

گزارش سیاستی (۳۰)

افزایش نرخ ارز، دلایل، نبایدهای سیاستی و ایده‌های کاهش تبعات آن



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

دفتر خدمات پژوهشی

مجموعه گزارش شماره ۳۲۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

| عنوان | |
|---|---|
| افزایش نرخ ارز، دلایل، ناپیدهای سیاستی و ایده‌های کاهش تبعات آن | |
| کد شناسه | ۱۴۰۱-۵-۱۰۳۷۷ |
| واحد ذی‌ربط در مرکز | دفتر خدمات پژوهشی |
| پدیدآورندگان (به ترتیب حروف الفبا) | یداله ابراهیمی‌فر- مینا ابوطالبی، علی‌اکبر خسروی‌نژاد- یداله دیوسالار- سیدرحیم تیموری- یونس تیموری- الهام وفایی |
| ناشر | مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری |
| تاریخ انتشار | خردادماه ۱۴۰۱ |
| مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست. | |
| حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است. | |
| آدرس: تهران- خیابان نجات الهی- خیابان جعفر شهری (سپند شرقی)- پلاک ۱۶ | |
| شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ | شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳ |
| تارنما: https://www.dfre.ir/ | |

فهرست مطالب

| صفحه | عنوان |
|--------|---------------------------|
| أ..... | خلاصه مدیریتی..... |
| ۱..... | ۱- زمینه یا بافتار..... |
| ۲..... | ۲- تحلیل..... |
| ۳..... | ۳- انتخاب‌های سیاستی..... |
| ۴..... | ۴- توصیه‌ها..... |

خلاصه مدیریتی

نوسان نرخ ارز و به‌ویژه افزایش آن، برای دهه‌های طولانی است که به صورت مستمر در اقتصاد ایران اتفاق می‌افتد. به‌طوری که هر دهه از تاریخ قرن گذشته ایران؛ به‌ویژه دهه‌های نیمه دوم قرن شاهد یک شوک افزایش نرخ ارز بوده است. این شوک‌ها که هر از چند گاهی گریبان اقتصاد ایران را می‌گیرد، ناشی از سیاست‌های حمایتی و کنترلی است که دولت‌ها همواره یکی پس از دیگری آن‌ها را پی گرفته‌اند. نرخ‌های چندگانه ارزی، سیاست‌های سرکوب ارزی و تعیین دستوری قیمت ارز، از جمله این سیاست‌ها بوده‌اند. مهم‌ترین آن‌ها تعیین نرخ ارز ترجیحی ۴۲۰۰ در سال ۱۳۹۷ در کنار نرخ ارز بازار آزاد (نرخ غیررسمی ارز)، با خروج آمریکا از توافق برجام که نیاز به کنترل بازار ارز بود، اتفاق افتاد.

آنچه در سال جاری از سوی دولت تصمیم به اجرای آن گرفته شده است، حذف ارز ترجیحی برای کالاهای اساسی می‌باشد. با اعلام اخبار مربوط به این سیاست، بازار علائم افزایش قیمت را برای اغلب کالاها، به‌ویژه کالاهای اساسی دریافت کرد و در کنار آن، نرخ ارز شروع به افزایش کرد که به نظر، بخشی از آن ناشی از اثرات انتظارات تورمی می‌باشد که بین افراد و کارگزاران اقتصادی شکل گرفته است. به این منظور، گزارش سیاستی حاضر در سه محور؛ دلایل افزایش نرخ ارز در سال جاری، ناپایدهای سیاستی که رخ داده و نباید اتخاذ می‌شده است و ارائه توصیه‌هایی برای کاهش پیامدها و تبعات موضوع افزایش نرخ ارز ارائه شده است. در ارتباط با دلایل افزایش نرخ ارز، استدلال‌ها و توضیحات متنوعی وجود دارد که به‌طور کل در سه روایت؛ تحریم‌ها و اثرات آن؛ کسری بودجه و استقراض دولت از بانک مرکزی؛ و آسیب‌های نظام بانکی (به‌خصوص بانک‌های خصوصی) و خلق پول و اعتبارات خلاصه می‌شود. در واقع، این سه آسیب ساختاری موجب شده تا سیاست‌های شوک‌درمانی برای فرار از بحران‌هایی که در حال وقوع هستند، هر از چند گاهی پیامدهای منفی و قابل توجه خود را بر اقتصاد ایران تحمیل کنند. بنابراین آنچه مسلم است، زدودن زمینه‌های سیاست‌گذاری شوک‌درمانی، جزء نخستین اقداماتی است که دولت باید انجام دهد؛ چراکه تجربه سیاست‌گذاری‌های پیشین و شوک‌های حاصل از آن، مسیری بوده است که در دهه‌های گذشته نتوانسته مشکلات اساسی اقتصاد ایران را حل کند. دولت کنونی با این دید، قاطعانه حرکت‌های اصلاحی خود و در نخستین قدم، حذف ارز ترجیحی را در دستور کار قرار داده است. گزارش سیاستی حاضر، با پرداختن به فضای سیاست‌گذاری قبل از اصلاح و تشخیص ناپایدهایی که باید از چرخه سیاست‌گذاری حذف شوند، به ارائه راهکارهایی می‌پردازد که بتوانند هزینه‌های این اصلاح را به حداقل ممکن برسانند.

۱- زمینه یا بافتار

در اینجا به این پرسش پرداخته می‌شود که در حال حاضر با مسئله «افزایش نرخ ارز» چگونه برخورد می‌شود؟ و چرا این شیوه تاکنون اجرا می‌شده است؟ افزایش نرخ ارز در اقتصاد ایران، سابقه طولانی چندین دهه‌ای دارد. به طوری که نرخ ارز دلار در سال‌های نخستین انقلاب، حدود ۷۰ ریال بوده و این نرخ در سال جاری به ۳۰۰ هزار ریال افزایش یافته است. این افزایش‌ها اغلب، به یک‌باره بوده و به صورت شوک، به اقتصاد کشور ضربه وارد کرده است. نوسانات شوک‌گونه نرخ ارز، به دلیل برخوردها و سیاست‌های نامطلوب، به واسطه تعیین نرخ‌های چندگانه ارزی، تعیین نرخ‌های دستوری و سرکوب شدید ارزی می‌باشد که در سالیان گذشته انجام گرفته است.

دلیل اینکه چرا این سیاست‌های نامطلوب که منجر به شوک‌های ارزی در اقتصاد می‌شوند، همواره توسط سیاست‌گذاران ما دنبال می‌شود این است که مسیر سیاست‌گذاری به صورت ناصحیحی انتخاب شده است. سیاست‌گذار همواره برای کنترل یک چالش که در حال تبدیل شدن به یک بحران بوده، آسان‌ترین و سریع‌ترین راه را انتخاب می‌کند. در هنگام افزایش نرخ ارز و خیز آن برای ایجاد مشکلات بزرگ برای اقتصاد، سیاست‌گذار، سهل‌ترین تصمیم که همان کنترل و سرکوب نرخ مذکور است را برمی‌گزیند. بدون آنکه به ریشه‌های مسئله و عواملی که می‌تواند باعث به وجود آمدن این شرایط شود، ملاحظه‌ای داشته باشد. بنابراین تعیین دستوری نرخ ارز و سرکوب آن در همان نرخ مشخص، موجب شده تا قوانین و کارکرد بازار در پس سازوکارهای دستوری سیاست‌گذار، هر از چند گاهی خود را نشان دهد و شوک‌های ارزی را در دهه‌های مختلف رقم بزند.

۲- تحلیل

چرا سیاست‌گذاری فعلی کار نمی‌کند؟ بنابراین باید به دنبال یک جایگزین باشیم؟ نخستین دلیل اینکه چرا نحوه مواجهه‌ای که اکنون با مسئله نرخ ارز وجود دارد، نمی‌تواند کارآمد باشد، می‌تواند این واقعیت باشد که در اقتصاد ایران، نحوه تعیین نرخ ارز، همواره طی سال‌های گذشته محصول گستره اقتصاد دولتی و جایگاه دولت و تعداد معدودی از شرکت‌های دولتی (مانند شرکت‌های پتروشیمی و شرکت نفت) به عنوان مهم‌ترین عرضه‌کننده و تقاضاکننده ارز در کشور بوده‌اند. بنابراین اختیار آزاد به بازار دادن برای تعیین نرخ ارز با توجه به ساختار بازاری آن، رویکرد مناسبی نخواهد بود. چراکه صاحبان قدرت انحصاری در مقابل کارکرد بازار آزاد، اختلال ایجاد خواهند کرد. در چنین فضایی رویکرد دولت در تعیین نرخ ارز، رویکردی درون‌نگر با هدف استفاده از نرخ ارز به عنوان لنگری برای کنترل نرخ تورم خواهد بود؛ اما چون در کنترل مداوم نرخ ارز موفق نبوده، هر از چند گاهی شوک نرخ ارز اتفاق افتاده و موجب جهش‌های تورمی نیز در اقتصاد ایران مانند آنچه در سال ۱۳۹۷ رخ داد، می‌شود. این عملکردهای سیاستی، باید سیاست‌گذار را مجاب به تغییر رویکرد در نحوه کنترل نرخ ارز در اقتصاد کرده باشد.

۳- انتخاب‌های سیاستی

بر اساس آنچه از وضعیت موجود سیاست‌گذاری در حوزه بازار ارز گفته شد و پیامدهای آن که خود را در افزایش‌های شوک‌گونه نرخ ارز نشان می‌دهد، ضرورت تغییر رویکرد در سیاست‌گذاری این حوزه احساس می‌شود. نخستین تغییر رویکرد می‌تواند تغییر هدف‌گذاری از نرخ ارز به عنوان لنگری برای کنترل نرخ تورم به جهت عکس باشد. به عبارتی، هدف‌گذاری سیاست‌گذار باید بر روی نرخ تورم به عنوان لنگری برای کنترل نرخ ارز باشد. هدف‌گذاری کنترل نرخ تورم می‌تواند با استفاده از ابزارهای سیاست پولی از جمله بازار عملیات باز، کنترل بازار بین بانکی و کنترل نرخ بهره بانکی باشد؛ اما این به معنی شناورسازی بی‌قید و شرط نرخ ارز نباید باشد.

نرخ ارز باید به صورت مدیریت شده در بازار شناور باشد. به طوری که تعیین دامنه نوسانات آن همانند آنچه برای نرخ بهره بین بانکی در بازار عملیات باز رخ می‌دهد، انجام گیرد. در واقع، سیاست جایگزین برای سیاست‌گذاری موجود، هماهنگ‌سازی سیاست‌های پولی و ارزی با یکدیگر، با هدف کنترل نرخ تورم و مدیریت نوسانات نرخ ارز در بازار باید باشد. در کنار این سیاست‌های میان‌مدت، سیاست‌گذار باید راهبردهای بلندمدت‌تر را نیز آغاز کند. اصلاح ساختار بازار ارز و تعدیل قدرت انحصاری موجود در طرف عرضه بازار و کنترل رانتی که برخی واردکنندگان و شرکت‌های دولتی از ناحیه دولت برخوردار می‌باشند، از جمله راهبردهایی هستند که در کنار راهکارهای کوتاه و بلندمدت باید دنبال شود. پیگیری این راهبردها در واقع خود نیازمند سلسله‌ای از اقدامات و ترتیبات نهادی است که در ارتباط با نظام ارزی و نظام تصمیم‌گیری کشور باید انجام گیرد.

۴- توصیه‌ها

چند توصیه و چگونگی اجرایی کردن آن‌ها در این بخش اشاره می‌شود:

بایدها

- تعیین دامنه نوسان نرخ ارز؛ مشخص کردن دامنه نرخ ارزی که دولت قصد دارد با توجه به تمام ملاحظات، از جمله پیش‌بینی میزان ارز وصولی (امکان عرضه ارز)، تقاضای ارز و اولویت‌بندی آنها، بازار را در حول و حوش آن به‌درستی و با کارایی مدیریت کند؛ عدم ثبات نرخ ارز، فاصله آن با نرخ بازار، عملاً نرخ ارز نیمایی را به سمت نوعی ترجیحی می‌برد و تبعات گذشته را که سیاست برای رویارویی با آن به کار گرفته شده است، در اندازه دیگر، به وجود خواهد آورد. این مهم و به‌ویژه ثبات نرخ ارز به صورتی غیردستوری و مدیریت شده، هم برای مدیریت بودجه، هم برای تولیدکننده هم برای سایر متقاضیان ارز بسیار مفید و مؤثر خواهد بود.
- تعیین برنامه زمان‌بندی مشخص؛ این برنامه با ماهیت تثبیت قیمت اقلام کالاها، به‌خصوص کالاهای اساسی و مدیریت قیمت سایر کالاها از طریق واردات مدیریت شده کالاها تنظیم می‌شود. اهرم واردات یکی از ابزارهای بسیار تعیین‌کننده شرایط رقابتی و تثبیت قیمت‌ها در کوتاه‌مدت و میان‌مدت است.
- ایجاد سامانه پیمان‌سپاری ارز صادراتی؛ در جهت تقویت و ثبات بیشتر در بازار ارز در نظام نرخ ارز شناور مدیریت شده.
- مدیریت مصرف ارز در بخش دولتی و شرکت‌های دولتی؛ لازم است میزان ورودی و خروجی ارز در شرکت‌های دولتی که درآمد ارزی دارند رصد شده و دولت اجازه مصرف ارز برای موارد غیرضروری را ندهد.
- افزایش نرخ سود بانکی، به‌ویژه در سپرده‌های مدت‌دار ۳ تا ۵ ساله به منظور کاهش سیالیت نقدینگی و عدم کاهش نرخ بهره بین‌بانکی؛ در شرایط فعلی و تا قبل از کاهش نرخ تورم به هیچ عنوان نباید مبادرت به کاهش نرخ بهره بانکی نمود. علاوه بر آن پیشنهاد می‌شود سود سپرده‌های بلندمدت را به شکل رقابتی تعیین کرد. البته بانک مرکزی لازم است برای سپرده‌های پنج ساله، سقف ۲۰ درصدی را مشخص و بانک‌ها را مجاز به رقابت در محدوده ۲۰ درصدی نماید.
- برقراری یک رابطه منطقی بین نرخ بهره بانکی سپرده‌ها و تورم؛ به جهت مهار حرکت‌های تخریبی نقدینگی در بازار کالا و سرمایه و کنترل نرخ تورم و افزایش نرخ ذخیره قانونی؛ بانک مرکزی برای مقابله با آثار اقتصادی کرونا ذخایر قانونی بانک‌ها (ذخایر قانونی اعلام‌شده ۲۷ درصد اما واقعی ۷ درصد) را به نحو بی‌سابقه‌ای کاهش داد و باعث افزایش نرخ رشد نقدینگی از این محل شد که این کاهش باید جبران شود.

- جمع‌آوری مطالبات بانک‌ها؛ بانک‌های دولتی و خصوصی باید هرچه سریع‌تر تمهیداتی از قبیل بخشودگی جرائم جهت اخذ اقساط معوقه و مطالبات خود از بخش‌های خصوصی اقدام کنند. جمع‌آوری مطالبات معوقه بانک‌ها درصد قابل توجهی از حجم نقدینگی در گردش را کاهش می‌دهد. خصوصاً اینکه اثبات شده که هر یک واحدی از اضافه برداشت‌هایی که بانک‌ها از بانک مرکزی دارند، چنانچه به بانک مرکزی برگردد می‌تواند معادل ۴/۵ برابر خود، اثر ضدتورمی داشته باشد و در کنترل رشد پول و نقدینگی مؤثر باشد.
- انتشار اوراق قرضه و مشارکت؛ در شرایط فعلی فروش اوراق مشارکت از سوی بانک مرکزی برای جمع‌آوری نقدینگی ضرورت دارد؛ اما سود این اوراق باید در حدی باشد که جاذبه لازم برای جمع‌آوری نقدینگی را داشته باشد. با سود فعلی و مدت پرداخت سودها تقاضای مشارکت در حد مطلوب نیست.
- درآمدزایی دولت از مسیرهای پایدار؛ شفاف‌سازی فعالیت‌های فعالان اقتصادی و مبارزه با اقتصاد زیرزمینی به جهت اینکه همه فعالیت‌های اقتصادی تحت رصد مالیاتی قرار گیرند و دولت با جلوگیری از فرار مالیاتی و اجتناب مالیاتی، درآمد بیشتری را اخذ کند و از فشار مالیاتی مضاعف بر فعالیت‌های رسمی و شناخته شده بکاهد.
- افزایش اعتماد اجتماعی مردم به واسطه اقدامات زیر؛
 - مدیریت انتظارات تورمی و کاهش آن؛
 - تلاش برای افزایش امید با ایجاد جو و فضای مطلوب‌تر؛
 - اهتمام بیشتر در سیاست خارجی در جهت کاهش تنش‌ها؛ به‌ویژه با همسایگان و کشورهای اسلامی و انعکاس دادن آن در داخل.

نبایدها

- پرهیز از اتخاذ راهکارهای سیاستی که مبین شک و تردید از سوی دولت در اجرای سیاست‌های آزادسازی است؛ هر آزادسازی در جهان دارای تبعات کوتاه‌مدت بوده است، اما با پایداری توانمند دولت‌ها در به سرمنزل رساندن کشتی اصلاحات قیمتی در کشور، به تدریج جو اعتماد نسبت به پایداری سیاست دولت قوت خواهد گرفت و رفتارهای سوداگرانه اصلاح شده و به حالت عادی برگشت خواهد کرد.
- هماهنگی بین وزرا و مسئولان اقتصادی کشور در اعلام سیاست اقتصادی؛ سیاست اقتصادی باید فقط و فقط توسط سخنگوی اقتصادی دولت اعلام شود. مصاحبه مطبوعاتی در این خصوص توسط وزرا، معاونین وزرا و مدیران کل چه در سطح وزارتخانه و چه در سطح دستگاه ممنوع شود و فقط توسط سخنگو اعلام شود. این موضوع شامل وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اقتصادی و سیاست‌گذار اقتصادی می‌شود.
- اجتناب از رابطه نادرست بانک مرکزی و دولت؛ نظام بانکی به دو صورت ناصحیح، به خلق پول و رشد نقدینگی می‌پردازد. یکی اینکه دولت، بانک‌ها را مجبور به دادن وام به دولت می‌کند و به دلیل کاهش

پول بین‌بانکی در نتیجه این اقدام، بانک مرکزی آن را با چاپ پول جبران می‌کند. دیگری بودجه ارزی و ریالی تفکیک نشده است. دولت معادل ارزی حاصل از فروش ثروت را توسط بانک مرکزی به ریال تبدیل و در اختیار می‌گیرد. در ادامه بانک مرکزی باید ارزشهای بلوکه شده نفتی که قابل تصرف نیست را وصول کند. به طوری که این شرایط منجر به افزایش پایه پولی و نرخ تورم می‌شود و این افزایش، خود نوسانات نرخ ارز را به دنبال دارد.

- کاهش اعتماد اجتماعی؛
- اجتناب از طرح راهکارهایی که هنوز در مرحله کارشناسی هستند توسط مقامات اجرایی؛
- دوری از سیاست‌های تنش‌زای داخلی و ایجاد جو همدلی همگانی.