

نقدی بر مبانی مدیریت ارزی در لایحه برنامه دوم

## ■ لایحه برنامه دوم و ابهام در سیاست‌های ارزی

دکتر فهیمه جامی

پرتال علمی و سیاست‌های مالی

پرتال علمی و سیاست‌های مالی

اشاره

برنامه پنجاهم دوم پس از تجدیدنظری که دو متن اولیه صورت گرفت، با دقت گرفتن دو سناریو تدوین گردید. نویسنده مقاله حاضر به تحلیل سیاست‌های ارزی دولت در دو سناریوی مورد اشاره پرداخته است. نویسنده معتقد است که اگرچه دو سناریوی بودن لایحه سبب می‌شود که تعیین تکلیف تا حدودی مشکل گردد (چرا که سازمان برنامه و بودجه هیچ نوع تقدم یا تأخیری برای این دو سناریو قایل نشده است) اما مقایسه دو سناریو، ارزیابی روابط را تا حدی ساده‌تر نموده و در مواردی ناگزیرایی اعداد را نسبت به عملکرد احتمالی اقتصاد نمایان می‌سازد.

### الف: سیاست اقتصادی

سیاست اقتصادی مورد قبول برنامه دوم، «سیاست ثبات اقتصادی» است. (صفحه ۲-۵، پاراگراف آخر صفحه) برنامه ریزان، تعریف ویژه و تا حدی غیرمتعارف از ثبات اقتصادی ارائه می دهند. در این تعریف، «ایجاد نظم و ترتیب در عملکردهای اصولی اقتصاد، کارآمد نمودن جامعه در استفاده از منابع در جهت توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و نظارت پیگیر در حسن اجرای برنامه ها» هدف است. به گفته برنامه ریزان: «این امر نیل به ثبات قیمت، سرمایه گذاری و... را عملی می سازد».

### ب: سیاست ارزی

در قالب مجموعه بالا، یکی از فروض اصلی برنامه این است که: «نرخ برابری ارزها به ریال<sup>(۱)</sup> در طول برنامه، شناور فرض شده است (بندج، صفحه ۴-۵: قسمت خط کشی برای اصلاح معنی اضافه شده است). در خط مشی های اصلاح نظام تجارت خارجی گفته شده است که: «نظام ارزی کشور به صورت نظام شناوری مدیریت شده خواهد بود و در آن به موارد زیر توجه خواهد شد:

- یکسان بودن نرخ برابری ارزها به ریال.

- لغو پیمان ارزی.

- قابلیت تبدیل پول رایج کشور به اسعار خارجی براساس نرخ شناور». (صفحه ۵-۵)

مطالب بالا، کل مجموعه ای است که در باره ماهیت سیاست ارزی کشور بیان شده

است. نگاهی به سیاست ارزی، سیاست اقتصادی و ارقام برنامه، پرسشهایی را مطرح می سازد که بدون پاسخ گویی به آنها اعتبار ارزی کشور زیر سؤال می رود. در این قالب است که باید نکات ابهام روشن شود.

پ: تثبیت اقتصادی با سیاست ارزی شناور عجیب به نظر می رسد که سیاست اقتصادی کشور، «تثبیت» باشد ولی «سیاست ارزی شناور» را توصیه کند. ممکن است گفته شود که دولت در حفظ نرخ برابری ارزها به پول ملی مداخله می کند. در این صورت باید هزینه مداخله، برآورد می شد. چنین برآوردی در برنامه اقتصادی پنجساله دوم وجود ندارد. باید توجه داشت که هر نوع تخییری در نرخ ارز به ناچار به ثبات قیمتها در داخل کشور آسیب وارد خواهد ساخت، چراکه دست کم بیش از ۳۰ درصد از اقلام مندرج در شاخص بهای عمده فروشی را کالاهای وارداتی تشکیل می دهد.

با توجه به مطالب بالا، لازم است برنامه ریزان با پاسخ به پرسشهای زیر، ابهامهای سیاست ارزی را روشن سازند:

- چگونه می توان سیاست شناوری مداخله ای (یا به گفته لایحه برنامه، شناوری مدیریت شده) را با سیاست تثبیت اقتصادی سازگار ساخت؟

- تثبیت قیمت های داخلی در وضعیت

تغییر نرخ ارز چگونه ممکن می شود؟

۱- پیرست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، اردیبهشت ۷۳، سازمان برنامه و بودجه.

دست‌یافتنی نیست. فراموش نشود که به رغم شناور کردن ریال و تضعیف ارزش پول در سطحی بیش از ۹۵ درصد، هنوز اقتصاد کشور نتوانسته است حتی یک لحظه تک‌نرخ می‌خوانده شود. چگونه برنامه‌ریزان می‌خواهند به یکسان بودن نرخ برابری ارزها به ریال ایران دست یابند؟ چه سیاست و چه هزینه‌ای لازم است؟ چه تضمینی برای توفیق احتمالی این سیاست دارند؟

- لغو پیمان ارزی از جمله سیاست‌هایی است که حتی در وضعیت کنونی عجیب به نظر می‌رسد. پس از لغو پیمان چه تضمینی وجود دارد که ارزهای حاصل از صادرات به داخل کشور برگردد؟

- قابلیت تبدیل ریال به پولهای خارجی اکنون به‌طور رسمی لغو شده است. آیا برنامه‌ریزان قصد دارند از ابتدای سال آینده این قانون را لغو کنند؟ یا شاید نگارش لایحه برنامه دوم به زمان قبل از بازگرداندن کنترل‌های ارزی مربوط است؟ در حالت اخیر لازم است که در لایحه برنامه، تغییراتی داده شود.

#### ث: عملکرد سیاست ارزی در برنامه

۱- چنین بنظر می‌رسد که حتی با خوش‌بینانه‌ترین دیدگاهها، نمی‌توان فرض کرد که ریال ایران ظرف پنج‌ساله آینده به‌طور خودکار ارزش برابری ثابتی را در برابر ارزهای بین‌المللی داشته باشد. چه تضمینی برای این برابری وجود دارد؟ در غیاب چنین تضمینی یکی از دو راه حل زیر باید

فراموش نشود که در برنامه گفته شده است برنامه‌ریزان قصد ندارند از راه «تثبیت اداری»، قیمت‌ها را حفظ کنند. (صفحه ۲-۵)

- هزینه ارزی و ریالی تثبیت احتمالی پیش‌بینی شده در برنامه برای هر یک از سناریوها چقدر است؟

- چرا این هزینه در برنامه نشان داده نشده است؟ توجه داشته باشیم که به گفته روزنامه‌های کشور، بانک مرکزی تنها در دو روز ۷۰ میلیون دلار ارز به بازار آزاد فروخت، ولی قیمت دلار در بازار آزاد هنوز شدیداً روند صعودی دارد (روند تغییرات سالانه مورد نظر است).

#### ت: سازگاری سیاست ارزی با زمان حاضر

نکته دیگری که باید به آن پرداخته شود پاسخ به این پرسش است که سیاست ارزی پیش‌بینی شده در برنامه تا چه حد با واقعیات کنونی اقتصاد کشور سازگاری دارد؟ اگر این سازگاری وجود ندارد، برنامه‌ریزان چگونه می‌خواهند تغییر مورد نظرشان را بوجود آورند؟ در این قالب دیده می‌شود که هیچ یک از سه پایه اصلی سیاست ارزی، در حال حاضر در اقتصاد کشور پذیرفته نیست. بنابراین پرسشهای زیر باید مطرح شود:

- چگونه می‌توان به یکسان بودن نرخ برابری ارزها به ریال دست یافت؟ این وضعیت که از بسیاری جهات مدینه فاضله و کمال مطلوب است، در واقع به سادگی

پذیرفته شود:

الف - برنامه ریزان، ضریب احتمال تغییر ارزش پول ملی را با توجه به عواملی نظیر تفاوت تورم ایران با جهان و... در برنامه تدوین شده بگنجانند. استفاده از چنین ضریبی در کلیه محاسبات اقتصادی متکی به قیمت‌های ثابت مرسوم است.

ب - برنامه ریزان اعلام کنند که محاسبات تا سرحد تغییر ارزش پول ملی اعتبار دارد و هر نوع تغییری در ارزش ریال سبب برهم خوردن روابط اقتصادی متکی به برنامه می‌شود. در حالت اخیر، اعتبار برنامه باید به صورتی بسیار متکی به شرایط، پذیرفته شود.

۲- نکته دیگر که باید به آن پرداخته شود، تغییر نرخ ارز در دو سناریو است. براساس سناریوی اول در طول برنامه پنجساله ۹۲/۳ میلیارد دلار ارز به کشور می‌رسد و در این حالت متوسط نرخ برابری دلار آمریکا معادل ۱۷۵۲/۱۸ ریال می‌شود. در سناریوی دوم ظرف همین مدت ۱۰۷/۴ میلیارد دلار ارز به کشور می‌رسد و متوسط نرخ برابری دلار آمریکا به ریال ایران ۱۷۵۲/۰۵ ورود ۱۵/۱ میلیارد دلار اضافی، نرخ برابری تنها ۰/۰۹ ریال کاهش می‌یابد!

۳ - در هر دو سناریو، مبلغ ریالی خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی، رقم ثابتی باقی می‌ماند، درحالی که در دو سناریو، نرخهای برابری، اندکی تفاوت دارند.

۴ - در سال ۱۳۷۵ در سناریوی دوم، دلار گران‌تر از سناریوی اول است درحالی

که درآمد ارزی کشور در تمام سالها در سناریوی دوم از سناریوی اول بیشتر است. ۵ - تمام استدلال ارائه شده در دفاع از شناوری نرخ برابری ارزها به پول ملی این است که نرخ شناور می‌تواند سبب بهینه‌سازی صادرات شود. در سناریوهای سازمان برنامه و بودجه این رابطه (صادرات با نرخ شناور ارز) به کلی قطع شده است. حال این پرسش مطرح است که اگر صادرات نسبت به نرخ ارز حساس نیست، چه دلیلی برای گزینش سیاست شناوری ارائه می‌شود؟

به طور خلاصه می‌توان گفت که نرخ ارز در برنامه دوم حالتی انفعالی دارد و در این قالب دلیلی برای متغیر ساختن آن وجود ندارد. کلیه متغیرهایی که با تغییر نرخ ارز دگرگون می‌شوند و در نهایت به تعادل می‌رسند، در برنامه یا نادیده گرفته شده‌اند یا ثابت‌اند و یا آن که روندی مشخص را می‌پیمایند که به تغییر نرخ ارز ارتباطی ندارد.

ذکر این نکته نیز ضرورت دارد که در برنامه دوم، جدول تراز پرداختها دیده نمی‌شود. بنابراین نمی‌توان گفت اقتصاد ایران در ارتباط با خارج چه مسیری را می‌پیماید. البته شاید در نهایت، زمانی در آینده جدول تراز پرداختهای برنامه دوم نیز تدوین شود ولی در وضع موجود هیچ وظیفه خاص و مشخصی برای نرخ برابری ارزها به ریال داده نشده است.

ج: تطابق سیاست ارزی با قوانین پولی به نظر نمی‌رسد که سیاست شناوری

و هر کشور که پولی ملی‌اش شناور نشده باشد از قافله تمدن عقب مانده است.

به عبارت دیگر همه کشورهای جهان از شناور کردن ارزش برابری پول ملی خود نفع نمی‌برند. پیش از گزینش سیاست ارزشیابی پول ملی باید پاره‌ای از ویژگیهای اقتصاد مشخص شود. در زیر به موارد اصلی اشاره می‌شود:

۱ - درجه بازبودن اقتصاد: یعنی تجارت خارجی چه حجم از کل تجارت را در اقتصاد تشکیل می‌دهد. هر قدر سهم تجارت خارجی بیشتر باشد، اقتصاد نسبت به تغییر نرخ ارز تأثیرپذیرتر است.

۲ - میزان تورم کشور در مقایسه با دنیای خارج: وقتی کشوری به طور عام نسبت به دنیای خارج (یعنی شرکای تجاری خویش) تورم جدی‌تری دارد، شناوری پول ملی‌اش عاملی در تضعیف‌های پایایی ارزش پولی ملی آن کشور خواهد شد.

۳ - ماهیت صادرات کشور: کشورهای تک محصولی در مقابل نوسانات ارزش برابری پول ملی به پولهای خارجی آسیب‌پذیرترند. وقتی صادرات به اندازه کافی متنوع باشد، ضربه‌پذیری اقتصاد در مقابل نوسانهای جدی، محدودتر می‌شود.

۴ - بزرگی اقتصاد: حجم محصول ناخالص داخلی و محصول ناخالص داخلی سرانه، بزرگی اقتصاد را در مقابل سایر

ریال هیچ نوع پشتوانه قانونی داشته باشد. براساس قانون پولی و بانکی کشور ارزش ریال شناور نیست. اگرچه متجاوز از یک سال از اجرای سیاست شناوری ریال می‌گذرد، اما هنوز هیچ قانونی برای آن تدوین نشده است.

به نظر می‌رسد که ذکر پذیرش سیاست شناوری ریال در برنامه دوم بتواند به این سیاست مشروعیت قانونی بدهد، زیرا برنامه دوم نمی‌تواند مقدم بر قانون پولی و بانکی کشور باشد که قانونی دائمی است.

در هر صورت، اگر تصمیم به اجرای سیاست شناوری است، بهتر است زمینه‌های قانونی هم برای آن فراهم آید. البته توصیه می‌شود که پیش از دست زدن به تدوین قانون، برازندگی سیاست شناوری بر اقتصاد کشور مدنظر قرار گیرد. شاید تجربه این مدت نیز بتواند در تصمیم‌گیریها اثر بگذارد.

### ج: لزوم شناورسازی ارزش ریال

سؤال مهمی که در واقع پیش از شناور کردن ارزش برابری ریال به پولهای خارجی باید به آن پاسخ داده می‌شد این است که به راستی چه لزومی دارد که ریال شناور شود؟ باید توجه داشت که از ۱۷۸ کشوری که وضع ارزی‌شان را در سال ۱۹۹۳ به صندوق بین‌المللی پول گزارش داده‌اند، ۹۵ کشور اعلام کرده‌اند که پول ملی‌شان را به ارز یا سبدهی خاص تثبیت نموده‌اند<sup>(۲)</sup>. بنابراین نباید تصور شود که شناوری باب زمان است

کشورهای جهان مشخص می‌سازد. اقتصادهای کوچکتر در مقایسه با اقتصادهای بزرگتر، در برابر نوسانات ارزی، آسیب‌پذیری بیشتری از خود نشان می‌دهند.

**۵ - تنوع کشورهای شریک تجاری:**

هر قدر تعداد شرکای تجاری زیادتر و سهم آنها در تجارت کشور همگونه‌تر باشد، کشور برانندگی بیشتری برای شناور ساختن ارزش پول ملی خود دارد. برعکس، اگر کشوری فقط با یک کشور خاص معامله کند، هیچ دلیلی وجود ندارد که پول ملی‌اش را در برابر آن کشور خاص نوسان‌دار سازد. نظر به این که هرگز از جانب مسئولان ارزی کشور تحقیقی در باره دلایل گزینش شناوری ارزش ریال ارائه نشده است، به درستی نمی‌توان گفت که چه مطلوبیتی برای این سیاست مدنظر قرار گرفته است. شواهد کارشناسی براساس متون انتشار یافته از طرف کارشناسانی که در مقام رسمی نبوده‌اند، نشان می‌دهد که اقتصاد کشور از این همه نوسان ارزش پول ملی، صدمه دیده است.

وقتی مسأله ثبات قیمت ارز در مقابل عوامل ناشناخته‌ای که می‌توانسته‌اند مدنظر مسئولان باشند قرار داده می‌شود، به سهولت نمی‌توان باور کرد که در کفه دیگر ترازو عاملی مهم‌تر از ثبات، قرار داشته باشد. اگر شناوری ارزش پولی ملی با بی‌ثباتی مطلق همراه شود، باید این نکته را متذکر شد که حتی کشورهای پیشرفته صنعتی هم نسبت به شناوری مقاومت نشان می‌دهند. پیدایش نظام شناوری مداخله‌ای که در آن بانکهای مرکزی کشورهای پیشرفته صنعتی متعهد

شده‌اند چنانچه ارزش پول ملی‌شان بیشتر از حد معینی دچار نوسان شود، به دفاع از ارزش برابری پول ملی‌شان برخوانند خواست، در واقع از همین مطلوبیت ثبات ارزش پولی ملی ناشی شده است.<sup>(۳)</sup>

شاید باید تذکر داده شود که وجود چند نرخ را براساس مشهودات از سیاستهای کشورها نمی‌توان به اجرای سیاست تثبیت ارزش پولی ملی نسبت داد. استفاده از اطلاعات صندوق بین‌المللی پول<sup>(۴)</sup> نشان می‌دهد که از ۹۰ کشوری که پول ملی‌شان را به یک ارز یا به یک سبد تثبیت کرده‌اند، ۱۶ کشور دارای نوعی سیاست چندنرخه بوده‌اند. به بیان دیگر نسبت چندنرخه همراه با تثبیت ارزش پولی ملی، ۱۷/۷۸ درصد تثبیت‌کنندگان است. در بین ۴۵ کشوری که ارزش پولی ملی‌شان را آزادانه شناور کرده‌اند (ایران در این گروه قرار دارد) ۱۵ کشور از نوعی سیاست چندنرخه پیروی کرده‌اند. به بیان دیگر نسبت کشورهای دارای سیاست چندنرخه در بین گروه شناورهای آزاد، ۳۳/۳۴ درصد بوده است. آیا چنین عملکردی نمی‌تواند نشانه‌ای باشد که براساس آن در مورد وجود رابطه‌ای مستقیم بین شناوری آزاد ارزش پولی ملی و گریز از چند نرخه شدن ارز تردید نشان داد؟ به نظر می‌رسد که چند نرخه شدن ارزش برابری پولی ملی ناشی

۳- در اصطلاح، شناوری آزاد و بدون مداخله را شناوری «پاکیزه» (Clean Float) و شناوری همراه با مداخله بانک مرکزی و مقام پولی را، شناوری «کثیف» (Dirty Float) می‌گویند.

۴- همان مأخذ شماره (۳).

## برنامه دوم سیاستهای مالی

که شبکه ارزی به صورت یک مجموعه هماهنگ دیده شود. این شبکه شامل واردات، صادرات، سیاستهای بازرگانی، بسدیههای خارجی، سرمایه‌گذاریهای خارجی در داخل کشور و سرمایه‌گذاریهای ایران در خارج از کشور، جریانات سرمایه‌ای و جریانات ارزی خدماتی است. طبعاً باید جزئیات چنین مجموعه‌ای را در قالب برنامه‌ای بازنویسی شده، تدوین کرد.

□□□

از تنگناهایی باشد که در اقتصاد کشور بروز می‌کند. این تنگناها از بسیاری جهات شبیه نارسایی است که در بازار کالاها به چشم می‌خورد و سبب بروز بازار سیاه و معاملات خارج از شبکه رسمی اقتصاد می‌شود. شناوری به تنهایی نمی‌تواند بازدارنده این تنگناها باشد. تجربه کشورهای که پول ملی‌شان را به امید یک نرخ شدن قیمت پولهای خارجی شناور کرده‌اند، می‌تواند تأییدی بر لزوم نگرش به نارساییهای ساختاری در اقتصاد باشد.

### ح - جهت‌گیری‌های پیشنهادی

با عنایت به مطالب بالا به نظر می‌رسد در برنامه دوم باید در راه اجرای سیاست تثبیت اقتصادی به سیاست تثبیت و حفظ ارزش پول ملی نیز پرداخته شود. در این راستا موارد زیر باید مدنظر قرار گیرد:

۱ - تثبیت ارزش برابری ریال به پولهای خارجی در یک نرخ مشخص و براننده برنامه. - تدوین الگویی که نقش نرخ ارز در آن مشخص شده باشد.

۲ - واقع‌نگری به جریان وجوه ارزی در برنامه دوم

۳ - تدوین سیاست تخصیص بهینه ارز به سرمایه‌گذاریهای مورد نیاز برنامه.

۴ - تنظیم برنامه دقیق و زمانبندی شده تثبیت که در آن حرکت‌های ارزی در زمانهای گوناگون مشخص شده باشد.

۵ - بازنویسی کامل برنامه دوم به ترتیبی