

برنامه اداره کشور بدون نفت

(نسخه انتشار عمومی)

مؤثرترین و پایدارترین راه مقابله با استفاده از اهرم نفت علیه ایران، اداره ارادی کشور بدون نفت است. برنامه اداره کشور بدون نفت، از دو بخش تشکیل شده است. در بخش اول، برنامه ارادی و فعالانه برای صفر کردن منابع نفتی از بودجه عمومی دولت (نه صفر کردن صادرات آن) ارائه شده و در بخش دوم، برنامه لازم برای خنثی کردن آثار کاهش احتمالی تحمیلی صادرات نفت - ولو تا مرز فرضی صفر - در تراز پرداختها و بازارهای مرتبط توضیح داده شده است. برنامه حاضر به دنبال آن است که بتواند به صورت «عملیاتی و قابل اجرا»، با «کمترین تنش» اجتماعی و سیاسی، با حداقل تلاطم غیرقابل اجتناب در محیط اقتصاد کلان و با لحاظ حمایت‌های اقتصادی لازم از اقشار آسیب‌پذیر، منابع نفتی بودجه را «از لحظه شروع برنامه» به صفر برساند، آن را طی اجرای برنامه حفظ کرده و در پایان، اقتصاد را وارد مرحله‌ای جدید از بودجه‌ریزی بدون اتکا به منابع استخراجی کند، ضمن اینکه در صورت کاهش تحمیلی صادرات نفت نیز، اقتصاد پایداری خود را از دست ندهد. برنامه تصفیر نفت که اختصاراً «بتن» نامیده می‌شود، «استحکام» در مقابل نوسانات یا شوک‌های نفتی را به مشخصه اصلی ساختار بودجه کشور تبدیل و در عین حال، منابع نفتی را، برای استفاده نسل‌های آتی و توسعه کشور، معطوف به تنوع اقتصادی و پایداری تراز پرداختها و سالم‌سازی تجارت، حفظ و صرف خواهد کرد.

کد موضوعی: ۳۰۰

شماره مسلسل: ۱۶۴۶۹

خردادماه ۱۳۹۸

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	.....مقدمه
۲	.....۱. فروض
۴	.....۲. طرح کلی اقدام برنامه تصفیر نفت در بودجه
۶	.....۳. جزئیات عملیات مرتبط با بودجه
۸	.....۴. ملاحظات و نکات مرتبط با عملیات بودجه
۱۶	.....۵. برنامه تعادل بخشی به تراز پرداختها در صورت کاهش یا به صفر رسیدن صادرات نفت
۱۷	.....۶. طرح کلی اقدام برنامه تراز پرداختها
۱۸	.....۷. جزئیات عملیات مرتبط با تراز پرداختها
۱۹	.....۸. ملاحظات و نکات مرتبط با عملیات مرتبط با تراز پرداختها
۲۸	.....نتیجه گیری



برنامه اداره کشور بدون نفت (نسخه انتشار عمومی)

مقدمه

این گزارش، شامل دو بخش اصلی است. بخش اول، چکیده مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد برنامه عملیاتی صفر کردن فعالانه و ارادی منابع نفت در بودجه (نه کاهش صادرات آن)، با هدف خنثی کردن استفاده از نفت به عنوان اهرم تهدید علیه کشور است.

برنامه عملیات پیشنهاد شده در این بخش گزارش، با ملاحظه قابل اجرا بودن کار از لحاظ عملیات بودجه‌ای، حداقل کردن زمان اجرا، قابل اجرا بودن کار از لحاظ ملاحظات اجتماعی و سیاسی، کمترین تلاطم غیرقابل اجتناب در محیط اقتصاد کلان و کمترین فشار و بیشترین حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، تدوین شده است. تصفیر نفت در بودجه، از لحظه شروع برنامه پیشنهادی اعمال شده و در جریان پیاده‌سازی برنامه که مدت آن یک سال است، حفظ شده و انتظار می‌رود در پایان مدت یک سال پیاده‌سازی آن، بودجه در مقابل تهدید نفت مستحکم شود. پس از این مدت و در جریان بودجه‌های آتی، منابع نفتی قابل حصول در هر میزان برای توسعه غیربودجه‌ای و متنوع کردن اقتصاد کشور استفاده شود. از آنجایی که نفت، علاوه بر بودجه دولت، تراز پرداخت‌ها و بازار ارز را نیز به طور عمده متأثر می‌کند، گزارش حاضر، در بخش دوم، برنامه عملیاتی کاهش حداکثری آثار کاهش ناخواسته و تحمیلی صادرات نفت، علی‌رغم تلاش‌های جاری و آتی، ولو تا مرز

فرضی صفر، بر تراز پرداخت‌ها و بازار ارز را نیز پیشنهاد داده است. نکته مهم آن است که در ادبیات علمی درباره کشورهای صادرکننده نفت، توصیه می‌شود که تغییرات کسری بودجه بدون نفت معیار ارزیابی بودجه سالانه قرار گیرد. مرکز پژوهش‌ها در چند سال اخیر همواره این متغیر را محاسبه و منتشر کرده است و سیاست‌گذاران اقتصادی کشور را دعوت کرده است که با پذیرش آن، برنامه‌هایی برای کاهش وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از صادرات نفت بیابند.^۱

۱. فروض

در ادامه و توسعه برنامه فعالانه ضدتحریم^۲ و برنامه مدیریت شرایط کشور در سال ۱۳۹۸،^۳ با تغییر شرایط تحریمی حاکم بر اقتصاد کلان به شرایط جدید در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸، نیاز به اتخاذ رویکرد پایدار ضدتحریمی که کشور را در مقابل محیط در حال تغییر تحریمی، مصون کند احساس می‌شود.

برای این منظور، بر اساس بررسی‌های صورت گرفته، آرایش ضدتحریمی در مالیه عمومی به شکل فعلی که عموماً به صورت سناریوسازی کاهش مقدار نفت و سپس جستجوی راه‌هایی برای «تسکین» (و نه علاج) فشار وارد شده از مسیرهای ناپایدار صورت می‌گیرد، قابل تداوم نیست و اقتصاد ایران را در مسیر پخته شدن تدریجی در دیگ تحریمی و تضعیف مداوم ناشی از فعالیت در چارچوب بازی طراحی شده توسط طرف مقابل قرار خواهد داد.

۱. برای مثال به گزارش‌های شماره ۱۵۱۸۶ (آذرماه ۱۳۹۵)، ۱۵۶۲۸ (دی‌ماه ۱۳۹۶) و ۱۶۲۲۰ (دی‌ماه ۱۳۹۷) رجوع کنید.
 ۲. نسخه ۱، ۷ - تیرماه ۱۳۹۷، نسخه ۲، ۳ به ضمیمه چک لیست تحریم‌ناپذیری - شهریورماه ۱۳۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس.
 ۳. نسخه ۱، ۳، اسفند ۱۳۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس.



علاوه بر این، چشم‌انداز نه‌چندان موقت ادامه و تشدید فشارهای تحریمی علیه کشور، لزوم تغییر رویکرد از راهبرد غیرعامل فعلی به راهبردی قاطع و عامل در مالیه عمومی - که در کنار ساختار ارزی، به اصلی‌ترین محور دریافت و اشاعه ضربه در اقتصاد تبدیل شده - را ضروری می‌سازد.

نظر به موارد ذکر شده و بحث‌های کارشناسی چند سال اخیر درباره مدیریت کسری بودجه بدون نفت، هدف اصلی چنین راهبردی، حمله به ریشه مشکل و «خلع سلاح طرف مقابل از بازی تسلیحاتی‌سازی نفت»، شناسایی شده و تلاش شد با تدوین چارچوب اقدام یک‌ساله، این هدف، در قالب برنامه تصفیر درآمد نفت از بودجه دولت محقق شود، به گونه‌ای که هم بودجه از نفت رها شود و هم بتواند برای توسعه غیربودجه‌ای (غیرمتمکی به دولت) کشور مورد استفاده قرار گیرد.^۱

در کنار آن همچنین باید برنامه لازم برای خنثی کردن آثار ناشی از کاهش غیرارادی و ناخواسته صادرات نفت، علی‌رغم تدابیر اتخاذ شده برای صادرات آن، به هر میزان و در هر فرضی، ولو تا مرز فرضی صفر، در ترازپرداخت‌ها و بازار ارز را نیز پیش‌بینی کرد.

۱. بدیهی است که استفاده از نفت برای توسعه بودجه‌ای فواید متعددی دارد و اتفاقاً به خاطر وجود ذی‌نفعان مختلف در ساختار بروکراتیک و سیاسی، اقبال بیشتری نیز به آن صورت می‌گیرد، اما با در نظر گرفتن شرایطی که حداقل تا میان‌مدت وجود خواهد داشت، به گونه‌ای که استفاده از منافع آن را حداقل و هزینه‌ها را افزایش خواهد داد و نیز اولویت داشتن اصل توسعه، فارغ از دولتی یا غیردولتی بودن آن، در نهایت، با لحاظ تحلیل هزینه و فایده، چنین رویکردی ترجیح داده شد.

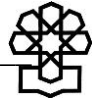
رویکرد حداقلی به برنامه تصفیر نفت، صفر کردن نفت از بخش هزینه‌ای بودجه و نگر داشتن سهم آن در بخش عمرانی است که این رویکرد می‌تواند در صورت به توافق نرسیدن ذی‌نفعان، به عنوان بديل دوم برنامه تصفیر نفت، با حفظ بقیه بخش‌های همین برنامه، استفاده شود. اگرچه به نظر می‌رسد، کارایی آن با وجود حجم انبوه برنامه‌های عمرانی نیمه‌تمام و هزینه‌زا که بعضاً بر اساس ملاحظات سیاسی تعریف و به طور قطره‌چکانی آبیاری اعتباری می‌شوند و... چندان بهتر از وضع موجود نباشد. به طوری که به نظر می‌رسد آنچه‌ان که رویکرد مورد نظر این گزارش، بخش عمرانی بودجه نیز به شیوه سالم و پایدار غیرمتمکی به نفت، از طریق مالیات‌ستانی و از ثمره فعالیت اقتصادی کشور و با تأمین و تسویه کسری از محل ایجاد تعهدات بازارپذیر، صورت گیرد و منابع نفتی، صرفاً به عنوان محرک اضافه بر سازمان اقتصاد و به گونه‌ای که برای نسل‌های بعدی نیز قابل استفاده باشد، از مسیر صندوق توسعه‌ای انجام گیرد.

- برای این منظور قیودی در نظر گرفته می‌شود، از جمله اینکه، چنین برنامه‌ای:
- با اصول دانش اقتصاد ناسازگار نباشد.
 - از لحاظ عملیات بودجه‌ای قابل اجرا و تداوم باشد.
 - از لحاظ سیاسی و اجتماعی قابل اجرا باشد.
 - ملاحظات بخش واقعی، پولی و تجارت خارجی را تا حد امکان لحاظ کند.
 - به تلاطم غیرقابل کنترل در اقتصاد کلان منجر نشود.
 - اجرای آن و رسیدن به هدف اصلی، تصفیر نفت، موکول به پایان برنامه نباشد.

۲. طرح کلی اقدام برنامه تصفیر نفت در بودجه

برای قابل مطالعه کردن این سند برای سیاستگذاران، خلاصه اجرایی طرح کلی اقدام «برنامه تصفیر نفت» در بودجه به شرح زیر ارائه می‌شود (برنامه عملیات و ملاحظات اجرای آن در بخش‌های بعدی این گزارش توضیح داده می‌شود و جزئیات و حواشی فنی‌تر در مستندات پشتیبان قابل ارائه است):

۱. **کسری بودجه بدون نفت کشور** - کسری توازن منابع و مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن نفت به عنوان منبع بودجه‌ای - **محاسبه و شفاف می‌شود**. این رقم، شاخص اصلی «شکاف اقتصاد و بودجه عمومی از وضعیت سالم» و به عبارت دیگر شاخص میزان تلاش دولت، دست‌اندرکاران بودجه و مردم برای جبران فاصله تا وضعیت سالم است. برآورد ما این است پس از استفاده از ابزار تخصیص بودجه در هزینه‌های جاری و عمرانی و نیز پس از فروش اوراق مالی در نظر گرفته شده در بودجه برای سال جاری، کسری بودجه بدون نفت، حدود **۱۰۰ هزار میلیارد تومان**، خواهد بود (که حجم بزرگی



در مقابل ظرفیت‌های اقتصاد ایران نیست و امکان جبران آن با مجموعه‌ای هماهنگ از سیاست‌ها در سمت منابع و سمت مصارف بودجه وجود دارد).

۲. برنامه‌های ۱۰گانه سالم‌سازی اقتصاد، به طوری که هرکدام از آنها به طور

متوسط ۱۰ هزار میلیارد تومان درآمد ایجاد می‌کنند (برای ساده‌سازی این فرض شده است)، فهرست می‌شوند. این رقم، با در نظر گرفتن ظرفیت سیاسی و اجتماعی، اجرایی و سابقه نهادهای تصمیم‌گیر در مصلحت‌سنجی‌های مختلف در نظر گرفته شده و حداقلی است، به طوری که قابلیت اجرای برنامه را در عین تنش حداقلی تضمین کند.

۳. برخی از این برنامه‌ها، قابلیت اجرا و حصول درآمد را در سال جاری دارند و برخی، همانند انواعی از مالیات‌ها، علی‌رغم شروع عملیات اجرایی و تهیه ساختار در سال جاری ممکن است در سال آتی و سال بعد از آن برای کسب درآمد به ثمر بنشینند. برای برنامه‌هایی که امکان حصول درآمد در سال جاری ندارند، اما حصول درآمد غیرنفتی از آنها قطعی است، «اوراق پاکسازی اقتصاد از نفت» یا اوراق اصلاح ساختار منتشر و در بودجه‌های سال‌های بعد، تسویه می‌شوند. برآورد ما از برنامه‌های دارای قابلیت تحصیل درآمد در سال جاری نشان می‌دهد حدود ۶۰ تا ۷۰ هزار میلیارد تومان قابلیت تحصیل درآمد در سال جاری وجود دارد و برای ۳۰ تا ۴۰ هزار میلیارد تومان، مازاد بر اوراق سال جاری، اوراق مالی - اسلامی اختصاصی برنامه تصفیر نفت یا اصطلاحاً اوراق پاکسازی اقتصاد از نفت که عمدتاً متکی بر صُکوک و به پشتوانه دارایی‌های دولت خواهد بود، منتشر خواهد شد.

۴. از لحظه تصویب لایحه یا طرح اصلاحیه قانون بودجه ۱۳۹۸ یا قانون بودجه بدون

نفت، ورود درآمد نفت به بودجه دولت «صفر» می‌شود و پس از کسر سهم شرکت ملی نفت، ۱۰۰ درصد درآمد نفت وارد صندوق توسعه ملی خواهد شد.

۵. صندوق توسعه ملی می‌تواند در ادامه رویه فعلی خود، و بر اساس اساسنامه فعلی، در بانک مرکزی سپرده‌گذاری کند.^۱

۳. جزئیات عملیات مرتبط با بودجه

- بر اساس محاسبات و پس از انجام عملیات تخصیص، بدون در نظر گرفتن اوراق در نظر گرفته شده برای سال جاری، حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان باید از محلی غیر از نفت تأمین شود.
- برنامه‌های ۱۰ گانه سالم‌سازی و پاکسازی بودجه از نفت به طوری که هر کدام به طور متوسط ۱۰ هزار میلیارد تومان درآمد غیرنفتی ایجاد می‌کنند، با در نظر گرفتن مصلحت‌سنجی‌های متعارف دولت و مجلس به شرح جدول ۱ ارائه می‌شود:

۱. به صورت دیگر، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند برای مدیریت بازار ارز، تقاضای خود برای سپرده‌گذاری این صندوق در بانک مرکزی را به هیئت مدیره صندوق ارائه کند و صندوق توسعه ملی، می‌تواند در صورت صلاحدید هیئت مدیره و بر اساس اساسنامه و همانند رویه فعلی، نقش قرض‌دهنده آخر برای بانک مرکزی کشورمان را ایفا کند. همان نقشی که صندوق بین‌المللی پول برای بانک‌های مرکزی کشورهای دیگر ایفا می‌کند. به این ترتیب، ضمن افزایش حداکثری سهم صندوق توسعه که صندوقی بین‌نسلی است و قطع وابستگی بودجه دولت به نفت، بانک مرکزی نیز با ثبات و پایداری بیشتری در مقابل شوک‌های خارجی عملیات خواهد کرد.



جدول ۱. برنامه‌های پاکسازی بودجه از نفت

(هزار میلیارد تومان، قابلیت حصول درآمد برای سال ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰)

ردیف	عنوان	تخمین	توضیح
۱	کاهش معافیت‌های مالیات بر عملکرد در حوزه صادرات مواد خام و ارزش افزوده پایین	۱۰	ق.ح ۱۳۹۸
۲	حذف برخی از معافیت‌های مالیاتی در سایر بخش‌ها	۱۰	۵۰٪ ق.ح ۱۳۹۸
۳	جلوگیری از فرار مالیاتی با استفاده از: <ul style="list-style-type: none"> تکمیل پایگاه اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی تفکیک حساب‌های تجاری و شخصی و نظارت بر تراکنش‌های بانکی اصلاح شیوه مالیات‌ستانی 	۱۰	۵۰٪ ق.ح ۱۳۹۸
۴	افزایش نرخ برخی از پایه‌های مالیاتی موجود (بجز مالیات بر عملکرد بخش تولید، با رعایت ملاحظات توزیع درآمد) و اخذ مالیات از مسکن‌های خالی و تلاش برای دریافت بخشی از مطالبات مالیاتی	۱۰	ق.ح ۱۳۹۸
۵	حذف ۱ دهک در پرداخت یارانه نقدی برای سال ۱۳۹۸، ۱ دهک برای سال ۱۳۹۹ و ۱ دهک برای سال ۱۴۰۰	۱۰	۳۰٪ ق.ح ۱۳۹۸
۶	فروش بخشی از سهام و دارایی‌های غیرمنقول دولتی	۱۰	ق.ح ۱۳۹۸
۷	اصلاح حداقلی قیمت حامل‌های انرژی	۱۰	۵۰٪ ق.ح ۱۳۹۸
۸	صادرات فراورده‌ها (ناشی از افزایش تولید پالایشگاه ستاره خلیج فارس و جلوگیری از قاچاق ناشی از برقراری کارت سوخت)	۱۰	ق.ح ۱۳۹۸
مجموع			
		۸۰	حدود ۶۰ ق.ح ۱۳۹۸، حدود ۲۰ ق.ح ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰
۹	معرفی پایه‌های مالیاتی جدید (PIT, CGT)	۱۰	ق.ح ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰
۱۰	مولدسازی دارایی‌های دولت یا فروش بخشی از آنها	۱۰	ق.ح ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰
مجموع			
		۱۰۰	۶۰ ق.ح ۱۳۹۸، ۴۰ ق.ح ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰

- همان‌طور که در جدول ۱ قابل مشاهده است، بسته به ظرفیت اجرایی در اجرای برنامه‌های پاکسازی اقتصاد، ۳۰ تا ۴۰ هزار میلیارد تومان، اوراق پاکسازی اقتصاد از نفت منتشر و در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ از محل اجرای برنامه‌ها تسویه خواهد شد. این اوراق می‌تواند توسط مردم و یا بانک‌ها خریداری شود و بانک مرکزی از طریق مداخله در بازار ثانویه نرخ‌ها را مدیریت کند.
- بر اساس شبیه‌سازی انجام شده در مورد سناریوهای مختلف ورود نفت به جایی غیر از بودجه دولت، همانند در نظر گرفتن حساب ذخیره ارزی که امکان تزریق بودجه‌ای نداشته باشد و در اختیار بانک مرکزی باشد، یا تقسیم صندوق توسعه به دو بخش توسعه‌ای و متعادل‌کننده بودجه و یا موارد متعدد متصور دیگر، با قید حداقل تغییرات قانونی و رویه‌ای نسبت به وضعیت موجود که بتوان کار را فوراً آغاز کرد، حالت بهینه وضعیتی تشخیص داده شد که پس از کسر سهم شرکت ملی نفت، ۱۰۰ درصد درآمد نفتی وارد صندوق توسعه ملی شود. در این حالت، بدون نیاز به تغییر مقررات یا اساسنامه صندوق توسعه ملی و رویه فعلی، امکان بهره‌مندی از آن برای تأمین نیازهای توسعه‌ای به شکل فعلی، امکان سپرده‌گذاری یا استقرار این صندوق به بانک مرکزی به منظور تعادل مدیریت بازار پول و ارز وجود خواهد داشت.

۴. ملاحظات و نکات مرتبط با عملیات بودجه

- برنامه صفر کردن نفت، از سال اول اجرا، مسئله اصلی بودجه را به جای حداکثرسازی درآمد نفت، به حداقل‌سازی کسری بودجه بدون نفت و نحوه تأمین مالی آن تبدیل خواهد کرد. در واقع، همانند بیشتر کشورهای دنیا با ساختار بودجه‌ای سالم، مسئله اصلی بودجه، که باید مورد توجه دست‌اندرکاران بودجه در دولت و مجلس



و مردم قرار گیرد، کنترل کسری بودجه، که امری درون‌زاست (بر خلاف نفت که به صورت برون‌زا تحمیل می‌شود) و مباحث پایداری ناشی از چگونگی تأمین آن خواهد بود که می‌تواند به عنوان یک اصلاح ساختاری بلندمدت در نظر گرفته شود.

• بخشی از این طرح که مربوط به «اوراق پاکسازی اقتصاد از نفت» است، در واقع، به گونه‌ای تجربه بهبود داده شده و تقریباً تا حد امکان رفع اشکال شده اوراق منتشره دولت دکتر محمد مصدق برای نجات اقتصاد ملی در روزگار تحریم فروش نفت توسط انگلستان در سال ۱۳۳۰ است که با پشتیبانی علما^۱ به اجرا درآمد، اما به دلیل برخی ضعف‌ها در طراحی سازوکار، همانند شیوه و محل تسویه و سود و غیره با موفقیت کامل همراه نشد. اگرچه اوراق مالی اسلامی پاکسازی اقتصاد از نفت در طرح جاری، به دلیل حضور بانک‌ها و بانک مرکزی، در نهایت، بر خلاف اوراق تجربه قبلی، با مشکل فروش کامل مواجه نخواهد شد، اما با این حال ضروری است بسیج عمومی و همدلی گروه‌های مختلف در این ارتباط به گونه‌ای باشد که تا حد امکان، مردم و بخش خصوصی، با هدف مشارکت در پاکسازی و قطع اتکا به نفت، به جای بانک‌ها یا بانک مرکزی خریدار این اوراق باشند و عوارض کمتری بر جای بگذارند. انتظار می‌رود، در چنین وضعیتی، تعهد دولت و مجموعه قوا، برای پاسخگویی به این حرکت عمومی وطن‌دوستانه و در نتیجه تسویه اوراق از محل اصلاحات اقتصادی افزایش یابد.

• در طراحی سازوکار تفصیلی اجرای طرح می‌توان پیش‌بینی کرد که انتشار اوراق به صورت گام‌به‌گام و متناسب با تحویل سایر منابع انجام شود. به طور مثال به ازای هر چند هزار میلیارد تومان درآمد از سایر محل‌ها دولت مجاز خواهد بود تا چند هزار میلیارد تومان دیگر اوراق منتشر کند.

۱. آیت‌الله کاشانی هم‌زمان با انتشار و ارائه اوراق مربوطه، طی پیامی به ملت ایران گفت: «امروز است آن روزی که جهاد شما باید با بذل مال به عمل آید. خریداری اوراق قرضه ملی فرض ذمه آحاد مسلمانان است.»، روزنامه اطلاعات/سال بیست‌وششم/شماره ۷۲۹۷/دوشنبه دوم دی‌ماه ۱۳۳۰.

- نظر به اینکه سازوکار برنامه حاضر، برای اجرا شدن و با در نظر گرفتن ملاحظات عمدتاً غیراقتصادی معمول قوا طراحی شده است، ظرفیت درآمدی برنامه‌های سالم‌سازی اقتصاد، با این قید که کسری بودجه نفتی دولت را تکمیل کند و به تلاطم اقتصاد کلان و فشار بر گروه‌های مختلف منجر نشود، حداقلی در نظر گرفته شده است. با این حال، با لحاظ شرایط تورمی موجود که بر روی دهک‌های پایین درآمدی، فشار قابل ملاحظه‌ای وارد کرده است، می‌توان این امکان را نیز پیش‌بینی کرد که اگر دولت بتواند تمام ظرفیت برنامه‌های سالم‌سازی که در برنامه فوق حداقلی پیش‌بینی شده است را استفاده کند، به هر میزان فراتر از آن، در صورت کسب درآمدهای بیشتر، صرف برنامه‌های توزیعی و حمایتی کند.
- تشکیل کمیته‌های عملیاتی تخصصی در سازمان برنامه و بودجه، خزانه‌داری و دیوان محاسبات برای رصد کامل هزینه‌های جاری، شناسایی کلیه ذی‌نفعان نهایی استفاده‌کننده از منابع عمومی و اختصاصی و تکمیل رادار مالی دولت به بخش‌های عمومی غیردولتی برای بهینه کردن مصارف، اعمال حداکثر تخصیص بهینه و جمع‌آوری بهینه درآمدها ضروری خواهد بود. برآوردها نشان می‌دهد، در صورت اعمال مدیریت و ردیابی دقیق هزینه‌ها، پس از روال‌های معمول اعمال تخصیص، حتی اگر ۵ درصد هزینه‌های جاری کاهش یابد، حدود ۱۷ هزار میلیارد تومان، صرفه‌جویی خواهد شد. بند «الف» تبصره «۲۱» ناظر به ردیابی مالی وجوه عمومی در بودجه ۱۳۹۸ در همین مورد است. این حکم این امکان را فراهم می‌کند که دولت و خزانه‌داری اطلاعات هرگونه پرداخت انجام شده از محل منابع عمومی و اختصاصی را در اختیار داشته باشد. طبیعتاً دولت با در اختیار داشتن این اطلاعات می‌تواند اقدام به اجرای سیاست‌های مدیریت هزینه نماید. اهتمام در اجرای دقیق این بند در سال جاری ضروری به نظر می‌رسد.



• دارایی‌های دولت ظرفیت قابل توجهی برای درآمدزایی و تأمین مالی بودجه دولت دارد. دو گروه اصلی این دارایی‌های عبارتند از: دارایی‌های مالی (سهام شرکت‌های دولتی) و اموال غیرمنقول (شامل زمین، ساختمان و...). دسته اول این دارایی‌ها به صورت مستقیم قابل فروش در بازار بورس اوراق بهادار هستند. مطابق با برآوردهای انجام شده در سال‌های قبل ارزش این دارایی‌ها در حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان است. دسته دوم دارایی‌های دولت که از ارزش بسیار بالاتری برخوردار بوده، ولی درآمدزایی از آن سازوکار پیچیده‌تری دارد، اموال غیرمنقول دولت (شامل دستگاه‌های ملی، استانی و شرکت‌های دولتی) است. مطابق با گزارش وزارت اقتصاد تاکنون در حدود ۳۴۹ هزار فقره ملک شامل (زمین، ساختمان و...) به تفکیک دستگاه‌های ملی ۵۶ هزار فقره، دستگاه‌های استانی ۲۴۹ هزار فقره و شرکت‌های دولتی ۴۳ هزار فقره شناسایی و ثبت شده است. برآوردها حاکی از آن است که بخش قابل توجهی از اموال غیرمنقول دولت هنوز شناسایی و ثبت نشده است.^۱

۱. دو روش اصلی برای درآمدزایی از این گروه از دارایی‌ها فروش و مولدسازی است. در فرایند مولدسازی دارایی غیرنقدشونده دولت با استفاده از روش‌هایی نظیر اجاره کوتاه و بلندمدت، صندوق زمین و ساختمان، ریتز به دارایی نقدشونده تبدیل می‌شود و دولت از جریان نقدی ایجاد شده بدون واگذاری مالکیت بهره‌برد. تجارب بین‌المللی حاکی از آن است که فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت با اهدافی نظیر کاهش بدهی‌های دولت و سرمایه‌گذاری مجدد در شرایط خاص و با برنامه مشخص و محدود در کشورهای پیشرفته انجام شده است. مطابق با برآوردهای انجام شده از محل مولدسازی دارایی‌های مالی دولت و شرکت‌های دولتی می‌توان تا ۳ درصد تولید ناخالص داخلی کشورها در سال درآمد ایجاد کرد. این درآمد برای ایران در حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان در سال خواهد بود. ظرفیت ایجاد درآمد از دارایی‌های غیرمالی دولت نیز قابل توجه است. اگرچه ظرفیت دارایی‌های دولت برای درآمدزایی قابل توجه است، ولی به دلیل مسائل مدیریتی، قانونی، حقوقی و انگیزشی تاکنون بهره‌برداری چندانی از این ظرفیت نشده است. به نظر می‌رسد در کوتاه‌مدت (انتهای سال جاری) می‌توان با استفاده از ظرفیت‌های موجود نظیر فروش، اجاره و استفاده از صندوق‌های زمین و ساختمان، در چارچوب قوانین و مقررات موجود با شکل‌گیری مدیریتی واحد و لحاظ نمودن شرایط انگیزشی برای مشارکت دستگاه‌ها درآمد مناسبی ایجاد نمود. در بلندمدت باید با تصویب لایحه مدیریت دارایی‌های دولت و ایجاد و توسعه تمامی ابزارهای قابل کاربرد در این حوزه (نظیر ریتز، صندوق پروژه، مشارکت عمومی و خصوصی) به همراه تنظیم سازوکار دائمی برای فروش و مولدسازی دارایی‌های دستگاه‌های اجرایی شرایط لازم برای درآمدزایی پایدار از این حوزه را فراهم کرد. به منظور بهره‌برداری بهتر از ظرفیت دارایی‌های دولت گام‌های زیر ضروری هستند:

۱. ایجاد یک مدیریت با اختیارات لازم جهت هماهنگی و تسهیل امر فروش و واگذاری،
۲. ایجاد سازوکار برای افزایش انگیزه مشارکت دستگاه‌ها در فرایند مولدسازی و فروش (برای مثال می‌توان بودجه دستگاه‌ها را به نوعی به عایدی ناشی از مولدسازی دارایی‌شان متصل کرد)،
۳. شناسایی موانع و ملاحظات قانونی و حقوقی و رفع آنها،
۴. توسعه و تکمیل ابزارهای مورد استفاده در فرایند مولدسازی و فروش،
۵. فروش دارایی‌های دولت تنها از روش رقابتی با استفاده از ابزارهای بورس و لحاظ شفافیت کامل،
۶. تقسیم دارایی‌های دولت به دو بخش فروش و مولدسازی و برنامه‌ریزی جداگانه برای هر گروه.

• یکی از چالش‌های جدی پیش روی تولید و رشد اقتصادی در ایران، وجود بازارهای غیرمولد موازی با بخش تولید است. بدون شک گسترش این دست فعالیت‌ها پیامدهای منفی متعددی برای اقتصاد کشور داشته است. با این حال بیش از یک قرن است که در کشورهای توسعه‌یافته با سازوکارهای ساده، این معضل را چاره کرده‌اند و روش‌ها چیزی نیستند جز مالیات‌های تنظیمی. مالیات‌های تنظیمی عبارتند از:

○ **مالیات بر عایدی سرمایه:** به طور کلی مالیات بر عایدی سرمایه عبارت است از: مالیات بر سود حاصل از خرید و فروش دارایی‌ها. گروه هدف در اخذ این مالیات، افرادی هستند که علاوه بر رفع نیازهای مصرفی خود، به منظور کسب سود سفته‌بازانه، به خرید و فروش مکرر دارایی از جنس مسکن، طلا و ارز می‌پردازند.

○ **مالیات بر ارزش زمین:** یکی از ابزارهای مالیاتی، تخصیص بهینه منابع زمین و مسکن شهری مالیات بر ارزش زمین است. افزایش روزافزون تقاضا برای مسکن با توجه به افزایش جمعیت شهرنشین از سویی و محدود بودن منابع زمین شهری و عدم امکان تولید زمین استفاده بهینه از منابع زمین شهری موجود را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. استفاده از ابزارهای مالیاتی می‌تواند مالکان زمین و مسکن شهری را به سمت تخصیص بهینه منابع زمین و مسکن هدایت کند. مالیات بر ارزش زمین با هدایت مالکان به تخصیص بهینه منابع خود عملاً در حوزه زمین‌های مسکونی شهری منجر به افزایش ساخت‌وساز می‌شود. در شرایطی که بازار زمین با افزایش قیمت و انتظارات تورمی ناشی از این افزایش قیمت همراه باشد این نوع از مالیات می‌تواند منجر به کاهش قیمت زمین در بازار شود؛ چرا که با افزایش هزینه‌های نگهداری زمین مالکانی که قادر به استفاده بهینه از زمین خود نباشند اقدام به فروش زمین‌های خود کرده و در نتیجه با افزایش عرضه زمین در بازار، قیمت زمین می‌تواند کاهش یابد.



- **مالیات بر خانه‌های خالی:** یکی دیگر از ابزارهای حاکمیت برای تخصیص بهینه منابع موجود مسکن در شرایط نابرابری عرضه و تقاضا، وضع مالیات بر خانه‌های خالی از سکنه است. وضع نرخ مناسب مالیات منجر به افزایش هزینه نگهداری خانه‌های خالی برای مالکان شده و به عنوان ابزار و اهرمی مکمل در کنار عرضه مسکن برای کاهش قیمت مسکن و ایجاد تعادل در بازار به کار گرفته می‌شود. نرخ طبیعی واحدهای مسکونی خالی (همانند نرخ طبیعی بیکاری) جزء ذاتی تعادل بازار مسکن تلقی می‌شود، اما می‌بایست توجه داشت که نرخ طبیعی واحدهای مسکونی خالی تنها در شرایط تعادل بازار برقرار می‌شود و در شرایط عدم تعادل همانند بازار مسکن ایران این نرخ از حد طبیعی خود فراتر می‌رود. باید تأکید کرد عموماً تفاوت نرخ واحدهای مسکونی خالی موجود و نرخ طبیعی آن متأثر از شرایط بازار مسکن است. اقتصاد مسکن پُرنوسان و تقاضای مسکن رو به رشد ایران و به ویژه کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ دلیل اصلی فراتر رفتن نرخ واحدهای مسکونی خالی از میزان طبیعی آن است، بنابراین راه‌حل اساسی، کاهش واحدهای مسکونی خالی و کنترل نوسان‌های بازار مسکن است. از این رو می‌توان انتظار داشت وضع مالیات بر عایدی سرمایه به صورت خودکار کاهش میزان واحدهای مسکونی خالی را به دنبال داشته باشد. در میان‌مدت و کوتاه‌مدت هدف از وضع این مالیات افزایش عرضه مسکن در شرایط نابرابری عرضه و تقاضا در بازار و استفاده بهینه از منابع مسکن شهری به منظور کنترل بازار است.
- **مالیات بر خرید/املاک گرانقیمت:** از دیگر اهداف نظام‌های مالیاتی در حوزه زمین و مسکن شهری، کسب درآمد به منظور تأمین منابع مالی اعتبارات فصل تأمین مسکن در بودجه دولت است. در واقع، در نظام مالیاتی کارآمد، هزینه‌های مورد نیاز به منظور پرداخت اعتبارات و یارانه‌های فصل تأمین مسکن از منابع درآمدی نظام مالیاتی کسب می‌شود و علاوه بر آن، بازتوزیع مجدد ثروتی که در فرایند تملک‌داری در اختیار مالکان محدودی قرار گرفته است بر

عهده نظام مالیاتی است که این امر از سوی دیگر منجر به کاهش بار مالیاتی از دوش سایر فعالیت‌های مولد اقتصاد می‌شود. علاوه بر ایجاد درآمد برای دولت ملی این مالیات دارای تأثیرهای کنترلی قیمت در بازار زمین و مسکن شهری است. در واقع، اخذ این مالیات عاملی بازدارنده برای افرادی است که با انگیزه دارایی اقدام به خرید املاک گرانقیمت می‌کنند. این سیاست علاوه بر کاهش تأثیرات ناشی از معاملات املاک گرانقیمت بر بازار زمین و مسکن تأثیر بازتوزیعی از طریق هزینه کردن درآمد آن برای تهیه مسکن دهک‌های پایین درآمدی و همچنین رویکرد مناسب‌تری برای تأمین هزینه‌های دولت ملی و مقام‌های محلی خواهد داشت.

- به طور کلی اقتصاد مطلوب، اقتصادی است که در آن فعالیت‌های غیرمولد دارای جذابیت کمتری نسبت به فعالیت‌های مولد باشند. در این حالت، نقدینگی به طور خودکار در فعالیت‌های مولد گردش کرده و باعث رشد بخش واقعی اقتصاد می‌شود. بنابراین بایستی حاکمیت با ایجاد سازوکارهایی فعالیت‌های غیرمولد را پُر هزینه و غیرجذاب نماید تا نقدینگی به سمت تولید هدایت شود. برای این منظور دو اقدام کلی لازم است:

۱. شناسایی فعالیت‌های سوداگرانه از طریق تقاطع داده‌های جریان پول و جریان کالا در کشور،

۲. اعمال سیاست (مالیات) تنظیمی مانند مالیات بر عایدی سرمایه (CGT) بر

فعالیت‌های سوداگرانه.

- مشکل عمده در کشور که اجرای مالیات‌های تنظیمی را کم‌اثر می‌کند؛ نبود امکان شناسایی فعالیت‌های غیرمولد است. از طرفی ایجاد زیرساخت اطلاعاتی برای رصد جریان کالا در بخش غیرمولد (از جمله ارز، سکه و مسکن) فرایندی زمان‌بر بوده و بعضاً با مشکلات جدی مواجه است. بنابراین ضروری است حاکمیت تمرکز خود را بر رصد جریان پول در کشور از طریق ایجاد سامانه جامع شفافیت تراکنش‌های بانکی قرار دهد. نکته بسیار مهم آن است که این سامانه باید به گونه‌ای طراحی شود که بر اساس شفاف‌سازی نقل‌وانتقال پول، بتواند تا



حد زیادی، جریان کالایی را در کشور نیز شفاف نماید. در این حالت، این سامانه به عنوان ابزار جدی شناسایی و رصد اقتصاد برای حاکمیت عمل خواهد کرد و حاکمیت می‌تواند بر مبنای آن بر فعالیت‌های اقتصادی، اعمال سیاست نماید. بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۳۹۸ زیرساخت قانونی این امر را فراهم کرده و اجرای دقیق آن در سال جاری ضرورت دارد.

- در حوزه شرایط اقتصاد کلان کشور، بررسی‌ها نشان می‌دهد، شوک طرف عرضه اقتصاد به دلیل جهش نرخ ارز و بازگشت تحریم‌های اقتصادی باعث شده تا اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷ در شرایط رکود تورمی قرار گیرد و با در نظر گرفتن ناپایداری‌های فعلی و محتمل در سال ۱۳۹۸، ضرورت اجرای برنامه تصفیر نفت بیش از گذشته احساس می‌شود.
- نوسانات نرخ ارز که از عوامل بسیار اثرگذار بر نرخ تورم خواهد بود نیز به شدت تحت تأثیر سیاستگذاری‌ها قرار دارد. سیاست اعطای ارز ارزان‌قیمت به کالاهای اساسی و سیاست‌هایی از این قبیل که موجب هدررفت منابع ارزی کشور می‌شود، می‌تواند مجدداً کشور را دچار کمبود منابع ارزی کرده و مانند شهریور سال گذشته نوسان شدید نرخ ارز را در پی داشته باشد. اصلاح در نرخ ارز و سیاست ارزی باید از اولویت‌های سیاستگذاری در سال ۱۳۹۸ باشد.
- افزایش قابل توجه هزینه‌های زندگی به دلیل جهش ارزی و نرخ تورم بالا در کنار موج بیکاری احتمالی ناشی از رکود اقتصادی و عدم امکان تعدیل دستمزدها برای دولت و بخش خصوصی متناسب با تورم، وضعیت معیشتی خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی را با مشکل روبه‌رو خواهد کرد. در حالی که تنها منبع درآمد بخش زیادی از فقرا، درآمد حاصل از شغل است، افزایش احتمالی نرخ بیکاری بر افزایش نرخ فقر خواهد افزود. از طرف دیگر افزایش سطح عمومی قیمت‌ها منجر به کاهش درآمد حقیقی فقرا شده و از آنجایی که دارایی‌هایی که قیمت آنها با تورم افزایش می‌یابد در سبد دارایی فقرا بسیار اندک است، فقرا بیش از سایر گروه‌های درآمدی از افزایش نرخ تورم متضرر می‌شوند.

• نظر به موارد فوق، یکپارچگی در اتخاذ سیاست‌های حمایتی و جلوگیری از هدررفت منابع ضروری است. یکی از مسائل موجود در حوزه سیاست‌های حمایتی، وجود ناهماهنگی بین دستگاه‌هایی است که اقدام به اجرای سیاست‌های حمایتی می‌کنند، به طوری که ممکن است یک فرد از چند دستگاه حمایتی کمک بگیرد. حتی ممکن است این فرد به هیچ‌وجه نیازمند دریافت اینچنین کمک‌های حمایتی نیز نباشد. بنابراین، طراحی سازوکاری که در آن مشخص می‌شود هر فرد دریافت‌کننده حمایت (از نهادهای حاکمیتی) به چه میزان و از چه نهادی حمایت دریافت کرده، ضروری است. با توجه به اینکه اطلاعات این سامانه صرفاً در اختیار نهادهای مزبور است، عملاً از حمایت‌های چندباره جلوگیری به عمل می‌آید. در نهایت نتایج بررسی استحقاق‌سنجی افراد مورد نظر توسط وزارت رفاه، در اختیار نهادهای مزبور قرار می‌گیرد تا بتوانند از آن برای حمایت از افراد استفاده کنند. این فرایند می‌تواند به مدیریت هزینه‌ها در حوزه‌های حمایتی کمک نماید. بند «ه» تبصره «۱۸» بودجه سال جاری ناظر به همین مسئله است که پیگیری اجرای دقیق آن در سال جاری ضروری می‌نماید.

۵. برنامه تعادل‌بخشی به تراز پرداخت‌ها در صورت کاهش یا به صفر رسیدن صادرات نفت

در سال ۱۳۹۷ منابع ارزی سهم دولت، برداشت‌های بودجه‌ای از صندوق توسعه ملی و سهم مناطق محروم از درآمدهای نفتی و البته افزایش ذخایر ارزی بانک مرکزی، به بازار تزریق شده است.

بدیهی است که فرض صفر شدن صادرات نفت عملاً هیچگاه تحقق پیدا نخواهد کرد، اما به منظور جلوگیری از درگیر شدن در سناریوسازی و قرار گرفتن در وضعیت منفعل در بازی‌سازی طرف مقابل، بهترین راه منطقی این است که حد نهایی وضعیت نامناسب



را هدف قرار داده و برای آن برنامه‌ریزی کرد. به این ترتیب، به هر میزان که طرف مقابل در کاهش صادرات نفت موفق نشود، از برنامه جلوتر خواهیم بود.

۶. طرح کلی اقدام برنامه تراز پرداخت‌ها

۱. اولین و مهم‌ترین اقدام، مدیریت دقیق منابع ارزی موجود و اجرای مؤثرتر پیمان‌سپاری برای بازگشت حداکثری ارز حاصل از صادرات است. طبق برخی گزارش‌ها به‌رغم صادرات غیرنفتی بالغ بر ۴۴ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۷، بخشی از ارز حاصل از صادرات، در سامانه نیما عرضه نشده است. بازگشت ارز حاصل از صادرات از روش‌های دیگر نیز کامل نبوده است. آمار مربوط به صادرات غیرنفتی و واردات منتشره از سوی گمرک نشان از آن دارد که در مجموع با توجه به صادرات ۴۴ میلیارد دلاری کالاهای غیرنفتی و واردات ۴۲ میلیارد دلاری در سال ۱۳۹۷ عملاً ۲ میلیارد دلار مازاد وجود دارد که نشان می‌دهد؛ در صورت اجرای دقیق پیمان‌سپاری منابع حاصل از صادرات غیرنفتی کفاف نیاز کالاهای وارداتی کشور را می‌کند. برای جبران کسری حساب خدمات نیز ضروری است مصارف ارزی کشور محدود به کالاها و خدمات اساسی و ضروری شود.

۲. گام دوم، مدیریت مصارف ارزی موجود است. یکی از روش‌های مدیریت مصارف ارزی جلوگیری از خروج سرمایه از طریق ایجاد شفافیت در تراکنش‌های بانکی است که زمینه قانونی آن در بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ فراهم شده است. روش‌های دیگر نظیر اعمال محدودیت و افزایش تعرفه واردات کالاهای غیرضرور و لوکس و مدیریت سفرهای خارجی از طریق اخذ تصاعدی عوارض خروج از کشور و نیز مبارزه با واردات کالا به صورت غیررسمی (بجز مواد اولیه تولید) می‌تواند به کاهش مصارف ارزی کمک نماید.

۳. گام سوم ایجاد منابع ارزی جدید از طریق کنترل صادرات غیررسمی (قاچاق) و سوق‌دهی آن به سمت صادرات رسمی است. همچنین با اصلاح قیمت برخی کالاها مانند بنزین و گازوئیل می‌توان مصرف داخلی را کاهش و ظرفیت صادراتی برای این محصولات را فراهم کرد. یکی دیگر از منابع ارزی بالقوه ظرفیت گردشگری ایران است.

۷. جزئیات عملیات مرتبط با تراز پرداخت‌ها

در جدول ۲ برای افزایش منابع ارزی در اختیار در اثر اقداماتی که در طرح کلی اقدام ذکر شد، برآوردهایی انجام شده است:

جدول ۲. منابع و مصارف ارزی در برنامه کاهش آثار صادرات نفت در تراز پرداخت‌ها

تخمین میزان (میلیارد دلار)	کاهش مصارف ارزی	تخمین میزان (میلیارد دلار)	مدیریت منابع ارزی و افزایش آن
۹	کاهش ۵۰ درصد خروج سرمایه از طریق رصد و مدیریت یکپارچه و گسترده تراکنش‌ها در بازارهای مختلف	۱۸	بازگشت ۸۰ درصد از ارز حاصل از صادرات (افزایش از ۴۰ درصد به ۸۰ درصد)
۵	کاهش ۵۰ درصد واردات غیررسمی (قاچاق)	۵	صادرات روزانه ۱۰ میلیون لیتر بنزین و ۱۰ میلیون لیتر گازوئیل ناشی از افزایش تولید، جلوگیری از قاچاق ناشی از کارت سوخت و اصلاح الگوی مصرف ناشی از افزایش اندک در بهای حامل‌ها
۱	مدیریت واردات کالاهای غیرضرور		افزایش جذب گردشگر
۰/۶	کاهش سفرهای خارجی غیرضرور	۱	
۱۵/۶	مجموع	۲۴	مجموع
۳۹/۶			مجموع (افزایش منابع در اختیار)



در اثر این اقدامات منابع در اختیار ارزی حدود ۴۰ میلیارد دلار افزایش خواهد یافت که از میزان ۳۰ میلیارد دلار ناشی از درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز بیشتر است.

۸. ملاحظات و نکات مرتبط با عملیات مرتبط با تراز پرداخت‌ها

۱. در این بخش از گزارش تلاش شد نشان داده شود حتی در صورت صفر شدن صادرات نفت، امکان مدیریت بازار ارز با ایجاد اصلاحاتی وجود دارد. با وجود این بار دیگر متذکر می‌شود که طرح این مباحث به معنای نفی تلاش برای صادرات نفت و گاز و سایر فرآورده‌های نفتی نیست، همچنین امکان صادرات نفت نیز به معنای بلاموضوع بودن پیگیری اصلاحات فوق نیست.

۲. در کنار کارکرد نفت به عنوان درآمد ریالی برای دولت و نیز تعادل بخشی به تراز پرداخت‌ها، درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت ابزاری در دست حاکمیت برای اعطای یارانه به صورت اختصاص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی به ویژه در سال گذشته بوده است. دولت به اتکای ارز حاصل از صادرات اقدام به تأمین ارز کالاهای اساسی به قیمت‌های ترجیحی می‌کرد و لذا صفر شدن درآمدهای نفتی این اقدام را نیز تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. البته بررسی‌های کارشناسی این مرکز حاکی از عدم مؤثر بودن این سیاست برای ثبات بخشی به قیمت کالاهای نهایی برای مصرف‌کننده بوده است.^۱

۳. در ارتباط با عملکرد ضعیف پیمان‌سپاری ارزی این نکته شایسته ذکر است که قطعاً هیچ یک از صادرکنندگان کشور تمایلی به صرف منابع ارزی حاصل از صادرات خود برای تأمین ارز مورد نیاز برای مصارف غیرمجاز ارزی ندارند، ولی بخش قابل توجه آنها به این سیاست

۱. توضیح بیشتر در گزارش «ارزیابی نتایج اختصاص ارز با نرخ ترجیحی و پیشنهادهای اصلاحی» به شماره مسلسل ۱۶۲۸۴.

معترض هستند و لذا اقدام به بازگرداندن ارز حاصل از صادرات خود نکرده‌اند. به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از این اعتراض‌ها به اصل پیمان‌سپاری ارزی نیست، بلکه به نحوه اجرا و شرایط پیرامونی آن است. عمده دلایل این اعتراض‌ها در چند دسته قابل طبقه‌بندی است:

• الزام به فروش ارز حاصل از صادرات به قیمت پایین‌تر

اختلاف فاحش قیمت ارز در سامانه نیما و بازار آزاد که ناشی از قیمتگذاری دستوری است نه اختلاف طبیعی بازار اسکناس و حواله ارزی، موضوع بیشترین اعتراض صادرکنندگان و مهم‌ترین دلیل تلاش صادرکنندگان برای دور زدن مصوبات پیمان‌سپاری ارزی است. یکی از شکایات صادرکنندگان این است که بخشی از هزینه‌های تولید و صادرات اعم از خرید نهاده‌ها و حمل‌ونقل و... بر اساس قیمت بازار آزاد ارز محاسبه می‌شود و فروش ارز حاصل از صادرات به نرخ نیما به معنای ضرر صادرکننده است. توجیه مسئولان این است که تولیدکنندگان صادرکنندگان از یارانه‌های مختلف در زنجیره تولید بهره‌مند شده‌اند و لذا در حال حاضر باید به این ارزانفروشی تن دهند، این در حالی است که اولاً میزان بهره‌مندی همه صادرکنندگان از این یارانه‌ها به یک میزان نبوده است که بخواهند ارز خود را به یک قیمت بفروشند، ثانیاً در حالی که امکان فروش به قیمت بالاتر با دور زدن مقررات وجود داشته باشد و مابه‌التفاوت قیمت هم چشمگیر باشد سیاست الزام به ارزانفروشی تنها منجر به شکست اصل پیمان‌سپاری خواهد شد.

• محدود کردن اختیار صادرکننده عمده در انتخاب مصارف ارزی مجاز

در آخرین بخشنامه بانک مرکزی (مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۷) قدرت انتخاب صادرکنندگان عمده از بین مصارف مجاز هم محدود شده است. همچنین این مصوبه به نحوی است که دست صادرکنندگان کمتر از یک میلیون یورو نسبت به صادرکنندگان عمده بازتر است. رویکرد اتخاذ شده در این مصوبه در بستر نظام تجاری ایران که در آن کارت بازرگانی بدون اعتبارسنجی و



رتبه‌بندی بازرگان صادر می‌شود و در صورتی که کارت بعد از یک سال تمدید نشود (اصطلاحاً یک سال مصرف) امکان دور زدن پیمان‌سپاری ارزی و بسیاری دیگر از مقررات را فراهم می‌کند، منجر به ایجاد مزیت رقابتی برای صادرکنندگان خرد و بی‌اعتبار در مقابل صادرکنندگان عمده و باسابقه شده است و این مزیت رقابتی، در حال حذف کردن صادرکنندگان عمده از صحنه صادرات کشور است (وزارت صمت باید در این مورد تمهیدات لازم را بیندیشد).

• بروکراسی زیاد و کند بودن فرایندهای اداری

اجمالاً اینکه اگرچه فرایند پیمان‌سپاری بر روی کاغذ بسیار ساده و روان است، ولی در صحنه اجرا به دلیل ضعف نظام اداری و بروکراسی شدید و لختی دستگاه‌های اجرایی و عدم یکپارچگی سامانه‌های اطلاعاتی فرایند زمان‌بری است. برای مثال در حال حاضر علی‌رغم وجود زیرساخت قانونی و مقرراتی به دلیل ضعف نظام اداری کشور، حتی صادرکنندگانی که قصد واردات نهاده‌های تولید مورد نیاز تولید از محل ارز حاصل از صادرات خود را دارند نیز ناچار به پیگیری بسیار زیاد و صرف زمان قابل توجه هستند. همین موضوع در ارتباط با صادرکنندگانی که قصد واگذاری پروانه صادراتی خود به واردکننده دیگر را دارند نیز به صورت جدی‌تر مطرح است، البته خوشبختانه در پایان سال ۱۳۹۷ اصلاحاتی در این زمینه رخ داد و روند واگذاری پروانه‌های صادراتی رشد زیادی کرد.

• بالاتر بودن ارزش گمرکی ثبت شده از ارزش واقعی کالاها

یکی دیگر از محورهای شکایت صادرکنندگان اختلاف‌نظر با گمرک درباره قیمت پایه کالاهای صادراتی و بیش قیمت‌گذاری در گمرک است. اگرچه می‌دانیم یکی از روش‌های دور زدن سیاست پیمان‌سپاری ارزی کم‌اظهاری کالای صادراتی در گمرک است که منجر به کاهش پیمان ارزی نیز می‌شود و صادرکننده می‌تواند بخش باقی‌مانده را به اختیار خود و با قیمت بازار غیررسمی به فروش برساند یا در خارج از کشور نگهداری کند، ولی

نمی‌توان گفت همه اعتراض‌ها بی‌مورد است. برای مثال این موضوع در ارتباط با کالاهایی که فاقد مراجع بین‌المللی قیمتگذاری هستند و احتمالاً در گذشته به دلیل منافع ناظر بر بیش‌اظهاری ارزش صادراتی (به دلیل جایزه صادراتی و...) با بیش‌اظهاری ثبت شده‌اند به صورت جدی وجود دارد. همچنین تا تاریخ ۱۷ مهر سال جاری، ارزش دلاری کالای صادراتی در گمرک از تقسیم ارزش ریالی کالا به نرخ ارز رسمی (۴۲۰۰ تومان) به دست می‌آمد که به معنای چند برابر بودن قیمت دلاری نسبت به قیمت واقعی است.

• تغییر پی‌درپی مقررات و عطف به ماسبق شدن تکالیف جدید ناظر بر پیمان‌سپاری ارزی

از ۲۲ فروردین سال گذشته که سیاست‌های جدید ارزی جاری شد تاکنون ده‌ها مصوبه و بخشنامه در حوزه‌های مختلف ابلاغ شده و تاکنون در چندین مرحله مقررات ارزی اصلاح اساسی شده است. بدتر از آن اینکه در مصوبات جدید آمده است که مقررات جدید عطف به ماسبق هم می‌شود. برای مثال در فراز پایانی آخرین بخشنامه بانک مرکزی (مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۷) ذکر شده است که کلیه صادرات انجام گرفته از تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ مشمول این مصوبه خواهد بود، این در حالی است که عطف به ماسبق شدن این مصوبه با توجه به اینکه این بخشنامه متضمن سختگیری بیشتر برای صادرکنندگان عمده و سهل‌گیری برای صادرکنندگان خرد است، بلاوجه و اشتباه است.

بر اساس نکات گفته شده، راهکارهای ذیل به منظور اجرای مؤثرتر پیمان‌سپاری برای بازگشت حداکثری ارز حاصل از صادرات پیشنهاد می‌شود:

- پرهیز از تغییرات مکرر مقررات مرتبط با پیمان‌سپاری ارزی،
- الغای مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۷ بانک مرکزی و الزام کلیه صادرکنندگان به بازگشت

۹۵ درصد از ارز حاصل از صادرات خود به یکی از صور ذیل (به اختیار صادرکننده):



- واردات در مقابل صادرات پس از ثبت سفارش واردات کالا و تأیید آن توسط مراجع ذیصلاح،
 - واگذاری پروانه صادراتی خود به سایر واردکنندگان دارای ثبت سفارش تأیید شده توسط مراجع ذیصلاح از طریق سامانه نیما یا خارج از آن به قیمت توافقی،
 - پرداخت بدهی ارزی خود پس از تأیید بانک مرکزی،
 - فروش ارز به بانکها و صرافیهای مجاز به صورت اسکناس یا حواله از طریق سامانه نیما یا خارج از آن به قیمت توافقی با ثبت در سامانه نظارت ارز (سنا)،
 - سپرده‌گذاری ارزی نزد بانکهای کشور برای مصارف فوق‌الذکر در آینده.
- تهیه گزارش دوره‌ای بازگشت ارز حاصل از صادرات و رفع تعهد ارزی از صور پنج‌گانه فوق برای هریک از صادرکنندگان توسط بانک مرکزی از طریق دسترسی برخط به اطلاعات سامانه‌های بانک مرکزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و گمرک و... و اعلام به مقامات ذی‌ربط،
 - اعلام لیست صادرکنندگانی که در مهلت زمانی مقرر اقدام به بازگشت ارز حاصل از صادرات نکرده‌اند توسط بانک مرکزی (بر اساس بند «خ» ماده (۲) و ماده (۳۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز) به دستگاه‌های مرتبط مانند بانکها، وزارت صنعت، معدن و تجارت، گمرک، سازمان امور مالیاتی، نیروی انتظامی جهت اعمال محدودیت‌ها،
 - تقویت ضمانت اجرا برای بازگشت ارز حاصل از صادرات با در نظر گرفتن فهرستی از مجازات‌ها و محدودیت‌ها برای افراد متخلف مانند:
 - ممنوعیت تخصیص و تأمین ارز و یا خرید ارز در سامانه نیما،
 - بلوکه شدن حساب‌های ریالی و ارزی و ممنوعیت دریافت تسهیلات ارزی و ریالی جدید،
 - ممنوعیت ثبت سفارش برای واردات کالا، تعلیق، ابطال یا عدم تمدید کارت بازرگانی، بهره‌مندی از جوایز و مشوق‌های صادراتی از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت،
 - ممنوعیت ترخیص کالای صادراتی و وارداتی در گمرک،

- ممنوعیت خروج از کشور توسط نیروی انتظامی،

- عدم بهره‌مندی از معافیت‌های مالیاتی صادرکنندگان توسط سازمان امور مالیاتی.

- حذف قیمتگذاری دستوری برای ارز حاصل از صادرات برخی محصولات توسط دولت و بانک مرکزی و صرفاً مدیریت نرخ توسط عرضه منابع توسط بانک مرکزی در این بازار و کاهش تدریجی فاصله نرخ سامانه نیما و نرخ بازار آزاد هم‌زمان با مدیریت نرخ بازار آزاد،
- مدیریت انگیزه صادرکنندگان به صورتی که منافع حاصل از فروش شفاف ارز حاصل از صادرات در بسترهای ایجاد شده توسط بانک مرکزی اعم از معافیت مالیاتی صادرات و جایزه صادراتی و... بیشتر از مابه‌التفاوت قیمت سامانه نیما و بازار غیررسمی (بازار مصارف غیرمجاز) باشد، برای مثال وضع عوارض یا مالیات بر صادرات (به ویژه صادرات مواد فراوری شده) و تخفیف یا معافیت در صورت بازگرداندن ارز حاصل از صادرات،

- تعیین شعب بانک‌های ایرانی مستقر در عراق و افغانستان و یا صرافی‌های معتمد بانک مرکزی به عنوان نماینده بانک مرکزی در این کشورها که ارز خارجی (اعم از دلار، دینار عراق و افغانی افغانستان) را از تاجر عراقی دریافت و در داخل کشور به صادرکننده ایرانی ریال (به قیمت این ارزها در کشور همسایه نه نرخ دستوری نیما) تحویل دهد.

- اصلاح قیمت‌های پایه صادراتی در گمرک،

- تسهیل در فرایندهای مرتبط با پیمان‌سپاری ارزی و فروش ارز حاصل از صادرات و کاهش زمان فرایند به سه روز کاری،

- نظارت بر کلیه تراکنش‌های ریالی به ویژه صادرکنندگان با هدف کشف جریان‌های سوء ارزی (مصارف غیرمجاز ارزی) و تخلف از مقررات،

- شفاف شدن مقررات در ارتباط با مصارف ارزی مجاز و ورود همه مصارف ارزی مجاز به

سامانه نیما،



• تأمین منابع ارزی مورد نیاز برای مصارف ارزی مجاز در کشورهای همسایه مانند مخارج گردشگران و زائران ایرانی در عراق و افغانستان، انتقال درآمد افغانستانی‌های دارای مجوز اقامت در ایران به افغانستان، فروش دارایی توسط اتباع خارجی در ایران، سرمایه‌گذاری شرکت‌های ایرانی در کشورهای همسایه و... بر اساس ضوابط مشخص،

• ساماندهی فرایند صدور کارت‌های بازرگانی و ضرورت احراز هویت و صلاحیت بازرگانان و نیز رتبه‌بندی کارت‌های بازرگانی بر اساس اعتبارسنجی وزارت صنعت، معدن و تجارت و محدود کردن میزان و حوزه فعالیت بازرگان بر اساس نتایج اعتبارسنجی.

۴. بیش از یک سال از تصمیم دولت برای تک‌نرخی کردن ارز در نرخ ۴۲۰۰ که بعد از گذشت چند ماه به تأمین ارز با این قیمت برای کالاهای اساسی تعدیل شد، می‌گذرد. این فرصت شواهد و دلایل کافی برای قضاوت در ارتباط با کارایی این سیاست را در اختیار همگان قرار داده است. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش‌های مختلف من جمله گزارش «ارزیابی نتایج اختصاص ارز با نرخ ترجیحی و پیشنهاد‌های اصلاحی» به شماره مسلسل ۱۶۲۸۴ به بررسی این موضوع پرداخت. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که سیاست تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی و نهاده‌های آنها در دستیابی به هدف خود یعنی ثبات قیمت کالاهای نهایی برای مصرف‌کننده به دلیل ضعف حکمرانی در بخش‌های مختلف کشور، کارآمد نبوده است. از طرف دیگر اجرای این سیاست پیامدهای منفی قابل توجهی مانند گسترش فساد به همراه داشته است. یکی از مهم‌ترین پیامدهای این سیاست افزایش تقاضا برای واردات کالاهای مشمول به جهت تأمین مصارف کشورهای همسایه از طریق قاچاق صادراتی و به تبع افزایش تقاضای ارز برای این کالا بوده است. لذا در صورتی که سیاست تأمین ارز با نرخ ترجیحی (حمایت از مبدأ) با انواع دیگری از سیاست‌های حمایتی جایگزین شود، بخشی از مصارف ارزی کاهش می‌یابد.

۵. در شرایط فعلی کشور ضروری است واردات کشور مدیریت شود تا منابع ارزی صرف واردات کالاهای غیرضروری نشود. به همین دلیل ضمن اعمال محدودیت و تشدید موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای برای واردات کالاهای غیرضروری پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی منابع ارزی قابل تأمین را برآورد و به وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی سهمیه‌ای جهت تأیید ثبت سفارش‌ها اعلام کند تا این دستگاه‌ها اولویت‌های تخصیص ارز را متناسب با آن تهیه (به صورت شفاف) و بر اساس آن عمل نمایند. یکی از روش‌های مورد استفاده، بهره‌گیری از اولویت‌بندی ۱۰ گانه مصارف ارزی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ است.

۶. یکی از مصارف ارزی که در سال‌های گذشته به شدت رشد یافته است و در برخی سال‌ها عدد قابل توجهی از منابع ارزی کشور را به خود اختصاص داده، خروج سرمایه است. منظور از خروج سرمایه، طیفی از اقدامات اعم از خرید دارایی در کشورهای خارجی، سپرده‌گذاری و سایر اقسام سرمایه‌گذاری در بانک‌های خارجی و در نهایت خرید اسکناس ارز و نگهداری در داخل کشور است. از ابتدای سال ۱۳۹۷ دولت در صدد مبارزه با این روند برآمد و این اقدامات را قاچاق دانست، ولی نتوانست به صورت معناداری مانع این روند شود. به نظر می‌رسد تنها راه مبارزه جدی با این اقدامات و بسیاری دیگر از اقدامات اخلاص‌گرایانه در بازارهای ارز و طلا و... و نیز فرار مالیاتی، اشراف و نظارت حاکمیت بر تراکنش‌های بانکی است. در بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ زیرساخت قانونی برای این اقدام فراهم شده است. اهتمام به اجرای این حکم توسط بانک مرکزی در ادامه اقدامات مثبت و امیدوارکننده اخیر بانک مرکزی اعم از تجمیع اطلاعات حساب‌های بانکی بر اساس کد ملی اشخاص حقیقی و شناسه ملی اشخاص حقوقی، الزام به «بابت» در تراکنش‌های ساتنا و پایا، وضع محدودیت بر تراکنش‌های بانکی از طریق پایانه‌های



فروش (POS)، ممنوعیت صدور چک تضمینی در وجه حامل و ظهورنویسی این گونه چک‌ها و غیرفعال کردن برخی از پایانه‌های فروش که اطلاعات هویتی دارندگان آن ثبت شده بود و...، منجر به احاطه بیشتر حاکمیت بر جریان وجوه (که آینه‌ای از جریان کالا و خدمات در کشور است) شده و از این طریق منجر به جلوگیری از خروج سرمایه، افزایش درآمد مالیاتی دولت، جلوگیری فعال و پیشینی از فعالیت‌های مجرمانه و پولشویی و اخلاص در نظام اقتصادی کشور، ایجاد زیرساخت اطلاعاتی برای اعمال حمایت هدفمند از اقشار نیازمند و نیز وضع مالیات‌های تنظیمی بر معاملات ارز، سکه و مسکن و در نهایت ایجاد زیرساخت برای هدایت نقدینگی به سمت فعالیت‌های مولد شود.

۷. ذخایر بانک مرکزی در شرایط فعلی کشور نقش بسیار مهمی در مقاومت اقتصادی کشور دارد و نباید به هیچ‌وجه صرف سرکوب موقت نرخ شود. هدف اصلی بانک مرکزی باید مداخله مؤثر در بازار ارز با هدف ممانعت از نوسانات قابل توجه در نرخ ارز باشد. خوشبختانه عملکرد بانک مرکزی در ۶ ماهه اخیر نشان‌دهنده چنین رویکردی است، ولی باید مراقبت شود که فشارهای سیاسی ناشی از افزایش نرخ ارز، منجر به عدول بانک مرکزی از این موضع نشود. از دیگر سو کلیه ارکان حاکمیت باید از هرگونه اقدام (از جمله بیان موضوعاتی که موجب نااطمینانی در بین مردم می‌شود)، پرهیز کنند.

نتیجه‌گیری

هیچ اقتصاددانی از ادامه تحریم‌های اقتصادی حمایت نمی‌کند. تحریم‌های اقتصادی بنیه تولیدی کشور را تضعیف می‌کند و رفاه کوتاه‌مدت و بلندمدت مردم را کاهش می‌دهد. ساختار اقتصادی معیوب، کشور را آسیب‌پذیر کرده است و در مرحله کنونی طرف مقابل همه توجه خود را معطوف به تضعیف اقتصاد ایران کرده است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خلع سلاح طرف مقابل از بازی تسلیحاتی‌سازی نفت علیه کشورمان را، راه اصلی پیروزی در نبرد تحریمی می‌داند که می‌تواند به عنوان فرصتی بزرگ برای اصلاح ساختار اقتصاد ایران و تحقق آرزوهای چندین ده‌ساله در استقلال از نفت نیز محسوب شود.

چارچوب برنامه صفر کردن ارادی و فعالانه نفت در بودجه دولت، به گونه‌ای طراحی شده است که هم بودجه از منابع حاصل از نفت رها شود و هم در عین حال، عواید ناشی از صادرات نفت به هر میزان، بتواند برای توسعه غیربودجه‌ای (غیرمتمکی به دولت) در کشور مورد استفاده قرار گیرد. بدیهی است این پیشنهاد به معنای امکان‌پذیر بودن به صفر رساندن صادرات نفت ایران نیست و کشور تلاش خواهد کرد که به اندازه مورد نیاز خود نفت صادر کند، اما در این گزارش نشان داده شد که حتی در صورت صفر شدن صادرات نفت، امکان مدیریت تراز پرداخت‌ها و بازار ارز نیز با ایجاد اصلاحاتی وجود دارد.



شماره مسلسل: ۱۶۴۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: برنامه اداره کشور بدون نفت (نسخه انتشار عمومی)

نام دفتر: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه و تدوین: گروه کارشناسان

ناظران علمی: محمد قاسمی، محمدحسن معادی رودسری

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه تصفیر نفت

۲. سالم‌سازی اقتصاد

۳. تحریم

۴. مدیریت تحریم

۵. برنامه اقدام



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۳/۱۸