

گزارش پژوهشی :

بررسی ابعاد و پیامدهای استقراض خارجی در ایران و دیگر کشورها



انديشكده اقتصاد مقاومتی |

گروه تولید و تجارت |

اسفندماه ۱۳۹۹

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

بررسی ابعاد و پیامدهای استقراض خارجی در ایران و دیگر کشورها

تولید و تجارت	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۳۹۹۱۲۳۱۶	شناسه:
۱۳۹۹/۱۲/۲۵	تاریخ انتشار:
سیدمحمدرضا موسوی	تهیه و تدوین:
سید هادی رهگشای	مدیر مطالعه:
محمد مهدی یزدانی	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

استقراض خارجی یکی از روش های متداول تأمین مالی بین المللی است. معمولاً عواملی همچون کسری تراز پرداخت ها، کسری بودجه، کمبود منابع مالی برای انجام پروژه ها و کمبود منابع ارزی برای مدیریت بازار ارز موجب تقاضای دریافت وام خارجی از سوی برخی کشور ها می شود. اما در دهه های اخیر برخی دلایل سیاسی نیز باعث اقدام برخی از کشورهای در حال توسعه برای اخذ وام های بین المللی شده است. صرف نظر از انگیزه هایی که موجب ترغیب دولت ها در اقدام به استقراض خارجی شده است، استقراض خارجی برای یک کشور زمانی توجیه پذیر است که اولاً امکانات داخلی برای تأمین نیاز های صنعتی و تولیدی کشور کافی نباشد و کشور برای انجام پروژه های صنعتی و تولیدی نیاز به واردات کالا یا دانش فنی و به تبع آن نیاز به سرمایه خارجی داشته باشد که تشخیص این امر نیازمند برآوردی دقیق از پروژه ها و نیازمندی های آنهاست. ثانیاً کشور برنامه دقیقی برای مدیریت صحیح منابع حاصل از استقراض داشته باشد و به لحاظ زمان بندی به گونه ای منابع را مدیریت نماید که در زمان سررسید، منابع کافی برای بازپرداخت وام وجود داشته باشد. ثالثاً پروژه هایی که منابع حاصل از وام برای آنها هزینه می شوند، ارزی آوری داشته باشند تا کشور برای بازپرداخت اصل و فرع وام در سررسید با مشکل ارزی روبرو نشود. عدم تحقق این شرایط در استقراض خارجی موجب ایجاد مخاطراتی از قبیل بحران ارزی، بحران بدهی و تورم و همچنین معطل ماندن منابع داخلی کشور خواهد شد.

پس از کنفرانس برتون وودز و تشکیل نهادهایی چون صندوق بین المللی پول (IMF) و بانک جهانی، تلاش بی وقفه ای از سوی این نهادها برای ترویج نئولیبرالیسم و آزادسازی اقتصادی در کشورهای در حال توسعه انجام شد. این امر در کنار اعتقاد برخی از دولت ها به نئولیبرالیسم و مؤثر بودن وام خارجی در رشد اقتصادی، راه را بیش از پیش برای اخذ وام خارجی هموار ساخت. بر همین مبنا وام های بین المللی به دو قسم وام مشروط به اجرای سیاست ها یا افزایش برخی از اطلاعات و وام غیر مشروط تقسیم می شوند.

تخصیص وام IMF مشروط به اجرای یک بسته سیاستی به نام «تعدیل ساختاری» در کشور وام گیرنده است. این بسته سیاستی حاوی سیاست هایی در راستای حذف کنترل و مداخلات دولت در اقتصاد و سپردن آن به سازوکار بازار آزاد است. خصوصی سازی شرکت ها و پروژه های دولتی و مقررات زدایی، آزاد سازی تجاری و رفع موانع واردات، آزادسازی مالی و رفع کنترل دولت بر انتقال سرمایه، کاهش هزینه های دولت از جمله هزینه های اجتماعی و تقویت صادرات مواد خام و با ارزش افزوده پایین از جمله خطوط اصلی برنامه تعدیل ساختاری است. بنابر ادعای IMF این شروط به منظور اطمینان این نهاد از حصول شرایط مناسب برای بازپرداخت وام ها در موعد مقرر وضع شده اند. اما تجربه بسیاری از کشورهای در حال توسعه نظیر شیلی، آرژانتین و اکوادور نشان می دهد این شروط نه تنها شرایط را برای بازپرداخت بهتر وام ها تسهیل نکرده، بلکه خود به عاملی برای انباشت و بحران بدهی در این کشورها تبدیل شده است.



اگرچه استقراض خارجی و به تبع آن اجرای سیاست های تعدیل ساختاری، به واسطه افزایش نرخ بهره داخلی و گسیل منابع ارزی به شرکت های صادراتی، در کوتاه مدت موجب کاهش تورم و افزایش تولید و صادرات در کشور های مذکور شده است، اما عدم تحقق شروط توجیه پذیری استقراض خارجی در کشورهای وام گیرنده از یکسو و لغو کنترل و نظارت دولت بر نقل و انتقال سرمایه در کشور - بر اساس برنامه تعدیل ساختاری - از سوی دیگر زمینه را برای عدم تخصیص وام های خارجی اخذ شده در پروژه های کشور و فرار سرمایه فراهم نمود. تقویت صادرات نیز اگرچه در کوتاه مدت موجب افزایش درآمدهای ارزی کشور شد، اما چون بر اساس برنامه تعدیل ساختاری، تقویت صادرات متمرکز بر صادرات مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین بود، درآمد ارزی ناشی از آن برای پوشش دادن اصل و فرع وام های دریافتی کافی نبود. بنابراین کشورهای وام گیرنده در زمان سررسید وام دچار کمبود منابع ارزی شده و با مشکل بحران ارزی و بحران بدهی خارجی دچار روبرو شدند. معضل دیگری که در اثر استقراض خارجی و به تبع آن سیاست های تعدیل ساختاری در این کشور ها به وجود آمد، کاهش ارزش پول ملی در اثر آزادسازی نرخ ارز بود. این مسئله که بحران ارزی در تشدید آن مؤثر بود، در کنار کاهش هزینه های اجتماعی و رفاهی دولت و تمرکز منابع مالی در شرکت های صادراتی، موجب تغییر توزیع درآمد به نفع شرکت های صادراتی و وقوع رکود اقتصادی در سایر بخش های اقتصادی و همچنین افزایش بیکاری و شکاف طبقاتی در کشور شد. به بیان بهتر اجرای برنامه های تعدیل ساختاری به جای آنکه توان بازپرداخت وام های خارجی توسط کشورهای وام گیرنده را ارتقا دهد، به سازوکاری برای تعمیق و انباشت بدهی های خارجی و به تبع آن بحران ارزی، تورم، بیکاری و شکاف طبقاتی تبدیل شده است.

در ایران نیز روند استقراض خارجی که از زمان قاجاریه با استقراض از دولت های روسیه و انگلستان آغاز شده بود، در زمان پهلوی دوم با برگزاری کنفرانس برتون وودز و حضور ایران در میان اعضای مؤسس این کنفرانس، زمینه برای عضویت ایران در IMF و بانک جهانی و سپس دریافت چند فقره وام از این دو نهاد فراهم شد. پس از انقلاب اسلامی ایران به علت خصومت آمریکا با جمهوری اسلامی، نهادهای مالی بین المللی از اعطای وام به جمهوری اسلامی امتناع نمودند. با کاهش درآمد های نفتی و منابع ارزی کشور در دوران جنگ تحمیلی و بروز مشکلاتی همچون کسری بودجه و کمبود منابع ارزی جهت تأمین نیازهای وارداتی کشور، اولین گام استقراض خارجی با مدل یوزانس در قانون بودجه ارزی ۱۳۶۴ برداشته شد. پس از پذیرش قطعنامه، مقدمات تهیه اولین برنامه توسعه پس از انقلاب فراهم شد و در نهایت این برنامه در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید. بر اساس پیش بینی این برنامه، بنا بود ۱۰ درصد از منابع ارزی ایران در طول ۵ سال این برنامه از طریق استقراض خارجی تأمین شود. اما دلایلی نظیر عدم مدیریت منابع ارزی کشور - شامل وام های دریافتی و منابع ناشی از صادرات - عدم رعایت زمان بندی تخصیص وام ها - تخصیص وام های کوتاه مدت در پروژه های بلندمدت - اجرای سیاست های تعدیل اقتصادی و آزادسازی اقتصادی، خوش بینی در پیش بینی قیمت نفت و درآمد نفتی در طول زمان

اجرای برنامه و به تبع عدم تحقق پیش بینی ها و در یک کلام عدم تحقق شرایط توجیه پذیری استقراض خارجی دی ایران باعث شد در نهایت در سررسید بازپرداخت وام، دولت با مشکل کمبود منابع ارزی جهت بازپرداخت و بحران ارزی روبرو گردد. این مسئله در نهایت منجر به افزایش تورم، رکود، شکاف طبقاتی و ایجاد بحران های اجتماعی در ایران شد. پس از آن نیز ایران در چند پروژه محدود اقدام به اخذ وام از بانک جهانی نمود، اما به علت کارشکنی های آمریکا، موفق به اخذ وام از IMF نشد.

با توجه به سهم قابل توجه درآمدهای نفتی در بودجه دولت، تقاضای وام خارجی ارتباط تنگاتنگی با نوسانات قیمت نفت و درآمد نفتی داشته است؛ به شکلی که معمولاً با کاهش درآمدهای نفتی، به دلیل افزایش کسری بودجه دولت، تقاضای دولت ها برای استقراض خارجی نیز افزایش یافته و بالعکس. بنابراین منشأ استقراض خارجی در ایران، نه مشکل کمبود منابع مالی، بلکه مشکل تخصیص و مدیریت منابع مالی در ایران به ویژه رفع کسری بودجه است.

بنابراین آنچه که در روش تأمین و تخصیص منابع مالی-اعم از سرمایه داخلی یا خارجی- دارای اهمیت است، برآورد صحیح از میزان نیاز به سرمایه خارجی در پروژه های مختلف کشور، میزان ارزآوری پروژه ها و نحوه مدیریت و تخصیص منابع ارزی کشور است. در صورتی که منابع مورد نیاز برای انجام پروژه ها در داخل کشور موجود باشد، پروژه های مدنظر آورده ارزی نداشته باشند و مدیریت صحیحی در تخصیص منابع ارزی کشور وجود نداشته باشد، هر گونه اقدام برای استقراض خارجی موجب معطل ماندن منابع داخلی از یکسو و ایجاد مخاطراتی نظیر کمبود منابع ارزی برای بازپرداخت وام در سررسید و در نتیجه بحران های ارزی و سایر تبعات نظیر افزایش تورم و بیکاری خواهد شد.

فهرست مطالب

۷	مقدمه.....
۸	فصل ۱. مروری بر مدل‌های مختلف تأمین مالی بین‌المللی.....
۸	۱-۱ مدل‌های مختلف تأمین مالی بین‌المللی.....
۸	۲-۱ روش‌های سرمایه‌گذاری.....
۸	۱-۲-۱ روش‌های قرضی.....
۸	۲-۲-۱ فاینانس.....
۹	۳-۲-۱ یوزانس.....
۹	۴-۲-۱ ری‌فاینانس.....
۹	۵-۲-۱ وام‌های بین‌المللی.....
۱۰	۳-۱ انواع وام‌های بین‌المللی.....
۱۰	۱-۳-۱ وام مشروط.....
۱۰	۲-۳-۱ وام غیر مشروط.....
۱۰	۴-۱ مدل‌های مختلف تخصیص وام‌های بین‌المللی توسط دولت‌های وام‌گیرنده.....
۱۱	۵-۱ محرک‌ها و عوامل اقدام کشورها برای استقراض خارجی.....
۱۱	۱-۵-۱ عوامل اقتصادی.....
۱۳	۲-۵-۱ عوامل غیر اقتصادی.....
۱۴	۶-۱ شرایط حقیقی توجیه‌پذیری استقراض خارجی.....
۱۴	۱-۶-۱ ضرورت تأمین سرمایه خارجی.....
۱۵	۲-۶-۱ ارزیابی پروژه‌ها.....
۱۵	۳-۶-۱ تخصیص صحیح وام‌های اخذ شده با توجه به سررسید.....
۱۶	فصل ۲. وام صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی.....
۱۶	۱-۲ کنفرانس برتون وودز؛ سرآغاز ایجاد نهادهای مالی بین‌المللی.....
۱۶	۲-۲ تغییر نقش IMF با کنار رفتن نظام برتون وودز.....
۱۷	۳-۲ مروری بر چارچوب شروط IMF برای اعطای وام.....
۱۸	۴-۲ اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری؛ شرط صندوق بین‌المللی پول برای اعطای وام.....
۲۰	فصل ۳. تاریخچه استقراض خارجی در ایران.....
۲۰	۱-۳ دوره قاجار؛ سرآغاز استقراض خارجی در ایران.....
۲۰	۲-۳ عضویت ایران در IMF و بانک جهانی؛ مسیر جدید استقراض خارجی در ایران.....
۲۱	۱-۲-۳ استقراض از IMF در زمان پهلوی دوم.....
۲۲	۳-۳ استقراض خارجی در دوران انقلاب اسلامی.....
۲۳	۱-۳-۳ کاهش درآمد ارزی در زمان جنگ تحمیلی.....
۲۳	۲-۳-۳ مجوز یوزانس در بودجه ارزی ۱۳۶۴؛ آغاز استفاده از تسهیلات خارجی.....

۳-۳-۳- برنامه اول توسعه و اجرای سیاست های «تعدیل اقتصادی»؛ نقطه عطف استقراض خارجی در جمهوری اسلامی	۲۴
۳-۳-۴- جایگاه استقراض خارجی در برنامه اول توسعه	۲۶
۳-۳-۵- بررسی میزان توجه پذیری استقراض خارجی در برنامه اول توسعه	۲۷
۳-۳-۶- وام بانک جهانی به ایران	۲۸
۳-۳-۷- تقاضای ایران برای دریافت وام از IMF	۲۸
فصل ۴. تحلیل آثار و تبعات استقراض خارجی در اقتصاد کشورهای شیلی، آرژانتین، اکوادور و ایران	۳۰
۴-۱- بررسی استقراض خارجی کشور شیلی	۳۰
۴-۱-۱- آثار کوتاه مدت	۳۰
۴-۱-۲- آثار بلند مدت	۳۱
۴-۲- بررسی استقراض خارجی کشور آرژانتین	۳۲
۴-۲-۱- آثار کوتاه مدت	۳۲
۴-۲-۲- آثار بلندمدت	۳۳
۴-۳- بررسی استقراض خارجی کشور اکوادور	۳۴
۴-۳-۱- آثار کوتاه مدت	۳۴
۴-۳-۲- آثار بلندمدت	۳۴
۴-۴- بررسی استقراض خارجی کشور ایران	۳۶
۴-۴-۱- افزایش بدهی خارجی	۳۶
۴-۴-۲- شوک ارزی و افزایش تورم	۳۷
فصل ۵. جمع بندی و نتیجه گیری	۳۹
منابع	۴۲