

تأملی در پیشنهاد افزایش نرخ ارز، همزمان با هدفمند کردن یارانه‌ها

نویسنده: یاسر ملایی (ysr.mol@gmail.com)

در این نوشتار پیشنهاد افزایش نرخ ارز همزمان با آزاد سازی قیمت حامل‌های انرژی، که آقایان قدوسی و مروتی در مقاله‌ای که در سایت رستاک منتشر شده است مطرح کرده‌اند، نقد می‌شود. در ابتدا با بررسی نظام تعیین نرخ ارز در ایران، این ادعا مطرح می‌شود که با توجه به نقش نرخ ارز و ساز و کار تعیین آن در اقتصاد ایران، سیاست افزایش نرخ ارز همزمان با اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، با هدف ثبات‌سازی در محیط اقتصاد کلان، که بخش مهمی از اهداف طرح هدفمند کردن یارانه‌ها است، همخوانی ندارد. در بخش بعد با بررسی کانال‌های اثرگذاری نرخ ارز بر بخش‌های مختلف تولید در اقتصاد ایران، ادعا می‌کنیم که افزایش نرخ ارز، در کوتاه مدت، لزوماً برای بسیاری از واحدهای صنعتی که بیشترین آسیب پذیری را از اصلاح قیمت حامل‌ها دارند مفید نخواهد بود؛ بلکه هم‌افزایی اثر آن با اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی، باعث تشدید فشار بر آنها خواهد شد. در پایان، پیشنهادهایی برای مصون نگه داشتن بخش تولید از آثار کوتاه‌مدت آزادسازی قیمت حامل‌ها ارائه خواهد شد.

ثبات اقتصاد کلان، و ساز و کار تعیین نرخ ارز در ایران

اتخاذ سیاست افزایش نرخ ارز در ایران و بسیاری از کشورهای متکی به صادرات منابع طبیعی، با سایر کشورها تفاوت عمده‌ای دارد. در کشوری با شرایط طبیعی، هنگامی که بانک مرکزی تصمیم به افزایش نرخ ارز می‌گیرد، این کار را با خرید ارز از بازار و افزایش حجم ذخایر خارجی خود انجام می‌دهد و به این ترتیب، پایه‌ی پولی از طریق تزریق نقدینگی به بازار رشد می‌کند. اما در ایران، مهمترین منبع درآمدهای ارزی صادرات نفت خام است که در دست دولت قرار دارد و دولت هر سال و در قالب بودجه‌ی سالانه، درباره‌ی حجم و قیمت ارزی که برای تأمین مخارج خود به بانک مرکزی می‌فروشد تصمیم‌گیری می‌کند. بنابراین، بانک مرکزی درباره‌ی نرخ ارز اختیاری ندارد و تا جایی که قیمت تعادلی ارز در بازار با نرخ مصوب در بودجه برابر شود، اقدام به عرضه‌ی ارز نمی‌نماید. بدیهی است که به اندازه‌ی مابه‌التفاوت حجم ارز فروخته شده توسط دولت به بانک مرکزی و تقاضای ارز در بازار، به حجم ذخایر ارزی بانک مرکزی و پایه‌ی پولی افزوده خواهد شد (در اینجا فرض بر این است که در نرخ ارز مصوب، حجم ارز خریداری شده توسط بانک مرکزی بیشتر از تقاضای ارز در بازار است. این فرض با شرایط واقعی بازار ارز ایران در چند سال اخیر و پیش‌بینی برای آینده‌ی نزدیک، با توجه روند جهانی قیمت نفت، همخوانی دارد).

انگیزه‌های مختلفی می‌تواند در تصمیم دولت درباره‌ی حجم و قیمت ارز فروشی به بانک مرکزی مؤثر باشد (برای توضیح بیشتر به مقاله‌ی آقایان مروتی و قدوسی مراجعه شود). اما به طور ویژه، نیازهای بودجه‌ای دولت در این زمینه نقش کلیدی را ایفا می‌کند. در واقع، تفاوت اصلی سیاست افزایش نرخ ارز در کشورهای دیگر با ایران این است که در سایر کشورها، افزایش نقدینگی ناشی از اتخاذ سیاست افزایش نرخ ارز مستقیماً به بازار منتقل می‌شود؛ اما در ایران، این پول برای جبران کسری بودجه در اختیار دولت قرار می‌گیرد و همین موضوع، مهمترین ریشه‌ی بی‌ثباتی اقتصادی و تورم دو رقمی در اقتصاد ایران، طی دهه‌های اخیر بوده است.

برای اصلاح بی‌ثباتی موجود در سطح اقتصاد کلان و تک رقمی شدن نرخ تورم، راهکار روشن و شناخته شده‌ای وجود دارد و آن، کاهش کسری بودجه از طریق کنترل هزینه‌ها و یا افزایش مالیات است. راه سومی که به طور ویژه، برای اقتصاد ایران وجود دارد، استفاده از درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز در داخل است که این راه حل، به همراه سیاست کاهش هزینه‌های دولت از طریق کاهش یارانه‌ها، در لایحه‌ی هدفمند کردن یارانه‌ها دنبال می‌شود.

لازمه‌ی تحقق اهداف لایحه‌ی هدفمند کردن یارانه‌ها در زمینه‌ی باثبات‌سازی اقتصادی، کاهش سهم درآمدهای ریالی دولت از راه تبدیل دلارهای نفتی، همزمان با ورود منابع جدید و سالم به بودجه‌ی عمومی است. برای این منظور دو راهکار قابل‌پیگیری است: یکی کاهش نرخ ارز مصوب، و دیگری، کاهش حجم ارز فروخته شده به بانک مرکزی. مسلماً فردی که با مبانی علم اقتصاد آشنا باشد، راه حل اول را توصیه نمی‌کند. بنابراین تنها راهی که ممکن و قابل توصیه است، کاهش تدریجی حجم تبدیل دلارهای نفتی به ریال، همزمان با ورود منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها به بودجه است. در این شرایط، پیش‌نهاد افزایش نرخ ارز، تا زمانی که هیچ عامل محدودکننده یا روند کاهشی‌ای در حجم فروش ارز وجود ندارد، باعث افزایش حجم درآمدهای ریالی دولت از محل صادرات نفت خواهد شد و عملاً ما را از هدف عالی کاهش کسری بودجه‌ی دولت و باثبات‌سازی اقتصادی دور خواهد کرد. زیرا در ایران، مانند سایر کشورهای جهان، بودجه دولت تمایل زیادی به رشد دارد، در حالی که کاهش هزینه‌های دولت امری بسیار دشوار و تقریباً غیر ممکن است. بنابراین، وقتی منبع درآمدی جدیدی به بودجه‌ی دولت معرفی می‌شود، به سرعت محل‌هایی برای خرج کردن آن پیدا خواهد شد و با وارد شدن مخارج جدید در یک دوره، عملاً خارج کردن آن از بودجه در دوره‌های بعد غیر ممکن خواهد بود.

غیر از موضوع تشدید بی‌انضباطی مالی، باید توجه داشت که همانطور که اشاره شد، هرگونه افزایش نرخ ارز بدون کاهش حجم فروش ارز به بانک مرکزی، به رشد پایه پولی و تورم منجر خواهد شد (این اثر، جدا از افزایش قیمت کالاهای وارداتی است) و در شرایطی که جامعه با اثرات تورمی لایحه‌ی هدفمند کردن یارانه‌ها دست و پنجه نرم می‌کند، این موضوع فشار مضاعفی را تحمیل خواهد نمود.

از سوی دیگر، افزایش نرخ ارز در این شرایط، انگیزه‌ی دولت را برای اجرای این لایحه کاهش می‌دهد. به یاد داریم که موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها زمانی مطرح شد که درآمدهای ارزی دولت با بروز بحران مالی جهانی و کاهش قیمت نفت افت کرد. با توجه به اینکه افزایش نرخ ارز در اقتصاد ایران به یک تابو تبدیل شده است، دولت به ناچار مجبور شد که این فشار بودجه‌ای را از طریق کاهش هزینه‌ها، یا پیدا کردن درآمدهای ریالی مطمئنتر جبران نماید و مانند تمام دوره‌های افت قیمت نفت، به سمت انجام اصلاحات ساختاری در اقتصاد گام بردارد. ارائه‌ی لایحه‌ی هدفمند کردن یارانه‌ها از این جهت قابل بررسی است. در چنین شرایطی، اگر تابوی نرخ ارز از بین برود و دولت احساس نماید که به راحتی می‌تواند با افزایش نرخ ارز کسری بودجه‌ی خود را جبران نماید، دیگری انگیزه‌ای برای تحمل هزینه‌های سنگین و غیر قابل پیش‌بینی حذف یارانه‌ها وجود نخواهد داشت. افزایش دوره‌ی زمانی اجرای لایحه از سه سال به پنج سال، با توجه به دو برابر شدن قیمت نفت در یک سال اخیر، اهمیت فشار بودجه‌ای را به عنوان محرک اصلی دولت آشکار می‌نماید.

لازمه‌ی افزایش پایدار نرخ ارز حقیقی، تا حدی که زمینه‌ی شکوفایی ظرفیت‌های بالقوه‌ی اقتصاد ایران را به وجود آورد، کاهش پایدار ورود دلارهای نفتی به بازار ارز ایران است و لازمه‌ی تحقق این هدف، کاهش کسری بودجه‌ی دولت و نرخ تورم به سطح استانداردهای جهانی است. اگر دولت ایران به حدی از درک اقتصادی برسد که حاضر باشد به درآمدهای ریالی حاصل از فروش ارز، به اندازه‌ی تقاضای واقعی بازار ارز در نرخ فعلی و یا نرخ‌های بالاتر قناعت کند، تمام استدلال‌هایی که در بالا مطرح شد اعتبار خود را از دست خواهند داد. البته، در این صورت نیز افزایش نرخ ارز باید تدریجی و هماهنگ با برخی از سیاست‌های صنعتی باشد. در بخش بعد به بررسی این نکته خواهیم پرداخت که آیا بخش‌های مختلف تولید در اقتصاد ایران، در کوتاه‌مدت از افزایش نرخ ارز منتفع خواهد شد؟

بررسی اثر افزایش نرخ ارز ، همزمان با افزایش قیمت‌های حامل‌های انرژی بر بخش تولید

چهار ویژگی یک واحد تولیدی می‌تواند بر وضعیت سود یا زیان آن در اثر افزایش نرخ ارز مؤثر باشد. ما پس از برشمردن این ویژگی‌ها، منتفع‌شوندگان و متضرر‌شوندگان افزایش نرخ ارز در شرایط موجود و در کوتاه‌مدت را بررسی می‌نماییم (بدیهی است که در بلند مدت، بخش تولید به طور کلی از افزایش نرخ ارز منتفع خواهد شد) و ادعا می‌کنیم که دسته‌ای از تولیدکنندگان، که از قضا، ضرورت بیشتری در پشتیبانی و حمایت آنها وجود دارد، نه تنها از افزایش نرخ ارز در کوتاه‌مدت نفع نمی‌برند، بلکه فشار مضاعفی بر آنان، همزمان با افزایش قیمت حامل‌های انرژی تحمیل خواهد شد. این چهار ویژگی عبارتند از:

1. سهم نهاده‌های وارداتی به کل نهاده‌های تولید: هرچقدر سهم نهاده‌های وارداتی در تولید

یک محصول بیشتر باشد، هزینه‌های تولید آن در اثر افزایش نرخ ارز، رشد بیشتری خواهد داشت.

2. **انعطاف‌پذیری قیمت محصول:** ممکن است یک بنگاه با محدودیت‌هایی در قیمت‌گذاری یا تغییر قیمت خود روبرو باشد. این محدودیت می‌تواند ناشی از قراردادهای بلندمدت فروش، یا ممنوعیت‌های دولتی باشد.
3. **کشش قیمتی تقاضا در بازار داخلی:** اینکه تقاضای محصول در بازار داخلی چگونه به افزایش قیمت آن واکنش نشان می‌دهد؟
4. **مزیت صادراتی محصول:** آیا امکان صادرات محصول وجود دارد یا خیر؟

بخش‌های تولیدی منتفع‌شونده از افزایش نرخ ارز

بخش کشاورزی، محصولات سنتی و صنایع دستی، محصولات نیمه‌صنعتی و کارگاهی (کیف و کفش، چرم، پوشاک، و ...)، صنایع غذایی، صنایع شوینده و بهداشتی، مصالح و لوازم صنعت ساختمان، و ... عمدتاً در این دسته قرار می‌گیرند. یک ویژگی مهم بیشتر این صنایع، وابستگی حداقلی به مواد اولیه خارجی است. به عنوان مثال، در بخش کشاورزی بدون اینکه هزینه‌های تولید با افزایش نرخ ارز تغییر چندانی پیدا کند، تولیدات داخلی شرایط قیمتی بهتری را نسبت به رقبای خارجی پیدا خواهند کرد و این بخش به طور مطلق برنده خواهد بود.

ویژگی دیگر بیشتر این محصولات، مزیت صادراتی آنها است. به عنوان مثال، در مورد صنایع شوینده و پاک‌کننده، با وجود اینکه سهم نهاده‌های وارداتی در تولید آنها بالا است، با افزایش نرخ ارز، قدرت رقابت بالاتری در بازارهای منطقه‌ای و در مواجهه با رقبای ترک پیدا خواهند کرد؛ در نتیجه، در صورت برخورد با موانع دولتی برای افزایش قیمت در بازار داخلی، یا کاهش شدید تقاضا در داخل به دلیل افزایش قیمت محصولاتشان، از طریق صادرات می‌توانند تا حدودی زیان‌های وارده را جبران نمایند.

ویژگی دیگر بسیاری از این بخش‌های تولیدی، که عمدتاً به صورت سنتی و نیمه‌صنعتی انجام می‌شوند، قابلیت برگشت‌پذیری سریع سطح تولید است. به این معنا که اگر به هر دلیل، بازار این محصولات دچار رکود شود و کارگاه‌ها یا فعالیت‌های تولیدی آنها تعطیل گردد، با بازگشت رونق به بازار، سطح تولید می‌تواند به سرعت و با کمترین هزینه افزایش یابد. این موضوع درباره‌ی کارخانه‌های متوسط و بزرگ صنعتی صادق نیست. خصوصاً، وقتی یک کارخانه با سابقه‌ی چند ده ساله تعطیل می‌شود، هزینه‌های بسیار سنگینی برای راه‌اندازی مجدد آن لازم است. از جمله اینکه سرمایه‌های انسانی که طی سال‌های دراز در کارخانه انباشته شده بود، از دست رفته است و رساندن آن به سطح قبل از تعطیلی، هزینه و زمان زیادی می‌طلبد. بنابراین، اگر نگران آسیب رسیدن به بخش تولید هستیم، علاوه بر مسأله‌ی بیکاری باید به هزینه‌های سنگین تعطیلی این‌گونه کارخانه‌ها نیز توجه کنیم.

واحدهای تولیدی که از افزایش نرخ ارز آسیب خواهند دید

بر خلاف آن چیزی که در جامعه کارشناسی اقتصاد به یک باور عمومی تبدیل شده است، بسیاری از صنایع ممکن است در کوتاه مدت، در اثر افزایش نرخ ارز آسیب ببینند. این موضوع با بررسی ویژگی‌های چهارگانه روشن خواهد شد. یک واحد تولیدی را تصور کنید که سهم نهاده‌های وارداتی در فرایند تولید آن بالا است و در اثر افزایش نرخ ارز، هزینه‌های تمام شده‌ی آن به شدت افزایش خواهد یافت. از سوی دیگر، محصولات این بنگاه فاقد قابلیت صادرات هستند و تنها باید به بازار داخلی چشم بدوزد. چنین بنگاهی ناچار است برای حفظ حاشیه سود خود در مواجهه با افزایش نرخ ارز، قیمت محصولاتش را افزایش دهد. حال اگر به هر دلیل قادر به این کار نباشد، یا به دلیل کشش قیمتی بالای محصول، در صورت افزایش قیمت با افت تقاضا مواجه شود، در کوتاه‌مدت به شدت از ناحیه‌ی افزایش نرخ ارز آسیب خواهد دید.

به عنوان مثال در این زمینه، می‌توان به صنعت خودروسازی و قطعه‌سازی کشور اشاره کرد که بنابر آمار وزارت صنایع، حدود یک میلیون نفر به طور مستقیم در این بخش مشغول به کار هستند. می‌توانیم با توجه به مطالب بالا، سناریوی تأثیر افزایش همزمان افزایش قیمت حامل‌های انرژی و نرخ ارز را بر آنها بررسی کنیم. اولاً، صنایع خودروسازی ایران در رقابت با تولیدکنندگان خارجی نیستند و مزیت صادراتی نیز ندارند؛ بنابراین، افزایش نرخ ارز از این جهت به حال آنها مفید نخواهد بود. ثانیاً، سهم مواد اولیه و قطعات وارداتی در فرایند تولید آنها بسیار بالا است و با افزایش نرخ ارز، هزینه‌های تولید آنان به شدت افزایش خواهد یافت و این موضوع، فشار هزینه‌ای ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر آنان را تشدید خواهد کرد. ثالثاً، با توجه به اعمال قیمت‌گذاری دولتی در مورد خودرو و تحت فشار تورمی ناشی از افزایش

قیمت حامل‌های انرژی، که دولت سعی می‌کند از طریق تثبیت قیمت کالاهای تحت اختیار خود شرایط را کنترل کند، اجازه‌ی افزایش قیمت به خودروسازان داده نخواهد شد. حتی اگر این اجازه به آنها داده شود، به دلیل کثرت قیمتی بالای تقاضای خودرو در بازار، و در شرایطی که بازار خودروی ایران در حال حاضر به اشباع رسیده است، و اینکه تقاضای خودرو به طور طبیعی به دلیل افزایش قیمت حامل‌های انرژی کاهش خواهد یافت، خودروسازان از این طریق قادر به جبران هزینه‌های خود نخواهند بود و احتمالاً با زیان دهی روبرو خواهند شد.

تبعات این پدیده برای خودروسازان، مستقیماً به صنایع وابسته به خودروسازی، به ویژه قطعه‌سازان منتقل می‌شود. با توجه به اینکه این واحدها عمدتاً خصوصی هستند، در مواجهه با شرایط سخت آسیب‌پذیرتر خواهند بود. ویژگی خاص قطعه‌سازان، برخورداری از مشتری انحصاری و قراردادهای طولانی مدت است. بنابراین، در کوتاه‌مدت، بسیاری از آنها در معرض ورشکستگی و حذف قرار می‌گیرند. به طور کلی، صنایع خودروسازی ما در برابر یک شوک هزینه‌ای ناشی از افزایش نرخ ارز بسیار آسیب‌پذیری است.

این موضوع در مورد صنایع لوازم خانگی نیز صدق می‌کند. فشار ناشی از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی و تورم ناشی از آن بر هزینه‌های خانوار، بر روی تقاضای این کالاها اثر منفی خواهد گذاشت. اگر در این شرایط، قیمت متوسط این کالاها به دلیل افزایش نرخ ارز رشد کند، اثر این دو عامل بر روی هم، باعث کاهش تقاضا برای این محصولات خواهد شد. بنابراین، در شرایطی که بخش لوازم خانگی ما در حال ورشکستگی است و عمده‌ی واحدهای موجود نیز از تیراژ پایین تولید رنج می‌برند، افزایش نرخ ارز، باعث تشدید فشار بر آنان خواهد شد.

در نهایت، یک ویژگی مهم این دسته از صنایع، که آنها را درخور توجه و نگرانی می‌کند، برگشت ناپذیری آنها در صورت مواجهه با ورشکستگی و تعطیلی است. در واقع، با حذف این واحدها اقتصاد ایران با یک استهلاک شدید در سرمایه‌ی فیزیکی و انسانی روبرو خواهد شد که طی سالیان دراز و با صرف هزینه‌های بسیاری به دست آمده‌اند. افزایش نرخ ارز برای این دسته از واحدهای تولیدی، مانند دارویی برای یک بیماری مزمن می‌ماند که عوارض جانبی آن می‌تواند بیمار را در کوتاه‌مدت بکشد!

خلاصه

شکی نیست که نرخ حقیقی ارز در اقتصاد ایران پایین‌تر از حدی است که باعث شکوفایی ظرفیت‌های بالقوه‌ی تولید گردد؛ اما علت اصلی این پدیده، ورود بیش از اندازه‌ی دلارهای نفتی به بازار ارز است. دلیل اصلی این موضوع را نیز باید در کسری بودجه دولت جست‌وجو کرد. راه‌حل ریشه‌ای این موضوع، کاهش کسری بودجه و نرخ تورم به سطحی استاندارد، و به تبع آن، کاهش تدریجی ورود ارزهای نفتی به بازار داخلی است؛ تا از این طریق، نرخ ارز حقیقی به طور طبیعی تعدیل گردد. این هدف والا، در قالب لایحه‌ی هدفمندسازی یارانه‌ها مورد نظر سیاست‌گذار بوده است. اما افزایش نرخ ارز هم‌زمان با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، با جلوگیری از کاهش سهم درآمد حاصل از صادرات نفت در بودجه‌ی دولت، به نوعی نقض غرض است و باعث شکست اهداف ثبات‌سازی اقتصادی، که در پس اجرای این لایحه مورد نظر است، خواهد شد. همچنین، بخش‌های مهمی از واحدهای تولیدی ایران، نه تنها از این افزایش نرخ ارز در کوتاه‌مدت منتفع نمی‌شوند، بلکه فشار مضاعفی را هم‌زمان با افزایش قیمت حامل‌های انرژی متحمل خواهند شد.

بنابراین، پیش‌نهاد افزایش نرخ ارز هم‌زمان با اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها با هدف کمک و جبران بخش تولید، مناسب به نظر نمی‌رسد. پیش‌نهاد جایگزین برای جلوگیری از آسیب دیدن بخش تولید از افزایش قیمت حامل‌های انرژی، تأخیر زمانی افزایش قیمت حامل‌ها برای این بخش و موکول کردن آن به شرایط تثبیت نسبی قیمت‌ها، و یا استفاده از منابع حاصل از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی برای جبران بخشی از تکالیفی است که به موجب قانون کار بر عهده‌ی کارفرمایان قرار گرفته است.

پی‌نوشت: از احسان ملایی به خاطر همفکری و نکات مفیدی که پیرامون این نوشتار بیان کرد سپاس‌گذاری می‌کنم. مسؤلیت مطالب بر عهده‌ی نویسنده است.