

## بیانیه نهایی ماموریت هیات مشاوره‌ی ماده چهار اساسنامه صندوق بین‌المللی پول

به جمهوری اسلامی ایران در سال ۲۰۱۴ (بهمن ۱۳۹۲)

هیاتی از صندوق بین‌المللی پول به سرپرستی آقای مارتین سربسولا، معاون بخش خاورمیانه و آسیای مرکزی آن نهاد، از تاریخ ۲۵ ژانویه لغایت ۸ فوریه ۲۰۱۴ (۵ لغایت ۱۹ بهمن ۱۳۹۲) برای انجام مباحث مشاوره‌ای ماده چهار اساسنامه صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۴ به تهران اعزام شدند. آقای آلفرد کمر، معاون ارشد بخش خاورمیانه و آسیای مرکزی صندوق بین‌المللی پول نیز در جلسه جمع‌بندی نهایی مباحث حضور یافت. تیم صندوق با مقامات ارشد بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی پیرامون تحولات اخیر در اقتصاد ایران، چشم‌انداز کوتاه‌مدت، برنامه‌های مقامات در مورد اقتصاد کلان و اصلاحات ساختاری به بحث و تبادل نظر پرداختند. هیات صندوق با طیف گسترده‌ای از نمایندگان بخش‌های دولتی و خصوصی نیز ملاقات‌هایی داشتند. بر مبنای این ماموریت، گزارشی آماده و در پایان ماه مارس ۲۰۱۴ به هیات مدیره اجرایی صندوق ارائه خواهد شد.

در پایان ماموریت هیات، آقای سربسولا بیانیه‌ای به شرح ذیل منتشر نمود:

**شوک‌های بزرگ و مدیریت ضعیف اقتصاد کلان طی سال‌های گذشته، تاثیر قابل توجهی بر ثبات و رشد اقتصاد کلان داشته است.** ترکیبی از شوک‌های مختلف، همراه با اجرای مرحله اول هدفمندی یارانه‌ها، برنامه‌های اجتماعی بلندپروازانه بدون تامین منابع مالی لازم و شرایط نامساعد خارجی ناشی از تشدید تحریم‌های مالی و تجاری، اقتصاد ایران را تضعیف کرده است. به علاوه، تورم و بیکاری بالا بوده و در بخش‌های بانکی و شرکتی نیز نشانه‌های ضعف دیده می‌شود. این شوک‌ها، اقتصاد و چارچوب سیاستی را با ضعف ساختاری مواجه نموده است.

**ایران اکنون بر سر چندراهی قرار گرفته و ناگزیر به انتخاب است.** باتوجه به ریسک‌هایی که اقتصاد را با تداوم شرایط تورمی بالا و رشد اقتصادی پایین مواجه می‌سازد، ضروری است اصلاحات لازم در جهت افزایش ثبات، سرمایه‌گذاری و بهره‌وری انجام پذیرد. مقامات دولت جدید باید به انجام سریع و مقتدرانه اصلاحات اساسی در خصوص ساختارهای تولید، نیروی کار و بازارهای اعتباری مبادرت نمایند. این اصلاحات مبنایی برای تحقق رشد اقتصادی پایدار و بالا و بیکاری پایین خواهد بود، به ویژه در صورتی که شرایط بین‌المللی بهبود یابد. مقامات جدید به خوبی با این چالش‌ها و لزوم پیشبرد اصلاحات آشنا هستند و اقدامات اولیه را در بسیاری از حوزه‌ها آغاز کرده‌اند.



**سرعت انقباض فعالیت‌های اقتصادی در حال کاهش است.** کاهش فعالیت‌های اقتصادی کشور طی شش ماهه اول ۱۳۹۲ تداوم یافته و هیات انتظار دارد این وضعیت در شش ماهه دوم سال نیز - البته با سرعت کمتر - ادامه داشته و تولید ناخالص داخلی واقعی در ۱۳۹۲ حدود ۱ تا ۲ درصد کاهش یابد. تورم ۱۲ ماهه به سرعت کاهش یافته و از حدود ۴۵ درصد در تیر ماه (ژوئیه ۲۰۱۳) به زیر ۳۰ درصد در آذر ماه ۱۳۹۲ (دسامبر ۲۰۱۳) رسیده است. این افت ناشی از عواملی نظیر محدود شدن اعتبارات بانک مرکزی، تقویت ریال و کاهش قیمت جهانی برخی اقلام کلیدی است. تا پایان سال ۱۳۹۲ تورم (نقطه به نقطه) می‌تواند در محدوده ۲۰ تا ۲۵ درصد قرار گیرد.

**با توجه به توافق موقت با گروه کشورهای +۵، چشم‌انداز سال ۱۳۹۳ (۲۰۱۴/۱۵) بهبود یافته، لیکن هنوز شرایط تا حد زیادی نامطمئن است.** در شرایط بین‌المللی کنونی، هیات پیش‌بینی می‌کند که فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۳ به ثبات رسیده و تولید ناخالص داخلی واقعی ۱ تا ۲ درصد رشد یابد. بدون در نظر گرفتن اثر افزایش مرحله دوم قیمت حامل‌های انرژی، تورم بطور بالقوه می‌تواند به سطح ۱۵ تا ۲۰ درصد کاهش یابد.

**به منظور مواجهه با چالش‌های متعدد و پیچیده موجود، انجام اصلاحات فراگیر مورد نیاز می‌باشد:**

### **سیاست‌هایی برای مواجهه با وضعیت رکود - تورمی**

استراتژی سه گانه برای مواجهه با وضعیت رکود - تورمی می‌بایست متمرکز بر: ۱- سیاست پولی انقباضی، ۲- تحکیم وضعیت بودجه‌ای متوازن و ۳- پیشبرد اصلاحات طرف عرضه باشد (موارد ذیل).

• **سیاست پولی انقباضی به کاهش تورم کمک خواهد کرد.** تجزیه و تحلیل‌های هیات نشان می‌دهد که هزینه افت تولید ناشی از اعمال سیاست‌های ضدتورمی در ایران پایین است. در عین حال که بخشی از کاهش اخیر تورم ممکن است موقتی باشد، اقداماتی که بانک مرکزی ایران برای حذف تامین مالی طرح مسکن مهر از منابع خود به عمل آورده است، نویدبخش کنترل نقدینگی و تثبیت تورم در آینده است. افزایش تدریجی نرخ‌های سود در راستای لنگر نمودن انتظارات بطور محکم و هم‌چنین مهار کردن آثار اجرایی مرحله دوم افزایش برنامه‌ریزی شده قیمت حامل‌های انرژی حائز اهمیت است.

• **مهار کسری بودجه عمومی دولت در حد ۲ تا ۳ درصد از تولید ناخالص داخلی می‌تواند به توازن میان سیاست حمایت از اقتصاد و تداوم برنامه کاهش تورم کمک کند.** لایحه بودجه ۱۳۹۳ بیانگر تصمیم دولت در زمینه تنظیم سیاست مالی با در نظر گرفتن افت شدید درآمدهای نفتی است. هیات از ابزارهای



پیشنهادی جهت گسترش پایه درآمدی دولت به منظور کاهش اتکا به منابع نفتی، به خصوص جلو انداختن افزایش برنامه‌ریزی شده نرخ مالیات بر ارزش افزوده و نیز انجام اصلاحات مالیاتی شامل اصلاح معافیت‌های مالیاتی برای جلوگیری از عدم پرداخت مودیان بزرگ مالیاتی استقبال می‌کند. هیات صندوق زمینه برای افزایش بیشتر نرخ مالیات بر ارزش افزوده در سال‌های آتی، و نیز مالیات بر درآمدهای سرمایه‌ای فعالیت‌های خاصی که منافع قابل توجهی کسب کرده‌اند را مساعد می‌بیند. این اقدامات به بهبود کیفیت تعدیل بودجه‌ای کمک نموده و زمینه مناسبی را برای اجرای سیاست‌های بودجه‌ای باثبات فراهم می‌نماید.

**• در حال حاضر، با توجه به آسیب‌پذیری اقتصاد، لازم است زمان‌بندی اجرای مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها با دقت مورد ارزیابی قرار گیرد.** افزایش قیمت حامل‌های انرژی در داخل، قدم مهمی برای تداوم اصلاحات موردنیاز در راستای کاهش مصرف انرژی، ارتقای کارایی اقتصاد و کمک به خاتمه دادن به کسری نقدی سازمان هدفمندی یارانه‌ها که حدود ۱ درصد تولید ناخالص داخلی است، می‌باشد. تصمیم مقامات برای تعدیل تدریجی قیمت‌ها با توجه به ریسک‌های رکودی- تورمی، اقدامی مدبرانه و احتیاطی است، اما همانگونه که تجربه مرحله اول هدفمندی یارانه‌ها نشان می‌دهد، شوک‌های برون‌زا می‌تواند بطور معنی‌داری ثبات ارزش پول ملی که به سختی حاصل گردیده است و نیز تعدیل قیمت‌های نسبی را تحت تاثیر قرار دهد. به‌علاوه انجام اصلاحات موردنیاز جهت محدود نمودن بیشتر بودجه بخش شرکتهای بسیار دشوار بوده و لذا باید به خوبی طراحی گردیده و در عین حال به بخش‌های خاص نیز مساعدت شود. بدون وجود این شرایط، استمرار سیاست‌های اقتصادی کلان سازگار از طریق اصلاح قیمت‌های نسبی با مخاطراتی مواجه می‌باشد.

### **تقویت چارچوب سیاستی برای ثبات اقتصاد کلان**

**• لازم است تاکید سیاست پولی بر ثبات قیمتی متمرکز باشد.** بدین منظور وظایف و تعهدات بانک مرکزی باید مورد ساده‌سازی قرار گرفته و بر تثبیت قیمت‌ها متمرکز گردد. بانک مرکزی نیز باید از اختیار عملیاتی برای هدف‌گذاری سازگار پایه پولی برخوردار گردد. برای دستیابی به این هدف، بانک مرکزی باید بتواند نرخ‌های سود را در سطحی تعیین نماید که ابزارهای محدود آن بتواند بطور موثری به اقتضات اقتصاد کلان واکنش نشان دهند. همچنین ضروری است که فرآیند نهادی تصمیم‌گیری در شورای پول و اعتبار همانند دیگر کشورهایی که مشکل تورم مزمن را با موفقیت حل و فصل نموده‌اند، اصلاح گردد.



- **انجام اصلاحات متعددی در چارچوب سیاست بودجه‌ای لازم است تا نقش ضدسیکلی آن را تقویت نموده، ریسک‌های بودجه‌ای را کاهش دهد و هماهنگی‌های اقتصادی را ارتقاء بخشد.** این اصلاحات بطور اخص عبارتند از:

✓ **مدیریت پس اندازهای هیدروکربنی (منابع نفت و گاز).** چارچوب کنونی حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی ایران می‌تواند بین اهداف ثبات اقتصادی، بهره‌مندی بین نسلی از ثروت ملی و توسعه، تعادل و توازن بهتری برقرار نماید. منابع حساب ذخیره ارزی می‌بایست مجدداً " به منظور تأمین مالی غیرتورمی بودجه و ایجاد پشتوانه‌ای در مقابل شوک‌های آتی به سرعت پر شود. تصمیم‌گیری درخصوص نحوه پس‌انداز و سرمایه‌گذاری منابع صندوق توسعه ملی ایران می‌بایست در هماهنگی بیشتر با سیاست‌های کلان اقتصادی اتخاذ شود و با تضمین‌های صریح و شفافیت بالا همراه گردد.

✓ **اقدامات لازم به منظور انطباق با یک قاعده بودجه‌ای.** مقامات باید اقدام به تدوین و فرموله کردن سیاست بودجه‌ای بر اساس تراز ساختاری غیرنفتی نمایند. بدین منظور می‌بایست طرح بودجه و برنامه‌ریزی هزینه‌ای را بصورت چندساله تدوین نموده و پوشش بودجه عمومی دولت را مطابق با آنچه که در راهنمای آمارهای مالی دولت (۲۰۰۱) عنوان شده، در قالب بودجه سالانه رعایت کنند؛ بدین ترتیب شیوه عملیاتی، پایشی، و پاسخ‌گویی سیاست بودجه‌ای افزایش یافته و ریسک‌های بودجه‌ای محدود می‌شود.

✓ **فعالیت‌های شبه بودجه‌ای، نظیر سیاست‌های اعتباری دستوری دولت.** مقامات باید روش بهینه محسوب نمودن فعالیت‌های شبه بودجه‌ای و تأمین مالی آنها در قالب بودجه را بررسی نموده و پس از شفاف‌سازی، نسبت به اصلاح یا توقف آنها اقدام نمایند. برنامه مسکن مهر نقطه آغاز خوبی خواهد بود. با توجه به میزان وام‌دهی داخلی صندوق توسعه ملی و ریسک‌های مرتبط با آن، مقامات می‌توانند شروع به بررسی منابع پرداخت و تخصیص داده شده آن و همچنین سیاست‌های اعتباری دستوری دولت نمایند.

✓ **تداوم برنامه اصلاح یارانه‌ها.** طرح ایران برای اصلاح یارانه‌ها (برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها) مثال‌زدنی بوده و انجام اصلاحات در این زمینه همچنان یک اولویت است. اجرای فاز اول هدفمندسازی یارانه‌ها با مشکلات معنی‌دار و متعددی مواجه بوده و لازم است که درس‌هایی که از فاز اول آموخته شده در اختیار عموم مردم قرار داده شود. افزایش در قیمت داخلی انرژی که توسط مقامات برنامه‌ریزی شده، مورد قبول است. لیکن برنامه توزیع منابع حاصل از آن در میان خانوارهای ایرانی و بخش‌های خاص، به شیوه پیشنهادی، با طرح اولیه فاصله دارد. ریسک‌های این انحراف پشتیبانی قدرتمندی که طی فاز اول حاصل شد را تضعیف می‌کند. برای مقابله با این خطر اتخاذ برخی اقدامات لازم است. در ابتدا، تعدیل‌های تدریجی برنامه‌ریزی شده در قیمت‌های داخلی باید بطور خودکار توسط یک مکانیزم تعدیلی که خود از



حمایت سیاسی مستحکم برخوردار است، تقویت گشته و بدین ترتیب اجرای کامل آن تضمین گردد. دوم، فرآیند شناسایی و حذف گروه‌های کمتر آسیب‌پذیر نیازمند معیارهایی است که ساده، شفاف و دارای وجهه عادلانه باشند. به علاوه، توزیع منابع برای حمایت از بخش‌های انرژی بر باید در بردارنده چارچوبی باشد که بکارگیری فن‌آوری‌های نوین و کاهش کسری‌های بودجه‌ای را تضمین نماید. در مراحل بعدی اصلاحات، پرداخت‌های نقدی باید بیشتر معطوف به اهداف اجتماعی بوده و پس‌اندازهای خصوصی گروه بزرگتری از مردم را مد نظر قرار دهد.

• **اقدام به یکسان‌سازی بازار ارز همزمان با عادی شدن محیط خارجی اقتصاد توصیه می‌گردد.** در مرحله گذار، مقامات باید به مدیریت نرخ ارز به شیوه‌ای انعطاف‌پذیر و با توجه به ریسک‌های خارجی و تورم بالا که کاهش رقابت‌پذیری را به دنبال دارد، ادامه دهند. ارزیابی نرخ رسمی ارز به دلیل شرایط و چشم‌اندازهای بیرونی تا حد زیادی نامطمئن می‌باشد. در شرایط کنونی، نرخ رسمی ارز بطور محدودی بیش‌ارزش‌گذاری شده در حالیکه نرخ بازار غیررسمی به سطح تعادلی نزدیک‌تر است.

### **اصلاحات لازم جهت افزایش ثبات مالی، ایجاد اشتغال و دستیابی به رشد اقتصادی**

• **وضعیت نظام بانکی و چارچوب مقرراتی - نظارتی.** هیات صندوق رضایت عمومی را در میان فعالان بازار نسبت به جهت‌گیری بانک مرکزی و نحوه بهره‌مند ساختن آنها از سیاست‌های بخش مالی مشاهده نمود. با این حال، هیات صندوق لازم می‌داند که قدرت نظارتی و ظرفیت اجرایی بانک مرکزی به سرعت تقویت شده و کارکنان آن از حمایت حقوقی برخوردار گردند. هیات صندوق از اقدامات اولیه بانک مرکزی در جهت اتخاذ رویکرد ریسک محور در بخش نظارت استقبال می‌نماید. هیات دیدگاه‌های خود را با برخی از فعالان بازار درباره چشم‌انداز درجه رقابت در سیستم بانکی از طریق خصوصی‌سازی بیشتر و اصلاح سیاست‌های اعتباری دستوری دولت در میان گذاشت. پیشنهادات کنونی برای برخورد با مطالبات غیرجاری و تجدید سرمایه بانک‌های دولتی باید با دقت بیشتری بررسی شده و با استفاده از برنامه‌های تجدید ساختار مستحکم و اصلاحات ارتقاءدهنده مدیریت ریسک و شفافیت، مورد حمایت قرار گیرد. به منظور آمادگی برای مقابله با بحران، مهم است که چارچوب حل و فصل بحران در بانک‌ها تقویت شده و یک بستر مالی پایدار برای صندوق ضمانت سپرده فراهم گردد. هیات صندوق مباحث مربوط به چارچوب مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را نیز مورد توجه قرار داد.

• **انجام اصلاحات به منظور بهبود فضای کسب و کار و ایجاد اشتغال مکمل یکدیگرند.** تبادل نظر صورت گرفته با نمایندگان بخش‌های مختلف اقتصاد مؤید ضرورت اجرای قانون و حقوق مالکیت، حفظ ثبات سیاستی و ثبات اقتصاد کلان و ارتقای شفافیت روند تصمیم‌گیری است. به منظور پاسخگویی به تعداد بالقوه قابل توجه ورودی‌ها به بازار کار طی سال‌های آتی تسهیل روند توزیع مجدد نیروی کار میان بخش‌های مختلف و کاهش هزینه‌های غیردستمزدی نیروی کار، مستلزم انجام اصلاحاتی است. مرور آن بخش از مقررات حاکم بر بازار کار که چسبندگی قراردادهای کاری را تسهیل می‌نماید و به کاهش



هزینه‌های نیروی کار می‌انجامد، اشتغال جوانان را تسهیل نموده و موجبات جذب نیروهای کار غیررسمی و خارج از شمول نیروی کار (نیروی کار مایوس شده) را فراهم می‌سازد.