

مروری بر تحلیل‌های کارشناسان صندوق بین‌المللی پول از تحولات اقتصاد ایران در سال‌های اخیر

دکتر لیلا آقامیرکلایی*

۱. مقدمه

صندوق بین‌المللی پول، به عنوان یکی از مهمترین نهادهای وابسته به سازمان ملل متحد، مسئولیت تنظیم نظام پولی و مالی جهان و تسهیل روابط مالی کشورها را برعهده دارد. هدف این مؤسسه، اجتناب از شکل‌گیری بحران فراگیر ارزی و تنظیم روابط مالی در سطح جهانی است. اگرچه اخبار کمک‌های مالی صندوق به کشورهای دچار بحران در نظام پرداخت‌ها انعکاس زیادی دارد، لیکن صندوق در سطح بسیار گسترده‌تری، در کلیه حوزه‌های اقتصاد کلان به کشورهای عضو مشاوره‌های فنی ارائه می‌دهد که حداقل به لحاظ تأثیرگذاری گسترده بر روند تحولات اقتصاد جهانی و رشد آن، به مراتب اهمیت بیشتری دارد.

بر اساس ماده (۴) اساسنامه صندوق، کلیه اعضا موظف به پذیرش هیئت کارشناسان صندوق در مقاطع سالانه‌اند. هیئت مذکور، بر اساس روال جاری و فراگیر، تصویری از آخرین داده‌های انتشار یافته از متغیرهای اقتصاد کلان کشور میزبان را دریافت کرده و در جریان آخرین وضعیت سیاست‌های اقتصادی و تحولات نهادی قرار می‌گیرد. بر اساس نکات بحث شده با مقامات، در خصوص برنامه‌های آتی اقتصاد و نیز با استفاده از پیش‌بینی‌های داخلی صندوق بین‌المللی پول از محیط اقتصاد جهانی، وضعیت حساب‌های چهارگانه کلان اقتصاد (بخش واقعی، بخش خارجی، وضع عملیات مالی دولت و برنامه‌های پولی و اعتباری) در افق‌های کوتاه تا بلندمدت پیش‌بینی می‌شود. پیش‌بینی‌های مذکور، به همراه دانش عمومی کارشناسان صندوق از تجارب کشورها، دستمایه برخی توصیه‌های سیاستی و بسترسازی‌های نهادی می‌شود که تا زمانی که کشور میزبان متقاضی بهره‌مندی از منابع مالی صندوق نباشد، به کارگیری آنها اجباری نخواهد بود.

ایران، به عنوان یکی از اعضای پیشگام در تأسیس صندوق بین‌المللی پول، روابط قاعده‌مند و مثبتی با این نهاد معتبر بین‌المللی دارد و مانند سایر کشورها، هیئت مشاوره ماده (۴) اساسنامه صندوق یک یا دوبار در هر سال پذیرش می‌شود و طی نشست‌های تخصصی با مقامات مختلف اقتصادی، آخرین وضعیت روابط اقتصادی خارجی و تحولات اقتصاد کلان با کارشناسان مورد بحث قرار می‌گیرد. ماحصل مباحث مذکور، در قالب گزارش‌های کشوری در جلسات هیئت اجرایی - به عنوان عالی‌ترین رکن صندوق - طرح شده و انتشار می‌یابد.

طبق پیش بینی کارشناسان صندوق در کوتاه مدت، نرخ رشد اقتصادی در نتیجه محدودیت دسترسی به منابع مالی خارجی و قیمت‌های پایین نفت کاهش خواهد یافت؛ نسبت کسری بودجه بدون نفت به GDP، به دلیل تزریق درآمد مالیات بر ارزش افزوده به بودجه کمتر می‌شود؛ نرخ تورم در صورت تداوم سیاست‌های پولی محکم و کنترل متغیرهای پولی همچنان تنزل کرده و اقتصاد، در مجموع، مسیر قابل انکایی طی می‌کند

تخصیص بخش قابل توجهی از درآمد کشور به اعطای مستقیم یارانه به نهاده انرژی طی سه دهه اخیر، آثار قابل توجهی بر اقتصاد برجای گذارده است. از آنجا که تغییر این رویکرد هم‌اکنون در دستورکار سیاستگذاران کلان ملی قرار دارد، بخشی از گزارش کشوری هیئت ماده (۴) صندوق بین‌المللی پول (مربوط به سال ۱۳۸۷) به این موضوع اختصاص یافته است. در نوشتار حاضر سعی شده بخش‌های کلیدی گزارش صندوق حسب قابلیت بهره‌برداری مخاطبین مجله، ترجمه و تلخیص شود.

۲. اهداف و وظایف صندوق

بین‌المللی پول

پس از جنگ دوم جهانی غالب کشورها به اجماع رسیدند که با بنیان نهادن نهادهایی، روابط مالی ناشی از مبادلات تجاری و جریانات سرمایه‌ای خود را در سطح جهان سامان بخشند و نظم نوینی بر پایه هماهنگی روابط، تعریف کنند. دو نهاد صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و چند دهه بعد، سازمان جهانی تجارت دستاورد همین تلاش‌ها برای حل و فصل اختلاف در روابط اقتصادی فیما بین و رویکرد عمومی به حفظ تعادل اقتصاد جهانی از طریق مشارکت در قالب یک نهاد فراملی بود.

صندوق بین‌المللی پول از سال ۱۹۴۵ شروع به کار نمود و هم‌اکنون بیش از ۱۶۵ عضو دارد. کارکرد عمومی صندوق بین‌المللی پول را باید در «جلوگیری از وقوع بحران فراگیر مالی» از طریق تشویق کشورها به استفاده از سیاست‌های مناسب و در صورت لزوم، تأمین مالی موقت کشورهای درگیر در مسایل بخش خارجی خلاصه نمود. الزامات قانونی این نهاد شامل بسط متوازن تجارت جهانی، ثبات نرخ‌های ارز در چهارچوب مطلوب، اجتناب کشورها از تنزل مصنوعی ارزش پول داخلی به منظور حفظ دامنه رقابت‌پذیری اقتصاد ملی و بالاخره، اصلاح و تنظیم تراز پرداخت‌های خارجی است. به این منظور صندوق، سه برنامه تحقیق و نظارت^۱ (موسوم به نظارت مستمر اقتصادی و توصیه‌های سیاستی^۲)، مساعدت مالی^۳ و مساعدت فنی^۴ را به اجرا می‌گذارد.

هدف اصلی از برنامه نظارت چندجانبه، کمک به حفظ سلامت اقتصاد جهانی، ارزیابی ثبات بازارهای مالی بین‌المللی و فراهم‌سازی مقدمات تهیه داده‌های معتبر بین‌المللی است. این مهم از طریق دنبال نمودن آخرین تحولات عملکرد اقتصادی و مالی کشورها و تحلیل نوع سیاست‌ها، مقررات و فضای نهادی با پشتوانه تجربه بیش از ۵۰ سال فعالیت نظارتی در سه سطح کشوری، منطقه‌ای و جهانی انجام می‌شود. به این منظور کلیه اعضای صندوق موظفند همه‌ساله سطح مشخصی از داده‌های عملکرد اقتصاد خود را با هیئت مشاوره ماده (۴) اساسنامه مرور کنند. بر اساس داده‌های مذکور، تحلیل پایداری متغیرهای عمده اقتصاد کلان و پیش‌بینی افق میان و بلندمدت متغیرهای کلیدی قابل انجام است.

مشاوره‌های ماده (۴) اساسنامه در سه لایه منظم و ادواری، خاص و تکمیلی، بررسی‌های قاعده‌مندی

است که مقامات کشورهای عضو و کارشناسان صندوق در جنبه‌های مهم سیاستی و عملکردی یک اقتصاد انجام می‌دهند و گزارش حاصله، تحت عنوان گزارش کشوری در هیئت اجرایی ارائه می‌شود. شایان ذکر است که در دهه‌های اخیر نماینده ایران در صندوق یکی از ۲۴ کرسی کلیدی هیئت اجرایی را در اختیار داشته و با در اختیار داشتن مسئولیت ۷ کشور، حضور فعالی در فرآیندهای شکل‌دهی به تحولات نظام مالی بین‌المللی ایفا کرده است. مهمتر آنکه ایران توانسته جایگاه مذکور را به‌رغم تغییر نماینده خود حفظ کند. این موفقیت، مرهون شخصیت برتر نماینده معرفی شده و نیز حفظ تعاملات مثبت دفتر ایران با ارکان صندوق است. اهمیت این نکته در آن است که به لحاظ ساختاری، صندوق بین‌المللی پول در حوزه نفوذ اروپا تلقی می‌شود؛ برخلاف بانک جهانی که به صورت سنتی تأثیرپذیری بیشتری از آمریکا دارد.

۳. اهم نکات گزارش ماده ۴ صندوق از تحولات اقتصاد ایران در سال‌های اخیر

مروری بر محورهای گزارش هیئت ماده (۴) در دهه اخیر نشان‌دهنده تعاملات مثبت و مؤثر نهادهای ذی‌ربط با کارشناسان صندوق است. اقتصاد ایران در سه دهه گذشته هیچگاه متقاضی استفاده از منابع مالی صندوق نبوده و لذا در معرض شروط خاص یا دیکته شده قرار نگرفته است. توصیه‌های کارشناسی صندوق نیز عمدتاً ناظر بر نیاز به برخی اصلاحات ساختاری است که در زمره آموزه‌های مسلم علم اقتصاد بوده و نوعاً مورد تأکید صاحب‌نظران داخلی نیز هست.

ارزیابی‌های هیئت کارشناسان صندوق نشان داده که اقتصاد ایران از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی در میان‌مدت و بلندمدت منافع قابل توجهی کسب خواهد کرد. در کوتاه‌مدت، تراز کردن قیمت انرژی در داخل با هزینه فرصت آن، سبب بهبود حساب جاری و ذخایر خارجی و تقلیل نوسانات هزینه‌های سرمایه‌ای دولت می‌شود. در میان‌مدت، کارآیی تخصیص انرژی، شدت مصرف آن را به طور معنی‌داری کاهش داده و رقابت‌پذیری اقتصاد را در مجموع بهتر می‌کند

هیئت مشاوره ماده (۴) معمولاً دو بار در سال پذیرش می‌شود. پس از مرور اجمالی وضعیت حساب‌های کلان اقتصادی (در حد داده‌های غیرمحرمانه و قابل انتشار) ابتدا، تحلیلی از ثبات و پایداری اقتصاد در افق میان‌مدت ارائه می‌شود. در گام بعدی، با استفاده از داده‌های موجود، وضعیت آتی اقتصاد میزبان با استفاده از برنامه‌های جامع محاسباتی^۵ پیش‌بینی شده و با حس کارشناسان

بخش آماری کشور، به بحث گذارده می‌شود. بر اساس مجموعه مطالب مذکور، گزارش ماده (۴) حاوی توصیه‌های سیاستی و راهبردی برای اقتصاد میزبان است که تا زمانی که کشور، متقاضی تسهیلات اضطراری از صندوق نباشد، الزام‌آور نخواهد بود.

گزارش صندوق درباره اقتصاد ایران در ۵ سال اخیر حاوی توصیه‌های تکراری است: لزوم اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری و رویکرد به نقش‌آفرینی بیشتر نظام بازار در تعیین قیمت‌ها، حرکت به سوی افزایش مشارکت بخش خصوصی و بهبود فضای کسب‌وکار با هدف ایجاد فرصت‌های پایدار شغلی و کنترل رشد قیمت‌ها در میان‌مدت، کنترل هزینه‌های دولت و اجتناب از سیاست‌های انبساطی خارج از قاعده، اصلاح انحراف سنگین تحمیل شده به اقتصاد ناشی از کنترل گسترده قیمت‌ها، اصلاح نظام پرداخت یارانه‌های انرژی و لزوم واقعی شدن قیمت‌های نسبی، کاهش اتکای نظام مالی به منابع بانک‌ها با هدف کنترل رشد نقدینگی، لزوم خروج از اعمال مقررات فراگیر در زمینه نرخ‌های سود بانکی و اجتناب‌ناپذیری افزایش رقابت در عملیات بانک‌ها. مهمترین چالش‌های اقتصاد ایران در گزارش‌های صندوق نیز بالا بودن نرخ تورم، وجود موانع ساختاری در

مسیر ایجاد فرصت‌های شغلی کافی و تسریع رشد اقتصادی ذکر می‌شود که کم‌وبیش در لیست تذکرات صاحب‌نظران داخلی نیز قرار دارد.^۶

گزارش (۲۰۰۸-۲۰۰۹) هیئت ماده (۴) که در فوریه ۲۰۱۰ در جلسه هیئت اجرایی طرح شد، متمرکزتر و تخصصی‌تر از گزارش‌های سال‌های قبل تنظیم شده است. با توجه به تأثیرگذاری طرح اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و هدفمندشدن یارانه‌ها، هیئت صندوق گزارش سالانه خود را با تمرکز بیشتر بر طرح اصلاح قیمت‌های نسبی تنظیم کرده است. پیش‌نویس دریافت شده حاوی نکات مفید و تخصصی درباره پیش‌نیازها و الزامات اجرای طرح است که در کلیه موارد، مستند به یافته‌های نظری و تجارب دیگر کشورهاست. در گزارش پیش‌بینی شده در کوتاه‌مدت، نرخ رشد اقتصادی در نتیجه محدودیت دسترسی به منابع مالی خارجی و قیمت‌های پایین نفت کاهش خواهد یافت؛ نسبت کسری بودجه بدون نفت به GDP، به دلیل تزریق درآمد مالیات بر ارزش افزوده به بودجه کمتر می‌شود؛ نرخ تورم در صورت تداوم سیاست‌های پولی محکم و کنترل متغیرهای پولی همچنان تنزل کرده و اقتصاد، در مجموع، مسیر قابل اتکایی طی می‌کند.

گزارش در ۶ بخش تدوین شده است. در فراز نخست، همانگونه که معمول است، وضعیت اقتصاد کشور بر اساس متغیرهای کلیدی تا سال ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ تصویر شده

است. منافع ناشی از اصلاح قیمت انرژی، تجارب بین‌المللی در خصوص تأثیر اصلاح قیمت انرژی بر کارایی درازمدت مصرف انرژی، آثار و پیامدهای اصلاح قیمتی در دو سطح خرد و کلان اقتصادی، ابزارهای کنترل تبعات طرح در دو سطح مذکور و بالاخره، سرعت و نحوه طراحی برنامه عملیاتی اصلاح قیمت انرژی مهمترین عناوین مباحث طرح شده در گزارش را تشکیل می‌دهند.

۱-۳. فضای محیطی اقتصاد انرژی

فراز نخست گزارش، به ابعاد اقتصادی اصلاح قیمت انرژی در ایران اختصاص یافته است. نقش برتر انرژی در اقتصاد کشور با استفاده از داده‌های واقعی در زمینه تولید نفت، گاز و برق تأیید شده و سیاست‌های اقتصادی کشور مبتنی بر دسترسی وسیع و سهل به انرژی ارزان قیمت و تأمین مالی توسعه اقتصادی با تکیه بر آن مورد تأکید قرار گرفته است. استفاده زیاد از انرژی در قیاس با استانداردهای بین‌المللی و فراتر بودن نرخ رشد مصرف انرژی نسبت به نرخ رشد درآمد سرانه از تبعات سیاست انرژی ارزان قیمت دانسته شده است. این سیاست آثار خود را در بخش صنعت کشور نیز برجای گذارده: انرژی بر بودن فعالیت‌های تولیدی و استفاده غیرکارآ از انرژی در مطالعات اقتصادی به اثبات رسیده است. شدت مصرف انرژی در تولید برق، ۳۰ درصد بیشتر از متوسط شاخص مشابه برای اعضای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۷ است. هزینه نازل مصرف سوخت سبب صرف سرمایه‌گذاری بالا در ساخت بزرگراه‌ها و جاده‌ها شده و به‌رغم آن، زمان زیادی در ترافیک، هدر می‌رود. علاوه بر آن، تولید ارزان برق با استفاده از منابع هیدروکربنی، سرمایه‌گذاری در توسعه سایر منابع انرژی - مثل انرژی خورشیدی - را غیرمقرون به صرفه کرده است. در نتیجه کلیه تبعات مذکور، رشد تقاضا برای برق، بنزین و دیگر محصولات پالایشی به حدی سریع است که پایداری بخش در سال‌های اخیر تا حدی

برای کاهش مصرف انرژی، افزایش زیاد قیمتی و رساندن قیمت‌های داخلی به حد قیمت‌های جهانی مورد نیاز است. علت آن است که تقاضا در مقابل تغییرات اندک قیمتی، حساس نیست

تنزل یافته و ایران به یکی از واردکننده‌های خالص برخی از محصولات تبدیل شده است.

۲-۳. منافع اصلاح قیمت انرژی

ارزیابی‌های هیئت کارشناسان صندوق نشان داده که اقتصاد ایران از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی در میان‌مدت و بلندمدت منافع قابل توجهی کسب خواهد کرد. در کوتاه‌مدت، تراز کردن قیمت انرژی در داخل با هزینه‌فرصت آن، سبب بهبود حساب جاری و ذخایر خارجی و تقلیل نوسانات هزینه‌های سرمایه‌ای دولت می‌شود. در میان‌مدت، کارآیی تخصیص انرژی، شدت مصرف آن را به طور معنی‌داری کاهش داده و رقابت‌پذیری اقتصاد را در مجموع بهتر می‌کند.

درآمدهای آزاد شده در نتیجه اجرای این برنامه، تجهیز منابع مورد نیاز برای افزایش ظرفیت‌های تولیدی و حفظ سطح کنونی تولید از میادین را تسهیل کرده و در راستای حمایت از برنامه‌های توسعه اقتصادی و رشد فرصت‌های اشتغال عمل می‌کند. افزایش درآمدهای صادراتی و سودآوری فعالیت در بخش انرژی، انگیزه‌های لازم برای افزایش تحقیق و توسعه در این حوزه را برخواهد انگیزد.

مطالعات بین‌المللی نشان داده که قیمت‌های بالاتر انرژی سبب تنوع‌بخشی به منابع انرژی شده و برای مورد خاص ایران، تقلیل نوسان تاریخی هزینه‌های سرمایه‌ای دولت، تولید ناخالص داخلی و تورم را در پی خواهد داشت. علاوه بر آن کاهش مصرف انرژی در خانوارها و بنگاه‌ها، بهبود رقابت‌پذیری و منافع زیست‌محیطی را به دنبال خواهد آورد.

از منظر دولت، افزایش درآمدها امکان جدیدی برای توزیع عادلانه‌تر منابع هیدروکربنی فراهم می‌کند؛ چرا که خانوارهای کم‌درآمدتر نوعاً متقاضی وسایلی هستند که از یارانه بالا برخوردار نیستند.

۳-۳. مرور تجارب کشورها در زمینه آثار اصلاح قیمت انرژی بر کارآیی انرژی در بلندمدت

بخش سوم گزارش، به جمع‌آوری نتایج مطالعات نظری و مرور تجارب کشورها در زمینه اصلاح قیمت انرژی اختصاص یافته است.

تحلیل‌های نظری گوناگون تأکید دارند که افزایش قیمت انرژی به طور مستقیم و غیرمستقیم (از طریق ابداعات صرفه‌جویانه در مصرف انرژی و استفاده از تجهیزات کم‌مصرف‌تر)، دانش فنی تولید را تحت تأثیر قرار می‌دهد. درس‌های اصلی اخذ شده از برنامه اصلاح قیمت انرژی به قرار زیر است:

برای کاهش مصرف انرژی، افزایش زیاد قیمتی و رساندن قیمت‌های داخلی به حد قیمت‌های جهانی مورد نیاز است. علت آن است که تقاضا در مقابل تغییرات اندک قیمتی، حساس نیست.

افزایش قیمت انرژی و مقررات‌زدایی از این حوزه، شدت مصرف انرژی را تقلیل می‌دهد و البته این امر، زمان می‌طلبد.

تغییر غیرهمسان قیمت حامل‌ها منافع و تابع سود تولیدکنندگان آنها را با شدتی ناهمسان تحت تأثیر قرار می‌دهد و شدت مصرف آنها از انرژی‌های اولیه (ذغال سنگ، نفت و گاز) را با الگوهای متفاوتی تغییر می‌دهد. هر قدر قیمت حامل‌های اولیه بیشتر تغییر کند، درآمد تولیدکنندگان اقلام مذکور بیشتر افزایش می‌یابد،

قیمت‌های بالاتر ترجیحات را به سوی مصرف کالاها و خدماتی که از انرژی کمتری استفاده می‌کنند، سوق می‌دهد و در نتیجه سبد مصرفی خانوارها و بنگاه‌ها تغییر خواهد کرد. در هر صورت، رفاه خانوارها احتمالاً کاهش می‌یابد؛ لیکن در صورت موفق بودن برنامه‌های جبرانی، اقشاری از جامعه، به ویژه روستاییان و افراد کم‌درآمد، افزایش مستقیم رفاه خواهند داشت

در حالی که عملکرد بنگاه‌های غیرمالی غیر انرژی، بیشتر سرکوب می‌شود. افزایش قیمت برق باید همزمان و متناسب با افزایش قیمت انرژی‌های اولیه مورد استفاده در تولید برق روی دهد.

باید تقاضای بلندمدت اقتصادهای در حال توسعه و نوظهور برای انرژی را فزاینده در نظر گرفت. بر این اساس، لازم است آزادسازی قیمت انرژی در ایران دربرگیرنده کلیه حامل‌های اولیه و برق باشد تا انحرافات ناشی از تغییر قیمت‌های نسبی به حداقل رسیده، بخش برق بتواند قیمت‌های بالاتر نفت و گاز را جذب کرده و ایجاد ظرفیت‌های جدید تولید برق و نفت و گاز تأمین مالی شود.

۳-۴. آثار اصلاح قیمت انرژی در دو سطح خرد و کلان اقتصادی

در سطح اقتصاد خرد افزایش قابل توجه قیمت انرژی، تأثیرات چندگانه‌ای بر خانوارها و بنگاه‌ها برجای می‌گذارد. فارغ از نحوه فازبندی اجرای سیاست، این طرح کلیه مصرف‌کنندگان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، هزینه‌های تولید و قیمت محصولات غیرانرژی را افزایش می‌دهد، سطح رقابت‌پذیری مطلق و نسبی کلیه تولیدکنندگان داخلی را برحسب شدت مصرف انرژی تغییر داده و سبب تغییر الگوی تقاضا برای کالاهای

داخلی و خارجی و نیز ترکیب صادرات خواهد شد. این طرح به طور مستقیم و غیرمستقیم بر مصرف انرژی، هزینه زندگی و رفاه تأثیر می‌گذارد. قیمت‌های بالاتر ترجیحات را به سوی مصرف کالاها و خدماتی که از انرژی کمتری استفاده می‌کنند، سوق می‌دهد و در نتیجه سبد مصرفی خانوارها و بنگاه‌ها تغییر خواهد کرد.

در هر صورت، رفاه خانوارها احتمالاً کاهش می‌یابد؛ لیکن در صورت موفق بودن برنامه‌های جبرانی، اقشاری از جامعه، به ویژه روستاییان و افراد کم‌درآمد، افزایش مستقیم رفاه خواهند داشت. پرداخت‌های جبرانی به

افرادی که مصرف انرژی پایینی دارند، می‌تواند کاهش درآمد واقعی آنها را جبران کند. همچنین خانوارهایی که زمان و محیط زیست برایشان ارزش ویژه دارد، بهبود رفاهی حاصل خواهد شد.

برای بنگاه‌ها، قیمت‌های بالاتر انرژی سودآوری تولیدکنندگان انرژی را متناسب با سهم آنان از درآمد توزیع شده، ارتقا می‌دهد. اثر طرح بر سودآوری بنگاه‌های فعال در بخش‌های غیرمالی و غیر انرژی، بستگی تام به سهم انرژی در هزینه‌های نهاده‌های تولیدی و دامنه افزایش قیمت محصول بنگاه دارد. در تحلیل بین‌صنعتی، توانایی بنگاه‌ها برای انتقال به سوی شیوه‌های صرفه‌جویانه در مصرف انرژی عامل کلیدی است. بنابراین اثر نهایی طرح میان بخش‌های مختلف اقتصاد متفاوت بوده و در درون هر بخش یا رشته صنعتی، بستگی به سهم انرژی در هزینه‌های تولید و شدت مصرف انرژی محصول نهایی دارد.

اثر سیاست بر ترازنامه و سودآوری نهادهای مالی قطعاً منفی است. افزایش وام‌های غیرجاری و تعویق بازپرداخت اقساط توسط خانوارها محتمل است.

برای بنگاه‌ها، قیمت‌های بالاتر انرژی سودآوری تولیدکنندگان انرژی را متناسب با سهم آنان از درآمد توزیع شده، ارتقا می‌دهد. اثر طرح بر سودآوری بنگاه‌های فعال در بخش‌های غیرمالی و غیر انرژی، بستگی تام به سهم انرژی در هزینه‌های نهاده‌های تولیدی و دامنه افزایش قیمت محصول بنگاه دارد. در تحلیل بین‌صنعتی، توانایی بنگاه‌ها برای شیف‌ت به سوی شیوه‌های صرفه‌جویانه در مصرف انرژی عامل کلیدی است. بنابراین اثر نهایی طرح میان بخش‌های مختلف اقتصاد متفاوت بوده و در درون هر بخش یا رشته صنعتی، بستگی به سهم انرژی در هزینه‌های تولید و شدت مصرف انرژی محصول نهایی دارد.

در سطح اقتصاد کلان، افزایش قیمت انرژی آثار مستقیم و غیرمستقیمی بر سطح قیمت‌ها دارد. افزایش تدریجی، انتظارات تورمی را برمی‌انگیزد؛ هرچند که در صورت ثبات سایر شرایط، کاهش هزینه‌های دولت و پس‌انداز بودجه‌ای می‌تواند از شدت فشارهای تورمی بکاهد.

افزایش زیاد قیمت‌ها در کوتاه‌مدت بر نرخ رشد اقتصادی و سطح اشتغال اثر منفی خواهد داشت؛ حتی اگر اثر بلندمدت سیاست بر متغیرهای مذکور مثبت باشد. افزایش شتاب رشد اقتصادی از بابت استفاده از دانش فنی کارآ در مصرف انرژی و استفاده بهینه از این نهاده توجیه شده است.

برآورد واکنش تقاضا به افزایش قیمت‌های انرژی به حدی که بتواند آثار مثبت کاهش شدت مصرف انرژی را به بار بیاورد، بسیار دشوار است. به علاوه، کشش قیمتی کوتاه‌مدت تقاضا برای انرژی در ایران و دیگر اقتصادهای خاورمیانه بسیار کم است. بنابراین افزایش قیمت زیادی لازم است تا شکاف قیمت‌های داخلی و بین‌المللی پر شود. چنین افزایش قیمتی، احتمالاً در کوتاه‌مدت تقاضا را خفه می‌کند.

تأثیر اجرای این سیاست بر تأمین مالی عملیات دولت، تا حد زیادی به میزان درآمد آزاد شده و انتقال یافته به بودجه بستگی دارد. بخشی از درآمد آزاد شده از طرح، به بودجه واریز خواهد شد. علاوه بر آن، کاهش مصرف، زمینه کاهش واردات بنزین و افزایش درآمدهای صادراتی را فراهم می‌کند. البته در نقطه مقابل، کاهش درآمدهای مالیاتی به دلیل کاهش تولید و افزایش هزینه بهره‌مندی دولت از انرژی نیز اهمیت دارند.

پیش‌بینی می‌شود بخش خارجی اقتصاد به نحو محسوسی از این سیاست منتفع شود؛ زیرا مازاد قابل صدور نفت و مشتقات آن افزایش خواهد یافت و از نیاز به واردات بنزین کاسته می‌شود. علاوه بر آن، مازاد قابل سرمایه‌گذاری در بخش نفت زمینه‌ساز افزایش عرضه به بازار جهانی بوده و بر تراز پرداخت‌های خارجی آثار مثبت برجای خواهد گذارد.

حمایت از خانوارها در برابر برخی تبعات به شدت منفی سیاست اصلاح قیمتی بر حمایت از بنگاه‌ها ارجحیت دارد؛ زیرا سبب حفظ تقاضای کل می‌شود. توسعه شبکه تأمین اجتماعی مناسب نیز از جمله مهمترین ابزارهای حمایت از خانوارهاست. این شبکه باید قادر به تشخیص و شناسایی اشخاص واجد شرایط حمایت، انتخاب شکل حمایت (نقدی یا غیر آن) و میزان کلی حمایت مورد نیاز باشد. بدین منظور لازم است داده‌های خوبی از ویژگی‌های اقتصادی خانوارها پیش از اجرای سیاست در دست باشد

۳-۵. ابزارهای کاهش تبعات اجرای برنامه اصلاح قیمتی

با توجه به آثار گسترده اجرای طرح، لازم است مجموعه‌ای از اقدامات و تدابیر حمایتی به منظور کنترل تبعات آن اتخاذ گردد. این تدابیر شامل مؤلفه‌هایی در هر دو جنبه خرد و کلان اقتصادی بوده و لازم است به صورت سازگار و هماهنگ به کار برده شوند.

در زمینه تبعات اجرای سیاست، شرایط محیطی در مرحله نخست اجرای سیاست بسیار اهمیت دارد. به عنوان مثال، گستردگی وسایل حمل‌ونقل عمومی، استفاده از خانه‌های کارآ در مصرف انرژی و فرهنگ توسعه یافته پس‌انداز و بازیافت انرژی از شدت آثار بر رفاه خانوارها خواهد کاست.

حمایت از خانوارها در برابر برخی تبعات به شدت منفی سیاست اصلاح قیمتی بر حمایت از بنگاه‌ها ارجحیت دارد؛ زیرا سبب حفظ تقاضای کل می‌شود. توسعه شبکه تأمین اجتماعی مناسب نیز از جمله مهمترین ابزارهای حمایت از خانوارهاست. این شبکه باید قادر به تشخیص و شناسایی اشخاص واجد شرایط حمایت،

انتخاب شکل حمایت (نقدی یا غیر آن) و میزان کلی حمایت مورد نیاز باشد. بدین منظور لازم است داده‌های خوبی از ویژگی‌های اقتصادی خانوارها پیش از اجرای سیاست در دست باشد. در غیاب چنین داده‌های مؤثری، یک پرداخت جبرانی متحدالشکل برای کلیه آحاد جامعه می‌تواند به کار رود. این روش باید پیش‌رونده بوده و فقرا را بیشتر تحت حمایت قرار دهد.

اثر مثبت این طرح بر تولیدکنندگان انرژی بستگی به توانایی آنها برای جمع نمودن درآمدهای قابل حصول دارد. در غالب موارد، قیمت‌های بالاتر سبب کاهش بازپرداخت قبوض و هزینه‌ها شده و لذا درآمد قابل حصول بنگاه را محدود می‌کند. انباشت معوقه‌ها در پرداخت‌های انرژی غالباً به سرعت، سایر بخش‌های اقتصاد را دربرمی‌گیرد. علاوه بر آن، اگر یکبار امتناع از پرداخت صورت گیرد، جلوگیری از ریشه‌دار شدن آن بسیار دشوار خواهد بود. برای محدود ساختن ابعاد این مسئله، باید بنگاه‌های عمومی به میزان کافی منابع مالی در اختیار داشته و به پرداخت کلیه قبوض موظف شوند؛ خانوارهای ضعیف باید به خوبی جبران شده و ملزم به پرداخت هزینه‌های انرژی مصرفی شوند؛ کلیه خانوارها باید قبوض خود را در اسرع وقت و با بالاترین فراوانی پرداخت کنند. عرضه‌کنندگان انرژی نیز می‌باید در مورد قطع ارائه خدمات به مشتریان دارای معوقه مجاز باشند تا نرخ بالای پرداخت قبوض تداوم یابد.

کشورهایی که پس از آزادسازی قیمت، تجدیدساختار بنگاه‌ها در آنها سریع بوده، به بیشترین حد از منافع کارآیی انرژی دست یافتند. متقابلاً تأخیر در بازنگری در ساختارهای بنگاهی سبب به تعویق افتادن حصول منافع شده است. ناتوانی دولت‌ها در اجرای برنامه تجدیدساختار و خصوصی‌سازی نوعاً با قیدهای بودجه‌ای ضعیف همراه بوده و منجر به افزایش شدت مصرف انرژی و اتلاف آن پس از افزایش قیمت‌ها شده است

مصرف‌کنندگان تجاری باید با قیود سفت و سخت بودجه‌ای مواجه باشند. آنها یا باید قیمت بالاتری که البته مبتنی بر رقابت بازاری باشد مطالبه کنند؛ یا آنکه خط تولید خود را به سمت تکنولوژی‌های کم‌مصرف‌تر تغییر دهند. البته آنها می‌توانند ترکیب تولید خود را به شیوه‌ای تغییر دهند که هزینه‌ها کاهش یافته و حاشیه سود حفظ شود. ابزارهای حمایتی، اعم از نقدی یا مالیاتی که ناظر بر تغییر ساختار باشد، کلیه اهداف را تأمین می‌کنند.

تقویت استانداردهای وام‌دهی و نظارت بر بانک‌ها پیش‌نیاز و تضمین‌کننده عدم مواجهه ترازنامه بانک‌ها با آثار منفی است. اجتناب از بدتر شدن پورتفوی وام بانک‌ها حیاتی است. به ویژه آنکه بخش زیادی از وام‌گیرندگان توان بازپرداخت اقساط خود را، به دلیل افزایش هزینه‌های انرژی، ندارند. افزایش تقاضا برای وام به منظور پوشش افزایش هزینه‌های مصرف انرژی نیز محتمل است.

موفقیت سیاست تا حد زیادی به اعتبارپذیری ابزارهای همراه و به کار رفته به موازات اجرای طرح بستگی دارد. به عنوان مثال در برخی کشورها افزایش قیمت‌های اولیه برای کاهش مصرف انرژی مؤثر نبود؛ زیرا برخی از مصرف‌کنندگان رفتار خود را به گونه‌ای مدیریت کردند که یا پرداختی اضافی بابت انرژی نداشته باشند و یا آنکه توانستند بانک‌های دولتی را به پرداخت وام‌هایی برای پرداخت افزایش هزینه انرژی مصرفی خود مجبور کنند. برای احیای نظم پرداخت قبوض، برخی از دولت‌ها ناچار شدند از پرداخت وام بانک‌های دولتی به بنگاه‌های بزرگ به منظور تأمین مالی تجدید ساختار بنگاه، حمایت کنند. تمرکز بیش از حد بر تأمین مالی و احیای هزینه مصرف انرژی به جای تعقیب مجموعه بزرگتری از اهداف مثل تأمین خدمات مورد نیاز، پیگیری منافع عامه، مقررات‌گذاری مؤثر و فقدان مشروعیت اجتماعی و سیاسی کافی عامل شکست بسیاری از

طرح‌های اصلاح قیمتی بوده است.

کشورهایی که پس از آزادسازی قیمت، تجدیدساختار بنگاه‌ها در آنها سریع بوده، به بیشترین حد از منافع کارآیی انرژی دست یافتند. متقابلاً تأخیر در بازنگری در ساختارهای بنگاهی سبب به تعویق افتادن حصول منافع شده است. ناتوانی دولت‌ها در اجرای برنامه تجدیدساختار و خصوصی‌سازی نوعاً با قیدهای بودجه‌ای ضعیف همراه بوده و منجر به افزایش شدت مصرف انرژی و اتلاف آن پس از افزایش قیمت‌ها شده است.

در بعد اقتصاد کلان لازم است سیاست‌های کلان حمایت‌گر رفرم به کار گرفته شوند. مجموعه سیاستی مذکور باید تضمین کند که آحاد جامعه به برنامه اصلاح قیمت‌ها، به عنوان اصلاح جدی و غیرقابل بازگشت می‌نگرند و با قیود بودجه محدودکننده از بابت ترغیب تعدیل‌های فعال مورد نیاز ساختار قیمتی جدید مواجه می‌شوند. سیاست‌های پولی و بودجه‌ای شفاف و محکم و تعهد قوی نسبت به سیاست‌های ارزی از پیش تعیین شده، سبب محدود شدن انحرافات قیمتی و ایجاد اختلال در علائم ارسالی به بازار می‌شود.

رفرم‌های موفق ریشه در سیاست‌های بودجه‌ای مناسب و مؤثر بودن قیده‌های آن بر اقتصاد دارد. همراه با آن، ایجاد فضای کافی بودجه‌ای برای مقابله با تنزل فعالیت‌های اقتصادی در مراحل اولیه برنامه، مطلوب است. این خصوصیات به دولت اجازه می‌دهد از ا فشار آسیب‌پذیر حمایت کافی به عمل آورد. علاوه بر آن، مازاد بودجه‌ای قابل توجه به دولت اجازه می‌دهد از احیای رفتارهای تأمین مالی شبه بودجه‌ای یا انباشت معوقه‌ها که می‌تواند سبب ایجاد انواع مختلفی از انحرافات در اقتصاد باشد و در نهایت برنامه رفرم را زیر سؤال ببرد، جلوگیری کند.

سیاست پولی محکم پیش نیاز محدود نمودن آثار ثانویه افزایش قیمت انرژی بر سطح عمومی قیمت‌ها است. لازم است مقامات، تغییرات تورم را به دقت نظارت کرده و متغیرهای پولی را حسب نیاز تعدیل کنند. همراهی سیاست ارزی با اصلاحات از طریق تضمین رقابت‌پذیری خارجی پول ملی پس از افزایش قیمت‌ها قابل انجام است. لازم است همراه با اصلاحات، آزادسازی تجاری صورت گیرد تا دسترسی خانوارها و بنگاه‌ها به دستگاه‌ها و تجهیزات دارای شدت انرژی پایین‌تر حاصل شود. علاوه بر آن، آزادسازی تجاری مقدار تأثیر ثانویه افزایش قیمت انرژی بر تورم داخلی را کاهش می‌دهد.

۳-۶. سرعت اجرا و دیگر ویژگی‌های مربوط به طراحی برنامه اصلاح قیمت

برنامه اصلاح قیمت انرژی می‌تواند به صورت افزایش یکباره نرخ‌های تعرفه و آزادسازی سازوکار قیمت‌ها طراحی شود و یا آنکه به صورت افزایش چندمرتب‌ه‌ای نرخ‌های تعرفه به سمت هزینه فرصت سازماندهی شود. هریک از روش‌های افزایش یکباره یا تدریجی قیمت انرژی، معایب و مزایای خود را دارند. افزایش یکباره زمانی که شکاف قیمت سنگین نبوده و سایر اصلاحات حمایتی برای کنترل تبعات این سیاست تمهید شده، مطلوب است. ریسک افزایش یکباره و زیاد قیمت‌ها این است که نارضایتی‌های اجتماعی را برمی‌انگیزد و ممکن است برنامه اصلاحات معکوس شود. رفرم تدریجی اگرچه آسان‌تر مدیریت می‌شود، لیکن احتمال دارد پس از بروز آثار فاز اول، در نتیجه اعتراضات متوقف شده و فرصت تحقق دستاوردهای اصلاحات حاصل نشود.

بهبتر است قیمت کلیه حامل‌ها به طور مشروط اجازه افزایش تا سطح هزینه فرصت خود را بیابند. عامل اولیه تعیین‌کننده یکباره یا تدریجی بودن فرآیند اصلاح قیمتی، آمادگی مکانیزم بازار آزاد برای جایگزینی و تعیین قیمت‌های بعدی و آتی است و تضمین اینکه قیمت‌ها به طور پیوسته علائم و محرک‌های مورد نیاز اقتصاد را ارسال می‌کنند و سرمایه لازم برای افزایش ظرفیت تولید و پاسخگویی به تقاضا در اقتصادهای در حال رشد سریع وجود دارد. علاوه بر آن آزادسازی کل بازار برق (تولید، انتقال و توزیع) ممکن است برای محدود

کردن افزایش بلندمدت قیمت‌های برق مورد نکوهش و انتقاد عمومی قرار گیرد؛ در حالی که تضمین‌کننده جریان یافتن سرمایه کافی به بنگاه‌های رقابتی است.

نرخ مالیات بر ارزش افزوده انرژی باید معادل نرخ مالیات بر ارزش افزوده سایر کالاها و خدمات باشد. اگر چه برخی کشورها به منظور کنترل آثار و تبعات اجرای سیاست، در به‌کارگیری مالیات بر انرژی تأخیر جزئی داشته‌اند، لیکن در غالب موارد، مالیات بر انرژی همزمان با آزادسازی قیمت‌ها به اجرا درآمده تا درآمدهای دولت مندرج در سند بودجه محقق شود.

سرانجام، اصلاحات بخش انرژی باید شامل ایجاد یک بدنه مقررات‌گذاری عمومی برای سرپرستی این بخش باشد. این بدنه جدید مقررات‌گذاری باید کل منافع رقابت بازار را دنبال کند.

۴. جمع‌بندی

اصلاح سازوکار قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی در ایران همواره مورد تأکید کارشناسان صندوق بین‌المللی پول بوده است. این توصیه، بیش از هر عاملی، ناظر بر آثار خاص تخصیص طولانی‌مدت یارانه بر اختلال در قیمت‌های نسبی اقتصاد، هدررفت منابع، ضعیف شدن پایداری بخش انرژی در اقتصاد و آثار خاص شتاب رشد مصرف انرژی بوده است. لیکن اجرای موفقیت‌آمیز برنامه اصلاح قیمت انرژی؛ آن‌گونه که از مجموعه مباحث نظری و تجارب دیگر کشورها برمی‌آید، مستلزم به‌کارگیری پیش‌نیازهای مؤثر است. عواملی نظیر

آمدگی مکانیزم بازار برای جایگزینی و تعیین قیمت، ایجاد ساختار رقابتی در بخش انرژی، جبران مناسب خانوارهای نیازمند حمایت، تدابیر خاص برای حفظ سطح تولید و به ویژه، مجموعه ابزارهای سیاستی مورد نیاز برای پابرجا ماندن برنامه اصلاح قیمت‌ها نکات حیاتی و کلیدی است که می‌تواند مورد استفاده دست‌اندرکاران طراحی و اجرای قانون هدفمندشدن یارانه حامل‌های انرژی قرار گیرد. تحلیل‌های معقول، مستند و قابل اتکای ارائه شده از منافع و مضار برنامه اصلاح قیمت‌های داخلی انرژی، تجارب دیگر کشورها از آثار بلندمدت اجرای طرح‌های مشابه بر کارایی

انرژی، آثار اقتصاد خرد و اقتصاد کلان آن و روش‌های مقابله یا تخفیف تبعات قابل استفاده به نظر می‌رسد. توصیه‌های مربوط به سرعت و الزامات طراحی این برنامه نیز نکات درخوری دارد.

در مجموع، نکات ذکر شده پاسخ برخی سؤالات کلی و عمومی مرتبط با موضوع را با استفاده از مطالعات نظری و نتایج تجارب دیگر کشورها در اختیار قرار می‌دهد که البته غالب آنها در زمره دانسته شده‌ها قابل طبقه‌بندی است. توصیه‌های کلیدی این بخش شامل موارد زیر است:

* اقتصاد ایران در میان‌مدت و بلندمدت از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی منتفع می‌شود؛

* منابع آزاد شده می‌تواند در خدمت افزایش ظرفیت تولید و توزیع مساوی‌تر منابع هیدروکربونی قرار گیرد؛

* اهمیت کسب قیمتی تقاضا برای حامل‌ها در تنظیم برنامه اصلاح قیمت بسیار کلیدی است، لیکن

گزارش به اندازه‌گیری کمی کسب در ایران نپرداخته و لذا توصیه مشخصی برای میزان افزایش قیمت‌ها ارائه

در بعد اقتصاد کلان لازم است سیاست‌های کلان حمایت‌گر رفرم به‌کار گرفته شوند. مجموعه سیاستی مذکور باید تضمین‌کننده آحاد جامعه به برنامه اصلاح قیمت‌ها، به عنوان اصلاح جدی و غیرقابل بازگشت می‌نگرند و با قیود بودجه محدودکننده از بابت ترغیب تعدیل‌های فعال مورد نیاز ساختار قیمتی جدید مواجه می‌شوند. سیاست‌های پولی و بودجه‌ای شفاف و محکم و تعهد قوی نسبت به سیاست‌های ارزی از پیش تعیین شده، سبب محدود شدن انحرافات قیمتی و ایجاد اختلال در علائم ارسالی به بازار می‌شود

نکرده است؛

- * کاهش شدت مصرف انرژی، که دستاورد ثانویه و غیرمستقیم اصلاح قیمت‌هاست، نیازمند زمان بوده و ممکن است سال‌ها به طول بیانجامد؛
- * طراحی مناسب برنامه جبران و حمایت از خانوارهای نیازمند چنین مساعدت‌هایی باید بر مبنای داده‌های صحیح باشد. در غیراین صورت، باید جبران عمومی به کار گرفته شود.
- * در سطح بنگاه‌ها، افزایش قیمت به افزایش سودآوری تولیدکنندگان انرژی خواهد انجامید.
- * در بحث آثار اقتصاد کلان، اجرای سیاست مستقیماً موجب افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌شود.
- * فارغ از مزایا و معایب هریک از روش‌های اصلاح یکباره یا پله‌ای قیمت‌ها، حفظ پایداری سیاست و عدم رجعت به یارانه در قیمت‌های بالاتر یک ملاحظه اصلی است.
- * تدابیر خاص برای کنترل تبعات اجرای سیاست باید شامل ابعاد اقتصاد خرد (بنگاه، خانوار، دولت) و اقتصاد کلان (سیاست‌های بودجه‌ای، سیاست‌های پولی و اعتباری، سیاست‌های ارزی) باشد.
- * تجدیدساختار تولید به گونه‌ای که در میان مدت استفاده از تجهیزات و دانش فنی صرفه‌جو در مصرف انرژی گسترده شود، یکی از الزامات کلیدی اجرای موفقیت‌آمیز این سیاست است.
- * یکی از اصول اساسی، آماده بودن نظام بازار برای برعهده‌گیری وظیفه ارسال علائم مورد نیاز برای تخصیص منابع به اقتصاد و اصلاح عدم تعادل‌های بخشی است.

پانوشته‌ها:

* معاون اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی ج.ا.ا.

- 1- Surveillance & Research.
- 2- Economic Monitoring and Policy Advice.
- 3 - Financial Assistance.
- 4- Technical assistance.

۵- ابزار اصلی صندوق بین‌المللی پول برای انجام تجزیه و تحلیل‌های کلان، «برنامه‌ریزی مالی و سیاستی» و یا به اصطلاح Financial Programming and Policy است که به اختصار، FPP خوانده می‌شود. در قالب این برنامه، چهار حساب اصلی بخش خارجی، عملیات مالی دولت، وضعیت پولی و اعتباری و بخش واقعی با یکدیگر مرتبط می‌شوند و تلاش می‌شود تعاملات این چهار حساب کلیدی و اصلی بر اساس روابط مشاهده شده در دنیای واقعی برقرار شود. بدیهی است که برنامه مذکور مرکب از تعداد زیادی معادله، اتحاد و روابط تبعی است و اجرای آن، مستلزم مهارت و شناخت مطلوب از روابط اقتصادی داخلی و خارجی کشور میزبان است. در قالب این برنامه، می‌توان با اعمال قیدها و شرط‌هایی، تصویری از آینده متغیرهای عمده اقتصاد کلان به دست آورد. با توجه به اینکه ابزار مذکور مبتنی بر داده‌های واقعی اقتصادهاست و بیش از آنکه از روش‌های اقتصادسنجی استفاده کند، از داده‌های مشاهده شده بهره می‌برد، ابزار قابل اتکایی برای تحلیل‌های سیاستی و کلان به شمار می‌رود.

۶- به منظور مطالعه اهم نکات مورد اشاره در گزارش‌های کشوری صندوق از اقتصاد ایران، رجوع کنید به: گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، فصل روابط با سازمان‌های پولی و مالی بین‌المللی، سال‌های مختلف.

- 7- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).