان*، نشر نی، ۱۳۸۹.