

از دیدگاه صندوق بین المللی پول اقتصاد ایران

هیأت صندوق بین المللی پول از ۱۴ تا ۲۶ ژوئن ۲۰۰۳ در تهران، با مقامات ایرانی مباحث مشاوره فصل چهارم سال ۲۰۰۳ را مورد بحث قرار داد. یافته های مقدماتی هیأت و توصیه های آن به شرح زیر است:
یکم. پیشینه

۱. ایران در چهار سال گذشته در مقایسه با کشورهای دیگر آفریقا و خاور میانه سریع ترین رشدهای اقتصادی را داشته است. در طول سه سال اول برنامه پنج ساله سوم، تولید ناخالص داخلی به طور متوسط ۵/۸ درصد رشد نشان می دهد. به رغم کاهش تولید نفت در دو سال گذشته، رشد سرانه تولید ناخالص داخلی به طور متوسط ۴/۱ درصد بوده و مصرف سرانه به قیمت ثابت ۴/۷ درصد افزایش یافت. زمینه رشد مذکور عبارت بود از باز بودن درهای اقتصاد بر روی سرمایه گذاری و تجارت بین المللی، اصلاحات اقتصادی و ایجاد انگیزه های مالی و پولی. تداوم قیمت بالای نفت و بهبود شرایط اقتصاد کلان بر اعتماد سرمایه گذاران داخلی و خارجی افزود و میزان رشد و سرمایه گذاری را افزایش داد. در واقع، اوضاع اقتصاد کلان نسبت به پنج سال برنامه دوم بهبود پیدا کرد. بدهی خارجی خیلی کمتر شد، حساب جاری خارجی مازاد پیدا کرد، ذخیره های بین المللی افزایش یافت، و صرفه جویی های مالی در صندوق ذخیره ارزی انباشته شد. دوبار عرضه اوراق قرضه دولتی به بازارهای اروپا، با شرایط نسبتاً خوب، نشانه اعتماد سرمایه گذاران خارجی به بهبود پایه های اقتصادی و مسیر اصلاحات اقتصادی است.

۲. با همه این ها، اقتصاد ایران همچنان با دشواری های مهمی روبه رو است: ایجاد اشتغال آن قدر نبوده است که پاسخ افزایش سریع نیروی کار را بدهد؛ تورم بالا و روبه افزایش است، و بخش خصوصی با موانع ساختاری روبرو است. مقامات برای رفع این مشکلات پیچیده تلاش می کنند، اما شتاب اصلاحات به سبب اختلاف های سیاسی و اجتماعی روند ثابتی نداشته است. مهار فشارهای تقاضای داخلی که بر اثر اعمال سیاست های مالی و پولی انبساطی در عرض دو سال گذشته افزایش یافته است و در سال ۲۰۰۲-۳ موجب خیز تورم و تضعیف حساب جاری خارجی شده است، باید مورد چاره اندیشی فوری قرار گیرد.

دوم. رویدادهای ۲۰۰۲/۳ و چشم انداز ۲۰۰۳/۴

۳. رشد در سال های ۲۰۰۲/۳ بالا باقی ماند و پایه وسیعی داشت (۷/۹ درصد بخش غیرنفتی) و سبب آن سرمایه گذاری و فعالیت بخش خصوصی بود. فراین اولیه ای وجود دارد که نرخ رشد اشتغال در ۲۰۰۳/۴ بالا خواهد رفت و برای اولین بار در طول چند سال، نرخ بیکاری کاهش



خواهد یافت. این امر می تواند نشانه افزایش سرعت رشد و تا حدی حاصل طرح های ایجاد اشتغال باشد. تقاضای نیرومند داخلی به افزایش نقدینگی کمک کرد و تورم را سرعت بخشید. نرخ رشد تورم که در ۲۰۰۱/۲، ۱۱/۴ درصد بود، به ۱۵/۸ درصد رسید. مازاد حساب جاری خارجی کاهش یافت، اما بیلان مثبت جریان سرمایه خالص ورودی به کشور، ذخایر رسمی را تا حدی افزایش داد که معادل حدود ۷ ماه واردات سال بعد باشد.

۴. به رغم درآمد کلان نفت و افزایش درآمدهای مالیاتی، تراز مالی سال ۲۰۰۲/۳ به میزان ۱/۷ درصد محصول ناخالص داخلی کسری دارد و این کسری بعد از دو سال مازاد درآمد اتفاق می افتد، و البته کسری غیر نفتی بیشتر بوده و به ۴/۵ درصد محصول ناخالص داخلی رسید. تضعیف اوضاع مالی اساساً انعکاسی از هزینه بودجه ای یکسان سازی نرخ ارز و افزایش سریع مخارج سرمایه ای است. مقامات دست به اقدام فوری زدند تا تخصیص اعتبارات بودجه مصوب را کاهش دهند و مالیات های بیشتری وصول کنند، اما وضعیت کلی مالی کشور همچنان بر فشار خود بر تقاضای داخلی و رشد نقدینگی افزود. یکی از عوامل این وضعیت، برداشت عظیم دولت از منابع مالی بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه بود.

۵. سیاست پولی تأثیر نقدینگی بودجه را علاج نکرد. با اینکه بانک مرکزی وارد عمل شد تا از طریق فروش اوراق مشارکت بانک، نقدینگی اضافی را جمع کند، عرضه نقدینگی به بانک ها را در حدی چشم گیر افزایش داد، و نرخ بازده به رغم افزایش اعتبارات و تورم، ثابت ماند. در نتیجه، حجم عرضه پول (M2) به رشدی ۳۰ درصدی ادامه داد. مقامات، نرخ این رشد را ۲۵ درصد در نظر گرفته بودند. ۶. نرخ واحد ارز تا مارس سال ۲۰۰۳ به طور اسمی ۳ درصد نسبت به دلار آمریکا کاهش یافت، اما نرخ واقعی ارز ۷ درصد افزایش یافت. مقامات به شعبه های خارجی بانک های ایرانی اجازه دادند تا وارد بازارهای خارجی شوند و معاملات جاری و برخی معاملات سرمایه ای انجام دهند. دسترسی شعبه ها به بازار ارزی، دسترسی به ارز را افزایش داد و نرخ ارز را در بازارهای داخلی و خارجی به یکدیگر نزدیک کرد. ۷. چشم انداز ۲۰۰۳/۴ مساعد به نظر می رسد. به رغم بی ثباتی منطقه، انتظار می رود که سرمایه گذاری و رشد چند سال گذشته در ۲۰۰۳/۴ نیز ادامه یابد. عوامل این خوش بینی عبارت است از: اصلاحات اقتصادی، شرایط نسبتاً خوب بازار نفت، و رشد مداوم تقاضای داخلی. رشد واقعی محصول ناخالص داخلی ۶/۵ درصد پیش بینی می شود که انعکاسی از افزایش تولید نفت و رشد فعالیت های غیر نفتی (۶/۲ درصد) است، که البته سرعت آن از سال پیش کندتر است. بودجه مصوب دولت وضع انبساطی سال پیش را حفظ می کند، اما اگر دولت با کمبود درآمد مواجه شود، انتظار می رود که در طول سال از مخارج خود بکاهد. اگر تقاضای داخلی کنترل نشود، بر اثر فشارهای تورم بیشتر خواهد شد. تراز حساب جاری خارجی برای نخستین بار در طول ۵ سال کسری اندک نشان خواهد داد که اساساً انعکاسی از افزایش واردات خواهد بود، اما این کسری با مازاد حساب سرمایه ای جبران خواهد شد که از انباشت حدود دو میلیارد ذخایر

سرمایه ای بین المللی حاصل می شود. مخاطراتی که این چشم انداز را تهدید می کند با توجه به بلا تکلیفی ابعاد و زمان بندی انجام اصلاحات مالی و پولی، کماکان افزایش شتاب تورم است. همچنین، اوضاع کلی کشور در برابر کاهش یا افزایش قیمت نفت و تحولات منطقه حساس است. برای سال ۲۰۰۳/۴ بر اساس سیاست های جاری، پیش بینی های مربوط به اقتصاد کلان را با نمودار نشان داده ایم (جدول ۱-۵، اصل گزارش).

سوم. سیاست های بسیار کوتاه مدت

۸. گفتگو های مربوط به سیاست ها، حول نیاز به نرخ رشد بالا و ایجاد اشتغال، در فضای ثبات مالی در زیر چتر اصلاحات ساختاری بلند پروازانه، دور می زند. به خصوص هیأت نگران است که مخارج هنگفت دولت که با برداشت از درآمدهای نفتی صورت می گیرد، فشار تقاضای داخلی را بالا برد و بر شتاب و سرعت تورم و آسیب پذیری در قبال کاهش قیمت نفت بیفزاید.

نظر هیأت این است که در این مرحله از چرخه اقتصاد امروز ایران که قیمت نفت بالاست و ورود سرمایه در حال افزایش است، و تورم دور رقی است، دولت باید مازاد مالی داشته باشد، و اصلاحات ساختاری را شتاب بخشد تا رشد پایداری به اتکای بخش خصوصی تحقق یابد و بیکاری کاهش یابد.

۹. هیأت هم در دغدغه ایجاد اشتغال با مقامات شریک است، اما این هدف از راه اصلاحات ساختاری از جمله اصلاح ساختاری در بازار کار بهتر تحقق می یابد. در این زمینه گفتنی است که در سال های اخیر بیشتر مشاغل ایجاد شده توسط بخش خصوصی انجام شده است. سیاست های انبساطی مالی و پولی درمان های موقتی است که در میان مدت خطرات بالقوه ای دارد مانند افزایش نرخ ارز و تورم قیمت ها و دارایی ها. خوشبختانه در مورد ایران، محدود ساختن مخارج دولتی ممکن است آثار نامطلوب کمی بر رشد داشته باشد، چون بخش خصوصی به اصلاحات اقتصادی واکنش نیرومندی نشان می دهد.

۱۰. هیأت از قصد دولت برای کاهش مخارج خود در بقیه ماه های سال جاری، به سبب کسری مالی و درآمدی و سرمایه ای که در انتظار است، استقبال می کند. فراتر از نیاز به جبران این کسری ها، مخارج دولت باید با نیاز به کاهش فشار تقاضای داخلی هماهنگ شود و آن گونه عمل شود که رشد نقدینگی مهار گردد. اعضای هیأت توصیه می کنند که کسری بودجه که اکنون ۲/۲ درصد محصول ناخالص داخلی برآورد شده است، به ۱/۴ درصد پایین آورده شود. این کار اساساً با کاهش هزینه ها ممکن خواهد بود.

۱۱. هیأت مقامات را تشویق می کند که برنامه میان مدت خود برای بازنگری در یارانه ها را اجرا کنند و به خصوص قیمت های انرژی را مشمول تجدید نظر قرار دهند و طرحی ارائه کنند که در حمایت از تهی دستان باشد و کارایی بیشتری داشته باشد. از این نظر، تعدیل اخیر قیمت های بنزین و کالاهای اساسی دیگر گامی است که در جهت صحیح برداشته شده است. همچنین، ذکر هزینه ضمنی این یارانه ها در سند بودجه (معادل ۱۰ درصد محصول ناخالص داخلی) گواهی است بر عزم مقامات در اصلاح یارانه های قیمت انرژی و افزایش شفافیت مالی.

۱۲. سیاست پولی، در لوای انضباط مالی، باید بر مهار و یا کاهش تورم متمرکز باشد. رشد سریع نقدینگی در عرض دو سال گذشته، با ثبات اقتصاد کلان در تعارض است، و هم اکنون نشانه هایی در دست است که نرخ تورم در حال افزایش است و همه در انتظار آن هستند. تجربه بین المللی نشان می دهد که وقتی انتظار تورم در کشوری لانه کرد، کاهش رشد نقدینگی باید نسبتاً عظیم باشد تا در نظر مردم نسبت به تورم تعدیلی ایجاد شود. به نظر هیأت، کند ساختن تورم ایجاب می کند که رشد سالانه پایه پولی تا حدود ۲۰ درصد کاهش داده شود. این امر وقتی شدنی است که بانک مرکزی در به کار گیری ابزارهای سیاست پولی استقلال بیشتری داشته باشد و بتواند به گاه ضرورت، انعطاف نشان دهد؛ از این رو به نظر نمی رسد که هیچ کدام در اختیار بانک مرکزی باشد. توانایی بانک مرکزی در تعدیل نقدینگی در بخش مالی با فروش اوراق مشارکت، محدودیت دارد. زیرا نرخ بازده این نوع اوراق را کنترل نمی کند. به علاوه، انعطاف ناپذیری در تعیین نرخ بازده، انتقال تغییر شرایط نقدینگی را به گیرندگان وام های خرد محدود می سازد. با این که گام هایی برداشته شده است که موانع کاهش یابد، انعطاف پذیری بیشتری به سیاست گذاری و اتکای بیشتری به نیروهای بازار لازم است تا هدف های پولی تحقق یابد.

۱۳. هیأت مخصوصاً اعتقاد دارد که علاوه بر تعدیل های مالی یاد شده، اتخاذ سیاست های زیر به تحقق هدف های مقامات در کاهش رشد نقدینگی و تورم در ۲۰۰۳/۴ کمک می کند:

- بانک مرکزی باید ۱۰ هزار میلیارد ریال نقدینگی اضافی را جمع کند: از طریق انتشار اوراق مشارکت و حراج سپرده های موجود در بانک مرکزی. به بانک مرکزی باید اختیار بیشتری داده شود که نرخ بازده این ابزارها را تعیین کند.

- حداقل نرخ بازده نظام بانکی باید پیوسته در حال بازنگری باشد، و اگر سرعت رشد اعتبارات کند نشود، باید

نرخ بالا برده شود.

• مقامات را تشویق کنیم که مقدمات عرضه اوراق مشارکت خود را به بازار ثانویه فراهم کنند و در بازار اولیه اوراق را به حراج بگذارند تا نرخ بازده معیار benchmark را به دست آورند.

• تصمیم اخیر مبنی بر اعطای اختیارات بیشتر به بانک های دولتی که نرخ بازده و تخصیص اعتبارات را تعیین کنند، گامی در مسیر درستی است که برداشته می شود و لازم است که با گام های بعدی در همین زمینه دنبال شود.

۱۴. از هنگام یکسان شدن نرخ ارز، بازار ارز آرام بوده است و نظام ارزی شناور کنترل شده مناسب عمل می کند. نرخ واقعی ارز به سبب تفاوت عظیم نرخ تورم بین ایران و کشورهای طرف داد و ستد افزایش یافته، اما رشد صادرات غیر نفتی وضع رقابتی نگران کننده ای ایجاد نکرده است. با این همه، چشم انداز شتاب تورم، مدیریت نرخ ارز را با چالشی جدی روبرو می سازد که می تواند در میان مدت توان رقابت را از ایران بگیرد. برای بانک مرکزی دشوار خواهد بود که جلوی افزایش واقعی آن را بگیرد، به خصوص اگر سیاست های مالی و پولی انبساطی باشد. به علاوه، هیأت معتقد است که در شرایط امروز ایران، توانایی رقابت از راه اصلاحات ساختاری به دست می آید.

۱۵. مهم این است که سیاست های مالی و پولی با هدف کاهش تورم تنظیم شود، و تعهد مقامات به تحقق رقم رشد نقدینگی هدف آن قدر معتبر باشد که تورم را دامن نزند. همچنین، مدیریت نرخ ارز می باید نوسان نرخ ارز را با شرایط بازار اجازه دهد، و این گونه نباشد که این نرخ با توجه به عوامل سیاست مالی دولت تعیین شود.

۱۶. هیأت از علاقه مداوم مقامات به پذیرش تعهدات بندهای ۲ (الف) و ۳ ماده ۸ توافق نامه صندوق بین المللی پول استقبال می کند. در این مورد، گفتگوهای بیشتری درباره مقررات ارزی یا اقداماتی که ممکن است با تعهدات ماده ۸ ناسازگار باشد، با مقامات انجام شده است. چند مورد حل شده است و پیش بینی می شود که موارد باقی مانده هم بعد از بازنگری اسناد تغییرات اخیر در مقررات مربوطه ایران توسط صندوق بین المللی پول، حل شود.

چهارم. اصلاحات ساختاری میان مدت و چشم انداز

۱۷. هیأت از برنامه اصلاحات ساختاری دولت در برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی جاری استقبال می کند. در آزادسازی رژیم تجاری ایرانی پیشرفت پایداری حاصل شده است. تصمیمات اخیر عبارت اند از: ادغام حقوق گمرکی و عوارض دیگر بر روی کالاهای وارداتی در یک تعرفه یکسان گمرکی، کاهش سریع تعداد موارد سود بازرگانی، تعرفه ای

کردن مستمر موانع غیر تعرفه ای و کاهش چشمگیر این موانع. قصد مقامات در ایجاد تسهیلات بیشتر تجاری در سال های باقی مانده برنامه پنج ساله سوم کار مناسبی است و تلاش ها در این زمینه باید به منظور حذف تمامی موانع تعرفه ای باقی مانده و کاهش تعداد تعرفه ها و نرخ های حداکثر و متوسط باشد. همزمان، باید کوشش شود تشریفات اداری و گمرکی کم تر شود.

۱۸. کوشش های بیشتر برای افزایش اعتبار مدیریت بودجه باید این هدف را تامین کند که پیش بینی درآمدها و هزینه ها به قدر کافی دقیق و با چارچوب سیاست اقتصاد کلان همخوانی داشته باشد تا در شرایط رویارویی با کاهش درآمدها، مخارج بالقوه و به کرات به نحو مخربی بازنگری نشوند. هیأت توصیه می کند که چارچوب مالی میان مدتی تهیه شود که بر اساس آن پس اندازهایی برای نسل های آینده ایجاد شود و نوسان های قیمت نفت را خنثی سازد. نخستین گام مقامات در این جهت ایجاب می کند که هدف های صندوق ذخیره ارزی را رها نکنند تا تکان های ناشی از نوسان های شدید قیمت نفت گرفته شود.

۱۹. اصلاحات پرداخته شده به منظور افزایش کارایی و ثبات بخش مالی برای توسعه اقتصاد ایران ضروری است. هیأت از اجرای اصلاحات توصیه شده در برنامه ارزیابی سال ۲۰۰۰ بخش مالی خوشنود است. آن چه به خصوص در این زمینه گفتنی است عبارتند از: تأسیس بانک های غیر دولتی، و اصلاحاتی که به منظور وضع مقررات بانکی مبتنی بر ریسک و نظارت بر کار بانک ها در دست اقدام است. کارهای مقدماتی به منظور اصلاح و مدرنیزه کردن نظام پرداخت ها و تدوین مقررات بازار سرمایه نیز در دست اقدام است که البته هنوز در مرحله ابتدایی تر هستند. هیأت، تصویب مقررات ضد پول شویی و مبارزه با تأمین مالی برای تروریست ها را تحسین می کند و توصیه می نماید که قوانین مربوط به آنها وضع شود. انتظار داریم که در سال آینده در همه این زمینه ها پیشرفت حاصل شود. هیأت، آسیب پذیری های احتمالی ناشی از درگیر شدن بانک های ایرانی در بازارهای ارزی خارجی را مورد بحث قرار داد و در این زمینه پیشنهاد کمک فنی ارائه کرد.

۲۰. اصلاحات میان مدت دیگری نیز در مراحل مختلف تهیه هستند، مانند مالیات بر ارزش افزوده، اصلاح پارانه های انرژی، و اصلاح بازار کار. هیأت، مقامات را تشویق می نماید که در تهیه مقدمات این اصلاحات شتاب کنند، از جمله نظام تأمین اجتماعی مناسبی طراحی کنند و به آن عمل نمایند که خانوارهای تهی دست را در بر گیرد.

۲۱. هیأت، چشم اندازهای میان مدت (۲۰۰۴/۵-)





استانداردها و مقررات بودجه نویسی. به علاوه، بودجه پوشش وسیع تری یافته و برای اولین بار است که یارانه های انرژی را در سند بودجه می بینیم. هیأت، مقامات را تشویق می کند که روزه روز بر شفافیت امور بیفزایند، به ویژه از راه یکپارچه ساختن حساب های صندوق ذخیره ارزی، تأمین اجتماعی، و صندوق بازنشستگی با عملیات دولت مرکزی. همچنین توصیه می شود اطلاعات مربوط به ذخایر بین المللی به طور مرتب انتشار یابد. هیأت از قصد مقامات در انتشار گزارش های بند ۴ سال ۲۰۰۳ استقبال می نماید.

۲۴. هیأت اطلاع داد که صندوق بین المللی پول، مایل به ادامه کمک های فنی خویش در همه زمینه هاست. به زودی گروه کمک فنی به تهران می آید تا اجرای مالیات بر ارزش افزوده و سایر امور مالیاتی را دنبال کند. مقامات مجدداً به دریافت کمک فنی از صندوق بین المللی پول در امور خزانه و مدیریت نقدینگی ابراز علاقه کرده اند.

۲۵. هیأت از مهمان نوازی و کمک مقامات که اقامت آن را در تهران مؤثر و لذت بخش ساخت ابراز امتنان می نماید.

* فصل چهارم موافقتنامه صندوق بین المللی پول اشاره به تعهداتی دارد که کشورهای عضو در زمینه نظام ارزی بر عهده دارند. این اصول در چهار بخش تعهدات عمومی اعضا، ترتیبات عمومی ارزی، نظارت بر ترتیبات ارزی، ارزش های اسمی و پول های ملی در حوزه هر یک از کشورهای عضو ارائه شده است. صندوق بین المللی پول به منظور اطمینان از تحقق موارد فصل چهارم موافقتنامه و ایفای تعهدات این فصل از سوی هر یک از کشورهای عضو، هیئت هایی به این کشورها ارسال می کند. گزارش حاضر، گزارش مقدماتی هیئت اعزامی صندوق بین المللی پول در این زمینه در مورد وضعیت اقتصاد ایران است.

۲۰۰۸/۹) اقتصاد ایران بر پایه سناریوی کاهش تدریجی قیمت نفت، کاهش تنش های منطقه ای، و شتاب نسبتاً ملایم اجرای اصلاحات ساختاری یاد شده را با مقامات در میان گذاشت. در چنین سناریویی، رشد تولید ناخالص داخلی واقعی می تواند حدود ۵ درصد باشد؛ سطح بیکاری بالا خواهد ماند؛ و آسیب پذیری خارجی افزایش خواهد یافت. اما اگر اجرای اصلاحات ساختاری سریع تر انجام شود، و به موازات آن اقتصاد کلان از مدیریت سالم تری برخوردار گردد چشم انداز اقتصادی میان مدت کشور بهتر خواهد شد. اما این سناریوها صرفاً مورد اشاره قرار گرفته و دستخوش احتمالات بسیار زیادی خواهد بود.

پنجم. مسایل دیگر

۲۲. بهبود نظام اطلاعات آماری ایران ادامه یافته و هیأت خوشحال است که می بیند در راستای توصیه های سال ۱۹۹۹ صندوق بین المللی پول پیشرفت حاصل شده است. می بینیم که گذار به روش حساب های ملی سال ۱۹۹۳ در مارس ۲۰۰۳ تکمیل شد و بانک مرکزی هم اکنون آمارهای سه ماهه محصول ناخالص داخلی برای سال ۲۰۰۲/۳ تهیه کرده و پوشش اطلاعات مالی در بودجه بیشتر شده است. کارهای بیشتری باید انجام شود، از جمله آمارهای پولی و بانکی، اطلاعات مربوط به بازار کار، و ایجاد هماهنگی بین بانک مرکزی و مرکز آمار ایران.

۲۳. جای خوشحالی است که در زمینه شفافیت، پیشرفت شایانی حاصل شده است. گام هایی که برداشته شده عبارتند از: انتشار همه گزارش های صندوق بین المللی پول درباره مشاوره فصل چهار ۲۰۰۲، و گزارش درباره رعایت