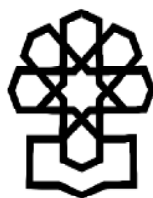


بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

۱۳۹۶

شابک: 978-600-6350-68-4

شماره راهنما: ۱۳۹۶ ۷ الف ۳م / HC ۴۷۵

پدیدآور: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، معاونت پژوهش‌های اقتصادی.

عنوان و شرح مسئولیت: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶ / مؤلف معاونت پژوهش‌های اقتصادی.

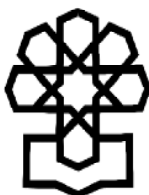
نشر: تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۶.

توصیف ظاهری: ۳۴۴ ص.: جدول، نمودار

موضوع: ایران - اوضاع اقتصادی.

ایران - سیاست اقتصادی.

اقتصاد - ایران.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

عنوان: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶

دست‌اندرکاران: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت اجرایی، اداره انتشارات، نشریه و تکثیر

صفحه‌آرا: نسیم ثانوی

ویراستار ادبی: ناهید عطاردی

نوبت چاپ: اول، اسفند ۱۳۹۶

تیراژ: ۲۵۰۰ نسخه

قیمت: ۲۵۰۰۰۰ ریال

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

شناسنامه تکمیلی

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶

نام معاونت: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

تدوین‌کنندگان: محمد قاسمی، سیداحسان خاندوزی، محمدرضا عبداللہی، شاهین جوادی.

تهیه‌کنندگان (به ترتیب حروف الفبا):

توحید آتش‌بار، داریوش ابوحمزہ، مریم احمدیان، عبدالرضا ارسطو، احسان برین، سیدسجاد پادام، سیدعباس پرهیزگاری، سامان پناهی، میثم پیله‌فروش، هادی ترابی‌فر، ایمان تهرانی، عاطفه جلالی‌موسوی، شاهین جوادی، ناهید حکیم‌شوشتری، شهرام حلاج، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، زهرا ذاکری، مهدی رزم‌آهنگ، سیدعلی روحانی، سیدمحمدصادی سبحانیان، سیدامیر سیاح، امید شریفی، موسی شهبازی غیائی، نرگس صادقی، محمدرضا عبداللہی، فاطمه عزیزخانی، سیدمحسن علوی‌منش، سعید غلامی باغی، محمدتقی فیاضی، مهتاب قراخانلو، زهرا کاویانی، احمد مرکز‌المیری، رمضانعلی مروی، محمدحسین معماریان، سیدهادی موسوی‌نیک، محمدمهدی نجفی‌علمی، حسین هرورانی.

هـ) تهیه‌کنندگان خارج از مرکز:

روح‌الله ابوجعفری، شعله باقری پرمهر، حسن حیدری، نگار اکبری.

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

بهروز هادی زنوز، عباس شاکری، کامران ندری، سیدعلی مدنی‌زاده.

ناظر علمی: محمد قاسمی

ویراستار تخصصی: شاهین جوادی، حسین رجب‌پور، زهرا ذاکری.

واژه‌های کلیدی:

۱. اقتصاد ایران ۱۳۹۶

۲. سیاستگذاری ایران

۳. چالش‌ها و فرصت‌ها

فهرست مطالب

سخن ناشر.....	۱۹
فصل اول. چشم‌انداز اقتصاد کلان.....	۲۱
۱. چشم‌انداز اقتصاد کلان.....	۲۳
۱.۱. چشم‌انداز اقتصاد جهانی.....	۲۳
۱.۱.۱. رشد اقتصادی در جهان.....	۲۳
۱.۱.۲. نرخ تورم در جهان.....	۲۴
۱.۱.۳. وضعیت بازار نفت.....	۲۴
۱.۲. رشد اقتصادی ایران.....	۲۵
۱.۲.۱. بخش کشاورزی.....	۲۶
۱.۲.۲. بخش نفت خام و گاز طبیعی.....	۲۸
۱.۲.۳. بخش صنعت.....	۳۰
۱.۲.۴. بخش معدن.....	۳۸
۱.۲.۵. بخش ساختمان.....	۳۹
۱.۲.۶. بخش خدمات.....	۴۱
۱.۲.۷. برآورد رشد اقتصادی.....	۴۶
۱.۳. نرخ تورم.....	۴۹
۱.۳.۱. تغییرات نرخ تورم در سال‌های اخیر.....	۴۹
۱.۳.۲. سیاست‌های دولت و مجلس و آثار آنها بر تورم.....	۵۸
۱.۳.۳. عوامل مؤثر بر نرخ تورم در سه ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۷.....	۶۴
۱.۳.۴. پیش‌بینی نرخ تورم.....	۶۶
۱.۴. اشتغال.....	۶۷
۱.۴.۱. وضعیت بازار کار.....	۶۷
۱.۴.۲. سیاست‌های اشتغال‌زایی.....	۷۹
۱.۴.۳. آسیب‌شناسی سیاست‌های اشتغال‌زایی.....	۸۴
۱.۵. فقر و توزیع درآمد.....	۸۶
۱.۵.۱. توزیع درآمد.....	۸۶

۱.۵.۲. فقر	۸۹
۱.۵.۳. سیاست‌های دولت و مجلس و آثار آنها بر فقر و توزیع درآمد	۹۱
۱.۵.۴. مهمترین چالش‌های مربوط به توزیع درآمد در کوتاه‌مدت	۹۳
فصل دوم. بخش مالیه عمومی	۹۵
۲. بخش مالیه عمومی	۹۷
۲.۱. بودجه دولت	۹۷
۲.۱.۱. عملکرد بودجه دولت در سال ۱۳۹۵	۹۷
۲.۱.۲. بودجه دولت در سال ۱۳۹۶	۱۰۵
۲.۱.۳. بودجه دولت در سال ۱۳۹۷	۱۱۳
۲.۲. طرح‌های عمرانی	۱۱۷
۲.۲.۱. سیاست‌های دولت و مجلس	۱۱۸
۲.۲.۲. پیش‌بینی وضعیت اعتباری طرح‌های عمرانی	۱۲۲
۲.۳. سیاست‌های مالیاتی	۱۲۲
۲.۳.۱. عملکرد نظام مالیاتی (درآمدهای وصولی)	۱۲۲
۲.۳.۲. قوانین و ساختارهای مالیاتی در سال ۱۳۹۶	۱۲۶
۲.۴. هدفمندی یارانه‌ها	۱۴۰
۲.۴.۱. تصویری از نحوه اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها (آذر ۱۳۸۹ تا انتهای سال ۱۳۹۵)	۱۴۰
۲.۴.۲. هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۶	۱۴۴
۲.۵. معاملات بخش عمومی	۱۵۱
۲.۶. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد	۱۵۵
۲.۷. بدهی‌های دولت	۱۵۶
۲.۷.۱. اوراق مالی منتشر شده و بار مالی آنها	۱۵۷
۲.۷.۲. میزان سقف مجاز بدهی دولت در قانون برنامه ششم توسعه	۱۵۸
۲.۷.۳. هزینه - فایده انتشار اوراق بدهی	۱۵۹
۲.۷.۴. نتیجه‌گیری و پیشنهاد درباره بدهی‌های دولت	۱۶۰
۲.۸. خصوصی‌سازی	۱۶۱
۲.۸.۱. تصویر کلان از آمار خصوصی‌سازی	۱۶۱
۲.۸.۲. جمع‌بندی از سیاست خصوصی‌سازی	۱۶۹

۱۷۱.....	۲.۹. سهام عدالت
۱۷۶.....	۲.۱۰. وضعیت شرکت‌های دولتی
۱۷۶.....	۲.۱۰.۱. ساختار بودجه شرکت‌های دولتی
۱۸۱.....	۲.۱۰.۲. سهم شرکت‌های دولتی در تأمین منابع عمومی دولت
۱۸۴.....	۲.۱۰.۳. جمع‌بندی از وضعیت شرکت‌های دولتی
۱۸۵.....	۲.۱۱. صندوق توسعه ملی
۱۸۹.....	فصل سوم. بخش پولی و مالی
۱۹۱.....	۳. بخش پولی و مالی
۱۹۱.....	۳.۱. نگاهی به رشد اقلام کلان پولی
۱۹۵.....	۳.۲. جایگاه نظام مالی ایران از منظر شاخص‌های جهانی
۱۹۷.....	۳.۳. صنعت بانکداری
۲۱۰.....	۳.۴. بازار سرمایه
۲۱۶.....	۳.۵. صنعت بیمه
۲۲۳.....	فصل چهارم. بخش خارجی
۲۲۵.....	۴. بخش خارجی
۲۲۵.....	۴.۱. نرخ ارز
۲۲۹.....	۴.۲. تراز تجاری
۲۲۹.....	۴.۲.۱. واردات کالا
۲۴۴.....	۴.۲.۲. صادرات کالاهای غیرنفتی
۲۵۲.....	۴.۲.۳. تراز تجاری نفتی و غیرنفتی
۲۵۵.....	فصل پنجم. چارچوب نهادی
۲۵۷.....	۵. چارچوب نهادی
۲۵۷.....	۵.۱. محیط کسب‌وکار
۲۵۷.....	۵.۱.۱. شاخص‌های محیط کسب‌وکار
۲۷۰.....	۵.۱.۲. اجرای احکام قانونی مرتبط با محیط کسب‌وکار
۲۷۸.....	۵.۲. برنامه‌های توسعه
۲۷۸.....	۵.۲.۱. برنامه ششم توسعه
۲۸۶.....	۵.۳. اقتصاد دانش‌بنیان

۵.۳.۱. نگاهی به مفهوم و اهمیت اقتصاد دانش‌بنیان.....	۲۸۶
۵.۳.۲. مروری مختصر بر تلاش ایران برای دانش بنیان کردن اقتصاد و وضعیت شاخص‌های آن.....	۲۸۸
۵.۳.۳. نقد وضعیت اقتصاد دانش‌بنیان ایران.....	۲۹۳
۵.۳.۴. تشکیل کمیته اقتصاد دانش‌بنیان در کمیسیون اقتصادی مجلس.....	۲۹۵
۵.۴. اقتصاد مقاومتی.....	۲۹۵
۵.۴.۱. دستاوردها.....	۲۹۶
۵.۴.۲. بررسی و نقد عملکرد دستگاه‌های اصلی در حوزه اقتصاد مقاومتی.....	۲۹۸
۵.۴.۳. جمع‌بندی و پیشنهادها در حوزه اقتصاد مقاومتی.....	۳۰۱
۵.۵. تحریم‌های جدید: گونه‌شناسی، پیش‌بینی روند آتی و ارائه پیشنهاد.....	۳۰۲
۵.۵.۱. گونه‌شناسی تحریم‌های جدید.....	۳۰۲
۵.۵.۲. پیش‌بینی روند آتی.....	۳۰۴
فصل ششم. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی.....	۳۰۷
۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی.....	۳۰۹
۶.۱. خلاصه وضعیت اقتصاد ایران.....	۳۰۹
۶.۲. مهمترین دستور کارهای اقتصاد ایران برای سال ۱۳۹۷.....	۳۱۶
۶.۲.۱. اصلاح نظام بانکی و تأمین مالی.....	۳۱۶
۶.۲.۲. تبادلات مالی بین‌المللی و بازار ارز.....	۳۱۸
۶.۲.۳. اصلاح نظام مالی دولت.....	۳۲۰
۶.۲.۴. حمایت از تولید.....	۳۲۳
پیوست‌ها.....	۳۲۹
منابع و مآخذ.....	۳۴۱

فهرست جداول

- جدول ۱-۱. پیش‌بینی رشد بخش کشاورزی به تفکیک محصولات اصلی..... ۲۷
- جدول ۲-۱. تولید نفت ایران در فصول مختلف سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷..... ۳۰
- جدول ۳-۱. ضریب اهمیت زیربخش‌های صنایع تولید مواد و محصولات شیمیایی..... ۳۲
- جدول ۴-۱. ضریب اهمیت زیربخش‌های صنایع تولید فلزات اساسی..... ۳۳
- جدول ۵-۱. تولید و مصرف ظاهری فولاد و محصولات فولادی..... ۳۴
- جدول ۶-۱. ضریب اهمیت زیربخش‌های صنایع تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر..... ۳۴
- جدول ۷-۱. آمار مقایسه‌ای تولید هفت ماهه خودرو- دستگاه..... ۳۵
- جدول ۸-۱. عملکرد تولید خودرو سواری شرکت‌های بورسی سال ۱۳۹۵ و برآورد تولید سال ۱۳۹۶..... ۳۵
- جدول ۹-۱. ضریب اهمیت زیربخش‌های بخش محصولات کانی غیرفلزی..... ۳۶
- جدول ۱۰-۱. میزان تولید سیمان..... ۳۷
- جدول ۱۱-۱. عملکرد زیربخش‌های حمل‌ونقل در سه ماهه و ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۵..... ۴۴
- جدول ۱۲-۱. رشد ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۵ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۶..... ۴۸
- جدول ۱۳-۱. رشد نقدینگی و شبه پول..... ۵۴
- جدول ۱۴-۱. نرخ تورم ماهانه و نقطه به نقطه گروه‌های اصلی شاخص قیمت مصرف‌کننده..... ۵۶
- جدول ۱۵-۱. مقایسه نرخ تورم در ایران با کشورهای جهان..... ۵۸
- جدول ۱۶-۱. رشد پایه پولی و اجزای آن..... ۶۲
- جدول ۱۷-۱. خلاصه تراز عملیاتی و سرمایه‌ای دولت در ۶ ماهه نخست ۱۳۹۶..... ۶۳
- جدول ۱۸-۱. ترکیب جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر در سن کار طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۰..... ۶۸
- جدول ۱۹-۱. ترکیب جمعیت غیرفعال..... ۶۹
- جدول ۲۰-۱. نرخ بیکاری به تفکیک استان‌ها در سال ۱۳۹۵..... ۷۱
- جدول ۲۱-۱. نرخ بیکاری زنان به تفکیک استان‌ها در سال ۱۳۹۵..... ۷۲
- جدول ۲۲-۱. نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله به تفکیک استان‌ها در سال ۱۳۹۵..... ۷۳
- جدول ۲۳-۱. وضعیت مشاغل ایجاد شده..... ۷۸
- جدول ۲۴-۱. برآورد تعداد شاغلین بیمه شده طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵..... ۷۹
- جدول ۲۵-۱. تعداد شاغلین اضافه شده در بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر کارکن طی ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۵..... ۸۰
- جدول ۲۶-۱. توزیع منابع مالی فعالیت‌های مرتبط با اشتغال‌زایی در برنامه اشتغال فراگیر..... ۸۲

جدول ۱-۲۷. برنامه اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷، نحوه تخصیص منابع تبصره «۱۸».....	۸۳
جدول ۲-۱. منابع و مصارف در بودجه عمومی دولت.....	۱۰۳
جدول ۲-۲. اجزای مهم منابع درآمدی بودجه و پیش‌بینی تحقق آنها در سال ۱۳۹۶.....	۱۰۵
جدول ۲-۳. اجزای مهم و پیش‌بینی واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۶.....	۱۰۸
جدول ۲-۴. اجزای مهم و پیش‌بینی واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶.....	۱۰۹
جدول ۲-۵. تغییرات مصارف و اجزای آن در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۶.....	۱۱۰
جدول ۲-۶. ترازهای بودجه‌ای در بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶.....	۱۱۲
جدول ۲-۷. مقایسه ارقام کلان بودجه در لایحه و قانون بودجه ۱۳۹۷.....	۱۱۳
جدول ۲-۸. مقایسه مصوبات اولیه و نهایی کمیسیون تلفیق در رابطه با اوراق.....	۱۱۵
جدول ۲-۹. منابع قابل تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.....	۱۱۶
جدول ۲-۱۰. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۸۹.....	۱۱۸
جدول ۲-۱۱. سهم منابع مالیاتی وصولی از دریافت‌های بودجه عمومی دولت تا پایان مرداد ۱۳۹۶.....	۱۲۳
جدول ۲-۱۲. عملکرد مالیات بر کالا و خدمات تا هشت ماهه سال ۱۳۹۶.....	۱۲۴
جدول ۲-۱۳. تغییرات محوری در لایحه مالیات بر ارزش افزوده.....	۱۲۶
جدول ۲-۱۴. منابع هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵.....	۱۴۲
جدول ۲-۱۵. مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵.....	۱۴۲
جدول ۲-۱۶. تراز اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵.....	۱۴۳
جدول ۲-۱۷. سقف منابع و مصارف موضوع تبصره «۱۴».....	۱۴۴
جدول ۲-۱۸. منابع هدفمند کردن یارانه‌ها در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶.....	۱۴۵
جدول ۲-۱۹. مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶.....	۱۴۶
جدول ۲-۲۰. دریافتی‌ها و پرداختی‌های هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۷.....	۱۴۸
جدول ۲-۲۱. بدهی ایجاد شده ناشی از اوراق منتشره تا پایان سال ۱۳۹۵.....	۱۵۸
جدول ۲-۲۲. آمار واگذاری به تفکیک نوع واگذاری از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵.....	۱۶۱
جدول ۲-۲۳. آمار واگذاری به تفکیک بازار عرضه از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵.....	۱۶۲
جدول ۲-۲۴. آمار واگذاری به تفکیک حجم واگذاری از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵.....	۱۶۲
جدول ۲-۲۵. آمار واگذاری به تفکیک طبقه‌بندی قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴).....	۱۶۲
جدول ۲-۲۶. عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در تحقق اهداف درآمدی حاصل از واگذاری‌ها از سال ۱۳۹۱ تا پایان ۱۳۹۵.....	۱۶۴

جدول ۲-۲۷. منابع حاصل از واگذاری در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و عملکرد آن، قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و عملکرد آن تا تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۰ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و برآورد میزان تحقق آن ۱۶۹

جدول ۲-۲۸. وضعیت تسویه اقساط مشمولین سهام عدالت طی دوره ده ساله تقسیط ۱۷۴

جدول ۲-۲۹. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به تفکیک سه حوزه برق، نفت و گاز، بانک و بیمه و سایر از کل منابع و مصارف ۱۷۷

جدول ۲-۳۰. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به تفکیک حوزه‌های برق، نفت و گاز، بانک و بیمه و سایر از کل منابع و مصارف ۱۷۸

جدول ۲-۳۱. سهم منابع و مصارف حوزه نفت، برق، بانک و بیمه و سایر شرکت‌ها از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۱۷۹

جدول ۲-۳۲. سهم شرکت‌های دولتی در تأمین منابع عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ ۱۸۱

جدول ۲-۳۳. سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۷ ۱۸۶

جدول ۲-۳۴. کل تسهیلات پرداخت شده طرح‌های ملی از صندوق توسعه ملی ۱۸۶

جدول ۲-۳۵. مجموع تسهیلات ارزی پرداخت شده با همکاری بانک‌های عامل و بانک مرکزی از صندوق توسعه ملی ۱۸۷

جدول ۳-۱. رشد اجزای پایه پولی در سال‌های اخیر ۱۹۲

جدول ۳-۲. مقایسه رشد نقدینگی و اجزای آن با رشد پایه پولی در سال‌های اخیر ۱۹۳

جدول ۳-۳. مقایسه جایگاه ایران با کشورهای منتخب از منظر شاخص توسعه بازارهای مالی ۱۹۵

جدول ۳-۴. بررسی تحولات (رتبه) اجزای شاخص «توسعه نظام مالی» ایران طی سال‌های گذشته ۱۹۶

جدول ۳-۵. نسبت تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی به تولید ناخالص داخلی کشورها ۱۹۸

جدول ۳-۶. نسبت سرمایه به دارایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در سال‌های اخیر ۱۹۹

جدول ۳-۷. مقایسه ایران و کشورهای منتخب از نظر نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات ۲۰۱

جدول ۳-۸. بررسی نرخ‌های مختلف سود بانکی در مقایسه با نرخ تورم ۲۰۲

جدول ۳-۹. مقایسه نرخ سود تسهیلات بانکی ایران و برخی کشورهای منتخب ۲۰۳

- جدول ۳-۱۰. مقایسه ارزش جاری بازار سهام با ارزش سهام معامله شده طی سال‌های اخیر ۲۱۳
- جدول ۳-۱۱. نسبت ارزش سهام معامله شده به تولید ناخالص داخلی کشورهای منتخب ۲۱۴
- جدول ۳-۱۲. ارزیابی جهانی صنعت بیمه کشور طی پنج سال اخیر ۲۱۷
- جدول ۳-۱۳. سهم بخش غیردولتی از بازار بیمه کشور ۲۱۸
- جدول ۴-۱. آمار واردات کشور از سال ۱۳۹۰ تا ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ ۲۳۰
- جدول ۴-۲. آمار واردات برحسب نوع مصرف طی دوره ۱۳۹۰ الی ۶ ماهه نخست ۱۳۹۶ ۲۳۳
- جدول ۴-۳. میزان واردات به تفکیک پنج کشور عمده طرف معامله در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ ۲۳۶
- جدول ۴-۴. آمار برآوردی قاچاق ورودی کالاهای هدف و نسبت آن با واردات رسمی ۲۴۱
- جدول ۴-۵. صادرات غیرنفتی طی ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ به تفکیک بخش‌های عمده ۲۴۷
- جدول ۴-۶. میزان صادرات به تفکیک پنج کشور عمده طرف معامله در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ ۲۴۸
- جدول ۴-۷. تراز تجاری از سال ۱۳۹۰ تا ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ ۲۵۲
- جدول ۵-۱. مقایسه وضعیت نماگرهای گزارش انجام کسب و کار برای ایران در سال ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ ۲۶۰
- جدول ۵-۲. رتبه ایران در منطقه سند چشم‌انداز در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت (۲۰۱۱ تا ۲۰۱۷) ۲۶۲
- جدول ۵-۳. رتبه ایران در ارکان رقابت‌پذیری در سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۱۲ ۲۶۴
- جدول ۵-۴. ارزیابی فعالان اقتصادی ازمنظر ۲۸ مؤلفه محیط کسب‌وکار به تفکیک بخش‌های اقتصادی در بهار ۱۳۹۶ ۲۶۷
- جدول ۵-۵. شاخص ملی محیط کسب‌وکار به تفکیک استان‌ها در سه فصل منتهی به بهار ۱۳۹۶ ۲۶۹
- جدول ۵-۶. احکام اقتصادی برنامه ششم توسعه در سال اول ۲۸۰
- جدول ۵-۷. تعداد بنگاه‌های دانش‌بنیان به تفکیک دسته‌بندی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری ۲۹۰
- جدول ۵-۸. تولید و سهم شرکت‌های دانش‌بنیان در اقتصاد ۲۹۱
- جدول ۶-۱. تصویر وضع موجود اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶ و چشم‌انداز سال ۱۳۹۷ ۳۱۲

فهرست نمودارها

- نمودار ۱-۱. روند قیمت نفت اوپک در سال ۱۳۹۶..... ۲۵.
- نمودار ۲-۱. ارزش افزوده بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰..... ۲۶.
- نمودار ۳-۱. ارزش افزوده بخش نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰..... ۲۹.
- نمودار ۴-۱. شاخص مقدار تولید بخش صنعت..... ۳۰.
- نمودار ۵-۱. ارزش افزوده بخش معدن به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰..... ۳۸.
- نمودار ۶-۱. رشد ارزش افزوده بخش ساختمان..... ۳۹.
- نمودار ۷-۱. تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده در مناطق شهری به تفکیک فصلی - فقره..... ۴۰.
- نمودار ۸-۱. رشد ارزش افزوده بخش خدمات..... ۴۱.
- نمودار ۹-۱. ارزش افزوده بخش بازرگانی، رستوران و هتلداری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰..... ۴۲.
- نمودار ۱۰-۱. ارزش افزوده خدمات حمل و نقل و ارتباطات به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰..... ۴۳.
- نمودار ۱۱-۱. ارزش افزوده بخش خدمات عمومی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰..... ۴۶.
- نمودار ۱۲-۱. نرخ تورم در دوازده ماهه منتهی به هر ماه..... ۵۱.
- نمودار ۱۳-۱. نرخ تورم ماهانه..... ۵۲.
- نمودار ۱۴-۱. ارزش هر تن کالای وارداتی ایران..... ۵۳.
- نمودار ۱۵-۱. نرخ تورم نقطه به نقطه..... ۵۵.
- نمودار ۱۶-۱. نرخ تورم استانی..... ۵۷.
- نمودار ۱۷-۱. نسبت نقدینگی به شاخص قیمت..... ۵۹.
- نمودار ۱۸-۱. نرخ سود موزون در بازار بین بانکی..... ۶۱.
- نمودار ۱۹-۱. نرخ تورم نقطه به نقطه تولیدکننده..... ۶۶.
- نمودار ۲۰-۱. نرخ بیکاری محقق شده و بیکاری پنهان در سال ۱۳۹۵ به تفکیک استان‌ها..... ۷۴.
- نمودار ۲۱-۱. عدم تطابق تحصیلی مردان با ساختار بازار کار - کل و جوانان..... ۷۶.
- نمودار ۲۲-۱. عدم تطابق تحصیلی زنان با ساختار بازار کار - کل و جوانان..... ۷۶.
- نمودار ۲۳-۱. ضریب جینی در کل کشور..... ۸۷.
- نمودار ۲۴-۱. نسبت هزینه خوراکی به کل هزینه یک خانوار روستایی و شهری..... ۹۴.
- نمودار ۱-۲. روند مقدار و سهم عواید حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی از منابع عمومی..... ۹۸.
- نمودار ۲-۲. روند تغییرات مقدار مطلق درآمدهای مالیاتی و سهم آنها از منابع عمومی..... ۹۹.

- نمودار ۳-۲. روند تغییرات اجزای واگذاری دارایی‌های مالی ۱۰۰
- نمودار ۴-۲. روند تغییرات عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در برابر مصارف عمومی ۱۰۱
- نمودار ۵-۲. عملکرد تراز عملیاتی (کسری بودجه) ۱۰۲
- نمودار ۶-۲. ترکیب بدهی‌های دولت ۱۵۷
- نمودار ۷-۲. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۵ ۱۸۲
- نمودار ۸-۲. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۵ ۱۸۳
- نمودار ۹-۲. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۶ ۱۸۴
- نمودار ۱-۳. نسبت سرمایه شرکت‌های سهامی عام به تولید ناخالص داخلی ایران ۲۱۰
- نمودار ۲-۳. مقایسه نسبت سرمایه شرکت‌های سهامی عام به تولید ناخالص داخلی کشورهای منتخب ۲۱۱
- نمودار ۱-۴. روند قیمت بازاری و تعادلی دلار ۲۲۶
- نمودار ۲-۴. نرخ‌های رشد ماهانه ارز ۲۲۷
- نمودار ۳-۴. ارزش واردات از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ و پیش‌بینی ۱۳۹۶ ۲۳۰
- نمودار ۴-۴. رابطه نرخ ارز در بازار غیررسمی و ارزش واردات طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۵۷ ۲۳۵
- نمودار ۵-۴. تخمین قاچاق ورودی و خروجی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵ ۲۴۰
- نمودار ۶-۴. آمارهای صادرات غیرنفتی (با احتساب میعانات گازی) طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۵ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۶ ۲۴۶
- نمودار ۷-۴. روند صادرات غیرنفتی و نرخ ارز غیررسمی بازار آزاد طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۵۷ ۲۴۸
- نمودار ۸-۴. رابطه بین صادرات منابع طبیعی و رشد اقتصادی طی سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۶۵ ۲۵۰
- نمودار ۱-۵. رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۱۱ ۲۵۸
- نمودار ۲-۵. امتیاز ارکان رقابت‌پذیری ایران در گزارش سال ۲۰۱۸-۲۰۱۷ رقابت‌پذیری جهانی ۲۶۳
- نمودار ۳-۵. رتبه ایران در مقایسه با کشورهای سند چشم‌انداز در گزارش رقابت‌پذیری جهانی ۲۰۱۸-۲۰۱۷ ۲۶۵
- نمودار ۴-۵. مهمترین مشکلات کسب‌وکار در ایران بر اساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی در سال ۲۰۱۸ ۲۶۶
- نمودار ۵-۵. آمار مربوط به اشتغال بنگاه‌های دانش‌بنیان به تفکیک زمینه فعالیت ۲۹۱
- نمودار ۶-۵. سهم تولید شرکت‌های دانش‌بنیان در اقتصاد دانش‌بنیان ۲۹۲

فهرست نقشه‌ها

- نقشه ۱-۱. رشد اقتصادی کشورهای مختلف در سال ۲۰۱۷..... ۴۸
- نقشه ۲-۱. نرخ تورم کشورهای مختلف در سال ۲۰۱۷..... ۵۸
- نقشه ۳-۱. توزیع نابرابری در جهان در سال ۲۰۱۴..... ۸۸
- نقشه ۴-۱. نرخ سرشمار فقر در نواحی روستایی ایران به تفکیک شهرستان..... ۹۰
- نقشه ۵-۱. نرخ سرشمار فقر در نواحی شهری ایران به تفکیک شهرستان..... ۹۰
- نقشه ۱-۵. مقایسه ایران و دیگر کشورهای جهان در آخرین گزارش بین‌المللی حقوق مالکیت..... ۲۶۱

سخن ناشر

به رسم بسیاری از مراکز تحقیقاتی و اندیشکده‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بر آن است که هرساله، 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 کتاب ترسیم کند. کتاب پیش رو، سومین تلاش مرکز پژوهش‌ها در این مسیر است که با مساعدت دفاتر مطالعاتی معاونت اقتصادی این مرکز و مشاوره برخی اساتید و خبرگان اجرایی، حاصل شده است.

برای ارائه تصویری از وضعیت اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶، این گزارش در پنج فصل تدوین شده است:

فصل اول تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی ارائه می‌کند.

فصل دوم وضعیت مالیه عمومی کشور (بودجه، طرح‌های عمرانی، هدفمندی یارانه‌ها، بدهی‌های دولت، خصوصی‌سازی، سهام عدالت، و وضعیت شرکت‌های دولتی) را بررسی می‌کند.

فصل سوم وضعیت پولی و مالی اقتصاد (نظام مالی، صنعت بانکداری، بازار سرمایه و صنعت بیمه) را ترسیم می‌کند.

فصل چهارم به بخش خارجی (ارز، صادرات، واردات، تراز تجاری و قاجاق) می‌پردازد.

فصل پنجم نیز چارچوب نهادی (شامل محیط کسب‌وکار، برنامه‌های توسعه، اقتصاد مقاومتی، اقتصاد دانش‌بنیان و تحریم‌های اقتصادی) را بررسی می‌کند.

در انتهای کتاب نیز جمع‌بندی کلی از مباحث فصول پنج‌گانه و توصیه‌های سیاستی ارائه شده است. در جمع‌بندی سعی شده که اطلاعات کافی درباره محتوای کتاب در اختیار افرادی که فرصت کافی برای مطالعه تمام کتاب را ندارند، ارائه شود.

گروه‌های مخاطب اصلی این کتاب، سیاستگذاران کشور به ویژه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و فعالان اقتصادی هستند. لذا در فصول فوق تلاش شده است تا ضمن به تصویر کشیدن مجموعه فعالیت‌های مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد در سال ۱۳۹۶، پیشنهادهای مشخصی به عنوان دستور کارهای سال ۱۳۹۷ ارائه شود. با این هدف، اقدامات دولت و مجلس شورای اسلامی درباره موضوعاتی مانند لایحه مالیات بر ارزش افزوده، لایحه صندوق مکانیزه فروش، لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و غیره به تفصیل بیان شده است تا ضمن ارائه اطلاعات لازم به دست‌اندرکاران و فعالان اقتصادی بخش خصوصی، زمینه استفاده از فرصت‌های موجود برای آنها فراهم شود. امید است با اخذ انتقادهای و پیشنهادهای سیاستگذاران و صاحب‌نظران، کیفیت محتوای کتاب در سال‌های بعد ارتقاء یابد.

کاظم جلالی

رئیس مرکز پژوهش‌ها

فصل اول

چشم انداز اقتصاد کلان

۱. چشم‌انداز اقتصاد کلان

۱.۱. چشم‌انداز اقتصاد جهانی^۱

۱.۱.۱. رشد اقتصادی در جهان

نهادهای بین‌المللی چشم‌انداز اقتصاد جهانی در سال ۲۰۱۸ را رو به بهبود ارزیابی می‌کنند. صندوق بین‌المللی پول در تازه‌ترین گزارش چشم‌انداز اقتصاد جهان (IMF, 2017) پیش‌بینی کرد که رشد اقتصادی جهان که در سال ۲۰۱۷ برابر با ۳/۷ درصد بود، در سال ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ به ۳/۹ درصد خواهد رسید. همچنین بانک جهانی در آخرین گزارش خود (World Bank Group, 2018) رشد اقتصاد دنیا در سال ۲۰۱۷ را ۳ درصد اعلام کرده که این رقم بالاترین نرخ از سال ۲۰۱۱ تا کنون است و پیش‌بینی می‌کند نرخ رشد اقتصادی دنیا در سال ۲۰۱۸ به ۳/۱ درصد افزایش یابد. افزایش قابل‌ملاحظه در سرمایه‌گذاری، تجارت و تولید صنعتی همراه با افزایش کسب‌وکارها و اعتماد مصرف‌کنندگان از مهمترین دلایل احیای اقتصاد بوده‌اند. به‌طور کلی پیش‌بینی می‌شود که رشد اقتصادی سال جاری و سال بعد در بازارهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه با افزایش مواجه شود و فضای مالی امن جهانی و ترمیم اقتصادهای پیشرفته در راستای تحقق آن مؤثر خواهند بود. به‌رغم بهبود چشم‌انداز کلی اقتصاد جهانی، رشد اقتصادی در بسیاری کشورها همچنان ضعیف است. هرچند چشم‌انداز رشد اقتصادی در اقتصادهای پیشرفته به‌خصوص حوزه یورو افزایش یافته، با این حال در بسیاری از این کشورها نرخ تورم کمتر از اهداف تعیین شده و حکایت از آن دارد که رکود هنوز به طور کامل از بین نرفته است. برای بسیاری از بازارهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه در جنوب صحرای آفریقا، خاورمیانه و آمریکای لاتین چشم‌انداز رشد ناپایدار است و صادرکنندگان کالا به‌ویژه سوخت، با توجه به تداوم کاهش شدید درآمدهای خارجی

۱. نویسنده این قسمت: نرگس صادقی.

تحت تأثیر قرار می‌گیرند. صندوق بین‌المللی پول پیش‌بینی کرده است که اگر شرایط اقتصادی جهان همچنان خوب باقی بماند و تورم در همین وضعیت باشد، در میان‌مدت شرایط مالی سهل‌گیرانه همچنان تداوم خواهد داشت که به آسیب‌پذیری مالی اقتصادهای نوظهور و پیشرفته منتهی خواهد شد. سیاست‌های درون‌گرایی کشورها، تنش‌های ژئوپلیتیک و نااطمینانی‌های سیاسی در برخی کشورها نیز از جمله ریسک‌هایی هستند که اقتصاد جهان را مورد تهدید قرار می‌دهند.

همچنین آخرین برآوردهای صندوق بین‌المللی پول رشد اقتصادی کشورهای چین، عراق، امارات، کره جنوبی و افغانستان به عنوان مهمترین مقاصد صادرات کشور در سال ۲۰۱۸ را، به ترتیب ۶/۵، ۲/۹، ۳/۴، ۳ و ۳ درصد پیش‌بینی کرده است که رشد همه این کشورها به جز چین نسبت به سال ۲۰۱۷ افزایش یافته است.

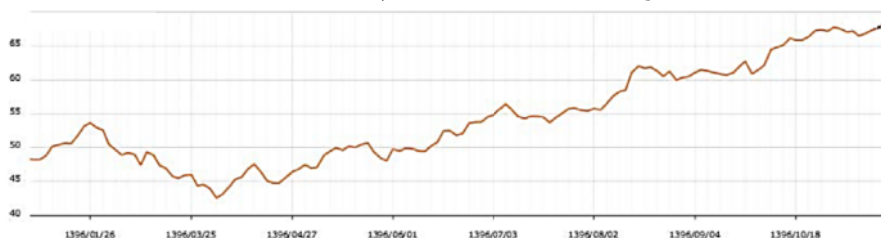
۱.۱.۲. نرخ تورم در جهان

صندوق بین‌المللی پول پیش‌بینی می‌کند نرخ تورم هم در اقتصادهای پیشرفته و هم در بازارهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه افزایش یابد به گونه‌ای که در سال ۲۰۱۸ به ترتیب به ۱.۵ و ۳.۵ درصد برسد. به‌طور کلی انتظار بر این است که نرخ تورم دنیا در سال ۲۰۱۸ پیش از آنکه به ۲ درصد در میان‌مدت افزایش یابد در سطح ۱/۷ درصد باقی بماند.

۱.۱.۳. وضعیت بازار نفت

کشورهای عضو اوپک در ۲۵ ماه می ۲۰۱۷ توافق کردند که تا ماه آوریل سال ۲۰۱۸ توافقنامه تولید نفت خود را تمدید کنند. توافق شامل کاهش تولید ۱/۲ میلیون بشکه در روز از ماه اکتبر سال ۲۰۱۶ بود. روسیه و دیگر کشورهای غیرعضو اوپک توافق کردند تا در سطوح فعلی تولید باقی بمانند که به معنای کاهش ۰.۶ میلیون بشکه تولید نفت در روز از سطح سال ۲۰۱۶ است. بنابراین کل کاهش نفت برابر با ۱/۸ میلیون بشکه در روز خواهد بود. به‌رغم تلاش صادرکنندگان نفت برای کاهش تولید، قیمت نفت در اواخر خرداد به ۴۲/۵ دلار در هر بشکه رسید. با این حال در ماه‌های اخیر به دنبال تقویت قیمت نفت، متوسط قیمت سبد نفت اوپک در دی ماه به ۶۵ دلار رسید.

نمودار ۱-۱. روند قیمت نفت اوپک در سال ۱۳۹۶



Source: OPEC.

پیش‌بینی نهادهای بین‌المللی از قیمت نفت در سال ۲۰۱۸ در بازه ۵۰ تا ۶۲ دلار متغیر است. پیش‌بینی قیمت نفت برای سال ۲۰۱۸ توسط صندوق بین‌المللی پول ۵۰ دلار، بانک‌های سیتی‌گروپ و بارکلیز ۵۴ دلار، اداره اطلاعات انرژی آمریکا ۵۵.۵ دلار، بانک‌های جی. پی. مورگان و کردیت سونئیس ۶۰ دلار و بانک گلدمن ساکس ۶۲ دلار است. در حال حاضر تداوم یا خروج از توافق کاهش تولید از سوی تولیدکنندگان نفت مهمترین مؤلفه مؤثر در بهای نفت است. با این حال حوادث ژئوپلیتیک به‌خصوص در خاورمیانه و آمریکای لاتین مثل اعمال تحریم علیه ونزوئلا می‌تواند موجب افزایش قیمت نفت شود. ضمن اینکه ذخایر بالای نفتی و پاسخ سریع تولیدکنندگان نفت شل به افزایش قیمت نفت می‌تواند از افزایش قابل توجه قیمت نفت در آینده نزدیک جلوگیری کند.

۱.۲. رشد اقتصادی ایران^۱

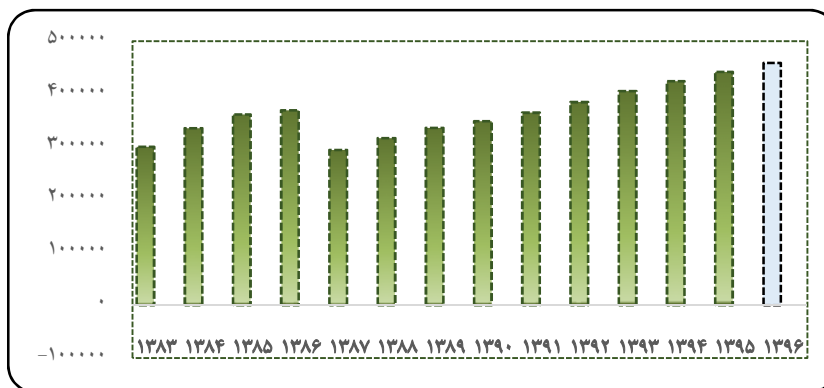
وضعیت رشد اقتصادی به عنوان یکی از مهمترین نماگرهای عملکرد هر اقتصاد، همواره از جمله دغدغه‌های سیاست‌گذاران و فعالین اقتصادی است. رصد تحولات اقتصاد کلان و بخش حقیقی و ارائه پیش‌بینی‌های کوتاه‌مدت از متغیرهای مرتبط با این حوزه می‌تواند برای فعالین و سیاست‌گذاران از جمله مجلس شورای اسلامی مفید باشد. این بخش با نگاه تحلیلی ضمن بررسی آخرین وضعیت تولید در بخش‌های اقتصادی، به برآورد رشد اقتصادی تا پایان سال ۱۳۹۶ می‌پردازد.

۱. نویسنده این قسمت: سیدهای موسوی‌نیک.

۱.۲.۱. بخش کشاورزی

بخش کشاورزی در ایران یکی از بخش‌هایی است که عملکرد آن در ایجاد ارزش افزوده بیش از هر چیز تابعی از عواملی همچون میزان بارندگی، جریان‌های سطحی، سطح زیر کشت، میزان استحصال آب از منابع آب زیرزمینی و ... است. در نتیجه عملکرد بخش کشاورزی تقریباً مستقل از چرخه‌های تجاری (رونق و رکود) در اقتصاد ایران بوده است. رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۵ براساس اعلام بانک مرکزی و مرکز آمار ایران به ترتیب ۴/۲ و ۳/۳ درصد بوده است. نمودار ۲-۱ نشان می‌دهد ارزش افزوده این بخش از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۵ به جز سال ۱۳۸۷ روندی صعودی داشته است. براساس اعلام بانک مرکزی، نرخ رشد این بخش طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ بین ۳/۷ درصد تا ۵/۵ درصد متغیر بوده و متوسط نرخ رشد این بخش طی این ۵ سال ۴/۷ درصد بوده است.

نمودار ۲-۱. ارزش افزوده بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیارد ریال)



توضیح: ارقام سال ۱۳۹۶ پیش‌بینی است.

مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی.

ارزیابی جدیدترین برآوردهای وزارت جهاد کشاورزی از تولید انواع اقلام محصولات کشاورزی تا پایان سال ۱۳۹۶ حاکی از آن است که رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰) در سال ۱۳۹۶ حدود ۳/۸ درصد خواهد بود. بانک مرکزی رشد ۶ ماهه اول بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۶ را ۴/۲ و مرکز آمار حدود ۰/۹ درصد اعلام کرده

است. اختلاف حدود ۳/۳ درصدی آمار اعلامی این دو نهاد هم جای بحث و آسیب‌شناسی دارد.^۱

جدول ۱-۱. پیش‌بینی رشد بخش کشاورزی به تفکیک محصولات اصلی

نوع محصول	سهم از تولید بخش کشاورزی	پیش‌بینی رشد در سال ۱۳۹۶
۰ محصولات کشاورزی	٪۱۰۰	٪۳.۸
۱ محصولات زراعی	٪۳۲	٪۳.۴
۱-۱ غلات	٪۱۵	-٪۲.۸
۲-۱ حبوبات	٪۱	٪۸.۸
۳-۱ محصولات صنعتی	٪۲	٪۱۷.۹
۴-۱ سبزیجات	٪۵	٪۷.۴
۵-۱ محصولات جالیزی	٪۴	٪۱۳.۲
۶-۱ نباتات علوفه‌ای	٪۴	٪۰.۲
۲ محصولات باغی	٪۲۳	٪۴.۷
۱-۲ میوه‌های دانه‌دار	٪۵	٪۶.۸
۲-۲ میوه‌های هسته‌دار	٪۳	٪۵.۹
۳-۲ میوه‌های دانه‌ریز	٪۳	٪۱۰.۸
۴-۲ میوه‌های خشک	٪۵	٪۷.۷
۵-۲ میوه‌های سردسیری	٪۰	-٪۰.۳
۶-۲ میوه‌های نیمه‌گرمسیری	٪۷	-٪۲.۲
۷-۲ میوه‌های گرمسیری	٪۰	٪۲۰.۶
۸-۲ سایر میوه‌ها	٪۰	٪۲۰.۱
۳ محصولات دامی	٪۴۵	٪۳.۵
۱-۳ گوشت قرمز	٪۱۹	٪۲.۳
۲-۳ گوشت مرغ	٪۱۱	٪۳.۵
۳-۳ تخم مرغ	٪۴	٪۳.۸

۱. هرچند در سال ۱۳۹۶ با یکسان‌سازی سال پایه حساب‌های ملی دو نهاد آماری گام مناسبی در راستای کیفیت آمارها و هماهنگی بیشتر آمارهای این دو نهاد برداشته شد، با این حال گزارش آمارهای سال ۱۳۹۵ و شش ماهه نخست ۱۳۹۶ این دو نهاد نشان می‌دهد که اختلاف آمارها همچنان قابل توجه و تأمل است. به‌نحوی که این دو نهاد به‌خصوص در سطح بخش‌ها دو تصویر متفاوت از اقتصاد ایران ارائه می‌دهند. این مسئله همواره یکی از مشکلات اصلی نظام آماری و برنامه‌ریزی کشور بوده و نیازمند آسیب‌شناسی و تعیین تکلیف است. به‌نظر می‌رسد برخی اصلاحات قانونی و ساختاری در این زمینه می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد که در دستور کار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است.

نوع محصول	سهم از تولید بخش کشاورزی	پیش‌بینی رشد در سال ۱۳۹۶
عسل	٪۰	٪۳۰
شیر	٪۱۱	٪۵۵

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی.

همان‌طور که در جدول ۱-۱ مشاهده می‌شود، از مجموع محصولات کشاورزی، محصولات دامی با ۴۵ درصد بیشترین سهم را دارند که ۴۱ درصد آن مربوط به سه محصول گوشت قرمز، گوشت مرغ و شیر بوده و ۴ درصد بقیه تخم مرغ است. رشد محصولات دامی برای سال ۱۳۹۶ حدود ۳/۵ درصد برآورد شده است. با این حال، برای رشد گوشت قرمز با ۲/۳ درصد، رشدی کمتر از گوشت مرغ و شیر برآورد می‌شود. سهم محصولات زراعی از کل ارزش افزوده بخش حدود ۳۲ درصد است که در آن غلات با ۱۵ درصد بیشترین سهم را دارد. از این ۱۵ درصد هم ۶ درصد آن مربوط به گندم و ۵ درصد شلتوک (برنج) است. رشد کل محصولات زراعی ۳/۴ درصد برآورد شده، این در حالی است که رشد غلات ۲/۸- درصد پیش‌بینی شده که عمدتاً به دلیل برآورد رشد منفی گندم و جو است. با این حال رشد شلتوک مثبت ۱۲/۸ درصد پیش‌بینی شده که نسبتاً قابل توجه است. رشد عمده محصولات باغی نیز که حدود ۲۳ درصد کل تولید بخش کشاورزی را تشکیل می‌دهد، مثبت ۴/۷ درصد برآورده شده است. به‌طور کلی وضعیت بخش کشاورزی را می‌توان به این صورت جمع‌بندی کرد که براساس برآوردهای انجام شده در سال ۱۳۹۶، وضعیت رشد محصولات باغی مناسب، رشد محصولات دامی بجز شیر پایین و رشد مجموع غلات منفی خواهد بود.

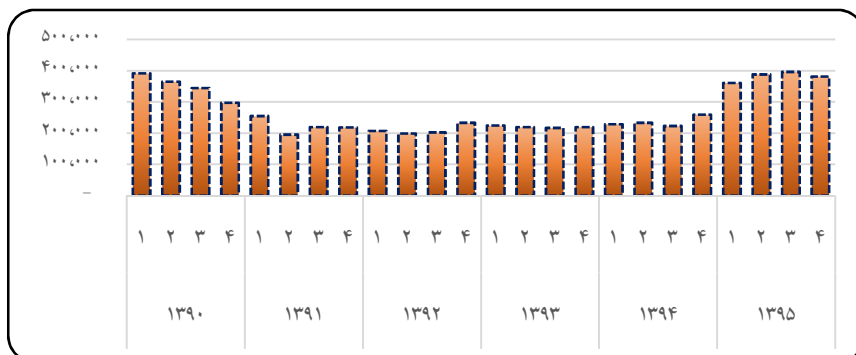
۱.۲.۲. بخش نفت خام و گاز طبیعی

بخش نفت یکی از بخش‌های مهم اقتصاد ایران محسوب می‌شود به‌طوری‌که ستانده این بخش تأثیرپذیری بسیار پایینی از تولیدات سایر بخش‌های اقتصادی دارد، اما در عین حال میزان سطح فعالیت در این بخش از مجاری مختلفی از جمله هزینه‌های جاری و عمرانی (که در خدمات عمومی و بخش ساختمان دولتی هزینه می‌شوند) بر ستانده سایر بخش‌های اقتصادی تأثیرگذار است.

براساس اعلام بانک مرکزی گروه نفت در سال ۱۳۹۵ حدود ۶۲ درصد رشد داشته

است که عامل اصلی رشد ۹/۸ درصدی تولید ناخالص داخلی بوده است. این در حالی است که براساس اعلام مرکز آمار ایران بخش استخراج نفت و گاز طبیعی در سال ۱۳۹۵ برابر ۳۵ درصد رشد داشته که عامل اصلی رشد ۵/۸ درصدی رشد تولید ناخالص داخلی شده است! همان‌طور که در نمودار ۱-۳ مشاهده می‌شود، ارزش افزوده بخش نفت در سال ۱۳۹۵ به سطح ارزش افزوده آن در سال ۱۳۹۰ رسیده است که می‌تواند به معنای تکمیل ظرفیت‌های خالی تولید این بخش تفسیر شود. با توجه به این موضوع، رشد بالایی برای این بخش در سال ۱۳۹۶ قابل انتظار نخواهد بود.

نمودار ۱-۳. ارزش افزوده بخش نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیارد ریال)



مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی (بانک مرکزی، سال‌های مختلف).

مرکز آمار ایران رشد ۶ ماهه اول بخش استخراج نفت خام و گاز طبیعی را ۴/۳ درصد و بانک مرکزی ۵/۸ درصد اعلام کرده‌اند. از طرفی، جدول ۱-۲ آمار تولید نفت ایران در سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ را براساس گزارش ماهانه اوپک نشان می‌دهد. ارقام این جدول نشان می‌دهد تولید نفت خام ایران در سه ماهه اول سال ۱۳۹۶ (سه ماهه دوم سال ۲۰۱۷) ۷ درصد رشد داشته است. این رشد برای سه ماهه دوم سال ۱۳۹۶ (سه ماه سوم سال ۲۰۱۷) حدود ۵ درصد کاهش پیدا کرده است. به‌طور کلی در نظر گرفتن وضعیت بازار نفت و عملکرد سال گذشته این صنعت در ایران، انتظار می‌رود در دو فصل آتی نیز شاهد کاهش رشد بخش نفت باشیم. در نهایت براساس برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس، رشد ارزش افزوده گروه نفت در سال ۱۳۹۶ حدود ۳/۱ درصد پیش‌بینی می‌شود.

جدول ۲-۱. تولید نفت ایران در فصول مختلف سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷

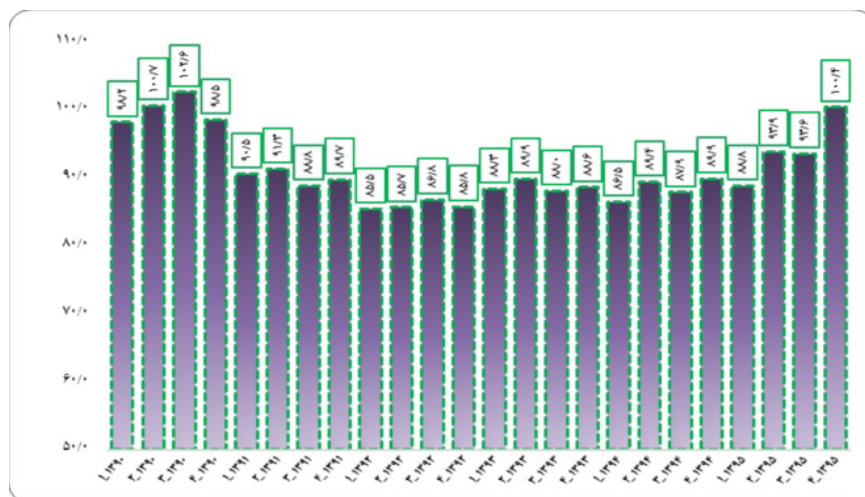
عنوان	فصل ۱	فصل ۲	فصل ۳	فصل ۴
۲۰۱۶ (هزار بشکه در روز)	۳,۰۹۶	۳,۵۳۹	۳,۶۴۶	۳,۷۴۱
۲۰۱۷ (هزار بشکه در روز)	۳,۷۹۶	۳,۷۹۳	۳,۸۲۸	
رشد نسبت به فصل مشابه سال قبل	٪۲۲.۶	٪۷.۲	٪۵.۰	

Source: OPEC Monthly Oil Market Reports (OPEC).

۱.۲.۳. بخش صنعت

مقایسه روند شاخص مقدار تولید بخش صنعت نشان می‌دهد، این شاخص بعد از افول در دوره ۱۳۹۴-۱۳۹۱، در زمستان سال ۱۳۹۵، پس از سپری شدن دوره رکود ۵ ساله به رقم آن در سال ۱۳۹۰ رسیده است. با این حال با توجه به رشد منفی سرمایه‌گذاری^۱ در سال‌های اخیر و با توجه به پر شدن ظرفیت‌های خالی بخش صنعت، رشد قابل توجهی برای سال‌های آتی در این بخش مورد انتظار نیست.

نمودار ۴-۱. شاخص مقدار تولید بخش صنعت



مأخذ: شاخص مقدار تولید بخش صنعت (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶).

۱. ذکر این نکته ضروری است که رشد منفی سرمایه‌گذاری لزوماً به معنای کاهش موجودی سرمایه نیست و به میزان مطلق سرمایه‌گذاری‌های جدید و استهلاك موجودی سرمایه بستگی دارد.

شاخص کل تولید کارگاه‌های بزرگ صنعتی در سال ۱۳۹۵ تقریباً به سطح سال ۱۳۹۰ (۹۹/۳) رسیده است. با این حال بررسی رشد زیربخش‌های صنعت نشان می‌دهد این وضعیت به طور متوازن رخ نداده و در نتیجه خنثی شدن رشد مثبت و منفی زیربخش‌های بخش صنعت حاصل شده است. مقایسه شاخص زیربخش‌های صنعت کارگاه‌های بزرگ صنعتی سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد از ۲۴ زیربخش صنعت تنها ۱۰ بخش در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۰ رشد داشته‌اند که بیشترین موارد رشد مربوط به زیربخش‌های تولید دارو، تولید آشامیدنی‌ها و مواد غذایی بوده است. ضمن اینکه از ۱۴ زیربخشی که رشد منفی داشته‌اند ۷ زیربخش بیش از ۲۰ درصد رشد منفی داشته‌اند که این موضوع وضعیت وخیم این صنایع را در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد. با این حال سهم پایین این بخش‌ها در شاخص کل صنعت باعث شده است که رشد منفی آنها تأثیر چندانی بر رشد کلی بخش صنعت نگذارد. به‌طورکلی بیشترین تأثیر مثبت بر شاخص کارگاه‌های بزرگ صنعتی در این دوره مربوط به زیربخش‌های تولید محصولات شیمیایی، صنایع غذایی و فلزات اساسی بوده است. ضمن اینکه بیشترین تأثیرپذیری منفی این شاخص نیز از زیربخش‌های وسایل نقلیه موتوری و کانی‌های غیرفلزی بوده است. برآوردها نشان می‌دهد اگر صناعی که نسبت به سال ۱۳۹۰ زیر ظرفیت تولید می‌کنند تولید خود را به سطح تولید سال ۱۳۹۰ برسانند باعث رشد ۶ درصدی بخش صنعت خواهند شد.

مرکز آمار ایران در آخرین گزارش منتشره خود، رشد بخش صنعت در سال ۱۳۹۵ را ۶/۵ درصد و رشد ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ این بخش را ۴ درصد اعلام کرده است. ضمن اینکه بانک مرکزی نیز رشد بخش صنعت در سال ۱۳۹۵ را ۶/۹ درصد و رشد ۶ ماهه را ۴/۸ درصد اعلام نموده است. برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس درباره رشد بخش صنعت در سال ۱۳۹۶ با توجه به فعالیت‌های زیربخش‌های منتخب بخش صنعت و پیش‌بینی تولید آنها تا انتهای سال جاری حاکی از آن است که رشد ارزش افزوده بخش صنعت در سال ۱۳۹۶ حدود ۴/۱ درصد خواهد بود.

بررسی ضریب اهمیت زیربخش‌های مختلف صنعت در شاخص تولید کارگاه‌های بزرگ صنعتی نشان می‌دهد ۸۰ درصد تولید صنایع بزرگ کشور تحت تأثیر ۵ صنعت محصولات شیمیایی (۲۶ درصد)، فلزات اساسی (۲۰ درصد)، وسایل نقلیه موتوری

(۱۶/۵ درصد)، کانی‌های غیرفلزی (۹/۵ درصد) و صنایع غذایی (۷/۵ درصد) است.

۱.۲.۳.۱. مواد و محصولات شیمیایی

در بخش تولید مواد و محصولات شیمیایی، مهمترین زیربخش‌ها مربوط به تولید محصولات پتروشیمی هستند. براساس آمار شرکت ملی صنایع پتروشیمی میزان تولید محصولات پتروشیمی در هفت ماهه اول سال ۱۳۹۶ نسبت به دوره مشابه سال قبل ۸ درصد رشد نشان می‌دهد و طبق برنامه قرار است تا پایان سال ۱۳۹۶ تولیدات محصولات پتروشیمی به حدود ۵۹ میلیون تن برسد. این در حالی است که ظرفیت اسمی این صنعت برابر ۷۲ میلیون تن است. علاوه بر این آمارهای وزارت صنعت، معدن و تجارت نشان می‌دهد که رشد نه ماهه صنعت ساخت مواد شیمیایی و محصولات شیمیایی در حدود ۴/۵ درصد بوده و به خصوص رشد این بخش در فصل پاییز پایین‌تر از انتظارات قبلی بوده است. برآورد رشد این بخش در فصل زمستان هم با توجه به عملکرد دی ماه و سوابق سال‌های قبل پایین است. در نهایت، پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۶ رشد تولید مواد و محصولات شیمیایی حدود ۳/۳ درصد باشد.

جدول ۳-۱. ضریب اهمیت زیربخش‌های صنایع تولید مواد و محصولات شیمیایی

ردیف	نام زیربخش	ضریب اهمیت در بخش
۱	تولید مواد شیمیایی اساسی به‌جز کود و ترکیبات ازت	۳۷/۹
۲	تولید کود شیمیایی و ترکیبات ازت	۱۵/۲
۳	تولید مواد پلاستیکی به شکل اولیه و ساخت لاستیک مصنوعی	۳۹/۲
۴	تولید سموم دفع آفات و سایر فراورده‌های شیمیایی مشابه	۰/۱
۵	تولید انواع رنگ و روغن جلا و پوشش‌های مشابه	۰/۸
۶	تولید صابون، مواد پاک‌کننده و لوازم بهداشتی و آرایشی	۵/۲
۷	تولید سایر فراورده‌های شیمیایی طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	۰/۹
۸	تولید الیاف مصنوعی	۰/۷

مأخذ: سرشماری کارگاه‌های بزرگ صنعتی (بانک مرکزی، ۱۳۹۶).

در حالی که صادرات محوری صنعت پتروشیمی یکی از مزیت‌های مهم این صنعت

بوده و در شرایط رکود و کمبود تقاضای داخلی، وضعیت قابل قبولی برای این صنعت ایجاد کرده است، سنگین‌تر شدن احتمالی سایه تحریم‌ها و عدم چاره‌جویی برای محدودیت‌های ناشی از ضوابط مالی و بانکی جدید بین‌المللی، می‌تواند آسیب‌پذیری صنعت پتروشیمی را افزایش دهد. به‌خصوص آنکه بخش مهمی از صادرات این محصول (حدود ۵۰ درصد) به یک کشور یعنی چین انجام می‌شود که خود نشان از آسیب‌پذیری این صنعت در شرایط خاص بین‌المللی دارد.

۱.۲.۳.۲. فلزات اساسی

تولید محصولات اولیه آهن و فولاد بیش از ۷۸ درصد از تولیدات بخش فلزات اساسی را تشکیل می‌دهد. در ادامه وضعیت تولیدات آهن و فولاد در کشور بررسی می‌شود (جدول ۴-۱).

جدول ۴-۱. ضریب اهمیت زیربخش‌های صنایع تولید فلزات اساسی

ردیف	نام زیربخش	ضریب اهمیت در بخش (درصد)
۱	تولید محصولات اولیه آهن و فولاد	۷۸
۲	تولید فلزهای اساسی گرانبها و سایر فلزات غیرآهنی	۲۰
۳	ریخته‌گری آهن و فولاد	۲

مأخذ: همان.

براساس آمار انجمن تولیدکنندگان فولاد ایران (جدول ۵-۱)، تولید محصولات فولادی در پنج ماهه اول سال ۱۳۹۶ نسبت به دوره مشابه سال قبل ۱۲ درصد و تولید فولاد میانی ۱۵ درصد رشد داشته است. همچنین آمار مصرف ظاهری محصولات فولادی نشان می‌دهد به‌رغم رشد ۱۴ درصدی کل محصولات فولادی، مصرف تیرآهن و میلگرد رشد ۷- درصدی داشته است. رشد مصرف ظاهری فولاد میانی هم ۴- درصد در پنج ماهه اول سال جاری بوده است. به‌طور کلی رشد صنعت فلزات اساسی برای سال ۱۳۹۶ حدود ۶/۵ درصد پیش‌بینی می‌شود.

جدول ۵-۱. تولید و مصرف ظاهری فولاد و محصولات فولادی

عنوان	کل تولید (هزار تن)			مصرف ظاهری (هزار تن)		
	پنج ماهه ۹۵	پنج ماهه ۹۶	رشد	پنج ماهه ۹۵	پنج ماهه ۹۶	رشد
تیر آهن و میلگرد	۲۹۸۲	۲۹۳۴	-۲٪	۲۸۴۶	۲۶۴۶	-۷٪
ورق گرم، ورق سرد و ورق پوشش‌دار	۴۰۵۵	۴۷۳۸	۱۷٪	۴۳۱۰	۵۳۵۱	۲۴٪
سایر محصولات فولادی	۱۴۱	۳۵۰	۱۴۸٪	۱۷۳	۳۵۷	۱۰۶٪
کل محصولات فولادی	۷۱۷۸	۸۰۲۲	۱۲٪	۷۳۲۹	۸۳۵۴	۱۴٪
فولاد میانی	۷۴۷۹	۸۵۸۹	۱۵٪	۶۱۲۹	۵۸۹۱	-۴٪
آهن اسفنجی	۷۱۶۹	۷۱۷۰	۰٪	۷۰۹۰	۸۶۷۴	۲۲٪

مأخذ: انجمن تولیدکنندگان فولاد ایران.

۱.۲.۳.۳. وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر

تولید وسایل نقلیه موتوری بیش از ۷۵ درصد از تولیدات بخش وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر را تشکیل می‌دهد. در ادامه وضعیت تولیدات خودرو در کشور بررسی می‌شود (جدول ۶-۱).

جدول ۶-۱. ضریب اهمیت زیربخش‌های صنایع تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر

ردیف	نام زیربخش	ضریب اهمیت در بخش (درصد)
۱	تولید وسایل نقلیه موتوری	۷۶
۲	تولید بدنه و اتاق برای وسایل نقلیه موتوری و ساخت تریلر و نیم‌تریلر	۱
۳	تولید قطعات و لوازم الحاقی وسایل نقلیه موتوری	۲۳

مأخذ: سرشماری کارگاه‌های بزرگ صنعتی (بانک مرکزی، ۱۳۹۶).

آمار هفت ماهه تولیدات خودرو نشان می‌دهد تولید خودرو در سال جاری رشد چشمگیری داشته به‌طوری‌که تولید خودروهای سواری از حدود ۶۹۲ هزار دستگاه به ۸۲۲ هزار دستگاه در هفت ماهه اول سال ۱۳۹۶ رسیده است. مجموع تولیدات خودرو در هفت ماهه ابتدای سال جاری رشد ۱۸/۸ درصدی را تجربه کرده است.

جدول ۷-۱. آمار مقایسه‌ای تولید هفت ماهه خودرو - دستگاه

انواع خودرو	هفت ماهه اول ۱۳۹۵	هفت ماهه اول ۱۳۹۶	درصد رشد
تولید کل سواری	۶۳۸۰۱۱	۷۷۲۱۲۰	۲۱
تولید کل وانت	۴۵۷۵۱	۴۰۰۹۷	- ۱۲.۴
تولید کل مینی‌بوس و میدل‌باس	۴۶۱	۵۳۲	۱۵.۴
تولید کل اتوبوس	۵۱۹	۹۹۲	۹۱.۱
تولید کل کامیون، کامیونت و کشنده	۶۹۵۰	۷۹۸۷	۱۴.۹
جمع کل انواع خودرو	۶۹۱۸۳۷	۸۲۲۱۱۶	۱۸.۸

مأخذ: وبگاه انجمن خودروسازان ایران (به نقل از وزارت صنعت، معدن و تجارت).

عملکرد سه شرکت اصلی تولیدکننده خودرو (ایران خودرو، سایپا و پارس خودرو) رشد ۱۵.۳ درصدی تولیدات در ۶ ماهه اول سال جاری را نشان می‌دهد. با این حال، پیش‌بینی هریک از شرکت‌ها از تولید سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد این شرکت‌ها مجموعاً حدود ۳ درصد کاهش تولید برای خودروهای سواری در سال ۱۳۹۶ را پیش‌بینی می‌کنند (جدول ۸-۱). در مجموع برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس براساس آمار عملکرد تولید ۶ ماهه و پیش‌بینی عملکرد شرکت‌های خودروسازی و تجربه سالیان اخیر نشان می‌دهد تولیدات خودرو در سال جاری حدود ۱۷ درصد رشد خواهد داشت.

جدول ۸-۱. عملکرد تولید خودرو سواری شرکت‌های بورسی سال ۱۳۹۵ و برآورد تولید سال ۱۳۹۶

آمار تولید خودروی سواری	عملکرد ۶ ماهه ۱۳۹۵	عملکرد ۶ ماهه ۱۳۹۶	درصد رشد ۶ ماهه	عملکرد ۱۳۹۵	پیش‌بینی ۱۳۹۶	درصد رشد ۱۳۹۵ به ۱۳۹۶
ایران خودرو	۲۸۱۸۷۷	۳۲۰،۲۱۶	۱۳/۶	۶۴۷،۵۶۷	۵۷۵،۰۰۱	-۱۱/۲
سایپا	۱۸۱،۸۳۱	۲۰۳،۲۰۲	۱۱/۸	۴۳۵،۸۴۰	۴۳۴،۰۰۰	-۰/۴
پارس خودرو	۸۲،۶۴۱	۱۰۶،۴۷۰	۲۸/۸	۲۰۰،۴۱۵	۲۳۴،۸۲۰	۱۷/۲
جمع	۵۴۶،۳۴۹	۶۲۹،۸۸۸	۱۵/۳	۱،۲۸۳،۸۲۲	۱،۲۴۳،۸۲۱	-۳/۱

مأخذ: گزارش‌های پیش‌بینی درآمد هر سهم براساس عملکرد ۶ ماهه (سازمان بورس و اوراق بهادار، سال‌های مختلف).

صنعت خودروسازی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت با تهدیدها و فرصت‌هایی مواجه است که می‌تواند رشد آن را تحت تأثیر قرار دهد. مهمترین فرصت‌های این صنعت انجام برخی سرمایه‌گذاری‌های جدید با شرکای خارجی و در شرف بهره‌برداری بودن بعضی از

آنها و نیز وضع مقررات و تعرفه‌های جدید بر واردات محصولات این صنعت است. مهمترین تهدیدات نیز تأثیر افزایش نرخ ارز با توجه به ارزشی نسبتاً بالای این صنعت و ناتوانی برخی از محصولات و حتی شرکت‌ها در رعایت کردن استانداردهای ۷۲ گانه جدید سازمان استاندارد ایران است. علاوه بر این، صنعت خودروسازی نظیر سال‌های اخیر امکان بهره‌برداری از ظرفیت‌های مازاد را نیز نخواهد داشت.

۱.۲.۳.۴. محصولات کانی غیرفلزی

تولید سیمان، آهک و گچ بیشترین ضریب اهمیت را در بین زیربخش‌های بخش محصولات کانی غیرفلزی دارد. در ادامه وضعیت تولیدات محصول سیمان بررسی می‌شود (جدول ۹-۱).

جدول ۹-۱. ضریب اهمیت زیربخش‌های بخش محصولات کانی غیرفلزی

ردیف	نام زیربخش	ضریب اهمیت در بخش
۱	تولید شیشه‌جام و محصولات شیشه‌ای	۷/۷
۲	تولید محصولات سرامیکی نسوز	۳/۶
۳	تولید سایر محصولات گلی و سرامیکی غیرنسوز ساختمانی	۲۱/۳
۴	تولید سایر محصولات چینی و سرامیکی (شامل ظروف چینی)	۱/۵
۵	تولید سیمان، آهک و گچ	۵۶/۷
۶	تولید محصولات ساخته شده از بتن، سیمان و گچ	۶/۴
۷	تولید سایر محصولات کانی غیرفلزی طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	۲/۹

مأخذ: سرشماری کارگاه‌های بزرگ صنعتی (بانک مرکزی، ۱۳۹۶).

بررسی تولید سیمان در هفت ماهه اول سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد تولید این محصول طی این دوره رشد منفی ۱.۹ درصدی داشته است. دلیل اصلی این کاهش رشد منفی صادرات بوده که طی همین دوره ۱۳- درصد بوده است. کاهش تولید سیمان عموماً به دلیل محدودیت صادراتی ناشی از وضع تعرفه ۴۵ درصدی عراق بر واردات سیمان است. همچنین رشد تحویل داخلی این محصول می‌تواند در نتیجه تحرکاتی مثبت در بخش ساختمان بخش خصوصی باشد.

جدول ۱-۱۰. میزان تولید سیمان

هفت ماهه	تولید کل سیمان	تحويل داخلی سیمان	صادرات (سیمان و کلینکر)
۱۳۹۵ (میلیون تن)	۳۴	۲۹	۸
۱۳۹۶ (میلیون تن)	۳۳	۲۹	۷
رشد	-۱.۹٪	۱.۶٪	-۱۳.۰٪

مأخذ: انجمن صنفی کارفرمایان صنعت سیمان، محاسبات محقق.

به‌طور کلی میزان تولید سیمان در کشور از سال ۱۳۹۱ به بعد روندی نزولی به خود گرفته که عمده دلیل آن تداوم رکود داخلی در بخش ساختمان و محدودیت‌های صادراتی مثل اعمال تعرفه وارداتی توسط کشور عراق بوده است. سیمان ایران حدوداً به ۳۴ کشور صادر می‌شود که مهمترین مقاصد صادراتی به ترتیب عراق، افغانستان، کویت، موزامبیک و پاکستان هستند. کشور عراق به تنهایی حدود ۶۰ درصد سیمان صادراتی ایران را در سال‌های اخیر وارد کرده و بنابراین اعمال هرگونه سیاستی در این زمینه در کشور عراق بر وضعیت صادرات سیمان مؤثر است. در حال حاضر وضع مقررات ضد دامپینگ، افزایش تعرفه واردات سیمان، راه‌اندازی کارخانه‌های سیمان، ناامنی سیاسی و تأثیر آن بر توقف پروژه‌های عمرانی عراق از عواملی بوده که صادرات سیمان ایران به این کشور همسایه را تحت تأثیر قرار داده است. در این میان به تازگی فرانسوی‌ها برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولید سیمان در عراق دست به کار شده‌اند. ثبات نسبی سیاسی عراق و ایجاد زمینه‌های بازسازی این کشور می‌تواند بخشی از مشکلات ایجاد شده را برطرف نماید. در این راستا سرمایه‌گذاری مشترک با عراق می‌تواند راهگشا باشد.

در رابطه با بازار افغانستان نیز اگرچه ایران با افغانستان حدود هزار کیلومتر مرز مشترک دارد، اما به دلیل ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل این کشور، ارتباطات جاده‌ای چندان مناسبی با آن وجود ندارد که این امر یکی از مشکلات تجارت با این کشور است. همچنین، از آنجا که نرخ تمام شده کالا در چین بسیار پایین است، تاجران چینی به رقیبان جدی برای ایرانی‌ها در تجارت با افغانستان از جمله در سیمان تبدیل شده‌اند.

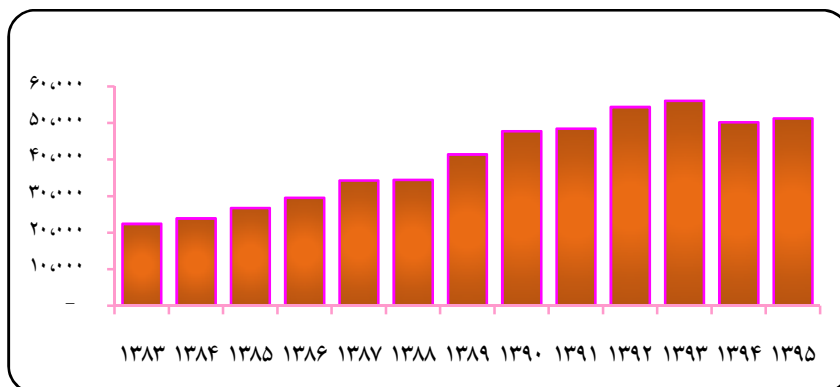
در نهایت، برآوردها نشان می‌دهد که پیش‌بینی‌های قبلی برای سیمان که تولید حدود ۵۷ میلیون تن در سال را نشان می‌داد، محقق نخواهد شد و برآورد تولید کل

سال حدود ۵۴ میلیون تن خواهد بود که به معنای رشد حدود ۲- درصدی خواهد بود.

۱.۲.۴. بخش معدن

روند تغییرات ارزش افزوده بخش معدن (بدون احتساب نفت) طی دوره ۱۳۸۳-۱۳۹۵ در نمودار ۵-۱ نشان داده شده است. همان‌طور که در این نمودار مشاهده می‌شود تا سال ۱۳۹۳، ارقام رشد بخش معدن مثبت هستند، با این حال در سال ۱۳۹۴ به دلایلی ازجمله مشکل کمبود تقاضا شاهد رشد منفی بخش معدن بوده‌ایم. براساس آمار شرکت ایمیدرو، تولید سنگ آهن در پنج ماهه اول سال ۱۳۹۶ نسبت به دوره مشابه سال قبل ۹/۵ درصد کاهش داشته است. این در حالی است که در همین دوره رشد ارسال (فروش) سنگ آهن نزدیک ۴۴ درصد مثبت بوده است. به نظر می‌رسد بیش از رکودی بودن سال ۱۳۹۶، مزاد عرضه محصولات معدنی در سال ۱۳۹۵ در رشد منفی تولید سال جاری نقش داشته باشد. به عنوان مثال تولید سنگ آهن در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال قبل بیش از ۱۰۰ درصد رشد داشت در حالی که در همان سال ارسال (فروش) سنگ آهن رشد منفی داشته است. در نهایت به نظر می‌رسد سال جاری سال خوبی برای تولیدکنندگان سنگ آهن از نظر تقاضا و شرایط بازار است و رشد تولید این بخش نزدیک به ۷ درصد خواهد بود.

نمودار ۵-۱. ارزش افزوده بخش معدن به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیارد ریال)

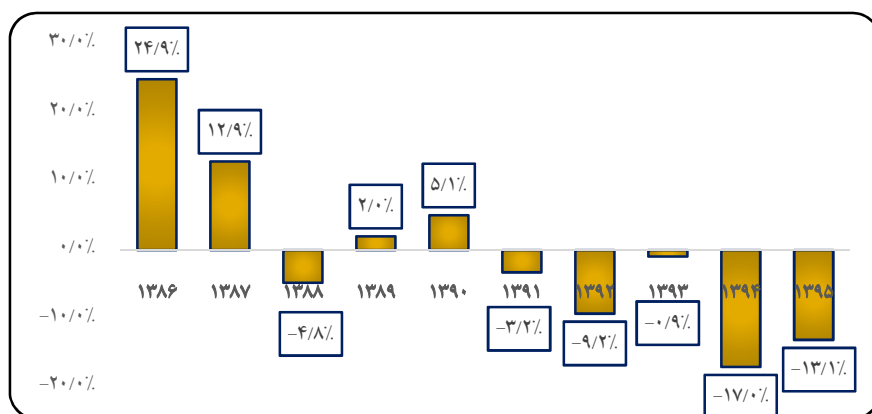


مأخذ: حساب‌های ملی (بانک مرکزی، سال‌های مختلف).

۱.۲.۵. بخش ساختمان

بخش ساختمان با توجه به ارتباط تنگاتنگی که با بخش‌های بالادستی خود (از قبیل فلزات اساسی، کانی‌های غیرفلزی و ...) دارد و ازسوی دیگر به‌دلیل ارتباط با بخش‌های پایین‌دستی (خدمات مستغلات) از نقش حائز اهمیتی در اقتصاد ایران برخوردار است. نمودار ۶-۱ رشد ارزش افزوده بخش ساختمان طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۹۵ را نشان می‌دهد. وضعیت نامطلوب این بخش که از سال ۱۳۸۸ آغاز شده، در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ تشدید شده است. این وضعیت ریشه در رکود مسکن، کاهش مخارج عمرانی دولت و کاهش سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌های اقتصادی دارد.

نمودار ۶-۱. رشد ارزش افزوده بخش ساختمان



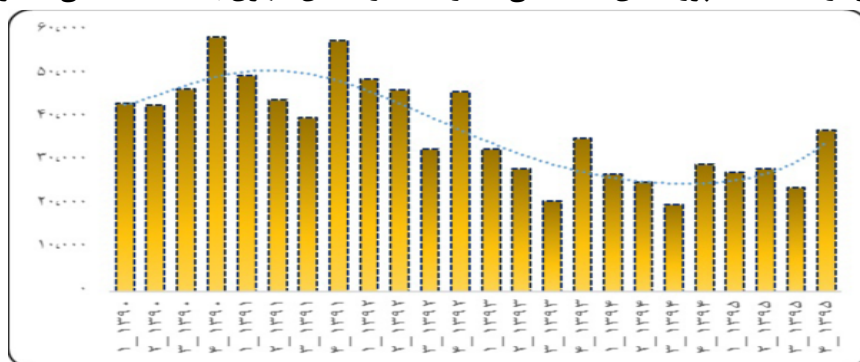
مأخذ: همان.

برای تحلیل چشم‌انداز وضعیت بخش ساختمان بهتر است چشم‌انداز ساختمان‌های دولتی و خصوصی به طور مجزا مورد کنکاش قرار گیرد. عملکرد بخش ساختمان دولتی بستگی زیادی به وضعیت مخارج عمرانی دولت دارد. بنابراین اگر برآوردی از مخارج عمرانی دولت در آینده وجود داشته باشد، می‌توان از آن برای برآورد ارزش افزوده بخش ساختمان دولتی استفاده کرد. برای این منظور می‌توان به قانون بودجه مصوب و پیش‌بینی میزان تحقق آن اتکاء کرد. در مورد بخش ساختمان غیردولتی نیز تعداد پروانه‌های ساختمانی می‌تواند شاخص پیش‌نگری از آن باشد. در ادامه به طور جداگانه به این موارد پرداخته می‌شود.

میزان تحقق مخارج عمرانی دولت در سال ۱۳۹۶ حدوداً ۴۲۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود که رشد تقریباً صفر درصدی نسبت به سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. با در نظر گرفتن پیش‌بینی‌ها از رشد شاخص ضمنی مرتبط، رشد حقیقی ساختمان‌های دولتی در حدود ۱۱- درصد پیش‌بینی می‌شود. بنابراین، از این مجرا اثر منفی بر رشد بخش ساختمان در سال ۱۳۹۶ خواهد داشت.

نمودار ۷-۱ تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده به تفکیک فصل را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود روند تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده در سال ۱۳۹۵ برای اولین بار از سال ۱۳۹۱ بیشتر شده است. رشد تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده در سال ۱۳۹۵ نسبت به ۱۳۹۴ حدود ۱۵ درصد بوده است. این در حالی است که این رشد در سال قبل حدود ۱۴- درصد بوده است. بر اساس آمارهای بانک مرکزی روند افزایش پروانه‌های ساختمانی در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ هم تداوم داشته و هم تعداد پروانه‌ها در مناطق شهری رشد ۷/۸ درصدی داشته است. با این حال، نکته مهم و قابل توجهی که وجود دارد آن است که با وجود رشد تعداد پروانه‌های صادره، سطح زیربنای طبقات روند کاهشی داشته است.

نمودار ۷-۱. تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده در مناطق شهری به تفکیک فصلی - فقره



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

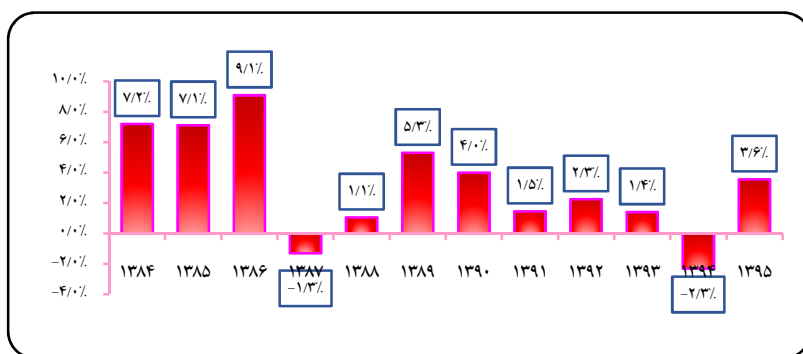
درباره سرمایه‌گذاری بخش ساختمان نیز، آمارهای بانک مرکزی برای ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ رشد ۱۲/۶ درصدی به قیمت‌های اسمی را نشان می‌دهد که بالاتر از

انتظارات قبلی است. دقت در جزئیات این رشد نشان می‌دهد که رشد مذکور مربوط به ساختمان‌های تمام شده و نیمه تمام بوده و رشد سرمایه‌گذاری در ساختمان‌های شروع شده منفی است. به‌طور کلی و با توجه به عملکرد بخش ساختمان در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ و انتظار عملکرد فصول پاییز و زمستان آنچنان که در سال‌های اخیر بوده است، رشد ساختمان‌های خصوصی در سال ۱۳۹۶ مثبت و حدود ۱/۴ درصد پیش‌بینی می‌شود. با توجه به جمیع نکات ذکر شده فوق، رشد بخش ساختمان (خصوصی و دولتی) در سال ۱۳۹۶ در مجموع حدود ۲/۶- درصد پیش‌بینی می‌شود.

۱.۲.۶. بخش خدمات

رشد ارزش افزوده بخش خدمات از سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۳۹۵ در نمودار ۸-۱ ترسیم شده است. همان‌طور که در نمودار مذکور ملاحظه می‌شود رشد بخش خدمات تا حد زیادی وابسته به رشد سایر بخش‌های اقتصادی است. بخش خدمات طی این دوره روندی نزولی داشته و در سال ۱۳۹۴ رشد این بخش منفی شده است. با این حال رشد این بخش در سال ۱۳۹۵ با افزایشی قابل ملاحظه به ۳/۶ درصد رسیده است. مرکز آمار ایران نیز رشد بخش خدمات در سال ۱۳۹۵ را ۵/۷ درصد اعلام نموده است. تفاوت ۲/۱ درصدی رشد اعلام شده توسط دو نهاد آماری با توجه به سهم حدود ۵۰ درصدی بخش خدمات از تولید ناخالص داخلی به اختلاف ۱/۱ درصدی رشد اقتصادی اعلامی توسط این دو نهاد منجر شده است.

نمودار ۸-۱. رشد ارزش افزوده بخش خدمات (درصد)



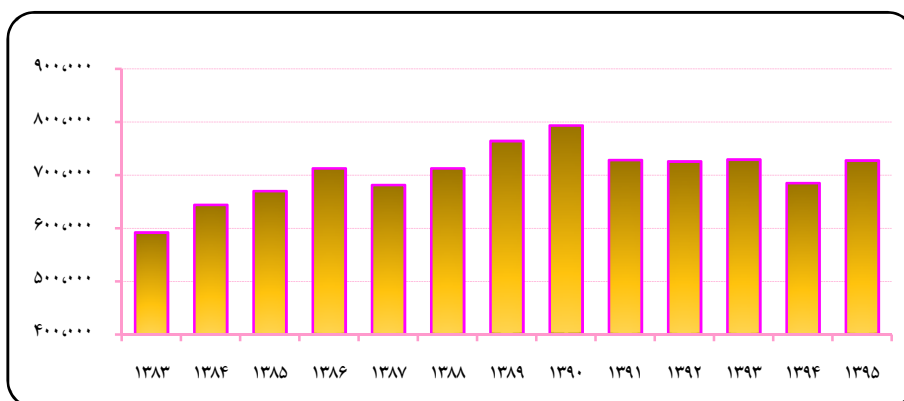
مأخذ: حساب‌های ملی (بانک مرکزی، سال‌های مختلف).

درباره رشد ۶ ماهه اول سال جاری نیز مرکز آمار ایران رشد بخش خدمات را ۷/۲ درصد و بانک مرکزی ۳/۸ درصد اعلام کرده‌اند که بیش از ۳/۴ درصد اختلاف را نشان می‌دهد. برآورد مرکز پژوهش‌ها از رشد بخش خدمات با در نظر گرفتن تحولات زیربخش‌های خدمات (که در ادامه برخی از آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد) در سال ۱۳۹۶ برابر با ۵/۳ درصد است.

۱.۲.۶.۱. خدمات بازرگانی

نمودار ۹-۱ ارزش افزوده خدمات بازرگانی، رستوران و هتلداری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ را طی دوره ۱۳۸۳ تا سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. همان‌طور که در این نمودار مشاهده می‌شود ارزش افزوده این بخش در سال ۱۳۹۰ به بیشترین میزان خود رسیده است و با وجود رشد ۶/۲ درصدی در سال ۱۳۹۵ همچنان تفاوت چشمگیری با سال ۱۳۹۰ دارد.

نمودار ۹-۱. ارزش افزوده بخش بازرگانی، رستوران و هتلداری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰
(میلیارد ریال)



مأخذ: همان.

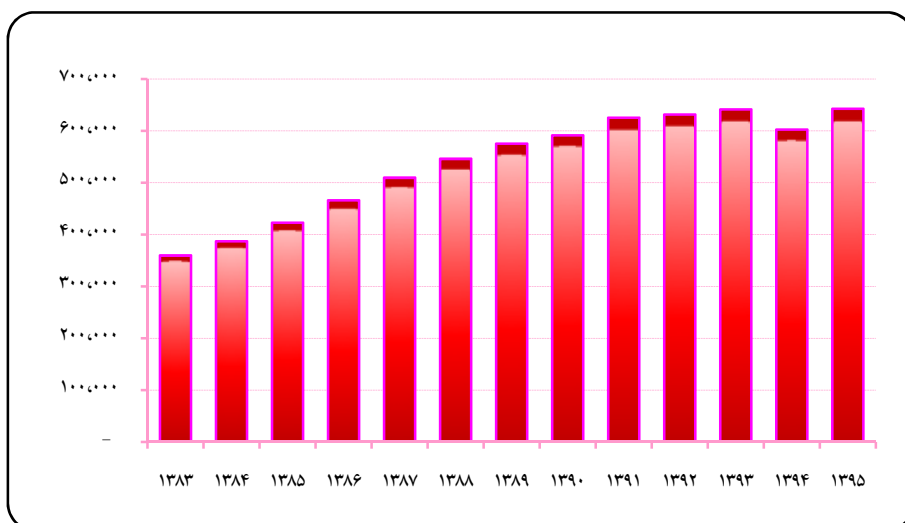
برآورد مرکز پژوهش‌ها با توجه به آخرین شواهد آماری در دسترس چند ماهه اول سال جاری و برآوردهای موجود از عوامل مؤثر تا پایان سال، حاکی از آن است که خدمات بازرگانی در سال ۱۳۹۶ رشدی حدود ۲/۹ درصد خواهد داشت. خدمات بازرگانی واسطه بین طرفین عرضه و تقاضای بازار کالاست، زیرا از یکسو ستانده بخش‌هایی همچون

کشاورزی و صنعت از مجرای خدمات بازرگانی صادر شده و یا در بازار داخلی عرضه می‌شوند و ازسوی دیگر کالاهای مورد نیاز فعالیت‌های اقتصادی و نهادهای مختلف که به واسطه واردات یا تولید داخل تأمین می‌شوند از کانال این نوع خدمات در اختیار آنها قرار می‌گیرد. بنابراین انتظار می‌رود که ستانده خدمات بازرگانی هم از ستانده بخش‌هایی چون کشاورزی و صنعت و هم حجم تجارت خارجی کشور متأثر شود. براساس نتایج قسمت‌های قبلی، برآوردها حاکی از مثبت بودن رشد بخش‌های کشاورزی و صنعت در سال ۱۳۹۶ است، بنابراین رشد مثبت خدمات بازرگانی از این مجرا توجیه‌پذیر خواهد بود.

۱.۲.۶.۲. خدمات حمل‌ونقل و ارتباطات

نمودار ۱۰-۱ ارزش افزوده خدمات حمل‌ونقل را به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ در دوره ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. همان‌طور که در نمودار مذکور مشاهده می‌شود ارزش افزوده این بخش از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ تقریباً ثابت بوده و در سال ۱۳۹۴ کاهش قابل توجهی داشته که رشد ۶/۷ درصدی سال ۱۳۹۵ تاحدودی آن را جبران کرده است.

نمودار ۱۰-۱. ارزش افزوده خدمات حمل‌ونقل و ارتباطات به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیارد ریال)



مأخذ: همان.

جدول ۱-۱۱ عملکرد زیربخش‌های حمل‌ونقل در سه ماهه و ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ را با سه ماهه و ۶ ماهه سال ۱۳۹۵ مقایسه می‌کند. این جدول نشان می‌دهد که در سه ماهه اول سال ۱۳۹۶ عملکرد رشد بخش حمل‌ونقل هوایی قابل توجه و بخش حمل‌ونقل لوله‌ای منفی بوده است. در بخش‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی نیز برخلاف زیربخش مسافری، زیربخش باری در سه ماهه و ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ رشد مثبت داشته است. در مجموع با در نظر گرفتن وزن‌های هر یک از این زیربخش‌ها، رشد بخش حمل‌ونقل و ارتباطات در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ حدود ۸/۱ درصد بوده است. مرکز آمار ایران رشد این بخش را در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶، ۸/۲ درصد و بانک مرکزی ۷/۱ درصد اعلام کرده است.

جدول ۱-۱۱. عملکرد زیربخش‌های حمل‌ونقل در سه ماهه و ۶ ماهه سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶

عنوان	شاخص	واحد	سه ماهه اول ۱۳۹۵	سه ماهه دوم ۱۳۹۵	سه ماهه اول ۱۳۹۶	سه ماهه دوم ۱۳۹۶	رشد سه ماهه اول (درصد)	رشد ۶ ماهه (درصد)
جاده‌ای	تعداد مسافر جابه‌جا شده	میلیون نفر - کیلومتر	۱۱,۳۰۸	۱۳,۰۹۱	۱۰,۰۵۶	۱۳,۰۲۴	-۱۱/۱	-۵/۴
	مقدار بار جابه‌جا شده	میلیون تن - کیلومتر	۴۷,۴۷۴	۵۰,۶۲۵	۵۱,۴۰۶	۵۵,۱۹۷	۸/۳	۸/۷
ریلی	تعداد مسافر جابه‌جا شده	میلیون نفر - کیلومتر	۳,۲۳۳	۳,۸۸۹	۲,۹۲۶	۴,۱۰۷	-۹/۵	-۱/۲
	مقدار بار حمل شده	میلیون تن - کیلومتر	۶,۸۱۶	۶,۶۰۸	۶,۹۸۴	۷,۵۱۷	۲/۵	۸/۰
لوله‌ای	مقدار حمل نفت خام	میلیون لیتر	۱۷,۲۱۰		۱۷,۱۶۵		-۰/۳	
	مقدار حمل فراورده‌های نفتی	میلیون لیتر	۱۴,۶۳۸		۱۳,۹۳۹		-۴/۸	
هوایی	تعداد مسافر ورودی در پروازهای بین‌المللی	نفر	۶۸۳,۲۶۰		۷۶۱,۱۴۲		۱۱/۴	

عنوان	شاخص	واحد	سه ماهه اول ۱۳۹۵	سه ماهه دوم ۱۳۹۵	سه ماهه اول ۱۳۹۶	سه ماهه دوم ۱۳۹۶	رشد سه ماهه اول (درصد)	رشد ۶ ماهه (درصد)
	تعداد مسافر خروجی در پروازهای بین‌المللی	نفر	۶۷۳،۹۲۱		۷۴۱،۵۴۲		۱۰/۰	
	تعداد مسافر ورودی (خروجی) در پروازهای داخلی	نفر	۵،۰۹۹،۳۲۲		۵،۶۳۹،۸۲۲		۱۰/۶	

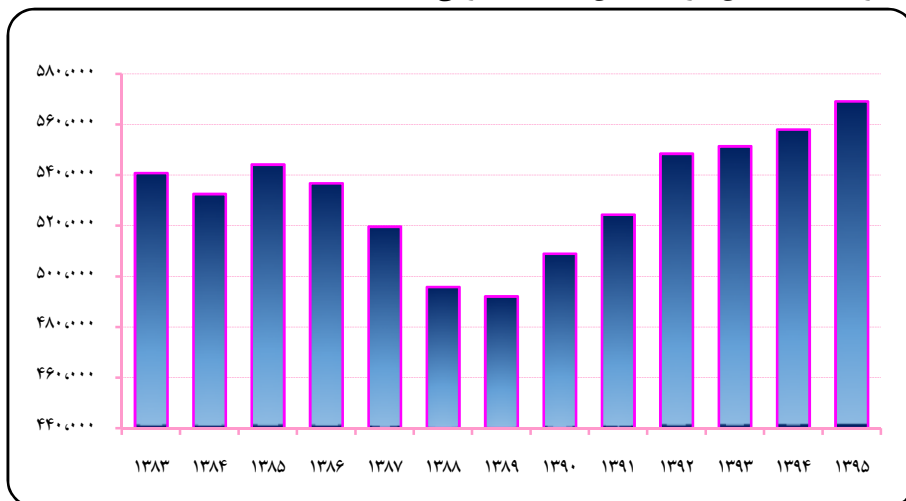
مأخذ: وزارت راه و شهرسازی و شرکت پالایش و پخش.

برآورد مرکز پژوهش‌ها با توجه به شواهد آماری در دسترس در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶، حاکی از آن است که رشد خدمات حمل‌ونقل و ارتباطات در این سال در حدود ۸ درصد خواهد بود.

۱.۲.۶.۳. خدمات عمومی

خدمات عمومی دربرگیرنده مجموعه خدمات شامل امور عمومی؛ دفاع؛ امنیت و نظم عمومی؛ آموزش و پرورش؛ بهداشت و ... است که با توجه به نقش پررنگ دولت در این نوع خدمات از اهمیت خاصی در اقتصاد ایران برخوردار است. براساس آمار بانک مرکزی بخش خدمات عمومی در سال ۱۳۹۵ حدود ۲ درصد رشد داشته است. نمودار ۱-۱۱ ارزش افزوده این بخش را به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ در دوره ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. بررسی روند این متغیر نشان می‌دهد تا سال ۱۳۸۹ روند ارزش افزوده این بخش نزولی و پس از این سال به طور پیوسته صعودی بوده است.

نمودار ۱۱-۱. ارزش افزوده بخش خدمات عمومی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیارد ریال)



مأخذ: حساب‌های ملی (بانک مرکزی، سال‌های مختلف).

اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در ارزش افزوده خدمات عمومی نقش مؤثری دارد و بررسی گزیده آمارهای اقتصادی نشان می‌دهد که عملکرد اعتبارات هزینه‌ای دولت در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ نسبت به دوره مشابه سال قبل، حدود ۱۳ درصد رشد داشته است. با توجه به عملکرد ۲۰۷ هزار میلیارد تومانی هزینه‌های جاری دولت در سال ۱۳۹۵ و برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس از تحقق ۲۴۶ هزار میلیارد تومانی هزینه‌های جاری تا پایان سال ۱۳۹۶^۱ انتظار می‌رود که رشد اسمی هزینه‌های جاری دولت در انتهای سال ۱۳۹۶ برابر با ۱۹ درصد باشد. با در نظر گرفتن رشد شاخص ضمنی مرتبط، برآورد مرکز پژوهش‌ها از رشد حقیقی ارزش افزوده خدمات عمومی در انتهای سال ۱۳۹۶ با توجه به آخرین آمار در دسترس برابر با ۸/۴ درصد است.

۱.۲.۷. برآورد رشد اقتصادی

نتایج این بخش با در نظر گرفتن جدیدترین آمار و اطلاعات در دسترس برآورد وزارت

۱. در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، اعتبارات هزینه‌ای (جاری) کشور در این سال حدود ۲۵۳ هزار میلیارد تومان تصویب شده است (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۶).

جهاد کشاورزی از تولید محصولات کشاورزی، برآورد هزینه‌های عمرانی و جاری دولت تا انتهای سال ۱۳۹۶، تحولات مورد انتظار از تولید و صادرات نفت تا انتهای سال جاری و برآوردهای شرکت‌ها و تشکلهای مرتبط با صنایع مختلف شامل خودروسازی، محصولات پتروشیمی و ... راجع به میزان تولیدات محصولاتشان در انتهای سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که رشد ارزش افزوده بخش‌های حقیقی اقتصاد در سال ۱۳۹۶ شامل کشاورزی حدود (۳/۸ درصد)، نفت (۳/۱ درصد)، صنعت (۴/۶ درصد)، ساختمان (۲/۴-) و خدمات (۵/۹ درصد) خواهد بود.

در جدول ۱-۱۲ ارقام رشد ارزش افزوده بخش‌های اقتصاد و سهم هر بخش در رشد اقتصادی درج شده است. برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس از رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ در حدود ۴/۶ درصد است. برآورد قبلی مرکز پژوهش‌ها برای رشد سال ۱۳۹۶ حدود ۳/۷ درصد بوده است. عمده‌ترین دلیل افزایش برآورد رشد به بخش‌های خدماتی به‌خصوص حمل‌ونقل و خدمات عمومی مربوط بوده است. تمرکز مخارج دولت بر مخارج جاری در نیمه اول سال ۱۳۹۶، عامل اصلی افزایش برآورد رشد بخش خدمات عمومی بوده است و در بخش حمل‌ونقل نیز عملکرد بخش باری حمل‌ونقل ریلی و مسافری به‌خصوص به دلیل افزایش حجم تجارت خارجی در کنار افزایش مسافرت‌های خارجی هوایی تعیین‌کننده بوده‌اند. با این حال، در بعضی بخش‌های دیگر نظیر ساختمان برآورد رشد سال ۱۳۹۶ کاهش یافته که ناشی از کاهش مخارج عمرانی دولت (به قیمت‌های ثابت) و عملکرد ضعیف‌تر از انتظار سرمایه‌گذاری بخش ساختمان خصوصی (به‌رغم رشد مثبت آن) بوده است. برآورد رشد بخش نفت هم به دلیل افزایش رقابت‌های جهانی برای افزایش سهم بازار و کاهش صادرات نفت ایران در ماه‌های اخیر به‌خصوص به اروپا کاهش یافته است.

سندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز در آخرین گزارش‌های خود رشد اقتصادی کشور در سال ۲۰۱۷ را به ترتیب ۴/۲ و ۴ درصد پیش‌بینی کرده‌اند.

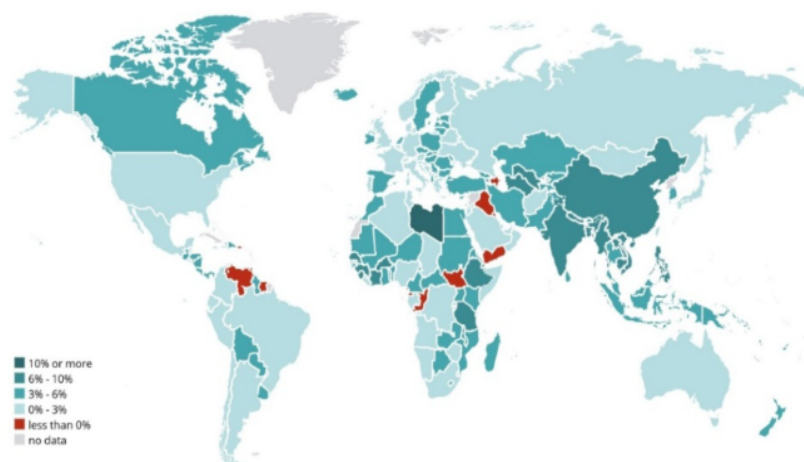
جدول ۱-۱۲. رشد ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۵ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۶

شرح	رشد سال ۱۳۹۵	رشد سال ۱۳۹۶
کشاورزی	۴.۲	۳.۸
نفت	۶۱.۶	۳.۱
صنعت	۶.۹	۴.۱
آب، برق و گاز	۶.۸	۶.۶
ساختمان	-۱۳.۱	-۲.۶
خدمات	۳.۶	۵.۳
رشد اقتصادی	۱۲.۵	۴.۴

مأخذ: بخش‌های قبلی و محاسبات.

با توجه به برآوردهای رشد موجود، مقایسه رشد اقتصادی ایران با سایر کشورها در سال ۲۰۱۷ (۱۳۹۶) نشان می‌دهد که ایران جایگاه متوسطی از نظر این شاخص در سطح جهانی دارد (نقشه ۱-۱).

نقشه ۱-۱. رشد اقتصادی کشورهای مختلف در سال ۲۰۱۷



مأخذ: سایت صندوق بین‌المللی پول.

درباره رشد اقتصادی سال ۱۳۹۷ نیز با توجه به شواهد موجود از جمله خشکسالی

و عدم امکان بهره‌مندی از ظرفیت‌های مازاد بخش‌های مهمی نظیر نفت و خودروسازی نظیر آنچه در دو سال اخیر شاهد آن بوده‌ایم، در کنار سطح پایین سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر، انتظار می‌رود رشد اقتصادی پایین‌تر از سال ۱۳۹۶ باشد. از دیگر عوامل مؤثر در این نتیجه‌گیری رویکرد انقباضی بودجه سال ۱۳۹۷ است. در نهایت با در نظر گرفتن انتظارات از تولید بخش‌ها و بودجه، رشد اقتصادی سال ۱۳۹۷ حدود ۳ درصد برآورد می‌شود.

۱.۳. نرخ تورم^۱

۱.۳.۱. تغییرات نرخ تورم در سال‌های اخیر

نرخ تورم از مهمترین شاخص‌های اقتصاد کلان است که ارتباط تنگاتنگی با وضعیت ثبات اقتصاد داشته و بر ریسک سرمایه‌گذاری در اقتصاد تأثیرگذار است. زمانی که نرخ تورم به مدت طولانی بالا باشد یا به عبارت بهتر، اقتصاد تورم مزمن و پرنوسان را تجربه کند، فعالان اقتصاد از اطمینان کافی نسبت به آینده اقتصاد برخوردار نیستند. در چنین شرایطی دستیابی به نرخ تورم تک رقمی در بعضی از سال‌ها نیز کمک چندانی به بهبود وضعیت نخواهد کرد، زیرا در خصوص وضعیت تورم دو عامل کاهش نرخ تورم و دستیابی به نرخ تورم پایدار زیر ۵ درصد از اهمیت برخوردار است.

اقتصاد ایران همواره از نرخ تورم دو رقمی و مزمن رنج برده و در موارد اندکی نرخ تورم تک رقمی را تجربه کرده است. در سال‌های اخیر روند کاهشی نرخ تورم قابل توجه بوده است. پس از افزایش شدید نرخ تورم در سال ۱۳۹۲ و قرار گرفتن در نقطه ۳۴.۷ درصد، نرخ تورم از خرداد سال ۱۳۹۲ تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله کاهش قیمت کالاهای وارداتی، کاهش انتظارات تورمی، تخلیه شوک ناشی از افزایش قیمت ارز، رکود عمیق حاکم بر اقتصاد ایران، کنترل پایه پولی توسط دولت و اجماع سیاست‌گذاران برای کاهش نرخ تورم، کاهش پیدا کرد.

هرچند کاهش نرخ تورم از سال ۱۳۹۲ به بعد تحت تأثیر عواملی که در بالا ذکر شد رخ داده است، اما نگاهی به نرخ رشد نقدینگی و نرخ تورم نشان می‌دهد که از سال

۱. نویسنده این قسمت: زهرا کاویانی.

۱۳۹۴ به بعد تناسب چندانی بین این دو نرخ مشاهده نمی‌شود (نمودار ۱-۱۷). به‌طوری‌که با وجود رشد قابل توجه نقدینگی و رشدهای بالاتر از ۳۰ درصد (جدول ۱-۱۳) نرخ تورم روند کاهشی داشته و به ۹ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. علت اصلی این اختلاف و شکاف ایجاد شده بین نرخ رشد نقدینگی و نرخ تورم را می‌توان در نرخ سود بالای بانکی (نرخ سود حقیقی) دانست که خود معلول وضعیت وخیم ترازنامه بانک‌هاست.

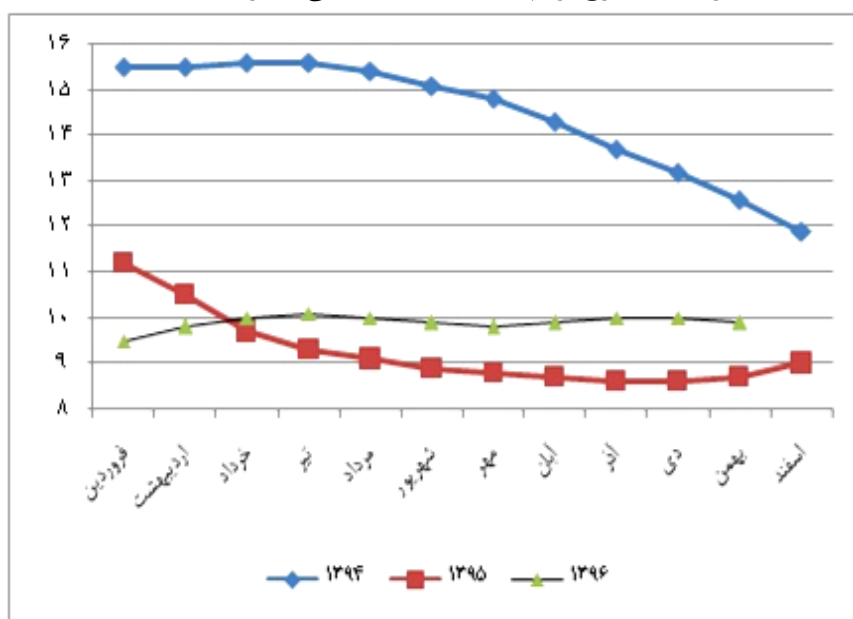
طی این سال‌ها بخش قابل توجهی از دارایی‌های بانک‌ها به دارایی‌های مسموم (شامل املاک و مستغلات، مطالبات معوق، مطالبات مشکوک‌الوصول و ...) اختصاص یافته که باعث شده جریان درآمدی بانک‌ها از محل دارایی‌ها با مشکل مواجه شود. از طرف دیگر بدهی بانک‌ها به علت سود سپرده‌ها به طور مرتب رو به افزایش بوده است. بنابراین بانک‌ها ناچار شدند تا نرخ سود سپرده را افزایش دهند تا تقاضای نقد و یا به عبارت بهتر انتقال سپرده را کاهش دهند؛ از این رو نرخ سود در بازار بین‌بانکی نیز افزایش یافت. از آنجایی که نرخ سود افزایش یافته معلول وضعیت نابسامان ترازنامه بانک‌هاست، کاهش آن نیز تنها از طریق اصلاح شبکه بانکی و اصلاح ترازنامه امکان‌پذیر است و تلاش‌های بانک مرکزی برای کاهش دستوری و بخشنامه‌ای نرخ سود طی این سال‌ها توفیق چندانی در کاهش نرخ سود بانکی نداشته است.

بالا بودن نرخ سود بانکی موجب تغییر در ترکیب نقدینگی شده و موجب گشت طی این سال‌ها سهم شبه پول از نقدینگی افزایش یافته (از ۷۵ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۸۸ درصد در آبان ۱۳۹۶) و در نتیجه سرعت گردش پول کم شود. بالا بودن نرخ سود بانکی و سهم بالای شبه پول از نقدینگی موجب افزایش پس‌انداز و کاهش تقاضا شده و در نتیجه به عنوان ضربه‌گیر مانع از رشد متناسب تورم با رشد نقدینگی شده است.

در نتیجه طی این سال‌ها مهمترین عامل پایین نگه داشته شدن نرخ تورم، بالا بودن نرخ سود بانکی (نرخ سود حقیقی و نرخ سود اسمی) بوده است. در حالی که بالا بودن نرخ سود بانکی باعث قفل شدن منابع در شبکه بانکی شده و نرخ تورم را پایین‌تر از مقدار مورد انتظار نگه داشته است، سایر عوامل مؤثر بر نرخ تورم، تغییرات جزئی (در مقایسه با تأثیر عامل نرخ سود) در نرخ تورم ایجاد کرده‌اند.

روند تغییرات نرخ تورم از سال ۱۳۹۴ به صورت ماهانه در نمودار ۱-۱۲ نشان داده شده است. همان‌طور که در نمودار مشخص است نرخ تورم در ادامه مسیر کاهشی خود، در سال ۱۳۹۵ به رقم کم سابقه ۹ درصد رسیده اما این روند کاهشی در سال ۱۳۹۶ تا حدی متوقف شده است.

نمودار ۱-۱۲. نرخ تورم در دوازده ماهه منتهی به هر ماه (درصد)

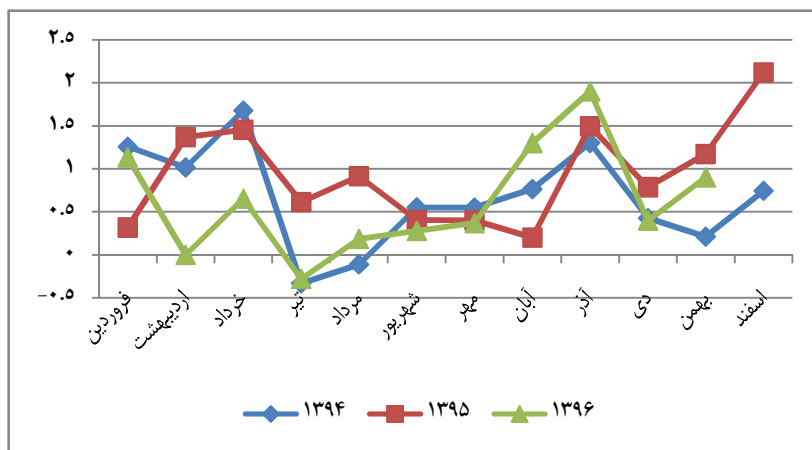


مأخذ: نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، (بانک مرکزی، سال‌های مختلف).

همان‌طور که در نمودار ۱-۱۲ مشاهده می‌شود، نرخ تورم سالانه منتهی به هر ماه در سال ۱۳۹۴ روند کاهشی داشته و این روند کاهشی در سال ۱۳۹۵ نیز ادامه داشته است. در دو ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۶ نیز همچنان نرخ تورم سالانه منتهی به هر ماه، کمتر از سال ۱۳۹۵ است. اما نرخ تورم سالانه از خرداد ۱۳۹۶ نسبت به سال قبل افزایش یافته و تا بهمن ۱۳۹۶ بالاتر از مدت مشابه سال قبل است. بالاتر بودن تورم در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ در ابتدای سال ناشی از بالا رفتن شاخص قیمت مصرف‌کننده در ماه‌های انتهای سال ۱۳۹۵ و ابتدایی سال ۱۳۹۶ به خصوص فروردین

سال ۱۳۹۶ بوده و در ادامه سال ۱۳۹۶ عوامل اقتصادی دیگر نظیر کاهش اندک نرخ سود بانکی، تلاطم بازار ارز و افزایش نقدینگی، موجب افزایش تورم در سال ۱۳۹۶ شده است. به طوری که نرخ تورم ماهانه در ماه‌های میانی سال ۱۳۹۶ کمتر از نرخ تورم ماهانه در سال ۱۳۹۵ بوده و تورم نقطه به نقطه نیز روند نزولی داشته است. نمودار ۱-۱۳ با نمایش نرخ تورم ماهانه می‌تواند تحلیل بهتری از تغییرات نرخ تورم در سال ۱۳۹۶ به دست دهد.

نمودار ۱-۱۳. نرخ تورم ماهانه (درصد)



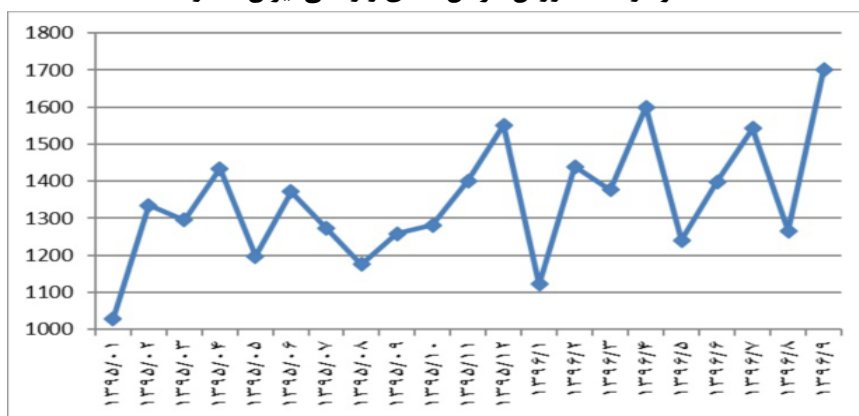
مأخذ: بانک مرکزی.

همان‌طور که در نمودار ۱-۱۳ مشاهده می‌شود، نرخ تورم ماهیانه در سال ۱۳۹۶ به غیر از فروردین پایین‌تر از نرخ تورم ماهیانه در سال ۱۳۹۵ است. در حقیقت نرخ تورم ماهانه از آذر سال ۱۳۹۵ روند صعودی به خود گرفته و این روند صعودی تا فروردین سال ۱۳۹۶ نیز باقی مانده است که به افزایش نرخ تورم سالانه در نیمه نخست سال ۱۳۹۶ منجر شده است. نرخ تورم ماهانه در آبان و آذر ماه سال ۱۳۹۶ نیز افزایش قابل‌توجهی داشته و در آذر ماه به رقم ۱.۹ درصد رسید که مجدداً در دی ماه کاهش یافت. عوامل متعددی بر روی افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده از آذر ۱۳۹۵ اثرگذار بوده که مهمترین این عوامل عبارتند از:

الف) افزایش شاخص قیمت‌های جهانی و شاخص قیمت وارداتی

شاخص قیمت وارداتی از آبان ماه سال ۱۳۹۵ به شدت افزایش داشته و قیمت جهانی کالاهای غیرسوختی نیز در سال ۲۰۱۷ رشد بالایی را تجربه کرده است. بنابراین بخشی از افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده و شاخص قیمت تولیدکننده (که در ادامه به آن اشاره خواهد شد) از آذر ماه سال ۱۳۹۵ ناشی از افزایش قیمت‌های جهانی است. از طرف دیگر افزایش نرخ ارز در چند ماه اخیر (به خصوص از آبان ۱۳۹۶) نیز می‌تواند بر افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده و تولیدکننده به خصوص در سه ماه زمستان تأثیرگذار باشد. افزایش نرخ ارز از یک طرف شاخص قیمت وارداتی ریالی را افزایش داده و بر شاخص قیمت مصرف‌کننده اثرگذار است و از طرف دیگر با افزایش قیمت کالای وارداتی بر شاخص قیمت تولیدکننده اثر می‌گذارد.

نمودار ۱-۱۴. ارزش هر تن کالای وارداتی ایران (دلار)



مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی بخش ترازپرداخت‌ها (بانک مرکزی، ۱۳۹۶)

ب) روند کاهشی نرخ سود بانکی

نرخ سود بانکی در بازار بین بانکی از حدود ۲۷ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. کاهش نرخ سود بانکی همان‌طور که در ادامه توضیح داده می‌شود، به آزاد شدن بخشی از منابع قفل شده در شبکه بانکی منجر شده و منابع از سپرده‌های بلندمدت به سپرده‌های دیداری منتقل می‌شوند که پیامدهای تورمزایی بیشتری داشته و در نتیجه به افزایش تورم منجر خواهد شد. به نظر می‌رسد بخشی از افزایش نرخ تورم

از آبان سال ۱۳۹۵ می‌تواند ناشی از پدیدار شدن آثار کاهش نرخ سود بانکی (اسمی و حقیقی) در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ باشد.

روند کاهشی نرخ سود بانکی در سال ۱۳۹۶ نیز کم و بیش ادامه پیدا کرد و این نرخ در پاییز سال ۱۳۹۶ پایین‌تر از مقدار آن در مدت مشابه سال قبل بود، اما ایجاد نوسانات در بازار ارز که بخشی از آن ناشی از کاهش نرخ سود بانکی و بخشی دیگر را می‌توان ناشی از عدم افزایش متناسب آن طی سال‌های اخیر و افزایش تقاضا و همچنین تغییر در تعاملات بین‌المللی بین ایران و آمریکا دانست، باعث شد تا دولت و بانک مرکزی مجدداً با عرضه اوراق مشارکت ۲۰ و ۲۰/۵ درصدی نرخ سود در بازارهای مالی را افزایش دهند.

ج) رشد نقدینگی و کاهش سهم شبه پول از رشد نقدینگی

رشد نقدینگی در سال ۱۳۹۵ افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته که در نتیجه در ماه‌های انتهایی این سال پیامدهای تورمی هرچند اندک آن نمایان شده است. اما نکته قابل توجه آنکه سهم شبه پول که جزء غیرسیال نقدینگی است و اثر تورمی کمتری دارد، در سال ۱۳۹۵ از رشد نقدینگی کاهش یافته و از ۹۳ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۸۹ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است و در مقابل سهم پول از رشد نقدینگی افزایش یافته است. بنابراین علاوه بر آنکه رشد نقدینگی موجب افزایش تورم شده، تغییر در ترکیب رشد نقدینگی نیز تأثیرگذار بوده است.

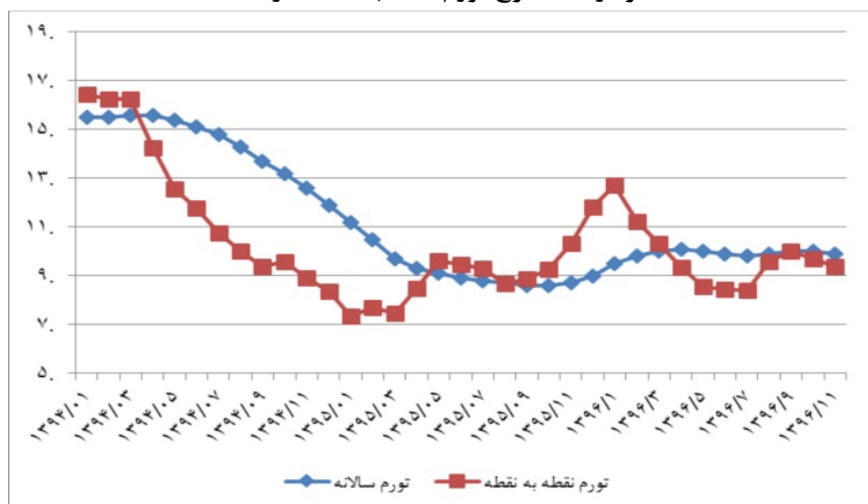
جدول ۱-۱۳ رشد نقدینگی و شبه پول

سال	رشد نقدینگی	سهم شبه پول از رشد نقدینگی
۱۳۹۰	۲۰/۱۳	۰/۷۷
۱۳۹۱	۳۰/۰۵	۰/۷۸
۱۳۹۲	۳۸/۸۲	۰/۹۷
۱۳۹۳	۲۲/۳۳	۰/۹۹
۱۳۹۴	۳۰/۰۲	۰/۹۳
۱۳۹۵	۲۳/۲۱	۰/۸۹
آبان ۱۳۹۶	۹/۰۱	۰/۹۶

مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی: بخش پولی و بانکی (بانک مرکزی، ۱۳۹۶)

نرخ تورم در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۷ تحت تأثیر عوامل متعددی است که در ادامه به آن اشاره خواهد شد. نرخ تورم نقطه به نقطه از جمله شاخص‌های پیشران تورم است که می‌تواند تا حدودی روند تورمی آینده را پیش‌بینی کند.

نمودار ۱-۱۵. نرخ تورم نقطه به نقطه (درصد)



مأخذ: نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (بانک مرکزی، سال‌های مختلف).

در نمودار ۱-۱۵ پیشران بودن نرخ تورم نقطه به نقطه نسبت به نرخ تورم سالانه به خوبی قابل مشاهده است. بالاتر بودن نرخ تورم نقطه به نقطه از نرخ تورم سالانه از آبان ماه ۱۳۹۵ به بعد موجب افزایش نرخ تورم سالانه از انتهای سال ۱۳۹۵ تا تیرماه سال ۱۳۹۶ شده است. با این حال نرخ تورم نقطه به نقطه پس از قرار گرفتن در نقطه اوج ۱۲.۷ درصد در فروردین ۱۳۹۶ روند کاهشی گرفته و در مهر ماه ۱۳۹۶ به کمترین مقدار خود (۸.۴ درصد) در سال ۱۳۹۶ رسیده و مجدداً افزایش یافته است. به طوری که نرخ تورم نقطه به نقطه با ۹.۶ درصد در آبان ماه ۱۳۹۶ به نرخ ۹.۹ درصدی تورم سالیانه برای آبان ماه نزدیک شده است. افزایش نرخ تورم نقطه به نقطه در آبان ماه ۱۳۹۶ می‌تواند نشانگر افزایش نرخ تورم تا پایان سال باشد هرچند که عوامل متعددی بر روند آتی نرخ تورم تأثیرگذار است که در ادامه در قسمت چالش‌های تورمی به آنها خواهیم پرداخت.

۱.۳.۱.۱. بررسی اجزای شاخص قیمت مصرف‌کننده

بررسی اجزای شاخص قیمت مصرف‌کننده نشان می‌دهد که در دوازده ماهه منتهی به دی ماه ۱۳۹۶ چهار گروه تحصیل، خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها، رستوران و هتل، کالا و خدمات متفرقه بالاتر از نرخ تورم شاخص کل برای دی ماه ۱۳۹۶ است.

در دی ماه ۱۳۹۶ بیشترین نرخ تورم (نقطه به نقطه) متعلق به تحصیل و پس از آن متعلق به گروه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌هاست. از آنجایی که هر چه به سمت دهک‌های پایین‌تر درآمدی حرکت کنیم سهم خوراک از کل هزینه خانوار بیشتر است، بنابراین افزایش ۱۳.۷ درصدی شاخص قیمت گروه خوراکی و آشامیدنی‌ها در دی ماه ۱۳۹۶ نسبت به ماه مشابه سال قبل موجب اثرگذاری بیشتر تورم در گروه‌های پایین درآمدی نسبت به گروه‌های بالا شده و می‌تواند پیامدهای توزیع درآمدی نامناسبی در پی داشته باشد. به طور کلی طی ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۶ تورم گروه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها همواره بیش از شاخص کل بوده و نشانگر اثرپذیری بیشتر دهک‌های پایین درآمدی از تورم است.

جدول ۱-۱۴. نرخ تورم ماهانه و نقطه به نقطه گروه‌های اصلی شاخص قیمت مصرف‌کننده

(دی ۱۳۹۶، ۱۳۹۵=۱۰۰ (درصد))

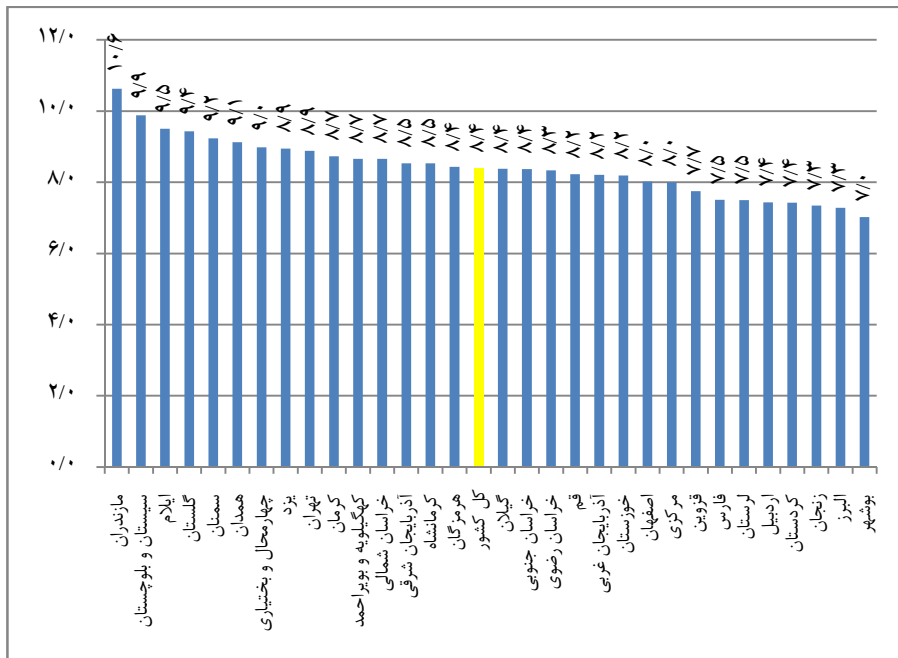
گروه	نرخ تورم ماهانه دی ۱۳۹۵	نرخ تورم نقطه به نقطه دی ۱۳۹۶
تحصیل	۰/۵	۱۴/۱
خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها	۰/۴	۱۳/۷
رستوران و هتل	۰/۸	۱۱/۸
کالاها و خدمات متفرقه	۱/۲	۱۱/۶
تفریح و امور فرهنگی	۱/۲	۱۰
مسکن، آب، برق و گاز و سایر سوخت‌ها	۰/۳	۸/۸
بهداشت و درمان	۰/۶	۸/۵
اثاث، لوازم و خدمات مورد استفاده در خانه	۰/۸	۸/۲
حمل و نقل	۰/۴	۶/۴
پوشاک و کفش	۰/۲	۴/۹
دخانیات	۰/۲	۱/۱
ارتباطات	۰/۸	۰/۸

مأخذ: بانک مرکزی.

۱.۳.۱.۲. بررسی تورم استانی

متفاوت بودن سبد مصرفی خانوار در استان‌های مختلف باعث می‌شود تا نرخ تورم در هر استان بسته به سبد کالای مصرفی مقدار متفاوتی داشته باشد. در مهرماه ۱۳۹۶، استان مازندران با نرخ تورم ۱۰/۶ درصد بالاترین نرخ تورم نقطه به نقطه و استان بوشهر با ۷ درصد پایین‌ترین نرخ تورم را داشته است.

نمودار ۱-۱۶. نرخ تورم استانی (درصد) ۱۳۹۵=۱۰۰



مأخذ: بانک مرکزی.

۱.۳.۱.۳. مقایسه نرخ تورم ایران با جهان

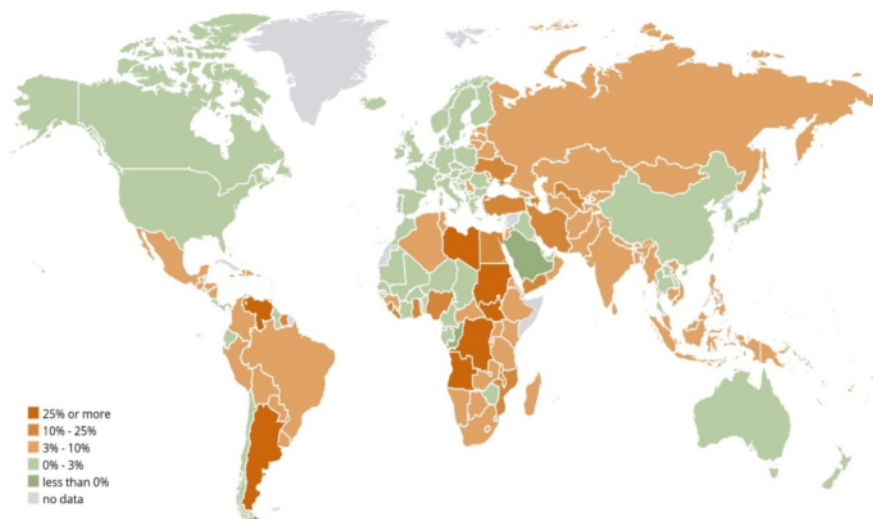
کشورهای مختلف جهان دستاوردهای موفقیت‌آمیزی در کاهش نرخ تورم داشته‌اند و ایران با وجود آنکه نرخ تورم را در سال‌های اخیر کاهش داده است اما همچنان در بین کشورهای با نرخ تورم بالا قرار دارد.

جدول ۱-۱۵. مقایسه نرخ تورم در ایران با کشورهای جهان

عنوان	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
تورم اقتصاد ایران	۲۷.۳	۳۹.۳	۱۷.۲	۱۳.۷	۸.۶
رتبه ایران در جهان	رتبه ۵	رتبه ۲	رتبه ۵	رتبه ۱۰	رتبه ۱۴
میانگین تورم جهانی	۳.۸	۲.۸	۲.۸	۱.۶	۱.۶

مأخذ: بانک جهانی.

نقشه ۱-۲. نرخ تورم کشورهای مختلف در سال ۲۰۱۷



مأخذ: سایت صندوق بین‌المللی پول.

۱.۳.۲. سیاست‌های دولت و مجلس و آثار آنها بر تورم

تورم یک پدیده پولی است و بنابراین به طور مستقیم از سیاست پولی تأثیر می‌پذیرد. با این حال در ایران رابطه نفت با درآمدهای دولت و تبدیل ارزهای نفتی به ریال توسط بانک مرکزی و همچنین دخالت‌های دولت در فعالیت بانک‌ها و سایر موارد باعث سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی شده و در نتیجه سیاست مالی نیز بر تورم تأثیرگذار خواهد بود. به منظور درک بهتر سیاست‌های متناسب با کاهش نرخ تورم، لازم است ابتدا مروری بر چگونگی تغییرات نقدینگی و ارتباط آن با تورم داشته باشیم.

سال	شکاف نقدینگی و تورم از طریق واردات (%)	قفل شدن نقدینگی در شبکه بانکی (%)
۱۳۵۸	۸۰۰	-
۱۳۶۰	۸۰۰	-
۱۳۶۲	۸۰۰	-
۱۳۶۴	۸۰۰	-
۱۳۶۶	۸۰۰	-
۱۳۶۸	۸۰۰	-
۱۳۷۰	۸۰۰	-
۱۳۷۲	۸۰۰	-
۱۳۷۴	۸۰۰	-
۱۳۷۶	۸۰۰	-
۱۳۷۸	۸۰۰	-
۱۳۸۰	۸۰۰	-
۱۳۸۲	۸۰۰	-
۱۳۸۴	۸۰۰	-
۱۳۸۶	۸۰۰	-
۱۳۸۸	۸۰۰	-
۱۳۹۰	۸۰۰	-
۱۳۹۲	۸۰۰	-
۱۳۹۴	۸۰۰	-
۱۳۹۶	۸۰۰	-

برای این سؤال که آیا فاصله ایجاد شده بین رشد نقدینگی و شاخص قیمت‌ها با یک نرخ تورم فزاینده پر خواهد شد یا خیر، جواب مشخص و قابل پیش‌بینی دقیقی وجود ندارد. با این حال لازم است بانک مرکزی همزمان با کاهش نرخ سود بانکی که به کاهش سهم سپرده‌های غیردیداری از کل سپرده‌های بانکی منجر می‌شود، رشد نقدینگی را کنترل کند. همچنین در صورتی که منابع آزاد شده از شبکه بانکی جذب تولید شود، نسبت به شرایطی که این منابع تبدیل به تقاضای سفته‌بازی در بازارهای طلا و ارز شوند،

تورمزایی کمتری خواهد داشت. از این رو لازم است سیاست‌های دولت در جهت هدایت این منابع به سمت تولید باشد. از مهمترین راه‌های هدایت منابع به سمت تولید، افزایش سهم هزینه‌های عمرانی در بودجه دولت و به ویژه تخصیص منابع به طرح‌های مولدی است که به سرعت به بازدهی می‌رسند. بنابراین کاهش نرخ سود بانکی در کنار کنترل رشد نقدینگی و هدایت منابع به سمت فعالیت‌های تولیدی می‌تواند از پیامدهای تورمی آزاد شدن منابع از شبکه بانکی بکاهد. در ادامه به‌طور خلاصه بررسی خواهیم کرد که سیاست‌های اتخاذ شده تا چه حد با موارد عنوان شده در بالا همخوانی داشته است.

۱.۳.۲.۱. سیاست‌های پولی (تغییرات نرخ سود)

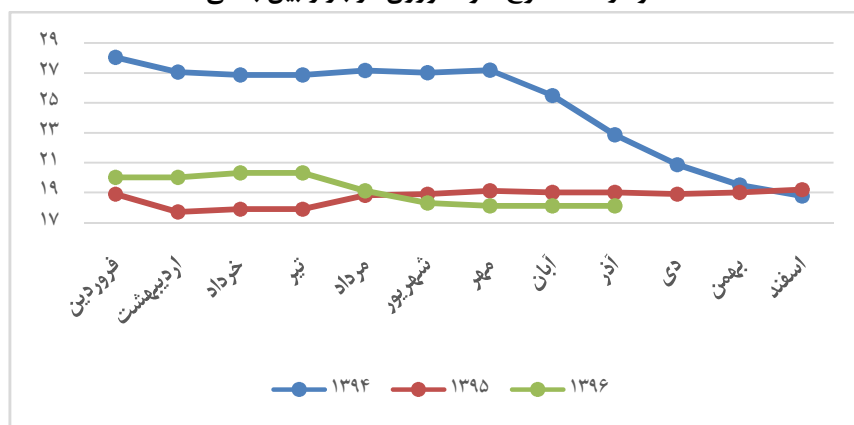
سیاست‌های مرتبط به نرخ سود بانکی بخشی از سیاست پولی است که توسط بانک مرکزی اجرا می‌شود. همان‌طور که اشاره شد کاهش نرخ سود بانکی به تغییر در ترکیب اجزای نقدینگی منجر شده و در صورتی که کاهش نرخ سود بانکی از طریق اعمال اصلاحات در شبکه بانکی و ترازنامه بانک‌ها صورت نگیرد و منابع آزاد شده جذب فعالیت‌های تولیدی نشود، می‌تواند تورم فزاینده‌ای را در پی داشته باشد.

نرخ سود در بازار بین‌بانکی در سال ۱۳۹۴ کاهش قابل ملاحظه‌ای داشته و از ۲۹ درصد در فروردین ماه به حدود ۱۹ درصد در اسفند ماه رسیده است. این نرخ در سال ۱۳۹۵ تقریباً ثابت مانده و تنها بین ماه‌های فروردین تا مرداد کاهش اندکی را تجربه کرده است. نرخ سود حقیقی نیز روند مشابهی با نرخ سود اسمی داشته است.^۱

این متغیر در سال ۱۳۹۶ در ماه‌های ابتدایی افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته و به ۲۰ درصد در تیر ماه نیز رسیده است، اما مجدداً روند کاهشی داشته و از شهریور به بعد همواره پایین‌تر از این نرخ در زمان مشابه سال قبل قرار گرفته است. هرچند در مجموع تا پایان آذر ماه ۱۳۹۶، نرخ سود موزون در سال ۱۳۹۶ با ۱۸.۹ درصد بالاتر از ۱۸.۵ درصد برای مدت مشابه سال قبل قرار گرفته است.

۱. محاسبه نرخ سود حقیقی نشان می‌دهد که تغییرات نرخ سود حقیقی نیز از همان روند تغییرات نرخ سود اسمی پیروی کرده و روند کاهشی یا افزایشی نرخ سود اسمی که در تحلیل‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد، کمتر از تورم تأثیر پذیرفته و بیشتر تحت تأثیر تغییرات نرخ سود اسمی بوده است.

نمودار ۱-۱۸. نرخ سود موزون در بازار بین بانکی



مأخذ: گزارش عملکرد بازار بین‌بانکی در سال ۱۳۹۵ (بانک مرکزی، ۱۳۹۶).

بررسی روند تغییرات نرخ سود بانکی نشان می‌دهد که هرچند این متغیر روند کاهشی داشته اما سرعت کاهش بسیار اندک بوده است. این در حالی است که بالا بودن نرخ سود بانکی (اختلاف بالای نرخ سود بانکی با نرخ تورم) سبب افزایش احتمال تورم فزاینده می‌شود؛ زیرا با بالا بودن نرخ سود بانکی، بدهی بانک‌ها از محل سود پرداختی به سپرده‌ها به طور مرتب افزایش می‌یابد. این امر به بزرگتر شدن ترازنامه بانک‌ها در سمت بدهی منجر شده و وضعیت ترازنامه بانک‌ها را بدتر ساخته، نیاز بانک‌ها به استقراض از بانک مرکزی را افزایش داده و در نتیجه موجب رشد بیشتر نقدینگی می‌شود.

همان‌طور که در بالا اشاره شد، کاهش نرخ سود بانکی از مرداد ۱۳۹۶ و ادامه این روند در پاییز همراه با تأثیر سایر عوامل سبب نوسانات در بازار ارز شد و بازارهای طلا و مسکن نیز از آن متأثر شدند. در پی این امر دولت به بانک مرکزی اجازه عرضه انتشار اوراق مشارکت ۲۰ درصدی را داد که در پی آن در انتهای بهمن ماه اوراق ۲۰ درصدی و سپس اوراق ۲۰.۵ درصدی عرضه شد. این اقدام به معنای افزایش نرخ سود در بازار مالی است که بر نرخ سود بانکی نیز تأثیرگذار خواهد بود.

۱.۳.۲.۲. تغییرات کل‌های پولی

همان‌طور که اشاره شد همزمان با کاهش نرخ سود بانکی لازم است تا رشد پایه پولی و

نقدینگی نیز کنترل شود. بررسی نرخ رشد نقدینگی نشان می‌دهد که در ۸ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ نقدینگی حدود ۱۳.۶ درصد رشد داشته و رشد نقدینگی نیز در این بازه زمانی ۹.۴۱ درصد بوده است. هرچند این رشدها کمتر از مدت مشابه سال قبل است اما همچنان تناسب چندانی با سیاست ضدتورمی زیر ۵ درصد و پایدار ندارد.

بررسی اجزای پایه پولی نشان می‌دهد که رشد پایه پولی از محل بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و بدهی دولت به بانک مرکزی بوده است. هرچند رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و رشد بدهی دولت به بانک مرکزی نسبت به مدت مشابه سال قبل کم شده است اما انتظار می‌رود تا سیاست اصلاحی در جهت کاهش بدهی و خالص بدهی دولت به بانک مرکزی باشد. بررسی اجزای پایه پولی روند اصلاحی قابل قبولی را در سیاست پولی نسبت به سال‌های گذشته نشان نمی‌دهد. همچنین کاهش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در حالی که درآمدهای ارزی دولت در هشت ماهه نخست سال ۱۳۹۶ افزایش ۴۶ درصدی داشته نیز قابل توجه است.

جدول ۱-۱۶. رشد پایه پولی و اجزای آن (واحد: درصد)

عنوان	رشد آبان ۱۳۹۵ نسبت به آبان ۱۳۹۴	رشد آبان ۱۳۹۶ نسبت به آبان ۱۳۹۵	رشد در هشت ماهه نخست سال ۱۳۹۵	رشد در هشت ماهه نخست سال ۱۳۹۶
پایه پولی	۱۸/۰	۱۶/۳	۱۰/۳	۹/۴
نقدینگی	۲۸/۰	۲۲/۶	۱۴/۲	۱۳/۶
خالص دارایی خارجی بانک مرکزی	۴/۷	-۰/۷	-۳/۱	-۳/۱
خالص بدهی دولت به بانک مرکزی	۱۷۹/۸	۶/۱	۴۴/۳	۳۷/۷
بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی	۲۱/۴	۹/۴	۲۰/۷	۱۰/۸
خالص سایر	۱۳/۵	-۱۲/۲	۲/۶	-۳/۵

مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی: بخش پولی و بانکی (بانک مرکزی، ۱۳۹۶).

۱.۳.۲.۳. سیاست مالی

میزان کسری بودجه دولت و نحوه تأمین مالی آن و همچنین تخصیص هزینه‌های دولت بین هزینه‌های عمرانی و جاری بر نرخ تورم تأثیرگذار است. تأمین کسری بودجه از

محل استقراض از بانک مرکزی و یا انتشار اوراق هر کدام می‌تواند به نحوی بر تورم تأثیرگذار باشد. همچنین وجود تسهیلات تکلیفی و تبصره‌ای در بودجه نیز منجر به افزایش استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی شده و پیامدهای تورمی در پی دارد.

بررسی وضعیت تراز عملیاتی و تراز سرمایه‌ای بودجه دولت طی ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ نشان از کسری قابل‌توجه تراز عملیاتی و کسری قابل توجه بودجه دارد. همچنین در هشت ماهه نخست سال میزان واگذاری دارایی‌های مالی به شدت افزایش یافته که از مقدار مصوب در این بازه زمانی نیز بیشتر است. این موضوع نگرانی از اثرات تورم‌زایی کسری بودجه و همچنین پیامد تورمی سال‌های آتی (به علت منابع مورد نیاز برای تملک این دارایی‌های مالی) را افزایش می‌دهد.

جدول ۱-۱۷. خلاصه تراز عملیاتی و سرمایه‌ای دولت در ۶ ماهه نخست ۱۳۹۶

تغییر نسبت به هشت ماهه ۱۳۹۵ (درصد)	مصوب هشت ماهه (هزار میلیارد ریال)	عملکرد هشت ماهه (هزار میلیارد ریال)	هشت ماهه ۱۳۹۵ (هزار میلیارد ریال)	
۳۹.۶	-۵۳۷.۳	-۶۴۲.۸	-۴۶۰.۶	تراز عملیاتی
۴۶.۱	۸۰۱.۷	۵۳۹.۵	۳۶۹.۳	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۹۵.۸	۴۸۱	۲۹۲.۱	۱۴۹.۲	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۲.۴	۳۲۰.۷	۲۴۷.۴	۲۲۰.۱	تراز سرمایه‌ای
۱۰.۶	۳۶۲	۵۸۳.۳	۲۸۳.۲	واگذاری دارایی‌های مالی
۳۳۹.۷	۱۴۵.۳	۱۸۷.۹	۴۲.۷	تملك دارایی‌های مالی
۶۵	-۷۱۸.۶	-۸۳۰.۷	-۵۰۳.۳	کسر بودجه*

* کسری بودجه از کسر «هزینه‌های جاری+تملك دارایی‌های مالی» از درآمدهای دولت به دست آمده است. بر این اساس که درآمدهای دولت باید بتواند کفاف هزینه‌های جاری را بدهد و پرداخت بدهی‌های قبلی (تملك دارایی‌های مالی) نیز نباید از محل ایجاد بدهی جدید بوده و باید با درآمدها پرداخت شود. مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه (بانک مرکزی، ۱۳۹۶).

در مجموع در صورت ادامه روند ۶ ماهه سال ۱۳۹۶، دو نگرانی اساسی درباره پیامدهای تورمی عملکرد بودجه تا پایان سال وجود دارد:

اول) افزایش شدید کسری تراز سرمایه‌ای و افزایش کسری بودجه نسبت به مدت مشابه سال قبل.

دوم) افزایش قابل توجه واگذاری دارایی‌های مالی.

۱.۳.۲.۴. سیاست‌های مجلس درباره تورم

قوانین می‌توانند نقش مهمی در کنترل تورم داشته باشند. از جمله فعالیت‌های مجلس که با تورم ارتباط داشته، ارائه طرح قانون بانک مرکزی است که هرچند هنوز به تصویب نرسیده اما در صورت تصویب و اجرایی شدن می‌تواند به فرایند دستیابی به تورم تک‌رقمی کمک کند.

۱.۳.۲.۵. جمع بندی از سیاست‌های دولت و مجلس درباره نرخ تورم

همان‌طور که اشاره شد اصلی‌ترین عامل پایین نگه داشته شدن تورم، نرخ سود بانکی بالا است که پیامدهای مخربی برای اقتصاد در پی دارد و لازم است کاهش یابد. همزمان با این کاهش، لازم است رشد نقدینگی کاهش یافته و سهم هزینه‌های عمرانی نیز افزایش یابد زیرا افزایش سهم هزینه‌های عمرانی به تحریک سرمایه‌گذاری خصوصی نیز منجر شده و می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند و منابع بانکی را به سمت تولید هدایت کند. اما در هشت ماهه نخست سال ۱۳۹۶ رشد نقدینگی نسبت به ۵ ماهه نخست سال ۱۳۹۵ افزایش داشته و هزینه‌های عمرانی نیز در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ رشد منفی داشته است. ادامه این روند می‌تواند افزایش تورم در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۷ را در پی داشته باشد.

۱.۳.۳. عوامل مؤثر بر نرخ تورم در سه ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۷

عوامل متعددی بر نرخ تورم ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۷ اثرگذار خواهند بود که در ادامه به مهمترین آنها اشاره خواهد شد.

الف) نرخ ارز

افزایش نرخ ارز از سه جهت می‌تواند بر تورم اثرگذار باشد.

- افزایش قیمت کالاهای وارداتی: از طریق افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده و همچنین افزایش شاخص قیمت تولیدکننده که با وقفه اثرگذار خواهد بود.
 - افزایش انتظارات تورمی.
 - افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و در نتیجه پایه پولی.
- افزایش رخ داده در نرخ ارز طی زمستان سال ۱۳۹۶ می‌تواند به افزایش شاخص قیمت تولیدکننده طی ماه‌های نخست سال ۱۳۹۷ منجر شود؛ زیرا حدود ۷۰ درصد واردات گمرکی را کالای واسطه‌ای تشکیل می‌دهد. همچنین این افزایش، شاخص قیمت مصرف‌کننده را نیز افزایش خواهد داد. از منظر انتظارات تورمی نیز افزایش نرخ ارز تأثیرگذار خواهد بود. اما از آنجایی که خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی با نرخ ارز مبادله‌ای محاسبه می‌شود بر این متغیر تأثیری نخواهد داشت. بنابراین در مجموع انتظار تأثیرگذاری مثبت بر شاخص قیمت مصرف‌کننده از کانال نرخ ارز طی ماه‌های نخست سال ۱۳۹۷ وجود دارد.

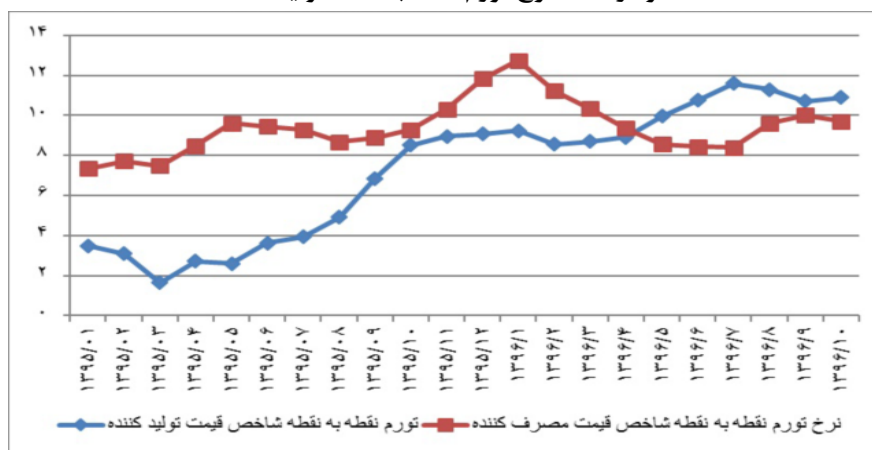
(ب) شاخص قیمت وارداتی

شاخص قیمت‌های وارداتی تحت تأثیر سه عامل قیمت‌های جهانی، هزینه‌های مبادلاتی و نرخ ارز است. بر اساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول، قیمت‌های جهانی (به جز سوخت) در سال ۲۰۱۸ صعودی است. همچنین پیش‌بینی نرخ ارز نیز هرچند اندک ولی افزایشی است. در صورتی که تغییر جدی در روند مبادلات بین‌المللی رخ ندهد، تغییر در هزینه‌های مبادلاتی پیش‌بینی نمی‌شود. بنابراین در مجموع این سه عامل، موجب افزایش قیمت کالاهای وارداتی ایران طی ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۷ می‌شوند که بر شاخص قیمت مصرف‌کننده و تولیدکننده اثر افزایشی خواهد داشت.

(ج) شاخص قیمت تولیدکننده

نرخ تورم تولیدکننده یکی از حسگرهای تورم و یا پیشران نرخ تورم شاخص بهای کالای مصرف‌کننده است. نرخ تورم تولیدکننده برای اولین بار در دو سال اخیر در مرداد ماه ۱۳۹۶ از نرخ تورم مصرف‌کننده پیشی گرفته که می‌تواند بیانگر افزایش نرخ تورم در ماه‌های نخست سال ۱۳۹۷ باشد. اینکه نرخ تورم تولیدکننده تا چه حد بر نرخ تورم مصرف‌کننده اثر دارد، به عوامل متعدد مانند تغییرات تقاضا، ظرفیت موجودی انبار و غیره بستگی خواهد داشت.

نمودار ۱-۱۹. نرخ تورم نقطه به نقطه تولیدکننده



مأخذ: بانک مرکزی.

۱.۳.۴. پیش‌بینی نرخ تورم

به نظر می‌رسد از میان عوامل تأثیرگذار بر نرخ تورم در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۷، نرخ تورم وارداتی از محل افزایش نرخ ارز و افزایش قیمت‌های جهانی تا حدودی به افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده و شاخص قیمت تولیدکننده منجر شود. از طرف دیگر سیاست پولی و مالی از ابتدای سال ۱۳۹۶ تاکنون تطابق چندانی با هدف کاهش تورم نداشته و افزایش رشد نقدینگی و افزایش کسری بودجه دولت هر دو پیامدهای تورم‌زایی در پیش داشته و به افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده منجر خواهد شد.

متأسفانه بانک مرکزی استراتژی مشخصی را در مورد نرخ سود بانکی در پیش نگرفته است. در حالی که انتظار می‌رفت نرخ سود بانکی تا پایان سال ۱۳۹۶ به روند کاهشی خود ادامه دهد، در انتهای بهمن ماه به موجب انتشار اوراق مشارکت ۲۰ درصدی نرخ سود در بازارهای مالی افزایش داشته که بر نرخ سود بانکی نیز تأثیرگذار خواهد بود. از آنجایی که مهمترین عامل در تعیین تغییرات تورم نرخ سود است، بنابراین نمی‌توان پیش‌بینی دقیقی ارائه داد، اما در صورتی که بانک مرکزی مجدداً به سیاست کاهش نرخ سود بانکی بازگردد می‌توان انتظار کاهش سهم شبه پول از رشد نقدینگی و در نتیجه افزایش تورم از محل افزایش سهم پول از رشد نقدینگی را داشت.

همچنین در کوتاه‌مدت یعنی ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۷ به نظر نمی‌رسد برخی اصلاحات مانند تصویب و اجرایی شدن قانون بانک مرکزی بتواند به نتیجه برسد و تأثیری بر کاهش نرخ تورم داشته باشد. به لحاظ تعاملات بین‌المللی نیز، در صورتی که خللی در روند اجرای برجام رخ دهد، می‌توان انتظار افزایش تورم انتظاری و در نتیجه افزایش نرخ تورم در ماه‌های نخست سال ۱۳۹۷ را داشت.

در مجموع با توجه به موارد عنوان شده به نظر می‌رسد پس از دستیابی به نرخ تورم تک رقمی در سال ۱۳۹۵، نرخ تورم در سال ۱۳۹۶ از کانال تک رقمی مجدداً خارج شده و در بهار سال ۱۳۹۷ نیز در محدوده ۱۰ تا ۱۱ درصد قرار گیرد. هرچند مجدداً تأکید می‌شود که مهمترین عامل اثرگذار تغییرات نرخ سود در این بازه خواهد بود.

۱.۴. اشتغال^۱

۱.۴.۱. وضعیت بازار کار

اقتصاد ایران از نظر اشتغال‌زایی در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ عملکرد مطلوبی نداشته و این عملکرد در شرایطی رقم خورده است که دقیقاً طی همین دوره سهم جمعیت جوان از کل جمعیت به بیش از ۴۰ درصد رسیده است (طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ بیش از ۴۰ درصد جمعیت کشور را گروه‌های سنی ۱۵ تا ۳۴ سال تشکیل داده‌اند که نسبت به سهم این گروه سنی از جمعیت در دوره‌های گذشته بی‌سابقه بوده است). ثابت بودن تعداد شاغلان و همزمانی آن با موج جمعیت جوان و تحصیلکرده کشور به خودی خود بیانگر نیاز اقتصاد ایران برای اشتغال‌زایی قابل توجه طی سال‌های آتی است؛ به‌گونه‌ای که نه تنها برای جوانان شغل ایجاد نماید، بلکه عقب‌ماندگی سال‌های گذشته نیز جبران شود (بهنیا و دیگران، ۱۳۹۶). علاوه بر ایجاد اشتغال، سایر چالش‌های بازار کار عبارتند از:^۲

۱. نویسنده این قسمت: فاطمه عزیزخانی.

۲. بدیهی است که متناسب با نوع نگرش و دیدگاه، چالش‌ها و اولویت‌های بازار کار تغییر خواهد کرد به‌عنوان مثال اگر از منظر شاخص‌های رفاهی، فقر و ... به بازار کار نگریسته شود، مطمئناً چالش‌ها و اولویت‌های متفاوتی برای بازار کار تعریف می‌شود. در اینجا صرفاً با اتکاء به واقعیت‌های بازار کار و عدم توازن‌های موجود در این بازار جمع‌بندی صورت گرفته و اولویت‌های پیشنهادی ارائه شده است.

۱.۴.۱.۱. پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال

یکی از مهمترین معضلات کنونی بازار کار، افزایش تعداد جمعیت غیرفعال است. این افراد نه جزئی از شاغلین محسوب می‌شوند و نه در زمره بیکاران قرار می‌گیرد. جدول زیر نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵، به‌طور متوسط ۶۲ درصد از جمعیت در سن کار، جزء جمعیت غیرفعال و ۳۸ درصد از جمعیت در سن کار، جزء جمعیت فعال بوده‌اند.

جدول ۱-۱۸. ترکیب جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر در سن کار طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۰

سال	جمعیت در سن کار (نفر)	جمعیت فعال (نفر)	نسبت جمعیت فعال به جمعیت در سن کار (درصد)	جمعیت غیرفعال (نفر)	نسبت جمعیت غیرفعال به جمعیت در سن کار (درصد)
۱۳۹۰	۶۳۴۳۶۷۹۲	۲۳۳۸۷۶۳۳	۳۷	۴۰۰۴۹۱۵۹	۶۳
۱۳۹۱	۶۲۷۱۱۸۷۸	۲۳۴۷۶۴۶۲	۳۷	۳۹۲۳۵۴۱۶	۶۳
۱۳۹۲	۶۳۳۵۵۸۸۵	۲۳۸۳۴۵۵۲	۳۸	۳۹۵۲۱۳۳۳	۶۲
۱۳۹۳	۶۴۰۱۶۶۸۹	۲۳۸۱۸۴۶۹	۳۷	۴۰۱۹۸۲۲۰	۶۳
۱۳۹۴	۶۴۶۹۲۴۶۹	۲۴۷۰۱۱۷۷	۳۸	۳۹۹۹۱۲۹۲	۶۲
۱۳۹۵	۶۵۴۶۰۵۳۳	۲۵۷۹۱۴۵۰	۳۹	۳۹۶۶۹۰۸۳	۶۱

مأخذ: نتایج طرح آمار گیری نیروی کار (مرکز آمار ایران، سال‌های مختلف) و محاسبات محقق.

همچنین در جدول ۱-۱۹ مشاهده می‌شود که طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ به‌طور متوسط ۲۴ درصد از جمعیت غیرفعال را جوانان تشکیل می‌دهند و جمعیت غیرفعال شهری در حدود ۷۴ درصد از جمعیت غیرفعال را شامل می‌شود و جمعیت غیرفعال فارغ‌التحصیل دوره‌های عالی به‌طور متوسط ۱۴ درصد جمعیت غیرفعال را تشکیل می‌دهند.

جدول ۱-۱۹. ترکیب جمعیت غیرفعال

سال	جمعیت غیرفعال (نفر)	جمعیت غیرفعال جوان (نفر)	نسبت جمعیت غیرفعال جوان به جمعیت غیرفعال (درصد)	جمعیت غیرفعال شهری (نفر)	نسبت جمعیت غیرفعال شهری به جمعیت غیرفعال (درصد)	فارغ التحصیل دوره عالی (نفر)	جمعیت غیرفعال (درصد)	نسبت جمعیت غیرفعال فارغ التحصیل دوره عالی به جمعیت غیرفعال
۱۳۹۰	۴۰۰۴۹۱۵۹	۱۰۸۳۴۲۶۱	۲۷	۲۹۸۳۷۷۴۳	۷۵	۵۳۶۸۰۵۸	۱۳	
۱۳۹۱	۳۹۲۳۵۴۱۶	۹۹۸۲۳۰۰	۲۵	۲۸۹۰۵۸۸۰	۷۴	۵۳۱۱۴۴۵	۱۴	
۱۳۹۲	۳۹۵۲۱۳۳۳	۹۵۷۸۰۳۰	۲۴	۲۹۱۵۵۸۹۷	۷۴	۵۷۳۵۰۱۸	۱۵	
۱۳۹۳	۴۰۱۹۸۲۲۰	۹۲۶۶۰۸۵	۲۳	۲۹۷۶۷۸۵۲	۷۴	۵۸۱۳۳۲۲	۱۴	
۱۳۹۴	۳۹۹۹۱۲۹۲	۸۷۴۷۴۱۲	۲۲	۲۹۷۳۶۵۷۳	۷۴	۵۶۹۷۷۳۵	۱۴	
۱۳۹۵	۳۹۵۹۳۹۶۲	۸۲۲۱۱۴۵	۲۲	۲۹۵۲۳۱۷۱	۷۴	۵۴۵۱۸۳۰	۱۴	

مأخذ: همان.

اینکه بازار کار ایران یکی از پایین‌ترین نرخ‌های مشارکت در جهان را دارد، ناشی از بالا بودن جمعیت غیرفعال است. براساس بررسی‌های صورت گرفته نرخ مشارکت از ۳۶.۵ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۳۹.۴ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. به همین ترتیب نرخ مشارکت زنان و مردان در سال ۱۳۹۰ به ترتیب ۱۲.۶ و ۶۰.۷ درصد بوده است که این نرخ‌ها در سال ۱۳۹۵ به ۱۴.۹ و ۶۴ درصد رسیده است. همچنین نرخ مشارکت در بهار و تابستان ۱۳۹۶ به ترتیب ۴۰.۶ و ۴۱ درصد بوده است و نرخ مشارکت زنان و مردان در بهار ۱۳۹۶ به ترتیب ۱۶.۴ و ۶۴.۵ درصد و در تابستان ۱۳۹۶ به ترتیب به ۱۶.۵ و ۶۵.۲ درصد رسیده است.

۱.۴.۱.۲. ترکیب جمعیت فعال

مردان ۸۱/۷ درصد از جمعیت فعال و زنان ۱۸/۳ درصد آن را به‌طور متوسط از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵ تشکیل می‌دهند اما از سال ۱۳۹۳ به بعد سهم مردان از جمعیت فعال به ۵۱ درصد و سهم زنان به ۴۹ درصد رسیده است. به عبارت دیگر نشانه‌هایی از تغییر

ساختار جنسیتی بازار کار ایران طی سال‌های آتی دیده می‌شود و لازم است در سیاست‌های اشتغال‌زایی، به این تغییر ترکیب جمعیت فعال و اشتغال‌زایی برای زنان توجه ویژه گردد.

همچنین از سال ۱۳۹۳ به بعد، سهم جمعیت شهری از افزایش جمعیت فعال ۸۸/۹ درصد و سهم جمعیت روستایی ۱۱/۱ درصد بوده است. لذا توجه به ایجاد اشتغال در شهرها باید همچنان در اولویت سیاست‌های اشتغال‌زایی قرار گیرد. آمار و ارقام نشان می‌دهند که طی سه سال اخیر، سهم افراد بدون تحصیلات دانشگاهی از افزایش جمعیت فعال به ۴۵/۶ درصد و سهم افراد دارای تحصیلات دانشگاهی از افزایش جمعیت فعال به ۵۴/۴ درصد رسیده است. به عبارت دیگر ترکیب جمعیت فعال بیشتر به سمت افراد با تحصیلات دانشگاهی چولگی دارد و لازم است برای اشتغال‌زایی این افراد و کاهش عدم تطابق شغلی، راهکارهای سیاستی مدنظر قرار گیرد.

۱.۴.۱.۳. افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل

شواهد آماری نشان می‌دهند در سال‌های اخیر، میانگین سنی جمعیت شاغل افزایش یافته و تمرکز سنی جمعیت شاغل به سمت گروه‌های سنی بالاتر سوق یافته است. این موضوع می‌تواند در سال‌های آتی و با نزدیک شدن گروه‌های سنی ۳۰ تا ۳۹ سال فعلی به سنین بازنشستگی مسئله‌آفرین باشد. به‌خصوص اینکه هم‌اکنون نیز صندوق‌های بازنشستگی در وضعیت نامطلوبی قرار دارند و نمودار ترکیب سنی شاغلان حکایت از افزایش ابعاد مسائل بازنشستگی در سال‌های آتی دارد و این موضوع می‌تواند به عنوان یکی از بحران‌های جدی در آینده کشور مطرح باشد.

۱.۴.۱.۴. توزیع نامتوازن منطقه‌ای اشتغال

آمار و اطلاعات نشان می‌دهد نرخ بیکاری کل کشور در سال ۱۳۹۰ حدود ۱۲.۳ درصد بوده است که در سال ۱۳۹۵ به ۱۲.۴ درصد رسید. در بهار ۱۳۹۶ نرخ بیکاری ۱۲.۶ درصد بوده و در تابستان ۱۳۹۶ به ۱۱.۷ درصد کاهش یافته است. از سوی دیگر در سال ۱۳۹۵ شکاف نرخ بیکاری بین استان‌ها حدود ۱۴.۷ درصد است. به عبارت دیگر در

بین استان‌های کشور، بیشترین نرخ بیکاری کل استانی در سال ۱۳۹۵ برابر با ۲۲ درصد مربوط به استان کرمانشاه و کمترین این نرخ با مقدار ۷/۳ درصد مربوط به استان مرکزی است.

جدول ۱-۲۰. نرخ بیکاری به تفکیک استان‌ها در سال ۱۳۹۵

استان	نرخ بیکاری (درصد)	استان	نرخ بیکاری (درصد)
کرمانشاه	۲۲.۰	ایلام	۱۱.۶
چهارمحال و بختیاری	۲۰.۲	کرمان	۱۱.۵
اردبیل	۱۵.۳	فارس	۱۱.۴
کردستان	۱۵.۲	گیلان	۱۱.۳
اصفهان	۱۴.۶	بوشهر	۱۱.۳
البرز	۱۴.۳	قم	۱۱.۲
کهگیلویه و بویراحمد	۱۳.۳	خراسان شمالی	۱۱.۲
خراسان رضوی	۱۳.۲	آذربایجان غربی	۱۱.۰
لرستان	۱۳.۰	آذربایجان شرقی	۱۰.۸
سیستان و بلوچستان	۱۲.۹	خراسان جنوبی	۱۰.۷
یزد	۱۲.۸	هرمزگان	۱۰.۳
خوزستان	۱۲.۷	زنجان	۹.۷
گلستان	۱۲.۶	همدان	۹.۵
تهران	۱۱.۶	سمنان	۸.۶
مازندران	۱۱.۶	مرکزی	۷.۳
قزوین	۱۱.۶		

مأخذ: همان.

شکاف در نرخ بیکاری زنان و جوانان نیز بالاست. آمار نرخ بیکاری زنان به تفکیک استان‌ها نیز نشان می‌دهد بیشترین نرخ بیکاری زنان در سال ۱۳۹۵ برابر با ۲۸.۲ درصد مربوط به استان کرمان بوده و کمترین نرخ بیکاری زنان برابر با ۸/۲ درصد به استان آذربایجان غربی اختصاص داشته است. این در حالی است که متوسط نرخ بیکاری زنان در کل کشور برابر با ۲۰.۷ درصد است. در رابطه با نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله، استان چهارمحال و بختیاری با ۳۹.۶ درصد بیشترین و استان مرکزی با ۱۹.۶ درصد

کمترین نرخ بیکاری را در سال ۱۳۹۵ داشته‌اند و متوسط نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله در کل کشور نیز ۲۵.۹ درصد است.

جدول ۱-۲۱. نرخ بیکاری زنان به تفکیک استان‌ها در سال ۱۳۹۵

استان	نرخ بیکاری (درصد)	استان	نرخ بیکاری (درصد)
کرمان	۲۸.۲	خراسان جنوبی	۲۰.۵
البرز	۲۷.۲	قم	۱۹.۵
یزد	۲۷.۰	سیستان و بلوچستان	۱۸.۷
مازندران	۲۶.۴	اردبیل	۱۶.۶
لرستان	۲۶.۲	بوشهر	۱۶.۶
کردستان	۲۵.۸	گیلان	۱۶.۶
چهارمحال و بختیاری	۲۵.۲	سمنان	۱۵.۸
گلستان	۲۴.۸	آذربایجان شرقی	۱۵.۰
کرمانشاه	۲۳.۹	مرکزی	۱۴.۰
اصفهان	۲۳.۱	همدان	۱۳.۲
خوزستان	۲۲.۸	قزوین	۱۲.۲
فارس	۲۲.۳	هرمزگان	۱۱.۸
تهران	۲۲.۲	زنجان	۱۱.۳
ایلام	۲۲.۰	خراسان شمالی	۹.۵
خراسان رضوی	۲۲.۰	آذربایجان غربی	۸.۲
کهگیلویه و بویراحمد	۲۰.۸		

مأخذ: همان.

بررسی آمار نرخ بیکاری در استان‌ها به تفکیک گروه‌های سنی جوانان، زنان و تحصیلکرده‌ها نشان می‌دهد، اولاً تفاوت در نرخ بیکاری استان‌ها بسیار زیاد است و ثانیاً وضعیت بیکاری جوان، زنان و به‌خصوص جوانان و زنان تحصیلکرده در برخی استان‌های کشور (از جمله کرمانشاه، چهارمحال و بختیاری، کردستان و کرمان) بسیار نامناسب است. در برخی استان‌های غربی کشور، نرخ بیکاری جوانان تحصیلکرده در بازه ۵۰ تا ۶۳ درصد است و درخصوص زنان جوان تحصیلکرده نرخ بیکاری همین استان‌ها به بازه ۶۳ درصد تا ۷۸ درصد می‌رسد. این ارقام بسیار نگران‌کننده هستند و از وضعیت بسیار

نامناسب بازار کار در این استان‌ها حکایت دارد. این آمار بیانگر این است که مشاغل موجود در این استان‌ها تناسبی با نیروی کار تحصیلکرده و زنان ندارند.

جدول ۱-۲۲. نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله به تفکیک استان‌ها در سال ۱۳۹۵

استان	نرخ بیکاری (درصد)	استان	نرخ بیکاری (درصد)
چهارمحال و بختیاری	۳۹.۶	اصفهان	۲۵.۵
کرمانشاه	۳۸.۹	یزد	۲۴.۹
کردستان	۳۳.۴	آذربایجان شرقی	۲۴.۳
اردبیل	۳۱.۲	خراسان شمالی	۲۳.۸
ایلام	۳۰.۷	تهران	۲۳.۶
مازندران	۳۰.۲	خراسان رضوی	۲۳.۵
کهگیلویه و بویراحمد	۳۰.۱	بوشهر	۲۳.۴
گیلان	۲۹.۰	قزوین	۲۳.۱
کرمان	۲۸.۸	سمنان	۲۲.۰
گلستان	۲۸.۶	آذربایجان غربی	۲۱.۹
لرستان	۲۸.۴	هرمزگان	۲۱.۶
خوزستان	۲۸.۲	زنجان	۲۱.۲
سیستان و بلوچستان	۲۶.۳	همدان	۲۰.۶
البرز	۲۶.۳	قم	۱۹.۷
خراسان جنوبی	۲۶.۱	مرکزی	۱۹.۶
فارس	۲۵.۵		

مأخذ: همان.

۱.۴.۱.۵. بیکاری پنهان^۱

درخصوص بیکاری پنهان، هدف رسیدن به تعریفی از نرخ بیکاری است که علاوه بر پوشش جمعیت بیکار، از یک سو شامل افرادی باشد که شاغل محسوب می‌شوند اما اشتغال آنها پایدار نیست و از سوی دیگر شامل بخشی از جمعیت غیرفعالی باشد که در آستانه ورود به بازار کار قرار دارند و احتمال بیکار شدن آنها پس از ورود به بازار کار بالاست. در مطالعه حاضر نرخ بیکاری پنهان براساس مجموع موارد زیر محاسبه می‌گردد:

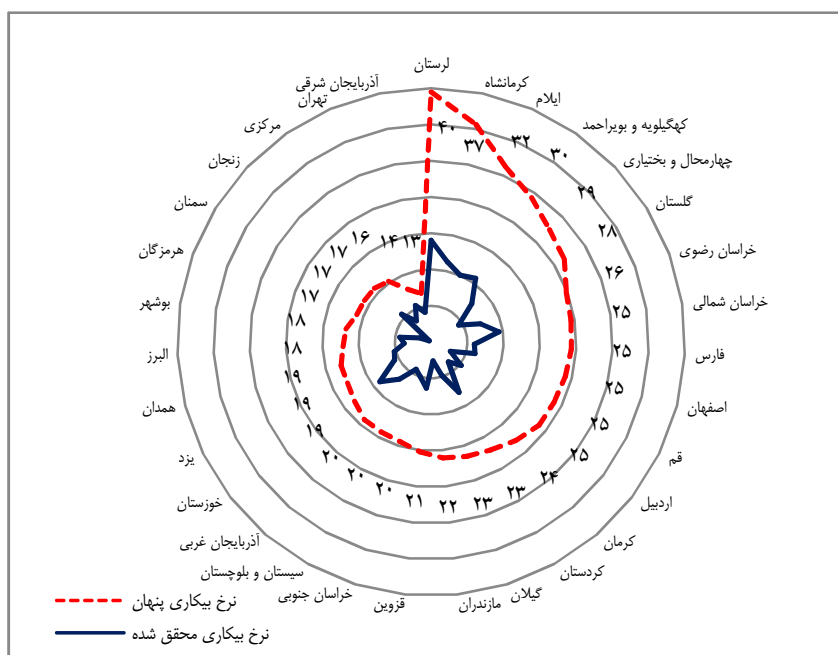
الف) بیکاران رسمی،

ب) افراد دچار اشتغال ناقص،

ج) برخی از افراد غیرفعال دارای بیشترین احتمال مشارکت در بازار کار شامل مردان و زنان (مجرد) دارای تحصیلات عالی ۲۵ تا ۳۴ سال بدون درآمد با احتساب احتمال بیکار ماندن بخشی از آنها پس از ورود به بازار کار.

حاصل جمع موارد فوق با تقسیم بر جمعیت فعال، نرخ بیکاری پنهان را نشان می‌دهد. برآوردهای انجام شده برحسب تعریف فوق، نشان می‌دهد نرخ بیکاری پنهان در سال ۱۳۹۵ برای کل کشور برابر ۲۲.۵ درصد است که در حدود ۱۰ درصد بیش از نرخ بیکاری رسمی است. نمودار زیر مقادیر این دو نرخ را برای استان‌های مختلف در سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد.

نمودار ۲۰۰-۱. نرخ بیکاری محقق شده و بیکاری پنهان در سال ۱۳۹۵ به تفکیک استان‌ها (درصد)



مأخذ: همان.

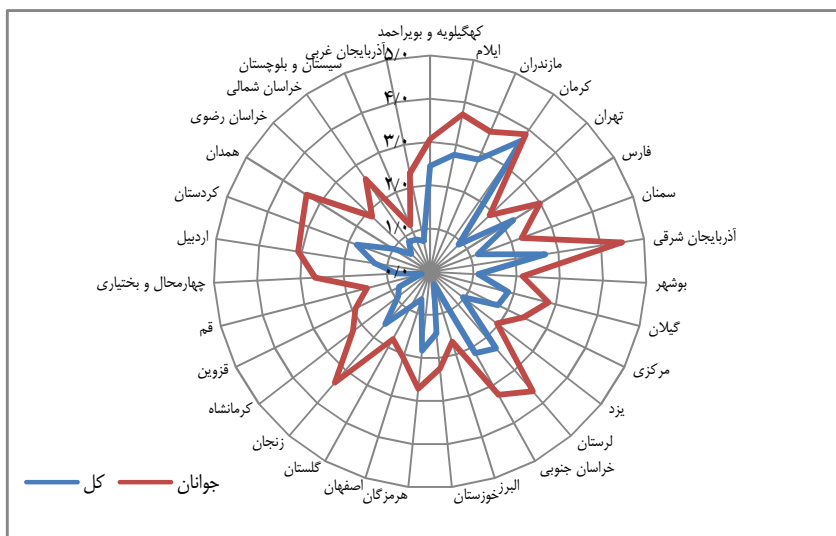
۱.۴.۱.۶. عدم تطابق شغلی

بر اساس آمارهای طرح نیروی کار کل کشور از میان سه میلیون و دویست هزار نفر بیکار در سال ۱۳۹۵ بیش از یک میلیون و سیصد هزار نفر تحصیلات دانشگاهی داشته‌اند که معادل تقریباً ۴۲ درصد از کل بیکاران است، در حالی که تنها ۲۴ درصد از شاغلان تحصیلات دانشگاهی داشته‌اند. همین امر به خوبی نشان‌دهنده عدم تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار تحصیلکرده است.

طی دهه گذشته افزایش پوشش تحصیلات دانشگاهی روندی صعودی داشته و در مقابل بخش تقاضای نیروی کار نتوانسته است مشاغلی متناسب با این سطح از تحصیلات ایجاد کند. یکی از نتایج این عدم تعادل، افزایش سطح تحصیلات جمعیت بیکار (به خصوص در میان زنان جوان) بوده است. نتیجه دیگر این عدم تعادل، افزایش عدم تطابق نیروی در سن کار و مشاغل موجود بوده که در استان‌هایی که بخش خدمات و صنعت از سهم بالایی برخوردار نیستند، نمود بیشتری یافته است. همچنین فاصله متوسط سال‌های تحصیل جوانان و زنان از سطح تحصیلات مورد نیاز مشاغل موجود در برخی از استان‌های کشور از جمله آذربایجان شرقی و غربی به حدود ۸ سال رسیده است که نشان می‌دهد در صورت عدم تغییر ساختار عرضه و تقاضای نیروی کار در این مناطق طی سال‌های آتی، امکان یافتن شغل برای افراد بیکار این گروه‌ها تقریباً ناممکن خواهد شد.

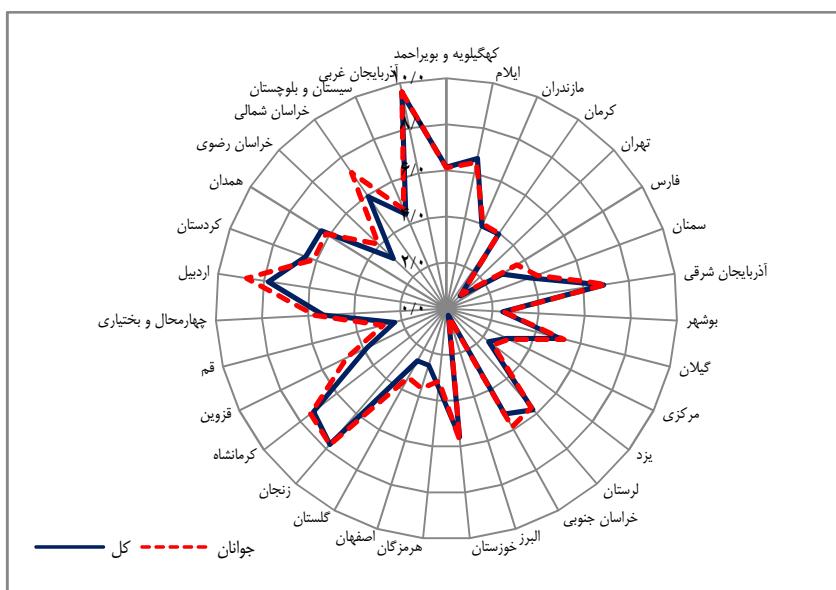
با محاسبه عدم تطابق تحصیلی استانی به تفکیک کل و مردان جوان (نمودار ۱-۲۱) نمایان می‌شود که عدم تطابق تحصیلی مردان تقریباً در همه استان‌ها برای جوانان بیشتر از کل است. این پدیده نشان می‌دهد به مرور زمان و با عدم تغییر تقاضای نیروی کار در استان‌ها متناسب با افزایش سطح تحصیلات نیروی کار جوانان، مشاغل موجود تناسب کمتری با سطح تحصیلات آنان خواهد داشت. البته در مورد زنان با توجه به آنکه بخش بیشتری از شاغلان آنها را جوانان تشکیل می‌دهند، تفاوت کمتری بین خصوصیات تحصیلی جوانان و کل زنان وجود دارد (نمودار ۱-۲۲). بررسی عدم تطابق تحصیلی در استان‌ها به تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی نشان می‌دهد هم در مردان و هم زنان برای تمام استان‌ها، این متغیر در بخش خدمات کمتر از سایر بخش‌ها (کشاورزی و صنعت) است.

نمودار ۲۱-۱. عدم تطابق تحصیلی مردان با ساختار بازار کار-کل و جوانان (سال‌های تحصیل)



مأخذ: همان.

نمودار ۲۲-۱. عدم تطابق تحصیلی زنان با ساختار بازار کار-کل و جوانان (سال‌های تحصیل)



مأخذ: همان.

پدیده عدم تطابق تحصیلی در بین نیروی کار زنان با شدت بیشتری نسبت به مردان در بازار کار ایران بروز یافته است. در سال ۱۳۸۴، ۲۲ درصد از زنان شاغل دارای مدارک تحصیلی دانشگاهی بوده‌اند که این نسبت در سال ۱۳۹۵ به ۴۱ درصد رسیده است. همچنین سهم افراد دارای تحصیلات دانشگاهی در بین بیکاران از ۳۶ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۷۲ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است.

در مجموع اقتصاد ایران طی سال‌های آتی نیازمند ایجاد مشاغل متناسب با نیروی کار جوان، تحصیلکرده، به‌خصوص در استان‌های غربی و شرقی کشور است. این هدف یکی مهمترین موضوعات کشور در سال‌های آتی است. موضوعی که ابعاد آن از یک مسئله صرفاً اقتصادی خارج شده و به یک مسئله اجتماعی و با آثار سیاسی قابل تبدیل است. عدم دستیابی به این هدف می‌تواند اقتصاد و جامعه ایران را با بحران‌های جدی مواجه کند و چگونگی دستیابی به آن نیازمند اتخاذ مجموعه سیاست‌هایی دقیق و سازگار است.

۱.۴.۱.۷. پایین بودن سهم اشتغال‌زایی عمومی

جدول زیر نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۲ حدود ۸۳ درصد از مشاغل ایجاد شده مربوط به بخش خصوصی و ۱۸ درصد از مشاغل ایجاد شده در بخش عمومی بوده است. از ۶۶۷۷۸۲ افزایش تعداد شاغلان در سال ۱۳۹۴، ۶۱۴۵۵۸ نفر آن مربوط به بخش خصوصی و ۵۳۲۲۳ نفر در بخش دولتی بوده است. به عبارت دیگر، ۹۲ درصد مشاغل ایجاد شده در سال ۱۳۹۴ در بخش خصوصی بوده است و تنها ۸ درصد مشاغل ایجاد شده در بخش دولتی است. لذا عمده افزایش اشتغال در بخش خصوصی اتفاق افتاده است و بخش عمومی و دولتی نقش کمی در افزایش اشتغال در این سال داشته است. روندها حاکی از تضعیف نسبی نقش بخش عمومی در جذب و ایجاد اشتغال است و انتظارات آتی از دولت را کاهش می‌دهد (عزیزخانی و موسوی‌نیک، ۱۳۹۶).

جدول ۱-۲۳. وضعیت مشاغل ایجاد شده

سال	عنوان	شاغلین کل (نفر)	اشتغال زایی کل (نفر)	اشتغال زایی بخش خصوصی (نفر)	سهم بخش خصوصی در ایجاد اشتغال (درصد)	اشتغال زایی بخش عمومی (نفر)	سهم بخش عمومی در ایجاد اشتغال (درصد)
۱۳۹۰	کل	۲۰,۵۰۹,۹۴۶	-۱۴۶,۶۷۵	-۲۰۹,۲۸۰		۶۲,۶۱۲	
	مرد	۱۷,۳۷۲,۱۰۵	۱۷۲,۴۹۳	۱۴۷,۵۲۶		۲۴,۸۹۴	
	زن	۳,۱۳۷,۹۱۹	-۳۱۹,۰۸۸	-۳۵۶,۸۰۷		۳۷,۷۱۸	
۱۳۹۱	کل	۲۰,۶۲۷,۷۸۲	۱۱۷,۸۳۶	۱۶۹,۸۴۵		-۵۱,۶۴۴	
	مرد	۱۷,۱۸۱,۱۰۵	-۱۹۱,۰۰۰	-۱۳۰,۶۳۹		-۶۰,۳۶۰	
	زن	۳,۴۴۷,۱۲۰	۳۰۹,۲۰۱	۳۰۰,۴۸۵		۸,۷۱۵	
۱۳۹۲	کل	۲۱,۳۳۷,۴۷۸	۷۰۹,۶۹۶	۵۸۷,۸۰۴	۸۳	۱۳۰,۱۵۰	۱۸
	مرد	۱۸,۱۹۳,۵۴۴	۱,۰۱۲,۴۳۹	۸۵۶,۱۱۴	۸۵	۱۶۳,۶۶۶	۱۶
	زن	۳,۱۴۳,۹۳۲	-۳۰۳,۱۸۸	-۲۶۸,۳۱۱		-۳۳,۵۱۵	
۱۳۹۳	کل	۲۱,۳۰۱,۳۱۶	-۳۶,۱۶۲	-۵,۶۸۱		-۳۶,۱۹۶	
	مرد	۱۸,۲۰۲,۱۵۱	۸,۶۰۷	۶۵,۰۴۰		-۶۰,۹۲۵	
	زن	۳,۰۹۹,۱۶۲	-۴۴,۷۷۰	-۷۰,۷۲۰		۲۴,۷۲۸	
۱۳۹۴	کل	۲۱,۹۶۸,۷۰۰	۶۶۷,۳۸۴	۶۱۴,۵۵۸	۹۲	۵۳,۲۲۳	۸
	مرد	۱۸,۵۰۸,۱۹۰	۳۰۶,۰۳۹	۲۹۳,۱۴۱	۹۶	۱۳,۱۲۲	۴
	زن	۳,۴۶۰,۵۰۹	۳۶۱,۳۴۷	۳۲۱,۴۱۷	۸۹	۴۰,۱۰۲	۱۱

مأخذ: همان.

۱.۴.۱.۸. بالا بودن سهم اشتغال غیررسمی

محاسبات نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵، ۴۰/۲ درصد شاغلین بیمه شده و ۵۹/۸ درصد از شاغلین طی این دوره غیررسمی بوده‌اند.

جدول ۱-۲۴. برآورد تعداد شاغلین بیمه شده طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

سال	بیمه شده‌ها	شاغلین	درصد شاغلین بیمه شده	اضافه بیمه	اشتغال‌زایی	نسبت اضافه‌شدگان بیمه به اضافه‌شدگان شاغل
۹۰	۷۴۴۸۶۰۶	۲۰۵۰۹۹۴۶	۳۶	-۳۸۷۵۷	-۱۴۶۷۴۷	۲۶
۹۱	۷۸۵۰۱۳۱	۲۰۶۲۸۲۲۶	۳۸	۴۰۱۵۲۵	۱۱۸۲۸۰	۳۳۹
۹۲	۸۶۸۳۴۲۶	۲۱۳۴۶۱۸۰	۴۱	۸۳۳۲۹۴	۷۱۷۹۵۴	۱۱۶
۹۳	۸۹۹۲۶۷۳	۲۱۳۰۴۳۰۳	۴۲	۳۰۹۲۴۷	-۴۱۸۱۷	-۷۳۸
۹۴	۹۳۰۴۳۵۲	۲۱۹۷۲۰۸۵	۴۲	۳۱۱۶۷۹	۶۶۷۷۸۲	۴۷
۹۵	۹۴۸۳۹۵۲	۲۲۵۸۸۰۵۳	۴۲	۱۷۹۶۰۰	۶۱۵۹۶۸	۲۹

مأخذ: همان.

جدول فوق نشان می‌دهد در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب ۳۳۹ و ۱۱۶ درصد از شاغلین اضافه شده، بیمه بوده‌اند. به عبارت دیگر در این سال‌ها بخشی از شاغلین غیررسمی به لیست شاغلین رسمی اضافه شده‌اند.

همچنین در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ حدود ۶۶۸ هزار نفر به جمعیت شاغل کشور اضافه شده است که از این تعداد حدود ۵۳ درصد معادل ۳۵۴ هزار نفر به شاغلان غیررسمی (شاغلانی که به واسطه شغل خود دارای هیچ نوع بیمه‌ای نیستند) و ۴۷ درصد معادل ۳۱۲ هزار نفر به شاغلان رسمی اضافه شده است (مرکز آمار ایران، سال‌های مختلف). در سال ۱۳۹۵ نیز از ۶۱۵ هزار نفر شاغلین اضافه شده، در حدود ۲۹ درصد آن (۱۷۹ هزار نفر) بیمه هستند.

۱.۴.۲. سیاست‌های اشتغال‌زایی

قبل از ارائه پیشنهاد درباره سیاست‌های اشتغال‌زا می‌بایست منبع ایجاد اشتغال در سال‌های اخیر شناسایی شود.

۱.۴.۲.۱. منبع ایجاد اشتغال

محاسبات نشان می‌دهد^۱ که در سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ که تعداد

۱. محاسبات این قسمت براساس داده‌های خام پرسشنامه خانوار و نرم‌افزار stata انجام شده است.

شاغلین افزایش داشته و به طور متوسط حدود ۷۰ درصد از افزایش تعداد شاغلین مربوط به بنگاه‌های زیر ۵ نفر کارکن و حدود ۸۰ درصد مربوط به بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر کارکن بوده است.

در سال ۱۳۹۲ در حدود ۷۵ درصد شاغلین اضافه شده در بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر کارکن بوده است. به همین ترتیب در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به ترتیب ۸۲ و ۱۰۶ درصد^۱ از شاغلین اضافه شده، مربوط به بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر کارکن بوده است. در سال ۱۳۹۴ از ۵۹ درصد شاغلین اضافه شده در بنگاه‌های زیر ۵ نفر کارکن، ۲۳ درصد آن مردان و ۳۶ درصد آن زنان بوده است و از ۲۳ درصد شاغلین اضافه شده در بنگاه‌های زیر ۹ نفر کارکن، ۱۸ درصد آن مردان و ۵ درصد آن زنان بوده‌اند.

جدول ۱-۲۵. تعداد شاغلین اضافه شده در بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر کارکن طی ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۵

سال	کل شاغلین واحد نفر	اشتغال‌زایی کل واحد نفر	اشتغال‌زایی بنگاه زیر ۵ نفر کارکن (مردان)	اشتغال‌زایی بنگاه زیر ۵ نفر کارکن (زنان)	اشتغال‌زایی بنگاه زیر ۱۰ نفر کارکن (مردان)	اشتغال‌زایی بنگاه زیر ۱۰ نفر کارکن (زنان)
۹۰	۲۰۵۰۹۹۴۶	-۷۶۹۳۹۶	-۱۰۰۶۴۳	-۲۵۸۷۸۲	-۶۰۴۶۵	-۶۷۴۷۵
۹۱	۲۰۶۲۸۲۲۶	۱۱۸۲۸۰	۲۲۰۰۳۲	۲۳۵۸۲۱	۱۳۲۱۲۶	۴۷۶۷۴
۹۲	۲۱۳۴۶۱۸۰	۷۱۷۹۵۴	۵۹۲۱۳۶	-۲۱۲۳۶۸	-۱۲۵۶۷۰	۳۶۳۶۳۲
۹۳	۲۱۳۰۴۳۰۳	-۴۱۸۷۷	-۱۸۶۰۷۶	-۱۰۳۱۴۰	۳۴۷۱۱۵	-۳۷۱۲۷۹
۹۴	۲۱۹۷۲۰۸۵	۶۶۷۷۸۲	۱۵۴۵۰۸	۲۳۸۲۸۴	۱۱۹۵۵۹	۳۴۴۵۴
۹۵	۲۲۵۸۸۰۵۳	۶۱۵۹۶۸	۳۸۶۳۹۶	۳۰۲۳۶۹	-۶۲۳۳۶	۲۵۸۶۵

مأخذ: همان.

۱.۴.۲.۲. سیاست‌های اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۶

به‌رغم نبود برنامه‌ای بلندمدت و جامع در رابطه با ایجاد اشتغال در کشور، دولت در سال ۱۳۹۶ برنامه‌هایی را در جهت ایجاد اشتغال ارائه داد. مهمترین برنامه‌های ارائه شده توسط دولت در سال ۱۳۹۶ در جهت اشتغال‌زایی، دو برنامه اشتغال فراگیر و برنامه اشتغال عشایری و روستایی هستند. در ادامه به بررسی این دو برنامه و ارزیابی عملکرد آنها پرداخته می‌شود.

۱ سهم بالای ۱۰۰ درصد بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر کارکن در سال ۱۳۹۵ به معنای کاهش شاغلین بنگاه‌های با ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در این سال است.

الف) برنامه اشتغال عشایری و روستایی

قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۳۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۱۴ ابلاغ گردید. آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۲۲ ابلاغ گردید. منابع مالی اجرای این قانون عبارتند از:

- معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون دلار از منابع صندوق به صورت سپرده‌گذاری قرض‌الحسنه (با نرخ سود صفر درصد) نزد مؤسسه‌های عامل.

- حداقل به میزان معادل ریالی سپرده شده توسط صندوق از محل منابع داخلی مؤسسه‌های عامل به صورت تلفیقی با منابع موضوع بند «الف».

با توجه به تصویب و ابلاغ نسبتاً دیر هنگام این قانون، عملاً این قانون نیز در سال ۱۳۹۶ عملکرد کمی داشته است و بخشی از منابع آن صرف برنامه‌های اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷ خواهد شد. رقم اختصاص یافته به اشتغال از محل منابع این قانون در سال ۱۳۹۷ حدود ۶۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

ب) برنامه اشتغال فراگیر

برنامه اشتغال فراگیر در ابتدای سال ۱۳۹۶ توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تدوین و جهت تصویب به ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ارائه گردیده است. این برنامه در جلسه سی و ششم مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۸ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و به استناد مصوبه شماره ۸۵۰۰۱/۵۲۴۴۲ مورخ ۱۳۹۴/۴/۳۱ تصویب و در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۳۱ جهت اجرا به کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ گردیده است.

ایجاد اشتغال فراگیر از طریق تقویت رشد اقتصادی اشتغال‌زا و تحرک بخشی به بازار کار کشور و در سیاست‌های اجرایی، ایجاد اجماع ملی برای توسعه اشتغال و کاهش هزینه بکارگیری نیروی کار، بازآرایی کسب‌وکار و اشتغال تمام مناطق کشور، ایجاد پیوند میان نیروی کار و بنگاه، تسهیل جستجوی شغل، تقویت فرهنگ کار و کارآفرینی از طریق مداخلات سیاستی، نهادی و آموزشی، بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی و استقرار نظام ارزیابی، پایش و ارزشیابی طرح‌های اشتغال‌زا مورد توجه قرار گرفته است و برای تعدادی از طرح‌های مداخله دولت در بازار کار و توسعه نهادی و

مالی نظیر طرح کاج (طرح‌های کارانه اشتغال جوانان)، طرح‌های ظرفیت‌سازی، توسعه نهادی و کارآفرینی، طرح‌های اشتغال حمایتی و اقدامات اساسی برای تأمین مالی طرح‌های مزبور نیز پیش‌بینی و در برنامه گنجانده شده است.

بر اساس جدول زیر در این طرح ۹۷۰ هزار فرصت شغلی از طریق تزریق ۲۱۵۰۰ هزار میلیارد تومان منابع مالی پیش‌بینی شده است.

جدول ۱-۲۶. توزیع منابع مالی فعالیت‌های مرتبط با اشتغال‌زایی در برنامه اشتغال فراگیر

ردیف	فعالیت‌های مرتبط با اشتغال‌زایی	دستگاه‌های مسئول	فرصت شغلی	اعتبارات بودجه‌ای (میلیارد ریال)	تسهیلات بانکی (میلیارد ریال)	تسهیلات صندوق توسعه ملی (میلیارد ریال)
۱	رسته و فعالیت‌های مرتبط با بخش‌های اقتصادی	کلیه دستگاه‌های اجرایی مرتبط با رسته‌ها و فعالیت‌ها	۶۵۱۹۰۰	۲۰۰۰	۲۰۰۰۰۰	۸۰۰۰
۲	فعالیت‌های مرتبط با مداخلات سیاستی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۲۲۸۰۰۰	۳۰۰۰	-----	-----
۳	کسب‌وکار و اشتغال‌زایی حمایتی	نهادهای حمایتی و عمومی غیردولتی	۹۱۸۰۰	---	-----	۲۰۰۰
جمع کل			۹۷۱۷۰۰	۵۰۰۰	۲۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰

مأخذ: مستندات برنامه اشتغال فراگیر.

مروری اجمالی بر این برنامه نشان می‌دهد که هرچند تلاش‌های بسیار ارزشمندی در جهت اشتغال‌زایی از جمله تفکیک مقوله رشد و اشتغال، ایجاد رهیافت نوین اشتغال‌زایی بر مبنای توسعه انسانی و اجتماعی، توجه به ارتقاء آموزش و مهارت نیروی انسانی و توجه به آمایش سرزمین اعمال شده است، اما از بطن این برنامه نیز نمی‌توان راهبرد کلان و بلندمدت مشخص برای اشتغال‌زایی احصاء کرد بلکه فقط می‌بایست به توفیق اجرای چند پروژه عملیاتی بسنده نمود.

• سیاست‌های اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۷

همانگونه که در بخش قبل بیان شد در حال حاضر هیچ راهبرد مشخصی در رابطه با ایجاد اشتغال در کشور وجود ندارد. ضمن اینکه برنامه‌های اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۶ نیز به دلیل عدم اختصاص منابع و طول کشیدن فرایند تصویب و ابلاغ عملکرد چندانی نداشته‌اند و عملاً به برنامه‌های اشتغال‌زایی سال ۱۳۹۷ تبدیل شده‌اند. با این حال دولت در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ از عنوان برنامه اشتغال گسترده و مولد برای سیاست‌های اشتغال‌زایی خود در سال ۱۳۹۷ استفاده کرده است. از عناوین کلی این برنامه برداشت می‌شود این برنامه نسخه بسط یافته برنامه اشتغال فراگیر است. به طوری که سرفصل‌های برنامه اشتغال فراگیر در آن آورده شده است؛ ضمن اینکه بر برخی بخش‌ها مانند حمل‌ونقل و نوسازی بافت‌های فرسوده تمرکز بیشتری صورت گرفته است.

جدول ۱-۲۷. برنامه اشتغال‌زایی دولت در سال ۱۳۹۷، نحوه تخصیص منابع تبصره «۱۸»

عنوان	تعداد اشتغال (هزار نفر)	آورده بخش خصوصی	تسهیلات بانکی و منابع صندوق توسعه ملی	وجوه اداره شده، یارانه سود تسهیلات، کمک بلاعوض	جمع کل منابع
سیاست‌های فعال بازار کار	۲۲۱	۰	۳۰۰	۸۷۲۳	۹۰۲۳
طرح‌های اشتغال‌زایی خرد	۴۱۸	۰	۷۸۰	۱۴۳۲	۲۲۱۲
اشتغال حمایتی	۸۰		۲۰۰۰۰	۰	۲۰۰۰۰
طرح‌های بخش کشاورزی	۶۷	۰	۱۰۳۰۴۸	۳۵۲۵۷	۱۳۸۳۰۵
صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی اشتغال‌زا	۷۴۵	۲۶۱۱	۲۱۶۸۶	۵۷۸	۲۴۸۷۵
تکمیل طرح‌های نیمه تمام صنعتی	۵۱۵	۵۹۹۰۴	۲۵۶۷۳	۶۵۵	۸۶۲۳۲
حمل‌ونقل درون شهری	۲۲۰۴	۱۹۷۰۰	۲۹۰۴۰	۴۸۸۴۹	۹۷۵۸۹

عنوان	تعداد اشتغال (هزار نفر)	آورده بخش خصوصی	تسهیلات بانکی و منابع صندوق توسعه ملی	وجوه اداره شده، یارانه سود تسهیلات، کمک بلاعوض	جمع کل منابع
حمل و نقل برون شهری	۲.۷	۱۰۱۶۰	۲۴۲۲۰	۲۷۲۲۰	۶۱۶۰۰
مسکن	۳۰۰	۰	۳۶۰۰۰	۴۲۳۸۳	۷۸۳۸۳
حوزه گردشگری	۱۷۳	۹۱۰۹۶	۳۶۵۶۸	۲۱۵۷۹	۱۴۹۲۴۳
جمع کل	۱۰۳۴	۱۸۳۴۷۱	۲۹۷۳۱۵	۱۸۶۶۷۶	۶۶۷۴۶۲

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه.

اما بررسی و ارزیابی برنامه اشتغال گسترده نشان می‌دهد که این برنامه نیز نمی‌تواند راهبرد و الگوی جامعی در جهت ایجاد اشتغال در کشور باشد زیرا:

- این برنامه سند مکتوبی نداشته و نحوه نظارت بر تخصیص منابع و هزینه‌کرد آن مشخص نیست.

- تقسیم‌بندی و اولویت‌بندی مشخصی در تخصیص اعتبارات ندارد.
- از آنجایی که سهم زیادی از اشتغال‌زایی این برنامه مربوط به بخش مسکن (۳۰۰ هزار شغل) است، اولاً، متناسب با چالش‌های مهم بازار کار کشور (ایجاد شغل برای فارغ‌التحصیلان) نیست. ثانیاً، در صورت تحقق، مشاغل ایجاد شده ناپایدار خواهد بود. به‌طور کلی رویکرد این برنامه، صرف تزریق منابع برای اجرای چند پروژه و طرح پیشنهادی است و نمی‌توان آن را به‌عنوان سیاست‌های اشتغال‌زایی کشور در سال ۱۳۹۷ قلمداد کرد.

۱.۴.۳. آسیب‌شناسی سیاست‌های اشتغال‌زایی

بررسی طرح‌ها و سیاست‌های بازار کار نشان می‌دهد:

- با توجه به اینکه ایجادکننده اشتغال در نهایت بنگاه‌های بخش خصوصی هستند نه دولت، لذا دولت می‌تواند صرفاً نقش تسهیل‌کننده و بسترساز برای این امر را داشته باشد. اما در اغلب سیاست‌های اشتغال‌زایی دولت عامل ایجاد اشتغال شناخته شده است.
- تمرکز اغلب این سیاست‌ها (از جمله طرح وام خوداشتغالی، طرح ضربتی اشتغال و

طرح بنگاه‌های زودبازده)، بر اشتغال‌زایی صرف بوده و به فرایند بعد از اشتغال‌زایی، سرنوشت شاغلین و بیکاران، حمایت و آموزش و ... توجهی نشده است.

- در اجرای این طرح‌ها غالباً دیدگاه جزیره‌ای حاکم بوده است و عوامل مهمی از جمله ثبات اقتصاد کلان، محیط کسب‌وکار، تحولات روابط تجاری و منطقه‌ای، نظام تأمین مالی، سیاست‌های مالی و شریط بودجه‌ای دولت و بسیاری دیگر از ابعاد و حوزه‌های سیاست‌گذاری اقتصاد نادیده گرفته شده است.

- موضوع اشتغال‌زایی و حل مسئله بیکاری نیازمند وجود یک دیدگاه منطقه‌ای در برنامه‌ریزی و راهبری است که تاکنون جایگاه چندانی در سیاست‌های اشتغال‌زایی کشور نداشته است.

- رویه کلی این سیاست‌ها، تزریق منابع مالی و ایجاد حجمی از تعهدات مالی بر دوش دولت و سیستم بانکی بوده است.

- در این سیاست‌ها، اولویت‌بندی مشخصی در ارائه تسهیلات و تزریق منابع وجود نداشته است.

- نظارت کافی بر نحوه مخارج منابع تزریق شده وجود نداشته و پاسخگویی بسیار کم‌رنگ بوده است.

- در این سیاست‌ها در کنار پیش‌بینی تأمین مالی و مشوق‌های ترغیبی، تأمین زیرساخت‌های علمی، قانونی، اجرایی، مدیریتی و نظارتی همراهی و مکمل هم پیش‌بینی نشده است.

- از بطن این سیاست‌ها، راهبرد مشخصی برای سیاست‌گذاری در اشتغال حاصل نمی‌شود. به‌خصوص نقش دولت، بخش خصوصی و نحوه تعامل این دو نامشخص است.
- فقدان راهکارهای اصلاح نظام آموزش تخصصی و مهارتی به عنوان تطابق سمت عرضه و تقاضای نیروی کار در اغلب این سیاست‌ها.

با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته در قسمت قبل پیشنهاد می‌شود:

- دولت با توجه به چالش‌ها و مشکلات بازار کار، تهیه استراتژی و راهبردی بلندمدت بازار کار را در دستور کار قرار دهد که در آن ریز الزامات، برنامه‌ها، منابع و اقدامات سالانه و میان‌مدت در سطح منطقه‌ای و بخشی متناسب با چالش‌های موجود

در بازار کار (پایین بودن نرخ مشارکت به خصوص مشارکت زنان، نرخ بالای بیکاری جوانان، نرخ بالای بیکاری فارغ التحصیلان، پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال، عدم تطابق شغلی، عدم توازن منطقه‌ای و بحرانی بودن شرایط برخی استان‌ها از نظر شاخص‌های بازار کار) مشخص گردد.

- متولی مشخص این استراتژی، نهاد پاسخگو و نحوه ارزیابی عملکرد معین باشد.
- هماهنگی سایر دستگاه‌ها با متولی تعیین شده، پیش‌بینی و سازوکار اجرایی آن تعبیه گردد.

- نظام جامع آمار و اطلاعات جهت تهیه و تدوین این استراتژی ایجاد و شاخص‌های مربوط تعریف گردد.

۱.۵. فقر و توزیع درآمد^۱

افزایش رفاه اقتصادی هدف اصلی تمامی مطالعات اقتصاد کلان بوده و به همین جهت رشد تولید ناخالص سرانه از اهمیت بالایی در تحلیل‌های اقتصادی برخوردار است. با این حال باید توجه داشت که سیاست‌هایی که به افزایش رشد تولید ناخالص سرانه و یا به عبارتی دیگر متوسط رفاه جامعه منجر می‌شوند لزوماً همراه با افزایش رفاه تمامی افراد جامعه نیستند. از این رو توجه به دو موضوع فقر و نابرابری و تحولات این دو اهمیت می‌یابد. مطالعه فقر بهره‌مندی ضعیف‌ترین اقشار اجتماع از مواهب رفاهی جامعه را نشان می‌دهد و نابرابری بدین موضوع می‌پردازد که بهره‌مندی اقشار مختلف به چه شکلی است.

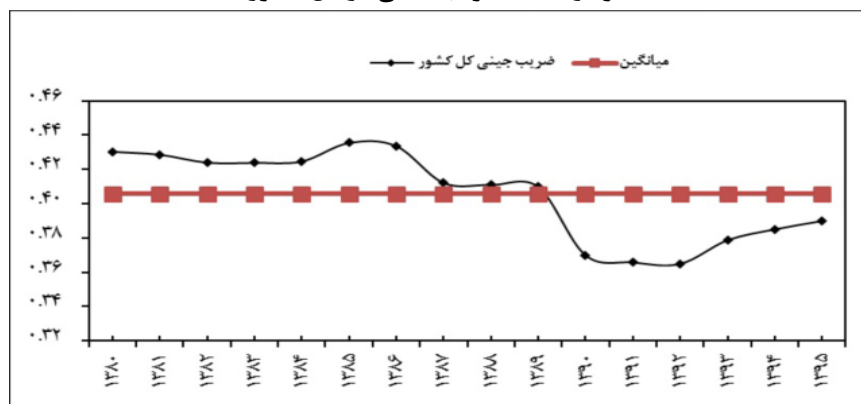
۱.۵.۱. توزیع درآمد

شاخص‌های سنجش توزیع درآمد نه تنها به عنوان یک متغیر اقتصادی، بلکه به لحاظ پیامدهای اجتماعی نیز قابل توجه است. در بررسی‌های اقتصاد سیاسی نشان داده شده که درصد بالایی از اعتراضات سیاسی، جنبه توزیع درآمدی داشته‌اند (Mazarei, 1996) به طوری که بدتر شدن وضعیت توزیع درآمد زمینه‌ساز بروز نارضایتی‌های اجتماعی و اعتراضات می‌شود. از این رو تغییرات وضعیت توزیع درآمد همواره باید توسط

۱. نویسنده این قسمت: زهرا کاویانی.

سیاست‌گذاران رصد شده و در هر سیاست اجرایی به پیامدهای توزیع درآمدی آن توجه شود. بررسی وضعیت توزیع درآمد می‌تواند از طریق شاخص‌های سنجش آن صورت گیرد و بنابراین از طریق این شاخص‌ها می‌توان به تأثیر سیاست‌های اقتصادی بر توزیع درآمد؛ عملکرد دولت‌ها در بهبود و یا بدتر شدن وضعیت توزیع درآمد و سایر موارد مرتبط پرداخت. از میان شاخص‌های سنجش توزیع درآمد، ضریب جینی از کاربرد و اهمیت بالاتری برخوردار بوده و در بیشتر مطالعات مورد استفاده قرار می‌گیرد. ضریب جینی عددی بین صفر و یک است که صفر نشان‌دهنده برابری کامل و یک نشان‌دهنده نابرابری کامل است.

نمودار ۱-۲۳. ضریب جینی در کل کشور



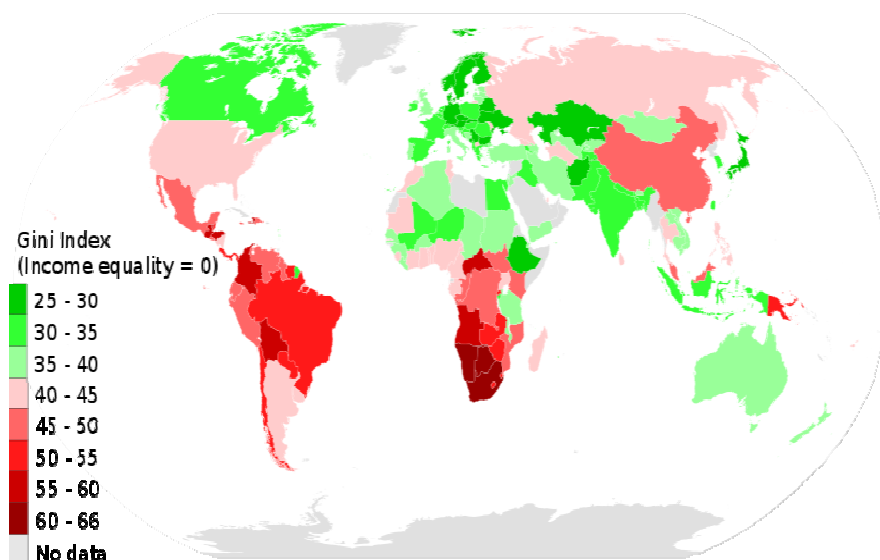
مأخذ: مرکز آمار ایران.

بر اساس نمودار ۱-۲۳، ضریب جینی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ رو به افزایش بوده که نشان از افزایش نابرابری دارد. با این حال باید توجه داشت که این افزایش در نابرابری به علت تعدیل اثر کاهشی شدید سیاست اعطای یارانه نقدی به خانوار است که طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ رخ داده است. البته این کاهش شدید تنها در سال ۱۳۹۰ رخ داده و ضریب جینی برای سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ تقریباً مساوی است. با گذر زمان از اجرای سیاست اعطای یارانه نقدی و تورم‌های بالا طی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و رکود اقتصادی شدید طی این دوره، اثرات یارانه نقدی نیز تعدیل شده و نابرابری طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ افزایش یافته است. تأثیر پرداخت‌های نقدی بر کاهش

نابرابری، اثری کاملاً بدیهی است که در مطالعات قبل از اجرای طرح نیز بدان اشاره شده است. مشکل آنجاست که به دلیل طراحی غلط طرح و ناترازی منابع و مصارف آن که ادامه اجرای آن را در همان سطح گسترده غیرممکن می‌نمود باعث شده است [با ثابت نگاه داشتن میزان اسمی یارانه نقدی] میزان حقیقی پرداخت‌های نقدی کاهش یافته و اثر طرح بر کاهش نابرابری نیز موقت باشد.

ایران با ضریب جینی ۰.۳۹ در سال ۱۳۹۵ در رتبه هشتاد و نهم در میان ۱۶۱ کشور به لحاظ شاخص نابرابری قرار دارد.^۱ نقشه ۳-۱ توزیع نابرابری در جهان در سال ۲۰۱۴ را نشان می‌دهد.

نقشه ۳-۱. توزیع نابرابری در جهان در سال ۲۰۱۴



مأخذ: بر اساس داده‌های بانک جهانی.

۱. برای این رتبه‌بندی از مقدار ضریب جینی که توسط بانک جهانی برای کشورهای مختلف محاسبه می‌شود استفاده شده است. در این رتبه‌بندی از داده‌های ضریب جینی هر کشور در آخرین سال محاسبه شده استفاده شده و از این رو ضریب جینی کشورها را برای سال‌های مختلف با هم مقایسه کرده و بنابراین رتبه‌بندی دقیقی نیست. با این حال می‌تواند یک تقریب سرانگشتی به دست دهد.

۱.۵.۲. فقر

علاوه بر توزیع درآمد، بررسی وضعیت فقرا نیز دارای اهمیت است. به این منظور شاخص‌هایی برای سنجش فقر در یک اقتصاد نیز طراحی شده است. آگاهی از ابعاد فقر شامل درصد فقرا، عمق فقر، شکاف فقر و ... به سیاستگذار در اجرای سیاست‌های حمایتی کمک کرده و گروه‌های هدف سیاست‌های حمایتی را مشخص می‌کند. شناسایی فقرا باعث جلوگیری از هدر رفتن منابع و افزایش کارایی در سیاست‌های حمایتی می‌شود. به عنوان مثال در صورتی که در سیاست هدفمندی یارانه‌ها گروه‌های فقیر شناسایی شده بودند، یارانه نقدی تنها می‌توانست به این گروه‌ها اختصاص یابد.

خط فقر می‌تواند به صورت مطلق تعریف شود و یا وابسته به سطح اقتصادی آحاد جامعه باشد که به خط فقر نسبی معروف است. برخی از روش‌های تعیین خط فقر عبارتند از:

- خط فقر مطلق غذایی (کالری): کمترین هزینه لازم برای تأمین نیازهای غذایی در حد کالری روزانه مشخص.

- خط فقر مطلق نیازهای اساسی: کمترین هزینه لازم برای تأمین نیازهای غذایی در حد کالری روزانه مشخص به همراه تأمین نیازهای اساسی غیرخوراکی.

- خط فقر مطلق بر اساس شاخص‌های بین‌المللی.

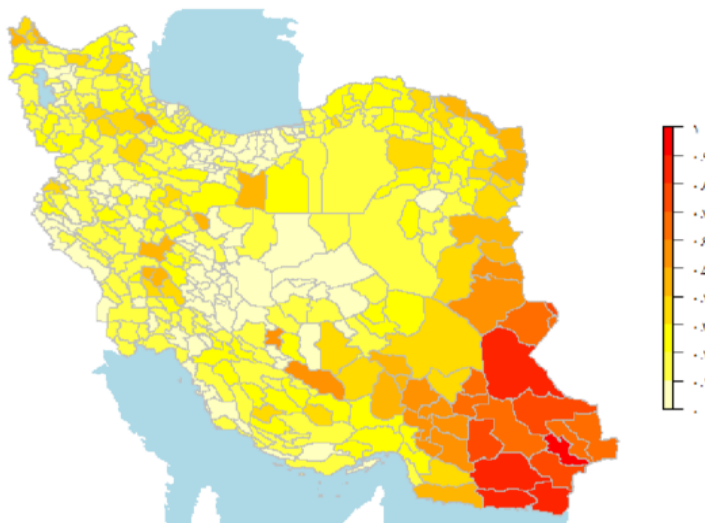
- خط فقر نسبی بر اساس نیمه از میانه هزینه‌های خانوارها.

بر اساس مطالعه سوری (سوری، ضرغامی و عینیان، ۱۳۹۶) خط فقر مطلق با استفاده از نزدیک به هزار خط فقر محاسبه شده در مطالعات داخلی برای کل کشور برآورد شده است. در این مطالعه سه خط فقر برای نواحی شهری، روستایی و تهران محاسبه شده و نقشه فقر کشور برآورد شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که بیشترین نرخ فقر شهری و روستایی در استان سیستان و بلوچستان بوده است. همچنین به لحاظ تعداد خانوار فقیر، شهر تهران در رتبه اول قرار دارد. نقشه ۱-۴ و نقشه ۵-۱ نقشه فقر کشور به تفکیک مناطق شهری و روستایی را نشان می‌دهند.

همان‌طور که در نقشه ۱-۴ مشخص است، بیشترین نرخ سرشمار فقر در استان سیستان و بلوچستان و به طول مرزهای شرقی ایران دیده می‌شود.

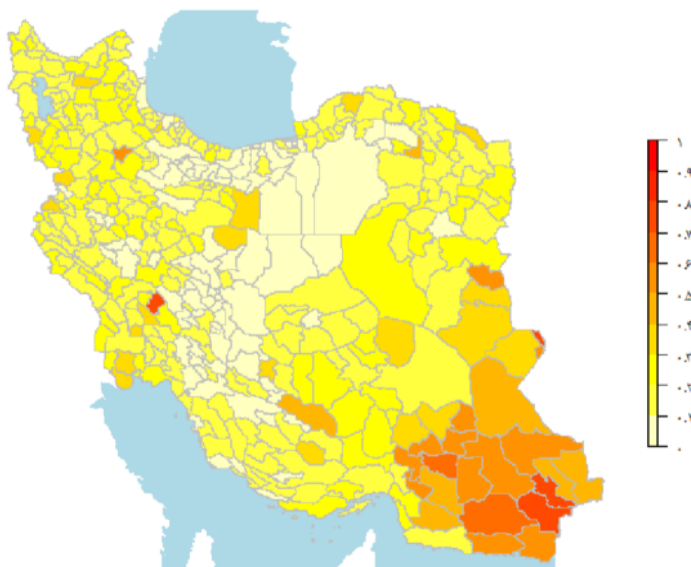
بر اساس نقشه‌های زیر سیاستگذاران می‌توانند سیاست‌های حمایتی را به سمت مناطقی که نرخ سرشمار فقر در آن بالاتر است هدایت کنند.

نقشه ۴-۱. نرخ سرشمار فقر در نواحی روستایی ایران به تفکیک شهرستان



مأخذ: سوری، ضرغامی و عینیان، ۱۳۹۶.

نقشه ۵-۱. نرخ سرشمار فقر در نواحی شهری ایران به تفکیک شهرستان



مأخذ: همان.

۱.۵.۳. سیاست‌های دولت و مجلس و آثار آنها بر فقر و توزیع درآمد

با وجود آنکه عدالت یکی از اهداف اصلی سیاستگذاران اقتصادی در کشور ما بوده، اما سیاست‌های حمایتی که بتواند با شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر بدون اتلاف منابع به بهتر شدن وضعیت توزیع درآمد منجر شود، کمتر به اجرا درآمده است.

علاوه بر آن در برخی مواقع سایر سیاست‌های اجرایی نیز به طور مستقیم اثر منفی بر وضعیت توزیع درآمد داشته‌اند. به عنوان مثال سیاست‌هایی که به تورم فزاینده منجر می‌شود می‌تواند وضعیت توزیع درآمد را بدتر کند، زیرا در تورم‌های بالا، تورم روستایی بالاتر از تورم شهری و تورم دهک‌های پایین، بالاتر از تورم دهک‌های بالاست. بنابراین گروه‌های درآمدی پایین‌تر بیشتر تحت تأثیر تورم قرار گرفته و در نتیجه نابرابری افزایش می‌یابد.^۱ در ادامه به برخی از سیاست‌هایی که در سال‌های اخیر در راستای بهبود وضعیت توزیع درآمد و فقر اتخاذ شده اشاره می‌شود.

۱.۵.۳.۱. سیاست هدفمندی یارانه‌ها

مهمترین سیاست حمایتی دولت در راستای کاهش فقر و بهبود وضعیت توزیع درآمد طی سال‌های اخیر، سیاست اعطای یارانه نقدی به خانوارها به میزان مساوی و صرف نظر از سطح درآمد آنها بوده است. همان‌طور که نمودار ۱-۲۳ نشان می‌دهد، این سیاست در ابتدا به کاهش قابل توجه نابرابری منجر شده، اما با گذشت زمان و مشخص شدن آثار ثانویه از جمله استفاده از منابع بانک مرکزی و تورم ایجاد شده در پی آن و همچنین ثابت ماندن میزان اسمی یارانه نقدی پرداخت شده و برخی عوامل دیگر مانند افزایش نرخ ارز و افزایش تحریم‌ها، اثر ابتدایی کاهش نابرابری نیز تا حدود زیادی از بین رفت.

حجم عظیم منابع مالی مورد نیاز برای اعطای یارانه نقدی به خانوارها باعث شد تا طی سال‌های گذشته تلاش برای حذف گروه‌های غیرنیازمند و شناسایی گروه‌های فقیر صورت گیرد. در همین راستا برخی گروه‌ها حذف و یارانه پرداختی به برخی گروه‌های دیگر افزایش یافت. مهمترین اقدامات صورت گرفته در این خصوص عبارتند از:

۱. در این خصوص در کتاب اقتصاد ایران سال ۱۳۹۵ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توضیح داده شده و می‌توان به بخش توزیع درآمد آن کتاب مراجعه کرد.

الف) انصراف داوطلبانه از یارانه نقدی

در اولین اقدام برای کاهش هزینه‌های این سیاست و جهت‌دهی بهتر آن به منظور کارایی بالاتر، در فروردین سال ۱۳۹۳ موضوع انصراف داوطلبانه از دریافت یارانه نقدی مطرح شد که در طی آن ۲۰۴ میلیون نفر یعنی در حدود ۳ درصد انصراف دادند. بنابراین اقدام مذکور کمک چندانی به افزایش کارایی سیاست اعطای یارانه نقدی در راستای بهبود وضعیت توزیع درآمد نکرد.

ب) حذف گروه‌های پردرآمد

در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ مقرر شد دولت با شناسایی گروه‌های پردرآمد به ترتیب یارانه ۶ و ۲۴ میلیون نفر را حذف کند. هرچند در این دو سال بر شناسایی و حذف یارانه گروه‌های پردرآمد تأکید شد، اما عملکرد دقیقی در میزان حصول این هدف ارائه نشده و با توجه به ارقام میزان یارانه پرداختی دولت، به نظر می‌رسد تاکنون جمعیت قابل ملاحظه‌ای حذف نشده‌اند.

ج) تلاش برای حذف فقر مطلق

به نظر می‌رسد در حال حاضر امکان شناسایی گروه‌های کم‌درآمد و مورد هدف قرار دادن این گروه بیشتر از شناسایی افراد پردرآمد و حذف یارانه آنها باشد. دولت در راستای اجرای تبصره «۱۴» ماده (۷۹) قانون برنامه ششم، در فروردین ۱۳۹۶ اقدام به سه برابر کردن یارانه افراد تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی کرد. با توجه به آنکه این افراد در دهک‌های پایین درآمدی قرار دارند، به نظر می‌رسد این اقدام توانسته باشد تا حدودی وضعیت توزیع درآمد را بهبود بخشیده باشد که می‌توان نتایج آن را با استفاده از داده‌های بودجه خانوار سال ۱۳۹۶ که در سال آینده منتشر می‌شوند مورد بررسی قرار داد. بر اساس اظهار نظر سیاستگذاران اقتصادی، سیاست حذف خط فقر مطلق از ابتدای آغاز به کار دولت دوازدهم در دستور قرار گرفته است. از این رو در تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ عنوان شده که دولت ۷ هزار میلیارد تومان جهت کاهش فقر مطلق در نظر بگیرد. هرچند این طرح می‌تواند به حذف فقر مطلق کمک کند، اما باید به نکات مهمی توجه شود. اولاً محاسبه خط فقر مطلق و تعداد فقرا در

مناطق مختلف و روش‌های تمیز دادن فقرا از غیرفقرا از اهمیت بالایی برخوردار است. ثانیاً نحوه پرداخت به فقرا نیز دارای اهمیت است به‌طوری‌که بتوان فاصله هر فرد با خط فقر را محاسبه کرده و پرداختی به وی متناسب با میزان فاصله آن فرد از خط فقر باشد.

۱.۵.۳.۲. طرح تحول نظام سلامت

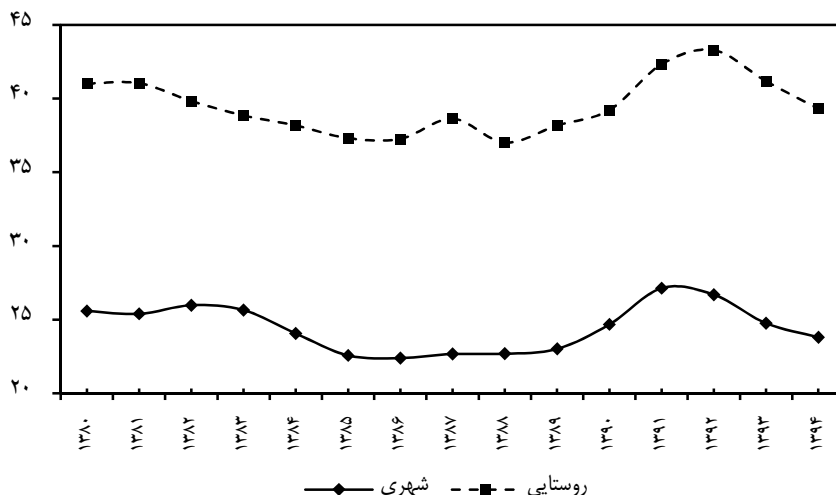
یکی دیگر از سیاست‌های حمایتی دولت که می‌تواند به بهبود وضعیت توزیع درآمد منجر شود، طرح تحول نظام سلامت است. این طرح که از سال ۱۳۹۳ اجرا شده، هزینه درمان را برای گروه‌های کم‌درآمد در بیمارستان‌های دولتی کاهش داده و از این رو می‌تواند موجب افزایش رفاه گروه‌های کم‌درآمد و بهبود وضعیت توزیع درآمد شود. با این حال باید توجه داشت که انتقادات جدی به این طرح و نحوه تأمین منابع مالی آن وارد است. به طوری که در صورت مشخص نبودن و مستمر نبودن منابع مورد نیاز، می‌تواند به سرنوشت طرح هدفمندی یارانه‌ها و تأمین منابع از محل‌های تورم‌زا منجر شود.

۱.۵.۴. مهمترین چالش‌های مربوط به توزیع درآمد در کوتاه‌مدت

در کتاب *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵* به مهمترین چالش‌های مرتبط با موضوع توزیع درآمد اشاره شد. در این کتاب از سه چالش وضعیت رفاهی خانوار، اشتغال و چگونگی ادامه سیاست هدفمندی یارانه‌ها تحت عنوان مهمترین چالش‌ها نام برده شد. به نظر می‌رسد هر سه چالش عنوان شده همچنان به قوت خود باقی است و علاوه بر آن چگونگی اجرای برنامه دولت برای حذف فقر مطلق را نیز می‌توان به عنوان یکی از چالش‌های این بخش برشمارد.

الف) در خصوص وضعیت رفاهی خانوار، تقریباً از سال ۱۳۸۶ به بعد رفاه خانوارهای شهری و روستایی (بر اساس شاخص نسبت هزینه خوراکی به کل هزینه خانوار) رو به کاهش بوده و این موضوع پس از اجرای سیاست اعطای یارانه نقدی یعنی از سال ۱۳۸۹ شدت گرفته که می‌تواند ناشی از تورم فزاینده آن سال‌ها باشد. بنابراین اجرای سیاست حمایتی که همزمان با کاهش نابرابری وضعیت رفاهی خانوار را نیز بهبود بخشد، از مهمترین چالش‌های سیاست‌گذاری در این بخش است.

نمودار ۱-۲۴. نسبت هزینه خوراکی به کل هزینه یک خانوار روستایی و شهری



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

ب). در خصوص اشتغال نیز هرچند بر اساس آمار اعلام شده در سال ۱۳۹۵، حدود ۷۰۰ هزار شغل ایجاد شده است، اما همچنان بیکاری یکی از مهمترین معضلات کشور بوده و از آنجایی که اصلی‌ترین منبع درآمدی دهک‌های پایین، درآمد حاصل از شغل است بنابراین معضل بیکاری ارتباط مستقیمی با وضعیت درآمدی دهک‌های پایین و نابرابری دارد.

ج) چگونگی ادامه سیاست هدفمندی یارانه‌ها نیز یکی از چالش‌های اساسی در این زمینه است. به‌طوری‌که با وجود هزینه قابل‌توجهی که این طرح در پی داشته، نتوانسته حمایت‌های لازم را از گروه‌های نیازمند به عمل آورد و در حقیقت در شناسایی گروه‌های هدف دچار ایراد بوده است. همان‌طور که در بالا اشاره شد، در بازه‌های زمانی مختلف دولت تلاش کرده تا با حذف گروه‌های برخوردار، از هزینه‌های این طرح بکاهد که تاکنون موفقیت چندانی حاصل نشده است.

د. از دیگر چالش‌های این بخش را می‌توان چگونگی شناسایی و پرداخت یارانه به فقرا دانست. چگونگی محاسبه خط فقر مطلق، شناسایی فقرا، پرهیز از مسائل کژگزینی، چگونگی جبران خانوارهای فقیر تا برطرف شدن فقر مطلق و از همه مهمتر اطمینان از منابع غیرتورم‌زای این طرح از مهمترین چالش‌های این حوزه است.

فصل دوم

بخش مالیہ عمومی

۲. بخش مالیه عمومی

۲.۱. بودجه دولت^۱

در این قسمت اجزای منابع و مصارف بودجه بررسی خواهد شد. این بررسی شامل عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵، برآورد عملکرد بودجه دولت در سال ۱۳۹۶ و چشم‌انداز بودجه سال ۱۳۹۷ خواهد بود. به‌طور کلی منابع بودجه شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است و مصارف بودجه نیز شامل اعتبارات هزینه‌ای (اعتبارات جاری)، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی) و تملک دارایی‌های مالی است.

۲.۱.۱. عملکرد بودجه دولت در سال ۱۳۹۵

عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵ در گزارش مالی دولت توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی منتشر می‌شود. اطلاعات این بخش از گزارش عمدتاً با اتکا به مطالب گزارش مزبور تهیه و ارائه شده است. برای درک بهتر عملکرد بودجه دولت در سال ۱۳۹۵ تصویری از عملکرد سال‌های گذشته بودجه دولت نیز ارائه شده است.^۲

الف) منابع عمومی

در سال ۱۳۹۱، عملکرد منابع عمومی دولت برابر با ۱۰۶ هزار میلیارد تومان بود. این رقم برای عملکرد سال ۱۳۹۵ به ۲۸۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافت.

سهم درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی دولت، در گزارش عملکرد بودجه ۱۳۹۱ به ترتیب عبارتند از: ۵۳.۴ درصد، ۴۰.۳ درصد و ۶.۳ درصد. این سهم‌ها برای عملکرد سال ۱۳۹۵ به ترتیب عبارتند از: ۵۲.۶

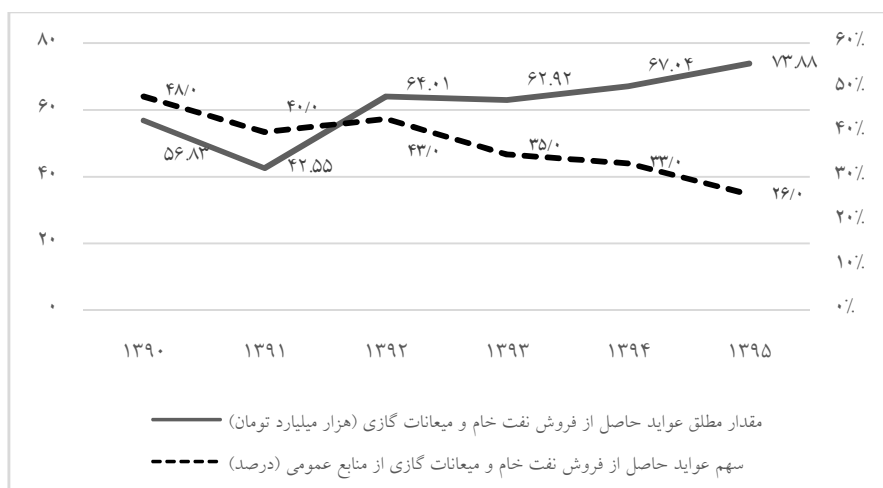
۱. نویسندگان این قسمت: محمدتقی فیاضی، محمدحسین معماریان، احسان برین و سیدسجاد پادام.

۲. ۱۳۹۱ و ۱۳۹۵ به دلیل سال‌های پایانی دولت‌های دهم و یازدهم انتخاب شده است.

درصد، ۲۶.۳ درصد و ۲۲.۲ درصد. بنابراین سهم درآمدها از منابع عمومی با حدود ۰/۸ واحد درصد کاهش، سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی با حدود ۱۴ واحد درصد کاهش و سهم واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی با حدود ۱۶ واحد درصد افزایش همراه بوده است. با اغماض از تغییر نامحسوس سهم درآمدها از منابع عمومی، کاهش سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی دولت با افزایش سهم واگذاری دارایی‌های مالی جبران شده است. یعنی منابع عمومی دولت از منابع ناپایداری (عواید نفتی) به منابع ناپایدار دیگری (فروش اوراق بدهی) متکی شده است.

از میان درآمدهای دولت، مالیات‌ها که عمده‌ترین منبع هستند، سهمی برابر با ۳۷.۱ درصد از کل منابع عمومی دولت را در سال ۱۳۹۱ داشته‌اند که این سهم در سال ۱۳۹۵ به ۳۵.۹ درصد کاهش یافته است. همچنین سهم عواید حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی، به عنوان عمده‌ترین اقلام واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، از منابع عمومی از ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۱ به ۲۶.۲ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. بنابراین سهم مالیات‌ها از منابع عمومی مقدار کمی کاهش یافته است. اما سهم عواید حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی از منابع عمومی، با کاهش ۱۳.۸ واحد درصدی روبرو بوده است.

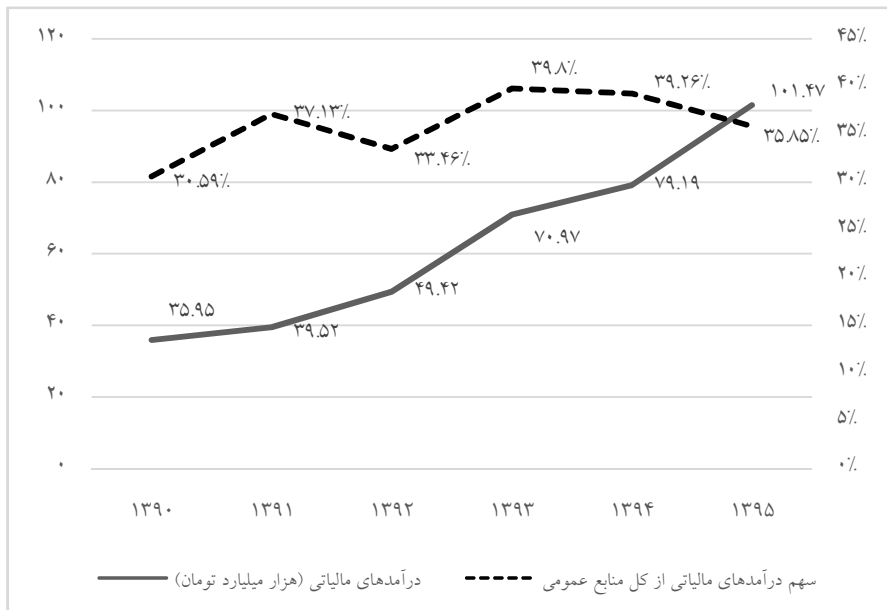
نمودار ۱-۲. روند مقدار و سهم عواید حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی از منابع عمومی



مأخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت و محاسبات محقق.

اگرچه رقم مطلق این عواید نسبت به سال ۱۳۹۱ افزایشی بیش از ۱.۷ برابری داشته، اما نکته مهم این است که افزایش حدوداً ۱۰ برابری مقدار مطلق واگذاری دارایی‌های مالی، سبب شده مقدار کل منابع عمومی دولت افزایش یافته و در نتیجه سهم عواید حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی از کل منابع عمومی کاهش یابد. این تغییرات را می‌توان در نمودار ۲-۱ مشاهده کرد.

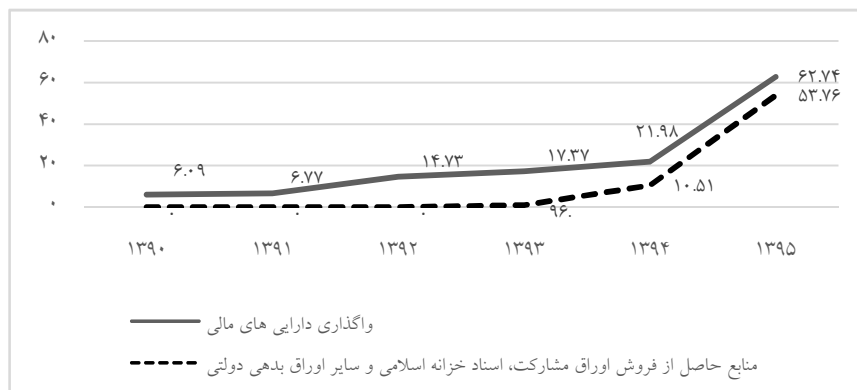
نمودار ۲-۲. روند تغییرات مقدار مطلق درآمدهای مالیاتی و سهم آنها از منابع عمومی



مأخذ: همان.

درباره درآمدهای مالیاتی نیز می‌توان چنین روندی را مشاهده کرد. یعنی به رغم افزایش قابل ملاحظه درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۵، سهم این درآمدها از کل منابع عمومی کاهش یافته است و این کاهش سهم با اضافه شدن به حجم واگذاری دارایی‌های مالی و انواع استقراض‌های دولت، افزایش سهم آن از کل منابع عمومی جبران شده است. نمودار ۲-۲ این موضوع را نشان می‌دهد.

نمودار ۲-۳. روند تغییرات اجزای واگذاری دارایی‌های مالی (هزار میلیارد تومان)



مأخذ: همان.

در نمودار ۲-۳ مشاهده می‌شود که عمده افزایش واگذاری دارایی‌های مالی به دلیل افزایش منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی و سایر اوراق بدهی مربوط به دولت طی سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ بوده است.

بنابراین با کاهش سهم نفت و حفظ تقریبی سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی بودجه در عملکرد سال ۱۳۹۵ نسبت به عملکرد سال‌های قبل از آن، سهم منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی و سایر انواع اوراق بدهی دولتی در بودجه عمومی افزایش یافته است. از طرفی مطابق گزارش عملکرد مالی دولت برای سال ۱۳۹۵، درصد تحقق تمامی اقلام مالی واگذار شده از سوی دولت در این سال، زیر ۱۰۰ درصد است (به جز مورد مربوط به «اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی» که درصد تحقق آن در سال ۱۳۹۵ برابر با ۱۰۸.۲ درصد بوده است). اما با توجه به قانون اصلاحیه قانون بودجه ۱۳۹۵ که سقف مجاز در نظر گرفته شده برای انتشار اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی را افزایش داد، درصد تحقق به حدود ۵۲ درصد می‌رسد.^۱

۱. طبق تبصره (۳۶) این اصلاحیه دولت می‌توانست برای تسویه مطالبات اشخاص از خود تا ۴۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی منتشر کند. در تبصره (۳۷) نیز اجازه داشت تا مبلغ ۸۰ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه یا سایر اوراق اسلامی برای تسویه تمام یا بخشی از بدهی‌های سازمان بیمه سلامت ایرانیان منتشر کند. همچنین در تبصره (۳۸) همین اصلاحیه دولت می‌توانست ۵ میلیارد دلار وام خارجی استقراض کند که با نرخ تسعیر ۳۰ هزار ریال معادل ریالی آن ۱۵۰ هزار میلیارد ریال می‌شود. با فرض اضافه کردن ارقام فوق به رقم واگذاری دارایی‌های مالی در قانون رقم کل واگذاری ←

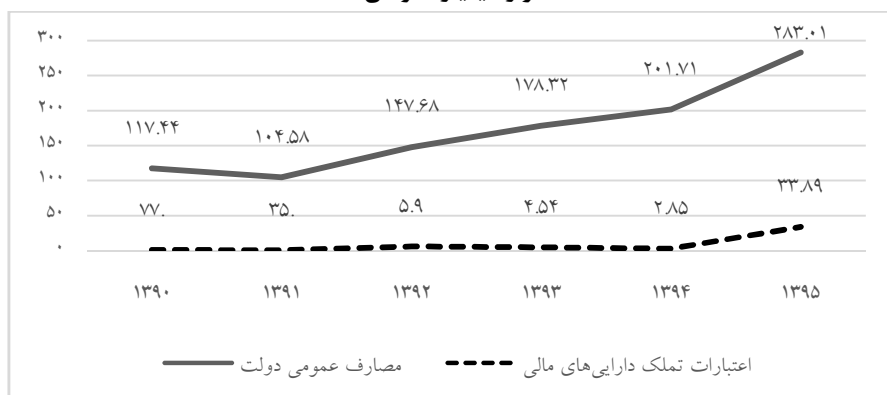
ب) مصارف عمومی

در سال ۱۳۹۱ مصارف عمومی برابر با ۱۰۴ هزار و ۶۰۰ میلیارد تومان بوده که این رقم در سال ۱۳۹۵ به ۳۴۶ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است. سهم هریک از اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۱ به ترتیب عبارتند از: ۸۳.۶ درصد، ۱۴.۳ درصد و ۲.۱ درصد. این نسبت‌ها برای عملکرد سال ۱۳۹۵ به ترتیب عبارتند از: ۷۳.۲ درصد، ۱۴.۸ درصد و ۱۲ درصد. با مقایسه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۵ می‌بینیم که سهم اعتبارات هزینه‌ای از مصارف عمومی ۱۱.۹ واحد درصد کاهش یافته، سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی ۱.۷ واحد درصد افزایش یافته و سهم تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی ۳۹ برابر سال ۱۳۹۱ شده و به ۱۱.۷ واحد درصد رسیده است.

لذا، به نظر می‌رسد عمده کاهش سهم اعتبارات هزینه‌ای، صرف افزایش سهم تملک دارایی‌های مالی شده است. در نمودار ۲-۴ روند تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در برابر مصارف عمومی

نمودار ۲-۴. روند تغییرات عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در برابر مصارف عمومی

(هزار میلیارد تومان)



مأخذ: همان.

→ دارایی‌های مالی ۱۲۰۹ هزار میلیارد ریال و کل منابع عمومی ۳۵۷۳ هزار میلیارد ریال خواهد بود. در این صورت عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی برابر ۵۲ درصد و عملکرد منابع عمومی برابر ۷۹ درصد خواهد بود.

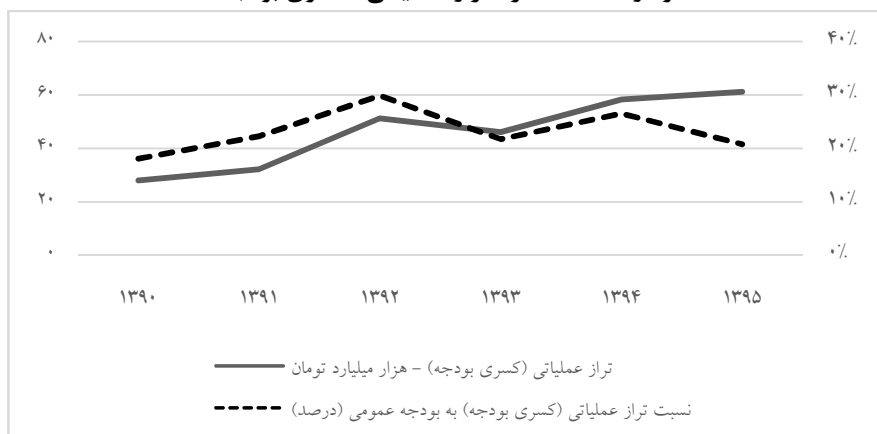
همان‌طور که مشاهده می‌شود، اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در عملکرد بودجه طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ از ۷۷۰ میلیارد تومان به ۳۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است.

موضوع دیگر در بخش مصارف بودجه، اعتبارات مربوط به ردیف‌های متفرقه در بودجه است. عملکرد اعتبارات متفرقه (شامل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) در سال ۱۳۹۱ برابر ۱۵/۷ هزار میلیارد تومان و عملکرد آن در سال ۱۳۹۵ برابر ۳۵/۷ هزار میلیارد تومان بوده است. با مقایسه این دو سال مشاهده می‌شود که به رغم افزایش مقدار مطلق اعتبارات متفرقه سهم آن از ۱۵ درصد به ۱۲/۶ درصد کاهش یافته است.

ج) تراز مالی

عملکرد تراز عملیاتی دولت در سال ۱۳۹۵ برابر منفی ۶۱ هزار میلیارد تومان بوده که ۳۲ هزار میلیارد تومان آن از محل دارایی‌های سرمایه‌ای (نفت) و ۲۹ هزار میلیارد تومان از محل دارایی‌های مالی (استقراض) تأمین شده است. تراز عملیاتی بودجه، همچنان که در نمودار ۵-۲ نیز مشخص است، در سال‌های مورد بررسی روند افزایشی داشته، اما نسبت آن به منابع عمومی با نوساناتی همراه بوده است.

نمودار ۵-۲. عملکرد تراز عملیاتی (کسری بودجه)



مأخذ: همان.

بنابراین طی سال‌های مورد بررسی بیشترین نسبت کسری بودجه مربوط به سال ۱۳۹۲ و حدود ۳۰ درصد و کمترین آن مربوط به سال ۱۳۹۵ با حدود ۲۱ درصد بوده است (جدول ۱-۲).

جدول ۱-۲. منابع و مصارف در بودجه عمومی دولت (حسب مورد هزار میلیارد تومان یا درصد)

عنوان	عملکرد ۱۳۹۱	عملکرد ۱۳۹۵	قانون ۱۳۹۶	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۶
قسمت اول: درآمدها	۵۶.۸	۱۴۶	۱۷۴.۱	۱۶۰
مالیات‌ها	۳۹.۵	۱۰۱.۴۷	۱۱۶.۵	۱۰۷
قسمت دوم - واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۲.۸۵	۷۴.۳	۱۱۹	۸۳.۵
فروش نفت خام و میعانات گازی	۴۲.۵	۷۳.۸۸	۱۱۳.۹	۸۳
قسمت سوم - واگذاری دارایی‌های مالی	۶.۷۵	۶۲.۷	۵۳.۷	۵۳
منابع عمومی دولت	۱۰۶.۴	۲۸۳	۳۴۶.۸	۲۹۷
اعتبارات هزینه‌ای (جاری)	۸۹	۲۰۷.۲	۲۵۳.۸	۲۳۹
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۳.۶۷	۴۱.۹	۷۱.۴	۴۵
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۰.۳۵	۳۳.۹	۲۱.۶	۲۱
ماده (۱۰) و (۱۲) قانون تنظیم	۱.۵۶	۰.۳		
مصارف عمومی دولت	۱۰۴.۶	۲۸۳	۳۴۶.۸	۳۰۵
موجودی حساب درآمد عمومی	۱.۸	۰	۰	-۸
نرخ ارز محاسباتی در بودجه (تومان)	۱۲۲۶	۳۰۹۵.۱	۳۳۰۰	۳۸۵۴
متوسط قیمت هر بشکه نفت (دلار)	۱۰.۸	۴۴.۴	۵۵	۵۵
صادرات نفت و میعانات (میلیون بشکه در روز)	۱.۴۰۵	۲.۶۴۵	۲.۵۳۳	۲.۶۳۰
تراز عملیاتی	-۳۳.۷	-۶۱.۱۹۹	-۷۹/۷	-۷۸
تراز سرمایه‌ای	۲۹.۱	۳۲.۳۵	۴۷/۶	۳۸.۵
تراز مالی	۶.۴	۲۸.۸۴۹	۳۲/۱	۳۲
سهم درآمدها از منابع عمومی	۵۳.۴	۵۱.۶	۵۰.۲	۵۳.۸
سهم مالیات‌ها از منابع عمومی	۳۷.۲	۳۵.۹	۳۳.۶	۳۶
سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی	۴۰.۳	۲۶.۳	۳۴.۳	۲۸.۱
سهم عواید نفتی از منابع عمومی	۴۰.۰	۲۶.۱	۳۲.۸	۲۷.۹
سهم واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی	۶.۳	۲۲.۲	۱۵.۵	۱۷.۸
سهم اعتبارات هزینه‌ای از مصارف عمومی	۸۵.۱	۷۳.۲	۷۳.۲	۷۸.۳

عنوان	عملکرد ۱۳۹۱	عملکرد ۱۳۹۵	قانون ۱۳۹۶	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۶
سهام تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) از مصارف عمومی	۱۳.۱	۱۴.۸	۲۰.۶	۱۴.۷
سهام تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی	۰.۳	۱۲.۰	۶.۲	۶.۸
سهام اعتبارات متفرقه از مصارف عمومی	۱۵.۰	۲۲.۰	۲۶.۰	
سهام مصارف اختصاصی از بودجه عمومی (قانون بودجه)	۱۲.۰	۰.۰		

مأخذ: همان.

(د) ملاحظات دربارۀ عملکرد بودجه ۱۳۹۵

با توجه به آنکه گزارش اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵ زمانی منتشر شده که عملکرد کامل بودجه آن سال در دسترس نبود، در این بخش نکاتی دربارۀ عملکرد بودجه آن سال ذکر شده است. سال ۱۳۹۵ آخرین سال فعالیت دولت یازدهم بود. در این سال مهمترین جهش در اقلام بودجه‌ای را می‌توان به افزایش قابل توجه سهم واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی و همچنین سهم تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی در نظر گرفت. دولت در سال ۱۳۹۵ با احتساب اصلاحیه بودجه مجوز انتشار ۱۰۳ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی را دریافت نمود که از این محل ۵۴ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی منتشر و منابع کسب کرد. همچنین با توجه به سررسید اسناد خزانه اسلامی بخش قابل توجهی از مصارف به بازپرداخت این اوراق اختصاص یافت. تداوم این امر به خصوص در سال ۱۳۹۶ و سال‌های آینده بودجه دولت را از سمت منابع به درآمدهای ناپایدار دیگری (علاوه بر منابع نفتی) یعنی فروش اوراق بدهی وابسته می‌کند و از سمت مصارف نیز دولت با سررسید تعهدات قابل توجه بازپرداخت اوراق مالی مواجه می‌شود که با توجه به تنگناهای مالی دولت ریسک نکول تعهدات دولت را افزایش می‌دهد.

بر اساس گزارش عملکرد مالی دولت، درصد تحقق کلی اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۷۳ درصد بوده است. اما نکته جالب این است که در بین ردیف‌های مربوط به این قسمت طرح‌های ملی با عملکرد حدود ۱۵ هزار میلیارد تومانی ۶۰ درصد تحقق را نشان می‌دهد اما طرح‌های ویژه استانی با عملکردی معادل رقم طرح‌های ملی ۵۰۰ درصد تحقق را نشان می‌دهد. یعنی دولت یازدهم در سال پایانی

خود و در آستانه انتخابات، به طرح‌های ویژه استانی اهتمام ویژه‌ای داشته و اعتبار حدود ۶ برابری میزان مصوب به آنها اختصاص داده است.

۲.۱.۲. بودجه دولت در سال ۱۳۹۶

منابع و مصارف عمومی در سال ۱۳۹۶ برابر ۳,۴۶۷ هزار میلیارد ریال مصوب شد. ترکیب منابع عمومی عبارت است از ۱,۷۴۰ هزار میلیارد ریال درآمد (درآمدهای مالیاتی، حقوق ورودی، سود سهام شرکت‌های دولتی و ...)، ۱,۱۸۹ هزار میلیارد ریال واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و ۵۳۷ هزار میلیارد ریال واگذاری دارایی‌های مالی.

الف) منابع عمومی

- درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، ۹۹۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. درآمدهای مالیاتی رشد ۱۹ درصدی نسبت به رقم مشابه در عملکرد سال ۱۳۹۵ دارد که با فرض تورم ۱۱ درصدی و رشد اقتصادی ۴/۶ درصدی برای سال ۱۳۹۶^۱ تحقق آن امکان‌پذیر است.

جدول ۲-۲. اجزای مهم منابع درآمدی بودجه و پیش‌بینی تحقق آنها در سال ۱۳۹۶ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

شرح	قانون	پیش‌بینی تحقق
قسمت اول - درآمدها	۱۷۴۰	۱۶۰۹
درآمدهای مالیاتی	۹۹۰	۸۸۸
مالیات بر واردات (حقوق ورودی)	۱۷۴	۱۸۶
سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۵۱	۱۱۰
سایر منابع حاصل از مالکیت دولت	۱۲۴	۶۰
سایر درآمدها	۳۰۱	۳۶۵

توضیح: مالیات بر واردات بخشی از درآمدهای مالیاتی است و به دلیل اهمیت آن در ردیف جداگانه‌ای درج شده است.
 مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۶) و محاسبات تحقیق.

– مالیات بر واردات (حقوق ورودی)

مالیات بر واردات در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۷۴ هزار میلیارد ریال مصوب شد. عملکرد مالیات بر واردات در سال ۱۳۹۵ برابر ۱۸۳ هزار میلیارد ریال بوده است. بنابراین اگر عملکرد سال ۱۳۹۵ و عملکرد هشت ماهه نخست سال ۱۳۹۶ را مبنا بگیریم، تحقق ۱۸۶ هزار میلیارد ریال مالیات بر واردات دور از دسترس نیست.

– سود سهام شرکت‌های دولتی

در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ سود سهام شرکت‌های دولتی ۱۵۱ هزار میلیارد ریال تصویب شد. با توجه به عملکرد هشت ماهه، سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۶ تحقق رقم حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریالی در این بخش در پایان سال ۱۳۹۶ پیش‌بینی می‌شود.

– سایر منابع حاصل از مالکیت دولت

سایر منابع حاصل از مالکیت دولت^۱ در سال ۱۳۹۵ حدود ۴۷ هزار میلیارد ریال عملکرد داشته است. این بخش از درآمدها در سال ۱۳۹۴ در حدود ۴۴ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۳۹۳ برابر ۴۷ هزار میلیارد ریال محقق شده است، بنابراین با توجه به تحقق حداکثر ۴۷ هزار میلیارد ریالی ردیف مذکور در سال‌های اخیر انتظار تحقق ۲/۵ برابری آن در سال ۱۳۹۶ (۱۲۴ هزار میلیارد ریال) دور از انتظار است. در خوش‌بینانه‌ترین حالت می‌توان تصور کرد که از این منبع در سال ۱۳۹۶ حداکثر ۶۰ هزار میلیارد ریال محقق شود.

– سایر درآمدها

این بخش از درآمدها متشکل از ده‌ها عنوان درآمدی است که پیش‌بینی آنها در دولت و مجلس عموماً با خوش‌بینی انجام می‌شود. عملکرد سال قبل این درآمدها نیز نشان از عدم تحقق دارد، ولی با توجه به عملکرد هشت ماهه در سال ۱۳۹۶ می‌توان انتظار تحقق این درآمدها حتی به میزان بیشتر از پیش‌بینی را داشت. در خوش‌بینانه‌ترین حالت مبلغ

۱ سایر منابع حاصل از مالکیت دولت عمدتاً شامل درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات - حق امتیاز شبکه و جریمه عدم انجام تعهدات، درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن و درآمد حاصل از حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از معادن است.

۳۶۵ هزار میلیارد ریال از این بخش از منابع در سال ۱۳۹۶ محقق خواهد شد. بنابراین در مجموع پیش‌بینی می‌شود که درآمدها در سال ۱۳۹۶ در حدود ۱,۶۰۹ هزار میلیارد ریال محقق شود (جدول ۲-۲).

– واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای عمدتاً از منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی تشکیل شده است. این بخش از منابع در سال ۱۳۹۶، ۱۱۸۹ هزار میلیارد ریال تصویب شد. مطابق سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و قانون برنامه ششم توسعه سهم صندوق توسعه ملی از ۲۰ درصد پیشنهادی دولت در لایحه به ۳۰ درصد و سهم مناطق نفت خیز، گازخیز و محروم از ۲ درصد به ۳ درصد از کل صادرات نفت افزایش یافت، در نتیجه سهم دولت از صادرات مواد هیدروکربوری از ۶۲/۵ درصد در لایحه به ۵۲/۵ درصد در قانون کاهش یافت. بنابراین انتظار می‌رفت با کاهش سهم دولت از عواید حاصل از صادرات نفت مقدار ریالی سهم دولت نیز کاهش یابد اما در جداول بودجه سهم دولت از صادرات نفت ۱۱۳۹ هزار میلیارد ریال تصویب شد. بنابراین می‌توان گفت با وجود کاهش حدود ۱۳ درصدی سهم دولت از عواید نفتی، برای آنکه درآمد ۱۱۳۹ هزار میلیارد ریالی محقق شود، باید برخلاف محاسبات بودجه‌ای یا نرخ تسعیر ارز از ۳۳۰۰۰ ریال به ۳۹۳۷۸ ریال افزایش یابد یا قیمت هر بشکه نفت خام از ۵۵ دلار پیش‌بینی شده به ۶۵/۶ دلار افزایش یابد و یا صادرات نفت ایران از حدود ۲/۵ میلیون بشکه در روز به بیش از ۳ میلیون بشکه در روز برسد یا ترکیبی از این سه سناریو رقم بخورد. در صورت تحقق نیافتن این ارقام، بودجه با عدم تحقق منابع نفتی روبرو خواهد شد و این موضوع همانند سال‌های گذشته به معنی کسری بودجه پنهان و انباشت بدهی‌های دولت است.

یکی دیگر از اجزای این بخش از منابع، واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که با توجه به عدم تمهید مقدمات لازم برای این واگذاری‌ها و عملکرد صفر آن در ۳-۴ سال گذشته انتظار نمی‌رود در سال ۱۳۹۶ نیز با عملکردی در این قسمت روبرو باشیم.

بنابراین پیش‌بینی می‌شود از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در این سال ۸۳۵ هزار میلیارد ریال محقق شود.

جدول ۲-۳. اجزای مهم و پیش‌بینی واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه

سال ۱۳۹۶ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

شرح	قانون	پیش‌بینی تا پایان سال
قسمت دوم- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱۸۹	۸۳۵
منابع حاصل از صادرات نفت و فراورده‌های نفتی	۱۱۳۹	۸۳۰
واگذاری اموال منقول و غیرمنقول	۱۵/۷	۵
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۵	۰

مأخذ: همان.

– واگذاری دارایی‌های مالی

وضعیت تحقق‌پذیری اجزای مهم منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۶ به شرح زیر است:

منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی: با توجه به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ که در آن ۱۰۳۰ هزار میلیارد ریال جهت وصول از این منبع پیش‌بینی شده بود و در عمل ۴۳۶ هزار میلیارد ریال از این منبع وصول شد، پیش‌بینی می‌شود که با توجه به سیاست دولت مبنی بر توسعه بازار بدهی و اعتماد بازار به این اوراق ۱۳۹۵ هزار میلیارد ریال مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ از طریق اوراق مالی اسلامی محقق شود.

واگذاری شرکت‌های دولتی، سهام، سهم‌الشرکه، اموال و دارایی: اغلب شرکت‌های سودده طی سنوات اخیر واگذار شده‌اند و با توجه به اتمام اقساط فروش‌های بزرگ تا پایان سال ۱۳۹۵، شرکت‌های باقیمانده در اولویت واگذاری عمدتاً زیان‌ده بوده و از وضعیت مالی مناسبی برخوردار نبوده و بعضاً نیازمند اصلاح ساختار هستند و بر این اساس نمی‌توان چشم‌انداز مناسبی برای عرضه بیشتر سهام شرکت‌های دولتی متصور بود. بنابراین در حالت خوش‌بینانه پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۶، از مجموع منابع

۱. این میزان انتشار اوراق با لحاظ اوراقی است که دولت برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته و عدد یک را در جداول برای آن درج نموده است.

مندرج در قانون بودجه در حدود ۵۰ هزار میلیارد ریال در حوزه واگذاری سهام شرکت‌ها محقق شود، البته در سال ۱۳۹۵ نیز مبلغ ۷۴ هزار میلیارد ریال از این محل وصول شده است.

جدول ۲-۴. اجزای مهم و پیش‌بینی واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶
(ارقام به هزار میلیارد ریال)

شرح	قانون	پیش‌بینی تا پایان سال
قسمت سوم- واگذاری دارایی‌های مالی	۵۳۷	۵۳۰
منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی	۳۴۵	۳۹۵
واگذاری شرکت‌های دولتی، سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی و ...	۱۰۵	۵۰
منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۷۶	۷۶
سایر واگذاری‌ها	۱۱	۹

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و محاسبات تحقیق.

در این قسمت از منابع نیز با فرض:

یک. تحقق کامل منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی،

دو. واگذاری شرکت‌های دولتی به میزان تحقق آن در سال ۱۳۹۵،

سه. تحقق کامل واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی، و منابع حاصل از

صندوق توسعه ملی و سایر واگذاری‌ها.

۵۳۰ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد. بنابراین در مجموع پیش‌بینی می‌شود

در سال ۱۳۹۶ منابع در حدود ۲،۹۷۴ هزار میلیارد ریال محقق شود.

ب) مصارف عمومی

مصارف عمومی دولت متشکل از هزینه‌ها ۲۵۳۸ هزار میلیارد ریال، تملک دارایی‌های

سرمایه‌ای، ۷۱۴ هزار میلیارد ریال و تملک دارایی‌های مالی ۲۱۶ هزار میلیارد ریال در

قانون سال ۱۳۹۶ تصویب شده است. (جدول ۲-۵).

جدول ۵-۲. تغییرات مصارف و اجزای آن در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

شرح	قانون
هزینه‌ها	۲۵۳۸
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۱۴
تملك دارایی‌های مالی	۲۱۵
جمع مصارف عمومی دولت	۳۴۶۷

مأخذ: همان.

– اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۵ برابر ۲,۰۶۹ هزار میلیارد ریال تحقق یافته است که ۶۳۲ هزار میلیارد ریال آن مربوط به حقوق و مزایای مستمر کارکنان رسمی و پیمانی و بقیه مربوط به سایر هزینه‌ها بوده است. برای پیش‌بینی عملکرد هزینه‌ها در سال ۱۳۹۶ دو سناریو قابل تصور است:

سناریوی اول: با فرض افزایش ۱۰ درصدی حقوق کارکنان دولت و با فرض افزایش حداکثر ۱۰ درصدی سایر هزینه‌ها نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۵، انتظار می‌رود هزینه‌ها در سال ۱۳۹۶ در حد ۲,۲۷۵ هزار میلیارد ریال محقق شود.

سناریوی دوم: عملکرد سه سال گذشته دولت در این بخش نشان می‌دهد که هزینه‌ها قابل کنترل نبوده، به طوری که متوسط عملکرد هر سال نسبت به عملکرد سال قبل حدود ۲۰ درصد افزایش یافته است. اگر این رفتار و رویه را مبنا قرار دهیم، در سال ۱۳۹۶ نیز اعتبارات هزینه‌ای با ۲۰ درصد افزایش نسبت به عملکرد سال قبل به ۲,۴۸۳ هزار میلیارد ریال خواهد رسید.

– تملك دارایی‌های سرمایه‌ای

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای ۷۱۴ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به تصویب رسیده است. با توجه به پیش‌بینی منابع در قسمت قبل در حد ۳,۱۸۷ هزار میلیارد ریال و پیش‌بینی هزینه‌ها در دو سناریو، اعتبارات طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای نیز در دو سناریو قابل پیش‌بینی است.

سناریوی اول: با پیش‌بینی ۲,۲۷۵ (سناریوی اول با فرض انضباط مالی و کنترل هزینه‌ها) و

۳۰۰ هزار میلیارد ریالی به ترتیب برای هزینه‌ها و تملک دارایی‌های مالی، آنچه باقی می‌ماند مبلغ ۶۱۲ هزار میلیارد ریال است که به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قابل اختصاص است.

سناریوی دوم: با پیش‌بینی ۲,۴۸۳ هزار میلیارد ریال برای هزینه‌ها (سناریوی دوم با فرض رفتار واقعی دولت در سنوات اخیر) و ثبات سایر فروض اعتبار باقی مانده برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برابر ۴۰۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود. با توجه به اینکه در سال ۱۳۹۵ مبلغ ۴۱۷ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی اختصاص یافت؛ اختصاص مبلغ فوق (در سناریوی فوق) هرچند نشان از تحقق نسبتاً بالای اعتبارات طرح‌های عمرانی در دو سال اخیر دارد، اما از آنجا که بخش قابل توجهی از این اعتبارات (۲۵۵ هزار میلیارد ریال) صرف بازپرداخت بدهی‌های دولت به پیمانکاران می‌شود، در کوتاه‌مدت تأثیری بر رونق‌بخشی به طرح‌های عمرانی نخواهد داشت اما در میان‌مدت بار بدهی دولت سبک‌تر شده و در صورت تداوم آن پیمانکاران نیز توانمندتر خواهند شد و تأثیر مثبتی بر رونق طرح‌های عمرانی خواهد داشت.

- تملک دارایی‌های مالی

تملك دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۲۱۵ هزار میلیارد ریال مصوب شده است. با توجه به اطلاعات قانون بودجه پرداخت اقلامی مانند بازپرداخت اصل اوراق مالی (۹۵۸۳۰ میلیارد ریال)، بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی (۵۸۰ میلیارد ریال)، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل (۴۴۶۰ میلیارد ریال)، بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات (۱۸۴۲۰ میلیارد ریال) و در مجموع مبلغ ۱۲۰ هزار میلیارد ریال در بخش تملک دارایی‌های مالی و بازپرداخت تعهدات جزو تعهدات اجتناب‌ناپذیر است. از طرفی دولت در سال ۱۳۹۴ مبلغ ۱۰۵ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۳۹۵ مبلغ ۴۳۶ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه فروخته که با توجه به اینکه سررسید این اوراق مشخص نیست، فرض می‌کنیم سررسید بخشی از آنها در سال ۱۳۹۶ است. در مجموع پیش‌بینی می‌شود که تملک دارایی‌های مالی دولت در سال ۱۳۹۶ برابر ۲۱۰ هزار میلیارد ریال شود.

- تراز کلی بودجه

بر اساس فروض پیش‌بینی تحقق ارقام، منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ حدود

۲,۹۷۴ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد که در مقایسه با رقم قانون حدود ۴۹۳ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع خواهیم داشت. اگر قرار باشد کل مصارف پیش‌بینی شده در بودجه انجام شود، رقم مزبور به آن معناست که حدود ۵۰۰ هزار میلیارد ریال کسری وجود دارد. بدیهی است طبق قانون محاسبات عمومی و حکم ماده‌واحد بودجه‌های سنواتی، دولت مجاز است در سقف منابع تحقق‌یافته، مصارف را انجام دهد. اگرچه به ظاهر سازوکار تخصیص بودجه موجب می‌شود که در ایران کسری بودجه کنترل شود اما در عمل منطق تهیه و تصویب بودجه را زیر سؤال می‌برد. به عبارت دیگر یا ۵۰۰ هزار میلیارد ریال از هزینه‌های پیش‌بینی شده در بودجه ۱۳۹۶، فاقد منطق است یا در عمل بخشی از فعالیت‌های قابل توجه دولت انجام نخواهد شد.

جدول ۲-۶. ترازهای بودجه‌ای در بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

شرح	۱۳۹۵		۱۳۹۶	
	قانون	عملکرد	قانون	پیش‌بینی عملکرد
تراز عملیاتی	-۵۶۴	-۶۱۳	-۷۹۷	-۷۸۱
تراز سرمایه‌ای	۲۱۶	۳۲۵	۴۷۶	۳۸۵
تراز مالی	۳۴۸	۲۸۸	۳۲۱	۳۲۰

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۵، گزارش مالی دولت در سال ۱۳۹۵ و محاسبات تحقیق.

همان‌طور که از جدول ۲-۶ پیداست، بر اساس ارقام مصوب قانون بودجه ۱۳۹۶ اعتبارات هزینه‌ای از درآمدها به میزان ۷۹۷ هزار میلیارد ریال افزون‌تر است. به عبارت دیگر برای انجام هزینه‌ها، کسری عملیاتی در حدود ۸۰ هزار میلیارد تومانی وجود دارد. این کسری از طریق فروش نفت خام و استقراض (فروش اوراق تعهدزاد مانند اسناد خزانه اسلامی) تأمین مالی می‌شود. همچنین بر اساس ارقام مصوب قرار بوده است دولت با فروش سرمایه‌های ملی (عمدتاً فروش نفت خام) ۷۱۴ هزار میلیارد ریال صرف سرمایه‌گذاری (تبدیل سرمایه نفت به انواع دیگر سرمایه) و مابقی آن را صرف هزینه‌ها (جاری) کند. اما در عمل همانند سال‌های پیش و با توجه به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ بودجه دولت به نظر می‌رسد در سال ۱۳۹۶ نیز، ترازهای بودجه‌ای مصوب، در مرحله اجرا رعایت نخواهد شد و فاقد اعتبار اجرایی خواهد بود.

۲.۱.۳. بودجه دولت در سال ۱۳۹۷

۲.۱.۳.۱. تصویر کلان بودجه ۱۳۹۷

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، بودجه کل کشور حدود ۱۱,۹۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که حدود یک‌سوم آن را بودجه عمومی و دوسوم آن را بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها تشکیل می‌دهد. منابع بودجه عمومی کشور حدود ۴,۲۴۹ هزار میلیارد ریال است که حدود ۳,۶۸۰ هزار میلیارد ریال آن را منابع عمومی دولت و حدود ۵۶۸ هزار میلیارد ریال آن را درآمدهای اختصاصی تشکیل می‌دهد. منابع عمومی دولت (۳,۶۸۰ هزار میلیارد ریال) از سه جزء درآمدها (۱,۹۳۴ هزار میلیارد ریال)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۱,۰۶۵ هزار میلیارد ریال) و واگذاری دارایی‌های مالی (۶۸۰ هزار میلیارد ریال) که عمدتاً استقراض و فروش دارایی‌های مالی مانند سهام شرکت‌هاست، تشکیل شده است.

در نتیجه مصوبات مجلس شورای اسلامی رقم بودجه کل کشور ۲۷۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافت و برابر ۱۲,۲۲۵ هزار میلیارد ریال شد. همچنین منابع بودجه عمومی ۱۸۳ هزار میلیارد ریال افزایش یافت و به رقم ۴,۴۳۲ هزار میلیارد ریال رسید. این تغییر عمدتاً ناشی از افزایش منابع عمومی دولت به میزان ۱۸۱ هزار میلیارد ریال است (جدول ۲-۷).

جدول ۲-۷. مقایسه ارقام کلان بودجه در لایحه و قانون بودجه ۱۳۹۷ (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	لایحه	قانون	میزان تغییرات	درصد رشد
درآمدها	۱۹۳۴۰۲۵	۲۱۵۵۸۵۱	۲۲۱۸۲۶	۱۱/۵
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۶۵۶۱۴	۱۰۷۵۶۱۴	۱۰۰۰۰	۰/۹
واگذاری دارایی مالی	۶۸۰۸۵۱	۶۳۰۴۰۱	-۵۰۴۵۰	-۷/۴
جمع منابع عمومی دولت	۳۶۸۰۴۹۰	۳۸۶۱۸۶۶	۱۸۱۳۷۶	۴/۹
درآمد اختصاصی	۵۶۸۶۲۱	۵۷۰۷۳۹	۲۱۱۸	۰/۴
منابع بودجه عمومی دولت	۴۲۴۹۱۱۱	۴۴۳۲۶۰۵	۱۸۳۴۹۴	۴/۳
منابع بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۸۱۳۹۸۷۱	۸۳۹۱۲۴۷	۲۵۱۳۷۶	۳/۱
جمع	۱۲۳۸۸۹۸۲	۱۲۸۲۳۸۵۲	۴۳۴۸۷۰	۳/۵
اقدام دوباره منظور	۴۳۹۶۲۸	۵۹۸۳۲۸	۱۵۸۷۰۱	۳۶/۱
منابع بودجه کل کشور	۱۱۹۴۹۳۵۵	۱۲۲۲۵۵۲۴	۲۷۶۱۶۹	۲/۳

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، قانون بودجه سال ۱۳۹۷، محاسبات تحقیق.

۲.۱.۳.۲. تصمیمات اصلی اتخاذ شده در بودجه ۱۳۹۷

- در لایحه بودجه ۱۳۹۷ مجوز انتشار ۷۳۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی ریالی به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها داده شده بود که در قانون بودجه ۱۳۹۷ به ۶۵۰ هزار میلیارد ریال کاهش یافت و سقف مجاز انتشار این اوراق توسط دولت ۳۸۵ هزار میلیارد ریال شده است.
- در نتیجه مصوبات کمیسیون تلفیق به دولت اجازه داده شد تا به منظور تسویه بدهی دولت، شرکت‌های دولتی و غیردولتی و بانک‌ها تا مبلغ یک میلیون میلیارد ریال به صورت جمعی - خرجی اسناد تسویه منتشر نماید.
- سیاست دولت در تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۳۹۷ کسب مجوز مجدد برای افزایش قیمت حامل‌های انرژی و استفاده از منابع حاصله برای اشتغال‌زایی بود. اگرچه کمیسیون تلفیق این بند را حذف کرد، دولت در طول سال ۱۳۹۷ بر مبنای ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مجوز افزایش قیمت حامل‌های انرژی را دارد.
- دولت تصمیم داشت تا با توجه به کسری منابع هدفمندی، تنها به پرداخت یارانه به خانواده‌های نیازمند اقدام کند، این امر در مجلس شورای اسلامی تصویب شد.
- در لایحه بودجه ۱۳۹۷ تنها جدول مصارف هدفمندی آورده شده بود که با درخواست کمیسیون تلفیق جدول منابع هدفمندی نیز اضافه گردید. مطابق با این جدول کل منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ۹۸۸ هزار میلیارد ریال تعیین شد. در سمت مصارف نیز عمده تغییر انجام شده نسبت به لایحه دولت، افزایش رقم پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها به میزان ۷ هزار میلیارد تومان بود.
- در لایحه بودجه ۱۳۹۷ دولت مجوز برداشت ۵/۸ میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی به صورت برگشت از منابع درخواست کرده بود. کمیسیون تلفیق رقم این برداشت را به ۴ میلیارد دلار کاهش داد.

۲.۱.۳.۳. انتشار اوراق مالی

در لایحه بودجه ۱۳۹۷ در مجموع مجوز انتشار ۷۳۵ هزار میلیارد ریال انواع اوراق بدهی ریالی به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها درخواست شد. از ۷۳۵ هزار میلیارد ریال انواع اوراق بدهی ریالی، مجوز انتشار ۶۵۵ هزار میلیارد ریال آن به دولت و شرکت‌های

دولتی اختصاص داشته و ۸۰ هزار میلیارد ریال مابقی سهم شهرداری و سازمان‌های وابسته بود. در بررسی تبصره «۵» لایحه در کمیسیون تلفیق تصمیماتی مبنی بر انتشار اوراق جدید برای بازپرداخت بدهی‌های قبلی، تهاتر و تسویه بدهی‌های دولت به بخش‌های مختلف اقتصادی و تکمیل فضاهای آموزشی، نسبت به لایحه بودجه اتخاذ شد. در نتیجه این تغییرات مجموع مجوز انتشار اوراق ریالی به ۶۵۰ هزار میلیارد ریال کاهش یافت. ۱۴۵ هزار میلیارد از این کاهش مربوط به اوراق دولت و شرکت‌های دولتی و ۲۵ هزار میلیارد ریال آن از اوراق شهرداری‌هاست. تغییرات صورت گرفته در سرجمع اوراق منتشره به تفکیک در جدول ۸-۲ قابل مشاهده است.

جدول ۸-۲. مقایسه مصوبات اولیه و نهایی کمیسیون تلفیق در رابطه با اوراق

ارقام مصوب مجلس	ارقام لایحه	مجموع اوراق دارای مجوز انتشار
۶۵۰	۷۳۵	مجموع اوراق ریالی بودجه سال ۱۳۹۷ (دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)
۵۹۵	۶۵۵	مجموع اوراق ریالی انتشاریافته توسط دولت و شرکت‌های دولتی
۴۱۵	۴۳۵	مجموع اوراق ریالی انتشاریافته توسط دولت (با سررسید بیش از یک سال)
۵۵	۸۰	مجموع اوراق ریالی انتشاریافته توسط شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته

همچنین مجلس شورای اسلامی سقف انتشار اوراق را ۳۸۵ هزار میلیارد ریال تعیین کرد. بدین ترتیب انتظار می‌رود در صورت ثابت ماندن سایر بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی، خالص بدهی دولت در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ در نتیجه انتشار اوراق تغییر نکند.

۲.۱.۳.۴. منابع قابل تصمیم‌گیری در سال ۱۳۹۷

این تصور که در زمان تهیه لایحه بودجه در دولت یا تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، می‌توان درخصوص کل منابع و نحوه هزینه‌کرد آن تصمیم‌گیری کرد با واقعیت‌های بودجه‌ای همخوانی ندارد. در مقابل می‌توان گفت تنها بخش کوچکی از منابع عمومی می‌تواند در معرض بررسی و تصمیم‌گیری جدی قوه مجریه و قوه مقننه

قرار گیرد. این واقعیت از آنجا ناشی می‌شود که بسیاری از هزینه‌هایی که دولت انجام می‌دهد از قبیل پرداخت حقوق و دستمزد و یارانه‌ها در قالب مخارج حوزه‌های بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، دفاع، برنامه‌های حمایتی و پرداخت‌ها بابت دیون سررسید شده دولت اجتناب‌ناپذیر بوده و باید پرداخت شود. توجه به این واقعیت می‌تواند رویکرد مجلس شورای اسلامی در تصویب لایحه را به کلی تغییر دهد.

در جدول ۹-۲ تلاش شده است صرف‌نظر از پیچیدگی‌های موجود درباره نحوه تخصیص منابع به مصارف، برآوردی تقریبی از منابع قابل وصول و مصارف اجتناب‌ناپذیر در سال ۱۳۹۷، میزان منابع قابل تصمیم‌گیری برای سال ۱۳۹۷ ارائه شود. بدین‌منظور هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر در سال ۱۳۹۷ از منابع قابل تحقق در این سال کسر شده و اعتبار باقی مانده، منابع قابل تصمیم‌گیری در لایحه بودجه ۱۳۹۷ خواهد بود.

جدول ۹-۲. منابع قابل تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)

عنوان	مبلغ	عنوان	مبلغ
منابع نفتی	۱۰۱۰	پیش‌بینی هزینه‌های جاری در سطح سال ۱۳۹۶	۲۴۰۰
منابع در دسترس	۱۹۳۴	هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر	۳۱۶
درآمدهای غیرنفتی		بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسید شده در سال ۱۳۹۷	
مجموع منابع در دسترس	۲۹۴۴	مجموع هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر	۲۷۱۶
منابع قابل تصمیم‌گیری (تفاضل منابع در دسترس و هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر)	۲۲۸	منابع لازم برای افزایش حقوق کارمندان و سایر هزینه‌های ضروری طرح‌های عمرانی	۲۲۸
استفاده از صندوق توسعه ملی ۲۱۰ استقراض از بخش خصوصی ۳۹۰	۶۰۰	اعتبارات عمرانی	۶۰۰

مأخذ: لایحه بودجه ۱۳۹۷.

نکته قابل توجه آن است که با توجه به جدول فوق تنها برای حدود ۸ درصد از کل منابع عمومی امکان اتخاذ تصمیم‌گیری از سوی قوه مجریه و مقننه وجود دارد.

۲.۲. طرح‌های عمرانی^۱

در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ مصارف عمومی دولت به میزان ۳.۴۶۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. از این مقدار ۷۱۴ میلیارد ریال آن (در حدود ۲۰٪) از مصارف عمومی دولت) به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص دارد. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، متفرقه و استانی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به‌ترتیب ۳۱۵، ۲۵۰ و ۱۴۷ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به‌ترتیب ۱۰، ۱۴/۸ و ۱۱۰ درصد رشد داشته‌اند. براساس پیوست شماره یک قانون بودجه سال ۱۳۹۶ تعداد ۲۶۸۳ طرح ملی با اعتباری برابر ۳۱۵ هزار میلیارد ریال درج شده است. از این میزان طرح تعداد ۵۷ طرح جدید با اعتباری برابر ۵.۸۹۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ شروع شده و مبلغ ۳۷.۸۳۰ میلیارد ریال اعتبار برای سال‌های بعد آنها در نظر گرفته شده است. در پیوست شماره یک قانون بودجه ۱۳۹۶ بیشترین اعتبار به فصل حمل‌ونقل اختصاص داده شده است. رقم این اعتبار برابر با ۷۴ هزار میلیارد ریال است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برابر با ۶۰۴ هزار میلیارد ریال است که حدود ۱۴ درصد از بودجه عمومی را به خود اختصاص داده است. سهم هریک از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ملی، متفرقه و استانی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به‌ترتیب برابر با ۵۱، ۳۲ و ۱۷ درصد است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به‌ترتیب ۳۸/۵، ۲۲/۵ و ۳۰- درصد تغییر داشته‌اند. براساس اطلاعات قسمت اول پیوست شماره یک لایحه، اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی حدود ۱۹۴ هزار میلیارد ریال است که برای حدود ۲۶۰۸ طرح در نظر گرفته شده است. از این تعداد طرح، حدود ۱۷۴۰ طرح به‌عنوان طرح‌های ملی و حدود ۸۶۸ طرح به‌صورت استانی ویژه در نظر گرفته شده است. گفتنی است که در قانون بودجه ۱۳۹۷ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با ۲ درصد افزایش به ۶۲۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است.

در تبصره «۱۹» ماده‌واحد لایحه بودجه ۱۳۹۷ نیز، سازوکاری برای مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی پیشنهاد شده است. بر اساس این ماده از منابع ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی حدود ۵۶ هزار میلیارد ریال تسهیلات برای اجرای

۱. نویسندگان این قسمت: عاطفه جلالی‌موسوی و شهرام حلاج.

طرح‌های عمرانی (در سال ۱۳۹۷) در نظر گرفته شده است. به نظر می‌رسد تبصره مذکور تنها به طرح‌های مندرج در قسمت دوم پیوست شماره یک لایحه بودجه ۱۳۹۷ با عنوان «طرح‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی موضوع تبصره ۱۹» و تعداد ۴۴۶ طرح با اعتباری حدود ۳۶۰ هزار میلیارد ریال، (حدود ۴۴ هزار میلیارد ریال از منابع عمومی و مابقی از منابعی چون تسهیلات صندوق توسعه ملی، تسهیلات بانکی، آورده مشارکت‌کننده و بازار سرمایه، تأمین اعتبار خواهد شد)، معطوف است. جدول ۲-۱۰ میزان مصوب و عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۶ نشان می‌دهد.

جدول ۲-۱۰: اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۶
(هزار میلیارد ریال)

سال		۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	مصوب	۳۱۴	۳۵۰	۳۸۵	۳۸۷	۴۱۳	۴۷۴	۵۷۵	۷۱۴
	عملکرد	۲۰۳	۲۴۹	۱۳۶	۲۰۳	۲۷۸	۲۶۰	۴۱۹	۴۵۰
	درصد تحقق	۶۵	۷۱	۳۵	۵۲	۶۷	۵۵	۷۳	۶۳

مأخذ: گزارش‌های مالی دولت و محاسبات تحقیق.

۲.۲.۱. سیاست‌های دولت و مجلس

- قانون بودجه سال ۱۳۹۶

مجلس با افزودن بند «د» به تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۶، بر لزوم انتشار اطلاعات طرح‌های عمرانی در کنار بهبود رویه‌های واگذاری آنها تأکید کرد. با پایان سال ۱۳۹۵ و انقضای مهلت یک ساله تمدید برنامه پنجم توسعه، این نگرانی وجود داشت که اجرای تکلیف بند «ه» ماده ۲۱۵ قانون برنامه پنجم توسعه نیز به فراموشی سپرده شود. گرچه در تمام سال‌های برنامه پنجم و نیز در یک ساله تمدید آن، دولت در عمل این بند را اجرا نکرد و هیچگونه گزارشی درباره عملکرد این بند در شش ساله مربوطه ارائه نکرد. کمیسیون عمران با در نظر گرفتن همین سابقه و رویه، اولاً دامنه اجرایی این تکلیف را محدود (به حدود ۱۰۰ طرح) اما ابعاد و دقایق اجرایی آن را تبیین و تصریح کرد. تصریح مجلس بر لزوم موارد مهمی مانند «پیش‌بینی‌پذیری» فرایندها و نیز انتشار «تفسیرها» از مقررات وضع‌شده، از جمله همین دقایق نیازمند توجه و پیگیری در این بند قانونی است. بررسی شرایط اجرای

این بند و راهاندازی «بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی» نشان می‌دهد که نظارت دقیق و محتوایی مجلس در این خصوص کاملاً ضرورت دارد.

دولت در سال ۱۳۹۶ در راستای استفاده از توانمندی بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی، اصلاحیه‌ای برای دستورالعمل واگذاری طرح‌های عمرانی را تصویب و ابلاغ کرد. دستورالعمل نخست به استناد ماده (۲۷) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۶/۲ به تصویب شورای اقتصاد رسیده بود. با توجه به انتقادات وارده به آن، ویرایش دوم دستورالعمل در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۸ شورای اقتصاد به تصویب رسید. این نسخه در چند نوبت اصلاح شد و سرانجام ویرایش جدید دستورالعمل (با اعمال اصلاحات خرداد ۹۶) در آبان ۱۳۹۶ در «پورتال ملی مشارکت عمومی و خصوصی»^۱ سازمان برنامه و بودجه درج شد.

با توجه به عدم کفایت این دستورالعمل که ناشی از ابهامات و عدم کفایت اصل ماده (۲۷) قانون الحاق (۲) است همچنان ضرورت طراحی و تدوین یک قانون جامع برای موضوع مشارکت عمومی و خصوصی باقی است. تدوین این آیین‌نامه در دولت از سازوکارهای لازم برخوردار نبوده و به‌رغم گذشت چند سال، هنوز به نقطه مناسبی نرسیده و نیازمند اصلاح و بازنگری جدی سازوکارهاست.

فراتر از این قانون، خلأ یک چارچوب کلان‌تر برای مدیریت استراتژیک طرح‌های عمرانی کاملاً محسوس است. چشمگیرترین اقدام سازمان برنامه و بودجه و دولت در رفع این خلأ اساسی نگارش آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در نیمه نخست سال ۱۳۹۶ بوده است. اما پیش‌نویسی که در سازمان برنامه و بودجه تدوین و به دولت ارائه شده از جهات مختلف محل ایراد بوده است و قادر به حل یا کاهش مشکلات طرح‌های عمرانی نخواهد بود. بخش چشمگیری از این مشکلات ریشه در نگارش نادرست ماده (۳۴) قانون نامبرده دارد و بخش دیگر در جهت‌گیری و روش تدوین آیین‌نامه تهیه شده است.

تاکنون هیچ بررسی مستقل و دقیقی درباره اقدامات و برنامه‌های سازمان برنامه و بودجه برای حل چالش‌های طرح‌های عمرانی انجام نشده است.

۱. با درج لینک جدید «دستورالعمل شرایط واگذاری طرح‌ها با اعمال آخرین اصلاحات» به صفحه اصلی این پورتال در آبان ۱۳۹۶.

– قانون بودجه سال ۱۳۹۷

بزرگ شدن بدنه دولت و سهم زیاد اعتبارات هزینه‌ای به کاهش اعتبارات طرح‌های عمرانی منجر شده است. از طرف دیگر عدم هزینه مناسب منابع اندک طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز موجب ایجاد انبوهی از طرح‌های نیمه تمام با طول دوره ساخت بسیار بالاتر از حد استاندارد شده است. با توجه به این امر که تجربه جهانی حاکی از این است که مشارکت بخش دولتی با بخش غیردولتی می‌تواند در اجرا و بهره‌برداری از پروژه‌های زیرساختی کارایی بالایی داشته باشد بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش غیردولتی بر اساس یکی از روش‌های قراردادی مشارکت عمومی - خصوصی در برنامه دولت در سال ۱۳۹۷ قرار گرفت. اقدامات صورت گرفته به قرار زیر است:

– در قسمت دوم پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ با عنوان «طرح‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی موضوع تبصره ۱۹» تعداد ۴۴۶ طرح درج شده که ۳۱ طرح از آنها جدید است (در قوانین سال‌های پیش وجود نداشتند) و تنها با درج عنوان طرح، دستگاه مجری و میزان اعتبار پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۷ و از محل منابع حاصل از آورده مشارکت‌کنندگان و تسهیلات بانکی و صندوق توسعه ملی به میزان ۱۸,۰۰۰ میلیارد ریال و بدون شماره طبقه‌بندی، سال شروع و پایان و میزان اعتبارات مورد نظر برای سال‌های بعد درج شده است. به نظر می‌رسد این تعداد طرح، مجوز کمیسیون ماده (۲۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (الحاق ۲) را کسب کرده‌اند، ولی بدون درج مشخصات کامل طرح در پیوست شماره یک گنجانده شده‌اند. گفتنی است میزان اعتبار در نظر گرفته شده برای هر طرح توسط دولت در سال‌های آتی و همچنین اعتبار لازم برای اتمام طرح‌های مذکور مشخص نیست و این امر موجب عدم شفافیت و سردرگمی مشارکت‌کننده بخش خصوصی خواهد شد. از دیگر سو کمیسیون تلفیق مقرر داشته است که تعداد ۱۹ طرح تنها با دارا بودن مجوزهای لازم و بدون مشخصات کامل طرح به پیوست شماره یک منتقل شوند. میزان اعتبار در نظر گرفته شده برای این تعداد طرح برابر ۹,۸۴۱ میلیارد ریال است. در حالی که مشخص نیست این اعتبار به میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای افزوده می‌شود یا جزو طرح‌های موضوع تبصره شماره «۱۹» خواهند بود. این امر عدم شفافیت را در پی خواهد داشت.

- بر اساس گزارش‌های نظارتی در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ تعداد کل پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام برابر با ۶۰۴۹ و تعداد پروژه‌های عمرانی استانی برابر با ۷۰۶۱۵ است. گفتنی است از مجموع این تعداد ۱۴۵۳۰ پروژه بر اساس معیارهایی نظیر تأسیسات آب و فاضلاب، فضاهای ورزشی، نیروگاه‌ها، بیمارستان‌ها و مراکز درمانی، مرمت بناهای تاریخی با توجه به داشتن توجیه اقتصادی برای بخش غیردولتی در زمره پروژه‌های هدف جهت مشارکت یا واگذاری توسط دولت قرار گرفتند (تعداد ۱۹۵۷ پروژه ملی و ۱۲۵۷۳ پروژه استانی). وضعیت کلی پروژه‌های منتخب برای مشارکت و واگذاری در گزارش مقدماتی با عنوان مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی با تأمین مالی ویژه برای اتمام پروژه‌ها توسط سازمان برنامه و بودجه کشور منتشر شده است. گفتنی است در لایحه بودجه ۱۳۹۷ دولت اعلام کرد که به منظور جلب مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی و تعاونی در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، تبصره «۱۹» را ارائه نموده است. این پیشنهاد دولت دارای ۱۴ بند و در قالب اخذ مجموعه‌ای از «جازه»‌ها برای عدم رعایت برخی قوانین و مقررات است. مثلاً در بند «۴» تبصره «۱۹» لایحه، جواز عدم رعایت اجزای (۱) و (۲) بند «ط» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) درخواست شده است. این بندها شامل تعیین سقف برای جابه‌جایی اعتبار طرح‌های مندرج در قوانین بودجه و نیز ردیف‌های متفرقه و سرانجام حکم به رعایت ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه یعنی استفاده از مهندسان مشاور و پیمانکاران تشخیص صلاحیت و طبقه‌بندی شده به دست سازمان برنامه و بودجه و بر اساس آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران است. در حالی که روشن نیست که جواز عدم رعایت درخواستی، فقط ناظر به عدم رعایت سقف یا حداکثر تعیین شده برای جابه‌جایی اعتبارات در این طرح‌هاست یا واقعاً عدم رعایت صلاحیت عوامل اجرایی نیز مورد نظر دولت بوده است. در سایر بندهای این تبصره نیز موارد دیگری جای بحث و پرسش دارد. اما شاید پرسش‌برانگیزترین بخش تبصره مندرج در لایحه، آن است که هیچ اشاره و پیوستگی با اقدامات قانون بودجه سال گذشته مشاهده نمی‌شود. در حالی که در قانون بودجه ۱۳۹۶ «بازار طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی» تأسیس شده و ویژگی‌هایی مانند «رقابتی، پیش‌بینی‌پذیری، شفافیت (در بستر پایگاه اطلاع‌رسانی)، همراه پاسخگویی و با قابلیت رسیدگی به اعتراضات» را مقرر کرده بود. به‌علاوه در بند «د» تبصره «۱۹» قانون

بودجه ۱۳۹۶ بر شفافیت و دسترسی آزاد سرمایه‌گذاران و بخش خصوصی به «گزارش توجیهی، شرایط و مفروضات مشارکت یا واگذاری و فهرست دارایی‌های مشهود و نامشهود» طرح‌ها و پروژه‌های مستعد واگذاری یا مشارکت تأکید شده بود؛ اما در لایحه بودجه ۱۳۹۷ این موارد مسکوت و مغفول مانده بود.

۲.۲.۲. پیش‌بینی وضعیت اعتباری طرح‌های عمرانی

با توجه به بیش‌برآورد منابع در تدوین بودجه و اولویت هزینه‌های جاری برای دولت، پیش‌بینی می‌شود اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۹۶ حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان (با احتساب تخصیص اوراق) عملکرد داشته باشد. با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از این اعتبارات از طریق واگذاری اوراق بدهی به پیمانکاران بابت بدهی‌های قبلی تخصیص پیدا می‌کند، اعتبارات چندانی به طرح‌های عمرانی اختصاص پیدا نمی‌کند. این امر به معنای کندی در پیشرفت فیزیکی بسیاری از طرح‌ها خواهد بود. لذا با توجه به وضع موجود، اولویت در بازنگری اساسی در سازوکارهای مدیریت و پیشبرد طرح‌های عمرانی است. اتکا به وضعیت کنونی و محدود شدن به سازوکارهای گذشته نمی‌تواند منجر به بهبود واقعی طرح‌های عمرانی شود. بنابراین وجود برنامه‌ای جامع و کلان به همراه تغییر نگرش‌ها و رفتارها در برنامه‌ریزی طرح‌های عمرانی ضروری به نظر می‌رسد. این مهم می‌تواند از طریق طراحی یک قانون جامع مناسب در مجلس و پیگیری و نظارت دقیق در اجرای آن، تا حد زیادی محقق شود.

۲.۳. سیاست‌های مالیاتی^۱

۲.۳.۱. عملکرد نظام مالیاتی (درآمدهای وصولی)

الف) مالیات غیرمستقیم

درآمد مالیاتی پیش‌بینی شده در قانون بودجه ۱۳۹۶، ۱۱۶۵ هزار میلیارد ریال، معادل ۳۳.۶٪ از کل منابع مصوب بودجه ۱۳۹۶ بوده است. بررسی آمارهای ارائه شده توسط وزارت اقتصاد نشان می‌دهد که از منظر درآمدهای وصول شده، سهم مجموع درآمدهای مالیاتی از دریافت‌های بودجه عمومی دولت تا پایان مرداد ماه سال ۱۳۹۶ برابر ۳۸.۶

۱. نویسندگان این قسمت: رمضانعلی مروی، هادی ترابی‌فر و سیدعباس پرهیزگاری.

درصد بوده است. براساس این اطلاعات، سهم منابع مالیاتی وصولی در شش ماه ابتدایی سال ۱۳۹۶ و مقایسه مقدار حقیقی شده آن با عملکرد سال ۱۳۹۵ به صورت زیر است.

جدول ۱۱-۲. سهم منابع مالیاتی وصولی از دریافت‌های بودجه عمومی دولت تا پایان مرداد ۱۳۹۶ (میلیارد ریال - درصد)

عنوان	مصوب ۱۳۹۵	مصوب ۱۳۹۶	مصوب ۱۳۹۶ تعدیل شده با نرخ تورم ۱۰٪	رشد حقیقی درآمد مالیاتی مصوب	عملکرد شش‌ماهه ۱۳۹۵	عملکرد شش‌ماهه ۱۳۹۶	رشد حقیقی عملکرد شش‌ماهه ۱۳۹۶*	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶
مالیات‌های مستقیم	۵۰۱۴۸۸	۵۶۸۷۴۴	۵۱۷۰۴۰	٪۳.۱	۲۴۴۳۲۱	۲۳۱۵۵۱	-۱۳/۲٪	۵۱۶۹۰۶
مالیات اشخاص حقوقی	۳۳۵۶۸۳	۳۶۶۷۹۱	۳۳۳۴۴۶	-۰.۷٪	۱۵۹۵۹۳	۱۳۹۹۸۸	-۲۰/۳٪	۳۲۴۴۹۰
مالیات بر درآمدها	۱۴۰۷۲۴	۱۷۲۴۰۳	۱۵۶۷۳۰	٪۱۱.۴	۷۲۳۷۰	۷۸۶۰۶	۰/۶٪	۱۶۳۳۶۲
مالیات بر ثروت	۲۵۰۸۱	۲۹۵۵۰	۲۶۸۶۳	٪۷.۱	۱۲۳۵۸	۱۲۹۵۷	-۳/۲٪	۲۹۰۵۴
مالیات‌های غیرمستقیم	۵۳۶۷۹۲	۵۹۵۸۴۱	۵۴۱۶۷۳	٪۰.۹	۱۸۸۷۴۲	۱۹۹۰۶۷	-۲/۵٪	۵۷۷۱۵۸
مالیات بر کالا و خدمات	۳۶۷۴۹۲	۴۲۲۰۱۶	۳۸۳۶۵۰	٪۴.۴	۴۰۴۶۲	۴۱۱۷۸	-۶/۲٪	۳۷۷۱۵۸
مالیات بر واردات	۱۶۹۳۰۰	۱۷۳۸۲۵	۱۵۸۰۲۲	-۶.۷٪	۱۴۸۲۸۰	۱۵۷۸۸۹	-۱/۵٪	۲۰۰۰۰۰
جمع	۱۰۳۸۲۸۰	۱۱۶۴۵۸۵	۱۰۵۸۷۱۳	٪۲	۴۳۳۰۶۳	۴۳۰۶۱۸	-۸/۶٪	۱۰۹۴۰۶۴

* با احتساب ۸٪ نرخ تورم دوازده ماهه منتهی به شهریور ۱۳۹۶.
مأخذ: همان.

همان‌طور که در جدول فوق نشان داده شده، مجموع درآمدهای مالیاتی تعدیل شده با نرخ تورم ۱۰٪ پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به سال قبل تنها ۲٪ افزایش داشته است. از لحاظ عملکرد نیز مجموع درآمد مالیاتی حقیقی وصول شده در ۶ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۶ نسبت به مدت زمان مشابه در سال ۱۳۹۵، ۸.۶٪ کاهش یافته است.

(ب) مالیات غیرمستقیم (مالیات بر کالاها و خدمات)

عمده درآمد حاصل از مالیات بر کالاها و خدمات مربوط به مالیات بر ارزش افزوده است، به طوری که ۷۹ درصد از مالیات بر کالاها و خدمات در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ را تشکیل می دهد. میزان وصولی مالیات مربوط به قانون مالیات بر ارزش افزوده در بازه سال ۱۳۸۸ تا هشت ماهه سال ۱۳۹۶، نشان دهنده افزایش سالانه آن است؛ آنچنان که مشخص است میزان وصولی ها به صورت غیرمتعارف نسبت به سال قبل خود رشد پیدا کرده است. علت اصلی این موضوع به تغییرات نرخ مالیات، افزایش مؤدیان جدید و اضافه شدن گروه های شغلی جدید برمی گردد. به عنوان مثال نرخ مالیات در این بازه زمانی تغییرات زیادی کرده و به طور کلی از ۱.۵٪ به ۶٪ تغییر یافته است.^۱

جدول ۲-۱۲. عملکرد مالیات بر کالا و خدمات تا هشت ماهه سال ۱۳۹۶ (میلیارد ریال - درصد)

عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶
عملکرد	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد (*)
مالیات بر فروش فراورده های نفی	۱۹۱۵۰	۷۳۹۳ (-۶۱)	۲۱۴۰۸ (۱۹۰)	۳۲۱۸۷ (۵۰)	۳۲۳۴۱ (۰.۵)	۵۲۶۶۶ (۶۳)	۴۸۷۵۶ (-۷)
دو درصد مالیات سایر کالاها (معوق)	۱۶۸	۲۹۹ (۷۸)	۷۵ (-۷۵)	۱۳۹ (۸۵)	۱۳۳ (-۴)	۹۸ (-۲۶)	۱۰۰ (۲)
عوارض خروج مسافر از مرزهای کشور	۱۵۸۲	۱۲۴۱ (-۲۲)	۱۵۷۷ (۲۷)	۲۷۱۹ (۷۲)	۲۷۴۴ (۱)	۲۹۵۸ (۸)	۳۸۰۴ (۲۹)
مالیات بر فروش سیگار	۱۰۱۱	۱۷۸۱ (۷۶)	۲۵۸۲ (۴۵)	۲۴۲۳ (-۶)	۲۵۸۱ (۶)	۳۲۹۱ (۲۸)	۴۶۲۸ (۴۱)
مالیات بر نقل و انتقالات اتومبیل	۱۸۳۷	۲۴۱۱ (۳۱)	۳۷۷۲ (۵۶)	۶۰۷۱ (۶۱)	۵۵۳۸ (-۹)	۶۱۶۶ (۱۱)	۷۳۳۶ (۱۹)
مالیات شماره گذاری خودرو	۳۶۵۵	۳۲۳۱ (-۱۲)	۳۳۵۳ (۳.۷۸)	۶۴۴۶ (۹۲)	۵۹۹۳ (-۷)	۹۶۲۴ (۶۱)	۱۱۰۶۱ (۱۵)
مالیات بر ارزش افزوده	۳۲۷۰۲	۵۴۱۲۹ (۶۵)	۱۰۳۲۰۲ (۹۱)	۱۶۷۰۴۱ (۶۲)	۱۹۷۴۱۶ (۱۸)	۲۲۵۰۷۲ (۱۴)	۲۷۴۸۰۰ (۲۲)
درآمد موضوع ماده (۷۳)	-	-	-	-	-	۳۸۲۰۸	۵۳۴۰۰

۱. با احتساب نرخ عوارض، تغییرات از ۳٪ به ۹٪ است.

عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶
عملکرد	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد (*)	عملکرد هشت ماهه (**)
قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)						(-)	(۴۰)
۰/۲۷ درصد از ۳ درصد تعرفه مالیات بر ارزش افزوده شهرداریها	-	-	-	-	-	(-)	۴۸۰۰ (۶۲)
مالیات بر مصرف سیگار	-	-	-	-	-	(-)	۵۰۳۷ (۵۷)
مالیات بر کالاها و خدمات	۶۰۱۰۵	۷۰۴۸۵ (۱۷)	۱۳۵۹۶۹ (۹۳)	۲۱۷۰۲۷ (۵۷)	۲۴۶۷۴۷ (۱۴)	۳۳۸۰۸۴ (۳۷)	۴۲۲۰۱۵ (۲۵)
							۲۳۲۵۱۲ (۸۳)

* ارقام داخل پرانتز در هر مورد رشد نسبت به عملکرد سال قبل را نشان می‌دهد.

** ارقام داخل پرانتز در این ستون درصد تحقق نسبت به مصوب هشت‌دوازدهم می‌باشد.

مأخذ: همان.

همان‌طور که از جدول فوق قابل مشاهده است، عملکرد هشت‌ماهه نسبت به مصوب هشت‌دوازدهم در برخی از ردیف‌ها از جمله مالیات بر فروش فراورده‌های نفتی به خوبی محقق شده؛ اما در اکثر ردیف‌های دیگر از جمله مالیات بر ارزش افزوده (با توجه به سهم ۶۵ درصدی آن از کل مالیات بر کالا و خدمات بر اساس بودجه سال ۱۳۹۶) این رقم به‌طور کامل محقق نشده است. به‌طور کلی میزان عملکرد هشت‌ماهه مالیات بر کالا و خدمات نسبت به مصوب هشت‌دوازدهم، ۸۳ درصد بوده است که این مسئله خود می‌تواند دلالت بر عدم تحقق کامل ارقام بودجه در پایان سال ۱۳۹۶ داشته باشد، این در حالی است که رقم مصوب مالیات بر کالاها و خدمات نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۵ دارای ۲۵ درصد رشد بوده است. البته این نکته نیز شایسته توجه است که متأسفانه به دلیل تداوم رکود در سال ۱۳۹۶ (و حتی تعمیق آن) و تعطیلی یا کاهش فعالیت بخش قابل توجهی از بنگاه‌های اقتصادی بخش رسمی، عملاً پایه مالیاتی کاهش یافته است. ضمن اینکه سود اقتصادی بسیاری از بنگاه‌هایی که توانسته‌اند در این رکود عمیق سرپا بمانند، به صورت چشمگیری کاهش یافته است. متعاقباً تکلیف سازمان امور مالیاتی بر وصول آنچه در بودجه مصوب شده، در کنار انگیزه این سازمان برای وصول

بیشتر باعث شده است که فشار مضاعفی بر بنگاه‌های موجود در بخش رسمی وارد آید.

۲.۳.۲. قوانین و ساختارهای مالیاتی در سال ۱۳۹۶

۲.۳.۲.۱. لایحه مالیات بر ارزش افزوده

لایحه مالیات بر ارزش افزوده جهت دائمی شدن قانون، در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ توسط هیئت وزیران به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ اعلام وصول گردید. به‌رغم مزیت‌های فراوان مالیات بر ارزش افزوده، سازمان امور مالیاتی و مودیان با چالش‌های زیادی در اجرای این قانون روبرو بوده‌اند؛ البته اکنون پس از گذشت ۹ سال از اجرای آزمایشی آن، شناسایی موانع پیش‌روی آن به خوبی شناسایی شده است. این لایحه نسبت به قانون موقت تغییرات زیادی کرده و به‌طور نسبی نواقص و کمبودهای آن رفع شده است. لایحه در نه فصل و ۵۴ ماده تنظیم شده است که به‌ترتیب فصول آن عبارت‌اند از: (۱) کلیات، تعاریف و دامنه شمول، (۲) معافیت‌ها، (۳) مأخذ، نرخ و نحوه محاسبه، (۴) وظایف و تکالیف مؤدیان و اشخاص ثالث، (۵) ساختار سازمانی مالیات بر ارزش افزوده، وظایف و اختیارات آن، (۶) مالیات‌های سبز و سلامت، (۷) تخصیص، انتقال و توزیع مالیات، (۸) جرمه‌های مالیاتی، (۹) سایر مقررات. همان‌طور که بیان شد لایحه مالیات بر ارزش افزوده نسبت به قانون موقت تغییرات زیادی کرده و دولت برای رفع معایب آن اصلاحات زیادی را در آن مطرح کرده است. مهمترین این اصلاحات در جدول ۲-۱۳ ارائه شده است.

جدول ۲-۱۳. تغییرات محوری در لایحه مالیات بر ارزش افزوده

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
فصل اول تعاریف و دامنه شمول	تعاریف	این فصل از لایحه نسبت به قانون فعلی تغییرات زیادی داشته و به تعریف مفاهیم بیشتری پرداخته است. از جمله موضوعات تعریف شده در لایحه که در قانون فعلی به آنها اشاره نشده، تعریف کالا، مالیات فروش و مالیات خرید، حد آستانه، خدمات مالی و اعتباری، خدمات واسپاری (لیزینگ) و معافیت مالیاتی است. علاوه بر این، تعریف واردات و صادرات نیز اصلاح شده است. بدین ترتیب ارسال کالاها و خدمات به مناطق آزاد

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
		تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی به مثابه صادرات به حساب می آید.
	عرضه به خود	بر خلاف قانون، عرضه کالا به خود در صورتی که برای مصرف شغلی باشد، مشمول مالیات نخواهد بود.
	تاریخ تعلق مالیات برای پیمانکاران	با توجه به مشکلات اجرایی پیمانکاران در زمان پرداخت مالیات، تاریخ تعلق مالیات برای آنها در لایحه تاریخ پرداخت علی الحساب و یا تاریخ تأیید صورت وضعیت، هر یک که مقدم باشد، تعیین شده است.
فصل دوم معافیت ها	معافیت بدون استرداد مالیات نهاده ها	در لایحه دایره معافیت های عرضه و واردات کالا و خدمات توسعه پیدا کرده است. از جمله مواردی که از پرداخت مالیات معاف شده اند می توان به واردات شمش طلا توسط بانک مرکزی، انتقال دارایی ها، طلا و مسکوکات به / از صندوق های سرمایه گذاری، خدمات بیمه مستقیم و اتکایی و بیمه محصولات کشاورزی، خدمات صرافی و خدمات لیزینگ (واسپاری)، ترانزیت ترافیک مخابراتی و انتقال آن به داخل کشور است. علاوه بر این در برخی موارد مانند محصولات کشاورزی که پیش تر نیز معاف بوده اند، مصادیق مشخص و شفاف شده اند.
	معافیت همراه با استرداد مالیات نهاده ها	دایره عرضه کالاها و ارائه خدمات مشمول نرخ صفر نیز نسبت به قانون موسع تر گشته است. عرضه داخلی انواع داروهای پیشگیری و درمانی و عرضه داخلی ماشین آلات و تجهیزات سرمایه ای معدنی، کشاورزی و خطوط تولید صنعتی مشمول نرخ صفر شده است. علاوه بر این با توجه به تغییر در تعریف صادرات، ارسال کالاها و خدمات به مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی نیز مشمول نرخ صفر شده است.
فصل سوم مأخذ، نرخ و نحوه محاسبه	مأخذ محاسبه مالیات	به موجب قانون بهای کالا یا خدمت مندرج در صورت حساب، مأخذ محاسبه مالیات محسوب شده و تخفیفات اعطائی و مالیات های موضوع این قانون که قبلاً پرداخت شده و سایر مالیات های غیرمستقیم و عوارضی که هنگام عرضه کالا یا خدمت به آن تعلق گرفته است، جزو مأخذ محسوب نمی شدند. اجرای این ماده، برخی از مؤدیان مالیاتی را که عرضه کالاها و ارائه خدمات آنان به قیمت مصوب صورت می گرفت و دولت برای جبران تمام یا قسمتی از قیمت کالا یا خدمت عرضه شده، به آنها یارانه می داد را دچار چالش کرده بود. به همین دلیل در ماده (۷) لایحه مالیات بر ارزش افزوده یارانه ها، کمک های نقدی و وجوه واریزی به حساب درآمد عمومی به موجب سایر قوانین نیز از مأخذ محاسبه مالیات خارج شده اند.

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
	ارائه نرخ کمتر برای طلا	در ماده (۹) لایحه کالاها و خدماتی که مشمول نرخ خاص می‌شوند، ذکر شده است. بر این اساس برای عرضه طلا و پلاتین برخلاف قانون نرخ ۳ درصد در نظر گرفته شده است.
	استرداد اعتبار مالیاتی	از جمله مشکلاتی که عمده فعالان اقتصادی با آن روبرو هستند عدم استرداد به موقع اعتبار مالیاتی است؛ این مسئله به تبع، نقدینگی و حجم فعالیت تولیدکنندگان و صادرکنندگان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. تبصره «۸» ماده (۱۰) لایحه به موضوع استرداد اعتبار مالیاتی اشاره می‌کند که شامل تغییراتی نسبت به قانون فعلی شده است؛ این تغییرات عبارت‌اند از: • تغییر مهلت استرداد اعتبار مالیاتی از سه ماه به دو ماه پس از تاریخ ثبت درخواست مؤدی؛ • تغییر مهلت استرداد اعتبار مالیاتی صادرکنندگان کالا و خدمات از سه ماه به یک ماه پس از تاریخ ثبت درخواست مؤدی؛ • تنظیم آیین‌نامه اجرایی برای این موضوع که به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد. مشکل دیگر فعالان اقتصادی عدم پذیرش اعتبار مالیاتی آنها توسط سازمان در برخی موارد است. استدلال سازمان در این موارد، غیرواقعی بودن معامله است. در قانون فعلی اصل بر عدم برائت مؤدی بوده و در صورت ادعای سازمان، مؤدی باید واقعی بودن معامله را اثبات کند. اما بر اساس تبصره «۱» ماده (۱۰) لایحه، اثبات غیرواقعی بودن برعهده سازمان بوده و اصل بر برائت است. بر اساس قانون مالیات بر ارزش افزوده، چنانچه مؤدیان به عرضه کالا یا خدمات معاف از مالیات موضوع این قانون اشتغال داشته باشند، مالیات خرید پرداختی بابت ماشین‌آلات و تجهیزات آنها قابل استرداد نیست. این موضوع با منطق حاکم بر «مالیات بر ارزش افزوده از نوع مصرفی» در تضاد است. در راستای حل مسئله فوق، تبصره «۵» ماده (۱۰) لایحه، حکم شفافی را ارائه نموده است مبنی بر اینکه «صرف‌نظر از آنکه مؤدیان به عرضه کالاها و خدمات معاف یا مشمول اشتغال داشته باشند، مالیات خرید مربوط به ماشین‌آلات خطوط تولید آنها قابل کسر، تهاور و استرداد خواهد بود».
فصل چهارم وظایف و تکالیف	جلوگیری از کدفروشی	یکی از معضلات عمده در قوانین مالیاتی مسئله کدفروشی است که همواره مشکلات زیادی را برای سازمان مالیاتی و مؤدیان ایجاد کرده است. در لایحه مالیات بر ارزش افزوده جهت کاهش کدفروشی سازوکاری

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
مؤدیان و اشخاص ثالث		ذیل تبصره ۲ ماده (۱۴) در نظر گرفته شده است که براساس این تبصره سازمان می‌تواند خریداران کالا و خدمات را مکلف نماید مالیات فروش فروشندگانی را که سازمان تعیین و اعلام می‌نماید، در زمان خرید به نام فروشنده به حساب سازمان واریز نمایند که در این صورت مالیات پرداختی مذکور به حساب بستانکاری مالیاتی فروشنده منظور خواهد شد و در غیر این صورت، اعتبار خرید خریداران، قابل پذیرش نخواهد بود. • لازم به ذکر است که این تبصره به‌طور کلی مانع کدفروشی نیست، لکن می‌تواند در کاهش آن و اجرایی شدن بهتر قانون مالیات بر ارزش افزوده مؤثر باشد.
قراردادهای پیمانکاری		از آنجا که پیمانکاران در قانون فعلی مالیات بر ارزش افزوده دارای مشکلات اجرایی زیادی بوده‌اند، در لایحه به این مسئله توجه ویژه‌ای شده است. از جمله مسائلی که پیمانکاران با آن روبرو هستند عبارت‌اند از: عدم پرداخت مابه‌ازای خدمت و مالیات فروش از طرف کارفرما (دولت و دستگاه‌های اجرایی)، عدم استرداد مالیات پرداختی نهاده‌ها، عدم رقابت پیمانکاران داخلی در مقابل پیمانکار خارجی در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی. با توجه به این مسائل در این لایحه، تدابیری برای حل مشکلات پیمانکار به شرح زیر انجام شده است: • تاریخ تعلق مالیات پیمانکاران، تاریخ پرداخت علی‌الحساب یا تاریخ تأیید صورت وضعیت (هریک که مقدم باشد) در نظر گرفته شده است. • با توجه به ماده (۱۶) لایحه، کارفرما مکلف شده است مالیات فروش را حداکثر تا پایان ماه بعد از تاریخ پرداخت علی‌الحساب و یا صورت وضعیت یا صورت حساب حسب مورد، به حساب سازمان واریز کند. در صورت عدم پرداخت، خزانه مکلف است در اولین تخصیص، بدهی مالیاتی را از حساب دستگاه ذی‌ربط برداشت و به حساب سازمان واریز کند. • به موجب ماده (۱۸) لایحه، مهلت زمانی پرداخت مالیات بر ارزش افزوده در مورد خدمات پیمانکاری، سه ماه افزایش یافته و به پایان دوره مالیاتی بعد از دوره تسلیم اظهارنامه موکول شده است.
انحلال اشخاص حقوقی و انتقال واحد صنفی		با توجه به اینکه در قانون فعلی مالیات بر ارزش افزوده در مورد انحلال اشخاص حقوقی و انتقال واحدهای صنفی، مقرراتی وجود ندارد، این دو موضوع ذیل مواد (۲۰) و (۲۱) لایحه اشاره شده است. با توجه به این مواد، اشخاص حقوقی منحل شده تا زمان تصفیه همچنان

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
		مؤدی محسوب می‌شوند و مدیران تصفیه مکلف به انجام تکالیف مقرر در قانون هستند. همچنین در مورد انتقال واحد صنفی نیز دارنده واحد صنفی تا زمان انتقال، مسئول اجرای مقررات و تکالیف مالیاتی در نظر گرفته شده است.
فصل پنجم ساختار سازمانی مالیات بر ارزش افزوده، وظایف و اختیارات آن	استفاده از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی	جهت بهره‌مندی سازمان امور مالیاتی از خدمات مشاوره‌ای و اجرایی اشخاص حقیقی و حقوقی، ذیل ماده (۲۷) لایحه، به سازمان اجازه داده شده است که از افراد ذی‌صلاح به استثنای امور مربوط به تشخیص، دادرسی، مطالبه و وصول مالیات، استفاده نماید. شرایط استفاده، نحوه انجام دادن تکالیف و سایر موارد اجرایی موضوع این قانون به آیین‌نامه‌ای که به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد، موکول شده است. علاوه بر این ماده در ماده (۲۹) لایحه به سازمان اجازه داده شده است که رسیدگی و تنظیم گزارش دوره‌های مالیاتی مودیان را به سازمان حسابرسی و مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی واگذار نماید؛ تبصره این ماده، اشخاص مذکور را از ارائه خدمات حسابداری و مشاوره‌ای به مودیان مورد رسیدگی منع کرده است. لازم به ذکر است که در ماده (۲۷) قانون فعلی مقرر شده است که مودیان جهت تنظیم گزارش‌های حسابرسی مالیات بر ارزش افزوده، می‌توانند از سازمان حسابرسی و مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی استفاده کنند و براساس تبصره یک این ماده، اداره امور مالیاتی گزارش حسابرسی را که با رعایت شرایط این ماده تنظیم شده باشد را بدون رسیدگی قبول و مطابق مقررات مربوط، برگه مطالبه صادر می‌کند که در جای خود می‌تواند منشأ مشکلات فراوانی باشد.
	تسری برخی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم	ماده (۳۱) لایحه نسبت به ماده (۳۳) قانون فعلی، مواد بیشتری از قانون مالیات‌های مستقیم را به مالیات بر ارزش افزوده تسری داده است؛ این مواد عبارت‌اند از: تسری مواد (۹۷)، (۱۶۱)، (۱۶۲)، (۱۶۹)، (۱۶۹) مکرر، تبصره «۱» ماده (۱۷۷)، (۱۷۸)، (۱۸۱)، (۱۸۲)، (۱۸۶) و تبصره «۱» آن، (۱۹۸)، (۲۱۹)، (۲۳۵)، (۲۳۸)، (۲۳۹)، (۲۴۳)، (۲۵۷)، (۲۷۴) تا (۲۷۹). حذف مواد (۱۶۷)، (۲۳۳). لازم به ذکر است که موضوع ماده (۱۶۷) که مربوط به تقسیط بدهی مالیاتی مودیان است در ماده (۲۸) لایحه منعکس شده، با این تفاوت که مدت تقسیط از سه سال به یک سال کاهش یافته است.

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
فصل ششم مالیات‌های سبز و سلامت	جریمه واحدهای آلاینده	در حالی که در قانون فعلی تمامی واحدهای آلاینده با نرخ ۱ درصد در سال جریمه می‌شوند، در لایحه پیشنهادی متناسب با میزان آلاینده‌گی ۳ نرخ ۰.۵ و ۱ و ۱.۵ درصد پیشنهاد داده شده است که این رویکرد انگیزه کاهش آلاینده‌گی واحدهای تولیدی را افزایش می‌دهد. همچنین طبق قانون، تمامی واحدهای پتروشیمی و پالایشگاه‌ها مشمول مالیات ۱ درصدی بر قیمت فروش می‌شدند اما در لایحه، چنانچه استانداردهای محیط‌زیست را رعایت نمایند ممکن است واحد آلاینده محسوب نشوند.
	مالیات نقل و انتقال و شماره‌گذاری خودرو	مالیات نقل و انتقال خودرو نیز از آنجایی که از منطق نظری محکمی برخوردار نیست و سایر کشورها نیز آن را اخذ نمی‌کنند، در لایحه حذف شده است. مالیات شماره‌گذاری در قانون فعلی مستقل از میزان آلاینده‌گی خودرو است، در حالی که در لایحه این ایراد برطرف شده است. همچنین دایره شمول مالیات‌های سالانه وسائط نقلیه نیز گسترده‌تر شده است و علاوه بر خودروهای سواری و وانت‌های دو کابین که در قانون فعلی مدنظر قرار گرفته، سایر وسائط نقلیه نیز اضافه شده‌اند.
فصل هفتم تخصیص، انتقال و توزیع مالیات	توزیع درآمد مالیات بر کالاهای و خدمات	به موجب قانون، نرخ استاندارد مالیات بر ارزش افزوده کالاها و خدمات ۹ درصد است که ۵ درصد آن به‌عنوان درآمد عمومی، ۳ درصد به‌عنوان سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ۱ درصد سهم وزارت بهداشت توزیع می‌شود. در لایحه، سهم درآمد عمومی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تغییر نکرده است چرا که به نسبت ۶۷ درصد و ۳۳ درصد بین آنها توزیع خواهد شد. اما در تبصره «۱» ماده (۴۲) لایحه مالیات بر ارزش افزوده، مقرر شده است که ۱۰ درصد از سهم شهرداری‌ها به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز شود تا صرف توانمندسازی و ارتقای شاخص‌های خدمات شهری و روستایی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته نماید. همچنین به موجب تبصره «۳» ماده (۴۳) لایحه مالیات بر ارزش افزوده نیز ۲ درصد از سهم شهرداری‌ها برای تأمین منابع مالی مورد نیاز ایجاد زیرساخت‌های مربوط به مدیریت پسماند و فاضلاب شهرک‌ها و نواحی صنعتی، بین شهرک‌ها و نواحی مربوطه توزیع خواهد شد.
	توزیع درآمد مالیات سبز	به موجب تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون، این درآمدها بین شهرداری‌ها و دهیاری‌هایی توزیع می‌شود که در محل استقرار واحدهای آلاینده حضور دارند. اما طبق ماده (۴۴) لایحه مالیات بر ارزش افزوده مقرر شده است که درآمدهای حاصل از اخذ مالیات از واحدهای آلاینده به نسبت‌های ۴۰، ۴۰ و ۲۰ درصد بین حساب تمرکز وجوه وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
		صندوق محیط زیست توزیع شود و هر یک از این دستگاه ها موظف هستند منابع مذکور را برای توسعه و بازسازی حمل و نقل عمومی و تأمین ماشین آلات خدماتی و عمران شهرها (توسط وزارت کشور)، توسعه زیرساخت های حمل و نقل بین شهری مشتمل بر جاده ای و ریلی (توسط وزارت راه و شهرسازی) و اقداماتی به منظور حفظ محیط زیست (توسط صندوق ملی محیط زیست در چارچوب اساسنامه) اختصاص دهند.
	توزیع درآمد مالیات سیگار و محصولات دخانی	نرخ مالیات بر سیگار و محصولات دخانی به موجب قانون ۱۵ درصد است که ۱۲ درصد آن مربوط به مالیات بر ارزش افزوده بوده که به حساب درآمد عمومی واریز می شود و ۳ درصد آن، نرخ عوارض شهرداری ها و دهیاری ها است که به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز می گردد اما در لایحه مقرر شده است که منابع حاصل از مالیات سیگار و محصولات دخانی به نسبت ۶۷ و ۳۳ درصد به عنوان درآمد عمومی و سهم شهرداری ها و دهیاری ها توزیع گردد.
	توزیع درآمد مالیات شماره گذاری وسائط نقلیه و نگهداری آنها	به موجب بند «ج» ماده (۴۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده، درآمدهای حاصل از این پایه مالیاتی به نسبت ۲ به ۱ بین درآمد عمومی دولت و تمرکز وجوه وزارت کشور توزیع می شود اما براساس ماده (۴۴) لایحه به نسبت های ۴۰، ۴۰ و ۲۰ درصد بین حساب تمرکز وجوه وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و صندوق محیط زیست توزیع خواهد شد. همچنین براساس بند «ب» ماده (۴۷) قانون، درآمدهای حاصل از این پایه به طور کامل به حساب شهرداری های محل واریز می شد اما طبق ماده (۴۴) لایحه به نسبت های ۴۰، ۴۰ و ۲۰ درصد بین حساب تمرکز وجوه وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و صندوق محیط زیست توزیع می شود.
	توزیع درآمد مالیات بر حامل های انرژی	در قانون مالیات بر ارزش افزوده، رویه واحدی برای اخذ مالیات از فراورده های نفتی و سایر حامل های انرژی وجود نداشت و بسته به نوع سوخت، درآمدهای مالیاتی بین دولت و شهرداری ها توزیع می شد، اما به موجب ماده (۴۲) لایحه، درآمدهای حاصل از مالیات بر حامل های انرژی به نسبت ۶۷ درصد به عنوان درآمد عمومی کشور و ۳۳ درصد سهم شهرداری ها و دهیاری ها توزیع خواهد شد. البته لازم به ذکر است که به موجب تبصره «۱» ماده (۴۲)، ۱۰ درصد از سهم شهرداری ها و دهیاری ها با رعایت ترتیبات قانونی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز خواهد شد.

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
فصل هشتم جریمه‌های مالیاتی	جریمه‌های مالیاتی	همان‌طور که بیان شد فصل هشتم لایحه به موضوع جریمه‌های مالیاتی اشاره دارد که نسبت به قانون فعلی تغییرات زیر را شامل می‌شود: • تغییر مآخذ جریمه از مالیات متعلقه (تفاضل مالیات خرید و مالیات فروش) در قانون فعلی به مالیات فروش در لایحه (به استثنای بند «ب» و به تبع تغییر نرخ جرائم؛ • در نظر گرفتن جریمه برای صدور یا استناد به صورت حساب معامله غیرواقعی؛ • اخذ جریمه بابت دریافت مالیات فروش از کالا و خدمات معاف و وصول مالیات فروش توسط اشخاص غیرمشمول؛ • در نظر گرفتن جریمه‌ای جداگانه در صورت کتمان تمام یا بخشی از عرضه کالا و ارائه خدمات.
فصل نهم سایر مقررات	ایقاعی برخی قوانین	علاوه بر قوانین مستثنا در موضوع ماده (۵۲) قانون فعلی، قوانین زیر نیز در ماده (۵۲) لایحه، مستثنا شده‌اند: • مواد (۶۳) و (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ و اصلاحات بعدی آن؛ • ماده واحد قانون اصلاح ماده (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸؛ • قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲؛ • قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد مصوب ۱۳۷۲/۶/۹.

مأخذ: لایحه مالیات بر ارزش افزوده، قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷.

با توجه به تغییرات و اصلاحات بیان شده در جدول فوق، لایحه مالیات بر ارزش افزوده نسبت به قانون فعلی مالیات بر ارزش افزوده یک گام رو به جلو در رفع مشکلات و معضلات موجود است. با این وجود همچنان برخی از چالش‌های اساسی و معضلات مهم در اجرای مالیات بر ارزش افزوده با این لایحه نیز قابل رفع نیست. معضلاتی که موجب تحمیل برخی مشکلات به محیط کسب‌وکار و تعمیق رکود و کاهش صادرات می‌شود. از جمله این مسائل می‌توان به معضلات مربوط به الگوی نامناسب مدیریت (حکمرانی) نظام مالیاتی، عدم استفاده از سازوکارهای سیستمی و هوشمند در اخذ مالیات و بالتبع رواج ممیزمحوری و شیوه علی‌الرأس، مناسبات غیرمنصفانه و فرسایشی در فرایند دادرسی مالیاتی و معضل استرداد اعتبار مالیاتی اشاره کرد.

الگوی مدیریت (حکمرانی) نظام مالیاتی در شرایط جاری به گونه‌ای است که تقریباً تمام کارکردهای نظام مالیاتی تحت سیطره یا نفوذ سازمان امور مالیاتی قرار دارد. به عنوان مثال، سازمان امور مالیاتی نماینده دولت در فرایند قانونگذاری است یا اینکه گرچه فرایند مالیات‌ستانی به سازمان امور مالیاتی محول شده، اما کارکردهای دادرسی مالیاتی، اجرائیات، ارزیابی کارکنان مالیاتی و تنبیه تخلفات در عملیات مالیات‌ستانی نیز عمدتاً به این سازمان محول شده است. طبیعی است که خروجی چنین الگویی عدم رعایت حقوق مؤدیان، تعطیلی بخش قابل توجهی از بنگاه‌های تولیدی در اثر اشتباهات غیرقابل پیگیری کارکنان مالیاتی، عدم برخورد با تخلفات و مفاسد ممیزین و کارکنان مالیاتی و ... باشد.

طبق ماده (۹۷) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶، در صورتی که دفاتر، اسناد و مدارک ابرازی برای محاسبه درآمد مشمول مالیات به نظر اداره امور مالیاتی غیر قابل‌رسیدگی تشخیص داده شود و یا به علت عدم رعایت موازین قانونی و آیین‌نامه مربوط مورد قبول واقع نشود، مالیات از طریق علی‌الرأس تشخیص داده خواهد شد. شیوه علی‌الرأس علاوه بر نامناسب کردن فضای کسب‌وکار با ایجاد موقعیت تعارض منافع برای ممیزین مالیاتی، بسترساز بسیاری از فسادهایی است که در حوزه وصول مالیات به وقوع می‌پیوندد. با وجود این، از آنجا که تشخیص مالیات به شیوه علی‌الرأس موجب افزایش درآمدهای مالیاتی می‌گردد سازمان در اجتناب از آن دچار ناسازگاری انگیزشی است. بنابراین ارزیابی سازمان امور مالیاتی باید به شیوه‌ای باشد که سازمان از شیوه مذکور اجتناب نماید.

همچنین مطابق ماده (۱۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، مالیات‌هایی که مؤدیان در موقع خرید کالا یا خدمت برای فعالیت‌های اقتصادی خود به استناد صورت‌حساب‌های صادره موضوع این قانون پرداخت کرده‌اند، حسب مورد از مالیات‌های وصول شده توسط آنها کسر و یا به آنها مسترد می‌گردد. بنابر تبصره این ماده در صورتی که مؤدیان مشمول حکم این ماده در هر دوره مالیاتی اضافه پرداختی داشته باشند، مالیات اضافه پرداخت شده به حساب مالیات دوره‌های بعد مؤدیان منظور خواهد شد و در صورت تقاضای مؤدیان، اضافه مالیات پرداخت شده از محل وصولی‌های جاری درآمد مربوط، مسترد خواهد شد. یکی از ایراداتی که فعالین اقتصادی به نحوه اجرای

قانون مالیات بر ارزش افزوده وارد می‌دانند، طولانی شدن مدت زمان استرداد مالیات‌هاست که موجب می‌شود فعالین اقتصادی با مشکل سرمایه در گردش مواجه شوند. بنابراین هرچه سازمان امور مالیاتی مدت زمان مذکور را کوتاه‌تر نماید، به بهبود فضای کسب‌وکار کمک کرده است.

۲.۳.۲.۲. لایحه صندوق مکانیزه فروش

اخذ عادلانه مالیات همواره به عنوان یکی از اهداف جوامع مطرح بوده است. تعیین نرخ مالیات برای فعالیت‌های اقتصادی و استفاده از کالا و خدمات یکی از ابزارهای رسیدن به عدالت مالیاتی است که در قوانین مالیاتی مشخص و به تصویب نمایندگان مردم می‌رسد. علاوه بر تعیین این موارد نحوه اخذ مالیات و دریافت بیش از حد مالیات از برخی مؤدیان یا فرار مالیاتی برخی دیگر می‌تواند به بی‌عدالتی و نارضایتی عمومی بیانجامد. در همین راستا صندوق مکانیزه فروش (صندوق فروش) به عنوان ابزاری جهت شفاف‌سازی و جلوگیری از رفتارهای سلیقه‌ای برخی از ممیزین مالیاتی مورد توجه قرار گرفته است.

بررسی قوانین مرتبط با این موضوع نشان می‌دهد که از سال ۱۳۸۲ نصب و بهره‌برداری از صندوق فروش به عنوان یک تکلیف قانونی در نظر گرفته شده است اما اشاره اجمالی به این موضوع و مطرح نشدن جوانب مختلف اولویت‌های اعلام شده توسط سازمان امور مالیاتی برای نصب صندوق موجب شده است که تاکنون در اجرایی شدن این قانون پیشرفت چندانی حاصل نشود. در این راستا، لایحه‌ای با عنوان «نحوه استفاده، نگهداری و نظارت بر پایانه فروشگاهی (صندوق مکانیزه فروش)» در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۴ تقدیم مجلس شد تا خلأهای قانونی که موجب عدم موفقیت طرح در سال‌های گذشته شده بود را برطرف کند. بررسی این لایحه در سال ۱۳۹۶، در دستور کار کمیسیون اقتصادی قرار گرفته و در این کمیسیون به تصویب رسیده است.

مهمترین دستاوردهایی که انتظار می‌رود در صورت تصویب این لایحه در صحن علنی مجلس و اجرای موفق آن محقق شوند عبارت است از:

۱. ارتقای کارآمدی و روش‌های مدیریتی کسب‌وکارها: صندوق فروش می‌تواند به صورت خودکار متغیرهایی مانند میزان فروش و میزان موجودی انبار را تولید نماید. این امر علاوه بر سهولت در تهیه فاکتور برای نظام مالیاتی، باعث می‌شود که مدیریت و کنترل

موجودی انبار^۱، مدیریت ارتباطات با مشتری^۲ (فراهم آوردن امکان استفاده از مواردی همچون برنامه‌های وفاداری و کارت‌های هدیه) و ... ارتقا یابد.

۲. کاهش اختلافات مالیاتی میان مؤدیان و ممیزان مالیاتی: صندوق فروش با ثبت صحیح و کامل رویدادهای مالی در یک بنگاه اقتصادی، تعامل مؤدیان با سازمان را تسهیل کرده و با ایجاد قابلیت‌هایی مانند ثبت مبادلات و کنترل موجودی، عملیات حسابداری و تنظیم الکترونیکی دفاتر و اسناد را به امری سهل‌الوصول تبدیل نماید. ضمن اینکه، از قابلیت‌های صندوق این است که امکان جعل و سوءاستفاده توسط مؤدیان را به شدت کاهش خواهد داد. به همین دلیل، می‌توان اثبات مخدوش بودن اظهارنامه‌های تولید شده مبتنی بر صندوق را به جای مؤدی برعهده سازمان گذاشت. در نتیجه، رضایتمندی مضاعف فعالان سالم و درستکار اقتصادی و مأموران وظیفه‌شناس مالیاتی حاصل خواهد شد.

۳. شفاف‌سازی مبادلات اقتصادی.

۴. کمک به مقابله با قاچاق، پولشویی و کدفروشی: طبیعی است که مستندسازی زنجیره معاملات از سطح واردات و تولید تا سطح مصرف و صادرات در کل کشور که حاصل کاربست صندوق فروش است، باعث می‌شود که راحت‌تر بتوان جریان کالاها را رصد کرد. متعاقباً، امکان کشف قاچاق، پولشویی، کلاهبرداری، ارائه محصولات تقلبی و غیراستاندارد و ... در کشور افزایش خواهد یافت. علاوه بر این، به دلیل ایجاد تناظر بین جریان کالاها و خدمات با جریان پولی - مالی برخورد با پدیده کدفروشی امکان‌پذیر خواهد شد.

۵. کمک به سیاستگذاری و تنظیم‌گری بهتر بازار کالاها و خدمات: طبق ماده (۲۷) لایحه، تاریخ اجرای این قانون از ابتدای سال بعد از تصویب آن خواهد بود، بنابراین حتی در صورت تصویب این لایحه در سال ۱۳۹۷، دستاوردهای مورد انتظار آن در سال ۱۳۹۸ محقق خواهد شد.

۲.۳.۲.۳. الزام سازمان امور مالیاتی به ارائه گزارش کوشش مالیاتی^۳ به کمیسیون‌های مجلس در بند «ی» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ آمده است که به منظور اجرای

1. Inventory Management and Control

2. Customer Relationship Management (CRM)

۳. نسبت مالیات بالفعل به مالیات بالقوه.

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و بهبود و افزایش کارایی بخش مالیاتی کشور، سازمان امور مالیاتی موظف است ظرفیت بالقوه و بالفعل (عملکرد) مالیاتی هر استان را در مقاطع سه‌ماهه در بخش‌های مالیاتی، مالیات بر اشخاص حقوقی (غیردولتی و نهادهای و بنیادها)، مالیات بر درآمد (مالیات کارکنان بخش خصوصی، مالیات مشاغل و مالیات بر مستغلات)، مالیات بر ثروت (مالیات بر نقل و انتقال سرقفلی و املاک) و مالیات بر ارزش افزوده مشخص و نتیجه را پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی به هیئت وزیران و کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی گزارش دهد. در سنجش عملکرد مالیاتی باید میزان تأثیرات نرخ تورم، نرخ رشد اقتصادی (اعلامی توسط بانک مرکزی یا مرکز آمار ایران) و کوشش مالیاتی به تفکیک، مشخص شود و براساس عملکرد سه‌ماهه چهارم سال ۱۳۹۵ به‌عنوان پایه سنجش مورد مقایسه قرار گیرد. بر اساس این بند از تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۶، پرداخت پنجاه درصد (۵۰٪) از هزینه‌های موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم (یک‌درصد هزینه از محل درآمد اختصاصی) به تأیید کوشش مالیاتی هر استان به میزان بیش از پنج درصد (۵٪) (بدون افزایش نرخ‌های مالیاتی) منوط خواهد بود.

هرچند اطلاعات مذکور می‌تواند به صورت عمومی منتشر شود، با این حال سازمان امور مالیاتی تاکنون به این حکم قانونی عمل نکرده و بررسی‌ها نشان می‌دهد که این اطلاعات در اختیار کمیسیون‌های مجلس قرار نگرفته است.

۲.۳.۲.۴. برخی از دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مهم سال ۱۳۹۶

الف) بخشنامه سود تسعیر نرخ ارز حاصل از صادرات

پیرو بخشنامه شماره ۲۰/۹۶/۱۷ مورخ ۱۳/۰۲/۱۳۹۶ و با توجه به بند «ب» ماده (۴۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مبنی بر اینکه سود تفاوت نرخ ارز ناشی از تسعیر ارز حاصل از صادرات از هرگونه مالیات معاف است، از تاریخ ۱۳۹۶/۰۱/۰۱ (حسب حکم مندرج در ماده (۷۳) قانون فوق) بند «۱» قسمت نکات قابل توجه در رسیدگی مالیاتی دستورالعمل شماره ۲۴/۵/۹۳/۲۰ مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۲۲ به شرح زیر اصلاح شده است:

«سود حاصل از تسعیر ارز به استثنای سود تفاوت نرخ ارز ناشی از تسعیر ارز

حاصل از صادرات صرفنظر از منشأ تحصیل آن مشمول مالیات خواهد بود. بدیهی است زیان تسعیر ارز حاصل از صادرات نیز با توجه به ماده (۱۰۵) و تبصره «۲» ماده (۱۴۷) قانون مالیات‌های مستقیم قابل قبول نخواهد بود.^۱

صدور این بخشنامه به جهت توسعه صادرات غیرنفتی و حمایت از صادرکنندگان بوده که پس از ارزیابی جوانب مختلف آن، توسط سازمان امور مالیاتی، ابلاغ شد. بی‌شک وجود چنین حمایت‌هایی در جهت افزایش انگیزه صادرکنندگان می‌تواند مؤثر واقع شود و موجبات خروج از رکود اقتصادی را فراهم کند.

ب) بخشنامه تسهیل در ارائه مجوز مالیاتی در پرداخت تسهیلات بانکی

بنابر تبصره «۱» ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم، اعطای تسهیلات بانکی به اشخاص حقوقی و همچنین صاحبان مشاغل از طرف بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری منوط به اخذ گواهی‌های ذیل خواهد بود:

یک. گواهی پرداخت یا ترتیب پرداخت بدهی مالیاتی قطعی شده؛

دو. گواهی اداره امور مالیاتی مربوط مبنی بر وصول نسخه‌ای از صورت‌های مالی ارائه شده به بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری.

در راستای تسهیل و تسریع فرایند صدور گواهی موضوع تبصره «۱» این ماده، بخشنامه تجمیعی فرایند صدور گواهی با تأکید بر بهره‌گیری از سامانه‌های الکترونیکی موجود در تاریخ ۱۳۹۶/۴/۲۸ ابلاغ شده است.^۲

از جمله اهداف این بخشنامه تسهیل و تسریع شناسایی اشخاصی است که در پرداخت بدهی مالیاتی خود خوش‌حساب نبوده و سازمان امور مالیاتی را در وصول مالیات با مشکل مواجه می‌کنند. به‌طور کلی این بخشنامه باعث ارائه تصویری روشن از وضعیت مالی اشخاص مذکور می‌شود و موجبات ارتقای شفافیت را فراهم می‌کند.

ج. آیین‌نامه صندوق مکانیزه فروش

آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم، به پیشنهاد سازمان

1. <http://www.intamedia.ir/Pages/Action/LawsDocShow/1/3/5/105/4383>

2. <http://www.intamedia.ir/Pages/Action/LawsDocShow/1/4/6/186/4356>

امور مالیاتی کشور و با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و اتاق اصناف ایران تهیه و در تاریخ ۱۳۹۶/۴/۱۸ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. طبق این آیین‌نامه با استناد به تبصره «۲» قانون مالیات‌های مستقیم، سازمان امور مالیاتی مکلف شده است که با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و اتاق اصناف ایران به تدریج و براساس اولویت، اشخاص مشمول را تعیین و مراتب را حداکثر تا پایان شهریورماه هر سال از طریق درج در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و روزنامه رسمی کشور اعلام کند. این آیین‌نامه تا زمان تصویب و اجرای لایحه «نحوه استفاده، نگهداری و نظارت بر پایانه فروشگاهی (صندوق مکانیزه فروش)» معتبر خواهد بود. گفتنی است کاستی‌هایی که تبصره «۲» ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم با آن مواجه بود موجب شد که دولت به ارائه لایحه جداگانه‌ای با این موضوع اقدام کند. برخی از کاستی‌هایی که امید است با اجرای لایحه مذکور برطرف شوند عبارتند از:

- تسهیل در تأمین مالی صندوق فروش،
- فراهم شدن مقدمات اجرایی (مشارکت شرکت‌های ذی‌صلاح)،
- افزایش اعتبار داده‌های صندوق فروش و جلوگیری از عدم ثبت فاکتور،
- تشویق مصرف‌کنندگان نهایی برای دریافت فاکتور.

د) اصلاح و اجرای دستورالعمل نحوه بررسی و رسیدگی به تراکنش‌های بانکی مشکوک

در تاریخ ۱۳۹۶/۲/۲۴ مفاد دستورالعمل ۲۰۰/۹۵/۵۰۵ مورخ ۱۳۹۵/۲/۴ سازمان اصلاح شد. اجرای دستورالعمل مذکور در این سال و بررسی تراکنش‌های مربوط به سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ موجب نارضایتی برخی از فعالین اقتصادی شد که عنوان می‌کردند اسناد مربوط به ۵ سال گذشته را نگهداری نکرده‌اند. با این حال سازمان امور مالیاتی اعلام کرد که ۷۰ درصد از تراکنش‌های بررسی شده مربوط به افرادی است که حتی شناسه اقتصادی ندارند. با وجود این، سازمان امور مالیاتی و کمیسیون اقتصادی مجلس توافق کردند که بررسی تراکنش‌های مربوط به قبل از سال ۱۳۹۵ در صورتی که کمتر از پنج میلیارد تومان باشد در دستور کار قرار نگیرد.^۱

به‌طور کلی حفظ اسرار بانکی برای حاکمیت نه در ایران و نه در دیگر کشورها اصل مطلق نیست و در آن استثنائاتی وجود دارد؛ با وجود این، صراحت در قوانین که خود متضمن اجرای صحیح مقررات و از بین‌برنده ابهامات احتمالی پیرامون آنهاست، ضروری به‌نظر می‌رسد. بررسی تراکنش‌های بانکی جهت اهداف اقتصادی از جمله مالیاتی نیز از این قاعده مستثنا نیست و وجود صراحت در مورد آنها در قوانین مربوطه، موجب تسهیل نیل به این اهداف می‌شود. در نهایت به‌رغم اینکه در قوانین بسیاری از کشورها از جمله ایران مجوز استفاده از اطلاعات بانکی جهت برخی مقاصد اقتصادی وجود دارد ولی در مورد استفاده از اطلاعات تراکنش‌های بانکی جهت مقاصد مالیاتی، در قوانین کشور ابهام وجود دارد و در بسیاری از موارد به‌صورت کلی به ارائه این مجوز پرداخته شده است.

۲.۴. هدفمندی یارانه‌ها^۱

۲.۴.۱. تصویری از نحوه اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها (آذر ۱۳۸۹ تا انتهای سال ۱۳۹۵)

الف. منابع

منابع سازمان هدفمندی‌سازی از دو محل عمده تأمین می‌شود، یک. منابعی که در نتیجه افزایش قیمت حامل‌های انرژی به سازمان هدفمندی یارانه‌ها اختصاص پیدا می‌کند و دو. مبالغی که از بودجه عمومی کشور از محل منابع مربوط به یارانه نان، برق و سایر کالا و خدمات (نظیر ردیف‌های ۱۲- ۵۲۰۰۰۰ و ۵۲۰۰۰۰-۱) در اختیار سازمان هدفمندی یارانه‌ها قرار می‌گیرد.

جدول ۲-۱۴ نشان‌دهنده میزان و سهم اجزای اصلی منابع هدفمندی‌سازی یارانه‌ها طی سنوات اجرای قانون هدفمندی‌کردن یارانه‌ها تا انتهای سال ۱۳۹۵ است. چنانکه در این جدول ملاحظه می‌شود، طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ دولت حدود ۷۰ درصد از منابع هدفمندی‌سازی یارانه‌ها از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی کسب شده، حدود ۲۵ درصد از منابع از محل ردیف‌های بودجه‌ای و حدود ۳ درصد از منابع از محل استقراض از بانک مرکزی به‌دست آمده است.

۱. نویسنده این قسمت: میثم پیله‌فروش، محمدحسین معماریان و سیدسجاد پادام و سیدمحمدادی سبحانیان.

ب) مصارف

جدول ۲-۱۵ ترکیب مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را نشان می‌دهد. نکاتی که از جدول مزبور به دست می‌آید به شرح ذیل است:

• 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 پرداخت یارانه‌های نقدی به خانوارها (شامل عیدانه) طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵، بیش از ۹۵ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را به خود اختصاص داده است.

• ۰.۷ درصد مصارف بابت کمک به تولید پرداخت شده است.

• هنوز ۵۷۰۰ میلیارد تومان از استقراض صورت گرفته از بانک مرکزی بازپرداخت نشده است.

• به‌رغم مفاد بند «ب» تبصره «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص ۱۰ درصد از کل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت، (در سال ۱۳۹۳ با تصویب ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، این حکم برنامه دائمی شد) در طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ فقط ۲/۴ درصد از منابع مزبور به این بخش اختصاص یافته است که البته این مقدار از پرداخت‌ها صرفاً از سال ۱۳۹۲ به بعد صورت گرفته و در سال‌های پیش از آن، دولت به‌رغم حکم مقرر در قانون برنامه پنجم توسعه، هیچ سهمی برای این موضوع در نظر نگرفته است.

قیمت انرژی با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در ابتدای سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۸۹ بیش از ۷ برابر شده اما به سبب نبود راهبردی روشن برای استفاده از منابع حاصل از فروش نفت خام و گاز طبیعی در داخل کشور، تحولی در مصرف انرژی (با کاهش شدت انرژی) و تحولی در بخش عرضه انرژی (با افزایش بهره‌وری) رخ نداده است.

جدول ۲-۱۴. منابع هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ (واحد: میلیارد ریال)

عنوان	سال ۱۳۸۹	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۹۱	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۴	سال ۱۳۹۵	از آذر ۸۹ تا انتهای ۹۵	درصد
استقراض از بانک مرکزی	۸۰,۰۰۰							۸۰,۰۰۰	۲.۹
افزایش قیمت کالاها و خدمات مشمول قانون هدفمندسازی	۲۵۰,۸۴	۲۹۵,۷۳۹	۳۰۲,۸۲۹	۳۱۷,۰۵۲	۳۵۵,۷۶۴	۳۳۴,۵۱۶	۳۱۵,۲۶۴	۱,۹۵۶,۲۴۸	۷۰.۳
از محل بودجه عمومی	۰	۱۱۰,۲۳۱	۱۰۴,۸۸۱	۱۳۷,۵۰۰	۱۱۳,۰۰۰	۱۰۱,۵۲۶	۱۱۱,۷۲۲	۶۷۸,۸۶۰	۲۴.۴
استقراض از صندوق توسعه ملی			۶۶,۰۰۷					۶۶,۰۰۷	۲.۴
سایر				۱۷	۰.۵	۰.۴	۱	۱۹	۰
جمع	۱۱۵,۰۸۴	۴۰۵,۹۷۰	۴۷۳,۷۱۷	۴۵۴,۵۶۹	۴۶۸,۷۶۴	۴۳۶,۰۴۲	۴۲۶,۹۸۷	۲,۷۸۱,۱۳۳	۱۰۰

مأخذ: دیوان محاسبات کشور.

جدول ۲-۱۵. مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ (واحد: میلیارد ریال)

عنوان	سال ۱۳۸۹	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۹۱	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۴	سال ۱۳۹۵	از آذر ۸۹ تا انتهای ۹۵	درصد
پرداخت یارانه نقدی ماده (۷)	۱۱۴,۰۰۳	۳۹۳,۵۷۳	۴۱۳,۲۰۴	۴۲۰,۰۷۵	۴۱۶,۱۹۰	۴۱۲,۹۰۶	۴۱۰,۲۴۹	۲,۵۷۹,۲۰۰	۹۳
سبد کالا ماده (۷)					۵,۱۸۰	۵,۳۰۰	۴,۸۰۰	۱۵,۲۸۰	۰.۵
پرداخت عیدانه		۶۵,۴۵۶						۶۵,۴۵۶	۲.۴
حق بیمه اقشار آسیب‌پذیر ماده (۷)	۹۵۰	۱,۰۰۰	۰		۶,۴۰۰	۲۵		۸,۳۷۵	۰.۳
کمک به بخش سلامت				۲۵,۵۰۰	۲۸,۴۰۰	۸,۷۰۰	۵,۰۰۰	۶۷,۶۰۰	۲.۴
کمک به تولید ماده (۸)	۰		۷۵۹	۱۸۰	۵,۵۸۵	۵,۷۶۹	۶,۴۳۹	۱۸,۷۳۲	۰.۷
باز پرداخت استقراض از بانک مرکزی		۱۸,۰۰۰	۵,۰۰۰					۲۳,۰۰۰	۰.۸
سایر		۱,۰۰۸	۰.۱			۳۰۰		۱,۴۰۸	۰.۱
جمع	۱۱۴,۹۵۳	۴۱۲,۶۸۱	۴۸۴,۴۱۹	۴۴۵,۷۵۵	۴۶۱,۷۵۵	۴۳۳,۰۰۰	۴۲۶,۳۸۸	۲,۷۷۹,۰۵۱	۱۰۰

مأخذ: همان.

علاوه بر این، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با این فرض ضمنی نوشته شده است که تعریف مشخصی از یارانه وجود دارد که براساس آن انتقال‌هایی ناکارآمد در جامعه انجام می‌شود. لذا در صورتی که دولت با شکل گفته شده در قانون، این یارانه‌های نامشهود را به منابع مشهود مبدل و به مصارف ذکر شده برساند، کارایی اقتصاد افزایش خواهد یافت. بنابراین قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تصویری را ایجاد می‌کند که حاصل آن گران کردن قیمت برخی

از ارقام کلیدی اثرگذار بر توسعه اقتصادی و تخصیص منابع حاصل از آن به گروه‌های خاص است. اما جدول ۲-۱۶ نشان می‌دهد با احتساب صرفاً منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها به عنوان منابع هدفمندی و یارانه نقدی به عنوان مصارف، دخل و خرج هدفمندسازی یارانه‌ها در همه سال‌ها کسری داشته است به گونه‌ای که اگر همه منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی (اختصاص‌یافته به سازمان هدفمندسازی) صرفاً به پرداخت نقدی به خانوارها اختصاص می‌یافت، باز هم در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ بیش از ۶۲ هزار میلیارد تومان کسری وجود داشت. البته این کسری با استفاده از منابع عمومی از جمله منابع بودجه عمومی، استقراض از بانک مرکزی و استقراض از صندوق توسعه ملی جبران شده است.

جدول ۲-۱۶. تراز اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵
(واحد: میلیارد ریال)

سال	عنوان	جمع منابع	جمع مصارف	کسری با احتساب صرفاً منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها به عنوان منابع هدفمندی و یارانه نقدی به عنوان مصارف
۱۳۸۹		۱۱۵,۰۸۴	۱۱۴,۹۵۳	-۷۸,۹۱۹
۱۳۹۰		۴۰۵,۹۷۰	۴۱۲,۶۸۱	-۹۶,۸۳۴
۱۳۹۱		۴۷۳,۷۱۷	۴۸۴,۴۱۹	-۱۱۰,۳۷۵
۱۳۹۲		۴۵۴,۵۶۹	۴۴۵,۷۵۵	-۱۰۳,۰۲۳
۱۳۹۳		۴۶۸,۷۶۴	۴۶۱,۷۵۵	-۶۰,۴۲۶
۱۳۹۴		۴۳۶,۰۴۲	۴۳۳,۰۰۰	-۷۸,۳۹۰
۱۳۹۵		۴۲۶,۹۸۷	۴۲۶,۴۸۸	-۹۴,۹۸۵
از آذر ۸۹ تا پایان ۹۵		۲,۷۸۱,۱۳۳	۲,۷۷۹,۰۵۱	-۶۲۲,۹۵۲

مأخذ: همان.

علاوه بر این، نحوه اجرای قانون هدفمندی سبب بروز ابهامات زیادی درباره مقدار واقعی منابع حاصل از اجرای قانون شده است که با تصویب ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، دولت موظف شد همه منابع حاصل از فروش انرژی و همه مصارف آن را به پیوست بودجه کل کشور به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند که البته این تکلیف در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ انجام نشد.

۲.۴.۲. هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۶

طبق تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به دولت اجازه داده شد، در سال ۱۳۹۶ از محل درآمدهای حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون مذکور تا مبلغ چهارصد و هشتاد هزار میلیارد (۴۸۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال و ردیف‌های یارانه‌ای این قانون با استفاده از انواع روش‌های پرداخت نقدی و غیرنقدی نسبت به حمایت از خانوارهای هدف و نیازمند و ارائه خدمات حمایتی و کمک به بخش تولید و اشتغال مطابق جدول ذیل اقدام نماید.

جدول ۲-۱۷. سقف منابع و مصارف موضوع تبصره «۱۴»

منابع	مبلغ (میلیارد ریال)	مصارف	مبلغ (میلیارد ریال)
خالص وجوه ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و ردیف‌های یارانه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور	۴۸۰.۰۰۰	۱. پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۳۳۵.۰۰۰
		۲. ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه موضوع افزایش حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط بیست درصد (۲۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار (سهم کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی چهل هزار میلیارد ریال می‌باشد).	۴۰.۰۰۰
		۳. ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع کاهش سهم هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج.	۴۸.۰۰۰
		۴. تولید واکسن فلج اطفال تزریقی و تولید فراورده‌های بیولوژیک انسان در اختیار مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی.	۱.۰۰۰
		۵. توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی در یکصد و چهل شهر بالای پنجاه هزار نفر جمعیت در اختیار سازمان بهزیستی.	۱.۰۰۰

منابع	مبلغ (میلیارد ریال)	مصارف	مبلغ (میلیارد ریال)
		۶. حمایت از تولید، اشتغال با اولویت جوانان، مسکن، حمل و نقل عمومی، صادرات غیرنفتی و طرح‌های بهینه‌سازی و ارتقاء بهره‌وری مصرف انرژی، تقویت منابع صندوق کارآفرینی امید.	۱۰.۰۰۰
		۷. تأمین مواد اولیه قیر موضوع بند «ه» تبصره «۱» این قانون.	۳۰.۰۰۰
		۸. پنج درصد (۵٪) بند «د» تبصره «۱» این قانون	۱۵.۰۰۰
جمع	۴۸۰.۰۰۰	جمع	۴۸۰.۰۰۰

مأخذ: قانون بودجه ۱۳۹۶ کل کشور.

عملکرد هدفمندی یارانه‌ها در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ به تفکیک منابع و مصارف آن به شرح ذیل بوده است:

– منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها در ۶ ماهه سال ۱۳۹۶

در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ منابع هدفمند کردن یارانه‌ها به میزان ۲۴۲,۸۶۸ میلیارد ریال تحقق یافته است. در سمت دیگر، مصارف سازمان هدفمندی جهت اجرای مواد (۷) و (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز برابر همین رقم بوده است. در جدول ۲-۱۸ و جدول ۲-۱۹ به ترتیب منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها به تفکیک آورده شده است.

جدول ۲-۱۸. منابع هدفمند کردن یارانه‌ها در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ (واحد: میلیارد ریال)

عنوان	مبلغ (تقریبی)
اصلاح قیمت‌ها و خدمات مشمول قانون هدفمندسازی	۱۱۷,۳۰۱
از محل بودجه عمومی	۱۲۵,۲۸۷
سایر (مانده وجوه سال ۱۳۹۵)	۲۸۰
جمع	۲۴۲,۸۶۸

مأخذ: سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها.

همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ منابع

حاصل از محل اصلاح قیمت‌ها و خدمات فروش رفته موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در حدود ۱۱۷,۳۰۱ میلیارد ریال است. همچنین از محل ردیف‌های یارانه‌ای مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در مجموع ۱۲۵,۲۸۷ میلیارد ریال در اختیار سازمان هدفمندی قرار گرفته است. مانده وجوه مصرف نشده سازمان در انتهای سال ۱۳۹۵ برابر ۲۸۰ میلیارد ریال بوده که به استناد قانون هدفمندی به منابع ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ منتقل شده است. نکته قابل توجه آن است که در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ بیش از مبلغی که از محل اصلاح قیمت‌ها و خدمات فروش رفته موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌دست آمده از منابع بودجه عمومی برای پرداخت بابت مصارف هدفمندی برداشت شده است. این بدین معناست که منابعی که می‌بایست صرف توسعه و افزایش ظرفیت‌های اقتصادی شود، به صورت غیرهدفمند در میان آحاد جامعه اعم از نیازمند و غیرنیازمند توزیع شده است.

جدول ۲-۱۹. مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ (واحد: میلیارد ریال)

عنوان	مبلغ (تقریبی)
پرداخت یارانه نقدی ماده (۷)	۲۰۶,۹۰۷
سبد کالا ماده (۷)	۲,۲۰۰
توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی	۳۰۰
افزایش حداقل مستمری خانواده‌های مددجویان تحت پوشش	۲۰,۱۹۳
کمک به بخش سلامت	۸,۶۵۰
کمک به تولید ماده (۸)	۴,۳۳۳
سایر (مانده وجوه مصرف نشده)	۲۸۳
جمع	۲۴۲,۸۶۸

مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ در جدول ۲-۱۹ ارائه شده است. همان‌طور که در این جدول مشاهده می‌شود پرداخت یارانه نقدی به خانوار در حدود ۲۰۶,۹۰۷ میلیارد ریال از مصارف سازمان هدفمندی را تشکیل داده است. همچنین در جهت پرداخت سبد کالا به عنوان یارانه غیرنقدی، مبلغ ۲,۲۰۰ میلیارد ریال به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تخصیص داده شده است. در راستای توانمندسازی و

اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی و تأمین هزینه مسکن و مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال در اختیار کمیته امداد امام خمینی (ره) قرار گرفته است. همچنین در اجرای ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه موضوع افزایش حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی مبلغ ۲۰،۱۹۳ میلیارد ریال هزینه شده است. درباره ارائه خدمات حمایتی و کمک به بخش تولید موضوع تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶، در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ مبلغ ۴،۳۳۳ میلیارد ریال در اختیار متولیان مربوطه قرار گرفته است. به علاوه مبلغ ۸،۶۵۰ میلیارد ریال نیز بابت ارتقاء خدمات سلامت و تعمیم پوشش همگانی بیمه پایه سلامت به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تخصیص داده شده است. مانده وجوه مصرف نشده این سازمان در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ برابر ۲۸۳ میلیارد ریال بوده است.

یکی از ایرادات اصلی وارد بر تبصره هدمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۶ مغایرت‌های این تبصره با ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه است. مغایرت‌هایی نظیر عدم درج جدول دریافت‌ها و پرداخت‌های هدمندی؛ عدم درج سهم سازمان هدمندسازی یارانه‌ها از محل فروش حامل‌های انرژی در بودجه عمومی، عدم درج مصارف سازمان هدمندسازی یارانه‌ها در ردیف‌های بودجه عمومی و ابهام در میزان استفاده از منابع بودجه عمومی توسط سازمان هدمندسازی یارانه‌ها.

از آنجا که عدم رعایت مفاد ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه در اجرای قانون هدمندی یارانه‌ها ابهامات و مسائل متعددی را ایجاد کرده بود، مجلس شورای اسلامی با انجام اصلاحاتی در تبصره مربوط به هدمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، رعایت مفاد ماده مذکور از جمله جدول دریافتی‌ها و پرداختی‌های هدمند کردن یارانه‌ها را الزامی کرد که در ادامه به آن پرداخته شده است.

– هدمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۷

یکی از اقدامات مهمی که در زمینه اجرای قانون هدمند کردن یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ انجام گرفت درج جدول مربوط به دریافتی‌ها و پرداختی‌های هدمند کردن یارانه‌ها مطابق با ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه بود. سازوکار طراحی شده در برنامه ششم به منظور برقراری شفافیت در منابع و مصارف هدمند کردن یارانه‌ها

می‌تواند بسیاری از پرسش‌های مطرح شده در این باره را پاسخ دهد و به طور صریح نشان دهد که قانونگذار از مجموع منابع حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی، برق و آب در داخل یا خارج از کشور، چه مبلغی را برای سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در نظر گرفته است و چه میزان سهم سایر سهم برندگان (دولت، شهرداری و شرکت‌های عرضه‌کننده انرژی و آب، شامل پالایش و پخش، گاز، توانیر و آب) از منابع مذکور خواهد بود.

همان‌طور که در جدول ۲-۲۰ مشاهده می‌شود، پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۷ از محل فروش حامل‌های موضوع قانون هدفمندی یارانه‌ها بیش از ۹۸۸ هزار میلیارد ریال منابع حاصل شود. این رقم با فرض عدم افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ در نظر گرفته شده است. از این میزان رقم ۴۴۰ هزار میلیارد ریال به سازمان هدفمندی یارانه‌ها برای مصارف مربوطه (یارانه نقدی، سلامت، کاهش شدت انرژی و ...) و مابقی به دولت و شرکت‌های عرضه‌کننده انرژی و آب اختصاص یافته است.

جدول ۲-۲۰. دریافتی‌ها و پرداختی‌های هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۷

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	مبلغ (میلیارد ریال)	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	مبلغ (میلیارد ریال)
۱	دریافتی حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۴۱۵,۴۰۷	۱	مالیات بر ارزش افزوده فراورده‌های نفتی	۵۰,۰۰۰
	دریافتی حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی	۱۵۷,۰۰۰	۲	سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از محل فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۳۶,۹۸۶
	جمع دریافتی از فروش فراورده‌های نفتی	۵۷۲,۴۰۷	۳	هزینه و کارمزد حمل‌ونقل، توزیع و فروش (کارمزد جایگاه‌ها) فراورده‌های نفتی	۷۲,۸۱۶
۲	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی	۱۷۵,۹۸۵	۴	واردات فراورده‌های نفتی، سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از محل صادرات فراورده‌های نفتی، بازپرداخت تعهدات طرح‌های گازرسانی و بهینه‌سازی مصرف انرژی موضوع ماده (۱۲)	۶۰,۰۰۰

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	مبلغ (میلیارد ریال)	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	مبلغ (میلیارد ریال)
				قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی و صادراتی برق و سایر دریافت‌ها	۲۱۷,۷۸۵	۵	هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی	۷۳,۳۴۲
۴	دریافتی حاصل از فروش آب	۲۲,۱۶۳	۶	کارمزد جایگاه‌های سی.ان.جی.	۹,۲۰۰
			۷	عوارض گازرسانی سی.ان.جی. موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	۳,۳۱۲
			۸	مالیات بر ارزش افزوده سی.ان.جی.	۲,۷۳۵
			۹	هزینه، تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی*	۲۱۲,۳۲۵
			۱۰	واردات برق	۵,۴۶۱
			۱۱	هزینه تولید، انتقال، توزیع و فروش آب**	۲۲,۱۶۳
			مصارف هدفمندی:		
			۱	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۳۰۰,۰۰۰
			۲	کاهش فقر مطلق خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از خط حمایتی کمیته امداد خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور است (طبق ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه اقدام گردد).	۷۰,۰۰۰
			۳	ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به	۳۷,۰۰۰

مبلغ (میلیارد ریال)	پرداختی‌ها (مصارف)	ردیف	مبلغ (میلیارد ریال)	دریافتی‌ها (منابع)	ردیف
	خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج				
۳۳,۰۰۰	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۴			
۴۴۰,۰۰۰	جمع				
۹۸۸,۳۴۰	جمع کل		۹۸۸,۳۴۰	جمع کل دریافتی‌ها	

* کل هزینه تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی بر اساس این قانون معادل ۲۴۷,۰۹۴ میلیارد ریال بوده که در جدول فوق زیان صنعت برق معادل ۳۴,۷۶۹ میلیارد ریال لحاظ نشده است.

* وجوه دریافتی از فروش آب جهت حمایت از صنعت آب مجدداً به شرکت‌های آب و فاضلاب برگشت داده می‌شود.
مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷.

یکی از ارقام مهم در جدول ۲-۲۰ میزان پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها است. بر اساس آنچه در جدول درج گردیده، پیش‌بینی شده است که مبلغ ۳۰۰ هزار میلیارد ریال برای این منظور پرداخت شود. این در حالی است که اکنون بالغ بر ۴۱۰ هزار میلیارد ریال صرف اعطای یارانه نقدی می‌شود و این به معنای حذف حدود ۲۰ میلیون نفر از یارانه‌بگیران خواهد بود. البته در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ از دو محل اجازه اعطای یارانه نقدی بیش از مبلغ ۳۰۰ هزار میلیارد ریال داده شده است: اولاً به دولت اجازه داده شده است تا سقف ده درصد (۱۰٪) مجوز بند «ط» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، نسبت به جابه‌جایی از هر ردیف منابع و مصارف این جدول جهت پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها اقدام نماید.

ثانیاً به دولت اجازه داده شده است مبلغ یکصد و ده هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سقف منابع دریافتی حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی موضوع ردیف (۱) جدول فوق اضافه و به مصرف موارد زیر برساند:

- افزایش سهم سلامت موضوع ردیف (۳) مصارف هدفمندی به چهل و چهار هزار میلیارد (۴۴.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال.

- اختصاص مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال در ردیف جدید به موضوع تولید و اشتغال.

- اجرای قانون حمایت از معلولان توسط سازمان بهزیستی کشور دو هزار میلیارد (۲.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال.

- کمک به حق بیمه قالیبافان پانصد میلیارد (۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال.

- باقی مانده مبلغ مذکور جهت پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها موضوع ردیف (۱) مصارف هدفمندی یارانه‌ها.

با توجه به تمهیداتی که برای افزایش سقف پرداخت یارانه‌های نقدی در قانون بودجه ۱۳۹۷ اندیشیده شده است، به نظر نمی‌رسد در این سال شاهد حذف قابل توجه افراد غیرنیازمند از دریافت یارانه‌های نقدی باشیم.

به علاوه در صورت تحقق این قسمت از تبصره «۱۴» قانون بودجه که در بررسی مجدد این تبصره در صحن علنی مجلس اضافه شد، عملاً منابع حاصل از محل فروش حامل‌های موضوع قانون هدفمندی یارانه‌ها می‌تواند ۱۱۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافته و علاوه بر اختصاص منابعی برای تولید و اشتغال سهم سلامت مبتنی بر ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) پرداخت شود.

یکی دیگر از قدم‌های اصلاحی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در جهت ارتقاء شفافیت برداشته شده این است که مقرر گردیده است کلیه درآمدهای هدفمندی یارانه‌ها مندرج در جدول این تبصره به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و پس از تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور، مطابق جدول فوق‌الذکر هزینه گردد.

۲.۵. معاملات بخش عمومی^۱

سهم بالغ بر ۵۰ درصدی مخارج مربوط به خریدهای دولتی از بودجه عمومی دولت در

۱. نویسنده این قسمت: شهرام حلاج.

کشورهای در حال توسعه نشان‌دهنده اهمیت بالای این معاملات است. در ایران، براساس ارقام قانون بودجه سال ۱۳۹۶ می‌توان گفت اگر ۵۰ درصد مصارف شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌های دولتی در سال ۱۳۹۶ (حدود ۴۰۰ هزار میلیارد تومان) را به اضافه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۷۱ هزار میلیارد تومان) در نظر بگیریم، ۴۷۱ هزار میلیارد تومان حجم سالانه معاملات بخش عمومی در کشور خواهد بود.

تلاش برای بهبود محیط حقوقی و فنی این معاملات، از سال ۱۳۸۹ در مجلس کشور در دست اجرا بوده است؛ اما به دو دلیل عمده، این تلاش برای تغییر و اصلاح قوانین با بیش از یک قرن سابقه به نتایج کافی دست نیافته است:

دلیل نخست آن است که این ترمیم‌ها به‌صورت جامع و متکی به یک نظریه بنیادین مدون نبوده است. همین شیوه موجب شده که در کنار برخی نقاط قوت در مقررات این حوزه، هنوز انواع «ابهام»، «تناقض»، «تفسیرپذیری نابجا»، «ناکارآمدی در تأمین هدف»، «خدشه بر حقوق و اختیارات قانونی دستگاه اجرایی» و دیگر نقایص مقرراتی در این حوزه وجود داشته باشد. نقایصی که هر یک، علاوه بر ایجاد چالش در فرایند معاملات بخش عمومی، موجب خدشه در فضای کسب‌وکار بخش خصوصی نیز می‌شوند. آیین‌نامه‌های اجرایی خلاف قانون و نیز خلاف اصول فنی تدارکات، این حوزه را دچار تعارض، ابهام و ناکارایی کرده است.

دلیل دوم حل نشدن مشکلات، عدم نظارت کافی قوه مقننه بوده است. این عدم کفایت نظارت، موجب شده است که حتی همان دستاوردهای نسبی قوانین و مقررات قبلی نیز تا حد زیادی تضعیف شود. نمونه‌ای از موارد عدم نظارت کافی مجلس در زمینه توسعه و ارتقای سامانه‌های تدارک الکترونیکی دولت است.

مهمترین اقدامات نظارتی مجلس به شرح زیر است:

در سال ۱۳۹۵ - برخلاف برخی نواقص قوانین دهه‌های گذشته که موجب تفرق و تشتت در معاملات این بخش شده بود - دو ماده قانونی در جهت ثبات و وحدت رویه به تصویب مجلس رسید: «ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های کشور» و «ماده (۹) قانون برنامه ششم توسعه». این مواد قانونی دارای احکام مهمی در ساماندهی معاملات

بخش عمومی و پیوستن نهادهای عمومی غیردولتی (از جمله شهرداری‌ها) به نظم حقوقی کارآمدتر «قانون برگزاری مناقصات» هستند. اما عملی شدن این تصمیم مهم نیز، نیازمند نظارت دقیق و جدی مجلس بر استقرار این نظم نوین در شهرداری‌هاست و بدون نظارت و پیگیری مجلس این مهم در سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ (مهلت قانونی مقرر) محقق نخواهد شد.

علاوه بر این، مواد قانونی یادشده بالا، دارای احکامی درباره توسعه معاملات الکترونیک به‌عنوان یک ضرورت اقتصادی و حقوقی برای ساماندهی مدیریت بخش عمومی است. این موضوع نیز نیازمند نظارت محتوایی و فنی مجلس برای دستیابی به اهداف مقرر است. دولت گویا هنوز به اجماع کافی برای تقسیم کار و جدا کردن بخش اجرایی (واحدهای متولی تجارت و معاملات الکترونیکی) از بخش مدیریتی و نظارتی قوه مجریه نرسیده است. اکنون افزون بر «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات»، سایت‌های نظارتی و کنترلی دیگری نیز وجود دارد و دستگاه‌های بخش عمومی مجبورند وقت و انرژی خود را صرف این سایت‌های متعدد کنند.

تلاش‌ها در این حوزه نیز به‌علت عدم رعایت یک نظریه پشتیبان یا نداشتن یک طراحی جامع و روشمند در عمل به اهداف تعیین شده نرسیده است.

حتی در سال ۱۳۹۶ 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 و ناکارایی جدی مواجه است. از این گذشته، سازمان برنامه و بودجه به‌رغم درخواست‌های متعدد، اقدام لازم و کافی برای اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات انجام نداده است. نه تنها برای بهبود پیاپی آیین‌نامه‌های این حجم عظیم چند صد هزار میلیارد تومانی، ساختار و روش روشن و کارآمدی ایجاد نشده، بلکه درخواست‌های شکل‌های صنفی و حرفه‌ای و حتی پیشنهادهای اصلاحی آنان را در چند سال اخیر بی‌پاسخ گذاشته شده است.

تأکید بر لزوم ایجاد ساختار و روشی روشن و کارآمد برای بهبود آیین‌نامه‌های معاملات عمومی از آن جهت است که از یک سو با تنوع بسیار زیاد محصولات و نیازهای

بخش عمومی مواجه هستیم، از سوی دیگر مسائل قراردادهای و مناقصات عمرانی و صنعتی ماهیت میان‌رشته‌ای (مهندسی، اقتصادی و حقوقی) دارد؛ به‌علاوه اقدامات و عملیات لازم برای مدیریت آنها بسیار گسترده است. لذا بدون ایجاد ساختار و روش روشن و کارآمد، نمی‌توان صدها الزام و حکم قانونی و مقرراتی این حوزه را به‌درستی ساماندهی و اصلاح کرد. این شبکه وسیع و پیچیده از اقدامات و وظایف اگر به‌صورت نظام‌یافته بازنگری و با بهینه‌اثربخشی و کارایی بازطراحی نشود، مشکلات معاملات و تدارکات بخش عمومی حل نخواهد شد. به‌عنوان نمونه در اواخر سال ۱۳۹۵ سازمان برنامه و بودجه درخواست یک تغییر موردی در آیین‌نامه‌های قانون برگزاری مناقصات را با هدف اینکه «دستگاه‌های اجرایی مجاز به انعقاد قرارداد با تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی خود بشوند» مطرح کرد. این پیشنهاد با مخالفت تشکل‌های صنفی و حرفه‌ای، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و مرکز پژوهش‌های مجلس و حتی بعداً با مخالفت سازمان اداری و استخدامی کشور مواجه شد، اما سازمان برنامه و بودجه به این تغییر نامناسب که نوعی تخریب آیین‌نامه‌هاست اصرار داشت و در نهایت با پیگیری نهادهای مدنی، رسانه‌ها و شخصیت‌های سیاسی کشور از دستور کار دولت خارج شد.

– اقدامات پیشنهادی

گذشته از لزوم پیگیری راه‌حل‌های اساسی، به عنوان اقدامات فوری و کوتاه‌مدت در سال ۱۳۹۷، پیشنهادهای زیر لازم به نظر می‌رسد:

- چند مورد محدود رفع ابهام فوری و بسیار اثربخش در قانون برگزاری مناقصات در دستور کار مجلس قرار گیرد. مانند: تعریف دقیق «دستگاه مناقصه‌گزار» و تعیین حدود و ثغور آن در نظام اجرایی کشور، تصریح به عدم الزام استفاده از قیمت تراز شده در تمام مناقصات دومرحله‌ای، تصریح جواز بررسی قیمت و تجزیه آن در کلیه مناقصات اعم از یک‌مرحله‌ای و دومرحله‌ای، تبیین موارد لزوم ارزیابی کیفی (برای جلوگیری از خدشه بر توازن محتوایی فرایند مناقصات) و رفع شبهه تلازم اجباری ارزیابی فنی بازرگانی با ارزیابی کیفی.

- آیین‌نامه بند «ه» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات (آیین‌نامه خرید خدمات

مشاوره) و نیز آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۲) این قانون (آیین‌نامه ارزیابی کیفی) که در دستور کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور قرار دارد، در اسرع وقت اصلاح شود و هیئت تطبیق مصوبات با دقت و سرعت لازم آن را نهایی کند.

• اصلاح آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی (با حدود ۱۰ اصلاح موردی) که در دستور کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور قرار دارد، در اسرع وقت توسط هیئت وزیران نهایی شود و هیئت تطبیق مصوبات با دقت و سرعت لازم آن را نهایی و سپس نظارت و اصلاحات لازم در قانون آیین‌نامه معاملات دولتی اعمال شود (از جمله بندهای «۳» و «۴» و «۵» ماده (۱۱) آن).

• آیین‌نامه بند «د» ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات به نحو بنیادی و سازگار با قانون برگزاری مناقصات و اصول فنی تدارکات عمومی اصلاح و با نظارت دقیق هیئت تطبیق مصوبات نهایی شود.

۲.۶. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد^۱

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، رویکردی است که تلاش می‌کند با مرتبط کردن مخارج صورت گرفته در یک سیستم بودجه‌ریزی به اهداف و عملکردهای آن سیستم، کارایی بودجه را افزایش دهد. در ایران نیز طی دو دهه گذشته اقدامات متعددی برای پیاده‌سازی این شیوه بودجه‌ریزی انجام شده و تلاش‌های قابل‌تقدیر نظری و اجرایی در این زمینه صورت گرفته، اما تا به حال نتایج مطلوب حاصل نشده است. مهمترین دلیل عدم موفقیت تلاش‌های صورت گرفته آن است که اساساً انتظاراتی که از اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در بین مسئولان شکل گرفته، از عهده این شیوه بودجه‌ریزی خارج است. به عبارت دیگر، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (همچنان که تجربیات جهانی نیز تأیید می‌کند) قرار نیست معجزه‌ای در کاهش هزینه‌های جاری دولت صورت دهد، بلکه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ابزاری برای بهبود کارایی و بهره‌وری هزینه‌های دولت است. در حالی که کنترل هزینه‌های جاری دولت در گرو تصمیم‌گیری‌های اساسی درباره محدوده فعالیت دولت، میزان استخدام نیروی انسانی،

۱. نویسنده این قسمت: توحید آتش‌بار.

شیوه و مقدار یارانه پرداختی، واگذاری تصدی‌ها و چابک‌سازی دولت است. درواقع پس از اتخاذ این تصمیمات کلان، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کمک می‌کند تا در برخی از (نه همه) ارکان بودجه دولت، کارایی هزینه‌ها بهبود یابد.

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در هیچ کشوری به طور کامل و موفق در تمام بخش‌های بودجه دولت پیاده نشده است. بلکه همواره به صورت گزینشی در بخش‌هایی از بودجه دولت که امکان پیاده‌سازی آن را دارند، اجرا شده است. چندین کشور آفریقایی یا برخی کشورهای غربی (مانند استرالیا و نیوزیلند) که در دهه نود میلادی تلاش کردند آن را به طور کامل و در تمام بودجه دولت اجرا کنند، شکست خورده و بعد از چند سال آن را کنار گذاشتند. یکی از مهمترین دلایل این ناکامی‌ها نیز در آن است که اصولاً بسیاری از خدمات ارائه شده توسط دستگاه‌های دولتی با معیارهای کمی قابل سنجش نیستند تا بتوان بودجه دستگاه را براساس آن شاخص‌ها تدوین کرد (رویکردی که در حال حاضر به تهیه پیوست ۴ بودجه منجر شده و ناکارایی آن مشخص است).

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (براساس انتظار منطقی که از آن می‌توان داشت) می‌تواند در افزایش بهره‌وری و کارایی برخی دستگاه‌ها موفق باشد و حتی تا اندازه‌ای به کنترل هزینه‌ها منجر شود، اما به هیچ وجه قادر به حل مسائل اساسی و مزمن بودجه کشور نخواهد بود. به عبارت بهتر باید گفت اصلاح و تغییر یک ابزار بودجه‌ای، با اصلاح فرایند بودجه‌ریزی متفاوت است.

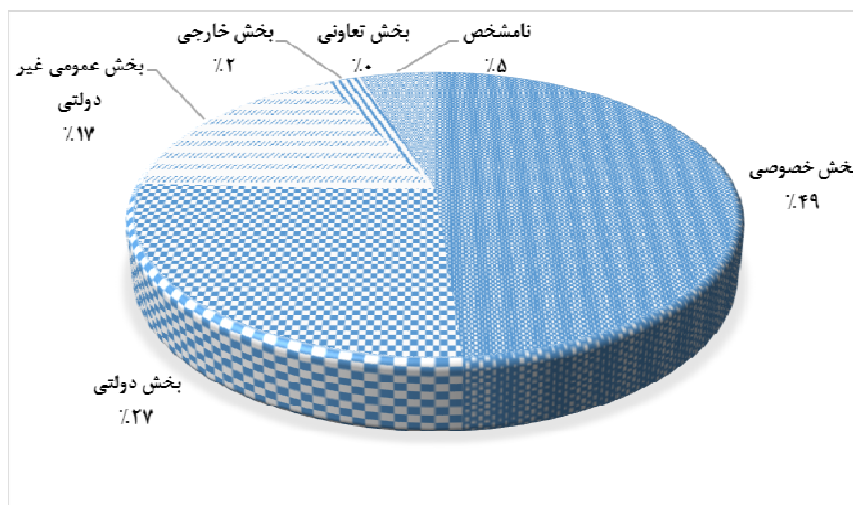
۲.۷. بدهی‌های دولت^۱

بر اساس آخرین آمار در دسترس، بدهی دولت و شرکت‌های دولتی تا پایان اسفند ماه ۱۳۹۵ بالغ بر ۶۵۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که از این رقم، ۳۳۹ هزار میلیارد تومان بدهی دولت و ۴۰۲ هزار میلیارد تومان بدهی شرکت‌های دولتی است.^۲ ترکیب بدهی‌های دولت به شرح نمودار ۲-۶ است.

۱. نویسندگان این قسمت: محمدتقی فیاضی، محمدحسین معماریان، احسان برین و سجاد پادام.

۲. تفاوت مجموع دو رقم اخیر با جمع کل بدهی دولت و شرکت‌های دولتی ناشی از حذف ارقام سایر اشخاص دولتی در سطح تلفیق به مبلغ ۸۴۱۱۵۱ میلیارد ریال است.

نمودار ۲-۶: ترکیب بدهی‌های دولت



مأخذ: گزارش عملکرد مالی دولت در ۵ ماهه اول ۱۳۹۶.

همان‌طور که در نمودار نیز مشخص است بدهی به بخش خصوصی با رقمی برابر ۳۲۱ هزار میلیارد تومان بیشترین سهم از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده است. تسویه بدهی‌های دولت با بخش خصوصی و یا ایجاد امکان تهاثر آن می‌تواند تأثیر مثبتی بر فعالیت اقتصادی در این بخش داشته باشد. در پایان سال ۱۳۹۵ نسبت کل بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (GDP) حدود ۵۲ درصد است^۱ که این نسبت به میزان قابل توجهی از سقف تعیین شده در برنامه ششم توسعه بیشتر است.

۲.۷.۱. اوراق مالی منتشر شده و بار مالی آنها

در جدول زیر مانده بدهی دولت و شرکت‌های دولتی ناشی از اوراق منتشر شده در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵، در انتهای سال ۱۳۹۵ نشان داده شده است.

۱. این نسبت از تقسیم کل بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی شامل بدهی به سایر اشخاص حقوقی دولتی (مستخرج از گزارش پنج ماهه عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۶) بر تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه (گزارش بانک مرکزی از شاخص‌های عمده اقتصادی سه ماهه چهارم ۱۳۹۵) محاسبه شده است.

جدول ۲-۲۱. بدهی ایجاد شده ناشی از اوراق منتشره تا پایان سال ۱۳۹۵ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

مانده بدهی ناشی از اوراق	بازپرداخت اوراق در بودجه‌های سنواتی	جمع اوراق	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	مرجع منتشرکننده اوراق بهادار
		منتشر شده	عملکرد انتشار اوراق	عملکرد انتشار اوراق	عملکرد انتشار اوراق	
		۶۳۳/۷	۴۸۸/۳۵	۱۱۲	۳۳/۳۵	دولت
		۴	۴	۰	۰	شرکت‌های دولتی
۴۷۷/۷	۱۶۰	۶۳۷/۷	۴۹۲/۳۵	۱۱۲	۳۳/۳۵	مجموع

* سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵.

مأخذ: گزارش مالی دولت و محاسبات تحقیق.

براساس اطلاعات جدول فوق، مانده بدهی دولت و شرکت‌های دولتی از انتشار اوراق طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۵، حدود ۴۷۷ هزار میلیارد ریال است. با توجه به حجم کل مانده بدهی‌های دولت (۶۵۷۵ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۹۵)، می‌توان دریافت که ۷ درصد از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی تا پایان سال ۱۳۹۵ در قالب اوراق مالی است.^۱ در نتیجه ۹۳ درصد از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی خارج از اوراق ایجاد شده است. این بخش از بدهی‌ها خارج از بودجه دولت بوده و نظارت کمتری بر آنها صورت می‌گیرد. افزایش بدون ضابطه بدهی‌های مذکور موجب افزایش ریسک عدم توانایی پرداخت شده و تبعات اجتماعی فراوانی به همراه خواهد داشت. بنابراین علاوه بر کنترل میزان افزایش خالص بدهی‌های ایجاد شده به واسطه انتشار اوراق، می‌بایست جلوگیری از افزایش بدهی‌های دولت از سایر مسیرها نیز مورد توجه قرار گیرد.

۲.۷.۲. میزان سقف مجاز بدهی دولت در قانون برنامه ششم توسعه

مطابق با ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه دولت موظف است که شاخص نسبت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (GDP) را در سطح

۱. لازم به ذکر است که این نسبت در سال ۱۳۹۶ بزرگ‌تر خواهد بود زیرا اوراق منتشره در این سال به مقدار قابل توجهی افزایش یافته است.

حداکثر چهل درصد (۴۰٪) حفظ کند. در تبصره این ماده افزایش این نسبت تا سقف چهل و پنج درصد (۴۵٪) با تشخیص وزیر امور اقتصاد و دارایی و تصویب هیئت وزیران امکان پذیر است. همچنین در شرایط اضطراری دولت می تواند با تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت محدود تا سقف پنجاه درصد (۵۰٪) افزایش دهد.

همان طور که پیشتر ذکر شد شاخص نسبت بدهی های دولت و شرکت های دولتی به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۵ حدود ۵۲ درصد بوده است. اندازه شاخص به میزان ۱۲ درصد از سقف تعیین شده در برنامه ششم تجاوز کرده که البته مربوط به عملکرد چند دهه است. لذا از این پس دولت و مجلس شورای اسلامی باید در ایجاد بدهی های جدید با احتیاط بیشتری عمل کنند.

۲.۷.۳. هزینه - فایده انتشار اوراق بدهی

دولت ها می توانند از طرق مختلفی نظیر مالیات ها، درآمدهای حاصل از فروش مواد خام، سود سهام شرکت های دولتی، درآمد حاصل از جرائم و خسارات و انتشار اوراق بدهی و مواردی از این دست مخارج خود را تأمین مالی کنند. در صورتی که تأمین مالی مخارج دولت از طریق انتشار اوراق بدهی انجام شود باعث ایجاد هزینه هایی در آینده خواهد شد، زیرا در این صورت دولت باید در سال های مالی بعد علاوه بر بازگرداندن اصل بدهی، مبلغی را نیز به عنوان نرخ بهره بابت قرض انجام شده بپردازد. این مبلغ و نحوه پرداخت آن به نوع اوراق بدهی منتشر شده بستگی دارد.

بر اساس منطق اقتصادی مخارجی که باعث افزایش کارایی اقتصاد کشور در سال های آتی می شوند، در صورتی که میزان کارایی افزایش یافته حداقل به میزان هزینه اضافی ناشی از قرض کردن باشد، می توانند از طریق بدهی تأمین مالی شوند.

با نگاهی به استقراض های دولتی در کشور در چند سال اخیر از طریق انتشار اوراق بدهی می توان موارد بسیاری را یافت که در آنها هزینه های جاری دولت از طریق ایجاد بدهی تأمین مالی شده است. موارد زیر نمونه ای از این نوع هزینه کرد است:^۱

۱. گفتنی است که تمامی اوراق منتشر شده ذیل هر تبصره ماهیت هزینه های جاری ندارند ولی به دلیل عدم امکان تفکیک (به دلیل فقدان اطلاعات) کل تبصره آورده شده است.

- تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ بند «ط»، انتشار اوراق به مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال برای پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده برق و آب با قیمت تکلیفی فروش آن در سنوات قبل به شرکت‌های برق و آب.
- تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ بند «ه»، انتشار اوراق به مبلغ ۷۵ هزار میلیارد ریال بابت پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده برق و آب با قیمت تکلیفی فروش در سنوات قبل.
- قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور تبصره «۳۶»، انتشار اوراق به مبلغ ۴۰۰ هزار میلیارد ریال بابت پرداخت بدهی به طلبکاران از جمله بانک‌ها، پیمانکاران، شهرداری‌ها و بدهی‌های مربوط به خرید تضمینی محصولات کشاورزی.
- قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور تبصره «۳۷»، انتشار اوراق به مبلغ ۸۰ هزار میلیارد ریال بابت تسویه تمام یا بخشی از بدهی‌های سازمان بیمه سلامت ایران.
- تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ بند «ه»، انتشار اوراق به مبلغ ۹۵ میلیارد ریال به جهت تسویه بدهی مسجل بابت طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تضمینی محصولات کشاورزی با قیمت فروش در بورس.
- درباره هزینه‌کرد سایر بدهی‌های دولتی اطلاعات مدونی در دسترس نیست، ولی به یقین می‌توان عنوان کرد که بخشی از بدهی‌های دولت همواره برای تأمین مالی هزینه‌های جاری اختصاص می‌یابد.

۲.۷.۴. نتیجه‌گیری و پیشنهاد درباره بدهی‌های دولت

- نظارت دقیق و مؤثر مجلس بر هزینه‌کرد بدهی‌های دولت در محل قانونی آن می‌تواند تا حد زیادی از تغییر مسیر این بدهی‌ها جلوگیری و به پایداری مالی کشور کمک شایانی کند.
- برای بهبود پایداری مالی در اقتصاد ایران مجلس می‌تواند سقف بدهی را به صورت سالانه و مطابق با الزامات مالی در بودجه سنواتی تعیین کند. سقف تعیین شده به منظور غلبه بر شوک‌های غیرقابل پیش‌بینی باید از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار باشد. قوانین مربوط به سقف بدهی که توسط مجلس تصویب می‌شوند باید جامع بوده و ابزار لازم برای جلوگیری از تخلف دولت را به همراه داشته باشند.
- مجلس باید در برابر هرگونه انحراف دولت از قوانین تصویب شده برای سقف بدهی

حساسیت نشان دهد. در غیر این صورت با توجه به انگیزه دولت‌ها در ایجاد بدهی بیشتر، قانون وضع شده ماهیت خود را از دست خواهد داد.

• برای پایداری مالی باید میزان دقیق بدهی‌های دولت مشخص شود و همان‌طور که در قانون آمده به همراه لوایح بودجه به مجلس تقدیم شود.

• استفاده از بازارهای مالی بین‌المللی می‌تواند با ایجاد منابع جدید از فشار موجود به منابع محدود داخلی بکاهد و نرخ‌های سود را متعادل کند. به عنوان مثال استفاده از صکوک ارزی که در سال‌های اخیر مورد توجه کشورهای اسلامی قرار گرفته است می‌تواند به عنوان یکی از مصادیق استفاده از بازارهای بین‌المللی باشد.

۲.۸. خصوصی‌سازی^۱

۲.۸.۱. تصویر کلان از آمار خصوصی‌سازی^۲

الف) واگذاری‌ها

الف-۱) واگذاری از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵

سازمان خصوصی‌سازی در راستای انجام مأموریت اصلی خود یعنی «واگذاری سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی»، از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵ توانسته است حدود ۱,۴۳۰,۹۹۸ میلیارد ریال سهام یا دارایی به بخش غیردولتی به شرح جدول زیر واگذار نماید.

جدول ۲-۲۲. آمار واگذاری به تفکیک نوع واگذاری از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵

(میلیارد ریال و درصد از کل واگذاری‌ها)

فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان	واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت (رد دیون)	انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت	جمع
۸۴۴,۵۸۵ (٪ ۵۹)	۳۱۳,۸۱۳ (٪ ۲۱/۹)	۲۷۲,۶۰۰ (٪ ۱۹/۱)	۱,۴۳۰,۹۹۸ (٪ ۱۰۰)

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۵ (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۶).

۱. نویسندگان این قسمت: ناهید حکیم‌شوشتری، مهتاب قراخانو و احسان برین.

۲. اقتباس از گزارش عملکرد تفصیلی سازمان خصوصی‌سازی از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵، به آدرس

در مجموع ۵۷.۷۶۴ میلیارد ریال از ارزش کل واگذاری‌ها (۱.۴۳۰.۹۹۸ میلیارد ریال) مربوط به سال‌های ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۸۵ (قبل از ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی)، ۱۴۳.۴۵۹ میلیارد ریال مربوط به سال ۱۳۸۶ (قبل از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی)، ۱.۱۸۶.۹۱۱ میلیارد ریال مربوط به سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۴ و ۴۲.۸۶۴ میلیارد ریال مربوط به سال ۱۳۹۵ بوده است.

جدول ۲-۲۳، جدول ۲-۲۴ و جدول ۲-۲۵، به ترتیب آمار واگذاری به تفکیک بازار عرضه، حجم واگذاری و طبقه‌بندی «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵ را نشان می‌دهند.

جدول ۲-۲۳. آمار واگذاری به تفکیک بازار عرضه از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵ (درصد)

بورس	مزایده غیربورسی	فرابورس	مذاکره	جمع
٪ ۴۶/۸	٪ ۴۰/۴	٪ ۱۲/۶	٪ ۰/۲	٪ ۱۰۰

مأخذ: همان.

جدول ۲-۲۴. آمار واگذاری به تفکیک حجم واگذاری از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵ (درصد)

بلوکی	تدریجی	ترجیحی	جمع
٪ ۹۵	٪ ۴	٪ ۱	٪ ۱۰۰

مأخذ: همان.

جدول ۲-۲۵. آمار واگذاری به تفکیک طبقه‌بندی قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵ (میلیارد ریال) - (درصد)

گروه (۱) ماده (۲) قانون	گروه ۲ ماده (۲) قانون	جمع
۴۹۲.۵۳۷	۹۳۸.۴۶۱	۱.۴۳۰.۹۹۸
٪ ۳۴	٪ ۶۶	٪ ۱۰۰

مأخذ: همان.

الف-۲) واگذاری در سال ۱۳۹۵

در سال ۱۳۹۵ هفت بنگاه با ارزشی معادل ۱۹۰.۳۳ میلیارد ریال به سازمان تأمین

اجتماعی بابت بدهی دولت واگذار شده و مابقی به ارزش ۲۳.۸۳۱ میلیارد ریال به صورت رقابتی به عموم متقاضیان عرضه و منابع حاصل از آن به حساب درآمد عمومی کشور واریز شده است. جزئیات مربوط به واگذاری انجام یافته طی سال ۱۳۹۵ جمعاً معادل ۴۲.۸۶۴ میلیارد ریال به قرار زیر است:

• از ۱۷۱ بنگاه واگذار شده در سال ۱۳۹۵ سهام ۱۲ بنگاه از طریق «بورس» با ارزشی معادل ۲.۳۹۴ میلیارد ریال واگذار شده است. از این میزان، مبلغی معادل ۱.۵۴۵ میلیارد ریال معادل ۶۵ درصد به صورت یکجا و بلوکی به مبلغ ۸۴۹ میلیارد ریال معادل ۳۵ درصد به صورت تدریجی به عموم مردم واگذار شده است.

• از ۱۷۱ بنگاه مورد اشاره، سهام ۱۵۱ بنگاه از طریق «مزایده» و با ارزشی معادل ۳۹.۹۴۸ میلیارد ریال واگذار گردیده است. از این میزان، مبلغ ۳۹.۹۳۵ میلیارد ریال معادل ۹۹/۹۷ درصد به صورت یکجا و بلوکی و مبلغ ۱۳ میلیارد ریال معادل ۰/۰۳ درصد به صورت ترجیحی به کارکنان و مدیران شرکتها واگذار شده است. لازم به ذکر است که واگذاریهای مزایدهای الزاماً از طریق بلوکی انجام می‌یابد (پس از تخصیص سهام ترجیحی).

• از ۱۷۱ بنگاه واگذار شده سهام ۸ بنگاه از طریق «فرابورس» و با ارزشی معادل ۵۲۲ میلیارد ریال واگذار گردیده است. از این میزان، مبلغ ۴۴۷ میلیارد ریال معادل ۸۶ درصد به صورت تدریجی به عموم مردم و ۷۵ میلیارد ریال معادل ۱۴ درصد به صورت ترجیحی به کارکنان و مدیران شرکتها واگذار شده است.

• طی سال ۱۳۹۵ هیچگونه واگذاری از طریق مذاکره انجام نشده و معادل ۶٪ واگذاریها از طریق «بورس»، ۱٪ از طریق «فرابورس» و ۹۳٪ از طریق «مزایده» بوده است. براساس حجم واگذاری در سال ۱۳۹۵ نیز ۹۶/۸ درصد واگذاریها به صورت بلوکی، ۳ درصد از واگذاریها به صورت عرضه‌های تدریجی و خرد در بازار سرمایه و ۰/۲ درصد به صورت سهام ترجیحی بوده که دربرگیرنده ۱۲۷ نفر با سرانه دریافتی معادل ۶۹۰ میلیون ریال بوده است.

ب) تحقق اهداف درآمدی قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و مقایسه آن با سالهای قبل
جدول ۲-۲۶ میزان و درصد تحقق اهداف درآمدی حاصل از واگذاریها را از ابتدای سال

۱۳۹۱ تا پایان سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. بر این اساس، میانگین درصد تحقق اهداف درآمدی طی سنوات مزبور، حدود ۶۹ درصد بوده است.

جدول ۲-۲۶. عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در تحقق اهداف درآمدی حاصل از واگذاری‌ها از سال ۱۳۹۱ تا پایان سال ۱۳۹۵ (میلیارد ریال) - (درصد)

سال	درآمد پیش‌بینی شده در بودجه			ارزش مبالغ واریز شده به حساب‌های خزانه به علاوه تهاتر				درصد تحقق
	حساب درآمد عمومی	سایر حساب‌های خاص خزانه	مجموع	حساب درآمد عمومی	سایر حساب‌های خاص خزانه	تهاتر	مجموع	
۱۳۹۱	۶۵.۰۰۰	-	۶۵.۰۰۰	۵۱.۴۹۶	۱.۶۷۷	۱.۵۴۳	۵۴.۷۱۶	۸۴٪
۱۳۹۲	۶۲.۰۰۰	۲۵۰.۰۰۰	۳۱۲.۰۰۰	۸۱.۵۵۸	۵۰.۵۴۰	۱۲.۱۵۰	۱۴۴.۲۴۸	۴۶٪
۱۳۹۳	۷۷.۰۰۰	۱۰۴.۰۰۰	۱۸۱.۰۰۰	۱۱۶.۸۳۱	۱۶.۵۹۱	۳۰.۰۹۱	۱۶۳.۵۱۳	۶۰٪
۱۳۹۴	۱۴۵.۰۰۰	۳۶.۰۰۰	۱۸۱.۰۰۰	۹۱.۸۷۹	۱۳.۳۷۱	۰	۱۰۵.۲۴۹	۵۸٪
۱۳۹۵	۱۱۵.۰۰۰	۵۰.۵۰۰	۱۶۵.۵۰۰	۷۷.۷۴۸	۹.۸۷۰	۷۶.۶۹۷	۱۶۴.۳۱۵	۹۹٪

مأخذ: همان.

نکته قابل توجه آن است که از واگذاری‌های سال ۱۳۹۵ معادل ۵۶ درصد (بیش از مجموع سهم مذکور طی سال‌های ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۴)^۱، سهم بخش خصوصی واقعی بوده است.

ج) عملکرد سازمان خصوصی‌سازی

ج-۱) براساس نوع واگذاری

نسبت ارزش واگذاری‌ها در دولت یازدهم (۱۳۹۲/۷/۱ تا ۱۳۹۵/۱۲/۳۰) نسبت به دولت‌های قبل (۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲/۶/۳۱) ۴۲ درصد است (ارزش واگذاری‌ها مبلغ ۴۲۵.۴۳۸ میلیارد ریال در دولت یازدهم و مبلغ ۱۰۰۵.۵۶۰ میلیارد ریال در دولت‌های قبل بوده است). نسبت ارزش واگذاری‌های انجام یافته از طریق عرضه و فروش سهام یا

۱. ارزش واگذاری‌ها به بخش خصوصی در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ معادل ۱۸ درصد بوده که پس از کسر واگذاری تدریجی و ترجیحی، معادل ۱۳/۴ درصد ارزش واگذاری‌هاست.

دارایی به عموم متقاضیان در دولت یازدهم نسبت به دولت‌های قبل ۴۵ درصد، نسبت ارزش واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار دولت در دولت یازدهم نسبت به دولت‌های قبل ۱۰۰ درصد^۱ و نسبت انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت در دولت یازدهم نسبت به دولت‌های قبل معادل ۲ درصد است.

ج-۲) براساس تعداد بنگاه‌های مشمول واگذاری

از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۵، جمعاً ۱۷۶۱ بنگاه در فهرست بنگاه‌های قابل واگذاری سازمان خصوصی‌سازی قرار داشته‌اند که از این تعداد ۱۲۸۶ بنگاه یا به طور کامل واگذار شده و یا از فهرست واگذاری‌ها به دلایلی همچون انحلال، تحصیل، ورشکستگی و یا انتقال به گروه بنگاه‌های غیرقابل واگذاری خارج شده‌اند (۷۳ درصد)، ۱۳۸ بنگاه پیشنهاد انتقال به گروه ۳ و خروج از لیست دارند (۸ درصد) و ۳۳۷ بنگاه باقیمانده در فهرست موارد قابل واگذاری سال ۱۳۹۶ قرار گرفته‌اند. طی سال‌های ۱۳۹۲ لغایت ۱۳۹۵، ۸۷۹ بنگاه (۵۰ درصد کل بنگاه‌ها) به عنوان موارد مشمول واگذاری مصوب شده‌اند که تعداد ۴۷۵ بنگاه یا به طور کامل واگذار شده و یا از فهرست واگذاری‌ها به دلایلی همچون انحلال، تحصیل، ورشکستگی و یا انتقال به گروه بنگاه‌های غیرقابل واگذاری خارج شده‌اند (۵۴ درصد)، ۷۰ بنگاه دارای پیشنهاد انتقال به گروه ۳ و خروج از لیست (۸ درصد) و ۳۳۴ بنگاه باقیمانده در برنامه واگذاری سال ۱۳۹۶ قرار گرفته‌اند (۳۸ درصد).^۲

ج-۳) براساس تعداد بنگاه‌های قیمت‌گذاری شده

از ابتدای شروع فعالیت دولت یازدهم لغایت ۱۳۹۵ (۹۲/۷/۱ لغایت ۱۳۹۵/۱۲/۳۰) ۳۴۴ بنگاه به ارزش ۹۵۶.۵۵۷ میلیارد ریال قیمت‌گذاری شده‌اند. این در حالی است که از ابتدای فرایند واگذاری‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی تا شروع فعالیت دولت یازدهم (۱۳۹۲/۶/۳۱) ۴۹۳ بنگاه به ارزش ۱.۹۳۹.۴۹۱ میلیارد ریال قیمت‌گذاری شده بود (جمعاً ۲.۸۹۶.۰۴۸ میلیارد ریال). از لحاظ درصدی نیز بنگاه‌های قیمت‌گذاری شده در طول

۱. به این معنا که مبلغ رد دیون در دولت یازدهم برابر با مجموع رد دیون در دولت‌های قبلی است.

۲. در گزارش سازمان خصوصی‌سازی، اعداد نامرتبط با درصدها اعلام شده که اصلاح شده است.

فعالیت دولت یازدهم، ۳۳ درصد کل ارزش بنگاه‌های قیمت‌گذاری شده در ۱۶ سال اخیر را به خود اختصاص داده است.

ج-۴) براساس تعداد و ارزش بنگاه‌های عرضه شده و فروش رفته

در طی فعالیت دولت یازدهم ۶۶۲ بنگاه با قیمت پایه ۹۱۵.۱۷۵ میلیارد ریال توسط سازمان خصوصی‌سازی عرضه شده، که این رقم معادل ۳۶ درصد ارزش کل بنگاه‌های عرضه شده طی سال‌های ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۵ است. همچنین در دولت یازدهم از بنگاه‌های عرضه شده، ۲۰۵ بنگاه با ارزش قیمت پایه ۱۸۰.۲۵۹ میلیارد ریال معادل ۳۴ درصد ارزش کل عرضه‌های موفق ۱۶ ساله اخیر به فروش رسیده‌اند.

ج-۵) براساس میزان تحقق اهداف درآمدی قوانین بودجه سنواتی

در طی فعالیت دولت یازدهم (۱۳۹۲/۶/۳۱ لغایت ۱۳۹۵/۱۲/۳۰) و با عنایت به نحوه دریافت و تخصیص درآمدهای حاصل از واگذاری، مبلغ ۳۲۳.۰۷۷ میلیارد ریال معادل ۸۸ درصد هدف پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی و در دولت‌های پیشین (۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۲/۶/۳۱) ۲۳۱.۸۷۰ میلیارد ریال معادل ۷۳ درصد هدف پیش‌بینی شده محقق گردیده است.

ج-۶) براساس بازار عرضه

از ۱.۴۳۰.۹۹۸ میلیارد ریال سهام و دارایی واگذار شده طی بازه زمانی ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۵، ۲۴ درصد واگذاری‌های بورسی مربوط به دولت یازدهم و ۷۶ درصد قبل از دولت یازدهم صورت گرفته است. ۲۷ درصد واگذاری‌های فرابورسی در دولت یازدهم و ۷۳ درصد مربوط به دولت‌های گذشته بوده است. همچنین ۶۲ درصد واگذاری‌های مزایده‌ای در دولت‌های گذشته و ۳۸ درصد در دولت یازدهم بوده است. در طول دولت یازدهم واگذاری از طریق مذاکره صورت نگرفته است.

ج-۷) براساس حجم واگذاری

از ۱.۴۳۰.۹۹۸ میلیارد ریال سهام واگذار شده طی بازه زمانی ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۵، ۹۵ درصد واگذاری‌ها به صورت بلوکی، ۴ درصد به صورت عرضه‌های تدریجی و روزانه در

بازار سرمایه و ۱ درصد به صورت ترجیحی بوده است. ۳۰ درصد واگذاری‌های بلوکی در دولت یازدهم و ۷۰ درصد در دولت‌های گذشته بوده است. همچنین سهم دولت یازدهم از واگذاری‌های ترجیحی ۱۶ درصد و دولت‌های گذشته ۸۴ درصد بوده است.

ج-۸) براساس طبقه‌بندی «قانون»

از ۱.۴۳۰.۹۹۸ میلیارد ریال سهام واگذار شده طی بازه زمانی ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۵، ۳۷ درصد واگذاری‌ها، متعلق به گروه (۱) ماده (۲) «قانون» در دولت یازدهم و حدود ۶۳ درصد در دولت‌های گذشته بوده است. همچنین ۲۶ درصد از واگذاری‌ها مربوط به گروه (۲) در دولت یازدهم و ۷۴ درصد در دولت‌های گذشته انجام پذیرفته است.

د) آمار واگذاری‌های سال ۱۳۹۶ تا تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۰

- د-۱) فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان به میزان ۶.۸۴۹ میلیارد ریال.
- د-۲) واگذاری براساس بازار عرضه سهام: به ترتیب «بورس» به میزان ۱۰۴ میلیارد ریال و «مزایده» به میزان ۶.۷۴۵ میلیارد ریال.
- د-۳) واگذاری به تفکیک حجم واگذاری سهام: به ترتیب «بلوکی» به میزان ۶.۷۱۶ میلیارد ریال و ترجیحی به میزان ۱۳۱ میلیارد ریال.
- د-۴) واگذاری به تفکیک طبقه‌بندی‌های «قانون»: به ترتیب به میزان ۳.۷۰۱ میلیارد ریال در گروه ۱ ماده (۲) «قانون» و به میزان ۳.۱۴۷ میلیارد ریال در گروه ۲ ماده (۲) «قانون».

۱. مطابق با اطلاعات اخذ شده از سازمان خصوصی‌سازی، از ابتدای سال ۱۳۹۶ تا پایان آبان‌ماه سال جاری، ۳۸ مورد واگذاری انجام شده که تنها ۸ مورد آن مربوط به واگذاری شرکت‌های دولتی بوده و ۳۰ مورد بعدی واگذاری مایملک دولتی (اعم از زمین، عرصه و اعیان و جایگاه‌های سوخت) بوده است. ۳۲ مورد از این واگذاری‌ها مربوط به «شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران» بوده، سهم «سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)» و «شرکت پشتیبانی امور دام کشور» هر کدام ۲ شرکت بوده و «سازمان خصوصی‌سازی» و «شرکت ملی صنایع پتروشیمی» نیز هریک با ۱ مورد، ۳۸ مورد واگذاری از ابتدای سال ۱۳۹۶ تا پایان آبان‌ماه سال ۱۳۹۶ را تشکیل می‌دهند.

هـ) درصد تحقق اهداف درآمدی سال ۱۳۹۶ تا تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۰

در سال ۱۳۹۶ تکلیف واریز به حساب درآمد عمومی به موجب قانون بودجه سالانه مبلغ ۷۹.۰۰۰ میلیارد ریال بوده است که تا ۱۳۹۶/۱۱/۲۰ معادل ۳۳.۰۰۶ میلیارد ریال (۴۷ درصد) محقق شده است. شایان ذکر است که درصد تحقق ذکر شده از سوی سازمان خصوصی سازی درواقع درصد تحقق از مقدار مصوب در دوره مورد گزارش است. ضمناً تکلیف واریز به حساب خاص خزانه به موجب قانون بودجه سالانه کل کشور جهت مصرف در موارد خاص ۲۲.۰۰۰ میلیارد ریال بوده که صرفاً ۱۹۳ میلیارد ریال یعنی ۱ درصد آن محقق شده است. ضمناً تکلیف در راستای ردیف درآمدی ۳۱۰۸۰۱ موضوع واگذاری باقیمانده سهام بانکها و بیمه ها مبلغ ۳.۵۰۰ میلیارد ریال بوده که میزان تحقق آن تا تاریخ مذکور صفر بوده است. همچنین تکلیف در راستای ردیف درآمدی ۳۱۰۵۱۵ موضوع واگذاری سهام متعلق به وزارت کشاورزی مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال بوده که صرفاً ۹۸ میلیارد ریال آن معادل ۲۲ درصد محقق شده است. عملکرد در راستای واریز به حساب ۱۰۸ موضوع تسویه بدهی کارکنان صندوق بازنشستگی فولاد مبلغ ۲۵ میلیارد ریال بوده است. واریز به سایر حساب های خاص خزانه در راستای بندهای قانون بودجه سالانه کل کشور ۶.۶۴۹ میلیارد ریال بوده، به علاوه تا تاریخ مذکور تهاثر منابع حاصل از واگذاری با بدهی دولت به اشخاص صورت پذیرفته و جمع کل وجوه واریزی به خزانه از مجموع تکالیف ۱۰۵.۰۰۰ میلیارد ریال، معادل ۳۹.۹۷۰ میلیارد ریال معادل ۴۳ درصد بوده است.

جدول ۲-۲۷. منابع حاصل از واگذاری در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و عملکرد آن، قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و عملکرد آن تا تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۰ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و برآورد میزان تحقق آن (میلیارد ریال)

سال ۱۳۹۷		سال ۱۳۹۶		سال ۱۳۹۵		عنوان درآمدی
برآورد مرکز پژوهش‌ها	برآورد میزان تحقق براساس روند سالیان گذشته	لایحه	عملکرد تا ۱۳۹۶/۱۱/۲۰	قانون	عملکرد	قانون
۳۵,۰۰۰	۴۰,۲۰۰	۶۵,۰۰۰	۳۹,۹۷۰	۱۰۵,۰۰۰	۱۶۴,۳۱۵	۱۶۵,۵۰۰
۲۸,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۴۸,۸۰۰	۳۳,۰۰۶	۷۹,۰۰۰	۷۷,۷۴۸	۱۱۵,۰۰۰
۵,۵۰۰	۰	۱۲,۲۰۰	۱۹۳	۲۲,۰۰۰	۳,۹۶۷	۴۵,۰۰۰
۵۰۰	۲۰۰	۵۰۰	۹۸	۵۰۰	۲۶۶	۵۰۰
۱,۰۰۰	۰	۳,۵۰۰	۰	۳,۵۰۰	۵۰	۵,۰۰۰
-	-	-	۲۵	-	۱,۲۴۷	-
-	-	-	۶,۶۴۹	-	۴,۳۳۹	-
-	-	-	۰	-	۷۶,۶۹۷	-

مأخذ: گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (۵۳). شرکت‌های دولتی، شماره مسلسل ۱۵۶۸۲.

۲.۸.۲. جمع‌بندی از سیاست خصوصی‌سازی

در جدول شماره ۴ قانون برنامه ششم توسعه، فروش سهام شرکت‌های دولتی صرفاً برای

سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به ترتیب ۶۱.۵۰۰ میلیارد ریال و ۲۶.۵۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است، معنای آن این است که پایان واگذاری‌ها توسط دولت (سازمان خصوصی‌سازی)، سال ۱۳۹۸ خواهد بود این در حالی است که در دولت‌های دهم و یازدهم تعداد ۴۲ و ۵۲ شرکت که در پیوست‌های اولیه آیین‌نامه «تشخیص انطباق و طبقه‌بندی فعالیت و بنگاه‌های اقتصادی موضوع ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» به ترتیب در گروه‌های یک و دو طبقه‌بندی شده بودند، تحت عنوان، «خروج از فهرست»، فاقد گروه‌بندی شده‌اند. به عبارت دیگر در کنار گروه‌های سه‌گانه تعریف شده در قانون مذکور، تعداد ۹۴ بنگاه اقتصادی در گروه چهارمی (خارج از گروه‌بندی قانون) طبقه‌بندی شده‌اند که در وضعیت بلاتکلیفی به سر می‌برند. به این ترتیب به نظر می‌رسد با وجود این ۹۴ شرکت، واگذاری‌های موضوع قانون مذکور در سال ۱۳۹۸ خاتمه نیابد و ضرورت دارد نحوه برآورد منابع مربوط به واگذاری‌ها در جدول ۴ مورد اشاره و چگونگی احتساب منابع ناشی از واگذاری شرکت‌های مزبور یا غیر آن مشخص گردد. به‌خصوص که با فرض خاتمه واگذاری‌ها در سال ۱۳۹۸، وصول اقساط واگذاری‌های گذشته، همچنین تعیین تکلیف سهم سازمان‌های توسعه‌ای (۷۰٪) از منابع واگذاری‌ها به ترتیب مقرر در اصلاحیه ۱۳۹۳ ماده (۳) قانون مذکور، به‌علاوه حدود ۳۲ درصد منابع ناشی از عدم واگذاری سهام بخشی از شرکت‌های موضوع پورتفوی سهام عدالت به مشمولینی که نسبت به تسویه اقساط سهام عدالت اقدام ننموده‌اند (حدود ۱۳۰۰۰ میلیارد تومان)، از جمله مسائلی است که نحوه وصول منابع جدول ۴ مورد اشاره، میزان و سال خاتمه آن را با تردید جدی روبه‌رو می‌سازد.

نکته حائز اهمیت دیگری که ذکر آن ضروری به نظر می‌رسد این است که از ۱۰۲ شرکت دارای مصوبه انحلال از هیئت واگذاری، صرفاً انحلال ۱۰ شرکت به اتمام رسیده و ۹۲ شرکت طی سنوات ۱۳۸۵ لغایت ۱۳۹۵ درگیر فرایند انحلال بوده و هنوز تعیین تکلیف نگردیده‌اند^۱ که به دلیل وجود ظرفیت بالقوه تضییع بیت‌المال و تالی فاسد آن ضرورت دارد در این خصوص انجام اقدام عاجل، مدنظر قرار داده شود.

۱. گزارش دیوان محاسبات کشور بررسی روند خصوصی‌سازی طی سنوات ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۵.

۲.۹. سهام عدالت^۱

اقدامات دولت یازدهم از نیمه دوم سال ۱۳۹۵، طرح توزیع سهام عدالت را پس از ۱۰ سال وارد فاز جدیدی کرد. پیش از این، موضوع سهام عدالت به دلیل ابهامات قانونی، رویه‌های اجرایی متنوع و پیچیده و در نظر گرفتن مدت ۱۰ سال برای وصول اقساط، تغییرات محسوسی نداشته ولی با پایان دوره ۱۰ ساله پرداخت اقساط، ضرورت تعیین تکلیف آن دوچندان شده است. همچنین به دلیل مسائل دیگری همچون شمول بیش از نیمی از جمعیت کشور و افزایش انتظارات اجتماعی پس از ده سال از آغاز طرح، قرار گرفتن بخشی از مهمترین شرکتهای صدر اصل (۴۴) قانون اساسی (که طی سال‌های متمادی با درآمدهای نفتی در کشور ایجاد شده‌اند) در سبد سهام عدالت،^۲ احتمال بروز نارضایتی‌های اجتماعی و افزایش شکاف طبقاتی به دلیل عدم ساماندهی صحیح سهام عدالت، اهمیت موضوع ساماندهی سهام عدالت بسیار بیشتر از آن چیزی است که در نگاه اول به نظر می‌رسد. در ادامه، به بررسی عملکرد دولت یازدهم در حوزه ساماندهی طرح توزیع سهام عدالت و مهمترین چالش‌های پیشروی کشور در این حوزه پرداخته شده است.

- عملکرد

اقدامات دولت یازدهم در راستای ساماندهی سهام عدالت را می‌توان در دو حوزه اجرایی و تصویب مصوبات لازم در چارچوب قوانین موجود مورد بررسی قرار داد. مصوباتی که در این حوزه به تصویب رسیدند، پیش‌نیازهای اقدامات اجرایی دولت یازدهم در زمینه ساماندهی طرح توزیع سهام عدالت بوده‌اند. درواقع، دولت یازدهم برای اجرایی کردن اهداف و برنامه‌های خود در زمینه ساماندهی سهام عدالت به مصوباتی نیاز داشت که مسیر اجرایی را هموار کند. در ذیل به اقدامات مزبور اشاره می‌شود.

الف) اقدامات اجرایی

• راه‌اندازی سامانه اطلاع‌رسانی سهام عدالت در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۵ با هدف اولیه

۱. نویسنده این قسمت: مهتاب قراخانو.

2. Samanese.ir

۳. این شرکت‌ها در حوزه‌های مهمی مانند پالایش، پتروشیمی، برق، بانک، بیمه، فولاد، سیمان و ... حضور دارند.

اطلاع رسانی آخرین خبرها و اطلاعیه های مربوط به سهام عدالت و رفع سؤالات و ابهامات مشمولین در این زمینه از طریق پرسش و پاسخ.

• اعلام شمار مشمولین نهایی سهام عدالت در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۸ (۴۹ میلیون و ۲۲۶ و ۱۹۳ نفر)^۱.

• ارائه صورت حساب و صدور قبض برای مشمولین در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ (مرحله اول)، به طوری که حدود ۳۸ میلیون مشمول، صورت حساب خود را از سامانه دریافت کردند.

• آغاز زمان وارد کردن شماره شبای ۲۴ رقمی توسط مشمولین برای واریز سود در تاریخ ۱۳۹۶/۱/۳۰ (مرحله دوم)، ثبت بیش از ۳۳ میلیون شماره شبای بانکی در سامانه سهام عدالت تا تاریخ ۱۳۹۶/۳/۳۰.

• تعیین پایان شهریورماه سال ۱۳۹۶ به عنوان مهلت واریز باقی ارزش سهام توسط مشمولین.

• تمدید یک ماهه زمان پرداخت باقی ارزش سهام توسط مشمولین (پایان مهر ماه سال ۱۳۹۶).

• مجموع واریز نقدی مشمولین تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۶، مبلغ ۱۱ میلیارد تومان بود که این مبلغ با تمدید یک ماهه زمان پرداخت باقی ارزش سهام، به ۲۷/۷ میلیارد تومان افزایش پیدا کرد.

• پرداخت اولین مرحله سود سهام عدالت در دی ماه سال جاری.

• اطلاعیه پرداخت سود در پایان شهریور ۱۳۹۶ در سامانه اطلاع رسانی سهام عدالت و تمدید یک ماهه آن تا پایان مهر ماه سال جاری.

ب) مصوبات شورای عالی اجرای سیاست های اصل (۴۴) قانون اساسی

- مصوبه شماره ۱۶۷۹۷۹ مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴ شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.

در این مصوبه، تبصره های «۱» تا «۴» ماده (۶) آیین نامه اجرایی توزیع سهام عدالت (موضوع تصویب نامه شماره ۶۳/۱/۲۲۶۰۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۰۱/۲۹) اصلاح شد. در تبصره «۳» این اصلاحیه دوره محاسبه اقساط سهام عدالت با لحاظ سال مالی

۱. شمار مشمولین سهام عدالت به تفکیک ۳۰ شرکت سرمایه گذاری استانی سهام عدالت در جدول شماره ۵ پیوست آمده است.

شرکت‌های سرمایه‌پذیر، حداکثر ده دوره مالی از تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱ تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته شده است.^۱

- تصویب‌نامه شماره ۲۴۵۳۰۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی.

در بند «ب» این مصوبه، سازمان خصوصی‌سازی مکلف شده است تا زمان آزادسازی سهام عدالت، سود سهام مربوط به طرح توزیع سهام عدالت را از شرکت‌های سرمایه‌پذیر وصول و متناسب با میزان سهام قابل تخصیص به هر فرد، نسبت به پرداخت سود به مشمولان طرح یاد شده اقدام نماید.

- مصوبه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی.

بر اساس این مصوبه، با توجه به میزان اقساط تسویه شده سهام عدالت از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر (طی مهلت ۱۰ ساله مقرر)، تخفیفات دو دهک پایین درآمدی و پرداخت مانده مبلغ سهام تخصیصی توسط مشمولین، تنها سهام ۴۹ شرکت^۲ به مشمولین طرح تعلق پیدا کرده و سهام ۱۱ شرکت و بخشی از سهام شرکت دخانیات^۳ (جمعاً ۱۲ شرکت) از این طرح خارج و به عنوان سهام دولت و جزء موارد واگذاری تعیین شد.

- **ارائه لایحه سامان‌دهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی در اواسط بهمن ماه سال جاری**

پس از اقدامات اخیر سازمان خصوصی‌سازی در راستای ساماندهی مشمولین، ارائه صورت‌حساب به آنها و توزیع سود، لایحه ساماندهی سهام عدالت برای آزادسازی سهام در

۱. اشکال اساسی مصوبه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در تاریخ ۱۳۹۵/۹/۱۴ این است که در نظر گرفتن پایان سال ۱۳۹۵ برای اتمام مهلت قانونی ۱۰ ساله دوره تقسیط، فقط برای مشمولینی که در سال ۱۳۸۵ سهام عدالت دریافت کرده‌اند موضوعیت دارد. درحالی که در برخی گروه‌های مشمول (کارگران فصلی و ساختمانی)، فرایند شناسایی تا سال ۱۳۹۲ نیز ادامه داشته است. بنابراین در نظر گرفتن سال ۱۳۹۵ به عنوان سال پایانی دوره تقسیط ۱۰ ساله برای همه مشمولین، ممکن است حقوق برخی از مشمولین را تضییع کند.

۲. جدول شماره ۱ پیوست.

۳. جدول شماره ۲ پیوست.

قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. درواقع این لایحه، تغییر ساختار موجود سهام عدالت را مدنظر داشته و مقرر است واگذاری‌های صورت گرفته به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، بر اساس قراردادهای جدید بین سازمان خصوصی‌سازی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت، به این صندوق‌ها منتقل شود.

– وضعیت تسویه اقساط مشمولین سهام عدالت طی دوره ده ساله تقسیط

جدول ۲-۲۸، وضعیت تسویه اقساط مشمولین سهام عدالت را طی دوره ده ساله تقسیط نشان می‌دهد. بر اساس این جدول، مجموع مبالغ واریزی به حساب خزانه از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر و تخفیفات دو دهک و مبالغ واریزی مشمولین حدوداً مبلغ ۲۶ هزار میلیارد تومان است.

جدول ۲-۲۸. وضعیت تسویه اقساط مشمولین سهام عدالت طی دوره ده ساله تقسیط
(میلیارد ریال)

مبالغ واریزی به حساب خزانه از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر	تخفیفات دو دهک	مبالغ واریزی مشمولین	مجموع مبالغ واریزی به حساب خزانه از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر و تخفیفات دو دهک و مبالغ واریزی مشمولین
۲۳۹,۴۶۹	۲۶,۶۱۷	۲۷۷	۲۶۶,۳۶۳

– چالش‌های پیش‌رو

- **حوزه مشمولین:** ابهام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در مورد مشمولین، درخصوص ارزش سهام قابل واگذاری به هر مشمول، روش وصول اقساط سهام واگذار شده و تعیین دوره تقسیط، عدم تعیین تکلیف در خصوص شکاف یک میلیون و هشتصد هزار نفری بین مشمولین شناسایی شده و مشمولین نهایی سامانه سهام عدالت و متوفیان سهام عدالت، نبود برنامه‌ای برای متولدان جدید سهام عدالت.
- **پورتهوی سهام عدالت:** قیمت‌گذاری غیرقطعی برای ۱۱ شرکت موجود در پورتهوی سهام عدالت با ارزش اسمی حدود ۱۳ میلیارد تومان، تغییرات پورتهوی سهام عدالت

حتی بعد از ارائه صورت حساب به مضمولین^۱ و عدم تسویه کامل مطالبات دولت.^۲ شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی عدالت شهرستانی: تخصیص اعتبارات از سوی دولت به این تعاونی‌ها به دلیل تعدد آنها، عدم شفافیت نحوه ادامه فعالیت شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های سهام عدالت شهرستانی بعد از تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله،^۳ ایجاد مشکلات مدیریتی برای شرکت‌های سرمایه‌پذیر. لازم به توضیح است که با وجود صراحت ماده (۳۸) «قانون» دایر بر عدم افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری، به دلیل مشکلات مدیریتی یاد شده، بر اساس تصویب‌نامه شماره ۱۸۷۶۳۶/ت/۴۳۶۸۴ هـ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۹ هیئت وزیران، دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط که تا قبل از واگذاری، مسئولیت اعمال حاکمیت و مدیریت را به عهده داشته‌اند، صرفاً تا زمان آزادسازی سهام موضوع این تصویب‌نامه به عنوان نماینده دولت تعیین شده‌اند.

— جمع‌بندی

بر اساس آنچه بیان شد، به نظر می‌رسد اقدامات صورت گرفته در یک سال اخیر، تا حدودی توانسته است در راستای ساماندهی سهام عدالت مؤثر باشند؛ ولی هنوز هم در خصوص مواردی همچون نحوه آزادسازی سهام عدالت، نحوه اعمال حقوق مالکانه توسط مضمولین، متولدان جدید، وضعیت مالکیت سهام توسط ورثه متوفیانی که سهام عدالت داشته‌اند، نحوه عملکرد تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت پس از آزادسازی سهام عدالت و موارد بسیار دیگری ابهام وجود دارد.

۱. مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱ هیئت وزیران مبنی بر خروج ۲۰ درصدی سهام شرکت‌های پالایش نفت اصفهان، تبریز، لوان، تهران، شیراز، کرمانشاه و بندرعباس از پورتفوی سهام عدالت و جایگزینی ۳۶ درصد سهام پالایشگاه امام خمینی (ره) و ۹ درصد سهام پالایشگاه آبادان در پورتفو مذکور (شایان ذکر است که هیئت تطبیق مجلس شورای اسلامی، مصوبه مذکور را در تاریخ ۱۳۹۶/۴/۲۰ لغو کرد) و مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ هیئت وزیران مبنی بر خروج کامل شرکت‌ها از پورتفوی سهام عدالت و جایگزینی ۳۰ درصد سهام شرکت آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک.

۲. کل بدهی مضمولین بابت ۴۹ شرکت واگذار شده قطعی تا پایان شهریور ماه ۱۳۹۶، حدود ۲۷ هزار میلیارد تومان، مبلغ تسویه شده از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر حدود ۲۴ هزار میلیارد تومان، تخفیف اعمال شده بابت دو دهک پایین درآمدی ۲/۶ هزار میلیارد تومان و مبالغ واریزی توسط مضمولین ۱۱ میلیارد تومان می‌باشد. در نتیجه کسری مبلغ تسویه شده نسبت به کل واگذاری‌های قطعی ۶۰۰ میلیارد تومان است (سازمان خصوصی‌سازی).

3. Exchange-Traded Fund (ETF)

در لایحه سامان‌دهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که در اواسط بهمن ماه سال جاری تقدیم مجلس گشت، مقرر شده صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس با یک هیئت امنای دولتی (چند وزیر، معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کل کشور) تشکیل شود. همچنین تعداد صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت، نحوه تخصیص سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر به این صندوق‌ها و چگونگی تخصیص واحدهای سرمایه‌گذاری این صندوق‌ها به مشمولان سهام عدالت توسط هیئت امنای تعیین خواهد شد. در این پیش‌نویس، اتخاذ تصمیم در خصوص چگونگی ایفای نقش شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت و تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت به عهده هیئت وزیران قرار داده شده است.

بنابراین اگرچه لایحه دولت در خصوص مواردی چون آزادسازی سهام عدالت و نحوه اداره صندوق‌های سرمایه‌گذاری تصمیم‌گیری کرده ولی همچنان در بحث سهام عدالت موارد مبهم دیگری که در بالا ذکر شد، وجود دارد که باید تصمیم روشنی درباره آنها اتخاذ شود.

۲.۱۰. وضعیت شرکت‌های دولتی^۱

۲.۱۰.۱. ساختار بودجه شرکت‌های دولتی

منابع و مصارف بودجه ۳۸۰ شرکت دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، مبلغی بالغ بر ۸۰۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه مصوب سال ۱۳۹۵، حدود ۱۷ درصد رشد داشته است. نکته اساسی این است که سهم شرکت‌های دولتی از این بودجه بسیار نامتوازن است و تحلیل ارقام بودجه‌ای این شرکت‌ها در سطح کلان، نمی‌تواند تصویر شفافی را از وضعیت آنها ارائه دهد. جدول ۲-۲۹ و جدول ۲-۳۰ برای سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، متضمن سهم شرکت‌های حوزه برق (۴۳ شرکت و یک ردیف فرعی یارانه برق)، نفت و گاز (۸۲ شرکت و دو ردیف فرعی مربوط به شرکت‌های ملی نفت و گاز، بانک و بیمه (۱۱ شرکت) و سایر شرکت‌ها (۲۴۴ شرکت) از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی شاهد این ادعاست.^۳

۱. نویسندگان این قسمت: ناهید حکیم‌شوستری، مهتاب قراخانو و احسان برین.

۲. شامل شرکت‌های نفت، گاز، پالایش و پتروشیمی.

۳. ارقام مربوط به صورت منابع و مصارف به تفکیک حوزه‌های ارائه شده در جداول ۳ و ۴ پیوست آمده است.

جدول ۲-۲۹. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به تفکیک سه حوزه برق، نفت و گاز، بانک و بیمه و سایر از کل منابع و مصارف

منابع	برق (درصد)	نفت و گاز (درصد)	بانک و بیمه (درصد)	مجموع (درصد)	سایر شرکت‌ها (درصد)	مصارف	برق (درصد)	نفت و گاز (درصد)	بانک و بیمه (درصد)	مجموع (درصد)	سایر شرکت‌ها (درصد)
درآمدها	۴۱۵	۶۱۷	۱۸۳	۸۴۵	۱۵۵	هزینه‌ها	-	-	-	۸۴	۱۶
اعتبارات تسک دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۳	۰	-	۴۹	۹۵۱	مالیات	۳۱۱	۶۶۱۸	۲۰۱۶	۹۰۱۵	۹۱۵
تسهيلات بنگي و ساير واهي داخلي	۷۷	۶۸۲	-	۷۵۹	۲۴۱۱	۵۰ درصد سود و زده	۴۳	۵۰۴	۲۹۱۳	۸۴	۱۶
واهي خارجي	۲۴	۵۹	-	۸۳	۱۷	سود سهام	۰	۹۴۱۱	۱۱۵	۹۶۲۴	۲۱۶
دارايي‌هاي جاري	۰	۱۰۳	-	۱۱۱	۸۸۹	سایر حساب‌های تخصصی سود	۰	۰	۹۶۲۳	۹۶۲۳	۲۱۸
سایر دریافت‌ها	۱۷	۵۴۴	۵۷	۷۷۱	۲۲۹	بازیرداشت تسهیلات بنگي و ساير واهي داخلي	۳۲۱۵	۱۶۴	۰	۴۸۹	۵۱۱
						بازیرداشت واهي خارجي	۰	۹۲	۰	۹۲۴	۷۱۶
						و جوه اداره شده	۴۳	۰	۰	۴۳	۹۵۷
						بازیرداشت ودیعه، بدهي‌ها و ساير بازیرداشت‌ها	۱۶	۸۶۹	۰	۸۸۵	۱۱۵
						هزینه‌های سرمایه‌ای	۱۱۹	۶۰۱۸	۱۳	۷۴	۲۶
						افزایش دارایی‌های جاری	۲۷	۶۱۴	۶۱۳	۷۰۳	۲۹۷
						جمع	۶۱۶	۶۰۱۶	۱۳۷	۸۰۹	۱۹۱
						کسر می‌شود ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری	۶۴	۶۸۱۸	۳۳	۷۸۱۵	۲۱۵
جمع کل	۱۷	۶۰۴	۱۴	۸۱	۱۹	جمع کل	۶۱۶	۶۰۱۶۶	۱۴	۸۱	۱۹

ماخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (پیوست ۳) سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۵ و محاسبات نویسنده.

جدول ۲-۳. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به تفکیک حوزه‌های برق، نفت و گاز، بانک و بیمه و سایر از کل منابع و مصارف

منابع	برق (درصد)	گاز (درصد)	بانک و بیمه (درصد)	مجموع (درصد)	سایر شرکت‌ها (درصد)	مصارف	برق (درصد)	گاز (درصد)	بانک و بیمه (درصد)	مجموع (درصد)	سایر شرکت‌ها (درصد)
درآمدها	۵/۲	۶۰	۱۸/۹	۸۴/۱	۱۵/۹	هزینه‌ها	۵/۴	۵۸/۸	۱۹/۱	۸۳/۳	۱۶/۷
اعتبارات هزینه‌ای	۰	۰	۰	۰	۱۰۰	اعتبارات هزینه‌ای	-	-	-	-	-
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۲	۰/۴	۰	۲/۴	۹۷/۶	مالیات	۲/۱	۷۵/۹	۱۵/۲	۹۳/۲	۶/۸
تسهیلات بانکی و وام‌های داخلی	۱۵/۲	۵۳/۴	۰	۶۸/۶	۳۱/۴	۵۰ درصد سود ویژه	۲/۴	۵۸/۹	۲۵/۵	۸۷/۸	۱۷/۲
وام‌های خارجی	۱۳/۴	۷۰/۳	۰	۸۳/۷	۱۶/۳	سود سهام	۰/۶	۹۵/۹	۲/۱	۹۸/۶	۱/۴
دارایی‌های جاری	۱۲/۸	۲۸/۳	۰	۴۱/۱	۵۸/۹	سایر حساب‌های تخصیص سود	۰	۰	۹۸/۸	۹۸/۸	۱/۳
سایر دریافت‌ها	۵/۲	۷۹/۹	۳/۱	۸۸/۲	۱/۸	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۱۸/۴	۵۳/۷	۰	۷۲/۱	۳۷/۹
						بازپرداخت وام‌های خارجی	-/۱	۹۶/۳	۰	۹۶/۴	۳/۶
						وجوه اداره شده	۱/۴	۰	۰	۱/۴	۹۸/۶
						بازپرداخت ودیعه، بدهی‌ها و سایر بازپرداخت‌ها	۱/۶	۸۶/۳	۰	۸۷/۹	۱۲/۱
						هزینه‌های سرمایه‌ای	۹/۷	۶۵/۱	۱	۷۵/۸	۲۴/۲
						افزایش دارایی‌های جاری	۰	۱۱	۵۴/۹	۶۵/۹	۳۴/۱
						جمع	۶/۷	۶۱/۹	۱۲/۶	۸۱/۳	۱۸/۸
						کسر می‌شود: ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری	۵/۹	۶۸/۴	۲/۳	۷۷/۶	۲۲/۴
جمع کل	۶/۷	۶۱/۷	۱۲/۹	۸۱/۳	۱۸/۷	جمع کل	۶/۷	۶۱/۷	۱۲/۹	۸۱/۳	۱۸/۷

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (پیوست ۳) سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۶ و محاسبات نویسنده.

جدول ۲-۳. سهم منابع و مصارف حوزه نفت، برق، بانک و بیمه و سایر شرکت‌ها از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

مصارف						منابع							
کل	سهم سایر شرکت‌ها	مجموع سهم ۳ حوزه	سهم بانک و بیمه	سهم حوزه برق	سهم حوزه نفت	مصارف	کل	سهم سایر شرکت‌ها	مجموع سهم ۳ حوزه	سهم بانک و بیمه	سهم حوزه برق	سهم حوزه نفت	منابع
۵,۹۳۸,۳۷۹	۱۶/۹	۸۵/۱	۱۷/۵	۶/۶	۶۵/۰	هزینه‌ها	۶,۲۳۰,۹۱۹	۱۶/۳	۸۵/۸	۱۷/۲	۲/۵	۶۶/۱	درآمد اعتبارات هزینهای اعتبارات تسهیلات دارایی سرمایه‌ای
۵۳,۴۱۴	۷/۱	۹۲/۹	۱۱/۷	۶/۲	۷۹/۰	مالیات	۱۰,۹۸۷,۰۳	۹۷/۸	۲/۳	۰	۱/۹	۰/۳	تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
۶۴,۸۰۵	۱۳/۵	۸۶/۵	۲۰/۰	۳/۷	۶۲/۸	۵۰ درصد سود ویژه	۵۵۶,۵۸۳	۳۷/۴	۶۲/۶	۰	۱۲/۷	۴۹/۹	سایر تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
۶۳,۳۳۹	۱/۳	۹۸/۸	۱/۱	۰/۶	۹۷/۱	سود سهام	۴۱۵,۹۶۹	۲۱/۵	۷۸/۵	۰	۲۰/۲	۵۸/۴	وام خارجی
۱۲۵	۰/۳	۹۹/۸	۰/۰	۰/۰	۰/۰	سایر حساب‌های تخصیص سود	۲۱,۴۱۶	۷۱/۱	۲۸/۹	۰	۲۵/۷	۲/۳	دارایی‌های جاری
۴۱۰,۳۱۴	۳۰/۵	۶۹/۵	۰/۰	۱۰/۰	۵۹/۶	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۷۹۳,۸۷۲	۱۵/۲	۸۴/۸	۴/۸	۹	۷۱/۱	سایر دریافت‌ها
۱۶۸,۹۳۶	۱۱/۳	۸۸/۷	۰/۰	۲/۶	۸۶/۰	بازپرداخت وام‌های خارجی							
۴۰,۹۰۰	۹۱/۳	۸/۸	۰/۰	۸/۸	۰/۰	وجه اداره شده							
۲۹۲,۶۰۷	۱۷/۹	۸۲/۱	۰/۰	۶/۸	۷۹/۳	بازپرداخت ودیعه بدهی‌ها و سایر بازپرداخت‌ها							
۱,۳۵۵,۵۳۴	۲۹/۳	۷۰/۷	۱/۷	۱۶/۳	۵۶/۷	هزینه‌های سرمایه‌ای							
۳۳,۷۹۷	۱۵/۸	۸۶/۳	۰/۰	۰/۰	۰/۰	افزایش دارایی‌های جاری							
۸,۳۶۵,۳۹۱	۱۸/۰	۸۲/۰	۱۳/۳	۶/۸	۶۳/۹	جمع							
۲۲۵,۶۷۰	۲۵/۳	۷۴/۷	۳/۶	۶/۲	۶۵/۰	کسر ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری							
۸,۱۳۹,۸۷۱	۱۷/۷	۸۲/۳	۱۳/۶	۴/۸	۶۳/۹	جمع کل مصارف	۸,۱۳۹,۸۷۱	۱۷/۷	۸۲/۳	۱۳/۶	۴/۸	۶۳/۹	جمع کل منابع

ماخذ: گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۵۳ شرکت‌های دولتی (دو پایش اول)، شماره مسلسل: ۱۵۶۸۳.

به طوری که در جدول ۲-۲۹ ملاحظه می‌شود در سال ۱۳۹۵، سهم درآمد و هزینه شرکت‌های حوزه نفت و گاز از کل درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی به ترتیب معادل ۶۱/۷ و ۶۱/۳ درصد است. در مورد تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی و همچنین وام‌های خارجی این سهم به ترتیب ۶۸/۲ و ۵۹ درصد بوده است. همچنین سهم مالیات، ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام به ترتیب ۶۶/۸ درصد، ۵۰/۴ و ۹۴/۱ درصد است. لازم به توضیح است که سود سهام پرداختی شرکت ملی نفت ایران در رقم «سود سهام» به جای «۵۰ درصد سود ویژه» درج می‌شود. بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی و همچنین وام‌های خارجی به ترتیب ۱۶/۴ و ۹۲ درصد است. با توجه به سهم بالای منابع داخلی حوزه نفت و گاز در اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری، ۶۰/۸ درصد هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به این حوزه اختصاص پیدا کرده است. با توجه به تعداد قابل توجه سایر شرکت‌های دولتی (۲۴۴ شرکت)، سهم این شرکت‌ها از درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی ناچیز و به ترتیب ۱۵/۵ و ۱۶ درصد است. نکته قابل توجه سهم ۹۵/۱ درصدی این شرکت‌ها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای^۱ است، در حالی که سهم مالیات، ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام آنها به ترتیب ۹/۵، ۱۶ و ۳/۶ درصد است.

به طوری که در جدول ۲-۳۰ ملاحظه می‌شود در سال ۱۳۹۶، سهم درآمد و هزینه شرکت‌های حوزه نفت و گاز از کل درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی به ترتیب معادل ۶۰ و ۵۸/۸ درصد است. در مورد تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی و همچنین وام‌های خارجی این درصدها به ترتیب ۵۳/۴ و ۷۰/۳ بوده است. همچنین سهم مالیات، ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام به ترتیب ۷۵/۹، ۵۸/۹ و ۹۵/۹ درصد است. لازم به توضیح است که سود سهام پرداختی شرکت ملی نفت ایران در رقم «سود سهام» به جای «۵۰ درصد سود ویژه» درج می‌شود.^۲ بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی و همچنین وام‌های خارجی به ترتیب ۵۳/۷ و ۹۶/۳ درصد است. با توجه به سهم منابع داخلی این

۱. عمدتاً شامل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی، آب‌های منطقه‌ای، برق‌های منطقه‌ای و سازمان‌های توسعه‌ای می‌باشد.

۲. چون در مواد (۴) و (۲۸) بند «ج» قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، شرکت‌های مستلزم تصریح ذکر نام که شرکت ملی نفت ایران در زمره آنهاست، مورد اشاره واقع نشده، لذا شرکت ملی نفت ایران، به این شیوه مبادرت نموده است.

حوزه در اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری، ۶۵/۱ درصد هزینه‌های سرمایه‌ای به این حوزه تعلق دارد. با توجه به تعداد قابل توجه سایر شرکت‌های دولتی (۲۴۴ شرکت)، سهم این شرکت‌ها از درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی ناچیز و به ترتیب ۱۵/۹ و ۱۶/۷ درصد است. نکته قابل توجه سهم ۹۷/۶ درصدی این شرکت‌ها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً شامل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی، آب منطقه‌ای، برق منطقه‌ای و سازمان‌های توسعه‌ای) است، در حالی که سهم مالیات، ۵۰ درصد سود ویژه و سود سهام آنها به ترتیب ۶/۸، ۱۲/۲ و ۱/۴ درصد است.

۲.۱۰.۲. سهم شرکت‌های دولتی در تأمین منابع عمومی دولت

همان‌طور که در جدول ۲-۳۲ ملاحظه می‌شود، شرکت‌های حوزه نفت و گاز، بانک و بیمه و برق بالاترین سهم را در تأمین منابع عمومی دولت برعهده دارند. ضمناً ۲۴۴ شرکت باقی مانده حتی سهمی کمتر از ۹ بانک و ۲ شرکت بیمه در تأمین منابع مزبور دارند.

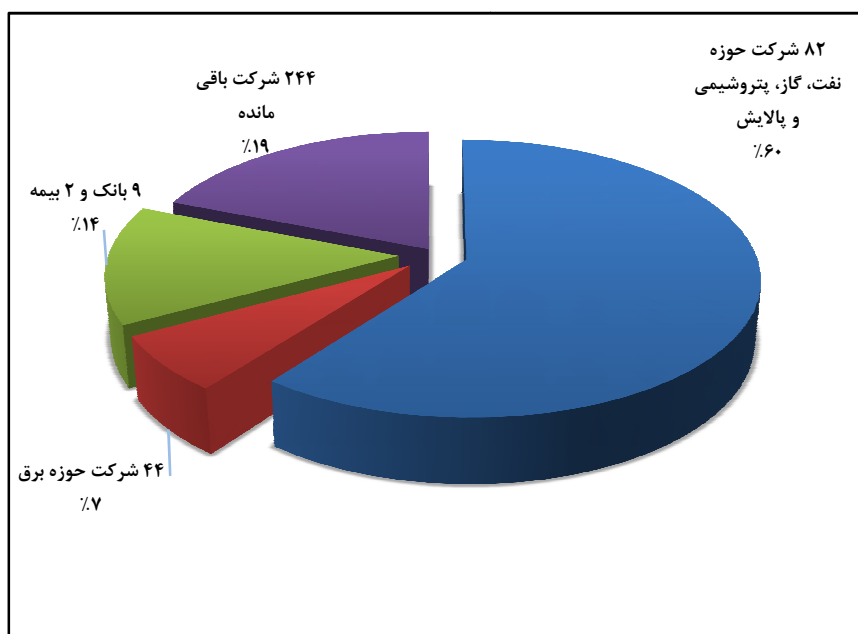
جدول ۲-۳۲. سهم شرکت‌های دولتی در تأمین منابع عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶

به تفکیک حوزه فعالیت	تعداد	مالیات (درصد)		۵۰ درصد سود ویژه (درصد)		سود سهام (درصد)	
		۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۶
شرکت حوزه نفت، گاز، پالایش و پتروشیمی	۸۲	۶۶/۸	۷۶	۵۰/۴	۵۸/۹	۹۴/۱	۹۶
شرکت حوزه برق	۴۴	۳/۱	۲/۱	۴/۳	۳/۴	۰/۹	۰/۶
بانک و بیمه	۱۱	۲۰/۶	۱۵/۲	۲۹/۳	۲۵/۵	۱/۵	۲/۱
مجموع	۱۳۹	۹۰/۵	۹۳/۳	۸۴	۸۷/۸	۹۶/۵	۹۸/۷
اضافه می‌شود: سایر	۲۴۴	۹/۵	۶/۷	۱۶	۱۲/۳	۳/۵	۱/۳
سهم شرکت ملی نفت ایران از مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۱	۳۰/۶	۳۶/۵	-	-	۹۱/۸	۹۵/۳
سهم شرکت ملی نفت ایران از مالیات و سهام شرکت‌های حوزه نفت، گاز، پالایش و پتروشیمی	۱	۵۰/۹	۴۱	-	-	۸۸	۸۴

مأخذ: قوانین بودجه سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ کل کشور (پیوست ۳) و محاسبات تحقیق.

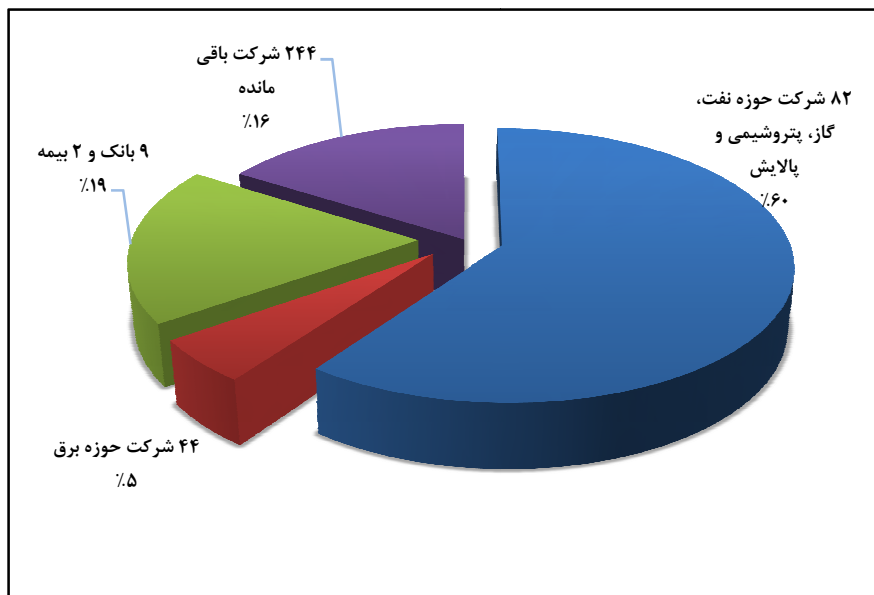
نمودارهای ۷-۲ و ۸-۲، سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت طی سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ را برحسب درصد نمایش می‌دهند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود سهم منابع و مصارف شرکت‌های حوزه نفت، گاز، پالایش و پتروشیمی در هر دو سال یکسان (۶۰ درصد) و سهم شرکت‌های حوزه بانک و بیمه از ۱۴ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته و برعکس سهم سایر شرکت‌های دولتی از ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۱۶ درصد سال در ۱۳۹۶ کاهش یافته است. در شرکت‌های حوزه برق نیز این نسبت کاهشی و از ۷ به ۵ درصد کاهش یافته است.

نمودار ۷-۲. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۵ (برحسب درصد)



مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (پیوست ۳) و محاسبات تحقیق.

نمودار ۲-۸. سهم منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۶ (بر حسب درصد)



مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (پیوست ۳) و محاسبات تحقیق.

وضعیت شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

در پیوست شماره ۳ منضم به لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، تعداد ۳۷۷ شرکت درج شده که نسبت به سال ۱۳۹۶ فقط سه شرکت کم شده است. شرکت‌های نساجی قائم‌شهر، پالایش نفت کرمانشاه و پتروشیمی‌های بیستون و دماوند حذف و شرکت عمران شهر جدید تیس اضافه شده است. مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی در سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۳/۵ درصد و در مجموع مالیات شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶، حدود ۱/۷ درصد کاهش داشته است. سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی از افزایش قابل توجهی (۳۸/۸ درصد) در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ برخوردار است که نشان از عدم اجرای مواد (۴) و (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) دارد. همچنین سود سهام ابرازی شرکت‌های دولتی معادل ۴/۶ درصد کاهش یافته است.

بر اساس جدول ۲-۳۱ که سهم منابع و مصارف حوزه نفت، برق، بانک و بیمه و سایر شرکت‌ها از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور را نشان می‌دهد، ۷۹ شرکت حوزه نفت و دو ردیف فرعی مربوط به شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز ایران، ۶۳/۹ درصد از کل منابع و مصارف سال ۱۳۹۷ را به خود اختصاص داده‌اند. سهم حوزه برق با ۴۳ شرکت و یک ردیف فرعی مربوط به یارانه برق از کل منابع و مصارف، ۴/۸ درصد و سهم حوزه بانک و بیمه با ۱۱ شرکت (۹ بانک و ۲ بیمه)، ۱۳/۶ درصد است؛ بنابراین سهم این سه حوزه با مجموع ۱۳۳ شرکت، برابر با ۸۲/۳ درصد از کل منابع و مصارف است و ۲۴۴ شرکت دیگر فقط سهمی معادل ۱۷/۷ درصد از کل منابع و مصارف سال ۱۳۹۷ شرکت‌های دولتی را دارند.

۲.۱۰.۳. جمع‌بندی از وضعیت شرکت‌های دولتی

بررسی ماهیت شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که این شرکت‌ها متجانس نبوده و حوزه کارکردی آنها با یکدیگر متفاوت است. اهداف و کارکرد شرکت‌های فعال در حوزه نفت بسیار متفاوت از صندوق‌های حمایتی است و این نوع شرکت‌ها با بانک‌ها به عنوان یک شرکت و یا سازمان هدفمندی یارانه‌ها نیز تفاوت بسیاری دارند. بنابراین جمع کردن درآمدها و مصارف این نوع شرکت‌ها با یکدیگر و تحلیل بر مجموع ارقام آنها، نمی‌تواند تصویر شفافی را از بودجه شرکت‌های دولتی به همراه داشته باشد.

چنانچه توضیح داده شد، از ۳۸۰ شرکت دولتی مندرج در پیوست شماره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۶، ۸۲ شرکت حوزه نفت و دو ردیف مربوط به شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز ایران، ۶۱/۷۳ درصد از کل منابع و مصارف را به خود اختصاص داده‌اند. سهم حوزه برق با ۴۳ شرکت و یک ردیف فرعی مربوط به یارانه برق، ۶/۷ درصد و سهم حوزه بانک و بیمه با ۱۱ شرکت (۹ بانک و ۲ بیمه)، ۱۲/۸۶ درصد است؛ بنابراین سهم این سه حوزه با مجموع ۱۳۶ شرکت، برابر با ۸۱/۲۹ درصد است و ۲۴۴ شرکت دیگر فقط سهمی معادل ۲۰/۷۱ درصد از کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی دارند. لذا با این تقسیم‌بندی اهمیت تعیین حوزه‌ها دوجندان شده و نمایانگر آن است که صرف سودده یا زیانده بودن شرکت‌ها ملاک مناسبی برای ارزیابی فراهم نمی‌کند.

لازم به یادآوری است که وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال ۱۳۹۶ در برنامه اقتصاد مقاومتی خود استقرار بانک اطلاعاتی شرکت‌های دولتی را مدنظر دارد و مقرر است با توجه به پیشرفت کار تا پایان سال ۱۳۹۶ اطلاعات پایه شرکت‌های دولتی مشتمل بر هیئت مدیره، میزان سرمایه، موضوع فعالیت و نظایر آن را با دسترسی صرف دستگاه‌های اجرایی ذی‌مدخل مورد بهره‌برداری قرار دهد و به ترتیب تا پایان خرداد ماه و شهریور ماه سال ۱۳۹۷، امکان دسترسی به اطلاعات مربوط به امور اداری و صورت‌های مالی را نیز فراهم کند و پس از آن ورود اطلاعات بودجه و طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای را مدنظر قرار دهد. امید است با استقرار این بانک اطلاعاتی، دسترسی به اطلاعات تفصیلی شرکت‌های دولتی در حوزه‌های مختلف فراهم و امکان مقایسه بودجه‌های مصوب با عملکردها نیز میسر شود.

۲.۱۱. صندوق توسعه ملی

از منظر منابع بر اساس برنامه ششم توسعه، سهم صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۶ معادل ۳۰ درصد کل درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز در نظر گرفته شد که معادل ۱۴.۵ میلیارد دلار بوده است. البته برخلاف اساسنامه صندوق و بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در قانون بودجه تکالیفی معادل ۲.۳ میلیارد دلار برای صندوق توسعه ملی توسط دولت تعیین شد که از منابع ورودی این صندوق در سال ۱۳۹۶ کاسته است.

در گزارش‌های عملکرد صندوق توسعه ملی رقمی در مورد کل منابع ورودی صندوق از ابتدا تاکنون ذکر نشده است، اما بر اساس سهم این صندوق از کل درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز در هر سال می‌توان به رقم تقریبی منابع ورودی صندوق توسعه ملی بر اساس جدول ۲-۳۳ پی برد، هرچند دولت برخلاف سیاست‌های بالادستی صندوق هر ساله تکالیف بودجه‌ای برای این منابع تعیین می‌کند و در نتیجه منابع واقعی ورودی به صندوق قطعاً از آن چیزی که در جدول ذیل مشاهده می‌شود کمتر است.

جدول ۲-۳۳. سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۷

عنوان	قانون بودجه ۱۳۹۱	قانون بودجه ۱۳۹۲	قانون بودجه ۱۳۹۳	قانون بودجه ۱۳۹۴	قانون بودجه ۱۳۹۵	قانون بودجه ۱۳۹۶	لایحه بودجه ۱۳۹۷
درصد سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی	۲۳٪	۲۶+۲٪*	۲۹+۲٪*	۲۰٪	۲۰٪	۳۰٪	۳۲٪
حداقل سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی (میلیارد دلار)	۷۱/۱۸	۴۵/۱۱	۶۸/۱۴	۱۷/۵	۵۴/۶	۱۴/۵۸	۱۶/۲

* در اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۲ از ماه نهم سهم صندوق ۲۰ درصد منظور شد. در نتیجه میانگین سهم صندوق در سال ۱۳۹۲ حدود ۲۵/۳ درصد خواهد بود. همچنین ۲ درصد بابت بازپرداخت عیدانه سال ۱۳۹۱ به سهم صندوق در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ اضافه شد.
مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

از منظر مصارف، عملکرد صندوق توسعه ملی را می‌توان به دو بخش ارزی و ریالی تقسیم کرد. عملکرد بخش ارزی صندوق توسعه ملی شامل سه بخش طرح‌های ملی، تسهیلات ارزی (عاملیت) و سپرده‌گذاری ارزی است.
بر اساس گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی، از ابتدای تأسیس صندوق تا پایان آذر ماه ۱۳۹۶ جمع کل تسهیلات پرداخت شده طرح‌های ملی معادل ۱۹۳ میلیارد دلار بوده و به صورت زیر بین طرح‌های مختلف توزیع شده است.

جدول ۲-۳۴. کل تسهیلات پرداخت شده طرح‌های ملی از صندوق توسعه ملی (مبالغ به میلیون دلار)

عنوان	مهار و تنظیم آب	توسعه اراضی کشاورزی خوزستان و ایلام	انتقال آب به اراضی سیستان	آبیاری تحت فشار	آبرسانی به روستاها	سایر	جمع
مبلغ	۷۴۲۹	۱۱۵۰	۵۰۰	۵۰۰	۵۰۰	۹۲۸۵	۱۹۳۶۵
سهم از کل	۳۸٪	۶٪	۳٪	۳٪	۳٪	۴۸٪	۱۰۰٪

توزیع استانی طرح‌های ملی بدین شکل است که استان‌های بوشهر (۲۷٪)، خوزستان (۱۷٪)، ایلام (۶٪)، کرمانشاه (۶٪) و فارس (۵٪)، بیش از ۶۱ درصد این اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند.

همچنین مجموع تسهیلات ارزی پرداخت شده با همکاری بانک‌های عامل و بانک مرکزی معادل ۱۳.۴ میلیارد دلار بوده که از این میزان سهم بخش خصوصی ۵۸ درصد، بنگاه‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی ۴۱ درصد و طرح‌های بخش تعاون کمتر از یک درصد بوده است. جزئیات نحوه توزیع تسهیلات مذکور به شرح جدول ۲-۳۵ است.

جدول ۲-۳۵. مجموع تسهیلات ارزی پرداخت شده با همکاری بانک‌های عامل و بانک مرکزی
از صندوق توسعه ملی (مبالغ به میلیون دلار)

حوزه فعالیت	نفت و گاز (بالادستی)	نفت و گاز (پایین دستی)	پتروشیمی و پالایشگاهی	نیروگاه	حمل و نقل	فولاد	سیمان، کاشی و ...	سایر طرح‌ها	جمع کل
میزان تسهیلات پرداختی صندوق	۶.۹۳۸	۲۲	۱.۷۱۷	۱.۷۲۸	۲۵۱	۹۵۳	۲۵۹	۱.۵۵۹	۱۳.۴۲۷
سهم از کل	۵۲٪	۲٪	۱۳٪	۱۳٪	۲٪	۷٪	۲٪	۱۲٪	۱۰۰٪

توزیع استانی تسهیلات ارزی پرداخت شده با همکاری بانک‌های عامل و بانک مرکزی هم بدین شکل است که استان‌های بوشهر (۳۵٪)، خوزستان (۲۰٪)، فارس (۷٪)، هرمزگان (۶٪) و ایلام (۵٪) بیش از ۷۳ درصد این اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند (نمودار پیوست ۱).

لازم به ذکر است که از کل ۱۳.۴ میلیارد دلار تسهیلات ارزی پرداختی حدود ۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۵ و ۳.۲ میلیارد دلار در ۹ ماهه سال ۱۳۹۶ پرداخت شده است و در نهایت در بخش سپرده‌گذاری ارزی نیز مجموع مانده فعال سپرده‌ها برابر ۶.۳ میلیارد دلار بوده است. در بخش ریالی نیز مجموع تسهیلات پرداخت شده در قالب عاملیت و سپرده‌گذاری ریالی تا پایان آذرماه سال ۱۳۹۶، معادل ۲۱۳ هزار میلیارد ریال است که پس از کسر مبالغ واریز شده بابت اصل و اقساط تسهیلات (بابت قراردادهای عاملیت) و اصل واریزی (بابت قراردادهای سپرده‌گذاری) مانده تسهیلات بازپرداخت نشده حدود ۱۸۰ هزار میلیارد ریال است.

فصل سوم

بخش پولی و مالی

۳. بخش پولی و مالی^۱

۳.۱. نگاهی به رشد ارقام کلان پولی

به طور کلی رشد ارقام کلان پولی علاوه بر تأثیراتی که در بازار پول دارد، در سطح کل اقتصاد نیز اثرات فراگیری دارد. به طور عمده پایه پولی و نقدینگی دو متغیر کلان پولی هستند که روند و رشد آنها می‌تواند نشانگر روند متغیرهای کلان در آینده باشد.

نگاهی به ارقام رشد پایه پولی در سال ۱۳۹۵ و ۶ ماهه ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که رشد پایه پولی ارقامی در حدود ۱۷ تا ۱۹ درصد داشته است. اگرچه ارقام رشد پایه پولی در مقایسه با ارقام رشد پایه پولی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ هنوز کمتر است، با این حال رشد پایه پولی نسبت به ارقام ۱۳۹۳ که پایین‌ترین نرخ رشد پایه پولی در ۵ سال اخیر را داشتیم، افزایش چشمگیری را نشان می‌دهند. نگاهی به اجزای پایه پولی نشان می‌دهد که رشد پایه پولی در دو سال اخیر عمدتاً تحت تأثیر رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بوده است. در واقع بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال ۱۳۹۵ بیش از ۱۹ درصد و در ۶ ماهه ۱۳۹۶ نسبت به مدت مشابه سال قبل بیش از ۱۶ درصد رشد داشته است. وضعیت نابسامان ترازنامه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و به تبع آن نرخ بهره حقیقی بالا علت اصلی افزایش بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی بوده است. بانک‌ها به واسطه رشد بالای سپرده‌ها ناشی از نرخ بهره بالا از یک‌سو و انجماد دارایی‌ها از سوی دیگر، برای تأمین ذخیره (سپرده) قانونی و تأمین کسری‌های روزانه در مبادلات با بانک‌های دیگر به ذخایر جدید (پایه پولی) نیاز دارند که از محل اضافه برداشت از بانک مرکزی و یا خطوط اعتباری جدید بانک مرکزی تأمین می‌شود. به نظر می‌رسد که مشکل این مؤسسات و بانک‌ها کماکان در سال آینده نیز ادامه یابد و انتظار بر این است که رشد پایه پولی از این منبع ادامه یابد.

۱. نویسندگان این قسمت: حسن حیدری با همکاری محمدمهدی نجفی‌علمی، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی و موسی شهبازی غیائی.

جدول ۱-۳. رشد اجزای پایه پولی در سال‌های اخیر

سال	اجزای پایه پولی	خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی	خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی	پایه پولی
۱۳۹۰	رقم (هزار میلیارد ریال)	۷۴۸/۶	۲۱۸/۸	۴۱۸/۳	۷۶۴/۵
	رشد سالانه (درصد)	۲۱/۶	-۱/۷	۲۶/۹	۱۱/۴
۱۳۹۱	رقم (هزار میلیارد ریال)	۷۶۹/۲	۳۱۴/۲	۴۸۸/۳	۹۷۵/۸
	رشد سالانه (درصد)	۲/۸	۴۳/۶	۱۶/۷	۲۷/۶
۱۳۹۲	رقم (هزار میلیارد ریال)	۱۶۷۸/۳	۳۴۹/۸	۶۰۲/۶	۱۱۸۴/۹
	رشد سالانه (درصد)	۱۱۸/۲	۱۱/۳	۲۳/۴	۲۱/۴
۱۳۹۳	رقم (هزار میلیارد ریال)	۱۵۸۴/۷	۴۲۵/۷	۸۵۸/۱	۱۳۱۱/۵
	رشد سالانه (درصد)	-۵/۶	۲۱/۷	۴۲/۴	۱۰/۷
۱۳۹۴	رقم (هزار میلیارد ریال)	۱۹۲۱/۹	۵۲۰/۳	۸۳۶/۳	۱۵۳۵/۷
	رشد سالانه (درصد)	۲۱/۳	۲۲/۲	-۲/۵	۱۷/۱
۱۳۹۵	رقم (هزار میلیارد ریال)	۱۹۲۴/۶	۵۷۶/۱	۹۹۶/۹	۱۷۹۸/۳
	رشد سالانه (درصد)	۰/۱	۱۰/۷	۱۹/۲	۱۷/۱
۱۳۹۶	رقم (هزار میلیارد ریال)	۱۸۷۴/۴	۶۱۳/۷	۱۰۹۷/۱	۱۹۶۴/۹
	رشد نسبت به شهریور ۹۵	۰/۸	-۳/۵	۱۶/۴	۱۸/۷

مأخذ: بانک مرکزی.

عامل دوم که نقش مهمی در رشد پایه پولی در سال ۱۳۹۵ داشته، بدهی دولت به بانک مرکزی بوده که رشد حدود ۱۱ درصدی داشته است. اگرچه این رشد در ۶ ماهه ۱۳۹۶ منفی بوده که به معنای بازپرداخت بخشی از بدهی دولت به بانک مرکزی است. با این حال، رشد بدهی دولت به بانک مرکزی در دو سال اخیر کاهش یافته است. حال آنکه، با توجه به مشکلات بودجه‌ای دولت در سال‌های اخیر، بعید نیست که مجدداً شاهد افزایش این قلم از اجزای پایه پولی باشیم.

رشد خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در یک سال و نیم اخیر بسیار ناچیز بوده است. به‌رغم مثبت بودن حساب کالا و حساب جاری کشور به‌واسطه ارز ناشی از صادرات نفت و فراورده‌های آن، رشد قابل توجه خروج سرمایه و منفی شدن حساب سرمایه در سال ۱۳۹۵ و نیمه اول ۱۳۹۶ منجر به منفی شدن (کسری) تراز پرداخت‌های

کشور شده است. با توجه به کسری تراز پرداخت‌ها در این مدت (برخلاف روند معمول کشور که به واسطه مازاد تراز پرداخت‌ها بانک مرکزی برای جلوگیری از کاهش نرخ ارز اقدام به خرید ارز از محل پایه پولی می‌کرد و ناگزیر ارزش دارایی‌های خارجی آن افزایش می‌یافت) تغییرات جدی در خالص دارایی‌های خارجی بانک صورت نگرفته است. به نظر می‌رسد که با توجه به تحولات بازار نفت و البته وضعیت خروج سرمایه از کشور، در یک سال آینده پایه پولی از این محل رشد چندانی نخواهد داشت.

با توجه به بررسی اجزای پایه پولی، می‌توان گفت که در بازه زمانی یک سال آینده عمده رشد پایه پولی به ترتیب از محل بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و نیز بدهی دولت به بانک مرکزی خواهد بود. اگر روند فعلی ادامه داشته باشد، انتظار بر این است که نرخ تورم در یک سال آینده مجدداً دورقمی شود.

جدول ۳-۲. مقایسه رشد نقدینگی و اجزای آن با رشد پایه پولی در سال‌های اخیر (درصد)

سال	رشد نقدینگی	رشد پول	رشد پایه پولی	ضریب فزاینده نقدینگی (بدون واحد)	رشد ضریب فزاینده نقدینگی
۱۳۹۰	۲۰/۱	۱۸/۳	۲۰/۸	۴/۶	۷/۹
۱۳۹۱	۳۰/۰	۲۶/۶	۳۱/۲	۴/۷	۱/۹
۱۳۹۲	۳۸/۸	۵/۲	۴۹/۸	۵/۴	۱۴/۳
۱۳۹۳	۲۲/۳	۱/۰	۲۷/۲	۶/۰	۱۰/۵
۱۳۹۴	۳۰/۰	۱۳/۲	۳۳/۱	۶/۶	۱۱/۰
۱۳۹۵	۲۳/۲	۱۹/۳	۲۳/۸	۷/۰	۵/۲
شهریور ۱۳۹۶ نسبت به شهریور ۱۳۹۵	۲۳/۸	۱۳/۷	۲۵/۳	۷/۱	۱/۵

مأخذ: همان.

جدول ۳-۲ رشد نقدینگی و اجزای آن را با رشد پایه پولی مقایسه می‌کند. همان‌طور که مشخص است رشد نقدینگی در سال‌های اخیر همواره از رشد پایه پولی بیشتر بوده است. علت اختلاف رشد نقدینگی و رشد پایه پولی، افزایش ضریب فزاینده نقدینگی است، به این معنا که اگر در سال ۱۳۹۰ به ازای هر یک ریال پایه پولی، ۴/۶ ریال نقدینگی ایجاد

می‌شده، در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ این رقم به ۷ ریال و بیشتر افزایش یافته است. این روند به دلیل افزایش فعالیت‌های بانکی، افزایش نسبت سپرده‌های بانکی به اسکناس و مسکوک و افزایش نفوذ ابزارهای الکترونیکی پرداخت بوده که سبب شده است نیاز به نگهداری اسکناس و مسکوک در نزد افراد کاهش یابد و افراد بتوانند مستقیماً از حساب‌های بانکی خود پرداخت‌های روزانه را انجام دهند. با این حال، بررسی روند افزایش ضریب فزاینده نقدینگی نشان می‌دهد که در دو سال اخیر رشد ضریب فزاینده کاهش یافته است. به موازات کاهش رشد ضریب فزاینده نقدینگی، شاهد کاهش رشد شبه پول نیز هستیم، به طوری که می‌توان حدس زد با حفظ شرایط فعلی رشد شبه پول نیز تقریباً نزدیک به رشد نقدینگی باشد. از دلایل کاهش رشد شبه پول که شامل حساب‌های مدت‌دار در نظام بانکی کشور است می‌توان به کاهش نرخ سود^۱ سپرده‌های بانکی در ماه‌های اخیر، افزایش عرضه اوراق بدهی دولت در بازار سرمایه و انتقال بخشی از منابع بانکی به تأمین مالی بدهی دولت، رشد نرخ ارز و قیمت سکه طلا و در نتیجه جذب بخشی از سپرده‌های بانکی به این بازارها اشاره کرد.

در یک نگاه کلی شاهد هستیم که رشد نقدینگی در کشور طی یک سال و نیم گذشته حدود ۲۳ درصد بوده که در مقایسه با توان رشد اقتصادی کشور رقم بالایی است. با توجه به اینکه روند رشد ضریب فزاینده نقدینگی در همین دوره کند شده و از سوی دیگر شاهد افزایش رشد پایه پولی نیز هستیم، این موضوع به معنای زمینه‌سازی برای رشد سریع‌تر قیمت‌ها در آینده است، به طوری که به نظر نمی‌رسد بتوان تورم تک‌رقمی را در یک سال آینده انتظار داشت. از سوی دیگر، روند افزایش نرخ ارز که از میانه سال ۱۳۹۶ آغاز شده است نیز خود سبب خواهد شد تا نرخ تورم در آینده از محل تورم وارداتی و انتظارات تورمی نیز افزایش یابد. با توجه به اینکه بخش مهمی از تورم مزمن در ایران به دلیل بالا بودن نرخ‌های رشد پایه پولی و نقدینگی است، به نظر می‌رسد که دولت و مجلس در این زمینه باید اهتمام جدی داشته باشند.

۱. استفاده از کلمه «نرخ سود» در این کتاب با توجه به وجود آمارها و اطلاعات رسمی و همچنین استفاده از این عبارت در دستورالعمل‌های شورای پول و اعتبار بوده و به این معنا نیست که کاملاً متفاوت از مفهوم و کارکردهای نرخ بهره باشد و بلکه با توجه به فاصله گرفتن عملکردها از مبانی قانون عملیات بانکی بدون ربا، متأسفانه نرخ سود موجود تفاوت چندانی با نرخ بهره متعارف اقتصاد ندارد.

۳.۲. جایگاه نظام مالی ایران از منظر شاخص‌های جهانی

همان‌طور که بیان شد، کارکرد اصلی بازارهای مالی عبارت است از ایجاد سهولت در انتقال منابع از پس‌اندازکنندگان که دارای مازاد منابع هستند، به سرمایه‌گذاران و کارآفرینان که دارای کسری منابع هستند. از این رو هر چه بخش مالی در یک اقتصاد توسعه‌یافته‌تر باشد، این کارکرد به صورت بهتری انجام خواهد شد. به بیان دیگر، خدمات مالی به میزان کافی و با هزینه تمام‌شده کمتری در اقتصاد عرضه خواهند شد. از همین رو، در این بخش شاخص‌های توسعه نظام مالی در ایران با سایر کشورها، از جمله اقتصادهای مطرح خاورمیانه و نیز برخی از کشورهای موفق در این زمینه مقایسه شده است تا بر اساس آن بتوان تصویری کلی از وضعیت توسعه بازارهای مالی در ایران ارائه داد.

جدول ۳-۳. مقایسه جایگاه ایران با کشورهای منتخب از منظر شاخص توسعه بازارهای مالی

نام کشور	رتبه در میان ۱۳۷ کشور	عدد شاخص
ایران	۱۲۸	۳/۰۲
مالزی	۱۶	۴/۹۶
ترکیه	۸۰	۳/۸۲
ژاپن	۲۰	۴/۸۹
امارات	۲۴	۴/۷۶
عربستان	۵۶	۴/۱۶
چین	۴۸	۴/۲۳
هند	۴۲	۴/۳۷
آلمان	۱۲	۵/۰۳
بریتانیا	۱۳	۵/۰۳
آمریکا	۲	۵/۳۷
مکزیک	۳۶	۴/۵۱

Source: World Economic Forum, 2017.

همان‌طور که جدول ۳-۳ نشان می‌دهد، جایگاه ایران از منظر شاخص «توسعه بازارهای مالی» بسیار نامناسب می‌باشد، به طوری که از بین ۱۳۷ کشور جهان رتبه ۱۲۸ را کسب کرده است. این در حالی است که فاصله ما از کشورهای مهم منطقه چشم‌انداز به‌ویژه امارات متحده عربی بسیار زیاد است. وضعیت امارات متحده عربی از منظر توسعه بازارهای

مالی با کشور ژاپن قابل قیاس است. وضعیت مالزی از این منظر حتی از ژاپن نیز بهتر است. در مجموع از منظر شاخص توسعه بازارهای مالی، وضعیت ایران بسیار نامناسب است و رتبه آن با پتانسیل‌ها و جایگاه اقتصاد ایران اصلاً تناسبی ندارد.

جدول ۳-۴. بررسی تحولات (رتبه) اجزای شاخص «توسعه نظام مالی» ایران طی سال‌های گذشته

عناصر توسعه بازارهای مالی								
۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۱	۲۰۱۰	رتبه
۱۲۸	۱۳۱	۱۳۴	۱۲۸	۱۳۰	۱۲۳	۱۲۳	۱۲۰	شاخص توسعه
۳	۲/۹	۲/۸	۳	۳/۲	۳/۴	۳/۳	۳/۳	بازارهای مالی
۱۱۵	۱۱۷	۱۳۵	۱۳۵	۱۳۷	۱۳۵	۱۳۴	۱۳۳	دسترسی به خدمات مالی
۱۰۴	۱۰۸	۱۳۰	۱۳۰	۱۳۵	۱۲۸	۱۳۰	۱۲۹	به صرفه بودن خدمات مالی
۹۲	۱۰۶	۱۰۴	۹۹	۸۶	۶۵	۸۰	۸۲	تأمین مالی از طریق بازار سهام محلی
۱۲۵	۱۲۴	۱۳۸	۱۴۱	۱۴۸	۱۴۱	۱۳۷	۱۳۶	سهولت دستیابی به وام
۸۳	۱۱۰	۱۲۵	۱۳۳	۱۳۹	۱۲۹	۱۳۳	۱۳۳	دسترسی به سرمایه خطرپذیر
۱۲۲	۱۲۲	۱۲۱	۱۲۵	۱۲۱	۱۰۴	۱۱۳	۱۱۳	استحکام و ثبات بانک‌ها
۱۲۶	۱۲۸	۱۲۲	۱۰۲	۸۲	۷۴	۸۹	۸۸	کیفیت مقررات نقل و انتقال اوراق بهادار
۱۰۶	۱۰۸	۱۰۶	۹۶	۱۰۱	۹۹	۸۹	۸۶	شاخص حقوق قانونی
۱۳۷	۱۳۸	۱۴۰	۱۴۴	۱۴۸	۱۴۴	۱۴۲	۱۳۹	تعداد کل کشورها

Source: Ibid.

همان‌طور که جدول ۳-۴ نشان می‌دهد، رتبه ایران از منظر شاخص توسعه بازارهای مالی طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۷ بدتر شده، به طوری که حتی عدد شاخص نیز نسبت به سال ۲۰۱۰ کاهش یافته که نشانگر پسرفت از نظر توسعه نظام مالی است. بدترین رتبه از این منظر مربوط به سال ۲۰۱۵ می‌باشد، گرچه در دو سال اخیر روند شاخص بهبودی هرچند اندک را تجربه کرده است.

نگاهی به اجزای شاخص توسعه بازارهای مالی نشان می‌دهد که نظام مالی در ایران از منظر دسترسی به خدمات مالی، سهولت دسترسی به وام و به صرفه بودن خدمات مالی وضعیت بسیار نامناسبی داشته است. این بدان معنا است که نظام مالی ایران، به‌ویژه در بخش بانکی در انتقال منابع مالی به صورت باصرفه و کافی به کارآفرینان با مشکلات جدی روبرو است.

نگاهی به وضعیت سایر شاخص‌های توسعه مالی نیز نشان می‌دهد در اکثر آنها وضعیت چندان مناسبی وجود ندارد. مثلاً شاخص «استحکام و ثبات بانک‌ها» و نیز شاخص «کیفیت مقررات نقل و انتقال اوراق بهادار» در سال‌های اخیر نه تنها بهبود نداشته‌اند، بلکه به دلیل تنزل عدد شاخص، پسرفت نیز داشته‌اند که نشانگر وجود مشکلات جدی در این بخش است. در میان این شاخص‌ها، «دسترسی به سرمایه خطرپذیر» روند بهبود قابل توجهی را داشته است که نشان می‌دهد وضعیت بازار سرمایه خطرپذیر در سال‌های اخیر رو به بهبود بوده است.

در مجموع می‌توان نتیجه گرفت که وضعیت بازارهای مالی در ایران از منظر توسعه مناسب نیست و عدم اصلاح روندهای موجود، به‌ویژه در بخش بانکی به اختلال در جریان انتقال منابع به کارآفرینان و سرمایه‌گذاران منجر شده و در نهایت رقابت‌پذیری و رشد و توسعه اقتصادی کشور را با خطر روبرو خواهد کرد. البته به غیر از بخش بانکی، وضعیت بازار سرمایه کشور نیز چندان مناسب نیست و نباید از آن غافل شد.

۳.۳. صنعت بانکداری

بخش اصلی تأمین مالی در اقتصاد ایران (حدود ۹۰ درصد)^۱ از طریق نظام بانکی صورت می‌گیرد، از این رو نظام مالی در ایران را می‌توان در زمره نظام‌های مالی «بانک‌محور» طبقه‌بندی کرد. علاوه بر آن، نظام بانکی در ایران مانند سایر کشورها وظیفه تسهیل نقل و انتقال وجوه را نیز برعهده دارد. از این منظر نظام بانکی در ایران اهمیت بسیار بالایی دارد.

همان‌طور که در قسمت قبل بیان شد، به طور کلی نظام مالی در ایران از نظر ارائه منابع مالی به صرفه و به میزان کافی وضعیت نامناسبی دارد. یکی از شاخص‌هایی که می‌تواند این وضعیت را از منظر نظام بانکی نشان دهد، نسبت تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی به تولید ناخالص داخلی کشورها است. همان‌طور که جدول ۳-۵ نشان می‌دهد، نسبت تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی به تولید ناخالص داخلی در ایران ۵۲ درصد بوده است (متوسط این نسبت در جهان ۸۳ درصد است). در میان کشورهای جهان، کشورهای موفق شرق آسیا نیز قرار دارند که در آنها این نسبت بیش از ۱۰۰ درصد است، از جمله کره جنوبی، چین، مالزی، ژاپن و سنگاپور. به بیان دیگر، در این کشورها بخش بانکی بیش از حجم تولید ناخالص

1. <https://www.cbi.ir/showitem/16770.aspx>.

داخلی اعتبار خلق می‌کند که این نشانگر عمق بالای بخش بانکی در این کشورهاست.

جدول ۳-۵. نسبت تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی به تولید ناخالص داخلی کشورها

کشور / منطقه	نسبت (درصد)
امارات متحده عربی	۶۷/۶
استرالیا	۱۲۵/۸
اتریش	۹۳/۰
کانادا	۱۲۷/۶
سوئیس	۱۶۳/۵
چین	۱۲۷/۴
آلمان	۸۷/۷
دانمارک	۱۸۱/۸
منطقه شرق آسیا و اقیانوسیه	۱۱۴/۶
اتحادیه اروپا	۱۰۷/۷
بریتانیا	۱۶۴/۰
هند	۵۰/۰
ایران	۵۲/۱
ژاپن	۱۰۱/۵
کره جنوبی	۱۳۸/۴
منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا	۴۷/۹
مالزی	۱۱۲/۰
کشورهای عضو OECD	۸۶/۶
عربستان سعودی	۴۲/۰
سنگاپور	۱۰۹/۲
ترکیه	۴۵/۷
آمریکا	۵۳/۱
متوسط جهانی	۸۳/۸

Source: World Bank, 2017.

در بین کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا که متوسط این شاخص برای آنها از ایران پایین‌تر است، امارات متحده عربی وضعیتی بهتر دارد، اما باید توجه کرد که عمده کشورهای عربی حوزه خلیج فارس از جمله امارات و عربستان دارای بازارهای سرمایه به نسبت

توسعه یافته‌ای هستند و بخش مهمی از تأمین مالی در آنها از طریق بازارهای سهام صورت می‌گیرد. لذا پایین بودن نسبت تسهیلات بانکی به تولید ناخالص داخلی در آنها ممکن است به دلیل کمتر بودن تقاضا برای تسهیلات بانکی در این کشورها به نسبت تقاضا برای تأمین مالی از بازار سهام باشد. این در حالی است که در ایران وضعیت به این گونه نیست، بلکه عمده‌تاً کارآفرینان و سرمایه‌گذاران از کمبود دسترسی به تسهیلات بانکی و نیز هزینه آن شکایت می‌کنند. به بیان دیگر، به نظر می‌رسد که در ایران تقاضا برای تسهیلات بسیار بیشتر از عرضه آن است و لذا پایین بودن این نسبت به معنای تأمین مالی بیشتر از بازار سهام نیست.

یکی از چالش‌های نظام بانکی در ایران که در سال‌های اخیر به میزان زیادی مطرح شده است، مسئله ثبات و استحکام بانک‌هاست. اگر بخواهیم به صورت ساده به مسئله توجه کنیم، می‌توان گفت که هر دلیلی (افزایش مطالبات سوخت شده، کاهش ارزش دارایی‌ها و یا سرعت بیشتر رشد بدهی‌ها نسبت به دارایی‌ها) که سبب شود بین دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌ها شکاف ایجاد شود، می‌تواند موجب بروز مشکلات در شبکه بانکی شود. شاخص‌های مختلفی برای بررسی میزان استحکام نظام بانکی وجود دارد، اما یکی از معروف‌ترین شاخص‌هایی که می‌توان در این زمینه به آن استناد کرد، نسبت سرمایه به کل دارایی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است. از آنجا که سرمایه بانک توسط مالکان و سهامداران آن تأمین می‌شود، هر چه این نسبت بالاتر باشد، میزان سرمایه بیشتری به نسبت کل دارایی بانک در اختیار آن قرار دارد که در صورت لزوم می‌تواند با آن منابع مورد نیاز را تأمین کند. درواقع سرمایه بیشتر به معنای نوعی سپر و محافظ در زمان بروز شوک‌های وارده به ترازنامه بانک‌ها عمل می‌کند.

جدول ۳-۶. نسبت سرمایه به دارایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در سال‌های اخیر

شرح	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	شهریور ۱۳۹۶
جمع دارایی‌ها (هزار میلیارد ریال)	۸۰۰۲/۸	۹۴۹۳	۱۳۹۲۰/۴	۱۶۳۰۰/۱	۲۰۴۰۲/۸	۲۳۷۱۳/۱	۲۵۶۰۸/۸
حساب سرمایه (هزار میلیارد ریال)	۴۰۰/۵	۵۰۷/۸	۷۲۸/۳	۶۹۲	۷۳۹/۲	۶۲۷/۷	۷۲۵/۷
نسبت سرمایه به دارایی (درصد)	۵/۰	۵/۳	۵/۲	۴/۲	۳/۶	۲/۶	۲/۸

مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی: بخش پولی و بانکی (بانک مرکزی، ۱۳۹۶).

همان‌طور که جدول ۳-۶ نشان می‌دهد، نسبت سرمایه به دارایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی کشور از ۵ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۲/۸ درصد در شهریور ۱۳۹۶ کاهش یافته است. دلایل مختلفی برای این امر می‌توان برشمرد که بررسی نقش هر یک از این دلایل خود نیازمند بررسی‌های بیشتر و عمیق‌تر از جمله ضعف نظارت بانک مرکزی، ضعف مدیریت دارایی و بدهی^۱ در شبکه بانکی کشور (که به انجماد و از بین رفتن برخی از دارایی‌ها منجر شده) و نرخ بهره حقیقی بالاست.

برای درک بهتر و مقایسه وضعیت نظام بانکی کشور از منظر نسبت سرمایه به دارایی با سایر کشورها، می‌توان به ارقام نسبت سرمایه به دارایی در برخی از کشورها و مناطق جهان اشاره کرد. بر اساس آمارهای بانک جهانی، متوسط جهانی نسبت سرمایه به دارایی در نظام بانکی در سال ۲۰۱۶ بیش از ۱۰ درصد، در ترکیه ۱۱ درصد، سنگاپور ۹/۲ درصد، عربستان سعودی ۱۴/۸ درصد، مالزی ۱۱ درصد، اتحادیه اروپا ۹/۲ درصد، کشورهای حوزه یورو ۷/۸ درصد، سوئیس ۱۲/۳ درصد و در آمریکا ۱۱/۶ درصد بوده است. بر این اساس می‌توان گفت که نظام بانکی کشور در وضعیت فعلی در صورت بروز شوک منفی به ترازنامه، به اندازه کافی توان و استحکام لازم برای پاسخگویی به آن را ندارد. یکی دیگر از شاخص‌های استحکام مالی بانک‌ها، نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات است. هرچه این نسبت بالاتر باشد، بدان معناست که نسبت بیشتری از کل تسهیلاتی که توسط نظام بانکی پرداخت شده است، بازپرداخت نمی‌شود. این موضوع باعث می‌شود که از یک‌سو توان اعطای تسهیلات بانک‌ها کاهش یابد و از سوی دیگر ریسک اعتباری مشتریان بانک‌ها که به معنای احتمال عدم بازپرداخت تسهیلات از سوی مشتریان است نیز افزایش یابد.

جدول ۳-۷ نشان می‌دهد که نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات (اعم از ریالی و ارزی) در ایران از بیش از ۱۵ درصد در سال ۲۰۱۱ تا ۱۰ درصد در سال ۲۰۱۶ نوسان داشته است. البته باید اشاره کرد که بخشی از کاهش این نسبت در سال‌های اخیر نیز ناشی از امهال تسهیلات از سوی بانک‌ها بوده که این لزوماً به معنای بازپرداخت تسهیلات نیست.

جدول ۳-۷. مقایسه ایران و کشورهای منتخب از نظر نسبت تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات (درصد)

نام کشور	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
امارات متحده عربی	۵/۳	۶/۱	۷/۱	۶/۷	۵/۶	۵/۲	۵/۳
کانادا	۱/۲	۰/۸	۰/۷	۰/۶	۰/۵	۰/۵	۰/۶
سوئیس	۰/۹	۰/۸	۰/۸	۰/۸	۰/۷	۰/۸	-
چین	۱/۱	۱/۰	۱/۰	۱/۰	۱/۲	۱/۷	-
آلمان	۳/۲	۳/۰	۲/۹	۲/۷	۲/۳	۲/۰	-
منطقه شرق آسیا و اقیانوسیه	۲/۱	۲/۱	۱/۹	۱/۷	۱/۶	۱/۷	-
اتحادیه اروپا	۵/۴	۶/۰	۷/۵	۶/۴	۵/۶	۵/۵	۴/۸
بریتانیا	۴/۰	۴/۰	۳/۶	۳/۱	۱/۷	۱/۰	-
ایران*	۱۳/۸	۱۵/۱	۱۴/۷	۱۴/۱	۱۲/۱	۱۰/۲	۱۰/۰
مالزی	۳/۴	۲/۷	۲/۰	۱/۸	۱/۶	۱/۶	۱/۶
کشورهای عضو OECD	۴/۰	۳/۷	۳/۵	۳/۲	۳/۳	۳/۴	۲/۷
عربستان سعودی	۳/۰	۲/۲	۱/۷	۱/۳	۱/۱	۱/۲	۱/۴
سنگاپور	۱/۴	۱/۱	۱/۰	۰/۹	۰/۸	۰/۹	۱/۲
ترکیه	۳/۵	۲/۶	۲/۷	۲/۶	۲/۷	۳/۰	-
آمریکا	۴/۴	۳/۸	۳/۳	۲/۵	۱/۹	۱/۵	۱/۳
متوسط جهانی	۳/۹	۳/۷	۳/۷	۴/۰	۴/۱	۳/۹	-

* برای ارقام مربوط به ایران تحت عنوان «نسبت تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات» (اعم از ریالی و ارزی) از نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی استفاده شده است.
مأخذ: بانک جهانی.

مقایسه این ارقام با متوسط جهانی و نیز ارقام سایر کشورها نشان می‌دهد که موضوع تسهیلات غیر جاری در نظام بانکی ایران جدی است. با توجه به اینکه قبلاً به این موضوع اشاره شد که نظام مالی ایران از نظر ارائه منابع مالی کافی و به‌صرفه به اقتصاد در وضعیت نامناسبی به سر می‌برد، بالا بودن نسبت تسهیلات غیر جاری به کل تسهیلات در ایران را

می‌توان به عنوان یکی از دلایل ناتوانی نظام بانکی کشور در ارائه خدمات مالی و اعتباری به اقتصاد دانست.

از جمله دلایل بالا بودن نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات در نظام بانکی ایران می‌توان به ضعف و توان پایین بانک‌ها در ارزیابی متقاضیان تسهیلات و رصد آنها بعد از اعطای تسهیلات، بروز رکود و شوک‌های ارزی و تحریم‌های اقتصادی که سبب ناتوانی بخشی از بنگاه‌ها در بازپرداخت تسهیلات به بانک‌ها شد و دخالت دولت در نظام بانکی (به‌ویژه در قالب طرح‌هایی مانند طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های زودبازده، مسکن مهر، تسهیلات تبصره‌ای در قالب بودجه‌های سنواتی و مانند آن) اشاره کرد.

یکی از معضلات نظام بانکی در ایران، بالا بودن انواع نرخ‌های سود بانکی اعم از سپرده و تسهیلات است. آمارها نشان می‌دهند که طی سال‌های گذشته نرخ‌های سود بانکی اعم از نرخ سود سپرده‌ها و نرخ سود بین‌بانکی همواره دورقمی بوده است. این موضوع سبب شده است که نرخ سود تسهیلات نیز در مقایسه با بسیاری از کشورها بالا باشد (جدول ۳-۸ و جدول ۳-۹).

جدول ۳-۸. بررسی نرخ‌های مختلف سود بانکی در مقایسه با نرخ تورم (درصد)

سال	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۶ ماهه ۹۶
نرخ بازار بین بانکی	۱۵.۵	۱۴.۴	۱۸.۲	۲۱.۴	۲۳.۲	۲۷	۲۴.۴۷	۱۸.۶۲	-
نرخ سود سپرده یک‌ساله	۱۴.۵	۱۴	۱۲.۵	۱۷	۱۷	۲۲	۲۰	۱۵	۱۵
نرخ تورم	۱۰.۸	۱۲.۴	۲۱.۵	۳۰.۵	۳۴.۷	۱۵.۶	۱۱.۹	۸.۶	۹.۵
نرخ سود واقعی (بین بانکی)	۴.۷	۲	-۳.۳	-۹.۱	-۱۱.۵	۱۱.۴	۱۲.۵۷	۱۰.۰۸	-
نرخ سود واقعی (سپرده)	۳.۷	۱.۶	-۹	-۱۳.۵	-۱۷.۷	۶.۴	۸.۱	۶.۴	۵.۵

مأخذ: تارنمای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

جدول ۳-۹. مقایسه نرخ سود تسهیلات بانکی ایران و برخی کشورهای منتخب (درصد)

کشور	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
کانادا	۵/۸	۶/۱	۴/۷	۲/۴	۲/۶	۳/۰	۳/۰	۳/۰	۳/۰	۲/۸	۲/۷
سوئیس	۳/۰	۳/۲	۳/۳	۲/۸	۲/۷	۲/۷	۲/۷	۲/۷	۲/۷	۲/۷	۲/۶
شیلی	۸/۰	۸/۷	۱۳/۳	۷/۳	۴/۸	۹/۰	۱۰/۱	۹/۳	۸/۱	۵/۵	۵/۶
چین	۶/۱	۷/۵	۵/۳	۵/۳	۵/۸	۶/۶	۶/۰	۶/۰	۵/۶	۴/۴	۴/۴
اندونزی	۱۶/۰	۱۳/۹	۱۳/۶	۱۴/۵	۱۳/۳	۱۲/۴	۱۱/۸	۱۱/۷	۱۲/۶	۱۲/۷	۱۱/۹
هند	۱۱/۲	۱۳/۰	۱۳/۳	۱۲/۲	۸/۳	۱۰/۲	۱۰/۶	۱۰/۳	۱۰/۳	۱۰/۰	۹/۷
ایران*	۱۴/۰	۱۴/۰	۱۲/۰	۱۲/۰	۱۲/۰	۱۱/۰	۱۱/۰	۱۱/۰	۱۴/۰	۱۴/۲	۱۸/۰
ایتالیا	۵/۶	۶/۳	۶/۸	۴/۸	۴/۰	۴/۶	۵/۲	۵/۱	۴/۹	۴/۱	۳/۵
اردن	۸/۲	۸/۷	۹/۰	۹/۲	۹/۰	۸/۷	۸/۸	۹/۰	۹/۰	۸/۵	۸/۱
ژاپن	۱/۷	۱/۹	۱/۹	۱/۷	۱/۶	۱/۵	۱/۴	۱/۳	۱/۲	۱/۱	۱/۰
کره جنوبی	۶/۰	۶/۶	۷/۲	۵/۶	۵/۵	۵/۸	۵/۴	۴/۶	۴/۳	۳/۵	۳/۴
کویت	۸/۶	۸/۵	۷/۶	۶/۲	۵/۴	۵/۲	۵/۰	۴/۶	۴/۳	۴/۳	۴/۵
مکزیک	۷/۵	۷/۶	۸/۷	۷/۱	۵/۳	۴/۹	۴/۷	۴/۲	۳/۶	۳/۴	۴/۷
مالزی	۶/۵	۶/۴	۶/۱	۵/۱	۵/۰	۴/۹	۴/۸	۴/۶	۴/۶	۴/۶	۴/۵
نیوزلند	۸/۲	۸/۶	۸/۹	۶/۷	۶/۳	۶/۱	۵/۸	۵/۵	۵/۸	۵/۸	۵/۰
عمان	۷/۴	۷/۳	۷/۱	۷/۴	۶/۸	۶/۲	۵/۷	۵/۴	۵/۱	۴/۸	۵/۱
قطر	۷/۲	۷/۴	۶/۸	۷/۰	۷/۳	۵/۵	۵/۴	۵/۱	۵/۰	۴/۴	۴/۰
روسیه	۱۰/۴	۱۰/۰	۱۲/۲	۱۵/۳	۱۰/۸	۸/۵	۹/۱	۹/۵	۱۱/۱	۱۵/۷	۱۲/۶
سنگاپور	۵/۳	۵/۳	۵/۴	۵/۴	۵/۴	۵/۴	۵/۴	۵/۴	۵/۴	۵/۴	۵/۴
آمریکا	۸/۰	۸/۱	۵/۱	۳/۳	۳/۳	۳/۳	۳/۳	۳/۳	۳/۳	۳/۳	۳/۵

* به نظر می‌رسد که نرخ‌هایی که توسط بانک جهانی گزارش شده، حداقل نرخ سود تسهیلات است که بانک مرکزی در دستورالعمل‌های خود به نظام بانکی ابلاغ می‌نماید. آمار نرخ سود تسهیلات بانکی که از سوی بانک جهانی گزارش شده، با نرخ سود تسهیلات در ایران که در عمل جاری است، فاصله زیادی دارد.
 مأخذ: بانک جهانی.

در طول سال‌های اخیر با وجود کاهش نرخ تورم، نرخ سود سپرده (سود) اسمی کشور کاهش نیافت و به این منجر شد که نرخ سود سپرده (سود) واقعی در پاره‌ای از مواقع به بیش از ۱۰ درصد برسد که بدون شک یکی از بالاترین نرخ سودهای واقعی در میان کشورهای دنیاست. چنین نرخ سودی در حال حاضر یکی از مهمترین موانع تولید در اقتصاد کشور است. نرخ سود سپرده بالا از یک‌سو هزینه فرصت سرمایه‌گذاری در بخش واقعی

اقتصاد را افزایش داده و به کاهش سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران منجر شده است. بر اساس نماگرهای اقتصادی شماره ۸۹ بانک مرکزی سرمایه‌گذاری (تشکیل سرمایه ثابت ناخالص) در کشور در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به ترتیب ۱۲- و ۷/۳- درصد بوده است که پیامد کوتاه‌مدت آن کاهش تقاضا و رکود و پیامد بلندمدت آن کاهش ظرفیت رشد اقتصاد ایران در سال‌های آینده است. از سوی دیگر افزایش نرخ سود واقعی سپرده‌ها، به تعویق مصرف از سوی خانوارها و به تبع آن کاهش تقاضای کل اقتصاد منجر می‌شود که آن نیز به تعمیق رکود می‌انجامد.

در طرف عرضه نیز بالا بودن نرخ سود واقعی تسهیلات اعطایی از سوی بانک‌ها، از مجرای افزایش هزینه‌های بنگاه‌ها بر تولید کشور اثر منفی دارد. به بیان دیگر در شرایط رکودی اقتصاد کشور، فرصت‌های تولیدی محدودی وجود دارد که درآمدهای ناشی از آن بتواند هزینه‌های سودهای بالای تسهیلات بانک‌ها را جبران کرده و بر این اساس نرخ سود از مجرای هزینه بنگاه نیز تولید کشور را محدود می‌کند.

سؤال اساسی آن است که چرا با کاهش نرخ تورم، نرخ سود اسمی سپرده‌ها کاهش نیافت و در بعضی از اوقات نیز به واسطه رقابت میان بانک‌ها روند افزایشی به خود گرفت؟ همچنین چرا سیاست‌گذاران اقتصاد کشور با علم به هزینه‌های فراوانی که نرخ سود واقعی بالا بر اقتصاد کشور تحمیل می‌کند (که بخشی از آن پیشتر بیان شد و در ادامه نیز برخی موارد دیگر بیان می‌شود) اقدام به کاهش نرخ سود سپرده‌ها نکردند یا در اجرای این سیاست ناموفق بوده‌اند و در نهایت چه سیاست‌ها و اقداماتی باید در پیش گرفت که ماحصل آن منطقی شدن نرخ سود بانک‌ها و به تبع آن بهبود وضعیت تولید و اقتصاد کشور باشد.

علت اصلی ماندگاری نرخ بالای سود سپرده، عدم تعادل در ترازنامه شبکه بانکی است. بخشی از دارایی‌های بانک‌ها منجمد (همچون املاک و مستغلات بانک‌ها یا بدهی‌های دولت) و بخش دیگری نیز موهومی (همچون مطالبات سوخت‌شده که البته از طریق امهال و در سایه عدم شفافیت ترازنامه‌ها و ضعف نظارت زنده و جاری نشان داده شده‌اند) است. این شرایط باعث شده است که سهم قابل توجهی از دارایی‌های بانک هیچ‌گونه بازدهی و یا آورده‌ای برای بانک نداشته باشد. در طرف بدهی‌های ترازنامه اما سهم اصلی مربوط به سپرده‌های سرمایه‌گذاری است که برای بانک هزینه (سود پرداختی به سپرده‌گذاران) دارد.

با این توضیح دو نوع عدم تعادل را می‌توان در تحولات ترازنامه‌ای بانک مشاهده کرد. عدم تعادل اول مربوط به درآمدها و هزینه‌های بانک است. سهم دارایی‌های زنده و دارای بازدهی بانک بسیار کمتر از سهم سپرده‌های سرمایه‌گذاری (هزینه‌ای) بانک است. در این شرایط عملیات بانکی به زیان بانک منجر می‌شود چرا که عایدی بانک از دارایی‌هایش تکافوی هزینه جذب سپرده‌هایش را نمی‌کند. عدم تعادل دیگر مربوط به شکاف دارایی‌ها و بدهی‌های بانکی است. همان‌گونه که بیان شد بخشی از دارایی‌های بانک، موهومی است و با توجه به وضعیت نرخ سود بالای تسهیلات و سپرده‌ها این شکاف افزایش می‌یابد. با افزایش نرخ سود تسهیلات احتمال نکول تسهیلات‌گیرنده افزایش می‌یابد و بر مطالبات غیرجاری بانک افزوده می‌شود که انقباض دارایی‌های بانک را در پی دارد، اما در طرف سپرده‌ها نرخ سود بدون هرگونه توقفی بر حجم سپرده‌ها (بدهی بانک) می‌افزاید. البته این مربوط به بخش زنده دارایی‌های بانک است، چرا که بخش منجمد و موهومی اساساً هیچ رشدی ندارند و از این حیث نیز بر شکاف دارایی بدهی افزوده خواهد شد. نکته مهم آن است که هر چه نرخ سود سپرده بیشتر باشد، زیان بانک و شکاف میان دارایی‌ها و بدهی‌ها با سرعت بیشتری رشد می‌کند.

با وجود این شرایط چرا شاهد رقابت بانک‌ها برای جذب سپرده‌های مردم از طریق پیشنهاد نرخ‌های سود بالاتر هستیم؟ بانک‌ها برای تسویه بدهی‌های خود به بانک‌های دیگر که در اثر تراکنش‌های روزمره مشتریان صورت می‌گیرد و همچنین ایفای تعهدات مربوط به سپرده‌های قانونی و ... به بانک مرکزی نیاز به ذخایر (پول بانک مرکزی) دارند. با توجه به دارایی‌های منجمد و موهومی بانک‌ها که به صورت غیرمتوازن میان آنها توزیع شده است و البته افزایش تعهدات مربوط به سپرده‌های قانونی با توجه به رشد سپرده‌ها، نیاز بانک‌ها به ذخایر افزایش می‌یابد و با توجه به محدودیت‌های بانک مرکزی برای عرضه ذخایر و البته نرخ بالای جریمه اضافه برداشت (۳۴ درصد) بانک‌ها برای جذب سپرده‌های مردم رقابت می‌کنند، چرا که با توجه به فاصله نرخ سود سپرده‌ها با نرخ جریمه اضافه برداشت، هزینه‌های آن به مراتب برای بانک‌ها کمتر است. در این شرایط است که بانک‌ها برای جلوگیری از خروج سپرده‌ها و یا جذب سپرده‌های جدید نرخ‌های سودی را به سپرده‌گذاران پیشنهاد می‌کنند که قطعاً به ضرر خودشان است اما

ضرر آن کمتر از شرایطی است که در پایان روز کسری بیاورند و مجبور به اضافه برداشت از بانک مرکزی شوند. با این توضیحات عدم تعادل ترازنامه بانکها در کنار اعمال محدودیت بانک مرکزی بر عرضه ذخایر، مانع اصلی برای کاهش نرخ سود اسمی و حتی عاملی برای افزایش آن است.

در این شرایط بانک مرکزی در ۳۱ مرداد ماه ۱۳۹۶ در جهت کاهش زیان بانکها و کاهش سرعت افزایش شکاف میان داراییها و بدهیهای بانکها، اقدام به مداخله در بازار در جهت کنترل رقابت میان بانکها برای سپرده‌پذیری کرد و سقف نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های یک‌ساله و کوتاه‌مدت را به صورت دستوری به ترتیب ۱۵ و ۱۰ درصد اعلام کرد، بدون آن که در خصوص نرخ سود تسهیلات صحبتی نکند.^۱ البته باید گفت که یکسال قبل از آن هم بانک مرکزی در ۱۴ تیر ۱۳۹۵ سقف نرخ سود سپرده‌های یک‌ساله را ۱۵ درصد اعلام کرده بود^۲ اما به علت ضعف نظارت، محدودیت عرضه ذخایر به واسطه دغدغه‌های تورمی و نیاز شدید بانکها عملاً نرخ‌های سود به بالاتر از ۲۰ درصد رسید.

هدف بانک مرکزی در مرداد ۱۳۹۶ و با توجه به مهلت ۱۱ روزه آن، تقریباً محقق شد و نرخ سود سپرده‌ها کاهش یافت. اما این سیاست اگر چه هزینه‌های بانکها و سرعت افزایش شکاف داراییها و بدهیهای آنها را کاهش می‌داد، اما دغدغه انفجار بمب نقدینگی را افزایش می‌دهد. درواقع کاهش نرخ سود سپرده‌ها، سیالیت سپرده‌ها را افزایش می‌دهد و می‌تواند افزایش قیمت‌ها را چه در کالاها و خدمات و چه در داراییها (ارز، طلا و ...) در پی داشته باشد.

با زمینه‌ای که کاهش نرخ سود سپرده‌ها ایجاد کرده بود و با وقوع شوک‌های فصلی بازار ارز و بعضی از شوک‌های برون‌زای دیگر مثل تحولات بازارهای ارز منطقه و ... فضایی برای ورود سپرده‌ها به بازار ارز فراهم شد و نوسانات شدیدی را ایجاد کرد. در این شرایط بانک مرکزی مجبور شد برای کنترل بازار ارز، برخلاف سیاست ۵ ماه قبل خود نرخ سود سپرده‌ها را به میزان ۵ درصد افزایش دهد تا با جذاب کردن سپرده‌گذاری در بانک، ورود به بازار ارز برای کسب سود کاهش یابد و نوسانات کنترل شود. اما باید دانست که هزینه کنترل بازار ارز از طریق افزایش نرخ سقف نرخ سود سپرده‌ها، افزایش هزینه‌ها و به تبع

1. <https://www.cbi.ir/showitem/16740.aspx>.

2. <https://www.cbi.ir/showitem/14906.aspx>.

آن زیان بانک‌ها، افزایش شکاف دارایی‌ها و بدهی‌های شبکه بانکی و سرعت بیشتر رشد نقدینگی از محل پرداخت سود سپرده‌ها و البته تعمیق تنگنای مالی بنگاه‌های تولید و تعمیق رکود است.

این رفت و برگشت‌های سیاستی بانک مرکزی و تحولات ماه‌های اخیر ناکارآمدی سیاست‌های اتخاذ شده از سوی سیاستگذار اقتصادی و ضرورت اتخاذ راهبردی متفاوت را به شکلی شفاف نشان می‌دهد. مدارای سیاستی بانک مرکزی با بانک‌ها در قبال عدم تعادل دارایی‌ها و بدهی‌ها و ایجاد توافق برای کنترل رقابت و کاهش دستوری نرخ سود سپرده در شرایط کنونی با توجه به رشد قابل توجه نقدینگی خلق شده در طول سال‌های گذشته نسبت به رشد تولید و قیمت‌ها، هر آینه ممکن است اتفاقی کوچک منجر به التهاب در بازار ارز یا طلا شود و در نهایت نرخ تورم افزایش یابد. از سوی دیگر سیاست نرخ سود سپرده بالا که پیش از مرداد سال ۱۳۹۶ و پس از بهمن ۱۳۹۶ که عمدتاً با هدف حفظ دستاورد تورمی و یا کاهش التهابات نرخ ارز اعمال شد، هزینه‌های قابل توجهی برای بانک‌ها و بخش واقعی اقتصاد کشور دارد که پیشتر بیان شد. این حرکت‌های پاندولی نه تنها مشکلات را حل نمی‌کند، بلکه اعتبار بانک مرکزی را به عنوان سیاستگذار پولی مخدوش کرده و هزینه‌های اعمال سیاست‌های آتی را افزایش داده و اثربخشی آنها را کاهش خواهد داد.

مشکلات ترازنامه‌ای بانک‌های کشور یکی از دلایلی است که بانک‌های معتبر دنیا برای عدم مبادلات بانکی با شبکه بانکی کشور عنوان می‌کنند. البته دلیل عمده آنها تحریم‌های اعلامی و اعمالی بر اقتصاد ایران بوده که البته با تأثیرات آنها با مواضع دولت آمریکا دوچندان شده است.

از دیگر معضلات در ارتباط با صنعت بانکداری کشور که بخشی از شکاف ترازنامه به‌ویژه در بخش تسهیلات غیرجاری و سرمایه‌گذاری‌های بانک‌ها محصول آن است، ضعف در حاکمیت شرکتی بانک‌هاست. حاکمیت شرکتی به معنای مجموعه قواعد، ساختارها و رویه‌های اداره بانک است که در سطح کلان درصدد دستیابی به سلامت و ثبات نظام بانکی بوده و در سطح خرد (بانکی) درصدد دستیابی به منافع قانونی ذی‌نفعان و جلوگیری از فساد و ایجاد شفافیت و پاسخگویی است.

بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهند^۱ که قواعد حاکمیت شرکتی در ساختارهای مالکیتی بانک‌های کشور رعایت نشده و نظارت بر استقرار حاکمیت شرکتی با خلأهای جدی روبرو است. همچنین بانک‌های دولتی نیز به دلیل ساختارهای خاص قانونی مربوط به اساسنامه خود و مسائل نهادی در الگوی اداره آنها، با مشکلات بیشتری در استقرار حاکمیت شرکتی بر اساس اصول و استانداردهای متعارف روبرو هستند. اگرچه بانک مرکزی در راستای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی اقدام به ابلاغ برخی مقررات الزامی مرتبط با بعضی از ارکان حاکمیت شرکتی و همچنین انتشار مجموعه رهنمودهایی در خصوص کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک و اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۰) نموده، اما این مجموعه مقررات و رهنمودها از جامعیت، کارآمدی و ضمانت اجرای لازم برخوردار نیستند و به استقرار کامل حاکمیت شرکتی حتی در بین بانک‌های خصوصی کشور منجر نشده است. از این رو به نظر می‌رسد که این چالش در سال‌های آینده یکی از معضلات پیش روی صنعت بانکداری کشور باشد.

– جمع‌بندی بخش بانکی

در مجموع می‌توان گفت که بخش بانکی در ایران به عنوان اولین گزینه تأمین مالی فعالیت‌های اقتصادی از منظر کارایی و کارکرد اصلی خود دچار مشکلات زیادی است. هزینه بالای تأمین مالی، دسترسی پایین فعالان اقتصادی به خدمات بانکی، مشکل ترازنامه و استحکام مالی بانک‌ها اگرچه از معضلات قدیمی و مزمن نظام بانکی است، اما متأسفانه هنوز حل نشده و اثرات آن به صورت روزمره نمایان می‌شود.

به نظر می‌رسد برای حل معضلات مربوط به نرخ بهره بالا، بمب نقدینگی، تنگنای اعتباری بنگاه‌ها، رکود، خطر شوک تورمی و نوسانات شدید ارز و طلا، می‌بایست بر علت اصلی و زمینه‌ای یعنی عدم تعادل دارایی‌ها و بدهی‌های شبکه بانکی تمرکز کرد. اصلاح ترازنامه بانک‌های کشور شرط لازم برای بهبود وضعیت بخش واقعی اقتصاد ایران است. البته باید گفت اقتصاد کشور ناگزیر است این راه را بپیماید و تأخیر در اجرای آن به

۱. برای بررسی دقیق‌تر در این زمینه به منبع زیر مراجعه فرمایید:

آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۵. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۵۳؛ شهبازی غیائی و ترابی‌فر، ۱۳۹۵.

واسطه افزایش شکاف دارایی‌ها و بدهی‌ها، هزینه‌های اصلاح ترازنامه را افزایش خواهد داد. اصلاح نظام بانکی (اصلاح ترازنامه شبکه بانکی) ابعاد فراوانی دارد که نمی‌توان به همه آنها پرداخت. در ادامه برخی از مهمترین نکات در این مورد بیان خواهد شد:

- انعطاف در خصوص ابزارها و راه‌حل‌ها: نکته مهم در اصلاح نظام بانکی کشور آن است که «لزوماً» نمی‌توان به ابزارها و راه‌حل‌های متعارف تکیه کرد. درواقع شرایط نامتعارف «ممکن» است ابزارها و راه‌حل‌های جدیدی را اقتضا کند، لذا به نظر می‌رسد تأکید بر راه‌حل‌های متعارف خود مانعی در مقابل اصلاح خواهد بود. به نظر می‌رسد تجربه اعمال سیاست‌های غیرمتعارف پولی یا مداخلات و حمایت‌های بی‌سابقه دولت در شرایطی که نظام بانکی در کشورهایی مثل آمریکا، انگلستان و ... دچار مشکل شده بود، از منظر انعطاف سیاستگذار در این زمینه درس‌آموز خواهد بود.

- ارزیابی کیفیت دارایی‌ها: قدم اول در اصلاح ترازنامه شبکه بانکی کشور آن است که تصویر دقیقی از وضعیت دارایی‌های بانک‌ها فراهم شود تا بتوان بر اساس آن طبقه‌بندی از بانک‌ها صورت داد و منابع مالی مورد نیاز برای اقدامات اصلاحی را تخمین زد.

- جذب زیان‌های انباشته شده در ترازنامه بانک‌ها: مهمترین اقدام برای اصلاح ترازنامه شبکه بانکی، جذب زیان‌های انباشته شده است که عدم تعادل در دارایی‌ها و بدهی‌ها را ایجاد کرده است. در این راستا سهام‌داران بانک‌ها اولین گروهی هستند که باید اقدام به تزریق منابع جدید و اصلاح ترازنامه بانک‌ها کنند. البته در این مسیر می‌توان از منابع عمومی نیز استفاده کرد.

- عرضه فعالانه پایه پولی از سوی بانک مرکزی متناسب با نیاز اقتصاد: یکی از ابزارهای در اختیار بانک مرکزی که به واسطه برخی تلقی‌های نادرست به کار گرفته نمی‌شود، عرضه فعالانه پایه پولی متناسب با نیاز اقتصاد و هدایت آنها به سوی بخش‌هایی است که به واسطه پیوندهای پسین و پیشین فراوان، امکان ایجاد تحرک در اقتصاد کشور را دارند. با این اقدام هم نیاز بانک‌ها به ذخایر تأمین خواهد شد و هم امکان ایجاد تحرک در تولید فراهم خواهد شد.

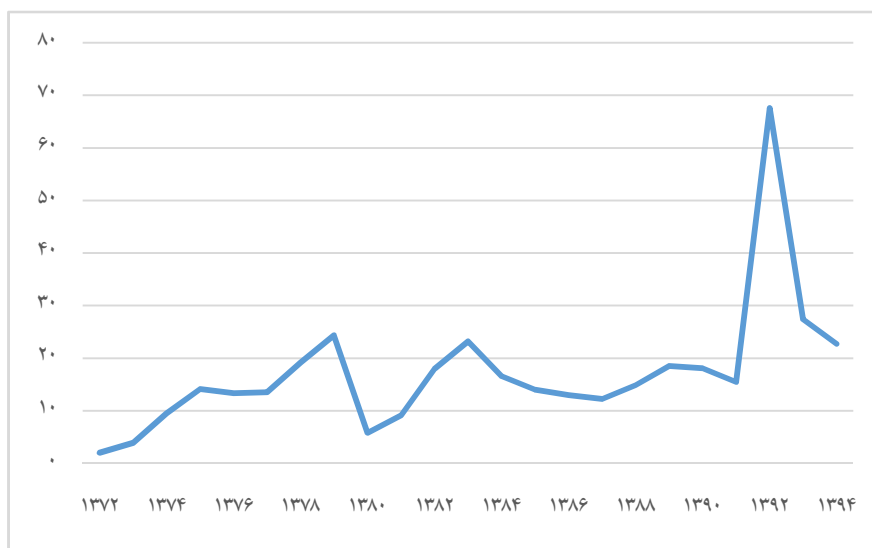
- اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی: یکی از اقدامات اساسی آن است که ساختار و شرایطی که وضعیت کنونی بانکی محصول آن است را اصلاح کرد، تا پس از اصلاح

ترازنامه شبکه بانکی، مجدداً شاهد ایجاد شکافهای نامتعارف در ترازنامه بانکها نباشیم. اصلاح قوانین و مقررات حوزه پولی و بانکی می‌تواند به میزان زیادی از وقوع معضلات کنونی جلوگیری کند. در این راستا بررسی و تصویب طرحهای بانک مرکزی و بانکداری که اعلام وصول شده‌اند، باید در اولویت مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

۳.۴. بازار سرمایه

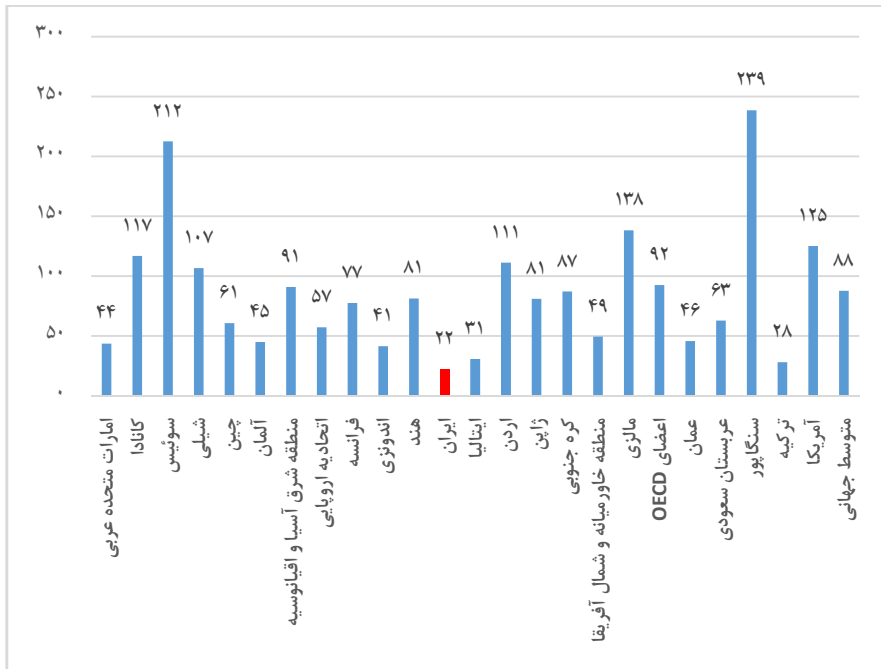
بعد از بازار پول، بازار سرمایه منبع دوم تأمین مالی در ایران را تشکیل می‌دهد. این بازار طی دو دهه اخیر رشد مناسبی داشته که سبب افزایش اهمیت آن نسبت به گذشته شده است. شواهد نشان می‌دهد بازار سرمایه از سالهای دهه ۱۳۷۰ به بعد، به تدریج سهم خود را از کل اقتصاد افزایش داده، به طوری که نسبت سرمایه شرکت‌های سهامی عام به تولید ناخالص داخلی از حدود ۲ درصد در سال ۱۳۷۲ به حدود ۲۳ درصد در سال ۱۳۹۴ افزایش یافته است. با وجود این روند رو به رشد، هنوز فاصله قابل توجهی با استانداردهای مشابه در سایر نقاط دنیا وجود دارد (نمودار ۱-۳ و نمودار ۲-۳).

نمودار ۱-۳. نسبت سرمایه شرکت‌های سهامی عام به تولید ناخالص داخلی ایران (درصد)



مأخذ: برگرفته از آمار بانک جهانی.

نمودار ۲-۳. مقایسه نسبت سرمایه شرکت‌های سهامی عام به تولید ناخالص داخلی کشورهای منتخب (متوسط سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۰۶) (درصد)



مأخذ: همان.

شایان ذکر است که دلایل افزایش ناگهانی این نسبت در نمودار در سال ۱۳۹۲، را می‌توان به صورت مختصر چنین تحلیل کرد: نسبت مورد بحث حاصل تقسیم سرمایه‌های شرکت‌های سهامی عام به تولید ناخالص داخلی است. بنابراین اولاً با توجه به فضای رکودی جامعه در سال ۱۳۹۲ کاهش نسبی تولید ناخالص داخلی می‌تواند به کاهش مخرج این نسبت منجر گردد. ثانیاً در صورت کسر هم، شوک ارزی حاصل از تحریم‌ها، موجب تورم و افزایش قیمت مسکن و در نتیجه افزایش اسمی شدید ارزش املاک و دارایی ثابت شرکت‌ها شده است. که در نهایت این مسئله به افزایش نسبت سرمایه به تولید ناخالص داخلی منجر گردیده است.

شواهد نشان می‌دهد که در میان کشورهای جهان، به طور متوسط نسبت سرمایه شرکت‌های بورسی به تولید ناخالص داخلی ۸۸ درصد بوده است. در برخی از کشورها

که بازار بورس بسیار فعال و پررونقی دارند، مانند سنگاپور و آمریکا این نسبت به ترتیب ۲۳۹ درصد و ۱۲۵ درصد و در مالزی ۱۳۸ درصد است. به بیان دیگر، سرمایه شرکت‌های پذیرفته شده در بورس در این کشورها بیش از تولید سالانه کالاها و خدمات در اقتصاد آنها است. این موضوع نشانگر میزان توسعه و رونق بازار بورس در این کشورها و اهمیت فوق‌العاده آن است. متوسط نسبت مذکور در کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا ۴۹ درصد بوده، در حالی که این نسبت در اقتصاد ایران طی یک دوره ۱۰ ساله، ۲۲ درصد است. این موضوع از یک‌سو نقش به نسبت اندک بازار سرمایه در اقتصاد ایران را نشان می‌دهد و از سوی دیگر پتانسیل بالای این بازار در اقتصاد ایران را در صورت گسترش بیشتر نمایان می‌کند. مثلاً، اگر رسیدن به متوسط کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا مدنظر باشد، این امر نشان می‌دهد که فعالیت این بازار می‌تواند حداقل بیش از دو برابر شود. اگر متوسط جهانی مدنظر باشد نیز نشان می‌دهد که باید حجم این بازار چهار برابر شود.

شواهد نشان می‌دهد که به نسبت ارزشی که بازار سهام در ایران دارد، معامله در آن صورت نمی‌گیرد. براساس جدول ۳-۱۰، در حالی که ارزش جاری بازار سهام حدود ۲۷/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده، ارزش سهام معامله شده حدود ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی است. این نشان می‌دهد که با وجود ارزشی که در بازار سهام نهفته، گردش معاملات در آن بسیار کم است. این در حالی است که در برخی از کشورها نسبت ارزش سهام معامله شده به تولید ناخالص داخلی بسیار فراتر از ارزش کل اقتصاد آنهاست. این موضوع به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته نمود بیشتری دارد (جدول ۳-۱۱).

بر اساس آمار سازمان بورس اوراق بهادار در ۲۹ اسفند ۱۳۹۵، سهام آزاد شناور ۲۱ درصد از کل سهم شرکت‌ها را شامل می‌شود.^۱ این موضوع نشان می‌دهد که هنوز فرهنگ سهامداری در بین اقشار گسترده مردم رواج نیافته است و هنوز سهام به عنوان یک دارایی در بین مردم شناخته نمی‌شود. حال آنکه بازار سهام در بلندمدت بازده بیشتری نسبت به نرخ تورم داشته است. بر اساس آمارهای بانک مرکزی، بین سال‌های ۱۳۷۱ تا ۱۳۹۵ متوسط نرخ تورم سالانه ۱۹/۷ درصد بوده در حالی که نرخ رشد

۱. سازمان بورس و اوراق بهادار، ۱۳۹۵، گزارش عملکرد بازار اوراق بهادار سال ۱۳۹۵.

شاخص کل بازار بورس ۲۹/۲ درصد بوده است. لذا بازار بورس به طور حقیقی و خالص ۹ درصد بیش از تورم به دارندگان سهام بازده داده است. با این حال، این بازده بیش از تورم، با ریسک به نسبت بالایی نیز همراه بوده، به طوری که ضریب تغییرات نرخ تورم در همین دوره حدود ۴۸ درصد بوده، در حالی که ضریب تغییرات بازده شاخص قیمت سهام بیش از ۱۵۲ درصد بوده است. لذا یکی از دلایل عدم اقبال مورد انتظار مردم از بازار سهام را می‌توان مخاطره آن نسبت به سایر دارایی‌ها مانند خرید مسکن و طلا و نیز حساب‌های سپرده بانکی دانست.

شاید بتوان عدم آشنایی کافی مردم با بازار به دلیل گسترده نبودن آموزش درباره بازار، ریسک بالا و نوسان شدید سهام برخی از شرکت‌های مهم در سال‌های گذشته و زیان دیدن برخی از سهامداران، مقررات محدودکننده بازار بورس از جمله حجم مبنا و دامنه نوسان و نرخ بالای سود سپرده‌های بانکی را از دلایل عدم اقبال کافی عموم مردم به بازار سهام دانست.

جدول ۳-۱۰. مقایسه ارزش جاری بازار سهام با ارزش سهام معامله شده طی سال‌های اخیر

سال	ارزش جاری بازار سهام (هزار میلیارد ریال)	ارزش سهام معامله شده (هزار میلیارد ریال)	تولید ناخالص داخلی (هزار میلیارد ریال)	نسبت ارزش جاری بازار سهام به تولید ناخالص داخلی (درصد)	نسبت ارزش سهام معامله شده به تولید ناخالص داخلی (درصد)
۱۳۹۰	۱۲۸۲/۵	۲۲۶/۴	۶۲۴۵/۷	۲۰/۵	۳/۶
۱۳۹۱	۱۷۰۷/۴	۲۵۷	۷۰۹۱/۳	۲۴/۱	۳/۶
۱۳۹۲	۳۸۶۶	۹۶۴/۲	۹۸۴۳	۳۹/۳	۹/۸
۱۳۹۳	۲۸۱۳/۲	۵۴۲/۵	۱۱۲۶۰	۲۵/۰	۴/۸
۱۳۹۴	۳۴۶۱	۴۷۳/۶	۱۱۱۲۹	۳۱/۱	۴/۳
۱۳۹۵	۳۲۲۰/۴	۵۷۳/۹	۱۲۷۲۳	۲۵/۳	۴/۵
متوسط ۱۳۹۰-۹۵	-	-	-	۲۷/۵	۵/۱

مأخذ: نماگرهای اقتصادی، بانک مرکزی، سال‌های مختلف.

جدول ۳-۱۱. نسبت ارزش سهام معامله شده به تولید ناخالص داخلی کشورهای منتخب (درصد)

کشور/ منطقه	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
امارات متحده عربی	۴/۳	۴/۸	۵/۵	۳۵/۷	۱۶/۱	۱۴/۲
کانادا	۸۲/۴	۷۳/۹	۷۱/۸	۷۵/۰	۷۰/۶	۷۵/۴
سوئیس	۱۱۸/۹	۸۹/۰	۱۰۲/۲	۱۰۴/۵	۱۴۲/۴	۱۲۶/۹
شیلی	۲۰/۳	۱۷/۴	۱۴/۸	۱۰/۴	۸/۱	۹/۷
چین	۸۸/۱	۵۸/۷	۸۰/۱	۱۱۴/۱	۳۵۵/۴	۱۶۳/۴
آلمان	۴۱/۹	۳۵/۳	۳۵/۰	۳۲/۷	۴۲/۹	۳۲/۴
منطقه شرق آسیا و اقیانوسیه	۸۹/۳	۶۵/۲	۸۹/۵	۱۰۱/۱	۲۳۷/۰	۱۲۹/۱
اندونزی	۱۱/۸	۱۰/۰	۱۰/۸	۱۰/۲	۸/۷	۹/۷
هند	۳۵/۴	۳۳/۷	۲۹/۰	۳۵/۹	۳۶/۶	۳۵/۰
ایران	۲/۴	۲/۶	۸/۷	۵/۵	۲/۱	-
اردن	۱۳/۵	۸/۸	۱۰/۲	۸/۶	۹/۵	۶/۷
ژاپن	۷۰/۰	۵۳/۹	۱۱۸/۰	۹۹/۹	۱۲۷/۱	۱۰۵/۹
کره جنوبی	۱۶۰/۹	۱۲۹/۶	۱۰۱/۹	۹۱/۰	۱۳۳/۳	۱۱۳/۴
منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا	۱۷/۰	۲۲/۶	۱۹/۲	۳۱/۵	۲۴/۷	۲۱/۶
مالزی	۴۳/۷	۳۹/۳	۴۴/۰	۴۲/۲	۳۷/۶	۳۳/۲
اعضای OECD	۱۲۹/۶	۱۰۲/۹	۱۰۷/۸	۱۱۹/۳	۱۴۹/۷	۱۴۳/۸
عمان	۳/۸	۳/۵	۷/۳	۷/۲	۵/۱	۳/۷
عربستان	۴۳/۴	۶۹/۵	۴۸/۵	۷۵/۰	۶۶/۸	۴۷/۴
سنگاپور	۹۹/۷	۹۰/۲	۹۲/۱	۶۵/۱	۶۶/۷	۶۳/۳
ترکیه	۴۳/۴	۴۱/۱	۳۹/۴	۳۹/۶	۴۰/۷	۳۲/۹
آمریکا	۲۶۴/۵	۲۰۰/۲	۱۹۹/۲	۲۲۴/۱	۲۲۹/۵	۲۲۶/۶
متوسط جهانی	۱۰۵/۱	۸۲/۴	۸۷/۷	۱۰۱/۳	۱۶۵/۰	۱۲۶/۶

مأخذ: بانک جهانی

به هر نسبتی که بازار بورس در مقایسه با اندازه اقتصاد رشد کرده باشد، به همان نسبت نیز انتظار می‌رود بتواند سهم بالاتری از تأمین مالی در اقتصاد را برعهده بگیرد. درواقع بازار سرمایه نیز از قاعده کلی بازارهای مالی که تسهیل نقل و انتقال منابع مالی بین پس‌اندازکنندگان و سرمایه‌گذاران است، تبعیت می‌کند و به هر نسبتی که بتواند این نقش را با کارایی بیشتر و هزینه کمتری انجام دهد، اقتصاد در مجموع از آن منتفع می‌شود. بر

اساس آمار سازمان بورس اوراق بهادار، مجموع میزان افزایش سرمایه شرکت‌های سهامی عام در بازار بورس (شامل تأسیس شرکت سهامی عام، افزایش سرمایه شرکت‌های سهام عام (از طریق آورده نقدی و یا تجدید ارزیابی دارایی‌ها)، و عرضه اولیه سهام در فرابورس به جز انتشار ابزارهای تأمین مالی) در سال ۱۳۹۵ و ۶ ماهه ۱۳۹۶ به ترتیب ۲۳۵۲۶۶ میلیارد ریال و ۱۰۳۳۲۰ میلیارد ریال بوده است.^۱ این در حالی است که بر اساس آمار نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی، ارزش کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵ بالغ بر ۲۶۶۴۰۰۰ میلیارد ریال بوده است. مقایسه این رقم با رقم افزایش سرمایه شرکت‌های بورسی نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۵ کل افزایش سرمایه شرکت‌های سهامی عام در بازار بورس تنها ۸/۸ درصد از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در اقتصاد ایران بوده است و به عبارت دیگر هنوز حجم عظیمی از سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران از طرق دیگری غیر از افزایش سرمایه (به طور عمده استقراض از بانک و انتشار اوراق بدهی) تأمین مالی می‌شود. هر چقدر بتوان شرکت‌ها را به سمت تأمین مالی بیشتر از طریق افزایش سرمایه شرکت از طریق بازار سهام سوق داد، اولاً از بخشی از بار تقاضا برای تسهیلات بانکی کاسته می‌شود، ثانیاً رشد بلندمدت شرکت‌ها از طریق افزایش سرمایه امکان‌پذیر خواهد بود. لذا در این زمینه نیز باید سیاستگذاران راهکارهایی در نظر داشته باشند. از جمله راهکارهایی که می‌توان در این زمینه پیشنهاد داد، مشوق‌های مالیاتی برای افزایش سرمایه شرکت‌ها به‌ویژه از طریق آورده نقدی سهامداران و انباشت سود سال‌های گذشته است که می‌تواند در دستور کار مجلس و دولت قرار گیرد.

وضعیت فعلی در بازار سرمایه کشور سبب شده است نه تنها قادر به جذب سرمایه‌گذاران خارجی نباشد، بلکه بر اساس اطلاعات و شاخص‌هایی که بیان شد، جذب سرمایه‌گذار خارجی در این بازار نیز در مقایسه با پتانسیل آن بسیار کمتر بوده است. بررسی تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که ارتقاء حمایت از سرمایه‌گذار خارجی، هماهنگی با بازارهای سرمایه بین‌المللی، تدوین برنامه راهبردی بازار سرمایه، ایجاد ساختار مناسب نهادی و قانونی برای حمایت از سرمایه‌گذاران خارجی، شفافیت، تسهیل در قوانین مرتبط با سرمایه‌گذاری خارجی، متنوع‌سازی ابزارها، رعایت استانداردسازی گزارشگری‌های بین‌المللی

۱. گزارش عملکرد بازار اوراق بهادار، سازمان بورس و اوراق بهادار، ۱۳۹۶.

مالی و بهبود قواعد حاکمیت شرکتی از عوامل مهم موفقیت بازارهای سرمایه کشورهای مذکور است. با توجه به این معیارها، بررسی‌ها نشان‌دهنده وضعیت نامناسب ایران در مقایسه با کشورهای موفق و حتی منطقه است.^۱ دلایل اصلی این وضعیت نامناسب را نیز می‌توان به این شرح خلاصه کرد:

- نبود برنامه راهبردی بازار سرمایه در ایران،
- ارتباط ضعیف با نهادهای معتبر بین‌المللی (منطقه‌ای و جهانی)،
- عدم اجرای دقیق اصول راهبری (حاکمیت) شرکتی،
- عدم اجرای استانداردهای بین‌المللی گزارشگری مالی و حسابرسی مستقل،
- نبود ابزاری برای پوشش ریسک نوسان نرخ ارز،
- محدودیت در خروج سرمایه توسط سرمایه‌گذار خارجی.

۳.۵. صنعت بیمه

شاخص‌های بیمه‌ای حکایت از آن دارد که نرخ رشد حق بیمه تولیدی در کشور بسیار بیشتر از نرخ رشد منطقه و جهان است و این نشان می‌دهد که صنعت بیمه در ایران، صنعتی رو به رشد بوده و چشم‌اندازی روشن دارد (جدول ۳-۱۲). گرچه رشد این صنعت طی سال‌های اخیر مناسب بوده، اما در مقایسه با استانداردهای جهانی و حتی کشورهای منطقه چشم‌انداز، صنعت بیمه در اقتصاد ایران هنوز یک صنعت نوپا است و باید تلاش بسیار بیشتری برای گسترش خدمات بیمه‌ای در آن انجام گردد. به عنوان مثال، در سال ۱۳۹۵ سهم حق بیمه‌های زندگی در ایران ۱۳/۵ درصد بوده، اما همین سهم در منطقه ۲۵ درصد و متوسط جهانی آن ۵۵ درصد بوده است. این نشان می‌دهد که هنوز بیمه‌های زندگی نتوانسته‌اند جایگاه مناسبی در بین سایر دارایی‌های مالی در بین مردم پیدا کنند، هرچند روند کلی در این زمینه مثبت و رو به رشد بوده است.

۱. برای مطالعه دقیق‌تر در این زمینه به منبع زیر مراجعه فرمایید:

«آسیب‌شناسی وضعیت سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۴۶۴۱، علیرزاده قره‌باغ، ۱۳۹۴.

جدول ۳-۱۲. ارزیابی جهانی صنعت بیمه کشور طی پنج سال اخیر

عنوان					
۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	
۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	
جمهوری اسلامی ایران					
۲۲/۶	۹/۵	۲۸/۷	۲۳/۲	۵۲/۸	نرخ رشد حق بیمه تولیدی کشور برحسب ریال (درصد)
۱۳/۵	۱۲/۲	۱۰/۸	۹/۱	۷/۸	سهم از حق بیمه‌های زندگی در کشور (درصد)
۱۱۲	۹۶	۹۶	۸۴	۱۴۱	حق بیمه سرانه در کشور (دلار)
۲/۲	۲/۰۵	۱/۹۳	۱/۷۳	۱/۸۶	ضریب نفوذ بیمه در کشور (درصد)
کشورهای منطقه چشم‌انداز					
۱۳	۱۱/۹	۱۱/۶	۱۱/۲	۱۹/۳	سهم ایران از حق بیمه‌های منطقه (درصد)
۸	-۰/۷	۱۱/۸	۳/۶	۱۱/۷	نرخ رشد حق بیمه تولیدی در منطقه (درصد)
۲۵	۲۵/۱	۲۵/۹	۲۵/۸	۲۴	سهم از حق بیمه‌های زندگی در منطقه (درصد)
۱۳۱/۱	۱۲۳/۲	۱۲۹/۸	۱۱۸/۱	۱۱۵	حق بیمه سرانه در منطقه (دلار)
۱/۹	۱/۸	۱/۷	۱/۵	۱/۵	ضریب نفوذ بیمه در منطقه (درصد)
کل کشورها					
۰/۱۹	۰/۱۶	۰/۱۶	۰/۱۴	۰/۲۳	سهم ایران از حق بیمه‌های جهان (درصد)
۲/۹۳	-۳/۳	۳/۵	-۰/۲۴	۰/۸۵	نرخ رشد حق بیمه تولیدی در جهان (درصد)
۵۵/۳	۵۵/۴	۵۵/۹	۵۵/۴	۵۷	سهم از حق بیمه‌های زندگی در جهان (درصد)
۶۳۸/۳	۶۲۷/۲	۶۵۸/۷	۶۴۴/۸	۶۵۵/۷	حق بیمه سرانه در جهان (دلار)
۶/۳	۶/۳	۶/۲	۶/۳	۶/۱	ضریب نفوذ بیمه در جهان (درصد)

مأخذ: سالنامه آماری صنعت بیمه کشور (بیمه مرکزی، ۱۳۹۶، ۶۲-۶۷).

در سال‌های اخیر ضریب نفوذ بیمه^۱ در ایران روندی افزایشی داشته که سبب پیشی گرفتن کشور از این منظر در منطقه چشم‌انداز شده است. با این حال فاصله تا متوسط جهانی بسیار زیاد است. به عنوان مثال، در سال ۱۳۹۵ گرچه ضریب نفوذ بیمه در ایران ۲/۲۹ درصد بوده اما متوسط جهانی همین رقم ۶/۳ درصد بوده است که نشان

۱. ضریب نفوذ بیمه درصد سهم صنعت بیمه از تولید ناخالص داخلی است. این شاخص بیانگر نسبت حق بیمه تولیدی به تولید ناخالص یک کشور است.

می‌دهد هنوز فاصله زیادی با متوسط جهانی وجود دارد. معیار دیگری که فاصله صنعت بیمه در ایران با متوسط جهانی را نشان می‌دهد، حق بیمه سرانه است که نشان می‌دهد به طور متوسط هر شهروند چند دلار را در سال صرف بیمه کرده است. بر این اساس، در سال ۱۳۹۵ هر شهروند در کل دنیا به طور متوسط ۶۳۸ دلار در سال صرف بیمه کرده، در حالی که در ایران همین رقم از ۱۱۲ دلار در سال فراتر نرفته است. حق بیمه سرانه در منطقه در همین سال ۱۳۱ دلار در سال بوده است.

در مجموع در سال ۱۳۹۵ سهم ایران از حق بیمه تولیدی در منطقه ۱۳ درصد و از کل صنعت بیمه جهان حدود ۰/۱۹ درصد بوده است که نشان می‌دهد شاخص‌های بیمه‌ای کشور هنوز با استاندارد جهانی فاصله زیادی دارند. البته این موضوع نشان می‌دهد که صنعت بیمه کشور در صورت رشد، پتانسیل بالایی خواهد داشت. یکی از ویژگی‌های صنعت بیمه کشور، تمرکز بالای این صنعت است. به این معنا که بخش بیمه دولتی سهم بالایی را به خود اختصاص داده است (جدول ۳-۱۳). با این حال روند کلی بازار بیمه کشور به سمت افزایش سهم بیمه‌های غیردولتی است.

جدول ۳-۱۳. سهم بخش غیردولتی از بازار بیمه کشور

شاخص‌ها	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۴ ماهه ۱۳۹۶
سهم بخش غیر دولتی از تولید حق بیمه (درصد)	۵/۶۰	۶۵/۳	۶۴/۹
سهم بخش غیر دولتی از خسارت پرداختی (درصد)	۹/۵۵	۵۸/۵	۵۹/۵

مأخذ: همان.

یکی دیگر از مشکلات صنعت بیمه در کشور تمرکز بالای این صنعت در بیمه‌های اجباری به‌ویژه بیمه شخص ثالث است. طبق آمارهای بیمه مرکزی، در سال ۱۳۹۵ بیمه‌های شخص ثالث (عمدتاً مربوط به بیمه‌های اتومبیل) بیش از ۳۹ درصد از کل حق بیمه تولیدی و بیش از ۴۳ درصد از کل خسارت پرداختی صنعت بیمه را به خود اختصاص داده است. درواقع صنعت بیمه کشور وابستگی بسیار زیادی به بیمه‌های اتومبیل و به‌ویژه بیمه اجباری شخص ثالث دارد که این خود می‌تواند یکی از چالش‌های این صنعت در نظر گرفته شود.

به‌رغم سابقه طولانی صنعت بیمه در کشور، این صنعت هنوز صنعتی نوپا محسوب می‌شود و از این حیث چالش‌های خاص خود را دارد.^۱ قانون بیمه فعلی مصوب ۱۳۱۴ است و از این رو پاسخگوی نیازهای جدید و تغییرات فنی، اقتصادی و اجتماعی نیست. همچنین قوانین بالادستی و قوانین بیمه کشور با تغییرات و الزامات بین‌المللی سازگار نیست، به‌ویژه در حوزه بیمه‌های تخصصی و ریسک‌های بزرگ از جمله انرژی، هواپیما و بیمه دریایی که در زمان تحریم از جمله اهداف تحریم‌کنندگان نیز بوده‌اند. به عنوان مثال، در حوزه بیمه‌های دریایی دولت مکلف است قانون بیمه دریایی را تنظیم و تقدیم مجلس کند، اما هنوز این مهم صورت نگرفته است. علاوه بر آن، قانون تأسیس بیمه مرکزی مصوب ۱۳۵۰ است که با توجه به گذشت زمان و تغییرات سریع در محصولات و نهادهای مالی و بیمه‌ای، نیازمند تغییر است.

همچنین قانونگذار به مدل‌های مربوط به ریسک حوادث فاجعه‌آمیز توجه نکرده است. این مدل‌ها در سطح ملی برای هر کشور توسط شرکت‌های تخصصی مانند AON یا SCOR تهیه شده و برای هر یک از ریسک‌ها از جمله ریسک سیل یا زلزله به صورت جداگانه تهیه می‌شوند. در این راستا تسریع در تأسیس صندوق بیمه حوادث طبیعی اقدامی مهم برای توزیع ریسک‌های مربوط به حوادث فاجعه‌آمیز است.

در حال حاضر در صنعت بیمه کشور ضعف‌ها و مسائل نهادی بزرگی وجود دارد. به عنوان مثال، نبود یک نظام معتبر رتبه‌بندی و اعتبارسنجی مالی و اعتباری در صنعت بیمه کشور سبب شده است که شرکت‌های بیمه و بیمه‌گران اتکایی داخلی در ارائه خدمات مناسب با مشکل روبرو شوند.

هنوز در صنعت بیمه سازوکار قانونی برای سنجش ریسک‌های بیمه‌ای و یا انتقال آن وجود ندارد. در صورت ایجاد چنین سازوکاری می‌توان از ظرفیت بازار سرمایه کشور نیز برای انتقال و پوشش برخی از ریسک‌ها استفاده کرد. با این حال به گفته برخی از شرکت‌های بیمه، بیمه مرکزی نظر موافقی با این سازوکار ندارد.

از جمله مشکلاتی که در زمان تحریم به‌وجود آمد، قطع ارتباط بیمه‌گران اتکایی معتبر با صنعت بیمه ایران بود. برخی از شرکت‌های بیمه اعتقاد دارند که هنوز این ارتباط

۱. این معضلات مبتنی بر تحلیل پاسخ‌ها به پرسشنامه‌ای است که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از فعالان صنعت بیمه و شرکت‌های فعال در این زمینه دریافت کرده است.

به طور کامل احیاء نشده است و هنوز شرکت‌های بیمه اتکایی معتبر فعالیت خود را در ایران آغاز نکرده‌اند. علاوه بر این، لازم است تا همکاری‌های مستقیمی بین شرکت‌های بیمه ایرانی با شرکت‌های خارجی آغاز شود تا در این صورت بخشی از مشکلات رفع شوند. تأسیس شرکت‌های مشترک (به صورت Joint Venture) با مشارکت بیمه‌گران داخلی و خارجی می‌تواند در این زمینه بسیار اثرگذار باشد. همچنین ورود شرکت‌های بیمه خارجی به بازار ایران باید تسهیل شود تا از این طریق تبادل دانش فنی نیز صورت گیرد.

یکی از ضعف‌های بنیادی در صنعت بیمه، عدم به کارگیری اصول علمی در برنامه‌ریزی‌ها در این صنعت و عدم تعامل آن با دانشگاه است. گسترش ارتباط صنعت بیمه و بیمه مرکزی با دانشگاه‌ها و گسترش رشته‌های بیمه‌ای تخصصی یکی از الزامات رفع این مشکلات است. همچنین عدم ارتباط کافی میان بیمه‌گران ایرانی با بیمه‌گران خارجی سبب شده است تا صنعت بیمه کشور از دانش روز در این زمینه عقب بيفتد.

یکی از مواردی که اکثر فعالان صنعت بیمه بر آن تاکید دارند، لزوم اصلاح الزام قانونی اجباری بودن بیمه اتکایی از سوی بیمه مرکزی است. در این زمینه ایجاد رقابت در صنعت بیمه اتکایی، مشارکت بیشتر شرکت‌های اتکایی خارجی و نیز ایجاد کلپ‌های اتکایی مشترک توسط شرکت‌های داخلی از جمله اقداماتی است که می‌تواند مدنظر قرار گیرد. در شرایط فعلی بیمه مرکزی هم ناظر صنعت بیمه است و هم در برخی از حوزه‌ها، از جمله حوزه اتکایی تصدی‌گری همراه با شرایط انحصاری ایجاد کرده است. راه حل اساسی در این زمینه ایجاد یک یا چند شرکت بیمه اتکایی مستقل از بیمه مرکزی و قرار گرفتن بیمه مرکزی در نقش نظارت بر بازار بیمه است.

یکی از چالش‌های اصلی در این صنعت تمرکز نظارت بر این صنعت بر مبنای نظام نظارت تعرفه‌ای است. گرچه بیمه مرکزی طی سال‌های گذشته تلاش‌های زیادی برای جایگزینی نظارت مالی مبتنی بر توانگری شرکت‌های بیمه به جای نظارت تعرفه‌ای کرده، اما هنوز ساختار اصلی حاکم بر این صنعت مبتنی بر نظام نظارت تعرفه‌ای است. با خصوصی شدن صنعت بیمه و افزایش رقابت بین شرکت‌های بیمه، نظام نظارت تعرفه‌ای نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای این صنعت و هدایت شرکت‌های بیمه به سمت مدیریت مناسب ریسک باشد. از این رو باید در این زمینه اقدامات جدی‌تری صورت گیرد.

در نهایت تورم مزمن را نیز باید یکی دیگر از معضلات صنعت بیمه دانست. به طور

کلی، تورم باعث می‌شود انگیزه برای نگهداری دارایی‌هایی که ارزش اسمی دارند کاهش یابد و پس‌اندازکنندگان تمایل بیشتری به نگهداری دارایی‌های فیزیکی از جمله زمین و مسکن داشته باشند. خدمات بیمه‌ای بلندمدت به‌ویژه بیمه‌های زندگی به شدت از شرایط تورمی تأثیر می‌پذیرند و همین موضوع سبب کاهش انگیزه برای نگهداری بیمه‌های زندگی در بین عموم مردم شده است. این در حالی است که در اکثر کشورها بیمه‌های عمر یکی از اصلی‌ترین دارایی‌های مردم است.

فصل چهارم

بخش خارجی

۴. بخش خارجی

۴.۱. نرخ ارز^۱

اقتصاد ایران در چند سال اخیر چالش‌های متعددی را تجربه کرده که به بی‌ثباتی‌هایی در سطح اقتصاد کلان کشور و بازارهای متعدد از جمله بازار ارز منجر شده است. بی‌ثباتی این بازار به واسطه عوامل پیشین مانند اجرایی شدن قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، اعمال سیاست‌های پولی نامناسب و آغاز تحریم‌های غرب علیه ایران، از نیمه دوم سال ۱۳۹۰ در بازار نمود پیدا کرد و اواخر نیمه اول سال ۱۳۹۱ با افزایش نرخ دلار به سطح ۴۰۰۰ تومان به اوج خود رسید. در انتهای سال ۱۳۹۱ نرخ متوسط فصلی ارز، طی مدت زمان یک سال و نیم بیش از ۱۶۸ درصد افزایش یافت. در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵، به واسطه کاهش نااطمینانی در بازارهای اقتصادی و فضای مثبت‌تر در تعاملات بین‌المللی، ثبات نسبی به بازار ارز بازگشت به نحوی که نرخ متوسط فصلی ارز در این سه سال ۹ درصد رشد یافت. اما بازار ارز در سال ۱۳۹۶، فضای نسبتاً متفاوتی را نسبت به سه سال پیشین تجربه کرده است. با وجود حرکت نزولی قیمت دلار در فصل نخست سال جاری و سپس افزایش ملایم دو درصدی آن در تابستان، در فصول پایانی سال عوامل اقتصادی شاهد بازار ملتهب ارز بودند، به نحوی که نرخ هر دلار آمریکا در بازار کشور از رقم ۳۸۰۰ تومان در ابتدای تابستان به حدود ۴۲۰۰ تومان در انتهای پاییز رسید. با این حال این نرخ در دی ماه و بهمن ماه روند صعودی بیشتری به خود گرفت و به رقم بی‌سابقه ۵۰۰۰ تومان در اواخر بهمن ماه رسید.

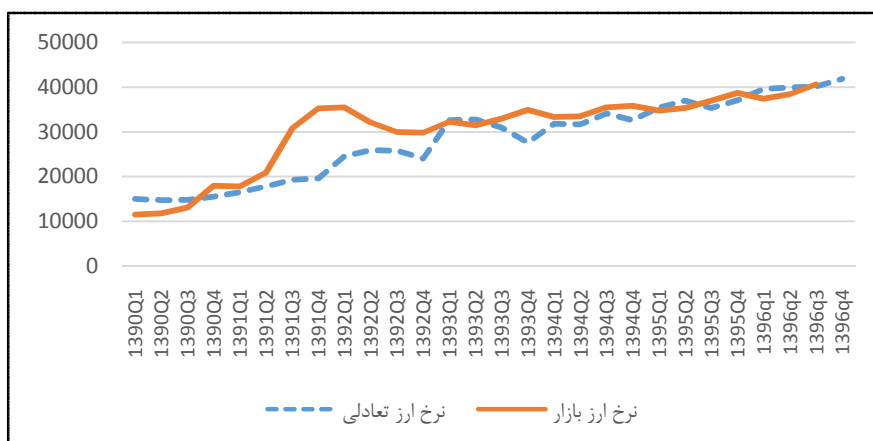
سؤال آن است که علت افزایش اخیر نرخ ارز چه بوده است و آیا این روند در فصل‌های آتی ادامه خواهد داشت؟ در پاسخ به این سؤال بایستی بیان کرد هر سری زمانی را می‌توان شامل سه جزء روند بلندمدت، سیکل‌های فصلی و جزء غیرمنتظره (شوکه‌ها) در نظر گرفت. برای تحلیل نرخ ارز، عوامل مؤثر بر هریک از این اجزا بررسی می‌شود.

۱. نویسنده این قسمت: شعله باقری پرمهر، محمدرضا عبداللهی.

الف) عوامل مؤثر بر روند بلندمدت نرخ ارز

جزء روندی نرخ ارز تحت تأثیر عملکرد متغیرهای کلیدی اقتصاد مانند بهره‌وری، وضعیت تراز تجاری، عملکرد دولت و ذخایر خارجی قرار دارد. برای تحلیل روند نرخ ارز در اینجا از مدل نرخ ارز تعادلی رفتاری بهره گرفته می‌شود. همان‌طور که نمودار ۴-۱ ملاحظه می‌شود در دو ساله اول این دهه، بازار ارز ملتهب بوده و در اکثر فصل‌ها نرخ ارز بازار از نرخ ارز تعادلی پیشی گرفته است، به نحوی که متوسط قدر مطلق انحراف نرخ ارز بازار از نرخ ارز تعادلی در این دوران ۲۴ درصد بوده است، که خود انعکاس‌دهنده ایجاد سیکل‌های حبابی در بازار است. در نیمه اول سال ۱۳۹۲، نرخ ارز بازار به سمت نرخ ارز تعادلی حرکت کرده و تا انتهای سال ۱۳۹۵، این دو با فواصل مثبت و منفی متعادلی از هم در حرکت هستند که گویای دوران ثبات نسبی بازار ارز است و بنابر تخمین‌های صورت گرفته، متوسط قدر مطلق انحراف ارزی در این دوره ۱۱ درصد بوده است.

نمودار ۴-۱. روند قیمت بازاری و تعادلی دلار (برحسب ریال)



مأخذ: محاسبات محقق، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شبکه اطلاع‌رسانی، طلا، سکه و ارز تهران.

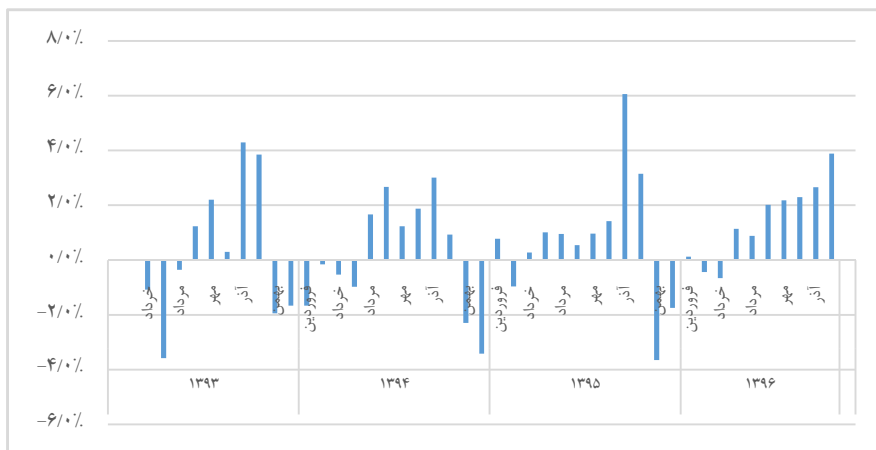
در سال ۱۳۹۶، در دو فصل اول، فاصله نرخ ارز تعادلی و نرخ ارز بازار متعادل است و ثبات بازار ارز حفظ شده، اما روند صعودی نرخ ارز تعادلی، در دو فصل انتهایی این سال، نشان‌دهنده آن است که عملکرد متغیرهای کلیدی اقتصاد - بنابر پیش‌بینی متغیرهای

کلیدی - به نحوی است که پول ملی در حال تضعیف و نرخ بازار در حال همراهی با این عملکرد است. بنابر برآوردهای صورت گرفته انتظار بر آن بوده که در فصل چهارم سال جاری، متوسط نرخ ارز - قیمت دلار - تعادلی، ۴۲۰۰ تومان باشد، اما در این مدت متوسط نرخ ارز بازار ۴۵۰۰ تومان بوده که به معنای ایجاد حباب در بازار ارز است. در نمودار ۴-۱ روند قیمت دلار بازار و قیمت تعادلی دلار با تواتر فصلی برای دهه ۱۳۹۰ آورده شده است.

ب) عوامل مؤثر بر سیکل‌های فصلی نرخ ارز

در خصوص عوامل فصلی، عواملی همچون افزایش زائران کربلا در ماه‌های محرم و صفر، شوک‌های فصلی انتهای سال میلادی و تسویه حساب‌های مالی شرکت‌های ایرانی با شرکای خارجی که عمدتاً باعث خروج ارز می‌شود، می‌تواند تا حدی توضیح‌دهنده فاصله میان نرخ ارز ساختاری و نرخ ارز بازار باشد. طی سه سال گذشته نیز، بیشترین رشد ماهانه قیمت دلار در هر سال مربوط به میانگین رشدهای فصل سوم هر سال بوده و معمولاً این رشد در دی ماه هر سال نیز ادامه داشته است. در نمودار ۴-۲ نرخ رشدهای ماهانه دلار طی مدت ذکر شده آورده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود طی سه سال گذشته با منفی شدن رشد قیمت دلار در دو ماه پایانی سال، بخشی از افزایش حبابی فصل سوم سال خنثی می‌شود.

نمودار ۴-۲. نرخ‌های رشد ماهانه ارز (درصد)



مأخذ: همان.

ج) عوامل مؤثر بر ایجاد شوک ارزی

عواملی همچون مواضع جدید رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا در مورد برجام و وضع تحریم‌های جدید، کاهش نرخ‌های سود بانکی، شایعاتی میان عوامل اقتصادی در خصوص عزم برخی دلمردان در اجرایی کردن سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز، ارزیابی چین توسط FATF و سخت‌گیری آنها در تبادلات مالی، تأثیرگذاری صرافی‌های سلیمانیه و استانبول بر بازار و مسئله تبدیل به ریال و دلار در ایران و عراق، انتشار خبر پیشنهاد مالیات بر سود سپرده در بودجه، خط اعتباری بانک مرکزی بابت مؤسسات غیرمجاز و تشدید جو روانی و انگیزه‌های سفته‌بازی ارز از مهمترین عوامل غیرمنتظره اثرگذار بر نرخ ارز است و تا حدودی می‌تواند توضیح‌دهنده فاصله میان نرخ ارز ساختاری و نرخ ارز فعلی بازار باشد. با این حال در حال حاضر سه عامل کلیدی کشور را در معرض شوک ارزی قرار داده و بایستی برای آنها چاره‌اندیشی شود.

۱. **حجم نقدینگی:** نرخ رشد نقدینگی در سال‌های اخیر بسیار بالاتر از مجموع نرخ تورم و رشد اقتصادی بوده است. این حجم عظیم نقدینگی که از آن با عنوان بمب نقدینگی نیز یاد می‌کنند، هر آن با خروج از سیستم بانکی و ورود به بازار سایر دارایی‌ها مثل ارز می‌تواند به شوک بزرگی در این متغیر مهم منجر شود. در اوایل اسفندماه بانک مرکزی با افزایش نرخ سود بانکی در جهت جذب نقدینگی بازار اقدام نمود که تا حدی موجب کاهش نرخ ارز گردید. در این راستا به نظر می‌رسد کشور باید استراتژی مشخصی درباره کاهش نرخ سود بانکی و هدایت نقدینگی به سمت تولید و جلوگیری از آثار سوء آن داشته باشد.

۲. **حساب سرمایه:** براساس آمارهای بانک مرکزی حساب جاری کشور در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۶ نسبت به مدت مشابه در سال قبل به میزان یک میلیارد دلار کاهش یافته و البته همچنان مثبت باقی مانده که به معنای رشد بیشتر تقاضای ارز نسبت به عرضه آن است. نکته مهم منفی بودن شدید حساب سرمایه کشور است که موجب شده در مجموع، تراز پرداخت‌های کشور (خالص عرضه و تقاضای ارز) در ۹ ماهه اول ۱۳۹۶ منفی ۸/۶ میلیارد دلار باشد، این به معنای رشد بیشتر تقاضای ارز نسبت به عرضه آن در سال ۱۳۹۶ و در صورت تنگ شدن دسترسی کشور به ارز، به معنای انتظار افزایش نرخ ارز است که خود را در کاهش ذخایر ارزی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۶ نیز نشان می‌دهد.

۳. **سرنوشت برجام و تحریم‌ها:** در فضای بین‌الملل، روندهایی در جریان است که به تبع آنها

پیش‌بینی می‌شود، وضعیت «تعاملات مالی و بانکی» و «سازوکار انتقال و تخصیص ارز» رو به بهبود نخواهد بود. ضمن اینکه تحریم‌های غیرهسته‌ای، موضوع پول‌شویی و سخت‌گیری در مقوله «ارزیابی بایسته»^۱ و «شناخت ذی‌نفع نهایی»^۲ موضوع FATF و ... همگی مواردی هستند که بر مکانیسم انتقال و تخصیص ارز مؤثر هستند؛ مشخص است که موارد مطرح شده ارتباطی با برجام ندارد اما گشایش‌های برجانی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. با توجه به موارد فوق، به نظر می‌آید که وضعیت ارزی کشور، حداقل از رویکرد فضای تحریمی در وضعیت باثباتی قرار ندارد. بنابراین نیاز اساسی به برنامه‌ریزی دقیق در این حوزه احساس می‌شود.

۴.۲. تراز تجاری^۳

بخش بازرگانی و تجارت خارجی موتور محرکه اقتصاد یک کشور و تصویری از شرایط رونق و رکود اقتصاد یک کشور در فضای بازارهای جهانی است. از این رو تجارت بین‌الملل از مهمترین عوامل توسعه و رشد اقتصادی کشورها از طریق افزایش فرصت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود. پیوستن به زنجیره ارزش جهانی و توسعه صادرات در کشورهای در حال توسعه زمینه بهبود رقابت‌پذیری را فراهم می‌کند و مدیریت واردات نیز موجب تأمین کالای مورد نیاز بخش تولید و مصرف و ایجاد تعادل در بازار می‌شود. از این رو بهبود شرایط تجارت خارجی، افزایش ارزش افزوده محصولات، سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، طراحی و ایجاد فرصت‌های شغلی را به همراه خواهد داشت. با توجه به جایگاه تراز تجاری در بخش خارجی اقتصاد ایران در این بخش به صورت جداگانه بخش‌های واردات رسمی، واردات غیررسمی (قاچاق) و صادرات، بررسی و تحلیل خواهد شد تا بتوان در انتها تصویری از تراز تجاری کشور ارائه نمود.

۴.۲.۱. واردات کالا

۴.۲.۱.۱. واردات رسمی کالا

واردات کالا یکی از متغیرهای مهم اقتصادی است که نقش مهمی در تأمین کالاهای

1. Due Diligence

2. Know Your Customer

۳. نویسندگان این قسمت: حسین هروانی (واردات رسمی)، امید شریفی (واردات غیررسمی - قاچاق) و سامان پناهی (صادرات کالا) و سعید غلامی باغی (تراز تجاری).

مورد نیاز بخش تولید، تأمین کالاهای مصرفی و مورد نیاز معیشت مردم، انتقال تکنولوژی‌های نوین، تنظیم بازار داخلی، تعدیل قیمت‌های داخلی، ایجاد فضای رقابتی و ... دارد. از سوی دیگر با توجه به رابطه واردات و حمایت از تولیدات داخلی، توجه به امر واردات از ابعاد گوناگون می‌تواند در راستای اتخاذ تدابیری برای حمایت از تولید و اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مؤثر و راهگشا باشد.

بر اساس تعاریفی که در ادبیات اقتصادی وجود دارد، کالاهای مصرف شده در یک کشور که از کشورهای دیگر خریداری شده باشد را واردات می‌نامند (مریدی و نوروزی، ۱۳۷۳: ۱۸).

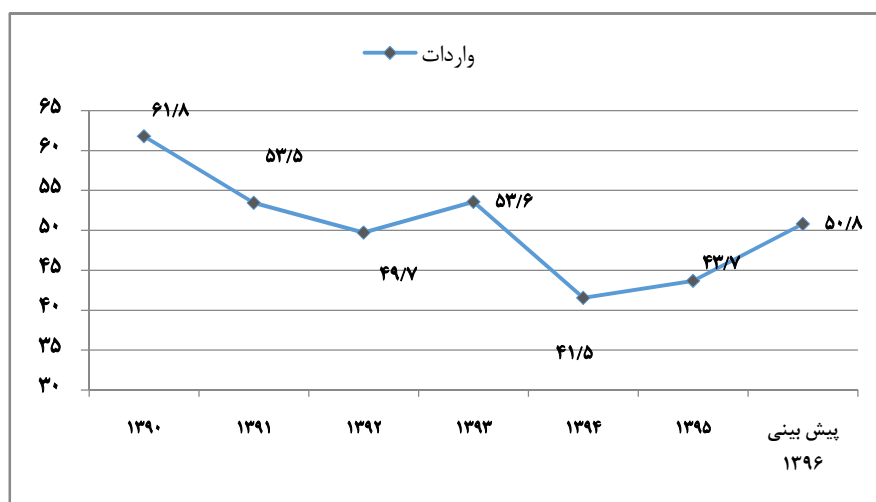
جدول ۴-۱. آمار واردات کشور از سال ۱۳۹۰ تا ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ (میلیارد دلار)

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۶ ماهه ۱۳۹۶	پیش‌بینی سال ۱۳۹۶
واردات	۶۱/۸	۵۳/۵	۴۹/۷	۵۳/۶	۴۱/۵	۴۳/۷	۲۳/۶	۵۰/۸

توضیح: پیش‌بینی واردات در سال ۱۳۹۶ از مقایسه آمار ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ با ۶ ماهه ۱۳۹۵ و تسری روند سال ۱۳۹۵ به آن به دست آمده است.

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

نمودار ۴-۳. ارزش واردات از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ و پیش‌بینی ۱۳۹۶ (میلیارد دلار)



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

به‌رغم رشد واردات در دهه‌های گذشته در اقتصاد ایران، مطابق جدول ۴-۱ میزان واردات از سال ۱۳۹۱ روند کاهشی گرفته و همان‌طور که مشاهده می‌شود میزان واردات در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۰ حدود ۳۲/۷ درصد کاهش یافته است. شایان توجه است که این میزان کاهش در واردات در سال‌های اولیه عمدتاً به‌دلیل محدودیت‌های ارزی ناشی از تشدید تحریم‌ها و تحریم بانک مرکزی و بانک‌های تجاری و در نتیجه محدودیت انتقال پول جهت تجارت و رشد فزاینده نرخ ارز بوده است که به‌واسطه کاهش فزاینده واردات، تأمین کالاهای اساسی و کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز برخی از بنگاه‌های تولیدی نیز با مشکلاتی مواجه گردید. ضمن اینکه واردات برخی از کالاهای مصرفی و غیرضروری (مانند محدودیت واردات برخی کالاهای گروه ۹ و ۱۰ از جمله ممنوعیت واردات خودروهای بالای ۲۵۰۰cc) نیز محدود شد. شایان توجه است که روند کاهشی واردات در سال ۱۳۹۵ متوقف شده و واردات نسبت به سال ۱۳۹۴ حدود ۵/۲ درصد رشد داشته است (واردات ۴۱.۵۳۹ میلیون دلاری سال ۱۳۹۴ به حدود ۴۳.۶۸۴ میلیون دلار در سال ۱۳۹۵ رسیده است). با مقایسه عملکرد ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۵ با دوازده ماهه سال ۱۳۹۵ و تسری روند آن به عملکرد ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ پیش‌بینی می‌شود ارزش واردات در پایان سال ۱۳۹۶ حدود ۵۰.۷۶۳ میلیون دلار باشد که در صورت تحقق رقم فوق نسبت به سال ۱۳۹۵ حدود ۱۶/۲ درصد رشد خواهد داشت. با توجه به روند شکل گرفته در افزایش واردات و در صورت افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی می‌توان پیش‌بینی نمود که میزان واردات در سال ۱۳۹۶ نیز روند صعودی خواهد داشت.

همچنین مقایسه عملکرد ۶ ماهه نخست ۱۳۹۶ نسبت به مدت مشابه در سال ۱۳۹۵ حاکی از رشد ۱۵/۴ درصدی است که این امر می‌تواند ناشی از افزایش متوسط قیمت هر تن کالای وارداتی از ۱.۲۸۶ دلار در ۶ ماهه نخست ۱۳۹۵ به ۱.۳۷۲ دلار در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶، افزایش تعداد اقلام عمده وارداتی از ۵.۲۱۰ قلم به ۵.۲۴۸ قلم و همچنین افزایش واردات اقلام عمده وارداتی از جمله افزایش روغن دانه آفتاب‌گردان (۱۶۵ درصد)، برنج (۱۰۹ درصد) و شکر (۹۳ درصد) به دلایلی از جمله افزایش ذخایر استراتژیک کشور باشد.

۴.۲.۱.۲. واردات براساس نوع مصرف

تفکیک واردات برحسب نوع مصرف از جهات مختلفی دارای اهمیت است. میزان وابستگی بخش مصرفی جامعه به تأمین نیازهای خود از محل واردات، وابستگی بخش تولید کشور به تأمین مواد اولیه و نهاده‌های تولیدی از کشورهای خارجی، توجه به بخش تولید با افزایش سهم کالاهای وارداتی مورد نیاز تولیدکنندگان و امکان مدیریت و تخصیص بهینه و هدفمند ارز در مواقع تحریم و کمبود منابع ارزی از دلایل توجه به این تقسیم‌بندی است. اقلام وارداتی از نظر نوع مصرف به سه دسته کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی تقسیم می‌شوند:

الف) کالاهای سرمایه‌ای:^۱ کالاهایی بادوام که مستقیماً برای تولید کالاها یا خدمات به کار گرفته می‌شود و ایجاد ارزش افزوده می‌کند (مانند دارایی‌های ثابتی از جمله دستگاه‌ها و ماشین‌آلات خط تولید).

ب) کالاهای واسطه‌ای:^۲ کالاهایی که توسط تولیدکننده برای استفاده در تولید سایر کالاها و خدمات، تغییر شکل می‌یابد یا مصرف می‌شود (مدرسی، ۱۳۸۵: ۲۴۷). این کالاها در فرایند تولید به صورت کالایی جدید در می‌آیند (مانند مواد اولیه و نهاده‌های کالایی تولیدی).

ج) کالاهای مصرفی:^۳ کالاهای بادوام و یا بی‌دوامی که به‌طور مستقیم نیازهای مصرفی جامعه را برطرف می‌کند و هدف استفاده از آنها ایجاد ارزش افزوده نیست.

البته از حیث درصد استفاده از هر یک از کالاهای وارداتی علاوه بر تقسیم‌بندی فوق، می‌توان کالاها را به صورت ترکیبی از کالاهای سرمایه‌ای - واسطه‌ای، واسطه‌ای - مصرفی و مصرفی - سرمایه‌ای تقسیم‌بندی نمود که بسته به میزان استفاده از هر یک از کالاها می‌توانند در طبقه‌بندی شش‌گانه فوق قرار گیرند. به عنوان مثال گوشت قرمز اگر به مصرف نهایی خانوار برسد جزء کالاهای مصرفی محسوب می‌شود و اگر در تولید سایر محصولات استفاده گردد جزو کالاهای واسطه‌ای است. در ذیل به دلیل ساده‌سازی تنها به تقسیم‌بندی سه‌گانه بسنده شده که بدین قرار است:

1. Capital Goods

2. Intermediate Goods

3. Consuming Goods

جدول ۴-۲. آمار واردات برحسب نوع مصرف طی دوره ۱۳۹۰ الی ۶ ماهه نخست ۱۳۹۶
(میلیارد دلار - درصد)

عنوان	۱۳۹۰		۱۳۹۱		۱۳۹۲		۱۳۹۳		۱۳۹۴		۱۳۹۵		۶ ماهه ۱۳۹۶	
	ارزش	سهم	ارزش	سهم	ارزش	سهم	ارزش	سهم	ارزش	سهم	ارزش	سهم	ارزش	سهم
واسطه‌ای	۴۴	۷۰	۴۰	۷۵	۳۶	۷۳	۳۵	۶۸	۲۷	۶۷/۹	۲۶	۶۳	۱۴	۶۰
سرمایه‌ای	۱۰	۱۷	۸	۱۵	۷	۱۴	۹	۱۸	۷	۱۸/۵	۸	۱۹/۶	۴	۱۵/۳
مصرفی	۸	۱۳	۶	۱۰	۶	۱۳	۷	۱۴	۵	۱۳/۶	۶	۱۵	۵	۲۲

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان توسعه تجارت: <http://farsi.tpo.ir/index.aspx?siteid=1&pageid=5415>

توضیح: در سال ۱۳۹۵ حدود ۲/۴ درصد و در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ حدود ۲/۷ درصد از کالاهای در هیچ کدام از سه گروه مندرج در جدول طبقه‌بندی نشده‌اند.

مطابق جدول ۴-۲، حدود ۶۰ درصد از کل واردات کشور به کالاهای واسطه‌ای اختصاص دارد. کالاهای سرمایه‌ای سهم کمی را داشته و روند ورود کالاهای مصرفی نیز در حال افزایش است.

روند کاهشی واردات کالاهای سرمایه‌ای و روند افزایشی کالاهای مصرفی می‌تواند زنگ خطری برای کاهش تمایل به سرمایه‌گذاری در بخش تولید باشد. همچنین سهم بالای کالاهای واسطه‌ای می‌تواند نشان‌دهنده میزان وابستگی صنایع داخلی به تأمین مواد اولیه از خارج کشور باشد و فرایند تولید برخی از کالاهای واسطه‌ای مانند ساخت قطعات وسایل نقلیه را نیز با مشکلاتی مواجه سازد و یا نشان‌دهنده وابستگی به تأمین کالاهای اساسی کشاورزی از طریق واردات است.

شایان توجه است که ورود کالاهای سرمایه‌ای به شرط وجود ظرفیت‌های لازم، با توجه به انتقال دانش فنی به داخل کشور و امکان بومی شدن آن توسط صنایع داخلی، می‌تواند به عنوان اولویت وارداتی کشور مدنظر قرار گیرد.

بررسی اجمالی سیاست‌های دولت و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه مدیریت واردات گویای آن است که سیاست‌های اتخاذ شده بیشتر معطوف به کنترل واردات رسمی کالاهای مصرفی از طریق وضع تعرفه‌های بالا و یا ایجاد محدودیت برای این دسته از کالاهای وارداتی بوده که بعضاً به واردات غیررسمی و قاچاق برخی از

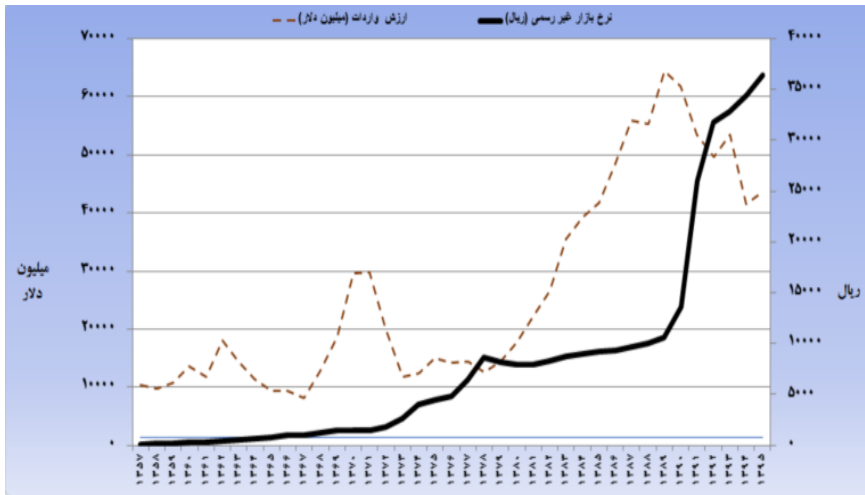
کالاهای مصرفی لوکس منجر شده است. همچنین حمایت از تولیدکنندگان کالاهای واسطه‌ای و مواد اولیه از جمله تولیدکنندگان قطعات و پیش‌نیازهای تولید بسیار کم‌رنج بوده که به بروز مشکلاتی برای برخی از تولیدکنندگان کالاهای واسطه‌ای در کشور منجر شده است.

البته کاهش طبقات تعرفه‌ای و کاهش تفاوت‌ها و کرانه‌های تعرفه‌ای که یکی از دغدغه‌های حوزه تجارت خارجی بوده، طی سال‌های اخیر تا حدودی محقق گشته و بررسی برخی از شاخص‌های نظام تعرفه‌ای مانند کاهش تعداد طبقات تعرفه‌ای از ۴۷ به ۸ طبقه طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۸۹ و یا کاهش حداکثر نرخ‌های تعرفه از ۱۲۰ درصد به ۵۵ درصد طی سال‌های فوق نشان‌دهنده روند مثبت و رو به اصلاح نظام تعرفه‌ای کشور است. در این راستا پیشنهاد می‌شود جهت شفاف‌سازی و اصلاح تعرفه‌ها تعداد طبقات به سه طبقه کالاهای اساسی و استراتژیک، کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و کالاهای لوکس تقسیم‌بندی شود و پیشنهاد هر گونه افزایش تعرفه‌ها با هدف حمایت از تولید داخلی صرفاً در چارچوب برنامه زمان‌بندی برای کاهش دیوار تعرفه‌ای و بررسی آثاری از جمله افزایش قاچاق کالا و افزایش قیمت‌ها به ضرر حقوق مصرف‌کنندگان باشد.

۴.۲.۱.۳. تأثیر نرخ ارز بر واردات در ایران

بر اساس نظریه‌های اقتصادی نرخ ارز با واردات رابطه‌ای معکوس دارد. به عبارت دیگر با افزایش نرخ ارز قیمت کالاهای وارداتی گران‌تر شده و بنابراین تقاضای واردات کاهش می‌یابد و با کاهش نرخ ارز کالاهای وارداتی ارزان‌تر شده و در نتیجه میزان واردات افزایش می‌یابد (علوی‌منش و غلامی باغی، ۱۳۸۸: ۳۰). البته در مورد تأثیر نرخ ارز بر واردات در اقتصاد ایران این اتفاق نظر وجود دارد. از سوی دیگر مطالعات تجربی نیز موید این مدعاست که تأثیر نرخ ارز بر واردات منفی است (عسگرزاده و اشرفزاده، ۱۳۸۵). حتی برخی مطالعات نشان می‌دهند که تأثیر نرخ حقیقی ارز بر واردات از تأثیر سایر متغیرهای مؤثر از جمله تعرفه بیشتر است (رحیمی و طاهری‌نیا، ۱۳۸۳).

نمودار ۴-۴. رابطه نرخ ارز در بازار غیررسمی و ارزش واردات طی سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۹۵



مأخذ: بانک اطلاعاتی سری زمانی اقتصادی بانک مرکزی به آدرس: <http://tsd.cbi.ir/Display/Content.aspx>

همانگونه که در نمودار فوق مشاهده می‌شود در مقاطعی که نرخ ارز ثابت بوده برای واردات مزیت ایجاد شده و منجر به روند صعودی واردات شده و در مواقعی که نرخ ارز افزایش پیدا کرده، واردات روند نزولی داشته است. البته عوامل دیگری از جمله درآمدهای نفتی و یا نرخ ارز واقعی با توجه به تأثیر تورم بر آن و همچنین قیمت‌های جهانی و سایر عوامل می‌تواند بر روند واردات و نرخ ارز مندرج در نمودار فوق مؤثر باشد.

۴.۲.۱.۴. اقلام عمده وارداتی

ده قلم عمده وارداتی به کشور در ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ شامل برنج (۹۶۶ میلیون دلار)، ذرت دامی (۷۹۹ میلیون دلار)، وسایل نقلیه موتوری با حجم سیلندر ۱۵۰۰ سی‌سی تا ۲۰۰۰ سی‌سی (۵۸۲ میلیون دلار)، قطعات منفصله جهت تولید اتومبیل سواری با حجم ۲۰۰۰ سی‌سی (۵۵۱ میلیون دلار)، لوبیای سویا (۴۵۶ میلیون دلار)، سایر وسایل نقلیه (۳۷۳ میلیون دلار)، شکر از نیشکر (۳۵۶ میلیون دلار)، روغن دانه آفتاب‌گردان (۳۰۵ میلیون دلار)، قطعات منفصله جهت تولید اتومبیل سواری (۲۹۰ میلیون دلار)، کنگاله

سویا (۲۷۵ میلیون دلار) می‌باشند. ترکیب کالاهای عمده وارداتی همانند سال‌های گذشته شامل واردات کالاهای اساسی و کالاهای مرتبط با خودرو سواری است. در سال ۱۳۹۵ نیز ترکیب کالاهای عمده وارداتی مشابه ترکیب فوق بوده است. شایان ذکر است ۱۰ قلم عمده وارداتی در سال ۱۳۹۵ از میان بالغ بر ۵۰۷۲۵ ردیف تعرفه، تقریباً حدود ۲۱ درصد از واردات را به خود اختصاص داده و این امر حاکی از وابستگی کشور به تأمین کالاهای اساسی از محل واردات است. همچنین تعداد اقلام عمده وارداتی در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۵۰۲۴۸ ردیف است.

۴.۲.۱.۵. شرکای عمده تجاری در واردات

در سال ۱۳۹۵ پنج مبدأ بزرگ وارداتی کشور از میان ۱۴۱ کشور مختلف شامل چین (۱۰۰۷۵۳ میلیون دلار)، امارات متحده عربی (۶۰۴۰۷ میلیون دلار)، جمهوری کره (۳۰۴۶۰ میلیون دلار)، ترکیه (۲۰۷۳۸ میلیون دلار) و آلمان (۲۰۵۳۷ میلیون دلار) بوده‌اند که سهمی حدود ۵۹ درصد از کل واردات کشور را به خود اختصاص داده‌اند. در ۶ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۶ نیز ترکیب کشورهای عمده طرف واردات ایران به شرح جدول ذیل است:

جدول ۳-۴. میزان واردات به تفکیک پنج کشور عمده طرف معامله در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶

کشور	ارزش (میلیارد دلار)	سهم ارزشی (درصد)	درصد تغییرات نسبت به سال گذشته
چین	۵/۶	۲۴	۱۶/۵
امارات متحده عربی	۴	۱۷	۱۵/۲
ترکیه	۱/۶	۷	۲۵/۴
جمهوری کره	۱/۵	۶/۴	-۴/۶
هند	۱/۴	۵/۷	۲۹
سایر کشورها	۹/۵	۴۰/۳	--
جمع کل	۲۳/۶	۱۰۰	۵/۲

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان توسعه تجارت به نشانی: <http://www.irica.gov.ir/Portal/home/>

بررسی رویه حاکم بر واردات کشور در سال ۱۳۹۵ و ۶ ماهه نخست ۱۳۹۶ گویای

آن است که این روند منطبق با بند «۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیست. به عبارت دیگر تنوع‌بخشی به مبادی واردات نهاده‌ها و تأمین کالاهای اساسی که همواره در محافل کارشناسی به عنوان یکی از راهکارهای مقابله با تحریم‌ها مطرح بوده به نوعی محقق نشده است. حتی فارغ از شرایط تحریمی، تنوع در مبادی وارداتی، یکی از عوامل کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد است. در بحث تأمین کالاهای اساسی که جزء اقلام عمده وارداتی کشور طی سال‌های اخیر بوده، این مسئله اهمیتی دوچندان می‌یابد. بر این اساس هرچه تعداد شرکای خارجی در تأمین کالاهای اساسی بیشتر باشند، انحصار طرف‌های تجاری کمتر شده و امنیت تأمین کالاهای اساسی با مخاطره کمتری مواجه خواهد بود.

با توجه به ضرورت بررسی سناریوی امکان برقراری مجدد تحریم‌ها، تمرکز بالای واردات کالاهای خاص و استراتژیک از چند کشور محدود، می‌تواند خطری جدی برای کشور تلقی شود. البته با مدیریت واردات می‌توان تا حدودی در میان‌مدت با این تهدید در حوزه واردات مقابله نمود. جهت اتخاذ تدابیر کارشناسی، لازم است اقلام عمده وارداتی در سال‌های اخیر بررسی و احصاء شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۴ دویست قلم عمده وارداتی حدود ۶۰ درصد ارزش کل واردات را تشکیل می‌دهد که ۶۳ درصد از کل ارزش ۲۰۰ قلم عمده وارداتی را تنها ۴ قسمت کالایی خودرو، کشاورزی، فلزی، دارویی و شیمیایی به خود اختصاص داده است. همچنین ۲۷ قلم کالا در گروه‌های کالایی ۹ و ۱۰، پنج قلم کالای کاملاً مصرفی به ارزش ۱.۱۵۸ میلیون دلار و ۱۸ قلم کالا به ارزش ۳.۳۲۷ میلیون دلار دارای تعرفه‌های بسیار بالای ۲۶، ۳۲، ۴۰ و ۵۵ درصدی در میان ۲۰۰ قلم کالای عمده وارداتی قرار گرفته‌اند. آمارهای فوق‌گویی آن است که امکان مدیریت واردات بخشی از این ۲۰۰ قلم کالا از طریق ابزارهایی مانند اعمال سیاست‌های تشویقی برای تولید در داخل، تغییر الگوی مصرف و اعمال محدودیت کوتاه‌مدت و هدفمند در واردات وجود دارد که می‌تواند موجب بهبود در مدیریت واردات کشور در راستای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی جهت تقویت تولید داخلی شود.

۴.۲.۱.۶. توصیه‌ها و پیشنهادها در حوزه واردات

- در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و در جهت تقویت تولید داخلی و حفظ منابع ارزی کشور کالاهای عمده وارداتی که تولید آنها در داخل کشور از مزیت نسبی

برخوردار است شناسایی و از طریق ابزارهایی مانند ارائه بسته‌های تشویقی و حمایتی بانکی، مالیاتی، بیمه‌ای و نظایر آن، زمینه لازم را برای تقویت تولید این کالاها در کشور فراهم شود.

• برنامه زمان‌بندی میان‌مدت جهت حمایت تعرفه‌ای و وضع عوارض ضدبازارشکنی (آنتی‌دامپینگ) برای کالاهای دارای مزیت نسبی تهیه و تصویب شود.

• با توجه به وجود معافیت‌های متعدد برای واردات و ضرورت ساماندهی آن و برای داشتن وحدت رویه در امر واردات، لازم است کلیه معافیت‌ها، تخفیف‌ها، ترجیحات، امتیازات و استثنائات مربوط به عوارض، مالیات و حقوق متعلق به واردات کالاهای دارای مزیت متعلق به همه اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌ها و نهادها از تمام مرزهای رسمی و غیررسمی لغو و دولت اجازه برقراری هیچ گونه معافیتی در این زمینه را نداشته باشد.

• برای حمایت از تولید داخلی، کاهش هزینه‌ها و مراحل تجارت رسمی و بهبود فضای کسب و کار و پیشگیری از بسترهای اقتصادی و اداری قاچاق کالا و ارز، لازم است کلیه عوارض، حقوق، مالیات‌ها، هزینه‌ها، کارمزدها و مابه‌التفاوت‌های متعلق به واردات کالا، جمع و وجوه دریافتی از واردکنندگان صرفاً به دریافت حقوق گمرکی پنج درصدی (۵٪) مصوب مجلس شورای اسلامی و سود بازرگانی مصوب هیئت وزیران منحصر شود.

۴.۲.۱.۷. واردات غیررسمی کالا (قاچاق)

قاچاق کالا و ارز، فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج قانونی کالا و ارز به کشور شود. قاچاق کالا به دلیل عدم پرداخت حقوق ورودی و مالیات‌های مصوب دولت و ترک تشریفات ورود قانونی به کشور به تولید و تجارت رسمی کشور، سلامت جامعه، بخش رسمی اقتصاد و دامنه تأثیر سیاست‌های تجاری سیاست‌گذاران آسیب می‌زند. از این رو در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و اسناد بالادستی کشور بر مبارزه با قاچاق کالا تأکید شده است. عدم اجرایی شدن کامل قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، کامل نبودن سامانه‌های مربوط به تجارت خارجی و مبارزه با قاچاق، فراهم نشدن بستر مناسب برای شفافیت در نقل و انتقال ارز و تراکنش‌های مالی، رسیدن به اهداف قانونگذاران در مبارزه با قاچاق کالا و ارز را با چالش‌های جدی روبرو ساخته است. از طرفی برخی ملاحظات معیشتی به دلیل عدم توسعه‌یافتگی و اشتغال پایدار در مناطق مرزی سبب انحراف معافیت‌های قانونی در اجراء شده است. هرچند آخرین گزارش ستاد

مبارزه با قاچاق کالا و ارز حکایت از کاهش آمار قاچاق در طی سال‌های اخیر دارد اما کارشناسان بر این باور هستند که بدون انجام برخی اصلاحات ساختاری در جهت افزایش شفافیت مبادلات اقتصادی، رهگیری کالا در سطح عرضه، کنترل جریان وجوه و انتقال ارز و توسعه مناطق مرزی، کاهش قاچاق تنها تا حد مشخصی قابل ادامه است.

۴.۲.۱.۸. روند قاچاق کالا

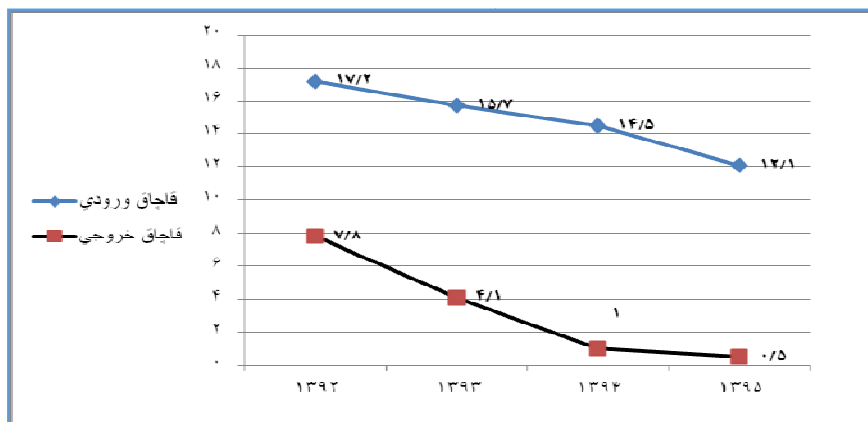
بنابر ماهیت بخش اقتصاد پنهان از میزان دقیق قاچاق کالا در کشور اطلاعاتی در دسترس نیست. برآورد میزان قاچاق کالا براساس ماده (۱۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، برعهده ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز قرار گرفته و در سال‌های اخیر این ستاد با استفاده از روش شکاف عرضه و تقاضا اقدام به برآورد حجم قاچاق نموده است.

برای استفاده از این روش در اختیار داشتن آمار واردات، صادرات، مصرف و تولید هر کالا ضروری است. آمار صادرات و واردات از گمرک جمهوری اسلامی ایران و آمار تولید از گزارش‌های دستگاه‌های متولی هر بخش از جمله وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر نهادها حسب مورد، اخذ گردیده است. برای برآورد میزان مصرف کالای منتخب، از طرح برآورد مصرف به تفکیک کالا برای سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ بر اساس داده‌های رسمی مرکز آمار ایران و از طرح هزینه و درآمد خانوار و ماتریس داده و ستانده تعدیل یافته سال ۱۳۹۰ استفاده شده است.

نکته قابل اشاره در خصوص این گزارش این است که استفاده از این روش به حجم زیادی از اطلاعات نیاز دارد و اشکالات آماری در هر بخش بر نتیجه نهایی تأثیرگذار است. به علاوه در گزارش منتشر شده ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، پارامترهایی در نظر گرفته شده است که با تغییر جزئی آن نتایج تغییرات محسوسی پیدا خواهد کرد. برای نمونه اگر مصرف سرانه برخی کالاها به میزان جزئی تغییر یابد برآورد قاچاق آن کالا تغییر زیادی خواهد داشت.

با توجه به موارد گفته شده برخی دلالت‌های گزارش درخصوص اعلام عدد قاچاق هر کالا ممکن است در صورت عدم شفاف‌سازی به خطا در سیاستگذاری و تصمیمات کلان کشور منجر و پیشنهاد می‌شود برآورد حجم قاچاق کالای هدف به صورت بازه‌ای اعلام گردد و مقادیر کف و سقف تخمین را مدنظر قرار دهد.

نمودار ۴-۵. تخمین قاچاق ورودی و خروجی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵ (میلیارد دلار)



مأخذ: گزارش برآورد حجم قاچاق کالا در سال ۱۳۹۵ (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۶).

هرچند مطابق نمودار فوق آمار ارائه شده توسط ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز روند نزولی قاچاق را نشان می‌دهد، با این حال در صورت عدم اصلاح برخی رویه‌های ناصحیح که به افزایش هزینه تجارت رسمی منجر می‌شود و عدم مقابله جدی و مؤثر با پدیده قاچاق در مبادی رسمی و غیررسمی و وجود شواهدی مانند روند افزایشی میل به واردات و روند رو به رشد روش‌هایی مانند کوله‌بری، ته‌لنجی و مشابه آن پیش‌بینی می‌شود که همچنان کشور با پدیده قاچاق مواجه باشد.

۴.۲.۱.۹. اقلام عمده کالای قاچاق در کشور و آمار واردات قانونی آن

میزان قاچاق کالا در گزارش سال ۱۳۹۵ ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز برای سه گروه از کالاهایی که در معرض قاچاق ورودی هستند، برآورد شده است. گروه اول کالاهایی مانند پوشاک، چای، برنج، کفش، طلا و مصنوعات آن و سیگار هستند که مزیت تولید در داخل دارند. در گروه دوم کالاهایی مانند دارو، انواع پارچه، لوازم آرایشی و بهداشتی، اسباب‌بازی و انواع لوازم خانگی قرار گرفته‌اند که مزیت نسبی تولید در داخل کشور دارند. کالاهای گروه سوم شامل کالایی مانند لوازم یدکی، رایانه و قطعات و تجهیزات پزشکی، گوشی تلفن همراه و شمش طلا است که تقریباً ظرفیت تولید در داخل کشور را ندارند. به مجموع کالاهای سه گروه فوق تخمین قاچاق کالاهای ممنوعه و سایر کالاها نیز اضافه شده است. از حاصل جمع

بدست آمده، رقم معافیت‌های قانونی کسر شده و حجم قاچاق ورودی کشور برآورد شده است. در خصوص قاچاق خروجی نیز حجم قاچاق سوخت و فراورده‌های نفتی محاسبه و تخمین سایر کالاها به آن افزوده شده است. اقلام اصلی مورد مطالعه بر اساس روش شکاف عرضه و تقاضا که موضوع قاچاق ورودی است در جدول زیر فهرست شده است.

جدول ۴-۴. آمار برآوردی قاچاق ورودی کالاهای هدف و نسبت آن با واردات رسمی (میلیون دلار)

ردیف	اقلام	حجم واردات رسمی	برآورد قاچاق	درصد برآورد قاچاق به مجموع واردات (رسمی + قاچاق)
۱	پوشاک	۹۵	۲۵۴۴	٪۹۶
۲	لوازم آرایشی و بهداشتی	۲۷۵	۱۵۴۹	٪۸۵
۳	شمش طلا	ناچیز	۱۱۰۰	٪۱۰۰
۴	رایانه و قطعات	۳۵۲	۹۰۶	٪۷۲
۵	انواع پارچه	۵۴۰	۶۹۹	٪۵۶
۶	لوازم خانگی	۸۸۴	۶۵۸	٪۴۳
۷	گوشی تلفن همراه	۲۶۱	۶۲۵	٪۷۰
۸	طلا و مصنوعات ساخته شده از آن	ناچیز	۵۸۳	٪۱۰۰
۹	لوازم یدکی خودرو	۱۴۶۱	۵۰۵	٪۲۶
۱۰	چای	۳۲۸	۴۸۴	٪۶۰
۱۱	برنج	۸۸۸	۴۳۱	٪۳۳
۱۲	سیگار	۱۸۴	۳۸۰	٪۶۷
۱۳	تجهیزات پزشکی	۹۲۷	۳۵۲	٪۲۸
۱۴	دارو و مکمل‌های دارویی	۱۶۶۴	۲۵۳	٪۱۳
۱۵	اسباب‌بازی	۸۷	۱۱۴	٪۵۷
۱۶	کفش	۲۳	۴۸	٪۶۸

مأخذ: محاسبات محقق بر اساس ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۱۳۹۶، برآورد حجم قاچاق کالا در سال ۱۳۹۵.

با توجه به جدول فوق می‌توان عنوان کرد که در برخی کالاها بخش عمده‌ای از بازار کالاهای خارجی را کالای قاچاق تشکیل داده است. برای مثال ۹۶٪ پوشاک وارداتی، ۸۵٪ لوازم آرایشی خارجی، ۷۲٪ رایانه و قطعات وارداتی و ۷۰٪ گوشی تلفن همراه وارداتی که در بازار موجود است قاچاق محسوب می‌شود.

برآورد حجم قاچاق خروجی سوخت ۴۵۶ میلیون دلار و حجم قاچاق کالاهای ممنوعه ورودی ۱۴۳۵ میلیون دلار است که از این رقم ۹۴۲ میلیون دلار، حجم قاچاق مشروبات الکلی وارد شده به کشور است.

۴.۲.۱.۱۰. چالش‌های پیش روی مبارزه با قاچاق

هرچند مهمترین چالش‌های پیش روی مبارزه با قاچاق کالا و ارز را می‌توان به برخی از مشخصه‌های کلان اقتصاد کشور در حوزه افزایش هزینه‌های تولید و تجارت خارجی مرتبط دانست، با این حال برخی تحولات سال ۱۳۹۶ مانند افزایش تعرفه برخی کالاهای وارداتی با هدف حمایت از تولیدات داخلی و تمایل به وضع ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های جدید برای ورود کالا و بروز برخی نوسانات ارزی در کنار پیشنهادهای برای ایجاد مناطق آزاد جدید با محدوده‌های وسیع و غیرقابل فنس‌کشی می‌تواند به افزایش قاچاق در کشور منجر شده و لازم است سیاست‌هایی در راستای تغییر روش‌های حمایت از تولیدات داخلی و سیاست‌های توسعه منطقه‌ای از طریق ایجاد مناطق آزاد مدنظر قرار گیرد.

شایان توجه است که یکی از اصلی‌ترین راهبردهای مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ایجاد سامانه‌هایی در راستای شفافیت اطلاعات اقتصادی است. در همین راستا مقرر گردید مستند به قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی با ایجاد ۸ سامانه اصلی و ۱۳ سامانه فرعی، اطلاعات مورد نیاز سامانه جامع تجارت و سامانه شناسایی و مبارزه با قاچاق کالا و ارز تأمین شود. هرچند در سال ۱۳۹۶ دستگاه‌های متولی سامانه‌های مختلف اقداماتی در این خصوص انجام داده‌اند با این حال هیچ کدام از این اقدامات به مرحله نهایی نرسیده و موجب آن شده‌اند که بهره‌برداری مطلوب از این سامانه‌ها انجام نشود. هرگونه اقدام نظارتی برای تکمیل و بهره‌برداری از این سامانه‌ها می‌تواند در مبارزه مؤثر با قاچاق کالا و ارز، مفید باشد.

۴.۲.۱.۱۱. راهکارها در خصوص مبارزه با قاچاق کالا

با توجه به وسعت و جامعیت موضوع، مبارزه با قاچاق کالا از عهده یک دستگاه خارج بوده و بنابراین شایسته است، همکاری مناسبی بین قانونگذاران و مجریان در جهت رفع نواقص اجرایی شدن قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به عمل آید. به علاوه تغییر رویکرد قوه قضائیه در مبارزه با قاچاق کلان و سازمان یافته و توجه به بیانات مقام معظم رهبری در برخورد با قاچاقچیان عمده ضروری به نظر می‌رسد. جلوگیری از اطاله دادرسی و تعیین قضاات و شعب تخصصی در جهت تسریع در صدور حکم و اصلاح تناسب مجازات با جرم و صراحت و تضامین اجرای مقررات موجب افزایش اثربخشی مبارزه با قاچاق کالا خواهد شد.

اجرای اقداماتی در جهت کاهش انگیزه مبادرت به قاچاق کالا و افزایش شفافیت قوانین و ایجاد محیط کسب و کار رقابتی همراه با اقدامات فرهنگی مناسب در جهت ترغیب مصرف‌کنندگان به استفاده از کالاهای با کیفیت داخلی و برنامه‌ریزی مناسب در جهت افزایش کیفیت کالای داخلی و احترام به حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان نیاز به هماهنگی دستگاه‌های متولی دارد. به علاوه اصلاح قیمت‌های نسبی و همچنین کاهش تدریجی تعرفه‌های ورود قانونی کالا به کشور و کاهش مجوزها و تسهیل تجارت قانونی و جلوگیری از تغییرات متناوب قانونی سبب افزایش انگیزه فعالان تجارت رسمی کشور خواهد شد و صرفه قاچاق را کاهش خواهد داد.

رهگیری کالاهای وارداتی و مسدود کردن مسیرهای عمده‌فروشی کالای قاچاق در سطح عرضه، به ویژه در مورد کالاهایی که با سلامت جامعه در ارتباط مستقیم است و تشدید برخورد با زنجیره‌های توزیع و سازماندهی قاچاق کالا تا زمان فروش و استفاده از ابزارهای نوین رهگیری و شناسایی کالا و تشخیص حلقه‌های مبادله کالا با استفاده از قانون مالیات بر ارزش افزوده و نظارت بر مبادلات ارزی و حساب‌های مالی و کالایی می‌تواند شفافیت اقتصاد کشور را افزایش دهد.

کنترل و نظارت گمرک به عنوان مرزبان اقتصادی کشور، بر تمامی مرزهای ورودی هوایی، آبی و زمینی جزو اولویتهای مطروحه در برنامه‌های مبارزه با قاچاق کالا است که باید با همکاری‌های سایر دستگاه‌های انتظامی و حاکمیتی مورد توجه قرار گیرد. کنترل مبادی مرزی و ساماندهی مبادلات مرزی و بازارچه‌های مرزی و کاهش رویه‌های

گمرکی و مدیریت هماهنگ می‌تواند زمینه قاچاق را کاهش دهد. توجه به معیشت مرزنشینان و اشتغال آنها به تجارت رسمی و شفاف با کشورهای همجوار و ایجاد اشتغال پایدار سبب کاهش انگیزه مبادرت به قاچاق کالا خواهد شد.

بازتعریف وظایف مناطق آزاد در برنامه‌ریزی توسعه کشور و توسعه تجارت مرزی و استفاده از ظرفیت همکاری‌های بین‌المللی در جهت کنترل ورود کالا از مبادی حمل و با استفاده از ابزارهای نوین به خصوص در ترانزیت کالا به کشور و تفاهم با سایر کشورهای همسایه در حوزه اداری و تجهیزات کنترل مرزی در جهت رصد ناوگان حمل‌ونقل می‌تواند کارایی مبارزه با قاچاق کالا را افزایش دهد.

هماهنگی دستگاه‌های قانونگذاری و مجریان در نهادهای مختلف حاکمیت در جهت رفع مشکلات فعالان بخش خصوصی رسمی و شناسنامه‌دار و مشخص شدن وظایف و اختیارات هر دستگاه در امر مبارزه با قاچاق کالا و پاسخگویی دستگاه‌های مجری متناسب با اختیارات و امکانات در اختیار می‌تواند در کنار تسریع در تصویب لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز که هم‌اکنون در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است و نظارت مستمر و جدی بر اجرای قوانین، مدنظر سیاستگذاران قرار گیرد.

۴.۲.۲. صادرات کالاهای غیرنفتی

توسعه صادرات غیرنفتی یکی از اصلی‌ترین برنامه‌ها و استراتژی‌های اقتصادی کشور در مسیر خروج از اقتصاد تک‌محصولی است که لزوم دسترسی به بازارهای خارجی و حمایت از تولید داخلی برای امکان رقابت در فضای بین‌المللی را بیش از پیش آشکار می‌سازد. این امر نیز مستلزم اتخاذ سیاست‌های بلندمدت و ساختاری در فضای با ثبات اقتصادی و سیاسی است، هرچند اقدامات کوتاه‌مدت نیز در کنار سیاست‌های اقتصادی بلندمدت باید مدنظر قرار گیرد.

انتخاب استراتژی مناسب تجارت از جمله انتخاب بین سیاست جایگزینی واردات و یا توسعه صادرات و مباحث مربوط به تشخیص مزیت نسبی هر کشور هرچند امری دشوار است، با این حال جهت دستیابی به توسعه اقتصادی، امری ضروری به نظر می‌رسد. در دنیای امروز، با حضور سازمان‌های بین‌المللی، مقررات گوناگون و رشد و توسعه جهانی شدن، مجموعه‌ای متنوع از مقررات و روش‌ها در عرصه روابط بین‌الملل حاکم

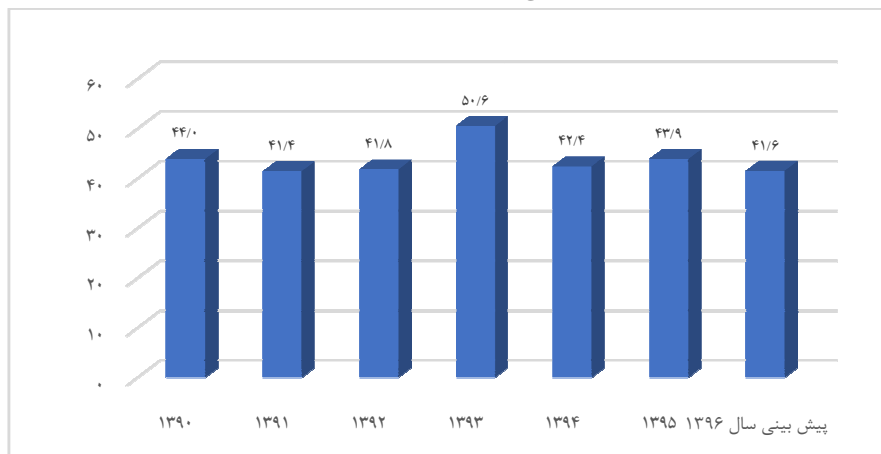
شده است که کشورها به ناچار باید بین طیفی از رژیم‌های تجاری با درجاتی از آزادی‌های مختلف، گزینه مناسب را انتخاب کنند. لذا نسخه واحدی را نمی‌توان برای هیچ کشوری تجویز کرد و کشورهای در حال توسعه بیش از هر نهاد یا سازمان بین‌المللی خود می‌توانند با اتخاذ سیاست‌های مناسب، چاره‌ساز مشکلات خود باشند. مقوله پیش روی اکثر کشورها تنها انتخاب بین دو گزینه، یعنی انتخاب بین خودکفایی (بستن درها و تجارت نکردن) یا تجارت آزاد نیست، بلکه مشکل اصلی، انتخاب در میان طیفی از رژیم‌های تجاری است. نکته قابل تأمل در این مسیر آن است که انتقاد از بی‌عدالتی‌ها در قواعد تجارت جهانی، نباید باعث شود که دولت‌ها و گروه‌های ذی‌نفع در کشورهای در حال توسعه بهانه‌ای برای متهم کردن دیگران برای مشکلات داخلی خودشان پیدا کنند و آن را بهانه‌ای قرار دهند تا نسبت به انجام اصلاحات سخت داخلی اقدام نکنند (استیگلیتز و چارلتون، ۲۰۰۵: ۱۸).

۴.۲.۲.۱. صادرات کالایی

با توجه به موقعیت جغرافیایی و نوع کالاهای صادراتی ایران، بازار مصرف نسبتاً قابل توجهی در کشورهای همسایه وجود دارد که توسعه صادرات به آنها مستلزم شناسایی نیازهای وارداتی این کشورهاست. عمده صادرات کشورهای توسعه‌یافته، صادرات صنعتی و خدمات دانش‌بنیان است در حالی که این موضوع برای کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران متفاوت است. صادرات ایران عمدتاً شامل منابع طبیعی و مواد خام است که دارای ارزش افزوده پایینی هستند و ایران را به ناچار به تجارت با کشورهای خاصی که خریدار محصولات خام و مواد طبیعی هستند سوق می‌دهد.

آمارهای ارائه شده در نمودار ۴-۶ بیانگر این است که به‌رغم رفع تدریجی تحریم‌های اقتصادی از سال ۱۳۹۲ رشد قابل توجهی در صادرات غیرنفتی طی سال‌های اخیر مشاهده نمی‌شود که نشان‌دهنده وجود مشکلات انباشته تولید اعم از قانونی و اجرایی است. البته به‌رغم کاهش صادرات در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۶، صادرات غیرنفتی در پایان سال ۱۳۹۶ روندی افزایشی داشته که عمدتاً ناشی از افزایش نرخ ارز قلمداد می‌شود و می‌تواند موقتی باشد.

نمودار ۴-۶. آمارهای صادرات غیرنفتی (با احتساب میعانات گازی) طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۵ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۶ (ارقام: میلیارد دلار)



مأخذ: سایت رسمی سازمان توسعه تجارت به نشانی: www.tpo.ir، سازمان توسعه تجارت، ۱۳۹۶.
توضیح: پیش‌بینی صادرات در سال ۱۳۹۶ از مقایسه آمار ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ با ۶ ماهه ۱۳۹۵ و تسری روند سال ۱۳۹۵ و با لحاظ رشد ماه‌های پایانی سال به دلیل افزایش نرخ ارز به دست آمده است.

باتوجه به مشکلات ساختاری موجود در تولیدات صادرات‌گرا و ادامه برخی محدودیت‌ها در زمینه انتقال وجوه مربوط به تجارت خارجی، پیش‌بینی می‌شود که روند صادرات کالاهای تولید کشور رشد چندانی نداشته باشد و تنها در صورت افزایش قیمت‌های جهانی نفت، شاهد افزایش ارزش دلاری صادرات بخش میعانات گازی، گاز طبیعی و کالاهای پتروشیمی خواهیم بود.

صادرات غیرنفتی (کالا و میعانات گازی) در سال ۱۳۹۵ حدود ۴۳/۹ میلیارد دلار بوده است که تقریباً ۳۷/۴، ۱۶/۶ و ۴۶ درصد به ترتیب سهم کالاهای پتروشیمی، میعانات گازی و سایر کالاها از کل صادرات غیرنفتی است. در ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ نیز حدود ۲۰/۵ میلیارد دلار کالا و میعانات گازی از کشور صادر شده که نسبت به دوره مشابه سال قبل حدود ۳/۲ درصد کاهش داشته است.

اقدام عمده صادراتی در ۶ ماهه ابتدای سال ۱۳۹۶ نیز به شرح زیر است:
ده قلم عمده صادراتی از کشور در ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ شامل میعانات گازی (۳.۵۲۱ میلیون دلار)، پلی اتیلن (۷۵۰ میلیون دلار)، پروپان (۶۸۶ میلیون دلار)، سایر

روغن‌ها (۶۳۸ میلیون دلار)، متانول (۵۹۳ میلیون دلار)، سنگ آهن (۴۸۶ میلیون دلار)، محصولات نیمه‌تمام آهنی (۴۵۸ میلیون دلار)، بوتان (۴۳۱ میلیون دلار)، سایر گازهای نفتی (۴۰۲ میلیون دلار)، پلی‌اتیلن (۳۸۷ میلیون دلار) می‌شوند. ترکیب کالاهای عمده صادراتی همانند سال‌های گذشته مبتنی بر کالاهای وابسته به نفت و گاز و یا محصولات خام و نیمه تمام معدنی است.

جدول ۴-۵. صادرات غیرنفتی طی ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ به تفکیک بخش‌های عمده (ارقام به میلیارد دلار)

عنوان	۶ ماهه ۱۳۹۶	درصد تغییرات
مجموع صادرات غیرنفتی	۲۰/۶	-۳/۲
صنعت	۷/۵	-۹
پتروشیمی	۷/۱	۱/۳
میعانات گازی	۳/۵	-۵/۲
کشاورزی	۱/۴	-۹
معدن	۰/۹	۴۷
فرش	۰/۱۵	۱۴
صنایع دستی	۰/۰۱	۷

مأخذ: همان.

بیشترین درصد کاهش نیز به ترتیب مربوط به صادرات کالاهای صنعتی، کشاورزی و میعانات گازی است. سهم صادرات فرش و صنایع دستی به عنوان کالاهای صادراتی سنتی نسبت به سایر کالاها بسیار پایین است که نیاز به بررسی مشکلات این بخش‌ها در حوزه صادرات دارد. مقاصد عمده صادراتی طی سال ۱۳۹۵ به ترتیب شامل کشورهای چین، امارات متحده عربی، عراق، ترکیه و جمهوری کره هستند که در مجموع حدوداً ۶۴ درصد از صادرات کشور را در مدت یاد شده تشکیل می‌دهد. همچنین کشورهای عمده صادراتی در ۶ ماهه نخست ۱۳۹۶ به شرح ذیل است:

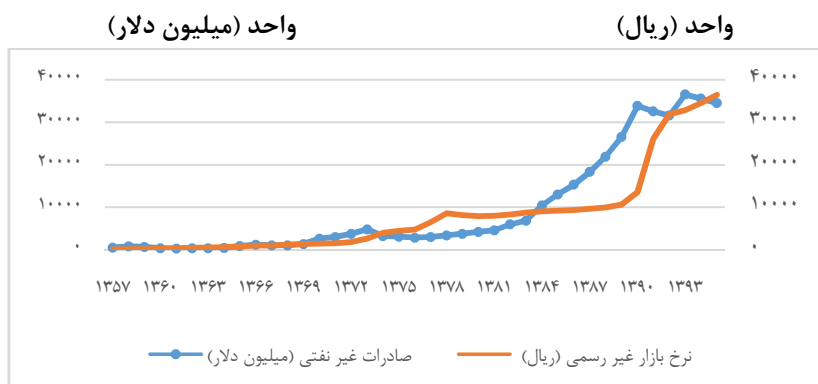
جدول ۴-۶. میزان صادرات به تفکیک پنج کشور عمده طرف معامله در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶

کشور	ارزش (میلیارد دلار)	سهم ارزشی	درصد تغییرات نسبت به سال گذشته
چین	۴/۳	۲۱	۷
عراق	۳/۲	۱۵/۵	۵
امارات متحده عربی	۳	۱۴/۴	-۱۷
جمهوری کره	۲	۱۰	۱۳
هند	۱/۳	۶/۵	-۷
سایر کشورها	۶/۷	۳۲/۷	—
جمع کل	۲۰/۵	۱۰۰	-۳/۲

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۶ و سازمان توسعه تجارت به نشانی: <http://www.irica.gov.ir/Portal/home/>

یکی از متغیرهای قیمتی که افزایش آن در بلندمدت و در صورت تأمین برخی از شرایط از جمله داشتن رقابت‌پذیری در قیمت و کیفیت کالاهای داخلی می‌تواند در جهت افزایش صادرات مؤثر باشد، نرخ ارز است. نمودار زیر نشان می‌دهد که در مواقع جهش نرخ ارز، صادرات غیرنفتی متناسب با این جهش‌های قیمتی واکنش متناسب را نشان نداده است. البته در نمودار مذکور جهشی که از سال ۱۳۹۰ در نرخ ارز اتفاق افتاد درواقع بحران ارزی محسوب می‌شود و این مسئله متفاوت از زمانی است که نرخ ارز متناسب با نرخ تورم و به طور منظم و در یک محیط باثبات اقتصادی افزایش پیدا می‌کند.

نمودار ۴-۷. روند صادرات غیرنفتی و نرخ ارز غیررسمی بازار آزاد طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۵۷



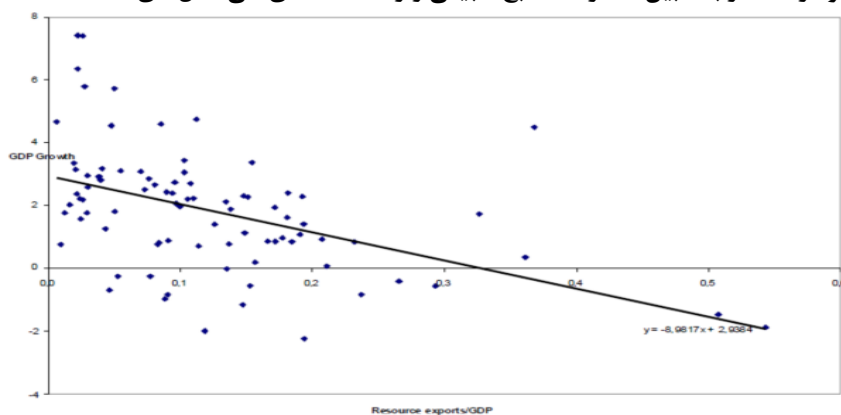
مأخذ: بانک اطلاعاتی سری زمانی اقتصادی بانک مرکزی (بانک مرکزی، ۱۳۹۶): <http://tsd.cbi.ir/Display/Content.aspx>

در صورتی که شرایط و ساختار تولید از تکنولوژی به روز، رقابت‌پذیر، دارای بهره‌وری مناسب و کشش‌پذیر برخوردار نباشد، صرفاً با افزایش نرخ ارز نمی‌توان صادرات را افزایش داد. از سوی دیگر تثبیت نرخ ارز بدون توجه به واقعیت‌های اقتصادی کشور، عدم رقابت‌پذیری کالاهای داخلی با کالاهای مشابه خارجی را تشدید می‌کند. همچنین افزایش یکباره و فزاینده نرخ ارز نه تنها به افزایش صادرات منجر نشده بلکه با ایجاد بحران ارزی و افزایش هزینه‌های تولید و صادرات به کاهش صادرات نیز منجر شده است.

بنابر گزارش مؤسسه جهانی مک کنزی^۱ (۲۰۱۶) گاز طبیعی و میعانات گازی، خوراک کم هزینه بخش پتروشیمی ایران هستند و برای آن یک حاشیه سود رقابتی ایجاد می‌کنند. به عنوان مثال، هزینه تولید ۲۰۰ دلاری هر تن اتیلن در ایران، حدود یک‌پنجم میانگین قیمت نقد جهانی این فراورده در سال ۲۰۱۵ است. از سوی دیگر افزایش و یا جهش یکباره نرخ ارز بدون داشتن سیاست مناسب ارزی صرفاً برای برخی از صنایع که از یارانه‌های انرژی ارزان قیمت دولتی استفاده می‌کنند رانت ایجاد می‌کند. به‌طور کلی افزایش نرخ ارز در قالب یک سیاست ارزی مشخص به همراه اصلاح ساختار تولید و شناسایی مزیت‌های نسبی کشور و در نظر گرفتن تورم داخل و خارج می‌تواند توازن در صادرات و واردات کشور در بلندمدت ایجاد نماید. مطالعات مختلف نشان می‌دهد که بین صادرات منابع طبیعی و رشد اقتصادی رابطه‌ای معکوس وجود دارد که یکی از علت‌های اصلی آن می‌تواند عدم حمایت از بخش‌های مزیت‌دار و دارای ارزش افزوده بالا باشد.

نمودار ۴-۸ شامل کشورهایی است که بیشتر از ۱۰ درصد صادرات آنها را منابع طبیعی تشکیل می‌دهد و نشان می‌دهد که رابطه بین صادرات منابع طبیعی و رشد اقتصادی برای کشورهای فوق منفی است.

نمودار ۴-۸. رابطه بین صادرات منابع طبیعی و رشد اقتصادی طی سال‌های ۱۹۶۵-۱۹۹۵



Source: Torvik, 2009.

۴.۲.۲.۲. مشکلات پیش روی صادرات غیرنفتی

در شرایط کنونی صادرات کشور دارای مشکلات عمده‌ای است که منشأ آنها به اتکا به خام‌فروشی و سهم پایین محصولات با ارزش افزوده بالا و دانش‌بنیان در صادرات کشور بازمی‌گردد. با این حال اخذ نظرات رسمی از نمایندگان بخش‌های غیردولتی شامل اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون مرکزی و اتاق اصناف کشور گویای وجود مشکلاتی در سرفصل‌های ذیل است:

- مشخص نبودن استراتژی توسعه صنعتی مصوب و لازم‌الاجرا و سیاست‌های تجاری و عدم ثبات در قوانین و مقررات تجاری،
- نداشتن ثبات در سیاست‌های اقتصادی کلان همانند نظام ارزی و قیمت حامل‌های انرژی،
- فقدان راهبرد معین در تشکلهای صادراتی و شکل‌گیری خوشه‌های صادراتی قوی برای صادرات مستمر،
- عدم وجود ساختار مناسب برای استفاده از ظرفیت‌های دیپلماسی اقتصادی و ضرورت تقویت رویکرد اقتصادی رایزنان بازرگانی و سفرای ایران در کشورهای هدف،
- ضرورت تقویت مذاکرات دیپلماتیک با کشورهای هدف صادراتی جهت انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چند جانبه ترجیحی و تجارت ترجیحی،

- محدودیت تأمین مالی صادرات،
- بالا بودن هزینه‌های مبادلات تجاری و عدم استفاده از ظرفیت پیمان‌های پولی دوجانبه،
- وابستگی تولید به نهاده‌های وارداتی،
- محیط کسب و کار بروکرات، پرهزینه و زمان‌بر،
- ضعف در زیرساخت‌های حمل و نقل و لزوم توسعه راه‌ها، بنادر، فرودگاه‌ها، پایانه‌های صادراتی و اولویت تقویت حمل و نقل ریلی.

۴.۲.۲.۳. توصیه سیاستی در حوزه صادرات غیرنفتی

در کوتاه‌مدت می‌توان با استفاده از مشوق‌های مالی از جمله جواز صادراتی و اعطای وام به خریداران خارجی و داخلی که محصولات تولید داخل را خریداری می‌کنند، به عنوان ابزار سیاستی استفاده کرد. البته میزان تأثیرگذاری مشوق‌های مالی در کوتاه‌مدت به اجرای دقیق با سازوکارهای مشخص و هدفمند بستگی دارد و نمی‌توان انتظار داشت تحولی جدی در رونق صادرات غیرنفتی داشته باشند. در میان‌مدت استفاده از توافقات تجاری یک یا چند جانبه منطقه‌ای، تجارت ترجیحی و توجه به نیاز کشورهای همسایه نیز می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. البته این توافق‌نامه‌ها نیازمند تدوین استراتژی تجاری و سازماندهی تولیدات داخل و انطباق این تولیدات با نیازهای کشورهای مورد توافق است. اگر سیاست‌های تجاری با کشورهای هدف مشخص نباشد و سازماندهی لازم از سوی نهادهای متولی صورت نگیرد، این توافقات منطقه‌ای نیز کارساز نخواهد بود و صرفاً بازار کشور را در اختیار کشورهای طرف تجاری قرار خواهد داد.

در هر صورت مشکلات ساختاری تولید و افزایش رقابت‌پذیری تولید نیازمند اصلاح ساختار بنگاه‌ها، افزایش بهره‌وری، خصوصی‌سازی واقعی در جهت افزایش رقابت میان بنگاه‌های اقتصادی، اصلاح فضای کسب و کار و داشتن سیاست‌های باثبات اقتصادی و شناسایی مزیت‌های نسبی است. در صورت تداوم ساختار قبلی در اقتصاد و وجود نااطمینانی در فضای سیاسی و اقتصادی، انتظار نمی‌رود بهبود قابل توجهی در روند صادرات برای سال آتی صورت گیرد.

۴.۲.۳. تراز تجاری نفتی و غیرنفتی

آمار تراز تجاری با لحاظ سه تعریف مختلف از صادرات (شامل صادرات کالاهای غیرنفتی با احتساب و یا بدون احتساب میعانات گازی و با احتساب و یا بدون احتساب نفت) و واردات (شامل واردات گمرکی بدون احتساب واردات غیررسمی قاچاق) در جدول ذیل آمده است.

جدول ۴-۷. تراز تجاری از سال ۱۳۹۰ تا ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ (میلیارد دلار)

پیش‌بینی سال ۱۳۹۶	۶ ماهه ۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	سال	
۵۰/۸	۲۳/۶	۴۳/۷	۴۱/۵	۵۳/۶	۴۹/۷	۵۳/۵	۶۱/۸	واردات کالا	
۳۸/۶	۱۷	۳۶/۶	۳۵/۶	۳۶/۶	۳۱/۶	۳۲/۶	۳۳/۸	صادرات کالا (با احتساب پتروشیمی و گاز و بدون احتساب نفت، میعانات گازی)	صادرات
۴۵/۵	۲۰/۵	۴۳/۹	۴۲/۴	۵۰/۶	۴۱/۸	۴۱/۴	۴۴	صادرات کالا (با احتساب پتروشیمی، گاز و میعانات گازی و بدون احتساب نفت)	
۸۴	--	۸۴	۶۳	۸۹	۹۲/۹	۹۷/۳	۱۴۵/۸	صادرات کل (صادرات کالا با احتساب پتروشیمی، گاز، میعانات گازی و نفت)	
-۱۲/۲	-۶/۶	-۷/۱	-۵/۹	-۱۷	-۱۸/۱	-۲۰/۹	-۲۸	تراز تجاری کالا بدون احتساب نفت و میعانات گازی	تراز تجاری
-۵/۳	-۳/۱	۰/۲	۰/۹	-۳	-۷/۹	-۱۲/۱	-۱۷/۸	تراز تجاری کالا بدون احتساب نفت	
۳۳/۲	--	۴۰/۳	۲۱/۵	۳۵/۴	۴۳/۲	۴۳/۸	۸۴	تراز تجاری کل	

مأخذ: محاسبات محقق براساس آمار مندرج در سایت رسمی سازمان توسعه تجارت به آدرس اینترنتی: www.tpo.ir و آمار پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home> و بانک اطلاعاتی سری زمانی اقتصادی بانک مرکزی به نشانی: <http://tsd.cbi.ir/Display/Content.aspx>

توضیح: مبنای پیش‌بینی تراز و آمار مربوط به واردات و صادرات کالایی، تسری روند سال ۱۳۹۵ به آمار ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ و مبنای پیش‌بینی میزان صادرات با احتساب نفت، ثبات آمار مشابه سال قبل است.

با توجه به جدول فوق، تراز تجاری کل کشور همواره مثبت بوده و در برخی از سال‌ها مانند سال ۱۳۹۰ به دلیل بالا بودن قیمت‌های جهانی نفت و عدم وجود موانعی برای انتقال وجوه مذکور به رقمی حدود ۸۴ میلیارد دلار رسیده است.

تراز تجاری بدون احتساب نفت تا قبل از سال ۱۳۹۴ همواره منفی بوده که به واسطه پیشی‌گرفتن صادرات از واردات در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ مثبت شده ولی مجدداً در ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ با بیش از ۳ میلیارد دلار کسری مواجه شده و پیش‌بینی می‌شود که این کسری تا پایان سال به حدود ۵/۳- میلیارد دلار برسد. در صورت استمرار این روند در سال ۱۳۹۷ نیز تراز منفی تجاری قابل پیش‌بینی خواهد بود.

شایان توجه است که در صورت عدم احتساب میعانات گازی و نفت در آمار صادرات، تراز تجاری در تمامی سال‌های مورد بررسی منفی بوده است. همچنین، آمار واردات مورد نظر در محاسبه تراز تنها معطوف به واردات رسمی کالا از گمرکات کشور بوده و در صورت محاسبه تخمین حجم کالای وارداتی در قالب قاچاق به کشور، تراز تجاری منفی‌تر نیز خواهد شد.

آمار فوق به آن معنا است که تجارت خارجی کشور بیشتر معطوف به واردات کالا و صادرات متکی به بخش نفت و گاز بوده و روند فعلی کاهش صادرات و افزایش واردات با توجه به کاهش درآمدهای نفتی در سال‌های اخیر به معنی فشار هر چه بیشتر بر نرخ ارز در جهت افزایش است.

شایان توجه است که مقایسه قیمت هر تن کالای صادراتی با قیمت هر تن کالای وارداتی نیز نشان دهنده صادرات کالاهای با ارزش افزوده پایین و واردات کالاهای صنعتی و با ارزش افزوده بالاست، زیرا متوسط قیمت هر تن کالای صادراتی در ۶ ماهه سال ۱۳۹۶، حدود ۳۵۰ دلار بوده در حالی که متوسط قیمت هر تن کالای وارداتی بیش از ۱۰۳۷۲ دلار است. پیش‌بینی می‌شود این اختلاف با توجه به عدم تغییر بنیادی در ساختار تولیدات صادرات‌گرا و وابستگی بخش صادرات به محصولات وابسته به نفت و گاز و پتروشیمی و ضرورت تأمین کالاهای اساسی و برخی ماشین‌آلات از محل واردات، در سال ۱۳۹۷ نیز ادامه یابد.

فصل پنجم

چارچوب نهادی

۵. چارچوب نهادی

۵.۱. محیط کسب و کار^۱

۵.۱.۱. شاخص‌های محیط کسب و کار

در حال حاضر حداقل یک شاخص داخلی و چندین شاخص بین‌المللی، مؤلفه‌هایی از محیط کسب و کار در ایران را می‌سنجند. رصد سه شاخص بین‌المللی سهولت انجام کسب و کار، رقابت‌پذیری جهانی و شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت از آن جهت اهمیت دارد که از سال ۱۳۹۶ دولت بر اساس ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، موظف شده رتبه ایران در این سه شاخص را هر سال بهبود بخشد. روند و وضعیت اصلاحات در مقررات و سیاست‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۶ مجموعاً نشان می‌دهند که این تکلیف قانونی دولت در اولین سال اجرای برنامه ششم توسعه محقق نخواهد شد.

۵.۱.۱.۱. گزارش سهولت انجام کسب و کار در سال ۱۳۹۶

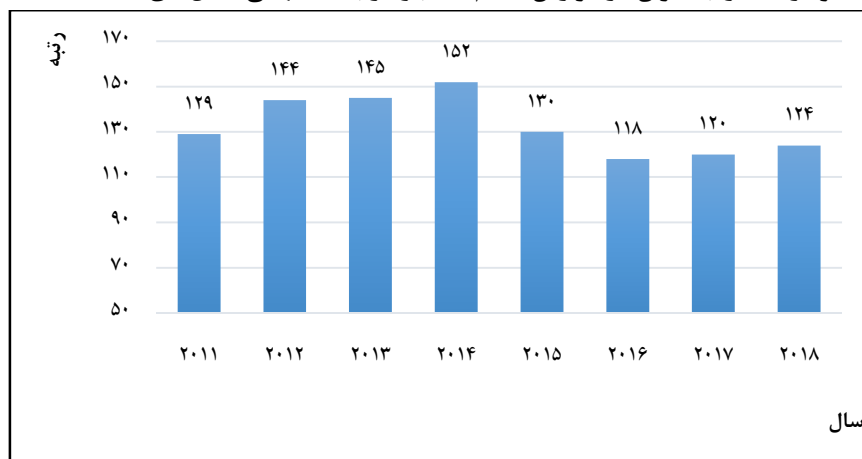
گزارش‌های سالانه «انجام کسب و کار»، از جمله مشهورترین گزارش‌های بین‌المللی محیط کسب و کار است که از سال ۲۰۰۵ توسط بانک جهانی منتشر می‌شوند. در این گزارش‌ها، میزان سهولت انجام کسب و کار در طول چرخه عمر بنگاه‌های کوچک و متوسط با ارزیابی تعدادی وکیل، تاجر و کارشناس از ۱۰ نماینده کشورهای مختلف اندازه‌گیری و نتیجه هر سال به صورت رتبه‌بندی کشورها از نظر سهولت انجام کسب و کار، اعلام می‌شود.

در گزارش سال ۲۰۱۸، ایران با چهار رتبه تنزل نسبت به گزارش سال ۲۰۱۷، در رتبه ۱۲۴ از میان ۱۹۰ کشور قرار گرفته است. تنها اصلاح ثبت شده در گزارش سال ۲۰۱۸ برای ایران بهبود دسترسی به اطلاعات برای اخذ اعتبار است که به بهبود رتبه

۱. نویسندگان این قسمت: مریم احمدیان، ایمان تهرانی، سیدامیر سیاح و احمد مرکزالمیری.

ایران در یکی از نماگرهای شاخص انجام کسبوکار، یعنی نماگر «اخذ اعتبار» از ۱۰۱ به ۹۰ و بهبود سنج «فاصله از پیشرو»^۱ برای ایران از ۵۶.۲۲ در سال ۲۰۱۷ به ۵۶.۴۸ در سال ۲۰۱۸، منجر شده است. اما در مجموع با توجه به پیشرفت سایر کشورها و کندی اصلاحات در ایران، رتبه نامطلوب‌تری نسبت به سال گذشته برای کشور رقم خورده است. ایران در میان کشورهای موضوع سند چشم‌انداز نیز جایگاه مناسبی ندارد، به نحوی که در گزارش سال ۲۰۱۸ نسبت به سال ۲۰۱۷ یک رتبه تنزل یافته و در رتبه ۱۷ از میان ۲۵ کشور قرار گرفته است.

نمودار ۵-۱. رتبه ایران در گزارش انجام کسبوکار بانک جهانی، سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۸



Source: www.doingbusiness.org.

نمودار ۵-۱، رتبه ایران را در گزارش انجام کسبوکار بانک جهانی در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۸ نشان می‌دهد. همان‌گونه که در نمودار مذکور قابل مشاهده است، از سال ۲۰۱۵ روند رو به بهبودی در رتبه ایران در گزارش انجام کسبوکار آغاز شده بود به نحوی که جمهوری اسلامی ایران از رتبه ۱۵۲ در سال ۲۰۱۴ به ۱۱۸ در سال ۲۰۱۶ رسید. بررسی گزارش‌های سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶ بانک جهانی نشان می‌دهد در این

۱ سنج «فاصله از پیشرو» به معنی فاصله هر کشور از بهترین کشور است که در مقیاس صفر تا ۱۰۰ اندازه‌گیری می‌شود و هرچه این عدد به ۱۰۰ نزدیک‌تر باشد، انجام کسبوکار در آن کشور سهل‌تر است.

دوره تنها دو مورد اصلاح در گزارش‌های انجام کسب‌وکار برای ایران ثبت شده و بخش عمده تغییر رتبه ایران در این سال‌ها به دلیل بازنگری در داده‌ها اتفاق افتاده است. در بازنگری‌های انجام‌شده^۱ در مورد ایران تنها بخشی از خطاهای فاحش سال‌های گذشته در ارسال اطلاعات تعدیل شده‌اند.^۲

گزارش‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۳ تحت عنوان «راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی» نشان داد در ارسال اطلاعات توسط پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه‌های بانک جهانی در هر ۱۰ نماگر خطای گسترده اتفاق افتاده است. این گزارش همچنین ثابت کرد سازوکار انتخاب افراد مشارکت‌کننده در گزارش بانک جهانی مبتنی بر روش علمی نیست و تنها این قید وجود دارد که افراد به لحاظ تخصص باید حقوق‌دان، قاضی، وکیل، مهندس ساختمان و یا بازرگان و همگی از بخش خصوصی باشند. معمولاً در حدود ۷۰ تا ۸۰ نفر در مجموع ۱۰ پرسشنامه مربوط به ایران را تکمیل و ارسال می‌نمایند.

در گزارش سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ مجدداً روند رو به تنزل در رتبه ایران آغاز شده که عمده‌ترین دلیل آن این است که اصلاحات محیط حقوقی و اداری مربوط به کسب‌وکار در ایران به‌کندی پیش می‌رود.

جدول ۵-۱ با مقایسه تغییرات فاصله از پیشرو و رتبه هر ۱۰ نماگر برای ایران در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸، تصویر روشن‌تری از دلایل تغییرات نمایان می‌کند. در نماگرهای «ثبات مالکیت»، «حمایت از سهامداران خرد»، «پرداخت مالیات»، «تجارت فرامرزی» و «اجرای قراردادها»، هیچ تغییری در اطلاعات و امتیازات ایران ایجاد نشده و متعاقباً تغییری در سنجه فاصله از پیشرو نیز مشاهده نمی‌شود. بنابراین تغییر رتبه کشور تنها به دلیل تغییر وضعیت سایر کشورها بوده است.

۱. بخش بازنگری داده (Data Revision) هر کشور در سایت انجام کسب‌وکار در دسترس است:

<http://www.doingbusiness.org/data/data-revisions>

۲. برای مطالعه بیشتر، ر.ک.: «وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (سال ۲۰۱۸) و ارزیابی عملکرد دولت یازدهم در بهبود رتبه کشور در این گزارش»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۰، احمدیان، ۱۳۹۶.

جدول ۵-۱. مقایسه وضعیت نماگرهای گزارش انجام کسب و کار برای ایران در سال ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸

عنوان	فاصله از پیشرو			رتبه	
	۲۰۱۷	۲۰۱۸	تغییرات (درصد)	۲۰۱۷	۲۰۱۸
شاخص کل	۵۶.۲۲	۵۶.۴۸	۰.۲۶ درصد بهبود	۱۲۰	۱۲۴
شروع کسب و کار	۸۵.۰۵	۸۵.۱۶	۰.۱۱ درصد بهبود	۱۰۲	۹۷
اخذ مجوز ساخت و ساز	۷۸.۵۰	۷۸.۰۷	۰.۴۳ درصد تنزل	۲۷	۲۵
دسترسی به برق	۶۹.۱۵	۶۸.۴۳	۰.۷۲ درصد تنزل	۹۴	۹۹
ثبت مالکیت	۶۴.۱۶	۶۴.۱۶	بدون تغییر	۸۶	۸۷
اخذ اعتبار	۴۵	۵۰	۵ درصد بهبود	۱۰۱	۹۰
حمایت از سهامداران خرد	۳۳.۳۳	۳۳.۳۳	بدون تغییر	۱۶۵	۱۷۰
پرداخت مالیات	۵۶.۵۷	۵۶.۵۷	بدون تغییر	۱۰۰	۱۵۰
تجارت فرامرزی	۴۶.۱۱	۴۶.۱۱	بدون تغییر	۱۷۰	۱۶۶
اجرای قراردادهای	۵۹.۰۷	۵۹.۰۷	بدون تغییر	۷۰	۸۰
حل و فصل ورشکستگی	۲۵.۲۵	۲۳.۹۳	۱.۳۲ درصد تنزل	۱۵۶	۱۶۰

Source: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/iran>.

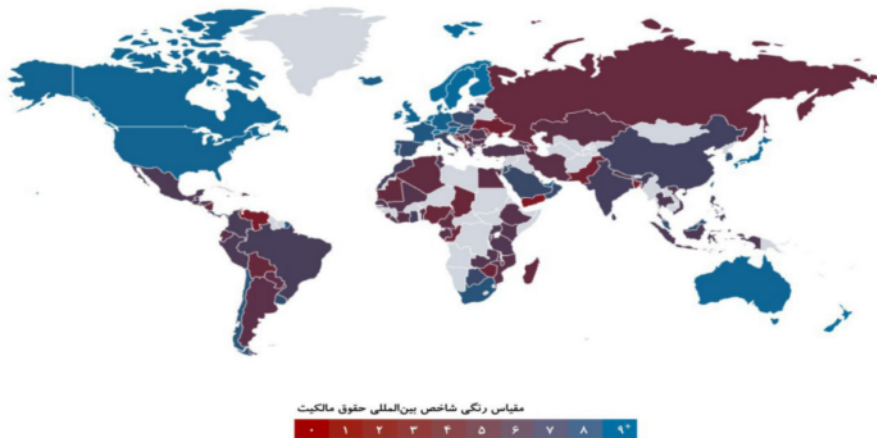
نماگرهای حمایت از سهامداران خرد با رتبه ۱۷۰، تجارت فرامرزی با رتبه ۱۶۶، حل و فصل ورشکستگی با رتبه ۱۶۰ و پرداخت مالیات با رتبه ۱۵۰ بدترین وضعیت و در مقابل نماگر مجوزهای ساخت و ساز با رتبه ۲۵ بهترین وضعیت را در ایران دارند. اصلاح رتبه نماگرهای حمایت از سهامداران خرد و حل و فصل ورشکستگی، نیازمند اصلاح قانون تجارت بوده، درحالی که وضعیت نامناسب نماگرهای تجارت فرامرزی و پرداخت مالیات، بیشتر با اصلاحات در حوزه اجرایی قابل رفع است. در نماگر مجوزهای ساخت و ساز نیز ایران با محاسبه شاخص کیفی که به مقررات ساخت و ساز مرتبط است، وضعیت قابل قبولی دارد؛ اما اگر این مؤلفه را کنار گذاشته و وضعیت کشور در حوزه اجرای مقررات با سه مؤلفه مرحله، زمان و هزینه سنجیده شود، در زمینه مجوزهای ساخت و ساز نیز همانند سایر نماگرها، اصلاحات گسترده‌ای برای تسهیل محیط کسب و کار ضروری است.

۵.۱.۱.۲. شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۱۳۹۶

شاخص حقوق مالکیت که اینک به دهمین سال انتشار خود رسیده است، ۱۲۷ کشور جهان را در سال ۲۰۱۷ در برمی گیرد. کشورهایی که در بالای فهرست حقوق مالکیت

هستند، درآمد سرانه‌ای تا ۲۰ برابر کشورهای با رژیم‌های مالکیتی ضعیف دارند. سه نماگر اصلی شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت عبارتند از: محیط حقوقی و سیاسی،^۱ حقوق مالکیت فیزیکی^۲ و حقوق مالکیت فکری.^۳ این سه نماگر هر کدام به چندین مؤلفه (مجموعاً ۱۰ مؤلفه) تقسیم می‌شوند. محیط حقوقی و سیاسی، چهار مؤلفه با عناوین حاکمیت قانون، استقلال قضایی، کنترل فساد و ثبات سیاسی دارد. حقوق مالکیت فیزیکی سه مؤلفه به نام‌های حمایت از حقوق مالکیت فیزیکی، سهولت دریافت وام و ثبت مالکیت دارد. آخرین نماگر که حقوق مالکیت فکری است نیز از سه مؤلفه با عناوین حمایت از حقوق مالکیت فیزیکی، حمایت از حق نشر و حمایت از حق اختراع تشکیل می‌شود.^۴

نقشه ۵-۱. مقایسه ایران و دیگر کشورهای جهان در آخرین گزارش بین‌المللی حقوق مالکیت



Source: Report International Property Rights Index 2017, 2017, at: <http://internationalpropertyrightsindex.org/ipri2017>.

ایران در گزارش بین‌المللی حقوق مالکیت ۲۰۱۷ که در مهرماه ۱۳۹۶ منتشر شد، در بین ۱۲۷ کشور جهان، رتبه نامناسب ۹۹ و در بین ۱۷ کشور منطقه منا (به‌علاوه

1. Legal and Political Environment (LPE)

2. Physical Property Rights (PPR)

3. Intellectual Property Rights (IPR)

۴. برای مطالعه بیشتر، ر. ک.: «ارزیابی جایگاه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۲۰۱۷»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (خیرخواهان، در دست انتشار).

ترکیه و پاکستان)، رتبه ۱۲ را کسب کرده و عقب‌تر از کشورهای در حال توسعه رقیب مانند مالزی، عربستان سعودی، اندونزی و ترکیه قرار گرفته است. این در حالی است که طبق قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است تلاش خود را برای ارتقای جایگاه ایران در این ارزیابی به کار گیرد. جدول ۲-۵ رتبه ایران در منطقه سند چشم‌انداز در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت را در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۷ نشان می‌دهد.

جدول ۲-۵. رتبه ایران در منطقه سند چشم‌انداز در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت (۲۰۱۱ تا ۲۰۱۷)

سال	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷
رتبه ایران	۱۶	۱۴	۱۲	۱۴	۱۳	۱۲
تعداد کشورهای منطقه*	۱۷	۱۷	۱۵	۱۷	۱۶	۱۷

* آن دسته از کشورهای منطقه سند چشم‌انداز که شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت برای آنها سنجیده می‌شود. مأخذ: محاسبات تحقیق.

۵.۱.۱.۳. شاخص رقابت‌پذیری جهانی

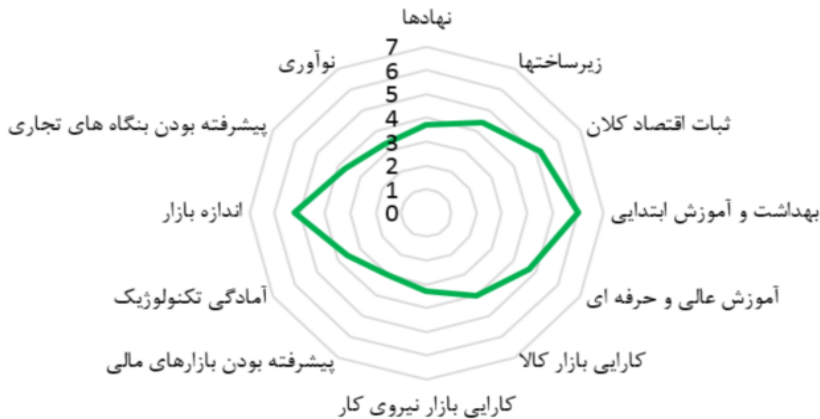
مجمع جهانی اقتصاد از سال ۲۰۰۵ گزارشی را با عنوان رقابت‌پذیری جهانی^۱ در دوازده رکن تهیه و منتشر می‌کند. وضعیت رقابت‌پذیری در جمهوری اسلامی ایران نیز از سال ۲۰۰۹ توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در این رتبه‌بندی بین‌المللی تعیین می‌شود.

در آخرین گزارش رقابت‌پذیری جهانی که با استفاده از اطلاعات سال ۲۰۱۷ و با هدف ارائه برنامه اصلاحات کشورها در سال ۲۰۱۸ منتشر شده، ایران رتبه ۶۹ را در میان ۱۳۷ کشور مورد بررسی کسب کرده که در مقایسه با سال گذشته هفت رتبه بهبود داشته است؛ اما در میان بیست کشور سند چشم‌انداز که در شاخص رقابت‌پذیری جهانی ارزیابی می‌شوند همچنان مانند سال گذشته در جایگاه سیزدهم قرار دارد. در گزارش امسال روند رو به بهبود رتبه ایران در سال‌های اخیر متوقف شده و کشور به وضعیت سال‌های قبل از آغاز به کار دولت یازدهم بازگشته است (جدول ۳-۵).

نمودار ۲-۵، امتیاز ایران را در ۱۲ رکن رقابت‌پذیری نشان می‌دهد. طبق این

نمودار، بهترین امتیاز ایران در رکن بهداشت و آموزش ابتدایی و کمترین امتیاز در رکن پیشرفته بودن بازارهای مالی است.

نمودار ۵-۲. امتیاز ارکان رقابت پذیری ایران در گزارش سال ۲۰۱۸-۲۰۱۷ رقابت پذیری جهانی (امتیاز ۱ تا ۷، ۷ بهترین امتیاز)



Source: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2017-2018, Editor: Klaus Schwab and Xavier Sala-i-Martin, Geneva, 2017, p.137.

جدول ۵-۳ تغییرات رتبه ایران در ارکان رقابت پذیری را در ۷ سال گذشته نشان می دهد. همان گونه که در جدول قابل مشاهده است، رتبه ایران در ارکان نهادها، ثبات اقتصاد کلان و نوآوری بیشترین نوسان را در طی این ۷ سال داشته است. با مقایسه گزارش سال های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۸ مشاهده می شود رتبه ایران در این سه رکن و نیز ارکان کارایی بازار کالا، آمادگی تکنولوژیک و پیشرفته بودن بنگاه های تجاری، در گزارش سال ۲۰۱۸ تقریباً به وضعیت گزارش سال ۲۰۱۲ بازگشته است. ایران در ارکان اندازه بازار و بهداشت و آموزش ابتدایی همواره جایگاه خوبی داشته و در ارکان زیرساختها و آموزش عالی و حرفه ای روند رو به رشد مستمر و آرامی داشته است. همانند سال های گذشته، در گزارش امسال نیز رتبه ایران در ارکان «کارایی بازار نیروی کار» و «پیشرفته بودن بازارهای مالی»، بدترین وضعیت قرار دارد و تغییرات اندکی در طی ۷ سال گذشته در رتبه این ارکان رخ داده است.

جدول ۳-۵. رتبه ایران در ارکان رقابت پذیری در سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۱۸

رتبه / سال	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸
نهادها	۸۲	۶۸	۸۳	۱۰۸	۹۴	۹۰	۸۵
زیرساخت‌ها	۷۴	۶۹	۶۵	۶۹	۶۳	۵۹	۵۷
ثبات اقتصاد کلان	۴۵	۵۷	۱۰۰	۶۲	۶۶	۷۲	۴۴
بهداشت و آموزش ابتدایی	۵۴	۴۶	۵۱	۵۲	۴۷	۴۹	۵۰
آموزش عالی و حرفه‌ای	۸۷	۷۸	۸۸	۷۸	۶۹	۶۰	۵۱
کارایی بازار کالا	۹۸	۹۸	۱۱۰	۱۲۰	۱۰۹	۱۱۱	۱۰۰
کارایی بازار نیروی کار	۱۳۵	۱۴۱	۱۴۵	۱۴۲	۱۳۸	۱۳۴	۱۳۰
پیشرفته بودن بازارهای مالی	۱۲۰	۱۲۳	۱۳۰	۱۲۸	۱۳۴	۱۳۱	۱۲۸
آمادگی تکنولوژیک	۹۶	۱۱۱	۱۱۶	۱۰۷	۹۹	۹۷	۹۱
اندازه بازار	۲۰	۱۸	۱۹	۲۱	۱۹	۱۹	۱۹
پیشرفته بودن بنگاه‌های تجاری	۹۱	۹۳	۱۰۴	۱۱۰	۱۱۰	۱۰۹	۹۷
نوآوری	۶۶	۶۵	۷۱	۸۶	۹۰	۸۹	۶۶
رتبه کل	۶۲	۶۶	۸۲	۸۳	۷۴	۷۶	۶۹

Source: World Economic Forum, 2017.

ارکان رقابت پذیری ایران که به ترتیب بیشترین بهبود را نسبت به گزارش سال گذشته دارند عبارتند از: ثبات اقتصاد کلان (۲۸ رتبه)، نوآوری (۲۳ رتبه)، پیشرفته بودن بنگاه‌های تجاری (۱۲ رتبه)، کارایی بازار کالا (۱۱ رتبه)، آموزش عالی و حرفه‌ای (۹ رتبه)، آمادگی تکنولوژیک (۶ رتبه)، نهادها (۵ رتبه)، کارایی بازار نیروی کار (۴ رتبه)، پیشرفته بودن بازارهای مالی (۳ رتبه) و زیرساخت‌ها (۲ رتبه). در رکن بهداشت و آموزش ابتدایی ۱ رتبه پسرفت مشاهده می‌شود^۱ و در رکن اندازه بازار تغییری ایجاد نشده است.

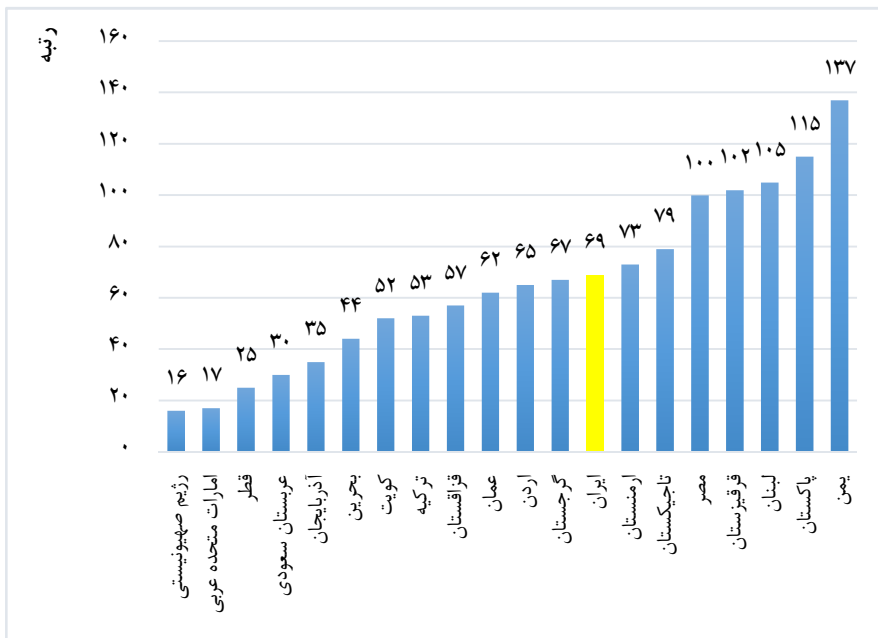
بهبود ۲۸ رتبه‌ای در رکن ثبات اقتصاد کلان متأثر از تغییرات رتبه مؤلفه پس‌انداز ناخالص ملی (۲۲ رتبه بهبود) و درصد تغییرات تورم سالانه (۱۰ رتبه بهبود) است. البته افزایش پس‌انداز ناخالص ملی نسبت به سال گذشته اگرچه سبب بهبود چشمگیر رتبه رقابت‌پذیری کشور شده است، اما در صورتی می‌تواند در نهایت پدیده‌ای مثبت تلقی شود که به افزایش سرمایه‌گذاری و تولید در اقتصاد منجر شود. شایان ذکر است توجیه و تفسیر علت بهبود رتبه برخی از مؤلفه‌ها در گزارش رقابت‌پذیری سال ۲۰۱۸-۲۰۱۷ با

۱ تغییر مذکور، متأثر از مؤلفه‌های مربوط به مقوله بهداشت مانند «تأثیر بیماری ایدز بر بنگاه‌ها» است.

توجه به شرایط رکودی اقتصاد ایران قدری دشوار و مبهم به نظر می‌رسد. قضاوت و اظهارنظر در مورد تغییرات مثبت این مؤلفه‌ها که همگی کیفی و برآمده از نظرسنجی از صاحبان کسب‌وکار هستند، پس از تطبیق با آمارهای رسمی و واقعی و ملاحظه روند تغییرات سال‌های آینده امکان‌پذیر و دقیق‌تر خواهد بود.

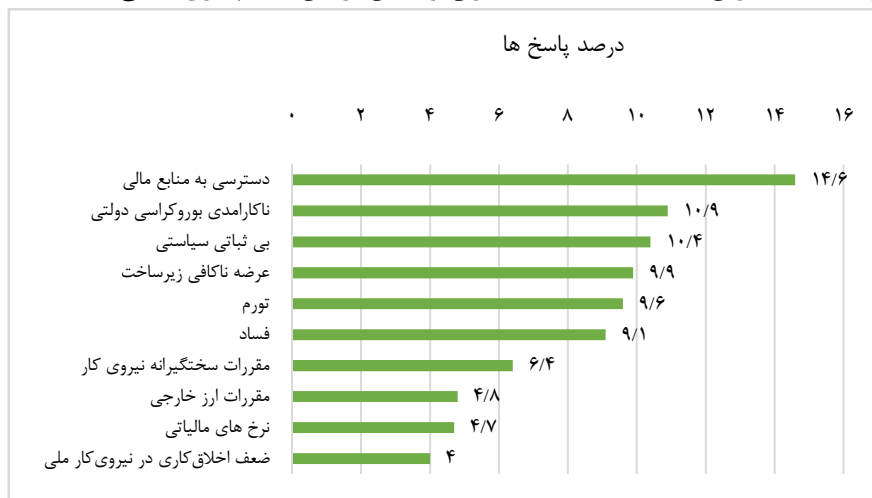
نمودار ۳-۵ وضعیت نسبی شاخص رقابت‌پذیری در ایران در مقایسه با سایر کشورهای منطقه سند چشم‌انداز و نمودار ۴-۵ مهمترین مشکلات کسب‌وکار در ایران را بر اساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی نشان می‌دهد. نکته قابل توجه در نمودار ۴-۵ این است که نتایج آن با دیگر مطالعات در این باره کاملاً همخوانی دارد.

نمودار ۳-۵. رتبه ایران در مقایسه با کشورهای سند چشم‌انداز در گزارش رقابت‌پذیری جهانی ۲۰۱۷-۲۰۱۸



Source: Ibid.: 13.

نمودار ۴-۵. مهمترین مشکلات کسب و کار در ایران بر اساس گزارش رقابت پذیری جهانی در سال ۲۰۱۸



Source: Ibid.: 150-151.

۵.۱.۱.۴. گزارش پایش ملی محیط کسب و کار

در سال ۱۳۹۶ پروژه مطالعات فصلی پایش ملی محیط کسب و کار ایران که از سال قبل توسط اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران آغاز شده بود، ادامه یافت. این گزارش، از نظر روش و مؤلفه‌ها، تقریباً ادامه گزارش‌های فصلی پایش محیط کسب و کار محسوب می‌شود که از سال ۱۳۸۹ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شروع شده بود و با انتشار بیست و ششمین گزارش در زمستان ۱۳۹۵ رسماً به پایان رسید و ادامه کار به اتاق ایران محول شد.^۱

بر اساس ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، اتاق‌ها موظف شده‌اند مؤلفه‌های ملی محیط کسب و کار در ایران را تعریف و بطور مستمر و فصلی به تفکیک استان و حوزه کاری، ارزیابی کنند. اتاق ایران از سال ۱۳۹۵ با تأسیس مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی اجرای این مهم را با معرفی شاخص ملی محیط کسب و کار شامل ۷۰ نماگر مشتمل بر ۲۸ مؤلفه پیمایشی و ۴۲ مؤلفه آزمایشی، آغاز کرد.

۱. برای مطالعه نتایج پایش‌های انجام شده، ر. ک.: آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب و کار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوپنجم، بهار ۱۳۹۵: ۵-۳۱، سیاح، ۱۳۹۵.

این مطالعه که ادامه پایش‌های فصلی محیط کسب‌وکار در مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود، نشان می‌دهد در بهار ۱۳۹۶ شاخص ملی محیط کسب‌وکار در ایران توسط فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در مطالعه اتاق ایران، ۵.۶۹ از ۱۰ بوده است و سه مؤلفه دشواری تأمین مالی از بانک‌ها، رویه‌های غیرمنصفانه و ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات و بی‌ثباتی و غیرقابل پیش‌بینی بودن قیمت‌ها نامناسب‌ترین و سه مؤلفه دسترسی به برق، دسترسی به سوخت و دسترسی به ارتباطات، مناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار کشور در بهار ۱۳۹۶ بوده‌اند. در این مطالعه محیط مالی، بدترین محیط جغرافیایی بهترین ارزیابی را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۴-۵ ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۸ مؤلفه پیمایش محیط کسب‌وکار را به تفکیک بخش‌های اقتصادی در بهار ۱۳۹۶ و جدول ۵-۵ شاخص ملی محیط کسب‌وکار به تفکیک استان‌ها در سه فصل اخیر را نشان می‌دهد.

جدول ۴-۵. ارزیابی فعالان اقتصادی از منظر ۲۸ مؤلفه محیط کسب‌وکار به تفکیک بخش‌های

اقتصادی در بهار ۱۳۹۶

مؤلفه‌های شاخص ملی محیط کسب‌وکار	کل	کشاورزی	صنعت	خدمات
شاخص ملی محیط کسب‌وکار (برآیند همه مؤلفه‌های پیمایشی و آماری)	۵.۵۵(+)	۵.۵۰ (+)	۵.۵۲ (+)	۵.۵۸ (+)
دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	۷.۵ (+)	۷.۷ (+)	۷.۶ (+)	۷.۵ (+)
رویه‌های غیرمنصفانه و ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات	۶.۷ (+)	۵.۸ (+)	۶.۹ (+)	۶.۸ (+)
بی‌ثباتی و غیرقابل پیش‌بینی بودن قیمت‌ها (مواد اولیه و محصولات)	۶.۷ (+)	۶.۴ (+)	۷.۰ (-)	۶.۷ (+)
بی‌ثباتی سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب‌وکار	۶.۶ (+)	۶.۳ (+)	۶.۶ (+)	۶.۷ (-)
موانع اداری کسب‌وکار (ادارات و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با کسب‌وکار)	۶.۶ (+)	۴.۵ (+)	۶.۵ (+)	۶.۷ (+)
رویه‌های سختگیرانه در ادارات کار و بیمه برای مدیریت نیروی انسانی	۶.۵ (+)	۵.۶ (+)	۶.۸ (+)	۶.۵ (+)
تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار	۶.۳ (+)	۶.۲ (-)	۶.۴ (+)	۶.۳ (+)
ضعف دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران	۶.۳ (+)	۵.۹ (+)	۶.۴ (+)	۶.۳ (+)
بی‌تعهدی طرف‌های قرارداد به ایفای تعهدات و وعده‌هایشان	۶.۲ (+)	۵.۹ (+)	۶.۱ (+)	۶.۳ (+)

مؤلفه‌های شاخص ملی محیط کسب و کار	کل	کشاورزی	صنعت	خدمات
مفاسد مالی و اداری در دستگاه‌های حکومتی	۶.۲ (+)	۶.۱ (+)	۵.۹ (+)	۶.۳ (+)
رقابت غیرمنصفانه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا شبه‌دولتی در بازار	۶.۱ (+)	۵.۸ (+)	۵.۹ (+)	۶.۳ (+)
برداشت‌های سلیقه‌ای و غیرقابل پیش‌بینی مأموران از قوانین و مقررات	۶.۱ (+)	۵.۱ (+)	۶.۳ (+)	۶.۱ (+)
وجود انحصار، امتیاز یا هر نوع رانت به یک یا تعدادی از رقبا در بازار	۶.۰ (+)	۶.۰ (+)	۵.۸ (+)	۶.۱ (+)
فقدان یا شفاف نبودن اطلاعات مورد نیاز برای فعالیت اقتصادی	۵.۹ (+)	۵.۸ (+)	۵.۹ (+)	۵.۹ (+)
عرضه کالاهای قاچاق و رقابت غیرمنصفانه محصولات خارجی و داخلی در بازار ایران	۵.۸ (-)	۶.۰ (-)	۵.۶ (-)	۵.۹ (-)
کمبود تقاضای مؤثر در بازار	۵.۸ (+)	۵.۵ (-)	۵.۸ (+)	۵.۸ (+)
قیمت‌گذاری و دخالت‌های غیرمنطقی نهادهای حاکمیتی در بازار	۵.۷ (-)	۶.۳ (+)	۵.۴ (-)	۵.۷ (-)
کارگریز عمومی و استقبال نیروی کار از تعطیلی روزهای کاری	۵.۵ (+)	۵.۰ (+)	۵.۶ (-)	۵.۵ (+)
کمبود فناوری‌های مورد نیاز	۵.۲ (+)	۵.۸ (+)	۴.۹ (+)	۵.۴ (-)
تمایل شهروندان به خرید کالاهای خارجی و بی‌ رغبتی به خرید محصولات ایرانی	۵.۲ (+)	۴.۹ (+)	۵.۲ (-)	۵.۲ (+)
ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل (جاده‌ای، ریلی، هوایی، دریایی و بندری)	۴.۹ (+)	۵.۰ (+)	۴.۷ (+)	۵.۱ (+)
کمبود نیروی کار ماهر	۴.۹ (+)	۴.۸ (+)	۴.۸ (+)	۵.۰ (+)
فقدان یا نقص ارتباطات پسینی و پیشینی و خوشه‌های تولید	۴.۹ (+)	۵.۳ (+)	۴.۷ (+)	۴.۹ (-)
ضعف نظام توزیع و مشکل در رساندن محصول به بازار	۴.۸ (+)	۵.۵ (+)	۴.۶ (-)	۴.۸ (+)
عدم استقبال همکاران و مشتریان از نوآوری و ابتکار در ارائه خدمات و محصول	۴.۲ (+)	۴.۴ (-)	۴.۳ (+)	۴.۱ (+)
محدودیت‌های دسترسی به ارتباطات (تلفن همراه و اینترنت)	۳.۳ (+)	۳.۸ (+)	۳.۲ (+)	۳.۴ (+)
محدودیت دسترسی به برق	۲.۵ (+)	۲.۹ (+)	۲.۵ (+)	۲.۵ (+)
محدودیت دسترسی به سوخت (گاز، گازوئیل و ...)	۲.۹ (+)	۳.۷ (+)	۲.۹ (+)	۲.۸ (+)

مأخذ: پایش ملی محیط کسب و کار ایران: بهار ۱۳۹۶، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۶.

توضیح: منظور از علامت + و - در جدول، این است که رتبه در هر نماگر نسبت به پایش فصل پیشین، بهتر یا بدتر شده است.

جدول ۵-۵. شاخص ملی محیط کسب و کار به تفکیک استان‌ها در سه فصل منتهی به بهار ۱۳۹۶ (به ترتیب از بهترین)

استان	پاییز ۱۳۹۵	زمستان ۱۳۹۵	بهار ۱۳۹۶ و تغییرات به فصل قبل
فارس	۵.۵۸	۵.۷۳	۵.۰۹(+)
گیلان	۵.۵۵	۵.۳۶	۵.۱۸(+)
خراسان رضوی	۵.۶۸	۶.۰۳	۵.۲۲(+)
تهران	۵.۵۴	۵.۸	۵.۳۴(+)
یزد	۶.۱۸	۵.۳۵	۵.۴۰(-)
مازندران	۵.۴	۵.۶۳	۵.۴۰(+)
کردستان	۶.۶۹	۵.۸۴	۵.۴۱(+)
مرکزی	۶.۳۲	۵.۴۸	۵.۴۵(+)
زنجان	۶.۳	۵.۶۶	۵.۴۷(+)
اردبیل	۶.۴۴	۶.۵۹	۵.۵۰(+)
همدان	۶.۱۴	۵.۰۳	۵.۵۶(-)
خراسان جنوبی	۶.۴	۵.۵	۵.۶۱(-)
البرز	۵.۹۹	۵.۹۳	۵.۶۵(+)
قزوین	۶.۰۸	۵.۴۷	۵.۶۵(-)
لرستان	۶.۱۴	۶.۱۸	۵.۶۵(+)
بوشهر	۶.۲۴	۵.۲۶	۵.۶۹(-)
اصفهان	۵.۷۳	۵.۸۶	۵.۷۰(+)
قم	۶.۴۸	۶.۳۵	۵.۷۱(+)
کهگیلویه و بویر احمد	۶.۸۸	۶.۰۵	۵.۷۵(+)
کرمان	۶.۴۹	۵.۶۴	۵.۷۷(-)
آذربایجان غربی	۵.۹۶	۵.۱۳	۵.۷۷(-)
خراسان شمالی	۶.۴۳	۶	۵.۷۸(+)
هرمزگان	۶.۰۷	۵.۶۳	۵.۷۹(-)
گلستان	۵.۹۸	۶.۸۷	۵.۸۲(+)
ایلام	۶.۵۱	۵.۸۹	۵.۸۲(+)
آذربایجان شرقی	۶.۳۱	۵.۰۴	۵.۸۴(-)
سمنان	۵.۸۶	۵.۳۵	۵.۸۸(-)
چهارمحال و بختیاری	۶.۴۳	۶.۱۱	۵.۹۰(+)
خوزستان	۶.۰۱	۶.۰۵	۶.۰۶(-)

استان	پاییز ۱۳۹۵	زمستان ۱۳۹۵	بهار ۱۳۹۶ و تغییرات به فصل قبل
کرمانشاه	۵.۷۷	۶.۰۸	۶.۰۷(+)
سیستان و بلوچستان	۶.۳۳	۵.۹۹	۶.۱۰(-)

توضیح: منظور از علامت + و - در جدول، این است که رتبه در هر نماگر نسبت به پایش فصل پیشین، بهتر یا بدتر شده است. مأخذ: همان.

۵.۱.۲. اجرای احکام قانونی مرتبط با محیط کسب و کار

قوانین و مقررات، به عنوان مؤلفه‌هایی تأثیرگذار برای بهبود محیط کسب و کار مورد توجه بوده‌اند؛ تا آنجا که در تعریف محیط کسب و کار به مثابه «مجموعه عوامل مؤثر در اداره یا عملکرد بنگاه‌های تولیدی که خارج از کنترل مدیران آنها»^۱، قوانین و مقررات، جایگاهی برجسته دارند. از اواسط دهه ۸۰، چند قانون مهم برای بهبود فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب و کار تصویب شده است که مهمترین آنها عبارتند از: ماده (۷) و فصل نهم از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (۱۳۸۷)، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (۱۳۹۰)، قوانین برنامه پنجساله پنجم و ششم توسعه (۱۳۸۹ و ۱۳۹۵) و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر (۱۳۹۳). در این بخش، میزان پیشرفت در اجرای این قوانین در سال ۱۳۹۶ ارائه می‌شود.

۵.۱.۲.۱. تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار و ورود به بازارها

یکی از مهمترین احکام مرتبط با فضای سرمایه‌گذاری، «سهولت دریافت مجوزهای ورود به بازار» است. در ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) اصلاح شده در اول تیرماه ۱۳۹۳ تصریح کرده است: «مراجع صدور مجوزهای کسب و کار موظفند شرایط و فرایند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار را به نحوی ساده کنند که هر متقاضی مجوز کسب و کار در صورت ارائه مدارک مصرح در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار، بتواند در حداقل زمان ممکن، مجوز موردنظر خود را دریافت کند. سقف زمانی برای صدور مجوز در هر کسب و کار، توسط «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» تعیین و در پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور اعلام می‌شود. «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مستقر در وزارت امور

۱. تعریف مقرر شده در بند «ج» ماده (۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶).

اقتصادی و دارایی ... موظف است حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ این قانون [۱۶ تیرماه ۱۳۹۳]، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در کشور جمهوری اسلامی ایران را به نحوی تسهیل و هزینه‌های آن را تقلیل دهد تا صدور مجوز کسب و کار با حداقل هزینه و مراحل، به صورت غیرحضوری و در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد ... مراجع صادرکننده مجوز کسب و کار حق ندارند حتی با توافق متقاضی مجوز، هیچ شرط یا مدرکی یا هزینه‌ای بیش از آنچه در پایگاه اطلاع‌رسانی مربوطه تصریح شده، از متقاضی دریافت مجوز کسب و کار مطالبه کنند».

شایان ذکر است از مهلت سه ماهه تعیین شده توسط قانونگذار برای اجرای این حکم قانونی در آخرین اصلاحیه آن به موجب ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید ...، بیش از یک سال و نیم گذشته است. مشاهده پایگاه اینترنتی «ایران مجوز»^۱ نشان می‌دهد حکم این ماده مبنی بر انتشار شرایط صدور مجوزهای کسب و کار در این وبسایت، اجرا نشده است و درواقع اساسی‌ترین حکم قانونی در زمینه «سهولت دریافت مجوزها و ورود به بازارها»، عملاً اجرا نمی‌شود. بدین ترتیب هم تلاش و زحمات صورت گرفته با آنچه در نظر قانونگذار بوده فاصله زیادی دارد و هم برای متقاضیان دریافت مجوز و شروع کسب و کار، چندان قابل استفاده و راهگشا نیست. به عبارت دیگر، داوطلبان سرمایه‌گذاری در ایران همچنان میان انبوه شرایط سخت، مبهم، متغیر و تفسیرپذیر صدور مجوزهای کسب و کار، سرگردان هستند.^۲

۵.۱.۲.۲. احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)

مهمترین اهداف قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار که با رویکرد رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری در قالب ۲۹ ماده (۵۳ حکم) تدوین شده، عبارتند از:

- الزام مسئولان به مشورت با فعالان اقتصادی پیش از تصمیم‌گیری اقتصادی؛
- شفاف‌سازی اطلاعات و آمار مورد نیاز فعالان اقتصادی؛
- شفاف‌سازی معاملات بخش عمومی؛
- تسهیل شروع کسب و کار به‌ویژه از طریق تسریع در صدور مجوزها؛
- ایجاد دسترسی به بازار برای تولیدکنندگان کوچک؛

۱. www.iranmojavvez.ir.

۲. برای مطالعه توضیحات بیشتر، ر. ک.: مرکزالمیری، گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار: ۲. تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، شماره مسلسل ۱۵۳۶۱، ۱۳۹۶.

- باثبات و قابل پیش‌بینی کردن تغییر سیاست‌ها، تصمیم‌ها و رفتارهای مسئولان اقتصادی؛
- ایجاد سامانه‌های پنجره واحد معاملات بخش عمومی و تجارت فرامرزی؛
- هدایت ظرفیت‌های سیاست خارجی در جهت افزایش صادرات غیرنفتی و جذب سرمایه خارجی.

با توجه به گزارش‌های دریافتی از ذی‌نفعان و نیز نهادهای و دستگاه‌های مسئول اجرای قانون بهبود محیط کسب‌وکار و بررسی‌های صورت گرفته توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، نتیجه ارزیابی اجرای «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» بدین شرح است که از مجموع ۵۳ حکم مندرج در ۲۹ ماده قانون مذکور، تا آبان ۱۳۹۶، صرفاً ۱۰ حکم به‌طور کامل اجرا شده، ۱۸ حکم به‌طور ناقص اجرا شده و ۲۵ حکم اجرا نشده است.^۱ به عبارت دیگر، پس از گذشت حدود پنج سال و نیم از تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، صرفاً یک‌پنجم از احکام قانون مذکور اجرا شده و حدود نیمی از احکام این قانون، اساساً اجرا نشده است. محتوای ۲۵ حکم اجرا نشده، دربردارنده احکامی مهم و راهگشا برای برقراری شفافیت، افزایش امنیت سرمایه‌گذاری و بهبود محیط کسب‌وکار است. نکاتی راجع به ارزیابی اجرای قانون مذکور به شرح زیر قابل توجه است:

یک. بخش خصوصی با وجود مطالبه‌گری برای رفع موانع تولید، هنوز موفق به ایجاد نهادها و سازوکارهای لازم برای ارائه نظرات و پیگیری بازخورد مطالبات فعالان اقتصادی در تدوین یا اصلاح قوانین و مقررات مربوط نشده است. با وجود تصریح مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، و علاوه بر آنها، تأکید مجدد ماده (۶۰) قانون رفع موانع تولید ...، همچنان از نظرات تشکلهای بخش خصوصی به‌نحو بایسته و نظام‌مند در نظام مقررات‌گذاری کشور استفاده نمی‌شود.

دو. طبق قانون مورد بررسی، وظایف بسیار مهمی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار، برعهده شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی گذاشته شده است. اجرای برخی از احکام بندهای ماده (۱۱) (از جمله بندهای «الف»، «ت» و «ث»)، نیازمند کار کارشناسی دقیق و قابل اتکا در دبیرخانه شورای گفت‌وگو است. بدون

۱. برای مطالعه بیشتر، ر. ک.: مرکز مالگیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۴». گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۶۳۳، ۱۳۹۶.

تدارک دستور جلسات متکی بر کار پژوهشی و کارشناسی دقیق، بی‌تردید قسمت عمده‌ای از جلسات این شورای مهم، به بحث و جدل راجع به امور کلی و بیان دغدغه‌ها و مسائل، بدون ارائه راهکارهایی مشخص و مؤثر اختصاص خواهد یافت.

علاوه بر این، باید به دشواری و هماهنگی نهادهای حکومتی و غیرحکومتی برای اجرای بند «د» ماده (۱۱) (تعیین مصادیق امتیازات تخصیص‌یافته به بخش‌های خصوصی و تعاونی توسط شورای گفت‌وگو) و بند «ج» همین ماده (پیگیری گزارش اتاق‌ها درباره امتیازات رانت‌زا، ضدرقابتی و انحصاری بخش‌های دولتی و شبه‌دولتی در قوانین و مقررات و رویه‌ها توسط شورای گفت‌وگو) توجه داشت. انجام چنین وظایف مهم، حساس و بنیادین، بیش از توان نهادهای تازه‌تأسیس و بدون پیوندهای لازم با نهادهای حاکمیتی به نظر می‌رسد. انجام چنین تکالیفی، نیازمند تصمیمات سیاستی در سطوح کلان و همدلی و عزم همه دستگاه‌های حاکمیتی برای انجام اصلاحات نهادی در جهت از میان بردن زمینه‌های رانت‌زا و مهیا کردن بستر اقتصاد رقابتی است.

نکته پایانی در این خصوص اینکه حضور نامنظم اعضای دولتی، در «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، از کارآمدی و اثربخشی این شورا کاسته است. اعضای حکومتی شورای گفت‌وگو (قوای سه‌گانه) در مقایسه با اعضای نماینده بخش خصوصی و تعاونی، حائز اکثریت هستند و به‌ویژه وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان رئیس شورای مذکور، نقش قابل توجهی ایفا می‌کند.

سه. ارتقای رتبه ایران در «شاخص سهولت انجام کسب‌وکار» بانک جهانی، در تبصره ماده (۴) قانون بهبود محیط کسب‌وکار همچنین حکم مندرج در بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، مقرر شده است. با در نظر گرفتن محیط نامساعد کسب‌وکار در کشور و همچنین نماگرها و مؤلفه‌های متعدد و نقش هر یک از دستگاه‌ها از قوای سه‌گانه، این امر، بسیار دشوار و نیازمند عزم و تلاشی جدی، نه فقط از سوی قوه مجریه، بلکه از سوی قوای قضائیه و مقننه و دیگر ارکان حاکمیت است.

چهار. عدم اجرای حکم ماده (۱۹) این قانون و ایجاد نشدن «پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی»، نه تنها شفافیت قراردادهای دولتی را همچنان زیر سؤال و ابهام نگه‌داشته و زمینه‌ساز فساد شده، بلکه شرکت‌های پیمانکار بخش خصوصی و تعاونی را از امکان معامله شفاف، رقابتی و منصفانه با دولت محروم کرده است.

پنج. دو عامل اصلی اجرا نشدن احکام قانونی با هدف حمایت از تولید در سال‌های اخیر، عبارتند از: نخست، عدم ثبات قوانین و مقررات در کشور و اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام برای هر یک از قوانین و مقررات و به تبع آن، تورم قوانین و مقررات و دوم، عدم دریافت نظرات ذی‌نفعان هر مقرر و به‌ویژه فعالان اقتصادی، و تبعاً، عدم اطلاع از مواضع آنها توسط تدوین‌کنندگان طرح‌ها و لوایح قانونی. به‌طور نمونه یکی از مهمترین دلایل اجرای ناقص و غیراثربخش ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار با موضوع ایجاد سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی، این است که متأسفانه در تصویب قوانین مربوط، به مفاد قانونی پیشین در همان موضوع توجه نشده یا مفاد آنها را در تصویب قوانین جدید، نادیده گرفته شده است. این امر، به از میان رفتن شفافیت، کارایی و هماهنگی نهادی لازم برای ایجاد و بهره‌برداری مطلوب فعالان اقتصادی و دیگر شهروندان از این سامانه و سامانه‌هایی از این نوع منجر شده است.

۵.۱.۲.۳. عملکرد کمیته ماده (۱۲) موضوع قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده (۷۶) قانون توسعه برنامه پنجم)، مهمترین نهاد متولی «شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری» محسوب می‌شود.

بر اساس گزارش‌های موجود، موضوع جلسات کمیته تقاضا - محور است، که توسط فعالان اقتصادی عمدتاً در خصوص مسائل حوزه مالیات و تأمین اجتماعی، بدون کار کارشناسی کافی در کمیته مطرح می‌شود. مهمتر اینکه سطح تقاضاها و بالتبع مباحث و مصوبات کمیته، محدود به پایین‌ترین سطح مقررات (یعنی بخشنامه و دستورالعمل) است. مهمترین دستاوردهای کمیته ماده (۱۲) در حوزه مقررات در طول پنج سال اخیر عبارتند از: صدور سه دستور اداری و یک بخشنامه از سوی سازمان تأمین اجتماعی؛ یک تصویب‌نامه هیئت وزیران در حوزه پتروشیمی، یک دستور معاون اول رئیس‌جمهور (که متعاقباً به بخشنامه تبدیل شد) در رابطه با تأکید بر اجرای برخی مفاد قانونی، اصلاح یک بخشنامه و اصلاح یک آیین‌نامه در حوزه بانکی. بدین ترتیب، کمیته دستاوردی در خصوص «قوانین» - اعم از پیشنهاد حذف، اصلاح یا تصویب - نداشته است. این در حالی است که وظایف بسیار گسترده و مهمی برای این کمیته به عنوان کمیته‌ای متشکل از

اعضایی از سه قوه با هماهنگی دبیرخانه‌ای از بخش خصوصی در نظر گرفته شده است. از نص قانون چنین برمی‌آید که قانونگذار برای سه نهاد اصلی بخش خصوصی و تعاونی در راستای شناسایی قوانین و مقررات محل تولید و سرمایه‌گذاری، بیشتر وظایفی از جنس پژوهشی (تهیه گزارش) در نظر گرفته که شبیه وظایف دیگر نهادهای پژوهشی (از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس) است. تهیه چنین گزارش‌هایی، تکلیف اصلی نهادهای بخش خصوصی و تعاونی است که درواقع، ماده اولیه و خوراک جلسات کمیته محسوب می‌شود. چنان‌که پیشنهادی بر مبنای «گزارش‌های موضوع این ماده» در اختیار کمیته قرار نگیرد، تبعاً کمیته نیز قادر به انجام تکلیف قانونی خود نخواهد بود.

۵.۱.۲.۴. احکام بهبود محیط کسب‌وکار در برنامه ششم توسعه

در «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)، دو ماده قانونی در بخش چهارم به تصویب رسیده که به‌طور مستقیم در خصوص محیط کسب‌وکار و بهبود آن است. در ماده (۲۱) قانون مذکور، دولت مکلف شده است تا در جهت توسعه فعالیت‌های صنعت بیمه و بهبود محیط کسب‌وکار و گسترش بخش غیردولتی دو حکم را انجام دهد:

حکم اول (بند «الف» ماده (۲۱)) دولت مکلف است سهام دولت در شرکت‌های بیمه به استثنای بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شرکت سهامی بیمه ایران را در دو سال اول اجرای قانون برنامه از طریق عرضه سهام در بازار سرمایه و سازمان خصوصی‌سازی به بخش غیردولتی واگذار کند. براساس این حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی (بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران) به عنوان دستگاه مسئول و وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی و سازمان بورس و اوراق بهادار) به عنوان دستگاه‌های همکار، اجرای حکم را برعهده دارند.

در حکم دوم (بند «ب» ماده (۲۱)) مقرر شده به‌منظور مردمی شدن اقتصاد و کاهش نقش تصدی‌گری دولت در صنعت بیمه و بر اساس اصلاح نظام نظارت تعرفه‌ای، بیمه مرکزی مکلف است نسبت به کاهش تدریجی نقش تصدی‌گری خود و کاهش بیمه اتکایی اجباری در صنعت بیمه بازگانی اقدام کند. در این مقرر، وزارت امور اقتصادی و دارایی (بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران) به عنوان دستگاه مسئول شناخته می‌شود.

هرچند برای ارزیابی عملکرد این دو حکم فرصت قانونی بر طبق برنامه باقی است لیکن نشانه‌ای از اجرایی شدن این دو حکم مشاهده نشده است.^۱

چنانکه گفته شد، در ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه نیز دو حکم بسیار مهم گنجانده شده که بر اساس آن دولت مکلف شده است با اقدام قانونی در جهت اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌ها، محیط کسب و کار را به گونه‌ای امن، سالم، سهل و شفاف سازد تا در پایان سال چهارم اجرای قانون برنامه، رتبه ایران در دو شاخص «رقابت‌پذیری جهانی» و «شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت» در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقاء یابد و هر سال بیست درصد (۲۰٪) از این هدف محقق شود. همچنین رتبه ایران در شاخص «سهولت انجام کسب و کار»^۲ هر سال ۱۰ رتبه ارتقاء یافته و به کمتر از هفتاد در پایان اجرای قانون برنامه برسد. هرچند وزیر امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است تا هر سال در پایان شهریور و اسفندماه گزارش میزان تحقق حکم این بند را همراه مستندات به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. لیکن همچنان گزارشی از روند اقدامات قانونی دولت در زمینه اجرایی‌سازی ملزومات این ماده که بر اساس آن به بهبود رتبه ایران در دو شاخص رقابت‌پذیری بین‌المللی^۳ و شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت^۴ منجر شود، ارائه نشده است.

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در جدول ۵ درآمد‌ها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی برحسب قسمت، بخش، بند، اجزا با شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۸۰۱ با عنوان واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها، مبلغی در حدود ۳۵۰ میلیارد تومان ذکر شده که مبهم بوده و معلوم نیست چه مقدار آن مربوط به بانک‌ها بوده و چقدر آن سهام دولت در بیمه‌هاست و همین طور در جدول شماره ۸ برآورد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۷ ذیل شماره طبقه‌بندی ۱۰۱۰۰ ردیف ۱۰ با عنوان افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل واگذاری باقی مانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها مبلغ ۲۰۰ میلیارد تومان بیان شده که در تناقض با ماده (۲۱) قانون برنامه ششم است.

۲. شایان ذکر است که عنوان هر سه شاخص، در بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، غیردقیق مقرر شده است؛ بدین ترتیب: «شاخص رقابت‌پذیری جهانی»، «شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت»، و «شاخص کسب و کار». در متن بالا، عناوین دقیق ذکر شده‌اند.

۳. ایران در آخرین گزارش رقابت‌پذیری جهانی که با استفاده از اطلاعات سال ۲۰۱۷ و با هدف ارائه برنامه اصلاحات کشورها در سال ۲۰۱۸ منتشر شده، در میان ۱۳۷ کشور رتبه ۶۹ را کسب کرده که نسبت به گزارش سال گذشته هفت رتبه بهبود داشته است.

۴. ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت نیز بر اساس اطلاعات سال ۲۰۱۷ از میان ۱۲۷ کشور رتبه ۹۹ را کسب کرده است.

در حکمی دیگر (در بند «ب» ماده (۲۲)) وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شده است تا با همکاری سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، امور خارجه، اطلاعات، دادگستری و کشور الزامات ارتقای امنیت فضای کسب‌وکار را تهیه و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند.

درباره ارزیابی عملکرد این مواد با توجه به وجود بازه زمانی در قانون، لازم است تا هر کدام را در ظرف زمانی مناسب خود مورد سنجش قرار دهیم. لیکن درباره بهبود رتبه ایران در سه شاخص مذکور، قطعاً نیازمند انجام اقدامات گوناگون، تسهیل در مقررات کسب‌وکار و بهبود تمامی شاخص‌های محیط کسب‌وکار هستیم.

علاوه بر مواد مربوط به شاخص‌های بین‌المللی کسب‌وکار در قانون برنامه ششم، در سه ماده دیگر قانون مذکور نیز احکامی مقرر شده که به‌طور غیرمستقیم در محیط کسب و کار اثرگذاری خواهند داشت:

نخست؛ در ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه مقرر شده است: «به‌منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی، دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به‌شرح زیر اقدام می‌کنند:

الف) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر ظرف مدت شش‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای به تصویب هیئت وزیران برساند ...».

بی‌تردید، اجرای دقیق حکم پیش‌گفته، می‌تواند به تدوین الگویی برای حمایت از تولید و کسب‌وکارها بیانجامد؛ الگویی که متأسفانه تاکنون به طور رسمی تدوین و ابلاغ نشده است. یکی از موارد عدم شفافیت لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نیز به نبود الگوی حمایت از تولید و طبعاً عدم تخصیص بهینه منابع مالی در جهت حمایت از کسب‌وکارها بازمی‌گردد.^۱

۱. ر.ک.: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷؛ (۴۹). الزامات بهبود محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۵۶۸۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (تهرانی، ۱۳۹۶).

دوم؛ در ماده (۱۱) قانون برنامه ششم توسعه، در راستای افزایش نقش صنعت بیمه در نظام تأمین مالی و ایجاد فضای امن در سایر حوزه‌های اقتصادی، از جمله فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری، در راستای ارتقای نقش اقتصادی بیمه در تأمین رفاه و امنیت مردم و افزایش ضریب نفوذ بیمه در کشور تا متوسط جهانی، احکامی مقرر شده است.

سوم؛ در ذیل ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، (بند «الف»، جزء «۴») نیز تکلیفی به این شرح برعهده دولت گذاشته شده است: توسعه حداقل پنج‌جاه و چهار خوشه کسب‌وکار روستایی، بهره‌برداری و ساخت نودوهشت ناحیه صنعتی روستایی و ایجاد یک میلیون و نهصد و چهارده هزار فرصت شغلی در روستاها و مناطق عشایری از طریق احداث و توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات‌گرا از طریق بخش‌های خصوصی و تعاونی.

۵.۲. برنامه‌های توسعه

۵.۲.۱. برنامه ششم توسعه^۱

۵.۲.۱.۱. آغاز اجرای برنامه ششم توسعه

از اصلی‌ترین تحولات اقتصادی در سال ۱۳۹۵ تصویب برنامه ششم توسعه مشتمل بر ۱۲۴ ماده و ۱۲۸ تبصره است. بررسی لایحه مربوطه در تاریخ ۲۶ دی ماه ۱۳۹۵ در مجلس به اتمام رسید و پس از بررسی شورای نگهبان، اصلاحات لازم در تاریخ ۱۴ اسفند ۱۳۹۵ مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و پیش از پایان سال به تایید مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز رسید. البته تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه فرایندی را طی کرد که در تاریخ برنامه‌ریزی کشور منحصر بفرد بوده و چرایی و چگونگی آن در کتاب سال ۱۳۹۵ تبیین شد.^۲

همان‌طور که در گزارش‌های متعدد مرکز پژوهش‌های مجلس در زمینه برنامه ششم توسعه ذکر شده، با وجود آنکه کشور با چالش‌های متعدد مانند محدودیت منابع

۱. نویسندگان این قسمت: سیدمحسن علوی‌منش و زهرا ذاکری.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس، *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵*، بخش «سرنوشت برنامه ششم توسعه»، ص ۲۱۶.

آبی، بحران‌های محیط زیستی، بیکاری، بدهی‌های دولت، شرایط خطیر نظام بانکی و صندوق‌های بازنشستگی، گسترش فساد و نابرابری‌های منطقه‌ای مواجه بود و فرصت تدوین برنامه ششم توسعه می‌توانست هماهنگی و پشتوانه مالی میان‌مدتی برای راهکارهای مربوطه ارائه دهد؛ اما نه در لایحه دولت درباره برنامه ششم توسعه و سند پشتیبان آن و نه در موادی که در مجلس شورای اسلامی به این لایحه اضافه شد از این فرصت به شکل بایسته استفاده نشد. هرچند در قانون برنامه ششم توسعه احکام مناسبی وجود دارد که می‌تواند در بهبود شرایط کشور مناسب باشد، اما نباید فراموش کرد که در کل نمی‌توان این قانون را یک برنامه توسعه برای کشور قلمداد و به آن اتکاء کرد اگرچه باید توجه داشت حال که برنامه ششم توسعه در مجلس شورای اسلامی تصویب و به قانون تبدیل شده است باید حرمت قانون حفظ شده و در اجرای آن جدیت لازمه صورت گیرد.

اگرچه سال ۱۳۹۶ اولین سال اجرای برنامه ششم توسعه است، اما اجرای برخی احکام برنامه منوط به تأمین مالی و لحاظ شدن آنها در بودجه کشور بوده و لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ پیش از لایحه برنامه ششم توسعه تصویب شده است، بنابراین نباید انتظار داشت که احکام برنامه‌ای دارای بار مالی در سال اول اجرا پیشرفت خاصی داشته باشد.

در اجرای برنامه ششم توسعه باید توجه داشت که در برخی از احکام زمان‌بندی ارائه نشده و در برخی دیگر از عبارات‌های مختلفی که گاه بر یک دوره زمانی دلالت دارند، استفاده شده که نظارت بر آنها را بیشتر ممکن ساخته است. با توجه به اینکه این کتاب به تحولات اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶ می‌پردازد باید به احکامی از برنامه که در این بازه زمانی باید اجرا شوند، پرداخته شود.

بررسی آماری ۸۷۸ حکم شناسایی شده در برنامه ششم حکایت از آن دارد که زمان اجرای حدود ۱۸ درصد (۱۵۴ حکم) از آنها زیر یک سال یا سالانه بوده است. جدول ذیل احکام اقتصادی که باید در بازه زمانی سال ۱۳۹۶ جامه عمل پوشانده شود، ارائه داده است:

جدول ۵-۶. احکام اقتصادی برنامه ششم توسعه در سال اول

ماده	بند	مأموریت	سقف زمانی
اقتصاد کلان			
۴	ت	گزارش اجرای ارائه آموزش‌های مهارتی، تخصصی و فنی و حرفه‌ای با استفاده از ظرفیت‌های خدمت زیر پرچم و کارورزی دانشجویان	سه‌ماهه اول هر سال
۴	ز	تدوین و تصویب سند ملی کار شایسته به‌طوری‌که نرخ بیکاری به میزان حداقل هشت‌دهم درصد (۰.۸٪) سالانه کاهش یابد	پایان سال اول اجرای برنامه
۵	الف	تهیه برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری	شش ماه
۵	الف	تصویب برنامه عملیاتی دستگاه‌های اجرایی برای ارتقای بهره‌وری	سال اول
بودجه و مالیه عمومی			
۷	الف	رعایت قواعد مالی مندرج در جدول شماره (۴) این قانون در بودجه‌های سنواتی	سالانه
۷	ب-۱	تغییر نحوه توزیع منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز (افزایش ۲ درصد واحد به سهم صندوق توسعه ملی)	سالانه
۷	ب-۲	وجود سقف اعتبارات هزینه‌ای بودجه مذکور در ارقام جدول شماره (۴) و امکان تغییر ۱۵ درصدی	سالانه
۷	پ	بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (۲۰٪ دستگاه‌های اجرایی)	سالانه
۷	ح	اختصاص توزیع سی درصد (۳۰٪) از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای کشور به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها	سالانه
نظام پولی و بانکی و تأمین منابع مالی			
۱۰	ث	امکان انتشار اسناد خزانه اسلامی و لحاظ بازپرداخت اصل و سود در بودجه سنواتی	طی یک سال مالی
۱۲	الف	تأدیه حداقل (۱۰٪) بدهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی از مجاری مختلف	سالانه
۱۴	ت	تدوین آیین‌نامه برای تبلیغ جهت ارائه خدمات پولی و بانکی	ظرف مدت چهار ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون
۱۷	تبصره ۲	تدوین دستورالعمل مربوط به نحوه انتقال حساب‌های دستگاه‌های اجرایی به بانک مرکزی و هزینه‌کرد آن توسط بانک‌های عامل	ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون
۱۸	الف	استقرار سامانه‌های نظارتی برخط بانک مرکزی برای نظارت نظام بانکی	در سال اول اجرای قانون برنامه
۱۸	ب	ایجاد سامانه‌ای متمرکز توسط بانک مرکزی جهت دریافت استعلامات برخط نظام بانکی	انتهای سال اول اجرای قانون برنامه

ماده	بند	مأموریت	سقف زمانی
۱۹		افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون از محل فروش اموال مازاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با قید در بودجه سنواتی	از سال اول اجرای قانون برنامه
محیط کسب و کار، خصوصی سازی و مناطق آزاد			
۲۲	الف	تهیه گزارش میزان تحقق حکم این بند (ارتقای رتبه ایران در دو شاخص رقابت پذیری بین المللی و شاخص های بین المللی حقوق مالکیت در میان کشورهای منطقه سند چشم انداز به رتبه سوم) همراه مستندات و ارائه آن به مجلس	در پایان شهریور و اسفندماه هر سال
توازن منطقه ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب پذیر			
۲۶	الف-۱	تدوین برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی	تدوین در طول سال اول اجرای قانون برنامه
۲۶	الف-۳	اختصاص سه درصد (۰/۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی به ترتیب یک سوم به استان های نفت خیز و گازخیز و دوسوم به مناطق و شهرستان های کمتر توسعه یافته	سالانه
۲۶	الف-۴	واگذاری کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه های اجرایی به واحدهای مربوطه در استان ها و شهرستان ها	در سال اول اجرای قانون برنامه
۲۷	الف-۱	تهیه برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال زایی پنج هزار روستا	هر سال
۲۷	الف-۱	اعلام تعداد روستاهای سهمیه استانی جهت برنامه ریزی منطقه ای و تقویت اقتصاد روستایی	سه ماهه اول اجرای برنامه
۲۷	ب-۳	یکپارچه سازی حداکثری فعالیت ها و برنامه های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور	پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم
نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد			
۲۹		اقدام جهت راه اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا و امکان دسترسی آن برای نهادهای نظارتی و عموم مردم	سال اول اجرای قانون برنامه
۲۹	تبصره ۳	تدوین سازوکارهای مناسب در نظامات پرداخت حقوق و مزایا و نظام مالیاتی به نحوی که اختلاف حقوق و مزایای بین مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان موضوع این ماده در مشاغل مشابه و شرایط مشابه در هر صورت از بیست درصد (۲۰٪) تجاوز نکند	طی سال اول اجرای قانون برنامه

مأخذ: بررسی محقق.

از جمله مهمترین اقدامات سایر بخش ها که باید در بازه زمانی سال ۱۳۹۶ اجرا شده و قاعدتاً بر اقتصاد کشور مؤثر است، می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- طراحی الگوی کشت برای تمامی نقاط کشور؛
- ارائه برنامه جامع مقابله با ریزگردها؛
- ارائه گزارش تفصیلی از عملکرد دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی؛
- تدوین آیین‌نامه مربوط به کاهش تلفات انرژی در بخش ساختمان؛
- تدوین برنامه اجرایی «طرح جامع انرژی کشور»؛
- تعیین فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای؛
- تهیه طرح نوسازی و بازسازی صنایع؛
- واگذاری کلیه طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید و مشعل در کلیه میادین نفتی و تأسیسات صنعت نفت؛
- افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز؛
- تدوین اساسنامه شرکت حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای؛
- تهیه برنامه عملیاتی نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت؛
- ارائه گزارش عملکرد تکلیف کلیه دستگاه‌ها به هزینه‌کرد یک درصد (۱٪) از اعتبارات تخصیص‌یافته هزینه‌ای برای امور پژوهشی و توسعه فناوری به مجلس شورای اسلامی؛
- تدوین طرح «ارتقای مشارکت فعالان اقتصادی در زنجیره تولید بین‌المللی»؛
- برخورداری از یارانه دولت جهت حق سرانه بیمه از طریق ارزیابی وُسع؛
- تشکیل پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان درمان کشور؛
- اعلام فهرست مواد و فرآورده‌های غذایی سالم و ایمن و سبد غذایی مطلوب برای گروه‌های سنی مختلف؛
- فراهم کردن امکان دسترسی برخط سازمان امور مالیاتی کشور به سامانه (سیستم) اطلاعاتی واردات، تولید و توزیع سیگار و انواع محصولات دخانی؛
- استقرار سامانه پرونده الکترونیکی سلامت ایرانیان و سامانه‌های اطلاعاتی مراکز سلامت؛
- تدوین و اجرای نظام جامع رصد آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌ها؛
- تهیه سند راهبردی توسعه گردشگری؛

-تهیه طرح ارتقای امنیت و کنترل مؤثر مرزها؛

-تهیه و تدوین برنامه جامع پیشگیری از وقوع جرم و ارتقای سلامت اجتماعی؛

-تعریف نظام جامع نظارت عملیاتی و ارائه گزارش‌های سه‌ماهه، شش‌ماهه و سالانه بر اساس وظایف مندرج در قانون برنامه و بودجه، درباره اجرای قوانین بودجه‌های سنواتی و اجرای قانون برنامه ششم توسعه به مجلس شورای اسلامی.

همان‌طور که ذکر شد یکی از اصلی‌ترین ابزارها برای اجرای بودجه در نظر گرفتن احکام برنامه‌های توسعه در بودجه‌های سالانه است، مرور ۸۷۶ حکم قانون برنامه ششم توسعه که در قالب ۱۲۴ ماده ارائه شده است، حکایت از آن دارد که در ۱۲۴ حکم قانون برنامه، دولت ملزم به تعیین تکلیف و تأمین اعتبار در لوایح بودجه سالانه شده و البته بررسی‌های این مرکز نشان می‌دهد در مورد ۲۶۶ حکم دیگر نیز اگر چه به‌طور مستقیم ذکر آنها در لوایح بودجه سالانه تصریح نشده؛ اما به‌دلیل داشتن بار مالی یا تأثیر بر درآمدها یا هزینه‌های بخش عمومی، این احکام نیز باید رد پای در لوایح بودجه داشته باشند. بدین ترتیب، از مجموع ۸۷۶ حکم برنامه ششم توسعه ۳۹۰ حکم آن دارای ملاحظات بودجه‌ای است.^۱ در مورد رابطه برنامه ششم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نیز می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد:

- بر اساس بند «الف» ماده (۱۲۱) قانون برنامه ششم توسعه «دولت مکلف است گزارش نظارتی سالانه قانون برنامه ششم توسعه شامل چگونگی تحقق اهداف کمی مندرج در جداول این قانون، احکام برنامه‌های بخشی و فرابخشی را به همراه لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید» که متأسفانه در زمان تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ این امر صورت نگرفت و مجلس شورای اسلامی نیز به شکل بایسته به این امر واکنشی نشان نداد.
- بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف به ارائه لوایح بودجه سنواتی با رعایت قواعد مالی مندرج در جدول ۴ آن برنامه کرده است. مقایسه ارقام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و جدول ۴ قانون برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد، هرچند سقف تعیین شده در جدول مذکور در مورد منابع و مصارف بودجه رعایت شده؛ اما در مورد بخش سوم منابع که همان «واگذاری دارایی‌های مالی» است؛ سقف مورد نظر رعایت نشده است. به عبارت دیگر درحالی‌که سقف این منابع در برنامه ششم توسعه برای سال ۱۳۹۷

۱ مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷: ۶۸. رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه، دی ۱۳۹۶.

حدود ۴۷ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ این عدد بالغ بر ۶۸ هزار میلیارد تومان ذکر شده است. در این خصوص باید به اقدام مغایر با برنامه ششم دولت در برداشت ۲۱ هزار میلیارد تومانی از صندوق توسعه ملی توجه ویژه کرد.

• با مرور ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ می‌توان ۱۹ حکم مبتنی بر قانون برنامه ششم توسعه مشاهده کرد که نام برنامه ششم توسعه در آنها تصریح شده، البته احکامی نیز در این ماده واحد وجود دارد که منطبق یا در راستای برنامه ششم توسعه هستند؛ اما عنوان «برنامه ششم توسعه» در آنها تصریح نشده است. از جمله این احکام می‌توان به تنظیم اعتبارات بیست درصد (۲۰٪) دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی به صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (بند «پ» ماده (۷) قانون برنامه)، اختصاص یک پنجم بیست و هفت صدم درصد (۲۷٪) از کل نه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش افزوده به ازدواج و اشتغال جوانان و اختصاص چهار پنجم دیگر به توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی، فدراسیون بین‌المللی ورزش‌های زورخانه‌ای و کشتی پهلوانی، ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان و زیرساخت‌های ورزش به‌ویژه در حوزه معلولان و جانبازان (ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه)، تهیه و اجرایی کردن طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی (ماده (۸۰) قانون برنامه)، استقرار پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان درمان کشور در سازمان بیمه سلامت و دریافت خدمات بیمه‌شدگان از مراکز بهداشتی، تشخیصی، درمانی و دارویی مبتنی بر آن؛ (بند «ج» ماده (۷۰) قانون برنامه)، ارائه جدول منابع و مصارف ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه) و یکی از مصارف آن «کاهش فقر مطلق در خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از خط حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور است» (ماده (۷۹) قانون برنامه) و نیز پرداخت وام قرض‌الحسنه برای طرح‌های اشتغال مددجویی از طریق بانک‌های عامل به مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی به ترتیب ۱۴ هزار میلیارد ریال و ۶ هزار میلیارد ریال و در مجموع ۲۰ هزار میلیارد ریال (بند «ب» ماده (۸۳) قانون برنامه) اشاره کرد.

• از جمله احکام برنامه ششم توسعه که باید در لوایح بودجه سالانه به آنها توجه شود اما به نظر می‌رسد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ دیده نشده، موارد ذیل است: «ساماندهی اصل

بدهی‌ها از طریق تمدید و تسویه سود مربوطه از طریق درج در بودجه عمومی» و «راهاندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا».

۵.۲.۱.۲. نظارت بر برنامه ششم توسعه

کارشناسان همواره یکی از دلایل عدم اجرا یا عدم تحقق برنامه‌های توسعه پیشین را عدم نظارت مؤثر می‌دانند. در برنامه ششم توسعه و در ماده (۱۲۱) بر لزوم گزارش‌دهی دولت در بازه‌های زمانی سه ماه، ۶ ماهه و یک ساله تأکید شده و آمده است: «ماده (۱۲۱): به منظور اجرایی نمودن جداول کمی و احکام این قانون و نظارت بر اجرای برنامه:

الف) دولت مکلف است گزارش‌های نظارتی سالانه قانون برنامه ششم توسعه شامل چگونگی تحقق اهداف کمی مندرج در جداول این قانون، احکام برنامه‌های بخشی و فرابخشی را به همراه لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

تبصره - سازمان مکلف است امکان دسترسی به شاخص‌های کلیدی توسعه عملکرد برنامه پنج ساله ششم توسعه و بودجه‌های سالانه را با تعریف شاخص‌های متناسب و محاسبه منظم آنها، حداکثر تا سال دوم اجرای قانون برنامه برای کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی فراهم نماید.

ب) به منظور احیاء و تحکیم نظام نظارت در اجرای قانون برنامه، سازمان موظف است با تعریف نظام جامع نظارت عملیاتی، گزارش‌های سه ماهه، شش ماهه و سالانه را براساس وظایف مندرج در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، درباره اجرای قوانین بودجه‌های سنواتی و اجرای قانون برنامه ششم به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند».

تاکنون با وجود گذشت بیش از هشت ماه از اجرای برنامه ششم توسعه، دولت گزارش مکتوبی به مجلس ارائه نداده و زمان ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ زمان مناسبی برای آزمون اجرای این حکم برنامه است. با توجه به اینکه یکی از آسیب‌های نظارت بر برنامه‌های پیشین توسعه عدم تعیین دقیق مسئول انجام هر حکم برنامه بوده و این امر با عنایت به ماهیت بین بخشی این احکام و وجود نهادهای موازی در کشور، امکان عدم پاسخگویی نهادهای مربوطه را ممکن می‌ساخت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارشی^۱

۱. ذاکری و علوی‌منش، شناسایی وظایف دستگاه‌های اجرایی در برنامه ششم توسعه، شماره مسلسل ۱۵۵۴۰، ۱۳۹۶.

تهیه کرد و در آن به شناسایی و احصای وظایف دستگاه‌های اجرایی کشور در برنامه ششم توسعه به تفکیک پرداخت. در این گزارش، علاوه بر ذکر احکامی که نام دستگاه مسئول و همکار اجرای آن در قانون تصریح شده، دستگاه مسئول و همکار سایر احکامی که نام دستگاه متولی در آن ذکر نشده یا با عباراتی مانند «دولت» به شکل کلی آمده نیز مشخص شده است. قابل ذکر است، گزارش مذکور برای آگاهی و اظهار نظر به تمامی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی دارای نقش مهم در برنامه ششم توسعه ارسال شده است.

در مجلس شورای اسلامی نیز نمایندگان با تشکیل فراکسیون «نظارت بر برنامه ششم توسعه» عزم خود برای نظارت بر این برنامه را نشان داده و در اولین اقدام در زمان رأی اعتماد به وزرای پیشنهادی دولت جدید در جلسه با آنان با ارائه وظایف وزارتخانه‌های مربوطه در برنامه ششم توسعه، اهتمام مجلس به اجرای این برنامه را بیان کرده و خواستار تعهد آنها بر اجرای این احکام شدند. البته کمیسیون‌های تخصصی مجلس نیز نظارت بر احکام مرتبط با خود در برنامه ششم توسعه را با برگزاری جلساتی آغاز کرده‌اند.

۵.۳. اقتصاد دانش‌بنیان^۱

۵.۳.۱. نگاهی به مفهوم و اهمیت اقتصاد دانش‌بنیان

چند سالی است که در کشور ما مفهوم اقتصاد دانش‌بنیان مطرح شده و جایگزین و راه نجاتی برای اقتصاد نفتی و مبتنی بر منابع اعلام می‌شود. همچنین کشورهایی سطح رفاه بالاتر دارند که فعالیت‌های اقتصادی دانش‌بنیان‌تری دارند. از سوی دیگر، اقتصاد دانش‌بنیان یکی از پنج رکن اصلی اقتصاد مقاومتی مورد تأکید مقام معظم رهبری نیز هست. در این بخش با مرور مختصر مفهوم و وضعیت اقتصاد دانش‌بنیان در کشور، به تحولات آن در سال ۱۳۹۶ با تمرکز بر نقش مجلس شورای اسلامی خواهیم پرداخت.

اولین بار در سال ۱۹۹۵ «سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی» (OECD) گزارشی به نام «ملاحظات اقتصاد مبتنی بر دانش برای سیاست‌های آینده علم و فناوری» منتشر کرد که در آن به معرفی مفهوم جدیدی به نام «اقتصاد مبتنی بر دانش»^۲ پرداخت. این گزارش اقتصاد مبتنی بر دانش را در دو بخش مطرح کرده است:

۱. نویسنده این قسمت: سیدمحسن علوی‌منش با همکاری روح‌الله ابوجعفری.

2. Knowledge Based Economy.

نخست - «نظام ملی نوآوری» و دوم - «نظریات جدید رشد». در کل می‌توان دو تعریف از اقتصاد دانش‌بنیان را مبنا قرار داد. یکی تعریف سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی (OECD) که در آن سرمایه‌گذاری در دانش به معنای هزینه فعالیت‌هایی است که سبب ارتقای سطح دانش موجود یا کسب و اشاعه دانش جدید می‌شود و صنایع پایه نیز صناعی هستند که در آنها سطح بالایی از سرمایه‌گذاری به ابداع و نوآوری اختصاص یافته است و تعریف دوم که کمیته اقتصادی آسیا و اقیانوسیه با گسترش ایده مطرح شده توسط OECD در خصوص اقتصاد دانش‌بنیان، آن را اقتصادی می‌داند که در آن تولید، توزیع و کاربرد دانش عامل و محرک اصلی رشد اقتصادی، تولید ثروت و اشتغال در تمامی صنایع است. طبق این تعاریف، اقتصاد دانش‌بنیان برای رشد، تولید و ثروت صرفاً به تعدادی از صنایع با فناوری بالا متکی نیست، بلکه در این اقتصاد تمامی صنایع به فراخور نیاز خود از دانش استفاده می‌کنند (رهبر، امیری و علم‌الهدی، ۱۳۹۵).

همچنین باید به این نکته توجه کرد که افزایش نقش دانش در اقتصاد به معنای این نیست که ارائه خدمات دانش‌بنیان برای رشد کشورها کافی است. کشورها به یک بخش صنعتی قوی نیاز دارند که شرکت‌های دانش‌بنیان به آنها خدمات ارائه دهند. «چنگ»، استاد دانشگاه کمبریج، به درستی اشاره می‌کند که به هر حال بخش صنعت برای رشد اقتصادی لازم است و کشورهای در حال توسعه نمی‌توانند بدون صنعتی شدن به سراغ مرحله پساصنعتی بروند. همچنین بنگاه‌های بزرگ نیز نقش مهمی در تولید و رشد اقتصادی ایفا می‌کنند. هالتن به این نکته اشاره می‌کند که در سال ۲۰۰۸ بیش از ۸۰ درصد هزینه تحقیق و توسعه در پنج بخش اقتصاد آمریکا صرف شده است. درواقع در کشورهای پیشرفته اکثر افراد در شرکت‌های بزرگ کارهای تخصصی انجام می‌دهند و این بنگاه‌ها موتور رشد و توسعه هستند (متوسلی، نیکونستی و ابوجعفری، ۱۳۹۵).

نکته مهم دیگری که در این زمینه وجود دارد و اغلب نادیده گرفته می‌شود این است که در اقتصاد دانش محور (دانش‌بنیان) همان تمایزی برقرار است که بین صنعت و صنعتی شدن وجود دارد. جامعه صنعتی صرفاً به معنای جامعه‌ای نیست که دارای صنعت باشد؛ بلکه جامعه‌ای است که شکل‌های اجتماعی و فناورانه سازمان صنعتی در تمام فعالیت‌ها نفوذ کرده است. این شکل‌ها از فعالیت‌های اصلی در سیستم اقتصادی و فناوری آغاز می‌شود و به اهداف و عادات زندگی روزمره سرایت می‌کند. در خصوص

جوامع دانش‌محور نیز همین نکته صادق است. واژه دانش‌محوری نشان‌دهنده نوع به خصوصی از سازمان اجتماعی است که در آن تولید، پردازش و انتقال دانش به دلیل شرایط فناورانه نوین صورت می‌گیرد و این سازمان اجتماعی با تغییرات نهادی و سازمانی همراه است، لذا نباید دانش‌محوری را صرفاً به استفاده از فناوری ارتباطات، اطلاعات و صنایع با فناوری بالا تعبیر کرد (مومنی و شمسی، ۱۳۸۶).

۵.۳.۲. مروری مختصر بر تلاش ایران برای دانش‌بنیان کردن اقتصاد و وضعیت

شاخص‌های آن

بسیاری از صاحب‌نظران تلاش‌های اصلی در دانش‌بنیان کردن اقتصاد ایران را به برنامه چهارم توسعه نسبت می‌دهند که دانش‌بنیان کردن اقتصاد یکی از محورهای و فصول آن (فصل توسعه مبتنی بر دانایی) بوده و از سوی دیگر به طراحی و پیاده‌سازی «نظام ملی نوآوری» اشاره مستقیم کرده است.^۱ البته در گزارشی که آنکتاب در مورد سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری ایران نوشته است، قانون برنامه چهارم توسعه را جزء موج دوم این سیاست‌ها و در امتداد برنامه سوم توسعه معرفی کرده و بیان می‌کند: «اولین موج سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری در ایران بر توسعه آموزش عالی متمرکز بوده که از سال ۱۳۶۹ آغاز شد. موج دوم بر توسعه پژوهش و فناوری (از جمله فناوری‌های نوظهور و زیرساخت‌های مورد نیاز آنها) متمرکز بوده و از حدود سال ۱۳۷۹ آغاز شد. سومین موج هم گذار به اقتصاد دانش‌بنیان و مبتنی بر نوآوری را هدف گرفته و از حدود سال ۱۳۸۹ آغاز شده است. رشد فزاینده نیروی کار جوان، تحصیلکرده و ماهر که امروزه مهمترین دارایی کشور محسوب می‌شود و نیز افزایش ظرفیت پژوهش از نتایج موج‌های اول و دوم هستند. برای تکمیل موج سوم، این دارایی‌ها باید به طور کامل در جهت صنعتی شدن سریع و گذار به اقتصاد دانش‌بنیان مورد بهره‌برداری قرار گیرند» (آنکتاب، ۱۳۹۶). یکی از اصلی‌ترین مصوبات برنامه سوم توسعه در این زمینه ماده (۱۰۰) آن است که به تأسیس صندوق‌های غیردولتی پژوهش و فناوری اشاره دارد.

به هر حال از قانون برنامه چهارم توسعه ایجاد نهادهای مختلف نظام ملی نوآوری در

۱. بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه چهارم توسعه.

کشور شروع شده و رشد چشمگیری داشته است. قانون دیگری که در این حوزه نقش مهمی برعهده داشته «قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان» مصوب سال ۱۳۸۹ است که با تعریف شرکت‌های دانش‌بنیان و تبیین برخی حمایت‌ها از آنها به ویژه از طریق ایجاد «صندوق ملی نوآوری و شکوفایی» نقش مهمی در فعالیتهای دانش‌بنیان کشور ایفاء کرده است. البته «تا سال ۱۳۹۲ این قانون عملاً معطل بود (فقیهی، ۱۳۹۶)» اما از سال ۱۳۹۲ تاکنون اجرای آن شروع شده و در حال حاضر ۱۱۰ نوع حمایت مختلف از این شرکت‌ها صورت می‌گیرد.^۱ فرایند تصویب و اجرایی شدن این قانون به صورت خلاصه در شکل زیر نشان داده شده است:



براساس این قانون شرکت‌های دانش‌بنیان تعریف شده‌اند و کارگروه مخصوص تشخیص صلاحیت این شرکت‌ها در معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری تشکیل شده است. این شرکت‌ها به سه دسته دانش‌بنیان نوپا، تولیدی و صنعتی تقسیم می‌شوند که برای هر کدام حمایت‌های مشخص مالی، مالیاتی و حتی گمرکی در نظر

۱. ۱۱۰ برنامه حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، ۱۳۹۶.

گرفته شده است.^۱ در حال حاضر بیش از ۳۳۰۰ بنگاه دانش‌بنیان در حوزه‌های مختلف در حال فعالیت هستند. این شرکت‌ها اشتغالی بالغ بر ۱۰۹ هزار نفر دارند و فروش محصولات دانش‌بنیان این شرکت‌ها به بیش از ۴۰۰۰ میلیارد تومان می‌رسد. جدول زیر تعداد بنگاه‌های دانش‌بنیان را به تفکیک این دسته‌بندی نشان می‌دهد:

جدول ۵-۷. تعداد بنگاه‌های دانش‌بنیان به تفکیک دسته‌بندی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری

تعداد کل شرکت‌های دانش‌بنیان	تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان صنعتی	تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان تولیدی	تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان نوپا
۳۳۵۰	۷۹۳	۸۳۵	۱۷۲۲

مأخذ: وب‌سایت رسمی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری به نشانی: www.isti.ir.

۱. شرکت‌های دانش‌بنیان موضوع آیین‌نامه اجرایی این قانون به قرار زیر تعریف می‌شوند:
 - الف) ماده (۳) و (۴) شرکت‌های دانش‌بنیان نوپا نوع یک و دو شرکت‌های نوپا که دارای اظهارنامه مالیاتی سال مالی گذشته خود نیستند یا دارای درآمد در اظهارنامه مالیاتی سال مالی گذشته خود نیستند، در صورتی که «کالاها یا خدمات یا فرآیند تولید» مندرج در «فهرست کالاها و خدمات دانش‌بنیان سطح یک و دو» را حداقل در حد نمونه آزمایشگاهی و مشروط به دارا بودن همه معیارهای ماده (۱)، ساخته و ارائه نمایند، به‌صورت شرکت «نوپا نوع ۱» تأیید می‌شوند.
 - ماده (۵) - شرکت‌های دانش‌بنیان تولیدی
 - حداقل (۵۰) درصد از درآمد یک سال مالی گذشته شرکت (که در اظهارنامه مالیاتی شرکت اظهار شده است)، ناشی از فروش کالاها یا خدمات دانش‌بنیان مندرج در «فهرست کالاها و خدمات دانش‌بنیان سطح ۱» و حائز همه معیارهای ماده (۱)، باشد.
 - ماده (۶) - شرکت‌های دانش‌بنیان صنعتی
 - با توجه به اهمیت توسعه فعالیت‌های دانش‌بنیان و رسوخ فناوری‌های برتر در شرکت‌های صنعتی، شرکت‌های متقاضی که در اظهارنامه سال مالی گذشته خود دارای درآمد هستند، با دارا بودن یکی از شرایط بندهای ۱-۶ یا ۲-۶، به‌صورت شرکت «صنعتی»، تأیید می‌شوند:
 - ۱-۶ - شرکت، «کالاها یا خدمات یا فرایند تولید یا تجهیزات تولید» مندرج در «فهرست کالاها و خدمات دانش‌بنیان سطح ۱» را حداقل در حد نمونه آزمایشگاهی و مشروط به دارا بودن همه معیارهای ماده (۱)، ساخته و ارائه نماید.
 - ۲-۶ - حداقل (۵۰) درصد از درآمد یک سال مالی گذشته شرکت (که در اظهارنامه مالیاتی شرکت اظهار شده است)، از محل فروش یک یا هر دو مورد زیر باشد:
 - الف) فروش کالاها یا خدمات حائز معیارهای ماده (۱) و مندرج در «فهرست کالاها و خدمات دانش‌بنیان سطح ۲»،
 - ب) درآمد ناشی از پروژه‌های «مهندسی، پیمانکاری و ساخت» (EPC) مشروط به اینکه، حداقل (۱۰) درصد از قیمت قراردادهای پروژه ناشی از بخش‌های حائز همه معیارهای ماده (۱) باشد.

درآمد شرکت‌های دانش‌بنیان در ایران طی چند سال گذشته دائماً افزایش یافته به طوری که سهم آن از تولید ناخالص داخلی نیز افزایش یافته است. جدول زیر آمار مربوط به این موضوع را نشان می‌دهد.

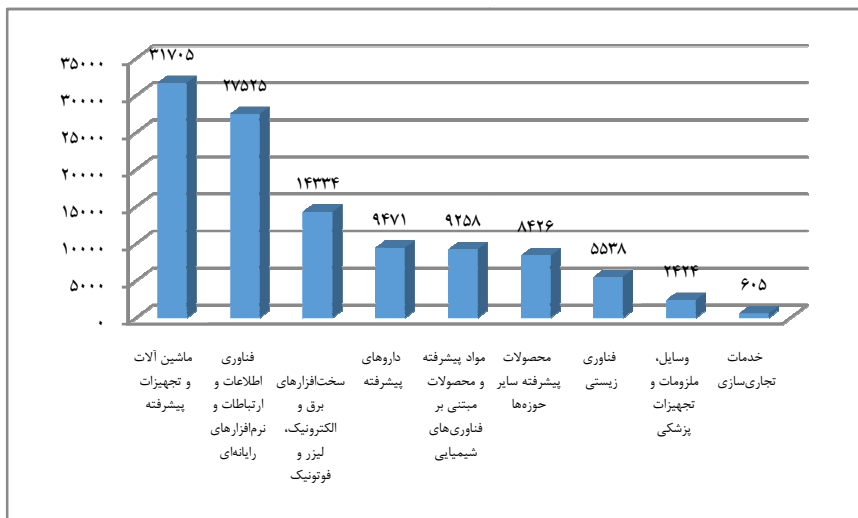
جدول ۵-۸. تولید و سهم شرکت‌های دانش‌بنیان در اقتصاد^۱

سال	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	نیمه اول ۱۳۹۶
فروش شرکت‌های دانش‌بنیان (میلیارد ریال)	۲,۵۶۳	۳۲,۳۹۹	۱۲۳,۹۷۵	۲۰۲,۶۰۶	۲۲۱,۴۰۹

مأخذ: معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، ۱۳۹۶.

نمودار زیر آمار مربوط به اشتغال بنگاه‌های دانش‌بنیان را به تفکیک زمینه‌های فعالیت نشان می‌دهد.

نمودار ۵-۵. آمار مربوط به اشتغال بنگاه‌های دانش‌بنیان به تفکیک زمینه فعالیت

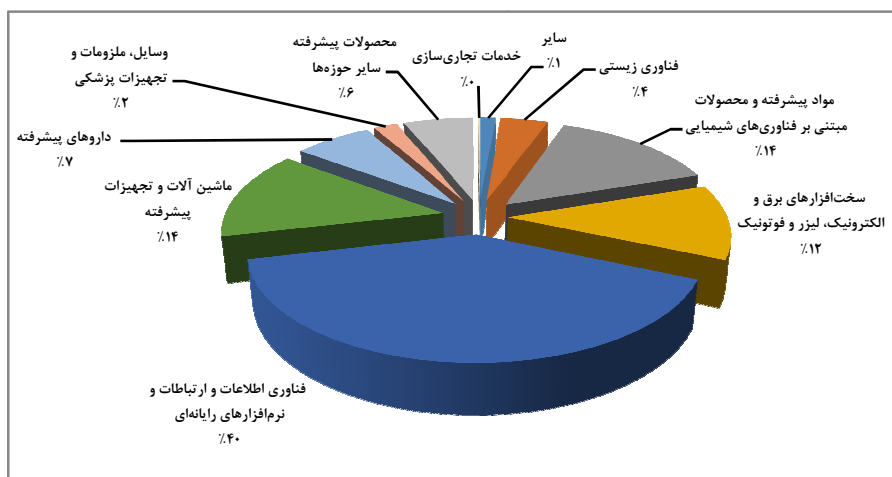


مأخذ: معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری.

۱. نکته قابل توجه در مورد این جدول آن است که این روند افزایش قابل توجه به دلیل شناسایی بنگاه‌ها به عنوان بنگاه دانش‌بنیان است و درواقع در طول این پنج سال به این میزان به تعداد بنگاه‌های دانش‌بنیان افزوده نشده بلکه بیشتر به دلیل آن است که بنگاه‌ها به عنوان بنگاه دانش‌بنیان شناسایی گردیده‌اند.

همان‌طور که در نمودار قبل نشان داده شد شرکت‌های دانش‌بنیان فعال در ایران را می‌توان در ۹ حوزه تخصصی اصلی جا داد. نمودار زیر سهم تولید هریک از این بخش‌ها در اقتصاد دانش‌بنیان را نشان می‌دهد:

نمودار ۵-۶. سهم تولید شرکت‌های دانش‌بنیان در اقتصاد دانش‌بنیان



مأخذ: همان.

اگر بخواهیم مروری بر برخی دیگر از شاخص‌های علم، فناوری و نوآوری در ایران کنیم، می‌توان در مورد شاخص‌های ورودی که زمینه‌سازی می‌کنند به «فعالیت بیش از ۱۱۰۰ دانشگاه در کشور، فعالیت بیش از ۶۰ هزار دانشجوی دکترا، فعالیت بیش از ۲۰۹ مرکز رشد و پارک علم و فناوری و جایگاه هفدهم ایران در تولید مقالات در پایگاه "Web of Science" در سال ۲۰۱۶ اشاره کرد. در شاخص‌های خروجی نیز علاوه بر تعداد و حجم فعالیت‌های شرکت‌های دانش‌بنیان که اشاره شد، تعداد موارد ثبت اختراع نیز در سال‌های اخیر رشد کرده است»^۱.

از دیگر شاخص‌هایی که می‌تواند در شناخت وضعیت دانش‌بنیان بودن ایران به ویژه در مقایسه با دیگر کشورهای جهان مؤثر باشد شاخص اقتصاد دانش‌بنیان (KEI)

۱. طرح توسعه اقتصاد دانش‌بنیان، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، ۱۳۹۶.

بانک جهانی است که مبتنی بر برنامه «دانش برای توسعه» این بانک است. بانک جهانی پروژه گسترده‌ای به نام «دانش برای توسعه» را تعریف کرده که هدف آن به کار بردن و استفاده از دانش برای کمک به توسعه کشورهای مختلف می‌باشد. بانک جهانی نیز دوره جدید را «اقتصاد مبتنی بر دانش» نامیده و آن را دارای چهار محور می‌داند:

- (الف) سیستم نهادی و اقتصادی که مشوق استفاده مؤثر از دانش و رشد کارآفرینی است،
- (ب) جمعیت تحصیل کرده، خلاق و ماهر،
- (ج) زیرساخت اطلاعاتی و ارتباطی به خوبی توسعه یافته،
- (د) یک نظام ملی نوآوری مؤثر که رابطه دینامیکی با جهان علم و فناوری و جهان کسب و کار داشته باشد.

بررسی وضعیت ایران در این شاخص در سال‌های محاسبه شده (۱۹۹۵، ۲۰۰۰ و ۲۰۱۲) نشان می‌دهد که تفاوت معناداری در رقم شاخص و نیز رتبه وجود نداشته است. در سال ۲۰۱۲ ایران با شاخص اقتصاد دانش ۳/۹ جزء کشورهای با شاخص دانش اقتصادی پایین محسوب می‌شود که بسیار قابل تأمل است. ایران در متغیرهای بخش «ب» و «ج» مانند دسترسی به اینترنت، دسترسی به تلفن، نرخ ثبت نام آموزش عالی، نرخ ثبت نام دبیرستان و متوسط سال‌های تحصیل از وضعیت بهتری نسبت به متوسط جهانی برخوردار بوده، اما در متغیرهای حاکمیت قانون و کیفیت مقررات که از متغیرهای تشکیل دهنده رکن رژیم نهادی و انگیزش اقتصادی‌اند، پایین‌تر از متوسط جهانی است. همچنین متغیر امتیازهای اعطا شده از طرف دفتر ثبت اختراع و علائم تجاری ایالات متحده که از مؤلفه‌های رکن نوآوری به حساب می‌آید با وجود رشد خیره‌کننده طی سال‌های اخیر، اما همچنان پایین‌تر از متوسط جهانی است (رهبر، امیری و علم‌الهدی، ۱۳۹۵).

۵.۳.۳. نقد وضعیت اقتصاد دانش بنیان ایران

هرچند تلاش‌های فراوانی برای حرکت به سمت دانش بنیان کردن اقتصاد صورت گرفته است اما به نظر می‌رسد همان‌طور که ذکر شد ایجاد اقتصاد دانش بنیان نیازمند تحول و دانش بنیانی تمامی ارکان جامعه است و از سوی دیگر هنوز کشور نتوانسته است محصول و خروجی لازمه را از میزان هزینه‌ای که در این حوزه انجام داده به دست آورد. در گزارش آنکتاب در مورد سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری کشور پس از ارائه

شاخص‌های ورودی و خروجی علم و فناوری آمده است: «به نظر می‌رسد که همچنان بین منابع انسانی نسبتاً توسعه‌یافته، ظرفیت‌های تحقیقاتی (دانشگاهی) و ظرفیت‌های زیرساختی در ایران و اثرگذاری ناکافی آنها در خلق اقتصاد دانش‌بنیان و مبتنی بر نوآوری شکاف وجود دارد. درواقع شاخص‌های علم و فناوری ایران حاکی از عملکرد مناسب کشور در ایجاد نظام آموزش عالی قوی و توانمندی در تولیدات علمی (موج اول سیاست علم و فناوری و نوآوری) و همچنین ارائه زیرساخت مورد نیاز جهت توسعه فناوری و شرکت‌های دانش‌بنیان طی سال‌های اخیر است. البته ایران همچنان در گذار به موج سوم سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری با مشکلاتی مواجه است. برای مثال ایران هنوز توانمندی لازم برای بهره‌برداری بهینه از تأثیرات گسترده اقتصادی و توسعه‌ای ناشی از توانمندی‌های تحقیقاتی و سرمایه انسانی خود را ندارد» (آنکتاد، ۱۳۹۶: ۶۶).

احتمالاً بتوان دو امر را در عدم موفقیت ایران در این زمینه مؤثر دانست: یک. با وجود آنکه در تعاریف اقتصاد دانش‌بنیان اشاره شد که اقتصاد دانش‌بنیان محدود به فعالیت‌های با فناوری بالا نبوده و باید همه صنایع به ویژه بنگاه‌های اقتصادی بزرگ را شامل شده و با ورود فناوری و نوآوری، بهره‌وری آنها را ارتقاء دهد، اما تعریف شرکت‌های دانش‌بنیان در قانون حمایت از این شرکت‌ها و نیز حمایت‌های صورت‌گرفته از آنها از یک سو و فضای انحصاری و رانتي فعالیت‌های اصلی اقتصادی کشور از سوی دیگر موجب شده تا فعالیت‌های دانش‌بنیان همچون جزیره‌ای مجزا در اقتصاد ایران حضور داشته باشند و بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی از مزایای ورودی‌های علم و فناوری کشور بی‌بهره باقی بمانند.

دو. همان‌طور که گزارش‌های آنکتاد در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۵ در مورد نگاشت نهادی نظام ملی نوآوری ایران نشان می‌دهد، همچنان تقسیم کار شفاف و همکارانه میان نهادهای حاکمیتی مسئول در نظام ملی نوآوری ایران وجود نداشته و برخی کارکردهای این نظام، متولی‌های متعدد دارد. در حوزه اقتصاد دانش‌بنیان قاعداً این مشکل تشدید شده و بنابراین باید یک تقسیم کار مشخص برای همکاری سازمان‌های مختلف اقتصادی و علم و فناوری کشور در این خصوص تعیین شود.

۵.۳.۴. تشکیل کمیته اقتصاد دانش بنیان در کمیسیون اقتصادی مجلس

یکی از رخدادهای سال ۱۳۹۶ در حوزه اقتصاد دانش بنیان کشور، تشکیل کمیته اقتصاد دانش بنیان ذیل کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در اواسط سال بود. پیش از این، مباحث علم و فناوری در کمیسیونهای آموزش و تحقیقات یا کمیسیونهای تولیدی مانند کمیسیون صنایع و معادن یا کشاورزی یا عمران مجلس پیگیری می شد اما احتمالاً در نتیجه موج سوم سیاستهای علم، فناوری و نوآوری کشور و لزوم تبدیل اقتصاد کشور به اقتصاد دانش بنیان، کمیسیون اقتصادی نیز تلاش کرد تا وظیفه خود در این حوزه را ایفا نماید. ابتدا جلساتی در مورد نحوه ورود به این بحث و نقش کمیسیون اقتصادی مجلس در تقنین و نظارت بر این حوزه برگزار شد. در اوایل مهرماه سال ۱۳۹۶ پیشنهادی از سوی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری برای این کمیته مطرح شد تا پیش نویس «تأمین مالی دانش بنیان» که توسط آن معاونت تهیه شده بود مبنای کار این کمیته قرار گیرد اما کمیته مذکور تصمیم گرفت پیش از تمرکز بر روی کارکرد تأمین مالی، ابتدا معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری ویرایشی مقدماتی از «نظام جامع اقتصاد دانش بنیان» ارائه دهد تا تصویری کلی از این اقتصاد و نقاط ضعف و قوت کشور در این زمینه احصاء شود، سپس مبتنی بر آن تصمیم گرفته شود که آیا روی کارکرد تأمین مالی متمرکز شود یا باید حوزههای دیگر آن مورد بررسی قرار گیرد. مبتنی بر این درخواست معاونت علمی «پیش نویس طرح توسعه اقتصاد دانش بنیان» را با یک مقدمه توجیهی و ۳۸ ماده پیشنهادی به کمیته مربوطه ارائه داد. در حال حاضر، کمیته اقتصاد دانش بنیان با برگزاری جلساتی با صاحب نظران این حوزه در مورد مبنا قرار گرفتن این پیش نویس به بحث و تبادل نظر پرداخته و رویکردهای جایگزین پیشنهادی برای نقش کمیته در دانش بنیان کردن اقتصاد را بررسی کرده است. به نظر می رسد پرداختن به دو عامل اصلی عدم موفقیت ایران در اقتصاد دانش بنیان که در بالا ذکر شد و نیز توجه به پیش نیازهای ذکر شده در این بخش می تواند اجزای اصلی استراتژی این کمیته باشد.

۵.۴. اقتصاد مقاومتی^۱

اقتصاد ایران پس از آغاز انقلاب اسلامی همواره هدف تحریمهای خارجی قرار گرفته و این

۱. نویسنده این قسمت: مهدی رزم آهنگ با همکاری سیدمحسن علوی منش.

امر شرایط و در نتیجه آمادگی‌های ویژه‌ای را برای کاهش وابستگی‌های کشور موجب شده است. با تشدید تحریم‌های ایران و با آغاز تحریم‌های هسته‌ای از سال ۱۳۸۹، رهبر انقلاب در اوایل دهه ۱۳۹۰ این مطالبه را از جامعه علمی و اجرایی کشور تحت عنوان «اقتصاد مقاومتی» مطرح کرده و در ۲۹ بهمن ۱۳۹۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را ابلاغ فرمودند. البته در سخنان رهبری در مورد اقتصاد مقاومتی می‌توان دو تعبیر یا تعریف متفاوت از آن مشاهده نمود که آنها را تعریف مضیق و موسع از اقتصاد مقاومتی دانست. در تعریف مضیق از اقتصاد مقاومتی تلاش می‌شود شکنندگی‌های اقتصاد شناسایی شده و بر اساس اولویت‌بندی، جهت رفع آسیب‌پذیری‌ها اقدام شود؛ این تعریف منطبق بر مفهوم Resilience است که پس از بروز بحران‌های مالی بین‌المللی رشد چشمگیری در ادبیات اقتصادی داشته است. اما در تعریف موسع، اقتصاد مقاومتی به عنوان الگوی اقتصادی جهت حرکت رو به جلو انقلاب اسلامی یا همان الگوی مطلوب یا الگوی بومی اقتصادی کشور شناخته می‌شود. واضح است که در این نگاه نه تنها باید شکنندگی‌های اقتصاد مرتفع شود، بلکه تمام اهداف و مطلوب‌های اقتصاد ایدئال کشور نیز باید محقق شود. با توجه به اینکه در این مطالعه هدف آن است که تنها تحولات سال ۱۳۹۶ مرور شود در ادامه به اصلی‌ترین فعالیت‌های نهادهای مهم این حوزه اشاره و سپس این اقدامات نقد می‌شود.

۵.۴.۱. دستاوردها

۵.۴.۱.۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام

برگزاری جلسات بررسی اقدامات دستگاه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط در حوزه اقتصاد مقاومتی مهمترین اقدام مجمع تشخیص مصلحت نظام در بازه زمانی کوتاه‌مدت اخیر بوده است. از این‌رو سیاست مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظارت بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بوده است.

۵.۴.۱.۲. دولت (ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی)

پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۶، برنامه اشتغال فراگیر در سال ۱۳۹۶، بسته‌های رونق تولید و اشتغال در ۱۳۹۶ و بسته حمایت از توسعه صادرات

غیرنفتی در سال ۱۳۹۶ مهمترین مصوبات و فعالیتهای اجرایی دولت و به طور خاص ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی بوده است.^۱

۵.۴.۱.۳. مجلس شورای اسلامی

بررسی عملکرد مجلس شورای اسلامی در دو بخش قابل بررسی است. در حوزه تقنین، مهمترین دستور کار نمایندگان مردم، برنامه ششم توسعه بوده است. درج اهداف و مفاد سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی در احکام و بندهای برنامه ششم مهمترین دستاورد مجلس محسوب می شود.^۲ به نظر می آید یکی از موفقیت های قانون برنامه ششم، توجه به مقوله شفافیت است؛ در مواد برنامه ششم توسعه در چندین مورد، طراحی سامانه های شفافیت را مورد تأکید قرار گرفته است. راه اندازی مؤسسات رتبه بندی در حوزه بازار سرمایه، راه اندازی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت در مورد تمامی مراحل انواع معاملات متوسط و بزرگ وزارتخانه ها و دستگاه های مشمول قانون برگزاری مناقصات، طراحی سازوکار جهت اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی، الزام تمامی دستگاه های اجرایی به افتتاح حساب های بانکی نزد بانک مرکزی و انجام عملیات ها صرفاً از طریق خزانه داری کل کشور، الزام بانک مرکزی به استقرار سامانه های نظارتی برخط به منظور نظارت مستمر بر نظام بانکی، الزام دولت به راه اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا و...، قسمتی از مواد مرتبط با حوزه شفافیت هستند.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نیز تلاش شده است موضوعات محوری اقتصاد مقاومتی نظیر افزایش سهم صندوق توسعه ملی از عواید حاصل از فروش نفت و شفافیت حساب های درآمدی دولتی در قانون درج شود. بخش دوم از کارویژه مجلس، نظارت بر نحوه اجراست. در بازه زمانی یک ساله اخیر هفت گزارش از سوی وزارت خارجه در مورد نحوه اجرای برجام به

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: رزم آهنگ، بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵، شماره مسلسل ۱۵۱۹۵، ۱۳۹۵ و همچنین گزارش رزم آهنگ، ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تدوین و تصویب پروژه های اولویت دار سال ۱۳۹۶، شماره مسلسل ۱۵۶۰۳، ۱۳۹۶.

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به گزارش «بررسی انطباق قانون برنامه ششم توسعه با سیاست های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی» به شماره مسلسل ۱۵۳۷۸، علوی منش، تهرانی و رزم آهنگ، ۱۳۹۶.

کمیسیون امنیت ملی ارائه شده؛ با توجه به ماهیت سیاسی توافق برجام و برون‌دادهای اقتصادی آن، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های خود، انطباق گشایش‌های پس‌برجام بر اهداف اقتصاد مقاومتی را مورد بررسی قرار داده است.

۵.۴.۱.۴. قوه قضائیه

تشکیل ستاد مرکزی اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در اواخر شهریور ۱۳۹۶ مهمترین اقدام این قوه ارزیابی می‌شود؛ ستادی که مسئولان عالی‌رتبه قوه قضائیه در آن عضویت داشته و مقرر شده با هدف برنامه‌ریزی، نظارت، پیگیری و ایجاد هماهنگی میان مسئولین قوه قضائیه، جلسات ادواری توسط دبیرخانه ستاد برگزار شود.

۵.۴.۲. بررسی و نقد عملکرد دستگاه‌های اصلی در حوزه اقتصاد مقاومتی

۵.۴.۲.۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام پس از گذشت مدت طولانی از زمان طرح بحث اقتصاد مقاومتی، گزارشی در مورد اسناد پشتیبان سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به ویژه در مورد مفهوم‌شناسی و صورت‌بندی نظری اقتصاد مقاومتی منتشر نکرده است؛ تبیین «چیستی و چرایی» اقتصاد مقاومتی، بایسته‌ای است که بر زمین مانده و هنوز حتی در بین اندیشمندان اقتصادی در دانشگاه، اجماع نسبی در مورد اقتصاد مقاومتی شکل نگرفته است. این عدم درک در دستگاه‌های اجرایی و مردم شدیدتر است. با توجه به اینکه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط مجمع تشخیص تهیه شده، مناسب است مطالعات پشتیبان آن نیز در اختیار جامعه علمی قرار گیرد تا این مطالعه محملی برای نقد و توسعه این مفهوم و ایجاد «وفاق نخبگانی» شود.

یکی از ایرادهایی که با توجه به شرایط جاری کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام در تدوین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی وارد شده این است که در سیاست‌های کلی، نسبت به شکنندگی‌های آتی کشور کم‌توجهی شده است. در ادبیات بین‌الملل در زمینه تاب‌آوری به سه شکنندگی اصلی؛ ۱. نظام بانکی ۲. بخش عمومی و ۳. نظام تجاری و ارزی اشاره می‌شود اما در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نسبت به بعضی

شکندگی‌های اصلی نظیر وضعیت بانکی و نیز برخی شکنندگی‌های خاص کشور کم‌توجهی شده است. البته در بند «۲۲» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی امکان پویایی و شناسایی مخاطرات اقتصادی جدید و واکنش نسبت به آنها وجود دارد.

همچنین این نقد نسبت به مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود داد که پس از گذشت حدود ۴ سال از ابلاغ سیاست‌ها، هنوز شاخص‌های مدونی برای پایش میزان موفقیت در اجرای سیاست‌های کلی تدوین و ارائه نکرده است. هرچند شاخصی از سوی مجمع در حال تکمیل و نهایی‌سازی است اما هنوز گزارشی رسمی در مورد آن که مبنای شأن نظارتی مجمع بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی باشد، منتشر نشده و بنابراین این کم‌کاری نظارتی امکان سنجش موفقیت یا شکست در حرکت کشور در راستای اقتصاد مقاومتی را فراهم نکرده است.

۵.۴.۲.۲. دولت (ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی)

دولت برای پیگیری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی (سفام) را در تابستان ۱۳۹۴ ایجاد کرد. ارزیابی عملکرد سفام پیشتر به تفصیل بیان شده است؛^۱ در این بخش به اختصار مهمترین مطالب بیان می‌شود.

• مهمترین نقد در مورد اقدامات سفام، «تقلیل مفهومی اقتصاد مقاومتی» است؛ به این معنا که ابتدا و در فاز نظری، ذیل سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ۱۲ برنامه ملی، تعدادی طرح و پروژه طراحی شد اما در نهایت آنچه در عمل اتفاق افتاد، گزینش تعدادی پروژه خاص بود؛ آن هم پروژه‌هایی در سطح دستگاه‌ها، بدون ارتباط نظام‌مند بین آنها و تا حد زیادی مشابه با اقدامات رایج و ذاتی دستگاه‌ها. یعنی عملاً سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به تعدادی پروژه اجرایی محدود شد. بررسی پروژه‌ها، این سؤال را در ذهن ایجاد می‌کند که اساساً تفاوت بین فعالیت‌های جاری و فعالیت‌های مبتنی بر اقتصاد مقاومتی چیست؟ مگر تا پیش از طرح مفهوم اقتصاد مقاومتی، همین پروژه‌ها توسط دستگاه‌ها در حال اجرا نبود؟ پس اقتصاد مقاومتی چه محتوای جدیدی بر عملکرد دستگاه‌ها بار کرده است؟

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به (رزم‌آهنگ، بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵، شماره مسلسل ۱۵۱۹۵، ۱۳۹۵).

• عدم حضور نماینده قوای قضائیه و مقننه در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باعث شده تا امکان تدوین برنامه‌های فراقوه‌ای میسر نباشد. این در حالی است که لفظ «فرماندهی» بر بسیج کلیه امکانات و ظرفیت‌ها دلالت دارد و این امر با ماده (۱) قانون نحوه پیگیری تحقق این سیاست‌ها^۱ نیز سازگار است.

• بررسی مستندات ستاد فرماندهی و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که غیر از بودجه اختصاصی دستگاه‌ها، منابع مجزایی برای پروژه‌های اقتصاد مقاومتی در نظر گرفته نشده و این سؤال مطرح است که آیا بدون لحاظ منابع مالی لازم، اجرای این پروژه‌ها ممکن خواهد بود؟

• رصد تحریم‌های جدید اقتصادی و اخذ تصمیمات دقیق برای مواجهه با آنها، کارویژه‌ای است که تا به حال مشاهده نشده سفام در آن ورودی داشته باشد.

• همچنین در مورد عملکرد کل دولت در زمینه اقتصاد مقاومتی به ویژه در سال گذشته باید به مسئله برنامه ششم توسعه نیز پرداخت. برنامه میان‌مدت، محمل مناسبی جهت قانونی‌سازی و ایجاد تضمین اجرایی برای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بود. ضمن اینکه مقام معظم رهبری در بیانات خود بر اهمیت و لزوم مطابقت برنامه ششم توسعه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تأکید کرده‌اند.^۲ اما متأسفانه دولت در ارائه لایحه کامل برنامه مبتنی بر اقتصاد مقاومتی کوتاهی کرد.^۳

۵.۴.۲.۳. مجلس شورای اسلامی

یکی از فرصت‌های مناسب برای تدوین سازوکار اجرایی اقتصاد مقاومتی در بازه زمانی میان‌مدت، برنامه ششم توسعه بود. اگرچه در بخش‌های قبل بیان شد که یکی از

۱. قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مصوب ۱۳۹۴/۳/۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۰ شورای نگهبان.

۲. «نکته دوم در مورد اقتصاد مقاومتی این است که همه برنامه‌های اقتصادی دولت بایستی در این مجموعه اقتصاد مقاومتی و در این سیاست‌ها بگنجد؛ حتی برنامه ششم و برنامه و بودجه‌های سالیانه، همه باید براساس اقتصاد مقاومتی شکل بگیرد؛ یعنی هیچ‌کدام از اینها در هیچ بخشی، غیرمنطبق با این سیاست‌ها نباشد؛ نه اینکه فقط مخالفت نداشته باشد بلکه کاملاً منطبق با این سیاست‌ها باشد.» بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با هیئت دولت، ۱۳۹۴/۶/۴.

۳. برای مطالعه بیشتر ر.ک.: به/اقتصاد/ایران در سال ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶: ۱۳۷.

دستاوردهای مجلس در برنامه ششم، درج اهداف و مفاد سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در احکام و بندهای برنامه بود اما این گزاره به معنای تأیید برنامه‌ای بودن و کارآمدی کامل آن سند نیست و می‌توان گفت مجلس شورای اسلامی نیز نتوانست از فرصت برنامه ششم آن‌طور که باید و شاید در این زمینه استفاده کند.

نکته دیگر آنکه قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۱۳۹۴/۳/۵ در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تصویب و با تأیید شورای نگهبان به قانون تبدیل شد. مهمترین پیام این قانون، تشکیل شورایی متشکل از مسئولین عالی‌رتبه قوای سه‌گانه کشور به منظور ایجاد هماهنگی و رفع موانع اجرایی تحقق اقتصاد مقاومتی در کشور است. متأسفانه تا به حال مفاد این قانون اجرا نشده است.

۵.۴.۲.۴. قوه قضائیه

علاوه بر بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در مورد سالم‌سازی اقتصاد و جلوگیری از زمینه‌های فسادزا که به شکل مستقیم به قوه قضائیه مربوط است، اگر بپذیریم که زیربنای یک اقتصاد مقاوم، تولید و اشتغال مولد است و همچنین اگر بپذیریم حفظ امنیت سرمایه‌گذاری و تأمین حقوق مالکیت پیش‌نیازهای تولید و اشتغال هستند، لذا می‌توان گفت که قوه قضائیه به صورت غیرمستقیم وظیفه‌ای خطیر در حوزه اقتصاد مقاومتی دارد. نکته دیگر آنکه ستاد مرکزی اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه با حدود سه سال و نیم فاصله زمانی نسبت به زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تشکیل شد که نفس این تأخیر در تشکیل چنین ستادی خود می‌تواند یک ایراد اساسی محسوب شود.

۵.۴.۳. جمع‌بندی و پیشنهادها در حوزه اقتصاد مقاومتی

در مجموع می‌توان گفت اقتصاد مقاومتی در عین حال که در میان آحاد جامعه مطرح و انتظارات ایجاد کرده اما همچنان در مورد ماهیت و مفهوم آن وفاق نخبگانی وجود نداشته و فاقد صورت‌بندی نظری است. لذا شایسته است مفهوم‌شناسی و صورت‌بندی نظری اقتصاد مقاومتی در دستور کار قرار گیرد و در این زمینه باید مجمع تشخیص مصلحت نظام به ارائه اسناد پشتیبان تهیه شده برای این امر اقدام کند.

به تبع ابرچالش‌ها و بحران‌های اقتصاد ایران (مواردی که در کوتاه‌مدت قابلیت بحران‌زایی دارند و برخی در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ذکر نشده و همچنین تحریم‌های جدید که نقطه هدف آنها شکنندگی‌های اقتصاد ایران بوده یا خواهد بود، ضروری است تا تأکید ویژه‌ای روی تعریف مضیق اقتصاد مقاومتی شود. به این معنا که برنامه کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای کاهش و رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصاد ایران طراحی شود و در این زمینه دولت بر تکلیف خود در بند «۲۲» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی متمرکز شود.

همچنین به منظور رصد میزان پیشرفت در مقاوم‌سازی اقتصاد، مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند با تکمیل و ارائه شاخص‌های خود، دولت با محاسبه و انتشار دقیق شاخص‌های مورد تأکید قانون نحوه پیگیری تحقق اقتصاد مقاومتی، مردم و کارشناسان را از میزان مقاومت و نقاط آسیب‌پذیر کشور آگاه سازند.

۵.۵. تحریم‌های جدید: گونه‌شناسی، پیش‌بینی روند آتی و ارائه پیشنهاد^۱

برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)، توانست در ازای محدودیت در برنامه هسته‌ای ایران، تحریم‌های هسته‌ای را به حالت تعلیق در بیاورد. بحث در مورد کیفیت محتوای برجام، کم‌وکیف رفع تحریم‌ها، میزان گشایش در اقتصاد ایران پس از برجام و مواردی از این دست، در گزارش‌های سه‌ماهه وزارت امور خارجه به کمیسیون امنیت ملی تبیین شده است و در این بخش قصد بررسی مجدد مطالب مطرح شده در آن گزارش‌ها را نداریم.

پس از برجام، پدیده‌هایی نظیر نقض عهد‌ها و تحریم‌های جدید از سوی ایالات متحده آمریکا روی داد. بررسی متن قوانین تحریمی تصویب‌شده پس از برجام و همچنین طرح‌های پیشنهادی در دستگاه قانونگذاری ایالات متحده در مورد تحریم ایران، حقایقی را در مورد تحریم‌های آتی نشان می‌دهند. گونه‌شناسی این تحریم‌ها و پیش‌بینی روند آتی آنها، ضروری است.

۵.۵.۱. گونه‌شناسی تحریم‌های جدید

تحریم‌های جدید (نظیر قانون کاتسا^۲ و طرح‌های تحریمی در صف تصویب) اگرچه در

۱. نویسنده این قسمت: مهدی رزم‌آهنگ.

ظاهر جنس امنیتی دارند اما بررسی آنها نشان می‌دهد که با طراحی سازوکارهای اقتصادی سعی شده است بخش‌های مختلف اقتصاد ایران درگیر تحریم شوند. مهمترین دلالت‌های اقتصادی این تحریم‌ها عبارت‌اند از استفاده از عبارت زنجیره عرضه داخلی و خارجی در بحث موشکی^۱ و همچنین استفاده از عبارت «در دست داشتن مالکیت، مالکیت مشترک، کنترل، و کنترل مشترک هر یک از نهادهایی که به نحوی از انحاء به برنامه موشکی ایران کمک می‌کنند، شرط لازم و کافی برای وضع تحریم خواهد بود» قانون کاتسا، دلالت بر آن دارد که بسیاری از دانشگاه‌ها و مؤسسات فنی و مهندسی در معرض خطر خواهند بود چرا که هر لحظه می‌تواند این ادعا مطرح شود که در طراحی و ساخت اجزای موشک‌ها از توانایی این مجموعه‌ها استفاده شده است. همچنین در تحریم‌های تسلیحاتی نیز چنین خطراتی وجود دارد.

تحریم‌های جدید اعم از قوانین تحریمی و طرح‌هایی که در نوبت بررسی و تصویب قرار دارند، تأکید ویژه‌ای روی ممنوعیت تأمین خدمات مالی و بانکی برای اشخاص مورد تحریم شده است. در این مورد، صرفاً منظور بانک‌ها و مؤسسات مالی داخلی نیست بلکه هر بانک و مؤسسه‌ای در هر نقطه از جهان که به هر نحوی از انحاء به اشخاص مورد تحریم خدمات مالی و بانکی ارائه دهد مشمول جریمه‌های سنگین خواهد بود. برای دستیابی به هدف فوق ابزارهای مختلفی طراحی شده است که عبارت‌اند از:

الف) ضرورت شناخت ذی‌نفع نهایی^۲ و ضرورت ارزیابی بایسته تشدید شده^۳ کار را برای شرکت‌ها و سازمان‌های غیرایرانی برای تعامل اقتصادی با ایران به شدت سخت می‌کند.

ب) وضع جریمه‌های سنگین برای نهادهای مالی به اصطلاح خاطی نظیر ممنوعیت ادامه فعالیت مالی و بانکی در حوزه قضایی آمریکا، ممنوعیت معامله هر نوع دارایی در خاک آمریکا، ممنوعیت اعطای ویزای آمریکا به اعضای هیئت مدیره و سهامداران نهادهای مالی خاطی و ...، نهادهای مالی و بانکی اروپایی و آسیایی را در مورد تعامل با بخش دولتی و خصوصی ایران به شدت محتاط کرده است.

۱. مطرح شده در طرح «H.R. 1698 موسوم به قانون موشک‌های بالستیک ایران و اجرای تحریم‌های بین‌المللی» که در کنگره آمریکا تصویب شده است (با ۴۳۲ رأی موافق در مقابل ۲ رأی مخالف) و در ادامه باید به تصویب سنا و امضای رئیس‌جمهور آمریکا برسد.

در قانون کاتسا، قرار دادن کلیت سپاه پاسداران اعم از مقامات، کارمندان و وابستگان به آن نهاد ذیل فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴^۱ به معنای آن است که در قوانین آمریکا، سپاه پاسداران هم‌عرض سازمان‌های تروریستی قلمداد می‌شود. نکته مهم آن است که از نظر تبعات اقتصادی، هیچ فرقی بین «هم‌عرض بودن با سازمان‌های تروریستی» و «تعیین به عنوان سازمان تروریستی» وجود ندارد. نکته مهم‌تر آنکه متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴، نه تنها مجموعه سپاه پاسداران در لیست SDN^۲ قرار می‌گیرد بلکه هر شخص، نهاد و مجموعه داخلی و خارجی که تعامل اقتصادی با سپاه داشته باشد نیز در لیست SDN قرار می‌گیرد. برای مثال چنانچه یک بانک داخلی یا خارجی به ارائه خدمات مالی به سپاه محکوم شود، دارایی‌هایش در آمریکا ضبط می‌شود و نمی‌تواند با نهادهای مالی آمریکایی تعامل اقتصادی داشته باشد. باید به این نکته دقت کرد که برای شرکت‌ها و بانک‌های خارجی، ارتباط با سیستم مالی و بانکی آمریکا بسیار مهم و اساسی است و قرار گرفتن در لیست SDN به معنای قطع ارتباط با این سیستم و سوء شهرت در نظام مالی بین‌المللی خواهد بود. غرض اینکه چنین تحریم‌هایی، شرکت و بانک‌های خارجی را نسبت به تعامل اقتصادی با ایران به شدت محتاط خواهد کرد.

به نظر می‌آید یکی از مهم‌ترین دلالت‌های تحریم‌های اخیر، سیاه و سفید کردن اقتصاد ایران و یا به بیان دیگر، طراحی سازوکار برای خودتحریمی است. متعاقب مفاد این تحریم‌ها، عدم ارائه خدمات یا کاهش سطح خدمات‌دهی از سوی سازمان‌های دولتی و خصوصی به اشخاص حقیقی و حقوقی مورد تحریم، پدیده دور از انتظاری نیست.

۵.۵.۲. پیش‌بینی روند آتی

تا پیش از برجام، تحریم‌های هسته‌ای سخت‌ترین و پیچیده‌ترین بسته تحریمی علیه ایران بودند به طوری که بخش‌های اقتصاد ایران نظیر بخش نفتی و بخش بانکی ایران را هدف می‌گرفتند اما تحریم‌های غیرهسته‌ای در حد تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی خاص بودند که جریمه این اشخاص بلوکه شدن دارایی‌هایشان در خاک آمریکا و ممنوعیت اعطای ویزا به آنها برای ورود به آمریکا بود. جریمه اشخاص مورد تحریم عملاً

1. Executive Order 13224

2. Specially Designated Nationals (SDN)

سالبه به انتفاء موضوع بود چون این اشخاص عملاً صاحب ملک و دارایی در آمریکا نبودند و قصد سفر به آمریکا نیز نداشتند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بعد از برجام جنس تحریم‌های غیرهسته‌ای به صورت خزنده به سمت تحریم‌های شداد و غلاظ گذشته در حوزه هسته‌ای در حال حرکت است. این گزاره از طریق بررسی طرح‌های تحریمی در صف تصویب استنباط شده است. پیش‌بینی روند آتی تحریم‌ها و اتخاذ تصمیم‌های دقیق و به‌موقع در شرایط فعلی بسیار ضروری است.

فصل ششم

جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

۶.۱. خلاصه وضعیت اقتصاد ایران

به‌طور کلی جدول ۶-۱ تصویری از وضع موجود اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶ و چشم‌انداز سال ۱۳۹۷ به تفکیک بخش واقعی، مالیه دولت، بخش پولی، بخش خارجی و نهادی ارائه می‌دهد.

– **تولید و رشد اقتصادی:** بر اساس اعلام بانک مرکزی رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۵ برابر ۱۲.۵ درصد بوده و برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد این نرخ در سال ۱۳۹۶ به ۴.۴ درصد خواهد رسید که نرخ‌های فوق بالاتر از متوسط نرخ رشد کشور در سال‌های پس از جنگ (۳.۸ درصد) هستند. با وجود این، به نظر می‌رسد عواملی همچون رشد منفی سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر، خشکسالی و ... رشد بالقوه اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار داده و با کاهش ظرفیت‌های خالی اقتصاد پیش‌بینی می‌شود رشد اقتصادی کشور در سال‌های آتی کمتر از ارقام فوق باشد. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد با در نظر گرفتن انتظارات از تولید بخش‌ها و بودجه، رشد اقتصادی سال ۱۳۹۷ حدود ۳ درصد خواهد بود. ذکر این نکته مهم است که تمهید برای عدم بازگشت نرخ رشد به سطوح پایین یعنی پایداری رشد، مهمتر از تجربه موقت نرخ‌های رشد بالاست.

– **تورم:** بر اساس اعلام بانک مرکزی نرخ تورم کشور در سال ۱۳۹۵ برابر ۹ درصد بوده و برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در صورت ثبات سایر شرایط، این نرخ در پایان سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به ترتیب به ۱۰.۵ و ۱۱.۵ درصد خواهد رسید که نسبت به تورم تجربه شده در سال‌های اخیر بسیار کمتر است. این ثبات تورمی می‌تواند متاثر از تهدیدات مختلف بسیار شکننده باشد. در حال حاضر مهمترین تهدیدات تورمی کشور عبارتند از: جهش نرخ ارز و رشد بالای نقدینگی در سال‌های اخیر.

– **اشتغال:** با وجود روند افزایشی نرخ مشارکت، نرخ بیکاری در تابستان و پاییز سال

۱۳۹۶ پس از ۱۱ فصل نسبت به فصل مشابه سال قبل کاهش یافته و به ۱۱.۹ درصد در پاییز ۱۳۹۶ رسیده است. در حال حاضر نرخ بالای بیکاری جوانان، نرخ بالای بیکاری فارغ التحصیلان، پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل، عدم توازن منطقه‌ای بیکاری، افزایش عدم تطابق شغلی، نرخ بالای بیکاری پنهان، سهم بالای اشتغال غیررسمی و پدیده شاغلین فقیر از مهمترین چالش‌های بازار کار ایران هستند. نرخ بالای بیکاری به تنهایی عدم تعادل در اقتصاد کلان را نشان می‌دهد.

- بودجه: بر اساس فروض پیش‌بینی تحقق ارقام، منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ حدود ۲،۹۷۴ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد که در مقایسه با رقم قانون حدود ۴۹۳ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع وجود خواهد داشت. بر اساس ارقام مصوب قانون بودجه ۱۳۹۶ هزینه‌ها (جاری) از درآمدها به میزان ۷۹۷ هزار میلیارد ریال افزون‌تر است. به عبارت دیگر برای انجام هزینه‌ها (جاری)، کسری حدود ۸۰ هزار میلیارد تومانی وجود دارد. این کسری از طریق فروش نفت خام و استقراض (فروش اوراق تعهدزا مانند اسناد خزانه اسلامی) تأمین مالی می‌شود. همچنین بر اساس ارقام مصوب قرار است دولت با فروش سرمایه‌های ملی (عمدتاً فروش نفت خام) ۷۱۴ هزار میلیارد ریال صرف سرمایه‌گذاری (تبدیل سرمایه نفت به انواع دیگر سرمایه) و مابقی آن را صرف هزینه‌ها (جاری) کند اما بنا به رویه سال‌های پیش و با توجه به پیش‌بینی عملکرد بودجه دولت به نظر می‌رسد در سال جاری نیز، ترازهای بودجه‌ای مصوب در قانون در مرحله اجرا رعایت نخواهد شد. کسری بودجه فزاینده و مستمر بخش دولتی عدم تعادل در مالیه عمومی و ناپایداری مالی بخش عمومی را نشان می‌دهد.

- وضعیت نظام بانکی: بخشی از مسائل مربوط به مؤسسات غیرمجاز در سال ۱۳۹۵ و سال ۱۳۹۶ حل‌وفصل شد، اگرچه هنوز برخی از سپرده‌گذاران کلان این مؤسسات تعیین تکلیف نشده‌اند. موضوع پراهمیت وضعیت ترازنامه شبکه بانکی است. نسبت سرمایه به دارایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی کشور از ۵ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۲/۸ درصد در شهریور ۱۳۹۶ کاهش یافته است. بر این اساس می‌توان گفت که نظام بانکی در وضعیت فعلی در صورت بروز شوک منفی، استحکام لازم را برای پاسخگویی ندارد. دلایل

مختلفی برای این کاهش می‌توان برشمرد، از جمله ضعف جدی در جریان نقدی بانک‌ها، بروز شوک ارزی و عدم اصلاح سرمایه بانک‌ها متناسب با افزایش قیمت‌ها، ضعف نظارت بانک مرکزی و عدم اجرای صحیح اصول حاکمیت شرکتی در نظام بانکی، شرکت‌داری بانک‌ها و ضعف مدیریت دارایی و بدهی در نظام بانکی کشور. موارد بالا همراه با مسئله نرخ سود بانکی و بحران بانکی، حاکی از عدم تعادل در بخش پولی و مالی اقتصاد است.

- نرخ ارز: نرخ ارز در سال ۱۳۹۶، فضای نسبتاً متفاوتی را نسبت به سه سال پیش تجربه کرده است. با وجود حرکت نزولی قیمت دلار در فصل نخست سال جاری و سپس افزایش ملایم ۲ درصدی آن در تابستان، در ماه‌های پایانی سال عوامل اقتصادی شاهد بازار ملتهب ارز بودند، به نحوی که دلار از رقم ۳۸۰۰ تومان در ابتدای تابستان به حدود ۴۲۰۰ تومان در انتهای پاییز رسید. با این حال این نرخ در دی ماه روند صعودی بیشتری به خود گرفت و به رقم بی‌سابقه ۵۰۰۰ تومان در اواخر بهمن ماه رسید.

- بخش خارجی: در سال‌های اخیر، تراز تجاری کل کشور همواره مثبت بوده اما تراز تجاری بدون احتساب نفت تا قبل از سال ۱۳۹۴ همواره منفی بوده که به واسطه پیشی گرفتن صادرات از واردات در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ مثبت شده ولی مجدداً در ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ با بیش از ۳ میلیارد دلار کسری مواجه شده است و پیش‌بینی می‌شود که این کسری تا پایان سال به حدود ۶ میلیارد دلار برسد. همچنین در صورت محاسبه تخمین حجم کالای وارداتی در قالب قاچاق به کشور، تراز تجاری منفی‌تر نیز خواهد شد. آمار و اطلاعات فوق حاکی از عدم تعادل در بخش خارجی اقتصاد است.

- محیط کسب و کار: «شاخص ملی محیط کسب و کار در ایران» در پاییز ۱۳۹۶ توسط فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در «پایش ملی محیط کسب و کار ایران»، ۵۸۵ از ۱۰ بوده است و تا حدودی، بدتر از وضعیت شاخص مذکور نسبت به ارزیابی فصل گذشته (تابستان ۱۳۹۶ با میانگین ۵۷۷) است.^۱ بدین ترتیب که سه مؤلفه: ۱. بی‌ثباتی و غیرقابل‌پیش‌بینی بودن قیمت‌ها (مواد اولیه و محصولات)، ۲. دشواری تأمین مالی از بانک‌ها و ۳. بی‌ثباتی سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب و کار، نامناسب‌ترین و سه مؤلفه: ۱. دسترسی به برق، ۲. دسترسی به سوخت و ۳. دسترسی به ارتباطات، مناسب‌ترین مؤلفه‌های

۱. نمره بدترین ارزیابی، ۱۰ است.

محیط کسب و کار کشور از نظر ۲۳۲۲ نمونه (فعال اقتصادی) در پاییز ۱۳۹۶ بوده‌اند. همچنین محیط مالی بدترین و محیط جغرافیایی بهترین ارزیابی را بر اساس نظریه عمومی کارآفرینی «شین» به خود اختصاص داده‌اند. بر اساس نتایج پایش مذکور، وضعیت محیط کسب و کار در بخش کشاورزی در مقایسه با بخش‌های صنعت و خدمات، مناسب‌تر ارزیابی شده است. علاوه بر این موارد، استان‌های کرمانشاه، خراسان شمالی و ایلام به ترتیب دارای بدترین وضعیت محیط کسب و کار و استان‌های گیلان، خراسان جنوبی و مازندران به ترتیب دارای بهترین وضعیت محیط کسب و کار ارزیابی شده‌اند.^۱

جدول ۶-۱. تصویر وضع موجود اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶ و چشم‌انداز سال ۱۳۹۷

بخش/متغیر	واحد	برآورد ۱۳۹۶	پیش‌بینی ۱۳۹۷
واقعی			
رشد اقتصادی	درصد	۴.۴	۳
رشد اقتصادی بدون نفت	درصد	۴.۸	۳
نرخ تورم	درصد	۱۰.۵	۱۱.۵
نرخ بیکاری	درصد	۱۲.۲	۱۲-۱۲.۵
نرخ بیکاری جوانان	درصد	۲۷.۵	۲۷.۵-۲۸.۵
نرخ بیکاری پنهان	درصد	۲۲.۳	۲۳-۲۲
مالیه دولت			
درآمدها	م.م.ر.*	۱۶۰۹	۱۷۷۱
حاصل از مالیات	م.م.ر.	۸۸۸	۱۲۴۱
واگذاری دارایی‌های سرمایه	م.م.ر.	۸۳۵	۱۰۱۸
حاصل از صادرات نفت و فراورده	م.م.ر.	۸۳۰	۱۰۱۰
واگذاری دارایی‌های مالی	م.م.ر.	۵۳۰	۶۵۰
حاصل از فروش و واگذاری اوراق مالی اسلامی	م.م.ر.	۳۹۵	۴۳۵
حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، سهام و اموال	م.م.ر.	۵۰	۴۵
حاصل از صندوق توسعه ملی	م.م.ر.	۷۶	۱۴۳
هزینه‌ها	م.م.ر.	۲۳۹۰	۲۷۰۰
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	م.م.ر.	۴۵۰	۴۲۹

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، پایش ملی محیط کسب و کار/ایران، پاییز ۱۳۹۶، دوره پنجم، بهمن ۱۳۹۶: ۴.

بخش/متغیر	واحد	برآورد ۱۳۹۶	پیش‌بینی ۱۳۹۷
تملك دارایی های مالی	ر.م.ه	۲۱۰	۳۱۰
تراز عملیاتی	ر.م.ه	-۷۸۱	-۹۲۹
تراز سرمایه‌ای	ر.م.ه	۳۸۵	۵۸۹
تراز مالی	ر.م.ه	۳۲۰	۳۴۰
پولی			
نقدینگی	ر.م.ه	۱۵۳۶۴.۷	۱۸۹۷۵.۴
رشد نقدینگی	درصد	۲۲.۶	۲۳.۵
پول	ر.م.ه	۱۹۵۷.۷	۲۳۵۰.۸
رشد پول	درصد	۲۰	۲۰
شبه پول	ر.م.ه	۱۳۴۰۶.۹	۱۶۶۲۴.۵
رشد شبه پول	درصد	۲۲.۹	۲۴
پایه پولی	ر.م.ه	۲۲۱۰.۷	۲۶۵۰.۱
رشد پایه پولی	درصد	۱۹.۶	۱۹.۸
ضرب فزاینده نقدینگی	مقدار مطلق	۶.۹۵	۷.۱۶
رشد ضرب فزاینده نقدینگی	درصد	۲.۵	۳.۱
خارجی			
تراز تجاری رسمی	میلیون دلار	-۵۴۲۰	--
صادرات گمرکی کالا با احتساب میعانات گازی و گاز طبیعی	میلیون دلار	۴۵۳۸۰	--
صادرات غیررسمی (قاچاق خروجی)	میلیون دلار	۵۰۰	--
واردات گمرکی کالا	میلیون دلار	۵۰۸۰۰	--
واردات غیررسمی (قاچاق ورودی)	میلیون دلار	۱۱۰۰۰	--
نهادی			
شاخص سهولت انجام کسب‌وکار	رتبه	۱۲۴ از ۱۹۰	-
شروع کسب‌وکار	رتبه	۹۷	-
اخذ مجوز ساخت‌وساز	رتبه	۲۵	-
دسترسی به برق	رتبه	۹۹	-
ثبت مالکیت	رتبه	۸۷	-
اخذ اعتبار	رتبه	۹۰	-
حمایت از سهامداران خرد	رتبه	۱۷۰	-
پرداخت مالیات	رتبه	۱۵۰	-
تجارت فرامرزی	رتبه	۱۶۶	-

بخش/متغیر	واحد	برآورد ۱۳۹۶	پیش‌بینی ۱۳۹۷
اجرای قراردادهای	رتبه	۸۰	-
حل‌وفصل ورشکستگی	رتبه	۱۶۰	-
شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت	رتبه	۹۹ از ۱۲۷	-
محیط حقوقی و سیاسی	رتبه	۱۰۲	-
مالکیت فیزیکی	رتبه	۸۰	-
مالکیت فکری	رتبه	۱۰۳	-
شاخص رقابت‌پذیری جهانی	رتبه	۱۳۷ از ۱۶۹	-
نهادهای	رتبه	۸۵	-
زیرساخت‌ها	رتبه	۵۷	-
ثبات اقتصاد کلان	رتبه	۴۴	-
بهداشت و آموزش ابتدایی	رتبه	۵۰	-
آموزش عالی و حرفه‌ای	رتبه	۵۱	-
کارایی بازار کالا	رتبه	۱۰۰	-
کارایی بازار نیروی کار	رتبه	۱۳۰	-
پیشرفته بودن بازارهای مالی	رتبه	۱۲۸	-
آمادگی تکنولوژیک	رتبه	۹۱	-
اندازه بازار	رتبه	۱۹	-
پیشرفته بودن بنگاه‌های تجاری	رتبه	۹۷	-
نوآوری	رتبه	۶۶	-
شاخص پایش ملی کسب‌وکار (پاییز ۱۳۹۶)	نمره**	۵/۸۵	-
دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	نمره	۷/۵۷	-
رویه‌های غیرمنصفانه و ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات	نمره	۷/۱۰	-
بی‌ثباتی و غیرقابل‌پیش‌بینی بودن قیمت‌ها (مواد اولیه و محصولات)	نمره	۷/۶۴	-
بی‌ثباتی سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب‌وکار	نمره	۷/۱۱	-
موانع اداری کسب‌وکار (ادارات و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با کسب‌وکار)	نمره	۶/۹۵	-
رویه‌های سختگیرانه در ادارات کار و بیمه برای مدیریت نیروی انسانی	نمره	۶/۶۵	-
تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار	نمره	۶/۵۶	-

بخش/متغیر	واحد	برآورد ۱۳۹۶	پیش‌بینی ۱۳۹۷
ضعف دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران	نمره	۶/۶۶	-
بی‌تعهدی طرف‌های قرارداد به ایفای تعهدات و وعده‌هایشان	نمره	۶/۵۹	-
مفاسد مالی و اداری در دستگاه‌های حکومتی	نمره	۶/۷۶	-
رقابت غیرمنصفانه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا شبه‌دولتی در بازار	نمره	۶/۳۴	-
برداشت‌های سلیقه‌ای و غیرقابل پیش‌بینی مأموران از قوانین و مقررات	نمره	۶/۴۷	-
وجود انحصار، امتیاز یا هر نوع رانت به یک یا تعدادی از رقبا در بازار	نمره	۶/۲۹	-
فقدان یا شفاف نبودن اطلاعات مورد نیاز برای فعالیت اقتصادی	نمره	۶/۱۳	-
عرضه کالاهای قاچاق و رقابت غیرمنصفانه محصولات - خارجی و داخلی در بازار ایران	نمره	۵/۹۶	-
کمبود تقاضای مؤثر در بازار	نمره	۵/۸۰	-
قیمت‌گذاری و دخالت‌های غیرمنطقی نهادهای حاکمیتی در بازار	نمره	۵/۹۴	-
کارگریزی عمومی و استقبال نیروی کار از تعطیلی روزهای کاری	نمره	۵/۵۰	-
کمبود فناوری‌های مورد نیاز	نمره	۵/۳۷	-
تمایل شهروندان به خرید کالاهای خارجی و بی‌ رغبتی به خرید محصولات ایرانی	نمره	۵/۴۰	-
ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل (جاده‌ای، ریلی، هوایی، دریایی و بندری)	نمره	۵/۱۶	-
کمبود نیروی کار ماهر	نمره	۴/۹۴	-
فقدان یا نقص ارتباطات پسینی و پیشینی و خوشه‌های تولید	نمره	۵/۱۴	-
ضعف نظام توزیع و مشکل در رساندن محصول به بازار	نمره	۵/۰۶	-
عدم استقبال همکاران و مشتریان از نوآوری و ابتکار در ارائه خدمات و محصول	نمره	۴/۵۵	-
محدودیت‌های دسترسی به ارتباطات (تلفن همراه و اینترنت)	نمره	۴/۰۰	-
محدودیت دسترسی به برق	نمره	۲/۸۰	-

بخش/متغیر	واحد	برآورد ۱۳۹۶	پیش‌بینی ۱۳۹۷
محدودیت دسترسی به سوخت (گاز، گازوئیل و...)	نمره	۳/۱۶	-
شاخص ادراک فساد	رتبه	۱۳۰ از ۱۸۰	-

* م.م.ر: هزار میلیارد ریال

** نمره بهترین ارزیابی ۱ و بدترین ارزیابی ۱۰ است.

۶.۲. مهمترین دستور کارهای اقتصاد ایران برای سال ۱۳۹۷

بر اساس مجموعه تحلیل‌های ارائه شده در فصول مختلف این کتاب، پیشنهاد می‌شود موضوعات زیر در سال ۱۳۹۷ در دستور کار مجلس شورای اسلامی و دولت قرار گیرد:

۶.۲.۱. اصلاح نظام بانکی و تأمین مالی

مسائل نظام بانکی ریسک‌های مهمی را متوجه ثبات کوتاه‌مدت اقتصاد ایران کرده است که حل و فصل آن نیازمند همکاری سه قوه و ایجاد فضایی به دور از سیاست‌زدگی‌های روزمره است. رفت و برگشت‌های سیاستی بانک مرکزی و تحولات ماه‌های اخیر ناکارآمدی سیاست‌های اتخاذ شده از سوی سیاستگذار پولی و ضرورت اتخاذ راهبردی متفاوت را به شکلی روشن‌تر نشان می‌دهد. مدارای سیاستی بانک مرکزی با بانک‌ها در قبال عدم تعادل دارایی‌ها و بدهی‌ها و ایجاد توافق برای کنترل رقابت و کاهش دستوری نرخ سود سپرده در پرتو شرایط کنونی با توجه به رشد قابل توجه نقدینگی خلق شده در طول سال‌های گذشته نسبت به رشد تولید و قیمت‌ها، هر آینه ممکن است اتفاقی کوچک به التهاب در بازارها از جمله بازار ارز یا طلا منجر شود و در نهایت نرخ تورم افزایش یابد. از سوی دیگر سیاست نرخ سود سپرده بالا که پیش از مرداد سال ۱۳۹۶ و پس از بهمن ۱۳۹۶ که عمدتاً با هدف حفظ دستاورد تورمی و یا کاهش التهابات نرخ ارز اعمال شد، هزینه‌های قابل‌توجهی برای بانک‌ها و بخش واقعی اقتصاد کشور دارد که پیشتر بیان شد. این حرکت‌های نوسانی نه تنها مشکلات را حل نمی‌کند، بلکه اعتبار بانک مرکزی به عنوان سیاستگذار پولی را مخدوش کرده و هزینه‌های اعمال سیاست‌های آتی را افزایش داده و اثربخشی آنها را کاهش خواهد داد.

به نظر می‌رسد برای حل معضلات مربوط به نرخ بهره بالا، بمب نقدینگی، تنگنای اعتباری بنگاه‌ها و رکود، و خطر شوک تورمی و نوسانات شدید ارز و طلا، باید بر دلیل

اصلی و زمینه‌ای یعنی عدم تعادل دارایی‌ها و بدهی‌های شبکه بانکی تمرکز کرد. اصلاح ترازنامه بانک‌های کشور شرط لازم برای بهبود وضعیت بخش واقعی اقتصاد ایران است. البته باید گفت اقتصاد کشور ناگزیر است این راه را بپیماید و تأخیر در اجرای آن به واسطه افزایش شکاف دارایی‌ها و بدهی‌ها، هزینه‌های اصلاح ترازنامه را افزایش خواهد داد. اصلاح نظام بانکی (اصلاح ترازنامه شبکه بانکی) مستلزم اقدامات متعددی است که مهمترین آنها به شرح زیر باید در دستور کار قرار گیرد:

• **انعطاف درباره ابزارها و راه‌حل‌ها:** نکته مهم در اصلاح نظام بانکی کشور آن است که «لزوماً» نمی‌توان به ابزارها و راه‌حل‌های متعارف تکیه کرد. به نظر می‌رسد تأکید بر راه‌حل‌های متعارف خود مانعی در مقابل اصلاح خواهد بود. لذا تجربه اعمال سیاست‌های غیرمتعارف پولی و یا مداخلات و حمایت‌های بی‌سابقه دولت در شرایطی که نظام بانکی در کشورهایی مثل آمریکا، انگلستان و ... دچار مشکل شده بود، از منظر انعطاف سیاستگذار در این زمینه می‌تواند درس‌آموز باشد.

• **ارزیابی کیفیت دارایی‌ها:** قدم اول در اصلاح ترازنامه شبکه بانکی کشور آن است که تصویر دقیقی از وضعیت دارایی‌های بانک‌ها فراهم شود تا بتوان بر اساس آن طبقه‌بندی از بانک‌ها صورت داد و منابع مالی مورد نیاز برای اقدامات اصلاحی را تخمین زد.

• **جذب زیان‌های انباشته شده در ترازنامه بانک‌ها:** مهمترین اقدام برای اصلاح ترازنامه شبکه بانکی، جذب زیان‌های انباشته‌شده در طول سال‌های گذشته است که عدم تعادل در دارایی‌ها و بدهی‌ها را ایجاد کرده و به ماندگاری نرخ بهره بالا و هزینه قابل توجه آن برای بخش واقعی اقتصاد منجر شده است. در این راستا سهام‌داران بانک‌ها اولین گروهی هستند که می‌بایست اقدام به تزریق منابع جدید و اصلاح ترازنامه بانک‌ها کنند. البته در این مسیر با توجه به عمق مشکل و اندازه شکاف میان دارایی‌ها و بدهی‌ها، استفاده از منابع عمومی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

• **عرضه فعالانه پایه پولی از سوی بانک مرکزی متناسب با نیاز اقتصاد:** در حال حاضر مهمترین و عمده‌ترین مسیر افزایش پایه پولی، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است. بانک‌ها به واسطه رشد بالای سپرده‌ها ناشی از نرخ سود سپرده بالا از یک‌سو و انجماد دارایی‌ها از سوی دیگر به ذخایر جدید (پایه پولی) برای تأمین ذخایر (سپرده) قانونی و تأمین کسری‌های روزانه در مبادلات با بانک‌های دیگر نیاز دارند که از محل اضافه

برداشت از بانک مرکزی و یا خطوط اعتباری که بانک مرکزی می‌دهد، تأمین می‌شود. بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در فاصله ده ماهه اول سال ۱۳۹۶ حدود ۱۸ هزار میلیارد تومان افزایش یافته^۱ که در مقایسه با رقم حدود ۳۰ هزار میلیارد تومانی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پرداخت‌های عمرانی) ده ماهه اول سال ۱۳۹۶^۲ قابل توجه است. بانک مرکزی می‌توانست با عرضه فعالانه و هدایت این رقم ۱۸ هزار میلیارد تومان به بخش‌های مولد پیشران اقتصاد، ضمن تأمین نیاز بانک‌ها به ذخایر، اندکی به بهبود وضعیت بخش واقعی اقتصاد و اشتغال کشور کمک کند.

● **اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی:** یکی از اقدامات اساسی آن است که ساختار و شرایطی که وضعیت کنونی بانکی محصول آن است را اصلاح کرد، تا پس از اصلاح ترازنامه شبکه بانکی، مجدداً شاهد ایجاد شکاف‌های نامتعارف در ترازنامه بانک‌ها نباشیم. اصلاح قوانین و مقررات حوزه پولی و بانکی می‌تواند به میزان زیادی از وقوع معضلات کنونی جلوگیری کند. پیشنهاد می‌شود بررسی و تصویب طرح بانک مرکزی و طرح بانکداری که اعلام وصول شده‌اند، در اولویت مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

۶.۲.۲. تبادلات مالی بین‌المللی و بازار ارز

بهره‌گیری از منافع اقتصادی برجام با لفاظی گسترده دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا علیه ایران و برجام، کارسپاری به کنگره آمریکا برای بازنگری در توافق، اخطارهای مکرر وزارت خزانه‌داری آمریکا به بانک‌ها در مورد تعامل با ایران و پافشاری بر موضوعات غیرهسته‌ای بسیار سخت شده است. اقدامات ایذایی دستگاه حاکمه ایالات متحده به طور خاص بر روی مکانیسم انتقال و تخصیص ارز مؤثر است و عمده گشایش‌های اقتصادی حاصل از برجام نیز ارتباط وثیقی با سازوکار انتقال ارز دارد. توضیح اینکه هر معامله بین‌المللی، حداقل نیازمند یک تراکنش ارزی است. بنابراین هر زمانی که بحث از گشایش‌های اقتصادی ناشی از برجام می‌شود، باید بلافاصله توجه ویژه‌ای به سازوکار انتقال و تخصیص

۱. بر اساس آمار منتشر شده در بخش پولی و بانکی گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی <https://cbi.ir/category/2692.aspx>

۲. بر اساس آمار منتشر شده در بخش مالی و بودجه گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی <https://cbi.ir/category/2694.aspx>

ارز شود. از طرف دیگر، بازار ارز نیز با توجه به وضعیت نظام بانکی و بمب نقدینگی منتج از آن، حال و روز مساعدی ندارد. سلطه اسکناس ارز بر بازار و نیاز به تأمین اسکناس ارز با هواپیما (خصوصاً برای کنترل انتظارات در این بازار) این وضعیت را بغرنج‌تر کرده است. تنها ۱۰٪ نقدینگی کشور قدرت خریدی بالغ بر ۳۰ میلیارد دلار را دارد. عددی که به دلیل شرایط خاص بازار ارز ایران (چند نرخي بودن، جدایی اسکناس از بازار حواله و عدم اعتماد مردم) اگر بخواهیم با اسکناس کنترل کنیم، نزدیک به ۴۰۰ متر مکعب اسکناس ۱۰۰ دلاری به وزن حدود ۳۰۰ تن نیازمندیم. حجمی که برای جابه‌جایی آن شاید به ده‌ها هواپیما نیاز باشد. غلبه بر این وضعیت مستلزم استفاده از سازوکارها و روش‌های خلاقانه برای تسویه تبادلات مالی بین‌المللی کشور از یک‌سو و ساماندهی بازار ارز از سوی دیگر است. برای تسویه تبادلات مالی و تجاری بین‌المللی استفاده از پیمان‌های پولی دوجانبه با شرکای تجاری مهم کشور، اتکاء به پیام‌رسان‌های بین‌المللی خصوصی به جای سوئیف، تسویه تبادلات با استفاده از اتاق‌های تسویه خصوصی و سایر روش‌های تسویه فرامرزی غیرمعارف اما کارآمد قابل توصیه هستند.

در مورد بازار ارز، به دلیل عدم دسترسی کارآمد ایرانیان به شبکه‌های پرداخت بین‌المللی کارتی^۱ و از آنجا که موازنه اسکناس‌آوری و اسکناس‌بری صنعت توریسم ایران به زیان ورود اسکناس است (اضافه کنیم به آن تأمین مالی بخشی از قاچاق که با اسکناس است و خروج اسکناس توسط شاغلان خارجی)، اقتصاد ایران به تزریق اسکناس ارز از بیرون کشور به صورت دوره‌ای (توسط بانک مرکزی با هواپیما) نیاز دارد و به هیچ عنوان در مدل کنونی اقتصاد کشور نمی‌توان ایران را بی‌نیاز از این موضوع دانست. در این شرایط، علاوه بر اصلاح سیاست‌های مناسب ارزی، دو راهکار وجود دارد که می‌توان به اثربخشی آنها در کوتاه‌مدت و میان‌مدت امید داشت:

یک. بانک مرکزی سازوکاری را طراحی نماید که ارز مورد نیاز ایرانیان عازم سفر خارجی (ترکیه و عراق)، خارج از کشور و با منابع ارزی خارج از کشور تحویل مسافران شود. مثلاً به هر یک از مسافران ایرانی عازم عراق صرفاً در داخل کشور عراق ۲,۰۰۰ دلار ارز (یا بیشتر) پرداخت شود که در اثر آن ۵ تا ۸ میلیارد دلار اسکناس از کشور خارج نخواهد شد و

۱. مانند Visa, CUP, Mastercard و ...

یا به عنوان مازاد مخارج زائر به کشور بازگردانده خواهد شد و به بازار اسکناس ارز ایران تزریق خواهد شد.^۱ اجرای این مدل در عراق که کشوری است با اقتصاد مبتنی بر اسکناس، به سهولت توسط شعب بانک‌های ایرانی مستقر در عراق امکان‌پذیر است.^۲

دو. راهکار دوم راه‌اندازی یک شبکه پرداخت کارتی بین‌المللی^۳ توسط بخش خصوصی ایران مطابق با آخرین استانداردهای روز دنیا و گسترش آن به کشورهای منطقه (به خصوص عراق و ترکیه) است. با ایجاد و گسترش این شبکه، مخارج اسکناسی ارزی مردم نیز به کانال حواله‌های بین‌المللی منتقل می‌شود و شفافیت در مخارج ارزی ایرانیان برای بانک مرکزی نیز به شدت بیشتر می‌شود (به دلیل دشمنی‌های آمریکا و برخی کشورهای منطقه و ملاحظات که در فعالیت بین‌المللی دولت‌ها وجود دارد، انتظار نمی‌رود که امکان ایجاد این شبکه توسط بانک مرکزی و دولت وجود داشته باشد. از این رو لازم است تا بانک مرکزی در نقش تسهیل‌گر با ایجاد شرکت‌های اشتراکی بین بانک‌ها در بخش خصوصی، تحقق این امر را تسریع نماید).

۶.۲.۳. اصلاح نظام مالی دولت

مهمترین موضوع بخش مالیه عمومی، رشد سریع و مستمر هزینه‌های جاری دولت و ناپایدار بودن درآمدهای مالیاتی است که عدم تعادل در مالیه عمومی و ناپایداری وضع مالی بخش عمومی را به دنبال دارد. این موضوعات خود در ساختار متمرکز و گسترده دولت، نظام نامناسب مالیاتی و حکمرانی نامناسب در شرکت‌های دولتی ریشه دارد.

هدف اصلی دولت در حال حاضر باید انجام اقدامات کوتاه‌مدتی باشد که ضمن کنترل هزینه‌ها، منابع لازم و پایدار برای ادامه خدمت‌رسانی به مردم در حوزه‌های مختلف را تأمین کند. لذا پیشنهاد می‌شود کارهای زیر در سال ۱۳۹۷ انجام شود:

۱. البته بر اثر پارامترهایی مانند افزایش میل به هزینه کردن ارز در صورت در اختیار داشتن و ... ممکن است، مخارج توریست در این مدل در عراق بیشتر شود که می‌توان با مکانیزمی این انگیزه را به نفع برگرداندن ارز به داخل کشور تغییر داد و یا اثرات ناچیز آن را نادیده گرفت.

۲. ارزش دلار به دینار عراق طی دو سال گذشته کاهش پیدا کرده است که شاید یکی از علل آن تزریق دلارهای اسکناسی ایرانیان به اقتصاد عراق باشد.

۳. شبکه‌های موجود کارتی بین‌المللی از فعالیت در ایران هراسناک هستند که این خود یک فرصت برای بخش خصوصی ایران است تا خود راحت‌تر شبکه بین‌المللی خود را راه‌اندازی کند.

• از منظر پایداری درآمدها و منابع، باید اصلاح الگوی فعلی حکمرانی نظام مالیاتی در دستور کار قرار گیرد. این امر با توجه به اینکه تصویب لایحه مالیات بر ارزش افزوده در دستور کار مجلس قرار دارد، در سال ۱۳۹۷ نیز کاملاً امکان‌پذیر است. سه مورد از تبعات نامناسب الگوی فعلی حکمرانی نظام مالیاتی که فوریت اصلاحات را مضاعف می‌نماید، عبارتند از: چشم‌انداز نامناسب درآمدهای مالیاتی با توجه به کاهش احتمالی پایه مالیاتی (به دلیل تعطیلی یا کاهش سطح فعالیت بنگاه‌ها) و پیش‌خور کردن درآمدهای مالیاتی سال‌های آتی، روند فزاینده ناکارآمدی و فساد در اخذ مالیات و سونامی محتمل تعطیلی و کاهش فعالیت بنگاه‌های تولیدی و متعاقب آن موج جدید بیکاری. در الگوی مطلوب باید علاوه بر تفکیک کارکرد دادرسی مالیاتی از سازمان امور مالیاتی، کارکردهای مغفولی مانند سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری نظام مالیاتی، ارزیابی عملکرد کارکنان مالیاتی و سازمان امور مالیاتی و رتبه‌بندی مؤدیان و کارکنان مؤثر مالیاتی نیز احیا شوند. علاوه بر این، باید تضمین کافی برای هوشمندسازی و سیستمی کردن عملیات مالیات‌ستانی فراهم گردد.

• یکی از اقداماتی که طی سال‌های گذشته انجام شده و بدون داشتن نتیجه مشخص و ملموس برای مردم و دولت، مدیریت بخشی از دارایی‌های کشور را در وضعیت بلا تکلیفی قرار داده است، واگذاری سهام عدالت است. پیشنهاد می‌شود ضمن تشریح موضوع برای مردم و به ویژه کسانی که در حال حاضر برگه‌های سهام عدالت را در اختیار دارند، کلیه اقدامات انجام شده و واگذاری‌های به عمل آمده در این رابطه ملغی‌الاثرباشد و اداره سهام این شرکت‌ها با لغو فصل ششم اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به دولت عودت داده شود. پس از این اقدام دولت می‌تواند درباره واگذاری یا عدم واگذاری این سهام تصمیم‌گیری مجدد کند و در صورت واگذاری، منابع حاصله را صرف یک یا دو اقدام مشخص (به عنوان مثال منابع را صرف پرداخت بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی و یا منابع را در بانک‌ها سپرده‌گذاری کند یا در بازار سهام سرمایه‌گذاری کند و منافع آن را با هدف کاهش بار مالی پرداخت‌های بازنشستگی بر بودجه عمومی صرف پرداخت حقوق بازنشستگان کند).

• در مواجهه با کمبود اعتبارات لازم برای اجرای پروژه‌های عمرانی، در سال‌های

اخیر موضوع مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی جدی‌تر شده است. این موضوع در قوانین مختلفی از جمله قانون الحاق موادی به قانون تنظیم مقررات مالی دولت (۲)، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، قوانین بودجه سنواتی سال‌های اخیر، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، قانون برنامه ششم توسعه و قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به خوبی مورد توجه واقع شده و در حال حاضر نیز لایحه‌ای برای بررسی ابعاد مختلف آن در دولت در دست تهیه است. اجرای دقیق، شفاف و سریع این روش را می‌توان به عنوان فرصتی برای بازبینی نقش دولت و افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد ایران در نظر گرفت. تدوین و تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی و اجرای سریع آن باید به عنوان یک دستور کار جدی در سال ۱۳۹۷ به سرانجام برسد. همچنین تکمیل سامانه‌هایی که اطلاعات تفصیلی درباره طرح‌ها و پروژه‌های موضوع واگذاری را به صورت شفاف در اختیار سرمایه‌گذاران بگذارد، پیش‌نیاز موفقیت این راهکار است. ارزیابی‌های مرکز پژوهش‌ها حاکی از آن است که سازوکارهای اداری و اجرایی فعلی قطعاً قادر به انجام این کار نیست لذا دولت در لایحه‌ای باید سازوکار تصمیم‌گیری، اجرایی و نظارتی چابکی را برای این موضوع پیشنهاد نماید.

• خوشبختانه از سال ۱۳۹۴ مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های دولت در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گرفته و با ایجاد مدیریتی در معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور در وزارت امور اقتصادی و دارایی و همکاری مناسب سازمان برنامه و بودجه، اقداماتی برای تعیین حجم بدهی‌ها و تسویه بخشی از آنها انجام شده است. با عنایت به کمبود منابع نقدی برای بازپرداخت این بدهی‌ها و تأثیر منفی تداوم شرایط موجود بر فعالیت بخش خصوصی و تولید لازم است تا مسیرهای جدیدی برای رفع این معضل اندیشیده شود. یکی از اقدامات مهم مجلس شورای اسلامی اجازه به دولت برای تهاتر ۱۰۰ هزار میلیارد تومان از بدهی‌ها در قالب تبصره «۵» قانون بودجه ۱۳۹۷ کل کشور است. تجربه اجرای قانون اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۵ که طی آن بخشی از منابع حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی صرف بازپرداخت برخی از بدهی‌ها و افزایش سرمایه بانک‌ها شد، نشان داد که فرایندهای اجرایی در دولت کند و زمانبر است. اجرای سریع حکم قانون بودجه می‌تواند آثار مثبتی بر عملکرد فعالان اقتصادی در سال ۱۳۹۷ داشته باشد. لذا پیشنهاد می‌شود دولت با تسریع در فرایندهای اجرایی در سه ماهه اول سال، این کار را حداقل

درباره بدهی فعالان بخش خصوصی و تعاونی به بانک‌ها به پایان برساند.

۶.۲.۴. حمایت از تولید

موضوع حمایت از تولید در چند سال اخیر اهمیت بیشتری یافته است. معاونت پژوهش‌های اقتصادی این مرکز، در دو سال گذشته مطالعاتی را درباره روش‌های حمایت از تولید و تجربیات بین‌المللی و همچنین بازدیدهای میدانی از برخی بنگاه‌های تولیدی مستقر در استان تهران و شهرک‌های صنعتی آن انجام داده است. مبتنی بر نتایج این مطالعات و پیمایش‌های میدانی مذکور توصیه می‌شود پیشنهاد‌های زیر در سال ۱۳۹۷ در دستور کار مجلس شورای اسلامی و دولت قرار گیرد:

• دولت‌ها در همه کشورهای جهان از تولید ملی خود حمایت می‌کنند آنچه بین آنها متفاوت است نوع سیاست‌های صنعتی‌ای است که اتخاذ می‌کنند. با توجه به محدودیت‌های مالی، اطلاعاتی و مدیریتی دولت، اتخاذ سیاست‌های حمایتی گسترده نه ممکن است و نه مطلوب. لذا دولت باید با تهیه راهبرد توسعه صنعتی، حمایت‌های خود را به صنایع پیشرو و البته اولویت‌دار محدود کند. یعنی صنایعی که به ارتقای پیچیدگی محصولات و حرکت در ورای مزیت‌های نسبی کشور منجر شده و نیز بتواند نقش پیشرو را برای رونق سایر صنایع و ارتقای آن ایفا کند. در این چارچوب به نظر می‌رسد دولت و مجلس شورای اسلامی در دو محور ارتقای هماهنگی (ارتقای هماهنگی در تعاملات بین‌قوه‌ای و درون‌قوه‌ای) و نیز اصلاح جهت‌گیری سیاست‌ها بر اساس اهداف راهبردی (برنامه‌ای کردن مداخلات) نیازمند همکاری بیشتر هستند. در حال حاضر که نظام بانکی توان تأمین مالی گسترده را ندارد و دولت نیز با کمبود منابع روبه‌روست، شناسایی اولویت‌ها برای تخصیص منابع اهمیت بیشتری دارد. درباره استراتژی توسعه صنعتی در چند نوبت مطالعات مفصلی انجام شده است. پیشنهاد می‌شود تا دولت مبتنی بر مطالعات قبلی، در سه ماهه اول سال ۱۳۹۷، صنایع اولویت‌دار را رسماً اعلام کند و حمایت خود را معطوف به رشته فعالیت‌های مرتبط با آن صنایع کند.

• تجربه تاریخی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در کشور نشان می‌دهد که اغلب رویکردهای اتخاذی کلان‌نگر و تمرکزگرا بوده است. ریشه این نوع نگرش را می‌توان در فروض اقتصاد متعارف و به ویژه فرض همگن بودن مناطق جستجو کرد. نتیجه این شیوه

سیاستگذاری و برنامه‌ریزی غفلت از آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای و به تبع آن نابرابری‌های شدید منطقه‌ای در کشور است که در این کتاب بر اساس آمارها به تبیین آن پرداخته شده است. نکته جالب‌تر آن است که مطالعات منطقه‌ای در ایران قدمتی پنجاه ساله دارد با این حال کشور هنوز فاقد اسناد ملی و منطقه‌ای آمایش سرزمین است. سال ۱۳۹۷ می‌تواند نقطه عطفی در به ثمر نشاندن این موضوع مهم باشد زیرا در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف به تهیه این اسناد تا پایان سال ۱۳۹۶ شده است (البته این تکلیف در سال ۱۳۸۳ نیز برای دولت در نظر گرفته شده بود و تلاش‌های نافرجامی نیز صورت گرفته بود). به نظر می‌رسد هم دولت و هم مجلس (از طریق نظارت بر این بند) در شناخت موانع تهیه و اجرای این اسناد وظیفه خطیری برعهده دارند. عدم توجه به این نابرابری‌ها و فقدان برنامه برای توسعه استان‌های کشور به ویژه در مناطق مرزی می‌تواند موجب ایجاد شکاف بین مرکز و پیرامون، گسترش حمایت‌های رانتی غیرمولد و جلوگیری از فعالیت‌های مولد در این مناطق شده و در نهایت امنیت کشور را نیز تهدید کند. از این دیدگاه، حمایت از رشته فعالیت‌های دارای اولویت صنعتی و معدنی در مناطق کم‌برخوردار اما دارای مزیت، اهمیت بیشتری دارد.

• مبارزه با قاچاق کالا یکی از راهکارهای حمایت مؤثر از تولید است. راهکارهای مبارزه با قاچاق را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم‌بندی کرد:

الف) راهکارهای مبتنی بر کاهش سودآوری قاچاق نسبت به واردات رسمی: به منظور کاهش سودآوری واردات قاچاق علاوه بر رهگیری کالاهای وارداتی در سطح عرضه و استفاده از ابزارهای نوین رهگیری و شناسایی کالا که باعث کاهش درآمد قاچاق می‌شوند می‌توان با ارتقای سازوکارهای کشف، افزایش جریمه‌ها و بهبود فرایندها و ساختارهای برخورد با قاچاق، هزینه آن را افزایش داد. اقداماتی مانند استفاده از ظرفیت همکاری‌های بین‌المللی و همسایگان در جهت کنترل ورود کالا از مبادی حمل و با استفاده از ابزارهای نوین، تجهیز گمرکات کشور به تکنولوژی‌ها و ابزارهای نوین تشخیصی، تعیین قضاوت و شعب تخصصی در جهت تسریع و جلوگیری از اطاله دادرسی و تغییر رویکرد در مبارزه با قاچاق کلان و سازمان‌یافته و استفاده از ظرفیت‌های مردمی و نهادهای بخش سوم در شناسایی و کشف قاچاق از این منظر قابل توصیه هستند. برای

افزایش سودآوری واردات رسمی نیز باید هزینه‌های غیرضروری این نوع واردات را کاهش داد. اقدامات زیر از این حیث قابل توصیه هستند:

- حذف مراحل غیرضروری در فرایند گردش کار واردات مانند ثبت سفارش، اخذ مجوزها و استانداردهای غیرضروری و آزمایش‌های غیرلازم و غیره؛
- سرعت‌دهی به فرایند ترخیص با حذف اسناد کاغذی و الکترونیکی کردن فرایندها؛
- اصلاح فرایند تعرفه‌گذاری توسط سازمان توسعه تجارت؛
- پیاده‌سازی مدیریت مرزی واحد؛
- ساماندهی کارت‌های بازرگانی با اتصال آنها به نظام اعتباری فعالین اقتصادی و ارتباط مؤثر با نظام مالیاتی؛

- مقابله با تورم قوانین در این عرصه با اعمال مقررات‌زدایی و ساماندهی قوانین؛
 - یکپارچه کردن سامانه‌های پنجره واحد تجارت فرامرزی و سامانه جامع تجارت؛
 - دادن امکان انبارداری به گمرک؛
 - حذف تعارض منافع در نهادهایی که در فرایند گردش کار واردات دخیل هستند.
- به عبارت دیگر، بخشی از درآمدهای آنها از محل واردات به عنوان بودجه به آنها عودت داده می‌شود.

- ب) راهکارهای مبتنی بر جلوگیری از تأمین مالی قاچاق:** واردات قاچاق کالا مانند هر گونه خرید کالایی نیازمند منابع مالی هستند. از آنجا که این کالاها از خارج خریداری شده و به داخل کشور انتقال می‌یابند، تأمین مالی آنها نیازمند انتقال ارز به کشور مبدا است. بنابراین با کنترل خروج ارز از کشور می‌توان تا حد زیادی با واردات قاچاق مبارزه نمود. از این منظر حداقل دو اقدام زیر قابل توصیه هستند:
- شفاف سازی حواله‌های ارزی با مشمول کردن آنها در قانون مالیات بر ارزش افزوده ولو با نرخ ترجیحی یا نرخ صفر؛

- حذف ثبت سفارش از فرایند گردش کار واردات و استفاده از بارنامه به برای تخصیص ارز. ثبت سفارش عملاً سندی قابل اتکا به حساب نمی‌آید. به همین دلیل همواره ارز تخصیص داده شده بر اساس سفارشات ثبت شده از آنچه در گمرک تسویه شده، کمتر است. اگر چه آمار مربوط به این اختلاف محرمانه است اما تخمین‌ها عددی

بین ۷ تا ۱۵ میلیارد دلار اختلاف در سال را نشان می‌دهد. با حذف ثبت سفارش و استفاده از بارنامه برای تخصیص ارز می‌توان به همین میزان از مبلغ قاچاق کاهش داد.

• حل سریع مشکلات مالیاتی و بیمه‌ای واحدهای تولیدی در بخش رسمی در دستور کار قرار گیرد. برای این منظور می‌توان از ظرفیت‌ها و اختیارات کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی بهره برد. قابل ذکر است که بخش قابل توجهی از بنگاه‌های تولیدی بخش رسمی به دلیل ساختارها و سازوکارهای نامناسب مالیات‌ستانی و بیمه مشمول مالیات‌ها یا جریمه‌های مالیاتی و بیمه‌ای بالا (و عمدتاً غیرمنصفانه) شده‌اند. این امر علاوه بر اینکه در چند ماه گذشته باعث تعطیلی و کاهش سطح فعالیت برخی از بنگاه‌ها و متعاقب آن افزایش در تعداد بیکاران شده، بنگاه‌های زیادی را نیز در معرض تعطیلی و تعدیل نیرو قرار داده و فعالیت‌های توسعه‌ای آنها به دلیل عدم وجود چشم‌انداز مثبت در نحوه تعامل مالیات و بیمه با آنها را نیز متوقف کرده است. بر این اساس، لازم است که هر چه سریع‌تر برای جلوگیری از موج جدید بیکاری چاره‌اندیشی لازم در سال جدید برای این بنگاه‌ها به کار گرفته شود.

• با وجود اینکه ده سال از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و ماده (۷) آن دایر بر تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار می‌گذرد و در طول این ۱۰ سال احکام قانونی متعددی برای تشویق و الزام دستگاه‌های اجرایی به شفافیت و تسهیل فرایند و مراحل و هزینه‌های صدور مجوزهای کسب‌وکار تصویب شده، اما این احکام قانونی به‌طور مؤثری اجرا نشده‌اند و اخذ مجوز کسب‌وکار شامل انواع پروانه و مجوز، همچنان با دشواری‌های بسیاری روبروست و بسیاری از داوطلبان ورود به کسب‌وکارها و تأسیس فعالیت‌های تولیدی به همین دلیل ساده، از فعالیت محروم شده‌اند. در حال حاضر، ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر (مصوب ۱۳۹۴) و ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷) و اصلاحیه (۱۳۹۳) واجد احکام لازم‌الاجرا درباره تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار هستند که بر اساس گزارش‌های نظارتی مرکز پژوهش‌ها به‌طور مؤثری اجرا نمی‌شوند. با استفاده مؤثر از سازوکارهای نظارتی مانند طرح سؤال و تهیه گزارش‌های نظارتی توسط مجلس شورای اسلامی باید سرعت اجرای قوانین فوق را افزایش داد.

• مهار فعالیت‌های غیرمولد رقیب تولید باید همزمان در دستور کار سیاستگذاران قرار گیرد. در حال حاضر نرخ بازگشت سرمایه (هم انتظاری و هم واقعی) در تعداد زیادی از فعالیت‌های غیرمولد بالاتر از نرخ بازگشت سرمایه در فعالیت‌های تولیدی است. فعالیت‌های غیرمولد نظیر سفته‌بازی در بازارهای ارز و طلا، رانت‌جویی در واردات، گرفتن تسهیلات ارزان دولتی و غیره. خوشبختانه با روش‌هایی نه چندان پرهزینه می‌توان بسیاری از کسب‌وکارهای غیرمولد را غیراقتصادی کرد که عمده این روش‌ها به نوعی اخذ مالیات بر عایدی سرمایه (CGT) است. روشن است که در اقتصاد رانتی ایران، «حمایت از تولید» بدون اخذ «مالیات بر عایدی سرمایه»، شعاری غیرعملی و غیرمؤثر است و البته لازمه اخذ مالیات بر عایدی سرمایه شفافیت بانکی برای دولت و اعمال حق حکومت برای رهگیری همه سپرده‌ها و مبادلات بانکی است. پیشنهاد می‌شود اقدامات زیر برای مهار سودآوری در کسب‌وکارهای غیرمولد نیز در دستور کار مجلس شورای اسلامی و دولت قرار گیرد:

- مهار فعالیت‌های غیرمولد رقیب تولید در زمین و ملک:
- مالیات بر قیمت زمین (اخذ درصدی ثابت از قیمت زمین به‌طور سالانه -LVT)،
- راه‌اندازی سامانه جامع اطلاعات زمین و مسکن،
- جلوگیری از انجام معاملات قولنامه‌ای.
- مهار فعالیت‌های غیرمولد رقیب تولید در بازار ارز:
- شفاف کردن معاملات ارزی صرافی‌ها و بانک‌ها برای اخذ مالیات بر عایدی سرمایه،

- الزام فعالان اقتصادی به اعلام منبع ارز مورد استفاده برای واردات کالا در مبادی ورودی،

- مهار فعالیت‌های غیرمولد رقیب تولید در بازار فلزات گرانبها:
- از طریق شفاف کردن فاکتورهای خرید و فروش و اخذ مالیات بر افزایش قیمت،
- مهار فعالیت‌های غیرمولد رقیب تولید در بورس:
- حمایت از توسعه بورس‌های کالایی بر بستر فناوری اطلاعات (IT)،
- حمایت از توسعه فروشگاه‌های زنجیره‌ای بزرگ.
- مهار فعالیت‌های غیرمولد رقیب تولید در نظام بانکی:

- تعیین و اخذ مالیات بر سود ۲۰ درصد بالاترین سپرده‌های بانکی،
- ایجاد پایگاه اطلاعات جامع حساب‌ها و تراکنش‌های بانکی،
- اصلاح قواعد مربوط به صورت‌های مالی بانک‌ها.

پیوست‌ها

جدول پیوست ۱. شرکت‌های واگذار شده به طرح توزیع سهام عدالت در مقطع ۱۳۹۶/۱۰/۱۹

ردیف	نام شرکت	سرمایه فعلی شرکت (میلیارد ریال)	تعداد کل سهام شرکت	درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت (درصد)	مقطع واگذاری		
۱	آلومینیوم ایران - ایرالکو	۵۱۹۸	۵,۱۹۷,۸۳۰,۶۱۳	۳۰	۸۵/۸/۱۰	-	-
۲	ایران خودرو	۱۵۳۰۰	۱۵,۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱	۸۶/۷/۱۷	-	-
۳	بانک تجارت	۴۵۷۰۰	۴۵,۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰	۸۷/۰۵/۲۲	-	-
۴	بانک صادرات ایران	۵۷۸۰۰	۵۷,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰	۸۷/۰۵/۲۲	-	-
۵	بانک ملت	۵۰۰۰۰	۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۸۷/۵/۱۴	-	-
۶	پارس سوئیچ	۲۵۰	۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۶	۸۵/۸/۱۰	۸۷/۱/۲۴	-
۷	پالایش نفت بندرعباس	۱۳۸۰۰	۱۳,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰	۸۶/۱۱/۱۳	۸۸/۵/۶	-
۸	پالایش نفت تهران	۱۶۰۰۰	۱۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۰	۸۶/۱۱/۱۳	۸۸/۵/۶	۹۴/۵/۱۷
۹	پالایش نفت شیراز	۱۰۲۸	۱,۰۲۷,۵۴۸,۶۰۰	۲۰	۸۶/۱۱/۱۳	۸۸/۵/۶	-
۱۰	پالایش نفت اصفهان	۲۰۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰	۸۶/۱۱/۱۳	۹۰/۵/۱۷	-
۱۱	پالایش نفت تبریز	۳۸۸۴	۳,۸۸۴,۲۱۱,۰۰۰	۲۰	۸۶/۱۱/۱۳	۸۸/۵/۶	-
۱۲	پتروشیمی مارون	۴۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۱۳	پست بانک	۳۲۳۳	۳,۲۳۳,۴۵۱,۰۰۰	۲۵	۸۶/۷/۱۷	-	-
۱۴	چادرملو	۳۳۵۰۰	۳۳,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۱	۸۵/۸/۱۰	-	-
۱۵	حمل و نقل پتروشیمی	۲۰۰	۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۹	۸۵/۸/۱۰	-	-
۱۶	سایپا	۳۹۲۶۷	۳۹,۲۶۶,۶۷۵,۰۰۰	۱	۸۶/۷/۱۷	-	-
۱۷	سرمایه گذاری توسعه صنعتی ایران	۱۹۰۰	۱,۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۳	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۱۸	سرمایه گذاری رنا	۶۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۵	۸۶/۷/۱۷	-	-
۱۹	سیمان داراب	۹۰۰	۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۰	۸۵/۸/۱۰	-	-
۲۰	سیمان دشتستان	۱۱۸۰	۱,۱۸۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۴	۸۵/۸/۱۰	-	-
۲۱	فولاد آلیاژی ایران	۴۹۹۰	۴,۹۹۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۹	۸۵/۸/۱۰	-	-
۲۲	فولاد خوزستان	۱۴۴۷۲	۱۴,۴۷۲,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۸۵/۸/۱۰	۸۷/۳/۲۱	-
۲۳	فولاد مبارکه اصفهان	۷۵۰۰۰	۷۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۸۵/۸/۱۰	۸۶/۶/۴	-

ردیف	نام شرکت	سرمایه فعلی شرکت (میلیارد ریال)	تعداد کل سهام شرکت	درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت (درصد)	مقطع واگذاری		
۲۴	کارخانجات مخابراتی ایران	۱۴۰۲	۱,۴۰۱,۷۸۰,۰۰۰	۳۵	۸۵/۸/۱۰	-	-
۲۵	کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	۱۶۳۹۳	۱۶,۳۹۳,۰۰۰,۰۰۰	۲۴	۸۵/۱۱/۱۷	-	-
۲۶	گل گهر	۳۰۰۰۰	۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۱	۸۵/۸/۱۰	-	-
۲۷	مخابرات ایران	۶۰۰۰۰	۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰	۸۶/۷/۱۷	-	-
۲۸	مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران - مپنا	۱۰۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۶	۸۵/۸/۱۰	-	-
۲۹	ملی صنایع مس ایران	۶۰۰۰۰	۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۷	۸۵/۸/۱۰	۸۶/۶/۲۲	-
۳۰	نیروترانس	۵۰۰	۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۱	۸۵/۸/۱۰	-	-
۳۱	بیمه دانا	۱۰۲۰	۱,۰۲۰,۳۷۲,۹۹۹	۵۵	۹۰/۰۵/۱۷	-	-
۳۲	پالایش نفت لاوان	۱۱۴۳	۱,۱۴۳,۴۲۱,۶۰۰	۲۰	۸۶/۱۱/۱۳	۸۸/۵/۶	-
۳۳	پتروشیمی ارومیه	۳۹۰	۳۹۰,۴۱۳,۷۸۹	۳۰	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۳۴	پتروشیمی بندر امام	۱۳۱۰۳	۱۳,۱۰۳,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۳۵	پتروشیمی بوعلی سینا	۵۰۰	۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۳۶	پتروشیمی بیستون	۵۰۰	۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۳۷	پتروشیمی تبریز	۴۹۸۲	۴,۹۸۲,۰۰۰,۰۰۰	۱۰	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۳۸	پتروشیمی خوزستان	۳۶۰	۳۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۳۹	پتروشیمی شهید تندگویان	۲۳۹۵۸	۲۳,۹۵۷,۶۶۶,۰۰۰	۱۰	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۴۰	پتروشیمی فجر	۶۵۰۰	۶,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۴۱	پتروشیمی جم	۹۶۰۰	۹,۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۵	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۴۲	دخانیاث ایران	۸۶۸۴	۸,۶۸۳,۷۰۰,۰۰۰	۲۸	۸۸/۵/۶	-	-
۴۳	ساختمان سد و تأسیسات آبیاری سایبر	۵۸۸	۵۸۸,۲۲۱,۷۸۰	۴۹	۸۵/۸/۱۰	-	-
۴۴	شهر صنعتی البرز	۵	۳۷,۰۳۷	۲۳	۸۵/۱۲/۲۶	-	-
۴۵	شهر صنعتی رشت	۵۲	۵,۲۴۲,۵۰۱	۲۹	۸۵/۱۲/۲۶	-	-
۴۶	شهر صنعتی کاوه	۱۴۰	۱۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۱	۸۵/۱۲/۲۶	-	-
۴۷	مشانیر	۲۴۲	۲۴۱,۹۲۶	۴۲	۸۵/۸/۱۰	-	-
۴۸	مگا موتور	۱۶۱۷	۷,۳۵۰,۶۶۵,۰۰۴	۷	۸۶/۱۱/۱۳	-	-
۴۹	صنایع پتروشیمی خلیج فارس (هلدینگ)	۵۰۰۰۰	۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰	۸۸/۵/۶	-	-

مأخذ: پایگاه اطلاع رسانی سهام عدالت، www.samanese.ir

جدول پیوست ۲. شرکت‌های خارج شده از پورتفوی سهام عدالت بر اساس تصویب نامه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم

قانون اساسی

ردیف	نام شرکت	درصد سهام تخصیص یافته
۱	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۱	۹۵
۲	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۲	۹۵
۳	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۳	۹۵
۴	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۴	۹۵
۵	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۵	۹۵
۶	مدیریت تولید برق یزد	۴۰
	نیروی تولید برق یزد	۹۵
۷	پالایش نفت شازند اراک	۶۶
۸	پالایش نفت آبادان	۴۹
۹	ملی حفاری ایران	۴۰
۱۰	آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک	۳۰
۱۱	پالایش نفت کرمانشاه	۲۰
۱۲	دخانیات ایران	۱۲,۴۱

مأخذ: همان.

جدول پیوست ۵. تعداد تعاونی‌های سهام عدالت شهرستانی و مراجعه مشمولان به سامانه سهام عدالت تا تاریخ ۱۳۹۶/۰۸/۰۱ به تفکیک هر استان

ردیف	شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی	تعداد تعاونی سهام عدالت شهرستانی	تعداد مشمولان نهایی (بدون متوفیان)	تعداد مشمولان مراجعه‌کننده به سامانه	درصد
۱	آذربایجان شرقی	۱۹	۲,۷۰۷,۲۸۲	۲,۲۴۶,۲۰۳	۸۳
۲	آذربایجان غربی	۱۴	۲,۱۹۸,۷۱۷	۱,۸۱۲,۱۱۹	۸۲
۳	اردبیل	۹	۹۴۶,۵۴۰	۸۲۱,۵۴۳	۸۷
۴	اصفهان	۲۱	۲,۵۴۸,۰۳۸	۱,۹۵۰,۶۸۹	۷۷
۵	ایلام	۸	۵۱۰,۵۷۷	۴۸۶,۴۵۲	۹۵
۶	بوشهر	۹	۵۸۶,۷۳۹	۴۷۸,۰۲۲	۸۱
۷	تهران	۱۵	۵,۶۴۳,۲۴۳	۳,۹۱۷,۸۴۵	۶۹
۸	چهارمحال و بختیاری	۶	۷۱۷,۵۹۶	۶۳۰,۷۳۹	۸۸
۹	خراسان جنوبی	۷	۶۲۱,۴۱۹	۵۳۵,۸۶۸	۸۶
۱۰	خراسان رضوی	۱۹	۳,۸۷۹,۵۰۸	۳,۰۸۴,۲۶۵	۸۰
۱۱	خراسان شمالی	۶	۶۴۳,۶۱۴	۶۲۰,۹۹۱	۹۶
۱۲	خوزستان	۲۰	۳,۰۱۷,۰۵۱	۲,۵۵۶,۰۱۲	۸۵
۱۳	زنجان	۷	۷۶۳,۶۶۸	۶۵۵,۶۶۹	۸۶
۱۴	سمنان	۴	۳۷۲,۹۷۸	۲۸۷,۲۵۲	۷۷
۱۵	سیستان و بلوچستان	۱۰	۱,۷۴۶,۴۸۸	۱,۵۷۸,۶۵۲	۹۰
۱۶	فارس	۲۶	۳,۲۰۹,۹۵۴	۲,۷۸۶,۶۳۹	۸۷
۱۷	قم	۳	۶۷۰,۸۲۸	۴۷۱,۳۸۱	۷۰
۱۸	قزوین	۵	۷۳۴,۷۳۸	۶۱۶,۴۸۷	۸۴
۱۹	کردستان	۹	۱,۱۵۱,۲۸۳	۱,۰۱۵,۳۵۳	۸۸
۲۰	کرمان	۱۷	۱,۸۵۹,۰۹۲	۱,۶۰۷,۴۵۳	۸۶
۲۱	کرمانشاه	۱۵	۱,۳۸۳,۹۵۴	۱,۲۴۷,۵۸۸	۹۰
۲۲	کهگیلویه و بویر احمد	۵	۵۳۵,۲۹۳	۵۰۵,۰۴۴	۹۴
۲۳	گلستان	۱۱	۱,۳۳۲,۷۸۵	۱,۱۸۵,۷۶۸	۸۹
۲۴	گیلان	۱۶	۱,۸۳۶,۵۲۹	۱,۶۰۵,۲۸۲	۸۷

ردیف	شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی	تعداد تعاونی سهام عدالت شهرستانی	تعداد مشمولان نهایی (بدون متوفیان)	تعداد مشمولان مراجعه‌کننده به سامانه	درصد
۲۵	لرستان	۹	۱,۵۱۸,۰۸۳	۱,۴۱۶,۹۴۵	۹۳
۲۶	مازندران	۱۶	۲,۲۶۷,۸۲۹	۱,۷۹۷,۹۰۱	۷۹
۲۷	هرمزگان	۱۱	۱,۰۲۳,۲۳۴	۸۸۹,۴۱۸	۸۷
۲۸	همدان	۸	۱,۳۵۹,۷۴۳	۱,۱۶۷,۵۵۴	۸۶
۲۹	یزد	۹	۵۹۱,۹۱۰	۴۱۳,۳۴۶	۷۰
۳۰	مرکزی	۱۰	۸۳۱,۹۴۵	۶۸۱,۹۹۲	۸۲
	جمع	۳۴۴	۴۷,۲۱۰,۶۵۸	۳۹,۰۷۰,۴۷۲	۸۳

مأخذ: سایت سازمان خصوصی‌سازی.

جدول پیوست ۶. عملکرد تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی به تفکیک استان محل اجرای طرح بر اساس گزارش عملکرد تا پایان آذر ۱۳۹۶ (سهم: درصد، مبالغ: میلیون دلار)

استان	اعلام وصول شده			مسدود شده			گشایش اعتبار شده		پرداخت شده	
	مبلغ	سهم	تعداد	مبلغ	سهم	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد
استان										
آذربایجان شرقی	۳۹۰	۱.۱	۱۰	۳۷۶	۱.۱	۹	۳۴۸	۹	۱۵۹	۹
آذربایجان غربی	۳۸۸	۱.۱	۴	۳۸۲	۱.۱	۳	۳۸۲	۳	۲۷	۲
اردبیل	۳۸۵	۱.۱	۵	۳۸۵	۱.۱	۵	۳۵۶	۵	۱۶۷	۵
اصفهان	۴۱۲	۱.۱	۲۷	۴۰۵	۱.۲	۲۶	۳۵۴	۲۴	۱۹۵	۲۲
البرز	۲۱۸	۰.۶	۱۰	۲۰۴	۰.۶	۹	۱۸۹	۹	۱۶۸	۸
ایلام	۱,۸۳۴	۵.۱	۸	۱,۸۳۴	۵.۳	۸	۱,۱۵۷	۷	۶۸۳	۷
بوشهر	۱۲,۸۲۴	۳۵.۴	۱۴	۱۲,۵۱۴	۳۶.۳	۱۲	۹,۰۸۱	۱۲	۵,۵۶۰	۱۱
تهران	۳۴۴	۰.۹	۱۱	۲۴۰	۰.۷	۱۰	۱۶۳	۸	۱۱۲	۷
چهارمحال و بختیاری	۸۴	۰.۲	۷	۴۸	۰.۱	۵	۳۶	۴	۳۱	۴
خارج از کشور / عراق	۷	۰.۰۲	۳	۷	۰.۰۲	۲	۷	۲	۷	۲
خراسان جنوبی	۱۴	۰.۰۴	۳	۱۴	۰.۰۴	۲	۱۳	۲	۶	۲
خراسان رضوی	۱,۲۳۸	۳.۴	۲۳	۹۳۳	۲.۷	۲۱	۴۹۳	۱۷	۳۵۲	۱۷
خراسان شمالی	۴۶	۰.۱	۴	۳۸	۰.۱	۳	۳۶	۳	۱۸	۳
خوزستان	۷,۲۲۷	۲۰	۲۱	۷,۲۰۰	۲۱	۲۰	۴,۶۲۳	۱۸	۲,۰۸۱	۱۷
زنجان	۶۹۳	۱.۹	۷	۳۳۷	۱	۵	۷۱	۴	۳۹	۴
سمنان	۶۹	۰.۲	۷	۶۹	۰.۲	۷	۳۶	۶	۲۲	۴
سیستان و بلوچستان	۶۵۱	۱.۸	۱۰	۵۵۵	۱.۶	۹	۲۳۱	۹	۹۹	۸
فارس	۲,۴۴۲	۶.۷	۲۳	۲,۴۰۰	۷.۰	۲۲	۹۱۶	۲۱	۲۶۲	۱۵
قزوین	۱۸۹	۰.۵	۱۴	۱۸۹	۰.۵	۱۴	۱۶۶	۱۳	۱۲۸	۱۲
قم	۱۲۷	۰.۴	۵	۶۷	۰.۲	۴	۶۲	۴	۵۴	۴
کردستان	۱۳۸	۰.۴	۴	۱۲۷	۰.۴	۳	۱۳۳	۳	۹۰	۲
کرمان	۱,۰۲۵	۲.۸	۱۰	۹۹۵	۲.۹	۸	۹۶۰	۸	۸۶۶	۸
کرمانشاه	۴۷۹	۱.۳	۸	۴۵۸	۱.۳	۶	۴۳۷	۶	۲۳۵	۶
کهگیلویه و بویراحمد	۲۵۳	۰.۷	۱	۲۵۳	۰.۷	۱	۲۴۴	۱	۱۸	۱
گلستان	۱۰	۰.۰۳	۳	۶	۰.۰۲	۱	۵	۱	۵	۱
گیلان	۲۵۵	۰.۷	۱۳	۲۱۵	۰.۶	۱۲	۱۹۴	۱۱	۵۸	۱۰
لرستان	۲۷۸	۰.۸	۶	۲۷۸	۰.۸	۶	۲۶۲	۶	۲۸	۴
مازندران	۴۲۴	۱.۲	۷	۴۱۵	۱.۲	۶	۳۵۹	۶	۲۵۸	۶
مرکزی	۳۴۲	۰.۹	۱۱	۳۲۶	۰.۹	۱۰	۲۶۵	۹	۷۹	۸
هرمزگان	۲,۲۰۷	۶.۱	۱۴	۲,۲۰۷	۶.۴	۱۴	۱,۴۸۰	۱۱	۱,۱۱۰	۹
همدان	۸۰	۰.۲	۶	۷۸	۰.۲	۵	۴۲	۴	۲۱	۴
یزد	۱,۱۹۶	۳.۳	۲۹	۹۱۶	۲.۷	۲۸	۷۳۷	۲۶	۴۸۸	۲۵
جمع	۳۶,۲۶۹	۱۰۰	۳۲۵	۳۶,۴۶۹	۱۰۰	۲۹۶	۲۳,۸۴۰	۲۷۲	۱۳,۴۲۷	۲۴۷

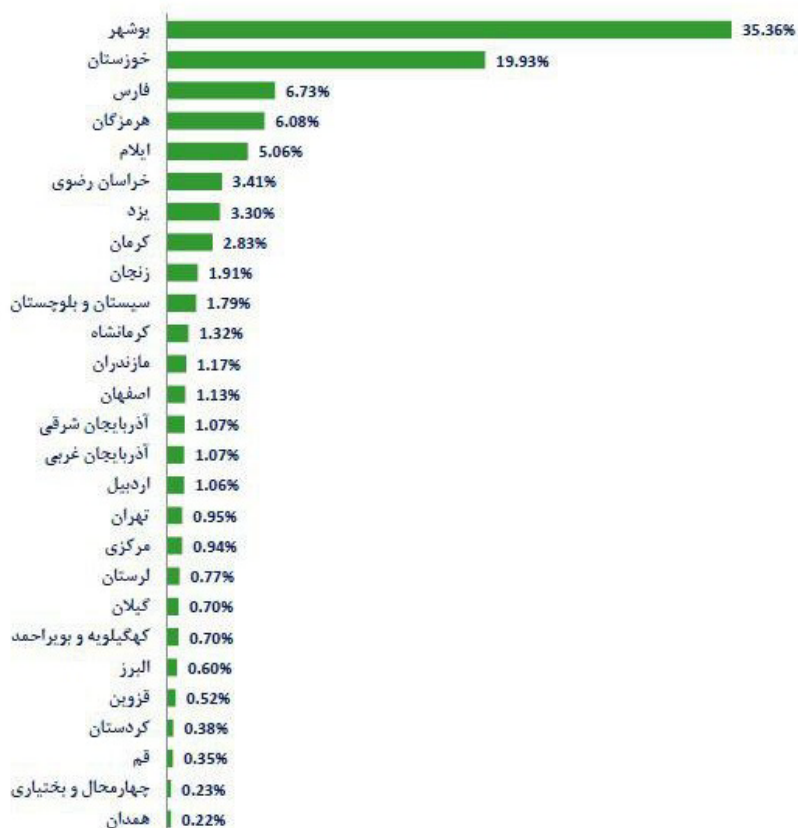
مأخذ: گزارش تجمیعی عملکرد تسهیلات ارزی و ریالی از محل منابع صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا پایان آذر ۱۳۹۶.

جدول پیوست ۷. اطلاعات توزیع استانی منابع طرح‌های ملی آب و خاک *

ردیف	استان	مبلغ (میلیون دلار)
۱	اردبیل	۸۹۹
۲	ایلام	۱,۲۰۳
۳	آذربایجان غربی	۱,۷۸۰
۴	آذربایجان شرقی	۷۰۶
۵	خراسان جنوبی	۴
۶	خراسان رضوی	۸۴
۷	خراسان شمالی	۶۸
۸	خوزستان	۱,۲۷۵
۹	سیستان و بلوچستان	۶۵۳
۱۰	کردستان	۷۴۴
۱۱	کرمانشاه	۲,۵۴۸
۱۲	گلستان	۳۶
۱۳	آبرسانی روستایی و آبیاری تحت فشار	۱,۰۰۰
	جمع	۱۱,۰۰۰

* سهم استانی این جدول، از تسهیم ریالی منابع تخصیص داده شده برآورده گردیده است.

نمودار پیوست ۱. نمودار مقایسه‌ای توزیع استانی طرح‌های اعلام وصول شده (از نظر مبلغ)



مأخذ: گزارش تجمیعی عملکرد تسهیلات ارزی و ریالی از محل منابع صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا پایان آذر ۱۳۹۶.

منابع و مآخذ

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران. (۱۳۹۶). *پایش ملی محیط کسب و کار ایران: بهار ۱۳۹۶*. تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
۲. احمدیان، م. (۱۳۹۶). *وضعیت ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی (سال ۲۰۱۸) و ارزیابی عملکرد دولت یازدهم در بهبود رتبه کشور در این گزارش (شماره مسلسل ۱۵۶۲۰)*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. استیگلیتز، ج. چارلتون، ا. (۲۰۰۵). *تجارت منصفانه برای همه، ترجمه مسعود کرباسیان*. تهران: نشر چشمه.
۴. امور برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین و محیط زیست معاونت امور اقتصادی و هماهنگی بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۹۶). *گزارش اقدامات آمایش سرزمین*. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۵. آنکداد. (۱۳۹۶). *مروری بر سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری ایران، ۱۳۹۶*. سازمان ملل متحد.
۶. بانک مرکزی. (۱۳۹۶). *گزارش عملکرد بازار بین بانکی در سال ۱۳۹۵*. تهران: بانک مرکزی.
۷. بانک مرکزی. (۱۳۹۶). *گزیده آمارهای اقتصادی: بخش تراز پرداخت‌ها*. تهران: بانک مرکزی.
۸. بانک مرکزی. (۱۳۹۶). *بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی*. بازیابی از <http://tsd.cbi.ir/>
۹. بانک مرکزی. (۱۳۹۶). *سرشماری کارگاه‌های بزرگ صنعتی*. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۱۰. بانک مرکزی. (۱۳۹۶). *گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه*. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. بانک مرکزی. (۱۳۹۶). *گزیده آمارهای اقتصادی: بخش پولی و بانکی*. تهران: بانک مرکزی.
۱۲. بانک مرکزی. (سال‌های مختلف). *حساب‌های ملی*. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۱۳. بانک مرکزی. (سال‌های مختلف). *نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی*. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۱۴. بانک مرکزی. (سال‌های مختلف). *نماگرهای اقتصادی*. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۱۵. بهنیا، م.، دیگران. (۱۳۹۶). *آسیب شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران ۱*. شناخت وضع موجود با تأکید بر تفاوت‌های استانی (شماره مسلسل ۱۵۶۰۵). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۶. بیمه مرکزی. (۱۳۹۶). *سالنامه آماری صنعت بیمه کشور*. تهران: بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱۷. تهرانی، ا. (۱۳۹۶). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (۴۹) الزامات بهبود محیط کسب و کار (شماره مسلسل ۱۵۶۸۱). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۸. خیرخواهان، ج. (در دست انتشار). ارزیابی جایگاه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۲۰۱۷. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۹. ذاکری، ز.، علوی منش، س. م. (۱۳۹۶). شناسایی وظایف دستگاه‌های اجرایی در برنامه ششم توسعه (شماره مسلسل ۱۵۵۴۰). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲۰. ذاکری، ز.، صف‌شکن، م.، ذبیحی، ز.، اکبری، ن.، عبدالمحمدی، ز. (۱۳۹۶). مأخذشناسی مطالعات توسعه منطقه‌ای در ایران، (شماره مسلسل ۱۵۶۰۲)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲۱. رحیمی، ح.، طاهری‌نیا، م. (۱۳۸۳). رابطه انتقالی نرخ ارز و تراز تجاری ایران. مجله دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان، ۲۵-۴۰.
۲۲. رزم‌آهنگ، م. (۱۳۹۵). بررسی ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵ (شماره مسلسل ۱۵۱۹۵). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۳. رزم‌آهنگ، م. (۱۳۹۶). ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تدوین و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶ (شماره مسلسل ۱۵۶۰۳). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۴. رهبر، ف.، امیری، م.، علم‌الهدی، ن. (۱۳۹۵). اقتصاد دانش‌بنیان: تعاریف، شاخص‌ها، نقش دولت‌ها و دلالت‌های آن برای ایران، اقتصاد دانش‌بنیان (بررسی نقش فناوری و نوآوری در توسعه اقتصاد). تهران: نشر چشمه.
۲۵. سازمان برنامه و بودجه کشور. (۱۳۹۵). قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کشور. تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
۲۶. سازمان برنامه و بودجه کشور. (۱۳۹۶). قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کشور. تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
۲۷. سازمان بورس اوراق بهادار. (۱۳۹۶). گزارش عملکرد بازار اوراق بهادار سال ۱۳۹۵. تهران: سازمان بورس اوراق بهادار.
۲۸. سازمان بورس و اوراق بهادار. (سال‌های مختلف). گزارش‌های پیش‌بینی درآمد هر سهم براساس عملکرد ۶ ماهه. تهران: سامانه جامع اطلاع‌رسانی ناشران (www.codal.ir).
۲۹. سازمان توسعه تجارت. (۱۳۹۶). آمار. بازایی از سایت رسمی سازمان توسعه تجارت: www.tpo.ir
۳۰. سازمان خصوصی‌سازی. (۱۳۹۶). گزارش عملکرد تفصیلی سازمان خصوصی‌سازی از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵. تهران: سازمان خصوصی‌سازی.
۳۱. ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز. (۱۳۹۶). گزارش برآورد حجم قاچاق در سال ۱۳۹۵. تهران: اداره کل آمار و اطلاعات معاونت فرهنگی و پژوهش.
۳۲. سوری، د.، زرغامی، س.، عینیان، م. (۱۳۹۶). فقر و نابرابری و رفتار پس‌انداز خانوار. م. نیلی، در: اقتصاد ایران: چگونگی گذر از ابرچالش‌ها (۶۲۷-۶۷۱). تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۳۳. سوزنچی کاشانی، ا. (۱۳۹۳). اقتصاد دانش‌بنیان (تاملی در مفاهیم و نظریه‌ها). تهران: نشر دارخوین.

۳۴. سیاح، س. ا. (۱۳۹۵). آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب و کار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳. مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، شماره هشتاد و پنجم، ۵-۳۱.
۳۵. شهبازی غیاثی، م.، ترابی فر، ه. (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۵. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران (شماره مسلسل ۱۴۹۵۳). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۶. عزیزخانی، ف.، موسوی نیک، س. ه. (۱۳۹۶). واکاوی اشتغال در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، (شماره مسلسل ۱۵۴۳۲)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۳۷. عسگرزاده، م.، اشرف‌زاده، س. ح. (۱۳۸۵). آثار سیاست‌های تجاری و ارزی بر تجارت کالاهای صنعتی در ایران. پژوهشنامه بازرگانی، ۸۳-۱۰۸.
۳۸. علوی منش، س. م.، غلامی باغی، س. (۱۳۸۸). رابطه نرخ ارز با صادرات و واردات. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۹. علوی منش، س. م. (۱۳۸۶). چگونگی تأثیر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بر انتقال تکنولوژی: مورد ایران. تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
۴۰. علوی منش، م.، تهرانی، ا.، رزم آهنگ، م. (۱۳۹۶). بررسی انطباق قانون برنامه ششم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی (شماره مسلسل ۱۵۳۸۷). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴۱. علیزاده قره‌باغ، ر. (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی وضعیت سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه ایران (شماره مسلسل ۷۴۶۴۱). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴۲. فقیهی، م. (۱۳۹۶). شرکت‌های دانش‌بنیان قلب تپنده اقتصاد مقاومتی. ماهنامه اقتصاد دانش‌بنیان، ش ۲۰.
۴۳. گمرک جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۹۶). آمار صادرات و واردات. بازایی از پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران: <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home>
۴۴. متوسلی، م.، نیکونسبتی، ع.، ابوجعفری، ر. ا. (۱۳۹۵). اقتصاد دانش‌بنیان (بررسی نقش فناوری و نوآوری در توسعه اقتصاد). تهران: نشر چشمه.
۴۵. مدرسی، م. (۱۳۸۵). فرهنگ توصیفی واژگان برنامه‌ریزی و توسعه. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۴۶. مرکز آمار ایران. (۱۳۹۴). سالنامه آماری کشور ۱۳۹۳. تهران: مرکز آمار ایران.
۴۷. مرکز آمار ایران. (۱۳۹۶). سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵ (کل کشور). تهران: مرکز آمار ایران.
۴۸. مرکز آمار ایران. (۱۳۹۶). شاخص مقدار تولید بخش صنعت. بازایی از وبگاه مرکز آمار ایران.
۴۹. مرکز آمار ایران. (سال‌های مختلف). نتایج طرح آمارگیری نیروی کار. تهران: مرکز آمار ایران.
۵۰. مرکز آمار ایران. (سال‌های مختلف). نتایج طرح کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر. تهران: مرکز آمار ایران.

۵۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۶). *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵۲. مرکز‌المیری، ا. (۱۳۹۶). گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (شماره مسلسل ۱۵۶۲۳). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵۳. مرکز‌المیری، ا. (۱۳۹۶). گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار: ۲. تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار (شماره مسلسل ۱۵۳۶۱). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵۴. مریدی، س.، نوری، ع. (۱۳۷۳). فرهنگ اقتصادی. تهران: مؤسسه کتاب پیشبرد و انتشارات نگاه.
۵۵. مومنی، ف.، شمسی، ز. (۱۳۸۶). الزامات نهادی اقتصاد دانایی‌محور و میزان رعایت آن در قانون برنامه چهارم توسعه اقتصاد و جامعه، ۱۱.
۵۶. نصیری اقدم، ع.، ارسطو، ع.، خاندوزی، س. ا. (۱۳۹۶). بررسی تأثیر ساختار مالکیت بر بازدهی شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد. تهران: دانشگاه علامه طباطبائی (ره).
۵۷. یوسفی دیندارلو، م. (۱۳۹۴). آسیب شناسی نظام بانکی ۳. بازار بین بانکی در ایران - رویکردی مبتنی بر روابط بانکی (شماره مسلسل ۵۴۶۴۱). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵۸. یوسفی دیندارلو، م. (۱۳۹۵). آسیب شناسی نظام بانکی ۹. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران (شماره مسلسل ۲۶۸۴۲). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
59. *Doing Business WebSite*. (n.d.). Retrieved from www.doingbusiness.org/data/data-reforms
60. IMF. (2017). *World Economic Outlook, October 2017: Seeking Sustainable Growth: Short-Term Recovery, Long-Term Challenges*. Washington, DC: International Monetary Fund.
61. Mazarei, A. (1996). The Iranian Economy under the Islamic Republic: Institutional change and macroeconomic performance (1979–1990). *Cambridge Journal of Economics*, 289-314.
62. OPEC. (n.d.). *OPEC*. Retrieved from OPEC Monthly Oil Market Reports: http://www.opec.org/opec_web/en/
63. *Report International Property Rights Index (2017)*. Property Rights Alliance.
64. Torvik, R. (2009). Why do some resource-abundant countries succeed while others do not? *Oxford Review of Economic Policy*, 241–256.
65. World Bank. (2017). *World development indicators*. Retrieved from <http://www.worldbank.org/data/online-databases/online-databases.html>
66. World Bank Group. (2018). *Global Economic Prospects, January 2018 : Broad-Based Upturn, but for How Long?* Washington, DC.: World Bank.
67. World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Switzerland: World Economic Forum.