دعوا بر سر چیست؟

کامران، مسعود

کندو کاوی آماری در بحث‏های پیرامون برداشت از صندوق ذخیره رازی‏ دعوا بر سر چیست؟

در چند هفته گذشته بویژه‏ زمانی که بحث برای تعیین وزیر جدید امور اقتصادی و دارایی در رسانه‏ها بالا گرفته بود همزمان‏ نیز موضوع حساب ذخیره ارزی‏ کشور نیز به میان کشیده شد. بحث در این باره آنقدر داغ شد که برخی به گمانه زنی درباره رابطه تعویض وزیر دارایی‏ با عمکرد وی در صندوق ذخیره ارزی پرداختند اینکه آیا طهماسب مظاهری بر خلاف شهرتش به خرج کردن، اخیرا به سلک طرفداران صرفه‏جویی و هزینه نکردن وجوه‏ صندوق ذخیره ارزی در آمد بوده اطلاع دقیقی در دست‏ نبوده و اساسا موضوع این گزارش مختصر نیست و شاید هم اصلا مهم نباشد.آنچه در مورد صندوق ذخیره‏ای ارزی‏ مهم است این است که عملکرد واقعی آن در خلال سه‏ چهار سالی که از عمرش می‏گذرد چگونه بوده است و آیا مسیر درستی را می‏پیماید یا خیر؟

بر اساس آمار منتشره از سوی سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی که متولی این صندوق است مجموع ارز واریزی به این حساب در خلال سال‏های 1382-1379 بالغ بر 22 میلیارد در همین زمان مجموعا 7/10 میلیارد دلار برای یکسان سازی نرخ ارز،پرداخت‏ تعهدات و تسریع در اجرای‏ طرح‏های عمرانی از این حساب‏ برداشت شده است.

دارایی حساب ذخیره ارزی در آغاز سال 1382 بر طبق همین‏ آمار معادل 8/8 میلیارد دلار بوده‏ است در سال 82 پیش بینی‏ می‏شود که حدود 5/6 میلیارد دلار مازاد فروش نفت بدست‏ آید که علی القاعده به حساب‏ ذخیره ارزی واریز می‏شود در عین حال دولت 4/5 میلیارد دلار از این حساب را در خلال همین‏ سال(1382)صرف‏ یکسان سازی نگهداشتن نرخ‏ ارز،پرداخت جهت طرح‏های‏ عمرانی و پرداخت دیون‏ کارکنان کرده است.به علاوه در جهت اجرای طرح تسهیلات به‏ بخش خصوصی مبلغ 490/1 میلیارد دلار تا پایان دی ماه‏ 1382 پرداخت شده است.البته‏ باید توجه داشته باشیم که ارزش‏ طرح‏های مصوب بخش‏ خصوصی از بدو تاسیس‏ حساب ذخیره ارزی در سال 79 تاکنون بالغ بر 8/7 میلیارد دلار می‏شود در این میان تنها 1/3 میلیارد دلار از طرح‏ها گشایش اعتبار شده است.

میزان تسهیلات استفاده شده در این سه سال نیز معادل‏ 49/1 میلیارد دلار است.

بنابراین اگر سال 1382 را با سال قبل از آن مقایسه کنیم‏ تفاوت چندانی را در ارقام موجودی صندوق ذخیره ارزی‏ مشاهده نمی‏کنیم.موجودی حساب ذخیره ارزی در پایان‏ اسفند 1382 بالغ بر 4/8 میلیارد دلار بوده است.این‏ در حالی است که دارایی این حساب در ابتدای سال 82 به‏ 8/8 میلیارد دلار بالغ می‏گردید.

به نظر نمی‏رسد در سال جاری با ویژگیهای خاص‏ سیاسی و اقتصادی تحول شگرفی در الگوی رفتاری دولت‏ نسبت به صندوق مزبور بوجود آید.همچنان بخشی از صندوق صرف یکسان‏سازی نرخ و پرداخت دیون خواهد شد و بخش دیگر آن برای تسریع طرح‏های عمرانی و تسهیلات به بخش خصوصی و احیانا پرداخت بخشی از دیون کارکنان دولت اختصاص‏ خواهد یافت.البته میزان برداشتها حتما با مقدار ارز مازاد حاصل از فروش نفت تا حدود زیادی جبران‏ می‏شود و یا ممکن است حتی ارز مازاد به بیش از برداشتهای برنامه‏ریزی‏ برسد.بنابراین به نظر نمی‏رسد این‏ موضوع محمل و نکته قوی برای بحث و یا جار و جنجال‏ سیاسی در این خصوص باشد.

اما از جهت دیگر موضوعی که باید به آن دقت کرد این‏ است که صندوق ذخیره ارزی با این هدف بوجود آمد که‏ با ذخیره‏سازی مازاد درآمد ارزی کشور آنرا در زمان لازم‏ و به منظور حفظ رشد و توسعه و جلوگیری از بروز مشکلات اقتصادی صرف نماید.

شاید در ابتدا کسی پیش‏بینی نمی‏کرد که ممکن است‏ میزان وجوه مازاد ارزی به مبالغی بیش از بیست میلیارد دلار برسد بنابراین تلقی غالب در مورد صندوق این بود که با وجوه آن مانند ذخایر ارزی بانک مرکزی رفتار شود. یعنی صرفا به آن به عنوان ذخیره ارزی نگاه کرده شود و در حفظ ارزش آن با سرمایه‏گذاری بسیار مطمئن و محافظه‏کارانه سعی وافر بعمل آید.

اما به تدریج که مبالغ واریزی به صندوق افزایش یافت و همزمان نیازهای اقتصادی کشور بویژه در زمینه‏های اشتغال و کنترل‏ تورم نیز بیشتر نمایان شد گروهی به‏ این عقیده رسیدند که هیچ دلیلی ندارد که کشور تمام مازاد درآمد جاری خود را ذخیره کند در حالی که می‏تواند قسمتی از آن را برای درمان مشکلات‏ جاری خود اختصاص دهد.

بر همین اساس اختصاس قسمتی‏ از وجوه این حساب به بخش‏ خصوصی به عنوان تسهیلات آغاز شد.همچنین به منظور نگهداری نرخ‏ واحد ارز و دخالت در بازار که از طرف‏ دیگر می‏توانست بخشی از کسری‏ بودجه دولت را تامین کند مقدار دیگری از وجوه ذخیره ارزی مورد استفاده قرار گرفت.

اما از ابتدای عملکرد صندوق ذخیره‏ ارزی همواره دو نگرش از سوی دو گروه پی‏گرفته شده است.گروه اول‏ که این حساب را چون ذخیره ارزی‏ بانک می‏دانند و همواره فشار آورده‏اند که حتی المقدور از آن هزینه نشود و گروه دوم که بین این حساب و ذخایر ارزی بانک مرکزی تفاوت قائلند و معتقدند هر دو اگرچه ذخیره هستند ولی از دو ماهیت متفاوت برخوردارند. صندوق ذخیره ارزی برای نگهداری ثبات در رشد اقتصادی است در حالی که ذخایر رزی بانک‏ مرکزی پشتوانه‏ای است برای عملکرد اقتصادی و تنها در زمان‏های بسیار بحرانی مورد استفاده قرار می‏گیرد.

به نظر می‏رسد که هر گروه همواره بر دیدگاه خود پافشاری کرده‏اند و تصمیمات گرفته شده در این‏ خصوص برآیند برخورد این دو دیدگان و جدال آنان با یکدیگر بوده است.حساب ذخیره ارزی پدیده جدیدی‏ نیست و در برخی از کشورها چون نروژ از سابقه قابل‏ توجهی برخودار است.عدم رسیدن به نتیجه قطعی در مورد الگوی صندوق باعث شده است که گروه معتقد به استفاده‏ از آن برای حفظ تداوم رشد و ثبات اقتصادی کشور به‏ تخصیص بخشی از آن به بخش خصوصی و مصرف آن‏ در طرح‏های عمرانی به طراحی برای انجام این کار بپردازند این گروه با فشار طرح و برنامه کار خود را به تصویب‏ رساند ولی به دلیل چالش موجود از سوی گروه مخالف‏ اجرای این طرح‏ها با کندی زیاد مواجه شد.اینکه آمار نشان‏ می‏دهد که در خلال سه سال 8/7 میلیارد دلار از طرح‏های‏ بخش خصوصی به تصویب رسیده و همچنان 3/6 میلیارد دلار طرح تحت بررسی وجود دارد ولی تنها 1/3 میلیارد دلار از آنها به مرحله گشایش اعتبار رسیده است خود موید این واقعیت گفته شده فوق و جدل موجود است.

مسلما این جدل وقت گرانبهای دولت و ملت را می‏گیرد و علیرغم هزینه کردن وجوه قابل توجهی و فقط به دلیل‏ کندی کار به نتیجه مطلوب نمی‏رسیم.

اینک با بحث‏هایی که پیش آمده یک خطر دیگر اضافه‏ شده است و آن سیاسی شدن موضوع است.سیاسی شدن‏ موضوع قطعا به استفاده بهینه از حساب ذخیره ارزی منجر نمی‏شود و صندوق مذکور را به یک موضوع جدلی تبدیل‏ می‏کند که ممکن است سرنوشت عملکرد آنرا یا رایکالیزه کند و یا کارکرد آن را در اثر نیرویی که از هر طرف وارد می‏شود به صفر بکشاند.

به نظر می‏رسد مانند بسیاری از اقدامات دیگر این اقدام‏ تجربه‏ای نو بوده که اکنون ما را صاحب تجربه‏ای سه ساله‏ کرده است.این تجربه باید بتواند در همین مقطع ما را به‏ اندازه خود راهنمایی کند.ما می‏توانیم با نگاهی به این‏ تجربه در مورد چند نکتهک زیر به تصمیم‏گیری برسیم.اول‏ اینکه حساب یا صندوق ارزی باید دارای کارکردی‏ متفاوت از ذخایر سنتی ارزی بانک مرکزی باشد.

دوم اینکه سطح صندوق و کف ذخایر با توجه به نوسانات‏ قیمت نفت و نیازمندیهای عادی بودج جاری کشور در چه‏ حدی تعیین می‏شود.سوم در صورت استفاده موارد مصارف‏ آن برای یک دوره معین مشخص و تثبیت گردد.آخرین نکته‏ اینکه روش‏های استفاده باید چنان روان شود که در زمان معین‏ بتواند عملکرد درستی از خود نشان داده و در برابر هزینه‏ای که‏ می‏کنیم نتیجه مطلوب را نیز بدست آوریم.بنابراین منطقی است‏ بجای سیاسی کردن موضوعی تا این حد حساس وقتی در پی‏ طراحی چارچوبی باشیم که بتواند نوعی توافق نسبی را بین‏ گروه‏های مختلف بوجود آورد.فرآیند اجماع‏سازی گرچه‏ مشکل و گاهی زمان‏بر است ولی چارچوب با ثباتی را ایجاد می‏کند که بهره قابل توجهی را متوجه جامعه می‏سازد.

هر چند در سال 83 حساب مازاد درآمد ارزی چندان دچار تقلیل منابع نمی‏شود انبساط هزینه‏های دولت‏ زیانبار است

 اگر چه مطابق قانون برنامه سوم،استقراض دولت از بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری بودجه منع شده و مکانیزم حساب مازاد درآمد ارزی نیز این امکان را فراهم‏ ساخته که دولت به تدریج از مازاد منابع در بودجه برخوردار شود،اما سیاست‏های مالی دولت طی دو سال اخیر بسیار انبساطی‏تر از آن بود که در برنامه پیش‏بینی شده است.در دوره چهار ساله منتهی به پایان سال 1382،دولت 5/63 میلیارد دلار از درآمدهای نفتی کشور را مصرف کرد،که‏ طبق مصوب اولیه برنامه قرار بود 6/44 میلیارد دلار مصرف داشته باشد.پیش‏بینی مصوب برای مصرف‏ درآمدهای نفتی در سال 1383 نیز 4/23 میلیارد دلار است، حال آن که طبق مصوب اولیه قانون برنامه سوم مبلغ‏ مصرفی برای سال جاری 1/12 میلیارد دلار در نظر گرفته‏ شده بود.شکی نیست که بهبود شرایط بازار جهانی نفت‏ و مشکلات موجود در زمینه اشتغال و طرحهای نیمه تمام‏ عمرانی،تا حدودی عملیات انبساطی مالی دولت نسبت‏ به طرح برنامه سوم را قابل توجیه می‏کند.اما نباید از نظر دور داشت که وقتی نه قیمت نفت و نه درآمدهای‏ نفتی از آنچه در بودجه و برنامه پیش بینی شده کمتر نبوده‏ است،انبساط بودجه‏ای و افزایش اندازه دولت و از آن‏ مهمتر تمسک وسیع به منابع مازاد درآمد نفت،چندان‏ قابل توجیه نیست.انبساط در هزینه‏های دولت‏ به خصوص با اتکاء فزاینده به درآمدهای نفتی،ضعف در تحقق درآمدهای مالیاتی و درآمدهای حاصل از خصوصی‏سازی و عدم اصلاح سازمان اداری دولت و نیز فقدان هر گونه بررسی جامع از اثر بخشی هزینه‏ها و بازدهی منابع دولتی،ایراد عمده‏ای است که به‏ سیاستگزاران کلان اقتصاد کشور وارد است و یقینا به‏ لحاظ ایجاد تهدیدات تورمی،تعمیق عوارض بروز مرض‏ هلندی در اقتصاد ملی،و اثر ازدحام تصدی‏گری دولت، آثار و پیامدهای بلند مدت زیانباری به دنبال خواهد داشت.