



اتحاد بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

TEHRAN CHAMBER OF COMMERCE,
INDUSTRIES, MINES AND AGRICULTURE

الزامات سیاستگذاری برای اجرای موفق اصلاحات اقتصادی در ایران

معاونت بررسی های اقتصادی

مرکز گردآوری و تحلیل آمار

خرداد ۹۴



پیشگفتار:

طی سالهای گذشته تحریم های اقتصادی خارجی و از طرف دیگر اتخاذ سیاست های نادرست داخلی وضعیت اقتصاد کشور را به گونه ای تغییر داد که رشد اقتصادی منفی، وابستگی بیش از پیش کشور به درآمدهای نفتی، دولتی شدن هرچه بیشتر اقتصاد و خیلی تبعات دیگر حاصل شد. پس از آن با روی کار آمدن دولت یازدهم در سال ۹۲ این انتظار در بین جامعه نخبگان به وجود آمد تا مدیریت اقتصادی از فضای احساسی و گرفتن تصمیم های خلق الساعه و غیر کارشناسی بیرون آید و روی ریل عقلانیت قرار گیرد.

دولت اگرچه برای تیم اقتصادی اش ترکیب نسبتاً مناسبی را در نظر گرفته است اما طی دو سال گذشته اتخاذ برخی رفتارها و صدور بخشنامه هایی باعث انتقاد نخبگان و کارشناسان شده است. منتقدان بر این باورند که دولت یازدهم راه گذشتگان را طی می کند و تغییری بنیادین در عرصه مدیریت اقتصادی کشور به وجود نیاورده است. در بحث مهار تورم، سیاست سرکوب قیمت ها و تثبیت آن مطرح می شود. گاهی بنظر می رسد این دولت نیز مانند دولت قبل از اصول علم اقتصاد سرپیچی می کند و جلب رضایت مردم ولو در کوتاه مدت را اولویت می دهد تا از این طریق پشتوانه خود را در میان مردم از بین نبرد. حال سوال اینجا است که آیا دولت از اصولی که در ابتدای چیدمان تیم اقتصادی خود به آن پایبند بود، عقب نشینی کرده است؟ آیا تغییر رویه ای در فرماندهی اقتصادی خود به وجود آورده و سعی دارد در سالی که انتخابات مجلس را پیش روی خود دارد به رفتارهای پوپولیستی روی آورد؟

در بخش اول گزارش به اظهار نظر برخی کارشناسان در رابطه با سیاست های اخیر دولت که در جراید منتشر شده است می پردازیم و دیدگاههای موافقان و مخالفان سیاست های فعلی را مرور کرده و در بخش دوم به مروری بر بخشهایی از مقاله صندوق بین المللی پول پیرامون موضوع «سرعت تعدیل و توالی اصلاحات اقتصادی؛ چالشها و راهکارها» می پردازیم. مدنظر قراردادن رهنمودهای مطرح شده در این مقاله برای سیاستگذاران، هنگام اتخاذ تصمیمات سیاستی، ضروری می نماید. در بخش سوم گزارش نیز به ارائه برخی توصیه های کارشناسی، پیرامون موضوع اصلاحات اقتصادی در ایران می پردازیم.



بخش اول

دیدگاههای موافقان و مخالفان سیاستهای اصلاحات اقتصادی ایران



دکتر موسی غنی نژاد

اقتصاددان

سایه سیاسیون بر سیاست‌های اقتصادی

از ابتدای امسال سه اقدام از سوی دولت انجام شده که همه را حیرت‌زده و کارشناسان را نگران کرده که مبادا راه خطای گذشتگان تکرار شود و مفاهیم اصولی علم اقتصاد به بهانه‌های گوناگون کنار گذاشته شود و ملاحظه کاری‌های سیاسی جای آن را بگیرد.

با وجود اینکه دولت قصد دارد در حوزه اقتصادی کارشناسانه عمل کند، اما علائمی دریافت می‌شود که متأسفانه نگران‌کننده است و نشان از رویکرد عامه‌پسندانه و سیاست‌زده دارد تا کارشناسی. بخشنامه دولت در خصوص قیمت‌گذاری و کاهش نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات بانکی و همچنین تثبیت قیمت انرژی در سال جاری، مصداق‌هایی از این علائم است. این گونه عملکردها از سوی دولت نشان می‌دهد که دیدگاه کارشناسانه و اقتصادی در آن لحاظ نشده و بیشتر برای راضی نگه داشتن سیاسیون و عامه مردم بوده است. به نظر می‌رسد فشارهایی از سمت کسانی که صرفاً پست سیاسی داشته و نگاه کارشناسی و اقتصادی ندارند به دولت وارد می‌شود. از جمله با هدف کاهش نرخ تورم قیمت‌ها را کنترل می‌کنند، برای رضایت مردم قیمت انرژی را ثابت نگه داشته و برای کمک به تولیدکننده، نرخ سود بانکی را کاهش داده‌اند. همه این کارها در تناقض با رویکرد علمی و کارشناسی است. همه جای دنیا برای کاهش نرخ تورم، نرخ سود بانکی را در کوتاه‌مدت افزایش می‌دهند حال آنکه مقامات پولی ما درست برعکس عمل می‌کنند. گمان نمی‌کنم کارشناسان بانک مرکزی از این موضوع بی‌خبر باشند در این صورت اتخاذ چنین تصمیماتی را چگونه می‌توان توضیح داد؟ چیزی جز فشار سیاسیون بر کارشناسان به نظر من نمی‌رسد. ثابت نگه داشتن قیمت انرژی، کاهش نرخ سود بانکی و اقداماتی از این قبیل در سال انتخابات صرفاً می‌تواند جنبه تبلیغاتی و احیاناً صرفه سیاسی داشته باشد، اما از جهت اقتصادی توجیهی ندارد و نهایتاً به زیان عملکرد نظام اقتصادی در درازمدت تمام خواهد شد.

کاهش دستوری نرخ سود منجر به انحراف منابع بانکی به سمت رانت‌خواری و مقاصد غیرتولیدی می‌شود و موانع سر راه تولید آن چنان زیاد است که در یک روند طبیعی نقدینگی به سمت تولید حرکت نخواهد کرد؛ بنابراین تولید آسیب خواهد دید و باز دولت مجبور خواهد شد برای جبران کمبود نقدینگی به منابع بانک مرکزی متوسل شود که نهایتاً افزایش تورم را به دنبال خواهد آورد و تمام این اقدامات در تضاد با سیاست‌هایی است که دولت از زمان روی کار آمدن در پیش گرفته است تا بتواند تورم را کنترل کند.



مهدی عسلی

اقتصاددان

احتیاط در فضای «پسا پوپولیستی»

برخی از کارشناسان و منتقدان، در چند هفته گذشته عملکرد اقتصادی دولت را مورد نقد قرار داده و تیم اقتصادی دولت را به فرصت‌سوزی متهم کرده‌اند. از نظر آنان دولت نتوانسته برخی تئوری‌های ساده و آزمون شده اقتصادی را در بخش‌های مختلف اجرا کند و در برابر این تئوری‌ها برخوردی محافظه‌کارانه داشته است. آنها معتقدند که دولت با تثبیت قیمت انرژی و کالا در سال ۹۴ و همچنین کاهش نرخ سود بانکی، فرصت‌آزادسازی در سه بازار کالا، انرژی و پول را از دست داده است و از مسیر علم اقتصاد دور شده است. به نظر می‌رسد خارج از مباحث تئوریک و اصول علم اقتصاد که همه ما به آن پایبند هستیم ملاحظاتی در حوزه سیاسی وجود دارد که سیاست‌گذار بدون توجه به آن نمی‌تواند درباره بخش‌های مختلف اقتصادی تصمیم‌گیری کند. اگر رفتارهای دولت را در حوزه اقتصادی مورد کنکاش قرار دهیم، متوجه خواهیم شد که این دولت نسبت به سایر دولت‌ها، مسیر بهتری برای مدیریت اقتصاد انتخاب کرده اما به نظر می‌رسد سعی دارد آهسته و پیوسته حرکت کند؛ چراکه ممکن است در فضای پساپوپولیستی به کارگیری برخی سیاست‌ها به‌طور آنی نتیجه مطلوب را نداشته باشد و افکار عمومی را ضد خود کند.

کارشناسانی که بیرون از گود عملکرد دولت را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهند فقط از دریچه تئوریک به مسائل نگاه می‌کنند، اما سیاست‌گذار عینک دیگری به چشم می‌زند و تبعات تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های خود را با این عینک می‌بیند.

برآیند اقدامات اقتصادی دولت نشان‌دهنده آن است که مسیر سیاست‌گذاری‌ها به درستی انتخاب شده، اما با توجه به شرایط سیاسی و حساسیت‌های اجتماعی، دولت نمی‌تواند با سرعت بیشتری به اصلاحات اقتصادی و تغییر ساختار موجود ادامه دهد و بدیهی است که سرعت ملایمی را آغاز کرده است. از این رو نمی‌توان گفت که دولت تغییر جهت داده، بلکه می‌توان گفت سرعت را برای رسیدن به هدف تنظیم کرده تا حساسیتی در این راه ایجاد نکند و در بستر آرامی اقتصاد کشور را سر و سامان دهد.

بنابراین می‌توان گفت که بخشنامه‌هایی نظیر تثبیت قیمت‌ها و اقداماتی مانند کاهش نرخ سود بانکی اگرچه از منظر تئوری قابل بحث نیست، اما از نظر اقتصاد سیاسی توضیح داده می‌شود. برای ما که بیرون از گود قرار گرفته‌ایم شاید این اقدامات عجیب و به دور از شأن کارشناسی باشد، اما برای سیاست‌گذارانی که در وسط گود قرار دارند و گزارش‌های گوناگونی از وضعیت کشور را دریافت می‌کنند، شاید گرفتن چنین تصمیم‌هایی به دور از عقلانیت نباشد.



دکتر جعفر خیرخواهان

اقتصاددان

اصلاحات اقتصادی نیازمند شجاعت سیاسی

دکتر روحانی با شعار و وعده ایجاد رونق اقتصادی و چرخاندن چرخ تولید و انجام اصلاحات اقتصادی توانست رای و نظر مردم را به سوی خود جلب کند و امیدهای فراوان و انتظارات بالایی را ایجاد کند. اما در صحنه عمل، کند عمل کرده است. به نظر می‌رسد در سطح قوه مجریه سیاست‌های اقتصادی به سمتی می‌رود که حفظ محبوبیت ظاهری و رای‌آوری همچون دولت گذشته حرف اول را بزند. در سطح حاکمیتی نیز به دلیل بی‌ثباتی‌های گوناگونی که از بدو انقلاب وجود داشته است از آن دسته سیاست‌های اقتصادی محافظه‌کارانه استقبال می‌شود که حافظ بقای سیاسی بوده و اهداف کوتاه‌مدت را تضمین کند. لزوماً چنین رویکردهایی تامین‌کننده منافع بلندمدت کشور که بخشی از آن خود را در رشد بالای اقتصادی نشان می‌دهد نیست.

ایران اکنون با جامعه‌ای جوان و عمدتاً بیکار و انتظارات بسیار بالا برای بهبود اوضاع اقتصادی روبه‌رو است. پس اگر نتایج اقتصادی ملموس به جامعه تحویل داده نشود که البته خیلی هم سریع باید باشد آینده خوبی برای دولت ترسیم نخواهد شد.

دولت یازدهم همچنان حفظ وضع موجود و آرامش کوتاه‌مدت را به ایجاد میلیون‌ها شغل مورد نیاز برای نسل جوان ترجیح می‌دهد. به این ترتیب ایرانیان با درآمد متوسط بازنندگان وضع موجودی خواهند بود که دولت روحانی قول اصلاح و تغییر آن را داده بود.

وضع موجودی که معاون اول رئیس‌جمهوری می‌گوید ۱۷ هزار میلیارد تومان کسری بودجه بابت پرداخت یارانه نقدی داریم؛ اما از سوی دیگر هیچ‌کس حاضر نمی‌شود دهک‌های بالا را که به ناحق یارانه می‌گیرند از فهرست یارانه‌بگیران حذف کند.

وضع موجودی که موجودی صندوق توسعه ملی را ممکن است مشابه دولت پیشین به صفر برساند و فریاد رئیس و هیات امنای صندوق بلند شده است، وضع موجودی که موسسات مالی غیرمجاز همچنان جولان می‌دهند و بانک مرکزی و نهادهای نظارتی از برخورد با آنها گریزان هستند. اینها برخی از موارد عقب‌نشینی و کوتاه‌آمدن‌های دولت کنونی در مسیر انجام اصلاحات اقتصادی به شدت مورد نیاز برای تحرک بخشی به اقتصاد ایران است. البته اگر می‌خواهیم شرایط پساتحریم واقعا کمک و منفعتی فراگیر برای اقتصاد داشته باشد هم اکنون هم برای اجرای این اصلاحات دیر شده است.

سعید لیلاز
روزنامه‌نگار اقتصادی

آیا دولت به جاده خاکی زده است؟

اقتصاد ایران طی هفته‌های گذشته شاهد دخالت دولت در برخی حوزه‌ها بوده که این موضوع باعث به وجود آمدن برخی انتقادها از سوی کارشناسان صاحب‌نام و شناسنامه‌دار کشور شده است. آنچه بیشتر از هر موضوع دیگری باید مورد توجه قرار گیرد این است که اصولاً چرا دولت به‌رغم بهره بردن از افرادی که به سازو کار اقتصاد آزاد معتقدند، بخشنامه‌هایی منتشر می‌کند که با این سازو کارها در تضاد است؟

دولت هم‌اکنون که با سرمایه اجتماعی بالایی روبه‌رو است، می‌تواند دست به اصلاح ساختار اقتصادی بزند و یکبار برای همیشه تکلیف خود را با قیمت‌گذاری روشن کند و از سویی دیگر هم قیمت انرژی را به سمت آزادسازی پیش ببرد. بازار هم‌اکنون در وضعیتی قرار گرفته که منافع مصرف‌کننده را مرتفع می‌کند و نیازی به بخشنامه‌های دستوری دولت برای کنترل قیمت‌ها نیست. بازار در حال حاضر با مشکل تقاضا روبه‌رو است و در چنین شرایطی هیچ عرضه‌کننده یا تولیدکننده‌ای قیمت را افزایش نخواهد داد. شاید برخی از دولتمردان استدلال کنند که جلوگیری از افزایش قیمت‌ها و در پیش گرفتن سیاست تثبیت قیمت‌ها به کاهش تورم کمک خواهد کرد. این یک اشتباه تاریخی در بین سیاست‌گذاران است و بهتر است اشاره شود که تورم به دلیل بخشنامه‌های دولت کاهش نیافته، بلکه انضباط پولی و مالی دولت باعث شده تا تورم کاهش یابد. کاهش تورم انتظاری در جامعه در کنار آرامش حاکم بر کشور یکی از عوامل کاهش منظم نرخ تورم به‌شمار می‌رود.

عملکرد دولت در سه شاخص مهم بیکاری، رشد و تورم بیانگر آن است که در یک سال و نیم گذشته در هر سه شاخص شاهد تحولات بسیار خوبی بوده‌ایم. این توفیقات دولت در راستای پیاده‌سازی اصول علمی اقتصاد به وجود آمده نه بخشنامه و دستور. از این رو دولت بهتر است در آزمون سختی که سر میز آن نشسته زیر بار فشارها نرود و با توجه به نظرات کارشناسی و تجربه آزموده‌شده دیگر کشورها دست به اصلاح ساختار اقتصاد بزند و دخالت‌های خود را در بازارها کاهش داده و آن را منطقی کند. اگر چنین رویه‌ای را ادامه دهد، می‌توان مدعی شد که دولت تغییر جهتی در سیاست‌های اقتصادی خود به وجود نیاورده، اما اگر بخواهد به بهانه‌های مختلف پا روی نظرات کارشناسی بگذارد، می‌توان گفت از مسیر درست خارج شده و به اصطلاح به جاده خاکی زده است. همان‌طور که در درست بودن اینکه دولت در سال ۹۴ بهترین فرصت را برای افزایش قیمت انرژی از دست داده، بیشتر کارشناسان اجماع دارند، در غلط بودن اینکه بالا رفتن قیمت انرژی باعث افزایش تورم می‌شود نیز تقریباً عمده اقتصاددانان اتفاق نظر دارند. از این رو دولت از اجماع کارشناسان می‌تواند بهره لازم را ببرد و به گونه‌ای سیاست‌گذاری کند که منجر به تثبیت قیمت‌ها نشود و داستان سال ۸۴ که مجلس و دولت وقت رو به تثبیت قیمت‌ها آوردند و در سال ۹۰ فتر آن از جا در رفت، تکرار نشود.



دکتر علیرضا سلطانی

روزنامه نگار اقتصادی

نقشه راه کدام است؟

یکی از مسائل عمده که این روزها فعالان و کارشناسان اقتصادی را نگران کرده است بلند شدن دوباره موج پوپولیسم در اقتصاد ایران است. دولت یازدهم اگرچه در مدت ۲۱ ماه فعالیت خود، زمینه بازگشت امید و اعتماد نسبی به اقتصاد کشور را فراهم کرده اما همچنان نسبت به افتادن در دام پوپولیسم آسیب پذیر بوده و نتوانسته کاملاً خود را از آن دور کند. تداوم شیوه نادرست پرداخت یارانه نقدی برجای مانده از دولت پیشین از یکسو و متوسل شدن به برخی سیاست‌ها نظیر سیاست کاهش دستوری نرخ سود بانکی، تثبیت دستوری و غیررقابتی قیمت‌ها در سال جاری و محدود کردن بخش قابل توجهی از تلاش‌ها و سیاست‌گذاری‌ها به حوزه‌های اجتماعی مانند طرح تحول سلامت و تداوم بی توجهی به تولید و رونق آن از سوی دیگر، زمینه نگرانی کارشناسان اقتصادی را مبنی بر تقویت حس پوپولیستی و سیاست‌زدگی در دولت یازدهم فراهم ساخته است.

حس پوپولیستی با توجه به ساختار نفتی اقتصاد ایران و حاکمیت نگاه سیاسی، در همه دولت‌ها وجود دارد. آنچه در این راستا اهمیت دارد، مقاومت دولت‌ها در برابر آن است. دولت یازدهم بر خلاف دولت‌های گذشته از ابتدای فعالیت با در پیش گرفتن رویکرد انضباط نسبی مالی، مقاومت خوبی در برابر نفوذ پوپولیسم از خود نشان داد، اما این مقاومت به نظر می‌رسد در حد انضباط مالی باقی مانده و به دیگر بخش‌های سیاست‌گذاری از جمله سیاست یارانه نقدی و نظام قیمت‌گذاری تسری پیدا نکرده است. ذکر این نکته ضروری است که گرایش‌های پوپولیستی گاهی از درون ساختار دولت نشات می‌گیرد و گاهی از بیرون در قالب فشارهای سیاسی و اجتماعی بر دولت تحمیل می‌شود. هنوز افکار عمومی ایران به مضرات و زیان‌های هنگفت پرداخت یارانه نقدی و طرح‌هایی مانند مسکن مهر (به شیوه‌ای که اجرا شد) آگاه نیست و در بسیاری موارد نمی‌خواهد که واقعیت‌ها را در این زمینه بپذیرد. از سوی دیگر اقتصاد کشور نیز به گونه‌ای شکل گرفته که همواره نیازمند هدایت و مدیریت دولت است و از خود تحرک یا خلاقیتی ندارد. در این شرایط آیا حذف یکباره و بدون مقدمه برخی سیاست‌ها و اقدامات که با رفتار و زندگی روزمره مردم مرتبط است، منطقی به نظر می‌رسد؟ پاسخ منفی است. نباید انتظار داشت دولت یازدهم، برای تغییر مسیر اقتصاد ایران و هدایت آن به مسیر درست و عقلانی دست به حرکت انقلابی بزند. تحولات و سیاست‌های انقلابی در اقتصاد که معمولاً با هزینه‌های سنگین اقتصادی، اجتماعی و سیاسی همراه است، چه بسا ممکن است نتایج و پیامدهای منفی و غیرقابل جبرانی داشته و زمینه بازگشت و تعمیق بیشتر پوپولیسم را فراهم سازد. انتظار واقعی و منطقی این است که دولت، آگاهانه، هدفمند، علمی، فرآیندمحور و توسعه‌گرایانه، سیاست‌گذاری اقتصادی کند. سیاست‌گذاری اقتصادی با چاشنی پوپولیستی اگر برنامه‌ریزی شده، مرحله‌ای، موقت و هدفمند برای فراهم کردن بسترهای اجتماعی گذار از پوپولیسم باشد، امری معقول و مناسب است.



بخش دوم

مروری بر بخشهایی از مقاله صندوق بین المللی پول^۱ پیرامون موضوع:

«سرعت و توالی اصلاحات اقتصادی؛

چالشها و راهکارها»

۱. "The Speed of Adjustment and the Sequencing of Economic Reforms: Issues and Guideline fore Policymakers" , IMF Working Paper, 2002



معمولا مفاهیم سرعت و توالی اصلاحات بصورت مشترک بکار می رود و مقالات نیز عموما مفاهیم مذکور را بطور کامل تعریف نمی کنند. و این موضوع قابلیت مقایسه تحلیل ها را امکان پذیر نمی کند بنابراین تحلیل ها همیشه قابلیت مقایسه ندارند. تعاریف سرعت و توالی در این مقاله به صورت زیر آمده است:

➤ سرعت^۲:

سرعت می تواند به عنوان زمان سپری شده بین حرکت از یک مجموعه متغیرهای اولیه کلان اقتصادی به سمت یک مجموعه هدف گذاری شده از آن متغیرها تعریف شود. بطور مثال اگر در دوره صفر نرخ تورم X_t درصد باشد و این نرخ، زمان t را برای رسیدن به نرخ تورم هدف گذاری شده X_t سپری کند، آنگاه سرعت تعدیل به تعداد دوره های زمانی برای رفتن از X_t به X_t اشاره دارد. به هر حال ممکن است روابط خیلی پیچیده نیز باشند و بطور مثال شامل اهداف از پیش تعیین شده رشد، تورم و حساب بخش خارجی و یا بطور مشابه آن، اهداف میانی مثل توازن بودجه و نرخ بسط اعتبارات باشد. بنابراین سرعت تعدیل به زمان سپری شده در حرکت از یک ساختار سازمانی اقتصادی به یک ساختار دیگر اشاره دارد. بطور مثال در یک بعد وسیع تر، سرعت تعدیل به زمان صرف شده در حرکت از یک اقتصاد با برنامه ریزی متمرکز به یک اقتصاد بازارمحور. و در یک بعد محدودتر، سرعت به زمان صرف شده برای کاهش کنترل قیمتها، تغییر ساختار تعرفه ها، خصوصی سازی شرکتهای دولتی، اعمال اصلاحات بخش مالی و ایجاد نهادهای مرتبط مربوط می شود.

➤ توالی^۳:

توالی اصلاحات به ترتیبی که اقدامات سیاست اقتصاد کلان و یا اصلاحات خاص مطرح می شوند اشاره دارد. توالی شامل چارچوبی است که اصلاحات بین بخشها را مشخص می کند (بطور مثال چه تعدیل مالی و چه نوع تثبیتی باید بعنوان پیش نیازی برای اعمال آزادسازی حساب جاری یا کاهش کنترل قیمتها انتخاب شود) و چارچوبی که در آن اصلاحات درون بخشها را شامل می گردد (بطور مثال در مورد آزاد سازی حساب سرمایه، ابتدا می بایست سرمایه گذاری مستقیم خارجی و جریان سرمایه کوتاه مدت آزاد شود).

^۲.Speed

^۳.Sequencing



از آنجایی که توالی اصلاحات بین بخشها و درون بخشها به زمان نیاز دارد، در نتیجه روی سرعت اصلاحات نیز تاثیر می گذارد.

رهنمودهایی برای اصلاحات:

تفکر اقتصادی در مورد سرعت تعدیل و توالی اصلاحات در طول زمان تغییر کرده است. نظریه های اولیه مبتنی بر تجربه کشورهای امریکای لاتین بوده است. در حالی که تحلیلهای اخیر بر پایه تجربه اقتصادهای در حال گذار اروپای شرقی و مرکزی و کشورهای سابق اتحادیه شوروی و بخشهایی از بحران اخیر ارائه می شود. مباحث مطرح شده نشان می دهد که استدلال ها نه از یک روش مطلق تدریجی و نه یک باره جانبداری نمی کنند. هرکشوری باید سرعت و توالی مناسبی از اصلاحات را از طریق آزمون نمودن شاخص های خاص خود انتخاب کند.

در این بخش چک لیستی از سوالات کلیدی برای سیاستگذاران در تعیین سرعت و توالی مناسب برنامه ارائه می شود:

➤ **شرایط اولیه چیست؟ میزان عدم تعادل مالی و درجه تنگنای ساختاری چقدر است؟** در صورت ثابت بودن سایر شرایط، عدم تعادل زیاد و محدودیت های ساختاری بیشتر، باعث می شود زمان بیشتری برای برقراری مجدد تراز مالی و کاهش تنگناها مورد نیاز باشد. ضرورتا عدم تعادل اولیه و تنگنای بیشتر، نیازمند فرآیند اصلاح تدریجی تر نیستند. بررسی تاثیر سایر عوامل نیز، به ترتیبی که در زیر آمده است مهم است.

➤ **چه میزان منابع مالی در دسترس کشور است؟** در دسترس بودن منابع مالی می تواند سرعت اصلاحات را از دو روش متضاد تحت تاثیر قرار دهد. از یک طرف اگر منابع مالی کمیاب باشند و عدم تعادل مالی زیاد باشد، اقتصاد نیاز به اقدامی سریع و فوری دارد، چون یک فرآیند تدریجی نمی تواند تامین مالی کند. از طرف دیگر ممکن است کشوری که قبلا بدهی زیادی متحمل شده است، منابع مالی برای اجرای سریع همه اصلاحات ساختاری لازم نداشته باشد، بنابراین سرعت کم در این اصلاحات پیشنهاد می شود.

➤ **ظرفیت نهادی کشور برای تدوین و اجرای بسته سیاستی در چه حد است؟** وقتی ظرفیت نهادها پایین باشد، هزینه های اصلاحات افزایش می یابد و فرآیند اصلاحات دشوارتر می شود. بنابراین در



صورتیکه سایر شرایط برابر باشد، محدودیت هرچه بیشتر ظرفیت ها باعث کاهش سرعت تعدیل می شود.

➤ **ملاحظات سیاسی به چه صورتی است؟** ملاحظات سیاسی تحت تاثیر فرصت و به تبع آن سرعت اصلاح است. عواملی که فرصت را تحت تاثیر قرار می دهند شامل زمان باقی ماندن بر حکومت تا انتخابات بعدی برای دولتی که بوسیله دموکراسی انتخاب شده است، درک و فهم روشنفکرانه مقامات از اصلاحات، مرز تحمل عمومی برای پذیرش هزینه های گذار قبل از اینکه اصلاحات نتایج مثبتی از خود نشان داده باشد، است. اگر انتخابات بسته و هزینه های تعدیل کوتاه مدت زیاد باشد، ممکن است دولت برای شروع یک برنامه اصلاحات دور از دسترس بی میل باشد. اگر گروههای منتفع خاصی بطور مستقیم تحت تاثیر قرار گیرند به احتمال زیاد کمپینی تشکیل می دهند تا فرآیند اصلاحات را متوقف کنند و یا سرعت آن را کاهش دهند. مقامات باید همیشه از خود سوال کنند که چه گزینه هایی برای بهبود فرصت اصلاحات دارند؟ اگرچه ممکن است برخی عوامل مثل زمان انتخابات مجدد، برای تغییر دادن مشکل باشند ولی مقامات احتمالاً قادر به بهبود محیط برای اصلاحات بطور مثال از طریق ارائه خدمات سلامت اجتماعی هستند.

➤ **مقامات چگونه می توانند تداوم روند اصلاحات را حفظ کنند؟** مقامات چه کاری می توانند برای افزایش تداوم اصلاحات انجام دهند؟ پایداری روند اصلاحات می تواند از طریق اهداف سیاستی که بدست می آیند سرعت را افزایش دهند. تعهد مقامات برای اصلاحات و توانایی آنها برای رسیدن به حمایت گسترده عمومی و حفظ وفاق اجتماعی به میزان زیادی توانایی آنان را برای حفظ روند اصلاحات تحت تاثیر قرار می دهد. مخالفت با اصلاحات چه از طرف گروههای خواهان قدرت و چه گروههای بطور خاص آسیب پذیر، بطور نامطلوبی برنامه اصلاحات را تحت تاثیر قرار می دهد و تمام فرآیند اصلاحات را به خطر می اندازد (اولسون ۱۹۸۲).

از حیث وسعت و دامنه، زمانیکه اصلاحات با گستره بیشتری به اجرا گذاشته می شود، شانس موفقیت مجموعه اصلاحات بیشتر می شود.

در این نگرش، شفافیت و استراتژی برقراری ارتباطات مهم است. برای ارتقای شفافیت، می باید مقامات اصلاحات خود را به جامعه اعلام کنند، اولویت ها و دلایل منطقی توالی عناصر اصلاحات را مشخص کنند. حمایت عمومی از طریق انتخاب درست استراتژی برقراری ارتباط دولت، تقویت



می یابد. به عنوان مثال دفاتر ارتباط با سرمایه گذاران در کشورهای مکزیک و برزیل به درک بهتر بنگاههای فراملیتی از برنامه اصلاحات دولت کمک نمود (نهاد مالی بین الملل ۱۹۹۹).
استراتژی برقراری ارتباط موثر به ویژه برای کشورهایی که قبلا در جریان انتقال بین المللی سرمایه مشارکت فعالانه داشته اند یا کشورهایی که اقداماتی را برای دستیابی به بازارهای بین المللی سرمایه آغاز کرده اند، حائز اهمیت است.

➤ **مقامات چگونه می توانند اعتبار برنامه اصلاحات را افزایش دهند؟ اعتبار مقامات به احتمال زیادی به سوابق آنها بستگی دارد. وقتی اعتبار آنها از دست برود برای بدست آوردن مجدد آن زمان زیادی مورد نیاز است. اگرچه یک دولت جدید از یک «اعتبار اولیه»^۴ منتفع می شود، ولی لازم است اعتبار دولت ها برای پیگیری انجام اصلاحات علی رغم اینکه تاکنون آزمون نشده است، شکل بگیرد.**
وقتی اعتبار کم باشد ممکن است عوامل خصوصی در واکنش به اصلاحات همانطوریکه انتظار می رود ناموفق باشند و در نتیجه باعث افزایش هزینه های اصلاحات می شود. این بدین معناست که اگر مقامات کم اعتبار باشند ممکن است نیاز به یک نگرش پیشرونده برای بازیابی مجدد اعتبار داشته باشد. در مقابل، یک دولت با اعتبار بالا، حتی در صورتیکه اصلاحات به تدریج اجرا شوند، می تواند واکنش عمومی مثبتی را نسبت به اصلاحات دریافت کند. بنابراین بایستی مقامات همیشه در رفتار خود در زمینه تلاش برای افزایش اعتبارشان از طریق یک برنامه واقعی و سازگار با شرایطی که قرار است اجرا شود، تجدید نظر کنند. بطور مثال مقامات می توانند اعتبار برنامه ها را بوسیله وضع قوانین جدید و یا اعمال تغییرات نهادی یا ایجاد روابط در زمینه برنامه ها یا پروژه های حمایت شده بوسیله نهادهای مالی بین المللی افزایش دهند.

➤ **چه بلندنظری هایی از نظر کمی و کیفی در برنامه اصلاحات وجود دارد؟ اهداف اصلاحات، ماهیت کمی یا کیفی دارند. اهداف کیفی اصلاحات تغییراتی مثل انتقال از یک اقتصاد با برنامه ریزی متمرکز به یک اقتصاد بازارمحور یا بهبود در خدمات سلامت و آموزش اشاره دارد. اهداف کمی به اهداف خاصی از اقتصاد کلان یا متغیرهای ساختاری مانند کسری بودجه به صورت درصدی از GDP و یا تعداد دانش آموزان به ازای هر معلم.**

^۴. Starter bonus

هر دو حوزه و اهداف کمی اصلاحات، سرعت را با آن دسته اهداف اصلاحاتی که می تواند بدست آورد، تحت تاثیر قرار می دهد به هر حال مقامات برای افزایش شانس موفقیت نیاز دارند تا اولویت های اصلاحات را مشخص کنند و در مورد آنچه در یک زمان خاص قابل دستیابی است واقع بین باشند.

➤ **گزینه های سیاستی چه هستند؟** اهداف کلی اصلاحات می توانند از طریق مجموعه های سیاستی مختلفی با هزینه های تعدیل متفاوت و اثرات توزیعی مختلف، قابل دستیابی باشند. بطور مثال در یک سیستم نرخ ارز ثابت، ممکن است تعدیل خارجی پیشنهاد شود و یا از طریق کاهش ارزش نرخ ارز و سیاست های حمایتی و یا به تنهایی از طریق محدودیت های مالی و سیاست پولی انجام شود. بسته به انعطاف ناپذیری اقتصاد، ممکن است محدودیت سیاست مالی و پولی با هزینه های تعدیل کوتاه مدت بالاتر به ویژه در زمینه تولید رخ دهد ولی با فشارهای تورمی کمتری نسبت به حالت اول همراه باشد. این مثال اهمیت مبانی مقایسه بین سیاست های مختلف و بده بستان بین آنها را نشان می دهد. ملاحظات عمومی و دقت در انتخاب گزینه های سیاستی جایگزین، می تواند اصالت برنامه را تقویت کند. و بحث در مورد گزینه های سیاستی جایگزین نیز می تواند در ایجاد درک مشترک بین سیاستگذاران، جامعه داخلی و بین المللی در مورد مطلوب ترین بسته سیاستی برای اصلاح اقتصادی و توافق عمومی در مورد سرعت انجام آن، موثر باشد.

➤ **چه تمهیدات احتمالی برای مقابله با بروز شوکهای غیرقابل پیش بینی و ناگهانی بالقوه اصلاحات لازم است؟** تمهیدات احتمالی با اقدامات خاصی که در صورت عدم تحقق نتایج مورد انتظار باید اتخاذ شود مربوط می شود. بطور مثال اگر اثرات درآمدی مورد انتظار از یک سیاست خاص مالیاتی محقق نشود، تمهیدات احتمالی می تواند از طریق کاهش مخارج صورت پذیرد. حتی اگر هیچ تمهیدی هم اندیشیده نشود شاید نیاز به مکانیسم خاصی مانند تشکیل یک کمیته سیاستی برای تصمیم گیری در مورد واکنش سیاست مورد نظر باشد. بطور مثال در حالت بروز یک شوک خارجی، به احتمال زیاد واکنش به عواملی نظیر ماهیت شوک، ماهیت شوک از حیث عرضه و تقاضا، دائمی یا موقت بودن شوک و میزان شوک بستگی دارد. در مورد اینکه تمهیدات به میزان کافی و مکانیسم ها به جا باشند، واکنش سیاست به اتفاقاتی که می توانند اثر نامطلوبی بر تعدیل و تلاشهای اصلاحاتی بگذارند، باعث شتاب بخشیدن به نتایج در دستیابی به اهداف در یک چارچوب زمانی سریعتر می شود.



با توجه به اینکه سوالات مطرح شده در بالا می تواند سیاستگذاران را در تعیین سرعت کلی تعدیل و فرآیند اصلاحات کمک کند، **لذا چهار عامل کلیدی مطرح شده در زیر می تواند سیاستگذاران را در تصمیمات بعدی راهنمایی نماید:**

۱. **زمان مقدماتی:** زمان مورد نیاز برای آماده سازی و پیاده سازی اصلاحات مختلف

متفاوت است. بطور مثال اجرای مالیات بر ارزش افزوده به فرمول بندی و تصویب قوانین، ایجاد زیرساختهای اداری و فراهم کردن زیرساختهایی برای انتقال پرداختها نیاز دارد. بنابراین منطقی نیست که بدون اهمیت قائل شدن نسبت به زمان مورد نیاز برای توالی دهی به همه ی مراحل مقدماتی، برای پیاده سازی مالیات بر ارزش افزوده تلاش کرد.

۲. **پیش نیازها:** برخی مواقع اصلاحات خاصی پیش نیازهایی برای سایر اصلاحات

هستند. اصلاحات خاص نهادی قبل از سایر اصلاحاتی که قرار است اجرا شوند، لازم هستند و ممکن است برخی رویه های ایجاد ثبات قبل از پیگیری سایر اصلاحات لازم باشند. بطور مثال حذف قدرت انحصاری دولت در زمینه واردات و توزیع محصولات خاص، ابتدا نیاز به آزادسازی روشهای واردات و کنترل قیمت ها برای حذف اختلالات دارد. بطور مشابه تقویت بخش مالی نیز قبل از باز کردن حساب سرمایه لازم است. ثبات مالی نیز یکی از پیش نیازهای اساسی برای سایر اصلاحات است.

۳. **مکمل ها:** درک اهمیت مکمل های اصلاحات در تشخیص دقیق پیامدهای آن

بسیار مهم است. بطور مثال، می تواند نوعی رابطه مکملی بین سیاست مالی، آزادسازی تجاری و اصلاح شرکتهای دولتی وجود داشته باشد. تلاش برای کاهش کسری بودجه می تواند از طریق جایگزینی محدودیتهای مقداری تجارت با تعرفه، دریافت منابع حاصل از خصوصی سازی شرکتهای دولتی و یا کاهش دادن یارانه به شرکتهای دولتی غیر سودآور، جایگزین شود. مشابه این اقدامات می تواند برای ایجاد یک شبکه امنیت اجتماعی برای مقابله با انتقالات نیروی کار و اثرات توزیعی فرآیندهای تعدیل و اصلاحات خاص، انجام شود.



۴. **ابزارهای متناقض:** توالی باید پتانسیل های متناقض بین ابزارهای سیاست گذاری مختلف را مدنظر قرار دهد. بطور مثال آزادسازی تجاری به حمایت از کاهش ارزش نرخ ارز حقیقی نیاز دارد در حالیکه آزادسازی حساب سرمایه در شرایط افزایش نرخ ارز حقیقی نتیجه می دهد.

بطور خلاصه، سرعت و ترتیب ملاحظات بطور نزدیکی باهم در ارتباطند. سرعت بهینه و توالی در هر کشور خاص و منحصر به همان کشور است. خلاصه ی چک لیست بالا می تواند به سیاستگذاران برای ارزیابی عناصر سیاست های مختلف کمک کند تا در یک بسته ی جامع، مناسب ترین سرعت و توالی اصلاحات انتخاب شود.



بخش سوم

توصیه های کارشناسی



در این بخش از گزارش با توجه به نکات کاربردی و عملی ذکر شده در مقاله صندوق بین المللی پول و تطبیق شرایط فعلی اقتصاد ایران در زمینه اصلاحات به ارائه یک مجموعه اظهار نظر کارشناسی می پردازیم:

➤ با توجه به اینکه اهمیت اجرای برخی اصلاحات در نظام اقتصادی ایران از مدتها پیش بر همگان آشکار شده است و از نظر الزام اجرای آن، توافق عمومی وجود دارد، تدریجی عمل کردن در زمینه اجرای اصلاحات توصیه نمی شود. همچنین با توجه به شرایط فعلی اقتصاد و بحث توافق هسته ای، در صورت عملی شدن این تفاهم و رفع تحریم ها در آینده ای نه چندان دور با توجه به فرصت محدودی که در دوران گذار برای ایجاد شرایط اولیه برای ورود به شرایط پساتحریم، در اختیار داریم، بنظر می رسد می باید به فرآیند اصلاحات سرعت بیشتری بخشید.

➤ از نظر منابع مورد نیاز برای شروع اصلاحات، می توان از فضای اعتماد عمومی جامعه نسبت به دولت یازدهم که به جرات می توان آن را سرمایه اجتماعی بزرگ این دولت نامید، یاد کرد. موفقیت دولت در عملی ساختن بزرگترین وعده انتخاباتی خود، یعنی کاهش تورم، یک باور عمیق و ارزشمند در جامعه نسبت به دولت در جهت تحقق وعده هایش ایجاد نمود که دولت می تواند در سایه چنین سرمایه ای، در جهت عملی ساختن سایر اهداف اقتصادی گام بردارد.

➤ همچنین با در نظر گرفتن گشایش های نسبی مالی و بین المللی که پس از رفع تحریم ها بدست می آید می توان از نظر منابع مالی که یکی از پیش نیازهای ضروری برای شروع اصلاحات است، دولت یازدهم را در وضعیت نسبی خوبی تصور نمود.

➤ از منظر ملاحظات سیاسی نیز با توجه به اینکه با نزدیک شدن هرچه بیشتر به زمان انتخابات دوره بعدی، فرصت تعدیل در دولت فعلی، رفته رفته سپری می شود لذا منطقی بنظر نمی آید که فرصت طلایی دوره یازدهم را بخاطر ترس از ناموفق بودن اصلاحات و یا از دست دادن حمایت جامعه برای دوره بعدی انتخابات، از دست داد.

➤ دولت می باید با در نظر گرفتن مرز تحمل عمومی جامعه و فراهم کردن شرایط و تمهیدات لازم برای مقابله با بروز شوک های احتمالی و اختلالاتی که ممکن است در خلال فرآیند اصلاحات ایجاد شود، اقدام به شروع اصلاحات نماید. بطور مثال در زمینه اجرای فاز دوم هدفمندی یارانه ها و حذف گروههای پردرآمد، از طریق فراهم نمودن زمینه حمایت از اقشار آسیب پذیر و گروههایی که ممکن است به دلیل نقایص موجود در سیستم های اطلاعاتی در تصمیم گیری ها بطور نادرستی از جامعه



آماری یارانه بگیران حذف شوند، و ایجاد فضای آرامش نسبی و اعتماد عمومی در جامعه در این مورد که دولت پاسخگوی مشکلات احتمالی پیش آمده در خلال اجرای سیاست اصلاحی خود خواهد بود، اقدام به اصلاحات نماید.

➤ دولت می تواند از طریق شفافیت بخشیدن به سیاست ها، مشخص کردن اولویت ها و همچنین اعلام نقشه راه کلی سیاست های خود برای عموم، در جهت جلب حمایت عمومی و تضمین تداوم روند اصلاحات گام بردارد.

➤ با توجه به توصیه های ارائه شده از سوی صندوق بیل المللی پول، مبنی بر اینکه اعتبار برنامه اصلاحات به اعتبار دولت اجراکننده آن بستگی دارد لذا اینگونه استنباط می شود که تا زمانیکه اعتبار دولت نزد جامعه بالا باشد، حتی اگر روند اصلاحات کند باشد و نتایج آن طی آینده نزدیک، ملموس نباشد، بازهم فرآیند اصلاحات می تواند واکنش مثبت و حمایت عمومی را به دنبال داشته باشد.

➤ از آنجایی که اعتبار سیاستگذاری ها به اعتبار دولت بستگی دارد لذا می باید دولت وسواس بیشتری در سیاستگذاری به خرج دهد چون در صورت اتخاذ نوعی سیاست اشتباه و یا شکست سیاستی خاص به دلایلی که ناشی که قصور و یا فقدان مدیریت صحیح دولت باشد، نهایتاً منجر به از بین رفتن اعتبار دولت فعلی می شود و برای بازگشت مجدد چنین اعتمادی زمان زیادی لازم است.

➤ دولت می باید از اعمال سیاستهایی که منجر به تحمیل فشار به فعالان اقتصادی می شود خودداری نماید. کنترل دستوری قیمت و یا هرگونه سیاستی که در سایه تحمیل فشار به فعالان اقتصادی، با هدف بهبود رفاه اجتماعی صورت می پذیرد، منطقی بنظر نمی آید.

➤ توجه به تناقض اهداف و سیاست ها در مجموعه اصلاحات از الزامات اولیه سیاستگذاری به شمار می رود. زمانی که آزادسازی اقتصادی بعنوان هدف کلی مجموعه اصلاحات، در نظر گرفته می شود، صدور بخشنامه هایی در راستای کنترل قیمت ها و یا کنترل دستوری نرخ سود بانکی، در تناقض با هدف اصلی اصلاحات بوده و لذا باعث افزایش هزینه ها، طولانی شدن زمان و بی نتیجه ماندن فرآیند اصلاحات می شود.

➤ توجه به توالی اصلاحات نیز یکی دیگر از الزامات سیاستگذاری است. بطور مثال در مطالعه ای که توسط دکتر مسعود نیلی و همکاران در سال ۹۲ پیرامون تحلیل عوامل تاثیرگذار بر عملکرد میان مدت اقتصاد ایران صورت گرفته است، در مطالعه مربوط به بازار انرژی، به این نکته اشاره شده است: اجرای آزادسازی قیمت ها در بازار انرژی بدون فراهم آوردن پیش شرط های آن نتیجه ای مشابه با وضعیت فعلی را در پی خواهد داشت. از بعد دقیق تر، در صورتی که بازارهای مالی پیش از بازار



انرژی اصلاح نشده باشد، افزایش هزینه ها و کاهش سودآوری بنگاهها سبب افزایش مطالبات معوق بانکها می شود و نظام بانکی با ریسک سیستماتیک مواجه می شود که تبعات نامطلوبی برای اقتصاد به همراه دارد. به طور مشابه اصلاح بازار محصول و بازار ارز نیز قبل از اصلاح بازار انرژی ضرورت دارد (نیلی و همکاران، ۱۳۹۲)^۵.

تهیه و تدوین:

پریسا مطرانلویی

^۵- عنوان پروژه: تحلیل عوامل تاثیرگذار بر عملکرد میان مدت اقتصاد ایران