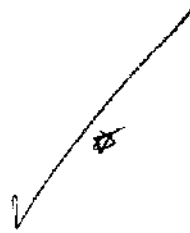


نگاهی به اقتصاد



در استانه سال ۱۳۷۰ ارائه تحلیلی از عملکردها و جهت گیری های اقتصاد کشور ضروری بنظر میرسد ، لذا کوشش خواهد شد تا ضمن مروری کلی بر روند سیاستگذاریهای اخیر ، نگاهی اجمالی به نتایج حاصله داشته باشیم . اما قبل از ورود به بحث اصلی اشاره مختصری به شرایط اقتصادی قبل از تعدیلات اخیر خواهیم داشت .

نگاهی به اوضاع اقتصادی قبل از تعدیلات اخیر

بطور کلی اقتصاد ایران در دوران جنگ تحمیلی شرایط بسیار دشواری را پشت سر گذارد . در طول این دوران و بویژه سالهای پایانی آن فشارهای وارد شده بر اقتصاد داخلی افزایش یافت . همزمان با تحولات اقتصاد داخلی اوضاع بازارهای جهانی نفت نیز دگرگون شد و قیمت نفت روندی نزولی نشان داد . با سقوط قیمت نفت مضیقه های ارزی در کشور شدت گرفت و آثار آن بر تمامی ابعاد اقتصاد کشور انعکاس یافت . در این شرایط موازنه پرداختهای کشور شدیداً تحت فشار بود و بر حجم کسری بودجه نیز مرتباً " افزوده می شد و طبعاً " فشارهای تورمی نیز گسترش می یافت .

در این سالها دولت ناگزیر از بکارگیری ابزارهای مستقیم و اداری و اعمال کنترلهای شدید بود تا از انعکاس آثار سوء ناشی از روندهای نامطلوب اقتصادی بر اقشار مختلف جامعه و پیامدهای آن جلوگیری کند. چنانکه اساس کلیه سیاستهای اتخاذ شده در این دوره را تثبیت نرخها و قیمت‌های رسمی و بموازات آن استفاده از نظام سهمیه‌بندی و نظارت وسیع بر این نظام تشکیل می‌داد.

مظاهر بارز این سیاستگذاری در جوانب مختلف اقتصاد کشور بوضوح قابل رؤیت بود. در نظام ارزی کشور سیاست تثبیت نرخ رسمی ارز و استفاده از مکانیزم سهمیه‌بندی اعمال می‌شد تا از این رهگذر از انعکاس فشارهای بالقوه بر موازنه پرداختهای کشور جلوگیری شود. بکارگیری این سیاست طبعاً استفاده از یک نظام نظارتی و کنترلی بسیار وسیع را الزام آور می‌ساخت که ابعاد این کنترلهای از تجارت خارجی گرفته تا سطح توزیع کالاها را در بازارهای نهائی و مصرفی پوشش می‌داد.

به همین ترتیب در نظام بانکی نیز روش مشابهی اعمال می‌شد. بدین معنی که ضمن پائین نگاهداشتن نرخهای سود تسهیلات بانکی از روش تعیین سقفهای اعتباری و سهمیه‌بندی این تسهیلات در بخشهای مختلف اقتصادی استفاده و کوشش می‌شد که بدین وسیله ضمن تامین نیازهای مالی بخشهای مختلف، رشد عرضه پول نیز حتی المقدور کنترل شود.

سیاست سهمیه‌بندی و توزیع کالاها با قیمت‌های رسمی و دولتی در بخش بازرگانی داخلی نیز با ابعاد بسیار وسیع اجراء می‌شد و بموازات آن اعمال سیاست تثبیت مزد و حقوقها در بخشهای دولتی و خصوصی مستمراً ادامه داشت. صدور مجوز برای ایجاد واحدهای تولیدی شدیداً تحت کنترل قرار داشت و دریافت این مجوزها مستلزم طی کردن مراحل طولانی و پیچیده اداری بود.

با استمرار این سیاستها بتدریج تشکیلات سازمانی متناسب با آنها در بطن نظام اجرائی کشور شکل گرفت و نهاد‌های مختلفی نظیر مراکز تهیه و توزیع و تشکیلات متعدد برای قیمت‌گذاری کالاها اعم از کالاهای صادراتی، وارداتی و تولید داخلی تکوین و توسعه یافتند. بعلاوه بمنظور تضمین اجرای سیاستهای مذکور، قوانین و مقررات مختلفی نظیر قانون تعزیرات حکومتی بتصویب رسید و در سایر قوانین از جمله قوانین صادرات و واردات کشور تغییرات ضروری داده شد. اتخاذ سیاستهای مذکور گرچه در شرایط اضطراری زمان جنگ الزامی و اجتناب‌ناپذیر می‌نمود ولی استمرار آن برای مدت طولانی طبعاً "عوارض جنبی نامساعدی نیز در پی داشت و لذا با پایان گرفتن جنگ و شروع دوران بازسازی این سیاستها قابل ادامه نبود.

طی دوران جنگ با افزایش فشارهای تورمی و تثبیت نرخ رسمی ارز، بتدریج شکاف موجود بین نرخ رسمی و نرخ بازار آزاد ارز گسترش یافت و این شکاف در مقطع پذیرش قطعنامه ۵۹۸ به اوج خود رسید. در این شرایط طبعاً "مصرف ارز به نرخ رسمی تحت کنترل فزاینده و منوط به رعایت مقررات بسیار پیچیده و شرایط دشوار بود. بعلاوه چون درطول این دوران از نرخ ارز بعنوان یک ابزار ترجیحی استفاده می‌شد، بتدریج نرخهای متعدد دیگری در فاصله موجود بین نرخهای بازار آزاد و بازار رسمی ارز ایجاد شد که هر یک توجیه خاص خود را داشت و هدف مشخصی را دنبال می‌کرد. نرخ ارز ترجیحی برای واردات بعضی از کالاها، نرخ ارز صادرات غیرتجارتی، نرخ صادرات تجارتهای، نرخهای مختلف ارز خدماتی و... همراه با نرخهای آزاد و رسمی ارز در مجموع، طیف وسیعی از نرخهای مختلف را تشکیل می‌داد که استفاده از هر کدام تابع شرایط و مقررات جداگانه و خاص خود بود. این وضعیت، نظام ارزی پیچیده‌ای را بوجود آورده بود که در آن نقش واقعی نرخ ارز کاملاً "تحت الشعاع" قرار گرفته و امکان سیاستگذاری صحیح برای تخصیص مطلوب منابع ارزی وجود نداشت.

در سال ۱۳۶۷ میزان کسری بودجه به بیش از ۵۰ درصد پرداختهای دولت رسید و در واقع کسری بودجه از کل درآمدهای دولت بیشتر شد. تامین این کسری از منابع بانک مرکزی طبعاً فشارهای تورمی موجود را تشدید نمود و منشاء اختلال بهرانب شدیدتری در تعادلهای کلی اقتصاد کشور گردید. بدیهی است این وضعیت تنها منحصر به سال ۱۳۶۷ نبوده و در واقع ادامه روندی بشمار میرفت که از سالهای ماقبل آغاز شده بود. البته عدم تعادل در بودجه دولت به کسری فوق‌العاده آن محدود نمی‌شد و عدم تناسب در بخشهای مختلف بودجه بویژه ترکیب نامتناسب هزینه‌ها نیز ساختار نامتعادلی به بودجه دولت می‌بخشید. مقایسه ارقام بسیار کلی بودجه دولت در سال ۱۳۶۷ با همین ارقام در آخرین سال قبل از پیروزی انقلاب اسلامی تصویری کلی از تحولات بودجه را بدست می‌دهد:

تحولات کلی بودجه

(میلیارد ریال)

۱۳۶۷	۱۳۵۶	
۲۰۰۸۵	۲۰۰۳۴	کل درآمدها
۴۰۲۱۰	۲۰۴۹۲	کل پرداختها
۳۰۳۹۴	۱۰۴۳۰	جاری
۸۱۶	۱۰۰۶۲	سرمایه‌گذاری

چنانکه ملاحظه می‌شود در حالیکه درآمدهای دولت عملاً " در سطح رقم سال ۱۳۵۶ محدود مانده است هزینه‌های جاری تقریباً $2/5$ برابر شده و درعین حال سرمایه‌گذاری ثابت دولت کاهش یافته است. این ارقام نشان می‌دهد که سهم سرمایه‌گذاری ثابت دولت در کل پرداختها از حدود ۴۳ درصد در سال ۱۳۵۶ به حدود ۱۹ درصد در سال ۱۳۶۷ تقلیل پیدا کرده است.

طی دهه ۶۷-۱۳۵۷ به دلائل مختلف تمایل به سرمایه‌گذاری تدریجاً " تضعیف گردیده بود و میزان تشکیل سرمایه در مجموع روندی نزولی داشت. تا آنجا که حجم تشکیل سرمایه به قیمت‌های ثابت در سال ۱۳۶۷ به کمتر از ۳۵ درصد همین حجم در سال ۱۳۵۶ رسید و در واقع طی این مدت ۶۵ درصد کاهش یافت. باید توجه داشت که این ارقام مربوط به حجم ناخالص تشکیل سرمایه است و طی این مدت بطور طبیعی بخشی از سرمایه‌های موجود مستهلک گردیده و بعلاوه بخش عمده‌ای نیز بر اثر حملات دشمن تخریب شده است. چنانچه فقط استهلاک طبیعی سرمایه‌های موجود کشور در نظر گرفته شود، نسبت تشکیل سرمایه خالص به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۶۷ تنها $3/8$ درصد خواهد بود که در مقایسه با رقم مشابه در سال ۱۳۵۶ (معادل $28/5$ درصد) بسیار اندک است.

تقلیل میزان سرمایه‌گذاری در هر یک از دوی بخش دولتی و خصوصی دلایل خاص خود را داشت و از عوامل جداگانه‌ای ناشی می‌گردید.

کاهش سرمایه‌گذاری در بخش دولتی از محدودیت درآمدهای دولت در مقایسه با رشد هزینه‌های جاری بویژه هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم جنگ ناشی می‌شد که الزاماً " هزینه‌های سرمایه‌گذاری ثابت را بصورت منفی تحت تاثیر قرار می‌داد. عدم تمایل بخش خصوصی را نیز عمدتاً " می‌توان ناشی از اعمال برخی سیاستها از جمله سیاست کنترل شدید قیمت محصولات تولیدی در سطح تولیدکنندگان، مقررات پیچیده و مراحل طولانی در زمینه اخذ مجوز سرمایه‌گذاری و همچنین نامشخص بودن وضعیت مالکیت‌ها و کمبود منابع ارزی دانست. بدین ترتیب قسمت عمده‌ای از منابع مالی بخش خصوصی به طرف بخشهای خدماتی گرایش یافت. زیرا در این بخشها کنترل چندانی اعمال نمی‌شد و بازده سرمایه‌گذاری بالا و سریع و ریسک آن بمراتب کمتر از بخشهای تولیدکننده کالا بود. نتیجتاً " بخش خدمات گسترش ناموزونی یافته و در مقطع ۱۳۶۷ حدود ۶۱ درصد از تولید ناخالص داخلی را به قیمت‌های جاری تشکیل می‌داد. این نسبت در سال ۱۳۵۶ از حدود ۴۳ درصد تجاوز نمی‌کرد.

کاهش سرمایه‌گذاری، توان تولیدی کشور را تحلیل برده و همراه با رکود اقتصادی در اغلب

سالهای دوران جنگ و بویژه رکود مستمر در طی سه سال پایانی این دوران موجب گردیده بود که تولیدات کشور در سطح بسیار نازلی قرار گیرند. بطوریکه تولید ناخالص داخلی به قیمتهای ثابت در سال ۱۳۶۷ حدود ۱۳ درصد کمتر از رقم مشابه در سال ۱۳۵۶ بود. چنانچه به این نکته توجه شود که در همین فاصله جمعیت کشور بیش از ۵۳ درصد رشد داشته است، ابعاد مسئله مشخصتر می‌گردد. بدیهی است که در این شرایط نرخ بیکاری بسیار بالا و میزان استفاده از ظرفیتهای تولیدی بویژه در بخش صنعت که اتکالی بیشتری به درآمدهای ارزی دارد، در حد بسیار پائینی قرار داشت.

کسری مداوم و فزاینده بودجه در طول دوران جنگ و اتکالی آن به منابع بانک مرکزی موجب گسترش وسیع حجم پایه پولی گردیده و علیرغم اجرای سیاستهای محدودکننده اعتباری حجم نقدینگی را بسرعت افزایش داده بود. میزان نقدینگی در سال ۱۳۶۷ به بیش از ۷ برابر رقم سال ۱۳۵۶ بالغ می‌شد در حالیکه طی همین مدت رقم واقعی تولید ناخالص داخلی ۱۳ درصد کاهش نشان می‌داد. بدین ترتیب بر ابعاد خلاء تورمی موجود افزوده شده و میزان فشارهای تورمی در سال ۱۳۶۷ به اوج خود رسیده بود. در این شرایط "موازنه پرداختهای کشور و همچنین سطح قیمتهای داخلی تحت فشارهای بالقوه بود و با سیاست تثبیت نرخ رسمی ارز و قیمت کالاها و تخصیص اداری ارز و سهمیه‌بندی کالاها از انعکاس بالفعل این فشارها بر موازنه پرداختها و قیمتهای رسمی کالاها جلوگیری می‌شد. در نتیجه به موازات گسترش بازار آزاد ارز و کالاها، نرخهای حاکم بر این بازارها روند صعودی شدیدی داشت. بدین ترتیب مصرف‌کنندگان نهائی عموماً با قیمتهای آزاد نیازهای خود را تأمین می‌کردند و واسطه‌ها و دلالتان از تفاوت فاحش موجود بین قیمتهای رسمی و آزاد منتفع می‌شدند.

طی این دوره در شرایطی که نقدینگی اقتصاد در اثر کسری بودجه تحت فشار شدیدی قرار داشت، کوشش می‌شد تا از طریق درپیش گرفتن سیاستهای پولی محدودکننده از افزایش بیشتر نقدینگی جلوگیری شود. در طول این مدت و بویژه از سال ۱۳۶۳ به بعد تنها ابزار مورد استفاده برای اعمال سیاستهای پولی، تعیین سقفهای اعتباری بود که عموماً در جهت محدود کردن اعطای تسهیلات بانکی به بخش غیردولتی اعمال می‌گردید. بدین ترتیب در حالیکه منابع سپرده‌های بانکی در نتیجه آثار انبساطی عملیات بخش دولتی روند صعودی شدیدی داشت، اعمال سیاست محدودیت اعتباری منجر به تراکم منابع مازاد در بانکهای تجاری می‌شد که خود عامل عمده‌ای در جهت کاهش سودآوری بانکها و تضعیف انگیزه آنها در جذب پس‌اندازهای مردم بود. در پایان سال ۱۳۶۷ میزان سپرده‌های بلا استفاده بانکهای تجاری نزد بانک مرکزی

به حدود ۲،۹۰۰ میلیارد ریال یا ۲۵ درصد منابع سپرده‌های بانکها بالغ می‌شد. در این مدت از ابزار نرخ سود که در قانون عملیات بانکی بدون ربا بعنوان یک ابزار سیاست پولی تجویز گردید هاست استفاده موثری بعمل نیامد و نرخهای سود تسهیلات به تبعیت از مجموعه سیاستهای دولت همواره در سطح پائینی نگهداری می‌شد و از تغییر آن خودداری می‌گردید.

این وضعیت در مجموع شکل نامناسبی به فعالیت بانکها بخشیده و انگیزه تحرک و رقابت سازنده را از آنها سلب نموده بود. در این شرایط که همراه با عدم تحرک بورس اوراق بهادار و فقدان بازارهای رسمی و کارآمد پول و سرمایه بود، موسسات غیر رسمی اعتباری در کنار بانکها رشد نموده و اختلال شدیدی را در نظام مالی کشور بوجود آورده بودند.

ویژگیهای فوق به همراه مشکلات ساختاری که ریشه در مسائل سالهای قبل از پیروزی انقلاب داشت، در مجموع تصویری بسیار نامتعادل به اقتصاد کشور بخشیده بود و ادامه این وضعیت بی تردید اقتصاد کشور را ببحرانهای شدیدی مواجه می‌ساخت. لذا با خاتمه جنگ تحمیلی اولین فرصت مناسب در اختیار مسئولین کشور قرار گرفت تا با تجدیدنظر در سیاستهای گذشته و اتخاذ تصمیمات جدی در جهت رفع عدم تعادلهای اساسی اقدام نمایند.

تعدیلات و سیاستهای جدید

اولین اقدام که در این زمینه صورت گرفت آزادی ورود کالا بصورت بدون انتقال ارز بود که در اواخر مهرماه سال ۱۳۶۷ اعلام شد و بموجب آن ورود تعدادی از کالاها طی مراحل مختلف با استفاده از ارز بازار خارج از شبکه بانکی آزاد گردید. این مراحل تا اواسط مهر سال ۱۳۶۸ ادامه داشت و در واقع عمده‌ترین اقدامی بود که تا قبل از شروع به کار دولت جدید انجام شد. در آغاز فعالیت دولت جدید، رفع نابسامانیهای اقتصادی و انجام اصلاحات ضروری در صدر اهداف اقتصادی دولت قرار گرفت و دولت بر آن شد تا با تمام توان خود مرحله انتقال از اقتصاد جنگ را به وضعیت عادی هرچه سریعتر طی کرده و زمینه‌های لازم را برای بازسازی و توسعه اقتصادی در کوتاه‌ترین زمان ممکن فراهم نماید.

از همان ابتدای امر مشخص بود که تامین این اهداف به سهولت امکان ندارد و مستلزم بکارگیری مجموعه کاملی از سیاستهای اقتصادی همراه با ایجاد هماهنگی‌های لازم در سطح وسیع است. لذا تصمیم گرفته شد که ضمن ایجاد تحولات اساسی در نظام ارزی کشور، مطالعات ضروری در زمینه اصلاح سیاستگذاری پولی انجام شود و در ضمن بتدریج زمینه‌های لازم برای استفاده هرچه بیشتر از مکانیزم‌های اقتصادی بجای اهرمهای اداری جهت تنظیم قیمت‌ها و کاهش کنترل‌ها و حذف بوروکراسی زائد فراهم گردید.

در زمینه سیاستهای ارزی، اولین اقدامی که صورت گرفت اعلام طرح جدید فروش ارز رقابتی بود که از ۱۶ مهرماه ۱۳۶۸ عملاً" به مرحله اجرا درآمد. عمدتترین هدف از اجرای این طرح تامین ارز موردنیاز بخش تولید بمنظور استفاده موثر از ظرفیت های موجود با نرخ منطقی و متناسب با امکانات ارزی کشور بود تا ضمن تامین رشد اقتصادی زمینه های لازم برای نیل به اهداف دیگری نظیر اصلاح نظام ارزی و نرخ های ارز، تامین کسری بودجه، کاهش کنترل های اداری برقیمتها و کنترل نرخ تورم را فراهم آورد. در این طرح طی سه مرحله حدود ۳۰۰ گروه کالا که مشتمل بر مواد اولیه و واسطه های بخش تولید بود، مشمول دریافت ارز با نرخ رقابتی گردید. واردات این کالاها مشمول ضوابط تخصیص ارز و بررسی قیمت در مراکز تهیه و توزیع کالاها نیستند و این کالاها و کالاهای ساخته شده از آنها از ضوابط قیمت گذاری و توزیع دولتی معافند. یکی از ویژگیهای عمده طرح ارز رقابتی، تعیین نرخ آن بود. این نرخ باید به ترتیبی تعیین می شد که ضمن تناسب با منابع ارزی کشور در سطحی باشد که کارائی واحدهای تولیدی را ارتقاء و قدرت رقابتی آنها در مقابل کالاهای وارداتی را افزایش دهد و استفاده از کالاهای داخلی را در مراحل تولید و مصرف تشویق نماید. لذا در ابتدای شروع به اجرای این طرح نرخ دلار معادل یک هزار ریال تعیین و مقرر گردید که این نرخ بتدریج کاهش داده شود. در مراحل بعدی، این نرخ ابتدا به ۹۷۵ ریال و سپس در اواسط آذر ۱۳۶۸ به ۸۰۰ ریال تقلیل داده شد و تا تاریخ ۱۳۶۹/۱۱/۱ در همین سطح باقی ماند. در ابتدای بهمن ۱۳۶۹ نرخ مذکور به ۶۰۰ ریال کاهش یافت که تاکنون تغییری در آن داده نشده است.

بموازات اجرای طرح ارز رقابتی اقدامات وسیع دیگری بمنظور انسجام بخشیدن به نظام ارزی کشور به مرحله اجرا درآمد که از جمله مهمترین آنها ایجاد بازار ارزی موازی با بازار ارز آزاد در سیستم بانکی و برقراری نرخ شناور ارز در این بازار بود. هدف از ایجاد این بازار سازماندهی مداخلات بانک مرکزی در بازار آزاد و جلوگیری از نوسانات نامعقول نرخ ارز در این بازار است و در آن به کلیه نیازهای ارزی مشروع و موجه متقاضیان که از اولویت برخوردار نبوده و مشمول ارز رقابتی و رسمی نمی شوند، با نرخ شناور که نزدیک به نرخ آزاد ارز است، پاسخ داده میشود. با ایجاد این بازار و تامین نیازهای ارزی مربوط به مصارف مختلف از جمله واردات بدون انتقال ارز، مسافرت، واردات اتومبیل، انواع نیازهای خدماتی، نیازهای صادرکنندگان برای واریز پیمانهای صادراتی و ... عملاً" بازار آزاد ارز بسیار محدود گردیده و نقش آن در اقتصاد کشور بشدت کاهش یافته است. در عین حال در اثر دخالت های بانک مرکزی که از طریق شبکه بانکی صورت می گیرد، نوسانات نرخ ارز در بازار آزاد به حداقل رسیده است.

علاوه بر اجرای طرحهای فوق، اقدامات دیگری نیز در زمینه تشویق و تسهیل صادرات و تصحیح نظام ارزی صورت گرفته است که از جمله آنها حذف حدمجاز اعتبارات صادراتی، تغییر شکل پیمان ارزی، افزایش نرخ ارز صادراتی تا سطح نرخ ارز شناور، اعطای مجوز کسب به صرافیها و آزادی ورود و خروج ارز تا مبلغ ۵ هزار دلار توسط مسافری را می توان نام برد.

بر اثر اقدامات فوق علاوه بر تسهیل امر واردات و صادرات و ایجاد زمینه های مساعد جهت گسترش هرچه بیشتر صادرات غیر نفتی، از تعدد نرخهای ارز و پیچیدگی نظام ارزی کاسته شده و در حال حاضر مشخصاً سه بازار ارزی تعریف شده با سه نرخ متفاوت وجود دارد. این نرخها عبارتند از: نرخ رسمی ارز برای مصارفی که حائز اولویت بالائی است (نظیر کالاهای اساسی، طرحهای عمرانی، برخی از نهادهای کشاورزی و طرحهای سرمایه گذاری)، نرخ ارز رقابتی برای مواد اولیه و واسطه های واحدهای تولیدی و نرخ ارز شناور برای سایر مصارف.

بموازات اجرای طرحهای اصلاحی در زمینه های ارزی و تجارت خارجی، مطالعاتی نیز بمنظور انجام دادن اصلاحات ضروری در سیاستگذاری پولی و ایجاد تحرک و سالم سازی در نظام بانکی صورت گرفت و مقدمات آزادسازی تدریجی بانکها فراهم گردید. اولین اقدام در این زمینه کاهش نسبی محدودیت اعتباری بانکها بود که از نیمه دوم سال ۱۳۶۸ بمرحله اجرا درآمد و بموجب آن سقف تسهیلات اعطائی بانکها به جهت تامین نیازهای جدید ناشی از اجرای طرح فروش ارز به نرخ رقابتی و سایر نیازهای اعتباری مربوط به طرحهای بازسازی افزایش داده شد.

در اوایل سال ۱۳۶۹ طرح جدید سیاستهای پولی و اعتباری بمورد اجرا گذارده شد. بر اساس این طرح گرچه همچنان از ابزار تعیین سقفهای اعتباری استفاده می شد ولی این سقفها بطور نسبی افزایش یافته و برنامه اعتباری بانکها بترتیبی تنظیم گردید که انطباق لازم را با برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی کشور داشته باشد. این طرح متضمن دو اقدام جدید و عمده بود که به نوبه خود تحولی در نحوه سیاستگذاری پولی طی دوران پس از انقلاب بشمار می رود.

یکی از این دو اقدام، تجدید نظر در نرخهای سود تسهیلات است که از سال ۱۳۶۳ تا سال ۱۳۶۸ علیرغم تورم شدید طی این سالها و تحولات متعدد اقتصادی بدون تغییر باقی مانده بود. بر طبق این تجدید نظر "اولاً" از تعدد نرخهای سود تسهیلات کاسته گردید و ثانیاً "سطح کلی این نرخها بمنظور منطقی کردن نرخ سود تسهیلات و متناسب نمودن آن با شرایط اقتصادی و همچنین فراهم ساختن زمینه مساعد برای اعطای سود بیشتر به سپرده گذاران و محدود کردن نسبی تقاضا برای تسهیلات، افزایش داده شد. بر اساس طرح جدید نرخ سود تسهیلات که قبلاً در محدوده ۴ تا ۱۲ درصد قرار داشت به ۶ تا ۱۹ درصد افزایش یافت.

دومین اقدام اساسی در این طرح، ایجاد سه نوع سپرده سرمایه‌گذاری جدید ۲ ساله، ۳ ساله و پنج‌ساله با سود مورد انتظار بالا بود که اهداف اصلی از آن را ایجاد تنوع بیشتر در ابزارهای پس‌انداز، ایجاد توازن در منابع و مصارف بلندمدت بانکها و بهبود ترکیب نقدینگی تشکیل میداد.

در ادامه روند جدید سیاست‌گذاریهای پولی در اواخر سال ۱۳۶۹ طرح جدید سیاستهای پولی و اعتباری سال ۱۳۷۰ تهیه و برای تصویب ارائه شد. براساس این طرح سقفهای اعتباری رها گردید و به بانکها اجازه داده شد در حدی که منابع مالی جمع‌آوری می‌نمایند، پس از کسر سپرده قانونی و ایفای سایر تعهدات به اعطای تسهیلات اعتباری مبادرت ورزند. بدین ترتیب برای اولین بار از سال ۱۳۶۳ به بعد سیاست آزادسازی سیستم بانکی در زمینه اعطای تسهیلات اعتباری به مرحله اجرا درآمد. بموازات این اقدام بمنظور تنظیم نقدینگی در حد مورد نیاز از ابزار سپرده قانونی و الزام بانکها به خرید اوراق قرضه استفاده شد. بدین ترتیب که تغییراتی در نسبتهای سپرده قانونی در جهت تشویق بانکها به جذب سپرده‌های بلندمدت داده شد و در عین حال ترتیبی اتخاذ گردید تا بخشی از منابع مازاد بانکها از طریق فروش اوراق قرضه به آنها جذب گردد.

همچنین بمنظور سوق دادن منابع اعتباری بانکها به بخشهای اقتصادی در چهارچوب برنامه توسعه، ترکیب تسهیلات بانکها بنرتهیبی تعیین شد که منابع مالی ضروری برای گردش فعالیتهای کشاورزی، صنعتی و ساختمانی فراهم آید و از این جهت مشکلی برای بخشهای مذکور ایجاد نشود.

بعلاوه بمنظور آزادسازی تدریجی بانکها در زمینه تعیین نرخهای سود تسهیلات بانکی، به بانکها اجازه داده شد تا سود تسهیلات را در بخش خدمات و بازرگانی در شرایط رقابتی تعیین نمایند ولی نرخ سود در سایر بخشهای اقتصادی در حد مصوبات سال ۱۳۶۹ تثبیت گردید.

همانگونه که ملاحظه میشود روند کلی سیاست‌گذاریهای ارزی و پولی طی یکسال ونیم اخیر در جهت عادی‌سازی اوضاع اقتصادی و انجام تعدیلات لازم برای نیل به تعادل‌های کلی بوده است. همین روند در سایر زمینه‌ها نیز کم و بیش دنبال شده است که از آن جمله انجام اقدامات در زمینه تسهیل امور گمرکی، کاهش بوروکراسی‌های موجود در باب صدور مجوزهای صنعتی و همچنین محدود شدن حوزه دخالت‌های مراکز تهیه و توزیع کالا را می‌توان یاد کرد.

نتایج حاصل شده

بررسی عملکرد اقتصاد کشور طی دو سال اخیر نشان دهنده آن است که با اتخاذ سیاستهای فوق همراه با استفاده از منابع ارزی و ریالی آزاد شده از جنگ و وضعیت مناسب درآمد نفت نتایج قابل توجهی در صحنه های اقتصادی حاصل گردیده است. خروج اقتصاد کشور از یک رکود چندین ساله به موازات تعادل نسبی در بودجه دولت و کاهش کم سابقه نرخ تورم از عمده ترین دستاوردهای این دوره اند که ذیلا " با توضیحات بیشتر مورد بررسی قرار می گیرند :

۱ - رشد اقتصادی

همانطور که قبلا " ذکر شد اقتصاد کشور در طول دوران جنگ اکثرا " با رکود مواجه بود و بویژه در سه سال پایانی جنگ این رکود بطور مستمر ادامه داشت. از اواسط سال ۱۳۶۸ با شروع تحرک بخش صنعت اولین نشانه های رونق در اقتصاد کشور ظاهر شد. این روند همراه با گسترش فعالیت در سایر بخشهای اقتصادی مجموعا " منجر به ۴ درصد رشد مثبت در تولید ناخالص داخلی به قیمت های ثابت گردید.

در سال ۱۳۶۹ با تخصیص منابع ارزی و ریالی کافی به صنعت، روند رشد این بخش با سرعت بیشتری ادامه یافت. شاخص تولید صنایع بزرگ (واحدهای تولیدی دارای بیش از ۵۰ نفر کارکن) در نیمه اول سال ۱۳۶۹ از رشد کم سابقه ای بمیزان $25/3$ درصد برخوردار شد و بموجب آمار وزارت صنایع سنگین، تولیدات واحدهای تحت پوشش این وزارتخانه در کل سال ۱۳۶۹ حدود ۶۴ درصد افزایش نشان داد. به همین ترتیب تولیدات واحدهای تحت پوشش وزارت صنایع نیز اکثرا " رشد فوق العاده سریعی داشته است.

در بخش نفت بیش از ۵ درصد رشد تولید و حدود ۲۲ درصد رشد حجم صادرات برآورد گردیده است و در سایر بخشها نیز علیرغم نبود اطلاعات دقیق، انتظار رشد مثبت وجود دارد. بطور کلی براساس یک برآورد بسیار تقریبی، رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۶۹ به حدود ۱۰ درصد میرسد که در اینصورت از هدف تعیین شده در برنامه پنج ساله پیشی خواهد گرفت. علاوه بر این، آمار مجوزهای صنعتی صادره نشان دهنده استقبال شدید از سرمایه گذاری در بخش صنعت است.

۲ - تعادل بودجه

بررسی عملکرد بودجه دولت در دو سال اخیر حاکی از گرایش شدید بودجه بطرف تعادل بوده و این تعادل از طریق کاهش قابل ملاحظه کسری بودجه و بهبود ترکیب هزینه ها حاصل شده است.

خلاصه بودجه عمومی دولت

(میلیارد ریال)

رشد (درصد)		مبلغ			
۱۳۶۹	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۶۸	۱۳۶۷	
۷۷/۴	۵۳/۲	<u>۵۰۶۳۲/۵</u>	<u>۳۰۱۷۴/۶</u>	<u>۲۰۰۸۵/۴</u>	<u>درآمدها</u>
۲۰۳/۲	۴۲۶/۰	۲۰۲۵۶/۸	۷۴۴/۳	۱۴۱/۵	درآمد فروش ارز
۳۸/۹	۲۵/۰	۳۰۳۷۵/۷	۲۰۴۳۰/۳	۱۰۹۴۳/۹	سایر
۴۶/۱	۲/۵	<u>۶۰۳۰۷/۸</u>	<u>۴۰۳۱۶/۷</u>	<u>۴۰۲۱۰/۶</u>	<u>هزینه‌ها</u>
۳۲/۲	-۰/۳	۴۰۴۷۳/۹	۳۰۳۸۵/۲	۳۰۳۹۴/۲	جاری
۹۶/۹	۱۴/۱ -	۱۰۸۳۳/۹	۹۳۱/۵	۸۱۶/۴	عمرانی
-۴۰/۹	-۴۶/۳	<u>۶۷۵/۳</u>	<u>۱۰۱۴۲/۱</u>	<u>۲۰۱۲۵/۲</u>	<u>کسری</u>
		۱۰/۷	۲۶/۵	۵۰/۵	نسبت کسری به هزینه‌ها (درصد)
		۲۹/۱	۲۱/۶	۱۹/۴	نسبت هزینه‌های عمرانی به کل هزینه‌ها (درصد)

چنانکه ملاحظه میشود درآمد حاصل از فروش ارز نقشی اساسی در افزایش درآمدهای دولت و کاهش کسری بودجه داشته است. علاوه بر آن با بهبود یافتن شرایط اقتصادی و رونق فعالیتها، میزان درآمدهای حاصله از مالیاتها نیز از رشد قابل توجهی بمیزان ۲۰ درصد در سال ۱۳۶۸ و ۴۳ درصد در سال ۱۳۶۹ برخوردار بوده است.

کاهش کسری بودجه یک تحول اساسی در جهت تامین تعادل در سطح کلان اقتصادی محسوب می شود که آثار آنرا در تنقیح فشارهای تورمی طی سال ۱۳۶۹ بوضوح می توان دید. بعلاوه حرکات جدیدی که در چارچوب برنامه پنجساله در جهت افزایش میزان سرمایه گذاری در بخش دولتی و اصلاح ساختار هزینه های دولت صورت گرفته است می تواند یکی از عمده ترین نارسائیهای اقتصاد کشور را که قلت میزان سرمایه گذاری باشد تا حدودی جبران نماید. همانطور که در جدول ملاحظه میشود طی دو سال اخیر رشد هزینه های سرمایه گذاری دولت بمراتب بیشتر از هزینه های جاری بوده است. در سال ۱۳۶۸ در مقابل ۳/۰ درصد کاهش هزینه های جاری، پرداختهای عمرانی دولت حدود ۱۴ درصد افزایش داشته و در سال ۱۳۶۹ نیز رشد پرداختهای عمرانی حدود ۳ برابر رشد هزینه های جاری بوده است.

۲ - کاهش نرخ تورم

با تامین تعادل نسبی در بودجه و کاهش آثار انبساطی ناشی از عملیات مالی دولت فشارهای وارده بر پایه پولی تا حد بسیار زیادی تعدیل گردیده است و نتیجتاً "علیرغم گسترش سریع تسهیلات بانک ها، رشد نقدینگی در سال ۱۳۶۸ و یازده ماهه اول سال ۱۳۶۹ نسبتاً" محدود بود. بطوریکه این رشد از حدود ۲۴ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۱۹/۵ درصد در سال ۱۳۶۸ و حدود ۱۶ درصد در یازده ماهه سال ۱۳۶۹ کاهش یافت ولی در اسفندماه ۱۳۶۹ بعلت گسترش فوق العاده شدید تسهیلات بانکها و افزایش هزینه های دولت این رشد اندکی سرعت گرفت. با این حال رشد نقدینگی در کل سال ۱۳۶۹ به ۲۲/۵ درصد محدود گردید که در مقایسه با رشد اقتصادی حاصل شده در سطح نسبتاً "متعادلی قرار داشت.

مقایسه رشد نقدینگی و رشد اقتصادی

(درصد)

۱۳۶۹	۱۳۶۸	۱۳۶۷	
۱۰/۰	۴/۰	-۵/۷	رشد اقتصادی
۲۲/۵	۱۹/۵	۲۳/۸	رشد نقدینگی
۹/۰	۱۷/۴	۲۸/۷	نرخ تورم

بدین ترتیب با افزایش عرضه کل از محل تولیدات داخلی و واردات، نرخ تورم بشدت کاهش یافت و این نرخ به عددی یکرقمی رسید. در نتیجه هدفی را که برنامه پنجساله برای نرخ تورم در سالهای پایانی این برنامه تعیین کرده بود، عملاً "در سال ۱۳۶۹ حاصل گردید. در مورد رشد نقدینگی در سال ۱۳۶۹ و فزونی آن نسبت به رقم سال ۱۳۶۸ لازم به ذکر است که قضاوت در این مورد اصولاً "باید با توجه به عملکرد بخش واقعی اقتصاد انجام شود. در این مورد یادآوری میشود که اولاً "افزایش نسبی نرخ رشد نقدینگی در شرایط یک رشد اقتصادی بالاتر محقق شده است و ثانیاً "ترکیب نقدینگی در سال ۱۳۶۹ تفاوت زیادی با سالهای گذشته داشته است. بدین معنی که با اجرای سیاستهای جدید پولی و ایجاد سپرده‌های بلندمدت جدید بخش عمده‌ای از نقدینگی در سپرده‌های بلندمدت پنجساله انعکاس یافته است. بطوریکه رشد سپرده‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت در سال ۱۳۶۹ به حدود ۳۶ درصد بالغ گردید و سهم آن در نقدینگی از ۱۴/۷ درصد در پایان سال ۱۳۶۸ به ۱۶/۷ درصد در پایان سال ۱۳۶۹ رسید. بدیهی است با افزایش سهم سپرده‌های بلندمدت از شدت تورم زائی نقدینگی تا حد قابل توجهی گاسته شده است.

در ارزیابی نهائی اوضاع اقتصادی دو سال گذشته چنین استنتاج می‌شود که بطور کلی جهت‌گیریهای اقتصاد کشور در این سالها به سمت تعادل بوده و نابسامانیهای گذشته تا حدی برطرف گردیده است. ایجاد تحول در نظام ارزی و محدود کردن نرخهای ارز به سه نرخ مشخص زمینه لازم را برای حرکت به سمت نظام یک نرخ ارز فراهم آورده و گرایش بودجه دولت به طرف تعادل نسبی از شدت فشارهای تورمی گاسته است. تامین منابع ارزی و ریالی ضروری برای چرخش فعالیتهای تولیدی به همراه رفع تدریجی مشکلات این بخش، موجبات رشد اقتصادی را فراهم ساخته و سرمایه‌گذاری بخشهای دولتی و خصوصی گرایش مثبت یافته است. با تحول در سیاستگذاریهای پولی، زمینه‌های آزادسازی بانکها، ایجاد تحرک در فعالیتهای آنها و همچنین شرایط مساعد جهت استفاده از ابزارهای اقتصادی بجای مکانیزم‌های اداری در اجرای سیاستهای پولی فراهم آمده است. در زمینه تجارت خارجی حرکت بطرف آزادسازی آغاز گردیده و امر صادرات و واردات تا حدی تسهیل شده است. دخالت در بازار آزاد ارز شکلی منطقی و منسجم یافته و نوسانات این بازار و میزان تاثیر آنها در اقتصاد کشور تا حد زیادی تخفیف پیدا کرده است.

اما با وجود تمامی این توفیقات هنوز تا رسیدن به غایت مطلوب راهی دراز و مشکل در پیش است. در طول سالهای گذشته فرصت لازم برای پرداختن به مشکلات ساختاری اقتصاد کشور

موجود نبوده و این مشکلات همچنان به قوت خود باقی مانده اند، نظام ارزی کشور هنوز دستخوش تحول لازم نگردیده و نظام تخصیص اداری و بودجه‌ای بر آن حاکم است. قسمت اعظم مصارف ارزی کشور همچنان با نرخ رسمی ارز که نرخی تاریخی و به دور از واقعیت‌های اقتصادی است، تخصیص می‌یابد و مادام که یک مکانیزم صحیح و کارآمد جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر بوجود نیامده باشد، امکان تغییر نرخ‌های رسمی ارز وجود ندارد. نرخ ارز رقابتی با نرخ شناور ارز فاصله زیادی دارد و با گسترش این فاصله خطر بازگشت به وضعیت گذشته و استفاده از مکانیزم‌های اداری و قیمت‌گذاری و کنترل کالاها وجود خواهد داشت؛ بودجه دولت بیش از پیش به درآمدهای مستقیم و غیرمستقیم نفت (از جمله درآمد حاصل از فروش ارز) متکی شده است. لذا هرگونه تغییر پیش‌بینی نشده در بازارهای جهانی نفت مستقیماً بر آن موثر خواهد بود و ممکن است در تعادل بودجه و یا اجرای برنامه‌های دولت اختلال ایجاد کند. نظام بانکی کشور پس از سال‌ها فعالیت در چارچوب نظام بودجه‌ای و اداری، آمادگی کافی را برای آزادسازی کامل نداشته و ساختار فعلی نرخ‌های سود بانکی اجازه استفاده موثرتر از نرخ سود را بعنوان یک ابزار سیاست پولی نمی‌دهد و سرانجام آنکه چنانچه اقدامات اصلاحی و تعدیلی همچنان بصورت بطئی و با سرعت پائین انجام پذیرد همواره این امکان وجود دارد که آثار مثبت و اولیه اقدامات اصلاحی قبلی بتدریج خنثی شود، بدون آنکه در ساختار کلی اقتصاد و عملکردهای عمده آن تغییرات لازم ایجاد شده باشد. کما اینکه انتظار می‌رود در سال جاری بودجه دولت نامتعادل تر از سال گذشته و نرخ تورم بالاتر از سال ۱۳۶۹ باشد. بدین ترتیب این خطر همواره بصورت بالقوه وجود دارد و فقط درحالتی میتوان از بروز آن جلوگیری کرد که اقدامات اصلاحی با سرعت لازم در کلیه زمینه‌ها شکل عملی بخود بگیرد.