

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴
(مخط، منابع، بازیگران و برودادهای حکمرانی اقتصادی)

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴: محیط، منابع، بازیگران و برون‌دادهای حکمرانی اقتصادی/ معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۴.

۲۱۲ ص. جدول، نمودار. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۹۴/۱۳۳)
ISBN: 978-600-6350-48-6: ۱۲۰۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

۱. ایران - اوضاع اقتصادی. ۲. ایران - سیاست اقتصادی. ۳. اقتصاد - ایران. الف. عنوان

۱۷ الف م / HC۴۷۵

۱۳۹۴

عنوان: *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴ (محیط، منابع، بازیگران و برون‌دادهای حکمرانی اقتصادی)*

مؤلفان: معاونت پژوهش‌های اقتصادی و همکاران به شرح مندرج در شناسنامه تکمیلی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اداره کل هماهنگی و برنامه‌ریزی پژوهشی،

اداره انتشارات و مجله

نوبت چاپ: اول، ۱۳۹۴

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۲۰۰۰۰ ریال

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

شناسنامه تکمیلی

عنوان گزارش: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴ (محیط، منابع، بازیگران و برون‌دادهای حکمرانی اقتصادی)

نام دفتر: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

تدوین‌کنندگان: سیداحسان خاندوزی، داریوش ابوحمزه

تهیه‌کنندگان:

دفتر مطالعات اقتصادی: حسین راغفر، امیر سیاح، صمد عزیزنژاد، سعید غلامی‌باغی، سیدهادی موسوی‌نیک، جعفر خیرخواهان، شاهین جوادی، ابوالحسن والی‌زاده، مجتبی مرادی، سعید عطار، میکائیل عظیمی، محسن مقیسه، محمدرضا فرزانه، زهرا ذاکری، محمد سلیمانی، اسدالله جلال‌آبادی، سیدعلی روحانی، رضا وفایی‌یگانه، موسی شهبازی‌غیائی، رضا علیزاده‌قره‌باغ، امید شریفی، حسین هرورانی، محمدرضا عبداللهی، موسی خوشکلام، فرهاد بیضایی

دفتر مطالعات بخش عمومی: رضا زمانی، توحید آتشبار، سعید توتونچی‌ملکی، محمدتقی فیاضی، محمدرضا مالکی، احسان آقاجانی‌معمار، مهتاب قراخانلو، ناهید حکیم شوشتری، سعید حاتمی‌زاده، ناصر یارمحمدیان

دفتر مطالعات زیربنایی: محسن صمدی، ذبیح‌الله طلوعی، محمدرضا فارسین، مهدی مظاهری

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن: علی‌اصغر اژدری، هاشم خویی، فریدون اسعدی، فرید دهقانی، فاطمه میرجلیلی

معاونت پژوهش‌های اجتماعی – فرهنگی: ایوان مسعودی اصل

همکاران: فاطمه عزیزخانی (دفتر مطالعات اقتصادی)، محمد خضری، عاطفه جلالی‌موسوی (دفتر مطالعات بخش عمومی)

اظهارنظرکنندگان داخل مرکز: ابوالفضل پاسبانی صومعه (دفتر اقتصادی)، سیدمحمدهادی سبحانیان (دفتر مطالعات بخش عمومی)

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: حسن سبحانی، بهزاد لامعی

جمع‌بندی نهایی و ناظر علمی: محمد قاسمی

صفحه‌آرا و ویراستار: نسیم ثانوی، سیده‌الهام موسوی

همکار: زلیخا رضازاده

واژه‌های کلیدی:

۱. اقتصاد ایران ۱۳۹۴
۲. سیاستگذاری ایران
۳. امور بخشی
۴. امور فرابخشی و کلان
۵. چالش‌ها و فرصت‌ها

نکات مهم

- اگرچه عنوان گزارش اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴ است، اما از آنجا که رویکرد کلی گزارش بیان چرایی وضعیت کنونی نیز بوده است، لذا به ناچار برخی موضوعات ساختاری و روندها هم اشاره شده است.

- در برخی بخش‌ها آمار مورد نیاز جهت ارائه تحلیل‌های به‌روز توسط نهادهای آماری منتشر نشده است، لذا امکان ارائه تحلیلی مناسب وجود ندارد. همچنین در برخی حوزه‌ها مانند سرمایه اجتماعی به‌طور کلی آمار مناسبی در کشور تولید نمی‌شود.

- چارچوب گزارش به‌گونه‌ای تنظیم شده تا هرچند به‌طور ناقص ولی نسبت به گزارش‌های رایج اقتصادی کشور، از زوایای جدیدی کارکردهای اقتصادی کشور مورد توجه قرار گیرد.

- در این گزارش سعی بر آن بوده تا به اختصار وضعیت سال‌های اخیر هر بخش از اقتصاد ارائه شده و با ارائه پیش‌بینی کوتاه‌مدت، مهم‌ترین چالش‌های کوتاه‌مدت آن بخش مطرح شوند.

- با توجه به ارائه بسته خروج از رکود کوتاه‌مدت توسط دولت، تحلیلی از این بسته سیاستی در پیوست این گزارش ارائه شده است.

- گزارش حاضر با مشارکت دفاتر و گروه‌های تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس و متخصصین مورد مشورت مرکز تهیه شده است.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تلاش خواهد کرد تا هر سال انتهای مهر ماه چنین گزارشی را برای تحلیل وضعیت اقتصاد ایران منتشر کند. بدون شک به گزارش حاضر باید به‌عنوان اولین تجربه نگریسته شود. انشاء... در سال‌های آینده با کسب نظر از صاحب‌نظران رفع اشکالات کنونی خواهد شد.*

* صاحب‌نظران و پژوهشگران گرامی، می‌توانند نظرات خود راجع به این گزارش را از طریق ایمیل mrceco@majles.ir با ما درمیان بگذارند.

فهرست مطالب

۱۳	سخن ناشر.....
۱۵	چکیده یافته‌ها
۲۳	دیباچه.....
۲۵	مقدمه.....
۲۵	۱. محیط.....
۲۵	۱-۱. محیط بیرونی.....
۲۹	۱-۲. محیط داخلی.....
۴۰	۲. منابع.....
۴۰	۲-۱. منابع انسانی.....
۴۳	۲-۲. سرمایه.....
۴۳	۲-۲-۱. سرمایه فیزیکی.....
۴۸	۲-۲-۲. سرمایه اجتماعی.....
۵۱	۲-۳. منابع طبیعی.....
۵۲	۲-۳-۱. معادن.....
۵۴	۲-۳-۲. نفت و گاز.....
۵۸	۲-۳-۳. منابع آبی.....
۶۲	۲-۴. دانش و دانش فنی (فناوری).....
۶۶	۳. قاعده‌گذاران و بازیگران.....
۶۶	الف) قاعده‌گذاران.....
۶۶	۳-۱. مجلس شورای اسلامی.....
۶۹	۳-۲. دولت.....
۶۹	۳-۲-۱. مصوبات اقتصادی دولت.....
۷۱	۳-۲-۲. لوایح اقتصادی دولت.....
۷۵	۳-۲-۳. بودجه دولت.....
۸۴	۳-۲-۴. بدهی‌های دولت.....
۸۵	۳-۲-۵. نظام مالیاتی.....
۸۸	۳-۲-۶. خصوصی‌سازی.....
۹۰	۳-۲-۷. نظام اداری و مدیریتی.....
۹۲	۳-۳. بانک مرکزی.....

ب) بازیگران.....	۹۷
۳-۴. بخش خصوصی و تعاونی.....	۹۷
۳-۵. شرکت‌های دولتی.....	۹۹
۳-۶. نهادهای عمومی غیردولتی.....	۱۰۳
۳-۷. شبکه بانکی.....	۱۰۸
۳-۸. بازار سرمایه.....	۱۱۳
۳-۹. بیمه.....	۱۱۹
۴. برونداها.....	۱۲۷
۴-۱. برونداهای بخشی.....	۱۲۷
۴-۱-۱. بخش کشاورزی.....	۱۲۷
۴-۱-۲. بخش صنعت، پتروشیمی و برق.....	۱۳۲
۴-۱-۳. بخش مسکن.....	۱۴۲
۴-۱-۴. بخش حمل‌ونقل.....	۱۴۶
۴-۱-۵. خدمات.....	۱۵۰
۴-۱-۶. تجارت خارجی.....	۱۵۲
۴-۲. برونداهای کلان.....	۱۶۱
۴-۲-۱. رشد اقتصادی، اشتغال و بهره‌وری.....	۱۶۱
۴-۲-۲. تورم و نرخ ارز.....	۱۶۸
۴-۲-۳. فقر و توزیع درآمد.....	۱۷۲
۴-۲-۴. تعادل‌های منطقه‌ای.....	۱۷۹
۵. جمع‌بندی: تحلیل روندها.....	۱۸۲
۵-۱. مهمترین فرصت‌ها و چالش‌ها.....	۱۸۲
۵-۲. همراهی سیاست‌های کوتاه‌مدت و اصلاحات ساختاری: شرط بهبود پایدار.....	۱۸۶
۵-۳. الزامات حکمرانی اقتصادی.....	۱۹۳
پیوست - تحلیل و بررسی بسته خروج از رکود تورمی دولت.....	۲۰۳
منابع و مأخذ.....	۲۱۱

فهرست جداول

- جدول ۱. رشد اقتصادی و تورم گروه‌ها، مناطق و کشورهای مختلف دنیا ۲۸
- جدول ۲. مقایسه وضعیت نماگرها و مؤلفه‌های گزارش انجام کسب‌وکار در ایران با بهترین کشور(های) سند چشم‌انداز و جهان ۳۰
- جدول ۳. ارزیابی مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار بهار ۱۳۹۴ و مقایسه آن با برخی فصول قبل ۳۶
- جدول ۴. وضعیت جمعیت بیکار و نرخ بیکاری به تفکیک گروه‌های مختلف ۴۳
- جدول ۵. تعداد جوازهای صادر شده در بخش معدن ۵۲
- جدول ۶. صادرات بخش معدن ۵۳
- جدول ۷. وضعیت تولید و صادرات نفت خام و فرآورده ۵۵
- جدول ۸. میزان مصارف کشور به تفکیک نوع مصرف و منبع ۶۰
- جدول ۹. شاخص‌های نوآوری و آمادگی فناورانه براساس شاخص رقابتمندی جهانی ۶۴
- جدول ۱۰. نتایج تفصیلی شاخص نوآوری جهانی ایران ۶۵
- جدول ۱۱. مهمترین قوانین اقتصادی مصوب مجلس طی یکسال گذشته ۶۷
- جدول ۱۲. توزیع موضوعی مصوبات اقتصادی دولت ۷۱
- جدول ۱۳. مهمترین لوایح اقتصادی دولت در سال ۱۳۹۳ ۷۲
- جدول ۱۴. مهمترین لوایح اقتصادی دولت در سال ۱۳۹۴ ۷۳
- جدول ۱۵. منابع و مصارف عمومی دولت: قانون، پیش‌بینی و عملکرد ۷۷
- جدول ۱۶. وضعیت متغیرهای عمده پولی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ ۹۴
- جدول ۱۷. اقلام پایه پولی، رشد و سهم هر قلم در رشد پایه پولی در سال ۱۳۹۳ ۹۵
- جدول ۱۸. تعداد و سهم شرکت‌های دولتی فعال در حوزه‌های مختلف در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ ۱۰۲
- جدول ۱۹. وضعیت متغیرهای اعتباری طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳ ۱۰۹
- جدول ۲۰. شاخص کل بورس و تغییرات آن ۱۱۴
- جدول ۲۱. درصد سهام شناور آزاد ۱۱۶
- جدول ۲۲. ضریب نفوذ بیمه در ایران و کشورهای منتخب ۱۲۰
- جدول ۲۳. حق بیمه تولیدی، خسارت پرداختی و ضریب خسارت در ده سال اخیر ۱۲۲
- جدول ۲۴. عملکرد صنعت بیمه در پنج ماهه نخست ۱۳۹۴ ۱۲۵
- جدول ۲۵. میزان بارندگی کل کشور در سال آبی ۱۲۸

جدول ۲۶. تولید، واردات و صادرات محصولات اساسی	۱۲۸
جدول ۲۷. ضرایب خودکفایی محصولات اساسی	۱۲۹
جدول ۲۸. درآمد بخش کشاورزی به قیمت ثابت و جاری و درآمد ناخالص ملی	۱۳۰
جدول ۲۹. وضعیت تولید صنعت خودروسازی	۱۳۴
جدول ۳۰. ارزش صادرات صنعتی و غیرصنعتی بدون احتساب میعانات گازی طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۳	۱۳۵
جدول ۳۱. تولید، فروش داخلی، صادرات محصولات پتروشیمی و سهم آن در صادرات صنعتی کشور طی سال‌های ۱۳۸۹ تا سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۴	۱۳۷
جدول ۳۲. تعداد پروانه صادر شده برای احداث ساختمان در نقاط شهری کشور	۱۴۲
جدول ۳۳. تعداد واحدهای مسکونی شروع و تکمیل شده توسط سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در نقاط شهری کشور	۱۴۳
جدول ۳۴. مقایسه تورم بخش مسکن با نرخ تورم کل در نقاط شهری	۱۴۳
جدول ۳۵. آمار ارزش واردات، صادرات و تراز تجاری کشور از سال ۱۳۹۰ الی ۶ ماهه اول ۱۳۹۴	۱۵۲
جدول ۳۶. رابطه مبادله در سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۳ و ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۴	۱۵۵
جدول ۳۷. آمار تفکیک صادرات (بدون نفت و گاز) از سال ۱۳۹۰ الی ۶ ماهه اول ۱۳۹۴	۱۵۶
جدول ۳۸. آمار تفکیک واردات برحسب نوع مصرف طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۳	۱۵۷
جدول ۳۹. کشفیات واردات قاچاق در سال ۱۳۹۲	۱۵۹
جدول ۴۰. پیش‌بینی رشد ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۴	۱۶۲
جدول ۴۱. فاصله درآمد سرانه استان‌های کشور	۱۸۰
جدول ۴۲. نرخ مشارکت	۱۸۱
جدول ۴۳. چالش‌های اصلی و وضع موجود بخش‌های مختلف اقتصاد ایران به همراه پیش‌بینی کوتاه‌مدت	۲۰۰

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. جایگاه منطقه‌ای ایران در گزارش بین‌المللی سهولت انجام کسب‌وکار سال ۲۰۱۵..... ۳۵
- نمودار ۲. روند ارزیابی تشکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده از مؤلفه «اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان» طی ۱۹ فصل منتهی به بهار ۱۳۹۴ در مقایسه با میانگین ارزیابی کل مؤلفه‌ها (عدد بالاتر به معنی ارزیابی بدتر)..... ۳۹
- نمودار ۳. تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳..... ۴۵
- نمودار ۴. رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳..... ۴۵
- نمودار ۵. تشکیل سرمایه ناخالص، استهلاک و تشکیل سرمایه خالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳..... ۴۶
- نمودار ۶. رشد موجودی سرمایه خالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳..... ۴۷
- نمودار ۷. عملکرد مصارف عمومی دولت در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ به قیمت جاری و واقعی..... ۸۰
- نمودار ۸. متوسط سهم هر یک از بخش‌ها از درآمدهای مالیاتی در سال‌های برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳)..... ۸۷
- نمودار ۹. مقایسه بودجه مصوب کل شرکت‌های دولتی با عملکرد آن..... ۱۰۱
- نمودار ۱۰. شاخص کل بورس اوراق بهادار..... ۱۱۵
- نمودار ۱۱. ضریب نفوذ بیمه طی پنج سال اخیر..... ۱۲۰
- نمودار ۱۲. حق بیمه تولیدی شرکت‌های بیمه..... ۱۲۳
- نمودار ۱۳. خسارت پرداختی شرکت‌های بیمه..... ۱۲۳
- نمودار ۱۴. تراز تجاری محصولات کشاورزی..... ۱۳۰
- نمودار ۱۵. ارزش کل واردات کشور به تفکیک فصلی..... ۱۳۳
- نمودار ۱۶. مقایسه روند واردات و صادرات کشور از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳..... ۱۵۳
- نمودار ۱۷. مقایسه روند صادرات میعانات گازی، پتروشیمی و سایر کالاهای سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳..... ۱۵۶
- نمودار ۱۸. میانگین رشد شاخص بهره‌وری کل (براساس ارزش افزوده، تعداد شاغلان و موجودی سرمایه) طی سال‌های ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳ بر حسب بخش‌های اصلی اقتصاد..... ۱۶۵
- نمودار ۱۹. روند رشد شاخص بهره‌وری کل اقتصاد ایران (براساس ارزش افزوده، تعداد شاغلان و موجودی سرمایه) از سال ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳..... ۱۶۵
- نمودار ۲۰. سهم بهره‌وری کل عوامل از رشد اقتصادی در سال‌های ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳..... ۱۶۶
- نمودار ۲۱. روند رشد شاخص بهره‌وری نیروی کار..... ۱۶۷

- نمودار ۲۲. روند رشد شاخص بهره‌وری سرمایه (براساس ارزش افزوده و موجودی سرمایه) ۱۶۸
- نمودار ۲۳. مقایسه نرخ تورم و نرخ تورم نقطه به نقطه ۱۶۹
- نمودار ۲۴. مقایسه تورم نقطه به نقطه تولیدکننده (PPI) و نرخ تورم نقطه به نقطه مصرف‌کننده ۱۷۰
- نمودار ۲۵. نرخ ارز بازار رسمی و غیررسمی ۱۷۱
- نمودار ۲۶. فراوانی تجمعی مصرف در بین صدک‌های مصرفی سال ۱۳۸۴ ۱۷۳
- نمودار ۲۷. فراوانی تجمعی مصرف در بین صدک‌های مصرفی سال ۱۳۸۹ ۱۷۳
- نمودار ۲۸. فراوانی تجمعی مصرف در بین صدک‌های مصرفی سال ۱۳۹۲ ۱۷۴
- نمودار ۲۹. تغییرات شدید در توزیع مصرف در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰ (محور افقی متوسط هزینه ماهانه خانوار و محور عمودی پراکندگی تجمعی است) ۱۷۵
- نمودار ۳۰. شاخص‌های فقر در کشور ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ ۱۷۶
- نمودار ۳۱. شاخص‌های فقر در مناطق شهری و روستایی ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ ۱۷۶
- نمودار ۳۲. نرخ فقر گرسنگی در کشور ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ ۱۷۷
- نمودار ۳۳. نرخ فقر کودکان در کشور ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ ۱۷۷
- نمودار ۳۴. ضریب جینی در کشور ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ ۱۷۸
- نمودار ۳۵. مقایسه توزیع مصرف در سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ (محور افقی متوسط هزینه ماهانه خانوار و محور عمودی پراکندگی تجمعی است) ۱۷۹

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. وضعیت بازار کار در سال ۱۳۹۲ ۴۰
- شکل ۲. وضعیت بازار کار در سال ۱۳۹۳ ۴۱
- شکل ۳. وضعیت ریزش‌های جوی کشور در سال‌های مختلف ۵۹
- شکل ۴. وضعیت حجم جریان سطحی کشور در سال‌های مختلف ۵۹

سخن ناشر

در اواخر سال ۱۳۹۳، رئیس محترم مجلس شورای اسلامی از مرکز پژوهش‌ها خواستند تحلیل منسجمی از وضعیت کنونی اقتصاد ایران ارائه نمایند. مجموعه حاضر تلاش معاونت پژوهش‌های اقتصادی و معاونت پژوهش‌های زیربنایی این مرکز برای پاسخ به درخواست فوق است.

گرچه دستگاه‌های اجرایی کشور گزارش‌های آماری متعددی از شاخص‌های اقتصاد ایران منتشر می‌سازند، اما گزارش‌های مذکور عمدتاً با دو کاستی همراه است: اولاً تنها تصویری از برخی بخش‌های اقتصاد ایران ارائه می‌کنند و ثانیاً فاقد چارچوب تحلیلی روشنی برای دسته‌بندی مسائل و داده‌ها هستند. در این میان گزارش سالیانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در خصوص عملکرد یکساله برنامه توسعه، گرچه از جامعیت نسبی بیشتری برخوردار است اما براساس تفکیک فرابخشی و بخشی و در تناظر با احکام قانون برنامه تهیه می‌شود.

وجه تمایز گزارش حاضر، ارائه یک چارچوب نوین برای تحلیل مسائل اقتصاد ایران است که مناسبات نظام‌وار میان شرایط محیطی، منابع در دسترس، تصمیمات قاعده‌گذاران و بازیگران اقتصادی و در نهایت برون‌دادهای عملکرد اقتصاد را تبیین می‌کند. در کنار این چارچوب، آخرین اطلاعات و داده‌های در دسترس توصیف شده و در فصل پایانی، مهمترین فرصت‌ها و چالش‌های یکسال آتی و برخی اولویت‌ها برای سیاستگذاران اقتصادی تبیین شده است. تهیه این گزارش توسط نهادی خارج از قوه مجریه نیز زمینه مراعات بی‌طرفی و نگاه انتقادی به خروجی دستگاه‌های اجرایی را فراهم آورده است.

با توجه به موقعیت ویژه اقتصاد ایران در شرایط ورود به اجرای برجام و در پیش بودن گزینه بازگشت به روندهای معمول در سیاستگذاری اقتصادی که نتیجه‌ای جز

رشد کم کیفیت، ضربه‌پذیر و غیراشتغالزا ندارد با تغییر نگاه در حکمرانی اقتصاد به سمت رشد کیفی، اشتغالزا و مقاوم، امید می‌رود مطالعه این گزارش بتواند افق جدیدی در نگاه به مسائل اقتصاد ایران بگشاید.

در پایان از همکاری ارزشمند معاونت پژوهش‌های زیربنایی، دفتر مطالعات اقتصادی، دفتر مطالعات بخش عمومی و معاونت پژوهش‌های اقتصادی سپاسگزاری می‌نمایم و از صاحب‌نظران و سیاستگذاران اقتصادی کشور تقاضا می‌کنم با نقدهای سازنده خویش، زمینه ارتقای گزارش حاضر را در سال‌های آتی فراهم سازند.

کاظم جلالی

رئیس مرکز پژوهش‌ها

چکیده یافته‌ها

۱. در این گزارش برای تحلیل وضعیت اقتصاد ایران از الگویی متفاوت از روش‌های رایج استفاده شده که مبتنی بر توصیف مجموعه‌ای از منابع اقتصادی در دسترس (اعم از منابع انسانی، طبیعی، سرمایه‌ها و دانش فنی) است. این منابع متأثر از قاعده‌گذاری و نرخ‌گذاری‌هایی که توسط نهادهای رسمی (دولت، مجلس و بانک مرکزی) صورت می‌پذیرد، توسط طیفی از بازیگران اقتصادی (شامل بنگاه‌های خصوصی و تعاونی، شبکه بانکی، بخش عمومی غیردولتی، شرکت‌های بورسی و بیمه‌ای) منجر به شیوه‌ای خاص از تخصیص منابع و توزیع منافع در اقتصاد ایران می‌شود که می‌توان این نتایج را در قالب بروندهای بخشی (عملکرد کشاورزی، صنعت، خدمات، مسکن و ...) و بروندهای کلان (رشد، اشتغال، تورم، بهره‌وری، فقر و توزیع درآمد) ارائه داد. تمام این تأثیر و تأثرات در بستری از محیط اقتصاد داخلی و محیط خارجی اقتصاد ایران رخ می‌دهد. بنابراین ارائه تصویری از اقتصاد ایران با مروری بر فصول زیر میسر می‌شود: محیط، منابع، قاعده‌گذاران و بازیگران و بروندهای اقتصاد.

۲. محیط: به‌رغم تداوم تنگنای محیط اقتصاد داخلی که خود را در عدم تغییر جدی رتبه ایران در رتبه‌بندی جهانی محیط کسب‌وکار در سال ۲۰۱۵ نشان می‌دهد، گشایش نسبی محیط خارجی اقتصاد ایران طی یکسال آتی، کاهش برخی هزینه‌ها و تولد فرصت‌های جدیدی را به دنبال خواهد داشت که اهمیت تصمیم‌گیری درخصوص آن بسیار بیشتر از ورود ارزهای بلوکه شده ایران به داخل است. تهدید این شرایط، غفلت مجدد از اصلاح محیط کسب‌وکار داخلی و عدم اقدام برای رفع مشکلات ساختاری اقتصاد ایران است.

۳. منابع: گرچه در سال‌های اخیر منابع آبی کشور، دانش فنی و سرمایه اجتماعی به‌عنوان قیده‌های محدودیت‌آور برای پیشرفت اقتصاد عمل کرده‌اند اما در چشم‌انداز یکسال آتی، انتظار تکانه منفی جدیدی درخصوص آنها محتمل نیست (در این میان شدت بحران در منابع آبی بالاتر از بقیه ارزیابی می‌شود). در مقابل گشایش محیط خارجی می‌تواند در

یکسال آتی تأثیر مثبتی بر ورود سرمایه و بهره‌برداری بیشتر از منابع نفتی داشته باشد. با توجه به اینکه در سال‌های پیش از تحریم نیز هیچ‌یک از قیدهای مربوط به سرمایه و منابع نفتی وجود نداشت، به نظر نمی‌رسد حل مشکلات اساسی اقتصاد ایران به حجم منابع در دسترس بستگی داشته باشد. استفاده پایین‌تر از ظرفیت از سرمایه‌های موجود، بازدهی و بهره‌وری اندک سرمایه‌های موجود، خروج سرمایه‌های مالی و انسانی از کشور و مواجهه آسیب‌زا با منابع نفتی، موجب می‌شود وفور مجدد منابع، رونق‌های موقتی ایجاد کند و بر ظرفیت‌های تولیدی کشور تأثیر بلندمدت نداشته باشد.

۴. گرچه تحول ویژه‌ای در بازه یکسال آتی در خصوص منابع انسانی مورد انتظار نیست، اما در سال‌های اخیر قرار گرفتن کشور در موقعیت «پنج‌جریه جمعیتی» در کنار رشد سهم تحصیل‌کردگان دانشگاهی، بهبود مستمر شاخص توسعه انسانی و امید به زندگی، موجب شکل‌گیری ظرفیت ویژه‌ای برای رشد اقتصادی شده است. عملکرد کنونی اقتصاد در بهره‌گیری از ظرفیت منابع انسانی اختلاف محسوسی با مسیر امیدبخش مذکور دارد. فاصله بسیار زیاد نرخ مشارکت نیروی کار با نرخ‌های متعارف، اشتغال‌ناپذیری رشد اقتصادی طی سال‌های اخیر، کاهش تعداد شاغلان در فصل نخست ۱۳۹۴ نسبت به تابستان ۱۳۹۲ و چشم‌انداز فزاینده بیکاران دانشگاهی، در کنار کمبود تقاضای محصولات بنگاه‌های اقتصادی نشان از آن دارد که باید توجه سیاست‌گذاران را بر بحران پیش‌رو در حوزه نیروی کار جلب کنیم.

۵. **قاعده‌گذاران:** در تحلیل رفتار قاعده‌گذاران اقتصاد، دوره انتقالی مجلس نهم و دهم عاملی است که نقش مجلس شورای اسلامی را در یکسال آتی اندکی کم‌رنگ می‌سازد. تحول مورد انتظار در حوزه دولت، سرریز شدن گشایش محیط خارجی بر تسهیل دسترسی دولت به درآمدهای نفتی و در نتیجه توان اعمال سیاست انبساطی می‌باشد که با چرخه سیاسی انتخابات نیز سازگار است اما قید هدفگذاری تورمی دولت و کسری‌های موجود در بودجه تا حدی مانع آن خواهد شد و امید می‌رود دولت به هدفگذاری تورمی پایبند باشد. تهدید این شرایط، تزریق منابع حاصل از نفت و منابع حاصل از کاهش ارزش پول ملی از طریق بودجه دولت به اقتصاد و تکرار رویه‌های ناکارآمد مجلس و دولت در تخصیص منابع و هزینه‌هاست.

۶. در حوزه دولت، برخی اصلاحات مالی و مالیاتی جزء نقاط قوت و تداوم مشکلات خصوصی‌سازی و مسئله نظام اداری جزء نقاط ضعف ارزیابی شده‌اند. درباره تداوم مشکلاتی

مانند صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی نیز انتظار تحول جدی و جدیدی نمی‌رود. طی چشم‌انداز یکساله دو مشکل از زاویه نقش دولت در اقتصاد بیش از دیگر مسائل کوتاه‌مدت خودنمایی می‌کند: نخست عدم تعیین اولویت و ناهماهنگی سیاست‌های اقتصادی در دولت و دوم استمرار بحران مزمن تعهدات دولت (از انواع بدهی‌های دولت گرفته تا تعهد مربوط به پرداخت یارانه‌های نقدی و تعهدات مربوط به طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام).

۷. بانک مرکزی رکن دیگر قاعده‌گذاری اقتصاد است. نظام بانکی از پیش با چالش‌های جدی مواجه بود که به‌رغم تلاش قابل‌تقدیر بانک مرکزی در ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، در چشم‌انداز یکسال آتی تعمیق خواهد شد و بی‌توجهی به آن و تداوم رفتار گذشته دولت‌ها با نظام بانکی می‌تواند بحران‌زا باشد. سهم قابل‌توجه مؤسسات فاقد مجوز از نقدینگی و رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال ۱۳۹۳ (به‌عنوان شاخص‌های ضعف انضباط)، نسبت کفایت سرمایه و نسبت تسهیلات غیرجاری به کل (به‌عنوان شاخص‌های ضعف کارایی و سلامت)، عدم تمکین بانک‌ها به کاهش نرخ سود و رقابت برای پوشاندن مشکلات ترازنامه‌ای و سهم اندک اعتبارات تازه تزریق شده از کل تسهیلات شواهدی بر موقعیت حساس مقام سیاستگذار پولی در کشور است.

۸. بازیگران: بازیگران مولد در بخش خصوصی و تعاونی از عدم مزیت تاریخی نسبت به بازیگران غیرمولد و رانتجو برخوردار بوده‌اند. در دو سال اخیر مشکلات بنگاه‌های غیردولتی از حیث دو مسئله رکود در سمت تقاضا و دسترسی اندک به تأمین مالی تشدید شده است. محیط بازدارنده، پرهزینه و بعضاً فاسد کسب‌وکار داخلی ابتدا تأثیر خود را بر بازیگران می‌گذارد. نقش غیرشفاف نهادهای عمومی غیردولتی و مداخلات غیررسمی برخی مقامات قاعده‌گذار نیز عواملی است که موجب شده، در مجموع حقوق مالکیت و فضای رقابت منصفانه در میان بازیگران وضعیت مناسبی نداشته باشد و چشم‌انداز یکسال آتی نیز حاکی از بهبود نیست.

در میان بازیگران، شبکه بانکی که نقش فوق‌العاده‌ای در اقتصاد ایران دارد، بیش از همه نیازمند اصلاح اساسی و فوری است که بخشی از آن در بند «۷» ذکر شد.

۹. برون‌دادهای: در میان شاخص‌های برون‌دادهای اقتصاد ایران، برآورد مرکز پژوهش‌ها نرخ رشد ۰/۵- درصد و نرخ تورم ۱۳/۹ درصد برای سال ۱۳۹۴ است که البته هر دو شاخص برای سال ۱۳۹۵ به احتمال زیاد بهبود قابل‌توجهی خواهد یافت. درباره

شاخص فقر (صرفنظر از ایرادهای موجود در داده) آمارهای رسمی از اندکی کاهش در فقر نسبت به سال پایان برنامه چهارم حکایت دارد اما همچنان شاخصهای فقر نسبت به ابتدای سال برنامه چهارم (۱۳۸۴) در وضعیت نامناسبتری قرار دارد. در چشم‌انداز یکسال آتی تحول محسوسی در این خصوص انتظار نمی‌رود. ازسوی دیگر تسهیل تجاری مورد انتظار، برونادهای تجارت خارجی را افزایش خواهد داد اما به جهت فزونی سرعت رشد واردات، تراز تجاری غیرنفتی منفی‌تر خواهد شد که در صورت عدم مدیریت واردات می‌تواند به وخیم‌تر شدن وضع بنگاه‌های داخلی و اشتغال داخلی منجر شود.

۱۰. جمع‌بندی اول: مشکلات اقتصاد ایران در سه لایه قابل طرح و بررسی است:

- لایه اول به نظام تدبیر در شکل کلی و رابطه حکومت/ دولت و مردم مربوط می‌شود.
- لایه دوم مشکلات اقتصادی در کشور ناشی از ساختار نهادی، قوانین و مقررات است.
- لایه سوم مشکلات اقتصادی کشور عمدتاً به سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها مربوط می‌شود.

اگرچه معمولاً لایه سوم از مشکلات اقتصادی به دلایل گوناگون از جمله مسئولیتی که دولت در اداره امور جاری کشور دارد توجه سیاستگذاران (اعم از دولت و مجلس شورای اسلامی) است و مباحث مرتبط با لایه اول و دوم به‌عنوان مسائل میان‌مدت و بلندمدت شناخته می‌شوند، اما به عقیده کارشناسان مرکز پژوهش‌ها این تقسیم‌بندی و موکول کردن اصلاحات در لایه‌های اول و دوم به بلندمدت، مناسب نیست. به‌عبارت دیگر دولت و مجلس شورای اسلامی باید ضمن درک وضعیت بسیار حساس اقتصاد و جامعه ایران (که شاید بتوان گفت در تاریخ معاصر این مرزوبوم اگر نه بی‌سابقه، کم‌سابقه است) مسیر حرکت‌های آینده کشور را با ظرافت برگزینند تا فرصت‌های موجود به تهدید مبدل نشود و فرصت‌های بر باد داده شده گذشته، تا حد زیادی جبران شود.

۱۱. جمع‌بندی دوم: استفاده از ابزارهای معمول سیاستگذاری اقتصادی برای بهبود کوتاه‌مدت وضعیت (مانند سیاست‌های تحریک تقاضا) در اغلب کشورها در اولویت کاری سیاستگذاران قرار می‌گیرد (همانند بسته سیاستی که دولت اخیراً منتشر کرده و در ضمیمه همین گزارش بررسی شده است). در اینجا می‌توان دو معیار را برای گزینش ترکیب و اندازه مطلوب سیاست‌های کوتاه‌مدت بیان کرد:

معیار اول آنکه استفاده از ابزارهای سیاستی در کوتاه‌مدت نباید موجب عمیق‌تر

کردن مشکلات ساختاری (بزرگ‌تر کردن ناترازی‌ها و عدم تعادل‌ها) شود. معیار دوم توازن بین ظرفیت سیاست‌گذاری برای تمرکز بر حل مشکلات کوتاه‌مدت و عدم غفلت از مسائل ساختاری است که می‌توانند موتور بازتولید مشکلات کوتاه‌مدت باشند. درگیری دولت‌ها و شوراها و کمیسیون‌های دولتی در ایران با سیاست‌های اقتصادی کوتاه‌مدت با نظر و تأکید بر گردش جاری اقتصاد در قالب بودجه و سایر سیاست‌های پرتلاطم و بی‌قاعده و عدم ورود به سیاست‌های اصلاح ساختار (مگر در مقاطع برنامه‌های پنج‌ساله) همواره مسئولین دولتی را از پرداختن به مسائل عمده‌تر در لایه‌های بالاتر باز می‌دارد. برنامه ششم توسعه ظرفیت مناسبی را جهت اصلاحات ساختاری در اختیار دولت قرار می‌دهد که دولت نباید این فرصت را به سادگی از دست دهد.

۱۲. جمع‌بندی سوم: یکی از عواملی که می‌تواند فرصت‌های موجود در چشم‌انداز کوتاه‌مدت و میان‌مدت اقتصاد ایران را ضایع کند، بقای نااطمینانی‌ها و عدم تعیین تکلیف متغیرهای سیاستی و کنترلی از سوی دولت است. خوشبختانه طیف وسیعی از سیاست‌های قابل اجرا در این رابطه، مستقل از مسئله رفع تحریم‌ها بوده و بلکه اثربخش بودن گشایش‌های پس از رفع تحریم نیز منوط به تصمیم‌گیری و ابهام‌زدایی از این موارد است. به بیان دیگر هر سرمایه‌گذار داخلی یا خارجی برای سرمایه‌گذاری نیازمند آگاهی و اطمینان از چنین تصمیمات و اقداماتی از سوی دولت می‌باشد:

الف) راهبرد توسعه صنعتی (به همراه ضمانت اجرای بلندمدت)

اقدام اول تدوین راهبرد توسعه صنعتی قابل اجراست که بدون آن رشد و جهش قابل توجهی اتفاق نخواهد افتاد. لازمه اثرگذاری این راهبرد آن است که اولاً در سطح دولت تهیه شده و محدود به یک وزارتخانه نباشد و ثانیاً از ضمانت اجرای کافی در مرحله وضع سیاست‌های تشویقی و هدایتی بلندمدت برخوردار باشد. این سند حداقل باید دو محور مهم را مدنظر قرار دهد: ۱. تعیین بخش‌های محدودی به‌عنوان اولویت و ۲. توسعه زنجیره ارزش افزوده در رشته‌های فعالیتهای مختلف صنعتی.

ب) تعیین تکلیف قیمت‌های کلیدی

دسته دیگر از سیاست‌هایی که دولت برای تضمین رشد بلندمدت و جلب سرمایه‌گذاری ناگزیر از تعیین آن است ایجاد اطمینان درخصوص آینده برخی قیمت‌های کلیدی از جمله

قیمت حامل‌های انرژی است. در این حوزه می‌توان به تعیین تکلیف قیمت آب، قیمت خوراک پتروشیمی، قیمت خوراک پالایشگاه‌ها، قیمت فروش و خرید برق از نیروگاه‌ها اشاره کرد. یکی دیگر از این قیمت‌های کلیدی، نرخ ارز است که با توجه به فقدان بازار آتی ارز، چشم‌انداز مبهمی در خصوص آینده نرخ ارز وجود دارد. عدم تعیین تکلیف قیمت‌های فوق اقتصاد را از دستیابی به رشد بلندمدت اشتغالزا و بهره‌مندی از فضای پساتحریم دور خواهد کرد.

ج) اصلاح نظام بانکی

بسیاری از اقدامات مورد نیاز برای اصلاح نظام بانکی مستقل از شرایط تحریمی بوده و حتی می‌توان گفت که اجرای آنها می‌تواند به بهره‌برداری مناسب از فضای پساتحریم نیز کمک کند. تعامل مؤسسات مالی خارجی با شبکه بانکی ایران تا حد زیادی به مراعات استانداردهای کمیته بال، شفافیت و کیفیت ترازنامه بانک‌ها، مشخص بودن حوزه مداخلات، رگولاتوری و نظارت بانک مرکزی، سازوکار نرخ سود بانکی و غیره بستگی دارد که همگی در حوزه اصلاحات داخلی قابل انجام است.

د) انسجام و پایبندی دولت به تعهدات

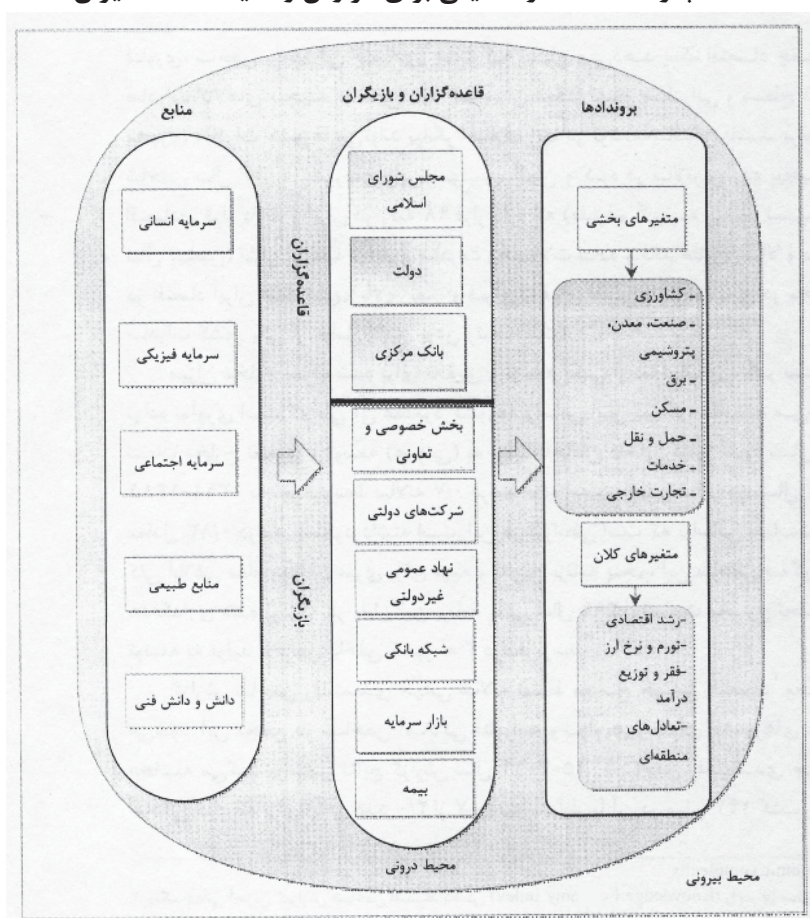
حل بسیاری از مسائل نیازمند هماهنگی‌های بین وزارتخانه‌ای و در نتیجه انسجام درونی دولت است (مانند تعیین تکلیف مدیریت انرژی و سامان دادن به مدیریت آب) که مستقل از تحریم‌هاست. همچنین عدم پایبندی دولت به تعهدات خود در مقابل برابر بخش غیردولتی از دیگر موانع سرمایه‌گذاری در کشور است که در صورت تداوم، علامت‌های منفی بزرگی به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی ارسال می‌کند.

ه) حمایت شفاف از مالکیت و مدیریت بخش غیردولتی سالم

عدم جدیت و شفافیت در مواجهه با مالکیت و مدیریت خصوصی مقدمه دیگری برای اثربخش شدن گشایش‌های خارجی است. در این حوزه می‌توان به اقداماتی از قبیل ساماندهی مجوزها، استقرار دولت الکترونیک، تکمیل بانک‌های اطلاعات اقتصادی، اجرایی شدن پنجره واحد و ... اشاره کرد که تحقق آنها به‌طور جد نیازمند عزم بین‌دستگاهی و بین قواست. همچنین پرهیز از رویه‌های مخرب در محیط کسب‌وکار مانند ابهام‌افزایی در

نظام مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها (از جمله ابهام در وضعیت اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی) سرفصل دیگری از این بخش است. وضعیت مالکیت و مدیریت دو خودروساز بزرگ کشور یا زیرمجموعه‌های سازمان تأمین اجتماعی و امثالهم مصداقی از این عدم شفافیت است که نه منافع دولتی بودن را به‌دنبال دارد و نه فواید خصوصی بودن را. محورهای فوق تأکیدی است بر اینکه در حال حاضر در سطح حکمرانی اقتصادی، تعیین خط‌مشی، اولویت و هماهنگی در سیاست‌های درون دولت برای پایبند بودن به لوازم رشد و عدالت، تأثیرگذاری بیشتری نسبت به ثمرات احتمالی گشایش‌های خارجی دارد.

چارت ۱. ساختار تحلیلی برای گزارش وضعیت اقتصاد ایران



چارت ۲. چالش‌ها و فرصت‌ها در نیمه دوم سال ۱۳۹۴ و نیمه اول سال ۱۳۹۵

برونداها	بازیگران	قاعده‌گذاران	منابع	محیط	قوتها و فرصتها
کاهش نرخ تورم رونق تجارت خارجی		اجماع نسبی بر لزوم اصلاح اقتصاد با رویکرد مقاومتی	تولید نفت خام تمایل ورود سرمایه‌خارجی منابع انسانی	محیط خارجی اقتصاد ایران	
بحران اشتغال رشد کم کیفیت اقتصاد فساد اقتصادی توزیع نامعادلانه	بحران شبکه بانکی کمیبود تقاضا بنگاه‌های خصوصی مشکل تامین اجتماعی و بازنشستگی	مشکل راهبرد و هماهنگی سیاستهای دولت مشکل تعهدات دولت	بحران آب سرمایه اجتماعی قناری	محیط کسب و کار داخل (برای بنگاه های مولد)	ضعفها و تهدیدها

چارت ۳. تحلیل وضعیت موجود اقتصاد ایران در کوتاه مدت



دیباچه

به رسم بسیاری از مراکز تحقیقاتی و اندیشکده‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بر آن است که هر ساله، چکیده تحلیل‌های اقتصادی خود از مهمترین روندها و مسائل را منتشر کرده و چشم‌انداز مورد انتظار از اقتصاد ایران تا پایان سال را در قالب یک گزارش ترسیم کند. گزارش پیش رو نخستین تلاش مرکز پژوهش‌ها در این مسیر است که با مساعدت دفاتر مطالعاتی و مشاوره برخی اساتید و خبرگان اجرایی مورد مشورت مرکز حاصل شده است. با اخذ انتقادهای و پیشنهادهای سیاستگذاران و صاحب‌نظران سعی خواهد شد کیفیت گزارش در سال‌های بعد ارتقا یابد.

از آنجا که هدف این گزارش ارائه تصویر و تحلیلی مناسب برای سیاستگذاران اقتصادی است، این امکان وجود داشت که از مفهوم «سیاستگذاری اقتصادی» در گزارش استفاده شود. تأکید بر بهره بردن از مفاهیمی چون «حکمرانی اقتصادی» از آن رو است که در کنار وجه مشترک این دو مفهوم که به تعبیر خانم پرفسور آنی میت جائر، حکمرانی نیز به نحو مشابهی مترادف اداره قواعد رسمی یا غیررسمی یک بازی است،^۱ اما:

- اولاً برخلاف سیاستگذاری که به نحو سنتی متضمن سیاست مقام بالا برای تغییر مناسبات پایین است مفهوم حکمرانی در دل خود حاوی نقش دوسویه و تعاملی میان حاکمیت و بخش‌های اقتصادی غیرحاکمیتی است. براساس یک تعریف مشابه، حکمرانی مجموعه‌ای از اقدامات ناظر به برنامه‌ریزی و اداره مشترک امور و فرآیند مستمری از ایجاد تفاهم میان منافع متفاوت و متضاد و جلب مشارکت است که شامل نهادهای رسمی و ترتیبات غیررسمی است.^۲

- ثانیاً مفهوم حکمرانی همزمان از مزیت مفهوم حکومت نیز برخوردار است یعنی متضمن بقاء و پایداری جایگاهی به نام حکمرانی است و در نتیجه نسبت به موضوعات تهدیدکننده بقاء و پایداری حکمرانی نیز حساس و متناسب با اهداف مقاوم‌سازی و تاب‌آوری است چنانکه

1. Anne Mette Kjar, Governance, Kery concepts, 2004.

2. UN, Governance, Participation and Partnerships, 2000.

بلافاصله پس از وقوع بحران مالی، در اسناد کمیسیون اروپا از عبارت چشم‌انداز پایدار نگاه داشتن حکمرانی اقتصادی اروپا در مقابل بحران‌های بیرونی، صحبت به میان آمده بود.^۱ بنابراین زمانی که از حکمرانی اقتصادی سخن می‌گوییم مقصود هم اداره قواعد رسمی یا غیررسمی بازی اقتصاد در جامعه ایران است و هم نوعی خاص از اداره که اولاً مبتنی بر تعامل سازنده بخش عمومی اقتصاد ایران با بخش خصوصی و بدنه اجتماعی مردم باشد و ثانیاً نسبت به بقاء و پایداری حکمرانی اقتصاد و مقاوم‌سازی آن نسبت به تهدیدهای بیرونی نیز اهتمام نشان دهد (اگرچه ممکن است در عمل کنش نتایجی برخلاف این اهداف را موجب شود).

مزیت دیگر مفهوم حکمرانی اقتصادی آن است که نه تنها در زبان فارسی بلکه در ادبیات تخصصی اقتصاد به زبان انگلیسی کمتر مورد استفاده قرار گرفته (برخلاف مفاهیم رایج چون برنامه‌ریزی، حکمرانی خوب، سیاستگذاری عمومی و غیره) و بنابراین تقریباً فاقد بار ارزشی است. جز موارد بهره‌گیری از واژه حکمرانی که بیشتر در حوزه علوم سیاسی صورت گرفته است، تنها استفاده پرشمار از ترکیب حکمرانی اقتصادی در پروژه تحقیقی دانشگاه بوستون تحت عنوان حکمرانی اقتصادی جهانی^۲ به چشم می‌خورد که برای معرفت‌افزایی سیاستگذاران تهیه می‌شود. با توجه به اینکه تاکنون برچسب نظریه ویژه‌ای به عبارت حکمرانی اقتصادی نخورده است، می‌توان از این فرصت برای اتکاء بر مفهوم‌سازی بومی بهره برد.

1. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_en.htm

2. Global Economic Governance: <http://www.bu.edu/pardeeschool/research/gegi>

مقدمه

برای ارائه تصویری از وضعیت اقتصاد ایران ۱۳۹۴ در چارچوب فوق، این گزارش در چهار فصل و یک جمع‌بندی تدوین شده است. فصل اول به توصیف کوتاهی از محیط اقتصاد ایران (محیط بیرونی و داخلی) در میانه سال جاری می‌پردازد. فصل دوم تصویری از منابع اصلی قابل بهره‌برداری در اقتصاد ایران (منابع انسانی، سرمایه، منابع طبیعی شامل معادن، نفت، گاز و آب) ارائه می‌کند. در فصل سوم وضعیت قاعده‌گذاران و بازیگران حوزه عمومی اقتصاد ایران (دولت و شرکت‌های دولتی، نظام بانکی و بورس، بخش عمومی غیردولتی و مجلس شورای اسلامی) مورد بررسی قرار می‌گیرد. در فصل چهارم ثمرات حکمرانی اقتصادی در سال‌های اخیر و ماه‌های نخست سال جاری ترسیم می‌شوند. برونادهای اقتصاد در قالب دو عنوان دسته‌بندی شده‌اند:

- برونادهای کلان (شاخص‌هایی مانند رشد اقتصادی، تورم، بهره‌وری و توزیع درآمد)،

- برونادهای بخشی (مانند عملکرد بخش کشاورزی، صنعت، مسکن و تجارت خارجی).

در فصول سوم و چهارم تلاش شده است ضمن ارائه آخرین تصویر از قاعده‌گذاران، بازیگران و برونادها، به تحولات قانونی یکسال اخیر و چشم‌انداز مورد انتظار هر بخش نیز اشاره شود. در فصل پنجم با تکیه بر تحلیل‌های فصول پیشین، مهم‌ترین روندها و سپس محتمل‌ترین چالش‌های پیش‌روی اقتصاد ایران در افق یک‌ساله مورد بحث قرار گرفته و حاوی چند پیام سیاستی ویژه برای نظام تصمیم‌گیری اقتصاد ایران است.

۱. محیط

۱-۱. محیط بیرونی

اقتصاد ایران در شرایطی به ماه‌های پایانی برنامه پنجم توسعه می‌رسد که نسبت به سال پایانی برنامه چهارم، چهار تحول بسیار چشمگیر در محیط بیرونی آن رخ داده است که

همگی در جهت بازدارندگی توانمندی‌های اقتصاد ملی و بلکه عامل انحراف و خالی شدن پتانسیل‌ها به‌شمار می‌روند. از چهار تحول زیر هیچ‌یک پیش از سال ۲۰۱۰ میلادی یا وجود نداشتند یا مانند مورد نخست، بسیار محدود بودند. این چهار تحول جدید عبارتند از:

۱. آشفتگی و ناامنی شدید منطقه خاورمیانه طی پنج سال اخیر که شدت آن پس از دوره جنگ جهانی، کم‌سابقه بوده و با توجه به ریشه‌دار شدن گروه‌های تروریستی افراطی، در افق میان‌مدت عوامل تنش همچنان پابرجاست. چنانچه این فضای آشفتہ امنیتی، در آینده به سامان نرسد موجب آشفتگی در امنیت انرژی خواهد شد.

۲. تحریم‌های اقتصادی شدید علیه جمهوری اسلامی ایران که گرچه افق گشایش تدریجی در آن روشن شده است اما تا ماه‌های نخست سال جاری سایه آن بر سر اقتصاد ایران وجود داشته و الگوی تعامل خارجی (بیرون منطقه) و شاخص‌های کلان داخلی را متأثر ساخته است. اثرگذاری این تحریم‌ها به‌گونه‌ای بود که اقتصاد ایران در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ همزمان با تحریم‌های بین‌المللی وارد رکود تومی بی‌سابقه‌ای شد و در این دو سال نرخ‌های رشد اقتصادی منفی همراه با تورم‌های بالا را تجربه کرد. با این حال باید در نظر داشت که اقتصاد ایران از دیرباز از برخی مشکلات ساختاری رنج برده است که علاوه بر ممانعت از پویایی و رشد مطلوب اقتصاد کشور زمینه را برای آسیب‌پذیری این اقتصاد از فشارها یا تکانه‌های بین‌المللی نظیر تحریم‌های اقتصادی یا حتی کاهش قیمت نفت و... فراهم کرده است. برخی از مهمترین مشکلات ساختاری اقتصاد ایران عبارتند از: سهم بالای درآمدهای نفتی در صادرات و تأمین مالی واردات، سهم بالای نفت در بودجه دولت، کیفیت نامطلوب رشد اقتصادی^۱ (نرخ رشد متوسط و پرنوسان، اشتغالزایی پایین، سهم پایین بهره‌وری در رشد و متکی بودن به درآمدهای نفتی) و اتکای اقتصاد ایران به تأمین مالی از طریق سیستم بانکی ناکارآمد.

به‌عبارت بهتر تحریم‌های وضع شده در سال‌های اخیر^۲ در بستر مشکلات ساختاری مذکور و مدیریت ضعیف یا سوءمدیریت بحران، فشارهای قابل توجهی را به اقتصاد ملی وارد کرد به نحوی که ارزش پول ملی به یک‌سوم کاهش یافت، درآمد سرانه بیش از ۲۰

1. Quality of Economic Growth

۲. این تحریم‌ها اغلب در حوزه‌های نفتی، بانکی، حمل‌ونقل، بیمه و سرمایه‌گذاری بوده و عمدتاً از طریق کسری بودجه دولت، افزایش نرخ ارز و بی‌ثباتی اقتصاد کلان، محدودیت واردات کالاهای ضروری برای تولید و مصرف به اقتصاد ایران آسیب رساندند.

درصد تنزل پیدا کرد، هشت فصل رشد اقتصادی منفی متوالی به اقتصاد ملی تحمیل شد، نرخ تورم به مرز ۴۰ درصد هم رسید و کاهش قدرت خرید خانوارها که از سال ۱۳۸۵ آغاز شده بود، تشدید شد. با این حال تحریم‌ها تلنگرهایی را برای نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز به دنبال داشت که می‌توان از آن به‌عنوان منفعت مهم شرایط تحریم یاد کرد. تحریم بیش از همه می‌تواند موجب بازنگری در انگیزه دولت‌ها در توزیع رانت حاصل از دسترسی به منابع سهل‌الوصول ناشی از صادرات نفت (و به تبع آن تن دادن به اصلاحات ساختاری) شود و اگر چه تاکنون در نگرش دولت‌ها، هزینه - منفعت‌های سیاسی کوتاه‌مدت و جناحی تداوم یافته است اما نشانه‌های پرداختن به برخی مسائل ساختاری اقتصادی از جمله: لزوم تغییر رویه توزیع غیره‌دفع‌مند یارانه‌های نقدی، لزوم تحول در مدیریت سیستم بانکی و راهکارهای بدیل مبادلات ارزی، اصلاح نظام مالیاتی و همچنین بازنگری در تداوم وابستگی‌های راهبردی و امنیت غذایی در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی آشکار شده است.

تحریم موجب شد برخی اهداف و توانمندی‌هایی که برای اقتصاد ایران دور از تصور بود - اگرچه به صورت ناخواسته و غیرداوطلبانه - محقق شود. به‌عنوان مثال اگر در دهه رونق نفتی از دولت خواسته می‌شد تنها ۲۵ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی را در بودجه مصرف کند، به احتمال قوی پذیرفته نمی‌شد اما بودجه سال ۱۳۹۴ تنها با همین میزان بهره‌مندی از درآمدهای ارزی حاصل از نفت تراز شده است (اگرچه با افزایش نرخ ارز مبنای بودجه از ۱۲۲۶ تومان به ۲۸۵۰ تومان در طول سه سال گذشته کسری درآمدهای ریالی دولت تا حدودی جبران شد).

۳. سقوط شدید قیمت جهانی نفت خام (۶۰ درصد کاهش قیمت طی سه فصل پاییز و زمستان ۱۳۹۳ و بهار ۱۳۹۴) و فرآورده‌ها به دلایلی از جمله ورود نفت شیل آمریکای شمالی، که علیرغم ناامن شدن مهمترین منطقه صدور نفت خام، رخ داده است و می‌تواند نشان از تغییر الگوی تولید، مصرف و امنیت انرژی در سطح جهان باشد و همچنین کاهش محسوس قیمت طلا و فلزات اساسی در بازارهای بین‌المللی.

۴. رکود اقتصادی در منطقه یورو که گرچه برای سال ۲۰۱۵ و سال بعد از آن کمی بهبود پیش‌بینی می‌شود اما به‌طور نسبی، همچنان باقی خواهد ماند و همچنین چشم‌انداز عدم افزایش رشد اقتصادی در چین.

رشد اقتصادی جهان در سال ۲۰۱۴ برابر ۳/۴ درصد بوده است و طبق پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول در اکتبر ۲۰۱۵ برای سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ به ترتیب ۳/۱ و ۳/۶ درصد برآورد شده است. از نظر کارشناسان در حال حاضر ناآرامی‌های خاورمیانه و همچنین وضعیت مبهم اقتصاد منطقه یورو دو خطر عمده تهدید اقتصاد جهانی هستند و می‌توانند روند رو به رشد آن را متوقف سازند. اگرچه بحران امنیتی در خاورمیانه و اوکراین تاکنون تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر اقتصاد جهان نگذاشته و باعث بی‌ثباتی در بازار انرژی نشده است اما ممکن است که تأثیر این تحولات در آینده بیشتر شود و اقتصاد جهان تحت تأثیر قرار بگیرد. جدول ۱ نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم مناطق مختلف جهان در سال ۲۰۱۴ و همچنین پیش‌بینی این متغیرها را برای سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ را نشان می‌دهد.

جدول ۱. رشد اقتصادی و تورم گروه‌ها، مناطق و کشورهای مختلف دنیا

تورم			رشد اقتصادی			عنوان
پیش‌بینی ۲۰۱۶	پیش‌بینی ۲۰۱۵	۲۰۱۴	پیش‌بینی ۲۰۱۶	پیش‌بینی ۲۰۱۵	۲۰۱۴	
۳/۴	۳/۳	۳/۵	۳/۶	۳/۱	۳/۴	کل دنیا
۱/۲	۰/۳	۱/۴	۲/۲	۲	۱/۸	اقتصادهای پیشرفته
۵/۱	۵/۶	۵/۱	۴/۵	۴	۴/۶	اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه
۱/۱	۰/۱	۰/۵	۱/۹	۱/۹	۱/۵	اتحادیه اروپا
۱۰/۷	۱۱/۲	۷/۹	۰/۸	-۰/۳	۱/۳	آمریکای مرکزی و لاتین
۵/۵	۶/۵	۶/۵	۳/۸	۲/۳	۲/۶	منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا
۷/۳	۶/۹	۶/۴	۴/۳	۳/۸	۵/۰	آفریقا (زیر صحرا)
۱/۱	۰/۱	۱/۶	۲/۸	۲/۶	۲/۴	ایالات متحده
۱/۸	۱/۵	۲	۶/۳	۶/۸	۷/۳	چین
۰/۴	۰/۷	۲/۷	۱/۰	۰/۶	-۰/۱	ژاپن
۱/۲	۰/۲	۰/۸	۱/۶	۱/۵	۱/۶	آلمان

Source: world economic outlook, October 2015, IMF.

در خصوص شرکای اصلی تجاری ایران نیز گرچه منابع بین‌المللی از کاهش نرخ

رشد اقتصادی چین در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ خبر می‌دهند، اما از سوی دیگر افزایش نرخ رشد اقتصادی دو شریک و متقاضی تجارت با ایران یعنی عراق و افغانستان در سال‌های مذکور، کاملاً مورد انتظار است.

در خصوص بازار جهانی نفت از انتهای خردادماه تا اسفند سال ۱۳۹۳ نفت سبک ۶۰ درصد افت قیمت را تجربه کرد. با توجه به تجربیات قبلی و جایگاه نفت در اقتصاد ایران، کاهش قیمت این محصول بر بودجه دولت، ترکیب واردات، رشد اقتصادی و تا حدودی تورم تأثیر خواهد گذاشت. به خصوص آنکه وضعیت درآمدهای نفتی اصلی‌ترین عامل توضیح‌دهنده چرخه‌های تجاری در اقتصاد ایران بوده است. با توجه به حقایق موجود، مهمترین عوامل کاهش قیمت نفت در این دوره عبارتند از: توسعه تولید نفت غیرمعارف (شیل) آمریکا، کاهش تقاضا و کاهش رشد اقتصادی در چین به‌عنوان دومین کشور مصرف‌کننده نفت جهان، عدم انسجام داخلی بین اعضای اوپک و اختلافات میان اعضای این سازمان و بازگشت لیبی به صحنه تولید نفت. تحلیلگران بازار جهانی نفت، کاهش مجدد قیمت جهانی را پس از افزایش عرضه احتمالی ایران در اواخر سال جاری (برنامه‌ریزی وزارت نفت برای افزایش صادرات ۵۰۰ هزار بشکه در روز) کاملاً محتمل می‌دانند.

۲-۱. محیط داخلی

در بخش محیط داخلی اقتصاد ایران به وضعیت «محیط کسب‌وکار»^۱ اشاره می‌کنیم. مقصود از محیط کسب‌وکار مجموعه عواملی است که بر اداره یا عملکرد بنگاه‌ها اثر دارند ولی تقریباً خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها هستند. قوانین و مقررات، بی‌ثباتی اقتصاد کلان و نرخ‌های ارز و مواد اولیه، سهولت عرضه محصولات به بازار و خرید مواد اولیه، میزان فساد اداری، فرهنگ کاری و مصرفی (میل مردم به مصرف کالاهای خارجی یا داخلی) و حتی وضعیت جوی (بارندگی، ریزگرد و ...) از جمله مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار محسوب می‌شوند.

هرچه میزان بار مقررات^۱ کمتر باشد یعنی قوانین و مقررات نظیر میزان و شرایط پرداخت مالیات‌ها و عوارض، صدور مجوزهای کسب‌وکار، محدودیت‌های زیست‌محیطی، استخدام نیروی کار و ... ساده‌تر، شفاف‌تر و سهل‌تر باشد و نیز هر اندازه ضمانت اجرای قوانین و قراردادهای و تعهدات فعالان اقتصادی با یکدیگر و با حکومت، محکم‌تر باشد، تمایل به سرمایه‌گذاری بیشتر و اداره بنگاه‌ها سهل‌تر خواهد بود.^۲

گزارش‌های سالیانه «سهولت انجام کسب‌وکار» که از سال ۲۰۰۵ توسط بانک جهانی منتشر می‌شوند، مراحل، زمان و هزینه انجام کسب‌وکار را در قالب ۱۰ نماگر متفاوت محاسبه می‌کنند. وضعیت ایران در گزارش بهبود انجام کسب‌وکار ۲۰۱۶ و در مقایسه با بهترین وضعیت در کشورهای موضوع سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و نیز بهترین کشور جهان در هر نماگر در جدول ۲ قابل مشاهده است.

جدول ۲. مقایسه وضعیت نماگرها و مؤلفه‌های گزارش انجام کسب‌وکار در ایران با بهترین کشور(های) سند چشم‌انداز و جهان

عنوان	ایران ۲۰۱۵*	ایران ۲۰۱۶	بهترین عملکرد منطقه چشم‌انداز ۱۴۰۴	بهترین کشور
رتبه کل	۱۱۹	۱۱۸	گرجستان با رتبه ۲۴	سنگاپور
مؤلفه‌های شروع کسب‌وکار				
رتبه	۸۲	۸۷	ارمنستان (رتبه ۵ جهان)	نیوزلند
تعداد مراحل	۸	۸	کشور قفقاز (رتبه سوم) ۲ مرحله	نیوزلند و مقدونیه ۱ مرحله
مدت زمان (روز)	۱۵	۱۵	گرجستان ۲ روز	نیوزلند نصف روز
هزینه (درصد از درآمد سرانه)	۳/۱	۲/۷	قزاقستان ۰/۱	اسلوانی صفر
حداقل سرمایه (درصد از درآمد سرانه)	۰	۰	۱۷ کشور صفر	۱۲۱ کشور صفر
مؤلفه‌های اخذ مجوز ساخت‌وساز				
رتبه	۹۸	۶۹	امارات (رتبه ۲ جهان)	سنگاپور

1. Regulatory Burden

۲. برای اطلاعات بیشتر ببینید: اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات، گزارش مسلسل ۱۲۷۴۵ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

عنوان	ایران ۲۰۱۵*	ایران ۲۰۱۶	بهترین عملکرد منطقه چشم‌انداز ۱۴۰۴	بهترین کشور
تعداد مراحل	۱۵	۱۵	گرجستان ۷ مرحله	۵ کشور ۷ مرحله
مدت زمان (روز)	۹۷	۹۷	امارات ۴۳/۵ روز	سنگاپور ۲۶ روز
هزینه (درصد از ارزش انبار)	۵/۳	۲/۱	قطر (صفر درصد)	قطر (صفر درصد)
شاخص کنترل کیفیت ساخت (۱۵-۰)	۸/۵	۸/۵	تاجیکستان و قزاقستان ۱۴	نیوزلند ۱۵
مؤلفه‌های دسترسی به برق				
رتبه	۹۴	۸۸	امارات (رتبه ۴ جهان)	کره جنوبی
تعداد مراحل	۶	۶	امارات ۳ مرحله	۱۴ کشور ۳ مرحله
مدت زمان (روز)	۱۱۰	۷۷	امارات ۳۲ روز	کره جنوبی ۱۸ روز
هزینه (درصد از درآمد سرانه)	۸۶۶	۸۲۳	قطر ۸/۸ درصد	ژاپن صفر درصد
شفافیت تعرفه‌ها و اطمینان به عرضه (۸-۰)	۵	۵	امارات ۷	۱۸ کشور ۸
مؤلفه‌های ثبت مالکیت				
رتبه	۸۹	۹۱	گرجستان (رتبه ۳ جهان)	نیوزلند
تعداد مراحل	۷	۷	گرجستان ۱ مرحله	۴ کشور ۱ مرحله
مدت زمان (روز)	۱۲	۱۲	گرجستان ۱ روز	۳ کشور ۱ روز
هزینه (درصد از ارزش دارایی)	۶/۱	۶/۱	عربستان صفر درصد	۴ کشور صفر درصد
شاخص کیفیت مدیریت زمین (۳۰-۰)	۱۵	۱۵	قرقیزستان ۲۴/۵	۳ کشور ۲۸/۵
مؤلفه‌های اخذ اعتبارات				
رتبه	۹۰	۹۷	گرجستان (رتبه ۷ جهان)	نیوزلند
شاخص قدرت حقوق قانونی (۱۲-۰)	۲	۲	گرجستان ۹	۳ کشور ۱۲
شاخص عمق اطلاعات اعتباری (۸-۰)	۷	۷	۵ کشور ۸	۲۶ کشور ۸
پوشش ثبت سوابق اعتباری افراد در بخش خصوصی (درصد از بزرگسالان)	۴۵	۴۹	ترکیه ۷۵ درصد	پرتغال ۱۰۰ درصد
پوشش ثبت سوابق اعتباری افراد در بخش دولتی (درصد از بزرگسالان)	۳۴	۴۷	ارمنستان ۹۴ درصد	۲۳ کشور ۱۰۰ درصد

عنوان	ایران ۲۰۱۵*	ایران ۲۰۱۶	بهترین عملکرد منطقه چشم‌انداز ۱۴۰۴	بهترین کشور
مؤلفه‌های حمایت از سرمایه‌گذاران خرد				
رتبه	۱۴۹	۱۵۰	رژیم اشغالگر قدس (رتبه ۸ جهان)	۳ کشور رتبه اول
شاخص حمایت از سرمایه‌گذاران خرد	۴	۴	رژیم اشغالگر قدس ۷/۳	۳ کشور ۸/۳
شاخص میزان قوانین تضاد منافع (۰-۱۰)	۴	۴	رژیم اشغالگر قدس ۸/۳	سنگاپور و نیوزلند ۹/۳
شاخص میزان افشاء (۰-۱۰)	۷	۷	امارات و آذربایجان ۱۰	۱۱ کشور ۱۰
شاخص میزان مسئولیت مدیر (۰-۱۰)	۴	۴	۳ کشور ۹	کامبوج ۱۰
شاخص سهولت دادخواست سهام‌داران (۰-۱۰)	۱	۱	رژیم اشغالگر قدس ۹	موزامبیک ۱۰
شاخص میزان حاکمیت سهام‌داران (۰-۱۰)	۴	۴	پاکستان ۷/۳	۴ کشور ۸
شاخص میزان حقوق سهام‌داران (۰-۱۰)	۶	۶	۳ کشور ۹	۷ کشور ۱۰
شاخص میزان کنترل و مالکیت (۰-۱۰)	۴	۴	پاکستان ۹	۲ کشور ۹
شاخص میزان شفافیت شرکتی (۰-۱۰)	۲	۲	۲ کشور ۸	۳ کشور ۹
مؤلفه‌های سهولت پرداخت مالیات				
رتبه	۱۲۲	۱۲۳	قطر و امارات (رتبه ۱ جهان)	قطر و امارات
تعداد پرداخت در هر سال	۲۰	۲۰	عربستان ۳ بار	عربستان هنگ‌کنگ ۳ بار
زمان صرف شده (ساعت در هر سال)	۳۴۴	۳۴۴	امارات ۱۲ ساعت	امارات ۱۲ ساعت
نرخ کل مالیات (درصد از سود)	۴۴/۱	۴۴/۱	قطر ۱۱/۳	برونئی و وانواتو ۹
مالیات بر سود (درصد از سود)	۱۷/۸	۱۷/۸	کشور صفر ۵	۱۶ کشور صفر
مالیات بر نیروی کار (درصد از سود)	۲۵/۹	۲۵/۹	کشور صفر ۴	۱۳ کشور صفر
سایر مالیات‌ها (درصد از سود)	۰/۴	۰/۴	کشور صفر ۵	۱۳ کشور صفر

عنوان	ایران ۲۰۱۵*	ایران ۲۰۱۶	بهترین عملکرد منطقه چشم‌انداز ۱۴۰۴	بهترین کشور
مؤلفه‌های تجارت فرامرزی				
رتبه	۱۶۶	۱۶۷	ارمنستان (رتبه ۲۹ جهان)	۱۶ کشور با رتبه ۱
زمان برای صادرات: گمرک مرزی (ساعت)	۱۰۷	۱۰۷	ارمنستان ۳ ساعت	۱۷ کشور صفر ساعت
هزینه برای صادرات: گمرک مرزی (دلار)	۵۶۵	۵۶۵	ارمنستان صفر	۱۸ کشور صفر
زمان برای صادرات: اسناد (ساعت)	۱۵۹	۱۵۹	اردن صفر ساعت	اردن صفر ساعت
هزینه برای صادرات: اسناد (دلار)	۱۴۳	۱۴۳	اردن ۲۵ دلار	۲۰ کشور صفر
زمان برای واردات: گمرک مرزی (ساعت)	۱۴۸	۱۴۸	قزاقستان ۲ ساعت	۲۱ کشور صفر ساعت
هزینه برای واردات: گمرک مرزی (دلار)	۶۶۰	۶۶۰	۳ کشور صفر	۲۸ کشور صفر
زمان برای واردات: اسناد (ساعت)	۲۸۴	۲۸۴	ارمنستان ۲ ساعت	۳۱ کشور ۱ ساعت
هزینه برای واردات: اسناد (دلار)	۱۹۷	۱۹۷	قزاقستان صفر	۳۰ کشور صفر
مؤلفه‌های سهولت اجرای قراردادهای				
رتبه	۶۲	۶۲	قزاقستان (رتبه ۹ جهان)	سنگاپور
مدت زمان (روز)	۵۰۵	۵۰۵	ازبکستان ۲۲۵ روز	سنگاپور ۱۵۰ روز
هزینه (درصد از طلب)	۱۷	۱۷	عمان ۱۳/۵ درصد	ایسلند ۹ درصد
شاخص کیفیت فرآیندهای قضایی (۰-۱۸)	۶/۵	۶/۵	رژیم اشغالگر قدس ۱۴	۳ کشور ۱۵/۵
مؤلفه‌های ورشکستگی و پرداخت دیون				
رتبه	۱۳۷	۱۴۰	رژیم اشغالگر قدس (رتبه ۲۹ جهان)	فنلاند
نرخ بازستانی (احیا) بنگاه (سنت در هر دلار)	۱۹/۵	۱۸	رژیم اشغالگر قدس ۶۲/۱	ژاپن ۹۲/۹
زمان (سال)	۴/۵	۴/۵	۳ کشور ۱/۵ سال	ایرلند ۰/۴ سال
هزینه (درصد از دارایی)	۱۵	۱۵	عمان ۳/۵ درصد	نروژ ۱ درصد

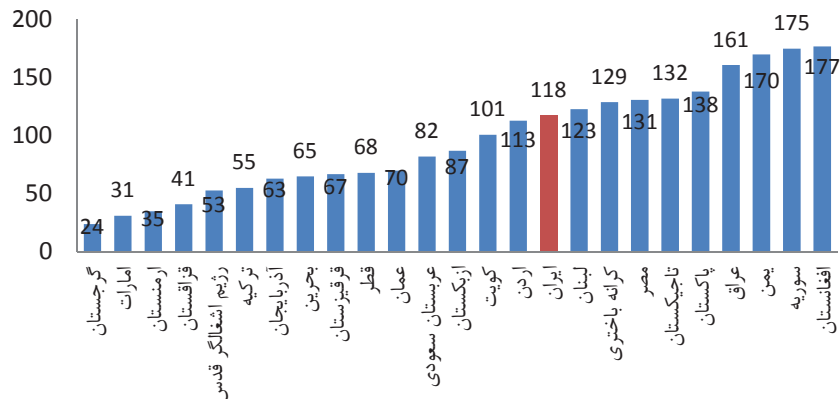
عنوان	ایران ۲۰۱۵*	ایران ۲۰۱۶	بهترین عملکرد منطقه چشم‌انداز ۱۴۰۴	بهترین کشور
شاخص قدرت قوانین ورشکستگی (۰-۱۶)	۷	۷	رژیم اشغالگر قدس ۱۲/۵	۴ کشور ۱۵
شاخص شروع رسیدگی (۰-۳)	۲	۲	۵ کشور ۳	۵۲ کشور ۳
شاخص مدیریت دارایی‌های بدهکار (۰-۶)	۳	۳	۲ کشور ۶	۲۷ کشور ۶
شاخص مشارکت (۰-۴) طلبکار	۲	۲	امارات ۳	۴ کشور ۴

* ارقام بازیابی شده سال ۲۰۱۵ که در گزارش ۲۰۱۶ ارائه شده است.

براساس این گزارش، در فاصله تابستان ۱۳۹۴ تا تابستان سال گذشته، وضعیت انجام کسب‌وکار در ایران در ۷ نماگر بدتر و در دو نماگر بهتر شده و یک نماگر نیز تغییری نداشته است. بیشترین تنزل رتبه ایران مربوط به نماگر «اخذ اعتبارات» بوده است که در این نماگر رتبه ایران ۷ رتبه سقوط کرده است. بیشترین بهبود رتبه نیز به نماگر «اخذ مجوزهای ساخت‌وساز» تعلق دارد که ۲۹ رتبه نسبت به سال گذشته بهبود یافته است. در میان ده نماگر این گزارش، بدترین عملکرد متعلق به نماگر «تجارت فرامرزی» با رتبه ۱۶۷ و بهترین عملکرد نیز متعلق به نماگر «سهولت اجرای قراردادها» با رتبه ۶۲ بوده است.

لازم به یادآوری است مرکز پژوهش‌های مجلس به سفارش یکی از کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۳ مطالعات مفصلی برای یافتن دلایل رتبه ناهنجار ایران در گزارش سهولت انجام کسب‌وکار انجام داد که در نتیجه آن روشن شد در صورت ارسال اطلاعات صحیح به بانک جهانی و متقاعد کردن کارشناسان این نهاد بین‌المللی درباره واقعیت‌های کسب‌وکار در ایران، رتبه ایران در گزارش یاد شده کمتر از ۷۰ خواهد بود. در مطالعه یاد شده، توصیه‌هایی نیز برای اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی برای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار ارائه شده است.

نمودار ۱. جایگاه منطقه‌های ایران در گزارش بین‌المللی سهولت انجام کسب‌وکار سال ۲۰۱۶



همچنین گزارش‌های فصلی پایش محیط کسب‌وکار ایران نیز از تابستان ۱۳۸۹ به‌طور مستمر توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با همکاری تشکل‌های اقتصادی سراسر کشور تهیه و منتشر می‌شود. این گزارش‌ها، ارزیابی تشکل‌های اقتصادی ایران از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران را به‌صورت عددی بین ۱ (بهترین ارزیابی) و ۱۰ (بدترین ارزیابی) ارائه می‌کند. جدول ۳ برآیند (میانگین وزنی) ارزیابی تشکل‌های مشارکت‌کننده در این مطالعات از ۲۱ مؤلفه محیط کسب‌وکار ایران در بهار ۱۳۹۴ را در مقایسه با زمستان ۱۳۹۳ و نیز چهار فصل قبل نشان می‌دهد.

با وجود اینکه در سال‌های اخیر، احکام قانونی متعددی^۱ برای بهبود محیط کسب‌وکار در ایران به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است اما بررسی‌ها نشان می‌دهند این احکام یا در اجرا با تأخیرهای طولانی مواجهند یا به‌طور مؤثری اجرا نمی‌شوند. هرچند بر اثر ثبات نسبی اقتصاد کلان و نیز ارسال اطلاعات صحیح به بانک جهانی، انتظار می‌رود در گزارش آتی سهولت کسب‌وکار نیز رتبه ایران بهبود یابد اما نباید فراموش کرد گزارش‌های میدانی از جمله گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار،

۱. از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی (۱۳۸۷)، مواد (۶۹) تا (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹)، قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (۱۳۹۰) و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (۱۳۹۴).

علائم رکود عمیق و طولانی را نشان می‌دهند و ادراک فعالان اقتصادی حاکی از بهبود معناداری در بهار ۱۳۹۴ نسبت به فصل‌های پیش نیست. نکته مهم آن است که عناصر ویژه‌ای که سهم قابل توجهی در وضعیت نامساعد محیط کسب‌وکار ایران دارند، عبارتند از: مسئله تأمین مالی تولید، حجم وسیع قاچاق کالا، فرآیندهای مربوط به اخذ مجوزها و فساد اداری و اقتصادی کمافی‌السابق در وضعیت بسیار نامطلوبی قرار دارند.

جدول ۳. ارزیابی مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار بهار ۱۳۹۴ و مقایسه آن با برخی فصول قبل

بهار ۱۳۹۰	بهار ۱۳۹۱	بهار ۱۳۹۲	زمستان ۱۳۹۳	بهار ۱۳۹۴	مؤلفه‌ها
ارزیابی رتبه	ارزیابی- رتبه	ارزیابی- رتبه	ارزیابی- رتبه	ارزیابی- رتبه	
۵-۶/۸۲	۳-۷/۴۴	۵-۶/۷۱	۵-۶/۷۵	۳-۶/۸۰	اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان
۱۷-۵/۴۱	۱۵-۵/۲۶	۱۷-۵/۳۶	۸-۶/۰۷	۹-۵/۹۰	برگشت چک‌های مشتریان و همکاران
۸-۶/۴۹	۵-۶/۵۶	۶-۶/۶۹	۴-۶/۸۳	۵-۶/۷۸	بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت به‌موقع بدهی خود به پیمانکاران
۲-۷/۶۲	۱-۷/۵۵	۴-۶/۷۴	۱۰-۶/۰۰	۱۳-۵/۸۱	بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه
۱۰-۶/۳۶	۶-۶/۵۱	۸-۶/۲۸	۹-۶/۰۲	۸-۶/۰۰	بی‌ثباتی قوانین و مقررات مربوط به تولید و سرمایه‌گذاری
۱۶-۵/۴۲	۱۹-۴/۶۱	۱۸-۵/۱۱	۱۶-۵/۳۴	۱۷-۵/۱۰	تعرفه پایین کالاهای وارداتی و رقابت غیرمنصفانه محصولات رقیب خارجی در بازار
۱۹-۵/۰۵	۱۸-۴/۷۶	۱۶-۵/۳۷	۱۸-۵/۲۷	۱۸-۵/۰۹	تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی مشابه
۱۳-۵/۸۴	۱۲-۵/۴۹	۱۲-۵/۷۷	۱۱-۵/۹۵	۱۰-۵/۸۵	تولید کالاهای غیراستاندارد، تقلبی و عرضه نسبتاً بدون محدودیت آن به بازار
۱۱-۶/۰۹	۱۳-۵/۴۰	۱۱-۵/۹۹	۱۴-۵/۷۷	۱۴-۵/۶۷	زیاد بودن تعطیلات رسمی
۳-۷/۰۸	۴-۷/۰۴	۲-۷/۲۶	۲-۷/۴۴	۲-۷/۰۲	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی
۱۲-۵/۹۰	۱۱-۵/۶۴	۱۰-۶/۱۷	۷-۶/۳۲	۷-۶/۱۳	ضعف دادسراها در رسیدگی مؤثر به شکایت‌ها و اجبار به انجام تعهدات
۲۱-۳/۸۹	۲۱-۳/۵۹	۲۱-۴/۱۳	۲۱-۴/۱۳	۲۱-۳/۷۴	ضعف زیرساخت‌های تأمین برق
۲۰-۴/۸۰	۲۰-۴/۵۸	۱۹-۵/۰۷	۲۰-۴/۸۹	۲۰-۴/۸۷	ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل
۱۸-۵/۱۱	۱۷-۴/۸۴	۲۰-۴/۹۶	۱۹-۵/۱۴	۱۹-۴/۹۲	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده

مؤلفه‌ها	بهار ۱۳۹۴	زمستان ۱۳۹۳	بهار ۱۳۹۲	بهار ۱۳۹۱	بهار ۱۳۹۰
	ارزیابی- رتبه	ارزیابی- رتبه	ارزیابی- رتبه	ارزیابی- رتبه	ارزیابی- رتبه
عرضه کالاهای خارجی قاچاق در بازار داخلی	۱۵-۵/۶۵	۱۲-۵/۹۳	۱۵-۵/۴۱	۱۶-۵/۱۹	۱۵-۵/۷۹
قیمتگذاری غیرمنطقی محصولات تولیدی توسط دولت و نهادهای حکومتی	۱۱-۵/۸۴	۱۳-۵/۹۱	۹-۶/۱۹	۸-۶/۳۳	۴-۷/۰۸
محدودیت قانون کار در تعدیل و جابجایی نیروی کار	۱۲-۵/۸۱	۱۵-۵/۷۵	۱۳-۵/۷۳	۱۰-۵/۹۴	۹-۶/۴۱
مشکل دریافت تسهیلات از بانکها	۱-۷/۶۸	۱-۷/۸۲	۱-۷/۵۹	۲-۷/۵۴	۱-۷/۹۱
موانع تعرفه‌ای صادرات محصولات و واردات مواد اولیه	۱۶-۵/۳۵	۱۷-۵/۲۸	۱۴-۵/۴۴	۱۴-۵/۳۱	۱۴-۵/۸۴
نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی	۶-۶/۴۹	۶-۶/۴۱	۷-۶/۵۷	۷-۶/۳۳	۶-۶/۸۲
وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی	۴-۶/۷۹	۳-۷/۱۱	۳-۶/۸۱	۹-۶/۳۰	۷-۶/۶۱
میانگین کل (وزنی)	۵/۸۷	۶/۰۱	۵/۹۷	۵/۸۲	۶/۱۱

در این شرایط و علیرغم تلاش‌های موجود، به نظر می‌رسد عملاً فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار در نیمه دوم سال ۱۳۹۴ نیز شاهد بهبود معناداری نخواهد بود.

ارزیابی مؤلفه «اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان»

یکی از مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در ایران، «تحریم‌های بین‌المللی» است که طبق تعریف محیط کسب‌وکار، اداره بنگاه‌ها در ایران را تحت تأثیر قرار می‌دهد ولی خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها قرار دارد.

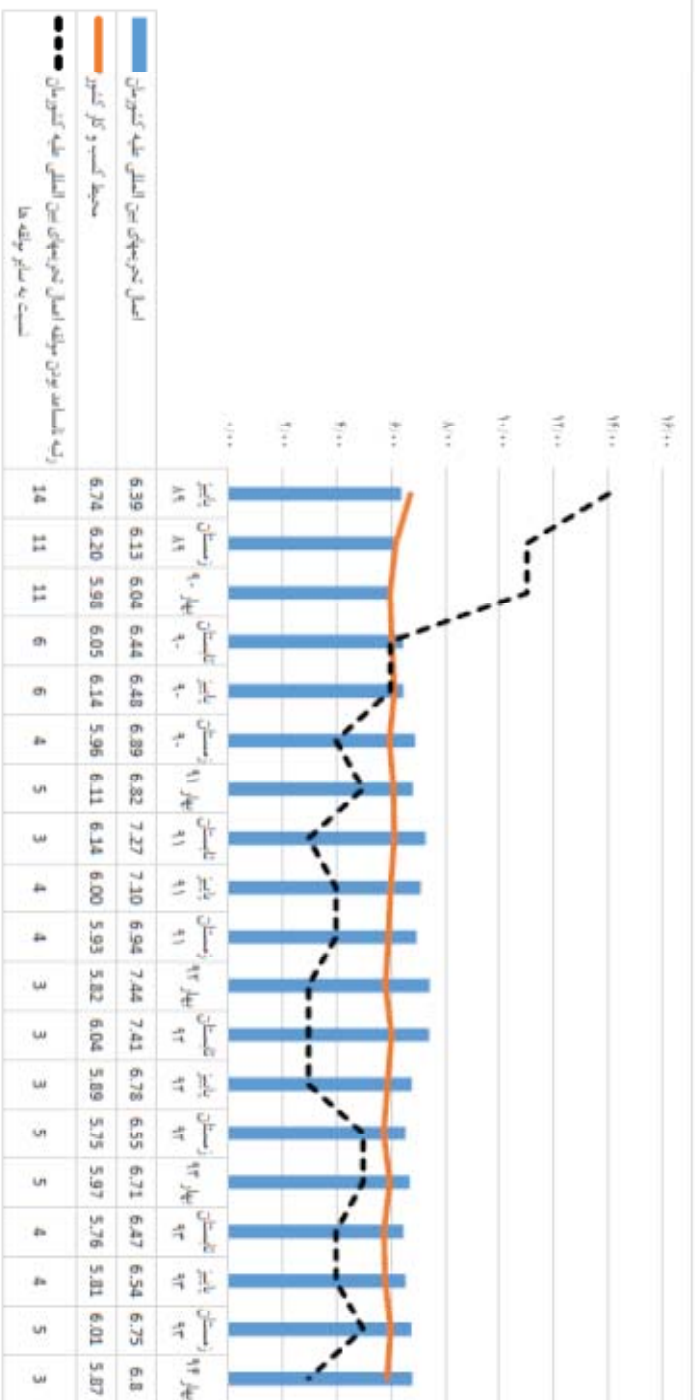
ارزیابی شکل‌های اقتصادی کشور از اعمال تحریم‌های بین‌المللی و تأثیر آن در اداره بنگاه‌ها در ایران حاکی از این است که در بهار ۱۳۹۴ شکل‌های اقتصادی نسبت به زمستان ۱۳۹۳ و بهار ۱۳۹۳ این مؤلفه را اندکی بدتر ارزیابی کرده‌اند (۶/۸۰ از ۱۰ در بهار ۱۳۹۳^۱).

تحریم‌های بین‌المللی به‌عنوان یکی از ۲۱ مؤلفه محیط کسب‌وکار در بهار ۱۳۹۴

۱. عدد ده بدترین ارزیابی است.

به‌عنوان سومین مؤلفه با بدترین ارزیابی توسط تشکل‌های مشارکت‌کننده معرفی شده است. لازم به ذکر است در پاییز ۱۳۸۹ رتبه این مؤلفه، ۱۴ بود و تا بهار ۱۳۹۰ این رتبه همچنان دو رقمی بوده است، اما از تابستان ۱۳۹۰ به بعد، مؤلفه اعمال تحریم‌های بین‌المللی در ردیف یکی از ۶ مؤلفه بدتر ارزیابی شده قرار داشته است. در میان استان‌های کشور، ادراک فعالان اقتصادی درباره اثربخشی تحریم‌ها در اداره بنگاه‌های صنفسان با هم یکسان نبوده است به‌طوری که تشکل‌های مشارکت‌کننده از استان‌های همدان، کهگیلویه و بویراحمد و کرمانشاه و آذربایجان غربی بدترین ارزیابی و تشکل‌های استان‌های تهران، اردبیل و گیلان بهترین ارزیابی را طی چهار سال گذشته از مؤلفه تحریم‌های بین‌المللی ارائه کرده‌اند. لازم به ذکر است ادراک و احساس فعالان اقتصادی گاهی از واقعیت هم مهمتر است زیرا فعالان اقتصادی براساس ادراک و احساس خود برای سرمایه‌گذاری و ورود و خروج از بازار، تصمیم می‌گیرند و نه واقعیت.

شماره ۲. روند ارزیابی تشکلهای اقتصادی مشارکت‌کننده از مؤلفه «اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان» طی ۱۹ فصل منتهی به بهار ۱۳۹۴ در مقایسه با میانگین ارزیابی کل مؤلفه‌ها (عدد بالاتر به معنی ارزیابی بدتر)



توجه: رتبه پایین‌تر به معنای ارزیابی بدتر نسبت به سایر مؤلفه‌ها می‌باشد.

۲. منابع

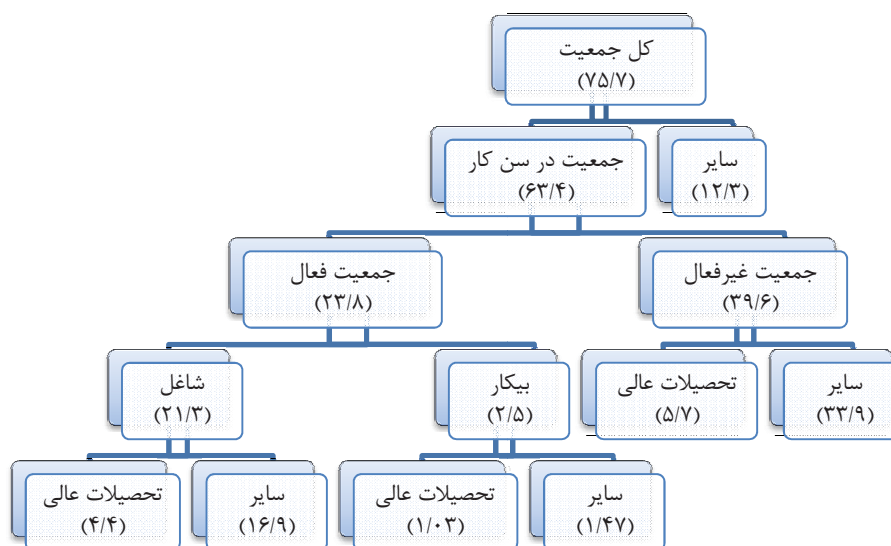
پس از مرور وضعیت محیط بیرونی و محیط داخلی اقتصاد ایران، در این قسمت منابع در دسترس اقتصاد ایران مورد توجه قرار می‌گیرد. منابع اقتصادی در چهار قسمت منابع انسانی، سرمایه، منابع طبیعی و دانش فنی دسته‌بندی شده‌اند.

۲-۱. منابع انسانی

نیروی انسانی باکیفیت از جهات متعدد (از جمله بهره‌وری تولید، رفتار مصرفی بهینه، تمایلات بازتوزیعی و در مقام سیاستگذار توسعه‌گرا) مهمترین منبع اقتصادی هر کشور به شمار می‌رود. شکل‌های ۱ و ۲ تصویری از جمعیت غیرفعال (با تحصیلات عالی و سایر) و جمعیت فعال (بیکار و شاغل هریک با تفکیک تحصیلات عالی و سایر) را برای سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ نشان می‌دهند.

شکل ۱. وضعیت بازار کار در سال ۱۳۹۲

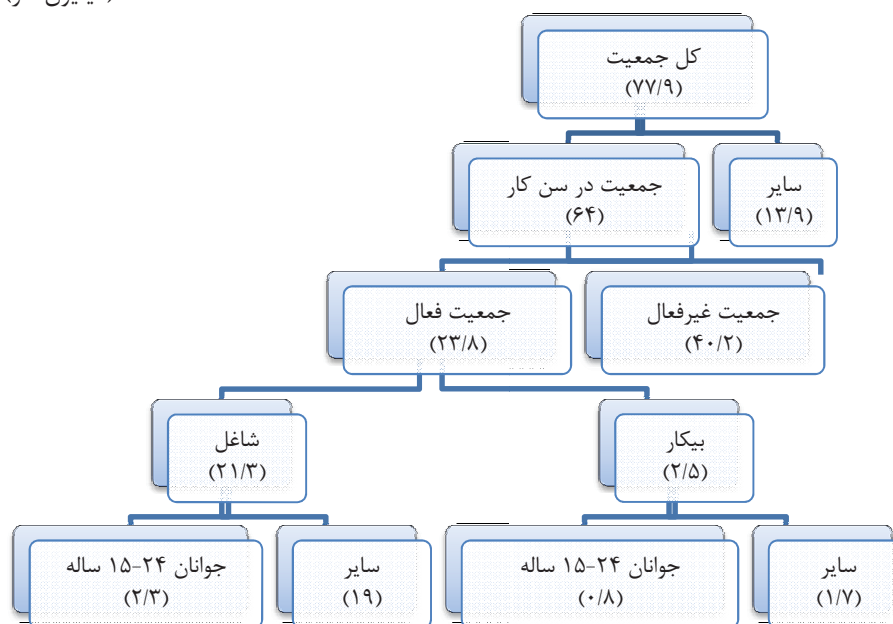
(میلیون نفر)



مأخذ: مرکز آمار ایران، طرح نیروی کار، ۱۳۹۲.

شکل ۲. وضعیت بازار کار در سال ۱۳۹۳

(میلیون نفر)



مأخذ: همان.

بررسی وضعیت عرضه نیروی کار نشان می‌دهد که تغییرات جمعیت جوان (۱۵-۲۴ ساله) از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ از روندی کاهشی برخوردار بوده به طوری که طی این دوره زمانی تعداد ۳/۸ میلیون نفر از جمعیت جوان کشور کاسته شده است که علت آن مربوط به پایین بودن متوسط نرخ رشد سالیانه جمعیت در سال‌های ۱۳۷۵ و ماقبل است. تحولات مربوط به جمعیت با تحصیلات عالی طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۲ در نقطه مقابل جمعیت جوان بوده به طوری که جمعیت این گروه از افراد جامعه روندی کاملاً صعودی داشته و در سال ۱۳۹۲ نسبت به ۱۳۸۴ تعداد این گروه جمعیتی ۵/۶ میلیون نفر اضافه شده است که مهمترین دلیل آن گسترش نظام آموزش عالی کشور و جایگزین شدن تحصیل به جای اشتغال بوده است.

بررسی طرف تقاضای نیروی کار حاکی از آن است که خالص اشتغال جوانان کشور طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۳ همواره منفی بوده که نشان‌دهنده روند کاهشی اشتغال جوانان

است. طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۲ روند تغییرات نرخ مشارکت جوانان، نرخ مشارکت تحصیل‌کردگان عالی و همچنین نرخ مشارکت کل نزولی بوده ضمن اینکه طی همین دوره، نرخ مشارکت تحصیل‌کردگان عالی نسبت به نرخ مشارکت کل و نرخ مشارکت جوانان همواره از رقم بزرگ‌تری برخوردار بوده است. بررسی وضعیت بیکاری نشان می‌دهد که تعداد جمعیت بیکار کشور در سال ۱۳۸۹ در حداکثر مقدار خود (۳/۲۲ میلیون نفر) طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۳ بوده به طوری که نرخ بیکاری در این سال برابر با ۱۳/۵ درصد (بیشترین نرخ بیکاری طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۳) رسیده بود. این نرخ بیکاری حداکثری درحالی است که نرخ رشد اقتصادی در این سال برابر با ۶/۵ درصد (بیشترین نرخ رشد اقتصادی از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۳) بوده است.

با عنایت به وضعیت طرفین عرضه و تقاضای نیروی کار و با توجه به ماهیت رشد اقتصادی کشور که از توان اشتغالزایی بالایی برخوردار نیست (متوسط خالص اشتغال ایجاد شده کشور در ازای ۱ درصد رشد اقتصادی طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۰) بدون در نظر گرفتن سال ۱۳۸۷^۱ برابر با ۲۳/۷۹ هزار نفر بوده است)، پیش‌بینی وضعیت آینده بازار کار طی دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰ با فرض نرخ مشارکت ۳۷/۳ درصدی در دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰ نشان می‌دهد که در بهترین سناریو (داشتن نرخ رشد اقتصادی ۵ درصدی سالیانه از ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰)، در سال ۱۴۰۰، ۴/۱۷ میلیون نفر جمعیت بیکار وجود خواهد داشت و نرخ بیکاری نیز به ۱۵/۹ درصد خواهد رسید. در بدترین سناریو (داشتن نرخ رشد اقتصادی ۱ درصدی سالیانه از ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰) نیز جمعیت بیکار در سال ۱۴۰۰ برابر با ۴/۷۸ میلیون نفر و نرخ بیکاری برابر با ۱۸/۲ درصد خواهد بود که مؤید لزوم تغییر

۱. در سال ۱۳۸۷ با رشد اقتصادی برابر با ۰/۸ درصد، خالص اشتغال برابر با ۵۹۰- هزار نفر بوده است لذا چنانچه برای محاسبه متوسط خالص اشتغال ایجاد شده در اقتصاد کشور (به ازای ۱ درصد رشد اقتصادی) آمار مربوط به سال ۱۳۸۷ مدنظر قرار گیرد، عدد مربوط به متوسط خالص اشتغال ایجاد شده کشور در ازای ۱ درصد رشد اقتصادی برابر با ۹۹/۳- هزار نفر خواهد بود. چنانچه از این عدد (۹۹/۳- هزار نفر) برای پیش‌بینی جمعیت شاغل (و در نهایت جمعیت بیکار) استفاده شود، وضعیت بسیار ناپسامانی وجود خواهد داشت به طوری که طی دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰ علیرغم وجود نرخ‌های رشد اقتصادی مثبت، کاهش در جمعیت شاغل و در نتیجه افزایش در جمعیت بیکار حادث می‌شود. از این‌رو برای اجتناب از این وضعیت و برای اینکه پیش‌بینی‌ها به واقعیت نزدیک‌تر باشد، آمار مربوط به سال ۱۳۸۷ در محاسبات مربوط به «متوسط خالص اشتغال ایجاد شده کشور در ازای ۱ درصد رشد اقتصادی» مدنظر قرار نگرفته‌اند.

کیفیت رشد اقتصادی به‌سوی اشتغالزایی است. طبق بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها با فرض متوسط رشد اقتصادی سالیانه ۳ درصد (برای دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰) و نرخ مشارکت ۳۷/۳ درصدی، در سال ۱۴۰۰ نرخ بیکاری برابر با ۱۷ درصد خواهد بود.

جدول ۴. وضعیت جمعیت بیکار و نرخ بیکاری به تفکیک گروه‌های مختلف

سال / متغیر	کل		جوانان**		تحصیل‌کردگان عالی	
	جمعیت بیکار (میلیون نفر)	نرخ بیکاری (درصد)	جمعیت بیکار (هزار نفر)	نرخ بیکاری (درصد)	جمعیت بیکار (میلیون نفر)	نرخ بیکاری (درصد)
۱۳۹۳	۲/۵۱	۱۰/۶	۷۶۲/۷	۲۵/۲	-	-
بهار ۱۳۹۴	۲/۶۵	۱۰/۸	۷۳۸/۳	۲۵/۰	-	-
*۱۴۰۰	۴/۴۸	۱۷	۳۷۳/۸	۱۱	۳/۷	۴۲/۴

* آمار سال ۱۴۰۰ با در نظر گرفتن نرخ مشارکت ۳۷/۳ درصدی و متوسط رشد اقتصادی سالیانه ۳ درصدی برای دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰ محاسبه شده‌اند.

** منظور از جمعیت جوان، بازه سنی ۱۵-۲۴ سال می‌باشد، لذا تحصیل‌کردگان لزوماً جزء جوانان قرار نمی‌گیرند.

۲-۲. سرمایه

در این قسمت وضعیت سرمایه‌های موجود در اقتصاد به‌عنوان بخش دیگری از منابع بررسی می‌شوند. این سرمایه‌ها در قالب دو دسته سرمایه فیزیکی و سرمایه اجتماعی تقسیم‌بندی شده‌اند.

۲-۲-۱. سرمایه فیزیکی

تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، به این دلیل که جریان ورودی موجودی سرمایه است، می‌تواند ظرفیت تولید اقتصاد را افزایش دهد و سبب انتقال منحنی امکانات تولید کشور به سمت بالا شود. علاوه بر این، تشکیل سرمایه ثابت، بخش مهمی از تقاضای کل را تشکیل می‌دهد و از این‌رو، تغییرات آن می‌تواند نقش مؤثری در شکل‌دهی به چرخه‌های رونق و رکود اقتصاد داشته باشد.

شواهد آماری نشان می‌دهند که تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در دهه ۱۳۸۰ به‌طور کلی دارای روندی صعودی بوده است. این روند صعودی، بیش از عوامل دیگر، متأثر از افزایش درآمدهای نفتی در این دهه است. افزایش درآمدهای نفتی از چند

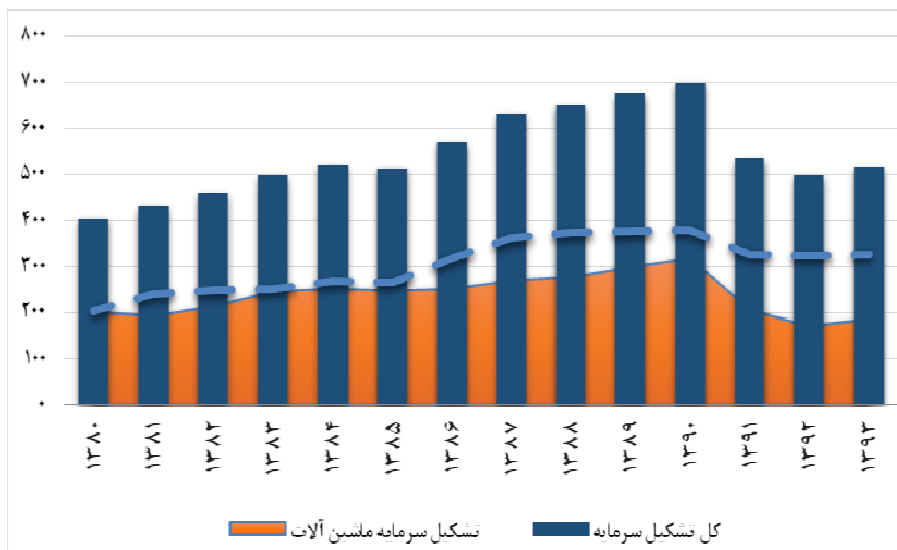
کانال مشخص به رشد تشکیل سرمایه در این دهه کمک کرده است: اول تقویت توان مالی دولت برای افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به‌ویژه تشکیل سرمایه در بخش ساختمان^۱، دوم افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه ساختمان و سوم افزایش چشمگیر واردات (از جمله کالاهای سرمایه‌ای و ماشین‌آلات) متأثر از تثبیت نرخ ارز.

هر سه عامل فوق با کاهش شدید صادرات نفت ایران از زمستان ۱۳۹۰ و جهش نرخ ارز به نحو معکوس عمل کرد^۲ و تأثیر منفی بر تشکیل هر دو نوع سرمایه‌گذاری گذاشت.^۳ این شرایط، همان‌طور که در نمودارهای ۳ و ۴ قابل مشاهده است، در مجموع تشکیل سرمایه ثابت ناخالص را در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ با رشد منفی مواجه کرد. طبق آمار، تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در سال ۱۳۹۳ با بهبود نسبی مواجه شده و در مجموع به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ حدود ۳/۵ درصد نسبت به سال ۱۳۹۲ رشد داشته است. گشایش ارزی ناشی از پیشرفت مذاکرات هسته‌ای، زمینه افزایش واردات و از جمله واردات سرمایه‌ای را فراهم کرد، به‌گونه‌ای که واردات این نوع کالاها حدود ۲۷ درصد افزایش یافت. این امر به نوبه خود در رشد حدود ۸/۷ درصدی تشکیل سرمایه ماشین‌آلات نقش داشت.

۱. در ترکیب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، سهم ساختمان به‌طور معمول بیشتر از ماشین‌آلات است.
 ۲. بنا بر سابقه، سهم اعتبارات عمرانی از کل بودجه عمومی در زمان کاهش درآمدهای نفتی به نفع اعتبارات هزینه‌ای کاهش می‌یابد.
 ۳. بررسی‌ها نشان می‌دهند که واردات کالاهای سرمایه‌ای در مقایسه با انواع دیگر واردات از حساسیت بیشتری نسبت به تکانه‌های ارزی برخوردار است. به عنوان نمونه، در سال ۱۳۹۱ کاهش واردات کالاهای سرمایه‌ای بیشتر از سایر کالاها بوده است.

نمودار ۳. تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳

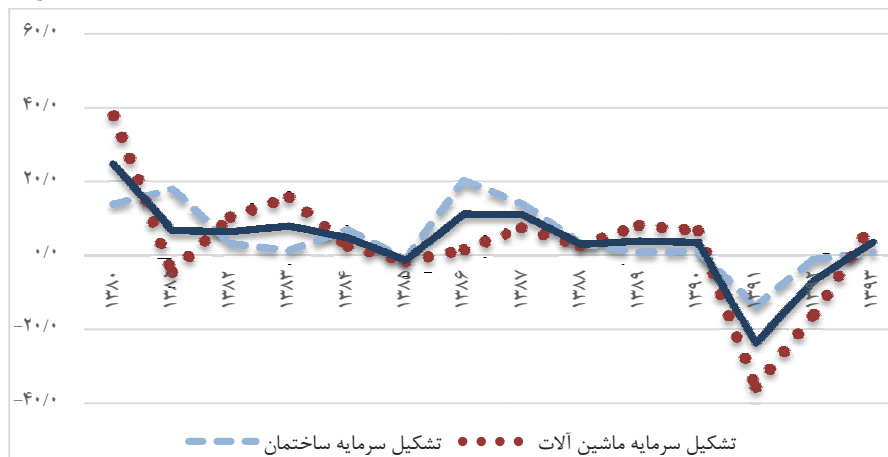
(میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی سالیانه.

نمودار ۴. رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳

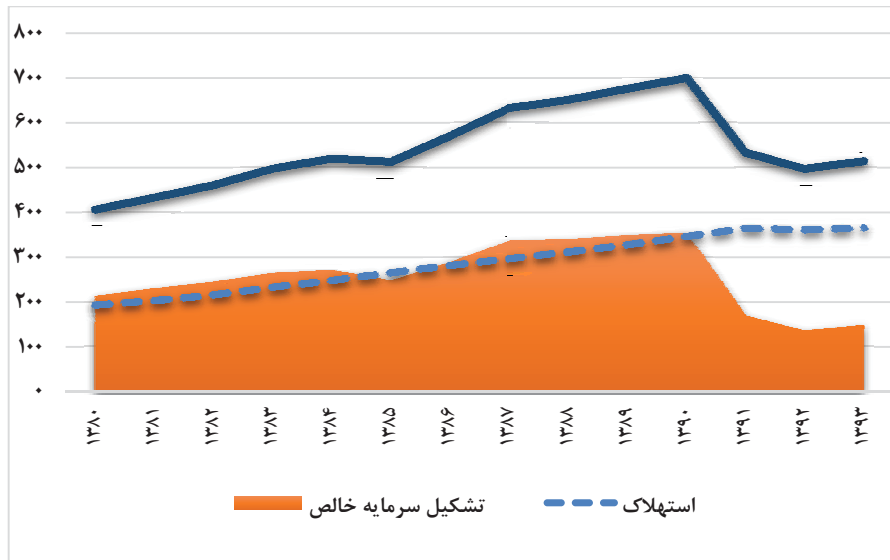
(درصد)



مأخذ: همان.

نمودار ۵ بیانگر آن است که کاهش سطح تشکیل سرمایه ثابت ناخالص از سال ۱۳۹۱ در کنار روند استهلاک، سبب شده است که سطح تشکیل سرمایه خالص به شدت افت کند. این امر، همان‌گونه که نمودار ۶ نشان می‌دهد، اگرچه موجب رشد منفی موجودی سرمایه در این دوره نشده است، اما متوسط رشد موجودی سرمایه را از حدود ۵ درصد در سال‌های پیش از ۱۳۹۱ به حدود ۲ درصد در سال‌های پس از آن کاهش داده است. این موضوع از آنجا اهمیت دارد که براساس برخی مطالعات انجام شده،^۱ رشد موجودی سرمایه، به دلیل رشد پایین بهره‌وری و مازاد عرضه در بازار کار، مهمترین عامل تعیین‌کننده رشد اقتصادی کشور در بلندمدت است.

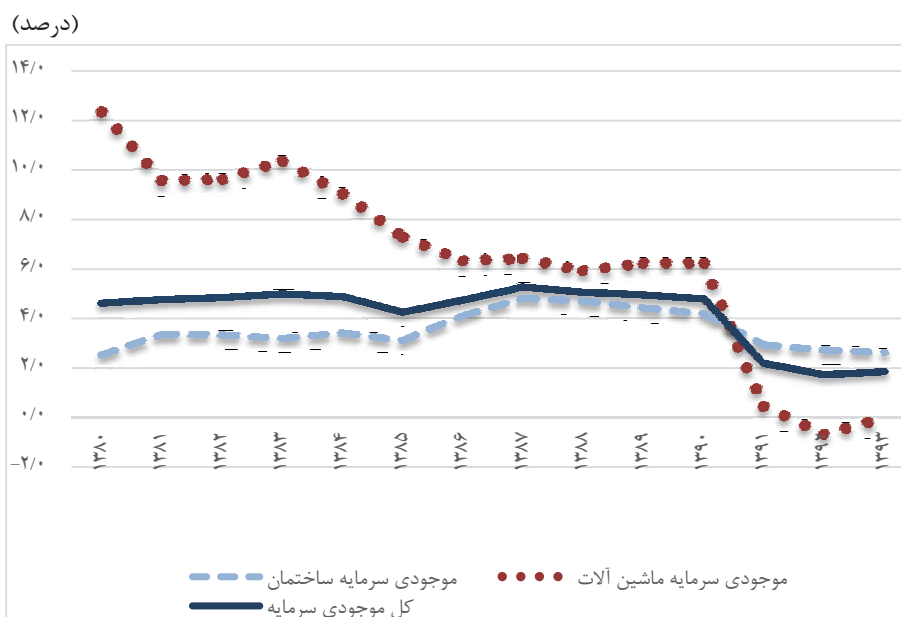
نمودار ۵. تشکیل سرمایه ناخالص، استهلاک و تشکیل سرمایه خالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳ (میلیارد ریال)



مأخذ: همان.

۱. مسعود نیلی و ابوالفضل خاوری‌نژاد، «تحلیل رشد بلندمدت اقتصاد ایران و چالش‌های دهه ۱۳۹۰»، کنفرانس اقتصاد ایران، ۱۳۹۳.

نمودار ۶. رشد موجودی سرمایه خالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳



مأخذ: همان.

در خصوص تشکیل سرمایه در سال ۱۳۹۴ می‌توان با استفاده از چند شاخص پیش‌نگر، تصویری کلی ارائه کرد. در خصوص تعداد پروانه‌های صادر شده در مناطق شهری (معیار انتظارات سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در بخش ساختمان)، روند افزایشی تعداد و میانگین متحرک پروانه‌های ساختمانی در سال ۱۳۹۱ متوقف شده و این روند سیری به‌شدت نزولی را به‌ویژه در سال ۱۳۹۳ دنبال کرده است. این امر مؤید کاهش تمایل بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان است که می‌تواند به سهم خود تأثیری کاهنده بر تشکیل سرمایه ساختمان در سال ۱۳۹۴ هم داشته باشد. همچنین برمبنای پیش‌بینی‌ها، عملکرد اعتبارات عمرانی در بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۳ کاهش خواهد داشت؛ بنابراین نمی‌تواند به‌طور معنی‌دار تأثیری مثبت بر تشکیل سرمایه و خصوصاً تشکیل سرمایه ساختمان داشته باشد. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که تشکیل سرمایه ساختمان در سال ۱۳۹۴ وضعیتی بهتر از سال ۱۳۹۳ داشته باشد.

واردات کالاهای سرمایه‌ای، که می‌تواند توضیح‌دهنده مناسبی برای روند آتی تشکیل سرمایه ماشین‌آلات باشد، پس از روندی نزولی در سال ۱۳۹۱ و نیمه اول سال ۱۳۹۲، به روندی تقریباً باثبات در فصول مختلف سال ۱۳۹۳ رسیده است. در فصل اول ۱۳۹۴، ارزش اسمی واردات کالاهای سرمایه‌ای با رشد منفی ۱۵ درصد و ارزش حقیقی آن با رشد ۱ درصد نسبت به فصل مشابه سال ۱۳۹۳ مواجه شده‌اند. اگر رشد ارزش حقیقی واردات این کالاها در فصل اول سال ۱۳۹۴ را به‌عنوان معیاری برای کل سال بپذیریم، می‌توان نتیجه گرفت که تشکیل سرمایه ماشین‌آلات، دست‌کم از منظر واردات کالاهای سرمایه‌ای، رشدی بسیار محدود را در سال ۱۳۹۴ تجربه خواهد کرد. در مجموع، با توجه به دلایل پیش‌گفته، می‌توان گفت که تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در سال ۱۳۹۴ به سطحی فراتر از سال ۱۳۹۳ افزایش نخواهد یافت و به‌تبع آن، رشد موجودی سرمایه نیز کماکان در حدود ۲ درصد باقی خواهد ماند.

۲-۲-۲. سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی به ساده‌ترین معنا عبارت است از عواملی که موجب استفاده بهینه از سرمایه‌های موجود در یک اقتصاد می‌شوند. معمولاً در بیان سرمایه اجتماعی از مجموعه شاخص‌های مربوط به سه مؤلفه اعتماد، هنجارها (ی نوع‌دوستانه) و شبکه‌ها (مشارکت) استفاده می‌شود. در مورد آثار سرمایه اجتماعی در حوزه اقتصاد، نوعی اجماع نظر بر این مبنا وجود دارد که در صورت قوت سرمایه اجتماعی، رفتارهای افراد قابل پیش‌بینی و کنترل، همکاری‌های اقتصادی بیشتر و تحقق اهداف کم‌هزینه‌تر خواهد بود. به‌عبارت دیگر، با سطح بالایی از سرمایه اجتماعی، رفتارهای مردم به‌طور اعم و فعالین اقتصادی به‌طور اخص قابل پیش‌بینی شده، عدول از تعهدات کاهش یافته و در نتیجه هزینه مبادلاتی کاهش پیدا می‌کند. تحقق این امور به معنای کاهش نااطمینانی‌ها به‌عنوان یکی از مهمترین متغیرهای تأثیرگذار بر سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در بخش‌های مولد و نوآوری و خلاقیت است.

از طرف دیگر، در محیط‌هایی که اعتماد و مشارکت (چه به‌صورت افقی میان فعالان اقتصادی و چه به‌صورت عمودی میان فعالان و دولت) اندک است، رفتارهای معارض منافع جمع بیشتر و تعاملات اقتصادی پرهزینه‌تر رخ می‌دهد. با ایجاد سطحی از اعتماد متقابل میان افراد، تمایل به اقدامات نوع‌دوستانه و مشارکت جمعی، نه تنها

جامعه اخلاقی‌تر می‌شود بلکه افراد بیشتری تمایل پیدا می‌کنند تا در فعالیت‌های واقعاً مولد و حتی کسب‌وکارهای پرخطر شرکت کنند.

هرچند بانک داده‌های ملی قابل اتکایی در مورد وضعیت سرمایه اجتماعی در ایران وجود ندارد اما با این حال، با اتکاء به برخی آمارهای مؤسسات بین‌المللی و بعضی شاخص‌های سلبی اقتصادی می‌توان تا حدودی وضعیت کنونی سرمایه اجتماعی در بخش بزرگی از جامعه ایران را مشخص کرد. مؤسسه لگاتوم^۱ در گزارش‌های سالیانه خود در مورد وضعیت سرمایه اجتماعی به‌عنوان یکی از شاخص‌های هشت‌گانه برای سنجش وضعیت جهانی رفاه، به رتبه‌بندی ۱۴۲ کشور می‌پردازد. با اینکه در تمام گزارش‌های این مؤسسه در سال‌های اخیر، ایران در منطقه قرمز رنگ یعنی منطقه کشورهای دارای سرمایه اجتماعی اندک قرار گرفته است اما رتبه کشور از ۱۲۰ در سال ۱۳۹۲ به ۱۱۱ در سال ۱۳۹۳ کاهش یافته که می‌تواند مؤید بهبود وضعیت سرمایه اجتماعی در سال جاری نسبت به سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۲ باشد، هرچند (رتبه و) وضعیت ایران هنوز در حد سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۰ است که رضایت‌بخش نبوده و نیست.

براساس گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌المللی در مورد شاخص درک یا احساس فساد، نمره ایران از ۲۵ در سال ۲۰۱۳ (۱۳۹۲) به ۲۷ در سال ۲۰۱۴ (۱۳۹۳) افزایش یافته است.^۲ هرچند جایگاه ایران هنوز هم در میان کشورهای با فساد بالاست (رتبه ۱۳۶ در میان ۱۷۴ کشور) با این حال افزایش نمره کشور، روند بسیار کند اما رو به بهبودی را نشان می‌دهد. یافته‌های پژوهش‌های مختلف نشان می‌دهد که رسیدگی سریع و عادلانه به پرونده‌های مفاسد اقتصادی و سایر جرائم حوزه اقتصادی منجر به افزایش احساس فسادستیزی در جامعه شده است. هرچند امید به برخورد جدی قوه قضائیه با مفاسد اقتصادی و تلاش این قوه برای افزایش اطمینان به اجرای تعهدات، افزایش یافته است اما روند همچنان فزاینده پرونده‌های ورودی به قوه قضائیه و روندهای ارتکاب بزه، جرم و جنایت، نشانگر نیاز به اقداماتی فراتر از رسیدگی قضایی به پرونده‌های مهم اقتصادی است.^۳

1. Legatum Institute

۲. نمره کشورها در دامنه صفر (به‌شدت فساد) تا ۱۰۰ (عاری از فساد) اندازه‌گیری می‌شود.

۳. برای مثال در فروردین‌ماه ۱۳۹۴، ورودی پرونده انواع شعب واحدهای قضایی کشور (۷۴۵۷۵۳ مورد) در مقایسه با فروردین‌ماه ۱۳۹۳ افزایش ۱۳/۳ درصدی داشته است (گزارش عملکرد واحدهای قضایی، مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضائیه، معاونت آمار و اطلاعات، فروردین‌ماه ۱۳۹۴).

تعداد چک‌های برگشتی (بلامحل)، یکی دیگر از شاخص‌های سلبی برای بررسی وضعیت سرمایه اجتماعی در حوزه اقتصادی است. تعداد رو به افزایش چک‌های برگشتی در اقتصاد نشان می‌دهد که فعالان اقتصادی در مبادلات خود کمتر می‌توانند به یکدیگر اعتماد کنند. دبیرکل بانک مرکزی در آخرین اظهارات خود در خردادماه ۱۳۹۴ اعلام کرد که تعداد چک‌های برگشتی شبکه بانکی در سال ۱۳۸۴ حدود یک میلیون برگ بود که در سال ۱۳۹۳ به ۶ میلیون برگ رسیده است. همچنین گرچه در فروردین ماه سال جاری نسبت به ماه قبل، سفته‌های به اجرا گذاشته شده کاهش یافته اما نسبت به ماه مشابه سال قبل، افزایش نشان می‌دهد.

با اینکه به دلیل عدم دسترسی به داده‌های قابل اتکا، نمی‌توان جمع‌بندی دقیقی از وضعیت سرمایه اجتماعی ارائه کرد اما به نظر می‌رسد در حوزه سرمایه اجتماعی، فرصت‌های زیادی برای بهبود وجود دارد. اگرچه نوعی انتظارات خوشبینانه در میان صاحبان کسب و کارها در مورد اقدامات دولت و بهبود وضعیت اقتصاد کشور شکل گرفته است، اما هنوز نمی‌توان ارزیابی دقیقی در مورد تأثیرات میان‌مدت و بلندمدت آن بر سرمایه اجتماعی کشور ارائه کرد (انتظارات خوشبینانه البته پایین‌تر از سطح توقع سیاستگذاران اقتصاد بوده است).^۱

نکته مهم آنکه در صورت تداوم شکاف میان انتظارات مردمی و اقدامات دولتی در ماه‌های پس از برجام، اعتماد عمومی می‌تواند مجدداً به روند افول خود بازگردد. این امر می‌تواند با سرریز کردن تنش‌های سایر حوزه‌ها به حوزه سیاسی، توانمندی مدیریت دولت را کاهش داده و از طریق بروز بی‌ثباتی، ذخیره سرمایه اجتماعی در کشور را بیش از پیش کاهش دهد. از این رو، برای استمرار بهبود سرمایه اجتماعی و رشد آتی اقتصاد کشور، مدیریت انتظارات موجود در جامعه حیاتی است.

در دو دهه اخیر پژوهش‌هایی با فرض متغیر وابسته دانستن سرمایه اجتماعی و نقش دولت در تولید و تقویت سرمایه اجتماعی انجام شده است (سعید عطار، ۱۳۹۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی). اندیشه تأثیر گذاشتن دولت‌ها (به معنای

۱. تداوم روند نزولی شاخص بورس و تداوم رفتارهای سوداگرانه در بازار ارز عدم عرضه ارزهای موجود نزد مردم، حکایت از استمرار حالت انتظار و نااطمینانی دارد.

همه نهادهای سیاسی موجود در جامعه) بر تولید^۱ یا تقویت سرمایه اجتماعی^۲، فصل مشترک این پژوهش‌ها محسوب می‌شود. بدین معنا که نهادهای دولتی می‌توانند با افزایش یا کاهش سرمایه اجتماعی، بر وضعیت محیط کسب و کار تأثیر بگذارند.

در مجموع بازسازی سرمایه اجتماعی نیازمند اقدامات مؤثر و مستمر برای دوره‌ای طولانی است. برای این کار باید با شکل‌گیری اجماع کلان میان قوای حاکمه کشور در مورد ضرورت بازسازی سرمایه اجتماعی، در جهت کاهش تنش‌های سیاسی، تعارضات فرهنگی و تبعیض‌ها و فسادهای اقتصادی اقدام کرد. دولت می‌تواند با بسترسازی برای برابری فرصت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی برای همه افراد جامعه، اصلاح نظام اداری، افزایش شفافیت، اهتمام پاسخگویی، جدی گرفتن مبارزه با نقض حقوق مالکیت و قراردادهای، جلب مشارکت بخش خصوصی و سمن‌ها (سازمان‌های مردم‌نهاد)، اعتماد میان شهروندان و اعتماد میان شهروندان و دولت را افزایش داده و به بهبود عملکرد اقتصاد کمک کند.

۳-۲. منابع طبیعی

گرچه نظریات رشد و توسعه ارزیابی‌های مختلفی از آثار مثبت یا منفی فراوانی منابع طبیعی بر عملکرد اقتصادها دارند، لکن در مجموع نمی‌توان از پتانسیل این منابع در پیشرفت اقتصاد (با مراعات الزامات آن) چشم پوشید. در میان منابعی که به‌عنوان ورودی در اقتصاد ایران مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد، اطلاعات محدودی در خصوص اثر منابع طبیعی بر کارکرد اقتصادی در دسترس است و ارائه تحلیل مستندی از بهره‌برداری منابع طبیعی تنها در خصوص آب، نفت و گاز و معادن میسر است (زمین، جنگل‌ها و مراتع خارج از تحلیل قرار می‌گیرند).

۱. برای نمونه، ر.ک:

Evans, Peter B., "Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide", in Peter Evans (ed.), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, University of California Intl, 1997, pp. 1-10.

۲. برای نمونه، ر.ک:

Warner, Mildred, "Building Social Capital: the Role of Local Government", *Journal of Socio-Economics*, Vol. 30, 2001, pp. 187-192.

۱-۳-۲. معادن

تنوع معادن موجود در کشور از دیرباز به‌عنوان یکی از ظرفیت‌های اقتصاد ایران مطرح بوده است. در بخش پروانه‌های بهره‌برداری مربوط به صنایع معدنی، میزان سرمایه‌گذاری صورت گرفته در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به‌ترتیب ۳۳۷۴۶/۸ و ۲۸۰۹۳/۲ میلیارد ریال بوده که روند کاهشی را نشان می‌دهد. این کاهش از دو منظر قابل بررسی است؛ بخشی از عدم تمایل به سرمایه‌گذاری مربوط به کاهش قیمت محصولات معدنی مهم (علی‌الخصوص قیمت فلزات اساسی) در بازارهای جهانی است. در سوی دیگر رکود حاکم بر کشور در سال‌های اخیر منجر به کاهش سرمایه‌گذاری در این بخش شده است.

جدول ۵. تعداد جوازهای صادر شده در بخش معدن (فقره)

نام مجوز	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۳
جواز تأسیس	۱۹۲۲۸	۱۸۶۸۰
گواهی کشف	۸۸۵	۹۴۹
پروانه اکتشاف	۲۱۴۲	۱۰۷۲
پروانه بهره‌برداری معدن*	۱۰۲۵	۹۸۸
مجوز برداشت	۱۷۶۹	۱۲۶۳

* پروانه بهره‌برداری معدن شامل پروانه‌های تمدیدی و جدید می‌شود.

همان‌طور که در جدول ۵ مشاهده می‌شود تعداد جوازهای صادر شده برای معادن در سال ۱۳۹۳ نسبت به سال ۱۳۹۲ کاهش ۲/۹ درصدی داشته است. همچنین کاهش ۵۰ درصدی پروانه اکتشاف در سال ۱۳۹۳ نسبت به سال قبل نیز بسیار قابل تأمل است که نشان‌دهنده عدم اقبال معدنکاران برای اکتشاف معادن جدید و گسترش فعالیت‌های معدنی در سال ۱۳۹۳ بوده است. از سوی دیگر در پایان سال ۱۳۹۳ تعداد ۱۷۳۹ طرح در صنایع معدنی پیشرفت فیزیکی بالای ۸۰ درصد داشته‌اند^۱ که در صورت اتمام این طرح‌ها و بهره‌برداری از آنها عرضه محصولات این حوزه احتمالاً افزایش خواهد یافت. همچنین میزان حقوق دولتی وصول شده از معدنکاران طی سال‌های ۱۳۹۰ الی

۱. آمار مقدماتی دفتر آمار و فراوری داده‌ها و وزارت صنعت، معدن و تجارت.

۱۳۹۳ با روند افزایشی روبرو بوده و این مقدار از ۱۶۳۰ میلیارد ریال از سال ۱۳۹۰ به ۵۱۹۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳ رسیده است. در خصوص صادرات معدنی نیز جدول ۶ حکایت از کاهش رشد ارزشی صادرات معدنی در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۳ است.

جدول ۶. صادرات بخش معدن

سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۲	بخش
۲۳۷۸۶	۳۱۷۲۳	وزن (هزار تن)
-۲۵	۸	رشد وزنی (درصد)
۱۵۰۰	۱۹۷۰	ارزش (میلیون دلار)
-۲۴	-۳۱	رشد ارزش دلاری

مأخذ: سازمان توسعه تجارت ایران.

با توجه به روند کاهش قیمت جهانی انواع مواد معدنی و پیش‌بینی کاهش و حداقل عدم افزایش قیمت در سال‌های آتی، به نظر می‌رسد بخش معدن در کوتاه‌مدت رونق چندانی نداشته باشد و تعطیلی معادن کوچک که هزینه تمام شده آنها نسبت به دیگر معادن بیشتر است، محتمل است.

ارزش صادرات مواد معدنی طی سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۳ به ترتیب ۲۸۵۳، ۱۹۷۰ و ۱۵۰۰ میلیون دلار بوده که روند نزولی داشته است. عمده‌ترین دلیل این امر کاهش شدید قیمت جهانی سنگ آهن و دیگر مواد معدنی به یک‌سوم قیمت سال‌های گذشته بوده است. در رابطه با میزان تولید باید گفت که میزان تولید همه محصولات صنایع معدنی بجز شمش آلومینیم، کنستانتره زغال سنگ و سیمان در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ رشد داشته است.

سیاست‌های جدید دولت و قوانین مجلس در حوزه معدن

در حال حاضر دولت سعی در سامان دادن به اخذ حقوق دولتی (با تمرکز بر جراثم متخلفان و حقوق دولتی اضافه برداشت) دارد. همچنین در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، بر فرآوری مواد معدنی در داخل با کاهش مزیت صادراتی مواد معدنی خام (حذف معافیت مالیاتی صادرات مواد معدنی خام) تأکید شده

است. به علاوه ثبات مقررات در بخش صادرات مواد معدنی و عدم صدور بخشنامه‌های مختلف همانند سال‌های گذشته از نکات مثبت رویکرد عملکرد دولت در زمینه صادرات مواد معدنی تلقی می‌شود. اتفاق مهم دیگر در این حوزه ممنوعیت قیمتگذاری مواد معدنی در ماده (۳۵) قانون مزبور است که به تصویب مجلس رسیده است. به علاوه در اسفندماه ۱۳۹۳ کاداستر معدنی مورد بهره‌برداری قرار گرفته است که در شفاف‌سازی و جلوگیری از رفتارهای رانت‌جویانه می‌تواند بسیار مؤثر باشد (البته هنوز بهره‌برداری کامل از این سامانه صورت نگرفته است).

۲-۳-۲. نفت و گاز

در سال ۱۳۹۱ ایران با دارا بودن بیش از ۳۶۴ میلیارد بشکه معادل نفت خام ذخایر هیدروکربوری، رتبه نخست کل ذخایر هیدروکربوری (رتبه اول ذخایر گاز طبیعی و رتبه چهارم ذخایر مایعات هیدروکربوری) جهان را داشت. البته کیفیت استفاده از این منابع به‌ویژه در نیم قرن اخیر آثار ساختاری مهمی بر اقتصاد ایران برجای گذاشته که آثار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آن محل بحث است.

عرضه انرژی‌های اولیه در کشور به‌گونه‌ای است که گاز طبیعی و نفت و فرآورده‌های آن به‌ترتیب حدود ۶۰ و ۳۹ درصد سهم عرضه انرژی را به خود اختصاص داده‌اند. بنابراین سهم گاز طبیعی به نحو مشهودی بیش از نفت است و برخلاف نفت، تراز تجاری گاز ایران (جز در سال ۱۳۹۱) همواره منفی بوده است. در سال ۱۳۹۳ روزانه ۵۳۵ میلیون مترمکعب گاز به شرکت ملی گاز تحویل شده است. متأسفانه به دلیل مصرف قابل توجه داخلی از یکسو و دیپلماسی ضعیف در حوزه منطقه و جهان موفق به کسب سهم قابل قبول با توجه به میزان گاز تولیدی در جهان نشده‌ایم و به همین جهت بیشترین میزان صادرات روزانه گاز طبیعی حدود ۲۵ میلیون مترمکعب و عمدتاً به ترکیه و اندکی به ارمنستان بوده است. در برداشت از میدان گازی مشترک پارس جنوبی در سال‌های گذشته فاصله زیادی ایجاد شده و در حال حاضر برداشت ایران نصف برداشت قطر است و در صورت به نتیجه رسیدن تلاش‌های جاری، سهم ایران در سال‌های آتی بهبود خواهد یافت. اما در میادین مشترک نفتی تنها ۱۰ درصد تولید نفت خام کشور در ابتدای سال ۱۳۹۴ از میادین مشترک بوده است.

جدول ۷. وضعیت تولید و صادرات نفت خام و فرآورده

(هزار بشکه در روز)

عنوان	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	بهار ۱۳۹۴
تولید نفت خام	۳۷۳۲	۳۴۸۱	۳۰۶۳	۲۹۰۰
صادرات نفت خام	۱۹۰۰	۱۶۸۵	۱۴۳۵	۱۱۵۰
تولید میعانات گازی	-	-	-	۵۳۰
صادرات میعانات گازی	-	-	-	۲۲۵

مأخذ: نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی (آمار بهار سال ۱۳۹۴ برآوردی است).

گرچه عمده تحلیل‌های اقتصادی بر میزان و قیمت نفت خام صادراتی ایران متمرکز است، سهم بالای مصرف داخلی و ناکارآمدی‌های فرآیند پالایشی، اهتمام سیاستگذاران را برای اصلاح این بخش می‌طلبد. از حدود ۸۷ میلیون بشکه تولید نفت ماهیانه، تنها بین ۴۰ تا ۴۵ درصد آن صادر می‌شود و بیش از ۵۲ میلیون بشکه را نفت خام تحویلی به پالایشگاه‌های کشور تشکیل می‌دهد. این نسبت در خصوص تولید و صادرات میعانات نیز تقریباً صادق است.

در سال ۱۳۹۱ از کل تولید مایعات و میعانات گازی بالغ بر ۱۹۶/۲ میلیون بشکه، حدود ۴۵ درصد آن به صادرات، ۳۸/۷ درصد به مجتمع‌های پتروشیمی و حدود ۱۶/۳ درصد به سایر مصارف مثل پالایشگاه‌های نفت، کارخانه‌های گاز و گاز مایع، تزریق و تحویل به شرکت پالایش و پخش و پالایشگاه‌های گاز و غیره شده است.^۱ همچنین عملکرد تزریق گاز در طول سال‌های گذشته نشان از آن دارد که هیچ‌گاه تزریق گاز به میادین در حد نیاز انجام نشده است.^۲ میزان تزریق گاز در طول سال‌های گذشته تغییرات چندانی نداشته است و در طول سال‌های گذشته از ۸۸ میلیون

۱. براساس آمار سال ۱۳۹۱ روزانه حدود ۳۵ میلیون مترمکعب، حجم گازهای سوزانده شده را تشکیل می‌دهد که این رقم در سال‌های اخیر با کاهش تولید نفت کشور، بالاجبار (و نه بر اساس برنامه‌ریزی) کاهش یافته است.
 ۲. براساس ماده (۱۳۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، وزارت نفت موظف به افزایش ضریب بازیافت مخازن کشور در طول برنامه به میزان یک درصد شده است. که این از مسیر تزریق گاز در میادین امکان پذیر می‌باشد. در سال ۱۳۹۲ متوسط ضریب بازیافت نهایی میادین نفتی و گازی ایران به ترتیب ۲۵/۴ و ۷۲/۲ درصد، متوسط ضریب بازیافت نهایی میادین جهان ۳۵ درصد و متوسط ضریب بازیافت میادین عربستان ۵۲ درصد و در آمریکا و کانادا ۴۵ درصد اعلام شده است.

مترمکعب در روز فراتر نرفته و در بیشتر سال‌ها بین ۷۰ تا ۸۰ میلیون مترمکعب در روز در نوسان بوده است. در سال ۱۳۹۱ تزریق گاز به میادین نفتی نسبت به سال ۱۳۹۰ با کاهشی حدود ۹ میلیون مترمکعب در روز، به ۷۷/۶۹ میلیون مترمکعب در روز رسید که علت آن مربوط به افزایش زیاد از حد مصرف گاز به‌ویژه در بخش خانگی در ماه‌های سرد سال بود.

با توجه به اینکه رشد صادرات نفت را می‌توان شاخصی از رشد بخش نفت تلقی کرد، با فرض ادامه روند موجود در مورد حل پرونده هسته‌ای، دور از انتظار است که در سال ۱۳۹۴ وضعیت صادرات نفت خام کشور در قیاس با سال ۱۳۹۳ افزایش محسوسی داشته باشد. آمار مربوط به صادرات نفت خام در بهار سال ۱۳۹۴ و مقایسه آن با آمار مربوط به فصل مشابه سال قبل نیز تأییدکننده همین نکته است. در همین راستا، حتی در صورت اجرایی شدن توافق هسته‌ای قبل از پایان سال ۱۳۹۴، اظهارات برخی کارشناسان حاکی از گذشت مدت زمانی حدوداً ۶ ماهه برای افزایش تولید و صادرات نفت می‌باشد. با عنایت به این نکات، رشد صادرات نفت خام و رشد ارزش‌افزوده بخش نفت در سال ۱۳۹۴ حدود ۲/۸ درصد برآورد می‌شود. قابل ذکر است که چنانچه لغو تحریم‌ها در زمستان ۱۳۹۴ محقق شود، با در نظر گرفتن سناریوی افزایش صادرات نفت کشور در فصل زمستان ۱۳۹۴ معادل ۵۰۰ هزار بشکه در روز^۱، رشد بخش نفت برای سال ۱۳۹۴ معادل ۱۱/۱ درصد برآورد می‌شود.

چشم‌انداز رشد اقتصادی مربوط به بخش نفت در سال ۱۳۹۵ تبعیت زیادی از وضعیت تحریم‌های اقتصادی دارد. در صورتی که تحریم‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۵ لغو شوند، بنا به اظهارات برخی کارشناسان، صنعت نفت کشور این توانایی را دارد تا میزان تولید خود را افزایش داده و به تبع آن حجم صادرات نفت نیز افزایش یابد. در صورتی که چنین رویدادی حادث شود، بخش نفت در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ عملکرد مناسب‌تری خواهد داشت.

در رابطه با چالش‌های حوزه نفت به نظر می‌رسد فقدان برنامه راهبردی بلندمدت انرژی، ناهماهنگی‌های سازمانی در حوزه مدیریت انرژی و تنگناهای تأمین مالی و

۱. بر مبنای مصاحبه مدیرعامل شرکت ملی نفت ایران

وابستگی‌های فناوری مهم‌ترین دشواری‌هایی هستند که در دهه‌های اخیر گریبان این بخش را گرفته است. اما در کوتاه‌مدت چالش‌های عمده عبارتند از:

- در حال حاضر اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تأمین منابع مورد نیاز برای پرداخت نقدی مسئله مهمی است که بخش انرژی و به‌ویژه نفت و گاز را تحت تأثیر قرار داده است. با مقید شدن دولت به پرداخت ماهیانه یارانه نقدی و اولویت تأمین منابع از محل فروش فرآورده‌ها یکی از دغدغه‌های اصلی شرکت‌های ملی نفت و گاز تأمین منابع مورد نیاز برای این امر است.

- به دلیل تحولات سال‌های اخیر در عرصه روابط با کشورهای دیگر و خروج شرکت‌های نفتی فعال در صنعت نفت ایران، بسیاری از طرح‌های توسعه‌ای این بخش اجرا و تکمیل نشده و این موضوع باعث شده است صنعت نفت کشور دچار عقب‌ماندگی شود و نیاز به منابع برای سرمایه‌گذاری در این بخش افزایش پیدا کند. پیش‌بینی می‌شود در برنامه ششم توسعه، وزارت نفت به حدود ۱۸۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری نیاز داشته باشد که سهم شرکت ملی نفت از این میزان، ۹۰ میلیارد دلار است. تأمین این میزان منابع و تکنولوژی‌های وابسته، از محل منابع داخلی امکانپذیر نیست.^۱

- سومین چالش فراروی بخش نفت، افزایش بدهی‌های سررسید شده از محل طرح‌هایی است که بعضاً در زمانبندی خود به بهره‌برداری نرسیدند.

- از دست دادن بازارهای استراتژیک نفت خام به دلیل اعمال تحریم‌های ظالمانه در سال‌های اخیر، چالش دیگر پیش‌روی وزارت نفت است. با توجه به وجود مازاد عرضه نفت خام در بازار و مازاد ظرفیت تولید، دستیابی ایران به خریداران قبلی و فروش نفت به آنها به‌ویژه کشورهای اروپایی کار آسانی نخواهد بود.

- پنجمین چالش پیش روی صنعت نفت کشور، احتمال استمرار کاهش قیمت نفت خام در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ است که بودجه دولت در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ را متأثر ساخته و همچنین کمبود منابع مورد نیاز برای صنعت نفت و گاز را تشدید می‌کند.

فائق آمدن بر مشکلات مزبور و بهره‌گیری از سرمایه‌های عظیم کشور در این حوزه و به‌ویژه استفاده هدفمند از مزیت انرژی کشور برای ایجاد قدرت رقابتی برای تولیدات

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۴۴۱۳.

ایرانی در بازارهای بین‌المللی مستلزم وجود برنامه‌ای برای برون‌رفت از این شرایط در بخش انرژی است.

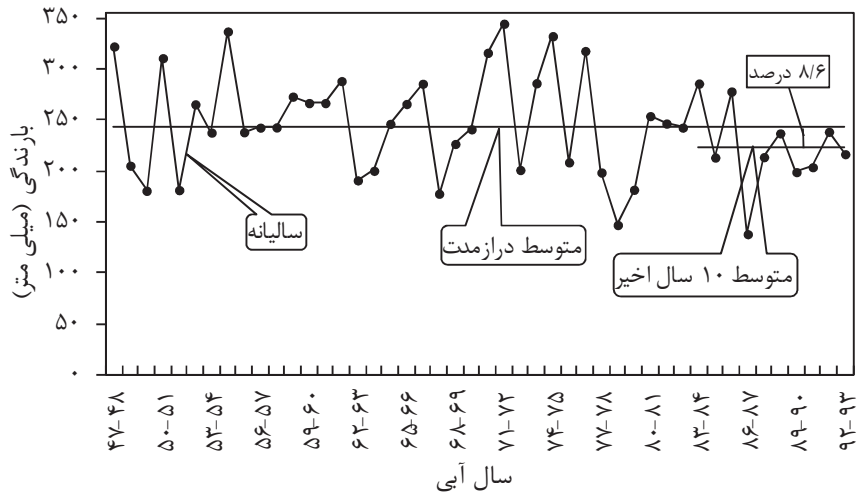
۳-۳-۲. منابع آبی

مدیریت آب در کشور دارای پیچیدگی‌های بسیار و دربرگیرنده فعالیت‌های سازه‌ای و غیرسازه‌ای متنوع و فراوان است. محدودیت آب قابل دسترس، توزیع غیریکنواخت آن در سطح کشور، افزایش جمعیت و الگوی نامناسب شهرنشینی و مراکز سکونتگاهی و نوع و شیوه تولید محصولات زراعی از منظر سازگاری با اقلیم، تأمین آب مورد نیاز را در بسیاری از مناطق کشور مشکل ساخته و به تدریج بر ابعاد آن افزوده است. از طرفی بروز خشکسالی‌های پی‌درپی در سال‌های اخیر، دسترسی به آب را با بحران شدیدتری مواجه نموده است، به طوری که تأمین آب قابل دسترس و مطمئن برای مصارف مختلف، یکی از چالش‌های مهم کشور محسوب شده و توسعه اقتصادی و اجتماعی را در برخی نقاط کشور با مشکل مواجه نموده است.

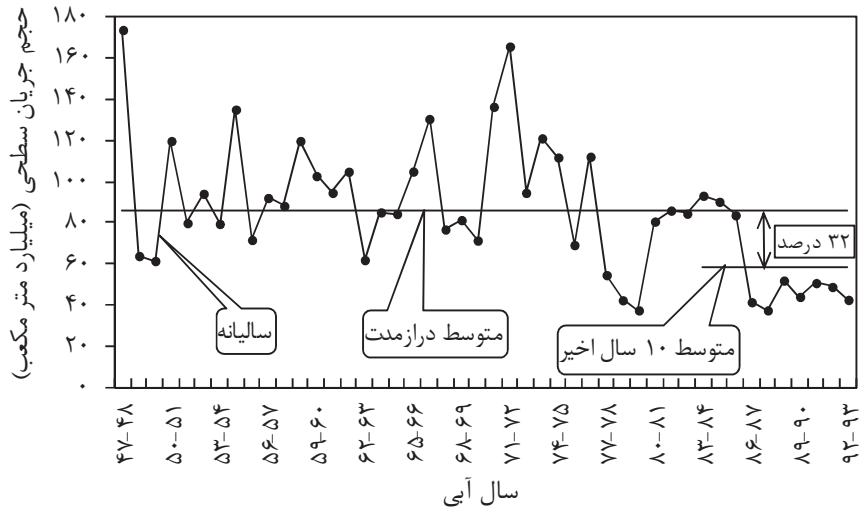
منابع آب تجدیدشونده کشور با توجه به کاهش بارش‌ها طی سال‌های اخیر، کاهش یافته و از طرفی به دلیل برداشت‌های بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی، میزان بیلان منفی آبخوان‌ها افزایش یافته و لذا در مجموع منابع آب کشور کاهش محسوسی یافته است. بدون شک بهره‌برداری ناپایدار از منابع آب زیرزمینی، عامل مهمی در ایجاد فرونشست در بیشتر دشت‌های ایران است. تهدیدی که به‌عنوان یکی از معضلات اصلی برای کاهش ظرفیت منابع آب زیرزمینی مطرح بوده و آسیب‌های جدی و بازگشت‌ناپذیری را بر منابع آب‌های زیرزمینی وارد خواهد ساخت.

شکل‌های ۳ و ۴ به ترتیب وضعیت ریزش‌های جوی و رواناب کشور را طی سال‌های آبی مختلف نشان می‌دهد. براساس شکل ۳ مقدار متوسط ریزش‌های جوی بلندمدت برای کشور برابر ۲۴۳/۴ میلیمتر می‌باشد. همچنین با توجه به این شکل مشخص می‌شود که مقدار متوسط بارش ۱۰ ساله اخیر حدود ۲۲۲/۵ میلیمتر بوده که نسبت به متوسط بلندمدت ۲۱ میلیمتر (معادل ۸/۶ درصد) کاهش داشته است.

شکل ۳. وضعیت ریزش‌های جوی کشور در سال‌های مختلف



شکل ۴. وضعیت حجم جریان سطحی کشور در سال‌های مختلف



همچنین براساس شکل ۴ مقدار متوسط بلندمدت حجم جریان سطحی حدود ۸۶ میلیارد مترمکعب بوده و متوسط ۱۰ ساله اخیر حجم جریان سطحی نسبت به دوره

بلندمدت، حدود ۳۲ درصد کاهش داشته است. برخلاف درصد کم کاهش ریزش‌های جوی در کشور، درصد کاهش حجم جریان سطحی زیاد است. عمده سهم مصارف آب سطحی و زیرزمینی در کشور را بخش کشاورزی با حدود ۸۹ درصد به خود اختصاص داده است. پس از آن بخش شرب و بهداشت با حدود ۸ درصد در رتبه دوم و صنعت با ۳ درصد در مکان سوم قرار دارد. در بخش شرب چاه‌ها با حدود ۴/۵ میلیارد مترمکعب بیشترین سهم را در تأمین آب شرب کشور عهده‌دار می‌باشد و پس از آن نیز چشمه‌ها و قنات‌ها در منابع آب زیرزمینی در این راستا ایفای نقش می‌کنند. منابع آب سطحی شامل آب‌بندان‌ها، انهار، موتورپمپ‌های سیار، ایستگاه‌های پمپاژ و در برخی مناطق کشور نظیر استان فارس آب‌انبارها می‌باشند که عملاً به روش سنتی انجام می‌شود. سدها و شبکه‌های آبیاری که به شیوه مدرن، انتقال و برداشت آب را عهده‌دار می‌باشند، سهمی معادل ۲/۲ میلیارد مترمکعب از مصارف آب در بخش شرب و بهداشت را تأمین می‌نمایند. در مجموع حدود ۸ میلیارد مترمکعب از کل ۹۶ میلیارد مترمکعب مصرف آب در کشور مربوط به بخش شرب است. جدول ۸ میزان کل مصارف را به تفکیک نوع مصرف و نوع منبع در سطح کشور نشان می‌دهد.

جدول ۸. میزان مصارف کشور به تفکیک نوع مصرف و منبع (میلیارد مترمکعب)

کشاورزی	صنعت	شرب	نوع منبع
۴۰/۷۳	۰/۹۲	۴/۴۶	چاه
۳/۲۸	۰/۰۴	۰/۶۰	چشمه
۳/۰۷	۰/۰۱	۰/۰۸	قنات
۳۸/۵۱	۱/۷۷	۲/۹	آب‌های سطحی
۹۶/۳۶			جمع کل
درصد ۸۸/۹	درصد ۲/۸	درصد ۸/۳	درصد توزیع مصرف

مأخذ: وزارت نیرو، گزارش آخرین آمار و ارقام ریزش‌های جوی، رواناب و آب‌های زیرزمینی در کشور، ۱۳۹۴.

در حال حاضر وضعیت نامطلوب بخش آب بر کسی پوشیده نیست و در سال‌های اخیر بیشتر از هر زمانی سخن از بحران آب به میان می‌آید. وضعیت نامطلوب بهره‌وری آب در بخش‌های مختلف، ساختار نامناسب مدیریت آب و بسیاری موارد قابل ذکر دیگر همگی حاکی از ناموفق بودن سیاست‌های مدیریتی بخش آب و برنامه‌های توسعه

پنج‌ساله می‌باشد. شاید مهمترین موضوعی که در بررسی عملکرد برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم و برنامه‌های توسعه قبل از آنها بتوان عنوان نمود، **حاکم بودن تفکر سازه‌ای بر اجرای این برنامه‌هاست**. این امر سبب می‌شود که اجرای احکام این برنامه‌ها در جهت سازه‌های تقویت شده و موارد غیرسازه‌ای و نرم‌افزاری مغفول بماند. در حقیقت همین موضوع سبب ضعف شدید مبانی غیرسازه‌ای و نرم‌افزاری در بخش آب در تمامی برنامه‌های توسعه تاکنون است. البته لازم به ذکر است که تغییر جهت‌گیری‌ها به تفکر غیرسازه‌ای در مدیریت بخش آب در برخی مواد برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه به چشم می‌خورد، ولی عملکرد چشمگیری نداشته است. نکته مهم دیگر را می‌توان در عدم وجود یک برنامه بلندمدت مدون و سند راه و یا به عبارتی دیگر **سند جامع آب** مورد قبول همه دستگاه‌های ذیربط بیان نمود. در این صورت علاوه بر حرکت منفعلانه هر دستگاه، ناهماهنگی و عدم احساس مسئولیت باعث عدم نیل به اهداف مطلوب می‌گردد.

مهمترین عوامل در عملکرد نامناسب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، که منجر به وضعیت نامطلوب کنونی بخش آب شده است، را می‌توان به صورت زیر جمع‌بندی کرد:

- ناهماهنگی بین دستگاه‌های متولی،
- مشخص نبودن سازوکار قیمتگذاری آب در بخش‌های مختلف برای بلندمدت،
- غالب بودن تفکر سازه‌ای بر مدیریت بخش و اجرای برنامه‌ها،
- ضعف شدید در ارتقای مبانی نرم‌افزاری مدیریت بخش،
- عدم وجود هرگونه مکانیسم نظارت بر اجرای احکام برنامه‌ها،
- سطوح نامناسب مدیریت آب در کشور،
- نبود سند جامع آب مورد قبول همه بخش‌ها،
- عدم انعطاف‌پذیری و تطبیق برنامه‌ها با شرایط خشکسالی و تغییر اقلیم،
- شرایط نامناسب تخصیص اعتبارات،
- عدم شفافیت قیمت و ارزش ذاتی و اقتصادی آب، به دلیل فقدان نظام آماري و محاسباتی منابع و مصارف آب.

از دیدگاه اقتصادی می‌توان گفت کمبود منابع آبی در کشور قید جدیدی برای

رشد اقتصادی و توسعه کشور ظرف چند سال اخیر ایجاد کرده است و همین امر لزوم برخورد فعال در این مورد را نمایان می‌سازد.

۴-۲. دانش و دانش فنی (فناوری)

منبع دیگر در عملکرد اقتصادها، به‌ویژه اقتصادهای پیشرو که از مرحله اتکا بر منابع طبیعی و نهاده‌های ارزان گذشته‌اند، دانش و فناوری است. امروزه تولید و کاربرد همه‌جانبه دانش^۱، فناوری^۲ و نوآوری^۳ در حوزه‌های مختلف اقتصادی و غیراقتصادی یکی از اولویت‌های اساسی کشورها محسوب می‌شود. رشد و توسعه رقابت در حوزه اقتصادی در سطح ملی و بین‌المللی بر محوریت عناصر فوق استوار است. دانش، فناوری و نوآوری از طریق ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید به‌ویژه در استفاده از عوامل تولید سرمایه فیزیکی و نیروی کار، نقش اساسی در بهبود عملکرد اقتصادی دارد. در همین راستا، مفاهیمی نظیر اقتصاد نوین، اقتصاد دانش‌بنیان^۴، اقتصاد دیجیتال، اقتصاد بی‌وزن^۵ وارد ادبیات شده و مبانی نظری و تجربی آنها بسط، گسترش و استحکام یافته است.

دولت‌ها در این فرآیند با درک تأثیرگذاری فراگیر دانش، فناوری و نوآوری^۶ در تولید و رشد اقتصادی و به‌تبع آن در ارتقای رفاه جامعه، نقش ممتازی را در گسترش به‌کارگیری آنها ایفا و سیاست‌های مؤثر و اثربخشی را برای دستیابی به آنها اتخاذ می‌کنند. همچنین مثلث دانشگاه، دولت و کسب‌وکار مرکز ثقل نظام نوآوری را تشکیل می‌دهد. امروزه نوآوری و کارآفرینانی که نوآوری را از مرکز تولید دانش به درون کسب‌وکارها منتقل می‌کنند، به‌عنوان موتور رشد اقتصادی قلمداد می‌شوند.

۱. شامل دانش صریح و دانش ضمنی.

۲. فناوری به‌عنوان دانش فنی تلقی می‌شود که در ماشین، قطعات الکترونیکی و مکانیکی، فرآیندهای شیمیایی، کدهای نرم‌افزاری، حق امتیاز، تکنیک، ارتباطات و یا ترکیبی از اجزای مختلف به‌هم پیوسته آنها نهفته است.

۳. نوآوری بر تولید محصولات جدید، نهاده‌های نو، فرآیندهای جدید، سازمان‌های جدید یا دستیابی به بازارهای نو اطلاق می‌شود.

۴. در ادبیات موضوع بین Knowledge-based Economy و Knowledge Driven Economy تفکیک وجود دارد. در رویکرد اول، دانش به‌عنوان یکی از اهداف، عوامل تولید و مبادله است در حالی که در رویکرد دوم، دانش اصلی‌ترین هدف، وسیله تولید، ایجاد ارزش و مبادله است.

5. New Economy, Knowledge-based Economy, Digital Economy and Weightless Economy

6. Knowledge, Technology and Innovation

یکی از شاخص‌های جدید برای سنجش میزان بهره‌گیری اقتصاد از دانش و فناوری، شاخص پیچیدگی اقتصادی^۱ است که نشان می‌دهد یک اقتصاد چقدر در صادرات کالاهای پیچیده توانایی دارد. به بیان دیگر تنوع صادراتی و سطح دانش محوری صادرات کشورها می‌تواند بیانگر اختلاف آنها در توسعه‌یافتگی باشد. براساس شاخص سال ۲۰۱۳ کشورهای ژاپن، سوئیس، آلمان و کره در بالاترین رده پیچیدگی اقتصادی قرار دارند و ایران در رتبه ۹۸ قرار دارد که (علیرغم ۴ رتبه بهبود نسبت به سال پیشین) نشان از غلبه تولید و صادرات محصولات ساده و فاقد فناوری بالا و دانش در اقتصاد ایران است (سهم بالای نفت و فرآورده‌های نفتی و پتروشیمی در مجموع صادرات کشور یکی از عوامل پایین بودن رتبه ماست).

میزان مخارج صرف شده برای تحقیق و توسعه یکی از نماگرهای دیگر سنجش نهاده نوآوری است که طی آن عملکرد کشورها براساس این نماگر، مقایسه می‌شود. نسبت مخارج تحقیق و توسعه (عمومی) به تولید ناخالص داخلی کشور طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۱ به‌طور متوسط سالیانه ۰/۷ درصد بوده است. این نماگر در سال ۱۳۹۱ معادل ۰/۸۳ درصد عملکرد داشته است. این در شرایطی است که براساس سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری برای تهیه و تدوین برنامه پنجم، این شاخص به‌گونه‌ای هدفگذاری شده بود که در پایان این برنامه یعنی سال ۱۳۹۴، نسبت مخارج تحقیق و توسعه به تولید ناخالص داخلی کشور به ۳ درصد برسد.^۲

گزارش شاخص رقابت‌مندی جهانی سالیانه توسط مجمع جهانی اقتصاد^۳ محاسبه می‌شود. این مجمع دو شاخص آمادگی فناورانه و نوآوری را برای کشورهای نمونه محاسبه می‌کند. براساس نتایج گزارش سال ۲۰۱۴-۲۰۱۵ شاخص رقابت‌مندی جهانی،

1. Economic Complexity

۲. بانک جهانی آخرین گزارش شاخص اقتصاد دانش (Knowledge Economy Index) را برای سال ۲۰۱۲ منتشر کرده است. این شاخص مولفه‌های زیر را پوشش می‌دهد: انگیزه‌های اقتصادی و رژیم‌های نهادی، نوآوری و پذیرش فناوری، آموزش و یادگیری و زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات. شاخص اقتصاد دانش در این سال برای ایران ۳/۹۱ با رتبه ۹۴ از میان ۱۴۵ کشور گزارش شده است. در این شاخص، کشورهای منطقه مانند بحرین با رتبه ۴۳، عمان ۴۷، مالزی ۴۸، عربستان سعودی ۵۰، قطر ۵۴، کویت ۶۴، گرجستان ۶۸، ترکیه ۶۹، قزاقستان ۷۳، اردن ۷۵ و آذربایجان ۷۹ در مقایسه با ایران از رتبه بالاتری برخوردار هستند. شایان ذکر است رتبه ایران در این شاخص در سال ۲۰۰۰ برابر ۹۵ بوده که رشد بسیار بطنی را را تجربه کرده است.

3. World Economic Forum (WEF)

آمادگی فناورانه برای ایران عدد ۳/۰ از ۷ و رتبه متناظر با آن در میان ۱۴۴ کشور ۱۰۷ است. در همین سال، ایران در نوآوری رتبه ۸۶ را کسب کرده و عدد این شاخص برای کشور ۳/۱ بوده است.

جدول ۹. شاخص‌های نوآوری و آمادگی فناورانه براساس شاخص رقابت‌مندی جهانی

۲۰۱۴		۲۰۱۳		۲۰۱۲		نماگر
رتبه	شاخص	رتبه	شاخص	رتبه	شاخص	
۸۶	۳/۱	۱۰۷	۳/۰	۸۶	۳/۱	شاخص کل نوآوری
۹۴	۳/۵	۹۴	۳/۵	۹۴	۳/۵	۱. ظرفیت نوآوری
۴۵	۴/۱	۴۵	۴/۱	۴۵	۴/۱	۲. کیفیت نهادهای علمی پژوهشی
۱۱۰	۲/۷	۱۱۰	۲/۷	۱۱۰	۲/۷	۳. مخارج تحقیق و توسعه کسب‌وکارها
۱۰۲	۳/۲	۱۰۲	۳/۲	۱۰۲	۳/۲	۴. همکاری دانشگاه - صنعت در تحقیق و توسعه
۹۱	۳/۲	۹۱	۳/۲	۹۱	۳/۲	۵. تدارکات دولت برای محصولات پیشرفته فناوری
۴۶	۴/۴	۴۶	۴/۴	۴۶	۴/۴	۶. در دسترس بودن دانشمندان و مهندسان
۱۰۵	۰/۱	۱۰۵	۰/۱	۱۰۵	۰/۱	۷. حق امتیاز ^۱ PCT و کاربرد آن بر حسب میلیون نفر جمعیت
۱۰۷	۳/۰	۸۶	۳/۱	۱۰۷	۳/۰	شاخص کل آمادگی فناورانه
۱۲۲	۳/۹	۱۲۲	۳/۹	۱۲۲	۳/۹	۱. در دسترس بودن آخرین فناوری‌ها
۱۳۱	۳/۷	۱۳۱	۳/۷	۱۳۱	۳/۷	۲. جذب فناوری در سطح بنگاه
۱۲۴	۳/۸	۱۲۴	۳/۸	۱۲۴	۳/۸	۳. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و انتقال فناوری
۹۴	۳۱/۴	۹۴	۳۱/۴	۹۴	۳۱/۴	۴. استفاده افراد از اینترنت (درصد)
۷۸	۵/۶	۷۸	۵/۶	۷۸	۵/۶	۵. عضویت در پهنای باند ثابت اینترنت (در هر ۱۰۰ نفر جمعیت)
۱۱۸	۴/۶	۱۱۸	۴/۶	۱۱۸	۴/۶	۶. پهنای باند اینترنت بین‌المللی (کیلو بایت برای هر کاربر)
۱۲۳	۱/۲	۱۲۳	۱/۲	۱۲۳	۱/۲	۷. عضویت در پهنای باند موبایل (در هر ۱۰۰ نفر جمعیت)

Source: World Economic Forum, 2013 & 2014.

عملکرد شاخص نوآوری جهانی ایران در گزارش سال ۲۰۱۴ نشان می‌دهد ایران در

1. Patent Cooperation Treaty (PCT)

این شاخص با عدد ۲۶/۱ از ۱۰۰ حائز رتبه ۱۲۰ از میان ۱۴۳ کشور شده است. رتبه ایران در میان نهاده‌های نوآوری، در سه نهاده توسعه یا پیشرفت و پیچیدگی کسب‌وکار، توسعه یا پیشرفت و پیچیدگی بازار و نهاده‌ها دارای رتبه نامطلوبی است. علاوه بر آن در هر دو محصول نوآوری یعنی محصولات دانش و فناوری و محصولات خلاق نیز کشور رتبه سه رقمی را کسب کرده است. شایان ذکر است کشورهای مالزی، ترکیه، عربستان و بسیاری از کشورهای منطقه در مقایسه با ایران از رتبه بالاتری برخوردار هستند.

جدول ۱۰. نتایج تفصیلی شاخص نوآوری جهانی ایران

۲۰۱۴		۲۰۱۳		شاخص کل و زیرشاخص‌ها
رتبه (از ۱۴۳)	شاخص (از ۱۰۰)	رتبه (از ۱۴۲)	شاخص (از ۱۰۰)	
۱۲۰	۲۶/۱	۱۱۳	۲۷/۳	شاخص کل نوآوری جهانی
۱۳۱	۴۲/۰	۱۳۲	۴۲/۸	نهاده‌ها
۴۶	۳۶/۴	۵۶	۳۵/۰	سرمایه انسانی و تحقیقات
۸۱	۳۳/۶	۷۹	۲۹/۴	زیرساخت‌ها
۱۳۹	۳۵/۹	۱۳۳	۳۱/۶	توسعه یا پیشرفت و پیچیدگی بازار
۱۳۶	۱۷/۳	۱۲۰	۲۳/۲	توسعه یا پیشرفت و پیچیدگی کسب‌وکار
۱۱۳	۲۰/۰	۹۶	۲۰/۹	محصولات دانش و فناوری
۱۲۸	۱۸/۱	۱۲۷	۲۳/۵	محصولات خلاق

Source: The Global Innovation Index,¹ 2013 & 2014.

براساس گزارش اتحادیه بین‌المللی مخابرات (ITU)،^۲ ایران در شاخص توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات در سال ۱۳۹۳ با عدد ۴/۲۹ از ۱۰ و رتبه ۹۴ از ۱۶۶ کشور را کسب کرده است. در سال ۱۳۹۲ با عدد ۳/۷۹ از ۱۰ در میان ۱۵۷ کشور دارای رتبه ۹۰ بوده است. ضریب نفوذ کاربران اینترنت در ایران در سال ۱۳۹۲ معادل ۳۰ درصد بوده است. این شاخص برای متوسط جهان، ۳۹ درصد، کشورهای توسعه یافته ۱۲۸ درصد، کشورهای در حال توسعه ۸۹ درصد و کشورهای خاورمیانه ۱۰۵ درصد بوده است. تصویر ارائه شده براساس نماگرهای دانش، فناوری و نوآوری مؤید این است که بین

1. The Global Innovation Index (GII)

2. International Telecommunication Union (ITU)

وضع موجود و وضع مطلوب کشور، فاصله قابل توجهی وجود دارد. علاوه بر آن، کشور در برنامه پنجم توسعه نتوانست منابع پیش‌بینی شده برای تحقیق و توسعه برای این منظور را اختصاص دهد. تداوم این روند موجب خواهد شد آثار منفی آن از طریق عدم تحول اساسی در بهره‌وری و روند بلندمدت تولید کشور، بر اشتغال و رفاه جامعه نمود پیدا کند. نکته مهم در اقتصاد ایران فاصله بسیار زیادی است که استفاده اقتصادی از دانش و اختراع با سطح آموزش عالی و ثبت مقالات و اختراعات در کشور دارد.

۳. قاعده‌گذاران و بازیگران

پس از بررسی وضعیت منابع مختلف در اختیار اقتصاد ایران، در این قسمت مروری بر عملکرد و جایگاه قاعده‌گذاران و بازیگران مرتبط با منابع مذکور ارائه خواهد شد. بدین ترتیب که ابتدا قاعده‌گذاران اقتصاد که قواعد بهره‌برداری از منابع را تعیین می‌کنند بررسی شده و سپس بازیگران عمده‌ای که با استفاده از منابع مذکور پرونده‌های اقتصاد را رقم می‌زنند مورد توجه قرار می‌گیرند.

الف) قاعده‌گذاران

هدف این بخش توصیفی از وضعیت قاعده‌گذاران اقتصاد است. عمده قواعد و مقررات کلان در خصوص منابع اقتصادی توسط دولت، مجلس و بانک مرکزی صورت می‌گیرد. در این قسمت ابتدا نقش مجلس شورای اسلامی و سپس نقش دولت و بانک مرکزی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۱. مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی با تصویب قوانین بلندمدت و میان‌مدت به صورت مستقیم و نامستقیم بر عملکرد اقتصاد کشور تأثیرگذار است. اقتصاد همچنین نقش مجلس به جهت شأن نظارتی بر دولت نیز حائز اهمیت ویژه است. از ابتدای شروع به کار دوره نهم مجلس شورای اسلامی تا ابتدای شهریورماه ۱۳۹۴ حدود ۹۳ قانون به تصویب رسیده است که مبنای یک‌سوم آنها لوایح دولت و مبنای دوسوم باقیمانده طرح‌های نمایندگان بوده است. از میان ۲۹ قانون مبتنی بر لایحه ۹ مورد مستقیماً با محوریت اقتصاد تهیه

شده که ۳ مورد آن، در واقع اصلاح قوانین پیشین است. از میان ۶۴ قانون مبتنی بر طرح، ۱۲ مورد مستقیماً با محوریت اقتصاد تدوین شده و بیش از ۲۳ مورد نیز صرفاً اصلاح قوانین گذشته است. مشاهده می‌شود که در این دوره سهم طرح‌های اقتصادی نسبت به کل طرح‌های مصوب بیش از لوایح اقتصادی نسبت به لوایح مصوب است که حکایت از توجه بیشتر مجلس شورای اسلامی به امور اقتصادی دارد (حداقل براساس شاخص نسبت قوانین تصویب شده بر مبنای طرح). همچنین سهم طرح‌های اصلاحی نسبت به کل طرح‌های مصوب بیش از لوایح اصلاحی نسبت به لوایح مصوب است که به لحاظ کمی حکایت از بی‌ثباتی بیشتر در فرآیند قانونگذاری مبتنی بر طرح دارد.

فارغ از کیفیت مصوبات اقتصادی مجلس شورای اسلامی که سنجش آن نیازمند معیارهای دقیق و شفاف است، فهرست مصوبات اقتصادی مجلس و همچنین عملکرد نظارتی، نشان می‌دهد تلاطم‌های اقتصادی کم‌سابقه سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۲ بازتاب متوسطی در نوع مواجهه مجلس با اقتصاد داشته و با توجه به شرایط موجود کشور باید این نقش پررنگ‌تر شود. مهمترین قوانین اقتصادی مصوب مجلس طی یکسال گذشته در جدول ۱۱ رائه شده است.

جدول ۱۱. مهمترین قوانین اقتصادی مصوب مجلس طی یکسال گذشته

ردیف	عنوان قانون	نوع طرح یا لایحه / نوع پیشنهاد	کمیسیون اصلی	تاریخ تصویب
۱	قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	یک فوریتی / لایحه	مشترک (اقتصادی - عمران - صنایع و معادن - ویژه حمایت از تولید)	۱۳۹۴/۲/۱
۲	قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم	یک فوریتی / لایحه	اقتصادی	۱۳۹۴/۴/۳۱
۳	قانون اجازه مشارکت جمهوری اسلامی ایران در افزایش سرمایه دور پنجم بانک توسعه اسلامی	یک شوری / لایحه	اقتصادی	۱۳۹۴/۵/۷
۴	قانون منشور سازمان همکاری اقتصادی هشت کشور در حال توسعه	یک شوری / لایحه	اقتصادی	۱۳۹۴/۵/۱۸

ردیف	عنوان قانون	نوع طرح یا لایحه / نوع پیشنهاد	کمیسیون اصلی	تاریخ تصویب
۵	قانون اجازه مشارکت دولت جمهوری اسلامی ایران در برنامه صندوق بین‌المللی پول جهت کاهش فقر و ارتقای رشد (PRGT)	یک شوری / لایحه	اقتصادی	۱۳۹۴/۴/۲۴
۶	قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی	یک شوری / لایحه	قضایی و حقوقی	۱۳۹۳/۷/۱۵
۷	قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری	یک فوریتی / لایحه	اجتماعی	۱۳۹۴/۲/۲۰
۸	قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی	یک شوری / طرح	ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل قانون چهل و چهارم قانون اساسی	۱۳۹۴/۳/۵
۹	قانون تسری ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی و نیز مالیات‌های غیرمستقیم قوانین بودجه سنوات ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۱	یک فوریتی / طرح	برنامه و بودجه و محاسبات	۱۳۹۴/۵/۶
۱۰	قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت	دوفوریتی / طرح	برنامه و بودجه و محاسبات	۱۳۹۳/۷/۳۰
۱۱	قانون جامع کاداستر	یک شوری / طرح	قضایی و حقوقی	۱۳۹۳/۱۱/۱۲
۱۲	قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی	یک شوری / طرح	بهداشت و درمان	۱۳۹۳/۹/۱۶

ردیف	عنوان قانون	نوع طرح یا لایحه / نوع پیشنهاد	کمیسیون اصلی	تاریخ تصویب
۱۳	قانون اصلاح قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی	یک شوری / طرح	کشاورزی، آب و منابع طبیعی	۱۳۹۳/۱۱/۱۵
۱۴	قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	یک شوری / طرح	برنامه و بودجه و محاسبات	۱۳۹۳/۱۲/۴

۲-۳. دولت

در بررسی نقش دولت به‌عنوان یکی از قاعده‌گذاران اصلی اقتصاد کشور، ابتدا نگاهی به مهمترین تصمیم‌های اقتصادی دولت داشته و سپس وضعیت بودجه و بدهی‌های دولت در دو بخش جداگانه بررسی می‌شود. در نهایت پس از بررسی وضعیت نظام مالیاتی، مسائل ساختاری مانند خصوصی‌سازی و مؤلفه‌های نظام اداری و مدیریتی مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱-۲-۳. مصوبات اقتصادی دولت

برای بررسی عملکرد دولت در مدیریت اقتصاد کشور، جدا از تصمیمات درون دستگاه‌های دولتی، مصوبات اقتصادی دولت حائز اهمیت است. برای این منظور در این بخش مصوبات اقتصادی دولت مورد توجه قرار می‌گیرد.

دولت یازدهم، ۱۲۱ مصوبه در زمینه موضوعات مختلف اقتصادی داشته است.^۱ به‌نظر می‌رسد بررسی موضوعی این مصوبات، می‌تواند ارزیابی خوبی از عملکرد دولت ارائه کند. از میان ۱۲۱ مصوبه مورد نظر در بازه زمانی ۱۳۹۲/۷/۱۷ تا ۱۳۹۴/۶/۲۵، ۹۸ مصوبه دارای اهمیت موضوعی بوده‌اند که شامل حوزه‌هایی مانند واگذاری‌ها، حمایت از تولید ملی و بهبود فضای کسب‌وکار، نظام مالیاتی، تعرفه، عوارض و جرائم، تجارت، گمرک و معافیت‌ها، قیمتگذاری و خرید تضمینی، بودجه و نظارت، شرکت‌های دولتی و نفت و گاز و حوزه‌های دیگری می‌شود.

۱. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.

براساس نتایج حاصل شده از بررسی این مصوبات، حوزه واگذاری‌ها و حمایت از تولید ملی و بهبود فضای کسب‌وکار با سهمی تقریباً برابر و نزدیک به یکدیگر، در مجموع نیمی از مصوبات مهم را به خود اختصاص داده‌اند. نکته قابل توجهی که در سهم بالای مصوبات دولت در واگذاری‌ها وجود دارد این است که ممکن است این سهم بالا در نگاه اول، این موضوع را به ذهن متبادر سازد که دولت در راستای سیاست‌های خصوصی‌سازی و واگذاری عملکرد بسیار مطلوبی داشته است در حالی که با کمی دقت در ترکیب این مصوبات، مشخص می‌شود که بخش عمده‌ای از تصمیم‌گیری‌های این حوزه، مربوط به خروج برخی از شرکت‌ها از فهرست واگذاری‌هاست. خروج صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی، خروج برخی از شرکت‌های زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید، خروج سه شرکت پایانه‌های نفتی ایران، توزیع گاز ایران و ملی پخش فرآورده‌های نفتی از طرح توزیع سهام عدالت و خروج شرکت هواپیمایی هما از فهرست واگذاری، نمونه‌ای از موضوعات این مصوبات هستند. همچنین با توجه به موضوعات مصوبات در حوزه حمایت از تولید ملی و بهبود فضای کسب‌وکار می‌توان نتیجه گرفت که بیشتر تصمیم‌گیری‌های این حوزه، به موجب شرایط موجود و رکود اقتصادی حاکم بوده است.

حوزه بعدی یعنی نظام مالیاتی، تعرفه، عوارض و جرائم با سهمی در حدود ۱۲ درصد، در جایگاه سوم قرار می‌گیرد. سهم ۸ درصدی حوزه تجارت، گمرک و معافیت‌ها بیشتر در خصوص تنظیم امور گمرکی بوده است. هر یک از حوزه‌های قیمت‌گذاری و خرید تضمینی، بودجه و نظارت، شرکت‌های دولتی و نفت و گاز به ترتیب دارای سهم ۵، ۳ و ۴ درصدی از کل مصوبات مهم بوده‌اند. سایر حوزه‌ها در مجموع سهمی در حدود ۹ درصد داشته‌اند.^۱

۱. برخی از این مصوبات برای تعیین تکلیف مصوبات دولت قبل است.

جدول ۱۲. توزیع موضوعی مصوبات اقتصادی دولت

موضوع	تعداد	سهم از کل مصوبات
واگذاری‌ها	۲۴	۲۴
حمایت از تولید ملی و بهبود فضای کسب‌وکار	۲۳	۲۳
نظام مالیاتی، تعرفه، عوارض و جرائم	۱۲	۱۲
تجارت گمرک و معافیت‌ها	۸	۸
قیمتگذاری و خرید تضمینی	۵	۵
بودجه و نظارت	۵	۵
شرکت‌های دولتی	۳	۳
نفت و گاز	۴	۴
سایر	۱۴	۱۴
جمع	۹۸	۱۰۰

۲-۲-۳. لوایح اقتصادی دولت

دولت یازدهم از ابتدای سال ۱۳۹۳ تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۴، در مجموع ۲۶ لایحه (غیر از لوایح بودجه) به مجلس ارائه داده است که از این تعداد، ۱۲ لایحه در سال ۱۳۹۳ و ۱۴ لایحه در سال ۱۳۹۴ تقدیم مجلس شده است. از بین ۱۲ لایحه ارسالی در سال ۱۳۹۳، ۶ لایحه تاکنون تصویب شده است و به‌عنوان قانون در حال اجراست. نکته جالبی که در خصوص این ۶ لایحه وجود دارد این است که جنس این لوایح عمدتاً موافقتنامه‌های ایران با سایر کشورها و همکاری‌های بین‌المللی مثل استفاده مشترک از دروازه‌های مرز زمینی با کشور ترکیه، همکاری متقابل با کویت در امور گمرکی و کشتیرانی تجاری دریایی با کشور غناست. ۲ لایحه نیز در کمیسیون‌های مرتبط به تصویب رسیده‌اند. یک لایحه اخیراً وصول شده است و ۳ لایحه دیگر هنوز تصویب نشده‌اند.

از میان لوایحی که در سال ۱۳۹۴ ارسال شده‌اند، تاکنون هیچ لایحه‌ای به تصویب نرسیده است و تنها ۳ لایحه مرحله تصویب کمیسیون را طی کرده‌اند. یک لایحه در کمیسیون رد شده و ۹ لایحه دیگر در مرحله اعلام وصول هستند. یک لایحه نیز در مردادماه ابلاغ شده و در حال بررسی است. جداول ۱۳ و ۱۴ مهمترین لوایح اقتصادی ارسال شده در دو سال اخیر را نشان می‌دهد.

صرفنظر از موافقتنامه‌های بین‌المللی و دوجانبه، چند لایحه مهم در دو سال اخیر به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است که تصویب و اجرای آن می‌تواند بر عملکرد اقتصاد کشور در سال‌های آتی اثر گذاشته باشد، از جمله لایحه حمایت از مالکیت فکری و لایحه حمایت از مالکیت صنعتی.

جدول ۱۳. مهمترین لوایح اقتصادی دولت در سال ۱۳۹۳

ردیف	عنوان لایحه	نوع لایحه / ارسال / ابلاغ و موافقتنامه	تاریخ ارسال	وضعیت یا تاریخ تصویب لایحه در مجلس
۱	لایحه «اجازه مشارکت دولت جمهوری اسلامی ایران در برنامه صندوق بین‌المللی پول جهت کاهش فقر و ارتقای رشد (PRGT)»	ارسال	۱۳۹۳/۳/۱۸	۱۳۹۴/۴/۲۴
۲	لایحه «تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»	ارسال	۱۳۹۳/۶/۳۰	تصویب نشده
۳	لایحه «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل ریشه‌کنی تجارت غیرقانونی محصولات دخانی»	ارسال	۱۳۹۳/۷/۱۶	۱۳۹۴/۵/۱۸
۴	لایحه حمایت از مالکیت فکری	ارسال	۱۳۹۳/۸/۱۶	اعلام وصول طرح ۱۳۹۳/۱۰/۱۷
۵	لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی بوشهر	ارسال	۱۳۹۳/۱۲/۳	در کمیسیون تصویب شده ۱۳۹۴/۷/۱۸
۶	لایحه «موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در مورد استفاده مشترک از دروازه مرز زمینی اسنדרه و سرو»	ابلاغ	۱۳۹۳/۴/۱۷	۱۳۹۴/۲/۲۳
۷	لایحه «یادداشت تفاهم بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در مورد استفاده مشترک از دروازه‌های مرز زمینی رازی و کاپی کوی»	ابلاغ	۱۳۹۳/۴/۱۷	۱۳۹۴/۲/۲۳

ردیف	عنوان لایحه	نوع لایحه / ارسال / ابلاغ و موافقتنامه	تاریخ ارسال	وضعیت یا تاریخ تصویب لایحه در مجلس
۸	لایحه «الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»	ابلاغ	۱۳۹۳/۵/۱۸	تصویب نشده (در قالب طرح نمایندگان تصویب شد)
۹	لایحه «بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث»	ابلاغ	۱۳۹۳/۱۰/۱	تصویب نشده
۱۰	لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت کویت در زمینه کمک و همکاری متقابل در امور گمرکی	موافقتنامه	۱۳۹۳/۸/۱۷	۱۳۹۴/۲/۲۳
۱۱	لایحه « موافقتنامه کشتیرانی تجاری دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری غنا و پروتکل اصلاحی آن»	موافقتنامه	۱۳۹۳/۹/۲۵	۱۳۹۴/۴/۲۴
۱۲	لایحه «موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری سوسیالیستی ویتنام به منظور اجتناب از اخذ مالیات مضاعف و جلوگیری از فرار مالیاتی درمورد مالیات‌های بردرآمد»	موافقتنامه	۱۳۹۳/۱۰/۱۰	۱۳۹۴/۲/۲ در کمیسیون تصویب شد

جدول ۱۴. مهمترین لوایح اقتصادی دولت در سال ۱۳۹۴

ردیف	عنوان لایحه	نوع لایحه / ارسال / ابلاغ / تصویب‌نامه	تاریخ ارسال	وضعیت یا تاریخ تصویب لایحه در مجلس
۱	لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری صنعتی مهران و اردبیل	ارسال	۱۳۹۴/۲/۱۹	در کمیسیون تصویب شد ۱۳۹۴/۷/۸
۲	لایحه موافقتنامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال در حوزه‌های زبان، آموزش، فرهنگ، ورزش، جوانان، گردشگری و رسانه‌های جمعی	ارسال	۱۳۹۴/۲/۲۱	در کمیسیون رد شد ۱۳۹۴/۵/۲۴

ردیف	عنوان لایحه	نوع لایحه / ارسال / ابلاغ / موافقتنامه و تصویبنامه	تاریخ ارسال	وضعیت یا تاریخ تصویب لایحه در مجلس
۳	لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری	ارسال	۱۳۹۴/۳/۹	با اصلاحاتی در کمیسیون تصویب شد ۱۳۹۴/۵/۲۸
۴	لایحه «موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری چک به منظور اجتناب از اخذ مالیات مضاعف و جلوگیری از فرار مالیاتی در مورد مالیات‌های بردرآمد و پروتکل الحاقی آن»	ارسال	۱۳۹۴/۴/۱۳	در کمیسیون تصویب شد ۱۳۹۴/۷/۲۱
۵	لایحه «اصلاح تبصره «۵» الحاقی ماده (۲۴) قانون معادن - مصوب ۱۳۹۲»	ارسال	۱۳۹۴/۵/۱۴	اعلام وصول طرح
۶	لایحه «ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و یازده منطقه ویژه اقتصادی»	ارسال	۱۳۹۴/۶/۲	اعلام وصول طرح
۷	لایحه موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری متحده تانزانیا	موافقتنامه	۱۳۹۴/۶/۱۷	اعلام وصل طرح
۸	لایحه حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت	ارسال	۱۳۹۴/۶/۲۱	اعلام وصول طرح
۹	لایحه «حمایت از مالکیت صنعتی»	ارسال	۱۳۹۴/۶/۲۵	اعلام وصول طرح
۱۰	لایحه «اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»	ارسال	۱۳۹۴/۶/۲۹	اعلام وصول طرح
۱۱	لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری آذربایجان در زمینه ساخت و بهره‌برداری از نیروگاه‌های برق آبی مارازاد و اردوباد	موافقتنامه	۱۳۹۴/۷/۸	اعلام وصول طرح
۱۲	لایحه «اصلاح قانون موافقتنامه تأسیس دالان حمل‌ونقل و گذر بین‌المللی بین دولت‌های ایران،	ابلاغ	۱۳۹۴/۷/۸	اعلام وصول طرح

ردیف	عنوان لایحه	نوع لایحه / ارسال / ابلاغ / موافقتنامه و تصویب‌نامه	تاریخ ارسال	وضعیت یا تاریخ تصویب لایحه در مجلس
	سلطان‌نشین عمان، قطر، ترکمنستان و جمهوری ازبکستان (موافقتنامه عشق‌آباد)»			
۱۳	لایحه «مبارزه با تأمین مالی تروریسم»		۱۳۹۴/۷/۲۱	اعلام وصول طرح
۱۴	لایحه الحاق دولت ایران به موافقتنامه‌های نیس و لوکارنو		۱۳۹۴/۵/۱۴	تصویب نشده

۳-۲-۳. بودجه دولت

نقش ویژه بودجه دولت به‌عنوان تبلور سیاست مالی در اقتصاد ایران بر کسی پوشیده نیست. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ تحت شرایط خاصی تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. عواید حاصل از صادرات نفت خام به لحاظ تغییرات قیمت نفت دچار نوسانات اساسی شد. به‌طوری که قیمت نفت سبد اوپک در سال ۱۳۹۳ از حدود ۱۰۰ دلار در مهرماه به ۷۵/۵ دلار در آذرماه (زمان تقدیم لایحه) و به ۴۵ دلار در بهمن‌ماه (زمان بررسی بودجه) سقوط کرد. یعنی از زمان تهیه لایحه تا زمان بررسی و تصویب بودجه، قیمت نفت به‌طور متوسط هر ماه حدود ۱۵ دلار تنزل یافته است. این موضوع تنظیم لایحه از سوی دولت و بررسی و تصویب آن از سوی مجلس را با مشکل مواجه می‌کرد. موضوع دیگری که لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ را تحت تأثیر قرار داد، لایحه الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و طرحی با همین عنوان بود که توسط نمایندگان مجلس ارائه شده بود. به‌طوری که تبصره‌های بودجه‌ای هم در لایحه و طرح الحاق موادی به قانون تنظیم و هم در لایحه بودجه بررسی شد. افق و چشم‌انداز نامعین وضعیت تحریم‌ها و مذاکرات نیز بر تهیه و تصویب بودجه سال ۱۳۹۴ سایه افکنده بود. در شرایط فوق لایحه بودجه تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در ادامه ضمن ارائه تصویری از قانون بودجه و چشم‌انداز اجرای آن، تحلیلی از چالش‌های اصلی بودجه دولت و آثار آن بر متغیرهای اقتصاد کلان در سال ۱۳۹۴ ارائه شده است.

الف) برخی از مهمترین ویژگی‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۴

– دوسقفی کردن بودجه

مجلس شورای اسلامی با توجه به نوسانات زیاد قیمت نفت و احتمال عدم تحقق این بخش از منابع و سایر درآمدها مقرر کرد که دولت تا سقف ۲۲۰۰ هزار میلیارد ریال هزینه کند و در صورت تحقق منابع پیش‌بینی شده در ۶ ماهه اول، ۱۶۲ هزار میلیارد ریال دیگر نیز هزینه کند.

– تصویب مازاد منابع ارزی تا سقف ۱۵۰ هزار میلیارد ریال در سمت منابع و حذف آن در سمت مصارف

در لایحه تقدیمی پیش‌بینی شده بود که در صورت افزایش درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی نسبت به درآمد پیش‌بینی شده، دولت بتواند تا سقف ۱۵۰ هزار میلیارد ریال صرف اموری مانند اتمام طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی و استانی، تأدیه دیون و تعهدات قانونی دولت و بدهی مربوط به میدین مشترک نفت و گاز و بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه کند. مصارف پیشنهادی دولت در قانون بودجه حذف شد.

– هدفمندی یارانه‌ها

- سقف منابع و مصارف هدفمندی در حد ۴۸۰ هزار میلیارد ریال مصوب شد؛
- پرداخت نقدی و غیرنقدی موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ۳۹۰ هزار میلیارد ریال مصوب شد؛
- مبلغ ۱۰ هزار میلیارد ریال برای کمک به برنامه‌های اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها به تصویب رسید.

ب) تصویر کلان بودجه

بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۴ متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی ۸/۴۶۷ هزار میلیارد ریال است. بودجه عمومی دولت شامل منابع و مصارف عمومی دولت و درآمدها و هزینه‌های اختصاصی ۲/۷۴۴ هزار میلیارد ریال است. منابع و مصارف عمومی دولت نیز ۲/۳۶۲ میلیارد ریال تعیین شده است.

براساس بند «ب» ماده واحده در صورت تحقق منابع در ۶ ماهه اول سال دولت می‌تواند ۱۶۲ هزار میلیارد ریال دیگر نیز مصرف کند. این مبلغ به ترتیب صرف اعتبارات هزینه‌ای (۱۱۷ هزار میلیارد ریال)، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۳۵ هزار میلیارد ریال) و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (۱۰ هزار میلیارد ریال) خواهد شد. جدول ۱۵ به‌طور خلاصه اقلام عمده منابع و مصارف مصوب در قانون بودجه ۱۳۹۴ و پیش‌بینی عملکرد آنها را نمایش می‌دهد.

جدول ۱۵. منابع و مصارف عمومی دولت: قانون، پیش‌بینی و عملکرد

(ارقام به هزار میلیارد ریال)

پیش‌بینی عملکرد	۱۳۹۴		۱۳۹۳		۱۳۹۲		۱۳۹۱		شرح
	قانون	لاجه	عملکرد سال	قانون	عملکرد سال	قانون به همراه اصلاحیه	قانون	عملکرد	
۱۱۰۴	۱۲۸۹	۱۱۹۵	۹۷۸	۱۰۰۳	۷۱۷	۸۲۲	۹۰۶	۵۶۸	قسمت اول - درآمدها
۶۶۴	۷۴۷	۷۲۵	۵۷۶	۵۹۳	۴۱۴	۴۵۵	۴۵۵	۳۱۹	درآمدهای مالیاتی
۱۲۲	۱۳۷	۱۳۶	۱۳۳	۱۰۹	۸۰	۱۰۲	۱۰۶	۷۶	حقوق ورودی
۱۳۰	۱۳۶	۱۲۰	۱۱۳	۱۱۵	۵۸	۱۳۰	۱۳۰	۶۶	سود سهام شرکت‌های دولتی
۵۰	۸۱	۷۷	۴۷	۷۴	۴۱	۷۰	۱۵۰	۳۲	سایر منابع حاصل از مالکیت دولت
۱۳۷	۱۸۷	۱۳۷	۱۰۸	۱۱۲	۱۲۴	۶۶	۶۶	۷۵	سایر درآمدها
۵۵۴	۵۶۵	۷۳۵	۶۳۲	۷۹۹	۶۱۲	۶۴۳	۷۰۳	۴۲۸	قسمت دوم - واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۵۳۷	۵۲۷	۷۱۰	۶۲۹	۷۷۸	۶۰۹	۶۳۷	۶۳۷	۴۲۵	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی
۱۷	۱۷	۱۵	۳,۷۰۱	۱۱	۳	۴	۱۶	۳	واگذاری اموال منقول و غیرمنقول
۰	۱۰	۱۰	۰	۱۰	۰	۱	۵۰	۰	واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۴۱	۳۴۷	۳۱۲	۱۶۹	۳۰۹	۱۴۷	۲۵۰	۴۹۵	۶۸	قسمت سوم - واگذاری دارایی‌های مالی
۰	۱۱۰	۱۱۰	۱۰	۶۰	۰	۳۴	۵۰	۰	منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه
۱۳۱	۱۴۵	۱۴۵	۱۱۷	۷۷	۸۱	۶۲	۶۲	۵۲	واگذاری شرکت‌های دولتی
۰	۳۰	۳۰	۷	۱۰۴	۳۳	۱۴۰	۳۷۰	۰	واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی و ...
۰	۱		۲۵	۵۰					واگذاری شرکت‌های تابعه و وابسته وزارتخانه‌ها

شرح	۱۳۹۱		۱۳۹۲			۱۳۹۳		۱۳۹۴	
	عملکرد	قانون	قانون	قانون	عملکرد سال	قانون	عملکرد سال	لايحه	قانون
سایر واگذاری‌ها	۱۶	۱۳	۱۳	۳۳	۱۸	۱۰	۲۷	۶۱	۱۰
سایر منابع در صورت تحقق در نیمه دوم سال								۱۶۲	۰
جمع منابع عمومی دولت	۱۰۶۴	۲۱۰۴	۱۷۱۴	۱۴۷۷	۲۱۱۲	۱۷۷۸	۲۲۴۲	۲۳۶۳	۱۷۹۹
هزینه‌ها	۸۹۰	۱۲۸۱	۱۲۰۶	۱۱۹۸	۱۴۹۳	۱۴۳۸	۱۶۶۰	۱۷۴۷	۱۵۶۷
حقوق و مزایای کارکنان	۱۹۵	۴۶۷		۴۱۴	۴۹۱	۵۵۶			
حقوق و مزایای بازنشستگان		۳۱۳							
یارانه بابت نهاده‌های کشاورزی، کالاهای اساسی و ..		۶۹			۱۱۰				
یارانه بابت هدفمندی		۱۱۲							
سایر		۴۲۰							
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۳۷	۵۶۴	۳۸۶	۲۰۳	۴۱۳	۲۷۸	۴۷۸	۵۰۹	۱۶۳
تملك دارایی‌های مالی	۴	۲۵۹	۱۲۲	۵۹	۲۰۶	۴۰	۱۰۵	۱۰۷	۵۰
اعتبارات موضوع واگذاری سهام شرکت‌های دولتی	۱۵۰			۱۶۳	۱۷۴			۷۱	
سایر واگذاری‌ها					۳۲				۱۹
عملکرد ماده (۱۰) قانون تنظیم	۱۶			۱۷		۲۱			
تنخواه‌گردان استان‌ها (حقوق و دستمزد)									
جمع مصارف عمومی دولت	۱۰۴۶	۲۱۰۴	۱۷۱۴	۱۴۷۷	۲۱۱۲	۱۷۷۸	۲۲۴۳	۲۳۶۳	۱۷۹۹

سایر واگذاری‌های در عملکرد ۶ ماهه ۱۳۹۲ مربوط به به برگشتی‌ها (۲۷۱۶۲ میلیارد ریال) بوده است.

در پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۳ در سمت منابع و مصارف آن بخش از واگذاری و تملك دارایی‌های مالی که ماهیت هزینه‌درآمد یا جمعی‌خرجی داشته کنار گذاشته شده است.

پیش‌بینی عملکرد ارقام بودجه سال ۱۳۹۴ عمدتاً مبتنی بر ارقام عملکرد ۶ ماهه است.

درباره جدول فوق نکات زیر قابل ذکر است:

- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای عمدتاً از منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است (با رقم ۵۳۷ هزار میلیارد ریال). منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۳ حدود ۶۲۹ هزار میلیارد ریال محقق شده است. با توجه به لغو تحریم‌های نفتی ایران و احتمال مازاد هرچه بیشتر عرضه نفت در بازار، کاهش قیمت‌های نفت و به‌دنبال آن کاهش درآمدهای نفتی ایران محتمل است. اینکه در مجموع افزایش صادرات فیزیکی نفت ایران چه مقدار کاهش قیمت نفت را جبران می‌کند، مشخص نیست.

محاسبات نشان می‌دهند به ازای هر یک دلار کاهش قیمت نفت، صادرات روزانه نفت ایران باید حدود ۳۰ هزار بشکه افزایش یابد. یعنی اگر قیمت نفت از حدود ۵۴ دلار به ۴۴ دلار کاهش یابد باید صادرات نفت ایران به حدود ۱/۷۵ میلیون بشکه در روز و با کاهش قیمت نفت از حدود ۵۴ دلار به ۳۴ دلار صادرات نفت ایران به بیش از ۲ میلیون بشکه در روز برسد تا کمبود درآمد جبران شود. با توجه به روند قیمت نفت در بازارهای جهانی و در نظر گرفتن میانگین قیمت نفت صادراتی ۴۰ دلار برای هر بشکه و صادرات ۱/۷ میلیون بشکه‌ای نفت خام و میعانات گازی ایران (با فرض ثبات نرخ ارز ۲۸۵۰۰ ریالی) در سال جاری انتظار می‌رود عواید کشور از این محل به حدود ۴۶۳ هزار میلیارد ریال برسد.

- منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۴ حدود ۱۷۹۹ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد که در مقایسه با رقم قانون حدود ۵۶۴ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع وجود خواهد داشت. این میزان عدم تحقق عمدتاً از طریق عدم تخصیص اعتبار به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان حدود ۳۴۶ هزار میلیارد ریال و تا حدودی صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای (تقریباً ۱۰ درصد) جبران خواهد شد.

- چنانچه منابع در ۶ ماهه اول سال به‌طور کامل محقق شود^۱ دولت می‌تواند تا ۱۶۲ هزار میلیارد ریال دیگر نیز مصرف کند، اما گزارش ۶ ماهه عملکرد مالی دولت نشان می‌دهد منابع در ۶ ماهه اول سال به‌طور کامل محقق نشده است یعنی از ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریال تنها ۷۹۲ هزار میلیارد ریال یعنی حدود ۷۲ درصد منابع در ۶ ماهه

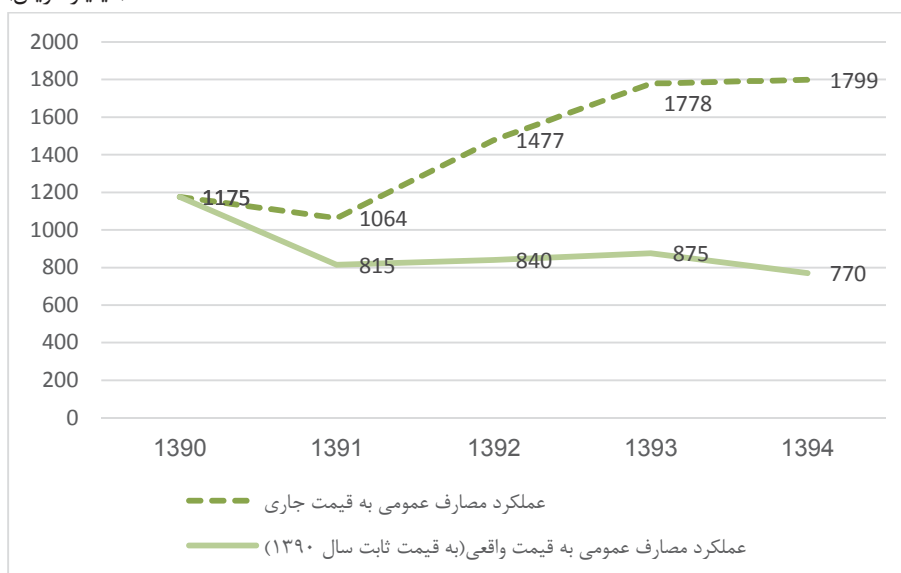
۱. یعنی به میزان ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریال معادل نیمی از ۲۲۰۰ هزار میلیارد ریال محقق شود.

اول سال محقق شده است. لذا قاعدتاً دولت باید بودجه سال جاری را صرفنظر از این رقم اجرا کند؛

- چنانچه عواید نفتی بیش از ارقام مصوب و پیش‌بینی شده در قانون بودجه محقق شود (موضوعی که با توجه به گزارش‌های اخیر درباره قیمت‌های جهانی نفت چندان محتمل نیست)، دولت اجازه مصرف آن را نخواهد داشت، زیرا سمت مصارف آن در مذاکرات مجلس حذف شد، اما دولت می‌تواند با ارائه متمم بودجه اجازه مصرف آن را اخذ کند.

در نتیجه پیش‌بینی‌های انجام شده در رابطه با عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد دولت منابع زیادی برای مصرف در بودجه نخواهد داشت. این امر که ریشه در کاهش درآمدهای نفتی و همچنین عدم رشد قابل ملاحظه درآمدهای مالیاتی در اثر رکود دارد، عملاً امکان استفاده از ابزار بودجه برای تحریک تقاضای کل اقتصاد را سلب نموده و نباید از مصارف بودجه‌ای انتظار اثرگذاری خاصی بر متغیرهای اقتصاد کلان و به‌ویژه خروج از رکود داشت.

نمودار ۷. عملکرد مصارف عمومی دولت در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ به قیمت جاری و واقعی (میلیارد ریال)



توضیح: عملکرد سال ۱۳۹۴ پیش‌بینی است. مقدار واقعی عملکرد ۱۳۹۴ با فرض تورم ۱۵ درصد محاسبه شده است.

همان‌طور که در نمودار ۷ مشاهده می‌شود، ارزش واقعی عملکرد مصارف بودجه در سال‌های اخیر روند تقریباً ثابتی داشته و در صورت تحقق پیش‌بینی‌های بیان شده در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ نزولی است. گفتنی است دولت به دلیل محدودیت در منابع با مسائل جدی نیز مواجه است. این مسائل عبارتند از:

۱. **بدهی‌های دولت:** یکی از این چالش‌ها، حجم بالای بدهی‌های دولت است که عملاً تبدیل به معضلی در اقتصاد ایران شده است. این بدهی از جهات مختلف در تداوم وضعیت رکودی در اقتصاد نقش بازی می‌کند. از یک سو بخشی از این بدهی‌ها را بدهی دولت به بانک‌ها تشکیل می‌دهد که نقد نشدن آنها در وضعیت حاضر به معنای قفل شدن منابع بانکی بوده و در نتیجه به تنگنای اعتباری موجود که یکی از گلوگاه‌های وضعیت رکودی است دامن زده است. از سوی دیگر بخشی از این بدهی، بدهی دولت به پیمانکاران بخش خصوصی است که پرداخت نشدن آنها به معنای معوق ماندن بدهی پیمانکاران به نظام بانکی و طلبکاران بخش خصوصی از دولت خواهد بود. این امر نیز به معنای تعویق مطالبات بانک‌ها بوده که خود نقش جدی در تنگنای اعتباری و وضعیت رکودی کنونی بازی می‌کند.

۲. **تعهدات طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام:** مسئله جدی دیگر تعهداتی است که دولت برای اتمام طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام برعهده دارد. در حال حاضر حدود ۲۹۰۰ طرح عمرانی نیمه‌تمام وجود دارند که نیاز به منابع مالی دارند. پیش‌بینی می‌شود که این طرح‌ها نیازمند اعتباری حدود ۴۰۰ هزار میلیارد تومان باشند^۱. کمبود منابع برای اتمام طرح‌ها به معنی طولانی شدن زمان اجرای طرح‌ها بوده که این خود افزایش قیمت تمام شده طرح‌ها را در پی خواهد داشت. همچنین باید در نظر داشت که با وضع حاضر منابع و پیش‌بینی عملکرد پایین برای اعتبارات عمرانی (حدود ۱۶۳ هزار میلیارد ریال) نباید انتظار داشت اعتبارات عمرانی دولت بتواند تأثیری بر خروج کشور از رکود داشته باشد و سمت تقاضای اقتصاد را به‌طور قابل توجهی تحریک نماید. به عبارت بهتر در سال جاری همچنان شاهد تداوم رکود در بخش پیمانکاری خواهیم بود.

نکته مهم دیگر در رابطه با طرح‌های مذکور آن است که مشخص نیست با فرض وجود

منابع مالی برای تکمیل آنها، دقیقاً چه تعداد از این طرح‌ها دارای توجیه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی بوده و بعد از بهره‌برداری مفید فایده خواهند بود. این امر ضرورت بازنگری جدی در گزارش‌های توجیهی طرح‌ها و توقف برخی از آنها را نشان می‌دهد.

۳. فشار دستگاه‌های اجرایی: مسئله دیگری که دولت در سال جاری با آن مواجه است، فشار دستگاه‌های اجرایی ناشی از محدودیت‌های اعتبارات هزینه‌ای است.^۱ بدین ترتیب که از یک طرف دولت نمی‌تواند حقوق و دستمزد کارمندان را با نرخ بالایی افزایش دهد و از طرف دیگر در برخی از هزینه‌های جاری صرفه‌جویی‌هایی انجام شده که موجب افزایش فشار دستگاه‌ها به دولت در این سرفصل مصارف بودجه می‌شود. با توجه به وضعیت کنونی منابع و مصارف بودجه، اخیراً سیاست‌هایی اتخاذ شده که در این رابطه قابل ذکر می‌باشند:

- در قانون بودجه ۱۳۹۴ جهت مقابله با اثر کاهش قیمت نفت بر منابع عمومی دولت، سهم صندوق توسعه از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز معادل ۲۰ درصد در نظر گرفته شد (سهم صندوق در سال جاری بر مبنای قانون برنامه پنجم باید ۳۲ درصد می‌بود).

- در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر اقداماتی در جهت ساماندهی وضعیت بدهی‌های دولت صورت گرفته است. بدین ترتیب که بر مبنای این قانون نهادی در وزارت اقتصاد به منظور شناسایی و ساماندهی بدهی‌های دولت تأسیس می‌گردد. همچنین در این قانون سازوکاری برای تسویه بدهی‌های بخش خصوصی به دولت با بدهی‌های دولت به آنها در نظر گرفته شده است. این سازوکار هرچند در حالت کلی مطلوب است، اما درباره قابلیت اجرای آن و حد و حدود انتشار اوراق ابهام جدی وجود دارد.

در مجموع می‌توان گفت که با توجه به وضعیت فعلی بودجه حتی حفظ سطح فعلی کارکردهای دولت با منابع درآمدی فعلی کار دشواری است. همچنین باید در نظر داشت که برای خروج از تنگنای بودجه‌ای فعلی دولت ناچار است به سمت اجرای سیاست‌های اصلاحی بودجه‌ای برود. بدین ترتیب که:

- در حوزه طرح‌های عمرانی، ساماندهی طرح‌ها، توقف طرح‌های بدون توجیه و استفاده حداکثری از منابع بخش خصوصی را در دستور قرار دهد.

۱. برای مثال می‌توان به حوزه آموزش و پرورش و بهداشت اشاره کرد.

- در حوزه سیاست‌های مالیاتی، مبارزه جدی با فرارهای مالیاتی و گسترش پایه‌های مالیاتی را در دستور کار قرار دهد.

باید در نظر داشت که ممکن است دولت در اثر فشارهای ناشی از کمبود منابع، اقداماتی برای افزایش منابع خود انجام دهد که بعضاً ممکن است پیامدهای نامطلوبی در پی داشته باشد. برخی از این اقدامات احتمالی عبارتند از:

- استقراض از بانک مرکزی: یکی از راه‌های تأمین مالی کسری بودجه دولت، استقراض از بانک مرکزی است. هرچند این اقدام از زمان برنامه سوم توسعه ممنوع شده، ولی ممکن است دولت اقداماتی در این راستا انجام دهد.

- افزایش نرخ ارز: اقدام دیگری که معمولاً دولت‌ها به هنگام کمبود منابع یا برای تراز کردن منابع و مصارف بودجه‌ای انجام داده‌اند، افزایش نرخ ارز بر مبنای محاسبات بودجه‌ای است. توضیح آنکه نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت در سمت منابع بودجه دولت به گونه‌ای است که در عمل نرخ ارز را تبدیل به متغیر سیاست مالی کرده است. این در حالی است که متغیر مزبور باید تابعی از سیاستگذاری پولی و تجاری کشور با اهداف معینی از جمله حفظ قدرت رقابتی کشور، حفظ ارزش پول ملی، کنترل تورم و ... باشد. به عبارت دیگر نرخ ارز می‌تواند در هر سطحی متناسب با اهداف مزبور در کشور تعیین شود. اما در عین حال تعیین این نرخ نباید موجب گسترش وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از صادرات نفت شود. نکته مهم آن است که آنچه در مذمت وابسته بودن بودجه به نفت مطرح می‌شود، نه صرفاً مقدار دلار مصرف شده در بودجه، بلکه سهم ریالی نفت از تأمین کل منابع بودجه است. بدین ترتیب که هرچه سهم ریالی نفت در بودجه کشور بیشتر باشد، به معنی وابستگی بیشتر بودجه به نفت است. راه‌حل این موضوع اصلاح روش ورود منابع حاصل از نفت به بودجه و تعیین سقف ریالی برای استفاده از منابع حاصل از نفت است. در صورت پیگیری این روش مباحث مربوط به دو نرخ بودن ارز نیز راه‌حل دیگری خواهد داشت.

- افزایش درآمدهای مالیاتی: گرچه در بخش دیگری به تفصیل، در مورد مالیات‌ها و نظام مالیاتی بحث خواهد شد، اما سیاست دیگری که ممکن است دولت در پیش گیرد سیاست افزایش درآمدهای مالیاتی است. اگر دولت در این رابطه اقدام به افزایش فشار

یکباره بر افراد حقیقی و حقوقی که در حال حاضر مالیات پرداخت می‌کنند نماید، این اقدام نتیجه‌ای جز تضعیف بخش خصوصی (به‌خصوص در شرایط رکودی) و هدایت آنها به سمت فعالیت‌های غیررسمی و غیرشفاف نخواهد داشت. اما اگر سیاست دولت جلوگیری از فرارهای مالیاتی و گسترش پایه‌های مالیاتی باشد، در این صورت این اقدام بسیار مثبت خواهد بود.

۴-۲-۳. بدهی‌های دولت

براساس ادبیات پایداری بدهی بخش عمومی^۱، ایران جزء بازارهای نوظهور^۲ در میان کشورهای دارای دسترسی به بازار^۳ محسوب می‌شود. بر مبنای این دسته‌بندی هرگاه برای کشورهای این طبقه، نسبت بدهی بخش عمومی^۴ به تولید ناخالص داخلی به بیش از ۵۰ درصد برسد یا نسبت تأمین مالی ناخالص^۵ به تولید ناخالص داخلی به بیش از ۱۵ درصد برسد، کشور وارد مرحله حساس بدهی شده است.

براساس راهنماهای صندوق بین‌المللی پول، بدهی در نظر گرفته شده برای تحلیل پایداری بدهی در کشورهایی با مشخصات ایران باید: اولاً کل بخش عمومی (نه فقط دولت) را دربرگیرد، ثانیاً به صورت ناخالص^۶ و ثالثاً با احتساب تغییرات جمعیتی، تأمین اجتماعی و... و با لحاظ پویایی نرخ سود (بهره) محاسبه شود.

براساس گزارش‌های بانک مرکزی، اظهارات مقامات تأمین اجتماعی، شوراهای شهر و... نسبت حجم بدهی (فقط) دولت و شهرداری‌ها به تولید ناخالص داخلی تا نزدیک ۳۰ درصد برآورد می‌شود. با در نظر گرفتن گستره بخش عمومی در ایران که بسیار فراتر از دولت قرار می‌گیرد و تمامی نهادها و سازمان‌های عمومی غیردولتی و شرکت‌های مربوطه را دربرمی‌گیرد، حجم بدهی بخش عمومی بیشتر خواهد بود که برآوردی از این رقم وجود ندارد.

1. Debt Sustainability Analysis (DSA)

2. Emerging Markets (EMs)

3. Market Access Countries (MAC)

4. Public Debt

5. Public Gross Financing Needs

۶. بدون احتساب دارایی‌های در اختیار با نقدشوندگی پایین برای تسویه بدهی‌ها.

نکته در اینجا است که حتی آمار اخیر نیز به شدت همراه کننده است. زیرا تحلیل‌های پایداری بدهی متعارف براساس نرخ سود بانکی محاسبه می‌شود. به این معنی که به دلیل درج غالب بدهی‌های بخش عمومی در صورت‌های مالی طلبکاران بخش عمومی، بدون احتساب نرخ سود (وام‌دهندگان به دلایل مختلف نرخ سود را برای بدهی‌های دولت منظور نمی‌کنند، اما در عین حال، این هزینه را به شیوه‌های دیگر مانند افزایش هزینه تمام شده پروژه‌ها وصول یا تأمین می‌کنند) این رقم نه تنها کاملاً خوشبینانه است، بلکه سال به سال نیز به دلیل افزایش مخرج نسبت‌های پایداری بدهی (تولید ناخالص داخلی)، به طور خودکار در حال کاهش نشان داده می‌شود.^۱ چنان که نسبت بدهی بخش عمومی دولت (و شهرداری‌ها) از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ در عرض دو سال - صرفاً به دلیل افزایش تولید ناخالص داخلی بیش از ۲۰ درصد کاهش یافته است و از ۵۱ درصد در انتهای سال ۱۳۹۱ به زیر ۳۰ درصد در انتهای سال ۱۳۹۳ کاهش یافته است. در نتیجه با در نظر گرفتن گویا نبودن شاخص مالی بدهی عمومی در ایران (در نظر گرفته نشدن بهره) و نیز روند آتی بخشی از این بدهی‌ها (تأمین اجتماعی و ...) به نظر می‌رسد، پایداری بدهی بخش عمومی در ایران وارد مرحله حساس^۲ شده است.

۵-۲-۳. نظام مالیاتی

مالیات رکن تأمین مالی دولت‌های غیررانتی و ابزار مهم اصلاح تخصیص منابع و تحقق عدالت به شمار می‌رود. تأمین منابع عمومی بودجه دولت از محل درآمدهای مالیاتی، یکی از اهداف مهمی است که همواره مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی کشور بوده است. تردیدی وجود ندارد که افزایش نسبت مالیات به هزینه‌های جاری و منابع عمومی، بدون افزایش تلاش مالیاتی^۳ از یک طرف و کاهش یا حداقل جلوگیری از افزایش هزینه‌های جاری و حجم دولت از طرف دیگر ممکن نیست. میانگین نسبت مالیات به هزینه‌های جاری و منابع بودجه عمومی براساس ارقام عملکردی طی سال‌های

۱. در ادبیات محاسبات پایداری بدهی، به دلیل در نظر گرفتن نرخ تورم و نیز با فرض همراهی متناسب نرخ تورم و نرخ بهره، نسبت‌های بدهی «جاری» استفاده می‌شود.

۲. Higher Scrutiny، به این مفهوم که سیاستگذاران و مسئولین باید بیشتر به این موضوع توجه کنند.

۳. تلاش مالیاتی به میزان (درصد) تحقق درآمدهای مالیاتی گفته می‌شود.

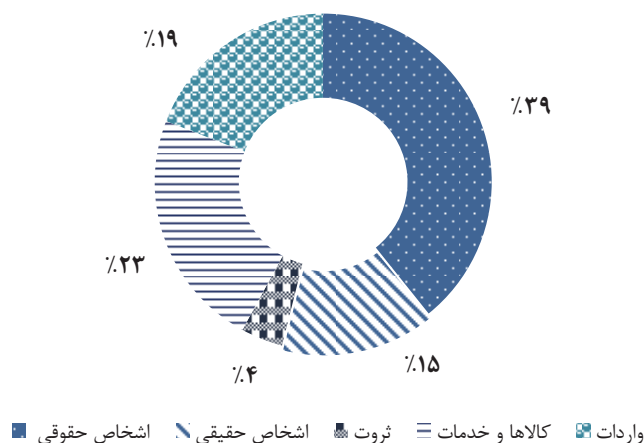
۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ به طور متوسط به ترتیب معادل $۴۳/۸$ و $۳۵/۱$ درصد بوده است. این نسبت‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به ترتیب $۵۰/۶$ و $۳۷/۴$ است که عملکرد آن در انتهای سال ۱۳۹۴ مشخص خواهد شد. پیش‌بینی عملکرد نسبت‌های یادشده برای سال ۱۳۹۴ به ترتیب معادل $۴۷/۹$ و ۴۰ درصد است.

مجموع درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (با احتساب ۱۳۷ هزار میلیارد ریال درآمد حاصل از واردات) معادل ۸۸۴ هزار میلیارد ریال است. پیش‌بینی می‌شود از مجموع این درآمد، رقمی معادل ۷۹۰ هزار میلیارد ریال در سال جاری تحقق پیدا کند. به عبارت دیگر پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۴ حدود ۱۹ درصد درآمدهای مالیاتی محقق شود.

طی برنامه چهارم و پنجم توسعه از مجموع وصولی درآمدهای مالیاتی کل کشور، مالیات‌های مستقیم ۶۲ درصد و مالیات‌های غیرمستقیم ۳۸ درصد از مالیاتی را تشکیل داده‌اند. متوسط رشد درآمدهای مالیاتی طی سال‌های برنامه پنجم توسعه ۲۵ درصد بوده است. متوسط رشد سالیانه عملکرد درآمدهای مالیاتی در برنامه پنجم توسعه در درآمدهای مالیاتی مستقیم ۱۸ درصد و در درآمدهای مالیاتی غیرمستقیم ۳۶ درصد بوده است.

بررسی ترکیب درآمدهای مالیاتی در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ نشان‌دهنده این واقعیت است که طی سال‌های یاد شده به طور متوسط مالیات اشخاص حقوقی ۳۹ درصد، مالیات اشخاص حقیقی $۱۴/۶$ درصد، مالیات بر ثروت ۴ درصد، مالیات کالاهای و خدمات $۲۲/۸$ درصد و مالیات بر واردات ۱۹ درصد از کل درآمدهای مالیاتی را به خود اختصاص داده‌اند.

نمودار ۸. متوسط سهم هر یک از بخش‌ها از درآمدهای مالیاتی در سال‌های برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳)



ترکیب یاد شده نشان‌دهنده آن است که باید برنامه‌ریزی مناسبی برای گسترش پایه‌های مالیات بر مصرف، اشخاص حقیقی و ثروت صورت گیرد و همزمان نیز، جهت‌گیری نظام مالیاتی کاستن از بار مالیاتی اشخاص حقوقی (که در کنار کارکنان دولت شفاف‌ترین مؤدیان مالیاتی به شمار می‌روند) باشد. البته این به معنای فقدان فرار مالیاتی و فساد در سطح اشخاص حقوقی نیست. از جمله تحولات قابل پیش‌بینی در سال ۱۳۹۴ یا ۱۳۹۵ که هم دولت و هم مجلس را درگیر خود خواهد کرد اصلاح و بازنگری در قانون آزمایشی مالیات بر ارزش‌افزوده است. مقدمات این اصلاح هم اکنون در کارگروه‌های تخصصی کمیسیون‌های اقتصادی دولت و مجلس در دستور کار است و پیش‌بینی می‌شود لایحه نهایی دولت نیمه دوم سال ۱۳۹۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. البته مجلس شورای اسلامی نیز طرح اصلاح و دائمی کردن این قانون را اعلام وصول کرده و اکنون در دستور کار دارد. با توجه به جزئیات بسیار فنی و بعضاً پیچیده قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و همچنین انباشت تجربیات اجرایی ۷ سال اخیر این قانون در دولت، پیشنهاد می‌شود فرآیند اصلاح این قانون از مسیر لایحه قانونی باشد تا طرح. عدم رعایت این موضوع می‌تواند چالش‌های فنی و تکنیکی؛ به‌دنبال داشته باشد.

مهمترین موضوع قابل توجه در بخش مالیات بر ارزش افزوده آن است که مهیا نشدن زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری اجرای کامل قانون مالیات بر ارزش افزوده در ایران مشکلات عدیده و بعضاً غیرقابل قبولی را برای مؤدیان مالیاتی و سازمان امور مالیاتی به وجود آورده است. یکی از این زیرساخت‌های مهم، استقرار صندوق‌های مکانیزه فروش بین فعالان اقتصادی و علی‌الخصوص اصناف به‌عنوان زنجیره نهایی اجرای کامل این قانون است. از این منظر پیشنهاد می‌شود با توجه به آثار مثبت غیرمالیاتی و مالیاتی استقرار این سیستم در نظام توزیع اقتصاد، مجلس ترتیبی اتخاذ کند تا قبل از اصلاح و دائمی کردن این قانون، بسترهای حقوقی قابل اتکا و قابل توجهی در رابطه با استقرار این زیرساخت‌ها فراهم گردد. مقدمات این موضوع در دولت در قالب تدوین پیش‌نویس اولیه لایحه به‌کارگیری صندوق‌های مکانیزه فروش فراهم شده است و صرفاً باید به لحاظ اولویت و ترتیب بررسی، این لایحه مقدم بر لایحه یا طرح اصلاح و دائمی کردن قانون مالیات بر ارزش افزوده شود.

۶-۲-۳. خصوصی‌سازی

تصویر کلان از وضعیت واگذاری شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ نشان می‌دهد سهم بخش خصوصی از کل واگذاری‌ها در حدود ۱۷ درصد (مجموع واگذاری به‌صورت بلوکی (۱۲/۷ درصد) و واگذاری به‌صورت تدریجی و ترجیحی (۴/۳ درصد))، سهام عدالت ۲۲ درصد و واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی، بانک‌ها، نهادهای نظامی، نهادهای انقلاب اسلامی در حدود ۶۱ درصد برآورد شده است.^۱ همچنین بررسی وضعیت واگذاری شرکت‌ها، از ابتدای سال ۱۳۹۰ تا ۵ ماهه اول سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد ارزش مجموع سهام واگذار شده شرکت‌های دولتی به ۷۶۵ هزار میلیارد ریال رسیده است. از این میزان واگذاری ۶۲ درصد آن به‌صورت عرضه و فروش سهام به متقاضیان، ۳۰ درصد به‌صورت انتقال مستقیم سهام یا دارایی به طلبکاران دولت و ۸ درصد به سهام عدالت اختصاص داده شده است.

بررسی اعتبارات مصوب واگذاری در قوانین بودجه نیز نشان می‌دهد طی سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ عمده این اعتبارات به منظور پرداخت دیون دولت تصویب شده است.

۱. بر اساس گزارش سازمان خصوصی‌سازی ارائه شده در کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴.

نوع واگذاری سهام شرکت‌ها با رویکرد اصلی درآمدزایی بدهی دولت، به صورت بلوکی (در حدود ۹۷ درصد) انجام گرفته است.^۱

سیاست‌های دولت و مجلس در حوزه خصوصی‌سازی

مهمترین اقدام دولت طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ بازنگری در مورد فهرست واگذاری شرکت‌ها به بخش‌های خصوصی بود تا آن شرکت‌هایی که طبق قانون شرایط لازم را برای واگذاری ندارند از فهرست واگذاری خارج شوند. از سوی دیگر، باتوجه به آنکه سهام عدالت مشکلات مختلفی را در اجرا برای شرکت‌ها و ذینفعان آن به وجود آورده است و این مشکلات در فرآیند آزادسازی سهام خود را بیشتر نمایان خواهد ساخت، دولت با بازنگری در این طرح، در حال نهایی کردن لایحه‌ای به منظور ساماندهی آن است تا مدل واگذاری این شرکت‌ها شفاف و تسهیل گردد. به هر حال یکی از چالش‌های پیش‌رو در سال ۱۳۹۵ در نحوه مدیریت و آزادسازی سهام عدالت است.

برخی قوانین ناظر به این حوزه نیز اخیراً دستخوش اصلاح شده اند. به طوری که مجلس شورای اسلامی به منظور افزایش شفافیت اقتصادی در فعالیت‌های اقتصادی نهادهای عمومی و کاهش سهم آنها از تملک سهام شرکت‌ها، قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی را در تیرماه ۱۳۹۳ به تصویب رساند تا این نهادها موظف شوند شرکت‌های زیرمجموعه خود را نزد سازمان بورس به ثبت برسانند. از طرف دیگر در این قانون مقرر شد هر ۶ ماه یک بار گزارش میزان مالکیت سهام در شرکت‌های خود را به شورای رقابت ارسال نمایند و نیز میزان سهام خود را در شرکت‌ها طی ۵ سال آینده به ۴۰ درصد برسانند. عملکرد این قانون تا امروز نشان می‌دهد تاکنون اقدام مؤثری در جهت تحقق اهداف قانونی انجام نشده است، اما فرآیند اجرایی شدن این قانون یکی از چالش‌های دولت در آینده نزدیک با این نوع نهادهاست.

از چالش‌های پیش‌رو در واگذاری شرکت‌ها مشکلات داخلی شرکت‌ها، ضعف ساختار مالی و انباشت نیروی انسانی است. لازم است اصلاحات ساختاری در این شرکت‌ها بیش از گذشته مورد توجه قرار گیرد. انجام این اصلاحات توسط دولت (سازمان

۱. آمار سازمان خصوصی‌سازی.

خصوصی‌سازی) نیازمند وجود منابع است. در حالی که تاکنون در مورد شرکت‌ها یا اصلاحات ساختاری صورت نمی‌پذیرفت یا اگر انجام می‌گرفت، بسیار ناکافی بوده است. چالش دیگر ضعف اطلاعات در مورد عملکرد شرکت‌های واگذار شده در مجموعه دولت و بی‌اطلاعی از دلایل افول یا رونق شرکت‌ها پس از واگذاری است. موضوعی که سبب شده است تحلیل‌های غیرمستندی در این زمینه ارائه شود که می‌تواند اصل خصوصی‌سازی را زیر سؤال ببرد.

۷-۲-۳. نظام اداری و مدیریتی

بخش دیگری از نقش دولت در اقتصاد را باید در خارج از وضع مالی دولت جستجو کرد. نظام اداری و مدیریتی ویژگی‌هایی دارد که رصد آنها نیز می‌تواند تصویر خوبی از بخش عمومی ارائه دهد. مسائلی مانند هزینه‌های حقوق و دستمزد، خروج دستگاه‌ها از قوانین عمومی، تمایل دستگاه‌ها به گسترش تشکیلات و غیره.

– هزینه‌های حقوق کارکنان و بازنشستگان

اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در سال ۱۳۹۴ با ۱۱/۱ درصد رشد نسبت به سال گذشته به ۱,۷۴۷ هزار میلیارد ریال رسیده است. از مجموع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت، ۶۵/۵ درصد آن را دو فصل جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی به خود تخصیص داده است. سهم این دو فصل در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، معادل ۶۴/۵ درصد بوده است که نشان‌دهنده افزایش یک درصدی است. اگرچه اعتبارات مربوط به هزینه‌های پرسنلی به‌طور دقیق قابل تشخیص و تعیین نیست و این یکی از نقایص مهم بودجه سنواتی است که به اصلی‌ترین سئوالات (نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان و هزینه‌های مربوط به بیمه و درمان آنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند) پاسخ نمی‌دهد، اما برآوردها نشان می‌دهند که از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در سال ۱۳۹۴ حدود ۷۴۷ هزار میلیارد ریال (۴۲/۷ درصد) صرف هزینه‌های پرسنلی^۱ کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی خواهد شد.

۱. منظور از هزینه‌های پرسنلی در این گزارش حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر پرداختی و هزینه‌های مربوط به بیمه و درمان بازنشستگی و هزینه‌های مربوط به ایاب و ذهاب و تغذیه و سایر هزینه‌های پرسنلی شاغلین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و شاغلین نهادهای نظامی و انتظامی است.

– خروج دستگاه‌های اجرایی از شمول قوانین عمومی و افزایش هزینه‌های دولت

قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مادر در حوزه نظام اداری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس ماده (۱۱۷) این قانون، تمامی دستگاه‌های اجرایی مشمول مفاد این قانون قرار گرفتند. اما براساس همین ماده، نهادها، مؤسسات و تشکیلات سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی، اعضای هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و نیروهای نظامی و انتظامی از شمول مفاد این قانون مستثنا شدند.

قانونی که قرار بود دامنه شمول آن به وسعت نظام اداری کشور باشد و نظم و نظام را در تمام دستگاه‌های اجرایی کشور برقرار کند، پس از گذشت نزدیک به هشت سال و در حالی که هنوز دوره آزمایشی خود را سپری می‌کند، عملاً به موجب رفتارهای دولت و دستگاه‌های اجرایی در اجرای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و تصویب‌نامه‌های هیئت دولت به قانونی ناکارآمد و فاقد جامعیت به خصوص در فصل دهم (حقوق و مزایا) تبدیل شده است.

اکنون نظام پرداخت در کشور به نظامی چندپاره تبدیل شده است که هر دستگاهی به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با استفاده از سازوکارهای قانونی و حتی غیرقانونی به کارمندان خود، حقوق و مزایا پرداخت می‌کند. این موضوع سبب شده است بین کارکنان دستگاه‌ها از لحاظ مبلغ دریافتی تفاوت قابل توجهی وجود داشته باشد. امری که در مغایرت آشکار با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، زیرا موجب بروز تبعیضات ناروا و عدم برقراری امکانات عادلانه در بین جامعه کارکنان دولت اعم از شاغلین و بازنشستگان شده است. همچنین این وضعیت سبب شده است که دولت اطلاع دقیقی از وضعیت پرداخت و میزان سرجمع اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی نداشته باشد. افزایش غیرمتعارف تعهدات صندوق‌های بازنشستگی آنهم در شرایطی که صندوق‌های بازنشستگی با مشکلات روزافزون منابع اعتباری روبرو شده‌اند و تشدید ناتوانی آنها در پرداخت حقوق سایر بازنشستگان از دیگر عوارض این وضعیت است.

۳-۳. بانک مرکزی

یکی از نهادهای مهم در قاعده‌گذاری اقتصاد ایران، بانک مرکزی است که نقش نهاد تنظیم‌گر مقررات اعتباری، بانکی و ارزی را ایفا می‌کند. گرچه بانک مرکزی در ایران از درجه استقلال بالایی برخوردار نیست، اما حتی پس از ابلاغ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، همچنان نیاز به افزایش پاسخگویی و استقلال مقام پولی از مقام بودجه‌ای احساس می‌شود. به جهت اهمیت نقش بخش مالی (در کنار بخش واقعی اقتصاد) شایسته است بررسی عملکرد آن در سرفصل مستقلی صورت نگیرد.

سیاست پولی به مجموعه سیاست‌هایی گفته می‌شود که با تغییر نرخ سود و حجم پول تحقق اهداف کلان اقتصادی را دنبال می‌کنند. یکی از مباحث مهم در اجرای سیاست‌های پولی اثربخشی این سیاست‌هاست. اثر بخشی سیاست پولی به معنای درجه تأثیر این سیاست بر بخش حقیقی اقتصاد یعنی سرمایه‌گذاری، مصرف و به‌طور کلی تولید است. این تأثیر از طریق فرایندی ایجاد می‌شود که به آن مکانیسم انتقال سیاست پولی می‌گویند. منظور از مکانیسم انتقال سیاست پولی، سازوکاری است که براساس آن سیاست پولی از طرق متغیرهایی مانند نرخ بهره، پایه پولی، ضریب تولید پول، نرخ ارز و امثال آن بر بخش حقیقی اقتصاد اثر می‌گذارد. به‌صورت کلی مکانیسم انتقال سیاست پولی را می‌توان در چهار بخش عمده طبقه‌بندی کرد (میشکین ۲۰۰۴):^۱

۱. کانال نرخ سود،

۲. کانال نرخ ارز،

۳. کانال قیمت دارایی‌های بادوام،

۴. کانال اعتباری.

با عنایت به موارد بالا اثرگذاری سیاست پولی و عملکرد نظام بانکی به‌دلیل مؤثر بودن بر نرخ سود، نرخ ارز و اعتبارات بر بخش حقیقی اجتناب‌ناپذیر است.

تحلیل وضعیت اقلام عمده پولی

تحولات شاخص‌های کلان پولی کشور از سال ۱۳۹۰ تا سه ماه نخست سال جاری در

1. Mishkin, Frederic S. (2004). "The Economics of Money, Banking and Financial Markets". Columbia University. 7th ed. (The Addison-Wesley Series in Economics).

جدول ۱۷ نشان داده شده است. از متغیرهای مهم بخش پولی کشور که تأثیرات زیادی بر شاخص‌های کلان اقتصاد ایران دارد، نقدینگی و پایه پولی است. به‌طور کلی بررسی آمار این متغیرها در ده سال گذشته، حاکی از رشد نسبتاً بالای آنهاست. حجم نقدینگی در پایان خردادماه ۱۳۹۴ به ۸۱۶۶/۷ هزار میلیارد رسید که نسبت به پایان سال ۱۳۹۳ از رشدی معادل ۴/۴ درصد برخوردار بوده است. بنا به گزارش بانک مرکزی، رشد نقدینگی در این دوره، متأثر از رشد ۳/۹ درصدی ضریب فزاینده نقدینگی و ۰/۴ درصدی پایه پولی بوده است.

از عوامل افزایش این میزان نقدینگی در کشور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
 - کاهش نسبت ذخیره قانونی بانک‌ها در دو سال اخیر (از ۱۷ به ۱۳/۵ درصد)
 براساس مصوبه شورای پول و اعتبار؛

- کاهش نسبت اسکناس و مسکوک در دست مردم به کل سپرده‌ها (کاهش ۱۴/۵ درصد)؛

- کاهش نسبت ذخایر اضافی بانک‌ها به کل سپرده‌ها (کاهش ۴۹/۱ درصد)

- اضافه شدن آمار برخی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به آمارهای پولی کشور (حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان).

حجم پایه پولی نیز در پایان خردادماه سال ۱۳۹۴ با رشدی معادل ۰/۴ درصد نسبت به پایان اسفندماه ۱۳۹۳ (۵/۷ هزار میلیارد ریال افزایش) به ۱۳۱۷/۲ هزار میلیارد ریال رسید^۱ (جدول ۱۷). پایه پولی طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ به ترتیب ۲۷، ۲۱، ۱۰ درصد رشد داشته است (به‌طور متوسط سالیانه ۱۹/۸ درصد). همچنین پایه پولی در پایان اسفندماه ۱۳۹۳ نسبت به اسفند ۱۳۹۱، ۷۱ درصد رشد داشته است. افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۲ و افزایش شدید بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال ۱۳۹۳ اصلی‌ترین عامل افزایش پایه پولی در این سال‌ها بوده است (جدول ۱۷).

خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی در سال ۱۳۹۳ تغییر چندانی نداشته است که به‌نظر می‌رسد دلیل این امر در رعایت نسبی انضباط مالی از سوی دولت باشد.

با توجه به جدول ۱۸ در سال ۱۳۹۳، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی اصلی‌ترین عامل افزایش پایه پولی بوده و بیش از ۴۲ درصد رشد کرده است. با توجه به توقف نسبی اعطای اعتبارات مربوط به مسکن مهر، مهمترین دلیل افزایش بدهی بانک‌ها به

1 <https://www.cbi.ir/showitem/13455.aspx>

بانک مرکزی، اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی بوده است و نشان از مشکلات جدی در ترازنامه و کیفیت عملکرد بانک‌ها از یک‌سو و ضعف نظارتی بانک مرکزی از سوی دیگر دارد. البته حجم بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سه ماهه اول سال ۱۳۹۴ معادل ۵/۲ درصد (۴۴/۴ هزار میلیارد ریال) کاهش داشته است که عامل اصلی، کاهش بدهی بانک‌های غیردولتی به بانک مرکزی بوده است. مانده بدهی بانک‌های غیردولتی (به غیر از بانک‌های خصوصی شده) در سه ماهه ابتدایی سال جاری به میزان ۱۱۵/۶ هزار میلیارد ریال کاهش داشته است. کاهش مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های مذکور بیانگر اقدامات بانک مرکزی در تلاش برای برقراری انضباط پولی است. البته تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد که رشد نقدینگی و پایه پولی خصوصاً جزء مربوط به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، در اواخر هر سال رشد بیشتری می‌یابد.

جدول ۱۶. وضعیت متغیرهای عمده پولی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

متغیرهای عمده	اسفند ۱۳۹۰	اسفند ۱۳۹۱	اسفند* ۱۳۹۲	اسفند ۱۳۹۳	خرداد ۱۳۹۴	درصد تغییرات اسفند ۱۳۹۳ به اسفند ۱۳۹۲
پایه پولی	۷۶۴۵۶۸	۹۷۵۷۹۵	۱۱۸۴۹۰۰	۱۳۱۱۴۷۹/۲	۱۳۱۷۲۰۰	۱۰/۶
پول	۸۹۷۵۷۲	۱۱۳۶۷۱۷	۱۱۹۶۰۰۰	۱۲۰۷۵۵۹/۲	۱۱۲۳۷۶۵	۱
شبه پول	۲۶۴۴۹۷۹	۳۴۷۰۲۱۸	۵۱۹۹۵۰۰	۶۶۱۶۲۸۸/۷	۷۰۴۲۹۱۰	۲۷/۲
نقدینگی	۳۵۴۲۵۵۱	۴۶۰۶۹۳۵	۶۳۹۵۵۰۰	۷۸۲۳۸۴۷/۹	۸۱۶۶۶۷۵	۲۲/۳
ضریب فزاینده نقدینگی	۴/۶۳	۴/۷۲	۵/۳۹	۵/۹۷	-	۰/۵۸ (واحد)

مأخذ: سایت بانک مرکزی به آدرس: <http://www.cbi.ir/category/2692.aspx>

* در سال ۱۳۹۲ آمار ۶ بانک ایران زمین، قرض‌الحسنه رسالت، خاورمیانه، بین‌المللی کیش، ایران و ونزوتلا و قوامین و چهار مؤسسه اعتباری صالحین، پیشگامان آتی، کوثر و عسکریه به آمارهای پولی و بانکی کشور اضافه شده است.

در ۳ ماهه نخست سال ۱۳۹۴، از میان اجزای مختلف پایه پولی، خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی با رشدی ۴۶۰ درصدی (از ۱۸۳ هزار میلیارد ریال به ۱۰۲۹ هزار میلیارد ریال)، مهمترین عامل فزاینده رشد پایه پولی طی دوره مورد بررسی بوده است. بنا به اعلام مسئولان بانک مرکزی، افزایش بدهی بخش دولتی به شبکه

بانکی در سه ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۴، عمدتاً به استفاده دولت از منابع بانک مرکزی در قالب حساب تنخواه‌گردان خزانه مرتبط بوده است.

افزون بر این، خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به‌عنوان دومین عامل افزایش پایه پولی در سه ماهه اول سال جاری، سهمی فزاینده معادل ۵/۲ واحد درصد در رشد پایه پولی داشته که عمدتاً از افزایش نرخ ارز ناشی شده و در صورتی که معادل ریالی این رقم، مورد استفاده قرار نگیرد فاقد اثر پولی خواهد بود. لازم به ذکر است جزء خالص سایر اقلام سهمی کاهنده معادل ۷/۵ درصد در رشد پایه پولی در سه ماه اول سال ۱۳۹۴ داشته است.

جدول ۱۷. اقلام پایه پولی، رشد و سهم هر قلم در رشد پایه پولی در سال ۱۳۹۳

(هزار میلیارد ریال)

اقلام پایه پولی	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	رشد سال ۱۳۹۳ نسبت به سال ۱۳۹۲ (درصد)	سهم هریک از اجزا از رشد (واحد درصد)
خالص دارایی‌های خارجی	۷۴۸۶۱۸.۲	۷۶۹۲۰۶.۲	۱۶۷۸.۳	۱۵۷۴.۸	-۶.۲	-۸.۷
خالص بدهی بخش دولتی	-۷۳۱۱۸.۸	۴۵۹۹۹.۵	۳۸.۷	۳۸.۵	-۰.۶	۰
بدهی بانک‌ها	۴۱۸۳۰۳.۴	۴۸۸۳۱۳.۸	۶۰۲.۶	۸۵۶.۳	۴۲.۱	۲۱.۴
خالص سایر اقلام	-۲۷۷۴۸۲.۴	-۲۵۹۳۹۴.۷	-۱۱۳۴.۷	-۱۱۵۹.۱	-۲.۱	-۲.۱

مأخذ: گزارش‌های ناگرهای اقتصادی بانک مرکزی، سه ماه چهارم سال ۱۳۹۳.

چالش‌های سیاستگذاری پولی و اعتباری

۱. کارآمدی پایین ضوابط، مقررات و استانداردهای ناظر بر بانک‌ها

هرچند نظارت دقیق و برخط بانک مرکزی بر بانک‌ها، در گرو راه‌اندازی سامانه‌هایی از جمله سامانه بانکداری متمرکز در بانک‌ها و سامانه نظارت الکترونیک بانکی در بانک مرکزی است، لکن حتی در شرایط فعلی و صرفاً با اتکا بر صورت‌های مالی حسابرسی

شده بانک‌ها نیز امکان کشف تخلف بانک‌ها و برخورد با متخلفان امکانپذیر است. اما با وجود تخطی بسیاری از بانک‌ها از حدود تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار (از جمله در موضوع سهام‌داری و سرمایه‌گذاری در بنگاه‌ها، اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط، تسهیلات غیر جاری، نسبت کفایت سرمایه و...)، بانک مرکزی برخورد قاطعی با بانک‌ها متخلف در طول سال‌های اخیر نداشته است. همچنین جرائم اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی به هیچ عنوان بازدارنده نیست و در موارد متعددی نیز با مماشات برخورد می‌شود که منجر به عدم رعایت حدود تعیین شده برای ذخایر قانونی توسط بانک مرکزی، ازسوی بانک‌ها می‌شود.

۲. فقدان قوانین جامع در حوزه نظام پولی و اعتباری

جامع‌ترین قانون پولی و اعتباری کشور مربوط به سال ۱۳۵۱ است که مبتنی بر نظام برتن وودز و استاندارد طلا می‌باشد. از سال ۱۳۵۱ به بعد هر چند قوانین مختلفی به صورت جزیره‌ای و برای حل بخشی از مشکلات نظام پول، اعتباری و ارزی کشور به تصویب رسیده است، اما اولاً از جامعیت لازم برخوردار نبوده و ثانیاً در برخی موارد متناقض و ناهماهنگ نیز بوده است. برای نمونه در زمینه نحوه مواجهه با بحران بانک‌ها قانون تجارت پاسخگو نیست و قانون خاصی نیز در زمینه حل و فصل^۱ بحران بانکی وجود ندارد. در این راستا جای خالی یک قانون جامع در زمینه نظام پولی و بانکی همواره احساس می‌شود.

۳. ساختار نامناسب و ناکارآمد مقام پولی

ساختار مقام پولی (بانک مرکزی) از چند جهت آسیب‌زا است، اولاً اینکه ارکان مختلف بانک مرکزی از یکدیگر مستقل نیستند، ثانیاً بانک مرکزی به دلیل تعدد اهداف و وظایف و عدم اولویت‌بندی آنها فاقد پاسخگویی قانونی است و به همین دلیل از عملکرد شفافیتی در زمینه‌های مختلف برخوردار نیست و ثالثاً تحت حکمرانی ساختار دولتی است که موجب شده سیاست‌های پولی تحت حاکمیت سیاست مالی نیز قرار گیرد و... موارد مذکور به همراه مواردی که در این بخش قابل طرح نیست موجب ناکارآمدی ساختار و

1. Resolution

عملکرد مقام پولی در کشور شده و زمینه اقدامات غیراصولی نظیر افزایش بی‌رویه نقدینگی، افزایش غیرمنطقی اضافه برداشت بانک‌ها و... شده است.

(ب) بازیگران

پس از مروری بر وضعیت مهمترین قاعده‌گذاران اقتصاد کشور، در این قسمت بازیگرانی که برمبنای قواعد وضع شده فعالیت نموده و برون‌دادهای اقتصادی را شکل می‌دهند بررسی می‌شوند. برای این منظور ابتدا بخش خصوصی به‌صورت کلی مورد بحث قرار گرفته و سپس نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان یکی از بازیگران عمده این حوزه مطرح می‌شوند. سپس نظام بانکی، بازار سرمایه و بیمه‌ها مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۳-۴. بخش خصوصی و تعاونی

پیش از بررسی وضعیت بخش خصوصی در اقتصاد کشور باید توجه داشت که نتیجه عملکرد بخش خصوصی در بخش‌های مختلف اقتصاد ظاهر می‌شود و در نتیجه برای بررسی دقیق جایگاه بخش خصوصی باید عملکرد بخش‌های مختلف اقتصاد را مورد توجه قرار داد. امری که در این گزارش در فصل برون‌دادهای اقتصاد دیده شده است. در این قسمت نکاتی درباره عملکرد اتاق بازرگانی، اتاق اصناف و اتاق تعاون بیان می‌شود. آن دسته از فعالان اقتصادی که به ثبت رسیده و به‌طور رسمی فعال هستند، معمولاً از طریق تشکل‌های اقتصادی با جامعه و حاکمیت در تعامل هستند و مطالبات خود را مطرح می‌کنند درباره بخش تعاونی به‌طور رسمی اعلام شده ۱۵۰ هزار تعاونی در ۸۵ اتحادیه سراسری تعاونی‌های کشور «در اتاق تعاون مرکزی» به ثبت رسیده و فعال هستند. در ذیل اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران نیز ۱۰۰ انجمن و ۳۵ اتحادیه و ۱۹ سندیکای ثبت شده قرار دارند که هر کدام از یک گروه تولیدی یا تجارتي نمایندگی می‌کنند. متأسفانه به‌دلیل عدم تهیه حساب‌های ملی برمبنای هویت مالکیتی و مدیریتی، (جز برخی محاسبات تقریبی) اطلاعات دقیقی از سهم بخش‌های فوق در اقتصاد ایران در دست نیست.

در اقتصاد ایران علاوه بر اتاق ایران و اتاق تعاون، ضلع سوم فعالان اقتصادی، «اتاق اصناف» است که از نظر آمار، شفاف‌تر از دو ضلع دیگر عمل می‌کند به‌طوری که آمار

دقیق واحدهای صنفی (اعم از خدماتی، تولیدی و توزیعی) را به این شرح در سایت خود منتشر کرده است: تا آبان ۱۳۹۴ تعداد ۲,۲۴۹,۷۲۹ واحد صنفی شامل ۴۷ درصد توزیعی، ۳۲ درصد خدماتی و ۲۱ درصد تولیدی در سراسر کشور به ثبت رسیده‌اند که این تعداد واحد صنفی در ۸,۱۵۸ اتحادیه صنفی متشکل و در اتاق اصناف منسجم شده‌اند.

در نیمه اول سال ۱۳۹۴ فعالان اقتصادی غیردولتی بیش از سال گذشته از رکود (کاهش تقاضا) ابراز گلایه کرده‌اند و گزارش‌ها و مستندات واصله به مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در ماه‌های اخیر در برخی کسب‌وکارها، فعالان اقتصادی به تعلیق یا تعدیل نیروی انسانی و یا تعویق پرداخت دستمزدها، ناچار شده‌اند.

در سال‌های اخیر، قوانین مصوب^۱ مجلس شورای اسلامی اختیارات و در عین حال مسئولیت‌های مهمی به عهده نمایندگان تولیدکنندگان کشور گذاشته است و رؤسای اتاق‌ها^۲ را به عضویت رسمی شوراهای مهمی نظیر «شورای پول و اعتبار»، «شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» و «شورای رقابت» در آورده است.

علاوه بر این، قانون برای اولین بار مسئولان اجرایی کشور را مکلف کرده است به‌طور منظم و هفتگی به دعوت اتاق ایران به نمایندگی از تولیدکنندگان سراسر کشور، با نمایندگان فعالان اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی در شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی بنشینند، مطالبات آنها را استماع کنند و به آنها پاسخ دهند (مواد (۱۱) تا (۱۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار).

اطلاعات موجود نشان می‌دهند اتاق‌ها از این اختیارات مصرح قانونی خود به‌طور مؤثری استفاده نکرده‌اند یا استفاده از این اختیارات با موانعی روبرو بوده است. برای مثال رئیس اتاق ایران به‌عنوان دبیر شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی قانوناً وظیفه دارد آن دسته از مطالبات تشکل‌های اقتصادی که در کمیته‌های زیرمجموعه شورای گفتگو به نتیجه نرسیده‌اند، قبل از هر جلسه شورای گفتگو به‌عنوان دستور آتی

۱. از جمله قانون برنامه پنجم توسعه، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

۲. در قوانین و مقررات کشور منظور از اتاق‌ها، اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی و اتاق اصناف می‌باشد.

جلسه شورا به رسانه‌ها اعلام کند و بعد از هر جلسه نیز به رسانه‌ها اعلام کند که وزرای عضو شورای گفتگو آیا با مطالبه فعالان اقتصادی موافقت کردند یا خیر. همچنین دبیر شورای گفتگو (رئیس اتاق ایران) وظیفه دارد در صورت مخالفت دولت با مطالبه تشکل‌های اقتصادی، دلایل مخالفت را کتباً به تشکل ذینفع اطلاع دهد. این احکام قانونی به‌عنوان وظایف رئیس اتاق ایران از آن جهت در قانون پیش‌بینی شده است که شورای گفتگو صرفاً به محلی برای گفتگو تبدیل نشود.

در سال ۱۳۹۳ اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران پس از چندین سال کشمکش در هیئت مدیره، بالاخره به ثبات در سطح دبیرکل و معاونان رسید و انتظار می‌رود در سال آتی، اتاق تعاون در پیگیری مطالبات فعالان اقتصادی بخش تعاون، ابتکار عمل قوی‌تری داشته باشد. در سال ۱۳۹۳، اتاق اصناف نیز شاهد تثبیت در هیئت رئیسه خود بود و انتظار می‌رود اتاق اصناف به‌عنوان فراگیرترین و بزرگ‌ترین تشکل اقتصادی سراسر کشور، در سال جاری نقش مؤثرتری در سیاستگذاری‌ها و انسجام فعالان اقتصادی خرد و کوچک کشور داشته باشد.

در سال ۱۳۹۳ هر چند فعالان بخش خصوصی در دور زدن تحریم‌ها به مقاومت و ایستادگی اقتصاد ایران کمک کردند، اما در این فرآیند، برخی ناهنجاری‌های مالی - تجاری نظیر قاچاق و واردات غیررسمی نیز تشدید شد که انتظار می‌رود با رفع تحریم‌های تجاری و مالی در سال آینده این آسیب‌ها کمتر شود. در سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ نیز همچنان تأمین مالی تولید، ایجاد ثبات در قوانین و مقررات و ثبات اقتصادی، شفافیت در اقتصاد، محدود شدن رقبات نیمه‌دولتی - نیمه‌خصوصی در فرآیند فعالیت اقتصادی، حذف انحصارات و رانت‌ها و بالاخره انصاف و عدالت در سازوکارها و رفتار مأموران تأمین اجتماعی و مالیات، جزء مطالبات اصلی فعالان اقتصادی بخش خصوصی از حکومت و قوای سه‌گانه بوده است.

۳-۵. شرکت‌های دولتی

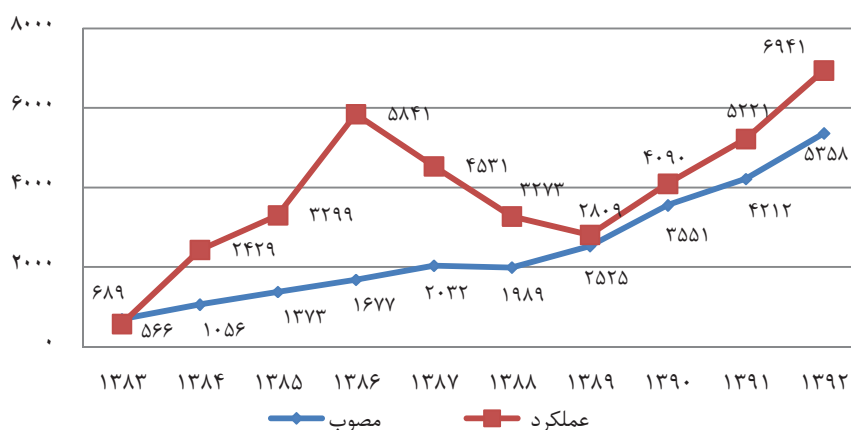
شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران با اهداف و کارکردهای مختلفی تشکیل شده‌اند. هنگامی که پیوست شماره ۳ لایحه بودجه کل کشور (بودجه شرکت‌های دولتی) مورد بررسی قرار می‌گیرد، تنوع شرکت‌های دولتی در حوزه‌های مختلف خود را نمایان

می‌سازد. در حالی که در این پیوست از یک سو شرکت‌های نفتی حضور دارند که عمده منابع درآمدی آنها ناشی از رابطه با بازارهای جهانی است، در مقابل شرکت‌هایی وجود دارند که در حوزه سلامت و یا بهداشت فعالیت دارند. همچنین مواردی در این پیوست وجود دارد که اصلاً شرکت بودن آنها از بعد ماهیتی مورد ایراد است (مانند سازمان صدا و سیما و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان). بنابراین این تصور که ساختارهایی با عنوان شرکت در یک پیوست جمع شده‌اند، لزوماً به معنای وجود کارکردها و اهداف یکسان و حتی حجم تصدی‌های دولت نیست. بنابراین لازم است شرکت‌های دولتی در چارچوب و حوزه فعالیت‌شان تحلیل شوند و متناسب با ظرفیت حوزه فعالیت برای آنها سیاستگذاری شود.

به علاوه باید توجه داشت ارائه بودجه شرکت‌های دولتی به صورت یکساله نمی‌تواند تصمیم‌گیران را از وضعیت مالی و عملیاتی شرکت‌های دولتی آگاه سازد، زیرا بررسی عملکرد شرکت‌های دولتی براساس گزارشات دیوان محاسبات نشان می‌دهد میان عملکرد شرکت‌ها و آنچه به عنوان بودجه، مصوب می‌شود اختلاف قابل ملاحظه‌ای وجود دارد. با توجه به ماهیت تغییر دایم در شرایط و بازارهایی که این شرکت‌ها در آن در حال فعالیت هستند و در نتیجه تغییر قیمت محصولات، مواد اولیه، نیروی کار، حجم واقعی تولید و... اختلاف بین ارقام مصوب و عملکرد کاملاً طبیعی است. به‌رغم طبیعی بودن این امر، اینکه به‌صورت مداوم میزان عملکرد بالاتر از مصوب بوده است نشان‌دهنده کمتر از واقع برآورد شدن بودجه شرکت‌هاست. همان‌طور که در نمودار ۹ نشان داده شده است بجز سال ۱۳۸۳ همواره عملکرد بیش از بودجه مصوب بوده است.

نمودار ۹. مقایسه بودجه مصوب کل شرکت‌های دولتی با عملکرد آن

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



مأخذ: گزارشات تفریح بودجه، دیوان محاسبات.

تقسیم‌بندی شرکت‌های دولتی براساس حوزه فعالیت آنها می‌تواند در شفاف شدن وضعیت شرکت‌های دولتی کمک کند. طبق پیوست ۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۴، ۲۶۹ شرکت دولتی در حوزه‌های مختلف فعالیت می‌کنند.

شرکت‌های حوزه انرژی (حوزه‌های نفت و برق) با ۶۰ شرکت - که عمده آنها در زمره شرکت‌های ابقایی گروه (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی نیز قرار دارند - معادل ۷۱/۹۲ درصد (حوزه نفت ۶۴/۶۷ درصد با ۳۸ شرکت و حوزه برق ۷/۲۴ درصد با ۲۲ شرکت) از کل بودجه سال ۱۳۹۴ شرکت‌های دولتی^۱ را به خود اختصاص داده‌اند که اهمیت سیاستگذاری خاص و جداگانه برای آنها را باتوجه به آینده بازار نفت، میزان برداشت صیانتی نفت، نرخ ارز و... نشان می‌دهد. حوزه بانکداری با تعداد ۹ بانک نیز ۹/۶۸ درصد از بودجه سال ۱۳۹۴ شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده‌اند که صرفنظر از درصد آنها، با توجه به ماهیت بسیار متفاوت آنها از دیگر شرکت‌های دولتی و مرتبط بودن حوزه فعالیت آنها با دیگر بانک‌های خصوصی و مؤسسات اعتباری غیربانکی، ضرورت سیاستگذاری توسط حوزه پولی را به‌طور خاص، یادآوری

۱. منظور شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است.

می‌نماید. سیاستگذاری این نوع شرکت‌ها تابع سیاست‌های شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. بدیهی است وجود شرکت‌های دولتی در سایر بخش‌های اقتصادی نظیر آب (۶۵ شرکت با سهم ۲/۲۶ درصد از بودجه سال ۱۳۹۴ شرکت‌های دولتی) با توجه به شرایط حاد خشکسالی در کشور، ضرورت سیاستگذاری برحسب حوزه فعالیت را دوچندان می‌نماید. همچنین حوزه‌های صنعت و معدن (۳/۷۲ درصد از بودجه سال ۱۳۹۴ شرکت‌های دولتی)، کشاورزی (۲/۲۱ درصد از بودجه سال ۱۳۹۴ شرکت‌های دولتی)، مسکن و شهرسازی و راه‌وترابری (۲/۶۵ درصد از بودجه سال ۱۳۹۴ شرکت‌های دولتی)، حمایتی (۳/۳۲ درصد از بودجه سال ۱۳۹۴ شرکت‌های دولتی) در کنار بخش کوچک سایر شرکت‌های دولتی در دیگر حوزه‌ها نمایانگر آن است که اتخاذ سیاست‌های یکسان بدون توجه به حوزه فعالیت شرکت‌ها می‌تواند آثار زیان‌باری عاید نموده و این قبیل دستگاه‌ها را از نقش و وظیفه قانونی خود دور سازد.

جدول ۱۸. تعداد و سهم شرکت‌های دولتی فعال در حوزه‌های مختلف در قانون بودجه سال ۱۳۹۴

سهم از بودجه	تعداد	حوزه
۶۴/۶۷	۳۸	حوزه نفت
۷/۲۴	۲۲	برق
۹/۶۸	۹	بانکداری
۲/۸۶	۲	بیمه
۲/۲۶	۶۵	آب
۳/۷۲	۶۰	صنعت و معدن
۲/۲۱	۹	کشاورزی
۲/۶۵	۲۸	مسکن و شهرسازی و راه‌وترابری
۰/۴۴	۴	حوزه ارتباطات
۳/۳۲	۵	حمایتی
۰/۹۹	۲۷	سایر
۱۰۰	۲۶۹	جمع

نبود یک بانک اطلاعاتی که بتواند مبنایی برای ارزیابی‌های بودجه‌ای، عملیاتی، مالی و... باشد، در نهاد برنامه‌ریزی و همچنین معاونت امور شرکت‌های دولتی، بانک و

بیمه در وزارت امور اقتصادی و دارایی باعث شده که نتوان نسبت به عملکرد این شرکت‌ها که نقش تعیین‌کننده‌ای در اقتصاد کشور دارند اظهار نظر نمود. اغراق نیست اگر ادعا شود که بخش قابل توجهی از سیاست‌های اقتصادی کشور به وضعیت شرکت‌های دولتی مرتبط است. ابهام در سیاست کشور درباره نحوه مدیریت بازار انرژی در کشور و کاهش قیمت نفت و نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، وضعیت شرکت‌های دولتی در این حوزه را (که سهم حدود ۷۰ درصدی در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ دارند) دچار ابهام جدی کرده است. درباره شرکت‌های فعال در بقیه حوزه‌ها نیز چنین ابهام‌هایی وجود دارد. سیاست دولت درباره نحوه مدیریت آب در کشور و نحوه قیمتگذاری آن، سیاست‌های پولی، سیاست‌های حمایتی و نیز نحوه ادامه واگذاری شرکت‌ها از جمله مؤلفه‌های اثرگذار بر وضعیت شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ خواهد بود.

۳-۶. نهادهای عمومی غیردولتی

نهادهای عمومی غیردولتی در اقتصاد ایران نه در بخش دولتی (وزارتخانه، مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی) قرار می‌گیرند و نه در بخش‌های خصوصی و تعاونی. در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی تعریفی از نهادهای عمومی غیردولتی ارائه شده است،^۱ اما منظور این گزارش از نهادهای عمومی غیردولتی، شامل شخصیت‌های حقوقی است که در بند «۵» ماده (۶) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) اشاره شده است.^۲ در یک تقسیم‌بندی، نهادهای عمومی غیردولتی را می‌توان در ۷ دسته تقسیم‌بندی کرد:

۱. ماده (۵) قانون محاسبات عمومی: مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی داد، تشکیل شده و یا می‌شود. تبصره - فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

۲. الف) مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی. ب) نهادهای نظامی و انتظامی کشور. ج) سازمان‌ها و مؤسسات خیریه کشور. د) نهادها و سازمان‌های وقفی و بقاع متبرکه. ه) کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشگری، نظیر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و وابسته به دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است. و) نهادهای انقلاب اسلامی.

۱. شهرداری‌ها،
 ۲. صندوق‌های بازنشستگی،
 ۳. بنیادها،
 ۴. قرارگاه‌های سازندگی،
 ۵. نهادهای انقلاب اسلامی،
 ۶. آستان‌های قدس و نهادها و مؤسسات خیریه،
 ۷. سایر نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی.
- با توجه به دسته‌بندی بالا مشخص می‌شود که یکی از ویژگی‌های این نهادها، تنوع در اهداف اولیه ایجاد آنهاست. برای مثال برخی از این نوع نهادها مانند بنیاد تعاون سپاه یا ارتش با هدف تأمین مسکن نیروهای مسلح به‌وجود آمده‌اند.^۱ قرارگاه‌های سازندگی با هدف کمک به توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و کمک به دولت در انجام پروژه‌های عمرانی شکل گرفتند.^۲ برخی برای انجام خدمات عمومی و حمایتی مانند بنیادها و سازمان تأمین اجتماعی شکل گرفته‌اند.^۳ امروزه گستردگی و تنوع فعالیت اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، از جمله بازار زمین و مسکن، حوزه‌های پتروشیمی و نفت، حوزه بانکداری، مخابرات، معدن، پیمانکاری و صادرات و واردات کالا قابل مشاهده است. برخی از این نهادها با دارا بودن هلدینگ‌های مختلف، شرکت‌های زیادی را به‌صورت مستقیم و یا غیرمستقیم در زیرمجموعه خود مدیریت کرده و از این طریق بر اقتصاد کشور اثرگذارند. عمده‌ترین راه‌های تأثیرگذاری این نهادها بر اقتصاد کشور عبارتند از:
- الف) بازار سرمایه:** بخشی از سهام شرکت‌های فعال در بازار سرمایه به‌صورت مستقیم و یا غیرمستقیم متعلق به این نهادهاست.

۱. مراجعه شود به ماده (۶) اساسنامه بنیاد تعاون ارتش جمهوری اسلامی ایران، اهداف بنیاد عبارت است از: الف) تأمین نیازمندی‌های پرسنل کادر ثابت در ابعاد مسکن و وام. ب) پشتیبانی از تعاونی‌های مسکن ارتش از طریق تأمین زمین و تغییر کاربری آن و انجام حمایت‌های حقوقی و قانونی و تولید و عرضه مصالح و محصولات ساختمان‌سازی.

۲. برای مثال مراجعه شود به ماده (۲) اساسنامه «مؤسسه قرب خاتم» قرارگاه پدافند هوایی خاتم‌الانبیا (ص).

۳. بررسی اینکه فعالیت‌های اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی به چه میزان در راستای اهداف اولیه تشکیل آنهاست، نیازمند وجود اطلاعات است.

ب) بازار پول: بخشی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی و یا خصوصی شده کشور متعلق در مالکیت این نهادهاست.

ج) بازار کالا و خدمات: این نهادها دارای شرکت‌های فعال در حوزه‌های صادرات و واردات هستند. همچنین در حوزه‌های پیمانکاری، از بازیگران فعال طرف قرارداد دولت هستند.

د) بودجه عمومی دولت: بخشی از این نهادها به صورت مستقیم و غیرمستقیم اعتبارات مختلفی را در قالب سرفصل‌های گوناگون از بودجه دولت دریافت می‌کنند و شرکت‌های زیرمجموعه آنها، عمده مشتریان در معاملات دولتی دستگاه‌های اجرایی هستند.

تأسیس بنگاه‌های بزرگ اقتصادی توسط این نهادها و همچنین خریداری بنگاه‌های بزرگ اقتصادی دولتی در فرآیند خصوصی‌سازی، سبب شده است تا ارکان ذیصلاح این نهادها، نقش مهمی را در اقتصاد کشور و به‌ویژه موفقیت یا عدم موفقیت سیاست‌های پولی و مالی دولت ایفا کنند. حجم عظیم منابع این نهادها و انگیزه‌های گوناگونی که به موجب تنوع در اهداف تأسیس، منطق رفتاری آنها را شکل می‌دهد و همچنین نفوذ بالای آنها در ارکان سیاست‌گذاری، موجب شده است تا فرآیند سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران پیچیده تر شده و حتی برخی اوقات رؤسای قوه مجریه از عدم همراهی نهاد‌های عمومی غیردولتی یا حتی اخلال در سیاست‌های دولت، گلایه کنند. علیرغم اهمیت نقش و کارکرد این نهادها متأسفانه تلاشی در جهت تعیین سهم مستقل این نهادها در اقتصاد ایران و تحلیل نقش آنها، صورت نگرفته است. گزارش حاضر نیز از این نقیصه مبرا نیست، اما تلاش خواهد شد تا در گزارش سال آینده بر مبنای اطلاعات رسمی و متقن سهم این نهادها از اقتصاد ایران محاسبه شود. در ادامه وضعیت سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین نهاد‌های عمومی غیردولتی ایران بحث خواهد شد.

سازمان تأمین اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از نهاد‌های عمومی غیردولتی، با تحت پوشش داشتن بالغ بر ۴۰ میلیون بیمه شده، بزرگ‌ترین سازمان بیمه اجتماعی در کشور می‌باشد. این سازمان به‌عنوان قدیمی‌ترین و بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌گر درمانی کشور جایگاه مهمی در نظام سلامت کشور دارد. امروزه تأمین اجتماعی به مثابه یکی از ضرورت‌های توسعه اقتصادی و تحقق عدالت اجتماعی در کشورها شناخته می‌شود.

حمایت از نیروی کار فعال در حوزه تولید و تأمین آتیه ایشان از نظر حمایت‌هایی چون بازنشستگی، از کارافتادگی و تأمین آینده بازماندگان از وظایف حاکمیت است و سازمان‌های بیمه و اجتماعی عهده‌دار آن شده‌اند. بنابراین هرگونه اختلال در کارکردهای حرفه‌ای آنها، قطعاً جامعه را متأثر ساخته و نهایتاً ممکن است منجر به تنش‌های مختلف گردد. همچنین برخی کشورها در فرآیند اصلاحات نظام اقتصادی خود، دچار مسائلی مانند تورم، بیکاری، کاهش درآمد، بی‌ثباتی شغلی و ... شده‌اند. لذا ضروری است تمهیدات مناسبی برای اینگونه مشکلات اندیشیده شود. در کشورمان نیز تجربیات اینچنینی وجود داشته و نظام تأمین اجتماعی هر بار به‌عنوان ضربه‌گیر عمل کرده است. از این منظر حفظ تعادل مالی از حیث منابع و مصارف در نظام تأمین اجتماعی بخصوص سازمان تأمین اجتماعی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

در یک دسته‌بندی کلی، می‌توان منابع سازمان تأمین اجتماعی را می‌توان به منابع نقدی و منابع تعهدی تقسیم کرد. منظور از منابع نقدی درآمدهایی است که زمانی شناسایی و در دفاتر مالی ثبت می‌شوند که به‌صورت وجه نقد دریافت شوند. درآمد حاصل از حق بیمه وصول شده، مهمترین جزء منابع نقدی در سازمان تأمین اجتماعی است. در رابطه با منابع تعهدی، زمان وصول وجه مورد توجه قرار نمی‌گیرد و زمان تحویل یا تحقق درآمد در شناسایی و ثبت آنها اهمیت دارد. تعهدات دولت مهمترین جزء منابع تعهدی سازمان را تشکیل می‌دهد؛ به‌گونه‌ای که علیرغم عدم وصول این درآمدها توسط سازمان، در اسناد مالی ثبت می‌شود. پرواضح است که در تحقق درآمدهای تعهدی تردیدهای فراوانی وجود دارد و ممکن است به موقع در اختیار سازمان قرار نگیرد.

بررسی بودجه‌های سنواتی سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ نشان می‌دهد که سهم منابع تعهدی از کل منابع سازمان از حدود ۱۸ درصد در سال ۱۳۸۴ به حدود ۵۶ درصد در سال ۱۳۹۳ رسیده است. رشد قابل توجه درآمدهای تعهدی نسبت به درآمدهای نقدی که عمدتاً به منابع وصولی از دولت مرتبط است، منابع سازمان را با عدم قطعیت بیشتری روبرو کرده است. این درحالی است که بسیاری از هزینه‌های سازمان به‌صورت نقدی پرداخت می‌شود. به‌علاوه محاسبات آکچوئری انجام شده توسط سازمان تأمین اجتماعی، نشان می‌دهد که از ابتدای سال ۱۳۹۲، سازمان

به‌طور مستمر با کسری ناشی از منابع نقد مواجه بوده است. البته با اضافه شدن منابع تعهدی بر منابع نقدی، این کسری وجود نخواهد داشت ولی تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد، سازمان نمی‌تواند تکیه زیادی بر منابع تعهدی خود داشته باشد.

همان‌طور که بیان شد، یکی از دلایل اصلی افزایش سهم درآمدهای تعهدی در کل درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی، بدهی‌های دولت به سازمان است. اگرچه درباره حجم بدهی‌ها و تعهدات مزبور بین این سازمان و دولت اختلاف‌نظرهای جدی وجود دارد (سازمان تأمین اجتماعی، بدهی دولت به این سازمان را بیش از ۹۹۳,۶۷۲ میلیارد در سال ۱۳۹۴ ریال برآورد کرده است) اما واقعیت آن است که قوانین و مصوبات زیادی طی سنوات گذشته، سبب افزایش تعهد دولت به سازمان تأمین اجتماعی شده است که به‌نظر می‌رسد در صورت عدم توجه به این موارد، این سازمان در آینده نه چندان دور با مشکلاتی مواجه خواهد شد. اگرچه درباره حجم بدهی‌ها و تعهدات دولت به سازمان تأمین اجتماعی بین کارشناسان اختلاف‌نظر وجود دارد، اما بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی به دو بخش قابل تقسیم است. بخش نخست مربوط به تعهدی است که دولت به بیمه‌شدگان این سازمان دارد. براساس این تعهد دولت موظف است ۳ درصد از حق بیمه هر یک از بیمه‌پردازان را به این سازمان پرداخت کند. براساس محاسبات بیمه‌ای حاکم بر این سازمان، سهم بیمه هر بیمه‌شده ۳۳ درصد از حقوق و مزایای دریافتی فرد است که کارفرما ۲۳ درصد، بیمه‌شده ۷ درصد و دولت نیز باید ۳ درصد آن را پرداخت کند. دولت طی سال‌های مختلف دولت در پرداخت سهم ۳ درصدی خود کوتاهی کرده و رقم بزرگی به سازمان تأمین اجتماعی بدهکار شده است.

بخش دوم از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی نتیجه تعهداتی است که دولت اجرای آنها را برعهده این سازمان گذاشته است. تعهداتی از جمله حق بیمه بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو، خادمین مساجد و ... که براساس آن، سازمان مکلف شده است تا هرکدام از این وظایف را در قبال تأمین هزینه‌ها از سوی دولت به انجام برساند. اما در عمل دولت به تعهدات خود عمل نکرده و بودجه مورد نظر برای اجرای تعهدات را در اختیار تأمین اجتماعی قرار نمی‌دهد.

این درحالی است که حسب بند «ج» ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، اجرای تصمیمات و احکام دولت در جهت کاهش منابع یا افزایش

مصارف و تعهدات صندوق‌ها و مؤسسات بیمه‌ای، منوط به تأمین منابع مالی معادل آن خواهد بود و لغو مفاد این بند مشروط به تصریح نام و ذکر موضوع در سایر قوانین است. با توجه به شواهد و تجربه‌های موجود در رابطه با آثار و بار مالی و سیاسی - اجتماعی بحران در صندوق‌ها، لازم است از برخوردهای سیاست‌زده در این عرصه خودداری شود، چراکه ناکارآمدی نظام‌های تأمین اجتماعی، چشم‌اندازهای توسعه و به‌ویژه پایداری آن را در معرض تهدیدهای جدی قرار می‌دهد. برای برون‌رفت از مشکلات و چالش‌های مبتلا به تأمین اجتماعی کشور و پیشگیری از بروز بحران که احتمال وقوع آن در مقیاس ملی و با ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جدی است، لازم است دولت نسبت به انجام اصلاحات در نظام بازنشستگی موجود و در اولویت قرار دادن مسائل پیش روی صندوق‌ها همت گمارده تا از تعمیق و گسترش بحران‌های پیش‌رو، جلوگیری کند.

۷-۳. شبکه بانکی

شبکه بانکی کشور در میانه سال ۱۳۹۴ شامل: ۸ بانک دولتی (۳ بانک تجاری و ۵ بانک تخصصی)، ۲۰ بانک تجاری خصوصی، ۲ بانک قرض‌الحسنه و ۴ مؤسسه اعتباری دارای مجوز است که نقش فوق‌العاده مهمی در تخصیص اعتبارات و تأمین مالی بازی می‌کنند. از ۸۱۶ هزار میلیارد تومان نقدینگی کشور در پایان خردادماه ۱۳۹۴ حدود ۸۶ درصد آن را شبه‌پول (سپرده‌های غیردیداری) تشکیل می‌دهد که از پتانسیل بالای شبکه بانکی در اثرگذاری بر چرخش کارآمد و سالم (یا ناکارآمد و فاسد) نقدینگی حکایت دارد.

شبکه بانکی کشور در سال‌های اخیر با چالش‌ها و مشکلات زیادی روبرو شده است. مجموعه مؤلفه‌های مربوط به وضعیت سلامت و کارایی شبکه بانکی و نیز عملکرد تأمین مالی و تسهیلات اعطایی نشان‌دهنده عملکرد نامطلوب نظام بانکی (بانک مرکزی و شبکه بانکی) است به نحوی که وضعیت شاخص‌های سلامت و کارایی شبکه بانکی از جمله کفایت سرمایه (متوسط شبکه بانکی حدود ۶ درصد)^۱، نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات (حدود ۱۲ درصد)، کیفیت دارایی‌ها (حجم بالای دارایی‌های غیرنقد)، حجم بدهی‌ها (بدهی

۱. این نسبت بر اساس استاندارد کفایت سرمایه بانک مرکزی باید حداقل ۸ درصد باشد.

بسیار زیاد بانک‌ها به بانک مرکزی، حجم بازار غیرمتشکل پولی (سهام بالای مؤسسات غیرمجاز در عملیات بانکی)، به‌ویژه در سال‌های اخیر وضعیت نامطلوبی داشته است. آمار مربوط به عملکرد تسهیلات اعطایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی نیز، نشان از رشد نسبی (۳۵ درصد) مانده تسهیلات اعطایی شبکه بانکی در پایان اسفندماه ۱۳۹۳ نسبت به اسفندماه ۱۳۹۲ دارد (جدول ۱۹). البته لازم به‌ذکر است بخش قابل توجهی از ارقام تسهیلات جدید، واقعی نبوده و صرفاً ناشی از تمدید تسهیلات اعطایی قبلی (انتقال تسهیلات غیرجاری به سرفصل تسهیلات جاری) است که به‌دلیل شفافیت پایین در صورت‌های مالی بانک‌ها ابهامات زیادی در این خصوص وجود دارد. طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۲ تسهیلات پرداختی به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ (تسهیلات بانکی در مقدار حقیقی) کاهش یافته است ولی در سال ۱۳۹۳ این رقم افزایش یافته است. البته با توجه به مسائلی مانند تمدید تسهیلات اعطایی، به نظر می‌رسد سهم اعتبار تازه تزریق شده کمتر از ۳۰ درصد تسهیلات اعطایی باشد.

جدول ۱۹. وضعیت متغیرهای اعتباری طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳

(ارقام به میلیارد ریال)

متغیرهای عمده	اسفندماه ۱۳۹۰	اسفندماه ۱۳۹۱	اسفندماه ۱۳۹۲	اسفندماه ۱۳۹۳	سه ماهه اول سال ۱۳۹۴	درصد تغییرات اسفندماه ۱۳۹۳ به اسفندماه ۱۳۹۲
تسهیلات اعطایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری	۳۴۵۶۶۳۳	۴۰۶۷۵۹۱	۴۹۹۶۷۰۷	۶۷۳۹۷۴۴	۶۳۴۸۳۱۳	۳۴/۸
بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی	۶۳۸۴۷۶/۱	۹۱۰۳۵۴/۴	۱۱۰۹۵۰۶/۲	۱۴۶۶۰۱۴/۴	۱۰۶۶۱۷۵	۲۴/۸
بدهی بخش غیردولتی به سیستم بانکی	۳۵۱۶۸۴۶/۰	۴۱۳۸۹۷۴/۷	۵۰۵۶۰۰۸/۱	۶۳۰۹۰۵۳/۵	۶۴۰۹۶۷۰	۳۲/۱

مأخذ: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سه ماهه چهارم سال ۱۳۹۳ و گزیده آمارهای اقتصادی، خردادماه ۱۳۹۴.

در سال ۱۳۹۳ تسهیلات برای سرمایه در گردش ۶۰/۷ درصد از کل تسهیلات را به خود اختصاص داده است. بخش‌های «خدمات» و «صنعت و معدن» به ترتیب با ۳۶/۶ و ۳۱/۲ درصد بیشترین سهم از تسهیلات پرداختی بانک‌ها در سال ۱۳۹۳ را به خود اختصاص داده‌اند و سهم بخش‌های «بازرگانی»، «مسکن و ساختمان» و «کشاورزی» از کل تسهیلات پرداختی نیز به ترتیب معادل ۱۲/۷، ۱۱/۸ و ۷/۵ درصد بوده است. البته باید توجه داشت که به دلیل آنکه شیوه اخذ این اطلاعات، کاملاً مبتنی بر خوداظهاری بانک‌هاست، به هیچ‌عنوان قابل اتکا نیست و سهم واقعی بخش‌ها و رشته فعالیت‌های مختلف از کل تسهیلات بانکی مشخص نیست.

مطالبات سیستم بانکی از بخش‌های دولتی و غیردولتی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۲ به‌طور متوسط سالیانه به میزان ۲۲ درصد افزایش یافته است. این روند در سال ۱۳۹۳ نیز با رشد ۱۹/۲ درصدی ادامه یافته است.

بنابراین در اثر شوک ارزی نیمه دوم سال ۱۳۹۰ و افزایش شدید قیمت ارز، قیمت کالاهای وارداتی و هزینه‌های تولید افزایش یافت. بنابراین در شرایط رکود تورمی تولیدکنندگان قادر نبودند دیون و بدهی خود را به‌طور کامل به نظام بانکی بازپرداخت کنند. علاوه بر این عده‌ای از مشتریان بانک‌ها طی سال‌های اخیر تحت تأثیر اختلالاتی که در نتیجه تحریم در مورد تبادلات مالی برای آنان به وجود آمده بود، از بازپرداخت تسهیلات بازماندند و لذا مانده مذکور به سرفصل غیرجاری منتقل شد.

چالش‌های نظام پولی و بانکی

مهمترین چالش‌هایی که نظام پولی و بانکی کشور در حال حاضر با آنها روبرو است در ادامه تشریح خواهد شد. دقت در ماهیت این مشکلات نشان می‌دهد که نمی‌توان انتظار ارتقای یکباره عملکرد نظام بانکی کشور را در کوتاه‌مدت داشته باشیم.

۱. چالش‌های بینشی سیاستگذاران

تصور و شناخت نادرست سیاستگذاران از نظام بانکی موجب اتخاذ تصمیمات غیرعلمی و غیرکارشناسانه شده است. این تصمیمات نظام پولی و بانکی را در خدمت بخش‌ها و فعالیت‌هایی قرار داده که در مواردی کاملاً روشن، نه تنها مغایر موازین شناخته شده

است، بلکه مخالف اهداف عنوان شده خود دولت‌ها بوده است. بعضی از جلوه‌های عینی این تصور و شناخت نادرست، سیاست‌ها و تصمیماتی مانند زیر است:

۱. مترادف دانستن افزایش حجم اعتبارات با افزایش تولید،
۲. نگاه به سپرده‌های مردم در نظام بانکی به‌عنوان ابزار سیاستگذاری دولت،
۳. نفی رابطه مستقیم و نه ضرورتاً برابر سطح قیمت‌ها و نقدینگی،
۴. عدم اعتقاد به لزوم برابری منابع و مصارف در نظام بانکی،
۵. تعیین دستوری نرخ سود اسمی سپرده‌ها و اعتبارات،
۶. اعلام بخشودگی جزئی و کلی بدهکاران سیستم بانکی،
۷. تثبیت نرخ اسمی ارز در کنار تورم دو رقمی اقتصاد کشور،
۸. گسترش فضای نااطمینانی در مدیریت مؤسسات اعتباری و سلامت عملکرد آنها،
۹. اظهارات روزمره و متناقض مقامات مسئول دولتی در باب مسائل پولی و ارزی،
۱۰. تضعیف عملی اقتدار بانک مرکزی.

در نهایت باید عنوان کرد که هدف سیاستگذار پولی و اقتصادی در شرایط اقتصاد مقاومتی، باید کمک به ثبات اقتصادی و مالی و افزایش پیش‌بینی‌پذیری محیط اقتصادی باشد. با توجه به اهمیت کارکرد صحیح نظام پولی و بانکی کشور و آثار آن بر رشد اقتصادی و توسعه کشور، باید اولویت سیاستگذاران اقتصادی اعم از مجلس شورای اسلامی و دولت در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ باشد.

۲. کیفیت پایین دارایی‌های بانکی و تنگنای اعتباری بانک‌ها

یکی از چالش‌های شبکه بانکی در ایران وجود دارایی‌های غیرنقد و ثابت زیاد در ترازنامه بانک‌هاست که این مسئله موجب کاهش دسترسی به وجوه نقد برای عملیات اعتباری بانک‌ها می‌شود. مهمترین اقلامی که موجب انجماد دارایی‌های بانک‌ها شده عبارتند از:

۱. بدهی دولت به بانک‌ها (حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان معادل ۱۵ درصد دارایی‌های بانک‌ها).
۲. مطالبات غیرجاری شبکه بانکی از بخش غیردولتی (حدود ۱۳ درصد از کل مطالبات).^۱

۱. البته طبق اظهارات رئیس کل بانک مرکزی این نسبت صحت‌سنجی نشده و ممکن است صرفاً ناشی از تغییر سرفصل مطالبات باشد نه تسویه آنها.

۳. دارایی‌های ثابت بانک‌ها که ناشی از سرمایه‌گذاری‌های بانک‌ها در حوزه زمین و مسکن، تملیک وسایل و... است.

۳. بازار غیرمتشکل پولی و تحمیل ریسک بالا به بازار

یکی از مهمترین شاخص‌های انضباط و سلامت نظام بانکی سهم بازار غیرمتشکل پولی از کل بازار است. نهادهایی همچون صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار، مؤسسات اعتباری غیربانکی علیرغم تأثیر قابل توجهی که در بازار پول و حجم نقدینگی دارند، تحت نظارت دقیق بانک مرکزی قرار ندارند و این امر موجب عدم شفافیت شدید در نظام پولی، بالا بودن احتمال پولشویی در شبکه بانکی و توسعه فعالیت‌های غیرمولد در نظام پولی کشور شده است. این مسئله همچنین موجب عدم انضباط در زمینه نرخ‌های سود بانکی و بروز رقابت‌های مخرب میان بانک‌ها با مؤسسات غیرمجاز و افزایش ریسک اعتباری مؤسسات به دلیل عدم رعایت ضوابط مدیریت ریسک و نهایتاً عدم کارآیی نظام بانکی می‌شود.

البته لازم به ذکر است ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی طی دو سال گذشته توسط بانک مرکزی پیگیری شده و در این راستا توفیقاتی نیز وجود داشته است.

۴. رشد فزاینده بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی (اضافه برداشت، خط اعتباری و...)

مسئله رشد فزاینده بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال‌های اخیر یکی از عوامل ایجاد بحران در نظام بانکی شده است. بخشی از این بدهی، به دلیل خطوط اعتباری است که بانک مرکزی به بانک‌های دولتی اعطا نمود (از جمله برای طرح مسکن مهر). اما بخش دیگر مربوط به اضافه برداشت‌های بانک‌ها از حساب‌های بانک مرکزی است. به دلیل آنکه مورد دوم خارج از کنترل و اراده بانک مرکزی انجام شده و طی سال گذشته نیز به شدت افزایش یافته، نشان از افزایش خطر اعسار در نظام بانکی کشور است.^۱

۵. شکاف بالای بین عملکرد شبکه بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا

عملکرد بانک‌های کشور به خصوص در سال‌های اخیر در زمینه میزان انطباق با عملیات

۱. گزارش «معمای نرخ سود بانکی: کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز»، به شماره مسلسل ۱۴۳۱۶.

بانکی بدون ربا (قانون مصوب ۱۳۶۲) شبهات زیادی را در مشروعیت عقود، ربوی شدن عملیات و صوری شدن معاملات و عقود بانکی مطرح کرده است که لزوم بازنگری در قانون و افزایش نظارت شرعی را روشن می‌کند.

۶. عدم شفافیت شبکه بانکی در حوزه عملکرد مالی و اعتباری (صورت‌های مالی غیرشفاف و ...)

عملکرد نظام بانکی در حوزه شفافیت نیازمند بهبود است. این مسئله در خصوص صورت‌های مالی بانک‌ها و عدم اتکاپذیری آنها و ارائه اطلاعات مالی به سپرده‌گذاران و سهام‌داران بیشتر مورد توجه است. به‌طور کلی نبود استاندارد مشخص در صورت‌های مالی، عدم استفاده از سازوکارهای نظارت سیستمی بر صورت‌های مالی از طریق دسترسی آنلاین بر عملکرد مالی بانک‌ها، سازوکارهای ضعیف حسابرسی و نداشتن حسابرسی داخلی کارآمد موجب عدم شکل‌گیری شفافیت مالی بانک‌ها شده است.

جمع‌بندی بخش شبکه بانکی

در مجموع نظام بانکی در اقتصاد ایران در گردش فعالیت‌های اقتصادی نقشی تعیین‌کننده دارد و این مهم از طرق مختلف و با ابزارهای گوناگون صورت می‌گیرد. حاصل نهایی و عملکرد درست این نظام که از دغدغه‌های بجا و بسیار مهم مردم و مسئولان است، می‌تواند رشد اقتصادی بالاتر و تورم پایین‌تر را به همراه داشته باشد. روند بلندمدت سیاست‌های پولی ایران اولاً در راستای بندهای «۹» و «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نبوده و ثانیاً مورد نقد بسیاری از محققان قرار گرفته است.

۸-۳. بازار سرمایه

بازارهای مالی و به‌ویژه بازار سرمایه از طرق مختلف می‌توانند نقش بسزایی بر اقتصاد کشور داشته باشند. در بسیاری کشورهای دنیا، شاخص بورس اوراق بهادار به عنوان آئینه تمام‌نمای وضعیت اقتصاد مد نظر همه فعالان اقتصادی قرار دارد. در ایران علیرغم تحولات مناسب در دهه گذشته، هنوز بازار سرمایه نتوانسته است نقش و کارکرد اصلی خود را در سطوح مختلف اقتصاد به خوبی ایفا نماید.

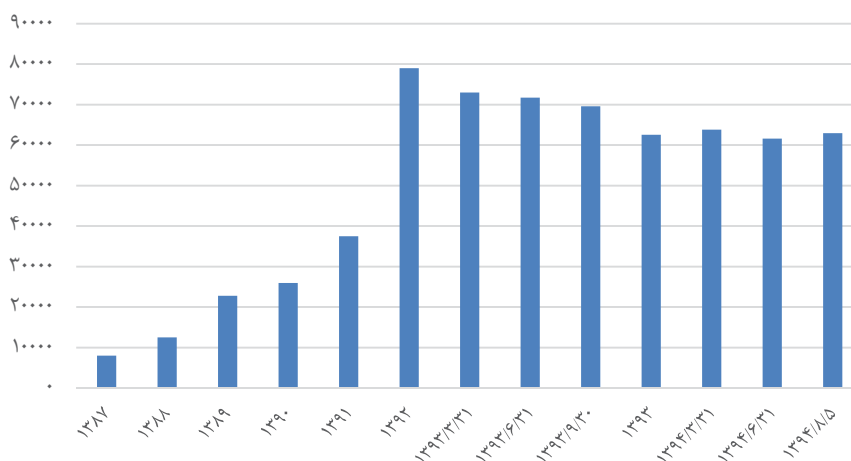
گرچه بورس اوراق بهادار ممکن است در دوره‌های رونق و رکود اقتصادی و عمدتاً کوتاه مدت همگام با وضعیت اقتصادهای جهانی و بازارهای جهانی کالایی، نتوانسته باشد عملکرد مناسبی را در شاخص بازدهی کل به جای بگذارد که نمونه بارز آن را در سال قبل و ۶ ماهه نخست سال جاری شاهد بوده‌ایم، لکن بررسی عملکرد بلندمدت بورس اوراق بهادار در سال‌های گذشته نشانگر بازدهی مناسب این بخش برای فعالان اقتصادی بوده است. به‌گونه‌ای که شاخص کل بورس اوراق بهادار تهران از ۷۹۷۲/۳ واحد در انتهای سال ۱۳۸۷ به ۶۲۵۳۲ واحد در پایان سال ۱۳۹۳ رسیده^۱ که بیانگر رشدی معادل ۶۸۵ درصد در بازه زمانی ۶ ساله و متوسط رشد سالیانه حدود ۴۱ درصدی طی دوره مذکور بوده که عملکرد بسیار مطلوبی نسبت به سایر بازارهای رقیب از جمله سپرده‌های بانکی، املاک و مستغلات و طلا و ارز می‌باشد. ارقام مرتبط با شاخص کل بورس اوراق بهادار در سال‌های اخیر در جدول ۲۰ و نمودار ۱۰ آورده شده است.

جدول ۲۰. شاخص کل بورس و تغییرات آن

دوره	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	پایان ماه خرداد ۱۳۹۴	پایان ماه شهریور ۱۳۹۴	۱۳۹۴/۸/۵
شاخص کل	۷۹۷۲,۳	۱۲۵۳۶,۷	۲۲۸۰۳,۸	۲۵۹۰۵,۶	۳۷۵۱۶,۱	۷۹۰۱۵,۴	۶۲۵۳۲	۶۳۸۱۱	۶۱۵۷۷	۶۲۹۲۳,۷
درصد تغییر	--	۵۷,۲	۸۱,۹	۱۳,۶	۴۴,۸	۱۱۰,۶	-۷,۶	--	--	۰,۶۲

مأخذ: سازمان بورس اوراق بهادار تهران: <http://rdis.ir/Annualand mounthly Report.asp>

نمودار ۱۰. شاخص کل بورس اوراق بهادار



مأخذ: جدول ۲۰.

در اوایل آبان‌ماه سال ۱۳۹۴، ارزش جاری بورس اوراق بهادار معادل ۲۷۲ هزار میلیارد تومان (معادل بیش از ۷۹ میلیارد دلار) بوده که رقم قابل توجه و قابل قبولی برای اقتصاد ایران محسوب می‌شود. ترکیب صنایع موجود در بازار بورس نیز بیانگر این مطلب است که حدود بیش از ۲۵ درصد حجم بازار به صنایع شیمیایی، ۱۳/۵ درصد به بانکداری و نهادهای مالی و پولی، بیش از ۸ درصد به صنایع مخابراتی، ۷/۵ درصد به فلزات اساسی، ۷/۲ درصد به شرکت‌های چندرشته‌ای صنعتی، ۵/۴ درصد به فرآورده‌های نفتی، کک و سوخت هسته‌ای، ۴/۷ درصد به استخراج کانه‌های فلزی، ۳/۳ درصد به خودرو و ساخت قطعات، ۳/۳ درصد به دارو و محصولات دارویی، ۳/۳ درصد به حمل‌ونقل و ارتباطات و حدود ۱۷ درصد به بقیه صنایع اختصاص یافته است.^۱

در جدول ۲۱ سهام شناور آزاد که معیار مناسب دیگری برای درجه توسعه یافتگی بازار سرمایه محسوب می‌شود آورده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود این نسبت از خرداد ماه سال ۱۳۹۳ تاکنون بهبود نسبی یافته و از ۲۱/۶۵ به ۲۱/۹۶ درصد در انتهای شهریور ماه جاری رسیده است. این معیار بیانگر میزان سهامی از

1. <http://rdis.ir/CompaniesIndex.asp>

شرکت‌هاست که قابلیت معامله و نقدشوندگی دارند و جزء سهام‌کنترلی و مدیریتی محسوب نمی‌شوند. معیار مورد اشاره برای سرمایه‌گذاران بسیار مهم است و در هنگام خرید سهام این موضوع مد نظر آنهاست.

جدول ۲۱. درصد سهام شناور آزاد

شاخص	۱۳۹۳/۳/۳۱	۱۳۹۳/۶/۳۱	۱۳۹۳/۹/۳۰	۱۳۹۳/۱۲/۲۹	۱۳۹۴/۳/۳۱	۱۳۹۴/۶/۳۱
درصد سهام شناور آزاد	۲۱/۶۵	۲۱/۵۳	۲۱/۷۳	۲۱/۷۱	۲۱/۸۸	۲۱/۹۶

مأخذ: گزارش‌های دوره ای سازمان بورس اوراق بهادار تهران: <http://rdis.ir/Index.asp>

از دیگر پارامترهای مهمی که نقش تعیین‌کننده در تعیین رویکرد سرمایه‌گذاران به بورس اوراق بهادار دارد، نسبت قیمت به عایدی سهام است. این نسبت که به «پی بر آی»^۱ نیز شهرت دارد در ابتدای سال ۱۳۹۳ از رقم ۵/۷۵ مرتبه به حدود ۵/۳۳ مرتبه در شهریورماه ۱۳۹۴ رسیده است.^۲ هر چقدر این عدد کمتر باشد بیانگر به قیمت‌تر بودن سهام موجود در بازار است و از این منظر روند فعلی بازار بیانگر مناسب‌تر بودن محدوده قیمت سهام موجود می‌باشد.

از دیگر معیارهای مهم برای اندازه‌گیری سهم بازار سرمایه در اقتصاد کشور، نسبت ارزش جاری بازار سهام به تولید ناخالص داخلی است. بر اساس اطلاعات منتشره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران این نسبت در سال ۱۳۹۰ معادل ۲۰/۵۳ درصد بوده که در سال ۱۳۹۳ به ۲۶ درصد رسیده است و بیانگر رشد سهم این بخش در تولید ناخالص داخلی می‌باشد.^۳

مهمترین چالش‌های بازار سرمایه ایران

علیرغم تلاش‌های گسترده‌ای که برای بهبود وضعیت بازار سرمایه صورت گرفته است هنوز بسیاری از شرکت‌ها علاقمند به حضور در بازار سرمایه و درج نماد معاملاتی خود

1. P/I

2. <http://rdis.ir/CompaniesIndex.asp>

۳. همان.

در بازارها و یا تابلوهای بورس نیستند و بسیاری از سرمایه‌گذاران نیز علاقمند به سرمایه‌گذاری در سهام موجود در بازار سرمایه نیستند. در این بخش به مهمترین این چالش‌ها اشاره‌ای گذرا می‌شود:

• تداوم رکود در اقتصاد داخلی و همزمان وضعیت بازارهای جهانی

از اساسی‌ترین چالش‌های پیش‌روی بازار سرمایه می‌توان به بروز رکود اقتصادی در کشور بعد از سال ۱۳۹۰ اشاره کرد که گرچه در سال‌های نخست به جهت مسائلی مانند جهش نرخ ارز و به تبع آن افزایش ارزش دارایی شرکت‌ها، در بازار سرمایه نمود نداشت اما پس از مدتی با دشواری طرف عرضه و کاهش تقاضای کل و بالا ماندن نرخ سود رقیب (بخش بانکی)، بازار سرمایه نیز از رکود داخل متأثر شد.

در بازارهای جهانی نیز وضعیت نامناسب برخی از اقتصادهای جهان از جمله آمریکا و چین سبب شد تا روند تقاضا برای کلیه کالاها از جمله فلزات اساسی، محصولات پتروشیمی، نفت و ... به نحو چشمگیری تحت تأثیر قرار گرفته و منجر به کاهش عمده در قیمت این محصولات شود. این موضوع با توجه به سهم بارز این دسته از شرکت‌ها در بازار سرمایه ایران، منجر به کاهش قیمت سهام این دسته از شرکت‌ها در نتیجه کاهش قیمت کالاها شده است. به عبارتی نتیجه محسوس این مطلب افت عملکرد شرکت‌های حاضر در بازار سرمایه و در نتیجه سودآوری آنها بوده که نتیجه آن در قیمت سهام انعکاس یافته است.

• وجود نظام قیمتگذاری دستوری

یکی از مهمترین چالش‌های پیش‌روی بازار سرمایه در کشور، وجود نظام‌های متعدد قیمتگذاری کالاها و خدمات و نهادهای تولید می‌باشد. این موضوع سبب شده است تا از شفافیت موجود در بازار کاسته شده و شرکت‌های حاضر در بازار نتوانند در برنامه‌ها و سیاست‌ها و نیز بودجه‌های اعلامی خود شفافیت لازم را داشته باشند. همچنین سرمایه‌گذاران نیز به دلیل عدم وجود شفافیت در قیمت‌ها و نداشتن اطلاع دقیق از عملکرد حوزه‌های قیمتگذاری در آینده، نمی‌توانند تحلیل درستی از سودآوری احتمالی شرکت‌ها و به تبع آن تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری در آنها داشته باشند.

• عدم نظارت کافی نهادهای نظارتی

از دیگر معضلات پیش‌روی بازار سرمایه عدم توانمندی نهادهای ناظر در بحث نظارت است. بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر بر عملیات بانکداری نتوانسته است رسالت خویش را به‌عنوان متولی پولی کشور ایفا نماید و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به انحای مختلف و دور زدن برخی سیاست‌های بانک مرکزی، تلاش کرده‌اند منابع را از بازار سرمایه به سمت خویش سوق دهند. نمونه بارز این موضوع را در حجم عظیم منابع موجود در صندوق‌های با درآمد ثابت که روانه بانک‌ها می‌شود می‌توان دید. همچنین سازمان بورس و اوراق بهادار به‌عنوان متولی بازار سرمایه نیز نتوانسته است آن‌طور که باید نقش نظارتی خود را در روند معاملات و ... ایفا نماید. به این مقوله تغییرات مدیریتی این نهادهای ناظر را نیز باید اضافه نمود که مانع از عملکرد بهینه آنها در این راستا شده است.

• عدم وجود نظام حاکمیت شرکتی مناسب در شرکت‌ها

بررسی وضعیت شرکت‌های حاضر در بازار سرمایه نشان می‌دهد عمده شرکت‌های موجود در بازار از مدیریت انتصابی بخش دولتی رنج می‌برند. این موضوع سبب عملکرد نامناسب این دسته از شرکت‌ها شده است به نحوی که حتی در بهترین شرایط فروش و ...، این دسته از شرکت‌ها به خاطر هزینه‌های متعدد و بالایی که دارند نمی‌توانند سودآوری خود را حفظ نمایند. نمونه بارز این موضوع را می‌توان در ساختار بانک‌های موجود در بورس یا شرکت‌هایی نظیر خودروسازها، فولاد، مس و ... دید. بدیهی است چنانچه نظام حاکمیت شرکتی مناسبی بر شرکت‌ها حاکم گردد، می‌توان نتیجه را به‌گونه‌ای مناسب مشاهده کرد.

• عدم وجود انگیزه‌های کافی برای ورود شرکت‌های با عملکرد مناسب به بورس

در حال حاضر بسیاری از شرکت‌های بخش خصوصی که از عملکرد و بهره‌وری بسیار مناسبی نیز برخوردارند، علاقمندی چندانی به حضور در بازار سرمایه ندارند. باید نهاد ناظر بر بازار با هماهنگی سایر نهادهای مرتبط در اقتصاد کشور، تلاش کنند انگیزه‌های بیشتری را برای ورود این دسته از شرکت‌ها به بازار فراهم نمایند. این انگیزه‌ها می‌تواند

از معافیت‌های مالیاتی تا اخذ یارانه در نرخ‌های سود تسهیلات از سوی دولت برای این دسته از بنگاه‌ها و ... باشد.

۹-۳. بیمه

بیمه به‌عنوان یکی از اجزای بازار مالی، نقش مهمی در حوزه‌های مختلف اقتصاد مدرن دارد؛ با قوت گرفتن صنعت بیمه علاوه بر افزایش رفاه آحاد جامعه (از محل بهبود سطح امنیت و کاهش ریسک‌ها)؛ زمینه برای افزایش فعالیت‌های اقتصادی (از طریق تسهیل فرآیند تأمین مالی، ایجاد اطمینان نسبت به سودآوری کسب‌وکار، ایجاد اطمینان نسبت به داشتن عایدی مشخص به‌رغم وجود حالات احتمالی متعدد و ...) فراهم می‌شود. بدون بیمه، گستره وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی انجام نخواهد شد و از این رو توسعه صنعت بیمه، یکی از مقدمات رشد و توسعه اقتصادی قلمداد می‌شود.

• وضعیت صنعت بیمه در مقایسه با جهان

نرخ ضریب نفوذ بیمه از مهمترین شاخص‌هایی است که برای ارزیابی عملکرد صنعت بیمه یک کشور استفاده می‌شود. این ضریب همچنین معیاری برای مقایسه عملکرد صنعت بیمه در بین کشورهای مختلف است. این شاخص نشانگر سهم مستقیم فعالیت صنعت بیمه از تولید ناخالص ملی می‌باشد. جدول ۲۲ ضریب نفوذ بیمه در ایران را در مقایسه با برخی از کشورهای در پنج سال اخیر نشان می‌دهد. به‌طور کلی، روند ضریب نفوذ بیمه در ایران در طول زمان، صعودی بوده است و از ۱/۳۷ درصد در سال ۲۰۱۰ به ۱/۹ درصد در سال ۲۰۱۴ رسیده است. لازم به ذکر است که از نظر این شاخص، ایران فاصله زیادی با کشورهای توسعه‌یافته دارد. طبق آمار منتشره در سایت بیمه مرکزی، ضریب نفوذ بیمه برای کل جهان ۶/۲ درصد گزارش شده که بسیار فراتر از میزان این شاخص در کشور ماست.

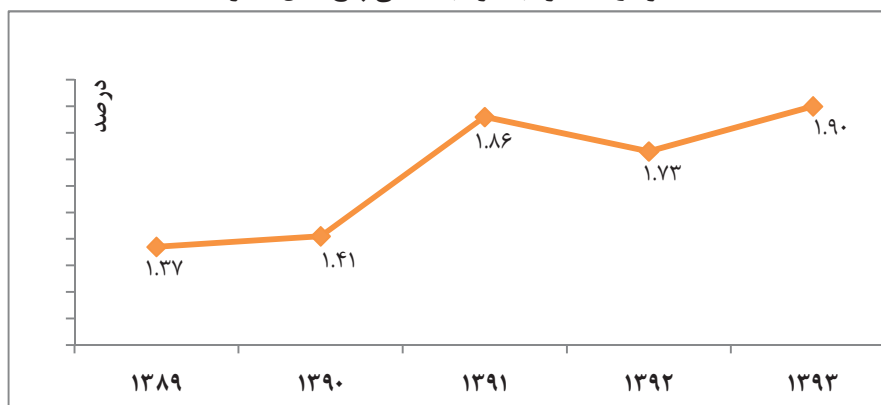
جدول ۲۲. ضریب نفوذ بیمه در ایران و کشورهای منتخب

نام کشورها	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴
ایران	۱.۳۷	۱.۴۱	۱.۸۶	۱.۷۳	۱.۹۰
امارات	۲.۱	۱.۸	۲.۰	۲.۰	۲.۲
ترکیه	۱.۳	۱.۳	۱.۴	۱.۵	۱.۴
آمریکا	۸.۰	۸.۱	۸.۲	۷.۵	۷.۳
ژاپن	۱۰.۱	۱۱.۰	۱۱.۴	۱۰.۳	۱۰.۸
انگلستان	۱۲.۴	۱۱.۸	۱۱.۳	۱۰.۸	۱۰.۶
کره جنوبی	۱۱.۲	۱۱.۶	۱۲.۱	۱۱.۰	۱۱.۳
چین	۳.۸	۳.۰	۳.۰	۳.۰	۳.۲

مأخذ: سایت بیمه مرکزی، سالنامه آماری صنعت بیمه، ۱۳۹۳.

از نظر رتبه ضریب نفوذ بیمه، ایران در جایگاه ۶۲ قرار دارد و در ۱۰ سال گذشته همواره وضعیت رو به بهبود داشته است به عنوان مثال در سال ۲۰۰۵، رتبه ایران ۷۷ بوده و در سال ۲۰۱۰ به رتبه ۷۳ بهبود یافته و در سال ۲۰۱۴ به ۶۲ رسیده است، البته از نظر حق بیمه تولیدی، رتبه ایران در میان کشورهای جهان در ده سال گذشته تغییر چندانی نداشته است.

نمودار ۱۱. ضریب نفوذ بیمه طی پنج سال اخیر



مأخذ: سایت بیمه مرکزی، سالنامه آماری صنعت بیمه، ۱۳۹۳.

در سال ۱۳۹۳ حق بیمه سرانه کشور در مقایسه با سال ۱۳۹۲ حدود ۵۰۰ هزار ریال بیشتر شده و نزدیک ۲۵ درصد رشد داشته است. از نظر استانی، بیشترین ضریب نفوذ بیمه متعلق به استان تهران (با حدود ۳/۵ درصد) و کمترین ضریب نفوذ بیمه به استان کهگیلویه و بویراحمد (با ۰/۴ درصد) اختصاص دارد. این درحالی است که ضریب نفوذ بیمه در سطح کشور طی این سال معادل ۱/۹ درصد است. تا پایان سال ۱۳۹۳، ۶۹/۶ درصد از حق بیمه تولیدی بازار بیمه کشور تنها در ۷ استان (تهران، خراسان رضوی، اصفهان، فارس، آذربایجان شرقی، خوزستان و مازندران) متمرکز شده است. همچنین خسارت‌های پرداختی در بازار بیمه ۷ استان مذکور، ۶۵/۷ درصد از میزان کل خسارت‌ها را به خود اختصاص داده است. هم‌اکنون در کشور، ۲۹ شرکت بیمه فعال بوده که با بیش از ۳۴ هزار نمایندگی شرکت بیمه، ۵۹۱ کارگزار و بیش از ۱۰۰۰ شعبه در سراسر کشور مشغول به فعالیت‌اند. تعداد کارکنان شرکت‌های بیمه در پایان سال ۱۳۹۳ تقریباً ۱۹ هزار نفر بوده است.

جدول ۲۳ روند ده ساله حق بیمه تولیدی، خسارت پرداختی و ضریب خسارت را در کشور ما نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که در سال ۱۳۹۳ حق بیمه تولید کل برابر با ۲۰۵ هزار میلیارد ریال بوده که ۸۴ هزار میلیارد ریال معادل ۴۱ درصد آن توسط شرکت‌های دولتی و ۱۲۲ هزار میلیارد ریال آن یعنی معادل ۵۹ درصد توسط شرکت‌های غیردولتی تولید شده است. رشد اسمی حق بیمه تولیدی در سال ۱۳۹۳ نسبت به سال قبل بیش از ۲۶/۷ درصد بوده است. خسارت پرداختی نیز در این سال معادل ۱۲۴ هزار میلیارد ریال بوده که سهم شرکت‌های دولتی و غیردولتی به ترتیب ۵۹ و ۶۵ هزار میلیارد ریال (۴۸ و ۵۲ درصد) بوده است. در ده سال اخیر سهم بخش خصوصی از صنعت بیمه افزایش مناسبی داشته است. ضریب خسارت نیز در سال ۱۳۹۳ برابر با ۸۴/۵ درصد بوده است.

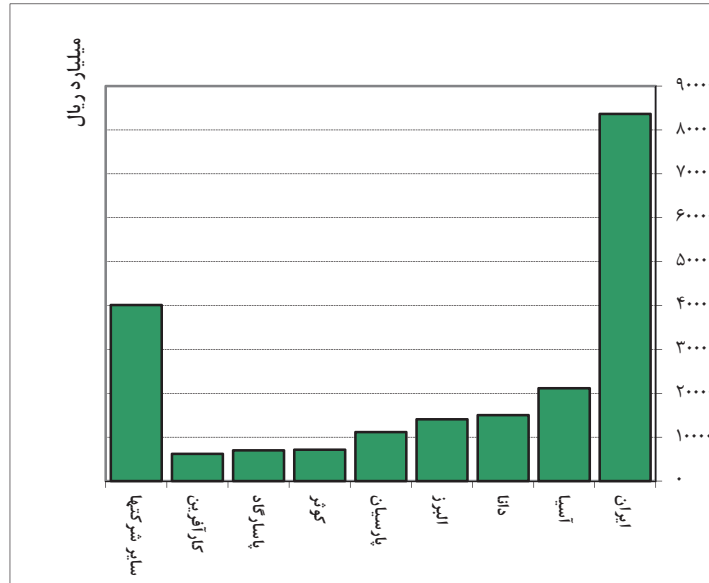
جدول ۲۳. حق بیمه تولیدی، خسارت پرداختی و ضریب خسارت در ده سال اخیر

سال	حق بیمه تولیدی (میلیارد ریال)			خسارت پرداختی (میلیارد ریال)			ضریب خسارت (درصد)		
	دولتی	غیردولتی	کل	دولتی	غیردولتی	کل	دولتی	غیردولتی	کل
۱۳۸۴	۱۸۵۶۷.۴	۲۹۶۲.۶	۲۱۵۲۹.۹	۱۳۲۸۹.۳	۱۲۴۵.۷	۱۴۵۳۵.۰	۸۲.۴۵	۵۲.۳۴	۷۸.۵۱
۱۳۸۵	۲۲۲۲۶.۸	۴۳۳۴.۳	۲۶۵۶۱.۱	۱۴۷۰۹.۴	۱۷۵۷.۳	۱۶۴۶۶.۷	۷۸.۳۷	۵۷.۲۰	۷۵.۰۳
۱۳۸۶	۲۶۳۳۰.۴	۷۴۹۳.۷	۳۳۸۲۴.۱	۱۷۵۶۷.۵	۳۲۵۶.۰	۲۰۸۲۳.۵	۷۵.۲۹	۶۷.۴۴	۷۲.۰۹
۱۳۸۷	۳۰۳۹۶.۸	۱۰۱۶۴.۲	۴۰۵۶۱.۰	۲۰۱۳۰.۶	۴۶۲۲.۰	۲۴۷۵۲.۶	۷۶.۸۷	۶۷.۵۵	۷۴.۶۵
۱۳۸۸	۲۴۲۷۷.۵	۲۲۱۶۰.۸	۴۶۴۳۸.۲	۱۷۷۸۱.۱	۱۲۹۷۲.۳	۳۰۷۵۳.۴	۷۸.۴۵	۷۰.۲۵	۷۴.۸۰
۱۳۸۹	۲۷۳۰۲.۱	۳۱۸۵۹.۰	۵۹۱۶۱.۱	۱۹۶۲۹.۸	۱۹۵۹۳.۴	۳۹۲۲۳.۲	۸۶.۲۹	۷۲.۴۱	۷۸.۵۶
۱۳۹۰	۴۰۲۲۴.۲	۴۵۸۶۷.۸	۸۶۰۹۲.۰	۲۷۷۳۷.۸	۲۵۹۶۰.۵	۵۳۶۹۸.۳	۸۰.۸۲	۷۱.۴۱	۷۶.۲۷
۱۳۹۱	۵۹۷۳۳.۹	۷۱۸۳۳.۲	۶۶۹۱۷.۱	۳۹۰۹۱.۶	۳۹۲۸۸.۲	۷۸۳۷۹.۷	۸۵.۶۱	۸۷.۳۹	۸۲.۶۲
۱۳۹۲	۷۰۴۸۸.۶	۹۱۵۶۷.۲	۱۶۲۰۵۵.۸	۵۱۵۳۰.۶	۵۳۳۴۶.۷	۱۰۴۸۷۷.۳	۹۶.۱۵	۸۷.۴۶	۸۹.۲۸
۱۳۹۳	۸۳۶۷۸.۱	۱۲۱۷۲۱.۷	۲۰۵۳۹۹.۸	۵۹۳۵۷.۵	۶۵۲۵۷.۳	۱۲۴۶۱۴.۸	۹۱.۲۰	۸۰.۰۳	۸۴.۵۸

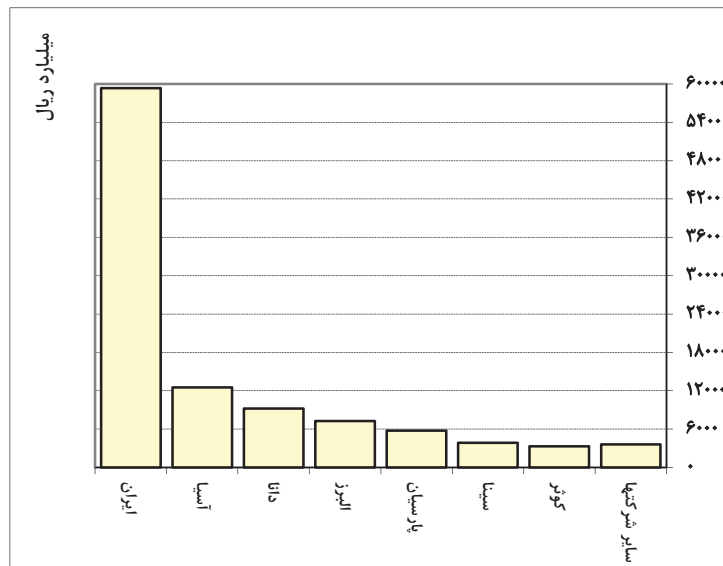
مأخذ: همان.

شرکت بیمه ایران که تنها شرکت دولتی حاضر در بازار بیمه ایران است با تولید ۸۴ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳، ۴۰ درصد حق بیمه تولیدی را به خود اختصاص داده است و شرکت بیمه آسیا با ۲۱ هزار میلیارد ریال، ۱۰ درصد حق بیمه را تولید کرده است. از نظر خسارت پرداختی نیز بیمه ایران ۵۹ هزار (۴۷ درصد) و بیمه آسیا ۱۲ هزار میلیارد ریال (۱۰ درصد) پرداخت کرده‌اند. این آمارها حاکی از قدرت بالای شرکت بیمه ایران در صنعت بیمه کشور است. از نظر تعداد بیمه‌نامه صادره نیز از کل ۴۶ میلیون بیمه‌نامه صادره، بیش از ۱۸ میلیون بیمه‌نامه (۴۰ درصد کل بیمه‌نامه‌ها) توسط بیمه ایران تولید شده است.

نمودار ۱۲. حق بیمه تولیدی شرکت‌های بیمه



نمودار ۱۳. خسارت پرداختی شرکت‌های بیمه



آمار عملکرد بازار بیمه در پنج‌ماهه اول سال جاری، حاکی از آن است که حجم حق بیمه‌های تولیدی بازار بیمه با ۸/۳ درصد افزایش نسبت به مدت مشابه سال گذشته به حدود ۸۱/۲ هزار میلیارد ریال رسیده است و سهم بخش غیردولتی از این مقدار به حدود ۶۳/۹ درصد رسید و ۳۶/۱ درصد دیگر توسط بیمه ایران در نقش تنها شرکت بیمه دولتی تولید شده و ۹ شرکت بیمه (ایران، آسیا، دانا، البرز، پارسیان، کوثر، پاسارگاد، کارآفرین و معلم که هر یک دارای سهم بالاتر از ۳ درصد دارند) در مجموع ۸۳/۱ درصد از حق بیمه تولیدی را به خود اختصاص داده‌اند. در این مدت ۳۹ درصد از حق بیمه‌های تولیدی به رشته بیمه شخص ثالث و مازاد و ۲۱/۹ درصد از حق بیمه‌های تولیدی مرتبط با بیمه درمان بود و بیمه‌های زندگی و بدنه اتومبیل به ترتیب با سهم ۱۲ و ۵/۹ درصد از پورتهوی حق بیمه تولیدی در رتبه سوم و چهارم قرار داشته‌اند. در مورد خسارت پرداختی، نیز در این ۵ ماه شرکت‌های بیمه حدود ۴۵/۷ هزار میلیارد ریال خسارت به بیمه‌گذاران پرداخت کردند که در مقایسه با پنج‌ماهه اول سال قبل، ۲۱/۷ درصد رشد نشان می‌دهد و سهم بخش غیردولتی ۵۵/۷ درصد بوده است. ۳۸/۳ درصد از خسارت‌های بازار بیمه در رشته بیمه شخص ثالث و مازاد، ۳۴/۷ درصد در بیمه درمان، ۶/۹ در بیمه‌های بدنه اتومبیل و ۶/۶ در بیمه‌های زندگی پرداخت شده است. طی این مدت، نسبت خسارت بازار بیمه معادل ۵۶/۳ درصد بود و در مقایسه با سال قبل ۶/۲ واحد افزایش داشته است و سه رشته بیمه اعتبار، درمان و بدنه اتومبیل به نسبت خسارتی بالاتر از بازار بیمه داشتند.

جدول ۲۴. عملکرد صنعت بیمه در پنج ماهه نخست ۱۳۹۴

عنوان	مقدار	درصد تغییرات نسبت به سال قبل
حق بیمه‌های تولیدی (هزار میلیارد ریال)	۸۱/۲	۸/۳ درصد رشد
تعداد بیمه‌نامه‌های صادره (میلیون فقره)	۱۷/۷	۵/۹ درصد رشد
خسارت پرداختی (هزار میلیارد ریال)	۴۵/۷	۲۱/۷ درصد رشد
تعداد موارد خسارت (میلیون فقره)	۹/۳	۲۶/۵ درصد رشد
نسبت خسارت (درصد)	۵۶/۳	۶/۲ واحد افزایش
سهم بخش غیردولتی (درصد)	۶۳/۹ از حق بیمه	۵۵/۷ از خسارت
سهم از حق بیمه رشته‌های عمده (درصد)	۳۹ درصد شخص ثالث و مازاد	۲۱/۹ درصد درمان
۱۲ درصد زندگی (عمر)		

مأخذ: بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بخش پایگاه آماری صنعت بیمه، بخش گزارش تحلیلی آمارهای ماهیانه، گزارش تحلیلی عملکرد پنج‌ماهه منتهی به خردادماه ۱۳۹۴.

چالش‌های پیش‌رو

نباید نادیده گرفت که به هر حال صنعت بیمه در بخش‌های مختلفی نظیر حمل‌ونقل، عمر، سرمایه‌گذاری، باربری و آتش‌سوزی و ... نقش اساسی ایفا می‌کند و از ابتدای برنامه پنجم توسعه نیز نقش آن جدی گرفته شده است. در برنامه پنجم توسعه مواد (۱۱۳) تا (۱۱۶) قانون، بحث بیمه‌های بازرگانی را مطرح کرده است که از جنبه قانونگذاری پیشرفت خوبی به نظر می‌رسد. اما مرور سوابق صنعت بیمه نشان می‌دهد که چالش‌های فراوانی فرا روی صنعت بیمه قرار دارد که برنامه‌های اجرا شده کنونی و نیز برنامه‌ها و طرح‌های تدوین شده برای رفع بسیاری از معضلات صنعت، تنها موفق به مرتفع ساختن بخشی از آنها شده است. بدیهی است سایر موارد و نیز آن دسته از مشکلاتی که در آینده نیز بروز خواهند کرد، نیازمند تدوین برنامه‌های شفاف و علمی از سوی دست‌اندرکاران صنعت و بخش‌های مرتبط با آن هستند. برای تدوین برنامه‌های مناسب، گام اول شناسایی مشکلات و چالش‌های صنعت بیمه است. چالش‌های اساسی صنعت بیمه عبارتند از:

- نقش بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان مقام ناظر، برقراری نظم و انضباط و پایش عملکردها براساس موازین، مقررات و قوانین حاکم نیازمند بازنگری است.

- بیمه مرکزی از شفافیت و پاسخگویی لازم برخوردار نیست (تجربه اخیر در بیمه توسعه تا حدود زیادی مؤید این امر است)، شرکت‌های بیمه نظارت بیمه مرکزی را جدی نگرفته و بیمه مرکزی نیز مسلماً در صورت ورشکستگی شرکت‌های بیمه امکان حل و فصل مسائل حاصله را با سرعت و دقت کافی ندارد.
- عدم تبیین و فقدان شفاف‌سازی شیوه ورود و مشارکت بیمه‌گران خارجی در بازار بیمه کشور،
- فراهم نبودن زمینه همکاری و فعالیت مشترک صنعت بیمه با نظام بانکی کشور و بازار سرمایه،
- توسعه نیافتگی نهادهای حرفه‌ای، کانون‌ها و انجمن‌های صنفی در بازار بیمه کشور،
- عدم تبیین نقش و جایگاه سندیکای بیمه‌گران و تفکیک آن از بیمه مرکزی
- کارآمدی پایین ترکیب شورای عالی بیمه و کمیسیون تخصصی شورای عالی بیمه،
- عدم استقلال و تمرکز نهاد ناظر (بیمه مرکزی) بر نقش هدایت‌گری، نظارتی و حمایتی از شرکت‌های بیمه‌گر و عدم تفکیک وظایف نظارتی از وظایف بیمه‌گری،
- ملزم نبودن بخش نفت، گاز و انرژی به عقد قرارداد با شرکت‌های بیمه داخلی برای رونق صنعت بیمه و ممانعت از آسیب‌های احتمالی،
- به‌طور کلی نظام بیمه‌ای ما، هم در نظارت‌های داخلی (در ابعاد حسابرسی داخلی) شرکت‌های بیمه و هم در نظارت‌های عمومی از سوی بیمه مرکزی با مشکلات اساسی روبرو است.
- محدود بودن سرمایه شرکت‌های بیمه.

۴. بروندها

این بخش از گزارش به بررسی نتایج عملکرد اقتصاد ایران و مشاهده آثار تصمیم‌گیری بازیگران بر روی منابع می‌پردازد. بروندها در قالب بروندهای بخشی (شامل کشاورزی، صنعت، مسکن و تجارت خارجی) و بروندهای کلان (شامل رشد اقتصادی و بهره‌وری، تورم و نرخ ارز، فقر و توزیع درآمد) ارائه می‌شود.

۴-۱. بروندهای بخشی

در این قسمت بروندهای مدیریت اقتصاد کشور در بخش‌های مختلف به تصویر کشیده شده و چشم‌انداز آنها در کوتاه‌مدت بررسی می‌شود. این امر برای حوزه‌های کشاورزی، صنعت، پتروشیمی، برق، مسکن، خدمات و تجارت خارجی ارائه خواهد شد.

۴-۱-۱. بخش کشاورزی

بخش کشاورزی به جهت ابعاد استراتژیک، یکی از مهمترین بخش‌های اقتصادی هر کشور است. رشد ارزش‌افزوده این بخش تا حد زیادی متأثر از رشد میزان بارندگی است. بررسی وضعیت بارندگی در سال آبی ۱۳۹۳-۱۳۹۴^۱ حاکی از کاهش میزان بارندگی در این سال آبی نسبت به سال آبی قبل است. طبق جدول ۲۵، میزان بارندگی کشور در سال آبی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ نسبت به سال آبی قبل از آن کاهش ۱۱/۵ درصدی داشته است. آمار مربوط به حجم جریان‌های سطحی مهرماه ۱۳۹۳ لغایت تیرماه سال آبی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ نیز نسبت به متوسط بلندمدت ۵۴ درصد و نسبت به دوره مشابه سال آبی گذشته ۵ درصد کاهش داشته است. حجم آب خروجی از سدهای مخزنی کشور نیز در سال آبی جاری (تا تیرماه ۱۳۹۴) نسبت به سال آبی قبل حدود ۲/۴ درصد کاهش یافته است. آمار ذکر شده حاکی از آن است که این بخش در سال ۱۳۹۴ از نظر دسترسی به منابع آب (به‌عنوان یکی از مهمترین عوامل)، در مضیقه خواهد بود.

۱. سال آبی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ از اول شهریورماه ۱۳۹۳ لغایت ۳۱ شهریورماه ۱۳۹۴ می‌باشد که آخرین آمار موجود بارندگی در این سال آبی تا ۱۵ شهریورماه ۱۳۹۴ در دسترس است.

جدول ۲۵. میزان بارندگی کل کشور در سال آبی

سال آبی	میزان بارش در کل کشور (میلیمتر)	رشد بارندگی (درصد)
۱۳۹۲-۱۳۹۱	۲۳۷	۱۶
۱۳۹۳-۱۳۹۲	۲۱۸	-۸
۱۳۹۴-۱۳۹۳*	۱۹۳	-۱۱/۵

مأخذ: وزارت نیرو، شرکت مدیریت منابع آب ایران.

* آمار سال آبی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ تا ۱۵ شهریورماه ۱۳۹۴ است.

با توجه به آمار وزارت جهاد کشاورزی در مورد عملکرد تولید بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۳ و پیش‌بینی تولید این بخش در سال ۱۳۹۴، برآورد رشد ارزش‌افزوده بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ حدود ۴/۲ درصد است. انتظار می‌رود بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۵ نیز همچنان با مشکل کاهش میزان بارندگی‌ها و در مضیقه بودن از منابع آب مواجه باشد زیرا آمارها حاکی از نزولی بودن میزان بارندگی کشور در سال‌های اخیر است. البته به غیر از بارندگی عوامل دیگری از قبیل سطح زیر کشت، فناوری استفاده از آب و ... نیز بر تولید محصولات کشاورزی مؤثرند که عمدتاً آثار بلندمدت‌تری دارند. در مجموع فعلاً شواهد زیادی برای تفاوت محسوس رشد بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۵ وجود ندارد.

میزان تولید محصولات اساسی در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، با توجه به شرایط تولید متغیر و بیشترین تغییرات مربوط به گندم و جو بوده است که بیشتر از سایر محصولات تحت تأثیر شرایط اقلیمی قرار می‌گیرد.

جدول ۲۶. تولید، واردات و صادرات محصولات اساسی

(هزار تن)

شرح	گندم	جو	ذرت	برنج	شکر	روغن
۱۳۸۹	تولید	۱۲۱۴۲	۳۲۹۴	۱۶۵۶	۱۴۹۳	۱۱۲۳
	واردات	۸۶۸	۳۷۱	۳۹۳۴	۱۰۸۶	۱۵۹۲
	صادرات	۵۵۵	۰	۰	۰٫۱	۲۷
۱۳۹۰	تولید	۸۶۷۸	۲۵۳۳	۱۶۰۷	۱۱۳۵	۱۴۰
	واردات	۲۸۲	۱۱۳۱	۳۳۲۴	۱۵۱۳	۱۳۱۴

شرح	گندم	جو	ذرت	برنج	شکر	روغن
صادرات	۱۰	۰	۰	۴,۴	۵۵	۱۷
تولید	۸۸۱۶	۲۷۶۸	۱۷۹۸	۱۴۱۶	۱۱۲۴	۱۶۶
واردات	۶۷۰۰	۱۶۵۲	۴۹۱۸	۱۲۸۹	۱۶۸۱	۱۶۱۶
صادرات	۳	۰	۰	۰,۴	۸۷	۱۷
تولید	۹۳۰۴	۲۸۱۲	۱۸۵۱	۱۴۶۹	۱۱۲۲	۲۲۳
واردات	۳۹۶۰	۶۶۱	۴۰۲۶	۱۹۵۶	۱۵۷۹	۱۶۶۶
صادرات	۰	۰	۰	۱,۱	۶,۶	۴

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

جدول ۲۷. ضرایب خودکفایی محصولات اساسی

(درصد)

شرح	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
گندم	۹۱/۰	۶۸/۱	۵۷/۳	۶۷/۷
جو	۸۹/۹	۶۹/۱	۶۲/۶	۸۱/۰
ذرت	۲۹/۶	۳۲/۶	۲۶/۸	۳۱/۵
برنج	۵۸/۲	۴۶/۱	۴۷/۷	۴۲/۵
شکر	۴۰/۰	۴۸/۷	۴۸/۶	۴۳/۱
روغن	۸/۴	۹/۷	۹/۴	۱۱/۸

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی.

مشاهده می‌شود که در رابطه با گندم، بالاترین ضریب خودکفایی مربوط به سال ۱۳۸۹ (۹۱ درصد) و کمترین آن مربوط به سال ۱۳۹۱ (۵۷ درصد) بوده است. باتوجه به ضعف ساختاری بخش کشاورزی در کشور و محدودیت‌هایی مانند کمبود منابع آبی کشور، سیاست مشخصی در خصوص تأمین نیاز کشور به کالاهای اساسی از طریق تولید داخلی وجود ندارد و سیاست واردات و ذخیره‌سازی همچنان دنبال می‌شود. شایان توجه است که این امر در بلندمدت می‌تواند منجر به وابستگی تأمین غذای جامعه به خارج و تضعیف امنیت غذایی در کشور شود. در جدول ۲۸ درآمد بخش کشاورزی در مقایسه با درآمد ناخالص ملی در سال‌های مختلف ارائه شده است.

جدول ۲۸. درآمد بخش کشاورزی به قیمت ثابت و جاری و درآمد ناخالص ملی

(میلیارد ریال)

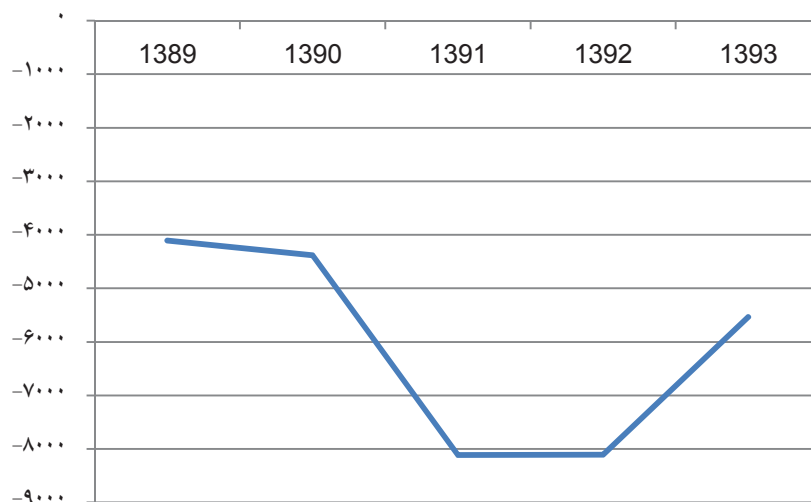
شرح	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
درآمد بخش کشاورزی براساس قیمت ثابت سال ۱۳۸۳	۱۲۰۷۶۹	۱۲۰۶۵۸	۱۲۵۱۲۰
درآمد ناخالص ملی براساس قیمت ثابت سال ۱۳۸۳	۱۸۷۱۶۳۸	۱۹۹۰۲۶۱	۱۶۴۹۲۴۸
سهم بخش کشاورزی از درآمد ناخالص ملی (درصد)	۶/۵	۶/۱	۷/۶
درآمد بخش کشاورزی براساس قیمت جاری	۳۲۵۱۲۶	۳۶۷۱۹۶	۵۵۸۴۷۴
درآمد ناخالص ملی براساس قیمت جاری	۴۱۱۶۶۶۵	۵۴۶۱۶۵۵	۵۸۱۶۱۸۵

مأخذ: بانک مرکزی.

نمودار ۱۴ نیز تراز تجاری محصولات کشاورزی^۱ را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، تراز تجاری کشور در محصولات کشاورزی طی پنج‌ساله اخیر منفی بوده است.

نمودار ۱۴. تراز تجاری محصولات کشاورزی

(میلیون دلار)



مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

۱. تراز تجاری مابه‌التفاوت صادرات و واردات محصولات کشاورزی گفته می‌شود. به طوری که تراز تجاری منفی به معنای آن است که کشور بیش از صادرکننده، واردکننده بوده است.

تأثیر سیاست‌های دولت و قوانین تأثیرگذار مجلس بر عملکرد بخش کشاورزی

طی دوره پنج‌ساله اخیر دو قانون تأثیرگذار در حوزه بخش کشاورزی به تصویب رسیده است که قوانین «افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» مصوب ۱۳۸۹ و «تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» مصوب ۱۳۹۱ هستند. قانون بهره‌وری به‌دلیل جامعیت و تمرکز بر ایجاد پیش‌نیازهای قانونی افزایش بهره‌وری و اصلاح الگوهای تولید از یک‌سو و بهینه‌سازی الگوی مصرف از سوی دیگر، می‌توانست زمینه را برای افزایش کارایی و بهره‌وری بخش کشاورزی فراهم کند. اگرچه عملکرد قانون مزبور در ۵ سالی که از تصویب و اجرای آن می‌گذرد، به‌دلایلی همچون صرف دو سال برای تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی، تغییرات در مدیریت و ساختار دولت و عدم کفایت اعتبارات، در حد انتظار نبوده است، اما در مواردی همچون تلاش در جهت حفاظت از منابع ملی و مقابله با تغییر کاربری اراضی و نیز بهبود نسبی و ثبات در خریدهای تضمینی در دو سال اخیر، اقدامات قابل توجهی صورت گرفته است. عمده محورهای مورد نظر قانون اعم از اجرای طرح کاداستر کشاورزی (حدنگاری اراضی و ثبت مالکیت‌ها)، ایجاد پایگاه جامع اطلاعات کشاورزی (برمبنای IT)، اجرای برنامه بهینه کشت براساس توان اقلیمی مناطق و همچنین تدوین و رسمیت‌بخشی به نظام‌های بهره‌برداری در بخش آب و کشاورزی، به توفیق چندانی دست نیافته است.

در مورد قانون کلیدی دیگر این بخش که به‌طور خلاصه به قانون تمرکز مشهور شده است، موضوع متفاوت است. از آنجا که مهمترین نکات قانون فوق، تمرکز و مدیریت کلیه اختیارات و وظایف مرتبط با بخش کشاورزی اعم از تولید، توزیع و مصرف، شامل تنظیم بازار داخلی و خارجی بود، مقرر شد وظایف و اختیارات مزبور، همراه با کلیه الزامات و ابزار آن از وزارت صنعت، معدن و تجارت منتزع و به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود. سیاست‌های دولت در این زمینه به‌رغم یک دوره فترت اولیه که از شروع ابلاغ قانون در سال ۱۳۹۱، آغاز و طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ ادامه یافت، موجب اقدامات نسبتاً مناسبی در جهت ایفای نقش فعال در بازار محصولات کشاورزی از مرحله تولید تا مصرف شد. تحدید واردات بی‌رویه محصولات کشاورزی، تأسیس فروشگاه‌های عرضه مستقیم کالا (به‌منظور کاهش و حذف واسطه‌ها)، تقویت نقش فعال

در بازار (با ایجاد پست مشاور و قائم مقام وزیر در امر بازار محصولات کشاورزی) و خرید تضمینی کالاهای اساسی به قیمت‌های واقعی‌تر نسبت به گذشته^۱ از جمله این اقدامات هستند.

پیش‌بینی تحولات اساسی بخش کشاورزی در آینده

بررسی عملکرد دو سال ابتدایی دولت یازدهم، نشان می‌دهد که پس از یک دوره توأم با درک و شناخت از وضعیت موجود، نوعی ثبات و پایداری در سیاست‌ها، به‌خصوص در حصول اهداف راهبردی بخش اتفاق افتاده که از جمله آنها می‌توان به افزایش ضریب خوداتکایی در بعضی از محصولات اساسی، توجه به فرآیندهای پس از تولید و تثبیت پارامترهای تعیین‌کننده در بازار همراه با ثبات نسبی در قیمت مصرف‌کننده، در مقایسه با سایر بخش‌ها و افزایش ذخایر راهبردی، اشاره کرد که تکمیل تدریجی این سیاست‌ها در آینده می‌تواند وضعیت بخش کشاورزی را بهبود بخشد. علائم این تحولات و حرکت رو به جلوی بخش را می‌توان از رقم رشد ۳/۸ درصدی اعلامی توسط بانک مرکزی برای سال ۱۳۹۳ و چالش‌هایی مانند بحران آب و خشکسالی‌های پی‌درپی ۱۵ ساله اخیر دانست. همچنین اقدامات مثبت دیگری مانند حرکت از کشاورزی سنتی به سمت کشاورزی مدیریت شده، افزایش سطح زیر کشت گلخانه‌ها، مدیریت نوین آبیاری، ایجاد شهرک‌ها و مجتمع‌های کشاورزی و دامپروری، افزایش تولید شیلات و آبزیان با منشأ آب‌های داخلی، از نشانه‌های این حرکت هستند.

۲-۱-۴. بخش صنعت، پتروشیمی و برق

۱-۲-۴. صنعت

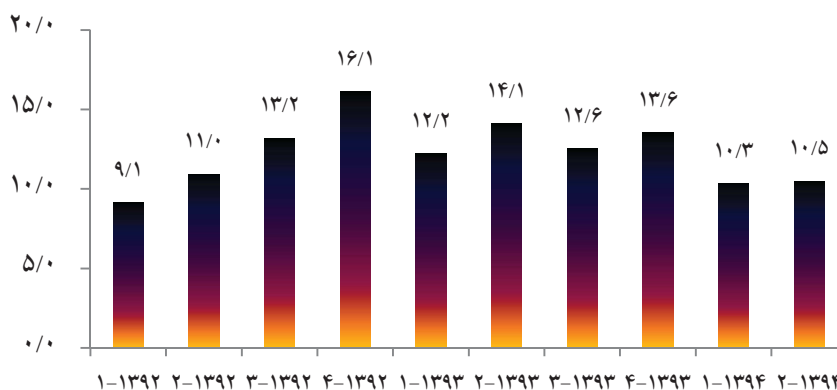
بخش صنعت یکی از بخش‌های مهمی است که در بررسی وضعیت این بخش روند، باید واردات واسطه‌ای و سرمایه‌ای کشور مورد توجه باشد. نمودار ۱۵ نشان‌دهنده ارزش دلاری کل واردات کشور به تفکیک فصلی است. براساس این نمودار مشاهده می‌شود که ارزش واردات کشور در فصول سال ۱۳۹۲ و به‌طور مشابه در دو فصل ابتدایی سال ۱۳۹۳ روندی صعودی داشته است که با توجه به اثرگذاری با وقفه (تقریباً دو فصل)

۱. این سیاست به افزایش خرید گندم داخلی تا مرز ۸/۲ میلیون تن منجر شد.

واردات بر بخش صنعت، نتیجه آن در رشد ۶/۷ درصدی بخش صنعت در سال ۱۳۹۳ ظاهر شده است. اما نکته حائز اهمیت برای بخش صنعت در سال ۱۳۹۴ این است که آمار واردات در فصول سوم و چهارم سال ۱۳۹۳ و فصول اول و دوم سال ۱۳۹۴ در مقایسه با فصول مشابه سال قبل با کاهش (به ترتیب ۴/۹-، ۱۶- و ۱۵/۶- و ۲۵/۵- درصدی) همراه بوده‌اند. همچنین آمارها نشان می‌دهد که ارزش واردات واسطه‌ای و ارزش واردات سرمایه‌ای در فصل بهار سال ۱۳۹۴ نسبت به فصل مشابه سال قبل، با کاهش (به ترتیب ۱۶/۱- و ۱۲/۱- درصدی) همراه بوده‌اند.^۱ تأمل در آمار می‌تواند هشدار می‌باشد مبنی بر اینکه ادامه همین روند برای فصول آتی سال جاری باعث می‌شود تا چشم‌انداز عملکرد مثبت بخش صنعت در سال ۱۳۹۴ با تردید همراه باشد.

نمودار ۱۵. ارزش کل واردات کشور به تفکیک فصلی

(میلیارد دلار)



مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

با توجه به نقش مهم صنعت خودرو در ارزش افزوده بخش صنعت، بررسی وضعیت صنعت خودرو نیز ضروری است. طبق جدول ۲۹ تولید صنعت خودروسازی در سال ۱۳۹۰ برابر با ۱۶۴۹ هزار دستگاه بود که با تشدید تحریم‌ها این رقم به ۹۲۳ هزار

۱. مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، بررسی تحولات تجارت گمرکی کشور، فصل اول سال ۱۳۹۴.

دستگاه در سال ۱۳۹۱ و ۷۲۹ هزار دستگاه در سال ۱۳۹۲ کاهش یافت. به دنبال توافق ژنو، تولید این صنعت در سال ۱۳۹۳ رشد قابل توجه ۵۵ درصدی داشته و به رقم تولید ۱۱۲۹ هزار دستگاه رسید. در مورد چشم‌انداز صنعت خودروسازی در سال ۱۳۹۴ از دو زاویه می‌توان بحث کرد:

الف) علیرغم افزایش تولید در سال گذشته، هنوز ظرفیت تولید خودروسازی به دوران قبل از تحریم باز نگشته و به صورت بالقوه امکان افزایش بیشتر تولید این صنعت در سال ۱۳۹۴ وجود دارد. چنانچه تولید این صنعت در سال ۱۳۹۴ به رقم تولید سال ۱۳۹۰ (۱۶۴۹ هزار دستگاه) برسد به معنای رشد ۴۶ درصدی تولید خودروسازی خواهد بود که نشان‌دهنده چشم‌انداز مثبت برای رشد صنعت خودروسازی و رشد بخش صنعت در سال ۱۳۹۴ خواهد بود.

جدول ۲۹. وضعیت تولید صنعت خودروسازی

تولید	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
خودروسازی (هزار دستگاه)	۱۶۴۹	۹۲۳	۷۲۹	۱۱۲۹
رشد (درصد)	-	-۴۴	-۲۱	۵۵

مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت.

ب) آمار مربوط به تولید کالاهای منتخب صنعتی که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت برای فصل بهار سال ۱۳۹۴ منتشر شده نشان می‌دهد که رشد تولید صنعت خودروسازی به‌طور خاص و تولید بخش صنعت به‌طور عام نسبت به بهار ۱۳۹۳ با افت شدید همراه بوده است. وجود این افت شدید، در عین حال که تأییدکننده اثرپذیری بخش خودروسازی (و بخش صنعت) از کاهش واردات فصول انتهایی سال ۱۳۹۳ نسبت به فصول مشابه سال ۱۳۹۲ می‌باشد توأم با هشدار در مورد تولید صنعت خودروسازی (و کل بخش صنعت) برای سال ۱۳۹۴ است. تأمل در این آمار نشان می‌دهد که از شتاب مربوط به رشد تولید صنعت خودروسازی در بهار ۱۳۹۴ نسبت به بهار ۱۳۹۳ کاسته شده است چراکه در بهار ۱۳۹۳ رشد تولید صنعت خودروسازی (انواع سواری) بالغ بر ۸۰ درصد بوده که این رقم در بهار ۱۳۹۴ به ۲۶/۴ درصد کاهش یافته است. رشد مربوط به تولید صنعت خودروسازی نیز همانند تولید انواع سواری به‌شدت با کاهش مواجه شده است.

به غیر از صنعت خودروسازی، تولید سایر صنایع مهم بخش صنعت در بهار ۱۳۹۴ شامل پتروشیمی و فولاد خام نیز با افت شدید همراه است. نهایتاً شواهد آماری در مورد زیربخش‌های صنعت حاکی از آن است که رشد تولیدات صنعتی در فصل بهار ۱۳۹۴ نسبت به بهار ۱۳۹۳ عددی منفی است. در مجموع چنانچه روند واردات و تولیدات صنعتی در فصول باقیمانده سال جاری همانند فصل بهار باشند، انتظار بر این است که عملکرد بخش صنعت در سال ۱۳۹۴ به مراتب پایین‌تر از سال ۱۳۹۳ بوده و رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت برای سال ۱۳۹۳ حدود ۳/۸- درصد برآورد می‌شود. چشم‌انداز رشد اقتصادی مربوط به بخش صنعت در سال ۱۳۹۵ تا حدود زیادی وابسته به لغو تحریم‌های اقتصادی یا عدم لغو آنهاست. در صورتی که تحریم‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۵ لغو شوند، بخش صنعت می‌تواند در سال ۱۳۹۵ از عملکرد مناسبی برخوردار باشد زیرا از یکسو با لغو تحریم‌ها و کاهش هزینه‌های تجارت خارجی، روند واردات واسطه‌ای و سرمایه‌ای می‌تواند تسهیل شود (نقش قیمت نفت و وضعیت درآمدهای ارزی کشور نیز از نقش مهمی برخوردار است) و از سوی دیگر این امکان فراهم می‌شود که ظرفیت‌های بلااستفاده بخش صنعت بکار گرفته شوند. در حوزه صادرات وضعیت صادرات غیرنفتی در سال‌های اخیر به خصوص از سال ۱۳۹۰ به بعد دچار افت محسوسی شد و این روند نزولی در سال ۱۳۹۳ تقریباً بهبود پیدا کرده و در این سال صادرات غیرنفتی بدون احتساب میعانات گازی با رشد ۱۳/۳ درصدی به رقم ۳۵/۷ میلیارد دلار رسیده است.

جدول ۳۰. ارزش صادرات صنعتی و غیرنفتی بدون احتساب میعانات گازی طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۳ (میلیون دلار)

عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
صنعتی	۲۷۵۹۰	۲۵۱۳۷	۲۴۹۹۷	-
غیرنفتی	۳۳۸۱۹	۳۲۵۶۷	۳۱۵۵۲	۳۵۷۳۸

مأخذ: محاسبات تحقیق.

سیاست‌های دولت و مجلس شورای اسلامی در حوزه صنعت

برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت در آن وزارتخانه و تعیین هفت صنعت به‌عنوان صنایع راهبردی از جمله سیاست‌های راهبردی دولت است. اقدام دیگر دولت

بازنگری در مقررات، رویه‌ها و مجوزها در سطح وزارت صنعت، معدن و تجارت است. همچنین تجمیع و تمرکز مجوزها در راستای ایجاد پنجره واحد می‌تواند به شفاف‌سازی و سهولت در انجام کسب‌وکارهای تولیدی کمک کند. سیاست دیگری که می‌تواند تاحدودی بر وضعیت صنعت کشور اثرگذار باشد، «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» است که اجرای آن می‌تواند بخشی از مشکلات فعالان در حوزه‌های تولیدی را حمل کنند.

پیش‌بینی تحولات اصلی بخش صنعت در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵

با اجرایی شدن برجام و رفع تحریم‌ها، انتظار می‌رود تحولاتی به شرح زیر در این بخش اتفاق بیافتد:

- بسیاری از صنایع که زیر ظرفیت خود کار می‌کنند و هزینه عملیاتی آنها به شدت افزایش یافته است، می‌توانند از آثار مثبت رفع محدودیت‌ها در برجام بهره‌مند شوند.
- مهمترین کانال اثرپذیری بخش صنعت در اجرای برجام، سودآوری شرکت‌های تولیدی است؛ بدین صورت که به دلیل تحریم و بالا رفتن هزینه‌های مبادلاتی به‌طور میانگین ۳۰ درصد، هزینه‌های عملیاتی افزایش یافته که این خود باعث کاهش سودآوری و همچنین رقابت‌پذیری این شرکت‌ها شده است. در نتیجه با رفع تحریم‌ها، هزینه‌های مبادلاتی کاهش و در نتیجه سود شرکت‌ها افزایش می‌یابد.
- در بلندمدت و در صورت ورود سرمایه‌گذاری خارجی در کشور و هدایت آن به صنایع مولد و کارآمد می‌توان انتظار داشت شاخص فناوری‌های جدید وارد عرصه صنعت کشور نشود و بهره‌وری این بخش را افزایش دهد. ضمن آنکه، در شرایط کنونی این سرمایه‌گذاری‌ها در صنایعی مانند نفت، پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها مقرون به‌صرفه‌تر است.
- تسهیل گشایش ال سی و افزایش واردات کالاهای سرمایه‌ای و در نتیجه بهبود سرمایه‌گذاری صنعتی یکی دیگر از نتایج مورد انتظار است.
- البته مشکلات برخی از صنایع، داخلی است و با رفع تحریم‌ها تغییر چندانی در وضعیت آنها ایجاد نخواهد شد. برای نمونه می‌توان به مشکلات مربوط به کمبود تقاضا و مشکلات تأمین مواد اولیه صنعت فولاد اشاره کرد.
- به نظر می‌رسد مهمترین چالش بخش صنعت در کوتاه‌مدت، تأمین سرمایه در

گردش و افزایش تولید از سطح ظرفیت (به‌طور میانگین ۳۰ درصد) فعلی است. چالش احتمالی دیگر واردات گسترده در اثر گشایش‌های ارزی در دوران پساتحریم است که می‌تواند تولید داخلی را تهدید کند.

۲-۱-۲-۴. پتروشیمی

در جدول ۳۱ شاخص‌های کمی مرتبط با صنعت پتروشیمی کشور طی سال‌های ۱۳۸۹ تا سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۴ ارائه شده است.

جدول ۳۱. تولید، فروش داخلی، صادرات محصولات پتروشیمی و سهم آن در صادرات صنعتی کشور طی سال‌های ۱۳۸۹ تا سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۴

سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	شرح
۱۱/۵۲	۴۴/۵	۴۰/۶	۴۱/۰۶	۴۲/۷	۴۰/۲	عملکرد تولید (میلیون تن)
۳/۲	۱۶/۳	۱۴/۵	۱۳/۲۷	۱۱/۸۶	۱۰/۵	مقدار فروش داخلی (میلیون تن)
۶۵/۴	۳۳۳/۵	۳۱۴	۱۷۴/۷	۱۱۱/۲	۶۷/۷	ارزش فروش داخلی (هزار میلیارد ریال)
۴/۹	۱۵/۹	۱۲/۸	۱۵/۸	۱۸/۲	۱۷/۹	مقدار صادرات (میلیون تن)
۲/۷۸	۱۰/۳	۹/۹	۱۲/۱	۱۴/۷	۱۱/۶	ارزش صادرات (میلیارد دلار)
-	۴۳	۴۶	۴۶	۵۳	۵۷	درصد سهم صادرات پتروشیمی در صادرات بخش صنعت

مأخذ: شرکت ملی صنایع پتروشیمی.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، مقدار تولید، فروش داخلی و صادرات محصولات پتروشیمی و ارزش آنها در سال ۱۳۹۳ نسبت به سال ۱۳۹۲ رشد داشته است. در حال حاضر ۶۷ طرح پتروشیمی در دست اجراست که با توجه به درصد پیشرفت فیزیکی آنها پیش‌بینی می‌شود حدود ۷ طرح که تا پایان سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۴ بالای ۹۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته‌اند، تا پایان سال جاری به بهره‌برداری برسند و از محل تکمیل این طرح‌ها نزدیک به ۳ میلیون تن به میزان تولید محصولات پتروشیمی کشور اضافه شود. ضمن اینکه براساس گزارش عملکرد خردادماه ۱۳۹۴ شرکت ملی صنایع پتروشیمی، فاز دوم پتروشیمی کاویان آماده راه‌اندازی شده و منتظر دریافت خوراک است.

این طرح نیز بیش از یک میلیون تن به ظرفیت محصولات پتروشیمی کشور اضافه خواهد کرد. همچنین با توجه به روند کاهشی موجود در قیمت‌های جهانی، پیش‌بینی می‌شود قیمت محصولات پتروشیمی تا انتهای سال، باز هم کاهش یابد که این امر خود را در سودآوری شرکت‌های پتروشیمی بورس نیز نشان خواهد داد.

مهمترین چالش‌های بخش در کوتاه‌مدت

مشخص نبودن وضعیت قیمت خوراک صنعت پتروشیمی

مشخص بودن قیمت خوراک و اطمینان از تأمین کمی و کیفی آن در طولانی‌مدت در جذب سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی نقش مهمی دارد که این مهم در صنعت پتروشیمی با چالش جدی مواجه است. این امر ریشه در ضعف وظایف تنظیم‌گری صنعت پتروشیمی دارد. به عبارت بهتر شرکت ملی صنایع پتروشیمی هنوز نتوانسته به‌عنوان یک تنظیم‌گر چابک برای صنعت پتروشیمی ایفای نقش نماید.

ابهام در نحوه تضامین طرح‌ها با توجه به خصوصی‌سازی در صنعت پتروشیمی کشور سرمایه‌گذاری در صنعت بالادست پتروشیمی در حجم و اندازه‌های بالایی انجام می‌گیرد و طبق قاعده به‌منظور تأمین مالی هر پروژه، ریسک‌های پروژه ارزیابی می‌شود. لذا سرمایه‌گذاری خارجی برای اطمینان نیازمند تضامینی است که باید سازوکارهای آن با توجه به خصوصی‌سازی در صنعت پتروشیمی کشور مد نظر قرار گیرد.

شفافیت مکانیسم فروش محصولات

چالش دیگری که احتمالاً در نیمه دوم سال جاری در مظان سیاستگذاری قرار دارد، برداشتن الزام ارائه محصولات پتروشیمی در بورس کالا و قیمتگذاری آن است که می‌تواند شفافیت کنونی بازار را نیز خدشه‌دار ساخته و زمینه شکل‌گیری مناسبات ناسالم را تشدید نماید.

آثار سیاست‌های جدید دولت و قوانین مجلس شورای اسلامی در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ براساس مصوبات شورای اقتصاد، برنامه عملیاتی مرتبط با صنعت پتروشیمی در راستای

اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با عنوان «برنامه‌های متناظر با سیاست جهش دوم برای افزایش تولید و صادرات محصولات پتروشیمی» به شرح زیر است:^۱

- اجرای به موقع طرح‌های تأمین خوراک پتروشیمی‌های جدید (از جمله طرح‌های تولید و بازیافت NGL) با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی.

- بازاریابی و صادرات محصولات پتروشیمی برای بازارهای جدید در راستای افزایش صادرات محصولات پتروشیمی.

- توسعه کیمیا شهرهای تخصصی مشروط به رعایت ملاحظات آمایش سرزمین.

- استفاده از تکنولوژی‌های جدید در توسعه صنعت پتروشیمی.

از برنامه‌های مذکور استنباط می‌شود که در صنعت پتروشیمی کشور، نگاه پروژه‌محور بر نگاه توسعه‌محور غالب است؛ به همین دلیل تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به اجرای به موقع طرح‌های تأمین خوراک پتروشیمی‌های جدید، تکمیل و اجرای طرح‌های جدید و بازاریابی و صادرات آنها منوط شده است. در حالی که رویکرد سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، رویکرد توسعه زنجیره ارزش، تولید محصولات با ارزش افزوده بیشتر و افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان و با ارزش افزوده بالاتر است. به عبارتی باید هدف، استفاده بهتر از ظرفیت‌های ایجاد شده و در دست ساخت باشد. این بدان معناست که توسعه صنایع میانی و ایجاد پارک‌های شیمیایی در صدر اهداف باشند و برنامه‌های دیگر مبتنی بر آن پایه‌ریزی شود. گفتنی است توسعه صنایع میانی نسبت به صنایع بالادستی اشتغالزایی بیشتری داشته و این امر تطابق بیشتری با نیازمندی کشور به رشد اشتغالزا دارد. تجربه سال‌های گذشته نشان داده است که در عمل تحقق هدف توسعه صنایع میانی به فراموشی سپرده شده است. کم‌رنگ شدن اهمیت توسعه صنایع میانی و تکمیل زنجیره ارزش به‌ویژه زمانی که مشکل تأمین مالی طرح‌های بالادست مرتفع شود، شدت بیشتری می‌یابد. نکته قابل توجه اینکه تولید محصولات بالادست پتروشیمی و تکیه بر صادرات این محصولات در شرایط بحرانی، بر ضربه‌پذیری اقتصاد کشور از محل کاهش درآمدهای صنعت پتروشیمی می‌افزاید.

۱. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، مجموعه اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی، مصوبات شورای اقتصاد، ۱۳۹۴.

ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) با صنعت پتروشیمی مرتبط می‌باشند که با وجود تصویب آیین‌نامه قانون مذکور، هنوز وضعیت قیمت خوراک در صنایع بالادستی پتروشیمی مشخص نیست. این قوانین در صورت اجرا می‌توانند به رفع برخی موانع سرمایه‌گذاری در این صنعت کمک کنند.

۳-۲-۱-۴. بخش برق

تولید برق در نیروگاه‌های کشور در سال ۱۳۹۲ با ۱۱۰۴ واحد نیروگاهی انجام شده است. با توجه به نیاز روزافزون کشور در سال‌های آینده، افزایش قدرت تولیدی به میزان ۵۰۰۰ مگاوات در سال پیش‌بینی شده که این موضوع در ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنجم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفته است. هدف افزایش قدرت تولیدی به میزان سالیانه ۵۰۰۰ مگاوات تقریباً تا پایان سال ۱۳۸۹ محقق شده است، ولی پیش‌بینی می‌شود در سال جاری و سال ۱۳۹۵ به بیش از ۲۰۰۰ هزار مگاوات نخواهد رسید. ادامه این وضع کشور را در سال‌های آینده با مشکلات زیادی مواجه خواهد کرد.

توان مورد نیاز داخلی برق در ماه‌های مختلف بین ۳۲ تا ۵۰ هزار مگاوات متفاوت است که در ماه‌های غیراوج مصرف، بیش از ۳۳ درصد مصرف توسط صنایع و حدود ۳۰ درصد آن توسط مشترکین خانگی و حدود ۱۵ درصد از طریق بخش کشاورزی مصرف می‌شود. البته سهم مصرف خانگی در ماه‌های اوج مصرف به اندازه بخش صنعت است که گرچه مؤید لزوم اتخاذ سیاست‌های مدیریت مصرف در بخش‌های صنعت و خانگی است، اما در این میان نباید از حجم بسیار بزرگ اتلاف در شبکه توزیع و انتقال برق کشور چشم پوشید. تقریباً ۳/۳۵ و ۱۴/۸ درصد از تولید ناویژه انرژی برق کشور به ترتیب در تلفات شبکه‌های داخلی و شبکه توزیع از دست می‌رود (یعنی نزدیک به یک‌پنجم از کل تولید).

طولانی بودن ایام گرم تابستان سال جاری، صنعت برق را با چالش عمده‌ای مواجه ساخت و در نقطه اوج، مصرف امسال نزدیک به ۵۰۵۰۰ مگاوات رسید که نسبت به سال گذشته از رشد ۴ درصدی برخوردار بوده و این میزان مصرف اوج با توجه به تعطیلی اجباری و غیراجباری صنایع و عدم تأمین تقاضای بالقوه موجود در صنایع و سایر مصرف‌کنندگان به ثبت رسید (این میزان مصرف، حد نهایت قدرت تأمین برق

وزارت نیرو بود). با توجه به کاهش دمای هوا، احتمالاً اوج مصرف تا پایان سال بیش از این مقدار نخواهد شد. مشکلی که می‌تواند بخش برق را تا پایان سال یا به‌عبارت ساده‌تر در ماه‌های سرد سال (آذر، دی و بهمن‌ماه) تهدید کند، کمبود سوخت است و معمولاً در این بازه زمانی اختلاف بین وزارت نیرو و وزارت نفت (ناشی از عدم وجود متولی مشخص و متمرکز برای انرژی کشور) خودنمایی می‌کند. در سال ۱۳۹۵ حدود ۱۴۰۰ مگاوات نیروگاه جدید وارد مدار خواهد شد. همچنین پیش‌بینی می‌شود که مصرف برق در اوج مصرف در تابستان ۱۳۹۵ به ۵۳۰۰۰ مگاوات برسد، بنابراین با وضع موجود نیروگاه‌ها، در سال آینده خاموشی ناخواسته ناشی از حدود ۵۵۰۰ مگاوات کمبود برق در کشور می‌تواند روی دهد که این میزان بر شبکه برق و اقتصاد کشور بسیار اثرگذار خواهد بود. اگرچه میزان ضرر و زیان این خاموشی محاسبه نشده است، ولی احتمالاً ۱۰ درصد خاموشی و ۲۵ صدم‌درصد درآمد عمومی را کاهش خواهد داد. جلوگیری از زیان مذکور نیازمند برنامه‌ریزی و اقدام سریع است.

در کنار مسئله فوق هشت چالش دیگر نیز قابل ذکر است:

الف) مشخص نبودن برنامه بلندمدت برای تعیین قیمت برق؛

ب) عدم گشایش اعتبار اسنادی نیروگاه‌های بخش خصوصی؛

ج) عدم وجود نقدینگی جهت پرداخت بهای برق خریداری شده توسط دولت از نیروگاه‌های خصوصی و عمومی؛

د) افزایش واردات از ترکمنستان و ارمنستان و کاهش صادرات به عراق؛

ه) مشکل سرمایه‌گذاری در مورد افزایش راندمان نیروگاه‌های بخاری که هم‌اکنون از برج‌های خنک‌کننده غیرخشک (تر)^۱ استفاده می‌کنند؛

و) گسترش غیرمنطقی ساختار برق و افزایش هزینه‌های تولید با تشکیل شرکت‌های دولتی غیرلازم؛

ز) عدم استفاده از تجربیات نیم قرن شرکت توانیر برای مدیریت یکپارچه در صنعت برق؛

ح) عدم سرمایه‌گذاری در بخش انتقال و رسیدن خطوط به نقاط بحرانی به‌خصوص در تهران.

۳-۱-۴. بخش مسکن

بخش مسکن از آن جهت که تأثیر متقابلی که بر ارزش افزوده کل اقتصاد، تولید ناخالص داخلی، صنایع وابسته و جامعه دارد، مورد توجه ویژه سیاستگذاران است. زیرا هم از لحاظ سهم در سبد هزینه خانوار و هم از لحاظ سهم در تولید ناخالص داخلی و نقش آن در تغییرات شاخص‌های کلان همچون رشد اقتصادی، اشتغال عوامل تولید و عدالت اجتماعی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

در دو سال اخیر، رکود کم‌سابقه‌ای بر ساخت‌وساز مسکن حاکم شده است، به طوری که تعداد واحد مسکونی پیش‌بینی شده برای پروانه‌های ساختمانی صادر شده در نقاط شهری در سال ۱۳۹۳ نسبت به سال قبل از آن، به حدود نصف تقلیل و از ۷۷۰ هزار واحد مسکونی در سال ۱۳۹۲ به حدود ۳۶۶ هزار واحد در سال ۱۳۹۳ کاهش یافته است.

جدول ۳۲. تعداد پروانه صادر شده برای احداث ساختمان در نقاط شهری کشور

سال	تعداد پروانه صادره	تعداد واحد مسکونی
۱۳۸۹	۲۳۳,۹۶۶	۸۲۴,۰۳۵
۱۳۹۰	۲۱۳,۱۴۸	۷۶۵,۰۲۴
۱۳۹۱	۲۰۶,۳۷۲	۷۲۹,۹۳۳
۱۳۹۲	۲۰۶,۳۹۵	۷۷۰,۴۱۰
۱۳۹۳	۱۲۰,۴۰۸	۳۶۶,۳۰۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، اطلاعات پروانه‌های ساختمانی صادر شده توسط شهرداری‌های کشور.

همچنین تعداد واحدهای مسکونی تکمیل شده توسط بخش خصوصی در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۳، نسبت به مدت مشابه در سال قبل ۱۶ درصد کاهش داشته است (بانک مرکزی، نتایج بررسی فعالیت ساختمانی بخش خصوصی در نقاط شهری). رکود بخش مسکن طی دو سال اخیر به صنایع مرتبط با ساخت‌وساز نیز سرایت کرده است (به‌ویژه در سال ۱۳۹۲ برای صنایع فولاد و سیمان و ...).

جدول ۳۳. تعداد واحدهای مسکونی شروع و تکمیل شده توسط سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در نقاط شهری کشور

تکمیل شده	شروع شده	ماه اول سال
۲۶۱۵۶۱	۱۱۰۹۷۳	۱۳۸۹
۲۸۲۹۶۴	۱۰۹۹۸۳	۱۳۹۰
۳۵۷۴۰۶	۱۲۸۶۲۴	۱۳۹۱
۴۴۳۲۲۷	۱۱۶۸۹۰	۱۳۹۲
۳۷۰۷۳۸	۱۰۳۴۰۰	۱۳۹۳

مأخذ: بانک مرکزی، نتایج بررسی فعالیت ساختمانی بخش خصوصی در نقاط شهری.

همزمان با افزایش تورم طی سال‌های گذشته، روند قیمت مسکن نیز افزایشی بود. در سال‌های اجرای برنامه پنجم توسعه، به‌استثنای سال ۱۳۹۱، تورم بخش مسکن همواره پایین‌تر از نرخ تورم کل بوده است. همچنین در سال ۱۳۹۳، تورم ارزش اجاری مسکن (که در چهار سال پیش از آن همواره پایین‌تر از نرخ تورم کل بوده است)، با نرخ تورم کل برابر شده است.

جدول ۳۴. مقایسه تورم بخش مسکن با نرخ تورم کل در نقاط شهری

(درصد)

سال	نرخ تورم کل	افزایش ارزش اجاری مسکن شخصی	افزایش قیمت یک مترمربع زیربنای مسکونی
۱۳۸۹	۱۲,۴	۶,۶	۲
۱۳۹۰	۲۱,۵	۱۱,۱	۱۹,۵
۱۳۹۱	۳۰,۵	۱۲,۳	۴۹,۵
۱۳۹۲	۳۴,۷	۲۰,۶	۱۵,۱
۱۳۹۳	۱۵,۶	۱۵,۸	۵,۲

مأخذ: بانک مرکزی، شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی در نقاط شهری ایران؛ مرکز آمار ایران، اطلاعات قیمت و اجاره مسکن در نقاط شهری کشور.

سهام هزینه تأمین مسکن از کل درآمد خانوار شهری، در سال ۱۳۹۲ حدود ۳۳/۴ درصد بوده که نسبت به سال ابتدایی برنامه پنجم تقریباً ثابت مانده است. اما سهم هزینه مسکن از کل درآمد برای خانوارهای دهک اول درآمدی از ۶۲ درصد در سال ۱۳۸۸ به ۴۲ درصد در سال ۱۳۹۲ رسیده و به متوسط کشور نزدیک‌تر شده است.

(مرکز آمار ایران، نتایج آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار شهری). این بهبود قابل توجه در هزینه مسکن خانوارهای کم‌درآمد را می‌توان حاصل اجرای برنامه‌های وسیع حمایتی نظیر مسکن مهر طی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ دانست. اما باید تأکید کرد که همچنان حدود نیمی از درآمد خانوارهای محروم کشور صرف تأمین مسکن می‌شود که این رقم بالاتر از اندازه متعارف جهانی است. همچنین مطابق آمار موجود در بازه سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰، حدود ۷۰ درصد از تقاضای مسکن کشور را تقاضای سرمایه‌ای (غیرمصرفی) تشکیل داده است. در چنین شرایطی اکثر کشورهای دنیا روش‌های مختلف کنترل بازار و مهار سوداگری را اتخاذ می‌کنند (عمدتاً از طریق مالیات‌های هدفمند در حوزه زمین و مسکن که متکی بر سامانه اطلاعاتی دقیقی باشد).

بررسی سیاست‌های بخش مسکن

یکی از برنامه‌های قطعی دولت در بخش مسکن، تشکیل صندوق‌های پس‌انداز مسکن با هدف ارائه تسهیلات با مبلغ و نرخ سود مناسب به خانوارها بوده است تا از این طریق اولاً امکان خانه‌دار شدن بخش بزرگی از خانوارهای کشور فراهم شود و ثانیاً با تحریک سمت تقاضای مسکن، تولید در بخش مسکن و بخش‌های وابسته به آن از رکود فعلی خارج شوند. پرداخت تسهیلات از سوی بانک‌ها به بخش مسکن از دیگر موارد ضروری عنوان شده که در جهت تقویت تقاضا مورد توجه قرار گرفته است این تسهیلات می‌تواند به سازندگان و یا مصرف‌کنندگان تعلق بگیرد. از آنجایی که مبلغ این تسهیلات در سقف‌های ۴۰، ۶۰ و ۸۰ میلیون تومانی تصویب شده است. گرچه شرایطی از جمله سقف و مدت سپرده‌گذاری وام‌گیرنده، نرخ بهره، دوره بازپرداخت و سنجش بضاعت مالی بازپرداخت وام‌گیرنده در کمیّت و کیفیت تخصیص و خانه‌دار شدن متقاضیان تأثیر دارد، اما باید گفت که این تسهیلات تنها می‌تواند به‌عنوان کمک‌هزینه تأمین مسکن تلقی شود نه وام خرید مسکن. از سوی دیگر مبلغ تسهیلات مذکور، نمی‌تواند تأثیر بسزایی در کمک به هزینه تأمین مسکن در شهرهای بزرگ کشور تلقی شود.

از دیگر رویکردهای دولت، می‌توان به رویکرد اتمام طرح‌های نیمه‌تمام مسکن مهر، مسکن اجتماعی، مسکن حمایتی، بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، کمک به بازسازی

بافت‌های فرسوده^۱ صندوق پس‌انداز مسکن، تأمین سرمایه در گردش بازار ثانویه رهن و ایجاد تحرک در بخش مسکن و رونق این بخش اشاره کرد، که هر کدام از آنها با توجه به کمیت و کیفیت اجرا در مباحث مطروحه مابین سیاستگذاران و متولیان امر قرار دارد. همچنین طرح مسکن مهر به‌عنوان یکی از میراث‌های پر دامنه دولت گذشته، به جهت مباحث مرتبط با طراحی مالی، تأثیرات اقتصادی متعددی داشته و در حال حاضر به کندی پیش می‌رود. در مورد سرعت پیشرفت فیزیکی پروژه‌های مسکن مهر، گویاترین شاخص، اعتبار پرداخت شده از سوی بانک مسکن به پروژه‌ها می‌باشد که «سهام‌الشرکه پرداختی به پیمانکاران» نامیده می‌شود. متوسط سهم‌الشرکه پرداختی به پیمانکاران در هر ماه، از ۵۰۰ میلیارد تومان در نیمه نخست سال ۱۳۹۲، به ۳۰۰ میلیارد تومان در نیمه دوم سال ۱۳۹۲ و ۱۵۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ تنزل یافته است.

پیش‌بینی چالش‌های بازار مسکن

شایان ذکر است که دغدغه تأمین مسکن غالباً، محدود به اقشار متوسط درآمدی به پایین جامعه می‌شود و از آنجایی که با توجه به نرخ تورم، سطح عمومی قیمت‌ها، سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار و آثار سیاست‌های پولی، مالی و اقتصادی به نحوی بوده است که امکان خانه‌دار شدن آن اقشار را در یک دوره زمانی بلندمدت بعید می‌نماید. از این منظر نمی‌توان در این برهه از دوره زمانی، بخش مسکن را به‌عنوان بخش پیشران و مؤثر برای خروج از رکود اقتصادی و تولید قلمداد کرد. زیرا از یک‌طرف کاهش و عدم توان و قدرت خرید مردم و غیرمؤثر بودن تقاضا بر بازار این بخش حاکم

۱. بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده را باید به مثابه بهترین فرصت بازتولید مسکن و ساخت‌وساز حداکثر در مجموعه شهری (با لحاظ آزاد سازی زمین و تأمین سرانه‌های شهری) و براساس رعایت استانداردهای طراحی، فنی و مهندسی و معیارهای شهرسازی نوین اعمال نمود، در حال حاضر نه تنها از چنین الگویی پیروی نمی‌شود، بلکه غالباً به‌صورت خودمالکی، یعنی افزایش چندین برابری جمعیت شهری در همان ساختار کالبدی سنتی و با همان سطح محدود سرانه‌های خدمات شهری، آموزشی، درمانی و ... صورت می‌پذیرد. ادامه چنین روندی موجب می‌شود تا در آینده‌ای نه چندان دور، حجم عمده‌ای از انتظارات و تعهدات لاینحل و مشکل‌زا برای دولت‌های ملی و محلی رخ بنماید. در چنین وضعیتی از یکسو، پاسخگویی به خواسته‌های شهروندان با مشکل و غیرقابل تحقق خواهد بود و از سوی دیگر امکان بازگشت به شرایطی که بتواند بسترهای فعلی را برای برنامه‌ریزی و اجرای عملیاتی اصولی شهرسازی مدرن فراهم نماید، غیرممکن خواهد بود.

است و از طرفی دیگر، میزان واحدهای عرضه شده بلامتقاضی با توجه به نرخ تمام شده و قیمت عرضه، بیانگر شکاف معناداری مابین عرضه و تقاضای بازار مسکن است. نتیجه این وضعیت، عدم وجود فضا برای افزایش قیمت و کاهش احتمالی قیمت در بازار مسکن خواهد بود.

در چنین شرایطی و با توجه به سیاست مالیاتی (مالی) دولت مبنی بر اخذ مالیات مضاعف از خانه‌های خالی و نبود تقاضای مؤثر برای آن دسته از واحدهای قابل واگذاری و فروش، چنین نتیجه گرفته می‌شود که ادامه این شرایط می‌تواند با تأثیر در میزان جذب این بازار، در یک دوره میان مدت و بلندمدت، موجبات کاهش سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز در بخش مسکن را به وجود آورد.

به نظر می‌رسد با عنایت به اینکه یکی از علل افزایش جمعیت شهرنشین و بروز مشکل مسکن در شهرهای بزرگ و کلانشهرها، افزایش مهاجرت است، در این راستا و با در نظر گرفتن محدودیت زمین قابل عرضه در مناطق شهرهای بزرگ و کلانشهرها، ضرورت می‌یابد تا اولاً نوسازی بافت‌های فرسوده براساس طرح‌های جامع و الگوهای نوین شهرسازی در حداکثر آزادسازی زمین و تأمین سرانه‌های شهری مورد توجه قرار گیرد و ثانیاً به جهت برقراری فاکتورهای جذب مهاجر در مبادی مربوطه؛ تمهیدات و اقدامات عملیاتی آن تسریع یابد و منابع تسهیلات براساس مناطق و کانون‌های جمعیتی و الگوهای ساخت و تا سقف حداقل ۷۰ درصد هزینه خرید مسکن مورد توجه قرار گیرد که این موضوع می‌تواند در غالب پیشبرد سیاست توسعه مسکن با رویکرد مالی و در واقع راه‌اندازی صندوق‌های مختلف در حوزه زمین و مسکن به دنبال هدایت سرمایه‌های بخش خصوصی به این بخش تجلی یابد.

۴-۱-۴. بخش حمل و نقل

حمل و نقل و جابجایی کالا و مسافر در کشور از سه طریق حمل و نقل زمینی (جاده و راه‌آهن)، هوایی و دریایی انجام می‌شود. به طور کلی حمل و نقل عمومی کشور در سال ۱۳۹۳ در مجموع معادل ۶۵۴ میلیون تن کالا و ۴۳۶/۱ میلیون نفر مسافر بوده است.

در سال ۱۳۹۲ از کل کالای جابجا شده در حمل و نقل عمومی کشور معادل ۹۵ درصد آن از طریق جاده و تنها ۵ درصد آن از طریق راه‌آهن بوده است. ضمن اینکه از

تعداد مسافر جابجا شده در این سال معادل ۸۹ درصد آن از طریق جاده، معادل ۵/۸ درصد آن از طریق راه‌آهن و ۵/۲ درصد آن از طریق حمل‌ونقل هوایی جابجا شده است. به طوری که ملاحظه می‌شود حمل‌ونقل جاده‌ای چه در جابجایی کالا و چه در جابجایی مسافر در کشور نقش غالب را در این سال برعهده داشته و سهم حمل‌ونقل ریلی و هوایی در این زمینه اندک بوده است.

حمل‌ونقل جاده‌ای

در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای، در سال ۱۳۹۲ در مجموع ۶۲۱ میلیون تن کالا توسط ۳۹۵ هزار دستگاه انواع کامیون و ۳۸۸ میلیون نفر مسافر از طریق ۹۲ هزار دستگاه ناوگان عمومی مسافری جاده‌ای شامل اتوبوس، مینی‌بوس و سواری کرایه جابجا شده‌اند.

مهمترین مسائل مربوط به حمل‌ونقل جاده‌ای عبارتند از:

- کارآیی پایین ناوگان باری کشور به طوری که در سال ۱۳۹۲ هر دستگاه کامیون حدود ۱۰۴/۸ سفر داشته است.
- طول عمر بالای ناوگان باری و مسافری عمومی جاده‌ای کشور به طوری که متوسط این رقم در سال ۱۳۹۲ به ترتیب ۱۷/۲ و ۱۶ سال بوده در صورتی که این رقم در کشورهای اروپایی تا ۵ سال است.
- ترکیب نامناسب ناوگان عمومی باری و مسافری جاده‌ای کشور به طوری که در سال ۱۳۹۲ به ترتیب ۸۲/۶ و ۹۱/۱ درصد از این ناوگان، ملکی راننده (خود مالکی) بوده است. وجود این حجم مالکیت راننده (خود مالکی) بی‌انضباطی در حمل‌ونقل کالا و مسافر و در نتیجه کاهش میزان کارآیی ناوگان را موجب خواهد شد.

حمل‌ونقل ریلی

در بخش حمل‌ونقل ریلی، مقدار کالای جابجا شده از طریق حمل‌ونقل ریلی در دو ماهه اول سال ۱۳۹۴ برابر ۶ میلیون تن بوده است. در ارتباط با مسافر جابجا شده اطلاعات موجود نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۳ در مجموع ۲۴/۳ میلیون نفر مسافر از طریق حمل‌ونقل ریلی در سطح کشور جابجا شده‌اند که در مقایسه با سال ۱۳۹۲ (۲۵/۵) (۴/۲۵) میلیون نفر) کاهش یافته است. مقایسه دو ماهه اول سال ۱۳۹۴ (۴/۲۵) میلیون نفر)

نسبت به دو ماهه اول سال ۱۳۹۳ (۴ میلیون نفر) نشان از تداوم روند فوق دارد.

مهمترین مسائل حمل‌ونقل ریلی عبارتند از:

- کارآیی پایین در حمل‌ونقل ریلی
- پایین بودن تعداد دفعات در سرویس واگن‌های باری به‌طوری‌که هر واگن باری در سال ۱۳۹۲ بیش از ۲۵ دفعه در سرویس نبوده است. این موضوع می‌تواند ناشی از اولاً استفاده از واگن باری به‌صورت انبار و تأخیر صاحب کالا در تحویل گرفتن کالای خود با وجود جریمه تأخیر تخلیه ثانیاً نبود حمل‌ونقل درب تا درب، ثالثاً نبود تلاش و فقدان برنامه در جذب بیشتر بار و بالا بردن سهم حمل‌ونقل ریلی در حمل‌ونقل کشور باشد.
- نازل بودن میزان بهره‌برداری از ظرفیت‌های ایجاد شده به‌طوری‌که بیش از ۲۲ درصد از ظرفیت ایجاد شده حمل‌ونقل بار در سال ۱۳۹۲ استفاده نشده است.

حمل‌ونقل هوایی

در بخش حمل‌ونقل هوایی اطلاعات موجود نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۲ در حمل‌ونقل هوایی در مجموع ۲۲/۶ میلیون نفر مسافر در پروازهای داخلی و بین‌المللی در قالب ۱۹۳۸۹۳ نشست و برخاست هواپیما در فرودگاه‌های کشور (۷۰ فرودگاه) جابجا شده‌اند. در همین سال همچنین تعداد پروازهای عبوری از آسمان ایران که درآمدزایی برای کشور ایجاد می‌کند معادل ۱۷۸۶۸۵ پرواز بوده است. جابجایی این تعداد مسافر توسط ۱۵ شرکت هواپیمایی مسافری ایران و در مجموع با ۲۱۹ فروند انواع هواپیمای مسافری با ظرفیت ۳۶۳۳۷ صندلی، انجام شده است. با توجه به اینکه صندلی‌های عرضه شده ناوگان هواپیمایی مسافری داخلی در طول سال ۱۳۹۱ در مجموع معادل ۱۹۹۸۶۱۵۷ صندلی و مسافر حمل شده در این سال در پروازهای داخلی معادل ۱۶/۶ میلیون نفر بوده، ملاحظه می‌شود ضریب اشغال صندلی در پروازهای داخلی در این سال معادل ۸۳ دصد بوده است.

مهمترین مسائل حمل‌ونقل هوایی مسافری کشور عبارتند از:

- بالا بودن متوسط طول عمر ناوگان که وجود تحریم امر نوسازی را غیرممکن ساخته است. البته بالا بودن طول عمر ناوگان، افزایش هزینه‌های تعمیر و نگهداری و نهایتاً افزایش هزینه بهره‌برداری را به‌دنبال دارد.

- نازل بودن میزان بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود فرودگاه‌های کشور به‌طوری‌که در سال ۱۳۹۱ از ۶۳/۸ درصد ظرفیت ایجاد شده استفاده شده است.
- کارآیی پایین فرودگاه‌ها به‌طوری‌که از مجموع فرودگاه‌های در دست بهره‌برداری تنها ۳ فرودگاه قادر به تأمین هزینه‌های خود در طول سال هستند.

حمل‌ونقل دریایی

در بخش حمل‌ونقل دریایی، مقدار کالای تخلیه و بارگیری شده در بنادر بازرگانی کشور در سال ۱۳۹۲ معادل ۱۳۹ میلیون تن و در سال ۱۳۹۳ به ۱۴۶ میلیون تن رسیده است. ظرفیت اسمی بنادر بازرگانی کشور در سال ۱۳۹۲ معادل ۱۸۰ میلیون تن بوده که در مقایسه با مقدار کالای تخلیه و بارگیری شده در این سال ملاحظه می‌شود، معادل ۵۷/۸ درصد ظرفیت اسمی بنادر بازرگانی کشور در این سال مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. اطلاعات موجود نشان می‌دهد که ظرفیت ناوگان تجاری دریایی کشور در سال ۱۳۹۲ معادل ۱۱ میلیون تن بوده ضمن اینکه کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران علاوه بر حمل‌ونقل کالا از طریق کشتی‌های ملکی از روش استیجاری نیز استفاده می‌کند که این امر توان جابجایی کالا از طریق کشتیرانی کشور را بالا برده است.

مهمترین مسائل حمل‌ونقل دریایی عبارتند از:

- طول عمر بالای کشتی‌های ملکی کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران به‌طوری‌که متوسط این رقم در سال بیش از ۱۲ سال گزارش شده است که این امر از بالا بودن متوسط طول عمر ناوگان تجاری دریایی کشور حکایت دارد.
- جدا افتادن کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران از خانواده حمل‌ونقل و وابستگی به وزارت صنعت، معدن و تجارت. اگرچه انتقال شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران در زمان انتقال این شرکت به وزارت بازرگانی وقت، توجیه داشته است ولی ضرورت جامع‌نگری و اعمال سیاست‌های هم‌پیوند در این بخش ایجاب می‌کند تا این شرکت هر چه زودتر به خانواده حمل‌ونقلی خود بپیوندد.

جمع‌بندی بخش حمل‌ونقل

در مجموع پایین بودن کارآیی در شیوه‌های حمل‌ونقل و طول عمر بالا و فرسودگی

ناوگان حمل و نقل کشور از مهمترین مسائل حمل و نقل کشور هستند. ضمن اینکه تجمیع دو وزارتخانه «راه و ترابری» و «مسکن و شهرسازی» به وزارتخانه جدیدی به نام «وزارت راه و شهرسازی» به هیچ وجه با شرایط زمانی و جایگاه حمل و نقل در اقتصاد ملی مطابقت نداشته است. علیرغم اینکه قانونگذار در این تجمیع مقرر داشته که حداکثر ۳ ماه پس از ابلاغ قانون، وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب ارائه گردد، هم‌اکنون بیش از سه سال از این تجمیع می‌گذرد ولی وظایف و اختیارات مذکور به مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است. همچنین لزوم توجه به راهبرد توسعه حمل و نقل با لحاظ سیاست‌های مرتبط با حوزه انرژی به خصوص اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها ضرورت دارد. به خصوص اینکه با توجه به وابستگی بالای انواع حمل و نقل به انرژی تغییرات قیمت انرژی به خصوص نفت گاز و بنزین می‌تواند الگوی عرضه و تقاضای انواع حمل و نقل را به کلی متحول نماید. در این شرایط اتخاذ راهبردهای متناسب و اتخاذ تدابیر لازم برای مواجهه با این شرایط و هدایت آن در مسیر مطلوب (از نظر قیمت و هزینه‌های حمل و نقل و بهره‌وری انرژی) توسط نهادهای مسئول بسیار حائز اهمیت است.

۵-۱-۴. خدمات

بخش خدمات یکی از بخش‌های مهمی است که بررسی شواهد مربوط به خدمات بازرگانی، رستوران و هتلداری می‌تواند تا حدودی نشان‌دهنده روند تغییرات در ارزش افزوده بخش خدمات در سال ۱۳۹۴ باشد.^۱ خدمات بازرگانی حلقه وصل بین طرفین عرضه و تقاضای بازار کالا می‌باشد. همان‌طور که در بررسی مربوط به بخش‌های کشاورزی و صنعت ذکر گردید، برآورد رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۴ با توجه به آمار وزارت جهاد کشاورزی در حدود ۴/۲ درصد می‌باشد اما در مورد بخش صنعت، شواهد مربوط به واردات و تولیدات صنعتی بهار ۱۳۹۴ حاکی از کاهش بودن ارزش افزوده این بخش در سال ۱۳۹۴ و رشد ۳/۸- درصدی است. با توجه به سهم

۱. از ۱/۵ واحد درصد رشد بخش خدمات در سال ۱۳۹۳، ۰/۵ واحد آن مربوط به خدمات بازرگانی، رستوران و هتلداری بوده است.

بیشتر بخش صنعت نسبت به بخش کشاورزی از GDP، می‌توان انتظار داشت که بخش بازرگانی از کانال مربوط به ستانده بخش‌های کشاورزی و صنعت در سال ۱۳۹۴ رشد منفی داشته باشد. کانال دیگر اثرگذار بر عملکرد بخش بازرگانی مربوط به تجارت خارجی است. آمار مجموع صادرات و واردات (تجارت گمرکی) که عامل مهمی در عملکرد بخش بازرگانی است حاکی از کاهش ۹ درصدی ارزش تجارت گمرکی کشور در بهار سال جاری نسبت به بهار سال گذشته است.^۱

بنابراین شواهد موجود برای فصل بهار نشان از آن دارد که ادامه چنین روندی برای تجارت گمرکی در بقیه فصول سال جاری باعث شکل‌گیری رشد منفی برای بخش بازرگانی در سال ۱۳۹۴ از کانال تجارت خارجی گردد. در مجموع و به واسطه دو کانال فوق انتظار بر این است که عملکرد ارزش‌افزوده بخش بازرگانی در سال ۱۳۹۴ نسبت به ۱۳۹۳ کاهش یافته و برآورد نرخ رشد خدمات بازرگانی، رستوران و هتلداری در سال ۱۳۹۴ حدوداً ۱/۷- درصد می‌باشد. با توجه به شواهد آماری فصل بهار سال ۱۳۹۴، در مورد برخی دیگر از زیربخش‌های خدمات شامل حمل‌ونقل و انبارداری و ارتباطات و واسطه‌گری‌های مالی نیز انتظار بر این است که رشد ارزش‌افزوده این بخش‌ها در سال ۱۳۹۴ عددی منفی باشد. بنابراین با توجه به سهم حدود ۵۴ درصدی سه بخش فوق‌الذکر از ارزش‌افزوده بخش خدمات و برآورد منفی بودن رشد ارزش‌افزوده هر سه بخش در سال ۱۳۹۴، منفی بودن رشد ارزش‌افزوده بخش خدمات در سال ۱۳۹۴ قابل انتظار بوده و نرخ رشد این بخش در سال ۱۳۹۴ حدود ۰/۴- درصد برآورد می‌شود. چشم‌انداز رشد خدمات در سال ۱۳۹۵ تا حدود زیادی وابسته عملکرد سایر بخش‌هاست. چنانچه در سال ۱۳۹۵ تحریم‌ها لغو شوند از یکسو بخش‌های نفت و صنعت از عملکرد بهتری برخوردار شده و ازسوی دیگر وضعیت بودجه دولت نیز مناسب‌تر می‌شود. در مجموع انتظار این است که به شرط لغو تحریم‌ها، بخش خدمات نیز در سال ۱۳۹۵ نسبت به ۱۳۹۴ از عملکرد مناسب‌تری برخوردار باشد.

۱. مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، بررسی تحولات تجارت گمرکی کشور، فصل اول سال ۱۳۹۴.

۴-۱-۶. تجارت خارجی

۴-۱-۶-۱. تراز تجاری

وضعیت تجارت خارجی می‌تواند تصویر خوبی از نسبت یک اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی و توانمندی‌ها یا آسیب‌پذیری‌های آن ارائه دهد. در این قسمت منظور از صادرات کالا، صدور تمامی اقلام کالایی به جز نفت و گاز و تجارت چمدانی است که شامل میعانات گازی، محصولات پتروشیمی و سایر کالاهای ساخته شده می‌شود. اقلام وارداتی نیز شامل تمامی اقلام کالایی اعم از سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی می‌باشد. جدول ۳۵ آمار کلی صادرات و واردات کشور را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

جدول ۳۵. آمار ارزش واردات، صادرات و تراز تجاری کشور از سال ۱۳۹۰ الی ۶ ماهه اول ۱۳۹۴

(میلیون دلار)

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۶ ماهه اول ۱۳۹۴
صادرات	۴۳,۹۷۵	۴۱,۴۴۸	۴۱,۸۴۸	۴۹,۷۴۴	۲۰,۴۹۴
واردات	۶۱,۸۰۸	۵۳,۴۵۱	۴۹,۷۰۹	۵۲,۴۷۷	۲۰,۸۵۲
تراز تجاری	-۱۷,۸۳۳	-۱۲,۰۰۳	-۷,۸۶۱	-۲,۷۳۳	-۳۵۸

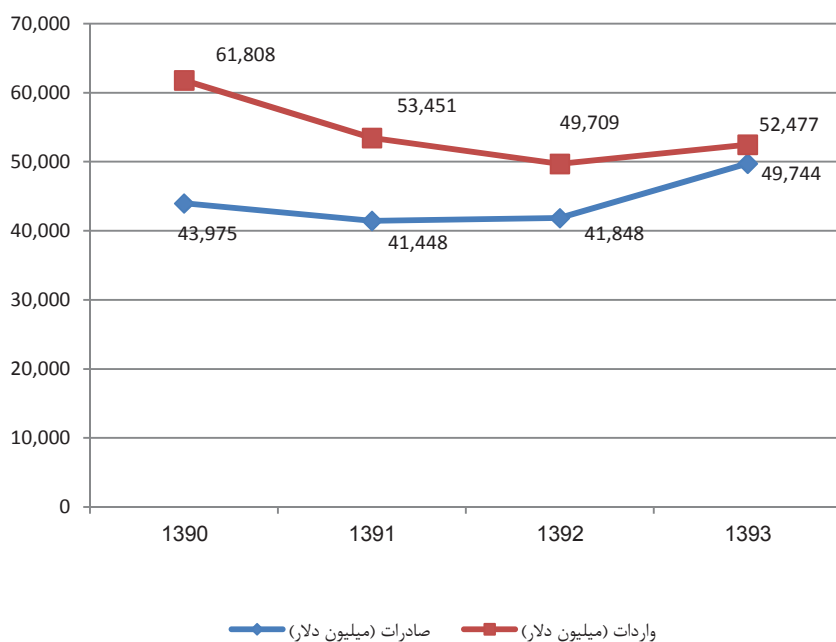
مأخذ: پایگاه اینترنتی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home>

مطابق جدول ۳۵ و نمودار ۱۶، علی‌رغم رشد واردات در دهه‌های گذشته در اقتصاد ایران، میزان واردات از سال ۱۳۹۰ روند کاهشی گرفته و همان‌طور که مشاهده می‌شود میزان واردات در سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۰ حدود ۲۰ درصد کاهش یافته است. شایان توجه است که این میزان کاهش در واردات عمدتاً به دلیل محدودیت‌های ناشی از تشدید تحریم‌های اقتصادی بوده است.

ضمن اینکه واردات برخی از کالاهای مصرفی و غیرضروری (مانند ممنوعیت واردات خودروهای بالای ۲۵۰۰ سی‌سی) نیز محدود شده است. مقایسه آمار واردات سال ۱۳۹۳ نسبت به سال ۱۳۹۰ گویای کاهش ۱۵ درصدی واردات می‌باشد. همچنین صادرات در ۶ ماهه اول ۱۳۹۴ به میزان ۲۰,۴۹۴ میلیون دلار و واردات برای این زمان معادل ۲۰,۸۵۲ میلیون دلار بوده است که تراز تجاری منفی ۳۵۸ میلیون دلار را نتیجه داده است. ارزش صادرات در ۶ ماهه تحت سال جاری حدود ۱۴ درصد کاهش و ارزش واردات نیز در ۶

ماهه ابتدای سال ۱۳۹۴ حدود ۲۰ درصد نسبت به دوره مشابه سال قبل کاهش یافته است. شایان توجه است که علی‌رغم افزایش نرخ ارز که به لحاظ تئوری‌های اقتصادی متعارف می‌باید اثر مستقیمی بر افزایش سطح صادرات داشته باشد، میزان صادرات در کشور افزایش محسوسی نداشته و صادرات در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰ حدود ۶ درصد کاهش نیز داشته است. هرچند مقایسه آمار صادرات سال ۱۳۹۳ نسبت به سال ۱۳۹۰ گویای رشد ۱۳ درصدی صادرات می‌باشد که شاید بتوان این مشاهدات را با اثرگذاری تدریجی افزایش نرخ ارز بر صادرات توجیه کرد.

نمودار ۱۶. مقایسه روند واردات و صادرات کشور از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳



مأخذ: همان.

همان‌طور که از جدول ۳۵ و نمودار ۱۶ برمی‌آید، کسری تراز تجاری بدون نفت، از سال ۱۳۹۰ روند نزولی داشته و در ۶ ماهه اول به ۳۵۸- میلیون دلار رسیده است.

سیاست‌های اخیر

مهمترین قانونی که اخیراً در رابطه با بازرگانی خارجی به تصویب رسیده است قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲ است که به دلیل عدم تصویب آیین‌نامه آن اجرای کامل آن محقق نگردیده است. در کنار این قانون تغییر نرخ تعرفه حقوق ورودی کالا، اعمال عوارض صادراتی بر برخی کالاها، گروه‌بندی کالاها و تعیین برخی محدودیت‌ها در تخصیص ارز یا ممنوعیت ورود و صدور برخی کالاها از دیگر سیاست‌های اعمال شده توسط دولت در این حوزه بوده است.

پیش‌بینی

با توجه به ثبات نسبی متغیرهای کلان اقتصادی در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۴ و توافقات بین‌المللی در راستای کاهش تحریم، در صورت بروز برخی گشایش‌ها در بازارهای جهانی می‌توان افزایش صادرات و البته واردات را پیش‌بینی نمود. در غیر این صورت روند کاهشی واردات و صادرات در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ ادامه خواهد یافت. به علاوه در صورت تداوم سیاست انقباضی دولت در رابطه با تخصیص ارزهای نفتی جهت واردات و استمرار برخی سیاست‌های کنترلی مانند ممنوعیت ورود خودروهای بالای ۲۵۰۰ cc، می‌توان افزایش کنترل شده واردات را پیش‌بینی نمود که در این صورت بهبود تراز تجاری کشور دور از ذهن نمی‌باشد.

۲-۶-۱-۴. رابطه مبادله

نسبت میان قیمت کالاهای صادراتی و قیمت کالاهای وارداتی که می‌توان آن را از تقسیم شاخص بهای کالاهای صادراتی به شاخص بهای کالاهای وارداتی به دست آورد، رابطه مبادله می‌نامند. هر چقدر این نسبت بزرگتر باشد، به معنای ارزش بیشتر کالای صادراتی در مقابل کالای وارداتی است. همچنین کمتر از یک بودن این نسبت به معنی آن است که کالاهای صادراتی، به نسبت کم ارزش‌تر از کالاهای وارداتی هستند.

جدول ۳۶. رابطه مبادله در سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۳ و ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۴

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۶ ماهه ۱۳۹۴
قیمت دلاری هر کیلو کالای صادراتی	۰/۵۷	۰/۵۲	۰/۴۵	۰/۵۱	۰/۴۳
قیمت دلاری هر کیلو کالای وارداتی	۱/۶۱	۱/۳۵	۱/۴۸	۱/۲۷	۱/۲۱
رابطه مبادله	۰/۳۵	۰/۳۸	۰/۳۰	۰/۴۰	۰/۳۶

مأخذ: محاسبات محقق براساس آمار مندرج در پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس:

<http://www.irica.gov.ir/Portal/Home>

جدول ۳۶ به شکلی واضح بیانگر ساختار نامطلوب تجارت خارجی در کشور است. استمرار این روند به معنای صادرات کالاهای خام و دارای ارزش افزوده پایین در مقابل واردات کالاهای دارای ارزش افزوده بیشتر است.

با عنایت به پیش‌بینی استمرار رکود در برخی از بخش‌های تولیدی و کم‌اثر بودن سیاست‌های تشویقی برای ایجاد ارزش افزوده از کالاهای خام و نیم‌ساخته و عدم حمایت مؤثر از صنایع تبدیلی، قیمت هر کیلو صادرات کشور همچنان در ارقام چند ده سنتی باقی مانده و تحولی در کوتاه‌مدت در این خصوص رخ نخواهد داد، همچنین با توجه به برونزا بودن قیمت کالاهای وارداتی بهبود رابطه مبادله در کوتاه‌مدت دور از ذهن است.

۳-۶-۱-۴. صادرات

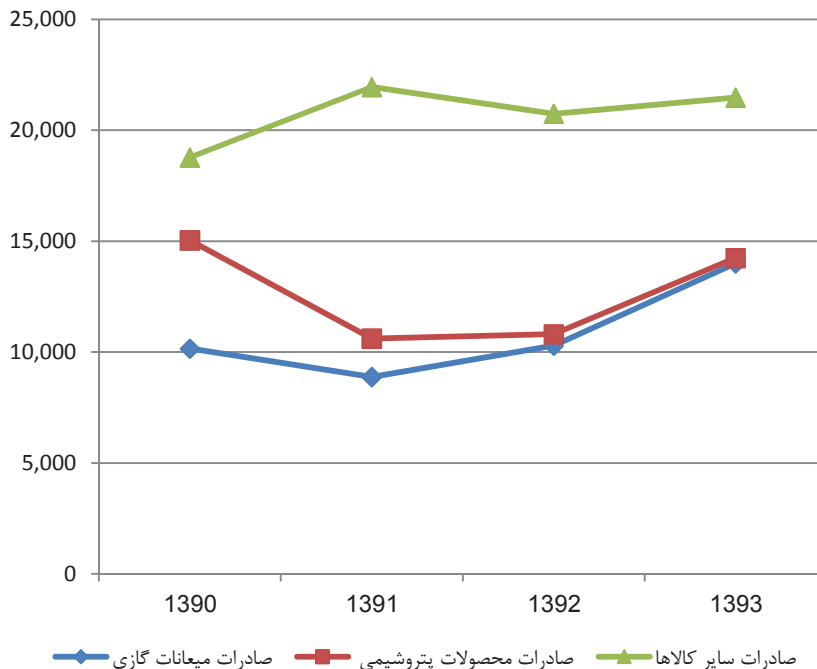
توجه به آمار تفکیکی صادرات، بیانگر وابستگی شدید کالاهای صادراتی به محصولات پتروشیمی و میعانات گازی می‌باشد.

جدول ۳۷. آمار تفکیک صادرات (بدون نفت و گاز) از سال ۱۳۹۰ الی ۶ ماهه اول ۱۳۹۴

۱۳۹۴ ۶ ماهه اول		۱۳۹۳		۱۳۹۲		۱۳۹۱		۱۳۹۰		سال
سهم (درصد)	ارزش (میلیون دلار)	سهم (درصد)	ارزش (میلیون دلار)	سهم (درصد)	ارزش (میلیون دلار)	سهم (درصد)	ارزش (میلیون دلار)	سهم (درصد)	ارزش (میلیون دلار)	شاخص
۱۹/۶۵	۴,۰۲۶	۲۸/۱۵	۱۴,۰۰۵	۲۴/۶۰	۱۰,۲۹۵	۲۱/۴۳	۸,۸۸۱	۲۳/۰۹	۱۰,۱۵۶	میعانات گازی
۲۴/۷۸	۷,۱۲۸	۲۸/۶۳	۱۴,۲۴۱	۲۵/۸۳	۱۰,۸۰۶	۲۵/۶۱	۱۰,۶۱۵	۳۴/۲۱	۱۵,۰۴۲	محصولات پتروشیمی
۴۵/۵۷	۹,۳۴۰	۴۳/۱۸	۲۱,۴۷۹	۴۹/۵۷	۲۰,۷۴۶	۵۲/۹۶	۲۱,۹۵۲	۴۲/۷۰	۱۸,۷۷۶	سایر کالاها

مأخذ: پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home>

نمودار ۱۷. مقایسه روند صادرات میعانات گازی، پتروشیمی و سایر کالاها از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳



مأخذ: پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home>

درخصوص پیش‌بینی شاخص‌های این حوزه به‌نظر می‌رسد در صورت بروز برخی گشایش‌ها در بازارهای صادراتی، افزایش صادرات میعانات گازی و محصولات پتروشیمی دور از ذهن نبوده ولی رقم صادرات سایر کالاها در همان حدود روند سال‌های گذشته خواهد بود. تحقق فرض فوق به معنای افزایش سهم میعانات گازی و محصولات پتروشیمی در آمار صادرات کشور در ماه‌های آتی نسبت به دوره‌های مشابه در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ است.

۴-۶-۱-۴. واردات

در جدول ۳۸ آمار واردات کشور به تفکیک سه دسته کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی ارائه شده است.

جدول ۳۸. آمار تفکیک واردات برحسب نوع مصرف طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۳

عنوان	۱۳۹۰		۱۳۹۱		۱۳۹۲		۱۳۹۳		۶ ماهه ۱۳۹۴	
	ارزش (میلیون دلار)	سهم (درصد)	ارزش (میلیون دلار)	سهم (درصد)	ارزش (میلیون دلار)	سهم (درصد)	ارزش (میلیون دلار)	سهم (درصد)	ارزش (میلیون دلار)	سهم (درصد)
واسطه‌ای	۴۳،۵۵۰	۷۰	۴۰،۱۴۷	۷۵	۳۶،۲۴۸	۷۳	۳۴،۸۵۴	۶۸	۱۳،۷۲۱	۶۸
سرمایه‌ای	۱۰،۳۲۲	۱۷	۷،۷۸۸	۱۵	۷،۱۶۳	۱۴	۹،۱۷۳	۱۸	۳،۷۵۵	۱۹
مصرفی	۷،۹۳۰	۱۳	۵،۵۱۶	۱۰	۶،۲۹۸	۱۳	۶،۹۷۰	۱۴	۲،۶۵۲	۱۳

مأخذ: آمار سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۲ از لوح فشرده پیوست نامه مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ گمرک جمهوری اسلامی ایران با شماره ۲۲/۲۵۳۹۳/۲۴۱۰۰۹ و آمار سال ۱۳۹۳ و شش‌ماهه ۱۳۹۴ براساس گزارش سازمان توسعه تجارت با عنوان عملکرد تجارت خارجی کشور به آدرس: <http://www.tpo.ir>

سیاست‌های اتخاذ شده بیشتر معطوف به کنترل واردات رسمی کالاهای مصرفی از طریق وضع تعرفه‌های بالا یا ایجاد محدودیت برای این دسته از کالاهای وارداتی بوده که بعضاً منجر به واردات غیررسمی و قاچاق برخی از کالاهای مصرفی لوکس شده است. همچنین حمایت از تولیدکنندگان کالاهای واسطه‌ای و مواد اولیه از جمله تولیدکنندگان قطعات و پیش‌نیازهای تولید بسیار کم‌رنگ بوده که منجر به بروز مشکلاتی برای برخی از تولیدکنندگان

کالاهای واسطه‌ای در کشور شده است. در صورت عدم مدیریت مناسب منابع ارزی آزاد شده پس از توافق هسته‌ای، احتمال افزایش مقطعی واردات کالاهای مصرفی وجود دارد. بررسی اقلام وارداتی کشور گویای وابستگی نیاز مصرفی جامعه به کالاهای اساسی از محل واردات و تمرکز به برخی کالاهای مصرفی است. بدین ترتیب که در سال ۱۳۹۳ از میان ۱۰ قلم عمده کالاهای وارداتی، ۵ قلم مربوط به کالاهای اساسی مانند گندم، ذرت، برنج، کنجاله سویا و جو است که گویای وابستگی تأمین معیشت جامعه و مواد اولیه بخش تولید به تأمین این کالاها از محل واردات است. همچنین ورود کالاهایی مانند خودرو و قطعات آن، نمایشگر LCD یا LED و تلفن همراه نیز گویای تأمین حجم بالایی از برخی کالاهای مصرفی از محل واردات می‌باشد.

بررسی اقلام عمده وارداتی در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۴ نیز گویای استمرار تمرکز واردات کشور بر تأمین کالاهای اساسی و قطعات خودرو از خارج کشور می‌باشد.

سیاست‌های اخیر

بررسی اجمالی سیاست‌های دولت و قوانین مجلس در این حوزه گویای آن است که پیگیری سیاست‌های تجاری مشخصی در دستور کار نیست. واردات کالاهای اساسی با هدف تأمین نیاز جامعه و تکمیل ذخایر استراتژیک و وضع تعرفه بالا بر واردات برخی کالاهای با هدف کسب درآمد برای دولت لازم به ذکر است که دولت در مقاطعی با هدف کنترل واردات برخی از کالاها مشخصه اصلی سیاست‌های تجاری کشور است، برای ورود این کالاها ارز مبادلاتی پرداخت نکرده و واردات آنها را صرفاً از طریق ارز متقاضی مجاز اعلام نموده است که بیانگر امکان مدیریت واردات این کالاها متناسب با نیاز داخلی می‌باشد.

۵-۶-۱-۴. قاچاق کالا

قاچاق کالا پدیده‌ای است که علاوه بر کاهش منابع مالیاتی دولت و تضییع حقوق واردکنندگان قانونی کالا، موجب ضربه به تولیدکنندگان داخلی و کاهش اشتغال می‌شود. از سوی دیگر قاچاق کالا موجب اختلال در سازوکار نظام توزیع کالا، عدم نظارت بر کیفیت کالاهای وارداتی و هدر رفتن یارانه‌های پرداختی دولت در خصوص کالاهای یارانه‌ای (مانند قاچاق سوخت به خارج از کشور) می‌شود.

براساس برآوردهای ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، طی سال‌های اخیر میزان قاچاق کالا به‌طور سالیانه حدود ۲۵ میلیارد دلار بوده است و در فراز و فرود تجارت خارجی رسمی ایران طی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۲، این برآورد تقریباً ثابت باقی مانده است و گاه سهم آن تا حدود ۴۰ درصد رقم واردات رسمی کشور پیش رفته که در مقایسه با بسیاری از کشورها، قابل توجه است. در این میان تنها قلم مهم قاچاق صادراتی، سوخت است که ناشی از تفاوت قابل توجه قیمت سوخت در داخل و خارج از کشور است. در ماه‌های اخیر تلاش‌های اثربخشی برای کاهش این قلم انجام شده است. ارقام عمده کشفیات قاچاق در خصوص کالاهای هدف به کشور در سال ۱۳۹۲ براساس گزارش ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در جدول ۳۹ ارائه شده است.

جدول ۳۹. کشفیات واردات قاچاق در سال ۱۳۹۲

ردیف	کالاهای هدف	ارزش (میلیارد ریال)	درصد از کل	درصد تغییرات ارزش کشفیات هر کالا نسبت به سال ۱۳۹۱
۱	سوخت و فرآورده‌های نفتی	۱۸۸۸/۹۱	۲۱/۲	۱۰/۸
۲	البسه	۶۶۳/۲۱	۷/۴	-۷۷/۴
۳	گوشی تلفن همراه	۳۰۲/۳۴	۳/۴	۱۳۲/۶
۴	دارو	۱۱۰/۳۱	۱/۲	۱۳۶/۹
۵	طلا و مصنوعات ساخته شده از آن	۹۲/۹۲	۱/۰	-۸۵/۴
۶	لوازم آرایشی و بهداشتی	۷۱/۳۶	۰/۸	-۳۶/۶
۷	کود شیمیایی	۵۱/۳۵	۰/۶	۱۴۳۲/۱
۸	کیف و کفش	۴۸/۳۸	۰/۹	۵۴/۸
۹	چای	۲۶/۹۰	۰/۳	۳۶۴/۵
۱۰	مشروبات الکلی	۲۲/۳۰	۰/۲	-۹۰/۰
۱۱	تجهیزات دریافت از ماهواره	۱۵/۸۲	۰/۲	-۴۵/۸
۱۲	اسباب بازی	۶/۴۸	۰/۱	۲۹/۹
۱۳	سیگار	۴/۳۹	۰/۰	۲۴۷۸/۰
	سایر کالاها	۵۵۸۱/۰۶	۶۲/۶	-۲/۵
	جمع کل کشفیات	۸۹۲۱/۷۲	۱۰۰	-۲۳/۲

مأخذ: ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، گزارش رئیس اقدامات، عملکرد و دستاوردهای دوساله، مرداد ۱۳۹۴.

- در سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۱، کشفیات قاچاق سیگار ۲۶ برابر، کود شیمیایی ۱۵ برابر و چای ۵ برابر شده است.
- برخی از مهمترین دلایلی را که می‌توان به‌طور خلاصه برای بروز پدیده قاچاق برشمرد عبارتند از:
- تفاوت قیمت کالای داخل با خارج به‌دلیل پرداخت یارانه یا اخذ تعرفه (مانند تعرفه بالای پوشاک و منسوجات و یارانه مستقیم سوخت)؛
 - وجود قاچاق سازمان‌یافته در خصوص برخی کالاهای هدف قاچاق مانند سیگار، سوخت، مشروبات الکلی و نظایر آن؛
 - قوانین بازرگانی پیچیده و تشریفات گمرکی طولانی و هزینه بالای واردات رسمی؛
 - زمانبر و طولانی بودن مراحل اخذ مجوز از دستگاه‌های ذیربط (بیش از ۲۰ دستگاه که در خصوص واردات کالاهای مختلف مجوز می‌دهند)؛
 - توسعه‌نیافتگی مناطق مرزی، ضعف بخش‌های تولیدی و اشتغال پایین آنها؛
 - ممنوعیت‌های قانونی ورود برخی کالاها؛
 - غیربازدارنده بودن سازوکارهای کشف، تشکیل پرونده و صدور حکم قضایی (نسبت قاچاق کشف شده به کل کمتر از ۲ درصد و تعداد پرونده‌های منجر به پرداخت جریمه نیز کمتر از ۲ درصد از قاچاق کشف شده است).
- تداوم چنین وضعیتی در قاچاق کالا آن هم با حجمی که حداقل یک‌سوم از محصولات وارداتی بازار ایران را تشکیل می‌دهد، پیامدهای مخرب بر اشتغال و تولید ملی را استمرار خواهد بخشید.

۲-۴. بروندهای کلان

در این قسمت بر مبنای تحلیل بخشی ارائه شده، بروندهای کلان اقتصاد شامل رشد اقتصادی و بهره‌وری، تورم و نرخ ارز، فقر و توزیع درآمد و تعادل‌های منطقه‌ای بررسی خواهند شد.

۱-۲-۴. رشد اقتصادی، اشتغال و بهره‌وری

پس از شرایط رکود تورمی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ که نرخ‌های رشد اقتصادی به ترتیب برابر با ۶/۸- و ۱/۹- درصد بر اقتصاد ایران حاکم بود، در سال ۱۳۹۳ شاهد خروج از این وضعیت و حصول نرخ رشد اقتصادی مثبت بودیم. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در ۲۷ خرداد ۱۳۹۴ رشد اقتصادی سال ۱۳۹۳ را که مورد استناد دولت نیز قرار گرفته، معادل ۳ درصد اعلام کرد. اگر چه اختلاف نظر چندانی در خصوص عملکرد مثبت اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۳ وجود ندارد، محاسبات مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد نرخ رشد ۳ درصدی اعلام شده توسط بانک مرکزی برای سال ۱۳۹۳ دچار بیش‌برآوردی است و احتمالاً تعدیل خواهد شد.

چشم‌انداز رشد اقتصادی سال ۱۳۹۴

در تیرماه سال جاری مذاکرات هسته‌ای بین ایران و گروه ۵+۱ انجام گرفت اما اجرایی شدن آن با توجه به جدول زمانبندی، تا انتهای سال جاری دور از انتظار بوده و در صورت اجرایی شدن نیز ثمرات آن در سال ۱۳۹۵ نمایان می‌شود. بنابراین فرض ضمنی این است که وضعیت اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۴ همانند دوران بعد از توافق ژنو (ادامه روند موجود) باشد. با توجه به تحلیل‌های بخشی پیش‌تر ارائه شده و پیش‌بینی رشد بخش‌های مختلف اقتصادی کشور که در جدول ۴۰ نمایش داده شده است، رشد تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۱۳۹۴ بین ۰/۵- تا ۰/۷- درصد پیش‌بینی می‌شود.

جدول ۴۰. پیش‌بینی رشد ارزش‌افزوده فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۴

(درصد)

۱۳۹۵	۱۳۹۴	شرح
	۴/۲	بخش کشاورزی
	۲/۸	عدم لغو تحریم‌ها در سال ۱۳۹۴
	۱۱/۱	لغو تحریم‌ها در زمستان ۱۳۹۴*
	-۳/۸	بخش صنعت
	-۰/۴	بخش خدمات
	-۰/۷	تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت
۵/۵	-۰/۵	تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت*

مأخذ: محاسبات تحقیق

*. با سناریوی افزایش ۵۰۰ هزار بشکه‌ای روزانه صادرات نفت در زمستان ۱۳۹۴.

باید اشاره کرد که اولاً با توجه به فرض ادامه روند موجود مسئله هسته‌ای ثانیاً با توجه به شواهد موجود و برآورد رشد هر کدام از بخش‌های مختلف در ۱۳۹۴، همان‌طور که در جدول ۴۰ نیز آورده شده رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۴ حدود ۰/۷- درصد برآورد می‌شود. چنانچه سناریوی لغو تحریم‌ها و افزایش صادرات نفت معادل روزانه ۵۰۰ هزار بشکه در زمستان ۱۳۹۴ محقق شود، رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۴ حدود ۰/۵- درصد برآورد می‌شود. همچنین برآوردها برای سال ۱۳۹۵ نشان‌دهنده رشد ۵/۵ درصدی در این سال است.

برآوردهای انجام شده برای رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۴ با استفاده از آخرین آمار و اطلاعات در دسترس (سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۴) و تعدیل آن با سیکل‌های فصلی و تحولات مورد انتظار صورت گرفته و به منظور اطمینان بیشتر از قابلیت اتکاء به نتایج، خروجی‌ها در سطح کل اقتصاد با نتایج مدل VECX مقایسه شده است. برآوردهای سال ۱۳۹۵ هم با استفاده از مدل مذکور صورت گرفته است (در گزارش مستقلی مبنای محاسباتی و مدل مورد استفاده مرکز پژوهش‌ها درباره این برآوردها بیان خواهد شد).

اشتغال

بررسی آخرین آمار مربوط به بهار ۱۳۹۴ نشان می‌دهد نرخ بیکاری کشور ۱۰/۸ درصد است (بدتر شدن نسبت به سال ۱۳۹۳) که این نرخ در میان مردان و زنان به ترتیب ۹/۰

و ۱۹/۲ درصد ثبت شده است. همچنین در فصل اول ۱۳۹۴ سهم بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات از شاغلان کشور به ترتیب ۱۹/۲ و ۳۳ و ۴۷/۴۸ درصد بوده است. سهم بخش‌های خصوصی و عمومی از شاغلان کشور به ترتیب ۸۴ و ۱۶ درصد است. نرخ اشتغال ناقص برای کل کشور نیز در حد ۸/۲ درصد ثبت شده است.

نکته مهم دیگر مربوط به نرخ مشارکت است. نرخ مشارکت در بهار سال ۱۳۹۴ برابر با ۳۸ درصد بوده که (گرچه نسبت به فصل مشابه سال قبل حدود یک درصد بهبود یافته) اما فاصله‌ای بزرگ تا حد متعارف داشته و معضلی برای کشور محسوب می‌شود. زیرا بخش بزرگی از جمعیت در سن کار کشور به دلایل مختلف حاضر نیستند یا نمی‌توانند کار خود را عرضه کنند. با ورود بخشی از جمعیت که در سال‌های گذشته مشغول تحصیلات عالی بوده‌اند، بازار کار سال‌های پیش‌رو می‌تواند شاهد عدم تعادل‌های بزرگی باشد. بنابراین می‌توان اشاره کرد که اقتصاد کشور نتوانسته است برای دارندگان تحصیلات عالی کار درست کند و ظرف یکی دو سال آینده هم احتمالاً این امکان فراهم نخواهد بود.

ابعاد کمی و کیفی بهره‌گیری از منابع انسانی در اقتصاد ایران که به لحاظ ترکیب جمعیتی (قرار گرفتن در شرایط پنجره جمعیتی)^۱ و سطح سرمایه انسانی در دوران ویژه‌ای قرار دارد، حائز اهمیت فوق‌العاده است که می‌تواند فرصتی کم‌نظیر برای سیاستگذاران اقتصادی در جهت بهره‌گیری از این سرمایه عظیم برای سرعت بخشیدن به رشد و توسعه کشور فراهم نماید. بدیهی است در صورت سوءتدبیر، افزایش بیکاری می‌تواند تهدیدی برای ثبات و امنیت کشور تبدیل شود.

بهره‌وری

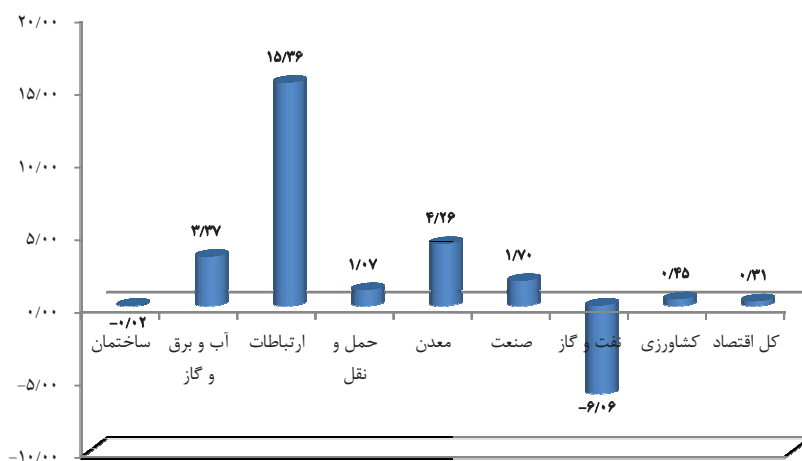
بهره‌وری به بیان ساده به صورت نسبت حجم ستانده به حجم داده تعریف می‌گردد اما همین شاخص ساده، حکایت از استفاده بهینه یا غیربهینه از منابع یا عوامل تولید را دارد و در بلندمدت رقابت‌پذیری اقتصادها، بیش از هر چیز به رشد مستمر بهره‌وری بستگی دارد.

۱. منظور از پنجره جمعیتی وضعیتی است که در آن جمعیت در سن کار به حداکثر میزان خود رسیده و در نتیجه نسبت جمعیت مولد به بالاترین سطح خود می‌رسد.

بهره‌وری کل عوامل تولید

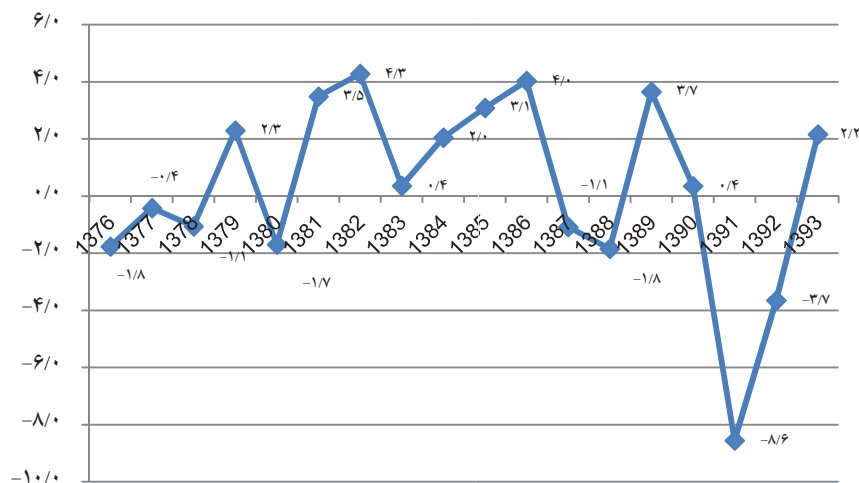
شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید نشان‌دهنده این نکته است که چطور داده‌های ترکیبی به‌طور بهره‌ور جهت خلق ارزش افزوده در فرآیند تولید به کار گرفته شده‌اند. در عمل این شاخص همچنین بازدهی نسبت به مقیاس، تغییرات در بهره‌برداری از ظرفیت و خطاهای آماری را نیز منعکس می‌نماید. براساس گزارش سازمان ملی بهره‌وری ایران طی سال‌های ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳ میانگین رشد شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید (براساس ارزش افزوده، تعداد شاغلان و موجودی سرمایه) براساس سال پایه سال ۱۳۷۶ برای کل اقتصاد (۰/۳۱ درصد) بوده است. بالاترین رشد بهره‌وری کل مربوط به بخش ارتباطات (۱۵/۳ درصد)، معدن (۴/۲۶ درصد) و آب و برق و گاز (۳/۳۷ درصد) و بخش‌های نفت و گاز (۶/۰۶- درصد)، ساختمان (۰/۰۲- درصد) و کشاورزی (۰/۴۵ درصد) کمترین رشد را داشتند. بهترین عملکرد رشد بهره‌وری کل عوامل در کل اقتصاد مربوط به سال ۱۳۸۲ با رشد (۴/۳ درصد) و بدترین عملکرد مربوط به سال ۱۳۹۱ با رشد (۸/۶- درصد) بوده است. به‌طور متوسط در طول سال‌های ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳، نه درصد، برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ الی ۱۳۸۳) سی درصد، در برنامه چهارم توسعه سی و پنج درصد از رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه از محل بهره‌وری بوده است. در برنامه پنجم به دلیل منفی بودن متوسط رشد اقتصادی، سهم بهره‌وری صفر در نظر گرفته شده است. نمودار ۱۸ میانگین رشد شاخص بهره‌وری کل را در بخش‌های مختلف اقتصاد طی سال‌های ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳ نشان می‌دهد. همچنین نمودار ۱۹ روند رشد شاخص بهره‌وری کل اقتصاد ایران را از سال ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳ نمایش می‌دهد.

نمودار ۱۸. میانگین رشد شاخص بهره‌وری کل (براساس ارزش افزوده، تعداد شاغلان و موجودی سرمایه) طی سال‌های ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳ برحسب بخش‌های اصلی اقتصاد



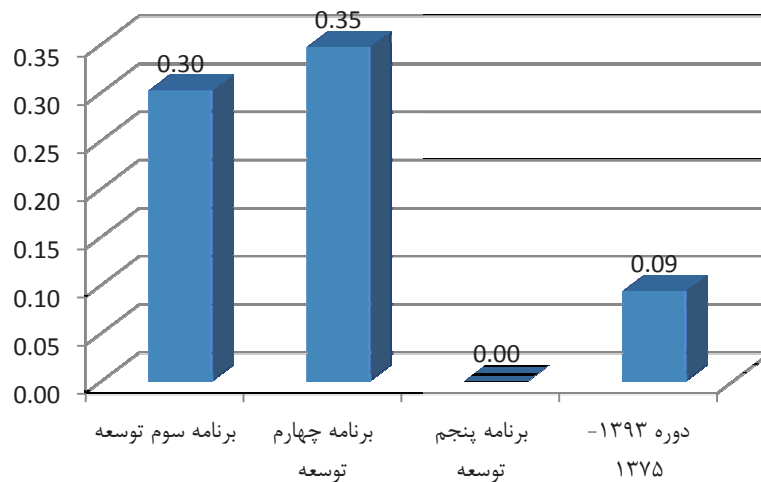
مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران.

نمودار ۱۹. روند رشد شاخص بهره‌وری کل اقتصاد ایران (براساس ارزش افزوده، تعداد شاغلان و موجودی سرمایه) از سال ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳



مأخذ: همان.

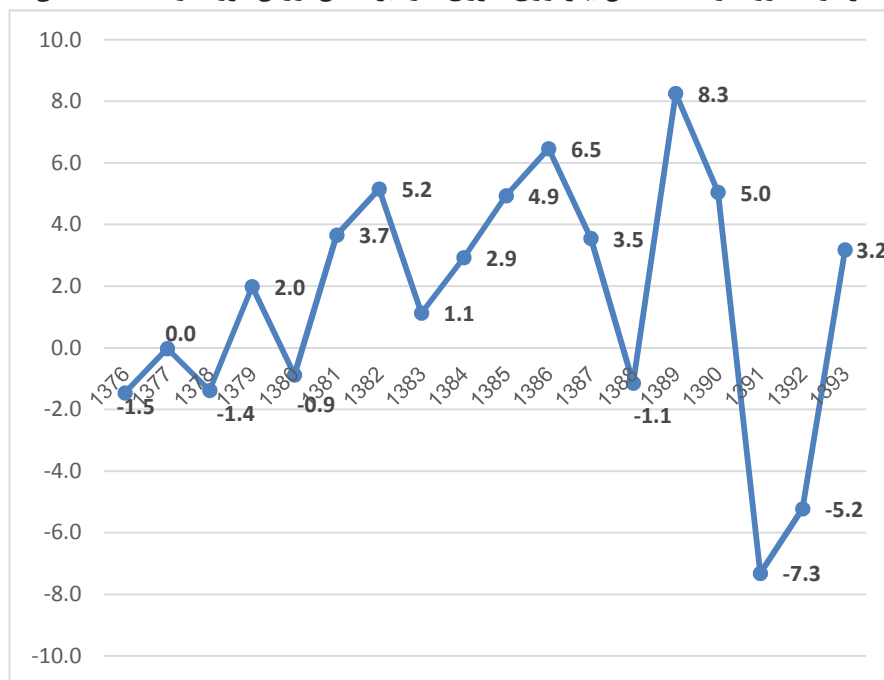
نمودار ۲۰. سهم بهره‌وری کل عوامل از رشد اقتصادی در سال‌های ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳ و برنامه‌های توسعه



بهره‌وری نیروی کار

بهره‌وری نیروی کار نشان‌دهنده این نکته است که چطور نیروی کار به‌صورت بهره‌ور برای خلق ارزش افزوده در یک بازه زمانی به کار گرفته می‌شود. تغییرات بهره‌وری نیروی کار منعکس‌کننده تأثیر تغییرات سایر عوامل تولید و تأثیر بازدهی نسبت به مقیاس و میزان بهره‌برداری از ظرفیت است. از این رو بهره‌وری نیروی کار تنها به‌طور جزئی نشان‌دهنده بهره‌وری نیروی کار در قالب ظرفیت‌های شخصی کارکنان و یا میزان تلاش آنهاست. براساس آمار سازمان ملی بهره‌وری ایران طی دوره ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳ میانگین رشد شاخص بهره‌وری نیروی کار کشور (براساس ارزش افزوده و تعداد شاغلان) معادل (۱/۶ درصد) بوده است. در این دوره بخش ارتباطات (۱۰/۳ درصد)، معدن (۶/۸ درصد)، صنعت (۴/۷ درصد) و بخش‌های ساختمان (۰/۶- درصد) و نفت و گاز (۰/۳- درصد) کمترین میانگین رشد شاخص بهره‌وری نیروی کار را داشتند.

نمودار ۲۱. روند رشد شاخص بهره‌وری نیروی کار (براساس ارزش افزوده و تعداد شاغلان)

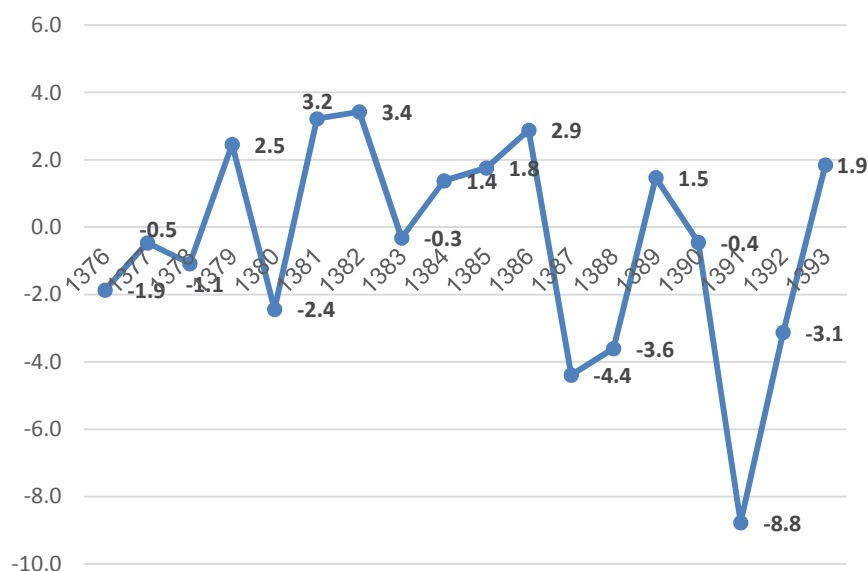


مأخذ: همان.

بهره‌وری سرمایه

شاخص بهره‌وری سرمایه نشان‌دهنده این نکته است که چطور سرمایه به‌طور بهره‌ور جهت خلق ارزش افزوده در بازه زمانی مشخص استفاده شده است. بهره‌وری سرمایه نشان‌دهنده تأثیر مشترک تغییرات سایر عوامل تولید و تأثیر بازدهی نسبت به مقیاس، میزان بهره‌برداری از ظرفیت‌ها است که در تحلیل داده‌های این شاخص باید به دقت به آن توجه نمود. براساس گزارش سازمان ملی بهره‌وری ایران طی دوره ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳ میانگین رشد شاخص بهره‌وری سرمایه (براساس ارزش افزوده و تعداد شاغلان) معادل ۰/۴- درصد بوده است. در این دوره بخش ارتباطات ۱۸/۴ درصد و آب، برق و گاز (۳/۹ درصد) بیشترین و بخش نفت و گاز (۶/۱- درصد) و کشاورزی (۳/۲- درصد) کمترین میزان رشد بهره‌وری سرمایه را داشتند. نمودار ۲۲ روند رشد شاخص بهره‌وری سرمایه را طی سال‌های ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۳ نشان می‌دهند.

نمودار ۲۲. روند رشد شاخص بهره‌وری سرمایه (براساس ارزش افزوده و موجودی سرمایه) طی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۳



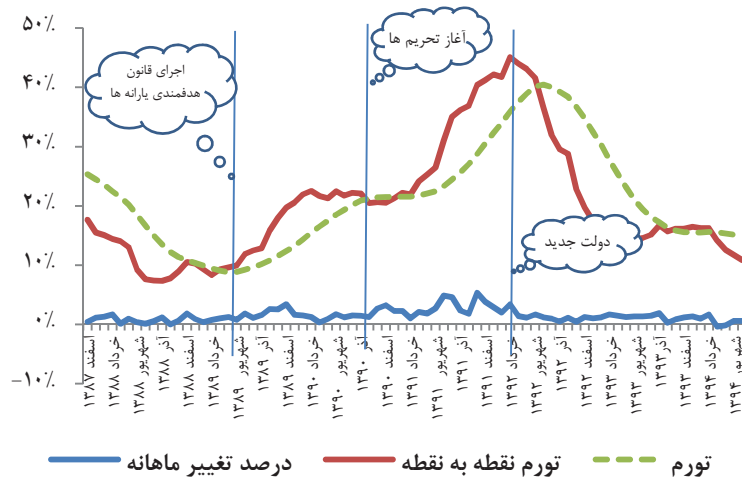
مأخذ: همان.

۲-۲-۴. تورم و نرخ ارز

بررسی شاخص قیمت کالاها و خدمات از انتهای سال ۱۳۸۸ تا مرداد ۱۳۹۴ حاکی از روند افزایشی نرخ تورم تا آبان ماه سال ۱۳۹۲ و روند کاهشی پس از آن می‌باشد. با مشاهده نمودار ۲۳ مشخص می‌شود تورم در مهرماه سال ۱۳۹۲ تا ۴۰/۴ درصد افزایش یافته است. با این حال با از بین رفتن اثر شوک‌های وارد شده به اقتصاد نظیر تلاطمات ارزی و افزایش قیمت حامل‌های انرژی و همچنین اجرای سیاست‌های ضدتورمی دولت جدید در نیمه دوم سال ۱۳۹۲، نرخ تورم روندی کاهشی به خود گرفت و در انتهای سال ۱۳۹۳ به ۱۵/۶ درصد رسید. این نرخ در هفت ماه ابتدایی سال ۱۳۹۴ کاهش کمی داشته است. همچنین نرخ تورم نقطه به نقطه که از اوایل سال ۱۳۸۹ روند افزایشی به خود گرفت در خردادماه سال ۱۳۹۲ به بالاترین میزان خود طی سال‌های اخیر یعنی ۴۵ درصد رسیده است و پس از آن روند کاهشی خود را آغاز نمود. با این حال در چهار ماهه اول سال ۱۳۹۳ روند کاهشی نرخ

تورم نقطه به نقطه تقریباً متوقف شد و نرخ تورم نقطه به نقطه بین ۱۴/۵ تا ۱۶/۵ درصد بود. تا اینکه از مرداد سال ۱۳۹۴ دوباره کاهش نرخ تورم سرعت گرفت و در پایان مهر ۱۳۹۴ به ۱۰/۹ درصد رسید. با فرض ادامه وضعیت موجود و عدم شوک جدی در نرخ ارز و قیمت‌های انرژی انتظار می‌رود روند نزولی تورم با سرعت پایین در ادامه سال ۱۳۹۴ و سال ۱۳۹۵ تداوم یابد. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نرخ تورم سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ را به ترتیب ۱۳/۹ و ۱۰/۱ درصد پیش‌بینی می‌کند.

نمودار ۲۳. مقایسه نرخ تورم و نرخ تورم نقطه به نقطه

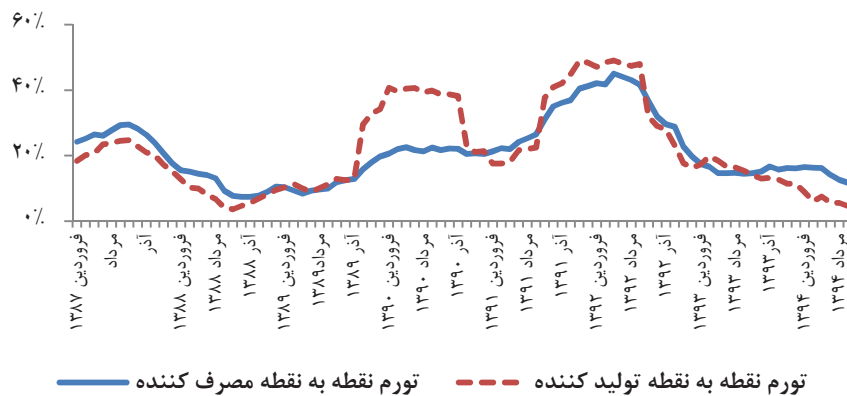


مأخذ: شاخص قیمت‌های بانک مرکزی.

مقایسه درصد تغییر سالانه شاخص قیمت تولیدکننده و تورم نقطه به نقطه (نمودار ۲۴) نشان می‌دهد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (در هر دو مرحله) به‌طور آنی بر شاخص قیمت تولیدکننده اثرگذار بوده اما با تأخیر زمانی و به‌طور ملایم بر شاخص قیمت مصرف‌کننده اثرگذار بوده است. همچنین شوک‌های ارزی اثرات تقریباً مشابهی بر هر دو شاخص داشته‌اند. از ابتدای سال ۱۳۹۴ تورم نقطه به نقطه تولیدکننده روندی نزولی داشته و به عدد ۴/۶ درصد در شهریورماه سال ۱۳۹۴ رسید.

نمودار ۲۴. مقایسه تورم نقطه به نقطه تولیدکننده (PPI) و نرخ تورم نقطه به نقطه

مصرف کننده



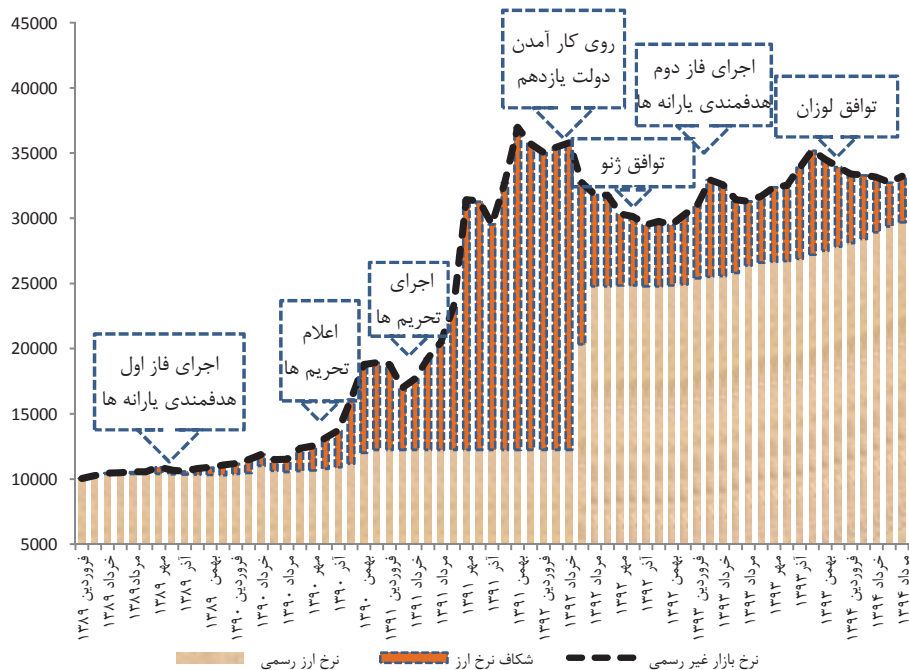
مأخذ: همان.

نرخ ارز نیز در سال‌های اخیر دستخوش تغییرات زیادی قرار گرفته است. با این حال، در دولت یازدهم نوسانات این متغیر تا حد زیادی کاهش یافت. نرخ ارز بازار رسمی و غیررسمی در نمودار ۲۵ نشان داده شده است. با توجه به نوسانات نرخ ارز برای مقایسه نرخ ارز انتهای سال ۱۳۹۳ با ۱۳۹۲ از متوسط فصل زمستان این دو سال استفاده شده است. مقایسه نرخ ارز زمستان سال ۱۳۹۲ (۲۹۸۵ تومان) با زمستان سال ۱۳۹۳ (۳۴۴۰ تومان) نشان‌دهنده رشد ۱۵/۲ درصدی نرخ ارز است که به نوعی حکایت سیاست دولت در جهت تعدیل نرخ ارز متناسب با تورم دارد.

در ادبیات اقتصادی متغیرهای مختلفی به‌عنوان عوامل تعیین‌کننده نرخ ارز ذکر می‌شوند. نتایج مطالعات مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد مهمترین متغیرهای تعیین‌کننده نرخ ارز تعادلی اقتصاد ایران خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، مخارج دولت، بهره‌وری و مازاد تراز تجاری می‌باشند به نحوی که کاهش مخارج دولت و افزایش خالص دارایی‌های بانک مرکزی، بهره‌وری و مازاد تراز تجاری سبب کاهش نرخ ارز تعادلی می‌شوند. ضمن اینکه نرخ ارز بازار به‌دلیل شوک‌های مقطعی، انتظارات و تقاضای سفته‌بازی تا حدی متفاوت از نرخ ارز تعادلی می‌باشد. با توجه به این که از یک سو در

اقتصاد ایران، دولت عرضه‌کننده عمده ارز در بازار است و ازسوی دیگر به‌دلیل کاهش درآمدهای ارزی دولت در پی تحریم‌ها، درآمدهای دولت تحت فشار قرار گرفته است، به نظر می‌رسد دولت برای تأمین ریالی بودجه خود، چندان بی‌میل نبوده است که نرخ ارز در بازار افزایش یابد یا حداقل این که تلاش مؤثری در جلوگیری از افزایش نرخ ارز انجام نداده است. این موضوع از آن جهت قابل توجه است که کاهش قیمت نفت نیز هم اکنون باعث کاهش شدید درآمدهای ارزی دولت شده و اگر دولت بخواهد طبق روال دولت پیشین عمل کند بروز شوک جدیدی در نرخ ارز چندان دور از انتظار نخواهد بود، هرچند که در پیش بودن انتخابات مانعی برای آن است. با برداشته شدن تحریم‌ها و افزایش عرضه ارز در سال ۱۳۹۵، افزایش چشمگیری در نرخ ارز مورد انتظار نیست.

نمودار ۲۵. نرخ ارز بازار رسمی و غیررسمی



مأخذ: بخش تراز پرداخت‌های بانک مرکزی.

۳-۲-۴. فقر و توزیع درآمد

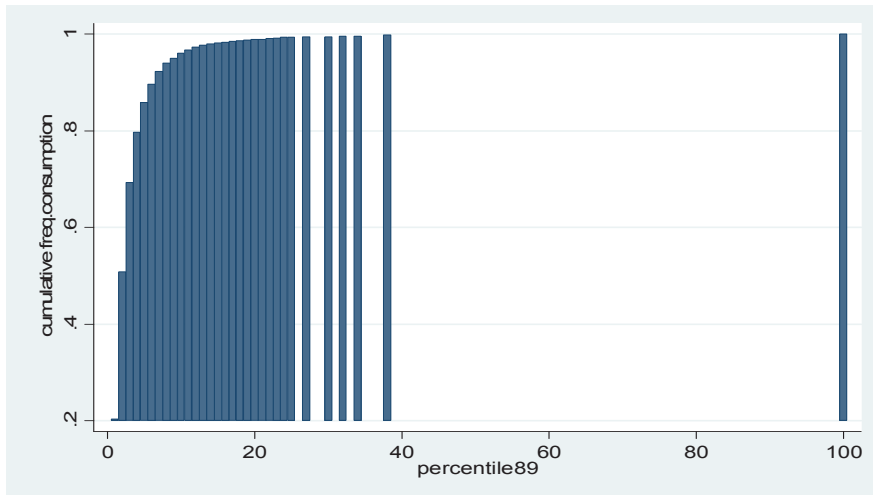
توزیع رفاه بین آحاد مردم کشور یکی دیگر از بروندهای عملکرد اقتصاد یک کشور است که هم به جهات اخلاقی و عدالت‌گرایانه و هم به لحاظ رضایتمندی عمومی و پیامدهای اجتماعی و سیاسی آن حائز اهمیت است. به جهت در اختیار نگذاشتن ریزداده‌های سال ۱۳۹۳ توسط مرکز آمار ایران، به ناچار تحلیل این بخش تا انتهای سال ۱۳۹۲ را در بردارد. محاسبات انجام شده در این زمینه نشان می‌دهد که برنامه‌های فقرزدایی طی برنامه پنجم تأثیر ناچیزی بر کاهش فقر داشته است، به طوری که شاخص فقر شهری، نرخ فقر گرسنگی، نرخ فقر زنان سرپرست خانوار و نرخ فقر کودکان افزایش پیدا کرده‌اند. از سوی دیگر کاهش ضریب جینی به‌عنوان شاخص نابرابری به دلیل کیفیت داده‌های پیمایش هزینه - درآمد خانوار می‌تواند نشانگر ریزش سطوح بالاتر درآمدی به سطوح پایین درآمدی باشد.

کیفیت داده‌های پیمایش هزینه - درآمد خانوار

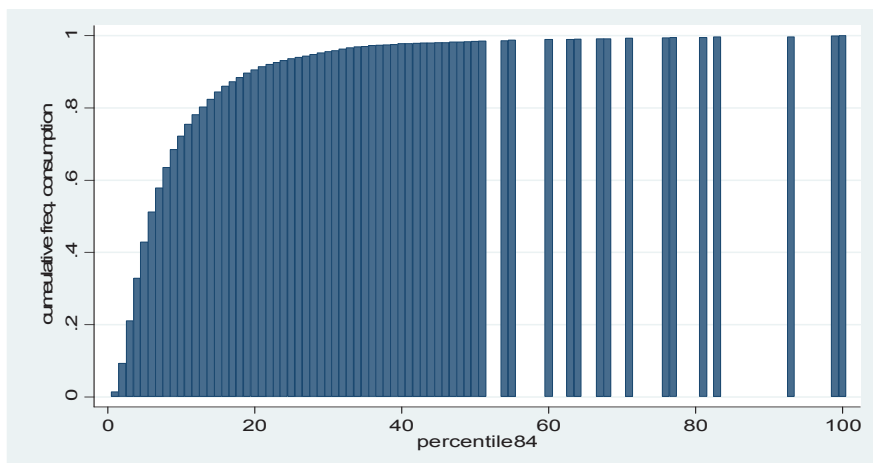
قبل از محاسبه شاخص‌های فقر و نابرابری، با بررسی داده‌های پیمایش هزینه - درآمد خانوارهای مرکز آمار و رسم نمودار توزیع مصرف، آشکار خواهد شد که جمع‌آوری اطلاعات هزینه و درآمد خانوارهای ایرانی در تمامی سال‌ها از بین افراد با درآمد متوسط بوده است و بخش قابل توجهی از دهک پایین و چهار دهک بالای درآمدی جامعه در این داده‌ها نماینده ندارند. پرسشنامه‌ها به نحوی است که افراد بی‌خانمان، کارتن‌خواب‌ها و غیرساکن بسیار فقیر به هیچ‌وجه نمایندگی نمی‌شوند. بنابراین هنگام محاسبه خط فقر و نرخ فقر و همچنین شاخص‌های نابرابری، این اعداد بیانگر وضعیت واقعی جامعه نیستند (میان بسیاری از صدک‌های مصرفی، مشاهده‌ای نداشته‌اند یا تعداد مشاهدات بسیار کم بوده است). نمودار فراوانی تجمعی مصرف در بین صدک‌های مصرفی در نمودارهای زیر به ترتیب برای سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ نشان داده شده است. در سال ۱۳۸۴ در بین صدک مصرفی ۴۰ تا ۱۰۰ مشاهده‌ای وجود نداشته است. این فضای خالی به علت نبود مشاهدات در صدک‌های بالای مصرفی در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ نیز وجود داشته است. عدم وجود مشاهدات کافی در بسیاری از صدک‌ها نتایج مطالعات را تا حد زیادی دچار مشکل خواهد کرد. در نتیجه در رابطه با اندازه‌گیری خط فقر باید به تخمین‌های همراه با خطا بسنده نمود. در این

گزارش نیز برمبنای داده‌های در دسترس از هزینه-درآمد خانوارها، نرخ فقر بالای ۵۰ درصد در جامعه به دست می‌آید که به نظر می‌رسد با واقعیات فاصله زیادی دارد و رقم واقعی پایین‌تر است.

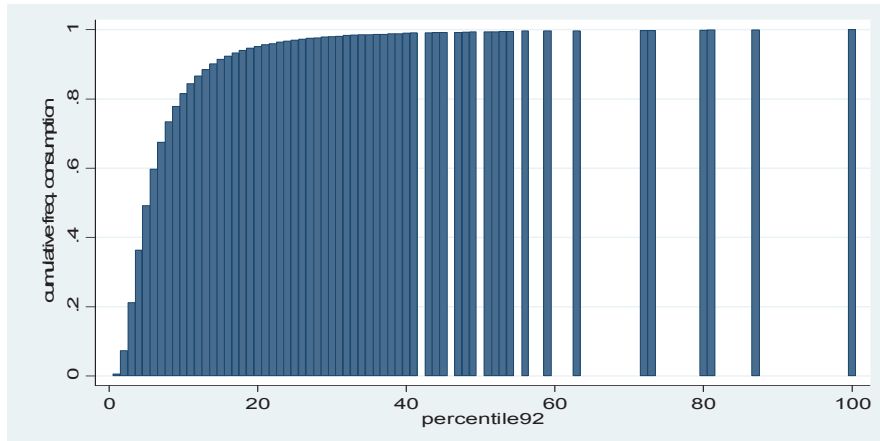
نمودار ۲۶. فراوانی تجمعی مصرف در بین صدک‌های مصرفی سال ۱۳۸۴



نمودار ۲۷. فراوانی تجمعی مصرف در بین صدک‌های مصرفی سال ۱۳۸۹



نمودار ۲۸. فراوانی تجمعی مصرف در بین صدک‌های مصرفی سال ۱۳۹۲



شاخص‌های فقر

به‌رغم وجود اشکالات مزبور، محاسبات انجام شده در مورد شاخص‌های فقر نشان می‌دهد که نرخ سرشمار فقر (درصد جمعیت زیر خط فقر) طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ افزایش داشته است. با توجه به نمودار ۳۰، در سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۸۹ این نرخ کمی کاهش پیدا کرده که ناشی از کاهش قابل ملاحظه در نرخ فقر روستایی بوده در حالی که نرخ فقر شهری همچنان افزایش پیدا کرده است. در نمودار ۳۱ علی‌رغم افزایش نرخ فقر شهری در طی این سه سال، نرخ فقر روستایی کاهش داشته است و لذا هنگام محاسبه نرخ فقر کشوری شاهد کاهش در نرخ فقر در سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۸۴ بوده‌ایم.

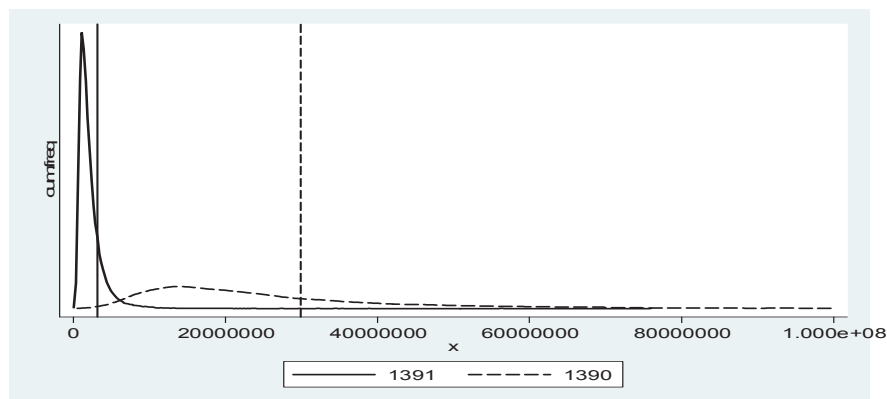
نوع دیگری از محاسبات فقر در بین مناطق جغرافیایی صورت پذیرفته است. در این مرحله استان‌های کشور به ۹ منطقه جغرافیایی، شامل استان‌های شمالی، مرکزی (سه منطقه جداگانه)، جنوبی، شمال‌غربی، جنوب‌غربی، شمال‌شرقی، جنوب‌شرقی تقسیم شده است. نتایج محاسبات نشان می‌دهد که منطقه ۵ (شامل استان‌های تهران و البرز) رشد زیادی در نرخ سرشمار فقر در سال ۱۳۹۲ داشته است.

محاسبه نرخ گرسنگی جهت تخمین امنیت غذایی در کشور در نمودار ۳۲ آمده است. افزایش شمار کسانی که امکان دسترسی به حداقل‌های غذایی را نیز ندارند

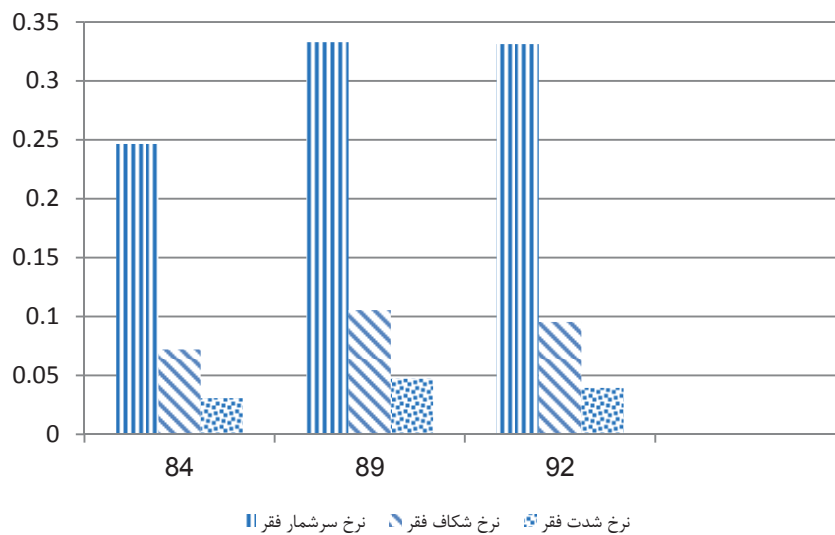
می‌تواند راهنمای خوبی برای سیاستگذاران برای افزایش فقر شدید باشد. افزایش این نرخ به دلیل افزایش سطح قیمت مواد غذایی در کشور بیانگر آسیب‌های جدی به اقشار با درآمد پایین جامعه بوده است. نرخ فقر گرسنگی شدید و افزایش آن در بلندمدت آسیب‌های جدی به سلامت افراد در جامعه خواهد زد و عواقب آن هزینه‌های زیادی را به دولت و بخش سلامت و همین‌طور کارایی و بهره‌وری نیروی انسانی تحمیل می‌کند.

محاسبه نرخ فقر زنان سرپرست خانوار و نرخ فقر کودکان به‌عنوان آسیب‌پذیرترین قشر جامعه، نماینده‌ای از چگونگی برنامه‌های حمایت اجتماعی در کشور است. این نرخ نیز در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که در هر سال نسبت به سال پیش افزایشی بوده است. کودکان از آن جهت که سرمایه انسانی آینده کشور هستند از اهمیت بسیار زیادی برخوردارند و باید در کانون توجه سیاستگذاران و مجریان برنامه‌های فقرزدایی باشند. هر کودک فقیر اگر مورد حمایت قرار نگیرد در چرخه معیوب فقر خواهد ماند و در آینده نیز مسبب افزایش نرخ فقر و آسیب‌های اجتماعی - امنیتی ناشی از آن خواهد بود. زنان سرپرست خانوار به دلیل مشکلات متعددی که در بازار کار با آن روبرو هستند و همین‌طور آسیب‌های جدی که در جامعه متوجه آنهاست، باید مورد حمایت دولت قرار گیرند. توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و حمایت‌های اجتماعی لازم از آنان می‌تواند جزو اولویت‌های سیاستگذاری‌ها در حوزه فقر و نابرابری باشد.

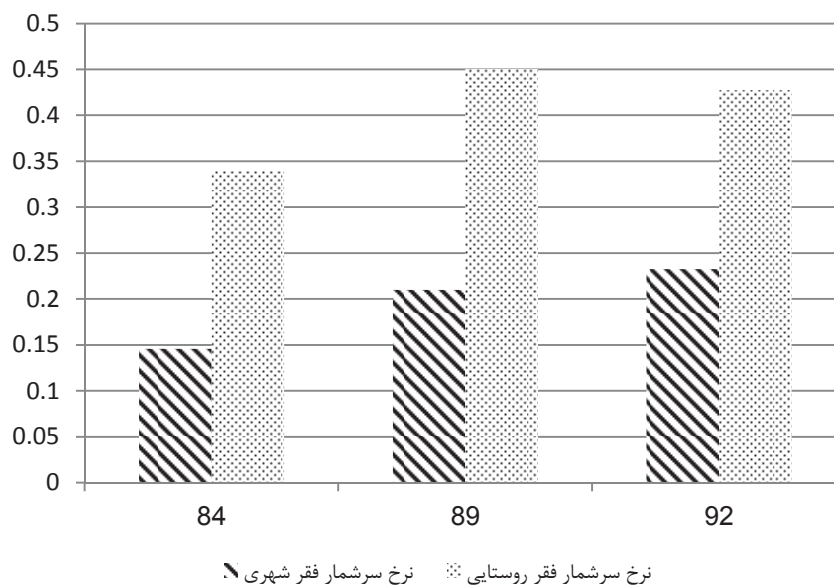
نمودار ۲۹. تغییرات شدید در توزیع مصرف در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰ (محور افقی متوسط هزینه ماهانه خانوار و محور عمودی پراکندگی تجمعی است)



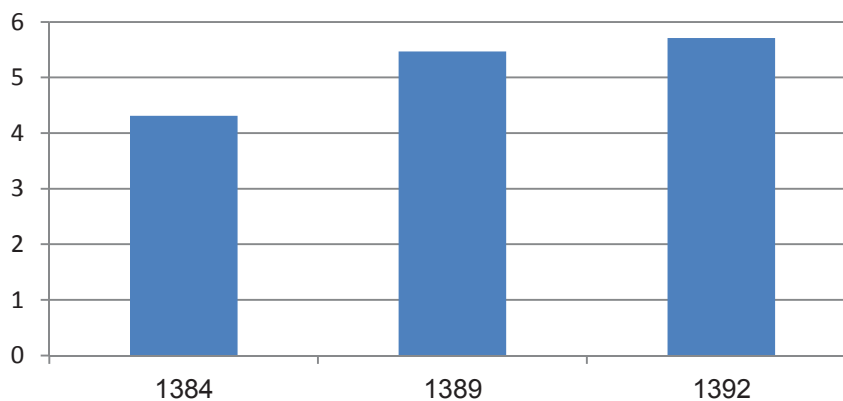
نمودار ۳۰. شاخص‌های فقر در کشور ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲



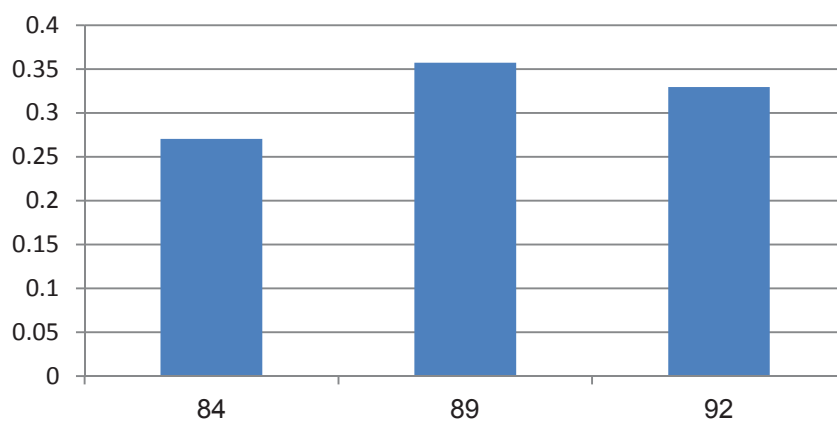
نمودار ۳۱. شاخص‌های فقر در مناطق شهری و روستایی ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲



نمودار ۳۲. نرخ فقر گرسنگی در کشور ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲



نمودار ۳۳. نرخ فقر کودکان در کشور ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲



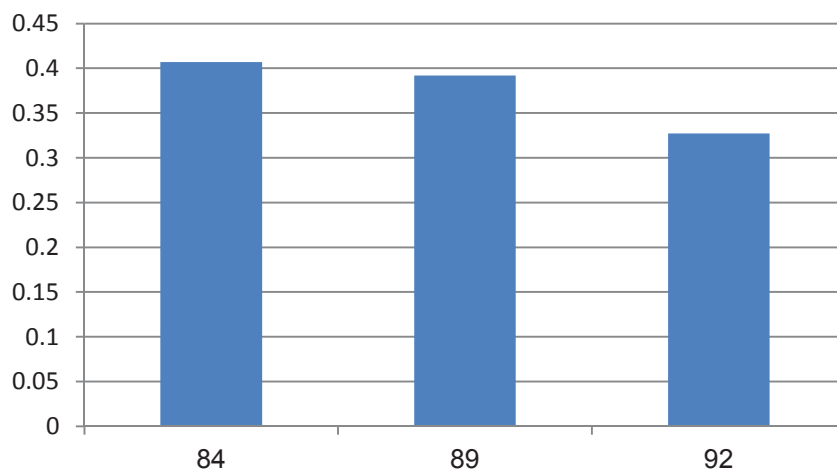
شاخص نابرابری

هنگامی که به محاسبه شاخص نابرابری با استفاده از ضریب جینی می‌پردازیم، کاهش در ضریب جینی مشاهده می‌شود. این کاهش امیدوارکننده و بیانگر بهبود در وضعیت توزیع درآمد در کشور است. اگرچه باید این ارقام با توجه به تغییر ساخت توزیع مصرف در کشور مورد توجه قرار گیرد. در این صورت مشاهده می‌شود که توزیع مصرف نمونه در تمامی سال‌ها شدیداً چوله به سمت راست بوده است (نمودار ۳۵). این چولگی شدید

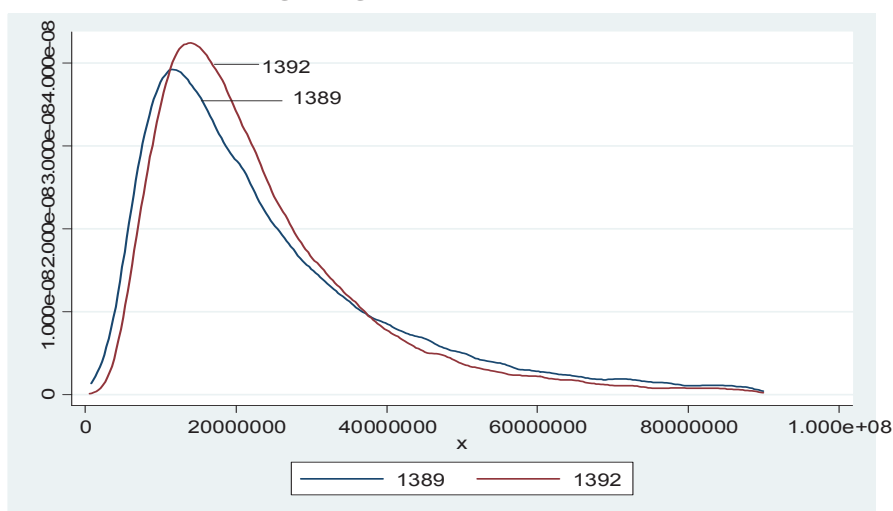
به سمت راست نشانگر تجمع افراد در سطوح پایین درآمدی می‌باشد که البته سبب کاهش نابرابری خواهد شد. با توجه به اینکه نابرابری برخلاف نرخ فقر تنها به پراکندگی مصرف حساس است و نه میزان آن. بنابراین در جامعه‌ای که به علت مشکلات اقتصادی سطح مصرف یا درآمد در جامعه کاهش یابد، تعداد زیادی از افراد با درآمد بالا به لایه‌های پایینی درآمدی سقوط کرده و علیرغم بدتر شدن اوضاع، کاهش در نابرابری دیده می‌شود. ترسیم توزیع مصرف در سال ۱۳۹۱ و مقایسه آن با سال ۱۳۹۰، این تردید جدی را مطرح می‌کند که آیا تغییرات توزیعی می‌تواند طی یک سال به این اندازه باشد؟ یا اینکه مشکلات دیگری چون نمونه‌گیری نامناسب یا انتخاب نادرست داده‌ها در پلایش نهایی داده‌ها و ارائه آنها علت این پدیده است.

در مجموع علیرغم وجود برنامه‌های فقرزدایی، با توجه به آمار، این برنامه‌ها نتوانسته‌اند از ثمربخشی مناسبی برخوردار باشند و تأثیر محسوسی در کاهش سطح فقر در کشور داشته باشند. بررسی سازوکار اجرای برنامه‌های فقرزدایی در کشور، تغییرات در هدفگذاری‌ها، ایجاد نظام آماری مناسب، مطالعات موردی در این حوزه تا اندازه زیادی می‌تواند راهگشای سیاست‌های فقرزدایی در کشور باشد. ضرورت تدوین برنامه‌های مناسب در این زمینه کاملاً محسوس است.

نمودار ۳۴. ضریب جینی در کشور ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲



نمودار ۳۵. مقایسه توزیع مصرف در سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ (محور افقی متوسط هزینه ماهانه خانوار و محور عمودی پراکندگی تجمعی است)



۴-۲-۴. تعادل‌های منطقه‌ای

یکی دیگر از برون داده‌های الگوی سنتی رشد ایران، عدم تعادل‌های منطقه‌ای است.^۱ اگر جمعیت شهری کشور را معیار قرار دهیم تهران و البرز، به تنهایی یک چهارم (۲۵ درصد) از جمعیت شهری را در خود جای داده‌اند. تراکم جمعیت در کشور ۴۶ نفر در هر کیلومتر مربع است، اما در استان‌های سمنان، خراسان جنوبی و یزد به ترتیب ۶، ۷ و ۸ نفر در هر کیلومتر مربع و در تهران ۸۹۰ و در استان البرز ۴۷۱ کیلومتر مربع (به ترتیب ۱۹ برابر و ۱۰ برابر میانگین ملی) است.^۲

به لحاظ اقتصادی نیز استان تهران به تنهایی قریب ۱۹ درصد کل کارگاه‌های صنعتی کشور را در خود جای داده است و اصفهان؛ کمی بیش از ۱۲ درصد. سهم هشت استان از کارگاه‌های صنعتی، زیر یک درصد است.^۳ ۵۵ درصد سپرده‌های بانکی و ۵۸ درصد

۱. به علت فقدان نظام تولید آمار و فقدان نظام رصد توسعه در سطح منطقه، در این نوشتار نیز به مانند کثیری از مطالعات مشابه، مراد از منطقه، استان‌های کشور است.

۲. سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۹۰، مرکز آمار ایران.

۳. مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور، ۱۳۹۱.

تسهیلات بانکی کشور مربوط به استان تهران است. پس از تهران، استان اصفهان در رتبه دوم است که ۶ درصد سپرده‌ها و ۶ درصد تسهیلات بانکی را در خود جای داده است. همچنین ۸۰ درصد سپرده‌ها در ۸ استان متمرکز شده است. نکته شایان توجه این است که سهم ۱۴ استان از ۳۱ استان کشور از سپرده‌های بانکی زیر یک درصد بوده است.^۱

شاخص دیگری که در ارائه تصویری از وضعیت عدم تعادل منطقه‌ای به کار می‌رود، شاخص کلاسیک و مرسوم درآمد سرانه است. براساس اطلاعات حساب‌های منطقه‌ای مرکز آمار ایران، وضعیت تفاوت میان درآمد سرانه استان‌ها را می‌توان به شرح جدول ۴۱ خلاصه کرد:

جدول ۴۱. فاصله درآمد سرانه استان‌های کشور

سال	استان نخست به استان آخر	دو استان نخست به ۲ استان آخر	۵ استان نخست به ۵ استان آخر
۱۳۷۹	۳/۸	۲/۹	۲/۳
۱۳۸۰	۳/۹	۳/۲	۲/۴
۱۳۸۱	۴/۱	۳/۲	۲/۳
۱۳۸۲	۴/۴	۳/۲	۲/۴
۱۳۸۳	۴/۴	۳/۲	۲/۵
۱۳۸۴	۴/۲	۳	۲/۴
۱۳۸۵	۴/۵	۳/۱	۲/۴
۱۳۸۶	۵/۱	۳/۳	۲/۵
۱۳۸۷	۵/۱	۳/۶	۲/۶
۱۳۸۸	۵/۱	۳/۸	۲/۶
۱۳۸۹	۶/۴	۴	۲/۹
۱۳۹۰	۵/۵	۴	۲/۹

مأخذ: حساب‌های منطقه‌ای مرکز آمار ایران.

هر چند شاخص درآمد سرانه یکی از مهمترین و نخستین شاخص‌های ارزیابی وضعیت اقتصاد و توسعه به شمار می‌رود، اما به سبب ابعاد غیراقتصادی توسعه، شاخص توسعه انسانی معرفی شده است. محاسبه این شاخص در استان‌های کشور نتایج زیر را در پی دارد:

۱. بانک مرکزی ایران، وضعیت اقتصادی - اجتماعی استان‌ها، ۱۳۹۲.

- افزایش نامحسوس تعداد استان‌هایی که خود را به گروه دارای توسعه انسانی بالا رسانده‌اند؛
- افزایش محسوس در تعداد استان‌هایی که در گروه دارای توسعه انسانی پایین قرار می‌گیرند.

به لحاظ بازار کار به نظر می‌رسد به علت پویایی‌هایی که در بازار کار وجود دارد، به‌ویژه امکان جابجایی نیروی کار میان استان‌ها، نرخ بیکاری نتواند تصویر عدم تعادل منطقه‌ای را منعکس کند. اما در مقابل شاخص نرخ مشارکت از توان بالایی در این باره برخوردار است. جدول ۴۲ این نرخ و تغییرات آن را در فاصله یک دهه نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود طی دهه اخیر استان‌های کردستان، خراسان جنوبی و خراسان رضوی، کرمان، لرستان، آذربایجان غربی، کهگیلویه و بویراحمد، زنجان، گلستان، یزد و در انتها سیستان و بلوچستان روند کاهشی شدیدتری در زمینه نرخ مشارکت را تجربه کرده‌اند.

جدول ۴۲. نرخ مشارکت - درصد

تغییر	۱۳۹۳	۱۳۸۳	استان‌ها	تغییر	۱۳۹۳	۱۳۸۳	استان‌ها
-۳/۵	۳۹/۱	۴۲/۶	مازندران	---	۳۶	---	البرز
-۳/۷	۳۹/۴	۴۳/۱	گیلان	۳/۷	۴۰/۳	۳۶/۶	سمنان
-۳/۸	۳۷/۲	۴۱	کل کشور	۲/۶	۳۶/۸	۳۴/۲	بوشهر
-۴/۳	۳۶/۴	۴۰/۷	تهران	۱/۹	۳۸	۳۶/۱	کرمانشاه
-۴/۶	۳۵/۷	۴۰/۳	مرکزی	۱/۵	۳۴/۹	۳۳/۴	هرمزگان
-۴/۷	۳۳/۶	۳۸/۳	کردستان	-۰/۳	۳۷/۱	۳۷/۴	چهارمحال و بختیاری
-۴/۸	۳۵/۵	۴۰/۳	خراسان جنوبی	-۰/۴	۴۰/۲	۴۰/۶	اصفهان
-۵/۱	۳۸/۲	۴۳/۳	خراسان رضوی	-۰/۷	۳۹/۷	۴۰/۴	خراسان شمالی
-۵/۶	۳۳/۵	۳۹/۱	کرمان	-۰/۸	۳۵/۳	۳۶/۱	خوزستان
-۶/۱	۳۴/۱	۴۰/۲	لرستان	-۱/۱	۳۵/۸	۳۶/۹	ایلام
-۶/۶	۴۱/۴	۴۸	آذربایجان شرقی	-۱/۱	۴۰/۸	۴۱/۹	قزوین
-۷/۲	۳۰/۲	۳۷/۴	کهگیلویه و بویراحمد	-۱/۷	۳۶/۶	۳۸/۳	فارس
-۷/۷	۳۸/۱	۴۵/۸	زنجان	-۲/۵	۴۲/۸	۴۵/۳	اردبیل
-۸/۶	۳۵/۷	۴۴/۳	گلستان	-۲/۷	۳۳/۶	۳۶/۳	قم
-۸/۸	۳۶/۵	۴۵/۳	یزد	-۲/۸	۳۹/۳	۴۲/۱	آذربایجان غربی
-۱۲	۲۹	۴۱	سیستان و بلوچستان	-۳/۳	۳۸/۲	۴۱/۵	همدان

مأخذ: مرکز آمار ایران، چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار.

۵. جمع‌بندی: تحلیل روندها

در این گزارش تلاش شد تحلیلی از عملکرد کنونی و چشم‌انداز کوتاه‌مدت اقتصاد ایران با ذکر برخی از ویژگی‌های محیط نهادی آنها ارائه شود. با توجه به مختصات محیط خارجی و محیط کسب‌وکار داخلی (فصل ۱) و همچنین منابع در دسترس اقتصاد شامل منابع انسانی، طبیعی، سرمایه و دانش (فصل ۲) و با لحاظ تصمیمات متخذه توسط قاعده‌گذاران و بازیگران بخش عمومی اقتصاد از جمله دولت، شرکت‌های دولتی، مجلس شورای اسلامی، بخش عمومی غیردولتی، نظام بانکی و بورس (فصل ۳)، برون‌دادهای اقتصاد ایران در نیمه نخست سال ۱۳۹۴ مورد بررسی قرار گرفت. (شامل رشد، تورم و توزیع درآمد، بخش کشاورزی، بخش صنعت، بخش مسکن و تجارت خارجی (فصل ۴)). در بخش پایانی گزارش، تحلیلی از مهمترین فرصت‌ها، چالش‌ها و الزامات ارائه می‌شود.

۵-۱. مهمترین فرصت‌ها و چالش‌ها

مرور سه فصل گذشته بیانگر آن است که در میانه سال ۱۳۹۴ اقتصاد ایران از ظرفیت‌های مناسبی برخوردار است:

- منابع انسانی کشور هم به جهت واقع شدن در پنجره جمعیتی و حجم نیروی کار جوان و هم از جهت حجم فراوان میزان تحصیلکردگان دانشگاهی یکی از فرصت‌های ویژه برای پیشرفت اقتصاد ایران به شمار می‌رود. از همین منظر، توسعه آموزش عالی موجب شده است در سال‌های گذشته تولیدات دانشی کشور نیز با روند نسبتاً مطلوبی افزایش یابد. مسیر همواره افزایشی شاخص توسعه انسانی و امید به زندگی در کشور نیز بخش دیگری از کیفیت منابع انسانی کشور را نشان می‌دهد.

- منابع طبیعی و تنوع اقلیمی کشور به‌ویژه ذخایر هیدروکربوری ایران نیز از دیرباز یکی از ظرفیت‌های اقتصاد ایران به شمار می‌رفته است. براساس رتبه‌بندی‌های بین‌المللی اگر ایران از جهت مجموع ذخایر نفت و گاز رتبه اول دنیا را نداشته باشد (که مطابق برخی داده‌های مراکز معتبر اینگونه است^۱) بی‌شک رتبه دوم را دارد. انباشت تجربه و سابقه فنی و تخصصی کشور در این بخش نیز حائز اهمیت است.

1. BP Statistical Review of World Energy; 2014; PP. 6 , 20.

- وضعیت سرمایه فیزیکی در دسترس اعم از ساختمان و ماشین‌آلات، به‌ویژه سرمایه‌های زیرساختی کشور نیز از ظرفیت‌های بسیار مناسب برای بهبود وضعیت اقتصاد است که حاصل دهه‌ها سرمایه‌گذاری دولت‌های مختلف در این بخش است. هم‌گزارش‌های خارجی و هم‌ارزیابی‌های داخلی (مانند پایش فصلی محیط کسب‌وکار توسط مرکز پژوهش‌های مجلس) جملگی مؤید رضایت نسبی فعالان اقتصادی از وضعیت زیرساخت‌های مربوط به فناوری اطلاعات، حمل‌ونقل، برق و آب و غیره است.

- تأمین استانداردهای حداقلی زندگی برای اکثریت جمعیت نیز ویژگی مهم و مثبت دیگر کشور است. به نحوی که در ایران جمعیت بسیار اندکی وجود دارند که فاقد سرپناه، آب بهداشتی و برق یا فاقد دسترسی به خدمات آموزش ابتدایی رایگان و خدمات درمانی باشند.^۱

- حدود ۱۱۰ سال سابقه نهادسازی (به‌ویژه اقتصادی) چه در قالب بخش عمومی (دولت، پارلمان و سایر دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی) و چه در قالب بخش خصوصی (بانک، بیمه، صنایع و شرکت‌های سهامی و ...) نیز ظرفیت نرم‌افزاری و انباشت تجربه ارزشمندی برای سیاستگذاران اقتصاد ایران فراهم کرده است که نسبت به بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه پشتوانه‌ای مهم محسوب می‌شود.

در کنار نقاط قوت فوق، برخی منابع نیز در سال‌های اخیر به مثابه قید و عامل محدودکننده عمل می‌کنند:

- در میان منابع طبیعی، وضعیت تراز آبی کشور در محدوده هشدار است که تفصیل آن در بخش منابع ارائه گردید.

- از بین سرمایه‌های فیزیکی و اجتماعی، گرچه به نظر می‌رسد در یکی دو سال اخیر سرعت افول سرمایه اجتماعی، کاهش یافته است، اما همچنان اقتصاد ایران بیش از منافع، در معرض هزینه‌های وضع کنونی سرمایه اجتماعی قرار دارد. حتی با وضع کنونی سرمایه اجتماعی نیز ظرفیت‌های مناسب و استفاده نشده‌ای از لحاظ همبستگی مذهبی

۱. افزایش شاخص توسعه انسانی (HDI) از ۰/۴۹ در سال ۱۳۵۸ (۱۹۸۰) به ۰/۷۴۹ در سال ۱۳۹۲ (۲۰۱۳) یکی از شاخص‌های مهم در این زمینه است ([http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-\(hdi-table\)](http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-(hdi-table))).

و ملی و فرهنگ خودباوری در کشور وجود دارد که می‌تواند ظرفیتی جهت بهبود وضعیت کشور محسوب شود.

- پایین بودن سطح دانش فنی مورد استفاده در اقتصاد ایران و عدم بهره‌مندی از سرریزهای بین‌المللی دانش یا سازوکارهای بومی‌سازی آن موجب شده است که فناوری به‌عنوان یک قید و نه یک مزیت در اقتصاد ایران عمل نماید و چنانکه در فصل دوم ذکر شد به وضوح در رتبه نامناسب کشور در شاخص پیچیدگی اقتصادی نمود دارد.

با وجود سه محدودیت منابع آب، سرمایه اجتماعی و دانش فنی که در بخش منابع وجود دارد، به نظر می‌رسد مشکل نامناسب بودن عملکرد و شاخص‌های برون‌داد اقتصاد ایران، بیش از مسئله منابع، متأثر از نحوه سیاستگذاری و بازیگران بخش عمومی باشد و تا برنامه مدون و علمی برای اصلاح آن تهیه و اجرا نشود، افزایش میزان منابع فیزیکی و مالی (به‌ویژه از محل صادرات نفت و گاز) نخواهد توانست عملکرد اقتصاد را به‌صورت پایدار بهبود دهد. حتی می‌توان گفت تنگناهای ایجادشده درخصوص منابع مانند آب یا دانش فنی نیز تا حدودی ثمره نحوه سیاستگذاری در کشور است.

از سوی دیگر فصول سوم و چهارم گزارش حاکی از آن است که صرف اتکا به شاخص نرخ رشد اقتصادی و تفسیر افزایش آن به‌عنوان پایان مشکلات اقتصاد ایران گمراه‌کننده است. به عبارت دیگر حتی اگر مسیر رو به بهبود سال ۱۳۹۳ استمرار داشت و به‌عنوان مثال اقتصاد ایران به متوسط شاخص‌های خروجی خود (نرخ رشد نزدیک به ۴/۵ درصد و نرخ تورم ۱۵ درصد) می‌رسید، باز هم به‌دلایل زیر نمی‌توانست رضایت‌بخش باشد:

۱. کیفیت نامناسب رشد اقتصادی: واقعیت آن است که طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۹۰ رشد اقتصادی در کشور وجود داشت اما توان اشتغال‌آفرینی هرچند اندک خود را از دست داده بود. همچنین این رشد یا موجب تقویت بخش‌های مولد نشد یا عمده بخش‌های مولد را به نحوی وابسته به واردات یا رانت منابع ارزان کرد. به عبارت دیگر پیامد تداوم این رشد کم کیفیت، یکی از دو مورد زیر بود:

• بزرگ شدن نسبی بخش‌های غیرمولد (که از خلال شاخص‌هایی مانند کاهش ۴۱۵ هزار نفری در اشتغال برخی بخش‌های مولد در پایان دهه ۱۳۹۰ به‌زای افزایش بخش «سایر» اشتغال‌ها قابل ردیابی است).

• وابسته شدن بخش‌های مولد موجود به واردات (که از خلال شاخص‌هایی مانند افزایش سهم واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای - سرمایه‌ای در تولید داخل قابل شناسایی است. بروز برخی پدیده‌ها مانند جهش قیمت در اثر افزایش نرخ ارز در تولیدات صناعی مانند خودرو که داخلی معرفی می‌شوند ولی در تولیدات خود به‌شدت به واردات وابسته هستند نیز شاهد دیگری بر این مدعاست).

۲. کیفیت رشد اقتصادی مذکور از جهت دیگری نیز نامطلوب است و آن ساخت غیرتاب‌آور و غیردرونزای آن بود که بستر را برای ضربه‌پذیری از تحریم‌های سال ۱۳۹۰ و کاهش شدید شاخص‌های بخش واقعی در دو سال پس از آن فراهم آورد. افزایش هزینه تولید و تجارت در شرایط تحریم و در دور بعد، کاهش تقاضای مؤثر اقتصاد موجب شد اثر تحریم‌ها افزایش یابد. بدین ترتیب حتی رویدادهای سیاسی و تصمیم‌های اقتصادی مانند تغییر فضای روانی پس از روی کار آمدن دولت یازدهم، کاهش برخی تحریم‌ها، تشویق بانک‌ها به پرداخت بیشتر تسهیلات برای سرمایه در گردش در سال ۱۳۹۳ (که حدود ۶۰ درصد کل تسهیلات اعطایی را شامل شد) نیز نتوانست تغییر محسوسی در رشد اقتصادی کشور پدید آورد.

۳. پیامد سوم، عدم بهبود جدی در شاخص‌های عدالت است. رشد بی‌توجه نسبت به عدالت خود شامل دو بعد است:

- افزوده شدن به دامنه بی‌انضباطی در بخش عمومی که خود را در شاخص‌هایی مانند افزایش فساد نشان می‌دهد؛
- عدم تأثیر قابل توجه رشد اقتصادی بر کاهش فقر در ایران که خود را در مصادیق زیر بازنمایی می‌کند:

- ثابت ماندن شاخص‌های جمعیت زیر خط فقر به رغم تزریق وسیع درآمدهای نفتی در دهه ۱۳۸۰

- کاهش برخورداری گروه‌هایی از خانوارها از مواد غذایی مورد نیاز (که احتمالاً سلامت آنها را در سال‌های آتی تحت تأثیر قرار خواهد داد)

نتیجه آن که بازگشت اقتصاد ایران به رشد با کیفیت دهه ۱۳۸۰ و پیش از آن حتی اگر ممکن باشد، نمی‌تواند گره‌های اصلی مشکلات کشور را بگشاید. ناپایداری عملکرد خروج از رکود اقتصاد ایران، کاهش تعداد شاغلان و بازگشت سریع نرخ رشد ۳

درصدی سال ۱۳۹۳ به نزدیکی صفر در سال ۱۳۹۴ و ... حکایت از تنگناهای جدی در ساختارهای اقتصاد دارد.

۲-۵. همراهی سیاست‌های کوتاه‌مدت و اصلاحات ساختاری: شرط بهبود پایدار

مشکلات اقتصاد ایران در سه لایه قابل طرح و بررسی است:

- لایه اول از مشکلات اقتصادی، به مسائل بلندمدتی برمی‌گردد که به ویژگی‌های تاریخی و فرهنگی کشور به‌ویژه مسائل مربوط به رابطه حکومت و مردم برمی‌گردد. این ویژگی‌ها از متغیرهای عدیده‌ای در طول تاریخ متأثر شده‌اند. برای مثال می‌توان به پیامدهایی اشاره کرد که از زمان ورود نفت به اقتصاد متوجه ساختارهای کشور شده و همچنان تداوم یافته است. با توجه به اینکه این لایه از مشکلات در بلندمدت ایجاد شده‌اند، حل آنها حتی در میان‌مدت نیز دور از ذهن می‌نماید.

- لایه دوم مشکلات اقتصادی در کشور ناشی از ساختارها، قوانین و مقرراتی است که به لحاظ سرعت تغییر در نگرش به روابط لایه اول و پویایی آن می‌باید در تواترهای کوتاه‌تری مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرند؛ اما این امر نیز به‌دلیل گستره وسیع اختلافات دیدگاهی همواره دچار یک شکل و ماهیت غیربهبوده بوده است.

- لایه سوم مشکلات اقتصادی کشور عمدتاً به سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها مربوط می‌شود، که حسب سختی و صلابت مشکلات لایه اول و دوم (و محدودیت‌های ناشی از آن) و صرفنظر از جریان فکری حاکم بر دولت، می‌باید امور معیشتی و اقتصادی کشور را اداره نماید.

اگرچه در مباحث مرتبط معمولاً لایه سوم از مشکلات اقتصادی به دلایل گوناگون سیاسی و اجتماعی و مسئولیتی که دولت در اداره امور جاری کشور دارد مورد توجه سیاستگذاران (اعم از دولت و مجلس شورای اسلامی) است و مباحث مرتبط با لایه اول و دوم در عرف معمول به‌عنوان مسائل میان‌مدت و بلندمدت نگریسته می‌شوند اما به عقیده کارشناسان مرکز پژوهش‌ها این تقسیم‌بندی و موکول کردن اصلاحات در لایه‌های اول و

۱. محمدهادی مهدویان، «نکاتی درباره مطالعات مربوط به مسائل و مشکلات اقتصاد ایران»، متن ارسالی برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفندماه ۱۳۹۳.

دوم به بلندمدت به دلایلی که در ادامه خواهد آمد کارآیی است. به عبارت دیگر دولت و مجلس شورای اسلامی باید ضمن درک وضعیت بسیار حساس اقتصاد و جامعه ایران (که شاید بتوان گفت در تاریخ معاصر این مرز و بوم اگر نه بی سابقه، کم سابقه است) مسیر حرکت‌های آینده کشور را با ظرافت برگزینند تا فرصت‌های موجود به تهدید مبدل نشود و فرصت‌های بر باد داده شده گذشته، تا حد زیادی جبران گردد.

در کنار این امر، منطقه اطراف ایران در زمان حاضر در تبوتاب ویژه‌ای قرار دارد که توانمندی ایران را برای حفظ ثبات خود طلب می‌کند. برای این کار ایران باید بتواند منابع مالی و فیزیکی کافی در اختیار داشته باشد. شاید در کمتر دوره‌ای، برنامه‌ریزی برای دستیابی به جایگاه سیاسی مطلوب تا این حد حساس و جدی بوده است. از لحاظ اقتصادی، جهان هنوز از بحران مالی بین‌المللی کاملاً خارج نشده و کشورهای بزرگ جهان خواهان آنند که بتوانند بازاری نو داشته باشند تا فرصت برازنده‌تری برای ساماندهی مالی و اقتصادی خود فراهم آورند. طبیعتاً این کشورها به ایران به دید چنین بازاری نگاه می‌کنند تا بتوانند از فرصت‌های آن در دوره پساتحریم استفاده نمایند. در صورتی که ایران در مدیریت این امر به گونه‌ای رفتار نماید که صرفاً بازاری برای این کشورها باشد، این اتفاق یک تهدید جدی برای تولیدکنندگان داخلی محسوب می‌گردد. این در حالیست که این امر باید مدیریت شده و حضور کشورهای دیگر در ایران در قامت سرمایه‌گذاری مشترک و همراه با انتقال فناوری باشد. البته لازمه این وضعیت، وجود ایرانی باثبات است که محیط کسب و کار آن بتواند به اندازه کافی برای جهان جذاب باشد. شاید از این نظر موقعیت تاریخی ایران برای برقراری روابط تجاری برازنده و سلطه‌گریز که در آن شأن و احترام ملی کشور نیز پایدار باقی بماند، موقعیتی انکارناپذیر و بی‌مشابه باشد.

استفاده از ابزارهای معمول سیاستگذاری اقتصادی برای بهبود کوتاه‌مدت وضعیت در اغلب کشورها در اولویت کاری سیاستگذاران قرار می‌گیرد. با توجه به مطالب پیش‌گفته می‌توان دو معیار را برای گزینش، ترکیب و اندازه مطلوب سیاست‌های کوتاه‌مدت بیان کرد:

معیار اول آنکه استفاده از ابزارهای سیاستی در کوتاه‌مدت نباید موجب عمیق‌تر کردن مشکلات ساختاری (بزرگتر کردن ناترازی‌ها و عدم تعادل‌ها) شود. طبعاً با توجه به مسئولیت

دولت در اداره کشور و جریان روزمره داده‌ها و واقعیت‌های اجرایی در قوه مجریه و در اختیار داشتن دستگاه‌های متعدد پژوهشی و سیاستگذاری و اجرایی صلاحیت اتخاذ این سیاست‌ها و انتخاب ابزارهای اجرایی با دولت است. کاری که دولت در بسته سیاستی اخیر خود آن را انجام داده و در پیوست این گزارش تحلیلی درباره آن ارائه شده است.

معیار دوم توازن بین ظرفیت سیاستگذاری برای تمرکز بر حل مشکلات کوتاه‌مدت و مشکلات ساختاری است. درگیری دولت‌ها و شوراها و کمیسیون‌های دولتی در ایران با سیاست‌های اقتصادی کوتاه‌مدت با نظر و تأکید بر گردش جاری اقتصاد در قالب بودجه و سایر سیاست‌های پرتلاطم و بی‌قاعده و عدم ورود به سیاست‌های اصلاح ساختارها مگر در مقاطع برنامه‌های پنج‌ساله، همواره مسئولین دولتی را از پرداختن به مسائل عمده‌تر در لایه‌های بالاتر باز می‌دارد. عدم تعریف و تبیین دقیق سیاست‌ها، خصوصاً اهداف مشخص سیاستی در لایه‌های بالاتر در ارتباط با مجموعه‌های سیاستی جاری و کوتاه‌مدت منجر به مباحث طولانی و تکراری بعضاً مجادلات بی‌حاصل در لایه‌های پایین‌تر می‌شود.

به عقیده مرکز پژوهش‌ها انجام اصلاحات ساختاری باید بدون وقفه در دستور کار قرار گیرد. زیرا همانگونه که بیان شد عدم گام برداشتن در این مسیر به معنی تداوم مشکلات ساختاری - نهادی سنتی اقتصاد و در نتیجه احتمال تکرار مشکلات فعلی و تشدید آنها در آینده نزدیک است. خوشبختانه درباره لزوم پرداختن به برخی از این مسائل اجماع نسبی در سطح سیاستگذاری حاصل شده است. برای مثال می‌توان به ضرورت اصلاح نظام پولی و بانکی کشور با هدف ارتقای کارایی سیاست‌های پولی اشاره کرد (حتی برخی معتقدند در غیر این صورت نباید حتی به اثرگذاری کوتاه‌مدت سیاست‌های پولی امید چندانی داشت).

این امر در کنار نزدیک شدن به زمان تهیه برنامه ششم توسعه فرصت طلایی را در اختیار دولت قرار می‌دهد. به‌گونه‌ای که دولت ناچار است تا وضعیت رکودی فعلی را فرصتی برای اصلاحات ساختاری میان‌مدت در نظر گرفته و از فرصت تهیه برنامه ششم توسعه برای این اصلاحات حداکثر استفاده را ببرد. مشکلات ساختاری متعدد اقتصاد کشور که در گزارش به آنها اشاره شد و موجب آن شده است که با وجود منابع قابل توجه به‌ویژه منابع انسانی و فیزیکی، ناترازی‌های گسترده در اقتصاد ایران رقم بخورد،

در میان مدت و با استفاده از پتانسیل برنامه ششم قابل اصلاح هستند. این امر باید با در نظر گرفتن نقایص عدیده برنامه‌های توسعه پیشین صورت پذیرد و ضروری است ضمن فراهم کردن اجماع سیاسی، توان مالی و ظرفیت‌های مدیریتی کشور را بر حل ناترازی‌های مزبور متمرکز کند.

یکی از عواملی که می‌تواند فرصت‌های موجود در چشم‌انداز کوتاه‌مدت و میان‌مدت اقتصاد ایران را ضایع نماید، بقای نااطمینانی‌ها و عدم تعیین تکلیف متغیرهای سیاستی و کنترلی از سوی دولت است. ارزیابی این گزارش حاکی از آن است که طیف وسیعی از سیاست‌های قابل اجرا توسط دولت، مستقل از مسئله رفع تحریم‌ها بوده و بلکه اثربخش بودن گشایش‌های پس از رفع تحریم نیز منوط به تصمیم‌گیری و ابهام‌زدایی از این موارد است. به بیان دیگر هر سرمایه‌گذار داخلی یا خارجی برای سرمایه‌گذاری نیازمند آگاهی و اطمینان از چنین تصمیمات و اقداماتی از سوی دولت است. به‌رغم اهمیت چنین موضوعاتی، سیاستگذاران اقتصادی در ابهام‌زدایی از موارد فوق کوتاهی می‌کنند. مهمترین مصادیق این تصمیمات و اقدامات عبارتند از:

الف) راهبرد توسعه صنعتی (به همراه ضمانت اجرای بلندمدت)

دسته اول از اقداماتی که دولت می‌تواند بدون توجه به لغو تحریم‌ها اتخاذ کند مرتبط با راهبرد صنعتی است. تجربه دهه‌های اخیر نشان می‌دهد در صورت در دستور کار قرار نگرفتن یک سند راهبرد توسعه صنعتی که (نه فقط بر روی کاغذ بلکه) دارای ضمانت اجرا باشد، رشد و جهش قابل توجهی اتفاق نخواهد افتاد و اساساً برنامه‌های توسعه بدون اتکا به چنین سندی معنا ندارد. لازمه اثرگذاری این راهبرد آن است که اولاً در سطح دولت تهیه شده و محدود به یک وزارت نباشد (زیرا باید درخصوص رشته فعالیت‌های مرتبط با کشاورزی، پایین‌دستی نفت و گاز، صنعت، صنایع معدنی و نیروگاهی اظهارنظر نماید) و ثانیاً از ضمانت اجرای کافی در مرحله وضع سیاست‌های تشویقی و هدایتی بلندمدت برخوردار باشد تا فعالان اقتصادی نیز نسبت خود را با چشم‌انداز حمایت‌ها در اقتصاد ایران بدانند. همچنین در دیگر اسناد و مصوبات دولت و مجلس باید از اجرای سیاست‌های متعارض با این راهبرد به جد پرهیز شود. این سند حداقل باید دو محور زیر را در نظر بگیرد:

● تعیین بخش‌های محدودی به‌عنوان اولویت

در این سند باید صنایع با اولویت کشور مشخص شوند. از آنجا که این صنایع قرار است مورد توجه ویژه سیاستگذاران قرار گیرند، منطقاً باشد تعدادشان بسیار کم باشد. در غیر این صورت اولویت‌بندی تعداد بالای صنایع به معنی عدم اولویت‌بندی خواهد بود. این اولویت‌بندی با توجه به وضعیت خاص اقتصاد کشور باید با محوریت معیارهایی چون مزیت رقابتی، اشتغالزایی، کاهش وابستگی‌های راهبردی به خارج از کشور و افزایش قدرت چانه‌زنی در عرصه بین‌الملل انجام شود.

● توسعه زنجیره ارزش افزوده

محور دوم، سیاست‌های ناظر به توسعه زنجیره ارزش افزوده در صنایع مختلف است. این امر در صنایع سنگینی که کشورمان بیشتر در بالادستی آنها فعال است از اهمیت بیشتری برخوردار است. برای مثال می‌توان به صنایع نفت، گاز، پتروشیمی، سنگ آهن و... اشاره کرد که صنایع پایین‌دستی آنها به‌طور مناسب در کشور توسعه نیافته‌اند. گفتنی است توسعه صنایع پایین‌دستی در این حوزه‌ها افزایش تولید اشتغالزا و کاهش واردات محصولات پایین‌دستی را به‌دنبال خواهد داشت.

(ب) تعیین تکلیف قیمت‌های کلیدی

دسته دیگر از سیاست‌هایی که دولت برای تضمین رشد بلندمدت و جلب سرمایه‌گذاری ناگزیر از تعیین آن است ایجاد اطمینان درخصوص آینده برخی قیمت‌های کلیدی از جمله قیمت حامل‌های انرژی است. در این حوزه می‌توان به تعیین تکلیف قیمت آب، قیمت خوراک پتروشیمی، قیمت خوراک پالایشگاه‌ها، قیمت فروش و خرید برق از نیروگاه‌ها اشاره کرد. یکی دیگر از این قیمت‌های کلیدی، نرخ ارز است که با توجه به فقدان بازار آتی ارز، چشم‌انداز کاملاً مبهمی درخصوص آینده نرخ ارز وجود دارد. باید توجه داشت در صورت عدم تعیین تکلیف وضعیت این متغیر مهم نباید انتظار داشت سرمایه‌گذاری مناسب و بلندمدت (داخلی و خارجی) در بخش‌های مولد اقتصاد ایران صورت پذیرد. روشن است که این مسئله مستلزم شفاف شدن سیاست دولت درباره قانون موسوم به هدفمند کردن یارانه‌ها و همچنین نحوه ورود منابع حاصل از صادرات

نفت به بودجه عمومی دولت است. نکته بسیار مهم در این رابطه آن است تعیین منطق قیمت کالاهای مورد نظر باید بلندمدت و شفاف بوده و دولت و مجلس کاملاً به آنها پایبند باشند.

ج) اصلاح نظام بانکی

بسیاری از اقدامات مورد نیاز برای اصلاح نظام بانکی مستقل از شرایط تحریمی بوده و حتی می‌توان گفت که اجرای آنها می‌تواند به بهره‌برداری مناسب از فضای پساتحریم نیز کمک نماید. تعامل مؤسسات مالی خارجی با شبکه بانکی ایران تا حد زیادی به مراعات استانداردهای کمیته بال، شفافیت و کیفیت ترازنامه بانک‌ها، مشخص بودن حوزه مداخلات، رگولاتوری و نظارت بانک مرکزی، سازوکار نرخ سود بانکی و غیره بستگی دارد که همگی در حوزه اصلاحات داخلی قابل انجام است و اساساً بدون این اقدامات تحول چشمگیری در مناسبات مالی و خارجی صورت نخواهد گرفت. وضع قواعدی جهت بهبود استقلال سیاستگذار پولی، سازوکار هدایت اعتبارات به بخش مولد اقتصاد، شفاف‌سازی و ساماندهی بازار غیرمتشکل، نهادسازی‌های لازم از جمله تقویت صندوق ضمانت سپرده و نهادهای رتبه‌بندی و اعتبارسنجی و امثال آن مصادیقی از اصلاحات جدی نظام بانکی است که در صورت عدم تمرکز بر آنها، عایدی اقتصاد ملی از رفع تحریم‌ها اندک خواهد بود.

د) انسجام و پایبندی به تعهدات دولت

برخی دیگر از مسائلی که حل آنها نیازمند عزم جدی دولت است، جنبه بین‌دستگاهی پیدا می‌کنند و نقش فرا وزارتخانه‌ای هیئت دولت در آنها بسیار مهم است. تعیین تکلیف مدیریت انرژی و سامان دادن به مدیریت چندگانه آن یکی از این مسائل است. مشابه همین مسئله در مورد آب نیز مطرح است به‌طوری‌که هم انرژی و هم آب از مدیریت چندگانه و غیرواحد رنج می‌برند.

از دیگر موانع جدی سرمایه‌گذاری و تولید در کشور می‌توان به سستی دولت در پایبندی به تعهدات اشاره نمود. به‌طوری‌که در بسیاری از حوزه عدم پایبندی دولت به تعهدات خود در تعامل با تولیدکنندگان غیردولتی موجب افزایش ریسک فعالیت بخش

غیردولتی می‌شود. این امر یا مانع از انجام فعالیت تولیدی شده و یا هزینه تمام شده آن را به میزان قابل توجهی افزایش خواهد داد. در این رابطه می‌توان به تضمین تأمین خوراک واحدهای تولیدی به‌خصوص در حوزه پتروشیمی و نیروگاهی اشاره کرد. پرداخت به موقع تعهدات مالی دولت در مثال‌هایی مانند مطالبات پیمانکاران، صندوق‌های تأمین اجتماعی یا مطالبات بانک‌ها نیز موضوع مهم دیگری است که جهت کاهش ریسک و هزینه فعالیت اقتصادی باید مدنظر قرار گیرد. از منظر سرمایه‌گذار خارجی، دولتی که سال‌ها در برابر تعهدات داخلی خود احساس مسئولیت نمی‌کند، به طریق اولی در باره تعهد به یک شرکت خارجی مسئولیت نخواهد پذیرفت.

ه) حمایت شفاف از مالکیت و مدیریت بخش غیردولتی

مسئله دیگر که بسیار می‌تواند در فعالیت بنگاه‌های اقتصادی، به‌خصوص بنگاه‌های کوچک و متوسط تأثیرگذار باشد عدم جدیت و شفافیت در مواجهه با مالکیت و مدیریت خصوصی است. در این حوزه می‌توان به اقداماتی از جمله ساماندهی مجوزها، استقرار دولت الکترونیک، تکمیل بانک‌های اطلاعات اقتصادی، اجرایی شدن پنجره واحد و... اشاره کرد که تحقق آنها به‌طور جد نیازمند عزم بین دستگاهی و بین قواست. همچنین پرهیز از رویه‌های مخرب در محیط کسب‌وکار مانند ابهام‌افزایی در نظام مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها (از جمله ابهام در وضعیت اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی) سرفصل دیگری از این بخش است. به‌عنوان نمونه می‌توان گفت با روند موجود نمی‌توان امیدى به بهبود جدی وضع خودروسازی کشور داشت زیرا در حال حاضر صنعت خودروسازی نه به‌طور کامل دولتی است تا دولت پاسخگوی کامل بروندهای آن باشد نه از مزایای مالکیت و مدیریت خصوصی برخوردار است و دولت نقش صحیح خود را ایفا می‌کند.

با ملاحظه این پنج محور می‌توان گفت یکی از چالش‌های مهم که اکنون اقتصاد ایران در سطح حکمرانی با آن مواجه است، عدم تعیین خط‌مشی، اولویت و هماهنگی در سیاست‌های درون دولت است که حتی با فرض رفع تحریم‌ها نیز مانعی انگیزشی برای بهره‌گیری سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی از این فرصت به شمار می‌رود.

۳-۵. الزامات حکمرانی اقتصادی

براساس آنچه در بخش تحلیل روندها ارائه شد، به نظر می‌رسد محرک‌های سنتی رشد هرچند کم‌کیفیت و عدالت‌ناگرا دچار اختلال گشته‌اند. به قاعده تحلیل‌های سیستمی باید پذیرفت در زمانی که خروجی‌های حکمرانی اقتصادی از برآوردن استانداردهای مطلوب ناتوان‌اند، لازم است به جای تسکین معلول‌ها (خروجی‌ها)، در خصوص علل دور و نزدیک حکمرانی اقتصادی چاره‌جویی شود.

با توجه به اینکه هدف گزارش حاضر تمرکز بر تحلیل‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت است، در نتیجه از طرح مباحث مربوط به محیط نهادی اقتصاد ایران و همچنین توان فناوری خودداری می‌شود و بیشتر بر علل نزدیک (ساختار سازماندهی، منابع و بازیگران) تمرکز می‌شود (هرچند تأثیرات علل دور به‌گونه‌ای است که در بررسی علل نزدیک نیز ردپای محیط نهادی بالابرنده هزینه‌های مبادله به وضوح قابل شناسایی می‌باشد).

معیار این گزارش برای شناسایی چالش‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت، انتخاب آن دست‌ناترازی‌هایی است که از سوی پژوهشگران بخش‌های مختلف مرکز پژوهش‌ها، به‌عنوان مهمترین چالش‌های اقتصاد ایران در کوتاه‌مدت معرفی شده‌اند. باید توجه داشت اقدامات خصمانه خارجی زمانی بر پیکره اقتصاد تأثیر قابل توجهی دارد که ناترازی‌های راهبردی در اقتصاد ایران وجود داشته باشد.

● چالش سازماندهی: عدم هماهنگی و تعیین راهبرد

گرچه نظامات تصمیم‌گیری و مدیریت اجرایی کشور همواره در معرض تغییر و تحول بوده است اما به تبع بی‌انضباطی‌های مالی و اداری به‌ویژه در دولت گذشته، نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور دچار مشکلات جدی بوده است. با این حال، در یکسال اخیر بی‌تردید یک عامل در عدم اصلاح شرایط اقتصاد ایران، تشتت جدی سازماندهی اقتصاد در قوه مجریه بوده است. به نحوی که می‌توان از آن به فقدان حکمرانی یکپارچه در اقتصاد تعبیر کرد. البته این به معنای انکار نقش قوه مقننه در حکمرانی اقتصادی نیست، اما با توجه به ساختار غیرحزبی مجلس شورای اسلامی، از قوه مجریه انتظار بیشتری می‌رود که مظهر یکپارچگی و هماهنگی سیاست‌ها باشد.

در قوه مجریه نیز هرچند برخی بخش‌های حکمرانی اقتصادی (مانند حوزه نفت، صنعت و تجارت) پیشتر اعلام کرده بودند برنامه‌های آنها منوط به رفع تحریم‌هاست، لکن در شرایطی که از ماه‌ها پیش قرائن حاکی از احتمال قوی در حصول توافق بود، برنامه مشخص و منقحی که بتواند همگرایی لازم را میان وزارتخانه‌های اقتصادی دولت فراهم آورد ارائه نشده است. مسائل سرنوشت‌سازی مانند چگونگی بهره‌برداری از منابع ارزی وارده به کشور، سیاست نرخ ارز، تعیین تکلیف قانون موسوم به هدفمندی یارانه‌ها (چه در قیمتگذاری انرژی و چه در پرداخت یارانه نقدی)، تعیین نرخ خوراک و خرید محصول بخش‌های پالایشی و پتروشیمی، نقشه دولت در قبال بازار سرمایه، چگونگی بازپرداخت بدهی‌های دولت و ... با گذشت نیمی از فرصت دولت یازدهم همچنان چشم‌انداز ابهام‌آمیزی دارند. این ابهام موجب می‌شود سیاستگذاری‌ها متأثر از سلايق مدیران بخشی و احتمالاً ناسازگار با بخش‌های دیگر به پیش رود.

ازسوی دیگر دولت کنونی (مانند دولت‌های پیشین) در کنار تصریح به برخی اهداف کلی اقتصادی، راهبرد دقیق و صریحی درخصوص بسیاری از مسائل اصلی اقتصاد ایران ارائه نداده است. عدم تعیین سیاست صنعتی و ضوابط روشن برای حمایت از صنایع دارای مزیت رقابتی، عدم تصریح به الگوی رفاهی و فقرزدایی برای زدودن فقر مطلق و کاهش نابرابری‌های غیرموجه، عدم تعیین راهبرد عملیاتی درخصوص معضل مفاسد و رانت‌های اقتصادی که به تضعیف پایه‌های روانی حکمرانی می‌انجامد ازجمله مصادیق مهم چالش سازماندهی به شمار می‌روند.

علاوه بر این در کل حوزه‌های اقتصادی مسئله «نسبت این سیاست‌ها با اولویت‌های مقاوم‌سازی اقتصاد» خودنمایی می‌کند. موظف کردن مرکزی در دولت برای هماهنگی تمام سیاستگذاری‌ها با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی - که مورد تصریح رهبر معظم انقلاب نیز هست - می‌تواند بخشی از چالش سازماندهی را تخفیف دهد و یک محور را برای همگرا ساختن سیاست‌های اقتصادی حاکم سازد. نسبت برخی حرکت‌ها (به‌ویژه در ذیل وزارت امور اقتصادی، وزارت جهاد کشاورزی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی) مانند اصلاح قانون مالیات مستقیم، قانون مالیات بر ارزش افزوده، منع واردات برخی محصولات کشاورزی و ساماندهی بخش بانکی با اولویت‌های مقاوم‌سازی اقتصاد مشخص و قابل توجه است، اما پاره‌ای سیاست‌های بخشی فاقد چنین رویکردی هستند. با توجه به اینکه در

سال پایانی دولت‌ها، فرصت زیادی برای اصلاح سازماندهی‌ها وجود نخواهد داشت، یکی از ضرورت‌های ماه‌های پیشرو آن است که به سرعت این نقیصه ترمیم گردد.

● چالش منابع: ناترازی بازار کار و ناترازی آب

در کوتاه‌مدت ناترازی بازار کار و ناترازی منابع آبی کشور بیش از سایر مسائل در حوزه منابع نیازمند توجه است. در بازار کار از سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰ اشتغالزا نبودن سبک رشد اقتصادی موجب تشدید معضل بیکاری شده بود. روند رو به گسترش آموزش عالی و تحصیلات تکمیلی، ورود نیروی کار به بازار کار را به تعویق انداخت. از ۷/۲ میلیون نفری که طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۲ به جمعیت در سن کار اضافه شدند، حدود ۶/۶ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال اضافه شدند و بنابراین نرخ بیکاری را چندان بالا نبردند. در مقابل نرخ مشارکت کاهش و بار تکفل و نسبت جمعیت به کل شاغلان افزایش یافت. ورودی‌های مقاطع دانشگاهی در دوره پیشین به تدریج در دوره اخیر و سال‌های پیش رو متقاضی کار خواهند بود و معضل بیکاری دانش‌آموختگان را مضاعف می‌سازند. با لحاظ عدم تغییر در سبک رشد غیراشتغالزا و ناپایداری خروج از رکود (نرخ رشد نزدیک صفر برای سال ۱۳۹۴) به نظر می‌رسد جذب نیروی کار جدید در بازار کار کم خواهد بود. حتی روندهای بخش واقعی اقتصاد و افت فروش بنگاه‌ها که پیشتر ذکر شد، حاکی از عدم توانایی بخش قابل توجهی از بنگاه‌های تولیدی در پرداخت حقوق کارکنان است که تعدیل نیروی کار یا افزایش معوقات و در نتیجه نارضایتی‌های کارگری را محتمل می‌سازد. در شرایط کاهش محسوس تقاضای مؤثر در سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۴ چنین وضعیتی در بازار کار می‌تواند به مواردی نظیر وخامت قدرت خرید خانوارها و گسترش فقر بینجامد. در ادبیات نظری اشتغال محصول، رشد اقتصادی است و شاید بیان شود که با افزایش رشد اقتصادی، معضل بیکاری خود به خود حل خواهد شد، اما همانگونه که بیان شد این امر با واقعیت اقتصادی یک دهه اخیر ناسازگار است. از این‌رو نحوه مواجهه با معضل بیکاری و به‌ویژه بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و استفاده از فرصت باقی‌مانده از پنجره جمعیتی نیازمند برنامه‌ریزی دقیق و چندوجهی است.

در خصوص چالش آب نیز، کاهش شدید سرانه آب تجدیدپذیر، تخلیه سفره‌های زیرزمینی و افق گسترش خشکی در بخش‌هایی از سرزمین که الگوی سکونت را تحت

تأثیر قرار خواهد داد، نماگرهایی هستند که حکایت از ضرورت تغییر سریع روندهای پیشین دارند. این در حالی است که از حیث سیاست‌های کشت محصولات و تأمین و مصرف بهینه آب کشاورزی و جانمایی صنایع و اسکان جمعیت، هنوز واکنش‌های مناسبی نسبت به این وضع نشان نداده‌اند (تحقیقات حکایت از خالص صادرات آب از سوی ایران در قالب آب مجازی دارد). مقایسه شاخص بهره‌وری آب^۱ نشان می‌دهد ایران در سال ۲۰۱۳ در بین ۱۷۴ کشور رتبه ۱۵۲ دنیا را در شاخص بهره‌وری آب دارا بوده و با فاصله زیادی از رقبای منطقه‌ای (مانند ترکیه و عربستان) و متوسط جهانی قرار گرفته است.

رسیدگی به وضعیت آب در کشور نیازمند حرکتی فراگیر و متکی به احیای جدی منابع است. اولویت‌گذاری بر احیای منابع آبی، انجام مطالعات جدی و بی‌طرفانه و دقیق در مورد سدزدایی، منظور کردن زنجیره‌های صرفه‌جویی، استفاده دوباره و بازیافت در تمامی فعالیت‌های اقتصادی، ایجاد امکان صرفه‌جویی، ایجاد الزام قانونی برای اعلام ردیابی آب (Water Footprint) از جمله اقداماتی است که انجام آن نیازمند برنامه‌ریزی ویژه‌ای است.

● چالش قاعده‌گذاران و بازیگران

اگر در بخش منابع یا خروجی‌های حکمرانی یک یا دو مورد در کوتاه‌مدت با چالش مواجه‌اند، در حوزه بازیگران اقتصاد، تقریباً تمام قاعده‌گذاران در موقعیت خطیری قرار دارند. این موقعیت خطیر کوتاه‌مدت، جدا از ویژگی‌های ساختاری بخش عمومی ایران مانند وابستگی به توزیع رانت نفت، شفاف نبودن موقعیت قانونی بخش عمومی غیردولتی، سلطه سیاست مالی بر مقام پولی و امثال آن است که این گزارش بر آنها متمرکز نیست.

براساس توضیحی که در ادامه ارائه شده است، به نظر می‌رسد نوسازی جدی قاعده‌گذاران بر حل بسیاری از مسائل اقتصاد ایران تقدم رتبی دارد، زیرا مهمترین چالش‌های کنونی اقتصاد ما بازتاب ناکارآمدی قاعده‌گذاران است. البته باید توجه داشت

۱. شاخص بهره‌وری آب از تقسیم تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۲۰۰۵ بر میزان برداشت آب به‌دست آمده است.

راهکار این واقعیت، فقط حذف مداخلات غیرضروری اقتصادی بخش حکمران و سپردن نظام تخصیص و توزیع آن به نیروهای بازار نیست. گرچه در دهه‌های متمادی مداخلات نابجای مقامات دیوانی اقتصاد، از عوامل بالا بردن هزینه مبادله یا توزیع رانت برای فعالان بخش غیردولتی بوده است، در کنار حذف مداخلات نابجا، توسعه و پیشرفت جز با کارآمدسازی قاعده‌گذاران میسر نیست.

نکته مهم آن است که گونه اخیر از چالش‌ها، به جهت بازگشت به سازمان‌های بخش عمومی، دیرتر به‌عنوان مسئله شناسایی می‌شوند، از این‌رو بخش عمومی مایل است همواره عناصر دیگری (حتی عامه مردم) را به‌عنوان مسبب مشکلات اقتصادی معرفی نموده، داده‌های مربوط به خود را کمتر آشکار سازد، مشارکت ذیربطان را در این مسائل به نحو سیستمی مستقر نکند و از نظارت‌های منجر به پاسخگویی بگریزد. چالش‌های کنونی اقتصاد (جز موارد کاملاً برونزا و غیرقابل اجتناب) ثمره الگوی کنونی حکمرانی اقتصادی است که با توزیعی از منفعت‌ها و قدرت‌ها قرین بوده و هست. بازگرداندن چالش‌ها به بازیگران حکمران، به معنای زیر سؤال بردن الگوی حکمرانی اقتصادی کنونی و به تبع آن لزوم تغییر رفتارهای بازیگران است که توزیع منفعت و قدرت را متفاوت و کارآمدتر می‌سازد. به این سبب لازم است در ارزیابی علل نزدیک مشکلات کنونی، به نقش سازمان‌های حکمران نیز اشاره شود. در ادامه به سه ناترازی مهم در دولت، بانک‌ها و صندوق‌ها که چشم‌انداز پرچالشی در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت خواهند داشت، اشاره خواهد شد.

– تراز تعهدات و توان مالی دولت

بخش عمومی ایران پس از آسیب‌هایی که در دولت پیشین بر نظام تصمیم‌گیری و مدیریت اجرایی آن وارد شد، نسبت به یک دهه قبل بیشتر از مؤلفه‌هایی مانند دیوانسالاری غیرچابک، ناسالم، غیرتخصصی و حافظ منافع خود رنج می‌برد و مدت‌هاست کارکرد جدی در خدمت به اهداف اقتصاد ملی (تقویت تولید، کمک به عدالت و غیره) ندارد. طی دهه ۱۳۸۰ وفور درآمدهای نفتی موجب سرپوش گذاشتن بر ناکارآمدی دیوانسالاری دولتی و بقا (پرهزینه) کارکردهای اولیه آن بود اما از سال ۱۳۹۱ که جریان درآمدهای نفتی دچار اختلال شد، مدیریت بخش عمومی نیز با چالش روبرو گردید. در

حالی که عملکرد نیمه نخست سال ۱۳۹۳ این گمان را تقویت کرده بود که حداقل چالش بودجه‌ای دولت تقلیل خواهد یافت، سقوط قیمت جهانی نفت در نیمه دوم سال و کاهش شدید وصولی درآمدهای نفتی در ماه‌های نخست ۱۳۹۴ در کنار تعهدات سنگینی همچون بدهی چندصد هزار میلیارد تومانی دولت به بخش‌های مختلف، کثرت طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام، تعهد ماهانه یارانه نقدی برای بیش از ۷۰ میلیون نفر، بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره در سال‌های گذشته و بیش از ۱/۲ میلیارد دلار بدهی خارجی بالفعل برای سال جاری، نگرانی در خصوص بنیه مالی بخش عمومی را احیا کرده است. تداوم رفتارهای مصلحت‌طلبانه پیشین در بودجه‌ریزی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و همچنین مداخلات بعضاً غیرمسئولانه نمایندگان مجلس شورای اسلامی در شروع و تداوم طرح‌های عمرانی ناکارآمد، موجب تشدید معضل حکمرانی دولت خواهد شد.

ناترازی مالی فوق در بخش عمومی، به مفهوم صرف شدن بخش زیادی از وقت مدیران عالی‌رتبه دولتی در ماه‌های پیشرو به رتق وفتق امور اولیه و بودجه‌ای خواهد بود، امری که پیشبرد اهداف بالا و اقتدار دولت را در فرمان‌پذیر ساختن بخش‌های مختلف و پاسخگو کردن آنها به صورت محسوسی کاهش خواهد داد و در مقابل قدرت دیوانسالاری خودرأی را در اعمال مدیریت‌های شخصی خواهد افزود که خود عامل افزایش هزینه مبادله و فشار بر فعالان بخش واقعی مولد می‌باشد. در چنین شرایطی تکرار سابقه نفوذ جریان بخش خصوصی رانتجو در بخش‌هایی که مجوز خاص دارند مانند واردات راهبردی، محتمل است.

– تراز عملیاتی سیستم بانکی

چنانکه در تحلیل روندها نیز گفته شد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی نیز با موقعیت ویژه‌ای مواجه‌اند که بیش از همه ناشی از ضعف سالیان گذشته حکمرانی مقام پولی است. البته باید گفت که تلاش‌هایی برای ساماندهی آن آغاز شده اما همچنان فاقد قدرت لازم برای فیصله دادن و نظم‌بخشی است. مطابق بخش روند تحلیل‌ها مسابقه جذب و پرداخت سود سپرده (نامتناسب با سود بخش‌های واقعی) مؤید مشکلات پنهانی است که به تفصیل در برخی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها بدان پرداخته شده است.^۱ به نحوی که ناترازی مالی بانک‌ها به شرایط هشداردهنده نزدیک شده و همانند سال‌های گذشته، تغییر صورت‌های

۱. رجوع شود به گزارش شماره ۱۴۳۱۶ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۴/۴/۶.

مالی برای کم‌اظهاری معوقات و سپرده‌گیری آنها، سودهای غیرعملیاتی و استقراض از بانک مرکزی سه عاملی بوده است که موجب بهبود ظاهری تراز بسیاری از بانک‌ها شده است (جالب اینجاست که مؤلفه مالکیت خصوصی یا دولتی نیز تمایز اساسی در عملکرد نداشته است). ترازنامه سال ۱۳۹۳ برخی بانک‌ها حتی از پرداخت سود به سپرده‌گذاران بیش از سود واقعی حکایت می‌کند. روشن است که این روند قابل تداوم نیست.

یکی از ثمرات این وضعیت ترغیب مؤسسات مالی به هرگونه سود غیرعملیاتی است. مثلاً اگر تقاضای واقعی یا سفته‌بازی ارز افزایش یافته و بانک مرکزی منابع لازم برای عرضه ارز را تزریق نکند، استفاده این مؤسسات از حاشیه سودهای اینگونه دور از انتظار نیست.

رشد نهادهای پولی غیرمجاز خود نشان‌دهنده ضعف حکمرانی مقام پولی در دهه گذشته است. طولانی شدن مراحل تعیین تکلیف تنها یکی از مؤسسات مالی غیرمجاز از ۱۲ ماه پیش تا به حال و در انتظار بودن چندین مؤسسه غیرمجاز دیگر در کنار وضعیت ترازنامه برخی بانک‌ها و مؤسسات مالی مجاز، همگی نشان‌دهنده آن هستند که ضعف حکمرانی مقام پولی، مسئله نخست سیستم بانکی است. پیامدهای اقتصادی و اجتماعی این موضوع و اثر آن بر بخش حقیقی اقتصاد، ساماندهی نظام پولی و بانکی کشور را به مهمترین دستور کشور و نه تنها بانک مرکزی جمهوری اسلامی بدل می‌کند. یکی از ابعاد عدم امکان کاهش بیشتر نرخ رشد نقدینگی، اولویت یافتن هدف ثبات مالی بر حفظ ارزش پول در مقطع کنونی است به نحوی که فشار بیشتر برای کاهش مثلاً بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، احتمالاً توان بانک‌ها برای پوشاندن کسری‌های خود را کاهش داده و در نهایت موجب بی‌ثباتی در سیستم بانکی خواهد شد.

– تراز مالی صندوق تأمین اجتماعی و بازنشستگی

سوء مدیریت تاریخی در مدیریت صندوق‌های فوق در کنار مقررات‌گذاری‌های آسیب‌زننده توسط دولت و مجلس شورای اسلامی، موجب شده است این صندوق‌ها هر سال بیش از گذشته در ایفای تعهدات خویش متکی بر وصول بدهی‌های خود از دولت باشند. با توجه به وضعیت مالی دولت و آثار اقتصادی و اجتماعی کارکرد صندوق‌های مزبور اصلاح ساختاری وضعیت آنها نیازمند اصلاح مقررات بازنشستگی، نحوه محاسبه حداقل دستمزد، اصلاح نظام سلامت و ... است که باید هرچه سریع‌تر در دستور کار قرار گیرد.

جدول زیر چالش‌های اصلی و وضع موجود بخش‌های مختلف اقتصاد ایران را به همراه پیش‌بینی کوتاه‌مدت به اختصار نشان می‌دهد:

جدول ۴۳. چالش‌های اصلی و وضع موجود بخش‌های مختلف اقتصاد ایران
به همراه پیش‌بینی کوتاه‌مدت

بخش	چالش اصلی / وضع موجود	پیش‌بینی کوتاه‌مدت
محیط بیرونی	نامنی خاورمیانه تحریم‌ها سقوط قیمت نفت رکود جهانی	رفع تحریم‌ها در سال آینده تداوم قیمت پایین نفت بهبود رشد اقتصادی دنیا از ۳/۱ در سال ۲۰۱۵ به ۳/۶ در سال ۲۰۱۶
محیط داخلی	رتبه پایین (۱۱۸) در محیط کسب‌وکار	عدم بهبود معنادار تا پایان سال
منابع انسانی	روند نزولی جمعیت جوان روند صعودی جمعیت تحصیلکرده و ورود بیشتر آنها به بازار کار نرخ مشارکت پایین (۳۸ درصدی در بهار ۱۳۹۴)	تداوم روند افزایش جمعیت و عرضه نیروی کار (به‌ویژه تحصیلکرده) در یک سال آتی
سرمایه فیزیکی	روند صعودی تشکیل سرمایه فیزیکی در دهه ۸۰ و توقف آن از سال ۱۳۹۰ و سپس بهبود نسبی در ۱۳۹۳	عدم بهبود سرمایه‌گذاری فیزیکی در سال ۱۳۹۴
سرمایه اجتماعی	کاهش روند افول سرمایه اجتماعی در سال‌های اخیر	نامعلوم
معادن	روند نزولی پروانه بهره‌برداری و جواز تأسیس معادن در دو سال اخیر کاهش قیمت جهانی محصولات	عدم افزایش قیمت جهانی محصولات عدم رونق و بعضاً تعطیلی برخی معادن به‌ویژه معادن کوچک
نفت و گاز	مصرف حدود ۵۵ درصد از تولید نفت خام در داخل کشور تزریق ناکافی گاز به میادین نفتی ناهماهنگی سازمانی در مدیریت حوزه انرژی مشکلات تأمین مالی پروژه‌ها سررسید شدن بدهی‌های وزارت نفت	عدم تغییر محسوس صادرات نفت در ۱۳۹۴ نسبت به ۱۳۹۳ احتمال استمرار کاهش قیمت نفت
آب	اتلاف بالا و در نتیجه محدودیت منابع آب در نتیجه مدیریت نامناسب	عدم تغییر جدی (احتمال بهبود جزئی در اثر افزایش بارش)
دانش و	فاصله زیاد بین تولیدات دانشی کشور و	عدم تغییر محسوس

بخش	چالش اصلی / وضع موجود	پیش‌بینی کوتاه‌مدت
فناوری	استفاده اقتصادی از آنها	
بودجه دولت	سقوط قیمت نفت عملکرد حدود ۷۹ هزار میلیارد تومان در شش‌ماهه اول سال روند غیرصعودی مقادیر واقعی عملکرد بودجه دولت	تحقق ۱۸۰ هزار میلیارد تومان کل منابع و تخصیص حداکثر ۲۵ هزار میلیارد تومان به طرح‌های عمرانی عدم قابلیت استفاده از بودجه به‌عنوان ابزار تحریک تقاضا فشار دستگاه‌های اجرای برای بهره‌مندی از منابع آزاد شده از برجام احتمال افزایش نرخ ارز برای جبران کسری بودجه
بدهی دولت	وضعیت به‌شدت مبهم و غیرشفاف نسبت بدهی دولت و شهرداری‌ها از تولید ناخالص داخلی در حدود ۳۰ درصد (مرحله حساس)	عدم بهبود
نظام مالیاتی	سهم ۳۵ درصدی مالیات از منابع عمومی در سال‌های اخیر	پیش‌بینی تحقق ۷۹ هزار میلیارد تومان (با احتساب حقوق ورودی) و سهم ۴۰ درصدی از منابع عمومی برای سال ۱۳۹۴
نظام بانکی	رشد ۱۰/۶ درصدی پایه پولی در سال ۱۳۹۳ کاهش بدهی بانک‌های غیردولتی به بانک مرکزی در سه ماه اول ۱۳۹۴ عدم اطمینان کامل به اطلاعات نظام بانکی به‌دلیل ابتنا بر خوداظهاری بانک‌ها	تداوم وضعیت نامطلوب و احتمال بروز بحران در نظام بانکی کشور ضعف نهاد ناظر بازار پول و ساماندهی بسیار کند بازار غیرمتشکل پولی
بازار سرمایه		نیود چشم‌انداز رشد قابل توجه شاخص
کشاورزی	کاهش میزان بارندگی در سال آبی ۱۳۹۳-۱۳۹۴ وابستگی در کالاهای اساسی مانند گندم	تداوم مشکل آب
صنعت و پتروشیمی	سهم بالای واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای ظرفیت خالی در صنایع رشد منفی در ۶ ماهه اول ۱۳۹۴ نسبت به سال گذشته ابهام در سیاست‌های صنعتی دولت مانند قیمت فروش خوراک و نحوه فروش محصولات	بهبود عملکرد و سودآوری در نتیجه رفع تحریم‌ها تداوم افت قیمت محصولات پتروشیمی

بخش	چالش اصلی / وضع موجود	پیش‌بینی کوتاه‌مدت
برق	رشد مصرف برق در تابستان ۱۳۹۴ بدهی دولت به پیمانکاران و نیروگاه‌ها	احتمال خاموشی ناشی از حدود ۵۵۰۰ مگاوات کمبود برق در تابستان سال آینده مشخص نبودن برنامه بلندمدت قیمت برق به‌عنوان مانعی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
مسکن	افت تولید مسکن در دو سال اخیر تقاضای سرمایه‌ای (غیر مصرفی) به‌عنوان ۷۰ درصد از تقاضای بازار مسکن	تأثیر کم تسهیلات اخیر ارائه شده در تحریک تقاضا در سال آینده
حمل و نقل	بالا بودن متوسط طول عمر ناوگان حمل و نقل	عدم بهبود جدی
تجارت خارجی	بهبود تراز تجاری غیرنفتی در ۶ ماهه ۱۳۹۴ ارزش افزوده پایین کالاهای صادراتی نسبت به وارداتی	افزایش صادرات و واردات پس از اجرای برجام تداوم ارزش افزوده پایین کالاهای صادراتی نسبت به وارداتی
رشد اقتصادی		۱۳۹۴: ۰/۷- درصد در حالت عادی و ۰/۵- درصد در صورت افزایش ۵۰۰ هزار بشکه صادرات نفت در زمستان ۱۳۹۵: ۵/۵ درصد
اشتغال	نرخ بیکاری ۱۰/۸ درصدی در بهار ۱۳۹۴ رشد اقتصادی غیراشتغالزا منفی بودن خالص اشتغال جوانان	عدم کاهش نرخ بیکاری و اندکی بهبود در نرخ مشارکت وجود ۴/۱۷ میلیون بیکار و نرخ بیکاری ۱۵/۹ درصد در سال ۱۴۰۰ با فرض رشد اقتصادی ۵ درصد و نرخ مشارکت ۳۷/۳ درصدی طی دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰ امکان تبدیل شدن به یک مشکل با ابعاد اجتماعی، سیاسی و امنیتی
تورم	۱۴/۸ در پایان مهر ۱۳۹۴	نزول تدریجی نرخ تورم تا پایان سال ۱۳۹۵ ۱۳۹۴: ۱۳/۹ درصد ۱۳۹۵: ۱۰/۱ درصد
فقر	افزایش جمعیت فقیر کشور طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۲ کاهش نابرابری (ضریب جینی)	عدم تغییر جدی در کوتاه‌مدت

پیوست - تحلیل و بررسی بسته خروج از رکود تورمی دولت

در حالی که گزارش حاضر در حال نهایی شدن بود، ستاد هماهنگی امور اقتصادی دولت برای تخفیف رکود در سال جاری، برنامه‌ای را تنظیم و منتشر کرد. با توجه به اهمیت موضوع و ارتباط مستقیم آن با موضوع گزارش حاضر در اینجا ضمن بیان ویژگی‌های بسته سیاستی دولت، ارزیابی کلی از این بسته سیاستی ارائه می‌شود (مرکز پژوهش‌ها به‌زودی در گزارش مستقلی بسته سیاستی مزبور را به‌صورت تفصیلی بررسی خواهد کرد).

طبق تحلیل مسئولان اقتصادی در جهت حفظ رشد مثبت اقتصادی کشور در سال

۱۳۹۴ دو علت یا دو مانع وجود دارد:

۱. کمبود تقاضای بخش عمومی و خصوصی.

۲. تنگناهای مالی به مفهوم محدودیت تسهیلات و بالا بودن نرخ سود.

برای رفع موانع فوق مجموعه‌ای از سیاست‌های انبساطی پولی و مالی پیشنهاد شده است. این سیاست‌ها در پنج گروه تحریک تقاضا توسط دولت، سیاست‌های تسهیل پولی، سیاست‌های تحریک تقاضای اعتباری، سیاست‌های رفع تنگنای مالی، سیاست‌های تأمین مالی برای فعالیتهای اقتصادی طبقه‌بندی شده است. برای این پنج گروه سه‌سویه بند عملیاتی نیز پیشنهاد شده است.

اول - تحریک تقاضا توسط دولت: اولویت‌های اصلی هزینه‌کرد دولت و

سیاست‌های آن برای تحریک تقاضا ده مورد زیر است:

۱. تشویق صادرات به ویژه برای صنایعی که مشکل دارند.

۲. حمایت مؤثر از صادرات خدمات مهندسی.

۳. اجرای طرح‌های صرفه‌جویی انرژی.

۴. تسریع در واگذاری طرح‌های عمرانی.

۵. حمایت از به راه افتادن بنگاه‌های کوچک و متوسط کشاورزی و صنعت و معدن که مشکل فروش ندارند.
۶. اجرای طرح‌های ویژه برای تحریک تولید.
۷. حمایت از اجرای اولویت‌های مربوط به طرح‌های سرمایه‌گذاری مهم در زنجیره تولید.
۸. حمایت از اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری کوچک و متوسط با پیشرفت بالای ۸۰ درصد همراه با برنامه تأمین مالی.
۹. تخصیص منابع ارزی لازم برای تضمین صادرات.
۱۰. افزایش موقت تعرفه‌های کالاهای غیرقابل قاچاق مواجه با مازاد عرضه داخلی.
- دوم – سیاست‌های تسهیل پولی:** در این زمینه دو سیاست زیر توصیه شده است:
 ۱۱. عرضه منابع بانک مرکزی در بازار بین بانکی ریالی با هدف رفع تنگنای مالی کوتاه‌مدت بانک‌ها و کاهش هزینه تأمین مالی.
 ۱۲. کاهش تشویقی نسبت سپرده قانونی بانک‌های تجاری تا نرخ ۱۰ درصد و در اختیار بانک مرکزی.
- سوم – سیاست‌های تحریک تقاضای اعتباری:** در اجرای این هدف ۴ بند پیشنهاد شده است:
 ۱۳. اعطای تسهیلات خرید کالای مصرفی بادوام (از جمله اتومبیل) با ابلاغ بانک مرکزی مبنی بر تخصیص ۲۰ درصد از تسهیلات اعطایی برای خرید کالاهای ایرانی.
 ۱۴. افزایش مدت اقساط تسهیلات جدید برای افزایش تمایل به استفاده از تسهیلات خرید خودرو.
 ۱۵. تخفیف در نرخ تسهیلات بانکی خرید کالا در صورت تسویه پیش از موعد.
 ۱۶. سپرده‌گذاری ارزی بانک مرکزی در بانک توسعه صادرات به منظور حمایت از صادرات خدمات فنی و مهندسی به مبلغ ۲۰۰ میلیون دلار برای اعطای تسهیلات.
- چهارم – سیاست‌های رفع تنگنای مالی:** ۹ سیاست زیر پیشنهاد شده است:
 ۱۷. افزایش سرمایه بانک‌ها از محل وصولی‌های حساب ذخیره ارزی، فروش سهام بیمه‌ها و بانک‌ها و بودجه.
 ۱۸. پیگیری و اجرای مواد (۱۷) و (۱۸) قانون رفع موانع تولید مبنی بر فروش

- دارایی‌های غیرمولد توسط بانک‌ها.
۱۹. اجرای برنامه کوتاه‌مدت اصلاح مشکلات نظام بانکی.
۲۰. تشدید اقدامات ساماندهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز و هدایت مؤثر نقدینگی به واحدهای تولیدی با همکاری سایر دستگاه‌ها.
۲۱. راه انداختن بازار بدهی‌های دولت و انتشار اوراق مالی اسلامی و استفاده از آنها برای بازپرداخت بدهی‌های دولت؛ در فاز اول، ۶ هزار میلیارد تومان اوراق صکوک اجاره منتشر می‌شود.
۲۲. تأمین و تخصیص اصل و سود اوراق بهادار دولت و دستگاه‌های دولتی در سررسید.
۲۳. تأمین اعتبارات مورد نیاز جهت بازپرداخت بدهی‌های ایجاد شده سال جاری دولت به بانک‌ها.
۲۴. مدیریت فعالانه بدهی‌های دولت در جهت کاهش بدهی و افزایش ابزارهای تأمین مالی دولت.
۲۵. افزایش سرمایه لیزینگ‌ها.
۲۶. تسهیل و تسریع استفاده از اعتبار اسنادی داخلی (با تعیین سقف زمانی).
- پنجم - سیاست‌های تأمین مالی برای فعالیت‌های اقتصادی: که براساس آن پیشنهادی زیر برای تسهیل تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی و استفاده از ابزارهای نوین تأمین مالی در بخش مالی کشور عنوان شده است:
۲۷. ارائه بسته تأمین مالی تولید (شامل انتشار اوراق مرابحه برای تأمین نقدینگی بنگاه‌ها).
۲۸. راه‌اندازی ابزار خرید دین برای تأمین مالی بنگاه‌ها.
۲۹. ارائه برنامه تأمین منابع مالی مورد نیاز بخش نفت و گاز از بازار سرمایه.
۳۰. ارائه برنامه اجرایی تأمین مالی بنگاه‌های بزرگ.
۳۱. ارائه مدل تأمین مالی بنگاه‌های صنعتی مبتنی بر بازار سرمایه.
۳۲. تقویت تأمین مالی از طریق بورس‌های انرژی و کالا از طریق پیش‌فروش محصولات و استفاده از اوراق سلف.
۳۳. تعیین اولویت‌های اعتباری بنگاه‌های اقتصادی و رشته فعالیت‌های تولیدی.
- سیاست‌های انبساطی پیشنهادی در کلیت خود به جهت تحریک طرف تقاضا برای

دوره کوتاه‌مدت ضروری است. اما شیوه اجرا و پیش‌بینی آثار اجرایی این سیاست‌ها نیازمند بررسی است. نکات زیر در این باره قابل ذکر است:

۱. با توجه به وقفه‌های اثرگذاری آثار مثبت سیاست‌های پیشنهادی، اگر هم در این دوره ۵ ماهه سیاست‌های پیشنهادی اجرایی شود آثار خوش‌بینانه مثبت آن می‌تواند به‌صورت افزایش رشد اقتصادی در بهار ۱۳۹۵ و یا دیرتر ملاحظه گردد.
۲. سیاست‌های حتی خیلی کوتاه‌مدت ۵ ماهه باید در راستای عمومی سیاست‌ها و اهداف بلندمدت اقتصادی و اصلاحات نهادی موردنیاز باشد. لکن در این بسته شاید دو سوم سیاست‌های پیشنهادی در زمینه اصلاحات ساختاری و یا مستلزم دوره زمانی بیش از ۵ ماه است که طرح مجمل آنها در این بسته موردی ندارد. چراکه می‌تواند از یک طرف مانع دقت در اجرای سیاست‌های کوتاه‌مدت ۵ ماهه شده و از طرف دیگر موجب لوث شدن اصلاحات ساختاری مورد نیاز باشد. به‌عنوان مثال می‌توان بند «۱» (حمایت مؤثر از صادرات خدمات مهندسی)، بند «۳» (اجرای طرح‌های صرفه‌جویی انرژی)، بند «۴» (حمایت از اولویت‌های مربوط به طرح‌های سرمایه‌گذاری مهم در زنجیره تولید)، بند «۱۷» (افزایش سرمایه بانک‌ها از محل وصولی‌های حساب ذخیره ارزی، فروش سهام بیمه‌ها و بانک‌ها و بودجه و بندهای «۳۱»، «۳۲» و «۳۳» اشاره نمود.
۳. در تصمیمات شورای پول و اعتبار که در چارچوب عملیاتی کردن مفاد بسته سیاستی مزبور اتخاذ و اعلان شد مواردی مانند نرخ‌های سپرده تشویقی، سهمیه‌بندی اعتبارات، نرخ‌های ترجیحی سود، افتتاح حساب و خطوط اعتباری ویژه با تخفیفات خاص مشاهده می‌شود که خلاف اصلاحات ساختاری بانکی در راستای آزادسازی است. اعمال این موارد موجبات تداوم رانت و فساد و تخریب نظام بانکی را فراهم می‌سازد.
۴. نظر به رکود حاکم در بازار اوراق بهادار به نظر نمی‌رسد ۱۶ هزار میلیارد تومان اوراق بهادار دولتی اعلامی (مشارکت، صکوک، اسناد خزانه) بتواند توسط اشخاص حقیقی و یا کلاً بخش خصوصی خریداری شود. به‌علاوه با توجه به نرخ بالای سود حاکم، انتشار این اوراق برای دولت بسیار پرهزینه خواهد بود که بار آتی بدهی‌های دولت را سنگین‌تر خواهد کرد.
۵. انتظار بر این بود که در بسته پیشنهادی بانک مرکزی اقدام به کاهش تدریجی

نرخ‌های سود پیش‌بینی شده می‌شد تا مشکل تنگنای اعتباری و بالا بودن هزینه تأمین مالی فعالیت‌ها تا حدودی برطرف شود اما موضوع به‌ویژه در مورد سپرده‌ها مسکوت مانده است.

۶. بسته انبساطی پیشنهادی در جهت افزایش پایه پولی و نقدینگی است که می‌تواند با وقفه موجبات افزایش تورم را فراهم سازد. بالا بودن ضریب فزاینده پولی که با کاهش پیشنهادی نرخ سپرده قانونی باز هم افزایش خواهد یافت موجب افزایش سریع‌تر حجم نقدینگی خواهد شد. باید توجه داشت در صورتی که منابع تزریق شده در محل مورد نظر خود مصرف نشده و نتواند تقاضای داخلی را در بخش‌های موردنظر تحریک کند، می‌تواند به‌دلیل محدودیت‌های موجود درباره واردات بیش از تجربه سال‌های اخیر به افزایش تورم شود. همچنین با توجه به محدودیت‌های درآمدهای ارزی، انبساط احتمالی تقاضا می‌تواند به افزایش نرخ ارز منجر گردد.

در مجموع تناسب سیاست‌ها با سیاست‌های اصلاحات ساختاری به‌خصوص در حوزه پولی و مالی محل تردید است و به نوعی تغییر نگرش سیاستگذار در اولویت‌بندی اهداف را نشان می‌دهد.

منابع و مأخذ

۱. گزارش درباره برجام (برنامه جامع اقدام مشترک) ۶. تحلیل اثرات اجرای برجام در بخش صنعت، پتروشیمی و معدن کشور، با شماره مسلسل ۱۴۴۱۳، شهریورماه ۱۳۹۴.
۲. آمار تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران، گزارش دوازده‌ماهه سال ۱۳۹۳، گمرک جمهوری اسلامی ایران، فروردین‌ماه ۱۳۹۴.
۳. باقری‌پرمهر، شعله و موسوی‌نیک، سیده‌ادی. بررسی عوامل تعیین‌کننده نرخ ارز تعادلی و ریشه‌یابی تحولات اخیر بازار ارز در اقتصاد ایران، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۱).
۴. بانک سری‌های زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۵. حساب‌های ملی مرکز آمار ایران.
۶. شاخص‌های قیمت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۷. شاکری، عباس. تحلیل وضعیت اقتصادی کشور ۸. ارکان سیاستگذاری برای برون‌رفت از شرایط رکود تورمی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۳).
۸. عبداللهی، محمدرضا. (۱۳۹۳) تحلیل کمی و کیفی تورم در اقتصاد ایران (دوره ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۳) گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس.
۹. نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۱۰. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی سالیانه.
۱۱. مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، بررسی تحولات بخش ساختمان در سال ۱۳۹۳.
۱۲. مسعود نیلی و ابوالفضل، خاوری‌نژاد. تحلیل رشد بلندمدت اقتصاد ایران و چالش‌های دهه ۱۳۹۰، کنفرانس اقتصاد ایران، ۱۳۹۳.
۱۳. آمار مقدماتی دفتر آمار و فرآوری داده‌ها و وزارت صنعت، معدن و تجارت.
۱۴. آمار سایت سازمان توسعه تجارت ایران.
۱۵. ترازنامه هیدروکربوری کشور.

۱۶. پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران.
۱۷. خلاصه گزارش کشفیات قاچاق، صادرات و واردات کالاهای منتخب ستاد در سال ۱۳۹۳، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، بهار ۱۳۹۴.
۱۸. طرح جامع مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، تابستان ۱۳۹۳.
۱۹. آمار دریافتی از گمرک جمهوری اسلامی ایران منضم به نامه شماره ۲۲/۲۵۳/۹۴/۶۰۲۹۸ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۰۳ در پاسخ به نامه ۱۴/۶۶/۲۶۹۴-۸۲ مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۲۳ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۰. آمار دریافتی از گمرک جمهوری اسلامی ایران منضم به نامه شماره ۸۲/۱۲۱۷۶ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۶ در پاسخ به نامه ۱۴/۶۶/۱۱۴۳۸-۸۲ مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۱۲ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۱. قوانین بودجه سالیانه کل کشور.
۲۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اقتصادی، گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار در فصول مختلف.
۲۳. وزارت صنعت کانادا، «اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات»، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵، دی‌ماه ۱۳۹۱.
۲۴. گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی.
۲۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آمارهای اقتصادی، قابل دسترسی در www.cbi.ir
۲۶. پژوهش سمپات (سامانه پایش امنیت غذا و تغذیه در ایران)، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، معاونت بهداشت دفتر بهبود تغذیه جامعه.
۲۷. گمرک جمهوری اسلامی ایران، آمار نامه‌های سال‌های مختلف، www.irica.gov.ir
۲۸. مرکز آمار ایران، آمار هزینه و درآمد خانوار، بازیابی در تاریخ ۱۳۹۴/۰۳/۳۰، قابل دسترسی در: <http://www.amar.org.ir>
۲۹. وزارت جهاد کشاورزی. آمارنامه‌های سال‌های مختلف.
۳۰. مصوبات مجلس شورای اسلامی.
۳۱. نامه ارسالی از بانک مرکزی با شماره ۹۴/۷۳۳۱۹ م در تاریخ ۱۳۹۴/۳/۲۵.
۳۲. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «تحلیلی مختصر درباره متغیرهای پولی طی سال‌های ۱۳۹۱- خرداد ۱۳۹۳»، شماره ۱۳۹۵۵.

۳۳. بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی در سال‌های مختلف و گزیده آمارهای اقتصادی.
۳۴. گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، سال ۱۳۸۹، بخش ترازپرداخت‌ها.
۳۵. اطلاعات پروانه‌های ساختمانی صادر شده توسط شهرداری‌های کشور، مرکز آمار ایران.
۳۶. نتایج بررسی فعالیت ساختمانی بخش خصوصی در نقاط شهری، بانک مرکزی.
۳۷. بانک مرکزی، شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی در نقاط شهری ایران.
۳۸. مرکز آمار ایران، اطلاعات قیمت و اجاره مسکن در نقاط شهری کشور.
۳۹. داده‌های سامانه مسکن مهر.
۴۰. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
۴۱. گزارش شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران.
42. Moore, Mick and Hubert Schmitz (June 2008) Idealism, Realism and the Investment
43. Climate in Developing Countries, Institute of Development Studies at the University of Sussex, UK
44. World Economic Forum (2013-2014) The Global Competitiveness Report
45. IMF, 2013, 2015 & IMF Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries
46. APO Productivity Database 2014.01.
47. world economic outlook, April 2015, IMF, www.IMF.org
48. Global Economic prospects, January 2015, WWW. worldbank.org