



صدا و سیاست جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

تلخیص پژوهشی؛

ضرورت برنامه ریزی اقتصاد ملی با فرض ماندگاری تحریم‌ها

(تلخیص گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

معاونت سیاسی
صدا و سیاست

پژوهشگران: دانشمندی

تهیه شده در «اداره پژوهش‌های خبری»

مقدمه و طرح مسئله

تحریم عارضه ای است که بار اصلی آن از اواخر دهه ۱۳۸۰، بر اقتصاد ایران وارد شده است^۱ و از همان زمان تاکنون، این پدیده تبدیل به جزیی از مختصات اقتصاد ایران شده و پیش‌بینی می‌شود در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت، تحریم، یکی از پارامترهای اصلی و تعیین‌کننده اقتصاد ایران باشد.

بررسی اسناد راهبردی، قوانین، فرمان‌های اجرایی، اسناد رسمی و مکتوبات اندیشکده‌های معتبر ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد که تحریم، پدیده‌ای ذوابعاد و پیچیده بوده و دریافت تصویری روشن و متقن از آن برای کارشناسان سازمان‌ها، مستلزم مطالعات دقیق و برای مدیران دستگاه‌ها، متوقف بر برگزاری دوره‌های انتقال دانش است. متأسفانه بخشی از بدنه کارشناسی و مدیریتی کشور، خود را مستغنی از مطالعه و بررسی دقیق تحریم‌های آمریکا می‌دانند و این حس استغنا، منجر به شکل‌گیری فهمی بسیط از تحریم در لایه‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور شده است؛ فهمی که اساساً در تناقض با واقعیت‌های مرتبط با پدیده تحریم است؛ در مقابل، در چارچوب فهم واقع‌گرایانه از تحریم، دو نکته زیر همواره مدنظر قرار گرفته می‌شود:

الف- تحریم دارای استراتژیک آمریکاست و به راحتی کنار گذاشته نخواهد شد، مادامی که آمریکا واجد برتری اقتصادی در سطح بین‌المللی است از ابزار تحریم جهت فشار بر کشورهای به اصطلاح متخاصم استفاده خواهد کرد.

ب) تحریم صرفاً با یک امضاء وضع نمی‌شود که با یک امضاء رفع شود؛ وضع تحریم علیه کشور هدف، نیازمند طی شدن مجموعه‌ای متکثر از تصمیم‌سازی‌ها و لابی‌سیاسی، روندهای حقوقی، فرایندهای بوروکراتیک و نظارت‌های اجرایی است. دلالت مهم فرایند فوق آن است که حتی اگر وضع تحریم آسان باشد، (که بی‌شک نیست) رفع آن بسیار دشوار و زمان‌بر است.

دلالت سیاستی گزارش^۲ حاضر آن است که تدبیر و برنامه‌ریزی میان‌مدت و چه بسا بلندمدت اقتصاد کشور باید با فرض ماندگاری تحریم انجام شود. گزاره فوق با توجه به درپیش بودن تدوین برنامه هفتم توسعه، اهمیتی دوچندان می‌یابد.

دسته بندی محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها در حوزه‌های مختلف تحریمی ایران

در یک بررسی کلی، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها در حوزه‌های مختلف تحریمی ایران را می‌توان با دسته بندی ذیل جانمایی کرد:

^۱ - اگرچه اقتصاد ایران از اوایل انقلاب، تحت تحریم بوده است. اما اثرگذاری محسوس آن بر اقتصاد ایران، از سال ۱۳۸۹ و متعاقب تحریم‌های حداکثری آمریکا علیه بخش‌های اصلی اقتصاد ایران آغاز شد.

^۲ -مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تدبیر اقتصاد کشور در شرایط تحریم، اسفند ۱۳۹۹



تداوم سیاست‌های مغرب اقتصادی متعاقب مفروض انگاشتن رفع تحریم‌ها

بر اساس ۶ معیار، می‌توان در مورد قوت یا ضعف راهبرد تحریمی آمریکا علیه کشورهای به اصطلاح متخاصم در هر دوره‌ای از زمان، اظهار نظر کرد؛ بررسی این معیارها واجد دلالت‌های مهمی برای مقامات کشور تحت تحریم خواهد بود و می‌تواند این آگاهی را برای ایشان ایجاد کند که دستگاه حاکمه آمریکا، بر اساس چه پارامترها و از طریق چه ابزارهایی، فشار تحریمی خود را بر کشور هدف تقویت می‌کند و در نقطه مقابل، متعاقب اجرای چه سیاست‌هایی، می‌توان از زیر بار فشار تحریمی آمریکا خارج شد. معیارهای پیشنهادی نفیو عبارتند از:



کشور تحریم کننده باید:

اولا باید شناخت دقیقی از نقاط آسیب پذیر اقتصاد هدف داشته باشد

ثانیا فشارها را بر نقاط شکننده اقتصاد هدف متمرکز کرده و از تحمیل فشار بر بخش های تاب آور و مقاوم آن خودداری کند

ثالثا به صورت مداوم، میزان تاثیرگذاری تحریم‌ها بر نقاط شکننده کشور هدف را مورد بررسی قرار داده، استراتژی تحریمی خود را دائما بازنگری و اصلاح کند و از همه مهم تر رویکرد هوشمندسازی تحریم‌ها را در دستور کار قرار دهد.

دلالت ضمنی چارچوب تحلیلی نفیو آن است که:

^۱- کتاب «هنر تحریم‌ها؛ نگاهی از درون میدان»؛ اثر ریچارد نفیو معروف به معمار تحریم‌های نوین ایران؛ ۱۳۹۷، صص ۸-۹



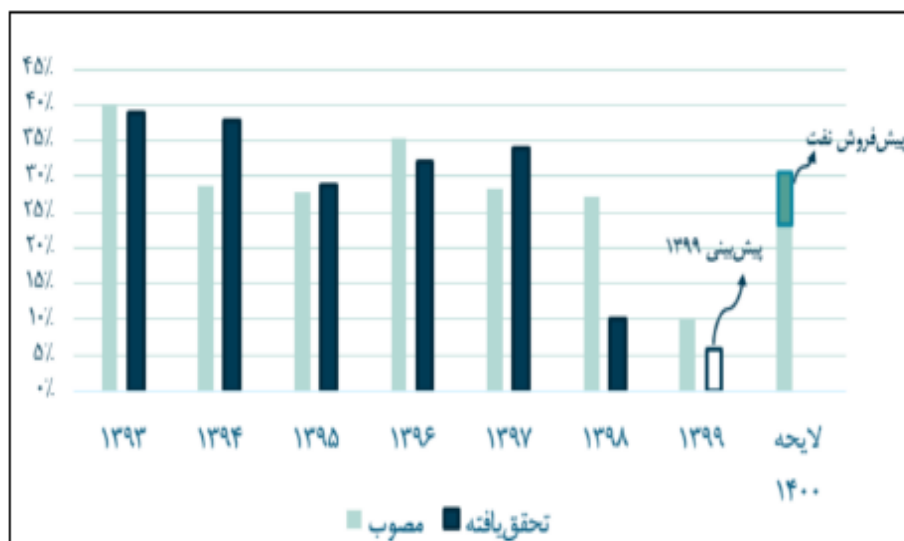
لذا چنانچه به جای کاهش آسیب پذیری ها، این تلقی در ذهن مسئولان و سیاستگذاران کشور بدیهی فرض شود که "به زودی، تحریم رفع شده و اقتصاد ایران، از ناحیه رفع آنها، انتفاع قطعی به دست می آورد" آنگاه تداوم روندهای مخربی که در ادامه تبیین خواهند شد دور از انتظار نخواهد بود.

تعمیق شکنندگی های حوزه مالی عمومی

اتکای شدید و ساختاری منابع بودجه عمومی دولت به منابع حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی، زمینه را برای اثرگذاری تحریم بر مالیه عمومی دولت فراهم کرده و این اثرگذاری به ویژه در دو سال اخیر، به صورت عدم تعادل بودجه دولت و کسری های قابل توجه در آن نمود داشته است. بدیهی است که برنامه ریزی و سیاستگذاری در حوزه مالیه عمومی و بودجه دولت باید براساس مجموعه ای از فروض و پیش بینی ها نسبت به آینده انجام شود؛ از این رو انتخاب یکی از دو سناریو «رفع یا کاهش تحریم ها» یا «تداوم آنها»، به عنوان زیربنای برنامه ریزی در خصوص آینده کشور اهمیت ویژه ای دارد و اهمیت آن از این بابت است که انتخاب هریک از دو سناریو، بر تخمین منابع حاصل از صادرات نفت و نحوه برقراری تراز بودجه عمومی دولت در سال های پیش رو کاملاً اثرگذار است. با بررسی قوانین بودجه سال های اخیر می توان دریافت که سیاستگذار، سناریوی خوشبینانه را در برنامه ریزی های خود مبنا قرار داده و به ویژه قوانین بودجه سال های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰ را با تخمین بالایی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت تراز نموده است. در نمودار زیر تصویری از میزان وابستگی قوانین بودجه به نفت^۱ در سال های اخیر ارایه شده است.

^۱ - منظور از وابستگی بودجه به نفت، سهم درآمدهای نفتی (اعم از منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی و سود و مالیات شرکت های ملی نفت و گاز) از کل منابع عمومی دولت است. (ب) با توجه به اینکه برداشت از منابع ورودی صندوق توسعه ملی (که عملاً همان درآمدهای نفتی می باشد) در حکم بدهی دولت و استقراض از صندوق محسوب می شود. این ارقام در نمودار لحاظ نشده است. به این ترتیب، وابستگی واقعی بودجه به نفت بسیار بالاتر از این ارقام می باشد. (ج) در لایحه ۱۴۰۰، ۷۰ هزار میلیارد تومان پیش فروش نفت نیز به عنوان بخشی از منابع حاصل از نفت لحاظ شده است.

نمودار ۱- میزان وابستگی بودجه دولت به نفت طی سالهای ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰



مآخذ: معیاران و صدیق، ۱۳۹۹، ص ۱۰.

توضیح: وابستگی بودجه دولت به نفت نشان دهنده سهم درآمدهای نفتی از بخش درآمدی بودجه نفت است.

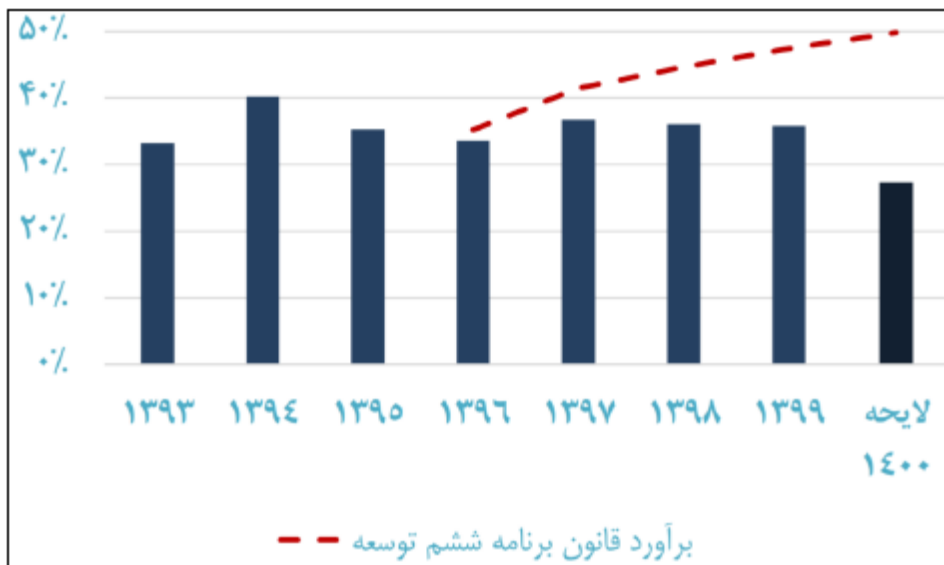
حال سؤال آن است که برنامه ریزی در حوزه مالیه عمومی با سناریو رفع تحریم‌ها، چه پیامدها و مخاطراتی خواهد داشت. توضیح اولیه آنکه اصلاح بسیاری از ساختارها در حوزه مالیه عمومی و بودجه دولت، متوقف بر رفع تحریم‌ها نبوده و در هر شرایطی ضرورت و امکان تحقق دارد. با وجود این، به نظر می‌رسد که سیاستگذار در سال‌های اخیر، برنامه ریزی خود را با فرض رفع تحریم‌ها انجام داده است؛ علیرغم هشدارهای متعدد کارشناسان، قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰ با بیش برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت و با نگاه خوش بینانه نسبت به رفع محدودیت‌های بین المللی تدوین و ارائه شد. مهم‌ترین پیامدهای این رویکرد به شرح زیر است:

الف- غفلت از ضرورت اصلاح در منابع و مصارف بودجه: با توجه به پیش بینی منابع قابل توجه از محل منابع حاصل از صادرات نفت در قوانین بودجه ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰، سیاستگذار عملاً خود را نیازمند به ایجاد منابع درآمدی پایدار با مدیریت و کاهش هزینه‌ها ندید و نخواهد دید، چرا که با پیش فرض رفع تحریم‌ها و بودجه ریزی بر مبنای آن، تنگنای مالی از بین رفته و دیگر نیازی به تحمل هزینه سیاسی لازم برای اصلاح منابع و مصارف بودجه نخواهد بود.

ب- عدم تحقق منابع پیش بینی شده و کسری بودجه: مطابق هشدارها و پیش بینی‌های متعدد کارشناسان، در ارقام خوش بینانه صادرات نفت در قوانین بودجه ۹۸ و ۹۹ منجر به شکل گیری کسری قابل توجهی در عملکرد بودجه سالهای مذکور شد. غیر واقعی بودن بودجه مصوب در این سالها و کسری شدید تراز عملیاتی، زمینه را برای ورود شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه گانه فراهم ساخت و از این طریق راهکارهایی جهت کسری بودجه اندیشیده شد.

دولت باید یا از هزینه‌های خود بکاهد یا برای تامین منابع مالی، به دنبال شناسایی منابع جدید و پایدار باشد. نمودار زیر روند نزولی نسبت درآمدهای مالیاتی و گمرکی به کل منابع بودجه در سال‌های اخیر را نشان می‌دهد.

نمودار - سهم مصوب درآمدهای مالیاتی و گمرکی از کل منابع عمومی دولت



ماخذ: معاریان و صدیقی، ۱۳۹۹، ص ۸.

در نمودار زیر ترکیب کلی منابع تامین مالی هزینه های دولت در سال ۱۳۹۸ نمایش داده شده است. همان طور که مشاهده می شود حدود ۴۰ درصد از منابع مالی دولت در سال ۱۳۹۸ از محل استقراض تامین شده است.

نمودار سهم مصوب درآمدهای مالیاتی و گمرکی از کل منابع عمومی دولت



استفاده از منابع صندوق توسعه ملی:

استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، آن هم با هدف پرداخت هزینه های جاری دولت و نه سرمایه گذاری در زیر ساخت

علاوه بر تخلیه ذخایر ارزی استراتژیک کشور، پیامدهای نامطلوب اقتصادی مهمی داشته است

با توجه به محدودیت ها و ظرفیتهای بازار اوراق بدهی، استفاده از این ابزار نیز در بهترین حالت، یک راهکار کوتاه مدت است

مفروض انگاشتن ارقام بالا برای منابع حاصل از نفت، نه تنها دولت را به سمت منابع ناپایدار سوق می دهد بلکه روند سرمایه گذاری دولت و توسعه زیرساخت های مولد را نیز مختل می سازد.

به این ترتیب توصیه می شود برنامه ریزی در این حوزه با قطع امید دولت از وصول منابع حاصل از صادرات نفت انجام گیرد تا تصویر روشن تری از ضرورت های زیر دیده شود:

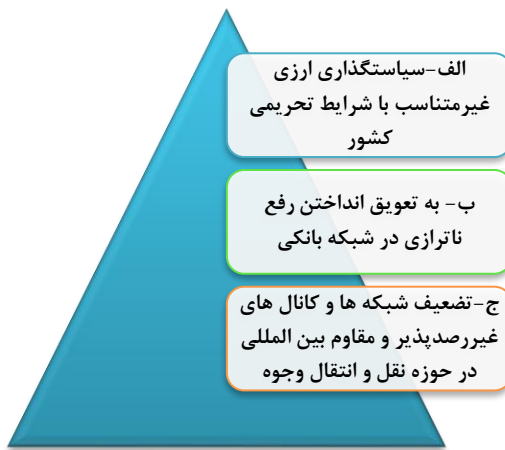
توجه به مدیریت هزینه ها و جهت دهی اعتبارات محدود به سمت اهداف اصلی دولت

توجه به درآمدزایی پایدار از محل مالیات ها و تقویت تولید داخل

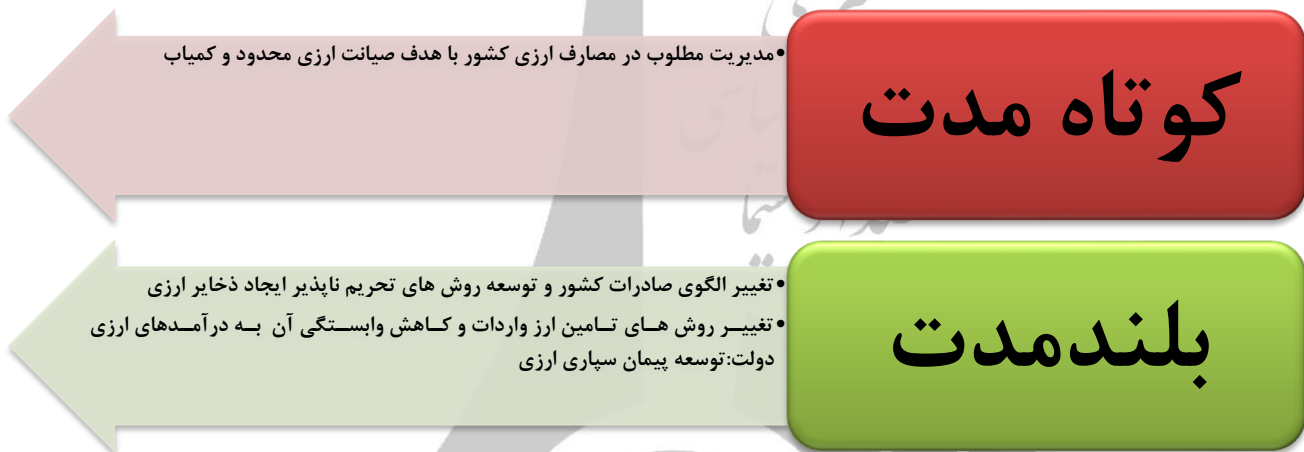
اختصاص درآمدهای احتمالی از محل صادرات نفت به پیشبرد پروژه های توسعه ای کشور به جای مصرف کردن آن برای پرداخت هزینه های جاری

تعمیق شکنندگی های حوزه مالی و تجاری

مفروض انگاشتن رفع تحریمها، قطعاً دلالت های اجرایی مهمی در حوزه مالی و بانکی کشور به دنبال خواهد داشت که بخشی از آنها، به حوزه داخلی کشور مربوط شده و بخش مهم دیگر آن، ناظر به عملیات برون مرزی نظام بانکی کشور است. احتمال تعمیق شکنندگی های حوزه مالی و بانکی را می توان ذیل سه محور، به شرح زیر مورد بررسی قرار داد:



عدم صیانت کافی از ذخایر ارزی، در مقابل، زمانی که سیاستگذار، محدودیت دسترسی به ذخایر ارزی و همچنین، کاهش جریان درآمد ارزی دولت را یک پدیده بلندمدت تلقی نماید در کوتاه مدت و میان مدت، اقدامات زیر را در دستور کار خود قرار خواهد داد:



مهمترین دلایل توجه به تدبیر و برنامه ریزی اقتصاد کشور با فرض ماندگاری و تداوم تحریم ها



کلام آخر

بر اساس یافته های فوق و با توجه به در پیش بودن تدوین برنامه هفتم توسعه، توصیه سیاستی آن است که محور اصلی برنامه پنج ساله آتی کشور در حوزه اقتصادی، خنثی سازی تحریم و خروج از محدوده تحریم پذیری تعیین شود و به طور مشخص، سه حوزه زیر در موضوع خنثی سازی تحریم، به صورت اکید مورد توجه قرار گیرد:

سه حوزه مورد توجه در موضوع خنثی سازی تحریم

امنیت غذا و درمان کشور: بازطراحی نقشه تجاری کشور (واردات اقلام اساسی خوراکی و دارویی از کشورهای همسو و همجوار)، کشت فراسرزمینی و بومی سازی تولید کالاهای اساسی خوراکی و دارویی از مهمترین پیشنهادات در این خصوص است.

۲- تجارت خارجی تاب آور: در شرایط تحریم، واردات و صادرات کشور دچار خلل نشده یا حداقل، میزان اختلال در آنها، تا حد ممکن کاهش یابد که از اجزای اصلی آن از نقل و انتقال غیررصد پذیر و مقاوم در بعد بین المللی و تنوع بخشی به کانال های تجاری و مقاوم سازی لجستیک تجارت خارجی صورت گیرد.

۱- مالیه عمومی پایدار: موثرترین و پایدارترین راه مقابله استفاده از اهرم نفت علیه ایران، اراده کشور برای تصفیر نفت است

