

مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۱۰

شماره چاپ:

مشخصات گزارش:

نوع گزارش:

- طرح یا لایحه
- نظارتی
- راهبردی
- پیش نویس قانونی



دفتر مطالعات اقتصادی

گروه مطالعات پولی و بانکی



دفتر مطالعات حقوقی

گروه حقوق اقتصادی

شماره مسلسل:

۲۱۱۳۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۸/۱۷



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور (حذف ۴ صفر از پول ملی)» (اعاده شده از شورای نگهبان)

محمد جمور، محمد بزرگر خسروی

چکیده

لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور با موضوع حذف ۴ صفر از پول ملی و تغییر واحد پولی به «تومان» در سال ۱۳۹۸ با قید یک فوریت در هیئت‌وزیران تصویب و به مجلس ارسال شد. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که این سیاست در شرایط کنونی اقتصاد ایران، فاقد منافع قابل توجه اقتصادی است و در نتیجه از حیث رعایت اولویت‌های قانونگذاری موضوع بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری،^۱ محل تأمل است و هزینه‌های اجرایی و اقتصادی فراوانی از جمله تغییر استانداردها، جمع‌آوری اسکناس‌ها و افزایش انتظارات تورمی به همراه دارد. همچنین، عدم تناسب حذف ۴ صفر با حفظ عنوان «ریال» و تعریف واحد «قران» می‌تواند ابهامات و دشواری‌هایی برای احاد اقتصادی ایجاد کند. بنابراین مرکز پژوهش‌ها به‌رغم رفع ابهام شورای نگهبان، با تصویب این لایحه مخالف است. با وجود تعیین و تکلیف نظام ارزی کشور و همچنین نحوه تعیین نرخ ارز در بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی تبصره «۱» ابهام‌برانگیز است. به نظر می‌آید، که نگارندگان به دنبال آن هستند تا مجرای قانونی برای تعیین دستوری نرخ ارز و تخطی از قانون ایجاد کنند که صریحاً در قانون بانک مرکزی و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، نظام ارزی «شناور مدیریت شده» تعیین شده است. ضروری است که جهت جلوگیری از ابهامات قانونی، تبصره «۱» حذف شود و یا آنکه به صورت «تبصره «۱»»: «... و تعهدات قانونی کشور، با رعایت بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی اعلام می‌شود» تغییر پیدا کند.

مهدی داریابی، سیدمهدی بنی‌طبا، احمد حکیم جوادی، جلیل محبی (ناظران علمی)؛ زهره عطاردی (ویراستار ادبی)، منیره حاجی محمدی (صفحه‌آرا).

۱. «۱۵ - تعیین اولویت‌های قانونگذاری با محوریت: گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجرا نشده قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه پنج‌ساله توسعه و مطالبات رهبری».

مسئله اصلی

لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور در سال ۱۳۹۸ با هدف حذف ۴ صفر از پول ملی و تغییر واحد پولی از «ریال» به «تومان» به منظور ساده‌سازی محاسبات مالی و بهبود حیثیت ظاهری پول ملی به مجلس ارائه شد. این لایحه در سال ۱۳۹۹ در صحن علنی مجلس تصویب گردید، اما شورای نگهبان به دلیل ابهام در معیارهای تعیین نرخ برابری پول خارجی با تومان (به‌ویژه اشاره به «تعهدات کشور در مقابل صندوق بین‌المللی پول») آن را تأیید نکرد. پس از تأخیر حدود پنج سال، کمیسیون اقتصادی مجلس در تاریخ ۱۴۰۴/۵/۱۲ با اصلاحاتی شامل حفظ عنوان «ریال» به جای «تومان»، تغییر عبارت مورد ابهام شورای نگهبان به «تعهدات قانونی کشور» و الحاق به ماده (۵۸) قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲، این لایحه را بازنگری کرد. با وجود این اصلاحات و به‌رغم رفع ابهام شورای نگهبان، گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد این سیاست در شرایط کنونی اقتصاد ایران، که با تورم بالا و نبود اصلاحات اقتصادی بنیادین مواجه است، نه تنها نمی‌تواند منافع مورد انتظار نظیر ساده‌سازی محاسبات یا تقویت حیثیت پول ملی را محقق کند، بلکه ممکن است با ایجاد هزینه‌های اجرایی سنگین و افزایش انتظارات تورمی، به اقتصاد کشور آسیب برساند. تجربه جهانی نیز نشان‌دهنده موفقیت این سیاست تنها در شرایط همراهی با اصلاحات اقتصادی کلان است که در شرایط کنونی اقتصاد ایران چنین امری وجود ندارد.

نقاط قوت و ضعف طرح

- ۱ **نبود منفعت اقتصادی قابل توجه:** حذف ۴ صفر در شرایط کنونی اقتصاد ایران، که محاسبات حسابداری آن هنوز بحرانی نشده و اصلاحات اقتصادی بنیادی در جریان نیست، فاقد منافع ملموس و قابل توجه است.
- ۲ **هزینه‌های اجرایی بالا:** تغییر استانداردها، جمع‌آوری اسکناس‌ها، یکپارچه‌سازی داده‌ها و اقناع‌سازی عمومی، هزینه‌های سنگینی به دولت تحمیل می‌کند که نه تنها در لایحه به تأمین بودجه آن توجهی نشده است بلکه مهم‌تر از آن، این هزینه‌ها هیچ منفعتی را برای اقتصاد ایجاد نخواهد کرد.
- ۳ **غیر قابل دفاع بودن دلایل توجیهی:** افت حیثیت پول ملی به ارزش واقعی و نه اعتباری آن وابسته است و مشکلات ارقام بزرگ هنوز بحرانی نیست؛ همچنین افزایش سرانه اسکناس نیز با انتشار اسکناس‌های درشت قابل مدیریت است و لذا دلایل توجیهی پیشنهاد لایحه منطقی به نظر نمی‌رسد.
- ۴ **افزایش انتظارات تورمی:** تجربه کشورهای ناموفق مانند زیمبابوه و ونزوئلا نشان می‌دهد که این سیاست بدون اصلاحات اقتصادی می‌تواند انتظارات تورمی را تشدید کند.
- ۵ **عدم تناسب حذف ۴ صفر با حفظ «ریال»:** حفظ عنوان «ریال» با حذف ۴ صفر باعث سردرگمی در محاسبات ذهنی آحاد اقتصادی می‌شود، زیرا با محاورات عمومی (تومان) ناسازگار است.
- ۶ **عدم کارایی واحد «قران»:** تعریف «قران» با ارزش ناچیز (۱۰۰ ریال جاری) در پرداخت‌های روزمره کاربردی ندارد و دشواری تبدیل اعداد را افزایش می‌دهد.
- ۷ **ضعف اجرایی بانک مرکزی:** تجربه ضعیف بانک مرکزی در مدیریت مناسب و درست انتظارات در سیاست‌های مشابه (مانند اصلاح قیمت بنزین) خطر افزایش هزینه‌ها از کانال انتظارات تورمی را تشدید می‌کند.
- ۸ **بی توجهی به اصلاح قوانین مرتبط (تنقیح):** اعداد و ارقام قوانین قبلی مبتنی بر «ریال جاری» نیاز به اصلاح دارند که در لایحه به آن توجهی نشده است.
- ۹ **ابهام در تبصره «الف» و عدم ضرورت وجود این بند با وجود بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی:** با وجود تعیین و تکلیف نظام ارزی کشور و همچنین نحوه تعیین نرخ ارز در بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی این تبصره ابهام‌برانگیز است. به نظر می‌آید که نگارندگان به دنبال این بودند تا مجاری قانونی برای تعیین دستوری نرخ ارز و تخطی از قانون ایجاد کنند که صریحاً در قانون بانک مرکزی و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، نظام ارزی «شناور مدیریت شده» تعیین شده است. ضروری است که جهت جلوگیری از ابهامات قانونی، تبصره «الف» حذف شود و یا آنکه به صورت «تبصره «الف»... و تعهدات قانونی کشور، بارعایت بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی اعلام می‌شود» تغییر پیدا کند.



لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور با موضوع حذف ۴ صفر از پولی ملی، مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۳ با قید یک فوریت در هیئت وزیران تصویب و برای طی تشریفات قانونی به مجلس ارسال شد. نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۹۹/۲/۱۵ لایحه مذکور را با اصلاحات جزئی به تصویب کردند که شورای نگهبان در ۱۳۹۹/۲/۲۴ به علت ابهام آن را تأیید نکرد. در نتیجه لایحه برای رفع ایرادات شورای نگهبان به کمیسیون اقتصادی ارجاع شد که بررسی آن در کمیسیون به طول انجامید و در نهایت در تاریخ ۱۴۰۴/۵/۱۲ کمیسیون اقتصادی مجدد متن لایحه را با تغییرات و اصلاحات بیشتر تصویب کرد. گزارش حاضر به بررسی کارشناسی مصوبه اخیر کمیسیون اقتصادی پرداخته است.

۲. لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور و مصوبه کمیسیون اقتصادی مورخ ۱۴۰۴/۵/۱۲

لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور، مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۳ با قید یک فوریت در هیئت وزیران تصویب شد که متن آن در ادامه درج شده است.

لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور:

ماده واحده- ماده «۱» قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و بندهای آن با اصلاحات بعدی به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده «۱»- واحد پول ایران «تومان» است و هر تومان برابر (۱۰,۰۰۰) ریال جاری و معادل یکصد «قران» است. تبصره «۱»- برابری پول‌های خارجی نسبت به تومان و نرخ خریدوفروش ارز توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب نظام ارزی حاکم و با رعایت ذخایر ارزی و تعهدات کشور در مقابل صندوق بین‌المللی پول، محاسبه و تعیین می‌شود.

تبصره «۲»- دوره گردش موازی و اعتبار هم‌زمان «تومان» و «ریال» که در این قانون «دوره گذار» نامیده می‌شود، حداکثر سه سال با رعایت تبصره «۴» این ماده می‌باشد. طریقه جمع‌آوری و شرایط خروج اسکناس‌ها و سکه‌های ریال از جریان، برطبق مفاد بند «ب» ماده (۳) و بند «ج» ماده (۴) این قانون حسب مورد، تعیین یا اجرا می‌شود. تبصره «۳»- پس از پایان دوره گذار، تعهداتی که پیش از این براساس واحد پول ریال ایجاد شده است، تنها با واحد پول تومان و یا اجزای آن قابل ایفاست.

تبصره «۴»- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ترتیبات اجرایی لازم را جهت آغاز دوره گذار فراهم کند.

تبصره «۵»- آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

لایحه پس از تصویب در صحن علنی، مورد ایراد و ابهام شورای نگهبان قرار گرفت. ابهام شورای نگهبان به این شرح بود: «با توجه به قرار دادن «تعهدات کشور در مقابل صندوق بین‌المللی پول» به‌عنوان یکی از معیارهای محاسبه و تعیین برابری پول‌های خارجی نسبت به تومان و نرخ خریدوفروش ارز، مصوبه دارای ابهام شناخته شد و پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد».

لازم به ذکر است، بررسی و رفع ایراد یاد شده در مجلس شورای اسلامی به تعویق افتاد؛ تا آنکه در نهایت پس از گذشت حدود ۵ سال، بررسی و رفع ایراد شورای نگهبان در تاریخ ۱۴۰۴/۵/۱۲، توسط کمیسیون اقتصادی انجام گرفت. در مصوبه کمیسیون اقتصادی، با توجه به آنکه در ماده (۶۷) قانون بانک مرکزی مصوب سال ۱۴۰۲، ماده (۱) قانون پولی و بانکی نسخ صریح شده بود، عنوان لایحه به «لایحه اصلاح بند «الف» ماده (۵۸) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» تغییر پیدا کرده و به ماده (۵۸) قانون بانک مرکزی الحاق گردید. همچنین به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان، عبارت «تعهدات کشور در مقابل صندوق بین‌المللی پول» به «تعهدات قانونی کشور» تغییر پیدا کرده است. با این تغییر، ابهام شورای نگهبان، سالبه به انتفاء موضوع شده است.

مهم‌ترین تفاوت متن مصوبه کمیسیون با لایحه ارسالی از طرف دولت، باقی ماندن عنوان ریال برای پول ملی در عین حذف ۴ صفر از پول ملی بوده که در ادامه به دلالت‌های آن پرداخته شده است.



مصوبه کمیسیون:

عنوان لایحه به شرح زیر اصلاح می‌شود:

«لایحه اصلاح بند «الف» ماده (۵۸) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
ماده واحده- عبارت زیر به انتهای بند «الف» ماده (۵۸) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۳/۳۰ اضافه و تبصره‌های زیر به آن ماده الحاق می‌شود:
ماده «۱»- الف: ... که برابر (۱۰,۰۰۰) ریال جاری و معادل یکصد «قران» است.
تبصره «۱»- برابری پول‌های خارجی نسبت به ریال و نرخ خریدوفروش ارز توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب نظام ارزی حاکم و با رعایت ذخایر ارزی و تعهدات قانونی کشور، محاسبه و تعیین می‌شود.
تبصره «۲»- دوره گردش موازی و اعتبار هم‌زمان «ریال» و «ریال جاری» که در این قانون «دوره گذار» نامیده می‌شود، حداکثر سه سال با رعایت تبصره «۴» این ماده است. طریقه جمع‌آوری و شرایط خروج اسکناس‌ها و سکه‌های ریال از جریان، برطبق مفاد بندهای «خ» و «د» این ماده حسب مورد، تعیین یا اجرا می‌شود.
تبصره «۳»- پس از پایان دوره گذار، تعهداتی که پیش از این براساس واحد پول ریال جاری ایجاد شده است، تنها با واحد پول ریال و یا اجزای آن (قران) قابل ایفاست.
تبصره «۴»- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ترتیبات اجرایی لازم را جهت آغاز دوره گذار فراهم کند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است آغاز دوره گذار را از طریق روزنامه رسمی، درگاه‌های الکترونیکی و صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران به صورت عمومی اعلام کند.
تبصره «۵»- آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌شود و پس از تأیید هیئت عالی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

۳. اظهار نظر کارشناسی در مورد لایحه

با توجه به انتشار گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها در مورد لایحه مزبور به شماره مسلسل‌های ۱۶۷۶۱ [۱]، ۱۶۷۶۱-۱ [۲] و ۱۷۳۰۸ [۳] و بیان ملاحظات کارشناسی ناظر به آن که در نهایت منتج به نظر مخالف مرکز با تصویب لایحه شده است، در ادامه بدون تکرار آن مطالب، عمده دلایل مخالفت با تصویب لایحه در قالب موارد مشخص شده زیر ارائه می‌شود.

۱-۳. عدم وجود منفعت قابل توجه اقتصادی

جمع‌بندی بررسی‌های کارشناسی در گزارش‌های یاد شده نشان می‌دهد سیاست حذف صفر در شرایط فعلی اقتصاد ایران، منافع قابل توجهی را دربرنخواهد داشت. ضمن آنکه مستلزم ایجاد هزینه‌هایی است که در موارد بعدی به آنها پرداخته شده است. به‌طور کلی، سیاست حذف صفر در دو حالت قابل دفاع است: حالت اول، زمانی که محاسبات حسابداری در شرایط قبل از اعمال این سیاست به علت کاهش‌های مداوم ارزش پول ملی بسیار دشوار و پیچیده شده باشد که شرایط ابرتورم در ونزوئلا و زیمبابوه و تعداد بالای صفرهای پول ملی آنها از بهترین مثال‌ها برای این مورد است. در این شرایط حذف صفر از پول ملی می‌تواند محاسبات حسابداری را ساده‌تر کرده و از این محل مفید واقع شود. حالت دوم، زمانی که اصلاحات اساسی و بنیادی در اقتصاد توسط سیاست‌گذاران پیاده شود و انتظارات کاهش تورم ایجاد و در کنار این اصلاحات سیاست حذف صفر از پول ملی نیز دنبال شود. در این شرایط حذف صفر در کنار سیاست‌های اصلاحی بنیادی می‌تواند تأثیر مثبت روانی بر آحاد اقتصادی داشته و مسیر اصلاحات را هموارتر کند [۴]. به‌نظر می‌رسد در شرایط اقتصاد ایران که دچار ابرتورم نشده است، اولاً تاکنون طویل شدن اعداد و ارقام، محاسبات حسابداری و گزارش‌دهی را با معضل و مشکل جدی مواجه نکرده است. ثانیاً، در شرایط فعلی هیچ‌گونه اصلاحات اساسی و بنیادی در



اقتصاد که موجب بهبود انتظارات تورمی شود در حال رخ دادن نیست. بنابراین به نظر می‌رسد اجرای این سیاست به‌رغم مشکلات و هزینه‌هایی که ممکن است ایجاد کند، منافی را برای اقتصاد به ارمغان نخواهد آورد.

۲-۳. وجود هزینه‌های فراوان

سیاست حذف صفر با هزینه‌های مهمی نظیر هزینه‌های تغییر استانداردهای حسابداری و گزارش‌دهی، اقناع‌سازی همه آحاد اقتصادی با تغییرات، یکپارچه‌سازی داده‌ها و اطلاعات قبل و بعد از اعمال سیاست، جمع‌آوری اسکناس‌های قدیمی و جایگزین‌سازی آنها همراه است. این هزینه‌ها به‌رغم آنکه ممکن است مورد توجه قرار نگیرد، اما می‌تواند توان اجرایی و عملکردی دولت را کاملاً به خود مشغول کند. بنابراین در شرایطی که منفعت قابل توجهی برای این سیاست وجود ندارد، تحمیل این هزینه‌ها منطقی به‌نظر نمی‌رسد. همچنین محل تأمین این هزینه‌ها نیز در لایحه مورد توجه قرار نگرفته است که از این منظر نیز لایحه قابل تأمل است.

۳-۳. غیرقابل دفاع بودن دلایل توجیهی لایحه

در بخش دلایل توجیهی لایحه، افت حیثیت ظاهری پول ملی، بزرگ شدن ارقام متغیرهای کلان اقتصادی و افزایش سرانه اسکناس از جمله دلایل ارائه لایحه بیان شده است. اولاً، باید توجه داشت که حیثیت پول ملی از طریق کاهش/افزایش رشد ارزش آن در مقابل سایر پول‌ها و نه نسبت مطلق آن به دست می‌آید. به‌طورمثال، نسبت برابری یک وون کره جنوبی و دینار عراق به‌عنوان دو کشور با اقتصادهای متفاوت معادل تقریبی ۰,۰۰۰۷ دلار است. بنابراین نمی‌توان از طریق تغییر یک عدد اعتباری، انتظار بازگشت حیثیت به پول ملی را داشت. ثانیاً، ارقام متغیرهای کلان اقتصادی در حال حاضر درشت شده است، اما به‌میزانی نیست که محاسبات حسابداری و ثبت داده‌ها را با مشکل جدی مواجه کرده باشد. ثالثاً، افزایش سرانه اسکناس از طریق انتشار اسکناس‌های درشت و جمع‌آوری تدریجی اسکناس‌های با مبلغ کم، کاملاً قابل مدیریت بوده و متوقف بر تغییر پول ملی نیست.

۴-۳. اصلاح واحد پولی به‌عنوان آخرین حلقه اصلاحات در تجربه کشورها

تجربه کشورهای مورد بررسی در گزارش‌های یاد شده نشان می‌دهد که سیاست حذف صفر باید پس از اعمال اصلاحات اساسی اقتصادی و انتظارات مثبت آحاد اقتصادی از این اصلاحات آغاز گردد. دلیل این امر آن است که اگر سیاست اصلاح پولی با تغییرات اساسی اقتصادی همراه شود، می‌تواند از منظر روانی آثار مثبتی بر سرعت تغییر اصلاحات داشته و هزینه‌های آن را کاهش دهد. از طرف دیگر، فرض کنیم ۴ صفر از پول ملی برداشته شود؛ در صورتی که نرخ تورم کشور در مقدار متوسط سال‌های اخیر در حدود ۵۰ درصد باقی بماند، تنها کمتر در از ۶ سال بعد، یک صفر دیگر به پول ملی اضافه می‌شود. این امر نشان می‌دهد؛ مادامی که اصلاحات اساسی در اقتصاد رخ نداده باشد، لایحه حذف صفر یک لایحه دائمی خواهد بود که پس از به نتیجه رسیدن لایحه قبلی (از سال ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۴) لازم است مجدد در مورد لایحه جدید برای حذف صفرهای جدید تصمیم‌گیری شود. بنابراین هم‌زمانی اصلاحات با حذف صفر ضروری به‌نظر می‌رسد که در شرایط فعلی اقتصاد ایران وجود ندارد.

۵-۳. وجود آثار احتمالی افزایش تورم از کانال انتظارات

دو دسته تجربه متفاوت در زمینه اصلاحات پولی و برداشتن صفر وجود دارد: یک دسته از آن در کشورهایی مثل ترکیه و برزیل که برداشتن صفر با اصلاحات همراه بوده و به نتیجه نسبی رسیده است. اما در کشورهایی مثل زیمبابوه و ونزوئلا این سیاست اصلاحی با شکست مواجه شده است. به‌نظر می‌رسد در شرایط فعلی اقتصاد ایران که در ۶ سال اخیر متوسط نرخ تورم افزایش چشمگیری داشته است و هیچ‌گونه اصلاحات اساسی در اقتصاد آن در حال رقم خوردن نیست، می‌تواند انتظار آحاد اقتصادی در جهت تشدید وضعیت تورمی شکل بگیرد و تلقی جامعه از حذف صفر بیش از



آنکه نزدیک به تجربه حذف صفر در برزیل و ترکیه باشد، به سمت تجربه ونزوئلا و زیمبابوه متمایل شود. به بیان دیگر، این سیاست می‌تواند انتظارات تورمی را افزایش دهد؛ چراکه آحاد اقتصادی این‌گونه برداشت می‌کنند که وضعیت اقتصادی و به‌طور مشخص وضعیت تورمی روند بهبودی به خود نگرفته و احتمالاً وخیم‌تر خواهد شد که دولت به دنبال تغییر واحد پول ملی است. بنابراین پس از افزایش انتظارات تورمی نیز تورم از این محل افزایش پیدا خواهد کرد.

۳-۶. تجربه ضعیف بانک مرکزی در زمینه اجرای اصلاحات

یکی دیگر از جنبه‌های این سیاست دشواری اجرا و پیاده‌سازی آن است. می‌توان گفت این تغییر نیازمند «سیاست ارتباطی»^۱ مناسب بانک مرکزی و دولت است. در صورتی که این مهم به درستی صورت نگیرد، هزینه‌های تغییر سیاست از کانال تغییر انتظارات تورمی می‌تواند افزایش یافته و کشور را با هزینه‌های بیشتری روبه‌رو کند. با این وجود، تجربه دولت و بانک مرکزی در مورد اصلاحات مشابه با این سیاست، نظیر افزایش قیمت بنزین و تغییر نرخ ارز، نشان از ضعف جدی سیاستگذار در حوزه سیاست ارتباطی داشته که خود دلیلی دیگر بر مخالفت با این لایحه است.

۳-۷. عدم تناسب حذف ۴ صفر با باقی ماندن عنوان ریال

جدا از نامناسب بودن کلیات لایحه ارسالی، مصوبه کمیسیون در مورد برداشته شدن ۴ صفر و باقی ماندن عنوان ریال می‌تواند ابهامات آحاد اقتصادی در مورد واحد پول جدید را زیاد کرده و به‌طور طبیعی هزینه‌های دوران گذار را افزایش دهد. به‌طور دقیق‌تر، در صورت اصرار بر باقی ماندن عنوان ریال بر پول ملی، بهتر است ۳ یا ۶ صفر از آن برداشته شود و حذف ۴ صفر با تغییر عنوان پول ملی به تومان همراه باشد. به‌طور مثال، در شرایط حذف ۴ صفر و تغییر عنوان پولی ملی به تومان، هر ۱۰ هزار ریال فعلی که در محاورات عمومی هزار تومان (یا به‌طور ساده ۱ تومان) خوانده می‌شود، با تغییرات سازگار خواهد بود. اما در صورت حذف ۴ صفر و باقی ماندن عنوان ریال، هر هزار تومان معادل ۱ ریال می‌شود که محاسبات ذهنی آحاد اقتصادی را در مورد ریال و تومان به هم می‌ریزد.

۳-۸. عدم تناسب قران با شرایط فعلی کشور

در مصوبه کمیسیون هر قران معادل یک‌صدم ریال جدید خواهد بود. در این شرایط ۱۰۰ ریال جاری معادل یک قران خواهد بود. با توجه به ارزش ناچیز ۱۰۰ ریال و عدم استفاده از آن در پرداخت‌های روزمره به‌نظر می‌رسد این واحد پولی مورد استفاده آحاد اقتصادی قرار نمی‌گیرد. در این شرایط نیز قران تنها در داده‌های رسمی مورد استفاده قرار می‌گیرد که در محاورات روزمره استفاده نشده و منجر به ایجاد دشواری در تبدیل اعداد از محاورات به رسمی و برعکس خواهد شد.

۳-۹. تغییر در سایر قوانین

با تصویب این قانون، اعداد و ارقام همه قوانین قبلی که براساس ریال قدیم محاسبه شده‌اند، نیازمند تغییر و اصلاح است که در متن لایحه به آن توجهی نشده است. بنابراین لازم است در اجرای اصل تنقیح پیشینی، در یک تبصره، تمامی قوانین قبلی مرتبط از ریال جاری به ریال جدید اصلاح و تغییر پیدا کنند.

۳-۱۰. ابهام در تبصره ۱ و عدم ضرورت وجود این بند

با وجود تعیین و تکلیف نظام ارزی کشور و همچنین نحوه تعیین نرخ ارز در بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی این تبصره ابهام‌برانگیز است. به‌نظر می‌رسد نگارندگان به دنبال آن هستند تا مجرای قانونی برای تعیین دستوری نرخ ارز و تخطی از قانون ایجاد کنند که صریحاً در قانون بانک مرکزی و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، نظام ارزی «شناور مدیریت شده» تعیین شده است. ضروری است که جهت جلوگیری از ابهامات قانونی، تبصره «۱» حذف شود.



در مجموع، با توجه به بررسی‌های کارشناسی و تجربه کشورهای درگیر این سیاست به نظر می‌رسد در شرایط اقتصاد ایران، تاکنون طویل شدن اعداد و ارقام، محاسبات حسابداری و گزارش‌دهی را با معضل و مشکل جدی مواجه نکرده است. همچنین در شرایط فعلی هیچ‌گونه اصلاحات اساسی و بنیادی در اقتصاد در حال رخ دادن نبوده و اصلاح واحد پول ملی تأثیر مثبت روانی از این محل ایجاد نخواهد کرد. بنابراین تحمیل هزینه‌های حذف چهار صفر از پول ملی در شرایط فعلی اقتصاد ایران، بدون ایجاد عایدی قابل توجه از آن محل، مناسب ارزیابی نمی‌شود و مرکز پژوهش‌ها با این لایحه مخالف است. توجه به مسائل بدون اولویت نظیر این لایحه نیز خود می‌تواند محل سؤال واقع شود که از حیث رعایت اولویت‌های قانونگذاری موضوع بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، قابل تأمل است.


در نهایت در صورت اصرار بر تصویب لایحه، به نظر می‌رسد به منظور جلوگیری از ایجاد ابهام و دشواری محاسبات ذهنی آحاد اقتصادی، حذف ۴ صفر به همراه تغییر عنوان ریال به تومان باشد و یا آنکه اگر تصمیم بر باقی ماندن عنوان ریال است، ۳ و یا ۶ صفر از پول ملی حذف شود. همچنین واحد قران تنها در صورتی مورد استفاده آحاد اقتصادی قرار خواهد گرفت که ۶ صفر از پول ملی حذف گردد. در غیر این صورت واحد قران تنها به صورت رسمی کاربرد داشته و توسط عموم استفاده نمی‌شود؛ چراکه هر قران معادل ۱۰۰ ریال (۱۰ تومان) جاری است.

در خصوص تبصره «۱» ذکر این نکته ضروری است که با وجود تعیین و تکلیف نظام ارزی کشور و همچنین نحوه تعیین نرخ ارز در بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی این تبصره ابهام‌برانگیز است. به نظر می‌آید نگارندگان به دنبال آن هستند تا مجرای قانونی برای تعیین دستوری نرخ ارز و تخطی از قانون ایجاد کنند که صریحاً در قانون بانک مرکزی و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، نظام ارزی «شناور مدیریت شده» تعیین شده است. ضروری است که جهت جلوگیری از ابهامات قانونی، تبصره «۱» حذف شود و یا آنکه به صورت «تبصره «۱»: ... و تعهدات قانونی کشور، با رعایت بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی اعلام می‌شود» تغییر پیدا کند.

منابع و مآخذ

- [۱] مرکز پژوهش‌ها، اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» ۱-۱۶۷۶۱ . Accessed: Sep. 29, 2025. [Online]. Available: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1494051>
- [۲] مرکز پژوهش‌ها، اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» ۱۶۷۶۱ . Accessed: Sep. 29, 2025. [Online]. Available: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1382617>
- [۳] مرکز پژوهش‌ها، اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» اعاده شده از شورای نگهبان (۱) ۱۷۳۰۸ . Accessed: Sep. 29, 2025. [Online]. Available: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1632949>
- [4] E. B. Karnadi and P. R. Adijaya, "Redenomination: Why is It Effective in One Country but Not in Another?," *International Journal of Economics and Financial Issues*, vol. 7, no. 3, pp. 186–195, Sep. 2017, Accessed: Sep. 29, 2025. [Online]. Available: <https://dergipark.org.tr/en/pub/ijefi/issue/32021/354225>

جداول مخصوص گزارش‌های صحن علنی

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
«۱»				



شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
«۱»	<p>عنوان لایحه به شرح زیر اصلاح می‌شود:</p> <p>«لایحه اصلاح بند «الف» ماده (۵۸) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران</p> <p>ماده واحده- عبارت زیر به انتهای بند «الف» ماده (۵۸) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۳/۳۰ اضافه و تبصره‌های زیر به آن ماده الحاق می‌شود:</p> <p>ماده «۱»- الف: ... که برابر (۱۰,۰۰۰) ریال جاری و معادل یکصد «قران» است.</p> <p>تبصره «۱»- برابری پول‌های خارجی نسبت به ریال و نرخ خرید و فروش ارز توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب نظام ارزی حاکم و با رعایت ذخایر ارزی و تعهدات قانونی کشور، محاسبه و تعیین می‌شود.</p> <p>تبصره «۲»- دوره گردش موازی و اعتبار هم‌زمان «ریال» و «ریال جاری» که در این قانون «دوره گذار» نامیده می‌شود، حداکثر سه سال با رعایت تبصره «۴» این ماده می‌باشد. طریقه جمع‌آوری و شرایط خروج اسکناس‌ها و سکه‌های ریال از جریان، برطبق مفاد بندهای «خ» و «د» این ماده حسب مورد، تعیین یا اجرا می‌شود.</p> <p>تبصره «۳»- پس از پایان دوره گذار، تعهداتی که پیش از این براساس واحد پول ریال جاری ایجاد شده است، تنها با واحد پول ریال و یا اجزای آن (قران) قابل ایفاست.</p> <p>تبصره «۴»- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ترتیبات اجرایی لازم را جهت آغاز دوره گذار فراهم کند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است آغاز دوره گذار را از طریق روزنامه رسمی، درگاه‌های الکترونیکی و صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به صورت عمومی اعلام کند.</p> <p>تبصره «۵»- آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌شود و پس از تایید هیئت عالی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»</p>						



گزیده سیاستی

تصویب لایحه حذف ۴ صفر از پول ملی، در شرایط فعلی اقتصاد ایران هیچ‌گونه منفعتی ندارد و فقط دارای هزینه‌هایی برای اقتصاد است. ضمن آنکه توجه دولت به مسائل بدون اولویتی نظیر این لایحه می‌تواند محل سؤال واقع شود.

