سه اقدام عاجل

هادی مهدویان

باید هر چه زودتر به نحوه بهره‏برداری از منابع نفت، بازگرداندن رونق به فعالیت‏های ساختمانی و بهبود بازار بورس توجه شود

مقدمه

روند رو به تضعیف اقتصاد ایران از ماه‏های پایانی سال‏ 1382 شروع شد.آغاز گر این روند،کاهش نرخ‏ سرمایه‏گذاری در بخش مسکن و ساختمان از ابتدای‏ نیمه دوم سال 1382 بود.فعالیت‏های ساختمانی گر چه‏ سهم نسبتا اندکی از تولید نا خالص ملی را به خود اختصاص می‏دهد،اما به لحاظ ارتباط پسین قوی با سایر بخش‏های اقتصادی و ظرفیت نسبتا بالای اشتغال زایی‏ در کوتاه مدت،همواره از بخش‏های پیشرو در چرخه‏های رونق و رکود در اقتصاد ملی ارزیابی‏ می‏شود.فعالیت‏های بخش مزبور که در دوره سه ساله‏ اول برنامه سوم(سال‏های 81-1379)از متوسط رشد سالانه 9/9 درصدی برخوردار بود،در دو سال پایانی‏ برنامه دچار افت شدید شد.دوره رکود در فعالیت‏های‏ ساختمانی و سپس تشدید افت ارزش افزوده این‏ فعالیت‏ها در سال 1383(ارزش افزوده بخش ساختمان‏ در سال 1383 معادل 9/5 درصد منفی بود)،به دنبال چند سال متوالی سر در گمی و ابهام در زمینه فروش اضافه‏ تراکم،ضوابط بلند مرتبه سازی،جایگاه مسکن‏ ارزان یقمت برای اقشار کم درآمد شهری و کشمکش‏ بین دولت مرکزی و شهرداری پایتخت از یک طرف و افزایش سریع هزینه‏های تولید مسکن از بابت قیمت‏ مصالح،دستمزد و قیمت اراضی شهری از طرف دیگر، آغاز گشت.

مؤلفه عمده دیگر در چرخه‏های رونق و رکود غیر همزمان اقتصاد ایران(با چرخه‏های مشابه اقتصاد جهانی)،به قیمت جهانی نفت و روند درآمدهای نفتی‏ کشور مربوط می‏شود.این عامل از بابت آسیب پذیری‏ اقتصادی ایران نسبت به "بیماری هلندی‏" دارای تعامل‏ قوی با فعالیت‏های غیر قابل مبادله جاذب منابع مالی‏ مازاد در اقتصاد ملی و شکل دهنده جریان منابع مالی و سرمایه‏گذاری در اقتصاد کشور است.به این ترتیب که‏ در ادوار بهبود قیمت و درآمدهای نفتی کشور همراه با تقویت ارزش واقعی پول ملی،در صورتی که بخش‏ ساختمان از رونق مطلوب برخوردار باشد،این بخش‏ منابع مازاد مالی را به سمت خود جذب می‏کند،اما چنانچه به هر دلیلی از جمله بنا به دلایل ساختاری‏ (سیاست‏های صدور مجوز ساختمان،مشکلات عرضه‏ زمین،کمبود مواد و مصالح،اخذ عوارض و مالیات) فعالیت‏های ساختمانی در وضعیت رکود و انتظار باشد، ان گاه جریان منابع مالی مازاد به سمت بخش،گشایشی‏ در این فعالیت‏ها ایجاد نمی‏کند،زیرا که عنصر تقاضا و تعدیل تدریجی شاخص‏های قیمت به سود بخش‏ غیر قابل مبادله(در این مورد بخش ساختمان)می‏باید همراه با رفع موانع طرف عرضه،زمینه ساز خیزش مجدد بخش ساختمان و اقتصاد ملی باشد.

به این ترتیب می‏توان استدلال نمود که بهبود درآمدهای نفتی سال‏های 1383 و 1384 در شرایطی‏ محقق گردید که وضعیت بخش‏های غیر قابل مبادله‏ (فعالیت‏های ساختمانی)و نیز مولفه‏های غیر اقتصادی‏ حاکم بر کشور و منطقه بعد از انتخابات شوراهای شهر (پایان سال 1381)،معطوف به بهره‏برداری مناسب از مازاد درآمد نفتی در اقتصاد کشور نبود.

تحولات جاری

تصور عمومی بر آن بود که از سال 1384(با انجام گرفتن‏ انتخابات مجلس و ریاست جمهوری و اندیشه تدبیر جدید در مورد اختلافات انرژی هسته‏ای)،عوامل‏ نا اطمینانی و عدم اعتماد به تدریج مرتفع خواهد شد. مضافا آن که دلایل و شواهد متقن و اطلاعات و آمار موجود حکایت از آن داشت که با به انتها رسیدن رکود فعالیت‏های ساختمانی،رونق جدیدی در این بخش آغاز خواهد شد که با اتکاء به وضعیت بازار جهانی نفت‏ می‏توان امید داشت که بازار دارایی‏ها و اقتصاد ملی را از تنگناهای رکودی نجات دهد.

تحولات منطقه‏ای و داخلی و خصوصا بروز اختلافات شدید با سه کشور اروپایی در زمینه انرژی‏ هسته‏ای شوک شدیدی بر وضعیت نا مطمئن بازار وارد کرد.عوامل اقتصادی دیگری نیز بر نا اطمینانی‏های‏ حاکم بر این فضای سنگین سایه‏انداخت.

مشکلات عمده بودجه دولت به رغم بهبود بازار نفت، وعده‏های دولت جدید در زمینه‏های رفاهی،عدم رفع روند شاخص‏های عمده اقتصادی ملی طی سال‏های برنامه سوم(83-1379)

 مشکل شبه ربوی فاینانس ارزی بودجه دولت،عدم‏ تصویب و ابلاغ به موقع آئین نامه استفاده بخش‏ خصوصی از منابع حساب ذخیره ارزی و بسیاری مسائل‏ و مشکلات مشابه دیگر باعث شده است که درد مقطع‏ نیمه سال جاری هنوز ابعاد اصلی سیاست‏های اقتصادی‏ و مالی دولت جدید به صورت شفاف تدوین و اعلام‏ نشود.

دولت جدید به لحاظ باز نگری عمیق در حوزه‏ انتصابات و مدیریت‏ها،زمینه و فرصت تسلط بر حوزه‏های اجرایی و خصوصا سیاستگذاری اقتصادی‏ را دشوار و نسبتا طولانی ساخته است.اگر چه راهبردهای‏ اصولی سیاست‏های اقتصادی و مالی دولت متاثر از برنامه پنج ساله چهارم از بودجه سال جاری برای‏ ددولتمردان جدید در اختیار است،اما باید توجه داشت‏ که اقتصاد ملی در شرایط موجود از بابت عدم تحقق‏های‏ بودجه‏ای،سیاست‏های جدید رفاهی دولت،نحوه‏ انتقال لنگر برنامه‏های‏ حمایتی دولت به منابع‏ بودجای و تقلیل فشار بر شرکت‏ها و موسسات و بانک‏ها می‏باید در سر لوحه برنامه‏های‏ کوتاه مدت اقتصادی‏ دولت قرار گیرد بهره‏برداری از منابع مازاد نفتی،تداوم اجرای قانون‏ تثبیت قیمت‏ها،نحوه استفاده از سرمایه‏ها و فاینانس‏های خارجی و بسیاری مسائل دیگر با چالش‏های سیاستی عمده‏ای موجه است که رفع این‏ موانع و مشکلات با باز نگری شفاف دولت در این‏ زمینه‏ها،قدم اول برگشت اعتماد و اطمینان فعالان‏ اقتصادی تلقی می‏شود.

چالش‏های پیش رو

برای رهایی اقتصاد ایران از وضعیت نسبتا رکودی و خصوصا تعادل نازل حاکم ضرورت دارد شناخت‏ کاملی از تحولات کلان اقتصاد کشور وجود داشته باشد. در وضعیت فعلی و در کوتاه مدت ضرورت دارد که‏ ستاد اقتصاد کلان کشور در سه زمینه عمده یعنی نحوه‏ بهره‏برداری از منابع نفتی،برگشت رونق به فعالیت‏های‏ ساختمانی و اصلاح و بهبود بازار بورس اقدام عاجل و هماهنگ به عمل آورد.مجلس و دولت جدید طی سال‏ گذشته و سال جاری علائم معکوسی از مداخله و حمایت در کار کرد عوامل عرضه و تقاضا و نیروهای‏ بازار از خود بروز داده‏اند.

وضعیت مالی کشور و وسع منابع ارزی دولت به‏ گونه‏ای است که هر گونه برنامه حمایتی دولت از اقشار آسیب پذیر یا آحاد و طبقات اجتماعی به طور کلی را بدون تمسک به ابزارهای مستقیم مداخله در بازار و فشار مستقیم بر شرکت‏ها و بانک‏ها و موسسات مالی ممکن‏ می‏سازد.تمسک دولت به ابزارهای مستقیم مداخله در بازار به بهانه حمایت،سازو کار عرضه و تقاضا و تخصیص منابع بازار را بر هم زده و در نهایت آثار منفی‏ ضد انگیزشی آن بر نظام تولید و توزیع سنگین‏تر از آثار مثبت محتمل کوتاه مدت طرح‏های حمایتی خواهد بود. این رویکرد یعنی انتقال لنگر برنامه‏های حمایتی دولت‏ سر منشاء اصلاح و بهبود مدیریت‏ اقتصاد کلان‏ در کشور،تامین‏ انظباط مالی دولت و اصلاح ساختار بودجه سالانه است‏ به منابع بودجه‏ای و تقلیل فشار بر شرکت‏ها و موسسات‏ و بانک‏ها می‏باید در سر لوحه برنامه‏های کوتاه مدت‏ اقتصادی دولت قرارگیرد.

در این مسیر لغو محدودیت‏ها و تقلیل فشارهای ناشی‏ از قانون تثبیت قیمت کالاها و خدمات،ایفای به موقع‏ تعهدات مالی دولت در زمینه ما به التفاوت‏ها و یارانه‏ها به شرکت‏ها و موسسات ذی نفع و کاهش فشار به‏ بانک‏ها از بابت تسهیلات بانکی برنامه‏های حمایتی و کاهش نرخ‏های سود تسهیلات قابل تاکید و توجه‏ است.

طرح ضرورت‏های فوق یقینا بدان معنا نیست که‏ شرکت‏ها و موسسات و بانک‏ها دچار مشکلات‏ ساختاری و عدم کارآیی نیستند؛آنچه باید مورد توجه‏ قرار گیرد این است که مشکلات بانک‏ها و شرکت‏های‏ دولتی از جنس و ماهیت متفاوتی است که لازم است در یک برنامه بلند مدت معطوف به اصلاح ساختار و خصوصی سازی مورد دقت قرار گیرد.

سر منشاء اصلاح و بهبود مدیریت اقتصاد کلان در کشور،تامین انضباط مالی دولت و اصلاح ساختار بودجه سالانه است.

بودجه دولت از نظر اتکاء سنگین به منابع ارزی نفت، تفاوت فاحش ارقام غیر نفتی مصوب و محقق(که به نوبه‏ خود مبین فقدان هماهنگی بین دستگاهی و ضعف‏ ابزارهای نظارتی است)،فقدان برنامه عملیاتی‏ دستگاه‏ها،تاکید بر برنامه هزینه و خرج بدون توجه به‏ محصول،برنامه‏های حمایتی سنگین بدون هدف، گسیختگی و گسستگی از برنامه توسعه میان مدت و بالاخره نبود ابزارهای نظارتی و کنترلی دچار مشکلات‏ عدیده و ضعف‏های بنیانی است.ضعف‏ها و آسیب‏هایی‏ که از ناحیه مشکلات بودجه‏ای بر اقتصاد ملی وارد می‏شود عمدتا ناشی از نبود چار چوب مدون تنظیم و هدایت سیاست‏ها از ناحیه ستاد کلان اقتصاد کشور و عدم هماهنگی و انسجام در نظر و اجرا،بین اعضای این‏ ستاد است.

در بودجه‏های سنواتی بخش عمده‏ای از وظایف‏ حاکمیتی دولت نظیر حفاظت محیط زیست،تامین‏ زیرساخت‏های مدون شهری و روستایی،کمک در زمینه تدارک تسهیلات حمل و نقل عمومی‏ درون شهری،طراحی و مدیریت جدید شهری،تفکیک‏ و دفع زباله‏های صنعتی و شهری و بسیاری دیگر از وظایف جدید حاکمیتی تحت الشعاع وظایف‏ تصدی گری نازل و کوتاه مدت،تدارک حمایت‏های‏ بی هدف و اعطای یارانه‏های مصرفی قرار گرفته است. اضافه بر آن حجم قابل توجهی یارانه تلویحی در زمینه‏ مصرف بنزین تخصیص می‏یابد که خسارت‏های‏ زیست محیطی و زیان‏های وارد بر سلامت و بهداشت‏ جامعه از بابت آن قابل توجه می‏باشد.علاوه بر موارد فوق مطلب عمده دیگر ضعف‏های جدی بودجه دولت‏ در زمینه نظارت و فقدان روش‏های نظام مند در پیگیری‏ تامین اهداف کمی و کیفی هزینه‏های بودجه است.

ارقام قابل توجهی از بودجه دولت نیز به دستگاه‏هایی‏ اختصاص می‏یابد که باید از آنها به عنوان«دستگاه‏های‏ خرج»یاد کرد.

بودجه دولت در این زمینه‏ها نیازمند یک‏ باز نگری جدی است و نگرش دولت به‏ وظایف حاکمیتی خصوصا بخشی از این‏ وظایف که به سطوح پائین‏تر حاکمیتی واگذار شده است(وظایف مدیریت شهری)،می‏باید از بابت نیازهای جدید مورد واکاوی قرار گیرد.

در زمینه سیاست‏های پولی و بانکی و وظایفی که سیاستگذاران این حوزه از جهت‏ تامین منابع مالی بخش‏های تولیدی،تامین‏ مالی سرمایه‏گذاری‏ها و نیز جمع آوری‏ نقدینگی اضافی از بازار به عهده دارند، بحث‏های فراوان وجود دارد.نمی‏توان انکار کرد که سیاست‏های پولی در چار چوب‏ سیاست‏های کلان اقتصاد کشور به دو دلیل‏ عمده نسبت به چار چوب‏های سیاستگذاری‏ متعارف در سایر کشورها،در وضعیت‏ ضعیف و نازلی قرار دارد.نخست آن که با سلطه نفت و درآمدهای نفتی بر کلیه‏ بخش‏های بودجه‏ای،پولی،مالی و خارجی‏ کشور،اقتصاد ملی دچار وضعیت سلطه‏ بودجه‏ای( Fiscal dominance )است.مطلب‏ عمده دوم آن است که نظام بانکی کشور به دلیل تکالیف‏ سنگین مالی دولت‏ها طی دهه‏های گذشته و بی توجهی‏ دولت در زمینه وظایف مالکیتی بر بانک‏های دولتی‏ در خصوص تامین و تزریق سرمایه جدید یا انتخاب‏ شرکای جدید و اصلاح و هبود وضعیت مالی بانک‏ها، دچار ضعف‏های مالی مفرط است.هم اکنون بیش از یک چهارم دارایی‏های بانک‏های کشور مطالبه مالی از دولت می‏باشد که بخش عمده آن به صورت دارایی‏ غیر جاری بدون گردش مناسب و بدون تعلق سود نمی‏توان انکار کرد که‏ سیاست‏های پولی در چار چوب‏ سیاست‏های کلان اقتصاد کشور به دو دلیل عمده‏ در وضعیت ضعیف و نازلی‏ قرار دارد سنواتی،تراز نامه بانک‏های دولتی را به شدت آسیب پذیر نموده است.تلاش‏های فراوانی هم که طی سنوات‏ گذشته در جهت بازیافت این دارایی‏ها صورت گرفته، اگر چه طی مقاطع معینی حاصل نسبی داشته است،اما آخر الامر به بن بست مشکلات مالی و بودجه‏ای دولت‏ بر خورد کرده است.

نظام بانکی کشور از بابت عدم بازیافت مطالبات از دولت،عدم حمایت قضایی و قانونی مکفی در زمینه‏ بازیافت مطالبات،حاکمیت فرهنگ زیان اخلاقی در عرصه ایفای به موقع تعهدات مشتریان و ضعف در زمینه‏های مدیریتی و خدمات رسانی دچار معضلات و مشکلات متعددی است که می‏باید در قالب یک برنامه‏ اصلاح ساختار مالی بلند مدت این مشکلات مرتفع‏ شود.از آنجا که سیستم بانکی بستر اجرایی و عملیاتی‏ سیاست‏های پولی تلقی می‏شود،سیاست‏های پولی‏ کشور نیز با همین مشکلات و معضلات رو به روست. طراحی و اجرای سیاست‏های پولی فعال کشور در گرو اجرای سیاست‏های اصلاحی فوق است.

بحث در زمینه اصلاحات در تدوین و اجرای‏ سیاست‏های اقتصاد کلان به همین جا خاتمه نمی‏یابد. اجزای عمده دیگری در مجموعه و منظومه سیاست‏های‏ کلان اقتصادی وجود دارد که بدون اصلاح‏ این اجزا نمی‏باید انتظار نتایج مطلوب داشت. سیاست‏های بازرگانی داخلی و خارجی، استراتژی صنعتی،سیاست‏های درآمدی، تغییر در نگرش عدالت محور از حوزه اقتصاد توزیعی به تامین عدالت از طریق ایجاد رشد و اشتغال و توانمند سازی و تامین‏ سرمایه‏گذاری اجتماعی برای نیروی انسانی‏ از طریق آموزش،از جمله سایر مولفه‏های‏ عمده این مجموعه سیاستی کلان تلقی‏ می‏شود.نباید انتظار داشت که بدون رجوع‏ تفصیلی به این مولفه‏ها در مجموع منظومه‏ سیاست‏های کلان مسائل و مشکلات‏ اقتصادی کشور در حوزه‏های مختلف مرتفع‏ شود.

تعامل و نشست و سر ریز آثار منفی و مثبت‏ سیاست‏ها در هر حوزه بر حوزه‏های دیگر و از حیطه اقتصاد ملی به اقتصاد جهانی در دنیای‏ امروز یک واقعیت انکار نا پذیر است و از این‏ لحاظ ضرورت دارد که نگاه اصلاحی در حوزه‏ اقتصاد همانند واقعیت‏های موجود از ماهیت‏ چند وجهی و تحلیل در پیچیدگی‏ها برخوردار باشد.