

باسمه تعالی

بررسی ابعاد و پیامدهای استقرای خارجی در ایران و دیگر کشورها



اسفندماه ۱۳۹۹

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 افشای 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 وام‌ها در موعد مقرر وضع شده‌اند. اما تجربه بسیاری از کشورهای در حال توسعه نظیر شیلی، آرژانتین و اکوادور نشان می‌دهد این شروط نه تنها شرایط را برای بازپرداخت بهتر وام‌ها 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 سیاست‌های تعدیل ساختاری، به واسطه افزایش نرخ بهره داخلی و گسیل منابع ارزی به شرکت‌های صادراتی، در کوتاه مدت موجب کاهش تورم و افزایش تولید و صادرات در کشور‌های مذکور شده است، اما عدم تحقق شروط توجیه‌پذیری استقراض خارجی در کشور‌های وام‌گیرنده 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 وام‌های خارجی اخذ شده در پروژه‌های 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 وام‌های دریافتی کافی نبود. بنابراین کشور‌های وام‌گیرنده در زمان سررسید وام دچار کمبود منابع ارزی شده و با مشکل بحران ارزی و بحران بدهی خارجی روبرو شدند. معضل دیگری که در اثر استقراض خارجی و به تبع آن سیاست‌های تعدیل ساختاری در این کشورها 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 هزینه‌های اجتماعی و رفاهی دولت و تمرکز منابع مالی در شرکت‌های صادراتی، موجب تغییر توزیع درآمد به نفع شرکت‌های صادراتی و وقوع رکود اقتصادی در سایر بخش‌های اقتصادی و همچنین افزایش بیکاری و شکاف طبقاتی در کشور شد. به بیان بهتر اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری به جای آنکه توان بازپرداخت وام‌های خارجی توسط کشور‌های وام‌گیرنده را ارتقا دهد، به سازوکاری برای تعمیق و انباشت بدهی‌های 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 دولت‌های 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 بین‌المللی از اعطای وام به جمهوری اسلامی امتناع نمودند. با کاهش درآمد‌های 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

۹	بخش ۱. مقدمه
۱۰	بخش ۲. مروری بر مدل‌های مختلف تأمین مالی بین‌المللی
۱۰	۱- مدل‌های مختلف تأمین مالی بین‌المللی
۱۰	۱-۱- روش‌های سرمایه‌گذاری
۱۰	۱-۲- روش‌های قرضی
۱۱	۱-۲-۱- فاینانس
۱۱	۱-۲-۲- یوزانس
۱۱	۱-۲-۳- ریفاینانس
۱۲	۱-۲-۴- وام‌های بین‌المللی
۱۲	۲- انواع وام‌های بین‌المللی
۱۲	۲-۱- وام مشروط
۱۲	۲-۲- وام غیر مشروط
۱۳	۳- مدل‌های مختلف تخصیص وام‌های بین‌المللی توسط دولت‌های وام‌گیرنده
۱۳	۴- محرک‌ها و عوامل اقدام کشورها برای استقراض خارجی
۱۴	۴-۱- عوامل اقتصادی
۱۴	۴-۱-۱- جبران کسری تراز پرداخت‌ها
۱۵	۴-۱-۲- جبران کسری بودجه
۱۶	۴-۱-۳- تأمین مالی احداث پروژه‌ها
۱۶	۴-۱-۴- مدیریت منابع ارزی به منظور کنترل بازار ارز

- ۵-۱-۴- کمک به مدیریت بحران ها ۱۶
- ۲-۴- عوامل غیر اقتصادی ۱۶
- ۱-۴-۲- گرایش برخی از دولت ها به نئولیبرالیسم ۱۶
- ۲-۴-۲- تبلیغات وسیع معتقدین به نئولیبرالیسم برای ترغیب دولت ها ۱۷
- ۵- شرایط حقیقی توجیه پذیری استقراض خارجی ۱۷
- ۱-۵- ضرورت تأمین سرمایه خارجی ۱۷
- ۲-۵- ارزآوری پروژه ها ۱۹
- ۳-۵- تخصیص صحیح وام های اخذ شده با توجه به سررسید ۱۹

بخش ۳. وام صندوق بین المللی پول و بانک جهانی ۲۰

- ۱- کنفرانس برتون وودز؛ سرآغاز ایجاد نهادهای مالی بین المللی ۲۰
- ۲- تغییر نقش IMF با کنار رفتن نظام برتون وودز ۲۰
- ۳- مروری بر چارچوب شروط IMF برای اعطای وام ۲۱
- ۴- اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری؛ شرط صندوق بین‌المللی پول برای اعطای وام ۲۲

بخش ۴. تاریخچه استقراض خارجی در ایران ۲۵

- ۱- دوره قاجار؛ سرآغاز استقراض خارجی در ایران ۲۵
- ۱-۱- استقراض از IMF در زمان پهلوی دوم ۲۶
- ۲-۱- استقراض از بانک جهانی در دوران پهلوی دوم ۲۷
- ۲- استقراض خارجی در دوران انقلاب اسلامی ۲۷
- ۱-۲- کاهش درآمد ارزی در زمان جنگ تحمیلی ۲۸
- ۲-۲- مجوز یوزانس در بودجه ارزی ۱۳۶۴؛ آغاز استفاده از تسهیلات خارجی ۲۹

- ۳-۲- برنامه اول توسعه و اجرای سیاست‌های «تعدیل اقتصادی»؛ نقطه عطف استقراض خارجی..... ۳۰
- ۴-۲- نسبت شناسی برنامه «تعدیل اقتصادی» دولت سازندگی با برنامه «تعدیل ساختاری» IMF.... ۳۱
- ۵-۲- جایگاه استقراض خارجی در برنامه اول توسعه..... ۳۲
- ۶-۲- بررسی میزان توجیه پذیری استقراض خارجی در برنامه اول توسعه..... ۳۳
- ۷-۲- وام بانک جهانی به ایران..... ۳۳
- ۸-۲- تقاضای ایران برای دریافت وام از IMF..... ۳۴

بخش ۵. آثار استقراض خارجی در شیلی، آرژانتین، اکوادور و ایران ۳۶

- ۱- شیلی..... ۳۶
- ۱-۱- آثار کوتاه مدت..... ۳۶
- ۱-۱-۱- کاهش تورم..... ۳۶
- ۱-۱-۲- افزایش درآمد صادراتی کشور..... ۳۷
- ۱-۲- آثار بلند مدت..... ۳۷
- ۱-۲-۱- رکود اقتصادی..... ۳۷
- ۱-۲-۲- افزایش نرخ بیکاری..... ۳۷
- ۱-۲-۳- افزایش بدهی خارجی..... ۳۷
- ۱-۲-۴- افزایش شکاف طبقاتی..... ۳۸
- ۱-۲-۵- افزایش نرخ فقر..... ۳۸
- ۲- آرژانتین..... ۳۸
- ۲-۱- آثار کوتاه مدت..... ۳۹
- ۲-۱-۱- کاهش تورم..... ۳۹
- ۲-۱-۲- افزایش تولید ناخالص داخلی..... ۳۹

- ۳۹ ۳-۱-۲- افزایش صادرات
- ۳۹ ۲-۲- آثار بلندمدت
- ۳۹ ۲-۲-۱- افزایش بدهی خارجی
- ۳۹ ۲-۲-۲- افزایش تورم
- ۴۰ ۲-۲-۳- افزایش نابرابری و شکاف طبقاتی
- ۴۰ ۲-۲-۴- رکود اقتصادی
- ۴۰ ۲-۲-۵- افزایش نرخ فقر
- ۴۰ ۳- اکوادور
- ۴۱ ۳-۱- آثار کوتاه مدت
- ۴۱ ۳-۱-۱- افزایش رشد اقتصادی
- ۴۱ ۳-۱-۲- کاهش نرخ تورم
- ۴۱ ۳-۲- آثار بلندمدت
- ۴۱ ۳-۲-۱- نوسانات رشد تولید
- ۴۲ ۳-۲-۲- نوسانات تورم
- ۴۲ ۳-۲-۳- افزایش شکاف طبقاتی
- ۴۲ ۴- ایران
- ۴۳ ۴-۱- افزایش بدهی خارجی
- ۴۴ ۴-۲- شوک ارزی و افزایش تورم

۴۵

بخش ۶. جمع بندی و نتیجه گیری

۴۸

بخش ۷. فهرست منابع

- ۴۸ ۱- منابع فارسی
- ۵۰ ۲- منابع لاتین

بخش ۱. مقدمه

دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی و گذار از مرحله توسعه نیافتگی به مرحله توسعه یافتگی همواره یکی از مهمترین اهداف دولت‌ها در کشورهای مختلف بوده است. اما تحقق این امر لوازمی دارد که میزان فراهم بودن این لوازم در سرعت و کیفیت دستیابی به اهداف مذکور مؤثر بوده است. یکی از مهمترین لوازم توسعه یافتگی، وجود منابع مالی کافی برای تحقق این امر است. بر همین اساس «تأمین منابع مالی» همواره یکی از مهمترین دغدغه‌های دولت‌ها، فعالان اقتصادی و نخبگان در کشورهای مختلف بوده است. تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی دولت، تأمین هزینه مدیریت بحران‌ها و مقابله با حوادث پیش‌بینی نشده، کنترل تراز پرداخت‌ها و نوسانات در بازارهای پولی و مالی، تداوم و گسترش فعالیت‌ها در حوزه‌های مختلف به ویژه فعالیت‌های تولیدی و زیرساختی و دستیابی به رشد اقتصادی بالاتر از جمله ضرورت‌های تأمین مالی در کشورهای مختلف است.

در بسیاری از موارد، دولت‌ها و فعالان اقتصادی به این نتیجه می‌رسند که منابع مالی موجود در کشور برای دستیابی به اهداف ذکر شده کافی نیست و لازم است به سمت تأمین مالی بین‌المللی حرکت کرد و این مسئله آغازگر تلاش‌ها برای استفاده از سرمایه بین‌المللی است. یکی از مهمترین روش‌های تأمین مالی بین‌المللی، استقراض خارجی است. برخی از نهاد‌های مالی بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به منظور مقابله با بحران‌های مالی و تسریع در انجام پروژه‌های کشورهای در حال توسعه، وام‌هایی را به این کشورها اختصاص داده‌اند.

در این پژوهش ضمن بررسی مدل‌ها و ضرورت‌های دریافت وام بین‌المللی، مهمترین ابعاد وام‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی تشریح شده و سپس با مطالعه تجربه و سابقه ایران در دریافت وام بین‌المللی، مهمترین آثار و تبعات این امر و همچنین راهکارهای جایگزین آن بررسی خواهد شد.

بخش ۲. مروری بر مدل‌های مختلف تأمین مالی بین‌المللی

تأمین مالی بین‌المللی به فرایندی اطلاق می‌شود که طی آن دولت یا بخش خصوصی در یک کشور برای پوشش دادن هزینه‌های خود از منابع سرمایه‌ای خارج از کشور نظیر وام‌های بین‌المللی، وام بانک‌های خصوصی خارجی و سرمایه صندوق‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استفاده می‌نماید.

۱- مدل‌های مختلف تأمین مالی بین‌المللی

به طور کلی روش‌های تأمین مالی بین‌المللی به دو قسمت تقسیم می‌شوند:

۱-۱- روش‌های سرمایه‌گذاری

در این روش‌ها، نهاد تأمین‌کننده اعتبار به نوعی در پروژه‌های کشور متقاضی سرمایه، سرمایه‌گذاری نموده و در سود و زیان ناشی از آن سرمایه‌گذاری شریک است.

۱-۲- روش‌های قرضی

در روش‌های استقرای کشور سرمایه‌پذیر وامی را از کشور یا موسسه وام‌دهنده دریافت می‌کند و مکلف است که در سررسیدهای مقرر اقساط را بپردازد. در این نوع روش‌ها کشور یا موسسه وام‌دهنده هیچ‌گونه ریسکی را نمی‌پذیرد و تمام ریسک‌ها متوجه وام‌گیرنده است؛ روش‌های قرضی که می‌توان از آنها به عنوان وام نام برد عمدتاً با تضمین بازپرداخت همراه می‌باشند و وجه مشخصه این روش‌ها آن است که بازپرداخت منابع مالی از سوی دولت یا بانک‌های تجاری تضمین می‌شود. به عبارت دیگر ریسک برگشت سرمایه متوجه سرمایه‌گذار یا تأمین‌کننده منابع مالی نیست و دریافت‌کننده منابع مالی از طریق ضامن که همان دولت یا بانک تجاری می‌باشد، ضمانت نامه‌ای مبنی بر تعهد بازپرداخت منابع در سررسید یا تعهد جبران خسارت بر اثر قصور دریافت‌کننده منابع به تأمین‌کننده منابع مالی ارائه می‌کند. کلیه وام‌های تضمینی خارجی، یوزانس و فاینانس و ... که توسط بانک‌های بین‌المللی، سازمان‌های پولی و مالی غیر بانکی، بانک جهانی، بانک‌های توسعه‌ای و منطقه‌ای مانند توسعه اسلامی، سایر موسسات مالی و حتی دولت‌ها ایجاد می‌شود، در این طبقه‌بندی جای می‌گیرند. منابع مالی موضوع این طبقه‌بندی بخاطر تضمینی که بر آن مترتب است، در تراز پرداخت‌های کشور به عنوان بدهی دولت و سیستم بانکی تلقی می‌شوند.

مهمترین مدل‌های تأمین مالی بین‌المللی به روش قرضی به شرح زیر است:

۱-۲-۱- فاینانس

قراردادهای فاینانس بدین مفهوم هستند که یک بانک یا موسسه تجاری خارجی وامی را به منظور عملیات معینی به کشور و یا شرکت مشخصی پرداخت کرده و در واقع کنترلی روی هزینه کردن آن ندارد و بنابراین تعهدی نیز برای به ثمر نشستن طرح نداشته و در سررسیدهای تعیین‌شده‌ای اصل و فرع آن را از طرف قرارداد و یا بانک تضمین کننده قرارداد دریافت می‌کند. روش فاینانس یک روش کوتاه‌مدت انتقال سرمایه به کشور است، زیرا پس از فرارسیدن موعد بازپرداخت وام، می‌بایست اصل سرمایه به همراه سود آن برگشت داده شود؛ بنابراین مهم‌ترین شرط در دریافت وام ارزی، تخصیص آن به طرح‌هایی است که دارای توجیه اقتصادی بوده و نرخ بازگشت سرمایه معقولی را داشته باشند. به طور کلی دو روش شامل فاینانس خودگردان و غیر خودگردان برای تامین مالی پروژه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. در روش خودگردان، شرکت دریافت کننده اعتبار باید توانایی صدور کالا برای بازپرداخت اقساط تسهیلات به صورت ارز را داشته باشد. اما در روش فاینانس غیر خودگردان، سرمایه لازم برای اجرای پروژه اقتصادی مشخص، توسط موسسه اعتباری و یا بانک عامل خارجی تامین می‌شود.

۱-۲-۲- یوزانس

یوزانس در اصطلاح سرمایه‌گذاری به معنی توافق بر پرداخت قیمت فناوری و تجهیزات دریافت شده در قبال ارائه برات مدت‌دار می‌باشد. یکی از روش‌های استقراض کوتاه‌مدت، یوزانس (ورود کالا و خدمات به شکل نسبی) می‌باشد که معمولاً بازارهای پولی و مالی کشورهای صنعتی برای حمایت از فروش تولیدات کشور خود آن را تامین یا تضمین می‌کنند. زمان بازپرداخت این نوع از استقراض‌ها کوتاه‌مدت است و تأمین کننده این منابع تضمین‌های کافی برای برگشت اصل و فرع را از طریق دولت‌ها مطالبه می‌کند.

۱-۲-۳- ریفاینانس

اعتبار اسنادی ریفاینانس (یا یوزانس داخلی) نوعی تسهیلات اعتباری است که در چارچوب یک خط اعتباری کوتاه مدت برقرار شده میان دو بانک یا دو مؤسسه مالی تحت یک قرارداد اعطا می‌شود. از راه این خط اعتباری وجه کالای مورد معامله بین خریدار و فروشنده در زمان معامله اسناد حمل به صورت نقدی به فروشنده پرداخت می‌شود، سپس بانک گشایش کننده وجه پرداخت شده به فروشنده توسط بانک کارگزار را یک سال بعد به همراه بهره از خریدار دریافت نموده و بازپرداخت می‌کند.

۴-۲-۱- وام‌های بین‌المللی

در این روش، کشورهای متقاضی اعتبارات به منظور اجرای پروژه‌ها و یا رفع بحران‌ها، درخواست خود را به نهادهای مالی بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی و همچنین برخی از بانک‌های خصوصی خارجی ارائه می‌دهند و این نهادها با بررسی درخواست و صلاحیت متقاضی وام و در برخی موارد با طرح شروطی اقدام به تخصیص منابع به کشورهای متقاضی می‌نمایند. در این گونه وام‌ها طرف تقاضا و مسئول بازپرداخت وام‌ها دولت‌ها هستند. در مواردی که درخواست دولت‌ها برای وام به منظور تأمین مالی پروژه‌ها باشد، پس از درخواست وام مطالعات امکان‌سنجی الزام شده توسط وام‌دهنده به انجام رسیده و توجیه فنی و اقتصادی پروژه مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین در این روش، وام‌دهنده بر نحوه هزینه‌شدن وام در زمان اجرای پروژه نظارت می‌نماید.^۱

۲- انواع وام‌های بین‌المللی

وام‌های بین‌المللی از جهت شرط‌گذاری نهاد وام‌دهنده برای وام‌گیرنده به دو قسم تقسیم می‌شوند:

۱-۲- وام مشروط

در این گونه وام‌ها، نهاد وام‌دهنده وام‌مورد نظر را مشروط به انجام برخی از سیاست‌ها یا ارائه برخی اطلاعات از سوی وام‌گیرنده به او اعطا می‌کند. این شروط گاهی پیشینی است (یعنی وام‌گیرنده باید قبل از دریافت وام، این سیاست‌ها را اجرا نماید و پس از راستی‌آزمایی نهاد وام‌دهنده، وام به او اعطا می‌شود) و گاهی پسینی است (یعنی وام‌گیرنده متعهد به اجرای شروط در ازای دریافت وام می‌گردد). وام صندوق بین‌المللی پول از جمله وام‌هایی است که مشروط به اجرای برخی سیاست‌ها از سوی وام‌گیرنده است.

۲-۲- وام غیر مشروط

در این گونه وام‌ها وام‌دهنده بدون الزام به اعمال شرط خاصی اقدام به پرداخت وام به وام‌گیرنده می‌نماید.

^۱ «روش‌های تأمین مالی خارجی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی»، دکتر محمد رضا جهان بیگلی، انتشارات جاودانه

۳- مدل های مختلف تخصیص وام های بین المللی توسط دولت های وام گیرنده

یکی از مهمترین مسائلی که در ارتباط با وام های بین المللی دارای اهمیت بسیاری است، سازوکار استفاده از این وام ها توسط دولت های وام گیرنده است. هنگامی که تخصیص وام از سوی نهادهای مالی بین المللی به کشوری خاص مورد تصویب قرار می گیرد، حسابی از سوی نهاد وام دهنده برای بانک مرکزی کشور مزبور در یکی از بانک های مدنظر آن نهاد افتتاح شده و مبلغ وام به آن حساب واریز می شود.^۱ بنابراین دارایی های خارجی بانک مرکزی کشور وام گیرنده به اندازه مبلغ وام افزایش می یابد. پس از آن بانک مرکزی بسته به اهداف و انگیزه هایی که از دریافت وام در نظر دارد- وام مزبور را به دو شکل تخصیص می دهد:

- اگر بانک مرکزی به دنبال رفع نیازهای ارزی خود از جمله واردات یا تبدیل دارایی های خارجی خود باشد، حواله ای را برای واریز مبلغ مورد نظر به حساب طرف معامله در خارج از کشور صادر می نماید و بدین ترتیب مبلغ مزبور به شکل ارزی از حساب بانک مرکزی به حساب طرف معامله واریز می شود.
- اگر بانک مرکزی به دنبال رفع نیازهای داخلی خود بوده و نیازمند ارز داخلی برای مصارف داخلی - از جمله رفع کسری بودجه- باشد، در این حالت با توجه به افزایش سمت دارایی های بانک مرکزی به علت تخصیص وام خارجی، بانک مرکزی اقدام به افزایش بخش بدهی های خود و افزایش پایه پولی معادل همان مقدار می نماید. بنابراین مبلغی که به صورت وام و ارز خارجی به بانک مرکزی تخصیص داده شده، از سوی بانک مرکزی به ارز داخلی تسعیر شده و برای رفع نیاز های داخلی به دولت داده می شود.

۴- محرک ها و عوامل اقدام کشورها برای استقراض خارجی

مفهوم «بدهی» و پدیده «قرض گرفتن» ریشه در تاریخ تمدن بشر دارد. در طول تاریخ معمولاً هنگامی که مخارج انسان ها بیشتر از درآمد آنها بوده است، افراد برای جبران ما به التفاوت درآمد و مخارج از روش ها مختلفی از جمله قرض گرفتن استفاده می کردند. بنابراین مهمترین انگیزه بشر برای استقراض، رفع احتیاجات مالی در هنگام کسری درآمد در سطح خانواده یا بنگاه اقتصادی و کسری بودجه در سطح کشور

^۱ مصاحبه با دکتر مجید شاکری، اقتصاددان

بوده است. اما تحولات صورت گرفته در نظام پولی بین‌المللی به دنبال کنفرانس برتون وودز باعث شد دولت‌ها با انگیزه‌های متفاوتی اقدام به درخواست وام از نهادهای مالی بین‌المللی نمایند. از جمله مهمترین دلایل و محرک‌هایی که باعث استقراض خارجی از سوی کشورهای در حال توسعه در بازه زمانی مذکور شد، به شرح زیر است:

۱-۴- عوامل اقتصادی

۱-۱-۴- جبران کسری تراز پرداخت‌ها

مهمترین انگیزه دولت‌ها برای دریافت وام خارجی، جبران کسری تراز پرداخت‌ها بوده است. این مسئله به ویژه در کشورهای در حال توسعه نمود بیشتری داشته است. اقتصاد این کشورها تا پیش از دهه ۱۹۳۰ عمدتاً دارای ساختار سنتی و متکی بر صادرات محصولات کشاورزی و مواد خام معدنی از جمله نفت خام، فلزات گرانبها و ... (با ارزش افزوده پایین) از یکسو و واردات کالاهای نهایی صنعتی و مصرفی (با ارزش افزوده بالا) بوده است. از آنجا که ارزش کالاهای وارداتی بیشتر از ارزش کالاهای صادراتی بوده است، این کشورها عمدتاً با مشکل کسری تراز پرداخت‌ها مواجه بوده‌اند.

از دهه ۱۹۳۰ بسیاری از کشورهای در حال توسعه در راستای گذار از اقتصادی سنتی و ورود به فرایند صنعتی شدن، سیاست اقتصادی «حمایت‌گرایی» و به تبع آن استراتژی «جایگزینی واردات» را در پیش گرفتند. گسترش کارخانجات داخلی از طریق افزایش واردات کالاهای سرمایه‌ای و ماشین‌آلات مورد نیاز تولید، اعمال تعرفه‌های سنگین بر واردات کالاهای دارای مشابه داخلی، افزایش سهم تولیدات صنعتی در تولید و صادرات کشور و کاهش سهم صادرات مواد خام معدنی از جمله سیاست‌هایی بود که در راستای «حمایت‌گرایی» و تقویت تولید داخلی در دستور کار کشورهای مذکور قرار گرفت.^۱ در این بازه اگرچه این کشورها در حال گذار به صنعتی شدن بودند، اما از یکسو حجم واردات کالاهای سرمایه‌ای بالا بود و از سوی دیگر تولیدات صنعتی هنوز به ثمردهی و صادرات نرسیده بودند و درآمد آن کشورها همچنان از طریق صادرات کم‌ارزش محصولات کشاورزی و مواد خام معدنی اداره می‌شد. بنابراین همچنان تراز پرداخت‌ها منفی بود.

^۱ «انداختن نردبان استراتژی توسعه در چشم اندازی تاریخی»، هاجون چانگ، ترجمه دکتر زهرا کریمی موغاری، دکتر محمد عبدی سیدکلائی و

جواد براتی، انتشارات جهاد دانشگاهی خراسان رضوی، ۱۳۹۸.

«دولت و بازار؛ الگویی پویا برای روابط متقابل»، سید یاسر جبرائیلی، انتشارات کتاب فردا، چاپ اول، ۱۳۹۹.

عامل دیگری که موجب منفی شدن تراز پرداخت‌ها شد، شوک‌های نفتی دهه ۱۹۷۰ بود. در اوایل دهه ۱۹۷۰ شوک اول نفتی منجر به افزایش بی‌سابقه تقاضای کشورهای در حال توسعه برای منابع مالی خارجی شد. این افزایش تقاضا دو دلیل اساسی داشت: دلیل نخست، افزایش قیمت تمام‌شده کالاهای تولیدی کشورهای صنعتی بود و دلیل دوم افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی. از اواخر دهه ۱۹۷۰ همزمان با وقوع شوک دوم نفتی و وقوع بحران در اقتصادهای صنعتی، تجارت جهانی افت قابل ملاحظه‌ای پیدا کرد. کاهش رشد اقتصادی در کشورهای صنعتی، تقاضا برای صادرات کشورهای در حال توسعه را کاهش داد. این وضعیت با اعمال سیاست‌های حمایتی در کشورهای پیشرفته، پیدا شدن هرچه بیشتر جایگزین‌های مصنوعی برای مواد خام و افزایش قیمت کالاهای وارداتی به کشورهای در حال توسعه رو به وخامت بیشتری گذاشت. مطرح شدن بازار واحد اروپایی نیز به وخامت اوضاع افزود. مجموعه این مسائل کشورهای در حال توسعه را در یک بحران بی‌سابقه بدهی‌ها وارد کرد و نیاز به دریافت وام‌های خارجی را در این کشورها افزایش داد.^۱

۲-۱-۴- جبران کسری بودجه

یکی دیگر از عوامل مؤثر در دریافت وام خارجی توسط کشورهای در حال توسعه، کسری بودجه دولت‌هاست. در شرایطی که دولت‌ها نتوانند منابع درآمدی لازم برای پوشش دادن هزینه‌های خود را تأمین نمایند، از روش‌های جایگزین-از جمله استقراض خارجی- استفاده نمایند. اما همانطور که قبلاً بیان شد، سازوکار استفاده از منابع خارجی بسته به محل مصرف آن-مصارف خارجی و پرداخت به ارز داخلی- متفاوت است. بر همین اساس، دولت‌ها گاهی برای جبران کسری بودجه جاری و گاهی برای تأمین بودجه عمرانی و تأمین مالی پروژه‌های بزرگ ملی اقدام به استقراض خارجی می‌نمایند.

این عامل بیشتر در کشورهای متداول است که درآمد دولت در آنها متکی بر فروش مواد خام معدنی - به ویژه نفت خام- است. از آنجا که قیمت نفت خام در بازارهای بین‌المللی تحت تأثیر عوامل مختلفی تعیین می‌شود، کاهش قیمت نفت خام در بازه‌های زمانی مختلف موجب کاهش درآمد نفتی کشورهای صادرکننده و به تبع ایجاد کسری بودجه شده است. بنابراین در کشورهایی با پدیده وابستگی بودجه دولت به درآمد‌های نفتی روبرو هستند، کاهش درآمد نفتی به انگیزه‌ای برای استقراض خارجی برای جبران کسری بودجه دولت تبدیل شده است.

^۱ «اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری»، دکتر فرشاد مؤمنی، انتشارات نقش و نگار، چاپ دوم، ۱۳۹۳.

۳-۱-۴- تأمین مالی احداث پروژه ها

مشکل تأمین مالی همواره یکی از مهمترین مشکلات موجود بر سر راه پروژه های بزرگ در کشورهای مختلف بوده است. این مسئله به طور خاص در کشور های در حال توسعه ظهور و بروز بیشتری داشته است. همانطور که پیش از این بیان شد، سهم عمده در رشد اقتصادی و صادرات کشور های مذکور بیشتر ناشی از رشد درآمد فروش مواد خام معدنی یا محصولات کشاورزی بوده است. این بدان معناست که دیگر بخش های اقتصادی -مانند بخش های صنعتی- چندان رشد یافته نبوده اند که بتوانند از مزایای درآمد خود برای گسترش خط تولید استفاده نمایند. از سوی دیگر دریافت وام از برخی مراکز نیازمند اعطای ضمانت های حاکمیتی و انجام شروطی از جانب دولت بود؛ بنابراین دولت ها به منظور تأمین مالی پروژه های خود اقدام به استقرای خارجی می نمایند.

۴-۱-۴- مدیریت منابع ارزی به منظور کنترل بازار ارز

نرخ ارز یکی از منغیرهای اساسی اقتصاد کشورها و مانند هر کالای باارزش دیگر دارای بازار است. طرف تقاضای ارز عمدتاً متأثر از عواملی همچون خرید دارایی های خارجی و واردات -و در برخی موارد تقاضای سفته بازی- و طرف عرضه آن نیز عمدتاً متأثر از عواملی همچون فروش دارایی های خارجی و صادرات-نفتی و غیر نفتی- است.^۱ به طور ویژه در کشورهای متکی به درآمد نفتی، ثبات بازار ارز شدیداً وابسته به میزان فروش و صادرات نفت خام است. بنابراین در این گونه کشورها هنگامی که به علت های گوناگون، نرخ ارز با نوسانات شدیدی روبرو می شود یا به علت کاهش درآمد نفتی، منابع کافی برای مدیریت طرف عرضه بازار ارز وجود ندارد، دولت ها به منظور کنترل بازار ارز اقدام به استقرای خارجی می نمایند.

۵-۱-۴- کمک به مدیریت بحران ها

در هنگام وقوع بحران ها، جنگ ها و حوادث غیر مترقبه، بسیاری از کشورها با کمبود منابع مالی برای جبران خسارت ها و بازسازی روبرو هستند. بنابراین دولت ها برای تأمین منابع مالی لازم در آن شرایط، اقدام به استقرای خارجی می نمایند.

۲-۴- عوامل غیر اقتصادی

۱-۲-۴- گرایش برخی از دولت ها به نئولیبرالیسم:

^۱ «مقدمه ای بر اقتصاد ایران»، دکتر عباس شاکری، انتشارات رافع، چاپ اول، ۱۳۹۵.

برخی از دولت‌ها عمیقاً معتقد به نئولیبرالیسم هستند و آزادسازی اقتصادی را تنها راه پیشرفت کشور و عبور از بحران‌ها می‌دانند. به عقیده این دولت‌ها، اصلی‌ترین مشکل کشور، نبود منابع مالی کافی، مداخلات دولت و تعیین نشدن متغیرها و نرخ‌های کلیدی اقتصاد در بازار آزاد است. دولت «پینوشه» در شیلی از سال ۱۹۷۳ تا ۱۹۹۰ و دولت «فروندیزی» در آرژانتین در سال ۱۹۵۹ دولت‌هایی هستند که با همین مبنا اقدام به دریافت وام از IMF و بانک جهانی نمودند و به تبع آن آزادسازی اقتصادی را به عنوان شرط پرداخت وام با روی باز پذیرفتند و اجرا کردند.

۲-۲-۴- تبلیغات وسیع معتقدین به نئولیبرالیسم برای ترغیب دولت‌ها

اقتصاددانان معتقد به مکتب فکری نئولیبرالیسم پس از جنگ جهانی دوم تلاش بی‌وقفه‌ای را برای ترغیب کشورهای در حال توسعه به سمت آزادسازی اقتصادی آغاز کردند. با توجه به اینکه برخی از این کشورها در این دوره با مشکلاتی نظیر تورم، بیکاری و بدهی خارجی مواجه بودند، اقتصاددانان نئولیبرال در کنار مقامات سیاسی آمریکا و متحدان اروپایی‌اش تلاش کردند در مقالات، کنفرانس‌ها، مصاحبه‌ها و اظهارنظرهای گوناگون، اجرای آزادسازی اقتصادی را تنها راه‌حل این مشکلات و عبور از بحران‌های ایجاد شده در این کشورها معرفی نمایند. این مسئله خود در سوق دادن کشورهای در حال توسعه به سمت دریافت وام و به تبع آن آزادسازی اقتصادی مؤثر بوده است.^۱

۵- شرایط حقیقی توجیه پذیری استقرای خارجی

صرف نظر از اینکه دولت‌ها در عالم واقع با چه انگیزه‌هایی اقدام به استقرای خارجی می‌نمایند، توجه به این نکته ضروری است که اقدام به استقرای خارجی صرفاً در شرایط خاصی توجیه پذیر خواهد بود و در صورتی که آن شرایط فراهم نباشد، این اقدام نه تنها کمکی به تحقق اهداف آن نخواهد کرد، بلکه موجب که انجام آن بدون تحقق آن شرایط می‌تواند موجب ایجاد مخاطرات جدی در اقتصاد شود. در اینجا سه اصل مهم که تحقق آنها برای توجیه پذیری استقرای خارجی مؤثر و لازم است، مطرح خواهد شد:

۱-۵- ضرورت تأمین سرمایه خارجی

منابع مورد نیاز کشورها برای انجام پروژه‌ها از منظر نوع نیاز، منشأ تأمین و محل مصرف به دو دسته تقسیم می‌شود: منابع داخلی و منابع خارجی. منابع داخلی عبارت است از بخشی از منابع مورد نیاز پروژه

^۱ یادداشت با عنوان «چرا برخی کشورهای در حال توسعه به سمت «آزادسازی اقتصادی» رفتند؟» سایت مسیر اقتصاد <https://b2n.ir/t49377>

ها که در داخل کشور موجود بوده و از سرمایه داخلی - پول ملی - قابل تأمین است. مانند زمین، مواد اولیه و کالاهای سرمایه ای قابل تولید در کشور، سرمایه مالی قابل تأمین از منابع داخلی، دانش فنی موجود در کشور و سایر منابع داخلی. منابع خارجی نیز بخشی از منابع مورد نیاز را شامل می شود که امکان تأمین آن در داخل کشور وجود ندارد و لازم است از خارج از کشور تأمین شود. مانند مواد اولیه، کالاهای سرمایه ای و دانش فنی موجود در خارج از کشور. بدیهی است برای تأمین این دسته از منابع، لازم است از ارز و سرمایه خارجی استفاده گردد. بنابراین استفاده از «سرمایه خارجی» هنگامی توجیه پذیر است که همه یا بخشی از منابع مورد نیاز برای پروژه ها را نتوان در داخل کشور تأمین نمود. در این حالت اگر دولت ها نتوانند از روش هایی مانند استفاده از ذخیره ارزی خود یا دیگر روش های تأمین مالی بین المللی، سرمایه خارجی مورد نیاز خود را تأمین نمایند، می توانند اقدام به استقراض خارجی نمایند.

همچنین لازمه تشخیص میزان نیاز به سرمایه و وام خارجی این است که در هنگام تعریف پروژه ها، برآورد دقیقی از منابع و امکانات لازم جهت انجام پروژه صورت پذیرد و از تخصیص غیر کارشناسی و غیر مبتنی بر نیاز های پروژه خودداری شود.

اگر دولت این اصل را رعایت نکند و برای تأمین منابع و سرمایه داخلی اقدام به استقراض خارجی نماید، این امر از دو جهت می تواند برای کشور مخاطره آفرین باشد:

- از آنجا که لازم است بانک مرکزی وام اخذ شده را تسعیر نموده و معادل آن را به صورت پول ملی در اختیار دولت قرار دهد، این امر موجب افزایش پایه پولی و در نتیجه افزایش نقدینگی و تورم خواهد شد.

- از آنجا که دولت در سررسید وام باید اصل و فرع وام را به صورت ارز خارجی پرداخت نماید، لازم است منابع ارزی جهت بازپرداخت وام از محل دیگری تأمین گردد و در صورت عدم تأمین، کشور با مشکل بحران بدهی مواجه خواهد شد.

- اگر منابع و امکانات اجرای پروژه ها در داخل کشور موجود و قابل تأمین باشد، بکارگیری این امکانات در پروژه ها ضمن جلوگیری از معطل ماندن آنها، موجب می شود سود حاصل از فعالیت آن پروژه ها به دارندگان آن منابع در داخل کشور تعلق گیرد. اما در صورت استقراض خارجی، لازم است بخش قابل توجهی از سود پروژه ها در هنگام بازپرداخت وام ها به نهادهای وام دهنده اختصاص یابد و ضمن معطل ماندن منابع داخلی، صاحبان آنها نیز از این سود که می تواند انگیزه لازم برای سرمایه گذاری بیشتر را فراهم نماید، محروم گردند.

۲-۵- ارزیابی پروژه ها

یکی از مهمترین عواملی که در توجه به آن در توجیه پذیری استقراض خارجی ضروری است، ارزیابی پروژه های مورد نظر است. از آنجا که لازم است در هنگام سررسید وام ها خارجی، اصل و فرع وام به صورت ارز خارجی بازپرداخت گردد، لازم است وام خارجی برای تأمین مالی پروژه هایی اخذ گردد که ارزیابی داشته باشند، در غیر این صورت دولت ها در هنگام سررسید وام مجبور خواهند بود از سایر منابع ارزی اقدام به بازپرداخت وام نمایند و این مسئله می تواند موجب اختلال در نظام ارزی و بروز تبعاتی مانند جهش نرخ ارز و تورم گردد.

۳-۵- تخصیص صحیح وام های اخذ شده با توجه به سررسید

یکی از مهمترین عواملی که موجب نکول در پرداخت وام و ایجاد بحران ارزی در اثر استقراض خارجی می شود، استفاده ناصحیح از وام اخذ شده است. تجربه کشورهای مختلف از جمله کشورهای در حال توسعه نشان داده است که اگر دولت ها برنامه دقیقی برای مصرف وام خارجی نداشته باشند، مدیریت صحیح بر مصارف و تخصیص منابع مالی در پروژه ها اعمال نکنند و به بی انضباطی مالی دچار گردند، استقراض خارجی نه تنها مشکل کمبود منابع مالی را رفع نخواهد کرد، بلکه به دلیل لزوم بازپرداخت وام ها در هنگام سررسید، موجب ایجاد بحران ارزی و بدهی در کشور خواهد شد.

بخش ۳. وام صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی

۱- کنفرانس برتون وودز؛ سرآغاز ایجاد نهادهای مالی بین‌المللی

پس از آنکه در سال ۱۹۴۴ در کنفرانسی به نام برتون وودز، دلار آمریکا به عنوان ارز مرجع در مبادلات تجاری و ذخایر ارزی کشورها مورد توافق قرار گرفت، ضرورت تلاش برای برقراری تعادل ارزی و حفظ نسبت پول‌های ملی با دلار در برابر نوسانات و سفته‌بازی در کشورهای مختلف احساس شد. در همین راستا برخی از نهادهای مالی بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی به منظور کمک به تثبیت نرخ برابری پول‌های ملی کشورها و کمک به آن‌ها برای انجام اصلاحات اقتصادی متناسب با نظام پولی جدید جهانی تأسیس شدند. در این میان البته تقسیم‌کاری میان IMF و بانک جهانی صورت گرفت؛ بر اساس این تقسیم‌کار، تخصیص اعتبار به منظور کنترل نوسانات ارزی و مدیریت منابع ارزی دولت‌ها بر عهده IMF و تخصیص اعتبار به منظور تأمین مالی پروژه‌های دولت‌ها بر عهده بانک جهانی قرار گرفت.

۲- تغییر نقش IMF با کنار رفتن نظام برتون وودز

با لغو نظام برتون وودز و شناور شدن نرخ ارز در سال ۱۹۷۱، نقش صندوق بین‌المللی پول در اقتصاد جهانی نیز تغییر یافت. این نهاد در بررسی‌های جدید خود، منشأ کمبود سرمایه در کشورهای مختلف را سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها دانسته و بدین ترتیب به منظور جلوگیری از وقوع بحران‌های اقتصادی در کشورهای مختلف، به جای تلاش برای کنترل نوسانات اقتصادی بر روی سیاست‌های اقتصادی و اصلاحات اقتصادی در کشورها متمرکز شده است. بنابراین در حال حاضر مهم‌ترین اهداف اعلامی IMF عبارت‌اند از: ارتقاء همکاری‌های پولی و تجارت بین‌المللی، مدیریت و ایجاد تعادل در تراز پرداخت‌ها، افزایش اشتغال، ثبات نرخ ارز، کاهش فقر، رشد اقتصادی پایدار و ایجاد منابع در دسترس برای کشورهای عضو در هنگام وقوع بحران‌های مالی. به‌منظور تحقق اهداف IMF، سه کارکرد مهم برای این نهاد تعریف شده است:

- پایش اقتصاد جهانی و انتشار گزارش‌هایی از وضعیت اقتصادی کشورهای مختلف که شامل رصد شاخص‌های کلان اقتصادی و پیش‌بینی از آینده اقتصاد کشورهاست.
- ارائه کمک‌های عملی به اعضا از جمله استقرار کارشناسان صندوق بین‌المللی پول در کشورهای عضو به منظور ارائه مشاوره‌های سیاستی.
- اعطای وام به کشورهای عضو در شرایطی که به دلیل بحران‌ها، مشکلات مالی نیاز به منابع مالی

دارند. البته نکته قابل توجه این است که اعطای این وام‌ها مشروط به اجرای سیاست‌های IMF از سوی کشور وام‌گیرنده است.

اگرچه تمامی این کارکردها در اقتصاد جهانی تأثیر گذار و مورد توجه است، اما اعطای وام را می‌توان مهم‌ترین و درعین حال بحث برانگیزترین کارکرد این نهاد مالی بین‌المللی دانست.

۳- مروری بر چارچوب شروط IMF برای اعطای وام

پس از وقوع شوک‌های نفتی و نیاز کشور‌های در حال توسعه به منابع مالی بین‌المللی، صندوق بین‌المللی پول آماده مواجهه با شرایط جدید شد؛ زیرا براساس اساسنامه صندوق، هرگاه عضو تقاضای وام به میزان بیش از ۲۵ درصد سهمیه خود بنماید، وام به صورت مشروط داده می‌شود. بنابراین صندوق خطوط کلی شرایط وام‌دهی خود را به شرح زیر مطرح ساخت:

- ۱- کشور وام‌گیرنده باید سیاست‌هایی اتخاذ کند که مانع بروز عدم تعادل در تراز پرداخت‌ها شود.
- ۲- به دلیل آنکه در پاره‌ای از موارد، برنامه‌های تعدیل نمی‌تواند ظرف یک سال به نتیجه برسد، کشور وام‌گیرنده می‌بایست برنامه را برای یک دوره سه ساله اعمال کند.
- ۳- برنامه‌های صندوق حکم یک قرارداد بین‌المللی را ندارد. بنابراین عدم دسترسی به اهداف برنامه به کشور وام‌دهنده این حق را نمی‌دهد که آن را نقض تعهد بین‌المللی تلقی کند و به صندوق نیز امکان می‌دهد که برنامه‌های خود را به زبانی روشن و غیر مبهم ارائه کند.
- ۴- در تعیین برنامه‌ها و سیاستگذاری‌ها برای تصحیح مشکلات موازنه‌پرداخت، صندوق باید اهداف اجتماعی کشور وام‌گیرنده را در نظر گیرد. بنابراین بعضاً لازم است چندین راه با چندین سیاست مختلف برای رسیدن به هدف مورد نظر به کشور وام‌گیرنده پیشنهاد شود.
- ۵- طی دوره‌ای که تسهیلات توسط کشور وام‌گیرنده مورد استفاده قرار می‌گیرد، مشورت با صندوق در مورد سیاست‌های اعمال شده به طور مداوم صورت خواهد گرفت.
- ۶- در برخی موارد برخی از شرایط مورد نظر صندوق باید قبل از اعطای وام تأمین شود تا صندوق اطمینان یابد که وام به مصرف لازم خواهد رسید.
- ۷- استفاده از قسط اولیه مستلزم رعایت هیچگونه پیش شرطی نیست. اما برای استفاده از قسط‌های بعدی باید عملکرد اقتصادی کشور وام‌گیرنده مورد بررسی قرار گرفته و تسهیلات به صورت مرحله‌ای اعطا گردد.
- ۸- سیاست‌های صندوق باید در مورد کشورهای مختلف تا آنجا که ممکن است، یکسان باشد به طوری

که هیچگونه تبعیضی احساس نشود. این امر به این معنا نیست که برای همه کشورها سیاست یکسان اعمال شود، بلکه هدف این است که با کشورهای دارای شرایط یکسان، به یک نحو عمل شود.

۹- بررسی نحوه عملکرد کشور وام گیرنده به تعیین آنچه که صندوق برای ارزیابی اجرایی برنامه های کشور مزبور نیاز دارد، منحصر می شود. این معیارها شامل حدود توسعه اعتبارات بانکی و نیز حد اعتبارات اعطایی به دولت است.

۱۰- هرگاه کشور وام گیرنده نتواند برای کل دوره برنامه، معیارهای نحوه عملکرد را مشخص سازد یا وقتی دوره برنامه بیش از یک سال است این معیارها می بایست در فواصل زمانی مناسب تجدیدنظر شوند تا با شرایط زمان منطبق گردند.

۱۱- صندوق باید گزارش ارزیابی برنامه های کشور وام گیرنده را تهیه کند.

۱۲- هیأت اجرایی صندوق باید برنامه های کشور وام گیرنده را بررسی کند، تأثیر آنها را ارزیابی نماید و میزان رعایت برنامه توسط کشور عضو و نتایج حاصل از اجرای برنامه را مورد بررسی قرار دهد.^۱ با این همه، تا قبل از دهه ۱۹۸۰ گرایش بسیار محدودی نسبت به وام گیری از صندوق وجود داشت و جز در موارد اضطراری، کشورهای نیازمند به منابع مالی ترجیح می دادند که نیازهای خود را از طرق دیگری تأمین کنند. این مسئله در درجه اول به خاطر شرایطی بود که صندوق به کشور وام گیرنده تحمیل می کرد و در درجه بعدی به خاطر نظارت بر موارد مصرف وام بود.

۴- اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری؛ شرط صندوق بین‌المللی پول برای اعطای وام

از اواخر دهه ۱۹۷۰ تاکنون تأیید روندهای اقتصادی کشورها به منظور وام گیری از مؤسسات مالی خصوصی بین‌المللی و یا به منظور وام گیری از صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، موقوف به اجرای برنامه ای است به نام برنامه تعدیل ساختاری یا برنامه اصلاح ساختاری. در چارچوب این خاستگاه تاریخی، برنامه مزبور، چارچوب نظری، اهداف، خط مشی ها و سیاست های اجرایی مشخصی دارد که با هماهنگی کامل میان این دو نهاد تنظیم شده و براساس تقسیم کار دقیق میان آنها، در اختیار کشورهای نیازمند وام

^۱ سایت صندوق بین‌المللی پول

<https://www.imf.org/en/Publications/Publications-By-Subject?subject=Conditionality>

^۲ «اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری»، دکتر فرشاد مؤمنی، انتشارات نقش و نگار، چاپ دوم، ۱۳۹۳.

قرار داده می‌شود.^۱

«تعدیل ساختاری» به مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی اطلاق می‌شود که در دهه ۱۹۸۰ در چارچوب نئولیبرالیسم طراحی شده و به عنوان شرط پرداخت وام از سوی IMF به کشورهای در حال توسعه تجویز شده است. جوهره اصلی این برنامه‌ها «سپردن اقتصاد به سیاست‌های بازار آزاد» و «کاهش نیروهای مداخله‌گر از جمله دولت» است. از منظر نئولیبرالیسم واژه «تعدیل» به سیاست‌هایی گفته می‌شود که به دنبال تثبیت قیمت‌ها و ایجاد ثبات در بازارها از طریق خصوصی‌سازی، متوازن‌سازی بودجه و آزادسازی مالی و تجاری است.

رئوس اصلی برنامه‌های تعدیل ساختاری IMF به طور خلاصه به قرار زیر است:

- **خصوصی‌سازی و حذف مقررات:** از آنجا که از منظر نئولیبرالیسم، بخش خصوصی کارایی بیشتری نسبت به بخش دولتی دارد، برنامه‌های تعدیل ساختاری دولت‌ها را موظف به واگذاری اموال و شرکت‌های دولتی و همچنین پروژه‌های ملی به بخش خصوصی نموده است. همچنین لازم است مقرراتی که موجب تثبیت مالکیت دولت بر شرکت‌ها و پروژه‌های ملی می‌شود، حذف شود تا فرایند خصوصی‌سازی با موانع قانونی مواجه نگردد.
- **خصوصی‌سازی و حذف مقررات:** از جمله رئوس بسیار مهم برنامه‌های تعدیل ساختاری، آزادسازی در تجارت خارجی و بازارهای مالی است. دولت به منظور تسهیل مبادلات تجاری موظف است موانع این مبادلات از جمله تعرفه‌های گمرکی را حذف کند و یا کاهش دهد. همچنین لازم است دولت هر گونه اعمال کنترل بر روی قیمت‌ها در بازارهای مالی را لغو و نسبت به آزادسازی قیمت‌ها اقدام نماید. این برنامه شامل «آزادسازی حساب سرمایه» به منظور مبادله آزاد سرمایه و افزایش دسترسی به سرمایه بین‌المللی، «آزادسازی نرخ ارز» به منظور متعادل شدن تراز پرداخت‌ها و «آزادسازی نرخ بهره» به منظور کنترل تورم از طریق محدودیت در اعطای اعتبارات بانکی است.
- **کاهش شدید هزینه‌های دولت:** یکی از جنبه‌های تعدیل ساختاری، توازن در بودجه دولت است. طرفداران نئولیبرالیسم، هزینه‌هایی را که دولت‌ها برای امور رفاهی و اجتماعی و همچنین ملی‌سازی پروژه‌های زیربنایی انجام می‌دهند، اقداماتی پوپولیستی می‌دانند که موجب بروز تورم، کسری بودجه و بی‌انضباطی مالی می‌گردد. بنابراین برنامه‌های تعدیل ساختاری دولت‌ها را

^۱ «اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری»، دکتر فرشاد مؤمنی، انتشارات نقش و نگار، چاپ دوم، ۱۳۹۳.

موظف می‌کند از هزینه‌های عمومی و اجتماعی خود-شامل یارانه‌ها، هزینه‌های مربوط به آموزش، رفاه عمومی، بهداشت و تأمین اجتماعی- و همچنین سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در زیرساخت‌ها و پروژه‌های عظیم ملی بکاهند و از این طریق کسری بودجه خود را کاهش دهند.

- **تقویت شرکت‌های صادراتی:** یکی از سیاست‌هایی که به منظور گسترش تجارت و توازن در تراز پرداخت‌ها در برنامه‌های تعدیل ساختاری مد نظر قرار گرفته، تقویت شرکت‌های صادراتی است. البته کالاهایی که صادرات آن‌ها در این برنامه‌ها مورد تأکید قرار گرفته، عمدتاً مواد خام معدنی یا محصولات با فراوری اندک و ارزش افزوده پایین است، و نه محصولات با فناوری پیشرفته و ارزش افزوده بالا.^۱



^۱ مجموعه مقالات «جهانی کردن فقر و فلاکت»، گردآوری و ترجمه: دکتر احمد سیف، مؤسسه انتشارات آگاه، ۱۳۸۰

بخش ۴. تاریخچه استقراض خارجی در ایران

در این قسمت از پژوهش به بررسی تاریخچه استقراض خارجی در ایران از ابتدا تاکنون خواهیم پرداخت و مهمترین انگیزه های دولتمردان از استقراض خارجی را بررسی خواهیم کرد. در ادامه ضمن بررسی آثار و تبعات استقراض خارجی در ایران معاصر، مهمترین راهکارهای جایگزین به منظور رفع نواقص و بهره مندی از عواید این روش تبیین خواهد شد.

۱- دوره قاجار؛ سرآغاز استقراض خارجی در ایران

تا پیش از دوره قاجاریه، دولتمردان ایرانی در مواجهه با دولت های خارجی از موضع قدرت برخورد می نمودند و برای حل مشکلات داخلی، بر توان داخلی تکیه بیشتری داشتند. دولت ها برای تأمین هزینه های خود از روش هایی نظیر اخذ مالیات، فروش علوفه روستاها، گمرک و تجارت استفاده نموده و نیازی به دریافت منابع مالی از کشورهای خارجی احساس نمی کردند. بنابراین تا پیش از دوره قاجاریه خبری از استقراض خارجی توسط دولت ایران نیست.

اما روحیه اتکا به داخل در دوره قاجاریه تضعیف شد. در این دوره به علت پیچیده شدن روابط ایران با کشورهای دیگر از یک سو و بی انضباطی مالی ایجاد شده به علت ولخرجی دولتمردان، زمینه برای استقراض ایران از کشورهای خارجی فراهم شد. برخی از کشورها نظیر انگلستان نیز از فرصت سوء استفاده کرده و با پرداخت مبالغی به دربار ناصرالدین شاه، ایران را به زیر سلطه اقتصادی خود درآوردند. بنابراین دوره قاجاریه و به طور خاص دوره سلطنت ناصرالدین شاه قاجار را می توان سرآغاز استقراض خارجی در ایران دانست.^۱

عضویت ایران در IMF و بانک جهانی؛ مسیر جدید استقراض خارجی در ایران

اگرچه روند استقراض خارجی پس از ناصرالدین شاه در دوره قاجار و پس از آن در دوره پهلوی نیز در ایران ادامه یافت، اما حضور ایران در کنفرانس برتون وودز و عضویت در صندوق بین المللی پول (IMF) و بانک جهانی را می توان نقطه عطفی در تاریخ استقراض خارجی ایران دانست. ایران یکی از ۴۴ کشوری شرکت کننده در کنفرانس برتون وودز در سال ۱۹۴۴ (۱۳۲۳ شمسی) بود و بر همین اساس، در نهاد هایی که به تبع این کنفرانس در نظام پولی بین المللی ایجاد شد - نظیر IMF و بانک جهانی - عضویت یافت. در تاریخ ۶ دی ماه ۱۳۲۴ اساسنامه صندوق بین المللی پول و بانک بین المللی ترمیم و توسعه از سوی مجلس شورای ملی ایران به تصویب رسید. بر اساس این اساسنامه ایران با پرداخت سهمیه ۲۵ میلیون دلار به عضویت صندوق بین المللی پول و با پرداخت ۲۴ میلیون دلار به عضویت بانک جهانی درآمد.^۲ همچنین بر

^۱ «بررسی استقراض خارجی ایران در عهد ناصرالدین شاه»، مصیب عیاشی، فصلنامه پژوهشنامه تاریخ، دوره ۶، شماره ۲۱

^۲ قانون اساسنامه صندوق بین المللی پول مصوب ۱۳۲۴/۱۰/۶ مجلس شورای ملی قابل دسترسی از طریق سایت مرکز پژوهش های مجلس

اساس آنچه که از مأموریت های IMF در پرداخت وام به کشورهای عضو بیان شد، عضویت ایران در این دو نهاد را می توان نقطه عطفی در استقراض خارجی ایران دانست. ایران در زمان پهلوی دوم طی چند فقره، مبالغی از IMF و بانک جهانی وام گرفته است که روند دریافت این وام ها به اختصار به شرح زیر است:

۱-۱- استقراض از IMF در زمان پهلوی دوم:

آنچه که در تصمیم ایران برای اخذ وام از IMF مؤثر بود، میزان نوسانات در قیمت نفت خام و به تبع آن درآمدهای نفتی ایران بود. در دوران پهلوی «نفت» به مهمترین عامل تأثیرگذار در تحولات اقتصاد سیاسی ایران تبدیل شده بود. تا پیش از ملی شدن صنعت نفت، سهم ایران از درآمد های نفتی بسیار اندک بود.^۱ پس از ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ دولت ایران به طور کامل اختیار استخراج نفت و به تبع آن درآمدهای نفتی را در دست گرفت. اما به دلیل تحریمی های اعمال شده از سوی شرکت های نفتی خارجی در واکنش به ملی شدن صنعت نفت، دولت ایران توفیق چندانی در بهره مندی از درآمدهای نفتی پیدا نکرد و با تنگنای مالی شدید از جمله کسری در تراز پرداخت ها روبرو شد. این مسئله در کنار تبعات اقتصادی و اجتماعی به جای مانده از جنگ جهانی دوم باعث شد در سال ۱۹۵۱ میلادی (۱۳۳۰ شمسی) IMF ایران را واجد شرایط دریافت وام تشخیص دهد.^۲ اولین وام اعطا شده به ایران از سوی IMF در ۱۷ نوامبر سال ۱۹۵۶ میلادی (۱۳۳۵ شمسی) بوده و رقم این وام حدود ۱۷/۵ میلیون دلار بوده است. همچنین در سال ۱۹۶۰ میلادی (۱۳۳۹ شمسی) نیز این نهاد یک وام دیگر به ایران اعطا کرد که رقم آن نیز حدود ۲۲/۵ میلیون دلار بوده است. بنابراین در مجموع ایران طی این دو بار حدود ۴۰ میلیون دلار اخذ کرده که تا سال ۱۹۷۳ میلادی (۱۳۵۲ شمسی) بازپرداخت شد.^۳ در سال های بعد به دلیل افزایش درآمدهای نفتی ایران در اثر افزایش قیمت نفت، ایران دچار کسری تراز پرداخت ها نشده و به این دلیل، نیازی به استفاده از وام IMF پیدا نکرده است.

قانون اساسنامه بانک بین المللی ترمیم و توسعه مصوب ۱۳۲۴/۱۰/۶ مجلس شورای ملی قابل دسترسی از طریق سایت مرکز پژوهش های مجلس

شورای اسلامی

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93892>

گزارش بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از روابط با سازمان های پولی و مالی بین المللی - گزارش اقتصادی و ترازنامه ۱۳۸۱

^۱ بر اساس قرارداد ۱۹۳۳ ایران و انگلیس، شرکت نفت ایران و انگلیس موظف بود سالانه در ازای استخراج هر تن نفت از ایران، مبلغ ۴ شیلینگ (واحد پول انگلستان در آن دوره) به دولت ایران بپردازد.

^۲ یادداشت روزنامه وطن امروز با عنوان «استقراض خارجی فرصت یا تهدید؟» شماره ۲۸۸۹ - یکشنبه ۲۵ اسفند ۱۳۹۸ - قابل بازیابی از طریق

<https://b2n.ir/145207>

^۳ همان

۲-۱- استقراض از بانک جهانی در دوران پهلوی دوم:

همانطور که قبلاً اشاره شد، هدف بانک جهانی از پرداخت وام به کشور های مختلف، کمک برای اجرای پروژه های عمرانی و جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی است. بر همین اساس، دولت ایران در زمان پهلوی دوم در مقاطع مختلف در راستای دریافت وام از بانک جهانی تلاش کرده و اقداماتی را در این زمینه انجام داده است. یکی از این اقدامات، تدوین و تصویب برنامه عمرانی اول در سال ۱۳۲۷ بود. انگیزه اصلی طراحان برای تدوین این برنامه، جلب نظر بانک جهانی برای تخصیص وام برای ایران بود. چون دولت ایران متقاضی دریافت وام از بانک جهانی برای پیشبرد برنامه های عمرانی بود و دریافت چنین وامی بدون ارائه برنامه مدون جهت اجرای آن برنامه ها میسر نبود.^۱ این برنامه که با مشورت کارشناسان بانک جهانی تدوین شده بود، بین سال های ۱۳۲۸ تا ۱۳۳۴ همزمان با شکل گیری ساختار برنامه ریزی در ایران و تأسیس سازمان برنامه و بودجه در کشور اجرا شد، اما به دلیل شرایط ناپایدار سیاسی و اجتماعی، تأمین اعتبار از محل های اصلی این برنامه یعنی فروش نفت و استقراض خارجی با مشکل روبرو شد. بنابراین ایران موفق به دریافت وام از بانک جهانی نشد و عملاً برنامه متوقف گردید.^۲

اما تلاش های ایران برای اخذ وام از بانک جهانی متوقف نشد. بر اساس گزارش بانک مرکزی ایران در زمان پهلوی دوم در مجموع ۱ میلیارد دلار از بانک جهانی وام گرفته و در مقابل ۳۵۰ میلیون دلار در دو فقره به این بانک وام اعطا کرده است.^۳ یک نمونه از وام هایی دریافتی ایران از بانک جهانی، یک فقره ۷۵ میلیون دلاری بود که در سال ۱۳۳۵ به منظور احداث سد دز در خوزستان از این نهاد اخذ شد.^۴

۲- استقراض خارجی در دوران انقلاب اسلامی

پس از انقلاب اسلامی ایران، وام دهی نهاد های مالی بین المللی نظیر IMF و بانک جهانی به ایران متوقف شد و امکان استفاده ایران از وام این نهاد ها از بین رفت.^۵ مهمترین دلیل این مسئله، فشارهای آمریکا به ویژه پس از تسخیر سفارت این کشور در تهران بود. البته فشارهای خارجی تنها به تحریم های آمریکا و قطع وام دهی منحصر نبود. کاهش صادرات نفت خام ایران و به تبع آن کاهش درآمدهای نفتی ایران نیز از جمله محدودیت هایی است که پس از انقلاب اسلامی در اثر فشارهای غرب علیه جمهوری اسلامی اعمال شده

^۱ «خاطرات ابوالحسن ابتهاج»، جلد اول، انتشارات علمی، چاپ اول، ص ۳۲۰

^۲ «برنامه ریزی در ایران؛ ۱۳۱۶-۱۳۵۶» مسعود نیلی و محسن کریمی، نشر نی، چاپ دوم، صص ۳۴-۴۱.

^۳ گزارش بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از روابط با سازمان های پولی و مالی بین المللی - گزارش اقتصادی و ترازنامه ۱۳۸۱

^۴ «خاطرات ابوالحسن ابتهاج»، جلد اول، انتشارات علمی، چاپ اول، ص ۳۹۵

^۵ "The World Bank and Iran" CRS report for congress, Martin A. Weiss and Jonathan E. Sanford Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Order Code RS22704 January 28, 2008. Available in <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22704.pdf>

است. بر اساس آمارها، صادرات نفت خام ایران از ۴,۸ میلیون بشکه در روز در سال ۱۳۵۶ به ۲,۴ میلیون بشکه در سال ۱۳۵۸ و ۷۹۶ هزار بشکه در سال ۱۳۵۹ کاهش یافت.^۱ در کنار امتناع نهادهای مالی بین‌المللی از اعطای وام به ایران، در داخل ایران نیز نظر مساعدی نسبت به دریافت وام از این نهاد ها وجود نداشت. غالب نیروهای انقلاب نسبت به این نهاد ها نگاه بدبینانه داشتند و متأثر از اصول انقلاب اسلامی، هرگونه دریافت وام از این نهاد ها را مصداق وابستگی مالی به دشمنان اسلام و زیر سؤال رفتن استقلال کشور به عنوان یکی از اصلی‌ترین اصول انقلاب می‌دانستند. به شکلی که لایحه دوفوریتی دولت در دی ماه ۱۳۵۹ به منظور افزایش سهمیه جمهوری اسلامی ایران در صندوق بین‌المللی پول با همین استدلال از سوی اکثریت نمایندگان رد شد.^۲

۱-۲- کاهش درآمد ارزی در زمان جنگ تحمیلی

با آغاز جنگ تحمیلی در سال ۱۳۵۹ هزینه‌های جنگ نیز بر سایر هزینه‌های دولت افزوده شد. در دوران جنگ تحمیلی منابع تأمین درآمد دولت عمدتاً درآمد های نفتی و مالیات بوده است که سهم این دو در بودجه دولت در بازه ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۷ به طور متوسط به ترتیب ۵۹,۶ و ۳۰,۶ درصد بود.^۳ (۹,۸ درصد باقیمانده شامل سایر درآمدهاست، نظیر درآمدهای ناشی از انحصار مالکیت).^۴ روند کاهش قیمت نفت که از سال ۱۹۸۰ (۱۳۵۹ شمسی) آغاز شده بود، موجب کاهش درآمد های دولت شد. این امر در کنار عواملی چون تحریم های آمریکا که مانع از دسترسی ایران به منابع ارزی خود در خارج از کشور شده بود، از دو جهت بر وضع اقتصادی کشور تأثیر منفی گذاشت؛ دولت از یکسو به دلیل کاهش درآمد نفتی با مشکل کسری بودجه و از سوی دیگر به دلیل کاهش منابع ارزی در اثر تحریم و کاهش قیمت نفت، با کسری بودجه ارزی و کسری تراز پرداخت ها مواجه شد. یکی از نمود های کسری بودجه ارزی این بود که با توجه به دولتی بودن بخش زیادی از صنایع کشور و رکود اقتصادی ایجاد شده در اثر جنگ، دولت برای تجهیز کارخانجات کشور و راه اندازی تولید در آنها نیاز به واردات کالاهای سرمایه ای و ماشین آلات و به تبع آن منابع ارزی داشت. نیاز دولت به برخی خرید های خارجی ضروری مانند واردات برخی از کالاهای اساسی نیز بر شدت نیاز دولت به منابع ارزی افزوده بود.

با توجه به اینکه امکان دریافت وام از نهاد های مالی بین‌المللی برای جبران کسری منابع ارزی و ریالی کشور وجود نداشت، دولت برای جبران کسری بودجه اقدام به استقراض از منابع بانک مرکزی و خلق

^۱ «اقتصاد ایران در دوران جنگ تحمیلی»، فرهاد دژپسند، حمیدرضا رئوفی، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات جنگ، چاپ اول، صفحه ۸۵

^۲ مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۹/۱۰/۹

^۳ «اقتصاد ایران در دوران جنگ تحمیلی»، فرهاد دژپسند، حمیدرضا رئوفی، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات جنگ، چاپ اول، صفحه ۱۵۵

^۴ «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، صفحه ۷۳ (مصاحبه با دکتر محسن نوربخش)

نقدینگی نمود که این سیاست تا سال ۶۷ ادامه داشت.^۱ این سیاست با وجود تورم زا بودن، تا حدودی مشکل کسری بودجه ریالی دولت را رفع کرد. اما مشکل کسری منابع ارزی همچنان پابرجا بود. صرف نظر از ممانعت آمریکا از پرداخت وام بین‌المللی به ایران، خود جنگ تحمیلی علیه ایران نیز بر این مسئله تأثیر گذار بود. بی‌ثباتی اقتصادی ناشی از جنگ که حاکم بر اقتصاد ایران شده بود، در کنار تبلیغات منفی دستگاه‌های تبلیغاتی غرب علیه ایران تصویر نامناسبی از کشور در مجامع بین‌المللی ایجاد کرده بود و مانعی در برابر اعطای وام به ایران محسوب می‌شد.^۲

۲-۲- مجوز یوزانس در بودجه ارزی ۱۳۶۴؛ آغاز استفاده از تسهیلات خارجی

مشکل کمبود منابع ارزی با کاهش بیشتر نفت خام در اواسط دهه ۶۰ تشدید شد. نیازهای ارزی کشور برای بهبود کسری تراز پرداخت‌ها و خریدهای خارجی باعث شد دولت برای حل این مشکل فکری نماید. با توجه به این که امکان اخذ وام از نهادهای مالی بین‌المللی وجود نداشت، دولت تصمیم به استفاده از منابع بخش خصوصی خارجی در قالب قرارداد «یوزانس» گرفت.

دولت تا سال ۱۳۶۳ لایحه بودجه خود را بر مبنای بودجه ریالی تنظیم و تقدیم مجلس می‌کرد. اما به دلیل تأکیدات مجلس شورای اسلامی مبنی بر تنظیم بودجه ارزی، در تاریخ ۳۰ دی ماه ۱۳۶۳ لایحه بودجه ارزی ۱۳۶۴ مشتمل بر منابع و مصارف ارزی به طور جداگانه از سوی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.^۳ در این لایحه که در تاریخ ۲ مهر ۱۳۶۴ در مجلس تصویب و به «قانون بودجه ارزی ۱۳۶۴» تبدیل شد، دولت برای اولین بار به دستگاه‌های اجرایی اجازه داد به منظور تأمین احتیاجات سال‌های آتی خود در مورد طرح‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری، اقدام به انجام معاملات یوزانس نمایند و از این طریق تعهدات ارزی ایجاد کنند. نحوه اجرای این تبصره از قانون به این صورت است که دستگاه‌های دولتی ایران برای واردات کالاهای صنعتی مورد نیاز خود با شرکت‌های خارجی تأمین‌کننده کالاهای مورد نظر قرارداد یوزانس منعقد می‌کنند و کالای مد نظر را به شکل نسبه خریداری و وارد کشور می‌نمایند و در زمان سررسید، اصل و فرع قیمت کالا را به شرکت فروشنده پرداخت می‌کنند. این مسئله در قوانین بودجه سال‌های بعد تا سال ۱۳۶۸ نیز تکرار شد.^۴ در نتیجه این قرارداد‌های یوزانس، کشور در شهریور ماه ۱۳۶۸ و پس از ۴ سال انعقاد قرارداد یوزانس با ۱۲٫۹ میلیارد دلار بدهی خارجی روبرو بود.^۵

^۱ همان، صص ۷۲-۷۴

^۲ همان، صفحه ۴۵۴ (مصاحبه با دکتر حسین عادل)

^۳ مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۳/۱۰/۳۰

^۴ قانون بودجه ارزی سال ۱۳۶۴ کل کشور، مصوب ۱۳۶۴/۷/۲، ماده واحده، تبصره ۱۵

قوانین بودجه سالیانه ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۸ کل کشور، ماده واحده، تبصره ۲۹

^۵ «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، صفحه ۴۴۸ (مصاحبه با دکتر حسین عادل)

نکته قابل توجه در این قوانین بودجه سالیانه این است که کمیته تخصیص ارز مکلف است ارز مورد نیاز برای پرداخت تعهدات مذکور را مقدم بر سایر نیازهای ارزی کشور تخصیص دهد.^۱ شاید همین نکته بتواند یکی از علل جهش ارزی کشور در سال‌های آینده را توضیح دهد.

ذکر این نکته نیز لازم است که با وجود رویکرد منفی و حساسیت‌های زیادی که در آن زمان در مورد استقراض خارجی وجود داشت، هنگام مطرح شدن پیشنهاد یوزانس در بودجه ارزی ۱۳۶۴ این مسئله با حساسیت کمتری به تصویب رسید. شاید علت این حساسیت پایین این بود که یوزانس از نظر قالب با وام خارجی متفاوت به نظر می‌رسد و به نوعی نسبی محسوب می‌شود. اما در واقع و از منظر نوع بازپرداخت تفاوتی با استقراض خارجی ندارد.

۳-۲- برنامه اول توسعه و اجرای سیاست‌های «تعدیل اقتصادی»؛ نقطه عطف استقراض خارجی در جمهوری اسلامی

در سال ۱۳۶۷ تشخیص جمعی از مسئولین و سیاستگذاران اقتصادی کشور بر این امر تعلق گرفت که ادامه جنگ با توجه به روند فعلی امکان‌پذیر نیست؛ به دلیل آنکه کشور با توجه به کمبودهای موجود در منابع مالی توانایی تأمین هزینه‌های جنگ را ندارد. بنابراین در نهایت با پذیرش قطعنامه ۵۹۸ میان ایران و عراق آتش بس برقرار شد. تا پیش از پذیرش قطعنامه، رویکرد غالب در اقتصاد کشور «اقتصاد دولتی» بود. برخی از چهره‌ها به دلیل انگیزه‌های ضد سرمایه‌داری، به لحاظ فکری معتقد به مدیریت و تصدی‌گری حداکثری دولت در اقتصاد و کنترل دولت در همه سطوح و مراحل مدیریت اقتصادی نظیر تولید، توزیع و قیمت‌گذاری بودند و با هر گونه واگذاری امور به بخش خصوصی و بازار مخالفت می‌کردند. عده دیگر نیز اگرچه اعتقاد به اصالت بازار داشتند و در حالت کلی با دولتی بودن اقتصاد مخالف بودند، اما به دلیل برخی ضرورت‌های جنگ، از دولتی بودن اقتصاد حمایت می‌کردند.

پس از پذیرش قطعنامه، دو رویکرد نسبت به نحوه ادامه اداره اقتصادی کشور پدید آمد. رویکرد اول که به لحاظ فکری معتقد به اقتصاد دولتی بود، با هرگونه استقراض خارجی از سایر کشورها مخالفت می‌کرد و اعتقاد داشت برای بازسازی کشور و جبران خسارات جنگ، کافی است بودجه‌ای را که تاکنون به هزینه‌های جنگی اختصاص داشته است، پس از این صرف بازسازی و جبران خسارات شود.

اما رویکرد دوم که به لحاظ فکری به اقتصاد آزاد نزدیک‌تر بود، معتقد بود با پایان جنگ ضرورتی به تداوم دولتی بودن اقتصاد نیست و با منابع موجود نمی‌توان به جبران خسارات جنگ و راه‌اندازی تولید در کشور پرداخت. بنابراین برای جبران خسارات و رشد تولید لازم است ضمن اصلاح قیمت‌ها و خصوصی‌سازی، در کنار منابع موجود، از منابع خارجی نیز استفاده کرد.^۲

^۱ قانون بودجه ارزی سال ۱۳۶۴ کل کشور، مصوب ۱۳۶۴/۷/۲، ماده واحده، تبصره ۱۵

قوانین بودجه سالیانه ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۸ کل کشور، ماده واحده، تبصره ۲۹

^۲ «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، صص ۹۵-۹۸ (مصاحبه با دکتر محسن نوربخش)

با آغاز تدوین برنامه پنج ساله اول توسعه کشور در نیمه دوم سال ۱۳۶۷، بحث‌ها میان این دو نگاه در سطوح مختلف افزایش یافت و موجب شکاف فکری میان اعضای دولت و نمایندگان مجلس شد. اما از آنجا که رویکرد تدوین کنندگان برنامه اول عمدتاً به اقتصاد آزاد نزدیک بود، این برنامه مبتنی بر این رویکرد تدوین شد. نکته قابل توجه این است که عمده مجریان این برنامه در سال ۱۳۶۸ (دولت سازندگی) از تدوین کنندگان آن در سال ۱۳۶۷ بودند. بنابراین همفکری کاملی میان این برنامه و مجریان آن وجود داشت و همین امر باعث شد برنامه اول توسعه به برنامه «تعدیل اقتصادی» دولت سازندگی نیز معروف شود. در مجلس شورای اسلامی نیز اگرچه اکثریت نمایندگان به لحاظ فکری موافق با دولتی بودن اقتصاد بودند، اما پس از بحث‌های فراوان نهایتاً برنامه اول توسعه در ۱۱ بهمن ماه ۱۳۶۸ به تصویب نهایی مجلس رسید.^۱

۴-۲- نسبت شناسی برنامه «تعدیل اقتصادی» دولت سازندگی با برنامه «تعدیل ساختاری» IMF

برخی معتقدند برنامه تعدیل اقتصادی دولت سازندگی همان برنامه تعدیل ساختاری است که از سوی IMF به ایران تجویز شده و از آنجا که ایران متقاضی وام از IMF بوده و این وام نیز مشروط به اجرای این برنامه است، ایران به منظور دریافت وام از این نهاد به اجرای این برنامه پرداخته است. اما اظهارات برخی از مسئولین و دست‌اندرکاران دولت سازندگی^۲ و برخی از کارشناسان اقتصادی^۳ خلاف این موضوع را نشان می‌دهد. آنچه که زیربنای برنامه تعدیل اقتصادی دولت سازندگی بود، نوع نگرش و اعتقاد مسئولین وقت کشور پس از پذیرش قطعنامه بود که اجرای این سیاست‌ها را برای جبران خسارات جنگ و پیشرفت و رونق اقتصادی کشور لازم می‌دانستند و هیچ دلیلی برای اثبات این ادعا که این برنامه‌ها از نسخه‌های تجویزی IMF استنباط شده است، پیدا نشده است.

آنچه که مسلم است، این است که اولاً لزوم استفاده از امکانات خارجی و اجرای برنامه تعدیل اقتصادی برای بازسازی و جبران خسارات ناشی از جنگ تحمیلی، عقیده بخشی از مسئولین کشور و به طور خاص تدوین کنندگان برنامه اول توسعه بوده است. بنابراین مدل استقراض خارجی و اجرای برنامه تعدیل ساختاری در ایران با بسیاری از کشورهای در حال توسعه که بدون تعلق فکری به تعدیل ساختاری و صرفاً برای دریافت وام خارجی مجبور به اجرای این برنامه شده‌اند، متفاوت بوده است. اگرچه در نتایج استقراض خارجی و

«پایان دفاع، آغاز بازسازی؛ کارنامه و خاطرات هاشمی رفسنجانی سال ۱۳۶۷»، دفتر نشر معارف انقلاب، صفحه ۳۰

^۱ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی قابل دسترسی از طریق سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755>

مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۸/۱۱/۱۱

^۲ مصاحبه آیت‌الله هاشمی رفسنجانی با روزنامه کیهان ۱۳۸۲/۱۰/۱۰ قابل بازیابی از طریق <https://b2n.ir/227313>

«اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، صص ۳۹۴ (مصاحبه با دکتر محمد علی نجفی)

^۳ مصاحبه محقق با دکتر مجید شاکری، اقتصاددان

اجرای برنامه تعدیل ساختاری و اقتصادی تفاوت چندانی میان ایران و سایر کشورها نیست. ثانیاً وامی که ایران در دوران اجرای برنامه اول توسعه از خارج دریافت نموده است،

۵-۲- جایگاه استقراض خارجی در برنامه اول توسعه

در برنامه پنج ساله توسعه اول که بازه اجرای آن از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ بود، منابع و مصارف ارزی کشور ۱۲۰ میلیارد دلار برآورد شد و پیش بینی شد بیش از ۸۳ میلیارد دلار از طریق صادرات نفت و گاز، ۱۷،۸ میلیارد دلار صادرات غیر نفتی، ۲،۸ میلیارد دلار صادرات خدمات و حدود ۱۲،۴ میلیارد دلار از طریق استقراض خارجی تأمین شود. همچنین با توجه به تحولات بازار نفت و گاز، پیش بینی شد صادرات روزانه نفت از ۱۴۸۲ بشکه در سال ۱۳۶۷ به ۲۲۹۳ بشکه در سال ۱۳۷۲ و قیمت نفت از ۱۴/۲ دلار در سال ۱۳۶۷ به ۲۱/۴ دلار در سال ۱۳۷۲ افزایش یابد. بر همین اساس، در این برنامه پیش بینی شد حدود ۱۰ درصد از منابع ارزی کشور از طریق استقراض خارجی تأمین گردد.^۱

جدول (۴،۱) - فهرست منابع و مصارف ارزی کشور در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

مصارف		منابع	
مبلغ (میلیون دلار)	شرح	مبلغ (میلیون دلار)	شرح
۱۱۴،۲۳۲	واردات کالا (تأمین نیازهای وارداتی وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی)	۸۳،۰۹۶	صادرات نفت، گاز و فرآورده های نفتی
۴،۵۰۰	واردات خدمات	۱۷،۸۳۶	صادرات غیر نفتی
۹۰۰	پرداخت های ارزی حساب سرمایه	۱۲،۴۰۰	منابع ارزی موضوع تبصره ۲۹ (استقراض خارجی)
۱،۰۰۰	در اختیار رئیس جمهور	۲،۸۰۰	صادرات خدمات
		۲،۶۰۰	دریافت های ارزی حساب سرمایه
		۲،۰۰۰	سایر دریافت های ارزی
۱۲۰،۷۳۲	جمع مصارف	۱۲۰،۷۳۲	جمع منابع

^۱ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۳۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی، قسمت دوم،

۶-۲- بررسی میزان توجیه پذیری استقراض خارجی در برنامه اول توسعه

از آنجا که در آن دوره بسیاری از صنایع ایران دولتی بوده و تأمین منابع و تجهیز آنها بر عهده دولت بوده است، بنابراین دولت برای راه اندازی و گسترش صنایع تحت پوشش خود نیاز به واردات کالاهای سرمایه ای داشته و از این جهت تلاش برای تأمین سرمایه خارجی موجه بوده است. اما چند ایراد اساسی در فرایند برنامه ریزی و تخصیص وام خارجی وجود داشته است:

- تخصیص منابع ارزی در برنامه اول توسعه بر اساس برآورد نیاز واقعی پروژه ها نبوده و صرفاً این منابع به وزارتخانه ها و دستگاه های اجرایی تخصیص یافته است. به بیان دقیق تر یک برآورد علمی دقیق و پروژه محور برای تعیین میزان نیاز پروژه های تولیدی و عمرانی به سرمایه خارجی انجام نگرفته است. این مسئله باعث شد نیاز حقیقی کشور به سرمایه خارجی مشخص نشود.
- یکی از مهمترین ایرادات استقراض خارجی در خلال برنامه اول توسعه، مدیریت ناصحیح در تخصیص منابع بود. برخی از وام هایی که برای بازه های کوتاه مدت اخذ شده بود، توسط دستگاه های اجرایی برای خرید های بلندمدت و تأمین نیازهایی فراتر از بازه برنامه اول اختصاص یافته بود. در نتیجه در هنگام بازپرداخت وام ها، بسیاری از پروژه ها به دلیل بلندمدت بودن به بازدهی لازم نرسیده و در نتیجه کشور در بازپرداخت وام های ارزی دچار مشکل شد.
- همانطور که در جدول منابع و مصارف ارزی برنامه اول مشخص شده است، با وجود اختصاص بیش از ۱۱۵ میلیارد دلار به واردات کالا و خدمات - که عمدتاً برای تجهیز و بازسازی صنایع کشور اختصاص یافته است - مجموع صادرات کالاها و خدمات غیر نفتی ایران ۲۰ میلیارد دلار است. این مسئله نشان می دهد عمده مبالغی که برای واردات کالا و خدمات صرف شده است، به پروژه هایی اختصاص یافته که تولید کننده کالاها و خدمات صادراتی نبوده و ارزآوری نداشته اند. در نتیجه آن قسمتی از پروژه ها که تا پایان برنامه اول به بهره برداری رسیده بودند، برای کشور آورده ریالی داشته اند و نه آورده ارزی. این مسئله یکی از عوامل ایجاد بحران ارزی در کشور در هنگام بازپرداخت بدهی های خارجی در پایان برنامه اول توسعه بود.

۷-۲- وام بانک جهانی به ایران

یکی از مأموریت های مهم مسئولین اقتصادی کشور در طول اجرای برنامه اول توسعه، رایزنی با نهاد های مالی بین المللی در جهت دریافت وام از این نهاد ها بود.^۱ البته با توجه به شرایط سیاسی ایران و بی ثباتی اقتصادی ناشی از جنگ، همچنان برخی از نهاد ها از تخصیص وام به ایران امتناع می کردند. اما نهایتاً ایران موفق شد بین سال های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ (۱۳۷۰ تا ۱۳۷۲ شمسی) برای هفت پروژه خود از بانک جهانی وام

^۱ «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، ص ۲۱۱ (مصاحبه با مسعود روغنی زنجانی)

بگیرد^۱ که یکی از این وام‌ها، وامی بود که در قالب کمک به جبران خسارات ناشی از زلزله منجیل به مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار از بانک جهانی دریافت شد. مابقی وام‌ها نیز در پروژه‌های احداث نیروگاه‌ها، توسعه بخش کشاورزی و کشت صنعت و خانه‌های بهداشت مورد استفاده قرار گرفت.^۲

روند اعطای وام از سوی بانک جهانی به ایران اختصاص به دوره اجرای برنامه اول توسعه نداشت و در دوره‌های بعدی نیز ادامه یافت. ایران تا سال ۲۰۰۹ (۱۳۸۸ شمسی) حدود ۸۴۰ میلیون دلار از بانک جهانی وام گرفته است که بیشتر این وام‌ها در پروژه‌هایی نظیر جبران خسارات بلایای طبیعی، بهداشت، زه‌کشی و آبیاری و شبکه برق رسانی هزینه شده است. از سال ۲۰۰۹ بدهی ایران به بانک جهانی روند کاهشی داشته و بر اساس آخرین آمار، در سال ۲۰۱۹ (۱۳۹۸ شمسی) این رقم به ۱۴۰ میلیون دلار کاهش یافته است.^۳

۸-۲- تقاضای ایران برای دریافت وام از IMF

بر اساس گزارش‌های موجود در دو دهه اخیر گروه‌های کارشناسی IMF در مقاطع مختلفی به ایران سفر کرده و توصیه‌های سیاستی خود را به سیاستگذاران کشور ابلاغ نموده‌اند.^۴ اما به جز آمار بانک جهانی که مدعی شده است ایران در سال ۲۰۰۹ (۱۳۸۸ شمسی) ۲,۲ میلیارد دلار از IMF وام گرفته است،^۵ شواهد دیگر نظیر اظهارات برخی از کارشناسان نشان می‌دهد ایران در سال‌های پس از انقلاب اسلامی هیچ وامی از صندوق بین‌المللی پول دریافت نکرده است.^۶

با شیوع ویروس کرونا، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در اسفند ماه ۱۳۹۸ طی نامه‌ای به رئیس صندوق بین‌المللی پول تقاضا کرد مبلغ ۵ میلیارد دلار وام برای مقابله با شیوع ویروس کرونا و جبران خسارات ناشی از آن به ایران اختصاص یابد.^۷ اما این نهاد از پرداخت این وام به ایران امتناع کرد. مهمترین دلیل امتناع IMF از پرداخت وام به ایران، ممانعت آمریکا بود. بیشترین سرمایه و حق رأی در IMF مربوط به ایالات متحده آمریکا است که حدود ۸۳ میلیارد دلار سرمایه در IMF و ۱۶,۵ درصد حق رأی این نهاد را در اختیار دارد. از آنجا که حداقل آراء برای تصمیم‌گیری در این نهاد ۸۵ درصد آراء اعضاست، آمریکا با

^۱ "The World Bank and Iran" CRS report for congress, Martin A. Weiss and Jonathan E. Sanford Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Order Code RS22704 January 28, 2008. Available in <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22704.pdf>

^۲ «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، صص ۱۰۳ (مصاحبه با دکتر محسن نوربخش)

^۳ <https://data.worldbank.org/indicator/DT.DOD.MWBG.CD?locations=IR>

"The World Bank and Iran" CRS report for congress, Martin A. Weiss and Jonathan E. Sanford Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Order Code RS22704 January 28, 2008. Available in <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22704.pdf>

^۴ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰

^۵ <https://data.worldbank.org/indicator/DT.DOD.DIMF.CD?locations=IR>

^۶ مصاحبه محقق با دکتر مجید شاکری، اقتصاددان

^۷ <https://b2n.ir/083793>

داشتن حق رأی ۱۶,۵ درصدی به راحتی امکان وتو کردن تصمیمات این نهاد برای پرداخت وام را داراست و تاکنون نیز از اعطای وام به ایران جلوگیری نموده است.^۱

اندریشه
اقتصاد
مقاومتی



^۱ مصاحبه با دکتر مجید شاکری، اقتصاددان

بخش ۵. تحلیل آثار و تبعات استقراض خارجی در اقتصاد کشورهای

شیلی، آرژانتین، اکوادور و ایران

استقراض خارجی در کشورهای مختلف موجب ایجاد تبعات مختلفی شده است. این تبعات در برخی از موارد در کشورهای مختلف مشترک بوده اند و در موارد دیگر بسته به شرایط خاص آن کشور و نوع اعمال سیاست‌های مختلف متفاوت بوده است.

در اینجا ابتدا به تحلیل آثار و تبعات استقراض خارجی در ۳ کشور شیلی، آرژانتین و اکوادور پرداخته و سپس به بررسی این آثار در اقتصاد ایران خواهیم پرداخت.

۱- شیلی

سابقه استقراض خارجی در شیلی به کودتای نظامی پینوشه در سال ۱۹۷۳ و سرنگونی حکومت مردمی آینده در آن کشور برمی گردد. پینوشه پس از به دست گرفتن قدرت، زمینه‌های اخذ وام مشروط صندوق بین‌المللی پول و اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری را فراهم نمود. کاهش بودجه رفاهی، لغو کنترل دولت بر قیمت‌ها، خصوصی سازی صنایع دولتی، تشویق صادرات، آزادسازی نرخ ارز، کنترل زدایی از بازار سرمایه و حذف قانون حداقل دستمزدها از جمله اقدامات دولت پینوشه در راستای استقراض خارجی و اجرای تعدیل ساختاری بود. بدین ترتیب شوک درمانی در سال ۱۹۷۵ و مجدداً در سال ۱۹۸۲ به اجرا درآمد.

آثار استقراض خارجی و اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری در شیلی را می توان به دو بازه کوتاه مدت و بلند مدت تقسیم کرد:

۱-۱- آثار کوتاه مدت

۱-۱-۱- کاهش تورم

تورم به شدت رو به کاهش نهاد و از ۵۰۸ درصد در سال ۱۹۷۳ به ۲۰ درصد در سال ۱۹۸۲ رسید. کاهش دستمزدها و هزینه‌های دولت و همچنین افزایش نرخ بهره از ۴۹٫۹٪ به ۱۷٫۸٪ از جمله عوامل تأثیر گذار بر کاهش تورم بوده است.

۲-۱-۱- افزایش درآمد صادراتی کشور

درآمدهای صادراتی کشور افزایش یافت و از ۳,۸ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۵ به ۸,۳ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۰ رسید. این امر به علت تأکید برنامه تعدیل ساختاری در شیلی بر حذف موانع تجاری، تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی داخلی و بین‌المللی و تنوع تولیدات صادرات بوده است.^۱

۲-۱- آثار بلند مدت

۱-۲-۱- رکود اقتصادی

رشد اقتصادی در سال‌های ۱۹۷۵ و ۱۹۸۲ در اثر شوک درمانی به ترتیب ۱۲,۹ درصد و ۱۴ درصد کاهش یافت^۲ و این به معنای وقوع دو رکود اقتصادی در دو دهه بود. آثار بلندمدت:

۲-۲-۱- افزایش نرخ بیکاری

نرخ بیکاری که در سال ۱۹۷۳ به میزان ۳/۴ درصد بود، در سال ۱۹۸۳ به ۳۳ درصد افزایش یافت و این در حالی بود که نرخ دستمزد واقعی ۴۰ درصد کاهش یافت.^۳ آمار رسمی بیکاری در ۱۹۸۲ به بالاترین حد، یعنی، ۲۰ درصد رسید. طی این دوره، کاهش دستمزدها بسیار چشمگیر بود که نه تنها نتیجه بالا بودن سطح بیکاری است، بلکه رشد صادرات نیز به این کاهش بستگی داشت.

۳-۲-۱- افزایش بدهی خارجی

در سال‌های پایانی دهه ۱۹۷۰ بدهی خارجی شیلی افزایش یافت. شرکت‌های چند شاخه ای مالی و صنعتی جدید در نتیجه اعتبارات خارجی که از اعتبارات داخلی ارزان تر بودند، رونق یافتند. با دسترسی آسان به منابع مالی خارجی، این منابع در اختیار عناصر معدودی متمرکز شد و در نتیجه بدهی خارجی نیز به شدت افزایش یافت. بدهی خارجی بخش خصوصی که در ۱۹۷۸، ۱,۶ میلیارد دلار بود، در ۱۹۸۱ به ۸,۱ میلیارد دلار افزایش یافت و در سال ۱۹۸۷ از مرز ۲۱ میلیارد دلار گذشت.

^۱ گزارش اندیشکده اقتصاد مقاومتی با عنوان «عواقب اجرای سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول (IMF) در آمریکای جنوبی»

^۲ مجموعه مقالات "جهانی کردن فقر و فلاکت"، گردآوری و ترجمه: دکتر احمد سیف، مؤسسه انتشارات آگاه، ۱۳۸۰، مقاله دوازدهم: وام تعدیل بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به شیلی

^۳ <https://www.isna.ir/news/8509-07734.48338>

۴-۲-۱- افزایش شکاف طبقاتی

در سال ۱۹۷۸، سهم ده درصد از ثروتمندترین اقشار جمعیت، ۳۷ درصد از درآمد ملی بود و ۵۰ درصد از فقیرترین بخش‌های جمعیت نیز ۲۰ درصد از درآمدهای ملی را در اختیار داشتند. در ۱۹۸۸، سهم ده درصد از غنی‌ترین اقشار به ۴۷ درصد درآمدها می‌رسید، ولی سهم ۵۰ درصد از فقیرترین بخش‌ها به ۱۷ درصد کاهش یافت. الگوهای مصرف جامعه نیز بر همین منوال تغییر کرد. در سال ۱۹۶۹، ۲۰ درصد از فقیرترین اقشار جمعیت، ۷/۶ درصد از تولیدات را مصرف کردند، اما این آمار در سال ۱۹۸۸ به ۴،۴ درصد تنزل یافت. در عوض سهم ثروتمندان از تولیدات از ۴۴،۵ درصد به ۵۴،۶ درصد در همین دوره افزایش یافت.

۵-۲-۱- افزایش نرخ فقر

در این دوره بیش از ۴۰ درصد از جمعیت ۱۴ میلیونی شیلی در فقر زندگی می‌کردند و دو میلیون با فقر شدیدی روبرو بودند.^۱ مهمترین علت این مسئله، کاهش هزینه‌های رفاهی دولت در اثر اجرای برنامه تعدیل ساختاری بود.^۲

۲- آرژانتین

در سال ۱۹۵۵ کودتایی در آرژانتین انجام گرفت که منجر به سقوط دولت مردمی مستقر شد. سه سال پس از کودتا اجرای برنامه "شوک درمانی" در آرژانتین توسط دولت آغاز شد و تا سال ۲۰۰۲ ادامه پیدا کرد و این نقطه شروع اجرای سیاست تعدیل ساختاری در آرژانتین و دریافت وام از صندوق بین‌المللی پول بود. آزادسازی نرخ ارز، کاهش اعطای وام از طریق کنترل بانک‌های عمومی، کاهش یارانه‌ها و سایر هزینه‌های اجتماعی، افزایش تمرکز سرمایه، خصوصی‌سازی بسیاری از بخش‌های مهم اقتصادی از جمله برنامه‌هایی بود که در این بازه در راستای استقراض خارجی و اجرای برنامه تعدیل ساختاری در آرژانتین انجام پذیرفت. اگرچه این برنامه‌ها در بازه ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۰ متوقف شد، اما در سال ۲۰۱۱ برنامه استقراض خارجی و به دنبال آن اجرای برنامه تعدیل ساختاری مجدداً در دستور کار دولت آرژانتین قرار گرفت.

آثار استقراض خارجی و اجرای برنامه تعدیل ساختاری در آرژانتین در دو بازه کوتاه مدت و بلندمدت قابل بررسی است:

^۱ مجموعه مقالات "جهانی کردن فقر و فلاکت"، گردآوری و ترجمه: دکتر احمد سیف، مؤسسه انتشارات آگاه، ۱۳۸۰، مقاله دوازدهم: وام تعدیل بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به شیلی

^۲<https://masireqtasad.ir/111961>

۱-۲- آثار کوتاه مدت

۱-۱-۲- کاهش تورم

در این دوره تورم به شدت کاهش یافت و از نرخ سالانه حدود ۳۰٪ در سالهای ۶۷-۱۹۶۵ به ۰٫۷٪ در سال ۱۹۶۹ رسید. البته این کاهش تورم دیری نپایید.

۲-۱-۲- افزایش تولید ناخالص داخلی

تولید ناخالص داخلی نیز با نرخ رشد متوسط سالانه ۵٫۲٪ بین سالهای ۱۹۶۶ و ۱۹۷۰ در مقایسه با ۳٫۲٪ در طول دهه ۵۰ افزایش یافت.^۱

۳-۱-۲- افزایش صادرات

در اثر اجرای سیاست‌های مبتنی بر تجارت آزاد، صادرات آرژانتین تا سال ۱۹۹۹ افزایش یافت و سهم خالص صادرات در تولید ناخالص داخلی به ۲۴٪ رسید.^۲

۲-۲- آثار بلندمدت

۱-۲-۲- افزایش بدهی خارجی

در سال ۱۹۷۸ کسری مالی دوباره شروع به صعود کرد و بدهی خارجی در سه سال سه برابر شد.^۳ افزایش بار بدهی موجب ایجاد اختلال در روند توسعه صنعتی و تحرک اجتماعی رو به رشد شد. نسبت بدهی خارجی به صادرات آرژانتین افزایش یافت و تا سال ۱۹۹۹ به حدود ۵۰۰ درصد رسید. این بدان معنا بود که لازم بود حدود ۴۰ درصد از درآمد حاصل از صادرات آرژانتین برای پرداخت بهره وام‌های خارجی این کشور استفاده شود.

۲-۲-۲- افزایش تورم

رشد مخارج دولت، افزایش دستمزدهای بزرگ و تولید ناکارآمد نیز در کنار آثار ناشی از افزایش بدهی خارجی باعث ایجاد تورم مزمن شد. متوسط نرخ تورم که در بازه ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۴ حدود ۲۴٫۳٪ بود، در سال‌های ۱۹۷۵ تا ۲۰۰۰ به ۹۴٫۷٪ رسید.

¹ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>

² The Crisis that Was Not Prevented: Lessons for Argentina, the IMF, and Globalisation, p. 51, <http://fondad.org/publications/argentina.html>

³ http://www.fondad.org/product_books/pdf_download/9/Fondad-Argentina-BookComplete.pdf

۳-۲-۲- افزایش نابرابری و شکاف طبقاتی

دولت‌های متوالی سعی داشتند تورم را با کنترل دستمزدها و قیمت‌ها، کاهش در هزینه‌های عمومی و محدود کردن عرضه پول کنترل کنند^۱ که این اقدامات نیز در راستای اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری بود و به نوبه خود موجب افزایش شکاف طبقاتی در آرژانتین شد. ضریب جینی که در سال ۱۹۹۳ کمتر از ۰,۴۵ بود، در سال ۱۹۹۹ به عدد ۴۹,۸ افزایش یافت که به معنای افزایش فاصله طبقاتی در اثر کاهش دستمزدها، کاهش ارزش پول ملی و تمرکز ثروت در شرکت‌هایی بود که از رشد صادرات در آرژانتین منتفع شده بودند.

۴-۲-۲- رکود اقتصادی

با وجود رشد صادرات برخی از کالاها، بسیاری از صنایع به ویژه پس از کاهش ارزش پول ملی برزیل همچنان نتوانستند در خارج از کشور رقابت کنند. در نتیجه آرژانتین در نیمه دوم سال ۱۹۹۸ به رکود عمیق سقوط کرد. نرخ رشد تولید ناخالص داخلی که از سال ۱۹۹۸ روند نزولی به خود گرفته است، در سال ۱۹۹۹ به ۳,۴-٪ و در سال ۲۰۰۲ به کمترین مقدار خود یعنی ۱۰,۹-٪ کاهش یافت.^۲

۵-۲-۲- افزایش نرخ فقر

در سال ۲۰۰۱ با افزایش نرخ فقر، بیش از نیمی از مردم آرژانتین زیر خط فقر قرار گرفتند.^۳

۳- اکوادور

افزایش واردات، کاهش قیمت نفت و رشد بدهی‌های خارجی باعث شده در سال ۱۹۸۳ زمینه‌ها برای اعمال یک سیاست ریاضتی مبتنی بر برنامه تعدیل ساختاری و مذاکره با صندوق بین‌المللی پول جهت دریافت وام فراهم شود. تقویت مقررات زدایی اقتصادی، حذف کنترل قیمت‌ها از سوی دولت، کاهش ارزش پول ملی، حذف سهمیه‌های واردات، افزایش تعرفه واردات مواد اولیه صنعتی، فراهم‌سازی زمینه‌های جذب سرمایه‌گذاری جدید خارجی، افزایش مالیات، کاهش هزینه‌های بخش عمومی، افزایش قیمت سوخت و نرخ برق، از بین بردن کنترل‌های بانکی، تلاش برای عضویت در سازمان تجارت جهانی و اتخاذ دلار آمریکا به عنوان ارز رسمی اکوادور از جمله اقداماتی بود که تا سال ۲۰۰۹ در این راستا انجام شد. در بازه سال‌های

¹ <https://www.britannica.com/place/Argentina/Economy>

² <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>

³ The Great Unraveling: Argentina 1973-1991", p.1,

<https://ucema.edu.ar/conferencias/download/Klaus1.pdf>

۲۰۰۹ تا ۲۰۱۷ اجرای این سیاست ها متوقف شد و از سال ۲۰۱۷ تا کنون مجدداً در دستور کار قرار گرفته است.

آثار و تبعات استقراض خارجی و اجرای سیاست های تعدیل ساختاری در اکوادور در دو بازه کوتاه مدت و بلندمدت به شرح زیر است:

۱-۳- آثار کوتاه مدت

۱-۱-۳- افزایش رشد اقتصادی

نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در بازه ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹ افزایش یافت و بین ۱,۱ تا ۸,۲۱ درصد در نوسان بود.^۱

۲-۱-۳- کاهش نرخ تورم

نرخ تورم در بازه ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹ روند کاهشی پیدا کرد و در سال ۲۰۰۹ به ۵,۱۶ درصد رسید. آعلت اصلی کاهش تورم در این دوره، اجرای شروط صندوق بین المللی پول در ازای پرداخت وام ها نظیر کاهش هزینه های اجتماعی بوده است.

۲-۲- آثار بلندمدت

۱-۲-۳- نوسانات رشد تولید

نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در این دوره به شکل زیگزاگی در حال نوسان بوده است. بهبود این شاخص عمدتاً ناشی از ثبات یا افزایش در قیمت بین المللی نفت خام، احیا یا رونق بخش کشاورزی و افزایش صادرات کالاهای خاص در اثر سیاست آزادسازی تجاری بوده است و کاهش این شاخص عمدتاً از شوک های بیرونی نظیر کاهش قیمت نفت خام، بلایای طبیعی منجر به کاهش تولید محصولات کشاورزی، بحران اقتصادی، افزایش مالیات و حذف موانع وارداتی منجر به رکود اقتصادی ناشی شده است. بیشترین مقدار این شاخص در سال ۱۹۸۸ به مقدار ۵,۹ درصد و کمترین مقدار آن در سال ۱۹۹۹ به مقدار ۴,۷- درصد یوده است.^۳

¹ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EC>

² <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=EC>

³ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EC>

۲-۲-۳- نوسانات تورم

نرخ تورم نیز از سال ۱۹۸۳ تا سال ۲۰۰۱ دارای یک حرکت زیگزاگی بوده است و در مجموع ۴ بار سیر نزولی و ۴ بار سیر صعودی را تجربه کرده است. کاهش تورم عمدتاً ناشی از کاهش دستمزدها، کاهش بودجه دولت و کاهش هزینه های اجتماعی بوده است و افزایش تورم عمدتاً از سیاست پولی انبساطی، افزایش بدهی خارجی، شوک های ارزی و افزایش هزینه های ناشی از ساختارهای معیوب تولید ناشی شده است. کمترین تورم در این دوره مربوط به سال ۱۹۸۶ به مقدار ۲۳ درصد و بیشترین تورم این دوره مربوط به سال ۲۰۰۰ به مقدار ۹۶ درصد است که بالاترین نرخ تورم در تاریخ اکوادور است. البته نرخ تورم در پایان این دوره در سال ۲۰۰۱ به ۳۷ درصد کاهش یافته است.^۱

۳-۲-۳- افزایش شکاف طبقاتی

ضریب جینی نیز که نشان دهنده میزان توزیع درآمد است، پس از افزایش در سال ۱۹۸۴ و کاهش در سال ۱۹۸۸، به بالاترین میزان خود در تاریخ اکوادور در سال ۱۹۹۹ به مقدار ۰٫۵۸ رسید که این افزایش نشان دهنده گسترش شکاف طبقاتی در اثر تمرکز ثروت در شرکت های صادراتی و بانک ها و کاهش دستمزدها و هزینه های اجتماعی بوده است. این شاخص پس از سال ۱۹۹۹ روند کاهشی داشته است.^۲

گرچه هنوز برخی از آثار اجرای سیاست تعدیل ساختاری پس از ۲۰۱۷ پدیدار نشده است، اما انتظار می رود با توجه به تبعیض مالیاتی ایجاد شده به منظور تشویق سرمایه گذاری، شکاف طبقاتی و نابرابری درآمدی در این کشور افزایش یابد. همچنین بر اساس سیاست کاهش هزینه های عمومی، دولت دیگر نمی تواند هزینه های عمومی را بیش از ۳ درصد در سال افزایش دهد و کسری بودجه را به بازپرداخت بهره بدهی محدود کند. بنابراین سرمایه گذاری به میزان قابل توجهی کاهش می یابد، در حالی که خصوصی سازی از طریق یارانه های تضمین شده در طی چندین سال تسهیل می شود.

اعتراضات ایجاد شده پس از لغو یارانه سوخت نیز از جمله پیامدهای سیاست تعدیل ساختاری در سال ۲۰۱۹ بود که با ایجاد توافق میان معترضان و دولت و توقف این سیاست پایان یافت.

۴- ایران

همچنان که قبلاً بیان شد، اولین تجربه استقراض خارجی پس از انقلاب در دوران دفاع مقدس و پس از آن در راستای برنامه ای تحت عنوان برنامه «تعدیل اقتصادی» و در قالب برنامه اول توسعه صورت پذیرفت.

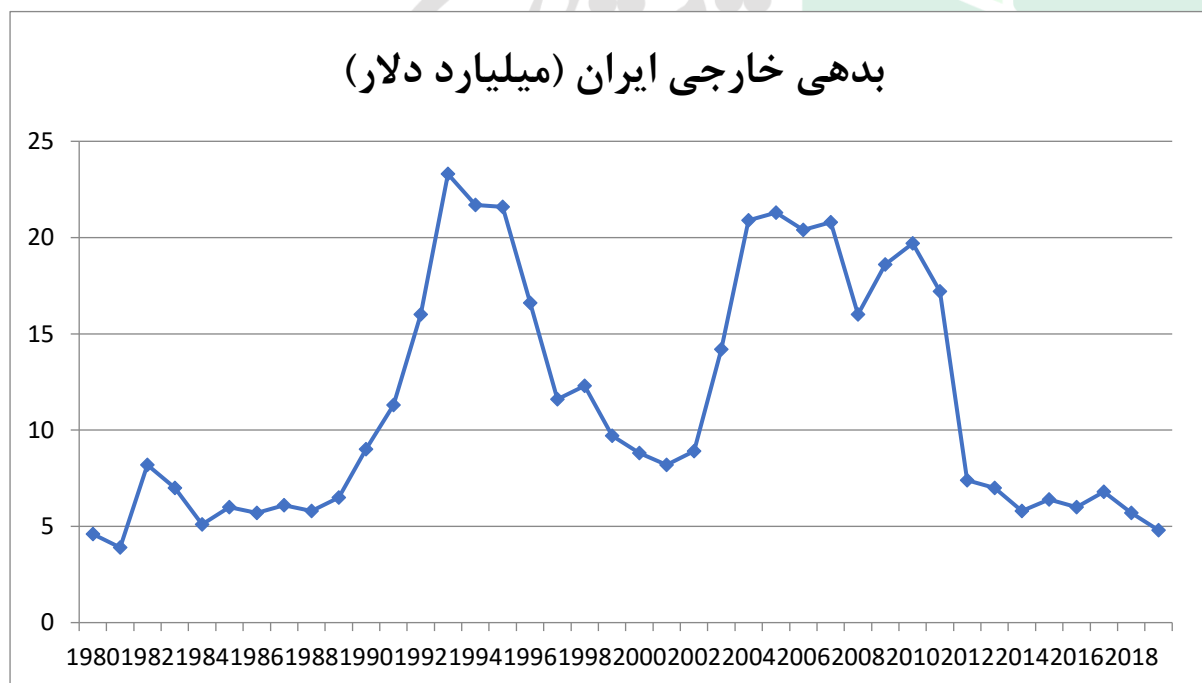
¹ <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=EC>

² <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=EC>

برنامه تعدیل اقتصادی مجموعه ای از سیاست های اقتصادی بود که تبعات اجرای آن پس از حدود دو سال از آغاز اجرا در اقتصاد ایران آغاز گشت. اما از آنجا که استقراض خارجی تنها یکی از سیاست های این برنامه بود، نمی توان آثار و تبعات این برنامه را به طور کامل ناشی از این سیاست دانست. بلکه مجموع سیاست های ناشی از این برنامه نظیر سیاست ارزی، خصوصی سازی و استقراض خارجی به همراه برخی از اشکالات موجود در برنامه ریزی اقتصادی کشور و برخی از عوامل خارجی نظیر تغییر در قیمت نفت در مجموع موجب عدم موفقیت برنامه تعدیل اقتصادی در کشور و متوقف شدن آن در سال ۱۳۷۲ شد. در عین حال تبعات ناشی از استقراض خارجی در ایران را می توان بدین شکل برشمرد:

۱-۴- افزایش بدهی خارجی

مهمترین تأثیر استقراض خارجی در ایران، افزایش بدهی خارجی است. در اثر استقراض خارجی، میزان بدهی خارجی ایران افزایش یافت و در سال ۱۹۹۳ (۱۳۷۴ شمسی) به بیش از ۲۳ میلیارد دلار رسید. البته جمعی از مسئولین کشور در دولت سازندگی افزایش بدهی خارجی در کشور در آن مقطع به معنای بحران بدهی نیست؛ زیرا نسبت بدهی خارجی به تولید ناخالص داخلی در آن مقطع عدد قابل توجهی نبوده است و نمی توان از آن به بحران بدهی تعبیر کرد.^۱



نمودار (۵،۱) بدهی خارجی ایران (منبع: world bank)

^۱ «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، ۴۶۶ (مصاحبه با دکتر حسین عادل)

۲-۴- شوک ارزی و افزایش تورم

یکی از مهمترین تبعات ناشی از برنامه های تعدیل اقتصادی، شوک ارزی و افزایش تورم بوده است. نرخ ارز بازار آزاد که در سال ۱۳۶۸ حدود ۱۴۰ تومان بود، در سال ۱۳۷۳ به ۲۶۰ و در سال ۱۳۷۴ به ۴۰۰ تومان افزایش یافت.^۱ نرخ تورم نیز که در سال ۱۳۶۸ حدود ۱۷,۴ درصد بود، در سال ۱۳۷۴ به ۴۹,۴ درصد افزایش یافت.^۲

در تحلیل این مسئله دلایل مختلفی ذکر می شود. عده ای از مسئولین کشور در دولت سازندگی معتقدند به علت کاهش قیمت نفت، منابع ارزی لازم برای بازپرداخت وام ها در سررسید وجود نداشته به این دلیل، نرخ ارز جهش پیدا کرده است.^۳ اما عده دیگری از مسئولین آن مقطع، خوش بینی بیش از حد تدوین کنندگان برنامه نسبت به افزایش قیمت نفت را در این مسئله مؤثر می دانند. به عقیده این عده، طراحان برنامه اول توسعه پیش بینی افزایش قیمت نفت در طول اجرای برنامه را داشته اند و بر اساس همین پیش بینی خوش بینانه، برنامه را تدوین نموده اند. پیش بینی طراحان برنامه این بود که قیمت نفت در سال ۱۳۷۲ به ۲۱,۴ دلار خواهد رسید. در حالی که قیمت نفت در آن سال ۱۵,۰۶ دلار بود.^۴ از طرف دیگر وام هایی که در طول این برنامه اخذ شده، دارای سررسید کوتاه مدت بوده است و دستگاه های اجرایی کشور بر اساس پیش بینی خوش بینانه افزایش قیمت نفت و بازپرداخت بدهی ها از محل درآمدهای نفتی، وام های دریافت شده را در پروژه های بلندمدت هزینه کردند. در نتیجه با کاهش قیمت نفت و محقق نشدن درآمدهای نفتی پیش بینی شده و رسیدن موعد بازپرداخت بدهی ها، کشور با کمبود منابع ارزی روبرو شده و انتظارات ایجاد شده در جامعه موجب افزایش قیمت ارز در بازار آزاد و افزایش تورم در کشور شده است.^۵

^۱ <https://b2n.ir/632538>

^۲ «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، ۴۸۲ (مصاحبه با دکتر حسین عادل)

^۳ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سری زمانی شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی ۱۰۰=۱۳۹۵

^۴ «صلابت سازندگی؛ کارنامه و خاطرات هاشمی رفسنجانی سال ۱۳۷۲»، دفتر نشر معارف انقلاب.

^۵ آمار قیمت نفت، سری زمانی بانک مرکزی

^۵ «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، ۴۵۶ (مصاحبه با دکتر حسین عادل)

بخش ۶. جمع بندی و نتیجه گیری

به منظور نتیجه گیری، ذکر چند نکته الزامی است:

۱- آنچه که در توجیه پذیری استقراض خارجی مهم است، عبارت است از نیاز واقعی پروژه های کشور به سرمایه خارجی به واسطه نیاز به واردات کالاهای سرمایه ای یا دانش فنی و عدم امکان تأمین سرمایه خارجی لازم از سایر روش های تأمین مالی، ارزآوری پروژه های مورد نظر به جهت امکان تأمین اصل و فرع وام ها در سررسید و داشتن برنامه مدون جهت مدیریت صحیح منابع ارزی حاصل از وام خارجی و جلوگیری از کمبود منابع ارزی در هنگام بازپرداخت وام. بدیهی است که در صورت کافی بودن منابع داخلی برای تأمین نیازهای واقعی پروژه های کشور و عدم تحقق شرایط ذکر شده، استقراض خارجی هیچ گونه توجیه و ضرورتی نداشته و بلکه برای اقتصاد کشور مخاطره آمیز خواهد بود.

۲- تجربه استقراض خارجی در ایران نشان می دهد مسئولین کشور در هنگام اقدام برای استقراض خارجی، تحلیل علمی پروژه محور و دقیقی از میزان نیاز صنایع به سرمایه خارجی نداشته اند و این مسئله باعث شده میزان وام دریافتی با نیاز واقعی صنایع کشور تطبیق نداشته باشد. بنابراین پیش از اقدام برای استقراض خارجی، باید برآورد دقیقی از نیاز واقعی کشور به سرمایه خارجی بدست آورد و در صورتی که نیاز صنایع و واحدهای تولیدی کشور توسط منابع داخلی قابل رفع باشد، هر گونه اقدام به استقراض خارجی موجب ایجاد مخاطره اقتصادی در هنگام بازپرداخت وام و معطل ماندن منابع داخلی خواهد شد.

۳- یکی از مهمترین ایرادات استقراض خارجی در ایران، نبود برنامه دقیق جهت مدیریت تخصیص منابع ارزی حاصل از استقراض و در نتیجه بروز مشکل کمبود منابع ارزی جهت بازپرداخت وام در سررسید بوده است. بررسی تجربه استقراض خارجی و اجرای سیاست های تعدیل ساختاری در کشورهای در حال توسعه -از جمله ایران- نشان می دهد منشأ مخاطرات استقراض خارجی را نه در اصل استقراض، بلکه در «مدیریت منابع ارزی» و «بازپرداخت وام ها» باید جست. با توجه به ناگزیر بودن کشورها از بازپرداخت وام های خارجی، آنچه که برای نهاد وام دهنده اهمیت دارد، پرداخت اصل و سود وام ها در موعد مقرر است. اینکه در هنگام سررسید بازپرداخت وام ها، کشور بدهکار از نظر اقتصادی در چه شرایطی قرار دارد و بازپرداخت وام از نظر اقتصادی چه شرایطی را برای کشور مزبور رقم می زند، برای نهاد وام دهنده اهمیت ندارد. بر همین اساس می بینیم کشورهای زیادی به علت مدیریت ناصحیح منابع مالی بدست آمده از استقراض خارجی، در هنگام بازپرداخت وام ها با مشکل کمبود منابع ارزی روبرو شده و این امر سرمنشأ بحران بدهی و سایر بحران های اقتصادی در کشور شده است. نمونه بارز این امر در استقراض خارجی ایران در دولت سازندگی به دنبال اجرای برنامه اول توسعه مشاهده شد. مهمترین علت جهش ارزی در سال ۱۳۷۴ این بود که وام های خارجی اخذ شده در سالهای ابتدایی اجرای برنامه اول توسعه، دارای بازه زمانی

کوتاه مدت بوده اند، اما برای مصارف بلند مدت اختصاص یافتند. در نتیجه در هنگام سررسید وام ها، پروژه هایی که تأمین مالی آنها از محل وام های مزبور بوده است، هنوز به بازدهی نرسیده و یا بازدهی ارزی نداشته اند. در نتیجه دولت نتوانست از محل بازدهی پروژه های مزبور اقدام به بازپرداخت وام ها نماید. با توجه به کمبود منابع ارزی کشور - به دلیل نرسیده پروژه ها به بازدهی و کاهش درآمد های نفتی - مدیریت ناصحیح این منابع باعث شد دولت در بازپرداخت وام ها دچار مشکل شود و در نتیجه کشور با مشکل بحران ارزی مواجه گردد.

این تجربه نشان دهنده این است که مشکل اصلی اقتصاد ایران - که برای توجیه ضرورت استقراض خارجی مطرح می شود - کمبود منابع ارزی نیست؛ بلکه مدیریت منابع مالی موجود است. اگر در زمینه تخصیص منابع مالی در کشور مدیریت بهینه و صحیحی صورت نگیرد، استقراض خارجی نه تنها کمکی به حل مشکل منابع مالی نمی کند، بلکه به دلیل ضرورت بازپرداخت به موقع وام، موجب تعمیق مشکل تأمین مالی و حتی ایجاد بحران ارزی خواهد شد.

۴- استقراض خارجی و به تبع آن بدهی خارجی در ایران غالباً تابعی از نوسانات قیمت نفت و درآمد های نفتی دولت بوده است؛ به این شکل که کاهش درآمد های نفتی باعث کسری بودجه دولت شده و کشور را به سمت استقراض خارجی سوق داده است. بنابراین مهمترین محرک دولت ها برای استقراض خارجی، تأمین منابع ارزی لازم برای جبران کسری بودجه ریالی کشور بوده است. بدین شکل که منابع ارزی توسط کشور وام دهنده در حسابی در خارج از کشور به نام بانک مرکزی منظور شده و بانک مرکزی به دو شکل از این منابع استفاده نموده است؛ برای خرید های خارجی، این مبالغ را به شکل دلاری پرداخت نموده و برای جبران کسری بودجه خود، این منابع را با نرخی تسعیر نموده و به شکل ریالی مصرف نموده است. روشی که غالباً موجب انضباطی مالی و افزایش تورم در کشور شده است. در نتیجه بر اساس شرایط توجیه پذیری استقراض خارجی که در بخش اول بدان اشاره شده است، دولت ها نباید برای تأمین هزینه های داخلی اقدام به استقراض و استفاده از سرمایه خارجی نمایند.

۵- تجربه کشورهای شیلی، آرژانتین و اکوادور نشان داد 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 در کنار لغو کنترل و نظارت دولت بر نقل و انتقال سرمایه در کشور، آزادسازی نرخ ارز، لغو کنترل دولت بر قیمت ها، تمرکز منابع کشور در شرکت های صادراتی و کاهش هزینه های اجتماعی و رفاهی موجب فرار سرمایه، بحران ارزی، بحران بدهی، رکود اقتصادی و افزایش تورم و بیکاری در بلند مدت شده است. به بیان بهتر اجرای برنامه های تعدیل ساختاری به جای آنکه توان بازپرداخت وام

های خارجی توسط کشورهای وام‌گیرنده را ارتقا دهد، به سازوکاری برای تعمیق و انباشت بدهی‌های خارجی و به تبع آن بحران ارزی، تورم، بیکاری و شکاف طبقاتی تبدیل شده است. در ایران نیز تجربه مشابه نشان داد اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی بدون توجه به زمینه‌های نهادی و ساختاری و شرایط خاص کشور در کنار استقراض خارجی و به تبع آن بحران بدهی، موجب ایجاد بحران ارزی دهه ۷۰ و در نتیجه افزایش تورم، بیکاری، شکاف طبقاتی و بحران‌های اجتماعی در ایران شد. این مسئله نشان می‌دهد بر خلاف ادعای کارشناسان IMF، شرط اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری نه تنها موجب ایجاد اصلاحات مالی و تضمین بازگشت وام از سوی کشور بدهکار نمی‌شود، بلکه به علت اجرای برخی از سیاست‌ها نظیر لغو نظارت‌ها و کنترل‌ها به ویژه در مورد تخصیص منابع و انتقال سرمایه و آزادسازی نرخ ارز، زمینه‌ها را برای افزایش بدهی خارجی و ایجاد مشکل در بازپرداخت بدهی‌ها فراهم نموده است.

اقتصاد
مقاوم
اندیشه



بخش ۷. فهرست منابع

۱- منابع فارسی

- «روش‌های تأمین مالی خارجی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی»، دکتر محمد رضا جهان بیگلری، انتشارات جاودانه.
- «تاریخ پنج هزار ساله بدهی»، دیوید گریبر، ترجمه مصطفی آقایی، انتشارات دهکده هوسم، چاپ اول، ۱۳۹۹.
- «انداختن نردبان استراتژی توسعه در چشم اندازی تاریخی»، هاجون چانگ، ترجمه دکتر زهرا کریمی موغاری، دکتر محمد عبدی سیدکلایی و جواد براتی، انتشارات جهاد دانشگاهی خراسان رضوی، ۱۳۹۸.
- «دولت و بازار؛ الگویی پویا برای روابط متقابل»، سید یاسر جبرائیلی، انتشارات کتاب فردا، چاپ اول، ۱۳۹۹.
- «اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری»، دکتر فرشاد مؤمنی، انتشارات نقش و نگار، چاپ دوم، ۱۳۹۳.
- «مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران»، دکتر عباس شاکری، انتشارات رافع، چاپ اول، ۱۳۹۵.
- مجموعه مقالات «جهانی کردن فقر و فلاکت»، گردآوری و ترجمه: دکتر احمد سیف، مؤسسه انتشارات آگاه، ۱۳۸۰.
- «خاطرات ابوالحسن ابتهاج»، جلد اول، انتشارات علمی، چاپ اول.
- «برنامه ریزی در ایران؛ ۱۳۱۶-۱۳۵۶» مسعود نیلی و محسن کریمی، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۹۷.
- «اقتصاد ایران در دوران جنگ تحمیلی»، فرهاد دژپسند، حمیدرضا رئوفی، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات جنگ، چاپ اول، ۱۳۸۷.
- «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، بهمن احمدی امویی، انتشارات گام نو، چاپ اول، ۱۳۸۲.
- «پایان دفاع، آغاز بازسازی؛ کارنامه و خاطرات هاشمی رفسنجانی سال ۱۳۶۷»، دفتر نشر معارف انقلاب.
- «صلابت‌سازندگی؛ کارنامه و خاطرات هاشمی رفسنجانی سال ۱۳۷۲»، دفتر نشر معارف انقلاب.
- قانون اساسنامه صندوق بین‌المللی پول مصوب ۱۳۲۴/۱۰/۶ مجلس شورای ملی
- قانون اساسنامه بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه مصوب ۱۳۲۴/۱۰/۶ مجلس شورای ملی
- قانون بودجه ارزی سال ۱۳۶۴ کل کشور، مصوب ۱۳۶۴/۷/۲.

- قوانین بودجه سالیانه ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۸ کل کشور، مصوب مجلس شورای اسلامی.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی.
- گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰.
- نرم افزار «لوح مشروح»، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی و کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.
- گزارش اندیشکده اقتصاد مقاومتی با عنوان «عواقب اجرای سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول (IMF) در آمریکای جنوبی»
- «بررسی استقراض خارجی ایران در عهد ناصرالدین شاه»، مصیب عیاشی، فصلنامه پژوهشنامه تاریخ، دوره ۶، شماره ۲۱.
- «بررسی رابطه بدهی خارجی و رشد اقتصادی در ایران: با تأکید بر نقش سیاست کلان اقتصادی»، فیروز فلاحی، حسین اصغرپور و کسری احمدیان بهروز، فصلنامه مطالعات کاربردی اقتصاد ایران، سال ششم، شماره ۲۱.
- «بررسی تأثیر بدهی خارجی بر رشد اقتصادی ایران (رهیافت مارکوف-سوئیچینگ)» فیروز فلاحی، حسین اصغرپور و کسری احمدیان بهروز، فصلنامه اقتصاد مالی، سال سیزدهم، شماره ۴۶.
- پایگاه اطلاع رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- www.rc.majlis.ir
- پایگاه اطلاع رسانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- www.cbi.ir
- پایگاه داده‌های سری زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- www.tsd.cbi.ir
- یادداشت روزنامه وطن امروز با عنوان «استقراض خارجی فرصت یا تهدید؟» شماره ۲۸۸۹ - یکشنبه ۲۵ اسفند ۱۳۹۸ - قابل بازیابی از طریق
- <https://b2n.ir/145207>
- مصاحبه آیت الله هاشمی رفسنجانی با روزنامه کیهان ۱۳۸۲/۱۰/۱۰ قابل بازیابی از طریق
- <https://b2n.ir/227313>
- مصاحبه با دکتر مجید شاکری، اقتصاددان

۲- منابع لاتین

- "The World Bank and Iran" CRS report for congress, Martin A. Weiss and Jonathan E. Sanford Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Order Code RS22704 January 28, 2008. Available in <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22704.pdf>
- The Crisis that Was Not Prevented: Lessons for Argentina, the IMF, and Globalisation, p. 51, Available in <http://fondad.org/publications/argentina.html>
- The Great Unraveling: Argentina 1973-1991", p.1, Available in <https://ucema.edu.ar/conferencias/download/Klaus1.pdf>
- http://www.fondad.org/product_books/pdf_download/9/Fondad-Argentina-BookComplete.pdf
- <https://www.britannica.com/place/Argentina/Economy>
- www.data.worldbank.org
- www.imf.org

اندریشه
اقتصاد
مقاومتی

