

توصیه‌هایی پیرامون «سیاست ارزی» در بودجه ۱۳۷۵^۱

چکیده

در گزارش «توصیه‌هایی پیرامون سیاست ارزی در بودجه ۱۳۷۵»، امکان کاربرد سیاست‌های ارزی مختلف و روش‌گزینش سیاست بهینه ارزی مطرح شد. در این گزارش سناریوی محتمل از نظر تخصیص ارز و برآورد نرخ‌های مورد انتظار برابری ریال ایران به پول‌های خارجی مدنظر قرار گرفت.

مقدمه

مسائل و مشکلاتی که در زمینه بدهکاری‌های خارجی کشور طی یکی دو ساله اخیر مطرح گردیده باعث شده است تا دولت در اوائل سال جاری (۱۳۷۴) مجموعه‌ای از سیاست‌های نسبتاً شدید کنترل ورود و خروج ارز، کنترل تخصیص منابع ارزی به مصارف متعدد و کنترل قیمت کالاها (در بازار داخلی) را به منظور جلوگیری از بحرانی که به صورت تورم شتابان، جامعه را به التهاب شدید کشانیده بود - بکارگیرد. این مجموعه سیاست‌ها در هدف اصلی خود - که مهار تورم مورد بحث بود - توفیق نسبی و قابل توجهی به دست آورد. با این همه، همان‌گونه که از ابتدا نیز روشن بود، این 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 بکارگیری این سیاست‌ها و با توجه به وضعیت قابل پیش‌بینی سایر متغیرهای عمده اقتصادی - اجتماعی کشور در سال آینده، آیا باید 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

۱. این مقاله گزارشی است که در «دفتر مطالعات برنامه و بودجه» در آذرماه ۱۳۷۴ تهیه و با شماره ۱۶۰۱۶۹ در مرکز پژوهش‌ها منتشر گردیده است.

سیاستی مورد اشاره در چارچوب معیارهای ارزیابی مشخص شده را در هر مورد، برآورد کرد و آنگاه براساس مجموعه نتایج حاصله، به اتخاذ سیاست روشنی در این زمینه دست زد. در ذیل، موارد فوق به اختصار و در حد توان اطلاعاتی موجود، بررسی گردیده‌اند.

دامنه سیاست‌های ارزی قابل اتخاذ

وضعیت‌های مختلفی از سیاست ارزی برای سال آینده قابل بحث و بررسی است. این وضعیت‌ها 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:

الف) وضعیت اول

آزادی وسیع در هر دو مقوله فوق (انگیزه خصوصی فردی، مقادیر عرضه و تقاضای کل ارز) در این وضعیت، دولت نه تنها کنترل 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 رانیز 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:

- وضع تعرفه‌های سبک بر ورود کالا به منظور کسب درآمد محدود برای دولت؛
- وضع تعرفه سنگین‌تر در موارد استثنایی که حساسیت‌های سیاسی داخلی یا خارجی ایجاب نماید؛

- ایجاد محدودیت‌های کمی در ورود یا خروج کالا و خدمات از کشور در موارد فوق‌العاده استثنایی و برای تعداد بسیار محدودی از کالاها و خدمات برای دوره‌های کوتاه.

این وضعیت، 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، تحت تحریم آشکار کشورهای مسلط بر تجارت بین‌المللی نباشد
- کشور مورد بررسی در شرایط استثنایی (مانند جنگ) نباشد.

ب) وضعیت دوم

کنترل نسبتاً کامل دولت و حکومت بر بازار ارز از هر دو جهت (حذف عملکرد انگیزه خصوصی، کنترل کامل مقادیر کل عرضه و تقاضای ارز) در این وضعیت، دولت بر اساس تصمیمات ویژه، چگونگی تخصیص ارز به فعالیت‌های مختلف را تعیین و با قیمتی که مناسب تشخیص دهد به اجرا می‌گذارد. نمونه نسبتاً مشخص این وضعیت، مجموعه سیاست‌های ارزی کشور که در سال‌های جنگ تحمیلی به کار گرفته می‌شد، است.

این وضعیت به طور نظری می‌تواند بر اساس تدوین یک الگوی بزرگ و پیچیده برنامه‌ریزی و تخصیص منابع قابل توجه باشد. اما در عمل، هیچگاه امکان استفاده واقعی از این تکنیک؛ برای هیچ کشوری فراهم نبوده نیست. لذا به کارگیری این سیاست‌ها، عملاً به انحراف وسیع تخصیص ارزی از وضعیت بهینه انجامیده و در نهایت جامعه را متضرر ساخته است.

با این همه، در شرایط استثنایی (همانند شرایط اضطراری جنگی، یا شرایط بحران‌های شدید بدهکاری خارجی)، جوامع مختلف به ناچار برای دوره‌ای کوتاه به این مجموعه کنترلی کامل از سیاست‌ها روی می‌آورند تا بحرانی فوری را «هدایت» نمایند و از فروپاشی کامل نظام سیاسی-اقتصادی جامعه جلوگیری نمایند. ولی باید پس از گذر از شرایط بحرانی مورد بحث و تثبیت اوضاع به تدریج از این مجموعه سیاست‌ها خارج شد.

ج) وضعیت سوم

در وضعیت سوم، 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 بحران ارزی جلوگیری نماید و از طرف دیگر، الگوی تخصیص منابع جامعه را به الگوی تخصیص بهینه نزدیک نماید. در این وضعیت دولت می‌کوشد تا با توجه به شرایط خاص قابل پیش‌بینی در زمینه عرضه و تقاضای کل ارز، محدودیت با تشویق‌های 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 شرایطی که مثلاً آزادی

عمل اقتصادی در بازار ارز باعث افزایش شدید تقاضا بر عرضه و در نتیجه موجب افزایش شدید قیمت ارز می‌گردد و این افزایش، برای کل اقتصاد نامطلوب ارزیابی می‌شود، دولت با اتخاذ تصمیمات لازم، تقاضای کل را محدود می‌سازد. مثلاً ورود تعدادی از کالاها را علی‌رغم امکان گسترش فعالیت در بازار سیاه ممنوع می‌کند، بر ورود تعداد دیگری از کالاها و خدمات تعرفه‌های سنگین وضع می‌کند، مشکلات و موانع اداری - مقرراتی ویژه برای ورود تعدادی کالا و خدمات به کشور وضع می‌کند، مالیات‌های قابل توجه از مصرف انواع خاصی از کالاها و خدمات وارداتی دریافت می‌دارد و ... به این صورت، دولت بخشی از تقاضا را از بازار حذف می‌کند. از طرف دیگر مقرراتی در جهت جذب بیش تر ارز به بازار داخلی وضع می‌نماید و می‌کوشد تا عرضه ارز را افزایش دهد. مثلاً قیمت تضمینی سود آوری برای خرید ارز از بخش غیر دولتی تعیین می‌کند، تسهیلات اعتباری ویژه‌ای برای صادر کنندگانی که ارز خود را از طریق نظام بانکی وارد کشور می‌کنند یا به ورود کالاها یا خدمات خاص تعیین شده، تخصیص می‌دهند در نظر می‌گیرد و ...

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

د) وضعیت چهارم

در وضعیت چهارم، می‌توان مجموعه‌ای از سیاست‌های ارزی را تصور کرد که کارکرد انگیزه خصوصی در بازار ارز را حذف می‌نماید و در همین حال، می‌کوشد با استفاده از مکانیسم 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 وضعیت با وضعیت دوم (که وضعیت کنترل کامل بود) در این نکته است که در وضعیت دوم «قیمت محاسباتی ارز» براساس نگرش‌های دولت به مسائل جدای از کل عرضه یا تقاضای ارز تعیین می‌شود، در حالی که در این وضعیت 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 وضعیت (وضعیت چهارم) و وضعیت دوم (کنترل کامل) پیش نمی‌آید. ه) وضعیت‌های دیگر

علاوه بر وضعیت‌های چهارگانه سیاست ارزی فوق، می‌توان از وضعیت‌های متعدد دیگری از سیاست ارزی - که تلفیق خاص از دو یا چند وضعیت 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.

مروری بر آثار عمده اقتصادی سیاست‌های ارزی در دو وضعیت حدی در این گزارش فرصت لازم جهت بررسی آثار اقتصادی به کارگیری تمامی مجموعه‌های ممکن سیاست ارزی در اقتصاد ایران وجود ندارد. به علاوه به نظر می‌رسد که حداقل در مرحله انتخاب خط مشی‌های اصلی سیاست ارزی کشور در سال ۱۳۷۵، نیازی به بررسی جامع تمامی مجموعه‌های ممکن سیاستگذاری نیز وجود ندارد. براین اساس، فقط به بررسی آثار کلی دو وضعیت آزادی کامل و کنترل کامل (دو وضعیت 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 شخصی نگارنده است.

الف) وضعیت اول: آزادی کامل مکانیسم بازار
در جهت ارزیابی به کارگیری آزادی عمل در بازار ارز در سال ۱۳۷۵، نیازمند اطلاعات کافی، حداقل در زمینه‌های زیر می‌باشیم:

- تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۱۳۷۵؛
- الگوی توزیع درآمد کشور در سال ۱۳۷۵؛
- سیاست‌های ویژه دولت در زمینه‌های زیر در سال ۱۳۷۵؛
- بازپرداخت بدهکاری‌های خارجی؛
- تخصیص‌های ارزی «اجتناب ناپذیر» در زمینه‌های غذا، دارو، دفاع، خدمات دیپلماتیک، ...؛
- مقادیر ارز قابل حصول از بخش نفت و گاز در سال ۱۳۷۵؛
- برآورد ارز قابل حصول از صادرات غیر نفتی کشور در سال ۱۳۷۵؛
- برآورد کسش قیمتی ورود ذخایر ارزی بخش غیر دولتی از خارج به داخل کشور در سال ۱۳۷۵؛

- 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 نگارنده قرار گرفته تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت‌های جاری به این شرح است:

سال	مقدار (میلیارد ریال)
۱۳۷۴	۲۰۰/۰۰۰
۱۳۷۵	۳۰۰/۰۰۰

برآوردهای فوق، براساس اطلاعات منتشره تا سال ۱۳۷۳، نرخ تورم قابل پیش‌بینی برای سال جاری و سال آینده صورت گرفته و کاملاً شخصی - تقریبی است. با این همه، به نظر می‌رسد که این پیش‌بینی دقت لازم برای نتیجه‌گیری‌های مورد نظر این گزارش را دارا است. الگوی توزیع درآمد کشور در دهک‌های مختلف برای سال ۱۳۷۵ براساس اطلاعات

سهم در درآمد کل	دهک‌های درآمدی (فقیر به غنی)
۱/۴	۱ (فقیرترین)
۳/۱	۲
۳/۳	۳
۳/۹	۴
۵/۱	۵
۶/۹	۶
۱۰/۲	۷
۱۲/۱	۸
۱۴/۲	۹
۲۹/۸	۱۰
۱۰۰	جمع

موجود تا سال ۱۳۷۲ و براساس روندهای ذی ربط طی سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۵ به شرح زیر برآورد می‌گردد. این برآوردها نیز کاملاً شخصی است و دقت آن، صرفاً در حد آشنایی نگارنده با مسائل تولید و توزیع در کشور است؛
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.

ارز قابل حصول از صادرات غیر نفتی کشور در سال ۱۳۷۵، معادل حداکثر ۳ میلیارد دلار در نظر گرفته می شود. ورود ارز از «ذخایر» ارزی غیر دولتی به کشور در صورت «قیمت مناسب» حداکثر حدود ۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۵ در نظر گرفته می شود.

فرض می شود که دولت در سال آینده عملاً مجبور به انجام حداقل هزینه های ارزی زیر باشد:

بازپرداخت بدهکاری های خارجی	۷	میلیارد دلار
تخصیص بابت غذا و دارو و سایر کالاهای اساسی	۲/۵	میلیارد دلار
تخصیص بابت دفاع و خدمات دیپلماتیک	۱/۵	میلیارد دلار
سرمایه گذاری های زیر بنایی اساسی دولت	۲/۱	میلیارد دلار
سایر هزینه های بسیار ضروری	۱/۰	میلیارد دلار
جمع کل	۱۴/۰	میلیارد دلار

برآوردهای شخصی نگارنده، نشان می دهد که با توجه به تمرکز شدید درآمد در قشرهای غنی جامعه، و نیز وجود اطلاعات وسیع در زمینه کالاها و خدمات مصرفی موجود در کشورهای صنعتی در میان مصرف کنندگان غنی ایرانی، و با توجه به گرایش های ویژه مصرفی در اقلار بالای جامعه و ... بخش قابل توجهی از درآمدهای دهک های هشتم، نهم و دهم درآمدی در صورت آزادی عمل بازار ارز معطوف خرید کالا و خدمت خارجی برای مصرف خواهد شد.

فرض نگارنده بر این است که درصدهای درآمد هر یک از دهک های مزبور - که مصرف کالاهای وارداتی و خدمت خارجی خواهد شد - می تواند به شرح زیر فرض شود:

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

البته نسبت های فوق، فقط برای «مصرف» نیست بلکه خروج ارز برای سایر تقاضاهای این دهک را نیز در بر می گیرد.

با توجه به نکات بالا، محاسبات نشان می دهد که حدود ۲۷ درصد از کل درآمد جامعه در سال ۱۳۷۵ توسط خانوارهای دهک های هشتم، نهم و دهم معطوف تقاضای ارز خواهد گردید. لذا کل تقاضای ارز در این وضعیت در سال آینده معادل ۸۱۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می گردد. از طرف دیگر، چون کل عرضه ارز جامعه بر اساس فرضیات بالا معادل ۲۰ میلیارد

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 و لذا می‌توان در شرایط توزیع نرمال در طی سال قیمت دلار در شهریور ۷۵ را حدود ۱۳۵۰۰ ریال و در اسفند ۷۵ حدود ۲۷۰۰۰ ریال تصور 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 ۲ برابر مبلغ فوق نخواهد بود. لذا نتیجه نهایی اینکه در صورت اتخاذ آزادی عمل اقتصادی در شرایط فعلی اقتصاد، می‌توان پیش‌بینی کرد که قیمت دلار حتی در صورت عدم تزلزل سیاست‌گذاری دولتی، در شهریور آینده به حدود ۲۷۰۰۰ 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 فراوان، 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. البته، به نظر می‌رسد که صادرات غیر نفتی کشور برای دوره‌ای چند ماهه سود آور شود. هر چند تورم شدید داخلی به نحو سربمی، اثر این سودآوری در افزایش صادرات را محدود خواهد کرد. خلاصه اینکه در شرایط فعلی اقتصاد (کشور) به نظر می‌رسد آزاد سازی نسبتاً وسیع بازار دارای آثار زیر باشد:

- افزایش بی سابقه و بسیار شدید قیمت ارز؛
 - ایجاد فرایند شدید تورمی و احتمالاً وضعیت فوق تورمی در جامعه؛
 - تخصیص منابع ارزی جامعه به امور غیر تولیدی؛
 - ایجاد «رانت»‌های قابل توجه در امور غیر تولیدی؛
 - ایجاد رکود و سردرگمی قابل توجه در مجموعه فعالیت‌های صنعتی کشور
- تأکید می‌شود که حتی با تغییر محدود در اطلاعات مطرح شده در بخش اول گزارش تغییر عمده‌ای در نتیجه‌گیری‌های فوق حاصل نخواهد شد و لذا این نتایج تا حد زیادی قابلیت اتکا و اعتماد دارند. مثلاً در صورتی که به جای ۶۰ درصد از درآمد دهک دهیم، فقط ۴۰ درصد از درآمد این دهک معطوف بازار ارز شود، محاسبات نشان خواهد داد که حتی در این وضعیت با لحاظ کردن آثار روانی، قیمت دلار در اسفند ۱۳۷۵ احتمالاً از ۴۰۰۰ ریال که باز هم قیمتی فوق تورمی است پایین‌تر نخواهد بود.

ب) وضعیت 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 شبیه به سال‌های جنگ تحمیلی در بازار ارز را ایجاد خواهد نمود. ولی در اجرا، مسائلی که ایجاد خواهد شد به احتمال فراوان بسیار حادث‌تر از زمان جنگ خواهد بود. به عبارت دیگر، اعمال چنین سیاست‌هایی در شرایط فعلی جامعه، آثار منفی این سیاست‌ها را به شدت افزایش داده و آثار مثبت را نیز محدود خواهد کرد. دلایل این امر آن است که در مرحله به کارگیری این مجموعه سیاست‌ها:

- از نظر زمانی نزدیکتر به سال‌های اولیه انقلاب بوده‌ایم. طبیعی است که در سال‌های اولیه هر انقلاب معمولاً می‌توان به همکاری و مشارکت‌های سازنده بسیار وسیع‌تر مردم در انجام امور تکیه کرد. این مشارکت و همکاری فعالیت 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.

- با توجه به جریان داشتن جنگ تحمیلی، کشور نیاز به اجرای این سیاست‌ها را با سهولت بیش‌تر درک می‌کرد و می‌پذیرفت و با آن همکاری می‌کرد. لذا نمی‌توان انتظار چنین وضعیتی را در شرایط حاضر نیز داشت.

- الگوی توزیع درآمد به مراتب متعادل‌تر از الگوی فعلی بود و لذا مشکلات ایجاد شده می‌توانست محدودتر باشد.

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

- 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 یادآوری این نکات و بدون ورود به بحث‌های فراوان یا محاسبات پیچیده می‌توان گفت که سیاست کامل کنترل ارزی در این مقطع، (هر چند در مهار تورم لحام گسیخته و بحران‌های ذی ربط در جامعه موفق خواهد بود) اما آثار شدیدی در زمینه‌های زیر برای جامعه به بار خواهد آورد:

- فساد شدید در فرایندهای تخصیص ارز

- انحراف شدید از الگوی تخصیص بهینه ارز.

توصیه برای سال ۱۳۷۵

بحث‌های فوق، مؤید این نکته است که نمی‌توان هیچ یک از دو سیاست «آزادی» یا «کنترل» کامل بازار ارز 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» - علی‌رغم مسائل و مشکلات ذی ربط - تهیه و اجرا گردد. باید دقت

داشت که در تهیه و تدوین سیاست ارزی سال آینده نمی‌توان مجموعه‌ای «مطلوب» در اختیار داشت، بلکه باید مجموعه‌ای تدوین نمود و به کار گرفت 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 سال‌های آینده باقی نگذاشته است.

نکته دیگری که باید قبل از توضیح درباره سیاست تلفیقی ارزی پیشنهادی مورد اشاره قرار دهیم، اینکه در تدوین لایحه بودجه ۱۳۷۵ (که تقدیم مجلس نیز گردیده است) مسلماً به تدوین سیاست ارزی کشور در سال ۱۳۷۵ نیز پرداخته شده است (هر چند این سیاست‌ها صریحاً در لایحه بودجه قابل رویت نیست). با این 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 است:

- فروش بخش عمده و اساسی ارز حاصل از بخش‌های نفت و گاز به بانک مرکزی کشور با قیمت ۱۷۵۰ ریال هر دلار (احتمالاً حدود ۱۳/۵ میلیارد دلار با قیمت ۱۷۵۰ ریال)؛
- فروش باقیمانده ارز نفت و گاز (حدود ۱/۵ میلیارد دلار) با قیمت ۳۰۰۰ ریال هر دلار به بانک مرکزی؛

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

- 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 نیست که در سایر موارد سیاست‌های ارزی دولت در سال ۱۳۷۵ چه خواهد بود. به هر حال، نکته این است که مجموعه‌هایی از سیاست‌های ارزی در تدوین لایحه بودجه، مورد نظر دولت نیز بوده است (این مجموعه در اختیار نگارنده نیست و لذا نکات فوق به صورت تلویحی از لایحه بودجه استخراج گردیده است). اکنون سوال این است که با توجه به موارد 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

تخمین زده می شود. معنی این سخن این است که اگر هزینه های 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 در معرض آسیب شدید قرار خواهد گرفت. باید تأکید کرد که در شرایط تحقق فرض های 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 رانت های موجود در اقتصاد کشور، نرخ قابل توجهی نیست.

ثانیاً، با توجه به نرخ برابری قدرت خرید برآورد شده در بند قبل (هر دلار حدوداً معادل ۲۲۵۰ ریال) مشخص است که قیمت دلاری ملحوظ شده در بودجه دارای «یارانه» غیر آشکار است. به عبارت دیگر، هر دلار تخصیص یافته بر اساس نرخ ۱۷۵۰ ریال، حتی بر اساس نرخ برابری قدرت خرید دلار نیز از حدود ۵۰۰ ریال یارانه استفاده می کند (۲۸۷۵ درصد). بدیهی است که در این شرایط، رانت حاصل از استفاده از ارز یارانه ای کشور قابل توجه بوده و لذا از یک طرف باعث افزایش تقاضای دولتی برای ارز می گردد و از طرف دیگر تقاضا برای کالاهای جایگزین داخلی را محدود می سازد. با توجه به این امر مشخص است که در صورت تغییر نرخ بودجه ای دلار و افزایش آن از مرز ۱۷۵۰ ریال فعلی، قدمی در جهت اصلاح امور بر خواهیم داشت.

ثالثاً، نرخ ارز در سال های اخیر یکی از علل اصلی است که باعث کند یا تند شدن آثار تورمی ناشی از «انتظارات» روانی در جامعه می گردد. لذا تثبیت و یا حتی پایین آوردن محدود نرخ آزاد ارز می تواند از این نظر آثار مثبتی در مجموعه عملکرد اقتصادی جامعه ایجاد کند. با توجه به نکات فوق، پیشنهادات زیر در جهت خطوط کلی سیاست ارزی کشور در سال ۱۳۷۵ ارائه می گردد:

- 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 پیش بینی شده فعلی لایحه بودجه حدود ۳۵۰۰ میلیارد ریال افزایش نشان می دهد. پیشنهاد می گردد که این ۳۵۰۰ میلیارد ریال به صورت زیر تخصیص یابد:

- 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

میلیارد ریال خواهد بود. بنابراین ردیفی تحت عنوان پارانه خرید ارز توسط بانک‌های کشور در بودجه سال ۷۵ اضافه و مبلغی حدود ۸۰۰ میلیارد ریال اعتبار برای این ردیف گذارده شود. بقیه پارانه لازم از محل عوارض فروش ارز در بانک تأمین خواهد شد.

- 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 حرکتی برای جمع‌آوری واقعی نقدینگی جامعه از طریق بازپرداخت بدهی دولت به بانک مرکزی باشد.

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

در صورت پذیرش و به کارگیری موارد فوق، 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 قیمت واحد صورت خواهد گرفت؛

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

- صادرکننده با دریافت پارانه صادراتی با درصد معقولی از سود، امکان تداوم فعالیت خواهد یافت؛

- قیمت‌های بودجه‌ای ارز تخصیصی پارانه‌ای 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 خواهد بود.

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

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

- ارز مصرف شده در زمینه سرمایه‌گذاری با همان نرخ ۲۴۰۰ ریال تخصیص خواهد یافت و عوارضی از آن اخذ نخواهد شد؛

- 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 ذی ربط بانکی نگهداری و صرف پارانه لازم جهت خرید ارز صادراتی خواهد گردید و یا بلوکه می‌شود و در سال بعد در بودجه‌های عمرانی هزینه خواهد شد.

- ارزش 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 نگهداری و صرف یارانه برای خرید ارزش صادراتی خواهد گردید و یا بلوکه می‌شود و در سال بعد در بودجه‌های عمرانی هزینه خواهد شد.

بدیهی است در صورت پذیرش این موارد، فقط رنوس عمده سیاست ارزی سال ۱۳۷۵ مشخص می‌گردد و پس از پذیرش احتمالی این موارد، می‌توان به تدوین مجموعه تفصیلی این سیاست‌ها پرداخت.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی