

## ■ سیاست ارزی در بودجه ۷۵؛ چند توصیه

### پیش‌نوشتار

مسائل و مشکلاتی که در زمینه بدهکاریهای خارجی کشور در یکی دو ساله اخیر با شدت فراوان مطرح گردیده باعث شد تا دولت در اوایل سال جاری (۱۳۷۴) مجموعه‌ای از سیاستهای نسبتاً شدید مهار ورود و خروج ارز، نظارت بر تخصیص منابع ارزی به مصارف متعدد و مهار قیمت کالاهای منتخب در بازار داخلی را به منظور جلوگیری از بحرانی که به صورت تورم شتابان جامعه را به التهاب شدید کشانیده بود، به کارگیرد. این مجموعه از سیاستها در هدف اصلی خود که مهار تورم مورد بحث است توفیق نسبی و قابل توجهی به دست آورد. با این همه، همان گونه که از ابتدا نیز روشن بود، این مجموعه از سیاستها آثار جانبی نامطلوبی نیز به ویژه در زمینه تخصیص بهینه منابع ارزی کشور - به بار آورده است. اکنون مسأله این است که با

توجه به تجارب مورد بحث در زمینه به کارگیری این مجموعه از سیاستها و با توجه به وضعیت قابل پیش‌بینی سایر متغیرهای عمده اقتصادی - اجتماعی کشور در سال آینده، آیا باید مجموعه مورد بحث از سیاستهای ارزی را تداوم بخشید، یا در این زمینه باید به سیاستهای تازه‌ای دست زد؟ برای پاسخ به این سؤال باید از یک طرف با بحثی مختصر در مفاهیم، دامنه سیاستهای ارزی قابل اتخاذ را روشن نمود و معیارهای ارزیابی هر مجموعه سیاستی در این دامنه را روشن ساخت. از طرف دیگر باید آثار به کارگیری مجموعه‌های سیاستی مورد اشاره در چارچوب معیارهای ارزیابی مشخص شده را در هر مورد، برآورد کرد. آنگاه براساس مجموعه نتایج حاصله به اتخاذ سیاست روشنی در این زمینه دست زد. در زیر موارد فوق به اختصار و در حد توان اطلاعاتی موجود بررسی گردیده‌اند.

● تفاوت بودجه ۷۵ و ۷۴

۱- افزایش سهم درآمدهای مالیاتی و کاهش سهم درآمدهای نفتی در درآمدهای عمومی.

در بودجه ۷۴ سهم درآمدهای مالیاتی از درآمدهای عمومی دولت معادل ۱۷/۱ درصد بود که در بودجه ۱۳۷۵ به ۱۹/۲ درصد افزایش یافت.

در مقابل سهم درآمدهای نفتی از درآمدهای عمومی دولت از ۵۹/۴ درصد در بودجه ۷۴ به ۵۰/۱ درصد در بودجه ۷۵ کاهش یافت. این امر تلاش مجلس را در بهبود ساختار درآمدهای عمومی دولت نشان می‌دهد. با کاهش اتکالی درآمدهای عمومی دولت به درآمدهای نفتی، آسیب‌پذیری درآمدهای عمومی از ناحیه تحولات اقتصادی و سیاسی بازار نفت نیز کاهش می‌یابد.

۲- کاهش سهم هزینه‌های جاری و افزایش سهم هزینه‌های عمرانی در پرداختهای بودجه عمومی دولت.

در بودجه ۷۴ سهم پرداختهای جاری در بودجه عمومی دولت معادل ۵۹/۸ درصد بود که نسبت فوق با ۵/۳ درصد کاهش به ۵۴/۵ درصد در بودجه ۷۵ رسیده است. در مقابل هزینه‌های عمرانی که ۳۱/۹ درصد پرداختهای بودجه عمومی دولت را در سال ۷۴ تشکیل می‌داد به ۳۶/۹ درصد پرداختهای بودجه عمومی دولت در سال ۷۵ افزایش یافته است. این امر تلاش در بهبود ساختار پرداختهای بودجه عمومی دولت را نشان می‌دهد.

۳- اوراق مشارکت

از دیگر تفاوت‌های بودجه ۷۵ با بودجه ۷۴ مسئله اوراق مشارکت است. اوراق مشارکت در بودجه ۷۴ مطرح نبود، ولی در بودجه ۷۵ با سقف ۳۰۰ میلیارد ریال گنجانده شده است.

←

۱- دامنه سیاستهای ارزی قابل اتخاذ

حالت‌های مختلفی از سیاست ارزی برای سال آینده قابل بحث و بررسی است. این حالتها را می‌توان براساس دو معیار «درجه آزادی عمل انگیزه خصوصی فردی» در بازار از یک طرف و «درجه آزادی عمل مقادیر کل عرضه و تقاضا در بازار» از طرف دیگر تعریف نمود. براین اساس می‌توان موارد زیر را به عنوان موارد مشخص کننده طیف سیاستهای ممکن مطرح نمود:

۱-۱- حالت اول:

آزادی وسیع در هر دو مقوله فوق (انگیزه خصوصی فردی، مقادیر عرضه و تقاضای کل ارز)، در این وضعیت دولت نه تنها نظارت ویژه‌ای بر ورود و خروج ارز توسط افراد حقیقی و حقوقی ندارد، بلکه در زمینه تنظیم بازار از نظر دخالت در مقادیر کل عرضه یا تقاضای ارز نیز دخالت قابل توجهی نمی‌نماید و تعیین این مقادیر را نیز بر عهده نیروهای بازار و قیمت می‌گذارد. به عبارت روشنتر، دولت در این وضعیت می‌کوشد تا دخالت خود در بازار ارز را به پایینترین حد ممکن کاهش دهد. دخالت‌های مجاز هر چند غیر مطلوب از نظر دولت در این وضعیت عبارتند از: ۱- وضع تعرفه‌های سبک بر ورود کالا به منظور کسب درآمد محدود برای دولت. ۲- وضع تعرفه سنگینتر در موارد استثنایی که حساسیتهای سیاسی داخلی یا خارجی ایجاب نماید. ۳- ایجاد محدودیتهای اندک در ورود یا خروج کالا و خدمت از کشور در موارد فوق‌العاده استثنایی و برای تعداد بسیار

وضعیت، مجموعه سیاستهای ارزی کشور که در سالهای جنگ تحمیلی به کار گرفته شد، می‌باشد.

این حالت، از دیدگاه نظری می‌تواند براساس تدوین یک الگوی بزرگ و پیچیده برنامه‌ریزی و تخصیص منابع براساس این الگو قابل توجیه باشد. اما در عمل، هیچگاه امکان استفاده واقعی از این شیوه؛ برای هیچ کشوری فراهم نبوده و نیست. لذا به کارگیری این مجموعه از سیاستها همیشه عملاً به انحراف وسیع تخصیص ارزی از وضعیت بهینه انجامیده و نهایتاً جامعه را متضرر ساخته است. با این همه در شرایط فوق‌العاده استثنایی نظیر شرایط اضطراری جنگی، بحرانهای شدید بدهکاری خارجی، جوامع مختلف به ناچار برای دوره‌ای کوتاه به این مجموعه کنترل کامل از سیاستها روی می‌آورند تا بحرانی فوری را «هدایت» و از فروپاشی کامل نظام سیاسی - اقتصادی جامعه جلوگیری نمایند. البته همیشه باید موقتی بودن این سیاست مورد توجه واقع شده و پس از گذر از شرایط بحرانی مورد بحث و تثبیت اوضاع به تدریج از این مجموعه از سیاستها خارج شد.

### ۱-۳- حالت سوم:

در این حالت می‌توان مجموعه‌ای از سیاست ارزی را تصور کرد که کارکرد انگیزه خصوصی را در تخصیص ارز به صورت آزاد حفظ نماید ولی با کنترل مقادیر کل عرضه و تقاضای ارز، از یک طرف از بروز

محدودی از کالاها و خدمات برای دوره‌های کوتاه.

این حالت، که می‌تواند سیاست آزاد ارزی نامیده شود، از نظر تئوری اقتصادی در شرایطی که عوامل زیر موجود باشند مطلوب تلقی می‌گردد:

- کشور مواجه با بحران ارزی مقطعی نباشد.  
- بازارهای مختلف کشور در شرایط کم و بیش تعادلی قرار داشته باشند.

- شکاف فنی تولید بین ساختار تولیدی کشور مورد بحث و کشورهای مسلط بر تجارت جهانی محدود باشد.

- فضای بین‌المللی در زمینه تجارت و سایر مبادلات اقتصادی جهانی به علتی خاص در تضاد آشکار با منافع خاص کشور مورد بررسی قرار نداشته باشد.

- کشور مورد بررسی مورد تحریم آشکار کشورهای مسلط بر تجارت بین‌المللی نباشد.

- کشور مورد بررسی در شرایط استثنایی (مانند جنگ) نباشد.

### ۲-۱- حالت دوم:

کنترل نسبتاً کامل دولت و حکومت بر بازار ارز از هر دو جهت (حذف عملکرد انگیزه خصوصی و کنترل کامل مقادیر کل عرضه و تقاضای ارز)، در این وضعیت، دولت براساس تصمیمات ویژه، چگونگی تخصیص ارز به فعالیتهای مختلف را تعیین و با قیمتی که مناسب تشخیص دهد به اجرا می‌گذارد. نمونه نسبتاً مشخص این

این امر نه تنها به تحدید نقدینگی و مآلاً کاهش نرخ تورم می انجامد، بلکه مشارکت مردم در سازندگی کشور را نیز افزایش می دهد.

#### ۴- زکات

مسأله زکات در بودجه ۷۴ و بودجه سالهای قبل از آن اصلاً مطرح نبوده است. این مسأله برای اولین بار در بند «ب» تبصره ۱۶ بودجه ۷۵ گنجانده شده است.

#### ● چالشهای بودجه ۷۵

۱- یکی از ضعفهای ساختاری نظام بودجه ای کشور عبارت است از این که تدوین بودجه در ایران مبتنی بر اصل «ضرورت استمرار حیات دستگاههای اجرایی» است، لذا معمولاً تدوین بودجه دستگاهها بر این اساس صورت می گیرد که - مجموع هزینه های پرسنلی دستگاه که به صورت اصل باید تأمین شود در سال بودجه ای چه مقدار خواهد بود؟

- هزینه های وابسته به پرسنل، کدام است؟  
- هزینه های اضافی ناشی از گسترش فعالیت دستگاه چگونه محاسبه و منظور شود؟  
اصل ضرورت استمرار و حفظ دستگاه باعث می شود که در شرایط تنگناهای مالی نیز دستگاه اجرایی از نظر پرسنل و تا حدودی از نظر سایر هزینه ها دچار مضیقه نگردد.

حتی در صورت شدت بحران مالی که عمدتاً هزینه های وابسته به پرسنل کاهش می یابد دستگاه اجرایی آماده جهش هزینه ای و حجمی برای مرحله بعدی گشایش مالی باقی می ماند.

۲- بودجه ریزی کشور دارای ماهیت نقدی و غیرتعهدی است؛ به عبارت دیگر این مسأله که هر بودجه تدوین شده چه تعهداتی را برای سالهای آینده ایجاد می کند، مورد عنایت نیست. آنچه در روش فعلی تدوین



بحران ارزی جلوگیری و از طرف دیگر الگوی تخصیص منابع جامعه را به الگوی تخصیص بهینه نزدیک نماید. در این حالت دولت می کوشد تا با توجه به شرایط خاص قابل پیش بینی در زمینه عرضه و تقاضای کل ارز، محدودیت یا تسویقه های لازم را در زمینه کلی تنظیم بازار به وجود آورد ولی کمتر در زمینه انگیزه فردی خرید و فروش ارز دخالت کند. به عبارت روشنتر، در این مجموعه از سیاست و در شرایطی که پیش بینی می شود که مثلاً آزادی عمل اقتصادی در بازار ارز باعث افزایش شدید تقاضا بر عرضه و افزایش شدید قیمت ارز گردیده، چنین افزایشی برای کل اقتصاد نامطلوب ارزیابی شود دولت با تصمیمات لازم تقاضای کل را محدود می سازد. مثلاً ورود تعدادی از کالاها را علی رغم امکان گسترش فعالیت در بازار سیاه ممنوع می کند، بر ورود تعداد دیگری از کالاها و خدمات، تعرفه های سنگین وضع می کند، مشکلات و موانع اداری - مقرراتی خاص و ویژه برای ورود معدودی از کالاها و خدمات به کشور وضع می کند، مالیاتهای قابل توجه از مصرف انواع خاصی از کالاها و خدمات وارداتی دریافت می دارد و... به این صورت، دولت بخشی از تقاضا را از بازار حذف می کند. از طرف دیگر مقرراتی در جهت جذب بیشتر ارز به بازار داخلی وضع می نماید و می کوشد تا عرضه ارز را افزایش دهد. مثلاً قیمت تضمینی سود آوری برای خرید ارز از بخش غیر دولتی تعیین می کند، تسهیلات اعتباری ویژه ای برای صادرکنندگانی که ارز

عرضه یا تقاضای ارز تعیین می‌شود، در حالی که در این حالت (حالت چهارم) دولت ضمن آنکه تخصیص کامل ارز را براساس معیارهای اولویتی تدوین خویش بر عهده دارد می‌کوشد تا قیمت محاسباتی آن را با فاصله‌های بسیار زیاد با قیمت واقعی تعیین ننماید و مثلاً با قیمتگذاری بسیار بالای پول داخلی از یک طرف عرضه ارز را محدود و از طرف دیگر تقاضای آن را به شدت افزایش ندهد. با این همه باید توجه داشت که در عمل با توجه به ویژگیهای ساختار اداری در کشورهای توسعه نیافته، معمولاً تفاوت عمده‌ای بین این حالت و حالت دوم (کنترل کامل) پیش نمی‌آید.

## ۱-۵- حالات دیگر:

علاوه بر حالت‌های چهارگانه سیاست ارزی، می‌توان از حالات متعدد دیگری از سیاست ارزی که تلفیق خاص از دو یا چند حالت از حالات چهارگانه فوق باشد نیز نام برد، لذا ملاحظه می‌گردد که دامنه‌ای نسبتاً وسیع از سیاست‌های ارزی می‌تواند برای انتخاب سیاستگذاران کشور وجود داشته باشد.

## ۲- مروری بر آثار عمده اقتصادی

سیاست‌های ارزی در دو حالت حدی در این گزارش فرصت لازم جهت بررسی آثار اقتصادی به کارگیری تمامی مجموعه‌های ممکن سیاست ارزی در

خود را از طریق نظام بانکی وارد کشور می‌کنند و یا به ورود کالاها یا خدمات خاص تعیین شده تخصیص می‌دهند در نظر می‌گیرد و...

این مجموعه از سیاستها، معمولاً در شرایطی توصیه می‌شود که جامعه دچار بحرانهای ارزی در سطحی متوسط باشد، ولی دستگاه اداری - اجرایی کشور توان لازم برای طراحی و به کارگیری سیاستهای مورد بحث را دارا باشند. در صورت فقدان این چنین توانی، عملاً مجموعه مقرراتی تدوین شده بیش از آنکه در جهت حصول اهداف اصلی سیاست موفق باشد باعث ایجاد فساد اداری و اجرایی می‌گردد.

## ۴-۱- حالت چهارم:

در حالت چهارم می‌توان مجموعه‌ای از سیاست‌های ارزی را تصور کرد که کارکرد انگیزه خصوصی در بازار ارز را حذف می‌نماید؛ در عین حال می‌کوشد که با استفاده از مکانیزم بازار مقادیر کلی عرضه و تقاضای ارز را تنظیم نماید. در این مجموعه از سیاست نکته مهم این است که «قیمت محاسباتی ارز» به گونه‌ای انتخاب شود که مقدار کل عرضه یا تقاضا در حدی که دولت مطلوب می‌داند و از نظر اقتصادی عملی است تعیین گردد. به عبارت روشتر، تفاوت این حالت با حالت دوم (که حالت کنترل کامل بود) در این نکته است که در حالت دوم «قیمت محاسباتی ارز» براساس نگرش‌های دولت به مسائل جدای از کل

بودجه اهمیت دارد این است که تأمین مالی نقدی دستگاه در سال بودجه‌ای یک اصل است.

۳- ساختار بودجه‌ای کشور به گونه‌ای عمل می‌کند که نظامهای مالی - اجرایی بر اصل «کنترل صحت مالی عملیات در جریان اجرا» استوار باشد. این امر از یک سو ماهیت کنترلی مسؤولان مالی را بر ماهیت هدایتی آنان حاکم می‌سازد و از سوی دیگر حجم بودروکرایی، فرمهای استاندارد، امضاهای متعدد، تبادل انواع تفاهنامه‌ها را به شدت افزایش می‌دهد. بدیهی است که این هر دو ویژگی باعث می‌شود رابطه دستگاه کنترلی مالی بادستگاه مدیریتی - اجرایی در هر واحد سازمانی علی‌الاصول تنش زاوالتهاب آفرین باشد و کارایی محدود اجرایی دستگاهها را باز هم به سطح نازلتری بکشاند.

مشکلات ساختاری سیستم بودجه‌ریزی کشور را می‌توان در فقدان بودجه عملیاتی و فقدان انضباط سنجیده مالی - اقتصادی خلاصه کرد. از آنجا که حجم دخالتهای دولت در تولید ملی از طریق بودجه عمومی بسیار قابل توجه است، لذا مشکلات ساختاری بودجه‌ای کشور مستقیماً و به نحو وسیعی به جامعه تحمیل می‌شود.

اصلاح ساختار بودجه‌ای کشور فعالیتی است که نیازمند برنامه‌ریزی تفصیلی و وسیع و اجرای تدریجی و زمان بر است. برخورد های مقطعی و روزمره، توان حل و فصل مشکلات بودجه‌ای را ندارد. آنچه نیاز است تخصیص زمان، تفکر و اندیشه کافی برای برنامه ریزی تفصیلی اجرایی در زمینه اصلاح ساختار تشکیلات اداری - مالی دولت و به ویژه ایجاد انضباط مالی و اداری در تشکیلات دولت است و در این مقطع بیش از هر چیز نیازمند عطف توجه قاطع مجلس شورای اسلامی است.

اقتصاد ایران وجود ندارد. به علاوه به نظر می‌رسد که حداقل در مرحله انتخاب خط‌مشی‌های اصلی سیاست ارزی کشور در سال ۱۳۷۵، نیازی به بررسی جامع تمامی مجموعه‌های ممکن سیاستگذاری نیز وجود ندارد. براین اساس در زیر فقط به بررسی آثار کلی دو حالت آزادی کامل و کنترل کامل (دو حالت حدی از سیاستها) در اقتصاد ایران می‌پردازیم. به علاوه تأکید می‌کنیم که متأسفانه بخش عمده اطلاعات و آمار لازم برای این ارزیابیها هنوز به صورت رسمی تهیه و یا منتشر نگردیده است و لذا عمده بررسیهای زیر متکی بر برآوردهای کارشناسی گروه تحقیق است.

۱-۲- حالت اول: آزادی کامل مکانیزم بازار در جهت ارزیابی به کارگیری آزادی عمل در بازار ارز در سال ۱۳۷۵، نیازمند اطلاعات کافی، حداقل در زمینه‌های زیر می‌باشیم:

۱- تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۱۳۷۵؛  
 ۲- الگوی توزیع درآمد کشور در سال ۱۳۷۵؛  
 ۳- سیاستهای ویژه دولت در زمینه‌های زیر در سال ۱۳۷۵؛

۱-۳- بازپرداخت بدهکارهای خارجی،  
 ۲-۳- تخصیصهای ارزی «اجتتاب ناپذیر» در زمینه‌های غذا، دارو، دفاع، خدمات دیپلماتیک...

۴- مقادیر ارز قابل حصول از بخش نفت و گاز در سال ۱۳۷۵؛

۵- برآورد ارز قابل حصول از صادرات غیر نفتی کشور در سال ۱۳۷۵؛

۶- برآورد کثش قیمتی ورود ذخایر ارزی

بخش غیر دولتی از خارج به داخل کشور در سال ۱۳۷۵؛

۷- برآورد وضعیت مربوط به احساس امنیت سرمایه در داخل و بررسی مسائل روانی - انتظاری جامعه در زمینه تورم و ...

اطلاعاتی که برای بررسی فعلی در زمینه‌های فوق مورد استفاده گروه تحقیق قرار گرفته به شرح زیر می‌باشد: تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت‌های جاری

| سال  | مقدار (میلیارد ریال) |
|------|----------------------|
| ۱۳۷۴ | ۲۰۰,۰۰۰              |
| ۱۳۷۵ | ۳۰۰,۰۰۰              |

| دهکهای درآمدی (فقیر به غنی) | مهم در درآمد کل |
|-----------------------------|-----------------|
| ۱ (فقیرترین)                | ۱/۴             |
| ۲                           | ۳/۱             |
| ۳                           | ۳/۳             |
| ۴                           | ۳/۹             |
| ۵                           | ۵/۱             |
| ۶                           | ۶/۹             |
| ۷                           | ۱۰/۲            |
| ۸                           | ۱۲/۱            |
| ۹                           | ۱۴/۲            |
| ۱۰                          | ۳۹/۸            |
| جمع                         | ۱۰۰             |

این برآوردها براساس اطلاعات منتشره تا سال ۱۳۷۳، نرخ تورم قابل پیش‌بینی برای سال جاری و سال آینده صورت گرفته و کاملاً تقریبی است. با این همه همان گونه که ملاحظه خواهد گردید، دقت لازم برای نتیجه‌گیریهای مورد نظر این گزارش را داراست.

الگوی توزیع درآمد کشور در «دهکهای» مختلف برای سال ۱۳۷۵ براساس اطلاعات موجود تا سال ۱۳۷۲ و براساس ملاحظه روند ذی‌ربط طی سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۵ به شرح زیر برآورد می‌گردد. این برآوردها نیز کاملاً شخصی است و دقت آن صرفاً در حد آشنایی نگارندگان با مسائل تولید و توزیع در کشور می‌باشد:

۱- مقادیر ارز قابل حصول از بخش نفت و گاز کشور در سال ۱۳۷۵ براساس برآورد دولت در بودجه پیشنهادی، حدود ۱۵ میلیارد دلار در نظر گرفته می‌شود. ۲- ارز قابل حصول از صادرات غیر نفتی کشور در سال ۱۳۷۵، معادل حداکثر ۳ میلیارد دلار در نظر گرفته می‌شود. ۳- ورود ارز از «ذخایر» ارزی غیر دولتی به کشور در صورت «قیمت مناسب» حداکثر حدود ۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۵ در نظر گرفته می‌شود.

فرض می‌شود که دولت در سال آینده عملاً مجبور به انجام حداقل هزینه‌های ارزی زیر باشد:

|      |              |  |
|------|--------------|--|
| ۷    | میلیارد دلار | - بازپرداخت بدهکاریهای خارجی                 |
| ۲/۵  | میلیارد دلار | - تخصیص بابت غذا و دارو و سایر کالاهای اساسی |
| ۱/۵  | میلیارد دلار | - تخصیص بابت دفاع و خدمات دیپلماتیک          |
| ۲/۰  | میلیارد دلار | - سرمایه‌گذاریهای زیربنایی اساسی دولت        |
| ۱/۰  | میلیارد دلار | - سایر هزینه‌های بسیار ضروری                 |
| ۱۴/۰ | میلیارد دلار | جمع کل                                       |

سال ۱۳۷۵ توسط خانوارهای دهکهای هشتم، نهم و دهم معطوف تقاضای ارز خواهد گردید. لذا کل تقاضای ارز در این حالت در سال آینده معادل ۸۱۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می‌گردد. از طرف دیگر چون کل عرضه ارز جامعه براساس فرضیات بالا معادل ۲۰ میلیارد دلار و ارز آزاد جامعه معادل شش میلیارد (۶=۱۴-۲۰) دلار خواهد بود، لذا مشخص است که بدون لحاظ کردن عامل روانی، قیمت دلار در شرایط آزادی کامل عمل اقتصادی به طور متوسط برای سال ۱۳۷۵ حدود ۱۳۵۰۰ ریال برآورد می‌گردد. بدیهی است که این قیمت در ابتدای سال کمتر و در انتهای سال بیشتر خواهد بود. لذا می‌توان در شرایط توزیع عادی، قیمت دلار در شهریور ۱۳۷۵ را حدود ۱۳۵۰۰ ریال و در اسفند ۱۳۷۵ را حدود ۲۷۰۰۰ ریال تصریح کرد. در عین حال در صورت لحاظ کردن عامل روانی به نظر می‌رسد که قیمت دلار به مراتب بالاتر از ارقام فوق و به احتمال قوی کمتر از دو برابر مبلغ فوق نخواهد بود. لذا نتیجه نهایی اینکه در صورت اتخاذ آزادی عمل اقتصادی

برآوردهای موجود نشان می‌دهد که با توجه به تمرکز شدید درآمد در قشرهای غنی جامعه، با توجه به وجود اطلاعات وسیع در زمینه کالاها و خدمات مصرفی موجود در کشورهای صنعتی در میان مصرف‌کنندگان غنی ایرانی، با توجه به گرایشهای ویژه مصرفی در اقشار بالای جامعه و ... بخش قابل توجهی از درآمدهای دهکهای هشتم، نهم و دهم درآمدی در صورت آزادی عمل بازار ارز معطوف به خرید کالا و خدمت خارجی برای مصرف خواهد شد. فرض براین است که درصدهای درآمد هر یک از دهکهای مزبور که مصرف کالاهای وارداتی و خدمت خارجی خواهد شد می‌تواند به شرح زیر باشد:

درصد درآمد دهک هشتم ۱۰ درصد  
درصد درآمد دهک نهم ۲۰ درصد  
درصد درآمد دهک دهم ۶۰ درصد

البته نسبتهای فوق فقط برای «مصرف» نیست، بلکه خروج ارز برای سایر تقاضاهای این دهک را نیز در بر می‌گیرد. با توجه به نکات بالا محاسبات نشان می‌دهد که حدود ۲۷ درصد از کل درآمد جامعه در



مجموعه فعالیتهای صنعتی کشور.

تأکید می‌کنیم که حتی با تغییر محدود در اطلاعات مطرح شده در بخش اول گزارش تغییر عمده‌ای در نتیجه‌گیریهای فوق حاصل نخواهد شد. لذا این نتایج تا حد زیادی قابلیت اتکا و اعتماد دارند. مثلاً در صورتی که به جای ۶۰ درصد از درآمد دهک دهم، فقط ۴۰ درصد از درآمد این دهک معطوف بازار ارز شود، محاسبات نشان خواهد داد که حتی در این حالت با لحاظ کردن آثار روانی، قیمت دلار در اسفند ۱۳۷۵ احتمالاً از ۴۰۰۰ ریال که باز هم قیمتی فوق تورمی است پایبتر نخواهد بود.

## ۲-۲- حالت دوم: کنترل کامل بازار ارز توسط دولت

همان‌گونه که قبلاً بیان شد، کنترل کامل بازار ارز توسط دولت در سال ۱۳۷۵، از نظر «سیاستگذاری» وضعیتی را شبیه به سالهای جنگ تحمیلی در بازار ارز ایجاد خواهد نمود. ولی در اجرا، مسائلی که ایجاد خواهد شد - به احتمال فراوان - بسیار حادتر از زمان جنگ خواهد بود. به عبارت دیگر اعمال این چنین سیاستهایی در شرایط فعلی جامعه، آثار منفی این سیاستها را به شدت افزایش داده و آثار مثبت ذی ربط را بسیار محدود خواهد کرد. دلایل این امر اینکه:

۱- در مرحله قبلی به کارگیری این مجموعه از سیاستها، از نظر زمانی بسیار نزدیکتر به دوران اولیه انقلاب بوده‌ایم. برخی معتقدند که در سالهای اولیه هر انقلاب معمولاً

در شرایط فعلی اقتصاد، می‌توان پیش‌بینی کرد که قیمت دلار حتی در صورت عدم تزلزل سیاستگذاری دولتی، در شهریور آینده به حدود ۲۷۰۰۰ ریال و در اسفند ۷۵ به حدود ۵۴۰۰۰ ریال برسد. به علاوه باید توجه داشت که در این شرایط بخش قابل توجهی از ارز کشور به فعالیتهای غیر تولیدی تخصیص خواهد یافت و به احتمال زیاد بخشهای تولیدی کشور با قیمتهایی این چنین زیاد از ارز خارجی قدرت و توان جذب ارز را نخواهند داشت. لذا به نظر می‌رسد که در این شرایط صنایع کشور در سال ۱۳۷۵ دچار وقفه و رکود تولید قابل توجهی شوند. به علاوه در این قیمتها می‌توان انتظار داشت که صادرات غیر نفتی کشور شدیداً برای دوره‌ای چند ماهه سود آور شود، هر چند تورم شدید داخلی به نحو سریعی اثر این سودآوری در افزایش صادرات را محدود خواهد کرد. خلاصه اینکه در شرایط کنونی اقتصاد (کشور) به نظر می‌رسد آزاد سازی نسبتاً وسیع بازار دارای آثار زیر باشد:

- ۱- افزایش بی‌سابقه و بسیار شدید قیمت ارز؛
- ۲- ایجاد فرایند شدید تورمی و احتمالاً حالت فوق تورمی در جامعه؛
- ۳- تخصیص منابع ارزی جامعه به امور غیر تولیدی؛
- ۴- ایجاد «رانت»های قابل توجه در امور غیر تولیدی؛
- ۵- ایجاد رکود و سردرگمی قابل توجه در

- ۱- فساد شدید در فرایندهای تخصیص ارز،
- ۲- انحراف شدید از الگوی تخصیص بهینه ارز.

### ۳- توصیه برای سال ۱۳۷۵

بحثهای پیش مؤید این نکته است که نمی‌توان هیچ یک از دو سیاست «آزادی» یا «کنترل» کامل بازار ارزی کشور در سال ۱۳۷۵ را برای اقتصاد کشور قابل توصیه دانست. لذا مصلحت اقتصادی جامعه ایجاب می‌کند که در سال ۱۳۷۵ نیز تلفیقی از سیاستهای «کنترلی - انگیزه‌ای» در این زمینه - علی‌رغم مسائل و مشکلات ذی ربط این چنین تلفیقهایی «التقاطی» - تهیه و اجرا گردد. به عبارت دیگر باید دقت داشت که در تهیه و تدوین مجموعه سیاست ارزی سال آینده نمی‌توان مجموعه‌ای «مطلوب» در اختیار داشت، لذا باید سعی در تدوین و به کارگیری مجموعه‌ای نمود که دارای کمترین زیان باشد. (متأسفانه، اعمال سیاستهای آزاد سازی بدون حد و مرز طی سالهای ۷۲-۱۳۶۸ شرایطی را به وجود آورده است که جامعه را به شدت دچار بدهکاری کوتاه مدت خارجی نموده و جایی را برای تدوین سیاستهای مطلوب ارزی در چند سال آینده باقی نگذاشته است).

نکته دیگری که باید قبل از توضیح بیشتر سیاست تلفیقی ارزی پیشنهادی، مورد اشاره قرار دهیم این است که در تدوین لایحه بودجه ۱۳۷۵ مسلماً به تدوین سیاست ارزی کشور در سال ۱۳۷۵ پرداخته شده است (هر چند این سیاستها صریحاً در لایحه بودجه قابل رویت نبوده است). با این

می‌توان به همکاری و مشارکتهای سازنده بسیار وسیعتر مردم در انجام امور تکیه کرد. این مشارکت و همکاری فعالتر خود به خود باعث می‌گردد که آثار منفی سیاستهای کنترل (عمدتاً فساد اداری - تخصیص نامطلوب منابع) به شدت محدود گردد و آثار مثبت سیاست تقویت شود.

۲- همچنین برخی معتقدند که در مرحله قبلی به کارگیری این مجموعه از سیاستها، با توجه به جریان داشتن جنگ تحمیلی، مجموعه کشور نیاز به اجرای این سیاستها را با سهولت بیشتر درک می‌کرد و می‌پذیرفت و لذا با آن همکاری می‌کرد.

۳- در مرحله قبلی به کارگیری این مجموعه از سیاستها، الگوی توزیع درآمد به مراتب متعادلتر از الگوی فعلی بود و لذا مشکلات ایجاد شده می‌توانست محدودتر باشد.

۴- در مرحله قبلی به کارگیری این مجموعه از سیاستها، فشارهای فعلی ساختاری تورمی و بیکاری جمعیتی بسیار محدودتر بود.

۵- در مرحله قبلی به کارگیری این مجموعه از سیاستها، از یک طرف حجم نقدینگی جامعه بسیار محدودتر و از طرف دیگر حجم ارز در دسترس کشور (به قیمت ثابت) بالاتر از مقدار ارز در دسترس فعلی بود.

با توجه به این نکات و بدون ورود در بحثهای فراوان و یامحاسبات پیچیده می‌توان اظهار نظر کرد که سیاست کامل کنترل ارزی در این مقطع، آثار منفی شدیدی در زمینه‌های زیر برای جامعه خواهد داشت (هر چند در مهار تورم لجام گسیخته و بحرانهای ذی ربط در جامعه موفق خواهد بود):

## گزارش ویژه

مسوارد فوق خطوط عمده در طراحی مجموعه سیاستهای ارزی کشور در سال ۱۳۷۵ کدامند؟ قبل از ارائه این خطوط لازم است به یکی دو نکته زیر نیز عنایت شود:

اولاً، با فرض نرخ تورم حدود ۵۰ درصد برای امسال و حدود ۴۰ درصد دیگر برای سال آینده، نرخ برابری دلار براساس قدرت خرید برای سال ۱۳۷۵ حدوداً معادل ۲۲۵۰ ریال تخمین زده می‌شود. معنی این سخن این است که اگر هزینه‌های فعالیت صادراتی را معادل ۲۰ درصد قیمت تمام شده خرید داخلی فرض کنیم، در صورتی که نرخ ارز صادراتی کشور در سال آینده در حدود ۲۷۰۰ ریال تثبیت گردد، صادرکننده به طور متوسط به نقطه «سر به سر» خواهد رسید و سودی نخواهد داشت. بدیهی است که در این شرایط صادرات غیرنفتی کشور می‌تواند به شدت دچار مشکل شود. باید تأکید کرد که در شرایط تحقق فرضهای بالا، حتی در صورتی که نرخ ارز صادراتی کشور در همان سطح ۳۰۰۰ ریالی فعلی نیز تثبیت شود، نرخ سود صادراتی معادل حدود ۱۱ درصد در هر دور صادراتی خواهد بود. اگر یک دور صادراتی را از نظر زمانی معادل ۴ ماه فرض کنیم، سود سالانه سرمایه به کار گرفته شده در امر صادرات حدود ۳۵ درصد خواهد بود که با توجه به رانتهای موجود در اقتصاد کشور نرخ قابل توجهی نیست.

ثانیاً، با توجه به نرخ برابری قدرت

همه توجه به ارقام درآمدی و هزینه‌ای مندرج در لایحه نشان می‌دهد که به احتمال قوی موارد زیر از مجموعه سیاستهای ارزی مورد نظر دولت برای سال ۱۳۷۵ می‌باشد:

۱- فروش بخش عمده و اساسی ارز حاصل از بخشهای نفت و گاز به بانک مرکزی کشور با قیمت هر دلار ۱۷۵۰ ریال (احتمالاً حدود ۱۳/۵ میلیارد دلار با قیمت ۱۷۵۰ ریال)؛

۲- فروش باقیمانده ارز نفت و گاز (حدود ۱/۵ میلیارد دلار) با قیمت ۳۰۰۰ ریال هر دلار به بانک مرکزی؛

۳- تخصیص حدود ۱۳/۵ میلیارد دلار ارز ۱۷۵۰ ریالی فوق به هزینه‌های ناشی از بودجه دولت (کالاهای اساسی و غذایی، دفاع، خدمات ضرورتی و...) و به بازپرداخت بخشی از بدهکاریهای خارجی کشور؛

۴- فروش ۱/۵ میلیارد دلار باقیمانده ارز از طرف بانک مرکزی کشور با قیمت حداقل ۳۰۰۰ ریال برای تأمین سایر نیازهای ارزی کشور.

البته در لایحه بودجه مشخص نبود که در سایر موارد سیاستهای ارزی دولت در سال ۱۳۷۵ چه خواهد بود؟ به هر حال نکته این است که مجموعه‌ای از سیاستهای ارزی در تدوین لایحه بودجه مورد نظر دولت نیز بوده است (با توجه به عدم دسترسی به مجموعه ذکر شده نکات فوق به صورت تلویحی از لایحه بودجه استخراج گردیده است).

اکنون بحث این است که با توجه به

خرید برآورد شده در بند قبل (هر دلار حدوداً معادل ۲۲۵۰ ریال) مشخص است که قیمت دلاری ملحوظ شده در بودجه به شدت دارای «یارانه» غیر آشکار می‌باشد. به عبارت دیگر هر دلار تخصیص یافته بر اساس نرخ ۱۷۵۰ ریال، حتی بر اساس برابری قدرت خرید دلار نیز از حدود ۵۰۰ ریال یارانه استفاده می‌کند (۲۸/۵ درصد). بدیهی است که در این شرایط «رانت» حاصل از استفاده از ارز یارانه‌ای کشور قابل توجه بوده و لذا از یک طرف باعث افزایش تقاضای دولتی برای ارزی می‌گردد و از طرف دیگر تقاضا برای کالاهای جایگزین داخلی را محدود می‌سازد. با توجه به این امر مشخص است که در صورت تغییر نرخ بودجه‌ای دلار و افزایش آن از مرز ۱۷۵۰ ریال فعلی قدمی در جهت اصلاح امور بر خواهیم داشت.

**ثالثاً،** نرخ ارز در سالهای اخیر یکی از علل ناشی است که باعث کند یا تند شدن آثار تورمی ناشی از «انتظارات» روانی در جامعه می‌گردد. لذا تثبیت و یا حتی پایین آوردن محدود نرخ آزاد ارز می‌تواند از این نظر آثار مثبتی در مجموعه عملکرد اقتصادی جامعه ایجاد کند.

با توجه به نکات فوق، پیشنهاد زیر در جهت خطوط کلی سیاست ارزی کشور در سال ۱۳۷۵ ارائه می‌گردد:

۱- افزایش نرخ ارز محاسباتی بودجه از رقم ۱۷۵۰ ریال فعلی به حدود ۲۴۰۰ ریال و حذف درآمد حاصل از فروش ارز به قیمت بالاتر. این تعدیل، مجموعه درآمدهای ریالی دولت از محل فروش ارز

حاصل از نفت و گاز کشور را در حدود ۳۷۵۰۰ میلیارد ریال افزایش خواهد داد. این رقم در مقایسه با رقم پیش‌بینی شده فعلی لایحه بودجه حدود ۳۵۰۰ میلیارد ریال افزایش نشان می‌دهد.

۲- قیمت ارز صادراتی کشور در سال ۱۳۷۵ (صادرات غیرنفتی) نیز در همین مبلغ ۲۴۰۰ ریال تثبیت گردد. ولی صادرکنندگان در ازای بازگرداندن ارز صادراتی و در مقابل هر دلار واریز شده به بانکهای کشور مبلغ ۶۰۰ ریال یارانه دریافت نمایند. در صورتی که صادرات غیرنفتی کشور معادل ۳ میلیارد دلار در نظر گرفته شود. یارانه مورد بحث معادل ۱۸۰۰ میلیارد ریال خواهد بود. بنابراین ردیفی تحت عنوان یارانه خرید ارز توسط بانکهای کشور در بودجه سال ۱۳۷۵ اضافه شود و مبلغی حدود ۸۰۰ میلیارد ریال اعتبار برای این ردیف گذارده شود. بقیه یارانه لازم از محل عوارض فروش ارز در بانک تأمین خواهد شد.

۳- هزار میلیارد ریال از اضافه درآمد باقیمانده، در ردیفی جداگانه تحت عنوان بازپرداخت بخشی از بدهی دولت به بانک مرکزی در قانون بودجه ۱۳۷۵ کشور قرار گیرد و شروع جمع‌آوری واقعی نقدینگی جامعه از طریق بازپرداخت بدهی دولت به بانک مرکزی باشد.

۴- هزار و هفتصد میلیارد ریال باقیمانده از اضافه درآمد حاصله به افزایش اعتبارات عمرانی بخشهای حساس و ارزبر کشور و یا افزایش یارانه کالاهای اساسی و یا تلفیقی از این دو مورد اختصاص یابد.

یافت و عوارض از این ارز دریافت نخواهد شد.

۲- ارز مصرف شده در زمینه ورود کالاهای واسطه‌ای صنایع بر اساس معیاری ساده (مثلاً گروههای تعرفه‌ای) درصدهایی را به عنوان عوارض، علاوه بر ۲۴۰۰ ریال خواهد پرداخت. این مبلغ در سال ۱۳۷۵ در حسابهای ذی‌ربط بانکی قرار گرفته مصرف یارانه لازم خرید ارز صادراتی خواهد گردید و یا مسدود گردیده و در سال بعد در بودجه‌های عمرانی هزینه خواهد شد.

۳- ارز مصرف شده برای واردات کالاهای مصرفی نهایی بر اساس معیاری ساده (مثلاً گروههای تعرفه‌ای) درصدهای بالاتری را به عنوان عوارض علاوه بر ۲۴۰۰ ریال مورد بحث خواهد پرداخت، این مبلغ نیز در سال ۱۳۷۵ در حسابهای ذی‌ربط بانکی قرار گرفته مصرف یارانه لازم خرید ارز صادراتی خواهد گردید و یا مسدود گردیده و در سال بعد در بودجه‌های عمرانی هزینه خواهد شد.

بدیهی است که در صورت پذیرش موارد فوق، فقط رئوس عمده سیاست ارزی سال ۱۳۷۵ مشخص می‌گردد. پس از پذیرش احتمالی موارد فوق می‌توان به تدوین مجموعه تفصیلی‌تر این سیاستها پرداخت.

□ □ □

در صورت پذیرش و به کارگیری موارد مزبور، مجموعه سیاستهای ارزی کشور در سال ۱۳۷۵ دارای ویژگیهای زیر خواهد بود:

- کل ارز کشور در حیطه نظارتی دولت معامله خواهد گردید.

- تمامی خرید و فروش ارزی دولت با یک قیمت واحد صورت خواهد گرفت.

- قیمت واحد مورد بحث در شرایط تورمی نسبت به سال قبل کاهش خواهد یافت و علامتی برای اقتصاد در جهت تضعیف انتظارات تورمی خواهد بود.

- صادرکننده با دریافت یارانه صادراتی با درصد معقولی از سود امکان تداوم فعالیت خواهد یافت.

- قیمتهای بودجه‌ای ارز تخصیصی یارانه‌ای نبوده و باعث زیان به تولید داخلی کشور نخواهد شد.

- تخصیص ارز به فعالیتهای مختلف با توجه به افزایش قیمت ارزی بودجه از ۱۷۵۰ ریال به ۲۴۰۰ ریال با رانت کمتر همراه بوده و لذا قدمی در جهت تصحیح خواهد شد.

- اجرای سیاست فوق مستلزم تهیه بودجه ارزی بوده و فرصت کافی از هم‌اکنون تا پایان سال برای تهیه و تصویب این بودجه وجود دارد.

- در بودجه ارزی ذی‌ربط می‌توان در زمینه هزینه‌های ارزی غیربودجه‌ای دولت موارد زیر را ملحوظ نمود:

۱- ارز مصرف شده در زمینه سرمایه‌گذاری با همان نرخ ۲۴۰۰ ریال تخصیص خواهد