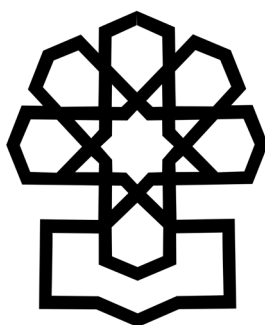


بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

۱۳۹۸

سرشناسه: ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. معاونت پژوهش‌های اقتصادی

عنوان و نام پدیدآور: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷/مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی.

مشخصات نشر: تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۸.

مشخصات ظاهری: ۳۰۳ ص.

شابک: 2-75-6350-600-978:۵۰۰۰۰ ریال

وضعیت فهرست‌نویسی: فیپا

یادداشت: کتابنامه: ص. ۳۰۲-۳۰۳.

موضوع: ایران -- اوضاع اقتصادی -- ۱۳۹۷

موضوع: Iran -- Economic conditions -- 2018

شناسه افزوده: ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها

رده‌بندی کنگره: HC۴۷۵

رده‌بندی دیویی: ۳۳۰/۹۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۵۸۱۸۸۶۷



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

عنوان: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷

دست‌اندرکاران: معاونت پژوهش‌های اقتصادی (گروه نویسندگان)

صفحه‌آرا: اکرم جدیدی

ویراستار ادبی: ناهید عطاردی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۹۸

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰,۰۰۰ ریال

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.



شناسنامه تکمیلی

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷

نام معاونت: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

تدوین‌کنندگان: محمد قاسمی، سیدعلی روحانی، محمدرضا عبداللہی، شاهین جوادی.

تهیه‌کنندگان (به ترتیب حروف الفبا):

توحید آتش‌بار، داریوش ابوحمزہ، مریم احمدیان، عبدالرضا ارسطو، سیدمهدی بنی‌طباء، سیدسجاد پادام، سیدعباس پرهیزکاری، سامان پناهی نیکی قشلاق، هادی ترابی‌فر، ایمان تهرانی، محمدسعید آقامحمدحسین تجریشی، عاطفہ جلالی موسوی، شاهین جوادی، علی حجتی نجف‌آبادی، شہرام حلاج نیشابوری، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، میثم خسروی، زہرا ذاکری، حسین رجب‌پور، مهدی رزم‌آہنگ، سیدعلی روحانی، سیدمحمدہادی سبحانیان، سیدامیر سیاح، امید شریفی، موسی شہبازی غیائی، نرگس صادقی، محمدرضا عبداللہی، صمد عزیزنژاد، فاطمہ عزیزخانی، سیدمحسن علوی‌منش، سعید غلامی باغی، سیدمحمدحسین فاطمی، زہرا کاویانی، احمد مرکز مالگیری، محمدحسین معماریان، سیدہادی موسوی‌نیک، حسین ہرورانی، ناصر یارمحمدیان.

تهیه‌کنندہ خارج از مرکز: روح‌اللہ ابوجعفری.

ناظر علمی: محمد قاسمی، شاهین جوادی، صمد عزیزنژاد.

واژہ‌های کلیدی:

۱. اقتصاد ایران ۱۳۹۷،

۲. سیاستگذاری ایران،

۳. چالش‌ها و فرصت‌ها.



فهرست مطالب

سخن ناشر	۲۵
فصل اول - چشم‌انداز اقتصاد کلان	۲۷
۱. چشم‌انداز اقتصاد کلان	۲۹
۱-۱. چشم‌انداز اقتصاد جهانی	۲۹
۱-۱-۱. رشد اقتصادی در جهان	۲۹
۱-۱-۲. نرخ تورم در جهان	۳۰
۱-۱-۳. وضعیت بازار نفت	۳۱
۱-۲. رشد اقتصادی ایران	۳۲
۱-۳. عملکرد بخش حقیقی اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷	۳۴
۱-۳-۱. بخش کشاورزی	۳۵
۱-۳-۲. بخش نفت خام و گاز طبیعی	۳۶
۱-۳-۳. بخش صنعت	۳۷
۱-۳-۴. بخش ساختمان	۴۱
۱-۳-۵. بخش خدمات	۴۳
۱-۳-۵-۱. خدمات بازرگانی	۴۴
۱-۳-۵-۲. خدمات عمومی	۴۵
۱-۳-۶. جمع‌بندی بخش رشد اقتصادی	۴۶
۱-۴. نرخ تورم	۴۸
۱-۴-۱. آخرین وضعیت متغیر تورم	۴۸
۱-۴-۱-۱. تغییرات نرخ تورم در سه‌ماهه تابستان ۱۳۹۷	۴۹
۱-۴-۱-۲. عوامل مؤثر بر شاخص قیمت مصرف‌کننده در نیمه اول سال ۱۳۹۷	۵۰
۱-۴-۱-۳. عوامل مؤثر بر تورم در سال ۱۳۹۸	۵۷
۱-۴-۲. مهمترین اقدامات دولت و مجلس در یک‌سال اخیر	۵۸
۱-۴-۲-۱. تخصیص ارز دولتی به کالاهای اساسی	۵۸

.....	سیاست‌های تنظیم بازار.....	۱-۴-۲-۲	۵۹
.....	اعطای یارانه به برخی کالاها.....	۱-۴-۲-۳	۵۹
.....	توصیه‌های سیاستی بخش نرخ تورم.....	۱-۴-۳	۶۰
.....	کنترل اضافه‌برداشته‌ها و رشد قاعده‌مند پایه پولی.....	۱-۴-۳-۱	۶۱
.....	پرهیز از سیاست‌های کنترل قیمتی و اعمال یک سیاست حمایت یارانه‌ای	۱-۴-۳-۲	
.....	با منابع مشخص.....	۱-۴-۳-۳	۶۱
.....	احتراز شدید از سیاست‌های برهم‌زننده توازن بودجه.....	۱-۴-۳-۳	۶۲
.....	اشتغال.....	۱-۵	۶۳
.....	وضعیت بازار کار.....	۱-۵-۱	۶۳
.....	خلاصه‌ای از وضعیت بازار کار در سال ۱۳۹۷.....	۱-۵-۱-۱	۶۳
.....	مروری بر عملکرد سیاست‌های اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۷.....	۱-۵-۱-۲	۶۷
.....	جمع‌بندی و پیشنهادهای بخش اشتغال.....	۱-۵-۲	۷۲
.....	فقر و توزیع درآمد.....	۱-۶	۷۴
.....	آخرین وضعیت فقر در ایران.....	۱-۶-۱	۷۴
.....	مهمترین اقدامات دولت و مجلس در یک‌سال اخیر.....	۱-۶-۲	۷۸
.....	توصیه‌های سیاستی بخش فقر و توزیع درآمد.....	۱-۶-۳	۷۹
.....	لزوم اتخاذ سیاست‌های حمایتی.....	۱-۶-۳-۱	۷۹
.....	هدفمندی سیاست‌های حمایتی.....	۱-۶-۳-۲	۸۰
.....	لزوم هماهنگ‌سازی سیاست‌های حمایتی.....	۱-۶-۳-۳	۸۱
.....	عمده‌ترین سیاست‌های پیشنهادی حمایتی برای سال ۱۳۹۸.....	۱-۶-۴	۸۱

فصل دوم - بخش مالیه عمومی..... ۸۵

۲. بخش مالیه عمومی..... ۸۷

۲-۱. بودجه دولت..... ۸۷

۲-۱-۱. عملکرد ۹ ماهه بودجه سال ۱۳۹۷..... ۸۷

۲-۱-۱-۱. منابع عمومی..... ۸۷

۲-۱-۱-۲. مصارف عمومی..... ۹۰

- ۲-۱-۱-۳. ترازهای بودجه‌ای ۹۱
- ۲-۱-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۸ ۹۳
- ۲-۱-۲-۱. منابع ۹۳
- ۲-۱-۲-۲. مصارف ۹۶
- ۲-۱-۳. نتیجه‌گیری و پیشنهاد سیاستی بخش بودجه ۹۷
- ۲-۲. سیاست‌های مالیاتی ۹۸
- ۲-۲-۱. عملکرد نظام مالیاتی ۹۸
- ۲-۲-۲. مهمترین طرح‌ها و لوایح مالیاتی در سال ۱۳۹۷ ۱۰۱
- ۲-۲-۲-۱. لایحه مالیات بر ارزش افزوده ۱۰۱
- ۲-۲-۲-۲. لایحه پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان ۱۰۳
- ۲-۲-۲-۳. طرح مالیات بر عایدی مسکن ۱۰۵
- ۲-۲-۲-۴. برخی از دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های مهم سال ۱۳۹۷ ۱۰۶
- ۲-۲-۳. راهکارهای افزایش درآمدهای مالیاتی دولت ۱۰۷
- ۲-۲-۳-۱. مالیات بر مجموع درآمد ۱۰۷
- ۲-۲-۳-۲. مالیات بر ارزش زمین ۱۰۹
- ۲-۲-۳-۳. مالیات بر خانه‌های خالی ۱۱۰
- ۲-۲-۳-۴. امکان‌سنجی مالیات بر سود سپرده‌های بانکی ۱۱۰
- ۲-۲-۳-۵. مالیات بر خانه‌های لوکس ۱۱۱
- ۲-۲-۳-۶. جلوگیری از فرار مالیاتی با استفاده از پایگاه‌های داده‌های اقتصادی ۱۱۱
- ۲-۲-۳-۷. ساماندهی معافیت‌های مالیاتی ۱۱۲
- ۲-۳. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۱۳
- ۲-۳-۱. عملکرد سال ۱۳۹۷ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۱۳
- ۲-۳-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۸ ۱۱۴
- ۲-۳-۳. رویکردهای قانون بودجه ۱۳۹۸ در حیطه طرح‌های عمرانی ۱۱۴
- ۲-۳-۴. تحولات حوزه طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۹۷ ۱۱۵
- ۲-۳-۵. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی در حوزه طرح‌های عمرانی ۱۱۸
- ۲-۴. بدهی‌های دولت ۱۱۹

۱۲۱.....	۲-۴-۱. وضعیت انتشار اوراق
۱۲۲.....	۲-۴-۱-۱. عملکرد سال ۱۳۹۷
۱۲۳.....	۲-۴-۱-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۸
۱۲۴.....	۲-۴-۱-۳. مهمترین تصمیمات اخذ شده در حوزه بدهی‌های دولت و اوراق بهادار
۱۲۵.....	۲-۴-۲. پیشنهادهای سیاستی بدهی‌های دولت
۱۲۵.....	۲-۵. صندوق توسعه ملی
۱۲۶.....	۲-۵-۱. صندوق توسعه ملی در قانون بودجه ۱۳۹۷
۱۲۷.....	۲-۵-۲. تکالیف خارج از قانون بودجه
۱۲۸.....	۲-۵-۳. گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی
۱۳۰.....	۲-۵-۳-۱. سپرده‌گذاری ارزی
۱۳۱.....	۲-۵-۳-۲. تسهیلات ربالی
۱۳۲.....	۲-۵-۴. صندوق توسعه ملی در قانون بودجه ۱۳۹۸
۱۳۳.....	۲-۵-۵. پیشنهادهای سیاستی درباره صندوق توسعه ملی
۱۳۴.....	۲-۶. هدفمندی یارانه‌ها
۱۳۵.....	۲-۶-۱. هدفمندی یارانه‌ها در قانون بودجه ۱۳۹۷
۱۳۷.....	۲-۶-۲. عملکرد منابع هدفمندی
۱۳۸.....	۲-۶-۳. مصارف هدفمندی
۱۴۰.....	۲-۶-۴. هدفمندی یارانه‌ها در قانون بودجه ۱۳۹۸
۱۴۱.....	۲-۶-۵. توصیه‌های سیاستی درباره هدفمندی یارانه‌ها
۱۴۳.....	فصل سوم- بخش پولی و مالی
۱۴۵.....	۳. بخش پولی و مالی
۱۴۵.....	۳-۱. نگاهی به رشد اقلام کلان پولی
۱۴۵.....	۳-۱-۱. نقدینگی
۱۵۱.....	۳-۱-۲. پایه پولی
۱۵۴.....	۳-۲. بررسی وضعیت بازار ارز
۱۵۷.....	۳-۲-۱. تأمین ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی

- ۳-۲-۲. خروج سرمایه و ضرورت اهتمام به پیمان سپاری ارزی..... ۱۵۸
- ۳-۲-۳. تحریم‌های بانکی..... ۱۵۹
- ۳-۲-۴. تعاملات مالی بین‌المللی..... ۱۶۲
- ۳-۳. بررسی وضعیت ثبات و سلامت نظام بانکی..... ۱۶۲
- ۳-۳-۱. وجوه نقد..... ۱۶۲
- ۳-۳-۲. مطالبات از دولت..... ۱۶۳
- ۳-۳-۳. وضعیت سرمایه بانک‌ها..... ۱۶۵
- ۳-۳-۴. وضعیت مطالبات غیرجاری..... ۱۶۸
- ۳-۳-۵. وضعیت برگزاری مجامع و نمادهای بورسی..... ۱۷۰
- ۳-۳-۶. وضعیت اعطای تسهیلات و تأمین مالی بخش واقعی..... ۱۷۱
- ۳-۳-۷. بررسی وضعیت انتشار اوراق دولتی..... ۱۷۴
- ۳-۳-۸. بررسی اقدامات دولت و مجلس شورای اسلامی درباره بانک‌ها..... ۱۷۶
- ۳-۳-۸-۱. دخالت‌های بودجه درخصوص سود و جرائم بدهکاران بانکی و یا امهال آنها..... ۱۷۶
- ۳-۳-۸-۲. اختلاف رویه‌های مالیات‌ستانی سازمان امور مالیاتی با مصوبات شورای پول و اعتبار..... ۱۷۷
- ۳-۳-۸-۳. تکالیف و هزینه‌تراشی‌های بودجه سنواتی..... ۱۷۸

فصل چهارم - بخش خارجی..... ۱۸۱

۴. بخش خارجی..... ۱۸۳

- ۴-۱. واردات کالا..... ۱۸۴
- ۴-۱-۱. واردات رسمی کالا (در ۱۰ ماه ابتدایی سال ۱۳۹۷)..... ۱۸۴
- ۴-۱-۲. اقلام عمده وارداتی..... ۱۸۶
- ۴-۱-۳. شرکای عمده تجاری در واردات..... ۱۸۶
- ۴-۱-۴. واردات براساس نوع مصرف..... ۱۸۸
- ۴-۱-۵. برخی اقدامات دولت درخصوص واردات سال ۱۳۹۷..... ۱۸۹
- ۴-۱-۵-۱. تخصیص دلار..... ۱۸۹
- ۴-۱-۵-۲. ممنوعیت ثبت سفارش..... ۱۹۰

۳-۵-۱-۴. اولویت‌بندی کالایی در چهار گروه مختلف.....	۱۹۱
۴-۵-۱-۴. قیمتگذاری و نظارت بر توزیع.....	۱۹۲
۵-۵-۱-۴. مصوبه هیئت وزیران درخصوص ساماندهی و مدیریت بازار ارز	۱۹۲
۶-۵-۱-۴. مصوبه ممنوعیت صادرات و واردات تعدادی از گروه کالایی پیرو تصمیمات	
کارگروه تنظیم بازار.....	۱۹۳
۷-۵-۱-۴. مصوبه معافیت کالاهای اساسی از مالیات علی‌الحساب واردات قطعی به	
میزان ۴ درصد ارزش گمرکی.....	۱۹۳
۸-۵-۱-۴. چگونگی اخذ مابه‌التفاوت نرخ ارز بابت کالاهای وارداتی با توجه به نامه بانک	
مرکزی.....	۱۹۴
۶-۱-۴. واردات غیررسمی کالا (قاچاق).....	۱۹۴
۱-۶-۱-۴. اقلام عمده کالای قاچاق در کشور و آمار واردات قانونی آن در روش شکاف	
عرضه و تقاضا.....	۱۹۵
۲-۶-۱-۴. چالش‌های پیش روی مبارزه با قاچاق	۱۹۷
۳-۶-۱-۴. راهکارها درخصوص مبارزه با قاچاق کالا.....	۱۹۸
۲-۴. صادرات کالاهای غیرنفتی	۲۰۰
۱-۲-۴. صادرات کالایی.....	۲۰۰
۲-۲-۴. مشکلات پیش روی صادرات غیرنفتی.....	۲۰۵
۳-۲-۴. توصیه‌های سیاستی	۲۰۶
فصل پنجم- چارچوب نهادی.....	۲۰۹
۵. چارچوب نهادی	۲۱۱
۱-۵. محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۷.....	۲۱۱
۱-۱-۵. شاخص‌های محیط کسب‌وکار	۲۱۱
۱-۱-۱-۵. شاخص رقابت‌پذیری جهانی.....	۲۱۱
۲-۱-۱-۵. شاخص سهولت انجام کسب‌وکار (بانک جهانی) در سال ۱۳۹۷.....	۲۱۶
۳-۱-۱-۵. شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۱۳۹۷.....	۲۲۱
۴-۱-۱-۵. گزارش پایش ملی محیط کسب‌وکار.....	۲۲۳

- ۵-۱-۱-۵. گزارش پایش ملی امنیت سرمایه‌گذاری ۲۲۸
- ۵-۱-۲. احکام قانونی صدور مجوزهای کسب‌وکار در سال ۱۳۹۷ ۲۴۰
- ۵-۱-۲-۱. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار ۲۴۱
- ۵-۱-۲-۲. ارزیابی پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار ۲۴۴
- ۵-۱-۲-۳. عملکرد دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار ۲۴۴
- ۵-۲. برنامه ششم توسعه ۲۴۶
- ۵-۲-۱. اصلی‌ترین احکام برنامه ششم توسعه مرتبط با بودجه ۲۴۷
- ۵-۲-۲. احکام برنامه ششم توسعه با بازه زمانی زیر دو سال ۲۴۸
- ۵-۲-۳. برنامه ششم توسعه و مسئله تحریم ۲۵۰
- ۵-۳. اقتصاد دانش‌بنیان ۲۵۱
- ۵-۳-۱. وضعیت ایران در شاخص نوآوری جهانی ۲۵۱
- ۵-۳-۲. وضعیت شرکت‌های دانش‌بنیان ۲۵۴
- ۵-۳-۳. محیط کسب‌وکار شرکت‌های نوپا ۲۵۹
- ۵-۳-۴. تأمین مالی شرکت‌های اقتصاد دانش‌بنیان ۲۶۰
- ۵-۳-۴-۱. بودجه عمومی دولت ۲۶۱
- ۵-۳-۴-۲. تأمین مالی از طریق بازار پول ۲۶۲
- ۵-۳-۴-۳. تأمین مالی از طریق بازار سرمایه ۲۶۴
- ۵-۴. تحریم ۲۶۵
- ۵-۴-۱. دسته‌بندی و اجزای تحریم‌های ایران ۲۶۶
- ۵-۴-۱-۱. مالی و بانکی ۲۶۶
- ۵-۴-۱-۲. فلزات گران‌بها و غیرگران‌بها ۲۶۶
- ۵-۴-۱-۳. خودروسازی ۲۶۷
- ۵-۴-۱-۴. کشتیرانی و کشتی‌سازی ۲۶۷
- ۵-۴-۱-۵. صادرات نفت ۲۶۷
- ۵-۴-۱-۶. انرژی (تولید نفت) ۲۶۸
- ۵-۴-۱-۷. پتروشیمی ۲۶۸
- ۵-۴-۱-۸. بیمه ۲۶۸

۲۴۸. ۵-۴-۲. جرمه اشخاص و نهادهای خاطی متعامل با بخش‌های تحریمی ایران.....
۲۶۹. ۵-۴-۳. زیربنای حقوقی تحریم اشخاص و نهادهای ایرانی و تبعات مرتبط با آنها.....
۱۲۹۳۸. ۵-۴-۳-۱. فرمان اجرایی.....
۱۳۲۲۴. ۵-۴-۳-۲. فرمان اجرایی.....
۱۳۳۸۲. ۵-۴-۳-۳. فرمان اجرایی.....
۱۳۵۵۳. ۵-۴-۳-۴. فرمان اجرایی.....
۱۳۵۹۹. ۵-۴-۳-۵. فرمان اجرایی.....
۱۳۸۴۶. ۵-۴-۳-۶. فرمان اجرایی.....
- ۵-۴-۴. مهمترین محدودیت‌ها و محرومیت‌های اشخاص و نهادهای ایرانی به تبع تحریم‌های آمریکا.....
۲۷۴. ۵-۴-۵. مجاری تأثیرگذاری تحریم‌ها بر حوزه‌های مختلف اقتصاد ایران.....
۲۷۵. ۵-۴-۵-۱. اثر تحریم بر روابط مالی و بانکی ایران در بعد بین‌المللی.....
۲۷۷. ۵-۴-۵-۲. اثر تحریم بر مالیه عمومی ایران.....
۲۷۸. ۵-۴-۵-۳. اثر تحریم بر تجارت خارجی ایران.....
۲۸۱. ۵-۴-۵-۴. اثر تحریم بر تولید داخلی ایران.....
- ۵-۴-۶. ضرورت تغییر اصلاح زاویه نگاه به مقوله تحریم به‌عنوان پیش‌شرط تبدیل مخاطرات تحریم به فرصت.....
۲۸۳. ۵-۴-۷. استراتژی توسعه صنعتی.....
۲۸۴. ۵-۴-۷-۱. اتخاذ سیاست‌های صنعتی؛ از چرایی تا چگونگی.....

فصل ششم - جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی..... ۲۸۹

۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی..... ۲۹۱

- ۶-۱. خلاصه وضعیت اقتصاد ایران..... ۲۹۱
- ۶-۱-۱. تولید و رشد اقتصادی..... ۲۹۱
- ۶-۱-۲. تورم..... ۲۹۲
- ۶-۱-۳. اشتغال..... ۲۹۲
- ۶-۱-۴. بودجه..... ۲۹۲

۶-۱-۵. بخش پولی	۲۹۳
۶-۱-۶. بخش خارجی	۲۹۳
۶-۱-۷. محیط کسب و کار	۲۹۴
۶-۲. توصیه‌های سیاستی (برنامه مدیریت شرایط اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۸)	۲۹۵
۶-۲-۱. مقدمات و فروض	۲۹۵
۶-۲-۲. تهدیدهایی که باید از آن پیشگیری کرد	۲۹۶
۶-۲-۳. ریشه‌های اقتصادی تهدیدها	۲۹۶
۶-۲-۴. اقدام‌های سبز	۲۹۹
منابع و مآخذ	۳۰۲

فهرست جداول

جدول ۱-۱. رشد شاخص مقدار تولید صنایع در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲	۳۷
جدول ۱-۲. رشد شاخص‌های صنعتی در سال ۱۳۹۷	۴۰
جدول ۱-۳. نرخ تورم گروه‌های شاخص قیمت مصرف‌کننده	۵۲
جدول ۱-۴. گزارش عملکرد اجرای حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری تا اواسط آذرماه ۱۳۹۷	۶۹
جدول ۱-۵. اعتبارات تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷	۷۰
جدول ۱-۶. برآورد خط فقر ماهیانه و نرخ رشد آن در مناطق شهری	۷۵
جدول ۱-۷. برآورد خط فقر ماهیانه و نرخ رشد آن در مناطق روستایی	۷۷
جدول ۲-۱. عملکرد و رشد ردیف‌های منابع بودجه عمومی دولت ۱۳۹۷-۱۳۹۶	۹۲
جدول ۲-۲. عملکرد و رشد ردیف‌های مصارف بودجه عمومی دولت ۱۳۹۷-۱۳۹۶	۹۳
جدول ۲-۳. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۷	۹۴
جدول ۲-۴. اجزای منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۷	۹۶
جدول ۲-۵. مقایسه ارقام مالیاتی به تفکیک اجزا در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷	۹۹
جدول ۲-۶. سهم انواع مالیات در کشورهای مختلف	۱۰۹
جدول ۲-۷. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه به صورت اسمی	۱۱۳
جدول ۲-۸. جزئیات اعتبارات مسدود شده صندوق توسعه ملی	۱۲۹
جدول ۲-۹. وضعیت تأمین مالی ارزی به تفکیک قراردادهای عاملیت بانک‌ها، سپرده‌گذاری ارزی و پرداخت بابت طرح‌های ملی از ابتدای تأسیس تا پایان آذرماه ۱۳۹۷	۱۳۰
جدول ۲-۱۰. مشخصات طرح‌های ذیل بند «ه» تبصره «۴» قانون بودجه ۱۳۹۸	۱۳۳
جدول ۲-۱۱. منابع و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها	۱۳۶
جدول ۲-۱۲. منابع دریافتی از شرکت‌ها به استناد تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳	۱۳۷
جدول ۲-۱۳. مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۷ تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳	۱۳۸
جدول ۲-۱۴. اعتبار اختصاص یافته به تأمین اجتماعی (موضوع ماده (۷) قانون هدفمندی یارانه‌ها)	۱۳۹
جدول ۲-۱۵. مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها براساس قانون بودجه ۱۳۹۸	۱۴۱
جدول ۳-۱. ترکیب نقدینگی	۱۴۷
جدول ۳-۲. منابع پایه پولی و اجزای آن	۱۵۲

جدول ۳-۳. وضعیت بازار ارز در دوره‌های مختلف.....	۱۵۵
جدول ۳-۴. حساب سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری	۱۶۶
جدول ۳-۵. وضعیت شفافیت و نقدشوندگی سهام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.....	۱۷۱
جدول ۴-۱. آمار واردات کشور از سال ۱۳۹۰ تا ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۷.....	۱۸۵
جدول ۴-۲. میزان واردات به تفکیک پنج کشور عمده طرف معامله در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۷.....	۱۸۷
جدول ۴-۳. آمار واردات برحسب نوع مصرف در ۹ ماهه نخست ۱۳۹۷	۱۸۸
جدول ۴-۴. آمار برآوردی قاچاق ورودی کالاهای هدف و نسبت آن با واردات رسمی در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶	۱۹۶
جدول ۴-۵. میزان صادرات به تفکیک ۱۰ کشور عمده طرف معامله در ۱۰ ماهه ۱۳۹۷.....	۲۰۳
جدول ۵-۱. امتیاز ارکان دوازده‌گانه رقابت‌پذیری ایران در گزارش سال ۲۰۱۸.....	۲۱۵
جدول ۵-۲. مقایسه وضعیت نماگرهای گزارش انجام کسب‌وکار برای ایران در سال ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹.....	۲۱۸
جدول ۵-۳. رتبه‌های جهانی و منطقه‌ای ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت.....	۲۲۲
جدول ۵-۴. ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۸ مؤلفه محیط کسب‌وکار به تفکیک بخش‌ها در پاییز ۱۳۹۷.....	۲۲۴
جدول ۵-۵. شاخص محیط کسب‌وکار برحسب بخش‌های عمده اقتصادی.....	۲۲۵
جدول ۵-۶. شاخص ملی محیط کسب‌وکار به تفکیک استان‌ها در پنج فصل منتهی به پاییز ۱۳۹۷.....	۲۲۵
(به‌ترتیب از بهترین به بدترین در پاییز ۱۳۹۷).....	۲۲۶
جدول ۵-۷. ارزیابی مؤلفه پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری در بهار و تابستان ۱۳۹۷ (۱۰، بدترین ارزیابی).....	۲۳۰
جدول ۵-۸. امنیت سرمایه‌گذاری برحسب مؤلفه‌های پیمایشی به تفکیک استان‌ها در تابستان ۹۷.....	۲۳۲
(نمره ۱۰ نامناسب‌ترین ارزیابی).....	۲۳۲
جدول ۵-۹. امنیت سرمایه‌گذاری در ایران به تفکیک حوزه‌های کاری در تابستان ۱۳۹۷.....	۲۳۴
جدول ۵-۱۰. نماگرهای امنیت سرمایه‌گذاری به‌ترتیب ارزیابی در تابستان ۱۳۹۷.....	۲۳۶
جدول ۵-۱۱. شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری و رتبه‌بندی استان‌ها براساس آن در تابستان ۱۳۹۷.....	۲۳۷
جدول ۵-۱۲. تعداد و درصد فراوانی احکام برنامه سالیانه یا با بازه زمانی زیر دو سال.....	۲۴۸
جدول ۵-۱۳. احکام بخش اقتصادی برنامه ششم توسعه که باید در سال دوم اجرای برنامه تحقق یابد.....	۲۴۹
جدول ۵-۱۴. تعداد بنگاه‌های دانش‌بنیان به تفکیک دسته‌بندی معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری.....	۲۵۶
جدول ۵-۱۵. صندوق‌های جسورانه دارای مجوز از فرابورس.....	۲۶۴
جدول ۶-۱. ریشه‌های اقتصادی تهدیدها.....	۲۹۷
جدول ۶-۲. اقدام‌های سبز.....	۲۹۹

فهرست نمودارها

- نمودار ۱-۱. رشد تولید ناخالص داخلی واقعی به تفکیک گروه کشورها..... ۳۰
- نمودار ۱-۲. قیمت نفت سبد اوپک ۳۱
- نمودار ۱-۳. پیش‌بینی قیمت نفت برنت ۳۲
- نمودار ۱-۴. تأثیرپذیری بخش‌های اقتصادی از تحریم‌های اقتصادی پیش از برجام..... ۳۳
- نمودار ۱-۵. تأثیر تحریم‌های اقتصادی پیش از برجام بر وضعیت تولید و درآمد..... ۳۴
- نمودار ۱-۶. رشد ارزش افزوده گروه کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰..... ۳۵
- نمودار ۱-۷. ارزش افزوده گروه نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰..... ۳۶
- نمودار ۱-۸. رشد شاخص مقدار تولید صنایع در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲..... ۳۸
- نمودار ۱-۹. همبستگی رشد واردات واسطه‌ای و رشد صنعت ۳۹
- نمودار ۱-۱۰. رشد فصلی واردات به تفکیک در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷..... ۴۰
- نمودار ۱-۱۱. رشد ارزش افزوده بخش ساختمان ۴۱
- نمودار ۱-۱۲. رشد ارزش افزوده بخش خدمات ۴۳
- نمودار ۱-۱۳. رشد ارزش افزوده بخش بازرگانی، رستوران و هتلداری..... ۴۴
- نمودار ۱-۱۴. رشد ارزش افزوده بخش خدمات عمومی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰..... ۴۵
- نمودار ۱-۱۵. نرخ تورم ماهیانه شاخص قیمت مصرف‌کننده ۵۱
- نمودار ۱-۱۶. نسبت نقدینگی به شاخص قیمت..... ۵۳
- نمودار ۱-۱۷. رشد پول و شبه پول ۵۴
- نمودار ۲-۱. روند تغییرات مقدار درآمدهای مالیاتی و سهم آنها از منابع عمومی..... ۸۸
- نمودار ۲-۲. روند مقدار و سهم عواید حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی از منابع عمومی..... ۹۰
- نمودار ۲-۳. روند عملکرد تراز عملیاتی ۹۱
- نمودار ۲-۴. ترکیب بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی..... ۱۱۹
- نمودار ۲-۵. نرخ تنزیل (بازده تا سررسید) انواع اوراق دولتی در فرابورس..... ۱۲۴
- نمودار ۳-۱. سهم انواع بانک‌ها از سپرده‌های بانکی..... ۱۴۶

نمودار ۳-۲. سهم پول از نقدینگی	۱۴۷
نمودار ۳-۳. تناسب رشد اقتصادی با بخش واقعی.....	۱۴۸
نمودار ۳-۴. سهم انواع بانک‌ها از بدهی به بانک مرکزی.....	۱۵۳
نمودار ۳-۵. نسبت وجوه نقد بانک‌ها.....	۱۶۳
نمودار ۳-۶. مطالبات از دولت	۱۶۴
نمودار ۳-۷. نسبت مطالبات از دولت به کل دارایی‌ها.....	۱۶۵
نمودار ۳-۸. نسبت سرمایه به دارایی	۱۶۷
نمودار ۳-۹. حجم مطالبات غیرجاری.....	۱۶۸
نمودار ۳-۱۰. نسبت مطالبات غیرجاری	۱۶۹
نمودار ۳-۱۱. تسهیلات پرداختی بانک‌های تعدیل شده با شاخص تورم تولیدکننده.....	۱۷۲
نمودار ۳-۱۲. نرخ سود سالیانه اوراق خزانه اسلامی (۶۰۹) در سال ۱۳۹۷	۱۷۶
نمودار ۴-۱. حجم تجارت خارجی (مجموع صادرات و واردات) در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ و مقایسه آن با مدت مشابه سال قبل	۱۸۴
نمودار ۴-۲. صادرات غیرنفتی طی ۹ ماهه ۱۳۹۷ به تفکیک بخش‌های عمده.....	۲۰۱
نمودار ۴-۳. آمار ماهیانه صادرات غیرنفتی از فروردین‌ماه تا دی‌ماه سال ۱۳۹۷	۲۰۲
نمودار ۴-۴. شاخص بهای کالاهای صادراتی ایران (۱۳۹۰=۱۰۰) طی ۹ ماهه ۱۳۹۷	۲۰۴
نمودار ۴-۵. شاخص بهای کالاهای صادراتی و شاخص بهای تولیدکننده طی ۹ ماهه سال ۱۳۹۷	۲۰۵
نمودار ۵-۲. رتبه ایران در گزارش رقابت‌پذیری جهانی (۲۰۱۸-۲۰۱۰).....	۲۱۳
نمودار ۵-۳. وضعیت ایران در ارکان دوازده‌گانه گزارش رقابت‌پذیری جهانی در سال ۲۰۱۸.....	۲۱۴
نمودار ۵-۴. رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۱۱.....	۲۱۷
نمودار ۵-۵. مقایسه رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار، سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۰۵ (بدون بازنگری و پس از بازنگری در اطلاعات اشتباه ارسال شده به بانک جهانی).....	۲۲۰
نمودار ۵-۶. ارزیابی فعالان اقتصادی از مؤلفه‌های پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷	۲۳۱
نمودار ۵-۷. امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷ به تفکیک حوزه‌های کاری.....	۲۳۵

نمودار ۵-۸. نماگرهای امنیت سرمایه‌گذاری به‌ترتیب ارزیابی در تابستان ۱۳۹۷.....	۲۳۶
نمودار ۵-۹. فروش سالیانه شرکت‌های دانش‌بنیان.....	۲۵۶
نمودار ۵-۱۰. سهم فروش سالیانه شرکت‌های دانش‌بنیان در بخش‌های مختلف اقتصادی در سال ۱۳۹۷.....	۲۵۷
نمودار ۵-۱۱. اشتغال شرکت‌های دانش‌بنیان طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.....	۲۵۸

فهرست اشکال و نقشه‌ها

- شکل ۱-۱. تغییر مهمترین متغیرهای بازار کار در فصل پاییز ۱۳۹۷ نسبت به پاییز ۱۳۹۶..... ۶۳
- شکل ۱-۳. اقدامات پیشنهادی برای مدیریت نقدینگی در راستای مهار تورم..... ۱۵۱
- شکل ۲-۳. منافذ انحراف یارانه ارز ترجیحی..... ۱۵۷
- شکل ۳-۳. بانک‌های مشمول تحریم..... ۱۶۰
- شکل ۱-۵. مقایسه ایران و دیگر کشورهای جهان در آخرین گزارش بین‌المللی حقوق مالکیت..... ۲۲۲
- شکل ۲-۵. ارزیابی امنیت سرمایه‌گذاری در ایران برحسب مؤلفه‌های پیمایشی..... ۲۳۳
- شکل ۳-۵. شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری..... ۲۳۹
- شکل ۴-۵. الگوی کلی انتقال کالا و پول در سطح بین‌المللی..... ۲۷۶
- نقشه ۱-۱. خوشه‌بندی مناطق شهری کشور..... ۷۵
- نقشه ۲-۱. خوشه‌بندی مناطق روستایی کشور..... ۷۷

سخن ناشر

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی همانند بسیاری از مراکز تحقیقاتی و اندیشکده‌ها، هر ساله چکیده تحلیل‌های اقتصادی خود از مهمترین روندها و مسائل اقتصاد ایران را منتشر کرده و چشم‌انداز مورد انتظار از آن تا پایان سال را در قالب یک کتاب ترسیم می‌کند. مطالعه پیش‌رو، چهارمین اثر مکتوب مرکز پژوهش‌ها در این مسیر است که با مساعدت دفاتر مطالعاتی و مشاوره برخی اساتید و خبرگان اجرایی مورد مشورت مرکز، حاصل شده است.

با توجه به مطالب فوق، برای ارائه تصویری از وضعیت اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷، این کتاب در ۶ فصل تدوین شده است:

فصل اول تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی را ارائه می‌کند.

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

فصل سوم وضعیت پولی و مالی اقتصاد (وضعیت بازار ارز و نظام بانکی) را ترسیم می‌کند.

فصل چهارم به بخش خارجی (ارز، صادرات، واردات، تراز تجاری و قاچاق) می‌پردازد. فصل پنجم نیز چارچوب نهادی (شامل محیط کسب‌وکار، برنامه ششم توسعه، اقتصاد دانش‌بنیان و تحریم‌های اقتصادی) را بررسی می‌کند.

در فصل ششم کتاب نیز جمع‌بندی کلی از مباحث فصول پنج‌گانه و توصیه‌های

سیاستی ارائه شده است. در تدوین جمع‌بندی سعی شده اطلاعات کافی درباره محتوای کتاب در اختیار افرادی که فرصت کافی برای مطالعه تمام کتاب ندارند، ارائه شود. همچنین شرایط کنونی کشور و بحث رونق تولید نیز به‌عنوان دو خط‌مشی اصلی کلان کشور، مورد نظر بوده است.

شایان ذکر است که کتاب حاضر در بهمن‌ماه ۱۳۹۷ نهایی شده است اما انتشار آن بنا به دلایلی با تأخیر انجام شده است. لذا همه آمارهای مورد استناد حداکثر مربوط به ارقام در دسترس تا ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷ است.

کاظم جلالی

رئیس مرکز پژوهش‌ها

فصل اول

چشم انداز اقتصاد کلان

۱. چشم‌انداز اقتصاد کلان^۱

۱-۱. چشم‌انداز اقتصاد جهانی

۱-۱-۱. رشد اقتصادی در جهان

نهادهای بین‌المللی چشم‌انداز اقتصاد جهانی در سال ۲۰۱۸ را در حدود سال قبل ارزیابی می‌کنند. برای نمونه، صندوق بین‌المللی پول در تازه‌ترین گزارش چشم‌انداز اقتصاد جهان (IMF, 2018)، رشد اقتصادی جهان در هریک از سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ میلادی را ۳/۷ درصد و بانک جهانی (World Bank, 2018) در آخرین گزارش خود رشد اقتصادی دنیا در سال ۲۰۱۸ را ۳/۱ درصد اعلام کرده است و پیش‌بینی می‌کند نرخ رشد اقتصادی دنیا ۳ درصد در سال ۲۰۱۹ کاهش یابد.

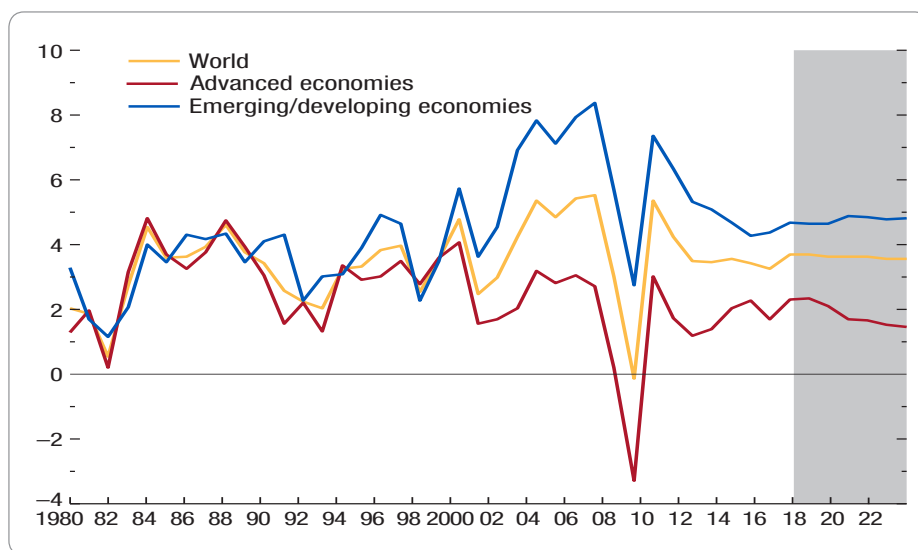
صندوق بین‌المللی پول پیش‌بینی خود از رشد اقتصادی حوزه یورو، ژاپن و انگلستان را کاهش داده است. در ایالات متحده آمریکا، رشد اقتصادی هنوز بالاست، زیرا محرک مالی همچنان افزایش می‌یابد، اما اخیراً با توجه به اقدامات تجاری اعلام شده، از جمله تعرفه‌های واردات از چین که به ۲۰۰ میلیارد دلار می‌رسد، پیش‌بینی سال ۲۰۱۹ بازنگری شده است. همچنین پس از اقدامات تجاری اخیر اعلام شده در سال ۲۰۱۹، پیش‌بینی می‌شود رشد اقتصادی چین و تعدادی از اقتصادهای آسیایی تا حدودی کاهش یابد. در میان بازارهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه، با افزایش قیمت‌های نفت، چشم‌انداز رشد بسیاری از

۱. نویسندگان این فصل: شاهین جوادی، نرگس صادقی، محمدرضا عبدالهی، فاطمه عزیزخانی، زهرا کاویانی و سیدهادی موسوی‌نیک.

صادرکنندگان انرژی افزایش یافته است، اما در آمار رشد اقتصادی کشورهایی نظیر آرژانتین، برزیل، ایران و ترکیه تجدیدنظر شده است؛ این بازنگری ناشی از عوامل خاص هر کشور، شرایط مالی بسته‌تر، تنش‌های جغرافیایی و افزایش واردات نفت است. همچنین پیش‌بینی شده است، برای کشوری نظیر ترکیه، آشفته‌گی بازار، تضعیف ارزش پول و نااطمینانی بالا، بر سرمایه‌گذاری و تقاضای مصرف‌کنندگان تأثیرگذار باشد و از رشد اقتصادی بکاهد (IMF, 2018).

چشم‌انداز رشد اقتصادی سال ۲۰۱۹ برای ایران نیز تا حدود زیادی کاهش یافته است (۱/۵- درصد برای سال ۲۰۱۸ و ۳/۶- درصد برای سال ۲۰۱۹). (Ibid.) در نتیجه، ضمن تأیید ضعف در بنیان‌های اقتصاد ایران، تأثیر مجدد تحریم‌ها بر رشد اقتصاد ایران را هم منعکس می‌کند.

نمودار ۱-۱. رشد تولید ناخالص داخلی واقعی به تفکیک گروه کشورها



Source: IMF, *World Economic Outlook*, October 2018.

۱-۱-۲. نرخ تورم در جهان

صندوق بین‌المللی پول نرخ تورم برای اقتصادهای پیشرفته را در سال ۲۰۱۹ حدود ۱/۹ درصد پیش‌بینی کرده است که نسبت به سال قبل از آن ۰/۱ درصد کاهش دارد؛ نرخ مزبور برای بازارهای نوظهور و

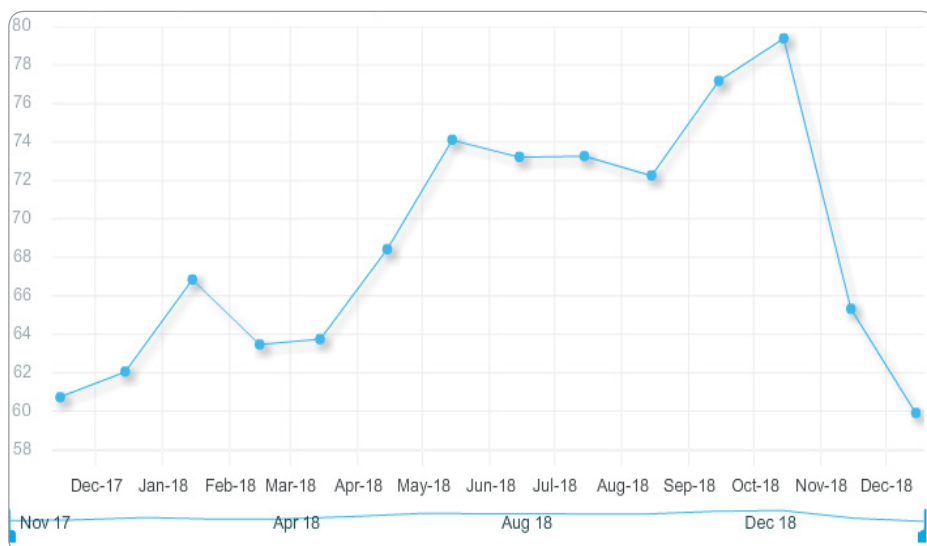
اقتصادهای در حال توسعه ۵/۲ درصد برآورد شده است که نسبت به سال قبل از آن ۰/۲ درصد رشد دارد. گفتنی است کشور ونزوئلا به‌علت وجود ابرتورم در این محاسبات لحاظ نشده است. این نهاد بین‌المللی نرخ تورم ایران را برای سال ۲۰۱۸، ۲۹/۶ درصد و برای سال ۲۰۱۹، ۳۴/۱ درصد برآورد کرده است.

۳-۱-۱. وضعیت بازار نفت

قیمت نفت سبد اوپک در ماه اکتبر به بیش از ۷۸ دلار در هر بشکه رسید که بالاترین سطح از ماه نوامبر ۲۰۱۴ است. این افزایش ناشی از کاهش تولید ونزوئلا، وقفه‌های غیرمنتظره در تولید کانادا و لیبی و انتظارات کاهش صادرات ایران به دنبال تحریم‌های ایالات متحده بود؛ اما در نوامبر و دسامبر ۲۰۱۸ به‌دلیل عرضه بیش از حد از طرف عربستان، روسیه، عراق و تولید زیاد در آمریکا، قیمت نفت سبد اوپک به ۵۹/۹ دلار کاهش یافت. صندوق بین‌المللی پول در اکتبر ۲۰۱۸، قیمت سبد نفتی سه شاخص نفت برنت، نفت دبی و نفت آمریکا را برای سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ به‌ترتیب ۶۹/۴ دلار و ۶۸/۸ پیش‌بینی کرده است (Ibid.: 166).

(برحسب دلار)

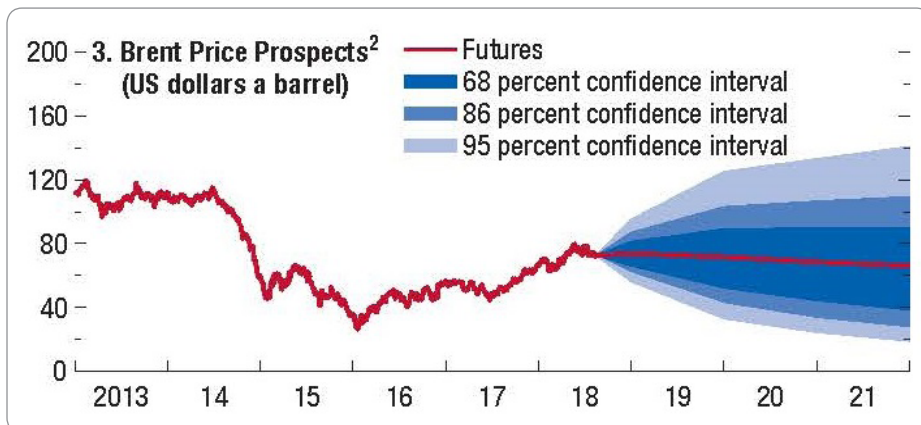
نمودار ۲-۱. قیمت نفت سبد اوپک



Source: OPEC.

(دلار برای هر بشکه)

نمودار ۱-۳. پیش‌بینی قیمت نفت برنت



Source: IMF, 2018, P. 52.

کادر ۱. نکات مهم چشم‌انداز اقتصاد جهانی برای ایران

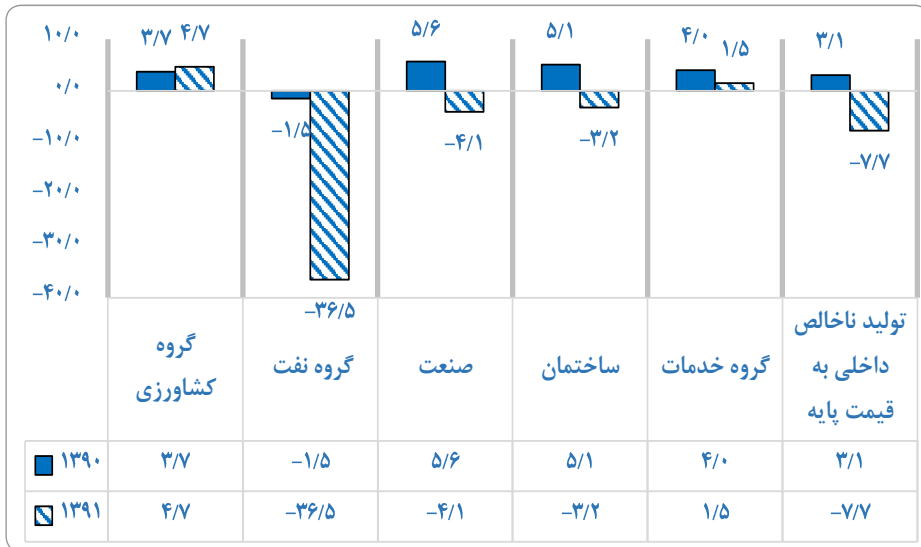
- با توجه به کاهش رشد اقتصاد جهانی، احتمال کاهش تقاضا برای واردات نفت و کالاهای ایرانی وجود دارد که احتمالاً تأثیر منفی بر رشد اقتصادی کشور دارد.
- با توجه به نرخ تورم پایین در اکثر اقتصادهای جهان، ایران نیز باید در تکریمی کردن نرخ تورم بکوشد.
- با توجه به برآوردها از قیمت نفت در سال آینده و احتمال کاهش آن، صرفه‌جویی و کنترل مخارج دولت ضروری است.

۱-۲. رشد اقتصادی ایران

عملکرد بخش حقیقی اقتصاد در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ بیش از هر چیز متأثر از ضعف بنیان‌های اقتصادی (بهرموری پایین، وابستگی به واردات، فساد گسترده و ...)، وضع تحریم‌های جدید و بحران ارزی است. تجربه پیشین تحریم‌های گسترده اقتصادی علیه ایران در سال‌های ابتدایی دهه نود که آثار آن در بخش حقیقی از سال ۱۳۹۱ بروز یافت، نشان می‌دهد که به دلیل ضعف بنیان‌های اقتصاد ایران؛ بخش‌های نفت، صنعت و ساختمان بیشترین آسیب‌پذیری را از شرایط تحریم دارند و در مرحله بعد بخش‌های خدمات و کشاورزی از این موضوع تأثیر می‌پذیرند (نمودار ۱-۴).

نمودار ۴-۱. تأثیرپذیری بخش‌های اقتصادی از تحریم‌های اقتصادی پیش از برجام

(درصد)

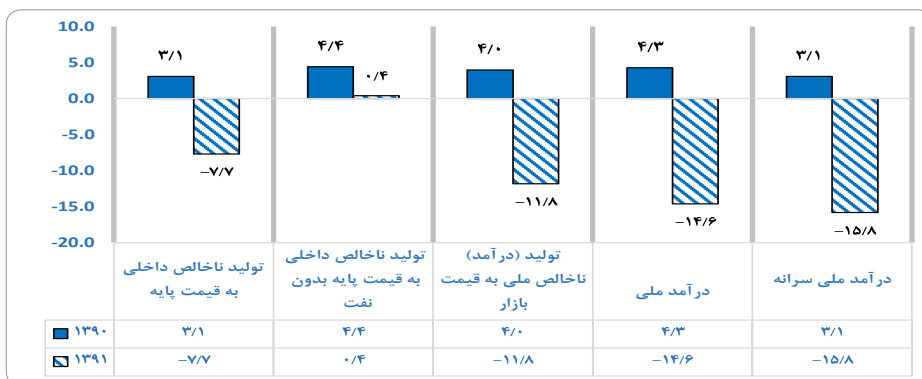


مأخذ: حساب‌های ملی (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال‌های مختلف).

همچنین حساب‌های ملی بانک مرکزی نشان می‌دهد درآمد ملی در مقایسه با تولید ناخالص داخلی تأثیرپذیری بیشتری از تحریم‌ها دارد به‌نحوی که با وجود افت ۷/۷- درصدی تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۱، افت درآمد ملی در این سال ۱۴/۶- درصد بوده است. با توجه به رشد حدود ۱/۲ درصدی جمعیت، افت درآمد ملی سرانه نیز در این سال ۱۵/۸- درصد برآورد می‌شود. با در نظر گرفتن اهمیت درآمد ملی سرانه، تغییرات این متغیر لازم است مورد توجه قرار گیرد.^۱

۱. در این باره اختلاف میان رشد درآمد ملی برآوردی بانک مرکزی و مرکز آمار ایران قابل توجه است؛ به‌نحوی که با وجود رشد تولید نسبتاً نزدیک این دو نهاد در سال ۱۳۹۱، رشد درآمد ملی برآوردی مرکز آمار حدود ۷/۶- درصد بوده است که بسیار کمتر از برآورد بانک مرکزی (۱۴/۶- درصد) است. این موضوع را باید در کنار بسیاری از موارد گمراه‌کننده نظام آماری موجود قرار داد که حتی در سطح کلیدی‌ترین متغیرهای مؤثر بر تصمیم‌گیری یعنی درآمد ملی (سرانه) نیز تنها در یک سال بیش از ۷ درصد اختلاف برآورد وجود دارد!!!

نمودار ۵-۱. تأثیر تحریم‌های اقتصادی پیش از برجام بر وضعیت تولید و درآمد (درصد)



مأخذ: همان و آمار جمعیت مرکز آمار ایران.

با توجه به ماهیت نسبتاً مشابه تحریم‌های اقتصادی جدید آمریکا با تحریم‌های دور قبلی، انتظار می‌رود در سال ۱۳۹۷ در صورت عدم اتخاذ تدابیر ضدتحریمی شاهد وضعیت به‌نسبت مشابهی با سال ۱۳۹۱ از حیث تأثیر بر عملکرد بخش حقیقی باشیم. بررسی وضعیت کلی عملکرد اقتصاد در ۶ ماهه اول این سال این موضوع را تأیید می‌کند. جهش ارزی، افت تولید صنعتی و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها از رخدادهای اصلی این دوره بود که انتظار می‌رود در ادامه، عملکرد تولید و بخش حقیقی اقتصاد را تحت تأثیر قرار دهند. در کتاب حاضر، علاوه بر بررسی عملکرد ۶ ماهه اقتصاد ملی، سعی می‌شود برآوردی از رشد اقتصادی سال ۱۳۹۷ ارائه شود. همچنین تلاش خواهد شد چشم‌اندازی از عملکرد رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۸ با توجه به برخی سناریوهای محتمل ارائه شود.

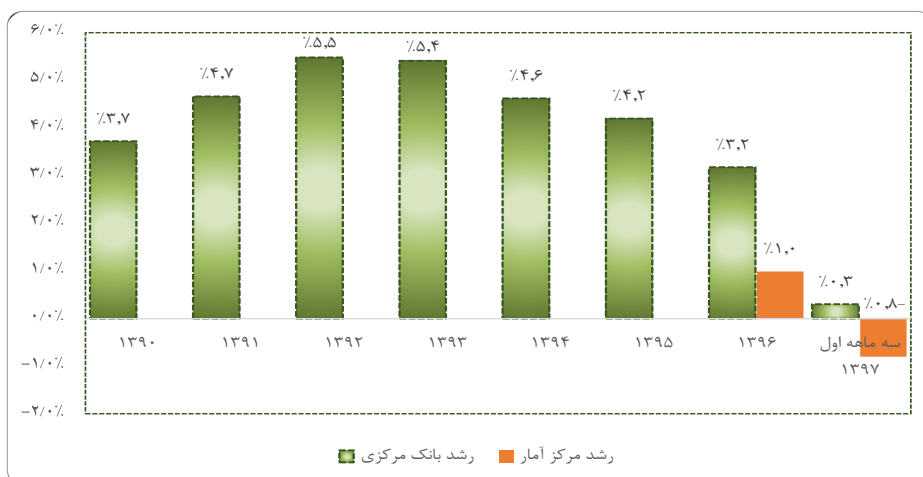
۳-۱. عملکرد بخش حقیقی اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷

در این مرحله، عملکرد بخش حقیقی اقتصاد ایران در ۶ ماهه اول سال و ارائه پیش‌بینی عملکرد رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۷ بحث و تحلیل می‌شود. علاوه بر این تلاش خواهد شد به‌طور خلاصه چشم‌اندازی از عملکرد بخش حقیقی اقتصاد در سال ۱۳۹۸ ارائه شود. در ارائه چشم‌انداز سال‌های مذکور تحریم‌های اقتصادی و کانال‌های اثرگذاری آن عامل تعیین‌کننده اصلی است که به تفصیل در سطح بخش‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۳-۱. بخش کشاورزی

آمار بخش کشاورزی یکی از مناقشه‌برانگیزترین آمارهای کشور است. در این حوزه سه نهاد مرکز آمار ایران، بانک مرکزی و وزارت جهاد کشاورزی هریک آمارهایی را ارائه می‌کنند که در بسیاری از موارد با یکدیگر تفاوت قابل توجهی دارند. در سال ۱۳۹۶ مرکز آمار ایران رشد بخش کشاورزی را ۱ درصد و بانک مرکزی ۳/۲ درصد برآورد کرده است که اختلاف قابل توجه ۲/۲ درصدی دارد. برآوردهای وزارت جهاد کشاورزی از میزان تولید انواع محصولات کشاورزی، شامل محصولات زراعی، باغی و دامی و تطبیق آن با چارچوب حساب‌های ملی مبین رشدی حدود ۱/۲ درصدی بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۷ است. مرکز آمار ایران نیز رشد این بخش در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷ را ۲/۱- درصد برآورد کرده است. با توجه به کمبود بارندگی در سال زراعی قبل (مهرماه ۱۳۹۶ تا مهرماه ۱۳۹۷) که عملکرد سال ۱۳۹۷ متأثر از آن است، و برخی بارش‌ها و نوسان‌های جوی غیرمنتظره در این سال، کاهش رشد تولید محصولات کشاورزی قابل توجیه است. با این حال، با توجه به انتظار بهبود بارندگی در سال زراعی جدید می‌توان انتظار داشت رشد بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۸ افزایش یابد.

نمودار ۱-۶. رشد ارزش‌افزوده گروه کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (درصد)



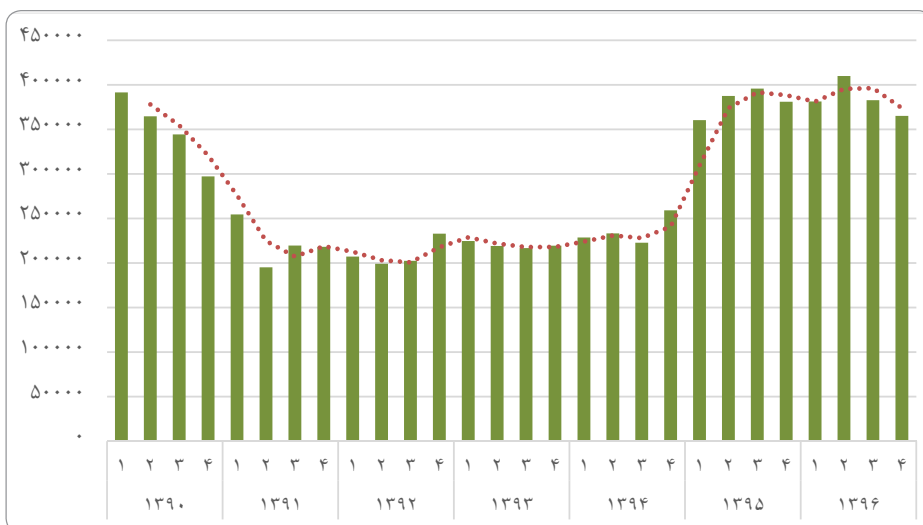
مأخذ: همان.

۲-۳-۱. بخش نفت خام و گاز طبیعی

براساس اعلام بانک مرکزی، رشد بخش نفت (نفت خام و گاز طبیعی) در سال ۱۳۹۶ حدود ۰/۹ درصد بوده است. مرکز آمار ایران نیز رشد بخش استخراج نفت و گاز طبیعی در این سال را ۱/۵ درصد اعلام کرده است. این دو نهاد رشد این بخش را در سه‌ماهه اول سال جاری ۵/۲ و ۱ درصد بیان کرده‌اند! با توجه به ثبتي بودن آمار توليد نفت، این میزان اختلاف برآورد رشد این بخش محل تأمل بسیار است. مرکز آمار ایران در آخرین برآورد خود از رشد این بخش در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷، رشد بخش نفت را ۱۰/۵- درصد برآورد کرده است.

همان‌طور که در نمودار ۷-۱ مشاهده می‌شود، ارزش‌افزوده این بخش در سال ۱۳۹۵ به سطح ارزش‌افزوده آن در سال ۱۳۹۰ رسیده است که می‌تواند به معنای تکمیل ظرفیت‌های خالی تولید این بخش باشد. در سال ۱۳۹۶ نیز شاهد روند نزولی ارزش‌افزوده این بخش به‌خصوص در دو فصل پایانی سال هستیم.

نمودار ۷-۱. ارزش‌افزوده گروه نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیارد ریال)



مأخذ: حساب‌های ملی فصلی بانک مرکزی.

با توجه به عملکرد ۶ ماهه اول سال جاری و برآورد محتمل صادرات نفت در نیمه دوم سال (با توجه به واکنش خریداران نفت ایران به تحریم‌های آمریکا)، پیش‌بینی می‌شود گروه نفت در کل سال ۱۳۹۷ حدود ۱۸ درصد رشد منفی داشته باشد. همچنین با توجه به احتمال کاهش بیشتر صادرات نفت در سال ۱۳۹۸ افت نزدیک به ۵۰ درصدی ارزش‌افزوده این بخش دور از انتظار نیست.

۳-۳-۱. بخش صنعت

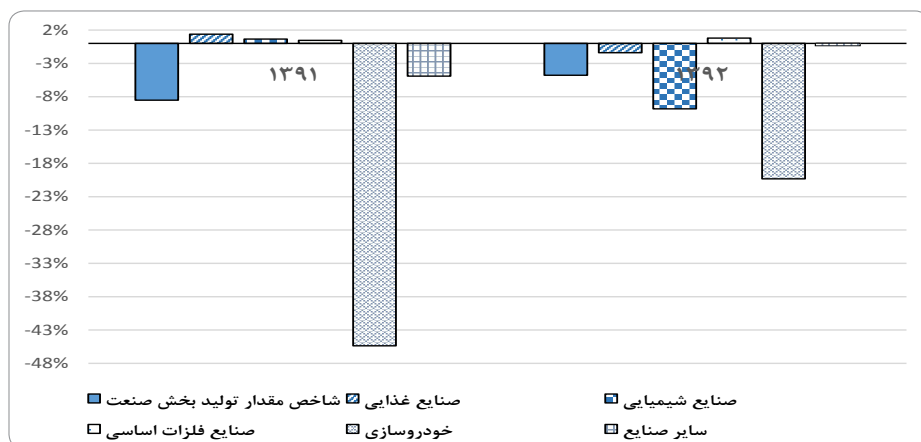
با توجه به ماهیت مشابه تحریم‌های اقتصادی جدید با دور قبلی تحریم‌ها (قبل از برجام)، انتظار می‌رود نوع تأثیر آن بر اقتصاد ایران از جمله بخش صنعت نسبتاً مشابه باشد. از این نظر شاید بتوان سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ را با توجه به تجربه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ شبیه‌سازی کرد. جدول ۱-۱ وضعیت رشد بخش‌های مختلف صنعتی را در این دو سال نشان می‌دهد.

جدول ۱-۱. رشد شاخص مقدار تولید صنایع در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ (درصد)

سال - فصل	شاخص مقدار تولید بخش صنعت	صنایع غذایی	صنایع شیمیایی	صنایع فلزات اساسی	خودروسازی	سایر صنایع
۱۳۹۱	-۹	۱	۱	۰	-۴۵	-۵
۱۳۹۱-۱	-۳	۵	۱۳	۶	-۴۲	-۵
۱۳۹۱-۲	-۸	-۴	۳	۰	-۴۷	-۲
۱۳۹۱-۳	-۱۳	۰	-۵	-۸	-۵۰	-۴
۱۳۹۱-۴	-۱۰	۵	-۸	۵	-۴۲	-۸
۱۳۹۲	-۵	-۱	-۱۰	۱	-۲۰	۰
۱۳۹۲-۱	-۹	-۲	-۱۱	-۶	-۴۴	۱
۱۳۹۲-۲	-۵	۱	-۱۲	۰	-۲۳	۱
۱۳۹۲-۳	-۳	-۳	-۶	۶	-۱۵	-۲
۱۳۹۲-۴	-۲	-۲	-۹	۴	-۱	-۱

مأخذ: طرح سرشماری کارگاه‌های بزرگ صنعتی (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال‌های مختلف).

نمودار ۸-۱. رشد شاخص مقدار تولید صنایع در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ (درصد)



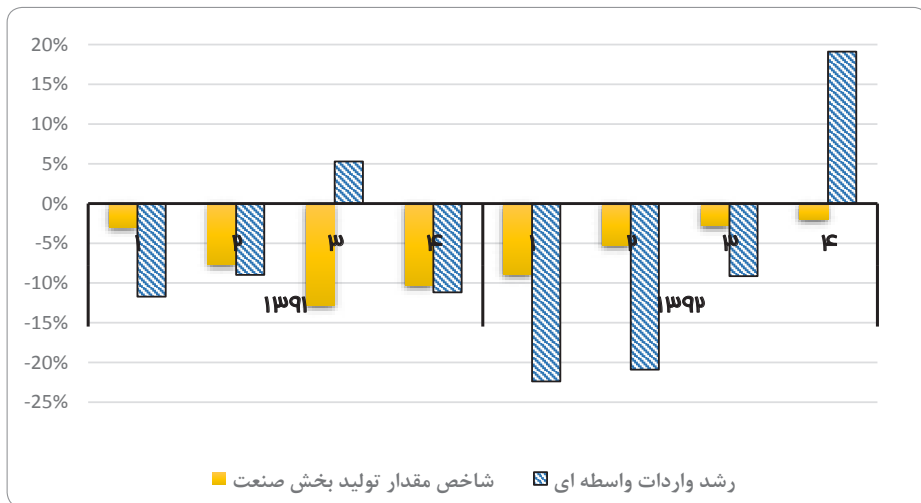
مأخذ: طرح سرشماری کارگاه‌های صنعتی (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود:

۱. بیشترین تأثیر بر تولید صنعت در سال اول تحریم رخ داده است،
 ۲. میزان تأثیرگذاری تحریم بر صنایع مختلف، متفاوت بوده است. به‌نحوی که در میان صنایع عمده اقتصاد ایران، صنعت خودروسازی بیشترین تأثیر را از تحریم داشته و پس از آن صنایع شیمیایی (پتروشیمی) قرار داشته است. تأثیرپذیری صنایع غذایی و صنایع فلزات اساسی کمتر بوده است. با این حال در ادامه و با توجه به رکود طرف تقاضا شاهد رکود بخش فلزات اساسی به تبع رکود بخش ساختمان به‌عنوان ادامه تأثیرات تحریم در سال‌های بعد بوده‌ایم،
 ۳. سرعت تأثیرگذاری تحریم بر صنایع نیز متفاوت بوده است. به‌نحوی که صنعت خودروسازی به‌سرعت از این وضعیت تأثیرپذیرند، ولی تأثیر تحریم بر صنایع شیمیایی با تأخیر بوده است. صنایع غذایی نیز بیشتر در سال دوم از تحریم متأثر شده است.
- درواقع کانال‌های اثرگذاری تحریم بر صنایع مختلف، متفاوت بوده است. برخی صنایع (نظیر خودروسازی) به‌دلیل محدودیت‌های وارداتی در تأمین کالاهای واسطه‌ای با مشکل مواجه شده‌اند (نمودار ۹-۱ همبستگی رشد منفی صنعت با واردات واسطه‌ای را نشان می‌دهد). این صنایع با سرعت و به میزان بیشتری از تحریم آسیب دیده‌اند. برخی صنایع به‌دلیل محدودیت‌های صادراتی

با مشکل مواجه شده‌اند (نظیر صنایع شیمیایی). دسته دیگر، صنایعی هستند که به‌عنوان زنجیره پسین صنایع مذکور از تحریم‌ها متأثر شده‌اند، یا به‌دلیل رکود با کاهش تقاضا مواجه شده‌اند (نظیر فلزات اساسی و صنایع غذایی). صنایع اخیر با تأخیر و به‌طور غیرمستقیم از تحریم آسیب دیده‌اند.

نمودار ۹-۱. همبستگی رشد واردات واسطه‌ای و رشد صنعت



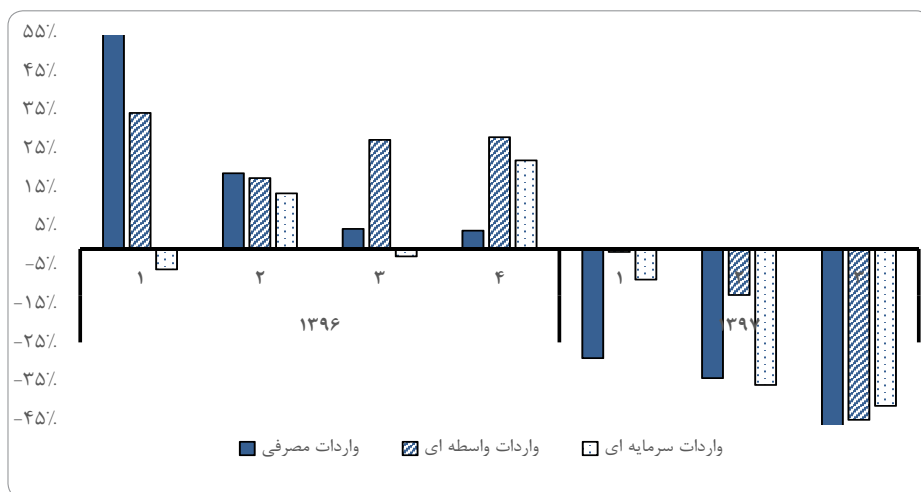
مأخذ: همان، مؤسسه آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی.

بر این اساس انتظار می‌رود در سال ۱۳۹۷ نیز ابتدا شاهد رشد منفی قابل توجه صنایع خودروسازی، سپس صنایع پتروشیمی و برخی صنایع کوچک‌تر وابسته به واردات باشیم و در سال ۱۳۹۸ بیشتر شاهد افت تولید صنایع فلزات اساسی، کانی‌های غیرفلزی و صنایع فلزی باشیم که به‌طور غیرمستقیم عمدتاً به‌واسطه کاهش تقاضای کل، از تحریم تأثیر می‌پذیرند. در هر دو سال رشد منفی بخش صنعت مورد انتظار است.

نمودار ۱۰-۱ وضعیت کاهش واردات در هفت‌ماهه سال جاری (فصل اول، دوم و مهرماه به‌عنوان شاخصی از فصل سوم) را نشان می‌دهد. کاهش محسوس و فزاینده واردات در این نمودار مشخص است که با توجه به تجربه سال ۱۳۹۱ در شرایطی که طی سال‌های پس از توافق برجام هیچ برنامه مشخصی نیز برای تغییر یا اصلاح ساختار و فرایندهای صنعتی

طرح‌ریزی و اجرا نشده است، می‌تواند به‌عنوان شاخص پیش‌نگری از رشد منفی بخش صنعت در نظر گرفته شود. جدول ۱-۲ روند کاهنده رشد شاخص‌های صنعت را تأیید می‌کند.

نمودار ۱-۱۰. رشد فصلی واردات به تفکیک در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ (درصد)



مأخذ: مؤسسه آموزش و پژوهش در مدیریت برنامه‌ریزی.

جدول ۱-۲. رشد شاخص‌های صنعتی در سال ۱۳۹۷ (درصد)

سه‌ماهه دوم	سه‌ماهه اول	عنوان شاخص
-	-۱/۵	رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت (بانک مرکزی)
-	-۱/۱	رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت (مرکز آمار)
-۵/۷	۰/۲	رشد شاخص تولید صنایع بورسی* (مؤسسه عالی آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی)
-۶/۳	۳/۶	رشد شاخص فروش صنایع بورسی* (مؤسسه عالی آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی)

مأخذ: در جدول مشخص شده است.

* مؤسسه مذکور با اتکا به برخی شاخص‌های کمکی به نحوی این شاخص را تعدیل کرده است که مبین رشد کل بخش صنعت باشد.

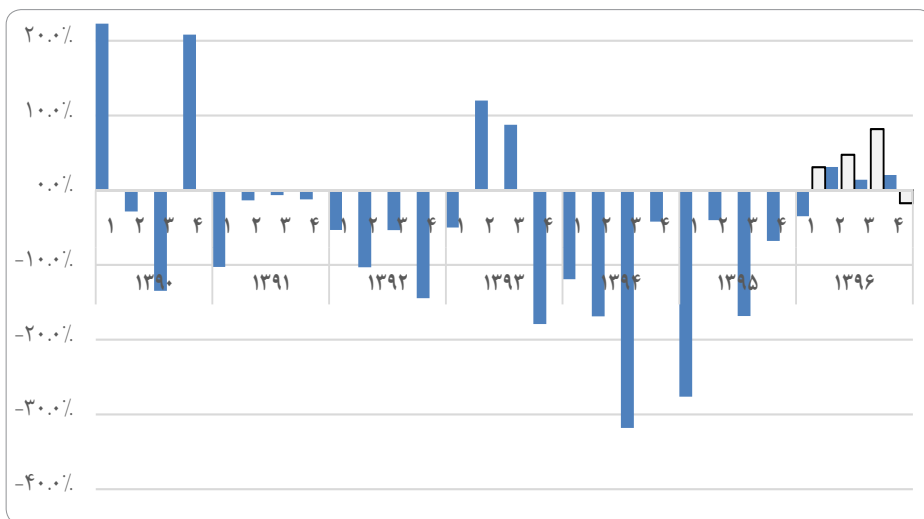
همه منابع آماری رشد منفی بخش صنعت در نیمه اول سال را تأیید می‌کنند. مرکز آمار ایران نیز رشد این بخش در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷ را ۴/۴- درصد برآورد کرده است.

با توجه به شرایط موجود، رشد بخش صنعت در سال ۱۳۹۷ حدود ۵/۵- درصد پیش‌بینی می‌شود. همچنین با در نظر گرفتن شرایط سال ۱۳۹۷ و شبیه‌سازی عملکرد صنایع عمده در سال ۱۳۹۲ و تعمیم آن به سال ۱۳۹۸، رشد بخش صنعت در این سال حدود ۵- درصد پیش‌بینی می‌شود.

۴-۳-۱. بخش ساختمان

نمودار ۱-۱۱ وضعیت رشد بخش ساختمان از سال ۱۳۹۰ را به‌صورت فصلی نشان می‌دهد. رکود این بخش در عمده فصل‌های پس از سال ۱۳۹۰ کاملاً ملموس است. این موضوع درواقع روی دیگر کاهش سرمایه‌گذاری یعنی سرمایه‌گذاری بخش‌های دولتی و خصوصی در سال‌های اخیر است. در سال ۱۳۹۶ شاهد رشد نسبی این بخش به‌خصوص در ساختمان‌های خصوصی بودیم. بانک مرکزی رشد ۱/۲ درصدی و مرکز آمار ایران رشد ۳/۲ درصدی این بخش را در سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهند.

نمودار ۱-۱۱. رشد ارزش‌افزوده بخش ساختمان (درصد)



مأخذ: همان.

- در سال ۱۳۹۶، رنگ آبی (تیره) برآورد بانک مرکزی از رشد ارزش‌افزوده بخش ساختمان (۱/۲ درصد) و رنگ روشن برآورد مرکز آمار (۳/۲ درصد) را نشان می‌دهد.
- این دو نهاد رشد ارزش‌افزوده بخش ساختمان در سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۷ را به‌ترتیب ۱/۱ و ۱- درصد اعلام کرده‌اند.
- مرکز آمار ایران رشد این بخش در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷ را ۴/۴- درصد برآورد کرده است.

در خصوص موضوع سرمایه‌گذاری (که بخش مهمی از آن سرمایه‌گذاری در ساختمان است)، دو نکته مهم وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرد:

۱. میزان سرمایه‌گذاری وابستگی بالایی به انتظارات و چشم‌انداز عملکرد کلی اقتصاد دارد. در شرایطی که چشم‌انداز اقتصادی به دلایل مختلف (نظیر تحریم‌ها، نوع واکنش ایران، فضای کسب‌وکار و ...) مبهم یا منفی باشد، سرمایه‌گذاران ترجیح می‌دهند تصمیمات سرمایه‌گذاری خود را به تأخیر بیندازند.

۲. با توجه به رشد منفی سرمایه‌گذاری در چند سال گذشته و میزان استهلاک سرمایه‌های موجود، برخی شواهد مؤید رشد منفی موجودی سرمایه است که در بلندمدت به معنای کاهش روند رشد اقتصاد ایران خواهد بود. با توجه به انتظار رشد منفی سرمایه‌گذاری و تداوم استهلاک سرمایه، این موضوع می‌تواند به یکی از معضلات بلندمدت اقتصاد ایران تبدیل شود که جبران آن دشوار خواهد بود.

از طرف دیگر، با وجود رشد قیمت واحدهای مسکونی در چند ماه گذشته^۱ و نقش مهم ساختمان‌های مسکونی در کل بخش ساختمان، انتظار رشد غیرمتعارف ساخت‌وساز در سال جاری وجود ندارد چرا که اولاً، بخش مهمی از افزایش قیمت واحدهای مسکونی در نتیجه افزایش هزینه‌های تولید (شامل هزینه مصالح و به‌خصوص زمین) محقق شده و ثانیاً، بازدهی بخش مسکن همچنان پایین‌تر از برخی بازار دارایی‌ها نظیر طلا و ارز است. هر دو عامل فوق، جزء عوامل کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در حوزه مسکن هستند.

از طرف دیگر افزایش شاخص‌های قیمت احتمالاً مخارج سرمایه‌گذاری دولتی (هزینه‌های عمرانی) که تأثیر مستقیم بر بخش ساختمان دارد را به‌صورت حقیقی کاهش خواهد داد.

مرکز آمار ایران رشد این بخش در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷ را ۴/۴- درصد اعلام کرده است. با توجه به شواهد موجود از ادامه سال به‌خصوص مخارج عمرانی دولت، رشد بخش ساختمان در کل سال حدود ۵/۵- درصد برآورد می‌شود.

از طرف دیگر با توجه به کاهش مخارج دولتی از یک‌طرف و افزایش سطح قیمت‌ها از طرف دیگر و نیز سطح بالای عدم اطمینان در اقتصاد ایران، انتظار می‌رود رشد بخش

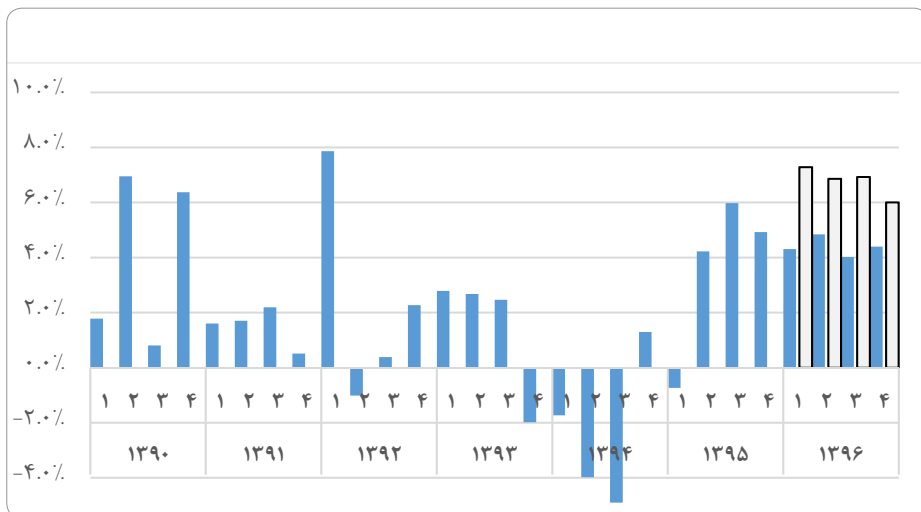
۱. آمار بانک مرکزی حاکی از رشد حدود ۹۲ درصدی قیمت هر مترمربع واحد مسکونی در تهران در پایان آبان سال جاری نسبت به ماه مشابه سال قبل است. عمده این افزایش‌ها در هشت‌ماهه منتهی به آبان ۱۳۹۷ اتفاق افتاده و روند افزایش قیمت نیز فزاینده بوده است.

ساختمان در سال ۱۳۹۸ حتی از رشد این بخش در سال ۱۳۹۷ هم پایین‌تر باشد. لذا برآورد می‌شود رشد این بخش در سال ۱۳۹۸ نزدیک به ۱۵- درصد باشد.

۱-۳-۵. بخش خدمات

نمودار ۱-۱۲ نشان‌دهنده رشد ارزش‌افزوده بخش خدمات از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ است. رشد این بخش وابستگی بالایی به رشد سایر بخش‌های اقتصادی دارد. بخش خدمات تا سال ۱۳۹۳ نرخ‌های رشد پایینی را تجربه کرده است و در سال ۱۳۹۴ رشد این بخش منفی بوده است. با این حال رشد خدمات در سال ۱۳۹۵ با افزایش قابل ملاحظه‌ای به ۳/۶ درصد رسید. همچنین بانک مرکزی رشد این بخش در سال ۱۳۹۶ را ۴/۴ درصد و مرکز آمار ایران رشد آن را ۶/۸ درصد برآورد کرده است که اختلافی فاحش و در حدود ۲/۴ درصدی برآورد این دو دستگاه را نشان می‌دهد.

نمودار ۱-۱۲. رشد ارزش‌افزوده بخش خدمات (درصد)



مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی و مرکز آمار ایران.

- در سال ۱۳۹۶، رنگ آبی (تیره) برآورد بانک مرکزی از رشد ارزش‌افزوده بخش خدمات (۴/۴ درصد) و رنگ روشن برآورد مرکز آمار (۶/۸ درصد) را نشان می‌دهد.

- بانک مرکزی و مرکز آمار ایران رشد سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۷ بخش خدمات را به ترتیب ۱/۱ و ۳/۲ درصد اعلام کرده‌اند.

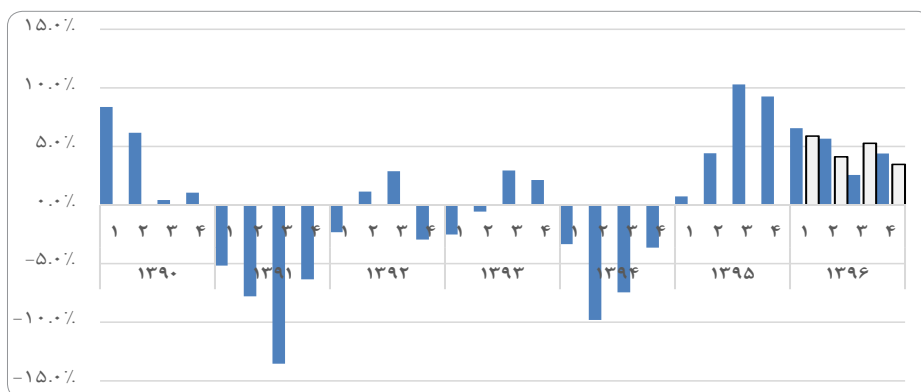
- مرکز آمار ایران رشد بخش خدمات در ۹ ماهه اول سال را ۰/۶ درصد برآورد کرده است.

برآورد رشد بخش خدمات با در نظر گرفتن تحولات زیربخش‌های خدمات در سال ۱۳۹۸ (که در ادامه برخی از آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد) به شرایط تحریم‌های اقتصادی بستگی دارد. به‌خصوص عملکرد بخش بازرگانی (خرده‌فروشی و عمده‌فروشی) حتی در کوتاه‌مدت هم متأثر از تحریم‌های اقتصادی خواهد بود. با در نظر گرفتن شرایط موجود، رشد بخش خدمات در سال ۱۳۹۷ در حدود ۰/۵ درصد و در سال ۱۳۹۸ نزدیک ۱ درصد برآورد می‌شود.

۱-۳-۵-۱. خدمات بازرگانی

نمودار ۱۳-۱ نشان‌دهنده رشد ارزش‌افزوده خدمات بازرگانی، رستوران و هتلداری طی دوره ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۶ به‌صورت فصلی و به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ است. همان‌طور که نمودار نشان می‌دهد، رکود این بخش همچنان در سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴ نیز ادامه داشته است. در سال ۱۳۹۵ شاهد رشد ۶/۲ درصدی این بخش بوده‌ایم و در سال ۱۳۹۶ رشد مثبت این بخش ادامه داشته است. بانک مرکزی و مرکز آمار هر دو رشد بخش بازرگانی در سال ۱۳۹۶ را ۴/۷ درصد برآورد کرده‌اند.

نمودار ۱۳-۱. رشد ارزش‌افزوده بخش بازرگانی، رستوران و هتلداری



مأخذ: همان.

- در سال ۱۳۹۶، رنگ آبی (تیره) برآورد بانک مرکزی از رشد ارزش‌افزوده بخش بازرگانی (۴/۷ درصد) و رنگ روشن برآورد مرکز آمار (۴/۷ درصد) را نشان می‌دهد.

- بانک مرکزی و مرکز آمار ایران رشد سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۷ این بخش را به‌ترتیب ۱/۱- و ۰/۱ (یک دهم) درصد اعلام کرده‌اند.

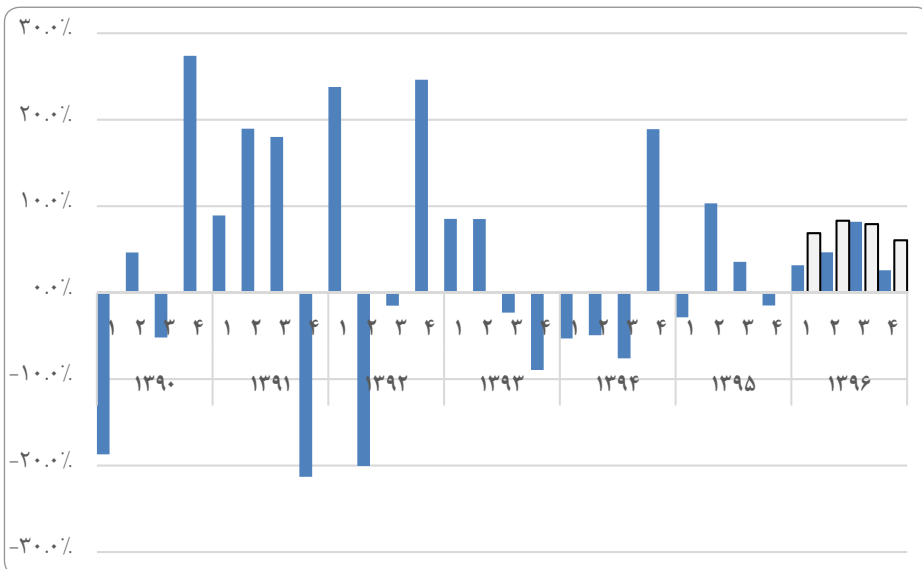
- مرکز آمار ایران رشد این بخش در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷ را ۴/۴- درصد برآورد کرده است.

به‌طور کلی، عملکرد بخش بازرگانی به عملکرد بخش‌های صنعت، معدن، کشاورزی و تجارت خارجی بستگی دارد. با درنظر گرفتن وضعیت بخش‌های مذکور در سال ۱۳۹۷، رشد بخش خدمات بازرگانی حدود ۱۰- درصد برآورد می‌شود.

۲-۵-۳-۱. خدمات عمومی

خدمات عمومی دربرگیرنده مجموعه‌ای از خدمات شامل امور عمومی؛ دفاع؛ امنیت و نظم عمومی؛ آموزش و پرورش؛ بهداشت و ... است. این بخش از جمله بخش‌های اقتصاد ایران است که رشد آن در سال ۱۳۹۶ بالاتر از ۱۳۹۵ بوده است. بانک مرکزی رشد این بخش را در سال ۱۳۹۶؛ ۴/۴ درصد و مرکز آمار ایران ۷/۳ درصد اعلام کرده است. نرخ رشد اعلامی بانک مرکزی برای این بخش در سال ۱۳۹۵ حدود ۲ درصد بوده است.

نمودار ۱۴-۱. رشد ارزش‌افزوده بخش خدمات عمومی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: همان.

- در سال ۱۳۹۶، رنگ آبی (تیره) برآورد بانک مرکزی از رشد ارزش‌افزوده بخش خدمات عمومی (۴/۴ درصد) و رنگ روشن برآورد مرکز آمار (۷/۳ درصد) را نشان می‌دهد.

با توجه به اینکه اولاً با در نظر گرفتن اجرایی شدن تحریم‌های نفتی در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ و تأخیر سه الی ۶ ماهه در دریافت درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت، انتظار می‌رود تحریم‌های نفتی تأثیری در مخارج اسمی دولت در سال ۱۳۹۷ نداشته باشد. ثانیاً با افزایش نرخ ارز و تأثیر آن بر درآمد ریالی دولت، انتظار می‌رود که تحریم‌های اقتصادی تأثیری بر مخارج اسمی دولت در سال ۱۳۹۷ نداشته باشد. با این حال، با توجه به انتظار افزایش شاخص قیمت، این موضوع می‌تواند بر کاهش قدرت خرید دولت و مخارج دولت به قیمت‌های حقیقی مؤثر باشد. با در نظر گرفتن این دو جنبه و تحقق حدود ۹۰ درصدی مخارج جاری دولت نسبت به رقم مصوب قانون بودجه و تعدیل آن با شاخص قیمت تولیدکننده، رشد ارزش افزوده بخش خدمات عمومی حدود ۱/۵- درصد پیش‌بینی می‌شود. رشد این بخش در سال ۱۳۹۸ احتمالاً کمتر و منفی خواهد بود.

۶-۳-۱. جمع‌بندی بخش رشد اقتصادی

ارزیابی عملکرد اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد عملکرد اقتصاد ملی ضعیف‌تر از انتظارات قبلی بوده است. به عنوان مثال میزان کاهش تولید صنعت به خصوص صنایع اصلی نظیر خودروسازی و نیز صادرات نفت و میعانات گازی قابل توجه بوده است. در حالی که سطح اسمی برخی مخارج نظیر مخارج جاری و عمرانی دولت و نیز سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، افزایش چشمگیری نداشته است، افزایش سطح قیمت‌ها (مصرف‌کننده و تولیدکننده) رشد حقیقی برخی بخش‌ها نظیر ساختمان و خدمات عمومی را با کاهش قابل ملاحظه‌ای مواجه کرده است. این وضعیت برای سال ۱۳۹۸ هم صادق خواهد بود.

در مجموع با بررسی شرایط بخش‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۷، رشد اقتصادی در این سال حدود ۳- درصد برآورد می‌شود. رشد اقتصادی بدون نفت در این سال نیز نزدیک به ۵/۰ درصد پیش‌بینی می‌شود.

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز در آخرین گزارش‌های خود رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۱۸ را به ترتیب ۳/۹- و ۱/۶- درصد و در سال ۲۰۱۹ به ترتیب ۶- و ۳/۷- پیش‌بینی کرده‌اند.

برآوردهای انجام شده با فرض تداوم شرایط موجود صورت گرفته است. این در حالی است که به‌طور بالقوه سیاستگذار می‌تواند با اتخاذ سیاست‌های فعالانه مناسب وضعیت جدید و کاهش تهدیدها و بهره‌گیری از فرصت‌های ناشی از آن، تبعات منفی را کاهش دهد. پیش از این مرکز پژوهش‌های مجلس، با در نظر گرفتن همه تهدید و امکانات و فرصت‌های موجود، برنامه‌ای عملیاتی با عنوان «برنامه فعالانه ضد تحریم» تهیه و در اختیار سیاستگذاران ذی‌ربط قرار داده است. برآوردهای انجام شده نشان می‌دهد که با فرض اجرای برنامه مذکور، می‌تواند تا ۳ درصد در سال ۱۳۹۸ رشد اقتصادی بدون نفت افزایش دهد. به عبارت دیگر به‌طور بالقوه و با فرض اتخاذ تدابیر فعال سیاستی، رشد اقتصادی بدون نفت در سال ۱۳۹۸ می‌تواند مثبت باشد.

از طرفی در بررسی بخش‌های مختلف اقتصادی، برآوردهای وزارت جهاد کشاورزی از میزان تولید انواع محصولات کشاورزی، شامل محصولات زراعی، باغی و دامی و تطبیق آن با چارچوب حساب‌های ملی مبین رشد حدود ۱/۲ درصدی بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۷ است. با این حال، با توجه به انتظار بهبود بارندگی در سال زراعی جدید می‌توان انتظار داشت رشد بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۸ افزایش یابد.

براساس شواهد موجود به نظر می‌رسد میزان صادرات و میعانات گازی ایران در سال ۱۳۹۸ نیز رقمی کمتر از ۵۰۰ هزار بشکه در روز خواهد بود. بنابراین لازم است میزان رشد بخش نفت خام و گاز طبیعی با توجه به این موضوع برآورد شود. با در نظر گرفتن عملکرد، صادرات نفت رشد این بخش در سال ۱۳۹۸ حدود ۵۰- درصد محتمل می‌شود.

از طرفی اگر در سال ۱۳۹۷ عمده رکود صنایع به کاهش واردات و بی‌ثباتی اقتصاد کلان مرتبط بوده است، انتظار می‌رود در سال ۱۳۹۸ مشکل اصلی فقدان چشم‌انداز و کمبود تقاضای مؤثر ناشی از کاهش تقاضای کل باشد. در این صورت رکود بخش‌هایی نظیر فلزات اساسی، کانی‌های غیرفلزی و ... بیشتر به چشم خواهد آمد. در مجموع رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۸ حدود ۸- تا ۱۰- درصد برآورد می‌شود.

ذکر این نکته ضروری است که برآوردهای گفته شده با فرض شرایط منفعلانه نسبت به شرایط تحریمی صورت گرفته است و در صورت اتخاذ رویکردهای فعال

ضد تحریمی که گزارش‌های آن به‌طور جداگانه منتشر شده است، می‌توان شتاب افت تولید را کاهش داد.

۴-۱. نرخ تورم

۴-۱-۱. آخرین وضعیت متغیر تورم

نرخ تورم در سه‌ماهه تابستان ۱۳۹۷ در ادامه روند افزایشی خود که از بهار آغاز شده بود، به ارقام کم‌سابقه ۵/۵ درصد برای مردادماه و ۶/۱ درصد در شهریورماه رسید. در پی افزایش قابل توجه نقدینگی و پیشی گرفتن رشد نقدینگی (منهای رشد اقتصادی) از تورم طی سال‌های گذشته، هشدار افزایش نرخ تورم از سوی کارشناسان داده شده بود. طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ نرخ تورم از رشد نقدینگی (منهای رشد اقتصادی) فاصله گرفته بود. طی سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۲ نقدینگی به‌طور متوسط سالیانه ۲۵ درصد رشد داشت و در این مدت نرخ تورم به‌طور متوسط سالیانه ۲۰ درصد بوده است. این در حالی است که در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ نقدینگی به‌طور متوسط سالیانه ۲۴ درصد رشد داشته و در مقابل نرخ تورم متوسط سالیانه ۱۱/۵ درصد بوده است. این بخش از رشد نقدینگی که در این سال‌ها بر روی تورم تخلیه نشده، طی ماه‌های گذشته در سال ۱۳۹۷ تخلیه شد و پیش‌بینی می‌شود که این روند در ماه‌های آتی نیز ادامه داشته باشد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد مهمترین عوامل افزایش تورم در تابستان ۱۳۹۷، تغییر در ترکیب نقدینگی و افزایش سرعت گردش پول، نقدینگی افزایش یافته طی سال‌های اخیر، افزایش نرخ ارز و شکل‌گیری انتظارات تورمی بوده است. همچنین بخش زیادی از کالاهای اساسی که با ارز ۴۲۰۰ تومانی وارد می‌شوند نیز افزایش قیمت را تجربه کرده‌اند. با توجه به اهمیت موضوع تورم، آخرین وضعیت متغیر تورم در چند بخش، تغییرات نرخ تورم در سه‌ماهه تابستان ۱۳۹۷، عوامل مؤثر بر تورم در ۶ ماهه نخست سال و عوامل مؤثر بر نرخ تورم تا پایان سال ۱۳۹۷ بررسی و پیش‌بینی آن در سال ۱۳۹۸ ارائه خواهد شد.

۱-۴-۱. تغییرات نرخ تورم در سه‌ماهه تابستان ۱۳۹۷

نرخ تورم ماهیانه در تیرماه ۱۳۹۷ رقم ۳/۴ درصد، در مردادماه ۵/۵ درصد و در شهریورماه به رقم کم‌سابقه ۶/۱ رسید. این در حالی است که در ۱۴ سال گذشته (از سال ۱۳۸۳ تا پایان سال ۱۳۹۶) بالاترین نرخ تورم ماهیانه ثبت شده مربوط به بهمن‌ماه سال ۱۳۹۱ است، که نرخ تورم ماهیانه آن ۵/۲ درصد بوده است. افزایش شدید نرخ تورم در تابستان در حالی است که به‌طور تاریخی، تابستان کمترین نرخ تورم ماهیانه را نسبت به سایر فصول سال داشته است.

به‌طور کلی در دوره‌های نوسان شدید قیمت‌ها، نرخ تورم نقطه به نقطه درک بیشتری از واقعیت نسبت به نرخ تورم میانگین به‌دست می‌دهد. در شهریورماه ۱۳۹۷، درحالی‌که نرخ تورم در دوازده‌ماهه منتهی به شهریورماه ۱۳/۵ درصد بوده، نرخ تورم نقطه به نقطه به رقم ۳۱/۴ درصد رسیده است.

تفکیک شاخص قیمت به دو گروه قابل تجارت و غیرقابل تجارت و همچنین شاخص کالا و خدمت نیز قابل توجه است. تقسیم‌بندی به دو شاخص کالا و خدمت، بیانگر اختلاف ۳۲ درصدی بین نرخ تورم نقطه به نقطه گروه کالا و خدمت است که در شهریور ۱۳۹۷ رخ داده است. این تفاوت، از بالاترین اختلاف نرخ‌های بین دو گروه کالا و خدمت در چند سال اخیر به‌شمار می‌رود. شاخص کالا بیشتر تحت تأثیر نرخ ارز و عوامل روانی قرار داشته و سریع‌تر از شاخص خدمت به تحولات واکنش نشان می‌دهد. شاخص خدمت بیشتر از انتظارات قیمتی تأثیر پذیرفته و چسبندگی بیشتری نسبت به شاخص کالا دارد.

در تقسیم‌بندی شاخص کالاهای قابل تجارت و غیرقابل تجارت نیز، شاخص اقلام قابل تجارت با شدت بیشتری نسبت به اقلام غیرقابل تجارت در حال رشد بوده به‌طوری‌که در شهریورماه ۱۳۹۷ شاخص اقلام قابل تجارت به ۹/۷ درصد رسیده و تورم نقطه به نقطه این گروه نیز ۵۱/۱ درصد بوده است. این در حالی است که نرخ تورم ماهیانه اقلام غیرقابل تجارت در شهریورماه ۲/۵ درصد و به‌صورت نقطه به نقطه یعنی نسبت به شهریورماه سال قبل نیز ۱۵/۹ درصد بوده است.

شاخص قیمت تولیدکننده از مهمترین شاخص‌های پیش‌نگر شاخص قیمت مصرف‌کننده

است. این شاخص در تابستان ۱۳۹۷ رشد بسیار فزاینده‌ای داشته به طوری که در تیر ماه بیش از ۱۰ درصد و در شهریور ماه ۹/۴ درصد رشد داشته است. رشد فزاینده شاخص قیمت تولیدکننده که بخش قابل توجهی از آن متأثر از افزایش نرخ ارز و افزایش قیمت نهاده‌های تولید است، نشان‌دهنده تداوم روند فزاینده شاخص قیمت مصرف‌کننده خواهد بود.

۲-۱-۴. عوامل مؤثر بر شاخص قیمت مصرف‌کننده در نیمه اول سال ۱۳۹۷

تحولات شاخص قیمت مصرف‌کننده در سال ۱۳۹۷ تحت تأثیر دو دسته عوامل قرار گرفته است: ۱. عوامل بلندمدتی که تحت تأثیر متغیرهای اقتصادی و سیاست‌های اتخاذ شده در سال‌های قبل بوده است و ۲. عوامل کوتاه‌مدت و سیاست‌گذاری‌هایی که طی ماه‌های اخیر بر شاخص قیمت مصرف‌کننده اثر گذاشته است.

الف) عوامل ریشه‌ای و بلندمدت (تغییر در ترکیب نقدینگی و سرعت گردش پول)

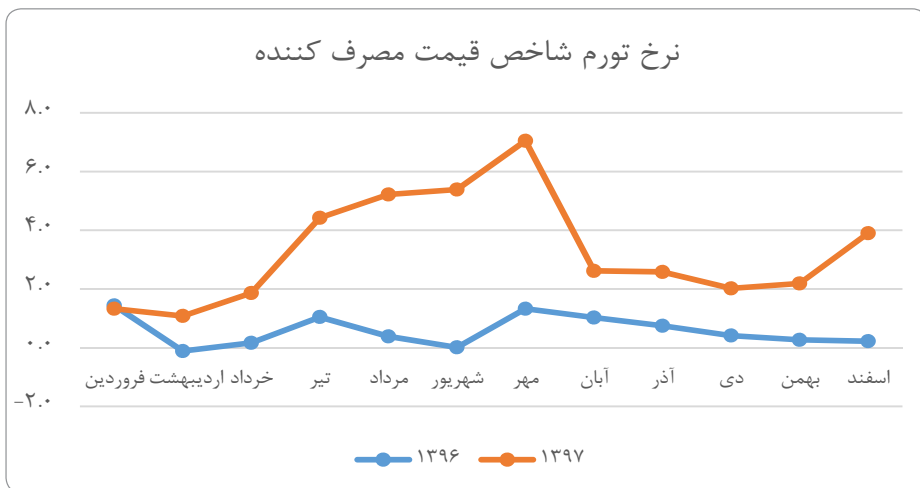
نتایج تاریخی نشان می‌دهد تورم در ایران عمدتاً یک پدیده پولی و تا حدودی نیز ساختاری (پایین بودن بهره‌وری، رشد پایین اقتصادی، فساد و ...) بوده و هست. البته هرچند در کوتاه‌مدت، تورم تحت تأثیر عوامل متعدد قرار می‌گیرد، اما در بلندمدت نرخ تورم با رشد نقدینگی (منهای رشد اقتصادی) متناسب شده و مسائل ساختاری نیز در شکل‌دهی و ماندگاری آن بی‌تأثیر نیستند.

از سمت نقدینگی می‌توان عنوان کرد که این متغیر اقتصادی طی سال‌های اخیر رشد قابل توجهی داشته است. نقدینگی در ۴۰ سال اخیر به‌طور متوسط سالیانه بیش از ۲۵ درصد رشد داشته و در این مدت نرخ تورم به‌طور متوسط ۲۰ درصد بوده است. اما از سال ۱۳۹۳ به بعد رشد نقدینگی و تورم از یکدیگر فاصله گرفته است. در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ نقدینگی به‌طور متوسط سالیانه ۲۴/۴ درصد رشد داشته و این در حالی است که طی این مدت نرخ تورم به‌طور متوسط سالیانه ۱۱/۵ درصد بوده است.^۱ این موضوع به آن معناست که نقدینگی (منهای رشد اقتصادی) و

۱. از آنجایی که داده‌های تاریخی نرخ تورم تنها براساس داده‌های بانک مرکزی موجود است، بنابراین در ارائه آمار میانگین نرخ تورم در ۴۰ سال اخیر از نرخ تورم بانک مرکزی استفاده شده و به‌منظور مقایسه بهتر، میانگین نرخ تورم ۱۱/۵ درصد برای سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ نیز براساس داده‌های بانک مرکزی است.

تورم در این سال‌ها به‌طور متناسب رشد نداشته‌اند. این عدم رشد متناسب، ناشی از بالا بودن نرخ سود بانکی و پایین بودن رشد اقتصادی (حالت شبه‌رکودی ناشی از پایین بودن بهره‌وری و فساد و ...) بوده است که در سمت نقدینگی باعث تغییر در ترکیب نقدینگی، افزایش سهم شبه‌پول از نقدینگی و کاهش سرعت گردش پول شده بود. طی ماه‌های سال ۱۳۹۷ با افزایش نرخ تورم، کاهش نرخ سود حقیقی بانکی و افزایش نرخ سود در بازار دارایی‌های مالی، تغییر مجدد در ترکیب نقدینگی در حال رخ دادن بوده و از حجم شبه‌پول کاسته شده و سهم پول از نقدینگی افزایش و در نهایت سرعت گردش پول افزایش یافته است. از طرفی ضعف بنیان‌های اقتصادی نیز پابرجا بوده است.

نمودار ۱۵-۱. نرخ تورم ماهیانه شاخص قیمت مصرف‌کننده (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

به‌طور کلی در دوره‌های نوسان شدید قیمت‌ها، نرخ تورم نقطه به نقطه درک بیشتری از واقعیت نسبت به نرخ تورم میانگین به‌دست می‌دهد و نرخ تورم سالیانه بسیار پایین‌تر از نرخ تورم نقطه به نقطه قرار می‌گیرد. در اسفندماه ۱۳۹۷، درحالی‌که نرخ تورم در دوازده‌ماهه منتهی به اسفند ۲۶/۹ درصد بوده، نرخ تورم نقطه به نقطه به رقم ۴۷/۵ درصد رسیده است.

تفکیک شاخص قیمت به دو گروه شاخص کالا و خدمت نیز قابل توجه است. تقسیم‌بندی به دو شاخص کالا و خدمت، بیانگر اختلاف ۵۰ درصدی بین نرخ تورم نقطه به نقطه گروه کالا و خدمت است که در اسفند ۱۳۹۷ رخ داده است. این تفاوت، از بالاترین اختلاف نرخ‌های بین دو گروه کالا و خدمت در چند سال اخیر به‌شمار می‌رود. شاخص کالا بیشتر تحت تأثیر نرخ ارز و عوامل روانی قرار داشته و سریع‌تر از شاخص خدمت به تحولات واکنش نشان می‌دهد. شاخص خدمت نیز از انتظارات قیمتی تأثیر پذیرفته و چسبندگی بیشتری نسبت به شاخص کالا دارد.

نگاهی به گروه‌های مختلف شاخص قیمت مصرف‌کننده نشان می‌دهد رشد پایین شاخص خدمات عمومی در کاهش عدد شاخص کل نقش بسزایی داشته است. به‌طوری‌که شاخص قیمت همه گروه‌های کالایی بادوام، کم‌دوام و بی‌دوام بیش از رشد شاخص کل است.

جدول ۱-۳. نرخ تورم گروه‌های شاخص قیمت مصرف‌کننده

رشد شاخص قیمت مصرف‌کننده در اسفند ۱۳۹۷ نسبت به اسفند ۱۳۹۶	گروه کالا و خدمات
۴۷/۵	شاخص کل
۱۱۴/۰	کالاهای بادوام
۶۴/۸	کالاهای بی‌دوام
۶۵/۹	کالاهای کم‌دوام
۹۶/۴	خوراکی‌های تازه
۴۸/۲	سایر خوراکی‌ها
۱۷/۵	خدمات عمومی

مأخذ: مرکز آمار ایران.

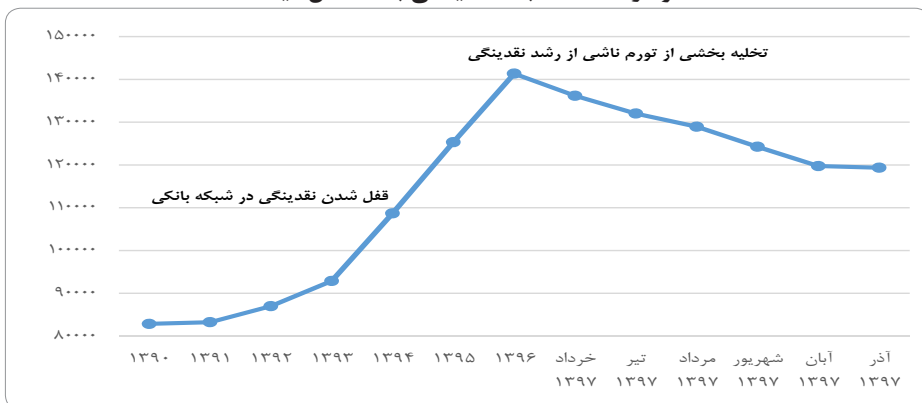
همان‌طور که در جدول ۱-۳ نشان داده شده، رشد همه گروه‌ها به‌جز خدمات عمومی کمتر از شاخص کل است و این بدان معناست که آن بخش از خدمات دولتی

که قیمت به‌صورت دستوری پایین نگه داشته شده، در کاهش شاخص کل مؤثر بوده و درحقیقت نرخ تورمی که مردم در مبادلات روزمره احساس می‌کنند بالاتر از عدد شاخص کل است.

در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۷، تحت تأثیر افزایش تحولات اقتصادی و افزایش سودآوری در بازارهای سرمایه، تغییر محسوسی در ترکیب نقدینگی رخ داد و سرعت گردش پول افزایش یافت که از عوامل تأثیرگذار بر افزایش نرخ تورم بوده است. اما با گذشت زمان و رشد مجدد نقدینگی از محل شبه‌پول (که بخشی از آن ناشی از سود پرداختی به سپرده‌های بلندمدت توسط بانک‌هاست) سهم پول از رشد نقدینگی مجدداً کاهش یافت. همچنین ثبات نسبی برقرار شده در بازارهای ارز، مسکن و طلا در پاییز ۱۳۹۷ نیز بر این موضوع اثرگذار بوده است.

برایند این تحولات در نمودارهای زیر نشان داده شده که رشد تورم از نقدینگی پیشی گرفته و تغییر در ترکیب نقدینگی رخ داده است.

نمودار ۱۶-۱. نسبت نقدینگی به شاخص قیمت

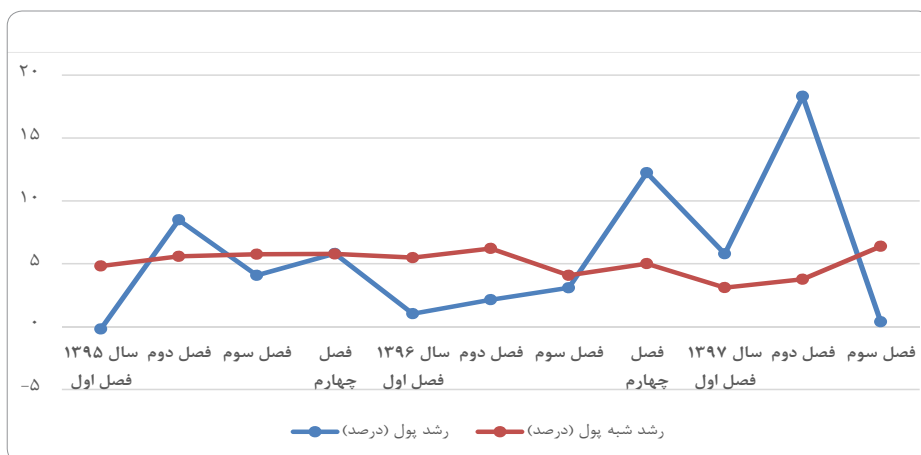


مأخذ: بانک مرکزی برای داده‌های نقدینگی و مرکز آمار برای داده‌های تورم.

علت نزولی شدن روند نمودار ۱۶-۱ از خرداد ۱۳۹۷، پیشی گرفتن تورم از رشد نقدینگی و یا اثر تخلیه نقدینگی بر نرخ تورم بوده است.

(درصد)

نمودار ۱۷-۱. رشد پول و شبه پول



مأخذ: بانک مرکزی.

در حالی که از سال ۱۳۹۵ تنها یکبار رشد شبه پول پایین تر از رشد پول قرار گرفته، از فصل چهارم سال ۱۳۹۶ تا پایان فصل دوم سال ۱۳۹۷ که دوران التهاب در بازارهای مالی مانند بازار ارز و طلا بوده، رشد پول بالاتر از رشد شبه پول قرار داشته است. همچنین با آنکه از سال ۱۳۸۹ سهم پول از نقدینگی به طور پیوسته روند نزولی داشته و در سال ۱۳۹۶ به کمترین میزان خود رسیده، از خرداد ۱۳۹۷ دوباره روند افزایشی را در پیش گرفته است.

در این میان در نیمه اول سال ۱۳۹۷ سهم شبه پول از رشد نقدینگی نیز روند کاهشی داشته است. در حالی که در سال ۱۳۹۴، سهم شبه پول از رشد نقدینگی به ۸۷ درصد رسیده بود، این سهم در خرداد ۱۳۹۷ روند کاهشی را آغاز کرده و در شهریور ۱۳۹۷ به ۸۵ درصد رسیده است. به طور خلاصه می توان گفت نقدینگی انباشت شده طی این سال ها که تاکنون به دلایل مختلف از جمله به علت بالا بودن نرخ سود بانکی و انباشت در حساب های بلندمدت، به تورم تبدیل نشده بود، با تغییر در ترکیب نقدینگی در حال تبدیل شدن به تورم است. در این میان عواملی مانند تحولات بین المللی و تغییرات نرخ ارز که در ادامه به آنها خواهیم

پرداخت بر شدت تورم افزوده است. تغییر در ترکیب نقدینگی در نیمه اول سال ۱۳۹۷ به‌صورت مشهود رخ داده اما از اواسط پاییز با کاهش نوسانات در بازارهای ارز، مسکن و طلا این روند متوقف شد. انتظار می‌رود در اواسط و اواخر زمستان مجدداً رشد پول از رشد شبه‌پول پیشی گرفته باشد.

ب) عوامل کوتاه‌مدت

تورم در بلندمدت اغلب از نقدینگی اثر می‌پذیرد، اما در کوتاه‌مدت عوامل دیگری می‌توانند بر آن اثرگذار باشند که باعث فاصله گرفتن تورم از روند بلندمدت خود می‌شود. در ادامه به برخی از مهمترین این عوامل که بر شاخص قیمت مصرف‌کننده در سال ۱۳۹۷ مؤثر بوده، می‌پردازیم.

• تحولات نرخ ارز

به‌طور کلی تغییرات نرخ ارز، به‌عنوان یک عامل کوتاه‌مدت، بر شاخص قیمت مصرف‌کننده اثرگذار است و می‌تواند به افزایش (کاهش) سطح شاخص قیمت مصرف‌کننده منجر شود، اما در شرایطی که در سال ۱۳۹۷ نرخ ارز برای چندین ماه متوالی به‌صورت قابل توجهی تغییر یافته است، اثر آن بر شاخص قیمت مصرف‌کننده نیز فراتر از یکبار افزایش بر شاخص قیمت و افزایش سطح عمومی قیمت‌هاست، بلکه، نرخ ارز در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ به‌طور پیوسته در حال افزایش بوده و در ۶ ماهه دوم نیز بعد از یک ثبات نسبی سه‌ماهه، مجدداً روند افزایشی را طی کرده و بنابراین اثر پیوسته بر شاخص قیمت مصرف‌کننده داشته است. با این حال از آنجاکه تغییرات نرخ ارز در دسته‌بندی عوامل کوتاه‌مدت مؤثر بر تورم قرار می‌گیرد، در این مطالعه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

- تأثیر نرخ ارز بر شاخص قیمت مصرف‌کننده

نرخ ارز از طریق کالاهای وارداتی، به‌طور مستقیم بر شاخص قیمت مصرف‌کننده اثرگذار

است. کالاهای وارداتی در شاخص قیمت مصرف‌کننده با دو نرخ ۴۲۰۰ تومان برای کالاهای اساسی و نرخ نیمایی که رشد قیمت چندانی در سال ۱۳۹۷ نداشته، وارد می‌شوند. با این حال شاخص قیمت مصرف‌کننده در تابستان رشد قابل توجهی را در سال ۱۳۹۷ تجربه کرده است.

در این خصوص نمی‌توان به‌طور دقیق مشخص کرد که چه میزانی از افزایش قیمت‌ها ناشی از نرخ ارز و چه میزان ناشی از رشد نقدینگی و سایر عوامل بلندمدت است. اما در مجموع به‌نظر می‌رسد با توجه به رشد متوسط ۵۳ درصدی قیمت کالاهای اساسی از ابتدای سال تا پایان بهمن ماه ۱۳۹۷^۱، هدف ثبات قیمت کالاهای اساسی وارداتی از طریق ثبات نرخ ارز به‌طور کامل محقق نشده است. یعنی قیمت کالاهای وارداتی بیش از آنکه براساس نرخ ارزی که با آن وارد شده‌اند تعیین شود، براساس نرخ ارز در بازار آزاد تغییر می‌کند. زیرا تا زمانی که بازار چندنرخه باشد، هر گزینه‌ای غیر از فروش کالاهای وارداتی با قیمت ارز آزاد دارای صرفه اقتصادی نیست و نظارت‌ها نمی‌تواند به‌طور کامل قیمت کالاها را کنترل کند.

- تأثیر نرخ ارز بر شاخص قیمت تولیدکننده

با توجه به آنکه در حدود ۷۰ درصد از کالاهای وارداتی، کالای واسطه‌ای هستند، شاخص قیمت تولیدکننده بسیار تحت تأثیر نرخ ارز است و در سال ۱۳۹۷ به‌خصوص در تابستان رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است؛ به‌طوری که شاخص مزبور در مجموع در تابستان ۱۳۹۷ معادل ۲۸/۴ درصد رشد کرده است. این میزان رشد در شاخص قیمت تولیدکننده موجب تداوم روند فزاینده شاخص قیمت مصرف‌کننده در پاییز شده است.

نرخ ارز مهمترین عامل کوتاه‌مدت و همچنین تشدیدکننده تورم در سال ۱۳۹۷ بوده و حتی سیاست اختصاص ارز ارزان قیمت به کالاهای اساسی نیز نتوانسته قیمت کالاهای وارداتی و به‌طور کلی قابل تجارت را کنترل کند.

۱. با توجه به آنکه مرکز آمار داده‌های شاخص قیمت را به ریز اقلام منتشر نمی‌کند، این عدد براساس برآوردهای صورت گرفته از داده‌های بانک مرکزی محاسبه شده است.

• سایر عوامل

هرچند نرخ ارز مهمترین عامل اثرگذار بر تورم در کوتاه‌مدت بوده اما سایر عوامل مانند تورم خارجی و انتظارات (روانی و قیمتی) نیز بر نرخ تورم اثرگذار بوده‌اند. به‌خصوص در بخش انتظارات، تغییرات نرخ ارز در روزهای پایانی تابستان، بسیار تحت تأثیر انتظارات قرار گرفته و شاخص قیمت‌ها را نیز متأثر کرده است.

۳-۱-۴-۱. عوامل مؤثر بر تورم در سال ۱۳۹۸

تورم تحت تأثیر عوامل متعددی می‌تواند باشد که در ادامه به مهمترین آنها اشاره خواهد شد.

الف) نقدینگی و سرعت گردش پول

همان‌طور که اشاره شد طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ نرخ رشد نقدینگی از نرخ رشد تورم فاصله گرفته بود و انباره نقدینگی جمع شده، در سال ۱۳۹۷ تا حد زیادی بر روی تورم تخلیه شد، اما نگرانی اصلی برای سال ۱۳۹۸، افزایش روانه نقدینگی است. با توجه به افزایش سرعت گردش پول (که در نرخ‌های تورم بالا رخ می‌دهد) در سال ۱۳۹۷ و احتمال تداوم آن در سال ۱۳۹۸، هرگونه افزایش در روانه نقدینگی اثری به‌مراتب بیشتر بر نرخ تورم نسبت به نقدینگی‌های پیش از آن دارد. همچنین با توجه به پیش‌بینی رشد اقتصادی منفی در سال ۱۳۹۸، هرگونه افزایش در نقدینگی بر روی نرخ تورم تخلیه خواهد شد.

ب) تحولات نرخ ارز

با توجه به تشدید تحریم‌ها در سال ۱۳۹۸، در صورتی که سیاست ارزی به‌سمت یکسان‌سازی نرخ ارز و حذف ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومانی پیش نرود، می‌تواند انتظار یک جهش مجدد ارزی برای سال ۱۳۹۸ را داشت. در این صورت سطح عمومی قیمت‌ها مجدداً افزایش را تجربه خواهد کرد. تحولات نرخ ارز در سال ۱۳۹۸ بیش از آنکه تحت تأثیر تحریم‌ها قرار داشته باشد، از سیاستگذاری ارزی تأثیر می‌پذیرد.

ج) کسری بودجه

تشدید و تعمیق کسری بودجه دولت برای سال ۱۳۹۷ بسیار محتمل است. درحالی که درآمدها تقریباً ثابت هستند، افزایش هزینه‌های دولت (به علت افزایش نرخ تورم و همچنین سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای) به افزایش بیشتر کسری بودجه منجر خواهد شد که در نهایت پیامدهای تورمی در پی دارد.

یکی از مهمترین عواملی که خطر رشد فزاینده نقدینگی را افزایش می‌دهد، پولی کردن کسری بودجه است. تمایل دولت به اجرای سیاست‌هایی مانند افزایش حقوق و دستمزد، سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای و ... احتمال کسری بودجه و در نتیجه پولی کردن آن را افزایش خواهد داد. اگر این روند به رشد پایه پولی و نقدینگی منجر شود و نرخ رشد نقدینگی به‌طور ماهیانه برای چند ماه فراتر از ۲ درصد قرار گیرد، می‌توان انتظار تورم‌های فزاینده در سال ۱۳۹۸ را داشت.

۲-۴-۱. مهمترین اقدامات دولت و مجلس در یک سال اخیر

متأسفانه اقدامات و سیاست‌هایی که به‌منظور کنترل تورم در سال ۱۳۹۷ از سوی دولت به اجرا گذاشته شد، اغلب سیاست‌هایی در راستای کنترل‌های قیمتی و نه سیاست‌های کنترل تورمی بوده است. از ابتدای سال ۱۳۹۷ که آهنگ افزایش نرخ ارز شدت گرفت و به دنبال آن رشد شاخص قیمت مصرف‌کننده افزایش یافت، سیاستگذار بدون توجه به ریشه‌های اصلی تورم، سعی در کنترل‌های قیمتی داشته است. مهمترین اقدامات انجام شده در این زمینه عبارتند از:

۱-۲-۴-۱. تخصیص ارز دولتی به کالاهای اساسی

دولت در تاریخ بیستم فروردین ماه ۱۳۹۷ ارز تک‌نرخی با نرخ ۴۲۰۰ تومان را اعلام کرد. این سیاست به‌منظور کنترل نرخ ارز و جلوگیری از افزایش قیمت‌های داخلی اتخاذ شد که در ابتدا برای واردات همه کالاها و در ادامه با به رسمیت شناختن بازار ثانویه (نرخ نیمایی) فقط به کالاهای اساسی اختصاص داده شد.

با این حال به نظر می‌رسد که این سیاست موفقیت چندانی در کنترل سطح قیمت‌ها نداشته است. برآوردها نشان می‌دهد کالاهای اساسی موجود در شاخص قیمت مصرف‌کننده و تولیدکننده از اسفند ۱۳۹۶ تا بهمن ۱۳۹۷ به ترتیب ۵۳ و ۴۷ درصد رشد قیمت را تجربه کرده‌اند. این در حالی است که رشد کل شاخص کالا (در شاخص قیمت مصرف‌کننده) از اسفند ۱۳۹۶ تا بهمن ۱۳۹۷، ۷۳ درصد بوده که در این میان کالاهای غیرمشمول دریافت ارز ترجیحی نیز ۸۵ درصد رشد قیمت را تجربه کرده‌اند. یعنی اختصاص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی، توانسته رشد ۵۳ درصدی در مقابل رشد ۸۵ درصدی برای این کالاها را به همراه داشته باشد که این دستاورد با اختصاص بیش از ۱۴ میلیارد دلار (در شرایطی که کشور در محدودیت منابع ارزی به سر می‌برد) برای واردات مجموع کالاهای اساسی رخ داده است.

۲-۲-۴. ۱. سیاست‌های تنظیم بازار

با افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده، سیاست‌های تنظیم بازار و کاهش دستوری قیمت‌ها از سوی سیاستگذار برای سال ۱۳۹۷ در پیش گرفته شد. قیمتگذاری اجناس و نظارت‌های گاه‌وبیگاه، سیاست‌هایی بودند که به‌منظور کنترل تورم اتخاذ شدند که توفیق چندانی نیز نداشتند.

۳-۲-۴. ۱. اعطای یارانه به برخی کالاها

بزرگ‌ترین یارانه پرداختی، یارانه حامل‌های انرژی از جمله بنزین و گازوئیل است. دولت به‌منظور کنترل قیمت‌ها و جلوگیری از افزایش آن، به حامل‌های انرژی مانند بنزین، یارانه پرداخت می‌کند. این در حالی است که یارانه پرداختی؛ می‌تواند موجب افزایش کسری بودجه شود که خود پیامدهای تورم‌زایی در پی دارد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، مهمترین عامل در افزایش تورم از ابتدای سال ۱۳۹۷؛ افزایش نقدینگی در سال‌های اخیر، ساختارهای معیوب اقتصادی و تلاطمات بازار ارز بوده است، درحالی‌که سیاست‌های اتخاذ شده بیشتر به‌صورت موردی و در راستای کنترل قیمت‌ها بوده که موفقیت چندانی نداشته است. از این‌رو در درجه اول باید رشد نقدینگی

کنترل شود که منبع اصلی آن، اضافه برداشت بانک‌هاست. در مجموع به نظر می‌رسد از ابتدای سال ۱۳۹۷ اقدام مؤثری برای کاهش نرخ تورم انجام نشده است.

۳-۴-۱. توصیه‌های سیاستی بخش نرخ تورم

سیاست‌گذاری‌ها در شرایط فعلی از اهمیت بالایی برخوردار است، در صورتی که دولت، مجلس شورای اسلامی و بانک مرکزی سیاست‌های مناسبی را اتخاذ نکنند، احتمال وقوع تورم‌های بالاتر برای اقتصاد ایران محتمل است. نرخ رشد شاخص قیمت مصرف‌کننده در سال ۱۳۹۷ بی‌سابقه بوده و تداوم این روند برای سال ۱۳۹۸ نیز دور از انتظار نیست. نقدینگی افسارگسیخته که با سرعت زیاد در حال تبدیل شدن به تورم است اگر با سیاست‌های غلط همراه باشد، می‌تواند تبدیل به تشدید روند افزایش نقدینگی در آینده شده و با افزایش سرعت گردش پول، تورم را به‌طور فزاینده افزایش دهد.^۱ در این بین انفعال سیاستگذار و تحریم‌های بین‌المللی نیز به وخامت اوضاع افزوده است.

انباره یا کل نقدینگی موجود در اقتصاد که در سال‌های گذشته به‌شدت رشد کرده، یکی از عوامل اصلی وضعیت فعلی اقتصاد ایران است که در حال تخلیه شدن بر روی تورم است، اما در کنار آن روانه نقدینگی، یعنی آنچه به حجم نقدینگی می‌افزاید نیز از اهمیت بالایی برخوردار است. در سال ۱۳۹۷ نرخ تورم تحت تأثیر انباره نقدینگی؛ افزایش یافته و هنوز به‌طور کامل تخلیه نشده است. در صورتی که سیاست‌گذاری‌ها مناسب نباشد و دولت، مجلس و بانک مرکزی به‌جای کنترل نقدینگی، به تصویب و ابلاغ سیاست‌هایی اقدام کنند که مجدداً رشد فزاینده نقدینگی را به همراه داشته باشد، نرخ تورم تحت تأثیر انباره نقدینگی تشدید شده و می‌تواند اقتصاد را دچار تورم‌های بالا کند که تا چندین سال گریبان‌گیر اقتصاد کشور خواهد بود.

۱. زمانی که نقدینگی افزایش یافته در حال تبدیل شدن به تورم است، معمولاً سیاست‌های اقتصادی غلطی را به همراه دارد که می‌تواند مجدداً باعث افزایش نقدینگی شود. به‌عنوان مثال سیاست افزایش نرخ سود بانکی در شرایط فعلی درحالی‌که بی‌اعتمادی در سطح اقتصاد بالاست، نمی‌تواند همانند قبل قدرت جذب نقدینگی و کاهش قابل توجه سرعت گردش پول را داشته باشد، بلکه به افزایش مجدد نقدینگی از طریق سود پرداختی به سپرده‌های بانکی و بدتر شدن وضعیت بانک‌ها منجر خواهد شد. سیاست‌های دیگری که در این متن به آنها اشاره شده نیز می‌تواند نقدینگی را مجدداً افزایش دهد.

مهار هر کدام از این دو، یعنی انباره نقدینگی و روانه نقدینگی، نیازمند راه‌حل‌های متفاوتی است، اما آنچه به‌عنوان یک اقدام سریع و فوری ازسوی سیاستگذار باید صورت گیرد، کنترل روانه نقدینگی است. برای فهم چگونگی کنترل روانه نقدینگی، به مواردی اشاره خواهد شد که می‌تواند مانع از رشد فزاینده روانه نقدینگی شوند.

۱-۳-۴-۱. کنترل اضافه‌برداشت‌ها و رشد قاعده‌مند پایه پولی

در سال‌های اخیر، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و یا به عبارتی اضافه‌برداشت بانک‌ها، مهمترین عامل رشد پایه پولی بوده است. کنترل نقدینگی بدون کنترل اضافه‌برداشت‌ها امکان‌پذیر نبوده و به‌عنوان مهمترین پیش‌مقدمه برای هرگونه سیاستی است. اهمیت کنترل اضافه‌برداشت بانک‌ها، حتی از اهمیت خطوط اعتباری پرداخت شده به بانک‌ها برای بازپرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران مؤسسات پولی و اعتباری منحل شده در انتهای سال ۱۳۹۶ نیز بیشتر است (البته طراحی سازوکاری برای تسویه این تعهدات با کمترین فشار بر پایه پولی ضروری است).

اقدامات فوق تنها یکی از گام‌های ابتدایی اصلاح نظام بانکی است. مهمترین موضوعی که ازسوی دولت و بانک مرکزی باید مورد توجه قرار گیرد، اصلاح نظام بانکی است که بدون آن کنترل انباره و روانه نقدینگی امکان‌پذیر نخواهد بود.

۱-۳-۴-۲. پرهیز از سیاست‌های کنترل قیمتی و اعمال یک سیاست حمایت یارانه‌ای

با منابع مشخص

علاوه‌بر اضافه‌برداشت بانک‌ها که به افزایش پایه پولی منجر می‌شود، به‌طور معمول سیاستگذار در دوران رکود علاقه‌مند است تا با سیاست‌های انبساطی، به تصور تحریک تقاضا، عوامل و اسباب رونق اقتصادی را فراهم آورد، اما باید توجه داشت که رکود فعلی اقتصاد ایران، از سمت عرضه است و سیاستگذاری‌ها باید در جهتی باشد که موانع تولید کاهش یابد و شرایط را برای تولید تسهیل کند.

یکی از سیاست‌هایی که در زمان رکود تورمی سیاستگذار در ایران تمایل به اجرای آن

دارد، کنترل‌های قیمتی و واردات با ارز ارزان قیمت است که هر دو این سیاست‌ها شرایط را برای تولید داخلی سخت‌تر می‌کند.

در زمان بروز تورم‌های بالا، سیاستگذار با انگیزه‌های پوپولیستی، علاقه‌مند به اجرای یک سری از سیاست‌های کنترل قیمتی است. این سیاست‌ها به افزایش هزینه بنگاه‌ها و بخش تولید منجر شده و خود باعث افزایش ضرر و زیان بخش تولیدی و بدهی بیشتر این بنگاه‌ها به دولت و بانک‌ها خواهد شد که آثار اقتصاد کلان آن بدتر خواهد بود.

در مقابل، سیاست و اقدامی که باید از طرف دولت صورت گیرد، اصلاح سیاست‌های حمایتی است به نحوی که در کنار عدم کنترل قیمت‌ها و حذف ارز با نرخ ترجیحی و یکسان‌سازی نرخ ارز، یک نظام پرداخت یارانه‌ای و حمایتی برای بخشی از جامعه (به عنوان مثال سه یا چهار دهک اول) در نظر بگیرد تا بتوان همزمان با عدم کنترل قیمتی، امنیت غذایی این گروه را تأمین کرد و مانع از افزایش جمعیت زیر خط فقر مطلق شد.

یارانه‌های پرداختی باید دارای منابع مشخص (مانند حذف سایر یارانه‌های غیرهدفمند مانند انرژی و یا افزایش نرخ ارز) بدون فشار به پایه پولی باشد. از طرف دیگر یارانه‌ها نباید به صورت ادوار مشخص (یعنی مثلاً ماهیانه) باشند، بلکه باید به صورت موردی پرداخت شوند و دائمی نباشد تا به تعهدات آتی یا بلندمدت در بودجه دولت منجر نشود.

علاوه بر مصرف‌کنندگان، تولیدکنندگان نیز نیازمند سیاست‌های حمایتی هستند که باید در دستور کار سیاستگذاران قرار گیرد.

۳-۳-۴. احتراز شدید از سیاست‌های برهم‌زننده توازن بودجه

در شرایطی تورمی، اتخاذ سیاست‌هایی که به افزایش هزینه‌های دولت منجر می‌شود ممکن است در دستور کار دولت قرار گیرد. در این باره باید توجه داشت هر سیاستی که باعث عدم توازن بودجه و ایجاد کسری بودجه شود، می‌تواند آثار سوئی در نظام پولی نیز داشته باشد و شرایط تورمی را وخیم‌تر کند. مواردی که در بالا به اختصار به آنها اشاره شد، مهمترین موضوعاتی است که می‌تواند در شرایط فعلی به کنترل انبار تورم منجر شده و خطر رشد فزاینده نقدینگی و ابرتورم را کاهش دهد.

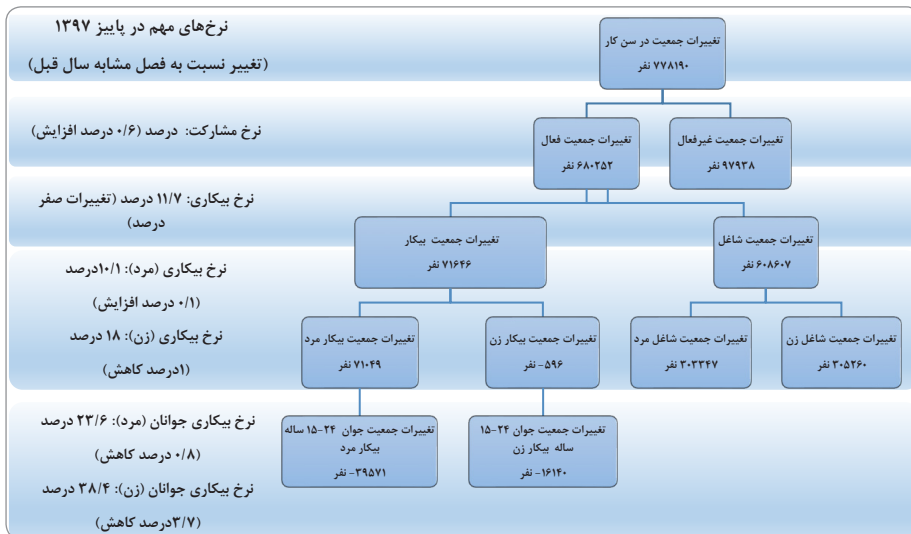
۱-۵. اشتغال

۱-۵-۱. وضعیت بازار کار

۱-۵-۱-۱. خلاصه‌ای از وضعیت بازار کار در سال ۱۳۹۷

شکل زیر تصویری از تغییر وضعیت متغیرهای مهم بازار کار در پاییز ۱۳۹۷ نسبت به پاییز ۱۳۹۶ را نشان می‌دهد.

شکل ۱-۱. تغییر مهمترین متغیرهای بازار کار در فصل پاییز ۱۳۹۷ نسبت به پاییز ۱۳۹۶



مأخذ: چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران در پاییز ۱۳۹۷.

مرور بر وضعیت بازار کار ایران نشان می‌دهد مهمترین موارد قابل توجه در سال ۱۳۹۷ به شرح زیر است.

الف) نرخ بالای بیکاری جوانان

بررسی آمار و اطلاعات نشان می‌دهد نرخ بیکاری کل کشور در سال ۱۳۹۶ حدود ۱۲/۱ بوده است. این نرخ در پاییز ۱۳۹۷ به ۱۱/۷ رسیده که نسبت به فصل مشابه در

سال قبل (پاییز ۱۳۹۶) تغییری نداشته است. نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ ساله در سال ۱۳۹۶، ۲۸/۴ درصد بوده و در پاییز ۱۳۹۷ به ۲۷ درصد رسیده است و نسبت به فصل مشابه در سال قبل (۲۸/۳ درصد) ۱/۳ درصد کاهش داشته است. همچنین نرخ بیکاری جوانان شهری در سال ۱۳۹۶ معادل ۳۱/۹ درصد بوده است. این نرخ در پاییز ۱۳۹۷ به ۳۱/۱ درصد رسیده که نسبت به فصل مشابه در سال قبل (۳۲/۲ درصد) ۱/۱ درصد کاهش داشته است. به عبارت دیگر از هر سه نفر جوان شهری جویای کار تقریباً یک نفر بیکار است.

ب) نرخ بالای بیکاری فارغ التحصیلان

نرخ بیکاری جمعیت دارای تحصیلات عالی در سال ۱۳۹۶ در حدود ۱۹/۴ درصد بوده است؛ این نرخ در پاییز ۱۳۹۷ به ۱۸/۳ درصد رسیده که نسبت به فصل مشابه در سال قبل (۱۸/۳ درصد) تغییری نداشته است.

ج) پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیر فعال

یکی از مهمترین معضلات کنونی بازار کار، افزایش تعداد جمعیت غیر فعال است. این افراد نه جزئی از شاغلین محسوب می شوند و نه بیکاران. در پاییز ۱۳۹۷ حدود ۶۰ درصد از جمعیت در سن کار، غیر فعال و ۴۰ درصد از جمعیت در سن کار، در شمار جمعیت فعال بوده اند.

در سال ۱۳۹۶ معادل ۴۰/۳ درصد از جمعیت در سن کار کشور فعال بوده اند که این نرخ مشارکت یکی از پایین ترین نرخ های مشارکت در کشورهای جهان است.

نرخ مشارکت در پاییز ۱۳۹۷ معادل ۴۰/۵ درصد بوده که نسبت به پاییز ۱۳۹۶ (۳۹/۹) ۰/۶ درصد افزایش داشته است. نرخ مشارکت مردان و زنان به ترتیب طی این دوره ۰/۴ و ۰/۸ درصد افزایش داشته و به ترتیب به ۶۴/۴ و ۱۶/۴ درصد رسیده است. نرخ مشارکت در فصل پاییز ۱۳۹۷، از ۳۲ درصد (استان سیستان و بلوچستان) تا ۴۶/۹ درصد (استان خراسان رضوی) متغیر بوده است.

(د) افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل

شواهد نشان می‌دهد میانگین سنی جمعیت شاغل افزایش یافته است. این موضوع می‌تواند در سال‌های آتی و با نزدیک شدن گروه‌های سنی ۳۰ تا ۳۹ سال فعلی به سنین بازنشستگی مسئله‌آفرین باشد.

(ه) عدم توازن منطقه‌ای بیکاری

بررسی نرخ بیکاری در استان‌های مختلف کشور نشان می‌دهد در پاییز ۱۳۹۷ نسبت به پاییز ۱۳۹۶، استان‌های البرز، سیستان و بلوچستان، در نرخ بیکاری افزایش محسوسی داشته‌اند و استان‌های کرمانشاه، چهارمحال و بختیاری و خراسان جنوبی بیشترین کاهش را در نرخ بیکاری داشته‌اند. همچنین استان‌های خراسان رضوی (۴۶/۹ درصد) و خراسان شمالی (۴۴/۶ درصد)، بیشترین نرخ مشارکت را در بین استان‌های کشور دارند.

(و) افزایش عدم تطابق شغلی

براساس آمارهای طرح نیروی کار کل کشور از میان ۳ میلیون و ۲۰۰ هزار بیکار در سال ۱۳۹۶ تقریباً ۱ میلیون و ۴۰۰ هزار نفر تحصیلات دانشگاهی داشته‌اند که معادل ۴۳ درصد از کل بیکاران است. این نسبت در پاییز ۱۳۹۷ به ۴۰/۵ درصد رسیده که نسبت به فصل مشابه در سال قبل (۳۷/۱ درصد) ۳/۴ درصد افزایش داشته است. در سال ۱۳۹۶ در حدود ۲۳ درصد از شاغلان دارای تحصیلات دانشگاهی هستند. این نسبت در پاییز ۱۳۹۷ به ۲۳/۹ درصد رسیده است و نسبت به فصل مشابه در سال قبل (۲۱/۹ درصد) ۲ درصد افزایش داشته است.

همین امر به خوبی نشان‌دهنده عدم تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار تحصیلکرده است. در دهه گذشته پوشش تحصیلات دانشگاهی روندی صعودی داشته درحالی‌که بخش تقاضای نیروی کار نتوانسته است مشاغلی متناسب با این سطح از تحصیلات ایجاد کند. یکی از نتایج این نبود تعادل، افزایش سطح تحصیلات جمعیت بیکار (به‌خصوص در میان زنان جوان) بوده است.

نتیجه دیگر این عدم تعادل؛ افزایش عدم تطابق نیروی در سن کار و مشاغل موجود بوده و در استان‌هایی که سهم بخش خدمات و صنعت در سطح بالایی نیست، نمود بیشتری یافته است. همچنین فاصله متوسط سال‌های تحصیل جوانان و زنان از سطح تحصیلات مورد نیاز مشاغل موجود در برخی از استان‌های کشور به حدود ۱۰ سال رسیده است که نشان می‌دهد در صورت عدم تغییر ساختار تولید و تقاضای نیروی کار در این مناطق طی سال‌های آتی، امکان یافتن شغل برای افراد بیکار این گروه‌ها تقریباً ناممکن خواهد شد.

ز) روند فزاینده اشتغال ناقص

افراد دارای اشتغال ناقص شامل تمام شاغلانی است که در هفته مرجع، حاضر در سر کار یا غایب موقت از محل کار بوده‌اند و به دلایل اقتصادی نظیر رکود کاری، پیدا نکردن کار با ساعت کار بیشتر، قرار داشتن در فصل غیر کاری و ... کمتر از ۴۴ ساعت کار کرده، خواهان و آماده برای انجام کار اضافی در هفته مرجع بوده‌اند. بررسی داده‌های سری زمانی موجود برای نرخ اشتغال ناقص در کشور در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۶ نشان می‌دهد، طی این سال‌ها نرخ مذکور بین ۶ الی ۱۰/۴ درصد بوده است که در پاییز ۱۳۹۷ به ۱۱/۷ درصد رسیده است. نکته قابل توجه اینکه اختلاف نرخ اشتغال ناقص بین زنان شهری و روستایی بسیار کم است در حالی که به‌طور متوسط مردان روستایی به‌مراتب بیشتر از مردان شهری دارای اشتغال ناقص هستند. همچنین نرخ اشتغال ناقص برای گروه‌های سنی جوان بالاتر از سایر گروه‌های سنی است.

ح) عدم تطابق تحصیلی در بین زنان

پدیده عدم تطابق تحصیلی در بین نیروی کار زن با شدت بیشتری نسبت به مردان در بازار کار ایران بروز یافته است. در سال ۱۳۸۴ معادل ۲۲ درصد از زنان شاغل، دارای مدارک تحصیلی دانشگاهی بوده‌اند که این نسبت در سال ۱۳۹۶ به حدود ۴۰ درصد رسیده و در پاییز ۱۳۹۷ به ۳۸/۵ درصد رسیده است که نسبت به فصل مشابه

در سال قبل (۳۶/۹ درصد) ۱/۶ درصد افزایش داشته است. در مقابل سهم افراد دارای تحصیلات دانشگاهی در بین بیکاران زن از ۳۶ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۷۲ درصد در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است. این نسبت در پاییز ۱۳۹۷ به ۶۸/۲ درصد رسیده است که نسبت به فصل مشابه در سال قبل (۶۵/۸ درصد) ۲/۴ درصد افزایش داشته است. نرخ بیکاری زنان تحصیلکرده در سال ۱۳۹۶، ۳۰ درصد بوده است. این نرخ در پاییز ۱۳۹۷ به ۲۷/۹ درصد رسیده که نسبت به فصل مشابه در سال قبل (۲۹/۵ درصد) ۱/۶ درصد کاهش داشته است.

۲-۱-۵. مروری بر عملکرد سیاست‌های اشتغال‌زایی در سال ۱۳۹۷^۱

در سال ۱۳۹۷، «برنامه اشتغال فراگیر» و «اجرای قانون اشتغال روستایی و عشایری» در دست اجرا بوده است و بخشی از منابع اعتباری مورد نیاز این برنامه‌ها در قالب بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۶ کشور پیش‌بینی شده است. در ذیل به ارزیابی عملکرد این سیاست‌ها، موانع و چالش‌های آن اشاره می‌شود.

الف) برنامه اشتغال فراگیر

اهم اقدامات انجام شده در اجرای برنامه اشتغال فراگیر در قالب اعطای تسهیلات بانکی از محل ۲۰۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات شبکه بانکی به طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی ذیل رسته‌ها و فعالیت‌های اقتصادی اولویت‌دار و همچنین مداخلات سیاستی در بازار کار صورت گرفته است که خروجی اجرای آن از سال ۱۳۹۶ تاکنون بیانگر واقعیت‌های ذیل است:

- حدود ۶۳ هزار طرح در قالب اجرای برنامه اشتغال فراگیر (موضوع پرداخت تسهیلات بانکی) توسط متقاضیان بخش‌های خصوصی و تعاونی در ۳۱ استان کشور ثبت شده است. حدود ۲۴ هزار طرح (به ارزش ۳۸۵ هزار میلیارد ریال) در دستگاه اجرایی تأیید و به کمیته

۱. آمار و اطلاعات این قسمت توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به مرکز پژوهش‌ها ارائه شده و راستی‌آزمایی نشده است.

فنی استان‌ها ارسال شده است که از این تعداد، حدود ۱۴ هزار طرح (به ارزش ۱۱۶ هزار میلیارد ریال) با برآورد ایجاد اشتغال بیش از ۱۳۵ هزار نفر در کمیته فنی استان‌ها تأیید و به مؤسسات عامل ارسال شده است. در نهایت ۴۳۶۶ طرح از مجموع طرح‌های ارسالی به بانک (به ارزش حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال) به عقد قرارداد در بانک‌های عامل منجر شده است و حدود ۳۲ هزار شغل جدید با اجرای طرح‌های قرارداد منعقد شده، ایجاد و یا با اتمام دوره ساخت طرح (با بهره‌برداری رسیدن طرح) ایجاد می‌شود.

- ثبت‌نام بیش از ۱۴۳ هزار نفر واجد شرایط طرح کارورزی و بیش از ۲۶ هزار واحد اقتصادی خصوصی و تعاونی (به‌عنوان واحدهای پذیرنده) در سامانه کارورزی و در نهایت مشارکت حدود ۱۲ هزار واحد پذیرنده و پذیرش بیش از ۱۸/۵ هزار کارورز از اواخر سال ۱۳۹۶ تا پایان نیمه سال ۱۳۹۷.

- ثبت‌نام و شرکت در دوره مهارت‌آموزی بیش از ۴۴ هزار مهارت‌آموز در محیط کار واقعی با استفاده از ظرفیت بیش از ۱۲/۴ هزار کارگاه فعال اقتصادی به‌عنوان واحدهای پذیرنده.

- پرداخت ۵۳۱ میلیارد ریال تسهیلات به تعداد ۶۲۱۷ نفر متقاضی مشاغل خانگی و شناسایی تعداد ۳۷۲ رشته مشاغل خانگی و پیاده‌سازی الگوی توسعه مشاغل خانگی در ۸ استان (آذربایجان غربی، چهارمحال و بختیاری، خراسان جنوبی، خراسان رضوی، خراسان شمالی، کردستان، کرمانشاه و لرستان).

باید گفت تأمین اعتبار مربوط به پرداخت کمک‌هزینه طرح کارورزی از سال گذشته تاکنون، از محل تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ دریافت و درحال پرداخت است.

ب) قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری

محورهای اساسی اقدامات انجام شده در راستای تحقق یافتن برنامه اشتغال روستایی و عشایری پس از ابلاغ قانون یاد شده توسط مجلس شورای اسلامی در شهریورماه سال گذشته تا آذرماه ۱۳۹۶ به‌شرح ذیل است:

- بیش از ۶۳ هزار طرح (به ارزش ۷۵ هزار میلیارد ریال) مورد تصویب بانک‌های عامل قرار گرفته است و در نهایت ۵۹ هزار طرح از مجموع طرح‌های ارسالی به بانک (به ارزش حدود ۶۲ هزار میلیارد ریال) به عقد قرارداد در بانک‌های عامل منجر شده است. حدود ۱۵۴ هزار شغل جدید با اجرای طرح‌های قرارداد منعقد شده، ایجاد و یا با اتمام دوره ساخت طرح (با بهره‌برداری رسیدن طرح) ایجاد می‌شود.

- حدود ۴۹۵۰ روستای کانونی برای نهاده‌سازی جهت توسعه فعالیت‌های روستاها شناسایی شده است.

جدول ۴-۱. گزارش عملکرد اجرای حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی

و عشایری تا اواسط آذرماه ۱۳۹۷

طرح‌های مصوب شده در بانک			طرح‌های منعقد شده در بانک			طرح‌های ارسال شده به بانک عامل
تعداد	مبلغ مصوب (میلیون ریال)	اشتغال جدید	تعداد	مبلغ مصوب (میلیون ریال)	اشتغال جدید	
۱۱۵۶۰	۱۴۴۲۷۸۴۱	۳۰۸۴۷	۱۰۷۲۱	۱۲۰۷۵۰۲۸	۲۷۴۹۸	بانک توسعه تعاون
۲۰۲۶۳	۳۴۹۴۰۱۳۱	۵۸۷۹۶	۱۹۴۰۸	۲۹۹۳۹۷۴۰	۵۲۳۴۰	بانک کشاورزی
۱۰۵۷۴	۱۳۴۱۶۰۸۸	۲۶۷۵۴	۹۳۶۵	۱۰۸۴۹۸۴۳	۲۳۵۶۵	پست بانک
۲۱۴۶۲	۱۲۱۴۵۶۶۴	۵۶۳۵۷	۱۹۵۵۳	۹۶۹۳۲۲۲	۵۰۸۱۷	صندوق کارآفرینی امید
۶۳۸۵۹	۷۴۹۲۹۷۲۴	۱۷۲۷۵۴	۵۹۰۴۷	۶۲۵۴۷۸۳۴	۱۵۴۲۲۰	مجموع

مأخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

ج) اقدامات و عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷

با توجه به رویکرد دولت و مجلس شورای اسلامی مبنی بر تلفیق منابع اشتغال‌زا در بودجه سنواتی، تقریباً تمامی منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های اشتغال‌زا و تولید در قالب بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال جاری لحاظ شده است.

جدول ۵-۱. اعتبارات تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷

ردیف	عنوان	اشتغال	تسهیلات بانکی	تسهیلات صندوق توسعه ملی	تأمین منابع از محل تبصره «۱۸»		
					کمک بلاعوض	یارانه سود	وجوه
					جمع منابع تبصره «۱۸»		
میلیارد ریال					نفر		
۱	سیاست‌های فعال بازار کار	۳۳۸۰۰۰	۸۷۵۰	-	۷۵۲۳	-	۷۵۲۳
۲	بافت فرسوده شهری	۱۲۰۰۰۰	۲۲۷۰۰	-	۱۵۰۰۰	-	۳۷۷۰۰
۳	بخش کشاورزی	۴۹۳۸۴	۷۵۱۷۱	۴۰۱۷۱	-	۸۸۶۹	۸۸۶۹
۴	میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۱۲۲۴۰۵	۳۴۴۶۲	۳۴۴۶۲	۶۵۷	-	۶۵۷
۵	شرکت‌های دانش‌بنیان	۶۴۲۰۰	-	۱۸۰۰۰	۲۲۰۰	-	۲۲۰۰
۶	صنعت و معدن	۲۷۰۰۰۰	۱۰۰۶۴۹,۵	۱۰۰۶۴۹,۵	۴۶۶	۱۰۲۱۱	۱۰۶۷۷
۷	فرهنگ و هنر	۱۹۹۴۱	۱۶۴۵۶	-	۴۰	۸۱۷	۸۵۷
۸	مسکن محرومین کرمان		-	-	۲۵۰۰	-	۲۵۰۰
۹	مسکن محرومین ایلام		-	-	۱۹۶	-	۱۹۶
۱۰	مسکن محرومین هرمزگان		-	-	۱۰۰۰	-	۱۰۰۰
۱۱	مسکن محرومین سیستان و بلوچستان		-	-	۳۰۰۰	-	۳۰۰۰
جمع		۹۸۳۹۳۰	۱۵۷۵۳۹	۹۲۶۳۳	۳۱۵۸۲	۱۹۸۹۷	۷۴۱۷۹

مأخذ: امور اقتصاد مقاومتی شورای اقتصاد مقاومتی سازمان برنامه و بودجه کشور.

خلاصه برنامه‌های اجرایی برای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال

۱۳۹۷ شامل:

- تهیه و تنظیم برنامه‌های تولید و اشتغال مربوط به حوزه‌های سیاست‌های فعال بازار کار، بافت فرسوده شهری، بخش کشاورزی، میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، شرکت‌های دانش‌بنیان، صنعت و معدن و فرهنگ و هنر، مشتمل بر توزیع استانی هریک از برنامه‌ها.

- تنظیم تفاهم‌نامه‌های مشترک مابین سازمان برنامه و بودجه کشور با دستگاه‌های اجرایی در حوزه‌های مذکور و صندوق توسعه ملی.
 - تنظیم دستورالعمل اجرایی برنامه تولید و اشتغال سال ۱۳۹۷ حوزه صنعت و معدن، کشاورزی، بازآفرینی پایدار، فرهنگ و هنر.
 - ملزم‌سازی دستگاه‌های اجرایی به طراحی، راه‌اندازی و توسعه سامانه (مخصوص به‌خود) برای ثبت اطلاعات متقاضیان طرح‌های رسته‌های منتخب کسب‌وکار ذیل برنامه اشتغال.
 - ابلاغ تفاهم‌نامه‌های منعقد شده به سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
 - فعال‌سازی همه دستگاه‌های اجرایی استان توسط کارگروه تخصصی اشتغال استان برای پیاده‌سازی و اجرای آن همزمان با تصویب و ابلاغ برنامه اشتغال فراگیر و ضمائم آن.
 - فعال‌سازی کلیه واحدهای همکار و ذی‌ربط در استان‌های کشور شامل کارگروه‌های تخصصی اشتغال، سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی و استانداری‌های استان.
- آسیب‌شناسی فرایند اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که به‌دلیل عدم تأمین مالی، این بند در سال ۱۳۹۷ عملکردی نداشته و صرفاً عملکرد آن محدود به برنامه‌های ذکر شده در فوق است. همچنین علاوه بر عدم تأمین مالی، پراکنده‌کاری و عدم هماهنگی دستگاه‌های اجرایی با هم، مشکلات و موانع عقد قرارداد بین دستگاه و بانک‌ها برای تأمین مالی، دوگانگی رویکرد اشتغال روستایی و شهری، تبانی و چانه‌زنی دستگاه‌ها در جذب اعتبار بیشتر، عدم پوشش برخی برنامه در ذیل برنامه‌های صندوق توسعه ملی، از عوامل مهم عدم اجرای این تبصره است.
- اما در حال حاضر، با توجه به پیش‌بینی تزریق یک میلیارد دلار از صندوق توسعه ملی برای اجرای بند «الف» تبصره «۱۸»، اجرای این تبصره به سال ۱۳۹۸ موکول شده است.

۲-۵-۱. جمع‌بندی و پیشنهادهای بخش اشتغال

بررسی آمار و اطلاعات بازار کار ایران در سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ نشان می‌دهد مهمترین چالش‌های موجود در بازار کار در شرایط فعلی؛ نرخ مشارکت پایین و افزایش جمعیت غیرفعال به‌خصوص در میان زنان و جوانان، نرخ بیکاری بالای نیروی کار جوان و تحصیلکرده، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل و مشکلات صندوق‌های بازنشستگی، وضعیت بحرانی شاخص‌های اشتغال در برخی استان‌ها و عدم تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار تحصیلکرده است.

در سال‌های اخیر موضوع اشتغال چه از بُعد ایجاد فرصت‌های شغلی و چه از بُعد صیانت از اشتغال موجود، یکی از دغدغه‌های سیاستگذاری در اقتصاد ایران بوده است. از یک‌سو، اقتصاد ایران با گروه عظیمی از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی (به‌عنوان ورودی‌های بالقوه جدید به بازار کار) مواجه است که ایجاد فرصت‌های شغلی برای آنها مهم و برای اقتصاد کشور نیز پرهزینه (هزینه ایجاد هر فرصت شغلی) است.

بر این اساس دولت از سال ۱۳۹۶ برای تحرک‌بخشی در بازار کار و ایجاد فرصت‌های شغلی به‌خصوص برای جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، برنامه‌ها و راهکارهای معطوف به اشتغال تهیه و تنظیم کرده است. این برنامه‌ها و راهکارها در قالب «برنامه اشتغال فراگیر» و «اجرای قانون اشتغال روستایی و عشایری» توسط متقاضیان بخش‌های خصوصی و تعاونی پس از ابلاغ در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و مجلس شورای اسلامی از سال گذشته با تهیه آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های مربوطه و با تقسیم کار دستگاهی با رویکردهای مؤثر و هدفمند در هر دو طرف عرضه و تقاضای بازار کار عملیاتی شده و در سطوح ملی و استانی در مرحله اجراست. ضمن آنکه بخشی از منابع اعتباری مورد نیاز برنامه‌های یاد شده در قالب بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه کشور پیش‌بینی شده است.

به‌طور کلی برای هرگونه سیاستگذاری در حوزه بازار کار باید نکات زیر را در نظر گرفت:

- بررسی تجارب جهانی در زمینه اشتغال‌زایی و سیاست‌های بازار کار و همچنین

شرایط کنونی اقتصاد ایران نشان می‌دهد هیچ‌گونه راه میانبری برای کاهش فوری بیکاری و ایجاد اشتغال گسترده وجود ندارد. کاهش بیکاری به مجموعه بزرگ‌تری از سیاست‌های اقتصادی در سطح خرد، کلان، قواعد و قوانین حاکم بر بازار کار ارتباط دارد.

- تعادل بازار کار برآیند عملکرد سایر بازارها و بخش‌های یک اقتصاد است. بنابراین لازم است برای بهبود پایدار شرایط بازار کار، اصلاحات اقتصادی در بازارها و بخش‌های مختلف اقتصاد در کنار سیاست‌های ویژه بازار کار و سیاست‌های حمایتی در قالب یک مجموعه به هم پیوسته مدنظر قرار گیرد.

- به‌طور ویژه اصلاح سیاست‌های پولی، مالی، مالیاتی و ارزی برای ثبات بخشیدن به فضای اقتصاد کلان، اصلاح سیاست‌های اعتباری، اصلاح نظام بانکی و سامان‌بخشی به بازار پول برای سهولت دسترسی به بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران به منابع مالی، ایجاد شرایطی رقابتی در بازارهای مختلف و بهبود محیط کسب‌وکار از طریق واگذاری بنگاه‌های دولتی، عدم مداخله در قیمتگذاری محصولات در بازار کالا، تدوین و تصویب قانون رقابت برای تقویت حقوق مالکیت و کاهش انحصارات، مقررات‌زدایی برای شروع کسب‌وکارها، تعیین نقش و مأموریت بنگاه‌های عمومی غیردولتی در اقتصاد، اصلاح سیاست‌های تجاری و تعرفه‌ای و اصلاح شرایط بازار انرژی از شروط لازم برای بهبود وضعیت بازار کار و ایجاد اشتغال است.

- در کنار این موارد، اصلاح برنامه‌های آموزش فنی و حرفه‌ای، بهبود عملکرد کاریابی‌ها و برداشتن موانع خاص توسعه هریک از بخش‌های اقتصادی و رشته فعالیت‌های منتخب در قالب سیاست‌های فعال و اصلاح نظام تأمین مالی برای افزایش دسترسی بنگاه‌های خرد و کوچک به منابع مالی از جمله مواردی هستند که می‌توانند به‌عنوان مکملی بر سیاست‌های بند قبل به بهبود شرایط بازار کار منتج شوند.

- همچنین اصلاح قوانین مرتبط با بازار کار و اتخاذ سیاست‌های حمایتی مناسب مانند اصلاح ساختار بیمه بیکاری و حمایت از خانوارهای آسیب‌پذیر در چارچوب نظام تأمین اجتماعی، شرایطی را فراهم می‌آورد که بتوان رشدی اشتغال‌زا و ضد فقر را تجربه کرد.

۶-۱. فقر و توزیع درآمد

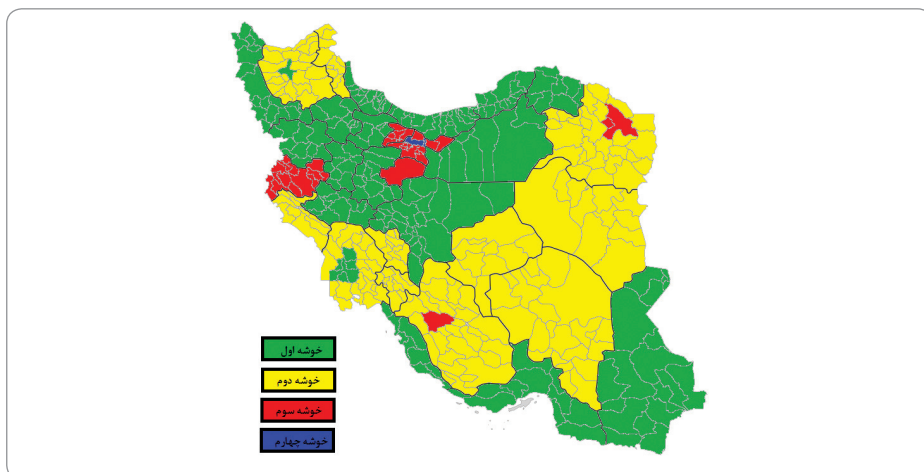
۱-۶-۱. آخرین وضعیت فقر در ایران

سیاستگذاری در حوزه فقر و تلاش برای کاهش آن، نیازمند داشتن یک استاندارد مشخص برای شناسایی فقرا و تمییز دادن فقرا از غیر فقراست. بنابراین گام اول مطالعات فقر و سیاستگذاری برای آن، محاسبه خط فقر براساس معیاری مشخص و ثابت است. با وجود اهمیت بالای محاسبه خط فقر و شناسایی ویژگی‌های گروه‌های فقیر نهادهای رسمی در کشور، خط فقر را به‌طور عمومی منتشر نکرده و محاسبات انجام شده حول این متغیر معمولاً به‌صورت درون‌دستگاهی و یا در مطالعات دانشگاهی، مقالات و پایان‌نامه‌های دانشگاهی انجام شده است. نقطه ضعف این نوع محاسبات این است که در طول زمان پیگیری نمی‌شود و با توجه به پایه متفاوت محاسبات در هریک از مطالعات، نتایج آنها قابل مقایسه با یکدیگر نیست. به همین دلیل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه و انتشار خط فقر به‌صورت دوره‌ای را در دستور کار خود قرار داده است و با استفاده از داده‌های هزینه - درآمد خانوار مرکز آمار و روش «حداقل نیازهای اساسی (با تکرار)» خط فقر سال ۱۳۹۵ محاسبه و برآوردی از خط فقر براساس این مطالعه از ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۷ نیز ارائه کرده است.^۱ برای برآورد خط فقر سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، از شاخص‌های قیمت استانی به تفکیک ریزاقلام در گروه‌های هزینه‌ای استفاده شده است.

جداول زیر مقادیر برآورد شده خط فقر در سال ۱۳۹۶ و فصول بهار و تابستان ۱۳۹۷ و مقدار محاسبه شده برای سال ۱۳۹۵ در مناطق شهری و روستایی کشور را نشان می‌دهد. همچنین، نرخ رشد خط فقر در هر خوشه، متناسب با زمان معادل سال قبل نیز محاسبه شده است.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش «محاسبه خط فقر در سال ۱۳۹۵»، شماره مسلسل ۱۶۱۵۹.

نقشه ۱-۱. خوشه‌بندی مناطق شهری کشور



جدول ۱-۶. برآورد خط فقر ماهیانه و نرخ رشد آن در مناطق شهری (هزار تومان - درصد)

خوشه‌ها		خوشه اول	خوشه دوم	خوشه سوم	خوشه چهارم
سال ۱۳۹۵ (محاسبه)	خط فقر سرانه معادل	۴۱۰	۳۶۴	۵۰۵	۷۶۹
	خط فقر خانوار چهارنفره	۱۱۰۹	۹۸۳	۱۳۶۵	۲۰۷۶
سال ۱۳۹۶ (برآورد)	خط فقر سرانه معادل	۴۶۴	۴۱۸	۵۷۱	۸۵۸
	خط فقر خانوار چهارنفره	۱۲۵۳	۱۱۲۹	۱۵۴۴	۲۳۱۶
	نرخ رشد نسبت به سال ۹۵	۱۳	۱۴/۸	۱۳/۱	۱۱/۶
بهار ۱۳۹۷ (برآورد)	خط فقر سرانه معادل	۴۸۶	۴۳۶	۵۹۹	۹۰۷
	خط فقر خانوار چهارنفره	۱۳۱۲	۱۱۸۰	۱۶۱۸	۲۴۵۰
	نرخ رشد نسبت به بهار ۱۳۹۶	۹/۳	۱۰/۲	۱۰/۹	۱۱/۱
تابستان ۱۳۹۷ (برآورد)	خط فقر سرانه معادل	۵۵۱	۴۹۳	۶۷۰	۱۰۱۰
	خط فقر خانوار چهارنفره	۱۴۸۹	۱۳۳۱	۱۸۱۰	۲۷۲۸
	نرخ رشد نسبت به تابستان ۱۳۹۶	۲۵/۸	۲۴/۳	۲۳/۹	۲۲/۴

مأخذ: محاسبات تحقیق.

توضیحات: خوشه‌ها به ترتیب شامل مناطق ذیل است:

خوشه اول: استان‌های مرکزی، آذربایجان غربی، کردستان، بوشهر، هرمزگان، گیلان، اصفهان، همدان، زنجان، قزوین، مازندران، گلستان، لرستان، سمنان، خراسان شمالی، سیستان و بلوچستان و شهرستان‌های تبریز، اصفهان و اهواز.

خوشه دوم: استان‌های اردبیل، خوزستان، خراسان رضوی، فارس، خراسان جنوبی، چهارمحال و بختیاری و کهگیلویه و بویراحمد.

خوشه سوم: استان‌های کرمانشاه، البرز، قم، تهران و شهرستان‌های مشهد، کرمانشاه، کرج و شیراز.

خوشه چهارم: شهرستان تهران.

مقادیر سرانه معادل با فرض نفر اول برابر ۱، نفر دوم برابر ۰/۷ و نفرات بعدی برابر ۰/۵ در نظر گرفته شده است (خانوار چهارنفره معادل ۲/۷ در نظر گرفته شده است).

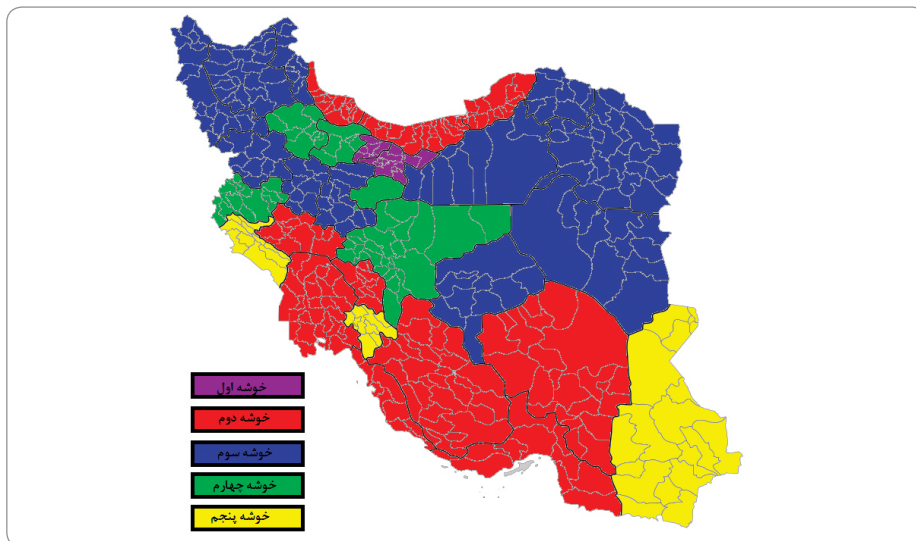
براساس جدول ۶-۱، بالاترین خط فقر ماهیانه برای شهرستان تهران (ردیف آبی‌رنگ) به‌دست آمده که در سال ۱۳۹۵ برای یک خانوار چهارنفره ۲ میلیون و ۷۶ هزار تومان محاسبه شده و در تابستان ۱۳۹۷ در حدود ۲ میلیون و ۷۲۸ هزار تومان برآورد شده است. نکته قابل توجه آنکه خط فقر تهران تنها در تابستان ۱۳۹۷ نسبت به بهار ۱۳۹۷، در حدود ۳۰۰ هزار تومان برای یک خانوار چهارنفره افزایش داشته که این موضوع می‌تواند نشان‌دهنده قرار گرفتن افراد بیشتری در زیر خط فقر در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال‌های قبل باشد.

با توجه به اینکه فقرا، نسبت به سایر افراد جامعه، سهم بیشتری از هزینه‌های خود را به گروه خوراکی تخصیص می‌دهند، پیش‌بینی می‌شود با توجه به رشد قابل توجه شاخص قیمت برخی گروه‌ها (نظیر گروه خوراکی) در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال‌های گذشته، خط فقر نیز در ادامه سال ۱۳۹۷ با مقدار رشد بیشتری روبه‌رو باشد. همچنین، خط فقر معادل با شهریورماه ۱۳۹۷ نیز محاسبه شد که برای شهرستان تهران، مقدار سرانه آن حدود ۱۰۵۰ هزار تومان و برای خانوار چهارنفره حدود ۲۸۵۰ هزار تومان برآورد شد.

بعد از تهران، با اختلاف نسبتاً زیادی (در حدود ۹۰۰ هزار تومان برای یک خانوار چهارنفره) هشت شهرستان بزرگ کشور که جمعیت بالای ۱ میلیون نفر دارند، قرار گرفته‌اند. در این شهرستان‌ها، خط فقر در تابستان ۱۳۹۷، ۱ میلیون و ۸۱۰ هزار تومان برای خانوار چهارنفره برآورد شده که نسبت به بهار ۱۳۹۷، افزایشی در حدود ۲۰۰ هزار تومان داشته است. باید توجه داشت که ۲۰۰ هزار تومان افزایش در هزینه سبد خط فقر، برای فقرا رقم بسیار قابل توجهی است؛ زیرا به‌طور معمول مشاغل این گروه‌های درآمدی در دسته مشاغل با بهره‌وری پایین و با درآمد ثابت قرار دارد که به سختی افزایش درآمد در آنها رخ خواهد داد.

همچنین با توجه به جدول فوق بیشترین نرخ رشد خط فقر در تابستان ۱۳۹۷ نسبت به تابستان ۱۳۹۶، در خوشه سبزرنگ که در رده سوم رقم خط فقر قرار دارد رخ داده است. خط فقر برای استان‌های موجود در این خوشه در تابستان ۱۳۹۷ به ۱ میلیون و ۴۸۹ هزار تومان رسیده که رشد ۲۵/۸ درصدی نسبت به مدت مشابه سال قبل داشته است.

نقشه ۱-۲. خوشه‌بندی مناطق روستایی کشور



جدول ۱-۷. برآورد خط فقر ماهیانه و نرخ رشد آن در مناطق روستایی (هزار تومان - درصد)

خوشه‌ها		خوشه اول	خوشه دوم	خوشه سوم	خوشه چهارم	خوشه پنجم
سال ۱۳۹۵ (محاسبه)	خط فقر سرانه معادل	۴۳۲	۲۳۳	۲۱۹	۲۷۶	۲۰۱
	خط فقر خانوار چهارنفره	۱۱۶۷	۶۳۱	۵۹۲	۷۴۶	۵۴۳
سال ۱۳۹۶ (برآورد)	خط فقر سرانه معادل	۴۸۹	۲۷۲	۲۵۴	۳۱۶	۲۴۹
	خط فقر خانوار چهارنفره	۱۳۲۲	۷۳۵	۶۸۶	۸۵۳	۶۷۴
بهار ۱۳۹۷ (برآورد)	نرخ رشد نسبت به سال ۹۵	۱۳/۳	۱۶/۴	۱۵/۸	۱۴/۴	۲۴/۱
	خط فقر سرانه معادل	۵۱۳	۲۸۳	۲۶۳	۳۳۰	۲۵۰
	خط فقر خانوار چهارنفره	۱۳۸۶	۷۶۴	۷۱۲	۸۹۳	۶۷۶
تابستان ۱۳۹۷ (برآورد)	نرخ رشد نسبت به بهار ۱۳۹۶	۱۰/۶	۹/۳	۱۱/۵	۱۱/۴	۱۲/۳
	خط فقر سرانه معادل	۵۸۴	۳۲۵	۳۰۴	۳۸۵	۲۸۹
	خط فقر خانوار چهارنفره	۱۵۷۸	۸۷۹	۸۲۲	۱۰۳۹	۷۸۱
نرخ رشد نسبت به تابستان ۱۳۹۶		۲۵	۲۸/۶	۲۸/۴	۳۰/۴	۳۰/۲

مأخذ: همان.

توضیحات: خوشه‌ها به ترتیب شامل مناطق ذیل است:

خوشه اول: استان‌های تهران، البرز.

خوشه دوم: استان‌های خوزستان، چهارمحال و بختیاری، هرمزگان، گیلان، کرمان، فارس، لرستان، گلستان، مازندران و بوشهر.

خوشه سوم: استان‌های آذربایجان شرقی، کردستان، یزد، خراسان جنوبی، مرکزی، همدان، اردبیل، سمنان، خراسان رضوی، آذربایجان غربی و خراسان شمالی.

خوشه چهارم: استان‌های زنجان، کرمانشاه، اصفهان، قم و قزوین.

خوشه پنجم: استان‌های سیستان و بلوچستان، ایلام و کهگیلویه و بویراحمد.

مقادیر سرانه معادل با فرض نفر اول برابر ۱، نفر دوم برابر ۰/۷ و نفرات بعدی برابر ۰/۵ در نظر گرفته شده است (خانوار چهارنفره معادل ۲/۷ در نظر گرفته شده است).

خط فقر در مناطق روستایی که در جدول ۷-۱ نشان داده شده، اختلاف معناداری با مناطق شهری دارد. بیشترین خط فقر برای مناطق روستایی تهران و البرز به دست آمده که برای تابستان ۱۳۹۷، ۱ میلیون و ۵۷۸ هزار تومان برآورد شده است. بعد از آن مناطق روستایی خوشه سبزرنگ (زنجان، کرمانشاه، اصفهان، قم و قزوین) با اختلاف قابل توجهی (۵۳۹ هزار تومان برای خانوار چهارنفره) قرار دارند.

نکته قابل توجه درخصوص مقایسه خط فقر روستایی و شهری آن است که خط فقر روستایی در تمامی خوشه‌ها در تابستان ۱۳۹۷ نسبت به مدت مشابه سال قبل، رشد بیشتری را نسبت به خط فقری شهری داشته است. این موضوع می‌تواند نشان‌دهنده افزایش شدت فقر در این مناطق باشد.

۲-۶-۱. مهمترین اقدامات دولت و مجلس در یک سال اخیر

شاید بتوان گفت نبود یک سیاست حمایتی هدفمند که عملکرد قابل قبولی در کاهش فقر داشته (و دارای پیامدهای منفی قابل توجه دیگری در اقتصاد نبوده است) وجه مشترک سیاستگذاری‌های انجام شده است. در یک سال اخیر و به خصوص در چند ماه اخیر، دولت و مجلس تلاش کرده‌اند تا برخی سیاست‌های حمایتی را طراحی و یا به اجرا گذارند که متأسفانه تاکنون هیچ‌یک از آنها کمک قابل توجهی به وضعیت خانوارها نکرده است.

برخی از مهمترین اقدامات انجام شده در این زمینه عبارتند از:

۱. اعطای سبد کالا: هیئت دولت در جلسه مورخ ۲۸ آبان ماه ۱۳۹۷ دستورالعملی را تصویب کرد^۱ که براساس آن کارمندان دولت که ماهیانه کمتر از ۳ میلیون تومان حقوق دریافت می‌کنند، از بسته حمایتی برخوردار خواهند شد.

۲. هدفمندسازی یارانه بنزین و سایر حامل‌های انرژی: مجلس شورای اسلامی مدتی است که به دنبال تصویب طرحی با محتوای هدفمندسازی یارانه‌های انرژی از جمله بنزین است. اخیراً طرح‌هایی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس و کمیسیون‌های تخصصی مجلس

۱. تصویب‌نامه مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۷ هیئت وزیران درخصوص «دستورالعمل بسته پرداخت کمک جبرانی و حمایت غذایی از گروه‌های کم‌درآمد جامعه».

مطرح شده که در آن یارانه بنزین به جای خودرو به اشخاص داده شود. هرچند در این زمینه تلاش‌هایی صورت گرفته اما هنوز هیچ‌یک از این طرح‌ها به مرحله اجرا نرسیده است. به‌طور کلی هیچ‌یک از سیاست‌های طراحی و یا اتخاذ شده را نمی‌توان سیاستی جامع در راستای کاهش فقر دانست. هرچند در ایران حجم زیادی از یارانه‌های اعطا شده و حتی سیاست‌هایی مانند اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی به‌منظور کنترل قیمت آنها، یارانه بر حامل‌های سوخت و بنزین ارزان‌قیمت، یارانه نان و ... را نیز می‌توان در زمره سیاست‌های حمایتی دانست، اما این سیاست‌ها به لحاظ شناسایی هدف، روش اجرا، نحوه تأمین منابع و سایر ابعاد دارای ایرادهای اساسی است و تاکنون گام مؤثری در راستای کاهش فقر برنداشته‌اند.

۳-۶-۱. توصیه‌های سیاستی بخش فقر و توزیع درآمد

محاسبه خط فقر اگرچه گام اول مطالعات درخصوص فقر و سیاست‌های فقرزدایی است، اما می‌تواند دلالت‌های قابل قبولی برای سیاستگذار به‌همراه داشته باشد. محاسبه خط فقر مناطق مختلف ایران در سال ۱۳۹۵ و برآورد آن برای سال‌های آتی و به‌خصوص تابستان ۱۳۹۷ به‌عنوان آخرین برآورد از خط فقر، می‌تواند به سیاستگذاران در جهت رصد وضعیت فقرا کمک کند.

نگاهی به خط فقر محاسبه شده در سال‌های مختلف نشان می‌دهد که خط فقر در نقاط مختلف کشور دارای تفاوت زیادی با یکدیگر است و از این‌رو سیاست‌های حمایتی از فقرا نیز باید متناسب با شرایط هر منطقه در نظر گرفته شود. این سیاست‌های حمایتی به‌ویژه در شرایط اخیر از اهمیت بسزایی برخوردار است. در ادامه به برخی از رهنمودهای سیاستگذاری که از نتایج این مطالعه به‌دست می‌آید اشاره خواهد شد:

۱-۳-۶-۱. لزوم اتخاذ سیاست‌های حمایتی

افزایش قابل توجه نرخ تورم در سال ۱۳۹۷ باعث شده تا خط فقر و همچنین هزینه سبد مصرفی فقرا افزایش یابد. خط فقر در بهار ۱۳۹۷ نسبت به بهار ۱۳۹۶ در مناطق مختلف

کشور حدود ۹ تا ۱۱ درصد رشد داشته و این رشد برای تابستان ۱۳۹۷ نسبت به تابستان ۱۳۹۶ به حدود ۲۲ تا ۲۵ درصد رسیده است.

نکته قابل توجه آن است که خط فقر در تابستان ۱۳۹۷ نسبت به بهار ۱۳۹۷ نیز رشد قابل ملاحظه‌ای داشته، به‌عنوان مثال در شهرستان تهران، خط فقر در تابستان نسبت به بهار ۱۱ درصد و در برخی دیگر از خوشه‌ها بیش از ۱۳ درصد رشد داشته است. این در حالی است که در این بازه زمانی به‌طور معمول درآمد خانوار در بهترین حالت ثابت است و یا حتی به‌واسطه از دست دادن شغل ممکن است با کاهش نیز مواجه شده باشد. بنابراین با توجه به رشد خط فقر و افزایش آن درحالی که درآمد خانوار ثابت است، می‌توان انتظار داشت که درصد بیشتری از افراد جامعه به زیر خط فقر رفته باشند و نرخ فقر نسبت به رقم حدود ۱۵ درصدی در سال ۱۳۹۵، با افزایش مواجه شده باشد.

همچنین با توجه به روند فزاینده شاخص عمومی قیمت‌ها، خط فقر در ماه‌های آینده مجدداً افزایش خواهد یافت و پیش‌بینی می‌شود خانوارهای بیشتری به زیر خط فقر بروند. در چنین شرایطی طراحی اجرای یک سیاست حمایتی هدفمند از اهمیت بالایی برخوردار است.

۲-۳-۱. هدفمندی سیاست‌های حمایتی

سیاست‌های حمایتی به‌کار گرفته شده باید هدفمند و اثربخش باشند. درحال حاضر سیاست‌های حمایتی متعددی مطرح می‌شود که به‌نظر می‌رسد اثربخشی کافی نداشته نباشند. به‌عنوان مثال خانوارهایی که درآمدهای ماهیانه آنها کمتر از سه میلیون تومان است را مورد حمایت قرار داد و یا سیاست افزایش حداقل دستمزد را در دستور کار قرار داد. نگاهی به جداول ۶-۱ و ۷-۱ نشان می‌دهد که رقم خط فقر در کل کشور پراکندگی زیادی دارد. به‌عنوان مثال در شهرستان تهران خط فقر در حدود ۳/۵ برابر خط فقر در نقاط روستایی استان‌های قرار گرفته در خوشه زردرنگ مناطق روستایی (استان‌های سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد و ایلام) است. این موضوع نشان می‌دهد یک سیاست حمایتی یکسان نباید در کل مناطق کشور به اجرا گذاشته شود.

درخصوص سیاست‌های حمایتی مانند افزایش حداقل دستمزد نیز باید توجه داشت که هرچند با توجه به افزایش قابل توجه قیمت‌ها در سال ۱۳۹۷ باید حداقل دستمزد در سال ۱۳۹۸ افزایش یابد، اما شایان ذکر است اولاً، با توجه به پراکندگی قابل توجه خط فقر در نقاط مختلف کشور، دستمزدها نیز باید در مناطق مختلف متفاوت باشد. به‌طوری‌که افزایش قابل توجه حداقل دستمزد در مناطقی که خط فقر پایین‌تری دارد ممکن است به‌دلیل تحمیل هزینه اضافی به کارفرما، باعث اخراج کارگران شود و فقر بیشتری را به همراه داشته باشد. ثانیاً، رفاه ازدست‌رفته خانوار در اثر افزایش قابل توجه نرخ تورم و همچنین بالا رفتن خط فقر، فقط از طریق دستمزدها قابل جبران نیست و الزام واحدهای تولیدی به افزایش شدید دستمزدها در شرایط فعلی کشور می‌تواند به بدتر شدن وضعیت تولید و حتی تعطیلی واحدهای تولیدی منجر شود. بنابراین دولت باید بخش قابل توجهی از این رفاه ازدست‌رفته را از طریق سیاست‌های حمایتی جبران کند.

۳-۶-۱. لزوم هماهنگ‌سازی سیاست‌های حمایتی

در حال حاضر سیاست‌های حمایتی متعددی توسط نهادهای مختلف طراحی و اجرا می‌شود. به‌عنوان مثال سازمان‌های حمایتی مانند کمیته امداد امام‌خمینی (ره)، بهزیستی و ... و حتی وزارت‌خانه‌های مختلف دولت مانند رفاه، صمت و ... سیاست‌های مختلف حمایتی را در دستور کار خود قرار داده و از داده‌های آماری مختلفی به‌منظور شناسایی خانوارهای فقیر استفاده می‌کنند.

موضوع مهمی که باید به آن توجه شود، یکپارچه‌سازی آمار و اطلاعات مربوط به فقر و داده‌های مربوط به درآمدها و سایر اطلاعات خانوار است. در مرحله اول دسترسی همه نهادهای سیاستگذار و پژوهشی به این داده‌ها باید تسهیل شده و در مرحله دوم با هماهنگی نهادهای مسئول، سیاست‌های یکپارچه و متناسبی اتخاذ شود.

۴-۶-۱. عمده‌ترین سیاست‌های پیشنهادی حمایتی برای سال ۱۳۹۸

نرخ تورم نقطه‌به‌نقطه در اسفندماه ۱۳۹۷ به بیش از ۴۷ درصد رسید. در راستای آن

رشد اقتصادی منفی پیش‌بینی شده برای سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، کاهش شدید درآمد حقیقی و رفاه خانوار را در پی داشته و خواهد داشت. برآوردها از نرخ فقر نشان می‌دهد در حالی که در سال ۱۳۹۶، در حدود ۱۶ درصد از جمعیت کشور در زیر خط فقر مطلق قرار داشته‌اند، تا پایان سال ۱۳۹۷ در حدود ۲۳ الی ۴۰ درصد (با سناریوهای مختلف برای وضعیت درآمدی خانوار در سال ۱۳۹۷) در زیر خط فقر قرار خواهند گرفت و هزینه تأمین حداقل نیازهای زندگی به شدت افزایش خواهد یافت. مجموع این موارد نیاز جدی و فوری به اجرای یک سیاست حمایتی به خصوص از گروه‌های آسیب‌پذیر را نشان می‌دهد. این در حالی است که از ابتدای سال ۱۳۹۷ تاکنون، سیاست حمایتی جدی اجرا نشده و در مقابل تنها سیاست یارانه‌ای (و نه حمایتی) اجرا شده در این زمینه، اختصاص ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی بوده که این سیاست نیز در دستیابی به اهداف با مشکل جدی روبه‌رو بوده است.

اجرای هر سیاست حمایتی نیازمند تأمین منابع است و در شرایطی که دولت در تأمین هزینه‌های اولیه برای سال ۱۳۹۸ دچار مشکل خواهد بود، تأمین منابع باید از محل سیاست‌های حمایتی که در حال حاضر به صورت غیرهدفمند اجرا می‌شود، صورت گیرد. بنابراین مهمترین پیشنهاد سیاست حمایتی برای سال ۱۳۹۸، حذف یارانه‌های غیرهدفمند و تجمیع سیاست‌های حمایتی و پرداخت نقدی منابع آزاد شده به خانوارهای نیازمند است.

در درجه اول، حذف سیاست یارانه‌ای واردات کالاهای اساسی با ارز ترجیحی باید در دستور کار قرار گیرد. منابع قابل توجهی که به این طرح اختصاص داده شده در کنار دستاورد اندک آن، نشان از غیرهدفمند بودن این نوع پرداخت از یارانه داشته و می‌توان از منابع آن برای اجرای سیاست‌های حمایتی استفاده کرد.

با توجه به منابع پیش‌بینی شده برای واردات کالاهای اساسی (به جز دارو) با ارز ترجیحی پیشنهاد می‌شود ۸ میلیارد دلار برای طرح حمایتی مورد استفاده قرار گیرد (و مابقی منابع به طور کل از اجرای سیاست حمایتی حذف شود) که اختلاف بین نرخ ارز در سامانه نیما و نرخ ترجیحی (۴۲۰۰ تومان) میزان منابع ریالی طرح را مشخص

خواهد کرد. این مبلغ می‌تواند به‌صورت نقدی و یا نقدی - کالایی در اختیار خانوار قرار گیرد.^۱

در مرحله بعدی سایر سیاست‌های یارانه‌ای غیرهدفمند مانند یارانه انرژی و ... می‌تواند مورد توجه سیاستگذار قرار گیرد، اما در هر صورت سیاستگذار برای سال ۱۳۹۸ باید دو نکته مهم را در نظر داشته باشد:

۱. لزوم اجرای یک سیاست حمایتی با توجه به کاهش قابل توجه درآمد حقیقی خانوارهای ایرانی،

۲. حذف یارانه‌های غیرهدفمند و به‌خصوص یارانه‌های پنهان و استفاده از منابع آزاد شده در اجرای سیاست‌های یارانه‌ای هدفمند.

۱. پرداخت نقدی و یا نقدی - کالایی دارای پیش‌شرط‌ها و الزاماتی است که بدون رعایت آنها، کارایی خود را از دست داده و تنها تبدیل به یک بار هزینه اضافه برای دولت خواهد شد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی با عنوان «سیاست حمایتی جایگزین ارز ترجیحی» به تفصیل به این موضوع پرداخته است.

فصل دوم

بخش ماله عمومي

۲. بخش مالیه عمومی^۱

۲-۱. بودجه دولت

در این فصل ضمن ارائه خلاصه‌ای از عملکرد بودجه در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷، کلیات قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نیز بررسی شده است.

۲-۱-۱. عملکرد ۹ ماهه بودجه سال ۱۳۹۷

در این فصل خلاصه عملکرد دولت در اجرای بودجه در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷^۲ در سه بخش منابع عمومی، مصارف عمومی و ترازهای بودجه‌ای بیان شده است. همچنین برای ارائه تصویری روشن‌تر از وضع موجود، عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۹۷ با بودجه مصوب و همچنین عملکرد سال قبل (۱۳۹۶) مقایسه شده است.

۲-۱-۱-۱. منابع عمومی

منابع عمومی پیش‌بینی شده در قانون بودجه برای ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۷ معادل ۲۹۰۱ هزار میلیارد ریال است که از این میزان حدود ۲۴۱۰ هزار میلیارد ریال محقق شده است. بنابراین درصد تحقق منابع در ۹ ماهه نخست امسال برابر ۸۳ درصد است که در مقایسه با عملکرد ۷۵ درصدی در مدت مشابه سال قبل نشان‌دهنده بهبود تحقق منابع در مقایسه با سال گذشته است. باین حال

۱. نویسندگان این فصل: محمدسعید آقامحمدحسین تجریشی، عبدالرضا ارسطو، سیدسجاد پادام، سیدعباس پرهیزکاری، هادی ترابی‌فر، عاطفه جلالی‌موسوی، علی حجتی نجف‌آبادی، شهرام حلاج نیشابوری، سیدمحمدهادی سبجانیان، سیدمحمدحسین فاطمی، محمدحسین معماریان و ناصر یارمحمدیان.

۲. به‌دلیل محدودیت‌های آماری تا پایان ۹ ماهه بررسی شده است.

مقایسه اجزای منابع نشان می‌دهد که عمده این بهبود در عملکرد سال ۱۳۹۷ به دلیل تحقق ۱۱۱ درصدی واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به مصوب ۹ ماهه این بخش است و تحقق درآمد دولت (شامل بخش مالیات‌ها و عوارض) نسبت به سال ۱۳۹۶ کاهش یافته است (میزان عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۹۶، ۷۳ درصد بوده که در سال ۱۳۹۷، به ۶۲ درصد کاهش یافته است). برای روشن شدن این مطلب اجزای درآمدها به تفکیک مورد بررسی قرار گرفته است (جدول ۱-۲ را ملاحظه کنید).

الف) درآمدها

درآمد مالیاتی دولت به‌عنوان بزرگ‌ترین بخش در درآمد دولت، در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷، معادل ۷۷۱ هزار میلیارد ریال بوده که در مقایسه با ۱۰۶۶ هزار میلیارد ریال مصوب نه دوازدهم، عملکرد ۷۲ درصدی داشته است. این در حالی است که عملکرد ۹ ماهه ردیف درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۶ حدود ۷۸ درصد بوده است. همچنین سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی در ۹ ماهه ابتدای سال ۱۳۹۷ به ۳۳ درصد رسیده که با مقایسه روند بلندمدت که در نمودار ۱-۲ نشان داده شده تغییر قابل توجهی نداشته است. همان‌طور که در نمودار مشاهده می‌شود به‌رغم تأکید در قانون برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر افزایش سهم این درآمد در منابع عمومی دولت به‌عنوان یک منبع پایدار و درون‌زا، سهم آن در ۷ سال گذشته رشدی نداشته است.

نمودار ۱-۲. روند تغییرات مقدار درآمدهای مالیاتی و سهم آنها از منابع عمومی



مأخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت و محاسبات تحقیق.

بخشی از این کاهش درصد تحقق درآمدهای مالیاتی نسبت به سال گذشته را می‌توان ناشی از منعکس شدن درآمد حاصل از مابه‌التفاوت نرخ ارز در سود سهام و مالیات بانک مرکزی در بودجه سال ۱۳۹۷ دانست (درمجموع ۱۳۵ هزار میلیارد ریال مالیات و سود سهام بانک مرکزی) که در عمل به دلایل زیر در ۹ ماهه ابتدایی سال محقق نشده است:

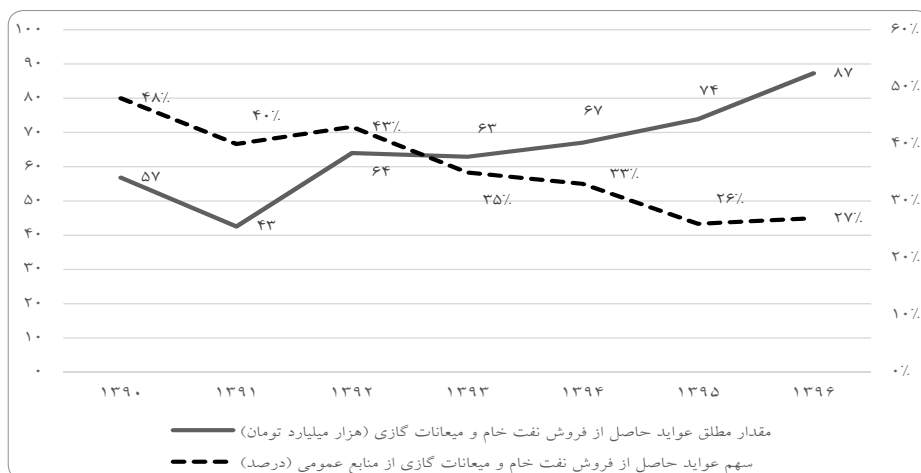
۱. بانک مرکزی در سال ۱۳۹۷، منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی را با نرخ ۴۲۰۰ تومان با دولت تسویه کرد و این منابع در بخش منابع حاصل از واگذاری نفت منعکس شد و به این ترتیب در عمل مابه‌التفاوت نرخ در نظر گرفته شده در بودجه (۳۵۰۰ تومان) و ۴۲۰۰ تومان به ردیف مربوط به منابع حاصل از واگذاری دارایی سرمایه‌ای منتقل شد.
۲. با توجه به نحوه عملکرد دولت و بانک مرکزی در اختصاص ارز به نرخ ۴۲۰۰ تومانی و مداخلات صورت گرفته توسط بانک مرکزی، به استناد صورتهای مالی بانک مرکزی تا پایان هشت‌ماهه اول سال، سودی از محل مابه‌التفاوت نرخ ارز نسبت به ۴۲۰۰ تومان نصیب بانک مرکزی نشده است.
۳. به علت مستثنا شدن بانک مرکزی از پرداخت سود سهام و مالیات به صورت علی‌الحساب به صورت ماهیانه (در قانون بودجه سال ۱۳۹۷)، در صورت تحقق سود نیز امکان وصول این درآمدها در ۹ ماهه وجود نداشته است.

ب) منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

در مورد تحقق بیشتر از پیش‌بینی منابع ناشی از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای باید به نقش عواید فروش نفت و میعانات گازی در این درآمد توجه کرد که با توجه به وابستگی آن به قیمت نفت و حجم صادرات و نرخ ارز جزء پرنوسان‌ترین بخش از منابع بودجه است (نمودار ۲-۲). در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۷، ۸۹۷ هزار میلیارد ریال (تحقق ۱۱۱ درصدی) عایدی از این بخش کسب شده است (بالاترین درصد تحقق در میان تمام بخش‌های منابع) که با توجه به وابستگی آن به عوامل بیرونی نمی‌توان به عنوان منبع پایداری آن را در نظر گرفت. باید گفت بخش زیادی از این افزایش تحقق، مربوط به در نظر گرفتن نرخ ۴۲۰۰ تومانی برای تسعیر منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به جای نرخ ۳۵۰۰ تومانی در نظر گرفته شده در محاسبات قانون بودجه سال ۱۳۹۷ است. همچنین افزایش

سهم این بخش به ۴۱ درصد از منابع عمومی در سال ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷، برخلاف روند بلندمدت نشان‌دهنده ناپایدار شدن سهم بیشتری از درآمدهای دولت است.

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



مأخذ: همان.

ج) واگذاری دارایی‌های مالی

واگذاری دارایی‌های مالی نیز در سال‌های اخیر روند صعودی به‌خود گرفته و به ۵۰ هزار میلیارد تومان در ۹ ماهه اول سال رسیده است که در مقایسه با ۳۷ هزار میلیارد تومان در مدت مشابه سال ۱۳۹۶، افزایش ۳۵ درصدی را نشان می‌دهد. امکان تأمین مالی دولت از طریق واگذاری دارایی مالی نظیر فروش اوراق مشارکت می‌بایست به‌گونه‌ای شکل گیرد که در سال‌های کاهش درآمد واگذاری دارایی سرمایه‌ای، نوسانات منابع دولت را کنترل کرده و به‌نوعی موجب پایداری در درآمدهای دولتی شود. از این‌رو رشد دائمی درآمد از این بخش صرف‌نظر از شرایط درآمدهای ناپایدار دولت چندان قابل توصیه نیست.

۲-۱-۱-۲. مصارف عمومی

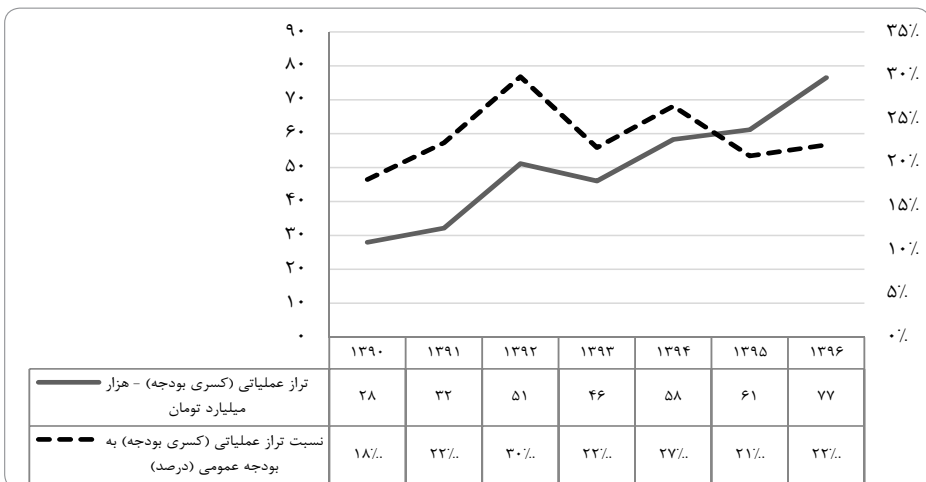
سهم هریک از بخش‌های اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های

مالی در سال ۱۳۹۶ به ترتیب عبارت است از: ۷۶ درصد، ۱۳ درصد و ۸ درصد. در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷، در مجموع ۲۶۲ هزار میلیارد تومان به این مصارف اختصاص یافته که ۷۷ درصد هزینه‌ای (جاری)، ۱۳ درصد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۰ درصد تملک دارایی‌های مالی بوده است. در مقایسه با نه‌دوازدهم مصوب بودجه سال ۱۳۹۷ مشاهده می‌شود ۹۰ درصد مصارف عمومی محقق شده و درصد تحقق در سه بخش اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی به ترتیب ۹۱، ۷۴ و ۱۱۶ درصد است.

۳-۱-۱-۲. ترازهای بودجه‌ای

تراز عملیاتی در ۹ ماهه نخست ۱۳۹۷، معادل ۱۰۰۳ هزار میلیارد ریال منفی و تراز تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی به ترتیب ۵۵۳ هزار میلیارد ریال و ۲۳۶ هزار میلیارد ریال مثبت است. سهم کسری تراز عملیاتی از بودجه عمومی مصوب ۹ ماهه به ۳۵ درصد رسیده که در مقایسه با این نسبت در سال‌های گذشته بیشتر است (نمودار ۲-۳). روند عملکرد تراز عملیاتی برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ را نشان می‌دهد؛ هرچند مقایسه شاخص ۹ ماهه با کل سال خالی از اشکال نیست.

نمودار ۲-۳. روند عملکرد تراز عملیاتی



مأخذ: همان.

در جدول ۱-۲ خلاصه‌ای از عملکرد ۹ ماهه برخی از اجزای مهم منابع بودجه عمومی دولت به همراه رشد اسمی عملکرد این ردیف‌ها در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ نسبت به مدت مشابه آن در سال ۱۳۹۶ ارائه شده است. همچنین به منظور مقایسه بهتر، رشد اسمی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نیز محاسبه شده است.

جدول ۱-۲. عملکرد و رشد ردیف‌های منابع بودجه عمومی دولت ۱۳۹۶-۱۳۹۷

عنوان	عملکرد ۹ ماهه ۹۶ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد ۹ ماهه ۹۷ (هزار میلیارد ریال)	رشد اسمی عملکرد نسبت به مدت مشابه ۹۶ (درصد)	رشد اسمی مصوب سال ۱۳۹۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ (درصد)
منابع	۱۹۶۴	۲۴۱۰	۲۲/۸	۱۱/۵
درآمدها	۹۵۳	۱۰۰۹	۵/۹	۲۴/۲
درآمدهای مالیاتی و گمرکی	۶۸۴	۷۷۱	۱۲/۸	۲۲
سازمان امور مالیاتی کشور	۵۹۷	۶۷۲	۱۲/۶	۱۳/۹
گمرک	۸۷	۹۹	۱۴/۱	۶۸
سایر درآمدها	۲۶۹	۲۳۸	-۱۱/۶	۲۸/۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۴۲	۸۹۷	۳۹/۶	-۹/۶
منابع حاصل از ارزش نفت و فراورده‌ها	۶۴۰	۸۹۴	۳۹/۸	-۱۱/۲
منابع حاصل از ارزش نفت خام	۴۸۵	۷۲۴	۴۹/۲	-
منابع حاصل از صادرات میعانات گازی	۱۱۸	۴۸	-۵۹/۵	-
منابع حاصل از فروش میعانات گازی ۸۵/۵ درصد سهم دولت	۲	۷۸	۳۵۵۰/۹	-
۳ درصد فروش نفت خام برای مناطق محروم	۳۴	۴۵	۳۱/۰	-
فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول	۲/۹	۲/۵	-۱۲/۷	-
واگذاری طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱	۱۰	-۹/۱	-
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۶۸	۵۰۴	۳۷/۱	۱۷/۳
فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی	۲۷۵	۳۶۷	۳۳/۴	۱۱/۶
منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۲۸	۳۵	۲۳/۰	-۰/۳۳
برگشتی سال‌های قبل	۴/۱	۳/۶	-۱۲/۳	۰/۰۵
صندوق توسعه	۵۹	۹۸	۶۷/۰	۰/۸۹

مأخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت و محاسبات محقق.

در جدول ۲-۲ خلاصه‌ای از عملکرد ۹ ماهه برخی از اجزای مهم مصارف بودجه عمومی دولت ارائه شده است. به‌منظور مقایسه بهتر رشد اسمی عملکرد ردیف‌ها در ۹ ماهه نخست سال و رشد اسمی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به سال قبل برای ردیف‌هایی که آمار آن موجود بود محاسبه شده است.

جدول ۲-۲. عملکرد و رشد ردیف‌های مصارف بودجه عمومی دولت ۱۳۹۶-۱۳۹۷

عنوان	عملکرد ۹ ماهه ۹۶ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد ۹ ماهه ۹۷ (هزار میلیارد ریال)	رشد اسمی عملکرد نسبت به مدت مشابه ۹۶ (درصد)	عملکرد نسبت به مصوب ۹ ماهه (درصد)
مصارف	۲۱۹۷	۲۶۲۵	۱۹/۵	۹۰/۵
پرداخت اعتبارات هزینه‌ای	۱۶۳۵	۱۹۴۰	۱۸/۶	۸۸
اعتبارات هزینه‌ای عمومی ملی	۱۳۲۲	۱۶۱۶	۲۲/۲	۸۸/۲
اعتبارات هزینه‌ای عمومی استانی	۵۹	۷۰	۱۹/۹	۸۹/۵
ردیف‌های متفرقه	۲۵۴	۲۵۴	-۰/۴	۸۶
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۹۱	۲۹۰	-۰/۳	۶۲/۳
پرداخت تملك دارایی‌های مالی	۲۱۶	۲۶۸	۲۴	۱۱۵/۹
سایر پرداخت‌ها	۱۳۳	۵	-۹۶/۱	۱۰/۳
موجودی حساب درآمد عمومی	۰	۰	-	-
استفاده از تنخواه‌گردان خزانه نزد بانک مرکزی	۰	۱۱۶	-	-
استفاده از بند «ز» تبصره «۵»	۰	۳۹	-	-

مأخذ: همان.

۲-۱-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۸

۲-۱-۲-۱. منابع

منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی معادل ۴,۴۸۵ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، افزایش ۱۶ درصدی داشته و نسبت به پیش‌بینی عملکرد منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ از رشد ۳۷ درصدی

برخوردار است. گفتنی است همچون سال‌های گذشته در صورت عدم تحقق کامل منابع عمومی و با توجه به ضرورت تأمین اعتبار هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر جاری و بازپرداخت اوراق، تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کاهش خواهد یافت. با توجه به احتمال عدم تحقق بخش قابل توجهی از منابع در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به نظر می‌رسد حتی کاهش تخصیص اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز نتواند کسری بودجه سال ۱۳۹۸ را جبران کند. در جدول ۲-۳ میزان و سهم هریک از سه بخش اصلی ذیل منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به همراه پیش‌بینی عملکرد هر بخش ارائه شده است.

جدول ۲-۳. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال - درصد)

شرح	۱۳۹۷			۱۳۹۸		رشد قانون سال ۱۳۹۸ به قانون سال ۱۳۹۷	رشد قانون سال ۱۳۹۸ به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷
	قانون	عملکرد ۹ ماهه	پیش‌بینی عملکرد	قانون	پیش‌بینی عملکرد		
قسمت اول - درآمدها	۲۱۶۱	۱۰۰۹	۱۶۵۶	۲۳۹۰	۱۸۱۷	۱۱	۴۴
قسمت دوم - واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۷۵	۸۹۷	۱۰۱۳	۱۵۸۵	۷۷۲	۷۴	۶۵
قسمت سوم - واگذاری دارایی‌های مالی	۶۳۰	۵۰۴	۵۹۶	۵۱۱	۴۹۶	-۹۱	-۴۱
جمع منابع عمومی دولت	۳۸۶۷	۲۴۱۰	۳۲۶۵	۴۴۸۵	۳۰۸۵	۶۱	۴/۷۳

مأخذ: گزارش‌های مالی دولت در سال ۱۳۹۷، قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و محاسبات تحقیق.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (شامل سود سهام شرکت‌های دولتی و سایر منابع حاصل از مالکیت دولت)، درآمدهای متفرقه، منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی و منابع حاصل از فروش اوراق مالی مهمترین بخش‌های منابع عمومی دولت را به خود اختصاص می‌دهند. همچنان که در جدول ۲-۳ مشاهده می‌شود؛ قسمت اول از منابع عمومی دولت یعنی درآمدها، در قانون

بودجه سال ۱۳۹۸ که ۵۳ درصد از منابع مذکور را به خود اختصاص می‌دهد، نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با رشد ۱۱ درصدی و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷، ۴۴ درصد رشد داشته است. شایان ذکر است واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۴۷ درصد بیشتر از رقم مصوب سال جاری پیش‌بینی شده و نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۵۶ درصد رشد دارد. درباره این موضوع می‌توان گفت که با توجه به افزایش نرخ ارز در قانون بودجه ۱۳۹۸، در نظر گرفتن صادرات روزانه ۱/۵ میلیون بشکه نفت خام و کاهش سهم صندوق توسعه ملی به ۲۰ درصد این اعتبار پیش‌بینی شده است. این منابع در مجموع ۳۵ درصد از منابع عمومی قانون دولت را به خود اختصاص داده است. منابع استقراضی دولت و منابع حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی که با عنوان واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی می‌شوند نیز در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ با سهمی معادل ۱۲ درصد از منابع عمومی دولت، معادل ۵۱۱ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است؛ به‌نحوی که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و پیش‌بینی عملکرد آن به ترتیب ۱۹ و ۱۴ درصد کاهش داشته است (این کاهش به علت عدم انعکاس منابع حاصل از برداشت از صندوق توسعه ملی در این بخش است. به‌طور معمول در قوانین بودجه برداشت از صندوق توسعه ملی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی منعکس می‌شد ولی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، سهم صندوق توسعه ملی از ۳۴ درصد به ۲۰ درصد کاهش یافته است و این مابه‌التفاوت در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای منعکس شده است). همچنین در مورد کاهش سود سهام شرکت‌های دولتی در قانون بودجه ۹۸ نسبت به سال قبل از آن باید اشاره کرد که در زمان تدوین قانون بودجه سال ۱۳۹۷ دولت پیش‌بینی درآمد حاصل از مابه‌التفاوت نرخ ارز در طول سال را به سود بانک مرکزی اضافه کرد و در عمل میزان مالیات و سود سهام بانک مرکزی در قانون بودجه افزایش یافت (درمجموع ۱۳۵ هزار میلیارد ریال مالیات و سود سهام بانک مرکزی) این مسئله باعث رشد این ردیف در سال ۹۷ و به تبع کاهش آن در سال ۱۳۹۸ شده است.

ارقام اجزای مذکور در سال ۱۳۹۷ و همچنین میزان آنها در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به شرح جدول ۴-۲ ارائه شده است.

جدول ۴-۲. اجزای منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۷

(هزار میلیارد ریال - درصد)

شرح	سال ۱۳۹۷			سال ۱۳۹۸		رشد قانون	رشد قانون
	قانون	عملکرد ۹ ماهه	پیش‌بینی عملکرد	قانون	پیش‌بینی عملکرد	به ۱۳۹۸	به ۱۳۹۷
درآمدهای مالیاتی	۱۴۲۱	۸۳۶	۱۲۹۵	۱۷۲۵	۱۴۶۷	۲۱	۳۳
سود سهام شرکت‌های دولتی	۲۵۱	۳۵	۴۵	۱۲۰	۴۰	-۵۲	۱۶۷
سایر منابع حاصل از مالکیت دولت	۱۲۶	۹۵	۷۳	۱۵۵	۸۰	۲۳	۱۱۲
سایر درآمدها (فروش کالاها و خدمات، جرائم و متفرقه)	۳۶۴	۱۴۱	۲۴۳	۳۸۸	۲۳۰	۷	۶۰
منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی	۱۰۱۰	۸۹۴	۱۰۱۰	۱۵۳۰	۷۶۵	۵۲	۵۲
فروش اموال منقول و غیرمنقول	۲۵	۳	۳۵	۴۵	۷	۷۸	۱۱۷۱
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۰	۰	۰	۱۰	۰	-۷۵	-
فروش انواع اوراق مالی و اسلامی	۳۸۵	۳۶۶	۳۸۵	۴۳۰	۴۴۰	۱۲	۱۲
واگذاری شرکت‌های دولتی	۷۱	۳۵	۴۹	۴۷	۳۶	-۳۴	-۵
استفاده از صندوق توسعه ملی	۱۴۴	۹۸	۱۴۴	۱	۱	-	-
سایر واگذاری دارایی‌های مالی	۳۰	۵	۱۸	۳۰	۱۹	۰	۶۷
جمع منابع عمومی دولت	۳۸۶۷	۲۴۱۰	۳۲۶۵	۴۴۸۶	۳۰۸۵	۱۶	۳۷

مأخذ: همان.

۲-۲-۱-۲. مصارف

مصارف عمومی از سه جزء «اعتبارات هزینه‌ای»، «اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» و «اعتبارات تملک دارایی‌های مالی» تشکیل می‌شود که تغییرات آنها در این بخش بررسی می‌شود.

مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (با رقم ۴۴۸۶ هزار میلیارد ریال) نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (معادل ۳۸۶۸ هزار میلیارد ریال) حدود ۱۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ (۳۲۵۷ هزار میلیارد ریال) حدود ۳۸ درصد افزایش یافته است.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبارات هزینه‌ای با رقم ۳۵۲۴ هزار میلیارد ریال ۷۹ درصد از مصارف عمومی دولت را به خود اختصاص داده است. پیش‌بینی می‌شود سهم این اعتبارات از عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۷، حدود ۸۰ درصد باشد.

اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ معادل ۲۰ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۳۵ درصد افزایش یافته است.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۶۶۹ هزار میلیارد ریال سهم ۱۵ درصدی از مصارف عمومی دولت دارد. سهم اعتبارات مزبور در عملکرد مصارف عمومی در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۰ درصد پیش‌بینی می‌شود. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ حدود ۸ درصد رشد داشته است. همچنین این اعتبارات نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ حدود ۹۱ درصد افزایش یافته است.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۲۹۳ هزار میلیارد ریال سهم ۶ درصدی از مصارف بودجه عمومی دارد. سهم این اعتبارات از عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۷ حدود ۹ درصد پیش‌بینی می‌شود. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ و پیش‌بینی عملکرد آن، معادل ۵ درصد کاهش یافته است.

۳-۱-۲. نتیجه‌گیری و پیشنهاد سیاستی بخش بودجه

با توجه به تحلیل‌های انجام شده می‌توان نتایج و پیشنهادهای بودجه‌ای را به شرح ذیل ارائه کرد:

الف) با توجه به محدودیت‌های بودجه در سال ۱۳۹۸، فارغ از مجوز برنامه ششم توسعه درباره سقف انتشار اوراق، برآورد میزان بهینه واگذاری دارایی‌های مالی در سال آینده نیازمند بررسی دقیق حجم بازار دارایی‌های مالی دولتی و پیش‌بینی میزان تقاضای این دارایی‌ها در هر سطح از نرخ اعلام شده و همچنین مطالعه و پیش‌بینی دقیق شرایط چرخه تجاری اقتصاد ایران است؛ چرا که از طرفی واگذاری دارایی‌های مالی منبعی برای پایدارسازی منابع، به‌ویژه در دوران رکود است، اما این واگذاری محدودیت داشته و رشد بی‌رویه سهم آن از منابع موجب مصرف بخشی از منابع در دوره‌های آینده شده و تنگنای مالی در دوره آینده را بالا می‌برد. همچنین بزرگ شدن سهم واگذاری دارایی‌های مالی از

منابع، تردید در بازپرداخت این اوراق توسط دولت را افزایش داده و با بالا رفتن سود و یا عدم فروش آن موجب عدم تحقق منابع یا افزایش مصارف دولت می‌شود.

ب) درباره عملکرد مناسب بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نیز مجدداً یادآوری می‌شود که عمده بهبود عملکرد، مربوط به عواید حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی است که این افزایش عایدی، بیشتر به دلیل افزایش نرخ ارز در داخل کشور (محاسبه نرخ ارز ۴۲۰۰ تومانی) و بخشی از آن نیز به علت افزایش حجم صادرات در ۶ ماهه اول سال و رشد قیمت نفت و مشتقات بوده است. همچنین باید احتمال کاهش صادرات نفتی در اثر تحریم را نیز در نظر گرفت. به همین دلیل انتظار می‌رود درآمد تحقق یافته در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای با کاهش جدی روبه‌رو شود.

ج) از آنجاکه با کاهش درآمدهای نفتی انتظار می‌رود در سال ۱۳۹۸ بودجه دولت در بخش منابع با محدودیت قابل توجهی روبه‌رو شود، بنابراین پیشنهاد می‌شود به منظور تأمین هزینه‌های دولت با اجرای اصلاحات مالیاتی، پایه‌های مالیاتی جدید ایجاد و از فرار مالیاتی جلوگیری شود. البته باید گفت با توجه به شرایط رکودی اقتصاد، این مالیات‌ها نباید از بخش تولید اخذ شوند. همچنین مدیریت هزینه‌ها و عدم افزودن بار مالی جدید به بودجه دولت در این شرایط باید در اولویت توجه دولت قرار گیرد.

۲-۲. سیاست‌های مالیاتی

۲-۲-۱. عملکرد نظام مالیاتی

درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، بالغ بر ۱۴۲۰ هزار میلیارد ریال بوده که معادل ۳۶/۷ درصد از منابع عمومی و ۶۵/۷ درصد از درآمدهای عمومی دولت را شکل داده است. این مهم نسبت به مصوب و عملکرد سال ۱۳۹۶، به ترتیب ۲۲ و ۲۳ درصد رشد داشته است.

در جدول ۵-۲ ارقام ردیف‌های مالیاتی به تفکیک مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم و اجزای تشکیل دهنده آن برای سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ ارائه شده است. همچنین عملکرد ۹ ماهه با مصوب نه‌دوازدهم با یکدیگر مقایسه شده است.

جدول ۵-۲. مقایسه ارقام مالیاتی به تفکیک اجزا در سال های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷

(میلیارد ریال - درصد)

عنوان	مصوب ۱۳۹۶	مصوب ۱۳۹۷	رشد درآمد مالیاتی مصوب	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۶	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۷	رشد عملکرد	درصد تحقق ۹ ماهه نسبت به مصوب	پیش بینی عملکرد سال ۱۳۹۷
مالیات های مستقیم	۵۶۸۷۴۴	۶۳۵۱۹۱	۱۲	۳۳۶۳۲۹	۳۶۶۵۱۴	۹	۷۷	۵۴۰۰۰
مالیات اشخاص حقوقی	۳۶۶۷۹۱	۴۰۶۳۲۷	۱۱	۲۰۵۳۵۲	۲۰۸۹۱۲	۲	۶۹	۳۱۵۰۰
مالیات بر درآمدها	۱۷۲۴۰۳	۱۹۳۹۵۸	۱۳	۱۱۱۴۴۵	۱۳۱۲۳۰	۱۸	۹۰	۱۸۹۰۰
مالیات بر ثروت	۲۹۵۵۰	۳۴۹۰۶	۱۸	۱۹۵۳۲	۲۶۳۷۲	۳۵	۱۰۱	۳۶۰۰
مالیات های غیر مستقیم	۵۹۵۸۴۱	۷۸۵۵۸۳	۳۲	۳۴۷۴۵۶	۴۰۴۷۲۵	۱۶	۶۹	۷۵۵۰۰
مالیات بر کالا و خدمات	۴۲۲۰۱۶	۴۹۳۴۸۳	۱۷	۲۶۰۲۹۷	۳۰۵۳۱۵	۱۷	۸۲	۴۶۰۰۰
مالیات بر واردات	۱۷۳۸۲۵	۲۹۲۱۰۰	۶۸	۸۷۱۵۹	۹۹۴۱۰	۱۴	۴۵	۲۹۵۰۰
جمع	۱۱۶۴۵۸۵	۱۴۲۰۷۷۴	۲۲	۶۸۳۷۸۵	۷۷۱۲۳۹	۱۳	۷۲	۱۲۹۵۰۰۰

مأخذ: گزارش عملکرد مالی دولت در ۹ ماهه سال ۱۳۹۷، معاونت نظارت مالی و خزانه داری کل کشور.

در رابطه با عملکرد ارقام مالیاتی در سال ۱۳۹۷ موارد ذیل قابل ذکر است:

- مجموع درآمد مالیاتی وصول شده در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۷ نسبت به مدت زمان مشابه در سال ۱۳۹۶، ۱۳ درصد افزایش یافته است که با توجه به نرخ تورم^۱ می توان گفت از لحاظ حقیقی افزایشی در مالیات مشاهده نمی شود.
- گفتنی است، در ۹ ماهه ابتدای سال ۱۳۹۷، حدود ۷۲ درصد از درآمدهای مالیاتی مصوب، محقق شده است. این رقم برای مالیات های مستقیم و غیر مستقیم به ترتیب ۷۷ و ۶۹ درصد بوده است. پیش بینی می شود از مجموع ارقام مصوب مالیاتی برای سال ۱۳۹۷، حدود ۱۳۰ هزار میلیارد تومان (۹۱ درصد) محقق شود.
- مالیات اشخاص حقوقی در سال ۱۳۹۷ از درصد تحقق پایینی برخوردار بوده است. علت این امر آن است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مقرر گردید مبالغ اضافه شده به مالیات و سود بانک مرکزی مشمول ماده (۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی

۱. مرکز آمار ایران، نرخ تورم در دوازده ماهه منتهی به دی ماه ۱۳۹۷ را ۲۰/۶ درصد اعلام کرده است.

از مقررات مالی دولت (۲)^۱ نشود. در هشت‌ماهه اول سال، از محل سود سهام بانک مرکزی عملکردی وجود نداشته و عملکرد مربوط به مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی حدود ۲۴ هزار میلیارد ریال بوده که ۳۵ درصد نسبت به مصوب هشت‌دوازدهم محقق شده است. گفتنی است با توجه به گزارش بانک مرکزی مبنی بر عدم تحقق ردیف درآمدی ناشی از تسعیر ارز و حتی بدهکار بودن خالص حساب مابه‌التفاوت خرید و فروش ارز تا انتهای آذرماه ۱۳۹۷، به‌نظر می‌رسد مبلغ ۴۵ هزار میلیارد ریال تا انتهای سال نیز به درآمدهای مالیاتی اضافه نشده و در نتیجه پیش‌بینی می‌شود درصد تحقق این ردیف تغییر چندانی نکند. نکته مهم دیگر اینکه به‌دلیل بیشتر بودن رقم پرداختی علی‌الحساب از مالیات عملکرد شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۳۹۶، بخشی از مبلغ فوق باید به این شرکت استرداد شود که به کاهش تحقق این ردیف در سال ۱۳۹۷ منجر شده است.

• در بخش مالیات بر درآمد، یکی از تغییرات مورد توجه در سال ۱۳۹۷ مربوط به مالیات حقوق کارکنان بخش عمومی و خصوصی است که برخلاف سال‌های پیش از آن با پلکان‌های بیشتری در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به تصویب رسید؛ در سال‌های گذشته تعداد پلکان مالیات حقوق محدود به دو پله بود، اما در سال ۱۳۹۷ تعداد پلکان مالیات حقوق به چهار پله افزایش پیدا کرد. بر این اساس در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حکم مربوط به مالیات این حقوق به‌شرح تغییر یافت: «سقف معافیت مالیاتی موضوع ماده (۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۶ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۷ سالیانه مبلغ دویست و هفتاد و شش میلیون (۲۷۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود. نرخ مالیات بر کل درآمد کارکنان دولتی و غیردولتی اعم از حقوق و مزایا، فوق‌العاده و کارانه و ... مازاد بر مبلغ مذکور تا سه برابر آن مشمول مالیات سالیانه ده درصد (۱۰٪) و نسبت به مازاد سه‌برابر، تا چهار برابر آن مشمول مالیات سالیانه پانزده درصد (۱۵٪) و نسبت به مازاد چهار برابر، تا ۶ برابر بیست و پنج درصد (۲۵٪) و نسبت به مازاد ۶ برابر سی و پنج درصد (۳۵٪)

۱. کلیه شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و بانک‌ها که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش‌بینی می‌شود موظف به واریز مالیات علی‌الحساب و سود سهام علی‌الحساب بودجه مصوب به‌صورت یک‌دوازدهم در هر ماه هستند.

تعیین می‌شود. میزان معافیت مالیاتی اشخاص موضوع مواد (۵۷ و ۱۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم سالیانه مبلغ دویست و شانزده میلیون (۲۱۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود.

• مالیات‌های غیرمستقیم در دو بخش کلی شامل مالیات بر کالاها و خدمات و مالیات بر واردات تنظیم شده است. طی سال‌های گذشته و به‌خصوص پس از افزایش سالیانه نرخ مالیات بر ارزش افزوده و سپس تثبیت نرخ آن در نه درصد (۹٪) سهم مالیات‌های غیرمستقیم (به‌ویژه مالیات بر کالاها و خدمات) نسبت به کل درآمدهای مالیاتی دولت افزایش داشته است. به‌عنوان مثال سهم مالیات بر کالاها و خدمات (سهم دولت از مالیات بر ارزش افزوده) از کل درآمدهای مالیاتی دولت در سال ۱۳۸۸ حدود ۱۰ درصد بوده که این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ۳۵ درصد افزایش پیدا کرده است. میزان عملکرد ۹ ماهه مالیات بر کالا و خدمات نسبت به مصوب نه‌دوازدهم، ۸۲ درصد بوده است که این مسئله می‌تواند بر عدم تحقق کامل ارقام بودجه در پایان سال ۱۳۹۷ دلالت داشته باشد، این در حالی است که رقم مصوب مالیات بر کالاها و خدمات نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۶، ۱۷ درصد رشد کرده است. البته این نکته نیز شایان توجه است که متأسفانه به‌دلیل تداوم رکود در سال ۱۳۹۷ (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 خیلی از بنگاه‌هایی که توانسته‌اند در این رکود عمیق سرپا بمانند، به‌صورت چشمگیری کاهش یافته است. پیرو 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.

۲-۲-۲. مهمترین طرح‌ها و لوایح مالیاتی در سال ۱۳۹۷

۱-۲-۲-۲. لایحه مالیات بر ارزش افزوده

در سال‌های اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده درآمدهای مالیاتی مناسبی نصیب دولت شده است که البته نحوه اجرای آن در کشور، آسیب‌هایی را به برخی از فعالان اقتصادی و فضای کسب‌وکار کشور وارد کرده است. ریشه مشکلات به‌وجود آمده در وضعیت

کنونی اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده به عوامل مختلفی نظیر فرایندها و روش‌های نامناسب اتخاذ شده توسط سازمان امور مالیاتی (عملکرد نامناسب سازمان امور مالیاتی)، ضعف‌ها و خلأهای موجود در قانون مزبور و شرایط و ساختار اقتصادی کشور مربوط می‌شود. برخی از نواقص و کاستی‌های اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده عبارتند از:

- تشخیص درآمد مشمول مالیات به شیوه سنتی،
 - دادرسی ناعادلانه،
 - زمان‌بر بودن فرایندهای مالیاتی مانند استرداد مالیاتی،
 - مسئله تاریخ تعلق مالیات.
- پس از تجربه ۱۰ ساله اجرای نظام مالیات بر ارزش افزوده دولت با توجه به مشکلات و مسائل موجود، لایحه دائمی کردن قانون مالیات بر ارزش افزوده را در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد که در آن سعی بر رفع برخی از نواقص داشته است. این لایحه پس از حدود یک سال بررسی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی و کمیته مربوطه، در سال ۱۳۹۷ به تصویب کمیسیون اقتصادی رسید و پس از تصویب کلیات در صحن علنی برای شور دوم به کمیسیون ارجاع شده است. اهم محورهای اصلاحی در مصوبات کمیسیون اقتصادی عبارت است از:
- اصلاح فرایند ناعادلانه دادرسی مالیاتی،
 - تفکیک تاریخ تعلق مالیات از تاریخ پرداخت مالیات (لحاظ کردن معاملات نسبه و غیر نقد در مالیات بر ارزش افزوده)،
 - کاهش وظایف و تکالیف غیرضروری مؤدیان،
 - وضع مالیات بر ارزش افزوده با نرخ خاص بر کالاها و محصولات دخانی و آسیب‌رسان به سلامت،
 - بهبود در فرایند استرداد مالیات به مؤدیان و افزایش ضمانت‌های اجرایی آن،
 - حل مشکل پرداخت مالیات بر ارزش افزوده توسط پیمانکاران،
 - اصلاح نحوه اخذ مالیات بر ارزش افزوده بر مصنوعات زینتی (طلا) با رویکرد گسترش شفافیت،
 - معافیت همراه با استرداد برای کالاهای سرمایه‌ای و خطوط تولید صنعتی،

- کاهش تعداد آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز برای اجرای قانون،
- تعیین مرور زمان مالیاتی برای مؤدیان نظام مالیات بر ارزش افزوده،
- بهبود نحوه توزیع سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از منابع مالیات بر ارزش افزوده،
- اصلاح سازوکارهای انگیزشی در سازمان امور مالیاتی (ضابطه‌مند کردن اعطای پاداش به سازمان امور مالیاتی)،
- ایجاد چارچوب منطقی و سازوکار شفاف به‌منظور وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا،
- وضع منابع پایدار درآمدی جدید برای شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

۲-۲-۲. لایحه پایانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان

مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۷ لایحه «نحوه استفاده، نگهداری و نظارت بر پایانه فروشگاه‌ها» یا همان صندوق مکانیزه فروش را که عنوان آن در مجلس به «پایانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان» تغییر یافت، تصویب کرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بیش از سه دهه از استفاده فعالان اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته (به‌ویژه در سطح خرده‌فروشی) از صندوق‌های مکانیزه فروش می‌گذرد. در ایران نیز برای اولین بار در سال ۱۳۸۲ در قانون نظام صنفی بر لزوم استفاده از صندوق فروش تأکید شد و پس از آن نیز در قوانین مالیات بر ارزش افزوده، برنامه پنجم توسعه و مالیات‌های مستقیم این موضوع تصریح شد، اما به دلایل مختلفی نظیر عدم تعیین متولی مشخص برای اجرای صندوق مکانیزه فروش، بی‌توجهی به ضمانت‌های اجرایی لازم و مشوق‌های مالی و مالیاتی مناسب برای مؤدیان (فعالان اقتصادی) و مردم (مصرف‌کنندگان نهایی)، عدم تعیین وظایف مؤدیان و مردم در قبال صندوق مکانیزه فروش، هزینه‌های قابل توجه اجرای صندوق مکانیزه فروش در سطح ملی، عدم توجه به جزئیات فنی و حقوقی استفاده از صندوق مذکور در قوانین مربوطه و ... پایانه‌های فروشگاه‌ها در سطح کشور عملیاتی نشد.

مجلس شورای اسلامی با توجه به واقعیت‌های اقتصادی کشور نظیر بخش غیررسمی گسترده، فرار مالیاتی قابل توجه، روش‌ها و فرایندهای سنتی مالیات‌ستانی و همچنین

آخرین تجربیات موفق جهانی، لایحه مذکور را در جهت بهبود فضای کسب و کار، تسهیل امور مالیاتی مؤدیان (استفاده از خدمات دولت الکترونیک در امر مالیات‌ستانی)، حذف ممیزمحوری و اعمال سلیقه شخصی در تعیین میزان مالیات، کاهش هزینه‌های اجرای صندوق مکانیزه فروش، حذف تشخیص مالیات به شیوه علی‌الرأس، تکمیل و تصحیح و برخی از اصلاحات اساسی را در آن اعمال کرد؛ به‌طوری‌که در حال حاضر اجرای کامل قانون مذکور به یکی از خواسته‌های فعالان اقتصادی بخش رسمی مبدل شده است.

براساس مدل مفهومی مصوب شده در مجلس شورای اسلامی تمامی فعالان اقتصادی موظف به عضویت در سامانه مؤدیانی هستند که به‌موجب این لایحه با تجمیع سایر سامانه‌ها و پایگاه‌های اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی توسط سازمان مزبور ایجاد می‌شود. سامانه مؤدیان، سامانه‌ای تعاملی است که پس از راه‌اندازی آن تنها پل ارتباطی میان مؤدیان و سازمان امور مالیاتی خواهد شد. مبتنی بر تغییرات ایجاد شده در لایحه دولت، تمامی ابزارهایی نظیر رایانه، دستگاه کارت‌خوان بانکی، نرم‌افزارهای حسابداری، صندوق‌های (ماشین‌های) مکانیزه فروش و ... از مصادیق پایانه فروشگاهی است و با استفاده از آنها می‌توان به سامانه مؤدیان متصل شد. پایانه فروشگاهی ابزاری است که به وسیله آن تمامی معاملات و تبادلات میان فروشندگان و مصرف‌کنندگان ثبت می‌شود و امکان صدور صورت‌حساب الکترونیکی با شناسه یکتای مالیاتی از طریق آن فراهم می‌شود. در این مدل مفهومی در صورتی‌که خریداران مصرف‌کننده نهایی نباشند، صورت‌حساب الکترونیکی صادر شده به‌محض صدور به کارپوشه ویژه و منحصر به فرد خریدار (که خود فعال اقتصادی و مؤدی نظام مالیاتی محسوب می‌شود) در سامانه مؤدیان منتقل می‌شود که در صورت تأیید خریدار اعتبار مالیاتی وی نیز بدون رسیدگی توسط ممیز مالیاتی مورد پذیرش قرار می‌گیرد. در این رویکرد اصل بر صحت اظهارات مؤدیان در سامانه مؤدیان است و صرفاً براساس خوداظهاری میزان بدهی مالیات بر ارزش افزوده و یا میزان اعتبار مالیاتی آنها محاسبه می‌شود. سازمان امور مالیاتی تنها با ارائه اسناد و مدارک مثبت می‌تواند اظهارات مؤدیان رد کند (برخلاف شرایط موجود که در آن مؤدی باید اظهارنامه خود را برای سازمان امور مالیاتی به اثبات رساند).

مهمترین ویژگی لایحه «پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» که به تصویب مجلس

شورای اسلامی رسیده است، بهبود فرایند تشخیص و محاسبه مالیات متعلق به هر شخص است. در حال حاضر اختلافات متعدد میان مؤدیان و سازمان امور مالیاتی ریشه در تشخیص و رسیدگی نامناسب اظهارنامه‌های مؤدیان و یا کم‌اظهاری فعالان اقتصادی دارد. این اختلافات به تضعیف فضای کسب‌وکار، طولانی شدن فرایند وصول درآمدهای دولت و شکل‌گیری پرونده‌های متعدد نزد مراجع دادرسی مالیاتی منجر شده است. در حال حاضر ممیزمحوری، وجود رویکرد سنتی در فرایند تشخیص و عدم استفاده از روش‌های سیستمی و هوشمند در مالیات‌ستانی (عدم استقرار طرح جامع مالیاتی)، غلبه رویکرد درآمدمحوری در سازمان امور مالیاتی، فساد و تبانی و ... از آسیب‌های اصلی نظام تشخیص و رسیدگی مالیاتی است که به دنبال رسیدگی حداکثری به پرونده‌های مالیاتی مؤدیان است. در صورت استقرار سامانه مؤدیان و فراگیر شدن استفاده از پایانه فروشگاهی؛ بسیاری از مشکلات موجود در فرایند مالیات‌ستانی کاهش یافته و با اخذ مالیات واقعی از اشخاص، عدالت مالیاتی فراهم می‌شود. براساس رویکرد جدید، فرایند تشخیص و رسیدگی مالیات تغییرات متعددی نظیر حذف ممیزمحوری و تشخیص علی‌الرأس مالیات، کاهش هزینه‌های اجرایی، کاهش فرار مالیاتی، کاهش فساد و تبانی، سیستمی کردن فرایند تشخیص و محاسبه مالیات مبتنی بر ریسک و ... خواهد کرد که امید می‌رود تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر بهبود فضای کسب‌وکار کشور داشته باشد. از دیگر مزایای تصویب لایحه ذکر شده می‌توان به تفکیک حساب‌های شخصی از حساب‌های تجاری و همچنین ایجاد ارتباط میان دستگاه کارت‌خوان بانکی و کد مالیاتی فعالان اقتصادی اشاره کرد که از این طریق امکان مبارزه مؤثر با پدیده‌های فرار مالیاتی، پول‌شویی، کدفروشی و ... فراهم می‌شود. با توجه به تصویب این قانون پیش‌بینی می‌شود که در سال‌های آینده شاهد گسترش بخش رسمی اقتصاد و کاهش فرار مالیاتی باشیم.

۳-۲-۲. طرح مالیات بر عایدی مسکن^۱

مالیات بر عایدی سرمایه یکی از پایه‌های مالیاتی است که علاوه بر کارکرد تنظیم‌گری

1. Capital Gain Tax (CGT)

می‌تواند اثر قابل توجهی در افزایش منابع عمومی داشته باشد. مالیات بر عایدی املاک و مسکن، یکی از اجزای مالیات بر عایدی سرمایه است که بسیاری از کشورهای پیشرفته آن را به‌عنوان یک پایه مالیاتی پذیرفته و اجرا کرده‌اند و نزدیک به یک سده از قدمت آن می‌گذرد. این مالیات بر رشد قیمت مسکن یعنی تفاضل قیمت خرید و فروش آن، وضع می‌شود و به این ترتیب، درصدی از عایدی به‌عنوان مالیات اخذ می‌شود. با توجه به آنکه در اغلب اوقات عواید سفته‌بازی در بازار مسکن در ایران (به‌ویژه در شهرهای بزرگ)، از میانگین سود بسیاری از فعالیت‌های تولیدی، بیشتر است، این مسئله باعث شده سرمایه‌های زیادی به‌سوی آن منحرف و از بخش‌های مولد و تولیدی (حتی تولید مسکن) خارج شود. به بیان دیگر، ریسک پایین سوداگری در بخش مسکن، در مقابل ریسک بالای سرمایه‌گذاری در بخش تولید، سرمایه‌های عظیمی را به سمت فعالیت‌های غیرمولد بخش مسکن یعنی خرید و فروش مسکن به قصد انتفاع، سوق داده است. این امر از منظر اقتصادی نامطلوب است و می‌تواند در گسترش و تشدید فعالیت‌های سوداگری و به تبع افزایش قیمت مسکن نقش زیادی داشته باشد.

۴-۲-۲. برخی از دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های مهم سال ۱۳۹۷

الف) پذیرش هزینه استهلاک دارایی‌های استهلاک‌پذیر به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی
در تاریخ ۱۳۹۷/۸/۲۳، بخش‌نامه ۲۰۰/۹۷/۱۲۰، که صورت‌جلسه شورای عالی مالیاتی درخصوص پذیرش هزینه استهلاک دارایی‌های استهلاک‌پذیر به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی بود، ابلاغ شد. یکی از مشکلاتی که مؤدیان با آن مواجه بودند این بود که به‌طور مثال شرکتی، ملکی خریداری می‌کرد و هزینه را هم پرداخت می‌کرد و مبیعه‌نامه نیز تنظیم می‌شد، اما همچنان سند رسمی به نام این شرکت زده نمی‌شد، به همین دلیل مأمورین مالیاتی این هزینه را به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی نمی‌پذیرفتند. بدین ترتیب در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۶/۵ شورای عالی مالیاتی این مشکل مطرح و مقرر شد از این پس چنین هزینه‌های دارایی‌های استهلاک‌پذیر که همچنان سند قانونی ندارند، چون از حساب شرکت خارج و به‌عنوان دارایی شرکت ثبت شده‌اند به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی تلقی شود.

ب) تکالیف شعب شرکت‌های خارجی

در ماده (۱۰۷) قانون مالیات‌های مستقیم، مباحث مربوط به مالیات اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی بیان شده است. به دلیل اهمیت این مسئله و برخی ابهامات موجود در این ماده، در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۱، بخش‌نامه ۲۰۰/۹۷/۶ ابلاغ شد که در آن ماده (۱۰۷) قانون مالیات‌های مستقیم تبیین شده است. یکی از معضلات و مشکلات شرکت‌های خارجی برای کار در ایران؛ ابهامات مالیاتی و نبود اطلاعات و شفافیت کافی در این حوزه بود که پس از این بخش‌نامه، مشکل تا حدی رفع و تکلیف شرکت‌های خارجی مشخص شد.

۲-۲-۳. راهکارهای افزایش درآمدهای مالیاتی دولت

۲-۲-۳-۱. مالیات بر مجموع درآمد^۱

یکی از راهکارهای مهم برای اصلاح نظام مالیاتی کشور، کاهش فرار مالیاتی و به تبع آن افزایش درآمدهای مالیاتی، وضع مالیات بر مجموع درآمد است. مالیات بر مجموع درآمد مالیاتی از مجموع جریان‌های درآمدی است که افراد از منابع مختلف درآمدی به دست می‌آورند؛ درواقع پایه مالیاتی در این نوع مالیات انواع منابع درآمدی فرد از قبیل حقوق و دستمزد، سود، بهره، اجاره، عایدی سرمایه، پرداخت‌های انتقالی دولت، درآمد مشاغل و ... را شامل می‌شود. برای این نوع مالیات می‌توان نرخ‌های مالیاتی در ساختارهای تصاعدی، تناسبی و تنازلی را در نظر گرفت؛ در این ساختارها به ترتیب با افزایش سطح درآمد، نسبت مالیات به درآمد (نرخ متوسط مالیات) افزایش، ثابت و کاهش می‌یابد. هریک از این ساختارها مزایا و معایبی را به دنبال دارند، اما نرخ‌های تصاعدی بیشترین اثر را بر توزیع درآمد دارد و به کاهش شکاف طبقاتی منجر می‌شود.

از جمله مزیت‌های مالیات بر مجموع درآمد می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

• **بازتوزیع درآمد:** همان‌طور که اشاره شد از جمله مزیت‌های مالیات بر مجموع درآمد، اثر بازتوزیع مناسب درآمد است که به‌وسیله نرخ‌های تصاعدی به‌راحتی امکان‌پذیر است و زمینه‌های عدالت اقتصادی را در کشور به ارمغان می‌آورد.

• **تسهیل در شناسایی طبقات پایین درآمدی:** از آنجاکه در این نظام مالیاتی، همه درآمدهای فرد به‌وسیله خود او یا پایگاه‌های اطلاعاتی مشخص می‌شود، شناسایی دهک‌های پایین درآمدی بسیار راحت‌تر انجام می‌شود؛ درواقع مسئله استحقاق‌سنجی از طریق این نوع مالیات قابل دستیابی بوده و گروه‌های هدف جهت توزیع درآمد بهتر شناسایی می‌شوند.

• **گسترش پایه مالیاتی و کاهش نرخ‌های مالیات:** یکی از مهمترین ویژگی‌های مالیات بر مجموع درآمد، گسترش پایه مالیاتی و در نتیجه قابلیت کاهش نرخ‌های مالیاتی است که به کاهش فرار مالیاتی و در نتیجه بهبود تمکین مالیاتی و کاهش هزینه‌های اجرایی منجر می‌شود.

• **رونق تولید:** نظام مالیات بر مجموع درآمد حفره‌های انواع دیگر مالیات‌ها را پر می‌کند. به‌عبارت‌دیگر، فرارهای مالیاتی در انواع مالیات‌ها باعث فربه‌تر شدن مجموع درآمد فرد یا خانوار خواهد شد و دولت می‌تواند با مالیات بر مجموع درآمد عملاً آنها را جبران کند و درآمدهای مالیاتی دولت را افزایش دهد. این ویژگی باعث می‌شود که حتی سازمان امور مالیاتی بتواند فارغ از دغدغه کاهش میزان درآمدهای مالیاتی، درخصوص مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات عملکرد، سهل‌گیرانه‌تر با بخش تولید رفتار کند. حتی سیاستگذار می‌تواند نرخ این دو نوع مالیات را نیز برای دوران رکود به‌طور موقت کاهش دهد.

بدون شک یکی از آثار نبود چنین مالیاتی در کشور، بالا بودن سهم مالیات بر شرکت‌ها نسبت به کشورهای دیگر است. همان‌گونه که در جدول ۶-۲ قابل مشاهده است، سهم مالیات بر سود شرکت‌ها در اکثر کشورها بسیار پایین‌تر از ایران است و برعکس سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی در کشورهای دیگر از ایران بالاتر است. این موضوع خود مؤید این مسئله است که نبود چنین مالیاتی در کشور به ضرر تولیدکننده‌ها تمام شده است.

جدول ۶-۲. سهم انواع مالیات در کشورهای مختلف

عنوان	آمریکا	انگلستان	آلمان	سوئد	نروژ	دانمارک	ایران
درآمد مالیات/تولید ناخالص داخلی	۲۴/۸	۳۵	۳۶/۳	۴۵/۸	۴۲/۸	۴۸/۲	۱۰/۵
سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی	۴۹/۵	۳۴	۴۱/۶	۳۶/۱	۳۰/۲	۵۱/۷	۱۴
سهم مالیات بر سود شرکتها	۱۱/۱	۱۰	۷/۶	۷/۹	۳۲/۲	۵/۷	۳۷
سهم مالیات بر مصرف	۲۳/۱	۴۰/۵	۴۶	۲۸/۸	۲۶/۴	۳۱/۶	۴۲/۳
بالاترین نرخ مالیات بر درآمد	۴۳/۳	۶۲/۷	۵۹/۳	۷۳/۶	۶۰/۸	۶۹/۸	۳۵

مأخذ: مسعود نیلی و همکاران، ۱۳۹۶.

۲-۳-۲. مالیات بر ارزش زمین^۱

مالیات بر ارزش زمین، یکی از راهکارهای مناسب برای کسب درآمد پایدار دولتهاست و براساس آن درصد ثابتی از ارزش زمین بهعنوان مالیات، بهصورت سالیانه از مالک زمین دریافت می‌شود. این نوع مالیات علاوه بر ایجاد درآمد با هدف کنترل سوداگری، تخصیص بهینه منابع و افزایش بهره‌وری اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد.^۲ در برخی از کشورها مالیات بر ارزش زمین بخش زیادی از منابع درآمدی را تشکیل می‌دهد. بهعنوان مثال در هنگ‌کنگ طی سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ مالیات بر ارزش زمین ۵۵ درصد از سرمایه‌گذاری سالیانه در زیرساخت‌ها را تأمین کرده است.^۳ در سنگاپور نیز در نتیجه درآمد سرشار و سالم حاصل از زمین، سایر درآمدهای ناشی از فعالیت‌های اقتصادی، مشمول مالیات

1. Land Value Tax (LVT)

۲. آدام اسمیت، پدر علم اقتصاد مدرن، برای اولین بار در سال ۱۷۷۶ در کتاب ثروت ملل بهصورت دقیق آثار مالیات بر ارزش زمین را بررسی و نشان داد که چگونه این مالیات به فعالیت‌های اقتصادی آسیب نمی‌رساند و موجب افزایش نرخ اجاره نیز نخواهد شد. در سال‌های اخیر نیز اقتصاددان‌های زیادی به بهینه بودن مالیات بر ارزش زمین اشاره کرده‌اند. ساموئلسون، برنده نوبل اقتصاد در سال ۱۹۷۰، این نوع مالیات را راهکاری برای ماکزیمم کردن مجموع رفاه اجتماعی می‌داند. فریدمن برنده نوبل اقتصاد در سال ۱۹۷۶، نیز این مالیات را بهترین نوع مالیات برای اقتصاد می‌داند. استیگلیتز برنده نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۱ و کروگمن نوبلیست اقتصاد در سال ۲۰۰۸ نیز این مالیات را بهعنوان مالیات بهینه معرفی می‌کنند.

۳. علی طیب‌نیا و کریم زاهدی‌خوزانی، «ارائه الگوی مناسب برای اجرای مالیات بر ارزش زمین در ایران»، فصلنامه پژوهشنامه مالیات، ۱۳۹۰.

کمتری شده‌اند. به این ترتیب نسبت بالایی از درآمدها در سنگاپور، معاف از مالیات هستند. در سال ۱۹۹۴، درآمد دولت از این نوع مالیات، ۸/۷ میلیارد دلار سنگاپور بوده که این رقم بیش از کل مالیات بر درآمد مشاغل و شرکت‌ها (۸/۳ میلیارد دلار سنگاپور) بوده است. بنابر نظر برخی از کارشناسان این مالیات می‌تواند جایگزینی برای پایه‌های متعدد مالیات بر ثروت شده و درآمد مالیاتی کشور را تا ۴۰ هزار میلیارد ریال افزایش دهد.^۱

۳-۲-۲. مالیات بر خانه‌های خالی^۲

مالیات بر خانه‌های خالی یکی دیگر از ابزارهای تنظیم بازار مسکن و افزایش درآمدهای مالیاتی است. ماده (۵۴) مکرر قانون جدید مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴)، نحوه تعیین مالیات واحدهای خالی مسکونی را مشخص کرده است. براساس این ماده واحدهای مسکونی واقع در شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور به عنوان واحد خالی شناسایی می‌شوند، از سال دوم به بعد مشمول مالیات معادل مالیات بر اجاره خواهند بود، به این ترتیب که صاحبان این خانه‌ها موظف‌اند، در سال دوم معادل یک‌دوم مالیات متعلقه، در سال سوم معادل مالیات متعلقه و از سال چهارم به بعد معادل یک‌ونیم برابر مالیات متعلقه را بپردازند. باین حال عواملی چون آماده نبودن سامانه ملی املاک و اسکان موجب عدم دریافت این مالیات شده است.

۴-۳-۲. امکان سنجی مالیات بر سود سپرده‌های بانکی^۳

مالیات بر سود سپرده بانکی، مالیاتی است که بر سود حاصل از سپرده‌گذاری در بانک و مؤسسات مالی اخذ می‌شود. اگر براساس سپرده‌گذاری در بانک مبلغی به عنوان سود واریز شود این سود می‌تواند به روش‌های مختلف مشمول مالیات شود. از این سود می‌توان مانند

۱. مسعود نیلی و همکاران، اقتصاد ایران، چگونگی گذر از ابرچالش‌ها، جلد اول، ۱۳۹۶.

2. Vacant House Tax (VHT)

3. Deposit Interest Retention Tax (DIRT)

حقوق کارکنان، مالیات تکلیفی به صورت درصد مشخص کسر کرد و یا این سود به عنوان درآمدهای مشمول مالیات در اظهارنامه سالیانه لحاظ شود.

از مزیت‌های وضع این پایه مالیاتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:^۱

- هدایت نرخ سود به جای تعیین دستوری نرخ سود،
 - بهره‌مندی از مالیات بر سود سپرده جهت شفافیت و تقویت اطلاعاتی نهاد ناظر،
 - باثبات‌سازی منابع بانکی و مدیریت بهینه این منابع،
 - سیاست‌های حمایتی و معافیت اقشار خاص از مالیات بر سود سپرده.
- بررسی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه نشان می‌دهد در بسیاری از کشورها این پایه مالیاتی وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به آمریکا، انگلستان، فرانسه، ایتالیا، روسیه، چین، ژاپن، کره جنوبی، ترکیه، هند، اندونزی، مالزی و افغانستان اشاره کرد.

۵-۳-۲. مالیات بر خانه‌های لوکس^۲

اخذ مالیات از خانه‌های لوکس ابزار مناسبی در جهت گسترش پایه‌های نظام مالیاتی است که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته متناسب با ارزش املاک و به صورت پلکانی، اخذ می‌شود. این مالیات در قالب مالیات بر نقل و انتقال از خریدار اخذ می‌شود. در انگلستان دارایی‌هایی (به خصوص ملک و زمین) که ارزش آنها از یک حد معینی بالاتر باشد، مشمول این مالیات قرار می‌گیرند.

۶-۳-۲. جلوگیری از فرار مالیاتی با استفاده از پایگاه‌های داده‌های اقتصادی

در حال حاضر به رغم بالا بودن نرخ مالیات بر درآمد در کشور، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در سطح بسیار پایینی قرار دارد. این موضوع می‌تواند نشان‌دهنده محدود بودن پایه‌های مالیاتی، بالا بودن نرخ فرار مالیاتی یا چتر مالیاتی محدود باشد. این شیوه از مالیات‌ستانی باعث آسیب رساندن به بخش‌های تولیدی شفاف و مقید به قوانین شده

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «واکاوی ابعاد اقتصادی اخذ مالیات از سود سپرده‌های بانکی»، شماره مسلسل ۱۵۶۱۹.

2. Stamp Duty Land Tax (SDLT)

است. یکی از راهبردهای مقابله با آثار زیان‌بار تحریم می‌تواند کاهش نرخ مالیات بر عملکرد بنگاه‌های تولید همزمان با توسعه پایه‌های مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی با استفاده از تجمیع داده‌های اطلاعاتی باشد. استفاده از اطلاعات اسناد و املاک، حساب‌های بانکی و سایر دارایی‌ها (مانند خودرو و ...) پیش‌نیاز تحقق این امر است که باید مشابه سایر کشورها در دستور کار قرار گیرد.

متأسفانه به‌رغم تصریح ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴) مبنی بر ارائه اطلاعات مالی، پولی و اعتباری، معاملاتی، سرمایه‌ای و ملکی اشخاص حقیقی و حقوقی به سازمان امور مالیاتی هنوز این تکلیف به‌طور کامل انجام نشده است.

۷-۳-۲. ساماندهی معافیت‌های مالیاتی

در حال حاضر براساس قوانین و مقررات مالیاتی کشور و برآوردهای سازمان امور مالیاتی، حدود ۵۰۰ هزار میلیارد ریال معافیت‌های مالیاتی در کشور وجود دارد که ساماندهی برخی از آنها می‌تواند به افزایش درآمد مالیاتی و کاهش نرخ برخی مالیات‌های موجود از جمله نرخ مالیات بر سود شرکت‌ها بینجامد. گفتنی است سهم مالیات بر سود شرکت‌ها در ایران از کل درآمدهای مالیاتی در مقایسه با دیگر کشورها بسیار بیشتر است که این مسئله باعث آسیب به فضای کسب‌وکار و تولیدکنندگان می‌شود و در نهایت رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم این مالیات از مالیات‌های مستقیم بالغ بر ۶۳ درصد و از کل درآمدهای مالیاتی حدود ۳۷ درصد است. این در شرایطی است که این سهم در کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱ به‌طور متوسط کمتر از ۱۰ درصد درآمدهای مالیاتی است و حتی در برخی از کشورها این مقدار کمتر از ۶ درصد است. بدون شک علاوه بر وضع پایه‌های جدید مالیاتی مانند مالیات بر مجموع درآمد، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی می‌تواند به اصلاح این شرایط کمک کند.

1. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

۲-۳. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

۱-۲-۳. عملکرد سال ۱۳۹۷ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مصارف عمومی دولت به میزان ۳,۸۶۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که ۶۲۰ هزار میلیارد ریال از این مبلغ (حدود ۱۶ درصد از مصارف عمومی دولت) به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص دارد که نسبت به سال ۱۳۹۶ حدود ۱۳ درصد کاهش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، متفرقه و استانی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۲۳۵، ۲۷۳ و ۱۱۲ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۲۵-، ۹+ و ۲۴- درصد رشد داشته‌اند.

بررسی گزارش عملکرد مالی دولت نشان می‌دهد که مجموع پرداخت‌های دولت بابت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ۹ ماهه سال ۱۳۹۷ نسبت به عملکرد مشابه سال ۱۳۹۶ معادل ۰/۳ درصد کاهش یافته است.

جدول زیر میزان مصوب و عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۰ نشان می‌دهد.

جدول ۷-۲. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه به صورت اسمی (هزار میلیارد ریال)

سال								اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	
۶۲۰	۷۱۴	۵۷۵	۴۷۴	۴۱۳	۳۸۷	۳۸۵	۳۵۰	
۲۹۰ (۹ ماهه)	۴۱۷	۳۸۳	۲۷۰	۲۷۸	۲۰۳	۱۳۶	۲۴۹	عملکرد
۴۶/۷ (۹ ماهه به کل)	۵۶	۶۷	۵۷	۶۷	۵۲	۳۵	۷۱	درصد تحقق

مأخذ: قوانین و گزارش عملکرد بودجه.

در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷، ۶۸/۳ درصد اعتبارات به طرح‌های ملی، ۰/۱ درصد به طرح‌های استانی ویژه، ۱۳/۱ درصد به طرح‌های استانی و ۱۸/۴ درصد به طرح‌های متفرقه پرداخت شده است. نکته قابل ذکر دیگر در این زمینه توجه به ترکیب پرداختی

اعتبارات عمرانی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۷ است که نشان از توزیع نامتوازن اعتبارات این بخش دارد. درصد عملکرد اعتبارات نسبت به مصوب نه‌دوازدهم نیز برای طرح‌های ملی ۱۳۵/۶ درصد (بیشتر از مصوب کل سال)، استانی ویژه ۱/۱ درصد، استانی ۴۵/۳ درصد و متفرقه ۲۶/۱ درصد است.

۲-۳-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۸

اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ برابر با ۶۶۸ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۸ درصد رشد داشته در حالی که نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۹۱ درصد رشد داشته است. همچنین پیوست ۱ لایحه بودجه ۱۳۹۸ مانند بودجه سال ۱۳۹۷ به دو قسمت تقسیم شده و قسمت دوم به طرح‌هایی که قابلیت مشارکت با بخش خصوصی دارند اختصاص داده شده است. در مجموع به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از منابعی که در سال آینده به طرح‌های عمرانی اختصاص خواهد یافت، از محل تخصیص اسناد خزانه اسلامی (۲۹۰ هزار میلیارد ریال) - که در تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی شده است - خواهد بود.

۲-۳-۳. رویکردهای قانون بودجه ۱۳۹۸ در حیطه طرح‌های عمرانی

راهبرد بودجه سال ۱۳۹۸ در حوزه طرح‌های عمرانی مانند سال گذشته عبارت است از تسهیل روند مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌ها.

در همین راستا به منظور توسعه روش مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نیز مشابه بودجه سال ۱۳۹۷ به این موضوع اختصاص یافته است. گفتنی است ایجاد ظرفیت قانونی مورد نیاز برای توسعه مشارکت نیاز به قانون مستقل داشته و در قالب تبصره‌های بودجه سنواتی امکان‌پذیر نیست اما در شرایطی که ایجاد ظرفیت قانونی جدید (تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی) در این زمینه زمان‌بر است، تمهید برخی نیازمندی‌های قانونی و مشوق‌ها از طریق تبصره‌های بودجه قابل درک است. بنابراین در تبصره «۱۹» لایحه بودجه

سال ۱۳۹۸ تلاش شده مشوق‌هایی به‌منظور ترغیب دستگاه‌های اجرایی و سرمایه‌گذاران به مشارکت پیش‌بینی شود. مطابق این تبصره به دولت اجازه داده شده تا ۱۰ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه را کسر کرده و به ردیف مشخصی واریز کند تا در قالب روش‌های مختلف برای قراردادهای مشارکتی صرف شود.

ازسوی دیگر سعی بر آن شده تا با ایجاد محدودیت در آغاز طرح‌های جدید استانی (بند «۴» تبصره «۱۹») از افزایش تعداد طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام استانی جلوگیری شود.

۴-۳-۲. تحولات حوزه طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۹۷

روندی که به‌وضوح در موضوع طرح‌های عمرانی در سال‌های اخیر به چشم می‌خورد گرایش بیش از پیش دولت به مشارکت و واگذاری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و جدید است. مانند بسیاری از تحولات ساختاری دیگر در اقتصاد ایران، این گرایش نیز تا حد زیادی نه در پی یک فرایند علمی و گذار طبیعی، بلکه در پی بروز شوک بیرونی (به‌طور مشخص تنگنای بودجه‌ای دولت) به‌وجود آمده است؛ ازاین‌رو در غیاب بلوغ علمی و عملی دستگاه‌های سیاستگذار و اجرایی در حوزه مشارکت، آزمون و خطا اجتناب‌ناپذیر است. البته باید متذکر شد برخی از دستگاه‌های اجرایی (مانند وزارت نیرو) در این حوزه پیشروتر از سایر دستگاه‌ها بوده‌اند، اما به‌طور کلی و در سطح کل کشور، مشارکت عمومی - خصوصی برای اجرای طرح‌های عمرانی موضوعی جدید تلقی می‌شود. از مطالب فوق معلوم می‌شود که برنامه راهبردی دولت در حوزه طرح‌های عمرانی عبارت است از استفاده هرچه بیشتر از ظرفیت مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌ها؛ بنابراین عمده تحولات حوزه طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۹۷ در پیوند با این راهبرد قرار داشته است.

به‌طور مشخص اولین اقدام دولت در این زمینه پیشنهاد تبصره «۱۹» بودجه سال ۱۳۹۷ بود. این تبصره سعی در هموار کردن مسیر مشارکت در قالب فرایند تعریف شده در ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) داشت. به‌عبارت دیگر دولت سعی داشت علاوه بر تمهید مشوق‌هایی برای بخش خصوصی، برخی از ظرفیت‌های قانونی مورد نیاز خود برای اجرای مشارکت را در قالب تبصره «۱۹» تأمین کند.

توجیه‌پذیر و اقتصادی کردن طرح‌ها، تجهیز منابع مالی و تمهید وثایق و تضامین مهمترین محورهای تبصره «۱۹» بود.

دومین اقدام مهم در این باره مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی در خصوص مشارکت در طرح‌های عمرانی بود که شاید بتوان این مصوبه را یکی از مهمترین تحولات در زمینه طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۹۷ دانست که در تاریخ هفتم مردادماه به تصویب رسید. هدف اصلی این مصوبه تسهیل و تسریع فرایند واگذاری و مشارکت در طرح‌های عمرانی، برای مدیران دستگاه‌ها و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی از طریق کاهش قیود قانونی بود. مهمترین محورهای این مصوبه عبارت است از:

- اعطای مصونیت قضایی (به صورت مشروط) به مدیران اجرایی در محدوده اقدامات موضوع این مصوبه؛

- اجازه ایجاد کاربری‌های چندگانه یا ایجاد سایر تأسیسات جانبی (با حفظ کاربری اصلی) به منظور اقتصادی تر کردن طرح‌ها برای مشارکت بخش خصوصی؛

- اعطای معافیت مالیاتی موضوع تبصره «۱۹» بودجه سال ۱۳۹۷ به درآمدهای ناشی از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی در قراردادهای مشارکت و واگذاری تا ۱۰ سال. سومین اتفاق در این زمینه را می‌توان تحولات درون سازمان برنامه و بودجه دانست. در مهرماه سال ۱۳۹۷ برای نخستین بار در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، پست سازمانی جدیدی با عنوان «مدیر پروژه مشارکت عمومی خصوصی» تعریف شد. هدف از ایجاد این پست تسریع در پیشبرد اهداف برنامه مشارکت عمومی - خصوصی عنوان شد. ادامه همین روند، رئیس سازمان برنامه و بودجه در ابلاغیه‌ای به تعدادی از وزراء، دستگاه‌های اجرایی را نسبت به تعیین مدیر پروژه مشارکت عمومی - خصوصی و معرفی نماینده ثابت و تام‌الاختیار برای واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی ملزم کرد. طراحی الگوهای مشارکتی و سازوکارهای تشویقی و جذب سرمایه‌گذاری برای حوزه‌های تحت مدیریت، تهیه برنامه سالیانه توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در دستگاه اجرایی متبوع و نیز عملیاتی کردن برنامه سالیانه در دستگاه اجرایی از وظایف این نماینده ذکر شده است.

چهارمین و یکی از کلیدی ترین تحولات در حوزه طرح‌های عمرانی سال ۱۳۹۷؛ تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در هیئت دولت و ارسال آن به مجلس است. تصویب این لایحه به جهت وجود خلأهای قانونی متعدد در فرایند مشارکت عمومی - خصوصی اهمیت ویژه‌ای دارد. از جمله این خلأها می‌توان به موضوع وثایق و تضامین، فرایند ارزیابی طرف خصوصی و نیز کسورات قانونی اشاره کرد. از این رو لایحه مشارکت (و آیین‌نامه‌های اجرایی آن) فرصت مناسبی برای پر کردن این خلأها به‌شمار می‌رود. به‌رغم اتخاذ تصمیمات متعدد به‌منظور تسهیل مشارکت در طرح‌های عمرانی، توفیق مورد انتظار دولت در این زمینه حاصل نشده است. این عدم موفقیت نسبی به عوامل متعددی بازمی‌گردد، برخی از این عوامل عبارتند از:

۱. عدم جذابیت بسیاری از طرح‌های عمرانی برای بخش خصوصی

در این باره دولت با اخذ مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سعی در جذاب‌تر کردن طرح‌ها برای بخش خصوصی داشت. البته وجود پیش‌فرض‌های منفی در ذهن مدیران درخصوص بروز مشکلات احتمالی پس از واگذاری یک طرح از ناحیه دستگاه‌های نظارتی قابل انکار نیست و این مسئله به‌عنوان یک معضل در مسیر مشارکت مطرح است؛ ولی اعطای مصونیت قضایی تنها راه برای مواجهه با این معضل نیست و در لایحه جدید باید تهمیداتی برای این موضوع اندیشیده شود.

۲. وجود خلأهای قانونی برای فرایند مشارکت عمومی - خصوصی

در این راستا دولت راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و بلندمدتی برای پر کردن این خلأهای قانونی در نظر گرفت. راه‌حل بلندمدت دولت در این زمینه، تدوین لایحه مشارکت عمومی - خصوصی بود که به تازگی در هیئت دولت به تصویب رسید. راه‌حل کوتاه‌مدت نیز استفاده از دستورالعمل ماده (۲۷) قانون الحاق (۲) و تبصره «۱۹» بودجه بوده است. با این حال به نظر می‌رسد دستورالعمل ماده (۲۷) و تبصره «۱۹» ظرفیت کافی برای تبیین فرایند عقد قرارداد مشارکت را نداشته‌اند و همچنان موضوع‌های مهمی مانند

تضامین در این قراردادها بلامتکلیف بوده و نیاز به ظرفیت قانونی در این زمینه بیش از پیش احساس می‌شود.

۳. عدم اجرای صحیح زیرساخت مورد نیاز برای شفاف‌سازی اطلاعات طرح‌ها

از سال ۱۳۹۶ تکلیف قانونی برای ایجاد پایگاهی که اطلاعات طرح‌های قابل واگذاری به‌صورت شفاف در معرض دید مخاطبان قرار گیرد وجود داشته است، اما پایگاهی ناقص و با کارکرد ضعیف از سوی سازمان برنامه و بودجه ایجاد شد که خواسته‌های قانونگذار را تأمین نمی‌کرد. این پایگاه به‌مرور در حال تکمیل و تقویت است؛ اما با حالت مطلوب فاصله بسیار زیادی دارد. گفتنی است در ماه‌های اخیر تعداد طرح‌های معرفی شده در این پایگاه رو به افزایش بوده و دستگاه‌های بیشتری اطلاعات طرح‌های خود را در این پایگاه قرار داده‌اند اما نیاز به تسریع در تکمیل این پایگاه بسیار ضروری به‌نظر می‌رسد.

۵-۳-۲. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی در حوزه طرح‌های عمرانی

به‌نظر می‌رسد موضوع واگذاری و مشارکت در اجرای طرح‌های عمرانی، راه‌حلی اجتناب‌ناپذیر در وضعیت کنونی است، در نتیجه تسریع در فراهم آوردن پیش‌نیازهای این فرایندها حائز اهمیت ویژه است. اقدام‌های ضروری در این راستا عمده‌تاً ذیل دو سرفصل تمهید ظرفیت‌های قانونی و طراحی سازوکارهای تسهیل‌کننده جای می‌گیرند. درخصوص تمهید ظرفیت‌های قانونی، تسریع در تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی توسط مجلس شورای اسلامی و تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی آن و همچنین تمهید نیازمندی‌های قانونی جهت تسهیل تأمین مالی بخش خصوصی برای اجرای طرح‌ها ضروری است. درباره سازوکارهای تسهیل‌کننده، تکمیل هرچه سریع‌تر بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی (و تبدیل آن به یک سامانه تعاملی) و نیز شفاف‌سازی اطلاعات طرح‌های عمرانی دارای اهمیت ویژه است.

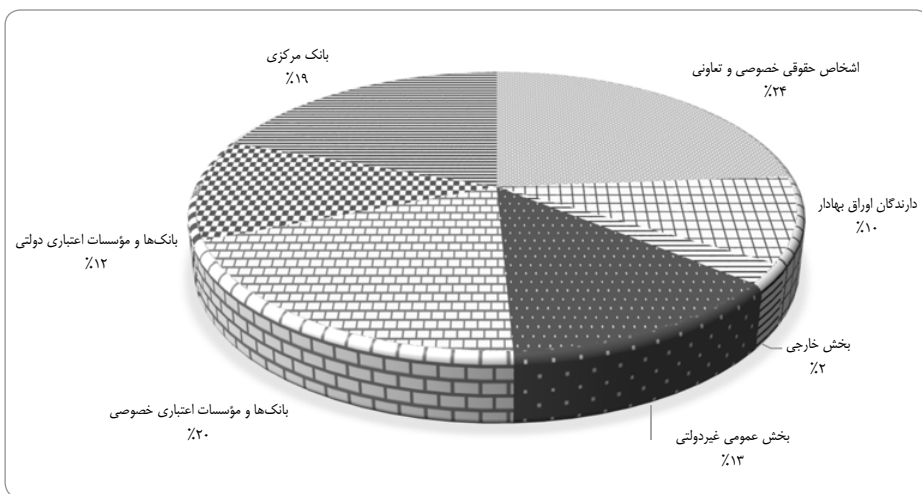
در نهایت باید توجه داشت ظرفیت استفاده از روش مشارکت در اجرای طرح‌های عمرانی نیز محدود است و دولت ناگزیر از اجرای طرح‌هایی است که بخش خصوصی به هر

دلیلی تمایل به مشارکت در اجرای آنها ندارد. در این زمینه اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی امری اجتناب‌ناپذیر است.

۲-۴. بدهی‌های دولت

براساس آخرین آمار تا پایان سال ۱۳۹۶ مجموع بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی بالغ بر ۵۶۵۴ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. از این میزان بدهی بالغ بر ۳۱۶۲ هزار میلیارد ریال (۵۶ درصد) آن بدهی دولت و مبلغ ۲۴۹۲ هزار میلیارد ریال (۴۴ درصد) آن بدهی شرکت‌های دولتی است. ترکیب بدهی‌های دولت در پایان سال ۱۳۹۶ در نمودار ۲-۴ ارائه شده است.

نمودار ۲-۴. ترکیب بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی



مأخذ: همان.

همان‌طور که در این نمودار نیز مشخص است بدهی به اشخاص حقوقی، خصوصی و تعاونی بالاترین سهم از بدهی دولت و شرکت‌های دولتی (۲۴ درصد) را تشکیل می‌دهد. البته باید گفت بیش از ۹۸ درصد این بدهی‌ها متعلق به اشخاص حقوقی خصوصی شامل

پیمانکاران، مشاوران و شرکت‌های خصوصی است و سهم تعاونی‌ها اندک است. این میزان بدهی به بخش خصوصی موجب قرار گرفتن بنگاه‌ها در تنگنای مالی و در نتیجه ناتوانی آنها برای پرداخت تعهدات و سرمایه‌گذاری جدید شده است.

تنها ۱۰ درصد از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به‌صورت اوراق بهادار است. مهمترین دلایل این مسئله را می‌توان عدم توسعه کافی بازار بدهی و کند بودن روند بهادارسازی بدهی‌های دولت^۱ بیان کرد.

۳۲ درصد از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به بخش بانکی (شامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی و دولتی) تعلق دارد. این سهم نشان‌دهنده تأمین مالی قابل توجه دولت از منابع این بانک‌ها در سالیان گذشته دارد.

۱۳ درصد از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی مربوط به بخش عمومی غیردولتی است. عمده بدهی دولت در این بخش متعلق به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی است که بار مالی قابل توجهی برای دولت داشته و به تبع آن مشکلات فراوانی را برای این صندوق‌ها ایجاد کرده است.

در پایان سال ۱۳۹۶ نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی حدود ۳۸ درصد است. این نسبت نزدیک به مرز تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه (۴۰ درصد) است. نکته قابل توجه درباره نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی آن است که صورت این کسر یعنی مانده بدهی‌های دولت باید به‌طور سالیانه تجدید ارزیابی شده یا با نرخ مشخصی تعدیل شود. در حال حاضر این تعدیل انجام نمی‌شود بنابراین هر ساله با افزایش نرخ تورم مخرج کسر که تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری است، به‌صورت اسمی زیاد شده درحالی‌که صورت تغییر نمی‌کند. در نتیجه کاهش این نسبت به‌صورت سالیانه دور از انتظار نیست. این امر باعث می‌شود تا این نسبت کمتر از میزان واقعی خود برآورد شود، در نتیجه قابل اتکا نیست.

همان‌طور که در قسمت قبل بیان شد تنها ۱۰ درصد از بدهی‌های دولت و

۱. دولت در بسیاری موارد از اسناد خزانه برای پرداخت‌های سال جاری خود استفاده می‌کند، درحالی‌که وظیفه اصلی این اسناد تبدیل بدهی‌های گذشته دولت به اوراق است.

شرکت‌های دولتی به صورت اوراق بهادار است. بنابراین بخش غیراوراقی بدهی‌ها نیاز به توجه بیشتری دارد. بخشی از این بدهی‌ها ناشی از تأمین مالی کسری بودجه دولت از مجاری مختلفی نظیر افزایش پایه پولی یا استفاده از پول پر قدرت بانک مرکزی، قرض کردن از خارج یا داخل کشور (بخش بانکی و غیربانکی) و برخی روش‌های دیگر است. بخش دیگر بدهی‌ها به دلیل عدم ایفای تعهدات دولت ایجاد شده است. برای مثال دولت‌ها در سال‌های گذشته بخشی از تعهدات خود به نهادهای عمومی غیردولتی و اشخاص حقوقی را پرداخت نکرده‌اند و از این محل بدهی بسیاری برای آنها ایجاد شده است. این بدهی از آن جهت که بدون سررسید بوده روش بسیار جذاب‌تری برای تأمین مالی است. از عمده طلبکاران دولت در این بخش می‌توان به صندوق‌های بازنشستگی و پیمانکاران خصوصی اشاره کرد.

بخش بدهی‌های غیراوراقی دولت که تحت قوانین و مقررات مختلف و بعضاً خارج از قوانین و مقررات ایجاد می‌شوند؛ نیازمند توجه ویژه برای کنترل مجاری ایجاد آن هستند. بدهی‌های ناشی از عدم ایفای تعهدات دولت همچنین موجب وارد کردن صدمه‌های جدی به اقتصاد کشور می‌شوند. برای مثال بدهی قابل توجه دولت به صندوق‌های بازنشستگی و پیمانکاران بخش خصوصی موجب ایجاد محدودیت مالی برای آنها شده است و ضمن سلب فرصت سرمایه‌گذاری، برخی از این شرکت‌ها و صندوق‌ها را در مرز ورشکستگی قرار داده است.

به منظور مسدود سازی مجاری ایجاد بدهی‌های غیراوراقی دولت که باعث ایجاد مشکلات فراوانی برای بخش‌های مختلف اقتصاد کشور می‌شود لازم است تا ضمن شناسایی کامل این مجاری، قوانین بالادستی (نظیر قانون برنامه) تصحیح و قانون مدیریت بدهی تنظیم و تصویب شود.

۱-۴-۲. وضعیت انتشار اوراق

در سال‌های اخیر در بودجه سنواتی به منظور انتشار اوراق برای تأمین مالی هزینه‌های جاری، بدهی‌های سررسید شده و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای درخواست مجوز

کرده است. در یک نگاه کلی اوراق مطرح شده در این تبصره را می‌توان به چهار دسته کلی تقسیم کرد:

- انواع اوراق مالی - اسلامی ریالی که توسط دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها منتشر می‌شود.

- اوراق مالی - اسلامی نیز به صورت ریالی - ارزی که بیشتر توسط شرکت‌های تابعه وزارت نفت منتشر می‌شود.

- انتشار اسناد (اوراق) تسویه خزانه به منظور تسویه بدهی‌های قطعی دولت.

- اسناد خزانه اسلامی که با سررسید زیر یک سال توسط دولت منتشر شده و هدف آن استمرار جریان پرداخت‌های خزانه کشور است. انتقال تعهدات مربوط به این اسناد به سال آینده ممنوع است، رقم این اوراق در جداول بودجه منعکس نمی‌شود.

۱-۱-۴-۲. عملکرد سال ۱۳۹۷

در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به دولت مجوز داده شد تا مبلغ ۳۸۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی منتشر کند. این مبلغ مصوب برابر سقف وارد شده برای انتشار اوراق در سال ۱۳۹۷ در قانون برنامه ششم توسعه است. در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ دولت به میزان ۳۶۶ هزار میلیارد ریال انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی منتشر کرده است. این میزان انتشار برابر ۱۲۶ درصد مقدار مصوب برای نه دوازدهم و ۹۵ درصد کل اوراق دارای مجوز انتشار در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ است.

در ۹ ماهه نخست سال در حدود ۱۸۳ هزار میلیارد ریال برای بازپرداخت سود و اصل اوراق مالی و اسلامی پرداخت شده است که حدود ۱۲۹ هزار میلیارد ریال آن برای بازپرداخت اصل اوراق و ۵۴ هزار میلیارد ریال برای پرداخت سود اوراق هزینه شده است. مطابق پیش‌بینی انجام شده توسط سازمان برنامه و بودجه مانده تعهدات دولت برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۷ در حدود ۱۳۴ هزار میلیارد ریال است.

۲-۱-۴. قانون بودجه سال ۱۳۹۸

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در مجموع مجوز انتشار ۷۶۰ هزار میلیارد ریال انواع اوراق مالی - ریالی برای دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها صادر شده است. بخش اصلی این اوراق ماهیت استقراض از بخش خصوصی را دارد. میزان این مجوز در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ برابر ۷۳۵ هزار میلیارد ریال بوده است. از ۷۶۰ هزار میلیارد ریال انواع اوراق بدهی ریالی، مجوز انتشار ۶۸۰ هزار میلیارد ریال آن به دولت و شرکت‌های دولتی اختصاص دارد و ۸۰ هزار میلیارد ریال مابقی سهم شهرداری و سازمان‌های وابسته است.

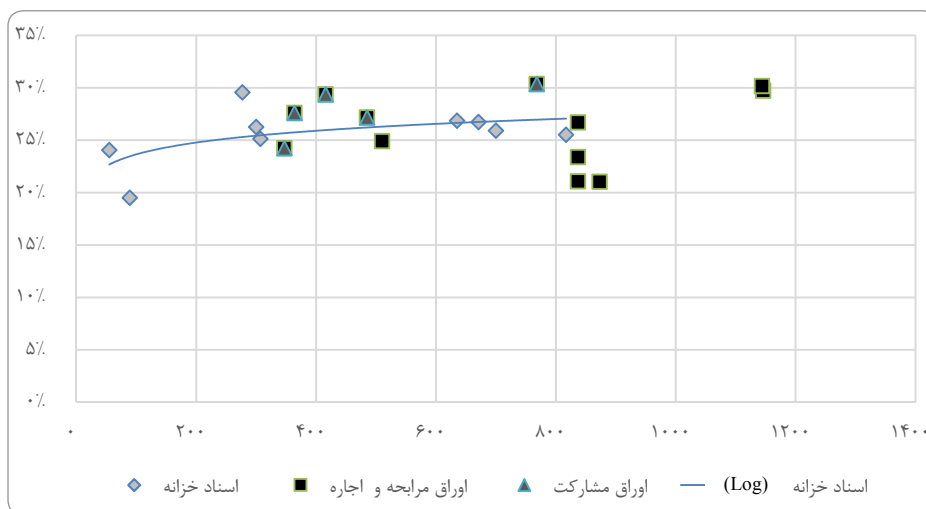
مجموع مجوز انتشار اوراق مالی توسط دولت معادل ۵۰۰ هزار میلیارد ریال است. با توجه به آنکه در بند «ن» تبصره «۵» سقف استفاده دولت از اوراق این تبصره برای مصارف بودجه عمومی حداکثر معادل سقف پیش‌بینی شده در جدول ۴ قانون برنامه ششم توسعه است، بنابراین منابع حاصل از فروش و واگذاری اوراق مالی تنها تا سقف ۴۴۰ هزار میلیارد ریال می‌تواند در سمت منابع مورد استفاده قرار گیرد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ دولت ۲۱۸ هزار میلیارد ریال بابت بازپرداخت اصل اوراق مالی و حدود ۶۲ هزار میلیارد ریال بابت بازپرداخت سود اوراق پیش‌بینی کرده است. علاوه بر این مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال نیز از محل انتشار اوراق جدید به منظور پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در نظر گرفته شده است. با توجه به موارد ذکر شده در مجموع معادل ۳۳۰ هزار میلیارد ریال برای پوشش بار مالی ناشی از اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸ در نظر گرفته شده است. با توجه به آمار در دسترس^۱، میزان بار مالی (شامل اصل و سود) اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸ حداقل برابر ۳۴۰ هزار میلیارد ریال است. به نظر می‌رسد منابع در نظر گرفته شده در سقف اول بودجه برای این موضوع باید افزایش یابد.

۱. گزارش سازمان برنامه و بودجه در کمیسیون برنامه و محاسبات مجلس شورای اسلامی.

۳-۱-۴. مهم‌ترین تصمیمات اخذ شده در حوزه بدهی‌های دولت و اوراق بهادار در نمودار ۵-۲ نرخ تنزیل انواع اوراق مالی منتشر شده توسط دولت در سال ۱۳۹۷ ترسیم شده است.

نمودار ۵-۲. نرخ تنزیل (بازده تا سررسید) انواع اوراق دولتی در فرابورس



مأخذ: اطلاعات استخراج شده از فرابورس.

همان‌طور که در نمودار فوق مشاهده می‌شود اسناد خزانه و اوراق مشارکت که به‌صورت مستقیم به طلبکار واگذار می‌شوند و تبدیل آنها به منابع نقد به عهده پیمانکار است، نسبت به اوراق مرابحه و اجاره (که به‌صورت نقدی منتشر می‌شوند) نرخ بازده تا سررسید (نرخ تنزیل) بالاتری دارند. به‌دلیل افزایش نرخ تنزیل اسناد خزانه در بازار بدهی و زیان پیمانکاران و کاهش انگیزه آنها برای شرکت در مناقصات جدید؛ دولت طی بخش‌نامه‌ای جهت افزایش جذابیت این اسناد مواردی را به تصویب رساند که اهم آن به‌این ترتیب هستند:

- پرداخت ۱۵ درصد نرخ حفظ قدرت خرید برای تمامی دریافت‌کنندگان اسناد خزانه (تا پیش از این سقف نرخ حفظ قدرت خرید ۱۵ درصد بود)،

- افزایش بازه زمانی محاسبه حفظ قدرت خرید به فاصله زمانی اتمام مهلت درج شده در قرارداد برای پرداخت مطالبات تا سررسید اسناد خزانه دریافتی،
- قبول هزینه تنزیل اوراق دریافتی پیمانکاران از دولت به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی.

۲-۴-۲. پیشنهادهای سیاستی بدهی های دولت

مهمترین نتایج مربوط به حوزه بدهی های دولت را می توان به شرح ذیل خلاصه کرد:

(الف) به منظور جلوگیری از مشکلات ناشی از بدهی های غیراوراقی دولت، لازم است ضمن شناسایی کامل مجاری ایجاد تعهدات دولت، این کانال های مورد بررسی و بازنگری قرار گرفته و قانون مدیریت بدهی های دولت نیز تهیه و تصویب شود.

(ب) با توجه به بدهی زیاد دولت به پیمانکاران طرح های عمرانی و تنگنای مالی آنها؛ پیشنهاد می شود از بیش برآوردی بودجه تملک دارایی های سرمایه ای خودداری شود تا با تحقق کامل این بودجه پیش بینی شده، بدهی دولت به پیمانکاران از این محل افزایش نیابد.

(ج) مطابق با بند «الف» تبصره «۱۷» قانون برنامه ششم توسعه هرگونه تکلیف به بانک ها و مؤسسات اعتباری برای استفاده از منابع آنها در طول سال های اجرای قانون برنامه برای تسهیلات با نرخ کمتر به جز سایر تکالیف قانونی، مشروط به پیش بینی مابه التفاوت نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار و درج آن در قانون بودجه سالیانه است.

(د) به علت وضعیت نامناسب بانک های دولتی و صندوق های بازنشستگی لازم است تا حد ممکن از وضع تکالیف بودجه ای دارای بار مالی خودداری شود.

(ه) به جهت تسریع فرایند بازپرداخت بدهی های دولت لازم است تا بهادارسازی بدهی های دولت با یک برنامه از پیش اعلام شده با جدیت دنبال شود.

۲-۵. صندوق توسعه ملی

صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی به ثروت های ماندگار، مولد و سرمایه های زاینده

اقتصادی ایجاد شد. فرایند کارکرد این صندوق را اساسنامه آن (در سیاست‌های کلی برنامه ششم این اساسنامه تنفیذ شد) و سهم صندوق از محل صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی را سیاست‌های کلی برنامه ششم، مشخص کرده است. به این ترتیب که از سال اول اجرای برنامه معادل ۳۰ درصد ارزش صادراتی نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی به صندوق اختصاص یابد و از سال‌های بعد، هر سال ۲ درصد به این مقدار اضافه شود تا به تدریج اتکای دولت به خام‌فروشی کاهش یابد. با توجه به اینکه سال ۱۳۹۷ سال دوم برنامه ششم محسوب می‌شود، در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ سهم صندوق توسعه ملی نیز ۳۲ درصد ارزش صادراتی مواد هیدروکربوری مزبور، تعیین شد. براساس فروض قانون بودجه ۱۳۹۷ در مورد میزان صادرات نفت، میعانات گازی و گاز طبیعی و نرخ آنها، سهم ۳۲ درصدی صندوق توسعه ملی معادل ۱۵,۹ میلیارد دلار پیش‌بینی شد.

۱-۵-۲. صندوق توسعه ملی در قانون بودجه ۱۳۹۷

هرچند براساس بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم^۱ مصارف صندوق توسعه ملی باید از تکالیف بودجه‌ای و غیربودجه‌ای استقلال داشته باشد، اما تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به نحوه مصرف بخشی از منابع صندوق توسعه ملی اختصاص داشت. در بند «د» تبصره «۴» به دولت اجازه داده شد ۱۴۳,۷۵ هزار میلیارد ریال از ورودی صندوق در سال ۱۳۹۷ برداشت و در ردیف درآمد عمومی ۳۱۰,۷۰۵ نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. براساس بند «ز» تبصره «۴» موارد موضوع بند «د» و «ه» این تبصره در قالب تسهیلات پرداخت خواهند شد و باید در بودجه‌های سنواتی سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۳ به حساب صندوق بازپرداخت شوند. البته در لایحه بودجه ۱۳۹۸ منابعی برای بازپرداخت این تسهیلات پیش‌بینی نشده است. تا پایان آذر ۱۳۹۷ مبلغ ۳,۴ میلیارد دلار بابت اجرای بند «د» تبصره «۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ اختصاص یافته است. پروژه‌های مطرح شده در این بند عبارتند از:

۱. استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی.

- رفع مشکل برق و مقابله با ریزگردها در خوزستان،
 - تولید واکسن سینه‌پهلو،
 - تقویت بنیه دفاعی،
 - بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله و کمک به بافت‌های فرسوده،
 - سازمان صداوسیما،
 - توسعه سیستم‌های نوین آبیاری تحت فشار،
 - اجرای عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان.
- علاوه بر موارد مذکور، در قانون بودجه ۱۳۹۷ تکالیف دیگری در قالب پرداخت تسهیلات برای صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است که به شرح ذیل ذکر می‌شود:
- اجازه به دولت برای برداشت مبلغ ۳۵۰ میلیون دلار (به صورت تسهیلات) به منظور انتقال آب کشاورزی با لوله به اراضی دشت سیستان،
 - اختصاص ۴۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات ریالی برای خرید تجهیزات تخصصی و به‌روزرسانی آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزشی و پژوهشی و فناوری و دانشگاه آزاد اسلامی،
 - تسهیلات مربوط به تأمین مالی ۱۵ درصدی طرح‌های ریلی، در صورت عقد قرار داد با تأمین‌کننده مالی خارجی،
 - تکالیف موضوع بند «الف» و «ب» تبصره «۴» مبنی بر تخصیص تسهیلات ارزی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی.
- این تسهیلات برای حوزه‌هایی مانند طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز، طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن، صنایع تکمیلی و تبدیلی چغندر قند و حمل‌ونقل درون و برون‌شهری ... در نظر گرفته شده است.

۲-۵-۲. تکالیف خارج از قانون بودجه

با توجه به شرایط ناشی از تحریم‌ها با تصویب رؤسای قوای سه‌گانه، تکالیف متعددی برای صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است به عنوان مثال:

• یک میلیارد دلار از منابع صندوق بابت انجام طرح‌های اشتغال‌زایی در چارچوب اجرای تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۳۹۷ برای حفظ و توسعه اشتغال برداشت شده است.

• ۵۰۰ میلیون یورو تسهیلات به دولت جهت پرداخت بدهی سازمان بیمه سلامت ایران بابت محصولات دارویی و تجهیزات پزشکی تولید داخل و خدمات درمانی.^۱

همچنین براساس مصوبه شورای هماهنگی اقتصادی در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۲۶ مقرر شد ۱۲ واحد درصد از سهم ۳۲ درصدی منابع ارزی صندوق برای «تیا‌های ضروری کشور در شرایط نامطلوب» در حسابی مخصوص ذخیره شود.^۲

۳-۵-۲. گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی

براساس گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس صندوق تا پایان آذرماه ۱۳۹۷ طرح‌های اعلام وصول شده^۳ معادل ۴۱/۰۹ میلیارد دلار بوده که از این مقدار معادل ۳۸/۲۶ میلیارد دلار به مرحله تخصیص ارز (صدور نامه مسدودی به بانک مرکزی)^۴ رسیده است و ۲۸/۶ میلیارد دلار گشایش^۵ و در نهایت ۱۸/۱ میلیارد دلار از طرح‌های مسدود شده، به مرحله پرداخت قطعی^۶ رسیده است.

از میان اعتبارات فوق اعتبارات مربوط به مسدودی برای صندوق از اهمیت بیشتری

۱. علاوه بر تخلف تکلیف به صندوق توسعه ملی در پرداخت تسهیلات به دولت، این مورد به دلیل بازپرداخت بدهی دولت نیز برخلاف اساس‌نامه صندوق است.

۲. در مورد این ۱۲ واحد درصد گفتنی است اولاً، برداشت از حساب مذکور مستلزم حکم قانون و پس از اخذ مجوز لازم (اذن رهبری) انجام می‌گیرد و ثانیاً، سهم مذکور به عنوان بازگشت از منابع تلقی نمی‌شود.

۳. طرحی را وصول شده می‌گویند که توسط بخش خصوصی به دست هیئت امنای صندوق توسعه ملی برسد و هیئت‌مدیره در مورد رد یا تأیید آن نظری نداده باشد.

۴. منظور از طرح مسدود شده طرحی است که به تأیید هیئت امنای صندوق رسیده باشد. در نتیجه پس از تأیید طرح، معادل اعتبار مورد نیاز آن نزد بانک مرکزی از حساب صندوق توسعه ملی مسدود خواهد شد.

۵. بعد از اینکه اعتبار مورد نیاز طرح نزد بانک مرکزی مسدود شد، ممکن است پیشنهاددهنده به هر دلیلی طرح خود را دنبال نکند و نتواند آن را از مرحله مسدودی به گشایش برساند.

۶. هنگامی که یک طرح گشایش پیدا می‌کند در مراحل مختلفی این اعتبار به حساب طرح پرداخت می‌شود به همین دلیل اعتبار پرداخت شده کمتر از اعتبار گشایش شده است.

برخوردار است چرا که صندوق دیگر نمی تواند در مورد اعتبار طرح مسدود شده تصمیم گیری کند، مگر اینکه طرح به هر دلیلی ملغی شود. از ۳۸/۲۶ میلیارد دلار مسدود شده ۲۲/۶۳ میلیارد دلار به بخش خصوصی، ۱۴/۹۶ میلیارد دلار به مؤسسات عمومی غیردولتی، ۹۶ میلیون دلار به تعاونی ها و ۵۶۹ میلیون دلار به سایر موارد اختصاص یافته است.

جدول ۸-۲. جزئیات اعتبارات مسدود شده صندوق توسعه ملی (میلیون دلار)

کل	بخش خصوصی	مؤسسات عمومی غیردولتی	تعاونی ها	سایر
اعتبارات مسدود شده صندوق	۳۸,۲۶۶	۲۲,۶۳۴	۱۴,۹۶۷	۹۶
درصد اعتبار مسدود شده صندوق	۱۰۰	۵۹/۱	۳۹	۰/۰۲
				۱/۴

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی.

علاوه بر تسهیلات مذکور، از منابع صندوق توسعه ملی معادل ۱۱ میلیارد و ۳۵۰ میلیون دلار برای اعطای تسهیلات جهت اجرای طرح های ملی مربوط به حوزه آب، خاک و کشاورزی براساس قوانین مربوطه اختصاص یافته است. گفتنی است در مورد «طرح های ملی» عاملیت بانک ها وجود ندارد بلکه دولت به طور مستقیم برای بهره برداری از پروژه های مورد نظر خود که جنبه کالای عمومی دارند از صندوق توسعه ملی تسهیلات دریافت می کند. فهرست مختصر پروژه هایی که دولت برای آنها تاکنون از صندوق با عنوان طرح ملی، تسهیلات ارزی دریافت کرده است، عبارتند از:

الف) معادل ۸ میلیارد دلار برای طرح های مهار و تنظیم آب های کشور،
 ب) معادل ۱/۵ میلیارد دلار برای طرح های احیا و توسعه اراضی کشاورزی استان های خوزستان و ایلام،

ج) معادل ۵۰۰ میلیون دلار برای طرح های انتقال آب به اراضی سیستان،

د) معادل ۵۰۰ میلیون دلار برای طرح های آبیاری تحت فشار،

ه) معادل ۵۰۰ میلیون دلار برای طرح های آبرسانی به روستاها،

و) معادل ۳۵۰ میلیون دلار برای تکمیل طرح انتقال آب به اراضی سیستان.

همچنین مبلغ ۳/۲ میلیارد دلار بابت اجرای بند «د» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و مبلغی معادل ۱۰/۸ میلیارد دلار براساس سایر تکالیف محوله به صندوق توسط مراجع قانونی، به طرح‌های مربوطه اختصاص یافته است. در نهایت کل مسدودی‌های تکلیفی ۲۶/۱۷ میلیارد دلار است که ۲۴/۵ میلیارد دلار آن تاکنون پرداخت قطعی شده است.

۱-۳-۵-۲. سپرده‌گذاری ارزی

بخش دیگری از منابع ارزی صندوق توسعه ملی به سپرده‌گذاری ارزی در بانک‌ها اختصاص یافته است تا بانک‌های سپرده‌پذیر از طریق اعطای تسهیلات در چارچوب این قراردادهای، این منابع را به طرح‌ها و فعالیت‌های مرتبط (از جمله بخش نفت، گاز، پتروشیمی، صنعت و معدن و ...) تخصیص دهند. تا تاریخ ۱۳۹۷/۶/۳۱، مبلغ سپرده‌گذاری‌های ارزی انجام شده در بانک‌های عامل معادل با ۷/۲ میلیارد دلار بوده است. میزان سپرده‌های فعال از مجموع سپرده‌گذاری‌های ارزی انجام شده، در پایان شهریورماه ۱۳۹۷، مبلغ ۶/۲ میلیارد دلار می‌باشد. بدین ترتیب می‌توان گفت خلاصه وضعیت تأمین مالی ارزی به تفکیک مسدودی‌های صادره از محل قراردادهای عاملیت، سپرده‌گذاری‌های ارزی و پرداخت‌ها بابت طرح‌های ملی و تکالیف بودجه‌ای و غیربودجه‌ای، از ابتدای تأسیس صندوق تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۳۱ به‌صورت زیر است.

جدول ۹-۲. وضعیت تأمین مالی ارزی به تفکیک قراردادهای عاملیت بانک‌ها، سپرده‌گذاری

ارزی و پرداخت بابت طرح‌های ملی از ابتدای تأسیس تا پایان آذرماه ۱۳۹۷

نوع عاملیت	مبلغ (میلیارد دلار)
عاملیت ارزی (مسدودی)	۳۸/۲۶
طرح‌های ملی آب، خاک، کشاورزی و سایر تکالیف بودجه‌ای و غیربودجه (مسدودی)	۲۶/۱۷
سپرده‌گذاری ارزی	۶/۲۱
جمع	۷۰/۶۵

مأخذ: همان.

۲-۳-۵. تسهیلات ریالی

مجموعه تسهیلات ریالی پرداختی توسط صندوق توسعه ملی را می‌توان به سه دسته زیر تقسیم کرد:

۱. تسهیلات پرداخت شده تا پایان سال ۱۳۹۳ براساس قوانین بودجه و سایر تکالیف: در این سال‌ها تسهیلات ریالی با عاملیت بانک‌ها پرداخت می‌شد. تا پایان سال ۱۳۹۳ بالغ بر ۱۱۸/۸ هزار میلیارد ریال تسهیلات از این روش پرداخت شد که تا تاریخ ۱۳۹۷/۶/۳۱ بیش از ۸۵/۷ هزار میلیارد ریال آن (بدون احتساب سود) بازپرداخت شده است و از اصل مبالغ پرداختی، مبلغ ۳۳ هزار میلیارد ریال آن نزد بانک‌ها به‌عنوان تسهیلات جاری باقی مانده است.

۲. تسهیلات ریالی پرداخت شده براساس سازوکار ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۱:

مطابق سازوکار این ماده سالیانه ۲۰ درصد از ورودی صندوق توسعه ملی در بانک‌های خصوصی و دولتی داخلی سپرده‌گذاری ریالی می‌شود تا به‌صورت تسهیلات به بخش‌های مذکور در این ماده (کشاورزی و صنعت) اختصاص یابد. سود سپرده‌گذاری و اقساط وصولی نیز مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرح‌های موضوع این بند اختصاص می‌یابد.

۱. ماده (۵۲): صندوق توسعه ملی موظف است از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در هر سال: الف) ده درصد (۱۰٪) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست و صادرات محصولات کشاورزی در بانک‌های دولتی و خصوصی داخلی سپرده‌گذاری کند. سود سپرده‌گذاری و اقساط وصولی مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرح‌های موضوع این بند اختصاص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند زیر نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد.

ب) ده درصد (۱۰٪) را برای پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش صنعت، معدن، گردشگری و صادرات کالاهای صنعتی و معدنی به‌استثنای بخش ساخت مسکن در بانک‌های دولتی و خصوصی داخلی سپرده‌گذاری کند. سود سپرده‌گذاری و اقساط وصولی مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرح‌های موضوع این بند اختصاص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند زیر نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام می‌شود.

مجموع سپرده‌گذاری‌های ریالی صندوق براساس ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) از ابتدای سال ۱۳۹۴ تا تاریخ ۱۳۹۷/۶/۳۱ مبلغی معادل ۲۵۲/۷ هزار میلیارد ریال بوده است.

۳. قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری: تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۳۱ براساس قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری^۱ با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مبلغ ۳۰ هزار میلیارد ریال در دو مرحله در بانک‌های منتخب سپرده‌گذاری شده است. بنابراین کل تسهیلات ریالی پرداخت شده صندوق از ابتدای تأسیس تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۳۱ از سه محل قوانین بودجه سنواتی، ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) و قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، بالغ بر ۳۱۵ هزار میلیارد ریال است.

۴-۵-۲. صندوق توسعه ملی در قانون بودجه ۱۳۹۸

براساس قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸ به‌عنوان سال سوم برنامه، سهم صندوق توسعه ملی باید ۳۴ درصد منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز باشد اما به‌دلیل شرایط خاص ناشی از تحریم، این سهم به ۲۰ درصد در قانون بودجه ۱۳۹۸ کاهش یافت.

علاوه‌بر این همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۷، در تبصره «۴» قانون بودجه ۱۳۹۸ نیز تکالیفی بر منابع صندوق توسعه ملی ایجاد شد که از ورودی منابع صندوق در سال ۱۳۹۸ خواهد کاست. از جمله این تکالیف می‌توان به بند «هـ» تبصره «۴» اشاره کرد که براساس آن به دولت اجازه داده شد به میزان ۲,۳ میلیارد یورو از منابع ورودی صندوق را در قالب تسهیلات ارزی به پروژه‌های ذیل اختصاص دهد.

۱. مصوب ۱۳۹۶/۵/۳۱.

جدول ۱۰-۲. مشخصات طرح‌های ذیل بند «ه» تبصره «۴» قانون بودجه ۱۳۹۸

ردیف	عنوان	مبلغ اختصاص داده شده
۱	طرح‌های آبیاری تحت فشار نوین	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۲	آبخیزداری و آبخوانداری	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۳	مقابله با آثار مخرب ریزگردها و تأثیر آنها بر شبکه‌های برق	تا سقف ۱۰۰ میلیون یورو
۴	تقویت بنیه دفاعی در اجرای ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه	تا سقف ۱,۵ میلیارد یورو
۵	تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	تا سقف ۴۰ میلیون یورو
۶	طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی	تا سقف ۱۵ میلیون یورو
۷	طرح‌های نوآورانه معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری	تا سقف ۷۰ میلیون یورو
۸	سازمان صداوسیما در اجرای ماده (۹۳) قانون برنامه ششم و توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی، پویانمایی، مستند، فیلم و سریال	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۹	طرح‌های آبرسانی روستایی و عشایری و توسعه شبکه‌های آن	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۱۰	پایداری و ارتقای کیفی آب شرب شهرهای پرتنش	تا سقف ۵۰ میلیون یورو

مأخذ: قانون بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۸.

علاوه بر موارد ذکر شده در جدول ۱۰-۲ تکالیف دیگری در سایر بندهای تبصره «۴» بر منابع ورودی صندوق توسعه ملی در قانون بودجه ۱۳۹۸ وضع شده است که احتمالاً موجب صفر شدن ورودی صندوق در سال ۱۳۹۸ خواهد شد.

۵-۵-۲. پیشنهادهای سیاستی درباره صندوق توسعه ملی

نکته قابل تأمل درباره منابع صندوق توسعه ملی این است که در سال‌های اخیر دولت فوری‌ترین طرح‌های خود در قانون بودجه را منوط به تأمین مالی آنها از صندوق توسعه ملی کرده (تاکنون ۲۶ میلیارد دلار) و همین مسئله موجب شده است که منابع صندوق توسعه ملی به شدت کاهش یابد. این اتفاق رویه نامناسبی است که تقریباً در حال از بین بردن ماهیت صندوق توسعه ملی است. منابع صندوق می‌توانست و می‌تواند در شرایط تحریم گره‌گشای بسیاری از مشکلات کشور باشد. در حال حاضر تنها راه این است که

دولت طرح‌های مسدود شده را ملغی و از منابع آزاد شده برای عبور از شرایط تحریم استفاده کند، البته این کار می‌تواند حجم اتلاف منابع را افزایش دهد. بنابراین لازم است مجلس در بودجه‌های سنواتی با ایجاد انضباط مالی و نظارت دقیق بر میزان هزینه‌های جاری، منابع لازم برای اجرای طرح‌های مهم را فراهم کند تا ماهیت تأسیس صندوق از بین نرود.

۶-۲. هدفمندی یارانه‌ها

موضوع هدفمندی یارانه‌ها به‌ویژه یارانه حامل‌های انرژی در پی سه دهه توزیع یارانه پنهان همگانی که به افزایش بی‌عدالتی، مصرف بی‌رویه انرژی (هم در بخش مصرف نهایی و هم در بخش تولید) و افزایش قاچاق منجر شده بود، در مجلس شورای اسلامی مطرح شد. در سال ۱۳۸۸ قانون هدفمندی یارانه‌ها با هدف توزیع عادلانه یارانه‌ها، کنترل قاچاق، اصلاح الگوی مصرف انرژی و افزایش کارایی در تولید و صنایع به تصویب رسید. اگرچه نقایصی مانند عدم توجه کافی به بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش تولید، عدم توجه به راهکارهای غیرقیمتی برای بهینه‌سازی مصرف انرژی در حمل‌ونقل و شکل قانونی سازمان هدفمندی یارانه‌ها و ... در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها وجود داشت، اما حتی مفاد قانون مصوب با گذشت حدود یک دهه از اجرای این قانون به نحو مؤثری اجرا نشده است و در حال حاضر همچنان بیش از ۷۷ میلیون نفر یارانه نقدی دریافت می‌کنند و پرمصرف‌ها سهم بالایی از یارانه پنهان انرژی را به‌خود اختصاص می‌دهند. عمده منابع حاصل از اصلاح قیمت‌های انرژی به توزیع یارانه نقدی بین ۷۷ میلیون نفر اختصاص پیدا می‌کند، به‌نحوی که برآورد می‌شود در سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۴۲۰ هزار میلیارد ریال یارانه نقدی پرداخت شود. به‌رغم تأکید مکرر در قوانین بودجه سنواتی مبنی بر حذف سه دهک بالای درآمدی (حذف ۲۴ میلیون نفر) از دریافت یارانه نقدی، به دلایلی از جنس اقتصاد سیاسی تاکنون تنها حدود ۳ میلیون و ۲۰۰ هزار نفر از دریافت یارانه حذف شده‌اند. با توجه به این نکات با صراحت می‌توان گفت که این قانون تاکنون به اهداف مطلوب خود یعنی واقعی کردن قیمت حامل‌های انرژی و بازتوزیع عادلانه آن به سود سیستم انرژی کشور و مردم نرسیده است و در اثبات این موضوع همین بس که در قانون بودجه ۱۳۹۷ به‌دلیل کمبود منابع ناشی از واقعی نکردن قیمت حامل‌ها

مقرر شد ۱۵۷ هزار میلیارد ریال از منابع صادراتی فراورده‌ها به موضوع هدفمندی اختصاص یابد که مغایر با قانون هدفمندی یارانه‌هاست.

۱-۶-۲. هدفمندی یارانه‌ها در قانون بودجه ۱۳۹۷

تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ به موضوع هدفمندی یارانه‌ها اختصاص دارد و براساس آن منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها ۹۸۸ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شد که نسبت به رقم ۴۸۰ هزار میلیارد ریال قانون بودجه ۱۳۹۶ بیش از ۱۰۵ درصد رشد داشته است. البته این افزایش ناشی از آن است که در سال‌های گذشته صرفاً سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها از فروش حامل‌های انرژی ارائه می‌شد اما در سال ۱۳۹۷ سعی شده تا مطابق ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، همه درآمدهای هدفمندی یارانه‌ها در جدول تبصره «۱۴» ارائه شود. به این ترتیب جدول مربوط به هدفمندی یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با ارائه جزئیات بیشتر، به شفافیت منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها کمک چشمگیری کرده است.

همان‌طور که در جدول ۱ تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ قابل مشاهده است، اعتبار مربوط به یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها ۳۰۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شد. این موضوع همچنان که در متن تبصره هم به آن اشاره شده به این معناست که دولت می‌بایست تعداد یارانه‌بگیران را از ۷۷ میلیون نفر به ۵۶ میلیون نفر کاهش دهد. به‌رغم این تأکید، قانونگذار در تبصره «۱۴» امکان دسترسی به منابعی مانند «جابه‌جایی منابع تا سقف ۱۰ درصد از سایر ردیف‌های جدول تبصره «۱۴» به اعطای یارانه نقدی و غیرنقدی و همچنین پرداخت بخشی از ۱۱۰ هزار میلیارد ریال مازاد بر سقف منابع دریافتی حاصل از فروش فراورده‌های نفتی موضوع ردیف (۱) جدول تبصره «۱۴» به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی» را برای دولت فراهم و اجازه ادامه روند کنونی پرداخت یارانه را صادر کرده است. از این‌رو، دولت تا پایان ۹ ماهه نخست سال نسبت به حذف ۳ دهک بالای درآمدی اقدام قابل توجهی انجام نداده است. جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ به شرح ذیل است.

دیف	دریافتی‌ها (منابع)	مبلغ (میلیارد ریال)	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	مبلغ (میلیارد ریال)
۱	دریافتی حاصل از فروش فراورده‌های نفتی	۵۷۲,۴۰۷	۱	مالیات بر ارزش افزوده فراورده‌های نفتی	۵۰,۰۰۰
۲	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی	۱۷۵,۹۷۷	۲	سهام چهاردهونیم درصد شرکت ملی نفت ایران از محل فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۳۶,۹۸۶
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی و صادراتی برق و سایر دریافت‌ها	۲۱۷,۷۸۵	۳	هزینه و کارمزد حمل‌ونقل، توزیع و فروش (کارمزد جایگاه‌ها) فراورده‌های نفتی	۷۲,۸۱۶
۴	وجه دریافتی از فروش آب	۲۲,۱۶۳	۴	واردات فراورده‌های نفتی، سهم چهاردهونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از محل صادرات فراورده‌های نفتی، بازپرداخت تعهدات طرح‌های گازرسانی و بهینه‌سازی مصرف انرژی موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی	۶۰,۰۰۰
۵			۵	هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی	۷۳,۳۴۲
۶			۶	کارمزد جایگاه‌های سی‌ان‌جی	۹,۲۰۰
۷			۷	عوارض گازرسانی سی‌ان‌جی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق (۲)	۳,۳۱۲
۸			۸	مالیات بر ارزش افزوده سی‌ان‌جی	۲,۷۳۵
۹			۹	هزینه، تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی	۲۱۲,۳۲۵
۱۰			۱۰	واردات برق	۵,۴۶۱
۱۱			۱۱	کمک به شرکت‌های آب و فاضلاب	۲۲,۱۶۳
مصارف هدفمندی:					
۱	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۳۰۰,۰۰۰	۱		
۲	کاهش فقر مطلق 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.	۷۰,۰۰۰	۲		
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 خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج	۳۷,۰۰۰	۳		
۴	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۳۳,۰۰۰	۴		
		۴۴۰,۰۰۰	جمع		
جمع کل دریافتی‌ها		۹۸۸,۳۴۰	جمع		

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷.

علاوه بر این موارد، در راستای افزایش شفافیت مطابق تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، مقرر شد همه درآمدهای هدفمندی یارانه‌ها به حساب سازمان هدفمندی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و پس از تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور، مطابق مصارف مندرج در جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه کل کشور هزینه شود، با این حال با توجه به شواهد به نظر می‌رسد بخشی از این وجوه به حساب سازمان هدفمندی واریز نشده باشد.

۲-۶-۲. عملکرد منابع هدفمندی

براساس متن قانون هدفمندی یارانه‌ها، منابع هدفمندی باید از محل مابه‌التفاوت نرخ حامل‌های انرژی مصرف داخل، از زمان شروع قانون هدفمندی با نرخ فعلی آنها، تأمین شود. همان‌طور که در جدول ۱۲-۲ قابل مشاهده است، شرکت‌های پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، گاز، توانیر و آبفا چهار شرکت اصلی در تأمین منابع سازمان هدفمندی یارانه‌ها هستند که در این بین بیشترین سهم متعلق به شرکت پالایش و پخش فراورده‌های نفتی است، چراکه پنج فراورده اصلی عمدتاً در اختیار این شرکت است.

جدول ۱۲-۲. منابع دریافتی از شرکت‌ها به استناد تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳

(میلیارد ریال)

ردیف	شرکت	سهم مصوب در سال ۱۳۹۷	سهم مصوب تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳	مجموع واریزی شرکت‌ها به حساب رابط خزانه	مبلغ پرداختی به حساب شرکت‌ها	بدهی شرکت‌ها نسبت به مبلغ مصوب تا کنون
۱	شرکت پالایش و پخش فراورده‌های نفتی	۵۷۲,۴۰۷	۴۰۴,۶۰۵	۳۲۹,۰۱۷	۳۷,۴۵۰	۷۵,۵۸۸
۲	شرکت ملی گاز	۱۷۵,۹۸۵	۱۲۴,۳۹۵	۸۹,۲۲۲	۲۵,۵۵۰	۳۵,۱۷۲
۳	توانیر	۲۱۷,۷۸۵	۱۵۳,۹۴۱	۱۴۱,۲۶۵	۱۲۸,۲۱۶	۱۲,۶۷۷
۴	آبفا	۲۲,۱۶۳	۱۵,۶۶۶	۳,۴۴۷	۲,۹۷۲	۱۲,۲۱۹
جمع کل		۹۸۸,۳۴۰	۶۹۸,۶۰۷	۵۶۲,۹۵۱	۱۹۴,۱۸۸	۱۳۵,۶۵۶

مأخذ: گزارش سازمان هدفمندی یارانه‌ها.

همان طور که در جدول فوق مشاهده می شود واریزی شرکت ها به حساب رابط خزانه تا تاریخ ۱۳ آذرماه ۱۳۹۷ عملکرد ۸۰ درصدی داشته است. یعنی تا این تاریخ شرکت ها در مجموع می بایست ۶۹۸ هزار میلیارد ریال به حساب رابط خزانه واریز می کردند، اما ۵۶۲ هزار میلیارد ریال به حساب واریز شده است. این موضوع سبب می شود که واریزی سازمان به برخی از ردیف های مصرفی مذکور در جدول فوق با مشکل مواجه شود که در ادامه در بخش مصارف به توضوح قابل مشاهده خواهد بود.

۳-۶-۲. مصارف هدفمندی

از مجموع ۵۶۲ هزار میلیارد ریال واریزی به حساب سازمان هدفمندی یارانه ها، ۱۹۴ هزار میلیارد ریال به حساب شرکت ها بازگردانده شده است و ۳۶۷ هزار میلیارد ریال باقیمانده به ردیف های معرفی شده با عنوان مصارف هدفمندی در جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه اختصاص یافته است. وضعیت پرداختی به این مصارف تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳ به شرح جدول ذیل می باشد.

جدول ۱۳-۲. مصارف سازمان هدفمندی یارانه ها در سال ۱۳۹۷ تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳

(میلیارد ریال)

مصارف				
پرداخت نقدی و غیرنقدی موضوع بند اول جدول مصارف هدفمندی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	سازمان بهزیستی و کمیته امداد (بند دوم جدول مصارف هدفمندی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور)		بهداشت و سلامت مردم (بند سوم جدول مصارف هدفمندی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور)	
	یارانه غیرنقدی (امنیت سبد غذایی)	۸,۹۰۷	۳۶,۴۲۸	۸,۵۰۰
یارانه نقدی		۲۸۰,۲۹۲		۳۳,۰۰۰
جمع مصارف: ۳۶۷,۱۲۶				

مأخذ: همان.

• همان طور که از اطلاعات جدول فوق مشخص است ۲۸۰ هزار میلیارد ریال یارانه نقدی برای ۸ ماه در سال جاری پرداخت شده است. میانگین پرداخت هر ماه یارانه نقدی ۳۵ هزار میلیارد ریال بوده که به حدود ۷۷ میلیون نفر یارانه نقدی پرداخت شده است.

• یارانه نان و خرید تضمینی گندم برای کل سال در تبصره «۱۴» قانون بودجه ۳۳,۰۰۰ میلیارد ریال بوده است که این مبلغ به صورت کامل پرداخت شده است و در ماه‌های آینده طلبی از این محل وجود نخواهد داشت.

• برای کمک به سازمان بهزیستی و کمیته امداد هم تاکنون ۳۶,۴۲۸ میلیارد ریال پرداخت شد، این در حالی است که در تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ مقرر شد ۷۰,۰۰۰ میلیارد ریال به این محل پرداخت شود که تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳ حداقل باید ۴۹,۰۰۰ میلیارد ریال به این محل پرداخت می‌شد.

• ردیف مربوط به بهداشت و سلامت مردم در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۳۷,۰۰۰ میلیارد ریال بوده است که فقط ۲۲ درصد آن (۸,۵۰۰ میلیارد ریال) تا تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳ پرداخت شده است.

علاوه بر این موارد در مصارف ذکر شده در جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، به دلیل محدودیت منابع، سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده حامل‌های انرژی با اعتبار ۳۲۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته نشد که در عمل موجب کمبود منابع شهرداری‌ها شد. از سوی دیگر یکی از موارد در نظر گرفته شده برای مصارف هدفمندی در ماده (۷) قانون هدفمندی یارانه‌ها، اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف از قبیل گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی است. در این راستا از سال ۱۳۸۹، طبق توافق انجام شده ۱۳/۵ درصد از ۲۷ درصدی حق بیمه رانندگان برعهده دولت قرار گرفته که در عمل موجب تعهد بلندمدت دولت برای این موضوع شده است. باین حال در سالیان مختلف اعتبار ناچیزی به این موضوع اختصاص یافته است.

جدول ۱۴-۲. اعتبار اختصاص یافته به تأمین اجتماعی (موضوع ماده (۷) قانون هدفمندی یارانه‌ها)

(میلیارد ریال)

سال	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۴
اعتبار اختصاص یافته	۹۵۰	۱,۰۰۰	۰	۰	۶,۴۰۰	۲۵	۰

مأخذ: گزارش کمیسیون برنامه و بودجه درخصوص عملکرد قانون هدفمندی یارانه‌ها.

با توجه به این موارد در اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۷، مجلس شورای اسلامی تلاش کرد که بدون تغییر در سمت منابع هدفمندی، صرفاً از محل ردیف مالیات بر ارزش افزوده ۳۲۰ هزار میلیارد ریال به شهرداری‌های اختصاص دهد. همچنین از محل جابه‌جایی بین ردیف‌های سمت مصارف؛ ۲۲۰ هزار میلیارد ریال برای تأمین اعتبار ۱۳/۵ درصد حق بیمه همه رانندگان حمل‌ونقل عمومی درون و برون‌شهری اختصاص دهد. البته اجرایی شدن این موارد دور از انتظار خواهد بود و به‌نظر می‌رسد این موارد نیز بر بدهی‌های پیشین دولت افزوده شود.

۴-۶-۲. هدفمندی یارانه‌ها در قانون بودجه ۱۳۹۸

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ منابع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ۱,۴۰۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ رشد ۴۲ درصدی داشته است. سهم بالایی از این رشد مربوط به دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی است که مطابق قانون هدفمندی یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸ استفاده از منابع این بخش در قانون هدفمندی، مجاز نیست. اما به‌دلیل عدم دستیابی به اهداف قانون در واقعی کردن قیمت حامل‌های انرژی و عدم حذف دهک‌های پردرآمد از دریافت یارانه نقدی، منابع قانون با کمبود مواجه شده و دولت برخلاف متن صریح قانون هدفمندی از منابع حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی برای پرداخت یارانه استفاده می‌کند.

بخش مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها به دو دسته کلی تقسیم می‌شود. بخشی از آن برای مخارج شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به آنها برگشت داده می‌شود و بخشی دیگر سهم مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها می‌شود. در قانون بودجه ۱۳۹۸ از ۱,۴۰۷ هزار میلیارد ریال مصارف پیش‌بینی شده؛ ۶۲۶ هزار میلیارد ریال به مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها اختصاص خواهد یافت که مطابق جدول ذیل هزینه می‌شود.

جدول ۱۵-۲. مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها براساس قانون بودجه ۱۳۹۸

(هزار میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	مبلغ
۱	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی	۴۱۱
۲	حمایت از مددجویان کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی	۸۴
۳	ماده (۴۵) قانون الحاق (۲) موضوع پوشش سلامت و کمک‌هزینه به بیماری‌های صعب‌العلاج	۴۹
۴	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۶۱/۴
۵	اجرای سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، بند «الف» تبصره «۱۸» و ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، حق بیمه سهم دولت اقشار خاص از جمله رانندگان حمل‌ونقل درون و برون‌شهری، تأمین بیست درصد (۲۰٪) کمک به رزمندگان معسر و کسری هزینه درمان تکمیلی جانبازان و ایثارگران، پوشش بیمه اقشار خاص (قالیبافان، زنان سرپرست خانوار) و افزایش سرمایه و منابع صندوق کارآفرینی امید و اجرای قانون جامع حمایت از معلولین	۲۱/۱
	جمع	۶۲۶/۶

همان‌طور که در جدول ۱۵-۲ مشاهده می‌شود در قانون بودجه ۱۳۹۸ معادل ۴۱۱ هزار میلیارد ریال برای پرداخت یارانه نقدی پیش‌بینی شده است. بنابراین دولت در سال ۱۳۹۸ با این منابع می‌تواند به بیش از ۷۵ میلیون نفر یارانه نقدی پرداخت کند و این بدین معناست که در سال ۱۳۹۸ هم، به‌رغم تأکید بند «۱» تبصره «۱۴» قرار نیست دهک‌های پردرآمد از دریافت یارانه حذف شوند. ازسوی دیگر اگر دولت هیچ اقدامی در راستای حذف سه دهک پردرآمد نکند، پیش‌بینی نرخ رشد جمعیت نشان می‌دهد تعداد یارانه‌بگیران در این سال از ۷۹ میلیون نفر بیشتر خواهد شد. بنابراین به‌احتمال فراوان دولت برای تأمین یارانه این جمعیت از اجازه ۱۰ درصدی جابه‌جایی ردیف‌های سازمان هدفمندی یارانه‌ها استفاده خواهد کرد.

۵-۶-۲. توصیه‌های سیاستی درباره هدفمندی یارانه‌ها

درباره بحث هدفمندی یارانه‌ها می‌توان گفت سازوکار مشخصی برای حذف ۳ دهک بالای

درآمدی وجود ندارد و کماکان به بیش از ۷۷ میلیون نفر یارانه پرداخت می‌شود که به‌صورت سالیانه بار مالی آن حدود ۴۳۰ هزار میلیارد ریال است. به‌صراحت باید گفت قانون هدفمند کردن یارانه‌ها هم به‌دلیل نقایص نظری و هم اجرای گزینشی به اهداف خود دست نیافته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود که این قانون لغو و قانون مدیریت بازار انرژی جایگزین آن شود.

فصل سوم

بخش پولی و مالی

۳. بخش پولی و مالی^۱

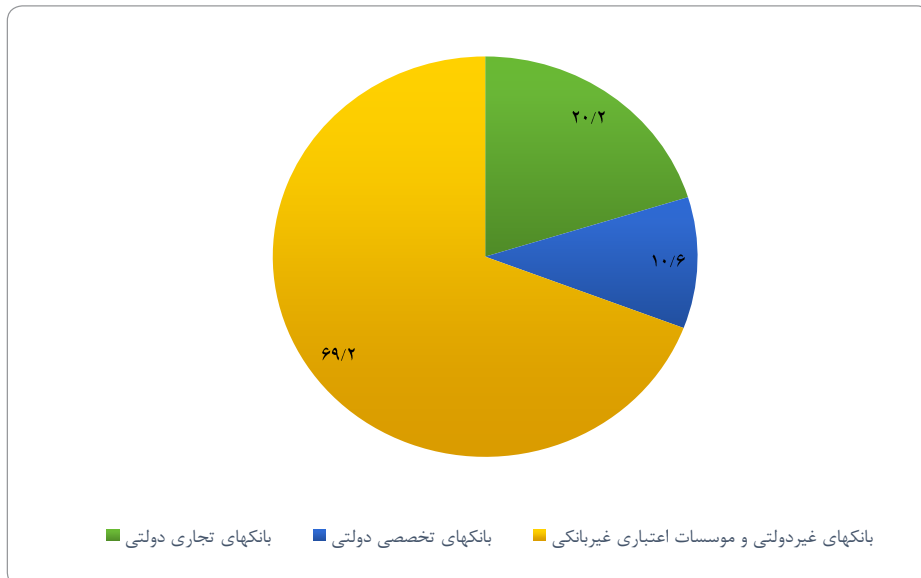
۳-۱. نگاهی به رشد اقلام کلان پولی

۳-۱-۱. نقدینگی

براساس آخرین آمارهای منتشر شده توسط بانک مرکزی حجم نقدینگی در پایان آذرماه ۱۳۹۷ به ۱۷۶۴۶ هزار میلیارد ریال رسیده است که تنها حدود ۲/۶ درصد از نقدینگی معادل ۴۵۵ هزار میلیارد ریال، به شکل اسکناس و مسکوک نزد مردم نگهداری می‌شود و مابقی آن (سهمی بالغ بر ۹۷ درصد) را سپرده‌های بانک‌ها تشکیل می‌دهد، سهم هریک از انواع بانک‌ها در نمودار ۳-۱ مشخص شده است:

۱. نویسندگان این فصل: سیدمهدی بنی‌طبا، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی و میثم خسروی.

نمودار ۳-۱. سهم انواع بانک‌ها از سپرده‌های بانکی



مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی پولی و مالی، بانک مرکزی.

گفتنی است نقدینگی کشور در پایان آذرماه سال ۱۳۹۷ نسبت به همین زمان در سال قبل بیش از ۲۲/۱ درصد رشد داشته است که به دلیل مختل شدن چرخه‌های ناظر بر هدم^۱ پول مانند کاهش میزان بازپرداخت تسهیلات و کاهش تمایل بانک‌ها به اعطای تسهیلات جدید به دلیل وضعیت ترازنامه آنها و همچنین شرایط اقتصادی کشور، عمده رشد نقدینگی در سال‌های گذشته از کانال پرداخت سود به سپرده‌گذاران بوده و این افزایش شتابان نقدینگی ثمره قابل توجهی برای بنگاه‌های اقتصادی نداشته است. در جدول ۳-۱ ترکیب نقدینگی بیان شده است.

۱. Money destruction: هدم پول با کاهش سپرده‌های بانکی از طریق بازپرداخت اقساط تسهیلات، فروش اموال و ... بانک‌ها اتفاق می‌افتد.

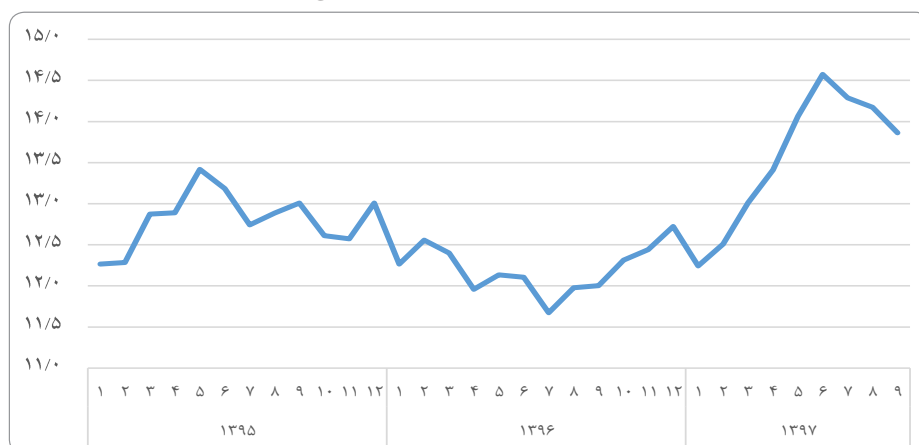
جدول ۱-۳. ترکیب نقدینگی

مانده در پایان (هزار میلیارد ریال)	سهم از نقدینگی					درصد تغییر		
	آذر ۱۳۹۵	آذر ۱۳۹۶	آذر ۱۳۹۷	آذر ۱۳۹۵	آذر ۱۳۹۶	آذر ۱۳۹۷ به آذر ۱۳۹۵	آذر ۱۳۹۶ به آذر ۱۳۹۷	
پول	۱۵۴۱	۱۷۳۴	۲۴۴۶	۱۳	۱۲	۱۳/۹	۱۲/۶	۴۱
شبه پول	۱۰۳۰۸	۱۲۷۱۶	۱۵۲۰۰	۸۷	۸۸	۸۶/۱	۲۳/۴	۱۹/۵
نقدینگی	۱۱۸۴۹	۱۴۴۵۰	۱۷۶۴۶	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۲۲	۲۲/۱

مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی پولی و مالی، بانک مرکزی.

موضوع مهم این است که برخلاف سال‌های گذشته که رشد شبه پول (که بخش غالب آن را سپرده‌های سرمایه‌گذاری تشکیل می‌دهد) از رشد پول (که بخش غالب آن را سپرده‌های دیداری تشکیل می‌دهد) بیشتر بود؛ در دوازده‌ماهه منتهی به پایان آذر ۱۳۹۷ این روند برعکس شده و رشد پول با اختلاف زیادی از رشد شبه پول بیشتر شده است که نتیجه آن افزایش سهم پول از نقدینگی از ۱۲ درصد در آذر ۱۳۹۶ به ۱۴/۶ در شهریور ۱۳۹۷ و بعد از آن با کاهش اندک و رسیدن به ۱۳/۹ درصد در آذر ۱۳۹۷ است.

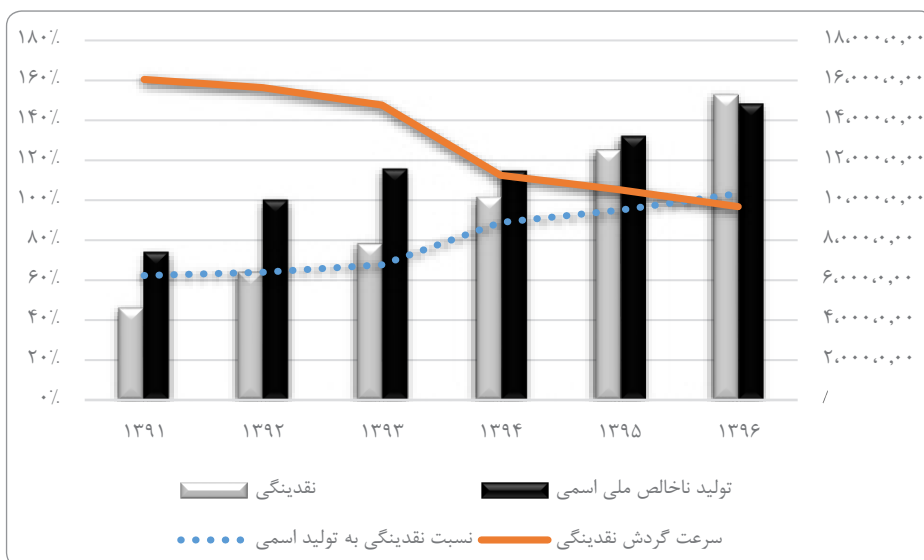
نمودار ۲-۳. سهم پول از نقدینگی (درصد)



مأخذ: همان.

مهمترین دلیل این موضوع افزایش نرخ تورم و کاهش نرخ سود حقیقی سپرده‌های سرمایه‌گذاری و افزایش بازدهی سایر بازارها اعم از بازار ارز، سکه، مسکن و بازار سرمایه است. البته رابطه افزایش سرعت گردش پول و افزایش تورم دوسویه است و خود تورم هم معلول افزایش سرعت گردش پول و جاری شدن سیل نقدینگی ایجاد شده در سال‌های گذشته بدون تناسب با رشد اسمی اقتصاد بوده است. همچنین دلایل دیگری مانند افزایش نرخ ارز و مشکلات سمت عرضه اقتصاد و تعطیلی برخی بنگاه‌ها و کاهش ظرفیت تولید بنگاه‌ها نیز بر افزایش تورم مؤثر بوده است.

نمودار ۳-۳. تناسب رشد اقتصادی با بخش واقعی



مأخذ: همان.

نمودار ۳-۳ نشان می‌دهد در بازه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ چگونه سرعت رشد نقدینگی از رشد تولید ناخالص داخلی اسمی (که رشد آن تابع رشد واقعی اقتصاد و تورم است) پیشی گرفته است. شایان ذکر است سرعت گردش نقدینگی معمولاً در کتاب‌های

اقتصادی دانشگاهی ثابت فرض می‌شود ولی در سال‌های گذشته، در اقتصاد ایران به دلیل کاهش سهم پول از نقدینگی (نمودار ۲-۳)، به شدت کاهش یافته به طوری که در سال ۱۳۹۶ به کمتر از ۱ رسیده است. در واقع به زبان ساده می‌توان گفت اگرچه در سال‌های اخیر (۱۳۹۱ تا نیمه ۱۳۹۶) نقدینگی با سرعت زیاد و بدون تناسب با افزایش تولید ناخالص واقعی رشد کرده ولی به علت کاهش سرعت گردش نقدینگی، این افزایش نقدینگی منجر به افزایش تورم نشده و همان‌طور که عنوان شد از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ رو به افزایش بوده است. در صورتی که سرعت گردش نقدینگی به هر دلیل به وضعیت سال ۱۳۹۲ برگردد که متضمن افزایش ۶۰ درصدی در آن و به معنی افزایش سهم پول از نقدینگی است، اقتصاد ایران شاهد تخلیه تورم انباشته ناشی از نقدینگی رشد یافته در سال‌های گذشته خواهد بود. راه برون‌رفت از این وضعیت عبارت است از:

الف) اتخاذ سیاست‌های متضمن رشد سریع اقتصادی، کاهش موانع تولید کالا و خدمات و سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها.

ب) اتخاذ سیاست‌های متضمن کاهش سرعت رشد نقدینگی، مدیریت خلق نقدینگی جدید و ترجیحاً کاهش حجم نقدینگی.^۱

به منظور مدیریت خلق نقدینگی جدید اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. اعمال محدودیت بر رشد ترازنامه بانک‌ها به ویژه بانک‌های مشکل‌دار،
۲. نظارت شدید بر بانک‌ها به منظور ممانعت از ورود در فعالیت‌های سفته‌بازانه توسط شرکت‌های زیرمجموعه و سایر اشخاص مرتبط،
۳. کنترل اعطای تسهیلات کلان و مرتبط توسط مقام ناظر.

خلق پول بانک‌ها در شرایطی که وصول مطالبات با چالش‌های جدی مواجه است موجب انبساط بیشتر ترازنامه‌های بانک‌ها می‌شود، بنابراین یکی از اقدامات ممکن برای کنترل خلق نقدینگی جدید، اعمال محدودیت‌های مقداری بر افزایش اندازه ترازنامه بانک‌ها به ویژه بانک‌های مشکل‌دار است. به عنوان مثال بانک مرکزی می‌تواند به بانک‌های مشکل‌دار

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بسته مدیریت نقدینگی و مهار تورم»، شماره مسلسل ۱۶۰۷۰.

صرفاً اجازه رشد ۱۰ الی ۱۵ درصدی ترازنامه را بدهد و افتتاح سپرده و سپرده‌پذیری جدید و یا اعطای تسهیلات آنها را محدود کند. از سویی دیگر بانک‌ها به واسطه قدرت خلق پول، پتانسیل بالایی برای بهره‌مندی از سود سفته‌بازی دارند که به واسطه عایدی بالای بازار دارایی‌ها می‌تواند خلق پول را حتی با وجود نرخ‌های بالای اضافه‌برداشت یا بازار بین‌بانکی نیز به صرفه کند، اما ورود بانک‌ها به این بازارها علاوه بر افزودن التهاب، موجب رشد نقدینگی می‌شود که به منظور جلوگیری از چنین واقعه‌ای پیشنهاد می‌شود از ورود بانک‌ها به فعالیت‌های سفته‌بازانه جلوگیری به عمل آید؛ که البته این مسئله نیز با کنترل مقاصد تسهیلات اعطایی بانک‌ها به‌ویژه شرکت‌های زیرمجموعه فعال در بخش ساختمان، ارز و ... محقق خواهد شد. اعطای تسهیلات کلان نیز یکی دیگر از مصادیق خلق پول جذاب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است که غالباً به شرکت‌های تابعه و وابسته آنها تعلق می‌گیرد و کنترل این نوع از تسهیلات نیز می‌تواند تا حد زیادی رشد نقدینگی را تحت مدیریت قرار دهد.

در محور کنترل نقدینگی موجود (جلوگیری از افزایش سرعت گردش نقدینگی) با هدف کنترل سفته‌بازی و ورود نقدینگی به بازار ملتهب دارایی‌ها (اعم از ارز، طلا، املاک و مستغلات و ...)، اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. کنترل سپرده‌های کلان و تراکنش‌های آنها،

۲. تصویب و اجرای مالیات‌ستانی از عایدی سرمایه،

۳. ثبات‌بخشی به بازار ارز و سکه.

در شرایطی که توزیع سپرده‌های بانکی به شدت متمرکز است، کنترل سپرده‌های کلان ضرورت جدی می‌یابد چرا که انتقال پول تنها از چند حساب معدود، می‌تواند باعث التهاب جدی در بازارهای مختلف و بروز شوک قیمتی بر دارایی‌ها شود. همچنین اجرای مالیات بر عایدی سرمایه و ثبات‌بخشی به بازار طلا و ارز انگیزه سفته‌بازی را کاهش داده و از افزایش سرعت گردش نقدینگی جلوگیری می‌کند. ایجاد یک بازار عمیق ارز با نرخ آزاد در کنار مداخله ارزی هوشمند بانک مرکزی و تأسیس بازار مشتقات ارزی برای پوشش ریسک و سفته‌بازی کنترل شده که البته فضا و فرصتی برای مداخله ریالی بانک مرکزی را فراهم

می‌کند، نیز به میزان زیادی به کاهش بیش از پیش نوسانات ارزی منجر خواهد شد که به‌نوبه‌خود تأثیر زیادی بر سرعت گردش نقدینگی دارد.

به‌منظور کاهش حجم نقدینگی موجود نیز دو راهکار پیشنهاد می‌شود:

۱. فروش اموال مازاد بانک‌ها که موجب کاهش سپرده‌ها و نقدینگی شده و می‌تواند تعهدات بانک‌ها را کاهش دهد،

۲. تسویه مطالبات غیر جاری بدهکاران بانک‌ها با سپرده‌های این بدهکاران در بانک‌های دیگر. در این صورت علاوه‌بر وصول مطالبات بانک‌ها، موجب کاهش نقدینگی نیز می‌شود. اجرای راهکارهای گفته شده متضمن اطلاع کامل نسبت به اطلاعات و سوابق عملکردی و همچنین ذی‌نفعان اصلی همه دارندگان حساب‌های سپرده‌ای در شبکه بانکی (با اولویت سپرده‌های کلان) و تراکنش‌های آنهاست. ازسوی دیگر ضروری است ناظران مقیمی ازسوی بانک مرکزی در هر بانک منصوب شوند. این ناظران وظیفه دارند ضمن تسهیل رصد و نظارت بر سپرده‌های کلان و تراکنش‌های بزرگ بانکی؛ بر تصمیمات هیئت‌مدیره و هیئت عامل درخصوص اعطای تسهیلات کلان و سرمایه‌گذاری‌های بانک‌ها نظارت داشته باشند.

شکل ۱-۳. اقدامات پیشنهادی برای مدیریت نقدینگی در راستای مهار تورم



۲-۱-۳. پایه پولی

پایه پولی، در دوازده‌ماهه منتهی به آذرماه ۱۳۹۷ رشدی حدود ۲۲/۸ درصد داشته که

اندکی بالاتر از میانگین سال‌های قبل است. بخش قابل توجهی از این رشد بابت افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بوده است.

جدول ۲-۳. منابع پایه پولی و اجزای آن (ارقام به هزار میلیارد ریال)

منابع پایه پولی	آذر ۱۳۹۵	آذر ۱۳۹۶	آذر ۱۳۹۷	آذر ۱۳۹۶ به آذر ۱۳۹۷ (درصد)	آذر ۱۳۹۵ به آذر ۱۳۹۶ (درصد)
۱. خالص دارایی‌های خارجی	۱۸۹۸	۱۹۱۳	۲۳۸۴	۰/۸	۲۴/۶
۱-۱. دارایی‌های خارجی	۳۳۵۳	۳۷۰۱	۴۶۳۵	۱۰/۴	۲۵/۲
۲-۱. بدهی‌های خارجی	۱۴۵۵	۱۷۸۸	۲۲۵۱	۲۲/۹	۲۵/۹
۲. خالص بدهی دولت و شرکت‌های دولتی	۲۳۳	۲۸۰	۱۳۳	۲۰/۱	-۵۲/۶
۱-۲. بدهی دولت و شرکت‌های دولتی	۶۱۲	۶۳۴	۷۰۸	۳/۶	۱۱/۸
۱-۲-۱. دولت	۳۵۵	۳۸۳	۴۳۸	۸/۰	۱۴/۳
۲-۱-۲. شرکت دولتی	۲۵۷	۲۵۰	۲۷۰	-۲/۵	۷/۹
۲-۲. سپرده دولت و شرکت‌های دولتی	۳۷۸	۳۵۴	۵۷۶	-۶/۶	۶۲/۸
۱-۲-۲. دولت	۳۳۸	۳۱۳	۵۲۲	-۷/۵	۶۷/۰
۲-۲-۲. شرکت دولتی	۴۰	۴۱	۵۳	۱/۵	۳۰/۴
۳. بدهی بانک‌ها	۱۰۴۸	۱۱۳۱	۱۴۹۸	۷/۹	۳۲/۵
۴. خالص سایر [*]	-۱۴۷۴	-۱۳۲۹	-۱۵۶۶	-۹/۸	۱۷/۸
پایه پولی	۱۷۰۵	۱۹۹۴	۲۴۴۸	۱۷/۰	۲۲/۸

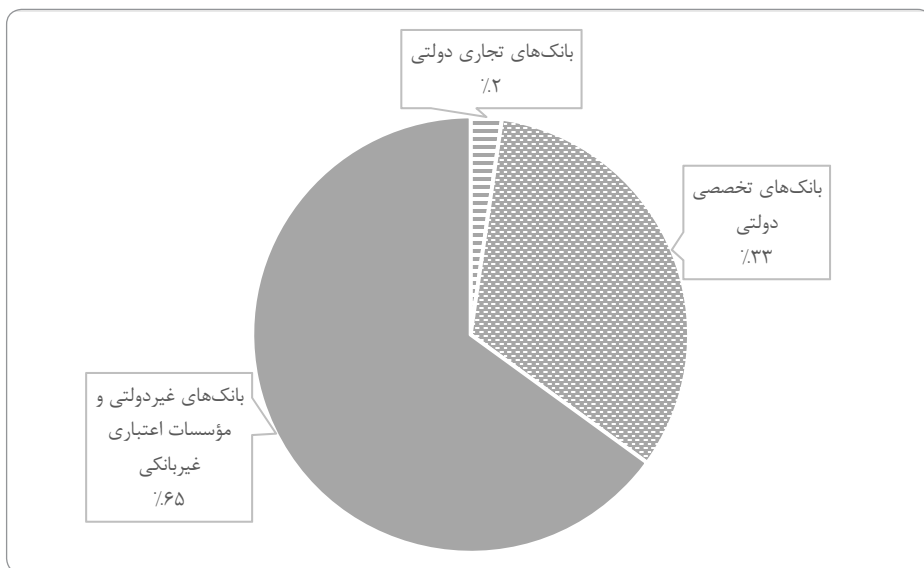
مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی.

* خالص سایر = سایر دارایی‌ها - سایر بدهی‌ها - حساب سرمایه - پیش‌پرداخت اعتبارات اسنادی بخش دولتی.

بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال‌های اخیر موتور افزایش پایه پولی بوده است؛ به‌طوری‌که در پایان آذر ۱۳۹۷ این بدهی با رشد ۳۲/۵ درصدی در دوازده ماه گذشته، به ۱۴۹۸ هزار میلیارد ریال رسیده است. این امر به معنای افزایش سهم بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در پایه پولی از ۵۷ درصد در آذر ۱۳۹۶ به ۶۱ درصد در آذر ۱۳۹۷ است. نکته

شایان ذکر آنکه بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی برخلاف رویه‌های متعارف بانکی، بدون وثیقه‌گذاری اعم از اوراق دولتی و سایر دارایی‌هاست.

نمودار ۳-۴. سهم انواع بانک‌ها از بدهی به بانک مرکزی



مأخذ: همان.

در نمودار فوق سهم بدهی انواع بانک‌ها به بانک مرکزی نمایش داده شده که نشان‌دهنده سهم قابل توجه بدهی بانک‌های غیردولتی از بدهی به بانک مرکزی است (بالغ بر ۹۷۰ هزار میلیارد ریال). در دوازده‌ماهه منتهی به آذر ۹۷، خالص بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی به دلیل انتقال سپرده دستگاه‌های دولتی به بانک مرکزی، به میزان ۵۳ درصد کاهش یافته و به عدد ۱۳۳ هزار میلیارد ریال رسیده که معادل ۵/۴ درصد از کل پایه پولی است. شایان ذکر است بدهی دولت به بانک مرکزی از شهریور ۱۳۹۷ تا پایان آذرماه ۱۳۹۷ حدود ۷۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که به نظر می‌رسد بخشی از آن ناشی از جایگزین شدن بدهی دولت به بانک مرکزی با بدهی دولت به سایر اشخاص غیردولتی موضوع بند «و» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ باشد. در سال‌های اخیر مهمترین دلایل افزایش پایه پولی از کانال افزایش بدهی بانک‌ها به

بانک مرکزی، بی‌انضباطی مالی بانک‌ها در سایه عدم نظارت صحیح بانک مرکزی و رقابت مخرب بانک‌ها بر نرخ سود و به تبع آن افزایش حجم نقدینگی و سیاست انقباضی بانک مرکزی درباره عرضه پایه پولی به صورت فعالانه بوده است. این سیاست‌ها از طرفی به افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و از طرف دیگر به افزایش شدید نرخ سود منجر شد که خود عامل تضعیف بخش حقیقی اقتصاد و تشدید ناترازی بانک‌ها بوده است.

۳-۲. بررسی وضعیت بازار ارز

اغلب مسئولین با مقایسه آمار صادرات و واردات کالا و خدمات کشور نتیجه‌گیری می‌کنند که مازاد عرضه ارز وجود دارد. این گزاره با آنکه درست است ولی تمام ماجرا نیست. اگرچه به دلیل منابع حاصل از صادرات نفت، تراز حساب جاری کشور - که شامل صادرات و واردات کالا و خدمات، حساب درآمد و حساب انتقالات جاری می‌شود- همواره مثبت بوده است و کشور در این بخش مازاد عرضه دارد ولی در بخش غیرشفاف اقتصاد اعم از قاچاق کالا، خروج سرمایه و تقاضای سپرتورمی (نگهداری ارز خارجی با هدف مصون بودن از کاهش ارزش پول)، تقاضای قابل توجهی برای ارز خارجی وجود دارد که در سال‌های اخیر بیشتر از مازاد تراز حساب جاری بوده و به منفی شدن تراز پرداخت‌های کشور منجر شده است. از این‌رو در مجموع کشور مازاد تقاضای ارز داشته است نه مازاد عرضه. از لحاظ آماری در سال‌های ۹۵ و ۹۶ علاوه بر مازاد تراز جاری که به ترتیب ۱۶/۴ و ۱۵/۸ میلیارد دلار بوده است، بخشی از ذخایر ارزی کشور، به ترتیب ۷/۷ و ۸/۱ میلیارد دلار، نیز صرف سایر هزینه‌های ارزی کشور شده است. این روند از سال ۹۵ شروع و در سال ۹۶ تشدید شد و کماکان نیز ادامه دارد به طوری که در سه‌ماهه ابتدای سال ۱۳۹۷ به اوج خود رسید و حساب سرمایه به منفی ۵/۲ میلیارد دلار رسیده که در مقایسه با مدت مشابه سال قبل ۲۹۳ درصد رشد داشته است.

افزایش تقاضای خروج سرمایه در داخل کشور و برخی محدودیت‌های ایجاد شده در نقل و انتقال وجوه در خارج از کشور در اثر تحریم‌ها، مهمترین عوامل بنیادین اثرگذار بر نرخ ارز در نیمه دوم سال ۱۳۹۶ و سال ۱۳۹۷ بوده است.

با این حال می‌توان وضعیت ارزی کشور در سال گذشته را به چند مقطع براساس جدول ۳-۳ تقسیم‌بندی کرد.

جدول ۳-۳. وضعیت بازار ارز در دوره‌های مختلف

دوره	بازار پیشرو	رویدادهای داخلی اثرگذار و سیاست‌های اتخاذ شده	رویدادهای خارجی اثرگذار
نیمه دوم سال ۹۶	بازار حواله‌های ارزی	- کاهش نرخ سود بانکی و افزایش سرعت گردش نقدینگی، - افزایش تقاضای خروج سرمایه در پی اظهارات مقامات آمریکایی در خصوص خروج از برجام و وضع تحریم‌های جدید، - افزایش فصلی تقاضای حواله، - آغاز حراج و پیش‌فروش سکه و افتتاح سپرده ۲۰ درصدی در بهمن‌ماه، - مداخله غیرمستقیم بانک مرکزی و تزریق حدود ۱۸ میلیارد دلار در بازار اسکناس و حواله.	- افزایش هزینه‌های انتقال ارز ناشی از وضع مالیات بر ارزش افزوده در دبی، - تشدید سخت‌گیری‌ها در نقل و انتقالات ارزی در امارات، چین و ترکیه، - افزایش تقاضا برای تسویه به دلیل پایان سال میلادی و پایان سال چینی.
فروردین تا خرداد ۹۷	بازار اسکناس	- تکنرخی شدن دلار در نرخ ۴۲۰۰۰ ریال برای همه مصارف ارزی (فاصله حداکثری (۲۰۰۰۰) ریال معادل ۳۴ درصد) نرخ اعلامی بانک مرکزی و نرخ بازار آزاد در زمان تصمیم به تکنرخی کردن نرخ ارز)، - قاچاق بودن هرگونه عملیات خارج از ضوابط بانک مرکزی و ممنوعیت نگهداری اسکناس ارزی بیش از ۱۰ هزار یورو، - محدود کردن نقش صرافی‌ها، - دور جدید پیش‌فروش سکه در سررسیدهای یک‌ماهه تا دو ساله، - الزام صادرکنندگان به بازگشت ارز حاصل از صادرات و فروش به قیمت مصوب.	- خروج آمریکا از برجام (۲۲ اردیبهشت).
تیر تا نیمه مرداد ۹۷	بازار اسکناس	- عدول دولت از برخی تصمیم‌های نادرست قبلی اعم از تعهد به تأمین ارز برای واردات همه کالاها بدون اولویت‌بندی، - اصرار به تکنرخی بودن ارز و به رسمیت نشناختن نرخ دوم برای ارز و تضعیف شبکه صرافی‌ها، - تقسیم کالاهای وارداتی به ۴ گروه، ممنوعیت واردات کالاهای گروه ۴، واگذاری تأمین ارز برای واردات گروه ۳ به بازار توافقی ارز و ارز حاصل از صادرات غیرنفتی صادرکنندگان خرد در بستر سامانه نیما، - ادامه تأمین ارز ترجیحی برای حدود ۸۰ درصد واردات، - الزام صادرکنندگان عمده و حاکمیتی به فروش ارز حاصل از صادرات به قیمت ۴۲۰۰۰، - فروش کالاهای صادراتی در بورس کالا با قیمت پایه معادل ارز ۴۲۰۰۰ ریال و با سقف رقابت ۵ درصد.	- رونمایی از بسته پیشنهادی مایوس‌کننده اروپا به ایران (۱۳ تیر).

دوره	بازار پیشرو	رویدادهای داخلی اثرگذار و سیاستهای اتخاذ شده	رویدادهای خارجی اثرگذار
نیمه مرداد تا شهریور ۹۷	بازار اسکناس	- مجاز شدن فروش ارز حاصل از صادرات صادرکنندگان عمده و حاکمیتی در سامانه نیما (به قیمت حدود ۷۵۰۰)، - محدود شدن ارز ترجیحی به ۲۵ قلم کالا و تأمین ارز برای سایر واردات از طریق سامانه نیما، - فروش کالاهای صادراتی در بورس کالا با قیمت پایه معادل ارز ۴۲۰۰۰ ریال و بدون سقف رقابت، - افزایش قیمت خوراک تحویلی به برخی صنایع صادراتی به قیمت معادل ارز سامانه سنا، - الزام صادرکنندگان به سپردن تعهد ارزی (اهتمام بیشتر به پیگیری بازگشت ارز حاصل از صادرات)، - ابلاغ دستورالعمل خریدوفروش ارز در شبکه صرافیهای مجاز، - اصلاح دستورالعمل بازگشت ارز حاصل از صادرات (۲۰ شهریور).	- بازگشت بخش اول تحریمها با سپری شدن ۹۰ روز از خروج آمریکا از برجام ناظر به ممنوعیت تجارت طلا، خرید اسکناس دلار و ... (۱۶ مرداد).
مهر تا آذر ۹۷	بازار اسکناس	- مصوبه شورای هماهنگی سران قوا جهت اعطای اختیارات لازم به بانک مرکزی برای مدیریت بازار ارز (۱۰ مهر)، - بازگشت بانک مرکزی به بازار اسکناس ارز و مداخله در بازار ارز به صورت خریدوفروش همزمان ارز توسط صرافی بانکها و ایجاد کریدور کاهشی نرخ ارز، - تشدید اقدامهای امنیتی و قضایی برای مبارزه با اخلاگران بازار ارز، - اعلام لیست دریافت کنندگان ارز ترجیحی، - مجاز شدن معاملات ارز در صرافیها تا ۵۰۰۰ دلار مشروط به ثبت در سامانه سنا، - اصلاح دستورالعمل بازگشت ارز حاصل از صادرات (۲۸ آبان) و الزام صادرکنندگان به فروش ارز صادراتی در سامانه نیما، - اقدام جدی برای مبارزه با پولشویی در داخل کشور اعم از ممنوعیت ظهرونویسی چکهای تضمینی بانکها و محدودیت سقف تراکنشها بر روی دستگاههای پایانه فروش.**	- پیشنهاد تأسیس یک «سازوکار ویژه»[*] برای تسهیل پرداختهای مربوط به صادرات (شامل نفت) و واردات ایران از سمت اروپا (۳ مهر)، - محدود شدن کانال ارتباطات بانکی در چین، - بازگشت تحریمهای اولیه و ثانویه آمریکا و تحریم بانک مرکزی و تعداد قابل توجهی از بانکها (۱۳ آبان)، - عدم رونمایی از سازوکار ویژه مالی اروپایی تا ۱۳ آبان و ابهام در محل استقرار آن.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

* Special Purpose Vehicle (SPV)

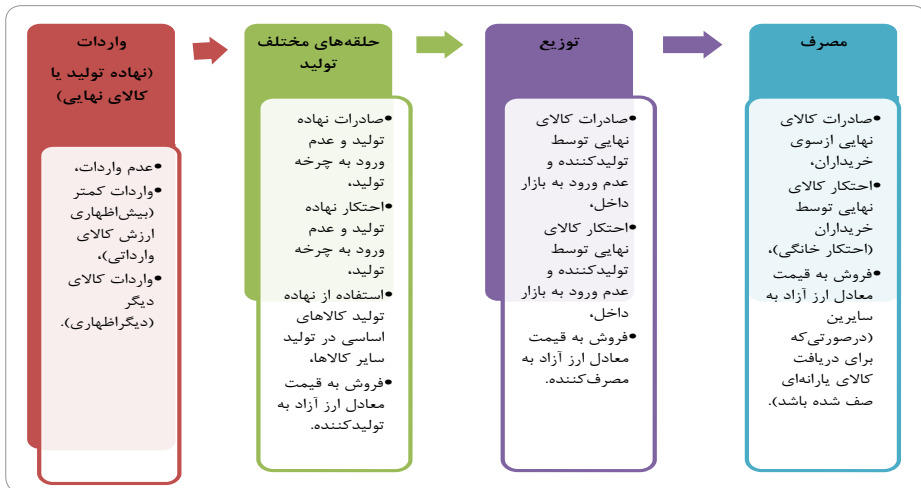
** Point Of Sale (POS)

درمجموع به نظر می‌رسد چهار موضوع تأمین ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی، خروج سرمایه، تحریمهای بانکی و تعاملات مالی بین‌المللی بر وضعیت بازار ارز در کشور اثر قابل توجهی دارد که در ادامه به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

۱-۲-۳. تأمین ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی

تأمین ارز برای واردات کالاهای اساسی به توزیع رانت در زنجیره واردات کالاهای اساسی منجر خواهد شد و آورده چندانانی برای مصرف کنندگان نهایی نخواهد داشت. در شکل ذیل، ۱۳ منفذ برای انتقال یارانه / رانت کالاهای اساسی از مصرف کنندگان واقعی به سایرین در زنجیره واردات تا مصرف فهرست شده است و می توان نتیجه گرفت به جز کالاهای خاص که در حال حاضر زیرساخت نظارت بر شبکه توزیع آنها وجود دارد مانند دارو و آرد، به احتمال زیاد رانت ناشی از پرداخت ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی بیش از آنکه به نفع مصرف کنندگان باشد، منافع عوامل درگیر در حلقه های مختلف زنجیره واردات تا مصرف این محصولات را تأمین می کند.

شکل ۱-۲-۳. منافذ انحراف یارانه ارز ترجیحی



مأخذ: یافته های محقق.

از این رو حاکمیت نمی تواند با تخصیص ارز ترجیحی با روش فعلی به هدف خود که حمایت از مصرف کنندگان نهایی است، برسد و مانع از افزایش قیمت کالاها شود. کما اینکه قیمت بسیاری از کالاها مانند گوشت مرغ، گوشت گوسفند و تخم مرغ که نهاده های آنها با ارز ترجیحی تأمین شده افزایش چشمگیری داشته است.

۲-۲-۳. خروج سرمایه و ضرورت اهتمام به پیمان سپاری ارزی

همان‌طور که گفته شد با لحاظ کردن تقاضاهای غیرشفاف برای ارز مانند تقاضای تبدیل دارایی (سپرتورمی) و خروج سرمایه در سال‌های اخیر با مازاد تقاضای ارز مواجه بوده‌ایم. اما سؤال مهم این است که آیا با افزایش نرخ ارز از وضعیت مازاد تقاضا به وضعیت تعادل می‌رسیم یا کماکان این مشکل ادامه خواهد داشت؟ پاسخ این سؤال در کشش قیمتی تقاضای ارز با اهداف مختلف نهفته است. می‌دانیم که با افزایش قیمت ارز و به تبع افزایش قیمت کالاهای وارداتی، تقاضا برای عموم این کالاها متناسب با میزان کشش قیمتی آنها کاهش می‌یابد و تقاضای ارز با هدف واردات (رسمی و قاچاق) کاهش می‌یابد. اما به‌نظر می‌رسد درباره تقاضای ارز با هدف خروج سرمایه و ایجاد سپر تورمی موضوع متفاوت است و لزوماً با افزایش نرخ ارز، این بخش از تقاضا کاهش نمی‌یابد. شاهد این مدعا صف‌های طولانی خرید ارز در کانال ۱۷۰۰۰ تومان به‌ویژه حضور افرادی که برای اولین بار اقدام به خرید در این قیمت‌ها کرده‌اند، است. به‌نظر می‌رسد تقاضای خروج سرمایه و ایجاد سپر تورمی برای ارز بیش از آنکه تابع معکوس نرخ ارز باشد، از میزان نااطمینانی در اقتصاد تبعیت می‌کند که اتفاقاً افزایش نرخ ارز مهمترین شاخص در نااطمینانی اقتصاد است. حتی اگر احتمال داده شود که این تحلیل بخشی از واقعیت است، نمی‌توان آزادسازی نرخ ارز با هدف ایجاد تعادل در عرضه و تقاضا را تجویز کرد و چاره‌ای جز بخش‌بندی بازار ارز حتی به هزینه ایجاد ناکارایی نخواهیم داشت. البته ضروری است با علم به ایجاد این ناکارایی به‌طور مداوم برای کاهش آن تلاش کرد. از این‌رو دولت با بهره‌گیری از تجرب قبلی داخلی و برخی تجرب خارجی، تصمیم به محدود کردن مصارف ارزی و الزام صادرکنندگان به بازگرداندن ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور گرفت و به همین منظور بنا شد در بستر نظام یکپارچه معاملات ارزی (نیما) ارز حاصل از صادرات در اختیار واردات کالا و خدمات قرار گیرد. در صورت موفقیت این طرح؛ سیاستگذار از تأمین ارز برای مصارف ضروری اطمینان حاصل خواهد کرد.

اگرچه اصل این ایده قابل دفاع است ولی نبود برخی ساختارهای مکمل و برخی ضعف‌های اجرایی باعث شده که نتیجه مطلوب حاصل نشود. اهم این موارد عبارتند از:

- اصرار دولت به تأمین ارز ترجیحی برای حدود ۱۴ میلیارد دلار واردات با وجود اثبات ناکارایی این سیاست که به کاهش عرضه ارز در بازار دوم منجر شده است.

- قیمت‌گذاری دستوری در بازار دوم (قیمت‌گذاری حواله دلار حدود ۷۵۰۰۰ ریال در سامانه نیما) و اخلال در معامله با قیمت توافقی که به فاصله گرفتن نرخ بازار دوم از بازار سوم و به تبع کاهش انگیزه صادرکنندگان برای عرضه ارز در بازار دوم و به‌صرفه شدن روش‌های مختلف برای سرپیچی از این مقررات منجر شده است.
 - فرایند طولانی ثبت سفارش و ورود تقاضای وارداتی به بازار دوم (نیما) که بخشی از تقاضای وارداتی را به بازار سوم سوق داده است.
 - فقدان طراحی ابزارهای مالی برای پاسخگویی به تقاضای سپر تورمی مانند بازار گواهی سپرده ارزی در بورس و بازار مشتقات ارزی، اوراق سلف کالاهای صادراتی مانند نفت و گاز صکوک ارزی و سپرده ریالی مبتنی بر ارز.
 - نبود سیاست‌های بانکی با هدف کاهش سیالیت سپرده‌های بانکی.
 - فقدان قوانین لازم برای تضمین بازگشت ارز حاصل از صادرات مانند عدم شمول معافیت مالیاتی صادرات و عدم شمول استرداد مالیات بر ارزش افزوده.
- به‌نظر می‌رسد در بعد داخلی برای حل مشکل ارز، بهترین اقدام حفظ ساختار پیمان‌سپاری ارزی در قالب نیما و تکمیل آن از طریق برطرف کردن مسائل فوق است. خوشبختانه با استقرار تیم جدید مدیریتی در بانک مرکزی و دریافت اختیارات لازم از شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا، در نیمه دوم سال ۱۳۹۷، کشور شاهد اقدامات مطلوبی در حوزه مدیریت بازار آزاد ارز و کاهش نرخ ارز به‌صورت پلکانی بوده که برخی از آنها در جدول ۳-۳ تشریح شده است. با توجه به شرایط کشور ضروری است تا تدوین و اجرای بسته حمایت از اقشار ضعیف به‌گونه‌ای انجام شود که مدیریت بازار ارز را مختل نکند. همچنین لازم است ضمانت اجرایی برای الزام صادرکنندگان به بازگشت ارز حاصل از صادرات ایجاد شود و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حسابرسی دقیق بازگشت ارز حاصل از صادرات توسط صادرکنندگان مکلف شود.

۳-۲-۳. تحریم‌های بانکی

آمریکا در تاریخ ۱۳ آبان‌ماه (یعنی ۱۸۰ روز بعد از خروج از برجام) نه تنها تمام تحریم‌هایی را که به‌موجب برجام تعلیق بود را مجدداً عملیاتی کرد، بلکه با استفاده از زیرساخت‌های تحریمی موجود

اشخاص و نهادهای جدیدی را نیز مشمول تحریم کرد. بر این اساس بانک مرکزی و همه بانکهای کشور و تعدادی از شعب خارجی و زیرمجموعههای آنها و نیز چندین بانک خارجی مشمول تحریمهای آمریکا شدهاند. نکته مهم آن است که برخی بانکها مشمول تحریمهای ثانویه شدهاند و برخی دیگر صرفاً مشمول تحریمهای اولیه هستند و اشخاص غیرآمریکایی می توانند با آنها تعامل مالی داشته باشند. نکته حائز اهمیت در ارتباط با تحریمهای بانکی آن است این تحریمها چون جریان پول را مختل می کنند، به اخلال در نظام تجاری (جریان کالا) منجر خواهند شد و از این طریق بخشهای غیرتحریمی نیز به طور غیرمستقیم با مشکل روبه رو خواهند شد. در صورت عدم تمهید راهکارهای جایگزین، این تحریمها موجب اختلال در امنیت غذایی و دارویی، اختلال در تأمین مواد اولیه مورد نیاز صنایع و به تبع آن رکود، تعطیلی بنگاهها، بیکاری و تورم خواهند شد.

شکل ذیل وضعیت تحریمی بانکها را نمایش می دهد:

شکل ۳-۳. بانکهای مشمول تحریم



مأخذ: یافته های محقق.

در پی این تحریم‌ها اشخاص و نهادهای مالی آمریکایی مجاز به تعامل با نظام مالی ایران نخواهند بود. همچنین اشخاص و نهادهای مالی غیرآمریکایی نیز صرفاً مجاز به تعامل با بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی ایران مشمول تحریم اولیه (برچسب [IRAN]) و صرفاً در حوزه کالاها و خدمات بشردوستانه شامل کالاهای کشاورزی، غذا، دارو و تجهیزات درمانی خواهند بود. همچنین ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک مرکزی و نهادهای مالی ایرانی که مشمول تحریم ثانویه هستند، ممنوع بوده و به همین دلیل شرکت سوئیفت دسترسی این بانک‌ها به سامانه را قطع کرده است. در نتیجه عملیات بانکی فرامرزی کشور به بانک‌های کمتری محدود شد و قابلیت رصد آنها افزایش یافت. نکته قابل توجه آنکه تعدادی از بانک‌هایی که مشمول تحریم ثانویه نشده‌اند، یا مجوز عملیات ارزی ندارند (مانند بانک‌های قرض‌الحسنه و مؤسسات اعتباری غیربانکی) و یا حساب‌های بانکی فعال و روابط کارگزاری خارجی در کشورهای طرف تعامل را ندارند. از طرف دیگر بانک‌هایی که مشمول تحریم ثانویه نشده‌اند به دلیل ترس از تحریم ثانویه، انگیزه‌ای برای تخطی از قوانین تحریمی و همچنین انجام تراکنش‌هایی که ممکن است در دایره اقدامات تحریم شده باشد را ندارند که این موضوع به خودتحریمی در داخل کشور منجر خواهد شد. البته دور از ذهن نخواهد بود که به دلیل انبوه اسناد تحریم و پیچیدگی آنها و ضرورت شناسایی ذی‌نفع‌نهایی (حتی در مورد کالاهای بشردوستانه) از سوی بانک‌های خارجی و هزینه‌های زیاد تعامل با نهادهای تحریمی، احتمالاً تعاملات خارجی بانک‌های مشمول تحریم اولیه هم محدود خواهد بود.

شایان ذکر است قبل از بازگشت مجدد تحریم‌ها در دوره پسابرجام نیز به دلایل موانع غیرتحریمی ارتباطات بانکی که در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس^۱ تشریح شده است، بانک‌های ایرانی در برقراری روابط بانکی موفقیت چندانی نداشتند. براساس گزارش دیگر^۲ این مرکز به‌رغم افزایش روابط کارگزاری بانک‌های ایرانی، در دوره یک‌ساله پس از اجرایی شدن برجام، عملکرد نظام بانکی در زمینه حواله‌های ارزی و گشایش اعتبارات اسنادی در مقایسه با میانگین سالیانه در سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ (دوران تحریم) نه‌تنها بهتر نشده، بلکه ضعیف‌تر هم شده است.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «موانع غیرتحریمی توسعه روابط بانکی ایران با سایر کشورها»، شماره مسلسل ۱۵۸۴۳.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «ارزیابی آثار اجرای برجام در حوزه شبکه بانکی»، شماره مسلسل ۱۵۹۶۷.

۴-۲-۳. تعاملات مالی بین‌المللی

همان‌طور که گفته شد، یکی از مهمترین عوامل تشدیدکننده افزایش نرخ ارز به‌ویژه در نیمه دوم سال ۱۳۹۶ و نیمه اول سال ۱۳۹۷ محدودیت در نقل و انتقال بین‌المللی وجوه یا به تعبیر ساده‌تر ارسال حواله‌های ارزی و تسویه هزینه واردات کالا و خدمات بوده است که در صدر آنها وضع مالیات بر ارزش‌افزوده در دبی، محدودیت‌های پیش آمده در چین و ترکیه، مشمول تحریم‌های ثانویه شدن تعداد قابل توجهی از بانک‌ها و قطع دسترسی به پیام‌رسان مالی سوئیفت برای بانک مرکزی و برخی از بانک‌ها است. با وجود این در ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۷ اقدام قابل توجهی برای ایجاد و استفاده از راهکارهای جایگزین انجام نشده و عمده تمرکز دستگاه دیپلماسی و بانکی کشور معطوف به وعده سازوکار ویژه مالی اروپایی و بعد از آن ابزار حمایت از مبادلات تجاری^۱ شده است. به‌نظر می‌رسد با توجه به متوقف شدن واردات نفت کشورهای اروپایی از ایران، ابزارهای معرفی شده توسط کشورهای اروپایی نمی‌توانند کمکی در راستای تعاملات مالی بین‌المللی کشور انجام دهند.

۳-۳. بررسی وضعیت ثبات و سلامت نظام بانکی

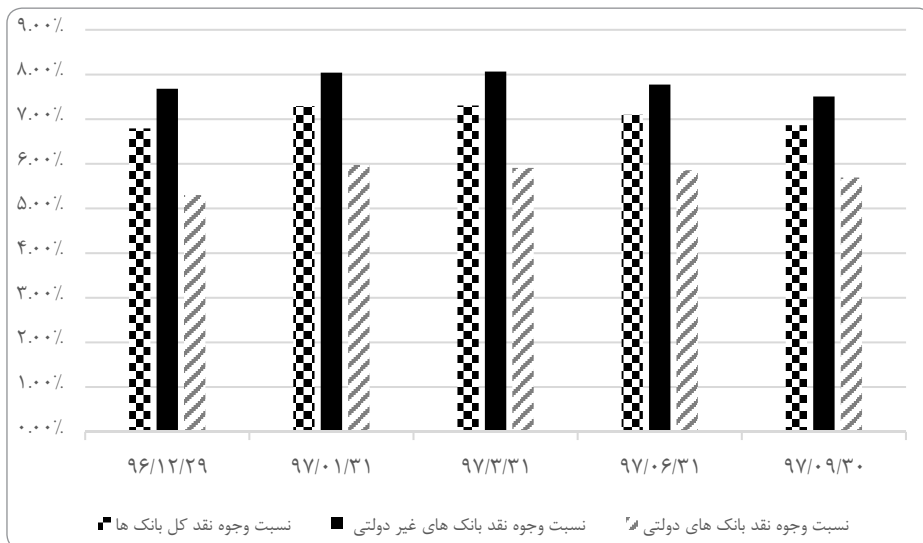
در این بخش، وضعیت بانک‌ها در محورهای نقدینگی، سرمایه، وصول مطالبات و وضعیت برگزاری مجامع بررسی می‌شود.

۱-۳-۳. وجوه نقد

ذخایری که شبکه بانکی در قالب اسکناس و مسکوک یا سپرده نزد بانک مرکزی نگهداری کرده، شاخص‌های اصلی ارزیابی وضعیت نقدینگی بانک‌ها محسوب می‌شود که نشان می‌دهد بانک‌ها چقدر پول پر قدرت به‌منظور ایفای تعهدات نقد در اختیار دارند.

1. Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX)

نمودار ۵-۳. نسبت وجوه نقد بانکها



مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی بخش پولی و بانکی.

نمودار ۵-۳ نشان می‌دهد، نسبت وجوه نقد به کل دارایی بانکها در پایان آذر سال ۱۳۹۷، تقریباً ۷ درصد بوده و از ابتدای سال ۱۳۹۷، روند نزولی داشته است. همچنین نمودار فوق نشان می‌دهد بانکهای غیردولتی در مقایسه با بانکهای دولتی عملکرد بهتری داشته‌اند. نزولی بودن شاخص مذکور نشان می‌دهد از حیث توان ایفای تعهدات نقد در آذرماه ۹۷ وضعیت بانکها بغرنج‌تر شده است. در مقایسه عملکرد بانکهای غیردولتی و دولتی در شاخص موضوع بحث، توجه به این نکته ضروری است که بخشی از ذخایر بانکها ناشی از اضافه‌برداشت بوده و حاصل مدیریت نقدینگی بانک نیست و از طرفی عمده اضافه‌برداشت‌ها از سوی بانکهای غیردولتی اتفاق می‌افتد. توجه به این نکته بیانگر این است که فاصله عملکرد بانکهای دولتی و غیردولتی کمتر از چیزی است که نمودار فوق نشان می‌دهد.

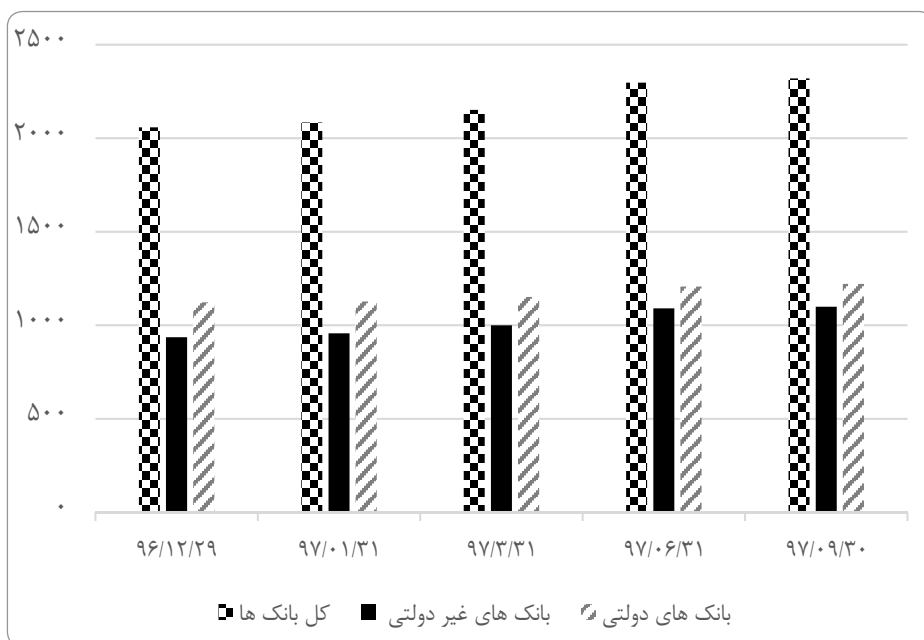
۳-۳-۲. مطالبات از دولت

مانده بدهی بخش دولتی (شامل دولت و شرکت‌های دولتی) به بانکها و مؤسسات

اعتباری در پایان آذرماه سال ۱۳۹۷، به میزان ۲۲۹۱ هزار میلیارد ریال رسیده است. بنابراین مطالبات بیشتری از دولت در بانک‌های دولتی به واسطه روابط مالکیتی آنها، ایجاد شده و در تاریخ مذکور به میزان ۱۲۰۱ هزار میلیارد ریال رسیده است. مطالبات از دولت شامل اوراق بهادار سررسید شده یا تسهیلات به تعهد یا تضمین دولت است و می‌توان آن را به‌عنوان یک دارایی تقریباً منجمد در ترازنامه بانک‌ها تلقی کرد. این در حالی است که مطالبات از دولت در بانکداری متعارف دنیا پس از ذخایر بانک مرکزی بهترین دارایی بانک‌ها تلقی می‌شود. به‌هرحال مطالبات از دولت ۸/۵ درصد از دارایی‌های بانک‌ها را منجمد کرده است. بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها توان اعطای تسهیلات آنها را افزایش خواهد داد و وضعیت نقدینگی بانک‌ها را بهبود خواهد بخشید.

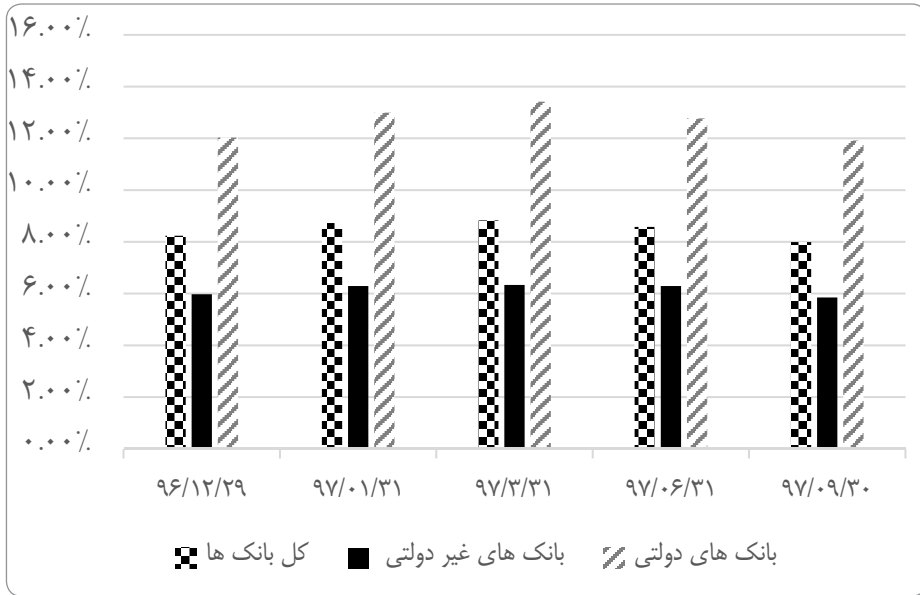
(واحد هزار میلیارد ریال)

نمودار ۳-۶. مطالبات از دولت



مأخذ: همان.

نمودار ۷-۳. نسبت مطالبات از دولت به کل دارایی‌ها



مأخذ: همان.

ارقام فوق ادعای بانک‌ها درباره بدهی دولت به آنهاست و تمامی این بدهی‌ها مورد پذیرش دولت قرار نگرفته است. در موارد متعدد این اختلاف نظر بانک‌ها و سازمان حسابرسی در شروط حسابرس ذکر شده است و بدهی دولت را کمتر از مقدار گزارش شده از سوی بانک‌ها دانسته است. بیشتر این اختلاف نظر به روش محاسبه بدهی دولت بازمی‌گردد. برخی از بانک‌ها به صورت مرکب بدهی دولت را در ترازنامه خود افزایش داده و وجه التزام نیز از محل مطالبات دولت شناسایی کرده‌اند که مورد تأیید سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی نبوده است. نکته قابل تأمل این است که این اختلافات چندین ساله بین سازمان‌هایی اتفاق افتاده که همگی دولتی و اغلب ذیل وزارت اقتصاد هستند (بانک‌های دولتی و خصوصی شده و سازمان حسابرسی).

۳-۳-۳. وضعیت سرمایه بانک‌ها

جمع حقوق صاحبان سهام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در پایان آذر، ۳۵۳ هزار میلیارد

ریال بوده و این سرفصل در بانک‌های غیردولتی به میزان ۱۳۸ هزار میلیارد ریال گزارش شده است. روند نزولی سرمایه بانک‌ها در سال ۱۳۹۷ در جدول ذیل قابل مشاهده است. طی ۹ ماه، سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی رشد ۳۴- درصدی را تجربه کرده و از ۵۴۲ هزار میلیارد ریال به ۳۵۳ هزار میلیارد ریال رسیده است. در همین بازه، سرمایه بانک‌های دولتی با سرعت بسیار بیشتری کاهش یافته (نرخ رشد ۴۹- درصدی) است. البته تحلیل وضعیت اعسار بانک‌ها براساس حساب سرمایه در میان‌دوره مالی به‌واسطه وجود سرفصل سود انباشته خالی از ایراد نیست، اما نرخ رشد ۱۱/۷- درصدی حساب سرمایه در شهریور ۹۷ نسبت به شهریور ۹۶ نیز مؤید کاهش قابل توجه سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است.

جدول ۴-۳. حساب سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (هزار میلیارد ریال - درصد)

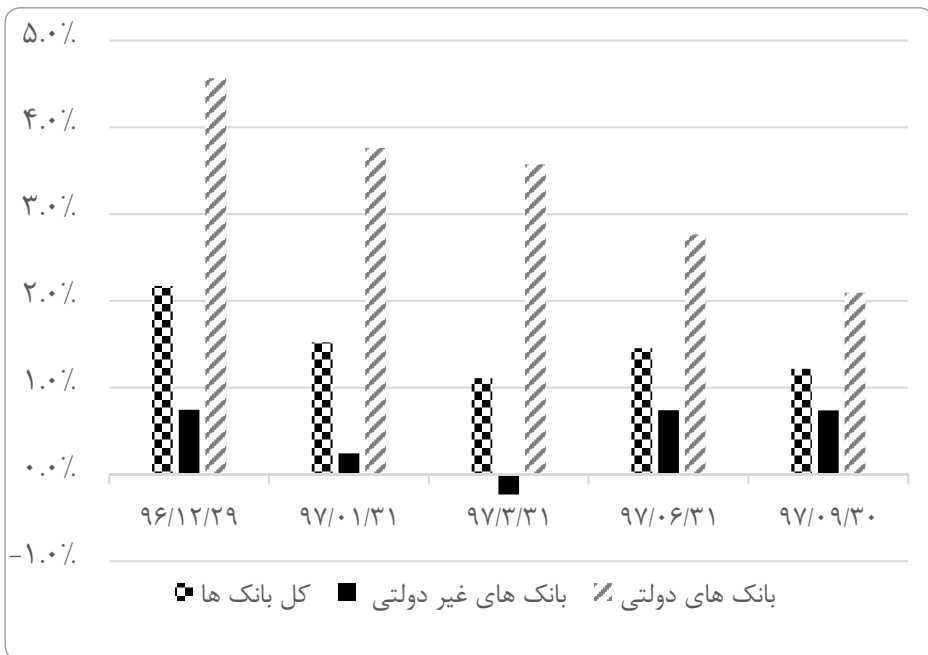
شرح	۹۶/۱۲/۲۹	۹۷/۱/۳۱	۹۷/۳/۳۱	۹۷/۶/۳۱	۹۷/۹/۳۰	نرخ رشد طی ۹ ماهه ۹۷
کل	۵۴۲/۴	۳۶۳/۲	۲۷۰/۴	۳۸۹/۴	۳۵۳/۳	-۳۴
غیردولتی	۱۱۶/۶	۳۶/۹	-۳۶/۴	۱۲۸/۲	۱۳۸/۶	۱۸
دولتی	۴۲۵/۸	۳۲۶/۳	۳۰۶/۸	۲۶۱/۲	۲۱۴/۷	-۴۹

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

حساب سرمایه به‌منظور جذب زیان‌های پیش‌بینی نشده در پی کاهش ارزش دارایی‌هاست و به همین دلیل باید متناسب با دارایی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری باشد. بانک‌های دولتی سهم ۳۷ درصدی از مانده دارایی‌های شبکه بانکی و سهم ۷۹ درصدی از کل سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارند. بنابراین همان‌گونه که نمودار ذیل نشان می‌دهد سرمایه بانک‌های دولتی نه تنها از حیث مقدار مطلق بیشتر از بانک‌های غیردولتی است بلکه تناسب بیشتری با دارایی‌ها دارد. در پایان آذر ۹۷ نسبت سرمایه به دارایی بانک‌های دولتی ۲/۱ درصد و این نسبت برای بانک‌های غیردولتی ۰/۷ درصد است.

نسبت سرمایه به دارایی می‌تواند برآوردی از وضعیت کفایت سرمایه بانک‌ها داشته باشد و مقدار ۲/۱ درصدی بانک‌های دولتی نشان می‌دهد که افزایش سرمایه این بانک‌ها ضروری است.

نمودار ۸-۳. نسبت سرمایه به دارایی



مأخذ: همان.

به‌طور خلاصه از مشاهده آمارهای مربوط به سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری چند نکته سیاستی را می‌توان فهمید:

- تمامی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اعم از دولتی و غیردولتی به‌واسطه زیان انباشته بخش قابل توجهی از سرمایه خود را از دست داده‌اند و نیازمند بازسازی (افزایش سرمایه) هستند.
- با توجه به ماهیت حمایتی و توسعه‌ای غالب بانک‌های دولتی، این بانک‌ها برای پشتیبانی از بخش واقعی اقتصاد در شرایط کنونی کشور نیازمند افزایش سرمایه هستند.

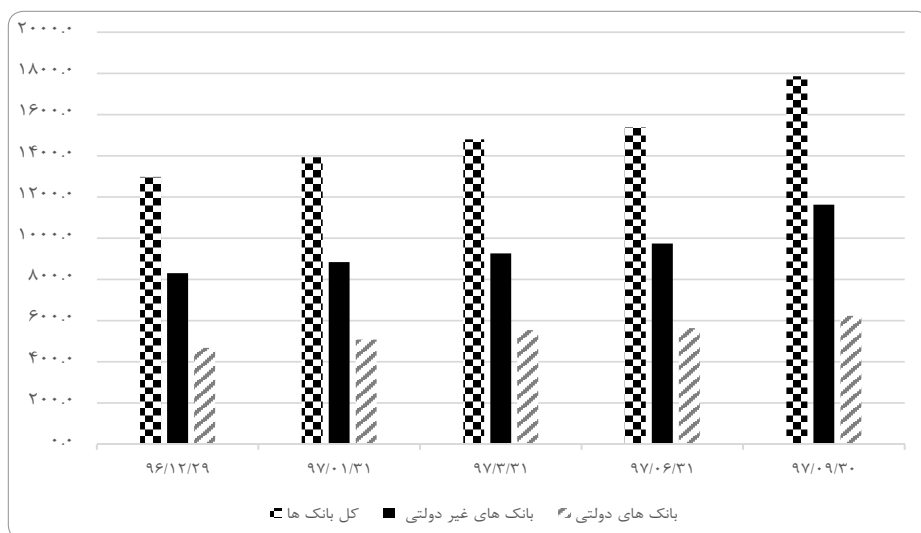
- در مقایسه بانک‌های دولتی و غیردولتی؛ بانک‌های غیردولتی وضعیت سرمایه بدتری داشته و با اهرم بالاتری دارایی بانکی ایجاد کرده‌اند یا به تعبیر دیگر عدم کفایت سرمایه در بانک‌های غیردولتی عمیق‌تر است و باید اقدام‌های ویژه‌ای برای مدیریت آنها انجام داد.

۳-۳-۴. وضعیت مطالبات غیرجاری

نسبت مطالبات غیرجاری، مهمترین شاخص ارزیابی وصول مطالبات شبکه بانکی است که عبارت است از: نسبت مطالباتی که بیش از دو ماه از سررسید یا قطع پرداخت آنها سپری شده به کل مطالبات بانک‌ها. میزان مطالبات غیرجاری شبکه بانکی در پایان آذر سال ۱۳۹۷ به ۱۷۸۶ هزار میلیارد ریال رسید که سهم بانک‌های غیردولتی از این رقم، ۱۱۶۳ هزار میلیارد ریال بوده است. نسبت مطالبات غیرجاری نیز در همین تاریخ به ۱۲/۴ درصد رسیده که نسبت به اسفندماه سال ۱۳۹۶ بیش از ۲ درصد افزایش یافته است. نسبت مطالبات غیرجاری در بانک‌های غیردولتی بیشتر از متوسط شبکه بانکی است.

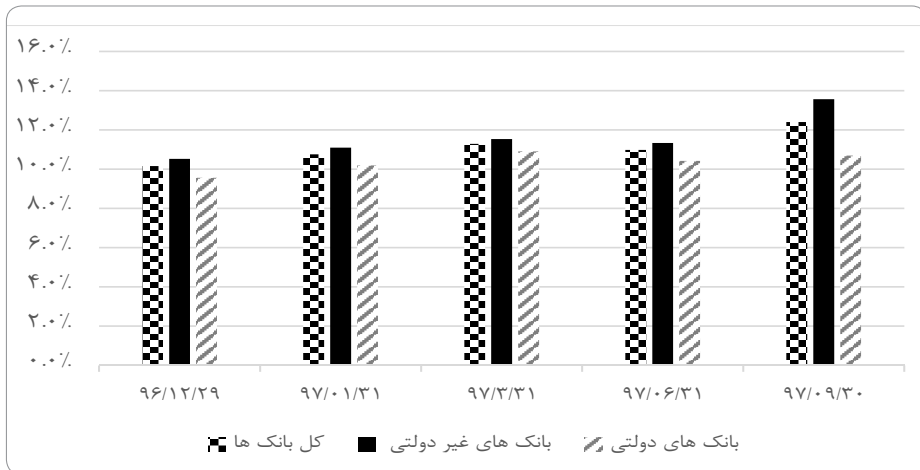
(هزار میلیارد ریال)

نمودار ۳-۹. حجم مطالبات غیرجاری



مأخذ: دفاتر کل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

نمودار ۱۰-۳. نسبت مطالبات غیرجاری



مأخذ: همان.

به دلایل مختلف از جمله حساسی و نظارت ضعیف صورت‌های مالی درخصوص مطالبات غیرجاری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کم‌اظهاری وجود دارد. بانک‌ها برای مطالبات غیرجاری طبق استانداردها باید ذخیره‌گیری کنند که این موضوع هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول آنها را افزایش و سود خالص بانک را کاهش می‌دهد. به همین دلیل بانک‌ها انگیزه کافی برای انتقال تسهیلات غیرجاری به طبقه جاری را داشته و از راهکارهایی برای این انتقال بهره می‌برند. یکی از راهکارهای رایج در این مورد، تسویه تسهیلات غیرجاری با تسهیلات جدید است. به این معنا که اصل، سود و جریمه تسهیلات در قالب تسهیلات جدید به مشتری اعطا شده و وام قبلی را تسویه می‌کند. نتیجه این فرایند کاهش مطالبات غیرجاری بانک و همچنین بهبود آمارهای مربوط به اعطای تسهیلات بانک است درحالی‌که در عمل تسهیلاتی به تولیدکننده اعطا نشده و مطالباتی نیز وصول نشده است. این پدیده در بسیاری از بانک‌ها به‌ویژه بانک‌های خصوصی رواج یافته و به جایی رسیده که تسهیلاتی که سوخت شده هستند با این روش احیا می‌شوند. این بخش از دارایی‌ها را باید با عنوان دارایی‌های موهومی

طبقه‌بندی کرد که متأسفانه برآوردها نشان می‌دهد سهم قابل توجهی در ترازنامه بانک‌ها دارند.

مطالبات غیرجاری به انجماد دارایی بانک‌ها منجر می‌شود و سودآوری بانک‌ها را متوقف و تأمین مالی اقتصاد را دچار اختلال می‌کند. بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها در مجموعه گزارش‌های آسیب‌شناسی نظام بانکی، نشان می‌دهد مسئله تسهیلات و تعهدات کلان، تسهیلات به اشخاص مرتبط و ساختار وثایق و تضامین بانک‌ها را باید به‌عنوان دلایل اصلی بالا بودن نسبت مطالبات غیرجاری بانک‌ها تلقی کرد. البته در بانک‌های دولتی باید تسهیلات تبصره‌ای و بخشودگی‌های مختلف بودجه‌ای که موجب کاهش انگیزه بازپرداخت اقساط ازسوی تسهیلات‌گیرندگان می‌شود را نیز به علت‌های فوق افزود.

۵-۳-۳. وضعیت برگزاری مجامع و نمادهای بورسی

پس از ابلاغ صورت‌های مالی جدید به‌منظور تضمین اجرای آن، بانک مرکزی در بخش‌نامه‌ای اعطای مجوز برگزاری مجامع بانک‌ها را به شروط سه‌گانه‌ای منوط کرد.^۱ براساس بخش‌نامه مذکور هریک از بانک‌ها که نتوانند صورت‌های مالی منطبق با نمونه استاندارد بانک مرکزی را تدوین و نظر اداره نظارت بانک مرکزی را در موارد اختلافی با آن اداره و حسابرس جلب کنند، امکان برگزاری مجمع عمومی را نخواهند داشت. البته بانک مرکزی در موارد بسیاری از شروط فوق عدول کرده است، اما به‌هرحال این شروط بانک مرکزی موجب شده برخی بانک‌ها از برگزاری مجامع خود باز مانده و بعضاً نماد بورسی آنها متوقف شود. جدول ذیل وضعیت بانک‌های بورسی را در این زمینه نشان می‌دهد. با گذشت ۵ ماه از مهلت قانونی تنها ۱۱ بانک از ۲۳ بانک بورسی در جدول ذیل موفق به برگزاری مجامع شدند.

1. <https://www.cbi.ir/showitem/16564.aspx>.

جدول ۵-۳. وضعیت شفافیت و نقدشوندگی سهام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

نام بانک‌ها	وضعیت نماد (۳,۶)	آخرین صورت مالی حسابرسی شده	مجموع سال ۹۶	سود انباشته آخرین صورت مالی (میلیون ریال)
سامان	متوقف	سال ۹۶	مجوز مشروط	۱,۰۲۶,۹۹۱
انصار	متوقف	سال ۹۶	برگزار شده	۲,۸۴۷,۱۲۵
ملت	مجاز	نیم‌سال ۹۷	برگزار شده	-۹,۴۷۱,۵۶۳
حکمت ایرانیان	متوقف	سال ۹۶	برگزار شده	۳۳۶,۲۵۴
صادرات ایران	مجاز	نیم‌سال ۹۷	برگزار شده	-۷۵,۴۲۸,۲۲۵
تجارت	مجاز	نیم‌سال ۹۷	برگزار شده	-۷۹,۹۵۰,۳۳۵
گردشگری	متوقف	نیم‌سال ۹۶	بدون مجوز	-۷۵۴,۰۲۵
سرمایه	متوقف	سال ۹۵	بدون مجوز	-۵۷,۴۰۴,۶۸۳
قوامین	متوقف	سال ۹۴	بدون مجوز	۹۸۲,۶۹۷
دی	متوقف	نیم‌سال ۹۶	بدون مجوز	-۳۰,۹۳۲,۸۰۴
ایران زمین	متوقف	سال ۹۵	بدون مجوز	-۲,۶۹۱,۳۱۵
پاسارگاد	مجاز	سال ۹۴	بدون مجوز	۹,۵۴۱,۳۳۵
کارآفرین	مجاز	نیم‌سال ۹۷	برگزار شده	-۱۰۷,۴۵۹
خاورمیانه	مجاز	نیم‌سال ۹۷	برگزار شده	۲,۴۸۴,۰۷۳
اقتصاد نوین	مجاز	سال ۹۶	برگزار شده	-۴۶۲,۸۸۳
آینده	مجاز	سال ۹۶	برگزار شده	۱,۶۴۲,۴۰۳
سینا	مجاز	نیم‌سال ۹۷	برگزار شده	۳۴۹,۱۶۸
شهر	متوقف	سال ۹۵	بدون مجوز	۸,۱۸۶,۸۳۶
مهر اقتصاد	متوقف	سال ۹۵	بدون مجوز	۲,۱۱۳,۶۲۴
پارسیان	مجاز	سال ۹۶	برگزار شده	۱,۲۹۱,۰۶۳
مؤسسه ملل	متوقف	نیم‌سال ۹۵	بدون مجوز	۵۲۲,۴۵۸
مؤسسه کوثر	متوقف	سال ۹۵	بدون مجوز	۷۲۹,۲۷۷
قرض الحسنه رسالت	مجاز	سال ۹۵	بدون مجوز	-۱۲۴,۱۵۷

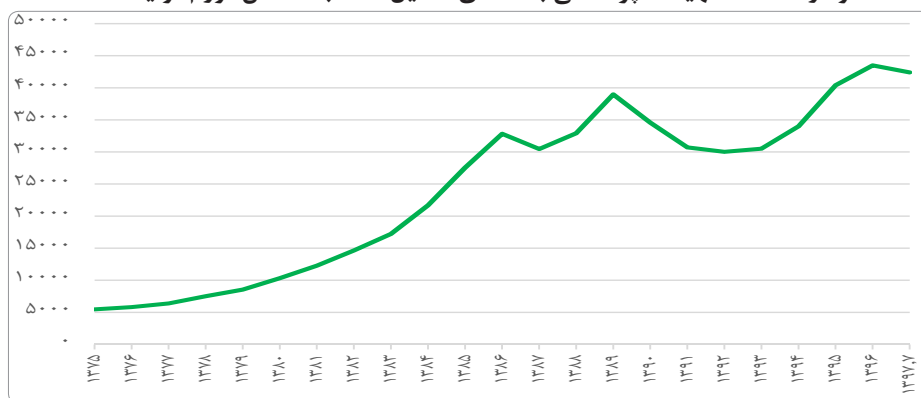
مأخذ: سامانه اطلاع‌رسانی ناشران کرال.

۶-۳-۳. وضعیت اعطای تسهیلات و تأمین مالی بخش واقعی

به‌رغم اینکه آمارهای بانک مرکزی نشان می‌دهند بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در هفت‌ماهه اول سال ۱۳۹۷، ۳۵۸۱ هزار میلیارد ریال تسهیلات جدید به بخش‌های مختلف اقتصاد اعطا

کرده‌اند،^۱ اما بخش قابل توجهی از تسهیلات فوق تنها با هدف تسویه مطالبات غیرجاری اتفاق افتاده و نمی‌توان این بخش از تسهیلات اعطایی را تأمین مالی بخش واقعی تلقی کرد. به عبارت دیگر کاهش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها که بدان اشاره شد، اجازه اعطای تسهیلات جدید و تأمین مالی بخش واقعی را از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری سلب کرده است. به عبارت بهتر سهمی از تسهیلات که در عمل موجب تأمین مالی بنگاه‌ها می‌شود از میزان تسهیلات اعطایی اعلام شده از سوی بانک مرکزی بسیار کمتر است. به همین دلیل، یکی از مشکلات همیشگی بنگاه‌های تولیدی که در پایش‌های مختلف از صاحبان کسب‌وکار به آن اشاره شده، عدم دسترسی کافی این واحدها به تسهیلات و به‌ویژه، تسهیلات سرمایه در گردش است. به عبارت دیگر همواره بنگاه‌ها با معضل سرمایه در گردش مواجه بوده‌اند، که این مسئله به‌وضوح در پایش محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌ها در سال‌هایی با شرایط متفاوت اقتصاد کلان از حیث رکود یا رونق، نشان داده شده است. از آنجایی که به‌نظر می‌رسد در سال آتی، اقتصاد ایران با رکود تورمی مواجه باشد، پیش‌بینی می‌شود معضل تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی تشدید شود. این ادعا بر تجربه اقتصاد ایران در سال‌های رکود تورمی گذشته و بر ادبیات علمی متکی است که توضیح سازوکارهای آن در ادامه می‌آید.

نمودار ۱۱-۳. تسهیلات پرداختی بانک‌های تعدیل شده با شاخص تورم تولیدکننده



مأخذ: داده‌های سری زمانی بانک مرکزی.

1. <https://www.cbi.ir/showitem/18546.aspx>.

رکود تورمی به دلیل افزایش نرخ ارز از یک سو به واسطه افزایش هزینه‌های تولید؛ نیاز واحدهای تولیدی به سرمایه در گردش را افزایش می‌دهد و از سوی دیگر با افزایش احتمال نکول بنگاه در شرایط رکود تورمی، تمایل بانک‌ها را نیز به پرداخت تسهیلات سرمایه در گردش کاهش خواهد داد. ناتوانی بانک‌ها در اعطای تسهیلات نیز که در بخش سرمایه توضیح داده شد، مزید بر دلیل کاهش عرضه سرمایه در گردش خواهد شد. خروجی این سیستم، تشدید «تناقض رشد نقدینگی» و رکود در اقتصاد کلان است.

افزایش قیمت مواد اولیه، دستمزد و نرخ ارز موجب افزایش هزینه‌های جاری بنگاه شده و تقاضای تسهیلات سرمایه در گردش بنگاه‌ها به‌ازای هر واحد تولید را افزایش می‌دهد. از آنجاکه تورم تولیدکننده و مصرف‌کننده برابر نیست و قیمت‌گذاری دولتی در بسیاری از موارد مانع افزایش قیمت محصولات است، با فشار هزینه‌های تولید، بخشی از بنگاه‌ها، به نقطه توقف رسیده و مابقی برای حفظ خط تولید، نیازمند سرمایه در گردش بیشتری هستند. رکود اقتصادی نیز با کاهش حاشیه سود و همچنین افزایش چرخه بازگشت سرمایه بنگاه‌های فعال، باعث افزایش تقاضای سرمایه در گردش بنگاه‌ها می‌شود. در واکنش به مازاد تقاضای سرمایه؛ به‌نظر می‌رسد فشار به بانک‌ها برای پرداخت تسهیلات در دستور کار سیاستگذار قرار دارد (بسته حمایت از تولید وزارت صمت با برآورد ۹۵۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات سرمایه در گردش مورد نیاز تا پایان سال ۱۳۹۷ و تکلیف بانک‌ها به میزان ۷۰ درصد آن، عملاً راهبرد فشار بر نظام بانکی را دنبال می‌کرد).

ناتوانی شبکه بانکی در اعطای تسهیلات به دلیل مشکلاتی که پیشتر بیان شد، مهمترین دلیل ماندگاری معضل عدم دسترسی کافی به سرمایه در گردش اقتصاد ایران بوده و دقیقاً مهمترین محدودیت برای چاره‌اندیشی معضل مورد بحث خواهد بود. ناتوانی بانک‌ها در تأمین مالی بنگاه‌ها از آنجا، محدودیت محسوب می‌شود که فشار به بانک‌های ضعیف برای اعطای تسهیلات سرمایه در گردش با توجه به افزایش احتمال نکول در شرایط توصیف شده، موجب افزایش مطالبات غیرجاری، زیان انباشته و در نهایت بزرگ‌تر شدن شکاف دارایی بدهی این بانک‌ها می‌شود و هزینه اصلاح نظام بانکی را افزایش می‌دهد. از سویی هدف بانک‌های خصوصی سالم، سودآوری و ثبات

مالی است و اعطای تسهیلات سرمایه در گردش در شرایط رکودی، لزوماً با هدف مذکور سازگار نبوده و پیش‌بینی می‌شود بانک‌های خصوصی سالم، اعطای تسهیلات و بزرگ‌تر شدن ترازنامه خود را محدود کنند. بنابراین صرفاً فشار به بانک‌ها برای اعطای تسهیلات که در سنوات گذشته نیز تجربه شده، راهکار بهینه‌ای نیست و باید به سمت سازوکارها و راهکارهای کم‌هزینه‌تری رفت.

۷-۳-۳. بررسی وضعیت انتشار اوراق دولتی

انتشار اوراق بهادار دولتی در کنار مالیات‌ستانی^۱ و فروش نفت به‌منظور تأمین مالی هزینه‌های دولت صورت می‌گیرد. مهمترین فایده واگذاری دارایی‌های مالی این است که با انتشار اوراق، دولت می‌تواند مالیات‌ستانی خود را در طول زمان هموار کند؛ به این معنا که اگر هزینه موقت و پیش‌بینی نشده‌ای اتفاق افتاد دولت می‌تواند با استقراض از مردم این هزینه را تأمین مالی کند. درواقع هزینه‌های پیش‌بینی شده و همیشگی مثل حقوق و دستمزد و ... از محل درآمدهای مالیات‌ستانی تأمین مالی می‌شود و هزینه‌های موقت با اوراق تأمین مالی می‌شود. نکته قابل توجه این است که دولت متعهد به بازپرداخت اصل و سود در سررسید این اوراق است. این مطلب حاوی نکاتی در راستای پایداری بدهی‌های دولت است.

۱. نرخ مالیات باید در حدی باشد که با توجه به رشد اقتصادی بتواند سود اوراق دولتی را جبران کند.

۲. اگر دولت بخواهد بدهی‌های خود را با بدهی جدید تسویه کند نرخ سود اوراق افزایش یافته و این خود محدودیتی است که وضع مالی دولت را ناپایدار می‌کند.

۳. ناپایداری بدهی دولت و افزایش نرخ اوراق در نهایت به نقطه‌ای خواهد رسید که بحران بدهی ایجاد خواهد کرد و در پایان با وضعیتی روبه‌رو می‌شود که دولت باید از محل چاپ پول؛ بدهی‌های خود را جبران کند.^۲

۱. مالیات به معنی اعم که شامل تعرفه‌های گمرکی و ... نیز می‌شود.

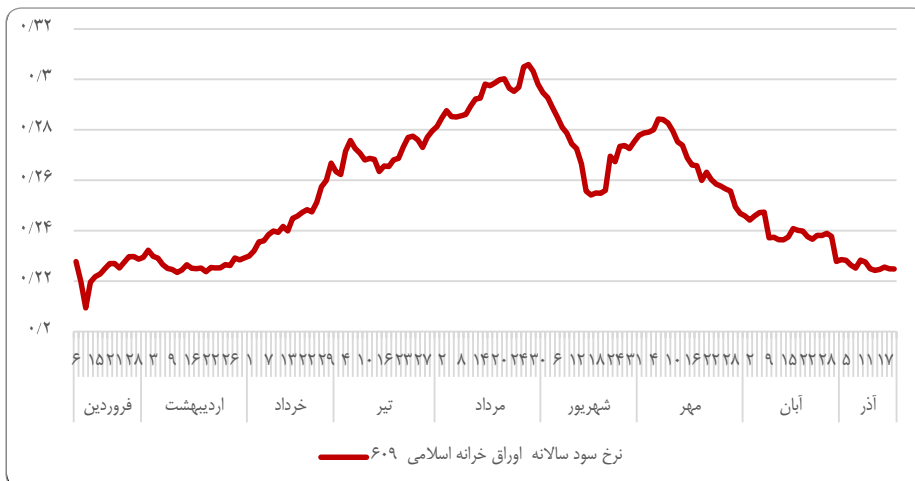
2. Sargent, Thomas J. and Neil Wallace, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic," *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 5, NO. 3, 1981, P. 1-17.

انتشار اوراق دولتی دلالت‌هایی در حوزه پولی و بانکی دارد. یکی از آنها نرخ سود در اقتصاد است. اسناد خزانه دولتی به‌عنوان یک دارایی نقد و با ضریب جانشینی بالا با سپرده‌های سرمایه‌گذاری بانک‌ها بر نرخ سود بانکی مؤثر است. به همین دلیل بانک‌های مرکزی یکی از خریداران عمده این اوراق در بازارهای ثانویه هستند تا نرخ سود اقتصاد را کنترل کنند. البته این فرایند که به آن عملیات بازار باز گفته می‌شود به شرایطی نیاز دارد. به‌عنوان نمونه بانک مرکزی باید هدف عملیاتی خود را نرخ سود انتخاب کرده باشد و مبتنی بر سیاست پولی اقدام به خرید و فروش کند. یعنی با انتخاب نرخ سود به‌عنوان هدف عملیاتی میزان پایه پولی را درون‌زا کرده و پاسخ‌گوی نیاز نقدینگی بانک‌ها باشد. شرط دیگر این عملیات عمق کافی بازار اوراق است تا بانک مرکزی قدرت مانور داشته باشد و بتواند در حد نیاز خرید یا فروش کند تا نرخ واقعی اوراق مهار شود. گفتنی است دولت هم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و هم از طریق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سه قوه، مجوز اجرای عملیات بازار باز را اخذ کرده است.

نمودار ۱۲-۳ نرخ سالیانه یکی از اسناد خزانه اسلامی را به‌عنوان نمونه در سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که با واریانسی به‌نسبت بالا (ضریب تغییرات ۱۰ درصدی) در بازه [۲۰,۹-۳۰,۳] درصد نوسان کرده است. نکته قابل توجه اینکه میانگین نرخ این اوراق در بازه مذکور ۲۵ درصد و همواره بالاتر از نرخ مصوب شورای پول و اعتبار برای سپرده‌های سرمایه‌گذاری بوده است.

اما نکاتی درباره شرایط و پیش‌نیازهای شکل‌گیری این عملیات در اقتصاد ایران وجود دارد. مهمترین پیش‌نیاز این عملیات اصلاح نظام بانکی است. نرخ تعادلی بازار پول کشور به‌دلیل وجود بازیگران بد با شکست روبه‌رو شده و در چنین شرایطی انجام عملیات بازار باز و واسپاری نرخ سود به بازار و درون‌زا کردن پایه پولی نمی‌تواند تخصیص بهینه ایجاد کند. علاوه بر این، عمق کم بازار اوراق دولتی نیز یکی از موانع به‌کارگیری این ابزار سیاست پولی است.

نمودار ۱۲-۳. نرخ سود سالیانه اوراق خزانه اسلامی (۶۰۹) در سال ۱۳۹۷



مأخذ: تارنمای شرکت فرابورس ایران و محاسبات تحقیق.

۸-۳-۳. بررسی اقدامات دولت و مجلس شورای اسلامی درباره بانکها

یکی از چالش‌هایی که به‌طور مکرر، بانک‌ها با آن روبه‌رویند، مداخله‌های بدون توجیه دولت و مجلس در عملیات بانک‌ها از جمله بخشش سود و جرائم بدهکاران بانک‌هاست. در کنار این مداخلات، تعاملات برخی از سازمان‌های دولتی نظیر سازمان امور مالیاتی نیز مشکلاتی را برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ایجاد کرده است. در این قسمت سعی می‌شود به این دسته از مداخلات و رویه‌های سازمان‌های دولتی که منطق و پشتوانه مالی و حرفه‌ای ندارد، پرداخته شود.

۱-۸-۳-۳. دخالت‌های بودجه در خصوص سود و جرائم بدهکاران بانکی و یا امهال آنها

در بودجه‌های سنواتی، دولت و مجلس بانک‌ها را ملزم می‌کنند وجه التزام بدهکارانی که تاکنون نتوانسته‌اند تسهیلات خود را بازپرداخت کنند را ببخشند و یا تسهیلاتی که اعطا شده را امهال^۱ کنند.

۱. به دولت اجازه داده می‌شود مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های تجاری بابت اصل و سود تسهیلات پرداخت شده به شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط وزارت نفت، بابت تأمین مالی طرح‌های بالادستی نفت و گاز را تا پایان سال ۱۴۰۰ امهال کند (بند «ه» تبصره «۱۶» لایحه بودجه ۱۳۹۶).

بخشودگی جرائم یکی از ابزارهای بانکها در وصول تسهیلات غیرجاری است یعنی در صورتی که بانک با بررسی پرونده مشتری به این جمع بندی برسد که صرف نظر کردن از جرائم و وصول اصل و سود تسهیلات به نفع اهداف بانک است از این ابزار استفاده می کند و در صورتی که بداند مشتری به رغم تمکن مالی از بازپرداخت تسهیلات امتناع می کند، از ابزارهای حقوقی و کیفری استفاده خواهد کرد. بنابراین تصویب تبصره ای که تمامی مشتریان بدهکار بانک را مشمول بخشودگی قرار دهد؛ محدود کردن ابزارها و تضعیف مدیریت وصول مطالبات بانکهاست و موجب ترویج مخاطره اخلاقی و فرهنگ عدم ایفای تعهدات در جامعه است. درواقع تبصره هایی نظیر بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ انگیزه عدم ایفای تعهدات مشتریان بانکها را افزایش می دهد.

۲-۸-۳. اختلاف رویه های مالیات ستانی سازمان امور مالیاتی با مصوبات شورای

پول و اعتبار

عدم پذیرش بخش قابل توجهی از هزینه مطالبات مشکوک الوصول به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی، یکی از مهمترین اختلافات بانکها و مؤسسات اعتباری با سازمان امور مالیاتی است. به رغم اینکه نحوه ذخیره گیری برای طبقات مختلف مطالبات بانکها بر مبنای دستورالعمل^۱ بانک مرکزی به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده است، سازمان امور مالیاتی هزینه ای که ناشی از ذخیره گیری براساس دستورالعمل مذکور است را نمی پذیرد. پس از ابلاغ صورت های مالی جدید، بانکها ملزم به ذخیره گیری منطبق با دستورالعمل فوق شده اند و این انطباق یکی از مواردی است که برگزاری مجمع به آن منوط شده است. ذخیره گیری به افزایش هزینه مطالبات مشکوک الوصول بانکها منجر شده و سود بانک و در نتیجه درآمد مالیات بر عملکرد سازمان مالیاتی را کاهش داده است. از این رو سازمان امور مالیاتی انگیزه دارد تا این هزینه را قابل قبول نداند و به این ترتیب سود خالص بانک که البته مورد قبول حسابرس و بانک مرکزی نخواهد بود را افزایش داده و مالیات بیشتری اخذ کند. این درحالی است که رویه ذکر شده:

1. <https://www.cbi.ir/page/3966.aspx>.

۱. انگیزه بانک‌ها برای نگهداری ذخایر و انطباق با دستورالعمل‌های بانک مرکزی را کاهش می‌دهد که این مسئله موجب افزایش هزینه اصلاح نظام بانکی می‌شود.

۲. با این سازوکار بانک‌های سالم و منضبط تنبیه و بانک‌های متخلف تشویق می‌شوند.

۳. با این نوع مالیات‌ستانی، بانک‌های زیان‌ده که برحسب قاعده نباید مالیاتی بپردازند به واسطه پرداخت مالیات بیشتر زیان بیشتری متحمل می‌شوند.

علاوه بر آسیب‌هایی که رویه مورد بحث بر سلامت و نظام انگیزشی حاکم بر شبکه بانکی ایجاد می‌کند، موجب تضعیف حکمرانی به صورت عمومی و به طور خاص اقتدار مقام ناظر و شورای پول و اعتبار می‌شود.

از موارد دیگر اختلاف بانک‌ها با سازمان امور مالیاتی، نپذیرفتن نرخ سود پرداختی بانک‌های عامل به صندوق توسعه ملی به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی است که سازمان به دلیل مغایر بودن با قانون سپرده‌گذاری منابع صندوق نزد بانک‌ها این بخش از هزینه‌های بانک‌ها را قابل قبول ندانسته و مشمول مالیات می‌داند. به تعبیر دیگر اگر تخلف احتمالی و مورد ادعای سازمان از سوی صندوق توسعه ملی اتفاق بیفتد، سازمان امور مالیاتی بانک‌ها را جریمه می‌کند.

۳-۳-۸-۳. تکالیف و هزینه تراشی‌های بودجه سنواتی

بند «ز» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ خزانه‌داری را مکلف کرده است ماهیانه معادل ۱ درصد از یک‌دوازدهم هزینه بانک‌های سودده دولتی را تا مبلغ ۵۲,۵۷۰ میلیارد ریال از حساب‌های آنها برداشت و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. به عبارت دیگر قانون بودجه، خزانه‌داری را به دریافت ۱ درصد از هزینه بانک‌های سودده مکلف کرده که به صورت ماهیانه از حساب بانک‌ها کسر می‌شود. در این خصوص نکاتی وجود دارد که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

۱. منطق حاکم در مالیات بر عملکرد این است که اقتصاد را با اخلاص مواجه نمی‌کند، یعنی مالیات‌ستانی از سود، تصمیم‌های بهینه بانک‌ها و بنگاه‌ها را از تعادل اولیه منحرف نمی‌کند. اما مالیات‌ستانی از درآمد یا هزینه، به اختلال و کاهش رفاه در جامعه منجر خواهد

شد. به عبارت دیگر اگر اراده دولت بر کسب درآمد بیشتر از بانک‌های دولتی قرار گرفته، بهتر است با سیاستگذاری مالی مبنی بر افزایش مالیات عملکرد بانک‌ها این خواسته خود را محقق کند.

۲. ممکن است یکی از انگیزه‌های تصویب چنین تبصره‌ای کاهش هزینه شرکت‌های دولتی عنوان شود، درحالی که ساختار هزینه‌های بانک با دیگر شرکت‌های دولتی متفاوت است، بخش عمده هزینه‌های بانک سود سپرده‌ای است که براساس مصوبه شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود و بانک‌های دولتی نیز بیشترین انطباق را در مقایسه با بانک‌های خصوصی با مصوبه مذکور داشته‌اند. بنابراین حتی اگر انگیزه کاهش هزینه در تبصره مذکور باعث تصویب این تبصره شده است باید بر هزینه‌های غیرعملیاتی آنها وضع می‌شد چراکه نرخ سود سپرده که مهمترین نکته در هزینه عملیاتی بانک‌هاست ازسوی بانک مرکزی به آنها ابلاغ می‌شود.

درمجموع نمی‌توان فشارهای دولت و مجلس را در ریشه‌یابی وضعیت بانک‌ها، نادیده گرفت. دولت و مجلس باید با تقویت نظام بانکی به‌ویژه بانک‌های دولتی، زمینه‌ساز تأمین مالی بخش واقعی را فراهم آورده و موجب توقف موتور تولید زیان بانک‌ها شوند، اما نکات فوق نشان می‌دهند که خود بخشی از علت زیان‌دهی بانک‌ها تلقی می‌شوند.

فصل چہارم

بخش خارجی

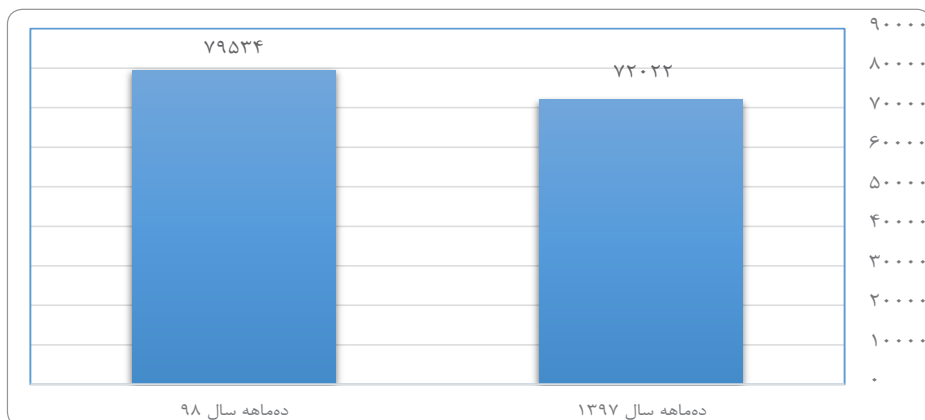
۴. بخش خارجی^۱

در این بخش تجارت خارجی کشور در سه حوزه واردات، صادرات و قاچاق کالا و ارز مورد بررسی قرار گرفته است. براساس آمار رسمی ارائه شده در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ صادرات غیرنفتی با احتساب میعانات گازی ۳۶,۳۵۰ میلیون دلار و واردات ۳۵,۶۷۲ میلیون دلار است. تراز تجاری با احتساب میعانات گازی در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ حدوداً ۶۷۸ میلیون دلار مثبت است. باید اشاره کرد در ۱۰ ماهه سال جاری صادرات ۲/۲ درصد افزایش و واردات ۱۸/۹ درصد کاهش داشته است که یکی از دلایل اصلی مثبت شدن تراز تجاری کاهش واردات به دلیل مشکلاتی است که در تجارت خارجی به وجود آمده است.

۱. نویسندگان این فصل: سامان پناهی نیکی قشلاق، امید شریفی، صمد عزیززاد و حسین هرورانی.

نمودار ۴-۱. حجم تجارت خارجی (مجموع صادرات و واردات) در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷

و مقایسه آن با مدت مشابه سال قبل
(واحد میلیون دلار)



مأخذ: محاسبات براساس آمارهای رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران.

حجم تجارت خارجی یعنی مجموع صادرات و واردات در ۱۰ ماهه سال جاری ۷۲,۰۲۲ میلیون دلار و در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۶ برابر با ۷۹,۵۳۴ میلیون دلار است که تقریباً ۹/۵ درصد کاهش را نشان می‌دهد.

۴-۱. واردات کالا

۴-۱-۱. واردات رسمی کالا (در ۱۰ ماه ابتدایی سال ۱۳۹۷)

جدا از رابطه واردات و حمایت از تولیدات داخلی، با توجه به شرایط فعلی کشور و در نظر گرفتن سناریوهای پیش روی کشور طی ماه‌های آتی، توجه به امر واردات می‌تواند در راستای اتخاذ تدابیری برای حمایت از تولید و اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مؤثر و راهگشا باشد. واردات کالا یکی از متغیرهای مهم اقتصادی است که نقش مهمی در تأمین کالاهای 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. براساس تعاریفی که در ادبیات اقتصادی وجود

دارد، کالاهای مصرف شده در یک کشور که از کشورهای دیگر خریداری شده باشد را واردات می‌نامند.^۱

جدول ۴-۱. آمار واردات کشور از سال ۱۳۹۰ تا ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ (میلیارد دلار)

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۰ ماهه نخست ۱۳۹۷	پیش‌بینی سال ۱۳۹۷
واردات	۸/۶۱	۵/۵۳	۷/۴۹	۶/۵۳	۵/۴۱	۷/۴۳	۴/۵۴	۶/۳۵	۱/۴۴

مأخذ: آمار پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس: www.irica.gov.ir/portal/home.

توضیح: پیش‌بینی واردات در سال ۱۳۹۷ از مقایسه آمار ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ با ۱۰ ماهه ۱۳۹۶ و تسری روند سال ۱۳۹۶ به ۱۳۹۷ به‌دست آمده است.

به‌رغم رشد واردات در دهه ۸۰، میزان واردات از سال ۱۳۹۱ مطابق جدول ۴-۱ 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 کاهش وارداتی در سال‌های اولیه عمدتاً به‌دلیل محدودیت‌های ارزی ناشی از تشدید تحریم‌ها و تحریم بانک مرکزی و بانک‌های تجاری و در نتیجه محدودیت انتقال پول برای 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 شد. گفتنی است 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 ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ با ۱۲ ماهه سال ۱۳۹۶ و تسری روند آن به عملکرد ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷؛ پیش‌بینی می‌شود ارزش واردات در پایان سال ۱۳۹۷

۱. سیاوش مریدی و علیرضا نوروزی، فرهنگ اقتصادی، تهران، مؤسسه کتاب پیشبرد، ۱۳۷۳، ص ۱۸.

حدود ۴۴,۱۸۰ میلیون دلار باشد که در صورت تحقق رقم فوق نسبت به سال ۱۳۹۶ حدود ۱۸/۸۷ درصد رشد منفی خواهد داشت. با توجه به وضع برخی محدودیت‌ها در واردات و سیاست‌های انقباضی دولت در تخصیص ارز و مشکلات مربوط به نقل و انتقال ارز می‌توان پیش‌بینی کرد که میزان واردات در سال ۱۳۹۷ و متعاقباً سال ۱۳۹۸ روند نزولی خواهد داشت.

۲-۱-۴. اقلام عمده وارداتی

پنج قلم عمده وارداتی به کشور در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ شامل ذرت دامی (۱,۶۱۸ میلیون دلار)، قطعات منفصله برای تولید اتومبیل سواری با حجم ۲۰۰۰ سی‌سی (۱,۲۶۶ میلیون دلار)، برنج (۱,۱۰۲ میلیون دلار)، لوبیای سویا (۹۷۵ میلیون دلار) و کنجاله سویا (۴۹۳ میلیون دلار) هستند. ترکیب کالاهای عمده وارداتی همانند سال‌های گذشته شامل واردات کالاهای اساسی و کالاهای مرتبط با خودرو سواری است. در ۱۰ ماهه نخست^۱ سال ۱۳۹۶ نیز ترکیب کالاهای عمده وارداتی تقریباً مشابه ترکیب فوق بوده است. همچنین در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ متوسط قیمت هر تن کالای وارداتی ۱,۳۷۲ دلار بوده که نسبت به مدت مشابه سال قبل^۲، حدود ۱/۷۹ درصد کاهش داشته است.

۳-۱-۴. شرکای عمده تجاری در واردات

در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ پنج مبدأ بزرگ وارداتی کشور از میان ۱۳۰ کشور به شرح جدول ۴-۲ ذیل است:

۱. پنج قلم عمده وارداتی به کشور در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ شامل قطعات منفصله برای تولید اتومبیل سواری با حجم ۲۰۰۰ سی‌سی (۱,۴۰۱ میلیون دلار)، ذرت دامی (۱,۲۵۱ میلیون دلار)، برنج (۱,۰۲۶ میلیون دلار)، لوبیای سویا (۷۷۵ میلیون دلار) و وسایل نقلیه موتوری با حجم ۱۵۰۰ تا ۲۰۰۰ سی‌سی (۶۸۳ میلیون دلار) هستند.

۲. در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ متوسط قیمت هر تن کالای وارداتی ۱,۴۰۴ میلیون دلار بوده که نسبت به مدت مشابه سال قبل، حدود ۱۰/۴۶ درصد در ارزش دلاری افزایش داشته است.

جدول ۲-۴. میزان واردات به تفکیک پنج کشور عمده طرف معامله در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۷

ردیف	کشور	۱۳۹۷ ماهه ۱۰		۱۳۹۶ ماهه ۱۰		درصد تغییرات نسبت به سال گذشته (ارزش دلاری)
		ارزش (میلیارد دلار)	سهم ارزشی (درصد)	ارزش (میلیارد دلار)	سهم ارزشی (درصد)	
۱	چین	۸/۹۰	۲۴/۹۶	۱۰/۴۶	۲۳/۸۰	-۱۴/۹۰
۲	امارات متحده عربی	۵/۴۵	۱۵/۲۹	۸/۰۶	۱۸/۳۵	-۳۲/۳۸
۳	ترکیه	۲/۰۳	۵/۷۱	۲/۶۷	۶/۰۷	-۲۳/۶۵
۴	آلمان	۲/۰۱	۵/۶۶	۲/۴۰	۵/۴۶	-۱۵/۹۲
۵	هند	۱/۹۲	۵/۴۰	۱/۸۸	۴/۲۸	۲/۳۲
۶	سایر کشورها	۱۵/۳۲	۴۲/۹۸	۱۸/۴۸	۴۲/۰۴	-۱۷/۰۸
جمع کل		۳۵/۶۷	۱۰۰	۴۳/۹۷	۱۰۰	-۱۸/۸۷

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان توسعه تجارت به نشانی: <http://www.irica.gov.ir/portal/home>

بررسی تطبیقی آمار واردات از کشورهای عمده طرف معامله واردات کالا به ایران طی ۱۰ ماهه نخست سال گذشته حاکی از آن است که تغییر محسوسی در رتبه کشورهای طرف معامله انجام نشده و فقط کشور جمهوری کره از ۵ کشور عمده طرف معامله واردات کالا به ایران حذف شده و کشور هند که در رتبه پنجم قرار دارد، جایگزین آن شده است.

همچنین بررسی رویه حاکم بر واردات کشور در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ 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.

با توجه به 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 کرد. بدین معنی که امکان جایگزینی بخشی از واردات کالاهای اساسی 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 برای تقویت تولید داخلی شود.

۴-۱-۴. واردات بر اساس نوع مصرف

مطابق جدول ۳-۴ 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. هرگونه کاهش در واردات کالاهای سرمایه‌ای و افزایش 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 و وسایل نقلیه را نیز با مشکلاتی مواجه کند و یا نشان‌دهنده وابستگی به تأمین کالاهای اساسی کشاورزی از طریق واردات است.

جدول ۳-۴. آمار واردات برحسب نوع مصرف در ۹ ماهه نخست ۱۳۹۷

(میلیارد دلار - درصد)

۹ ماهه ۱۳۹۷		عنوان
سهم	ارزش	
۶۲/۱	۲۰/۲	واسطه‌ای
۱۵/۷	۵/۱	سرمایه‌ای
۱۵/۶	۵/۰۹	مصرفی
۶/۵	۲/۱	سایر

مأخذ: همان، <http://farsi.tpo.ir/index.aspx?siteid=1&pageid=5415>.

توضیح: در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ حدود ۶/۵ درصد از کالاها در هیچ کدام از سه گروه مندرج در جدول طبقه‌بندی نشده‌اند.

۵-۱-۴. برخی اقدامات دولت در خصوص واردات سال ۱۳۹۷

۵-۱-۵-۴. تخصیص دلار

تخصیص دلار ۴۲,۰۰۰ ریالی به همه واردکنندگان قانونی و جلوگیری از عرضه ارز ازسوی صرافی‌ها با هدف کاهش تقاضای ارز از طریق ممانعت از تبدیل دارایی به ارز در ابتدای سال ۱۳۹۷ و محدودیت استفاده از ارز متقاضی و ارز مورد نیاز واردات غیررسمی.

در واکنش به افزایش نرخ ارز، دولت در ابتدا تخصیص ارز با نرخ ۴۲,۰۰۰ ریال برای تمامی تقاضاهای ارزی و وعده ارز یارانه‌ای ۳۸,۰۰۰ ریالی برای کالاهای اساسی را در پیش گرفت^۱ که منطق این سیاست در تعیین یک نرخ برای کلیه کالاها اعم از کالاهای ضروری یا غیرضروری قابل دفاع نیست.

اقدام دولت در عدم اعلام نرخ جدید و عدم عدول از نرخ اعلامی (۴۲,۰۰۰ ریال) و عدم انعطاف از نرخ اعلامی باعث شد که عملاً عده‌ای از واردکنندگان به تأمین ارز مورد نیاز خود برای واردات قادر نباشند. از طرف دیگر نبود شفافیت در تخصیص و تأمین ارز برای گروه‌های کالایی و نحوه اولویت‌بندی و مدت انتظار برای دریافت ارز تخصیصی، عدم شفافیت در نرخ بازار آزاد، عدم اجازه ثبت سفارش برخی کالاها باعث نااطمینانی فعالان اقتصادی، التهابات و نوسان‌های شدید نرخ ارز شد. البته متوقف کردن فعالیت صرافی‌ها، عدم عرضه ارز به میزان تقاضای بازار در سامانه «نیما» به دلیل عدم تمایل به عرضه ارز توسط شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی، افزایش نقدینگی، عدم وجود بازارهای موازی تحت کنترل دولت و هجوم مردم به بازار طلا و ... برای حفظ قدرت خرید خود، عدم پاسخگویی به مصارف عمومی ارزی مانند نیازهای مسافری، دانشجویی، درمانی، صدور آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های مکرر و مبهم، برخورد نکردن با

۱. مطابق بند «۵» تصویب‌نامه ۴۳۵۳/ت ۵۵۳۰۰ هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ تأمین و تخصیص ارز براساس تأمین ارز ۴۲,۰۰۰ ریالی از تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ تا ۱۳۹۷/۳/۱۳ برای کلیه مصارف ارزی بوده است. گفتنی است دستور اولویت‌بندی معطوف به نامه شماره ۴۲۸۴۳ مورخ ۱۳۹۷/۴/۶ دفتر معاون اول رئیس‌جمهور به وزارت صنعت، معدن و تجارت است که پس از این دستور، وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز به‌صورت مکتوب و با اعمال تغییراتی در گروه‌بندی کالاها لیست جدید را به بانک مرکزی ابلاغ کرد.

سوءاستفاده‌کنندگان از ارز دولتی، عدم عرضه ارزهای خانگی توسط مردم به بازار به دلیل جرم بودن عرضه ارز، سوءمدیریت بانک مرکزی و ... مزید بر علت شده که این سیاست از کارایی لازم برخوردار نباشد. علاوه بر این عدم نظارت در سطح عرضه بر قیمت کالاهایی که از ارز ۴۲,۰۰۰ ریالی استفاده کرده‌اند موجب جلوگیری از افزایش فزاینده قیمت این کالاها نیز نگردید و هدف دولت از ایجاد ثبات قیمتی در کالاهای اساسی نیز محقق نشد و زمینه بروز سوءاستفاده و رانت و فساد در این حوزه فراهم شد. بنابراین دولت در گام‌های بعدی به ناچار به ممنوعیت ثبت سفارش برخی از کالاها و اعمال گروه‌بندی روی آورد. از این رو این سیاست را می‌توان اقدامی ناصحیح تلقی کرد.

۲-۵-۱-۴. ممنوعیت ثبت سفارش

پس از گذشت دو ماه از اجرای سیاست فوق و عدم تخصیص ارز به بخشی از نیازها و اعتراض برخی از واردکنندگان؛ دولت مجبور به اتخاذ شیوه‌های جدید و تغییر در رویکرد خود برای تأمین ارز واردکنندگان، تولیدکنندگان و سایر متقاضیان ارزی و اعلام ممنوعیت ثبت سفارش ۱۳۳۹ ردیف تعرفه شد.^۱

هرچند ممنوعیت ثبت سفارش کالاها می‌توانست موجب افزایش قیمت کالاهای مذکور و افزایش واردات آنها به صورت غیررسمی و قاچاق شود ولی این اقدام یکی از راهکارهای کاهش تقاضای واردات در صورت وجود محدودیت ارزی است که خود آثار و تبعات متفاوتی بر بازارهای مختلف دارد و می‌تواند به افزایش قیمت و تورم به صورت زنجیره‌ای منجر شود. اتخاذ این سیاست تنها در کوتاه‌مدت پاسخگو بوده و در بلندمدت به دلیل وجود تقاضا برای مصرف کالاهای خارجی به افزایش انگیزه قاچاق کالا برای کالاهای قاچاق‌پذیر منجر شده و ابطال برخی ثبت سفارش‌های قبلی نیز موجب بی‌ثباتی بازار، افزایش قیمت‌ها، فشار ناشی از تقاضا و ایجاد مشکلات حقوقی بین‌المللی برای واردکنندگان خواهد شد.

۱. براساس ابلاغیه وزیر صنعت، معدن و تجارت به سازمان توسعه تجارت، با شماره ۶۰/۸۲۵۶۷ مورخ ۱۳۹۷/۳/۳۰ ثبت سفارش و واردات ۱۳۳۹ ردیف تعرفه‌ای کالا ممنوع شده است.

۳-۵-۱-۴. اولویت‌بندی کالایی در چهار گروه مختلف

مسئله در شرایط کمبود ارز مورد نیاز برای واردات، عرضه کالاهای اساسی، مواد اولیه و ماشین‌آلات و سایر کالاهای مورد نیاز جامعه با مشکل مواجه می‌شود. بنابراین اولویت‌بندی کالاهای وارداتی جهت تخصیص ارز و تسهیل فرایند واردات برای تأمین نیازهای اساسی مردم از راه‌های مختلف ضروری است.

با توجه به ورود کالاهای اساسی با ارز یارانه‌ای و توزیع عادلانه مایحتاج عمومی برای اقشار مختلف، به خصوص اقشار آسیب‌پذیر و تحت پوشش نهادهای حمایتی، لازم بود تدابیر مناسبی برای توزیع این کالاها پیش‌بینی شود.

نحوه تأمین و تخصیص ارز مورد نیاز برای واردات، براساس اولویت‌بندی چهارگانه^۱ است. گروه‌بندی تعرفه‌ها در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۱۳ صورت گرفته و در تاریخ‌های ۱۳۹۷/۳/۳۰ و ۱۳۹۷/۴/۲۰ به بانک مرکزی منعکس شده است.

اگرچه اولویت‌بندی چهارگانه فوق در شرایط فعلی لازم است، اما به‌نظر می‌رسد برخی

۱. **اولویت اول:** کالاهایی که در این دسته قرار می‌گیرند عمدتاً شامل کالاهای اساسی، دارو و همچنین اقلام مورد نیاز بخش تولیدی کشورند و برای این گروه از محل منابع ارزی بانک مرکزی تخصیص و تأمین ارز صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر کالاهای این دسته جزء ضروریات و مایحتاج زندگی آحاد افراد جامعه بوده و دولت تعهد داده است که در هر حالت ممکن، ارز مورد نیاز برای این دسته از کالاها را به واردکنندگان تخصیص دهد. شایان ذکر است محل تأمین ارز این اولویت از ناحیه ارز حاصل از صادرات نفت، محصولات پتروشیمی و فولادی خواهد بود (کالاهای اساسی و استراتژیک با نرخ ۴۲,۰۰۰ ریال).

اولویت دوم: سایر اقلام مورد نیاز بخش صنعت در این اولویت قرار گرفته است. برای واردات این گروه از محل ۸۰ درصد ارز حاصل از صادرات غیرنفتی شامل صادرات بخش پتروشیمی، فولاد و فلزات آهنی و فلزات رنگین و صادرات عمده که به سامانه «نیما» معرفی می‌گردند ارز مورد نیاز تأمین می‌شود. کالاهایی که در این دسته قرار می‌گیرند نسبت به اولویت اول از درجه اهمیت کمتری برخوردارند و به نوعی در تولید استفاده می‌شوند. همان‌گونه که اشاره شد محل تأمین ارز این اولویت نیز همانند اولویت اول از ناحیه ارز حاصل از صادرات نفت، محصولات پتروشیمی و یا محصولات فولادی خواهد بود (کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای با نرخ ۴۲,۰۰۰ ریال).

اولویت سوم: کالاهایی که در این دسته قرار می‌گیرند عمدتاً شامل محصولات ساخته شده و نهایی می‌باشد و ارز لازم برای واردات این گروه از محل ۲۰ درصد مابقی ارز حاصل از صادرات غیرنفتی سایر بخش‌ها به غیر از موارد معرفی شده به سامانه «نیما» تأمین می‌شود.

اولویت چهارم: این گروه عمدتاً شامل محصولات نهایی و مصرفی لوکس و غیرضروری است که به اعتقاد دولت در شرایط فعلی تخصیص ارز به این کالاها ضرورتی ندارد و ثبت سفارش آنها نیز در حال حاضر ممنوع است (ممنوعیت واردات ۱۳۳۹ ردیف تعرفه‌ای).

نکات از جمله الزام به عرضه ارز توسط صادرکنندگان به نرخى که دولت تعیین می کند جای تأمل دارد؛ چرا که این حکم از ضمانت اجرای لازم برخوردار نیست. همچنین درخصوص تشخیص اینکه کدام کالا در کدام گروه اولویت قرار می گیرد نیز انتقادهایی مطرح است که لازم است فهرست کالاهای مربوط به هر گروه به صورت کامل مورد بررسی قرار گیرد.

۴-۱-۵-۴. قیمتگذاری و نظارت بر توزیع

با توجه به اهمیت موضوع قیمتگذاری و نظارت بر آن، دولت در پایان خرداد ماه سال جاری مصوبه‌ای را ابلاغ کرد که سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان را به عنوان تنها مرجع کارشناسی و تخصصی قیمتگذاری اعلام و کارگروه تنظیم بازار تنها مرجع نهایی رسیدگی به گزارش‌های کارشناسی در قیمت کالا و خدمات و تنظیم بازار در کشور است. در این مصوبه وظایف سازمان تعزیرات حکومتی، اتاق اصناف ایران، بانک مرکزی، گمرک ایران، صداوسیما، سازمان ملی استاندارد، سازمان غذا و دارو، وزارت صنعت، معدن و تجارت، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز مشخص و مقرر شد نظارت لازم برای جلوگیری از افزایش بیش از ۱۰ درصدی قیمت کالا و خدمات انجام شود.

از سوی دیگر با توجه به اینکه تمامی کالاهای وارداتی کشور مشمول قیمتگذاری دستوری از طرف دولت و سازمان حمایت تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان نبوده و امکان نظارت تعزیراتی برای تمام این کالاها محدود است؛ بنابراین لازم بود سازوکار نظارت بر قیمت‌ها قبل از تخصیص ارز ۴۲,۰۰۰ ریالی پیش‌بینی می‌شد که متأسفانه این اقدام صورت نگرفت. گفتنی است نظارت دستوری و قهری بر قیمت‌ها در اقتصاد اثربخشی ندارد و به تعدد پرونده‌های قضایی و عدم تخصیص بهینه منابع منجر خواهد شد.

۴-۱-۵-۵. مصوبه هیئت وزیران درخصوص ساماندهی و مدیریت بازار ارز^۱

براساس مصوبه فوق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز است نسبت به تأمین

۱. مصوبه هیئت وزیران درخصوص ساماندهی و مدیریت بازار ارز با شماره ۶۰/۱۳۰۴۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۵/۱۷.

ارز کالاهای فهرست گروه اول اقدام نماید و وزارت خانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان آموزش و پزشکی باید کنترل لازم را به منظور حصول اطمینان از توزیع کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات تا سطح عرضه و بر مبنای نرخ رسمی به عمل آورد. همچنین تأمین ارز برای واردات سایر کالاها از طریق بازار دوم صورت می‌گیرد و همه صادرکنندگان موظفند ارز حاصل از صادرات خود را به چرخه اقتصادی کشور بازگردانند و باید براساس دستورالعمل بانک مرکزی تعهدسپاری کنند.

۶-۵-۱-۴. مصوبه ممنوعیت صادرات و واردات تعدادی از گروه کالایی پرو

تصمیمات کارگروه تنظیم بازار^۱

براساس این مصوبه صادرات برخی کالاها به عنوان کالای همراه مسافر و صادرات دام زنده، گوشت گرم و گوشت منجمد تولید داخل و یا وارداتی تحت هر عنوان ممنوع است. همچنین واردات تایر سنگین و نیمه سنگین بدون الزام به داشتن گواهی فعالیت نمایندگی و با رعایت استاندارد اجباری بلامانع است.

۷-۵-۱-۴. مصوبه معافیت کالاهای اساسی از مالیات علی الحساب واردات قطعی به

میزان ۴ درصد ارزش گمرکی^۲

براساس مصوبه فوق برخی از کالاهای اساسی از قبیل گندم، برنج، جو، ذرت، کنجاله سویا، حبوبات (عدس، نخود، لوبیا و لپه)، انواع روغن خام، انواع گوشت قرمز، دام زنده سبک و سنگین، تخم مرغ، انواع دانه‌های روغنی، کره، انواع کاغذ چاپ، تحریر و روزنامه، لاستیک و انواع داروهای انسانی و حیوانی به عنوان جزء «ز» بند «۲» ماده (۱۶۳) قانون مالیات‌های مستقیم از تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۷ از پرداخت مالیات علی الحساب واردات قطعی به میزان ۴ درصد

۱. مصوبه دبیرخانه کارگروه تنظیم بازار با شماره ۶۰/۱۶۸۵۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۶/۲۶.

۲. مصوبه معاون امور اقتصادی و بازرگانی و دبیر کارگروه تنظیم بازار وزارت صنعت، معدن و تجارت با شماره ۶۰/۱۷۴۴۵۶ مورخ ۱۳۹۷/۷/۲.

ارزش گمرکی معاف هستند. این اقدام می‌تواند بخشی از مشکلات پیش روی واردات کالاهای اساسی به کشور را کمتر و هزینه‌های ورود این کالاها را کاهش دهد.

۸-۵-۱-۴. چگونگی اخذ مابه‌التفاوت نرخ ارز بابت کالاهای وارداتی با توجه به نامه بانک مرکزی^۱

با توجه به مصوبه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران درخصوص اخذ مابه‌التفاوت نرخ ارز بابت کالاهای وارداتی موضوع تصویب‌نامه شماره ۷۰۲۲۰/ت/۵۵۶۳۳ ه مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۹ هیئت وزیران، واردات برخی از کالاها از جمله ماشین‌آلات، تجهیزات و قطعات یدکی خط تولید و مواد شیمیایی و مصرفی خط تولید با تشخیص وزارتخانه ذی‌ربط، مواد اولیه وارداتی، قطعات و ملزومات مورد نیاز که محصول نهایی آنها بر مبنای نرخ ارز رسمی قیمتگذاری می‌شود با تشخیص وزارتخانه ذی‌ربط و مواد اولیه دارو، تجهیزات پزشکی و قطعات لوازم یدکی تجهیزات پزشکی که مشمول قیمتگذاری براساس نرخ ارز رسمی هستند با تشخیص وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، از شمول پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز تعیین شده معاف هستند. به‌نظر می‌رسد این معافیت باعث بازگشت امضاهای طلایی و توزیع رانت خواهد شد و تنها در کوتاه‌مدت قابل توصیه است.

۶-۱-۴. 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 می‌شود. هرچند مرز بین تخلف و قاچاق در قانون امور گمرکی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مشخص شده است اما از آنجاکه سیاست‌های تجاری با تغییر قوانین و بخش‌نامه‌ها تغییر می‌کنند، رویکرد تشدید مجازات و برخوردهای نظارتی در مقابل تسهیل‌گری تجارت قانونی سبب تغییر مصادیق جرم قاچاق می‌شود. قاچاق کالا به دلیل عدم پرداخت حقوق ورودی و مالیات‌های مصوب دولت و ترک تشریفات

۱. براساس ابلاغیه رئیس کل بانک مرکزی بخش‌نامه با شماره ۶۰/۲۱۷۸۱۰ مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۱ کلیه صادرات انجام شده از تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ مشمول این مصوبه خواهند شد.

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. اجرایی نشدن کامل قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، کامل نبودن سامانه‌های مربوط به تجارت خارجی و مبارزه با قاچاق، فراهم نشدن زمینه 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 روبه‌رو ساخته است. از طرفی برخی ملاحظات معیشتی به دلیل عدم توسعه یافتگی و اشتغال پایدار در مناطق مرزی سبب انحراف معافیت‌های قانونی در اجرا شده است. هرچند آخرین گزارش ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز حاکی از کاهش میزان قاچاق ورودی است، اما به دلیل تغییرات نرخ ارز قاچاق خروجی در حال افزایش است.

شواهد نشان می‌دهد بدون انجام برخی اصلاحات ساختاری در جهت افزایش شفافیت مبادلات اقتصادی، رهگیری کالا، کنترل جریان وجوه و انتقال ارز و توسعه معیشت مرزی، مبارزه مؤثر با قاچاق کالا به شکل مطلوب به اهداف خود نخواهد رسید. از آنجاکه علل و عوامل مختلفی سبب ایجاد پدیده قاچاق کالا در کشور است مبارزه با آن نیازمند همکاری و هماهنگی بخش‌های متفاوت حاکمیتی جهت سیاستگذاری، اجرا و نظارت است.

۱-۶-۱-۴. ارقام عمده کالای قاچاق در کشور و آمار واردات قانونی آن در روش

شکاف عرضه و تقاضا

در این روش میزان قاچاق کالا در گزارش سال ۱۳۹۶ 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 ساخته شده از آن و سیگار هستند که مزیت تولید در داخل دارند. گروه دوم کالاهایی مانند دارو و مکمل‌های دارویی، انواع پارچه، لوازم آرایشی و بهداشتی، اسباب‌بازی و انواع لوازم خانگی قرار گرفته‌اند که مزیت نسبی تولید در داخل کشور دارند. گروه سوم شامل کالاهایی مانند لوازم یدکی خودرو، رایانه و قطعات، تجهیزات پزشکی، گوشی تلفن همراه و شمش طلا است که تقریباً ظرفیت تولید در داخل کشور ندارند. به مجموع

کالاهای سه گروه فوق تخمین قاچاق کالاهای ممنوعه و سایر کالاها نیز اضافه شده است. از حاصل جمع به دست 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 براساس روش شکاف عرضه و تقاضا که موضوع قاچاق ورودی است در جدول ذیل فهرست شده است.

جدول ۴-۴. آمار برآوردی قاچاق ورودی کالاهای هدف و نسبت آن با واردات رسمی

(میلیون دلار)

در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶

ردیف	اقلام	برآورد قاچاق با استفاده از روش شکاف عرضه و تقاضا در سال ۱۳۹۵	برآورد قاچاق با استفاده از روش شکاف عرضه و تقاضا در سال ۱۳۹۶	درصد تغییر
۱	پوشاک	۲۵۴۴	۵۴۳٫۲	-۰/۰۳
۲	لوازم آرایشی و بهداشتی	۱۵۴۹	۶۳۳٫۱	۵/۱۴
۳	شمش طلا	۱۰۰٫۱	۳۹۸٫۱	۲۱/۳۱
۴	رایانه و قطعات	۹۰۶	۸۵۹	-۵/۴۷
۵	انواع پارچه	۶۹۹	۷۱۷	۲/۵۱
۶	لوازم خانگی	۶۵۸	۳۲۵	-۱۰۲/۴۶
۷	گوشی تلفن همراه	۶۲۵	۳۵۱٫۱	۵۳/۷۳
۸	طلا و مصنوعات ساخته شده از آن	۵۸۳	۸۰۳	۲۷/۳۹
۹	لوازم یدکی خودرو	۵۰۵	۱۳۲	-۲۸۲/۵۷
۱۰	چای	۴۸۴	۳۱۱	-۵۵/۶۲
۱۱	برنج	۴۳۱	۶۸	-۵۳۳/۸۲
۱۲	سیگار	۳۸۰	۳۵۲	-۷/۹۵
۱۳	تجهیزات پزشکی	۳۵۲	۱۳۴	-۱۶۲/۶۸
۱۴	دارو و مکمل‌های دارویی	۲۵۳	۱۱۰	-۱۳۰
۱۵	اسباب‌بازی	۱۱۴	۱۱۳	-۰/۸۸
۱۶	کفش	۴۸	۳۲	-۵۰

مأخذ: محاسبات محقق براساس گزارش ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، برآورد حجم قاچاق کالا در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶.

با توجه به جدول فوق می‌توان مشاهده کرد که قاچاق برنج، لوازم یدکی خودرو و تجهیزات پزشکی بیشترین کاهش را داشته است، درحالی‌که قاچاق گوشی تلفن همراه و طلا و مصنوعات آن دارای بیشترین افزایش است. افزایش حجم قاچاق گوشی تلفن همراه و طلا در شرایطی است که دولت در تاریخ ۱۴ آذرماه ۱۳۹۶ طرح رجیستری گوشی تلفن همراه را اجرا کرده است و براساس تصویب‌نامه شماره ۶۳۷۹۲/ت/۵۵۶۳۳ هـ هیئت وزیران مورخ ۱۶ مردادماه ۱۳۹۷، واردات شمش طلا به کشور مجاز اعلام شده است. اثر اجرای این سیاست‌ها در سال آتی با بررسی آمار برآورد قاچاق کالای مذکور مشخص خواهد شد. همچنین حجم قاچاق خروجی سوخت با بیش از ۶۰ درصد افزایش از ۴۵۶ به ۷۳۶ میلیون دلار رسیده که نشان‌دهنده افزایش انگیزه قاچاق سوخت به دلیل تفاوت نرخ داخلی و بین‌المللی و تغییرات نرخ ارز است.

۲-۱-۴. 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 نرخ ارز، افزایش اختلاف قیمت‌های داخلی و خارجی در کالاهایی مانند سوخت و افزایش هزینه‌های تولید و تجارت خارجی مرتبط دانست، بااین‌حال برخی تحولات سال ۱۳۹۷ مانند افزایش تعرفه برخی کالاهای وارداتی با هدف حمایت از تولیدات داخلی و وضع ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های جدید برای ثبت سفارش و ورود کالا و بروز برخی نوسان‌های ارزی در کنار پیشنهادهایی برای ایجاد مناطق آزاد جدید و یا توسعه محدوده مناطق فعلی با محدوده‌های وسیع و غیرقابل فنس‌کشی می‌تواند به افزایش قاچاق در کشور منجر شود. ازاین‌رو لازم است سیاست‌هایی در راستای تغییر روش‌های حمایت از تولیدات داخلی و سیاست‌های توسعه منطقه‌ای از طریق ایجاد مناطق آزاد مدنظر قرار گیرد.

گفتنی است که یکی از اصلی‌ترین راهبردهای مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ایجاد سامانه‌هایی در راستای شفافیت اطلاعات اقتصادی است. در همین راستا مقرر شد مستند به قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی با ایجاد هشت

سامانه اصلی و سیزده سامانه فرعی، اطلاعات مورد نیاز «سامانه جامع تجارت» و «سامانه شناسایی و مبارزه با قاچاق کالا و ارز» تأمین شود. هرچند در سال ۱۳۹۷ دستگاه‌های متولی سامانه‌های مختلف اقداماتی در این خصوص انجام داده‌اند؛ با این حال هیچ‌کدام به مرحله نهایی نرسیده و باعث 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.

۳-۶-۱-۴. راهکارها در خصوص مبارزه با قاچاق کالا

با توجه به وسعت و جامعیت موضوع، مبارزه با قاچاق کالا از عهده یک دستگاه خارج است. بنابراین شایسته است، همکاری مناسبی بین قانونگذاران و مجریان در جهت رفع نواقص اجرایی شدن قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به‌عمل آید. به‌علاوه تغییر رویکرد قوه قضائیه در مبارزه با قاچاق کلان و سازمان‌یافته، توجه به بیانات مقام معظم رهبری در برخورد با قاچاقچیان عمده ضروری به‌نظر می‌رسد. جلوگیری از اطاله دادرسی و تعیین قضات و شعب تخصصی در جهت تسریع در صدور حکم و اصلاح تناسب مجازات با جرم و صراحت و تضمین 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 باکیفیت داخلی و برنامه‌ریزی مناسب در جهت افزایش کیفیت کالای داخلی و احترام به حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان نیاز به هماهنگی دستگاه‌های متولی دارد.

به‌علاوه اصلاح قیمت‌های نسبی و همچنین کاهش تدریجی تعرفه‌های ورود قانونی کالا به کشور و کاهش مجوزها و تسهیل تجارت و جلوگیری از تغییرات متناوب قوانین و مقررات 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، به‌ویژه در مورد کالاهایی که با سلامت جامعه در ارتباط مستقیم است، تشدید برخورد با زنجیره‌های توزیع و سازماندهی قاچاق کالا تا زمان فروش، استفاده از ابزارهای نوین رهگیری، شناسایی 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، به‌عنوان مرزبان اقتصادی کشور، بر تمامی مرزهای ورودی هوایی، آبی و زمینی جزء اولویت‌های مطرح در برنامه‌های مبارزه با قاچاق کالا است که باید با همکاری سایر دستگاه‌های انتظامی و حاکمیتی مورد توجه قرار گیرد. کنترل مبادی و ساماندهی مبادلات 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 استفاده از ابزارهای نوین به‌خصوص 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 برای 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 می‌تواند در این خصوص در دستور کار قرار گیرد.

مجلس شورای اسلامی با تصویب لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز سعی در رفع بسیاری از خلأهای قانونی داشته است که به‌دلیل ماهیت قضایی این لایحه هم‌اکنون جهت اخذ نظر قوه قضائیه برای ارائه به صحن علنی ارسال شده است. تسریع در تصویب نهایی و ابلاغ آن می‌تواند مهمترین اقدام تقنینی برای مبارزه با قاچاق در سال جاری باشد.

همچنین مجلس شورای اسلامی در جهت اقدامات نظارتی و حسن اجرای قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، طرح تحقیق و تفحص از روند مبارزه با قاچاق کالا و ارز را تصویب کرد که گزارش نهایی آن برای ارائه به صحن مجلس آماده شده و در اختیار اعضای هیئت تحقیق و تفحص و اعضای کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است.

۴-۲. صادرات کالاهای غیرنفتی

در فضای جدید اقتصادی کشور، توسعه صادرات غیرنفتی با کشورهای همجوار یکی از اصلی‌ترین برنامه‌ها و استراتژی‌های اقتصادی کشور در مسیر خروج از اقتصاد تک‌محصولی و کاهش آثار تحریم اقتصادی است که لزوم دسترسی به بازارهای خارجی و حمایت از تولید داخلی برای امکان رقابت در فضای بین‌المللی را بیش از پیش آشکار می‌کند. این امر نیز مستلزم اتخاذ سیاست‌های بلندمدت و ساختاری در فضای باثبات اقتصادی و سیاسی است، هرچند اقدامات کوتاه‌مدت نیز در کنار سیاست‌های اقتصادی بلندمدت باید مدنظر قرارگیرد. انتخاب استراتژی مناسب تجارت مانند انتخاب بین سیاست جایگزینی واردات و یا توسعه صادرات و مباحث مربوط به تشخیص مزیت نسبی هر کشور هرچند امری دشوار است، اما برای دستیابی به توسعه اقتصادی، امری ضروری به‌نظر می‌رسد.

۴-۲-۱. صادرات کالایی

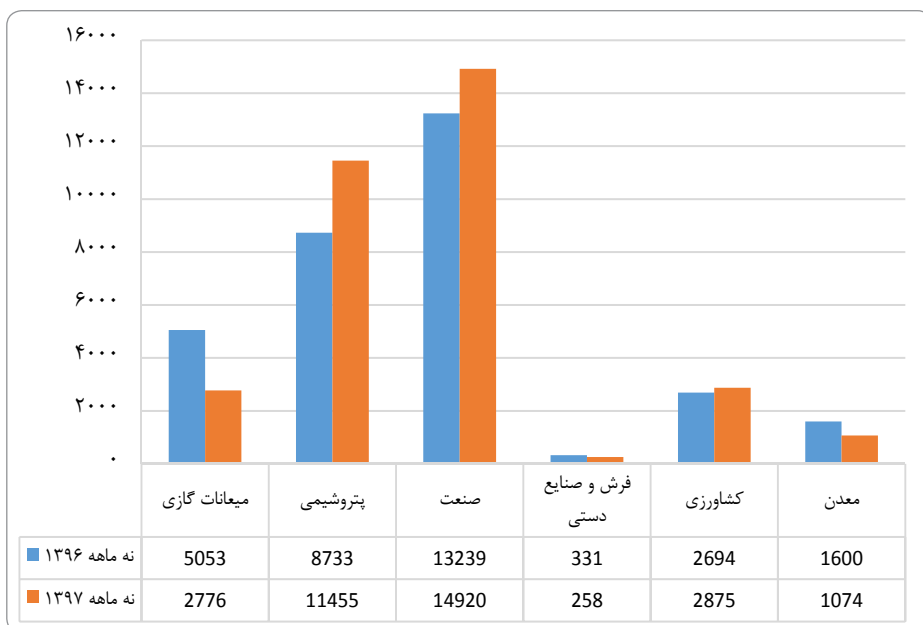
با توجه به موقعیت جغرافیایی و نوع کالاهای صادراتی ایران، بازار مصرف نسبتاً قابل توجهی در کشورهای همسایه وجود دارد که توسعه صادرات به آنها مستلزم شناسایی نیازهای وارداتی این کشورهاست. عمده صادرات کشورهای توسعه‌یافته، صادرات صنعتی و خدمات دانش‌بنیان است؛ درحالی‌که این موضوع برای کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران متفاوت است. صادرات ایران عمدتاً شامل منابع طبیعی و مواد خام است که دارای ارزش افزوده پایینی هستند که ایران را ناچار به تجارت با کشورهای خاصی که خریدار محصولات خام و مواد طبیعی هستند سوق می‌دهد.

در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ تقریباً ۳۵۰,۳۶ میلیون دلار کالا صادر شده که نسبت به مدت مشابه سال قبل ۲/۲۱ درصد رشد داشته است این امر نشان‌دهنده رشد اندک در صادرات غیرنفتی است. گفتنی است صادرات در همین دوره از نظر وزنی ۴/۶ درصد کاهش داشته است.

اقلام عمده صادراتی از کشور در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ شامل میعانات گازی (۳,۰۵۳ میلیون دلار)، گاز طبیعی مایع شده (۸۱۵,۱ میلیون دلار)، پروپان مایع شده (۴۸۴,۱ میلیون دلار)، متانول (۲۲۹,۱ میلیون دلار)، سایر روغن‌های سبک و فراورده‌ها به جز بنزین (۱,۲۲۳ میلیون دلار) است. ترکیب کالاهای عمده صادراتی همانند سال‌های گذشته مبتنی بر کالاهای وابسته به نفت و گاز و یا محصولات خام است.

نمودار ۴-۲. صادرات غیرنفتی طی ۹ ماهه ۱۳۹۷ به تفکیک بخش‌های عمده

(میلیون دلار)

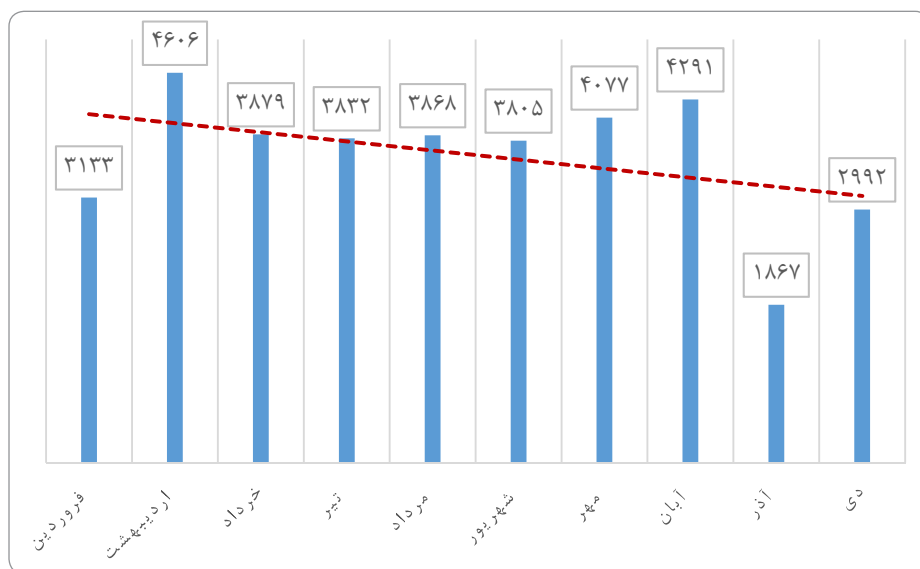


بیشترین درصد کاهش صادرات به ترتیب مربوط به میعانات گازی، فرش و صنایع دستی و معدن است. آمارها نشان می‌دهد که صادرات میعانات گازی در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ بیشترین اثر کاهشی را از تحریم‌های اقتصادی داشته است. تحریم‌های اقتصادی که مجدداً از آبان‌ماه سال جاری برقرار شد مشکلات متعددی را برای صادرکنندگان پیش آورده است.

صادرات غیرنفتی ماهانه با مشکلات پیش آمده روند نزولی را در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ طی کرده است که نمودار ۳-۴ این مطلب را نشان می‌دهد. همچنین طی ماه‌های اخیر (به‌خصوص آذرماه ۱۳۹۷) صادرات غیرنفتی روندی نزولی نسبت به ماه قبل را تجربه کرده است.

نمودار ۳-۴. آمار ماهیانه صادرات غیرنفتی از فروردین‌ماه تا دی‌ماه سال ۱۳۹۷

(میلیون دلار)



مأخذ: سایت بانک داده‌های اقتصادی و مالی به آدرس اینترنتی: databank.mefa.ir.

میزان اثرگذاری تحریم‌های اقتصادی بر صادرات غیرنفتی در آینده به کیفیت سیاست‌های اتخاذ شده داخلی و شدت تحریم‌ها مرتبط است. اثر مثبت افزایش نرخ ارز

بر صادرات نیز در شرایط فعلی موضوعیت ندارد، زیرا جهش نرخ ارز براساس سیاست‌های اتخاذ شده متناسب با تورم داخل و خارج و اقتضائات اقتصاد داخلی و از پیش برنامه‌ریزی شده با جهش‌های ارزی اخیر در اقتصاد ایران متفاوت است که به واسطه شوک‌های برونزای به اقتصاد کشور تحمیل شده است. از این رو افزایش فزاینده نرخ ارز اثر چندان مثبتی بر رشد صادرات غیرنفتی نخواهد داشت.

مقاصد عمده صادراتی طی سال ۱۳۹۶ به ترتیب شامل کشورهای چین، امارات متحده عربی، عراق، ترکیه و جمهوری کره هستند که در مجموع حدود ۷۲ درصد از صادرات کشور را در مدت یاد شده تشکیل می‌دهد. همچنین کشورهای عمده صادراتی در ۱۰ ماهه نخست ۱۳۹۷ به شرح ذیل است.

جدول ۴-۵. میزان صادرات به تفکیک ۱۰ کشور عمده طرف معامله در ۱۰ ماهه ۱۳۹۷

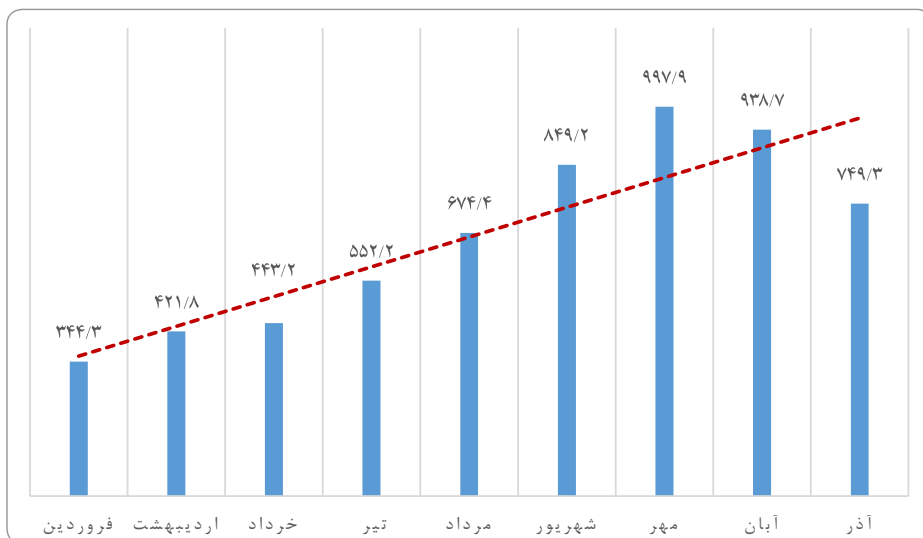
کشور	ارزش (میلیون دلار)	سهم ارزشی	درصد تغییرات ارزش دلاری نسبت به سال گذشته
چین	۵۲۴,۷	۲۰/۷۰	۵/۲۴
عراق	۵۱۵,۷	۲۰/۶۷	۴۴/۷۵
امارات متحده عربی	۳۱۳,۵	۱۴/۶۲	۱/۹۳
افغانستان	۵۳۳,۲	۶/۹۷	۱۲/۲۴
ترکیه	۰۲۶,۲	۵/۵۷	۲۱/۳۳
سایر کشورها	۴۴۱,۱۱	۳۱/۴۷	-۱۸/۷۷
جمع	۳۶۳۵۰	۱۰۰	۲۲۱

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان توسعه تجارت به نشانی: <http://www.irica.gov.ir/Portal/home>.

حجم صادرات به کشور عراق و ترکیه در ۱۰ ماهه اخیر افزایش قابل توجهی داشته است که نشان‌دهنده تغییراتی در الگوی صادراتی کشور به دلایل متعددی از جمله تحریم‌های اقتصادی است. یکی از متغیرهای قیمتی که افزایش آن می‌تواند نشان‌دهنده کاهش رقابت‌پذیری کالاهای صادراتی باشد، شاخص بهای کالاهای صادراتی است. تغییرات

این شاخص به نوعی نمایانگر تغییرات قیمت کالاهای صادر شده و روند افزایشی آن است که در ماه‌های اخیر به واسطه جهش نرخ ارز و افزایش هزینه‌های تولید اثر افزایشی خود را بر این شاخص گذاشته است.

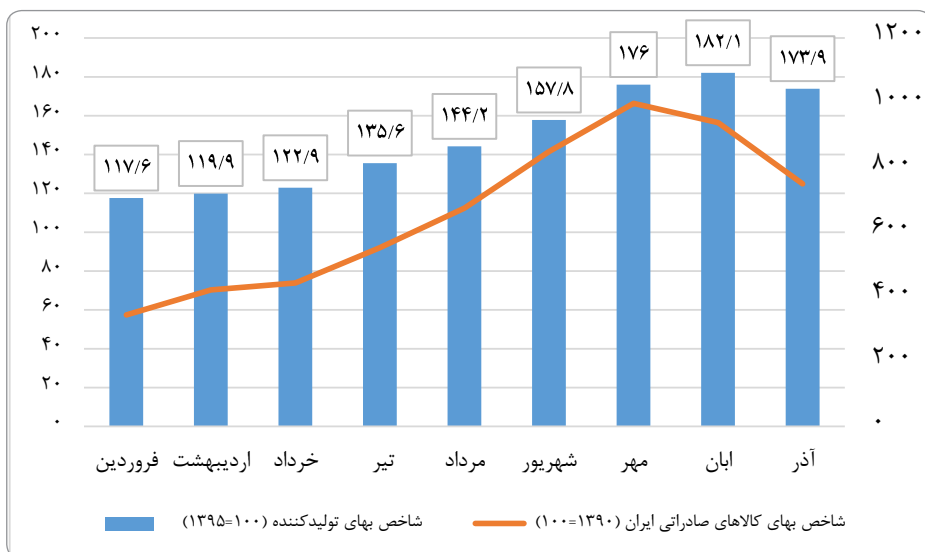
نمودار ۴-۴. شاخص بهای کالاهای صادراتی ایران (۱۳۹۰=۱۰۰) طی ۹ ماهه ۱۳۹۷



مأخذ: براساس داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

نمودار ۴-۵ نشان می‌دهد که شاخص بهای کالاهای صادراتی به واسطه افزایش نرخ ارز و سایر هزینه‌های تولید طی ۹ ماهه سال ۱۳۹۷ روند افزایشی داشته است، به طوری که در مهرماه سال جاری نسبت به مدت مشابه سال قبل ۱۶۲/۵ درصد افزایش پیدا کرده است که رقم قابل توجهی است. با توجه به اینکه صادرات وابسته به تولید است آمار شاخص بهای تولیدکننده نشان می‌دهد که هزینه‌های تولید و به تبع آن شاخص بهای صادرکننده به صورت هم‌زمان طی ماه‌های اخیر روند افزایشی داشته و در آذرماه با کاهش شاخص بهای تولیدکننده، شاخص بهای کالاهای صادراتی نیز کاهش پیدا کرده است.

نمودار ۵-۴. شاخص بهای کالاهای صادراتی و شاخص بهای تولیدکننده طی ۹ ماهه سال ۱۳۹۷



مأخذ: همان.

به واسطه شوک‌های برونزای تحمیل شده به اقتصاد، بخش‌نامه‌های متعددی درباره صادرات و در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ تصویب و ابلاغ شده‌اند. انتقادهایی به بخش‌نامه‌ها و مصوبات دولت وارد است که به سردرگمی صادرکنندگان منجر شده است. برخی از ممنوعیت‌های اعمال شده بر صادرات، مشکلات مربوط به افزایش حمل‌ونقل کالا، انتقال پول، تعهد بازگشت ارز حاصل از صادرات، افزایش نرخ ارز و ... می‌تواند به کاهش صادرات منجر شود (آمارهای ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ حاکی از این امر است که صادرات غیرنفتی روند کاهشی داشته است). همچنین صدور بخش‌نامه‌های متعدد به ایجاد فضای نااطمینانی و عدم ثبات و عدم امکان برنامه‌ریزی تولیدکنندگان منجر خواهد شد که این مسئله نیز باید مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد.

۴-۲-۲. مشکلات پیش روی صادرات غیرنفتی

در شرایط کنونی صادرات کشور دارای مشکلات عمده‌ای است که منشأ آنها وابستگی به

خام‌فروشی و سهم پایین محصولات با ارزش افزوده بالا و دانش‌بنیان در صادرات کشور و سیاست‌های مقطعی و ضوابط محدودکننده صادرات ناشی از آغاز دور جدید تحریم‌هاست. بااین‌حال اخذ نظر 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 بی‌ثباتی در قوانین و مقررات تجاری،
- بی‌ثباتی 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 سیاسی با کشورهای هدف صادراتی برای انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه 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 کسب‌وکار بوروکرات، پرهزینه و زمانبر،
- ضعف در زیرساخت‌های حمل‌ونقل و لزوم توسعه راه‌ها، بنادر، فرودگاه‌ها، پایانه‌های صادراتی و اولویت تقویت حمل‌ونقل ریلی.

۳-۲-۴. توصیه‌های سیاستی

در کوتاه‌مدت می‌توان با استفاده از مشوق‌های مالی از جمله جوایز صادراتی و اعطای وام به خریداران خارجی و داخلی که محصولات تولید داخل را خریداری می‌نند، به‌عنوان 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 چندجانبه منطقه‌ای، تجارت ترجیحی و توجه به نیاز کشورهای همسایه نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. البته این توافقات نامه‌ها نیازمند تدوین استراتژی تجاری، 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 کسب‌وکار و داشتن سیاست‌های باثبات اقتصادی و شناسایی مزیت‌های نسبی است. در صورت تداوم ساختار فعلی در اقتصاد و وجود نااطمینانی در فضای سیاسی و اقتصادی، انتظار نمی‌رود بهبود قابل توجهی در روند صادرات برای سال آتی انجام شود ضمن اینکه با تشدید تحریم‌های اقتصادی باید مواردی که هزینه تولید را کاهش می‌دهند مورد توجه قرار گیرند. بسته‌های مالی و کاهنده هزینه تولید و صادرات در مواردی مانند حمل‌ونقل، انتقال پول، پوشش نوسانات نرخ ارز، تسریع و تسهیل در عملکرد گمرک، هزینه‌های بیمه از جمله اقدامات کاهنده هزینه تولید و صادرات هستند که می‌تواند در دستور کار دولت قرار گیرد.

فصل پنجم

چارچوب نهادی

۵. چارچوب نهادی^۱

۵-۱. محیط کسب و کار در سال ۱۳۹۷

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 رقابت‌پذیری جهانی، شاخص سهولت انجام کسب و کار (بانک جهانی) و شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت از آن جهت اهمیت دارد که از سال ۱۳۹۶ دولت براساس ماده (۲۲) قانون برنامه ششم، موظف شده رتبه ایران در این سه شاخص را هر سال بهبود بخشد.

۵-۱-۱-۱. شاخص رقابت‌پذیری جهانی

مجمع جهانی اقتصاد از سال ۲۰۰۵ گزارشی را با عنوان «رقابت‌پذیری جهانی»^۲ در دوازده رکن تهیه و منتشر می‌کند. وضعیت رقابت‌پذیری در جمهوری اسلامی ایران نیز از سال ۲۰۰۹ با همکاری اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در این رتبه‌بندی بین‌المللی تعیین می‌شود.

۱. نویسندگان این فصل: روح‌اله ابوجعفری، مریم احمدیان، ایمان تهرانی، سیدامیرسیاح، زهرا ذاکری، حسین رجب‌پور، مهدی رزم‌آهنگ، سیدمحسن علوی‌منش و احمد مرکز مالمیری.

روش‌شناسی گزارش «رقابت‌پذیری جهانی» در سال ۲۰۱۸ تغییرات زیادی داشته است. در رویکرد جدید، مفاهیم نو برای ارائه بینش عمیق‌تری از سرمایه انسانی، نوآوری، انعطاف‌پذیری و چابکی معرفی شده‌اند. مفاهیم جدیدی مانند فرهنگ کارآفرینی، تفکر انتقادی، اعتماد اجتماعی و ... با گردآوری داده‌های جدید و مؤلفه‌های سنتی مانند زیرساخت‌ها، ثبات اقتصاد کلان و حقوق مالکیت تکمیل شده‌اند. معیار اندازه‌گیری ارکان و مؤلفه‌ها بین صفر تا ۱۰۰ تعیین شده و ۱۰۰ بهترین حالت را نشان می‌دهد. در روش‌شناسی جدید دوازده رکن و ۹۸ مؤلفه با استفاده از داده‌های گردآوری شده از سازمان‌های بین‌المللی و نظرسنجی‌های مجمع جهانی اقتصاد در شاخص گنجانده شده است. همچنین دسته‌بندی جدیدی از ارکان دوازده‌گانه رقابت‌پذیری مطابق نمودار ۱-۵ ارائه شده است.^۱

اطلاعاتی که از پرسش‌نامه استخراج می‌شوند و مبتنی بر نظرهای شخصی پاسخ‌دهندگان منتخب در هر کشور هستند از نمونه‌ای متشکل از بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ با پراکندگی جغرافیایی مناسب استخراج می‌شود. ۶۲ مؤلفه از مجموع ۹۸ مؤلفه (۶۳ درصد) شاخص رقابت‌پذیری مبتنی بر داده‌های کیفی یا پیمایشی است و ۳۷ درصد مابقی از آمارهای رسمی منتشر شده گردآوری شده‌اند.

نکته مهم دیگر در روش‌شناسی جدید، لحاظ کردن وزن برابر برای ارکان دوازده‌گانه، بدون در نظر گرفتن مرحله توسعه کشورهاست. شاخص جدید به دلیل پیچیدگی فزاینده اولویت‌بندی سیاست‌ها، پیشنهاد می‌کند کشورها به جای تمرکز بر عوامل خاص، نگاهی کل‌نگر به عوامل بهبود رقابت‌پذیری داشته باشند و از هیچ‌یک از ارکان رقابت‌پذیری غفلت نکنند.^۲

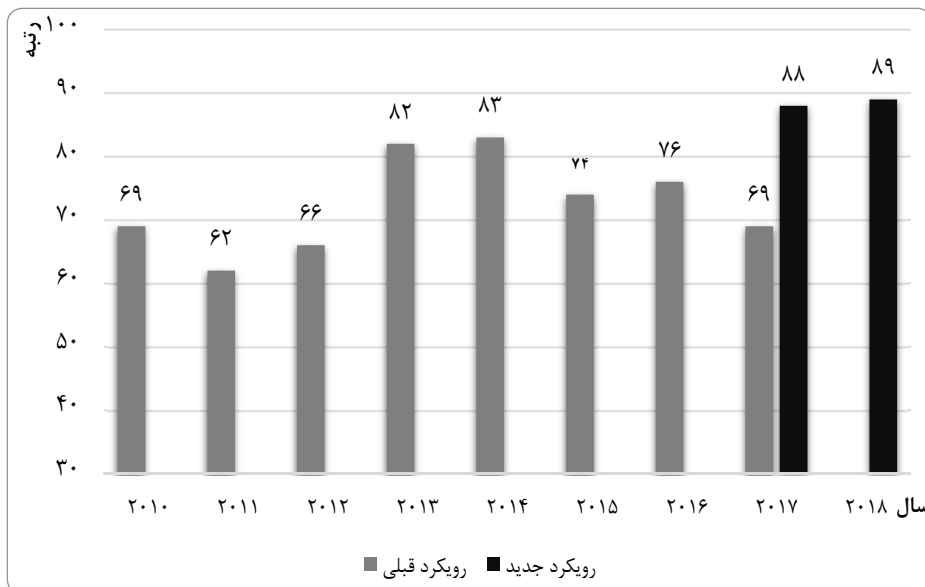
در روش‌شناسی پیشین، سه مرحله برای توسعه اقتصادی کشورها معرفی می‌شد که متناسب با این سه مرحله، سه شاخص فرعی الزامات بنیادین، عوامل مؤثر بر افزایش کارایی و عوامل مؤثر بر پیشرفته بودن و نوآوری تعریف شده و ارکان رقابت‌پذیری در زیرمجموعه این

1. World Economic Forum, Klaus Schwab, "The Global Competitiveness Report 2018", Insight Report, P. 9.

2. Ibid.

سه شاخص فرعی قرار می‌گرفتند. وزن ارکان رقابت‌پذیری متناسب با اینکه هر کشور در چه مرحله‌ای از توسعه قرار دارد، تعیین می‌شد. به‌طور مثال، ایران در گزارش سال ۲۰۱۷ مجمع جهانی اقتصاد جزء کشورهایی قرار گرفت که در مرحله دوم (توسعه مبتنی بر کارایی) است و وزن شاخص‌های فرعی آن به‌ترتیب، ۴۰، ۵۰ و ۱۰ درصد محاسبه می‌شد. به‌نظر می‌رسد تغییر وزن ارکان در گزارش سال ۲۰۱۸، رتبه برخی از کشورها را به میزان زیادی متأثر کرده است. نمودار ذیل رتبه کشور را در گزارش رقابت‌پذیری در سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۱۰ نشان می‌دهد. بر این اساس، ایران با کسب رتبه ۸۹ از میان ۱۴۰ کشور، تنها یک رتبه نسبت به سال گذشته تنزل داشته است. شکافی که در رتبه کشور در مقایسه با سال‌های گذشته مشاهده می‌شود فقط به‌دلیل تغییر رویکرد و روش‌شناسی محاسبه شاخص است. همچنین در میان بیست کشور سند چشم‌انداز که در گزارش رقابت‌پذیری ارزیابی می‌شوند، ایران با دو رتبه تنزل در مقایسه با سال گذشته در جایگاه پانزدهم قرار دارد.

نمودار ۲-۵. رتبه ایران در گزارش رقابت‌پذیری جهانی (۲۰۱۸-۲۰۱۰)

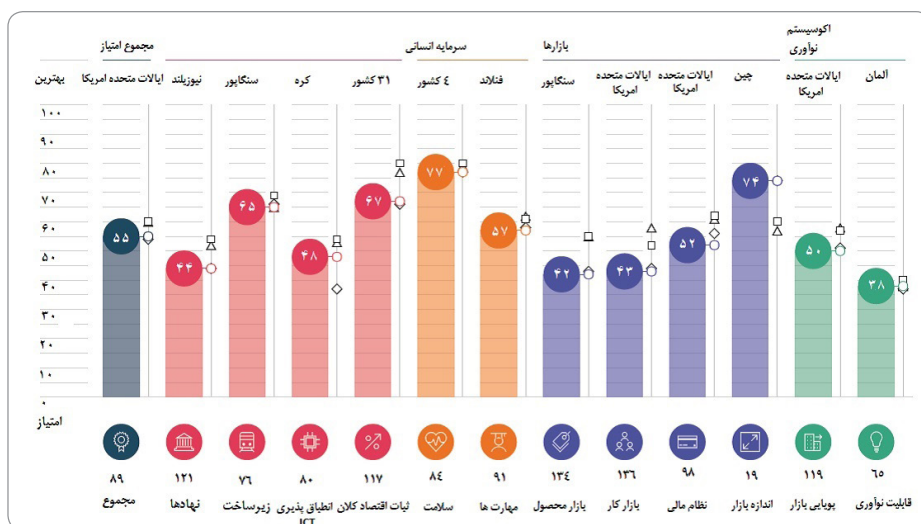


مأخذ: گزارش‌های رقابت‌پذیری جهانی، سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۱۰، ایران.

نمودار ۳-۵، امتیاز و رتبه ایران و نیز بهترین کشور در ارکان دوازده گانه رقابت پذیری را نشان می‌دهد. محور عمودی، امتیاز در مقیاس صفر تا ۱۰۰ را نشان می‌دهد و در بالای هر رکن بهترین کشور به لحاظ امتیاز درج شده است. محور افقی نیز رتبه هر رکن را نشان می‌دهد. به‌طور مثال ایالات متحده آمریکا با کسب امتیاز ۸۵/۵ از ۱۰۰، بهترین کشور دنیا و جمهوری اسلامی ایران با کسب امتیاز ۵۵ در رتبه ۸۹ قرار گرفته است.

بهترین نماگرها برای ایران به لحاظ رتبه، نماگر اندازه بازار (رتبه ۱۹)، ظرفیت نوآوری (رتبه ۶۵) و انطباق پذیری فناوری اطلاعات و ارتباطات^۱ (رتبه ۸۰) هستند. بدترین وضعیت نیز مربوط به نماگرهای بازار کار (رتبه ۱۳۶)، بازار کالا (رتبه ۱۳۴) و نهادها (رتبه ۱۲۱) است.

نمودار ۳-۵. وضعیت ایران در ارکان دوازده گانه گزارش رقابت پذیری جهانی در سال ۲۰۱۸



مأخذ: گزارش رقابت پذیری جهانی، ۲۰۱۸.

جدول ۵-۱. امتیاز ارکان دوازده‌گانه رقابت‌پذیری ایران در گزارش سال ۲۰۱۸

رویکرد جدید		رویکرد پیشین				
۲۰۱۸	رکن / سال	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	رکن / سال
۱۲۱	نهاده‌ها	۸۵	۹۰	۹۴	۱۰۸	نهاده‌ها
۷۶	زیرساخت	۵۷	۵۹	۶۳	۶۹	زیرساخت‌ها
۸۰	انطباق‌پذیری فناوری اطلاعات و ارتباطات					
۱۱۷	ثبات اقتصاد کلان	۴۴	۷۲	۶۶	۶۲	ثبات اقتصاد کلان
۸۴	سلامت	۵۰	۴۹	۴۷	۵۲	بهداشت و آموزش ابتدایی
۹۱	مهارت‌ها	۵۱	۶۰	۶۹	۷۸	آموزش عالی و حرفه‌ای
۱۳۴	بازار کالا	۱۰۰	۱۱۱	۱۰۹	۱۲۰	کارایی بازار کالا
۱۳۶	بازار نیروی کار	۱۳۰	۱۳۴	۱۳۸	۱۴۲	کارایی بازار نیروی کار
۹۸	بازارهای مالی	۱۲۸	۱۳۱	۱۳۴	۱۲۸	پیشرفته بودن بازارهای مالی
۱۹	اندازه بازار	۱۹	۱۹	۱۹	۲۱	اندازه بازار
۱۱۹	پویایی کسب‌وکار	۹۷	۱۰۹	۹۹	۱۰۷	پیشرفته بودن بنگاه‌های تجاری
۶۵	ظرفیت نوآوری	۶۶	۸۹	۱۱۰	۱۱۰	نوآوری
		۹۱	۹۷	۹۰	۸۶	آمادگی تکنولوژیک
۸۹	رتبه کل	۶۹	۷۶	۷۴	۸۳	رتبه کل

مأخذ: گزارش رقابت‌پذیری جهانی، ایران، سال ۲۰۱۸-۲۰۱۶.

جدول فوق، نشانگر رتبه ایران در ارکان رقابت‌پذیری در گزارش‌های سال‌های ۲۰۱۴ الی ۲۰۱۸ است. اگرچه تفاوت زیادی در تعریف مؤلفه‌ها در شاخص جدید ایجاد شده، اما ارکان به لحاظ مفهومی تا حدودی قابل مقایسه هستند. همان‌طور که در جدول ۵-۱ ملاحظه می‌شود، رتبه ایران در رکن «ثبات اقتصاد کلان» (با لحاظ مؤلفه‌های جدید) به‌شدت سقوط کرده و در رکن «نهاده‌ها» نیز تقریباً به وضعیت نابسامان سال ۲۰۱۴ بازگشته است. ایران کماکان در رکن «اندازه بازار» بهترین رتبه و در ارکان «بازار کالا» و «بازار نیروی کار» (با وجود اندکی تغییر در مؤلفه‌ها) بدترین وضعیت را دارد.

در گزارش جدید، آموزش ابتدایی از موضوع سلامت تفکیک شده و رکن ویژه «سلامت» در نظر گرفته شده است. همچنین رکن «انطباق‌پذیری فناوری اطلاعات و ارتباطات» و

«مهارت‌ها» اضافه شده است که ایران در هر سه رکن تقریباً در جایگاه میانه رتبه‌بندی قرار گرفته است. در زمینه «زیرساخت»، «پویایی کسب‌وکار» و «نوآوری» با لحاظ تغییرات اندکی در تعریف مؤلفه‌ها، تغییر چشمگیری در رتبه مشاهده نمی‌شود. در رکن «بازارهای مالی» پس از تغییر در مؤلفه‌ها رتبه کشور از میانگین ۱۳۰ در سال‌های گذشته به ۹۸ بهبود یافته که عمدتاً این تغییر را می‌توان ناشی از تغییر روش‌شناسی ارزیابی کرد.

۲-۱-۱-۵. شاخص سهولت انجام کسب‌وکار (بانک جهانی) در سال ۱۳۹۷

گزارش‌های سالیانه «انجام کسب‌وکار»، از جمله مشهورترین گزارش‌های بین‌المللی محیط کسب‌وکار است که از سال ۲۰۰۵ توسط بانک جهانی منتشر می‌شوند. در این گزارش‌ها، میزان سهولت انجام کسب‌وکار در طول چرخه عمر بنگاه‌های کوچک و متوسط با ارزیابی تعدادی وکیل، تاجر و کارشناس از ۱۰ نماگر در کشورهای مختلف اندازه‌گیری و نتیجه هر سال به صورت رتبه‌بندی کشورها از نظر سهولت انجام کسب‌وکار، اعلام می‌شود.

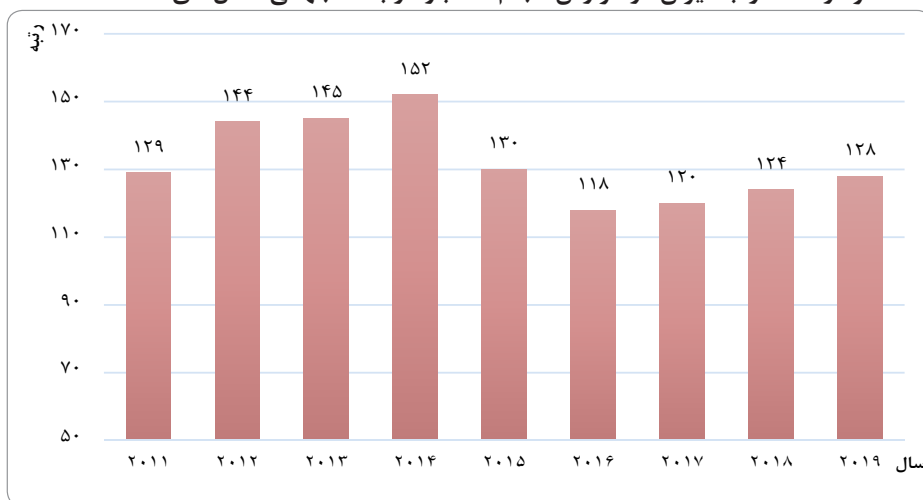
در گزارش سال ۲۰۱۹ انجام کسب‌وکار بانک جهانی، ایران با ۴ رتبه تنزل نسبت به گزارش سال ۲۰۱۸، در رتبه ۱۲۸ از میان ۱۹۰ کشور و در مقایسه با کشورهای سند چشم‌انداز، با یک رتبه تنزل نسبت به سال قبل در جایگاه نوزدهم از ۲۵ کشور قرار گرفته است. با وجود بهبود سنج «فاصله از پیشرو»^۱ برای ایران از ۵۶،۴۸ در سال ۲۰۱۸ به ۵۶،۹۸ در سال ۲۰۱۹، به دلیل سرعت پیشرفت سایر کشورها، رتبه نامطلوب‌تری نسبت به سال گذشته برای کشور رقم خورده است.

ایران در گزارش انجام کسب‌وکار هیچ‌گاه جایگاه مطلوبی نداشته است. نمودار ۴-۵ رتبه ایران را در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۹ نشان می‌دهد. همان‌گونه که در نمودار 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

۱. سنج «فاصله از پیشرو» به معنای 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.

۲۰۱۴ به ۱۱۸ در سال ۲۰۱۶ رسید.^۱ از سال ۲۰۱۷ مجدداً روند رو به تنزل در رتبه کشور آغاز شده که عمده‌ترین دلیل آن اصلاحات محیط حقوقی و اداری کسب‌وکار در ایران است.

نمودار ۴-۵. رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۹



Source: www.doingbusiness.org.

تغییرات فاصله از پیشرو و رتبه هر ۱۰ نماگر برای ایران در سال ۲۰۱۹ در مقایسه با سال ۲۰۱۸ (بازنگری شده) در جدول ۲-۵ نشان داده شده است. در نماگرهای «ثبات مالکیت»، «اخذ اعتبار»، «حمایت از سهامداران خرد»، «اجرای قراردادهای» و «حل‌وفصل ورشکستگی» هیچ تغییری در امتیازات ایران ایجاد نشده و بنابراین، تغییری در سنجه فاصله از پیشرو نیز مشاهده نمی‌شود.

۱. بررسی گزارش‌های سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۶ بانک جهانی نشان می‌دهد در این دوره فقط دو مورد اصلاح در گزارش‌های انجام کسب‌وکار برای ایران ثبت شده و بخش عمده تغییر رتبه ایران در این سال‌ها به دلیل بازنگری بانک جهانی در داده‌ها اتفاق افتاده است. در بازنگری‌های انجام شده در مورد ایران، تنها بخشی از خطاهای فاحش سال‌های گذشته در ارسال اطلاعات تعدیل شده‌اند. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار: ۱. عملکرد دولت در کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی» (گزارش نظارتی ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۵۱۸۲، ۱۳۹۵.

بهبود جزئی در امتیاز نماگرهای «شروع یک کسب و کار»، «اخذ مجوزهای ساخت و ساز» و «دسترسی به برق» نیز به دلیل کاهش جزئی در هزینه‌های نسبی بوده است. از آنجاکه هزینه‌ها به صورت نسبی از درآمد سرانه و در مورد نماگر مجوزهای ساخت و ساز به صورت نسبی از ارزش انبار مفروض سنجیده می‌شود، بدون هیچ گونه تغییری در هزینه‌های اسمی در مورد هر سه نماگر و تنها به دلیل افزایش مخرج کسر هزینه‌ها، امتیاز این سه نماگر بهبود یافته است. افزایش امتیاز نماگرهای «پرداخت مالیات» و «تجارت فرامرزی» نیز به دلیل اصلاحات دولت در این حوزه‌ها بوده است. اصلاحاتی که در گزارش سال ۲۰۱۹ برای ایران ثبت شده، معرفی سیستم آنلاین پرداخت بیمه تأمین اجتماعی، مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر درآمد شرکت‌ها و نیز راه‌اندازی پنجره واحد تجاری بوده است.^۱

جدول ۲-۵. مقایسه وضعیت نماگرهای گزارش انجام کسب و کار برای ایران در سال ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹

عنوان	فاصله از پیشرو						رتبه	
	۲۰۱۸	بازنگری ۲۰۱۸	۲۰۱۹	تغییرات	۲۰۱۸	۲۰۱۹	تغییرات	تغییرات
شاخص کل	۵۶/۴۸	۵۴/۶۴	۵۶/۹۸	۲/۳۴٪ بهبود	۱۲۴	۱۲۸	۴ رتبه تنزل	↓
شروع کسب و کار	۸۵/۱۶	۶۷/۷۷	۶۷/۷۹	۰/۰۲٪ بهبود	۹۷	۱۷۳	۷۷ رتبه تنزل	↓
اخذ مجوزهای ساخت و ساز	۷۸/۰۷	۶۸/۵۹	۶۹/۱۱	۰/۵۲٪ بهبود	۲۵	۸۶	۶۱ رتبه تنزل	↓
دسترسی به برق	۶۸/۴۳	۶۸/۴۳	۶۸/۸۶	۰/۴۳٪ بهبود	۹۹	۱۰۸	۹ رتبه تنزل	↓
ثبت مالکیت	۶۴/۱۶	۶۳/۹۷	۶۳/۹۸	بدون تغییر	۸۷	۹۰	۳ رتبه تنزل	↓
اخذ اعتبار	۵۰	۵۰	۵۰	بدون تغییر	۹۰	۹۹	۹ رتبه تنزل	↓
حمایت از سهامداران خرد	۳۳/۳۳	۳۳/۳۳	۳۳/۳۳	بدون تغییر	۱۷۰	۱۷۳	۳ رتبه تنزل	↓
پرداخت مالیات	۵۶/۵۷	۵۲/۶۱	۵۶/۷۸	۴/۱۷٪ بهبود	۱۵۰	۱۴۹	۱ رتبه بهبود	↑
تجارت فرامرزی	۴۶/۱۱	۴۷/۸۸	۶۶/۲۰	۱۸/۳۲٪ بهبود	۱۶۶	۱۲۱	۴۵ رتبه بهبود	↑
اجرای قراردادهای	۵۹/۰۷	۵۸/۲۱	۵۸/۲۱	بدون تغییر	۸۰	۸۹	۹ رتبه تنزل	↓
حل و فصل ورشکستگی	۲۳/۹۳	۳۵/۵۷	۳۵/۵۷	بدون تغییر	۱۶۰	۱۳۱	۲۹ رتبه بهبود	↑

Source: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/iran>.

1. <http://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/iran>.

همان گونه که در جدول فوق مشاهده می‌شود مقایسه امتیازات کشور در سال ۲۰۱۸ پیش از بازنگری و پس از آن نشان می‌دهد بخش خصوصی به‌ویژه در اطلاعات و داده‌های مرتبط با نماگرهای «شروع یک کسب‌وکار»، «اخذ مجوزهای ساخت‌وساز» و «حل‌وفصل ورشکستگی» به‌طور جدی تجدیدنظر کرده است. در مورد دو نماگر اول توصیف نامطلوب‌تر بخش خصوصی از وضعیت کشور موجب تنزل رتبه و در مورد نماگر «حل‌وفصل ورشکستگی» توصیف بهتر، موجب بهبود رتبه شده است.

برای درک بهتر تغییرات ایجاد شده در امتیازات کشور توسط بخش خصوصی، ذکر دو نکته در مورد نحوه گردآوری اطلاعات بانک جهانی ضروری است. اول آنکه داده‌های پروژه انجام کسب‌وکار با ارسال پرسش‌نامه برای تعداد محدودی از کارشناسان بخش خصوصی در هر کشور گردآوری می‌شود. نمونه‌گیری مبتنی بر روش علمی نیست و سازوکار مشخصی برای انتخاب افراد مشارکت‌کننده ذکر نمی‌شود. 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. نمونه منتخب ایران از سال ۲۰۰۳ تا سال ۲۰۱۸ در حدود ۷۰ تا ۸۰ نفر بودند که در مجموع ۱۰ پرسش‌نامه مربوط به ایران را تکمیل و ارسال کردند. در گردآوری اطلاعات گزارش سال ۲۰۱۸، نمونه منتخب تکمیل‌کنندگان پرسش‌نامه‌ها برای ایران، برای مجموع ۱۰ نماگر به ۱۰۰ نفر و در سال ۲۰۱۹، به ۱۴۸ نفر افزایش یافته است که در نتیجه می‌توان انتظار تفاوت‌هایی در برآیند پاسخ‌ها را داشت.

نکته دوم آنکه اطلاعات پرسش‌نامه‌ها در خردادماه گردآوری شده و گزارش معمولاً در شهریور یا مهرماه منتشر می‌شود. گروه انجام کسب‌وکار در واشنگتن با توجه به اطلاعات جدیدی که از این دوره چندماهه در سال بعد از انتشار گزارش دریافت می‌کنند در داده‌های سال گذشته، بازنگری انجام می‌دهند. همچنین اگر نقص یا اشتباهی در اطلاعات ارسال شده توسط بخش خصوصی اتفاق بیفتد، در سال بعد با تأیید بخش خصوصی قابل اصلاح خواهد بود. بنابراین هر سال می‌توان تفاوتی میان داده‌های بازنگری شده و بازنگری نشده سال‌های گذشته را انتظار داشت.

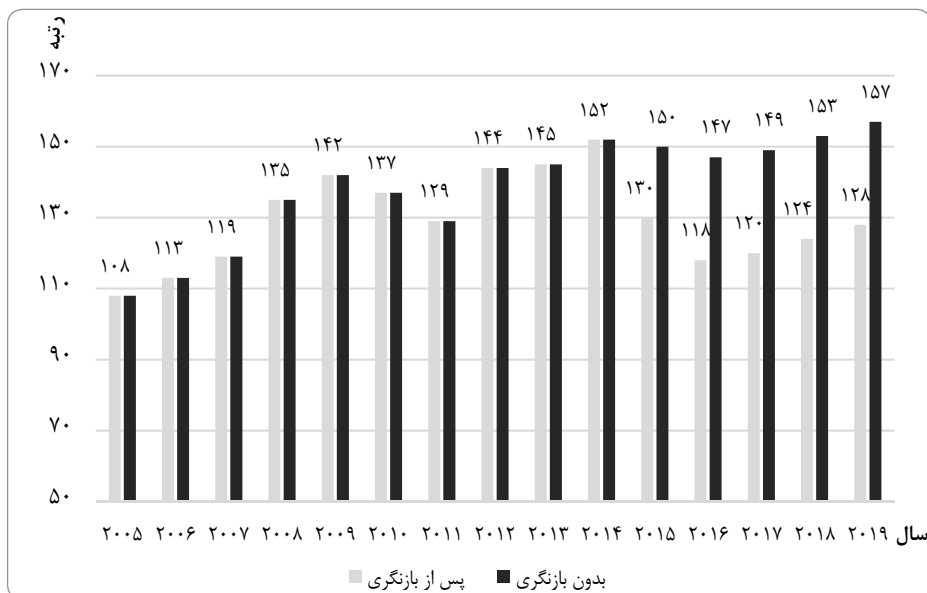
از این رو به دلیل تغییر نمونه منتخب پاسخ‌دهندگان و نیز احتمال تغییر در وضعیت

نماگرها در فاصله زمانی چندماهه میان گردآوری اطلاعات و زمان انتشار گزارش، میان اطلاعات بازنگری شده و بازنگری نشده سال‌های گذشته اختلافاتی مشاهده می‌شود. همچنین به دلیل کوچک بودن نمونه و مبتنی نبودن نمونه‌گیری بر سازوکار علمی و احتمال نقص اطلاعات نمونه منتخب، نمی‌توان توصیف بخش خصوصی منتخب گزارش انجام کسب‌وکار را کاملاً دقیق و مبتنی بر واقعیات کشور تلقی کرد.

در نمودار ۵-۵، تغییرات رتبه ایران با فرض اینکه در اطلاعات بازنگری صورت نمی‌گرفت و تغییرات تنها به اصلاحات دولت و تغییرات روش‌شناسی محدود می‌شد در نمودار کمرنگ‌تر نشان داده شده است. با فرض چنین حالتی، در سال‌های اخیر نه تنها بهبودی در وضعیت کسب‌وکار کشور طبق شاخص سهولت کسب‌وکار صورت نگرفته، بلکه رتبه کشور رو به تنزل است.

نمودار ۵-۵. مقایسه رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار، سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۰۵

(بدون بازنگری و پس از بازنگری در اطلاعات اشتباه ارسال شده به بانک جهانی)



مأخذ: گزارش‌های سالیانه انجام کسب‌وکار بانک جهانی، ۲۰۱۹-۲۰۰۵.

۳-۱-۱-۵. شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۱۳۹۷

شاخص حقوق مالکیت در یازدهمین سال انتشار خود، ۱۲۵ کشور جهان را در سال ۲۰۱۸ دربرمی‌گیرد. کشورهایی که در بالای فهرست حقوق مالکیت هستند، درآمد سرانه‌ای تا ۲۰ برابر کشورهایی با نظام‌های 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 (درمجموع 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 معنوی است نیز از سه مؤلفه با عناوین حمایت از حقوق مالکیت فکری، حمایت از حق نشر و حمایت از حق اختراع تشکیل می‌شود.^۴

ایران در گزارش بین‌المللی حقوق مالکیت ۲۰۱۸، در بین ۱۲۵ کشور جهان، رتبه نامناسب ۹۱ و در بین ۱۷ کشور منطقه منا (به‌علاوه ترکیه و پاکستان)، همچون سال گذشته، رتبه ۱۲ را کسب کرده است و عقب‌تر از کشورهای در حال توسعه رقیب مانند مالزی، عربستان سعودی، اندونزی و ترکیه قرار گرفته است. جدول ۳-۵ رتبه ایران در جهان و در منطقه سند چشم‌انداز در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت را در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۸ نشان می‌دهد.

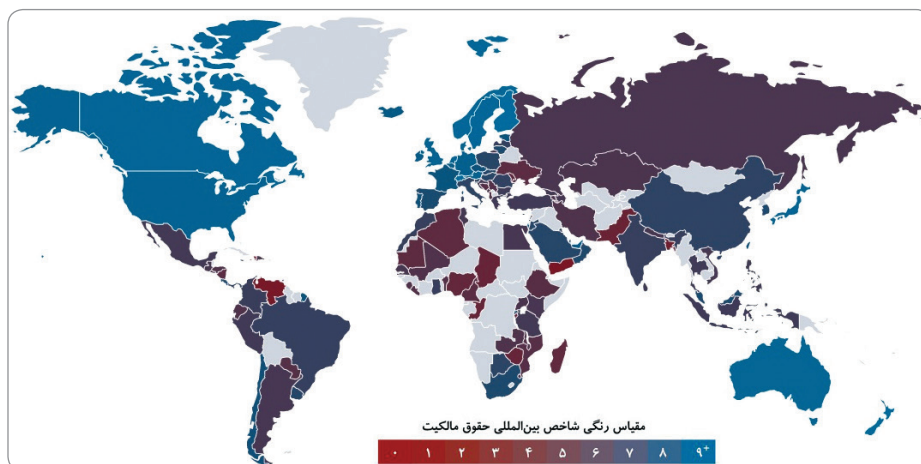
1. Legal and Political Environment (LP)

2. Physical Property Rights (PPR)

3. Intellectual Property Rights (IPR)

۴. جعفر خیرخواهان، «ارزیابی جایگاه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۲۰۱۸، با تمرکز بر نهادها و هزینه مبادله»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.

شکل ۱-۵. مقایسه ایران و دیگر کشورهای جهان در آخرین گزارش بین‌المللی حقوق مالکیت



Source: Levy Carciente, International Property Rights Index 2018 Report, Property Rights Alliance, 2018.

جدول ۳-۵. رتبه‌های جهانی و منطقه‌ای ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت

رتبه جهانی و امتیاز عددی ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت*							
سال	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸
رتبه ایران	۱۰۴	۱۰۷	۱۰۷	۱۰۴	۹۹	۹۹	۹۱
امتیاز عددی	۴,۲۰۰	۴,۲۰۰	۴,۳۰۰	۳,۹۶۵	۴,۲۴۰	۴,۵۲۱	۴,۷۴۹
کل نمونه کشورها	۱۲۲	۱۲۳	۱۲۴	۱۲۱	۱۲۴	۱۲۷	۱۲۵
رتبه منطقه‌ای ایران در منا (به‌علاوه ترکیه و پاکستان) در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت							
سال	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸
رتبه ایران	۱۶	۱۴	۱۲	۱۴	۱۳	۱۲	۱۲
تعداد نمونه کشورها	۱۷	۱۷	۱۵	۱۷	۱۶	۱۷	۱۷

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

* بر مبنای اعلام شاخص بین‌المللی؛ حقوق مالکیت داده‌ای در سال ۲۰۱۴ برای ایران ثبت نشده است.

۴-۱-۱-۵. گزارش پایش ملی محیط کسب و کار

در سال ۱۳۹۷ نیز پروژه مطالعات فصلی پایش ملی محیط کسب و کار 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 شد و با انتشار بیست و ششمین گزارش آن در زمستان ۱۳۹۵ رسماً به پایان رسید و ادامه کار به اتاق ایران محول شد.^۱

براساس ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، اتاق‌ها موظف شده‌اند مؤلفه‌های ملی محیط کسب و کار در ایران را تعریف و به‌طور 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.

این مطالعه نشان می‌دهد در پاییز ۱۳۹۷ شاخص ملی محیط کسب و کار در ایران، ۶,۴۹ از ۱۰ بوده است و سه مؤلفه غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات، بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب و کار و دشواری تأمین مالی از بانک‌ها، نامناسب‌ترین و سه مؤلفه محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی (برق، گاز، گازوئیل و ...)، محدودیت دسترسی به آب و محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت مناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب و کار کشور در پاییز ۱۳۹۷ بوده‌اند. در این مطالعه محیط مالی با عدد ۸,۷۹، نامناسب‌ترین و محیط جغرافیایی با عدد ۵/۳۷ مناسب‌ترین ارزیابی را به‌خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۴-۵ ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۸ مؤلفه پیمایش محیط کسب و کار را به تفکیک بخش‌های اقتصادی در پاییز ۱۳۹۷ و جدول ۵-۵ شاخص محیط کسب و کار برحسب بخش‌های عمده اقتصادی و جدول ۶-۵ شاخص ملی محیط کسب و کار به تفکیک استان‌ها در پنج فصل اخیر را نشان می‌دهد.

۱. سیدامیر سیاح، «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 ۸۵، بهار ۱۳۹۵.

جدول ۴-۵. ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۸ مؤلفه محیط کسب و کار به تفکیک بخش‌ها در پاییز ۱۳۹۷

ردیف	مؤلفه‌های شاخص ملی محیط کسب و کار	کل	کشاورزی	صنعت	خدمات
۱	محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی (برق، گاز، گازوئیل و...)، بهترین ارزیابی	۳/۳۵	۳/۳۶	۳/۵۴	۳/۱۶
۲	محدودیت دسترسی به آب	۳/۴۱	۳/۳۴	۳/۶۵	۳/۱۹
۳	محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت	۳/۸	۳/۶۵	۳/۷۶	۳/۸۷
۴	کمبود نیروی ماهر	۵/۵	۵/۲۸	۵/۳۹	۵/۶۶
۵	تمایل عمومی به خرید کالاهای خارجی و بی‌ رغبتی به خرید محصولات ایرانی	۵/۶۵	۵/۳۲	۵/۵۵	۵/۸۱
۶	ضعف نظام توزیع و مشکل در رساندن محصول به بازار	۵/۸۱	۵/۶۲	۵/۶۹	۵/۹۶
۷	کمبود تقاضا در بازار	۵/۹۷	۵/۳۴	۵/۹۲	۶/۱۴
۸	ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل (جاده‌ای، ریلی، هوایی، دریایی و بندری)	۶/۰۳	۶/۴۴	۵/۸۸	۶/۰۹
۹	بی‌تعهدی طرف‌های قرارداد و معامله به اجرای تعهدات و وعده‌هایشان	۶/۳	۶/۰۷	۶/۳۶	۶/۲۹
۱۰	فقدان ارتباط مناسب میان عوامل تأمین مواد اولیه، تولید و عرضه محصولات	۶/۳	۵/۹۸	۶/۳۷	۶/۳
۱۱	کمبود فناوری‌های نوین و تجهیزات مورد نیاز	۶/۴۲	۶/۲۶	۶/۵۱	۶/۳۸
۱۲	نحوه استقبال مشتریان از نوآوری و ابتکار در ارائه خدمات و محصول	۶/۵۳	۶/۲۹	۶/۵۲	۶/۵۸
۱۳	عرضه کالاها و محصولات قاچاق در بازار ایران	۶/۷۷	۶/۳۱	۶/۶۶	۶/۹۵
۱۴	کارگریزی عمومی و ضعف فرهنگ کار در جامعه	۶/۸۱	۶/۵۴	۶/۷۵	۶/۹۱
۱۵	رویه‌های سختگیرانه اداره‌های کار و تأمین اجتماعی برای مدیریت نیروی انسانی	۶/۸۶	۶/۶	۶/۹۸	۶/۸
۱۶	فقدان یا شفاف نبودن آمار و اطلاعات مورد نیاز برای فعالیت اقتصادی	۷/۱۲	۷/۰۹	۷/۰۷	۷/۱۸
۱۷	وجود رقابت غیرمنصفانه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا شبه‌دولتی در بازار	۷/۱۹	۶/۷۷	۷/۰۳	۷/۴۱

ردیف	مؤلفه‌های شاخص ملی محیط کسب و کار	کل	کشاورزی	صنعت	خدمات
۱۸	برداشت سلیقه‌ای از قوانین توسط مأموران محیط زیست، شهرداری، گمرک و ...	۷/۲	۷/۰۲	۷/۲۱	۷/۲۲
۱۹	رویه‌های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات	۷/۲	۶/۵۸	۷/۲۳	۷/۲۹
۲۰	دخالت‌های غیرمنطقی نهادهای حاکمیتی در تعیین قیمت‌ها در بازار	۷/۲۲	۷/۰۲	۷/۱	۷/۳۷
۲۱	ضعف دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران	۷/۲۳	۷/۰۳	۷/۲۲	۷/۲۸
۲۲	تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار	۷/۲۴	۷/۱۲	۷/۲۳	۷/۲۸
۲۳	وجود انحصار، امتیاز یا هر نوع رانت به یک یا تعدادی از رقبا در بازار	۷/۳۱	۶/۹	۷/۲۴	۷/۴۵
۲۴	فساد و سوءاستفاده افراد از مقام و موقعیت اداری در دستگاه‌های اجرایی	۷/۳۶	۷/۱۹	۷/۲۹	۷/۴۶
۲۵	موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار در دستگاه‌ها	۷/۷۴	۷/۸۲	۷/۶۹	۷/۳۷
۲۶	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	۷/۹۷	۷/۸۲	۸/۱۲	۷/۸۷
۲۷	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار	۸/۵۴	۸/۴۱	۸/۶۴	۸/۴۷
۲۸	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات - بدترین ارزیابی	۸/۸۲	۸/۷۱	۹/۰۵	۸/۶۲

مأخذ: پایش ملی محیط کسب و کار، ۱۳۹۷؛ اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی، ۱۳۹۷.

جدول ۵-۵. شاخص محیط کسب و کار بر حسب بخش‌های عمده اقتصادی

بخش	پاییز ۹۶	تابستان ۹۷	پاییز ۹۷	درصد تغییرات فصل پاییز نسبت به*	
				فصل گذشته	فصل مشابه سال گذشته
کشاورزی	۵/۷۸	۶/۳۷	۶/۲۹	-۱/۲۱	۸/۹۰
صنعت	۵/۸۳	۶/۴۲	۶/۵۲	۱/۴۵	۱۱/۷۹
خدمات	۵/۸۷	۶/۴۱	۶/۵۸	۲/۶۶	۱۲/۱۶

مأخذ: همان.

* مثبت بودن درصد تغییرات به معنای بدتر شدن وضعیت نسبت به دوره گذشته است.

طبق جدول فوق و با توجه به تقسیم رشته فعالیت‌ها در سه بخش عمده کشاورزی، صنعت و خدمات، فعالان اقتصادی سراسر کشور در پاییز ۱۳۹۷، وضعیت محیط کسب‌وکار بخش‌های کشاورزی و خدمات را به ترتیب، مساعدترین و نامساعدترین محیط کسب‌وکار ارزیابی کرده‌اند.

با بررسی اطلاعات استخراجی از جدول ۵-۶ مشاهده می‌شود که در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات؛ مؤلفه «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات» نامساعدترین (بیشترین مانع) و در بخش‌های صنعت و خدمات، مؤلفه «محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی» و در بخش کشاورزی، مؤلفه «محدودیت دسترسی به آب»، مساعدترین مؤلفه (کمترین مانع) در میان ۲۸ مؤلفه پیمایشی توسط فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در طرح، ارزیابی شده‌اند.

جدول ۵-۶. شاخص ملی محیط کسب‌وکار به تفکیک استان‌ها در پنج فصل منتهی به پاییز ۱۳۹۷
(به ترتیب از بهترین به بدترین در پاییز ۱۳۹۷)

استان	پاییز ۱۳۹۶	زمستان ۱۳۹۶	بهار ۱۳۹۷	تابستان ۱۳۹۷	پاییز ۱۳۹۷	درصد تغییرات پاییز ۹۷ نسبت به*	
						بهار ۹۷	تابستان ۹۶
گیلان	۵/۵۱	۵/۶۳	۵/۶۵	۶/۰۳	۵/۸	-۳/۷۷	۵/۳
آذربایجان غربی	۵/۸	۵/۸۹	۶/۰۵	۶/۰۸	۵/۹۱	-۲/۸۵	۱/۹۲
زنجان	۵/۸۵	۵/۴۷	۵/۷۵	۶/۰۵	۵/۹۷	-۱/۳۳	۲/۰۶
خراسان رضوی	۵/۹۶	۵/۸۱	۶/۱۴	۶/۲	۶/۰۱	-۳/۰۰	۰/۹
فارس	۵/۶۴	۵/۷۲	۵/۷۱	۶/۱۹	۶/۰۴	-۲/۳۱	۷/۱۹
مازندران	۵/۵۳	۵/۱۴	۵/۸	۶/۱	۶/۱۱	۰/۱۴	۱۰/۴
خراسان جنوبی	۵/۵۱	۵/۵۷	۶/۱۶	۶/۲۵	۶/۱۳	-۱/۹۵	۱۱/۲۶
سمنان	۵/۸۳	۶	۶/۲۷	۶/۲۱	۶/۱۷	-۰/۵۴	۵/۸۱
یزد	۵/۶۱	۵/۸۲	۵/۹۲	۶/۱۶	۶/۱۸	۰/۳۵	۱۰/۰۸

استان	پاییز ۱۳۹۶	زمستان ۱۳۹۶	بهار ۱۳۹۷	تابستان ۱۳۹۷	پاییز ۱۳۹۷	درصد تغییرات پاییز ۹۷ نسبت به*	
						بهار ۹۷	تابستان ۹۶
قم	۵/۸۸	۵/۶۹	۵/۹۱	۶/۲۲	۶/۲۲	-۰/۱۱	۵/۷
کهگیلویه و بویراحمد	۶/۲۵	۵/۹۳	۶/۲۸	۶/۲۹	۶/۲۲	-۱/۱۱	-۰/۵۸
قزوین	۵/۶۱	۵/۴۵	۵/۸۹	۶/۲۶	۶/۳۳	-۰/۴۵	۱۱/۰۱
کرمان	۶	۵/۷۹	۶/۳۱	۶/۳۶	۶/۳۴	-۱/۸۲	۳/۹۹
مرکزی	۵/۵۴	۵/۵۹	۶/۱۱	۶/۵۲	۶/۲۵	-۴/۰۹	۱۲/۹۶
آذربایجان شرقی	۶/۰۲	۵/۹۹	۵/۸۳	۶/۰۳	۶/۳۷	۵/۴۴	۵/۸۶
اردبیل	۵/۹۵	۵/۹۶	۶/۱۱	۶/۳۷	۶/۳۷	۰/۰۳	۷/۱۲
هرمزگان	۵/۶۸	۵/۶۷	۵/۹۳	۶/۲۹	۶/۳۷	۱/۱۸	۱۲/۱۳
گلستان	۵/۶۶	۵/۶۵	۶/۲	۶/۳۲	۶/۳۹	۱/۰۴	۱۲/۷۶
بوشهر	۵/۶۶	۵/۶۸	۶/۳۳	۶/۴۵	۶/۴	-۰/۷۴	۱۳/۱
تهران	۵/۸۵	۶/۰۳	۶/۴۸	۶/۵۸	۶/۴۱	-۲/۴۵	۹/۶
همدان	۵/۹۹	۵/۸۸	۶/۲۹	۶/۵۳	۶/۴۳	-۱/۶۰	۷/۲۹
چهارمحال و بختیاری	۵/۹۶	۶/۱۹	۶/۴۸	۶/۶۹	۶/۴۴	-۳/۸۳	۷/۹۴
خوزستان	۵/۶۸	۵/۶۹	۶/۵۶	۶/۵۶	۶/۴۴	-۱/۷۵	۱۳/۵
لرستان	۶/۲۵	۶/۲	۶/۴۲	۶/۸	۶/۵۳	-۴/۰۵	۴/۵۱
اصفهان	۶/۰۹	۵/۹۸	۶/۴۳	۶/۵۸	۶/۵۶	-۰/۳	۷/۶۵
البرز	۵/۸	۵/۸۵	۶/۳۵	۶/۴۲	۶/۵۸	۲/۴۵	۱۳/۳۶
کردستان	۶/۰۸	۶/۱۷	۶/۴۳	۶/۵۳	۶/۵۸	۰/۷۹	۸/۲۴
سیستان و بلوچستان	۶/۲۷	۶/۳۱	۶/۶	۶/۶۲	۶/۵۹	-۰/۴۸	۵/۰۸
کرمانشاه	۶/۳۸	۶/۳۲	۶/۴۹	۶/۷۶	۶/۵۹	-۲/۴۵	۳/۲۸
ایلام	۶/۳۱	۶/۱۲	۶/۲۲	۶/۶۵	۶/۶	-۰/۷۲	۴/۶۶
خراسان شمالی	۶/۳۴	۶/۲۸	۶/۶۸	۶/۶۱	۶/۶۶	۰/۷۷	۵

مأخذ: همان.

* علامت منفی در قسمت درصد تغییرات فصل تابستان نسبت به فصل قبل به مفهوم بهتر شدن وضعیت نسبت به آن دوره است. به عبارتی در سایر موارد که منفی نیست یعنی وضعیت نسبت به دوره فصل قبل و نسبت به فصل مشابه سال قبل بدتر شده است.

نتایج ارزیابی شاخص ملی محیط کسب و کار در پاییز ۱۳۹۷ نشان می‌دهد ازمنظر وضعیت مؤلفه‌های محیط کسب و کار استان‌های گیلان، آذربایجان غربی و زنجان دارای محیط کسب و کار مساعدتر و استان‌های خراسان شمالی، ایلام و کرمانشاه دارای محیط کسب و کار نامساعدتری نسبت به سایر استان‌ها بوده‌اند. قابل ذکر است عدد شاخص برای حدود ۲۶ درصد استان‌های کشور از عدد شاخص ملی محیط کسب و کار بالاتر بوده است. همچنین اختلاف عدد شاخص وضعیت محیط کسب و کار در بهترین و بدترین استان حداکثر معادل ۰/۸۶ واحد است که نشانگر عدم تفاوت قابل توجه در وضعیت عدد شاخص استان‌ها نسبت به یکدیگر است.

۵-۱-۱-۵. گزارش پایش ملی امنیت سرمایه‌گذاری

یکی از مهمترین دستاوردهای ۶ سال تدوین گزارش‌های پایش محیط کسب و کار در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی این بود که نشان داد مشکل اصلی اداره بنگاه در ایران نه زیرساخت‌هایی نظیر جاده، برق و بندر، بلکه جنبه‌های نرم‌افزاری تولید و سرمایه‌گذاری است (یعنی عواملی نظیر ثبات اقتصاد کلان، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد، فقدان فساد و تضمین همه‌جانبه حقوق مالکیت)^۱ مؤلفه‌هایی که از مجموعه آنها به‌عنوان «امنیت سرمایه‌گذاری» یاد می‌شود.

منظور از «امنیت سرمایه‌گذاری»، شرایطی است که در آن، متغیرهای اقتصاد کلان باثبات یا قابل پیش‌بینی باشد، حاکمیت قانون برقرار و اعمال شود، قوانین و مقررات، تصمیم‌های مسئولان و رویه‌های اجرایی کشور، باثبات باشند و به‌طور سهل و مؤثری اجرا شوند و درصورت ضرورت تغییر در هریک از آنها، تغییرات قبلاً به اطلاع ذی‌نفعان برسد؛ همچنین اطلاعات مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی به‌طور شفاف و برابر در دسترس همه شهروندان باشد و نهادهای قضایی و انتظامی چنان مجهز و سالم و کارآمد باشند که هرگونه نقض حقوق مالکیت شهروندان، یا استفاده بدون اجازه

۱. سیدامیر سیاح، «آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب و کار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره ۸۵، بهار ۱۳۹۵.

از دارایی فیزیکی یا معنوی دیگران، برای هیچ کس اعم از شخص حقیقی و حقوقی مانند مسئولان کشور، مقرون به صرفه نباشد و شهروندان مالباخته بتوانند با مراجعه به نهادهای ذیصلاح، در کمترین زمان، مال از دست رفته خود را به همراه خسارت مربوط، دریافت کنند.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۶ «شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» که شامل ۷ نماگر و ۳۸ مؤلفه (۱۷ مؤلفه آماری و ۲۱ مؤلفه پیمایشی) است را تدوین و معرفی کرد و از زمستان همان سال که به‌طور مستمر و فصلی این شاخص را به همراه نماگرها و مؤلفه‌هایش منتشر می‌کند.

ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در پایش تابستان ۱۳۹۷ از وضعیت مؤلفه‌های پیمایشی شاخص امنیت سرمایه‌گذاری (نمره ۱۰ بدترین ارزیابی و صفر مناسب‌ترین ارزیابی) در جدول ۵-۷ و نمودار ۵-۶ ارائه شده است که نشان می‌دهد سه مؤلفه زیر نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری نسبت به بقیه مؤلفه‌ها در تابستان ۱۳۹۷ ارزیابی شده‌اند:

۱. عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده،
 ۲. عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده،
 ۳. اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات حکومتی.
- و سه مؤلفه زیر، مناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷ ارزیابی شده‌اند:

۱. سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات و ماشین‌آلات)،
 ۲. رواج توزیع کالای قاچاق،
 ۳. استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی.
- مقایسه نتایج ارزیابی بهار ۱۳۹۷ با تابستان ۱۳۹۷ نشان می‌دهد مؤلفه «اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات حکومتی» که در بهار ۱۳۹۷ در رتبه اول نامناسب‌ترین‌ها بود به رتبه سوم نامناسب‌ترین‌ها آمده است؛ همچنین مؤلفه «ایجاد اختلال در کسب و کار به دلیل تحریم‌های خارجی» که در رتبه اول مناسب‌ترین مؤلفه‌ها در بهار ۱۳۹۷ بوده به رتبه سیزدهم در تابستان ۱۳۹۷ رسیده و وضعیت آن بدتر شده است.

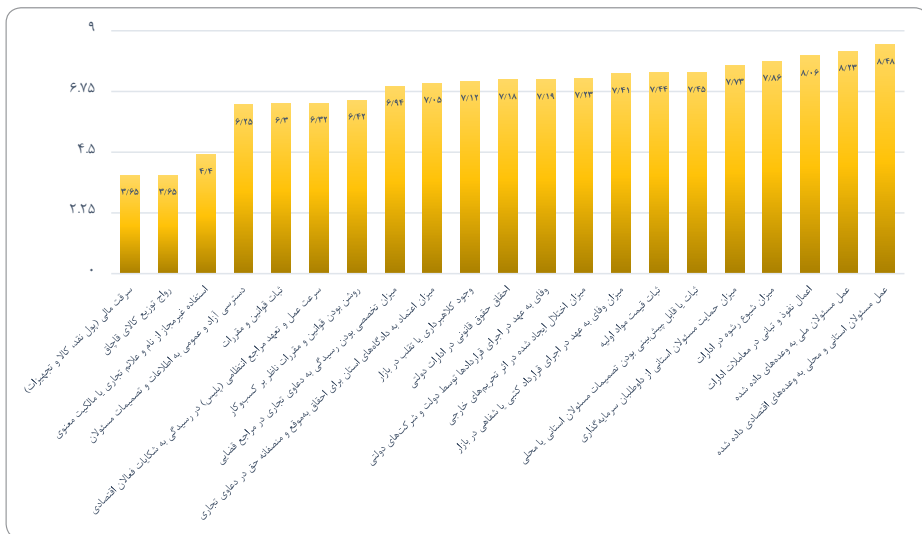
جدول ۷-۵. ارزیابی مؤلفه پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری در بهار و تابستان ۱۳۹۷
(۱۰ بدترین ارزیابی)

ارزیابی بهار ۹۷		ارزیابی تابستان ۹۷		عنوان مؤلفه
رتبه	نمره	رتبه	نمره	
۳	۴/۲۸	۱	۳/۶۵	سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات)
۴	۴/۴۵	۲	۳/۶۵	رواج توزیع کالای قاچاق
۵	۴/۷۸	۳	۴/۴۰	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی
۷	۵/۶۷	۴	۶/۲۵	دسترسی آزاد و عمومی به اطلاعات و تصمیمات مسئولان
۸	۶/۷۷	۵	۶/۳۰	ثبات قوانین و مقررات
۱۱	۷/۴۵	۶	۶/۳۲	سرعت عمل و تعهد مراجع انتظامی (پلیس) در رسیدگی به شکایات فعالان اقتصادی
۹	۶/۸۷	۷	۶/۴۲	روشن بودن قوانین و مقررات ناظر بر کسب‌وکار
۱۰	۷/۲۲	۸	۶/۹۴	میزان تخصصی بودن رسیدگی به دعاوی تجاری در مراجع قضایی
۱۵	۷/۷۸	۹	۷/۰۵	میزان اعتماد به دادگاه‌های استان برای احقاق به‌موقع و منصفانه حق در دعاوی تجاری
۲	۴/۱۵	۱۰	۷/۱۲	وجود کلاهبرداری یا تقلب در بازار
۱۲	۷/۵	۱۱	۷/۱۸	احقاق حقوق قانونی در ادارات دولتی
۱۸	۷/۹۱	۱۲	۷/۱۹	وفای به عهد در اجرای قراردادهای توسط دولت و شرکت‌های دولتی
۱	۳/۷۶	۱۳	۷/۲۳	میزان اختلال ایجاد شده در اثر تحریم‌های خارجی
۶	۵/۴۶	۱۴	۷/۴۱	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار
۱۷	۷/۸۴	۱۵	۷/۴۴	ثبات قیمت مواد اولیه
۱۳	۷/۵۹	۱۶	۷/۴۵	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیم‌های مسئولان استانی یا محلی
۱۶	۷/۷۹	۱۷	۷/۷۳	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری
۱۴	۷/۶۶	۱۸	۷/۸۶	میزان شیوع رشوه در ادارات
۲۱	۸/۴۶	۱۹	۸/۰۶	اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات
۲۰	۸/۰۷	۲۰	۸/۳۳	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده
۱۹	۸/۰۳	۲۱	۸/۴۸	عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نمودار ذیل ارزیابی فعالان اقتصادی از مؤلفه‌های پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد.

نمودار ۵-۶. ارزیابی فعالان اقتصادی از مؤلفه‌های پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

میانگین ارزیابی مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها در تابستان ۱۳۹۷ در جدول ۸-۵ ارائه شده است. این جدول نشان می‌دهد در تابستان ۱۳۹۷ به ترتیب استان‌های البرز، کهگیلویه و بویراحمد، خوزستان و چهارمحال و بختیاری به ترتیب دارای بدترین وضعیت و استان‌های اردبیل، مرکزی، خراسان شمالی و یزد به ترتیب دارای بهترین وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری نسبت به سایر استان‌ها ارزیابی شده‌اند.

لازم به توضیح است در بهار ۱۳۹۷ چهار استان مرکزی، سمنان، زنجان و آذربایجان شرقی به ترتیب مناسب‌ترین وضعیت را داشتند و چهار استان ایلام، البرز، چهارمحال و بختیاری و تهران بدترین ارزیابی را کسب کرده بودند.

شاخص امنیت سرمایه‌گذاری برحسب مؤلفه‌های پیمایشی در بهار ۱۳۹۷ عدد

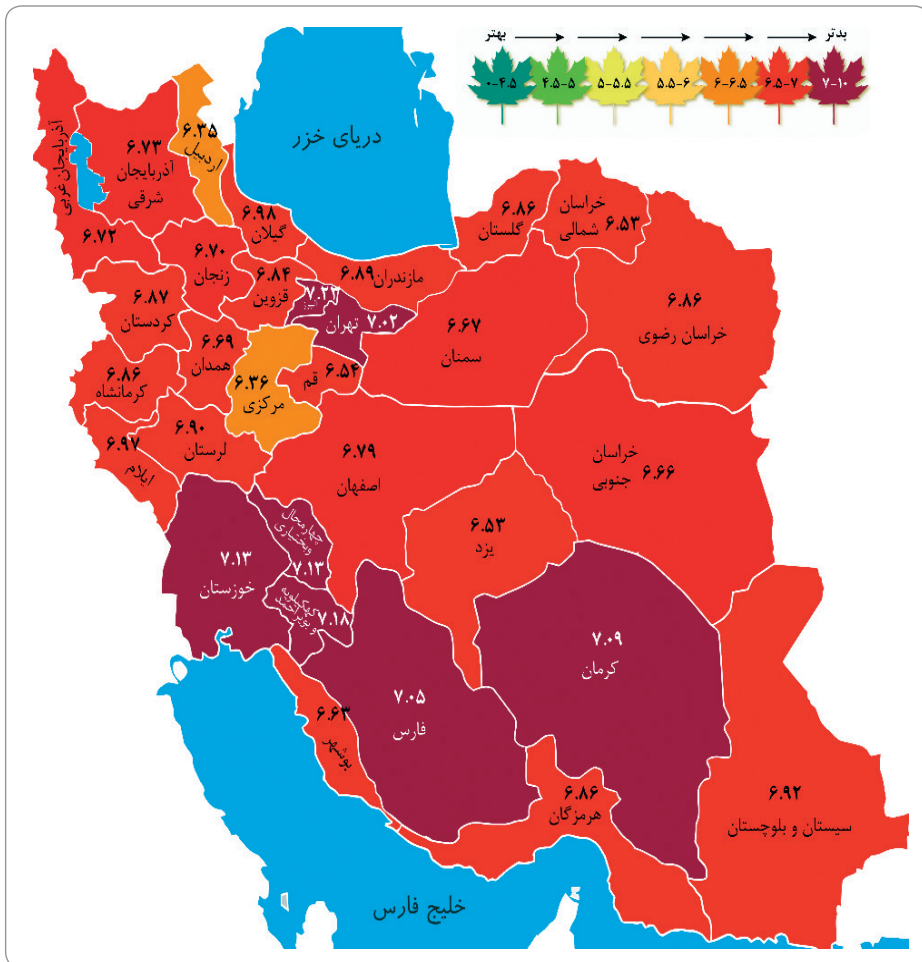
۶/۶۵ به دست آمده بود که این شاخص در تابستان ۱۳۹۷ عدد ۶/۸۲ شده که نشان از ارزیابی نامناسب تر فعالان اقتصادی از وضعیت امنیت سرمایه گذاری در کشور بوده است.

جدول ۸-۵. امنیت سرمایه گذاری بر حسب مؤلفه های پیمایشی به تفکیک استان ها در تابستان ۹۷
(نمره ۱۰ نامناسب ترین ارزیابی)

ردیف	استان	ارزیابی	ردیف	استان	ارزیابی
۱	اردبیل	۶/۳۵	۱۷	خراسان رضوی	۶/۸۶
۲	مرکزی	۶/۳۶	۱۸	هرمزگان	۶/۸۶
۳	خراسان شمالی	۶/۵۳	۱۹	کردستان	۶/۸۷
۴	یزد	۶/۵۳	۲۰	مازندران	۶/۸۹
۵	قم	۶/۵۴	۲۱	لرستان	۶/۹۰
۶	بوشهر	۶/۶۳	۲۲	سیستان و بلوچستان	۶/۹۲
۷	خراسان جنوبی	۶/۶۶	۲۳	ایلام	۶/۹۷
۸	سمنان	۶/۶۷	۲۴	گیلان	۶/۹۸
۹	همدان	۶/۶۹	۲۵	تهران	۷/۰۲
۱۰	زنجان	۶/۷۰	۲۶	فارس	۷/۰۵
۱۱	آذربایجان غربی	۶/۷۲	۲۷	کرمان	۷/۰۹
۱۲	آذربایجان شرقی	۶/۷۳	۲۸	چهارمحال و بختیاری	۷/۱۳
۱۳	اصفهان	۶/۷۹	۲۹	خوزستان	۷/۱۳
۱۴	قزوین	۶/۸۴	۳۰	کهگیلویه و بویراحمد	۷/۱۸
۱۵	گلستان	۶/۸۶	۳۱	البرز	۷/۲۳
۱۶	کرمانشاه	۶/۸۶	میانگین کشوری (میانگین ساده)		۶/۸۲

مأخذ: همان.

شکل ۲-۵. ارزیابی امنیت سرمایه‌گذاری در ایران برحسب مؤلفه‌های پیمایشی



الف) امنیت سرمایه‌گذاری در ایران به تفکیک حوزه‌های کاری برحسب مؤلفه‌های پیمایشی

نتایج این پژوهش برحسب حوزه‌های کاری نیز قابل ارائه است. جدول ۹-۵ ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در این پژوهش را از امنیت سرمایه‌گذاری در ایران در تابستان ۱۳۹۷ به تفکیک حوزه‌های کاری ارائه می‌دهد.

جدول ۹-۵. امنیت سرمایه‌گذاری در ایران به تفکیک حوزه‌های کاری در تابستان ۱۳۹۷

ارزیابی	حوزه کاری
۶/۶۶	ارتباطات، توزیع و ... (حمل‌ونقل، انبارداری، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی)
۶/۶۸	هتل، رستوران، تهیه و توزیع غذا
۶/۷۲	نفت خام و گاز طبیعی، تأمین آب و برق و گاز
۶/۷۴	خدمات تولیدی (واسطه‌گری مالی، بانک، بیمه، مستغلات اجاره و فعالیت‌های کسب‌وکار)
۶/۷۹	زراعت، باغداری و جنگلداری
۶/۷۹	خدمات (آموزش، بهداشت و ...)
۶/۸۵	معدن به‌جز نفت و گاز
۶/۸۷	دامداری، مرغداری و شیلات
۶/۹۶	صنعت (شامل همه صنایع و موارد مرتبط با ساختمان)

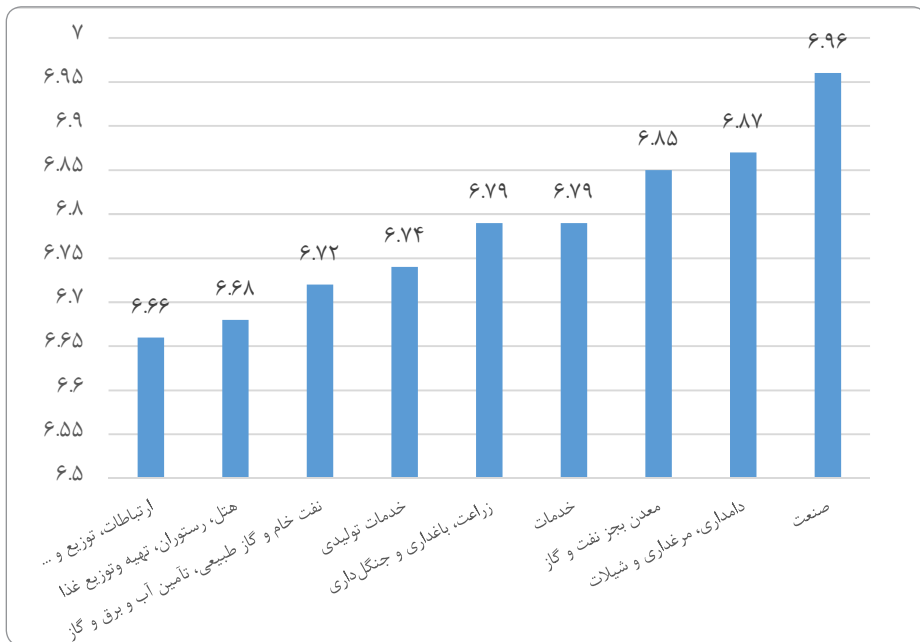
مأخذ: همان.

داده‌های جدول فوق برحسب مؤلفه‌های پیمایشی است.

فعالان اقتصادی از حوزه «ارتباطات و توزیع» که از سراسر کشور در این پیمایش مشارکت داشته‌اند بهترین ارزیابی را از مؤلفه‌های پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری ارائه داده‌اند و در مقابل فعالان اقتصادی در حوزه «صنعت» (شامل همه صنایع و موارد مرتبط با ساختمان) که از سراسر کشور در این پیمایش مشارکت کرده‌اند، در تابستان ۱۳۹۷ بدترین ارزیابی را از مؤلفه‌های پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری ارائه داده‌اند.

در بهار ۱۳۹۷ فعالان اقتصادی از حوزه «دامداری، مرغداری و شیلات» بدترین ارزیابی و فعالان اقتصادی در حوزه «ارتباطات و توزیع» بهترین ارزیابی را از مؤلفه‌های پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری ارائه داده بودند.

نمودار ۷-۵. امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷ به تفکیک حوزه‌های کاری



مأخذ: همان.

ب) پژوهش براساس نماگرهای امنیت سرمایه‌گذاری

همچنان‌که در بخش‌های پیشین اشاره شد، هر شاخص از تعدادی نماگر و هر نماگر از تعدادی مؤلفه تشکیل شده است. در بخش قبلی، نتایج این پژوهش براساس مؤلفه‌های آماری و پیمایشی ارائه شد. در این قسمت نتایج پژوهش براساس نماگرهای هفت‌گانه امنیت سرمایه‌گذاری ارائه می‌شود.

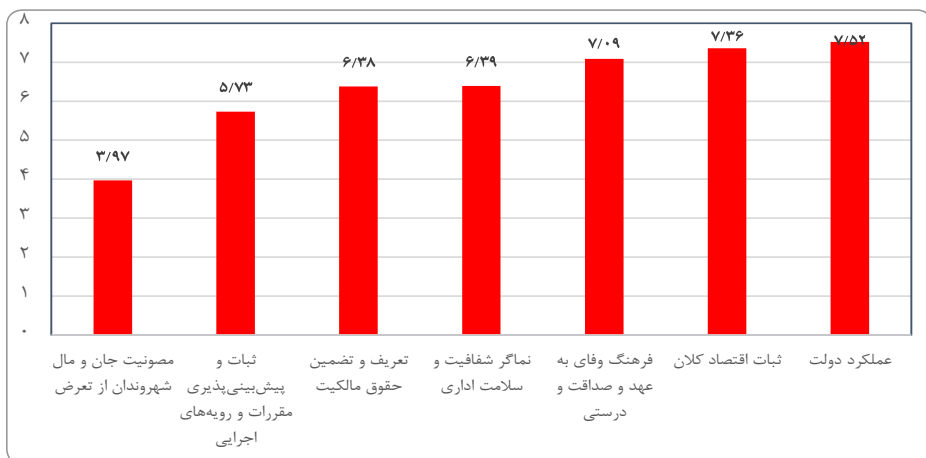
یادآور می‌شود در این پژوهش، ۷ نماگر اصلی تشکیل‌دهنده شاخص امنیت سرمایه‌گذاری به‌این‌ترتیب تعریف شده‌اند و ارزیابی کلی هر نماگر با تلفیق مؤلفه‌های آماری و پیمایشی (به‌صورت تأثیر ۲۰ درصدی مؤلفه‌های آماری و ۸۰ درصدی مؤلفه‌های پیمایشی) به‌این‌ترتیب بوده است.

جدول ۱۰-۵. نماگرهای امنیت سرمایه‌گذاری به ترتیب ارزیابی در تابستان ۱۳۹۷

ارزیابی	نماگرهای شاخص امنیت سرمایه‌گذاری
۷/۵۲	عملکرد دولت (شامل ۳ مؤلفه: ۳ پیمایشی)
۷/۳۶	ثبات اقتصاد کلان (شامل ۳ مؤلفه: ۱ پیمایشی و ۲ آماری)
۷/۰۹	فرهنگ وفای به عهد و صداقت و درستی (شامل ۹ مؤلفه: ۵ پیمایشی و ۴ آماری)
۶/۳۹	شفافیت و سلامت اداری (شامل ۴ مؤلفه: ۴ پیمایشی)
۶/۳۸	تعریف و تضمین حقوق مالکیت (شامل ۷ مؤلفه: ۳ پیمایشی و ۴ آماری)
۵/۷۳	ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات و رویه‌های اجرایی (شامل ۴ مؤلفه: ۳ پیمایشی و ۱ آماری)
۳/۹۷	مصونیت جان و مال شهروندان از تعرض (شامل ۸ مؤلفه: ۲ پیمایشی و ۶ آماری)

مأخذ: همان.

نمودار ۸-۵. نماگرهای امنیت سرمایه‌گذاری به ترتیب ارزیابی در تابستان ۱۳۹۷



در میان نماگرهای هفت‌گانه شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷، نماگرهای «عملکرد دولت» و «ثبات اقتصاد کلان» بدتر از بقیه و نماگرهای «مصونیت جان و مال شهروندان از تعرض» و «ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات و رویه‌های اجرایی» بهتر از بقیه ارزیابی شده‌اند.

ج) شاخص کلی امنیت سرمایه‌گذاری در ایران به تفکیک استان‌ها

پس از استخراج مؤلفه‌های پیمایشی و آماری، اکنون با تلفیق این مؤلفه‌ها، شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷ را ارائه می‌کنیم. براساس پژوهش‌ها، شاخص امنیت سرمایه‌گذاری، با محاسبه میانگین وزنی مؤلفه‌های پیمایشی و آماری با نسبت ۸۰ به ۲۰ استخراج می‌شود که بر این اساس، شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در فصل تابستان ۱۳۹۷ عدد ۶/۳۲ از ۱۰ (شاخص ۱۰ به معنای ناامنی مطلق سرمایه‌گذاری) به‌دست آمده است. در زمستان ۱۳۹۶ شاخص امنیت سرمایه‌گذاری عدد ۵/۹۸ و در بهار سال ۱۳۹۷ با کمیت ۶/۱۵ ارزیابی شده بود که با توجه به نوسانات نرخ ارز و تغییرات پی‌درپی و ناگهانی سیاست‌های ارزی و تجاری کشور و برگشت مجدد تحریم‌ها و برخی عوامل قابل بررسی و تحقیق دیگر در تابستان ۱۳۹۷، بدتر شدن این شاخص در تابستان ۱۳۹۷ نسبت به زمستان ۱۳۹۶ قابل پیش‌بینی بوده است. جدول ۵-۱۱ شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد.

جدول ۵-۱۱. شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری و رتبه‌بندی استان‌ها براساس آن در تابستان ۱۳۹۷

ردیف	استان	شاخص پیمایشی	شاخص آماری	شاخص ملی*
۱	قم	۶/۵۴	۳/۵۴	۵/۹۴
۲	مرکزی	۶/۳۶	۴/۳۱	۵/۹۵
۳	خراسان جنوبی	۶/۶۶	۳/۳۱	۵/۹۹
۴	اردبیل	۶/۳۵	۴/۷۰	۶/۰۲
۵	یزد	۶/۵۳	۴/۱۳	۶/۰۵
۶	همدان	۶/۶۹	۳/۷۵	۶/۱۰
۷	سیستان و بلوچستان	۶/۹۲	۲/۹۰	۶/۱۲
۸	آذربایجان غربی	۶/۷۲	۳/۷۷	۶/۱۳
۹	بوشهر	۶/۶۳	۴/۱۴	۶/۱۴

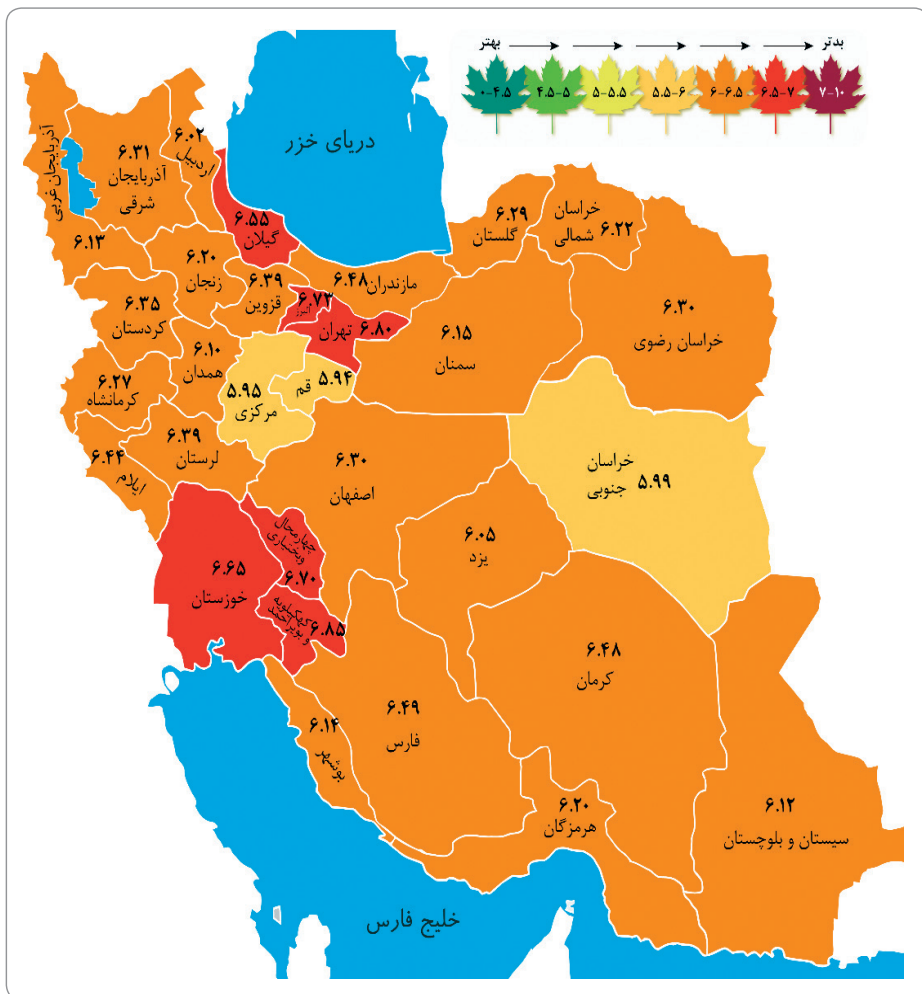
ردیف	استان	شاخص پیمایشی	شاخص آماری	شاخص ملی*
۱۰	سمنان	۶/۶۷	۴/۰۸	۶/۱۵
۱۱	هرمزگان	۶/۸۶	۳/۵۴	۶/۲۰
۱۲	زنجان	۶/۷۰	۴/۲۲	۶/۲۰
۱۳	خراسان شمالی	۶/۵۳	۵/۰۰	۶/۲۲
۱۴	کرمانشاه	۶/۸۶	۳/۹۲	۶/۲۷
۱۵	گلستان	۶/۸۶	۴/۰۳	۶/۲۹
۱۶	اصفهان	۶/۷۹	۴/۳۳	۶/۳۰
۱۷	خراسان رضوی	۶/۸۶	۴/۰۹	۶/۳۰
۱۸	آذربایجان شرقی	۶/۷۳	۴/۶۲	۶/۳۱
۱۹	کردستان	۶/۸۷	۴/۲۶	۶/۳۵
۲۰	لرستان	۶/۹۰	۴/۳۵	۶/۳۹
۲۱	قزوین	۶/۸۴	۴/۶۰	۶/۳۹
۲۲	ایلام	۶/۹۷	۴/۳۴	۶/۴۴
۲۳	مازندران	۶/۸۹	۴/۸۱	۶/۴۸
۲۴	کرمان	۷/۰۹	۴/۰۴	۶/۴۸
۲۵	فارس	۷/۰۵	۴/۲۶	۶/۴۹
۲۶	گیلان	۶/۹۸	۴/۸۶	۶/۵۵
۲۷	خوزستان	۷/۱۳	۴/۷۴	۶/۶۵
۲۸	چهارمحال و بختیاری	۷/۱۳	۵/۰۰	۶/۷۰
۲۹	البرز	۷/۲۳	۴/۷۳	۶/۷۳
۳۰	تهران	۷/۰۲	۵/۹۴	۶/۸۰
۳۱	کهگیلویه و بویر احمد	۷/۱۸	۵/۵۲	۶/۸۵
	جمع	۶/۸۲	۴/۳۲	۶/۳۲

مأخذ: همان.

* شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری ترکیب ۲ شاخص پیمایشی و آماری.

جدول فوق نشان می‌دهد براساس فروض و تعاریف این پژوهش، مناسب‌ترین استان‌ها از نظر امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۳۹۷ به ترتیب استان‌های قم، مرکزی و خراسان جنوبی، و نامناسب‌ترین استان‌ها از این نظر، به ترتیب استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، تهران و البرز بوده است.

شکل ۳-۵. شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری



۲-۱-۵. احکام قانونی صدور مجوزهای کسبوکار در سال ۱۳۹۷

اولین حکم قانونی، ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵) است که پس از عدم توفیق در اجرا، در قالب دو قانون دیگر به این شرح اصلاح شده است:

اول: تبصره «۳» «قانون اصلاح مواد (۱، ۶ و ۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی»، (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱)

دوم: ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰).

در تبصره «۳» ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۱، ۶ و ۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی - به‌موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، اصلاح شده - چنین مقرر شده است:

«کلیه مراجعی که مجوز کسبوکار صادر می‌کنند موظفند نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزهایی را که صادر می‌کنند به همراه مبانی قانونی مربوطه ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون، تهیه و به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسبوکار»، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌صورت الکترونیکی و پس از تأیید نماینده تام‌الاختیار یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ارسال کنند. این هیئت هر ماه حداقل یک بار به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با حضور دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کشور یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون مرکزی ایران، رئیس اتاق اصناف ایران و حسب مورد نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و دارندگان ردیف و عنوان در قانون بودجه سنواتی مربوط، تشکیل می‌شود. این هیئت موظف است حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسبوکار در مقررات، بخش‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به‌نحوی تسهیل و تسریع کند و هزینه‌های آن را به‌نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز

کسب و کار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آنی و غیر حضوری و راه اندازی آن کسب و کار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد. مصوبات هیئت مذکور در مورد بخش نامه ها، دستورالعمل ها و آیین نامه ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب نامه های هیئت وزیران پس از تأیید هیئت وزیران برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب و کار و کلیه دستگاه ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب و کار نقش دارند لازم الاجراست.

فعالیت این هیئت پس از انجام تکالیف مذکور نیز استمرار یافته و در صورتی که تحقق این اهداف به اصلاح قوانین نیاز داشته باشد، هیئت مذکور موظف است پیشنهادهای لازم را برای اصلاح قوانین تهیه و به مراجع مربوطه ارائه کند».

۱-۲-۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

در کتاب مجوزهای کسب و کار در دولت یازدهم: از مستندسازی تا اصلاح آمده است: تا شهریور ۱۳۹۶ «... تعداد ۲۱۱۱ مجوز احصا شده است. با توجه به بررسی مبانی قانونی و ضرورت وجودی مجوزهای دستگاه های اجرایی کشور در جلسات کمیته تخصصی هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، ۸۰۹ مجوز وزارت خانه های ارتباطات و فناوری اطلاعات، جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت، نیرو، حفاظت محیط زیست، بورس و اوراق بهادار و بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گرفته است. در این فاز، مبانی قانونی و ضرورت وجودی تمامی مجوزها بررسی شده و مجوزهای غیر ضروری با رویکرد پیشنهادی داوطلبانه توسط دستگاه ها، حذف شده اند. همچنین برخی از مجوزها به لحاظ تسهیل فرایند صدور مورد بررسی قرار گرفته و اصلاح شده اند. از مجموع مجوزهای یاد شده ۳۹۱ مجوز حذف، ۳۰ مجوز اصلاح، ۱۳۴ مجوز ادغام شده و در نهایت ۳۴۰ مجوز در هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار تصویب شده است»^۱.

از کتاب مذکور چنین برمی آید که با گذشت بیش از سه سال از تصویب ماده (۵۷)

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار (تهیه و تنظیم)، مجوزهای کسب و کار در دولت یازدهم: از مستندسازی تا اصلاح، جلد اول، تهران، پیک نور، ۱۳۹۶، ص ۲۹.

«قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، ۳۸ درصد کل مجوزهای شناسایی شده، بررسی شده‌اند. همچنین درمجموع، صرفاً مجوزهای هفت دستگاه از ۳۷ دستگاه اصلی صادرکننده مجوزها، در هیئت مقررات‌زدایی بررسی شده و به‌این‌ترتیب، تکلیف هیئت مقررات‌زدایی که قرار بود در ظرف سه ماه انجام شود، به انجام نرسیده است. براساس اطلاعات مندرج در پایگاه پیشخوان مجوزهای کشور^۱، از تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۵ (هفتمین جلسه هیئت) تا مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۸ (بیست‌وسومین جلسه هیئت)، درمجموع ۱۶ مصوبه به تصویب رسیده است. نکته قابل توجه این است که صرفاً آخرین مصوبه (در جلسه بیست‌وسوم مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۸) درخصوص «بخش‌نامه‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت در زمینه فعالیت‌های فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره و زنجیره‌ای»، به لغو چند بخش‌نامه اختصاص داده شده و ۱۵ مصوبه دیگر هیئت، به لغو یا ادغام مجوزهای دستگاه‌ها مربوط است. با توجه به مصوبات هیئت مقررات‌زدایی، در اثربخشی مصوبات هیئت درخصوص مجوزها، تردید جدی وجود دارد. برای نمونه، براساس مصوبه جلسه هفتم مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۵ درخصوص مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی^۲، «... ۱. مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی از حدود ۴۴۰ مجوز (مجموع مجوزهای بارگذاری شده در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار و موارد اعلام شده در طول بررسی‌های هیئت) در این مرحله بنابر پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تعداد ۹۶ عنوان مجوز مطابق جدول‌های ذیل اصلاح شد ... ۲. موافقت‌های اصولی ازسوی وزارت جهاد کشاورزی حذف و در صورت تصریح قانون و لزوم ابقای موافقت اصولی، عبارت «موافقت اصولی و تأسیس» در عنوان مجوز واحد قید می‌شود». در مصوبه هیئت درخصوص مجوزهای سازمان بورس و اوراق بهادار نیز وضعیتی شبیه به آنچه در مورد مصوبه راجع به مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی گفته شد، مشاهده می‌شود. براساس مصوبه هیئت، مجوزهای سازمان بورس و اوراق بهادار از ۹۱ مورد، به ۲۷ مورد کاهش یافته است.

بالاین‌حال، با دقت در مصوبه هیئت درخصوص مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی، معلوم

1. <http://www.bemcenter.ir>.

2. <http://g4b.ir/Content/rules/5-1.pdf>.

می‌شود عمده دلیل کاهش تعداد مجوزها، حذف مجوزهایی با عنوان «موافقت اصولی» بوده است که گرچه اقدامی قابل تقدیر است، اما نمی‌توان حذف آن را در سرعت و تسهیل صدور مجوزها مؤثر دانست. همچنین درخصوص مصوبه ادغام انواع مجوزها در مجوزی واحد، گرچه در ظاهر نشانگر کاهش تعداد مجوزهای کسب‌وکار است، اما در واقعیت گاهی از نظام پیچیده و دست‌وپاگیر مجوزدهی، نخواهد گشت. به این ترتیب، رویه مذکور را نمی‌توان به‌طور واقعی و محسوس، تسهیل‌کننده محیط کسب‌وکار ارزیابی کرد. کاهش مجوزها از هر طریق، صرفاً به‌شرط کاهش واقعی مراحل، هزینه و زمان دریافت مجوزها برای فعالان اقتصادی، به بهبود محیط کسب‌وکار یاری می‌رساند.

آنچه از عملکرد هیئت مقررات‌زدایی برمی‌آید این است که هیئت از اختیاراتی که در قانون در نظر گرفته شده، استفاده نکرده است؛ این اختیارات عبارتند از:

۱. تصویب مصوباتی در مورد بخش‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها (پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی لازم‌الاجرا خواهند بود)؛

۲. تصویب مصوباتی در مورد تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران (پس از تأیید هیئت وزیران لازم‌الاجرا خواهند بود)؛

۳. تهیه پیشنهادهای لازم برای اصلاح قوانین و ارائه به مراجع مربوطه.

بر این اساس، به‌نظر می‌رسد عدم توفیق در ساماندهی مجوزها و مقررات‌زدایی، نه به ضعف‌های قانونی - چنانکه بعضاً ادعا می‌شود، کمبود اختیارات هیئت و لازم‌الاجرا بودن مصوبات آن - بلکه به عدم اعمال اختیارات مندرج در قانون از سوی هیئت بازمی‌گردد. قوانین جاری می‌توانند با همت بیشتر هیئت مقررات‌زدایی، در جهت ساماندهی مجوزها و به‌ویژه حذف مجوزهای دست‌وپاگیر، به کار گرفته شوند.

درمجموع، باید بر این واقعیت تأکید کرد که مجموعه احکام ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار، پس از تحولات قانونی متعدد و همچنین نیازها و مطالبات جدی فعالان اقتصادی، همچنان در پیچ‌وخم بوروکراسی عقیم مانده‌اند و به مرحله اجرای کامل و قابل قبول نرسیده‌اند. فرایند بررسی مجوزها به دلایل مختلف در هیئت مقررات‌زدایی، با کُندی و تعلل بسیار در حال انجام است و مفاد مصوب هیئت نیز به‌نحو بایسته توسط دستگاه‌ها اجرا نمی‌شوند.

۲-۲-۱-۵. ارزیابی پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار

طبق قانون؛ ماحصل گردآوری، تجمیع، اصلاح و حذف مجوزها، باید در پایگاهی با عنوان اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار منعکس شود و افراد بتوانند با جست‌وجوی مجوز مورد نیاز خود، از مدارک، مراحل و زمان مورد نیاز برای صدور مجوز اطلاع یابند.^۱

کارایی این پایگاه اطلاع‌رسانی، مستلزم توجه بسیار دقیق متولیان محتوا و شکل سامانه مورد بحث است. اولین و مهمترین ویژگی مورد انتظار در پایگاه اطلاع‌رسانی، نظام‌مند بودن تفکیک دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های تابعه در پایگاه است. اما، مهمترین ایراد در این پایگاه که منشأ ابهام‌های متعدد آتی خواهد بود، عدم وجود معیاری قابل قبول برای تفکیک دستگاه‌های اصلی و فرعی در پایگاه است. این عدم انسجام، آسیب‌های متعددی را برای کارآمدی و اثربخشی مورد انتظار این پایگاه به دنبال داشته است.

علاوه بر این، نکاتی به این شرح در خصوص مجوزهای مذکور قابل توجه است: اولاً، بسیاری از مجوزهایی که شناسنامه آنها در کتاب مجوزهای کسب‌وکار درج شده، به هیچ وجه ارتباطی با کسب‌وکار ندارند؛ از جمله مجوزهای «مدرک دکتری» و «مدرک کاردانی». ثانیاً، اطلاعات برخی از مجوزهایی که اتفاقاً برای فعالان اقتصادی بااهمیت به نظر می‌رسند، بسیار ناقص آمده است. برای نمونه، در شناسنامه مجوزهای «کلاس‌های زبان خارجی قانون زبان»، «اعتبارنامه (تأییدیه) رسانه‌ها و مواد آموزشی» و «تهیه فهرست استاندارد تجهیزات و وسایل آموزشی». هیچ‌یک از اطلاعات مربوط به زمان مورد نیاز برای صدور مجوز، هزینه رسمی صدور مجوز، مدارک لازم برای دریافت مجوز و شرایط صدور مجوز، برای مجوزهای مذکور، درج نشده است و از این رو، پایگاه نمی‌تواند کارکرد راهنمایی شهروندان در خصوص آگاهی از مدارک و شرایط صدور مجوزها را ایفا کند.

۳-۲-۱-۵. عملکرد دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار

دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار در مردادماه ۱۳۹۳، «در راستای فراهم کردن زمینه

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار (پیشخوان مجوزهای کشور)، به نشانی اینترنتی زیر در دسترس است:
<http://www.bemcenter.ir/#info>.

اجرای تکلیف ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مبنی بر ارتقای جایگاه ایران در رتبه‌بندی کسب و کار» در زیرمجموعه معاونت امور اقتصادی وزارت اقتصاد ایجاد شد. این دفتر از آغاز به کار، با تمرکز بر بهبود رتبه ایران در شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی، موضوع ساماندهی مجوزها را نیز به عنوان دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی مورد توجه قرار داد. در گزارش‌های سال ۱۳۹۳ دفتر پایش، عنوان «دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» به عنوان تهیه‌کننده در گزارش‌ها ذکر می‌شد و عنوان «دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار» پس از معاونت امور اقتصادی قرار می‌گرفت. در حال حاضر، جایگاه دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی معلوم نیست. آنچه در متن قانون آمده، این است که «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، در وزارت امور اقتصادی و دارایی «مستقر» است و به این ترتیب، دبیرخانه هیئت مذکور نیز در معاونت امور اقتصادی وزارت اقتصاد تشکیل شده و در حال فعالیت است.

مهمترین تحول اخیر در نهادهای مربوط به ساماندهی مجوزهای کسب و کار، به موجب مصوبه‌ای با عنوان «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب و کار کشور» (مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۶ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور) صورت گرفت. در ماده (۲) مصوبه مقرر شده است: «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (سازمان فناوری اطلاعات ایران) مکلف است ظرف مدت سه (۳) ماه پس از ابلاغ این تصویب‌نامه، براساس نیازمندی‌های اعلامی از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ضمن ایجاد درگاه واحد و برخط (الکترونیکی) «مرکز ملی پایش محیط کسب و کار»، نسبت به ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم برای راه‌اندازی، نگهداری و توسعه پایگاه‌ها و سامانه‌ها و ارتباط دستگاه‌های اجرایی با مرکز از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات اقدام کند. وزارت امور اقتصادی و دارایی ملزم به مدیریت محتوا و کاربری مرکز مذکور است.

• سامانه مجوزهای کسب و کار کشور،

* پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزها و نقشه ملی استعلامات کشور،

* سامانه دریافت، انعکاس و پیگیری رسیدگی به شکایات متقاضیان صدور مجوزهای کسب و کار،

* مرکز فوریت‌های محیط کسب و کار کشور.

به این ترتیب، «مرکز ملی پایش محیط کسب و کار کشور»، هم عنوان جدید «ستاد هماهنگی توسعه پنجره‌های واحد کشور» است (براساس ابلاغیه وزیر امور اقتصادی و دارایی) و هم عنوان درگاه واحد و برخط متشکل از چهار پایگاه و سامانه (طبق دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب و کار کشور، مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی). به رغم تصویب مصوبه مذکور، جایگاه سازمانی دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی، همچنان مبهم است. شایان ذکر است در مصوبه اخیر هیئت مقررات‌زدایی (مصوبه جلسه بیست و سوم مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۸ درخصوص تعیین تکلیف پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه خدمات کشور)، برای «مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار» به عنوان «مسئول و دبیرخانه کارگروه» تکالیفی در راستای «استاندارد و یکسان‌سازی شناسنامه مجوزها و خدمات کشور» مقرر شده است. هم‌زمان، در ماده (۴) مصوبه مذکور، «دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» به عنوان «دستگاه اصلی پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه خدمات کشور» شناسایی شده است. این مصوبه، نه تنها به شفافیت نهادی در موضوع مورد بحث کمکی نکرده است، بلکه به غامض بودن جایگاه دبیرخانه هیئت نیز افزوده است. این بی‌ثباتی و تعدد سازمانی درخصوص نهادهای متصدی ساماندهی مجوزها، به کارایی، پاسخگویی و شفافیت کارکردی نهادهای مسئول آسیب رسانده است؛ به طوری که می‌توان یکی از دلایل تأخیر بسیار در اجرای مفاد قانونی مرتبط با موضوع ساماندهی مجوزهای کسب و کار و همچنین اجرای ناقص احکام قانونی را به این ناهماهنگی و تغییرات سازمانی - تشکیلاتی پی در پی و عدم ثبات سازمانی نسبت داد.

۲-۵. برنامه ششم توسعه

سال ۱۳۹۷، سال دوم اجرای برنامه ششم توسعه محسوب می‌شود. براساس بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس^۱ حدود یک‌سوم احکام برنامه به تأمین مالی و ذکر در قوانین بودجه منوط است. با مرور ۸۷۸ حکم قانون برنامه ششم توسعه که در قالب ۱۲۴ ماده بیان شده است،

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کشور: ۶۸. رابطه برنامه و بودجه»، آذر ۱۳۹۶.

مشخص می‌شود در ۱۲۴ حکم قانون برنامه، دولت ملزم به تعیین تکلیف تأمین اعتبار در لوایح بودجه سالیانه شده است. البته بررسی‌ها نشان می‌دهد در مورد ۲۶۶ حکم دیگر نیز اگرچه به‌طور مستقیم ذکر آنها در لوایح بودجه سالیانه تصریح نشده، اما به‌دلیل داشتن بار مالی یا تأثیر بر درآمدها یا هزینه‌های بخش عمومی، این احکام نیز باید ردپایی در لوایح بودجه داشته باشند. بدین ترتیب، از مجموع ۸۷۸ حکم برنامه ۳۹۰ حکم آن دارای ملاحظات بودجه‌ای است. با توجه به این امر و با توجه به اینکه تصویب قانون برنامه ششم توسعه در دی‌ماه سال ۱۳۹۵ و بعد از تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۶ انجام شده بود، در عمل این انتظار طبیعی بود که یک‌سوم احکام برنامه در سال اول اجرای آن (۱۳۹۶) با پیشرفت خاصی مواجه نشود. بنابراین با تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۷ اجرای برنامه ششم توسعه وارد مرحله جدیدی می‌شود.

۱-۲-۵. اصلی‌ترین احکام برنامه ششم توسعه مرتبط با بودجه

یکی از احکام مهم قانون برنامه ششم توسعه هم از نظر نظارت و هم از نظر رابطه برنامه و بودجه، بند «الف» ماده (۱۲۱) برنامه ششم توسعه است که به تکلیف دولت در ارائه گزارش نظارتی برنامه «شامل چگونگی تحقق اهداف کمی مندرج در جداول آن قانون همراه لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی» اشاره دارد و متأسفانه دولت در تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ از انجام این تکلیف سر باز زد. با وجود ارائه نشدن این گزارش، یافتن احکامی از برنامه ششم توسعه که باید در قوانین بودجه ذکر می‌شد، بیانگر رویکرد انتخابی دولت به احکام قانون برنامه ششم توسعه است. علاوه بر این، رئیس‌جمهور در سخنرانی خود در زمان تقدیم لایحه نه تنها هیچ اشاره‌ای به برنامه ششم توسعه نداشت، بلکه به‌جای این برنامه از برنامه چهارساله دولت نام برده و بیان داشت: «درواقع در این لایحه به‌خوبی روشن شده که بودجه تنها یک لیست درآمدی و هزینه‌ای نیست، بلکه بودجه سالیانه برشی از برنامه چهارساله دولت است».^۱ به‌هرحال، این رویکرد انتخابی دولت نسبت به قانون برنامه ششم توسعه و نیز نطق رئیس‌جمهور با مخالفت جدی از سوی نمایندگان مجلس مواجه نشد.

۱. ايسنا، «روحانی: بودجه امسال تبلور وعده‌های انتخاباتی است»، ۱۳۹۶/۹/۱۹.

از اصلی‌ترین احکام برنامه ششم توسعه که بیشتر در قوانین بودجه سالیانه نمود دارد، می‌توان به لزوم انطباق قوانین بودجه کشور با جدول (۴) قانون برنامه ششم و نیز بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ۲۰ درصد از اعتبارات سالیانه دستگاه‌های اجرایی اشاره کرد «به‌نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه؛ ۱۰۰ درصد دستگاه‌ها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند».

ساماندهی اصل بدهی‌ها از طریق تمدید و تسویه سود مربوط از طریق درج در بودجه عمومی و نیز تأدیه سالیانه ۱۰ درصد بدهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی از دیگر احکام سالیانه قانون برنامه ششم توسعه است.

فهرست کامل احکام برنامه که در متن قانون برنامه ششم توسعه لزوم ذکر آنها در قوانین بودجه تصریح شده است در پیوست گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در این زمینه وجود دارد^۱.

۲-۲-۵. احکام برنامه ششم توسعه با بازه زمانی زیر دو سال

از مجموع ۸۷۸ حکم شناسایی شده در قانون برنامه ششم توسعه، ۱۵۶ حکم آن سالیانه یا در بازه زمانی زیر دو سال است. بازه زمانی این احکام در جدول ذیل ارائه شده است:

جدول ۱۲-۵. تعداد و درصد فراوانی احکام برنامه سالیانه یا با بازه زمانی زیر دو سال

عنوان	فراوانی	درصد فراوانی
سالیانه	۱۲۱	۷۷/۶
تا پایان سال دوم برنامه	۲۴	۱۵/۴
از سال دوم برنامه	۳	۱/۹
هر ۶ ماه یکبار	۶	۳/۸
سه ماه یکبار	۱	۰/۶
سه‌ماهه اول هر سال	۱	۰/۶
جمع	۱۵۶	۱۰۰

مأخذ: محاسبات تحقیق.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کشور: ۶۸. رابطه برنامه و بودجه»، آذر ۱۳۹۶.

در این میان مهمترین احکام بخش اقتصادی که باید تا پایان سال ۱۳۹۷ اجرا شوند به شرح ذیل است:

جدول ۱۳-۵. احکام بخش اقتصادی برنامه ششم توسعه که باید در سال دوم اجرای برنامه تحقق یابد

ماده	بند	مأموریت	سقف زمانی
اقتصاد کلان			
۴	«ذ»	اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای	حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه
بودجه و مالیه عمومی			
۹	—	تکمیل سامانه تدارکات الکترونیکی دولت برای انواع معاملات متوسط و بزرگ وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول	تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه
محیط کسب و کار، خصوصی‌سازی و مناطق آزاد			
۲۱	«الف»	واگذاری سهام دولت در شرکت‌های بیمه به‌استثنای بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شرکت سهامی بیمه ایران	دو سال اول اجرای قانون برنامه
توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر			
۲۶	«الف-۱»	اجرای برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی	اجرا از سال دوم برنامه
۲۶	«الف-۲»	تعیین درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند و در آنها در بودجه سنواتی	طی دو سال اول اجرای قانون برنامه
۲۸	«الف»	کاهش ۵ درصدی حجم دولت	تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه

مأخذ: همان.

تکمیل سامانه تدارکات الکترونیکی دولت برای انواع معاملات متوسط و بزرگ وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول از احکام مهم این بازه زمانی است که در کاهش امکان فساد و برافزایش سرمایه اجتماعی حاکمیت مؤثر است. کاهش ۵ درصدی حجم دولت تا سال دوم نیز می‌تواند به کاهش بار مالی دولت در شرایط تحریم کمک کند. واگذاری سهام باقیمانده دولت در شرکت‌های بیمه نیز فرصتی برای سرمایه‌گذاری خصوصی و کاهش تصدیگری‌های دولت است.

یکی از احکام مهمی که باید در سال دوم برنامه اجرایی شود مربوط به تبصره بند «الف» ماده (۱۲۱) برنامه ششم است که بیان می‌دارد: «سازمان (برنامه و بودجه) مکلف است امکان دسترسی به شاخص‌های کلیدی توسعه عملکرد برنامه پنج‌ساله ششم و بودجه‌های سالیانه را با تعریف شاخص‌های متناسب و محاسبه منظم آنها، حداکثر تا سال دوم اجرای قانون برنامه برای کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی فراهم کند».

از دیگر احکام برنامه که باید تا پایان سال دوم برنامه تحقق یابد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تهیه اسناد ملی کار شایسته، راهبرد انرژی کشور، توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی و امنیت قضایی؛ (بند «الف» ماده (۱۲۰))،
- راه‌اندازی و ساماندهی دفتر املاک کشور به صورت الکترونیکی؛ (ماده (۱۴۰))،
- قرار گرفتن آحاد ایرانیان تحت پوشش نظام ارجاع در حوزه سلامت؛ (بند «ث» ماده (۷۴))،
- استقرار سامانه پرونده الکترونیکی ایرانیان در سامانه‌های اطلاعاتی مراکز سلامت؛ (بند «الف» ماده (۷۴))،
- هوشمندسازی مدارس؛ (ماده (۶۹)).

۳-۲-۵. برنامه ششم توسعه و مسئله تحریم

خارج شدن ایالات متحده از برجام در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۷ و آغاز دور جدید تحریم‌ها، برنامه ششم توسعه را که قبلاً نیز توسط دولت جدی گرفته نشده بود، بیشتر در محاق قرار داد. البته در زمان تدوین برنامه ششم توسعه نیز این مسئله که باید برنامه‌ریزی کشور با سناریوسازی انجام شود مطرح بود، اما این امر نیز تحقق نیافت. بنابراین با آنکه شرایط تحریمی به لزوم برنامه‌ریزی و مداخله بیشتر دولت در امور نیاز دارد؛ اما بهانه مناسبی برای عمل نکردن به برنامه ششم توسعه فراهم کرده است.

درعین حال امید است که دولت و حاکمیت برای شرایط تحریمی برنامه ویژه‌ای تدارک دیده و نحوه مواجهه با برنامه ششم توسعه را مشخص کنند، اما در این برنامه می‌توان احکامی را یافت که برای شرایط تحریمی نیز دارای اهمیت و اولویت است. از این دست احکام می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- ایجاد و انعقاد پیمان‌های دوجانبه و چندجانبه پولی؛ (ماده (۱۳))،
 - تأمین امنیت غذایی؛ (ماده (۳۱))،
 - پوشش خطرهای نوسانات ارزی بیش از ۱۰ درصد؛ (بند «ت» ماده (۴۶))،
 - مصون‌سازی و افزایش توان بازدارندگی کشور در قبال تهدیدهای حوزه سلامت؛ (بند «ر» ماده (۷۴))،
 - سیاست‌های پدافند غیرعامل؛ (بند «پ» ماده (۱۰۶))،
 - اجرای طرح جامع توسعه قدرت نرم دفاعی و رایانیکی و مقابله با جنگ نرم؛ (ماده (۱۰۷))،
 - ایجاد سامانه پدافند رایانیکی (سایبری) در سطح ملی؛ (ماده (۱۰۹)).
- همچنین مواردی مانند راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایای مقامات، رؤسا و مدیران تمامی دستگاه‌های اجرایی (ماده ۲۹) که باید در سال اول اجرای برنامه صورت می‌گرفت، می‌تواند در شرایط تحریمی که نیاز به همبستگی بالای میان مردم و حاکمیت است در بهبود سرمایه اجتماعی حاکمیت مؤثر باشد.

۳-۵. اقتصاد دانش بنیان

در کتاب *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷* به تعریف مفهوم و اهمیت اقتصاد دانش بنیان اشاره و بیان شد که براساس تعریف سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه؛ اقتصاد دانش بنیان اقتصادی است که در آن تولید، توزیع و کاربرد دانش عامل و محرک اصلی رشد اقتصادی، تولید ثروت و اشتغال در تمامی صنایع است. همچنین اقتصاد دانش بنیان راه رهایی از اقتصاد نفتی و مبتنی بر منابع ایران و یکی از پنج رکن اصلی اقتصاد مقاومتی مورد نظر مقام معظم رهبری است. در نوشتار حاضر به برخی از اصلی‌ترین تحولات رخ داده در سال ۱۳۹۷ می‌پردازیم.

۱-۳-۵. وضعیت ایران در شاخص نوآوری جهانی

شاخص جهانی نوآوری شاخصی است که با تعریف مشخصی از نوآوری؛ وضعیت کشورهای مختلف را ارزیابی می‌کند. در مدل ارائه شده از سوی سازمان جهانی مالکیت فکری در گزارش شاخص جهانی نوآوری، به‌منظور رتبه‌بندی کشورها از دو مؤلفه کلی ورودی‌ها و خروجی‌های

نوآوری استفاده شده است. هرکدام از این دو مؤلفه شامل زیرشاخه‌هایی است. در کل دارای ۷ شاخص اصلی و ۲۷ شاخص فرعی است. ایران در سال ۱۳۹۷ (۲۰۱۸) توانسته است با رشدی ۱۰ پله‌ای در فهرست کلی شاخص جهانی نوآوری، عملکرد مطلوبی در زمینه نوآوری در این شاخص از خود نشان دهد.^۱ ایران که از سال ۲۰۱۱ میلادی، به جمع کشورهای این رتبه‌بندی پیوسته است، در سال‌های گذشته توانسته در رتبه‌های ۱۱۳ (۲۰۱۳)، ۱۲۰ (۲۰۱۴)، ۱۰۶ (۲۰۱۵) و ۷۸ (۲۰۱۶) قرار گیرد. این روند صعودی، در دو سال اخیر نیز حفظ شده، و درحالی‌که ایران در گزارش سال قبل در جایگاه ۷۵ام قرار گرفته بود، با جهشی بلند، توانسته است در رده ۶۵ام فهرست کلی و دوم آسیای مرکزی و جنوبی قرار گیرد.

بنا بر امتیازات مندرج در شاخص جهانی نوآوری ۲۰۱۸، ایران در شاخص فرعی خروجی نوآوری^۲ در رده ۴۶ و در زیرشاخص فرعی ورودی نوآوری در رتبه ۹۳ قرار داشته و از نظر نرخ کارایی نیز رتبه ۱۱ را به خود اختصاص داده است. مرور دقیق‌تر عملکرد کشور، نشان می‌دهد در میان شاخص‌های ورودی، شامل مؤسسات و نهادهای، زیرساخت، سرمایه انسانی و پژوهش، پیچیدگی بازار و پیچیدگی کسب‌وکار، در شاخص سرمایه انسانی و پژوهش وضعیت بسیار بهتری دارد. امتیاز ایران در این شاخص برابر با ۳۶/۷ است که توانسته رده ۴۵ فهرست جهانی را به ارمغان آورد. این در حالی است که از نظر معیار نهادهای و مؤسسات، با امتیاز ۴۸/۳، در رده ۱۱۰ قرار گرفته و بدترین رتبه‌بندی را در میان شاخص‌های پنج‌گانه ورودی به خود اختصاص داده است. یک نکته جالب توجه در ارزیابی‌های انجام شده از عملکرد ایران در شاخص جهانی نوآوری، وضعیت بسیار مطلوب در آموزش عالی به عنوان یکی از زیرشاخص‌های سرمایه انسانی و پژوهش است. در این شاخص، ایران با امتیاز ۶۳/۲ توانسته است در رده سوم فهرست کلی قرار گیرد که عمده‌ترین دلیل آن نیز تعداد فارغ‌التحصیلان در حوزه علوم و مهندسی است.

در میان شاخص‌های خروجی، دو شاخص «خروجی دانش و فناوری» و «خروجی‌های خلاقانه» موجب رتبه ۱۴۶ام ایران در شاخص خروجی شده‌اند. به عبارت دیگر، رشد قابل توجه

1. Cornell University, INSEAD and WIPO, "Global Innovation Index Report 2018", www.globalinnovationindex.org/, Fontainebleau, Ithaca, and Geneva, 2018.

2. Innovation Output Sub-Index.

ایران در فهرست کلی، بیشتر مرهون رشد در خروجی‌های دانش و فناوری (از جایگاه ۹۰ در سال ۲۰۱۵ به جایگاه ۴۱ در سال ۲۰۱۸) و خروجی‌های خلاقانه (از جایگاه ۱۱۶ در سال ۲۰۱۵ به جایگاه ۵۹ در سال ۲۰۱۸) است که بی‌شک، توسعه محیط کسب‌وکار نوآوری و کارآفرینی و همچنین توسعه شرکت‌های نوپای فعال در بخش‌های مختلف اقتصادی، نقشی ارزنده در کسب این جایگاه داشته است.

نکته قابل توجه دیگر، ارتقای جهشی جایگاه ایران در شاخص کارایی نوآوری است که از رتبه ۵۶ در سال ۲۰۱۷ میلادی به رتبه ۱۱ در سال ۲۰۱۸ رسیده است. این امر، بیشتر ناشی از وضعیت مناسب شاخص‌های مربوط به ابعاد خروجی است و نشان از این موضوع دارد که ایران توانسته است به‌رغم ضعف در برخی شاخص‌های مربوط به ورودی‌ها، خروجی‌های نوآورانه بسیار مطلوبی را ارائه کند.

مجموعه این امتیازات و رتبه‌بندی حاصل از هریک از آنها نشان می‌دهد که نوعی عدم هماهنگی میان مؤلفه‌های اصلی نوآوری در ایران وجود دارد. همین عامل، می‌تواند بر خروجی نهایی محیط نوآوری نیز اثرگذار باشد. توجه بیشتر به فضای قانونی (به‌ویژه کیفیت قوانین و مقررات)، سیاسی (پایداری و ثبات سیاسی و نیز بهره‌وری نظام دولتی) و کسب‌وکار (تسهیل در راه‌اندازی کسب‌وکار)، به‌عنوان سه مؤلفه اصلی شاخص نهادها و مؤسسات، می‌تواند در ارتقای رتبه ایران در این شاخص بسیار مؤثر باشد. از نظر ورودی نوآوری در این شاخص کیفیت نهادهای مربوطه از اهمیت بالایی برخوردار است که متأسفانه وضعیت ایران در این بخش مناسب نیست. به‌عنوان مثال یکی از اقدام‌های کلیدی برای بهبود وضعیت ایران از منظر زیرساخت‌ها، بهبود سرمایه‌گذاری است که در حال حاضر با امتیاز ۲۶، در رده ۱۲۵ فهرست کلی قرار دارد. این امتیاز نامطلوب، موجب شده است تا ایران در زمینه زیرساخت‌ها در رده ۱۰۶ جای گیرد.

در گزارش ۲۰۱۸ شاخص نوآوری جهانی به خوشه‌های علم و فناوری نیز اشاره شده است. در این زمینه باید به موفقیت ایران در زمینه خوشه‌های علم و فناوری نیز اشاره کرد که توانسته است یک خوشه علم و فناوری (تهران)، در میان ۱۰۰ خوشه برتر از نگاه این گزارش را به‌خود اختصاص دهد. این خوشه در جایگاه ۴۴ خوشه‌های برتر علم و فناوری قرار گرفته است. در رتبه‌بندی خوشه‌های علم و فناوری دنیا در تهران، دانشگاه تهران بالاترین

آمار مقاله را دارد و بیشترین بخشی که خروجی مقاله در تهران را داشته حوزه مهندسی است و بیشترین گواهی ثبت اختراع در حوزه فناوری پزشکی بوده است.

در مجموع، درعین حال که خروجی‌های ایران در سطح علم و حتی فناوری مناسب است، اما همان‌طور که در گزارش آنکتاب در مورد سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری ایران نیز ذکر شده است: «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»، «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».

۲-۳-۵. وضعیت شرکت‌های دانش‌بنیان

در هر برهه از زمان، نوع درک سیاست‌گذاران و جامعه از دانش و فناوری؛ سیاست‌های علم و فناوری متفاوتی را به وجود آورده است. به عنوان نمونه، در دهه هفتاد که رویکرد خطی به توسعه علم و فناوری در نگاه سیاست‌گذاران حاکم بود و هم‌اکنون نیز تا حد زیادی در سیاست‌ها دیده می‌شود، توسعه آموزش عالی و تقویت اعضای هیئت علمی و تمرکز بر مقاله‌های بین‌المللی جزء سیاست‌های توسعه این بخش قرار گرفت.

با توجه به توسعه جامعه علمی در زمینه توسعه علم، فناوری و نوآوری طی سال‌های گذشته و توجه به ادبیات بین‌المللی در زمینه تحقیق و نوآوری، سعی شده است در قالب شرکت‌های دانش‌بنیان مسیر توسعه نوآوری در اقتصاد ایران پیموده شود، اما این مسیر نیز کماکان با چالش‌های علمی و نظری جدی در این اقتصاد روبه‌روست. این رویکرد جدید که از زمان تشکیل معاونت علمی و فناوری در دولت در سال ۱۳۸۵ شکل گرفت، تمام ظرفیت‌های لازم برای سیاست‌گذاری در قالب «قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان» مصوب سال ۱۳۸۹ را به منصفه ظهور رساند. در این قانون با تعریف شرکت‌های دانش‌بنیان و تبیین برخی حمایت‌ها از آنها به‌ویژه از طریق ایجاد «صندوق نوآوری و شکوفایی» با سرمایه‌ای که ابتدا قرار بود معادل یک میلیارد دلار باشد و بعدها در تبدیل به ریال معادل

سی هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شد، قرار بود تحول شگرفی در تأمین مالی نوآوری در ایران به وجود آید. البته تا سال ۱۳۹۲ این قانون اجرایی نشد، اما از سال ۱۳۹۲ تاکنون اجرای آن شروع شده و در حال حاضر ۱۱۰ نوع حمایت مختلف از این شرکت‌ها صورت می‌گیرد.^۱

کارگروه مخصوص تشخیص صلاحیت این شرکت‌ها در معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری تشکیل و این شرکت‌ها به سه دسته دانش بنیان نوپا، تولیدی و صنعتی تقسیم شده که برای هر کدام حمایت‌های مشخص مالی، مالیاتی و حتی گمرکی در نظر گرفته شده است.^۲

در حال حاضر بیش از ۴۱۷۹ بنگاه دانش بنیان در حوزه‌های مختلف در حال فعالیت هستند که اشتغالی بالغ بر ۴۱۰ هزار نفر داشته و فروش آنها به بیش از ۴۱۰۰۰۰ میلیارد ریال می‌رسد. گفتنی است که در سال ۱۳۹۶، تعداد شرکت‌های دانش بنیان بالغ بر ۳۳۰۰ بنگاه

۱. الیاسی و همکاران، ۱۱۰ برنامه حمایت از شرکت‌های دانش بنیان، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، ۱۳۹۶.

۲. شرکت‌های دانش بنیان موضوع آیین‌نامه اجرایی این قانون به شرح زیر تعریف می‌شوند:

الف) مواد (۳ و ۴) شرکت‌های دانش بنیان 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 فرایند تولید» مندرج در «فهرست کالاها و خدمات دانش بنیان سطح یک و دو» را حداقل در حد نمونه آزمایشگاهی و مشروط به دارا بودن همه معیارهای ماده (۱)، ساخته و ارائه کنند، به صورت شرکت «نوپا نوع یک» تأیید می‌شوند.

ماده (۵): شرکت‌های دانش بنیان 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 دانش بنیان مندرج در «فهرست کالاها و خدمات دانش بنیان سطح یک» و حائز همه معیارهای ماده (۱)، باشد.

ماده (۶): شرکت‌های دانش بنیان صنعتی:

با توجه به اهمیت توسعه فعالیت‌های دانش بنیان 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، به صورت شرکت «صنعتی»، تأیید می‌شوند:

۱-۶: شرکت، «کالاها یا خدمات یا فرایند تولید یا تجهیزات تولید» مندرج در «فهرست کالاها و خدمات دانش بنیان سطح یک» را حداقل در حد نمونه آزمایشگاهی و مشروط به دارا بودن همه معیارهای ماده (۱)، ساخته و ارائه کند.

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 دانش بنیان سطح ۲»،

ب) درآمد ناشی از پروژه‌های «مهندسی، پیمانکاری و ساخت» مشروط به اینکه، حداقل ۱۰ درصد از قیمت قراردادهای پروژه ناشی از بخش‌های حائز همه معیارهای ماده (۱) باشد.

بود، اما در سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۸۷۹ شرکت به تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان افزوده شده است. جدول زیر تعداد بنگاه‌های دانش‌بنیان را به تفکیک دسته‌بندی سه‌گانه آن نشان می‌دهد:

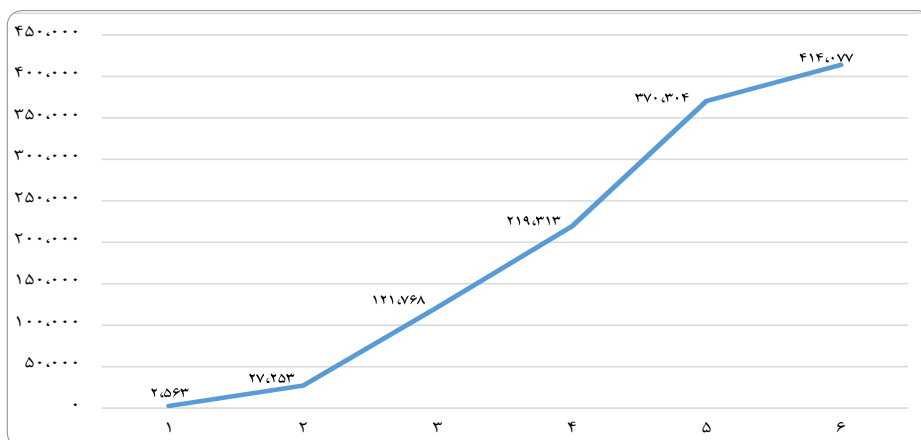
جدول ۱۴-۵. تعداد بنگاه‌های دانش‌بنیان به تفکیک دسته‌بندی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری

تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان نوپا	تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان تولیدی	تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان صنعتی	تعداد کل شرکت‌های دانش‌بنیان
۱۷۰۵	۶۸۷	۱۷۸۷	۴۱۷۹

مأخذ: پایگاه رسمی مرکز امور شرکت‌های دانش‌بنیان معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری به آدرس: daneshbonyan.isti.ir.

فروش شرکت‌های دانش‌بنیان نیز در سال ۱۳۹۷ (تا تاریخ ۴ اسفند) به میزان ۱۲ درصد رشد داشته که در مقایسه با نرخ رشد سال‌های گذشته، رشد بالایی را نشان می‌دهد. البته با توجه به اینکه طی سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ بسیاری از شرکت‌هایی که براساس تعریف کارگروه مربوط به دانش‌بنیان شناخته می‌شوند، شناسایی شده‌اند؛ پیش‌بینی می‌شود طی سال‌های آینده میزان رشد این شرکت‌ها کاهش یابد.

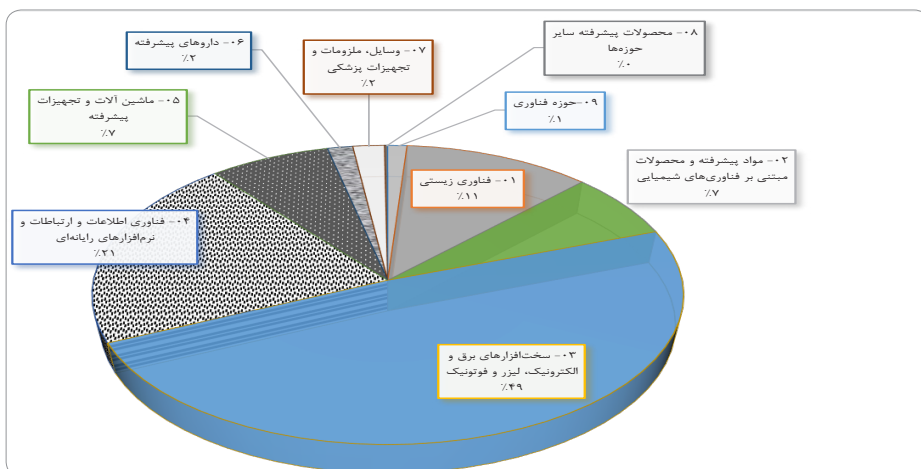
نمودار ۹-۵. فروش سالیانه شرکت‌های دانش‌بنیان



مأخذ: پایگاه رسمی مرکز امور شرکت‌های دانش‌بنیان معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری به آدرس: daneshbonyan.isti.ir.

گفتنی است که آمار فروش ارائه شده این شرکت‌ها؛ کل فروش آنها اعم از محصولات دانش‌بنیان و غیردانش‌بنیان است. بنابراین برای تبیین بهتر فعالیت‌های دانش‌بنیان در کشور بهتر است در آمارهای ارائه شده این تفکیک انجام شود. این امر در مورد اشتغال نیز صادق است. در سال ۱۳۹۷ بیشترین آمار فروش شرکت‌های دانش‌بنیان که شاخصی برای عملکرد بنگاه‌ها محسوب می‌شود مربوط به حوزه فناوری سخت‌افزارهای برق و الکترونیک، لیزر و فوتونیک به میزان ۴۹ درصد کل فروش شرکت‌ها بوده و حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات و نرم‌افزارهای رایانه‌ای با ۲۱ درصد در ردیف دوم قرار دارد. بنابراین ۷۰ درصد فروش شرکت‌های دانش‌بنیان نیز از این دو بخش حاصل می‌شود. بررسی‌های دیگری نیز در زمینه سیاست صنعتی در حوزه شرکت‌های دانش‌بنیان باید انجام شود اما تحلیل آماری موجود نشان می‌دهد بخش‌های فناوری سخت‌افزارهای برق و الکترونیک، لیزر و فوتونیک، فناوری اطلاعات و ارتباطات و نرم‌افزارهای رایانه‌ای و بخش ماشین‌آلات و تجهیزات پیشرفته بیشترین اشتغال و فروش را بین ۹ بخش فناورانه‌ای که این شرکت‌ها را در برمی‌گیرد، دارا می‌باشند. با توجه به این نقش مهم، تهیه برنامه‌های تخصصی برای حوزه‌هایی که دارای نقش بیشتری در اقتصاد دانش‌بنیان هستند، ضروری است. نمودار زیر درآمد سالیانه شرکت‌های دانش‌بنیان به تفکیک حوزه فناوری در سال ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد.

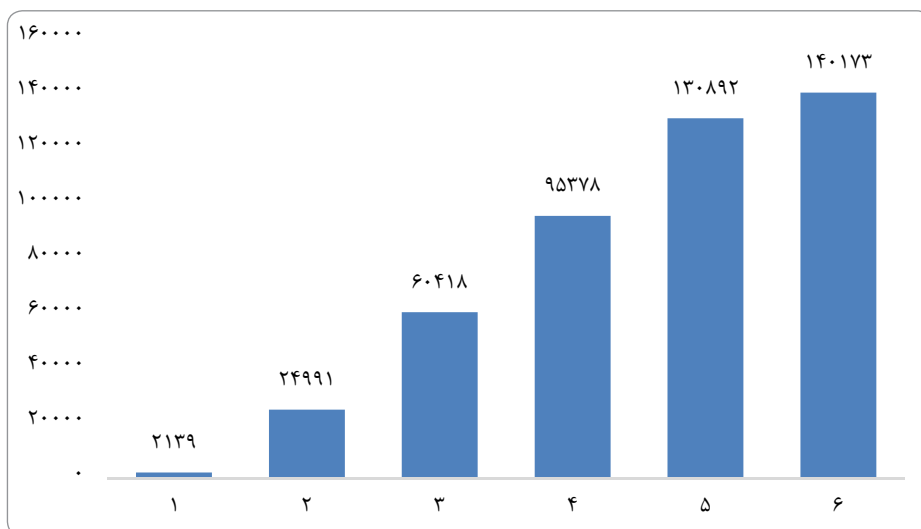
نمودار ۱۰-۵. سهم فروش سالیانه شرکت‌های دانش‌بنیان در بخش‌های مختلف اقتصادی در سال ۱۳۹۷



مأخذ: همان.

در زمینه اشتغال شرکت‌های دانش‌بنیان شاهد رشد کمتری نسبت به میزان فروش آنها هستیم. رشد اشتغال در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶، ۷ درصد بوده است. همان‌طور که گفته شد اشتغال شرکت‌های دانش‌بنیان در سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۱۴۰ هزار نفر بوده که بیشترین اشتغال در بخش ماشین‌آلات و تجهیزات پیشرفته با ۳۱ درصد و سپس در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات و نرم‌افزارهای رایانه‌ای با ۲۳ درصد از کل اشتغال دانش‌بنیان است. به عبارت دیگر، بیش از ۵۰ درصد اشتغال دانش‌بنیان کشور در این دو بخش ایجاد شده است.

نمودار ۱۱-۵. اشتغال شرکت‌های دانش‌بنیان طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷



مأخذ: همان.

یکی از مسائل جدی در بررسی فعالیت حوزه شرکت‌های دانش‌بنیان تعامل این شرکت‌ها با سایر بخش‌های مربوط در اقتصاد ایران و تأثیرشان بر افزایش بهره‌وری آنهاست. متأسفانه هنوز شاخص یا گزارش عملکردی وجود ندارد که تأثیر فعالیت شرکت‌های دانش‌بنیان را بر بخش‌های مختلف اقتصاد و در حل مشکلات و بن‌بست‌های آنها بیان کند.

۳-۳-۵. محیط کسب و کار شرکت‌های نوپا

یک نکته حائز اهمیت در توسعه اقتصاد دانش‌بنیان در ایران طی سال ۱۳۹۷ توجه به محیط کسب و کار شرکت‌های نوپا در کشور و تغییراتی جدی است که در زاویه دید مسئولان از خدمات‌محور به شرکت‌های نوپای فناوری‌محور در حال شکل‌گیری است. توسعه هر دو نوع شرکت‌ها در فضای سنتی اقتصاد ایران چالش‌های متفاوتی را در پی داشته است. واقعیت آن است که انقلاب صنعتی چهارم با فناوری‌های ساختار شکن مانند هوش مصنوعی و اقتصاد به اشتراک‌گذاری در حال تحول اقتصادی جهان است و موج‌های توسعه فناوری در انقلاب چهارم صنعتی در ایران نیز قابل مشاهده است. به‌عنوان نمونه، فناوری مبتنی بر اقتصاد اشتراک‌گذاری^۱ یکی از این فناوری‌های ساختار شکن است. مدل‌های کسب و کار جدیدی در حال شکل گرفتن است که رشد نمایی در کشورهای پیشرفته دارد به‌گونه‌ای که تعداد استفاده‌کنندگان از این فناوری در آمریکا در سال ۲۰۱۶ بالغ بر ۴۴/۸ میلیون نفر بوده است که پیش‌بینی می‌شود در سال ۲۰۲۱ به ۸۶/۵ میلیون نفر برسد.^۲ همین رشد نمایی را طی سال‌های گذشته در ایران نیز شاهد هستیم. به‌عنوان مثال، در صنعت حمل و نقل درون‌شهری چند صد هزار نفر در این مدل جدید کسب و کار مشغول هستند.^۳ در سایر حوزه‌ها نیز این فرایند تحول اقتصاد سنتی به اقتصاد جدید قابل مشاهده است. باید توجه داشت، ظرفیت‌های مناسبی در اقتصاد ایران برای توسعه شرکت‌های نوپا به‌وجود آمده است. بازار ۸۰ میلیون نفری ایران و شهرنشینی ۷۵ درصدی جمعیت آن زمینه رشد بخش خدمات و نیازهای مربوط را گسترش می‌دهد. از طرف دیگر با توسعه زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات هم‌اکنون بیش از ۶۸ درصد جمعیت ایران دارای اینترنت تلفن همراه هستند. تمام این شاخص‌ها نشان می‌دهد ایده‌پردازی برای ارائه خدمات مبتنی بر این بستر یک روند جدی در ایران است. رشد این بخش که موسوم به محیط کسب و کار شرکت‌های نوپا در کشور هستند

1. Sharing Economy

2. <https://www.statista.com/statistics/289856/number-sharing-economy-users-us/>.

3. <http://www.irna.ir/fa/PhotoNews/3635326>.

نیازمند توجه حاکمیت برای حفظ و توسعه آن است. به همین دلیل دستگاه‌های مختلف باید در این زمینه نقش‌آفرینی هماهنگی داشته باشند. در صورتی که این موضوع مبتنی بر یک مدل صحیح قانونگذاری پیگیری نشود، توسعه این اقتصاد جدید همانند تجربه‌های دیگر در سایر بخش‌ها با مشکلات جدی روبه‌رو خواهد شد. به‌عنوان نمونه، در سال گذشته برخی از این کسب‌وکارهای جدید که در حوزه پرداخت‌های خرد (فین‌تک‌ها) فعالیت می‌کنند با مسائلی ازسوی بانک مرکزی روبه‌رو هستند. این شرکت‌ها برای اینکه بستر پرداخت را در پلتفرم‌های خود فراهم کنند نیازمند تسهیل ازسوی بانک مرکزی هستند. به‌نظر می‌رسد تدوین قانون مشخصی در مجلس برای به رسمیت شناختن آنها و ایجاد بستر مقرراتگذاری در این حوزه قابل پیشنهاد است.

همچنین برخی از نهادهای دولتی نیز با استفاده از ظرفیت قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، قانون رفع موانع تولید به‌خصوص مواد (۴۳ و ۴۴) قانون و برخی مواد قانون احکام دائمی توسعه نسبت به ساماندهی و حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان بودجه دریافت کرده و اقداماتی انجام داده‌اند که بهتر است گزارش عملکرد آنها در بودجه و سایر حوزه‌ها اعلام شود.

نکته حائز اهمیت دیگر در این بخش بی‌توجهی به تعاملات شرکت‌های بزرگ و شرکت‌های دانش‌بنیان است. بیشتر این شرکت‌ها مبتنی بر مدل کسب‌وکار بنگاه به بنگاه^۱ فعالیت می‌کنند، اما تسهیلات لازم در این همکاری دیده نشده است. به همین دلیل شرکت‌های دانش‌بنیان با مسئله‌ای جدی در بازار مواجه هستند به‌گونه‌ای که در برخی موارد میزان شکست این طرح‌ها افزایش پیدا می‌کند.

۴-۳-۵. تأمین مالی شرکت‌های اقتصاد دانش‌بنیان

یکی از بسترهای توسعه اقتصاد دانش‌بنیان و یکی از کارکردهای اصلی نظام ملی نوآوری (از بنیان‌های اصلی این اقتصاد است)، مسئله تأمین مالی شرکت‌های اقتصاد دانش‌بنیان

است. در این قسمت در سه بخش بودجه عمومی دولت، بازار پول و بازار سرمایه به بررسی این مهم می‌پردازیم.

۱-۴-۳-۵. بودجه عمومی دولت

یکی از منابع اصلی تأمین مالی حوزه دانش‌بنیان در ایران با توجه به ساختار اقتصادی کشور بودجه سالیانه دولت است. با توجه به محدود بودن هزینه‌های تحقیق و توسعه در بخش خصوصی؛ بیشترین آمار تخصیص منابع اعتباری به تحقیق و توسعه از طرف دولت است که خود را در سند بودجه نشان می‌دهد. براساس قوانین بالادستی از جمله قانون برنامه ششم توسعه و بند «۲-۸» سیاست‌های کلی علم و فناوری (نظام آموزش عالی، تحقیقات و فناوری)، سهم تحقیق و توسعه به تولید ناخالص داخلی باید به ۴ درصد برسد. اما متأسفانه آمارهای از هزینه‌های تحقیق و توسعه در بخش خصوصی وجود ندارد. طبق برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس سهم بخش پژوهش و فناوری در بودجه دولت از تولید ناخالص داخلی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۰/۵۵ درصد است که متأسفانه در سال ۱۳۹۸ به ۰/۴۹ درصد کاهش پیدا کرده که نشان می‌دهد اهداف سیاستی در این زمینه به‌خوبی محقق نشده است، به‌طوری‌که شاهد کاهش ۰/۰۶ درصدی در این زمینه هستیم.^۱

مسئله دیگر نحوه تخصیص منابع اعتباری به این بخش است. متأسفانه بیشتر این هزینه‌ها صرف هزینه‌های جاری به‌خصوص جبران خدمات کارکنان می‌شود و منابع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در این زمینه بسیار محدود است.

همچنین یکی از ابزارهای قانونگذار در زمینه توسعه اقتصاد بخش پژوهش هزینه‌کرد ۱ درصد از اعتبارات تخصیص‌یافته به‌استثنای فصول ۱ و ۶ دستگاه‌های اجرایی برای امور پژوهش یا تأمین ۴۹ درصد پروژه‌های پژوهشی که باقیمانده آن توسط کارفرما تأمین می‌شود موضوع ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه است. موضوعاتی مانند حمایت از پژوهش‌های مسئله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش و نوآوری یا تسهیل مشارکت شرکت‌های

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۱۳۹۷. آموزش عالی، تحقیقات و فناوری»، شماره مسلسل ۱۶۲۷۴، ۱۳۹۷.

دانش‌بنیان و فناور فعالان اقتصادی کشور در زنجیره تولید بین‌المللی توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «الف» ماده (۶۵) در زمینه حمایت از تأسیس شرکت‌های دانش‌بنیان در داخل کشور با مشارکت شرکت‌های خارجی صاحب صلاحیت و دارای دانش برای طراحی، مهندسی، ساخت، نصب تجهیزات و انتقال فناوری در حوزه‌های انرژی که به‌طور مستقیم به توسعه اقتصاد دانش‌بنیان از منظر شرکت‌های دانش‌بنیان و افزایش نقش دانشگاه‌ها در حل مسائل اقتصادی مربوط می‌شود تدابیر مشخصی اتخاذ نشده است.

مسئله مهم دیگر در این بخش اجرای تبصره «۲» ماده (۵) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات، مبنی بر تأمین سرمایه اولیه صندوق نوآوری و شکوفایی به میزان ۳۰ هزار میلیارد ریال از محل صندوق توسعه ملی یا حساب ذخیره ارزی است. در این زمینه برای سال ۱۳۹۸ نیز منابعی پیش‌بینی نشده است.

یکی از مسائل جدی شرکت‌های دانش‌بنیان در سال ۱۳۹۷ نوسانات نرخ ارز بود که باعث شد مانند سایر شرکت‌ها هزینه‌های تولید بالا رود. باید توجه داشت که این شرکت‌ها در صناعی با فناوری پیشرفته فعالیت می‌کنند، بنابراین با توجه به اعمال تحریم‌ها و جهش ارزی، برخی از قطعاتی که برای سیستم‌های تولیدی خویش نیاز داشتند را با مشکلات فراوانی تأمین یا اینکه با هزینه‌های بالاتر در داخل تولید کرده‌اند. مسئله دیگر که سال گذشته تشدید شده ظرفیت صادراتی شرکت‌هاست که با توجه به مشکل نقل و انتقال مالی، فروش آنها به خارج از کشور نیز با مسائل جدی روبه‌روست.

۲-۴-۳-۵. تأمین مالی از طریق بازار پول

بازار پول مهمترین رکن تأمین مالی فعالیت‌های اقتصادی در نظام‌های مالی مبتنی بر بازار پول مانند نظام مالی ایران است، اما فعالیت‌های فناورانه و نوآورانه با مسائل جدی در تأمین مالی از نظام مالی متعارف روبه‌رو هستند. فعالیت‌های نوآورانه دارای ویژگی‌هایی است که باعث می‌شود از سرمایه‌گذاری‌های معمولی متفاوت باشد. اول و مهم‌تر از همه اینکه در عمل بیش از ۵۰ درصد هزینه‌های این نوع سرمایه‌گذاری‌ها مربوط به دستمزد و حقوق

دانشمندان و مهندسانی می‌شود^۱ که در نهایت تلاش آنها باعث ایجاد دارایی‌های نامشهود و دانش ضمنی بنگاه می‌شود که در آینده به ایجاد کالا و یا خدمات جدید و موفقیت آتی بنگاه‌ها منجر خواهد شد. این مسئله باعث می‌شود تا ریسک سرمایه‌گذاری این موضوع بالا باشد زیرا به محض خروج نیروی انسانی از بنگاه هزینه‌های صرف شده برای آنها نیز خارج می‌شود و بنگاه برای پیشبرد اهداف نوآورانه خود با مشکل روبه‌رو خواهد شد.

برای این منظور نهادهای تخصصی در این زمینه و حمایت‌های دولتی از مهمترین راهکارهای توسعه تأمین مالی فعالیت‌های نوآورانه شناخته می‌شود. بازار پول و تأمین مالی بانکی در کشور یکی از ظرفیت‌های اصلی تأمین مالی است. اما این شرکت‌ها به دلیل مسائلی که دارند با چالش‌های زیادی روبه‌رو هستند. با این حال طبق آمار ارائه شده توسط بانک مرکزی در ۹ ماه منتهی به آذرماه سال جاری، شبکه بانکی کشور به ۶۲۶ شرکت دانش‌بنیان بالغ بر ۵۱۹۹۴ میلیارد ریال تسهیلات (به‌طور متوسط به هر شرکت ۸۳ میلیارد ریال) پرداخت کرده است. همچنین مجموع تسهیلات پرداختی از آذرماه ۱۳۹۶ تا آذرماه ۱۳۹۷ به شرکت‌های دانش‌بنیان، معادل ۶۹۸۷۳ میلیارد ریال و سهم بانک‌های دولتی، بانک‌های خصوصی شده و بانک‌های خصوصی و مؤسسات اعتباری از این میزان به ترتیب معادل ۱۷۴۳۷، ۲۷۲۰۲ و ۲۵۲۳۴ میلیارد ریال بوده است. گفتنی است مانده کل تسهیلات اعطایی به ۱۰۴۰ شرکت دانش‌بنیان در پایان ماه مذکور معادل ۷۰۱۵۲ میلیارد ریال (میانگین به هر شرکت ۶۷/۵ میلیارد ریال) است. بر این اساس، مانده مطالبات غیرجاری به میزان ۱۳۱۵۱ میلیارد ریال (متعلق به ۱۷۳ شرکت) و معادل ۱۸/۷ درصد کل مانده تسهیلات است. همچنین مانده مطالبات غیرجاری شامل ۴۲۷۸ میلیارد ریال سررسید گذشته (۸۶ شرکت)، ۱۶۹۷ میلیارد ریال معوق (۵۷ شرکت) و ۷۱۷۷ میلیارد ریال مشکوک‌الوصول (۶۰ شرکت) است.^۲

1. Hall, B. H., Using Productivity Growth as An Innovation Indicator, Report for the High Level Panel on Measuring Innovation, DG Research, European Commission, 2011.

2. <https://www.cbi.ir/showitem/18093.aspx>.

۳-۴-۵. تأمین مالی از طریق بازار سرمایه

بازار سرمایه نیز در سال ۱۳۹۷ با نهادسازی سعی کرده است ظرفیت تأمین مالی برای شرکت‌های دانش‌بنیان را ایجاد کند. طی سال‌های گذشته بازار دارایی‌های فکری برای تأمین مالی نوآوری شکل گرفته بود که تجربه موفق در معاملات اختراعات نبود. اما ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه گام مهمی بود که در این زمینه برداشته شد. صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه ابزار سرمایه‌گذاری برای سهام شرکت‌ها به صورت خصوصی هستند که به دنبال سرمایه‌گذاری در بنگاه‌هایی هستند که بازده و سوددهی بالایی دارند و البته به واسطه ماهیت فعالیت و نوآوری که انجام می‌دهند، ریسک سرمایه‌گذاری بالایی نیز دارند. هدف این صندوق‌ها در اساس نامه مصوب سازمان بورس اوراق بهادار، جمع‌آوری منابع مالی و سرمایه‌گذاری در اوراق مالکیت اشخاص حقوقی با موضوع فعالیت فکری و نوآوری در زمینه‌های مرتبط به منظور به بهره‌برداری رساندن و تجاری‌سازی دارایی‌های یاد شده است.^۱ هم‌اکنون ۵ صندوق سرمایه‌گذاری جسورانه در فرابورس در این زمینه ایجاد شده است.

جدول ۱۵-۵. صندوق‌های جسورانه دارای مجوز از فرابورس

نماد صندوق	نام صندوق	حوزه فعالیت	مدیر
رویش	جسورانه رویش لوتوس	سلامت (سلول‌های بنیادی)، فناوری مالی	شرکت تأمین سرمایه لوتوس پارسیان
آتی ۱	جسورانه یکم آرمان آتی	فناوری اطلاعات و ارتباطات	شرکت مشاور سرمایه‌گذاری آرمان آتی
آرمانی	جسورانه توسعه فناوری آرمانی	فناوری اطلاعات و ارتباطات، فناوری مالی، سلامت، پتروشیمی، آب و حوزه فرهنگ	شرکت تأمین سرمایه آرمان
آشناتک	جسورانه ایده نو تک آشنا	زیست‌فناوری، سلامت، اطلاعات و ارتباطات، مواد پیشرفته و نانو	کارگزاری سهم آشنا
تهران ^۱	جسورانه یکم دانشگاه تهران	فناوری اطلاعات و ارتباطات	شرکت توسعه سرمایه‌گذاری دانشگاه تهران

مأخذ: سایت رسمی فرابورس به آدرس: <https://www.ifb.ir/MFT/VC.aspx>.

۱. بخش دستورالعمل‌ها و سایر مقررات سایت رسمی سازمان بورس و اوراق بهادار در سایت به آدرس: <https://www.seo.ir>.

عملکرد این صندوق‌ها با توجه به تازه‌تأسیس بودن آنها در سال‌های بعد باید به صورت دقیق‌تری مورد بررسی قرار گیرد، اما برخی مسائل مانند نبود طرح‌های مناسب برای سرمایه‌گذاری، رویکرد مالی به جای رویکرد توسعه‌ای و بلندمدت و ناهماهنگی بین شرکای صندوق‌ها باعث شده است تا تأمین مالی از این طریق برای طرح‌های نوآورانه با مسائل جدی روبه‌رو باشد.

ظرفیت بعدی که در بازار فرابورس می‌تواند زمینه مناسبی برای شرکت‌های دانش‌بنیان و طرح‌های نوآورانه باشد، بازار شرکت‌های کوچک و متوسط است. این بازار که از سال ۱۳۹۵ آغاز به کار کرده است هم‌اکنون ۹ شرکت دانش‌بنیان را پذیرش کرده که از این تعداد فقط سه شرکت به مرحله عرضه رسیده‌اند.^۱ ظرفیت‌های توسعه این بازار برای شرکت‌های دانش‌بنیان وجود دارد به شرط آنکه نهادسازی لازم برای آشنایی بازار سرمایه و شرکت‌های دانش‌بنیان در این زمینه وجود داشته باشد.

۴-۵. تحریم

نظام تحریمی آمریکا، یک ساختار پیچیده و درهم‌تنیده است. این پیچیدگی عمدتاً ناشی از سه دلیل است: اول: کثرت اسناد قانونی اعم از قوانین کنگره و فرامین اجرایی ریاست‌جمهوری، دوم: روند تاریخی تحریم‌های آمریکا علیه ایران و تکامل تدریجی نظام تحریمی و سوم: تعدد دستورالعمل‌ها و مجوزهای صادر شده توسط نهاد اجراکننده و پایش تحریم‌ها (دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا). این پیچیدگی‌ها باعث می‌شود حدود و ثغور تحریم‌ها و شدت اثرگذاری آن بر بخش‌های مختلف اقتصاد ایران ناشناخته بماند. بر این اساس، معرفی تحریم‌های آمریکا در یک قالب ساختاریافته و دسته‌بندی شده، شرط لازم بررسی آثار تحریم بر اقتصاد ایران است. در ادامه به صورت مختصر ضمن مرور تاریخچه تحریم‌های جدید، اجزا و تبعات آن در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران ارائه خواهد شد.

۱. سایت رسمی فرابورس به آدرس: <https://www.ifb.ir/markets.aspx?id=4b>.

پس از خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷، دو موعد زمانی سه‌ماهه و ۶‌ماهه برای بازگشت تحریم‌های هسته‌ای از سوی رئیس‌جمهور این کشور تعیین شد. همچنین در تاریخ ۱۵ مرداد ۱۳۹۷ نیز فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ مرتبط با بازگشت تحریم‌های ایران توسط ترامپ امضا شد. به موجب این فرمان اجرایی، تمام تحریم‌های آمریکا علیه ایران در دو تاریخ ۱۵ مرداد و ۱۴ آبان ۹۷ مجدداً اجرایی و مصادیق جدیدی نیز به فهرست تحریم‌شدگان اضافه شد. از این‌رو توالی مباحث به این شرح است: دسته‌بندی و اجزای تحریم‌های ایران، جریمه اشخاص و نهادهای خاطی متعامل با بخش‌های تحریمی ایران، زیربنای حقوقی تحریم اشخاص و نهادهای ایرانی و تبعات مرتبط با آنها، مهمترین محدودیت‌ها و محرومیت‌های اشخاص و نهادهای ایرانی به تبع تحریم‌های آمریکا، مجاری تأثیرگذاری تحریم‌ها بر حوزه‌های مختلف اقتصاد ایران و در نهایت ضرورت تغییر و اصلاح زاویه نگاه به مقوله تحریم به عنوان پیش‌شرط تبدیل مخاطرات تحریم به فرصت.

۱-۴-۵. دسته‌بندی و اجزای تحریم‌های ایران

دسته‌بندی تحریم‌های ایران در حوزه‌های مختلف اقتصادی عبارتند از:

۱-۴-۵-۱. مالی و بانکی

- عرضه و فروش اسکناس دلاری به همه نهادهای تحت حاکمیت ایران،
- ارائه وام و اعتبار به همه نهادهای دولتی و حاکمیتی ایران،
- افتتاح حساب و سپرده‌گذاری ریالی در نهادهای مالی خارج از کشور،
- ارائه خدمات (اجرایی تراکنش‌های مرتبط با ایران، افتتاح حساب کارگزاری و ...) به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی از سوی نهادهای مالی خارجی،
- ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی.

۲-۴-۵-۱. فلزات گران‌بها و غیرگران‌بها

- عرضه و فروش فلزات گران‌بها به کلیه نهادهای تحت حاکمیت ایران،

- عرضه، فروش و جابه‌جایی گرافیت، فلزات خام یا نیمه‌ساخته نظیر آلومینیوم، استیل، زغال‌سنگ به/از ایران.

۳-۱-۴-۵. خودروسازی

- عرضه و فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات از جمله خدمات مالی به بخش خودروسازی ایران.

۴-۱-۴-۵. کشتیرانی^۱ و کشتی‌سازی^۲

- فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات (مالی و غیرمالی) به بخش کشتیرانی و کشتی‌سازی و عاملیت بنادر ایران،
- ارائه بیمه و بیمه‌اتکایی به ناوگان کشتی‌های ایرانی.

۵-۱-۴-۵. صادرات نفت

- فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات مالی و غیرمالی به شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتیران.
- ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش و بازاریابی نفت و محصولات نفتی از ایران توسط نهادهای مالی خارجی،
- خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی نفت و محصولات نفتی ایران،
- ارائه خدمات مالی، بیمه‌ای و تجهیزاتی به شرکت ملی نفتکش ایران.

۱. در اسناد وزارت خزانه‌داری آمریکا بخش کشتیرانی ایران این‌گونه تعریف شده است: «هرگونه فعالیتی مرتبط با جابه‌جایی کالاها توسط نفتکش‌ها و کشتی‌های باربری به‌طوری‌که این فعالیت، با پرچم جمهوری اسلامی، تحت مالکیت، کنترل، اجاره، اجرا یا ... مستقیم یا غیرمستقیم دولت ایران باشد».

۲. در اسناد خزانه‌داری آمریکا بخش کشتی‌سازی ایران این‌گونه تعریف شده است: «هرگونه فعالیتی مرتبط با ساخت کشتی‌های دریایی در ایران از جمله نفتکش و کشتی باربری».

۶-۱-۴-۵. انرژی^۱ (تولید نفت)

• فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات به ایران در ارتباط با حوزه‌های: توسعه ذخایر نفتی، حفظ یا افزایش سطح تولید نفت و محصولات نفتی، واردات و صادرات نفت و محصولات نفتی.

۷-۱-۴-۵. پتروشیمی

• ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی از ایران از سوی نهادهای مالی خارجی،
• خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی ایران.

۸-۱-۴-۵. بیمه

• ارائه خدمات بیمه‌ای مرتبط با فروش، عرضه و جابه‌جایی گرافیت و فلزات خام و نیمه‌ساخته ایران،
• ارائه بیمه و بیمه اتکایی به همه ناوگان کشتی‌های ایرانی.

۲-۴-۵. جرمه اشخاص و نهادهای خاطی متعامل با بخش‌های تحریمی ایران

در اسناد تحریمی آمریکا، به تناسب تعامل با بخش‌های تحریمی ایران، به‌طور مشخص سه نوع مجازات طراحی شده است. در «مجازات مسدودسازی»، کلیه دارایی‌ها و سود دارایی‌های فرد، چنانچه در اختیار یک شخص حقیقی یا حقوقی آمریکایی قرار بگیرد بلوکه می‌شود. در «مجازات حساب‌های مالی» (به‌طور خاص مربوط به نهادهای مالی) تمام حساب‌های جاری و کارگزاری نزد بانک‌های آمریکایی بسته می‌شود و در «مجازات انتخابی»، مسئولان

۱. در اسناد وزارت خزانه‌داری آمریکا، بخش انرژی ایران این‌گونه تعریف شده است: «هرگونه فعالیت مرتبط با اکتشاف، استخراج، تولید، پالایش و مایع‌سازی نفت، گاز طبیعی و تولیدات نفتی».

بلندمرتبه آمریکایی پس از مشورت تصمیم می‌گیرند که چه جرمه‌هایی را از لیست^۱ انتخاب کرده و علیه شخص خاطی اجرا کنند.

۳-۴-۵. زیربنای حقوقی تحریم اشخاص و نهادهای ایرانی و تبعات مرتبط با آنها

زیربنای حقوقی تحریم اشخاص و نهادهای ایرانی متفاوت از یکدیگر است و در نتیجه، تبعات حقوقی و اقتصادی متفاوتی بر هر یک تحمیل می‌شود. برای شناخت این تبعات حقوقی و اقتصادی، ضروری است زیرساخت حقوقی تحریم اشخاص و نهادهای ایرانی معرفی شود. اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی، معمولاً به استناد یک یا چند مورد از فرمان‌های اجرایی زیر مورد تحریم قرار گرفته‌اند:

۱-۳-۴-۵. فرمان اجرایی ۱۲۹۳۸

این فرمان اجرایی در سال ۱۹۹۴ توسط کلینتون و با استناد به NEA, IEEPA و ... با هدف مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی صادر شد. اشخاص و نهادهایی که با استناد به این فرمان اجرایی وارد لیست تحریم می‌شوند، برچسب [NPWMD] جلوی اسم آنها درج می‌شود. این فرمان اجرایی یک بار در سال ۱۹۹۸ در فرمان اجرایی ۱۳۰۹۴ و یک بار در سال ۲۰۰۵ در فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲ اصلاح شده است. به موجب آخرین اصلاحیه، اشخاص و نهادهای خاطی ذیل این عنوان، مشمول مجازات مسدودسازی می‌شوند.

۲-۳-۴-۵. فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴

این فرمان اجرایی توسط جرج بوش و در سال ۲۰۰۱ متعاقب حمله به برج‌های دوقلو در

۱. به‌طور مثال چند مورد از مجازات‌های مندرج در این لیست عبارتند از: ممنوعیت دریافت ویزا توسط شخص خاطی و اخراج وی و افراد اصلی مرتبط با او (نظیر مدیر اجرایی، قائم‌مقام، سهام‌دار عمده و دارای حق رأی) از خاک آمریکا، ممنوعیت نهادهای مالی آمریکایی نسبت به ارائه وام یا تأمین اعتبار برای شخص خاطی، ممنوعیت انجام هرگونه معامله با ارز خارجی در حوزه قضایی آمریکا توسط شخص خاطی، ممنوعیت هرگونه جابه‌جایی وجوه بین نهادهای مالی آمریکایی از سوی شخص خاطی، محدودیت و ممنوعیت شخص خاطی نسبت به واردات مستقیم یا غیرمستقیم کالا، خدمات و فناوری به آمریکا.

آمریکا صادر شد که هدف آن مقابله با تروریسم بیان شده است. این فرمان اجرایی مستند به IEPPA^۱ (قانونی در حوزه امنیت آمریکا) است. اشخاص و نهادهایی که با عنوان مقابله با تروریسم در لیست تحریم‌های آمریکا قرار می‌گیرند، عملاً ذیل فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ درج می‌شوند و در لیست SDN^۲ آمریکا برچسب [SDGT] بر آنها زده می‌شود. نکته مهم آن است که نهادهای درج شده در لیست SDN ذیل اتهام مقابله با تروریسم، مشمول تحریم‌های ثانویه^۳ هستند؛ به این معنا که اشخاص و نهادهایی که با چنین افرادی تعامل داشته باشند مشمول مجازات‌هایی نظیر جریمه مالی، سوء شهرت، بلوکه شدن دارایی‌ها و ممنوعیت ادامه فعالیت اقتصادی در آمریکا می‌شوند.

۳-۳-۴-۵. فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲

این فرمان اجرایی در سال ۲۰۰۵ و پیرو مناقشه هسته‌ای صادر شد و مستند به قانون، IEPPA^۴، NEA^۴، CISADA^۵ است. گفتمان این فرمان اجرایی، مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و مقابله با تروریسم است. نهادها و اشخاصی که تحت این عنوان در لیست تحریم قرار می‌گیرند، برچسب [IFSR] جلوی اسم آنها درج می‌شود. نهادهای درج شده در لیست SDN ذیل برچسب [IFSR]، مشمول تحریم‌های ثانویه هستند؛ در نتیجه اشخاص و نهادهایی که با چنین افرادی تعامل داشته باشند مشمول جریمه‌هایی نظیر جریمه مالی، سوء شهرت، بلوکه شدن دارایی‌ها و ممنوعیت ادامه فعالیت اقتصادی در آمریکا می‌شوند.

1. International Emergency Economic Powers Act (IEPPA)

2. Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN)

۳. تحریم ثانویه به این معناست که اشخاص حقیقی و حقوقی آمریکایی و غیرآمریکایی نسبت به تعامل با اشخاص تحریم شده منع شده‌اند؛ به عبارت دیگر، هر شخص و نهادی در هر نقطه‌ای از جهان، چنانچه بخواهد تعامل خود را با نظام مالی و اقتصادی آمریکا ادامه دهد، حق ندارد با اشخاص تحریم شده ذیل عنوان ثانویه مراوده اقتصادی داشته باشد.

4. National Emergencies Act (NEA)

5. Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2010 (CISADA)

۴-۳-۵. فرمان اجرایی ۱۳۵۵۳

این فرمان اجرایی در سال ۲۰۱۰ توسط اوباما و با هدف تحریم اشخاص و نهادهای مرتبط با نقض حقوق بشر در ایران صادر شد؛ همچنین این فرمان اجرایی مستند به IEEPA، NEA و CISADA است. اشخاص و نهادهایی که با استناد به این فرمان اجرایی وارد لیست تحریم می‌شوند، برچسب [IRAN-HR] جلوی اسم آنها درج می‌شود. به موجب این فرمان اجرایی، اشخاص و نهادهای خاطی ذیل این عنوان، مشمول مجازات مسدودسازی می‌شوند. همچنین حمایت، کمک، اعطای تجهیزات، ارائه خدمات مالی و تکنولوژیکی و ... به اشخاص تحریم شده ذیل این عنوان نیز مجازاتی مشابه در پی خواهد داشت.

۵-۳-۵. فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹

این فرمان اجرایی در سال ۲۰۱۲ و پیرو معرفی ایران به عنوان حوزه قضایی با سطح بالای پول‌شویی صادر شد. در این فرمان اجرایی تعداد زیادی از نهادها و اشخاصی که ذیل تعریف «دولت ایران» و «نهادهای مالی ایرانی» قرار می‌گیرند، تحریم شده‌اند. به موجب برجام، نام این نهادها و اشخاص از ذیل تحریم‌های ثانویه خارج شد، اما به موجب خروج آمریکا از برجام، این نهادها مجدداً وارد لیست SDN شدند. این فرمان اجرایی مستند به IEEPA و NEA و NDAA^۲ بوده و گفتمان آن مبارزه با پول‌شویی است. نهادها و اشخاصی که تحت این عنوان در لیست تحریم قرار می‌گیرند، برچسب [IRAN] جلوی اسم آنها درج می‌شود. جریمه همکاری با نهادهای درج شده ذیل EO ۱۳۵۹۹ به این صورت خواهد بود که اگر نهاد تحریم شده بانک باشد (از جنس نهاد مالی باشد) و صرفاً برچسب [IRAN] دریافت

۱. فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ در سال ۲۰۱۲ صادر شد و به موجب آن بسیاری از نهادهای مالی، شرکت‌های حوزه نفت، پتروشیمی، کشتیرانی و ... وارد لیست تحریم شدند. به موجب برجام، نام بسیاری از این نهادها از لیست تحریم خارج شد اما با خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تحریم‌ها، نام این نهادها و اشخاص مجدداً وارد لیست تحریم آمریکا شد. به بیان دیگر اشخاص و نهادهایی که در لیست فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ قرار دارند، مواردی هستند که در دور پیشین نیز تحت تحریم‌های آمریکا بودند و دوره فعلی مجدداً تحریم شده‌اند.

2. National Defense Authorization Act (NDAA)

کرده باشد صرفاً مشمول تحریم اولیه^۱ است و می‌تواند در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه فعالیت کنند ولی اگر نهاد تحریم شده با برچسب [IRAN] غیرمالی باشد مشمول تحریم اولیه و ثانویه خواهد بود.

۶-۳-۴-۵. فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶

این فرمان اجرایی در تاریخ ۱۴ مرداد ۱۳۹۷ توسط ترامپ صادر شد و درحقیقت سند حقوقی بازگشت تمام تحریم‌های ایران است؛ در بخش ۷ این فرمان اجرایی با استناد به قانون کاهش تهدید ایران^۲ مصوب ۲۰۱۲ مقرر شده است اشخاص و نهادهای ایرانی که مرتکب نقض حقوق بشر می‌شوند مشمول تحریم مسدودسازی شوند. مصادیق نقض حقوق بشر در بند «۷» فرمان اجرایی عبارتند از: انحراف در استفاده از کالاهای بشردوستانه صادر شده برای مردم ایران، استفاده از تجهیزات و فناوری در جهت نقض حقوق بشر، سانسور اطلاعات، عدم پوشش خبری درست اطلاعات و اخبار و ایجاد اختلال فرکانسی برای شبکه‌های خارجی. نهادها و اشخاصی که تحت این عناوین در لیست تحریم درج می‌شود، برچسب [IRAN-TRA] برای آنها در نظر گرفته می‌شود.

۴-۴-۵. مهمترین محدودیت‌ها و محرومیت‌های اشخاص و نهادهای ایرانی به تبع تحریم‌های آمریکا

دور جدید تحریم‌های آمریکا، با تحریم ۷۰۰ شخص حقیقی و حقوقی ایرانی و غیرایرانی، وارد فاز تازه‌ای شد. در این لیست هفتصد نفره، اشخاص حقیقی، نهادهای مالی، کشتی‌ها و هواپیماهای ایرانی دیده می‌شوند. جزئیات اشخاص و نهادهای تحریم شده عبارت‌اند از: تحریم ۵۰ بانک ایرانی به همراه شعب داخلی و خارجی آنها، تحریم بیش از ۲۰۰ شخص و کشتی ایرانی فعال در بخش

۱. منظور از تحریم اولیه آن است که اشخاص و نهادهای آمریکایی حق تعامل اقتصادی را با اشخاص تحریم شده ندارند. به عبارت دیگر منعی در مورد تعامل اشخاص حقیقی و حقوقی غیرآمریکایی با اشخاص تحریم شده وجود ندارد.
۲. مسائل و نهادهای مرتبط با نقض حقوق بشر در ایران به‌طور مفصل در قانون TRA آمریکا مورد بررسی و تحریم قرار گرفته‌اند.

کشتیرانی و بخش انرژی ایران، تحریم ایران ایر و بیش از ۶۵ هواپیمای متعلق به آن، انتقال حدود ۲۵۰ شخص و نهاد از لیست فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ به لیست تحریم، تحریم ۹۲ نهاد تحت مالکیت یا کنترل شرکت سرمایه‌گذاری غدیر، تحریم اشخاص مرتبط با دور زدن تحریم و دسته‌بندی و تحلیل ثانویه اسناد تحریمی آمریکا حاکی از آن است که مهمترین محدودیت‌های ایران در حوزه‌های مختلف عبارتند از:

در حوزه مالی بانکی، نهادهای مالی که به اتهام اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و حمایت از تروریسم، وارد لیست تحریم شده‌اند مشمول تحریم ثانویه^۱ بوده و نهادهای مالی خارجی حق تعامل با آنها را نخواهند داشت؛ علاوه بر این، ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به این بانک‌ها ممنوع شده است. همچنین نهادهای مالی ایرانی که اتهامات فوق علیه آنها مطرح نیست و صرفاً به عنوان فعالیت «ذیل حاکمیت ایران» تحریم شده‌اند، مجاز به فعالیت بین‌المللی در حوزه کالاهای بشردوستانه هستند. نقل و انتقال وجوه در حوزه کالاهای غیرتحریمی باید توسط نهادهای مالی ای انجام شود که در لیست تحریم ایالات متحده درج نشده‌اند. نکته مهم آنکه بانک مرکزی ایران اگرچه مشمول تحریم‌های ثانویه شناخته شده، اما مجوز خاصی برای آن صادر شده تا نهادهای مالی خارجی بتوانند با استفاده از درآمدهای حاصل از صادرات نفت، از طریق حساب‌های بانک مرکزی، کالاهای بشردوستانه به ایران تحویل دهند. البته باید گفت که همه موارد فوق بر روی کاغذ اعتبار دارند و ممکن است در عمل، شرایط به گونه دیگری باشد.

در حوزه نفت و انرژی، شرکت ملی نفت ایران و شرکت بازرگانی نفت ایران مشمول تحریم‌های ثانویه هستند و تعامل با این دو شرکت در بحث خرید نفت و فراورده ممنوع شده است؛ از طرف دیگر در بحث معافیت‌های نفتی، کشورهای ایتالیا، یونان، ژاپن، کره جنوبی، تایوان، ترکیه، هند و چین به مدت ۶ ماه پس از ۱۴ آبان سال ۱۳۹۷ مجاز به واردات نفت از ایران شده‌اند؛ نهادهای مالی مستقر در این کشورها، ملزم هستند منابع مالی مرتبط را در یک حساب خاص سپرده کرده و فقط در جهت تجارت دوجانبه کالاها و خدمات بین کشور

۱. تحریم ثانویه به این معناست که اشخاص حقیقی و حقوقی آمریکایی و غیرآمریکایی نسبت به تعامل با اشخاص تحریم شده منع شده‌اند؛ به عبارت دیگر، هر شخص و نهادی در هر نقطه‌ای از جهان، چنانچه بخواهد تعامل خود را با نظام مالی و اقتصادی آمریکا ادامه دهد، حق ندارد با اشخاص تحریم شده ذیل عنوان ثانویه مراوده اقتصادی داشته باشد.

خود و ایران استفاده کنند؛ همچنین نهادهای مالی مزبور حق ندارند، منابع مالی متعلق به ایران را به نهاد مالی مستقر در کشور ثالث منتقل کنند یا آن منابع را به ایران تحویل دهند. لازم به ذکر است که در اردیبهشت ۱۳۹۸، آمریکا، کلیه مجوزهای مرتبط با واردات نفت از ایران را ملغی کرد و کشورهای واردکننده را نسبت به اعمال مجازات و تحریم در صورت خرید نفت از ایران تهدید کرد.

در حوزه کشتیرانی نیز شرکت «کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران» و «شرکت ملی نفتکش ایران» تحت شمول تعریف «دولت ایران» بوده و مشمول تحریم ثانویه شده‌اند؛ به موجب این تحریم، شرکت‌ها و نهادهای خارجی حق تعامل و ارائه خدمات مالی (خدمات بانکی، بیمه‌ای و ...) تجهیزاتی، تکنولوژیکی یا هر نوع حمایت و هرگونه تأمین کالاها و خدمات برای شرکت‌های فوق و زیرمجموعه‌های آنها را نخواهند داشت.

بخش پتروشیمی و خودروسازی ایران نیز مشمول تحریم شده‌اند؛ در بخش پتروشیمی، خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی این محصولات و ارائه خدمات مالی مرتبط با آنها ممنوع شده است و در بخش خودروسازی، ارائه کالاها، تجهیزات و خدمات مورد نیاز این بخش تحت تحریم قرار گرفته است.

۵-۴-۵. مجاری تأثیرگذاری تحریم‌ها بر حوزه‌های مختلف اقتصاد ایران

قبل از ورود به این بحث باید توضیحاتی درباره هدف، ابزار و روش اجرای تحریم ارائه شود. به طور کلی، هدف از تحریم یک کشور در حوزه‌های مختلف، ایجاد فشار در جهت تحقق یک هدف است؛ آن هدف می‌تواند فشار به حاکمان کشور در جهت تغییر رفتار، متقاعد کردن نسبت به حضور پای میز مذاکره یا تلاش برای فروپاشی نظام سیاسی باشد. حال سؤال این است که کشور تحریم‌کننده چه ابزارهایی در اختیار دارد که می‌تواند به واسطه آنها به کشور تحت تحریم فشار وارد کند؟ به طور مشخص پاسخ به این سؤال در مورد آمریکا عبارت است از: جهان روایی نسبی دلار، درهم‌تنیدگی نظام مالی جهانی با محوریت نظام مالی آمریکا، وابستگی تکنولوژیکی بسیاری از شرکت‌های بزرگ غیرآمریکایی به شرکت‌های آمریکایی، رغبت بسیاری از شرکت‌های بزرگ نسبت به حضور و تداوم فعالیت در بازار آمریکا و ...

سؤال بعدی این است که کشور تحریم‌کننده از چه روش‌هایی برای فشار حداکثری به کشور تحت تحریم در راستای دستیابی به اهداف خود استفاده می‌کند؟ پاسخ به این سؤال، مقدمه‌ای برای ادامه بحث در این قسمت خواهد بود. دو روش کلی از طرف کشور تحریم‌کننده متصور است: ۱. فشار به نقاط شکننده و آسیب‌پذیر حریف؛ ۲. فشار از مجرای که خود، قدرت یا تسلط نسبی دارد.^۱ در بخش‌های زیر، مصادیق استفاده از این دو روش در تحریم ایران مورد بحث قرار گرفته است.

۱-۵-۴-۵. اثر تحریم بر روابط مالی و بانکی ایران در بعد بین‌المللی

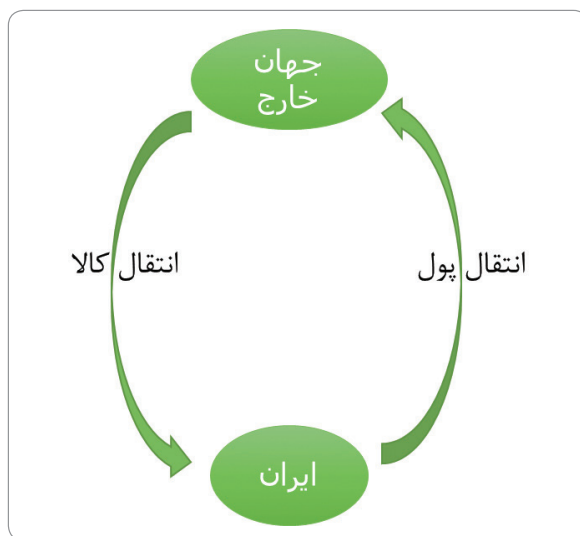
در بعد بین‌المللی، عدم تنوع روش‌های نقل و انتقال وجوه و وابستگی به ابزارهای قابل رصد (به‌طور خاص سوئیفت) در اجرای تراکنش‌های بین‌المللی، زمینه را برای اعمال تحریم از طرف کشور تحریم‌کننده فراهم کرده است.

استفاده صرف از ابزارهای رایج و جهانی شده در اجرای تراکنش‌های بین‌المللی برای کشوری نظیر ایران که در طول دوره چهل‌ساله بعد از انقلاب، همواره تحت تحریم بوده است، به‌هیچ‌وجه منطقی نیست.

در تأیید گزاره فوق باید به اهمیت تحریم‌های مالی و بانکی (به‌طور خاص جلوگیری از نقل و انتقال وجوه مرتبط با نهادهای مالی ایرانی) در نسبت با سایر تحریم‌های بخشی (نظیر تحریم صادرات نفت، تحریم کشتیرانی، تحریم بیمه و ...) اشاره کرد؛ به بیان روشن‌تر سؤال این است که آیا تحریم‌های بانکی به همان اندازه اقتصاد ایران را دچار مشکل کرده‌اند که سایر تحریم‌ها؟ پاسخ منفی است؛ تحریم‌های بانکی درحقیقت ضمانت اجرای دیگر تحریم‌های بخشی هستند و از این جهت اهمیت بیشتری نسبت به انواع دیگر تحریم دارند. توضیح این گزاره نیز ساده است. هر معامله بین‌المللی مستلزم انتقال پول است.

۱. این دو روش را می‌توان با یک مثال ساده توضیح داد؛ در یک زورآزمایی ورزشی مثل کشتی، برای غلبه بر حریف دو روش متصور است: ۱. آنالیز حریف و حمله به نقاطی از بدن طرف مقابل که در آنها ضعف دارد، ۲. شناخت توانایی جسمی خود و استفاده از فن‌هایی که تبحر بیشتری در اجرای آنها دارد.

شکل ۴-۵. الگوی کلی انتقال کالا و پول در سطح بین‌المللی



بنابراین انتقال وجوه، شرط اجرای هر معامله بین‌المللی است؛ حال چنانچه انتقال وجوه به واسطه تحریم‌های بانکی با مشکل روبه‌رو شود، تجارت بین‌المللی حتی در حوزه‌های غیرتحریمی نیز مختل خواهد شد. بنابراین می‌توان ادعا کرد که روابط مالی و بانکی بین‌المللی حلقه اصلی زنجیره تجارت خارجی است.

البته باید به این نکته دقت کرد که تبیین فوق صرفاً مربوط به بخشی از روابط بانکی است که در محدوده تحریم‌پذیری آمریکا قرار می‌گیرد؛ همین امر باعث شکنندگی نظام بانکی در بعد خارجی شده است.

پس به‌طور کلی می‌توان گفت نتیجه شکنندگی نظام بانکی در بعد خارجی و تحریم این بخش از سوی آمریکا، اختلال در روند تجارت خارجی مرسوم و همچنین اختلال در تجارت کالاهای غیرتحریمی^۱ است.

۱. برای مثال فرض کنید یک تولیدکننده خصوصی نیاز به مواد اولیه یا قطعه ای خاص دارد و باید از یکی از کشورهای اروپایی وارد کند؛ عدم رابطه بانکی باعث می‌شود که واردات این کالاهای غیرتحریمی نیز دچار مشکل شود؛ زیرا مجرای تسویه مالی وجود ندارد یا این مجرا به واسطه مشکلات دیگری (نظیر شناخت ذی‌نفع نهایی)، غیرقابل استفاده است.

مشکلات دیگری که در نتیجه درج نام بانک‌های ایرانی در لیست تحریم با برچسب‌های متفاوت پدید می‌آید عبارتند از:

الف) وابسته شدن مراودات بانکی بین‌المللی به چند بانک خاص و خطر لحظه‌ای تحریم بانک‌های سفید،

ب) انتقال عملیات بانکی فرامرزی به بانک‌های به‌اصطلاح سفید و احتمال شناسایی شبکه‌ها و اشخاص دیگر،

ج) سیاه و سفید شدن نظام بانکی و ایزوله شدن نهادهای مالی به‌اصطلاح سیاه.

۲-۵-۴. اثر تحریم بر مالیه عمومی ایران

حساسیت زیاد بودجه دولت به درآمدهای نفتی و نبود حائل یا ضربه‌گیر مالی یکی از مجاری آسیب‌پذیری در اقتصاد ملی است که این شکنندگی، مجال را برای تأثیرگذاری تحریم‌های اقتصادی فراهم می‌کند.

بررسی مجموعه قوانین تحریمی آمریکا نشان می‌دهد فشار بر اقتصاد ایران از مجرای تحریم بخش نفت، قدیمی‌ترین و پرکاربردترین ابزار تحریمی آمریکا علیه ایران بوده است؛ اولین تحریم فراسرزمینی آمریکا علیه ایران، در سال ۱۹۹۶ در قانون تحریم‌های ایران^۱ وضع شد که مهمترین بخش آن ممنوعیت صادرات نفت ایران و سرمایه‌گذاری در این بخش بود. به مرور زمان و در قوانین بعدی ایالات متحده، ترکیب تحریم بخش نفت و تحریم نظام بانکی ایران (به‌طور خاص در قانون NDAA^۲) شرایط جدیدی را برای اقتصاد ایران ایجاد کرد: ایجاد محدودیت‌های سنگین^۳ بر دسترسی ایران به درآمدهای حاصل از صادرات نفت؛ این محدودیت‌ها عبارت‌اند از:

الف) صادرات نفت و فراورده، صرفاً به کشورهایی که معافیت تحریمی از اوفک دریافت کرده‌اند.

1. Iran sanctions act of 1996

2. National Defense Authorization Act of 2012

۳. برای آگاهی بیشتر مراجعه شود به دستورالعمل ۲۵۴ تا ۲۶۷ از قسمت پرسش و پاسخ‌های پرتکرار در سایت دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا به این آدرس:

https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx.

ب) سپرده شدن درآمدهای حاصل از صادرات نفت در یک حساب خاص و تحت نظارت و ممنوعیت این موارد:

- تحویل ارز به ایران،
 - نقل و انتقال آزادانه سپرده در راستای منافع ایران،
 - انتقال سپرده به کشور ثالث.
- ج) الزام استفاده از سپرده‌ها فقط در جهت تجارت دوجانبه با شروط زیر:
- تجارت دوجانبه صرفاً با کشوری که نفت را وارد کرده است،
 - ممنوعیت قرار گرفتن اشخاص و نهادهای تحریم شده ایرانی (اشخاص و نهادهای مندرج در لیست SDN) در یک طرف معامله.
- تمام این محدودیت‌ها نشان‌دهنده شناخت حکومت آمریکا نسبت به یکی از ضعف‌های ساختاری اقتصاد ایران یعنی وابستگی مالیه دولت به درآمدهای نفتی است.
- الزام تجارت دوجانبه با کشورهای واردکننده نفت می‌تواند مخاطرات زیر را برای کشور ایجاد کند:

- عدم دسترسی آزادانه به درآمدهای نفتی و محدودیت‌های بودجه‌ای ناشی از آن،
- عدم تطابق نیازهای وارداتی ایران با کالاهای صادراتی کشور طرف قرارداد نفتی و به تبع:
- احتمال واردات کالاهای غیرضروری،
- احتمال واردات کالاهای نهایی به جای کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای،
- عدم تأمین نیازهای صنایع داخلی و تضعیف تولید.

۳-۵-۴. اثر تحریم بر تجارت خارجی ایران

در دو بخش قبل، شکنندگی نظام بانکی و مالیه عمومی را در مواجهه با تحریم مورد بررسی قرار دادیم، طبیعتاً مشکل در این دو حوزه، تجارت خارجی کشور را دچار اختلال می‌کند؛ اما باید گفت ابزارهای دیگری برای هدف قرار دادن تجارت بین‌الملل ایران در جعبه ابزار تحریمی آمریکا تعبیه شده است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

الف) تأکید مضاعف بر مقوله شناخت ذی نفع نهایی

در سال‌های گذشته با تقویت نظام مالی رصدپذیر در سطح جهان از یک‌طرف و گسترش روش‌های پنهان‌کاری مرتبط با تجارت‌های غیرمجاز از طرف دیگر، مقوله پول‌شویی و تلاش برای شناخت ذی نفع نهایی معامله بسیار پررنگ شده است. برای اقتصاد ایران که به واسطه تحریم‌ها، کانال‌های استاندارد، مراودات بین‌المللی بسته شده است، استفاده از روش‌های غیرمرسوم (که در عرف بین‌الملل غیرمجاز شمرده می‌شود) اهمیت پیدا کرده است؛ این کانال‌ها با هدف تأمین کالاهای مورد نیاز و بعضاً حساس، تسویه مالی معاملات مرتبط با تجارت خارجی، تأمین ارز اسکناسی برای مدیریت بازار ارز داخلی و ... مورد استفاده قرار می‌گیرند.

حکومت آمریکا با علم به تلاش ایران برای استفاده حداکثری از این کانال‌ها، تمرکز ویژه‌ای بر موضوع شناخت ذی نفع نهایی قرار داده است. وزارت خزانه‌داری آمریکا در دستورالعمل‌های^۱ خود، شرکت و نهادهای مالی را ملزم به پیاده‌سازی «ارزیابی بایسته تشدید شده»^۲ در تعامل با اشخاص و نهادهای ایرانی کرده است؛ به این معنا که شرکت و بانک‌های خارجی در معامله با یک شخص ایرانی باید یقین کنند که ذی نفع نهایی آن معامله چه کسی است و مبادا با یک شخص یا نهاد پوششی طرف باشند. اما در عمل، دستیابی به چنین یقینی بسیار دشوار است و با توجه به سطح مجازات‌های اوفک علیه نهادهای خاطی، تحلیل هزینه-فایده، این شرکت‌های خارجی را مجاب می‌کند که چشم از این چنین معامله‌هایی ببوشند.

ب) فشار همه‌جانبه بر تجارت دریایی ایران

یکی از اقدامات مهم دیگر حکومت آمریکا برای اختلال در تجارت خارجی ایران، وضع تحریم

۱. وزارت خزانه‌داری آمریکا در تاریخ ۱۹ مهر ۱۳۹۷، گزارشی با عنوان «مشورتی درخصوص فعالیت‌ها و تلاش‌های غیرقانونی ایران برای سوءاستفاده از نظام مالی بین‌المللی» منتشر کرد که توجه ویژه‌ای بر مقوله شناخت ذی نفع نهایی شده است.

بر زنجیره جریان کالا و ابزارهای حمل و نقل آن است. برای اقتصاد ایران، سهم بالایی از تجارت کالاها، توسط کشتی و از طریق دریا انجام می‌شود. وزارت خزانهداری آمریکا، محدودیت‌های فراوانی علیه تجارت دریایی ایران وضع کرده است که مهمترین آنها عبارت‌اند از:

- ممنوعیت عرضه و فروش کالا، تجهیزات و خدمات (از جمله خدمات مالی و سرمایه‌گذاری) به بخش کشتیرانی و کشتی‌سازی ایران،
- ممنوعیت پهلوگیری کشتی‌های خارجی در بنادری از ایران که عاملیت آن، در لیست تحریم درج شده است،
- ممنوعیت ارائه خدمات بندری، بیمه، بیمه اتکایی، پرچم، ناوبری، کلاس، سوخت‌رسانی و ... به کشتی‌های تحریم شده ایرانی.

ج) فشار بر شبکه ارزی کشور

علاوه بر اعمال تحریم‌ها و محدودیت‌های فراوان بر نظام بانکی ایران، اقدامات دیگری در فضای مالی با هدف اختلال در نظام تجاری ایران در دستور کار آمریکا بوده است که در ادامه به مهمترین آنها اشاره می‌شود:

• ممنوعیت تحصیل ارز خارجی

اسکناس ارز خارجی به‌طور خاص برای مدیریت بازار ارز داخلی و همچنین جهت اجرای بعضی از اقسام تجارت (برای مثال تجارت‌های خرد و مرزی) مورد نیاز است؛ در قوانین تحریمی آمریکا، محدودیت‌های جدی بر دسترسی همه اشخاص و نهادهای ذیل حاکمیت ایران به اسکناس دلاری آمریکا وضع شده است که به تبع آن، به‌صورت غیرمستقیم، دسترسی به سایر ارزهای خارجی نیز دشوار می‌شود. این محدودیت درحقیقت، باعث ایجاد اختلال در بازار نقدی ارز می‌شود.

• تهدید و تحریم شبکه‌های صرافی مرتبط با ایران

سیاست دیگر ایالات متحده با هدف اختلال در بازار حواله ارزی، تهدید و تحریم شبکه‌های

صرافی مرتبط با ایران است؛ به اذعان گزارش^۱ وزارت خزانه‌داری آمریکا، «در دوره پیشین تحریم، ایران به‌منظور انتقال وجوه برای فرار از تحریم‌ها به‌شدت، به صرافی‌ها و شرکت‌های تجاری مستقر در کشور ثالث وابسته بود». در ادامه گزارش آمده است: «از آنجاکه تحریم‌های معلق شده تحت برجام، اکنون مجدداً اعمال شده‌اند، انتظار می‌رود مؤسسات مالی ایرانی بیش از پیش از این شیوه استفاده کنند». در بخش دیگری از گزارش، اطلاعات ریز و جزئی در مورد شناسایی و انهدام یک شبکه گسترده تبادل ارزی در ایران و امارات متحده عربی آورده شده است.

با توجه به اینکه حجم گسترده‌ای از تسویه مالی تجارت خارجی ایران از طریق شبکه صرافی انجام می‌شود، به‌نظر می‌آید که تمرکز آمریکا بر این کانال، تهدید و تحریم اعضای خارجی این شبکه، هم باعث کاهش حجم مبادلات شده و هم قیمت حواله ارزی را افزایش می‌دهد. نتیجه این دو، اخلال در تجارت خارجی ایران و افزایش قیمت کالاهای وارداتی است.

۴-۵-۴. اثر تحریم بر تولید داخلی ایران

در اسناد تحریمی آمریکا، بعضی از صنایع، به‌طور خاص تحت تحریم قرار گرفته‌اند؛ به‌نظر می‌آید دلیل اصلی تحریم این صنایع و درج اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با آنها در لیست تحریم، اهمیت استراتژیک آنها در اقتصاد ایران بوده است. تحریم‌های اقتصادی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم بر تولید داخلی ایران تأثیر خواهند گذاشت:

الف) اثر مستقیم تحریم بر صنایع ایران

همان‌طور که گفته شد بعضی از صنایع ایران با ذکر نام، در لیست تحریم آمریکا قرار گرفته‌اند؛ ارائه هرگونه کالا، تجهیزات و خدمات به بخش خودروسازی، انرژی (نفت) و پتروشیمی ایران ممنوع شده است. ممنوعیت تعامل این بخش‌ها با شرکت‌های خارجی باعث افت تولید و به تبع تعدیل نیروی کار خواهد شد.

۱. گزارش مشورتی وزارت خزانه‌داری آمریکا با عنوان «فعالیت‌ها و تلاش‌های غیرقانونی ایران برای سوءاستفاده از نظام مالی بین‌المللی» منتشر شده در تاریخ ۱۹ مهر ۱۳۹۷.

همچنین صادرات و عرضه فلزات خام و نیمه‌ساخته به ایران نیز ممنوع شده است. بنابراین بسته به میزان وابستگی صنایع داخلی به این نوع واردات، تولید آنها دچار انقباض خواهد شد.

ب) اثر غیرمستقیم تحریم بر صنایع ایران

تعداد زیادی از صنایع ایران، تحت شمول تحریم‌های آمریکا نیستند اما به‌واسطه آثار غیرمستقیم، قطعاً تحت تأثیر مخرب تحریم‌ها خواهند بود. موارد مهم در این موضوع عبارتند از:

- **ممنوعیت تأمین مالی:** براساس اسناد تحریمی آمریکا، ارائه هرگونه وام و اعتبار به اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی به‌طوری‌که تضمین بازپرداخت آنها توسط نهادهای ذیل حاکمیت ایران انجام شود ممنوع خواهد بود. همچنین، سخت‌گیری‌های آمریکا در موضوع شناخت ذی‌نفع نهایی، مزید بر علت شده و تأمین منابع مالی از خارج برای صنایع داخلی، آرزویی دست‌نیافتنی شده است.

- **عدم امکان تأمین سرمایه‌گذاری خارجی:** اگرچه ازمنظر اسناد تحریمی آمریکا، سرمایه‌گذاری در صنایع غیرتحریمی ایران مجاز شمرده شده؛ اما در عمل به‌دلیل محدودیت‌های مالی و بانکی و همچنین مقوله شناخت ذی‌نفع نهایی، تأمین سرمایه‌گذاری خارجی، بسیار بعید است. با خروج آمریکا از برجام و تعیین مواعد ۳ ماهه و ۶ ماهه بازگشت تحریم‌ها، بسیاری از پروژه‌های سرمایه‌گذاری خارجی (حتی در بخش‌ها و حوزه‌های غیرتحریمی) متوقف و شرکت‌های خارجی بازار ایران را ترک کردند.^۱

- **اخلال در تأمین مواد اولیه و سرمایه‌ای مرتبط با تولید:** محدودیت‌های مالی و بانکی و به تبع اخلال در فرایند نقل‌وانتقال وجوه، باعث خواهد شد که صنایع غیرتحریمی نیز در تأمین مواد اولیه و سرمایه‌ای مرتبط با تولید دچار مشکل شوند.

۱. بنیاد دفاع از دموکراسی در گزارشی با عنوان «سرمایه‌گذاری خارجی در ایران: تطابق شرکت‌های بین‌المللی با تحریم‌های آمریکا» منتشر شده در تاریخ ۱۹ شهریور ۱۳۹۷، وضعیت همکاری هر یک از شرکت‌های خارجی متعامل با ایران را بررسی کرده است.

۶-۴-۵. ضرورت تغییر اصلاح زاویه نگاه به مقوله تحریم به عنوان پیش شرط تبدیل مخاطرات تحریم به فرصت

در مقابل مخاطرات تحریم، فرصتهایی برای اصلاحات ساختاری در اقتصاد فراهم شده است؛ به بیان روشن تر، اجرای تغییرات زیربنایی در اقتصاد ایران فارغ از شرایط تحریم ضروری است و بروز وضعیت تحریمی، ضرورت تعجیل در اجرای اصلاحات را دوچندان کرده است. پیش شرط تبدیل تهدید تحریم به فرصت، اصلاح زاویه نگاه به مقوله تحریم است.

توضیح اینکه در چارچوب گفتمان مقابله با تحریم ها دو دیدگاه کلی وجود دارد؛ دیدگاهی که معتقد است تحریم یک پدیده کوتاه مدت است و نباید ساختارهای کشور را براساس آن بازآرایی کرد

در مقابل، دیدگاه دوم بر این باور است که تحریم، پدیده موقتی نیست بلکه در هر دوره ای و به فراخور هر مناقشه ای، با شکل جدیدی ظهور خواهد کرد؛ از منظر این نگاه نه فقط ایران بلکه بسیاری از کشورها در معرض جنگ های اقتصادی (برای مثال زورآزمایی های تعرفه ای کشورها علیه یکدیگر) هستند. بنابراین باید اولاً، در اجرای اصلاحات ساختاری بر زمین مانده تعجیل کرد (اصلاحاتی که اجرای آنها در شرایط غیرتحریمی ضرورت دارد و در شرایط تحریمی ضرورت آنها دوچندان می شود) ثانیاً، اقداماتی انجام شود که حتی الامکان بخش های تحت تحریم، از محدوده تحریم پذیری خارج شوند.

۷-۴-۵. استراتژی توسعه صنعتی

طرح شعار سال ۱۳۹۸، یعنی «رونق تولید» نگاه ها را دوباره به کلیدی بودن تولید برای گره گشایی از گره های کور اقتصادی کشور معطوف کرده و این مسئله را مطرح کرده که چگونه می توان به تولید رونق بخشیده و از آن برای حل مسائل اقتصاد ایران بهره برد.

بررسی های دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس در زمینه راهکارهای رونق گیری تولید نشان می دهد رونق تولید به دو دسته اقدام نیازمند است. دسته اول، به بهبود فضای کسب و کار و کاهش مخاطرات پیش روی تولید مربوط است. بهبودی که

کاهش سودهای بادآورده و بازدهی بالای بخش نامولد را شامل می‌شود. دسته دوم به سیاست‌های حمایت از تولید مرتبط است. این مسئله در ادبیات موضوع با عنوان اتخاذ «سیاست‌های صنعتی» مشخص می‌شود.

۱-۲-۴-۵. اتخاذ سیاست‌های صنعتی؛ از چرایی تا چگونگی

اگرچه ادبیات نظری توسعه صنعتی از آغاز، مملو از مناقشات پیرامون لزوم اتخاذ سیاست صنعتی یا عدم اتخاذ آن بوده و واگرایی بسیار زیادی در آرای متفکران در این حوزه مشاهده می‌شود^۱، اما بسیاری از متفکران برجسته معتقدند که در قرن بیست و یکم مباحث پیرامون سیاست صنعتی دیگر نه پیرامون موضوع «چرایی» (لزوم یا عدم لزوم) اتخاذ سیاست بلکه درباره «چگونگی» و درواقع نحوه درست اتخاذ و اعمال سیاست صنعتی است^۲. از این منظر، دلایل بسیار محکمی پشت سر اتخاذ سیاست‌های صنعتی وجود داشته و توسعه صنعتی، بدون اتخاذ این سیاست‌ها تقریباً ناممکن است. با این حال، هر نوع سیاست صنعتی به توسعه صنعتی و تحول تولیدی منجر نخواهد شد؛ بنابراین تهیه و تدوین سیاست‌های صنعتی مناسب شاید مهمترین و خطیرترین نقشی است که دولت می‌تواند در فرایند توسعه صنعتی یک کشور ایفا کند.

الف) نبود استراتژی توسعه صنعتی در اقتصاد ایران

به‌رغم آنکه سیاست‌های حمایتی متنوعی در کشور برای تولید وجود داشته و هرساله منابع قابل توجهی صرف حمایت از برخی صنایع یا فعالیت‌های اقتصادی شده و مسائلی مانند تقویت تولید داخل، ایجاد اشتغال و ... دولت و مجلس را به تخصیص منابع در این حوزه‌ها ترغیب می‌کند، اما کارآمدی این سیاست‌ها با ابهام‌های متعددی روبه‌رو است. درواقع

۱. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به: آمسدن، ۱۹۸۹؛ کروگر، ۱۹۹۰؛ وید، ۱۹۰۹؛ اوانز، ۱۹۹۵؛ لعل و توبال، ۱۹۹۸؛ چانگ، ۲۰۰۲؛ رودریک، ۲۰۰۴؛ خان، ۲۰۰۰، ۲۰۰۹ و ۲۰۱۱؛ لین، ۲۰۱۱ و ...

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۹. رویکردهای انتخاب بخش‌های اولویت‌دار»، شماره مسلسل ۱۵۹۱۴.

فقدان اولویت‌بندی در میان فعالیت‌ها و کسب‌وکارهای گوناگون موجب شده تا با وجود این حمایت‌ها، به‌دلیل ناهماهنگی سیاست‌های مختلف صنعتی، تجاری، آموزشی، فناوری، اعتباری و ... و نیز مقطعی و غیرمشروط بودن آنها حمایت از تولید، مؤثر واقع نشود. تلاش برای تغییر این وضعیت موجب شده تا بار دیگر مسئله طراحی استراتژی توسعه صنعتی و تعیین فهرست اولویت‌ها در برنامه‌های توسعه به‌ویژه در قانون برنامه ششم توسعه (بند «الف» ماده (۴۶)) به‌عنوان یکی از ضرورت‌های توسعه کشور مورد توجه قرار گیرد. در این ماده، مسئولیت تدوین استراتژی توسعه صنعتی (فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی) به وزارت صمت محول شده و این وزارت‌خانه تا ۶ ماه پس از تصویب قانون برنامه ششم توسعه (یعنی تا شهریور ۱۳۹۶) فرصت داشته تا فهرست اولویت‌های صنعتی کشور را تهیه کند.

بااینکه وزارت صمت در دو نوبت (شهریور ۱۳۹۶ و مرداد ۱۳۹۷) به تهیه فهرست اولویت‌ها اقدام کرد اما این تلاش‌ها موفقیت‌آمیز نبوده است. نسخه اول این اولویت‌ها در شهریور ۱۳۹۶ (در بازه زمانی در نظر گرفته شده در قانون برنامه ششم برای تصویب فهرست اولویت‌ها در هیئت وزیران) از وزارت صمت برای اعضای هیئت وزیران ارسال شده؛ اما به‌دلیل در نظر نگرفتن نظر سایر دستگاه‌های اجرایی فعال در فعالیت‌های صنعتی و درواقع عدم هماهنگی وزارت صمت با سایر دستگاه‌ها، کمیسیون زیربنایی دولت آن را تأیید نکرده است. ازسوی دیگر، ویرایش جدید لیست اولویت‌ها و آمایش صنعتی استان‌ها (تهیه شده در مرداد ۱۳۹۷) نیز ظاهراً با ایرادهای مشابهی مواجه شده و به‌رغم گذشت چند ماه از آخرین تلاش وزارت‌خانه، هنوز به‌صورت رسمی منتشر نشده و مبنای اقدام‌های این وزارت‌خانه و سایر دستگاه‌ها قرار نگرفته است.

ب) نقش نظارتی مجلس در استراتژی توسعه صنعتی

درعین حال که اکثر کارشناسان معتقدند کشور بدون استراتژی توسعه صنعتی نمی‌تواند حرکت شایسته‌ای در مسیر توسعه داشته باشد؛ اما کشور همچنان از فقدان این استراتژی رنج می‌برد. بنا به درخواست رئیس مجلس، آقای دکتر لاریجانی، مرکز پژوهش‌ها از سال

۱۳۹۶ اقدام به تهیه گزارش‌هایی در زمینه الگوی حمایت از تولید کرده است که بخشی از این گزارش‌ها به مسئله لزوم اتخاذ استراتژی توسعه صنعتی، رویکردهای مختلف اولویت‌بندی در جهان و چگونگی حمایت از صنایع اولویت‌دار پرداخته‌اند.

همچنین در راستای نظارت مجلس بر اجرایی شدن قانون برنامه ششم توسعه، و به‌ویژه اجرای بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه (تدوین فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)، در دو جلسه‌ای که برای پیگیری اقدامات وزارت صمت در این زمینه (مرداد ۱۳۹۷) در محل کمیسیون ویژه حمایت از تولید و اجرای اصل (۴۴) و نیز مرکز پژوهش‌ها برگزار شد، وزارت صمت، عدم همکاری کمیسیون زیربنایی دولت را عامل نهایی نشدن فهرست طراحی شده خود عنوان کرد. البته کمیسیون زیربنایی هم هر بار نواقص فهرست را عامل عدم تأیید عنوان کرده است.

باینکه سه تلاش قبلی در تدوین استراتژی توسعه صنعتی ناکام بوده (۱۳۸۲، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴) و در این دوره نیز وزارت صمت، در تهیه فهرست اولویت‌ها چندان موفق ظاهر نشده (ایراد اصلی کمیسیون زیربنایی دولت به اولویت‌بندی‌های وزارت صمت نیز همین مسئله است)، اما این مسئله به معنای فقدان سیاست‌های صنعتی در کشور نیست و اولویت‌های صنعتی نانوشته‌ای به‌طور پراکنده و در معرض برخی نوسانات مختلف در کشور وجود دارد. بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد که علاوه بر تلاش‌های (ناموفق) وزارت صمت، دستگاه‌ها و نهادهای مختلف به تدوین فهرست اولویت‌های خود یا تدوین فهرست ازمنظر موازین مطلوب خود پرداخته‌اند.^۱

در هشت جلسه‌ای که در این زمینه با ابتکار مرکز پژوهش‌ها و در محل مرکز برگزار شد، دستگاه‌های اجرایی (وزارت‌خانه‌های بخشی و غیربخشی شامل وزارت‌خانه‌های کار، تعاون و رفاه اجتماعی؛ امور اقتصادی و دارایی؛ جهاد کشاورزی؛ نفت؛ نیرو؛ دفاع؛ بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ علوم، تحقیقات و فناوری؛ ارتباطات و فناوری اطلاعات؛ فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ کشور و امور خارجه)، معاونت‌های ریاست جمهوری که با موضوع اولویت‌بندی

۱. ادامه این بخش تشریح نتایج جلسات متعدد با دستگاه‌های اجرایی، نهاد و مراکز پژوهشی است. مشروح نتایج در قالب گزارشی درباره نظارت بر اجرای ماده (۴۶) برنامه ششم توسعه در مرکز پژوهش‌های مجلس در دست انتشار است.

سروکار داشتند (یعنی معاونت علمی و فناوری، توسعه مناطق محروم و میراث فرهنگی و گردشگری) و نیز برخی نهادهای پژوهشی که در زمینه اولویت‌بندی اقداماتی داشتند (مانند مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مرکز تحقیقات استراتژیک ریاست جمهوری، مرکز تحقیقات سیاست علمی، اتاق بازرگانی، مؤسسه عالی پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی و مرکز تحقیقات صنایع دفاعی) دستاوردهای خود را ارائه دادند. در این جلسات درعین حال که وزارت‌خانه‌هایی مانند جهاد کشاورزی یا نیرو از مشارکت خود با وزارت صمت در تدوین نسخه دوم فهرست اولویت‌ها اطلاع دادند، اما وزارت صمت از دستاوردهای سایرین در تدوین اولویت‌ها استفاده نکرده بود.

باتوجه به جمع‌بندی نکات این جلسات می‌توان گفت درواقع ظرفیت کارشناسی مناسبی در کشور در زمینه تهیه و تدوین فهرست اولویت‌ها وجود دارد و به‌رغم مشکلاتی مانند بی‌دقتی و جامعیت آمارها (که یکی از مشکلات بزرگ برنامه‌ریزی در ایران است)، نبود اولویت‌بندی ناشی از فقدان دانش کارشناسی نیست. به‌نظر می‌رسد مهمترین مشکلات عدم اولویت‌بندی در کشور در دو سطح طراحی و اجرا به‌شرح ذیل باشد. در سطح طراحی:

- نبود تصویری روشن از **منطق‌های اولویت‌بندی**: در مطالعات متعددی که وزارت صمت و نهادهای مختلف بر اولویت‌بندی انجام داده‌اند، موازینی مانند اشتغال‌زایی، ارزش افزوده، آب‌بری، انرژی‌بری، فناوری مورد استفاده، روندهای آینده و ... مورد توجه بوده اما در هر مطالعه، برخی موازین مورد توجه قرار گرفته و برخی دیگر مغفول مانده است. پیش از تدوین فهرست باید تصویر روشنی از منطق تدوین اولویت وجود داشته باشد.

- فقدان تصویر روشن از **روش اولویت‌بندی**: علی‌رغم وجود مطالعات متعدد در زمینه اولویت‌بندی، روش‌های مورد استفاده در این زمینه بسیار متنوع بوده و اجماعی بر روی روش اولویت‌بندی در بدنه کارشناسی کشور وجود ندارد.

اولویت‌بندی در سطح اجرایی نیز با مشکلات متعددی روبه‌رو است. مشکلاتی که ذیل فقدان هماهنگی قابل دسته‌بندی است:

- **ناهماهنگی در دولت در عمل به وظایف قانونی**: عدم انتشار فهرست اولویت‌ها در یکسال گذشته به ناهماهنگی میان وزارت صمت، کمیسیون زیربنایی دولت و تفاوت دیدگاه‌های

وزیر جدید با وزیر سابق صمت نسبت داده شده است، همه این استدلال‌ها در صورت پذیرش بیانگر ناهماهنگی درون دولت و ناتوانی آن در عمل به وظایف قانونی است.

• **ناهماهنگی و جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های اجرایی در اولویت‌بندی:** علاوه بر وزارت صمت، دستگاه‌های اجرایی مطالعات گوناگونی در زمینه اولویت‌بندی انجام داده‌اند، اما انجام این مطالعات و بهره‌گیری از آن کاملاً به صورت جزیره‌ای صورت گرفته است.

• **ناتوانی معاونت‌های ریاست جمهوری در عمل به وظیفه هماهنگ‌سازی خود:** سازمان برنامه و بودجه، معاونت علمی- فناوری و معاونت توسعه روستایی تنها بخشی از دستگاه‌های متعددی هستند که ذیل نهاد ریاست جمهوری شکل گرفته و هدف از ایجاد آنها تحقق اهداف هماهنگی بین‌بخشی بوده است، با این حال، در حال حاضر، هماهنگی قابل توجهی نه بین خود این دستگاه‌ها و نه بین آنها و وزارت خانه وجود ندارد و این دستگاه‌ها نیز اولویت‌بندی خود را به صورت جزیره‌ای و مجزا از بقیه پیش برده‌اند.

• **ناهماهنگی نهادهای عمومی غیردولتی و برخی شوراهای در تطبیق وظایف و حیطه اختیارات و نیز هماهنگی با دولت:** علاوه بر نهادهای دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی مانند بنیاد برکت، سازمان بسیج سازندگی یا شورای برنامه‌ریزی استان‌ها نیز به اولویت‌بندی پرداخته‌اند که این نوع ورود، بدون هیچ گونه هماهنگی با سایر سطوح تصمیم‌گیری بخشی در دولت بوده است.

به نظر می‌رسد استراتژی توسعه صنعتی و تعیین اولویت‌ها از یک سو امری بلندمدت محسوب می‌شود و بنابراین لزوم ثبات در اولویت‌های تعیین شده و پشتیبانی سیاستی از آن فراتر از یک دولت یا مجلس یا حتی قانون پنج‌ساله توسعه (که حکمی میان‌مدت است) را شامل می‌شود، و از سوی دیگر یک پروسه است و نه یک پروژه. بنابراین علاوه بر محمل قانونی بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، باید صاحب‌نظران و مسئولان این حوزه با توجه به آسیب‌شناسی سه برنامه پیشین استراتژی توسعه صنعتی و وضعیت کنونی سیاست‌های ناهماهنگ صنعتی، تجاری، اعتباری، آموزشی و ...، یک ساختار نهادی مناسب برای تحقق استراتژی توسعه صنعتی طراحی و اجرا کنند.

تلاش کمیسیون ویژه حمایت از تولید و مرکز پژوهش‌های مجلس برای سال آینده در همین راستا خواهد بود.

فصل ششم

جمع بندی و توصیه های سیاستی

۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی^۱

۶-۱. خلاصه وضعیت اقتصاد ایران

این کتاب تصویری از وضع موجود اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷ و چشم‌انداز آن در سال ۱۳۹۸ را به تفکیک بخش واقعی، مالیه دولت، بخش پولی، بخش خارجی و چارچوب نهادی ارائه می‌دهد.

۶-۱-۱. تولید و رشد اقتصادی

مرکز آمار ایران رشد اقتصادی در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷ را $۳/۸$ - درصد اعلام کرده است. با توجه به شرایط بخش‌های مختلف اقتصادی در سال ۱۳۹۷ برآورد می‌شود رشد اقتصادی در این سال نزدیک ۳- درصد باشد. از طرفی با توجه به ادامه شرایط تحریمی، افت صادرات و تولید نفت، فقدان چشم‌انداز روشن اقتصادی و عدم اطمینان و کمبود تقاضای مؤثر ناشی از کاهش درآمد سرانه، رشد ۸- تا ۱۰- درصدی اقتصاد در سال ۱۳۹۸ محتمل است. با این حال عمده این رشد منفی ناشی از انتظار افت حدود ۵۰- درصدی ارزش افزوده بخش نفت خواهد بود و رشد بقیه اقتصاد احتمالاً حدود ۱- درصد خواهد بود.

۱. نویسندگان این فصل: توحید آتش‌بار، شاهین جوادی و محمد قاسمی.

۲-۱-۶. تورم

در شهریورماه ۱۳۹۷، درحالی که نرخ تورم در دوازده ماهه منتهی به شهریور ۱۳/۵ درصد بوده، نرخ تورم نقطه به نقطه به رقم ۳۱/۴ درصد رسیده است. صندوق بین‌المللی پول نرخ تورم ایران را برای سال ۲۰۱۸، ۲۹/۶ درصد و برای سال ۲۰۱۹، ۳۴/۱ درصد برآورد کرده است.

۳-۱-۶. اشتغال

نرخ بیکاری در تابستان ۱۳۹۷ به ۱۲/۲ درصد رسید که نسبت به فصل مشابه سال قبل ۰/۷ درصد افزایش یافته است. همچنین نرخ مشارکت نیز در تابستان ۱۳۹۷ به ۴۰/۹ درصد رسید که نسبت به فصل مشابه سال قبل ۰/۲ درصد افزایش را نشان می‌دهد. بررسی آمار و اطلاعات بازار کار ایران در سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ نشان می‌دهد مهمترین چالش‌های موجود در بازار کار در شرایط فعلی، نرخ مشارکت پایین و افزایش جمعیت غیرفعال به‌خصوص در میان زنان و جوانان، نرخ بیکاری بالای نیروی کار جوان و تحصیلکرده، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل و مشکلات صندوق‌های بازنشستگی، وضعیت بحرانی شاخص‌های اشتغال در برخی استان‌ها و عدم تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار تحصیل کرده است.

۴-۱-۶. بودجه

منابع عمومی پیش‌بینی شده در قانون بودجه برای ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۷ معادل ۲۹۰۱ هزار میلیارد ریال است که از این میزان در حدود ۲۴۱۰ هزار میلیارد ریال آن در این بازه زمانی محقق شده است. درصد تحقق منابع در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ برابر ۸۳ درصد است که در مقایسه با عملکرد ۷۵ درصدی در مدت مشابه سال قبل نشان‌دهنده بهبود تحقق منابع در مقایسه با سال گذشته است. با این حال مقایسه اجزای منابع نشان می‌دهد عمده این بهبود در عملکرد سال ۱۳۹۷ به دلیل تحقق ۱۱۱ درصدی واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به مصوب ۹ ماهه این بخش است.

مصارف عمومی پیش‌بینی شده در قانون بودجه برای ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۷ معادل ۲۹۰۱ هزار میلیارد ریال است که از این میزان در حدود ۲۶۲۵ هزار میلیارد ریال آن در این بازه زمانی محقق شده است. درصد تحقق مصارف در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ برابر ۹۰ درصد است. سهم هریک از قسمت‌های اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۶ به ترتیب عبارت از ۷۶ درصد، ۱۳ درصد و ۸ درصد است. در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷، از مجموع ۲۶۲۵ هزار میلیارد ریال مصارف، ۷۷ درصد اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، ۱۳ درصد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۰ درصد تملک دارایی‌های مالی بوده است. درصد تحقق در سه بخش اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی به ترتیب ۹۱، ۷۴ و ۱۱۶ درصد است.

۵-۱-۶. بخش پولی

براساس آخرین آمارهای منتشر شده توسط بانک مرکزی حجم نقدینگی در پایان شهریورماه ۱۳۹۷ به ۱۶۷۲۴ هزار میلیارد ریال رسیده است که نسبت به همین زمان در سال گذشته بیش از ۲۰/۳ درصد رشد داشته است. عمده رشد نقدینگی در سال‌های گذشته از کانال پرداخت سود به سپرده‌گذاران بوده و این افزایش شتابان نقدینگی به افزایش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها منجر نشده است.

۶-۱-۶. بخش خارجی

براساس آمار رسمی ارائه شده در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ صادرات غیرنفتی با احتساب میعانات گازی ۳۶،۳۵۰ میلیون دلار و واردات ۳۵،۶۷۲ میلیون دلار است. تراز تجاری با احتساب میعانات گازی در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۷ در حدود ۶۷۸ میلیون دلار مثبت است. باید اشاره کرد که در ۱۰ ماهه سال جاری صادرات ۲/۲ درصد افزایش و واردات نیز ۱۸/۹ درصد کاهش داشته که یکی از دلایل اصلی مثبت شدن تراز تجاری کاهش واردات به دلیل مشکلاتی است که در تجارت خارجی به وجود آمده است. شایان توجه است در صورت تغییر

و کاهش روند صادرات، استمرار تراز تجاری مثبت در انتهای سال ۱۳۹۷ با ابهاماتی مواجه خواهد شد.

۷-۱-۶. محیط کسب و کار

مجموع ارزیابی‌های داخلی و خارجی از شاخص‌های مختلف محیط کسب و کار نشان می‌دهند در سال ۱۳۹۷ وضعیت محیط کسب و کار و امنیت سرمایه‌گذاری به‌ویژه از نظر «ثبات اقتصاد کلان» مناسب نیست و تلاش ویژه و مؤثری از طرف دستگاه‌های اجرایی برای بهبود رتبه ایران در گزارش‌های بین‌المللی دیده نمی‌شود و همچنین از نظر شاخص‌های داخلی نیز ارزیابی‌ها رو به بدتر شدن است. با ادامه این روند، پیش‌بینی می‌شود محیط کسب و کار در سال ۱۳۹۸ سخت‌تر و امنیت سرمایه‌گذاری در ایران چشم‌انداز تیره‌تری داشته باشد.

به‌طور کلی، ارزیابی عملکرد اقتصاد ایران در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷ (داده‌های آن به‌صورت رسمی منتشر شده است) نشان می‌دهد عملکرد اقتصاد ملی ضعیف‌تر از انتظارات قبلی بوده است. از جمله میزان کاهش تولید صنعت به‌خصوص صنایع اصلی نظیر خودروسازی و نیز صادرات نفت و میعانات گازی قابل توجه بوده است. از طرف دیگر، افزایش سطح قیمت‌ها (مصرف‌کننده و تولیدکننده) درحالی‌که سطح اسمی برخی مخارج نظیر مخارج جاری و عمرانی دولت و نیز سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، افزایش چشمگیری نداشته است، رشد حقیقی برخی بخش‌ها نظیر ساختمان و خدمات عمومی را با کاهش قابل ملاحظه‌ای مواجه کرده است. این وضعیت برای سال ۱۳۹۸ هم صادق خواهد بود.

البته با توجه به حوادثی نظیر سیل که چند استان کشور را درگیر کرده است و همچنین احتمال تشدید تحریم‌های مالی، اقتصادی و تجاری در سال ۱۳۹۸، باید تدابیر ضدتحریمی و مقابله با حوادث طبیعی را بیش از پیش طراحی و اجرا کرد. از طرفی با توجه به نقش حیاتی تولید در مقابله با تحریم‌ها و شرایط بد اقتصادی، باید تدابیر مورد نظر نیز در راستای رونق تولید اتخاذ شود.

۶-۲. توصیه‌های سیاستی (برنامه مدیریت شرایط اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۸)

۶-۲-۱. مقدمات و فروض

۱. در شرایط کنونی، کشور، به دلایل مختلف اقتصاد سیاسی یا دیوانسالاری و ...، فرصت لازم برای انجام اقدامات همه‌جانبه در تمام حوزه‌ها (مانند برنامه‌های میان‌مدت توسعه) را ندارد، همچنین امکان اجماع‌سازی یا انتقال پیام در سطوح بروکراتیک یا تجهیز منابع انسانی و مالی، برای چنین برنامه‌ای در دست نیست، بنابراین، برنامه سال آتی، باید تا حد امکان صریح و روشن، خلاصه و مجمل، در محورهای مشخص و معطوف به اقدامات با نتایج محسوس باشد،

۲. به دلیل روند پرنوسان شرایط و متغیرهای بیرونی و داخلی سیاسی و غیر آن، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت وجود ندارد و افق بلندمدت، یک سال یا حداکثر دو سال (با لحاظ قیود و مقتضیات سال‌های بعد از آن) است،

۳. سیاستگذار و مجری، نسبت به اعداد و ارقام، بی‌توجه شده و تفاوت خاصی بین دامنه اعداد شاخص‌های مختلف احساس نمی‌کند یا براساس آن تصمیم نمی‌گیرد. بنابراین تأکید بر شاخص‌های مقداری اگرچه در تدوین این برنامه مفید و ضروری است و در مستندسازی فروض و اقدامات مدنظر قرار خواهد گرفت، اما محوریت کار باید بر مبنای ارائه شاخص ملموس که سیاستگذار در عمل براساس آن تصمیم می‌گیرد باشد،

۴. با توجه به روند موجود و امکان بروز بحران‌های مقطعی یا مداوم در ماه‌های آتی، ضروری است برنامه تدوین شده شامل دو بخش باشد:

- چه کنیم در شرایط کنونی مسیر را بهبود بخشیده یا شیب بدتر شدن را کاهش دهیم تا به بدترین شرایط نرسیم (اصطلاحاً کتابچه سبز بهبود شرایط و پیشگیری از بحران)،

- اگر شرایط بحرانی شد، برای کنترل آن چه کنیم (اصطلاحاً کتابچه قرمز مدیریت بحران).

۵. سناریوسازی برای شرایط جاری و آتی اگرچه مفید است و باید در جریان مستندسازی

و تهیه برنامه مدنظر قرار گیرد (حداقل تکمیل جعبه ابزار منعطف)، اما به دلیل عدم اطمینان زیاد در برآورد شاخص‌ها به دلایل فنی و محیطی، همچنین امکان سردرگم شدن سیاستگذار و مجری در استفاده از آن و یا تمایل برخی سیاستگذاران به دلخوش بودن به سناریوهای خوش‌بینانه، معیار شناسایی مسیر آتی شرایط جاری در در تدوین کتابچه سبز و تکمیل برنامه مربوط به آن، سناریوی آتی جاری محتمل از دید مرکز پژوهش‌ها خواهد بود.

۶. با علم به متعدد بودن عوامل و متغیرهای اقتصادی و غیراقتصادی و نیز اقدامات مرتبط با آن، و با آگاهی به مضرات در نظر نگرفتن تمام متغیرهای مؤثر، اما با توجه به ضروریات برنامه‌نویسی مدیریت بحران که در فوق به آن اشاره شد، تلاش می‌شود در سطح تعیین معیار، شناسایی آسیب، تعیین اقدام و ... مهمترین یا تعداد معدودی از موارد مهم با تأثیر زیاد در نظر گرفته شود.

۲-۲-۶. تهدیدهایی که باید از آن پیشگیری کرد

۱. نبود کالاهای اساسی در بازار (عدم دسترسی فیزیکی)،
۲. ناتوانی مردم در خرید کالاهای اساسی (عدم دسترسی اقتصادی)،
۳. مشکل دولت در پرداخت حقوق و دستمزد،
۴. مشکل بخش غیردولتی در پرداخت حقوق و دستمزد،
۵. توقف گسترده تولید و کسب‌وکار (کسب درآمد)،
۶. جهش یا نوسان شدید ارز،
۷. هجوم به بانک‌ها برای دریافت سپرده‌ها.
۸. احساس نابرابری.

۳-۲-۶. ریشه‌های اقتصادی تهدیدها

در جدول زیر ریشه‌های اقتصادی تهدیدها ارائه شده است.

جدول ۱-۶. ریشه‌های اقتصادی تهدیدها

ریشه‌های اقتصادی	ماشه تحقق شاخص اصلی
• کاهش واردات نهاده‌های تولید کالاهای اساسی به دلیل محدودیت منابع ارزی، • اختلال‌های شبکه توزیع مانند تجمع کامیون‌داران، • احتکار گسترده تجاری و خانگی (احتکار در بندر و داخل کشور)، • مشکل تأمین و انتقال ارز برای کالای اساسی، • مشکل ترخیص کالا از گمرک (به دلیل مشکل مغایرت مبدأ)، • عدم نظارت بر تولید، توزیع، انبار و ورود و خروج کالا در کشور، • صادرات و صادرات مجدد قاچاق (قاچاق خروجی)، • انحراف در توزیع، • عواملی روانی در حوزه قحطی و محرک تقاضای کاذب.	نبود کالاهای اساسی در بازار (عدم دسترسی فیزیکی)
• تورم و گرانی سطح بالا و کاهش قدرت خرید، • قطع درآمد خانوار به دلیل بیکاری یا تعدیل نیروی انسانی، • افزایش بیش از اندازه اجاره‌بها، • ضعف در نظام تأمین حداقل معیشت.	ناتوانی مردم در خرید کالاهای اساسی (عدم دسترسی اقتصادی)
• کاهش قابل توجه در صادرات نفت و تحقق درآمدهای نفتی، • کاهش درآمدهای مالیاتی ناشی از رکود و فرار مالیاتی کاذب، • تورم شدید و افزایش هزینه‌های دولت، • بروز این مشکل در کوتاه‌مدت غیرممکن است چون در نهایت از محل استقراض (انتشار اوراق یا بانک مرکزی) پرداخت می‌شود.	مشکل دولت در پرداخت حقوق و دستمزد
• تحریم و بدتر شدن فضای کسب‌وکار، • رکود، • تورم بالا در حوزه کالاهای واسطه‌ای، • تصمیم مدیران بنگاه به تخصیص بخشی از منابع به نوسان‌گیری در بازارهای مالی و دلالی کالاهای سرمایه‌ای، • توقف و کاهش گسترده سطح تولید، • عدم پرداخت بدهی توسط دولت و سایر خریداران و بدهکاران.	مشکل بخش غیردولتی در پرداخت حقوق و دستمزد

ماشه تحقق شاخص اصلی	ریشه‌های اقتصادی
توقف گسترده تولید و کسب و کار (کسب درآمد)	- کاهش قدرت خرید مردم به واسطه تورم و در نتیجه کاهش فروش تولیدکنندگان، - عدم دسترسی کافی تولیدکنندگان و کسبه به سرمایه در گردش به نسبت تورم، - محدودیت دسترسی به کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای به واسطه تحریم، - عدم ثبات در شاخص‌های اصلی مانند نرخ ارز و بازدهی بازارهای موازی، - مشکل در تأمین مواد اولیه به دلیل عدم امکان واردات به علت تخصیص ارز، گمرک و تحریم تجاری، - افزایش نیاز به تأمین مالی و مشکل در دسترسی به منابع مالی خارجی.
جهش یا نوسان شدید ارز	- عوامل روانی ناشی از محدودیت‌های ارزی و تلاش فعالان اقتصادی و سوداگران برای پوشش ریسک ارز و یا حفظ قدرت خرید، - عدم تحقق درآمدهای نفتی دولت، - عدم عرضه ارز ناشی از صادرات در بازار ارز، - تشدید رکود و عدم امکان صادرات، - همکاری حداقلی کشورهای واردکننده نفت در موضوع انتقال و تخصیص ارز، - تبدیل سپرده‌های بلندمدت به کوتاه‌مدت با هدف نوسان‌گیری در بازار ارز، - افزایش هزینه حواله ارزی در نتیجه مقابله حداکثری با صرافی‌ها و شبکه‌های ترستی خارج از کشور، - افزایش تقاضای خروج سرمایه و تبدیل دارایی، - تنش در سیاست خارجی منجر به کاهش فروش نفت یا افزایش تنش سیاسی، - عدم تأمین ارز مورد نیاز برای واردات به دلیل تحریم نفتی یا عدم بازگشت ارز حاصل از صادرات و مشکل انتقال ارز، - سیاست‌های ناهماهنگ اقتصادی در درون دستگاه‌های دولت.
هجوم به بانک‌ها برای دریافت سپرده‌ها	- اعسار بانکی، - القائات رسانه‌ای مبنی بر ورشکستگی بانک‌ها، - تفاوت قابل توجه نرخ سود سپرده‌های بانکی با میزان سود نوسان‌گیری در بازارهای مالی، - نکول مطالبات، - احتمال جنگ و افزایش مهاجرت، - این مسئله نیز در کوتاه‌مدت غیرممکن است چون در نهایت بانک مرکزی حمایت می‌کند.
احساس نابرابری	- شفافیت ضعیف اقتصادی، - تورم بالا و افزایش فاصله طبقاتی، - ناتوانی در پرداخت اجاره و بالا رفتن قیمت ملک، - وضعیت مطلوب مسئولان و آقا زاده‌ها و فخر فروشی و تظاهر آنها، - اخبار فساد.

۴-۲-۶. اقدام‌های سبز

بر مبنای ریشه‌های اقتصادی احصا شده در جدول قبل، جدول اقدام‌های سبز، ارائه می‌شود.

جدول ۲-۶. اقدام‌های سبز

چالش‌های اقتصادی	اقدام	مسئول (مسئولان) عملیات	زمان‌بندی
تورم و بی‌ثباتی اقتصادی	ثبات‌بخشی به نرخ ارز بازار آزاد از طریق عملیات بازار باز ارزی و ایجاد ابزارهای مالی مبتنی بر ارز و اقدامات قضایی در جهت تقویت پیمان سپاری همچنین تسریع در راه‌اندازی بازار متشکل ارزی	بانک مرکزی / قوه قضائیه / گمرک / وزارت صمت	در طول سال ۹۸
	رصد و کنترل نقدینگی و تراکنش‌های عمده بانکی (درون‌بانکی و بین بانکی) از راه‌های مختلف با هدف کنترل حملات سفته‌بازانه به بازارهای دارایی	بانک مرکزی / وزارت اقتصاد	خرداد ۹۸
	تدوین و اجرای بسته کامل مالیات بر عایدی سرمایه (مسکن و سایر دارایی‌ها) به همراه ارزیابی آثار اقتصادی و اجتماعی اجرای این نوع سیاست	مجلس / شورای عالی سران سه قوه	اردیبهشت ۹۸
	پرهیز از اجرای تصمیم‌های غافلگیرکننده و اعلام عمومی هرگونه تغییر در سیاست‌ها در زمان مقتضی قبل از اجرا	هیئت دولت / مجلس	در طول سال ۹۸
حفظ قدرت خرید مردم (به‌ویژه تأمین کالاهای اساسی)	تضمین سبد کالاهای اساسی برای حداقل چهار دهک اول از طریق رفاه‌کارت الکترونیک از طریق منابع حاصل از فروش بخشی از ارز در سامانه نیما	وزارت رفاه / سازمان برنامه	در طول سال ۹۸
	اشراف اطلاعاتی بر گلوگاه‌های توزیع کالا (نظیر اتحادیه‌های بازرگری و عمده‌فروشی‌ها و ...) با هدف دسترسی فیزیکی به کالاها	وزارت رفاه / وزارت صمت / تعزیرات حکومتی که در کنار آن بسیج مردمی نیز لازم است	در طول سال ۹۸
	افزایش حداقل دستمزد به تناسب مناطق و حوزه‌های درآمدی جهت افزایش تقاضای مؤثر	وزارت رفاه	خرداد ۹۸
	پشتیبانی و حمایت از مشاغل غیررسمی (کم‌سرمایه و دستفروشان)	وزارت کشور (شهرداری‌ها) / هیئت وزیران	خرداد ۹۸
	پرداخت بیمه بیکاری به بیکار شده‌ها یا نیروهای در معرض تعدیل	هیئت دولت / وزارت رفاه	—
	تأمین کامل بیمه درمان برای کارکنان و کارگران بیکار شده	هیئت دولت / وزارت رفاه	در طول سال ۱۳۹۸

چالش‌های اقتصادی	اقدام	مسئول (مستولان) عملیات	زمان‌بندی
بیکاری و رکود در بخش‌های تولیدی	هدفگذاری چند پروژه موجود یا پروژه‌های بزرگ جدید (طرح‌های ترانزیتی، مسکن، انرژی و ...) و تأمین مالی از طریق گواهی سپرده یا صندوق پروژه (در صورت نیاز با تضمین دولت) یا انتشار اوراق دولتی با هدف اشتغال‌زایی و ...	بانک مرکزی/ وزارت اقتصاد / سازمان بورس و اوراق بهادار	در طول سال ۹۸
	تقویت فرصت‌های صادراتی کشور با حمایت از شرکت‌های صادرکننده در بخش‌های خدماتی (گردشگری، توریسم‌درمانی و ...) و کالایی (با اولویت کالاهای غیراساسی)	وزارت صمت	در طول سال ۹۸
	لغو یا کاهش حداقل ۵۰ درصدی بیمه تأمین اجتماعی قراردادهای کارفرمایی در سال ۱۳۹۸	وزارت رفاه/ سازمان تأمین اجتماعی	خرداد ۹۸
	رایزنی سیاسی در جهت تضمین واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای	وزارت خارجه/ دولت	در طول سال ۹۸
	رفع موانع تولید و تسهیل حداکثری ورود به کسب‌وکارها (کاهش تعداد، زمان و مراحل مجوزهای دریافتی برای شروع کسب‌وکار)	نماینده ویژه رئیس‌جمهور با اختیارات ویژه فرادستگاهی برای نظارت و پیگیری	در طول سال ۹۸
	پرهیز از سرکوب‌های قیمتی بدون توجه به قیمت تمام شده تولید که موجب تداوم توقف تولید شود	وزارت رفاه/ ستاد تنظیم بازار	در طول سال ۹۸
کسری بودجه و کاهش درآمدهای نفتی	جلوگیری از فرار مالیاتی (با استفاده از پایگاه‌های اطلاعاتی و ردیابی مالی)، اصلاح پایه‌های مالیاتی و در نتیجه کاهش نرخ‌های مالیاتی (حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان فرار مالیاتی، ۵۰ هزار میلیارد تومان معافیت مالیاتی، پایه‌های مغفول مالیات بر ثروت و درآمد (کاهش فشار مالیاتی بخش تولید))	مجلس/ سازمان امور مالیاتی	تیر ۹۸
	ردیابی کامل هزینه‌ها در بودجه عمومی و شرکت‌های دولتی و تمرکز بر مراکز عمده هزینه‌ای به‌منظور اصلاح رویه‌ها (پرونده الکترونیک، اصلاح صندوق‌های باننشستگی و ...)	وزارت اقتصاد/ سازمان برنامه و بودجه	تیر ۹۸
	اصلاح شیوه بازاریابی صادرات نفت، بازاریابی برای فروش نفت در داخل (عرضه حواله مدت‌دار تحویل نفت برای پرداخت بدهی‌های دولت و ...)	وزارت نفت/ وزارت خارجه/ وزارت اقتصاد	تیر ۹۸
	تأمین مالی طرح‌های عمرانی با استفاده از هدایت نقدینگی و مشارکت عمومی و خصوصی (تسریع در تصویب طرح و لوایح و آیین‌نامه‌های مربوط به آن)	سازمان برنامه و بودجه/ مجلس	تیر ۹۸
	تأمین مالی از طریق مولدسازی، فروش دارایی و انتشار اوراق (حداکثر به میزان افزایش درآمدهای مالیاتی نسبت به اعتبار مصوب)	هیئت دولت/ مجلس	خرداد ۹۸
	استفاده از بخشی از منابع حاصل از ساماندهی قیمت حامل‌های انرژی و ۱۴ میلیارد دلار یارانه کالاهای اساسی در صورت کسری بودجه شدید	سازمان برنامه و بودجه	در طول سال ۹۸

چالش‌های اقتصادی	اقدام	مسئول (مستولان) عملیات	زمان‌بندی
سازوکار تأمین ارز برای گروه‌های مختلف متقاضیان	حذف ارز ترجیحی برای کالاهای اساسی و تأمین ارز مورد نیاز توسط بانک مرکزی به قیمت نیما	هیئت دولت/ مجلس	فروردین ۹۸
	کاهش شکاف قیمتی نیما و بازار با حذف محدودیت قیمت برای عرضه ارز در نیما و مدیریت آن از طریق مدیریت عرضه و تقاضای ارز با هدف تشویق صادرکنندگان به بازگشت ارز حاصل از صادرات	بانک مرکزی	فروردین ۹۸
	اولویت‌بندی متقاضیان ارز متناسب با پیش‌بینی منابع و مصارف ارزی و تعیین تکلیف آنها و ثبات در مقررات و سهولت در تأمین ارز	بانک مرکزی/ وزارت صمت/ جهاد کشاورزی	فروردین ۹۸
	استفاده حداکثری از ظرفیت دیپلماسی اقتصادی، سیاسی و تجاری برای تسهیل حواله‌های ارزی در سلیمانیه، چین و ...	وزارت خارجه	در طول سال ۹۸
اعسار بانکی	تعیین تکلیف بانک‌های بد و تملک مدیریت جهت کنترل رشد ترازنامه	بانک مرکزی	خرداد ۹۸
	استقرار ناظر بانک مرکزی در تمامی بانک‌ها	بانک مرکزی	خرداد ۹۸
	عرضه ذخایر توسط بانک مرکزی متناسب با نیاز درون‌زا برای کاهش نرخ بهره	بانک مرکزی	در طول سال ۹۸
محدودیت تأمین مالی بنگاه‌ها	هدایت اعتبارات بانک‌ها به تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی از طریق عرضه فعالانه ذخایر متناسب با عملکرد بانک‌ها	بانک مرکزی	در طول سال ۹۸
	افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از دو محل پیشنهاد شده (بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و انتشار اوراق بدون فروش در بازار)	وزارت اقتصاد/ مجلس	خرداد ۹۸
	تسهیل (کاهش هزینه‌های غیربهره‌ای) تأمین مالی از طریق بازار سرمایه	سازمان بورس	خرداد ۹۸
	کاهش مالیات بر سود و افزایش مالیات بر مجموع درآمد خانوار (با هدف کاهش فشار مالی بر بنگاه‌های تولیدی)	هیئت دولت/ مجلس	خرداد ۹۸
	ارسال لایحه مدیریت تعارض منافع به مجلس و تصویب آن	هیئت دولت	خرداد ۹۸
فساد	تجمع بانک‌های اطلاعاتی مالیاتی، بانک‌ها، گمرک، ثبت، سامانه جامع تجارت و ... به‌منظور کنترل فساد، پول‌شویی و فرار مالیاتی	هیئت دولت	مرداد ۹۸
	اجرایی شدن تفکیک حساب‌های شخصی از حساب‌های تجاری و اشراف کامل سازمان امور مالیاتی و بانک مرکزی بر حساب‌های تجاری	بانک مرکزی/ وزارت اقتصاد/ سازمان امور مالیاتی	شهریور ۹۸
	راه‌اندازی سامانه نشنا (نظام شفافیت تراکنش‌های اقتصادی و مالی)	بانک مرکزی/ سازمان امور مالیاتی	در طول سال ۱۳۹۸

منابع و مآخذ

۱. ابلاغیه رئیس کل بانک مرکزی (۱۳۹۷/۸/۲۱). بخش نامه شماره ۶۰/۲۱۷۸۱۰.
۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۳۹۷). «پایش ملی محیط کسب و کار ایران».
۳. الیاسی و همکاران، ۱۱۰ برنامه حمایت از شرکت های دانش بنیان، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، ۱۳۹۶.
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. حساب های ملی.
۵. ---. خلاصه تحولات بخش واقعی اقتصاد ایران.
۶. ---. «گزارش تحولات بازار مسکن شهر تهران».
۷. ---. «گزارش وضعیت تسهیلات پرداختی کل بانک ها به تفکیک بخش های اقتصادی و براساس هدف پرداخت تسهیلات».
۸. ---. «گزارش وضعیت بودجه دولت».
۹. پایگاه رسمی مرکز امور شرکت های دانش بنیان معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری به آدرس: daneshbonyan.isti.ir.
۱۰. پایگاه رسمی سازمان توسعه تجارت به آدرس: www.tpo.ir.
۱۱. پایگاه اینترنتی ایسنا (۱۳۹۶).
۱۲. پایگاه اینترنتی رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <http://www.irica>.
۱۳. سیاح، سیدامیر (۱۳۹۵). «آموزه های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب و کار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳»، مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، ش ۸۵.
۱۴. طیب نیا، علی و کریم زاهدی خوزانی (۱۳۹۰). «ارائه الگوی مناسب برای اجرای مالیات بر ارزش زمین در ایران»، فصلنامه پژوهشنامه مالیات، ش ۱۰.
۱۵. قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کشور.
۱۶. گمرک جمهوری اسلامی ایران. «گزارش وضعیت سه ماهه تجارت خارجی کشور».
۱۷. مرکز آمار ایران، حساب های ملی.
۱۸. ---. «گزارش رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵».

۱۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کشور: ۶۸. رابطه برنامه و بودجه».
۲۰. --- (۱۳۹۶). *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶*، معاونت پژوهش‌های اقتصادی.
۲۱. --- (۱۳۹۷). «تحلیل بخش حقیقی اقتصاد ایران؛ عملکرد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۷»، شماره مسلسل ۱۶۰۱۸.
۲۲. مریدی، سیاوش و علیرضا نوروزی (۱۳۷۳). *فرهنگ اقتصادی*، انتشارات نگاه.
۲۳. نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۹۶). *اقتصاد ایران: چگونگی گذر از ابرچالش‌ها*، جلد اول.
۲۴. مصوبه دبیرخانه کارگروه تنظیم بازار (۱۳۹۷/۶/۲۶) شماره ۱۶۸۵۰۰/۶۰.
۲۵. مصوبه معاون امور اقتصادی و بازرگانی و دبیر کارگروه تنظیم بازار وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۷/۷/۲). شماره ۱۷۴۴۵۶/۶۰.
۲۶. مصوبه هیئت وزیران درخصوص اخذ مابه‌التفاوت نرخ ارز بابت کالاهای وارداتی (۱۳۹۷/۵/۲۹). شماره ۷۰۲۲۰ / ت ۵۵۶۳۳ هـ.
۲۷. مصوبه هیئت وزیران درخصوص ساماندهی و مدیریت بازار ارز (۱۳۹۷/۵/۱۷). شماره ۱۳۰۴۰۰/۶۰.
۲۸. نماگرهای اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۲۹. وزارت صنعت، معدن و تجارت. «گزارش عملکرد تولیدات منتخب صنعتی و معدنی».
30. IMF (2018). *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth*, Washington DC: International Monetary Fund.
31. Levy Carciente, International Property Rights Index 2018 Report, Property Rights Alliance, 2018.
32. Pesenti, Paolo and Tille, Cédric (2000). "The Economics of Currency Crises and Contagion: An Introduction", *FRBNY Economic Policy Review*.
33. Sargent, Thomas J. and Neil Wallace (1981). "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 5, NO. 3.

-
34. World Bank. (2018). Global Economic Prospects, June 2018: The Turning of the Tide? Washington DC: World Bank Group.
 35. World Economic Forum. Klaus Schwab, The Global Competitiveness Report 2018, Insight Report.
 36. <http://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/iran>.
 37. http://www.opec.org/opec_web/en/.
 38. www.codal.ir.