

اقتصاد ایران بعد از انقلاب

ارزیابی جوانب اقتصادی

برنامه پنج ساله

م.ر. قاسمی - گروه مترجمین نشریه

چکیده مطلب از شماره گذشته: نویسنده ابتدا اهداف برنامه پنج ساله، اصلاحات لازم جهت دستیابی به این اهداف و نقش منابع داخلی و خارجی در اجرای این برنامه را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است. و در بخشهای بعدی، به عوامل افول یا رشد بخشهای مختلف اقتصادی (صنعت، کشاورزی و...) اشاره نموده. در مورد بخش پولی و اعتباری، نظر نویسنده آن بود که عامل اصلی افزایش پایه پولی و نقدینگی کشور، نظام بانکداری بوده است. زیرا کسر بودجه دولت تنها از طریق این سیستم جبران می شده است. ضعفهای دیگری نیز در این بخش وجود دارد که عامل آن مورد بررسی قرار گرفته است. در زمینه تجارت خارجی قبل از همه هواید نفت عنوان گردیده، و یادآوری شده است بحران خلیج فارس (جنگ متحدین علیه عراق) در آمد بسیاری را نصیب ایران کرد. این موضوع در این شماره پی گرفته می شود.

ایران به عنوان یک کشور فقیر وجود دارد، شهرت این کشور به محلی که سرمایه گذاری در آن مخاطرات زیادی دارد، شکاکیت مسئولان ایرانی به فعالیتهای اقتصادی خصوصی از جمله موانع جذب سرمایه مالی خارجی هستند. موانع دیگر، نظیر ابهام «قانون سرمایه گذاری خارجی» سال ۱۳۲۳ با توجه به مفاد قانون اساسی جدید، وجود یک نظام ارزی چندنرخه بسیار پیچیده، فقدان نیروی انسانی ماهر، و ضعف بخش خصوصی ای که در زمینه صنعت فعالیت دارد، و تمرکز بخش خصوصی حول فعالیتهای تجاری سنتی نیز موجب می شوند که ایران برای سرمایه گذاران خارجی جذابیت نداشته باشد.

تورم

ایران برای تبدیل یک اقتصاد جنگزده و بسیار

و نرخ بازار آزاد همچنان برقرار بودند. تطورات اخیر در بازار نفت، چنانچه حفظ شوند، می توانند حجم سرمایه مالی خارجی مورد نیاز برنامه را که به وسیله طراحان در نظر گرفته شده، کاهش دهند. اما اگر کمبود ارز، خواه به علت وقوع رویدادهای پیش بینی نشده و خواه به علت افزایش واردات به میزانی بالاتر از هدف محدود برنامه، تاخاتمه دوره برنامه دوام یابد، دسترسی به سرمایه مالی خارجی در گرو موفقیت روند عادی سازی وضع اقتصاد داخلی و ظهور شرایط داخلی لازم برای جذب مقدار سرمایه مالی مورد نظر خواهد بود. این امر مستلزم بهبود مشخص قوانین، مقررات اداری، و تنظیم امور خواهد بود. در حال حاضر، سرمایه مالی به علت رقابت و امکانات پرسود دیگر مناطق جهان، خاصه اروپای شرقی و مرکزی که به ویژه برای سرمایه گذاران خارجی جذاب هستند، دارد کمیاب می شود. تصویری که از

... دو نرخ خاص وجود داشتند که در مورد صادرات غیر نفتی بکار می رفتند (یکی از این نرخها برای معاملاتی در نظر گرفته شده بود که عواید آنها ارز قابل تسعیر بود و دیگری برای معاملاتی که عواید آنها در چهار چوب مقررات پرداخت ارز قرار می گرفت). به اضافه یک نرخ ترجیحی و یک نرخ رقابتی که در مورد واردات به کار می رفت. یک نرخ خدماتی ویژه که برای برخی از اقلام مورد استفاده قرار می گرفت، یک نرخ مداخله که به وسیله نظام بانکی برای مداخله در بازار آزاد مورد استفاده قرار می گرفت و یک نرخ بازار آزاد که سایر معاملات مطابق با آن انجام می شدند. پس از بهمن ماه ۱۳۷۰، یک نرخ رقابتی جدید جانشین نرخهای ترجیحی و رقابتی قبلی شد. یک نرخ شناور برقرار گشت و شرایطی که برای افراد صادر کننده کالاهای غیر نفتی در نظر گرفته شده بود تسهیل گردید. اما نرخ پایه دولتی

ناکار آمد به اقتصادی شکوفا و واجد رشدی با دوام، که مردم سختکوش آن، الحوق مستحق و سزاوار آنند، باید با مصافهای زیادی روبرو شود. توفیق این دگرگونی و موفقیت جهتگیریهای مجدد و اصطلاحات لازم، درگرو مهار تورم است. در این رابطه، برنامه پیش بینی می کند که نرخ تورم تا خاتمه دوره برنامه به ۸/۹ درصد تقلیل یابد.

در دهه ۱۳۶۰، وقتی ناموزونیهای اقتصادی بعد از انقلاب، به بدترین وجهی رشد یافتند، قیمتها شدیداً افزایش پیدا کردند. سپس فشارهای تورم زای جنگ نیز اضافه شد. برای پاسخگویی به این وضعیت، سیاستگزاران ایرانی به جای ایجاد تغییرات مؤثرتر اما دشوار، در زمینه سیاست مدیریت تقاضا و معیارهای ساختاری، راه حل آسان و پیش پا افتاده کنترل قیمت کالاهای اساسی، پرداخت سوبسید برای این کالاهای و سرخ گذاری برای مواد غذایی و دیگر مایحتاج عمده را انتخاب کردند. کنترل و نرخ گذاری به واسطه بهبود وضع عرضه داخلی کالاهای و خدمات و دسترسی بیشتری واردات تقویت شد، و در سال ۱۳۶۴/۶۵ منجر به افزایش معتدل شاخص قیمت مصرف کننده به میزان ۴ درصد گشت.^{۲۳}

اما، یکسال بعد، به علت تأثیر لطمات ناشی از تحریمهای اقتصادی و تشدید منازعه ایران و عراق، تورم تا میزان ۲۱ درصد جهش پیدا کرد. افزایش قیمتها در طی سالهای ۱۳۶۶/۶۷ و ۱۳۶۷/۶۸ ادامه یافت. آمارهای رسمی نشان دادند که تورم در دو سال مذکور به ترتیب ۲۸ درصد و ۲۹ درصد رشد داشته است.^{۲۴}

زمانی که نرخ رشد حجم پول از ۲۲/۹ درصد در سال ۱۳۶۷/۶۸ به ۱۸/۵ درصد در سال ۱۳۶۸/۶۹ رسیده نرخ افزایش تورم به ۱۷/۴ درصد تقلیل یافت. در حالی که این نرخ برای سه سال قبل به طور متوسط بالغ بر ۲۷ درصد بود.^{۲۵}

ترکیب کاهش عرضه ناشی از تنگنایهای عوامل تولید، فشار تقاضا، ناکار آمدی گسترده در نظام توزیع، نوسانات عواید نفت، لطمات ناشی از تحریمهای اقتصادی و جنگ تحمیلی منجر به آن شدند که میزان تورم در ایران نسبت به دهه قبل بیشتر شود. اما از میان این عوامل، فشار تقاضا که برخاسته از مکانیزمهای تأمین وجوه مالی بودجه است، باید به عنوان عامل اصلی دخیل در افزایش تورم قلمداد شود. در حالی که خالص داراییهای خارجی، بانک مرکزی بدون تغییر ماند، سیاست پولی ای که در اثنای دهه ۱۳۶۰ تعقیب شد و هدفش عمدتاً کنترل اعتبارات بخش خصوصی و استفاده از ذخایر بود، برای تقلیل تورم شدید ناشی از کسریهای مالی، به اندازه کافی گسترده و قدرتمند نبود.

در چنین شرایطی، تحقق هدف برنامه مبنی بر نرخ تورم ۸/۹ درصدی در سال ۱۳۷۳، وابسته به توفیق در زمینه تقلیل کسری مالی و محدود کردن رشد نقدینگی است. به نظر نمی رسد که استفاده از سیاستهای مالی محدود و سیاستهای پولی محتاطانه بتوانند به حذف کسری مالی و کاهش نرخ رشد نقدینگی تا میزان ۳/۵ درصد در سال ۱۳۷۳ کمک کنند. چرا که هیچ گواهی دال بر اصلاحات مالی، اتخاذ معیارهایی برای صرفه جویی در هزینه ها، یا عدم تمایل به استفاده از نظام بانکی برای تأمین کسری بودجه، وجود ندارد.

یک مسئله واجد اهمیت دیگر، از نقطه نظر کنترل و تنظیم گسترده قیمتها که قبلاً به مرحله اجرای اجراء آمده، این است که آیا نرخ تورم بینحی مناسبی اندازه گیری شده است. گرچه شاخص قیمت مصرف کننده هم بر اساس قیمتهای دولتی و هم بر اساس قیمتهای بازار آزاد محاسبه شده، اما

رکود فعلی عواید مالیاتی و نسبت پایین (و در حال نزول) مالیاتها به تولید ناخالص داخلی، معضلات جدی بخش مالی اقتصاد ایران را تشکیل می دهند.

عواید نفت در گذشته، تا اندازه زیادی فشارهای وارد آمده بر دولت را در جهت دست زدن به اصلاحات ساختاری لازم تقلیل داده و توسعه منابع جایگزین عواید نفتی را به تعویق انداخته و موجب بنیاد واحدهای اقتصادی ناکار آمد شده است.

سهام معین هر یک از آنها در شاخص، روش مورد استفاده برای جمع آوری اطلاعات و درجه شمول شاخص، مسائل قابل تأملی را در دوره بعد از انقلاب تشکیل می داده اند. ایران در تعیین شاخص قیمت مصرف کننده که بر اساس نمونه گیری ماهانه از قیمت ۴۰۰ قلم جنس در ۷۸ شهر محاسبه می شوند، ۵۰ سال تجربه داشته است. اما شاخص در محیطی عمل می کند که در آن قیمتهای دولتی و بازار آزاد همزیستی دارند. این پدیده ای مختص به دوران بعد از انقلاب است که بانک مرکزی - مسئول رسمی محاسبه شاخص - تجربه چندان در رابطه با آن ندارد. در حال حاضر، سه نوع قیمت وجود دارد: نخست قیمتهای دولتی که توسط دولت کنترل می شوند و برای کالای مصرفی عمده در نظر

گرفته شده اند، که سطح قیمت آنها در سراسر کشور یکسان است، دوم، ترکیب موقتی از قیمتهای دولتی و بازار، سوم، قیمت کالاهای و خدمات در بازار آزاد گرچه تعریف و درجه مشمول مقولات اول و سوم واضح اند، اما کسانی که مسئول گردآوری اطلاعات مربوط به قیمتها در نقاط مختلف کشور هستند، مجبور می شوند که سهم هزینه های مصرف کننده در بازارهای دولتی و آزاد هر شهر را خود تشخیص دهند. معیارهایی که برای تعیین شاخص قیمت ماهانه مورد استفاده قرار می گیرند، معضل دیگری را تشکیل می دهند. این معیارها اغلب سهم واقعی هزینه های مصرف کننده را در قیمت اعلام مختلف به اندازه کافی منعکس نمی کنند. برای نمونه، فرض می شود که سهم هزینه های مصرف کننده در قیمت مسکن هنوز در همان سطح غیر واقع بنیانه ۱۵ درصدی سال ۱۳۶۱ قرار دارد، که سطح پایه قلمداد می گردد. در ایران بیش از یک سوم خانواده های شهری مسکن اجاره ای دارند، و شاخص قیمت مسکن، مقدار پول بسیار زیادی را که مستاجرین مجبورند به صورت ودیعه به مؤجر بدهند به حساب نمی آورد. این ودیعه ها که بین ۱۵ برابر تا ۲۰ برابر اجاره بهای ماهانه هستند، میزان (واقعی) اجاره بها را افزایش می دهند. عوامل فوق حاکی از آنست که نرخهای رسمی و منتشر شده تورم، فشارهای تورمی موجود در اقتصاد را به اندازه کافی نمایش نمی دهند.

نتیجه گیری

لطمات مالی سنگین جنگ باعراق برجگونی عملکرد اقتصاد ایران تأثیر نهاد و ایجاد تغییراتی را در اقتصاد کشور الزام آور ساخت. در این شرایط، مبادرت به اصلاحات اقتصادی، به وظیفه خطیری میدل گشت. قطع منازعات ایران و عراق در سال ۱۳۶۷ و نیاز به بازسازی اقتصاد کشور موجب تصویب «نخستین برنامه پنج ساله» در بهمن ماه ۱۳۶۸ شد.

اگر برنامه را در متن تحولات و گرایشات اقتصادی دوره های قبل و بعد از انقلاب قرار دهیم و راجع به آن قضاوت کنیم، در می یابیم که اهداف آن بسیار جاه طلبانه و غیر واقع بنیانه هستند. حتی دشوار است که برنامه را به منزله طلیعه رشد اقتصادی بادوام قلمداد کنیم. با توجه به تجربه گذشته، به سختی می توان به هدف برنامه مبنی بر تورم ۸/۹ درصدی تا سال ۱۳۷۳ دست یافت، مگر آنکه کنترل دولت بر قیمتها شدیدتر شود. اما، مهار تورم از طریق کنترل قیمتها، سیاست درستی در سطح کلان اقتصادی نیست. مؤثرترین راه مهار تورم، تقلیل رشد کسری مالی شدید و تغییر طریقه تأمین وجوه مالی این کسری است. تقلیل و



یک دوره میان مدت دارد. مهم‌تر از آن، توانایی سیاست‌گذاران ایرانی در زمینه استفاده کارآمد و مولد از این عواید و آماده شدن برای دوره بعدی جهش قیمت نفت است.

تحقق اهداف برنامه همچنین بستگی به نقش بخش خصوصی در اقتصاد دارد. متأسفانه، عدم قطعیت (در سیاست‌های اقتصادی) مانع از مشارکت بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی می‌شود. به علاوه اهداف بجای طلبانه برنامه در زمینه رشد اقتصادی متحقق نخواهد شد، مگر آنکه کارآمدی تخصیص منابع از طریق اجرای اصلاحات ساختاری دشوار اما ضروری، افزایش یابد. براساس تجارب گذشته، می‌توان چنین قضاوت

حذف تدریجی تنگناهای تولیدی فرا روی عرضه، به‌علاوه یک محیط کلان اقتصادی با ثبات، شکوفا و مطلوب که به وسیله اصلاحات ساختاری حاصل شده، برای نیل به رشدی بادوام به‌همراه تورمی پایین، اساسی هستند.

رکورد فعلی عواید مالیاتی، و نسبت پایین و درحال نزول مالیاتها به تولید ناخالص مالی، معضل دیگر را تشکیل می‌دهد. با وجود درآمدهای بادآورده نفتی که حاصل «بحران خلیج فارس» و دسترسی به بازار خارجی ارز بود، سیاست‌گذاران ایرانی اگر عواید مالیاتی را افزایش ندهند و بارآوری هزینه‌های دولتی را ارتقاء نبخشند، مشکل می‌تواند تا خاتمه دوره برنامه به تعادل بادوام

● ناتوانی در تقویت تشکیلات مالیاتی و جمع آوری مالیات و پایان دادن به ناکارآمدی محصلان مالیاتی (که علت آن نقایص آموزشی و دستمزدهای پایین آنان است) ایران را در زمره کشورهای قرار می‌دهد که پایینترین نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی را دارند.

کرد که استفاده از دوره‌های تجاری فعلی که حاصل عواید بادآورده نفت می‌باشند، برای دوره بعدی جهش قیمت نفت امکان‌پذیر نیست. در این شرایط، شک و تردید وجود دارد که سیاست‌گذاران ایرانی اصلاحات ساختاری لازمی را که در برنامه پنج ساله تعهد کرده بودند، به مرحله اجرا درآوردند. در عوض، آنها احتمالاً جستجو برای یافتن منابع جایگزین (عواید نفتی) را جهت تامین ارز خارجی و عواید بودجه به تعویق خواهند انداخت. در صورت انجام چنین کاری، عواید بادآورده نفتی می‌توانند برای اقتصاد ایران هم سودمند و هم زیانبار باشند، و تنها آینده نشان می‌دهد که اقتصاد حداقل سود را خواهد برد یا حداکثر زیان را متحمل خواهد شد... ♦

مالی و تحقق سطح ایمنی بخش بودجه عمرانی ناآل شوند. تنها بدین طریق است که می‌توان توسل مکرر بخش دولتی به نظام بانکی و استفاده وسیع آن از وجوه مالی این بانک را کاهش داد، و تحولی اساسی برای کنترل رشد نقدینگی در اقتصاد بوجود آورد. افزایش عواید نفتی حاصل از «بحران خلیج فارس» ممکن است نیل به اهداف کمی بخش خارجی اقتصاد را آسانتر سازد، اما عواید نفتی سهل الوصول، ممکن است نتایج مغایری را بیار آورند: به تعویق انداختن اصلاحات ساختاری در نظامهای مبادله و تجاری، و به تعویق انداختن افزایش صادرات غیر نفتی که آن همه مورد تأکید برنامه بوده است. تأثیر مثبت عواید بادآورده حاصله بر رشد کلی اقتصادی، بستگی به میزان واقعی افزایش قیمت نفت و قابلیت دوام آن در طی باددلتها:

۲۱- گاه کنیده نخستین برنامه... ص. ۴۶

۲۲- بانک مرکزی ایران، گزارشهای اقتصادی، سال ۱۳۶۴/۶۵

۲۳- بانک مرکزی ایران، گزارشهای اقتصادی شماره‌های مختلف ۲۵ - همانجا