



شماره چاپ: ۱۸۲۱

شماره ثبت: ۶۶۱

دوره دهم - سال چهارم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۱۱/۲۰

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور»

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰

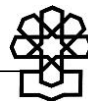
شماره مسلسل: ۱-۱۶۷۶۱

فروردین‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	مقدمه.....
۱	لایحه حذف صفر درصدد حل چه مسئله‌ای است؟.....
۶	ریشه‌های کاهش ارزش پول ملی - حذف صفر: آخرین حلقه از اصلاحات پولی.....
۹	تجربه کشورها در حذف صفر از پول ملی.....
۱۲	اتلاف منابع ناشی از اجرای لایحه.....
۱۲	برخی از ابهامات متن لایحه.....
۱۳	پیشنهاد راه‌حلی غیر از حذف صفر برای اهداف لایحه.....
۱۹	جمع‌بندی.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور»

مقدمه

وجود تورم‌های بالا در اقتصاد ایران و کاهش ارزش پول ملی موجب شده است موضوع حذف صفر از پول ملی در فضای سیاستگذاری کشور مطرح شود. دولت نیز لایحه‌ای با عنوان اصلاح قانون پولی و بانکی کشور با قید یک فوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۲۰ بهمن ۱۳۹۸ گزارش این لایحه را با تغییرات بسیار جزئی تصویب و به صحن علنی مجلس ارائه کرده است. گزارش حاضر با استناد به تجربه جهانی در حذف صفر از پول ملی مزایا و معایب این اقدام را برای کشور ارزیابی کرده است و نشان داده اجرای این سیاست در شرایطی که تورم هنوز کنترل نشده و اصلاحات ساختاری در حوزه پولی و بودجه‌ای اتفاق نیفتاده است نادرست بوده و به ائتلاف منابع کشور منجر خواهد شد.

لایحه حذف صفر در صدد حل چه مسئله‌ای است؟

لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی در تاریخ ۱۳/۵/۱۳۹۸ با قید یک فوریت در هیئت وزیران مصوب و به مجلس شورای اسلامی ارجاع شد. گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس مبنی بر تأیید این لایحه نیز با تغییرات بسیار جزئی در متن لایحه، در ۲۰ بهمن ۱۳۹۸ به صحن علنی مجلس ارائه شد.

متن لایحه	متن گزارش کمیسیون ^۱
ماده واحده- ماده (۱) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ به شرح زیر اصلاح می‌شود:	ماده واحده- ماده (۱) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و بندهای آن با اصلاحات بعدی به شرح زیر اصلاح می‌شود:
الف) واحد پول ایران تومان است و هر تومان برابر (۱۰۰۰۰) ریال جاری و معادل یکصد پارسه است.	الف- ماده (۱)- واحد پول ایران تومان است و هر تومان برابر (۱۰۰۰۰) ریال جاری و معادل یکصد پارسه است.
تبصره «۱»- برابری پول‌های خارجی نسبت به تومان و نرخ خرید و فروش ارز توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در چهارچوب نظام ارزی حاکم و با رعایت ذخایر ارزی و عنداللزوم تعهدات کشور در مقابل بین‌المللی پول، محاسبه و تعیین می‌شود.	تبصره «۱»- برابری پول‌های خارجی نسبت به تومان و نرخ خرید و فروش ارز توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در چهارچوب نظام ارزی حاکم و با رعایت ذخایر ارزی و عنداللزوم 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 دو سال با رعایت تبصره «۴» این بند خواهد بود. طریقه جمع‌آوری و شرایط خروج اسکناس‌ها و سکه‌های ریال از جریان، بر طبق مفاد بند «ب» ماده (۳) و بند «ج» ماده (۴) قانون پولی و بانکی کشور مورد، تعیین یا اجراء می‌شود.	تبصره «۲»- دوره گردش موازی و اعتبار همزمان «تومان» و «ریال» که در این قانون «دوره گذار» نامیده می‌شود، حداکثر دو سال با رعایت تبصره «۴» این بند خواهد بود. طریقه جمع‌آوری و شرایط خروج اسکناس‌ها و سکه‌های ریال از جریان، بر طبق مفاد بند «ب» ماده (۳) و بند «ج» ماده (۴) قانون پولی و بانکی کشور مورد، تعیین یا اجراء 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 قابل ایفا خواهد بود.	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 ایفا خواهد بود.
تبصره «۴»- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است ظرف دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، ترتیبات اجرایی لازم را جهت آغاز دوره گذار فراهم کند.	تبصره «۴»- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، ترتیبات اجرایی لازم را جهت آغاز دوره گذار فراهم کند.
تبصره «۵»- آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف سه‌ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	تبصره «۵»- آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۱. بخش‌هایی که روی آن خط کشیده شده از متن لایحه حذف و بخش‌هایی که زیر آن خط کشیده شده به متن لایحه اضافه شده‌اند.



در مقدمه توجیهی لایحه و جلسات متعدد به دو دسته از مسائلی که این طرح درصدد برطرف ساختن آن است اشاره شده است:

۱. اعاده حیثیت پول ملی،

۲. رواج مبادلات با مسکوک و کاهش هزینه انتشار و امحاء اسکناس.

به دلیل کاهش مداوم ارزش پول ملی، نرخ برابری واحد پول ملی با سایر ارزهای پر قدرت از جمله دلار کاهش یافته است و اکنون این نرخ برابری (معادل دلاری یک ریال) به میزان $۸/۳ \times ۱۰^{-۶}$ رسیده است. بانک مرکزی مدعی است این نرخ و تعداد صفرهایی که پس از ممیز قرار می گیرد، در مبادلات بین المللی حیثیت پول ملی ما را خدشه دار کرده و باید با حذف صفرها این حیثیت را به پول ملی بازگرداند. اما سؤال اینجاست که آیا واقعاً ارزشمندی پول ملی کشورها به یک نسبت و رابطه اعتباری و تعداد صفرها بازمی گردد و تنها با حذف چند صفر این حیثیت احیا می شود؟ به عنوان مثال نقض و نمونه، نرخ برابری وون کره جنوبی که یکی از کشورهای با اقتصادی پیشرو و قوی است برابر با $۰/۰۰۰۸۵$ دلار است. جدول زیر دو دسته از کشورها را نشان می دهد که برخی از آنها نرخ برابری بسیار پایینی نسبت به دلار دارند ولی از زمره اقتصادهای پیشرو با پول های ملی ارزشمند و قابل قبول در مبادلات بین الملل قلمداد می شوند و برخی دیگر نرخ برابری بالایی دارند ولی پول ملی آنها جایگاه بین المللی ندارد.

جدول ۱. نرخ برابری پول کشورهای منتخب

کشورهای پیشرو	هر یک دلار	کشورهای کمتر توسعه یافته	هر یک دلار
ین ژاپن	$۰/۰۰۹۱$	ریال عمان	$۲/۵$
وون کره جنوبی	$۰/۰۰۰۸۵$	کویت	$۳/۲۹$
روبل روسیه	$۰/۰۱۵$	دینار اردن	$۱/۴۱$
کرون نروژ	$۰/۱۳$	بحرین	$۲/۶۵$

مأخذ: سایت بانک مرکزی و سایر.

مشاهده نرخ‌های برابری مندرج در جدول فوق نشان می‌دهد که ابداً نرخ برابری را نمی‌توان نمادی از حیثیت پول ملی تلقی کرد و این نرخ شاخصی گمراه‌کننده برای ارزیابی حیثیت پول ملی است. دلیل این مطلب نیز واضح است: برای بهبود حیثیت پول ملی، صرفاً ارائه یک لایحه شبیه آنچه ارائه شده (حذف صفر) کافی است تا اندکی صفر از پول ملی زوده شود و نرخ برابری بهبود یابد. به عبارت واضح‌تر، خود این لایحه، دلیلی بر این مدعاست که نباید به نرخ برابری در ارزیابی حیثیت پول ملی توجه کرد. حیثیت پول ملی به رواج بین‌المللی آن بستگی دارد و تابعی از ثبات قدرت خرید و قدرت اقتصادی ناشر (حاکمیت) آن پول است که متأسفانه این لایحه در این راستا کمکی نمی‌کند.

مشکل دومی که دولت را به ارائه این لایحه واداشت صرفه‌جویی در هزینه‌هایی است که رواج مبادلات با سکه به دلیل نرخ استهلاک پایین‌تر نسبت به اسکناس فراهم می‌کند. جدول زیر برخی از این هزینه‌ها و دیگر آمارهای مرتبط را نشان می‌دهد:

جدول ۲. آمارهای مربوط به ارزش اسکناس و مسکوک

ریال		
۱,۹۰۰	هزینه متوسط انتشار هر واحد اسکناس	
۳۴۴	هزینه متوسط محو هر واحد اسکناس	
۳,۰۸۸	۱۰۰۰ ریالی	هزینه تولید مسکوک
۵,۱۶۰	۲۰۰۰ ریالی	
۸,۱۸۴	۵۰۰۰ ریالی	

مأخذ: گزارش بانک مرکزی درخصوص اصلاح پول ملی، ۱۳۹۸.



جدول ۳. آمارهای مربوط به تعداد اسکناس و مسکوک

قطعه / برگ		
۲۶	ایران	سراانه مسکوک ^۱
۴۹	سوئد	
۸۱	ترکیه	
۸۳	ایران ^۲	سراانه اسکناس
۲۰	سوئد	
۲۴	ترکیه	

مأخذ: همان.

مطابق جداول فوق، هزینه تولید مسکوکات فعلی و رایج، از ارزش مبادلاتی آنها بیشتر است و بانک مرکزی مدعی است که این مسئله موجب شده تا تولید سکه به صرفه نباشد یا ارزش فلزی که برای تولید سکه به کار رفته، بیشتر از ارزش اسمی آن باشد؛ فلذا این امر موجب شده است که مسکوکات از چرخه خارج شده و مبادلات مبتنی بر سکه کاهش یابد. نکته اینجاست که در اقتصاد ما و همه اقتصادهایی که تورم دو رقمی دارند این مشکل همیشه وجود داشته و خواهد داشت. سکه در هر سایز و قطعی ضرب شود، دیر یا زود، روزی فرا می رسد که ارزش ذاتی سکه از ارزش مبادلاتی آن پیشی می گیرد، چون در اقتصادهای تورمی، همه چیز از جمله فلز مورد استفاده در سکه، افزایش قیمت را تجربه می کنند. با این توضیح سؤال اینجاست که چرا بانک مرکزی این بار و برخلاف دفعات گذشته (که این مشکل را با ضرب سکه و اسکناس های با ارزش بیشتر حل می کرد)، حذف صفر را برای حل این مشکل انتخاب کرده است؟ آیا این راه حل بهینه ترین راه حل است

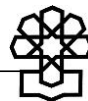
۱. از تقسیم تعداد سکه های موجود به جمعیت کل کشور به دست می آید.

۲. اسکناس های بیش از ۵۰۰۰ ریال محاسبه شده اند.

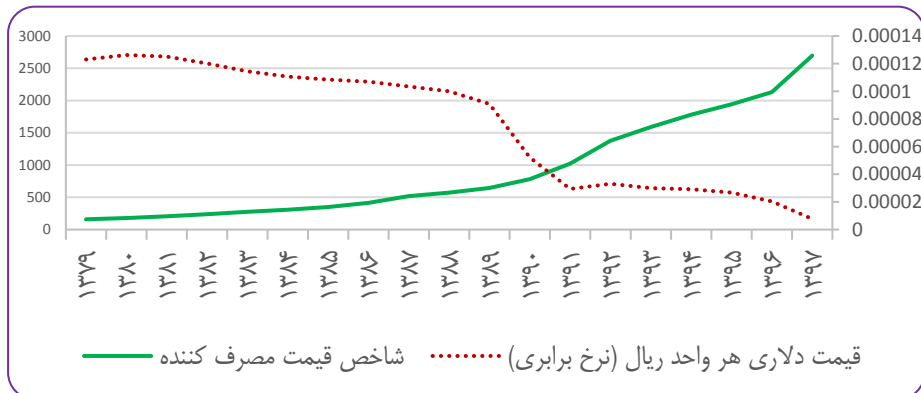
که وجود دارد؟ با توجه به توضیحاتی که در این گزارش خواهد آمد، پاسخ منفی است. به عبارت دیگر تا تورم دو رقمی است و این معضل اصلی از بین نرفته، خروج مسکوکات از چرخه و کاهش مستمر ارزش پول ملی و بالتبع افزوده شدن صفر و کاهش ارزش پول ملی، باز هم اتفاق خواهد افتاد و این لایحه قطعاً این مشکل را حل نمی‌کند.

ریشه‌های کاهش ارزش پول ملی. حذف صفر: آخرین حلقه از اصلاحات پولی

متوسط نرخ تورم کشور از سال ۱۳۵۰ تا ۱۳۹۷ معادل ۱۸ درصد بوده است و تجربه این نرخ تورم برای هر کشوری، یعنی دو برابر شدن سطح عمومی قیمت‌ها در هر ۴ سال (یا نصف شدن ارزش پول ملی). به عبارت دیگر، با افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، ارزش پول ملی (قدرت خرید پول ملی) کاهش می‌یابد و طبیعی است که برای خرید هر واحد کالا، باید پول بیشتری پرداخت کرد و ایضاً طبیعی است که صفرهای بیشتری باید روی اسکناس‌ها و مسکوکات درج شود. علاوه بر این، افزایش سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) به نوعی زمینه‌ساز تعدیل و افزایش نرخ ارز شده و قیمت هر دلار بر حسب پول ملی را افزایش می‌دهد. نمودار زیر نشان می‌دهد که روند نزولی قیمت دلاری ریال با روند صعودی شاخص قیمت مصرف‌کننده با سال پایه ۱۳۷۶ همزمان و همسو بوده است.



نمودار ۱. روند شاخص قیمت مصرف‌کننده (سال پایه: ۱۳۷۶) و معادل دلاری یک ریال



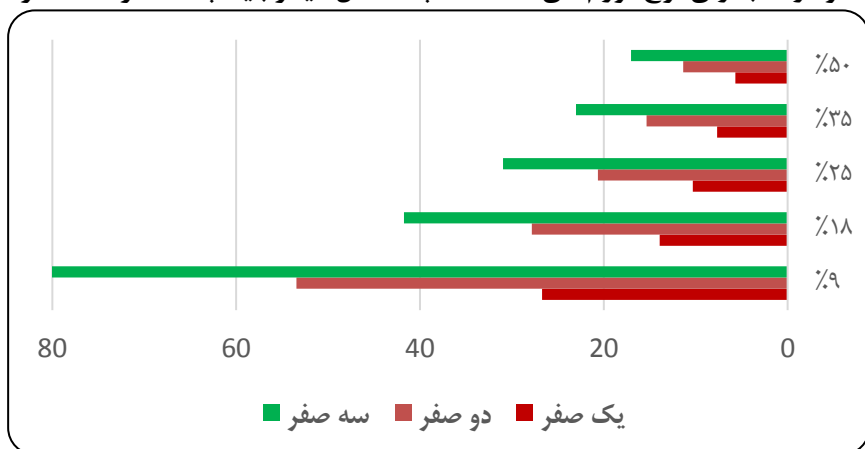
مأخذ: سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

بنابراین عامل اصلی مشاهده صفرهای متعدد بر اسکناس و مسکوکات کشور، تورمی است که به مدت ۵۰ سال گریبانگیر اقتصاد ایران است. افزایش مزمن سطح عمومی قیمت‌ها و پدیده تورم، به دلیل رشد نقدینگی رقم می‌خورد که این رشد نقدینگی نیز معلول ناترازی‌های اقتصاد کشور در حوزه بانکی و بودجه‌ای است و تا زمانی که اصلاحات اساسی در نظام بانکی و بودجه‌ای کشور اتفاق نیفتد و این موتورهای تولید ناترازی خاموش نشود، همواره باید منتظر تورم و از راه رسیدن صفرهای جدید در کنار اعداد و ارقام پول ملی بود.

با این توضیح، تورم بالا ریشه اصلی مشکلاتی است که در ابتدای گزارش عنوان شد و خود نیازمند اصلاحات پولی و مالی (بودجه‌ای) اساسی است که ازجمله آنها می‌توان به اصلاح قوانین بانکداری و بانک مرکزی، اصلاح رابطه بانک‌ها و دولت با بانک مرکزی، اصلاح ساختار بانک‌ها،

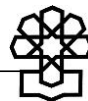
اصلاح قوانین و مقررات موجب بدهی برای دولت، اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی و... اشاره کرد. پس از این اصلاحات و زمانی که از کاهش پایدار نرخ تورم اطمینان نسبی حاصل شد، به‌عنوان آخرین حلقه از اصلاحات پولی، حذف صفر از پول ملی انجام می‌شود. دلیل این مطلب هم واضح است چون وجود تورم بالا یعنی اینکه همواره صفرهایی به پول ملی اضافه می‌شود و هر چند سال، باید فرایند اجرایی و زمان‌بر حذف صفر را تکرار کرد و بهتر است این فرایند اجرایی و زمان‌بر، پس از خاموش شدن موتور تورم دورقمی صورت گیرد. تنها به‌عنوان نمونه، اگر بانک مرکزی نرخ برابری با دو رقم اعشار را مناسب می‌داند، نمودار زیر نشان می‌دهد با نرخ تورم‌های مختلف چند سال دیگر نیازمند حذف چند صفر و تغییر نرخ برابری هستیم:

نمودار ۲. به‌ازای نرخ تورم‌های مختلف،^۱ چند سال دیگر باید چند صفر حذف کرد؟



مأخذ: محاسبات تحقیق.

۱. فرض این است که تورم کاملاً بر روی نرخ ارز تخلیه شود و نرخ ارز دقیقاً معادل تورم رشد کند.



نمودار فوق نشان می‌دهد، در صورتی که متوسط نرخ تورم کشور همان نرخ بلندمدت و ۱۸ درصد باشد، برای رسیدن به نرخ برابری هدف، تقریباً هر ۱۴ سال باید یک صفر از پول ملی حذف کرد. اگر تورم بیشتر از نرخ تورم متوسط بلندمدت معادل ۲۵ و ۳۵ درصد باشد به ترتیب ۱۰ و ۸ سال دیگر باید یک صفر دیگر از پول ملی حذف کرد. در صورتی که نرخ تورم متوسط همچون بیشینه تورم نقطه به نقطه ماه‌های گذشته ۵۰ درصد باشد، بانک مرکزی ۶ سال دیگر باید مجدداً یک صفر از پول ملی حذف کند تا نرخ برابری که در این لایحه مدنظر است، حفظ شود. تجربه کشورها که در ادامه تشریح خواهد شد نیز تأیید می‌کند که حذف صفر، در صورتی که آخرین حلقه از اصلاحات پولی و بودجه‌ای باشد، موفق خواهد بود.

تجربه کشورها در حذف صفر از پول ملی

حذف صفر از پول ملی^۱ دارای تجربیات فراوانی در کشورهای مختلف دنیاست و می‌توان از دلایل توفیق یا عدم موفقیت آنها درس گرفت و زمان بهینه و شیوه اجرای بهینه را آموخت. جدول ۴ به تعدادی از این کشورها اشاره دارد و متوسط نرخ تورم پیش و پس از آخرین حذف صفر را گزارش کرده است. برزیل تاکنون ۶ بار و در مجموع ۱۸ صفر از پول ملی خود حذف کرده است؛ در آخرین مرتبه در سال ۱۹۹۴ این حذف صفر با اصلاحاتی در نظام پولی و بودجه‌ای همراه بوده است و اساساً دهه ۹۰ میلادی به «دهه اصلاحات» در برزیل شهرت یافته است. مهم‌ترین اصلاحاتی که در قالب Real plan و یا سایر

برنامه‌های دولت در دهه ۹۰ میلادی در برزیل انجام شد به شرح زیر است:^۱

- تصویب لایحه انضباط بودجه‌ای که در آن دولت به کنترل هزینه‌ها ملزم شد،

- تغییر نظام ارزی و میخکوب کردن آن به دلار آمریکا،

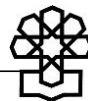
- اصلاحات بخش مالی و بانکی با محوریت تقویت نظارت و مقررات‌گذاری،

- اصلاحات نظام تجاری و حرکت به سمت آزادسازی تجاری،

- خصوصی‌سازی و کاهش مداخلات دولت در تصدی‌گری.

مقصود از ذکر این اصلاحات این است که روشن شود در برزیل، حذف صفر از پول ملی به همراه بسته‌ای از اصلاحات ساختاری و زمینه‌سازی برای ثبات اقتصاد کلان پیگیری شد. به‌عنوان نمونه دو مورد اول (اصلاحات بودجه‌ای و تثبیت نرخ ارز) انتظارات تورمی را در برزیل به‌شدت کنترل کرد. نتیجه آنکه نرخ تورم در این کشور در بازه ۱۹۹۴ تا ۲۰۱۸ معادل ۸ درصد بوده و نسبت به ۱۰ سال پیش از اصلاحات پولی، کاهش معناداری محسوب می‌شود و تاکنون پس از گذشت ۲۷ سال، هنوز یک رقم اعشار هم به نرخ برابری پول ملی برزیل اضافه نشده است.

1. Renato Beumann (2002). "Brazil in 1990s: an Economy in Transition"; Palgrave.



جدول ۴. خلاصه و مرور تجربه کشورها

پس از پس از ابر تورم	پس از آخرین حذف صفر تاکنون چند رقم به اعشار نرخ برابری پول ملی افزوده شده؟	تورم متوسط ۱۰ ساله			
		پس از آخرین حذف صفر	پیش از آخرین حذف صفر		
✓	۳	۴۳	۳۵۷	(۱۹۷۰/۸۳/۸۵/۹۲)	آرژانتین
✓	۳ رقم طی یک سال	۱۰ میلیون درصد ^۱	۱۸۴	۲۰۱۸	ونزوئلا
✓	۰	۸,۹	۶۳۱	(۱۹۶۷/۷۰/۸۶/۸۹/۹۳/۹۴)	برزیل
✓	۰	۱۱,۵	۹۴	(۱۹۶۳/۸۷)	بولیوی
✓	۱	۱۳	۱۳۰	(۱۹۴۷/۶۱/۹۸)	روسیه
-	۰	۸,۱	۴۱	۲۰۰۵	ترکیه

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مطالعه تجربه کشورهای موفق و توجه به اولویت‌بندی مسائل پولی کشور نشان می‌دهد که حذف صفر از پول ملی زمانی قابل دفاع است که با بسته‌ای از اصلاحات پولی بودجه‌ای و ثبات نسبی در اقتصاد کلان همراه باشد. در شرایط کنونی، نه تنها چنین بسته اصلاحی در کشور وجود ندارد، بلکه مهم‌ترین موتورهای تورم یعنی کسری بودجه دولت و مشکلات نظام بانکی، هنوز روشن هستند و موجب افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و بی‌ثباتی اقتصادی می‌شوند.

۱. برآورد صندوق بین‌المللی پول برای سال ۲۰۱۹.

اتلاف منابع ناشی از اجرای لایحه

اجرای لایحه مورد بحث، از جهت‌های مختلف موجب اسراف و اتلاف منابع می‌شود که در این قسمت به برخی از آنها اشاره خواهد شد. بر کسی پوشیده نیست که حذف صفر از پول ملی هزینه‌هایی از جمله هزینه مالی دوبار انتشار و امحاء اسکناس در دوران گذار و پس از آن، هزینه اصلاح داده‌های حسابداری و مهم‌تر از همه، هزینه فرصت منابع انسانی کشور را دربر خواهد داشت. اتلاف منابع به دلیل انجام این هزینه‌ها از آنجایی ناشی می‌شود که:

- به دلیل عدم حل ریشه‌ای معضل تورم چند سال دیگر مجدداً باید این هزینه‌های ثابت تکرار شود.

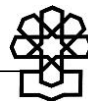
- اجرای برنامه حذف صفر به دلیل فرایندهای بسیار طولانی و سنگین اجرایی، بخشی از توان اجرایی و نیروی انسانی کشور را صرف مسئله‌ای بدون اولویت و اهمیت می‌کند و مسائل بسیار مهم‌تری نظیر اصلاح نظام بانکی، تعریف چارچوب سیاستگذاری پولی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی و چارچوب مدیریت بدهی‌های دولت، به حاشیه رانده می‌شود.

برخی از ابهام‌های متن لایحه

متن لایحه در برخی موارد ابهام دارد که به شرح زیر است:

- واژه «جاری» در بند «الف» ماده واحد، زیرا ریال تنها در دوره گذار مورد اشاره در تبصره «۲» ماده واحد، رایج و جاری است و پس از دوره مذکور عبارت «هر تومان معادل ۱۰۰۰۰ ریال جاری» بی معنا می‌شود.

- واژه «حاکم» در تبصره «۱» ماده واحد



- عبارت «عنداللزوم تعهدات کشور در مقابل صندوق بین‌المللی پول» در

تبصره «۱» ماده واحد

پیشنهاد راه‌حلی‌هایی غیر از حذف صفر برای اهداف لایحه

همان‌طور که در ابتدای گزارش اشاره شد، به‌نظر می‌رسد هدف اولی که دولت برای این لایحه عنوان کرده است (اعاده حیثیت از پول ملی) موضوعیتی ندارد، زیرا اساساً ارزش و حیثیت پول ملی به اعشار آن وابسته نیست بلکه به ثبات ارزش آن در مقابل سایر ارزها، رواج بین‌المللی و قدرت اقتصادی ناشر آن وابسته است. اما درخصوص صرفه‌جویی‌های هزینه‌ای در نظام پرداخت می‌توان راهکارهایی را پیشنهاد کرد که در این بخش به‌طور خلاصه به آنها اشاره می‌شود.

۱. تغییر اندازه و ارزش اسکناس و مسکوکات

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، مشکل بیشتر شدن ارزش ذاتی مسکوکات نسبت به ارزش مبادلاتی آنها در یک اقتصاد تورمی، چیز جدیدی نیست و بانک مرکزی ایران نیز در طول سال‌هایی که تورم دورقمی بر اقتصاد تحمیل شده، همواره پس از گذشت دوره‌ای چندساله با این معضل مواجه شده است. راهکاری که در سال‌های گذشته به‌کار می‌گرفته اکنون نیز قابل پیگیری است:

- انتشار اسکناس‌هایی با ارزش بالاتر از یک میلیون ریال،

- ضرب مسکوکات با حجم کوچک‌تر و ارزش ریالی بیشتر: جدول ۲ نشان داد که

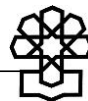
اکنون ارزش یک سکه ۱۰۰۰ ریالی معادل ۳۸۰۰ ریال است که این مسئله می‌تواند زمینه‌ساز سودجویی شود. به‌عنوان نمونه می‌توان روی همین قطعه فلز، سکه با ارزش مبادلاتی ۵۰۰۰ ریالی ضرب کرد.

بنابراین می‌توان بدون اینکه نیروی انسانی کشور و افکار عمومی را درگیر مسئله حذف صفر کرد، برای چند سال دیگر و تا زمانی که فرصت برای اعمال اصلاحات اساسی اقتصادی فراهم شود، این مشکل را به روش پیشین حل کرد و حذف صفر را به زمانی پس از انجام اصلاحات ساختاری و کنترل تورم، موکول کرد.

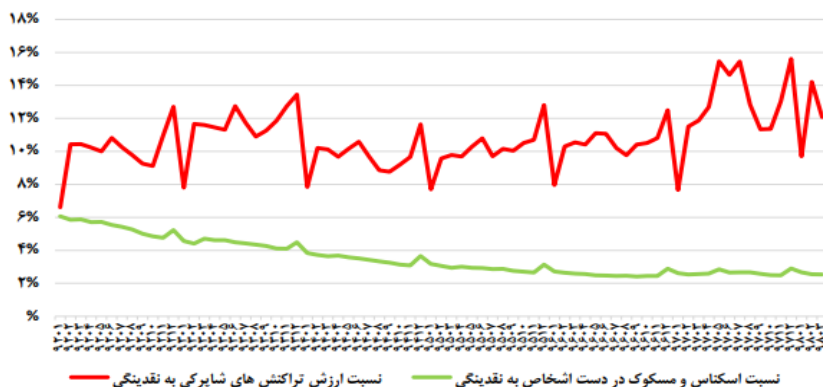
۲. توسعه فناوری‌های مالی پرداخت خرد

پرداخت با اسکناس و مسکوک، تقریباً ۳ درصد^۱ از کل تراکنش‌های اقتصاد ایران را شامل می‌شود و عموماً برای پرداخت‌های خرد مورد استفاده قرار می‌گیرد. نمودار زیر به خوبی نشان می‌دهد که سهم تراکنش‌های شاپرک (خدمات مبتنی بر کارت) روند صعودی دارد و روند اسکناس و مسکوک به نقدینگی (که یک تخمین از سهم تراکنش‌های اسکناس و مسکوک است) روند نزولی دارد. روندهای فوق تأیید می‌کنند که با گذشت زمان، سهم تراکنش‌های مبتنی بر اسکناس و مسکوک کاهش یافته و خواهد یافت و به تعبیری پرداخت‌های اعتباری جای پرداخت‌های مبتنی بر اسکناس و مسکوک را خواهد گرفت.

۱. این رقم از تقسیم اسکناس و مسکوک در جریان به کل سپرده‌های بانقدشوندگی بالا (دیداری، قرض‌الحسنه (غیر از مسکن) و کوتاه‌مدت) به‌دست آمده است اما اگر سرعت گردش انواع پول را هم در تحلیل لحاظ کنیم، به‌نظر می‌رسد این سهم به کمتر از ۳ درصد کل تراکنش‌های اقتصاد کاهش یابد.



نمودار ۳. روند سهم تراکنش‌های نقدی و مبتنی بر کارت



مأخذ: گزارش اقتصادی شاپرک مهر ۱۳۹۸.

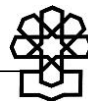
بانک مرکزی می‌تواند با فراهم کردن زیرساخت‌های مقرراتی و فنی، شرایط لازم برای توسعه فناوری‌های مالی پرداخت خرد^۱ را فراهم کند. توسعه این ابزارهای پرداخت موجب می‌شود سهم اسکناس و مسکوک از مقدار فعلی نیز کمتر شود و اساساً اقتصاد نیاز کمتری به سکه و اسکناس داشته باشد. به‌رغم اینکه طبق مصوبه هیئت دولت، در جلسه ۱۳ آبان‌ماه ۱۳۹۷ بانک مرکزی مکلف شده بود که چارچوب‌ها و ضوابط بانکی پرداخت خرد، کیف پول الکترونیک و پرداخت‌های مبتنی بر انواع فناوری‌ها را ظرف یک ماه از ابلاغ مصوبه، تدوین و ابلاغ کند اما با گذشت یک سال از موعد مقرر، بانک مرکزی هنوز این اقدام را انجام نداده است. از سوی دیگر خود بانک مرکزی نیز طی یک بیانیه سیاستی زمان‌بندی ابلاغ چارچوب فعالیت فناوری‌های مالی را اعلام کرد (جدول ۵) که متأسفانه تاکنون و با گذشت ۷ ماه از آخرین زمان وعده داده شده هنوز این ضوابط و مقررات تکمیل نشده است.

جدول ۵. زمان‌بندی ابلاغیه‌های بانک مرکزی

فاز	مرحله	تاریخ ابلاغ	
		زمان‌بندی براساس سیاستنامه	عملکرد
فاز اول: ضوابط مربوط به فناوری‌های مالی پرداخت و تطبیق	پرداخت‌ساز: ^۱ آغازکنندگان و گردآورندگان دستور پرداخت	تیرماه ۱۳۹۶	تیرماه ۱۳۹۶
	پرداخت‌یار: ^۲ راهبران شبکه پذیرندگان جزء	مهرماه ۱۳۹۶	ویرایش اول: مهرماه ۱۳۹۶ ویرایش دوم: بهمن‌ماه ۱۳۹۶ ویرایش سوم: مردادماه ۱۳۹۷
	پرداخت‌بان: ^۳ ارائه‌دهندگان ابزارهای پرداخت و پذیرش ریزمبلغ	مهرماه ۱۳۹۶	ویرایش اول: پاییز ۱۳۹۷
	حساب‌یار: ارائه‌دهندگان خدمات مدیریت حساب مستقل از بانک	دی‌ماه ۱۳۹۶	ابلاغ نشده است
	ضابطه‌یار: خدمات تطبیق عملکرد مؤسسات مالی با مقررات	پایان سال ۱۳۹۶	ابلاغ نشده است
	فاز دوم: ضوابط مربوط به رمزینه پول‌ها و فناوری‌های زنجیره بلوک	نیمه اول سال ۱۳۹۷	بهمن‌ماه ۱۳۹۷ (پیش‌نویس)
فاز سوم: ضوابط مربوط به تأمین مالی و ارائه تسهیلات		پایان سال ۱۳۹۷	ابلاغ نشده است

مأخذ: گزارش بررسی نحوه تعامل حاکمیت با فناوری‌های مالی (fintech) در کشورهای نمونه، مرکز پژوهش‌های مجلس؛ شماره مسلسل ۱۶۶۶۳.

شکی نیست که حمایت حاکمیت با فراهم کردن زیرساخت‌های مقرراتی و فنی لازم، می‌تواند زمینه ورود بیش از پیش سرمایه‌گذاران و شرکت‌های فعال در این زمینه را فراهم کرده و مشکلاتی که لایحه حذف صفر درصد حل آن برآمده را با روش کم‌هزینه‌تری حل کند.



۳. اصلاح حکمرانی نظام پرداخت الکترونیک

بانک مرکزی مدعی است که عدم رواج معاملات با سکه و اسکناس موجب شده است پرداخت‌های خرد با استفاده از پایانه‌های فروشگاهی (POS) انجام شود. هر تراکنش هزینه‌ای به میزان حداقل ۷۵۰ ریال دربردارد و از آنجاکه در سال ۱۳۹۷ معادل ۱۳۲/۷ درصد از کل تراکنش‌های انجام شده با POS (۶/۳ میلیارد تعداد تراکنش) برای تراکنش‌های کمتر از ۵۰ هزار ریال اتفاق افتاده، این مسئله ۴۷۲۵ میلیارد ریال هزینه به شبکه بانکی تحمیل کرده است.^۲ از جملات فوق و تحلیلی که بانک مرکزی ارائه کرده است برمی‌آید که بانک مرکزی ترجیح می‌دهد تراکنش‌های کوچک با استفاده از پایانه‌های فروشگاهی انجام نشوند، چراکه شاپرک برای پرداخت‌های خرد بهینه و به‌صرفه نیست. چند نکته در مورد این مسئله وجود دارد که در ادامه به‌صورت خلاصه به آنها اشاره می‌شود:

۱. جایگزینی پرداخت با POS بیشتر به‌دلیل سهولت این نوع پرداخت در مقایسه با حمل اسکناس و مسکوک است نه به‌دلیل کمبود مسکوکات. برای اینکه پرداخت‌های خرد با استفاده از شاپرک انجام نشود بانک مرکزی می‌تواند اقدامات دیگری انجام دهد از جمله اینکه نظام کارمزدی حاکم بر شاپرک را اصلاح کرده و دارنده کارت ملزم باشد به‌ازای هر تراکنش، مبلغی به‌عنوان کارمزد پرداخت کنند. اگر چنین موضوعی محقق شود فعالان اقتصادی، انجام پرداخت‌های خرد با استفاده از POS را به‌صرفه نمی‌بینند و مدل استفاده از این ابزار تغییر خواهد کرد. از سوی دیگر اعمال محدودیت بر اندازه تراکنش‌ها از طریق POS راهکار دیگری است که می‌توان در پیش گرفت. علاوه بر این توسعه فناوری‌های

۱. مأخذ: گزارش اقتصادی شاپرک مهرماه ۱۳۹۸.

۲. این اعداد و ارقام از سوی بانک مرکزی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

مالی در حوزه پرداخت‌های خرد نیز می‌تواند راه‌حل جایگزین دیگری باشد.

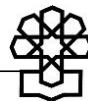
۲. بخشی از هزینه‌های کارمزدی استفاده از POS که بانک مرکزی مدعی است به شبکه بانکی تحمیل شده است، توسط خود بانک مرکزی (شاپرک) دریافت می‌شود. به‌عنوان نمونه بانک توسعه تعاون در سال ۱۳۹۷ هزینه کارمزدی خود را به شرح جدول ۶، در صورت‌های مالی بیان کرده است که نشان می‌دهد این بانک ۲۰۴ میلیارد ریال کارمزد بابت خدمات شاپرک به بانک مرکزی پرداخت کرده است. این رقم قریب به ۴۰ درصد هزینه تراکنش‌های این بانک است. بخش دیگری از این هزینه‌ها به شرکت‌های «PSP» (ارائه‌دهنده خدمات پرداخت) که زیرمجموعه برخی از بانک‌ها هستند پرداخت می‌شود و اگر این شرکت‌ها را شرکت‌های سودده و حاوی ارزش‌افزوده برای اقتصاد بدانیم، نمی‌توان مدعی شد که هزینه به شبکه بانکی یا اقتصاد تحمیل شده است.

جدول ۶. هزینه کارمزد بانک توسعه تعاون (نمونه)

بانک		گروه		۴۱- هزینه کارمزد
۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۷	
میلیون ریال	میلیون ریال	میلیون ریال	میلیون ریال	کارمزد طرح شتاب
۲۲۲,۳۳۳	۲۹۸,۵۵۰	۲۴۲,۳۳۳	۳۹۸,۵۵۰	کارمزد پرداختی به بانک مرکزی
۱۴۳,۱۹۴	۲۰۴,۷۱۶	۱۴۳,۱۹۳	۲۰۴,۷۱۶	کارمزد پرداختی به بانکها
۱۶۹	۱۰,۹۱	۵۱۵	۱۰,۹۱	سایر کارمزد پرداختی (شامل ۲ قلم)
۸,۲۰۵	۱۱,۵۲۲	۸,۲۰۵	۱۱,۵۲۲	
۳۹۳,۹۰۰	۵۱۵,۸۹۰	۳۹۴,۲۴۷	۵۱۵,۸۹۰	

• افزایش هزینه کارمزد پرداختی به بانک مرکزی بابت تراکنش‌های سامانه شاپرک بانک مرکزی می‌باشد.

مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی شده سال ۱۳۹۷.



جمع‌بندی

در این گزارش تلاش شد ضمن مطالعه تجربه کشورهای دیگر، چند نکته مهم درباره دلایل مخالفت با کلیات لایحه مورد تأکید قرار گیرد:

۱. حذف صفر آخرین حلقه از اصلاحات پولی و بودجه‌ای است و کشورهای موفق که در برخی از تبصره‌های لایحه از آنها الگوبرداری شده است، پس از انجام اصلاحات پولی و بودجه‌ای اقدام به حذف صفر کرده‌اند.

۲. حیثیت پول ملی به نرخ برابری آن نیست بلکه به رواج بین‌المللی و ثبات ارزش آن در طول زمان است. برخی از کشورهای پیش‌رو نرخ برابری بسیار پایینی با دلار دارند اما پول ملی آنها به دلیل ثبات ارزش در معاملات بین‌المللی وسیله مبادله است.

۳. هزینه‌هایی که لایحه مدعی است درصدد صرفه‌جویی در آنهاست را می‌توان با تغییر ابعاد و ارزش اسمی اسکناس و مسکوک، توسعه ابزارهای پرداخت خرد و اصلاح نظام حکمرانی پرداخت مبتنی بر کارت (شاپرک) کاهش داد و صرفه‌جویی کرد.

۴. اگرچه حذف صفر تقریباً هیچ تأثیری بر متغیرهای بنیادین اقتصاد (تورم و رشد اقتصادی، ارزش پول ملی و...) ندارد اما فرایندهای اجرایی زمان‌بر و دقیقی را می‌طلبد که قطعاً بخشی از توان اجرایی کشور را درگیر خود خواهد کرد. در شرایطی که اقتصاد کشور نیازمند اصلاحات ساختاری و اساسی است، در اولویت قرار دادن مقوله‌ای که در بهبود واقعی وضعیت اقتصادی بی‌تأثیر است و بخشی از توان اجرایی کشور را به خود اختصاص می‌دهد، بهینه نیست.

مطالعه تجربه دیگر کشورها نشان می‌دهد اگر حذف صفر و تغییر واحد پول ملی با

اصلاحات ساختاری و اساسی در اقتصاد کشور همراه نباشد، بعد از مدتی دوباره فرایند کاهش ارزش پول ملی آغاز شده و مجبور به حذف صفر خواهیم بود. این مسئله در شرایطی که اقتصاد در معرض شوک‌های داخلی و خارجی قرار دارد که با توجه به بسترهای معیوب نظام بودجه‌ریزی و نظام بانکی، هریک می‌توانند موجب تشدید تورم شوند، بسیار جدی‌تر خواهد بود. درواقع نه‌تنها در لایحه فعلی، بسته اصلاحی فراهم نشده، بلکه برای اجرای این لایحه، زمانی انتخاب شده است که احتمال وقوع یا تداوم تورم در آن زیاد است و این مسئله اصولاً فاقد توجیه است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱-۱۶۷۶۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور»

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: میثم خسروی

ناظران علمی: سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، سیدعلی روحانی، سید محمدهادی سبحانیان

اظهار نظر کننده: حسن امجدیان (دفتر مطالعات حقوقی)

واژه‌های کلیدی:

۱. تورم

۲. حذف صفر

۳. ارزش پول ملی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۸/۱۱/۲۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۹/۰۱/۲۳



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱/۲۴