

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی و

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

شابک: 978-600-6350-66-0

شماره راهنما: ۱۳۹۶ ۷ الف م/ ۴۷۵ HC

پدیدآور: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، معاونت پژوهش‌های اقتصادی و معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی.

عنوان و شرح مسئولیت: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵/ مؤلفان معاونت پژوهش‌های اقتصادی، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی.

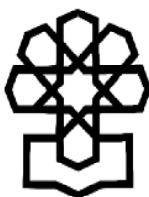
نشر: تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۶.

توصیف ظاهری: ۲۴۴ ص: جدول، نمودار

موضوع: ایران - اوضاع اقتصادی.

ایران - سیاست اقتصادی.

اقتصاد - ایران.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

عنوان: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵

دست‌اندرکاران: معاونت پژوهش‌های اقتصادی، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی و

همکاران به شرح مندرج در شناسنامه تکمیلی

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

اداره انتشارات و مجله

صفحه‌آرا: نسیم ثانوی

نوبت چاپ: اول، ۱۳۹۶

تیراژ: ۲۵۰۰ نسخه

قیمت: ۱۵۰۰۰۰ ریال

---

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

## شناسنامه تکمیلی

### عنوان گزارش: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵

معاونت‌ها: معاونت پژوهش‌های اقتصادی و معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

تدوین کنندگان: محمد قاسمی، سیداحسان خاندوزی و داریوش ابوحمزه

تهیه کنندگان (به ترتیب حروف الفبا):

الف) دفتر مطالعات اقتصادی: مریم احمدیان، علی بهادر، سلمان پناهی، شاهین جوادی، موسی خوشکلام خسروشاهی، زهرا ذاکری، مهدی رزم‌آهنگ، سیدعلی روحانی، سیدامیر سیاح، امید شریفی، موسی شهبازی غیائی، محمدرضا عبداللهی، فاطمه عزیزخانی، صمد عزیزنژاد، سیدمحسن علوی‌منش، رضا علیزاده قره‌باغ، سعید غلامی‌باغی، زهرا کاویانی، سیدهادی موسوی‌نیک، محمدمهدی نجفی‌علمی، حسین هرورانی

ب) دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی: توحید آتشبار، احسان آقاچانی‌معمار، داریوش ابوحمزه، راضیه امامی‌مبیدی، میثم پیله‌فروش، سعید توتونچی‌ملکی، عاطفه جلالی‌موسوی، شهرام حلاج نیشابوری، سیدمحمدهادی سبحانیان، مریم طهرانی، فهیمه غفرانی، محمدتقی فیاضی، مهتاب قراخانو، محمدرضا مالکی

ج) دفتر مطالعات زیربنایی: مهران برادران‌نصیری، محسن صمدی، تکتب طالبی، ذبیح‌الله طلوعی، نرجس‌السادات عبدالمنافی، جمال محمدولی سامانی، مهدی مظاهری

د) دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن: علی‌اصغر اژدری، فریدون اسعدی، مجتبی درویش توانگر، فرید دهقانی، سعید شجاعی، امید عطایی، مهدخت متین، ابراهیم مقصودی، سیده مریم موسوی، فاطمه میرجلیلی

ه) تهیه کنندگان خارج از مرکز: فرهاد بیضایی، شعله باقری پرمهر، علی نقوی

اظهار نظر کنندگان: زهرا ذاکری، سیدهادی موسوی‌نیک، سیدعلی روحانی (دفتر مطالعات اقتصادی)، سیدمحمدهادی سبحانیان (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: اسفندیار جهانگرد، امینه محمودزاده

ناظران علمی: محمد قاسمی و محمدحسن معادی رودسری

صفحه‌آرای گزارش اولیه: سیده‌الهام موسوی

واژه‌های کلیدی:

اقتصاد ایران ۱۳۹۵

سیاست‌گذاری ایران

امور بخشی

امور فرابخشی و کلان

چالش‌ها و فرصت‌ها



## فهرست مطالب

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| سختن ناشر.....                          | ۱۵  |
| چکیده.....                              | ۱۷  |
| مقدمه.....                              | ۳۱  |
| ۱. محیط اقتصاد.....                     | ۳۲  |
| ۱-۱. محیط بیرونی.....                   | ۳۲  |
| ۱-۲. محیط درونی.....                    | ۳۷  |
| ۲. متغیرهای کلان اقتصادی.....           | ۴۸  |
| ۲-۱. رشد اقتصادی.....                   | ۴۸  |
| ۲-۲. تورم.....                          | ۵۶  |
| ۲-۳. نرخ ارز.....                       | ۶۷  |
| ۲-۴. بیکاری.....                        | ۷۰  |
| ۲-۵. توزیع درآمد.....                   | ۷۶  |
| ۲-۶. تراز تجاری.....                    | ۸۲  |
| ۳. بخش‌های اقتصاد.....                  | ۸۹  |
| ۳-۱. کشاورزی.....                       | ۸۹  |
| ۳-۲. صنعت و معدن.....                   | ۹۴  |
| ۳-۲-۱. صنعت.....                        | ۹۴  |
| ۳-۲-۲. معدن و صنایع معدنی.....          | ۱۰۳ |
| ۳-۳. انرژی.....                         | ۱۰۵ |
| ۳-۳-۱. نفت و گاز.....                   | ۱۰۵ |
| ۳-۳-۲. برق.....                         | ۱۱۲ |
| ۳-۳-۴. حمل‌ونقل.....                    | ۱۱۷ |
| ۳-۳-۵. آب.....                          | ۱۲۲ |
| ۳-۳-۶. مسکن.....                        | ۱۲۶ |
| ۳-۳-۷. بازرگانی داخلی و نظام توزیع..... | ۱۳۱ |
| ۳-۳-۸. نظام بانکی.....                  | ۱۳۳ |

|                                               |            |
|-----------------------------------------------|------------|
| ۳-۹. بورس .....                               | ۱۴۹        |
| ۳-۱۰. بیمه .....                              | ۱۶۱        |
| <b>۴. بخش عمومی .....</b>                     | <b>۱۶۵</b> |
| ۴-۱. مقرراتگذاری دولت .....                   | ۱۶۵        |
| ۴-۲. بودجه دولت .....                         | ۱۶۷        |
| ۴-۲-۱. ملاحظات دربارۀ عملکرد بودجه ۱۳۹۴ ..... | ۱۷۱        |
| ۴-۲-۲. بودجه سال ۱۳۹۵ .....                   | ۱۷۵        |
| ۴-۲-۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ .....             | ۱۷۷        |
| ۴-۳. طرح‌های عمرانی .....                     | ۱۸۰        |
| ۴-۴. سیاست‌های مالیاتی .....                  | ۱۸۲        |
| ۴-۵. هدفمندی یارانه‌ها .....                  | ۱۸۶        |
| ۴-۶. بدهی‌های دولت .....                      | ۱۹۱        |
| ۴-۷. معاملات بخش عمومی .....                  | ۱۹۵        |
| ۴-۸. خصوصی‌سازی و سهام عدالت .....            | ۲۰۰        |
| ۴-۹. وضعیت شرکت‌های دولتی .....               | ۲۰۸        |
| ۴-۱۰. نظام اداری، حقوق و دستمزد .....         | ۲۱۰        |
| ۴-۱۱. وضعیت نظام آماری کشور .....             | ۲۱۳        |
| <b>جمع‌بندی .....</b>                         | <b>۲۲۳</b> |
| <b>پیوست .....</b>                            | <b>۲۳۹</b> |

## فهرست جداول

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| جدول ۱. ارزیابی رتبه‌بندی تشکل‌های اقتصادی از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در بهار ۱۳۹۵.....            | ۴۰  |
| جدول ۲. مقایسه رتبه جهانی ایران در ۱۲ رکن گزارش رقابت‌پذیری طی ۷ سال (۲۰۱۷-۲۰۱۱).....                  | ۴۲  |
| جدول ۳. رشد ارزش‌افزوده فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۵.....                                            | ۵۶  |
| جدول ۴. وضعیت متغیرهای عمده پولی و رشد آنها طی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۰.....                                  | ۶۲  |
| جدول ۵. وضعیت اشتغال جمعیت دارای تحصیلات عالی.....                                                     | ۷۲  |
| جدول ۶. نرخ بیکاری به تفکیک مناطق شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۴.....                             | ۷۳  |
| جدول ۷. آمار واردات و صادرات و تراز تجاری کشور از سال ۱۳۹۰ تا هشت‌ماهه سال ۱۳۹۵.....                   | ۸۲  |
| جدول ۸. تفکیک واردات در شش‌ماهه سال ۱۳۹۵.....                                                          | ۸۳  |
| جدول ۹. تفکیک صادرات غیرنفتی با احتساب میعانات گازی (بجز نفت و تجارت چمدانی) در هشت‌ماهه سال ۱۳۹۵..... | ۸۳  |
| جدول ۱۰. رشد واردات و صادرات از سال ۱۳۹۰.....                                                          | ۸۴  |
| جدول ۱۱. وضعیت طبقات تعرفه‌ای و میزان حقوق ورودی دریافتی طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۵.....                     | ۸۵  |
| جدول ۱۲. متوسط نرخ رشد بخش کشاورزی به قیمت سال ۱۳۸۳.....                                               | ۹۰  |
| جدول ۱۳. درصد خودکفایی کالاهای اساسی سال ۱۳۸۹-۱۳۹۴.....                                                | ۹۱  |
| جدول ۱۴. موجودی اول سال ذخایر راهبردی متعلق به دولت در سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵.....                      | ۹۱  |
| جدول ۱۵. تراز تجاری محصولات کشاورزی (غذا) از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴.....                                     | ۹۲  |
| جدول ۱۶. عملکرد تولید محصولات کشاورزی در سال ۱۳۹۴ و پیش‌بینی آن در سال ۱۳۹۵.....                       | ۹۲  |
| جدول ۱۷. درصد حاشیه سود خالص.....                                                                      | ۹۶  |
| جدول ۱۸. میانگین هزینه نیروی کار به تعداد شاغلین.....                                                  | ۹۷  |
| جدول ۱۹. سهم هزینه تأمین سرمایه از کل هزینه‌های بنگاه.....                                             | ۹۸  |
| جدول ۲۰. سهم هزینه نیروی کار از کل هزینه‌های بنگاه.....                                                | ۹۹  |
| جدول ۲۱. مقدار تولید، فروش داخلی و صادرات محصولات پتروشیمی کشور.....                                   | ۱۰۲ |
| جدول ۲۲. شاخص‌های کلان بخش معدن و صنایع معدنی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴.....                                | ۱۰۴ |

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| جدول ۲۳. وضعیت استخراج و صادرات نفت خام در سال‌های ۱۳۹۲ لغایت ۱۳۹۴.....                                                           | ۱۰۶ |
| جدول ۲۴. ارزش افزوده بخش نفت در حساب‌های ملی.....                                                                                 | ۱۰۷ |
| جدول ۲۵. برخی از شاخص‌های کلیدی بخش نفت و گاز کشور در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶.....                                                    | ۱۱۱ |
| جدول ۲۶. وضعیت صنعت برق کشور طی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۴.....                                                                            | ۱۱۳ |
| جدول ۲۷. برخی از شاخص‌های کلیدی بخش برق کشور در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶.....                                                          | ۱۱۴ |
| جدول ۲۸. وضعیت راندمان نیروگاه‌های حرارتی و تلفات شبکه برق طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۴.....                                              | ۱۱۶ |
| جدول ۲۹. تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده و تعداد واحدهای مسکونی تعیین شده در پروانه‌های ساختمانی در نقاط شهری کشور.....        | ۱۲۸ |
| جدول ۳۰. تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده و تعداد واحدهای مسکونی تعیین شده در پروانه‌های ساختمانی در نقاط شهری در فصل بهار..... | ۱۲۹ |
| جدول ۳۱. تسهیلات پرداختی بانک‌ها در بخش مسکن و ساختمان.....                                                                       | ۱۳۰ |
| جدول ۳۲. تعداد واحدهای صنفی به تفکیک فعال و غیرفعال و تعداد شاغلین.....                                                           | ۱۳۲ |
| جدول ۳۳. وضعیت متغیرهای عمده پولی و رشد آنها طی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۰.....                                                            | ۱۳۴ |
| جدول ۳۴. وضعیت متغیرهای مهم نظام بانکی در سه سال گذشته.....                                                                       | ۱۳۶ |
| جدول ۳۵. مقایسه بازدهی واقعی شاخص بورس و فرابورس با قیمت سکه، نرخ دلار، قیمت مسکن.....                                            | ۱۵۰ |
| جدول ۳۶. ارزش معاملات به تفکیک نوع.....                                                                                           | ۱۵۰ |
| جدول ۳۷. میزان تأمین مالی از طریق بورس طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴.....                                                                | ۱۵۲ |
| جدول ۳۸. نهادهای مالی فعال در بازار سرمایه.....                                                                                   | ۱۵۳ |
| جدول ۳۹. درصد سهام شناور آزاد در پایان هر فصل.....                                                                                | ۱۵۳ |
| جدول ۴۰. معاملات کالای فیزیکی (نقد، نسبه، سلف) در بورس کالا.....                                                                  | ۱۵۴ |
| جدول ۴۱. آمار معاملات بورس انرژی.....                                                                                             | ۱۵۵ |
| جدول ۴۲. حجم و ارزش محصولات معامله شده در بورس کالا طی دوره سال ۱۳۹۵ و مقایسه با دوره قبل.....                                    | ۱۵۶ |
| جدول ۴۳. میزان تأمین مالی از طریق شرکت بورس کالای ایران.....                                                                      | ۱۵۷ |
| جدول ۴۴. مقایسه چند شاخص مهم بیمه در ایران طی چند سال گذشته.....                                                                  | ۱۶۲ |
| جدول ۴۵. سهم اهرم بیمه‌ها از کل حق بیمه‌های تولیدی و خسارت‌های پرداختی.....                                                       | ۱۶۳ |
| جدول ۴۶. ترکیب مصوبات دولت در بازه زمانی ۱۳۹۴/۷/۱-۱۳۹۵/۹/۲۵.....                                                                  | ۱۶۷ |

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| جدول ۴۷. منابع و مصارف در بودجه عمومی دولت.....                                                                         | ۱۶۹ |
| جدول ۴۸. عملکرد مصارف عمومی در شش ماهه اول ۱۳۹۴.....                                                                    | ۱۷۲ |
| جدول ۴۹. عملکرد منابع حاصل از نفت و میعانات گازی.....                                                                   | ۱۷۳ |
| جدول ۵۰. منابع و مصارف عمومی در سال ۱۳۹۶ در مقایسه با سال ۱۳۹۵.....                                                     | ۱۷۸ |
| جدول ۵۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۵.....                                     | ۱۸۰ |
| جدول ۵۲. عملکرد مالیات و عوارض مربوط به قانون مالیات بر ارزش افزوده.....                                                | ۱۸۳ |
| جدول ۵۳. مقایسه بودجه مصوب و عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از بُعد منابع (۱۳۸۹ لغایت پایان پنج ماهه سال ۱۳۹۵)..... | ۱۸۷ |
| جدول ۵۴. مقایسه بودجه مصوب و عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از بُعد مصارف (۱۳۸۹ لغایت پایان پنج ماهه سال ۱۳۹۵)..... | ۱۹۰ |
| جدول ۵۵. اطلاعات مربوط به شرکت‌های پرتفوی سهام عدالت (۱۳۹۵/۸/۱۰).....                                                   | ۲۰۴ |
| جدول ۵۶. مقایسه اقلام مهم حساب‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۶ و قانون بودجه ۱۳۹۵.....                 | ۲۰۹ |

## فهرست نمودارها

- نمودار ۱. روند ارزیابی تشکلهای اقتصادی از مؤلفههای ملی محیط کسب و کار..... ۳۹
- نمودار ۲. رتبه ایران و کشورهای سند چشم‌انداز در گزارش جهانی رقابت‌پذیری ۲۰۱۶-۲۰۱۷..... ۴۳
- نمودار ۳. مقایسه وضعیت نسبی ایران، ترکیه و امارات از نظر ۱۲ رکن..... ۴۳
- نمودار ۴. مشکلات کسب و کار در ایران براساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی ۲۰۱۶-۲۰۱۷..... ۴۴
- نمودار ۵. درصد کارگاه‌های غیرفعال در شهرک‌ها و نواحی صنعتی..... ۴۷
- نمودار ۶. رشد اقتصادی کشور..... ۴۸
- نمودار ۷. رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی..... ۵۰
- نمودار ۸. رشد ارزش افزوده بخش نفت..... ۵۱
- نمودار ۹. رشد ارزش افزوده بخش صنعت..... ۵۲
- نمودار ۱۰. رشد ارزش افزوده بخش ساختمان..... ۵۴
- نمودار ۱۱. رشد ارزش افزوده بخش خدمات..... ۵۵
- نمودار ۱۲. مقایسه روند نرخ تورم در ایران و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه..... ۵۷
- نمودار ۱۳. نسبت نقدینگی به شاخص قیمت..... ۶۵
- نمودار ۱۴. نرخ تورم ماهیانه براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده (CPI)..... ۶۶
- نمودار ۱۵. نرخ تورم ماهیانه براساس شاخص قیمت تولیدکننده (PPI)..... ۶۶
- نمودار ۱۶. متوسط نرخ ارز بازار آزاد فصلی..... ۶۷
- نمودار ۱۷. روند تغییرات نرخ بیکاری و نرخ مشارکت جمعیت دارای تحصیلات عالی..... ۷۳
- نمودار ۱۸. ضریب جینی در کل کشور (۱۳۹۴-۱۳۸۰)..... ۷۷
- نمودار ۱۹. نرخ تورم دهک اول و دهم هزینه‌ای شهری براساس سال پایه ۱۳۸۱..... ۷۸
- نمودار ۲۰. ضریب جینی در کل کشور (۱۳۹۴-۱۳۸۰)..... ۷۹
- نمودار ۲۱. نسبت هزینه خوراک به کل هزینه یک خانوار روستایی و شهری (۱۳۹۴-۱۳۸۰)..... ۸۰
- نمودار ۲۲. مقایسه درصد رشد شاخص قیمت مسکن و شاخص قیمت کل..... ۱۲۷
- نمودار ۲۳. مقایسه درصد رشد شاخص ارزش اجاره‌ای مسکن خصوصی و شاخص قیمت کل..... ۱۲۷
- نمودار ۲۴. تعداد واحدهای مسکونی مندرج در پروانه‌های احداث ساختمان در نقاط شهری کشور..... ۱۲۸
- نمودار ۲۵. حجم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش مسکن شهری..... ۱۳۰
- نمودار ۲۶. سهم صنایع مختلف از کل ارزش بازار سرمایه در پایان شهریورماه ۱۳۹۵..... ۱۵۱

- نمودار ۲۷. سهم محصولات مختلف از ارزش معاملات در سال ۱۳۹۵..... ۱۵۷
- نمودار ۲۸. مقایسه سه شاخص مهم بیمه در جهان، منطقه و ایران..... ۱۶۲
- نمودار ۲۹. وصولی ماهیانه منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در شش ماهه اول ۱۳۹۵..... ۱۷۳
- نمودار ۳۰. ترکیب بدهی‌های دولت..... ۱۹۱



## سخن ناشر

در اواخر سال ۱۳۹۳، رئیس محترم مجلس شورای اسلامی از مرکز پژوهش‌ها مطالبه کردند تا تحلیل منسجمی از وضعیت اقتصاد ایران را بصورت سالانه ارائه نماید. مجموعه حاضر دومین تلاش معاونت پژوهش‌های اقتصادی و معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی 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 داده‌ها و مسائل هستند. در این میان گزارش سالیانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور 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، انتخاب چارچوبی برای بیان وضعیت اقتصادی است که معطوف به نیازهای سیاستگذاران به‌ویژه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی است. در کنار این چارچوب، آخرین داده‌ها و اطلاعات در دسترس توصیف شده و در فصل پایانی، مهمترین فرصت‌ها و چالش‌های یک سال 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 تصویب قانون برنامه ششم توسعه و مقارن شدن آغاز اجرای برنامه با شروع کار دولت دوازدهم و لزوم انتخاب جهت‌گیری‌های اقتصادی دولت جدید، مطالعه این گزارش می‌تواند افق جدیدی در نگاه به مسائل اقتصاد ایران بگشاید.

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

کاظم جلالی

رئیس مرکز پژوهش‌ها

## چکیده

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای دومین سال متوالی اقدام به تهیه گزارش سال اقتصاد ایران نموده است. گزارش حاضر با هدف بیان مهمترین روندهای اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۵، تحلیل سیاست‌های اتخاذ شده توسط دولت و مجلس و ارائه چشم‌اندازی از سال ۱۳۹۶ تهیه شده است. درباره وضعیت متغیرهای اقتصاد کلان و اقدامات دولت در حوزه اقتصاد مهمترین نکات عبارتند از:

### ۱. پیش‌بینی شاخص‌های اقتصاد کلان

- پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۵ رشد اقتصادی ۷/۲ درصدی محقق شود. که البته بخش نفت ۵/۲ واحد درصد از رشد مذکور را به خود اختصاص داده است. با توجه به عدم امکان افزایش قابل توجه تولید نفت در سال آتی نسبت به سال ۱۳۹۵، نرخ رشد اقتصادی برای سال ۱۳۹۶ حدود ۳/۷ درصد برآورد می‌شود.

- نرخ تورم در انتهای سال ۱۳۹۵ براساس شاخص‌های قیمت بانک مرکزی حدود ۹ درصد خواهد بود و در سال ۱۳۹۶ این رقم برابر ۱۱/۲ درصد خواهد بود.

- پیش‌بینی می‌شود نقدینگی تا انتهای سال ۱۳۹۵ به حدود ۱۲۶۴۵ هزار میلیارد ریال رسیده و در انتهای سال ۱۳۹۶ به رقمی حدود ۱۵۹۱۰ هزار میلیارد ریال برسد.

با توجه به اینکه در صورت تداوم سیاست‌های مهار تورم، از این جهت نگرانی کمتری متوجه اقتصاد ایران است، به نظر می‌رسد نرخ رشد اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵ به نحو معناداری نسبت به میانگین رشد پنج سال اخیر (۱۳۹۱-۱۳۹۵)<sup>۱</sup> یعنی حدود ۰/۱ درصد، بهبود یافته و پایداری آن در کنار کاهش وابستگی به نفت در سال‌های پیش رو، مهمترین مسأله اقتصاد کلان خواهد بود.

---

۱. رشد سال ۱۳۹۵، ۷/۲ درصد برآورد شده است.

**۲. توافق هسته‌ای و توافق با گروه ویژه اقدام مالی (FATF):** در روابط بین‌الملل با به نتیجه رساندن توافق هسته‌ای سعی شد تا هزینه‌های مستقیمی که تحریم‌ها بر کشور تحمیل کرده بود رفع شود. در این راستا می‌توان به مواردی از قبیل آزادی وجوه مسدود شده، برقراری بخشی از ارتباطات بانکی، گشایش خطوط اعتباری، افزایش تمایل به سرمایه‌گذاری خارجی، رفع تحریم‌های بیمه‌ای، افزایش تولید و صادرات نفت و میعانات گازی و محصولات پتروشیمی، رفع تحریم شرکت‌های کشتیرانی و نفتکش، انعقاد قراردادهایی برای خرید هواپیما، سرمایه‌گذاری مشترک با برخی خودروسازان بین‌المللی و غیره اشاره کرد. همچنین بخش مهمی از هزینه‌های نامستقیم تحریم‌ها که از طریق حاکم کردن فضای عدم اطمینان برای تصمیم‌گیری به فعالان اقتصادی داخلی و خارجی تحمیل شده بود رفع شد. به‌رغم تلاش‌های انجام شده و موفقیت‌های حاصله، آثار برجام در حوزه اقتصاد به‌دلیل کارشکنی‌ها به‌ویژه از طرف آمریکا در حد مورد انتظار نبوده است.

همچنین در حوزه روابط بین‌الملل و رفع تحریم‌ها یکی از موضوعات مهم سال ۱۳۹۵ توافق با گروه ویژه اقدام مالی (FATF) بود. اگرچه نقش اجرای استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی، از زمان مذاکرات توافق هسته‌ای برجام همواره مطرح بوده است، اما مسأله رعایت توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی بعد از توافق هسته‌ای، به علت برخی نظرات در مورد اثر وجود نام ایران در لیست سیاه این گروه و محدودیت مبادلات مالی بین‌المللی ایران، از اهمیت فراوانی برخوردار شد. فارغ از اینکه اجرای توصیه‌های گروه ویژه در عمل تا چه حد به بهبود روابط بانکی کمک می‌کند. بعد از امضای یک تفاهمنامه برای اجرای «برنامه اقدام»، کارگروه مزبور، ایران را برای ۱۲ ماه از لیست اقدام متقابل تعلیق کرد.

**۳. تلاش برای عدم افزایش هزینه‌های تولید:** برقراری ثبات نسبی نرخ ارز و عدم افزایش قیمت حامل‌های انرژی در دو سال اخیر از جمله اقداماتی بود که دولت از طریق آن سعی کرد که مانع از افزایش هزینه‌های تولید شود.

**۴. اقدامات پولی و بانکی:** در حوزه سیاست پولی و نظام بانکی، دولت در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ قصد را خود برای اصلاح نظام پولی و بانکی اعلام کرد. از جمله اهداف انجام شده تقویت نقش نظارتی و سیاستگذاری بانک مرکزی، کاهش مطالبات غیرجاری،

تبدیل بدهی‌های دولت به اوراق مالی اسلامی و افزایش سرمایه بانک‌ها بود. متأسفانه به‌رغم پیگیری‌های مکرر مجلس شورای اسلامی و به‌ویژه جلسات مکرر کمیسیون اقتصادی، لوایح «نظام بانکی» و «بانک مرکزی» به مجلس شورای اسلامی تقدیم نشد و در نهایت کمیسیون اقتصادی تصمیم گرفت تا طرح تهیه شده درباره اصلاح نظام بانکی را در دستور کار خود قرار دهد. استفاده از منابع حاصل از مابه‌التفاوت تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی برای تسویه بدهی‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها یکی از موضوعات پیگیری شده توسط دولت به‌عنوان سیاست کوتاه‌مدت بود که در قالب اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۵ و به‌عنوان یک تبصره الحاقی به تصویب مجلس رسید.

اگرچه دولت تصویب اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۵ را به‌عنوان سیاستی با اولویت بالا در دستور کار خود قرار داده بود اما از دیدگاه کارشناسی، به‌لحاظ آسیب‌هایی که تکرار این روش در آینده می‌تواند داشته باشد، قابل توصیه نبود. در نهایت مجلس شورای اسلامی پیشنهاد دولت را تصویب کرد. به‌رغم آنکه محاسبات اولیه نشان می‌داد که حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان برای تهاثر بدهی دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی از محل مازاد حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ایجاد خواهد شد؛ اما در نهایت مشخص شد که رقمی کمتر از ۱۰ هزار میلیارد تومان از این محل قابل استفاده است. اضافه کردن بخشودگی جرائم و سود تسهیلات زیر ۱۰۰ میلیون تومان توسط مجلس نیز سنگ بنای ناصحیح دیگری بود که موجب شد دیدگاه مثبتی درباره آثار کلی این مصوبه وجود نداشته باشد.

**۵. تلاش برای تحریک تقاضا:** در سمت تقاضا و برای افزایش تقاضا، دولت از طرفی سعی کرد بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ را اندکی بیشتر از نرخ تورم رشد دهد، اگرچه در عمل در سال ۱۳۹۴ موفقیتی حاصل نکرد. از طرف دیگر بانک مرکزی برای تحریک تقاضا اقدام به معرفی کارت‌های اعتباری کرد. این کارت‌ها که قرار است جایگزین سایر تسهیلات خرد مانند جعاله، فروش اقساطی خودرو و ... شوند، نیز به‌طور کامل عملیاتی نشد.

**۶. تلاش برای بهبود فضای کسب‌وکار:** در گزارش سال گذشته به عدم بهبود محیط کسب‌وکار کشور، به‌رغم بهبود رتبه ایران در گزارش بانک جهانی در سال ۱۳۹۴ اشاره شده بود. نتایج جدید همان گزارش در سال ۱۳۹۵ مؤید ارزیابی آن گزارش است،

به نحوی که با تنزل دوپله‌ای به رتبه ۱۲۰ جهان، می‌توان گفت رتبه ایران تغییر محسوسی نداشته است. البته بررسی‌های منتشره این مرکز نشان می‌دهد اگر تمام اطلاعات مورد نیاز گزارش بانک جهانی با صحت کامل تهیه، ارسال و ازسوی بانک جهانی پذیرفته شود، رتبه کنونی کشور قابلیت بهبود بیش از ۴۰ پله‌ای دارد اما بیش از تمرکز بر آن شاخص، لازم است دستور کارهای جدی برای رفع موانع پیش روی فعالان اقتصادی داخل برداشته شود که بخشی از آنها در گزارش پایش فصلی محیط کسب‌وکار بهار ۱۳۹۵ بازتاب داده شده است.

یکی از ابعاد محیط کسب‌وکار که در سال ۱۳۹۵ شاهد بهبود بود، تشدید روند مبارزه با قاچاق کالا است که پس از تأکید چندباره مقام معظم رهبری و اقدامات ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، صورت جدی‌تری به خود گرفته است. برای مثال به کارگیری سامانه‌های جدید در گمرک ایران موجب شده که علی‌رغم کاهش واردات کشور در سال گذشته و ماه‌های نخست سال ۱۳۹۵، حقوق ورودی وصولی از رشد قابل توجهی برخوردار باشد که بخشی از این افزایش مرهون اقدام مزبور است.

**۷. پیگیری سیاست‌های اقتصاد مقاومتی:** تلاش سیاستگذارانه قابل ذکر دیگر، تهیه مجموعه اسناد قانونی توسط دولت یازدهم برای پیشبرد ۱۲ طرح ملی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۶ بود. این مرکز در گزارش مستقلى به نقد پروژه‌های ذیل طرح‌های ۱۲ گانه پرداخته است، اما در مجموع می‌توان گفت که با گذشت قریب به ۳ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، همچنان گزارشی از خروجی نتایج و شاخص‌های تحقق یافته به مجلس شورای اسلامی و افکار عمومی و کارشناسان ارائه نشده است.

**۸. سیاست‌های سمت عرضه:** در سیاست‌های سمت تولید و جدا از جهش میزان صادرات نفت از زمستان سال ۱۳۹۴ تا پایان تابستان ۱۳۹۵ که با رشد تقریباً ۵۰ درصدی تولید نفت ایران همراه بود، به نظر می‌رسد بیشترین تمرکز دولت بر روی تحرک بنگاه‌های متوسط از طریق تسهیلات بانکی باشد. قیمتگذاری مناسب خرید تضمینی محصولات کشاورزی و نزولات مناسب در سال زراعی قبل نیز دو عاملی بود که تولید بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۵ را در وضعیت مطلوبی قرار داد. در بخش صنعت

نیز سیاستگذاری مهم، اعطای حدود ۹ هزار میلیارد تومان تسهیلات تا مهرماه ۱۳۹۵ به بنگاه‌های متوسط بود که پیشتر در تحلیل عملکرد نظام بانکی بدان پرداخته شد. همچنین در سیاست اشتغالزایی طرح وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تحت عنوان «طرح حرکت» در شورای عالی اشتغال در اردیبهشت ۱۳۹۵ تصویب شد که گزارش عملکرد آن هنوز در دسترس نیست.

اتفاق مهم دیگری که در سیاستگذاری اقتصادی کشور رخ داد به قراردادهای نفتی مربوط می‌شود. بدین ترتیب که بعد از گذشت تجربه سال‌های طولانی استفاده از روش‌های بیع متقابل، قراردادهای نفتی جدید (IPC) توسط وزارت نفت معرفی شدند. حضور پیمانکار در دوره بهره‌برداری و بلندمدت بودن طول دوره قرارداد از جمله تفاوت‌های قراردادهای جدید با قراردادهای بیع متقابل است.

### عمده‌ترین چالش‌های پیش‌روی اقتصاد

همانطور که در گزارش «اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴» بیان شد، علاوه بر موضوع کیفیت رشد اقتصادی ایران (که در ویژگی‌هایی مانند بی‌ثباتی، وابستگی به درآمدهای نفتی و عدم توان ایجاد اشتغال قابل بیان است) و صرف‌نظر از شاخص‌هایی که در بلندمدت روند نامطلوبی را سپری می‌کنند (مانند شاخص‌های بخش آب، سرمایه اجتماعی، فناوری، محیط کسب‌وکار و موضوع صندوق‌های بازنشستگی)، طبق بررسی‌های انجام شده در کوتاه‌مدت سه چالش اصلی اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ بیکاری، عدم تعادل‌های نظام بانکی و کاهش پایداری مالی دولت است. آمارهای منتشرشده در هفتم‌ماه ۱۳۹۵ مؤید این مطلب است.

#### ۱. بیکاری

آخرین گزارش مرکز آمار ایران درخصوص نرخ بیکاری در تابستان ۱۳۹۵ حکایت از بالاترین نرخ بیکاری از سال ۱۳۹۰ تاکنون دارد به نحوی که این نرخ به ۱۲/۷ درصد رسیده است (البته نرخ مشارکت نیروی کار همزمان شاهد افزایش بود که بخشی از افزایش نرخ بیکاری ناشی از آن است).

## ۲. وضعیت سیستم بانکی

دولت یازدهم در سه سال نخست تجربه قابل دفاعی از جهت مهار و عدم توسعه بحران‌های بانکی داشت اما نماندگی‌های شش‌ماه نخست سال ۱۳۹۵ حکایت از بازگشت به مسیر ناصحیح پیشین دارد. رشد بدهی دولت چه به‌صورت مستقیم نسبت به بانک مرکزی و چه به‌صورت فشار به بانک‌ها و افزایش بدهی‌های آنها به بانک مرکزی، پدیده‌ای آشناست که بویژه در آستانه چرخه سیاسی کشور باید منتظر آن بود. طبق آمارهای بانک مرکزی در شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۵ بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی بیش از ۷۸ درصد افزایش یافته است همچنین خالص بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بیش از ۱۳ درصد افزایش یافته است (هر دو عدد نسبت به اسفند ۱۳۹۴). بررسی آمارهای تفصیلی اقتصادی حاکی از آن است که بدترین وضعیت مربوط به بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری است که بدهی آنها طی هفت‌ماهه نخست امسال بیش از ۸۰ درصد افزایش یافته و البته وضع برخی بانک‌های دولتی نیز بهتر نیست. همزمان در هفت‌ماهه ۱۳۹۵ بدهی دولت به بانک‌ها نیز بیش از ۱۶ درصد رشد یافته است (رقمی که در دوره مشابه سال قبل ۶.۷ درصد بود). از طرفی از آنجا که بخشی از محرک‌های رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ از طریق اعطای حدود ۹ هزار میلیارد تومان تسهیلات بانکی به بنگاه‌های مدنظر وزارت صنعت، معدن و تجارت ایجاد شده است، باید توجه داشت که در صورت عدم بازگشت این منابع به سیستم بانکی، عملاً مشکل مطالبات غیرجاری و انجماد دارایی‌ها و نیز ناترازی نظام بانکی تشدید می‌شود. این امر با توجه به اینکه تسهیلات اعطا شده با فشار دولت به بانک مرکزی و نظام بانکی انجام شده بسیار محتمل است.

در بخش بانکی صورت‌های مالی موجود برای شش‌ماهه ۱۳۹۵ حاکی از آن است که هم‌اکنون تعدادی از بانک‌های کشور به‌صورت آشکار در اعسار قرار گرفته‌اند یعنی بدهی آنها از دارایی آنها فراتر رفته و مجموع حقوق صاحبان سهام آنها منفی شده است. همچنین درخصوص تعداد بیشتری از بانک‌های کشور سود پرداختی به سپرده‌گذاران بیش از سود عملیاتی و دریافتی از محل اعطای تسهیلات است. روند مطالبات غیرجاری بانک‌ها که با ترفندهایی کمتر نشان داده می‌شود (گرچه به‌صورت نسبی کاهش یافته) اما

حتی پس از کسر ذخایر مربوطه، رقمی فراتر از ۸۰ هزار میلیارد تومان و نزدیک کل سرمایه بانک‌هاست. این روند نگران‌کننده که از سالهای قبل آغاز شده<sup>۱</sup> تبعات بسیار گسترده‌ای در بخش مالی و واقعی اقتصاد ایران خواهد داشت. طبیعتاً حل این معضل نیاز به اصلاحات ساختاری و اساسی دارد که صرفاً با تزریق منابع محقق نمی‌شود. هر چند تا به حال سیاست‌های دولت عمدتاً رویکرد تزریق منابع را دنبال کرده‌اند. زیان انباشته بانک‌ها موجب بالا ماندن نرخ سود بانکی و اثر آن بر سرمایه‌گذاران، فشار برای بازپرداخت بدهی‌های دولت و در انتها فشار بر منابع بانک مرکزی و رشد احتمالی تورم خواهد شد.

### ۳. کاهش پایداری وضع مالی دولت

دو مفهوم پایداری و ثبات مالی دولت جهت سیاستگذاری ابعاد کلان بودجه‌ریزی بسیار حائز اهمیت هستند. هرگاه جریان آتی منابع بتواند جریان آتی تعهدات (شامل مخارج و بدهی‌ها) را پوشش دهد و حتی به میزان از پیش تعیین شده‌ای از تعهدات بیشتر باشد (حد آستانه)، وضعیت مالی دولت اصطلاحاً پایدار<sup>۲</sup> شمرده می‌شود. در این تعریف نوسانات منابع درآمدی (مانند منابع نفتی) و احتمال آسیب‌پذیر شدن بودجه کشور از این نوسانات در نظر گرفته نمی‌شود. برای رفع این نقیصه فاصله احتیاطی مازادی علاوه‌بر حد آستانه مذکور بین درآمدهای آتی و تعهدات (شامل مخارج و بدهی‌ها) در نظر گرفته می‌شود تا در صورت کاهش ناگهانی بخشی از منابع، بودجه دولت دچار کسری نشود. در این صورت ثبات مالی دولت تأمین خواهد شد. به عبارت دیگر، ثبات مالی، مفهومی جامع‌تر از پایداری مالی است و هرگاه ثبات مالی تأمین شده باشد، پایداری مالی نیز تأمین می‌شود.

با توجه به روند اخیر منابع و مصارف دولت می‌توان گفت که هم پایداری و هم ثبات مالی دولت در معرض تهدید قرار گرفته است. درباره وضعیت مالی دولت، نماگرهای متعددی قابل استناد است، رشد ۷۸ درصدی خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی در شش ماه نخست ۱۳۹۵ یکی از این نماگرهاست. تجربه نشان می‌دهد هزینه‌های جاری دولت روند افزایشی نسبتاً پایداری دارد که موجب شده است تقریباً ۹۰ درصد بودجه عمومی را ببلعد و مخارج عمرانی حتی به قیمت‌های جاری، روندی کاهشی داشته

۱. این مرکز در گزارش شماره مسلسل ۱۴۳۱۶ در تیرماه ۱۳۹۴ نسبت به این روند هشدار داده بود.

باشد. برای مثال پیش‌بینی می‌شود رقم «اسمی» بودجه عمرانی سال ۱۳۹۵ حتی از میزان اسمی بودجه عمرانی سال ۱۳۹۰ نیز پایین‌تر باشد، در حالی که شاخص بهای تولیدکننده در مدت فوق،  $\frac{2}{3}$  برابر افزایش داشته است. به عبارت دیگر اگر در سال ۱۳۹۵ به جای ۲۵ هزار میلیارد تومان، ۵۷ هزار میلیارد تومان مخارج عمرانی داشتیم، معادل قدرت خرید اعتبارات عمرانی سال ۱۳۹۰ بود، درحالی‌که برآوردها حاکی از رقمی حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان است. براساس عملکرد هشت‌ماهه ۱۳۹۵، دولت ۸۵ درصد از درآمدهای مالیاتی و نزدیک ۷۵ درصد از درآمدهای نفت مصوب برای این دوره را محقق ساخته که به احتمال قوی عملکرد درآمدهای نفتی در پایان سال به ۱۰۰ درصد رقم مصوب (۷۴/۵ هزار میلیارد تومان) و عملکرد درآمدهای مالیاتی به ۹۰ درصد رقم مصوب (۱۰۳ هزار میلیارد تومان مصوب) خواهد رسید. با توجه به پیش‌بینی عملکرد ۱۹۱ هزار میلیارد تومانی هزینه‌های جاری، تقریباً تمام درآمد جاری به‌علاوه درآمد حاصل از صادرات نفت در سال جاری تنها تکافوی هزینه‌های جاری کشور را خواهد داد و انتظار نمی‌رود بیش از ۲۵ هزار میلیارد تومان برای مخارج عمرانی باقی بماند. در این میان رشد ۴۸ درصدی استفاده لایحه بودجه ۱۳۹۶ از درآمدهای نفتی نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری افزایش وابستگی بودجه به نفت را موجب شده است. به‌طوری‌که پیش‌بینی می‌شود وابستگی بودجه به نفت از ۳۳ درصد در سال ۱۳۹۵ به حدود ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۶ افزایش یابد که این امر برخلاف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

انباشت بدهی‌های دولت یکی دیگر از نتایج شیوه رایج بودجه‌ریزی است که به تدریج با بزرگ شدن رقم آن، سرفصل جدیدی در سیاست مالی کشور ایجاد شده که می‌تواند با رشد بدهی‌های آتی (با نرخ‌های سود بالای ۲۰ درصد) پیامدهای بزرگی از جمله عدم تعادل بازارهای مالی و نرخ‌های سود بازار داشته باشد. در مجموع با تداوم روندهای کنونی، مدیریت بودجه‌ای کشور در سال ۱۳۹۶ سال دشواری را پیش روی خواهد داشت.

### پیشنهادهایی برای سیاست‌گذاری‌ها

یکی از نکات مهم که در گزارش سال گذشته بدان اشاره شده بود، فرصت طلایی تدوین برنامه ششم توسعه برای علاج برخی از مسائل ساختاری و موانع بلندمدت پیشرفت و

عدالت در اقتصاد ایران است. در زمان تهیه این گزارش، فرآیند بررسی برنامه در مجلس شورای اسلامی تمام شده است و مجلس ایرادهای شورای نگهبان را رفع کرده است. متأسفانه دولت در نهایت برنامه‌ای به‌عنوان برنامه ششم توسعه به مجلس شورای اسلامی تقدیم نکرد و مجلس شورای اسلامی در دوراهی عدم وجود برنامه در کشور و مشارکت در تهیه و تدوین برنامه، راه دوم را برگزید. به‌رغم زحمات طاقت‌فرسای کمیسیون تلفیق، کمیته‌های زیرمجموعه و نمایندگان محترم مجلس، مصوبه نهایی صحن علنی به‌معنای حقیقی، برنامه منسجمی نیست اما احکام مهمی دارد که مسائل و چالش‌های عمده کشور در آن مطرح شده و راهبردهایی برای حل آنها یا مهار آنها پیش‌بینی شده است. ازجمله تعیین سقف بدهی‌های دولت، تغییرات نظام حسابداری در بخش عمومی، تعیین سقف هزینه‌های دولت، افزایش نظارت بانک مرکزی، ارتقای شفافیت بخش عمومی و غیره. در گزارش سال قبل بیان شده بود که برنامه ششم باید ضمن فراهم کردن اجماع سیاسی، توان مالی و ظرفیت‌های مدیریتی کشور را بر حل ناترازی‌های کلیدی متمرکز نماید اما لایحه ارسالی دولت به مجلس شورای اسلامی فاقد تمرکز بر حل برخی تنگناهای ساختاری بود و در عین حال گنجانیدن حدود ۳۰ اولویت و بیش از ۱۴۰ ماده (که در برخی موارد هر ماده حاوی ده حکم و بالاتر می‌باشد) توسط مجلس موجب کاهش انسجام و افزایش تشتت متن نهایی شده است.

در حال حاضر برای خروج از وضعیت نامطلوب کنونی اقتصاد دو رویکرد متفاوت مطرح می‌شود:

### ۱. دیدگاه اول: شروع اصلاحات از بخش مالی

نرخ بهره حقیقی بالا، در حال حاضر، ناموزون‌ترین متغیر اقتصادی ایران است. نقش این متغیر در مرتبط کردن بخش‌های حقیقی و مالی اقتصاد، به همراه اثرگذاری آن بر تصمیم‌های مصرف، پس‌انداز و سرمایه‌گذاری اهمیت توجه به وضعیت نرخ بهره را مضاعف کرده است. رسیدن نرخ بهره حقیقی به این سطح نگران‌کننده نه حاصل کاهش وجوه وام‌دانی و نه حاصل افزایش تقاضای بخش حقیقی برای وجوه وام‌دانی است، بلکه پیامد

مستقیم کاهش مستمر سلامت بانکی<sup>۱</sup> است. به گونه‌ای که از دید کارشناسان پایداری امکان عرضه خدمات مالی از سمت بانک‌ها را با نگرانی مواجه کرده‌است. اثرات نامطلوب نرخ بهره حقیقی بالا بر بخش حقیقی، هزینه‌های عدم امکان استفاده از فرصت‌های پس‌ابرجام به دلیل پایین بودن سلامت مالی بانک‌های ایرانی و مشاهده هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی توقف فعالیت‌های بانک به اندازه‌ای است که اصلاحات نظام بانکی را به عنوان اولویت اقدامات اقتصادی دولت و مجلس شورای اسلامی تبیین می‌کند.

از منظر تک‌تک بانک‌ها، رفتارهای کنونی انتخاب بهینه شرایط کلی بازار اعتبار ایران هستند. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که بازار بتواند به تنهایی برای بهبود این شرایط قدم بردارد. بنابراین، اصلاح نظام بانکی به عنوان وظیفه مهم دولت باید پایه‌ریزی شود. در این زمینه توجه به اصلاح بودجه‌ای بسیار مهم است. تا زمانی که رفتار دولت در دست‌اندازی به منابع مردم که در بانک‌ها تجمع شده تغییر نکند، هر اقدام اصلاحی طراحی شده‌ای محکوم به انحراف و شکست خواهد بود. در شرایطی که مدیریت نزدیک به ۷۵ درصد از دارایی‌های شبکه بانکی مستقیماً در اختیار دولت است و دولت خود با مشکل نقدشوندگی مواجه شده اهمیت اصلاح بودجه‌ای بیشتر نمایانگر می‌شود.

بنابراین پیشنهاد می‌شود به عنوان پیش‌نیاز اصلاحات مالی استفاده مستقیم دولت از منابع بانک‌ها محدود شود. اقدامات لازم برای تصویب لوایح اصلاح‌شده بانکداری و بانک مرکزی صورت پذیرد. اقدامات لازم برای اجرای بسته اصلاح نظام بانکی در چهار بعد:

۱. تقویت نقش نظارتی بانک مرکزی و سیاست پولی قاعده‌مند،

۲. بازارپذیر کردن بدهی‌های دولت،

۳. تخفیف معضل مطالبات غیرجاری،

۴. افزایش سرمایه بانک‌ها انجام شود.

۱. همان‌طور که در بخش ۲-۲ توضیح داده شد، مساله بانک‌ها از انباشت دارایی‌های منجمد به دلیل زیرساخت‌های نامناسب نشأت گرفته است. قطع جریان درآمدی این دارایی‌های کم‌کیفیت (شامل مطالبات غیرجاری، بدهی‌های دولت و سرمایه‌گذاری‌های غیرنقد) وابستگی بانک‌ها به منابع نقد ناشی از بدهی را افزایش داده و هزینه تأمین مالی در بازارهای سپرده را زیاد کرده است. جنگ قیمتی بین بانک‌ها به رهبری بانک‌ها و مؤسسات ناسالم تا جایی ادامه پیدا کرد که تبدیل به بازی پانزی شد، به این معنی که هزینه تأمین مالی بانک‌ها از قدرت درآمدزایی دارایی‌های آن‌ها بیشتر شده است.

در این نگاه، بانک مرکزی از طریق ممانعت بانک‌ها از شناسایی و تقسیم درآمدهای ناشی از دارایی‌های موهومی سود پرداختی به سپرده‌گذاران را کاهش می‌دهد، برنامه تجدید ساختار بانک‌ها را به کمک آن‌ها طراحی می‌کند، با نظارت بر بانک‌ها از طریق صورت‌های مالی حسابرسی شده بین‌دوره‌ای، احتمال تخلفات را کاهش می‌دهد و از ابزارهای موجود برای تنبیه و تشویق استفاده می‌کند. بانک‌های متخلف در نهایت از سوی بانک مرکزی شناسایی شده و وارد فرآیند تسویه می‌شوند و تهدید معتبر به خارج کردن بانک‌های متخلف، عامل اصلی محدود کردن فعالیت آن‌ها خواهد بود، که نیازمند تصویب قانون مربوطه است. تقویت صندوق ضمانت سپرده و تأکید بر تفاوت ماهوی سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و مؤسسات غیرمجاز لازمه اجرای این بسته است. بانک مرکزی برای تحمل‌پذیر کردن شوک‌های نقدینگی دوران اصلاح، خط اعتباری مشروط وثیقه‌دار در اختیار بانک‌ها می‌گذارد. وثیقه این خطوط اعتباری، از طریق اوراق بهاداری که دولت به‌ازای مانده بدهی‌هایش در اختیار بانک‌ها قرار می‌دهد تأمین می‌شود. ترکیب، نرخ و نوع این اوراق، بازاری بودن آن و نحوه تجدید آن از اجزای مهم برنامه خواهد بود. لحاظ اثرات بودجه‌ای این اوراق اهمیت زیادی دارد.

بخشی از درآمدهای ناشی از تسعیر ارز می‌تواند صرف افزایش سرمایه بانک‌های دولتی شود. الزام به بازپرداخت همزمان بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی به همان مقدار سبب می‌شود پایه پولی از این محل تغییر نکند. با وجودی که این کار منابع جدید وارد بانک‌ها نمی‌کند، اما بر شفافیت ترازنامه می‌افزاید و شاخص‌های سلامت بانک‌ها را بهبود می‌بخشد. از منابع صندوق توسعه ارزی می‌توان برای بهبود نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها، چه به صورت اوراق تبعی و چه به صورت سهام ممتاز، استفاده کرد. تکلیف قانونی رعایت نسبت کفایت سرمایه، به همراه تهدید معتبری که منابع صندوق برای سهام‌داران بانک‌هایی که افزایش سرمایه نداده‌اند ایجاد می‌کند، می‌تواند سبب بهبود انگیزه آن‌ها برای افزایش سرمایه باشد. در مورد مطالبات غیرجاری، تقویت نقش کمیته مطالبات معوق، گسترش شیوه‌های خارج از دادگاه و تأسیس شرکت مدیریت دارایی در مراحل بعدی می‌تواند راهگشا باشد.

## ۲. دیدگاه دوم: شروع اصلاحات از بخش حقیقی

گروه دیگری از کارشناسان و سیاستگذاران نقطه شروع سیاست‌ها را بخش حقیقی اقتصاد می‌دانند. به عقیده این گروه با توجه به محدود بودن منابع اگر قرار است منابعی از صندوق توسعه ملی یا هر منبع دیگری تجهیز شود، بهتر است در اختیار بخش مولد اقتصاد که دارای معیارهایی ازجمله بیشترین بازدهی اقتصادی و یا بیشترین پیوندهای پسینی<sup>۱</sup> هستند قرار گیرد. این منابع به عنوان سرمایه در گردش یا یارانه سود، یارانه صادراتی و یارانه هزینه‌های تأمین اجتماعی، اعتبار مالیاتی و ... می‌توانند موجب رشد بخش حقیقی اقتصاد شوند و از آن مسیر مشکلات تنگنای اعتباری بانک‌ها نیز کاهش خواهد یافت.

به عقیده این گروه تداوم نرخ‌های سود بالای قراردادهای قبلی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و مشکل اعسار بانکی و حجم بالای تأمین مالی توسط دولت از طریق عرضه اوراق موجب عدم کاهش مؤثر نرخ‌های سود خواهد شد.

همچنین ساختار مالکیت بانک‌های وابسته به نهادها به گونه‌ای است که منافع سهامداران اصلی از طریق اعطای اعتبار به فعالیت‌های صنعتی، معدنی، کشاورزی و صادراتی تأمین نمی‌شود. از منظر دیگر نیز می‌توان این تحلیل را انجام داد. مرکز مدیریت بهره‌وری به سفارش مرکز پژوهش‌ها ترکیب هزینه‌های بنگاه‌های صنعتی را بررسی کرده است. طبق بررسی‌های مرکز مدیریت بهره‌وری در سال ۱۳۹۴، به صورت میانگین ۳/۵ درصد از کل هزینه‌های بنگاه‌های صنعتی مربوط به هزینه تأمین سرمایه بوده است<sup>۲</sup> در حالی که در همین سال سهم هزینه‌های نیروی کار از کل هزینه‌های بنگاه‌ها حدود ۲۱/۶ درصد است. لذا اگر دولت سیاست‌های فعالی جهت کاهش هزینه عوامل تولیدی که بخش مهمی از هزینه‌های بنگاه‌ها را تشکیل می‌دهد در پیش بگیرد، احتمالاً آثار مهمتری بر بخش حقیقی اقتصاد خواهد داشت. بدین معنا که دولت با

۱. هرچه تعداد صناعی که از محصولات آنها به عنوان نهاد یک فعالیت صنعتی خاص استفاده می‌شود بیشتر باشد، آن صنعت خاص دارای پیوند پسینی بیشتری می‌باشد.

۲. مطالعات دیگری نیز در این حوزه مؤید این مطلب می‌باشند. برای مثال می‌توان به کتاب *نظام تأمین مالی تولید در ایران* که به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام شده است اشاره نمود.

پرداخت بخشی از دستمزد و سایر هزینه‌های نیروی کار مانند سهم کارفرمایی تأمین اجتماعی، اعطای اعتبارات و تخفیف‌های مالیاتی برای هزینه‌های استهلاک و ... سعی در کاهش هزینه‌های بنگاه‌های پربازده دارد.

گفتنی است که مهمترین موانع اثربخشی سیاست‌ها در بخش حقیقی صرفنظر از نحوه تأمین منابع لازم برای آن، سازوکار تشخیص بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی است که قرار است از آنها حمایت شود. بوروکراسی ناکارآمد و احتمال بروز فساد از جمله موانع مهمی است که همه سیاست‌های این‌چنینی را در اقتصاد ایران به شکست خواهند کشاند. کارشناسان معتقدند با جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی (ارائه همه تضمین‌های لازم و گسترش تعاملات بین‌المللی و کاهش تنش‌ها) می‌توان به بخشی از مسائل فوق فائق آمد. بدین ترتیب که با حضور سرمایه‌گذاران خارجی در بخش‌های مولد هم می‌توان بخشی از منابع لازم را تأمین کرد و هم با اطمینان بیشتر و بوروکراسی کمتر بخشی از این کمک‌ها را اعطا کرد.

نکته مهم آن است که دولت باید با انتخاب یک دیدگاه یا ترکیبی از این دو دیدگاه، بسته سیاستی را متناسب با ابعاد مشکلات فوق تهیه و اجرا کند. اما تا به حال عملاً رویکرد واحدی در اجرای سیاست‌های اقتصادی برای بهبود وضعیت اقتصاد از طرف دولت اتخاذ نشده است. با توجه به اینکه در سال آینده دولت دوازدهم شروع به کار خواهد کرد، توجه این امر، یعنی وحدت نظر در تیم اقتصادی درباره سیاست‌های اصلاحی اقتصاد بسیار ضروری است که باید در تعیین اعضای کابینه مدنظر قرار گیرد. به علاوه با توجه به شرایط خاص اقتصادی کشور لازم است تا فارغ از تمایلات و ترجیحات سیاسی، سایر دستگاه‌ها نیز از رویکرد واحد اتخاذ شده حمایت کنند تا بتوان به بهبود شرایط امیدوار بود.

با توجه به نکات فوق اولویت دادن به انجام اقدامات ذیل با استفاده از ظرفیت‌های ایجاد شده در برنامه ششم توسعه توسط دولت و مجلس شورای اسلامی قابل توصیه است:

۱. **نظام تأمین مالی:** اولویت دادن به اصلاح قانون بانکداری با لحاظ محتوای بانکداری بدون ربا، قابل توصیه است. اهداف این اصلاح؛ باید عبارت باشند از معرفی الگوی جدیدی برای بانکداری تجاری و تخصصی، افزایش دسترسی عادلانه عموم به اعتبارات،

طراحی سیاست‌های پولی میان‌مدت و بلندمدت، واقعی شدن عقود، انطباق شاخص‌های ریسک بانکی با استانداردهای بین‌المللی، ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، اصلاح رابطه دولت با سیستم بانکی، استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی، افزایش شفافیت و نظارت و چاره‌جویی برای مسأله ورشکستگی.

**۲. هدفگذاری تورم:** الزام دولت به هدفگذاری درباره تورم و نظارت بر آن جهت حفظ نرخ تورم در کانال از پیش اعلام شده.

**۳. نظام بودجه‌ریزی:** اصلاح قانون برنامه و بودجه با اهداف تأمین اطمینان از اقتصادی بودن، مولد بودن و مؤثر بودن فرآیندهای وصول و مصرف منابع عمومی، هدایت سیاست‌های مالی در چارچوب میان‌مدت، برابری زمینه‌های مشارکت همگان از طریق برنامه‌های تمرکززدایی، بهره‌گیری از نظام‌های تعهدی و بودجه‌ریزی نتیجه‌نگر و ایجاد امکان دسترسی عام به اطلاعات مالییه عمومی.

**۴. افزایش سلامت فضای اقتصاد:** تقویت و اعمال نظارت مؤثر بر اجرای دقیق دو قانون: «بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و «ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد».

**۵. مدیریت بدهی‌ها:** تهیه چارچوب میان‌مدت مدیریت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی با اهداف انتظام‌بخشی به نحوه ایجاد تعهد و بدهی برای دولت، ارائه برنامه برای بازپرداخت بدهی‌ها با لحاظ مسائل اقتصاد کلان و تعیین نحوه استفاده از ابزارهای مالی جدید برای تأمین مالی از طریق نظارت بر اجرای دقیق ماده (۸) برنامه ششم توسعه.

**۶. ساماندهی مدیریت بازار انرژی در کشور:** تصویب قانون مدیریت بازار انرژی با هدف بهبود بهره‌وری تولید، انتقال، توزیع و مصرف معادل حدود ۵ میلیون بشکه نفت خام در روز در کشور.

**۷. انجام اقدامات فوری افزایش بهره‌وری استفاده از آب:** ازجمله اصلاحات مدیریتی در اداره امور آب و تصویب قانون مرتبط با انتقال آب بین حوزه‌ای.

## مقدمه

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، دومین 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 ارتقاء یابد.

برای ارائه تصویری از وضعیت اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵، این گزارش در پنج فصل و یک جمع‌بندی تدوین شده است:

فصل اول به توصیف کوتاهی از محیط اقتصاد ایران (محیط بیرونی و درونی) در سال جاری می‌پردازد.

فصل دوم تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی ارائه می‌کند.

فصل سوم وضعیت بخش‌های اقتصادی (کشاورزی، صنعت و معدن، انرژی، حمل‌ونقل، آب، محیط زیست، مسکن، بازرگانی داخلی و نظام توزیع، نظام بانکی، بورس و بیمه) را بررسی می‌کند.

فصل چهارم وضعیت بخش عمومی کشور (مقرراتگذاری دولت، بودجه، طرح‌های عمرانی، سیاست‌های مالیاتی، هدفمندی یارانه‌ها، بدهی‌های دولت، خصوصی‌سازی و سهام عدالت، وضعیت شرکت‌های دولتی و نظام آماری) را بررسی می‌کند.

فصل پنجم نیز به بررسی برخی از مصوبات مهم مجلس شورای اسلامی می‌پردازد. در جمع‌بندی گزارش ضمن بررسی دلایل عمده کم‌رشدی اقتصادی در دوره ۱۳۹۱-۱۳۹۵، اهم اقدامات دولت بررسی شده است. همچنین با بیان سه چالش مهم

پیش رو در ادامه سال ۱۳۹۵ و سال ۱۳۹۶، روند برخی از متغیرهای اقتصادی از جمله رشد اقتصادی، نرخ تورم و حجم نقدینگی پیش‌بینی شده است. در انتهای جمع‌بندی علاوه بر بیان رویکردهای سیاستی موجود برای سیاستگذاری اقتصادی در کوتاه‌مدت توصیه‌های سیاستی ارائه شده است.

## ۱. محیط اقتصاد

پیش از پرداختن به شاخص‌های کلان و عملکرد بخش‌های مختلف اقتصاد کشور، مرور اجمالی بر محیط کلی اقتصاد ایران ارائه خواهد شد. برای این منظور ابتدا به اختصار محیط بیرونی اقتصاد کشور مورد توجه قرار گرفته و سپس محیط درونی اقتصاد کشور بررسی خواهد شد.

### ۱-۱. محیط بیرونی<sup>۱</sup>

از میان مهمترین عوامل بیرونی مؤثر بر اقتصاد ایران چهار عامل اصلی شامل وضعیت اقتصاد جهانی، وضعیت شرکای تجاری، قیمت نفت و وضعیت تحریم‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. **اقتصاد جهانی:** در آخرین گزارش بانک جهانی<sup>۲</sup> رشد اقتصادی جهان در سال ۲۰۱۷ معادل ۲/۷ درصد پیش‌بینی شده است. رشد اقتصادی پیش‌بینی شده سال ۲۰۱۷ از رشد اقتصادی ۲/۳ درصدی که در سال ۲۰۱۶ محقق شد (که پایین‌ترین نرخ رشد اقتصادی تجربه شده از زمان بحران مالی بود) بالاتر است. براساس گزارش بانک جهانی، تضعیف تجارت جهانی، کاهش سطح سرمایه‌گذاری و افزایش نااطمینانی‌های سیاسی، فعالیت‌های اقتصادی را در سطح جهان به شدت تحت تأثیر قرار داده است. رشد سرمایه‌گذاری از ۱۰ درصد در سال ۲۰۱۰ به ۳/۴ درصد در سال ۲۰۱۵ رسیده و احتمالاً نیم‌درصد دیگر در سال ۲۰۱۶ کاهش یافته است. چشم‌انداز رشد اقتصاد جهانی در سایه نااطمینانی ناشی از مسیر نامشخص سیاست‌های آینده اقتصادهای بزرگ قرار دارد که این موضوع می‌تواند موجب طولانی شدن دوره رشد اندک در بخش

۱. این بخش از گزارش توسط محمدرضا عبداللہی و مهدی رزم‌آهنگ تهیه شده است.

2. World Bank, (JANUARY 2017) Global Economic Prospects, Weak Investment in Uncertain Times

سرمایه‌گذاری شود. اقدامات محرک مالی در اقتصادهای مهم به‌ویژه در آمریکا ممکن است موجب رشد سریع‌تر از میزان پیش‌بینی در آمریکا و سطح جهان شود، هرچند که افزایش تمهیدات حمایتی در زمینه تجاری می‌تواند تأثیراتی منفی بر رشد اقتصادی داشته باشد. همچنین رشد اقتصادی کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا در سال ۲۰۱۷ برابر ۳/۱ درصد پیش‌بینی شده است که بالاتر از رشد سال ۲۰۱۶ (۲/۷ درصد) می‌باشد. ضمن اینکه رشد اقتصادی مهمترین رقبای منطقه‌ای (ترکیه و عربستان) در سال ۲۰۱۷ به ترتیب ۳ و ۱/۶ درصد پیش‌بینی شده است.

همچنین بعد از چند سال روند نزولی شاخص جهانی قیمت کالاهای غیرنفتی، پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آینده این شاخص روندی صعودی داشته باشند. بر این اساس نرخ جهانی تورم کالاهای غیرنفتی که در سال ۲۰۱۶، ۲/۶- درصد بود، پیش‌بینی می‌شود که در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ به ترتیب به ۱/۴ و ۲/۲ درصد برسد.

**وضعیت شرکای تجاری:** حجم تجارت جهانی در سال ۲۰۱۶ رشدی ۲/۵ درصدی را تجربه کرد، اما پیش‌بینی می‌شود که این رشد با اندکی افزایش در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ به ترتیب به ۳/۶ و ۴/۰ درصد برسد. رشد اقتصادی چین، امارات متحده و عراق به‌عنوان مهمترین شرکای تجاری کشور در سال ۲۰۱۷ به ترتیب ۶/۵، ۲/۵ و ۱/۱ درصد پیش‌بینی شده است که در مقایسه با سال ۲۰۱۶ (به ترتیب ۶/۷، ۲/۳ و ۱۰/۲) دو کشور چین و عراق با کاهش رشد اقتصادی روبرو خواهند بود.

**قیمت نفت:** سناریوهای مختلف آژانس بین‌المللی انرژی<sup>۱</sup> در پیش‌بینی وضعیت بازار جهانی نفت طی سال‌های آینده نشان می‌دهد که در بازه میان‌مدت (پنج سال) نرخ رشد تقاضای جهانی نفت با کندی پیش خواهد رفت. تغییر بازدارنده<sup>۲</sup> احتمالی در اقتصاد چین که در ده سال گذشته (به دلیل اتخاذ سیاست رشد اقتصادی مبتنی بر شدت انرژی پایین) به‌عنوان موتور رشد اقتصاد جهانی به‌شمار می‌رفت، می‌تواند عامل اصلی این کاهش احتمالی تقاضای نفت به حساب آید. آژانس اطلاعات انرژی آمریکا<sup>۳</sup> (EIA) قیمت نفت خام WTI و برنت را برای سال ۲۰۱۷ به ترتیب ۵۲/۵ و ۵۳/۵ دلار پیش‌بینی کرده است.

1. World Energy Outlook 2016 (IEA)

2. Gear-change

3. U.S. Energy Information Administration (EIA)

همچنین پیش‌بینی میانگین قیمت نفت توسط برخی مؤسسات و بانک‌های تخصصی نظیر گلدمن ساکس، اینوستینگ و مورگان استنلی بین ۴۸/۷۵ تا ۵۴ دلار به‌ازای هر بشکه در سال ۲۰۱۷ است. با توجه به پیش‌بینی روند آرام بالا رفتن تقاضای نفت طی سال‌های آتی، اکثر کشورهای بزرگ تولیدکننده نفت نظیر روسیه، عراق، قطر و کانادا برای تراز مالی بودجه‌ای، قیمت نفت را کمتر از ۵۰ دلار به‌ازای هر بشکه در نظر گرفته‌اند.

**وضعیت تحریم‌ها:** در ضمیمه دوم برجام کم و کیف رفع تحریم‌های اقتصادی در بخش‌های مالی، بانکی، بیمه، نفت، گاز، پتروشیمی، کشتیرانی، خودروسازی و فلزات گرانبها بیان شده است. اما در یک نگاه کلی می‌توان گفت که رفع تحریم‌ها در تمامی بخش‌های فوق نتایج مشابه و یکسانی نداشته است. بیشترین تغییرات در پسابرجام، در حوزه نفت، گاز و پتروشیمی به وجود آمده است. در بخش نفت، مطابق گزارش چهارم وزارت امور خارجه به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی در مورد روند اجرای برجام، صادرات نفت خام کشور ۲ میلیون ۴۴۰ هزار بشکه در روز است که با احتساب میعانات گازی، به ۲ میلیون و ۸۰۰ هزار بشکه در روز می‌رسد. ضمن اینکه عواید حاصل از فروش نفت بدون مشکل عمده‌ای، از طریق شبکه بانکی بین‌المللی دریافت می‌شود.

صادرات محصولات پتروشیمی طی ۹ ماهه نخست ۱۳۹۵، در مقایسه با ۹ ماهه نخست ۱۳۹۴، با حدود ۱۰ میلیارد دلار، افزایشی معادل ۲۸ درصد داشته است. صادرات میعانات گازی در همین مدت، در مقایسه با مدت مشابه در سال قبل، از رشد ۹۷ درصدی برخوردار بوده و به بیش از ۵ میلیارد دلار رسیده است.

در بخش کشتیرانی و موارد ذیل آن نظیر بیمه و بیمه اتکایی نیز گشایش‌های قابل توجهی ایجاد شده است. متعاقب اجرای برجام، امکان فعالیت شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران در کلیه مسیرهای تجاری جهان در منطقه آسیای شرقی، شمال چین، اروپا، آفریقا، آمریکای شمالی و جنوبی و منطقه خلیج فارس برای صادرات و واردات کالاها فراهم شده است. در حوزه بیمه و بیمه اتکایی کشتیرانی نیز شرکت کشتیرانی ایران موفق به اخذ پوشش‌های مورد نیاز از کلپ‌های بین‌المللی در بیمه‌های حمایت و غرامت شده است. چنین گشایش‌هایی باعث کاهش هزینه‌های تجاری و به تبع کاهش قیمت کالاهای

وارداتی خواهد شد. شرکت ملی نفتکش ایران نیز متعاقب خروج از فهرست‌های تحریمی، امکان احیای فعالیت‌های خود را باز یافته است. در بخش حمل‌ونقل هوایی نیز، قرارداد خرید حدود ۲۰۰ فروند هواپیمای مسافربری منعقد شده است.

در بخش خودروسازی نیز متعاقب رفع تحریم‌های هسته‌ای، مشارکت شرکت‌های داخلی با شرکت‌های معتبر بین‌المللی در قالب قراردادهای تولید مشترک افزایش یافته است. در بخش مالی و بانکی، گشایش‌های ایجاد شده در حد انتظار نبوده است. اخذ جریمه‌های سنگین از بانک‌های اروپایی با اتهام دور زدن تحریم‌ها، تمرکز و تأکید فزاینده بر تحریم‌هایی که به موجب برجام رفع نشده‌اند (تحریم‌هایی که با گفتمان حمایت از تروریسم و نقض حقوق و بشر و ... وضع شده‌اند و همچنان پابرجا هستند)، تمرکز و تأکید فزاینده بر اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی مندرج در فهرست‌های تحریمی و ارتباط آنها با مقوله پولشویی و تأمین مالی تروریسم، نقش پررنگ وزارت خزانه‌داری آمریکا در نحوه اعمال تحریم‌های باقی‌مانده و میزان سخت‌گیری در مورد کم‌وکیف تحریم‌های رفع شده (مخصوصاً پس از تغییر گفتمان دولت ایالات متحده آمریکا در قبال ایران با انتخاب ترامپ به‌عنوان رئیس‌جمهور این کشور) و مواردی از این دست باعث شده است که بانک‌های بزرگ اروپایی، سیاست‌های اقتصادی خود را در رابطه با ایران تغییر ندهند؛ به عبارت دیگر، این بانک‌ها ترجیح می‌دهند که فعلاً نظاره‌گر اوضاع باشند.

نکته بسیار مهم این است که بخش مالی و بانکی، یکی از ارکان تمام مراودات تجاری و اقتصادی است و ضعف در عملکرد بخش مالی و بانکی باعث خواهد شد که گشایش‌های ایجاد شده در بخش‌های نفت، گاز، پتروشیمی، خودروسازی، تجارت خارجی، بیمه، کشتیرانی و ... کم‌اثر شود.

مهمترین گشایش‌های ایجاد شده در حوزه مالی و بانکی پس از برجام عبارت‌اند از: دسترسی بانک مرکزی به وجوه مسدود شده در دوره تحریم‌ها، کنترل بانک مرکزی بر منابع خود در خارج از کشور، بازگشایی و فعالیت مجدد حساب‌های بانک مرکزی در کشورهای مختلف، برقراری ارتباط بین بانک‌های ایرانی با بانک‌های کوچک و متوسط خارجی، اتصال مجدد سیستم پیام‌رسانی مالی موسوم به سوئیفت، برقراری روابط کارگزاری با بانک‌های خارجی، گشایش اعتبارات اسنادی و ارائه خدمات تجاری.

از طرف دیگر باید گفت که در این حوزه همچنان کاستی‌ها و نقص‌هایی وجود دارد که در ادامه بیان خواهد شد.

۱. **عدم همکاری بانک‌های بزرگ خارجی با سیستم بانکی ایران:** پس از اجرایی شدن برجام، برخلاف انتظار، بسیاری از بانک‌های بزرگ و تراز اول خارجی، سیاست‌های خود را در قبال ایران تغییر نداده‌اند و نسبت به درخواست بانک‌های ایرانی جهت برقراری روابط کارگزاری، پاسخگویی مناسبی نداشته‌اند.

۲. **عدم امکان دریافت خدمات بانکداری بین‌الملل توسط بانک‌های ایرانی به نحو رایج در دنیا:** خدماتی نظیر حواله، اعتبار اسنادی، ضمانت‌نامه و حتی تسهیلات ارزی از بانک‌های خارجی با موانع و محدودیت‌های قابل توجهی همراه است؛ برای مثال حواله‌های ارزی تنها در قالب صادرات و واردات و با ارائه مدارک کامل حمل کالا میسر است و حواله‌های شخصی حتی برای تأمین هزینه‌های دانشجویی و ... به سختی امکان‌پذیر است.

۳. **عدم برقراری روابط کارگزاری در انتظار:** علی‌رغم ارسال درخواست‌های متعدد به بانک‌های خارجی جهت برقراری روابط کارگزاری، تنها بخشی از این بانک‌ها پاسخ مثبت داده‌اند (اگرچه مذاکرات همچنان در حال انجام است). به‌رغم رفع تحریم‌ها و همچنین انتشار دستورالعمل‌های خزانه‌داری آمریکا در ارتباط با معاملات مجاز، برخی از بانک‌های خارجی اعلام می‌نمایند که به‌دلیل سیاست‌های داخلی خود قصد ایجاد رابطه کارگزاری با بانک‌های ایرانی را ندارند و به نظر می‌رسد که این بانک‌ها به تبع سیاست‌های ایالات متحده، همچنان نگران هستند که مبدا در صورت تعامل با ایران، منافع آنها در ارتباط با هم‌تایان آمریکایی‌شان به خطر بیفتد.

۴. **وجود مشکلاتی پس از برقراری رابطه کارگزاری با بانک‌های خارجی:** اغلب بانک‌های کارگزار اعلام می‌نمایند که به‌دلیل الزامات شناسایی کامل، امکان انتقال وجوه از حساب بانک نزد خود به سایر بانک‌ها را ندارند و همچنین از پذیرش پرداخت به حساب دینفع نزد سایر بانک‌ها امتناع ورزیده و به این ترتیب در تلاش برای انحصاری نمودن پرداخت‌ها صرفاً برای مشتریان خود هستند. همچنین برخی از بانک‌های کارگزار علاوه بر اخذ اطلاعات در خصوص نحوه شناسایی و نظارت بر عملیات و تراکنش‌های مشتریان، برای هر مورد ارجاع شده، اطلاعات کامل را از متقاضیان (طرف ایرانی)

درخواست می‌نمایند (برای نمونه اطلاعاتی مشتمل بر فهرست سهامداران و مشخصات گذرنامه). طبیعتاً این مقررات، باعث تأخیر در انجام پرداخت‌ها و یا بعضاً عدم انجام آن خواهد شد. نکته دیگر اینکه وابستگی نظام پولی بسیاری از کشورها از جمله چین، عمان، کره و ... به نظام پولی آمریکا باعث شده است که برای مثال انتقال دارایی‌های یک بانک ایرانی از مبدأ یک بانک خارجی به بانک دیگر و یا همان بانک با تغییر ارز دچار مشکل باشد چرا که برای تغییر یک ارز به ارز دیگر معمولاً از دلار آمریکا به‌عنوان ارز واسط استفاده می‌شود. پیشنهاد تعرفه بالا از سوی تعدادی از بانک‌های خارجی در برقراری روابط با بانک‌های ایرانی بر اساس شرایط و مقررات تنظیمی خاص خود به‌دلیل پوشش ریسک و سایر دلایل، یکی دیگر از مشکلات محسوب می‌شود.

## ۲-۱. محیط درونی<sup>۱</sup>

پس از مروری بر محیط بیرونی اقتصاد ایران، وضعیت کلی محیط داخلی اقتصاد کشور و به‌ویژه محیط کسب‌وکار بررسی می‌شود. ثبات محیط درونی (بدون پسرقت یا پیشرفت ویژه) و برخورداری از ثمرات تسهیل محیط بیرونی، مهمترین ویژگی این بخش است. منظور از محیط کسب‌وکار،<sup>۲</sup> مجموعه متغیرهایی است که بر اداره یا عملکرد بنگاه‌های یک منطقه مؤثراند اما عموماً خارج از کنترل مدیران آن بنگاه‌ها قرار دارند، نظیر قوانین و مقررات، زیرساخت‌ها، دیوانسالاری اداری و غیره.

به‌لحاظ قوانین مرتبط با محیط کسب‌وکار باید گفت مجلس شورای اسلامی از حدود ده سال پیش، چندین حکم قانونی برای بهبود فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار به تصویب رسانده است که مهمترین آنها عبارتند از:

– ماده (۷) و فصل نهم از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (۱۳۸۷)،

– قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (۱۳۹۰)،

– قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه (۱۳۸۹)،

۱. این بخش از گزارش توسط سیدامیر سیاح، شاهین جوادی، مریم احمدیان و مهتاب قراخلو تهیه شده است.

- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (۱۳۹۳).

براساس آخرین گزارش‌های بسیاری از احکام قانونی موجود برای بهبود فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار، در عمل اجرا نمی‌شوند و یا با اثربخشی اندکی در حال اجرا هستند. برای مثال از ۴۷ حکم قانونی از ۲۹ ماده قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، فقط ۸ حکم به‌طور کامل اجرا شده است، ۱۳ حکم به‌طور ناقص یا با اثربخشی کم اجرا شده (به‌ویژه احکام مربوط به هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزها)، میزان اجرای ۲ حکم آن قابل ارزیابی نیست و ۲۴ حکم این قانون نیز تا سال ۱۳۹۵ اجرا نشده‌اند.<sup>۱</sup>

گزارش وضعیت محیط کسب‌وکار کشور تهیه شده توسط معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (مردادماه ۱۳۹۵) نشان می‌دهد هیئت مقررات‌زدایی در اجرای حکم قانونی فوق تا مردادماه ۱۳۹۵ و با گذشت بیش از دو سال از مهلت تعیین شده در حکم قانون یاد شده، ۱۸۰۰ مجوز را احصا کرده است. مشاهده پایگاه اینترنتی /ایران مجوز<sup>۲</sup> موضوع ماده (۷) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نیز نشان می‌دهد حکم این ماده مبنی بر انتشار شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار در این سامانه، اجرا نشده است و درواقع اساسی‌ترین حکم قانونی در زمینه «سهولت دریافت مجوزها و ورود به بازارها» عملاً اجرا نمی‌شود و داوطلبان سرمایه‌گذاری در ایران همچنان میان انبوه شرایط سخت، مبهم، متغیر و تفسیرپذیر صدور مجوزهای کسب‌وکار، باید تصمیم‌گیری کنند.

### شاخص‌های داخلی و بین‌المللی

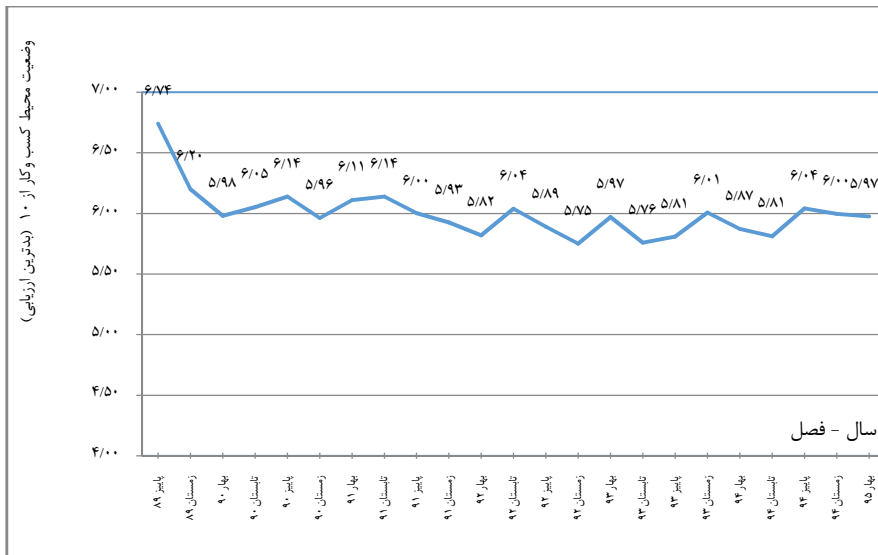
در حال حاضر حداقل یک شاخص ملی و چندین شاخص بین‌المللی، مؤلفه‌هایی از محیط کسب‌وکار را در ایران می‌سنجند. گزارش‌های «پایش محیط کسب‌وکار» توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از تابستان ۱۳۸۹ به‌طور مستمر و فصلی تهیه و منتشر می‌شوند. در این گزارش ارزیابی تشکلهای اقتصادی کشور از ۲۱ عامل مؤثر بر

۱. گزارش تهیه شده برای کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ۱۳۹۴/۸/۹ به‌روز شده اردیبهشت ۱۳۹۵.

2. [www.iranmojavvez.ir](http://www.iranmojavvez.ir)

اداره و عملکرد بنگاه‌های اقتصادی جمع‌آوری می‌شود. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهند در سال‌های اخیر، محیط کسب‌وکار در ایران در حدود ۶ از ۱۰ به نسبت بد ارزیابی شده است (امتیاز از ۱ تا ۱۰، بدترین امتیاز) و این ارزیابی در سال‌های اخیر در همین حدود به‌طور جزئی در حال نوسان بوده است. آخرین سری این گزارش‌ها نشان می‌دهد تشکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده در این مطالعه، محیط کسب‌وکار در بهار ۱۳۹۵ را ۵/۹۷ از ۱۰ ارزیابی کرده‌اند، یعنی در بهار ۱۳۹۵ از نظر تشکل‌های اقتصادی، محیط کسب‌وکار در ایران تغییر ویژه‌ای نسبت به سال‌های گذشته نداشته است. گزارش پایش محیط کسب‌وکار در بهار ۱۳۹۵ نشان می‌دهد «تأمین مالی تولید» همچنان بزرگ‌ترین عامل اخلاص در اداره و عملکرد بنگاه‌ها از نظر تشکل‌های اقتصادی محسوب می‌شود. نمودار ۱ روند ارزیابی تشکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده در پایش‌های مرکز پژوهش‌ها از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار طی ۲۶ فصل منتهی به بهار ۱۳۹۵ را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. روند ارزیابی تشکل‌های اقتصادی از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار  
طی ۲۲ فصل منتهی به بهار ۱۳۹۵



مأخذ: گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار (فصول مختلف) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (امتیاز ۱ تا ۱۰، بدترین امتیاز)

جدول ۱ نیز ارزیابی و رتبه‌بندی تشکل‌های اقتصادی از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در بهار ۱۳۹۵ را در مقایسه با برخی فصول قبل نشان می‌دهد.

جدول ۱. ارزیابی رتبه‌بندی تشکل‌های اقتصادی از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در بهار

۱۳۹۵

| سال                                                                             | ۱۳۹۰    | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۴    | ۱۳۹۵ |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------|------|---------|------|
| فصل                                                                             | بهار    | بهار | بهار    | بهار |
| عنوان                                                                           | ارزیابی | رتبه | ارزیابی | رتبه |
| مشکل دریافت تسهیلات از بانکها                                                   | ۷/۵۷    | ۱    | ۷/۵۴    | ۲    |
| ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی  | ۷/۱۵    | ۲    | ۷/۰۴    | ۴    |
| وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی                                         | ۶/۴۶    | ۶    | ۶/۳۰    | ۹    |
| بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی خود به پیمانکاران        | ۶/۸۵    | ۴    | ۶/۵۶    | ۵    |
| برگشت چک‌های مشتریان و همکاران                                                  | ۵/۷۲    | ۱۴   | ۵/۲۶    | ۱۵   |
| نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی                                              | ۶/۹۴    | ۳    | ۶/۳۳    | ۷    |
| بی‌ثباتی قوانین و مقررات مربوط به تولید و سرمایه‌گذاری                          | ۶/۰۳    | ۱۲   | ۶/۵۱    | ۶    |
| ضعف دادسراها در رسیدگی مؤثر به شکایت‌ها و اجبار طرف‌های قرارداد به انجام تعهدات | ۶/۳۸    | ۹    | ۵/۶۴    | ۱۱   |
| اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان                                         | ۶/۰۴    | ۱۱   | ۷/۴۴    | ۳    |
| عرضه کالاهای خارجی قاچاق در بازار داخلی                                         | ۵/۶۰    | ۱۵   | ۵/۱۹    | ۱۶   |
| قیمتگذاری غیرمنطقی محصولات تولیدی توسط دولت و نهادهای حکومتی                    | ۶/۴۰    | ۸    | ۶/۳۳    | ۸    |
| محدودیت قانون کار در تعدیل و جابجایی نیروی کار                                  | ۵/۹۳    | ۱۳   | ۵/۹۴    | ۱۰   |
| موانع تعرفه‌ای صادرات محصولات و واردات مواد اولیه                               | ۵/۰۰    | ۱۸   | ۵/۳۱    | ۱۴   |

| سال                                                                        | ۱۳۹۰    |      | ۱۳۹۲    |      | ۱۳۹۴    |      | ۱۳۹۵    |
|----------------------------------------------------------------------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|
| فصل                                                                        | بهار    |      | بهار    |      | بهار    |      | بهار    |
| عنوان                                                                      | ارزیابی | رتبه | ارزیابی | رتبه | ارزیابی | رتبه | ارزیابی |
| زیاد بودن تعطیلات رسمی                                                     | ۶/۴۴    | ۷    | ۵/۴۰    | ۱۳   | ۵/۶۷    | ۱۴   | ۵/۶۴    |
| تولید کالاهای غیراستاندارد، تقلبی و عرضه به نسبت بدون محدودیت آن به بازار  | ۶/۰۵    | ۱۰   | ۵/۴۹    | ۱۲   | ۵/۸۵    | ۱۰   | ۵/۶۰    |
| بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه                                                | ۶/۷۷    | ۵    | ۷/۵۵    | ۱    | ۵/۸۱    | ۱۳   | ۵/۵۸    |
| تعرفه پایین کالاهای وارداتی و رقابت غیرمنصفانه محصولات رقیب خارجی در بازار | ۵/۲۸    | ۱۶   | ۴/۶۱    | ۱۹   | ۵/۱۰    | ۱۷   | ۵/۵۶    |
| تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی مشابه     | ۵/۲۷    | ۱۷   | ۴/۷۶    | ۱۸   | ۵/۰۹    | ۱۸   | ۵/۴۴    |
| ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده                     | ۴/۵۹    | ۲۰   | ۴/۸۴    | ۱۷   | ۴/۹۲    | ۱۹   | ۴/۸۷    |
| ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل                                                   | ۴/۸۵    | ۱۹   | ۴/۵۸    | ۲۰   | ۴/۸۷    | ۲۰   | ۴/۶۹    |
| ضعف زیرساخت‌های تأمین برق                                                  | ۴/۲۷    | ۲۱   | ۳/۵۹    | ۲۱   | ۳/۷۴    | ۲۱   | ۴/۰۰    |
| میانگین کل (وزنی)                                                          | ۵/۹۸    |      | ۵/۸۲    |      | ۵/۸۷    |      | ۵/۹۷    |

مأخذ: گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار (فصول مختلف) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (امتیاز ۱ تا ۱۰، ۱۰ بدترین امتیاز).

یکی از معتبرترین گزارش‌های بین‌المللی در سنجش محیط کسب‌وکار، گزارش رقابت‌پذیری جهانی<sup>۱</sup> است. این گزارش که به‌طور سالیانه توسط مجمع جهانی اقتصاد<sup>۲</sup> تهیه و منتشر می‌شود، برخی مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در حدود ۱۴۰ کشور را با ۳ نماگر اصلی، ۱۲ رکن و بیش از ۱۰۰ مؤلفه<sup>۳</sup> ارزیابی و مقایسه می‌کند. در سال ۱۳۹۵ برای هفتمین سال متوالی، پرسشنامه‌های گزارش جهانی رقابت‌پذیری (توسط مجمع جهانی اقتصاد) در ایران نیز توزیع شد که در نتیجه ارزیابی مدیران و فعالان اقتصادی کشور، در گزارش مربوط به سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۷<sup>۴</sup> ایران با دو پله سقوط نسبت

1. Global Competitiveness Report (GCR)

2. World Economic Forum (WEF)

۳. تعداد مؤلفه‌ها بین ۱۰۵ تا ۱۱۵ در گزارش سال‌های مختلف متغیرند.

۴. گزارش بر مبنای اطلاعات سال ۲۰۱۶ و با هدف راهنمای اصلاحات سال ۲۰۱۷ منتشر شده است.

به گزارش سال قبل (۲۰۱۵-۲۰۱۶) در رتبه ۷۶ام این رتبه‌بندی بین‌المللی قرار گرفت. در این گزارش، به هر یک از مؤلفه‌های ۱۱۳گانه و ارکان ۱۲گانه رقابت‌پذیری در سال ۲۰۱۷، کمیتی بین صفر تا هفت تعلق می‌گیرد که هفت مطلوب‌ترین حالت است.

ارزیابی جدید مجمع جهانی اقتصاد، مشابه سال‌های گذشته، بدترین وضعیت محیط کسب‌وکار ایران را در ارکان «کارایی بازار نیروی کار»، «پیشرفته بودن بازار مالی» و «کارایی بازار کالا» و بهترین وضعیت را در ارکان «اندازه بازار» و «بهداشت و آموزش ابتدایی» نشان می‌دهد. رتبه ایران در ۱۲ رکن رقابت‌پذیری در گزارش‌های ۷ سال اخیر (۲۰۱۷ - ۲۰۱۱) در جدول ۲ ارائه شده است.

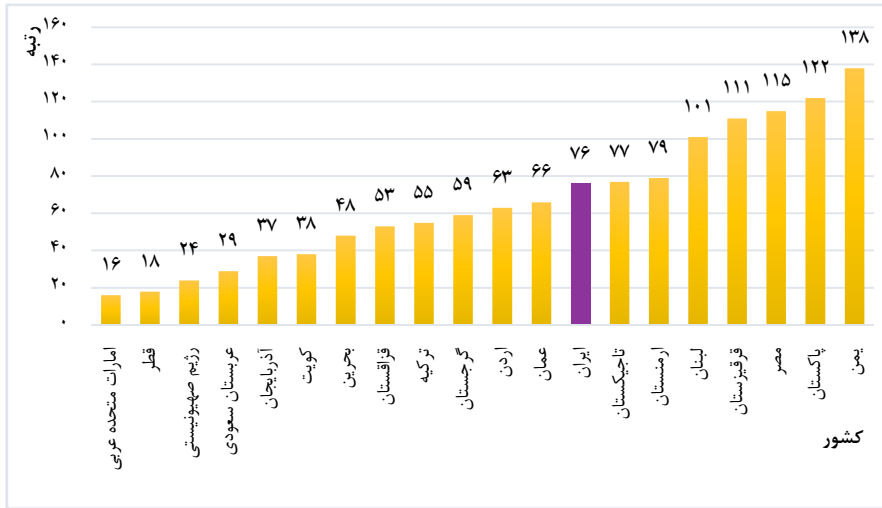
جدول ۲. مقایسه رتبه جهانی ایران در ۱۲ رکن گزارش رقابت‌پذیری طی ۷ سال (۲۰۱۷-۲۰۱۱)

| ارکان / سال                  | ۲۰۱۱ | ۲۰۱۲ | ۲۰۱۳ | ۲۰۱۴ | ۲۰۱۵ | ۲۰۱۶ | ۲۰۱۷ |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| نهاده‌ها                     | ۷۲   | ۸۲   | ۶۸   | ۸۳   | ۱۰۸  | ۹۴   | ۹۰   |
| زیرساخت‌ها                   | ۶۷   | ۷۴   | ۶۹   | ۶۵   | ۶۹   | ۶۳   | ۵۹   |
| ثبات در اقتصاد کلان          | ۲۷   | ۴۵   | ۵۷   | ۱۰۰  | ۶۲   | ۶۶   | ۷۲   |
| بهداشت و آموزش ابتدایی       | ۵۰   | ۵۴   | ۴۶   | ۵۱   | ۵۲   | ۴۷   | ۴۹   |
| آموزش عالی و حرفه‌ای         | ۸۹   | ۸۷   | ۷۸   | ۸۸   | ۷۸   | ۶۹   | ۶۰   |
| کارایی بازار کالا            | ۱۰۳  | ۹۸   | ۹۸   | ۱۱۰  | ۱۲۰  | ۱۰۹  | ۱۱۱  |
| کارایی بازار نیروی کار       | ۱۳۹  | ۱۳۵  | ۱۴۱  | ۱۴۵  | ۱۴۲  | ۱۳۸  | ۱۳۴  |
| پیشرفته بودن بازار مالی      | ۱۲۳  | ۱۲۰  | ۱۲۳  | ۱۳۰  | ۱۲۸  | ۱۳۴  | ۱۳۱  |
| آمادگی تکنولوژیک             | ۱۰۴  | ۹۶   | ۱۱۱  | ۱۱۶  | ۱۰۷  | ۹۹   | ۹۷   |
| پیشرفته بودن بنگاه‌های تجاری | ۹۲   | ۹۱   | ۹۳   | ۱۰۴  | ۱۱۰  | ۱۱۰  | ۱۰۹  |
| اندازه بازار                 | ۲۱   | ۲۰   | ۱۸   | ۱۹   | ۲۱   | ۱۹   | ۱۹   |
| نوآوری                       | ۷۰   | ۶۶   | ۶۵   | ۷۱   | ۸۶   | ۹۰   | ۸۹   |
| رتبه کل                      | ۶۹   | ۶۲   | ۶۶   | ۸۲   | ۸۳   | ۷۴   | ۷۶   |

مأخذ: مستخرج از گزارش رقابت‌پذیری جهانی.

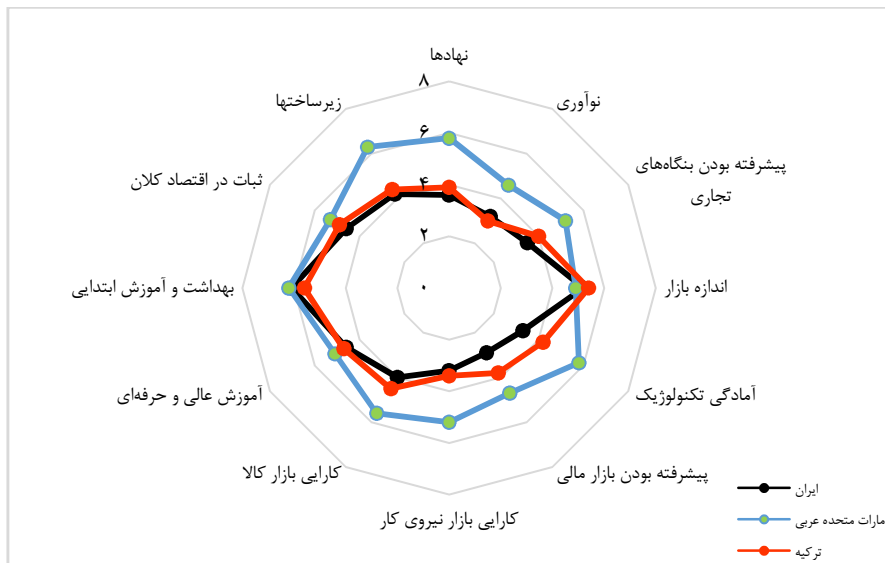
جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با ۲۰ کشور حاضر در منطقه سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران که در گزارش جهانی رقابت‌پذیری مورد ارزیابی قرار می‌گیرند، در جایگاه سیزدهم قرار گرفته است.

## نمودار ۲. رتبه ایران و کشورهای سند چشم‌انداز در گزارش رقابت‌پذیری ۲۰۱۶-۲۰۱۷



مأخذ: مستخرج از گزارش رقابت‌پذیری جهانی.

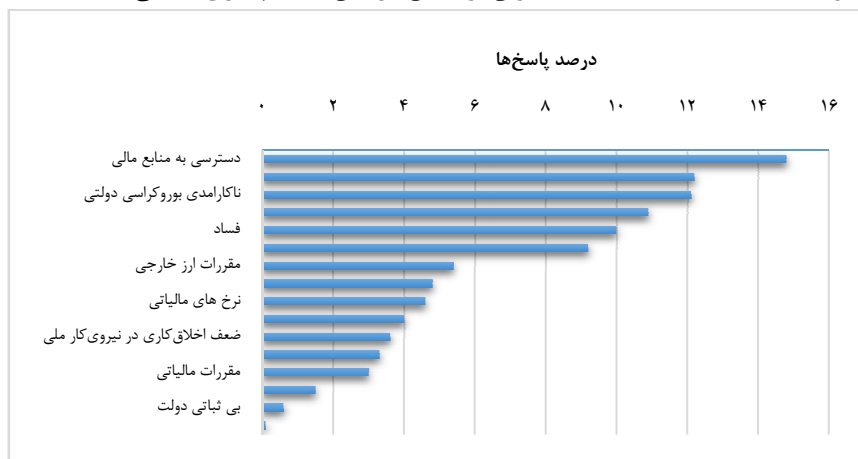
## نمودار ۳. مقایسه وضعیت نسبی ایران، ترکیه و امارات از نظر ۱۲ رکن گزارش جهانی رقابت‌پذیری ۲۰۱۷



مأخذ: همان.

در گزارش جهانی رقابت‌پذیری، ۱۱۳ مؤلفه ارزیابی می‌شود. علاوه بر این مؤلفه‌ها، از فعالان اقتصادی کشورها خواسته می‌شود تا ۵ مورد از مهمترین مشکلات کسب‌وکار در کشورشان را از میان ۱۵ مورد مشخص شده به ترتیب اولویت تعیین کنند. نمودار ۴ نشان می‌دهد مدیران و فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در تکمیل پرسشنامه‌های رقابت‌پذیری جهانی، در سال ۱۳۹۵ مهمترین مشکلات کسب‌وکار در ایران را «دسترسی به منابع مالی»، «تورم» و «ناکارآمدی» دیوانسالاری دولتی دانسته‌اند.

نمودار ۴. مشکلات کسب‌وکار در ایران براساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی ۲۰۱۶-۲۰۱۷



مأخذ: همان.

گزارش «سهولت انجام کسب‌وکار» بانک جهانی ۲۰۱۷ که در آبان‌ماه ۱۳۹۵ منتشر شد، نشان می‌دهد ایران از این نظر نسبت به سال گذشته دو رتبه تنزل کرده و در میان ۱۹۰ کشور از رتبه ۱۱۸ در سال ۱۳۹۴ به رتبه ۱۲۰ در سال ۱۳۹۵ رسیده است. از میان ۱۰ نماگر تشکیل‌دهنده شاخص سهولت انجام کسب‌وکار، رتبه ایران در ۷ نماگر (شروع کسب‌وکار، دسترسی به برق، دریافت اعتبار، حمایت از سهامداران خرد، تجارت فرامرزی، حمایت از قراردادهای حل‌وفصل ورشکستگی) نسبت به سال قبل بدتر شده است. در ۳ نماگر مجوزهای «ساخت‌وساز»، «ثبت مالکیت» و «پرداخت مالیات» نیز رتبه ایران نسبت به سال گذشته بهتر شده است.

لازم به یادآوری است گزارش رقابت‌پذیری جهانی در مقایسه با گزارش مشهور بانک جهانی موسوم به «سهولت انجام کسب‌وکار»<sup>۱</sup> از لحاظ ابعاد و مؤلفه‌ها، جامع‌تر و از نظر اتکای به مبانی علمی در روش‌شناسی و گردآوری اطلاعات، دقیق‌تر است. هرچند برخی محافل اقتصادی در ایران، گزارش انجام کسب‌وکار را (شاید به دلیل در دسترس بودن و سهولت فهم مؤلفه‌های محدود آن) مهم‌تر تلقی می‌کنند. گفتنی است که بخش عمده بهبود گزارش شده در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶، ناشی از پذیرش اطلاعات صحیح‌تر ارسالی از وزارت اقتصاد توسط تهیه‌کنندگان آن گزارش بوده است، نه بهبود واقعی محیط کسب‌وکار ایران در این سال‌ها.

### دو مشکل: بنگاه‌های مسلط و بنگاه‌های غیرفعال

همانطور که بیان شد از بین ۱۲ رکن شاخص رقابت‌پذیری جهانی، ایران در ارکان «کارایی بازار نیروی کار»، «پیشرفته بودن بازار مالی» و «کارایی بازار کالا» بدترین وضعیت را دارد. در ادامه این بخش، تحلیلی در رابطه با وضعیت موجود برای رکن «کارایی بازار کالا» در کشور ارائه شده است. رکن «کارایی بازار کالا» در گزارش‌های رقابت‌پذیری جهانی، ۱۶ مؤلفه دارد که بخشی از این مؤلفه‌ها به میزان رقابت داخلی در هر کشور، وجود بنگاه‌های مسلط و میزان اثربخشی سیاست‌های ضدانحصاری برمی‌گردد که ایران در این مؤلفه‌ها وضعیت مطلوبی ندارد.

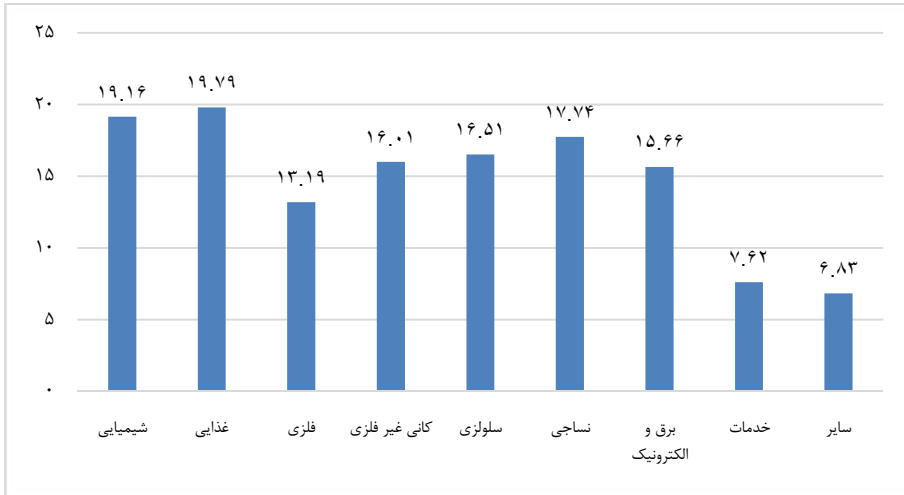
برای کاهش انحصارات موجود در بازار و افزایش رقابت‌پذیری آن، توجه ویژه به اجرای احکام فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مواد ۴۳) تا (۸۴)) به‌عنوان تنها قانون ناظر به امر رقابت در ایران الزامی است و رفع کاستی‌ها و نقاط ضعف این قانون، قدمی بزرگ برای دستیابی به اهداف رقابتی خواهد بود. آنچه بیش از سایر موارد در ضعف فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نمود پیدا می‌کند، این است که براساس این قانون، رابطه بین شورای رقابت با نهادهای تنظیم‌کننده بخشی و سایر نهادها نظیر انجمن حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، سازمان تعزیرات حکومتی و شورای اقتصاد مشخص نشده است. با وجود تداخل بین وظایف شورای رقابت و سایر دستگاه‌های اجرایی، عملاً اقدامات

اصلاحی برای کاهش انحصار انجام‌پذیر نیست. نمونه‌ای از این اختلاف‌نظرها را می‌توان در موضوع قیمتگذاری خودرو بین شورای رقابت و وزارت صنعت و معدن و تجارت یا عرضه محصولات پتروشیمی در بورس کالا مشاهده کرد.

علاوه بر بررسی وضعیت انحصار در کشور، بررسی آمار بنگاه‌های غیرفعال نیز می‌تواند وضعیت کلی محیط داخلی اقتصاد را نشان دهد. براساس اطلاعات منتشره از سوی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، در حال حاضر نزدیک به ۳۷ هزار واحد صنعتی در شهرک‌ها و نواحی صنعتی وجود دارد که از این تعداد، حدود ۵ هزار واحد با اشتغال ۹۷ هزار نفری، غیرفعال هستند. درصد بنگاه‌های غیرفعال به تفکیک نوع کاربری در نمودار ۵ آمده است. بر این اساس، کارگاه‌ها با کاربری غذایی و شیمیایی بیشترین درصد کارگاه‌های غیرفعال را به خود اختصاص داده‌اند. سازمان صنایع کوچک در گزارشی<sup>۱</sup> به بررسی علت تعطیلی کارگاه‌ها پرداخته است که در حدود ۷۰ درصد موارد، کمبود نقدینگی به عنوان علت تعطیلی ذکر شده و فقدان بازار، سهم ۱۷ درصدی را از تعطیلی کارگاه‌ها دارد. در رابطه با عامل کمبود نقدینگی باید توجه داشت که اظهارنظر بنگاه‌ها مبنی بر کمبود نقدینگی نباید سیاستگذار را به طور مستقیم به تزریق منابع رهنمود سازد. زیرا کمبود نقدینگی بنگاه‌ها از عوامل متعددی مانند عدم مدیریت مناسب نقدینگی توسط بنگاه و مشکلات فروش و... نیز ناشی می‌شود. همانگونه که در بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها از محیط کسب و کار نیز قابل مشاهده است، موضوع تأمین منابع مالی و به‌ویژه سرمایه در گردش مشکل کوتاه‌مدت بنگاه نیست و بنگاه‌ها همواره به دلایلی از جمله فقدان توان رقابتی با محصولات خارجی، بی‌ثباتی محیط اقتصاد کلان (به‌ویژه تورم و افزایش نرخ ارز) و... با کمبود منابع مواجه‌اند. لذا دولت باید همراه با برنامه‌ای برای تزریق منابع مالی، با مشارکت بنگاه‌ها برنامه‌ای نیز برای اصلاح ساختار تولیدی و صنعتی کشور داشته باشد و برای ایجاد ثبات در اقتصاد کلان کشور برنامه‌ریزی کند.

۱. نگاهی به وضعیت بخش خصوصی در سال‌های اخیر و چشم‌انداز آن تا پایان سال جاری، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، شهریور ۱۳۹۵.

نمودار ۵. درصد کارگاه‌های غیرفعال در شهرک‌ها و نواحی صنعتی  
به تفکیک نوع کاربری (خرداد ۱۳۹۵)



مأخذ: سایت سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران.

در مجموع می‌توان گفت در سال ۱۳۹۵ احکام قانونی متعددی برای بهبود فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار در ایران، همچنان در انتظار اجرا باقی مانده‌اند و یا اغلب با اثربخشی کمی اجرا شده‌اند. ارزیابی‌های داخلی و بین‌المللی از وضعیت محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۵ نیز نشان می‌دهد، بجز در نماگر «ثبات اقتصاد کلان»، وضعیت کسب‌وکار نسبت به سال‌های گذشته تفاوت چندانی نکرده و همچنان در وضعیت نامناسبی قرار دارد. به این معنا که «تولد و رشد» بنگاه‌ها در ایران شامل تأمین مالی، اداره منابع انسانی، فقدان رقابت و شرایط انحصاری در بازار، تأمین مواد اولیه و فروش و صادرات محصولات همچنان با موانع فنی، قانونی و اجرایی روبرو است. در این میان، محدودیت‌های تأمین مالی، دیوانسالاری اداری کم‌توان و فساد، بیش از دیگر مؤلفه‌های مؤثر بر اداره بنگاه‌ها، فعالان اقتصادی را در ایران دچار مشکل کرده است. از آنجا که بخش مهمی از سال ۱۳۹۶ صرف انتخابات و استقرار دولت خواهد شد، لذا چشم‌انداز محیط کسب‌وکار تا نیمه‌های سال ۱۳۹۶، استمرار وضعیت فعلی و تداوم از دست رفتن فرصت‌ها برای سرمایه‌گذاری و تولید در ایران خواهد بود.

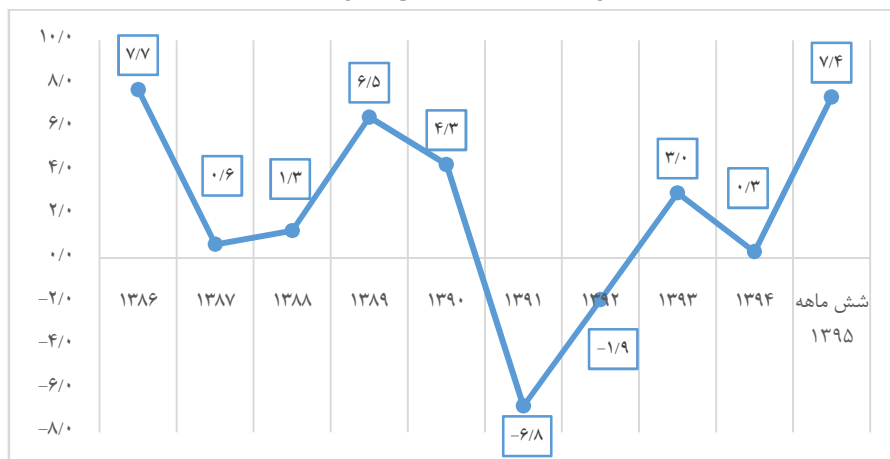
## ۲. متغیرهای کلان اقتصادی

پس از بررسی محیط بیرونی و محیط درونی اقتصاد کشور، در این بخش مروری بر وضعیت متغیرهای کلان اقتصادی کشور خواهیم داشت. برای این منظور متغیرهای «تورم»، «رشد اقتصادی»، «نرخ ارز»، «بیکاری» و «تراز تجاری» بررسی خواهند شد.

### ۲-۱. رشد اقتصادی<sup>۱</sup>

سال ۱۳۹۵ از حیث رشد اقتصادی سال خاصی برای اقتصاد ایران محسوب می‌شود، چراکه اقتصاد کشور از سال ۱۳۸۶ به بعد رشد پایین و یا منفی داشته است (به‌غیر از سال ۱۳۸۹). ولی پیش‌بینی می‌شود رشد اقتصادی در سال جاری به رقم بالایی برسد. همانطور که در نمودار ۶ مشاهده می‌شود بعد از رشد اقتصادی ۷/۷ درصدی سال ۱۳۸۶، در سال‌های بعد رشد اقتصادی ارقامی پایین و در برخی سال‌ها (سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲) که توأم با تحریم‌های بین‌المللی و رکود تورمی بوده‌اند) منفی نیز بوده است.

نمودار ۶. رشد اقتصادی کشور (درصد)



مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی.

توضیح: آمار سال ۱۳۹۴ از مرکز آمار ایران است.

۱. این بخش از گزارش توسط سیدهادی موسوی‌نیک، محمدرضا عبداللهی و موسی خوشکلام‌خسروشاهی تهیه شده است.

رشد اقتصادی شش ماهه سال ۱۳۹۵ اعلامی بانک مرکزی معادل ۷/۴ درصد و رشد اقتصادی شش ماهه سال جاری اعلامی مرکز آمار ایران (۶/۴ درصد) نویدبخش بهبود وضعیت رشد اقتصادی در این سال در مقایسه با سال های اخیر است. از مهمترین دلایل این موضوع می تواند ثبات اقتصاد کلان، اجرایی شدن برجام و عواید ناشی از آن از قبیل کاهش هزینه های مبادله، تسهیل نسبی مبادلات تجاری و بانکی، افزایش تولید و صادرات نفت باشد. با این حال در کنار توجه به رشد اقتصادی لازم است جنبه های رفاه اجتماعی و ترکیب رشد بخشی نیز در نظر گرفته شود. چرا که در غیر این صورت رقم رشد اقتصادی می تواند گمراه کننده باشد.

از این رو در ادامه برآورد رشد بخش های اقتصادی و رشد کل سال ۱۳۹۵ تبیین می شود. برای برآورد رشد بخشی سال ۱۳۹۵ از آخرین آمار و اطلاعات در دسترس تا پایان نیمه نخست سال جاری، برآورد وزارت جهاد کشاورزی از تولید محصولات کشاورزی در سال ۱۳۹۵، برآورد هزینه های عمرانی و جاری دولت تا انتهای سال جاری و همچنین برآوردهای صنایع مختلف راجع به میزان تولیدات محصولاتشان در انتهای سال ۱۳۹۵، استفاده می شود.

## تحلیل رشد به تفکیک بخش های اقتصادی

### بخش کشاورزی

بخش کشاورزی یکی از بخش های مهم اقتصادی است که طبق حساب های ملی بانک مرکزی طی ۱۰ سال منتهی به سال ۱۳۹۳ به طور متوسط حدود ۷ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده است. رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی از عوامل متعددی تأثیر می پذیرد که اهم آنها عبارتند از: میزان بارندگی، جریان های سطحی، خروجی سدها، سطح زیر کشت، فناوری استفاده از آب و میزان استحصال آب از منابع آب زیرزمینی.

ارزیابی رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی در سال های اخیر حاکی از آن است که در همه سال ها به غیر از سال ۱۳۹۰، رشد این بخش مثبت بوده است. نمودار ۷ نشان دهنده رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی در دوره ۱۳۸۶-۱۳۹۴ و پیش بینی سال

۱۳۹۵ می‌باشد. مشاهده می‌شود که در سال ۱۳۹۴ و طبق اعلام مرکز آمار ایران، رشد بخش کشاورزی برابر با ۵/۵ درصد بوده است. همین نهاد آماری، رشد بخش کشاورزی در نیمه نخست سال ۱۳۹۵ را برابر با ۶/۱ درصد اعلام کرده است. ارزیابی آخرین برآوردهای وزارت جهاد کشاورزی از تولید انواع اقلام محصولات کشاورزی تا پایان سال ۱۳۹۵ حاکی از آن است که رشد ارزش‌افزوده بخش کشاورزی (به قیمت ثابت) در سال ۱۳۹۵ حدود ۵/۷ درصد خواهد بود.

نمودار ۷. رشد ارزش‌افزوده بخش کشاورزی<sup>۱</sup> (درصد)



مأخذ: همان.

توضیح: آمار سال ۱۳۹۴ در این نمودار و سایر نمودارهای مربوط به بخش‌های اقتصادی از مرکز آمار ایران اخذ شده است.

### بخش نفت

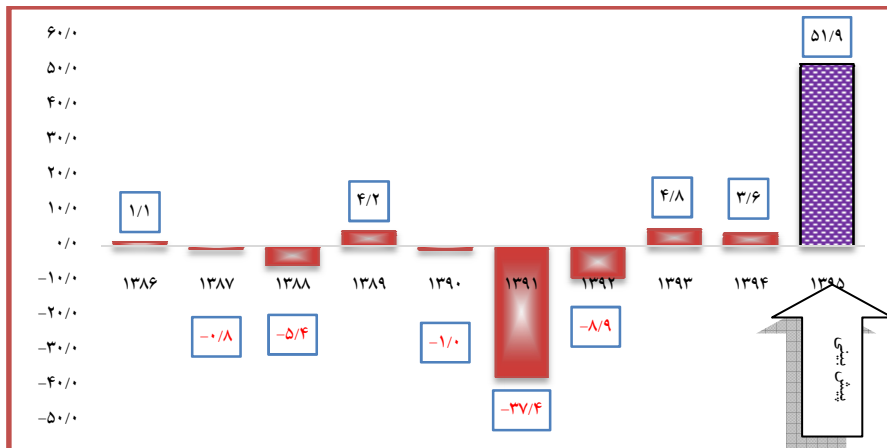
بخش نفت یکی از بخش‌های مهم اقتصاد ایران است که طبق اطلاعات مربوط به حساب‌های ملی بانک مرکزی، طی ۱۰ سال اخیر منتهی به سال ۱۳۹۳ به‌طور متوسط ۱۷ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده است. بخش نفت موتور محرکه سایر بخش‌های اقتصاد ایران محسوب می‌شود (هرچند خود تأثیرپذیری

۱. ذکر این نکته ضروری است که در تمامی نمودارها و جداول مربوط به بخش‌های اقتصادی، مأخذ مربوط به آمارهای سال ۱۳۹۴ مرکز آمار ایران است.

پایینی از سایر بخش‌ها دارد)، زیرا رشد مثبت این بخش باعث متأثر شدن سایر بخش‌های اقتصادی (ازجمله ساختمان و خدمات عمومی) از طریق افزایش تقاضا برای آن بخش‌ها می‌شود.

نمودار ۸ نشان‌دهنده رشد ارزش‌افزوده بخش نفت طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۹۰ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۵ است. آمارهای بانک مرکزی حاکی از آن است که پس از تحریم صادرات نفت و رشد منفی این بخش در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، رشد ارزش‌افزوده بخش مذکور در سال ۱۳۹۳ مثبت ۴/۸ درصد شده (تعلیق تحریم‌ها) و در سال ۱۳۹۴ نیز (بنا به اعلام مرکز آمار ایران) به رقم ۳/۶ درصد رسیده که عمدتاً ناشی از لغو تحریم‌ها و اجرایی شدن برجام در دو ماه انتهایی سال ۱۳۹۴ است.

نمودار ۸. رشد ارزش‌افزوده بخش نفت (درصد)



مأخذ: همان.

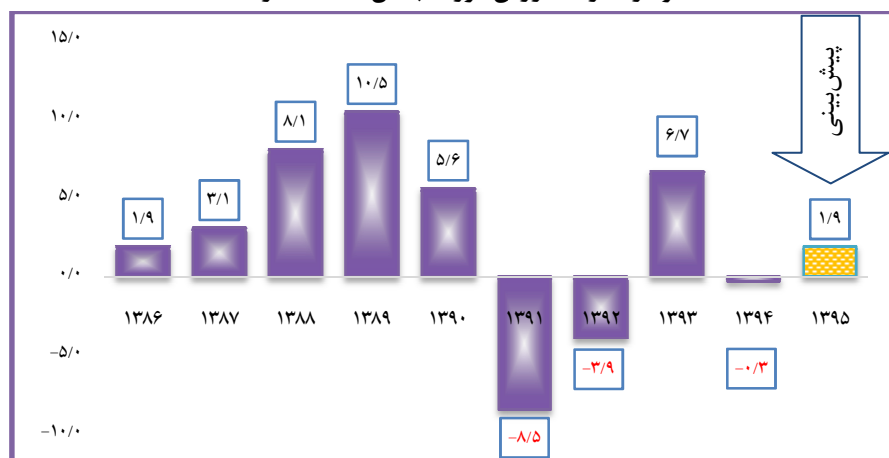
وضعیت بخش نفت در سال ۱۳۹۵ به‌طور کلی متفاوت از سال‌های قبل است، زیرا در این سال تحریم صادرات نفت ایران لغو شده و امکان افزایش تولید و صادرات نفت برای کشور فراهم شده است. با توجه به لغو تحریم صادرات نفت ایران از اواخر سال ۱۳۹۴، طبق اعلام مرکز آمار ایران رشد ارزش‌افزوده بخش نفت در سه‌ماهه پایانی سال ۱۳۹۴ و سه‌ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۵ به‌ترتیب برابر با ۱۶/۵ و ۵۷/۳ درصد بوده است که

در قیاس با ارقام رشد بخش نفت در فصل اول تا سوم سال ۱۳۹۴ (به ترتیب برابر با ۳/۷، ۳/۴ و ۹/۰- درصد) تفاوت معناداری دارد. برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس (مطابق نمودار ۹) از رشد ارزش افزوده بخش نفت در سال ۱۳۹۵ با توجه به آخرین آمار در دسترس و تحولات مورد انتظار تا پایان سال جاری حاکی از آن است که رشد ارزش افزوده بخش نفت در سال ۱۳۹۵ حدوداً برابر با ۵۱/۹ درصد خواهد بود.

### بخش صنعت

طی دوره ده ساله ۱۳۸۳-۱۳۹۳ متوسط سهم بخش صنعت از تولید ناخالص داخلی کشور برابر با ۱۶ درصد است.

نمودار ۹. رشد ارزش افزوده بخش صنعت (درصد)



مأخذ: همان.

توضیح: آمار ۱۳۹۵ پیش‌بینی است.

نمودار ۱۰ نشان‌دهنده روند تغییرات رشد ارزش افزوده بخش صنعت طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۹۴ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۵ است. مشاهده می‌شود که تا سال ۱۳۹۰، ارقام رشد بخش صنعت مثبت هستند اما از این سال به بعد، ارقام رشد نوسانی و منفی است و در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به دلیل برقراری تحریم‌ها شاهد رشد منفی در این بخش

هستیم، در سال ۱۳۹۳ به دلیل تعلیق تحریم‌ها شاهد رشد مثبت و در سال ۱۳۹۴ نیز به دلایلی از جمله مشکل تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی و مشکل کمبود تقاضا، شاهد رشد منفی بخش صنعت هستیم. با گذر از سال ۱۳۹۴ و تعدیل نسبی دو مشکل فوق، اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵ شاهد تحرکات مثبتی در بخش صنعت است.

مرکز آمار ایران در آخرین گزارش منتشره خود از رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ که مربوط به شش‌ماهه اول است، رشد بخش صنعت در این دوره زمانی را برابر با ۳/۷ درصد اعلام کرده است. وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز گزارش عملکرد شش‌ماهه صنایع منتخب را منتشر کرده که طی آن تولیدات بسیاری از صنایع در شش‌ماهه ۱۳۹۵ نسبت به شش‌ماهه ۱۳۹۴ از رشد مثبت برخوردار بوده‌اند. برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس درباره رشد بخش صنعت در سال ۱۳۹۵ با توجه به فعالیت‌های زیربخش‌های منتخب بخش صنعت و پیش‌بینی تولید آنها تا انتهای سال جاری حاکی از آن است که رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت در سال ۱۳۹۵ حدود ۱/۹ درصد خواهد بود.

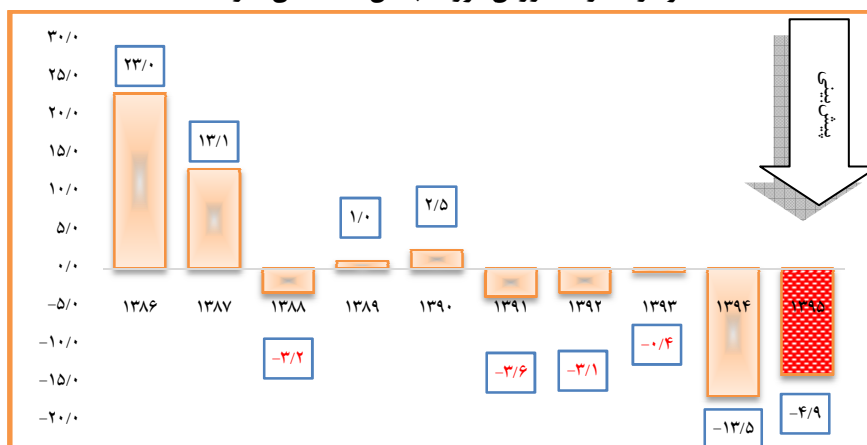
### بخش ساختمان

بخش ساختمان به دلیل قرار داشتن در انتهای زنجیره تولید و ارتباط تنگاتنگ با سایر فعالیت‌های اقتصادی از نقش حائز اهمیتی برای اثرگذاری بر ارزش‌افزوده سایر فعالیت‌های وابسته و به تبع آن بر ارزش‌افزوده کل اقتصاد برخوردار بوده و طبق حساب‌های ملی بانک مرکزی، طی ۱۰ سال (۱۳۸۳-۱۳۹۳) به طور متوسط ۷ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده است. نمودار ۱۰ نشان‌دهنده رشد ارزش‌افزوده بخش ساختمان طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۹۰ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۵ است. آمار رشد ارزش‌افزوده بخش ساختمان طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ حاکی از رکود بخش ساختمان در این دوره زمانی است.

پرداخت‌های عمرانی دولت یکی از عوامل مؤثر بر ارزش‌افزوده بخش ساختمان است. هر چند آمارهای وضعیت بودجه عمومی دولت نشان می‌دهد که پرداخت‌های عمرانی دولت در سه‌ماهه و شش‌ماهه ۱۳۹۵ نسبت به دوره مشابه سال قبل رشد مثبت داشته‌اند، اما با توجه به عملکرد ۲۷/۷ هزار میلیارد تومانی هزینه‌های عمرانی دولت در

سال ۱۳۹۴ و برآورد مرکز پژوهش‌ها از تحقق ۲۳/۵ هزار میلیارد تومانی هزینه‌های عمرانی تا پایان سال ۱۳۹۵<sup>۱</sup> (تحقق ۴۱ درصدی قانون)، انتظار می‌رود که رشد پرداخت‌های عمرانی دولت در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ برابر با ۱۵/۲- درصد بوده و از این مسیر اثر منفی بر رشد بخش ساختمان در سال ۱۳۹۵ داشته باشد. ازسوی دیگر با توجه به متغیرهایی ازجمله سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان تا انتهای سال جاری،<sup>۲</sup> برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس از رشد ارزش‌افزوده بخش ساختمان در انتهای سال ۱۳۹۵ برابر با ۴/۹- درصد است.

نمودار ۱۰. رشد ارزش‌افزوده بخش ساختمان (درصد)



مأخذ: همان.

### بخش خدمات

طی ده‌ساله ۱۳۸۳-۱۳۹۳، ارزش‌افزوده بخش خدمات به‌طور متوسط ۵۵ درصد از کل تولید ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده است. نمودار ۱۱ نشان‌دهنده رشد

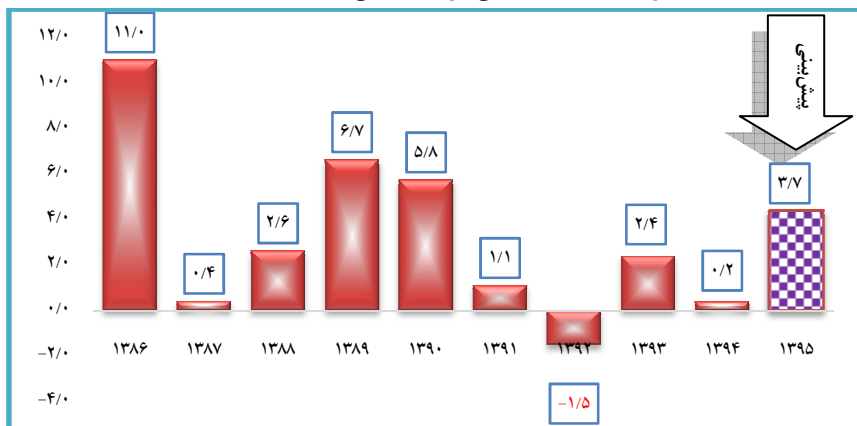
۱. در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در این سال حدود ۵۷ هزار میلیارد تومان تصویب شده است.

۲. با توجه به اینکه نهادهای ساختمانی مهمی همچون سیمان و محصولات فولادی (که در ستانده بخش ساختمان نقش مهمی دارند) در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ رشد منفی دارند، لذا برآورد می‌شود که رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان نیز در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ منفی باشد.

ارزش افزوده بخش خدمات از سال ۱۳۸۶ به بعد و پیش‌بینی سال ۱۳۹۵ می‌باشد. مشاهده می‌شود که رشد بخش خدمات به غیر از سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ در بقیه سال‌ها پایین و بعضاً منفی بوده است.

براساس آمار مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۴ رشد بخش خدمات ۰/۲ درصد بوده و در نیمه نخست سال جاری (سال ۱۳۹۵) رشد این بخش ۵ درصد اعلام شده است. برآورد مرکز پژوهش‌ها از رشد بخش خدمات با در نظر گرفتن تحولات زیربخش‌های خدمات در سال ۱۳۹۵ برابر با ۳/۷۴ درصد است.

نمودار ۱۱. رشد ارزش افزوده بخش خدمات (درصد)



مأخذ: همان.

توضیح: آمار سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی است.

### پیش‌بینی رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۵

با توجه به برآوردها در مورد رشد ارزش افزوده بخش‌های کشاورزی، نفت، صنعت، ساختمان و خدمات در سال ۱۳۹۵ که به ترتیب برابر با ۵/۷، ۵۱/۹، ۱/۹، ۱۴/۹ و ۳/۷ درصد است، برآورد مرکز پژوهش‌ها از رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ برابر با ۷/۲ درصد است. در جدول ۳ ارقام رشد به تفکیک بخش‌ها و سهم هر بخش در رشد اقتصادی آورده شده است.

نکته مهم و کلیدی مربوط به نقش بارز بخش نفت در حصول رقم رشد ۷/۲

درصدی است، زیرا  $۵/۲$  واحد درصد از رشد  $۷/۲$  درصدی رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ ناشی از بخش نفت است. به عبارت دیگر چنانچه بخش نفت را کنار بگذاریم، رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۵ برابر با ۲ درصد خواهد بود که حاکی از نقش پررنگ بخش نفت در رشد سال ۱۳۹۵ است. رشد  $۵۱/۹$  درصدی بخش نفت در سال ۱۳۹۵ نیز ناشی از رفع تحریم‌ها در سال جاری است.

جدول ۳. رشد ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی<sup>۱</sup> در سال ۱۳۹۵ (درصد)

| شرح                             | رشد اقتصادی | سهم در رشد اقتصادی |
|---------------------------------|-------------|--------------------|
| بخش کشاورزی                     | ۵/۷         | ۰/۴                |
| بخش نفت                         | ۵۱/۹        | ۵/۲                |
| بخش صنعت                        | ۱/۹         | ۰/۳                |
| بخش ساختمان                     | -۱۴/۹       | -۰/۸               |
| بخش خدمات                       | ۳/۷         | ۲/۲                |
| تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت | ۷/۲         |                    |

مأخذ: بخش‌های قبلی گزارش حاضر و محاسبات تحقیق.

## ۲-۲. تورم<sup>۲</sup>

### پیش‌بینی

از سال ۱۳۹۲ تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله تخلیه شوک ناشی از افزایش قیمت ارز، کاهش تورم کالاهای وارداتی، کاهش انتظارات تورمی، رکود عمیق حاکم بر اقتصاد ایران، اجماع سیاست‌گذاران برای کاهش تورم و کنترل پایه پولی توسط دولت، نرخ تورم کاهش پیدا کرده و در ادامه مسیر کاهشی خود، در دوازده‌ماهه منتهی به آذرماه ۱۳۹۵ به حدود  $۸/۶$  درصد رسیده است.

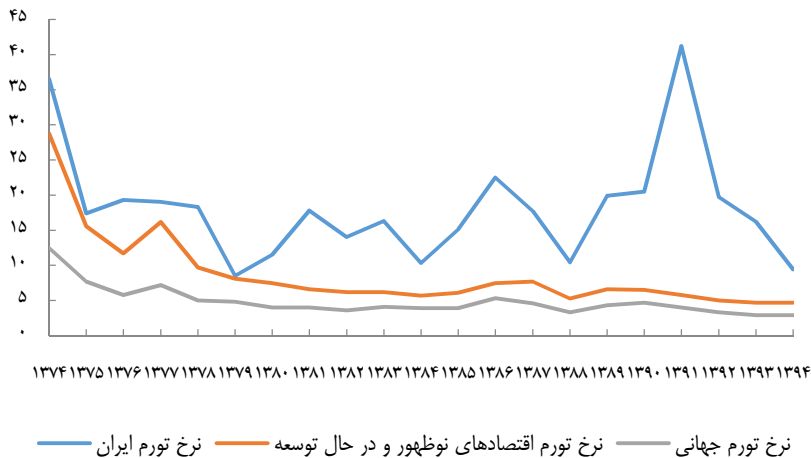
اقتصاد ایران طی ۴۰ سال اخیر (سال‌های ۱۳۵۴ تا ۱۳۹۴) تنها در سه سال (۱۳۵۴، ۱۳۶۴ و ۱۳۶۹) نرخ تورم تک‌رقمی را تجربه کرده است. مقایسه روند نرخ تورم ایران و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه حاکی از آن است که نرخ تورم بالا همچنان

۱. در محاسبات، سال ۱۳۸۳ به‌عنوان سال پایه در نظر گرفته شده است.

۲. این بخش از گزارش توسط سیدعلی روحانی و زهرا کاویانی تهیه شده است.

از معضلات اصلی اقتصاد ایران است. نمودار ۱۲، روند نرخ تورم ایران را در کنار اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه، طی ۲۰ سال گذشته نشان می‌دهد. نمودار گویای این مسأله است که در حالی که بسیاری از اقتصادها توانسته‌اند معضل تورم‌های بالا و پایدار را حل کنند، ایران هنوز بر این مشکل فائق نیامده است.

نمودار ۱۲. مقایسه روند نرخ تورم در ایران و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه



مأخذ: صندوق بین‌المللی پول.

در سال ۲۰۱۵ نیز، ایران با رتبه یازدهم، همچنان در میان ۲۰ کشوری است که بالاترین نرخ تورم را در جهان دارند. نکته مهم اینکه اغلب ۱۰ اقتصاد دارای نرخ تورم بیشتر از ایران، کشورهایی مانند یمن، اکراین، سودان جنوبی و سودان هستند که درگیر جنگ‌های داخلی و یا خارجی هستند. اما در این میان اقتصاد روسیه نیز وجود دارد که نرخ تورم این کشور در سال ۲۰۱۵ به دلیل کاهش قابل‌ملاحظه درآمدهای نفتی، کاهش ارزش روبل و همچنین تحریم‌های اقتصادی غرب علیه این کشور، افزایش زیادی داشته است. همچنین مطالعه بر روی ۱۷۵ کشور جهان نشان می‌دهد که تنها ۲۶ کشور طی ۱۰ سال اخیر نرخ تورم دورقمی داشته‌اند و اقتصاد ایران در میان ۱۰ کشور نخست قرار دارد. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد نرخ تورم در انتهای سال

۱۳۹۵ براساس شاخص‌های قیمت بانک مرکزی حدود ۹ درصد خواهد بود و در سال ۱۳۹۶ این رقم برابر ۱۱/۲ درصد خواهد بود. پیش‌بینی می‌شود نقدینگی تا انتهای سال ۱۳۹۵ به حدود ۱۲۶۴۵ هزار میلیارد ریال رسیده و در انتهای سال ۱۳۹۶ به رقمی حدود ۱۵۹۱۰ هزار میلیارد ریال برسد.

### پایه پولی، نقدینگی و تورم

به لحاظ نظری افزایش یکباره سطح قیمت‌ها در کوتاه‌مدت، ممکن است ناشی از نوعی سیاست‌گذاری خاص در یک بازه زمانی باشد، اما تورم مزمن به معنای افزایش دائمی سطح قیمت‌ها ناشی از مؤلفه‌های بسیار زیادی مانند بی‌انضباطی مالی دولت، نظارت ضعیف بانک مرکزی بر شبکه بانکی و درجه پایین استقلال بانک مرکزی است که ریشه در قوانین و مقررات، روابط اقتصاد سیاسی و چانه‌زنی ذینفعان تورم دارد و موجب رشد پایه پولی و نقدینگی و سپس تورم شده‌اند.

عوامل نهادی و سایر مواردی که در نهایت منجر به تورم می‌شوند در بلندمدت در رشد پایه پولی و نقدینگی نمود پیدا می‌کنند. در نظام بانکی امروز و در شرایط عادی، رشد حجم نقدینگی در اقتصاد، به صورت درونزا و براساس محاسبات هزینه-فایده (سودآوری) بانک‌ها محقق می‌شود. بانک‌ها از یک طرف درآمد مورد انتظار حاصل از اعطای تسهیلات یا سرمایه‌گذاری‌ها و از طرف دیگر هزینه جذب سپرده یا تأمین ذخایر (از بازار بین بانکی، خطوط اعتباری بانک مرکزی یا اضافه برداشت از بانک مرکزی) را در نظر می‌گیرند و بر این مبنا اقدام به خلق نقدینگی در قالب تسهیلات یا سرمایه‌گذاری می‌کنند. یک بانک مرکزی مقتدر می‌تواند به صورت غیرمستقیم و با اثرگذاری بر هزینه جذب ذخایر از بازار بین بانکی، اضافه برداشت یا خطوط اعتباری بانک مرکزی، بر ارزیابی بانک‌ها از سودآوری اعطای تسهیلات و سرمایه‌گذاری تأثیر بگذارد و رشد و سرعت انبساط نقدینگی توسط بانک‌ها را کنترل نماید.<sup>۱</sup>

در صورتی که بانک مرکزی به هر دلیل ذخایر ارزان قیمت (با نرخ سود پایین یا صفر) به شبکه بانکی عرضه کند (به عنوان مثال در قالب خط اعتباری با سود اندک یا به شکل استقراض دولت از بانک مرکزی)، ارزیابی بانک‌ها از سودآوری خلق پول (در قالب

سرمایه‌گذاری و اعطای تسهیلات)، افزایش یافته و سرعت انبساط نقدینگی توسط بانک‌ها بیشتر می‌شود. در این حالت به اصطلاح گفته می‌شود که پیشران رشد ترازنامه بانک مرکزی، دارایی‌های بانک مرکزی است.<sup>۱</sup> این فرآیند، طی دهه ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ در ایران جاری بود. طی این مدت مهمترین کانال‌های عرضه ذخایر و رشد دارایی‌های بانک مرکزی عبارت بودند از: استقراض دولت از بانک مرکزی (دهه ۱۳۷۰)، رشد دارایی‌های ارزی بانک مرکزی در اثر خرید ارز حاصل از نفت دولت (نیمه اول دهه ۱۳۸۰) و رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در اثر اعطای خطوط اعتباری به بانک‌ها (اواخر دهه ۱۳۸۰). اما چنانکه در ادامه تبیین خواهد شد، نوع انبساط پایه پولی در سال‌های اخیر، ماهیتاً متفاوت با دو دهه قبل بوده و پیشران رشد ترازنامه بانک مرکزی، اقلام سمت بدهی‌های ترازنامه بانک مرکزی بوده است.<sup>۲</sup>

طی سال‌های اخیر عدم رشد پایه پولی یا به تعبیر دیگر، عدم عرضه ذخایر ارزان‌قیمت توسط بانک مرکزی به شبکه بانکی، به‌عنوان خط قرمز دولت اعلام شد، اما بانک‌ها سرعت انبساط نقدینگی را کاهش ندادند و مقام ناظر بانکی نیز اقدام مناسبی در جهت کنترل انبساط نقدینگی بانک‌ها (سرعت انبساط ترازنامه شبکه بانکی) انجام نداد. از آنجا که بانک‌ها مکلفند همواره معادل درصدی از مجموع سپرده‌های مردم نزد خود را، به‌عنوان ذخیره نزد بانک مرکزی نگهداری نمایند، با نقدینگی پول توسط بانک‌ها، نیاز بانک‌ها به ذخایر (مجموع سپرده‌های بانک‌ها و دولت نزد بانک مرکزی) افزایش یافت و با توجه به عدم رشد پایه پولی توسط بانک مرکزی، تأمین ذخایر مورد نیاز بانک‌ها برای پشتیبانی از سپرده‌های خلق شده قبلی، یا به‌عبارت دیگر، تأمین ذخایر قانونی سپرده‌ها، با دشواری‌هایی روبرو گردید.

کمیابی مذکور موجب شد بانک‌ها نیازمند تأمین ذخایر از محل جذب سپرده‌های سایر بانک‌ها و بازار بین‌بانکی شوند<sup>۳</sup> که این امر منجر به افزایش نرخ سود در هر دو بازار گردید و از آنجا که برخی بانک‌ها نتوانستند در نرخ‌های بالا ذخیره تأمین کنند، عملاً

1. Asset-driven

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به:

Understanding the Central Bank Balance Sheet, Bank of England, Centre for Central Banking Studies, 2015.

۳. جذب سپرده یک شخص توسط یک بانک، به معنای بستانکار شدن حساب شخص نزد بانک و بستانکار شدن حساب بانک نزد بانک مرکزی است. لذا جذب سپرده توسط بانک، موجب افزایش ذخایر بانک نزد بانک مرکزی می‌شود.

دچار اضافه برداشت (کسری ذخیره قانونی) از بانک مرکزی شدند. رشد نرخ سود سپرده و سود بین بانکی، نتیجه طبیعی عدم برخورد مناسب و مقتدرانه (معتبر کردن تهدید انحلال و ورشکستگی بانک) بانک مرکزی با بانک‌های متخلف از یک‌سو (که منجر به خلق بی‌رویه نقدینگی توسط بانک‌ها و افزایش تقاضا برای ذخایر بانک مرکزی شد) و محدود نمودن عرضه ذخایر توسط بانک مرکزی ازسوی دیگر، بوده است.

باید توجه داشت نرخ سود بالای سپرده‌ها و نرخ سود بالا در بازار بین بانکی طی سال‌های اخیر، نمودی از سودآوری فعالیت‌های بانک و درآمد حاصل از دارایی‌های آنها نبوده، بلکه ناشی از کمیابی ذخایر و نزاع بانک‌ها برای تصاحب ذخایر (افزایش موجودی حساب‌های بانک‌ها نزد بانک مرکزی) بوده است. بیشتر بودن نرخ سود سپرده از نرخ بازدهی دارایی بانک به معنای رشد نامتوازن ترازنامه بانک‌ها است، به این معنا که سمت بدهی ترازنامه بانک‌ها (سپرده‌های مردم نزد بانک‌ها) با سرعتی بیش از سمت دارایی ترازنامه (که شامل سرمایه‌گذاری‌ها و تسهیلات اعطایی است) رشد می‌کند. ادامه این فرآیند در چند سال متوالی، می‌تواند منجر به زیان انباشته قابل توجه و ورشکستگی برخی بانک‌ها شود؛ امری که در یک سال گذشته شواهد آن آشکار شده است.

طبیعتاً ادامه روند افزایشی نرخ سود بازار بین بانکی و بالا بودن نرخ سود سپرده‌ها، در وضعیتی که بخش واقعی اقتصاد در رکود نسبتاً عمیقی قرار داشت، مطلوب سیاستگذاران نبود. اما لازمه متوقف نمودن این فرآیند مخرب، تفکیک بانک‌های خوب (منضبط) از بانک‌های بد توسط بانک مرکزی و برخورد مقتدرانه با بانک‌های متخلف بود که نقطه انتهایی آن ورشکست کردن برخی بانک‌ها بود. اما به دلیل فقدان بسترهای قانونی برای ورشکستگی بانک‌ها و نقص ابزارها و اختیارات نظارتی بانک مرکزی برای برخورد با بانک‌های متخلف، در کنار عدم استقلال مقام ناظر از دولت و بانک‌ها و ضعف «تمایل به اقدام» در بانک مرکزی، عملاً تهدیدهای بانک مرکزی علیه بانک‌های متخلف، به عنوان «تهدید غیرقابل باور» تلقی می‌شد و بانک‌های بد (که به دلیل فعالیت‌های پرریسک‌تر، حاضر به پرداخت نرخ‌های سود بالاتر به سپرده‌ها و در بازار بین بانکی بودند) همچنان نقش قیمتگذار را در بازار بین بانکی ایفا می‌کردند.

در این شرایط کاهش نرخ سود در بازار بین بانکی، نه بازتاب نیروهای بنیادی، بلکه

صرفاً ناشی از مسکن‌های سیاستی بانک مرکزی بوده است.<sup>۱</sup> یکی از این اقدامات، کاستن از نرخ ذخیره قانونی در سال ۱۳۹۳، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به‌منظور کاهش الزام بانک‌ها به تأمین ذخایر نزد بانک مرکزی بود (یکسان‌سازی نرخ‌های ذخیره قانونی انواع سپرده‌ها به ۱۳/۵ درصد و سپس کاهش تدریجی آن به ۱۳ الی ۱۰ درصد، متناسب با عملکرد بانک‌ها و میزان پایبندی آنها به مقررات بانک مرکزی<sup>۲</sup>)، که در جهت کاهش تقاضا در بازار بین بانکی صورت گرفت. اقدام دیگر، اعطای خط اعتباری تسهیلات خودرو و تبدیل نمودن بسیاری از اضافه برداشت‌های بانک‌ها (که با نرخ ۳۴ درصد مشمول جریمه واقع می‌شد) به خطوط اعتباری (با نرخ‌های ۴ درصد تا ۲۰ درصد، بسته به بانک) در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ بود<sup>۳</sup> که با هدف عرضه ذخایر ارزان‌قیمت انجام شد و منجر به افزایش پایه پولی از محل افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی گردید. به همین دلیل می‌توان گفت پیش‌ران رشد ترازنامه بانک مرکزی در سال‌های اخیر، رشد اقلام سمت بدهی‌های ترازنامه بانک مرکزی بوده است.<sup>۴</sup> این اقدامات اگرچه به‌صورت موقت از التهاب بازار بین بانکی و سپرده‌ها کاست، اما با توجه به فعال بودن سازوکارهای مخرب ترازنامه بانک‌ها و عدم تصحیح ساختارهای بنیادین، اثر این اقدامات نمی‌توانست برای زمان قابل ملاحظه‌ای ادامه پیدا کند و در نتیجه مجدداً منجر به افزایش نرخ سود در این بازارها شد. لذا چنین مسکن‌هایی به هیچ عنوان اقدامی ریشه‌ای برای حل «بحران بانکی» نیست، بلکه ریشه بحران فعلی را باید در فقدان نظارت مقتدرانه و مستقل بانک مرکزی جستجو کرد.

روند تغییرات نقدینگی، پایه پولی و اجزای آن طی دو سال اخیر در جدول ۴ ارائه شده است. در حالی که رشد پایه پولی از سال ۱۳۹۲ رو به کاهش گذاشت و در سال ۱۳۹۳ به کمترین مقدار خود (۱۰/۶۴ درصد) طی ده سال گذشته رسید، در سال ۱۳۹۴ افزایش داشته و به ۱۷ درصد رسیده است. رشد پایه پولی طی یک سال منتهی به شهریور ۱۳۹۵

۱. ممکن است این اقدامات بانک مرکزی، جزئی از یک بسته سیاستی برای درمان مشکل فوق‌الذکر بوده باشد، اما آنچه در عمل پیاده شد، به‌کارگیری تعداد مسکن سیاستی بود و درمان ریشه‌های معضل، کمتر مورد توجه قرار گرفت.

۲. در حال حاضر نرخ ذخیره قانونی برای کل شبکه بانکی به‌طور میانگین حدود ۱۰/۵ درصد است.

۳. تبدیل اضافه برداشت بانک‌ها به خط اعتباری، درواقع نوعی یارانه به بانک‌های متخلفی بوده است که مرتکب اضافه برداشت شده‌اند. درواقع شیوه تزریق این میزان ذخایر، از این منظر که منافع حاصل از خلق پول بانک مرکزی (در شکل افزایش پایه پولی) به چه گروه یا بخشی از اقتصاد منتقل شده، کاملاً قابل نقد است.

به ۲۰/۵۴ درصد رسیده و این رشد عمدتاً از ناحیه دو عامل «بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی» و «خالص بدهی دولت به بانک مرکزی» بوده است. از سوی دیگر رشد نقدینگی در سال ۱۳۹۴ به حدود ۳۰ درصد رسیده است که چنانکه بیان شد، ناشی از تصمیمات بانک‌ها در خلق نقدینگی و وعده پرداخت سود به سپرده‌هاست. نقدینگی در شش‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ به ۱۱۲۲۷/۱ هزار میلیارد ریال رسیده که نسبت به شهریور سال ۱۳۹۴، ۲۸/۶ درصد رشد را نشان می‌دهد و نسبت به مدت مشابه سال قبل ۱/۱ درصد کاهش داشته است.

جدول ۴. وضعیت متغیرهای عمده پولی و رشد آنها طی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۰  
(هزار میلیارد ریال)

| متغیر \ سال                       | ۱۳۹۳   |            | ۱۳۹۴    |            | شهریور ۱۳۹۵ |                                 |
|-----------------------------------|--------|------------|---------|------------|-------------|---------------------------------|
|                                   | رقم    | رشد (درصد) | رقم     | رشد (درصد) | رقم         | رشد (نسبت به اسفند ۱۳۹۴) (درصد) |
| نقدینگی                           | ۷۸۲۳/۸ | ۲۲/۳       | ۱۰۱۷۲/۹ | ۳۰         | ۱۱۲۲۷/۱     | ۱۰                              |
| پایه پولی                         | ۱۳۱۱/۵ | ۱۰/۷       | ۱۵۳۳/۶  | ۱۷/۱       | ۱۷۳۱/۶      | ۱۳                              |
| خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی  | ۱۵۸۴/۷ |            | ۱۹۳۶/۴  | ۲۲         | ۱۸۵۹/۴      | -۴                              |
| خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی | ۴۲۵/۷  |            | ۱۸۲/۲   | -۵۷/۷      | ۳۲۵/۳       | ۷۸                              |
| بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی        | ۸۵۸/۱  |            | ۸۳۶/۳   | -۲/۵       | ۹۴۲/۲       | ۱۳                              |

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نشریات و پژوهش‌ها، نشریات ادواری، نماگرهای اقتصادی و گزیده آمارهای اقتصادی.<sup>۱</sup>  
توضیح: اقلام مربوط به پایه پولی در شهریورماه ۱۳۹۵ از سمت مصارف براساس گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی محاسبه شده است.

### سیاست‌های دولت و مجلس و آثار آنها بر معضلات پولی و بانکی

براساس تحلیل ارائه شده، مهمترین عامل بروز و تداوم مشکلات نظام پولی کشور، فقدان نظارت مستقل و مقتدرانه بانک مرکزی بر شبکه بانکی بوده است. نقش دولت و مجلس در

1. <http://www.cbi.ir/category/2692.aspx>.

فقدان این مهم، هم در کوتاه‌مدت و روبنا و هم در بلندمدت و زیربنا قابل تحلیل است. زیربنای نظارت مستقل و مقتدرانه بانک مرکزی، قوانین و مقررات این حوزه است. فقدان قانون و مقررات ناظر بر فرآیند انحلال و ورشکستگی بانک‌ها، محدودیت ابزارهای در اختیار بانک مرکزی به منظور اعمال نظارت و برخورد با تخلفات بانک‌ها، عدم استقلال بانک مرکزی از ذینفعان دولتی و خصوصی شبکه بانکی، فرآیندهای غیرشفاف و زمان‌بر رسیدگی به تخلفات بانک‌ها، نظارت چندگانه بر نهادهای مالی و عدم هماهنگی میان نهادهای نظارتی بخش مالی (بانک مرکزی، سازمان بورس و بیمه مرکزی) و... همگی بستر ساز نظام نظارتی ضعیف در حوزه بانکی هستند. این بستر موجب نهادینه شدن رفتارهای ریسکی و تخلفات بانک‌ها شده و تهدیدات مقام ناظر علیه متخلفان را باورناپذیر کرده است. اصلاح و بازسازی این نظام نظارتی در گرو اصلاح قوانین پولی و بانکی کشور و آیین‌نامه‌های آنهاست که تدبیر عاجل مجلس و دولت را می‌طلبد.

انباشت دارایی‌های نقدناشونده در ترازنامه بانک‌ها در این زمینه نقش مهمی داشته است. انباشت مطالبات غیرجاری بانک‌ها، انباشت بدهی‌های دولت و رکود بخش مسکن که بخشی از دارایی‌های بانک در آن سرمایه‌گذاری شده است در این زمینه مؤثر بوده است. بخشی از این وضعیت به عملکرد بانک‌ها و بخشی از آن به نوع رابطه آنها با دولت و دیگر نهادهای مؤثر نظیر مجلس بازمی‌گردد. تحت فشار قرار دادن بانک‌ها برای اعطای تسهیلات تکلیفی، خرید اوراق دولتی، امهال معوقات و... که عموماً از سوی دولت و مجلس پیگیری می‌شود در این زمینه نقش مهمی داشته است.

اقدامات غیرکارشناسانه دولت و مجلس در قوانین و مقررات و فشارهای دستوری بر بانک مرکزی و شبکه بانکی، زمینه (بهبود) را برای بروز تخلفات بانک‌ها و نظارت ضعیف بانک مرکزی فراهم می‌نماید. یکی از مهمترین این موارد، تکلیف به امهال بدهی‌های گروه‌های خاص به بانک‌ها و نیز بدهی دولت به بانک‌ها و عدم ایفای آن در سال‌های متمادی است. بدهی دولت به بانک‌ها، که به طور خاص درباره بانک‌های دولتی و بانک‌های خصوصی شده صادق است، عمدتاً به واسطه برخی قوانین و مقررات ایجاد شده و طی ده سال اخیر همواره روند صعودی (به قیمت ثابت) داشته است. این بدهی‌ها به طرق مختلفی مانند انباشت اوراق مشارکت دولتی در بانک‌ها، ضمانت تسهیلات اعطای بانک‌ها توسط دولت، تسهیلات اخذ شده از بانک‌ها توسط شرکت‌های دولتی و ...

ایجاد شده‌اند. بنابراین سیاست‌هایی که دولت و مجلس به تصویب می‌رسانند باید از جنبه اثرگذاری آن بر تورم از مسیر استفاده از منابع بانکی نیز مورد بررسی قرار گیرد. افزایش و عدم ایفای بدهی‌های دولت به بانک‌ها، موجب کمبود ذخایر بانک‌ها می‌شود و برنامه‌ریزی بانک‌ها برای ایفای ذخایر قانونی را با مشکل مواجه می‌کند. لذا تقاضای بانک‌های طلبکار در بازار بین‌بانکی و بازار سپرده را تشدید کرده و بر التهاب این بازارها می‌افزاید. همچنین بهانه‌ای برای اضافه برداشت بانک‌های طلبکار از بانک مرکزی فراهم می‌کند و بانک مرکزی نیز، با استناد به اینکه این اضافه برداشت‌ها به‌منظور جبران کسری ذخایر ناشی از عدم ایفای تعهدات دولت بوده، اقدام به تبدیل اضافه برداشت به خط اعتباری (کاهش نرخ سود) می‌کند که به معنای افزایش پایه پولی است. این بخش از افزایش پایه پولی را می‌توان با اغماض، ناشی از بدهی دولت به بانک‌ها دانست. البته باید توجه داشت که افزایش و عدم ایفای بدهی‌های دولت به بانک‌ها، تنها برای بانک‌های دولتی (و بانک‌های خصوصی شده) مشکل‌ساز است و تخلفات و اضافه برداشت‌های بانک‌های خصوصی را نمی‌توان در این چارچوب تحلیل کرد.

توجه به این نکته ضروری است که تکالیف مجلس و دولت بر شبکه بانکی (تسهیلات تکلیفی)، مشروط به جبران مابه‌التفاوت نرخ سود تسهیلات و ایفای به‌موقع تعهدات دولت، برای بانک‌ها مشکل‌آفرین نخواهد بود. همچنین تکلیف نمودن بانک‌ها به نحوه تخصیص بخشی از منابع خود که با هزینه نزدیک به صفر تجهیز شده‌اند (منابع قرض‌الحسنه)، فاقد آثار منفی فوق‌الذکر است.

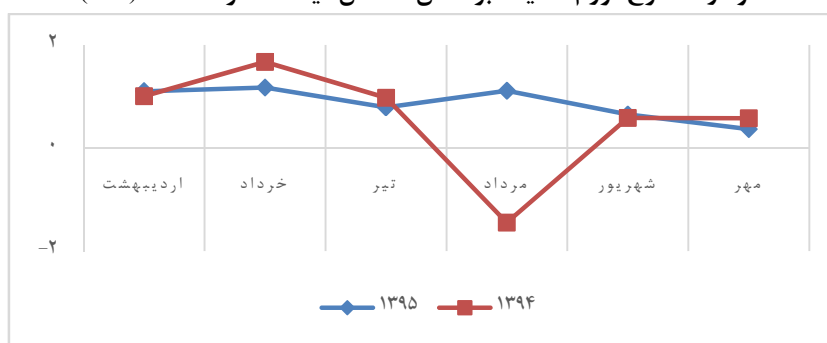
راه‌حل ریشه‌ای‌گذار از وضعیت بحرانی فعلی در نظام پولی کشور که آثار جانبی جدی برای بخش واقعی اقتصاد داشته است، اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی خصوصاً در حوزه اختیارات نظارتی بانک مرکزی و فرآیند و ضوابط ورشکستگی بانک‌هاست. در کوتاه‌مدت نیز جلوگیری از انبساط نقدینگی توسط بانک‌ها و سپس رسیدگی به وضعیت ترازنامه‌های آنها و جلوگیری از تقسیم سودهای صوری و کم‌کیفیت، تفکیک بانک‌های سالم از بانک‌های ناسالم، نظارت و برخورد مؤثر و مقتدرانه بانک مرکزی و احیاناً انحلال بانک‌های متخلف و در نهایت هدایت منابع بانکی به سمت بخش‌های مولد اقتصاد ضروری است. در غیر این صورت، شکاف ایجاد شده میان نقدینگی و تورم می‌تواند منجر به جهش قیمت‌داری‌ها در برخی بخش‌های اقتصادی و در نهایت جهش تورم شود.



## شاخص قیمت تولیدکننده

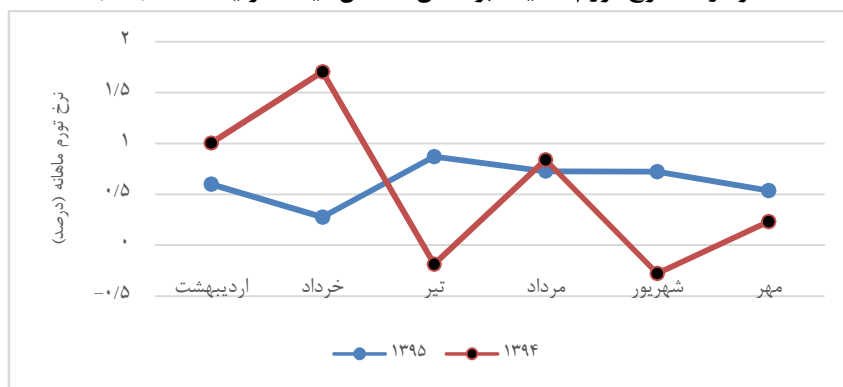
افزایش نسبی شاخص قیمت تولیدکننده (PPI) در ماه‌های اخیر نیز می‌تواند به‌عنوان یکی از چالش‌های مرتبط با این بخش عنوان شود. در حالی که نرخ تورم ماهیانه براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده (CPI) در شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۵ به‌طور متوسط کمتر از شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۴ بوده، اما نرخ تورم براساس شاخص قیمت تولیدکننده در سال ۱۳۹۵ به‌طور متوسط بیشتر از شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۴ بوده است (نمودارهای نمودار ۱۴ و نمودار ۱۵).

نمودار ۱۴. نرخ تورم ماهیانه براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده (CPI)



مأخذ: بانک مرکزی.

نمودار ۱۵. نرخ تورم ماهیانه براساس شاخص قیمت تولیدکننده (PPI)



مأخذ: همان.

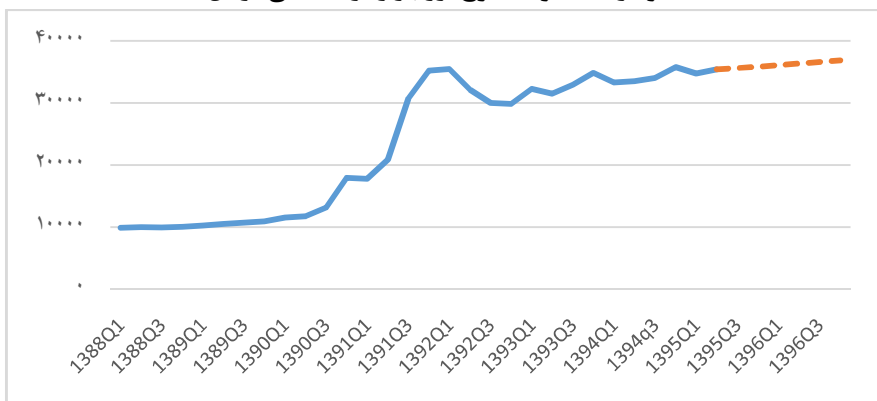
پیشی گرفتن نرخ تورم ماهیانه براساس شاخص قیمت تولیدکننده می‌تواند هشدارى برای افزایش نرخ تورم براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده در ماه‌های آتی باشد.

### ۲-۳. نرخ ارز<sup>۱</sup>

#### تحولات بازار ارز در سال‌های اخیر

پس از تلاطمات ارزی سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، با روی کار آمدن دولت یازدهم تلاطمات نرخ ارز تا حدودی کاهش یافت. این روند در هشت‌ماهه ابتدای سال ۱۳۹۵ نیز تداوم یافته است. با این حال از اوایل آذرماه ۱۳۹۵ نرخ ارز روند افزایشی داشته است. با توجه به روند فصلی نرخ ارز که در اواسط پاییز هر سال اتفاق می‌افتد می‌توان این افزایش نرخ ارز را تا حدودی فصلی تلقی کرد و انتظار می‌رود تلاطمات نرخ ارز کاهش یابد. براساس مطالعات گذشته مرکز پژوهش‌های مجلس، رفتار نرخ ارز در ایران را بهره‌وری (تولید سرانه)، تراز تجاری بدون نفت، وضعیت مالی دولت و موجودی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی توضیح می‌دهد. براساس نتایج برآوردها متوسط نرخ ارز در فصل پایانی سال ۱۳۹۵ حدود ۳۸۵۰۰ ریال خواهد بود.

نمودار ۱۶. متوسط نرخ ارز بازار آزاد فصلی (ریال)



مأخذ: سری‌های زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱. این بخش از گزارش توسط محمدرضا عبداللهی و شعله باقری پرمهر تهیه شده است.

### سیاست مناسب ارزی در اقتصاد ایران

آنچه مشخص است در یک اقتصاد باثبات و در بلندمدت، نرخ ارز اسمی نمی‌تواند مستقل از تفاوت نرخ تورم داخلی و خارجی (با تأکید بر قیمت کالاهای قابل مبادله) تعیین شود. در اقتصادهایی که در آنها نرخ ارز در بازار آزاد و با مداخله حداقلی بانک مرکزی و دولت تعیین می‌شود واقعیت‌های بازار خود به خود سازوکاری برای تعیین نرخ ارز مشخص می‌نماید. با این حال در اقتصادهایی نظیر ایران که سطح مداخله دولت و بانک مرکزی در بازار ارز بالاست و اساساً بانک مرکزی یکی از عرضه‌کنندگان اصلی ارز محسوب می‌شود و بازار رقابتی و شفاف به معنای واقعی وجود ندارد، همیشه این سؤال مطرح است که تعدیل نرخ ارز باید طبق چه سازوکاری انجام شود. یک جواب متعارف و به نسبت پذیرفتنی برای این موضوع مبنا قرار دادن تفاوت تورم کالاهای قابل مبادله داخلی و خارجی (طرف‌های تجاری) است. با این حال واضح است که اجرای این سیاست نیز زمان و الزامات خاص خود را دارد. شرط اول اعمال این سیاست ثبات بازار ارز خواهد بود. همچنین باید به نکات زیر توجه کرد:

۱. در اجرای سیاست تعدیل نرخ ارز با تورم نباید تعامل سایر بازارها با بازار ارز را نادیده گرفت. برای مثال با توجه به وضعیت بازار پولی و تورم‌های تجربه شده در ایران، انتظار بر آن است که در صورت ادامه روندهای گذشته، تفاضل مثبت تورم داخلی و خارجی در آینده پابرجا باشد و فعالین اقتصادی همواره انتظار افزایش نرخ ارز را داشته باشند. این آینده‌نگری می‌تواند زمینه رفتارهای سوداگرانه ارزی را فراهم آورد که در نهایت به تورم بیشتر و نرخ ارز بالاتر و تشدید این حلقه منجر می‌شود.

بنابراین شرط اول این سیاست، ثبات بازارهای اثرگذار بر بازار ارز است که مهمترین آنها بازار پول است. تا زمانی که سیاست‌های پولی به واسطه ضعف در عملکرد سیستم بانکی، عدم حاکمیت مقررات بانک مرکزی و عدم استقلال کافی این بانک از سیاست‌های مالی به درستی اتخاذ و اجرا نشده و تورم تحت کنترل قرار نگرفته است، اجرایی شدن سیاست تعدیل نرخ ارز قابل توصیه نیست.

۲. حتی اگر شرط مطرح شده در بالا برقرار باشد، تصمیم‌گیری در مورد مسائلی مانند مقاطع زمانی تعیین شده برای تعدیلات و یا انتخاب شاخص قیمت مناسب برای

این تعدیلات - برای مثال استفاده از مقادیر شاخص قیمت مصرف‌کننده و یا شاخص قیمت تولیدکننده و یا استفاده از مقادیر روندزدایی شده آنان برای چشم‌پوشی از نوسانات کوتاه‌مدت - بسیار حائز اهمیت خواهد بود. مسلماً تعدیل بسیار کوتاه‌مدت نرخ ارز مانند تعدیلات روزانه در مقابل تعدیلات بلندمدت‌تر مانند تعدیلات فصلی، نتایج متفاوتی بر رفتار فعالان اقتصادی و در نتیجه عملکرد کل اقتصاد خواهد داشت.

۳. مقادیر انحراف ارزی از نرخ تعادلی در سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد که علی‌رغم وضعیت نامطلوب تولید و درآمدهای نفتی در این سال، انحراف نرخ ارز بسیار جزئی بوده است و مهم‌تر آنکه این وضعیت نسبتاً پایدار بوده است. به‌طور بالقوه و به دلایل متعدد انتظار می‌رود که سال ۱۳۹۵ از این نظر وضعیت مساعدتری داشته باشد. افزایش تولید و صادرات نفت، رشد اقتصادی مثبت و احتمالاً قابل توجه و افزایش دسترسی بانک مرکزی به منابع ارزی خارج از کشور نظیر منابع بلوکه شده و منابع صادراتی، ازجمله این دلایل است. در صورتی که این‌چنین باشد تداوم ثبات بازار ارز و کاهش انحراف ارزی کاملاً محتمل است (شواهد موجود با گذشت حدود نیمی از سال مؤید این موضوع است، با این حال متأسفانه به‌دلیل عدم دسترسی به همه آمارهای مورد نیاز امکان برآورد مدل برای این سال فراهم نبوده است). تنها تهدید ممکن می‌تواند افزایش تقاضای ارز وارداتی به‌واسطه افزایش تولیدات صنعتی و نیز افزایش دسترسی به منابع ارزی نفت باشد که اولی اجتناب‌ناپذیر و بلکه ضروری است، اما دومی می‌تواند با اعمال سیاست‌های مناسب کنترل شود.

۴. یکسان‌سازی نرخ ارز می‌تواند به‌صورت تدریجی و با کاهش شکاف نرخ ارز مبادله‌ای و بازار آزاد در یک افق مشخص بدون اعلام قبلی صورت گیرد. تدریجی بودن این فرآیند هم از جهت احتمال کاهش سفته‌بازی‌های غیرضروری که معمولاً در آستانه اتخاذ تصمیمات مهم روی می‌دهد و هم از نظر برگشت‌پذیری سیاست، ضروری است.

۵. موضوع یکسان‌سازی نرخ ارز با تعدیل ارزی پس از آن، نباید خلط شود. اصلاح نظام پولی کشور و کنترل تورم پیش‌شرط تعدیل ارزی متناسب با تفاوت تورم داخلی و خارجی است. تنها در این صورت است که تعدیل نرخ ارز با توجه به نرخ تورم می‌تواند به ثبات بازار ارز و حداقل‌سازی انحراف ارزی منجر شود. در غیر این صورت تعدیل نرخ

ارز متناسب با واقعیت‌های موجود و مؤثر بر عملکرد بازار ارز که از جمله آنها (مدل مورد استفاده در این گزارش) می‌تواند متغیرهای پولی باشد، توصیه می‌شود.

#### ۴-۲. بیکاری<sup>۱</sup>

در این قسمت تصویری از بازار کار و سیاست‌های دولت در این حوزه ارائه می‌شود.

#### تصویر کلی از وضعیت بازار کار

آمار و ارقام بازار کار نشان می‌دهد:

- طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴، در حدود ۸ میلیون نفر به جمعیت در سن کار (جمعیت ۱۰ سال و بیشتر) اضافه شده است. اما از این تعداد تنها ۱/۴۵ میلیون نفر وارد جمعیت فعال شده و مابقی یعنی در حدود ۶/۵ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال اضافه شده است. این تحولات سبب شده نرخ مشارکت از ۴۱ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۳۸/۲ درصد در سال ۱۳۹۴ برسد.<sup>۲</sup>

- جمعیت فعال روستایی از ۸ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۷/۲ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ افزایش داشته و جمعیت فعال شهری از ۱۵/۳ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۱۹/۲ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ رسیده است.<sup>۳</sup>

- علاوه بر اشتغالزایی پایین در دهه گذشته و افزایش جمعیت جوان و غیرفعال کشور، «نسبت کل جمعیت به تعداد شاغلان»<sup>۴</sup> به ۳/۶ نفر در سال ۱۳۹۳ رسیده است که این رقم در مقایسه با معیارهای جهانی بسیار بالاست. افزایش این نسبت طی

۱. این بخش از گزارش توسط فاطمه عزیزخانی تهیه شده است.

۲. مهران بهنیا و آرش علویان، بررسی وضعیت بازار کار در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی ریاست جمهوری، تیرماه ۱۳۹۴، ص ۲.

۳. معاونت توسعه کارآفرینی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تحولات بازار کار ایران (تحلیل شواهد آماری)، چاپ اول دی ماه ۱۳۹۵، ص ۱۲.

۴. نسبت کل جمعیت به تعداد شاغلان به این معناست که به‌طور متوسط هر فرد شاغل تأمین‌کننده چند نفر است. نتایج نشان می‌دهد که این متغیر طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ از ۳/۳ به حدود ۳/۶ درصد رسیده است. متوسط جهانی این نسبت در سال ۲۰۱۰، ۲/۳ بوده است و در بسیاری از کشورها، به‌خصوص کشورهای شرق آسیا و کشورهای پیشرفته این نسبت از متوسط جهانی نیز پایین‌تر است.

سال‌های اخیر به معنای دشواری تأمین نیازهای خانوارها و در نتیجه گسترش فقر است.

- «سهم جمعیت غیرفعال از کل جمعیت» نیز نشان می‌دهد چند درصد کل جمعیت یک کشور فعال نیستند. میزان بالای این سهم، روند افزایشی آن و به‌خصوص سهم غالب نیروی جوان و تحصیلکرده در بین جمعیت غیرفعال، هشدار جدی برای بروز انواع مختلفی از نابسامانی‌های اجتماعی است. در حال حاضر، این نسبت در کشور حدود ۵۰ درصد است و طی دهه اخیر روندی افزایشی را طی کرده است. بنابراین با توجه به دو بند قبل مداوم وضعیت بازار کار کشور، می‌تواند در صورت عدم سیاستگذاری مناسب موجب گسترش فقر و افزایش نابسامانی‌های اجتماعی مانند اعتیاد، طلاق، جرم و... شود.

- بین جمعیت فعال مرد و زن در کشور اختلاف فاحشی وجود دارد به طوری که طی ۱۱ سال اخیر این اختلاف در حال افزایش بوده و به‌طور میانگین حدوداً به ازای هر زن حدود ۴ مرد عرضه‌کننده نیروی کار در کشور را تشکیل داده است. جمعیت فعال مردان از ۱۸/۵ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۲۱/۲ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ رسیده و رشد ۱۴/۶ درصدی داشته است، درحالی که جمعیت فعال زنان از ۴/۸ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۵/۲ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ رسیده و رشدی برابر ۸/۳ درصد داشته است. علی‌رغم افزایش جمعیت فعال زنان، نرخ مشارکت آنان نزولی و از ۱۷ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۱۵/۹ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده و معادل ۱/۱ واحد درصد کاهش داشته است و نرخ مشارکت مردان از ۶۴/۷ درصد به ۶۴/۹ درصد افزایش یافته است. تفاوت میان نرخ مشارکت و جمعیت فعال مردان و زنان، لزوم توجه و سیاستگذاری صحیح در این خصوص را نشان می‌دهد.<sup>۱</sup>

- ساختار بازار کار کشور به‌گونه‌ای است که فضا برای اشتغال افراد دارای تحصیلات عالی مناسب نیست و مشاغل موجود عمدتاً با نیروی کار غیرتحصیلکرده سازگار است. درحالی که یکی از ویژگی‌های جمعیت جوان در سال‌های اخیر، دارا بودن تحصیلات دانشگاهی است. لذا در سال‌های پیش رو علاوه‌بر اینکه کمیت شغل‌های ایجاد شده باید زیاد باشد، کیفیت یا نوع این شغل‌ها نیز مهم است. بدین معنا که اقتصاد ایران طی سال‌های آتی نیازمند فرصت‌های شغلی با تعداد زیاد و مناسب برای

۱. معاونت توسعه کارآفرینی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تحولات بازار کار/ایران (تحلیل شواهد آماری)، چاپ اول دی ماه ۱۳۹۵، ص ۱۱.

افراد دارای تحصیلات عالی است. توجه به این نکته در سیاستگذاری برای اشتغالزایی بسیار حائز اهمیت است و می‌تواند تمرکز و مسیر سیاستگذاری را تغییر دهد.

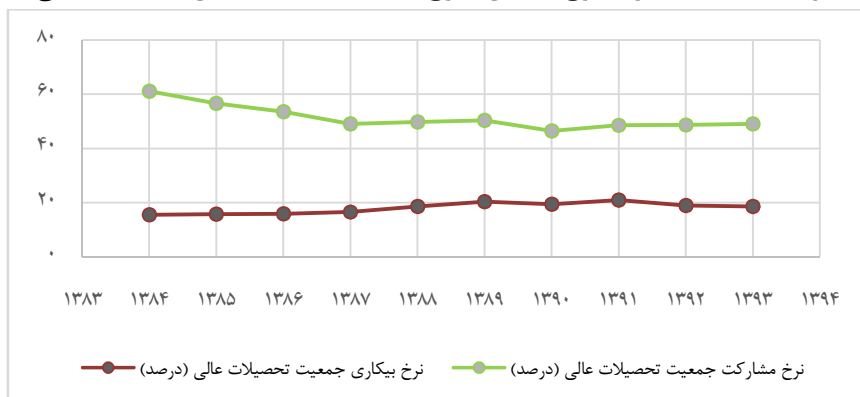
جدول ۵. وضعیت اشتغال جمعیت دارای تحصیلات عالی (هزار نفر)

| سال  | جمعیت کل | جمعیت دارای تحصیلات عالی | تعداد شاغلان دارای تحصیلات عالی | بیکاری کل (درصد) | نرخ بیکاری جمعیت تحصیلات عالی (درصد) | نرخ مشارکت جمعیت تحصیلات عالی (درصد) |
|------|----------|--------------------------|---------------------------------|------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| ۱۳۸۴ | ۶۸۱۱۹/۱  | ۵۶۰۹/۶۳                  | ۲۸۹۶/۵۳                         | ۱۱/۵             | ۱۵/۵                                 | ۶۱/۱                                 |
| ۱۳۸۵ | ۶۹۱۵۷/۷  | ۶۲۵۳/۴۴                  | ۲۹۸۰/۶۹                         | ۱۱/۳             | ۱۵/۷                                 | ۵۶/۶                                 |
| ۱۳۸۶ | ۷۰۲۰۲/۴  | ۶۸۷۵/۱۰                  | ۳۰۹۳/۷۱                         | ۱۰/۵             | ۱۵/۹                                 | ۵۳/۵                                 |
| ۱۳۸۷ | ۷۱۲۴۸/۷  | ۷۵۶۰/۴۳                  | ۳۰۸۹/۶۰                         | ۱۰/۴             | ۱۶/۵                                 | ۴۹                                   |
| ۱۳۸۸ | ۷۳۱۹۶/۰  | ۸۳۹۱/۰۰                  | ۳۳۹۰/۰۰                         | ۱۱/۹             | ۱۸/۶                                 | ۴۹/۷                                 |
| ۱۳۸۹ | ۷۳۳۴۱/۳  | ۹۲۲۱/۰۶                  | ۳۶۹۱/۴۸                         | ۱۳/۵             | ۲۰/۳                                 | ۵۰/۳                                 |
| ۱۳۹۰ | ۷۴۳۸۷/۶  | ۱۰۰۱۱/۶۸                 | ۳۷۴۲/۰۰                         | ۱۲/۳             | ۱۹/۴                                 | ۴۶/۴                                 |
| ۱۳۹۱ | ۷۴۸۱۰/۶  | ۱۰۳۱۳/۵۹                 | ۳۹۵۹/۱۷                         | ۱۲/۱             | ۲۰/۹                                 | ۴۸/۵                                 |
| ۱۳۹۲ | ۷۶۹۴۲/۰  | ۱۱۱۶۴/۰۹                 | ۴۴۰۰/۸۳                         | ۱۰/۴             | ۱۸/۹                                 | ۴۸/۶                                 |
| ۱۳۹۳ | ۷۶۶۱۹/۹  | ۱۱۳۹۲/۲۳                 | ۴۵۴۴/۷۷                         | ۱۰/۶             | ۱۸/۵                                 | ۴۹/۰                                 |
| ۱۳۹۴ | ۷۶۶۱۹/۹  | ۱۱۸۳۹/۰۲                 | ۵۰۰۷/۹۶                         | ۱۱               | ۱۸/۵                                 | ۵۱/۹                                 |

مأخذ: داده‌های سالنامه‌های آماری مرکز آمار ایران.

جدول ۵ نشان می‌دهد که جمعیت دارای تحصیلات عالی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ همواره رو به افزایش بوده است، اما متناسب با آن شاغلان دارای تحصیلات عالی افزایش نداشته‌اند، به‌طوری‌که نرخ بیکاری افراد دارای تحصیلات عالی به‌طور ملایم افزایش داشته است (نمودار ۱۷).

## نمودار ۱۷. روند تغییرات نرخ بیکاری و نرخ مشارکت جمعیت دارای تحصیلات عالی



مأخذ: داده‌های سالنامه‌های آماری مرکز آمار ایران.

جدول زیر نشان می‌دهد که طی دهه گذشته نیز شکاف میان نرخ بیکاری شهری و روستایی همواره وجود داشته است. طی دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ متوسط نرخ بیکاری در مناطق شهری حدود ۱۳ درصد و در مناطق روستایی ۷/۸ درصد بوده است.

## جدول ۶. نرخ بیکاری به تفکیک مناطق شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۴

| سال        | کل کشور | شهری | روستایی |
|------------|---------|------|---------|
| ۱۳۸۴       | ۱۱/۵    | ۱۳/۸ | ۷/۱     |
| ۱۳۸۵       | ۱۱/۳    | ۱۳/۴ | ۷/۱     |
| ۱۳۸۶       | ۱۰/۵    | ۱۲/۵ | ۶/۶     |
| ۱۳۸۷       | ۱۰/۴    | ۱۲   | ۷/۲     |
| ۱۳۸۸       | ۱۱/۹    | ۱۳/۵ | ۸/۳     |
| ۱۳۸۹       | ۱۳/۵    | ۱۵/۳ | ۹/۱     |
| ۱۳۹۰       | ۱۲/۳    | ۱۳/۷ | ۸/۹     |
| ۱۳۹۱       | ۱۲/۱    | ۱۳/۸ | ۸/۲     |
| ۱۳۹۲       | ۱۰/۴    | ۱۱/۸ | ۷       |
| ۱۳۹۳       | ۱۰/۶    | ۱۱/۶ | ۷/۹     |
| ۱۳۹۴       | ۱۱      | ۱۲/۲ | ۸/۱     |
| متوسط دوره | ۱۱/۴    | ۱۳   | ۷/۸     |

مأخذ: مرکز آمار ایران.

• مشاهدات آماری نشان می‌دهد که طی ۱۰ سال مورد بررسی، نوسانات تعداد بیکاران بین ۲/۴ تا ۲/۸ میلیون نفر بوده است (بجز سال ۱۳۸۹ که تعداد بیکاران به رقم ۳/۲ میلیون نفر می‌رسد). درحالی که در طی این دوره حدود ۶/۵ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال اضافه شده است. لذا بخشی از این جمعیت نه شاغل شده‌اند و نه بیکار، بلکه همچنان خارج از بازار کار قرار دارند و بنا به تعریف غیرفعال هستند.<sup>۱</sup>

• همچنین تفکیک نرخ بیکاری در گروه‌های سنی، شهری - روستایی و جنسیت نشان می‌دهد که:

- نرخ بیکاری در شهر بیش از روستاست،
  - نرخ بیکاری زنان با اختلاف زیادی بیش از مردان است،
  - نرخ بیکاری در گروه‌های سنی جوان بسیار بیشتر از گروه‌های سنی دیگر است.
- علاوه بر موارد فوق وخامت نرخ‌های بیکاری در مناطق پیرامونی (استان‌های مرزی)، ناپایداری وضعیت شاغلان موجود در بنگاه‌های اقتصادی و نبود تناسب لازم بین بهره‌وری، دستمزد، تأمین معیشت و تورم را نیز می‌توان از چالش‌های اساسی بازار کار برشمرد.

### سیاست‌های دولت در حوزه اشتغال

در حال حاضر در ایران راهبرد مشخص و جامعی برای اشتغالزایی و رفع مشکلات اجرایی آن وجود ندارد. به همین دلیل غالب سیاست‌های موضوع اشتغال تنها با هدف تزریق منابع پولی بوده است. این در حالی است که برای اشتغالزایی مجموعه‌ای از اقدامات اساسی نظیر آموزش، نهادسازی، تسهیل جستجوی شغل، تأمین مالی، حمایت مالی، بیمه و تأمین اجتماعی و... نیاز است که با صرف پرداخت پول قابل حل نیستند. ازسوی دیگر نبود رویکرد کلان و جامع در اشتغالزایی کشور، منجر به عدم انسجام و پراکندگی در سیاست‌های حوزه بازار کار و عدم حصول نتیجه شده است.

ازجمله اسناد سیاستی مرتبط با اشتغال می‌توان لایحه برنامه ششم توسعه و اسناد پشتیبان آن را نام برد. علی‌رغم تأکیدی که در ماده (۳) لایحه برنامه ششم بر موضوع

۱. گفتنی است که بخشی از جمعیت جوان در این دوره جایگزین افراد بازنشسته شده‌اند. بدین معنا که افرادی از فرصت‌های شغلی خارج شده‌اند و جمعیت جدیدی جایگزین آنها در همان فرصت‌های شغلی شده‌اند. لذا ثبات نسبی تعداد شاغلان طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ به معنای این نیست که تمامی جمعیت جوان خارج از بازار کار مانده‌اند.

اشتغال به عنوان «مسأله محوری برنامه» شده است، اما بررسی جزئیات لایحه برنامه نشان می‌دهد که موضوع اشتغال از جمله موضوعات مغفول مانده در برنامه است. به‌طوری که در کل برنامه تنها در ماده (۲۱) به‌طور محدود به موضوع اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی با مدرک کارشناسی و بالاتر پرداخته شده است. در اصلاحات انجام شده در کمیسیون تلفیق نیز تقویت صندوق کارآفرینی امید مورد توجه نمایندگان بوده است که با هدف افزایش تأمین مالی خرد بنگاه‌ها صورت گرفته است.

در لوایح بودجه سنواتی نیز ارتباط سیستماتیک و منطقی بین اعتبارات تخصیص یافته برای اشتغالزایی وجود ندارد و علاوه بر این نحوه پاسخگویی و ارزیابی عملکرد اعتبارات اختصاص یافته در بودجه‌های سنواتی مشخص نیست. به‌عنوان مثال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در تبصره «۱۴»، پیش‌بینی شده است که مبلغ ۴۸۰ هزار میلیارد ریال درآمدهای حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات برای ارائه خدمات حمایتی و کمک به بخش تولید و اشتغال استفاده شود و به‌طور مشخص و دقیق میزان اعتبار قابل اختصاص به اشتغال و تولید مشخص نشده است.

در بند «الف» تبصره «۱۹»، شش اقدام برای اشتغالزایی دولت پیش‌بینی شده است که غالب اقدامات تأکید بر عوامل نهادی و زیرساختی دارد که خود نیازمند الزامات اجرایی مشخص است و مدت زمانی فراتر از یک سال مالی را می‌طلبد. بند «ب» این تبصره و آیین‌نامه اجرایی ذیل آن نیز، ایجاد اشتغال را با تمرکز بر توزیع تسهیلات یارانه‌ای دنبال می‌کند، در حالی که ناکارایی این سیاست و آثار منفی آن بر محیط کسب‌وکار و گسترش بخش‌های سرمایه‌بر و بنگاه‌های ناکارآ به دفعات تجربه شده است.

در اعتبارات هزینه‌ای، برنامه‌های اشتغالزایی لایحه بودجه ۱۳۹۶، تنها مشتمل بر برنامه حمایت از اشتغال، اشتغال نیازمندان، خوداشتغالی، آموزش برای اشتغالزایی، حمایت از اشتغال و کارآفرینی و اشتغال زندانیان و... است و دستگاه‌های اجرایی درگیر در امر اشتغالزایی عبارتند از: سازمان زندان‌ها، سازمان بهزیستی، کمیته امداد، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی. پراکندگی و تنوع برنامه‌ها، نبود هماهنگی کلان در اقدامات دستگاه‌ها در رابطه با اشتغالزایی را تأیید می‌کند.

در حال حاضر نیز دولت لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی

برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی را ارائه داده است که تمرکز اصلی این لایحه نیز بر تزریق منابع مالی بدون متولی و پاسخگویی مشخص است.

همچنین این لایحه با هدف ایجاد اشتغال در روستاها ارائه شده است، در حالی که در مقایسه با نرخ بیکاری روستایی که معادل با ۸/۱ درصد است، نرخ بیکاری شهری برابر با ۱۲/۲ درصد و نرخ بیکاری زنان شهری برابر ۲۳/۸ درصد می باشد.

ازسوی دیگر شرایط بازار کار کشور نشان می دهد که اقتصاد ایران سالیانه به حدود ۹۰۰ هزار شغل نیاز دارد تا ارقام نرخ بیکاری در سطوح فعلی محفوظ بماند. لذا با فرض اینکه بتوان با پرداخت ۱/۵ میلیارد دلار برای ۱۶۰ هزار نفر در یک سال شغل ایجاد کرد، حتی در صورت پایدار ماندن تمامی مشاغل ایجاد شده، همچنان بخش بسیار بزرگی از مسائل بازار کار کشور لاینحل باقی می ماند.

بنابراین انتظار می رود با توجه به شرایط کنونی کشور و اهمیت مشکل بیکاری، فقر و تبعات آن در جامعه، به بحث اشتغالزایی بسیار توجه شود. بالاخص قوانین بودجه و برنامه به عنوان اسناد راهبردی و خطمشی گذاری کلان می توانند در طراحی چارچوب درست برای اختصاص منابع و سیاستگذاری ها فرصت مناسبی را فراهم کنند به طوری که به مرور رویه سیاستگذاری از رویکردهای پیشین به رویکردهای آزمون شده و موفق در دنیا و بهره مندی از ابزارها و سیاست های جدید در سطح دنیا سوق داده شود.

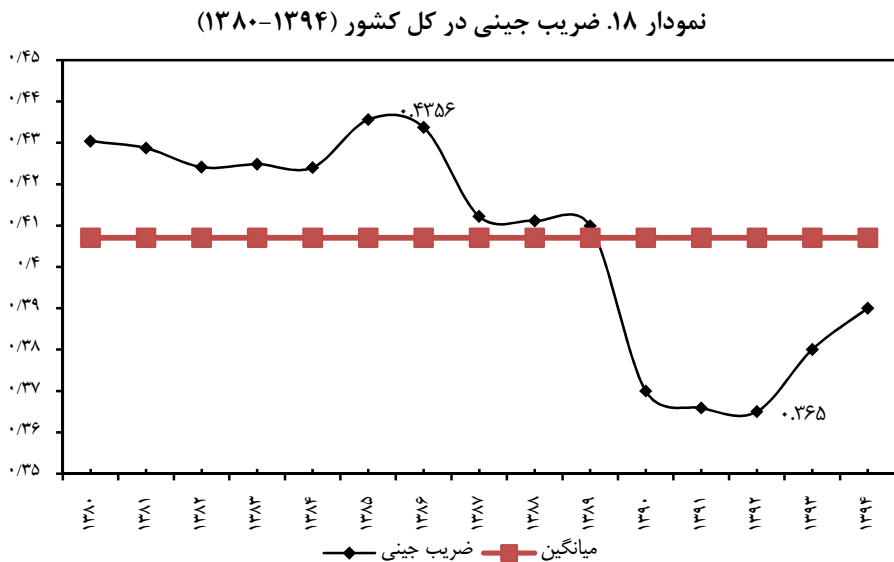
## ۵-۲. توزیع درآمد<sup>۱</sup>

### آخرین وضعیت توزیع درآمد

بررسی وضعیت توزیع درآمد دارای اهمیت ویژه ای به لحاظ مطالعات اقتصاد کلان است. توزیع درآمد و چگونگی تغییرات آن نه تنها به عنوان یک متغیر اقتصادی مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی قرار دارد؛ بلکه به دلیل پیامدهای اجتماعی آن نیز مورد توجه بوده و از این رو شاخص های متعددی برای بررسی وضعیت توزیع درآمد تعریف شده است. در بررسی وضعیت توزیع درآمد می توان به تأثیر سیاست های اقتصادی بر توزیع درآمد؛ عملکرد دولت ها در بهبود و یا بدتر شدن وضعیت توزیع درآمد و سایر موارد مرتبط پرداخت.

۱. این بخش از گزارش توسط زهرا کاویانی تهیه شده است.

در میان شاخص‌های مختلف توزیع درآمد، ضریب جینی کاربرد بیشتری داشته و در اکثر مطالعات مورد استفاده قرار می‌گیرد. ضریب جینی عددی بین صفر و یک است که صفر نشان‌دهنده برابری کامل و یک نشان‌دهنده نابرابری کامل است.



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس داده‌های بودجه خانوار مرکز آمار ایران.

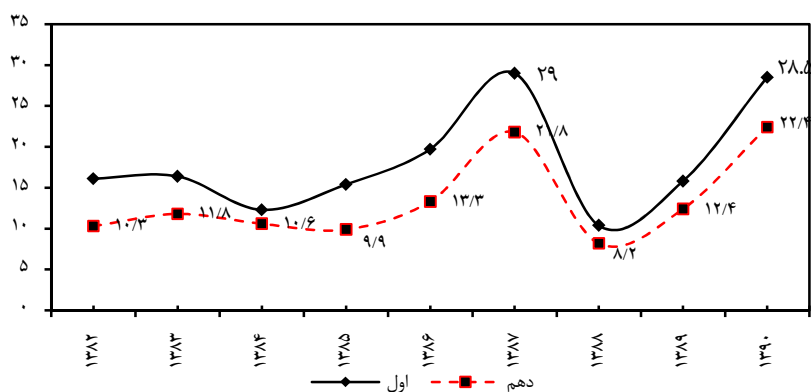
نمودار ۱۸ ضریب جینی در کل کشور را طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ نشان می‌دهد. براساس معیار ضریب جینی، از سال ۱۳۸۹ به بعد و پس از اجرای سیاست اعطای یارانه نقدی به همه افراد به میزان مساوی، ضریب جینی کاهش شدیدی داشته (کاهش نابرابری) و در سال ۱۳۹۲ به کمترین میزان خود طی دوره مورد بررسی رسیده است. البته این کاهش شدید تنها در سال ۱۳۹۰ رخ داده و برای سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ تغییری دیده نمی‌شود. با گذشت از اجرای سیاست اعطای یارانه نقدی و تورم‌های بالا طی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و رکود اقتصادی شدید طی این دوره، آثار یارانه نقدی نیز تعدیل شده و در نتیجه شاخص نابرابری طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ افزایش یافته است.

### اثر سیاست‌های دولت و مجلس بر توزیع درآمد

سیاست‌های اقتصادی از جنبه اثرگذاری آنها بر توزیع درآمد را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد:

**الف) سیاست‌های اقتصادی بدون اهداف توزیع درآمدی اما مؤثر بر توزیع درآمد**  
این سیاست‌ها، بر رشد اقتصادی، تورم، نرخ ارز، نرخ سود بانکی و سایر متغیرهای اقتصادی کلان و نیز به‌طور غیرمستقیم بر وضعیت توزیع درآمد نیز اثرگذار خواهند بود. در ادبیات اقتصادی، اتفاق نظر جامعی درباره رابطه بین رشد اقتصادی و توزیع درآمد وجود ندارد، اما در رابطه قدیمی «کوزنتس»<sup>۱</sup> عنوان می‌شود که رشد اقتصادی تا مرحله‌ای می‌تواند منجر به بدتر شدن وضعیت توزیع درآمد و سپس بهبود آن شود. درباره تورم نیز اظهار نظر قطعی وجود ندارد، اما بیشتر مطالعات اقتصادی انجام گرفته در این زمینه، به رابطه مثبتی بین تورم و نابرابری درآمدی دست یافته‌اند. همچنین بررسی وضعیت تورم دهک‌های مختلف درآمدی نیز می‌تواند نشان دهد که افزایش تورم چه تأثیر احتمالی بر نابرابری خواهد داشت.

نمودار ۱۹. نرخ تورم دهک اول و دهم هزینه‌ای شهری براساس سال پایه ۱۳۸۱  
برای سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۹۰

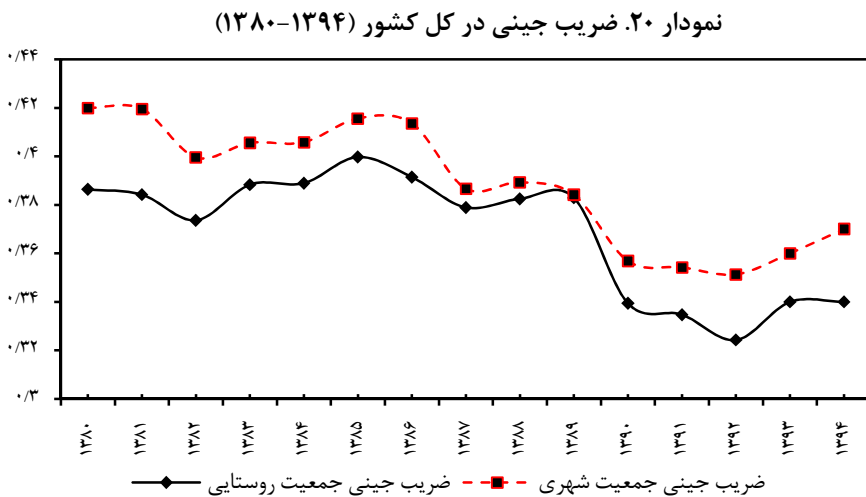


مأخذ: مرکز آمار ایران، داده‌های شاخص قیمت، شاخص قیمت مصرف‌کننده شهری به تفکیک دهک هزینه‌ای، ۱۳۸۱=۱۰۰.

همانطور که در نمودار ۱۹ نشان داده شده، نرخ تورم دهک اول هزینه‌ای همواره بیش از نرخ تورم دهک دهم بوده و این اختلاف به‌خصوص در تورم‌های بالا بیشتر شده است. این موضوع نشان می‌دهد که افزایش تورم، دهک‌های پایین را بیشتر تحت تأثیر قرار داده و می‌تواند منجر به افزایش نابرابری شود. در نتیجه به‌نظر می‌رسد که هرگونه سیاستی که منجر به افزایش تورم شود، نابرابری را افزایش داده و توزیع درآمد را نامناسب‌تر کند.

#### ب) سیاست‌های اقتصادی با اهداف توزیع درآمدی

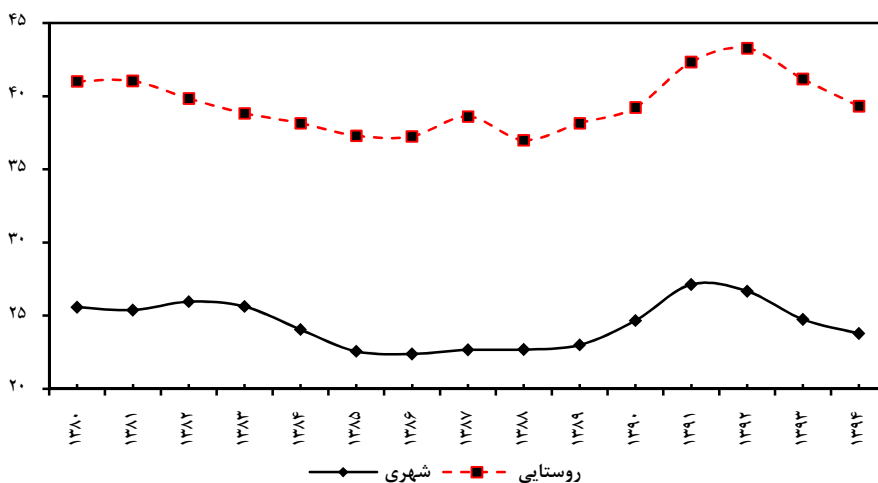
این سیاست‌ها با اهداف توزیع درآمدی هستند. مهمترین سیاست اتخاذ شده در این‌باره طی سال‌های اخیر، سیاست اعطای یارانه نقدی به میزان مساوی به همه افراد جامعه بوده که از انتهای سال ۱۳۸۹ به اجرا گذاشته شد و با گذشت شش سال همچنان ادامه دارد.



طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ به‌طور معمول ضریب جینی و در نتیجه نابرابری در مناطق شهری بیش از مناطق روستایی بوده است. تنها در سال ۱۳۸۹ نابرابری در این مناطق به هم نزدیک بوده که با اعطای یارانه نقدی از سال ۱۳۸۹ به بعد نابرابری در مناطق روستایی کاهش بیشتری یافته است.

دلیل آنکه اعطای یارانه نقدی به صورت مساوی به تمام گروه‌های درآمدی، موجب کاهش نابرابری شده، آن است که یارانه اعطایی برای گروه‌های پایین، سهم بالایی از درآمد این گروه بوده و هزینه‌های آنها را پس از دریافت یارانه به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. این در حالی است که در گروه‌های درآمدی بالا به طور معمول دریافت یارانه نقدی که سهم ناچیزی از درآمد محسوب می‌شود، میزان هزینه را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد و از آنجایی که شاخص‌های محاسبه شده براساس داده‌های هزینه خانوار است، این شاخص‌ها کاهش شدید نابرابری در سال ۱۳۹۰ را نشان می‌دهند. همانگونه که اشاره شد با بروز تورم، آثار پرداخت یارانه نقدی بر نابرابری پس از چند سال کاهش یافته و آثار ثانویه هدفمندی یارانه‌ها بر توزیع درآمد نمایان شده و موجب افزایش نابرابری شده است. ازسوی دیگر کاهش رفاه خانوارهای شهری و روستایی و به خصوص خانوارهای روستایی همزمان با کاهش نابرابری در پی اجرای سیاست اعطای یارانه نقدی، یکی از مهمترین چالش‌های مرتبط با این بخش است.

نمودار ۲۱. نسبت هزینه خوراکی به کل هزینه یک خانوار روستایی و شهری (۱۳۸۰-۱۳۹۴)



مأخذ: همان.

سهم خوراک از هزینه خانوار یکی از مهمترین شاخص‌های نمایانگر وضعیت رفاهی

خانوارهاست. به طوری که هرچه این سهم بیشتر باشد، نشان دهنده آن است که سهم بیشتری به کالاهای ضروری اختصاص یافته و در نتیجه رفاه خانوار کمتر است. همانطور که در نمودار ۲۱ مشخص است تقریباً از سال ۱۳۸۶ به بعد رفاه خانوار رو به کاهش بوده و این موضوع پس از اجرای سیاست اعطای یارانه نقدی یعنی از سال ۱۳۸۹ شدت گرفته است. در حقیقت اعطای یارانه نقدی هرچند وضعیت توزیع درآمد را بهتر کرده، اما وضعیت اقتصادی سال های پس از آن مانند افزایش تورم و رکود اقتصادی (که بخشی از آن ناشی از اجرای همین سیاست بوده)؛ منجر به کاهش شدید و قابل توجه رفاه خانوار شده است.

براساس نمودار ۲۱ رفاه خانوار از سال ۱۳۹۲ رو به افزایش بوده که بخش زیادی از آن می تواند ناشی از کاهش تورم باشد (زیرا تورم مواد خوراکی بیش از سایر گروه های کالایی است و در نتیجه افزایش تورم منجر به افزایش سهم این گروه کالاها در سبد مصرفی خانوار می شود). بنابراین یکی از چالش های مرتبط با موضوع توزیع درآمد، اجرای سیاست هایی است که همزمان رفاه و توزیع درآمد را بهبود بخشد.

در این میان شناسایی گروه های مشخص برای حمایت های بازتوزیعی همواره یکی از چالش های پیش روی دولت و مجلس بوده است. پیشنهاد مرکز پژوهش ها لزوم تغییر مبنای دهک، به معیارهای مشخص خانوارها در امر حمایت است. به عنوان مثال یکی از گروه های آسیب پذیر در هر جامعه ای، خانوارهای دارای سرپرست زن می باشد (به ویژه در ایران که فرصت های اشتغال برای این گروه کمتر فراهم است). نسبت خانوارهای زن سرپرست در مناطق شهری تقریباً ۱۱ درصد است که حدود ۸۹ درصد از این خانوارها فاقد فرد شاغل در خانواده هستند. همچنین نوع مخارج و سهم گروه های کالایی از هزینه های این خانوارها تا حدود زیادی شبیه به خانوارهای دهک اول است. در میان خانوارهای روستایی نیز ۱۱ درصد از خانوارها در گروه خانوارهای زن سرپرست قرار دارند که نسبت شاغل در آنها به ازای هر ده خانوار تنها ۴/۶ نفر بوده و از این لحاظ این نسبت حتی از خانوارهای دهک اول روستایی هم پایین تر است. ویژگی خانوارهای زن سرپرست نشان می دهد این گروه از خانوارها (و خانوارهایی با معیارهای مشابه) با تقریب به نسبت خوب می توانند به عنوان گروه های هدف برای اعطای یارانه نقدی بیشتر (همزمان با حذف گروه های دیگر) قرار گیرند.

## ۶-۲. تراز تجاری<sup>۱</sup>

به منظور بررسی تغییرات کم و کیف تراز تجاری کشور در این قسمت، ارقام مربوط به صادرات و واردات و سیاست‌های مرتبط بررسی می‌شود.

### صادرات و واردات

در آمارهای ارائه شده توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران، منظور از صادرات کالا، صدور تمامی اقلام کالایی بجز نفت خام و تجارت چمدانی بوده که این اقلام شامل میعانات گازی، گاز طبیعی، محصولات پتروشیمی و سایر کالاهای ساخته شده است. اقلام وارداتی نیز شامل تمامی اقلام کالایی اعم از سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی است. در جدول ۷ آمار واردات، صادرات و تراز تجاری نشان داده شده است.

جدول ۷. آمار واردات و صادرات و تراز تجاری کشور از سال ۱۳۹۰ تا هشت‌ماهه سال ۱۳۹۵

(میلیون دلار)

| سال        | ۱۳۹۰    | ۱۳۹۱    | ۱۳۹۲   | ۱۳۹۳   | ۱۳۹۴   | هشت‌ماهه ۱۳۹۵ |
|------------|---------|---------|--------|--------|--------|---------------|
| صادرات     | ۴۳,۹۷۵  | ۴۱,۴۴۸  | ۴۱,۸۴۸ | ۵۰,۵۶۰ | ۴۲,۴۱۴ | ۲۸,۱۱۷        |
| واردات     | ۶۱,۸۰۸  | ۵۳,۴۵۱  | ۴۹,۷۰۹ | ۵۳,۵۶۹ | ۴۱,۴۹۰ | ۲۷,۳۸۳        |
| تراز تجاری | -۱۷,۸۳۳ | -۱۲,۰۰۳ | -۷,۸۶۱ | -۳,۰۰۹ | ۹۲۴    | ۷۳۴           |

مأخذ: پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران:

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

مطابق جدول فوق هرچند در سال‌های گذشته تراز تجاری کشور همواره منفی بوده و میزان واردات فراتر از صادرات بوده است، با این حال همانطور که در گزارش سال گذشته<sup>۲</sup> پیش‌بینی شده بود برای در پایان سال ۱۳۹۴ شاهد مثبت شدن تراز تجاری کشور هستیم.

باید به این نکته مهم توجه کرد که مثبت شدن تراز تجاری در سال ۱۳۹۴ ناشی از افزایش صادرات نبوده و بیشتر به دلیل کاهش شدید واردات بوده است. ضمن اینکه

۱. این بخش از گزارش توسط سعید غلامی، امید شریفی و سامان پناهی تهیه شده است.

۲. گزارش اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴.

میزان کالاهای صادراتی کشور وابستگی بسیاری به بخش نفت و گاز داشته و با حذف میعانات گازی و صادرات گاز طبیعی مایع شده از آمار صادرات کشور، تراز تجاری مجدداً منفی خواهد شد. به علاوه آمار مربوط به واردات نیز صرفاً شامل واردات رسمی بوده و قاچاق کالای ورودی به کشور را دربرنمی گیرد. گفتنی است که بهبود تراز تجاری وقتی در اقتصاد کشور مطلوب است که ناشی از صادرات غیروابسته به نفت بوده و با کوچک شدن حجم تجارت (کاهش مجموع واردات و صادرات) همراه نباشد.

جدول ۸. تفکیک واردات در شش ماهه سال ۱۳۹۵

| نوع کالا برحسب مصرف | وزن (هزار تن) | ارزش (میلیون دلار) | سهم وزنی | سهم ارزشی |
|---------------------|---------------|--------------------|----------|-----------|
| واسطه‌ای            | ۱۲,۱۹۰        | ۱۱,۹۰۱             | ۸۸/۸     | ۶۳/۱      |
| سرمایه‌ای           | ۳۷۰           | ۳,۹۵۱              | ۲/۷      | ۲۰/۹      |
| مصرفی               | ۱,۱۶۰         | ۳,۰۱۴              | ۸/۵      | ۱۶        |

مأخذ: گزارش شش ماهه سازمان توسعه تجارت.

توجه به ترکیب کالاهای تجاری کشور نیز دارای اهمیت ویژه‌ای است. همان گونه که در جدول ۸ مشاهده می‌شود کالاهای واسطه‌ای با ۶۳ درصد بیشترین سهم ارزشی را در میان اقلام وارداتی به کشور دارد و پس از آن کالاهای سرمایه‌ای با حدود ۲۱ درصد و کالاهای مصرفی با ۱۶ درصد قرار گرفته‌اند.

جدول ۹. تفکیک صادرات غیرنفتی با احتساب میعانات گازی (بجز نفت و تجارت چمدانی) در

هشت ماهه سال ۱۳۹۵

| نوع کالا     | وزن (هزار تن) | ارزش (میلیون دلار) | درصد تغییر وزنی نسبت به مدت مشابه سال قبل | درصد تغییر ارزشی نسبت به مدت مشابه سال قبل |
|--------------|---------------|--------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------|
| پتروشیمی     | ۱۹,۰۴۵        | ۸,۶۲۵              | ۲۲/۸۷                                     | -۲/۴۳                                      |
| میعانات گازی | ۱۱,۵۱۰        | ۴,۵۱۹              | ۷۶/۲۰                                     | ۴۶/۷۰                                      |
| گاز طبیعی    | ۸,۸۳۲         | ۱,۹۵۲              | ۵۱/۸۴                                     | -۸/۷۷                                      |
| سایر کالاهای | ۴۲,۳۷۴        | ۱۳,۰۲۱             | ۱۹/۳۱                                     | ۳/۹۲                                       |
| جمع کل       | ۸۱,۷۶۱        | ۲۸,۱۱۷             | ۲۹/۰۳                                     | ۵/۷۴                                       |

مأخذ: پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران:

جدول ۹ تفکیک اقلام صادراتی کشور را در هشت‌ماهه سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. پتروشیمی و میعانات گازی میزان قابل توجهی از کل صادرات کشور را تشکیل داده است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود صادرات میعانات گازی نسبت به مدت مشابه سال قبل به میزان قابل توجهی (۴۶/۷۰ درصد) افزایش داشته و عامل اصلی رشد مثبت صادرات در هشت‌ماهه ۱۳۹۵ تلقی می‌شود. تفکیک ذیل بیانگر وابستگی بالای آمار ارائه شده با عنوان صادرات غیرنفتی به بخش نفت و گاز است.

مطابق جدول ۱۰ واردات به غیر از سال ۱۳۹۳ در سایر سال‌ها روند کاهشی داشته که این کاهش عمدتاً به دلیل ادامه محدودیت‌های ارزی ناشی از تحریم‌ها و عدم تعامل فعال بانک‌های تجاری با بانک‌های خارجی و در نتیجه محدودیت انتقال پول و همچنین کاهش قیمت نفت و در نتیجه کاهش منابع ارزی کشور و کاهش تقاضا به دلیل کاهش قدرت خرید و شرایط رکودی اقتصاد کشور است.

جدول ۱۰. رشد واردات و صادرات از سال ۱۳۹۰ (درصد)

| سال                | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ | رشد هشت‌ماهه ۱۳۹۵<br>نسبت به هشت‌ماهه ۱۳۹۴ |
|--------------------|------|------|------|------|--------------------------------------------|
| رشد سالیانه صادرات | -۶   | ۱    | ۲۰   | -۱۶  | ۶                                          |
| رشد سالیانه واردات | -۱۴  | -۷   | ۷    | -۲۲  | ۱                                          |

مأخذ: محاسبات محقق براساس اطلاعات مندرج در پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران.

گفتنی است به‌رغم افزایش فزاینده نرخ ارز به‌عنوان یکی از متغیرهای مؤثر بر صادرات، میزان صادرات در سال‌های قبل بجز سال ۱۳۹۳ افزایش محسوسی نداشته و حتی بعضاً در مواردی از جمله سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ کاهش نیز داشته است. سهم قابل توجه صادرات محصولات پتروشیمی و میعانات گازی از ارزش کل صادرات کشور سبب شده است تا صادرات غیرنفتی عمدتاً از قیمت نفت خام تأثیر بپذیرد. لذا در تحلیل آمار صادرات غیرنفتی کشور، به این مسأله باید توجه شود. رشد صادرات غیرنفتی در هشت‌ماهه نخست سال جاری حدود ۶ درصد اعلام شده است و واردات نیز بعد از دوره‌ای نزولی مجدداً حدود ۱ درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل افزایش داشته است.

### نرخ تعرفه حقوق ورودی

اعمال نرخ تعرفه به عنوان یکی از ابزارهای دولت جهت اتخاذ سیاست‌های حمایتی نظیر حمایت از تولیدات و اشتغال داخلی، سیاست‌های تنظیمی تجاری همچون بهبود نرخ مبادله، مقابله با دامپینگ یا قاچاق و سیاست‌های تأمین درآمدی نظیر کسب درآمدهای مالیاتی و موازنه تراز پرداخت‌ها از اهمیت خاصی برخوردار است.

در دهه‌های اخیر تعداد زیاد طبقات تعرفه‌ای به عنوان بستری برای ناکارآمدی و فساد، همواره مطرح بوده است. جدول ۱۱ روند نزولی تعداد طبقات تعرفه‌ای و متوسط نرخ حقوق ورودی اسمی و واقعی را طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد.

جدول ۱۱. وضعیت طبقات تعرفه‌ای و میزان حقوق ورودی دریافتی طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۵  
(درصد/میلیارد ریال)

| سال  | تعداد طبقات تعرفه‌ای | حداقل نرخ تعرفه دریافتی | حداکثر نرخ تعرفه دریافتی | متوسط نرخ حقوق ورودی اسمی <sup>(۱)</sup> | ارزش ریالی کالاهای وارداتی | میزان حقوق ورودی ریالی دریافت شده <sup>(۲)</sup> | متوسط نرخ حقوق ورودی واقعی <sup>(۳)</sup> |
|------|----------------------|-------------------------|--------------------------|------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| ۱۳۸۹ | ۴۷                   | ۴                       | ۱۲۰                      | ۴۷/۸*                                    | ۶۶۴,۷۰۰                    | ۷۲,۵۹۱                                           | ۱۰/۹۲                                     |
| ۱۳۹۰ | ۴۱                   | ۴                       | ۱۲۰                      | ۴۸/۹۵                                    | ۶۷۳,۰۴۲                    | ۷۷,۵۷۰                                           | ۱۱/۵۳                                     |
| ۱۳۹۱ | ۳۷                   | ۴                       | ۱۲۰                      | ۴۸/۸۱                                    | ۸۳۳,۱۴۸                    | ۷۴,۳۲۰                                           | ۸/۹۲                                      |
| ۱۳۹۲ | ۱۵                   | ۲                       | ۱۰۰                      | ۲۸/۳۳                                    | ۱,۲۰۲,۵۸۰                  | ۸۴,۹۰۹                                           | ۷/۰۶                                      |
| ۱۳۹۳ | ۱۴                   | ۴                       | ۱۰۰                      | ۳۰/۲۱                                    | ۱,۳۴۸,۶۱۹                  | ۱۳۲,۵۳۵                                          | ۹/۸۳                                      |
| ۱۳۹۴ | ۱۰                   | ۴                       | ۷۵                       | ۱۸/۷۳                                    | ۱,۲۲۱,۱۸۳                  | ۱۱۵,۵۴۲                                          | ۹/۴۶                                      |
| ۱۳۹۵ | ۸                    | ۵                       | ۵۵                       | ۱۹/۲۰                                    | -                          | -                                                | -                                         |

مأخذ: آمار دریافتی از گمرک جمهوری اسلامی ایران با شماره‌های ۲۲/۲۵۳/۹۴/۶۰۲۹۸ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۰۳ و ۴۷/۹۵/۸۷۳۸۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۱۲.

\* رقم فوق بیانگر متوسط نرخ حقوق ورودی اسمی آن دسته از طبقات تعرفه‌ای است که واردات از آنها صورت گرفته است.  
(۱) متوسط نرخ حقوق ورودی اسمی، نرخ است که از میانگین ساده نرخ‌های مربوط به تمامی کالاهای مندرج در طبقه‌بندی نظام هماهنگ شده توصیف کدگذاری کالا (HS) که در ضمايم کتاب قانون مقررات صادرات و واردات درج شده است، حاصل می‌شود.

(۲) آمارهای این ستون از گزارش عملکرد مالی دولت طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ (وزارت امور اقتصاد و دارایی) استخراج شده است.

(۳) متوسط نرخ حقوق ورودی واقعی، نرخ است که به صورت واقعی از واردکنندگان اخذ شده و از حاصل تقسیم میزان حقوق ورودی ریالی دریافت شده بر ارزش ریالی کالاهای وارداتی حاصل می‌شود.

براساس ارقام جدول ۱۱ متوسط نرخ حقوق ورودی واقعی طی سال‌های اخیر دارای نوسان بوده است. این نرخ در سال ۱۳۹۴ معادل ۹/۴۶ درصد بوده است. بیشترین آسیبی که طی سالیان گذشته نظام تعرفه‌ای کشور را با اختلال مواجه کرده بود، وجود سطوح متعدد تعرفه‌ای و دامنه‌ها و کرانه‌های تعرفه‌ای با تفاوت‌های بالا و فاحش است. این تعدد در سطوح تعرفه‌ای طی سال‌های اخیر بهبود یافته به نحوی که تعداد طبقات تعرفه‌ای از ۴۷ طبقه در سال ۱۳۸۹، به ۸ طبقه در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. بنابراین یکی از اقداماتی که به‌عنوان توصیه‌ای سیاستی برای اصلاح نظام تعرفه‌ای موجود متصور است کاهش دامنه تفاوت‌های فاحش (۵ تا ۵۵ درصد) موجود در سطوح تعرفه‌ای در سه حوزه اقلام، فصول و قسمت‌های کالایی است.

بررسی اجزای واردات کشور، گویای آن است که اقلام عمده وارداتی شامل کالاهای اساسی و محصولات کشاورزی و خودرو (و قطعاتش) می‌باشد و اقلام صادراتی نیز عمدتاً شامل مواد خام معدنی و صنعتی یا محصولات پتروشیمی با ارزش افزوده پایین هستند که بیانگر عدم اثربخشی سیاست‌های دولت در عدم وابستگی غذایی به واردات و عدم صدور کالاهای با ارزش افزوده پایین در قالب خام‌فروشی است.

هرچند روند اصلاحی سیاست‌های تعرفه‌ای در قالب اقداماتی مانند کاهش طبقات تعرفه‌ای به ۸ طبقه در سال جاری و تسهیل تجارت قانونی همچنان از طرف دولت پیگیری می‌شود، با این حال به نظر می‌رسد اتخاذ سیاست تجاری مشخص جهت مدیریت واردات و مصرف بهینه منابع ارزی کشور و توسعه صادرات کالاهای با ارزش افزوده بالا براساس مزیت صادراتی با ابهاماتی جدی روبرو است. به‌علاوه کسب درآمد به روش سیاست‌های تجاری از طریق اخذ عوارض، مالیات و هزینه‌های متعدد به‌صورت مقطوع، علی‌الحساب و یا در قالب مالیات بر ارزش افزوده، می‌تواند بر فضای کسب‌وکار تجاری آثار نامطلوبی داشته باشد و منجر به افزایش هزینه‌های تولید و گسترش قاچاق شود.

براساس مصوبه شهریورماه ۱۳۹۵ هیئت وزیران،<sup>۱</sup> تعداد ۵۷۳ ردیف از تعرفه‌های

۱. مصوبه هیئت وزیران به شماره ۷۰۶۷۳/ت/۵۳۳۳۴ هـ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۱۳ در رابطه با تغییر مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی.

جداول کتاب *قانون مقررات صادرات و واردات* تغییر یافته که از این تعداد، حقوق ورودی ۵۵۱ ردیف تعرفه‌ای بین ۵ تا ۵۰ درصد افزایش یافته و این تغییرات تنها مختص به کالاهای مندرج در گروه ۱۰ (کالاهای لوکس) نبوده و سایر گروه‌ها را نیز شامل می‌شود. با توجه به اقلام صادراتی و وارداتی کشور می‌توان پیش‌بینی کرد که نقش عمده صادرات محصولات خام صنعتی و معدنی در صادرات کشور همچنان ادامه خواهد داشت. همچنین نقش تأثیرگذار میعان‌ات گازی و محصولات پتروشیمی در حجم صادرات کشور در سال آتی نیز محسوس خواهد بود.

در صورت گشایش نسبی در وضعیت مبادلات بانکی و ارزی، انتظار افزایش صادرات کشور دور از ذهن نخواهد بود. همچنین افزایش واردات در کشور تحت تأثیر رکود حاکم بر بازار داخلی و سیاست‌های بودجه‌ای دولت خواهد بود. بنابراین در صورت تداوم روند فعلی (جدا کردن صادرات میعان‌ات گازی و محصولات پتروشیمی از صادرات غیرنفتی و لحاظ آمار قاچاق کالا) نمی‌توان انتظار داشت تغییر روند ویژه‌ای در حوزه توسعه صادرات و بهبود تراز تجاری در سال آتی رخ دهد.

همچنین با توجه به روند کاهشی در تعداد طبقات تعرفه‌ای طی سال‌های اخیر به نظر می‌رسد روند کاهشی فوق طی سال جاری نیز استمرار یافته و این کاهش در طبقات می‌تواند منجر به کاهش پیچیدگی‌های اخذ حقوق ورودی و کاهش بوروکراسی‌های اداری و در راستای شفاف‌سازی و بهبود فضای کسب‌وکار و افزایش درآمدهای دولت به‌دلیل جلوگیری از برخی ارزیابی‌های سلیقه‌ای در اخذ حقوق ورودی شود.

### قاچاق کالا

قاچاق کالا، ازجمله آسیب‌های بخش بازرگانی خارجی کشور است که عوارض نامساعدی در حوزه کسب‌وکار، تولید، اشتغال داخل و تجارت قانونی برجای می‌گذارد. مقابله با این پدیده شوم و سخت‌جان در اقتصاد ایران، یکی از موضوعات مورد تأکید مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۵ بود و ایشان با اشاره به ضرورت برخورد با قاچاق سازمان‌یافته از قاچاق به‌عنوان بلای بزرگ کشور و سم تولید داخل یاد کردند.

براساس تخمین‌های ارائه شده ازسوی ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، آمار برآورد قاچاق کالا در سال ۱۳۹۲ حدود ۲۵ میلیارد دلار بوده است که در سال ۱۳۹۳

به حدود ۱۹/۸ میلیارد دلار و در سال ۱۳۹۴ به ۱۵/۵ میلیارد دلار کاهش یافته است. دلایل کاهش تخمین حجم قاچاق را می‌توان در مواردی از جمله اقدامات انجام شده در راستای مبارزه با قاچاق توسط قوای سه‌گانه و ستاد مبارزه با قاچاق، کاهش قیمت سوخت در سطح بین‌المللی و کاهش تقاضای واردات در نتیجه رکود حاکم بر اقتصاد کشور جستجو کرد.

از اقلام مهم قاچاق کالا می‌توان به البسه، پارچه، کفش، لوازم یدکی خودرو، لوازم آرایشی و بهداشتی، چای، دارو و مشروبات الکلی و سوخت اشاره کرد. گفتنی است که از برآورد انجام شده برای قاچاق کالا، بخش اندکی توسط دستگاه‌های مسئول مبارزه با قاچاق کشف می‌شود و تنها پرونده بخش کمی از آنها در محاکم قضایی محکوم و بخش اندکی از جرائم صادره وصول می‌شود. همین موضوع موجب شده است که مبارزه با قاچاق کالا در کشور چندان اثربخش نبوده و مبارزه با این پدیده با مشکلاتی مواجه شود. همچنین کمبود تجهیزات کنترلی به‌ویژه دستگاه‌های «ایکس-ری» در گمرک کشور نیز از جمله مشکلاتی است که رفع آن نیازمند تأمین منابع و سرمایه‌گذاری بخش‌های دولتی و خصوصی است.

بررسی اجمالی سیاست‌های دولت و قوانین مجلس شورای اسلامی در حوزه مبارزه با قاچاق، گویای آن است که به‌رغم تصویب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۲، به دلیل برخی مشکلات ناشی از نبود سامانه‌های مورد نیاز برای پیشگیری از قاچاق و برخی ابهامات حقوقی و همچنین مخالفت‌های بیان شده درباره اجرای این قانون توسط برخی از دستگاه‌های دولتی و غیردولتی، در عمل قانون مذکور به‌طور کامل اجرا نشده و هدف قانون در پیشگیری از وقوع جرم و بالا بردن ریسک وقوع عمل مجرمانه به‌طور شایسته محقق نشود. تأخیر در تصویب برخی از آیین‌نامه‌های مورد نیاز این قانون بعد از گذشت بیش از دو سال از تاریخ تصویب آن، یکی از موضوعاتی است که موجب عدم اجرای کامل برخی از مواد قانونی مربوط به مبارزه با قاچاق شده است. به‌علاوه به نظر می‌رسد لازم است در کنار نگاه تشدید مجازات و بالا بردن ریسک وقوع جرم قاچاق، به تسهیل فعالیت قانونی و تجارت قانونی توجه بیشتری شود.

در همین راستا از مهمترین لوایح مطرح شده دولت در جهت اجرایی شدن قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و رفع برخی انتقادات دستگاه‌های اجرایی، لایحه «اصلاح

برخی از مواد قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» است که در پی رفع موانع اجرایی ضبط وسایل نقلیه حمل کالای قاچاق و تعیین نحوه هزینه‌کرد منابع حاصل از اجرای قانون (پرداخت حق‌الکشف) است و در دستور کار کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. البته باید گفت که نمی‌توان انتظار داشت این لایحه تمامی مشکلات قانونی حوزه قاچاق کالا را مرتفع سازد و علاوه بر این بیشتر مشکلات به حوزه اجرای قانون و هماهنگی دستگاه‌های متولی در زمینه مبارزه با قاچاق کالا و ارز مربوط می‌شود. سایر سیاست‌های دولت درباره مبارزه با قاچاق کالا، تسهیل تجارت قانونی و بهبود شاخص فرامرزی با توجه به پنجره واحد گمرکی است که با تکمیل سامانه‌های الکترونیکی سایر دستگاه‌ها کارآیی بیشتری خواهد داشت و در صورت عدم همکاری سایر دستگاه‌ها با گمرک جمهوری، اسلامی اهداف ایجاد پنجره واحد گمرکی محقق نخواهد شد. به‌علاوه کنترل نظام گردش کالا و پول و قابلیت رهگیری آن و ساماندهی حمل‌ونقل و تشدید برخورد با متخلفان و بالا بردن ریسک قاچاق و برخورد با قاچاق سازمان‌یافته و همچنین انهدام کالاهای مکشوفه از مهمترین برنامه‌های جاری در برخورد با قاچاق کالا و کاهش حجم آن است.

با توجه به تأکید مضاعف مقامات عالی‌رتبه کشور و پیگیری اقدامات مناسبی که شروع شده است، پیش‌بینی می‌شود روند فعلی کاهش تخمین میزان قاچاق در سال جاری نیز ادامه یابد.

### ۳. بخش‌های اقتصاد

در دو بخش اول گزارش، محیط اقتصاد کشور و همچنین متغیرهای کلان اقتصادی بررسی شدند. در این قسمت وضعیت بخش‌های مختلف اقتصاد بررسی می‌شود.

#### ۳-۱. کشاورزی<sup>۱</sup>

در این قسمت ابتدا تصویری از شاخص‌های مربوطه ارائه شده و سپس چالش‌های احتمالی بخش کشاورزی مطرح می‌شوند.

۱. این بخش از گزارش توسط مهران برادران‌نصیری و تکتب طالبی تهیه شده است.

### تصویری از کلیدی‌ترین شاخص‌های بخش کشاورزی

رشد بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۴، معادل ۵/۴ درصد بوده است (جدول ۱۲). کل تولیدات بخش کشاورزی از ۹۷ میلیون تن در سال ۱۳۹۲ به ۱۱۰ میلیون تن در سال ۱۳۹۴ افزایش یافته که طی دو سال مذکور ۱۳/۴ درصد رشد داشته است. خرید تضمینی گندم به بیش از ۱۱ میلیون تن در سال جاری (۱۳۹۵) رسیده است که نسبت به سال ۱۳۹۴، رشدی معادل ۲۸ درصد و نسبت به سال ۱۳۹۲ بیش از دو برابر شده است. تولید چغندر قند از ۳/۴ میلیون تن در سال ۱۳۹۲ با ۶۵ درصد رشد به ۵/۶ میلیون تن در سال ۱۳۹۴ افزایش یافته است. کسری تراز تجاری غذای کشور از ۸/۱- میلیارد دلار در سال ۱۳۹۲ به ۳/۴- میلیارد دلار در پایان سال ۱۳۹۴ رسیده و روند آن نیز نشان می‌دهد که در سال جاری (۱۳۹۵) شرایط مطلوب‌تر خواهد بود. با پرداخت بیش از ۲۶۰۰ میلیارد تومان تسهیلات بانکی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ بالغ بر ۶۰ هزار دستگاه انواع تراکتور و ۱۲۰۰ دستگاه کمباین و ۸۴ هزار دستگاه انواع ادوات و تجهیزات کشاورزی در اختیار بهره‌برداران قرار گرفته است. همچنین ۱۲۰۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۵ به این امر اختصاص یافته است. نرخ بهره تسهیلات سرمایه‌گذاری برای بخش کشاورزی در سال جاری از ۱۸ درصد به ۱۵ درصد کاهش یافته که امید است شرایط مناسب‌تری را برای سرمایه‌گذاری هر چه بیشتر در بخش کشاورزی فراهم آورد.

جدول ۱۲. متوسط نرخ رشد بخش کشاورزی به قیمت سال ۱۳۸۳ (درصد)

| شرح  | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ | متوسط برنامه ششم |
|------|------|------|------|------------------|
| درصد | ۴/۷  | ۳/۸  | ۵/۴  | ۵                |

مأخذ: مرکز آمار ایران.

### خودکفایی و امنیت غذایی

مهمترین وظیفه بخش کشاورزی، تأمین امنیت غذایی کشور به‌عنوان ابتدایی‌ترین حق مردم است. این وظیفه در دو بعد دسترسی فیزیکی و دسترسی اقتصادی برای محصولات اساسی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. با توجه به رویکرد دولت به سمت تولید داخلی و اقدامات انجام شده نظیر تأمین به‌موقع خدمات و نهاده‌ها و جلب

اعتماد کشاورزان، میزان تولید کل محصولات کشاورزی در طی دو سال اخیر بالغ بر ۲۰ میلیون تن افزایش یافته است.

جدول ۱۳. درصد خودکفایی کالاهای اساسی سال ۱۳۸۹-۱۳۹۴ (درصد)

| سال  | گندم | جو   | ذرت<br>دانه‌ای | قند و<br>شکر | برنج (سفید<br>شده) | روغن<br>خام | گوشت<br>قرمز | گوشت<br>مرغ | تخم‌مرغ | آبزیان |
|------|------|------|----------------|--------------|--------------------|-------------|--------------|-------------|---------|--------|
| ۱۳۸۹ | ۹۷/۶ | -    | ۳۸/۴           | -            | ۵۹/۸               | ۶/۹         | ۷۸/۶         | ۹۹/۱        | -       | -      |
| ۱۳۹۰ | ۹۷   | -    | ۴۸/۲           | -            | ۴۴/۹               | ۸/۵         | ۸۴           | ۹۸/۶        | -       | -      |
| ۱۳۹۱ | ۵۷/۰ | ۶۲/۴ | ۲۶/۷           | ۴۱/۴         | ۵۴/۲               | ۱۱/۲        | ۸۶/۶         | ۹۸/۹        | ۱۰۵/۲   | ۱۰۲/۰  |
| ۱۳۹۲ | ۷۰/۴ | ۸۰/۸ | ۳۱/۵           | ۴۱/۷         | ۴۴/۸               | ۱۲/۱        | ۸۹/۲         | ۱۰۱/۷       | ۱۰۴/۵   | ۱۰۳/۸  |
| ۱۳۹۳ | ۵۸/۹ | ۶۰/۶ | ۲۰/۷           | ۶۳/۱         | ۵۵/۸               | ۱۱/۵        | ۹۲/۱         | ۱۰۳/۸       | ۱۰۸/۶   | ۱۰۰/۷  |
| ۱۳۹۴ | ۷۷/۸ | ۶۳/۱ | ۱۵/۹           | ۷۶/۷         | ۶۷/۱               | ۶/۶         | ۸۹/۱         | ۱۰۳/۵       | ۱۱۰/۳   | ۱۰۱/۹  |

مأخذ: مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی.

### ذخایر راهبردی کالاهای اساسی

ذخیره‌سازی کالاهای اساسی و آمادگی برای شرایط اضطرار، از شاخص‌های کلیدی بخش کشاورزی است.

جدول ۱۴. موجودی اول سال ذخایر راهبردی متعلق به دولت در سال‌های

۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵ (هزارتن)

| عنوان | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ | ۱۳۹۵ |
|-------|------|------|------|------|
| گندم  | ۱۸۶۵ | ۱۰۶۹ | ۴۹۶۶ | ۵۹۶۰ |
| برنج  | ۶۶   | ۲۷۳  | ۲۴۳  | ۲۱۰  |
| روغن  | ۲۴۲  | ۳۹۷  | ۴۳۲  | ۱۷۰  |
| شکر   | ۴۴۰  | ۶۰۶  | ۶۶۶  | ۲۴۰  |
| مرغ   | ۴۲   | ۷۶   | ۹۳   | ۷۸   |

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی.

همانطور که در جدول ۱۴ مشاهده می‌شود، در همه کالاهای غیر از گندم، ذخایر راهبردی دولت در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است.

## تراز تجاری

تراز تجاری در چهارساله اخیر (از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴)، حاکی از کاهش تدریجی واردات، از نظر وزنی و ارزشی و بهبود نسبی تراز تجاری است.

جدول ۱۵. تراز تجاری محصولات کشاورزی (غذا) از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴ (هزار تن - میلیون دلار)

| سال  | کل محصولات کشاورزی (غذا) |        |        |       |            |        |
|------|--------------------------|--------|--------|-------|------------|--------|
|      | واردات                   |        | صادرات |       | تراز تجاری |        |
|      | وزن                      | ارزش   | وزن    | ارزش  | وزن        | ارزش   |
| ۱۳۹۱ | ۲۲.۰۲۴                   | ۱۴.۳۸۱ | ۴.۴۶۳  | ۶.۲۵۳ | -۱۷.۵۶۱    | -۸.۱۲۸ |
| ۱۳۹۲ | ۱۸.۶۴۰                   | ۱۳.۴۸۲ | ۴.۱۱۰  | ۵.۳۰۹ | -۱۴.۵۳۰    | -۸.۱۲۳ |
| ۱۳۹۳ | ۲۲.۷۸۱                   | ۱۲.۲۲۱ | ۵.۵۲۹  | ۶.۷۷۱ | -۱۷.۲۵۲    | -۵.۴۵۰ |
| ۱۳۹۴ | ۱۸.۶۴۲                   | ۸.۸۸۵  | ۴.۷۵۷  | ۵.۴۴۷ | -۱۳.۸۸۵    | -۳.۴۳۸ |

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

## پیش‌بینی کوتاه‌مدت بخش کشاورزی

با توجه به آمار اعلامی توسط وزارت جهاد کشاورزی، پیش‌بینی میزان تولید در محصولات مختلف در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۱۶. عملکرد/ تولید محصولات کشاورزی در سال ۱۳۹۴ و پیش‌بینی آن در سال ۱۳۹۵

(هزار تن)

| شرح             | عملکرد/تولید ۱۳۹۴ | پیش‌بینی ۱۳۹۵ | درصد رشد |
|-----------------|-------------------|---------------|----------|
| شیلات           | ۹۸۴               | ۱۰۵۱          | ۶/۴      |
| دام و طیور      | ۱۳,۰۷۷            | ۱۳,۶۸۴        | ۴/۴      |
| تولیدات زراعی   | ۷۷,۰۳۹            | ۸۲,۶۹۴        | ۶/۸      |
| تولیدات باغبانی | ۱۹,۳۷۸            | ۲۰,۵۳۲        | ۵/۶      |
| تولیدات گیاهی   | ۹۶,۴۱۷            | ۱۰۳,۲۲۶       | ۶/۶      |
| گندم            | ۱۱,۵۲۲            | ۱۴,۰۰۰        | ۱۷/۷     |
| جو              | ۳,۲۰۲             | ۳,۸۵۰         | ۱۶/۸     |
| برنج            | ۲,۳۴۸             | ۳,۱۰۰         | ۲۴/۳     |
| حبوبات          | ۵۱۹               | ۷۵۰           | ۳۰/۹     |
| چغندر قند       | ۵,۵۹۴             | ۶,۰۰۰         | ۶/۸      |
| نیسکر           | ۷,۴۰۷             | ۸,۰۰۰         | ۷/۴      |

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی.

پیش‌بینی می‌شود در کوتاه‌مدت رشد بخش کشاورزی، حداقل با روند افزایشی چند سال اخیر ادامه یافته و در صورت تأمین سرمایه لازم، به دلیل ظرفیت‌های خالی موجود افزایش قابل ملاحظه‌ای نیز داشته باشد.

در مورد سال زراعی پیش رو (مهر ۱۳۹۵ تا مهر ۱۳۹۶)، با توجه به پیش‌بینی سازمان هواشناسی مبنی بر کاهش بارش‌ها و تأخیر در زمان بارش مؤثر (پاییزی)، احتمال کاهش میزان تولید کشت‌های پاییزه وجود دارد و لازمه پایداری در تولید این محصولات، اتخاذ تدابیر و تمهیداتی در حوزه حمایت‌های کشاورزی است.

### مهمترین چالش‌های بخش کشاورزی در کوتاه‌مدت

#### الف) کمبود سرمایه‌گذاری

آخرین آمار بانک مرکزی نشان می‌دهد که از کل ۱۳۰ هزار میلیارد تومانی که بانک‌ها از ابتدای سال جاری (۱۳۹۵) به اقتصاد ایران تزریق کرده‌اند، ۴۳ درصد سهم بخش خدمات، ۲۹ درصد سهم بخش صنعت و معدن، ۱۳ درصد سهم بازرگانی، ۸ درصد سهم مسکن و ساختمان و تنها ۷ درصد سهم بخش کشاورزی بوده است. با توجه به جایگاه بخش کشاورزی در توسعه اقتصادی کشور و نقش محوری آن به‌عنوان بخش واقعی تولید در اقتصاد مقاومتی، توجه بیشتری را در کل اقتصاد خصوصاً برنامه‌های توسعه طلب می‌کند. این موضوع در حالی است که متوسط رشد سالیانه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی در لایحه برنامه ششم توسعه، به میزان ۸/۲ درصد دیده شده که در مقایسه با بخش‌های دیگر، از کمبود سهم غیرقابل توجیهی برخوردار است.

#### ب) افزایش بدهی دولت به کشاورزان

عدم افزایش نرخ‌های خرید تضمینی براساس قانون، نرخ تورم و همچنین عدم پرداخت به‌موقع آن در این سال‌ها باعث افزایش بدهی دولت و نارضایتی کشاورزان شده است. در سیاست‌های کشاورزی، نگرش حمایت از تولیدکننده کشاورزی، می‌تواند جایگزین حمایت از تولید کشاورزی شود. همچنین سیاست حمایت پایدار از کشاورزی باید به‌جای مداخله در فرآیند تصمیم‌گیری کشاورز، تولیدکننده کشاورزی را حمایت و توانمند کند. اگرچه تغییر

سیاست خرید تضمینی به قیمت تضمینی، می‌تواند هزینه‌ها و سطح مداخله را کاهش دهد، اما در بلندمدت فرآیند تصمیم‌گیری کشاورز را مختل کرده و الگوی کشت بهینه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در کوتاه‌مدت یکی از ابزارهایی که می‌تواند مشکلات دو ابزار خرید و قیمت تضمینی را پوشش دهد وام بازاریابی است. این ابزار ضمن قابلیت کاهش هزینه‌های دولت، می‌تواند پایه توانمندی بخش خصوصی در انبارداری و بازاریابی باشد.

## ۳-۲. صنعت و معدن

در این قسمت وضعیت بخش صنعت و معدن کشور مورد توجه قرار گرفته است. برای این منظور ابتدا نگاهی به وضعیت کلان بخش صنعت داشته و سپس صنعت پتروشیمی به دلیل اهمیت آن در صنایع کشور به طور خاص مورد توجه قرار می‌گیرد. پس از آن وضعیت بخش معدن و سیاست‌های اخیر دولت در آن حوزه بررسی می‌شود.

### ۳-۲-۱. صنعت<sup>۱</sup>

#### وضعیت بخش صنعت براساس شاخص‌های کلان

بخش صنعت با سهم حدود ۱۶ درصدی، بعد از بخش خدمات، بیشترین سهم را در اقتصاد کشور داشته است. ارزش افزوده بخش صنعت از سال ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۲ روند نزولی داشته و مجدداً در سال ۱۳۹۳ افزایش یافته و اکنون در سال ۱۳۹۵ شاهد رشد متوسطی است. مقایسه تطبیقی بخش صنعت کشور در مقایسه با جهان حکایت از این دارد که جایگاه بخش صنعت ایران در ارزش افزوده صنعتی جهان از حدود ۰/۶ واحد درصد در سال ۲۰۱۲ (۱۳۹۱) به حدود ۰/۴ واحد درصد در سال ۲۰۱۴ (۱۳۹۳) کاهش یافته است. به عبارت دیگر به نوعی بخش صنعت کشور در مقیاس جهانی کوچک شده است هرچند در برنامه پیشنهادی وزارت صنعت، معدن و تجارت هدف کمی ۰/۴ واحد درصد اعلام شده بود که به نظر می‌رسد در هدفگذاری اعلام شده خطای برآورد رخ داده است که دلیل آن احتمالاً اتکای صرف به آمار یونیدو در سال ۲۰۱۰ می‌باشد که رقم ۰/۳۷۱ اعلام شده بود و برای سال ۲۰۱۲ (۱۳۹۱) همین شاخص در برآورد یونیدو، حدود ۰/۳۰۹ اعلام شده است. در

۱. این بخش از گزارش توسط امید عطایی، علی‌اصغر ازدری و سعید شجاعی تهیه شده است.

حال حاضر روی رقم شاخص به دلیل متفاوت بودن مبانی برآورد، نمی توان قضاوت کرد، اما مهم روند نزولی و رو به کاهش سهم ارزش افزوده صنعتی ایران در ارزش افزوده صنعتی جهان است که توسط آمار برآوردی یونیدو برای سال های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۲ مورد تأیید قرار می گیرد. بنابراین برخلاف هدفگذاری کمی اعلام شده در برنامه وزارتخانه مذکور در دو سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ نه تنها سهم ارزش افزوده صنعتی ایران افزایش نیافته، بلکه در هر دو سال نسبت به سال ۱۳۹۱ کاهش محسوسی به چشم می خورد. این کاهش در جایگاه بخش صنعت ایران در منطقه آسیا و منطقه جنوب شرق آسیا نیز کاملاً بارز است.

در بخش صنعت طی سال های ۱۳۹۰ الی ۶ ماهه ۱۳۹۵، مجموعاً ۹۳۲۳۴ فقره جواز تأسیس به ارزش ۵۷۳۷ هزار میلیارد ریال صادر شده است که از این میزان، تعداد ۲۳۲۳۲ فقره به ارزش ۱۲۸۳ هزار میلیارد ریال به بهره برداری رسیده است.<sup>۱</sup> کل شاغلین کشور در سال ۱۳۹۴ معادل ۲۱۹۶۸۷۰۰ نفر بوده اند که از این میزان معادل ۷۱۴۷۰۱۱ نفر در بخش صنعت کشور اشتغال دارند. درواقع حدود ۳۳ درصد نیروی کار کشور در بخش صنعت اشتغال دارند.

در کنار شاخص های اقتصاد کلان که وضعیت کلی رونق یا رکود در اقتصاد را نشان می دهند، بررسی آمار و ارقام عملکرد رشته فعالیت های صنعتی، می تواند وضعیت بخش صنعت را بهتر نشان دهد. در این قسمت چهار شاخص اصلی طی سال های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ مورد توجه قرار می گیرد. این شاخص ها براساس داده های مربوط به فعالیت ۱۰۰۰ بنگاه اقتصادی در ۲۱ رشته فعالیت صنعتی تهیه شده است. گفتنی است بنگاه های مورد نظر، عموماً بنگاه های بزرگ هر رشته فعالیت هستند.

شاخص اول درصد حاشیه سود خالص است. این نسبت نشان دهنده مقدار سود خالص یک شرکت می باشد که از هر یک ریال فروش به دست می آید.

$$\text{سود (زیان) خالص پس از کسر مالیات} \times 100 = \frac{\text{درصد حاشیه سود خالص}}{\text{ارزش فروش خالص}}$$

تغییرات این شاخص طی سال های اخیر در جدول ۱۷ نشان داده شده است.

۱. سالنامه آماری مرکز آمار و گزارش عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت.

جدول ۱۷. درصد حاشیه سود خالص

| ردیف | نام گروه / سال                    | ۱۳۹۰ | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ |
|------|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| ۱    | گروه فرآورده‌های نفتی             | ۵    | ۸    | ۱۰   | ۱۱   | ۷    |
| ۲    | گروه تایرسازی                     | ۶    | ۷    | ۱۱   | ۱۷   | ۱۳   |
| ۳    | گروه تولیدات پتروشیمی             | ۳۲   | ۳۹   | ۳۵   | ۳۰   | ۲۵   |
| ۴    | گروه خودروسازی                    | ۴    | -۱۴  | -۱۲  | ۲    | -۴   |
| ۵    | گروه ساخت قطعات خودرو             | ۲    | ۱    | ۳    | ۱    | ۲    |
| ۶    | گروه سیمان، آهک و گچ              | ۲۲   | ۲۳   | ۲۶   | ۲۵   | ۱۵   |
| ۷    | گروه شوینده‌ها و لوازم آرایشی     | ۸    | ۹    | ۱۴   | ۸    | ۶    |
| ۸    | گروه صنایع غذایی                  | ۵    | ۶    | ۶    | ۶    | ۱۰   |
| ۹    | گروه فلزات اساسی                  | ۱۳   | ۱۷   | ۱۵   | ۱۰   | ۹    |
| ۱۰   | گروه فولاد                        | ۱۰   | ۱۰   | ۱۲   | ۸    | ۷    |
| ۱۱   | گروه قند و شکر                    | ۱۶   | ۱۳   | ۱۶   | ۱۲   | ۷    |
| ۱۲   | گروه کاشی و سرامیک                | ۱۰   | ۱۰   | ۱۱   | ۱۴   | ۱۰   |
| ۱۳   | گروه کانی‌های غیرفلزی             | ۹    | ۱۴   | ۱۷   | ۱۱   | ۱۷   |
| ۱۴   | گروه لوازم خانگی                  | ۱    | ۶    | ۸    | ۵    | ۰/۳  |
| ۱۵   | گروه ماشین‌آلات و تجهیزات         | ۱۰   | ۱۰   | ۱۴   | ۱۰   | ۱۳   |
| ۱۶   | گروه ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی | ۱۶   | ۱۶   | ۱۸   | ۱۷   | ۱۳   |
| ۱۷   | گروه محصولات شیمیایی              | ۸    | ۱۲   | ۱۲   | ۱۲   | ۱۴   |
| ۱۸   | گروه محصولات لبنی                 | ۳    | ۴    | ۳    | ۳    | ۴    |
| ۱۹   | گروه محصولات کانی                 | ۷    | ۶    | ۹    | ۱۳   | ۸    |
| ۲۰   | گروه معادن                        | ۳۱   | ۲۸   | ۳۲   | ۲۵   | ۱۹   |
| ۲۱   | گروه مواد و محصولات دارویی        | ۱۷   | ۱۸   | ۲۳   | ۲۱   | ۲۴   |

مأخذ: مرکز مدیریت بهره‌وری ایران.

همانطور که ملاحظه می‌شود بیشترین درصد حاشیه سود خالص متعلق به گروه تولیدات پتروشیمی (۲۵ درصد) و کمترین درصد حاشیه سود خالص متعلق به گروه خودروسازی (۴- درصد) بوده است.

شاخص دیگر مورد بررسی (جدول ۱۸) میانگین هزینه نیروی کار به تعداد شاغلین است که درواقع نمایانگر آن است که بنگاه‌ها به‌طور میانگین در هر رشته فعالیت به‌طور میانگین چه مقدار برای نیروی کار در هر سال پرداخت می‌نمایند. همانطور که ملاحظه می‌شود بیشترین پرداختی به نیروی کار متعلق به گروه لوازم خانگی بوده و کمترین آن

متعلق به گروه قند و شکر است. به طور متوسط در سال ۱۳۹۴ به قیمت‌های جاری حدود ۵۰۶ میلیون ریال در سال به نیروی کار پرداخت شده است.

جدول ۱۸. میانگین هزینه نیروی کار به تعداد شاغلین (میلیون ریال)

| ردیف    | نام گروه/ سال                        | مقدار تورمزدایی شده نسبت به<br>سال ۱۳۸۳      |      |      |      |      | مقدار جاری |      |      |      |      |     |
|---------|--------------------------------------|----------------------------------------------|------|------|------|------|------------|------|------|------|------|-----|
|         |                                      | ۱۳۹۰                                         | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ | ۱۳۹۰       | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ |     |
|         |                                      | درصد تغییرات<br>سال ۱۳۹۴ نسبت<br>به سال ۱۳۹۳ |      |      |      |      |            |      |      |      |      |     |
| ۱       | گروه فرآورده‌های نفتی                | ۱۰۵                                          | ۹۴   | ۱۲۲  | ۱۴۰  | ۱۴۱  | ۲۵۱        | ۳۱۴  | ۳۹۴  | ۵۳۰  | ۶۸۴  | ۲۹  |
| ۲       | گروه تایر سازی                       | ۶۹                                           | ۶۳   | ۶۰   | ۵۵   | ۶۲   | ۱۹۵        | ۲۳۲  | ۲۹۰  | ۳۱۷  | ۳۷۷  | ۱۹  |
| ۳       | گروه تولیدات پتروشیمی                | ۱۱۲                                          | ۱۲۳  | ۱۱۲  | ۱۲۰  | ۱۲۷  | ۳۱۵        | ۴۵۱  | ۵۴۶  | ۶۹۲  | ۷۷۷  | ۱۲  |
| ۴       | گروه خودروسازی                       | ۷۲                                           | ۵۹   | ۵۶   | ۶۹   | ۸۰   | ۲۰۴        | ۲۱۵  | ۲۷۰  | ۳۹۷  | ۴۸۸  | ۲۳  |
| ۵       | گروه ساخت قطعات خودرو                | ۵۳                                           | ۵۱   | ۴۸   | ۵۵   | ۶۲   | ۱۵۱        | ۱۸۷  | ۲۳۵  | ۳۱۴  | ۳۸۰  | ۲۱  |
| ۶       | گروه سیمان، آهک و گچ                 | ۷۵                                           | ۷۶   | ۷۳   | ۷۶   | ۱۰۹  | ۲۱۱        | ۲۷۹  | ۳۵۴  | ۴۳۹  | ۶۶۹  | ۵۲  |
| ۷       | گروه شوینده‌ها و لوازم<br>آرایشی     | ۵۱                                           | ۴۷   | ۴۶   | ۴۶   | ۵۴   | ۱۴۳        | ۱۷۳  | ۲۲۴  | ۲۶۶  | ۳۲۹  | ۲۳  |
| ۸       | گروه صنایع غذایی                     | ۴۴                                           | ۴۲   | ۴۲   | ۴۷   | ۵۶   | ۱۲۵        | ۱۵۴  | ۲۰۵  | ۲۷۰  | ۳۴۷  | ۲۹  |
| ۹       | گروه فلزات اساسی                     | ۶۸                                           | ۶۷   | ۶۹   | ۶۵   | ۸۴   | ۱۹۳        | ۲۴۷  | ۳۳۴  | ۳۷۸  | ۵۱۲  | ۳۵  |
| ۱۰      | گروه فولاد                           | ۵۹                                           | ۵۹   | ۵۷   | ۵۹   | ۸۸   | ۱۶۵        | ۲۱۷  | ۲۷۸  | ۳۴۳  | ۵۳۸  | ۵۷  |
| ۱۱      | گروه قند و شکر                       | ۵۴                                           | ۴۵   | ۳۹   | ۴۱   | ۴۷   | ۱۵۲        | ۱۶۶  | ۱۹۱  | ۲۳۵  | ۲۸۹  | ۲۳  |
| ۱۲      | گروه کاشی و سرامیک                   | ۴۶                                           | ۴۳   | ۴۰   | ۴۲   | ۵۵   | ۱۳۰        | ۱۵۹  | ۱۹۵  | ۲۴۵  | ۳۳۴  | ۳۶  |
| ۱۳      | گروه کانی‌های غیر فلزی               | ۵۴                                           | ۵۴   | ۴۹   | ۵۷   | ۷۱   | ۱۵۳        | ۱۹۸  | ۲۳۷  | ۳۲۸  | ۴۳۴  | ۳۲  |
| ۱۴      | گروه لوازم خانگی                     | ۴۳                                           | ۴۱   | ۴۱   | ۲۵۸  | ۲۰۸  | ۱۲۱        | ۱۵۲  | ۱۹۹  | ۱۴۹۴ | ۱۲۷۲ | -۱۵ |
| ۱۵      | گروه ماشین‌آلات و<br>تجهیزات         | ۶۰                                           | ۶۰   | ۶۲   | ۶۸   | ۸۷   | ۱۶۸        | ۲۲۰  | ۳۰۲  | ۳۸۷  | ۵۴۱  | ۴۰  |
| ۱۶      | گروه ماشین‌آلات و<br>دستگاه‌های برقی | ۷۴                                           | ۶۳   | ۵۹   | ۶۱   | ۷۳   | ۲۰۹        | ۲۳۲  | ۲۸۴  | ۳۵۰  | ۴۴۵  | ۲۷  |
| ۱۷      | گروه محصولات شیمیایی                 | ۴۸                                           | ۵۲   | ۵۲   | ۵۹   | ۸۹   | ۱۳۵        | ۱۸۹  | ۲۵۱  | ۳۳۹  | ۵۴۵  | ۶۱  |
| ۱۸      | گروه محصولات لبنی                    | ۶۰                                           | ۶۵   | ۶۰   | ۶۵   | ۷۰   | ۱۶۹        | ۲۳۹  | ۲۹۲  | ۳۷۶  | ۴۳۰  | ۱۴  |
| ۱۹      | گروه محصولات کانی                    | ۵۵                                           | ۱۱۵  | ۴۸   | ۵۰   | ۵۷   | ۱۵۶        | ۴۲۳  | ۲۳۳  | ۲۹۰  | ۳۴۴  | ۱۹  |
| ۲۰      | گروه معادن                           | ۱۳۵                                          | ۱۱۵  | ۹۸   | ۶۴   | ۷۰   | ۳۸۲        | ۴۲۰  | ۴۷۴  | ۳۷۰  | ۴۳۰  | ۱۶  |
| ۲۱      | گروه مواد و محصولات<br>دارویی        | ۷۸                                           | ۶۲   | ۵۹   | ۶۵   | ۷۴   | ۲۲۰        | ۲۲۵  | ۲۸۵  | ۳۷۳  | ۴۵۴  | ۲۲  |
| میانگین |                                      | ۶۷                                           | ۶۶   | ۶۲   | ۷۴   | ۲۱   | ۱۸۸        | ۲۴۲  | ۲۸۹  | ۴۱۶  | ۵۰۶  | ۲۲  |

مأخذ: همان.

دو شاخص مهم دیگر در رابطه با فعالیت بنگاه‌های صنعتی، ترکیب هزینه‌های آن‌هاست. هزینه‌های بنگاه شامل هزینه نیروی کار، هزینه تأمین سرمایه، مواد اولیه و سایر هزینه‌ها می‌باشد. در ادامه سهم هزینه نیروی کار و سهم هزینه تأمین سرمایه از کل هزینه‌های بنگاه ارائه می‌شود. جدول ۱۹ سهم هزینه تأمین سرمایه از کل هزینه‌های بنگاه را نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود این سهم از حدود ۴/۵ درصد در سال ۱۳۹۰ به حدود ۳/۵ درصد در سال ۱۳۹۴ رسیده است. نکته بسیار مهم در این جدول آن است که هزینه تأمین سرمایه، سهم کوچکی از کل هزینه‌های بنگاه را تشکیل می‌دهد. لذا نمی‌توان به راحتی در مورد اینکه بالا بودن نرخ سود بانکی عامل تشدیدکننده رکود است اظهار نظر کرد.

جدول ۱۹. سهم هزینه تأمین سرمایه از کل هزینه‌های بنگاه

| نام گروه / سال                    | ۱۳۹۰  | ۱۳۹۱  | ۱۳۹۲  | ۱۳۹۳  | ۱۳۹۴  |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| گروه فرآورده‌های نفتی             | ۱/۲   | ۲/۲۸  | ۱/۶۲  | ۱/۴۸  | ۱/۷۸  |
| گروه تایرسازی                     | ۲/۹۸  | ۲/۴۹  | ۱/۸۲  | ۲/۲۱  | ۲/۹۴  |
| گروه تولیدات پتروشیمی             | ۹/۷۴  | ۸/۰۲  | ۶/۹۳  | ۴/۵۳  | ۴/۶۸  |
| گروه خودروسازی                    | ۱/۲۸  | ۱/۸۸  | ۲/۸   | ۲/۴۸  | ۲/۰۶  |
| گروه ساخت قطعات خودرو             | ۳/۲۴  | ۳/۶۹  | ۲/۶۴  | ۲/۶۶  | ۲/۴۷  |
| گروه سیمان، آهک و گچ              | ۱۳/۹۴ | ۱۲/۷۲ | ۱۲/۱۳ | ۱۱/۸۱ | ۱۰/۶۴ |
| گروه شوینده‌ها و لوازم آرایشی     | ۲/۱۱  | ۲/۲۹  | ۲/۱۱  | ۲/۴۹  | ۲/۲۹  |
| گروه صنایع غذایی                  | ۳/۱۷  | ۲/۸۱  | ۲/۲۵  | ۲/۳۶  | ۲/۱۵  |
| گروه فلزات اساسی                  | ۶/۱۹  | ۴     | ۳/۰۶  | ۲/۷۳  | ۲/۷۹  |
| گروه فولاد                        | ۳/۵۳  | ۳/۱۸  | ۲/۵۳  | ۲/۴۶  | ۳/۳۵  |
| گروه قند و شکر                    | ۲/۴۶  | ۲/۱۱  | ۱/۸۵  | ۱/۵۴  | ۱/۵   |
| گروه کاشی و سرامیک                | ۸/۲۲  | ۷/۳۵  | ۶/۶۴  | ۵/۸   | ۶/۷۳  |
| گروه کانی‌های غیرفلزی             | ۷/۶۴  | ۵/۸۵  | ۶/۸   | ۵/۵۶  | ۶/۵۶  |
| گروه لوازم خانگی                  | ۵/۰۱  | ۴/۱۶  | ۳/۴۱  | ۲/۹۴  | ۲/۴   |
| گروه ماشین‌آلات و تجهیزات         | ۲/۴۲  | ۲/۶۶  | ۲/۸۳  | ۲/۴۳  | ۲/۶   |
| گروه ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی | ۲/۰۵  | ۱/۶۶  | ۱/۵۱  | ۱/۷۹  | ۱/۸۷  |
| گروه محصولات شیمیایی              | ۴/۲۸  | ۲/۷   | ۲/۱۳  | ۴/۶   | ۳/۸۸  |
| گروه محصولات لبنی                 | ۲/۲۱  | ۱/۶۶  | ۱/۶   | ۱/۶۱  | ۱/۵۹  |
| گروه محصولات کاغذی                | ۳/۸۹  | ۳/۳۸  | ۲/۴۶  | ۲/۰۶  | ۲/۴۱  |
| گروه معادن                        | ۶/۴۵  | ۵/۶   | ۵/۱۶  | ۵/۱   | ۶/۳   |
| گروه مواد و محصولات دارویی        | ۳/۳۳  | ۳/۰۹  | ۲/۳۷  | ۲/۱۸  | ۲/۴۳  |
| میانگین                           | ۴/۵۴  | ۳/۹۸  | ۳/۵۵  | ۳/۳۷  | ۳/۵۰  |

مأخذ: همان.

جدول ۲۰ نیز سهم هزینه‌های نیروی کار را از کل هزینه‌های بنگاه نشان می‌دهد. همانطور که مشاهده می‌شود میانگین این سهم از ۱۷/۸۷ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۲۱/۶۲ درصد در سال ۱۳۹۴ رسیده است.

جدول ۲۰. سهم هزینه نیروی کار از کل هزینه‌های بنگاه

| نام گروه/سال                      | ۱۳۹۰  | ۱۳۹۱  | ۱۳۹۲  | ۱۳۹۳  | ۱۳۹۴  |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| گروه فرآورده‌های نفتی             | ۴/۱۷  | ۴/۸۸  | ۴/۴۹  | ۵/۰۷  | ۵/۷۴  |
| گروه تایرسازی                     | ۱۵/۹۶ | ۱۵/۵۹ | ۱۴/۴۷ | ۱۸/۰۲ | ۲۴/۹۲ |
| گروه تولیدات پتروشیمی             | ۶/۸۶  | ۷/۹۲  | ۸/۳۹  | ۹/۱۶  | ۱۱/۴۲ |
| گروه خودروسازی                    | ۱۶/۶۹ | ۱۵/۸۵ | ۱۵/۷۴ | ۱۸/۴۳ | ۲۱/۵۱ |
| گروه ساخت قطعات خودرو             | ۱۷/۹۵ | ۲۰/۳۱ | ۱۹/۴۳ | ۱۸/۵  | ۲۳/۶۷ |
| گروه سیمان، آهک و گچ              | ۲۱/۰۴ | ۲۱/۹۵ | ۲۱/۷۸ | ۲۳/۳۱ | ۲۷/۹۵ |
| گروه شوینده‌ها و لوازم آرایشی     | ۱۴/۱۸ | ۱۵/۰۴ | ۱۴/۷۸ | ۱۶/۶۸ | ۲۱/۱۵ |
| گروه صنایع غذایی                  | ۱۲/۶۷ | ۱۲/۷۵ | ۱۲/۹۵ | ۱۵/۳۶ | ۲۰/۳۱ |
| گروه فلزات اساسی                  | ۲۴/۶۱ | ۲۳/۸۲ | ۱۷/۱۵ | ۱۶    | ۲۰/۴۱ |
| گروه فولاد                        | ۱۲/۸۶ | ۱۰/۴  | ۱۰/۴  | ۱۲/۳۳ | ۱۵/۶۳ |
| گروه قند و شکر                    | ۱۸/۳۶ | ۱۶/۰۷ | ۱۵/۴۹ | ۱۳/۶۶ | ۱۱/۳۹ |
| گروه کاشی و سرامیک                | ۲۶/۰۴ | ۲۴/۰۶ | ۲۴/۱۹ | ۲۶/۱۸ | ۳۵/۷۷ |
| گروه کانی‌های غیرفلزی             | ۲۴/۲۳ | ۲۳/۲۶ | ۲۲/۰۱ | ۲۵/۵۱ | ۲۸/۴۶ |
| گروه لوازم خانگی                  | ۲۶/۰۵ | ۱۷/۲۹ | ۱۸/۳۳ | ۱۵/۹۴ | ۲۱/۷۴ |
| گروه ماشین‌آلات و تجهیزات         | ۲۳/۴۹ | ۲۲/۸۲ | ۲۵/۶۳ | ۲۶/۵۷ | ۲۸/۶۹ |
| گروه ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی | ۱۸/۳۵ | ۱۸/۶۹ | ۲۰/۳۶ | ۲۱/۷۴ | ۲۴/۵۹ |
| گروه محصولات شیمیایی              | ۱۰/۹۲ | ۱۱/۶۱ | ۱۰/۵۷ | ۱۳/۸۲ | ۱۹/۱۶ |
| گروه محصولات لبنی                 | ۸/۸۶  | ۷/۷۹  | ۷/۵۶  | ۸/۳۴  | ۹/۶۷  |
| گروه محصولات کاغذی                | ۱۵/۰۲ | ۱۸/۰۳ | ۱۳/۶۸ | ۱۸/۴۱ | ۲۱/۷۷ |
| گروه معادن                        | ۳۸/۱  | ۳۷/۸۹ | ۳۶/۴۱ | ۳۴/۴۸ | ۴۱/۷  |
| گروه مواد و محصولات دارویی        | ۱۸/۸۹ | ۱۹/۵۷ | ۱۶/۰۳ | ۱۶/۴۱ | ۱۸/۳۸ |
| میانگین                           | ۱۷/۸۷ | ۱۷/۴۱ | ۱۶/۶۶ | ۱۷/۸۱ | ۲۱/۶۲ |

مأخذ: همان.

### چالش‌های بخش صنعت و پیشنهادها

وضعیت شاخص‌های کلان بخش صنعت در سال‌های اخیر مؤید این موضوع است که با ادامه روند فعلی و کاهش رشد ارزش افزوده بخش صنعت و نیز کاهش سرمایه‌گذاری

صنعتی، بخش صنعت کشور جز درخصوص بنگاه‌هایی که در سال ۱۳۹۵ از تسهیلات ویژه بانکی استفاده کردند، با تداوم رکود مواجه خواهد شد و به دنبال آن اشتغال نیز تحت تأثیر قرار خواهد گرفت. با توجه به نتایج به دست آمده می‌توان گفت که ترکیبی از سیاست‌های نامناسب ارزی، تحریم‌های اقتصادی، کاهش منابع حاصل از نفت، کاهش انگیزه برای سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و کاهش دسترسی به ماشین‌آلات و تجهیزات به‌روز از طریق بازارهای بین‌المللی سبب شد تا در نهایت توان بالقوه این بخش و رشد صنعتی در ایران کاهش یابد. بنابراین با توجه به کاهش توان بالقوه رشد بخش صنعت در سال‌های اخیر، نباید انتظار زیادی درباره رشد بالای صنعتی داشت.

راهکارهای اصلی در جهت رفع چالش‌های بخش صنعت عبارتند از:

- ارائه برنامه راهبردی توسعه صنعتی و برنامه بلندمدت صنعت و معدن کشور و مشخص شدن رویکرد دولت در قبال بخش‌های مختلف صنعت.
- تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های صنایع نوین و پیشرفته با فناوری بالا با مشارکت سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های خارجی.
- تسهیل و روان‌سازی مسیر توسعه بخش خصوصی با هدف جلب مشارکت حداکثری در فرآیند تحقق چشم‌انداز ۱۴۰۴.
- تمرکز بر سیاست‌گذاری و کاهش سهم دولت در اداره امور صنعتی، معدنی و تجاری کشور در جهت ایفای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم.
- سرمایه‌گذاری برای توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز جهت ارتقای رقابت‌پذیری صنعتی، معدنی و تجاری کشور برای کسب جایگاه مناسب در اقتصاد جهانی.
- تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخش صنعت.
- توسعه روابط تجاری بین‌المللی با رویکرد توسعه صادرات.
- استفاده بهینه از منابع و مواد خام در تولید با ارزش افزوده بالا و ایجاد محدودیت در صادرات مواد خام.
- توانمندسازی و توسعه بخش خصوصی در راستای افزایش رقابت‌پذیری و کاهش درجه انحصار.
- رفع مشکل سرمایه در گردش واحدهای تولیدی با اولویت افزایش به‌کارگیری ظرفیت واحدهای نیمه‌فعال و توسعه واحدهای فعال موجود.

• تهیه و تدوین شرح وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت در راستای ایجاد توانایی در اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های صنعتی مورد نظر در استراتژی در نظر گرفته شده.

### نقش مجلس در ارتقای بخش صنعت

از جمله موارد مهمی که از سوی مجلس شورای اسلامی در خصوص بخش صنعت باید مورد توجه قرار گیرد، ملزم کردن دولت به ارائه لایحه شرح وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌باشد که حدود پنج سال از مهلت قانونی آن گذشته است. ملزم کردن متولیان به تدوین سند استراتژی توسعه صنعتی و برنامه بلندمدت صنعت و معدن کشور که نقشه راه بخش صنعت کشور را مشخص می‌کند نیز دارای اهمیت است که در برنامه ششم مورد توجه قرار گرفته است.

### صنعت پتروشیمی<sup>۱</sup>

در این قسمت با توجه به اهمیت صنعت پتروشیمی، شاخص‌های عملکردی و سیاست‌های دولت در این صنعت به‌طور ویژه مورد توجه قرار می‌گیرد.

### تصویری از شاخص‌های پتروشیمی

در جدول ۲۱ شاخص‌های کمی مرتبط با صنعت پتروشیمی کشور طی سال‌های ۱۳۹۰ الی سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ ارائه شده است.

آمار نشان می‌دهد که میزان تولید در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال قبل حدود ۵ درصد رشد داشته است. لکن نکته قابل تأمل افزایش سهم صادرات نسبت به فروش داخلی از کل تولید در مقایسه با سال قبل است. بررسی آمار مربوط به برنامه فروش داخلی و صادرات صنعت پتروشیمی نسبت به عملکرد آن در سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد که عملکرد فروش داخلی ۲۵ درصد کمتر از برنامه و عملکرد صادرات ۹ درصد بیشتر از برنامه تحقق پیدا کرده است.

۱. این بخش از گزارش توسط فاطمه میرجلیلی تهیه شده است.

## جدول ۲۱. مقدار تولید، فروش داخلی و صادرات محصولات پتروشیمی کشور

طی سال‌های ۱۳۹۰ الی سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۵

| شرح                                    | ۱۳۹۰  | ۱۳۹۱  | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳  | ۱۳۹۴  | سه‌ماهه اول<br>سال ۱۳۹۵ |
|----------------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|-------------------------|
| عملکرد تولید (میلیون تن)               | ۴۲/۷  | ۴۱/۰۶ | ۴۰/۶ | ۴۴/۴  | ۴۶/۴  | ۱۲/۸۱                   |
| مقدار فروش داخلی (میلیون تن)           | ۱۱/۸۶ | ۱۳/۲۷ | ۱۴/۵ | ۱۶/۳  | ۱۳/۹  | ۴                       |
| ارزش فروش داخلی (هزار<br>میلیارد ریال) | ۱۱۱/۲ | ۱۷۴/۷ | ۳۱۴  | ۳۳۳/۵ | ۲۴۱/۵ | ۶۰/۵۸                   |
| مقدار صادرات (میلیون تن)               | ۱۸/۲  | ۱۵/۸  | ۱۲/۸ | ۱۵/۹  | ۱۸/۸  | ۵                       |
| ارزش صادرات (میلیارد دلار)             | ۱۴/۷  | ۱۲/۱  | ۹/۹  | ۱۰/۳  | ۹/۶   | ۲/۳                     |

مأخذ: شرکت ملی صنایع پتروشیمی.

**توضیح:** مابه‌التفاوت میزان تولید و مجموع فروش داخلی و صادرات، در واحدهای پتروشیمی به‌عنوان محصول واسطه مصرف می‌شود.

## سیاست‌های اخیر دولت و مجلس در پتروشیمی

• یکی از اقدامات مؤثر انجام گرفته ازسوی مجلس و دولت تصویب آیین‌نامه تبصره جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) توسط دولت بود. گفتنی است قانون مزبور در سال ۱۳۹۳ به تصویب مجلس رسیده و آیین‌نامه آن در مرداد ۱۳۹۴ در دولت تهیه و ابلاغ گردید.

براساس این ماده قانونی وزارت نفت مکلف شده است که قیمت خوراک گاز و مایع تحویلی به واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی را با رعایت معیارهای مندرج در متن قانون تعیین کند. از ویژگی‌های مثبت ضابطه تعیین شده علاوه‌بر مشخص شدن مؤلفه‌هایی که باید در فرمول قیمت مدنظر قرار گیرد، اعمال تخفیف‌های پلکانی تا ۳۰ درصد با هدف تکمیل زنجیره ارزش است.

• در ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴) منابع مالی برای کمک به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی در زمینه‌های مختلفی ازجمله افزایش تولیدات محصولات پتروشیمی پیش‌بینی شده است که تحقق آن می‌تواند در توسعه صنعت پتروشیمی مؤثر باشد.

به‌طور کلی تحلیل شواهد و اقدامات دولت و فعالان اقتصادی در این حوزه نشان

می‌دهد که جهت‌گیری در راستای توسعه صنایع میانی و پایین‌دستی ازجمله بازننگری در طرح‌های موجود تعریف طرح‌های جدید در قالب یک زنجیره، تقویت شده است اما هنوز با وضع مطلوب فاصله دارد.

### چالش‌های کوتاه‌مدت پتروشیمی

شاید بتوان گفت مهمترین چالش کوتاه‌مدت صنعت پتروشیمی تأمین خوراک مناسب واحدهای پتروشیمی باشد. به‌طوری که براساس آمار منتشر شده ازسوی شرکت ملی صنایع پتروشیمی در سال ۱۳۹۴، میزان تولید این صنعت حدود ۱۰/۸ میلیون تن کمتر از ظرفیت ایجاد شده است که کمبود کمی و کیفی خوراک با سهم ۴۴/۸ درصد بیشترین سهم را در میان عوامل مؤثر در این کاهش داشته است.

گفتنی است مشکلات ساختاری و نهادی این صنعت که کمتر جنبه کوتاه‌مدت دارند، همچنان پابرجا هستند. در این رابطه باید به مواردی مانند رشد و توسعه نامتوازن صنعت پتروشیمی کشور، انتخاب‌های نامناسب طرح‌ها و مکان‌یابی نادرست وجود طرح‌های تکلیفی و صرف هزینه‌های گزاف، ضعیف بودن نقش حاکمیتی و تنظیم‌گری شرکت ملی صنایع پتروشیمی،<sup>۱</sup> عدم اصلاح اساسنامه شرکت ملی صنایع پتروشیمی، مشخص نشدن نقش‌های جدید آن در قالب سازمان توسعه‌ای و نحوه تعامل آن با فعالان بخش خصوصی و کمرنگ شدن نقش نظارتی آن، مشکلات اجرای طرح‌ها و تأمین مالی آنها اشاره نمود.

### ۲-۲-۳. معدن و صنایع معدنی<sup>۲</sup>

جدول زیر شاخص‌های اصلی بخش معدن و صنایع معدنی را نشان می‌دهد.

۱. گفتنی است در حال حاضر این شرکت در قوانین کشور یک سازمان توسعه‌ای محسوب می‌شود و با این ماهیت بعید است بتواند نقش تنظیم‌گری و قاعده‌گذاری برای صنعت پتروشیمی را به خوبی ایفا کند.

۲. این بخش از گزارش توسط فرید دهقانی و ابراهیم مقصودی تهیه شده است.

جدول ۲۲. شاخص‌های کلان بخش معدن و صنایع معدنی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴

| سال                                                                  | ۱۳۹۰                             | ۱۳۹۱                             | ۱۳۹۲                             | ۱۳۹۳                             | ۱۳۹۴                             |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| رشد بخش معدن (درصد)                                                  | ۱۹/۸                             | -۲/۵                             | ۰/۹                              | ۹/۸                              | -                                |
| گواهی کشف و هزینه عملیات اکتشاف                                      | فقره                             | فقره                             | فقره                             | فقره                             | فقره                             |
|                                                                      | هزینه عملیات (میلیون ریال)       | هزینه عملیات (میلیون ریال)       | هزینه عملیات (میلیون ریال)       | هزینه عملیات (میلیون ریال)       | هزینه عملیات (میلیون ریال)       |
| ۸۸۲                                                                  | ۲۸۵,۰۸۹                          | ۷۸۸                              | ۸۱۰,۵۵۵                          | ۸۸۵                              | ۵۲۰                              |
| پروانه بهره‌برداری و میزان سرمایه‌گذاری                              | فقره                             | فقره                             | فقره                             | فقره                             | فقره                             |
|                                                                      | میزان سرمایه‌گذاری (میلیون ریال) | میزان سرمایه‌گذاری (میلیون ریال) | میزان سرمایه‌گذاری (میلیون ریال) | میزان سرمایه‌گذاری (میلیون ریال) | میزان سرمایه‌گذاری (میلیون ریال) |
| ۱۰۴۰                                                                 | ۹,۶۲۲,۱۵۴                        | ۸۱۹                              | ۹,۶۰۰,۰۰۰                        | ۱,۰۲۵                            | ۵۷۸                              |
| ارزش افزوده بخش معدن (۱۳۸۳=۱۰۰) (میلیارد ریال)                       | ۲۳,۶۱۴                           | ۲۳,۰۳۴                           | ۲۳,۲۳۴                           | ۲۵,۵۱۳                           | -                                |
| سهم معدن در تولید ناخالص داخلی (درصد)                                | ۱/۰۶                             | ۱/۱                              | ۱/۲                              | ۱/۳                              | -                                |
| ارزش سرمایه‌گذاری صورت گرفته در بخش معدن و صنایع معدنی (میلیون دلار) | ۵۶۷/۵                            | ۷۰۲                              | ۱۰۵۸/۷                           | ۷۷۵/۴                            | -                                |
| متوسط بازدهی سرمایه در بخش معدن                                      | ۰/۱۹۳                            |                                  |                                  |                                  |                                  |
| میزان تسهیلات پرداختی به بخش صنعت و معدن (هزار میلیارد ریال)         | -                                | -                                | ۷۰۶/۱۶                           | ۱۰۶۴/۹                           | -                                |

| سال                    | ۱۳۹۰       | ۱۳۹۱       | ۱۳۹۲       | ۱۳۹۳       | ۱۳۹۴       |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| تولید فولاد<br>(تن)    | ۱۴,۰۷۵,۰۰۰ | ۱۴,۳۷۶,۰۰۰ | ۱,۵۶۴۰,۰۰۰ | ۱۶,۶۳۴,۶۰۰ | ۱۶,۷۱۳,۰۰۰ |
| تولید مس<br>کاتد (تن)  | ۲۳۵,۰۰۰    | ۲۱۳,۵۰۰    | ۱۸۸,۶۰۰    | ۱۹۳,۶۰۰    | ۱۹۰,۷۰۰    |
| تولید<br>آلومینیم (تن) | ۳۲۹,۰۰۰    | ۲۷۷,۵۰۰    | ۲۹۹,۴۰۰    | ۲۸۶,۵۰۰    | ۲۹۸,۰۰۰    |
| تولید سیمان<br>(تن)    | ۶۶,۵۰۰,۰۰۰ | ۷۰,۴۴۷,۰۰۰ | ۰۰۰,۰۰۰,۷۱ | ۰۰۰,۵۰۰,۶۶ | ۰۰۰,۶۹۷,۵۸ |

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت صنعت، معدن و تجارت.

### سیاست‌های اخیر دولت و مجلس در بخش معدن و صنایع معدنی

پس از رکود حاکم بر اقتصاد در ابعاد جهانی و داخلی، بخش معدن و صنایع معدنی نیز همانند دیگر بخش‌ها متأثر از رکود بود. البته رکود بخش معدن بیشتر متأثر از کاهش قیمت‌های جهانی مواد معدنی (به واسطه کاهش رشد اقتصادی چین و دیگر عوامل مرتبط) بود. در این راستا سیاست حمایتی دولت کاهش اخذ حقوق دولتی معادن و کمک به تقسیط پرداختی‌های دولتی در بخش معدن بود.

در زیرساخت‌ها و توسعه سرمایه‌گذاری، همچنین حوزه اکتشاف، سیاست جدیدی که منجر به تغییر رویکرد دولت نسبت به معدن شود، موردی به تصویب نرسید (البته وضعیت بودجه‌ای دولت نیز بسیار نامناسب بود). همچنین اثری از سیاست‌های حمایت از تکمیل زنجیره تولید جهت حداکثرسازی ارزش افزوده دیده نمی‌شود.

### ۳-۳. انرژی<sup>۱</sup>

#### ۳-۳-۱. نفت و گاز

برای بررسی وضعیت کشور در حوزه انرژی ابتدا نفت و گاز و سپس برق بررسی می‌شوند.

۱. این بخش از گزارش توسط فریدون اسعدی، میثم پیله‌فروش، مجتبی درویش توانگر، مهدخت متین و سیده مریم موسوی تهیه شده است.

### وضعیت بخش نفت براساس آخرین شاخص‌ها

آخرین آمارهای جهانی نشان می‌دهد که ذخیره اثبات شده<sup>۱</sup> نفت خام ایران در سال ۲۰۱۵ میلادی ۱۵۷/۸ میلیارد بشکه (سهم ۹/۳۴ درصدی) تخمین زده شده است<sup>۲</sup> که این میزان از ذخیره اثبات شده گویای این واقعیت است که ایران رتبه چهارم را در دنیا به خود اختصاص داده است.<sup>۳</sup> علاوه بر این، میزان ذخایر نفت خام و هیدروکربور مایع<sup>۴</sup> قابل استحصال ایران در سال ۱۳۹۴ بالغ بر ۱۵۸/۴۳ میلیارد بشکه تخمین زده شد. حدود ۷۱/۲۸ درصد آن که معادل ۱۱۲/۹۳ میلیارد بشکه است، ذخایر موجود در خشکی و ۲۸/۷۲ درصد آن که ۴۵/۵ میلیارد بشکه است، به ذخایر دریایی اختصاص دارند.<sup>۵</sup> آمار استخراج و صادرات نفت خام در سال‌های ۱۳۹۲ لغایت ۱۳۹۴ در جدول ۲۱ ارائه شده است.

### جدول ۲۳. وضعیت استخراج و صادرات نفت خام در سال‌های ۱۳۹۲ لغایت ۱۳۹۴

(میلیون بشکه در روز)

| شرح                     | سال ۱۳۹۲    |             |             |               | سال ۱۳۹۳    |             |             |               | سال ۱۳۹۴    |             |             |               |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
|                         | سه‌ماهه اول | سه‌ماهه دوم | سه‌ماهه سوم | سه‌ماهه چهارم | سه‌ماهه اول | سه‌ماهه دوم | سه‌ماهه سوم | سه‌ماهه چهارم | سه‌ماهه اول | سه‌ماهه دوم | سه‌ماهه سوم | سه‌ماهه چهارم |
| استخراج                 | ۳/۷۱۱       | ۳/۶۷۱       | ۳/۲۶۶       | ۳/۲۶۱         | ۳/۲۱۵       | ۳/۰۱۳       | ۳/۰۰۵       | ۳/۰۱۵         | ۳/۰۹۳       | ۳/۱۶۱       | ۳/۲۹۹       | ۳/۳۷۹         |
| میانگین استخراج سالیانه | ۳/۴۸۱       |             |             |               | ۳/۰۶۳       |             |             |               | ۳/۲۳۱       |             |             |               |
| صادرات                  | ۱/۸۰۸       | ۱/۸۰۴       | ۱/۵۴۷       | ۱/۵۷۰         | ۱/۵۵۱       | ۱/۳۷۲       | ۱/۳۸۶       | ۱/۴۲۸         | ۱/۴۲۲       | ۱/۵۳۴       | ۱/۵۶۱       | ۱/۷۸۱         |
| میانگین صادرات سالیانه  | ۱/۶۸۴       |             |             |               | ۱/۴۳۴۷      |             |             |               | ۱/۵۷۲۹      |             |             |               |

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. نماگر اقتصادی مقاطع زمانی مختلف.

1. Proved Reserves

2. BP Statistical Review Of Energy June 2016.

۳. مراجعه به این آمار نشان می‌دهد که در سال ۲۰۱۵، ونزوئلا با ۳۰۰/۹ (سهم ۱۷/۷ درصدی)، عربستان سعودی با ۲۶۶/۶ (سهم ۱۵/۷ درصدی)، کانادا با ۱۷۲/۲ (سهم ۱۰/۱ درصدی) میلیارد بشکه، رتبه‌های اول تا سوم و عراق با ۱۴۳/۱ میلیارد بشکه (سهم ۸/۴ درصدی) بعد از ایران رتبه پنجم را به خود اختصاص داده‌اند.

۴. هیدروکربورها ترکیبات شیمیایی تشکیل یافته از اتم‌های کربن و هیدروژن هستند و به سه گروه عمده آلیفاتیک‌ها (Aliphatics)، آلیسیکلیک‌ها (Alicyclics) و آروماتیک‌ها (Aromatics) تقسیم می‌شوند.

۵. وزارت نفت، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت بر منابع هیدروکربوری، ترازنامه هیدروکربوری کشور ۱۳۹۳.

وضعیت ارزش افزوده نفت در اقتصاد ایران در مقاطع زمانی مختلف سال های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ دارای تغییراتی است که این وضعیت در جدول ۲۴ ارائه شده است.

جدول ۲۴. ارزش افزوده بخش نفت در حساب های ملی (میلیارد ریال)

| سال ۱۳۹۳         |                |                |                | سال ۱۳۹۲         |                |                | شرح                    |
|------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|------------------------|
| سه ماهه<br>چهارم | سه ماهه<br>سوم | سه ماهه<br>دوم | سه ماهه<br>اول | سه ماهه<br>چهارم | سه ماهه<br>سوم | سه ماهه<br>دوم |                        |
| ۵۱.۹۰۲           | ۵۱.۳۳۸         | ۵۱.۹۰۲         | ۵۳.۰۴۸         | ۵۴.۷۳۲           | ۴۷.۵۵۷         | ۴۷.۰۱۳         | ارزش افزوده<br>بخش نفت |

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگر اقتصادی شماره ۸۲، سه ماهه سوم سال ۱۳۹۴.

آنچه در جدول بالا ارائه شده است نشان می دهد که ارزش افزوده نفت در مقاطع زمانی سه ماهه دوم و سوم سال ۱۳۹۳ در مقایسه با مدت زمان مشابه سال ۱۳۹۲ افزایش داشته است. این در حالی است که میزان این متغیر در سه ماهه چهارم سال ۱۳۹۳ در مقایسه با مدت مشابه سال ۱۳۹۲ کاهش یافته است. افزایش صادرات نفت خام در فواصل زمانی سال های ۱۳۹۳ باعث شد که سهم ارزش افزوده بخش نفت در کل تولید ناخالص داخلی از ۸/۹ درصد در سه ماهه دوم سال ۱۳۹۲ به ۱۰/۲ درصد در سه ماهه چهارم سال ۱۳۹۳ افزایش یابد.

#### وضعیت گاز طبیعی براساس آخرین شاخص ها

متوسط گاز برداشت شده از منابع داخلی در سال های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴، به ترتیب روزانه ۵۰۲/۶۵، ۵۵۲/۸۱ و ۵۷۴/۶۶ میلیون مترمکعب بود.<sup>۱</sup> بخشی از این افزایش به دلیل به مدار آمدن برخی از فازهای پارس جنوبی بوده است. در چهارماهه پایانی سال ۱۳۹۳ فازهای ۱۵ و ۱۶ پارس جنوبی در مدار قرار گرفت و برداشت گاز از فازهای ۱۷ و ۱۸ میدان مشترک گازی پارس جنوبی از آبان ماه ۱۳۹۴ آغاز شد. همین موضوعات باعث گردید تا بخشی از عقب ماندگی ایران در بهره برداری از میدان گازی پارس جنوبی نسبت به قطر جبران شود.

۱. شرکت ملی گاز ایران، گزارش سال ۱۳۹۳ و گزارش ماهیانه منتهی به اسفندماه ۱۳۹۴.

مهمترین چالش احتمالی، افزایش هزینه استخراج گاز از این میدان به دلیل برداشت‌های غیرصیانتی است. به‌طور کلی متوسط استخراج گاز از میدان مشترک گازی پارس جنوبی در سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به ترتیب به روزانه ۲۵۷/۳، ۲۹۳/۹۶ و ۳۳۸/۵۳ رسیده است. میزان صادرات گاز در سال ۱۳۹۴ در مقایسه با سال قبل کاهش پیدا کرده است. ارقام نشان می‌دهد که میزان صادرات گاز کشور در سال ۱۳۹۳ در مجموع ۹/۷۰ میلیارد مترمکعب بود و این میزان در سال ۱۳۹۴ به ۸/۵۷ میلیارد مترمکعب کاهش پیدا کرده است.<sup>۱</sup> کاهش در میزان صادرات درواقع نشان‌دهنده کاهش و یا پایین بودن نقش ایران در بازار تجارت گاز است. مراجعه به آمارهای منتشره نشان می‌دهد که در سال ۲۰۱۵ در مجموع بیش از ۷۰۴ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی در دنیا صادر شده است. میزان صادرات گاز ایران در سال مذکور ۸/۴ میلیارد مترمکعب بود. این رقم نشان‌دهنده سهم ۱/۱۹ درصدی ایران از بازار صادرات گاز دنیاست. ضمن این که در سال مذکور ۷/۴ میلیارد مترمکعب گاز نیز به کشور وارد شده است. بدون در نظر گرفتن ارزش گاز صادراتی و وارداتی، تراز گاز کشور در سال ۲۰۱۵ به میزان ۱ میلیارد مترمکعب مثبت بود.<sup>۲</sup>

### سیاست‌های اخیر دولت و مجلس

#### قراردادهای نفتی (IPC)

مهمترین سیاست اخیر در این حوزه قراردادهای جدید نفتی است که درواقع جایگزین قراردادهای بیع متقابل شده است.

قراردادهای بیع متقابل حالت خاصی از قراردادهای خرید خدمت هستند که پیمانکار طرف قرارداد، عملیات مربوط به اکتشاف و توسعه را در قبال دریافت حق‌الزحمه‌ای معین انجام می‌دهد. این قراردادها از ابتدا تاکنون با توجه به تغییراتی که در آنها صورت گرفته است، دارای سه نسل مختلف بوده‌اند.

قراردادهای بیع متقابل تقریباً به‌لحاظ نظری اکثر نگرانی‌های طرف ایرانی را از نظر حفظ مالکیت و حاکمیت دولت بر منابع طبیعی کشور، مرتفع می‌سازد. همچنین دولت ایران هیچ تعهدی برای بازپرداخت هزینه‌های انجام گرفته توسط شرکت پیمانکار نداشته

۱. همان.

2. BP Statistical Review Of Energy June 2016.

و در صورت عدم رسیدن به سطح تولید قراردادی، ریسک سرمایه‌گذاری به‌عهده پیمانکار گذاشته شده است. با وجود مزایای ذکر شده برای این قراردادها ضعف‌های جدی در این نوع از قرارداد وجود دارد، از جمله احتمال عدم رعایت موازین تولید صیانتی، نادیده گرفتن ظرفیت‌های داخلی در پیمانکاری‌های فرعی، عدم انتقال تکنولوژی به مفهوم واقعی آن، کوتاه بودن طول دوره قرارداد و عدم مشارکت شرکت خارجی در دوره بهره‌برداری با شرکت‌های داخلی، عدم مشارکت شرکت ملی نفت در مدیریت پروژه، عدم پیوستگی فازهای اکتشاف، توسعه و تولید، عدم ایجاد انگیزه کافی برای شرکت خارجی جهت انتقال تکنولوژی، عدم ارتباط میان دریافتی شرکت با نوع تکنولوژی به کار گرفته شده در توسعه میدان، عدم تناسب قراردادهای بیع متقابل در حوزه اکتشاف و عدم انعطاف‌پذیری قراردادهای بیع متقابل.

از حدود دو سال پیش نسل جدیدی از قراردادهای خرید خدمت در کشور با عنوان IPC مطرح شده است. این قراردادها که شباهت نسبی با قراردادهای خدماتی کشور عراق دارند، به‌عنوان جایگزین قراردادهای بیع متقابل به صنعت نفت معرفی شده است. برخی از مهمترین اهداف طراحی قرارداد جدید به‌شرح زیر است:

- اکتشاف میادین جدید (همراه با توسعه آن) در تمامی نقاط اعم از مناطق کم‌ریسک و پرریسک،

- توسعه میادین کشف شده با بهترین روش‌های جهانی و کمترین هزینه ممکن و

حداکثر نرخ کارایی و بالاترین نرخ بازیافت با دید بلندمدت و در نظر گرفتن کل سیکل عمر مخزن،

- حفظ ظرفیت تولید و افزایش نرخ بازیافت با سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از

میادین مکشوفه توسعه‌نیافته و یا میادین در حال تولید،

- در اولویت قرار دادن میادین مشترک با ایجاد انگیزه کافی برای شرکت‌های

خارجی و در صورت امکان از طریق یکپارچه‌سازی عملیات بهره‌برداری و در دستور کار

قرار دادن احتمال استفاده از مدل قراردادی کشور همسایه (در صورت لزوم) توسط

شرکت ملی نفت،

- رسیدن به حداکثر نرخ کارایی در میادین در حال تولید با ایجاد ارتباط میان

دستمزد (فی) و سطح تولید در قرارداد،

- رسیدن به سطح حداکثر تولید تعریف شده در طرح توسعه فاز به فاز و حفظ سطح تولید در آن سطح تعریف شده برای دوره ماندگاری مشخص،  
 - انتقال تکنولوژی و بومی سازی آن از طریق همکاری شرکت خارجی با شرکت های داخلی و به کارگیری نیروهای متخصص داخلی به منظور صرفه جویی در هزینه و ارتقای قابلیت نیروهای داخلی و کسب مهارت های لازم جهت همکاری با شرکت های خارجی در میادین داخلی و همچنین بازارهای بین المللی.

مهمترین وجه تمایز قراردادهای جدید (IPC) با قراردادهای بیع متقابل، حضور پیمانکار در دوره بهره برداری و بلندمدت بودن طول دوره قرارداد است. همچنین دستمزد پیمانکار براساس میزان تولید از میدان است که نسبت به فاکتورهای مختلفی همچون قیمت نفت، عامل  $R$ <sup>۱</sup>، سطح تولید و نوع میدان شناور است.

از آنجا که دستمزد پیمانکار براساس میزان تولید از میدان تعیین می شود و نسبت به فاکتورهای مختلف شناور است، این مکانیسم باعث انعطاف پذیری کافی در قرارداد می گردد و با توجه به پذیرش ریسک کاهش تولید توسط پیمانکار، بهره گیری از دستمزد بیشتر یا کمتر در صورت افزایش یا کاهش قیمت نفت با لحاظ کردن سقف و کف، تا حدودی این ریسک را جبران کرده و جذابیت قرارداد را نسبت به سایر فرصت های سرمایه گذاری پیمانکار، حفظ می کند.

نکته بسیار مهم آن است که پارامترهای قرارداد همچون نحوه تعدیل دستمزد در قبال تغییر عامل  $R$ ، سطح قیمت و ... باید به صورت دقیق از طریق شبیه سازی مالی قرارداد تنظیم شوند به نحوی که مسائلی همچون بیش برآورد هزینه، انجام هزینه های اضافی، کاهش یا افزایش شدید نرخ بازدهی طرفین و مسائلی از این دست در عمل اتفاق نیفتد.

### مذاکرات اوپک

یکی از سیاست های دیگر در حوزه نفت، به مذاکرات مرتبط با اجلاس اوپک برمی گردد. بدین ترتیب که با توافق صورت گرفته در جلسه دهم دسامبر ۲۰۱۶ در وین، اعضای غیراوپک ملزم به کاهش تولید خود تا سقف ۶۰۰ هزار بشکه در روز از ژانویه ۲۰۱۷

۱. بازدهی (Return)

شدند. در این بین روسیه توافق کرد که ۳۰۰ هزار بشکه از تولید خود بکاهد تا از مازاد عرضه در بازار جهانی نفت کاسته شود (بلومبرگ، دسامبر ۲۰۱۶). براساس توافق انجام شده، اعضای اوپک سطح تولید نفت اوپک در حدود ۲/۱ میلیون بشکه در روز کاهش یافته و سقف آن ۵/۳۲ میلیون بشکه در روز تعیین شده است. این توافق شش ماهه با در نظر گرفتن شرایط حاکم بر بازار تا شش ماه دیگر قابل تمدید است. نکته قابل توجه در این میان آن است که سیاست ایران عدم کاهش و حتی افزایش تولید نفت تولیدی در کنار کاهش تولید سایر کشورها است.

#### پیش‌بینی کوتاه‌مدت

تلاش وزارت نفت باعث شد که میزان استخراج گاز از میدان گازی پارس جنوبی در سه سال اخیر افزایش پیدا کند. پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۵ میزان استخراج گاز از این میدان مشترک به ۴۱۶ میلیون مترمکعب در روز افزایش یابد. جزئیات مربوط به برخی از شاخص‌های بخش نفت و گاز کشور در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ در جدول ۲۵ ارائه شده است.

جدول ۲۵. برخی از شاخص‌های کلیدی بخش نفت و گاز کشور در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶

| شرح                                   | واحد                  | ۱۳۹۳   | ۱۳۹۴ | پیش‌بینی<br>سال ۱۳۹۵ | پیش‌بینی<br>سال ۱۳۹۶ |
|---------------------------------------|-----------------------|--------|------|----------------------|----------------------|
| ظرفیت استخراج نفت خام                 | هزار بشکه در روز      | ۳۷۰۰   | ۳۷۰۰ | ۳۷۹۰                 | ۴۱۱۵                 |
| میزان استخراج نفت خام                 |                       | ۲۸۰۲/۲ | ۲۸۳۰ | ۳۴۶۰                 | ۳۸۷۰                 |
| میزان استخراج میعانات گازی            |                       | ۴۶۶/۲  | ۵۵۸  | ۶۸۸                  | ۷۶۳                  |
| مجموع استخراج نفت خام و میعانات گازی  |                       | ۳۲۶۸/۴ | ۳۳۸۸ | ۴۱۴۸                 | ۴۶۳۳                 |
| میزان استخراج گاز غنی                 | میلیون مترمکعب در روز | ۶۸۰    | ۷۴۶  | ۸۶۹                  | ۱۰۰۰                 |
| میزان استخراج نفت خام از میادین مشترک | هزار بشکه در روز      | ۲۵۵/۳  | ۲۵۰  | ۳۴۰                  | ۵۶۵                  |

| شرح                                              | واحد                        | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ | پیش‌بینی<br>سال ۱۳۹۵ | پیش‌بینی<br>سال ۱۳۹۶ |
|--------------------------------------------------|-----------------------------|------|------|----------------------|----------------------|
| میزان استخراج گاز از<br>میدان گازی پارس<br>جنوبی | میلیون<br>مترمکعب در<br>روز | ۳۰۳  | ۴۵۸  | ۵۶۷                  | ۶۸۳                  |
| میزان صادرات نفت خام<br>و میعانات گازی           | هزار بشکه در<br>روز         | ۱۳۶۳ | ۱۴۵۸ | ۲۲۵۰                 | ۲۴۹۶                 |
| میزان صادرات گاز<br>طبیعی                        | میلیون<br>مترمکعب در<br>روز | ۲۶/۶ | ۲۶/۸ | ۲۷/۷                 | ۹۳/۹                 |
| میزان واردات گاز<br>طبیعی                        |                             | ۲۰/۶ | ۲۰/۶ | ۲۵/۹                 | ۳۰                   |

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹).

### مهمترین چالش‌های بخش نفت و گاز

- بدهی بالای شرکت ملی نفت ایران از جمله چالش‌های اساسی بخش نفت کشور محسوب می‌شود.

- سرمایه‌بر بودن، یکی از ویژگی‌های مهم فعالیت صنعت نفت و گاز است. از این منظر، این نوع صنایع به منابع مالی زیادی نیاز دارند. رابطه مالی کنونی (۱۴/۵ درصد از محل صادرات نفت خام و فروش داخلی)، منابع کافی را برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای در اختیار وزارت نفت قرار نمی‌دهد. این در حالی است که پیش‌بینی شده است در سال‌های برنامه ششم توسعه در مجموع بیش از ۲۰۰ میلیارد دلار در صنعت نفت کشور سرمایه‌گذاری شود. عدم جذب این منابع می‌تواند عقب‌ماندگی ایران را در میادین مشترک از رقبا بیشتر کند.

- در بخش پالایش نفت خام، با توجه به اجرای قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در کشور و واگذاری برخی از پالایشگاه‌ها، اجرای امور حاکمیتی و تصدیگری تفکیک نشده است.

### ۲-۳-۳. برق

شاخص‌های کلیدی صنعت برق کشور طی سه سال اخیر، به شرح جدول ۲۶ است.

جدول ۲۶. وضعیت صنعت برق کشور طی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۴

| شرح           | واحد                      | ۱۳۹۱    | ۱۳۹۲    | ۱۳۹۳    | ۱۳۹۴    | رشد متوسط<br>سالانه |
|---------------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------------------|
| ظرفیت اسمی    | مگاوات                    | ۶۸.۹۴۱  | ۷۰.۲۸۰  | ۷۳.۱۵۲  | ۷۴.۰۹۵  | ۲/۴                 |
| تولید ناویژه  | میلیون<br>کیلووات<br>ساعت | ۲۵۴.۲۶۵ | ۲۶۲.۱۹۲ | ۲۷۴.۴۸۰ | ۲۸۱.۹۲۸ | ۳/۵                 |
| تولید ویژه    |                           | ۲۴۵.۹۱۳ | ۲۵۳.۴۶۵ | ۲۶۶.۰۵۶ | ۲۷۳.۷۵۸ | ۳/۶                 |
| فروش برق      |                           | ۱۹۴.۱۴۸ | ۲۰۳.۰۸۸ | ۲۱۹.۶۵۳ | ۲۳۱.۲۳۳ | ۶                   |
| صادرات برق    |                           | ۱۱.۰۲۹  | ۱۱.۵۸۶  | ۹.۶۶۰   | ۱۰.۲۳۹  | -۳                  |
| واردات برق    |                           | ۳.۸۹۷   | ۳.۷۰۷   | ۳.۷۷۲   | ۴.۰۷۷   | ۱/۵                 |
| تعداد مشترکین | هزار مشترک                | ۲۸.۷۵۲  | ۳۰.۲۸۷  | ۳۱.۶۷۲  | ۳۲.۸۴۵  | ۴/۵                 |
| مصرف سرانه    | کیلووات ساعت              | ۲.۵۳۹   | ۲.۶۲۴   | ۲.۸۰۵   | ۲.۹۱۸   | ۴/۷                 |

مأخذ: وزارت نیرو، آمار تفصیلی صنعت برق، سال‌های مختلف.

نکته: آمار جدول فوق با آمار جدول ۲۷ از سند برنامه ششم توسعه استخراج شده، اختلاف دارد که لازم است مورد توجه قرار گیرد.

مقایسه رشد ظرفیت اسمی و تولید ناویژه نشان‌دهنده افزایش ضریب بهره‌برداری نیروگاه‌ها طی دوره مذکور است. نکته قابل توجه دیگر اینکه میزان فروش برق در طول دوره مورد بررسی، رشد متوسط سالانه ۶ درصد را تجربه کرده، درحالی‌که تولید ناویژه برق در دوره مذکور سالانه ۳/۵ درصد افزایش یافته است. پیشی گرفتن رشد فروش از رشد تولید برق بدین معناست که بخشی از برق تولید شده‌ای که تاکنون در شبکه تلف می‌شد، آزاد شده و به فروش رسیده است. گفتنی است مجموع تلفات شبکه‌های انتقال و توزیع نیروی برق<sup>۱</sup> از ۱۸/۷ درصد در سال ۱۳۹۱ با ۵/۶ واحد درصد کاهش به ۱۳/۱ درصد در سال ۱۳۹۴ رسیده که اقدام قابل تقدیری است، هرچند بهره‌وری کل شبکه برق طی این سال‌ها بهبود چندانی نیافته است.

#### پیش‌بینی کوتاه‌مدت

با توجه به رشد ۶ درصدی مصرف برق در سال‌های اخیر و برنامه‌های دولت برای رشد اقتصادی ۸ درصد در سال‌های برنامه ششم، در صورت عدم سرمایه‌گذاری در زمینه

۱.  $\text{فروش} - \text{صادرات} - \text{واردات} + \text{تولید ویژه} = \text{تلفات انتقال و توزیع}$   
واردات + تولید ویژه

افزایش ظرفیت نیروگاهی، این میزان تولید برق در آینده جوابگوی نیاز متقاضیان برق نخواهد بود و کشور را با مشکل خاموشی مواجه خواهد کرد. باید گفت که برای ایجاد رشد اقتصادی ۶ تا ۸ درصدی از طریق توسعه فعالیت‌های صنعتی، پیش‌بینی می‌شود تقاضای برق با رشد حداقل ۸ تا ۱۰ درصد مواجه شود. در جدول ۲۷ اهداف و برنامه‌های وزارت نیرو در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ نشان داده شده است.

جدول ۲۷. برخی از شاخص‌های کلیدی بخش برق کشور در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶

| اهداف کمی                                 | واحد                  | وضعیت در پایان سال ۱۳۹۳ | سال ۱۳۹۴ | پیش‌بینی ۱۳۹۵ | پیش‌بینی ۱۳۹۶ | رشد متوسط (درصد) |
|-------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|----------|---------------|---------------|------------------|
| ظرفیت اسمی نیروگاه‌ها                     | مگاوات                | ۷۳.۱۴۹                  | ۷۴.۷۰۰   | ۷۷.۸۶۰        | ۸۱.۹۱۷        | ۳/۸              |
| تولید ناویژه برق                          | میلیارد کیلووات ساعت  | ۲۸۳                     | ۲۹۰      | ۳۰۱           | ۳۱۹           | ۴                |
| صادرات برق                                | میلیارد کیلووات ساعت  | ۹/۹۶                    | ۹/۵      | ۱۱            | ۱۲            | ۶/۴              |
| واردات برق                                | میلیارد کیلووات ساعت  | ۳/۸                     | ۳/۷      | ۴/۴           | ۴/۵           | ۵/۷              |
| سوخت مصرفی معادل گاز طبیعی نیروگاه‌ها     | میلیون مترمکعب در روز | ۱۸۷/۶                   | ۱۹۵      | ۲۱۴           | ۲۲۲           | ۵/۷              |
| فروش داخلی برق                            | میلیارد کیلووات ساعت  | ۲۱۸                     | ۲۳۳      | ۲۴۷           | ۲۶۳           | ۶/۴              |
| متوسط راندمان الکتریکی نیروگاه‌های حرارتی | درصد                  | ۳۶/۳۳                   | ۳۷/۳     | ۳۷/۷          | ۳۸/۵          | ۱/۹              |
| تلفات در شبکه برق                         |                       | ۱۴/۸                    | ۱۲       | ۱۰            | ۹/۴۵          | -۱/۴             |

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹).

مقایسه ظرفیت اسمی و تولید ناویژه برنامه‌ریزی شده در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که وزارت نیرو برنامه‌ای برای افزایش ضریب عملکرد نیروگاه‌ها در سال‌های آینده ندارد و ضریب بهره‌برداری نیروگاه‌های کشور در سال‌های آتی نیز همان ضریب ۴۴ درصد سال ۱۳۹۳ باقی خواهد ماند.<sup>۱</sup>

۱. ضریب بهره‌برداری نیروگاه‌های حرارتی در برخی کشورهای توسعه‌یافته به ۶۵ درصد هم می‌رسد.

براساس تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها وزارت نیرو مکلف شده راندمان نیروگاه‌های حرارتی را سالیانه به میزان حداقل ۱ درصد افزایش دهد. اما آمار جدول ۲۷ نشان می‌دهد که وزارت نیرو مطابق قانون عمل نکرده و در سال‌های آینده نیز حرکت بطئی در افزایش راندمان در نظر دارد. نکته مهم‌تر اینکه مقایسه سوخت مصرفی و تولید ناویژه برق در سال‌های آینده نشان می‌دهد که وزارت نیرو عملاً برنامه جدی برای افزایش راندمان نیروگاه‌های حرارتی خود ندارد که این ادعا را می‌توان از دو طریق ثابت کرد:

۱. رشد متوسط سالیانه تولید ناویژه نیروگاه‌ها در سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۶ حدود ۴ درصد است، در صورتی که رشد متوسط سالیانه سوخت مصرفی نیروگاه‌ها در دوره مورد بررسی ۵/۷ درصد است. حال آنکه اگر وزارت نیرو برنامه جدی برای کاهش مصرف سوخت و افزایش راندمان نیروگاه‌های خود داشته باشد، باید رشد متوسط سالیانه سوخت کمتر از رشد متوسط تولید می‌بود.

۲. از طرف دیگر با توجه به تولید ناویژه برنامه‌ریزی شده در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ و حتی با فرض اینکه کل تولید ناویژه برنامه‌ریزی شده از محل نیروگاه‌های حرارتی تأمین شود، سوخت مورد نیاز نیروگاه‌های حرارتی با توجه به راندمان برنامه‌ریزی شده در این سال‌ها به ترتیب ۲۰۹ و ۲۱۶ میلیون مترمکعب گاز طبیعی در روز است.<sup>۱</sup> این در حالی است که وزارت نیرو سوخت مورد نیاز خود را در سال‌های مذکور را ۲۱۴ و ۲۲۲ میلیون مترمکعب در روز اعلام کرده است.

### مهمترین چالش‌های صنعت برق

#### – بدهی وزارت نیرو به نیروگاه‌های بخش خصوصی

بزرگترین چالش حال حاضر وزارت نیرو، بدهی آن به نیروگاه‌های بخش خصوصی است که موجب شده بخش خصوصی دیگر توان سرمایه‌گذاری در زمینه احداث نیروگاه را نداشته باشد. ضمن اینکه با توجه به مشکلات به وجود آمده، سرمایه‌گذاری در صنعت برق جذابیت خود را

۱. گفتنی است ارزش حرارتی گاز طبیعی براساس اعلام شرکت ملی گاز ایران ۹۶۰۰ کیلوکالری اعلام شده، وزارت نیرو در محاسبات خود ۸۶۰۰ کیلوکالری در نظر می‌گیرد و در این نوشتار ارزش حرارتی گاز طبیعی براساس جدول ترازنامه هیدروکربوری ۸۹۰۰ کیلوکالری فرض شده است.

از دست داده و همین مسأله موجب کاهش رشد ظرفیت تولید در بخش برق شده است.

### – پایین بودن راندمان نیروگاه‌های حرارتی

برخلاف اقدامات خوبی که در سال‌های اخیر برای کاهش تلفات شبکه‌های انتقال و توزیع انجام شده است، در زمینه بهبود راندمان و بهینه‌سازی مصرف سوخت نیروگاه‌های حرارتی اقدام مؤثری انجام نشده است. در جدول ۲۸ آمار مربوط به بهره‌وری نهایی، راندمان و تلفات شبکه‌های انتقال و توزیع برق کشور طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۴ نشان داده شده است.

جدول ۲۸. وضعیت راندمان نیروگاه‌های حرارتی و تلفات شبکه برق طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۴ (درصد)

| سال                                                   | ۱۳۸۴  | ۱۳۸۵  | ۱۳۸۶  | ۱۳۸۷  | ۱۳۸۸ | ۱۳۸۹  | ۱۳۹۰  | ۱۳۹۱  | ۱۳۹۲  | ۱۳۹۳  | ۱۳۹۴ |
|-------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| راندمان<br>نیروگاه‌های<br>حرارتی                      | ۳۸/۱  | ۳۸/۳  | ۳۸/۳  | ۳۷/۳  | ۳۷/۸ | ۳۹/۲  | ۳۹/۰  | ۳۵/۴  | ۳۵/۹  | ۳۴/۳  | -    |
| راندمان<br>نیروگاه‌های<br>حرارتی (آمار<br>وزارت نیرو) | ۳۵/۷  | ۳۵/۴  | ۳۵/۸  | ۳۶/۰  | ۳۶/۰ | ۳۶/۶  | ۳۶/۹  | ۳۷/۱  | ۳۷/۰  | ۳۶/۳  | ۳۷/۶ |
| تلفات انتقال<br>و توزیع                               | ۲۰/۶  | ۲۰/۱  | ۲۱/۱  | ۲۰/۴  | ۱۹/۴ | ۱۶/۳  | ۱۸/۴  | ۱۸/۷  | ۱۷/۶  | ۱۵/۵  | ۱۳/۱ |
| ضریب<br>بهره‌وری<br>نهایی<br>نیروگاه‌های<br>حرارتی    | ۲۸/۳۶ | ۲۸/۶۶ | ۲۸/۴۹ | ۲۸/۰۷ | ۲۸/۷ | ۳۰/۹۵ | ۲۹/۸۵ | ۲۷/۰۲ | ۲۷/۸۲ | ۲۷/۴۳ | -    |

مأخذ: محاسبات انجام شده براساس آمار تفصیلی صنعت برق، سال‌های مختلف، گزارش‌های شرکت ملی گاز و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی.

یکی از عوامل مؤثر بر متوسط راندمان نیروگاه‌های حرارتی کشور، ترکیب نیروگاه‌ها

است. متأسفانه نیروگاه‌های گازی به‌رغم داشتن کمترین راندمان (۲۹/۴ درصد) بیشترین سهم در ظرفیت اسمی تولید برق کشور را به خود اختصاص داده (۴۳/۶ درصد از کل ظرفیت اسمی نیروگاه‌های حرارتی) و در سال‌های اخیر نیز اقدامات جدی در جهت کاهش این سهم انجام نشده است. لذا ضروری است که تکمیل نیروگاه‌های سیکل ترکیبی و تبدیل نیروگاه‌های گازی به سیکل ترکیبی در اولویت کار وزارت نیرو قرار گیرد. با تکمیل واحدهای گازی نیروگاه‌های سیکل ترکیبی راندمان این نیروگاه‌ها ۱/۵ برابر شده و این خود موجب اصلاح راندمان، کاهش مصرف سوخت و بهبود شاخص شدت انرژی کل کشور خواهد شد.

- در کنار مسائل فوق، در حوزه برق چند چالش دیگر نیز به شرح ذیل قابل ذکر است:
- نبود برنامه و ساختار مشخص برای تعیین قیمت برق در بلندمدت (رگولاتوری)،
- عدم گشایش اعتبار اسنادی نیروگاه‌های بخش خصوصی،
- مشخص نبودن دستورالعمل صادرات برق (قیمت سوخت مصرفی در نیروگاه‌هایی که اجازه صادرات برق دارند مشخص نیست)،
- عدم استفاده از ظرفیت‌های منطقه‌ای برای تبادل برق.

#### ۴-۳. حمل‌ونقل<sup>۱</sup>

##### حمل‌ونقل و جابه‌جایی کالا و مسافر در کشور

کالا و مسافر جابجا شده در حمل‌ونقل عمومی کشور در سال ۱۳۹۴ در مجموع معادل ۵۴۳ میلیون تن کالا و ۳۴۳ میلیون نفر مسافر بوده است. به علت نقش ناچیز حمل‌ونقل هوایی در جابه‌جایی کالا و نیز به دلیل نبود حمل‌ونقل رودخانه‌ای، کل کالاهای در این سال از طریق جاده و ریل حمل شده است. در سال ۱۳۹۴ از کل کالاهای جابجا شده در حمل‌ونقل عمومی کشور معادل ۹۳/۶ درصد آن از طریق جاده و تنها ۶/۴ درصد آن از طریق راه‌آهن و از تعداد مسافر جابجا شده در این سال معادل ۸۴/۵ درصد آن از طریق جاده، ۸/۴ درصد آن از طریق راه‌آهن و ۷/۱ درصد آن از طریق حمل‌ونقل هوایی جابجا شده است. به‌طوری که ملاحظه می‌شود حمل‌ونقل جاده‌ای چه در جابه‌جایی کالا

۱. این بخش از گزارش توسط ذبیح‌الله طلوعی تهیه شده است.

و چه در جابه‌جایی مسافر در حمل‌ونقل عمومی کشور در این سال نقش غالب را داشته و سهم حمل‌ونقل ریلی و هوایی در این زمینه اندک بوده است.

### حمل‌ونقل جاده‌ای

در حمل‌ونقل عمومی جاده‌ای کشور در سال ۱۳۹۴ در مجموع ۵۰۸ میلیون تن کالا توسط ۳۵۳ هزار دستگاه انواع کامیون جابجا شده است. با مقدار کالای حمل شده توسط کامیون‌های مذکور و در نظر گرفتن ظرفیت خالص هر دستگاه کامیون ملاحظه می‌شود یک کامیون در سال ۱۳۹۴ حدود ۹۵/۹ سفر در طول ۳۶۵ روز سال داشته است که این امر با توجه به زمان خواب کامیون در سال بابت تعمیر و نیز مسافت طی شده در هر سفر از کارآیی پایین ناوگان باری کشور حکایت دارد. کارآیی پایین ناوگان باری جاده‌ای کشور را باید در بالا بودن طول عمر و نیز ترکیب این ناوگان از نظر نحوه مالکیت بر کامیون جستجو کرد. متوسط طول عمر ناوگان باری عمومی جاده‌ای کشور در سال ۱۳۹۴ معادل ۱۶/۱ درصد بوده و ترکیب ناوگان عمومی باری جاده‌ای کشور در این سال حکایت از آن دارد که معادل ۸۲/۶ درصد از این ناوگان، ملکی راننده (خودمالکی) بوده و تنها ۳/۷ درصد آن ملکی شرکت یا مؤسسه و بقیه انواع دیگر مالکیت‌ها مانند شراکتی و یا ملکی اشخاص دیگر بوده است. وجود این حجم از کامیون در ناوگان باری عمومی جاده‌ای با مالکیت راننده (خودمالکی) بی‌انضباطی در حمل‌ونقل کالا و در نتیجه کاهش میزان کارآیی ناوگان را به همراه دارد. انضباط کاری و افزایش میزان کارآیی ناوگان باری عمومی جاده‌ای کشور ایجاب می‌کند تا نسبت به ایجاد شرکت‌های شناسنامه‌دار در حمل‌ونقل عمومی باری جاده‌ای کشور اقدام شود.

در ارتباط با حمل‌ونقل عمومی مسافری جاده‌ای اطلاعات موجود نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۴ در مجموع ۳۴۳ میلیون نفر مسافر از طریق ۸۳ هزار دستگاه ناوگان عمومی مسافری جاده‌ای شامل اتوبوس، مینی‌بوس و سواری کرایه در سطح کشور جابجا شده‌اند. نظیر ناوگان حمل‌ونقل باری عمومی جاده‌ای، حمل‌ونقل عمومی مسافری جاده‌ای کشور نیز از نحوه مالکیت و طول عمر بالا در ناوگان رنج می‌برد. به‌طوری که در این ناوگان در سال ۱۳۹۴ معادل ۸۸ درصد آن ملکی راننده (خودمالکی) و ۴/۱ درصد

آن ملکی شرکت یا مؤسسه مسافری و بقیه ملکی شراکتی یا ملکی شخص دیگر بوده است. در این سال متوسط طول عمر ناوگان مسافری عمومی جاده‌ای ۱۵ سال بوده که این دو عامل یعنی نحوه مالکیت و طول عمر بالا در پایین بودن کارآیی ناوگان عمومی مسافری جاده‌ای کشور مؤثر بوده است.

### حمل و نقل ریلی

در سال ۱۳۹۴ مقدار کالای جابجا شده از طریق حمل و نقل ریلی در مجموع معادل ۳۵/۶ میلیون تن بوده که توسط ۲۱۶۵۱ دستگاه انواع واگن‌های باری در سرویس در این سال جابجا شده است. از آنجا که ۹۵ درصد واگن‌های باری مذکور در این سال در مالکیت بخش خصوصی بوده، می‌توان گفت ۸۸ درصد از کل کالاهای حمل شده در حمل و نقل ریلی در این سال توسط بخش خصوصی جابجا شده که این امر از نقش غالب بخش خصوصی در جابه‌جایی کالا در حمل و نقل ریلی در این سال حکایت دارد. مقایسه مقدار کالای جابجا شده در این سال با ظرفیت حمل بار واگن‌های باری در پایان اسفندماه ۱۳۹۴ نشان می‌دهد که از هر تن ظرفیت بار موجود معادل ۲۴/۶ بار در طول سال مذکور استفاده شده و هر واگن باری در این سال بیش از ۲۷/۲ بار در سرویس نبوده است. پایین بودن تعداد دفعات در سرویس واگن‌های باری در این سال را می‌توان ناشی از اولاً استفاده از واگن‌های باری به‌صورت انبار و تأخیر صاحب کالا در تحویل گرفتن کالای خود با وجود جریمه تأخیر تخلیه، ثانیاً نبود حمل و نقل درب تا درب، ثالثاً نبود تلاش و فقدان برنامه در جذب بیشتر بار و بالا بردن سهم حمل و نقل ریلی در حمل و نقل کشور دانست. موارد فوق از جمله عوامل کاهش کارآیی و پایین بودن آن در حمل و نقل ریلی محسوب می‌شود. ضمن اینکه ظرفیت ایجاد شده حمل بار در راه‌آهن در سال ۱۳۹۴ بیش از ۲۰۰ میلیون تن برآورد می‌گردد که با سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و ایجاد ظرفیت مذکور مقدار بار حمل شده توسط راه‌آهن در این سال بیش از ۳۵/۶ میلیون تن نبوده است.

در ارتباط با مسافر جابجا شده اطلاعات موجود نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۴ در مجموع ۲۴/۴ میلیون نفر مسافر از طریق حمل و نقل ریلی در سطح کشور جابجا شده‌اند.

این مقدار جابه‌جایی در این سال از طریق ۱۶۶۵ سالن مسافری انجام شده است. سالن‌های مسافری که ۶۲/۸ درصد آن متعلق به شرکت رجا و بقیه یعنی ۳۷/۲ درصد آن متعلق به دیگر شرکت‌های بخش خصوصی فعال در حمل مسافر، بوده است.

### حمل‌ونقل هوایی

تعداد مسافر جابجا شده در سال ۱۳۹۴ در حمل‌ونقل هوایی و در پروازهای داخلی و بین‌المللی در مجموع معادل ۲۸/۹ میلیون نفر بوده که در قالب ۲۴۴۷۷۴ نشست و برخاست هواپیما در فرودگاه‌های کشور جابجا شده‌اند. تعداد پروازهای عبوری از آسمان ایران که درآمدزایی برای کشور ایجاد می‌کند در این سال معادل ۲۹۵۸۴۵ پرواز بوده است. جابه‌جایی مسافر در حمل‌ونقل هوایی در سال ۱۳۹۴ توسط ۱۵ شرکت هواپیمایی مسافری ایران و در مجموع با ۲۶۸ فروند انواع هواپیماهای مسافری با ظرفیت ۴۴۸۸۹ صندلی انجام شده است. با توجه به صندلی‌های عرضه شده و مسافر حمل شده در این سال در پروازهای داخلی، ضریب اشغال صندلی در این سال معادل ۸۶ درصد بوده است. آنچه در ارتباط با ناوگان حمل‌ونقل هوایی مسافری کشور می‌توان گفت بالا بودن متوسط طول عمر ناوگان است که وجود تحریم امر نوسازی را غیرممکن ساخته است. بالا بودن متوسط طول عمر ناوگان، افزایش هزینه‌های تعمیر و نگهداری و در نهایت افزایش هزینه‌های بهره‌برداری را به دنبال دارد و بالا بودن هزینه‌های نگهداری از جمله مشکلات بهره‌برداری از حمل‌ونقل هوایی است.

در ارتباط با ظرفیت ایجاد شده در فرودگاه‌های کشور اطلاعات موجود نشان می‌دهد که ظرفیت در ۵۴ فرودگاه در دست بهره‌برداری در سال ۱۳۹۴ بیش از ۵۵ میلیون نفر در سال بوده است (اعزام و پذیرش مسافر). با این ظرفیت ایجاد شده، میزان اعزام و پذیرش مسافر در فرودگاه‌ها در سال ۱۳۹۴ بیش از ۴۰ میلیون نفر نبوده است که حاکی از استفاده بیش از ۷۳ درصدی از ظرفیت ایجاد شده نیست. در زمینه بهره‌برداری از فرودگاه‌ها لازم به یادآوری است که تنها سه فرودگاه در دست بهره‌برداری قادر به تأمین هزینه‌های خود هستند و بقیه فرودگاه‌ها ضررده بوده و هزینه نگهداری آنها نیز باری بر دوش سازمان هواپیمایی کشوری است.

### حمل و نقل دریایی

در نبود حمل و نقل رودخانه‌ای در کشور از حمل و نقل دریایی برای جابه‌جایی کالا از مبادی و بنادر بازرگانی منطقه و جهان به مقصد بنادر بازرگانی کشور (واردات) و یا از مبادی و بنادر بازرگانی کشور به مقصد بنادر بازرگانی منطقه و جهان (صادرات) استفاده می‌شود. در این رابطه تعداد بنادر بازرگانی کشور در سال ۱۳۹۴ در مجموع در شمال و جنوب کشور به ۱۷ بندر افزایش یافته که ۶ بندر آن در شمال کشور و ۱۱ بندر آن در جنوب کشور تحت نظارت سازمان بنادر و دریانوردی قرار داشته است. ظرفیت اسمی این بنادر در این سال معادل ۲۰۹ میلیون تن و ظرفیت کانتینری بنادر تجاری کشور هم معادل ۴/۸ میلیون TEU<sup>۱</sup> بوده است. در ارتباط با جابه‌جایی مسافر هم پایانه‌های مسافری دریایی در دست بهره‌برداری در کشور در سال ۱۳۹۴ بیش از ۱۸/۳ میلیون نفر - سفر ظرفیت داشته است. همچنین، مقدار کالای تخلیه و بارگیری شده در بنادر بازرگانی کشور در سال ۱۳۹۴ معادل ۱۳۲ میلیون تن بوده که در مقایسه با ظرفیت اسمی بنادر مذکور، ملاحظه می‌شود معادل ۷۳/۵ درصد ظرفیت اسمی ایجاد شده در این سال مورد بهره‌برداری بوده است. در ارتباط با عملیات کانتینری نیز مقدار تخلیه و بارگیری کالای کانتینری در سال ۱۳۹۴ معادل ۲/۱ میلیون TEU بوده که این امر به معنای بهره‌برداری از ۴۴ درصد از ظرفیت ایجاد شده است.

در حمل و نقل کالا از بنادر بازرگانی مبدأ به مقصد بنادر بازرگانی کشور و بالعکس، شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران نقش غالب را دارد. البته در حمل و نقل کالا این شرکت علاوه بر حمل و نقل کالا از طریق کشتی‌های ملکی از روش استیجاری نیز استفاده می‌کند که این امر توان جابه‌جایی کالا از طریق کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران را بالا برده است. طول عمر کشتی‌های ملکی شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران از جمله مشکلات حمل و نقل دریایی محسوب می‌شود و بالا بودن متوسط طول عمر ناوگان تجاری دریایی طلب می‌کند تا نظیر ناوگان‌های حمل و نقل جاده‌ای، ریلی و هوایی نسبت به نوسازی آن اقدام لازم انجام گیرد. نکته قابل ذکر در رابطه با کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران اینکه این شرکت از خانواده حمل و نقلی کشور جدا افتاده و به

۱. معادل واحد ۲۰ فوتی (Twenty Foot Equivalent Unit)

وزارت صنعت، معدن و تجارت وابسته شده است. اگرچه انتقال شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران در زمان انتقال این شرکت به وزارت بازرگانی وقت، توجیه، داشت ولی ضرورت جامع‌نگری و اعمال سیاست‌های هم‌پیوند در این بخش ایجاب می‌کند تا این شرکت هر چه زودتر به خانواده حمل‌ونقلی خود بپیوندد.

### ۵-۳. آب<sup>۱</sup>

از دیدگاه بسیاری از صاحب‌نظران، بحران فعلی آب در ایران، از چهار عامل مهم و عمده شامل «تغییرات آب و هوا»، «رشد جمعیت»، «کشاورزی ناکارآمد» و «مدیریت نادرست» ناشی می‌شود.

مقدار متوسط بارش ده‌ساله اخیر حدود ۲۲۲/۵ میلی‌متر بوده که نسبت به متوسط بلندمدت ۲۱ میلی‌متر (معادل ۸/۶ درصد) کاهش داشته است. همچنین مقدار متوسط بلندمدت حجم جریان سطحی حدود ۸۶ میلیارد مترمکعب بوده که این رقم در ده سال اخیر حدود ۳۲ درصد کاهش داشته است.

افزایش کسری تجمعی در مخازن و آبخوان‌های زیرزمینی طی سال‌های ۱۳۴۷، ۱۳۶۱، ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ به‌ترتیب حدود ۰/۱، ۲/۲، ۶۵/۲، ۹۷ و ۱۰۹ میلیارد مترمکعب است که بحرانی جدی و فشاری بیش از آستانه تحمل آبخوان‌ها به آنها وارد کرده است. تعداد دشت‌های ممنوعه کشور از حدود ۱۵ دشت در سال ۱۳۴۷ به ۳۱۹ دشت در سال ۱۳۹۳ افزایش یافته و به‌دلیل روند صعودی مصارف و بهره‌برداری‌های بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی، تعداد دشت‌های ممنوعه در حال افزایش است. از عکس‌العمل‌های آبخوان‌ها به این امر، کاهش ظرفیت آبی آنهاست که علی‌رغم افزایش تعداد چاه‌ها از سال ۱۳۸۸ به بعد روند افزایش تخلیه چاه‌ها تبعیت از افزایش تعداد چاه‌ها نداشته و قدرت آبدی چاه‌ها به‌دلیل افت زیاد سطح آب و کاهش ظرفیت آبخوان، کاهش نشان داده است.

براساس دومین مرحله آماربرداری سراسری منابع آب کشور در سال ۱۳۸۸ 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

۱. این بخش از گزارش توسط جمال محمدولی سامانی، مهدی مظاهری، نرجس‌السادات عبدالمنافی تهیه شده است.

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 است و پس از آن نیز چشمه‌ها و قنات‌ها در منابع آب زیرزمینی در این راستا ایفای نقش می‌کنند.

براساس آخرین اطلاعات، جمعیت تحت پوشش شبکه آب شهری تا پایان سال ۱۳۹۴ به ۹۹/۱ درصد و جمعیت روستایی بهره‌مند از آب شرب (بالای ۲۰ خانوار) علی‌رغم تحت پوشش بودن تأسیسات آبی، به ۷۴ درصد رسیده است. زیرساخت‌های بسیاری در کشور از جمله خطوط آبرسانی، تصفیه‌خانه‌های آب، شبکه توزیع و... برای تأمین پایدار آب شرب احداث شده است، اما هنوز هم در این زمینه به‌خصوص در زمینه تأمین آب شرب روستاها مشکلات بسیاری وجود دارد. از طرفی با وجود کمبود آب، میزان مصرف آب شرب در کشور دو برابر استانداردهای جهانی است. همچنین میزان آب بدون درآمد کشور در بخش شهری نیز در حال حاضر حدود ۲۵/۵ درصد می‌باشد و لذا هدررفت آب در کشور بیش از مقادیر استاندارد جهانی است (حدود ۱۲ درصد). جمعیت شهری تحت پوشش شبکه جمع‌آوری فاضلاب نیز در پایان سال ۱۳۹۴، ۴۲/۴ درصد می‌باشد که نشان‌دهنده عقب‌ماندگی نسبی کشور در این زمینه است. این در حالی است که اغلب کلانشهرها در مناطق مرکزی کشور قرار داشته و به‌دلیل مهاجرت روستاییان به این شهرها و افزایش حاشیه‌نشینی، علاوه بر بروز اختلاف طبقاتی، نیاز به آب افزایش یافته و تقریباً تمام منابع آب محدوده این شهرها استفاده شده و حتی از انتقال بین‌حوضه‌ای برای تأمین آب مورد نیاز آنها، بهره‌برداری شده است. همچنین با افزایش شهرنشینی و بالا رفتن استانداردهای زندگی و بهداشت، نیاز به آب نیز افزایش یافته است. به همین دلیل در حال حاضر وضعیت تأمین آب شرب شهرها به‌خصوص کلانشهرها، بسیار شکننده بوده و با اندک بروز خشکسالی این وضعیت تبدیل به یک بحران خواهد شد که نمونه‌هایی آن را در سال جاری و نیز سال‌های قبل در کشور تجربه کردیم. تأمین آب اغلب روستاهای کشور نیز به منابع آب زیرزمینی وابسته بوده و لذا بروز خشکسالی‌های پی‌درپی و افت شدید آب زیرزمینی به‌دلیل برداشت‌های بی‌رویه برای مصارف کشاورزی، تأمین آب روستاها را نیز دچار اشکال کرده است. ساخت مجتمع‌های آبرسانی نیز به‌دلیل کمبود اعتبارات به‌خصوص در سال‌های اخیر به کندی انجام شده و لذا تقریباً بیشتر روستاهای کشور با مشکل کمبود آب شرب مواجهند که

این امر خود سبب تخلیه روستاها و مهاجرت آنها به شهر و بروز حاشیه‌نشینی و مسائل و مشکلات مبتلابه آن خواهد شد. راندمان کل آبیاری در کشور (براساس گزارش وزارت جهاد کشاورزی)، ۴۰/۶ درصد است<sup>۱</sup>. همچنین براساس اطلاعات وزارت جهاد کشاورزی میزان کارآیی مصرف آب برای محصولات زراعی و باغی از ۰/۹۴ تا ۱/۲۹ کیلوگرم بر مترمکعب متغیر بوده و میزان متوسط آن در حال حاضر ۱/۰۷ کیلوگرم بر مترمکعب می‌باشد.

### وضعیت مدیریت منابع آب

بحران آب ایران، در خلال یک دوره زمانی طولانی مدت شکل گرفته است و بیش از آنکه ناشی از کمبود منابع آبی باشد، از «مدیریت ناکارآمد و ضعف در ساختار سیستم حکمرانی آب کشور» نشأت می‌گیرد. از طرفی نقش مهمی که این منبع حیاتی در تأمین معیشت بخش عمده جمعیت کشور ایفا می‌کند، تعمیق مشکلات آن می‌تواند به مسائل اجتماعی منجر شود.

منابع آب زیرزمینی نقش مهمی در تأمین آب کشور برعهده دارد به نحوی که ۵۷ درصد آب شرب شهری، ۸۳ درصد آب شرب روستایی، ۶۳ درصد آب صنعت و خدمات و ۵۲ درصد آب کشاورزی از این منابع تأمین می‌شود. قابل دسترس بودن در طول سال، سهولت برداشت از این منابع و ارزان بودن استفاده از آن سبب مصرف بی‌رویه شده است. برداشت بی‌رویه از این منابع سبب شده تا این منابع با افت شدید مواجه شده و در حال حاضر بالغ بر ۱۱۵ میلیارد مترمکعب اضافه برداشت تجمعی از این منابع انجام شده است. افت تجمعی سطح آب زیرزمینی نیز طی دوره آماری، حدود ۱۵ تا ۲۰ متر می‌باشد.

افت مستمر برخی آبخوان‌ها، سبب میرایی آبخوان‌ها شده و عملاً دیگر با افزایش تعداد چاه‌های محفوره نیز میزان تخلیه از آنها افزایش نشان نمی‌دهد. همان‌گونه که قبلاً نیز اشاره شد، میزان مصارف آب در کشور وابستگی زیادی به منابع آب زیرزمینی دارد. میزان مصرف از منابع آب زیرزمینی طی ۴۰ سال، چهار برابر شده، در حالی که تعداد چاه‌ها طی این مدت ۱۶ برابر شده است.

### سیاست‌های دولت و مجلس

مهمترین مصوبه دولت درباره بخش آب که در شورای عالی آب انجام شده است،

۱. منابع کارشناسی دیگر کمتر از ۴۰ درصد را نشان می‌دهد.

تصویب منابع مالی مورد نیاز برای تسریع در اجرای طرح‌های توسعه منابع آب مرزی است. از تصمیمات مهم دیگر می‌توان به فاینانس داخلی لوله‌های مورد نیاز برای اجرای طرح‌های آبرسانی اشاره کرد. مصوبه مهم دیگر شورای عالی آب که در حال حاضر نیز در بخش آب پیگیری می‌شود، مصوبه پانزدهم درخصوص احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی است که منجر به ارائه آب قابل برنامه‌ریزی از منابع آب زیرزمینی (و نیز سطحی) در هر یک از محدوده‌های مطالعاتی کشور شد و سرعت مناسبی به پر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه‌های غیرمجاز، جلوگیری از اضافه برداشت چاه‌های مجاز و نصب کنتورهای هوشمند آب و برق بخشیده است و در نظر است که از این طریق طی یک برنامه بیست‌ساله وضعیت منابع آب زیرزمینی به وضعیت متعادل برسد.

در بُعد قوانین نیز شاید مهم‌ترین قانونی که طی دولت یازدهم در زمینه آب و آبفا مصوب شده، قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور است که تصمیمات مناسبی به‌خصوص در بُعد تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح‌های آبرسانی شهری و روستایی اخذ شده است. بدیهی است چنانچه اوضاع مالی کشور در شرایط مناسب قرار گیرد، این قانون می‌تواند راهگشای مناسبی برای تأمین منابع مالی مورد نیاز برای طرح‌های تأمین آب شرب باشد. همچنین در این قانون مجوز دوسامانه‌ای کردن آب شرب، تدوین استانداردهای مربوطه، نصب تجهیزات کاهنده آب در منازل، اصلاح الگوی مصرف آب شرب، کاهش آب بدون درآمد (سالیانه یک درصد) و... ارائه شده است. گفتنی است در حال حاضر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مورد نیاز این قانون در حال تدوین است.

یکی دیگر از تصمیمات مهم اخذ شده طی سال‌های اخیر در قالب مصوبات شورای اقتصاد، افزایش قیمت آب شرب (طی دو مرحله) و نیز تعیین تکلیف و افزایش قیمت آب صنعت می‌باشد که تقریباً بعد از ۲۳ سال به‌روزرسانی شده است و تأثیر بسزایی در اقتصاد بخش آب و آبفا داشته است، هر چند هنوز هم با وضعیت ایدئال فاصله زیادی وجود دارد.

تصمیم مهم دیگر در یک سال اخیر تزریق ۸ میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی برای آب‌های مرزی بوده به‌موجب آن طرح‌های مهار آب‌های مرزی در حال اجرا هستند.

### پیش‌بینی کوتاه‌مدت بخش آب

افق آینده بخش آب در سال ۱۳۹۶ از چند جنبه قابل بررسی است. جنبه‌های مذکور عبارتند از: وضعیت خشکسالی و تغییر اقلیم وضعیت منازعات آبی داخلی و منطقه‌ای و وضعیت اعتبارات بخش آب.

پیش‌بینی می‌شود میزان بارندگی‌ها و آب تجدیدپذیر در دسترس در سال ۱۳۹۶ نسبت به متوسط ده سال اخیر تغییر چشمگیری نخواهد کرد. در حقیقت براساس پیش‌بینی‌ها، منطقه خاورمیانه تا افق سی سال آینده دوره خشکسالی را تجربه خواهد کرد.

از دیدگاه منازعات آبی پیش‌بینی می‌شود که چه در بُعد داخلی و چه در بُعد منطقه‌ای، منازعات آبی تشدید شود. طرح انتقال آب بین‌حوضه‌ای از خوزستان و چهارمحال و بختیاری به اصفهان، یزد و کرمان که در سال‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است، می‌تواند مشکلاتی را در بُعد ملی و امنیتی برای کشور ایجاد کند.

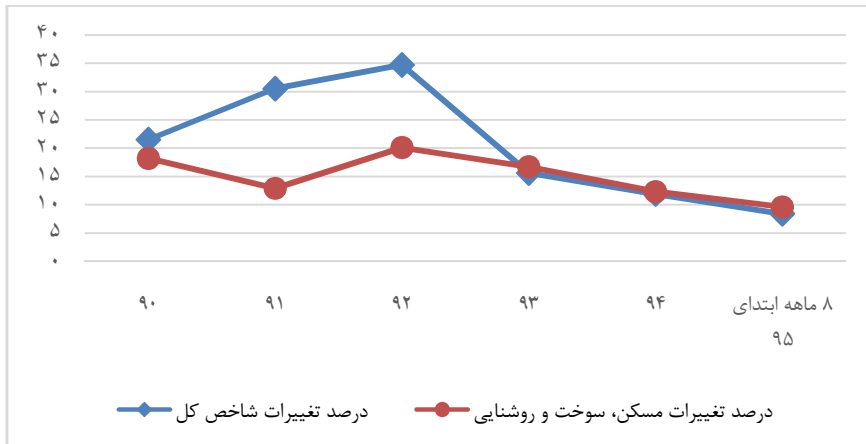
### ۳-۶. مسکن<sup>۱</sup>

رشد شاخص قیمت مسکن در ۸ ماه ابتدایی سال ۱۳۹۵ همچون سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۳ روندی نزولی داشته است و مانند تورم تک‌رقمی شده و به کمتر از ۱۰ رسیده است. شاخص ارزش اجاره‌ای مسکن خصوصی نیز در سال ۱۳۹۵ در تمامی ماه‌های سال رشدی کمتر از ۱۰ درصد را نسبت به ماه‌های مشابه سال گذشته تجربه کرده است.

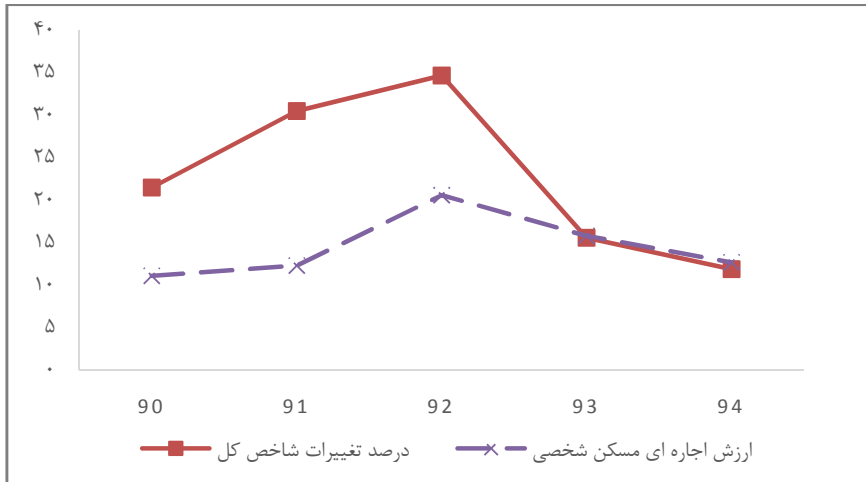
کنترل رشد شاخص قیمت بخش مسکن و حفظ روند نزولی آن در بلندمدت سبب بهبود شاخص‌های اقتصادی این بخش مانند شاخص دسترسی به مسکن و شاخص سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار خواهد شد. در کنار این مسأله، اما نکته نگران‌کننده بالا رفتن نرخ رشد شاخص قیمت مسکن نسبت به نرخ تورم است که در صورت عدم کنترل و افزایش نقدینگی سرگردان در جامعه می‌تواند زمینه‌ساز هدایت نقدینگی به بخش مسکن و جهش قیمت مسکن شود (نمودار ۲۲).

۱. این بخش از گزارش توسط فرهاد بیضایی تهیه شده است.

نمودار ۲۲. مقایسه درصد رشد شاخص قیمت مسکن و شاخص قیمت کل



نمودار ۲۳. مقایسه درصد رشد شاخص ارزش اجاره‌ای مسکن خصوصی و شاخص قیمت کل



طی دو سال اخیر، رکود کم‌سابقه‌ای بر ساخت‌وساز مسکن حاکم است. به‌طوری که تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده در نقاط شهری در سال ۱۳۹۳ نسبت به سال قبل از آن، به کمتر از نصف تقلیل یافته و از ۷۷۰ هزار واحد مسکونی در سال ۱۳۹۲ به حدود ۳۶۶ هزار واحد در سال ۱۳۹۳ کاهش یافته است (جدول ۲۹). آمار مرکز آمار

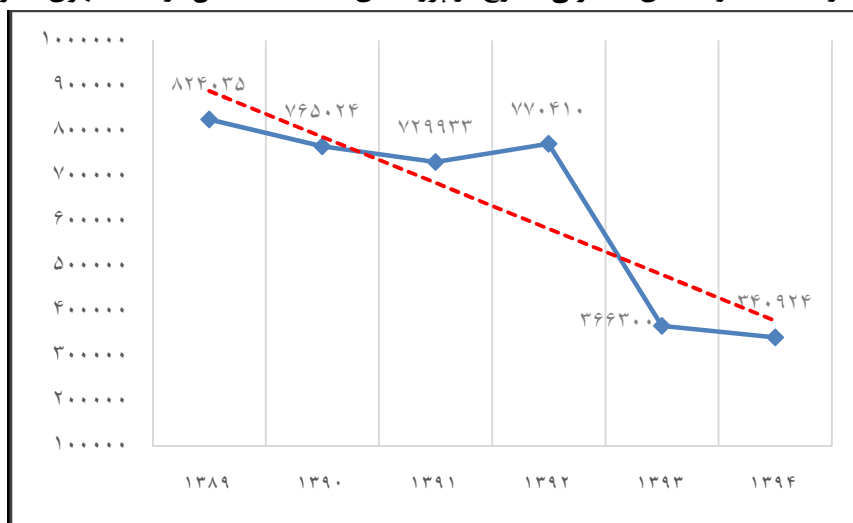
نشان می‌دهد که تعداد واحدهای مسکونی پروانه‌های ساختمانی در سال ۱۳۹۴ نیز نسبت به سال ۱۳۹۳ کاهش یافته و به رقم ۳۴۰ هزار واحد رسیده است. بدیهی است که استمرار این روند منجر به کمبود شدید تولید مسکن در کشور شده که می‌تواند در آینده‌ای نه‌چندان دور بر اثر انباشت و عدم پاسخگویی به تقاضا، بحران قیمتی در بازار مسکن را رقم بزند.

جدول ۲۹. تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده و تعداد واحدهای مسکونی تعیین شده در پروانه‌های ساختمانی 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           |
| ۱۳۹۴ | ۱۱۹.۸۹۵            | ۳۴۰.۹۲۴           |

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

نمودار ۲۴. تعداد واحدهای مسکونی مندرج در پروانه‌های احداث ساختمان در نقاط شهری کشور



فرآیند رکود مسکن در سال ۱۳۹۵ نیز تداوم یافته است. بررسی داده‌های آماری مرکز آمار نشان می‌دهد که تعداد واحدهای مسکونی پروانه‌های ساختمانی در بهار ۱۳۹۵ نسبت به مدت مشابه سال قبل با بیش از ۱۲ درصد کاهش از ۹۳ هزار واحد به ۸۱ هزار واحد رسیده است. تعداد پروانه‌ها نیز با بیش از ۱۰ درصد کاهش از ۳۲ هزار واحد در بهار ۱۳۹۴ به ۲۹ هزار واحد در بهار ۱۳۹۵ رسیده است (جدول ۳۰). در مقایسه با بهار سال ۱۳۹۲ یعنی آخرین سال رونق بخش مسکن نیز تعداد واحدهای مسکونی پروانه‌های اخذ شده بیش از ۵۰ درصد کاهش داشته و بیانگر این است که تولید مسکن و صنایع وابسته به آن با ۵۰ درصد ظرفیت خود مشغول به کار هستند.

جدول ۳۰. تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده و تعداد واحدهای مسکونی تعیین شده در

پروانه‌های ساختمانی در نقاط شهری در فصل بهار

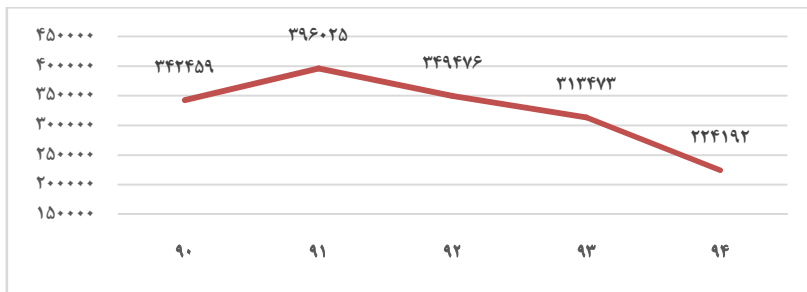
| فصل       | تعداد پروانه | تعداد واحد مسکونی |
|-----------|--------------|-------------------|
| بهار ۱۳۹۲ | ۵۱.۸۴۲       | ۱۹۳.۳۵۰           |
| بهار ۱۳۹۳ | ۳۰.۹۳۵       | ۱۰۰.۲۱۹           |
| بهار ۱۳۹۴ | ۳۲.۷۹۳       | ۹۳.۳۰۸            |
| بهار ۱۳۹۵ | ۲۹.۲۴۴       | ۸۱.۹۷۶            |

مأخذ: همان.

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی یکی از مهمترین شاخص‌های رکود و رونق در حوزه مسکن است. بررسی آماری برآوردهای بانک مرکزی نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های مسکونی شهری در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال قبل خود یعنی سال ۱۳۹۳ حدود ۱۵ درصد کاهش یافته و از ۸۱ هزار میلیارد تومان به ۷۰ هزار میلیارد تومان تقلیل یافته است.

بررسی میزان سرمایه‌گذاری به قیمت ثابت نشان می‌دهد که طی دو سال اخیر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این حوزه بیش از ۴۵ درصد کاهش یافته است. به‌طوری که سیاست‌های حمایت از طرف تقاضای بازار مسکن نیز نتوانسته جاذب سرمایه‌گذاری در این حوزه باشد.

نمودار ۲۵. حجم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش مسکن شهری (میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی یکی از مهمترین شاخص‌های رکود و رونق در حوزه مسکن است. بررسی آماری برآوردهای بانک مرکزی نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های مسکونی شهری در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال قبل خود یعنی سال ۱۳۹۳ حدود ۲۸ درصد کاهش یافته و از ۳۱ هزار میلیارد تومان به ۲۲ هزار میلیارد تومان تقلیل یافته است (نمودار ۲۵).

### سیاست‌های اخیر دولت

همان‌طور که در جدول ۳۱ دیده می‌شود، در شش ماه ابتدایی سال ۱۳۹۵ نسبت به مدت مشابه سال قبل حجم تسهیلات پرداختی در این حوزه ۳۳ درصد رشد داشته است هرچند که سهم تسهیلات مسکن از مجموع تسهیلات پرداختی نظام بانکی کاهش یافته است.

جدول ۳۱. تسهیلات پرداختی بانک‌ها در بخش مسکن و ساختمان (واحد میلیارد تومان)

| عنوان               | تسهیلات بخش مسکن ساختمان | رشد (درصد) | سهم از کل تسهیلات | تسهیلات خرید مسکن | رشد (درصد) | سهم از کل تسهیلات |
|---------------------|--------------------------|------------|-------------------|-------------------|------------|-------------------|
| شش ماه ابتدایی ۱۳۹۳ | ۱۸.۱۸۶۰                  |            | ۱۲/۴              | ۱۱۴.۳۰۳           |            | ۷/۸               |
| شش ماه ابتدایی ۱۳۹۴ | ۱۶۸.۴۳۱                  | -۷         | ۱۰/۵              | ۷۹.۷۰۷            | -۳۰        | ۵                 |
| شش ماه ابتدایی ۱۳۹۵ | ۲۲۴.۷۷۲                  | ۳۳         | ۹/۶               | ۹۴.۳۱۶            | ۱۸         | ۴                 |

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

سیاست تحریک تقاضا در جهت خارج کردن بخش مسکن از رکود اقتصادی، مهمترین سیاست دولت طی سه سال گذشته بوده است. راه اندازی طرح‌هایی مانند صندوق یکم و بازار رهن ثانویه از طرح‌هایی است که در جهت تخصیص و یا تجهیز منابع خرید مسکن استفاده شده است. با این حال حجم تسهیلات پرداختی بانک‌ها با هدف خرید مسکن در شش ماهه ابتدای سال ۱۳۹۵ نسبت به شش ماهه سال ۱۳۹۴ در حجم منابع رشد ۱۸ درصدی داشته و از حدود ۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۴ به بیش از ۹/۴ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۵ رسیده است. اما علاوه بر آنکه همچنان نسبت به سال ۱۳۹۳ از کاهش بیش از ۲۰ درصدی برخوردار است، سهم تسهیلات خرید مسکن از تسهیلات پرداختی کل بانک روندی کاهشی داشته است.

در مجموع نماگرها و واقعیت‌های موجود در بازار مسکن نشان می‌دهد، علی‌رغم افزایش اجاره‌بهای مسکن، تا اواسط سال ۱۳۹۶ در بخش ساخت و عرضه مسکن رونق محسوسی قابل انتظار نیست.

### ۷-۳. بازرگانی داخلی و نظام توزیع<sup>۱</sup>

برای تکمیل بررسی بخش‌های اقتصاد ایران، به جهت اهمیت خاص مسأله نظام توزیع، نگاهی نیز به وضعیت بازرگانی داخلی و نظام توزیع خواهیم داشت.

نظام توزیع که شامل بخش‌های نگهداری، حمل و نقل، بنکداری، پخش، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی می‌شود، به‌رغم اهمیتی که برای کارآمدی بازار کالا و رفاه مصرف‌کننده و اهداف دیگری همچون اشتغال دارد، کمتر در محور تمرکز سیاستگذاران اقتصاد ایران قرار داشته است. بورس کالا که می‌توانست بخش متشکل و شفاف نظام توزیع باشد، همچنان دامنه محدودی از بار را بر دوش می‌کشد و نظام ضدتولید و ضد مصرف‌کننده در بخش توزیع، گاه موجب افزایش قیمت نهایی تا ۹۰ درصد می‌شود.

بررسی‌ها حاکی از آن است که تعداد واحدهای صنفی در ایران به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر مصرف‌کننده حدود ۳۴ واحد صنفی است که نسبت به سایر کشورها بسیار بالاتر می‌باشد. به نحوی که در آلمان این نسبت به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر مصرف‌کننده ۴/۹ واحد

۱. این بخش از گزارش توسط حسین هروانی تهیه شده است.

صنفي، در تركيه ۵ واحد صنفي، در آمريكا ۶/۱ واحد صنفي، در فرانسه ۶/۶ واحد صنفي و در ژاپن ۱۱/۲ واحد صنفي است.<sup>۱</sup>

جدول ۳۲. تعداد واحدهای صنفي به تفكيك فعال و غير فعال و تعداد شاغلين  
طی سال های ۱۳۹۴ و ۶ ماهه نخست ۱۳۹۵

| عنوان | اتحاديه |          | تعداد واحد صنفی فعال |          |           |          |         |          | تعداد واحد صنفی غیر فعال |          |         |          |         |          | صندوق<br>مکانیزه<br>(درصد) |
|-------|---------|----------|----------------------|----------|-----------|----------|---------|----------|--------------------------|----------|---------|----------|---------|----------|----------------------------|
|       | فعال    | غیر فعال | تولیدی               | درصد سهم | توزیعی    | درصد سهم | خدماتی  | درصد سهم | تولیدی                   | درصد سهم | توزیعی  | درصد سهم | خدماتی  | درصد سهم |                            |
| -     | ۷۸۰۱    | ۱۰۰۶۸    | ۴۵۹.۴۷۵              | ۲۱       | ۱۰۰۵۸.۵۷۵ | ۴۸       | ۶۸۰.۱۹۵ | ۳۱       | ۱۰۲.۷۳۶                  | ۲۱       | ۲۴۳.۹۲۳ | ۵۰       | ۱۴۴.۹۰۳ | ۲۹       |                            |
| مجموع | ۸۸۶۹    |          | ۲.۱۹۸.۲۴۵            |          |           |          |         |          | ۴۹۱.۵۶۲                  |          |         |          |         |          | ۳۷                         |
|       |         |          | ۲.۶۸۹.۸۰۷            |          |           |          |         |          |                          |          |         |          |         |          |                            |

مأخذ: دبیرخانه هيئت عالی نظارت بر سازمان های صنفي کشور.

همانگونه که در جدول ۳۲ مشاهده می شود تعداد اتحاديه ها اعم از فعال و غير فعال طی سال ۱۳۹۴ تا ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۵ حدود ۸۸۶۹ اتحاديه و تعداد واحدهای صنفي فعال ۲.۱۹۸.۲۴۵ واحد و تعداد واحدهای صنفي غير فعال ۴۹۱.۵۶۲ واحد است که بیشترین سهم در بین واحدهای صنفي فعال مربوط به واحدهای توليدي (۴۸ درصد) و کمترین سهم مربوط به واحدهای توليدي (۲۱ درصد) و در میان واحدهای صنفي غير فعال بیشترین سهم مربوط به واحدهای توليدي (۵۰ درصد) و کمترین سهم مربوط به واحدهای توليدي (۲۱ درصد) بوده است. همچنین در کل کشور حدود ۳۷ درصد از واحدهای صنفي صندوق مکانيزه فروش را نصب کرده اند که با توجه به اعلام وصول لايحه «نحوه استفاده، نگهداری و نظارت بر پایانه فروشگاهی (صندوق مکانيزه فروش)» در مجلس به نظر می رسد با تصويب لايحه فوق تعداد واحدهای صنفي مجهز به صندوق مکانيزه فروش طی سال های آتی روندی صعودی خواهد داشت. گفتنی است پیش شرط اجرای لايحه فوق، ساماندهی اصناف فاقد پروانه کسب می باشد که در حال حاضر رقم قابل توجهی از اصناف کشور را تشکیل می دهد.

براساس آمارهای دریافت شده از وزارت صنعت، معدن و تجارت،<sup>۲</sup> بالغ بر ۲ میلیون و ۲۸۰ هزار واحد صنفي دارای پروانه کسب و حدود ۴۵۰ هزار واحد صنفي بدون پروانه

۱. داود چراغی، «تحليلی بر نظام توزيع و واحدهای صنفي در ایران»، مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، ۱۳۸۵.

۲. نامه مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۴ وزارت صنعت، معدن و تجارت با شماره ۱۳۶۰/۱۳۶۱۲۵.

کسب می‌باشند که مجموعاً حدود ۲ میلیون و ۷۳۰ هزار واحد صنفی در ۱۸۵۰ عنوان و رسته صنفی فعالیت دارند که با احتساب متوسط تعداد افراد هر خانوار (متوسط هر خانواده ۳/۸ درصد)، مجموعاً ۱۰ میلیون و ۲۲۱ هزار نفر معادل ۱۲ درصد از جامعه ایران، از طریق فعالیت‌های صنفی ارتزاق می‌نمایند.

### سیاست‌های اخیر

با وجود حکم ماده (۱۰) در قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۱</sup> مبنی بر ارائه لایحه ساماندهی واحدهای غیردولتی پخش کالا تا پایان سال دوم برنامه توسط دولت و با وجود وقوف دولت درخصوص اهمیت این موضوع، تاکنون لایحه فوق به مجلس ارائه نشده، ولی دولت با استفاده از اختیارات محدود ارائه شده از قبیل اعمال جرائم قانونی به دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات مانند آب، برق، گاز، تلفن و شهرداری‌ها و ... نسبت به ساماندهی و شناسایی واحدهای فاقد پروانه اقدام کرده است. با توجه به روند رو به رشد تعداد واحدهای صنفی و تغییر ساختارهای رخ داده در معاونت‌های ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت، به خصوص بعد از تصویب قانون تمرکز وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی (قانون انتزاع) پیش‌بینی می‌شود در سال آینده نیز روند فعلی ادامه یابد و شاهد تغییر محسوسی در کاهش صنوف فاقد پروانه، ساماندهی واحدهای غیردولتی پخش کالا و اصلاح نظام توزیع و بهبود فرآیند تنظیم بازار کالاهای اساسی نخواهیم بود.

### ۸-۳. نظام بانکی<sup>۲</sup>

در این قسمت نظام پولی و بانکی بررسی می‌شود. برای این منظور ابتدا مهمترین شاخص‌های پولی و بانکی و سیاست‌های اخیر دولت بیان شده و پس از ارائه پیش‌بینی از وضعیت این حوزه، پیشنهادهایی برای مجلس ارائه خواهد شد.

۱. ماده (۱۰) - به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، دولت می‌تواند: الف) نسبت به ارائه لایحه ساماندهی واحدهای غیردولتی پخش کالا تا پایان سال دوم برنامه اقدام نماید به نحوی که استانداردهای مورد نیاز برای فعالیت پخش، ابزارهای نظارتی و مدیریتی دولت و نیاز سیاست‌های رقابتی مورد توجه قرار گرفته و اختلاف قیمت تولیدکننده و مصرف‌کننده کاهش یابد.

۲. این بخش از گزارش صمد عزیزنژاد، موسی شهبازی‌غیثی، علی بهادر، سیدعلی روحانی و محمد مهدی نجفی علمی تهیه شده است.

## شاخص‌ها و متغیرهای پولی

یکی از نماگرهای مهم بخش پولی کشور که تأثیرات زیادی بر شاخص‌های کلان اقتصاد ایران دارد، نقدینگی و پایه پولی است. در سه سال گذشته نقدینگی کشور (شامل پول به‌علاوه شبه‌پول) به‌طور متوسط (تا پایان سال ۱۳۹۴) حدود ۳۳ درصد رشد داشته است. حجم نقدینگی در پایان اسفند ماه سال ۱۳۹۴ و پایان مهر ماه ۱۳۹۵ به‌ترتیب به ۱۰۱۷۲ و ۱۱۳۷۹ هزار میلیارد تومان (بیش از یک تریلیون تومان) رسیده که به‌ترتیب نسبت به ماه مشابه سال قبل از خود رشد ۳۰ و ۲۸/۳ درصدی داشته است.

جدول ۳۳. وضعیت متغیرهای عمده پولی و رشد آنها طی سال‌های ۱۳۹۳ تا شش‌ماهه اول ۱۳۹۵

| سال                                                             |        | ۱۳۹۳       |         | ۱۳۹۴       |         | شهریور ۱۳۹۵                     |  |
|-----------------------------------------------------------------|--------|------------|---------|------------|---------|---------------------------------|--|
| متغیر                                                           | رقم    | رشد (درصد) | رقم     | رشد (درصد) | رقم     | رشد (نسبت به اسفند ۱۳۹۴) (درصد) |  |
| نقدینگی (هزار میلیارد ریال)                                     | ۷۸۲۳/۸ | ۲۲/۳       | ۱۰۱۷۲/۹ | ۳۰         | ۱۱۲۲۷/۱ | ۱۰                              |  |
| ضریب فزاینده نقدینگی                                            | ۵/۹۷   | ۱۰/۸       | ۶/۶۲    | ۱۰/۱       | ۶/۴۸    | -۰/۱۴ واحد                      |  |
| پول (هزار میلیارد ریال)                                         | ۱۲۰۷/۶ | ۱          | ۱۳۶۷/۰  | ۱۳/۲       | ۱۴۸۰/۳  | ۸                               |  |
| شبه پول (هزار میلیارد ریال)                                     | ۶۶۱۶/۳ | ۲۷/۲       | ۸۸۰۵/۸  | ۳۳/۱       | ۹۷۴۶/۸  | ۱۰                              |  |
| پایه پولی (هزار میلیارد ریال)                                   | ۱۳۱۱/۵ | ۱۰/۷       | ۱۵۳۵/۷  | ۱۷/۱       | ۱۷۳۱/۶  | ۱۳                              |  |
| خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی (هزار میلیارد ریال)            | ۱۵۸۴/۷ |            | ۱۹۳۶/۴  | ۲۲         | ۱۸۵۹/۴  | -۴                              |  |
| خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی (هزار میلیارد ریال)           | ۴۲۵/۷  |            | ۱۸۲/۲   | -۵۷/۷      | ۳۲۵/۳   | ۷۸                              |  |
| بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی (هزار میلیارد ریال)                  | ۸۵۸/۱  |            | ۸۳۶/۳   | -۲/۵       | ۹۴۲/۲   | ۱۳                              |  |
| خالص سایر اقلام (مصارف ترازنامه بانک مرکزی) (هزار میلیارد ریال) | -۱۵۵۷  |            | -۱۴۲۱/۳ | ۸/۷        | -۱۴۷۱/۸ | ۳/۵-                            |  |

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نشریات و پژوهش‌ها، نشریات ادواری، نماگرهای اقتصادی و گزیده آمارهای اقتصادی.<sup>۱</sup>

توضیح: اقلام مربوط به پایه پولی در شهریور ماه ۱۳۹۵ از سمت مصارف براساس گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی محاسبه شده است.

حجم پایه پولی نیز در پایان اسفند سال ۱۳۹۴ و پایان مهر ۱۳۹۵ با رشدی معادل ۱۷/۱ و ۱۸/۳ درصد نسبت به ماه مشابه سال قبل به عدد ۱۵۳۵/۷ و ۱۶۵۹/۸ هزار میلیارد ریال رسید (جدول ۳۳). پایه پولی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ به ترتیب ۲۱/۴، ۱۰/۷ و ۱۷/۱ درصد رشد داشته است. همچنین ضریب فزآینده نقدینگی نیز در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ حدود ۱۰ درصد رشد داشته که عمدتاً ناشی از کاهش نرخ ذخیره قانونی در این دو سال است. ضریب فزآینده نقدینگی در سال منتهی به مهرماه ۱۳۹۵ با رشد ۷/۹ درصدی به ۶/۸ رسیده است. در جدول ۳۳ نیز اجزای پایه پولی و رشد هر یک از آنها نشان داده شده است.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سال ۱۳۹۴، خالص دارایی‌های خارجی، عمده رشد پایه پولی را به خود اختصاص داده است، اما کاهش این رقم در شش‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ احتمالاً ناشی از تزریق منابع ارزی توسط بانک مرکزی به بازار ارز در واکنش به فشار تقاضا در بازار است. در مقابل مشاهده می‌شود که در سال آخر دولت، بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی جهش یافته است. یکی از دلایل احتمالی این امر، استفاده از تنخواه‌گردان بانک مرکزی به خزانه برای مدیریت نقدینگی است.<sup>۱</sup>

### شاخص‌ها و آمارهای نظام بانکی

با بررسی مجموعه آمارها و شاخص‌های مربوط به شبکه بانکی مانند نسبت‌های مالی، نسبت‌های نظارتی، حجم بدهی‌ها و مطالبات شبکه بانکی، کیفیت دارایی‌ها<sup>۲</sup> و... می‌توان گفت نظام بانکی کشور وضعیت چندان مطلوبی ندارد.

۱. براساس ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، دولت می‌تواند سالیانه به میزان ۳ درصد بودجه عمومی را به‌عنوان تنخواه از بانک مرکزی دریافت و تا انتهای سال تسویه نماید.

۲. برای مطالعه و بررسی بیشتر ر.ک: مجموعه گزارش‌های آسیب‌شناسی نظام بانکی منتشر شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

جدول ۳۴. وضعیت متغیرهای مهم نظام بانکی در سه سال گذشته (هزار میلیارد ریال)

| سال                                               | ۱۳۹۲   |      | ۱۳۹۳   |       | ۱۳۹۴   |       | مهر ۱۳۹۵          |
|---------------------------------------------------|--------|------|--------|-------|--------|-------|-------------------|
|                                                   | رقم    | رشد  | رقم    | رشد   | رقم    | رشد   |                   |
| بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی                        | ۶۰۲/۶  | ۲۳/۴ | ۸۵۸/۱  | ۴۲/۴  | ۸۳۶/۱  | -۲/۶  | ۹۸۱/۹             |
| مطالبات شبکه بانکی از بخش‌های دولتی و غیردولتی    | ۶۵۱۷/۷ | ۲۹/۱ | ۷۷۷۵/۱ | ۱۹/۳  | ۹۱۰۰/۸ | ۱۷    | ۱۰۵۵۸/۶           |
| نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات (ریالی و ارزی) | ۱۳/۲   | -۷/۰ | ۱۱/۲   | -۱۵/۲ | ۹/۷    | -۱۳/۴ | ۱۰/۸ <sup>۱</sup> |

مأخذ: نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

## سیاست‌های دولت و مجلس

### • اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۵

یکی از سیاست‌هایی که دولت به منظور تسویه مطالبات بانک‌ها از دولت و مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها و همچنین بهبود وضعیت سرمایه بانک‌های دولتی دنبال می‌کرد، استفاده از منابع حاصل از مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌های ارزی بانک مرکزی بود، منابعی که متعلق به بانک مرکزی است و ذیل حساب سرمایه در ترازنامه این بانک درج می‌شود. مشابه این سیاست در سال ۹۲ و دولت قبل نیز دنبال شد (البته نه در قالب قانون، بلکه از طریق مصوبه مجمع عمومی بانک مرکزی)، که با مخالفت شدید نمایندگان مجلس و کارشناسان مواجه و منجر به تصویب قانون «نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی» شد. دولت جدید سیاستی مشابه سیاست دولت قبل را، ابتدا در لایحه رفع موانع تولید در سال ۹۳ و سپس در لایحه بودجه ۹۴ برای تصویب به مجلس پیشنهاد نمود. مجلس در قانون رفع موانع تولید، تنها با دو اقدام موافقت نمود: نخست، احتساب بدهی‌های شرکت‌های دولتی به حساب دولت، و دوم، استفاده از منابع تسعیر دارایی‌های ارزی بانک مرکزی به منظور جبران مابه‌التفاوت ریالی تعهدات ارزی (که در اثر شوک ارزی افزایش یافته بود). مجلس قبل در هر دو لایحه مذکور، با برداشت از حساب تسعیر برای تسویه بدهی‌های دولت و بانک‌ها مخالفت نمود.

با آغاز به کار مجلس دهم، این پیشنهاد مجدداً از سوی دولت در قالب اصلاحیه قانون بودجه ۹۵ به مجلس ارسال گردید که ابتدا با رد کلیات مواجه شد، اما پس از

اعمال اصلاحاتی در مفاد آن (شامل برخی قیود و پیش‌شرط‌ها، شفاف‌سازی مصارف به تفکیک بانک، و الزامات به منظور شفاف‌سازی فرایند تسویه و افزایش سرمایه) نهایتاً در مرداد ماه به تصویب رسید.

طبق این قانون دولت مجاز گردید از محل حساب مازاد حاصل از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، تا سقف ۴۵۰ هزار میلیارد ریال، به منظور تسویه مطالبات حسابرسی شده بانک‌ها از دولت و مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها و نیز افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، برداشت نماید. همچنین یکی از مصارفی که در متن قانون از سوی برخی نمایندگان برای منابع مذکور پیش‌بینی شد، تسویه سود مطالبات بانک‌ها از مردم (بابت تسهیلات اعطایی کمتر از ۱ میلیارد ریال) بود. لازم به ذکر است، مجوز کلیه اقدامات فوق مشروط به عدم افزایش پایه پولی صادر گردید.

پیش شرط مهم این اقدام که مورد اجماع کارشناسان نیز قرار داشت، کسر منابع حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های ارزی بلوکه شده و مصادره شده، و همچنین کسر منابع لازم برای پوشش هزینه‌های یکسان سازی نرخ ارز بود.

طبق گزارش‌های بانک مرکزی به مجلس، کل موجودی حساب تسعیر بانک مرکزی حدود ۷۶ هزار میلیارد تومان است که از این میزان دولت می‌تواند پس از کسر مبالغ مربوط به تجدید ارزیابی دارایی‌های ارزی بلوکه شده یا مصادره شده می‌باشد. همچنین منابع لازم برای اجرای ماده (۴۶) قانون رفع موانع تولید و منابع لازم برای یکسان سازی نرخ ارز، منابع باقی مانده را به مصارف مورد نظر اختصاص دهد. بر این اساس، در صورت عمل به مفاد تبصره «۳۵» قانون بودجه ۹۵ و کسر ارقام فوق، حدود ۹/۵ هزار میلیارد تومان به منظور تسویه مطالبات بانک‌ها از دولت و بانک مرکزی از بانک‌ها و افزایش سرمایه بانک‌ها و تسویه سود تسهیلات کمتر از ۱ میلیارد ریال باقی می‌ماند. با این وجود، در آیین نامه مصوب ذیل این قانون مورخ ۹۵/۱۱/۳، هیچ‌یک از ارقام فوق کسر نشد و برای ۴۴۶ هزار میلیارد ریال موجودی حساب تسعیر، مصارف مشخص تعیین گردید. بر اساس این آیین‌نامه:

حداکثر ۱۰۰ هزار میلیارد ریال برای بخشودگی سود تسهیلات کمتر از ۱ میلیارد

ریال بانک‌ها،

حداکثر ۲۰۰ هزار میلیارد ریال برای افزایش سرمایه بانک‌ها دولتی، و حداکثر ۱۴۶.۲ هزار میلیارد ریال بابت تسویه بدهی‌های مسجل دولت به بانک‌های عامل، در نظر گرفته شد.

به این ترتیب به نظر می‌رسد دارایی‌های ارزی بلوکه و مصادره شده بانک مرکزی (که در واقع صوری و لاوصول هستند) نیز برای تسویه بدهی‌های دولت و بانک‌ها و افزایش سرمایه بانک‌ها مورد استفاده قرار گرفته‌اند، پدیده‌ای که در نوع خود بی‌نظیر است.

#### • برنامه اصلاح نظام بانکی و مالی دولت

یکی از مهمترین سیاست‌هایی که دولت برای کوتاه‌مدت برنامه‌ریزی کرده و در حال اجرای آن است، برنامه اصلاح نظام بانکی و مالی است. این برنامه با هدف تقویت نقش نظارتی و سیاستگذاری بانک مرکزی، کاهش مطالبات غیرجاری، تبدیل بدهی‌های دولت به اوراق مالی اسلامی و افزایش سرمایه بانک‌ها تدوین شده است. استفاده از مازاد حاصل از تجدید ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی برای تسویه بدهی‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها نیز یکی از محورهای اصلی این برنامه است که در قالب اصلاحیه قانون بودجه ۱۳۹۵ و به‌عنوان یک تبصره الحاقی به تصویب مجلس رسید.

هرچند این برنامه نمی‌تواند به‌عنوان اصلاح ساختاری نظام بانکی تلقی شود، ولی مجموعه اقداماتی است که در کوتاه‌مدت در صورت اجرای صحیح می‌تواند به بهبودهایی منجر شود. مهمترین محورهای اعلام شده برای این برنامه در حوزه پولی و بانکی به‌شرح زیر است:<sup>۱</sup>

- مدیریت فعالانه بازار بین‌بانکی،
- تجهیز و تخصیص منابع شبکه بانکی،
- تعدیل نسبت سپرده قانونی بانک‌های تجاری،
- دسته‌بندی بانک‌ها و نظارت بر رفتار بانک‌های مشکل‌دار،
- به‌کارگیری عملیات بازار باز در اجرای سیاست‌های پولی،
- انتظام بخشی بازار پول با ساماندهی مؤسسات غیرمجاز،
- حل‌وفصل مطالبات غیرجاری بانک‌ها.

نکته قابل تأمل درباره برنامه مزبور این است که بسیاری از محورهایی که در برنامه اصلاحی مورد تأکید قرار گرفته‌اند در قالب عباراتی کلی طرح شده‌اند و بسته به میزان جدیت اصلاحات می‌توانند شامل طیف وسیعی از اقدامات اصلاحی باشند. دقت در تجربه سال‌های اخیر نشان‌دهنده آن است که احتمالاً این برنامه محدود به موارد اصلاحی قانون بودجه ۱۳۹۵ (تسعیر ارز و انتشار اوراق بدهی) خواهد ماند. در حالی‌که بسیاری از مشکلات نظام بانکی ایران نیازمند اصلاحات ساختاری جدی است که اقدامات مختلفی اعم از اصلاح قوانین و مقررات و زیرساخت‌ها را دربرمی‌گیرد. با توجه به اینکه ارائه لوایح دولت درباره عملیات بانکی و بانک مرکزی و اصلاحات ساختاری با توقف‌هایی روبرو شده است انتظار می‌رود اثر این برنامه در حل مسائل نظام بانکی بسیار محدود باشد.

#### • اجرای مصوبه هیئت دولت در خصوص کارگروه تسهیلات و رفع موانع تولید

در پی ایجاد رکود در اقتصاد ایران، هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۴/۰۲/۱۳ به پیشنهاد مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۲۵ وزارت صنعت، معدن و تجارت مصوبه‌ای را برای تشکیل کارگروه‌هایی جهت تسهیل در تأمین مالی بنگاه‌های تولیدی دارای مشکل تصویب کرد. به موجب این مصوبه «کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید» در همه استان‌های کشور و با عضویت استاندار (رئیس)، رئیس واحد استانی وزارت صنعت، معدن و تجارت (دبیر)، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و... تشکیل شد (سرپرستان استانی بانک‌ها حسب مورد به جلسات دعوت می‌شوند). براساس اطلاعات و اخبار منتشرشده، اصلی‌ترین مأموریت این کارگروه‌ها «کمک به تسریع، تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی» است که با بررسی و معرفی کارگروه‌های استانی، باید «تسهیلات رونق تولید» ازسوی بانک‌ها به واحدهای تولیدی معرفی شده پرداخت می‌شود.

فارغ از ضرورت اتخاذ چنین تصمیمی در شرایط رکودی کشور، این سیاست که در پی آن بانک‌ها موظف به پرداخت تسهیلات به واحدهای تولیدی معرفی شده ازسوی کارگروه‌های مزبور شده و یا بدهی‌های معوق واحدهای تولیدی را استمهال می‌کنند، می‌تواند به نوعی «تسهیلات تکلیفی یا تبصره‌ای» در نظام بانکی باشد که با برنامه‌ها و سیاست‌های دولت در سال‌های گذشته چندان سازگار نیست.

بانک مرکزی نیز در پی اجرای مصوبه هیئت وزیران و اتخاذ رویه واحد در بانک‌ها، دستورالعمل تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط را در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۱ به شبکه بانکی کشور ابلاغ کرد. در این دستورالعمل اعطای تسهیلات به بنگاه‌های معرفی شده از طرف کارگروه تسهیلات و رفع موانع تولید (موضوع مصوبه هیئت وزیران) در اولویت قرار داده شده است و همچنین در ماده (۵) این دستورالعمل عنوان شده که «در صورت عدم موافقت مؤسسه اعتباری با اعطای تسهیلات به بنگاه‌های معرفی شده از سوی کارگروه، لازم است دلایل عدم اعطای تسهیلات به صورت مکتوب به کارگروه منعکس گردد»<sup>۱</sup>.

اولین داده‌های ارائه شده از عملکرد کارگروه‌های تسهیل و رفع موانع تولید بیانگر آن است که تا مهر ماه سال ۱۳۹۵ در مجموع ۸ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان و با بیش از ۹۹۰ مصوبه از سوی کارگروه‌های تسهیل و رفع موانع تولید مستقر در استان به تصویب رسید و به ۱۱ هزار و ۷۶۶ واحد پرداخت شد. مقرر شده است این رقم تا سقف ۱۶ هزار میلیارد تومان و به تدریج به بنگاه‌های تولیدی پرداخت شود.

همچنین آمار مربوط به خردادماه سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که استان مازندران با ۵۶۷ مصوبه، استان اصفهان با ۵۲۲ مصوبه، استان هرمزگان با ۴۹۹ مصوبه، استان فارس با ۴۶۹ مصوبه و استان آذربایجان غربی با ۴۱۰ مصوبه، بیشترین مصوبه‌های صادر شده در کارگروه‌های تسهیل و رفع موانع تولید را داشته‌اند.<sup>۲</sup>

در نهایت می‌توان بیان کرد که هرچند در کوتاه‌مدت با توجه به وضعیت رکودی حاکم بر واحدهای تولیدی در کشور این سیاست می‌تواند رونق نسبی را در برخی حوزه‌های دریافت‌کننده تسهیلات ایجاد کند، اما چند ملاحظه درباره آن مطرح است:

الف) براساس سیاست‌های ابلاغی دولت یازدهم در سال‌های گذشته، تسهیلات تکلیفی برای نظام بانکی رویکرد مطلوبی نبوده به‌ویژه از این جهت که به دلیل سابقه عدم ایفای دولت به تعهدات خود، تسهیلات تکلیفی بیشتر به رشد بدهی دولت به بانک‌ها منجر می‌شود.

ب) توزیع منابع بانکی براساس صلاحدید یک کارگروه موجب شکل‌گیری خطای

۱. <http://www.cbi.ir/page/14782.aspx>

۲. خانه صنعت، معدن و تجارت استان اصفهان، بخش اخبار و اطلاعیه‌ها، «اولین گزارش کارگروه‌های تسهیل و رفع موانع تولید».

نوع اول (پرداخت تسهیلات به واحدهایی که مستحق نیستند) و دوم (عدم پرداخت تسهیلات به واحدهایی که واجد شرایط هستند) و بروز رفتارهای رانت‌جویانه می‌شود. (ج) شفافیت لازم در این خصوص که تسهیلات فوق از چه محلی پرداخت می‌شود، صورت نگرفته و اینکه آیا بانک مرکزی تاکنون و یا در آینده نزدیک بابت اعطای تسهیلات از منابع داخلی بانک‌ها، خطوط اعتباری یا تخفیفی بابت جریمه اضافه برداشت بانک‌ها داشته یا خواهد داشت؟ این ابهامات، ارزیابی کامل و دقیق از اجرای مصوبه فوق را با مشکل مواجه ساخته است.

#### • وضعیت تکالیف بانکی در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر

برخی از تکالیف مندرج در قانون رفع موانع تولید مرتبط با نظام پولی و بانکی از نظر مدت زمان قانونی می‌باید تاکنون اجرایی شده باشند. ازجمله مهمترین تکالیف قانونی مذکور الزام به فروش دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌های مازاد بانک‌ها است که هرچند آماري در این خصوص منتشر نشده است، ولی شواهد حاکی از عدم اجرای این تکالیف به‌ویژه در وضعیت کنونی اقتصاد ایران است.

#### • اقدامات در راستای کاهش نرخ سود سپرده‌ها، تسهیلات و نرخ سود بازار بین‌بانکی

شورای پول و اعتبار در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴ حداکثر نرخ سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری را معادل ۲۰ درصد و حداکثر نرخ سود تسهیلات مشارکتی و غیرمشارکتی را به‌ترتیب ۲۴ درصد و ۲۱ درصد تعیین کرد. در پی تداوم روند نزولی تورم طی سال ۱۳۹۴، در بهمن ۱۳۹۴ مجدداً نرخ‌های فوق تعدیل شد و حداکثر نرخ سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری، تسهیلات مشارکتی و تسهیلات غیرمشارکتی به‌ترتیب ۱۸، ۲۲ و ۲۰ درصد تعیین گردید. البته این نرخ‌ها، نرخ‌های مصوب شورای پول و اعتبار (و مورد تأیید و تصویب شورای بانک‌ها) بود، اما در مقاطع مختلف، برخی بانک‌ها از نسبت‌های فوق تخلف و نوعی جنگ قیمتی در بازار پول ایجاد کردند.

یکی از علل تخلف بانک‌ها، جذب منابع بیشتر به‌منظور پرهیز از اضافه برداشت از بانک مرکزی یا استقراض از بازار بین‌بانکی بود. بانک مرکزی به‌منظور کاهش انگیزه بانک‌ها برای جنگ جذب سپرده و آرام کردن بازار بین‌بانکی، اقدام به انعقاد قرارداد با

تک تک بانک‌ها کرد تا اضافه برداشت بانک‌های مختلف، متناسب با علل وقوع آن، با نرخ‌هایی کمتر از ۳۴ درصد (نرخ جریحه اضافه برداشت) تقسیط و تسویه شود. این سیاست که از آن با عنوان «تبدیل اضافه برداشت بانک‌ها به خط اعتباری» یاد می‌شود، موجب شد دامنه نرخ سود معاملات بازار بین‌بانکی از ۲۴ الی ۳۰ درصد در پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۴، به ۱۷ الی ۲۲ درصد در انتهای شهریورماه ۱۳۹۴ برسد.

روند کاهشی نرخ سود بازار بین‌بانکی تا اوایل تابستان ۱۳۹۵ ادامه داشت، اما طی ماه‌های اخیر مجدداً به دلیل ادامه روند وضعیت نامطلوب ترازنامه‌ای بانک‌ها و همچنین انتشار انواع اوراق مالی توسط دولت و در نتیجه جذب منابع توسط دولت، روند صعودی نرخ بازار بین بانکی مشاهده می‌شود. این امر نشان می‌دهد سیاست «تبدیل اضافه برداشت به خط اعتباری»، صرفاً حکم یک مسکن را دارد. لذا پیشنهاد می‌شود سیاست اصلاح ترازنامه بانک‌ها و ارتقای نظارت بانکی جایگزین آن شود.

#### ● اصلاح قوانین پولی و بانکی

موضوع دیگری که طی یک سال اخیر محل بحث جدی بوده، اصلاح قانون بانکداری بدون ربا از طریق ارائه لایحه مربوطه از سوی دولت یا طرح مجلس شورای اسلامی است. بررسی طرح عملیات بانکی بدون ربا در اواخر مجلس نهم براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به نتیجه نیانجامید و با مخالفت دولت مواجه شد. در مجلس دهم و پس از انقضای مهلت اعلامی به دولت جهت ارسال لایحه، کمیسیون اقتصادی تصمیم به بررسی و تصویب طرح مزبور گرفته است. بررسی مفاد پیش‌نویس لوایح بانک مرکزی («لایحه بانک مرکزی» و «لایحه بانکداری») نیز نشان‌دهنده کاستی‌های مهمی در این لوایح است که به‌منظور اصلاح قوانین بانکی پس از ۳۳ و ۴۴ سال وجود این کاستی‌ها توجیه‌ناپذیر است.

#### ● عرضه کارت‌های اعتباری مرابحه و تحریک تقاضا

کارت‌های اعتباری جدید به‌منظور تأمین تسهیلات خرد و برای خرید انواع کالا و خدمات (اعم از خدمات درمانی، آموزشی، حمل‌ونقل و ...) طراحی شد. این کارت‌ها براساس اعتبارسنجی در سه سطح برنزی، نقره‌ای و طلایی و بررسی توان پرداخت شهروندان دارای سه سقف ۱۰۰،

۳۰۰ و ۵۰۰ میلیون ریالی است و می‌تواند با حذف الزام تحویل فاکتور به بانک، فرآیند پرداخت تسهیلات را آسان کرده و تا حدودی مانع انجام معاملات صوری شود.<sup>۱</sup> شهروندان در طول ماه نسبت به خرید کالا و خدمات مورد نیاز خود اقدام می‌کنند و در پایان ماه مشتری یک هفته مهلت دارد که بدهی خود را پرداخت کند، در غیر این صورت مانده بدهی آنان به‌عنوان تسهیلات خرد با اقساط ۱۲ تا ۳۶ ماهه و با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار (در حال حاضر با نرخ سود ۱۸ درصد) و مبتنی بر عقد مرابحه در نظر گرفته می‌شود.

هدف بانک مرکزی آن است که این کارتها به تدریج جایگزین اقسام دیگر تسهیلات خرد، مانند جعاله، فروش اقساطی خودرو و... شوند.<sup>۲</sup> در این حالت تأمین مالی کارتهای اعتباری توسط بانکهای عامل انجام می‌شود و لذا تأثیر مستقیم بر افزایش پایه پولی نخواهند داشت.

معاون نظارتی بانک مرکزی، احتمال تخلف از اهداف کارتهای اعتباری (با نقد کردن آنها) را رد کرده و معتقد است: «تبانی میان پذیرنده و دارنده کارت، نمره منفی، به‌همراه خواهد داشت و هزینه‌های مالیاتی برای فروشندگان در نظر گرفته خواهد شد».<sup>۳</sup> لکن تاکنون گزارشی از شناسایی تخلف یا برخورد با متخلفان ارائه نشده است.<sup>۴</sup>

باید توجه داشت که «کارت اعتباری مرابحه»، با «کارت اعتباری خرید کالا» که پیشتر توسط بانک مرکزی طراحی و اجرا شد، متفاوت است. سقف اعتبار در طرح پیشین ۱۰۰ میلیون ریال بود که در طرح جدید به ۵۰۰ میلیون ریال افزایش یافته است. همچنین براساس نظر رئیس کل بانک مرکزی «کارت اعتباری خرید کالا اگرچه با سود کمتری عرضه شد ولی به دلیل محدودیت در تنوع کالای قابل خرید (صرفاً کالاهای تولید داخل) با اقبال مردم مواجه نشد. اما کارت اعتباری مرابحه برای خرید انواع کالا و خدمت، اعم از تولید داخل و خارج قابل استفاده است».<sup>۵</sup>

طرح جدید دولت و بانک مرکزی، موجی از تحلیل‌ها را پیرامون نقاط قوت و

۱. البته این کارتها محدود به ۱۰۰، ۳۰۰ و یا ۵۰۰ میلیون ریال نیست و می‌تواند ارقام بینابینی نیز وجود داشته باشد.

۲. بخشنامه شماره ۹۵/۱۶۸۸۱۱ بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۲۸.

3. <http://cbi.ir/showitem/15220.aspx>

۴. سازوکار انگیزشی تعبیه شده در این طرح به نقل از معاون نظارتی بانک مرکزی: «امیدواریم با هماهنگی‌هایی که در آینده با اصناف و بانکها صورت خواهد گرفت، بانکها در یک ماه اول از مشتریان سود دریافت نکنند چرا که این کار به خرید ارزان مشتریان و رونق کسب‌وکار برای فروشندگان کمک می‌کند».

5. <http://cbi.ir/showitem/15210.aspx>

ضعف کارت‌های اعتباری برانگیخته است که مهمترین آنها به شرح زیر است:<sup>۱</sup>

#### الف) نقاط قوت

۱. حذف انواع تسهیلات خرد و عدم نیاز به ارائه فاکتور صوری به دلیل عدم انطباق نیازهای متقاضیان و محدودیت عقود بانکی،
۲. رتبه‌بندی مشتریان براساس توان اعتباری، توان مالی و اخذ استعلام سوابق اعتباری آنها که می‌تواند در کنترل و مدیریت مطالبات غیرجاری از این محل بسیار مؤثر باشد،
۳. اتکا به منابع داخلی بانک‌ها به جای منابع بانک مرکزی که زمینه افزایش تورم از محل پایه پولی را تا حد زیادی از بین می‌برد،
۴. عدم امکان نقدشوندگی کارت‌های اعتباری به دلیل تدابیر الکترونیکی و قابلیت رصد از مرکز و همچنین زمینه‌های مالیاتی طراحی شده.

#### ب) نقاط ضعف

۱. مشخص نبودن نرخ نهایی سود تسهیلات اعطایی به طوری که نرخ نهایی تسهیلات ۱۸ درصد اعلام شده است، اما در عمل بالاتر از ۱۹ درصد قرار می‌گیرد،
  ۲. حمایت یکسان از کالاهای داخلی و خارجی،
  ۳. احتمال انحراف منابع جهت خرید دارایی‌های مالی نظیر ارز، طلا و ...،
  ۴. مشخص نبودن سازوکار اعتبارسنجی دقیق،
  ۵. عدم وجود ضمانت اجرای کافی و شفاف در زمینه برخورد با بانک‌های متخلف.
- دستورالعمل‌های مربوط به طرح جدید در اواخر شهریورماه تحت عنوان «دستورالعمل اجرایی کارت اعتباری»<sup>۲</sup> در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۱۸ و «دستورالعمل حسابداری کارت اعتباری مباحه»<sup>۳</sup> در تاریخ ۱۳۹۵/۰۶/۳۱ به بانک‌ها ابلاغ شده است.

۱. برگرفته از مصاحبه معاون نظارتی بانک مرکزی از آدرس ذیل:

<http://cbi.ir/showitem/15236.aspx>

۲. بخشنامه شماره ۹۵/۱۹۴۲۲۷ بانک مرکزی.

۳. بخشنامه شماره ۹۵/۲۰۷۰۳۶ بانک مرکزی.

### • اقدامات مدنظر کارگروه ویژه اقدام مالی (FATF)

اگرچه نقش اجرای استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی، از زمان مذاکرات توافق هسته‌ای برجام همواره مطرح بوده است<sup>۱</sup>، اما موضوع رعایت توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی بعد از توافق هسته‌ای، به علت برخی نظرات در مورد اثرگذاری حضور ایران در لیست سیاه این گروه و نقش آن در محدود کردن مبادلات مالی بین‌المللی ایران، از اهمیت فراوانی برخوردار شد. برخی معتقدند که با اجرای همه توصیه‌ها و یا برخی از آنها، ایران می‌تواند از لیست سیاه یا اقدام متقابل<sup>۲</sup> خارج شود. در این صورت انتظار می‌رود تعاملات بانکی ایران به صورت قابل قبولی بهبود یابد. برخی دیگر معتقدند صرف‌نظر از اینکه اجرای توصیه‌های گروه ویژه می‌تواند خطراتی را برای ایران داشته باشد، حتی بعد از انجام برخی از موارد برنامه اقدام، محدودیت‌های موجود در معاملات بانکی ایران، می‌تواند تغییر چندانی نداشته باشد. درباره این موضوع نکات ذیل قابل طرح است:

۱. کارگروه اقدام مالی بعد از بیانیه ۲۷ ژوئن ۲۰۱۶، در وبگاه خود تنها نام کره شمالی را در لیست اقدام متقابل اعلام کرده است.<sup>۳</sup> با توجه به اقدامات مثبت ایران و وخیم‌تر بودن اوضاع برخی کشورهای حامی تروریسم، باقی ماندن ایران در لیست سیاه، اقدامی سیاسی ارزیابی و خروج ایران مثبت ارزیابی می‌شود. البته از نظر این کارگروه ایران همچنان جزو کشورهای پرریسک بوده<sup>۴</sup> و برای کشورهای مختلف این مسأله تذکر داده شده است.<sup>۵</sup>

۲. علی‌رغم اینکه بسیاری از کشورهای همکار و بدون ریسک، تمام توصیه‌های این گروه را انجام نمی‌دهند،<sup>۶</sup> اما در بیانیه ۲۷ ژوئن ۲۰۱۶ گروه ویژه، از ایران خواسته است تمام توصیه‌های برنامه اقدام را به صورت کامل اجرا کرده و بیان شده است تا زمانی که

۱. اظهارات نمایندگان بانک مرکزی و واحد اطلاعات مالی ایران در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با موضوع FATF.

2. Countermeasure

3. [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnoncooperativejurisdictions/#?hf=10&b=0&q=&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnoncooperativejurisdictions/#?hf=10&b=0&q=&s=desc(fatf_releasedate))

4. <http://www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk>

5. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/plenary-outcomes-june-2016.html>

6. <https://www.pinterest.com/pin/68891069274569338/> and <http://www.revistas-conacyt.unam.mx/economiayp/index.php/ETYP/article/view/238/141>

ایران تمام موارد را به صورت کامل اجرا نکند این گروه وضعیت ایران را ذیل بیانیه عمومی (مرتبط با کشورهای پرریسک) شرح می دهد.<sup>۱</sup>

۳. کارگروه ویژه بیان داشته است که انجام کامل برنامه اقدام، به این معنا نخواهد بود که دیگر ناکارایی های ایران از نظر گروه ویژه وجود نخواهد داشت.<sup>۲</sup> همچنین در بیانیه ۲۷ ژوئن گروه ویژه، بیان شده است که بعد از اجرای برنامه اقدام توسط ایران، این گروه نگران ریسک تأمین مالی تروریسم از طرف ایران خواهد بود.<sup>۳</sup>

۴. بعد از حل کامل مشکل ایران و گروه ویژه، بنابر نظر کارشناسان خبره مالی، مشکلات دیگری که در برخی موارد می تواند به اندازه تعامل با این کارگروه دارای اهمیت باشد، بر سر راه تعاملات بانکی ایران قرار خواهد گرفت. این موارد شامل انواع قراردادهای بین المللی همانند FATCA، FCPA، USA PATRIOT Act، BSA/AML، ACT خواهد بود.

۵. نامناسب بودن وضعیت سلامت بانک های ایران، که به در نسبت های ترازنامه های بانک های ایرانی نمود پیدا کرده است، یکی از موانع مهم بر سر تعاملات خارجی آنها محسوب می شود.

۶. با توجه به دستورالعمل وزارت خزانه داری آمریکا در روز اجرای برجام و مجموعه ای از پرسش ها و پاسخ ها<sup>۴</sup> عملاً رفع تحریم در حوزه پولی و مالی با کندی صورت گرفته است. بر این اساس ریسک همکاری بانک های خارجی با ایران هنوز بالا است. همچنین بازگشت پذیر بودن تحریم ها باعث شده ریسک همکاری با بانک های ایرانی به این علت که هر لحظه ممکن است تحریم های رفع شده نیز مجدداً اعمال شوند، افزایش یابد. بنابراین به نظر می رسد مشکل همکاری بانک های خارجی با نظام بانکی ایران، اقدامات آمریکا بوده و خروج از لیست گروه ویژه، اگرچه می تواند تأثیرات مثبتی داشته باشد، اما گشایش قابل توجهی بر تعاملات بانکی ایران نخواهد داشت. در این راستا تشکیل یک کارگروه تخصصی فراقوه ای، ذیل شورای عالی امنیت ملی جهت طراحی سناریوهای پیش روی نظام مالی کشور ضرورت دارد.

1. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/plenary-outcomes-june-2016.html>

۲. در گزارش ICRG (یکی از نهادهای ارزیاب گروه ویژه)، ص ۲، بند «۶».

3. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/plenary-outcomes-june-2016.html>

4. [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa\\_faqs.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_faqs.pdf)

### پیش‌بینی کوتاه‌مدت بخش پول و بانک

با توجه به اینکه اصلاحات ریشه‌ای در نظام بانکی، یعنی اموری نظیر اصلاح قوانین و مقررات، ارتقای سطح نظارت بانک مرکزی، بهبود وضعیت حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، اصلاح نسبت‌های مالی بانک‌ها و... زمانبر بوده و در میان‌مدت مؤثر خواهد بود و دولت نیز اقدام ویژه‌ای در راستای اصلاحات مذکور انجام نداده است؛ لذا در افق زمانی یکساله تحول جدی در نظام بانکی بسیار بعید به نظر می‌رسد. بر این مبنا در صورتی که دولت برنامه خاصی در پیش‌نگیرد احتمالاً رشدهای بالای نقدینگی همچنان ادامه پیدا خواهد کرد و چون تقریباً بانک مرکزی از حداکثر ظرفیت موجود در کاهش ذخیره قانونی استفاده کرده است در ادامه افزایش نقدینگی با افزایش نرخ‌های رشد پایه پولی همراه خواهد بود. بررسی نرخ‌های سود حاکمی از افزایش این نرخ‌هاست که از یک‌سو به کنترل رشد حجم پول (نسبت به شبه‌پول در ترکیب نقدینگی) منجر خواهد شد و از سوی دیگر آثار تورمی نقدینگی را تاحدی کنترل خواهد کرد.

یکی از عوامل و اقداماتی که انتظار می‌رود در کوتاه‌مدت بر شاخص‌های نظام بانکی اثرگذار باشد، اجرای تکلیف قانونی درخصوص تسویه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و بدهی دولت به بانک‌ها، از محل حساب مازاد حاصل از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی است. این اقدام در اصلاحیه قانونی بودجه ۱۳۹۵ به تصویب مجلس رسید و طبق اظهارات اولیه طراحان آن انتظار می‌رفت منجر به کاهش مطالبات بانک‌ها از دولت (به میزان حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال) و کاهش مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها (به میزان حدود ۵۰ هزار میلیارد ریال) بشود. اطلاعات اخیر حاکی از آن است رقم در دسترس برای انجام تعهدات قانون، کمتر از ۱۰۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود. حتی همین تسویه، در صورت اجرایی شدن یک عملیات حسابداری بوده و هرچند در ظاهر برخی از نسبت‌های مالی بانک‌ها را موقتاً بهبود می‌بخشد، اما صرفاً نقش یک مسکن کوتاه‌مدت را برای مشکلات نظام بانکی دارد.

شایان ذکر است با توجه به تکالیف موجود در قوانین قبلی درباره استفاده از حساب تسعیر ارز و نیز دغدغه‌های موجود درباره افزایش پایه پولی، مجلس شورای اسلامی حکم پیشنهادی دولت را به‌درستی مشروط به رعایت مواردی از قبیل کسر منابع صادر شده همراه کرد و به همین دلیل ارقام نهایی با اعداد اعلامی از سوی دولت فاصله به نسبت زیادی پیدا کرده است.

### اقدامات پیشنهادی

اقدامات پیشنهادی برای مجلس دهم در کوتاه مدت عبارتند از:

الف) اصلاح و بازنگری قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱ که در این بازنگری باید توجه ویژه‌ای به موارد زیر مبذول شود:

- اصلاح رابطه بانک مرکزی و دولت و افزایش استقلال مقام سیاستگذار پولی،
- تضمین شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی در قبال سیاست‌های پولی،
- ارتقای جایگاه نظارتی بانک مرکزی بر شبکه بانکی،
- تعیین چارچوبی به منظور پیاده‌سازی سطوحی از نظارت شرعی در نظام پولی و بانکی،
- تعریف و پیاده‌سازی اصول حاکمیت شرکتی در درون بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر بانکی.

ب) اصلاح و بازنگری قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب ۱۳۶۲ و سایر قوانین مربوط به بانکداری که در این بازنگری باید توجه ویژه‌ای به موارد زیر مبذول گردد:

- تعریف ضوابط حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها و پیش‌بینی ضمانت اجرا برای آنها،
- تعیین چارچوب تصفیه، انحلال و ورشکستگی بانک‌ها،
- تعریف چارچوب‌هایی به منظور پیاده‌سازی سطوحی از نظارت شرعی درون بانک‌ها،
- بازتعریف عقود تجهیز و تخصیص منابع بانکی با توجه به آسیب‌شناسی سه دهه بانکداری،
- بازتعریف چارچوب روابط دولت با شبکه بانکی خصوصاً در تأمین مالی.

ج) نظارت بر اجرای قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴:

این قانون حاوی تکالیف متعددی در حوزه پول و بانک است که نیازمند نظارت بر تدوین آیین‌نامه‌ها و اجرای آن است. مواد (۱۶) الی (۲۴)، (۲۶)، (۴۷) و (۵۱) مشتمل بر فروش اموال مازاد بانک‌ها، افزایش سرمایه بانک‌ها، انتشار اوراق، حساب ویژه تولید، استفاده از تسعیر برای تأمین مابه‌التفاوت واردات و... دارای مفاد بسیار مهمی هستند که همگی ناظر بر چالش‌های کنونی نظام بانکی تدوین شده‌اند، اما به‌رغم گذشت بیش از یک سال از ابلاغ این قانون درباره اقدامات انجام شده و آثار آنها گزارش مستندی در دسترس نیست.

۹-۳. بورس<sup>۱</sup>

## وضعیت شاخص‌های بورس

در این بخش متغیرهای اصلی عملکرد بازار سرمایه در بورس اوراق بهادار تهران، فرابورس، بورس کالا و بورس انرژی در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ بررسی شده است. بازار سرمایه کشور در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ با فراز و فرود زیادی همراه بوده است. رشد شاخص بورس اوراق بهادار تهران در سال ۱۳۹۴ و شش‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ به ترتیب حدود ۲۸ و ۵/۸- درصد بوده است. البته شاخص در بعضی از ماه‌ها نیز به پایین‌تر از عدد ابتدای سال ۱۳۹۴ رسیده بود، اما در ماه‌های آخر سال و با نهایی شدن برجام، شاخص بورس اوراق بهادار تهران رشد خوبی داشت و به عدد ۸۰،۲۱۹ واحد رسید در حالی که این عدد در شهریورماه ۱۳۹۵ به عدد ۷۶،۴۵۱ کاهش یافته بود. در انتهای سال ۱۳۹۴ و شهریور ۱۳۹۵، ارزش جاری بازار بورس اوراق بهادار معادل ۳۴۶ و ۳۱۶ هزار میلیارد تومان (حدود ۱۰۰ میلیارد دلار) بوده است.

در سال ۱۳۹۴ شاخص کل بورس و فرابورس به ترتیب دارای بازدهی واقعی ۱۸/۴۵ درصد و ۱۱/۳۱ درصد بود و این بازدهی در مقایسه با بازدهی واقعی در بازارهای موازی سکه، دلار و مسکن بیشتر بوده است. این امر ناشی از تغییر چشم‌انداز فعالان بازار سرمایه و احساس امیدواری نسبت به آینده وجود منابع سرگردان در اقتصاد، پایین بودن نرخ سود بانکی و سرکوب مالی و رکود در سایر بخش‌های اقتصادی بوده است.<sup>۲</sup> بازار بورس و فرابورس در شش‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ نیز با ثبات بازدهی ۱۳/۴ و ۹/۳۸ برتری خود را بر بازدهی بازار مسکن و دلار حفظ کرده، اما بازار فرابورس در این دوره از بازار سکه عقب مانده است (جدول ۳۵).

۱. این بخش از گزارش توسط رضا علیزاده قره‌باغ و علی نقوی تهیه شده است.

۲. بررسی بازدهی بازار سهام و بازارهای موازی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۴.

جدول ۳۵. مقایسه بازدهی واقعی شاخص بورس و فرابورس با قیمت سکه، نرخ دلار، قیمت مسکن (درصد)

| شاخص‌ها                | بازدهی واقعی یک ساله منتهی به ۱۳۹۴/۱۲/۲۹ | بازدهی واقعی یک ساله منتهی به ۱۳۹۵/۶/۳۱ |
|------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|
| شاخص کل                | ۱۸/۴۵                                    | ۱۳/۴                                    |
| شاخص فرابورس           | ۱۱/۳۱                                    | ۹/۳۸                                    |
| قیمت سکه تمام طرح جدید | ۰/۲۵                                     | ۱۲/۴۳                                   |
| نرخ دلار               | -۴/۶۵                                    | -۳/۸۱                                   |
| قیمت مسکن              | -۷/۲۱                                    | -۲/۵۱                                   |

مأخذ: سایت شرکت بورس اوراق بهادار تهران، بخش تحقیق و توسعه، بخش گزارش‌های تحلیلی، گزارش تحلیل بازار.

### ارزش معاملات در بازار سهام

ارزش معاملات بازار سهام به تفکیک کل سهام، اوراق با درآمد ثابت و صندوق‌های قابل معامله در جدول ۳۶ بیان شده است. شواهد نشان می‌دهد رشد اندک ارزش معاملات کل بازار سرمایه در سال ۱۳۹۴ متکی به افزایش ارزش معاملات اوراق مشارکت و صندوق‌های قابل معامله بوده است. این در حالی است که در شش‌ماهه سال ۱۳۹۵ کل بازار سهام، اوراق بهادار با درآمد ثابت و صندوق‌های قابل معامله رشد معاملات را شاهد بوده‌اند.

جدول ۳۶. ارزش معاملات به تفکیک نوع (میلیارد ریال)

| شرح                                            | ارزش معاملات در سال ۱۳۹۴ | درصد تغییرات نسبت به سال ۱۳۹۳ | ارزش معاملات در شش‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ | درصد تغییرات |
|------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|--------------|
| کل سهام                                        | ۴۷۳,۶۲۴                  | -۱۲/۷                         | ۲۷۶,۰۶۵                              | ۵۴/۳         |
| اوراق بهادار با درآمد ثابت (شامل اوراق مشارکت) | ۸۶,۶۲۶                   | ۴۵۲/۶                         | ۴۳,۷۳۲                               | ۲۲۱/۳        |
| صندوق‌های قابل معامله                          | ۱,۳۴۵                    | ۱۸/۷                          | ۲,۳۲۲                                | ۱۵۰/۵        |
| کل بازار                                       | ۵۶۱,۵۹۵                  | ۰/۴                           | ۳۲۲,۱۱۹                              | ۶۶/۵         |

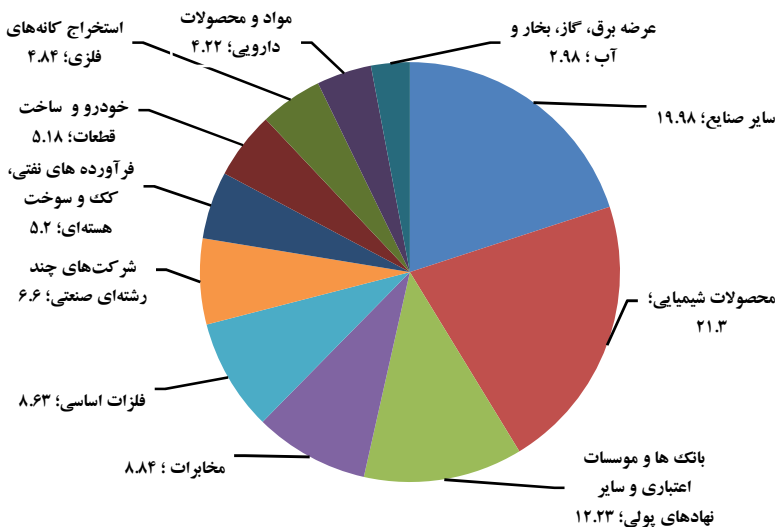
مأخذ: همان.

### سهم صنایع مختلف در بازار بورس و بازدهی آنها

در نمودار ۲۶ سهم صنایع مختلف در بازار بورس در پایان شهریورماه ۱۳۹۵ آورده شده است. در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ حدود ۷۰ درصد از مبادلات بازار مربوط به هشت گروه بوده است که این هشت گروه و بازدهی متناظر هر یک عبارت است از:

- خودرو و ساخت قطعات (۳۱/۴۸-) درصد،
  - بانکها، مؤسسات اعتباری و سایر نهادهای پولی (۴/۵۹-) درصد،
  - سرمایه‌گذاری‌ها (۳/۸۹) درصد،
  - فلزات اساسی (۶/۶۲) درصد،
  - محصولات شیمیایی (۱۱/۲۶-) درصد،
  - ساخت محصولات فلزی (۱۹/۳۲) درصد،
  - فرآورده‌های نفتی، کک و سوخت هسته‌ای (۱۲/۸۵-) درصد،
  - استخراج کانه‌های فلزی (۲/۳-) درصد
- این در حالی است که کل بازار بازدهی (۴/۷-) درصد را تجربه کرده است.

نمودار ۲۶. سهم صنایع مختلف از کل ارزش بازار سرمایه در پایان شهریورماه ۱۳۹۵



مأخذ: سایت شرکت بورس اوراق بهادار تهران، بخش تحقیق و توسعه، بخش گزارش‌های تحلیلی، گزارش تحلیل بازار.

## تأمین مالی در بورس اوراق بهادار

جدول ۳۷ میزان تأمین مالی از طریق بورس اوراق بهادار تهران را از روش‌های افزایش سرمایه، عرضه اولیه در بورس و اوراق بدهی طی سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۴ و شش‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. افزایش سرمایه از طریق سود انباشته و اندوخته‌ها و صرف سهام در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ در مقایسه با مدت مشابه سال قبل ۲۱ و ۱/۳ درصد کاهش یافته است که نشان می‌دهد سود شرکت‌های بورسی به‌صورت ویژه در سال ۱۳۹۴ بیشتر به سمت توزیع گرایش یافته و در جهت افزایش سرمایه شرکت و توسعه آن استفاده نشده است. این در حالی است که تأمین مالی از طریق عرضه اولیه در بورس در سال ۱۳۹۴ در مقایسه با سال ۱۳۹۳، ۱۳۸ درصد افزایش یافته است که نشان از ورود شرکت‌های جدید به بورس در این سال است. در حالی که رشد تأمین مالی از طریق بدهی در سال ۱۳۹۵ حاکی از تغییر ابزار تأمین مالی در بازار سهام در این سال است.

جدول ۳۷. میزان تأمین مالی از طریق بورس طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ (میلیارد ریال)

| عنوان                       | ۱۳۹۳    | ۱۳۹۴    | درصد تغییرات<br>نسبت ۱۳۹۴<br>به ۱۳۹۳ | شش‌ماهه<br>اول سال<br>۱۳۹۵ | درصد<br>تغییرات |
|-----------------------------|---------|---------|--------------------------------------|----------------------------|-----------------|
| افزایش سرمایه               | ۲۲۸,۱۰۵ | ۶۴۲,۱۰۳ | -۱/۵                                 | ۳۰۷,۷۱                     | ۱۰۰             |
|                             | ۲۴۴,۱۰۸ | ۳۴۰,۸۵  | -۲۱                                  | ۶۹۰,۱۴                     | -۱/۳            |
|                             | ۴۷۳,۲۱۳ | ۹۸۱,۱۸۸ | -۱۳                                  | ۹۹۷,۸۵                     | ۷۳/۴            |
| عرضه اولیه در بورس          | ۸۸۶,۱۱  | ۳۰۲,۲۸  | ۱۳۸                                  | ۸۰۰,۲۰                     | -۱۸/۴           |
| جمع تأمین مالی از طریق سهام | ۳۵۹,۲۲۵ | ۲۸۳,۲۱۷ | -۳/۶                                 | ۷۹۷,۱۰۶                    | ۴۲/۲            |
| جمع تأمین مالی از طریق بدهی | ۷۰۰,۳   | ۴۷۴,۵۸  | ۱۴۸۰                                 | ۰۰۰,۱۷                     | ۱۳۰۰            |
| جمع کل تأمین مالی           | ۰۵۹,۲۲۹ | ۷۵۷,۲۷۵ | ۲۰                                   | ۷۹۷,۱۲۳                    |                 |

مأخذ: همان.

### نهادهای مالی فعال در بازار سرمایه

در جدول ۳۸ سیر صعودی افزایش تعداد نهادهای مالی فعال در بازار سرمایه دیده می‌شود که بیشترین رشد مربوط به صندوق‌های سرمایه‌گذاری است.

جدول ۳۸. نهادهای مالی فعال در بازار سرمایه

| عنوان                 | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ |
|-----------------------|------|------|------|
| تأمین سرمایه          | ۸    | ۸    | ۹    |
| کارگزاری              | ۱۰۷  | ۱۰۷  | ۱۰۸  |
| مشاور سرمایه‌گذاری    | ۹    | ۱۰   | ۱۳   |
| سبدگردان              | ۴    | ۷    | ۱۰   |
| پردازش اطلاعات مالی   | ۵    | ۵    | ۵    |
| صندوق سرمایه‌گذاری    | ۱۲۱  | ۱۴۱  | ۱۷۳  |
| سرمایه‌گذاری استانی   | ۲۶   | ۲۸   | ۲۸   |
| سرمایه‌گذاری و هلدینگ | ۱۰۸  | ۱۱۷  | ۱۳۴  |

مأخذ: سازمان بورس و اوراق بهادار.

### سهام شناور آزاد

از دیگر معیارهای مهم برای ارزیابی وضعیت بازار سرمایه میزان سهام شناور آزاد است که در جدول ۳۹ آورده شده است. این شاخص بیانگر میزان سهمی از شرکت‌ها است که قابلیت معامله و نقدشوندگی دارند و جزو سهام کنترل و مدیریتی محسوب نمی‌شوند.

جدول ۳۹. درصد سهام شناور آزاد در پایان هر فصل

| شاخص | خرداد ۱۳۹۳ | شهریور ۱۳۹۳ | آذر ۱۳۹۳ | اسفند ۱۳۹۳ | خرداد ۱۳۹۴ | شهریور ۱۳۹۴ | اسفند ۱۳۹۴ | خرداد ۱۳۹۵ |
|------|------------|-------------|----------|------------|------------|-------------|------------|------------|
| درصد | ۲۱/۶۵      | ۲۱/۵۳       | ۲۱/۷۳    | ۲۱/۷۱      | ۲۱/۸۸      | ۲۱/۹۶       | ۲۲/۶۱      | ۲۲/۷۳      |

مأخذ: شرکت بورس اوراق بهادار تهران، بخش تحقیق و توسعه، بخش گزارش‌های تحلیلی، گزارش تحلیل بازار.

### نماگرهای بورس کالای ایران

معاملات بورس کالای ایران در سه گروه کالای فلزی، کشاورزی و محصولات نفتی و

پتروشیمی در قالب معاملات نقد، نسبه و سلف انجام می‌شود. حجم معاملات صورت گرفته در این بورس در دو گروه کشاورزی و محصولات نفتی و پتروشیمی روند رو به رشدی را در سال ۱۳۹۴ داشته اما حجم معاملات در گروه کشاورزی روندی نزولی داشته است. ارزش معاملات نیز فقط در گروه کشاورزی رشد داشته است. با توجه به جدول ۴۰ در مجموع حجم و ارزش معاملات در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ کاهش داشته که ریشه در وضعیت رکودی حاکم بر اقتصاد کشور و وضعیت نامناسب اقتصاد جهانی به‌ویژه بازارهای کالایی دارد.

جدول ۴۰. معاملات کالای فیزیکی (نقد، نسبه، سلف) در بورس کالا (تن - میلیارد ریال)

| بازار | گروه کالای<br>فلزی | گروه کالاهای<br>کشاورزی | گروه محصولات نفتی<br>و پتروشیمی | جمع کل     |
|-------|--------------------|-------------------------|---------------------------------|------------|
| ۱۳۹۰  | حجم معاملات        | ۱۱,۶۸۴,۷۴۰              | ۵۴۹,۵۶۰                         | ۸,۱۱۷,۶۹۴  |
|       | ارزش معاملات       | ۱۰۲,۵۲۵                 | ۳,۷۹۳                           | ۶۴,۳۷۰     |
| ۱۳۹۱  | حجم معاملات        | ۱۳,۱۷۱,۱۷۹              | ۱۸۴,۶۲۹                         | ۸,۳۵۲,۱۷۱  |
|       | ارزش معاملات       | ۱۹۷,۳۳۶                 | ۱,۰۳۱                           | ۱۱۶,۳۸۴    |
| ۱۳۹۲  | حجم معاملات        | ۱۳,۵۵۵,۱۵۱              | ۲۶۶,۲۴۸                         | ۱۰,۵۷۱,۹۱۷ |
|       | ارزش معاملات       | ۲۲۶,۲۱۰                 | ۲,۷۴۸                           | ۱۹۹,۱۱۲    |
| ۱۳۹۳  | حجم معاملات        | ۱۱,۸۰۲,۶۶۰              | ۱۱۸,۰۵۴                         | ۱۱,۳۸۵,۷۵۰ |
|       | ارزش معاملات       | ۱۹۱,۴۹۴                 | ۱,۵۰۲                           | ۲۰۲,۳۴۷    |
| ۱۳۹۴  | حجم معاملات        | ۹,۸۳۱,۰۴۵               | ۷۶۳,۶۹۰                         | ۱۲,۵۵۳,۷۱۴ |
|       | ارزش معاملات       | ۱۲۸,۴۲۳                 | ۹,۳۹۴                           | ۱۵۸,۵۵۸    |

مأخذ: سازمان بورس و اوراق بهادار.

### بورس انرژی

بورس انرژی فعالیت اصلی خود را از ۱۹ اسفند سال ۱۳۹۱ آغاز کرده است که عملکرد این بورس در سال ۱۳۹۴ در جدول ۴۱ آورده شده است. بورس انرژی به دو بازار فیزیکی و مشتقه تقسیم می‌شود. بازار فیزیکی مشتمل بر سه دسته برق، نفت و گاز و

سایر حامل های انرژی است. در بازار مشتقه اوراق بهادار مبتنی بر کالاهای پذیرفته شده در بورس شامل سه نوع قرارداد آتی، اختیار معامله و سلف موازی استاندارد معامله می شود. همانطور که در جدول ۴۱ نشان داده شده، حجم و ارزش معاملات در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ رشد قابل توجهی داشته است.

جدول ۴۱. آمار معاملات بورس انرژی

| عنوان                                                         |           | ۱۳۹۲    |                                  | ۱۳۹۳                              |                                  | ۱۳۹۴                              |                                  | سال ۱۳۹۵ تا تاریخ<br>۱۳۹۵/۱۱/۱۶   |                                   |
|---------------------------------------------------------------|-----------|---------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| بازار                                                         | رینگ      | واحد    | حجم<br>معاملات<br>(میلیارد ریال) | ارزش<br>معاملات<br>(میلیارد ریال) | حجم<br>معاملات<br>(میلیارد ریال) | ارزش<br>معاملات<br>(میلیارد ریال) | حجم<br>معاملات<br>(میلیارد ریال) | ارزش<br>معاملات<br>(میلیارد ریال) | ارزش<br>معاملات<br>(میلیارد ریال) |
| بازار<br>فیزیکی                                               | داخلی     | تن      | ۲۴۱.۷۸۰                          | ۳.۷۰۵                             | ۶۵۶.۸۵۱                          | ۹.۸۲۷                             | ۹۷۹.۷۵۷                          | ۹.۶۸۲                             | ۱۰.۱۲.۳۸۲                         |
|                                                               | بین الملل |         | ۱۷.۶۸۱                           | ۴۳۲                               | ۱۴۰.۸۲۳                          | ۳.۲۱۵                             | ۳۸۹.۵۵۸                          | ۴.۸۸۴                             | ۶۲۱.۰۴۷                           |
| برق                                                           | -         | MWh     | ۲,۸۳۸,۸۴۸                        | ۹۸۶                               | ۷,۱۹۶,۰۰۱                        | ۲,۹۸۳                             | ۱۸,۸۰۷,۸۹۸                       | ۷,۳۴۴                             | ۱۰,۸۴۱,۷۶۱                        |
| سلف<br>موازی<br>استاندارد<br>با<br>سررسید<br>یکسال و<br>بیشتر | -         | قرارداد | .                                | .                                 | .                                | .                                 | ۸۰۰,۶۰۴                          | ۷,۲۳۱                             | ۳,۴۷۱,۲۷۰                         |
| جمع (میلیارد ریال)                                            |           |         | ۵,۱۲۳                            |                                   | ۱۶,۰۲۵                           |                                   | ۲۹,۱۴۱                           |                                   | ۳۳,۴۹۱                            |

مأخذ: همان.

جدول ۴۲ حجم و ارزش محصولات معامله شده در بورس کالا را نشان می دهد.

جدول ۴۲. حجم و ارزش محصولات معامله شده در بورس کالا طی دوره سال ۱۳۹۵ و مقایسه با دوره قبل

| آمار معاملات                         | از ابتدای سال ۱۳۹۴ لغایت ۱۳۹۴/۱۱/۰۱ |                  | از ابتدای سال ۱۳۹۵ لغایت ۱۳۹۵/۱۱/۰۱ |                  | درصد تغییرات |      | درصد از کل |       |
|--------------------------------------|-------------------------------------|------------------|-------------------------------------|------------------|--------------|------|------------|-------|
|                                      | حجم (تن)                            | ارزش (هزار ریال) | حجم (تن)                            | ارزش (هزار ریال) | حجم          | ارزش | حجم        | ارزش  |
| محصولات صنعتی و معدنی                | ۷,۷۴۲,۴۷۰                           | ۱۰۲,۴۸۱,۶۷۷,۷۳۱  | ۸,۱۱۷,۷۷۳                           | ۱۲۸,۶۳۹,۷۱۴,۲۲۵  | ۵            | ۲۵/۵ | ۳۷/۹       | ۴۲/۵  |
| محصولات کشاورزی                      | ۷۴۰,۱۸۵                             | ۹,۰۹۸,۷۷۸,۳۲۵    | ۲,۱۷۳,۰۹۰                           | ۲۴,۳۱۶,۴۳۱,۴۱۹   | ۱۹۴          | ۱۶۷  | ۱۰/۱       | ۸/۰   |
| محصولات پتروشیمی                     | ۲,۲۸۹,۱۸۵                           | ۷۰,۳۳۵,۲۰۸,۸۵۶   | ۲,۹۸۹,۲۸۱                           | ۹۳,۷۰۲,۱۵۸,۴۸۵   | ۳۱           | ۳۳   | ۱۴/۰       | ۳۱/۰  |
| محصولات فراآورده‌های نفتی            | ۷,۴۵۹,۸۱۱                           | ۶۲,۳۱۴,۲۳۴,۷۶۴   | ۸,۰۴۹,۶۷۶                           | ۵۴,۰۳۶,۳۷۸,۲۸۰   | ۷/۹۱         | -۱۳  | ۳۷/۶       | ۱۷/۹  |
| بازار فرعی                           | ۲۱,۹۶۷                              | ۱۶۴,۱۲۶,۱۹۶      | ۹۲,۶۰۶                              | ۱,۲۲۹,۶۶۲,۴۹۵    | ۳۲۲          | ۶۴۹  | ۰/۴        | ۰/۴   |
| طلا                                  | ۴۶۶                                 | ۵۳۳,۷۶۴,۲۱۴      | ۵۹۷                                 | ۸۰۰,۱۴۹,۳۴۲      | ۲۸           | ۵۰   | ۰/۰        | ۰/۳   |
| جمع بازار فیزیکی                     | ۱۸,۲۵۳,۶۱۸                          | ۲۴۴,۹۲۷,۷۹۰,۰۸۵  | ۲۱,۴۲۲,۴۲۶                          | ۳۰۲,۷۲۴,۴۹۳,۹۷۶  | ۱۷           | ۲۴   | ۱۰۰/۰      | ۱۰۰/۰ |
| قراردادهای آتی                       | ۱,۰۵۵,۰۴۵                           | ۹۹,۵۵۴,۶۵۳,۴۳۰   | ۲,۵۴۵,۰۱۳                           | ۳۰۰,۷۹۴,۴۶۱,۰۰۰  | ۱۴۱          | ۲۰۲  | -          | -     |
| قراردادهای اختیار معامله             | .                                   | .                | ۲۵,۴۴۵                              | ۲۹۵,۴۴۶,۲۵۰      | -            | -    | -          | -     |
| جمع قراردادهای مشتقه                 | ۱,۰۵۵,۰۴۵                           | ۹۹,۵۵۴,۶۵۳,۴۳۰   | ۲,۵۷۰,۴۵۸                           | ۳۰۱,۰۸۹,۹۰۷,۲۵۰  | ۱۴۴          | ۲۰۲  | -          | -     |
| سلف موازی استاندارد                  | ۱,۴۱۸,۱۵۶                           | ۲,۳۹۳,۷۷۸,۰۶۴    | ۶,۳۹۷,۵۰۹                           | ۴۴,۱۰۱,۹۱۶,۲۱۳   | ۳۵۱          | ۱۷۴۲ | -          | -     |
| گواهی سپرده کالایی                   | ۱۷۸,۹۴۹                             | ۱,۱۲۱,۱۵۳,۵۰۰    | ۳۸۱,۹۰۴                             | ۲,۹۲۹,۲۷۲,۷۸۹    | ۱۱۳          | ۱۶۱  | -          | -     |
| جمع بازار مالی                       | ۱,۵۹۷,۱۰۵                           | ۳,۵۱۴,۹۳۱,۵۶۴    | ۶,۷۷۹,۴۱۳                           | ۴۷,۰۳۱,۱۸۹,۰۰۲   | -            | ۱۲۳۸ | -          | -     |
| جمع کل معاملات شرکت بورس کالای ایران | ۱۹,۸۵۰,۷۲۴                          | ۳۴۷,۹۹۷,۳۷۵,۰۸۰  | ۲۸,۲۰۱,۸۴۰                          | ۶۵۰,۸۴۵,۵۹۰,۲۲۸  | ۴۲           | ۸۷   | -          | -     |

توضیح:

- واحد طلا به کیلوگرم می‌باشد و در جمع کل محاسبه نشده است.

- تعداد قراردادهای مشتقه در جمع کل محاسبه نشده است.

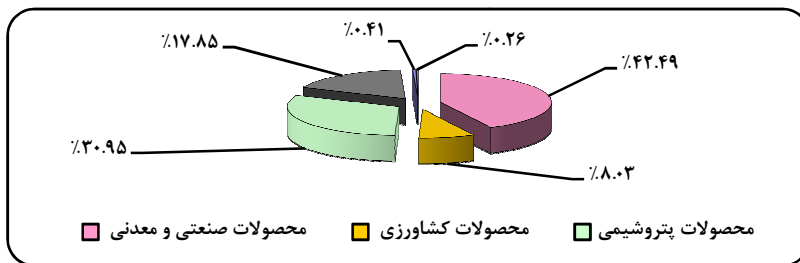
- به میزان ۱۹۲۰۰ عدد بشکه خالی و به میزان ۵۰۰۰ عدد تراورس چوبی طی دوره سال ۱۳۹۵ و ۱۲۸۸۷ عدد بشکه خالی و ۵۲۰۰۰ تراورس چوبی طی دوره سال ۱۳۹۴ در بازار فرعی مورد معامله قرار گرفته است.

- به میزان ۲۰۰۰۰ عدد مرغ و جوجه طی دوره سال ۱۳۹۵ در گروه کشاورزی بازار فرعی مورد معامله قرار گرفته است.

- به تعداد ۹۵۶۱ عدد سکه تمام بهار آزادی طرح امام گواهی سپرده کالایی طی دوره سال ۱۳۹۵ مورد معامله قرار گرفته است که در جمع حجمی محاسبه نشده است.

نمودار ۲۷ نیز سهم محصولات مختلف از ارزش معاملات را نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود محصولات پتروشیمی به تنهایی حدود ۳۱ درصد از ارزش معاملات را به خود اختصاص داده‌اند.

نمودار ۲۷. سهم محصولات مختلف از ارزش معاملات در سال ۱۳۹۵



جدول ۴۳ هم میزان تأمین مالی از طریق بورس کالا را نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود ارزش تأمین مالی از طریق بورس کالا در ده ماهه ابتدای سال ۱۳۹۵ نسبت به مدت مشابه سال گذشته ۱۰۴ درصد رشد داشته است.

جدول ۴۳. میزان تأمین مالی از طریق شرکت بورس کالای ایران (واحد حجم (هزار تن) و واحد ارزش (میلیارد ریال))

| گروه کالا                | نوع قرارداد | سال ۱۳۹۴ |         | از ابتدای سال ۱۳۹۴ لغایت ۱۳۹۴/۱۱/۰۱ |        | از ابتدای سال ۱۳۹۵ لغایت ۱۳۹۵/۱۱/۰۱ |         | درصد تغییرات |      |
|--------------------------|-------------|----------|---------|-------------------------------------|--------|-------------------------------------|---------|--------------|------|
|                          |             | ارزش     | حجم     | ارزش                                | حجم    | ارزش                                | حجم     | ارزش         | حجم  |
| محصولات صنعتی و معدنی    | سلف         | ۵,۸۲۷    | ۸۱,۶۷۶  | ۴,۴۵۷                               | ۶۴,۷۸۱ | ۵,۸۵۰                               | ۹۵,۹۵۹  | ۳۱           | ۴۸   |
| محصولات کشاورزی          | سلف         | ۰        | ۰       | ۰                                   | ۰      | ۲۸۱                                 | ۷,۱۰۴   | -            | -    |
| محصولات پتروشیمی         | سلف         | ۲۳,۶۰۹   | ۷۹۸     | ۱۸,۴۵۷                              | ۲۷,۲۸۴ | ۸۴۶                                 | ۲۷,۲۸۴  | ۶            | ۴۸   |
| محصولات فرآورده‌های نفتی | سلف         | ۵        | ۴۲      | ۵                                   | ۴۲     | ۳                                   | ۲۳      | -۴۱          | -۴۴  |
| بازار فرعی               | سلف         | ۹        | ۶۴      | ۹                                   | ۶۱     | ۷۴                                  | ۴۴۹     | ۶۸۶          | ۶۳۷  |
| جمع                      |             | ۱۰۵,۳۹۳  | ۵,۲۷۰   | ۸۳,۳۴۲                              | ۷,۰۵۶  | ۱۳۰,۸۲۲                             | ۱۳۰,۸۲۲ | ۳۴           | ۵۷   |
| سلف موازی استاندارد      |             | ۲,۶۹۷    | ۶,۷۶۳   | ۴۱۴                                 | ۲,۲۷۷  | ۶,۳۹۷                               | ۴۴,۱۰۱  | ۱۴۴۴         | ۱۸۳۷ |
| جمع کل                   |             | ۹,۵۵۳    | ۱۱۲,۱۵۷ | ۵,۶۸۵                               | ۸۵,۶۱۹ | ۱۳۰,۴۵۳                             | ۱۷۴,۹۲۴ | ۱۳۷          | ۱۰۴  |

با توجه به مطالب فوق و همچنین سایر اقدامات صورت گرفته، عملکرد بورس انرژی ایران در سال ۱۳۹۵ را می‌توان به شرح ذیل خلاصه نمود:

۱. رشد ۱۹ درصدی حجم و ۳۱ درصدی ارزش معاملات در بازار فیزیکی از ابتدای سال ۱۳۹۵ تا تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶ نسبت به کل ارزش و حجم معاملات سال گذشته،
  ۲. رشد ۳۳۳ درصدی حجم و ۴۶ درصدی ارزش معاملات قراردادهای سلف موازی استاندارد با سررسید یکسال و بیشتر از ابتدای ۱۳۹۵ تا تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶ نسبت به کل ارزش و حجم معاملات سال گذشته،
  ۳. افزایش ۵۰ درصدی تعداد مشارکت‌کنندگان در رینگ بین‌الملل بازار فیزیکی بورس انرژی ایران،
  ۴. رشد ۳۰ درصدی تعداد نیروگاه‌های عرضه‌کننده در بازار برق بورس انرژی ایران (تعداد ۴۳ نیروگاه تا تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶)،
  ۵. رشد ۱۶ درصدی تعداد کارگزاران فعال در بورس انرژی ایران (تعداد ۵۹ کارگزاری تا تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶)،
  ۶. پذیرش و معامله فرآورده‌های اصلی و ویژه نفتی در رینگ داخلی و بین‌الملل از جمله نفت کوره، نفت گاز، گاز مایع، نفت سفید، سوخت هوایی، میعانات گازی، انواع حلال‌ها، آیزوریسیکل، آیزوفید، نفتای سبک و سنگین، رافینت، متانول، گازهای بوتان، پروپان، پنتان، هگزان، زغال‌سنگ، بنزول و سایر حامل‌های انرژی،
  ۷. انجام دو فقره تأمین مالی برای صنعت نفت و برق از طریق انتشار قراردادهای سلف موازی استاندارد با سررسید یک سال و بیشتر (سلف موازی استاندارد بنزین ستاره خلیج فارس و برق ساندچ مپنا مجموعاً به ارزش پنج هزار میلیارد ریال) و همچنین طی شدن اقدامات مرتبط با پذیرش و ثبت و سپرده‌گذاری چندین تأمین مالی دیگر در حوزه برق و نفت و گاز از طریق این اوراق،
  ۸. پیگیری فراهم شدن انجام نخستین تأمین مالی از طریق صندوق پروژه در بازار سرمایه برای سیکل ترکیبی کردن نیروگاه پرند مپنا،
  ۹. گشایش نمادهای معاملاتی برق با دوره تحویل هفتگی.
- از دیگر اقدامات صورت گرفته در سال ۱۳۹۵ می‌توان به فراهم نمودن بستر حضور

مصرف‌کنندگان بزرگ در بازار برق بورس انرژی ایران، فراهم نمودن بستر راه‌اندازی بازار گواهی ظرفیت، تعمیق و گسترش بازار کالاهای پذیرفته شده و در حال معامله در بورس انرژی به ویژه توسعه رینگ بین‌الملل، امکان‌سنجی پیاده‌سازی بازار قراردادهای آتی نفت خام، انجام مطالعات و برگزاری جلسه با نهادهای ذی‌ربط در زمینه راه‌اندازی بازار کربن و آب، همکاری در جهت ارتقا و بهبود سامانه‌های عملیاتی و نظارتی پیش از معاملات، معاملات و پس از معاملات، برنامه‌ریزی جهت آموزش و ارتقاء سطح علمی دینفعان فعال در بورس انرژی از جمله کارگزاران و مشتریان اشاره نمود.

#### ● مهمترین چالش‌های بازار سرمایه در کوتاه‌مدت

##### ● ضعف در سیستم نظارتی و تنظیمی بازارهای مالی ایران

سیستم نظارتی و تنظیمی بازارهای مالی ایران به‌عنوان متولی نظام تأمین سرمایه کشور نیازمند بازنگری است. برای مثال بین سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی از جنبه نظارت بر انتشار اوراق بهادار جهت تأمین مالی اختلاف در نظر و عمل وجود دارد و از لحاظ قانونی نیز ابهام در متولی‌گری انتشار اوراق بهادار بین این دو نهاد وجود دارد.

##### ● ناکارآمدی نظام قیمتگذاری

وجود نظام‌های متعدد قیمتگذاری کالاها و خدمات و نهادهای تولید، سبب شده تا از شفافیت موجود در بازار کاسته شود. به همین دلیل، سرمایه‌گذاران نیز در مورد حوزه‌های قیمتگذاری در آینده، نمی‌توانند تحلیل درستی از سودآوری احتمالی شرکت‌ها و به تبع آن تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری در آنها داشته باشند.

##### ● وضعیت نامناسب اقتصاد جهانی به‌ویژه بازارهای کالایی

در حال حاضر مشکلات بسیار زیادی برای برخی کشورها و اقتصادهای بزرگ از جمله چین، آمریکا و اتحادیه اروپا به‌وجود آمده است. این عوامل سبب شده است 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 کشور، منجر به کاهش قیمت سهام این دسته از شرکت‌ها و در نتیجه، اثرگذاری آنها بر سرمایه و کاهش قیمت سهام شده است.

#### ● چسبندگی سود بانکی (سپرده و تسهیلات) به سمت بالا

چسبندگی سود بانکی به سمت بالا، می‌تواند هزینه تأمین مالی بنگاه‌ها را افزایش و سودآوری آنها را کاهش دهد، همچنین اختلاف چشمگیر آن از تورم موجود در کشور، می‌تواند موجب جابجایی منابع از بازار سرمایه به سیستم بانکی گردد. لذا سرمایه‌گذاران با بروز نشانه‌های رکود اقتصادی و تحلیل آثار آن بر سودآوری آتی شرکت‌ها، ترجیح می‌دهند منابع خود را در سیستم بانکی و به‌صورت سپرده نگهداری نمایند. این موضوع سبب کاهش عمق بازار سرمایه می‌شود.

#### ● ساختار دولتی حاکم بر بخش انرژی کشور و متأثر شدن معاملات بورس انرژی ایران از سیاستگذاری‌های این بخش

با توجه به اینکه بخش اعظم حوزه انرژی کشور توسط بخش دولتی و دو وزارتخانه نفت و نیرو اداره می‌شود و عموماً تصمیم‌گیری‌های کلان این دو وزارتخانه تأثیر بااهمیتی بر روند معاملات در بازار سرمایه به طور عام و بازارهای بورس انرژی ایران به طور خاص می‌گذارد لذا این ساختار روند شکل‌گیری بازار قوی و متشکل در حوزه برخی از حامل‌های انرژی و تبدیل شدن بورس انرژی ایران به مرجع قیمت‌گذاری را با دشواری و کندی مواجه می‌سازد.

#### پیش‌بینی کوتاه‌مدت تحولات بازار سرمایه

با توجه به اینکه پیش‌بینی‌ها حاکی از رشد اقتصادی در سال جاری است لذا:  
- گسترش ابزارهای نوین مالی در بازار سرمایه نیز به‌عنوان یکی از مؤثرترین منابع تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی، می‌تواند مبین رشد و توسعه این بازارها در آینده تلقی شود. همچنین افزایش در تعداد صندوق‌های سرمایه‌گذاری می‌تواند نشانی از جذب

بیشتر سرمایه‌گذاران عادی (عموم مردم) باشد که آشنایی و تخصص کافی برای معامله در بازار سرمایه ندارند و اعتماد آنها به این نوع سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه نویدبخش گسترش فرهنگ سهامداری در بین مردم است.

- برخی از شرکت‌های پتروشیمی با توجه به ابهام در تعیین نرخ خوراک پتروشیمی‌ها، در سال ۱۳۹۴ از ثبات کافی در تصمیم‌گیری برخوردار نبودند، اما در سال ۱۳۹۵ با توجه به تعیین فرمول برای نرخ خوراک، پیش‌بینی می‌شود که این صنایع در آینده به سوددهی بالایی برسند و صنایع مورد نظر از ثبات نسبی در بلندمدت برخوردار باشند. این صنایع دارای سهم بالایی در بازار سرمایه هستند و رشد و توسعه این بازارها به رشد و توسعه بازار سرمایه می‌انجامد.

- وضع سهام صنایع پتروشیمی و پالایشگاهی در اثر رفع تحریم‌های بانکی می‌تواند بهبود یابد. در سال‌های اخیر به دلیل نبود امکان انتقال پول حاصل از فروش محصولات پتروشیمی و پالایشگاهی، شرکت‌ها به صادرات تمایل کمتر و بیشتر بر بازار داخلی تمرکز داشتند. رفع تحریم می‌تواند منجر به ازسرگیری نقل و انتقالات مالی بین شرکت‌های خارجی با شرکت‌های داخلی فعال در صنعت پتروشیمی و پالایشگاهی شود. ایجاد تحرک در فعالیت این شرکت‌ها بر روی سهام آنها در بورس مؤثر است. لازم به ذکر است که سهام مذکور نیز همچون سهام بانک‌ها دارای سهم قابل توجهی از بازار بورس هستند. حتی در برهه‌ای از زمان این سهام به‌عنوان سهام پیشرو و لیدر بازار شناخته می‌شدند.

### ۱۰-۳. بیمه<sup>۱</sup>

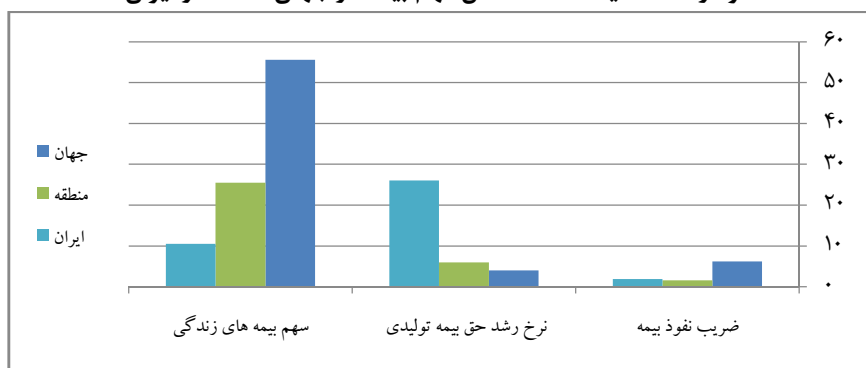
در تیرماه سال ۱۳۹۵، ۲۷ شرکت بیمه فعال در کشور وجود داشته است. از این تعداد شرکت‌های بیمه ایران، آسیا، البرز، دانا و پارسیان، به ترتیب دارای سهم‌های ۱۷/۳۳، ۶۴/۱۱، ۴۷/۶، ۵۳/۶ و ۲۵/۶ و بقیه شرکت‌های بیمه دارای سهم کمتر از پنج درصد از بازار حق بیمه هستند.<sup>۲</sup> در ۷ ماهه نخست سال ۱۳۹۵ نیز شرکت‌های بیمه ایران، آسیا، دانا، البرز،

۱. این بخش از گزارش توسط محمدمهدی نجفی علمی تهیه شده است.

۲. تارنمای بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بخش آمار، آمار عملکرد اولیه صنعت بیمه در سال ۱۳۹۵.

پارسیان، کوثر، معلم، پاسارگاد، کارآفرین و رازی (هریک دارای سهم بالاتر از ۳ درصد) در مجموع ۸۷/۱ درصد از حق بیمه تولیدی بازار را به خود اختصاص داده‌اند.<sup>۱</sup> در نمودار ۲۸ مقایسه‌ای بین وضعیت ایران، منطقه و جهان در چند شاخص مهم صنعت بیمه انجام شده است.

نمودار ۲۸. مقایسه سه شاخص مهم بیمه در جهان، منطقه و ایران



مأخذ: آمار پژوهشکده بیمه.

همان‌طور که در نمودار ۲۸ قابل مشاهده است، نرخ رشد حق بیمه تولیدی در ایران نسبت به منطقه و جهان بیشتر است. سهم بیمه‌های زندگی و همچنین ضریب نفوذ بیمه در ایران نسبت به منطقه و جهان پایین‌تر است. در جدول ۴۴ روند چند شاخص مهم بیمه‌ای در ۵ سال گذشته ارائه شده است.<sup>۲</sup>

جدول ۴۴. مقایسه چند شاخص مهم بیمه در ایران طی چند سال گذشته

| عنوان                              | ۱۳۹۴ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۰ |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|
| سهم بیمه‌های زندگی (درصد)          | ۱۱/۹ | ۱۰/۵ | ۹/۱  | ۷/۸  | ۸    |
| سهم بخش خصوصی از بازار بیمه (درصد) | ۶۰/۵ | ۵۹/۳ | ۵۶/۵ | ۵۴/۵ | ۵۳   |
| سهم سرانه بیمه (دلار)              | ۱۰۵  | ۹۴   | ۸۴   | ۱۴۱  | ۹۳   |
| ضریب نفوذ بیمه (درصد)              | ۱/۹  | ۱/۹  | ۱/۷۳ | ۱/۸۶ | ۱/۴۱ |

مأخذ: بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱. پایگاه آماری بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به آدرس: <http://statistic.centinsur.ir/>

۲. جداول با استفاده از آمارهای موجود و همچنین کتاب *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴*، تنظیم گردیده است.

آمار مربوط به ۷ ماهه ۱۳۹۵ نشان می‌دهد وضعیت صنعت بیمه از جهت ارزش حق بیمه تولیدی و تعداد بیمه‌نامه‌های صادره شاهد افزایش محسوسی بوده است (به‌ترتیب حدود ۱۹ درصد و ۱۰ درصد). همچنین ارزش خسارت پرداختی به بیمه‌گذاران نیز بیش از ۲۳ درصد افزایش داشته است.

### تصویری از کلیدی‌ترین شاخص‌های بخش بیمه

در ۷ ماهه نخست سال ۱۳۹۵ نسبت خسارت صنعت بیمه ۵۴/۲ بوده که در این میان ۸ شرکت میهن، حافظ، ملت، نوین، سینا، دانا، آرمان و ایران (به‌ترتیب ۱۵۸/۹، ۷۵/۹، ۷۴، ۶۸/۲، ۶۷/۷، ۶۴/۸، ۶۳/۴ و ۶۰/۲ درصد) نسبت خسارتی بالاتر از میزان میانگین کل بازار را داشته‌اند.<sup>۱</sup> در جدول زیر سهم انواع مختلف بیمه از کل حق بیمه‌های تولیدی و خسارت‌های پرداختی در سال ۱۳۹۴ ارائه شده است. بررسی جدول ۴۵ نشان می‌دهد سهم خسارت پرداختی در بیمه شخص ثالث و درمان، بیش از سهم حق بیمه تولیدی در این بیمه‌هاست.

جدول ۴۵. سهم اهم بیمه‌ها از کل حق بیمه‌های تولیدی و خسارت‌های پرداختی

| عنوان                 |  | سهم از حق بیمه‌های تولیدی |             | سهم از خسارت‌های پرداختی |             |
|-----------------------|--|---------------------------|-------------|--------------------------|-------------|
|                       |  | ۱۳۹۴                      | ۷ ماهه ۱۳۹۵ | ۱۳۹۴                     | ۷ ماهه ۱۳۹۵ |
| بیمه شخص ثالث و مازاد |  | ۶/۳۷                      | ۳۶/۸        | ۹/۴۳                     | ۳۹/۸        |
| بیمه درمان            |  | ۲/۲۴                      | ۲۸/۷        | ۹/۳۰                     | ۳۴/۷        |
| بیمه‌های زندگی        |  | ۹/۱۱                      | ۱۲          | ۲/۶                      | ۷/۴         |
| بیمه بدنه اتومبیل     |  | ۶                         |             | ۹/۵                      |             |
| سایر بیمه‌ها          |  | ۲۰/۳                      |             | ۱۳/۱                     |             |
| جمع                   |  | ۱۰۰                       | ۱۰۰         | ۱۰۰                      | ۱۰۰         |

مأخذ: پایگاه آماری بیمه مرکزی.

۱. پایگاه آماری بیمه مرکزی، به آدرس: <http://statistic.centinsur.ir/> عملکرد صنعت بیمه کشور در ۷ ماهه اول ۱۳۹۵.

## سیاست‌های دولت و مجلس

### • ابلاغ قانون جدید بیمه شخص ثالث

شاید مهمترین رویداد قانونی در این حوزه، ابلاغ قانون جدید بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه است. این قانون در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵ به تصویب مجلس رسید.

### • برجام و آثار آن در حوزه بیمه

در دوران پسابرجام بیمه‌گرهای داخلی می‌توانند در دو حوزه سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های بزرگ دنیا و شناخت کشورهای هدف برای یافتن بازارهای جدید فعالیت کنند. در بخش اول، به دلیل وابستگی اغلب بیمه‌گرهای بزرگ دنیا به اقتصاد آمریکا و تردید سرمایه‌گذاران، پیچیدگی‌ها و ابهاماتی وجود دارد. بر این اساس در حال حاضر، شرکت‌های بیمه بین‌المللی تمایلی برای پوشش بیمه‌ای محموله‌های نفتی ایران و ورود به بازار ایران ندارند. البته با توجه به رو به اتمام بودن قراردادهای قدیمی موجود، برخی شرکت‌های بیمه‌گر بزرگ برای سرمایه‌گذاری در ایران، ابراز تمایل کرده‌اند.<sup>۱</sup>

### پیش‌بینی کوتاه‌مدت بخش بیمه

با توجه به شرایط اقتصادی چند سال اخیر و رکود حاکم بر اقتصاد کشور، به نظر نمی‌رسد شاخص‌های بخش بیمه‌ای تغییر قابل ملاحظه‌ای داشته باشد و متأسفانه علی‌رغم گذشت چندین دهه از تصویب قوانین مادر این بخش، هیچ تلاش جدی برای اصلاحات ساختاری مانند اصلاح قانون تأسیس بیمه مرکزی مشاهده نمی‌شود. ازسوی دیگر احتمال انتقال مشکلات موجود در سایر بخش‌های بازارهای مالی (بخش بانکی و بازار سرمایه)، از طرق مختلف ازجمله کانال‌های سپرده‌گذاری و سرمایه‌گذاری شرکت‌های بیمه به بخش بیمه وجود دارد. علاوه بر این با توجه به ضرر و زیان برخی شرکت‌های بیمه در سال گذشته، این مسأله دارای احتمال بالاتری نیز خواهد بود. با توجه به مطلب فوق، نمی‌توان انتظار بهبود شاخص‌های مهم بیمه‌ای، همانند

۱. این موارد براساس نامه ارسالی بیمه مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس در تاریخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۳ بیان گردیده است.

افزایش حق بیمه تولیدی و ضریب نفوذ بیمه را داشت و آمارهای شرکت‌های بیمه‌ای نیز این نکته را تأیید می‌کنند.

ازسوی دیگر نیز با توجه به پیش‌نیاز بودن سیستم‌های اطلاعاتی در عملیاتی شدن قانون جدید شخص ثالث، در صورت توسعه قابلیت‌های سامانه «سنهاب»<sup>۱</sup> بیمه مرکزی و ایجاد امکان صدور بیمه‌نامه‌های شخص ثالث و حوادث راننده با کد واحد و در نهایت فراهم شدن امکان دریافت برخط بیمه‌نامه زمینه افزایش کارایی و دقت نظارت و کاهش تقلبات بیمه‌ای فراهم خواهد شد.<sup>۲</sup>

#### ۴. بخش عمومی

در قسمت‌های پیشین گزارش، عملکرد بخش‌های مختلف اقتصاد مورد توجه واقع شد. در این قسمت بررسی بخش عمومی کشور مورد توجه قرار می‌گیرد. بررسی بخش عمومی از دو وجه قابل توجه است: اولاً اجرای سیاست‌های اقتصادی که منجر به عملکرد بخش‌های مختلف می‌شود توسط بخش عمومی اقتصاد ایران اتخاذ و پیاده‌سازی می‌شوند، ثانیاً بخش عمومی در بسیاری از حوزه‌ها، خود به‌عنوان یک بازیگر وارد فعالیت‌های اقتصادی شده و نقش بسزایی در عملکرد اقتصاد دارد.

برای این منظور نقش مقرراتگذاری دولت در کنار برخی فعالیت‌های تصدی‌گرانه آن در غالب طرح‌های عمرانی، شرکت‌های دولتی بررسی می‌شود. همچنین برخی سیاست‌های خاص مانند هدفمندی در کنار وضعیت برخی نهادهای عمومی غیردولتی مورد توجه قرار می‌گیرد.

#### ۴-۱. مقرراتگذاری دولت<sup>۳</sup>

نقش دولت در اقتصاد از دو منظر قابل بررسی است. از یک منظر می‌توان دولت را به‌عنوان نهاد قاعده‌گذار برای اقتصاد مورد توجه قرار داد و ازسوی دیگر می‌توان دولت را به‌عنوان یک نهاد مالی بزرگ در اقتصاد کشور بررسی کرد. از منظر قاعده‌گذار اقتصاد،

۱. سامانه نظارت و هدایت الکترونیکی بیمه.

۲. همان.

۳. این بخش از گزارش توسط مهتاب قراخانیو تهیه شده است.

می‌توان آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران و همچنین لوایح ارسالی به مجلس را به‌عنوان عملکرد مقرراتگذارانه دولت در نظر گرفت (هرچند به معنای وسیع کلمه، تمام مقرراتی که شوراها، عالی‌اقتصادی، بانک مرکزی و وزارتخانه‌های اقتصادی دولت وضع می‌کنند، در این دایره جای می‌گیرند).

بررسی لوایح تهیه شده در دولت نشان می‌دهد از ابتدای سال ۱۳۹۴ تا به حال ۶۴ لایحه در دولت نهایی شده است که حدود ۴۰ مورد از آنها از نوع موافقتنامه‌های بین‌المللی و پیوستن به کنوانسیون‌های بین‌المللی هستند. در میان این ۶۴ مورد، مهمترین لایحه مرتبط با موضوعات اقتصادی، لایحه قانون تنظیم برخی از احکام و مقررات برنامه‌های توسعه کشور و لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه بود که در آنها به اصلاحات نهادی و ساختاری توجهی نشده و متأسفانه از تراز متاسب با کاستی‌های اساسی توسعه‌ای و فرصت‌های اقتصاد ملی برخوردار نبود.

همچنین در بازه زمانی ۱۳۹۴/۷/۱ تا ۱۳۹۵/۹/۲۵ دولت ۵۱۷ مصوبه داشته است که از این میان، تعداد مصوبات مهم اقتصادی ۴۳ مورد است. این ۴۳ مصوبه به پیشنهاد وزارتخانه‌های مختلف<sup>۱</sup>، سازمان برنامه و بودجه کشور، بانک مرکزی، کمیسیون اقتصاد، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز به تصویب رسیده‌اند. وزارت امور اقتصاد و دارایی با پیشنهاد ۲۰ مورد از مصوبات، بالاترین سهم را در بین سایر پیشنهادکنندگان داراست و سازمان برنامه و بودجه کشور با ارائه ۶ پیشنهاد مصوب، در رتبه دوم قرار می‌گیرد. پس از سازمان برنامه و بودجه وزارتخانه‌های نفت و راه و شهرسازی هر یک با پیشنهاد چهار مورد از مصوبات در جایگاه بعدی قرار می‌گیرند. جدول زیر تقسیم‌بندی موضوعی مصوبات مذکور را نشان می‌دهد.

همانطور که در جدول ۴۶ مشخص است، از ۴۳ مصوبه مهم اقتصادی دولت، ۱۷ مصوبه در زمینه تهاثر بدهی، دیون و مطالبات دولت، انتشار انواع اوراق و اسناد خزانه بوده است. با توجه به سهم تقریبی ۴۰ درصدی مصوبات این حوزه، می‌توان نتیجه گرفت که رویکرد اصلی دولت در سال گذشته، تأمین مالی از طریق انتشار اوراق و

۱. از جمله وزارت اقتصاد، نیرو، نفت، راه و شهرسازی و ...

انضباط مالی بوده است. شایان ذکر است مصوباتی که در جهت انضباط مالی و پرداخت بدهی‌های دولت هستند، در راستای اجرای قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۲/۹) قرار دارند.

جدول ۴۶. ترکیب مصوبات دولت در بازه زمانی ۱۳۹۴/۷/۱-۱۳۹۵/۹/۲۵

| حوزه                                                     | تعداد | سهم |
|----------------------------------------------------------|-------|-----|
| تهدیه‌ها، دیون و مطالبات دولت، اوراق مختلف و اسناد خزانه | ۱۷    | ۴۰  |
| مالیات                                                   | ۵     | ۱۲  |
| خصوصی‌سازی                                               | ۳     | ۷   |
| نفت و گاز                                                | ۴     | ۹   |
| مناطق آزاد                                               | ۳     | ۷   |
| صادرات                                                   | ۲     | ۵   |
| پیشگیری از قاچاق و فساد                                  | ۲     | ۵   |
| سایر                                                     | ۷     | ۱۶  |
| مجموع                                                    | ۴۳    | ۱۰۰ |

مأخذ: مصوبات هیئت دولت.

در بازه زمانی مذکور، تدوین آیین‌نامه‌های قانون مالیات‌های مستقیم مورد توجه ویژه قرار گرفته است و پنج مصوبه مهم در این زمینه وجود دارد. مصوبات حوزه نفت و گاز با سهمی ۹ درصدی از مصوبات دولت، در زمینه قراردادهای بالادستی و شفافیت رابطه مالی دولت و وزارت نفت بوده است. در زمینه خصوصی‌سازی سه مصوبه مهم وجود دارد که در جهت ساماندهی فرآیند واگذاری مانند تدوین آیین‌نامه مالی و معاملاتی سازمان خصوصی‌سازی و اصلاح نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌های مشمول واگذاری است. سه مصوبه دیگر مربوط به اخذ عوارض و مشوق‌های مالیاتی مناطق آزاد است.

## ۴-۲. بودجه دولت<sup>۱</sup>

پس از بررسی نقش قاعده‌گذارانه دولت، بودجه دولت که نشان‌دهنده ابعاد مالی این نهاد

۱. این بخش از گزارش توسط محمدتقی فیاضی تهیه شده است.

است بررسی می‌شود و سپس برخی سیاستگذاری‌های خاص انجام شده در بودجه دولت مورد توجه قرار می‌گیرد. سیاست‌های دولت در حوزه‌هایی مانند طرح‌های عمرانی، سیاست‌های مالیاتی، هدفمندی یارانه‌ها و... مورد توجه قرار می‌گیرند. در نهایت مروری بر عملکرد نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین نظام اداری دولت خواهیم داشت.

### عملکرد بودجه سنواتی

منابع عمومی در سال ۱۳۹۱ برابر ۱۰۶ هزار میلیارد تومان بوده است. اجزای اصلی منابع عمومی: درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. سهم این اجزا در منابع عمومی سال ۱۳۹۱ به ترتیب ۵۳/۴، ۴۰/۳ و ۶/۴ درصد بوده است. ترکیب این اجزا در سال ۱۳۹۴ به این ترتیب تغییر کرده است: ۵۵/۷ درصد سهم درآمدها، ۳۳/۴ درصد سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۰/۹ درصد سهم واگذاری دارایی‌های مالی. منابع عمومی سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۱ حدود ۹۰ درصد افزایش یافته است. درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی نیز به ترتیب ۹۷، ۵۷ و ۲۲۴ درصد افزایش پیدا کرده است. در این ارتباط ۳ نکته قابل تأمل وجود دارد:

- با وجود رشد ۷۱ درصدی درآمدهای مالیاتی، سهم مالیات‌ها از منابع عمومی (از ۳۷ درصد به ۳۳ درصد) کاهش یافته است.

- به‌رغم کاهش قیمت نفت از ۱۰۸ دلار به ۴۱ دلار و با توجه به ثابت بودن صادرات نفت خام، سهم عواید نفت خام از منابع عمومی افزایش یافته، زیرا تقریباً به همان میزان که قیمت نفت افت کرده (۲/۶ برابری) قیمت ارز نیز افزایش یافته است (۲/۴ برابر). بنابراین به دلیل عدم انعطاف بودجه‌ای و عدم تمایل دولت‌ها به تعدیلات ساختاری، سهم نفت در بودجه، به‌رغم نوسانات شدید در قیمت یا مقدار صادرات نمی‌تواند تغییر چندانی داشته باشد. اگر قیمت نفت ۲/۶ برابر کاهش یافت، از طریق افزایش ۲/۴ برابری نرخ ارز، سهم نفت در منابع بودجه حفظ خواهد شد.

- از آنجا که مصارف دولت افزایش یافته و بودجه به درآمدهای بالای نفت عادت کرده، افزایش نرخ ارز به تنهایی جوابگوی نیازهای دولت نیست. چاره‌ای که دولت اندیشیده استقرض از طریق اوراق بدهی و فروش شرکت‌های دولتی است. به‌طوری که سهم واگذاری دارایی‌های مالی از ۶ درصد در سال ۱۳۹۱ به ۱۱ درصد در سال ۱۳۹۴

افزایش یافته است. روند دو سال آخر دولت یازدهم را می‌توان شروع دوره جدیدی در سیاست مالی ایران از دیدگاه تبدیل بدهی‌ها به انواع اوراق دانست.

● اما نکته قابل تأمل تر و مهمتر، نحوه برخورد دولت‌ها (و مجالس) با جریان درآمد نفت است. چون هیچ رویه یا قاعده منطقی و با نگاه بلندمدت برای استفاده از نفت وجود ندارد. با افزایش قیمت نفت به ۱۲۰ دلار یا حتی ۲۰۰ دلار، دولت به آن به‌عنوان درآمد دائمی می‌نگرد و مخارج خود را - که دائمی و اجتناب‌ناپذیر است - بر آن اساس تنظیم می‌کند. مسلم است در زمان کاهش قیمت نفت، کاهش منابع دولت منجر به استقراض و کاهش تخصیص اعتبار به طرح‌های عمرانی و عدم پرداخت مطالبات پیمانکاران و سایر اشخاص و افزایش قیمت ارز برای پوشش هزینه‌های جاری می‌شود. این چرخه باطل یکی از مشکلات ساختاری اقتصاد ایران است که در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد توجه قرار گرفته است.

نسبت کسری بودجه (تراز عملیاتی) به منابع عمومی در دو سال مقایسه‌ای تغییر چندانی نکرده و حدود ۳۰ درصد بوده است. تنها ترکیب منابع عمومی از یک نوع از منابع بین‌نسلی، یعنی فروش نفت خام به نفع نوع دیگری از منابع بین‌نسلی، یعنی استقراض تغییر کرده است.

جدول ۴۷. منابع و مصارف در بودجه عمومی دولت (ارقام به هزار میلیارد تومان - درصد)

| عنوان                                                 | عملکرد ۱۳۹۱ | عملکرد ۱۳۹۴ | قانون ۱۳۹۵ | پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۵ |
|-------------------------------------------------------|-------------|-------------|------------|----------------------|
| قسمت اول: درآمدها                                     | ۵۶/۸        | ۱۱۲/۳       | ۱۵۷/۳      | ۱۲۴/۸                |
| مالیات‌ها                                             | ۳۹/۵        | ۷۶/۶        | ۱۰۳/۸      | ۹۳                   |
| قسمت دوم - واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای               | ۴۲/۸        | ۶۷/۳        | ۷۹         | ۷۴/۸                 |
| فروش نفت خام و میعانات گازی                           | ۴۲/۵        | ۶۷          | ۶۸/۵       | ۶۸/۵                 |
| قسمت سوم - واگذاری دارایی‌های مالی                    | ۶/۷         | ۲۱/۹        | ۵۷/۹       | ۲۷/۹                 |
| منابع عمومی دولت                                      | ۱۰۶/۴       | ۲۰۱/۷       | ۲۹۴/۳      | ۲۲۷/۵                |
| اعتبارات هزینه‌ای (جاری)                              | ۸۸/۹        | ۱۷۰/۶       | ۲۱۳/۷      | ۱۹۱/۴                |
| اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای                    | ۱۳/۶        | ۲۵/۹        | ۵۷/۴       | ۲۱/۸                 |
| اعتبارات تملک دارایی‌های مالی                         | ۰/۳         | ۲/۳         | ۲۳/۱       | ۱۲/۵                 |
| ماده (۱۰) و (۱۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت | ۱/۵         | ۲/۷         | ۰          | ۱/۷                  |

| عنوان                                                 | عملکرد<br>۱۳۹۱ | عملکرد<br>۱۳۹۴ | قانون<br>۱۳۹۵ | پیش‌بینی<br>عملکرد ۱۳۹۵ |
|-------------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------|-------------------------|
| مصارف عمومی دولت                                      | ۱۰۴/۵          | ۲۰۱/۷          | ۲۹۴/۳         | ۲۲۷/۵                   |
| موجودی حساب درآمد عمومی                               | ۱/۸            | ۰              | ۰             | ۰                       |
| نرخ ارز محاسباتی در بودجه (تومان)                     | ۱۲۲۶           | ۳۰۰۰           | ۲۹۹۷          |                         |
| متوسط قیمت هر بشکه نفت (دلار)                         | ۱۰۸            | ۴۱             | ۴۰            |                         |
| صادرات نفت و میعانات (میلیون بشکه در روز)             | ۱/۴۰۵          | ۱/۳۸۳          | ۲/۳۶۰         | ۲/۵۰۰                   |
| سهم دلاری بودجه از نفت (میلیون دلار)                  | ۳۵/۲۶۶         | ۲۲/۳۲۹         | ۹۰۰<br>۲۲     |                         |
| تراز عملیاتی                                          | -۳۳/۷          | -۶۱            | -۵۶/۳         | -۵۹/۱                   |
| تراز سرمایه‌ای                                        | ۲۹/۱           | ۴۱/۳           | ۲۱/۵          | ۳۰/۵                    |
| تراز مالی                                             | ۶/۴            | ۱۹/۶           | ۳۴/۸          | ۲۸/۵                    |
| سهم مالیات‌ها از منابع عمومی                          | ۳۷             | ۳۸             | ۳۵            | ۴۱                      |
| سهم عواید نفتی از منابع عمومی                         | ۴۰             | ۳۳             | ۲۵            | ۳۳                      |
| سهم واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی            | ۶              | ۱۱             | ۲۰            | ۱۲                      |
| سهم هزینه‌ها از منابع عمومی                           | ۸۳             | ۸۵             | ۷۳            | ۸۴                      |
| سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) از منابع عمومی | ۱۳             | ۱۳             | ۲۰            | ۱۰                      |
| سهم اعتبارات متفرقه از مصارف عمومی                    | ۱۵             | ۱۹             | ۲۰            |                         |
| سهم مصارف اختصاصی از بودجه عمومی (قانون بودجه)        | ۱۲             | ۱۴             | ۱۲            |                         |

مأخذ: گزارش‌های مالی دولت و محاسبات تحقیق.

همچنین در سمت مصارف عمومی تغییری مشاهده نمی‌شود. در سال ۱۳۹۱ معادل ۸۵ درصد از منابع صرف اعتبارات هزینه‌ای (جاری) و ۱۳ درصد نیز صرف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) شده است. دقیقاً همین نسبت‌ها برای سال ۱۳۹۴ نیز حفظ شده است. بنابراین هم در جهت منابع و هم مصارف، تفاوت معناداری میان بودجه سال آخر دولت دهم و سال آخر دولت یازدهم مشاهده نمی‌شود. این در حالی است که کشور می‌توانست از فرصت تحریم‌ها برای اصلاحات مهمی مانند ساختار بودجه و سیاست مالی استفاده کند.

از سوی دیگر در هر دو مقطع (سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۴) ضمن بالا بودن سهم اعتبارات ردیف‌های متفرقه و درآمدهای اختصاصی از مصارف بودجه مشاهده می‌شود که این سهم‌ها در دولت فعلی افزایش نیز یافته است. استفاده از درآمدهای اختصاصی

برای برخی دستگاه‌ها مانند دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها، مراکز پژوهشی و نیروهای نظامی دارای فعالیت اقتصادی، ابزاری برای تحقق تمرکززدایی، استقلال مالی و خودگردانی محسوب شده و دارای فوایدی است. حال آنکه در دستگاه‌های وصول‌کننده درآمدهای دولتی، درآمد اختصاصی درواقع استفاده اختصاصی از درآمدهای عمومی است که دارای آسیب‌های زیادی مانند نقض اصول بودجه‌ریزی و در نتیجه بی‌انضباطی مالی، عدم شفافیت و عدم نظارت‌پذیری، حاکم شدن نگاه تجاری بر دستگاه‌های حاکمیتی و از همه مهمتر ایجاد رقابت در استفاده اختصاصی از درآمدهای عمومی است. پیش‌بینی اعتبارات متفرقه در بودجه به معنای پیش‌بینی اعتباراتی بدون برنامه و یا دستگاه متولی خاص است. این امر می‌تواند باعث تمرکز وجوه در دست مقامات یا دستگاه‌های خاص (بدون نظارت کافی دستگاه‌های نظارتی) شود که اصولاً با بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی، مغایر است.

#### ۱-۲-۴. ملاحظات در باره عملکرد بودجه ۱۳۹۴

بودجه سال ۱۳۹۴ در شرایطی اجرا شد که تحریم‌های بین‌المللی رفع شده، اما همچنان آثار عملی آن پابرجا بود. اقتصاد در شرایط رکود قرار داشت، اما تورم لجام‌گسیخته مهار شده بود. در این شرایط انتظار بر این بود که دولت با برقراری انضباط مالی، در بخش اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای تحرکی به‌وجود آورد تا چرخ اقتصاد به حرکت بیفتد. متأسفانه دولت در این باره توفیقی حاصل نکرد و ضمن آن که اختصاص اعتبار به طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در حد قابل توجهی نبود، شاهد بروز بی‌انضباطی‌های مالی نیز بودیم که در ادامه به برخی از مهمترین آنها اشاره می‌کنیم.

#### تخطی از سقف قانونی بودجه

براساس ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۴ دولت می‌توانست تنها پس از اطمینان از تحقق منابع، در شش ماهه دوم سال نیز علاوه بر ۲۲۰ هزار میلیارد تومان، ۱۶/۲ هزار میلیارد تومان دیگر برای هزینه‌ها و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای مصرف کند.

جدول ۴۸. عملکرد مصارف عمومی در شش ماهه اول ۱۳۹۴ (ارقام به هزار میلیارد تومان)

| شرح   | قانون | عملکرد | درصد تحقق منابع |
|-------|-------|--------|-----------------|
| مصارف | ۱۱۰   | ۷۹/۱   | ۷۲              |

مأخذ: گزارش مالی دولت در سال ۱۳۹۴

با توجه به اینکه در شش ماه اول سال ۱۳۹۴ تنها ۷۲ درصد از منابع شش ماهه محقق شده است (جدول ۴۸)، بنابراین براساس ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۴، مصرف ۱۶/۲ هزار میلیارد تومان دیگر (یعنی مصارف تا سقف ۲۳۶ هزار میلیارد تومان) به خودی خود منتفی شده است. لذا دولت براساس ماده واحده قانون بودجه، حداکثر می توانست ۱۶۳ هزار میلیارد تومان به مصارف اعتبارات هزینه ای اختصاص دهد. اما گزارش عملکرد ۱۲ ماهه مالی دولت در سال ۱۳۹۴ نشان می دهد که در سمت مصارف، اعتبارات هزینه ای از سقف مجاز ۱۶۳ هزار میلیارد تومان تجاوز کرده و به رقم ۱۷۰/۶ هزار میلیارد تومان بالغ شده است.

همچنین طبق مفاد تبصره قانون باید حداقل ۳۰ هزار میلیارد تومان به طرح های تملک دارایی های سرمایه ای تخصیص می یافت که این امر نیز محقق نشده و تنها ۲۵/۹ هزار میلیارد تومان صرف طرح های تملک دارایی های سرمایه ای شده است.

#### مازاد درآمدهای نفتی

براساس ارقام قانون بودجه سال ۱۳۹۴ درآمدهای نفتی باید به ردیف های ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ جدول ۴۹ قانون بودجه و در مجموع به میزان ۵۳/۷ هزار میلیارد تومان واریز می شد. براساس بند «ز» تبصره «۲» قانون در صورت افزایش درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی نسبت به درآمد پیش بینی شده در ردیف های فوق تا ۱۵ هزار میلیارد تومان دیگر نیز پس از کسر سهم شرکت دولتی تابعه ذی ربط وزارت نفت، صندوق توسعه ملی و دو درصد (۲/۰) توسعه مناطق نفت خیز و گاز خیز و مناطق محروم از طریق بودجه عمومی قابل مصرف است. این درآمد پس از وصول به ردیف ۲۱۰۱۱۰ جدول ۴۹ قانون بودجه واریز می شود. اما آنچه در عمل اتفاق افتاده، نشان از آن دارد که حداقل ۳/۴ هزار میلیارد تومان مازاد بر ارقام مصوب مجلس به حساب های خزانه واریز و به مصرف رسیده است.

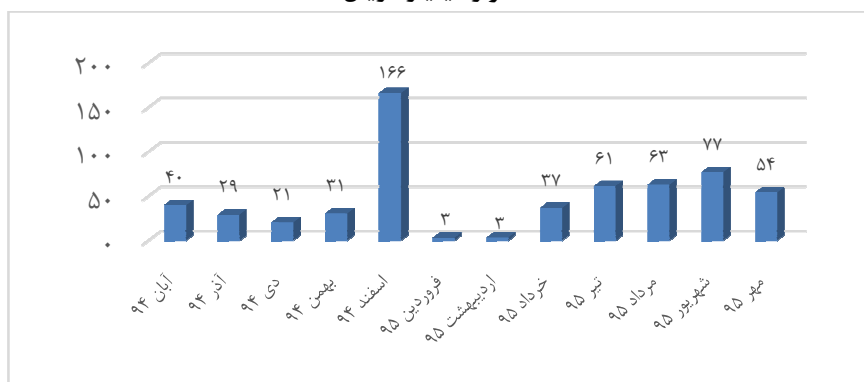
جدول ۴۹. عملکرد منابع حاصل از نفت و میعانات گازی (هزار میلیارد تومان)

| شماره طبقه‌بندی              | شرح                                             | قانون | عملکرد | مازاد بر قانون |
|------------------------------|-------------------------------------------------|-------|--------|----------------|
| ۲۱۰۱۰۱                       | منابع حاصل از ارزش نفت خام                      | ۵۲/۲  |        |                |
| ۲۱۰۱۰۹                       | دو درصد فروش نفت خام برای مناطق نفت‌خیز و محروم | ۱/۴   |        |                |
| ۲۱۰۱۱۰                       | مازاد بر ردیف‌های فوق (سهم دولت)                | ۹/۸   |        |                |
| مجموع سهم دولت از منابع نفتی |                                                 |       |        |                |
|                              |                                                 | ۶۳/۵  | ۶۷     | ۳/۴            |

مأخذ: همان.

برخی خبرها حاکی از استفاده از درآمدهای نفتی سال ۱۳۹۵ در سال ۱۳۹۴ است. نمودار ۲۹ در رابطه با وصول منابع نفتی مؤید این موضوع است. وصولی ماهیانه منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در ماه‌های دی و بهمن ۱۳۹۴ نشان می‌دهد که وصولی منابع در این ماه‌ها به ترتیب حدود ۲ و ۳ هزار میلیارد تومان بوده، اما ناگهان در ماه پایانی سال به ۱۶/۶ هزار میلیارد تومان (۵/۵ برابر ماه قبل) افزایش یافته است و مجدداً در ماه‌های فروردین و اردیبهشت سال ۱۳۹۵ به ۳۰۰ میلیارد تومان کاهش یافته است (نمودار ۲۹).

نمودار ۲۹. وصولی ماهیانه منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در شش‌ماه اول ۱۳۹۵ (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

پیش‌فروش نفت (و یا پیش‌خور کردن منابع نفتی) ضمن این که با اصول بودجه‌ریزی (مانند سالیانه بودن) مغایر است، چون به مجوز مجلس شورای اسلامی نیاز داشته، حقوق قوه مقننه در بررسی منابع و مصارف بودجه سالیانه دولت را نیز نقض کرده است.

### اسناد خزانه اسلامی

در گزارش مالی دولت در بخش اعتبارات هزینه‌ای ردیفی با عنوان اسناد خزانه اسلامی با مبلغ ۲۰ هزار میلیارد ریال درج شده است. در این گزارش توضیحی مبنی بر این که این میزان پرداخت ناشی از پرداخت سود و هزینه انتشار و یا بازپرداخت اوراق بوده وجود ندارد. براساس اطلاعات شرکت فرابورس تعداد ۴۰۰ هزار ورقه اسناد خزانه اسلامی با ارزش هر ورقه یک میلیون ریال و مجموع ارزش ۴۰ هزار میلیارد تومان با سررسید مورخ ۲۳ اسفندماه ۱۳۹۴ در تاریخ ۸ مهرماه عرضه شد. هر چند در اطلاعات ارائه شده میزان اسناد فروش رفته و بازخرید شده مشخص نیست، اما بازخرید تمام اوراق فروخته شده در تاریخ ۲۳ اسفند ماه ۱۳۹۴ قطعی است. بنابراین علی‌القاعده باید بخش اعظم رقم ۲ هزار میلیارد تومان که در بخش اعتبارات هزینه‌ای درج شده مربوط به بازخرید اسناد خزانه اسلامی باشد.

براساس اصول طبقه‌بندی بودجه‌ای هزینه‌های انتشار اوراق باید از محل اعتبارات هزینه‌ای و بازپرداخت اصل اوراق از محل تملک دارایی‌های مالی تأمین شود. اما دولت تمام این هزینه‌ها را به‌طور یک‌جا در ردیفی مستقل ذیل اعتبارات هزینه‌ای درج کرده است. این کار ضمن مخدوش کردن اطلاعات طبقه‌بندی بودجه باعث انتقال اطلاعات غلط به تصمیم‌گیران برای تصمیم‌گیری درباره ارقام و ارقام بودجه و ردیف‌های اعتباری می‌شود. البته هرچند بخشی از این نابسامانی و بی‌انضباطی به‌دلیل دادن مجوز مجلس شورای اسلامی در جزء «۱» بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه به دولت است که گفته شده «دولت به‌منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌کند. در صورت عدم وجود یا تکافوی اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد خزانه اسلامی در سررسید، توسط وزارت امور اقتصادی و

دارایی از محل درآمد عمومی همان سال قابل تأمین و پرداخت است»، اما این مجوزی برای مسئولان بودجه‌ریزی کشور در درج و طبقه‌بندی نادرست اطلاعات بودجه‌ای نیست.

## ۲-۲-۴. بودجه سال ۱۳۹۵

منابع و مصارف عمومی در سال جاری برابر ۲۹۴ هزار میلیارد تومان مصوب شده است. قرار است برای تأمین این میزان منابع ۱۵۷/۳ هزار میلیارد تومان درآمد (شامل ۱۰۳/۸ هزار میلیارد تومان مالیات)، ۷۹ هزار میلیارد تومان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (شامل ۷۴/۵ هزار میلیارد تومان فروش نفت خام و میعانات) و ۵۷/۹ هزار میلیارد تومان واگذاری دارایی‌های مالی (شامل ۴۰ هزار میلیارد تومان فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی) وصول شود. طبق ارقام مصوب قرار است منابع حاصل شده به‌ترتیب ۲۱۳/۷ هزار میلیارد تومان صرف اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، ۵۷/۴ هزار میلیارد تومان صرف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) و ۲۳/۱ هزار میلیارد تومان صرف تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت دیون و بدهی‌ها) شود.

در سال جاری (۱۳۹۵) لایحه اصلاحیه بودجه تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که با تغییراتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مفاد اعتباری قانون اخیر به شرح زیر است:

- تسویه مطالبات بانک‌ها از دولت به مبلغ ۴۵ هزار میلیارد تومان از طریق منابع بانک مرکزی (مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی)،

- تسویه بدهی دولت به اشخاص با انتشار ۴۰ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه یا سایر اوراق مالی اسلامی،

- انتشار ۸ هزار میلیارد تومان اوراق برای تسویه مطالبات اشخاص از سازمان بیمه سلامت،

- اخذ وام ۵ میلیارد دلاری از روسیه برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

فارغ از جزئیات قانون که برخی از آنها برخلاف اصول بودجه‌ریزی است، در سطح

کلان و از نظر اعتباری باید:

● مبلغ ۴۵ هزار میلیارد تومان به سرجمع واگذاری و تملک دارایی‌های مالی

اضافه می‌شد.

● مبلغ ۴۰ هزار میلیارد تومان به سرجمع واگذاری و تملک دارایی‌های مالی اضافه می‌شد.

● مبلغ ۸ هزار میلیارد تومان به سرجمع واگذاری دارایی‌های مالی و اعتبارات سازمان بیمه سلامت اضافه می‌شد.

● معادل ریالی ۵ میلیارد دلار در بخش واگذاری دارایی‌های مالی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اضافه می‌شد و سپس توزیع این اعتبار بین طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفصیل نشان داده می‌شد.

در مجموع سقف منابع و مصارف عمومی باید به اندازه ۱۰۸ هزار میلیارد تومان افزایش می‌یافت، یعنی منابع و مصارف جدید ۴۰۲ هزار میلیارد تومان می‌بود که متأسفانه هیچ یک از این اصلاحات در قانون بودجه صورت نگرفت.

### پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵

پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال جاری (۱۳۹۵) مالیات‌ها حدود ۹۳/۱ هزار میلیارد تومان، فروش نفت خام و میعانات گازی مطابق با پیش‌بینی دولت یعنی ۷۴/۵ هزار میلیارد تومان<sup>۱</sup> و فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه به میزان ۱۸ هزار میلیارد تومان و با احتساب سایر منابع، در مجموع منابع عمومی حدود ۲۲۷/۶ هزار میلیارد تومان (یعنی نزدیک به ۷۷ درصد رقم مصوب) محقق شود. در سمت مصارف نیز حدود ۱۹۱/۵ هزار میلیارد تومان صرف هزینه‌ها (جاری)، ۲۳/۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (نزدیک به رقم سال گذشته) و ۱۲/۵ هزار میلیارد تومان نیز صرف پرداخت دیون دولت خواهد شد. بنابراین دولت تا پایان سال با کسری بودجه<sup>۲</sup> ۶۶ هزار میلیارد تومانی روبرو خواهد بود که آن را از طریق فروش منابع بین‌نسلی نفت خام

۱. هر چند دولت بخشی از عواید نفتی سال ۱۳۹۵ را در سال قبل استفاده کرده است، اما می‌تواند از همین روش برای امسال نیز استفاده کند. هر چند با توجه افزایش قیمت نفت و صادرات نفت خام در سا جاری تحقق ارقام پیش‌بینی شده در قانون محتمل است. ضمن آن که افزایش قابل توجه نرخ ارز امکان تأمین کسری از این محل را نیز فراهم می‌کند.

۲. منظور از کسری بودجه مابه‌التفاوت درآمدها و هزینه‌ها یا تراز عملیاتی است که از طریق خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی تأمین می‌شود.

(خالص به میزان ۵۱ هزار میلیارد تومان) و استقراض (خالص به میزان ۱۵ هزار میلیارد تومان) تأمین مالی خواهد کرد.

### ۳-۲-۴. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برابر ۳۱۹ هزار میلیارد تومان درج شده است. قرار است برای تأمین این میزان منابع ۱۵۹ هزار میلیارد تومان درآمد (شامل ۱۱۲/۷ هزار میلیارد تومان مالیات)، ۱۱۶/۱ هزار میلیارد تومان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (شامل ۱۱۱ هزار میلیارد تومان فروش نفت خام و میعانات) و ۴۴/۲ هزار میلیارد تومان واگذاری دارایی‌های مالی (شامل ۳۲/۳۵ هزار میلیارد تومان فروش انواع اوراق مالی اسلامی) حاصل شود. طبق ارقام مصوب قرار است منابع حاصل شده به ترتیب ۲۰۳/۷ هزار میلیارد تومان صرف اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، ۶۲/۷ هزار میلیارد تومان صرف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) و ۲۰/۹ هزار میلیارد تومان صرف تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت دیون و بدهی‌ها) شود.

با نگاه به ترکیب منابع دولت در لایحه ۱۳۹۶ مشاهده می‌شود که راهبرد دولت در سال آینده چرخش از اتکای نسبی به منابع حاصل از اوراق بدهی به عواید حاصل از نفت است. به عبارت دیگر در سال گذشته که عواید حاصل از نفت به شدت کاهش یافته بود دولت سعی در تأمین مالی از طریق بازار بدهی داشت و اکنون که وضع بازار نفت و صادرات نفتی ایران بهبود یافته، سعی در استفاده از این منابع و بازپرداخت دیون ناشی از انتشار اوراق دارد. اگرچه از این راهبرد غالباً در کشورهای نفتی استفاده می‌شود و ناهمواری بین دوره‌ای منابع هموار می‌شود، اما از آن‌جا که هنوز قاعده مالی قانونی در کشور وجود ندارد، اولاً هیچ برنامه مدونی برای کنترل بلندمدت هزینه‌های دولت وجود ندارد، ثانیاً ممکن است در دوران رونق منابع نفتی، دولت از افزایش درآمدهای نفتی استفاده کند، ولی اقدام به بازپرداخت دیون خود ننماید. بنابراین پیشنهاد مشخص این است که قاعده مالی میان مدت با محوریت این موضوع مصوب شود و دولت و مجلس نیز به رعایت و پاسداشت آن مقید باشند.

در سمت مصارف لایحه بودجه ۱۳۹۶ نیز مشاهده می‌شود که دولت اهتمام خود را

بر افزایش اعتبارات طرح‌های عمرانی قرار داده است و سهم اعتبارات هزینه‌ای را به نسبت کنترل کرده است. اگرچه اطلاعات دقیقی از میزان اوراق بدهی منتشر شده و تاریخ سررسید آنها وجود ندارد، اما با فرض آن که حداقل ۱۰ هزار میلیارد تومان از اوراق سال ۱۳۹۵ و سال‌های گذشته در سال ۱۳۹۶ سررسید شود و با احتساب سایر تعهدات مالی دولت (حدود دو هزار میلیارد تومان) رقم تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۶ حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. چنانچه دولت بتواند هزینه‌های خود را کنترل کند و حداقل ۱۰ درصد در هزینه‌ها (جاری) صرفه‌جویی به عمل آورد، با احتساب تحقق منابع در حدود ۲۵۸ هزار میلیارد تومان، آنچه برای اختصاص به طرح‌های عمرانی باقی می‌ماند رقمی در حدود ۳۳/۵ هزار میلیارد تومان است که با توجه به رکود نسبی حاکم بر بازار، محرک خوبی محسوب می‌شود. البته این برآورد خوشبینانه است زیرا در صورت عدم کاهش هزینه‌های جاری و فراتر رفتن رقم مورد نیاز برای بازپرداخت اصل و سود اوراق تعهدزای منتشر شده، در عمل منابع اندکی برای اعتبارات عمرانی باقی خواهد ماند.

#### جدول ۵۰. منابع و مصارف عمومی در سال ۱۳۹۶ در مقایسه با سال ۱۳۹۵

(ارقام به میلیارد ریال - درصد)

| عنوان                                      | قانون ۱۳۹۵<br>(۱) | عملکرد<br>هشت‌ماهه<br>۱۳۹۵ | پیش‌بینی<br>عملکرد ۱۳۹۵<br>(۲) | لایحه<br>۱۳۹۶<br>(۳) | پیش‌بینی<br>عملکرد<br>۱۳۹۶<br>(۴) | رشد<br>به (۳)<br>(۱) | رشد<br>به (۲)<br>(۲) |
|--------------------------------------------|-------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------|----------------------|
| قسمت اول - درآمدها                         | ۱.۵۷۳.۷۹۸         | ۷۵۸.۷۶۹                    | ۱.۲۴۸.۱۷۱                      | ۱.۵۹۵.۸۵۲            | ۱.۳۸۰.۳۹۸                         | ۱/۴                  | ۲۷/۹                 |
| مالیات‌ها                                  | ۱.۰۳۸.۲۸۱         | ۵۸۲.۷۸۵                    | ۹۳۰.۶۸۳                        | ۱.۱۲۷.۳۲۵            | ۱.۰۵۱.۸۵۹                         | ۸/۶                  | ۲۱/۱                 |
| قسمت دوم - واگذاری<br>دارایی‌های سرمایه‌ای | ۷۹۰.۵۱۸           | ۳۶۹.۳۲۰                    | ۷۴۸.۵۱۸                        | ۱.۱۶۱.۳۹۴            | ۱.۰۰۵.۴۶۳                         | ۴۶/۹                 | ۵۵/۲                 |
| فروش نفت خام و<br>میعانات گازی             | ۶۸۵.۰۱۸           | ۳۶۷.۲۶۴                    | ۶۸۵.۰۱۸                        | ۱.۱۱۰.۸۹۴            | ۱.۰۰۱.۹۶۳                         | ۴۹/۱                 | ۴۹/۱                 |
| دریافت مطالبات معوق                        | ۶۰.۰۰۰            | ۰                          | ۶۰.۰۰۰                         | ۰                    | ۰                                 | -                    | -                    |
| قسمت سوم - واگذاری<br>دارایی‌های مالی      | ۵۷۹.۶۲۱           | ۱۲۵.۰۰۲                    | ۲۷۹.۱۲۱                        | ۴۴۲.۷۴۴              | ۱۹۶.۱۴۴                           | -۲۳/۶                | ۵۸/۶                 |
| منابع عمومی دولت                           | ۲.۹۴۳.۹۳۷         | ۱.۲۸۰.۰۹۱                  | ۲.۲۷۵.۸۱۰                      | ۳.۱۹۹.۹۹۰            | ۲.۵۸۲.۰۰۶                         | ۸/۷                  | ۴۰/۶                 |
| اعتبارات هزینه‌ای<br>(جاری)                | ۲.۱۳۷.۶۲۸         | ۱.۲۲۶.۰۳۸                  | ۱.۹۱۴.۸۹۵                      | ۲.۳۶۳.۷۴۱            | ۲.۱۲۷.۳۶۷                         | ۱۰/۶                 | ۲۳/۴                 |

| عنوان                                                       | قانون ۱۳۹۵<br>(۱) | عملکرد<br>هشت ماهه<br>۱۳۹۵ | پیش بینی<br>عملکرد ۱۳۹۵<br>(۲) | لایحه<br>۱۳۹۶<br>(۳) | پیش بینی<br>عملکرد<br>۱۳۹۶<br>(۴) | رشد<br>به (۳)<br>(۱)<br>درصد | رشد<br>به (۳)<br>(۲)<br>درصد |
|-------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| اعتبارات تملک<br>دارایی های سرمایه ای                       | ۵۷۴۸۰۹            | ۱۴۸۶۷۵                     | ۲۳۵۹۱۶                         | ۶۲۷۰۹۹               | ۳۳۵۳۴۹                            | ۹/۱                          | ۱۶۵/۸                        |
| اعتبارات تملک<br>دارایی های مالی                            | ۲۳۱۵۰۰            | ۴۲۷۲۰                      | ۱۲۵۰۰۰                         | ۲۰۹۱۵۰               | ۱۱۹۲۹۰                            | -۹/۷                         | ۶۷/۶                         |
| ماده (۱۰) و (۱۲)<br>قانون تنظیم                             |                   | ۲۰۸۱۲                      | -                              | ۰                    |                                   |                              | -                            |
| مصارف عمومی دولت                                            | ۲۹۴۳۹۳۷           | ۱۴۳۸۲۵۰                    | ۲۲۷۵۸۱۰                        | ۳۱۹۹۹۹۰              | ۲۵۸۲۰۰۶                           | ۸/۷                          | ۴۰/۶                         |
| نرخ ارز محاسباتی در<br>بودجه (ریال)                         | ۲۹۹۷۰             |                            | ۳۱۰۰۰                          | ۳۳۰۰۰                | -                                 | ۱۰/۱                         | ۶/۵                          |
| متوسط قیمت هر<br>بشکه نفت (دلار)                            | ۴۰                |                            | ۴۲                             | ۵۵                   | ۵۰                                | ۲۵/۰                         | ۳۱/۰                         |
| صادرات نفت و میعانات<br>گازی (هزار بشکه در<br>روز)          | ۲۳۶۰              | ۲۴۰۰                       | ۲۵۰۰                           | ۲۵۳۰                 | ۲۵۳۰                              | ۱۸/۶                         | ۱/۱                          |
| سهم دلاری بودجه از<br>نفت (میلیون دلار)                     | ۲۲۹۰۰             |                            |                                | ۰                    |                                   |                              | -                            |
| تراز عملیاتی                                                | -۵۶۳۸۳۱           | -۴۶۷۲۶۹                    | -۵۹۱۸۶۱                        | -۷۶۷۸۸۹              | -۷۴۶۹۶۸                           | ۳۶/۲                         | ۲۹/۷                         |
| تراز سرمایه ای                                              | ۲۱۵۷۰۹            | ۲۲۰۶۴۵                     | ۳۰۵۸۸۰                         | ۵۳۴۲۹۵               | ۶۷۰۱۱۴                            | ۱۴۷/۷                        | ۷۴/۷                         |
| تراز مالی                                                   | ۳۴۸۱۲۱            | ۸۲۲۸۲                      | ۲۸۵۹۸۱                         | ۲۳۳۵۹۴               | ۷۶۸۵۴                             | -۳۲/۹                        | -۱۸/۳                        |
| سهم مالیات ها از منابع<br>عمومی                             | ۳۵                | ۴۶                         | ۴۱                             | ۳۵                   | ۴۱                                | ۰/۷                          | -۱۳/۹                        |
| سهم عواید نفتی از<br>منابع عمومی                            | ۲۵                | ۲۹                         | ۳۳                             | ۳۵                   | ۳۹                                | ۳۸/۹                         | ۶/۰                          |
| سهم واگذاری<br>دارایی های مالی از<br>منابع عمومی            | ۲۰                | ۱۰                         | ۱۲                             | ۱۴                   | ۸                                 | -۳۰/۸                        | ۱۲/۸                         |
| سهم هزینه ها از منابع<br>عمومی                              | ۷۳                | ۸۵                         | ۸۴                             | ۷۴                   | ۸۲                                | ۱/۲                          | -۱۲/۲                        |
| سهم تملک دارایی های<br>سرمایه ای (عمرانی) از<br>منابع عمومی | ۲۰                | ۱۰                         | ۱۰                             | ۲۰                   | ۱۳                                | -۲/۰                         | ۸۹/۰                         |

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و گزارش های مرکز پژوهش های مجلس.

### ۳-۴. طرح‌های عمرانی<sup>۱</sup>

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، متفرقه و استانی در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به‌ترتیب ۲۸۶، ۲۱۸ و ۷۰ هزار میلیارد ریال را به‌خود اختصاص داده‌اند که نسبت به قانون سال پیش به‌ترتیب ۱۰، ۱۲ و ۲۸/۵ درصد رشد داشته‌اند. براساس پیوست یک قانون بودجه سال ۱۳۹۵ تعداد ۲۸ طرح جدید با اعتباری برابر ۲/۹۰۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ شروع شده و مبلغ ۵۷.۵۷۲ میلیارد ریال اعتبار برای سال‌های بعد آنها در نظر گرفته شده است.

براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۴ مقرر شده بود ۵۱۶ طرح عمرانی در این سال خاتمه یابد درحالی‌که تنها ۶۲ طرح عمرانی خاتمه یافته است و برای ۴۵۴ طرح عمرانی باقیمانده اعتباری برابر ۴۵ هزار میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۵ و میزان ۱۸۴ هزار میلیارد ریال اعتبار برای سال‌های بعد در لایحه پیش‌بینی شده است. جدول ۵۱ میزان مصوب و عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۵ نشان می‌دهد.

جدول ۵۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۵

| سال                                   | ۱۳۸۹      | ۱۳۹۰   | ۱۳۹۱   | ۱۳۹۲  | ۱۳۹۳   | ۱۳۹۴   | ۱۳۹۵    |
|---------------------------------------|-----------|--------|--------|-------|--------|--------|---------|
| اعتبارات تملک دارایی‌های              | مصوب      | ۳۱۶/۹  | ۳۴۹/۷۵ | ۳۸۴/۶ | ۳۸۶/۴۸ | ۴۱۲/۵۱ | ۴۷۳.۸۵۴ |
|                                       | عملکرد    | ۲۰۶/۴۱ | ۲۴۹/۱۳ | ۱۳۶/۷ | ۲۰۳/۳۳ | ۲۷۸/۳۵ | ۲۳۵.۹۱۶ |
| سرمایه‌ای به قیمت جاری (میلیارد ریال) | درصد تحقق | ۶۵     | ۷۱     | ۳۶    | ۵۳     | ۶۷     | ۵۵      |
|                                       |           |        |        |       |        |        | ۴۷      |

مأخذ: گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس.

### سیاست‌های اخیر دولت و مجلس

دولت در سال گذشته به جهت استفاده از توانمندی بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی، دستورالعملی را برای واگذاری طرح‌های عمرانی تدوین کرد. این دستورالعمل به استناد ماده (۲۷) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

۱. این بخش از گزارش توسط داریوش ابوحمزه و عاطفه جلالی‌موسوی تهیه شده است.

در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۶/۲ به تصویب شورای اقتصاد رسید. با توجه به انتقادات وارده به این دستورالعمل ویرایش دوم آن در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۸ شورای اقتصاد به تصویب رسید. با توجه به باقی ماندن مشکلاتی در دستورالعمل مذکور و ناکافی بودن این دستورالعمل جهت ساماندهی و واگذاری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و جدید، کمیسیون اقتصادی دولت تصمیم بر تهیه لایحه‌ای<sup>۱</sup> برای ساماندهی و واگذاری طرح‌های عمرانی و ارائه آن به مجلس گرفت. با این حال سازمان برنامه و بودجه به استناد دستورالعمل مذکور، از سال گذشته از دستگاه‌های مختلف درخواست کرده تا فهرست طرح‌های عمرانی قابل واگذاری خود را اعلام کنند<sup>۲</sup> بر این اساس برخی دستگاه‌ها فهرستی را ارائه کرده و در برخی استان‌ها نیز فرآیند واگذاری آغاز شده است. اما تا به حال گزارشی مبنی بر عملکرد این دستورالعمل در واگذاری طرح‌های مذکور ارائه نشده است.

سیاست دیگر ناظر به ماده (۳۷) مصوبه احکام دائمی برنامه‌های توسعه است که در آن سازمان برنامه و بودجه مکلف شده ظرف مدت یک سال «سند نظام فنی و اجرایی کشور» را تهیه و اجرا کند. این در حالی است که بر مبنای قانون برنامه پنجم قرار بود سازمان طی سه سال نظام فنی و اجرایی کشور را ارتقا دهد. عملکرد این ماده نشان می‌دهد که سازمان برنامه در تمام طول برنامه پنجم اقدامی برای ارتقای نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی نکرده است. حال مشخص نیست چگونه و با چه سازوکاری قرار است سازمان برنامه نظام فنی و اجرایی برای تمامی فعالیت‌های زیرساختی و احداثی کشور تدوین نماید. در کنار این نکته توجه به این امر ضروری است که آیا سازمان برنامه از صلاحیت و دانش کافی برای تدوین نظام فنی و اجرایی برای تمامی حوزه‌های زیرساخت برخوردار است که در ماده (۳۷) احکام دائمی، حکم عامی در این رابطه دیده شده است یا خیر؟

### پیش‌بینی

با توجه به بیش‌برآورد منابع در تدوین بودجه و اولویت هزینه‌های جاری برای دولت، پیش‌بینی می‌شود اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۹۵ حدود ۲۳/۵ هزار میلیارد تومان (با

۱. نامه شماره ۷۵۵۴۲۷ معاون امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور، مورخ

۱۳۹۵/۷/۷ به مرکز پژوهش‌های مجلس.

2. <http://mporg.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=e2810aac-def7-4349-bde8-bd8f22d6ff98>

احتساب تخصیص اوراق) عملکرد داشته باشد. این امر به معنای کندی در پیشرفت فیزیکی بسیاری از طرح‌ها خواهد بود. لذا با توجه به وضع موجود، اولویت در واگذاری طرح‌ها است. درباره واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام نیز به نظر می‌رسد دولت واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام را ادامه خواهد داد و این امر در طرح‌های استانی نمود بیشتری خواهد داشت. اما در عین حال با توجه به ضعف‌های متعددی که دستورالعمل مذکور دارد، احتمال واگذاری غیرشفاف و ناکارآمد طرح‌ها وجود دارد.

#### ۴-۴. سیاست‌های مالیاتی<sup>۱</sup>

سیاست‌های مالیاتی به‌عنوان یکی از ابزارهای سیاست‌گذاری اصلی دولت در اقتصاد، در این قسمت و در دو بخش مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات‌های مستقیم بررسی می‌شود.

##### مالیات بر ارزش‌افزوده

طبق گزارش اعلامی توسط سازمان امور مالیاتی کشور از اولین دوره اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده تا آخر سال ۱۳۹۴، در مجموع حدود ۷ میلیون و چهارصد هزار اظهارنامه مالیاتی مربوط به قانون مالیات بر ارزش‌افزوده از طرف مؤدیان تسلیم سازمان امور مالیاتی شده است. کل ارقام مالیات و عوارض وصول شده موضوع قانون مالیات بر ارزش‌افزوده از اول دوره اجرای این قانون، معادل ۱,۴۰۹,۵۳۶ میلیارد ریال (۱۴۰ هزار میلیارد تومان) بوده است.

بررسی نتایج عملکرد درآمدهای مالیاتی مربوط به قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و مقایسه این ارقام با ارقام مصوب قوانین بودجه سالیانه مربوط به این قانون حکایت از تلاش سازمان امور مالیاتی برای گسترش پایه این نوع از مالیات دارد. برای نمونه در سال ۱۳۸۹ یعنی حدود یک‌ونیم سال بعد از شروع اجرای قانون، ۶۶ درصد از درآمدهای مالیاتی مصوب در این بخش محقق شده است. اما در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ عملکرد ارقام مربوط به مالیات بر ارزش‌افزوده بیش از ارقام مصوب قوانین بودجه و در سال ۱۳۹۳ نیز عملکرد نزدیک به رقم مصوب است. البته در سال ۱۳۹۴ شاهد عملکرد ۸۰ درصدی هستیم.

۱. این بخش از گزارش توسط سعید توتونچی‌ملکی تهیه شده است.

جدول ۵۲. عملکرد مالیات و عوارض مربوط به قانون مالیات بر ارزش افزوده (میلیارد ریال)

| سال              | جمع مالیات و عوارض * | عوارض   | مالیات (عملکرد) | مالیات (مصوب بودجه) | درصد تحقق |
|------------------|----------------------|---------|-----------------|---------------------|-----------|
| نیمه دوم ۱۳۸۷    | ۲۲.۵۱۹               | ۶.۶۱۹   | ۱۵.۹۰۰          | ۰                   | -         |
| ۱۳۸۸             | ۴۹.۴۳۹               | ۲۰.۹۸۸  | ۲۸.۴۵۱          | ۳۹.۵۷۱              | ۷۲        |
| ۱۳۸۹             | ۶۶.۳۱۳               | ۲۹.۲۰۵  | ۳۷.۱۰۸          | ۵۶.۱۴۳              | ۶۶        |
| ۱۳۹۰             | ۱۱۳.۵۹۲              | ۵۳.۴۸۸  | ۶۰.۱۰۴          | ۶۷.۳۱۶              | ۸۹        |
| ۱۳۹۱             | ۱۲۲.۰۵۰              | ۵۱.۵۶۴  | ۷۰.۴۸۶          | ۶۸.۸۰۵              | ۱۰۲       |
| ۱۳۹۲             | ۲۲۹.۴۶۰              | ۹۳.۴۹۳  | ۱۳۵.۹۶۹         | ۱۲۳.۶۵۲             | ۱۱۰       |
| ۱۳۹۳             | ۳۴۰.۵۵۴              | ۱۲۳.۵۲۸ | ۲۱۷.۰۲۶         | ۲۲۹.۸۳۲             | ۹۴        |
| ۱۳۹۴             | ۳۶۲.۰۳۶              | ۱۱۵.۶۶۱ | ۲۴۶.۳۷۵         | ۳۰۸.۲۶۰             | ۸۰        |
| سه ماهه اول ۱۳۹۵ | ۱۰۳.۵۷۴              | ۳۰.۸۴۲  | ۷۲.۷۳۱          | ۶۵.۵۵۰              | ۱۱۱       |
| جمع              | ۱.۴۰۹.۵۳۶            | ۵۲۵.۳۸۸ | ۸۸۴.۱۴۸         | ۹۵۹.۱۲۹             | ۹۲        |

مأخذ: گزارش دریافتی از معاونت مالیات بر ارزش افزوده سازمان امور مالیاتی کشور.

\* مجموع درآمدهای وصولی این ستون مربوط به مالیات بر ارزش افزوده کالاها و خدمات، مالیات‌ها و عوارض شماره‌گذاری خودرو، نقل و انتقال خودرو، فروش فرآورده‌های نفتی، سیگار و محصولات دخانی، عوارض خروج از کشور، عوارض سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و معوقه قانون موسوم به قانون تجمیع است.

بررسی ارقام مربوط به عملکرد مالیات بر ارزش افزوده طی سال‌های ۱۳۸۷ تا سه ماه اول سال ۱۳۹۵ نشان‌دهنده رشد قابل توجه و بعضاً بیشتر از ارقام مصوب است. این امر به دلیل ثبت نام مؤدیان جدید و اضافه شدن گروه‌های جدیدی از فعالان اقتصادی به عنوان مشمولین قانون یاد شده و افزایش نرخ مالیات بوده است. تکمیل بانک اطلاعات اقتصادی سازمان امور مالیاتی به واسطه دریافت اطلاعات متقابل از برخی فعالان اقتصادی مشمول (که اقدام به ثبت نام نکرده‌اند) و تکمیل اطلاعات از فعالیت‌های مشمولین پیشتر ثبت نام کرده، دو دلیل مهم این رشد است. به نظر می‌رسد با تکمیل شمول مؤدیان و فراخوان گروه‌های هدف و همچنین تکمیل بانک اطلاعات اقتصادی و کاهش شکاف اطلاعات مؤدیان و در نهایت تکمیل شدن اطلاعات اقتصادی مؤدیان، هر سال نسبت به سال قبل، ارقام عملکردی مربوط به این قانون در حال افزایش باشد.

پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۵ در مجموع حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان از محل

اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده حاصل شود. حدود ۲۵ هزار میلیارد این درآمد، مالیات و ۱۲/۵ هزار میلیارد نیز عوارض سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و حدود ۲/۵ هزار میلیارد تومان نیز سایر عوارض آلاینده‌هاست.

### مالیات‌های مستقیم

#### وصولی مالیات‌های مستقیم در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵

وصولی درآمدهای مالیاتی مستقیم در شش ماهه اول سال جاری ۲۴/۴ هزار میلیارد تومان بوده است. این رقم حدود ۹۷ درصد از ارقام مصوب برای این بخش از درآمدهای مالیاتی در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ را تشکیل می‌دهد (رقم مصوب شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ برای درآمدهای مالیاتی مربوط به مالیات‌های مستقیم ۲۵ هزار میلیارد تومان بوده است). مقایسه عملکرد درآمدهای مالیاتی شش ماهه اول سال ۱۳۹۴ با این ارقام در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ نشان‌دهنده این است که وصولی این بخش در شش ماهه اول سال جاری ۱۴ درصد رشد داشته است.

پیش‌بینی می‌شود در سال جاری عملکرد درآمد اشخاص حقوقی غیردولتی (شرکت‌های بخش خصوصی) نسبت به ارقام مصوب حدود ۹۲ درصد باشد. با توجه به ثبات نسبی و عدم تغییر ملموس در شرایط عمومی اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال قبل (۱۳۹۳)، به نظر می‌رسد عملکرد درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۵ همانند سال قبل بوده و در سال جاری نیز در بهترین شرایط حدود ۹۲ تا ۹۵ درصد از ارقام مصوب، محقق شود. به دلیل بالا رفتن سطح درآمدهای پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، سازمان امور مالیاتی سعی دارد، با وصول برخی از درآمدهای قطعی شده سال‌های قبل (درآمدهای قطعی معوق) با فعال کردن بخش اجرائیات، وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۵ را به ارقام مصوب نزدیک‌تر کند.

### قانون جدید مالیات‌های مستقیم

سال ۱۳۹۵ از حیث فضای قانونی اخذ مالیات‌های مستقیم، دارای اهمیت است. قانون جدید مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۴، عملاً از اول سال ۱۳۹۵ سند اجرایی سازمان امور مالیاتی برای وصول مالیات در بخش مالیات‌های مستقیم است. این قانون

در بسیاری از موارد دست سازمان امور مالیاتی را برای اجرای روان قانون و دریافت مالیات از بخش‌های مختلف که تاکنون دارای شفافیت نبوده و یا فرار و اجتناب مالیاتی داشتند، باز گذاشته و با تکمیل ضمانت‌های اجرایی مناسب و کارآمد، راه فرار و اجتناب مالیاتی را تا حدودی سد کرده است. اصلاح رویه‌های سنتی مالیات‌ستانی و سوق دادن نظام تشخیص و وصول مالیات به سیستم مدرن و مبتنی بر اطلاعات اقتصادی و ظرفیت‌های واقعی اقتصاد، اصلاح برخی از نرخ‌های مالیاتی با هدف منطقی کردن بار مالیاتی، کاهش انگیزه فرار مالیاتی و ایجاد عدالت مالیاتی، هدفمند کردن برخی از معافیت‌های مالیاتی و ایجاد معافیت مالیاتی با نرخ صفر برای اولین بار در نظام مالیاتی کشور، اصلاح برخی از پایه‌های مالیاتی، حرکت به سمت اجرای طرح جامع مالیاتی و ایجاد بانک اطلاعات اقتصادی کارآمد و سیستم مکانیزه برای فرآیند تشخیص و وصول مالیات از دستاوردهای مهم قانون جدید مالیات‌های مستقیم به‌شمار می‌رود. با چارچوب منطقی قانون جدید، انتظار می‌رود سازمان امور مالیاتی به‌عنوان متولی اجرای این قانون، اهداف کلان اقتصادی کشور را در زمینه اعمال سیاست‌های توزیعی، حمایتی، تخصیصی و تأمین منابع درآمدی متناسب با ظرفیت‌های اقتصادی عملیاتی محقق نماید.

البته باید اذعان کرد که قانون جدید مالیاتی در مواردی جزئی و اندک، دارای اشکالات فنی است اما می‌توان این اشکالات را با تدوین آیین‌نامه‌های مناسب و یا ارائه بخشنامه‌های دقیق و کارشناسانه در مرحله اجرا، اصلاح و مشکلات احتمالی را رفع کرد. شایان ذکر است که برخی از اشکالات این قانون در مقام اجرا خود را نمایان می‌سازد و از این منظر لازم است مجلس شورای اسلامی با رصد دقیق نحوه اجرای این قانون و گزارش‌گیری از کم و کیف آن، آمادگی لازم را برای رفع محدودیت‌های آشکار شده از منظر اصلاح و بازنگری در قانون داشته باشد.

به نظر می‌رسد نگرانی عمده درخصوص اجرای قانون مالیات‌های جدید و آثار آن، به مهیا نبودن زیرساخت‌های اجرایی اصلی این قانون برمی‌گردد. از مهمترین زیرساخت‌ها، تکمیل بانک اطلاعات اقتصادی موضوع ماده (۱۶۹) مکرر این قانون است که می‌تواند به‌عنوان یکی از مؤثرترین پایه‌های اجرای طرح جامع نظام مالیاتی از آن یاد کرد. خبرهای غیررسمی بیانگر این واقعیت است که تا امروز نه طرح جامع مالیاتی (به‌خصوص نرم‌افزار این طرح) و نه بانک اطلاعات اقتصادی موضوع ماده (۱۶۹) مکرر، به‌صورت کامل در نظام

مالیاتی کشور استقرار نیافته و از این رو سازمان امور مالیاتی کماکان به دلیل این نواقص، در اجرای قانون جدید با مختصات یادشده، توفیق مدنظر را کسب نکرده است. لازمه اجرای دقیق و کامل قانون جدید مالیات‌های مستقیم، اهتمام جدی مسئولین اقتصادی کشور به‌ویژه مسئولین و متولیان اجرایی این قانون در سازمان امور مالیاتی، همراهی مقامات پولی و بانکی و بیمه‌ای، تعامل ادارات ثبت اسناد و املاک و مستغلات کشور، صرافی‌ها و سایر وزارتخانه‌ها، نهادها، دستگاه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های اقتصادی است. شاید بتوان گفت بدون همراهی نامبردگان، اجرای قانون جدید مالیاتی نه تنها قادر به کسب منافع ملی نخواهد شد، بلکه ممکن است خود به‌عنوان یکی از نقاط آسیب‌پذیر اقتصاد ملی باشد.

#### ۴-۵. هدفمندی یارانه‌ها<sup>۱</sup>

هدف اصلی از اجرای این طرح، عادلانه کردن نظام توزیع یارانه‌ها، افزایش کارایی در مصرف انرژی، کاهش هزینه‌های یارانه‌ای دولت، حفظ محیط زیست و... عنوان می‌شد. آنچه در عمل و پس از گذشت حدود ۶ سال از اجرای این قانون شاهد هستیم آن است که قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، به‌رغم هزینه‌های قابل توجهی که بر دوش دولت‌ها قرار داده است، به بسیاری از اهداف مورد نظر خود دست پیدا نکرده و در مسیر صحیح برای دسترسی به آن اهداف نیز قرار ندارد. دلیل این امر را می‌بایست در ضعف مبانی نظری قانون هدفمندی و نیز عملکرد و نحوه اجرای آن جستجو کرد. در جدول ۵۳ عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، از حیث منابع و مصارف آن آورده شده است.

جدول ۵۳ نشان‌دهنده میزان و سهم اجزای اصلی منابع هدفمندسازی یارانه‌ها طی سنوات اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها است. چنانکه ملاحظه می‌شود، طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۳۸۹- پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵) دولت حدود ۶۶ درصد از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی کسب کرده و حدود ۲۴ درصد از منابع از محل ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط با یارانه‌ها به‌دست آمده است.<sup>۲</sup>

۱. این بخش از گزارش توسط سیدمحمدهادی سبحانیان تهیه شده است.

۲. سایر منابع مربوط به استقراض از بانک مرکزی و خزانه (در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰)، منابع مربوط به پرداخت عیدانه (سال ۱۳۹۱)، منابع مربوط به کمک به حوزه سلامت (سال ۱۳۹۲) و مانده وجوه پایان دوره در هر سال می‌باشد که جمعاً حدود ۱۰ درصد از کل منابع سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۵ را تشکیل می‌دهد (برای مشاهده جزئیات کامل منابع به گزارش‌های ادواری عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مراجعه شود).

نکته قابل ملاحظه دیگر در این خصوص اینکه طی کل سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور حدود ۸۲ درصد از منابع پیش‌بینی شده برای هدفمندسازی یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی، درواقعیت محقق شده است. این شاخص (نسبت منابع تحویل شده به مصوب)، درباره منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در طی سنوات اجرای هدفمندی، به‌طور متوسط معادل ۶۳ درصد می‌باشد که نشان از بیش‌برآوردی دولت در محاسبه منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در سال‌های مورد نظر دارد.

جدول ۵۳. مقایسه بودجه مصوب و عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از بُعد منابع (۱۳۸۹ لغایت پایان پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵) (میلیارد ریال)

| سال‌های ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۵ * | منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی |           |                            |                                |                             |                            |         |                            |                             |                                |            |           | جمع کل منابع                 |      |      |
|---------------------------|-----------------------------------------|-----------|----------------------------|--------------------------------|-----------------------------|----------------------------|---------|----------------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------|-----------|------------------------------|------|------|
|                           | (۱)                                     | (۲)       | (۳)                        | (۴)                            | (۵)                         | (۶)                        | (۷)     | (۸)                        | (۹)                         | (۱۰)                           | (۱۱)       | (۱۲)      | (۱۳)                         | (۱۲) | (۱۳) |
|                           | مصوب بودجه                              | عملکرد    | نسبت عملکرد به مصوب (درصد) | سهم از کل منابع عملکردی (درصد) | سهم از کل منابع مصوب (درصد) | نسبت عملکرد به مصوب (درصد) | عملکرد  | نسبت عملکرد به مصوب (درصد) | سهم از کل منابع مصوب (درصد) | سهم از کل منابع عملکردی (درصد) | مصوب بودجه | عملکرد**  | نسبت عملکرد به مصوب (درصد)   |      |      |
|                           | ---                                     | ---       | ستون (۲) تقسیم بر ستون (۱) | ستون (۱) تقسیم بر ستون (۱۱)    | ستون (۲) تقسیم بر ستون (۱۲) | ---                        | ---     | ستون (۷) تقسیم بر ستون (۶) | ستون (۶) تقسیم بر ستون (۱۱) | ستون (۷) تقسیم بر ستون (۱۲)    | ---        | ---       | ستون (۱۲) تقسیم بر ستون (۱۱) |      |      |
| جمع کل                    | ۲,۸۰۸,۰۰۰                               | ۱,۷۶۶,۶۹۱ | ۶۳                         | ۸۶                             | ۶۶                          | ۴۵۴,۲۵۰                    | ۶۳۷,۸۸۷ | ۱۴۰                        | ۱۴                          | ۲۴                             | ۳,۲۶۲,۲۵۰  | ۲,۶۷۶,۵۹۱ | ۸۲                           |      |      |

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های ادواری سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و دیوان محاسبات کشور و محاسبات تحقیق.

\* برای سال ۱۳۹۵ با توجه به اینکه آخرین اطلاعات در دسترس مربوط به عملکرد پنج‌ماهه اول سال مزبور می‌باشد، بودجه مصوب مربوطه نیز به‌صورت پنج‌دوازدهم در نظر گرفته شده است.

\*\* اختلاف در جمع کل منابع با مجموع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و منابع حاصل از ردیف‌های بودجه‌ای، به‌دلیل وجود منابعی چون استقراض از بانک مرکزی و خزانه، منابع مربوط به پرداخت عیدانه، منابع مربوط به کمک به حوزه سلامت و مانده وجوه پایان دوره در هر سال می‌باشد.

جدول ۵۳ ترکیب مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از دو بُعد مصارف مندرج در قوانین بودجه سنواتی و نیز عملکرد واقعی مصارف در طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را نشان می‌دهد. نکاتی که از جدول مزبور به دست می‌آید به شرح ذیل می‌باشد:

۱. ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت)، در هیچ‌یک از سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشده است. به نحوی که در عمل، مصارف مربوط به کمک به خانوارها - که بخش عمده آن شامل پرداخت یارانه‌های نقدی می‌باشد - طی سال‌های تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، حدود ۸۸ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را به خود اختصاص داده است.

۲. مجلس شورای اسلامی طی سال‌های ۱۳۸۹ لغایت پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، به‌طور متوسط سهمی معادل ۱۴ درصد از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را در قوانین بودجه سنواتی برای کمک به تولید (موضوع ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) پیش‌بینی کرده است، اما در واقعیت حدود ۲ درصد از منابع مزبور در طی سال‌های مورد نظر به تولید اختصاص یافته است.

۳. طبق مفاد بند «ب» تبصره «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص ۱۰ درصد از کل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت، در طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵ حدود ۲ درصد از منابع مزبور به این بخش اختصاص یافته است. همانطور که ملاحظه می‌شود، عملکرد قانون هدفمندی یارانه‌ها از حیث منابع و مصارف نشان از انحراف جدی آن از مفاد قانون دارد. این مهم یکی از دلایل اصلی عدم تحقق بسیاری از اهداف مورد نظر از اجرای هدفمندی است. به‌طور مثال اگرچه در قانون اصلی هدفمندی یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸) تنها سه محل (یارانه نقدی، کمک به تولید و کمک به دولت) برای مصارف هدفمندی در نظر گرفته شده بود، ولی در عمل و در طی سال‌های اجرای قانون، همواره در قوانین بودجه سنواتی، مصارف متعدد و متنوعی برای منابع حاصل از اجرای آن، دیده شده است. کمک به حوزه سلامت، تأمین بخشی از یارانه سود تسهیلات تأمین مسکن حمایتی زوج‌های جوان، ساماندهی مسکن در بافت‌های فرسوده، حاشیه شهرها و مسکن مهر، کمک به اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان، پرداخت

به رزمندگان معسر بخشی از این مصارف در نظر گرفته شده است. مصارف متعدد و نامرتب در نظر گرفته شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و اصلاحات آن در قوانین سنواتی، به حدی بوده است که عملاً هدف اصلی از اجرای قانون که ساماندهی بازار انرژی، کاهش شدت انرژی و اصلاح ساخت انرژی در کشور بوده است به دست فراموشی سپرده شده و اجرای هدفمندی یارانه‌ها به پرداخت نقدی به خانوار تقلیل پیدا کرده است. این در حالی است که منطق اقتصادی و تخصیص بهینه منابع ایجاب می‌کند که منابع محدود چنانچه صرف اهداف متعدد گردد، نمی‌تواند آثار مثبت، اثربخش و قابل اعتنایی در همه این بخش‌ها بر جای گذارد. به علاوه همانطور که پیشتر بیان شد، ضعف در مبانی نظری قانون هدفمندی یارانه‌ها، یکی دیگر از دلایل اصلی عدم تحقق اهداف قانون بوده است. برخی از مهمترین نواقص در مبانی نظری این قانون عدم توجه به ضرورت اصلاح و بهینه‌سازی توأمان ناکارآمدی‌ها در حوزه تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی، تمرکز بر ابزار قیمتی و غفلت از ابزارهای غیرقیمتی، عدم توجه به ضرورت همراهی سایر سیاست‌های اقتصادی با هدفمند کردن یارانه‌ها، عدم شفافیت قیمتگذاری حامل‌های انرژی در ایران، عدم شفافیت منابع حاصل از اجرای قانون بوده است.

در قانون بودجه ۱۳۹۵ بدون توجه جدی به این نواقص، تنها بر حذف برخی گروه‌ها از دریافت یارانه نقدی تأکید شد. که البته برخی از این افراد تا آن مقطع از دریافت یارانه حذف شده بودند. با این حال براساس گزارش‌های عملکردی قانون هدفمندی، جمعیت یارانه‌بگیر کشور طی اسفندماه ۱۳۹۴ الی تیرماه ۱۳۹۵ از حدود ۷۴ میلیون و ۶۰۰ هزار نفر به بیش از ۷۵ میلیون و ۲۰۰ هزار نفر رسیده است.

به نظر می‌رسد با توجه به وجود ضعف‌ها و کاستی‌های جدی در منطق قانون هدفمندی از یک طرف و نحوه اجرای آن، اصلاحاتی از قبیل حذف برخی گروه‌های شغلی از دریافت یارانه و یا اضافه و کم کردن برخی اقلام به مصارف قانون، نمی‌تواند قانون هدفمندی یارانه‌ها را در مسیر صحیح آن هدایت کند. با توجه به مراتب فوق پیشنهاد می‌شود یکی از اولویت‌های مجلس شورای اسلامی و دولت دوازدهم اصلاح وضعیت تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی در کشور باشد که هدف اولیه از طرح بحث قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بود.

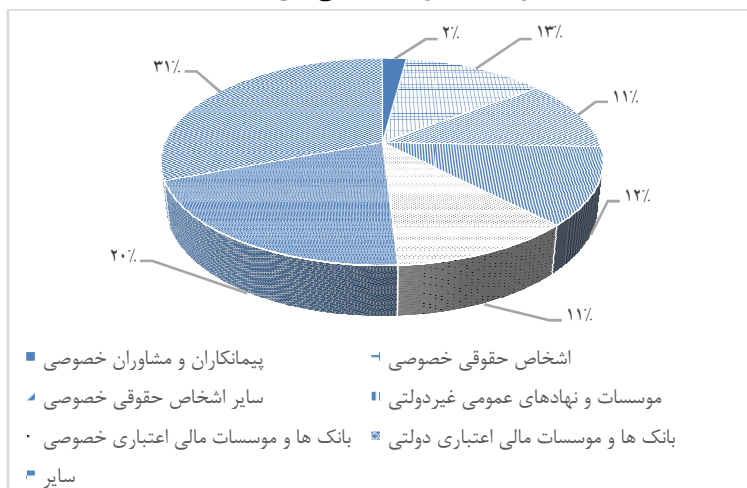


#### ۶-۴. بدهی‌های دولت<sup>۱</sup>

بدهی دولت و شرکت‌های دولتی بدون در نظر گرفتن بدهی شرکت ملی نفت، تا پایان خردادماه ۱۳۹۵ بالغ بر ۴۰۵ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که از این رقم، ۲۳۰ هزار میلیارد تومان بدهی دولت و ۱۷۵ هزار میلیارد تومان بدهی شرکت‌های دولتی است. رقم دقیق بدهی شرکت ملی نفت مشخص نیست و ارقام متفاوتی ذکر می‌شود. طبق آخرین آمار اعلام شده، بدهی دولت و شرکت‌های دولتی بالغ بر ۶۰۰ هزار میلیارد تومان است.<sup>۲</sup> ترکیب بدهی‌های دولت به شرح نمودار ۳۰ است.

در حال حاضر نسبت بدهی ناخالص داخلی بخش عمومی به تولید ناخالص داخلی (GDP) حدود ۴۵ درصد است. براساس الگوسازی‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس، در شرایط خوشبینانه سالی حداقل ۱ درصد به این شاخص اضافه می‌شود به گونه‌ای که شاخص بدهی به تولید ناخالص داخلی در میان‌مدت و در صورت وارد نشدن شوک خاص به اقتصاد، به احتمال زیاد در پایان برنامه ششم بالای ۵۰ درصد خواهد بود.

نمودار ۳۰. ترکیب بدهی‌های دولت



مأخذ: ارقام اعلامی وزارت امور اقتصاد و دارایی در کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی.

۱. این بخش از گزارش توسط توحید آتشبار و زهرا کاویانی تهیه شده است.

۲. اظهارات وزیر امور اقتصادی و دارایی <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn;13951026000647>

براساس همین الگوها، در صورت اعمال شوک‌های مختلف کلان و مالی داخلی یا بیرونی وضعیت بدهی‌ها به شدت مخاطره‌آمیز و از ۰/۸ تا ۱/۲ برابر تولید ناخالص داخلی قابل افزایش است. همچنین، شاخص نیاز تأمین مالی (مبالغ لازم برای تأمین مالی در سال جاری به علاوه مبالغ لازم برای تأدیه تعهدات پیشین در سال جاری) به تولید ناخالص داخلی نیز هم‌اکنون حدود ۱۰ درصد است. این شاخص، در صورت وارد نشدن شوک خاص به اقتصاد، به احتمال زیاد، در میان مدت اندکی بالای ۲۰ درصد قرار خواهد گرفت. در صورت بروز شوک‌های کلان و مالی این شاخص نیز مخاطره‌آمیز شده و تا بالای ۳۵ درصد تولید ناخالص داخلی و بیشتر هم قابل افزایش است.

### ملاحظات مربوط به اقتصاد مقاومتی

شاخص‌های پایداری بدهی اقتصاد ایران در مقابل شوک‌های اقتصادی ضعیف بوده و از این منظر، اقتصاد ایران را در معرض آسیب قرار داده است. برای مثال، آسیب‌شناسی مقاومت شاخص‌های بدهی ایران در مقابل انواع شوک‌ها نشان می‌دهد که شاخص «نیاز تأمین مالی» در ایران در مقابل هر پنج شوک نرخ ارز، نرخ بهره، تراز اولیه، رشد و شوک تعهدات محتمل‌الوقوع در آستانه خطر قرار خواهد گرفت و فاقد مقاومت لازم است. عدم مقاومت وضعیت شاخص‌های تعهدات از آنجا خطرناک است که در صورت بدتر شدن اوضاع، مشکل به سایر بازارها گسترش یافته و موجب بحران بانکی و ارزی خواهد شد که این امر ابزارهای سیاستگذاری را برای مسئولان به شدت کاهش می‌دهد.

### سیاست‌های اخیر دولت و مجلس

در سال‌های اخیر دولت و مجلس تا حدودی به چالش‌های مرتبط با این حوزه پرداخته‌اند. مهمترین اقدامات صورت گرفته توسط مجلس و دولت در این زمینه عبارتند از:

۱. اجازه قانونی برای ایجاد واحد سازمانی جداگانه در وزارت امور اقتصادی و دارایی به منظور احصاء، ثبت و نگهداری متمرکز خلاصه حساب بدهی‌ها و تعهدات قانونی دولت.
- بدین ترتیب که براساس ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور واحدی در وزارت اقتصاد به منظور احصاء و ساماندهی بدهی بخش عمومی

کشور در سال ۱۳۹۴ راه‌اندازی شد. این واحد گزارش مربوط به بدهی‌ها را در سال ۱۳۹۴ تهیه و به دولت ارائه کرده و هم‌اکنون گزارش مربوط به شش‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ در حال تهیه است.

گفتنی است به‌دلیل حجم بالا و نابسامانی بدهی‌های بخش عمومی، این واحد صرفاً بر بدهی دولت و شرکت‌های دولتی تمرکز کرده و بررسی بدهی نهادهای عمومی غیردولتی هنوز در دستور کار قرار نگرفته است. به علاوه با گذشت زمان، این اداره در تلاش است تا احصا و جمع‌آوری بدهی دستگاه‌های مختلف را از نظام کاغذی به سامانه الکترونیک در نظر گرفته شده (سماد) منتقل کند.

۲. ایجاد سازوکاری برای تبدیل به اوراق کردن بدهی‌های دولت در مواد (۲) و (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ مجلس شورای اسلامی.

درباره عملکرد ماده (۲) قانون مذکور نیز که ناظر به برخی از بدهی‌های دولت و انتشار اوراق مربوطه می‌باشد باید گفت که بند «الف» ماده (۲) (صدور اوراق تسویه خزانه) عملاً عملکرد خاصی نداشته است، چراکه بیشتر بدهی‌های دولت با صدور اوراق خزانه و صکوک پرداخت شده است. در رابطه با بند «پ» این ماده (تهاتر بدهی اشخاص به دولت با مطالبه آنها از شرکت‌های دولتی) دولت تاکنون مصوباتی داشته است:

- مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۴ هیئت وزیران، مبلغ مورد تهاتر: در حدود ۳۵۹۱ میلیارد ریال؛

- مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۵ مبلغ مورد تهاتر: در حدود ۱۴۰۳ میلیارد ریال؛

- مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۵ هیئت وزیران، مبلغ مورد تهاتر: ۴۳۳ میلیارد ریال؛

- مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۲ هیئت وزیران، مبلغ مورد تهاتر: در حدود ۵۳۲۵ میلیارد ریال.

کل مبلغ تهاتر شده براساس چهار مصوبه مذکور ۱۰۷۵۲ میلیارد ریال است. همچنین براساس ماده (۶) این قانون تا پایان آبان ماه سال جاری به‌موجب مصوبه شماره ۷۸۷۳۳/ت/۵۳۵۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۷/۳ هیئت وزیران رقمی در حدود ۶۳ هزار میلیارد ریال از بدهی شرکت مادر تخصصی تولید برق حرارتی به حساب بدهی دولت بابت نیروگاه‌های واگذار شده (ناشی از اصل، سود و جرائم تعهدات دریافت تسهیلات

برای اجرای سرمایه‌گذاری) انتقال یافته است. براساس همان مصوبه مقرر شد معادل بدهی انتقال یافته سرمایه دولت در شرکت مذکور افزایش یابد. گزارش اجرای آن نیز توسط وزارت نیرو با تأیید سازمان حسابرسی به وزارت اقتصاد اعلام شود.

۳. تبصره‌های «۳۶» و «۳۷» قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ درخصوص انتشار انواع اوراق بدهی دولت.

۴. ماده (۸) لایحه برنامه ششم درخصوص اجازه انتشار اوراق بدهی دولت.

در جریان تصویب برنامه ششم در مجلس شورای اسلامی، بندی به تصویب رسید که در صورت تبدیل شدن آن به قانون می‌توان از آن به‌عنوان نقطه عطف دیگری در مدیریت بدهی‌های کشور، پس از اقدام دولت در جمع‌آوری آمار بدهی‌ها، نام برد. براساس این بند، در راستای مدیریت بدهی دولت به‌صورت قاعده‌مند، حداکثر نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (GDP) برابر با ۴۰ درصد تعیین می‌شود. همچنین، امکان افزایش نسبت بدهی‌ها در شرایط خاص تا ۴۵ درصد با تشخیص وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید هیئت وزیران وجود دارد. این بند همچنین پیش‌بینی کرده که در صورت تشخیص دولت یا مجلس شورای اسلامی در شرایط اضطرار امکان افزایش نسبت بدهی‌ها تا ۵۰ درصد با تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت محدود وجود دارد. بعد از رفع شرایط اضطرار دولت باید برنامه‌ای که به تصویب مجلس می‌رسد برای تسویه بدهی‌ها جهت نیل به قاعده ۴۰ درصدی وضع شده در افق حداکثر ۳ ساله ارائه کند. ذکر اعداد و ارقام مشخص به‌عنوان قید ایجاد بدهی (هرچند اندازه‌گیری آن ممکن است در عمل با مشکلات اجرایی همراه شود و یا هم‌اکنون در آستانه عبور از این مرزها باشیم و نیز علی‌رغم محدودیت در تعریف بخش عمومی که امید است در برنامه‌های بعدی گسترده‌تر شود)، در کنار پیش‌بینی شرط گریز (خروج از قاعده در شرایط اضطراری) و نیز چگونگی برگشت به قاعده پس از گریز از آن، از نکاتی است که می‌تواند در مدیریت بدهی‌های کشور مفید واقع شود.

### نقش مجلس شورای اسلامی

۱. برای افزایش درجه پایداری مالی در اقتصاد ایران، لازم است که در مورد میزان ایجاد

تعهدات (بدهی) برای بخش عمومی احتیاط لازم به عمل آید. روش پیشنهادی این کار، تعیین سقف بدهی مالی در برنامه‌های میان‌مدت و به‌صورت خاص‌تر در بودجه‌های سالیانه یا به‌صورت قاعده مالی دائمی از نوع قاعده بدهی ناظر به بودجه است. به‌عنوان مثال می‌توان دولت را مکلف کرد که پایداری مالی بخش عمومی، منابع و مصارف این بخش را به گونه‌ای تنظیم کند که در طی سال‌های برنامه ششم توسعه، شاخص «مجموع بدهی ناخالص دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی» حداکثر ۵۰ درصد و شاخص «مجموع نیاز تأمین مالی ناخالص دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی» حداکثر ۳۰ درصد باشد. منظور از بدهی ناخالص، تمام بدهی‌های ایجاد شده اعم از کوتاه‌مدت و بلندمدت بدون در نظر گرفتن دارایی‌های دولت است و منظور از نیاز تأمین مالی ناخالص، مجموع تراز عملیاتی و مبالغ لازم برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسید شده در سال جاری بدون در نظر گرفتن دارایی‌های دولت است.

۲. برای پایداری مالی و کاهش آسیب‌پذیری‌های احتمالی، پیشنهاد می‌شود آمارهای بدهی کشور در جامع‌ترین شکل ممکن، ثبت، جمع‌آوری و به‌روز شود و اعتبارات این بخش در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شود. این اقدام هم‌اکنون توسط وزارت اقتصاد در حال پیگیری است که لازمه آن توجه بیشتر است.

۳. برای اعتماد بخش خصوصی به اسناد بدهی ایجاد شده توسط دولت در راستای گشایش مالی، منابع لازم برای بازپرداخت اصل و سود اوراق به‌صورت دقیق و صریح در بودجه‌های سالیانه پیش‌بینی شود.

۴. لازم است ایجاد بدهی در هر کدام از اجزای بخش عمومی (دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی) تحت نظارت مستقیم سیاستگذار قرار گیرد.

۵. برای تحقق مجموعه سیاست‌های پیشنهاد شده لازم است که برای اقتصاد ایران یک چارچوب میان‌مدت مدیریت استراتژی بدهی تدوین شده و در بودجه‌های سالیانه رعایت شود.

#### ۷-۴. معاملات بخش عمومی<sup>۱</sup>

معاملات بخش عمومی سهم قابل توجهی در اقتصاد هر کشور دارد. معاملات یا تدارکات

۱. این بخش از گزارش توسط شهرام حلاج نیشابوری تهیه شده است.

بخش عمومی در دنیا، سالیانه بالغ بر ۲۰ درصد تولید ناخالص جهانی است. سهم بالغ بر ۵۰ درصدی مخارج مربوط به خریدهای دولتی از بودجه عمومی دولت در کشورهای در حال توسعه نشان دهنده اهمیت بالای این معاملات است. (UNODC, 2013).

در ایران، بخش عظیم معاملات کالا و خدمات بخش عمومی از طریق شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌های دولتی انجام می‌شود. برای ارائه تخمینی از حجم این معادلات می‌توان از ارقام قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کمک گرفت. بدین ترتیب که اگر ۵۰ درصد مصارف شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها در سال ۱۳۹۵ (حدود ۳۴۱ هزار میلیارد تومان) را به اضافه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۵۷ هزار میلیارد تومان) در نظر بگیریم، ۳۹۷ هزار میلیارد تومان حجم سالیانه معاملات بخش عمومی در کشور خواهد بود.

توضیح اینکه این معاملات شامل انواع خریدهای کالا و خدمت در «قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از این که قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها» و متجاوز از صدها هزار میلیارد تومان در سال است. حجم بالای معاملات مذکور نشان دهنده آن است که فقط ده درصد بهبود در اثربخشی و کارایی این معاملات، ارزش کسب شده‌ای معادل یک سال بودجه عمرانی کشور در طی هر سال را به دنبال خواهد داشت.

تلاش برای بهبود محیط حقوقی و فنی این معاملات، بیش از یک قرن در دست اجرا بوده است. براساس مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس به‌طور متوسط هر چهار

سال یک بار اصلاح یا ترمیمی در قوانین این حوزه صورت گرفته است که البته این ترمیم‌ها کمتر به صورت سیستماتیک و متکی به یک نظریه بنیادین مدون بوده است. در حال حاضر نیز تمام شواهد و مطالعات نشان‌دهنده ضرورت اصلاح محیط معاملات بخش عمومی است. در حال حاضر انواع «ابهام»، «تناقض»، «تفسیرپذیری نابجا»، «ناکارآمدی در تأمین هدف»، «خدشه بر حقوق و اختیارات قانونی دستگاه اجرایی» و دیگر نقایص مقررات مناقصات در این مقررات وجود دارد که هر یک موجب نقص در فرآیند معاملات بخش عمومی و خدشه در فضای کسب و کار بخش خصوصی می‌شوند. سال‌هاست که آیین‌نامه‌های اجرایی خلاف قانون و نیز خلاف اصول فنی تدارکات ابلاغ شده است و معاملات دستگاه‌های بخش عمومی را دچار تعارض و ابهام کرده است. قانون و اصول فنی خرید و تدارکات بخش عمومی به نحو دیگری حکم می‌کنند اما آیین‌نامه‌های اجرایی به نحو دیگری حکم کرده‌اند. البته هر یک از این مقررات دارای نقاط قوتی نیز است اما این موضوع نباید مانع رفع نقایص متعدد این مقررات و بهبود نحوه هزینه‌کرد منابع عظیم معاملات بخش عمومی باشد.

عدم نظارت کافی قوه مقننه در عمل موجب شده است که حتی همان دستاوردهای نسبی قوانین و مقررات قبلی نیز تا حد زیادی تقلیل یابد. برای مثال در حالی که افزون بر «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات»، سایت‌های نظارتی و کنترلی دیگری نیز ایجاد شده و دستگاه‌های بخش عمومی مجبورند وقت و انرژی خود را صرف این سایت‌های متعدد کنند، به علت عدم رعایت یک نظریه پشتیبان یا نداشتن یک طراحی سیستماتیک در عمل به اهداف تعیین‌شده نرسیده‌ایم و حتی در برخی موارد مانند «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات» (موضوع ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات) و نیز «هیئت‌های رسیدگی به شکایات مناقصات» (موضوع مواد (۷)، (۸) و (۲۵) قانون برگزاری مناقصات) در عمل با نوعی تعطیلی مواجه هستیم. این سستی در اجراء در شرایطی است که فقط از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۸، در سطح قانون و آیین‌نامه اجرایی قریب ۳۰ هزار کلمه در قالب ۱۴۹ ماده ابلاغ شده است. علاوه بر این حجم مقررات سطح یک و دو، سازمان برنامه نیز به میزان مشابهی مقررات تکمیلی درباره همین موضوع امضا و ابلاغ کرده است. گفتنی است وقتی از ۱۴۹ ماده مقرراتی فقط در سطح قانون و

آیین‌نامه اجرایی سخن می‌گوییم باید در نظر داشت که البته تعداد احکام یا فعل و ترک فعل‌های مندرج در قوانین و مقررات بسیار فراتر از تعداد مواد آنهاست. برای مثال فقط در طی ۳۰ ماده قانون برگزاری مناقصات که بخشی از آن ۱۴۹ ماده است، ۱۴۴ فعل یا ترک فعل منطوقاً یا مفهوماً مقرر و ابلاغ شده است.

این شبکه وسیع و پیچیده از اقدامات و وظایف باید به‌صورت سیستماتیک بازنگری و با بهینه‌اثر بخشی و کارآیی بازطراحی شود؛ در غیراین صورت، حاصلی جز پیچیده و سنگین کردن معاملات بخش عمومی ندارد. براساس مطالعات چندساله بر روی نقایص مقرراتی معاملات بخش عمومی، بزرگترین چالش یا مانع (در محیط حقوقی معاملات بخش عمومی) ناشی از ناسازگاری قانونی است که با وزن بیش از دو برابر نسبت به بزرگترین نقص بعدی (یعنی ناسازگاری درونی مقررات) وزن یافته است. یعنی تعارض قوانین، مهمترین چالش محیط حقوقی معاملات بخش عمومی است.

آیین‌نامه‌های اجرایی قانون ۱۳۸۳، بدون استثنا با تأخیر و همراه با ناسازگاری‌های متعدد ابلاغ شده‌اند. البته در سال ۱۳۸۷ سازمان برنامه اصلاح آیین‌نامه‌ها را آغاز کرد، اما با انحلال سازمان این تلاش عقیم ماند. در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ نیز اقدامات اصلاحی در دولت و نیز در تشکلهای تخصصی بخش خصوصی آغاز شد، اما آنها نیز بی‌پاسخ و عقیم ماند و در حال حاضر همچنان با آیین‌نامه‌هایی با انواع ناسازگاری قانونی و درونی روبرو هستیم. این آشفتگی موجب اختلافات پیاپی مجریان و متصدیان در میان خود و نیز اختلافات آنان با دستگاه‌های نظارتی و نیز اختلافات هر دو با شرکت‌کنندگان مناقصات می‌شود و در نهایت این همه اختلاف و تشتت رویه، هدف نهایی مقررگذاری - که افزایش اثربخشی و کارآیی این حجم عظیم هزینه‌های بخش عمومی (یعنی قریب ۴۰۰ هزار میلیارد تومان در سال) است - را مخدوش می‌سازد. این آشفتگی، بازیگران را به شدت محتاط و ظاهرگرا ساخته و در نتیجه، معاملات بخش عمومی را طولانی و دیرهنگام، شکل‌گرایانه و فارغ از توجه کافی به کیفیت و مرغوبیت کالا و خدمت و با اثربخشی پایین، همراه خروج از ضوابط و مجاری قانونی، توأم با دعاوی و هزینه‌های مبادله بالا و هزینه‌های تمام‌شده بالا و کارآیی پایین ساخته است.

برای رفع این مشکل نیازمند راه‌حل‌های ذیل هستیم:

۱. ارتباط نظام‌مند، ارگانیک و متقابل اجزای سیستم قانونگذاری،  
 ۲. استفاده از کارشناسان مسلط به جوانب متنوع و متکثر موضوع بحث مانند تدارکات و جنبه‌های فنی و محاسباتی آن علاوه‌بر جوانب حقوقی و اصول نگارش و تحلیل متن، منطق زبانی (حضور چنین کارشناسانی در هریک از دفاتر و کمیسیون‌های مقرراتگذاری در قوای مقننه یا مجریه یا قضائیه).  
 باید توجه کنیم که عدم استفاده از اصول منطقی و طبقه‌بندی‌های لازم (به‌طور مثال در تعاریف «مناقضه‌گر» و «داوطلب» و «معترض» و...) مشکلی جدی است. حتی باید از این هم فراتر رفت و گفت، نداشتن الگوی سازگار و دقیق برای این مقررات کاملاً روشن است. رویکردهای معارض در میان آیین‌نامه‌های اجرایی مختلف جلوه‌ای از این ناسازگاری‌ها است. گام نخست در رفع این مشکل استخراج «دستور مناقصات» (به سیاق «دستور زبان») از لابه‌لای محیط حقوقی، اداری، فنی مناقصات و معاملات عمومی است. پس از این کار می‌توان به نگارش درست احکام مناقصات پرداخت. پس تدوین و استخراج «دستور مناقصات» (مشابه روش‌شناسی استخراج و استنباط دستور زبان) شرط لازم دیگر برای تدوین قوانین و مقررات مستحکم و کارآمد است.  
 به‌عنوان حدومرز تغییرات نیز باید توجه داشت که کنار گذاشتن یکباره متون قوانین و مقررات و دستاوردهای کنونی آنها نیز خطرناک است. متن مقررات تنها از طریق تمرکز دقیق و تحلیل متون قابل بهبود است. هر نگارش تازه‌ای باید با اتکا به شناخت دقیق نقاط قوت و ضعف متون قبلی - به‌صورت توأم - انجام گیرد.  
 ضمن توجه به این مهم که جهت اعمال تغییرات باید توجه داشت که کنار گذاشتن یکباره متون قوانین و مقررات و دستاوردهای کنونی آنها نیز خطرناک است، باید ۶ مورد اصلاح جزئی اما فوری و بسیار اثربخش در قانون برگزاری مناقصات را در دستور کار مجلس قرار داد. در سطح بعدی باید اصلاح آیین‌نامه‌های تدارکات عمومی در دستور قرار گیرد. شایان ذکر است که دولت در آستانه سال ۱۳۹۵ آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی را به شکلی مناسبی اصلاح و ابلاغ کرد که البته هنوز نیازمند برخی اصلاحات تکمیلی است.<sup>۱</sup> علاوه بر این دولت و کمیسیون اقتصادی آن اقداماتی را برای اصلاح آیین‌نامه خرید

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز دو گزارش مستقل را به همین منظور تهیه و منتشر کرده است.

خدمات مشاوره با همکاری بخش خصوصی در سال ۱۳۹۴ آغاز کرده بود که به دلایلی نامعلوم و علی‌رغم ضرورت آن، متوقف ماند. اینک لازم است که در اسرع وقت آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات به منظور رعایت اصول و حدود قانونی و افزایش کارآمدی معاملات عمومی اصلاح شود. همچنین باید از دولت خواست در اسرع وقت آیین‌نامه‌های اجرایی را به منظور رعایت اصول و حدود قانونی و نیز قواعد تأمین و تدارکات اثربخش و کارآ اصلاح کند: ترتیب اولویت این اصلاحات به شرح زیر است:

۱. آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات،
۲. آیین‌نامه بند «د» ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات،
۳. آیین‌نامه بند «ه» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات،
۴. آیین‌نامه بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات،
۵. آیین‌نامه تبصره «۲» ماده (۸) قانون برگزاری مناقصات.

#### ۸-۴. خصوصی‌سازی و سهام عدالت<sup>۱</sup>

##### تصویر کلان از آمار خصوصی‌سازی

براساس آمار سازمان خصوصی‌سازی، دولت در سال ۱۳۹۴ در حدود ۳۷ هزار میلیارد ریال از دارایی و شرکت‌های خود را واگذار کرده است. از این حجم واگذاری ۸۱ درصد فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان (ترکیب خریداران سهام نشان می‌دهد در حدود ۴۴ درصد به بخش‌های خصوصی و در حدود ۳۷ درصد به نهادهای عمومی غیردولتی واگذار شد) و ۱۹ درصد به صندوق بازنشتگی فولاد به‌عنوان طلبکار از دولت داده شده است.<sup>۲</sup> در این سال سهامی برای طرح سهام عدالت اختصاص پیدا نکرد. بررسی سهم ارزش واگذاری شرکت‌ها براساس شیوه واگذاری نیز نشان می‌دهد، «بورس» با سهم ۵۵ درصدی و مزایده با سهم ۳۶ درصدی بیشترین سهم را به خود در این سال اختصاص داده‌اند. در این سال از ۱۱۳ شرکتی که برای فروش آگهی شد، تعداد ۳۵ شرکت به فروش رسید.<sup>۳</sup>

۱. این بخش از گزارش توسط مهتاب قراخانو و احسان آقاجانی‌معمار تهیه شده است.

۲. در سال ۱۳۹۳ سهام و دارایی برای رد دیون دولت اختصاص نیافت.

۳. گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۴، تیرماه ۱۳۹۵؛ [www.ipo.ir](http://www.ipo.ir).

در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ در حدود ۶ هزار میلیارد ریال سهام به عموم متقاضیان واگذار شده است و براساس آمار سازمان خصوصی سازی، سهام و دارایی برای طرح سهام عدالت و یا رد دیون دولت تاکنون اختصاص پیدا نکرده است. در این شش ماه شیوه واگذاری به صورت «مزایده» با سهم ۶۱ درصدی و پس از آن «بورس» با سهم ۳۱ درصدی از روش های عمده واگذاری بوده است. همچنین در این دو سال از روش «مذاکره» برای واگذاری شرکت ها استفاده نشده است. آمار خصوصی سازی در این دو سال نشان می دهد شیوه واگذاری به صورت بلوکی در حدود ۸۰ درصد واگذاری ها را شامل می شود. در شش ماه اول سال ۱۳۹۵، عمده واگذاری ها مربوط به شرکت های گروه ۱ ماده (۲) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهارم قانون اساسی (ذیل صدر اصل چهارم) بوده است. اما عملکرد سال ۱۳۹۴ نشان می دهد در حدود ۴۴ درصد واگذاری ها مربوط به شرکت های گروه ۱ ماده (۲) قانون و ۵۶ درصد واگذاری ها مربوط به شرکت های گروه ۲ ماده (۲) (صدر اصل چهارم) قانون بوده است. مقایسه عملکرد شش ماه سال ۱۳۹۵ با عملکرد شش ماه اول سال ۱۳۹۴ نشان می دهد حجم واگذاری ها امسال در حدود ۶۵ درصد نسبت به سال قبل کاهش یافته است.

بررسی عملکرد اعتبارات مصوب واگذاری در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نشان می دهد از ۱۴۵ هزار میلیارد ریال ارقام مصوب، در حدود ۹۱ هزار میلیارد ریال درآمد برای دولت حاصل شده است (عملکرد ۶۳ درصدی ارقام مصوب). همچنین بررسی تأدیه دیون دولت از محل واگذاری سهام نشان می دهد از ۳۰ هزار میلیارد ریال ارقام مصوب، در حدود ۳۳ درصد محقق خواهد شد. در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ نیز از ۱۱۵ هزار میلیارد ریال اعتبارات مصوب، ۴۳ درصد نسبت به پیش بینی عملکرد، منابع تحقق یافته است و اعتبارات ناچیزی صرف تأدیه دیون دولت از محل منابع سهام شرکت ها شده است.

### مشکلات خصوصی سازی

از موانع مهم در واگذاری شرکت های دولتی، مقاومت مدیران دولتی است. مدیران دولتی در سطوح میانی و گاه بالاتر به دلایل مختلف تمایل ندارند بنگاه های اقتصادی زیرمجموعه خود را برای واگذاری آماده کنند. یکی از نتایج این امر رشد تعداد شرکت های گروه ۳ موضوع ماده (۳) قانون (شرکت های ابقایی) طی سال های اخیر است.

فناوری پایین، انباشت نیروی انسانی مازاد، مغشوش بودن صورت‌های مالی و زیانده بودن از مشکلات بارز شرکت‌های دولتی است. این عوامل سبب شده است در کنار عدم همکاری مناسب مدیران دولتی در برخی شرکت‌ها، فرآیندهای واگذاری شرکت‌ها طولانی شود. با توجه به آن که در حال حاضر بنگاه‌های باقیمانده دولت نیز غیرشفاف‌تر، نامرغوب‌تر و پیچیده‌تر شده‌اند، اگر دولت بخواهد به‌طور کامل مشکلات برخی شرکت‌های دولتی را برطرف کرده و سپس آن شرکت‌ها را واگذار کند، نباید در کوتاه‌مدت انتظار زیادی از واگذاری‌ها داشت. همچنین لازمه واگذاری برخی از شرکت‌های دولتی ورود دولت به برخی حوزه‌های چالشی مانند توزیع برق و گاز است که تاکنون دولت راهکار شفاف‌ی را برای آنها ارائه نکرده است. واگذاری این شرکت‌ها وابستگی زیادی به نحوه قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی و ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی در کشور دارد.

عدم هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در مجموعه دولت، از دیگر مشکلات و موانع دولتی در واگذاری شرکت‌ها است. برای توضیح این مورد می‌توان به چند نمونه اشاره کرد: خروج باشگاه‌های استقلال و پرسپولیس از لیست واگذاری‌ها با وجود برگزاری ۴ نوبت مزایده واگذاری به سازمان تأمین اجتماعی بیش از سقف مصوب، جابه‌جایی متعدد نیروگاه‌های برق مشمول واگذاری، تصمیمات متفاوت در مورد پالایشگاه‌های آبادان و شازند و تصمیم‌های مقطعی درباره شرکت‌هایی نظیر پخش فرآورده‌های نفتی ایران، هلدینگ خلیج فارس، ملی حفاری ایران و هلدینگ گاز.<sup>۱</sup>

### سیاست‌های دولت و مجلس در حوزه خصوصی‌سازی

از اقدامات دولت طی سال گذشته در حوزه خصوصی‌سازی، آیین‌نامه‌های ماده (۲) قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور، برای تهاثر اقساط خریداران برخی شرکت‌ها با طلب آنها از دولت است. همچنین هیئت وزیران برخی از مصوبات مربوط به سهام عدالت را به‌منظور افزایش شفافیت در میزان سهام شرکت‌ها، اصلاح و برخی از مصوبات را لغو کرد.

۱. مستند به گزارش سازمان خصوصی‌سازی درباره «وضعیت کلان خصوصی‌سازی در کشور» به شماره نامه ۸۲۷۰/۵۱، مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۸.

همچنین سازمان خصوصی سازی در جهت تسهیل واگذاری شرکت های دولتی، پیش نویس آیین نامه ای را به هیئت وزیران ارائه کرده است که در صورت تصویب، اختیارات هیئت واگذاری برای قیمتگذاری شرکت ها به سمت واگذاری تعهدی افزایش خواهد یافت. این نوع واگذاری بدان معناست که در هنگام فروش شرکت، متناسب با تعهداتی که خریداران در قبال رشد اشتغال، توسعه بنگاه و سرمایه گذاری جدید قبول می کنند، قیمت فروش شرکت به خریداران کاهش یابد. از آنجا که عمده قیمتگذاری شرکت های دولتی براساس خالص ارزش روز دارایی ها انجام می گردد و کمتر به قیمتگذاری بر مبنای بازده شرکت توجه می شود، رویکرد واگذاری تعهدی شرکت ها با رعایت ملاحظات می تواند گامی مثبت در واگذاری بهتر بنگاه های بحرانی و زیانده ارزیابی شود.

مهمترین اقدام مجلس شورای اسلامی طی سال گذشته، انتشار گزارش نظارتی در این حوزه بوده است. کمیسیون «ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی» گزارشی در مورد عملکرد برخی از مواد قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی منتشر نمود که در اردیبهشت ماه ۱۳۹۵ در صحن علنی قرائت شد. نظارت بر عملکرد قانون و پیگیری بر اخذ گزارش های نظارتی به هنگام از دستگاه های اجرایی و توجه به کیفیت گزارش ها، می تواند راهبردی مؤثر برای مجلس شورای اسلامی در تقویت بُعد نظارتی در حوزه خصوصی سازی مدنظر قرارگیرد.

### سهام عدالت

یکی از موضوعاتی که چند بار در فضای سیاستگذاری اقتصادی در سال های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ مطرح شد، موضوع نحوه تعیین تکلیف سهام عدالت بود. سهام عدالت با هدف گسترش مالکیت عمومی در جهت تأمین عدالت اجتماعی، براساس مواد (۳۴ تا ۳۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی شکل گرفت (مصوب ۱۳۸۷). در حال حاضر با وجود گذشت ۱۰ سال از طرح موضوع سهام عدالت، مشکلات آن تاکنون به طور کامل حل نشده است. در دسته بندی مشکلات سهام عدالت، برخی مشکلات مربوط به حوزه اجراست که لازم است دولت هرچه سریع تر موارد مذکور را ساماندهی کند. دسته دوم مشکلات مربوط به حوزه تقنینی است. در این بخش نیز باید ملاحظات و تجربیاتی که از روند فعلی سهام عدالت تا به امروز کسب شده است مدنظر

تنظیم‌کنندگان لایحه ساماندهی طرح توزیع سهام عدالت قرار گیرد تا ساختار طرح سهام عدالت اصلاح شود. در ادامه وضعیت طرح سهام عدالت و چالش‌های موجود و پیش روی این طرح، مورد بررسی قرار گرفته است.

### وضعیت موجود

– **ارزش سهام عدالت:** واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سهام عدالت از سال ۱۳۸۵ شروع شد و معادل ۳۰۰ هزار میلیارد ریال است. این مبلغ حدود یک‌پنجم کل ارزش ریالی واگذاری‌های شرکت‌های دولتی را از ابتدا تاکنون (۱۳۸۰-۱۳۹۵)، شامل می‌شود.

– **مشمولان طرح:** مشمولان طرح از ابتدای سال ۱۳۸۵ تا آبان ۱۳۹۵ برابر با ۴۹.۱۳۲.۲۵۱ نفر است.

– **پرتفوی سهام عدالت:** در مرحله اول تعداد ۶۸ شرکت دولتی در پرتفوی سهام عدالت وارد شده که از این تعداد، ۸ شرکت از پرتفوی سهام عدالت حذف شدند و در حال حاضر در مجموع ۶۰ شرکت در پرتفوی سهام عدالت وجود دارد. از این ۶۰ شرکت، تنها ۳۵ شرکت در بورس پذیرفته شده و ۲۵ شرکت غیربورسی هستند. به عبارتی به‌رغم واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های دولتی در قالب سهام عدالت، این شرکت‌ها هنوز ماهیت حقوقی خود را از سهامی خاص به سهامی عام تغییر نداده‌اند. از این ۶۰ شرکت، سهام ۴۹ شرکت به‌صورت قطعی تعیین قیمت شده و قیمتگذاری سهام ۱۱ شرکت به آینده موکول شده است. شایان ذکر است که برآورد ارزش روز شرکت‌ها حدود ۶۶۵ هزار میلیارد ریال است. اطلاعات مربوط به قیمتگذاری شرکت‌ها در جدول زیر آمده است.

جدول ۵۵. اطلاعات مربوط به شرکت‌های پرتفوی سهام عدالت (۱۳۹۵/۸/۱۰)

| شرح                                 | بورسی   | غیر بورسی | قطعی    | غیر قطعی | کل شرکت‌ها |
|-------------------------------------|---------|-----------|---------|----------|------------|
| تعداد شرکت‌ها                       | ۳۵      | ۲۵        | ۴۹      | ۱۱       | ۶۰         |
| ارزش قطعی برآوردی<br>(میلیارد ریال) | ۲۵۶.۰۶۲ | ۱۵۶.۵۷۶   | ۳۰۰.۸۰۳ | ۱۱۱.۸۳۵  | ۴۱۲.۶۳۸    |
| ارزش روز (میلیارد ریال)             | ۵۰۸.۵۴۴ | ۱۵۶.۵۹۴   | ۵۵۳.۳۰۳ | ۱۱۱.۸۳۵  | ۶۶۵.۱۳۸    |

مأخذ: سایت سازمان خصوصی‌سازی.

– شرکت‌های سرمایه‌گذار استانی و تعاونی عدالت شهرستانی: از ابتدای زمان اجرای طرح توزیع سهام عدالت تاکنون، ۳۰ شرکت سرمایه‌گذار استانی و تعداد ۳۵۲ شرکت تعاونی عدالت شهرستانی تشکیل شده است. سهام ۶۰ شرکت موجود در پرتفوی سهام عدالت، براساس جمعیت مشمول هر استان به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تخصیص داده می‌شود و این شرکت‌ها از طریق تعاونی‌های عدالت شهرستانی، سهام‌ها را در اختیار سهامداران قرار می‌دهند.

گفتنی است اخیراً دولت در راستای ساماندهی طرح سهام عدالت، پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت را، به‌عنوان تنها سامانه رسمی کشور در این خصوص راه‌اندازی کرده است. کارکرد این سامانه در حال حاضر، تنها اطلاع‌رسانی در زمینه آخرین اخبار و اطلاعیه‌های حوزه سهام عدالت است. همچنین در سامانه سهام عدالت، بخشی با عنوان پرسش و پاسخ طراحی شده است که مشمولین می‌توانند از این طریق، ابهامات و سؤالات خود را مرتفع سازند. این سامانه قرار است در آینده شرایطی را فراهم کند که مشمولین بتوانند با مراجعه به آن، همه اطلاعات مربوط به صورتحساب خود و جزئیات آن را دریافت کرده و از وضعیت سهام خود مطلع شوند.

### مشکلات الگوی سهام عدالت

– روش شناسایی: روشی که برای شناسایی مشمولان طرح سهام عدالت به‌کار رفته است، عمدتاً وارد کردن اқشار مختلف در حوزه مشمولان بوده است. برای مثال مشمولان طرح شهید رجایی، مددجویان کمیته امداد و بهزیستی، رزمندگان فاقد شغل، شاغلان دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری، لشگری، تأمین اجتماعی و کارکنان شاغل شهرداری‌ها و... بر این اساس شناسایی شش دهک درآمدی مصرح در قانون (ماده ۳۴) قانون اجرای سیاست‌ها، مبتنی بر روش‌های علمی نبوده است.

– پرتفوی سهام عدالت: علاوه بر نهایی نبودن سبد سهام عدالت در مورد شرکت‌های مشمول، درصد سهام تخصیصی برخی از این شرکت‌ها بابت طرح سهام عدالت طی مصوبات هیئت وزیران نیز تغییر می‌کند.

– تکلیف قانونگذار درباره واگذاری شرکت‌های گروه ۲ ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌ها

رعایت نشده است و سهام برخی از شرکت‌های گروه ۱ نیز در پرتفوی سهام عدالت وجود دارد.

- عدم قیمتگذاری برخی شرکت‌ها در پرتفوی سهام عدالت و قیمتگذاری برخی شرکت‌ها توسط هیئت واگذاری بدون توجه به تبصره «۱» ماده (۳۴) قانون (تبصره «۱»): مبنای قیمتگذاری، قیمت فروش نقدی سهام در بورس خواهد بود.

- تدریجی بودن فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی در طرح مذکور و عدم تسویه کامل مطالبات دولت تاکنون.

- شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی عدالت شهرستانی.

- تعداد زیاد این تعاونی‌ها و ایجاد هزینه‌های اجرایی بالا، موجب شده تا دولت اعتباراتی را (به‌خصوص در سال‌های ابتدایی اجرای طرح) به این تعاونی‌ها تخصیص دهد.

- عدم کارآیی تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در اعمال مدیریت در شرکت‌ها به دلیل فقدان اطلاعات و تخصص کافی در فعالیتهای تولیدی و فنی.

- عدم شفافیت قانون درخصوص نحوه کارکرد شرکت‌های سرمایه‌گذاری و تعاونی‌های شهرستانی،

- ایجاد مشکلات مدیریتی برای شرکت‌های سرمایه‌پذیر.

- آزادسازی سهام عدالت براساس مدل فعلی.

- هیچ سازوکاری برای چگونگی برگزاری مجامع و فرآیند ورشکستگی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی - در جهت حفظ کارآیی این شرکت‌ها و جلوگیری از مخاطرات اخلاقی<sup>۱</sup> در رفتار مدیران - پیش‌بینی نشده است.

- احتمال به وجود آمدن نارضایتی اجتماعی پس از آزادسازی سهام عدالت به دلیل عدم امکان نظارت مردم بر هیئت مدیره شرکت‌های تعاونی استانی و شهرستانی سهام عدالت.

- شکل‌گیری قیمت‌های متفاوت در سهام عدالت میان استان‌ها.

#### ● سایر چالش‌ها

- وجود فساد و رانت در مدل فعلی طرح سهام عدالت به دلیل نظارت ضعیف،

- عدم پاسخگویی مدیران منتخب در شرکت‌ها به ذینفعان اصلی،

- عدم تبیین سازوکار مشخص در قانون برای فرآیند واگذاری سهام عدالت،
- نبود ملاحظات در قانون در نحوه ساماندهی سهام عدالت در بازار سرمایه پس از آزادسازی سهام شرکت‌ها.

### برخی راهبردهای پیشنهادی

با توجه به آنچه در بخش چالش‌های سهام عدالت عنوان شد، هر اقدامی برای ساماندهی این طرح، باید حاوی راهکارهایی برای حل مشکلات و چالش‌های موجود باشد. در این خصوص دو بحث کلی مطرح می‌شود: ساماندهی سهام عدالت و آزادسازی آن. موضوعاتی همچون نهایی کردن جامعه هدف، شفاف شدن وضعیت شرکت‌های موجود در پرتفوی سهام عدالت و بازسازی این شرکت‌ها در بخش ساماندهی قرار می‌گیرد. بنابراین اولین مواردی که باید در هر لایحه پیشنهادی دولت مدنظر قرار گیرد، تعیین تکلیف درباره مشمولین و نهایی کردن پرتفوی سهام عدالت است، چرا که اصلاح این بخش، مسیر آزادسازی سهام عدالت را هموار خواهد کرد.

در مورد آزادسازی سهام عدالت دو گزینه وجود دارد: اول آنکه از طریق ساختار فعلی سهام عدالت این امر صورت گیرد که مستلزم یک بازسازی اساسی و تعریف یک نهاد نظارتی قوی بر شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی عدالت شهرستانی است. گزینه بعدی طراحی یک ساختار جدید برای آزادسازی سهام عدالت است. تصمیم‌گیری درخصوص اینکه کدام گزینه در آزادسازی سهام عدالت می‌تواند کارآمد عمل کند، نیازمند بررسی و تحلیل‌های کارشناسانه است.

آنچه در پیش‌نویس لایحه ساماندهی طرح توزیع سهام عدالت آمده، صندوق‌های قابل معامله در بورس یا بازارهای خارج از بورس است که مؤسسين دولتی دارند. تزریق حدود ۶۵ هزار میلیارد تومان به بورس با بیش از ۵۰ میلیون کد بورسی که بازارهای مهمی مثل پالایش، پتروشیمی، برق، بانک، بیمه، فولاد و ... را شامل می‌شود، بسیار مهم و قابل تأمل است. لذا برخی از نکاتی که لازم است در پیش‌نویس لایحه و طراحی کارکرد این صندوق‌ها مدنظر قرار گیرد به شرح زیر است:

۱. امکان شکل‌گیری انحصار در حوزه‌های مشخص.
۲. امکان عرضه سریع سهام توسط مشمولین و از بین رفتن اهداف سهام عدالت

- (گسترش مالکیت عمومی، تأمین عدالت اجتماعی و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها).
۳. محدودیت در امکانات و ظرفیت بورس.
۴. شفافیت پایین پیش‌نویس لایحه درخصوص نوع صندوق ویژگی‌های آن، اساسنامه، مجامع صندوق، سهام ممتاز و ...
۵. عدم شفافیت نحوه واگذاری صندوق از دولت به بخش خصوصی.
۶. احتمال ورود نهادهای عمومی غیردولتی در طرح سهام عدالت و افزایش سهم این نهادها در بازار.

#### ۹-۴. وضعیت شرکت‌های دولتی<sup>۱</sup>

یکی از بازیگران مهم بخش عمومی در اقتصاد کشور، شرکت‌های دولتی هستند که درواقع فعالیت‌های تصدیگری دولت در اقتصاد، توسط آنها انجام می‌شود. درباره وضعیت شرکت‌های دولتی در یک سال گذشته باید گفت که تغییر و تحول خاصی نسبت به سال گذشته رخ نداده است. به علاوه با توجه به نبود گزارش‌های عملکردی در این حوزه نمی‌توان آمار و ارقام مستندی از عملکرد این شرکت‌ها ارائه کرد.

براساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، ۴۰ شرکت حوزه نفت و گاز، ۵۲ درصد؛ ۱۱ شرکت حوزه بانک و بیمه، ۱۴ درصد؛ ۴۴ شرکت حوزه برق، ۷ درصد و ۲۵۵ شرکت دیگر تنها ۲۷ درصد از کل بودجه شرکت‌های دولتی سهم دارند.

از کل سود سهام ابرازی شرکت‌های دولتی (۹۴ هزار میلیارد ریال) حدود ۳۶ درصد آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران، ۱۶ درصد شرکت ملی گاز و ۱۰ درصد متعلق به بانک مرکزی است. درواقع، ۶۲ درصد از سود سهام دولت را این سه شرکت (دو شرکت در حوزه نفت و گاز و یک شرکت در حوزه بانکی) پرداخت می‌کنند.

عمده سهم شرکت‌ها از مالیات پرداختی به دولت نیز به عهده سه شرکت حوزه نفت یعنی شرکت ملی نفت ایران، ملی گاز ایران و پالایش نفت اراک است که سهم هر یک از این شرکت‌ها به‌ترتیب برابر با ۳۶، ۱۶ و ۹ درصد است و با سهم ۱۰ درصدی

۱. این بخش از گزارش توسط احسان آقاچانی معمار تهیه شده است.

بانک مرکزی، مجموعاً ۷۱ درصد کل مالیات را چهار شرکت مزبور پرداخت می‌کنند. به عبارت دیگر، تغییر در وضعیت اقتصادی این چهار شرکت، می‌تواند ۷۰ درصد مالیات بر شرکت‌های دولتی را تحت تأثیر قرار دهد.

مقایسه اقلام تشکیل‌دهنده منابع شرکت‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۶ در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که بار تأمین مالی شرکت‌ها بیشتر به سمت استفاده از وام‌های خارجی و سایر دریافت‌ها حرکت کرده است.

جدول ۵۶. مقایسه اقلام مهم حساب‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۶ و قانون بودجه ۱۳۹۵ (هزار میلیارد ریال)

| عنوان         | سال ۱۳۹۵                                      | سال ۱۳۹۶ | رشد (درصد) |
|---------------|-----------------------------------------------|----------|------------|
| از بُعد منابع | اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای            | ۱۳۰      | ۱۴۰        |
|               | دریافت تسهیلات بانکی                          | ۸۲۰      | ۶۹۰        |
|               | وام‌های خارجی                                 | ۲۹۰      | ۶۵۰        |
|               | سایر دریافت‌ها                                | ۵۱۰      | ۱۱۵۰       |
| از بُعد مصارف | بازپرداخت تسهیلات بانکی                       | ۱۹۰      | ۳۹۰        |
|               | بازپرداخت وام‌های خارجی                       | ۶۰       | ۱۸۰        |
|               | هزینه‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی شرکت‌ها) | ۱۴۲۰     | ۱۹۶۰       |
|               |                                               |          | ۳۷/۴       |

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.

باتوجه به ماهیت غیرشفاف و غیرقطعی بودجه شرکت‌های دولتی و فقدان گزارش‌های عملکرد، مجلس شورای اسلامی باید در راستای شفاف شدن نحوه عملکرد شرکت‌های دولتی به صورت دوره‌ای (به خصوص موضوع ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) درخواست ارائه گزارش‌های دقیق را داشته باشد. به طور طبیعی این امر باید در طول سال و خارج از دوره بررسی لایحه بودجه صورت گیرد.

#### ۱۰-۴. نظام اداری، حقوق و دستمزد<sup>۱</sup>

نظام اداری از یکسو ابزار اجرای برنامه‌های توسعه کشور است و از طرف دیگر خود موجد و مولد برنامه‌های توسعه است. درواقع ویژگی‌های نظام اداری در هر نظامی گویای نگرش آن نظام به چگونگی مدیریت کشور است.

شواهد زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد مشکلات و مسائل نظام اداری در ایران موجب شده است که هزینه‌های عمومی در کشور به‌طور فزاینده‌ای افزایش، کیفیت کالاها و خدمات عمومی کاهش و در عین حال با هزینه بالا به مردم عرضه شوند و در عین حال با سرعت کُندی به دست مردم برسند. از آنجایی که محور گزارش حاضر معطوف به مسائل و موضوعات سال ۱۳۹۵ است، در ادامه دو موضوع بررسی شده است. موضوع حقوق و دستمزدهای کلان برخی مدیران عالی دستگاه‌های اجرایی و تغییر ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تشکیل مجدد سازمان امور اداری و استخدامی کشور.

#### – حقوق و دستمزد

قانون مدیریت خدمات کشوری که در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸ به تأیید شورای نگهبان رسید پس از گذشت نزدیک به ۹ سال هنوز دوره آزمایشی خود را سپری می‌کند. اهمیت این قانون به کلیدی بودن نقش بوروکراسی و نظام اداری در توسعه کشور مربوط می‌شود. متأسفانه این قانون که با هدف یکپارچگی نظامات اداری در کلیه دستگاه‌های اجرایی و انسجام‌بخشی و ایجاد تناسب در نظامات پرداخت در کشور پا به عرصه اجرا نهاد، به‌جهت کاستی‌ها و ابهاماتی که در اجرا با آن مواجه شد به مرور انسجام و یکپارچگی خود را نیز از دست داد. قانونی که قرار بود به وسعت نظام اداری کشور باشد و کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است را در شمول خود داشته باشد، به‌موجب ماده (۱۱۷) همین قانون و قوانین دیگر مصوب مجلس شورای اسلامی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بسیاری از دستگاه‌های

۱. این بخش از گزارش توسط محمدرضا مالکی، مریم طهرانی و فهیمه غفرانی تهیه شده است.

اجرایی از شمول این قانون خارج شدند و یا اینکه در مرحله خروج از قوانین عمومی قرار دارند.<sup>۱</sup> لازم به توضیح است بسیاری از دستگاه‌ها نیز علی‌رغم اینکه تابع مقررات و ضوابط این قانون هستند، اما به‌موجب مصوبات هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی، به نوعی از امتیازاتی بیشتر از فصل دهم (حقوق و مزایا) این قانون برخوردار شده‌اند.<sup>۲</sup> بررسی قوانین و مقررات کشور و طرح‌ها و لوایح قانونی نشان می‌دهد که این تمایل عمومی برای خروج از شمول قوانین عمومی هر روز شتاب بیشتری به‌خود می‌گیرد.

این موضوع سبب شده است مدیران و کارکنان برخی دستگاه‌ها از دریافت‌های قابل توجهی برخوردار باشند و مدیران و کارکنان برخی دستگاه‌های اجرایی از حداقل‌های قانونی نیز بی‌بهره بمانند. امری که در مغایرت آشکار با بند «۹» اصل «۳» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، چراکه موجب بروز تبعیضات ناروا و برقراری امتیازات غیرعادلانه در بین جامعه مدیران و کارکنان دولت شده است. یکی از عوارض این مسأله، فیش‌های نجومی بود که در سال جاری مطرح گردید و هزینه‌های قابل توجهی را نیز متوجه کشور کرد.

کم‌توجهی، بی‌تفاوتی و فقدان نظارت قوه مجریه در هشت سال گذشته در قبال بروز این مشکل به‌ویژه درباره شرکت‌های دولتی و سازمان‌های دولتی تابع قوانین و مقررات خاص نیز کاملاً مشهود است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مشکلات این حوزه صرفاً به نظامات پرداخت و به کیفیت آن مربوط نمی‌شود و قانونگذاری در این حوزه به تنهایی برای حل این معضل کفایت نمی‌کند و لازم است سایر عوامل مؤثر بر این حوزه نیز از

۱. دستگاه‌هایی نظیر؛ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، وزارت اطلاعات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و نهادهای نظامی و انتظامی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت، دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها، کارکنان ستادی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان انتقال خون ایران و سازمان غذا و دارو، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، شرکت‌های تابعه وزارت نفت، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، صندوق توسعه ملی، مجلس شورای اسلامی، سازمان بازنشستگی کشوری، سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابعه و دستگاه‌های وابسته، از شمول این قانون مستثنا شده‌اند.

۲. اهم این دستگاه‌ها عبارتند از: بعضی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها، قوه قضائیه، سازمان‌های تابعه و وزارت دادگستری، مؤسسات تابعه مجلس شورای اسلامی، وزارت کشور و نهاد ریاست‌جمهوری، وزارت نیرو، سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران، سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور.

کارآمدی لازم برخوردار باشند تا بتوان عدالت در پرداخت را در کشور حاکم ساخت. در کنار ساختارهای متناسب قانونی و مالی مرتبط با حوزه نظام پرداخت و توجه به کارآمدی سایر نظامات مرتبط با این حوزه، کشور نیازمند یک قانون فراگیر و فرادست در حوزه پرداخت حقوق و مزایا نیز هست که باید با رویکرد جلوگیری از برداشتهای غیرصحیح و سلیقه‌ای از قوانین مربوط به حوزه پرداخت و سازوکارهای کنترلی و نظارتی، جزایی، شفافیت و پاسخگویی در کشور به تصویب برسد. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورهای دنیا، اطلاعات مربوط به حقوق و مزایای مدیران (و حتی کارکنان دستگاه‌های اجرایی) اطلاعات عمومی تلقی می‌شود و آحاد جامعه در سطوح مشخصی به آن دسترسی دارند. اهتمام دولت به نهایی کردن لایحه مدیریت خدمات کشوری و اجرای برخی احکام پیش‌بینی شده در برنامه ششم توسعه (که طبق آن ایجاد سامانه‌های نظارت بر دریافتی مدیران و کارکنان دولت پیش‌بینی شده و سقف‌هایی برای این پرداخت‌ها در نظر گرفته شده) قابل توصیه است.

### تشکیل مجدد سازمان امور اداری و استخدامی کشور

بررسی‌ها نشان می‌دهد سازمان امور اداری و استخدامی کشور طی حیات پنجاه‌ساله خود دستخوش تحولات متعدد ساختاری شده و عمده این تحولات پیرامون ادغام و یا انتزاع این سازمان با سازمان برنامه و بودجه کشور بوده است. آخرین تغییر در ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۲ رقم خورده و به‌موجب آن شورای عالی اداری رأی به تجزیه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به دو سازمان اداری و استخدامی و برنامه و بودجه داده است که ۱۷ سال قبل در یکدیگر ادغام شده و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را شکل داده بودند. به نظر می‌رسد یکی از موضوعاتی که باعث شد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دو پاره شود عدم توجه کافی به حوزه اداری کشور از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق در پی طرح موضوع موسوم به حقوق‌های نجومی بوده است. به بیان دیگر بحث نظام پرداخت و جنجال فیش‌های حقوقی، تصمیم‌گیران را به این نتیجه رساند که تمرکز ویژه‌ای بر حوزه امور اداری و استخدامی لازم است. حجم کاری زیاد و وظایف سنگین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز از دیگر دلایل این انتزاع عنوان شده است.

بوروکراسی و نظام اداری و اجرایی حاکم بر یک کشور یک نظام چندوجهی است که تشکیلات و سازمان کار، تنها یک جزء از آن است. طراحی ساختارهای مالی و استخدامی در کشورهای مختلف لزوماً یکسان نیست و تجربه کشورها ما را به الگوی واحدی رهنمون نمی‌سازد. اما آنچه در این میان مشهود است این است که در کشورهای منتخب عموماً ساختارهای مالی و استخدامی غالباً در کنار هم قرار گرفته‌اند و عمدتاً در این کشورها وزارت دارایی مسئول این حوزه بوده و هست. در این زمینه رویکرد صندوق بین‌المللی پول نیز در نظر گرفتن امور مالی و استخدامی به صورت همزمان است. صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۵ گزارشی را منتشر کرده<sup>۱</sup> که در این گزارش به طور مفصل به بحث سازمان‌دهی مجدد وزارت دارایی پرداخته شده است. در گزارش صندوق بین‌المللی پول امور مالی و استخدامی در کنار هم دیده شده است. چارت وظیفه‌ای وزارت دارایی در قالب مواردی همچون برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌های اقتصادی، تهیه بودجه، اجرای بودجه، مدیریت منابع، مدیریت بدهی‌ها و نقدینگی، تولید اطلاعات مالی و مؤسسات دولتی و سایر نهادهای بخش عمومی ارائه شده است، که هر یک مشتمل بر چندین زیرمجموعه است. چه با این الگو موافق باشیم و یا الگوی متمایز دیگری در نظر داشته باشیم، در مجموع به نظر می‌رسد اقتصاد ایران نیازمند یک بازآرایی نهادی در این حوزه است که مجلس می‌تواند مطالبه‌گر آن برای ارائه لایحه ازسوی دولت باشد.

#### ۱۱-۴. وضعیت نظام آماری کشور<sup>۲</sup>

اهمیت اطلاعات آماری در همه مراحل برنامه‌ریزی، از سیاست‌گذاری، تعیین اهداف، خطی‌مشی‌ها، هدایت امور اجرایی و نهایتاً ارزیابی میزان موفقیت به قدری مهم است که بسیاری از کارشناسان اطلاعات آماری را زیربنای برنامه‌ریزی‌ها به‌شمار می‌آورند. در حقیقت آمار و اطلاعات دقیق، متمرکز و علمی پایه اصلی در تصمیم‌گیری کارآمد برای کشور می‌باشد. مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولین سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ اختلاف در آمارهای مراکز آماری را «بلایی بزرگ» خواندند و افزودند گاهی

1. Richard Allen, Yasemin Hurcan, Peter Murphy, Maximilien Queyranne, and Sami Yläoutinen, The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries, IMF Working Paper, WP/15/232

۲. این قسمت از گزارش توسط محمدرضا عبداللهی تهیه شده است.

مراکز مختلف در خصوص نرخ بیکاری یا نرخ تورم و رشد اقتصادی، آمارهای متفاوتی بیان می‌کنند که این مسأله موجب ایجاد بی‌اعتمادی در مردم می‌شود. متأسفانه بی‌نظمی‌های آماری در سه سال اخیر هم ادامه پیدا کرده است.

### مشکلات نظام آماری کشور

نظام آماری کشور درگیر مشکلات متعددی است که اهم آنها عبارتند از:

- فقدان سیاست کلی آماری (در ادارات آمار وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی).
- کمبودها و حفره‌های آماری (مانند آمار اشتغال).
- وجود موازی‌کاری در تولید آمار و گاهی حتی وجود تضاد آماری: برخی از مهمترین آمارهایی که ایراد مذکور در مورد آنها صادق است در ادامه اشاره می‌شوند:

**رشد اقتصادی:** براساس اعلام مرکز آمار ایران، رشد اقتصادی شش‌ماهه سال ۱۳۹۵ برابر با ۶/۵ درصد است در حالی که رقم رشد اقتصادی شش‌ماهه ۱۳۹۵ اعلامی بانک مرکزی برابر با ۷/۴ درصد است. مهمترین دلیل تفاوت در آمار رشد اقتصادی این دو نهاد ناشی از تفاوت در سال پایه می‌باشد که وجود همین اختلاف باعث می‌شود تا امکان جایگزینی این ارقام در تحلیل‌های اقتصادی وجود نداشته باشد. گفتنی است که سال پایه حساب‌های ملی مرکز آمار ایران، سال ۱۳۷۶ و سال پایه حساب‌های ملی بانک مرکزی سال ۱۳۸۳ می‌باشد. نکته مهم دیگری که می‌توان به اشاره کرد مربوط به نحوه اعلام آمار رشد اقتصادی است به‌طوری که به‌عنوان نمونه در سال ۱۳۹۴ مرکز آمار ایران رشد اقتصادی را اعلام کرد درحالی که بانک مرکزی آمار رشد اقتصادی این سال را اعلام نکرد.

**تورم:** نرخ تورم مناطق شهری دوازده ماهه منتهی به آذرماه ۱۳۹۵ براساس اعلام بانک مرکزی و مرکز آمار ایران به‌ترتیب برابر با ۸/۶ و ۷/۲ درصد می‌باشد. همچنین نرخ تورم مناطق شهری نقطه به نقطه این دو نهاد (بانک مرکزی و مرکز آمار ایران) در آذرماه ۱۳۹۵ به‌ترتیب برابر با ۹/۲ و ۵/۷ درصد است. مهمتر از تفاوت نرخ تورم اعلامی دو نهاد، تفاوت در روند تغییرات این نرخ است. برای مثال، نرخ تورم نقطه به نقطه مرکز آمار ایران از ۸/۵ درصد در اسفندماه ۱۳۹۴ به ۵/۷ درصد در آذر ماه ۱۳۹۵ کاهش یافته است در حالی که نرخ تورم نقطه به نقطه بانک مرکزی از ۸/۴ درصد در اسفندماه

۱۳۹۴ به ۹/۲ درصد در آذرماه ۱۳۹۵ افزایش یافته است. این تعارض سردرگمی سیاستگذار پولی خواهد بود.

**ضریب جینی:** براساس آمارهای اعلامی بانک مرکزی ضریب جینی مناطق شهری در سال ۱۳۹۳ برابر با ۰/۴۰۴ و طبق آمارهای مرکز آمار ایران ضریب جینی مناطق شهری برابر با ۰/۳۶۱ است. این تفاوت بسیار قابل توجه است. نکته مهمتر تفاوت در روندهاست. بنابر اعلام بانک مرکزی، براساس این شاخص نابرابری در مناطق شهری در سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است درحالی که براساس اعلام مرکز آمار روند نابرابری کاهشی است.

**بودجه خانوار:** متوسط هزینه کل ناخالص یک خانوار شهری در آمار بودجه خانوار مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۴ برابر با ۲۶۲ میلیون ریال است. همین رقم براساس آمار بودجه خانوار بانک مرکزی برابر با ۳۵۳ میلیون ریال است. تفاوت نزدیک به ۹۰ میلیون ریالی هزینه ناخالص خانوار شهری بسیار قابل توجه است.

- عدم انتشار به هنگام آمار و نبود تقویم زمانی مشخص و الزام آور برای انتشار آمار. عدم شفافیت لازم در روش ها و پایه های آماری (به عنوان مثال در مورد حساب های ملی فصلی نیاز است تا همزمان با انتشار نتایج حساب های فصلی، روش ها و آمارهای مورد استفاده در این نتایج نیز به صورت شفاف گزارش شود).

- کمبود نیروی انسانی متخصص.

- عدم هماهنگی کامل بین تولیدکنندگان و مصرف کنندگان آمار و تولید آمارهایی که گاهی کاربرد ندارند.

- نفوذپذیری آمارها (ادارات آمار در دستگاه های دولتی تحت نظارت فنی و اداری مدیریت سازمان متبوع قرار دارند و به ناچار تحت تأثیر هدف های توجیهی و تبلیغی دستگاه مربوطه عمل می کنند. این ادارات در نتیجه دور شدن از بیطرفی، گاهی آمارهایی را انتشار می دهند که در صحت آنها تردید وجود داشته و لذا بی اعتمادی به آمار را در تولیدکنندگان و مصرف کنندگان موجب می شود).

## ۵. مصوبات مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup>

یک سال گذشته مرز میان ماه‌های پایانی مجلس نهم و آغاز مجلس دهم بود. مهمترین مصوبات اقتصادی مجلس از ابتدای سال ۱۳۹۵ تا پایان آذرماه به شرح زیر است:

- احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور،
- اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور،
- احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه.

باتوجه به اینکه ارزیابی اصلاحیه قانون بودجه ۱۳۹۵ در بخش‌های پیشین این گزارش آمده است، در ادامه تنها به لایحه برنامه ششم توسعه و سپس اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس (در انتهای سال ۱۳۹۴) خواهیم پرداخت.

### سرنوشت برنامه ششم توسعه

فرصت‌های پیش‌رو و شرایط نامطلوب برخی از متغیرها، لزوم اتخاذ راهکارهای مناسب برای رفع این مشکلات را به امری ضروری برای نظام بدل ساخته بود تا جامعه ایرانی را از بحران‌هایی که حیات بلندمدت آن را تهدید می‌کند برهاند. ازجمله این شرایط نامطلوب می‌توان به وابستگی رشد اقتصاد به نفت و غیراشتغالزا بودن آن، آسیب‌پذیری و غیرمقاوم بودن، محدود شدن منابع آبی کشور و بحران‌های زیست‌محیطی، وضعیت بیکاری (به‌ویژه برای فارغ‌التحصیلان)، شرایط خطرناک سیستم بانکی، بحران بدهی‌های دولت، معضل تراز مالی صندوق‌های بازنشستگی، گسترش فساد و نابرابری‌های منطقه‌ای اشاره کرد.

ازاین‌رو حل مسائل فوق مستلزم: اولاً، تعیین و اتخاذ راهکار هماهنگ میان بخش‌های مختلف حاکمیت، ثانیاً تداوم سیاست‌ها حداقل در یک بازه زمانی میان‌مدت و ثالثاً، وجود برنامه و پشتوانه مالی بود. فرا رسیدن زمان قانونی تدوین برنامه ششم توسعه (که دارای هر سه ویژگی مذکور است) در نیمه سال ۱۳۹۴، فرصتی کم‌نظیر برای مقابله با این مشکلات در اختیار دولت و مجلس قرار می‌داد.

ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در ۸۰ بند تهیه و در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۹ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد،

۱. این بخش از گزارش توسط سیدمحسن علوی‌منش، زهرا ذاکری و راضیه امامی‌میبدی تهیه شده است.

گام نخست مراحل تقنینی به شمار می‌رفت اما پیش از تصویب لایحه برنامه در هیئت وزیران، دولت ابتدا در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۴ اقدام به ارائه لایحه «احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» کرد. این در حالی بود که یکی از آسیب‌های جدی قوانین برنامه توسعه پیشین آن بود که با وجود آنکه باید احکام مذکور در این قوانین «ماهیت برنامه‌ای» داشته باشند، اما متأسفانه برخی موادی که ماهیت دائمی داشتند به دلیل خلأ قانونی یا برای اصلاح قوانین دائمی موجود، به جای ارائه لایحه یا طرح جداگانه، در برنامه‌های توسعه مورد تصویب قرار می‌گرفت. این امر موجب به هم ریختگی نظام حقوقی کشور و در نتیجه ایجاد اختلاف در منقح بودن قوانین و فضای کسب و کار کشور شده است.

تأسف بیشتر زمانی حاصل می‌شود که به جای آنکه دولت و نیز مجلس نهم بخواهند از ورود چنین احکامی دائمی به قوانین برنامه جدید جلوگیری کنند، با ارائه و تصویب لایحه مذکور این روند ناصواب را تثبیت کرده‌اند. شورای نگهبان به درستی با انتقاد از افزودن ۷۰ ماده به این لایحه و با اشکال «قلب لایحه به طرح» تأیید آن را به تأخیر انداخت اما در نهایت بخش مهمی از آن تأیید شد.

در ادامه دولت در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» را در ۳۱ ماده تقدیم مجلس نهم کرد که عمر آن مجلس برای بررسی این لایحه کفایت نکرد و برنامه پنجم توسعه برای مدت یک سال تمدید شد. لایحه مذکور با آغاز کار مجلس دهم ابتدا در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۳۰ (و نسخه جایگزین آن در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۴) به مجلس ارائه و بررسی آن آغاز شد.

تنها تغییری که در لایحه تقدیمی دولت به مجلس دهم در مقایسه با لایحه تقدیمی به مجلس نهم وجود داشت آن بود که به واسطه انتقادات وارده به لایحه مذکور در مورد فقدان اهداف کمی، منابع مالی و نیز اولویت‌ها، دولت در لایحه جدید در سه ماده به ارائه آنها پرداخت که البته برخی از اهداف کمی از همین ابتدا بلندپروازانه و غیرواقعی به نظر می‌رسد. در مورد رویکرد دولت در ارائه لوایح «احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم توسعه» که عنوانی جدید برای برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود باید گفت همانطور که در متن عنوان لایحه مشخص است دولت تنها معتقد بوده که باید احکامی از برنامه که نیازمند اجازه قانونی مجلس شورای اسلامی است و نه کل برنامه را برای تصویب به

مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. این امر به دلیل تفسیر جدید و نادرستی از اصول یکصد و بیست و ششم و یکصد و سی و چهارم قانون اساسی است که به عقیده دولت قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ را نسخ ضمنی کرده است. حال آنکه باید توجه داشت برنامه برای همه حاکمیت (شامل قوای دیگر و نهادهای عمومی غیردولتی) بوده و باید از ثبات نسبی با تغییر دولت‌ها و مجالس بهره برد تا برای مردم و فعالان اقتصادی اعتمادساز باشد. پیشنهاد می‌شود برای خاتمه این اختلاف نظر مبنایی که تکرار آن در آینده محتمل است، استفساریه‌ای از شورای نگهبان در خصوص اصول قانون اساسی مرتبط صورت گیرد. در نهایت نامه‌ای از سوی ریاست محترم مجلس شورای اسلامی به مقام معظم رهبری در مورد نحوه مواجهه مجلس با لایحه مذکور ارسال شد و بدین ترتیب در مورد برنامه ششم تعیین تکلیف صورت گرفت.

گذشته از اینکه لایحه برنامه فاقد چارچوب نظری و انسجام بود، نوع رویکرد اتخاذ شده از سوی دولت موجب شده بود تا در لایحه به بیان راهکارها و استراتژی‌های مقابله با بسیاری از بحران‌ها که در ابتدای این بخش ذکر شد، پرداخته نشده باشد. برای مثال، در مورد محیط زیست (که از اولویت‌های لایحه برنامه دولت نیز ذکر شده بود) در لایحه تنها در ماده (۸) به لزوم ارزیابی آثار زیست محیطی سیاست‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها اشاره شده بود یا در خصوص معضل بیکاری تنها در بند «۵» ماده (۱۵) به معافیت دو ساله کارفرمایان از پرداخت سهم کارفرما و بیمه بیکاری در صورت جذب فارغ‌التحصیلان پرداخته شده بود. البته دولت همواره در مقابل این انتقادات به «سند برنامه ششم توسعه» اشاره می‌کرد که آن را همراه لایحه به مجلس ارائه داده بود. حال آنکه در آن سند به تبیینی از وضعیت موجود پرداخته و اهداف کمی و اقداماتی برای سال‌های برنامه ذکر شده بود اما در آن به ارائه بیش از ۲۹۴ هدف کلی، ۶۵۴ استراتژی و حدود ۱۵۰۰ اقدام پرداخته بود که در بازه زمانی پنج سال و با توان مالی دولت قابل اجرا نبوده و باید میان آن اهداف، استراتژی‌ها و اقدامات «انتخاب» صورت می‌گرفت.

با توجه به لزوم داشتن برنامه توسعه به‌ویژه با عنایت به وضعیت کنونی کشور، در کمیسیون تلفیق برنامه ششم تلاش شد تا بسیاری از ناداشته‌های لایحه برنامه دولت جبران شود اما به دلیل تکرار فقدان چارچوب نظری، انسجام و اولویت‌بندی، ۱۴۴ ماده

ارسالی از سوی کمیسیون تلفیق به صحن علنی (که حاوی تعداد بسیار زیادتری از احکام در قالب ۱۴۴ ماده بود)، نیز با نقاط ضعفی به مراتب بیشتر مواجه بود. پس از حذف و الحاقات انجام شده در مسیر صحن علنی، بررسی لایحه برنامه ششم در ۲۶ دی ۱۳۹۵ به اتمام رسید و مصوبه به شورای نگهبان ارسال شد. ازجمله اصلی‌ترین مواردی که در مصوبات مجلس به لایحه دولت افزوده شد می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. تعیین سقف بر بدهی دولت‌ها و الزام بازپرداخت بدهی دولت تأمین اجتماعی،
  ۲. افزایش اختیارات نظارتی بانک مرکزی و الزام به تقویت سامانه‌های نظارتی برخط،
  ۳. واگذاری مدیریت مناطق آزاد تجاری - صنعتی به وزارت امور اقتصادی و دارایی،
  ۴. تعیین سقف پرداخت برای مدیران و کارکنان تمام دستگاه‌های اجرایی، الزام به شفاف‌سازی حقوق‌ها و مسأله همسان‌سازی،
  ۵. تکالیف جدید در زمینه حل مشکلات محیط زیستی موجود (ازجمله مقابله با ریزگردها، احیای تالابها و محدودیت بهره‌برداری از جنگل‌ها)،
  ۶. احکام متعددی درخصوص کاهش آسیب‌های اجتماعی،
  ۷. درج شاخص‌های عملکردی و نظارتی برای قوه قضائیه برای نخستین بار،
  ۸. تمرکز حساب‌های دستگاه‌های اجرایی در بانک مرکزی،
  ۹. برقراری نظام چندلایه تأمین اجتماعی و تشکیل پرونده سلامت ایرانیان و تکلیف به تحقق شاخص‌های عملکردی مشخص،
  ۱۰. تخصیص منابع ویژه برای گسترش حمل‌ونقل ریلی.
- با وجود اصلاحات و تلاش‌های ارزشمند صورت گرفته در مجلس، برخی از ایرادها به مصوبه مجلس شورای اسلامی وارد است ازجمله:

۱. **تغییر قوانین دائمی در قالب قانون برنامه:** با وجود تصویب لایحه احکام دائمی قوانین برنامه در سال گذشته مجدداً این رویه غلط اصلاح قوانین دائمی در قوانین برنامه در تصویب برنامه ششم توسعه ادامه یافت که امید است شورای نگهبان درخصوص آن چاره‌اندیشی کند.

۲. **ایجاد بار مالی سنگین برای دولت با تعیین تکلیف بیش از حد:** با وجود وضعیت نامناسب مالی دولت و بدهی‌های فراوان که در برنامه نیز به لزوم بازپرداخت آن به‌ویژه

بدهی‌ها به سازمان تأمین اجتماعی از منابع مختلف تکلیف شده و با وجود بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (مبنی بر صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور)، اجبار دولت به استخدام گروه‌های مختلف جدید، ایجاد مزایای جدید برای ایارگران، تعیین مصارف برای منابع مالیات بر ارزش‌افزوده و غیره بار مالی دولت را سنگین‌تر کرد.

۳. به هم ریختن نظام بودجه‌ریزی کشور: در اقدامی نامتعارف در بررسی برنامه ششم توسعه که شاید بتوان آن را مغایر اصول یکصدویست‌وشش و پنجاودوم قانون اساسی نیز دانست، برای برخی از دستگاه‌های کشور از جمله قوه قضائیه و صدا و سیما درصدی از بودجه عمومی کشور تعیین شده که مخالف اصول بودجه‌ریزی و نافی نقش دولت در این امر بوده و می‌تواند سهم‌خواهی دستگاه‌های اجرایی دیگر را در آینده موجب شود.

۴. عدم تبیین استراتژی مشخص برای دستیابی به اهداف: در نظام برنامه‌ریزی ما اصلی‌ترین ضعف ناتوانی بیان استراتژی و چگونگی حرکت از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب است. درواقع مشخص نیست برای دستیابی به اهداف مورد نظر چه باید بکنیم. در مصوبات نهایی مجلس اهداف و جداولی از دل سند منتشره سازمان برنامه و بودجه به لایحه افزوده شد اما این مصوبات مملو از اهداف فاقد استراتژی و سیاست است و این امر تحقق برنامه را با ابهام مواجه می‌سازد.

در پایان شایان توجه است که با توجه به تنظیم لایحه بودجه ۱۳۹۶ در شرایط عدم تصویب برنامه ششم و در پیش بودن سیکل سیاسی تغییر دولت در سال آینده، به نظر نمی‌رسد در قانون برنامه ششم توسعه در سال نخست خود، شرایط اجرای مناسبی در پیش داشته باشد.

اما درخصوص اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس، به رغم شمار قابل توجه قوانین و مقرراتی که سالیانه به تصویب می‌رسند، کمتر پیش می‌آید که در میان آنها مصوبه‌ای معطوف به کیفیت «فرآیندهای» سیاستگذاری دیده شود. قانون اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که در واپسین ماه‌های سال ۱۳۹۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، در زمره چنین مصوباتی قرار دارد. این قانون از سه جهت بر کیفیت فرآیندهای سیاستگذاری کشور تأثیر دارد:

۱. الزام‌آور شدن بررسی کارشناسی طرح‌ها و لوایح توسط مرکز پژوهش‌های مجلس،

۲. افزوده شدن بخش خصوصی به کنشگران فرآیند بررسی طرح‌ها و لوایح در آیین‌نامه داخلی مجلس،
۳. محدود شدن مدت زمان رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های مجلس.

**توجه بیشتر به بررسی کارشناسی طرح‌ها و لوایح توسط مرکز پژوهش‌های مجلس**

ماده (۱) قانون مذکور رئیس مجلس را موظف می‌کند یک نسخه از طرح‌ها و لوایح عادی و یک‌فوری را پس از اعلام وصول، علاوه بر کمیسیون‌های اصلی و فرعی، به مرکز پژوهش‌های مجلس جهت رسیدگی و اظهارنظر کارشناسی ارجاع دهد. همچنین، براساس ماده (۲) این قانون، در مواقع ضروری با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس جهت اظهارنظر ارجاع می‌شود. گرچه از پیش از تصویب قانون فوق، تهیه گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره طرح‌ها و لوایح به یک رویه در مرکز پژوهش‌های مجلس تبدیل شده است؛ اما الزامی شدن آن به معنای پایدار شدن دروندادهای پژوهش‌محور در فرآیند قانونگذاری است. بدین‌سان، در کنار دروندادهایی که از محیط‌های سیاسی و دیوانی به فرآیند تصمیم‌گیری وارد می‌شوند، دروندادهای پژوهش‌محور نیز جایگاه ثابتی می‌یابند. این نخستین بار است که نقش‌آفرینی یک مؤسسه پژوهشی در تصمیم‌سازی الزام‌آور می‌شود. بدین‌سان، در حالی که وضع سیاست‌های عمومی در محیط بین‌المللی‌گذار از رویکرد نظرمحور و مبتنی‌بر نظرات و تجارب شخصی سیاستگذاران به رویکرد شواهدمحور و مبتنی‌بر تحلیل‌های روشمند و مستند را تجربه می‌کند؛ مصوبه فوق گامی مهم در همسویی با روند پیشرفت‌های جهانی در سیاستگذاری به‌شمار می‌آید.

### **افزوده شدن بخش خصوصی به کنشگران فرآیند بررسی طرح‌ها و لوایح**

طبق ماده (۳) قانون یاد شده، کمیسیون اصلی هنگام رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، در صورت لزوم از نمایندگان بخش خصوصی اعم از اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن، کشاورزی، تعاون، اصناف، تشکلهای کارگری، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها و مجامع صنفی، صنعتی، معدنی و کشاورزی جهت شرکت در جلسات دعوت می‌کند. پیش از این،

گسترش دامنه مشارکت‌کنندگان در تنظیم و بررسی پیش‌نویس قوانین و مقررات به خارج از لایه دیوانیان و سیاستمداران به‌صورت مصداقی وجود داشته است؛ اما با تصویب قانون فوق، این امکان برای تمامی طرح‌ها و لوایح فراهم می‌شود.

هرچه دامنه مشارکت‌کنندگان در فرآیند سیاستگذاری وسیع‌تر شود کیفیت حکومتداری به‌دلیل تضارب بیشتر آرا و منافع و خروج از انحصارگرایی افزایش می‌یابد. از این‌رو نهادینه کردن مشاوره عمومی در فرآیند تدوین قوانین و مقررات به یکی از مؤلفه‌های اصلی اصلاحات در نظام‌های وضع قوانین و مقررات در کشورهای مختلف تبدیل شده است. گرچه گسترش دامنه کنشگران در فرآیند قانونگذاری الزامی نشده است؛ اما روند تغییرات آیین‌نامه داخلی مجلس نشان می‌دهد می‌توان امیدوار بود که به‌تدریج فضا برای تبدیل این «امکان» به «الزام» فراهم شود.

## جمع‌بندی

همانگونه که در ابتدای این گزارش بیان شد، هدف گزارش حاضر تحلیل وضعیت کوتاه‌مدت اقتصاد ایران است. در بیان خیلی کوتاه می‌توان نمود مشکلات اقتصادی را در دو شاخص کم‌رشدی اقتصاد و بیکاری خلاصه کرد. میانگین رشد پنج سال اخیر (۱۳۹۱-۱۳۹۵)<sup>۱</sup> حدود ۰/۱ درصد است که به شدت نسبت به پنج سال قبل از آن تفاوت دارد و کاهش پیدا کرده است که دوره (۱۳۸۶-۱۳۹۰) میانگین رشد اقتصادی ۴/۱ درصد و میانگین دوره ۱۳۸۱-۱۳۸۵ حدود ۶/۷ درصد بوده است. این کم‌رشدی در دوره‌ای روی داده است که بازار کار با ورود سالیانه ۹۰۰ هزار نفر به بازار کار مواجه است.

## الف) دلایل عمده کم‌رشدی اقتصادی در دوره ۱۳۹۱-۱۳۹۵

برای درک راهبردها و ابزارهای در اختیار دولت برای سیاست‌گذاری جهت رفع این مشکلات، تحلیل مختصری از دلایل کم‌رشدی اقتصاد ایران در پنج سال اخیر مفید است. چهار عامل عمده در این موضوع تأثیرگذار بوده‌اند:

۱. **افزایش هزینه‌های تولید:** افزایش قیمت حامل‌های انرژی (قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) در اواخر سال ۱۳۸۹ موجب شد هزینه‌های تولید افزایش یابد به گونه‌ای که شاخص بهای تولیدکننده در ایران در آذرماه ۱۳۹۰ نسبت به آذرماه سال ۱۳۸۹ (که قیمت حامل‌های انرژی افزایش داشت) حدود ۴۰ درصد افزایش یافت.<sup>۲</sup> دومین شوک سمت عرضه اقتصاد با اعمال تحریم‌های اقتصادی و تشدید تحریم‌های ظالمانه وارد شد. این تحریم‌ها علاوه بر حاکم کردن فضای نااطمینانی بر تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی، با تحمیل هزینه‌های اضافی برای تأمین کالاهای واسطه‌ای و همچنین تشدید نیاز به سرمایه در

۱. رشد سال ۱۳۹۵، ۷/۲ درصد برآورد شده است.

۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، دی‌ماه ۱۳۹۰.

گردش موجب افزایش هزینه‌های تولید شد. همچنین در پی کاهش تولید و صادرات نفت و اعمال تحریم‌های گسترده بانکی و محدود شدن منابع ارزی در اختیار کشور، نرخ ارز به شدت افزایش یافت. به گزارش بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شاخص بهای تولیدکننده در خرداد سال ۱۳۹۲ نسبت به ماه مشابه سال ۱۳۹۱ حدود ۴۳ درصد افزایش یافت.

**۲. عدم رعایت انضباط مالی:** در پی افزایش منابع حاصل از نفت و به اتکای منابعی چون واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و افزایش مالیات‌ها به قیمت‌های اسمی (به دلیل افزایش تورم)، هزینه‌های دولت ظرف ۸ سال، ۱۳۸۲ - ۱۳۹۰ حدود ۴ برابر شد. به دنبال تزریق حجم عظیم منابع حاصل از نفت، دولت پس از ایجاد فشارهای تورمی و وقوع تورم‌های دورقمی، از لنگر نرخ ارز برای مقابله با افزایش تورم استفاده کرد که در عمل توان رقابت‌پذیری تولیدات ملی را کاهش داد. با تشدید تحریم‌ها و کاهش منابع حاصل از نفت در سال ۱۳۹۱، بودجه دولت با کسری شدیدی مواجه شد که از طریق اقداماتی مانند افزایش نرخ ارز محاسباتی در بودجه و کاهش هزینه‌های عمرانی جبران شد. همچنین بسیاری از بنگاه‌های تولیدی برای جبران آثار ناشی از افزایش نرخ ارز یا مالیات‌ها، راه‌حل افزایش قیمت محصولات را برگزیدند و یا منابع خود را به سمت بخش‌های غیرتولیدی هدایت کردند. اقدامات مذکور از طریق کاهش سطح مخارج دولت (و در نتیجه نقضای کل) یا افزایش هزینه‌های تولید (در نتیجه کاهش عرضه کل) موجب ایجاد فشارهای تورمی و رکودی شد.<sup>۱</sup>

**۳. کمبود تقاضا:** پس از یک دوره افزایش درآمد حقیقی خانوارها به‌ویژه از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶، از این سال به بعد، درآمد حقیقی خانوارها کاهش یافته است. بررسی رفتار مصرفی خانوارهای شهر و روستایی طی دوره ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که قیمت گروه کالایی خوراکی‌ها در سال‌های مزبور ۱۳۰ درصد افزایش یافته است و خانوارها مجبور به صرف مقدار بیشتری از درآمد خود برای این گروه کالایی شده‌اند.

علاوه بر این، مصرف این گروه کالایی نیز حدود ۲۰ درصد کاهش یافته است. در طی همین مدت خانوارها حدود ۳۰ درصد از مصرف کالاهای بادوام کاسته‌اند. افت مصرف کالاهای بادوام از دیدگاه رشد صنعت نگران‌کننده است (این گروه کالایی در

۱. بهروز هادی‌زنوز، «موانع ساختاری و نهادی رشد پایدار اقتصادی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.

سال ۱۳۹۳ کمتر از یک درصد از بودجه خانوار را به خود اختصاص داده است).<sup>۱</sup>

۴. **تشدید مشکلات نظام بانکی:** آثار بخشی از مشکلات فوق در بخش حقیقی اقتصاد به نظام بانکی منتقل شد و این بخش را که خود با چالش‌های بزرگی روبرو بود با بحران کنونی مواجه کرد. قصور بانک مرکزی در انجام وظایف نظارتی خود و در نتیجه گسترش مؤسسات اعتباری غیرمجاز، عدول بانک‌ها از رعایت قواعد کفایت سرمایه و نسبت سپرده قانونی و سرکوب مالی با مشکلاتی از قبیل قفل شدن منابع بانک‌ها به دلیل سهم بالای اموال غیرمنقول و همچنین سهم بالای سرمایه‌گذاری در شرکت‌های وابسته در دارایی آنها، افزایش مطالبات معوق و افزایش بدهی‌های دولت به بانک‌ها ابعاد مشکلات نظام بانکی را بسیار بزرگ کرده است. به‌طوری‌که مجموعه عوامل فوق منتهی به کاهش ذخایر بانک‌ها شده و در نتیجه جنگ قیمتی برای دستیابی به ذخایر و به تبع آن افزایش نرخ سود بانکی بروز پیدا کرد.

### (ب) اهم اقدامات دولت در دو سال اخیر

بر مبنای تحلیل فوق اقدامات دولت یازدهم در حوزه اقتصاد از ابتدای استقرار و به‌ویژه در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. **توافق هسته‌ای و FATF:** در روابط بین‌الملل با به نتیجه رساندن توافق هسته‌ای سعی شد تا هزینه‌های مستقیمی که تحریم‌ها بر کشور تحمیل کرده بود رفع شود. در این راستا می‌توان به مواردی از قبیل آزادی وجوه مسدود شده، برقراری بخشی از ارتباطات بانکی، گشایش خطوط اعتباری، افزایش سرمایه‌گذاری خارجی، رفع تحریم‌های بیمه‌ای، افزایش تولید و صادرات نفت و میعانات گازی و محصولات پتروشیمی، رفع تحریم شرکت‌های کشتیرانی و نفتکش، انعقاد قراردادهایی برای خرید هواپیما، سرمایه‌گذاری مشترک با برخی خودروسازان بین‌المللی و ... اشاره کرد. همچنین بخش مهمی از هزینه‌های نامستقیم تحریم‌ها که از طریق حاکم کردن فضای عدم اطمینان برای تصمیم‌گیری به فعالان اقتصادی داخلی و خارجی تحمیل شده بود رفع شد. به‌رغم تلاش‌های انجام شده و موفقیت‌های حاصله، به دلیل کارشکنی‌ها به‌ویژه

۱. سهیلا پروین، «تغییرات سبد مصرفی خانوار (۱۳۹۳-۱۳۸۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

از طرف آمریکا آثار برجام در حوزه اقتصاد در حد مورد انتظار نبوده است. همچنین در حوزه روابط بین‌الملل و رفع تحریم‌ها یکی از موضوعات مهم سال ۱۳۹۵ توافق با گروه ویژه اقدام مالی (FATF) بود. اگرچه نقش اجرای استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی، از زمان مذاکرات توافق هسته‌ای برجام همواره مطرح بوده است، اما مسأله رعایت توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی بعد از توافق هسته‌ای، به علت برخی نظرات در مورد اثر وجود نام ایران در لیست سیاه این گروه و محدودیت مبادلات مالی بین‌المللی ایران، از اهمیت فراوانی برخوردار شد. فارغ از اینکه اجرای توصیه‌های گروه ویژه در عمل تا چه حد به بهبود روابط بانکی کمک می‌کند. بعد از امضای یک تفاهمنامه برای اجرای «برنامه اقدام»، کارگروه مزبور، ایران را برای ۱۲ ماه از لیست اقدام متقابل تعلیق کرد.

۲. تلاش برای عدم افزایش هزینه‌های تولید: برقراری ثبات نسبی نرخ ارز و عدم افزایش قیمت حامل‌های انرژی در دو سال اخیر از جمله اقداماتی بود که دولت از طریق آن سعی کرد که مانع از افزایش هزینه‌های تولید شود.

۳. اقدامات پولی و بانکی: در حوزه سیاست پولی و نظام بانکی، دولت در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ قصد را خود برای اصلاح نظام پولی و بانکی اعلام کرد. از جمله اهداف انجام شده تقویت نقش نظارتی و سیاستگذاری بانک مرکزی، کاهش مطالبات غیرجاری، تبدیل بدهی‌های دولت به اوراق مالی اسلامی و افزایش سرمایه بانک‌ها بود. متأسفانه به‌رغم پیگیری‌های مکرر مجلس شورای اسلامی و به‌ویژه جلسات مکرر کمیسیون اقتصادی در نهایت لوایح «نظام بانکی» و «بانک مرکزی» به مجلس شورای اسلامی تقدیم نشد و در نهایت کمیسیون اقتصادی تصمیم گرفت تا طرح تهیه شده درباره اصلاح نظام بانکی را در دستور کار خود قرار دهد. به‌عنوان سیاست کوتاه‌مدت استفاده از منابع حاصل از مابه‌التفاوت تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی برای تسویه بدهی‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها یکی از موضوعات پیگیری شده توسط دولت بود که در قالب اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۵ و به‌عنوان یک تبصره الحاقی به تصویب مجلس رسید.

اگرچه تصویب اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سیاستی که دولت با اولویت بالا به دنبال اجرای آن بود، به‌لحاظ آسیب‌هایی که تکرار این روش در آینده می‌تواند داشته باشد، مطلوب نبود، اما در نهایت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به‌رغم آنکه محاسبات اولیه نشان می‌داد که حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان برای تهاتر

بدهی دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی از محل مازاد حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ایجاد خواهد شد؛ اما اکنون مشخص شده است که رقمی کمتر از ۱۰ هزار میلیارد تومان از این محل قابل استفاده است. اضافه کردن بخشودگی جرائم و سود تسهیلات زیر ۱۰۰ میلیون تومان توسط مجلس نیز سنگ بنای ناصحیح دیگری بود که موجب شد دیدگاه مثبتی درباره آثار کلی این مصوبه وجود نداشته باشد.

**۴. تلاش برای تحریک تقاضا:** در سمت تقاضا و برای افزایش تقاضا، دولت از طرفی سعی کرد بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ را اندکی بیشتر از نرخ تورم رشد دهد، اگرچه در عمل در سال ۱۳۹۴ موفقیتی حاصل نکرد. از طرف دیگر بانک مرکزی برای تحریک تقاضا اقدام به معرفی کارت‌های اعتباری کرد. این کارت‌ها که قرار است جایگزین سایر تسهیلات خرد مانند جعاله، فروش اقساطی خودرو و... شوند، نیز هنوز به‌طور کامل عملیاتی نشده‌اند.

**۵. تلاش برای بهبود فضای کسب و کار:** در گزارش سال گذشته به عدم بهبود محیط کسب و کار کشور، علی‌رغم بهبود رتبه ایران در گزارش بانک جهانی در سال ۱۳۹۴ اشاره شده بود. نتایج جدید همان گزارش در سال ۱۳۹۵ مؤید ارزیابی آن گزارش است، به نحوی که با تنزل دوپله‌ای به رتبه ۱۲۰ جهان، می‌توان گفت رتبه ایران تغییر محسوسی نداشته است. البته بررسی‌های منتشره این مرکز نشان می‌دهد اگر تمام اطلاعات مورد نیاز گزارش بانک جهانی با صحت کامل تهیه، ارسال و ازسوی بانک جهانی پذیرفته شود، رتبه کنونی کشور قابلیت بهبود بیش از ۴۰ پله‌ای دارد اما بیش از تمرکز بر آن شاخص، لازم است دستور کارهای جدی برای رفع موانع پیش روی فعالان اقتصادی داخل برداشته شود که بخشی از آنها در گزارش پایش فصلی محیط کسب و کار بهار ۱۳۹۵ بازتاب داده شده است.

یکی از ابعاد محیط کسب و کار که در سال ۱۳۹۵ شاهد بهبود بود، تشدید روند مبارزه با قاچاق کالا است که پس از تأکید چندباره مقام معظم رهبری و اقدامات ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، صورت جدی‌تری به خود گرفته است. برای مثال به کارگیری سامانه‌های جدید در گمرک ایران موجب شده که علی‌رغم کاهش واردات کشور در سال گذشته و

ماه‌های نخست سال ۱۳۹۵، حقوق ورودی وصولی از رشد قابل توجهی برخوردار باشد.

۶. **پیگیری سیاست‌های اقتصاد مقاومتی:** تلاش سیاستگذارانه قابل ذکر دیگر، تهیه مجموعه اسناد قانونی توسط دولت یازدهم برای پیشبرد ۱۲ طرح ملی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۶ بود. این مرکز در گزارش مستقلی به نقد پروژه‌های ذیل طرح‌های ۱۲ گانه پرداخته است، اما در مجموع می‌توان گفت که با گذشت قریب به ۳ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، همچنان گزارشی از خروجی نتایج و شاخص‌های تحقق یافته به مجلس شورای اسلامی و افکار عمومی ارائه نشده است که امید می‌رود در پایان سال اقتصاد مقاومتی؛ اقدام و عمل، شاهد انتشار چنین گزارشی باشیم.

۷. **سیاست‌های سمت عرضه:** در سیاست‌های سمت تولید و جدا از جهش میزان صادرات نفت از زمستان سال ۱۳۹۴ تا پایان تابستان ۱۳۹۵ که با رشد تقریباً ۵۰ درصدی تولید نفت ایران همراه بود، به نظر می‌رسد بیشترین تمرکز دولت بر روی تحرک بنگاه‌های متوسط از طریق تسهیلات بانکی باشد. قیمتگذاری مناسب خرید تضمینی محصولات کشاورزی و نزولات مناسب در سال زراعی قبل نیز دو عاملی بود که تولید بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۵ را در وضعیت مطلوبی قرار داد. در بخش صنعت نیز سیاستگذاری مهم، اعطای حدود ۹ هزار میلیارد تومان تسهیلات تا مهر ۱۳۹۵ به بنگاه‌های متوسط بود که بیشتر در تحلیل عملکرد نظام بانکی بدان پرداخته شد. همچنین در سیاست اشتغالزایی طرح وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تحت عنوان «طرح حرکت» در شورای عالی اشتغال در اردیبهشت ۱۳۹۵ تصویب شد که گزارش عملکرد آن هنوز در دسترس نیست.

اتفاق مهم دیگری که در سیاستگذاری اقتصادی کشور رخ داد به قراردادهای نفتی مربوط می‌شود. بدین ترتیب که بعد از گذشت تجربه سال‌های طولانی استفاده از روش‌های بیع متقابل قراردادهای نفتی جدید (IPC) توسط وزارت نفت معرفی شدند. حضور پیمانکار در دوره بهره‌برداری و بلندمدت بودن طول دوره قرارداد ازجمله تفاوت‌های قراردادهای جدید با قراردادهای بیع متقابل است.

### ج) چالش‌های پیش رو

همانطور که در گزارش «اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴» و سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها بیان شده است، علاوه بر موضوع کیفیت پایش رشد اقتصادی ایران (که در ویژگی‌هایی

مانند بی‌ثباتی، وابستگی به درآمدهای نفتی و عدم توان ایجاد اشتغال قابل بیان است) و صرف‌نظر از شاخص‌هایی که در بلندمدت روند نامطلوبی را سپری می‌کنند (مانند شاخص‌های بخش آب، سرمایه اجتماعی، فناوری، محیط کسب‌وکار و موضوع صندوق‌های بازنشستگی)، همانگونه که پیش‌بینی می‌شد در کوتاه‌مدت سه چالش اصلی اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ بیکاری، عدم تعادل‌های نظام بانکی و کاهش پایداری مالی دولت است. آمارهای منتشرشده در هفت ماهه ۱۳۹۵ مؤید این مطلب است.

### ۱. بیکاری

آخرین گزارش مرکز آمار ایران درخصوص نرخ بیکاری در تابستان ۱۳۹۵ حکایت از بالاترین نرخ بیکاری از سال ۱۳۹۰ تاکنون دارد به نحوی که این نرخ به ۱۲/۷ درصد رسیده است (البته نرخ مشارکت نیروی کار همزمان شاهد افزایش بود که بخشی از افزایش نرخ بیکاری ناشی از آن است).

### ۲. وضعیت سیستم بانکی

علی‌رغم اینکه سه سال نخست دولت یازدهم تجربه قابل دفاعی از جهت مهار و عدم توسعه بحران‌های بانکی داشت اما نماگرهای ماه‌های نخست سال ۱۳۹۵ حکایت از بازگشت به مسیر ناصحیح پیشین دارد. رشد بدهی دولت چه به‌صورت مستقیم نسبت به بانک مرکزی و چه به‌صورت فشار به بانک‌ها و افزایش بدهی‌های آنها به بانک مرکزی، پدیده‌ای آشناست که بویژه در آستانه چرخه سیاسی کشور باید منتظر آن بود. طبق آمارهای بانک مرکزی در شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۵ بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی بیش از ۷۸ درصد افزایش یافته است همچنین خالص بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بیش از ۱۳ درصد افزایش یافته است (هر دو عدد نسبت به اسفند ۱۳۹۴). نگاه به جزئیات آمارهای اقتصادی حاکی از آن است که بدترین وضعیت مربوط به بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری است که بدهی آنها طی هفت ماهه نخست امسال بیش از ۸۰ درصد افزایش یافته و البته وضع برخی بانک‌های دولتی نیز بهتر نیست. همزمان در هفت ماهه ۱۳۹۵ بدهی دولت به بانک‌ها نیز بیش از ۱۶ درصد رشد یافته است (رقمی که

در دوره مشابه سال قبل ۶.۷ درصد بود). از طرفی از آنجا که بخشی از محرک‌های رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ از طریق اعطای حدود ۹ هزار میلیارد تومان تسهیلات بانکی به بنگاه‌های مدنظر وزارت صنعت، معدن و تجارت ایجاد شده است، باید توجه داشت که در صورت عدم بازگشت این منابع به سیستم بانکی، عملاً مشکل مطالبات غیرجاری و انجماد دارایی‌ها و نیز ناترازی نظام بانکی تشدید می‌شود. این امر با توجه به اینکه تسهیلات اعطا شده با فشار دولت به بانک مرکزی و نظام بانکی انجام شده بسیار محتمل است.

در بخش بانکی صورت‌های مالی موجود برای شش‌ماهه ۱۳۹۵ حاکی از آن است که هم‌اکنون تعداد کمی از بانک‌های کشور به‌صورت آشکار در اعسار قرار گرفته‌اند یعنی بدهی آنها از دارایی آنها فراتر رفته و مجموع حقوق صاحبان سهام آنها منفی شده است. همچنین درخصوص تعداد بیشتری از بانک‌های کشور سود پرداختی به سپرده‌گذاران بیش از سود عملیاتی و دریافتی از محل اعطای تسهیلات است. روند مطالبات غیرجاری بانک‌ها که با ترفندهایی کمتر نشان داده می‌شود (گرچه به‌صورت نسبی کاهش یافته) اما حتی پس از کسر ذخایر مربوطه، رقمی فراتر از ۸۰ هزار میلیارد تومان و نزدیک کل سرمایه بانک‌هاست. این روند نگران‌کننده که از سال‌های قبل آغاز شده<sup>۱</sup> تبعات بسیار گسترده‌ای در بخش مالی و واقعی اقتصاد ایران خواهد داشت. طبیعتاً حل این معضل نیاز به اصلاحات ساختاری و اساسی دارد که صرفاً با تزریق منابع محقق نمی‌شود. هر چند تا به حال سیاست‌های دولت عمده‌تاً رویکرد تزریق منابع را دنبال کرده‌اند. زیان انباشته بانک‌ها موجب بالا ماندن نرخ سود بانکی و اثر آن بر سرمایه‌گذاران، فشار برای بازپرداخت بدهی‌های دولت و در انتها فشار بر منابع بانک مرکزی و رشد احتمالی تورم خواهد شد.

### ۳. کاهش پایداری وضع مالی دولت

دو مفهوم پایداری و ثبات مالی دولت جهت سیاست‌گذاری ابعاد کلان بودجه‌ریزی بسیار حائز اهمیت هستند. هرگاه جریان آتی منابع بتواند جریان آتی تعهدات (شامل مخارج و بدهی‌ها) را پوشش دهد و حتی به میزان از پیش تعیین شده‌ای از تعهدات بیشتر باشد (حد آستانه)، وضعیت مالی دولت اصطلاحاً پایدار<sup>۲</sup> شمرده می‌شود. در این تعریف

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش شماره مسلسل ۱۴۳۱۶ در تیرماه ۱۳۹۴ نسبت به این روند هشدار داده بود.

2. Sustainable

نوسانات منابع درآمدی (مانند منابع نفتی) و احتمال ضربه خوردن بودجه کشور از این نوسانات در نظر گرفته نمی‌شود. برای رفع این نقیصه فاصله احتیاطی مازادی علاوه بر حد آستانه مذکور بین درآمدهای آتی و تعهدات (شامل مخارج و بدهی‌ها) در نظر گرفته می‌شود تا در صورت کاهش ناگهانی بخشی از منابع، بودجه دولت دچار کسری نشود. در این صورت ثبات مالی دولت تأمین خواهد شد. به عبارت دیگر، ثبات مالی، مفهومی جامع‌تر از پایداری مالی است و هرگاه ثبات مالی تأمین شده باشد، پایداری مالی نیز تأمین می‌شود.

با توجه به روند اخیر منابع و مصارف دولت می‌توان گفت که هم پایداری و هم ثبات مالی دولت در معرض تهدید قرار گرفته است. درباره وضعیت مالی دولت، نماگرهای متعددی قابل استناد است، رشد ۷۸ درصدی خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی در شش ماه نخست ۱۳۹۵ یکی از این نماگرهاست. تجربه نشان می‌دهد هزینه‌های جاری دولت روند افزایشی نسبتاً پایداری دارد که موجب شده است تقریباً ۹۰ درصد بودجه عمومی را ببلعد و مخارج عمرانی حتی به قیمت‌های جاری، روندی کاهشی داشته باشد. برای مثال پیش‌بینی می‌شود رقم «اسمی» بودجه عمرانی سال ۱۳۹۵ حتی از میزان اسمی بودجه عمرانی سال ۱۳۹۰ نیز پایین‌تر باشد، در حالی که شاخص بهای تولیدکننده در مدت فوق، ۲/۳ برابر افزایش داشته است. به عبارت دیگر اگر در سال ۱۳۹۵ به جای ۲۵ هزار میلیارد تومان، ۵۷ هزار میلیارد تومان مخارج عمرانی داشتیم، معادل قدرت خرید اعتبارات عمرانی سال ۱۳۹۰ بود، درحالی‌که برآوردها حاکی از رقمی حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان است. براساس عملکرد هشت‌ماهه ۱۳۹۵، دولت ۸۵ درصد از درآمدهای مالیاتی و نزدیک ۷۵ درصد از درآمدهای نفت مصوب برای این دوره را محقق ساخته که به احتمال قوی عملکرد درآمدهای نفتی در پایان سال به ۱۰۰ درصد رقم مصوب (۷۴/۵ هزار میلیارد تومان) و عملکرد درآمدهای مالیاتی به ۹۰ درصد رقم مصوب (۱۰۳ هزار میلیارد تومان مصوب) خواهد رسید. با توجه به پیش‌بینی عملکرد ۱۹۱ هزار میلیارد تومانی هزینه‌های جاری، تقریباً تمام درآمد جاری به‌علاوه درآمد حاصل از صادرات نفت در سال جاری تنها تکافوی هزینه‌های جاری کشور را خواهد داد و انتظار نمی‌رود بیش از ۲۵ هزار میلیارد تومان برای مخارج عمرانی باقی بماند. در این میان رشد ۴۸ درصدی استفاده لایحه بودجه

۱۳۹۶ از درآمدهای نفتی نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری افزایش وابستگی بودجه به نفت را موجب شده است. به‌طوری که پیش‌بینی می‌شود وابستگی بودجه به نفت از ۳۳ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۳۸ درصد در سال ۱۳۹۶ افزایش یابد که این امر برخلاف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

انباشت بدهی‌های دولت یکی دیگر از نتایج شیوه رایج بودجه‌ریزی است که به تدریج با بزرگ شدن رقم آن، سرفصل جدیدی در سیاست مالی کشور ایجاد شده که می‌تواند با رشد بدهی‌های آتی (با نرخ‌های سود بالای ۲۰ درصد) پیامدهای بزرگی از جمله عدم تعادل بازارهای مالی و نرخ‌های سود بازار داشته باشد. در مجموع با تداوم روندهای کنونی، مدیریت بودجه‌ای کشور در سال ۱۳۹۶ سال دشواری را پیش روی خواهد داشت.

#### (د) پیش‌بینی برخی متغیرهای اقتصادی

درباره شاخص‌های اقتصاد کلان در افق یکسال آتی، مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس حاکی از موارد زیر است:

- پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۵ رشد اقتصادی  $7/2$  درصدی محقق شود. که البته بخش نفت  $5/2$  واحد درصد از رشد مذکور را به خود اختصاص داده است. با توجه به عدم امکان افزایش قابل توجه تولید نفت در سال آتی نسبت به سال ۱۳۹۵، نرخ رشد اقتصادی برای سال ۱۳۹۶ حدود  $3/7$  درصد برآورد می‌شود.

- نرخ تورم در انتهای سال ۱۳۹۵ براساس شاخص‌های قیمت بانک مرکزی حدود ۹ درصد خواهد بود و در سال ۱۳۹۶ این رقم برابر  $11/2$  درصد خواهد بود.

- پیش‌بینی می‌شود نقدینگی تا انتهای سال ۱۳۹۵ به حدود ۱۲۶۴۵ هزار میلیارد ریال رسیده و در انتهای سال ۱۳۹۶ به رقمی حدود ۱۵۹۱۰ هزار میلیارد ریال برسد.

#### (ه) پیشنهادهایی برای سیاستگذاری‌ها

در دو سال اخیر بحث‌های گوناگونی در محافل علمی و سیاستگذاری کشور درباره اولویت‌بندی سیاست‌های اقتصادی انجام شده است. در مجموع عمده کارشناسان درباره

کمبود منابع در اختیار دولت برای تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرداخت بدهی‌های خود به پیمانکاران و بانک‌ها و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی از یک‌سو و تنگنای اعتباری در بخش پولی و بانکی از سوی دیگر اتفاق نظر دارند (اگرچه درباره دلایل و ریشه‌های به‌وجود آمدن این پدیده‌ها نظرات متفاوت است). همچنین درباره ضرورت سیاست‌گذاری و حضور فعال دولت و مجلس شورای اسلامی برای بهبود وضعیت اقتصادی و به‌ویژه ضرورت همراهی سیاست‌های کوتاه‌مدت و اصلاح نظام تدبیر به‌عنوان شرط بهبود پایدار وضعیت اقتصادی کشور نیز اشتراک نظر نسبی وجود دارد. یکی از اختلاف‌های عمده به محتوی بسته سیاستی کوتاه‌مدتی که حداکثر اثربخشی را داشته باشد مربوط است.

## • سیاست‌های اقتصادی

### ۱. دیدگاه اول: شروع اصلاحات از بخش مالی

نرخ بهره حقیقی بالا، در حال حاضر، ناموزون‌ترین متغیر اقتصادی ایران است. نقش این متغیر در مرتبط کردن بخش‌های حقیقی و مالی اقتصاد، به همراه اثرگذاری آن بر تصمیم‌های مصرف، پس‌انداز و سرمایه‌گذاری اهمیت توجه به وضعیت نرخ بهره را مضاعف کرده‌است. رسیدن نرخ بهره حقیقی به این سطح نگران‌کننده نه حاصل کاهش وجوه وام‌دانی و نه حاصل افزایش تقاضای بخش حقیقی برای وجوه وام‌دانی است، بلکه پیامد مستقیم کاهش مستمر سلامت بانکی<sup>۱</sup> است. به‌گونه‌ای که از دید کارشناسان پایداری امکان عرضه خدمات مالی از سمت بانک‌ها را با نگرانی مواجه کرده‌است. اثرات نامطلوب نرخ بهره حقیقی بالا بر بخش حقیقی، هزینه‌های عدم امکان استفاده از فرصت‌های پس‌ابرجام به‌دلیل پایین بودن سلامت مالی بانک‌های ایرانی و مشاهده هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی توقف فعالیت‌های بانک به اندازه‌ای است که

۱. همان‌طور که در بخش ۲-۲ توضیح داده شد، مسأله بانک‌ها از انباشت دارایی‌های منجمد به‌دلیل زیرساخت‌های نامناسب نشأت گرفته‌است. قطع جریان درآمدی این دارایی‌های کم‌کیفیت (شامل مطالبات غیرجاری، بدهی‌های دولت و سرمایه‌گذاری‌های غیرنقد) وابستگی بانک‌ها به منابع نقد ناشی از بدهی را افزایش داده و هزینه تأمین مالی در بازارهای سپرده را زیاد کرده‌است. جنگ قیمتی بین بانک‌ها به رهبری بانک‌ها و مؤسسات ناسالم تا جایی ادامه پیدا کرد که تبدیل به بازی پانزی شد، به این معنی که هزینه تأمین مالی بانک‌ها از قدرت درآمدزایی دارایی‌های آن‌ها بیشتر شده‌است.

اصلاحات نظام بانکی را به عنوان اولویت اقدامات اقتصادی دولت تبیین می کند. از منظر تک تک بانک ها، رفتارهای کنونی انتخاب بهینه شرایط کلی بازار اعتبار ایران هستند. بنابراین نمی توان انتظار داشت که بازار بتواند به تنهایی برای بهبود این شرایط قدم بردارد. بنابراین، اصلاح نظام بانکی به عنوان وظیفه مهم دولت باید پایه ریزی شود. در این زمینه توجه به اصلاح بودجه ای بسیار مهم است. تا زمانی که رفتار دولت در دست اندازی به منابع مردم که در بانک ها تجمع شده تغییر نکند، هر اقدام اصلاحی طراحی شده ای محکوم به انحراف و شکست خواهد بود. در شرایطی که مدیریت نزدیک به ۷۵ درصد از دارایی های شبکه بانکی مستقیماً در اختیار دولت است، و دولت خود با مشکل نقدشوندگی مواجه شده اهمیت اصلاح بودجه ای بیشتر نمایانگر می شود. بنابراین پیشنهاد می شود به عنوان پیش نیاز اصلاحات مالی استفاده مستقیم دولت از منابع بانک ها محدود شود. اقدامات لازم برای تصویب لوایح اصلاح شده بانکداری و بانک مرکزی صورت پذیرد. اقدامات لازم برای اجرای بسته اصلاح نظام بانکی در چهار بعد:

۱. تقویت نقش نظارتی بانک مرکزی و سیاست پولی قاعده مند،

۲. بازارپذیر کردن بدهی های دولت،

۳. تخفیف معضل مطالبات غیر جاری،

۴. افزایش سرمایه بانک ها انجام شود.

در این نگاه، بانک مرکزی از طریق ممانعت بانک ها از شناسایی و تقسیم درآمدهای ناشی از دارایی های موهومی سود پرداختی به سپرده گذاران را کاهش می دهد. برنامه تجدید ساختار بانک ها را به کمک آن ها طراحی می کند. با نظارت بر بانک ها از طریق صورت های مالی حسابرسی شده بین دوره ای، احتمال تخلفات را کاهش می دهد و از ابزارهای موجود برای تنبیه و تشویق استفاده می کند. بانک های متخلف در نهایت از سوی بانک مرکزی شناسایی شده و وارد فرآیند تسویه می شوند و تهدید معتبر به خارج کردن بانک های متخلف، عامل اصلی محدود کردن فعالیت آن ها خواهد بود، که نیازمند تصویب قانون مربوطه است. تقویت صندوق ضمانت سپرده و تأکید بر تفاوت ماهوی سپرده گذاری نزد بانک ها و مؤسسات غیرمجاز لازمه اجرای این بسته است. بانک مرکزی برای تحمل پذیر کردن شوک های نقدینگی دوران اصلاح، خط اعتباری مشروط وثیقه دار در اختیار بانک ها می گذارد. وثیقه این خطوط اعتباری، از طریق اوراق بهاداری که دولت به ازای مانده بدهی هایش در اختیار بانک ها

قرار می‌دهد تأمین می‌شود. ترکیب، نرخ و نوع این اوراق، بازاری بودن آن و نحوه تجدید آن از اجزای مهم برنامه خواهد بود. لحاظ اثرات بودجه‌ای این اوراق اهمیت زیادی دارد. بخشی از درآمدهای ناشی از تسعیر ارز می‌تواند صرف افزایش سرمایه بانک‌های دولتی شود. الزام به بازپرداخت همزمان بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی به همان مقدار سبب می‌شود پایه پولی از این محل تغییر نکند. با وجودی که این کار منابع جدید وارد بانک‌ها نمی‌کند، اما بر شفافیت ترازنامه می‌افزاید و شاخص‌های سلامت بانک‌ها را بهبود می‌بخشد. از منابع صندوق توسعه ارزی می‌توان برای بهبود نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها، چه به صورت اوراق تبعی و چه به صورت سهام ممتاز، استفاده کرد. تکلیف قانونی رعایت نسبت کفایت سرمایه، به همراه تهدید معتبری که منابع صندوق برای سهام‌داران بانک‌هایی که افزایش سرمایه نداده‌اند ایجاد می‌کند، می‌تواند سبب بهبود انگیزه آن‌ها برای افزایش سرمایه باشد. در مورد مطالبات غیرجاری، تقویت نقش کمیته مطالبات معوق، گسترش شیوه‌های خارج از دادگاه و تأسیس شرکت مدیریت دارایی در مراحل بعدی می‌تواند راهگشا باشد.

#### ۲. دیدگاه دوم: شروع اصلاحات از بخش حقیقی

گروه دیگری از کارشناسان و سیاست‌گذاران نقطه شروع سیاست‌ها را بخش حقیقی اقتصاد می‌دانند. به عقیده این گروه با توجه به محدود بودن منابع اگر قرار است منابعی از صندوق توسعه ملی یا هر منبع دیگری تجهیز شود، بهتر است در اختیار بخش مولد اقتصاد که دارای معیارهایی از جمله بیشترین بازدهی اقتصادی و یا بیشترین پیوندهای پسینی<sup>۱</sup> هستند قرار گیرد. این منابع به‌عنوان سرمایه در گردش یا یارانه سود، یارانه صادراتی و یارانه هزینه‌های تأمین اجتماعی، اعتبار مالیاتی و ... می‌توانند موجب رشد بخش حقیقی اقتصاد شوند و از آن مسیر مشکلات تنگنای اعتباری بانک‌ها نیز کاهش خواهد یافت.

به عقیده این گروه تداوم نرخ‌های سود بالای قراردادهای قبلی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و مشکل اعسار بانکی و حجم بالای تأمین مالی توسط دولت از طریق عرضه اوراق موجب عدم کاهش مؤثر نرخ‌های سود خواهد شد.

۱. هرچه تعداد صناعی که از محصولات آنها به عنوان نهاده یک فعالیت صنعتی خاص استفاده می‌شود بیشتر باشد، آن صنعت خاص دارای پیوند پسینی بیشتری می‌باشد.

همچنین ساختار مالکیت بانک‌های وابسته به نهادها به گونه‌ای است که منافع سهامداران اصلی از طریق اعطای اعتبار به فعالیت‌های صنعتی، معدنی، کشاورزی و صادراتی تأمین نمی‌شود. از منظر دیگر نیز می‌توان این تحلیل را انجام داد. مرکز مدیریت بهره‌وری به سفارش مرکز پژوهش‌ها ترکیب هزینه‌های بنگاه‌های صنعتی را بررسی کرده است. طبق بررسی‌های مرکز مدیریت بهره‌وری در سال ۱۳۹۴، به صورت میانگین ۳/۵ درصد از کل هزینه‌های بنگاه‌های صنعتی مربوط به هزینه تأمین سرمایه بوده است<sup>۱</sup> در حالی که در همین سال سهم هزینه‌های نیروی کار از کل هزینه‌های بنگاه‌ها حدود ۲۱/۶ درصد است. لذا اگر دولت سیاست‌های فعالی جهت کاهش هزینه عوامل تولیدی که بخش مهمی از هزینه‌های بنگاه‌ها را تشکیل می‌دهد در پیش بگیرد، احتمالاً آثار مهمتری بر بخش حقیقی اقتصاد خواهد داشت. بدین معنا که دولت با پرداخت بخشی از دستمزد و سایر هزینه‌های نیروی کار مانند سهم کارفرمایی تأمین اجتماعی، اعطای اعتبارات و تخفیف‌های مالیاتی برای هزینه‌های استهلاک و ... سعی در کاهش هزینه‌های بنگاه‌های پربازده دارد.

گفتنی است که مهمترین موانع اثربخشی سیاست‌ها در بخش حقیقی صرف‌نظر از نحوه تأمین منابع لازم برای آن، سازوکار تشخیص بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی است که قرار است از آنها حمایت شود. بوروکراسی ناکارآمد و احتمال بروز فساد از جمله موانع مهمی است که همه سیاست‌های این‌چنینی را در اقتصاد ایران به شکست خواهند کشاند. کارشناسان معتقدند با جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی (ارائه همه تضمین‌های لازم و گسترش تعاملات بین‌المللی و کاهش تنش‌ها) می‌توان به بخشی از مسائل فوق فائق آمد. بدین ترتیب که با حضور سرمایه‌گذاران خارجی در بخش‌های مولد هم می‌توان بخشی از منابع لازم را تأمین کرد و هم با اطمینان بیشتر و بوروکراسی کمتر بخشی از این کمک‌ها را اعطا کرد.

نکته مهم آن است که دولت باید با انتخاب یک دیدگاه یا ترکیبی از این دو دیدگاه، بسته سیاستی را متناسب با ابعاد مشکلات فوق را تهیه و اجرا کند. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ اگرچه به صورت پراکنده منابعی را برای برخی اقدامات فوق دیده

۱. مطالعات دیگری نیز در این حوزه مؤید این مطلب می‌باشند. برای مثال می‌توان به کتاب *نظام تأمین مالی تولید در ایران* که به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام شده است اشاره نمود.

است. اما بخشی از این منابع محقق نخواهند شد (مثل پیشنهاد افزایش سرمایه بانک‌ها از محل سرجمع اعتبارات جاری و عمرانی).

### • انجام برخی اصلاحات فوری در حوزه نظام تدبیر

یکی از نکات مهم که در گزارش سال گذشته بدان اشاره شده بود، فرصت طلایی تدوین برنامه ششم توسعه برای علاج برخی از مسائل ساختاری و موانع بلندمدت پیشرفت و عدالت در اقتصاد ایران است. در زمان تهیه این گزارش، فرآیند بررسی برنامه در مجلس شورای اسلامی تمام شده است و مجلس ایرادهای احتمالی شورای نگهبان را رفع خواهد کرد. متأسفانه دولت در نهایت برنامه‌ای به‌عنوان برنامه ششم توسعه به مجلس شورای اسلامی تقدیم نکرد و مجلس شورای اسلامی در دوراهی عدم وجود برنامه در کشور و مشارکت در تهیه و تدوین برنامه، راه دوم را برگزید. به‌رغم زحمات طاقت‌فرسای کمیسیون تلفیق، کمیته‌های زیرمجموعه و نمایندگان مجلس، مصوبه نهایی صحن علنی به‌معنای حقیقی، برنامه منسجمی نیست اما احکام مهمی دارد که مسائل و چالش‌های عمده کشور در آن مطرح شده و راهبردهایی برای حل آنها یا مهار آنها پیش‌بینی شده است. ازجمله تعیین سقف بدهی‌های دولت، تغییرات نظام حسابداری در بخش عمومی، تعیین سقف هزینه‌های دولت، افزایش نظارت بانک مرکزی، ارتقای شفافیت بخش عمومی و... در گزارش سال قبل بیان شده بود که برنامه ششم باید ضمن فراهم کردن اجماع سیاسی، توان مالی و ظرفیت‌های مدیریتی کشور را بر حل ناترازی‌های کلیدی متمرکز نماید اما لایحه ارسالی دولت به مجلس شورای اسلامی فاقد تمرکز بر حل برخی تنگنای ساختاری بود و در عین حال گنجانیدن حدود ۳۰ اولویت و بیش از ۱۴۰ ماده (که در برخی موارد هر ماده حاوی ده حکم و بالاتر می‌باشد) توسط مجلس موجب کاهش انسجام و افزایش تشتت متن نهایی شده است. اولویت دادن به انجام اقدامات ذیل با استفاده از ظرفیت‌های ایجاد شده در برنامه ششم توسعه توسط دولت و مجلس شورای اسلامی قابل توصیه است.

۱. **نظام تأمین مالی:** اصلاح قانون بانکداری با لحاظ محتوای بانکداری بدون ربا با اهداف: اصلاح الگوی بانکداری تجاری و تخصصی، افزایش دسترسی عادلانه عموم به اعتبارات، طراحی سیاست‌های پولی میان‌مدت و بلندمدت، واقعی شدن عقود، انطباق

شاخص‌های ریسک بانکی با استانداردهای بین‌المللی، ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، اصلاح رابطه دولت با سیستم بانکی، استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی، افزایش شفافیت و نظارت و چاره‌جویی برای مسأله ورشکستگی.

۲. **هدفگذاری تورم:** الزام دولت و نظارت بر آن جهت حفظ نرخ تورم در کانال از پیش اعلام شده.

۳. **نظام بودجه‌ریزی:** اصلاح قانون برنامه و بودجه با اهداف: تأمین اطمینان از اقتصادی بودن، مولد بودن و مؤثر بودن فرآیندهای وصول و مصرف منابع عمومی، هدایت سیاست‌های مالی در چارچوب میان‌مدت، برابری زمینه‌های مشارکت همگان از طریق برنامه‌های تمرکززدایی، بهره‌گیری از نظام‌های تعهدی و بودجه‌ریزی نتیجه‌نگر و ایجاد امکان دسترسی عام به اطلاعات مالیه عمومی.

۴. **سلامت فضای اقتصاد:** تقویت و اعمال نظارت مؤثر بر اجرای دقیق دو قانون بسیار مهم در تسهیل فضای اقتصاد: قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.

۵. **مدیریت بدهی‌ها:** تهیه چارچوب میان‌مدت مدیریت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی با اهداف: انتظام‌بخشی به نحوه ایجاد تعهد و بدهی برای دولت، ارائه برنامه برای بازپرداخت بدهی‌ها با لحاظ مسائل اقتصاد کلان و تعیین نحوه استفاده از ابزارهای مالی جدید برای تأمین مالی.

۶. **ساماندهی مدیریت انرژی:** فراهم ساختن سازوکارهای مربوط به تمرکز امور انرژی کشور در یک وزارتخانه.

۷. **انجام اقدامات فوری افزایش بهره‌وری استفاده از آب:** از جمله اصلاحات مدیریتی در اداره امور آب و تصویب قانون مرتبط با انتقال آب بین حوزه‌ای.

۸. **بخش حمل‌ونقل:** پیگیری تشکیل وزارت حمل‌ونقل و تفکیک آن از وزارت مسکن و شهرسازی.

۹. **بخش معدن:** سیاستگذاری در بخش اکتشاف پایه و تفصیلی.

۱۰. **رشد فناوری:** تدوین راهبرد توسعه فناوری و همچنین رفع نیازهای قانونی برای توسعه صنعت سرمایه‌گذاری خطرپذیر.

## پیوست

### نکاتی از گزارش بانک جهانی (پاییز ۲۰۱۶)

گزارش بانک جهانی در رابطه با اقتصاد ایران که در پاییز ۲۰۱۶ منتشر شده است، اثرات مثبت برجام بر اقتصاد ایران را کمتر از میزان مورد انتظار می‌داند. این گزارش بیان می‌دارد که اقتصاد ایران پیش از برجام و در سال ۲۰۱۵ رشد میانه‌ای در حد ۰/۶ درصد را تجربه می‌کرد. بروز سریع علامت‌های رونق اقتصادی در سال ۲۰۱۶ نشان‌دهنده آن است که این رونق بیشتر ریشه در افزایش تولید نفت دارد. در کنار این امر نرخ تورم از حدود ۱۱/۹ درصد در سال ۲۰۱۵ به ۹ درصد در سپتامبر ۲۰۱۶ رسید. میزان اشتغال تولید شده به حدی نبود که بتواند ورودی‌های جدید به بازار کار را جذب کند. در نتیجه نرخ بیکاری با افزایش ۰/۴ واحد درصد به ۱۱ درصد در ۲۰۱۵ رسید. کسری بودجه دولت با افزایش حدود ۰/۴ واحد درصد به ۱/۶ درصد از GDP رسید. به‌طوری که افزایش در اعتبارات هزینه‌ای با کاهش در اعتبارات عمرانی و افزایش درآمدهای دولت جبران شد. البته افزایش درآمدهای دولت بیشتر ناشی از افزایش درآمدهای غیرنفتی بود. همزمان مازاد حساب جاری ایران از ۳/۸ درصد GDP در ۲۰۱۴ به ۲/۳ درصد GDP در ۲۰۱۵ رسید. به‌طوری که کاهش صادرات نفت به‌طور نسبی با کاهش واردات جبران شد.

با رفع تحریم‌های هسته‌ای در ابتدای ۲۰۱۶ پیش‌بینی می‌شود نرخ رشد در سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۸ به‌طور متوسط ۴/۵ درصد باشد که ۰/۵ درصد بیشتر از متوسط سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۵ است. این بهبود در رشد که بیشتر منشأ بیرونی دارد، ریشه در سه عامل زیر دارد:

۱. رونق در بخش انرژی ناشی از رفع تحریم‌ها،
۲. افزایش ورود سرمایه‌های خارجی،
۳. کاهش هزینه‌های تجارت و تأمین مالی که به رونق بخش غیرنفتی کمک می‌کند.

[با وجود این اتفاقات] اقتصاد ایران همچنان با ریسک‌هایی در میان‌مدت مواجه است که این ریسک‌ها عمدتاً به تأخیر در تعمیق تعامل نظام بانکی ایران با نظام بانکی دنیا برمی‌گردد. عوامل این تأخیر عبارتند از:

۱. تداوم نااطمینانی در اجرایی شدن برجام،
  ۲. ریسک تقویت تحریم‌های غیرهسته‌ای باقی مانده از برجام.
- با این اوصاف امکان سرمایه‌گذاری جدید و جذب سرمایه کافی (چه از منابع داخلی و چه منابع خارجی) همچنان چالش‌برانگیز خواهد بود. این امر در رابطه با بخش غیرنفتی پررنگ‌تر خواهد بود.
- ریسک جدی دیگری که اقتصاد ایران با آن مواجه است، کاهش تقاضای خارجی در کنار کاهش قیمت نفت است.

هرچند انتظار می‌رفت رفع تحریم‌ها از ابتدای ۲۰۱۶ به بازگشت اقتصاد ایران کمک کند، ولی برای رسیدن به اهداف رشد اقتصادی مصرّح در برنامه ششم نیاز به اصلاحات ساختاری وسیعی وجود دارد. در حال حاضر مقامات ایران برنامه جامعی را برای اصلاحات اقتصادی بازارمحور دیده‌اند (که این امر در سند چشم‌انداز ۲۰ ساله نیز منعکس شده است) ولی این برنامه‌ها با تشدید تحریم‌ها با مشکل مواجه شد. در واقع بیشتر تلاش‌ها برای اصلاحات ساختاری در برنامه ششم که در حال بررسی در پارلمان است گنجانده شده است. این برنامه، رشد سالانه ۸ درصدی را در کنار حرکت تدریجی به سمت اقتصادی مقاوم، پایدار، بهره‌ور، باز، دانش‌بنیان و عادلانه را هدف گرفته است. این برنامه اصلاحات ساختاری در حوزه شرکت‌های دولتی، نظام مالی و بانکی و مدیریت درآمدهای نفتی در تخصیص به صنایع اولویت‌دار را در خود گنجانده است. اجرای این اصلاحات برای نیل به یک رشد با محوریت بخش خصوصی که تولیدکننده اشتغال لازم باشد ضروری است.

این گزارش در کنار تحلیل کلان فوق، به دو موضوع محوری فقر و آلودگی هوا به‌طور خاص پرداخته است. در رابطه با شناسایی و سیاستگذاری برای روند فقر در کشور گزارش ابتدا بر اهمیت شناسایی فقر و اندازه‌گیری نابرابری تأکید می‌کند. همچنین در گزارش تصریح می‌شود که ایران دارای سابقه طولانی در جمع‌آوری داده‌های بودجه خانوار و انتشار آن دارد. این گزارش با استفاده از این داده‌ها از سال ۲۰۱۴-۲۰۰۸ فقر ایران را بررسی می‌کند.

در بررسی آلودگی هوا گزارش مطرح می‌کند که هوای ایران یکی از آلوده‌ترین کشورهای دنیاست و وضعیت آن در حال بدتر شدن است. در کنار مضرّات این وضع برای سلامت افراد، هزینه‌های اقتصادی آلودگی هوا حدود ۲/۲ درصد از GDP ایران یعنی معادل ۱۳ میلیارد دلار در سال برآورد می‌شود. این امر نشان‌دهنده آن است که کاهش آلودگی هوا نه تنها برای سلامت انسان‌ها بلکه از ابعاد اقتصادی نیز به نفع ایران است. در واقع اقتصاد ایران برای هر ۱۰۰ دلار تولید، ۲/۶ دلار اثرات جانبی منفی (هزینه) زیست‌محیطی در اثر آلودگی هوا تولید می‌کند. به عبارت بهتر ممکن است جایگزینی و یا حتی توقف بسیاری از فعالیت‌های صنعتی، انرژی، کشاورزی و ...، به خاطر کاهش هزینه‌های ناشی از آلوده ساختن هوا، از منظر اقتصادی سیاستی سودمند باشد.

### گزارش صندوق بین‌المللی پول درباره اقتصاد ایران

صندوق بین‌المللی پول به صورت سالانه کارشناسان خود را به کشورهای عضو این صندوق فرستاده و این کارشناسان پس از جمع‌آوری داده‌ها و ارزیابی شرایط در کشورهای هدف گزارش خود درباره شرایط کنونی و پیش رو، کشورها را به هیئت‌مدیره این صندوق ارسال می‌کنند. هیئت‌مدیره این صندوق نیز طی نشست با نمایندگان سیاسی و اقتصادی این کشورها؛ شرایط پیش رو، ارزیابی‌ها و پیشنهادات خود را به کشورها ابلاغ می‌کنند. در آخرین ارزیابی صندوق بین‌المللی پول از شرایط اقتصادی ایران که به نمایندگان ایران گزارش شد آمده است ایران توانسته است با لغو تحریم‌ها رشد اقتصادی ۷/۴ درصدی در نیمه نخست سال ۲۰۱۶، ۲۰۱۷ تجربه کند اما بخش قابل توجهی از این رشد اقتصادی مربوط به صادرات نفت این کشور بوده و بخش غیرنفتی اقتصاد ایران تنها ۰/۹ درصد رشد را در این مدت تجربه کرده است.

در حالی که این رشد در نیمه دوم این سال تا حدودی بهبود یافته است اما رشد پایین نشان‌دهنده مشکلات جدی بخش غیرنفتی ایران به منابع مالی و فینانس در کنار ضعف شدید ساختاری و همچنین نظام مالی داخلی ایران است.

در این گزارش آمده است دولت ایران توانسته است با رساندن نرخ تورم سالانه به ۹/۵ درصد نرخ این شاخص اقتصادی را به زیر ۱۰ درصد در ایران برساند.

صندوق بین‌المللی پول همچنین اعلام کرد بازار ارز در ایران علیرغم تجربه نوسانات بالا در طول سال ۲۰۱۶ طی ماه‌های اخیر روند ثابتی را در پیش گرفته و تفاوت نرخ ارز رسمی و آزاد در ایران به حدود ۱۵ درصد کاهش یافته است.

در گزارش صندوق بین‌المللی پول نسبت به اوضاع ایران آمده است ایران در میان مدت رشد اقتصادی سالانه ۴/۵ درصدی را تجربه خواهد کرد و پیش‌بینی می‌شود رشد واقعی تولید ناخالص داخلی ایران در سال ۲۰۱۶ - ۲۰۱۷ به ۶/۶ درصد رسیده باشد و سال آینده به ۳/۳ درصد کاهش یابد.

چیزی که می‌تواند رشد اقتصادی بهتری را برای ایران رقم بزند ورود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و بهبود تدریجی اوضاع مالی داخلی در ایران و در نتیجه رشد بخش غیرنفتی اقتصاد این کشور است.

در گزارش صندوق بین‌المللی پول آمده است با توجه به بهبود صادرات ایران همچنان تراز تجاری این کشور مثبت باقی خواهد ماند چرا که صادرات با احتساب نفت همچنان بر واردات بیشتر است. صندوق بین‌المللی پول در گزارش خود پیش‌بینی کرد طی سال مالی جاری نرخ تورم در ایران به ۱۱/۹ درصد افزایش یابد؛ چرا که حجم نقدینگی در این کشور افزایش یافته و نرخ برابری واحد پولی در ایران نیز کاهش یافته است. نرخ بیکاری نیز به دلیل ناکامی اقتصاد این کشور در جذب نیروی کار همچنان بالاست.

مدیران صندوق بین‌المللی پول در گزارش خود به ایران توصیه کرده‌اند که با توجه به بروز بحران‌های جدید بر سر راه رشد اقتصادی این کشور نظیر بالا گرفتن اختلافات با دولت جدید آمریکا دولت ایران باید سیاست‌های کلان اقتصادی خود را با احتیاط بیشتری اجرایی کرده و آسیب‌پذیری اقتصادی کشور را کاهش داده و انعطاف‌پذیری آن را افزایش دهد و با تقویت بخش مالی و اجرای اصلاحات اقتصادی وابستگی ایران به درآمدهای نفتی را کاهش داده و بخش خصوصی را در این کشور تقویت کنند.

کارشناسان صندوق بین‌المللی پول در بررسی‌های خود اعلام کرده‌اند که ایران به شدت به اجرای اصلاحات در بخش مالی خود نیاز دارد تا بتواند رشد اقتصادی را ادامه داده و توان مالی خود را تداوم بخشد. صندوق بین‌المللی پول در گزارش خود یکی از راهکارهای بهبود ساختار نظام مالی را افزایش نظارت بر بانک‌ها و ارزیابی مجدد دارایی بانک‌ها عنوان

کرده است. ارزیابی مجدد کیفیت دارایی‌ها می‌تواند بانک‌های باثبات را از بانک‌های با شرایط متزلزل تفکیک کرده و شرایط شفاف‌تری را پیش روی نظام بانکی ایران قرار دهد.

در این گزارش از مقامات مالی ایران خواسته شده است تا از کمک به بانک‌های عمومی این کشور حمایت کرده و توانایی و ماندگاری تجاری آنها را بالا ببرند. در این گزارش پیشنهاد شده است که طرح جدی بانک مرکزی ایران هر چه زودتر مورد تصویب قرار گرفته و اجرایی شود تا از این طریق نظارت و استقلال بانک مرکزی ایران افزایش یافته و این بانک بتواند سیاست‌های خود در راستای کاهش تورم و ثبات نرخ تورم در ایران اجرا کند.

صندوق بین‌المللی پول از مقامات ایرانی خواسته است تا همراهی با تأمین مالی اجرای اصلاحات در ساختار مالی این کشور تعهد خود به اجرای سیاست‌های مالی محتاطانه را ادامه داده و از این طریق اصلاح تدریجی مالی در این کشور را تضمین کنند. بهبود اوضاع درآمدی در ایران می‌تواند اصلاحات قیمتی در این کشور را سرعت بخشیده و هدفمندی توزیع نقدینگی را بهبود بخشد و از طریق سرمایه‌گذاری عمومی و انتقال نقدینگی به اقشار کم‌درآمد از رشد اقتصادی در این کشور حمایت کند.

کارشناسان صندوق بین‌المللی پول از مقامات ایرانی خواسته‌اند تا با بررسی امکان کمک به بانک‌ها از منابع درآمد نفت و همچنین بهبود ذخایر صندوق ذخیره‌سازی منابع نفتی انعطاف‌پذیری بودجه این کشور را افزایش دهند.

صندوق بین‌المللی پول همچنین اجرای اقدامات مورد نظر گروه ویژه اقدام مالی (FATF) را خواسته و تأکید کرده که این اقدام مسیر را برای بهبود توسعه روابط خارجی بانک‌های ایرانی و در نتیجه ورود سرمایه‌گذاری هموار می‌کند. و اجرای بندهای FATF به افزایش شفافیت معاملات مالی و در نتیجه تسهیل ارتباط مجدد نظام بانکی ایران به نظام مالی جهانی منجر خواهد شد.

اجرای اصلاحات در بازار اشتغال نیز که شامل اجرای اقداماتی خاص برای تسهیل اشتغال مردان و زنان است تضمین‌کننده فرصت‌های اشتغال بیشتر برای نیروی کار ایرانی و در نتیجه تقویت رشد است.

در گزارش صندوق بین‌المللی پول آمده است لغو تحریم‌ها و اجرای برجام توانسته است رشد اقتصادی در ایران را بهبود بخشد، اما ضعف نظام بانکی ایران و مشکلات

ساختاری و تنگناهای ساختاری در این کشور در کنار خودداری بانک‌های خارجی از بازسازی روابط مالی خود با بانک‌های ایرانی توسعه بخش غیرنفتی اقتصاد ایران را تحت الشعاع قرار داده است.

صندوق بین‌المللی پول اعلام کرده است ایران می‌تواند در میان‌مدت رشد اقتصادی سالانه ۴/۵ درصدی را تجربه کند. به شرطی که اصلاحات را در ساختار اقتصادی خود اجرایی کند. مخاطرات و ریسک‌ها ناشی از مشکلات خارجی همچنان به‌عنوان ترمز بهبود اوضاع ایران پابرجا هستند.

کارشناسان صندوق بین‌المللی پول معتقدند ایران به شدت اجرای اصلاحات فراگیر نظام بانکی خود نیاز دارند تا بتوانند از ثبات مالی در این کشور حفاظت کرده و با کاهش نرخ سود بانکی و هزینه‌های وام‌دهی به رشد اقتصادی کمک کنند. در گزارش صندوق بین‌المللی پول آمده است اصلاح چارچوب سیاست‌های پولی در ایران می‌تواند تضمین‌کننده نرخ پایین و ثبات تورم در این کشور باشند. همچنین از نظر این صندوق علیرغم بهبود اوضاع تولید ناخالص داخلی ایران ناشی از افزایش فروش نفت بخش غیرنفتی ایران همچنان ضعیف است.

در گزارش صندوق اشاره شده که به دلیل مدیریت ضعیف در حوزه‌های مدیریت ریسک سیاست‌های اشتباه وام‌دهی و برخی اقدامات نامناسب نظام بانکی ایران همچنان شکننده است. از سوی دیگر بخش قابل توجهی از دارایی‌های بانک‌های ایرانی نیز شامل دارایی‌هایی است که از نقدشوندگی پایینی برخوردار هستند.

همچنین چارچوب سیاست‌های پولی در ایران ابزار کافی را برای مدیریت بانک مرکزی این کشور در راستای تثبیت و پایین نگه داشتن تورم فراهم نکرده است و بانک مرکزی این کشور در این راستا در کنار این ابزارها نیازمند استقلال بیشتر است.

صندوق بین‌المللی پول در گزارش خود از دولت ایران خواسته است تا سیاست تک‌نرخ‌گرایی را از هر چه زودتر اجرایی کند. توسعه بخش غیردولتی اقتصاد ایران نیز به شدت تحت تأثیر دسترسی محدود به اقتصاد جهانی قرار گرفته و منفعل مانده است. یکی از چالش‌های پیش روی ایران نظام اقتصاد ایران ایجاد زمینه لازم برای رشد اقتصادی پایدار و مناسب است و در آن راستا اصلاح نظام بانکی این کشور بسیار ضروری به نظر می‌رسد.