

مجموعه گزارش‌های شناسایی مانع توسعه اقتصادی ایران

مانع شماره ۵: شکاف پایدار نرخ‌های ارز؛ وقتی حمایت ارزی به مانع تولید و تجارت تبدیل می‌شود. بررسی آثار فاصله نرخ ترجیحی و نرخ بازار بر تخصیص منابع، رانت، مقررات ارزی و فعالیت بنگاه‌ها

۱- صورت مسئله: حمایت از اقتصاد با نرخ‌ی که در دسترس نیست.

اقتصاد ایران در دوره‌های مختلف تلاش کرده است با تعیین نرخ‌های ترجیحی، آثار افزایش نرخ ارز را بر هزینه تولید و معیشت خانوارها کاهش دهد. منطق اولیه این سیاست آن است که اگر ارز موردنیاز برای واردات دارو، کالاهای اساسی، مواد اولیه و تجهیزات تولید با نرخ‌ی پایین‌تر از نرخ بازار تأمین شود، هزینه واردات کاهش می‌یابد و این منفعت در نهایت به تولیدکننده و مصرف‌کننده منتقل می‌شود.

مشکل از زمانی آغاز می‌شود که نرخ ترجیحی، بدون توجه به حجم منابع ارزی قابل عرضه و شرایط اقتصاد، برای مدتی طولانی پایین‌تر از نرخ بازار نگه داشته می‌شود. در این وضعیت، تقاضا برای ارز ترجیحی افزایش می‌یابد، اما عرضه ارز با همان سرعت افزایش پیدا نمی‌کند. نتیجه، ایجاد فاصله‌ای فزاینده میان نرخ‌ی است که برای برخی مصارف تعیین شده و نرخ‌ی که فعال اقتصادی می‌تواند در عمل و بدون انتظار طولانی به آن دسترسی پیدا کند.

بنابراین، مسئله اصلی فقط وجود چند نرخ متفاوت نیست؛ مسئله، اصرار بر حفظ شکافی است که منابع کافی برای تأمین پایدار آن وجود ندارد. هرچه نرخ ترجیحی از نرخ بازار فاصله بیشتری بگیرد، تقاضا برای برخورداری از آن افزایش می‌یابد و توان سیاست‌گذار برای پاسخ‌گویی به این تقاضا کاهش پیدا می‌کند. از این مرحله به بعد، دسترسی به ارز دیگر یک مبادله عادی نیست. فعال اقتصادی باید ثبت سفارش کند، در صف تخصیص قرار گیرد، اولویت کالایی دریافت کند، سهمیه و سابقه خود را اثبات کند و منتظر تأمین ارز بماند. به این ترتیب، نرخ پایین‌تر با هزینه‌هایی مانند تأخیر، خواب سرمایه، کاهش امکان برنامه‌ریزی، هزینه پیگیری و خطر توقف تولید همراه می‌شود.

برای تولیدکننده، زمان دسترسی و اطمینان از تأمین ارز به‌اندازه نرخ آن اهمیت دارد. ارزی که ارزان‌تر است اما دیر، محدود یا نامطمئن تأمین می‌شود، ممکن است در عمل هزینه بیشتری از ارز گران‌تر اما در دسترس به بنگاه تحمیل کند.

اصرار بر شکاف نرخ ارز از این جهت به مانع توسعه تبدیل می‌شود که سیاست‌گذار به‌جای اصلاح عواملی که بر بازار ارز فشار وارد می‌کنند، می‌کوشد نتیجه آن عوامل را با تعیین نرخ‌ی پایین‌تر مهار کند. کسری

بودجه، رشد نقدینگی، محدودیت درآمدهای ارزی، مشکلات انتقال ارز، نااطمینانی و ضعف سرمایه‌گذاری با تعیین نرخ ترجیحی از بین نمی‌روند؛ بلکه آثار آنها در بخش‌های دیگری از اقتصاد ظاهر می‌شود.

۲- جریان‌های ارزی را نمی‌توان متوقف کرد.

برای درک ناپایداری شکاف نرخ ارز باید میان متغیرهای جریانی و متغیرهای انباشتی تمایز قائل شد. متغیر جریانی در یک بازه زمانی مشخص اندازه‌گیری می‌شود؛ مانند درآمد ارزی حاصل از صادرات در یک ماه، تقاضای ارز برای واردات در یک فصل، هزینه خدمات خارجی، سفر یا بازپرداخت بدهی در یک سال. در مقابل، متغیر انباشتی، موجودی یک متغیر در یک لحظه مشخص است؛ مانند ذخایر ارزی، حجم نقدینگی، بدهی ارزی، تعهدات پرداخت‌نشده یا سفارش‌های معطل‌مانده در صف تخصیص ارز. بازار ارز حاصل برخورد مستمر جریان عرضه و تقاضاست. صادرات، واردات، انتقال سرمایه، پرداخت خدمات و سایر مبادلات خارجی هر روز جریان تازه‌ای از عرضه و تقاضای ارز ایجاد می‌کنند. نرخ ارز نیز قیمتی است که در نتیجه برخورد این جریان‌ها و متناسب با شرایط اقتصادی و انتظارات شکل می‌گیرد. سیاست‌گذار می‌تواند با اصلاح عوامل اقتصادی بر این جریان‌ها اثر بگذارد. توسعه صادرات، کاهش محدودیت‌های انتقال ارز، بهبود فضای سرمایه‌گذاری، کنترل کسری بودجه و کاهش رشد نقدینگی می‌تواند عرضه ارز را تقویت یا تقاضای آن را تعدیل کند.

اما نمی‌توان یک جریان واقعی اقتصادی را صرفاً با تعیین نرخ پایین‌تر، سهمیه‌بندی یا محدودیت برای مدتی طولانی متوقف کرد. اگر نیاز واقعی یک تولیدکننده به ارز تأمین نشود، این نیاز از بین نمی‌رود. تولیدکننده یا باید در صف تخصیص باقی بماند، یا تولید را کاهش دهد، یا از بازار دیگری ارز تهیه کند، یا خرید مواد اولیه را به تعویق بیندازد و یا افزایش هزینه را به قیمت محصول منتقل کند. به بیان دیگر، سیاست‌گذار ممکن است مسیر رسمی بروز تقاضای ارز را محدود کند، اما نمی‌تواند علت ایجاد آن تقاضا را با دستور حذف کند. تقاضایی که از مسیر رسمی پاسخ داده نمی‌شود، به شکل دیگری در اقتصاد ظاهر خواهد شد.

این وضعیت شبیه جریانی است که مسیر طبیعی خروج آن بسته شده باشد. ورودی جریان ادامه دارد، اما امکان عبور متناسب با آن وجود ندارد. در نتیجه، فشار به تدریج جمع می‌شود و سرانجام از مسیر دیگری بیرون می‌زند. در اقتصاد، این سرریز می‌تواند به شکل افزایش نرخ ارز در بازار آزاد، طولانی شدن صف تخصیص، کمبود کالا، کاهش تولید، افزایش قیمت، گسترش بازار غیررسمی یا خروج سرمایه ظاهر شود. مفهوم انباشت در اینجا نتیجه سد کردن جریان را توضیح می‌دهد. هنگامی که تقاضای ارز پاسخ داده نمی‌شود، آثار آن به صورت صف تخصیص، سفارش‌های معطل، تعهدات پرداخت‌نشده، تأخیر در واردات و

نیازهای پاسخ‌نگرفته انباشته می‌شود. این فشار انباشته‌شده در نهایت خود را در جهش نرخ ارز یا اختلال در تولید نشان می‌دهد.

از این‌رو، جهش‌های ارزی معمولاً فقط نتیجه اتفاقات روز وقوع خود نیستند. بخشی از جهش، حاصل فشارهایی است که در دوره‌های قبل ایجاد شده، اما به دلیل اصرار بر تثبیت نرخ ترجیحی امکان بروز تدریجی پیدا نکرده‌اند.

۳- شکاف نرخ ارز چگونه صف، رانت و مقررات ایجاد می‌کند؟

شکاف نرخ ارز معمولاً با هدف حمایت از مصرف‌کننده یا تولیدکننده ایجاد می‌شود، اما پس از شکل‌گیری، سازوکاری به وجود می‌آورد که به تداوم و بزرگ‌تر شدن آن کمک می‌کند.

در مرحله نخست، نرخ ترجیحی پایین‌تر از نرخ بازار تعیین می‌شود. این تفاوت، تقاضا برای دریافت ارز ترجیحی را افزایش می‌دهد. در مرحله دوم، به دلیل محدود بودن منابع، امکان پاسخ‌گویی به همه تقاضاها وجود ندارد و دولت ناچار می‌شود کالاها و متقاضیان را اولویت‌بندی کند. در نتیجه، صف تخصیص، سهمیه، سقف ثبت سفارش و محدودیت‌های مختلف شکل می‌گیرد.

در مرحله بعد، دسترسی به ارز ترجیحی خود به یک امتیاز اقتصادی تبدیل می‌شود. هرچه فاصله نرخ ترجیحی و نرخ بازار بیشتر باشد، ارزش این امتیاز نیز افزایش می‌یابد. در این شرایط، ممکن است سود ناشی از دریافت ارز ارزان‌تر از سود حاصل از تولید یا تجارت واقعی بیشتر شود.

وجود این منفعت، انگیزه ثبت سفارش بیش از نیاز، بیش‌اظهاری ارزش واردات، کم‌اظهاری صادرات، تغییر عنوان یا تعرفه کالا و استفاده از شرکت‌های واسطه را افزایش می‌دهد. سیاست‌گذار نیز برای جلوگیری از انحراف منابع، نظارت‌ها و محدودیت‌های تازه‌ای وضع می‌کند.

به همین دلیل، شکاف نرخ ارز مجموعه‌ای از فرایندهای اجرایی و نظارتی را به وجود می‌آورد: تعیین اولویت‌های کالایی، سهمیه‌بندی واردات، کنترل سقف و سابقه واردکننده، بررسی میزان تولید، تأیید ثبت سفارش، تخصیص و تأمین ارز، تعیین منشأ ارز، کنترل قیمت فروش کالای وارداتی و بررسی اجرای تعهدات ارزی.

در این ساختار، فعال اقتصادی برای انجام یک فعالیت تجاری عادی باید اطلاعات مشابهی را در سامانه‌های مختلف ثبت و در چند مرحله تأیید دریافت کند. تأخیر یا مغایرت در هر مرحله نیز می‌تواند کل فرایند واردات یا تولید را متوقف کند.

بخشنامه‌های متعدد نیز اغلب برای اصلاح پیامدهای بخشنامه‌های قبلی صادر می‌شوند. تعیین هر محدودیت، راهی برای دور زدن ایجاد می‌کند و شناسایی آن راه، محدودیت تازه‌ای به دنبال دارد. در

نتیجه، نظام ارزی به تدریج از مجموعه‌ای از قواعد پایدار به شبکه‌ای از استثناها، مجوزها و تصمیم‌های موردی تبدیل می‌شود.

بنابراین، تعدد مقررات و سامانه‌های ارزی فقط ناشی از ضعف اجرایی نیست؛ بخشی از آن نتیجه توزیع یک منبع کمیاب با قیمتی پایین‌تر از نرخ بازار است. تا زمانی که منفعت ناشی از تفاوت نرخ‌ها وجود داشته باشد، سیاست‌گذار ناچار است برای کنترل نحوه توزیع این منفعت، مقررات و نظارت بیشتری ایجاد کند.

۴- ارز ترجیحی چگونه به مانع فعالیت بنگاه تبدیل می‌شود؟

برخورداری واردکننده از ارز ارزان‌تر لزوماً به معنای ارزان‌تر رسیدن کالا به مصرف‌کننده نیست. انتقال کامل منفعت ارز ترجیحی مستلزم آن است که تمام مراحل واردات، تولید، حمل‌ونقل، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی به درستی عمل کند و مقدار کالای عرضه‌شده نیز کافی باشد.

در عمل، بخشی از تفاوت نرخ ممکن است در حلقه‌های مختلف زنجیره باقی بماند. همچنین تأخیر در تخصیص، هزینه تأمین مالی، خواب سرمایه، انبارداری، حمل‌ونقل، کمبود کالا و نااطمینانی می‌تواند بخش زیادی از مزیت ارز ترجیحی را خنثی کند.

اگر یک واحد تولیدی مواد اولیه خود را با ارز ترجیحی وارد کند اما چند ماه در انتظار تخصیص بماند، ممکن است در این مدت خط تولید آن متوقف شود یا برای تأمین نقدینگی هزینه بالایی بپردازد. در چنین حالتی، نرخ پایین‌تر ارز الزاماً به معنای کاهش هزینه تولید نیست.

شکاف نرخ‌ها همچنین میان بنگاه‌ها تبعیض ایجاد می‌کند. دسترسی به ارز ترجیحی مزیتی به وجود می‌آورد که لزوماً ارتباطی با بهره‌وری و توان رقابتی بنگاه ندارد. ممکن است بنگاهی که دسترسی بیشتری به سهمیه و فرایند تخصیص دارد، از بنگاهی که کارآمدتر و نوآورتر است پیشی بگیرد.

این وضعیت برای بنگاه‌های کوچک و متوسط دشوارتر است. بنگاه‌های بزرگ معمولاً توان مالی و اداری بیشتری برای تحمل تأخیر و پیگیری پرونده دارند، اما یک بنگاه کوچک ممکن است با چند هفته تأخیر در تأمین مواد اولیه، بازار یا توان ادامه فعالیت خود را از دست بدهد.

از سوی دیگر، الزام صادرکننده به عرضه ارز با نرخی پایین‌تر از نرخ بازار می‌تواند بازده صادرات رسمی را کاهش دهد و انگیزه تأخیر در بازگشت ارز یا استفاده از مسیرهای غیررسمی را افزایش دهد. به این ترتیب، سیاستی که با هدف افزایش دسترسی به ارز ایجاد شده است، ممکن است عرضه رسمی ارز را نیز تضعیف کند.

در مجموع، شکاف نرخ ارز پیش‌بینی‌پذیری تولید را کاهش می‌دهد، رقابت را مخدوش می‌کند، منابع بنگاه را از فعالیت‌های مولد به پیگیری امور ارزی منتقل می‌سازد و اعتماد فعالان اقتصادی به سیاست‌گذاری را کاهش می‌دهد.

۵- حرکت به سمت بازار واحد ارز چه چیزی را تغییر می‌دهد؟

اگر ارز در بازاری واحد، شفاف و با نرخ مبتنی بر عرضه و تقاضا معامله شود، بخش مهمی از انگیزه دریافت امتیاز ارزی از بین می‌رود. واردکننده دیگر از تفاوت میان نرخ خرید ارز و نرخ بازار منفعت ویژه‌ای به دست نمی‌آورد و در نتیجه انگیزه کمتری برای بزرگ‌نمایی تقاضا یا رقابت برای دریافت سهمیه خواهد داشت.

صادرکننده نیز اگر بتواند ارز خود را با نرخ نزدیک به نرخ بازار عرضه کند، انگیزه کمتری برای تأخیر در بازگشت ارز، کم‌اظهاری صادرات یا انتقال معامله به مسیرهای غیررسمی خواهد داشت.

حرکت به سمت بازار واحد ارز می‌تواند بسیاری از فرایندهای فعلی را حذف کند یا کارکرد آنها را تغییر دهد. ثبت سفارش می‌تواند صرفاً برای ثبت اطلاعات تجاری، رعایت استانداردها، اجرای سیاست تجاری و نظارت گمرکی باقی بماند و دیگر ابزار ورود به صف دریافت ارز ارزان‌تر نباشد.

فرایندهایی مانند تعیین سهمیه ارزی، اولویت‌بندی متقاضیان، کنترل سقف و سابقه برای دریافت ارز، بررسی مصرف ارز ترجیحی و کنترل قیمت فروش براساس نرخ تخصیصی نیز بخش مهمی از موضوعیت خود را از دست می‌دهند یا بسیار ساده‌تر می‌شوند.

در بازار واحد، قیمت به‌جای مجوز و سهمیه، نقش اصلی را در تخصیص منابع بر عهده می‌گیرد. اگر واردات یک کالا با نرخ بازار صرفه اقتصادی نداشته باشد، تقاضای آن کاهش پیدا می‌کند. در مقابل، کالاها و مواد اولیه‌ای که واقعاً برای تولید و مصرف ضروری‌اند، همچنان متقاضی خواهند داشت.

این اصلاح همه سامانه‌ها و مقررات تجاری را حذف نمی‌کند. مقررات مربوط به گمرک، استاندارد، بهداشت، امنیت، مقابله با قاچاق و پول‌شویی همچنان ضروری‌اند. آنچه کاهش می‌یابد، مقرراتی است که صرفاً برای توزیع تفاوت نرخ و جلوگیری از سوءاستفاده از ارز ارزان‌تر ایجاد شده‌اند.

بنابراین، آزادتر شدن بازار ارز به معنای کنار گذاشتن نظارت نیست؛ بلکه موضوع نظارت را از کنترل دسترسی به ارز ارزان، به شفافیت معامله و سلامت بازار تغییر می‌دهد. کاهش شکاف نرخ‌ها از این منظر، علاوه بر اصلاح قیمتی، نوعی اصلاح نهادی و مقرراتی است که می‌تواند رانت تخصیص، صف دریافت ارز، فشار بر سامانه‌ها و تغییرات مکرر بخشنامه‌ها را کاهش دهد.

۶- نتیجه سیاستی: عبور تدریجی از شکاف نرخ‌ها

هدف سیاست ارزی نباید صرفاً پایین نگه داشتن یک نرخ اعلامی باشد. نرخ پایین زمانی برای اقتصاد مفید است که منابع کافی برای تأمین آن وجود داشته باشد و فعالان اقتصادی بتوانند در زمان مناسب و براساس قواعد شفاف به آن دسترسی پیدا کنند.

اگر نرخ ترجیحی فقط برای گروه محدودی قابل دسترس باشد و سایر بنگاه‌ها نیاز خود را با نرخ‌های بالاتر یا از مسیرهای غیررسمی تأمین کنند، آن نرخ نمی‌تواند مبنای پایداری برای تولید و تجارت باشد. اصلاح این وضعیت به معنای حذف ناگهانی تمام حمایت‌ها یا رها کردن بازار ارز نیست. افزایش ناگهانی نرخ ارز ترجیحی، بدون پیش‌بینی حمایت جایگزین، می‌تواند قیمت کالاهای ضروری و هزینه تولید را افزایش دهد. بنابراین، کاهش شکاف باید تدریجی، قابل پیش‌بینی و همراه با سیاست‌های جبرانی باشد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود:

۱. برنامه‌ای زمان‌بندی‌شده برای کاهش تدریجی فاصله نرخ ترجیحی و نرخ بازار تدوین شود. مراحل اجرا، کالاهای مشمول و شیوه حمایت جایگزین باید از ابتدا مشخص باشد.
۲. حمایت از مصرف‌کننده از تخصیص ارز جدا شود. حمایت از کالاهای اساسی و دارو، تا حد امکان از طریق یارانه مستقیم، اعتبار خرید، پوشش بیمه‌ای یا پرداخت بودجه‌ای شفاف انجام شود تا منفعت آن مستقیماً به گروه هدف برسد.
۳. بازار واحد و شفاف ارز تقویت شود تا صادرکنندگان، واردکنندگان و سایر متقاضیان بتوانند براساس قواعد روشن و با کمترین هزینه مبادله، ارز خود را عرضه یا تأمین کنند.
۴. هم‌زمان با کاهش شکاف نرخ‌ها، سامانه‌ها و فرایندهایی که صرفاً برای تخصیص، سهمیه‌بندی و کنترل ارز ارزان ایجاد شده‌اند، شناسایی و براساس برنامه مشخص حذف، ادغام یا ساده‌سازی شوند.
۵. عوامل بنیادی مؤثر بر بازار ارز، به‌ویژه کسری بودجه، رشد نقدینگی، نااطمینانی، محدودیت تجارت و موانع بازگشت ارز صادراتی، هم‌زمان با اصلاح نرخ‌ها مورد توجه قرار گیرند.

پیام اصلی

اصرار بر حفظ فاصله میان نرخ ترجیحی و نرخ بازار، جریان عرضه و تقاضای ارز را متوقف نمی‌کند؛ بلکه فقط مسیر حرکت آن را تغییر می‌دهد. تقاضایی که با نرخ ترجیحی پاسخ داده نمی‌شود، به صف تخصیص، بازار غیررسمی، تأخیر در واردات، کاهش تولید یا افزایش قیمت منتقل می‌شود.

شکاف نرخ‌ها علاوه بر ایجاد رانت، سیاست‌گذار را ناچار می‌کند برای توزیع ارز ارزان‌تر و کنترل نحوه مصرف آن، سامانه‌ها، سهمیه‌ها، مجوزها و بخشنامه‌های بیشتری ایجاد کند. با کاهش این شکاف، بخش مهمی از مقررات و فرایندهایی که صرفاً برای توزیع تفاوت نرخ ایجاد شده‌اند، موضوعیت خود را از دست می‌دهند.

سیاست ارزی موفق سیاستی نیست که فقط یک نرخ پایین‌تر اعلام کند؛ بلکه سیاستی است که دسترسی شفاف، به‌موقع و غیرتبعیض‌آمیز به ارز را فراهم سازد و حمایت از مصرف‌کننده را مستقیماً و به‌صورت قابل‌سنجش به گروه هدف برساند.