

صندوق بین المللی پول

بیانیه پایانی بازدید کارشناسان صندوق بین المللی پول، 24-29 سپتامبر 2016، (مهر 8-3)

هیأت اعزامی مراتب قدردانی خود را از بانک مرکزی ایران، مقامات دولتی سازمان امور مالیاتی کشور، سازمان برنامه و بودجه، و دیگر دستگاه‌های دولتی به خاطر همکاری، گفتگوهای صریح و مهمان نوازی سخاوتمندانه، اعلام می‌دارد.

وضعیت اقتصادی بهبود چشمگیری را در سال 2017 / 2016

نشان می‌دهد. تولید ناخالص داخلی (GDP) واقعی در طول شش ماه اول سال پس از کمتر شدن تحریم‌ها و تأثیر اجرای برجام (JCPOA)، بهبود یافته است. تولید و صادرات نفت به سرعت به سطوح پیش از تحریم بازگشته و توانسته تأثیر قیمت‌های جهانی پایین نفت را بر اقتصاد تعدیل نماید. افزایش فعالیت‌ها در بخش‌های کشاورزی، تولید خودرو، خدمات تجاری و حمل و نقل باعث بهبود رشد در بخش غیر نفتی شده است. پیش‌بینی می‌شود که رشد تولید ناخالص داخلی واقعی برای 2016/17 حداقل 4/5 درصد باشد. سیاست‌های محتاطانه پولی و بودجه‌ای اتخاذ شده در سال‌های اخیر به همراه قیمت‌های مناسب مواد غذایی در سطح جهانی، باعث شده‌اند که تورم شاخص قیمت مصرف‌کننده (CPI) به سطح پایین 6/8 درصد (سال به سال، نقطه به نقطه) در ماه ژوئن 2016 کاهش یابد. اگرچه تورم نقطه به نقطه در ماه سپتامبر به 9/5 درصد افزایش

یافته است، تخمین کارشناسان صندوق تورم در سطح 9/2 درصد برای 2016/17 می‌باشد.

دولت در حال پیاده سازی اصلاحات فراگیر و بلند پروازانه‌ای به منظور تقویت آهنگ رشد پایدار می‌باشد. به منظور مهار تورم در میان مدت، مسئولان به دنبال ایجاد تغییرات اساسی در چارچوب سیاست‌های پولی هستند و برآنند تا به تدریج کسری بودجه بخش غیر نفتی را کاهش دهند. همچنین، قصد برآن است که معوقات دولت پرداخت گردد، بانک‌ها سرمایه خود را افزایش دهند و نهادهای نظارتی تقویت گردند. قوانین جدید مبارزه با تأمین مالی تروریسم به تصویب رسیده‌اند و دولت خود را متعهد می‌داند که با تقویت مقررات در نظام مالی، دستیابی به نظام مالی جهانی را تسهیل نماید. از دیدگاه کارشناسان صندوق، این اصلاحات برای ایران ضروری خواهند بود تا این کشور بتواند از توان خود در تلفیق مجدد در اقتصاد جهانی به منظور تقویت رشد و تبدیل شدن به اقتصادی متنوع و بازار محور، بهره بگیرد.

این هیأت توصیه‌های زیر را به منظور حمایت از تلاش‌های اصلاحات دولت ارائه می‌نماید:

ضعف‌هایی وجود دارند که می‌توانند باعث تضعیف موفقیت‌های اقتصادی ایران شوند. از نیمه دوم 2015/16 یعنی زمانی که اقتصاد ضعیف بود، دولت از طریق هدایت اعتبار بانکی به بخش‌های خاص و کاهش نرخ سود، به دنبال ایجاد تحرک در رشد بود. با سیاست‌های موجود،

کارشناسان هیأت تخمین می زنند که کسری بودجه غیر نفتی در 2016/17 با افزایش 5% درصد تولید ناخالص داخلی غیر نفتی به سطح 8/9 درصد تولید ناخالص داخلی (و یا 7/7 درصد کل تولید ناخالص داخلی); دریافته‌های نفتی در بودجه کافی نیستند زیرا باید مبالغی را که در طی سال گذشته از صندوق توسعه ملی ایران برداشت شده، بازپرداخت نمود. بنابراین کل کسری بودجه انتظار می‌رود به گونه‌ای نامطلوب به 2/7 درصد تولید ناخالص داخلی در 2016/17 برسد. این رقم برای 2015/16 1/7 درصد تولید ناخالص داخلی است. به علاوه، بودجه امسال نیازمند تأمین مالی بالاتری است (مبلغی بیش از آنچه برای پوشش این کسری مورد نیاز است) تا بتوان تسویه برنامه‌ریزی شده معوقات را انجام داد (300000 میلیارد ریال معادل 2/3 درصد تولید ناخالص داخلی). مجموعه سیاست‌های بازتر مالی و بودجه‌ای باعث رشد سریع کل‌های پولی شده است. ذخایر بین‌المللی از پایان ماه مارس 2016 حدود هفت میلیارد دلار کاهش یافته‌اند، و این امر به واسطه تغییرات در ارزش گذاری‌ها، تسویه بدهی‌های خارجی به موسسات اعتباری صادرات و افزایش میزان واردات پس از به اجرا در آمدن برجام می‌باشد.

با توجه به بهبود سریع در فعالیتهای اقتصادی نیاز است که سیاست‌های پولی و بودجه‌ای در مقاطع حساس باز-تنظیم گردند تا بتوان نرخ تورم را تک رقمی نگه داشت. حفظ روند کاهش در نرخ تورم برای صیانت از مقبولیت تلاش‌های اصلاحات در ایران و اطمینان از دوام نتایج طرح

یکپارچه سازی نرخ ارز، ضرری است. تغییرات در قیمت های نظارت شده باید مطابق با اهداف تک رقمی شدن نرخ تورم باشد. برای نمونه، اقدام در جهت مدیریت رشد اعتبارات از طریق متوقف ساختن و یا کند کردن روند توسعه در بخش اعتبارات دستوری و یا اجرای قوانین متمایز کننده ذخیره گیری برای وام ها، می تواند مانع افزایش فشار نقدینگی شود. بانک مرکزی ایران (CBI) همچنین باید ارزیابی نمایند که چه اقدامات دیگری را می تواند برای جذب نقدینگی مازاد انجام دهد. سیاست های بودجه ای نیز باید در این زمینه با اجتناب از استفاده از محرک های دوره ای، یاری رسان باشند. تمام تلاش ها باید با هدف افزایش جمع آوری درآمد و محدود ساختن هزینه ها متمرکز باشد، از جمله خارج ساختن خانواده های دارای درآمد بالا از لیست دریافت کنندگان یارانه.

توانایی بانک مرکزی در حفظ ثبات قیمت ها باید تقویت گردد. لایحه پیشنهادی قانون بانک مرکزی ایران به گونه ای صحیح تثبیت قیمت ها را به عنوان یکی از اهداف اصلی سیاست های پولی مطرح می کند. با این وجود ساختار مدیریتی پیشنهادی بانک مرکزی ایران پیچیده است و کمیته های تصمیم گیری تحت تسلط نمایندگان دیگر دستگاه های دولتی هستند. به منظور تقویت توانایی بانک مرکزی ایران در استقلال داشتن در دستیابی به اهداف تورمی خود، کارشناسان این هیأت توصیه می نمایند که ساختار مدیریتی، ساده تر شده و عضویت در کمیته ها به مقامات بلند پایه بانک مرکزی ایران و یا متخصصان مستقل محدود گردد. شفافیت بیشتر و بررسی و استفاده

از روش‌های گزارش دهی جایگزین می‌توانند این اطمینان را بوجود بیاورند که بانک مرکزی ایران پاسخگوی مسئولیت اجرایی خود در دستیابی به اهداف تورمی خواهد بود. بانک مرکزی ایران همچنین نیازمند دسترسی به ابزارهایی است که توسط آنها بتواند در بازار مداخله نموده، نقدینگی را مدیریت و نرخ بهره را هدایت نماید. به این منظور مسئولان باید اقدام به انتشار ابزارهای مناسب، از قبیل اوراق قرضه دولتی و یا اوراق بانک مرکزی، بپردازند و همچنین امکان ایجاد تسهیلات اضطراری نقدینگی در بانک مرکزی ایران را در نظر بگیرند.

کاهش تسلط بودجه‌ای و ایجاد فضا برای افزایش سرمایه بانکها و نیازهای سرمایه‌گذاری‌های عمومی. بودجه 2017/18 باید به گونه‌ای هدایت شود که به تدریج کسری غیر نفتی را مطابق یک نرم درآمدی دائمی لحاظ نماید و از این طریق نه تنها به حفظ نرخ پایین تورم کمک کند، بلکه بتواند با قیمت‌های پایین نفت و هزینه بازپرداخت بدهی‌ها خود را تنظیم کند. دولت به درستی به دنبال افزایش درآمدهای غیر نفتی است تا بتواند این تنظیمات را انجام دهد و منابع غیر تورمی را بوجود آورد تا توسط آنها هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی بالاتری را تأمین نماید. تدوین یک چهارچوب میان مدت بودجه‌ای بر مبنای کسری غیر نفتی به برنامه‌ریزی و مدیریت بودجه‌ای بهتری منجر خواهد گردید و این اجازه را می‌دهد تا با پسانداز درآمدهای نفتی، ایران حائل بودجه‌ای بهتری در برابر شوک‌ها داشته باشد.

بازپرداخت معوقات دولت و ایجاد بازار بدهی داخلی.

تخمین های علی الحساب، سطح بدهی دولت را تا حد 40 درصد تولید ناخالص داخلی می‌دانند، البته با لحاظ کردن معوقات دولت به بخش خصوصی. دفتر مدیریت بدهی ها رویکردی محتاطانه و زمان‌بندی شده را برای تبدیل بخشی از تعهدات به اوراق بهادار در پیش گرفته است. ادعاها در مورد تعهدات به دقت بررسی و حسابرسی می‌گردند و برخی می‌توانند در برابر بستانکاری دولت تسویه گردند. مجلس تصویب نموده است تا بخش کوچکی از این معوقات از طریق انتشار ابزارهای جدید بدهی و به صورت اوراق بهادار به صورت زمان‌بندی شده انتشار یابند تا بتوانند به توسعه بازار بدهی داخلی کمک کنند. از طرفی دیگر، مجلس استفاده از ارزش‌گذاری مجدد عواید بانک مرکزی ایران را برای تسویه بدهی دولت به سیستم مالی تصویب نموده است که خود باعث می‌گردد حائل سرمایه‌ای بانک مرکزی ایران و در نتیجه توانایی این بانک در مقاومت در برابر هرگونه زیان آتی، تضعیف گردد. در ادامه همین روند، هزینه تبدیل باقی مانده بدهی های دولت به اوراق بهادار بهتر است که به عهده خود دولت باشد زیرا این بدهی ها دارای منشاء بودجه‌ای هستند. تبدیل بدهی های جدید به اوراق بهادار باعث تعمق بازار بدهی محلی می‌گردد و ابزاری را در اختیار بانک مرکزی ایران قرار می‌دهد تا توسط آن نقدینگی را مدیریت نماید. بسیار مهم است که اطمینان حاصل شود که هزینه سود پرداختی بدهی های جدید به گونه‌ای مکفی در بودجه لحاظ شده است.

اصلاح بنیادین سیستم بانکی ضروری است تا بتوان سطح بالاتری از رشد را برای بخش خصوصی تصور کرد. میزان سرمایه بانک‌ها پایین و سطح وام‌های غیر جاری همچنان بالاست، و این‌ها علی‌رغم اقدام دولت در تبدیل بدهی‌های خود به اوراق بهادار و اقدامات مقام ناظر در درخواست ذخیره بالاتر از بانک‌ها صورت می‌گیرد. سیاست‌های کنترل نرخ بهره و اعتبارات دستوری بر روی سود دهی بانک‌ها و توانایی آنها در خلق سرمایه تأثیر می‌گذارد. استراتژی اصلاحات بخش مالی باید به گونه‌ای باشد که این اطمینان را بدهد که تمام مشکلات بخش بانکی در آن لحاظ شده است و موانع مالی بر سر راه رشد از میان رفته‌اند. کارشناسان این هیأت پیشنهاد می‌کنند که بانک‌ها تست‌های معطوف به آینده را در زمینه سودآوری تجاری خود داشته باشند که خود بخشی از بررسی کیفیت دارایی‌های آنها خواهد بود. هرجایی که چنین تست‌هایی کمبود در سرمایه و یا ریسک مدیریتی را نشان دهند، بانک‌ها باید ملزم گردند که از طریق اجرای برنامه‌ای زمان‌بندی شده به رفع این کمبودها بپردازند. هربانکی که پس از این مرحله سود دهی ندارد باید منحل گردد. به منظور تقویت سوگیری تجاری بانک‌های دولتی، فشار سیاست‌های اعتباری دستوری دولت باید به سمت بودجه منتقل شود و بحث افزایش سرمایه این بانک‌ها نیز از طریق اوراق قرضه بلند مدت دولتی مرتفع گردد. داشتن قانونی جدید در زمین ورشکستگی می‌تواند به اصلاحات کمک کند. اصلاحاتی گسترده با چنین ماهیتی می‌تواند حرکت به سمت استانداردهای گزارش دهی بال (Basil) 2 و 3 را میسر سازد و از این طریق باعث افزایش شفافیت مالی گردد. کارگاه آتی صندوق

بین‌المللی پول در زمینه انحلال بانک‌ها فرصتی خواهد بود برای گفتگو در زمینه گزینه‌های که برای حل و فصل وام‌های غیر رایج (NPL) وجود دارد. صندوق بین‌المللی پول این آمادگی را دارد که کمک‌های بیشتری را در زمینه تعریف و اجرای طرح اصلاحات بخش مالی ارائه کند.

لایحه قانون بانکی پیشنهادی باعث تقویت نقش ناظران می‌گردد. بانک مرکزی ایران در طول سال گذشته اقدامات مهمی را در زمینه تغییر ساختار و گسترش و شامل نمودن نظارت خود بر نهادهای مالی فاقد مجوز (UFI) انجام داده است و این مسئله باعث گردیده که با یکی از منابع مهم بی‌ثباتی مالی برخورد شود. لایحه پیشنهادی قانون بانکی خود باعث تقویت توان بانک مرکزی ایران برای اعطای مجوز و نظارت بر نهادهای مالی فاقد مجوز می‌گردد، و این قانون جعبه ابزاری قوی از اقدامات نظارتی برای انجام نظارت یکپارچه و مداخلات زود هنگام را در اختیار بانک مرکزی ایران قرار می‌دهد. این پیش‌نویس لازم است که بطور واضح به اختیارات بانک مرکزی ایران در لغو مجوز بانک‌ها و راه‌های مختلف انحلال آنها اشاره کند.

اجرای طرح FATF باعث تقویت چهارچوب قوانین مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم می‌شود و بازگشت بانک‌های داخلی ایران را به عرصه سیستم مالی جهانی تسهیل خواهد کرد. صندوق بین‌المللی پول حاضر است که در این زمینه همکاری و اطلاعات لازم را ارائه نماید. بانک مرکزی ایران نیز از بانک‌ها خواسته است که صورت‌های مالی خود را براساس استانداردهای حسابداری IFRS تهیه

نمایند، امری که خود باعث تقویت شفافیت در سیستم‌های مالی خواهد شد. افزایش شفافیت و نظم در انتشار اطلاعات مربوط به متغیرهای کلیدی اقتصادی منجر به بالا رفتن میزان علاقه سرمایه‌گذاران بین‌المللی به ایران و همچنین کمک به توسعه بازارهای بدهی خواهد گردید.