



معاونت بررسی های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

ضرورت تک نرخی شدن ارز

با نگاهی به سیاست های ارزی در ایران
و پیشنهادات برای آینده



نویسنده: پریسا مطرانلویی
معاونت بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی
تیر ۱۴۰۳

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس نمایید:

economic_research@tccim.ir

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.



The Necessity of Reforming the Multiple Rate Currency System; Looking at Foreign Exchange Policies in Iran and Suggestions for the Future

According to the report of the International Monetary Fund, in more than a third of the world's economies, the exchange rate is determined based on supply and demand in the currency market. And basically, in countries with strong economy, the currency exchange rate is the unit, and the temporary measures of the central banks are aimed at strengthening the rate stability in the currency market. These measures include supply of foreign currencies (when the exchange rate increases) and currency collection (when the exchange rate decreases). The stability of the exchange rate will also increase the predictability of the economy, facilitate investment, reduce inflation and strengthen economic growth.

But in Iran's economy, the exchange rate is subject to pricing in the form of different rates. In addition to the mandatory pricing and setting multiple rates, Unreal exchange rate and the lack of consideration of inflation changes in it, are the other issues related to this area.

In this study, while examining Iran's foreign exchange policies in recent decades and enumerating policy mistakes in the course of foreign exchange policy that have caused fluctuations in the economy, the government is requested, considering the relative stability in the market, to plan for a single currency rate -and of course, before that, strengthen economic diplomacy to remove sanctions- take action.

In this direction, it is necessary to put the strategies of "moving from directive policies in the form of price interventions and multiple pricing towards equilibrium market rates", "optimal management of the entry of oil currencies into the economy with the aim of stabilizing the currency market", "Moving towards a currency policy of stabilizing the real exchange rate instead of a nominal rate stabilization policy" and "Planning for a suitable support and tariff system as a supplement to the currency system" on the agenda.

فهرست مطالب

۵	..... خلاصه مدیریتی
۶	..... ضرورت تک نرخی شدن ارز
۹	..... تجربه سیاست گذاری ارزی در ایران
۱۳	..... مهمترین اشتباهات سیاستی گذشته در مدیریت بازار ارز
۱۳	..... سیاست‌های دفعتی محرک نوسانات
۱۳	..... دامن زدن به بی ثباتی در فضای سرمایه گذاری
۱۳	..... تصمیمات خلق الساعه و صدور بخشنامه‌ها و ابلاغیه‌های متعدد
۱۴	..... ارزیابی و ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد
۱۴	..... ایجاد نرخ‌های ترجیحی در زمان کاهش منابع جهت کنترل بازار
۱۴	..... نوسانات ناگهانی به دلیل شوک‌های ارزی
۱۵	..... چه باید کرد؟
۱۹	..... پیشنهادات کوتاه مدت
۱۹	..... تجربه سیاست‌گذاری ارزی روسیه در شرایط تحریم
۲۱	..... جمع‌بندی
۲۲	..... منابع

خلاصه مدیریتی

زمانیکه فشارهای تحریمی زندگی مردم را به خطر می‌اندازد، به دلیل اینکه مکانیسم حمایتی برای اقشار ضعیف در بازار وجود ندارد، طبیعی است که دولت سیاست‌های حمایتی به کار گرفته و از طریق اعطای ارزهای ترجیحی برای کالاهای اساسی از افراد محروم در برابر آسیب‌ها حمایت کند. اما این سیاست‌ها تنها برای دوره‌های کوتاه مدت شش ماهه و نهایتاً یکساله مناسب است. برای اقتصادی که بیش از شش سال است که در تحریم به سر می‌برد، لازم است سیاست‌گذاری‌ها به سمت ایجاد بازار آزاد و متعادل با بکارگیری تمام ظرفیت‌های موجود سیاست پولی و مالی حرکت نماید. در این مسیر، وظیفه دولت از تعیین نرخ‌های چندگانه به سمت فراهم آوردن سیستم حمایتی قوی معطوف می‌شود تا در غیاب قیمت‌گذاری، این اجازه داده شود تا کالاهای اساسی با قیمت بازار تامین شوند. در واقع وظیفه اصلی دولت در قالب ایجاد نظام حمایتی در کنار پایه‌ریزی یک نظام تعرفه‌ای قوی و کارآمد تعریف می‌شود نه ایجاد نظام دونرخه ارز یا کنترل قیمت‌ها.

در این سیستم، ساختار بهینه نرخ ارز می‌بایست بر اساس تعادل در بازارهای پولی و مالی و به صورت برآیند تعادلی از سیاست پولی، مالی و ارزی باشد؛ لذا نرخ متعادل کننده بازار نمی‌تواند با تصمیمات خلق‌الساعه و صدور بخشنامه‌ها و ابلاغیه‌های متعدد و بعضاً متناقض بدست آید. بدیهی است اقدام فعلی دولت نمی‌تواند حتی مدیریت بازار تلقی شود زیرا بیش از آنکه به آرامش بازار منتج شود، موجب دامن زدن به بی‌ثباتی و فضای نااطمینانی اقتصادی شده است و نهایتاً موجب می‌شود هرگونه تصمیم بنیادی در سطح بنگاه، منجمد شود و با اصطکاک در روند رشد تولید و تجارت مواجه شود. لذا برون رفت از شرایط موجود نیازمند یک نگرش جامع با رویکرد حل مساله در سطح ساختار و سیاست‌گذاری‌ها، منطبق بر اصول بازار، تجربه کشورها و ارائه چارچوب عملیاتی است.

در این راستا از دولت درخواست می‌شود با توجه به ثبات نسبی موجود در بازار، نسبت به برنامه‌ریزی برای تک‌نرخی نمودن ارز اقدام نماید. در این مسیر لازم است راهبردهای "حرکت از سمت سیاست‌های دستوری در قالب مداخلات قیمتی و نرخ‌گذاری‌های چندگانه به سمت نرخ‌های تعادلی بازار"، "مدیریت بهینه ورود ارزهای نفتی به اقتصاد با هدف ثبات بخشی به بازار ارز"، "حرکت به سمت سیاست ارزی تثبیت نرخ حقیقی ارز به جای سیاست تثبیت نرخ اسمی" و "برنامه‌ریزی برای یک نظام حمایتی و تعرفه‌ای مناسب بعنوان مکمل نظام ارزی" در دستور کار قرار گیرد.

ضرورت تک نرخی شدن ارز

نظر به نقش کلیدی صادرات در رشد اقتصادی و با توجه به جایگاه نرخ ارز بعنوان یکی از متغیرهای مهم اثرگذار بر خالص صادرات، مدیریت تحولات نرخ ارز در ایران ضرورت دارد. واقعی نبودن نرخ ارز در ایران به همراه نوسانات شدید آن طی سال‌های اخیر در کنار محدودیت‌های ناشی از تحریم‌ها و مشکلات موجود در فضای کسب و کار در زمینه تعدد در صدور بخشنامه‌ها با قوانین سختگیرانه در خصوص نرخ‌های چندگانه، مشکلات مربوط به بازگشت ارز حاصل از صادرات، تامین منشا ارز برای واردات و بسیاری از این مسائل موجب شده است حوزه صادرات در ایران با مشکلات زیادی روبرو باشد.

نرخ ارز به عنوان یکی از کلیدی‌ترین متغیرهای اثرگذار بر اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر، به ویژه از حیث اثرگذاری بر طیف وسیعی از آحاد جامعه از خانوارها گرفته تا تولیدکنندگان، صادرکنندگان، واردکنندگان، سرمایه‌گذاران و حتی دولت شناخته شده است اما طی سال‌های اخیر تصمیم‌گیری در خصوص نرخ ارز به صورت مقطعی و بدون توجه به اثرات پسین آن بر کسب و کارها و به صورت خلق الساعه اتخاذ شده است. همچنین این تصمیم‌گیری‌ها عموماً بدون در نظر گرفتن نظرات بخش خصوصی و منافع این بخش که نقش عمده‌ای در تولید و تجارت کشور دارند، صورت می‌پذیرد.

با توجه به اینکه تاثیر ثبات اقتصاد بر میزان و سطح فعالیت‌های اقتصادی در کشور بر کسی پوشیده نیست و ثبات شرط لازم برای هرگونه تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی به ویژه در حوزه سرمایه‌گذاری است، لازم است سیاست‌های پولی، مالی و ارزی به گونه‌ای تعیین شوند که ثبات اقتصادی تا حد امکان تضمین شود. بدیهی است بدون رشد سرمایه‌گذاری، امکان افزایش بهره‌وری و جهش تولید مقدور نمی‌باشد. بنابراین در شرایط تحریمی فعلی که محدودیت‌های بسیاری در فروش نفت و انتقال ارز حاصل از آن به کشور وجود دارد، برنامه‌ریزی برای مدیریت بهتر صادرات غیرنفتی می‌بایست یکی از اولویت‌های دولت باشد تا از ظرفیت موجود حداکثر استفاده و بهره‌برداری شود و ارز حاصل از صادرات غیرنفتی (که بخش خصوصی نقش بسیاری در تحقق آن دارد) به بهترین شکل ممکن به کشور وارد شود نه اینکه مداخلات مکرر و بدون برنامه در نرخ گذاری ارز، موجب از بین بردن انگیزه صادرات در بخش خصوصی شود. از دیگر سو توجه به امر صادرات از حیث نقش آفرینی در زنجیره‌های ارزش جهانی و نقش کلیدی آن در امنیت اقتصادی و سیاسی کشور، در کنار اهمیت آن در جهش تولید و رشد و اقتصادی، نیازمند اصلاح نگرش‌ها به این حوزه در جهت تسهیل شرایط برای فعالان اقتصادی و ایجاد ثبات برای تصمیمات تولیدی و سرمایه‌گذاری است اما اقدامات دفعی و قیمت گذاری‌های دستوری نرخ ارز، موجب از بین بردن انگیزه‌های صادراتی فعالان اقتصادی شده است.

طی دهه‌های گذشته، دولت با هدف کنترل نرخ ارز در محدوده‌های هدف، از طریق مداخلات قیمتی در بازار و نیز تعیین نرخ‌های مختلف برای اهداف مختلف سیاستی، در بازار ارز نرخ گذاری نموده است. آنچه در این بستر قابل توجه است، این است که حتی اگر این سیاست‌ها به صورت مقطعی در تحقق هدف جلوگیری از رشد نرخ ارز تا حدودی موفق بوده است، اما در موقع بروز شوک‌های خارجی از جمله تحریم‌ها به دلیل مکفی نبودن منابع دولت برای مدیریت بازار، موجب بروز جهش‌های ناگهانی در نرخ ارز شده است که خود آسیب بیشتری به حوزه تجارت خارجی وارد نموده است. این در حالیست که اگر مطابق با تئوری اقتصاد، نرخ ارز به صورت سالانه و متناسب با تفاوت تورم داخلی و خارجی تعدیل شود و این روند نرخ واقعی (در بردارنده اثرات تورم و سایر شوک‌های خارجی) حفظ شود، از جهش‌های یکباره نرخ ارز جلوگیری خواهد شد که خود می‌تواند به مدیریت فضای انتظارات در کشور کمک نماید.

سیاست نظام چند نرخي ارز و تفاوت نرخ‌های موجود در بازار با نرخ واقعی ارز در ایران طی سال‌های اخیر موجب ناکارایی و عدم تخصیص بهینه منابع و ترویج فساد و رانت اقتصادی بسیاری شده است. بنابراین اهمیت و ضرورت حرکت به سمت اجرای سیاست واقعی‌سازی نرخ ارز در کنار تک‌نرخي شدن آن و افزایش شفافیت در بازار ارز به ویژه در شرایط فعلی که بخش تولید و صادرات تحت تاثیر تحریم‌ها بسیار بیشتر از گذشته آسیب دیده است، بر کسی پوشیده نیست. در ادامه به پاره‌ای از مشکلات اصلی که نظام چندنرخي ارز طی سال‌های اخیر برای بخش کسب و کار در کشور ایجاد کرده است، پرداخته خواهد شد تا ضرورت تک‌نرخي شدن ارز در مقطع کنونی از منظر بخش خصوصی، موکد گردد.

- در زمان تخصیص ارز برای واردات، کمبود منابع ارزی نزد بانکهای عامل، موجب افزایش مسدودی سپرده‌های بانکی شده که خود عامل محدودکننده فعالیت‌های اقتصادی بوده و امکان دسترسی واحدها به منابع مالی را کاهش می‌دهد.
- طولانی بودن فرآیند تخصیص ارز برای واردات موجب رسوب کالا در انبار گمرک و افت کیفیت شده و با توجه به اینکه برنامه‌ریزی برای تولید و تنظیم بازار، بر اساس بازه‌زمانی مشخصی برای تخصیص ارز صورت می‌پذیرد، طولانی شدن فرآیند تخصیص ارز موجب ایجاد کمبود در بازار و همچنین کاهش کیفیت کالاها در گمرک می‌شود. از سوی دیگر بخش زیادی از کالاهایی که در انتظار تخصیص و تامین ارز هستند، پس از صرف زمان از سوی گمرک به سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی اظهار و متروکه اعلام می‌شوند که این موضوع هزینه‌های زیادی را به صادرکننده از جمله پرداخت ارزش سیف کالا در قبال خدماتی سازمان املاک تملیکی می‌شود.
- فرآیند تخصیص ارز و ارسال حواله برای ارزهای ترجیحی نیاز به تایید مدیران یا افراد، به شکل تشخیص فردی در سازمان غذا و دارو، جهاد کشاورزی و سازمان دامپزشکی دارد که در موارد بسیاری نتیجه بررسی اعم از رد یا پذیرش به صورت شفاف اعلام نمی‌شود.
- عدم تخصیص به موقع ارز، بسیاری از فعالیت‌ها و برنامه‌ریزی‌های داخلی بنگاه را تحت تاثیر قرار داده است و هزینه‌های زیادی از محل نگهداری کالاها و همچنین تورم ناشی از افزایش هزینه‌های تمام شده به مصرف‌کنندگان تحمیل می‌گردد.
- طولانی بودن فرآیند تخصیص ارز و متعاقب آن افزایش هزینه‌های انبارداری توسط سازمان بنادر و دریانوردی موجب افزایش هزینه‌ها و قیمت تمام شده محصولات شده است.
- با توجه به تاخیرهای عمده صورت گرفته در پرداخت وجوه معامله از محل واردات از مسیر حواله ارز در صرافی، رغبت جهانی در خصوص همکاری با تجار ایرانی به شدت کاهش یافته است. عدم امکان پرداخت به موقع وجوه معامله تجار به فروشندگان خارجی، ضمن تضعیف روابط تجاری، چالش‌های حقوقی برای واردکنندگان ایجاد نموده که نهایتاً موجب تخریب اعتبار برند تجار ایرانی می‌شود.
- با توجه به عدم تخصیص به موقع ارز و به تبع آن عدم تامین مواد اولیه واحدهای تولیدی، برنامه‌ریزی تولید بنگاه‌ها با مشکل مواجه شده است. از سوی دیگر به دلیل بلوکه شدن سپرده‌ها برای تخصیص ارز و کاهش نقدینگی بنگاه، امکان به روز شدن دستگاه‌های تولیدی بنگاه‌ها با مشکل مواجه شده و از اثرات بلندمدت این آسیب‌ها، از دست رفتن فرصت‌های رقابتی در بازارهای جهانی و همچنین ایجاد تورم داخلی در کالاها تولیدی خواهد بود.
- در خصوص بازگشت ارز حاصل از صادرات نیز مشکلات متعددی برای کسب و کارها در حوزه‌های مختلف ایجاد شده است به طور مثال با توجه به محدودیت برخی صادرکنندگان خاص مثل فرش که صادرات آن اعتباری بوده و فرآیند

بازاریابی و فروش در خارج از کشور صورت می پذیرد، صادرات و بازگشت ارز حاصل از آن پس از پروسه فروش امکان پذیر است لذا این گروه نیازمند زمان بیشتری برای بازگشت ارز حاصل از صادرات دارند (ضمن توجه به مساعدت‌های اخیر برای افزایش مدت رفع تعهد ارزی این گروه) و یا با توجه به اینکه صادرات به برخی کشورها مثل عراق و افغانستان در قالب فروش اعتباری صورت می‌پذیرد، بازگشت ارز پس از تسویه خریدار با صادرکننده امکان پذیر خواهد بود که مستلزم زمان بیشتری است و یا در حوزه صادرات خدمات فنی مهندسی، به دلیل طولانی بودن فرایند اجرای قراردادها و زمانبر بودن تسویه قرارداد و بازگشت ارز حاصل از صادرات، لازم است موضوع بازگشت ارز حاصل از صادرات برای این دسته و موارد مشابه، با ملاحظات بیشتری صورت پذیرد و سازوکاری متناسب با صورت مساله طراحی شود.

- اختلاف نرخ ارز در بازار با ارز نیمایی و بازار آزاد که در قالب عدم‌النفع متوجه صادرکننده می‌شود، موجب کاهش سودآوری صادرات، کاهش تمایل به صادرات و به تبع آن از دست دادن بازارهای صادراتی شده است. برای صادرکنندگان عمده به ویژه صادرکنندگان محصولات پتروشیمی به دلیل بهره‌مندی از مواد اولیه و خوراک به نرخ دستوری و یا صادرات نفت خام و میعانات گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی به دلیل برخورداری از رانت منابع طبیعی امکان رعایت سقف‌های دستوری محتمل‌تر است اما این در حالی است که حاشیه سود دیگر صادرکنندگان خرد که از این حمایت‌ها برخوردار نیستند در مقایسه با گروه اول، به شدت تقلیل خواهد یافت.
- به دلیل تبعیت قیمت تمام‌شده تولید کالاها در داخل کشور از نرخ ارز بازار آزاد، فروش ارز حاصل از صادرات به نرخ ارز مبادله‌ای موجب متضرر شدن صادرکننده شده و میزان صادرات کاهش خواهد یافت.
- موضوع استفاده از ظرفیت کارت‌های بازرگانی یکبارمصرف برای فرار از سقف دستوری و تعهد صادراتی و عدم بازگشت ارز برخی صادرکنندگان، خسرانی است که به دلیل ماهیت فسادزای ارز چندنرخ در اقتصاد شکل گرفته است. با توجه به اینکه در شرایط فعلی کشور، هر یک دلار از ارزهای حاصل از صادرات برای اقتصاد ایران ارزشمند است نباید هدف افزایش منابع ارزی، منجر به نادیده گرفتن خروج ارزهای صادرکنندگان خرد شود.
- نظام ارز چندنرخ فضای اقتصاد کشور را طی سالیان اخیر به شدت آلوده به رانت، فساد، قاچاق و سوء استفاده در بخش‌های مختلف کرده و عدم تعدیل نرخ ارز متناسب با تورم و اختلاف بین نرخ ارز بازار آزاد و نرخ ترجیحی مساوی با ایجاد شرایط غیرواقعی و دور از فضای اقتصاد بازار در تجارت کشور است که به دنبال خود منبعی از رانت ایجاد نموده است. شکل‌گیری رانت در توزیع و تخصیص ارز ارزان، موجب تضعیف توان رقابت کالاهای داخلی، تمایل بیشتر به واردات و در نتیجه شکل‌گیری فرهنگ سوداگری، دلالی و واسطه‌گری در اقتصاد شده و انگیزه برای بهره‌مندی از رانت ارز دولتی را افزایش داده است.
- با توجه به اینکه لازم است ارز لازم برای تامین ماشین‌آلات و تجهیزات از بازار آزاد تهیه شود و از دیگر سو ارزهای صادراتی در سامانه نیما به فروش برسد، این اختلاف نرخ‌ها موجب تضعیف انگیزه سرمایه‌گذاری به خصوص در حوزه تولیدات صادراتی شده است.

تجربه سیاست گذاری ارزی در ایران

طبق آخرین گزارش صندوق بین‌المللی پول، از بین ۱۹۰ کشور جهان ۱۲ کشور در جهان دارای نرخ ارز دوگانه و ۱۰ کشور دارای نرخ ارز چندگانه هستند. طبق این گزارش کشورهای ایران، ارمنستان، غنا، عراق، سوریه و ۷ کشور دیگر در دسته اول قرار دارند و کشورهای همچون آنگولا، نیجریه، سودان، تاجیکستان، اوکراین، ونزوئلا و ... در دسته دوم کشورها قرار دارند. مطالعه تجربیات سیاست گذاری ارزی طی سال‌های گذشته نشان می‌دهد عموماً سیاست تثبیت نرخ ارز اسمی از سوی دولت‌ها دنبال شده است و سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز تنها در برخی مقاطع در اولویت برنامه‌ریزی قرار داشته است که در مواردی از جمله در سال ۱۳۷۲، به دلیل عدم رعایت برخی الزامات و نبود ثبات در تصمیم‌گیری‌ها، با شکست مواجه شده است. اما تجربه سال ۱۳۸۱ به عنوان یکی از ادوار موفق در یکسان‌سازی نرخ ارز مثال‌زدنی است. اتخاذ سیاست‌های مناسب پولی انقباضی با هدف کاهش تورم و انضباط مالی و کاهش کسری بودجه از جمله سیاست‌های پشتیبان در این دوره جهت حمایت از نظام ارزی تک‌نرخ به شمار می‌رود. تسهیل مقررات ارزی، کاهش بدهی‌های خارجی و بهبود مدیریت ذخایر ارزی را می‌توان از جمله اقداماتی برشمرد که در موفقیت این سیاست تأثیرگذار بوده است.

در اینجا توجه به چند نکته حائز اهمیت است؛ اول اینکه ایران در بین اقلیت ۶ درصدی کشورهای جهان دارای نرخ ارز دوگانه قرار دارد. دوم اینکه طی دهه‌های اخیر، ایران دارای تجربیات مختلفی از نظام چندنرخ، دو نرخی و در سال‌هایی همچون ۱۳۸۱ نظام نرخ ارز تک‌نرخ بوده است. لذا داشتن تجربه قبلی از تک‌نرخ شدن ارز یک امتیاز مثبت برای تحول سیاست گذاری و عبور از مسیر اشتباه گذشته است.

بررسی وضعیت شاخص‌های اقتصادی نشان می‌دهد انباشت بدهی‌های ارزی در سال ۱۳۷۳ و به تبع آن افزایش ۴۶ درصدی نرخ ارز و رسیدن تورم به ۳۵ درصد در این سال و تداوم بحران بدهی خارجی در سال ۱۳۷۴ و رشد ۵۳ درصدی نرخ ارز و تورم ۴۹.۵ درصدی در این سال یکی از نمونه‌های بارز بن‌بست سیاست‌گذاری در ایران بوده است که با افزایش ۳۰ درصدی درآمدهای نفتی در سال ۱۳۷۵ موجب نزول تورم تا نرخ ۲۳.۵ درصد شده است و پس از آن از سال ۱۳۷۹ با آغاز برنامه سوم توسعه، موضوع یکسان‌سازی نرخ ارز در دستور کار قرار گرفت تا سال ۱۳۸۱ به عنوان یکی از ادوار موفق در یکسان‌سازی نرخ ارز مثال‌زدنی باشد.

چرخه دیگری از بحران‌ها با شوک ارزی سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۷ و به دنبال آن مجدداً ایجاد نرخ‌های چندگانه ارزی از جمله ارز ۴۲۰۰ تومانی در سال ۱۳۹۷، شوک مجدد ارزی در سال ۱۳۹۹ و مجدداً حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی در سال ۱۴۰۱ شکل گرفته است. در یک نگاه کلی شاهد هستیم که اقتصاد ایران طی دهه‌های اخیر آستان تحولات و نوسانات گسترده‌ای بوده است که عموماً به دلیل نبود چارچوب سیاست‌گذاری مستحکم و برنامه‌ریزی شده برای مقابله با بحران‌ها، همواره در معرض نااطمینانی‌های گسترده‌ای قرار گرفته است که لاجرم خروجی آن تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های خلق‌الساعه‌ای در قالب نرخ‌گذاری‌ها، محدودیت‌ها و سقف‌های متعدد بوده است که موجب آسیب فراوان به کسب و کارها و فعالیت‌ها در بخش‌های مختلف شده است. به عبارتی می‌توان گفت بی‌ثباتی در سیاست‌گذاری جزئی از ترتیبات ارزی ایران طی دهه‌های اخیر بوده است.

لذا تمامی این تجربیات تلخ گذشته این نکته را یادآور می‌شود که بیش از این اصرار به تداوم وضعیت موجود موجب خسارت‌های بزرگ و جبران‌ناپذیر بر بدنه آسیب‌دیده اقتصاد خواهد شد. در ادامه به خلاصه‌ای از سیاست‌های ارزی در ادوار مختلف دهه‌های گذشته اشاره شده است.



نظام ارزی تا پیش از سال ۱۳۵۷: نظام میخکوب ثابت
ویژگی: کنترل و نظارت دولتی

نظام ارزی طی سالهای ۱۳۵۷ تا ۱۳۷۲: نظام نرخ ارز ثابت با نرخهای چندگانه رسمی، رقابتی و شناور
ویژگی: نرخ رسمی برای واردات کالاهای اساسی، نرخ رقابتی برای واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای، نرخ شناور برای سایر معاملات

نظام ارزی طی سالهای ۱۳۷۲ تا سال ۱۳۸۰: نظام ارز ثابت چند نرخ بر اساس نظریه برابری قدرت خرید
ویژگی: کاهش رانت نفت و تعدیل اثر آن در اقتصاد

نظام ارزی طی سالهای ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۸۳: نظام ارزی شناور مدیریت شده
ویژگی: نظامی با نوسان حداکثر ۱۰ درصد حول نرخ بازار، تجربه موفق در یکسان سازی نرخ ارز و حذف نرخ های چندگانه

نظام ارزی طی سالهای ۱۳۸۴ تا اواخر سال ۱۳۹۰: نظام ارزی شناور مدیریت شده
ویژگی: نظامی با نوسان ۱۰ درصد حول نرخ بازار، وفور درآمدهای نفتی و حرکت نزدیک به هم نرخ های مرجع و بازار آزاد

نظام ارزی اواخر سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۱: نظام ارزی چندنرخ
ویژگی: شکل گیری نرخ های اتاق مبادلات در کنار نرخ بازار آزاد، همراه با اثرات انتظاری تحریم ها و جهش نرخ ارز

نظام ارزی سال ۱۳۹۲ تا اواخر سال ۱۳۹۶: نظام شناور مدیریت شده با نوسانات محدود

نظام ارزی اواخر سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۴۰۰: نظام ارزی چندنرخ
ویژگی: شکل گیری نرخ های ارز ترجیحی، نیما، بازار آزاد، همراه با خروج آمریکا از برجام و جهش نرخ ارز

نظام ارزی از سال ۱۴۰۱: نظام ارزی شناور مدیریت شده
ویژگی: حذف ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی و اختصاص ارز ۲۸۵۰۰ به کالاهای

۱۱



مشخصاً می‌توان گفت طی دهه‌های اخیر دو رویکرد "مداخله در بازار از طریق ارزیابی در دوران وفور درآمدهای نفتی" و "تعیین محدودیت‌های ارزی و نرخ‌های چندگانه در زمان بروز شوک‌های خارجی و محدودیت‌های ارزی و کنترل نرخ در بازار از طریق تزریق ارز مدیریت شده" از سوی دولت‌ها در ایران دنبال شده است. فقدان نظام تک‌نرخ ارز و وجود شکاف بین نرخ ارز رسمی و آزاد، ضمن افزایش مداخلات اختلال‌زای دولت در قالب تشدید کنترل‌ها و سختگیری‌ها به ویژه در حوزه قیمت‌گذاری کالاها، منجر به شکل‌گیری فساد و رانت‌های ماندگار در اقتصاد شده است. پرواضح است تحقق هدف افزایش تولید و صادرات و تخصیص بهینه منابع در گرو واقعی کردن نرخ ارز در کشور است که در این صورت از اتلاف وقت فعالان اقتصادی در صف دریافت ارز جلوگیری شده و با فراهم‌شدن فضای ثبات اقتصادی، زمینه رشد سرمایه‌گذاری مولد فراهم می‌شود.

تعدد نرخ‌های رسمی و فاصله معنادار با بازار غیر رسمی، اتکای سیاست‌گذار به آمار عرضه و تقاضا در سامانه نیما، عدم پذیرش واقعیت افزایش نرخ ارز متناسب با واقعیت‌های اقتصادی و اصرار بر سیاست شکست خورده تثبیت نرخ رسمی ارز، خروج مقادیر هنگفتی ارز (به صورت اسکناس و حواله) از فرآیندهای رسمی، ... همگی نشان می‌دهد که تصمیمات شکست خورده گذشته در حال تکرار است.

یکی از چالش‌های اصلی سیاست‌گذاری ارزی کشور، استمرار مداخلات دولت در بلندمدت است که عموماً در قالب نرخ گذاری‌های متعدد صورت می‌پذیرد. حتی در آزادترین اقتصادهای جهان نیز همواره درجه‌ای از نظارت توسط دولت‌ها اعمال می‌شود، بنابراین در اقتصادی همچون ایران که با شوک‌های متعدد از جمله تحریم‌های خارجی مواجه است، مداخله و کنترل دولت تا حدودی پذیرفته است اما استمرار این مداخلات و تبدیل آن به یک سیاست دائمی موجب می‌شود این سیاست تبدیل به مانع بزرگتری برای اقتصاد کشور شود که به دنبال خود نااطمینانی‌ها و نوسانات اقتصادی بسیاری به همراه خواهد داشت.



مهمترین اشتباهات سیاستی گذشته در مدیریت بازار ارز

۱- سیاست‌های دفاعی محرک نوسانات

طبق بند ت ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بانک مرکزی می‌بایست با توجه به تورم داخلی و خارجی به مدیریت نرخ ارز بپردازد که به معنای تثبیت نرخ حقیقی ارز است. اینکه نرخ ارز متناسب با متغیرهای کلان اقتصادی در بلندمدت روند افزایشی داشته باشد امری طبیعی است و از بانک مرکزی انتظار می‌رود تا با تعیین یک کریدور (مطابق با متغیرها و واقعیت‌های جاری اقتصاد) نوسانات حول این روند را به حداقل برساند. آنچه در سال‌های اخیر اتفاق افتاده است صرف میزان زیادی از منابع ارزی برای مداخله در بازار بوده است که طی این فرایند بجای اینکه این منابع در قالب ذخایر ارزی در خدمت توسعه سرمایه‌گذاری و زیرساخت قرار گیرد، موجب افزایش واردات شده است. لذا ضروری است دولت بجای سیاست‌های محرک جهش نرخ ارز (همراه با از دست دادن منابع ارزی) به سمت افزایش تدریجی نرخ ارز متناسب با متغیرهای کلان اقتصادی (حفظ منابع جهت مقاوم سازی اقتصاد) حرکت نماید.

توجه به این نکته حائز اهمیت است که جلوگیری از جهش‌های ارزی در آینده مهمتر از تثبیت نرخ ارز در کوتاه‌مدت است و بدیهی است تداوم سیاست ارزی تثبیت نرخ ارز که طی سال‌های متمادی از سوی بانک مرکزی دنبال شده است، امکان جهش ارزی در آینده را بالا می‌برد.

۲- دامن زدن به بی ثباتی در فضای سرمایه گذاری

پرواضح است جهش‌های ناگهانی در نرخ ارز که عموماً به دلیل عدم برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری صحیح در زمان بروز شوک‌های خارجی رخ می‌دهد، موجب بی‌ثباتی فضای اقتصاد کلان می‌شود. مداخلات و نرخ‌گذاری‌های متعدد از مهمترین عوامل مخرب فضای برنامه‌ریزی برای تولید و سرمایه‌گذاری است. بدیهی است ثبات بخشی به بازار ارز به پیش‌بینی پذیرش بازار، رشد سرمایه‌گذاری، افزایش تولید و بهبود محیط کسب‌وکار منجر خواهد شد و دولت برای تحقق این مهم علاوه بر حذف ارز ترجیحی، می‌بایست برای اصلاح اساسی در سیاست‌های ارزی برنامه‌ریزی نماید.

پر واضح است در اینجا تعبیر منطقی از ثبات، این است که نرخ ارز در مقابل شوک‌ها و نوسانات پر دامنه ثبات داشته باشد، نه اینکه ثبات به منزله نقطه مقابل هرگونه تغییر در نظر گرفته شود.

۳- تصمیمات خلق الساعه و صدور بخشنامه‌ها و ابلاغیه‌های متعدد

بدیهی است سیاست‌های موضعی دولت هنگام بروز شوک‌های ارزی، سیل گسترده‌ای از بخشنامه‌ها، مصوبات و ابلاغیه‌ها را به همراه دارد که اثرات مخرب این سیاست‌های ارزی به طور ویژه در قالب تعیین نرخ‌ها، عدم تخصیص بهینه ارز، سازوکارهای متعدد و گاه متناقض در زمینه بازگشت ارز حاصل از صادرات، ... بروز می‌یابد.

۴- ارزیابی و ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد

طی دهه‌های گذشته، مداخله در بازار از طریق ارزیابی در دوران وفور درآمدهای نفتی یکی از اقدامات دولت‌ها برای کنترل بازار ارز بوده است. این اقدام به ویژه در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ موجب کاهش ذخایر ارزی شده و پس از آن به دلیل تقاضای بالا برای ارز، دولت از طریق وضع ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی موجب ایجاد موج جدیدی از تقاضا برای واردات و به دنبال آن ثبت رقم بالایی برای ثبت سفارش و نهایتاً شکست سیاست ارزی شده است. این تجربه طی ادوار مختلف تکرار شده است لذا یک درس اصلی که می‌بایست از اشتباهات گذشته گرفته شود، ذخیره منابع ارزی کافی برای مقابله با جهش‌های نرخ ارز از طریق مداخله در بازار است.

۵- ایجاد نرخ‌های ترجیحی در زمان کاهش منابع جهت کنترل بازار

ارز ترجیحی ماحصل تصمیماتی است که سال‌ها به دلیل سیاست‌گذاری‌های اشتباه حاکمیتی عرصه را بر فعالان اقتصادی محدود کرده و به جز توزیع رانت، فساد، قاچاق، قیمت‌گذاری دستوری و از بین بردن انگیزه‌های کارآفرینان و تولیدکنندگان واقعی، ثمره دیگری به همراه نداشته است؛ در ادامه به این موضوع پرداخته خواهد شد که این سیاست که با هدف ثبات قیمت‌ها و حمایت از معیشت دهک‌های پایین درآمدی اجرا شده است چگونه در عمل به تورم کالاهای اساسی دامن زده است و نرخ‌های ترجیحی نهایتاً به ایجاد رانت و عدم برخورد به مصرف کننده واقعی منجر شده است.

۶- نوسانات ناگهانی به دلیل شوک‌های ارزی (عمدتاً ناشی از فشرده شدن فنر ارزی)

طی سالهای پس از انقلاب، کنترل تورم و در برخی مقاطع تعادل بخشی به بودجه دولت از مهمترین اهداف اقتصادی تعیین کننده نرخ ارز در اقتصاد ایران بوده است؛ رویکردی که به واسطه کاهش نرخ ارز حقیقی (کاهش قدرت رقابت پذیری داخلی) پیامدهای منفی برای تولید و تراز تجاری کشور به همراه داشته و اهدافی چون جهش صادراتی یا تقویت تولید ملی را محقق نساخته است. در واقع دولت با هدف کنترل نرخ ارز در محدوده‌های هدف خود، از طریق مداخلات قیمتی در بازار و تعیین نرخ‌های مختلف برای اهداف مختلف سیاستی، در بازار ارز نرخ‌گذاری نموده است. اگرچه این سیاست‌ها به صورت مقطعی در تحقق هدف جلوگیری از رشد نرخ ارز مناسب بوده است، اما در مواقع بروز شوک‌های خارجی همچون تحریم‌ها با توجه به اینکه دولت منابع کافی برای مدیریت بازار در اختیار ندارد، موجب بروز جهش‌های ناگهانی در نرخ ارز شده است. در صورتی که اگر مطابق با تئوری اقتصاد، همه ساله نرخ ارز به تناسب تفاوت تورم داخلی و خارجی تعدیل شود و این روند نرخ واقعی (در بردارنده اثرات تورم و شوک‌های خارجی) حفظ شود، از جهش‌های یکباره نرخ ارز جلوگیری خواهد شد که خود می‌تواند به مدیریت فضای انتظارات در کشور، کمک نماید.



چه باید کرد؟

در ۲۰ سال اخیر حدود ۲۸۱ میلیارد دلار برای کاهش نرخ بازار آزاد در بازار ارز مداخله شده است که عملاً صرف اعطای رانت به افراد و گروه‌های خاصی شده و در واقع می‌توان گفت این رقم، هزینه اجرای یک سیاست اشتباه بوده است. تا زمانی که باور به اینکه قیمت‌گذاری دستوری و کنترل نرخ ارز تنها برای شرایط خاص و در مقطع خاصی چاره ساز است و در بلندمدت موجب وارد آمدن آسیب‌های زیادی به اقتصاد می‌شود، وجود نداشته باشد، هرگونه سیاست‌گذاری دستوری محکوم به شکست و تحمیل زیان به اقتصاد کشور خواهد شد. پر واضح است برون‌رفت از شرایط موجود نیازمند یک نگرش جامع با رویکرد حل مساله و خروج از شرایط نامطلوب با ساختار فعلی سیاست‌گذاری‌ها، منطبق بر اصول بازار، تجربه کشورها و ارائه چارچوب عملیاتی است. در ادامه چهار پیشنهاد اصلی برای مدیریت بازار ارز در بلندمدت ارائه شده است.

پیشنهاد اول

حرکت از سمت سیاست‌های دستوری در قالب مداخلات قیمتی و نرخ‌گذاری‌های چندگانه به سمت نرخ‌های تعادلی بازار

اقتصاد ایران طی چهار دهه اخیر با کسری بودجه ساختاری مواجه بوده است و بانک مرکزی به صورت مداوم ارز را از دولت خریداری نموده و نقدینگی ایجاد نموده است. بنابراین سیاست پولی انبساطی با رشد فزاینده نقدینگی در کنار منفی بودن نرخ بهره حقیقی و سیاست بودجه‌ای (مالی) انبساطی موجب شده است نرخ حقیقی ارز با درآمدهای نفتی به صورت دستوری تثبیت شود و در دوره‌هایی که ذخایر ارزی کشور برای سرکوب نرخ ارز ناکافی بوده است و درآمدهای نفتی در کمینه قرار داشته است، به صورت دستوری با تعیین نرخ‌هایی مثل ۴۲۰۰ و ۲۸۵۰۰ و امثال آن که از هیچ مدل تئوریک استخراج نشده و مبنای محاسباتی دقیق و پشتوانه علمی نداشته است، قیمت‌گذاری صورت پذیرد و ارز ترجیحی که عامل فساد در بسیاری از موارد بوده است، تخصیص داده شود.

ساختار بهینه نرخ ارز می‌بایست بر اساس تعادل در بازار ارز و برآیندی تعادلی از سیاست پولی، مالی و ارزی باشد؛ لذا نرخ متعادل کننده بازار نمی‌تواند با تصمیمات خلق الساعه و صدور بخشنامه‌ها و ابلاغیه‌های متعدد و بعضاً متناقض بدست آید. بدیهی است اقدام فعلی نمی‌تواند مترادف با مدیریت بازار ارز تلقی شود زیرا بیش از آنکه به آرامش بازار منتج شود موجب دامن زدن به بی‌ثباتی و فضای نااطمینانی اقتصاد شده است که موجب می‌شود هرگونه تصمیم بنیادی در سطح بنگاه، منجمد شود و موجب ایجاد اصطکاک در روند رشد تولید و تجارت شود.

در ادامه لازم است اشاره شود نرخ ارز تعادلی حاصل بازاری است که تقاضای آن از محل واردات و عرضه آن حاصل صادرات باشد؛ در صورتی که نرخ ارز در بلندمدت در چنین بازاری تعیین شود، موجب حل کسری بودجه و اصلاح سیاست مالی شده و به دلیل اینکه با اصلاح سیاست مالی به سیاست پولی فضا داده می‌شود، در نتیجه موجب کاهش تورم نیز خواهد شد.

مدل‌های تئوریک از جمله دو مدل پولی و مدل برابری قدرت خرید¹ (PPP) برای تعیین نرخ واقعی ارز از جمله مدل‌هایی هستند که تاکنون در ۱۵۶ کشور از جمله ۲۰ کشور نفتی آزمون شده‌است و نتایج مناسبی به همراه داشته است. لذا پیشنهاد می‌شود از طریق به‌کارگیری مدل‌های تئوریک، نرخ واقعی ارز در ایران شناسایی شود.

- براساس رویکرد برابری قدرت خرید نرخ ارز باید به نحوی تعیین شود که قیمت سبد کالاهای یکسان در دو کشور برابر شود؛ لذا نرخ ارز می‌بایست متناسب با تفاضل رشد قیمت‌های داخلی (تورم داخلی) و رشد قیمت‌های خارجی (تورم خارجی) تعدیل شود. طبق نظریه برابری قدرت خرید، راهکار اصلی برای حفظ ارزش پول ملی، از مسیر کنترل تورم و رشد اقتصادی محقق می‌گردد و تقویت صنعتی ریال در برابر دلار موجب حفظ ارزش پول ملی در بلندمدت نمی‌شود. بنابراین در بلندمدت نرخ ارز با نرخ تورم تعدیل خواهد شد. نظریه برابری قدرت خرید روش مناسبی برای برآورد محدوده نرخ مطلوب دلار به حساب می‌آید. بنابراین مطابق با این دیدگاه افزایش و تعدیل تدریجی نرخ ارز به تناسب تفاوت تورم داخلی و خارجی منجر به تقویت صادرات و تولید می‌گردد.
- براساس رویکرد پولی، رشد عرضه پول هر کشور می‌بایست متناسب با رشد اقتصادی آن کشور و رشد عرضه پول سایر کشورها باشد تا بواسطه آن از نوسانات نرخ ارز داخلی جلوگیری شود. در این رویکرد تفاضل رشد نقدینگی و تفاضل رشد اقتصادی کشورها در تعیین نرخ ارز موثر است.

نکته اساسی در این مدل‌ها تناسب رشد نرخ اسمی ارز با تفاضل تورم داخلی و خارجی است که به عدم تغییر نرخ حقیقی ارز منجر می‌شود. این در حالی است که یکی از ویژگی‌های نظام ارزی کشور طی سالیان اخیر عدم تعدیل نرخ ارز اسمی متناسب با تفاضل تورم داخلی و خارجی بوده است. عدم تناسب رشد نرخ اسمی ارز و تفاضل تورم داخلی و خارجی موجبات کاهش نرخ حقیقی ارز در کوتاه‌مدت و میان‌مدت و در معرض جهش قرار گرفتن آن در بلندمدت را فراهم کرده است. بنابراین به رسمیت شناختن بازار آزاد و شکل‌دهی "بازار آزاد رسمی" از سوی بانک مرکزی یک گام اولیه برای اصلاح سیاست ارزی در کشور می‌باشد. برای جلوگیری از بروز شوک‌های قیمتی سنگین نیز پیشنهاد می‌شود بازه زمانی مناسبی برای کاهش تدریجی شکاف نرخ بازار رسمی و سامانه نیما (که در مسیر اصلاح سیاست ارزی، این سامانه با بازار متشکل یکپارچه شده و تبدیل به بازار آزاد رسمی شده است) تعیین شود. در این مسیر، کنترل نوسانات و مدیریت ذخایر ارزی به عنوان دو اقدام اصلی برای موفقیت اجرای سیاست اصلاح ارزی، مورد نیاز است.

¹ Purchasing Power Parity (PPP)



پیشنهاد دوم

مدیریت بهینه ورود ارزهای نفتی به اقتصاد با هدف ثبات بخشی به بازار ارز

در کشور ما که طی سال‌های اخیر با تورم و نقدینگی بالایی مواجه بوده است، متغیرهای کلان در بلندمدت نقش تعیین کننده‌ای در تعیین ارزش پول ملی دارند؛ شاید بتوان با استفاده از واردات با منشأ ارزهای حاصل از رانت منابع طبیعی نفت، به طور موقت تورم و افزایش نرخ اسمی ارز را به تعویق انداخت، اما به محض کاهش ورودی ارزهای نفتی، باید منتظر کاهش شدید در ارزش اسمی پول ملی و افزایش نرخ تورم بود. بنابراین مهم است تا در زمان افزایش ارزش صادرات نفتی دچار اشتباهات گذشته نشده و افزایش منابع ارزی را صرف کاهش نرخ حقیقی ارز، جذابیت واردات و در معرض جهش قرار دادن نرخ ارز نکرد. دولت باید توجه داشته باشد که در شرایط تحریمی می‌بایست میزان ورودی ارز از محل درآمدهای نفتی به اقتصاد را کاهش دهد تا در صورت کاهش صادرات نفتی (به طور مثال در شرایط پیش رو بودن انتخابات آمریکا و روی کار آمدن مجدد ترامپ)، نااطمینانی و نوسان در نرخ ارز ایجاد نشود.

یک اقدام اساسی در این زمینه می‌تواند کنترل ورود ارزهای حاصل از صادرات نفت به بودجه باشد به نحوی که افزایش درآمد ارزی ناشی از صادرات نفت، بجای کاهش مصنوعی نرخ ارز حقیقی، صرف افزایش ذخایر خارجی شود. در صورتی که با وارد کردن ارز حاصل از صادرات نفت به اقتصاد، نرخ ارز حقیقی در سطوح پائینی نگه داشته می‌شود که خود موجب ایجاد جذابیت بیشتر برای واردات می‌شود.

در حال حاضر در ایران ارزهای نفتی از کانال تسهیلات و استقراض دولت وارد اقتصاد شده و تبدیل به واردات و خروج سرمایه در قالب ارز از کشور می‌شود. در این راستا لازم است ورود درآمد حاصل از صادرات نفت به بودجه، در سطح حداقلی تثبیت شود و هرساله متناسب با نرخ تورم جهانی افزایش یابد. به این ترتیب مادامی که قیمت نفت از نرخ تثبیت شده فراتر رود، دولت باید از طریق بانک مرکزی، ارز خارجی را به میزان درآمد اضافی حاصل از فروش نفت خریداری نماید. اگر قیمت نفت به کمتر از سطح تعیین شده کاهش یابد، دولت باید به میزان کسری حاصل از درآمد نفت و گاز، ارز بفروشد. این مکانیسم، ورود ارز حاصل از رانت منابع طبیعی نفت را تثبیت نموده تا از کاهش نرخ اسمی و حقیقی ارز ناشی از افزایش عرضه ارز جلوگیری شود. برای تثبیت نرخ حقیقی ارز در ایران لازم است ورودی ارزهای نفتی به اقتصاد از طریق بودجه عمومی، تبصره ۱۴ بودجه، فروش ذخایر بانک مرکزی، مدیریت منابع صندوق توسعه ملی و نظایر آن تثبیت شود و ارزهای مازاد بر آن به ذخایر خارجی تبدیل شود و یا صرف افزایش دارایی صندوق توسعه ملی شود.

پیشنهاد سوم

حرکت به سمت سیاست ارزی تثبیت نرخ حقیقی ارز به جای سیاست تثبیت نرخ اسمی

در ایران همواره سیاست ارزی تثبیت نرخ اسمی و کاهش نرخ حقیقی ارز و گره زدن نرخ اسمی ارز به صادرات نفتی، در دستور کار قرار داشته است به نحوی که طی سالیان اخیر عدم تعدیل نرخ ارز اسمی متناسب با تفاضل تورم داخلی و خارجی موجبات کاهش نرخ حقیقی ارز در کوتاه مدت و میان مدت و در معرض جهش قرار گرفتن آن در بلندمدت را فراهم کرده است. این در حالی است که سیاست ارزی تثبیت نرخ حقیقی ارز به جای سیاست تثبیت نرخ اسمی ارز یک عامل اساسی در گذار روسیه از بحران ارزی ناشی از تحریم‌های اقتصادی بوده است. شایان ذکر است اتخاذ چنین سیاستی در ایران مقدماتاً نیازمند اصلاحات اساسی در بازتعریف نقش و جایگاه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در ایجاد ثبات اقتصادی، اصلاح رابطه مالی بانک مرکزی، شرکتهای تابعه وزارت نفت و صندوق توسعه ملی و اصلاح ساختاری بودجه در جهت افزایش کارآمدی مخارج بخش عمومی است.

همچنین یکی از الزامات سیاست تثبیت نرخ حقیقی ارز این است که عوامل ایجاد شوک در ایران شناسایی شود و از اثرگذاری آن‌ها جلوگیری شود. موازنه پرداخت‌ها و مدیریت منابع و مصارف ارزی از مهمترین الزامات تحقق این سیاست است؛ بنابراین ضروری است ثبات نرخ ارز با پیش بینی پذیر کردن آینده و مدیریت انتظارات همراه شود.

پیشنهاد چهارم

برنامه ریزی برای یک نظام حمایتی و تعرفه‌ای مناسب بعنوان مکمل نظام ارزی

با توجه به اینکه کسری بودجه دولت یک عامل اصلی تورم در ایران است، قیمت‌گذاری نرخ ارز از مسیر کسری بودجه موجب وارد آمدن فشار تورمی مستمر به جامعه شده است. در چنین شرایطی نه ارز ترجیحی، بلکه حمایت مستقیم و یا حمایت کالایی و نقدی مشخص بهترین راه حل برای کاهش فشار تورمی نرخ ارز بر معیشت مردم است که به صورت ۱۰۰ درصدی به هدف برخورد می‌کند و با حذف ارز چندنرخه زمینه فساد ناشی از آن برچیده می‌شود؛ در حالیکه مطالعات نشان می‌دهد در بهترین حالت، ۲۰ تا ۳۰ درصد از ارز ترجیحی اختصاص داده شده به معیشت مردم اصابت می‌کند و بخش عمده‌ای از آن در قالب رانت در تصرف عده‌ای خاص قرار می‌گیرد.

در صورت تک‌نرخ شدن ارز می‌توان از سیاست‌های مکمل دیگری همچون تعرفه‌گذاری بر واردات کالاهای مختلف برای مدیریت واردات استفاده کرد.

پیشنهادات کوتاه مدت

با توجه به مشکلات متعددی که نظام ارز چندنرخه در کشور در مراحل مختلفی از جمله تخصیص ارز، بازگشت ارز حاصل از صادرات، محدودیت‌های ثبت سفارش، ... ایجاد نموده است و در فضای پرچالش اقتصاد کلان کشور دست و پای کسب و کارها به ویژه در بخش خصوصی را به زنجیر بسته است لازم است دولت در کوتاه‌مدت اقدامات موثری برای رفع برخی محدودیت‌ها و بهبود شرایط برای فعالیت اقتصادی در سطح بنگاه را اجرا نموده و در بلندمدت، با توجه به تجربه‌های سیاستی تلخ گذشته، برنامه‌ریزی مناسبی برای تک‌نرخ نمودن نظام ارزی بر اساس پیشنهادات پیش‌گفته شده، صورت دهد. در ادامه به برخی مسائل کلیدی کسب و کارهای بخش خصوصی در مواجهه با نظام ارزی فعلی و پیشنهادات متناسب با آن اشاره شده است:

- با توجه به مشکلات عدیده بخش خصوصی در حوزه صادرات، با نگاه حمایتی به توسعه صادرات غیرنفتی، قیمت‌گذاری ارز حاصل از صادرات بخش خصوصی متوقف شود. در قبال آن بانک مرکزی ملزم شود تا سیاست‌های پولی و ارزی را به گونه‌ای تعریف نماید تا سازوکار لازم برای عرضه ارز این صادرکنندگان به قیمت روز به متقاضیان مجاز در چرخه اقتصادی کشور فراهم شود.
- با توجه به محدودیت برخی صادرکنندگان خاص مثل فرش (که صادرات آن اعتباری بوده و فرایند بازاریابی فروش در خارج از کشور صورت می‌پذیرد، لذا صادرات و بازگشت ارز حاصل از آن پس از فرایند فروش امکان پذیر است) فروش اعتباری در برخی کشورها مثل عراق و افغانستان (که امکان بازگشت ارز پس از تسویه خریدار با صادرکننده امکان پذیر خواهد بود) و صادرکنندگان خدمات فنی مهندسی (به دلیل طولانی بودن فرایند اجرای قراردادها و زمانبر بودن تسویه قرارداد و بازگشت ارز حاصل از صادرات) لازم است موضوع بازگشت ارز حاصل از صادرات برای این دسته و موارد مشابه، با ملاحظات بیشتری صورت پذیرد و سازوکار متناسبی با صورت مساله طراحی شود.

تجربه سیاست‌گذاری ارزی روسیه در شرایط تحریم

همانطور که پیشتر گفته شد استمرار مداخلات دولت در بازار ارز که عموماً در قالب نرخ گذاری‌های متعدد صورت می‌پذیرد، در بلندمدت یکی از چالش‌های اصلی سیاست‌گذاری ارزی کشور قلمداد می‌شود. استمرار این مداخلات و تبدیل آن به یک سیاست دائمی موجب شده است این رویه به مانع بزرگتری برای ثبات فضای اقتصاد کشور مبدل شود؛ به نحوی که طی سالهای اخیر نااطمینانی‌ها و نوسانات اقتصادی بسیاری به دنبال داشته است. لذا لازم است در مقطعی از زمان، یکبار برای همیشه تصمیم جدی برای بازگشت از استمرار مسیر ناکارآمد گذشته و اقدام برای تک‌نرخ کردن بازار ارز صورت پذیرد. اما با توجه به دیدگاه برخی افراد که معتقدند در شرایط تحریمی و نااطمینانی بالا از نوسانات شدید نرخ ارز، امکان چنین تصمیمات سیاستی فراهم نمی‌باشد و احتمال شکست برای آن پیش‌بینی می‌شود، بهتر است به تجربه کشور روسیه پس از جنگ با اوکراین و پس از آن تحریم‌های ایالات متحده و اتحادیه اروپا رجوع شود تا این قضیه درک شود که در صورت فراهم آوردن زمینه لازم در متغیرهای اقتصادی و اتخاذ سیاست‌های مناسب و کارآمد، امکان هرگونه اصلاح سیاستی و حرکت رو به جلو برای ایجاد پوشش ارزی در اقتصاد، حتی در شرایط دشوار جنگ و تحریم، فراهم است.



در این راستا با نگاه اجمالی به تجربه روسیه در کنترل جهش‌های نرخ ارز، مشاهده می‌شود که این کشور علیرغم شرایط تحریم توانسته است با اتخاذ سیاست‌هایی همچون کنترل حساب سرمایه، افزایش نرخ بهره، الزام شرکای تجاری به خرید روبلی گاز روسیه و کنترل ورودی ارزهای نفتی به بازار، نوسانات نرخ ارز را مدیریت نموده و از تکرار نوسانات ارزی جلوگیری کرده و اقتصاد روسیه را در مسیر ثبات و پیش‌بینی پذیری قرار دهد.

به طور کلی می‌توان گفت ثبات نسبی نرخ حقیقی ارز در بازه ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۱ در روسیه عمدتاً ناشی از سیاست جلوگیری از افزایش ورود ارزهای نفتی به بازار و ذخیره‌نردن آنها بوده است که موجب تقویت نظام ارزی روسیه در برابر شوک‌های تحریمی بعد از جنگ شده است؛ به نحوی که امروز نرخ ارز در روسیه به کمترین میزان آن در ۶ سال گذشته رسیده است و درآمدهای نفتی به بازار ارز روسیه در کنار کاهش ذخایر خارجی و متوقف ساختن سیاست ارزی در جمع‌آوری ارزهای نفتی مازاد از بازار ارز افزایش یافته است. بنابراین افزایش عرضه در بازار ارز از محل تزریق ذخایر خارجی و توقف سیاست ارزی روسیه در ذخیره‌سازی ارزهای نفتی را می‌توان از عوامل مهم کنترل نرخ ارز پس از جنگ قلمداد کرد که این سیاست می‌تواند یکی از راهبردهای اساسی برای ایران در مسیر اصلاح سیاست‌گذاری ارزی باشد.

سایر سیاست‌های اتخاذی در روسیه از جمله افزایش نرخ بهره بین بانکی از ۹.۵ به ۲۰ درصد اگرچه اقدام موثری برای افزایش جذابیت نگهداری روبل و کاهش تقاضای تبدیل روبل به ارزهای خارجی بوده است اما با توجه به اینکه به دلایل متعددی از جمله ناامنی فضای سرمایه‌گذاری (به واسطه عواملی همچون هزینه بالای نقل و انتقال پول و ریسک تحریم‌ها و نوسانات نرخ ارز) جریان ورود سرمایه به داخل ایران بسیار محدود است و همچنین با توجه به منفی بودن نرخ سود حقیقی به دلیل تورم بالای ساختاری، افزایش چند درصدی نرخ سود، تاثیر چندانی بر میزان نگهداری ریال نخواهد داشت.

جمع بندی

طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول در بیش از یک سوم اقتصادهای جهان، نرخ ارز بر مبنای عرضه و تقاضا در بازار ارز تعیین می‌شود و اصولاً در کشورهایی با اقتصاد قوی، نرخ مبادله پول داخلی با ارزهای خارجی، تک‌نرخ بوده و اقدامات مقطعی بانک‌های مرکزی در این کشورها در قالب عرضه ارزهای خارجی (در زمان افزایش نرخ ارز) و خرید ارز (در زمان کاهش قیمت نرخ ارز) موجب تقویت ثبات نرخ در بازار ارز می‌شود. ثبات نرخ ارز، نیز موجب افزایش پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد، تسهیل سرمایه‌گذاری، کاهش تورم و تقویت رشد اقتصادی خواهد شد. اما در اقتصاد ایران، نرخ ارز مشمول قیمت‌گذاری‌های متعددی بوده است و در قالب نرخ‌های مختلف، قیمت‌گذاری شده است. علاوه بر قیمت‌گذاری دستوری و تعیین نرخ‌های متعدد، واقعی نبودن نرخ ارز و عدم لحاظ تحولات تورم در آن نیز از دیگر مسائل مربوط به این حوزه است.

در این مطالعه ضمن بررسی سیاست‌های ارزی ایران طی دهه‌های اخیر و برشمردن اشتباهات سیاستی در مسیر سیاست‌گذاری ارزی که موجب ایجاد نوسانات در فضای اقتصاد شده است، از دولت درخواست می‌شود با توجه به ثبات نسبی موجود در بازار، نسبت به برنامه‌ریزی برای تک‌نرخ نمودن ارز – و البته پیش از آن تقویت دیپلماسی اقتصادی برای رفع تحریم‌ها – اقدام نماید. در این مسیر لازم است راهبردهای "حرکت از سمت سیاست‌های دستوری در قالب مداخلات قیمتی و نرخ‌گذاری‌های چندگانه به سمت نرخ‌های تعادلی بازار"، "مدیریت بهینه ورود ارزهای نفتی به اقتصاد با هدف ثبات بخشی به بازار ارز"، "حرکت به سمت سیاست ارزی تثبیت نرخ حقیقی ارز به جای سیاست تثبیت نرخ اسمی" و "برنامه‌ریزی برای یک نظام حمایتی و تعرفه‌ای مناسب بعنوان مکمل نظام ارزی" در دستور کار قرار گیرد.

- سیاست‌های ارزی در ایران و مقایسه کلی آن با کشورهای صادرکننده نفت: توصیه‌های سیاستی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۱
- آثار رژیم چندنرخ ارز در ناترازی‌های اقتصادی و تخصیص غیربهبینه منابع: مطالعه موردی: اقتصاد ایران، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۴۰۱
- سیاست‌های اقتصادی روسیه در مقابله با تحریم با تمرکز بر سیاست‌های ارزی و درس‌هایی برای ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱
- ارزیابی نقش سیاست‌های ارزی کشور در بخش صنعت ایران در شرایط تحریم، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۴۰۱
- نگاهی به چالش‌های نظام ارز چندنرخ در ایران، پریسا مطرانلویی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۴۰۲
- نرخ ارز واقعی در ایران، پریسا مطرانلویی، فاطمه علیزاده آغ‌اسمعیلی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۴۰۳
- Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, International Monetary Fund, 2022