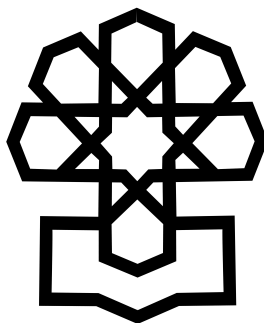


بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۸



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

۱۳۹۹

عنوان و نام پدیدآور: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۸ / مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی؛ ویراستار ادبی ناهید عطاردی.

مشخصات نشر: تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۹.

مشخصات ظاهری: ۳۶۸ ص.؛ جدول (بخشی رنگی)، نمودار (بخشی رنگی).

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۶۳۵۰-۷۹-۰ / ۶۰۰۰۰۰ ریال

وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا

موضوع: ایران -- اوضاع اقتصادی -- ۱۳۹۸

موضوع: Iran -- Economic conditions -- 2019

موضوع: ایران -- سیاست اقتصادی -- ۱۳۹۸

موضوع: Iran -- Economic policy -- 2019

شناسه افزوده: ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. معاونت پژوهش‌های اقتصادی

شناسه افزوده: ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها

رده بندی کنگره: HC۴۷۵

رده بندی دیویی: ۳۳۰/۹۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۷۵۴۹۰۰۲

وضعیت رکورد: فیبا



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

عنوان: اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۸

دست‌اندرکاران: معاونت پژوهش‌های اقتصادی (گروه نویسندگان)

صفحه‌آرا: اکرم جدیدی

ویراستار ادبی: ناهید عطاردی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۹۹

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۶۰۰,۰۰۰ ریال



شناسنامه تکمیلی

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۸

نام معاونت: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

تدوین‌کنندگان: سیدعلی روحانی، شاهین جوادی، موسی شهبازی غیائی

تهیه‌کنندگان (به ترتیب حروف الفبا):

مریم احمدیان، عبدالرضا ارسطو، محمدسعید آقامحمدحسین تجریشی، سیدمهدی بنی‌طبا، احسان پرنیان، سیدعباس پرهیزکاری، سامان پناهی نیکی قشلاق، هادی ترابی‌فر، ایمان تهرانی، عاطفه جلالی موسوی، شاهین جوادی، علی حجتی نجف‌آبادی، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، میثم خسروی، زهرا ذاکری، حسین رجب‌پور، مهدی رزم‌آهنگ، حسین زندی، سیدامیر سیاح، امید شریفی، موسی شهبازی غیائی، نرگس صادقی، محمدامین صلواتیان، محمدهادی عابدی، محمدرضا عبداللهی، فاطمه عزیزخانی، صمد عزیزنژاد، سیدمحسن علوی‌منش، سیدمحمدحسین فاطمی، سیدمحمدحسین قریشی، زهرا کاویانی، احمد مرکز‌المیری، محمدحسین معماریان، امیرحسین

مهندسی، حسین هرورانی

ناظر علمی: سیدمحمدهادی سبحانین، سیدعلی روحانی، داریوش ابوحمره

اظهاری نظرکنندگان: محمدجواد شریف‌زاده، پریسا مهاجری، ابوالفضل خاوری‌نژاد

ویراستار تخصصی: زهرا ذاکری

واژه‌های کلیدی:

۱. اقتصاد ایران،

۲. نظام پولی و مالی،

۳. مالیه عمومی،

۴. محیط کسب‌وکار، تحریم، تورم



فهرست مطالب

سخن ناشر.....	۲۳
فصل اول- چشم انداز و وضعیت اقتصاد کلان	۲۵
۱-۱-۱. بخش کشاورزی.....	۲۷
۱-۱-۲. بخش نفت خام و گاز طبیعی.....	۲۹
۱-۱-۳. بخش معدن.....	۳۰
۱-۱-۴. بخش صنعت.....	۳۲
۱-۱-۵. بخش ساختمان.....	۳۴
۱-۱-۶. بخش خدمات.....	۳۷
۱-۱-۶-۱. خدمات بازرگانی.....	۳۸
۱-۱-۶-۲. خدمات عمومی.....	۴۰
۱-۱-۶-۳. خدمات واسطه‌گری مالی.....	۴۱
۱-۱-۷. رشد اقتصادی.....	۴۳
۱-۲. درآمد سرانه.....	۴۴
۱-۳. اشتغال و بیکاری.....	۴۵
۱-۴. سرمایه‌گذاری و انباشت سرمایه.....	۵۰
۱-۵. تورم.....	۵۲
۱-۵-۱. سیاست پولی.....	۵۳
۱-۵-۲. سیاست مالی.....	۵۴
۱-۵-۳. چشم‌انداز نرخ تورم.....	۵۶
۱-۶. وضعیت معیشتی.....	۵۷
فصل دوم- بخش مالیه عمومی	۶۳
۲-۱. بودجه دولت.....	۶۵
۲-۱-۱. عملکرد بودجه در سال ۱۳۹۸.....	۶۵
۲-۱-۱-۱. منابع عمومی.....	۶۵
۲-۱-۱-۲. مصارف عمومی.....	۷۰
۲-۱-۱-۳. ترازهای بودجه‌ای.....	۷۵

- ۲-۱-۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ ۷۵
- ۲-۱-۲-۱. منابع ۷۶
- ۲-۱-۲-۲. مصارف ۷۸
- ۲-۱-۲-۳. رویکردهای لایحه بودجه ۱۳۹۹ در حیطه طرح‌های عمرانی ۷۸
- ۲-۱-۳. نتیجه‌گیری و پیشنهاد سیاستی ۸۰
- ۲-۲. بدهی‌های دولت ۸۴
- ۲-۲-۱. وضعیت انتشار اوراق دولتی ۸۶
- ۲-۲-۱-۱. عملکرد سال ۱۳۹۸ در انتشار اوراق ۸۶
- ۲-۲-۱-۲. مهمترین تصمیمات اتخاذ شده در حوزه بدهی‌های دولت و اوراق بهادار ۸۷
- ۲-۲-۲. پیشنهادهای سیاستی برای مدیریت بدهی‌های عمومی ۸۸
- ۲-۲-۲-۱. انتشار برنامه زمانی عرضه اوراق دولتی ۸۸
- ۲-۲-۲-۲. تهاوت مطالبات متقابل پیمانکاران و شهرداری‌ها ۸۹
- ۲-۲-۲-۳. پیشگیری از ایجاد مطالبات جدید سازمان تأمین اجتماعی از دولت ... ۸۹
- ۲-۲-۲-۴. شفاف‌سازی تسهیلات تکلیفی و پیش‌بینی هزینه‌های آن در بودجه ۹۰
- ۲-۲-۲-۵. شفاف‌سازی کلیه عملیات‌های فرابودجه‌ای دولت ۹۰
- ۲-۲-۲-۶. مدیریت تضامین دولتی ۹۱
- ۲-۲-۲-۷. جایگزین کردن تنخواه‌گردان بانک مرکزی با اوراق درون سالی ۹۱
- ۲-۳. نظام مالیاتی ۹۲
- ۲-۳-۱. قوانین، طرح‌ها و لوایح مالیاتی در سال ۱۳۹۸ ۹۴
- ۲-۳-۱-۱. قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان ۹۴
- ۲-۳-۱-۲. لایحه مالیات بر ارزش افزوده ۹۷
- ۲-۳-۱-۳. طرح مالیات بر عایدی مسکن ۹۸
- ۲-۳-۲. راهکارهای افزایش درآمدهای مالیاتی دولت ۹۹
- ۲-۳-۲-۱. حذف معافیت مالیات بر سودهای «کلان» سپرده‌های بانکی ۹۹
- ۲-۳-۲-۲. تفکیک حساب‌های بانکی (شخصی و تجاری) ۱۰۱
- ۲-۳-۲-۳. جلوگیری از فرار مالیاتی برخی از مشاغل ۱۰۱
- ۲-۳-۲-۴. ساماندهی معافیت‌های مالیاتی ۱۰۲
- ۲-۳-۲-۵. حذف معافیت مالیات بر ارزش افزوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ... ۱۰۲
- ۲-۳-۲-۶. مالیات بر مجموع درآمد ۱۰۳

- ۲-۳-۲-۷. مالیات بر عایدی سرمایه ۱۰۵
- ۲-۳-۲-۸. مالیات بر دارایی ۱۰۶
- ۲-۳-۳. پیشنهادهایی درباره شفافیت درآمدهای مالیاتی ۱۰۶
- ۲-۴. صندوق توسعه ملی ۱۰۸
- ۲-۴-۱. صندوق توسعه ملی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ ۱۰۸
- ۲-۴-۲. تکالیف بودجه‌ای خارج از قانون بودجه ۱۰۹
- ۲-۴-۳. گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی ۱۱۰
- ۲-۴-۴. صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ ۱۱۴
- ۲-۵. اصلاح ساختار دولت ۱۱۵
- ۲-۵-۱. اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۱۵
- ۲-۵-۲. چابک‌سازی دولت (پیگیری اجرای بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه) ۱۱۶
- ۲-۵-۳. تشکیل، ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها ۱۱۸
- ۲-۶. شرکت‌های دولتی ۱۱۹
- ۲-۶-۱. اصلاح فرایند بررسی بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس ۱۲۰
- ۲-۶-۲. عملکرد احکام در نظر گرفته شده جهت بهبود نظارت بر عملکرد شرکت‌های دولتی ۱۲۲
- ۲-۶-۳. الزامات سیاستگذاری در حوزه شرکت‌های دولتی ۱۲۵
- ۲-۶-۴. خصوصی‌سازی ۱۲۶
- ۲-۷. سهام عدالت ۱۲۹
- ۲-۷-۱. تحولات مرتبط با سهام عدالت در سال ۱۳۹۸ ۱۳۱
- ۲-۷-۲. گزارش کمیسیون ویژه در رابطه با لایحه ساماندهی سهام عدالت ۱۳۱
- ۲-۷-۳. توزیع سود سهام عدالت ۱۳۳

فصل سوم- بخش پولی، مالی و ارزی ۱۳۵

- ۳-۱. ارقام کلان پولی ۱۳۷
- ۳-۱-۱. تحولات پایه پولی ۱۳۷
- ۳-۱-۲. تحولات نقدینگی و اجزای آن ۱۴۰
- ۳-۲. نظام بانکی ۱۴۳
- ۳-۲-۱. وضعیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی ۱۴۳

- ۱-۲-۳-۱-۱. سلامت یا قوام بانک ها ۱۴۳
- ۱-۲-۳-۱-۲. ریسک اعتباری و کیفیت دارایی ها ۱۴۷
- ۱-۲-۳-۱-۳. مطالبات از دولت ۱۵۳
- ۱-۲-۳-۱-۴. وضعیت سرمایه‌گذاری ها ۱۵۵
- ۱-۲-۳-۱-۵. وضعیت بازار ارز ۱۵۷
- ۱-۲-۳-۱-۶. سودآوری ۱۵۹
- ۱-۲-۳-۱-۷. شفافیت و افشای اطلاعات ۱۶۵
- ۱-۲-۳-۲. نرخ سود بانکی و بین‌بانکی ۱۶۷
- ۱-۲-۳-۳. عملکرد بانک ها در تأمین مالی اقتصاد ۱۶۹
- ۱-۲-۳-۴. تراکنش‌های بانکی ۱۷۴
- ۳-۳. مهمترین وقایع مؤثر بر نظام پولی و بانکی در سال ۱۳۹۸ ۱۷۵
- ۳-۳-۱. اقدامات بانک مرکزی ۱۷۵
- ۳-۳-۱-۱. اجرای عملیات بازار باز ۱۷۷
- ۳-۳-۱-۲. تنظیم‌گری احتیاطی ۱۷۹
- ۳-۳-۱-۳. اوراق تأمین مالی گام ۱۸۰
- ۳-۳-۲. اقدامات مجلس شورای اسلامی ۱۸۲
- ۳-۳-۲-۱. تصویب کلیات طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران ۱۸۲
- ۳-۳-۲-۲. تصویب قانون تسهیل تسویه بدهی بدهکاران بانکی ۱۸۳
- ۳-۳-۳. سایر دستگاه‌ها ۱۸۴
- ۳-۳-۳-۱. ابلاغ آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری بانکی ۱۸۴
- ۳-۳-۴. پیشنهادهایی برای سال ۱۳۹۹ ۱۸۴
- ۳-۳-۴-۱. مجلس شورای اسلامی ۱۸۵
- ۳-۳-۴-۲. دولت ۱۸۵
- ۳-۴. حکمرانی بر بستر ریال ۱۸۸
- ۳-۴-۱. مقدمه ۱۸۸
- ۳-۴-۲. تحولات تقنینی حکمرانی بر بستر ریال ۱۸۹
- ۳-۴-۲-۱. بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۳۹۸ ۱۸۹
- ۳-۴-۲-۲. آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۴) الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی ۱۹۰
- ۳-۴-۲-۳. دستورالعمل شفاف‌سازی تراکنش‌های بانکی اشخاص ۱۹۴
- ۳-۴-۳. اقدامات بانک مرکزی در حوزه حکمرانی بر بستر ریال ۱۹۴

۱-۳-۴-۳.	جلوگیری از ادامه فعالیت حساب‌های بانکی فاقد اطلاعات هویتی کامل ... ۱۹۴
۲-۳-۴-۳.	به رسمیت شمردن حساب تجاری (حساب مرتبط با فعالیت شغلی)
۱۹۶	اشخاص حقیقی در مقابل حساب شخصی
۳-۴-۳-۳.	محدودیت تراکنش‌های بانکی غیرشفاف حساب‌های شخصی اشخاص حقیقی
۱۹۸	.....
۴-۳-۴-۳.	الزام به درج «بابت» و ارائه اسناد مثبت‌ه برای مبالغ بالاتر از میزان تعیین شده
۱۹۹	.....
۴-۴-۳.	جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۰۱	.....
۵-۳.	بازار ارز
۲۰۴	.....
۱-۵-۳.	تحولات نرخ ارز
۲۰۴	.....
۱-۵-۳-۱.	هدف سیاستی بانک مرکزی در بازار ارز چه باید باشد؟
۲۰۵	.....
۲-۵-۳.	پیمان‌سپاری ارزی و سامانه نیما
۲۰۶	.....
۱-۲-۵-۳.	کاهش فاصله نرخ ارز در سامانه نیما و بازار آزاد
۲۱۰	.....
۲-۲-۵-۳.	مجموع معاملات سامانه نیما
۲۱۱	.....
۳-۵-۳.	بازار متشکل معاملات ارزی
۲۱۲	.....
۴-۵-۳.	پیشنهادهای سیاستی در حوزه بازار ارز
۲۱۳	.....
۶-۳.	بازار سرمایه
۲۱۴	.....
۱-۶-۳.	شاخص‌های بازار سرمایه
۲۱۴	.....
۲-۶-۳.	تأمین مالی از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی
۲۱۵	.....
۳-۶-۳.	عرضه‌های عمومی اولیه
۲۲۲	.....
۴-۶-۳.	افزایش سرمایه بنگاه‌ها در بازار سرمایه
۲۲۴	.....
۵-۶-۳.	صندوق‌های سرمایه‌گذاری
۲۲۵	.....
۶-۶-۳.	وضعیت صورت‌های مالی مقامات ناظر در بازار سرمایه
۲۲۶	.....
۷-۶-۳.	تحولات قوانین و مقررات در بازار سرمایه
۲۲۸	.....
۱-۷-۶-۳.	ادغام بانک‌های نظامی در بانک سپه
۲۲۸	.....
۲-۷-۶-۳.	اوراق تأمین مالی گام
۲۲۹	.....
۳-۷-۶-۳.	آیین‌نامه معافیت مالیاتی افزایش سرمایه از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها
۲۲۹	.....
۴-۷-۶-۳.	بازار پایه
۲۳۰	.....
۸-۶-۳.	پیشنهادهای
۲۳۱	.....

۳-۶-۸-۱. تصحیح نرخ اوراق غیردولتی در راستای افزایش تأمین مالی بنگاه‌ها از طریق	۲۳۱
۳-۶-۸-۲. توسعه ابزارهای مالی بازار سرمایه	۲۳۳
۳-۶-۸-۳. رعایت الزامات شناوری سهام شرکت‌های فهرست شده	۲۳۳
۳-۶-۸-۴. افزایش درصد شناوری سهام شرکت‌ها	۲۳۴
۳-۶-۸-۵. هدایت مردم به سوی سرمایه‌گذاری غیرمستقیم در بازار سرمایه و توسعه	۲۳۵
۳-۶-۸-۶. آموزش افراد تازه‌وارد به بازار سرمایه	۲۳۵

فصل چهارم- بخش خارجی..... ۲۳۷

۴-۱. تجارت خارجی	۲۳۹
۴-۱-۱. عملکرد کلی تجارت خارجی	۲۳۹
۴-۱-۲. رابطه مبادله	۲۴۱
۴-۱-۳. واردات کالا	۲۴۲
۴-۱-۳-۱. اقلام عمده وارداتی	۲۴۳
۴-۱-۳-۲. شرکای عمده تجاری در واردات	۲۴۶
۴-۱-۳-۳. واردات غیررسمی کالا (قاچاق)	۲۴۷
۴-۱-۴. صادرات کالا	۲۴۹
۴-۱-۴-۱. اقلام عمده صادراتی	۲۵۰
۴-۱-۴-۲. شرکای عمده تجاری در صادرات	۲۵۱
۴-۲. مناطق آزاد تجاری - صنعتی	۲۵۴

فصل پنجم- چارچوب نهادی..... ۲۶۱

۵-۱. محیط کسب و کار	۲۶۳
۵-۱-۱. شاخص‌های محیط کسب و کار	۲۶۳
۵-۱-۱-۱. شاخص رقابت‌پذیری جهانی	۲۶۳
۵-۱-۱-۲. گزارش سهولت انجام کسب و کار (بانک جهانی)	۲۶۷
۵-۱-۱-۳. شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت	۲۷۱
۵-۱-۱-۴. گزارش پایش ملی محیط کسب و کار	۲۷۴
۵-۱-۱-۵. گزارش پایش ملی امنیت سرمایه‌گذاری	۲۷۹
۵-۱-۱-۶. جمع‌بندی و نتایج حاصل از مرور شاخص‌های داخلی و خارجی محیط	

کسب و کار	۲۸۶
۵-۱-۲. ارزیابی عملکرد نهادهای مسئول در ساماندهی مجوزهای کسب و کار	۲۸۹
۵-۱-۲-۱. هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار	۲۹۰
۵-۱-۲-۲. شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی	۲۹۶
۵-۲. تحریم	۳۰۱
۵-۲-۱. مروری بر مفاد و تبعات دستورالعمل جدید اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشر دوستانه با ایران	۳۰۳
۵-۲-۲. مروری بر مفاد فرمان اجرایی جدید آمریکا با موضوع تحریم بخش عمرانی، معادن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران	۳۰۵
۵-۲-۳. نقد و بررسی اجمالی نحوه مواجهه نظام حکمرانی ایران با موضوع تحریم ۳۰۸	
۵-۲-۴. تحریم تا چه زمانی علیه اقتصاد ایران پابرجاست؟	۳۱۳
۵-۲-۴-۱. تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم و ماهیت غیر زمان دار آنها	۳۱۳
۵-۲-۴-۲. زیرساخت‌های آماده و کم هزینه برای اعمال تحریم‌های مالی توسط ایالات متحده	۳۱۳
۵-۲-۴-۳. تحولات بازار بین‌المللی انرژی در جهت خلاف منافع ایران	۳۱۴
۵-۲-۴-۴. کسب درآمد از طریق تحریم	۳۱۶
۵-۲-۴-۵. تحلیل هزینه - فایده در مورد مدت ماندگاری تحریم	۳۱۷
۵-۲-۴-۶. دلالت‌های سیاستی مستخرج از گزاره «ماندگاری بلندمدت تحریم‌ها علیه اقتصاد ایران»	۳۱۹
۵-۳. مبارزه با فساد	۳۲۱
۵-۳-۱. تصویب قانون اعاده اموال نامشروع مسئولان	۳۲۱
۵-۳-۲. طرح‌های حمایت و تشویق گزارش دهندگان فساد	۳۲۲
۵-۳-۳. طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع	۳۲۲
۵-۳-۴. لایحه شفافیت	۳۲۳
۵-۳-۵. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	۳۲۳
۵-۴. اقتصاد مقاومتی	۳۲۴
۵-۴-۱. مسیر طی شده	۳۲۴
۵-۴-۲. عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی	۳۲۵
۵-۴-۳. عملکرد مجلس شورای اسلامی	۳۲۷
۵-۴-۴. عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام	۳۲۸

- ۵-۵. توسعه صنعتی؛ گلوگاه مقابله با اثرات تحریم..... ۳۲۹
- ۵-۵-۱. محورهای اساسی راهبرد توسعه صنعتی ۳۳۰
- ۵-۵-۲. تعیین صنایع و بخش‌های اولویت‌دار ۳۳۰
- ۵-۵-۳. اولویت‌بندی صنایع در شرایط تحریم ۳۳۳
- ۵-۵-۴. پیشنهادهایی برای بهبود سیاستگذاری صنعتی ۳۳۴
- ۵-۶. برنامه ششم توسعه..... ۳۳۵
- ۵-۶-۱. احکام برنامه ششم توسعه مرتبط با سال ۱۳۹۸ ۳۳۶
- ۵-۶-۲. گزارش عملکرد برنامه ششم توسعه و برنامه دوسالانه سازمان برنامه و بودجه ... ۳۳۸
- منابع و مآخذ ۳۴۰

فهرست جداول

- جدول ۱-۱. تولید نفت ایران (هزار بشکه در روز)، گزارش‌های ماهیانه اوپک (منابع ثانویه) ۳۰....
- جدول ۱-۲. رشد ماهیانه تولید زیربخش‌های صنعت براساس شاخص تولید صنایع بورسی ۳۲....
- جدول ۱-۳. رشد تعداد و سطح زیربنای پروانه‌های ساختمان‌های مسکونی ۳۶.....
- جدول ۱-۴. رشد اقتصادی سال ۱۳۹۷ و برآورد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۸ (درصد) ۴۳.....
- جدول ۱-۵. برآورد نهادهای بین‌المللی از رشد اقتصاد ایران ۴۴.....
- جدول ۱-۶. ماتریس انتقال جریان‌ات نیروی کار پاییز ۱۳۹۷ به پاییز ۱۳۹۸ (درصد) ۴۸.....
- جدول ۱-۷. نرخ بیکاری استان‌های کشور به تفکیک مردان، زنان، جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در سال ۱۳۹۷ (درصد) ۴۹.....
- جدول ۱-۸. مقایسه رشد متوسط سالیانه موجودی سرمایه ۶ ساله قبل و بعد از سال ۱۳۹۰-۵۱... ۵۴.....
- جدول ۱-۹. رشد نقدینگی و اجزای آن (درصد) ۵۴.....
- جدول ۱-۱۰. متوسط مصرف سرانه هر دهک از برخی گروه‌های خوراکی اصلی در ماه (سال ۱۳۹۷) ۵۹.....
- جدول ۱-۱۱. تغییر در میزان مصرف سرانه ماهیانه از گروه‌های اصلی غذایی در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶..... ۶۰.....
- جدول ۱-۱۲. نسبت مصرف سرانه ماهیانه دهک دهم به دهک اول از گروه‌های اصلی غذایی ۶۰....
- جدول ۲-۱. عملکرد و رشد ردیف‌های منابع بودجه عمومی دولت ۱۳۹۷-۱۳۹۸ ۶۹.....
- جدول ۲-۲. عملکرد و رشد ردیف‌های مصارف بودجه عمومی دولت ۱۳۹۷-۱۳۹۸ ۷۱.....
- جدول ۲-۳. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۸ ۷۳.....
- جدول ۲-۴. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ ۷۷.....
- جدول ۲-۵. خلاصه اعتبارات بخش مصارف (هزار میلیارد ریال - درصد) ۷۸.....
- جدول ۲-۶. مقایسه ارقام مالیاتی به تفکیک اجزا در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ ۹۲.....
- جدول ۲-۷. سهم انواع مالیات در کشورهای مختلف ۱۰۵.....
- جدول ۲-۸. مصارف در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ از محل منابع صندوق توسعه ملی ۱۰۹.....
- جدول ۲-۹. مجموع طرح‌های اعلام وصول شده و مسدود شده به تفکیک بخش اقتصادی از ابتدای تأسیس صندوق توسعه ملی لغایت پایان خرداد ۱۳۹۸ ۱۱۱.....

جدول ۱۰-۲. توزیع منابع ارزی مسدود شده و پرداخت شده صندوق به تفکیک نوع مالکیت طرح‌ها و پروژه‌های تأمین مالی شده از ابتدای تشکیل تا پایان خردادماه ۱۳۹۸	۱۱۳.....
جدول ۱۱-۲. مصارف در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ جهت استقراض از صندوق توسعه ملی	۱۱۴.....
جدول ۱۲-۲. برخی از طرح‌های مجلس دهم با موضوع تشکیل وزارتخانه	۱۱۸.....
جدول ۱۳-۲. بررسی عملکرد احکام ذیل بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸	۱۲۳.....
جدول ۱-۳. پایه پولی برحسب منابع (ارقام به هزار میلیارد ریال-درصد)	۱۳۹.....
جدول ۲-۳. پایه پولی برحسب مصارف	۱۳۹.....
جدول ۳-۳. مصارف نقدینگی - دارایی‌های شبکه بانکی	۱۴۱.....
جدول ۴-۳. ترکیب نقدینگی - بدهی‌های شبکه بانکی	۱۴۲.....
جدول ۵-۳. مانده مطالبات غیرجاری شبکه بانکی	۱۴۹.....
جدول ۶-۳. ترکیب درآمدهای بانک‌های بورسی نیم‌سال ۱۳۹۸	۱۶۰.....
جدول ۷-۳. ترکیب هزینه‌های بانک‌های بورسی در نیم‌سال نخست سال ۱۳۹۸	۱۶۱.....
جدول ۸-۳. سهم (درصد) سایر درآمدها از کل درآمد	۱۶۴.....
جدول ۹-۳. وضعیت انتشار صورت‌های مالی بانک‌های بورسی غیرشفاف	۱۶۶.....
جدول ۱۰-۳. نرخ سود بین بانکی به تفکیک نوع بانک‌ها در سال ۱۳۹۸	۱۶۸.....
جدول ۱۱-۳. انواع تراکنش‌های بانکی	۱۷۴.....
جدول ۱۲-۳. اقدامات بانک مرکزی در سال ۱۳۹۸	۱۷۶.....
جدول ۱۳-۳. سامانه‌های موضوع آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری	۱۸۴.....
جدول ۱۴-۳. سامانه‌های آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۴) الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی	۱۹۱.....
جدول ۱۵-۳. میزان پیشرفت سامانه نهاب	۱۹۵.....
جدول ۱۶-۳. مجموع مبالغ قابل برداشت از کلیه حساب‌ها نزدیک مؤسسه اعتباری از طریق درگاه غیرحضور	۱۹۸.....
جدول ۱۷-۳. سقف تراکنش‌های خرید روزانه به وسیله کارت بانکی	۱۹۹.....
جدول ۱۸-۳. حد آستانه برای هر تراکنش غیرشفاف (بدون ارائه «بابت» و اسناد مثبت)	۲۰۱.....
جدول ۱۹-۳. مقررات نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور (از ۱۳۹۷/۸/۲۷ تا ۱۳۹۷/۱۱/۲۴)	۲۰۶.....
جدول ۲۰-۳. مقررات بسته تشویقی بازگشت ارز حاصل از صادرات (از ۱۳۹۷/۱۱/۲۴ تا ۱۳۹۸/۶/۳۱)	۲۰۷.....
جدول ۲۱-۳. مقررات نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور (از ۱۳۹۸/۲/۳۱)	۱۳۹۸/۲/۳۱

تا ۱۳۹۸/۱۲/۲۹).....	۲۰۹
جدول ۲۲-۳. مقررات بسته تشویقی بازگشت ارز حاصل از صادرات (۱۳۹۸/۲/۳۱).....	۲۰۹
جدول ۲۳-۳. رشد شاخص‌های بازار سرمایه از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا انتهای آذرماه (درصد)	۲۱۴
جدول ۲۴-۳. حجم انتشار اوراق مالی اسلامی توسط بخش دولتی و غیردولتی در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ و مدت مشابه سال ۱۳۹۷ (ارقام به میلیارد تومان - درصد).....	۲۱۶
جدول ۲۵-۳. حجم، نرخ و نوع اوراق مالی اسلامی دولتی در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ ...	۲۱۸
جدول ۲۶-۳. حجم، نرخ و نوع اوراق مالی اسلامی منتشر شده توسط بخش غیردولتی در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸.....	۲۲۰
جدول ۲۷-۳. عرضه‌های عمومی اولیه در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ (میلیارد تومان)	۲۲۳
جدول ۲۸-۳. ترکیب سبد سرمایه‌گذاری صندوق‌های با درآمد ثابت در انتهای سال ۱۳۹۷ و انتهای ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ (ارقام به میلیارد تومان).....	۲۲۶
جدول ۲۹-۳. حداقل سهام شناور آزاد در بازارها و تابلوهای بورس و فرابورس (درصد)	۲۳۴
جدول ۱-۴. میزان واردات و صادرات و تراز بازرگانی کشور از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۸.....	۲۳۹
جدول ۲-۴. رابطه مبادله در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸.....	۲۴۱
جدول ۳-۴. اقلام عمده واردات.....	۲۴۴
جدول ۴-۴. میزان واردات یازده قلم عمده وارداتی طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.....	۲۴۵
جدول ۵-۴. میزان واردات به تفکیک یازده کشور عمده طرف معامله در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.....	۲۴۶
جدول ۶-۴. میزان صادرات یازده قلم عمده وارداتی طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.....	۲۵۰
جدول ۷-۴. میزان صادرات به تفکیک یازده کشور عمده طرف معامله در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.....	۲۵۱
جدول ۸-۴. سهم ایران از تجارت با کشورهای اروپایی و آسیایی (درصد).....	۲۵۳
جدول ۱-۵. رتبه ایران در ارکان دوازده‌گانه رقابت‌پذیری طی سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۱۴.....	۲۶۵
جدول ۲-۵. مقایسه امتیاز و رتبه ایران در نماگرهای انجام کسب و کار در سال ۲۰۱۹ (قبل و پس از بازنگری داده) و ۲۰۲۰.....	۲۶۹
جدول ۳-۵. امتیاز و رتبه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت، سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۱۱.....	۲۷۳
جدول ۴-۵. ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۸ مؤلفه پیمایشی محیط کسب و کار در فصول مختلف ۱۳۹۸.....	۲۷۵
جدول ۵-۵. شاخص محیط کسب و کار برحسب بخش‌های عمده اقتصادی.....	۲۷۷
جدول ۶-۵. مقایسه مهمترین موانع کسب و کار بیان شده توسط فعالان اقتصادی در پایش	

۱۳۹۸.....	۲۷۷
جدول ۷-۵. شاخص ملی محیط کسب و کار به تفکیک استان ها و فصول در سال ۱۳۹۸ ...	۲۷۸
جدول ۸-۵. ارزیابی مؤلفه پیمایشی امنیت سرمایه گذاری در بهار و زمستان ۱۳۹۸	۲۸۱
جدول ۹-۵. ارزیابی فعالان اقتصادی از امنیت سرمایه گذاری در ایران به تفکیک حوزه های کاری	
برحسب مؤلفه های پیمایشی در فصول مختلف سال ۱۳۹۸	۲۸۲
جدول ۱۰-۵. نماگرهای امنیت سرمایه گذاری به ترتیب ارزیابی در فصول مختلف سال ۱۳۹۸ ...	۲۸۳
جدول ۱۱-۵. رتبه بندی استان ها از نظر شاخص ملی امنیت سرمایه گذاری در زمستان ۱۳۹۸	
(نمره ۱۰: نامناسب ترین ارزیابی)	۲۸۴
جدول ۱۲-۵. وضعیت مطالعات دستگاه های مختلف در زمینه اولویت های توسعه صنعتی	۳۳۲

فهرست اشکال و نقشه

شکل ۱-۵. ساختار شاخص بین المللی حقوق مالکیت	۲۷۲
نقشه ۱-۵. شاخص ملی امنیت سرمایه گذاری به تفکیک استان ها در زمستان ۱۳۹۸	۲۸۵

فهرست نمودار

نمودار ۱-۱. رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۲۸
نمودار ۱-۲. رشد فصلی ارزش افزوده بخش نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۲۹
نمودار ۱-۳. رشد فصلی ارزش افزوده بخش معدن به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۳۰
نمودار ۱-۴. رشد فصلی ارزش افزوده بخش صنعت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۳۳
نمودار ۱-۵. رشد فصلی ارزش افزوده بخش ساختمان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۳۵
نمودار ۱-۶. رشد فصلی ارزش افزوده بخش ساختمان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ و شاخص پیش‌نگران (شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی شرکت‌های بورسی با یک وقفه)	۳۶
نمودار ۱-۷. مقایسه نرخ تورم نقطه به نقطه کل اقتصاد با افزایش قیمت نقطه به نقطه هر متر مربع آپارتمان در شهر تهران (درصد)	۳۷
نمودار ۱-۸. رشد فصلی ارزش افزوده بخش خدمات به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۳۸
نمودار ۱-۹. رشد فصلی ارزش افزوده بخش بازرگانی، رستوران و هتلداری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۳۹
نمودار ۱-۱۰. رشد فصلی ارزش افزوده بخش خدمات عمومی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۴۰
نمودار ۱-۱۱. رشد فصلی ارزش افزوده بخش واسطه‌گری مالی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۴۱
نمودار ۱-۱۲. رشد مانده سپرده‌ها و تسهیلات بانکی	۴۲
نمودار ۱-۱۳. درآمد سرانه کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰	۴۵
نمودار ۱-۱۴. تغییر مهم‌ترین متغیرهای بازار کار در فصل پاییز ۱۳۹۸ نسبت به پاییز ۱۳۹۷ ...	۴۵
نمودار ۱-۱۵. تشکیل ناخالص سرمایه در ماشین‌آلات در دوره ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۷	۵۰
نمودار ۱-۱۶. تشکیل سرمایه در ساختمان در دوره ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۷	۵۱
نمودار ۱-۱۷. نرخ تورم نقطه به نقطه و میانگین	۵۳
نمودار ۱-۱۸. میانگین نرخ تورم فصلی ۲۶ ساله	۵۶
نمودار ۱-۱۹. رشد شاخص قیمت در آبان ۱۳۹۸ نسبت به اسفند ۱۳۹۶ (درصد)	۵۸
نمودار ۲-۱. روند تغییرات مقدار مطلق درآمدهای مالیاتی و سهم آنها از منابع عمومی	۶۶
نمودار ۲-۲. روند مقدار و سهم عواید حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی از منابع عمومی	۶۸

نمودار ۳-۲. عملکرد تراز عملیاتی	۷۵
نمودار ۴-۲. سهم از کل بدهی های دولت و شرکت های دولتی	۸۴
نمودار ۵-۲. نرخ سود حقیقی بلندمدت در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه ای دارای پایه مالیاتی سود سپرده	۱۰۰
نمودار ۶-۲. سهم هریک از استان های کشور از منابع قراردادهای عاملیت ارزی از منظر مبلغ	۱۱۲
نمودار ۱-۳. نرخ رشد سالیانه پایه پولی در هر فصل	۱۳۷
نمودار ۲-۳. روند سهم ذخیره احتیاطی از پایه پولی	۱۴۰
نمودار ۳-۳. نرخ رشد سالیانه نقدینگی در هرماه	۱۴۰
نمودار ۴-۳. نسبت پول به نقدینگی	۱۴۲
نمودار ۵-۳. نسبت اجزای ناپایدار نقدینگی به کل نقدینگی	۱۴۳
نمودار ۶-۳. حساب سرمایه بانک ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی کشور	۱۴۴
نمودار ۷-۳. زیان انباشته و حساب سرمایه بانک های غیردولتی در نیم سال اول سال ۱۳۹۸	۱۴۵
نمودار ۸-۳. نسبت سرمایه به دارایی بانک ها در کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۸	۱۴۷
نمودار ۹-۳. نسبت مطالبات غیرجاری بانک ها	۱۴۸
نمودار ۱۰-۳. نسبت مطالبات غیرجاری بانک ها در آذرماه ۱۳۹۸	۱۵۰
نمودار ۱۱-۳. سهم سرفصل های مختلف مطالبات غیرجاری در آذرماه ۱۳۹۸	۱۵۰
نمودار ۱۲-۳. نسبت ذخیره مطالبات به مانده در آذرماه ۱۳۹۸ (درصد)	۱۵۱
نمودار ۱۳-۳. نسبت مطالبات غیرجاری بانک ها در کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۸	۱۵۲
نمودار ۱۴-۳. سهم بانک ها در مطالبات از دولت	۱۵۴
نمودار ۱۵-۳. نسبت بدهی دولت به دارایی های شبکه بانکی (ارقام به درصد)	۱۵۴
نمودار ۱۶-۳. وضعیت سرمایه گذاری بانک ها	۱۵۶
نمودار ۱۷-۳. نسبت سهام سریع المعامله در بازار به کل سرمایه گذاری در سهام	۱۵۶
نمودار ۱۸-۳. ارزش خالص دارایی های خارجی بانک ها	۱۵۸
نمودار ۱۹-۳. ارزش دارایی های خارجی بانک ها (هزار میلیارد ریال)	۱۵۹
نمودار ۲۰-۳. ترکیب سایر هزینه های بانک ها به جز هزینه سود سپرده ها در نیم سال نخست سال ۱۳۹۸	۱۶۲

نمودار ۲۱-۳. خالص درآمد حاصل از تأمین مالی	۱۶۳
نمودار ۲۲-۳. سهم هزینه های مالی و مشکوک الوصول از سایر هزینه های بانک ها به جز سود سپرده ها	۱۶۵
نمودار ۲۳-۳. نرخ سود بین بانکی	۱۶۸
نمودار ۲۴-۳. مانده تسهیلات اعطایی	۱۷۰
نمودار ۲۵-۳. نرخ رشد مانده تسهیلات اعطایی	۱۷۱
نمودار ۲۶-۳. نسبت تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط به مانده تسهیلات اعطایی بانک ها در نیم سال اول سال ۱۳۹۸	۱۷۲
نمودار ۲۷-۳. ارزش و رشد سالیانه مبلغ تراکنش های شاپرک	۱۷۵
نمودار ۲۸-۳. قیمت دلار در بازار نقد	۲۰۴
نمودار ۲۹-۳. قیمت و شکاف قیمت یورو	۲۱۱
نمودار ۳۰-۳. میزان فروش ارز صادراتی در سامانه نیما (میلیون یورو)	۲۱۲
نمودار ۳۱-۳. ارزش بازاری بورس تهران و فرابورس ایران طی یک سال گذشته	۲۱۵
نمودار ۳۲-۳. سهم بخش دولتی و غیردولتی از مانده اوراق مالی اسلامی در ۹ ماه سال ۱۳۹۸	۲۱۷
نمودار ۴۰-۴. روند تراز بازرگانی طی سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸	۲۴۰
نمودار ۴۰-۲. روند قیمت هر کیلو کالای وارداتی و صادراتی و رابطه مبادله در سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸	۲۴۲
نمودار ۴۰-۳. روند ارزشی واردات از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸	۲۴۳
نمودار ۴۰-۴. روند ارزشی صادرات غیرنفتی با احتساب میعانات گازی طی سال های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۸	۲۴۹
نمودار ۴۰-۵. روند صادرات کالا و خدمات از مناطق آزاد طی سال های ۱۳۹۲ الی هشت ماهه ۱۳۹۸	۲۵۵
نمودار ۴۰-۶. روند واردات کالا از مناطق آزاد تجاری - صنعتی طی سال های ۱۳۹۷-۱۳۹۰	۲۵۶
نمودار ۴۰-۷. روند سرمایه گذاری خارجی تحقق یافته در مناطق آزاد طی سال های ۱۳۹۲-۱۳۹۸	۲۵۷
نمودار ۴۰-۸. آمار سرمایه گذاری خارجی تحقق یافته به تفکیک مناطق آزاد (۱۳۹۲ الی هشت ماهه ۱۳۹۸)	۲۵۷

نمودار ۹-۴. روند هزینه‌های سرمایه‌ای (عمرانی) در مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۲....	۲۵۸
نمودار ۱۰-۴. مجموع صادرات کالا و خدمات از مبدأ منطقه به خارج به تفکیک مناطق آزاد	۲۵۹
نمودار ۱-۵. رتبه ایران در گزارش رقابت‌پذیری جهانی (۲۰۱۸-۲۰۱۰)	۲۶۴
نمودار ۲-۵. رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (۲۰۲۰-۲۰۱۱)	۲۶۸
نمودار ۳-۵. روند تغییرات شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری طی ۹ فصل منتهی به زمستان ۱۳۹۸.....	۲۸۶

سخن ناشر

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۹۴ به صورت سالیانه چکیده تحلیل‌های اقتصادی خود از مهمترین روندها و مسائل اقتصاد ایران به همراه چشم‌انداز مورد انتظار از آن تا پایان همان سال را در قالب کتاب ترسیم و منتشر می‌کند. کتاب حاضر پنجمین اثر در این مسیر است که با توان کارشناسی معاونت پژوهش‌های اقتصادی و با مشورت صاحب‌نظران خارج از مرکز حاصل شده است.

برای ارائه تصویری جامع از وضعیت اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۸، این کتاب در پنج فصل تدوین شده است:

فصل اول تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی و چشم‌انداز آن ارائه می‌کند.

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

فصل سوم وضعیت پولی، مالی و ارزی اقتصاد (وضعیت کلان پولی، نظام بانکی، حکمرانی بر بستر ریال، بازار ارز، بازار سرمایه و...) را ترسیم می‌کند.

فصل چهارم به بخش خارجی (صادرات، واردات، تراز تجاری، مناطق آزاد و...) می‌پردازد.

فصل پنجم نیز چارچوب نهادی (شامل محیط کسب و کار، تحریم‌های اقتصادی، مبارزه با فساد، توسعه صنعتی و برنامه ششم توسعه و...) را بررسی می‌کند.

همچنین سعی شده در هر یک از فصول کتاب، پیشنهادها و راهکارهای سیاستی با هدف اصلاح سیاستگذاری اقتصادی در کشور ارائه شود.

مخاطبان اصلی اثر پیش رو، سیاستگذاران کشور به ویژه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و عموم پژوهشگران و فعالان اقتصادی هستند. از این رو تلاش شده است وضعیت اقتصاد ایران و متغیرهای مربوط با رویکرد سیاست پژوهانه مورد ارزیابی قرار گیرد. امید است با دریافت نظر و پیشنهاد های صاحب نظران و کارشناسان اقتصادی، نقایص احتمالی کتاب در سال های آتی به حداقل رسیده و نتایج آن برای حکمرانی اقتصادی کشور بیش از گذشته مثمر تر باشد.

علیرضا زاکانی

رئیس مرکز پژوهش ها

فصل اول

چشم انداز و وضعیت اقتصاد کلان

محمد رضا عبداللہی، فاطمہ عزیز خانی، نرگس صادق، زہرا کاویانی، شاہین جوادی

۱-۱. وضعیت تولید^۱

به دلیل بازگشت بخش مهمی از تحریم‌های اقتصادی و تحمیل آن به کشور و عدم اجرای سیاست‌های مقاوم‌ساز، اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷ عملکرد ضعیفی داشت. در این باره می‌توان به کاهش قابل توجه تولید صنعتی به خصوص صنایع اصلی نظیر خودروسازی و کاهش صادرات نفت و میعانات گازی اشاره کرد. همچنین افزایش سطح قیمت‌ها (مصرف‌کننده و تولیدکننده) در حالی که سطح اسمی برخی مخارج نظیر مخارج جاری و عمرانی دولت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی افزایش چشمگیری نداشت، رشد حقیقی برخی بخش‌ها نظیر ساختمان و خدمات عمومی را با کاهش قابل ملاحظه مواجه کرد.

در سال ۱۳۹۸ نیز تقریباً بسیاری از عوامل مذکور از جمله کاهش صادرات نفت، محدودیت‌های واردات و صادرات، کسری بودجه و... پابرجا بود. از این رو انتظار اولیه بر آن بود که رشد اقتصادی این سال منفی باشد. بر اساس برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس، هرچند رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۸ حدود ۷/۲- درصد بوده است، اما رشد تولید ناخالص داخلی غیرنفتی، حدود ۱/۸ درصد برآورد می‌شود. در ادامه رشد بخش‌های مختلف اقتصادی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱-۱. بخش کشاورزی

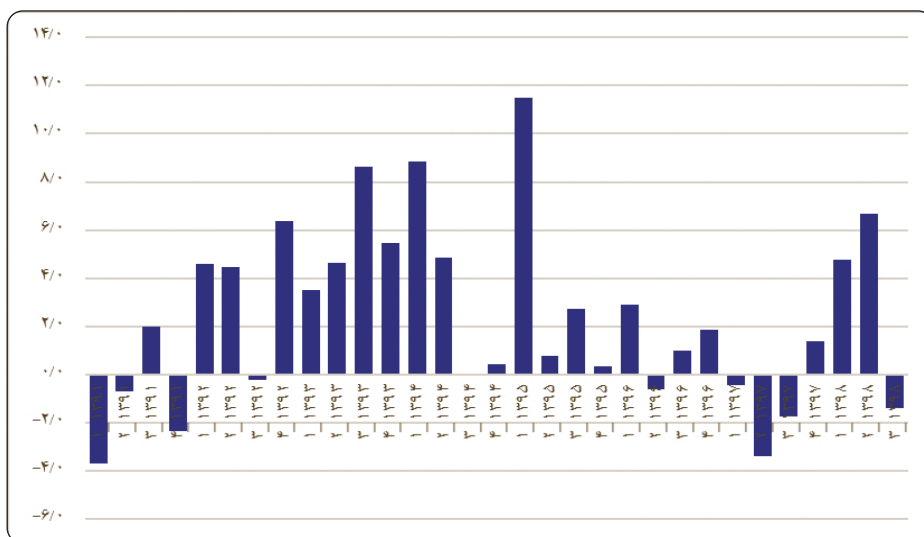
در دهه اخیر که اقتصاد ایران با نوسانات قابل توجهی مواجه بوده و بسیاری از بخش‌های

۱. گفتنی است پیش‌بینی‌های انجام شده در فصل‌های کتاب حاضر، بدون در نظر گرفتن آثار شیوع ویروس کووید-۱۹ ارائه شده است.

اقتصادی دوره‌های رکود را تجربه کرده‌اند، بخش کشاورزی از معدود بخش‌هایی بوده که به رشد مثبت خود ادامه داده است؛ حتی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ که اقتصاد ایران رکود ناشی از تحریم‌های اقتصادی را تجربه کرد، رشد این بخش قابل توجه بود. دلیل این موضوع آن است که وضعیت بارندگی و شرایط آب و هوایی، مهمترین عامل مؤثر بر عملکرد بخش کشاورزی است. علاوه بر این شرایط رکودی سال‌های آغازین دهه ۱۳۹۰ که با جهش‌های ارزی همراه بود، برخی مزیت‌های صادراتی را برای بعضی محصولات کشاورزی ایجاد کرد.

براساس اعلام مرکز آمار ایران، این بخش در سال ۱۳۹۷ رکود را تجربه کرده است. این مرکز رشد بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۷ را ۱/۵- درصد اعلام کرده است. رشد این بخش در ۹ ماه سال ۱۳۹۸، ۳/۲ درصد اعلام شده است.

نمودار ۱-۱. رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: حساب‌های ملی مرکز آمار ایران.

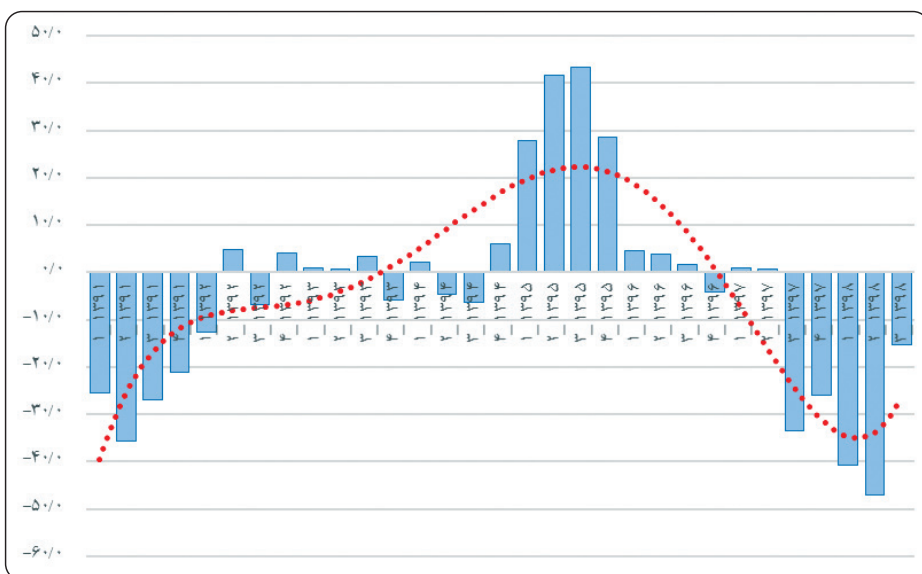
براساس شواهد موجود از وضعیت به نسبت مناسب بارندگی در سال آبی ۱۳۹۷-۱۳۹۸ و با در نظر گرفتن پیش‌بینی‌های وزارت جهاد کشاورزی برای تولید اقلام مختلف

محصولات کشاورزی، رشد بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۸ حدود ۵/۵ درصد برآورد می‌شود.

۱-۱-۲. بخش نفت خام و گاز طبیعی

براساس اعلام مرکز آمار ایران، بخش نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۴ درصد افت ارزش افزوده داشته است. این کاهش عمدتاً مربوط به فصول پاییز و زمستان بوده که صادرات نفت کشور در عمل با مشکلات تحریم مواجه شده و کاهش یافته است. آمارهای مرکز آمار به ترتیب رشد ۳۳/۵- و ۲۵/۲- درصدی ارزش افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی این دو فصل را نشان می‌دهد.

نمودار ۱-۲. رشد فصلی ارزش افزوده بخش نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: همان.

همان‌طور که جدول ۱-۱ نشان می‌دهد تولید نفت ایران در فصول ۲ و ۳ سال ۲۰۱۹ (بهار و تابستان ۱۳۹۸) به ترتیب ۲/۴ و ۲/۲ میلیون بشکه در روز بوده است که با در نظر گرفتن مصرف حدود

۱/۷ میلیون بشکه‌ای نفت خام در داخل، به معنای صادرات ۷۰۰ و ۵۰۰ هزار بشکه‌ای نفت خام است. با توجه به روند نزولی صادرات نفت دست‌کم تا پایان سال ۲۰۱۹ (پاییز ۱۳۹۸)، در نظر گرفتن میانگین صادرات روزانه ۳۰۰ الی ۴۰۰ هزار بشکه‌ای صادرات نفت در سال ۱۳۹۸ منطقی به نظر می‌رسد.^۱ این موضوع به معنای رشد حدود ۴۳- درصدی ارزش افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۳۹۸ است. مرکز آمار ایران رشد این بخش در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ را ۳۷- درصد اعلام کرده است.

جدول ۱-۱. تولید نفت ایران (هزار بشکه در روز)، گزارش‌های ماهیانه اوپک (منابع ثانویه)

سال	فصل ۱	فصل ۲	فصل ۳	فصل ۴
۲۰۱۶	۳,۰۹۶	۳,۵۳۹	۳,۶۴۳	۳,۷۳۵
۲۰۱۷	۳,۷۹۶	۳,۷۹۳	۳,۸۳۳	۳,۸۲۰
۲۰۱۸	۳,۸۱۱	۳,۸۱۸	۳,۶۰۳	۲,۹۸۲
۲۰۱۹	۲,۷۲۵	۲,۴۰۷	۲,۱۸۹	۲,۱۱۶
رشد مقادیر سال ۲۰۱۹ نسبت به فصل مشابه سال قبل	٪-۲۸/۵	٪-۳۷	٪-۳۹/۲	٪-۲۹

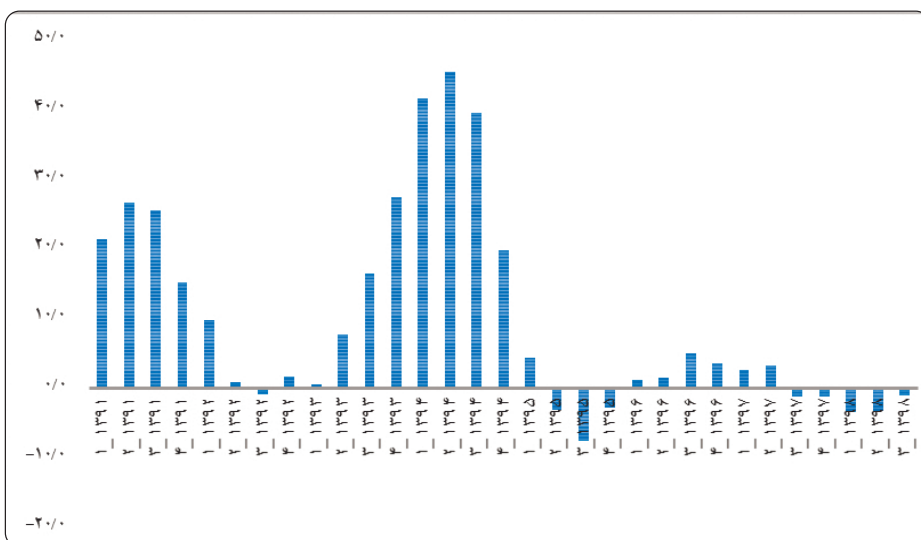
Source: OPEC, Monthly Oil Market Report, 2019.

۳-۱-۱. بخش معدن

نمودار ۳-۱ نشان‌دهنده روند تغییرات ارزش افزوده بخش معدن (بدون احتساب نفت) طی دوره ۱۳۹۰ تا ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ است. نکته مهم در این نمودار روند سیکلی رشد بخش معدن است که دوره‌های به نسبت منظم دو الی سه ساله رونق و رکود را نشان می‌دهد.

۱. اگرچه برخی تحلیلگران این میزان صادرات نفت را خوش‌بینانه تلقی می‌کنند و برخی خبرهای غیررسمی میزان کمتری از صادرات نفت را حکایت می‌کنند، اما به دلیل عدم دسترسی به آمارهای قابل تأیید در این زمینه، در نظر گرفتن مقادیر حاصل از تحلیل روند صادرات نفت بر مبنای اطلاعات حاصل از منابع ثانوی منطقی به نظر می‌رسد. با آنکه در برخی ماه‌ها ممکن است صادرات نفت کمتر یا بیشتر باشد، اما آنچه در این تحلیل اهمیت دارد متوسط صادرات سال است.

نمودار ۱-۳. رشد فصلی ارزش افزوده بخش معدن به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: همان.

به دلیل اختلاف میان تولید و فروش محصولات معدنی و اهمیت موضوع انبارداری و عدم دسترسی به اطلاعات کافی در این زمینه، تطابق آمار حساب‌های ملی با آمارهای جانبی تولید فعالیت‌های عمده معدنی نظیر آمارهای تولید سنگ آهن و کنستانت‌ره زغال سنگ وزارت صمت و آمار تولید شرکت‌های معدنی بورسی در این حوزه، محل مناقشه است. به عنوان مثال در حالی که آمار حساب‌های ملی فصلی مرکز آمار ایران، رشد نزدیک صفر (۰/۸ درصد) بخش معدن در سال ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد؛ شاخص تولید صنایع معدنی بورس بیانگر رشد حدود ۹ درصدی این بخش است و آمار محصولات معدنی وزارت صمت نیز نرخ رشد بالاتری را نشان می‌دهد.

با توجه به عملکرد شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی در ۹ ماه سال ۱۳۹۸، می‌توان رشد حدود ۷ درصدی بخش معدن را انتظار داشت. البته با در نظر گرفتن اختلاف موجود میان نتایج این شاخص و حساب‌های ملی مرکز آمار ایران به نظر می‌رسد در نهایت حساب‌های ملی مرکز آمار ایران، رشد ارزش افزوده این بخش را در پایان سال ۱۳۹۸، منفی یا نزدیک به صفر نشان دهد. در هر صورت با توجه به اینکه سهم بخش معدن (بدون نفت) در کل تولید ناخالص داخلی حدود

۱ درصد است؛ بنابراین تفاوت مذکور در برآورد رشد این بخش اثر چندانی در برآورد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۸ نخواهد داشت.

۴-۱-۱. بخش صنعت

تولید محصولات صنعتی در سال های اخیر با چالش های فراوان مواجه بوده است. در سال های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، تحریم های اقتصادی به خصوص از طریق محدودیت واردات کالاهای واسطه ای و سرمایه ای، تولید محصولات صنعتی را با مشکل مواجه کرد. پس از آن به رغم بهبودهایی در بهره برداری از ظرفیت های تولید بسیاری از صنایع به خصوص صنایعی نظیر خودروسازی، پتروشیمی و...، بخش صنعت کشور تا سال ۱۳۹۶ با کمبود تقاضای مؤثر و رکود زنجیره های پیشینی صنعت مواجه بودند. از سال ۱۳۹۷ نیز اعمال تحریم های جدید بین المللی علیه اقتصاد کشور، مشکلاتی نظیر محدودیت های تجاری و به خصوص وارداتی و برخی اختلالات در نظام قیمتگذاری کالاهای صادراتی و تخصیص ارز به صنایع وابسته به واردات به وجود آورد.

همان طور که جدول ۲-۱ نشان می دهد در مجموع به جز صنعت منسوجات، فلزات پایه و محصولات فلزی؛ سایر صنایع در اکثر ماه های سال ۱۳۹۷ رشد منفی را تجربه کردند (به توزیع خانه های رنگی توجه کنید). با این حال عملکرد زیربخش های صنعت در ۹ ماه ۱۳۹۸ بهبودهایی را در وضعیت برخی صنایع نشان می دهد. این موضوع به خصوص برای صنایعی نظیر صنایع شیمیایی، دارویی، لاستیک و پلاستیک، کاشی و سرامیک، سیمان و ماشین آلات و تجهیزات ملموس است (به نواحی مشخص شده توجه کنید).

جدول ۲-۱. رشد ماهیانه تولید زیربخش های صنعت براساس شاخص تولید صنایع بررسی

(رنگ قرمز رشد منفی را نشان می دهد)

شرح	۱۳۹۶												۱۳۹۷												۱۳۹۸											
	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹			
غذایی و آشامیدنی به جز قند و شکر	-۵	۱۷	۲۳	۲	۹	-۷	-۸	۰	-۲	-۱	-۵	۳	-۱۳	۷	-۹	-۸	۱۰	-۶	۱۰	-۶	۱۰	-۱۷	-۱۲	۲۰	-۶	۲۰	-۶	-۱۲	-۶	-۷	۱۰	۸	۸	۱۳		
منسوجات	-۵۱	-۱۵	-۲۶	-۴	۱	۲۲	۴	۱۱	-۱۷	۲۴	۱	-۳۴	۲۲	۲۵	۴۱	۵۶	۱۱۰	۹۵	۴۳	۲۰	۱۶	۵	۳۲	-۲	۱۸	۴	۱۳	-۴۳	-۲۱	-۱۶	۳	-۱۸	-۶	-۱۸		
چوب و کاغذ	-۷	۳۱	۱۰	۵	۱	۶	۰	-۱۰	-۱۰	-۱۵	-۲۵	-۲۶	۶	-۱۹	-۱۸	-۲۰	-۳۰	-۲۲	-۱۱	-۱۶	-۷	۲	۱	-۲۵	-۱	-۲	۷	۳	-۸	-۶	-۱۸	-۱۸	-۱۸			
کک و پالایش	۲	-۱	-۱	۱۰	۳	۶	۲	۲۶	-۱	-۲	-۴	-۹	-۹	-۱۳	-۷	-۱۳	-۱	۴	-۲۳	-۲	-۳	۱	۲	-۴	۱	-۱	۱۹	۱	۴	۳	۴	-۳	۹	-۳		

شرح	۱۳۹۶												۱۳۹۷												۱۳۹۸											
	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹			
شیمیایی (به جز دارو)	-۱	-۱	۱	۱۳	۱	۹	۱	-۵	-۸	-۹	۱۰	۱	-۱۴	-۱	-۲	-۶	-۳	-۲	-۴	-۲۰	-۶	-۱۷	-۱۷	۱۲	۰	۱۷	-۶	-۶	-۱۵	-۶	-۸	۰۸	۰۹			
دارو	-۳۲	۱۶	۲۸	-۱۹	-۱۳	-۹	۲	-۶	-۱۳	-۵	۶	-۱۴	-۱	-۲	-۱۶	-۱۰	-۳۲	۵	۶	۱۹	۳۶	۸	۱۳	-۱	۸	۱۵	۶	۲۰	۸	-۳	۴	۰۹				
لاستیک و پلاستیک	-۱۲	۳۴	۳۴	-۳	۱	-۱۳	-۵	۲	-۴	-۱۶	۰	-۸	-۱۱	۸	۴	-۲۳	-۲۴	۱۳	-۶	۱	-۳	-۷	۴	۱۹	-۱۳	-۶	۳۰	۳۱	-۹	۰	۱۷	۰۹				
کاشی و سرامیک	-۴۱	۶۲	۶۰	-۷	۱۵	۸	-۱۳	-۲۳	-۲۳	-۲۲	-۲۰	-۱۳	-۱۱	۰	-۱۲	۹	۲۵	۲۲	۲۴	۲۸	۲۲	۱۳	۲۸	۳۷	۲۰	۳۳	۲۲	۱۵	۱۲	۰۹	۰۸					
سیمان	-۲۳	۱۰	-۱۱	-۱	-۱۵	-۱۸	-۱	-۱۵	-۱۸	-۱	۱	-۱۳	-۱۲	-۱۲	-۱۳	-۷	-۱۸	-۱۰	-۶	-۱۵	-۲	۱۲	-۶	۱۴	۱۳	-۷	۱۶	۲۸	۱۳	۹	۰۸					
سایر کانی غیرفلزی	۱۲	۶	۶	۴	۰	-۱۵	۰	-۱۲	-۱۳	-۱۰	-۲۷	-۲۵	-۳	۷	-۴	-۲	-۱۶	-۱	-۱۰	۱۱	۳۰	۱۸	۲۲	۹	۱۳	۱۷	۲۵	۲۲	۱۸	۰۹	۰۸					
فلزات پایه	-۲	۰	-۳	-۴	۳	۳	۱۲	۷	۱۴	۸	۹	۱۴	۱۷	۲۲	۱۲	۱۱	-۱	-۸	-۱۳	-۷	۳	۹	-۷	-۱	-۶	۰	۴	-۷	۱	۰۹	۰۸					
محصولات فلزی به جز ماشین‌آلات و تجهیزات	-۲۴	-۹	۴	۲۵	۲۵	۶	-۱۱	-۱۷	-۳۱	-۶	۲۶	۴۴	۲۸	-۶	۳	-۳	-۹	-۱۴	-۶	-۲۲	-۷	۴	-۲۳	-۸	۱۴	-۱۶	-۱۵	-۸	۷	۴	۰۹	۰۸				
تجهیزات برقی	-۳۸	۱۱	۱۲	۱۳	۲۳	۳۱	۳۷	۳۰	۱۵	۲۹	۱۶	۱۴	۳	۳	-۱۵	-۳	-۲۳	-۲۲	-۲۸	-۹	-۱۲	۱۶	۰	-۹	-۳	۹	۲۱	-۹	-۲۷	-۳	۰۹	۰۸				
ماشین‌آلات و تجهیزات	-۲۴	۵۷	۶۷	۲۴	۴۴	۲۵	۲۷	۲۷	۱	۷	-۵	-۲۵	-۹	-۲۰	-۱۱	-۳۷	-۳۰	-۸	-۱۴	-۹	۸	۰	۵۴	۳۷	۳۸	۳۲	۳۵	۱۴	۸	۰۹	۰۸					
خودرو و قطعات	-۲۱	۶۱	۲۸	۳۰	۴۴	۱۲	۲۵	۲۲	۱۸	۸	۱۷	۱۳	۲۲	-۲۸	-۳۷	-۴۴	-۴۵	-۴۵	-۶۲	-۶۹	-۶۵	-۶۵	-۴۵	-۴۹	-۵۰	-۲۴	-۲۳	-۲۷	۳	۰۹	۰۸					

مأخذ: مؤسسه آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی و محاسبات محققان.

بررسی‌های اولیه عوامل زیر را در بهبود شرایط صنایع مذکور در ۹ ماه سال ۱۳۹۸ مؤثر می‌داند:

۱. افزایش سرمایه‌گذاری در مسکن و در نتیجه افزایش تقاضای داخلی برای محصولات صنعتی

وابسته به بخش ساختمان نظیر کاشی و سرامیک، سیمان، سایر کانی‌های غیرفلزی و فلزات پایه؛

۲. کاهش مداخله یا بهبود سیاست‌های مداخله‌ای دولت در زمینه قیمت‌گذاری داخلی و

تخصیص یا تأمین منابع ارزی (در صناعی نظیر داروسازی).

نمودار ۴-۱ رشد فصلی ارزش افزوده بخش صنعت براساس حساب‌های ملی مرکز آمار ایران و رشد

ارزش افزوده این بخش براساس شاخص کمکی صنایع بورسی را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه

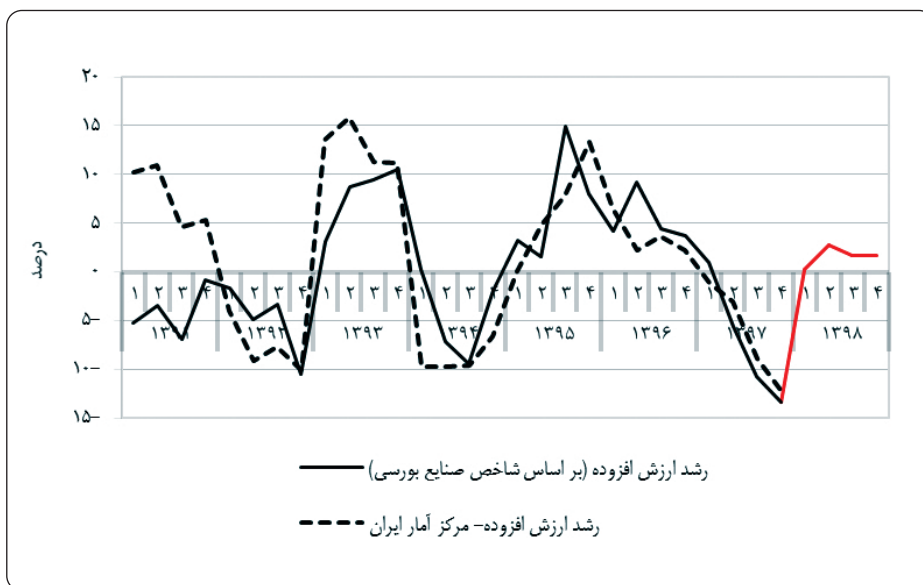
می‌شود هم‌حرکتی قابل توجهی بین این دو نماگر وجود دارد. براین اساس می‌توان با استفاده از شاخص

کمکی رشد ارزش افزوده صنعت براساس تولید شرکت‌های بورسی، به برآورد رشد ارزش افزوده بخش

صنعت پرداخت. براساس عملکرد شاخص مذکور در ۹ ماه سال و برآورد آن در نیمه دوم سال، رشد بخش

صنعت در سال ۱۳۹۸ حدود ۱/۵ درصد برآورد می‌شود.

نمودار ۱-۴. رشد فصلی ارزش افزوده بخش صنعت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



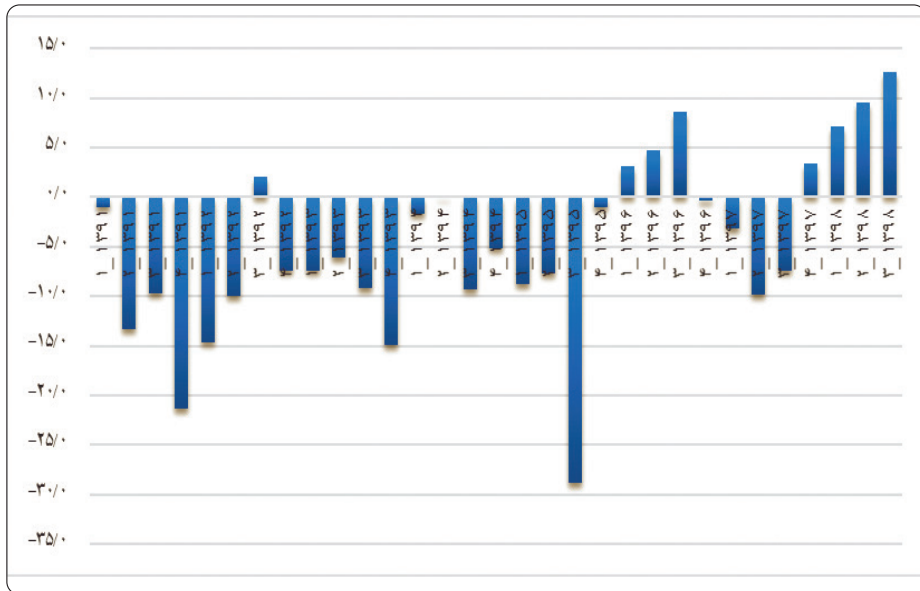
توضیح: رنگ قرمز: برآورد.

مأخذ: حساب‌های ملی فصلی مرکز آمار ایران و مؤسسه آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی.

۱-۵. بخش ساختمان

نمودار وضعیت رشد بخش ساختمان از سال ۱۳۹۰ را به صورت فصلی نشان می‌دهد. رکود این بخش در عمده فصل‌های پس از سال ۱۳۹۰ کاملاً ملموس است. این موضوع در واقع روی دیگر کاهش سرمایه‌گذاری اعم از سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی در سال‌های اخیر است. در سال ۱۳۹۶ شاهد رشد نسبی این بخش به خصوص در ساختمان‌های خصوصی بودیم. آمار بانک مرکزی رشد ۱/۲ درصدی و آمار مرکز آمار ایران رشد ۳/۲ درصد این بخش را در سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد. با این حال در سال ۱۳۹۷ رشد این بخش مجدداً منفی شد که می‌توان آن را معلول بی‌ثباتی شرایط اقتصاد کلان و تأثیر آن بر سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در ساختمان‌های مسکونی و غیرمسکونی و کاهش مخارج عمرانی دولت دانست.

نمودار ۵-۱. رشد فصلی ارزش افزوده بخش ساختمان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: حساب‌های ملی فصلی مرکز آمار ایران.

شواهد موجود از پروانه‌های ساختمانی صادره در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ و برخی شاخص‌های مرتبط با تولید و فروش نهاده‌ها و مصالح ساختمانی در نیمه اول سال ۱۳۹۸، نشان‌دهنده رشد مثبت و به نسبت قابل توجه سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان است. به نظر می‌رسد بخش بزرگی از این رشد مربوط به بخش ساختمان‌های مسکونی باشد. آمار رشد پروانه‌های صادراتی این موضوع را تأیید می‌کند (جدول ۳-۱). از طرف دیگر عملکرد بودجه عمرانی در ۹ ماه سال نشان می‌دهد که احتمالاً رشد سرمایه‌گذاری در ساختمان‌های غیرمسکونی دولتی در این دوره منفی بوده است؛ زیرا مخارج عمرانی دولت نسبت به سال گذشته به صورت اسمی نزدیک به ۵ درصد کاهش داشته است که با در نظر گرفتن تورم، رشد منفی سرمایه‌گذاری دولت بسیار قابل توجه خواهد بود. در رابطه با سرمایه‌گذاری در ساختمان‌های غیرمسکونی غیردولتی آماری در دسترس نیست.

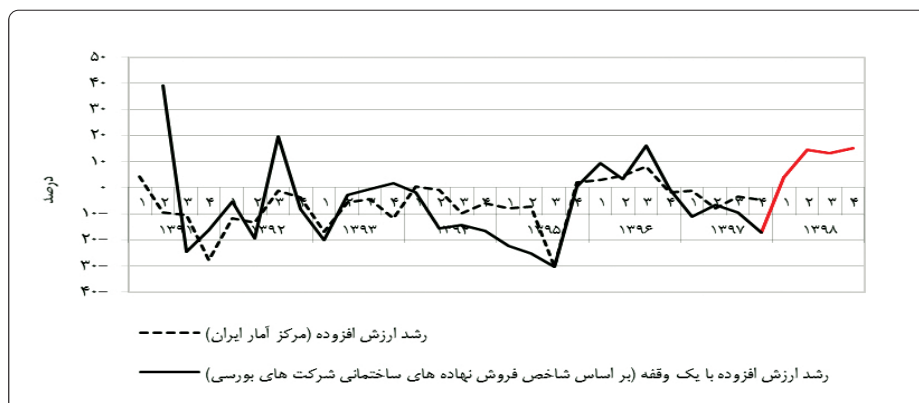
جدول ۳-۱. رشد تعداد و سطح زیربنای پروانه‌های ساختمان‌های مسکونی

شرح	زمستان ۱۳۹۵	زمستان ۱۳۹۶	زمستان ۱۳۹۷
تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره	۳۷۱۷۱	۳۸۲۴۶	۴۶۶۷۳
واحد‌های مسکونی	--	٪۹/۲	٪۲۲
سطح زیربنای پروانه‌های ساختمانی	۱۹۸۴۸/۶	۱۷۵۹۳	۲۱۷۴۳
صادر واحد‌های مسکونی	--	٪-۴/۱۱	٪۲۳/۶
رشد (درصد)			

مأخذ: مرکز آمار ایران.

نمودار ۶-۱ تغییرات رشد ارزش افزوده فصلی بخش ساختمان در مقایسه با رشد شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی شرکت‌های بورسی با یک وقفه را نشان می‌دهد. هم‌حرکتی این دو متغیر نشان می‌دهد فروش نهاده‌های ساختمانی یک شاخص پیش‌نگر نسبتاً مناسب از ارزش افزوده بخش ساختمان (سرمایه‌گذاری در ساختمان) است. براساس این شاخص رشد بخش ساختمان در سال ۱۳۹۸ حدود ۵/۱۴ درصد برآورد می‌شود. براساس اعلام مرکز آمار ایران این بخش در ۹ ماه سال ۱۳۹۸، حدود ۶/۹ درصد رشد داشته است.

نمودار ۶-۱. رشد فصلی ارزش افزوده بخش ساختمان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ و شاخص پیش‌نگران (شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی شرکت‌های بورسی با یک وقفه)

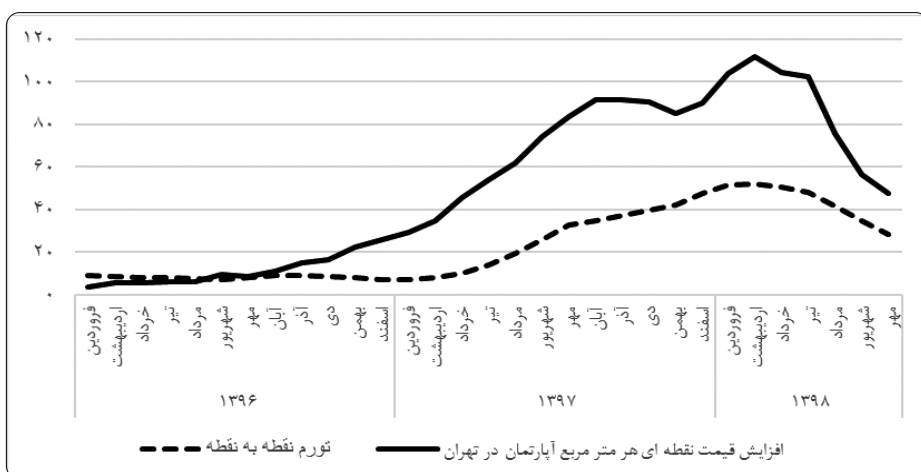


توضیح: رنگ قرمز: برآورد.

مأخذ: حساب‌های ملی فصلی مرکز آمار ایران و مؤسسه آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی.

نمودار ۱-۷ رشد نقطه به نقطه قیمت مسکن در شهر تهران در مقایسه با تورم نقطه به نقطه ماهیانه در سه سال اخیر را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود از اواخر سال ۱۳۹۶، رشد نقطه به نقطه قیمت مسکن از تورم نقطه به نقطه پیشی گرفته است که می‌تواند به معنای به صرفه‌تر شدن سرمایه‌گذاری در ساختمان‌های مسکونی تفسیر شود.

نمودار ۱-۷. مقایسه نرخ تورم نقطه به نقطه کل اقتصاد با افزایش قیمت نقطه به نقطه هر متر مربع آپارتمان در شهر تهران (درصد)



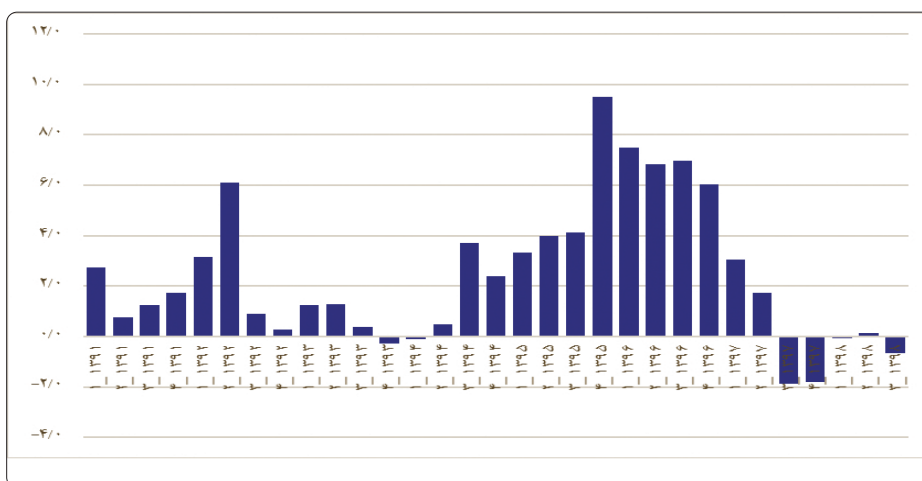
مأخذ: شاخص قیمت مصرف‌کننده مرکز آمار ایران و آمار معاملات مسکن بانک مرکزی.

۱-۱-۶. بخش خدمات

نمودار ۱-۸ نشان‌دهنده رشد ارزش افزوده بخش خدمات از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۷ است. رشد این بخش وابستگی زیادی به رشد سایر بخش‌های اقتصادی دارد. بخش خدمات تا سال ۱۳۹۳ نرخ‌های رشد پایینی را تجربه کرده است به طوری که در سال ۱۳۹۴ رشد این بخش منفی بود. با این حال رشد ارزش افزوده خدمات در سال ۱۳۹۵ با افزایشی قابل ملاحظه به ۳/۶ درصد رسید. این رشد در سال ۱۳۹۶ نیز ادامه یافت تا اینکه در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ مجدداً بخش خدمات رشد منفی را تجربه کرد. علت اصلی رشد منفی بخش مذکور در این سال به عملکرد زیربخش‌های

خدمات بازرگانی (خرده‌فروشی و عمده‌فروشی) و واسطه‌گری‌های مالی بازمی‌گردد که دارای رشد منفی قابل ملاحظه‌ای در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ بودند.

نمودار ۸-۱. رشد فصلی ارزش افزوده بخش خدمات به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: حساب‌های ملی فصلی مرکز آمار ایران.

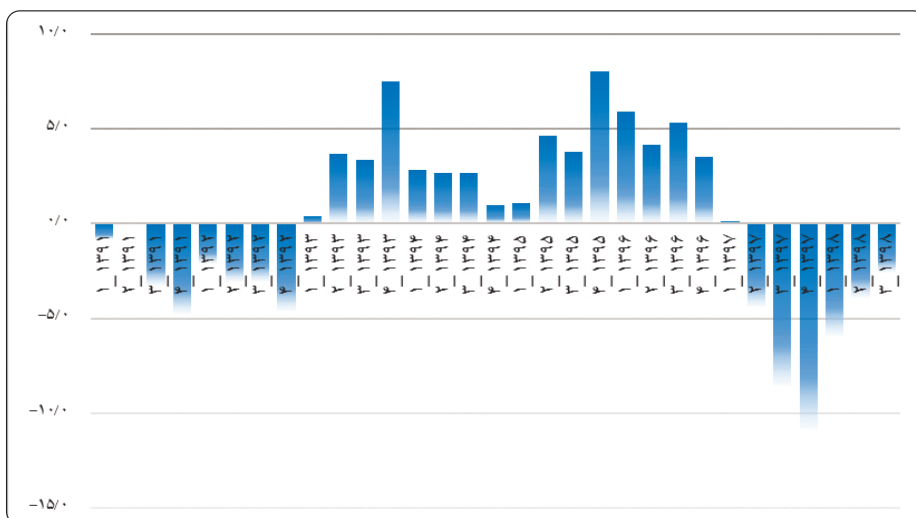
در سال ۱۳۹۸ نیز با توجه به عملکرد بخش‌های صنعت، کشاورزی و معدن و تأثیر آن بر بخش خرده‌فروشی و عمده‌فروشی، مخارج هزینه‌ای دولت و تأثیر آن بر بخش خدمات عمومی شرایط تورمی و تأثیر آن بر ارزش افزوده حقیقی خدمات واسطه‌گری مالی و چشم‌انداز سایر زیربخش‌های خدمات، رشد این بخش حدود ۱/۵- درصد برآورد می‌شود. مرکز آمار ایران نیز رشد این بخش در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ را ۰/۲- درصد اعلام نموده است. تفاوت‌هایی در سطح زیربخش‌های خدمات وجود دارد که با ذکر دلایل در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۶-۱-۱. خدمات بازرگانی

نمودار ۹-۱ نشان‌دهنده رشد ارزش افزوده خدمات بازرگانی، رستوران و هتلداری طی دوره ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۷

به صورت فصلی و به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ است. همان‌طور که نمودار نشان می‌دهد این بخش در سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴ دچار رکود بوده اما در سال ۱۳۹۵، رشد ۶/۲ درصدی را تجربه کرده است. در سال ۱۳۹۶ نیز رشد مثبت این بخش ادامه داشته است. رشد بخش خدمات بازرگانی در این سال ۴/۷ درصد اعلام شده است. مرکز آمار رشد بخش خدمات بازرگانی (خرده‌فروشی و عمده‌فروشی) در سال ۱۳۹۷ را ۶- درصد اعلام کرده که متأثر از شرایط رکود تورمی این سال و عملکرد بخش‌های تولیدی و تجارت خارجی بوده است.

نمودار ۱-۹. رشد فصلی ارزش افزوده بخش بازرگانی، رستوران و هتلداری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



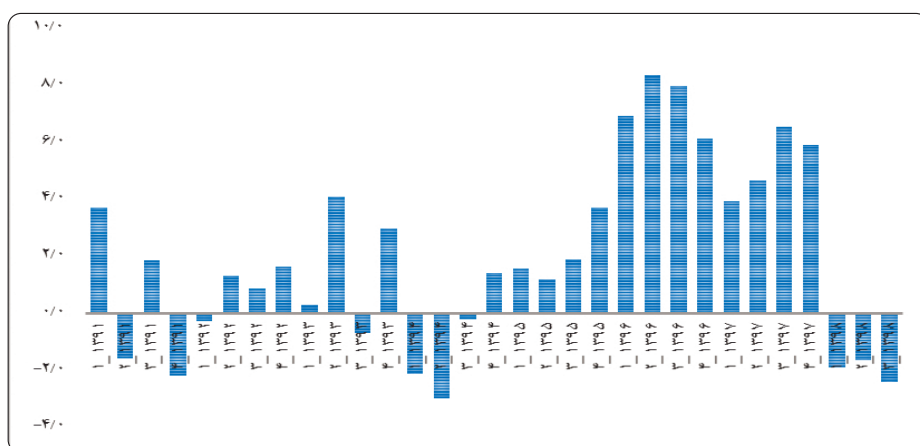
مأخذ: همان.

به‌طور کلی عملکرد بخش بازرگانی به عملکرد بخش‌های صنعت، معدن، کشاورزی و تجارت خارجی بستگی دارد. از آنجاکه رشد بخش‌های کشاورزی و صنعت و تجارت خارجی در ۹ ماهه ابتدای سال بهتر از رشدهای مورد انتظار قبلی بوده است و براساس برآوردها تا پایان سال نیز این‌گونه خواهد بود، می‌توان به رشد مثبت این بخش خوشبین بود. براساس برآوردهای فعلی با توجه به عملکرد ۶ ماهه اول اقتصاد و پیش‌بینی عملکرد آن تا پایان سال، رشد بخش خدمات بازرگانی در سال ۱۳۹۸ حدود ۱ درصد برآورد می‌شود.

۲-۱-۶. خدمات عمومی

خدمات عمومی دربرگیرنده مجموعه خدمات شامل امور عمومی، دفاع، امنیت و نظم عمومی، آموزش و پرورش دولتی، بهداشت دولتی و... است. این بخش ازجمله بخش‌های اقتصاد ایران است که در سال ۱۳۹۶ رشدی بالاتری از رشد سال ۱۳۹۵ را تجربه کرده‌اند. بانک مرکزی رشد این بخش در سال ۱۳۹۶ را ۴/۴ درصد اعلام کرد، درحالی‌که آمار حساب‌های ملی سال ۱۳۹۷ را منتشر نکرده است، اما براساس اعلام مرکز آمار ایران رشد بخش خدمات عمومی در سال ۱۳۹۷ حدود ۵/۳ درصد بوده است.

نمودار ۱-۱۰. رشد فصلی ارزش افزوده بخش خدمات عمومی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



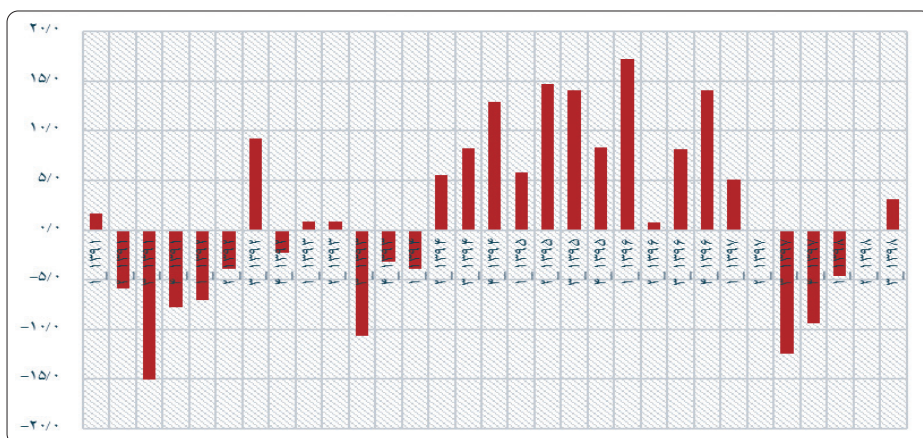
مأخذ: همان.

عملکرد مخارج دولت نشان می‌دهد هرچند مخارج جاری (هزینه‌ها) دولت در ۹ ماه به صورت اسمی رشد داشته است، بااین حال با در نظر گرفتن تورم طی این دوره رشد مخارج دولت به صورت حقیقی و با قیمت‌های ثابت منفی بوده است. با محدودیت‌های بودجه‌ای انتظار می‌رود این وضعیت تا پایان سال نیز ادامه یابد و در سال ۱۳۹۸ شاهد رشد منفی بخش خدمات عمومی باشیم. بنابراین رشد این بخش در سال ۱۳۹۸، حدود ۸- درصد برآورد می‌شود.

۳-۶-۱. خدمات واسطه‌گری مالی

یکی از مشکلات حساب‌های ملی ایران به نحوه محاسبه ارزش افزوده بخش واسطه‌گری مالی مربوط است. دلیل این موضوع نیز به سهم بالا و اصلی نظام بانکی در این بخش، تنوع خدمات بانکی، تنوع نرخ‌های سود بانکی، دستوری بودن نرخ‌های تسهیلات و سپرده‌ها و... برمی‌گردد. از این رو معمولاً میان رشدهای اعلامی مرکز آمار ایران و بانک مرکزی برای این بخش اختلافات جدی وجود دارد. اما می‌توان انتظار داشت که ارزش افزوده بخش بانکی اولاً به درآمدهای کارمزدی بانک‌ها و ثانیاً به تفاوت حقیقی سودهای دریافتی حاصل از ارائه تسهیلات و سودهای پرداختی به سپرده‌ها کاملاً مرتبط باشد. بر این اساس انتظار می‌رود در سال‌های رکود تورمی به دلیل کاهش حقیقی شکاف نرخ سود تسهیلات و سپرده‌ها به دلیل شرایط تورمی از یک سو و کاهش درآمدهای کارمزدی و کاهش سود بانک به واسطه مطالبات غیرجاری بانک در شرایط رکود از سوی دیگر، شاهد کاهش ارزش افزوده و رشد منفی بخش بانکی و به تبع واسطه‌گری مالی باشیم. اطلاعات مرکز آمار برای سال ۱۳۹۷ نیز این موضوع را تأیید می‌کند. این مرکز نرخ رشد ۴/۵- درصدی را برای بخش واسطه‌گری مالی در سال ۱۳۹۷ اعلام کرده است. این رشد منفی مربوط به دو فصل پایانی سال بوده که ابعاد تورم و رکود عمیق تر بوده است.

نمودار ۱۱-۱. رشد فصلی ارزش افزوده بخش واسطه‌گری مالی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: همان.

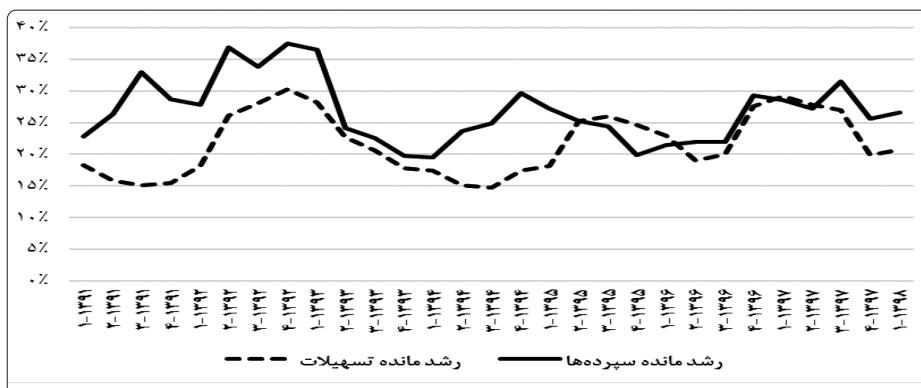
بیان کلی تأثیرگذاری رکود تورمی در سطح کلان بر وضعیت بخش واسطه‌گری مالی و به خصوص بخش

اصلی آن یعنی فعالیت‌های بانکی صحیح است، ولی بررسی جزئیات آن هم می‌تواند مفید باشد. ارزش افزوده بخش بانکی در واقع دو جزء اصلی دارد. یک جزء آن به شکاف بین سود دریافتی و پرداختی بانک‌ها به تسهیلات و سپرده‌ها مربوط است (کارمزد احتسابی) و جزء دیگر آن ناشی از دریافت کارمزد خدمات بانکی توسط بانک‌هاست. مجموع این دو باید با شاخص قیمت مناسب (نرخ تورم) تعدیل شود تا به صورت حقیقی رشد آن قابل سنجش با سال‌های قبل باشد.

همان‌طور که نمودار ۱۲-۱ نشان می‌دهد از نیمه دوم سال ۱۳۹۷ رشد مانده تسهیلات کمتر از رشد مانده سپرده‌ها بوده است که می‌تواند در نهایت به معنای رشد کمتر دریافت‌ها در قیاس با پرداخت‌های سود بانک‌ها تفسیر شود. البته با توجه به کاهش نرخ سود مؤثر سپرده‌ها (در اثر حذف سود روزشمار سپرده‌ها)، کاهش درآمد ناشی از کارمزد احتسابی بانک‌ها کمتر خواهد بود.

از طرف دیگر اگر رشد کارمزد خدمات بانکی متناسب با رشد حجم فعالیت‌های بانک باشد و رشد مجموع سپرده‌ها و تسهیلات را به عنوان شاخصی از حجم فعالیت‌های بانک در نظر بگیریم، رشد کارمزد خدمات بانکی هم از نیمه دوم سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است. حال اگر تورم نیز در نظر گرفته شود، به معنای کاهش نسبتاً قابل توجه ارزش افزوده بانک در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ و سال ۱۳۹۸ خواهد بود. مرکز آمار ایران رشد حدود ۱۱- درصدی را برای بخش واسطه‌گری مالی در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ اعلام کرده است و احتمالاً رشد این بخش در سال ۱۳۹۸ کمتر از این مقدار خواهد بود. برآوردهای موجود رشد حدود ۱۹- درصدی این بخش در سال ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد.

نمودار ۱۲-۱. رشد مانده سپرده‌ها و تسهیلات بانکی



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲-۱-۱. رشد اقتصادی

با در نظر گرفتن آخرین شواهد از عملکرد اقتصاد در ۹ ماه سال ۱۳۹۸ و روندهای قابل تحلیل تا پایان سال؛ برآورد می‌شود رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۸ همچنان منفی و نسبتاً قابل توجه باشد. این رشد در حدود ۷/۲- درصد برای کل سال برآورد می‌شود که عمدتاً ناشی از رشد منفی قابل توجه بخش نفت و گاز است. با این حال رشد اقتصادی بدون نفت در سال ۱۳۹۸، مثبت و حدود ۱/۸ درصد برآورد می‌شود.

در این میان رشد بخش کشاورزی ۵/۵ درصد، رشد بخش نفت ۴۳- درصد، رشد بخش صنعت ۱/۵ درصد، رشد آب، برق و گاز ۱۰ درصد، رشد بخش ساختمان ۱۴/۵ درصد و رشد بخش خدمات ۱/۵- درصد برآورد می‌شود. رشد منفی بخش خدمات به دلیل رشد منفی بخش امور عمومی در نتیجه کاهش حقیقی مخارج جاری دولت و نیزافت ارزش افزوده بخش واسطه‌گری‌های مالی و به خصوص بخش بانکی به قیمت‌های ثابت در این سال است.

گفتنی است صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز رشد اقتصاد ایران در سال ۲۰۱۹ (۱۳۹۸) را به ترتیب ۹/۵- و ۸/۷- درصد برآورد کرده‌اند. همچنین مرکز آمار ایران رشد اقتصادی کشور در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ را ۷/۶- درصد اعلام کرده است.

در مجموع می‌توان گفت هرچند نرخ رشد سال ۱۳۹۸ کمتر از سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی می‌شود، اما وضعیت بخش غیرنفتی اقتصاد ایران بهتر از سال گذشته برآورد می‌شود. به عبارت دیگر علت اصلی نرخ رشد منفی در سال ۱۳۹۸، رشد منفی قابل توجه بخش نفت است.

جدول ۴-۱. رشد اقتصادی سال ۱۳۹۷ و برآورد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۸ (درصد)

شرح	۱۳۹۷	۱۳۹۸
کشاورزی	-۱/۵	۵/۵
نفت	-۱۳/۹	-۴۳
معادن	۰/۸	۷/۵
صنعت	-۶/۵	۱/۵

شرح	۱۳۹۷	۱۳۹۸
آب، برق و گاز	۵/۱	۱۰
ساختمان	-۵/۶	۱۴/۵
خدمات	۰	-۱/۵
تولید ناخالص داخلی	-۴/۹	-۷/۲
تولید ناخالص داخلی بدون نفت	-۲/۴	۱/۸

مأخذ: بخش‌های قبلی و محاسبات.

جدول ۱-۵. برآورد نهادهای بین‌المللی از رشد اقتصاد ایران

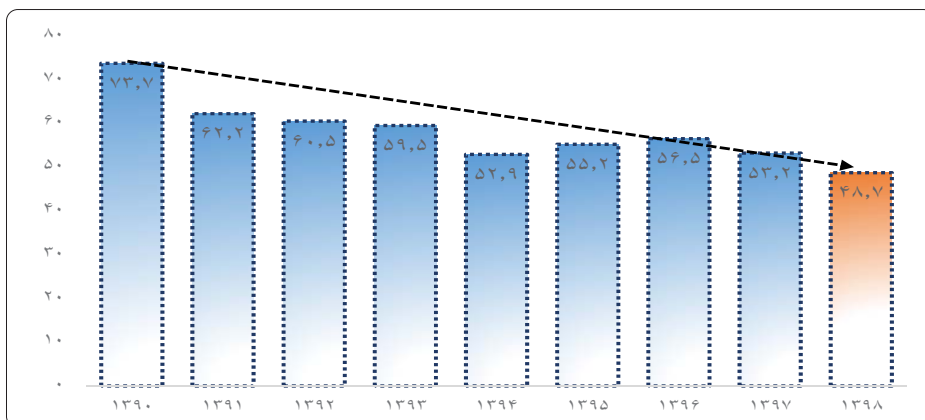
نهاد بین‌المللی	۲۰۱۸	۲۰۱۹
صندوق بین‌المللی پول	-۳/۹	-۹/۵
بانک جهانی	-۱/۹	-۸/۷

مأخذ: وبگاه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی.

۱-۲. درآمد سرانه

براساس گزارش برنامه عملیاتی دوسالانه دولت که توسط سازمان برنامه و بودجه منتشر شده است، درآمد سرانه کشور در سال ۱۳۹۷ کاهشی ۵/۵ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۶ داشته است. برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد درآمد ملی سرانه به قیمت ثابت در سال ۱۳۹۸ نیز ۸/۵ درصد کاهش یافته است. نمودار ۱-۱۳ درآمد سرانه کشور در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد. همان‌طور که در این نمودار مشاهده می‌شود درآمد سرانه کشور از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸، کاهش ۳۴ درصدی داشته است. در واقع درآمد سرانه کشور در سال ۱۳۹۸ حدود دوسوم (۶۶ درصد) درآمد سرانه سال ۱۳۹۰ خواهد بود. با توجه به پیش‌بینی‌ها از رشد اقتصادی و رشد جمعیت، در صورت تداوم وضعیت موجود، درآمد سرانه در سال ۱۳۹۹ تقریباً ثابت و برابر با درآمد سرانه سال ۱۳۹۸ خواهد بود.

نمودار ۱-۱۳. درآمد سرانه کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیون ریال)

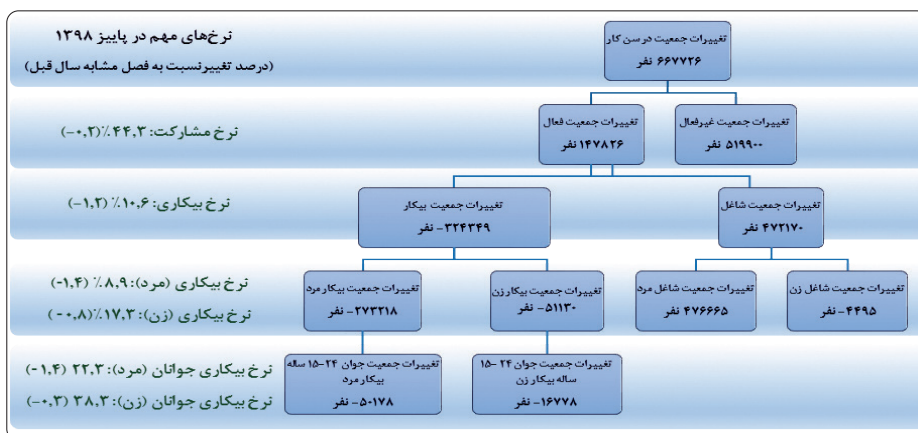


توضیح: برآورد سال ۱۳۹۸ براساس پیش‌بینی رشد اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس انجام شده است. مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، برنامه عملیاتی دوسالانه دولت ۱۴۰۰-۱۳۹۹، جلد اول.

۱-۳. اشتغال و بیکاری

براساس گزارش چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران در فصل پاییز ۱۳۹۸، وضعیت مهمترین شاخص‌های بازار کار در این فصل به شرح زیر است:

نمودار ۱-۱۴. تغییر مهمترین متغیرهای بازار کار در فصل پاییز ۱۳۹۸ نسبت به پاییز ۱۳۹۷



مأخذ: مرکز آمار ایران، چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار در فصل پاییز ۱۳۹۸.

جمعیت فعال: بررسی‌ها نشان می‌دهد در پاییز ۱۳۹۸ نسبت به فصل مشابه سال قبل، جمعیت فعال حدود ۱۴۸ هزار نفر افزایش داشته است. این در حالی است که جمعیت فعال بالای ۱۵ سال در سه سال منتهی به پاییز ۱۳۹۷ به طور متوسط حدود ۸۴۴ هزار نفر افزایش داشته است و این رقم در فصل پاییز امسال نسبت به رقم متوسط مذکور حدود ۸۳ درصد کاهش داشته است. همچنین در پاییز ۱۳۹۸ نرخ مشارکت ۴۴/۳ درصد بوده که نسبت به پاییز ۱۳۹۷ (۴۴/۵ درصد) به میزان ۰/۲ درصد کاهش داشته است. نرخ مشارکت زنان در این دوره ۰/۴ درصد کاهش داشته و به ۱۷/۵ درصد رسیده و نرخ مشارکت مردان حدود ۰/۱ درصد کاهش و به ۷۱ درصد رسیده است.

جمعیت شاغل: در پاییز ۱۳۹۸ نسبت به پاییز ۱۳۹۷، بیش از ۴۷۲ هزار نفر به جمعیت شاغلان اضافه شده است که حدود ۴۷۷ هزار نفر به شاغلین مرد اضافه و حدود ۵ هزار نفر از شاغلین زن کاسته شده است. این در حالی است که در سه سال منتهی به پاییز ۱۳۹۷ به طور متوسط، افزایش جمعیت شاغل ۶۵۴ هزار نفر افزایش داشته است. در این میان سهم مردان و زنان از افزایش اشتغال به ترتیب در حدود ۴۸ و ۵۲ درصد بوده است. اما در پاییز ۱۳۹۸ سهم زنان از افزایش اشتغال به صفر رسیده است.

جمعیت بیکار: در پاییز ۱۳۹۸ نسبت به پاییز ۱۳۹۷، جمعیت بیکار حدود ۳۲۵ هزار نفر کاهش یافته است، به طوری که جمعیت بیکار مردان ۲۷۳ هزار نفر و جمعیت بیکار زنان ۵۱ هزار نفر کاهش داشته است. همچنین جمعیت بیکار جوانان ۲۴-۱۵ ساله، ۶۷ هزار نفر و بیکاری فارغ‌التحصیلان عالی نیز ۵۷ هزار نفر کاهش را نشان می‌دهد. همچنین بررسی‌ها^۱ نشان می‌دهد که در فصول اخیر نقش بنگاه‌های خُرد دارای ۱ تا ۴ نفر کارکن در ایجاد اشتغال بیشتر شده است. در برخی فصول مورد بررسی تمامی مشاغل اضافه شده ناشی از افزایش اشتغال در بنگاه‌های مذکور بوده است. این موضوع نشان می‌دهد اشتغال اضافه شده در فصول اخیر بیشتر ناشی از ایجاد اشتغال در بخش‌های غیرشرکتی و کاربرو با سرمایه‌گذاری اندک بوده است. سهم بالای بنگاه‌های کوچک در ایجاد اشتغال طی سال‌های اخیر، اگرچه نشان‌دهنده پویایی بیشتر نیروی کار برای ایجاد اشتغال عمدتاً با اتکا به خلاقیت‌ها و ایده‌های کارآفرینی فردی است و می‌تواند به عنوان تحول مثبتی در بازار کار تلقی شود، اما در شرایط بی‌ثباتی اقتصاد کلان می‌تواند به نقطه آسیب‌پذیری بازار کار ایران

۱. مهران بهنیا و نورا بهنیا، «بررسی تحولات مهم بازار کار ایران در دوره پاییز سال ۱۳۹۳ تا زمستان سال ۱۳۹۶»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۲۰، ۱۳۹۷، ص ۲۰.

تبدیل شود؛ چرا که واحدهای کوچک تولیدی که با سرمایه ثابت کم تشکیل می‌شوند، نسبت به شرایط بی‌ثباتی بسیار حساس هستند و سریع‌تر از واحدهای بزرگ از چرخه تولید خارج می‌شوند. براساس آمار اعلامی مرکز آمار ایران نرخ بیکاری کشور در فصول بهار، تابستان و پاییز سال ۱۳۹۸ روند کاهشی داشته و به ترتیب به ۱۰/۸، ۱۰/۵ و ۱۰/۶ درصد رسیده است. با این حال بررسی‌ها نشان می‌دهد بخشی از این کاهش نرخ به دلیل افزایش قابل توجه جمعیت غیرفعال است. به طوری که اگر جمعیت غیرفعال در این فصول افزایش نمی‌یافت، نرخ بیکاری در این فصول به ترتیب به ۱۳/۹، ۱۱/۴ و ۱۳/۶ درصد افزایش می‌یافت. صندوق بین‌المللی پول در آخرین گزارش خود نرخ بیکاری ایران در سال ۲۰۱۸ را ۱۴/۵ درصد اعلام و پیش‌بینی کرده این نرخ در سال‌های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ به ترتیب به ۱۶/۸ و ۱۷/۴ درصد افزایش یابد.

● **آمارهای جریان:** آمارهای جریان نشان می‌دهد در یک دوره، حرکت و جابه‌جایی‌های بازار کار چگونه بوده است که این امر از طریق ماتریس انتقال ممکن می‌شود. مرکز آمار ایران در اقدامی جدید گزارشی از متغیرهای جریان فصل پاییز را در سایت خود منتشر کرده است. بدیهی است در تحلیل آمار و اطلاعات بازار کار، صرف مقایسه شاخص‌ها نمی‌تواند در زمان‌های مختلف تصویر دقیقی از بازار کار ارائه دهد. به منظور آگاهی از جابه‌جایی‌های درون مقاطع و درک چگونگی فرایند اتفاقات درون بازار کار، به کارگیری آمارهای جریان می‌تواند کمک مؤثری باشد که این امر با توجه به استفاده از الگوی چرخشی در نمونه‌گیری طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران مقدور شده است.

در ادامه برخی از مهمترین نکات ماتریس انتقال جریانات نیروی کار از پاییز ۱۳۹۷ به پاییز ۱۳۹۸ ارائه می‌شود:

● تحلیل تحولات جمعیت بیکار نشان می‌دهد تنها ۳۸/۵ درصد از بیکاران پاییز ۱۳۹۷ در پاییز ۱۳۹۸ موفق به یافتن شغل شده‌اند و مابقی یا همچنان بیکارند (۳۵/۷ درصد) و یا عمدتاً به علت دلسردی از یافتن شغل، از بازار کار خارج شده‌اند (۲۵/۷ درصد). به طور تقریبی می‌توان گفت از هر سه نفر بیکار در پاییز ۱۳۹۷ تنها یک نفر موفق به یافتن شغل تا پاییز ۱۳۹۸ شده است.

● تحلیل تحولات جمعیت شاغل نشان می‌دهد ۸۳/۱ درصد شاغلین پاییز ۱۳۹۷، در پاییز ۱۳۹۸ نیز همچنان شاغل بوده‌اند. با این حال ۳/۷ درصد از شاغلین (معادل حدود ۸۸۷ هزار نفر) نسبت به پاییز قبل، شغل خود را از دست داده و بیکار شده‌اند. همچنین حدود ۱۳/۲ درصد از شاغلین (معادل ۳۱۱۷ هزار نفر) از بازار کار خارج و به جمعیت غیرفعال اضافه شده‌اند.

● تحلیل تحولات جمعیت غیرفعال نشان می‌دهد حدود ۹۰ درصد از افراد غیرفعال در پاییز ۱۳۹۷ در

پاییز ۱۳۹۸ نیز همچنان تمایلی به انجام کار نداشته‌اند. در پاییز ۱۳۹۸ حدود ۷/۶ درصد از جمعیت غیرفعال پاییز ۱۳۹۷، شاغل شده‌اند و حدود ۲ درصد نیز موفق به یافتن شغل نشده و به جمعیت بیکار افزوده شدند.

جدول ۶-۱. ماتریسی انتقال جریانات نیروی کار پاییز ۱۳۹۷ به پاییز ۱۳۹۸ (درصد)

پاییز ۱۳۹۸				پاییز ۱۳۹۷
عنوان	شاغل	بیکار	غیرفعال	
شاغل	۸۳/۱	۳/۷	۱۳	
بیکار	۳۸/۵	۳۵/۷	۲۵/۷	
غیرفعال	۷/۶	۲	۹۰/۳	

مأخذ: گزارش بررسی نتایج نیروی کار در پاییز ۱۳۹۸ مرکز آمار ایران.

در حال حاضر بازار کار ایران با شرایط و چالش‌های ویژه‌ای مواجه است که لازم است در سیاستگذاری‌ها به آن توجه کافی شود. مهمترین آنها عبارتند از:

عدم توازن منطقه‌ای بیکاری: همان‌طور که در جدول ۷-۱ مشاهده می‌شود تفاوت نرخ بیکاری استان‌های کشور بسیار زیاد است؛ به‌طوری‌که نرخ بیکاری استان کرمانشاه (۱۸/۷ درصد) با نرخ بیکاری استان همدان (۸/۳ درصد) در سال ۱۳۹۷ تفاوت ۱۰/۴ درصدی داشته‌اند. همچنین استان‌های کرمانشاه، چهارمحال و بختیاری، سیستان و بلوچستان و خوزستان دارای نرخ بیکاری بیش از ۱۵ درصد بوده‌اند.

نرخ بالای بیکاری جوانان: براساس اعلام مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری کل کشور در سال ۱۳۹۷، ۱۲ درصد بوده است. بااین‌حال نرخ بیکاری جوانان در این سال، ۲۷/۷ درصد بوده که بسیار بالاتر از نرخ بیکاری کل است. همان‌طور که در جدول ۷-۱ مشاهده می‌شود نرخ بیکاری جوانان در استان‌ها از ۱۷/۳ درصد (استان فارس) تا ۳۶/۲ درصد (استان سیستان و بلوچستان) متفاوت است.

نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان آموزش عالی: نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان نیز در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۸/۹ درصد بوده که بسیار بالاتر از نرخ بیکاری کل است. این نرخ نیز بین استان‌های کشور از ۱۱/۳ درصد (استان سمنان) تا ۲۸/۵ درصد (استان کرمانشاه) متغیر است.

موارد فوق در کنار شرایط بی‌ثبات اقتصاد کلان با تخریب بنگاه‌های خُرد اقتصادی می‌تواند به بحران بیکاری دامن بزند که نگران‌کننده و هشداردهنده است.

جدول ۱-۲. نرخ بیکاری استان‌های کشور به تفکیک مردان، زنان، جوانان و

فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در سال ۱۳۹۷ (درصد)

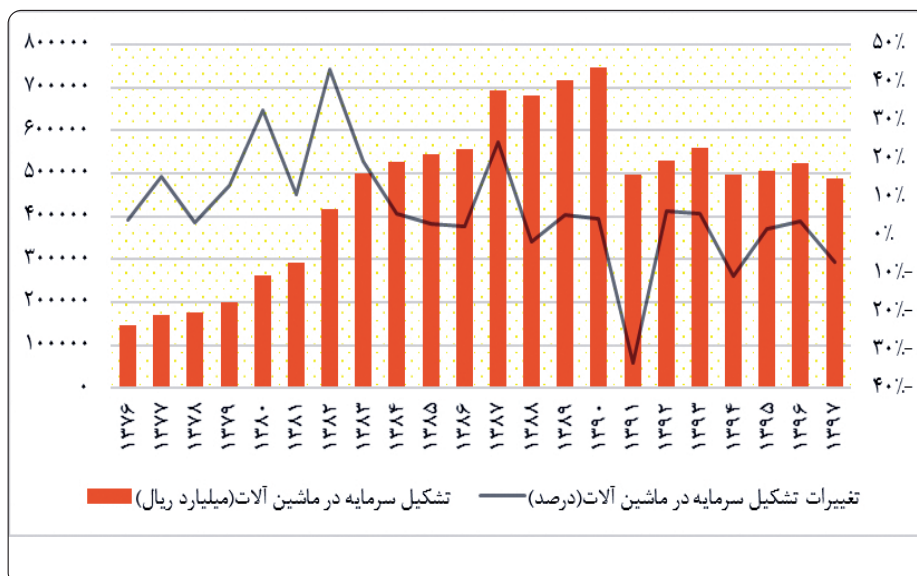
استان	کل	مردان	زنان	جوانان	فارغ‌التحصیلان
اردبیل	۹.۳	۸.۸	۱۰.۸	۲۱.۱	۱۵.۸
اصفهان	۱۳.۷	۱۰.۹	۲۳.۳	۲۸.۲	۱۹.۴
البرز	۱۴.۷	۱۱.۲	۳۱.۹	۳۲.۲	۲۰.۸
ایلام	۱۱.۲	۸.۴	۲۱.۴	۳۱.۳	۲۰.۸
آذربایجان شرقی	۱۰.۹	۹.۸	۱۵.۶	۲۸.۳	۱۸.۷
آذربایجان غربی	۱۴.۷	۱۴.۴	۱۵.۹	۲۵.۱	۲۳
بوشهر	۱۰.۵	۹.۸	۱۳.۷	۲۵.۶	۱۳.۸
تهران	۱۳.۲	۱۰.۲	۲۰.۷	۲۹.۳	۱۶
چهارمحال و بختیاری	۱۷.۴	۱۶.۴	۲۱.۴	۳۵.۴	۲۱.۶
خراسان جنوبی	۸.۵	۶.۳	۱۵.۱	۲۶.۷	۱۶.۳
خراسان رضوی	۱۰.۷	۹.۷	۱۴.۳	۲۱.۷	۱۶.۵
خراسان شمالی	۱۰.۴	۱۱.۱	۸.۷	۲۰.۴	۱۵.۷
خوزستان	۱۵.۷	۱۲.۷	۲۹.۲	۳۴.۱	۲۲.۴
زنجان	۸.۵	۸.۷	۷.۹	۲۰.۵	۱۳.۵
سمنان	۷.۲	۶.۶	۱۰.۴	۲۰.۳	۱۱.۳
سیستان و بلوچستان	۱۶	۱۵.۲	۱۸.۴	۳۶.۲	۲۰.۹
فارس	۸.۹	۷.۶	۱۵.۲	۱۷.۳	۱۵.۳
قزوین	۱۱	۹.۷	۱۷	۲۱	۱۶.۷
قم	۱۰.۸	۸.۹	۲۲.۶	۲۳.۳	۱۳.۴
کردستان	۱۴.۶	۱۳.۱	۲۱.۵	۳۲.۸	۲۵.۵
کرمان	۱۱.۴	۷.۶	۲۸	۳۴.۹	۲۴.۴
کرمانشاه	۱۸.۷	۱۷.۹	۲۱.۷	۳۶	۲۸.۵
کهگیلویه و بویراحمد	۱۳.۳	۱۱.۷	۱۹.۹	۳۱.۵	۲۱.۶
گلستان	۹.۸	۸.۶	۱۴.۷	۲۴	۱۳.۳
گیلان	۱۱.۴	۱۰.۲	۱۵	۲۹.۱	۲۱.۸
لرستان	۱۳.۵	۱۲.۳	۲۰.۹	۲۹.۸	۲۳.۲
مازندران	۸.۵	۶.۲	۱۸.۶	۲۵.۷	۱۷.۸
مرکزی	۸.۴	۷.۹	۱۳.۱	۲۳.۳	۱۳.۶
هرمزگان	۱۱.۲	۱۰.۹	۱۳.۳	۲۵.۱	۱۶.۱
همدان	۸.۳	۸.۵	۷.۵	۲۱.۲	۱۲
یزد	۱۳.۹	۹.۲	۳۰.۴	۳۵.۲	۲۰.۳
کل کشور	۱۲	۱۰.۴	۱۸.۹	۲۷.۷	۱۸.۳

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

۴-۱. سرمایه‌گذاری و انباشت سرمایه

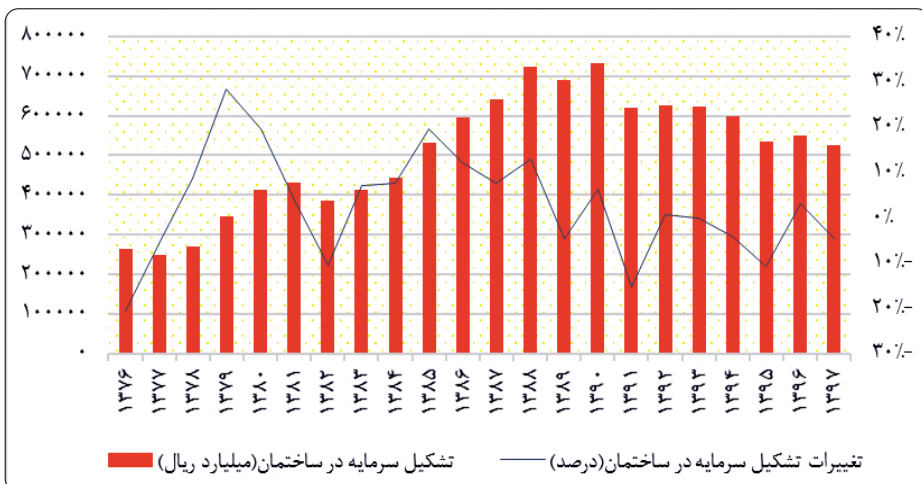
تشکیل سرمایه سالیانه پس از کسراسته‌لاک، میزان انباشت سرمایه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در صورتی که میزان تشکیل سرمایه ثابت ناخالص بیش از میزان استهلاک باشد، موجودی سرمایه افزایش خواهد یافت. بررسی روند تاریخی تشکیل سرمایه ثابت در ماشین‌آلات و ساختمان نشان‌دهنده این است که تشکیل سرمایه ناخالص در سال ۱۳۹۰ به اوج خود رسید. اما همان‌گونه که در نمودارهای ۱-۱۵ و ۱-۱۶ مشاهده می‌شود با رکود بازار مسکن و شدت گرفتن تحریم‌ها، بخش ساختمان و ماشین‌آلات به ترتیب کاهش رشد ۱۵ درصدی و ۳۳ درصدی را تجربه کردند. از سال ۱۳۹۱ به بعد وضعیت تشکیل سرمایه در بخش ساختمان به جز سال ۱۳۹۶ همواره منفی بوده است. همچنین تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات تا قبل از سال ۱۳۹۷ که دور جدید تحریم‌ها آغاز شد، عمدتاً روند افزایشی داشته است (جز در سال ۱۳۹۴)؛ اما مقدار آن در برابر کاهش تجربه شده در سال ۱۳۹۱ ناچیز است.

نمودار ۱-۱۵. تشکیل ناخالص سرمایه در ماشین‌آلات در دوره ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۷



مأخذ: مرکز آمار ایران و امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه کشور.

نمودار ۱۶-۱. تشکیل سرمایه در ساختمان در دوره ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۷



مأخذ: همان.

از طرفی کاهش میزان تشکیل سرمایه نه تنها سبب شد نرخ رشد موجودی سرمایه از سال ۱۳۹۴ به بعد به کمتر از ۱ درصد برسد، بلکه شواهد حاکی از آن است که رشد موجودی سرمایه در بخش نفت و گاز، صنعت، معدن، ساختمان و ارتباطات از سال ۱۳۹۱ به بعد منفی شده است؛ به گونه‌ای که در بازه زمانی ۶ ساله ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶، به طور متوسط سالیانه حدود ۲/۲ درصد از موجودی سرمایه در این بخش‌ها کاسته شده است. این در حالی است که رشد سالیانه این بخش‌ها برای ۶ سال قبل از ۱۳۹۰ به طور متوسط حدود ۳/۵ درصد بوده که جزئیات آن در جدول ۸-۱ آمده است.

جدول ۸-۱. مقایسه رشد متوسط سالیانه موجودی سرمایه ۶ ساله قبل و بعد از سال ۱۳۹۰ (درصد)

فعالیت / سال	رشد سالیانه ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰	رشد سالیانه ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶
کشاورزی	۷,۴۴	۱,۹۲
نفت و گاز	۱,۱۴	-۳,۲۹
معدن	۶,۸۱	-۲,۵۴
صنعت	۴,۸۴	-۱,۳۱

فعالیت / سال	رشد سالیانه ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰	رشد سالیانه ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶
آب، برق و گاز	۵,۳۱	۰,۸۴
ساختمان	۷,۱۸	-۳,۱۰
حمل و نقل	۸,۸۶	۲,۱۷
ارتباطات	۰,۵۰	-۳,۶۹
مستغلات	۴,۰۱	۲,۱۵
سایر خدمات	۶,۴۱	۳,۲۶
کل انباشت سرمایه	۵,۱۵	۱,۷۰

مأخذ: برنامه دوسالانه بودجه، سازمان برنامه و بودجه کشور.

مشاهدات فوق گویای این است که عملکرد اقتصاد کشور در زمینه تشکیل سرمایه ثابت در سال های دهه ۹۰ نگران کننده بوده و در صورت ادامه روند فوق و عدم افزایش بهره وری، شاهد کاهش سطح تولید بالقوه در سال های آینده خواهیم بود. از طرفی براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه، نتایج محاسبه شاخص بهره وری سرمایه نشان می دهد که این شاخص در سال های دهه ۹۰ اغلب منفی بوده به طوری که در فاصله سال های ۹۷-۱۳۹۰ بهره وری سرمایه با نرخ متوسط سالیانه ۱/۱ درصد، کاهش یافته است.

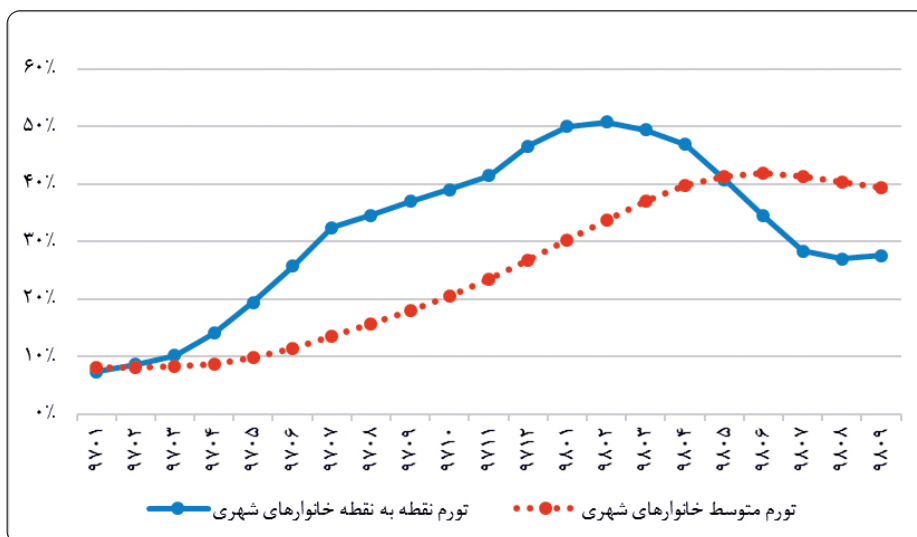
ادامه این روند باعث نگرانی هایی برای پشتیبانی از تحقق رشد اقتصادی بالا و دستیابی به اهداف رفاهی و اشتغال برای سال های آتی شده است. از این رو باید تلاش شود با درپیش گرفتن سیاست های مالی، پولی، تجاری و ارزی مناسب در کنار اصلاحات ساختاری به منظور ثبات اقتصادی و کاهش نااطمینانی، حمایت از فعالان داخلی و فراهم کردن زمینه های مناسب برای جذب سرمایه گذاری خارجی، مانع کاهش سرمایه گذاری و ظرفیت های تولیدی آینده کشور شد.

۵-۱. تورم

بنابر گزارش مرکز آمار ایران، روند افزایشی نرخ تورم در سال ۱۳۹۷ باعث شد تا در آخرین سال، نرخ تورم نقطه به نقطه به حدود ۴۷ درصد برسد و در اردیبهشت ماه ۱۳۹۸، از مرز ۵۲ درصد عبور کند. با این حال از خرداد ماه ۱۳۹۸ نرخ تورم روند نزولی گرفته و در شهریور ماه با ثبت تورم

۰/۵ درصدی (ماه‌یانه) به کمترین مقدار خود از ابتدای سال ۱۳۹۸ رسید.

نمودار ۱۷-۱. نرخ تورم نقطه به نقطه و میانگین



مأخذ: شاخص‌های قیمت مرکز آمار ایران.

کاهش نرخ تورم نقطه به نقطه از خرداد ۱۳۹۸ در نمودار ۱۷-۱ مشخص است، به‌طورکلی کاهش یافتن نرخ تورم پس از یک دوره افزایش شدید امری طبیعی است. از طرف دیگر باید توجه داشت که کاهش نرخ تورم در تابستان سال ۱۳۹۸ را نمی‌توان یک فرایند بلندمدت در نظر گرفت و امیدوار بود که نرخ تورم وارد فرایند نزولی شده است زیرا متغیرهای اقتصاد کلان ایران هنوز در وضعیت باثباتی قرار ندارند که بتوان این روند نزولی را آغاز بازگشت به ثبات دانست. در خصوص سیاست‌های پولی و مالی اجرا شده در سال ۱۳۹۸ می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

۱-۵-۱. سیاست پولی

براساس آمار آذرماه ۱۳۹۸، نقدینگی در آذرماه نسبت به شهریورماه بیش از ۶ درصد رشد داشته و سهم پول (بخش سیال نقدینگی که تأثیر بیشتری بر تورم دارد) نسبت به شهریورماه افزایش پیدا

کرده است. در آذر ۱۳۹۸، سهم پول از نقدینگی به ۱۶ درصد رسیده که بیشترین میزان آن از سال ۱۳۹۵ به بعد بوده است.

جدول ۹-۱. رشد نقدینگی و اجزای آن (درصد)

سال	رشد نقدینگی نسبت به دوره قبل	سهم شبه پول از رشد نقدینگی	سهم پول از رشد نقدینگی
۱۳۹۳	۲۲٫۳	۹۹	۰٫۰۱
۱۳۹۴	۳۰٫۰۲	۹۳	۰٫۰۷
۱۳۹۵	۲۳٫۲	۸۹	۱۱
۱۳۹۶	۲۲٫۰۷	۸۹	۱۱
۱۳۹۷	۲۳٫۱	۷۴	۲۶
خرداد ۱۳۹۸	۵٫۱	۷۴	۲۶
شهریور ۱۳۹۸	۷٫۴	۸۵	۱۵
آذر ۱۳۹۸	۶٫۴	۷۸	۲۲

مأخذ: بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه.

نقدینگی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ در حدود ۴/۹ درصد بیش از همین بازه زمانی در سال ۱۳۹۷ رشد داشته است. هرچند سهم پول از رشد نقدینگی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ اندکی کاهش داشته؛ اما همچنان بالاتر از مقادیر سال های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ بوده و با توجه به نقدینگی افزایش یافته در این بازه زمانی، می تواند اثرات تورمی در سال های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ را در پی داشته باشد.

۲-۵-۱. سیاست مالی

به نظر می رسد مؤثرین سیاست اثرگذار بر نرخ تورم (به طور کلی بر اقتصاد ایران) در سال ۱۳۹۸، سیاست مالی و نحوه مواجهه با کسری بودجه است. شیوه تأمین مالی کسری بودجه، بر رشد پایه پولی و نقدینگی نیز اثرگذار بوده و در نهایت نرخ تورم را متأثر می کند.

در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ عدم تحقق درآمدهای نفتی باعث شده است تا تراز عملیاتی و سرمایه ای

بودجه با کسری مواجه باشد. این کسری عمدتاً از طریق انتشار اوراق، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و همچنین تنخواه بانک مرکزی تأمین شده است.

هرچند استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، پیامدهای تورمی در پی نداشته است^۱ (البته به‌طور کلی برداشت از صندوق توسعه ملی برای امور بودجه‌ای و مخارج جاری کشور توصیه نمی‌شود)، اما انتشار اوراق به معنای انتقال بدهی از یک سال به سالی دیگر است که امکان دارد پیامدهای تورمی در سال‌های آینده در پی داشته باشد.

بنابراین سیاست پولی و مالی از ابتدای سال کمک‌چندانی به هدایت اقتصاد به سمت ثبات نکرده است. با این حال از میان مهمترین عواملی که باعث روند نزولی تورم در سال ۱۳۹۸ شده است می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) کنترل نوسانات بازار ارز و کاهش انتظارات تورمی

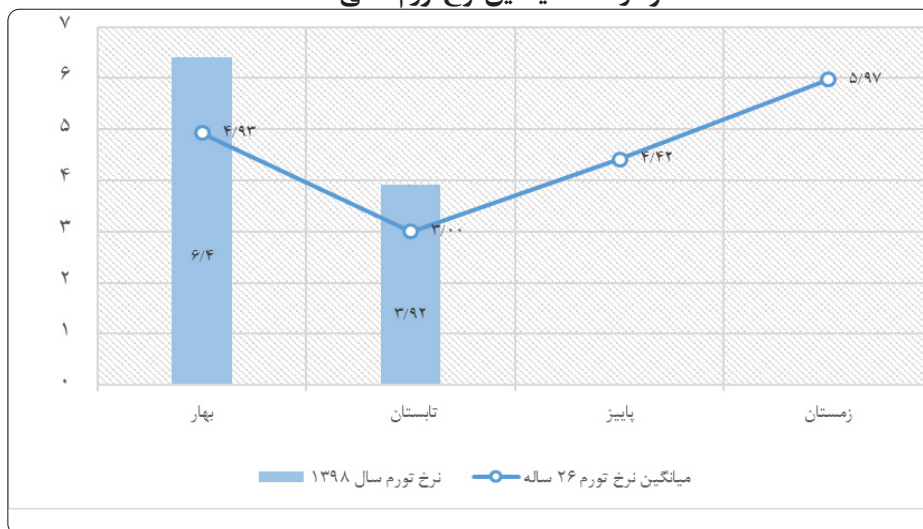
مهمترین و تأثیرگذارترین عامل کاهش نرخ تورم در سال ۱۳۹۸، کنترل نوسانات در بازار ارز و در نتیجه کاهش انتظارات تورمی بوده است. انتظارات تورمی به شدت تحت تأثیر نوسانات نرخ ارز قرار دارد که به واسطه ثبات نسبی بازار ارز از ابتدای سال، کنترل شده و در کاهش نرخ تورم نقش داشته است.

ب) نوسانات فصلی

نرخ تورم در بهار ۱۳۹۸ بالاتر از بهار ۱۳۹۷ قرار دارد و کاهش قابل ملاحظه نرخ تورم از خردادماه آغاز شده و تا تابستان نیز ادامه داشته است. کاهش نرخ تورم در تابستان تحت تأثیر نوسانات فصلی نیز قرار داشته و کاهش قیمت برخی گروه‌های کالایی مانند خوراکی‌های تازه نیز برای کاهش اثرگذار بوده است.

۱. برداشت از صندوق توسعه ملی به معنای آن است که ارزهای صندوق به بانک مرکزی فروخته شده و خالص دارایی خارجی بانک مرکزی افزایش پیدا کرده و معادل ریالی آن در اختیار دولت قرار داده می‌شود. اما به‌نظر می‌رسد در شرایط فعلی وضعیت متفاوت است. هرچند آماري در این باره منتشر نشده، اما براساس اظهارنظرهای شفاهی مسئولان بانک مرکزی، شیوه برداشت از صندوق در هشت‌ماهه نخست سال، به‌صورت فروش ارز صندوق در بازار بوده و بنابراین خالص دارایی خارجی بانک مرکزی و در نتیجه پایه پولی افزایش نیافته است.

نمودار ۱۸-۱. میانگین نرخ تورم فصلی ۲۶ ساله



توضیح: میانگین نرخ تورم براساس شاخص ۱۰۰=۱۳۹۰ از سال ۱۳۷۰ تا پایان سال ۱۳۹۵ و برای هر فصل تغییرات شاخص نسبت به ماه انتهایی فصل قبل محاسبه شده است.
 مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

همان طور که نمودار ۱۸-۱ نشان می دهد، نرخ تورم در بهار و تابستان ۱۳۹۸ بالاتر از میانگین بلندمدت قرار دارد.

۳-۵-۱. چشم انداز نرخ تورم

نرخ تورم در سال ۱۳۹۹ تحت تأثیر عوامل متعددی قرار دارد که مهمترین آنها به طور خلاصه به شرح زیر است:

الف) تغییرات نرخ ارز

در شرایط فعلی اقتصاد ایران، تغییرات نرخ ارز مهمترین عامل اثرگذار بر نرخ تورم است. بنابراین نرخ تورم در سال های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ متأثر از نوسانات ارزی خواهد بود. تغییرات نرخ ارز هم بر شاخص قیمت مصرف کننده و هم بر شاخص قیمت تولیدکننده اثرگذار بوده

و در پی آن انتظارات تورمی را متأثر می‌کند. بنابراین افزایش و نوسانات نرخ ارز در ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۸، می‌تواند بر تورم سال ۱۳۹۹ نیز تأثیرگذار باشد.

ب) کسری بودجه

نحوه تأمین مالی کسری بودجه، تأثیر بسیار زیادی بر نرخ تورم در سال ۱۳۹۹ دارد. اوراق منتشر شده در سال ۱۳۹۸، در سال‌های بعدی سررسید می‌شوند که برای دولت بار مالی دارد و ممکن است دارای تبعات تورمی در سال‌های آتی باشد. همچنین برداشت از منابع صندوق در صورتی که خالص دارایی خارجی بانک مرکزی را افزایش دهد، پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت.

بر اساس اعلام مرکز آمار ایران نرخ تورم سال ۱۳۹۸ حدود ۳۵ درصد بوده و در صورت تداوم وضعیت موجود نرخ تورم سال ۱۳۹۹ نیز بین ۲۰ تا ۲۵ درصد پیش‌بینی می‌شود. بانک جهانی در آخرین گزارش خود نرخ تورم ایران در سال‌های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ را به ترتیب ۳۸/۳ و ۲۹ درصد پیش‌بینی کرده است. با این حال باید گفت در صورتی که دولت، تدابیری برای تأمین کسری بودجه از طریق مدیریت مخارج، افزایش پایه‌های مالیاتی، کاهش فرار مالیاتی و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی نیندیشد؛ پایه پولی افزایش یافته در سال ۱۳۹۸ به همراه منابعی که برای تأمین کسری بودجه سال ۱۳۹۹ لازم است، می‌تواند به افزایش مجدد نرخ تورم در سال ۱۳۹۹ منجر شود. همچنین اختصاص مجدد منابع ارزی برای واردات کالاهای اساسی در شرایطی که کشور با کمبود ذخایر ارزی روبه‌روست، از قدرت کنترل بانک مرکزی در بازار نیما کاسته و می‌تواند نوسانات ارزی در پی داشته باشد.

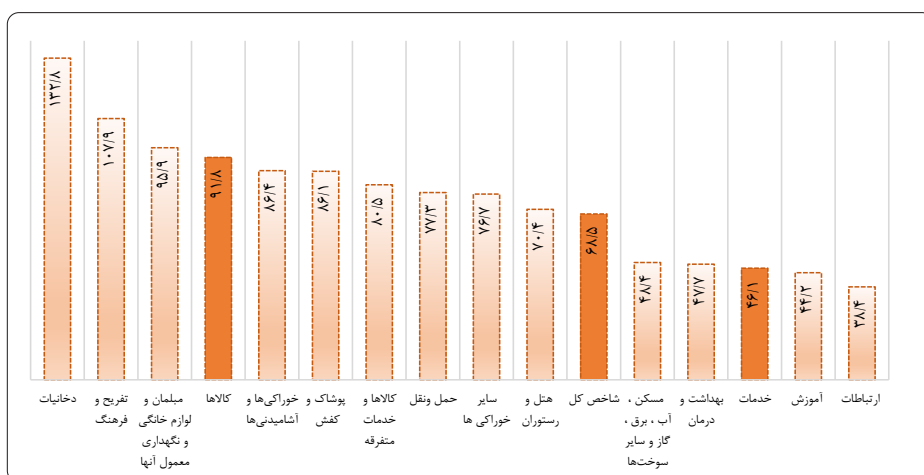
۱-۶. وضعیت معیشتی

افزایش قابل توجه هزینه‌های زندگی در کنار رکود اقتصادی باعث شده تا خانوارهای ایرانی در حالی که هنوز به سطح درآمد سال ۱۳۹۶ نرسیده‌اند، با افزایش قابل توجه در هزینه‌ها به خصوص هزینه خوراک مواجه شوند. همین امر باعث شده تا در سال ۱۳۹۷، وضعیت معیشتی خانوار نسبت به سال ۱۳۹۶ به لحاظ استانداردهای زندگی کاهش یابد.

افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده از ابتدای سال ۱۳۹۷، موجب کاهش قابل توجه قدرت خرید مردم شده است. بررسی رشد شاخص قیمت زیرگروه‌های شاخص قیمت مصرف‌کننده

نیز قابل توجه است. رشد شاخص قیمت مصرف‌کننده در سال ۱۳۹۷ تا حد زیادی از محل رشد شاخص کالا بوده که در میان گروه‌های کالایی نیز شاخص خوراک رشد قابل ملاحظه‌ای را تجربه کرده است.

نمودار ۱۹-۱. رشد شاخص قیمت در آبان ۱۳۹۸ نسبت به اسفند ۱۳۹۶ (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

همان‌طور در نمودار ۱۹-۱ آمده است، شاخص کل در آبان ۱۳۹۸ نسبت به اسفند ۱۳۹۶ در حدود ۶۸/۵ درصد رشد داشته است. همچنین با آنکه تلاش شده تا بخش قابل توجهی از رشد شاخص گروه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها با اختصاص ارزش ترجیحی پایین نگه داشته شود، اما این گروه کالایی ۸۶ درصد رشد قیمت را تجربه کرده است. به این معنا که یک خانوار ایرانی در تهیه خوراک مورد نیاز به‌طور متوسط ۸۶ درصد از قدرت خرید خود نسبت به پایان سال ۱۳۹۶ را از دست داده است. این کاهش قدرت خرید در برخی گروه‌های خوراکی بیشتر است. به عنوان مثال گروه گوشت قرمز، سفید و ماکیان ۱۱۰ درصد رشد قیمت نسبت به اسفند ۱۳۹۶ داشته است.

موارد مذکور باعث شده است تا در سال ۱۳۹۷ (به عنوان آخرین سالی که داده‌های هزینه

درآمد خانوار موجود است) خانوارهای ایرانی در همه دهک‌های درآمدی، مصرف گروه‌های اصلی خوراک را کاهش دهند.

جدول ۱۰-۱. متوسط مصرف سرانه هر دهک از برخی گروه‌های خوراکی اصلی در ماه (سال ۱۳۹۷)

دهک هزینه‌ای کشوری	وزن برنج (کیلوگرم) (فقط خارجی)	وزن روغن نباتی (کیلوگرم) (فقط نباتی)	وزن گوشت مرغ (کیلوگرم)	وزن گوشت گوساله (کیلوگرم)	وزن گوشت گوسفندی (کیلوگرم)	وزن تخم مرغ (کیلوگرم)
۱	۰٫۷۰	۰٫۳۵	۰٫۷۹	۰٫۰۵	۰٫۰۳	۰٫۳۱
۲	۰٫۹۲	۰٫۳۷	۰٫۹۹	۰٫۰۷	۰٫۰۷	۰٫۳۷
۳	۰٫۹۵	۰٫۳۸	۱٫۰۸	۰٫۱۰	۰٫۱۱	۰٫۴۱
۴	۱٫۰۳	۰٫۴۱	۱٫۱۶	۰٫۱۱	۰٫۱۳	۰٫۴۳
۵	۱٫۱۵	۰٫۴۰	۱٫۲۸	۰٫۱۳	۰٫۱۶	۰٫۴۶
۶	۱٫۲۵	۰٫۴۱	۱٫۳۴	۰٫۱۳	۰٫۲۰	۰٫۵۰
۷	۱٫۱۵	۰٫۴۲	۱٫۵۸	۰٫۱۷	۰٫۲۶	۰٫۵۱
۸	۱٫۲۵	۰٫۴۲	۱٫۶۴	۰٫۲۰	۰٫۳۱	۰٫۵۷
۹	۱٫۲۰	۰٫۴۶	۱٫۸۲	۰٫۲۶	۰٫۴۱	۰٫۶۰
۱۰	۱٫۴۰	۰٫۴۹	۲٫۴۲	۰٫۳۸	۰٫۶۶	۰٫۷۰
نسبت دهک دهم به اول	۲٫۰۲	۱٫۳۸	۳٫۰۶	۷٫۸۲	۲۱٫۰۰	۲٫۲۶

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس داده‌های هزینه درآمد خانوار مرکز آمار ایران.

جدول ۱۰-۱ میزان مصرف سرانه دهک‌های درآمدی از گروه‌های اصلی خوراکی در سال ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد. نسبت مصرف دهک دهم به دهک اول نیز قابل توجه است. به عنوان مثال، دهک دهم ۲۱ برابر دهک اول گوشت گوسفندی مصرف می‌کند.

جدول ۱۱-۱. تغییر در میزان مصرف سرانه ماهیانه از گروه‌های اصلی غذایی

(درصد)

در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶

دهک هزینه‌ای کشوری	برنج (فقط خارجی)	روغن نباتی (فقط نباتی)	گوشت مرغ	گوشت گوساله	گوشت گوسفندی	تخم مرغ
۱	-۱۱,۶۰	-۱۵,۱۵	-۰,۲۶	-۱۱,۱۶	-۱۶,۹۹	-۵,۹۲
۲	-۱۰,۸۰	-۹,۶۴	-۳,۲۱	-۲۹,۲۶	-۲۱,۷۶	-۷,۱۴
۳	-۱۸,۹۱	-۲۱,۵۵	-۱,۴۶	-۱۱,۶۳	-۱۹,۲۳	-۴,۸۸
۴	-۱۶,۹۹	-۸۰,۸۷	-۵,۳۵	-۲۰,۹۳	-۲۰,۱۳	-۴,۸۸
۵	-۱,۵۹	-۱۵,۱۳	-۵,۰۹	-۱۹,۳۱	-۲۷,۵۹	-۳,۳۷
۶	-۷,۹۶	-۱۳,۸۸	-۱,۷۰	-۱۷,۱۳	-۱۸,۳۴	۲,۰۷
۷	-۲۰,۰۱	-۱۷,۷۱	۳,۹۶	-۱۶,۴۱	-۱۹,۹۵	-۶,۹۸
۸	-۱۸,۰۱	-۱۹,۱۱	۱,۰۸	-۱۰,۰۸	-۱۹,۴۴	۳,۱۱
۹	-۲۴,۱۵	-۱۲,۵۸	-۴,۴۶	-۱۷,۵۴	-۱۳,۰۱	-۱,۴۱
۱۰	-۱۸,۱۶	-۱۷,۹۸	-۳,۷۳	-۲,۲۹	-۹,۹۵	-۱,۶۵

مأخذ: همان.

همان‌طور که از جدول ۱۱-۱ مشخص است، اکثر دهک‌های درآمدی میزان مصرف خود از همه گروه‌های کالایی اصلی غذایی (منتخب در جدول) را در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ کاهش داده‌اند. همچنین به نظر می‌رسد بیشترین کاهش در دهک چهارم رخ داده است.

جدول ۱۲-۱. نسبت مصرف سرانه ماهیانه دهک دهم به دهک اول از گروه‌های اصلی غذایی

	برنج (فقط خارجی)	روغن نباتی (فقط نباتی)	گوشت مرغ	گوشت گوساله	گوشت گوسفندی	تخم مرغ
۱۳۹۶	۲,۱۸	۱,۴۳	۳,۱۷	۷,۱۱	۱۹,۳۵	۲,۱۶
۱۳۹۷	۲,۰۲	۱,۳۸	۳,۰۶	۷,۸۲	۲۱,۰۰	۲,۲۶
تغییر ۱۳۹۷ به ۱۳۹۶	۰,۹۳	۰,۹۷	۰,۹۷	۱,۱۰	۱,۰۸	۱,۰۵

مأخذ: همان.

جدول ۱۲-۱ به نوعی نابرابری در میزان مصرف از گروه‌های منتخب غذایی در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد. براساس جدول فوق در سه گروه کالایی برنج، روغن نباتی و مرغ، اندکی از نابرابری مصرف کاسته شده اما برای سه گروه غذایی دیگری یعنی گوشت گوساله، گوسفند و تخم‌مرغ نابرابری بیشتر شده است که این مقدار برای گوشت گوسفندی و بعد از آن گوشت گوساله قابل توجه است. به این معنا که خانوارهای دهک اول، مصرف سه گروه اول را جایگزین سه گروه دوم کرده‌اند.

همان‌طور که اشاره شد در کنار افزایش هزینه‌های غذایی (و سایر هزینه‌های خانوار که با شاخص قیمت رشد می‌کنند) خانوار با کاهش درآمد حقیقی نسبت به سال ۱۳۹۶ مواجه بوده است. در مجموع در سال ۱۳۹۷، ۵/۵ درصد از درآمد سرانه هریرانی نسبت به سال ۱۳۹۶ کاسته شده است.

کاهش درآمد حقیقی و افزایش هزینه باعث کاهش مصرف گروه‌های غذایی و در نهایت کاهش کالری دریافتی افراد شده است. این امر موجب افزایش نرخ فقر در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ شده است. در حالی که نرخ فقر مطلق^۱ متوسط کشوری در سال ۱۳۹۵ در حدود ۱۷ درصد برآورد شده است، در سال ۱۳۹۶ به حدود ۱۶/۶۵ درصد کاهش یافته و در سال ۱۳۹۷ با یک افزایش قابل توجه، ۱۸/۴۱ برآورد می‌شود.

مجموع موارد عنوان شده در خصوص وضعیت خانوار می‌تواند نتایج قابل توجهی در پی داشته باشد که در زیر به برخی از آنها اشاره شده است:

۱. کاهش مصرف به خصوص برای دهک‌های پایین درآمدی می‌تواند این گروه‌ها را در معرض خطر سوء تغذیه قرار دهد. میزان مصرف برخی گروه‌های غذایی به حدی پایین است که تقریباً می‌توان آن را برابر صفر در نظر گرفت. به عنوان مثال دهک اول به طور متوسط در ماه ۳۰ گرم گوشت گوسفند مصرف می‌کند.

۱. نرخ فقر مطلق درصدی از جمعیت کل کشور را نشان می‌دهد که هزینه ماهیانه آنها زیر خط فقر مطلق قرار دارد. منظور از خط فقر مطلق معیار تعیین شده برای دستیابی به حداقل استانداردهای زندگی است. برای مطالعه بیشتر ر.ک: گزارش «خط فقر ایران در سال ۱۳۹۵ و مروری بر روش محاسبه آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۱۵۹، ۱۳۹۷.

۲. افزایش نرخ فقر به افزایش نارضایتی اجتماعی منجر می‌شود. افزایش ۲ درصدی نرخ فقر در سال ۱۳۹۷ به معنای آن است که یک میلیون و ششصد هزار نفر به جمعیت فقیر مطلق کشور افزوده شده است. ۳. علاوه بر افزایش فقر، افزایش نابرابری نیز تأثیر بسزایی در میزان نارضایتی اجتماعی دارد. افزایش نابرابری مصرفی از گروه‌های اصلی غذایی، بر میزان نارضایتی گروه‌های پایین درآمدی افزوده و می‌تواند اعتراضات اجتماعی در پی داشته باشد.

۴. با وجود اختصاص حجم بالایی از درآمدهای نفتی به واردات کالاهای اساسی با نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۳۹۷ (۱۴ میلیارد دلار) به نظر می‌رسد نه تنها گروه‌های بالای درآمدی از این یارانه بیشتر منتفع شده‌اند، بلکه با برهم خوردن قیمت‌های نسبی به واسطه اختصاص ارز با نرخ ترجیحی، در سال ۱۳۹۷ میزان بهره‌مندی گروه‌های بالای درآمدی نسبت به سال ۱۳۹۶ در مقایسه با گروه‌های پایین بیشتر شده است. بنابراین سیاست تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی (یارانه ارزی) به هدف مطلوب اصابت نکرده است.

۵. از آنجاکه نرخ تورم در سال ۱۳۹۷ روند فزاینده داشته و در اسفند قیمت‌ها بسیار بالاتر از متوسط سال بوده، بنابراین به احتمال زیاد نرخ فقر در پایان اسفند ۱۳۹۷ بالاتر از ارقام محاسبه شده برای متوسط سال بوده است.

اما برای سال ۱۳۹۹ چند ملاحظه در خصوص نرخ فقر وجود دارد:

الف) پرداخت یارانه معیشتی از محل منابع حاصل از افزایش قیمت بنزین، می‌تواند با افزایش درآمد دهک‌های پایین درآمدی به خصوص در مناطق روستایی استان‌های محروم تا حدودی نرخ فقر را کاهش دهد.

ب) چنان‌که گفته شد پیش‌بینی می‌شود که در سال ۱۳۹۹ نرخ رشد اقتصادی غیرنفتی مثبت باشد. به‌طور معمول گروه‌های پایین درآمدی بیشتر از رشد غیرنفتی منتفع می‌شوند (نسبت به رشد نفتی) و در صورتی‌که این پیش‌بینی محقق شود، تا حدودی به بهبود وضعیت درآمدی گروه‌های پایین درآمدی و در نتیجه کاهش نرخ فقر منجر می‌شود.

ج) در مقابل موارد الف و ب افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده در سال ۱۳۹۸ و انتظار ادامه روند افزایشی آن در سال ۱۳۹۹، به افزایش قابل توجه هزینه‌های خانوار به خصوص هزینه تأمین خوراک منجر شده و در نتیجه می‌تواند وضعیت کالری دریافتی خانوار و در نتیجه فقر را بدتر کند.

فصل دوم

بخش مالیه عمومی

داریوش ابوحمزه، سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین قریشی، سیدمحمدحسین فاطمی،
حسین زندی، محمدحسین معماریان، محمدهادی عابدی، عاطفه جلالی موسوی، علی حجتی
نجف آبادی، هادی ترابی فر، محمدسعید آقامحمدحسین تجریشی، عبدالرضا ارسطو

۲-۱. بودجه دولت

۲-۱-۱. عملکرد بودجه در سال ۱۳۹۸

به منظور بررسی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۸، در ادامه خلاصه عملکرد دولت در اجرای بودجه ۹ ماهه سال ۱۳۹۸^۱ در چهار بخش منابع عمومی، مصارف عمومی، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ترازهای بودجه‌ای بیان شده است. همچنین برای ارائه تصویری روشن تر از وضع موجود، عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ با بودجه مصوب و همچنین عملکرد سال قبل (۱۳۹۷) مقایسه شده است.

۲-۱-۱-۱. منابع عمومی

منابع عمومی پیش‌بینی شده در قانون بودجه برای ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ معادل ۳۳۶۴ هزار میلیارد ریال است که از این میزان حدود ۲۶۱۲ هزار میلیارد ریال در این بازه زمانی محقق شده است. درصد تحقق منابع در ۹ ماهه ۱۳۹۸ برابر ۷۸ درصد است که در مقایسه با عملکرد ۸۳ درصدی مدت مشابه سال ۱۳۹۷، نشان‌دهنده کاهش تحقق منابع در سال ۱۳۹۸ است. با این حال مقایسه اجزای منابع نشان می‌دهد عمده این کاهش در عملکرد سال ۱۳۹۸ به دلیل عدم تحقق ۷۵ درصدی واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به مصوب ۹ ماهه است. به رغم کاهش تحقق واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، تحقق درآمدهای دولت (که شامل بخش مالیات‌ها و عوارض می‌شود) نسبت به سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است (میزان عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۹۷، ۶۲ درصد بوده که در سال ۱۳۹۸،

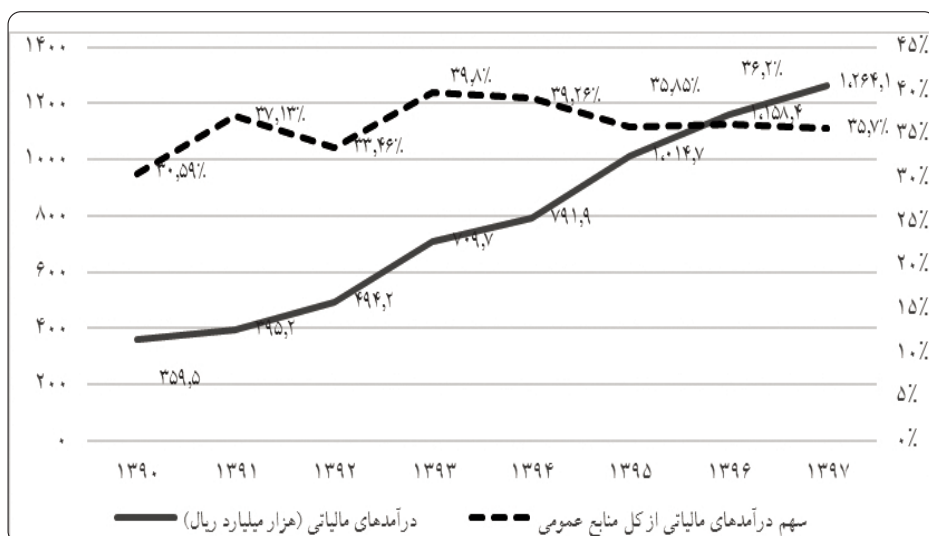
۱. به دلیل محدودیت‌های آماری تا پایان ۹ ماه بررسی شده است.

به ۷۸ درصد افزایش یافته است). برای مشخص شدن این مطلب اجزای منابع عمومی به تفکیک مورد بررسی قرار گرفته است.

الف) درآمدها

عملکرد درآمد مالیاتی و گمرکی دولت به عنوان بزرگترین بخش درآمدی در ۹ ماهه نخست، ۱۰۹۵ هزار میلیارد ریال بوده که در مقایسه با ۱۲۹۴ هزار میلیارد ریال مصوب نه دوازدهم، عملکرد ۸۵ درصدی داشته است. عملکرد ۹ ماهه ردیف درآمدهای مالیاتی و گمرکی در سال ۱۳۹۷ حدود ۷۲ درصد بوده است. همچنین سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی در ۹ ماهه ابتدای سال ۱۳۹۸ به ۴۲ درصد رسیده که در مقایسه با روند هشت ساله که در نمودار ۱-۲ آمده سهم بالاتری است و دلیل آن، علاوه بر کاهش تحقق منابع؛ افزایش مالیات دریافتی است. همان طور که در نمودار مشاهده می شود در مقایسه با روند بلندمدت، کشور به سمت اتکای بیشتر به درآمدهای مالیاتی رفته است.

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



* مقایسه داده های ۹ ماهه ۱۳۹۸ با داده های دوازده ماهه سال های گذشته گمراه کننده است؛ چرا که وصول مالیاتی در طول سال به طور یکنواخت انجام نمی شود. از این رو ارقام مربوط به ۹ ماهه ۱۳۹۸ در نمودار ارائه نشده است. مأخذ: گزارش های عملکرد مالی دولت و محاسبات تحقیق.

در رابطه با عملکرد ردیف‌های درآمدی در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۸ نکات زیر قابل توجه است:

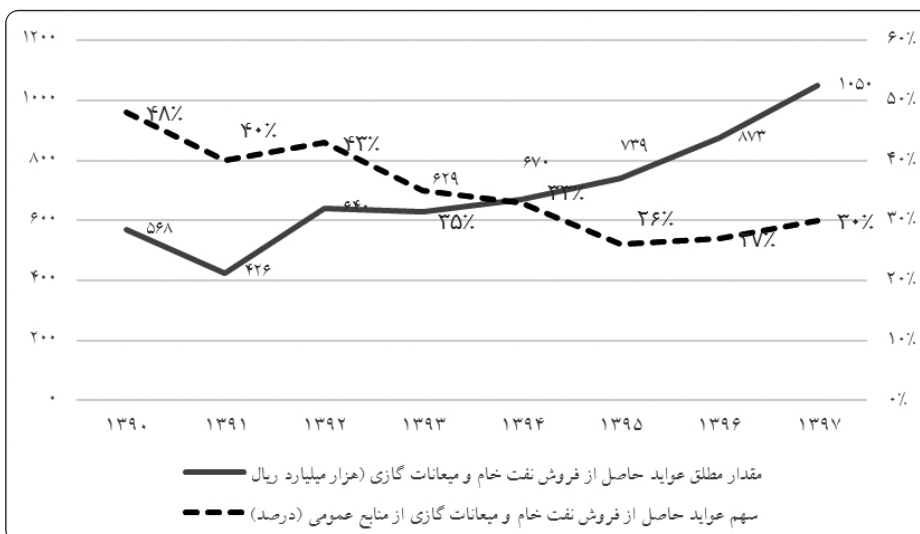
وصولی درآمدهای مالیاتی و گمرکی در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۸، حدود ۸۵ درصد رقم مصوب بودجه برای ۹ ماهه ۱۳۹۸ است. این رقم در سال ۱۳۹۷ حدود ۷۵ درصد بوده که در سال ۱۳۹۸ درصد تحقق حدود ۱۲ درصد نسبت به سال گذشته افزایش یافته است. همچنین وصولی درآمدهای مالیاتی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۷ حدود ۴۴ درصد افزایش یافته که در مقایسه با نرخ تورم، نشان‌دهنده افزایش میزان مالیات وصولی حقیقی است. البته این نکته حائز اهمیت است که در صورت جابه‌جایی زمان وصول درآمدهای مالیاتی (دریافت زودتر مالیات‌ها نسبت به سال قبل) نمی‌توان این میزان رشد را برای کل سال در نظر گرفت. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۷، در مجموع ۶۱ درصد از درآمدهای مالیاتی محقق شده در ۹ ماه و حدود ۴۰ درصد کل درآمدهای مالیاتی در سه ماه آخر سال وصول شده است (در صورت تغییر زمان بندی وصول مالیات مقایسه عملکرد سال ۱۳۹۸ با ۹ ماهه سال ۱۳۹۷ ممکن است به نتایج صحیحی منجر نشود و این مقایسه به بررسی زمان بندی وصول مالیات نیازمند است). یکی از موارد اثرگذار بر این موضوع، زمان در نظر گرفته شده برای بخشش جریمه معوقات بوده که موجب تراکم این درآمدها در ۹ ماه سال ۱۳۹۸ شده است از این رو نمی‌توان تحلیل جامعی در خصوص عملکرد مالیاتی براساس عملکرد ۹ ماهه انجام داد.

ب) واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

نحوه ورود منابع حاصل از نفت به بودجه دولت در چهار دهه اخیر به‌گونه‌ای بوده است که قیمت نفت، قیمت ارز و حتی مقدار صادرات نفت را به عواملی اثرگذار در تنظیم بودجه کشور تبدیل کرده است؛ در حالی که متغیری مانند قیمت نفت، یک متغیر برون‌زا بوده و خارج از اراده کشور تعیین می‌شود. مقدار تولید و صادرات نفت نیز که می‌بایست براساس سیاست‌های کلان و بلندمدت کشور برای استفاده از منابع پایان‌پذیر و تولید صیانتی از این منابع مشخص شود؛ بیشتر تحت تأثیر نیازهای بودجه‌ای یا فشارهای بیرونی بوده است. این موضوع نشان‌دهنده لزوم اصلاح نحوه ارتباط منابع حاصل از نفت و بودجه است که علاوه بر ایجاد وابستگی، با نوسانات شدید خود به انضباط بودجه‌ای آسیب می‌رساند.

نمودار ۲-۲ نشان دهنده نوسان منابع حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی است که با توجه به وابستگی آن به قیمت نفت و حجم صادرات و نرخ ارز، یکی از پرنوسان ترین بخش های منابع بوده است. در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸، ۲۹۸ هزار میلیارد ریال (تحقق ۲۵ درصدی) عایدی از محل فروش نفت و میعانات گازی کسب شده است (پایین ترین درصد تحقق در میان تمام بخش های منابع). این عملکرد پایین ناشی از کاهش توان صادراتی بر اثر تحریم و همچنین عدم افزایش نرخ ارز رسمی و تداوم سیاست اختصاص ارز ترجیحی به واردات در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ است. اگرچه نرخ پایین عملکرد کل منابع می تواند محرکی برای حرکت دولت به سمت منابع نامتعارف و دارای هزینه، نظیر استقراض از صندوق توسعه ملی و یا بانک مرکزی باشد.

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



مأخذ: همان.

ج) واگذاری دارایی های مالی

واگذاری دارایی های مالی در سال های اخیر روند صعودی به خود گرفته و به ۹۱ هزار میلیارد تومان در ۹ ماهه اول سال رسیده است. این رقم در مقایسه با ۵۰ هزار میلیارد تومان در مدت مشابه سال

۱۳۹۷، افزایش ۸۲ درصدی را نشان می دهد. عملکرد مذکور که بیش از مجوز قانون بودجه سال ۱۳۹۸ انجام شده ناشی از مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوا بوده که اجازه انتشار بیشتر اوراق مالی اسلامی و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را به دولت داده است (حدود ۳۸/۵ هزار میلیارد تومان از عملکرد این بخش در ۹ ماهه نخست سال، مربوط به برداشت از صندوق توسعه ملی است). امکان تأمین مالی دولت از طریق واگذاری دارایی مالی نظیر فروش اسناد خزانه اسلامی می بایست به گونه ای انجام شود که در سال های کاهش درآمد واگذاری دارایی سرمایه ای، جلوی نوسانات منابع دولت را گرفته و به نوعی موجب پایداری در درآمدهای دولت شود. اما باید توجه شود تأمین مالی از طریق بدهی می تواند پایداری بلندمدت مالیه عمومی را به مخاطره بیندازد. از این رو رشد دائمی این بخش از منابع، بدون توجه به شرایط درآمدهای ناپایدار دولت چندان توصیه نمی شود.

در جدول ۱-۲ خلاصه ای از عملکرد ۹ ماهه برخی از اجزای مهم منابع بودجه عمومی دولت به همراه رشد اسمی عملکرد این ردیف ها در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ نسبت به مدت مشابه آن در سال ۱۳۹۷ ارائه شده است. همچنین به منظور مقایسه بهتر، رشد اسمی قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نیز محاسبه شده است. البته باید توجه داشت که با توجه به اصلاح بودجه انجام شده توسط شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوا، بخش واگذاری دارایی های مالی بیش از سقف تعیین شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ است.

جدول ۱-۲. عملکرد و رشد ردیف های منابع بودجه عمومی دولت ۱۳۹۷-۱۳۹۸

عنوان	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال)	رشد اسمی عملکرد نسبت به مدت مشابه ۱۳۹۷ (درصد)	رشد اسمی اعتبار مصوب قانون بودجه ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (درصد)
منابع	۲۴۰۹	۲۶۱۲	۸	۱۶
درآمدها	۱۰۰۹	۱۴۰۰	۳۹	۱۱
درآمدهای مالیاتی و گمرکی	۷۷۱	۱۰۹۵	۴۲	۲۱
سازمان امور مالیاتی کشور	۶۷۲	۹۸۶	۴۷	۲۴

عنوان	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال)	رشد اسمی	رشد اسمی
			اعتبار مصوب قانون بودجه ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (درصد)	عملکرد نسبت به مدت مشابه ۱۳۹۷ (درصد)
گمرک	۹۹	۱۰۹	۱۱	۱۰
سایر درآمدها	۲۳۸	۳۰۵	-۱۰	۲۸
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۹۷	۲۹۸	۴۷	-۶۷
فروش نفت خام و میعانات گازی (با احتساب سهم دولت از فروش خوراک داخلی)	۸۴۹	۲۹۰	۵۴	-۶۶
۳ درصد فروش نفت خام برای مناطق نفت خیز و محروم	۴۵	۵	۸	-۸۹
فروش دارایی‌های منقول و غیرمنقول	۲,۵	۳,۲	۷۵	۲۶
واگذاری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۰,۰۰۱	۰,۰۰۳	-۷۵	۲۰۰
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۰۳	۹۱۴	-۱۹	۸۲
فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی	۳۶۶	۴۹۲	۱۲	۳۵
منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۳۵	۲۹	-۲۹	-۱۵
برگشتی سال‌های قبل	۴	۵	۷۴	۳۱
استفاده از صندوق توسعه	۹۸	۳۸۵	-۱۰۰	۲۹۳
استفاده از تنخواه‌گردان نزد بانک مرکزی	۱۵۱	۲۸۳	-	۸۸

مأخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت و محاسبات تحقیق.

۲-۱-۱-۲. مصارف عمومی

سهم هریک از بخش‌های اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به ترتیب ۷۹ درصد، ۱۵ درصد و ۶ درصد است. از مجموع ۲۸۹۴ هزار میلیارد ریال مصارف انجام شده در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸، ۷۹/۵ درصد

هزینه‌ای (جاری)، ۱۲/۵ درصد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۸ درصد تملک دارایی‌های مالی بوده است.

در مقایسه با نه‌دوازدهم مصوب بودجه سال ۱۳۹۸ مشاهده می‌شود عملکرد بخش مصارف در سال ۱۳۹۸ حدود ۸۶ درصد محقق شده است^۱ و درصد تحقق در سه بخش اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی به ترتیب ۷۲، ۸۷ و ۹۴ درصد است.

در جدول ۲-۲ خلاصه‌ای از عملکرد ۹ ماهه برخی از اجزای مهم مصارف بودجه عمومی دولت ارائه شده است. همچنین به منظور مقایسه بهتر، رشد اسمی عملکرد ردیف‌ها در ۹ ماهه سال و رشد قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل محاسبه شده است.

جدول ۲-۲. عملکرد و رشد ردیف‌های مصارف بودجه عمومی دولت ۱۳۹۷-۱۳۹۸

عنوان	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال)	رشد اسمی عملکرد نسبت به مدت مشابه ۱۳۹۷ (درصد)	رشد بودجه مصوب ۹ ماهه ۱۳۹۸ نسبت به ۹ ماهه ۱۳۹۷ (درصد)
مصارف	۲۵۶۰	۲۸۹۵	۱۳	۱۶
پرداخت اعتبارات هزینه‌ای	۲۰۱۳	۲۳۰۳	۱۳	۲۰
اعتبارات هزینه‌ای عمومی ملی	۱۶۱۶	۱۸۶۰	۱۵	۲۱
اعتبارات هزینه‌ای عمومی استانی	۷۰	۱۰۲	۴۶	۲۲
ردیف‌های متفرقه	۲۵۴	۲۳۱	-۹	۱۴
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۴۴	۳۶۰	۶	۸
پرداخت تملک دارایی‌های مالی	۲۰۳	۲۰۷	۲	-۵

مأخذ: همان.

۱. چنان‌که بیان شد درصد تحقق منابع بودجه در ۹ ماهه ۱۳۹۸ حدود ۷۸ درصد بوده است. اختلاف رقم تحقق منابع (۷۸) درصد و رقم تحقق مصارف (۸۶) درصد مربوط به تنخواه خزانه است.

الف) اعتبارات هزینه‌ای

در قانون بودجه پرداخت اعتبارات هزینه‌ای ۳۵۲۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود که ۸۰ درصد اعتبارات دولت را تشکیل داده است. عملکرد این بخش در ۹ ماه سال ۱۳۹۵، ۲۸ هزار میلیارد ریال بوده است که نسبت به نه‌دوازدهم بودجه مصوب، ۸۷ درصد عملکرد را نشان می‌دهد.

اهمیت سهم زیاد اعتبارات هزینه‌ای در بودجه از این لحاظ است که در مقایسه با دو جزء دیگر مصارف، خودهمبستگی بالایی نسبت به گذشته خود دارد و چون بخش بزرگی از آن حقوق و دستمزد و تأمین اجتماعی است می‌توان انتظار داشت که عمده تعهدات دولت در سال آینده نیز ادامه پیدا کند. از طرف دیگر، اعتبارات هزینه‌ای همانند اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، جزء پرداختی‌های با اولویت دولت است. از منظر میزان تحقق نیز، اعتبارات هزینه‌ای عموماً بالاتر از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و کمتر از تملک دارایی‌های مالی قرار می‌گیرد. به همین دلیل مطالعه کیفیت هزینه‌کرد در این بخش جزء اولویت‌های اصلاح ساختار بودجه در بلندمدت محسوب می‌شود. جالب آنکه ۲۰ درصد صرفه‌جویی در این بخش به آزادسازی منابع به اندازه کل بودجه عمرانی کشور منجر خواهد شد.

یکی از نقایص مهم بودجه‌های سنواتی این است که لایحه و قانون بودجه، به اصلی‌ترین سؤالات نظیر اینکه «دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند؟»، پاسخ دقیق و روشنی نمی‌دهد و عملاً بودجه‌های سنواتی فاقد این شفافیت است که چه میزان از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برای این امر تخصیص می‌یابد. هرچند به صورت میانگین از میزان رشد حقوق اطلاعاتی ارائه می‌شود اما از آنجا که پرداختی‌ها در قالب فصول مختلفی از جمله فصل اول (جبران خدمات کارکنان)، فصل دوم (استفاده از کالا و خدمات) و فصل ششم (رفاه اجتماعی) انجام می‌شود، نمی‌توان به‌طور دقیق در مورد میزان آن اظهار نظر کرد. با این حال سرفصل جبران خدمات کارکنان به‌طور مطلق، پرداختی در قالب حقوق و مزایا را شامل می‌شود اما فصول رفاه اجتماعی و استفاده از کالا و خدمات، سایر هزینه‌ها (از جمله پرداخت‌های بازنشستگی) را نیز شامل می‌شود. در بودجه سال ۱۳۹۹ با توجه به اینکه بخشی از یارانه‌ها از بخش رفاه اجتماعی به تبصره «۱۴» منتقل شده است، مقایسه رشد این

فصل هزینه‌ای با رقم مربوط به سال گذشته، چندان توضیح‌دهنده نخواهد بود و از شرح آن خودداری می‌شود.

ب) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مصارف عمومی دولت به میزان ۴,۴۸۵ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که ۶۶۸ هزار میلیارد ریال از این مبلغ (حدود ۱۵ درصد از مصارف عمومی دولت) به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص دارد که نسبت به سال ۱۳۹۷ حدود ۷/۸ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، متفرقه و استانی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به ترتیب ۳۰۷، ۲۴۰ و ۱۲۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۳۰/۷، ۱۱/۹- و ۸ درصد تغییر داشته‌اند.

از لحاظ عملکرد، بررسی گزارش عملکرد مالی نشان می‌دهد که مجموع پرداخت‌ها بابت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (با احتساب اعتبارات مربوط به ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون مدیریت بحران، بابت جبران خسارت ناشی از سیل) در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ نسبت به عملکرد مشابه سال ۱۳۹۷ به صورت اسمی معادل ۴/۸ درصد افزایش یافته است.

جدول زیر میزان اعتبار مصوب و عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۸ نشان می‌دهد.

جدول ۳-۲. مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۸
(هزار میلیارد ریال)

سال		۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸ (۹ ماهه)
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	مصوب	۳۵۰	۳۸۵	۳۸۷	۴۱۳	۴۷۴	۵۷۵	۷۱۴	۶۲۰	۶۶۸
	عملکرد	۲۴۹	۱۳۶	۲۰۳	۲۷۸	۲۷۰	۳۸۳	۴۳۶	۵۰۵	۳۶۱
	درصد تحقق	۷۱	۳۵	۵۲	۶۷	۵۷	۶۷	۶۱	۸۲	۵۴

مأخذ: قوانین و گزارش عملکرد بودجه.

در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸، ۳۸ درصد اعتبارات به طرح‌های ملی،^۱ ۸ درصد به طرح‌های استانی ویژه،^۲ ۱۸ درصد به طرح‌های استانی^۳ و ۳۶ درصد به طرح‌های متفرقه^۴ پرداخت شده است. درصد عملکرد اعتبارات نسبت به مصوب نه دوازدهم نیز برای طرح‌های ملی ۱۳۴/۲ درصد (بیشتر از مصوب کل سال)، استانی ۳۱/۴ درصد و متفرقه ۱۲/۲ درصد است. گفتنی است که از میزان عملکرد اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان ۳۶۱ هزار میلیارد ریال، مبلغ ۵۳ هزار میلیارد ریال آن مربوط به اعتبارات حوادث غیرمترقبه موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون مدیریت بحران و عمدتاً بابت جبران خسارت ناشی از سیل و به صورت اسناد خزانه اسلامی بوده است.

ج) تملک دارایی‌های مالی

عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۸ در حدود ۲۹۳ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود که در ۹ ماهه نخست، ۲۰۶ هزار میلیارد ریال معادل ۹۴ درصد نه دوازدهم اعتبارات مصوب، پرداخت شده است. از آنجاکه عدم تحقق این اعتبارات به عدم اعتماد مردم به استقراض دولت منجر شده و این سلب اعتماد باعث خواهد شد تا امکان استقراض در دوره‌های آتی میسر نباشد، از این‌رو دولت‌ها عموماً این استقراض‌ها را بازپرداخت کرده‌اند. افزایش سهم واگذاری دارایی‌های مالی از منابع بودجه

۱. مجموعه طرح‌هایی که جنبه استراتژیک داشته و از لحاظ سرمایه‌گذاری بزرگ و از نظر تکنولوژی پیچیده باشند و آثار مترتب بر اجرای آنها نیز از یک منطقه فراتر رود، طرح‌های ملی نامیده می‌شوند. مانند طرح‌های آموزش عالی، سدهای بزرگ، صنایع سنگین و اعتبار آنها پس از مبادله موافقتنامه بین دستگاه مجری و سازمان برنامه و بودجه قابل مصرف خواهد بود (طرح‌های مندرج در پیوست ۱ قوانین بودجه).

۲. این دسته از طرح‌ها همانند طرح‌های ملی بوده و وجه تمایز آن با طرح‌های ملی این است که مبادله موافقتنامه بین دستگاه اجرایی ذی‌ربط و معاونت برنامه‌ریزی استانداری هراستان انجام می‌شود (مندرج در پیوست شماره ۱ قوانین بودجه).

۳. مجموعه‌ای از طرح‌های خاص ناحیه‌ای و منطقه‌ای هستند که طراحی و اجرای آن با استفاده از امکانات مشترک محلی و ملی در استان امکان‌پذیر است. همچنین اولویت اول این است که در پیشرفت آن استان مؤثر باشند و سپس با اهداف و سیاست‌های کلان دولت نظیر سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی مغایرت نداشته باشند. محل منابع تأمین اعتبار این طرح‌ها جدول شماره ۱۰ ماده واحده است.

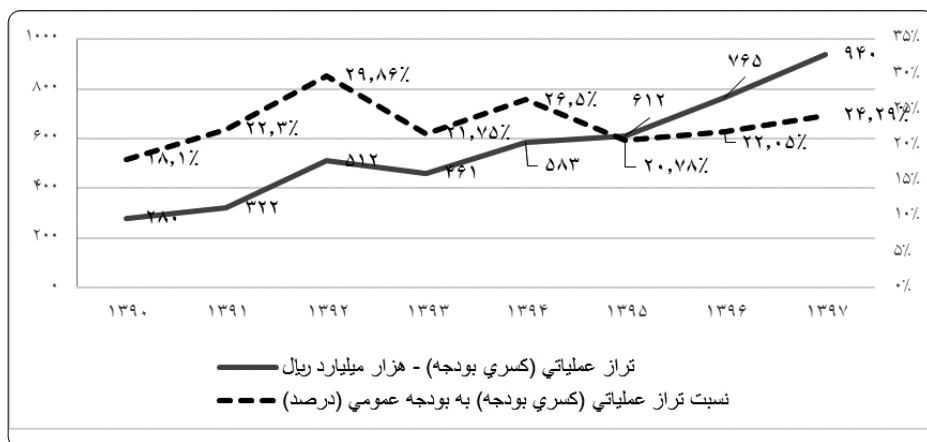
۴. طرح‌هایی هستند که دولت نسبت به انجام آنها آگاهی دارد، اما به دلیل نامشخص بودن دستگاه‌های اجرایی هزینه‌کننده در قالب امور، فصول و برنامه ارائه نمی‌شود و اعتبار آن در طول سال اجرای بودجه از طریق تصویب نامه‌های هیئت وزیران با آیین‌نامه‌های مربوطه میان دستگاه‌های اجرایی هزینه‌کننده تقسیم می‌شود (مندرج در جدول شماره ۹ ماده واحده).

که ناشی از تعلل دولت در تمهید مقدمات لازم برای افزایش درآمدهای پایدار مالیاتی است، منجر به تردید سرمایه‌گذاران به بازپرداخت این منابع شده و از طریق بالا رفتن نرخ این اوراق، هزینه مضاعفی را بر دولت تحمیل خواهد کرد.

۳-۱-۲. ترازهای بودجه‌ای

تراز عملیاتی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸، به میزان ۹۰۳ هزار میلیارد ریال منفی است. سهم تراز عملیاتی از بودجه عمومی مصوب ۹ ماهه به ۲۷ درصد رسیده که تقریباً مشابه این نسبت در پایان سال ۱۳۹۷ ۲۵ درصد است. با این تفاوت که این کسری در سال‌های قبل بیشتر از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (منابع حاصل از صادرات نفت) تأمین می‌شد اما در سال ۱۳۹۸ این کسری بیشتر از محل واگذاری دارایی‌های مالی (انتشار اوراق مالی اسلامی و استقراض از صندوق توسعه ملی) تأمین شده است (نمودار ۲-۳ روند تراز عملیاتی برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد).

نمودار ۲-۳. عملکرد تراز عملیاتی



مأخذ: همان.

۲-۱-۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

با تشدید تحریم‌های اقتصادی در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۷ و کاهش معنادار درآمدهای نفتی انتظار

می‌رفت که دولت با توجه به انسجام ایجاد شده درون کشور برای مقابله مؤثر با تحریم‌ها، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از این فرصت استفاده کرده و با همراهی مجلس شورای اسلامی زمینه اصلاحات بودجه‌ای و در رأس آن کاهش وابستگی بودجه به نفت را فراهم کند. عدم توجه به این مهم در لایحه بودجه ۱۳۹۸، در آذرماه سال ۱۳۹۷، مقام معظم رهبری مقرر فرمودند «نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش کسری بودجه با افق دو سال (۱۳۹۸-۱۳۹۹) تدوین و به تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی برسد و بودجه سال ۱۳۹۸ نیز در چارچوب این برنامه تنظیم شود». همچنین تأکید کردند آنچه در سیاست‌های کلی و برنامه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی درباره اصلاح ساختار بودجه عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت تصویب و ابلاغ شده، لازم است اجرایی و در بودجه سال ۱۳۹۸ گنجانده شود.

اما در عمل با این استدلال که فرصت کافی برای انجام اصلاحات در سال ۱۳۹۸ وجود ندارد، قانون بودجه ۱۳۹۸ بدون در نظر گرفتن اصلاحات ساختاری به تصویب رسید. براساس برنامه اصلاحات ساختاری تهیه شده توسط سازمان برنامه و بودجه، بنا بود که اصلاحات ساختاری بودجه در ۴ محور تقویت نهادی بودجه، هزینه‌کرد کارا، درآمدزایی پایدار و ثبات‌سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار دنبال شود؛ اما لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مبتنی بر این اصلاحات تدوین نشد بلکه این لایحه بر مدار لوائح بودجه سنوات گذشته و بدون اعمال اصلاحات ساختاری قابل قبول؛ تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد.

۲-۱-۲-۱. منابع

منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ معادل ۱۹,۸۸۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ از رشدی معادل ۱۴ درصدی برخوردار است. در نگاه اولیه و بدون در نظر گرفتن انتقال‌های انجام شده بین منابع عمومی و جدول تبصره «۱۴»، رشد منابع در ارتباط با بودجه عمومی دولت ۸/۴ درصد و برای بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز برابر با ۱۶/۱ درصد است.

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی معادل ۴,۸۴۵ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، افزایش ۸ درصدی داشته است. با در نظر گرفتن منابع منتقل شده به تبصره «۱۴» بودجه (۲۵۹ هزار میلیارد ریال مندرج در ردیف ۶ منابع هدفمندی یارانه‌ها) این رشد به ۱۳/۸ درصد خواهد رسید. در جدول ۴-۲ میزان و سهم هریک از سه بخش اصلی ذیل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به همراه پیش‌بینی عملکرد هر بخش ارائه شده است.

جدول ۴-۲. مقایسه اجرای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸

(هزار میلیارد ریال - درصد)

منابع	قانون سال ۱۳۹۸	عملکرد ۹ ماه سال ۱۳۹۸	پیش‌بینی عملکرد ارائه شده توسط سازمان برنامه برای کل سال ۱۳۹۸	لایحه سال ۱۳۹۹	رشد نسبت به قانون	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد	پیش‌بینی درصد تحقق منابع لایحه بودجه سال ۱۳۹۹
درآمدها	۲۳۸۹	۱۴۰۰	۱۹۸۴	۲۶۱۰	۹/۳	۳۱/۶	۸۵
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۵۸۵	۲۹۸	۶۰۱	۹۸۸ (۱۲۴۷)	-۳۷/۷ (-۲۱)	۶۴/۴ (۱۰۷)	۳۵
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۱۰	۹۱۳ (با احتساب برداشت از صندوق توسعه ملی و افزایش انتشار اوراق مالی اسلامی مازاد بر سقف تعیین شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸)	۵۱۰	۱۲۴۷	۱۴۴/۵	۱۴۴/۵	۸۱
جمع منابع عمومی دولت	۴۴۸۶	۲۶۱۲	۳۰۹۵ (با استفاده از سایر منابع به ۳۸۶۰ افزایش یافت)	۴۸۴۵ (۵۱۰۴)	۸/۱ (۱۳/۸)	۵۶/۵ (۶۴/۹)	۷۷

مأخذ: گزارش‌های مالی دولت در سال‌های مختلف و محاسبات گزارش.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (شامل سود سهام شرکت‌های دولتی و سایر منابع حاصل از مالکیت دولت)، منابع حاصل از واگذاری و

فروش اموال منقول و غیرمنقول، منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی و منابع حاصل از فروش اوراق مالی؛ مهمترین بخش‌های منابع عمومی دولت را به خود اختصاص داده‌اند.

۲-۱-۲-۲. مصارف

مصارف عمومی دولت در لایحه سال ۱۳۹۹ (با رقم ۴۸۴۶ هزار میلیارد ریال) نسبت به مصوب سال ۱۳۹۸ (معادل ۴۴۸۵ هزار میلیارد ریال) حدود ۸ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۸ (۳۸۶۰ هزار میلیارد ریال) حدود ۲۶ درصد افزایش یافته است. البته مصارف عمومی دولت با اضافه کردن میزان هزینه منتقل شده به جدول تبصره «۱۴» (هدفمندی یارانه‌ها)، به ۵۱۷۱ هزار میلیارد ریال خواهد رسید.

جدول ۲-۵. خلاصه اعتبارات بخش مصارف (هزار میلیارد ریال - درصد)

مصارف	قانون سال ۱۳۹۸	عملکرد ۹ ماه سال ۱۳۹۸	پیش‌بینی عملکرد برای بودجه ۱۳۹۸	لایحه سال ۱۳۹۹	رشد نسبت به قانون ۱۳۹۸	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد
هزینه‌ها	۳۵۲۴	۲۳۰۳	۳۱۱۳	۳۶۷۲ (۳۹۹۸)	۴/۲ (۱۳,۵)	۱۸/۰ (۲۸,۴)
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۶۹	۳۶۰	۴۳۰	۷۰۳	۵/۱	۶۳/۵
تملك دارایی‌های مالی	۲۹۳	۲۰۶	۳۱۶	۴۷۰	۶۰/۴	۴۸/۷
جمع مصارف عمومی دولت	۴۴۸۶	۲۸۹۴	۳۸۶۰	۴۸۴۵ (۵۱۷۱)	۸/۰ (۱۵,۳)	۲۵/۶ (۳۴,۴)

توضیح: با توجه به اینکه بخشی از منابع و مصارف بودجه عمومی به جدول تبصره «۱۴» منتقل شده است برای انجام مقایسه دقیق این ارقام نیز باید در نظر گرفته شوند. بنابراین می‌بایست ۲۵۹ هزار میلیارد ریال به منابع افزوده شود و مقایسه پس از اعمال این تغییرات انجام شود. ارقام داخل پرانتز با در نظر گرفتن این ملاحظه محاسبه شده است. مأخذ: همان.

۲-۱-۲-۳. رویکردهای لایحه بودجه ۱۳۹۹ در حیطه طرح‌های عمرانی

راهبرد بودجه سال ۱۳۹۹ در حوزه طرح‌های عمرانی مانند سال گذشته بر تسهیل روند مشارکت

عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌ها استوار شده است. از این رو به منظور توسعه روش مشارکت عمومی - خصوصی در اجرای طرح‌ها W ی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مشابه بودجه سال ۱۳۹۸ به این موضوع اختصاص داده شده است. همچنین پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مانند بودجه سال ۱۳۹۸ به دو قسمت تقسیم شده و قسمت دوم به طرح‌هایی که قابلیت مشارکت با بخش خصوصی دارند، اختصاص داده شده است.

ایجاد ظرفیت قانونی مورد نیاز برای توسعه مشارکت نیاز به قانون مستقل داشته و در قالب تبصره‌های بودجه سنواتی امکان پذیر نیست. به همین منظور در سال ۱۳۹۸ لایحه مشارکت عمومی - خصوصی توسط هیئت دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و مفاد این لایحه، در جلسات متعدد و با همکاری و همفکری دستگاه‌های اجرایی، سازمان برنامه و بودجه، کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی، کارشناسان و صاحب نظران و مرکز پژوهش‌های مجلس به منظور رفع ابهام‌ها و چالش‌های موجود، مورد نقد و بررسی قرار گرفت. با توجه به زمان بر بودن ایجاد ظرفیت قانونی جدید (تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی)، تمهید برخی نیازمندی‌های قانونی و مشوق‌ها از طریق تبصره‌های بودجه قابل درک است. بر این اساس برخی از نکات اصلاحی اعمال شده در لایحه مشارکت عمومی - خصوصی ارائه شده به مجلس شورای اسلامی در تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ لحاظ شده است. تغییرات اعمال شده به این شرح است:

- اجازه به دولت برای فروش خدمات انرژی، آب و سایر بخش‌های اقتصادی به منظور پرداخت بهای محصول پروژه به میزان تعهدات،

- استفاده از قرارداد مشارکت برای احداث، نگهداری، بهسازی راه‌های اصلی و بزرگراه‌ها و امکان اخذ عوارض از کاربران،

- اختصاص درآمد حاصل از حق اشتراک پروژه‌های مشارکتی به سرمایه‌گذاران،

- امکان تأمین هزینه مطالعات و تهیه گزارش‌های مورد نیاز برای آماده‌سازی فراخوان مشارکت از محل اعتبارات طرح یا از طریق اعلام در اسناد فراخوان مشارکت توسط سرمایه‌گذار،

- امکان تغییر کاربری طرح‌هایی که توجیه اولیه خود را از دست داده‌اند،

- اجازه به استاندار برای اجرای فرایند مشارکت عمومی - خصوصی برای طرح‌های ملی و

ملی استانی شده، در صورت استقرار موقعیت جغرافیایی طرح در یک استان.

با این حال و به رغم اتخاذ تصمیمات متعدد به منظور تسهیل مشارکت در طرح‌های عمرانی، به نظر می‌رسد توفیق مورد انتظار بدون بررسی و توجه به مباحثی همانند تضامین، پوشش ریسک تغییرات نرخ ارز و اجرای صحیح زیرساخت‌های مورد نیاز برای شفاف‌سازی اطلاعات طرح‌ها به دست نخواهد آمد.

با توجه به شرایط موجود به نظر می‌رسد موضوع واگذاری و مشارکت در اجرای طرح‌های عمرانی، راه‌حلی اجتناب‌ناپذیر است؛ در نتیجه تسریع در فراهم آوردن پیش‌نیازهای این فرایندها حائز اهمیت ویژه است. اقدامات ضروری در این راستا عمدتاً ذیل دو سرفصل تمهید ظرفیت‌های قانونی و طراحی سازوکارهای تسهیل‌کننده جای می‌گیرند. در خصوص 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 به نظر می‌رسد. درباره سازوکارهای تسهیل‌کننده، تکمیل هرچه سریع‌تر سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی (تبدیل آن به یک سامانه تعاملی) و نیز شفاف‌سازی اطلاعات طرح‌های عمرانی دارای اهمیت ویژه است.

در نهایت باید توجه داشت که 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.

۳-۱-۲. نتیجه‌گیری و پیشنهاد سیاستی

اصلاحات ساختاری بودجه: براساس دستور مقام معظم رهبری و وعده‌های از پیش اعلام شده دولت و مطالبات نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، دولت مکلف بود لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ را مبتنی بر اصلاحات ساختاری بودجه تهیه و به مجلس ارائه دهد. بررسی کارشناسی مفاد لایحه بودجه حکایت از آن دارد که لایحه بودجه ۱۳۹۹ بر مدار لوایح بودجه سنوات گذشته و بدون اعمال اصلاحات ساختاری قابل قبول، تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. در واقع همان مسیری که از سوی دولت درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ طی شد، در مورد لایحه

بودجه سال ۱۳۹۹ نیز در پیش گرفته شده است. در این راستا ضروری است که برنامه عملیاتی برای عدم تکرار این رویه در بودجه ۱۴۰۰ طراحی و به صورت گام به گام و با سرعت در سال ۱۳۹۹ دنبال شود. همچنین به منظور افزایش انگیزه دولت در سال‌های پایانی خدمت، از ابتدای سال اعلام شود که مجوزهای احتمالی برای اصلاح بودجه منوط به اجرای اقدامات عملیاتی در جهت کاهش وابستگی به نفت و جبران کسری بودجه احتمالی سال ۱۴۰۰ خواهد بود.

فرابودجه‌ها و تصویر شفاف از بودجه: از منظر استانداردهای بودجه‌ریزی اولین قدم در جهت اصلاح و بهبود یک نظام، داشتن تصویر صحیح و شفاف از شرایط موجود است. هرچند رشد بودجه در مقایسه با سال‌های گذشته و با در نظر داشتن تورم ۲۵ درصدی نقطه به نقطه در آبان ماه سال ۱۳۹۸، کم است (۸ درصد بدون اضافه کردن یارانه‌ها و ۱۵ درصد با احتساب یارانه‌های منتقل شده به تبصره «۱۴» قانون بودجه)، با این حال گستره‌ای از تبصره‌های دارای بار مالی فراتر از بودجه، جداول فرابودجه‌ای نظیر جدول تبصره‌های «۴» (صندوق توسعه ملی) و «۱۴» (هدفمندی یارانه‌ها) و وجود ارقام منظور نشده (به صورت هزینه) و همچنین تعهدات مالی شرکت‌های دولتی باعث شده تا بررسی بودجه به آسانی امکان‌پذیر نباشد. این مشکل در اجزای مصارف با توجه به کوچک‌تر بودن در بودجه عمومی حادتر است و در برخی از دستگاه‌ها هزینه پیش‌بینی شده خارج از بودجه بیشتر از هزینه داخل بودجه است.^۱ بنابراین پیش از هرگونه فرایند اصلاحی، باید تجمیع کلیه هزینه‌های دولت و همچنین تعهدات و جبران تعهدات گذشته در قالبی واحد انجام پذیرد.

یکپارچه‌سازی نظام دریافت و پرداخت: یکی از ایرادهای نظام بودجه‌ریزی کشور، عدم توان نظارتی دولت بر مدیریت هزینه‌های دستگاه‌هاست که در تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ تلاش شده بود از طریق ارسال اطلاعات نحوه هزینه‌کرد به خزانه‌داری کل کشور، تصویر بهتری از چگونگی هزینه ایجاد شود. با این حال تجربه گذشته و سامانه‌های مبتنی بر اظهار دستگاه‌ها نشان می‌دهد که در عمل چنین سازوکارهایی با مقاومت شدید برخی دستگاه‌ها همراه بوده و اطلاعات تجمیع شده در بسیاری از مواقع ناقص و غیرقابل استناد است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ تلاش شده است با استفاده از الزام دستگاه‌های اجرایی به ثبت اطلاعات کارمندان خود

۱. به عنوان مثال برخی مصارف دستگاه‌های مختلف که در تبصره «۴» لایحه بودجه، از محل برداشت (یا استقراض) از صندوق توسعه ملی تأمین مالی شده‌اند، در ردیف بودجه دستگاه مربوطه منعکس نمی‌شوند.

در سامانه کارمند ایران و استفاده از سازوکار پرداخت به ذی نفع نهایی، این فرایند اصلاح شود. توسعه روش پرداخت به ذی نفع نهایی، به همه پرداخت‌های دولت (اعم از پرداخت حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان، پرداخت‌های مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و...) که با برخی اصلاحات در ساختار خزانه و ارتقای زیرساخت فناوری خزانه و همچنین اصلاح موانع قانونی قابل اجراست، می‌تواند این مشکل قدیمی بودجه‌ریزی کشور را برطرف و قابلیت ارزیابی و پایش هزینه‌ها را برای دولت فراهم کند.

سهم درآمد نفتی در بودجه: چنان‌که بیان شد، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ منابع حاصل از فروش داخلی میعانات گازی در جدول تبصره «۱۴» (هدفمندی یارانه‌ها) منعکس و از سقف منابع عمومی خارج شده است. به‌رغم پیشنهادهای کارشناسی و به دلیل کاهش درآمدهای نفتی؛ شرکت ملی نفت در تأمین منابع لازم برای هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای با مشکل مواجه شده است، اما همچنان در لایحه بودجه ۱۳۹۹ نحوه ورود منابع حاصل از نفت به بودجه مانند سنوات قبل است و از فرصت تحریم‌ها برای اصلاح رابطه بودجه و منابع حاصل از نفت استفاده نشده است.

افزایش سهم استقراض و واگذاری دارایی‌های مالی از بودجه: منابع عمومی دولت که از سه بخش عمده درآمدها، واگذاری دارایی سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی تشکیل می‌شود، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۴۸۴۵ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده که در مجموع رشد ۸/۱ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ داشته است. انتظار می‌رود بخشی از این منابع به ویژه در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای محقق نشود و با توجه به روند جاری، فقط حدود ۷۳ درصد از منابع عمومی دولت محقق شود (البته برآورد فوق بدون مازاد انتشار اوراق نسبت به قانون بودجه و همچنین برداشت از صندوق محاسبه شده و با در نظر گرفتن اقلام فوق، منابع بودجه تقریباً به‌طور کامل عملی خواهد شد). با توجه به برآوردها از منابع درآمدی در سال ۱۳۹۹ و افزایش پیوسته سهم تملک دارایی‌های مالی در سال‌های اخیر، تحمیل بار مالی جدید به دولت از طریق ارائه پیشنهادهایی برای گسترش خدمات دولتی و...، بودجه سال آینده را آسیب‌پذیرتر خواهد کرد. بنابراین لازم است مدیریت هزینه و عدم ارائه طرح‌هایی که موجب افزایش هزینه‌های عمومی می‌شوند در دستور کار ارکان حکومت قرار گیرد.

با توجه به محدودیت‌های بودجه در سال ۱۳۹۸، فارغ از مجوز برنامه ششم توسعه در رابطه با

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. باید توجه داشت که از طرفی واگذاری دارایی‌های مالی منبعی برای پایدارسازی منابع به ویژه در دوران رکود است؛ اما از طرف دیگر این واگذاری محدودیت داشته و رشد بی‌رویه سهم آن از منابع، موجب مصرف بخشی از منابع مربوط به دوره‌های آینده شده و تنگنای مالی در 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 اوراق در بازار، سبب عدم تحقق منابع یا پولی شدن کسری بودجه دولت می‌شود.

صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی: رشد فزاینده کمک به صندوق‌ها و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در بودجه عمومی و وابستگی شدید آنها به کمک‌های دولت باید به عنوان زنگ خطری در این حوزه مورد توجه قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود میزان کمک به این صندوق‌ها در بودجه متناسب با میزان شفافیت در هزینه‌کرد و همچنین میزان پیشرفت در روند اصلاح این صندوق‌ها صورت پذیرد تا از رشد بار مالی در سال‌های آینده جلوگیری شود.

ایجاد تناظر میان درآمدهای ناپایدار دولت و مصارف با اولویت پایین‌تر: در جهت کاهش آسیب‌پذیری مصارف دولت در برابر نوسان‌های چرخه‌های تجاری و فشارهای خارجی، پیشنهاد می‌شود تناظری میان درآمدهای ناپایدار دولت و مصارف با اولویت پرداخت پایین‌تر برقرار شود و تا زمان عدم رخداد این درآمدها تخصیصی در این زمینه انجام نشود. محدود کردن منابع نفت به پرداخت‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (به شرط عدم درج درآمدهای غیرواقعی در سایر بخش‌ها) که توسط دولت بیان شد در صورت الزام‌آوری و تعیین سازوکار کاهش اعتبار این پروژه‌ها در مواقع عدم تحقق این درآمدها به نحوی که عدم تخصیص به ایجاد بدهی برای دولت منجر نشود، می‌تواند به عنوان یک پیشنهاد در این زمینه مطرح شود. البته این پیشنهاد ممکن است آثار زیان‌باری مانند انبوه طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام را به دنبال داشته باشد.

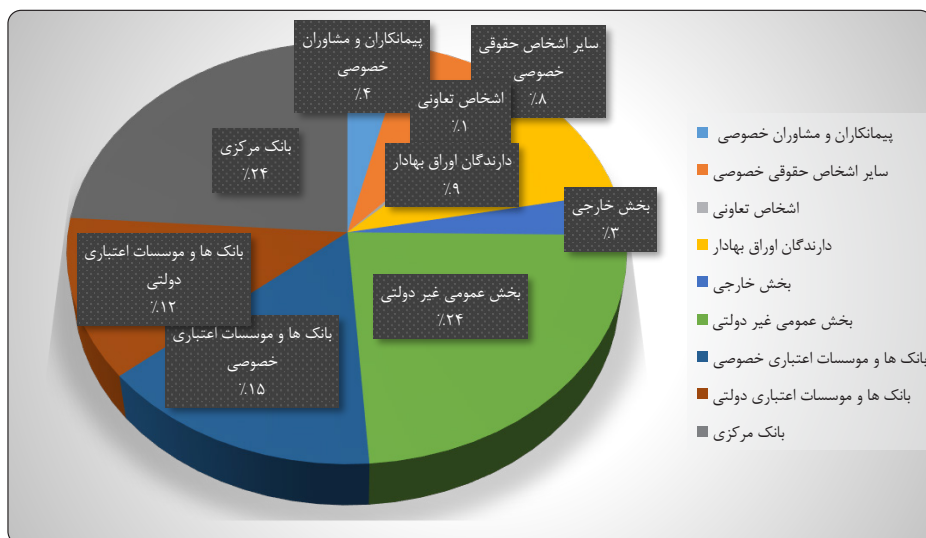
نیاز به بازتعریف پایه‌های مالیاتی: از آنجاکه با کاهش درآمدهای نفتی انتظار می‌رود در سال ۱۳۹۹ بودجه دولت با محدودیت قابل توجه در بخش منابع روبه‌رو شود، پیشنهاد می‌شود به منظور

تأمین هزینه‌های دولت با اصلاحات مالیاتی، پایه‌های مالیاتی جدید ایجاد و از فرار مالیاتی جلوگیری شود. البته گفتنی است 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 مورد توجه قرار گیرد.

۲-۲. بدهی‌های دولت

مجموع بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی تا پایان سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۷۳۵۹ هزار میلیارد ریال برآورد شده است.^۱ از این میزان بالغ بر ۴۴۲۱ هزار میلیارد ریال (۶۰ درصد) آن بدهی دولت و مبلغ ۲۹۳۷ هزار میلیارد ریال (۴۰ درصد) آن بدهی شرکت‌های دولتی است. ترکیب بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در پایان سال ۱۳۹۷، در نمودار ۲-۴ ارائه شده است.

نمودار ۲-۴. سهم از کل بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی



مأخذ: گزارش عملکرد مالی دولت، ۱۳۹۸.

۱. برنامه سالیانه دولت، ۱۳۹۹.

- با در نظر داشتن میزان و نحوه توزیع بدهی های دولت می توان به نکات زیر اشاره کرد:
- بدهی های دولت و شرکت های دولتی به بانک های خصوصی^۱ و دولتی بزرگ ترین سهم (۲۷ درصد) از مجموع بدهی ها را تشکیل می دهد.
 - بدهی های دولت و شرکت های دولتی به بانک مرکزی ۲۴ درصد از مجموع بدهی ها را تشکیل می دهد. سهم بزرگی از این بدهی ها در نتیجه گشایش اعتبار اسنادی ارزی توسط بانک مرکزی برای شرکت ها و دستگاه های اجرایی ایجاد شده است.
 - بدهی های دولت و شرکت های دولتی به بخش عمومی غیردولتی ۲۴ درصد از مجموع بدهی ها را تشکیل می دهد. بدهی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی عمدتاً متعلق به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق های بازنشستگی است که بار مالی قابل توجهی و به تبع آن مشکلات فراوانی را برای آنها ایجاد کرده است.
 - مانده بدهی دولت به پیمانکاران و مشاوران خصوصی که از محل بودجه طرح های تملک دارایی های سرمایه ای در سال های مختلف ایجاد شده است تا پایان سال ۱۳۹۷ حدود ۲۷۰ هزار میلیارد ریال بوده است. این میزان بدهی به بخش خصوصی موجب قرار گرفتن بنگاه ها در تنگنای مالی و در نتیجه ناتوانی آنها برای پرداخت تعهدات و سرمایه گذاری جدید شده است.
 - فقط ۹ درصد از بدهی های دولت به صورت اوراق بهادار است. مهمترین دلایل این مسئله را می توان عدم توسعه کافی بازار بدهی و کند بودن روند تبدیل بدهی های دولت به اوراق بهادار بیان کرد.
 - مطابق محاسبات انجام شده، در پایان سال ۱۳۹۷ نسبت بدهی دولت و شرکت های دولتی به تولید ناخالص داخلی حدود ۳۰ درصد است.^۲ نکته قابل توجه درباره نسبت بدهی های دولت به تولید ناخالص داخلی آن است که صورت این کسری یعنی مانده بدهی های دولت باید به طور سالیانه با نرخ مشخصی تعدیل شود (افزایش یابد). از آن جهت که در حال حاضر این تعدیل انجام نمی شود بنابراین

۱. عمدتاً بانک های خصوصی سازی شده.

۲. این نسبت از تقسیم کل بدهی های دولت و شرکت های دولتی شامل بدهی به سایر اشخاص حقوقی دولتی (مستخرج از گزارش عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸) بر تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (حساب های ملی منتشر شده توسط مرکز آمار برای سال ۱۳۹۷) محاسبه شده است.

هرساله با افزایش نرخ تورم مخرج کسر (تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری است)، به صورت اسمی زیاد شده درحالی‌که صورت تغییر نمی‌کند. در نتیجه کاهش این نسبت به صورت سالیانه دوراز انتظار نیست. این امر باعث می‌شود تا این نسبت کمتر از میزان واقعی خود برآورد شود و ارقام در نظر گرفته شده برای آن قابل اتکا نباشد.

۲-۲-۱. وضعیت انتشار اوراق دولتی

در سال‌های اخیر در قوانین بودجه سنواتی به منظور انتشار اوراق برای تأمین مالی هزینه‌های جاری، بدهی‌های سررسید شده و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛ مجوزهایی در نظر گرفته شده است. با توجه به متن قانون بودجه ۱۳۹۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ اوراق مطرح شده را می‌توان به چهار دسته کلی تقسیم کرد:

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

• اوراق صکوک اجاره که اسماً با هدف مولدسازی دارایی‌های دولت بر پایه اموال غیرمنقول مازاد دستگاه‌های اجرایی منتشر می‌شود، اما در عمل این اوراق دارای ماهیت استقراض هستند و واگذاری آن دولت را بدهکار می‌کند.

• اوراق ریالی - ارزی که عمدتاً توسط شرکت‌های تابعه وزارت نفت منتشر می‌شود.

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

۲-۲-۱-۱. عملکرد سال ۱۳۹۸ در انتشار اوراق

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به دولت مجوز داده شد تا مبلغ ۴۳۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی منتشر کند. این مبلغ مصوب کمتر از سقف اعمال شده برای انتشار اوراق در سال ۱۳۹۸ در قانون برنامه ششم توسعه است. در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۸ دولت به میزان ۴۹۱ هزار میلیارد ریال انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی منتشر کرده است. این میزان انتشار برابر ۱۳۴ درصد مقدار مصوب برای نه دوازدهم و ۱۱۴ درصد کل اوراق دارای مجوز انتشار در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ است. براساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، دولت مجاز به انتشار ۳۸۰ هزار میلیارد ریال

اوراق بدهی جدید علاوه بر مجوز دریافت شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ شده است. به همین دلیل میزان اوراق واگذار شده توسط دولت در ۹ ماه سال ۱۳۹۸ از مجوزهای دریافت شده برای ۱۲ ماه سال در قانون بودجه ۱۳۹۸ بیشتر است.

مطابق پیش بینی انجام شده توسط سازمان برنامه و بودجه، مجموع تعهدات دولت برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸ حدود ۲۸۰ هزار میلیارد ریال است. در ۹ ماهه نخست سال در حدود ۲۴۵ هزار میلیارد ریال برای بازپرداخت سود و اصل اوراق مالی اسلامی پرداخت شده است که حدود ۱۹۷ هزار میلیارد ریال آن برای بازپرداخت اصل اوراق و ۴۷ هزار میلیارد ریال برای پرداخت سود اوراق هزینه شده است.

۲-۲-۱-۲. مهمترین تصمیمات اتخاذ شده در حوزه بدهی های دولت و اوراق بهادار در سال ۱۳۹۸

علاوه بر تصمیمات اتخاذ شده در رابطه با حجم انتشار اوراق بهادار در سال ۱۳۹۸ می توان به موارد زیر به عنوان مهمترین اقدامات انجام شده در این حوزه اشاره کرد.

حذف اوراق درون سالی از لایحه بودجه سال ۱۳۹۹: یکی از مهمترین ابزارهای در دسترس برای مدیریت نقدینگی دولت، اوراق درون سالی است. این اوراق جانشین شایسته ای برای تنخواه گردان بانک مرکزی هستند، زیرا استفاده از آن در سیاست های پولی کشور اخلاص ایجاد نمی کند. البته در سال های گذشته استفاده نادرست از این اوراق و واگذاری مستقیم آن به دستگاه ها با تأثیرات منفی روبه رو بوده است.

مطابق بررسی های انجام شده، واگذاری مستقیم اوراق درون سالی به دستگاه ها و عدم پذیرش این اوراق توسط عمده فروشندگان و پیمانکاران خرد؛ موجب تقویت واسطه گری، محدود شدن قدرت انتخاب و در نتیجه افزایش هزینه های دستگاه ها در خرید کالا و خدمات شده است. در این راستا دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ اقدام به حذف اوراق درون سالی از فرایند مالی خود کرد. اگرچه عملیات مالی دولت با استفاده از اوراق درون سالی با ایرادهایی همراه بود ولی در اصل این اوراق به عنوان یک ابزار مدیریت نقدینگی کارکرد مهمی دارد و بهتر است ضمن حفظ آن، در عملیات مالی مربوطه اصلاحاتی انجام شود.

نگارش پیش نویس لایحه مدیریت بدهی های دولت: در ابتدای سال ۱۳۹۸ وزارت امور اقتصاد و

دارایی از پیش نویس لایحه مدیریت بدهی های عمومی رونمایی کرد. این پیش نویس پس از نهایی شدن در وزارت اقتصاد برای کسب نظر کارشناسان و صاحب نظران منتشر شد. مجوز تأمین مالی داخلی و خارجی دولت، انتشار اوراق بهادار، تعیین سقف بدهی های دولت، تشکیل شورای عالی مدیریت بدهی، وظایف و اختیارات آن، وظایف و اختیارات مرکز مدیریت بدهی، صدور تضامین و ایجاد تعهدات، بدهی های غیرسیال دولت و گزارش بدهی از مهمترین مواردی هستند که در این پیش نویس به آنها پرداخته شده است.

۲-۲-۲. پیشنهادهای سیاستی برای مدیریت بدهی های عمومی

با توجه به شرایط کشور در رابطه با افزایش انتشار اوراق، کسری بودجه و عدم تحقق احتمالی اعتبارات بودجه ای و در نتیجه ایجاد بدهی های غیراوراقی، همچنین حجم بالای بدهی های شهرداری ها به پیمانکاران و حجم بالای بدهی های سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۹، توجه به نکات زیر مهم و ضروری است.

۲-۲-۲-۱. انتشار برنامه زمانی عرضه اوراق دولتی

در راستای شفاف سازی برنامه مالی دولت، ایجاد فرصت برای برنامه ریزی متقاضیان اوراق دولتی، کاهش اختلال ایجاد شده در بازار در نتیجه انتشار یکباره و در نتیجه افزایش نقدشوندگی اوراق دولتی (در بازار ثانویه) لازم است تا دولت برنامه انتشار اوراق خود را تدوین کند و در اختیار عموم قرار دهد. انتشار این برنامه و نظارت بر اجرای آن از سوی نهادهای نظارتی می تواند موجب نظم فرایند استقراض دولت و ایجاد انگیزه برای برنامه ریزی بهتر شود. تدوین و پایبندی به این برنامه می تواند هماهنگی سیاست های دولت در بازار بدهی و سیاست های پولی بانک مرکزی را نیز بهبود ببخشد.

از جمله کشورهایی که در حال حاضر برنامه زمانی عرضه اوراق دولتی را تنظیم و به صورت عمومی منتشر کرده اند می توان به کشورهای عضو اتحادیه اروپا، ایالات متحده آمریکا، ژاپن، کانادا، غنا، اروگوئه، زامبیا، بوتسوانا، نیجریه، مصر، هند، مالاوی و تایلند اشاره کرد.

از این رو لازم است تا پیش از آغاز سال مالی، دولت برنامه کلی انتشار اوراق خود شامل

ارقام سقف پیش‌بینی شده برای انتشار اوراق در ماه‌های مختلف سال، تاریخ انتشار و نوع اوراق منتشره را اعلام کند. همچنین برای اعلام دقیق‌تر برنامه انتشار اوراق دولتی همراه با جزئیات بیشتر و تغییرات احتمالی، ضروری است تا برنامه انتشار اوراق برای مقاطع سه‌ماهه نیز تنظیم شده و سه ماه پیش از اولین انتشار به اطلاع عموم برسد. برنامه انتشار سه‌ماهه دارای اطلاعات دقیق‌تر و جزئی‌تری نسبت به برنامه سالیانه است.

۲-۲-۲-۲. تهاتر مطالبات متقابل پیمانکاران و شهرداری‌ها

شهرداری‌های کشور به دلیل عدم پرداخت تعهدات خود در پروژه‌های مختلف به پیمانکاران در سال‌های مختلف، مبالغ قابل توجهی به آنها بدهکار هستند. پیمانکاران نیز در پروژه‌های خود ملزم به پرداخت مالیات بر ارزش افزوده هستند که بخشی از منابع حاصل از آن به شهرداری‌ها تعلق دارد. سازوکاری می‌توان تعبیه کرد که با اجرای آن، مبالغ پرداختی ارزش افزوده سهم شهرداری‌ها با بدهی شهرداری‌ها به پیمانکاران تهاتر شود. این تهاتر می‌تواند کمک شایانی به محدودیت نقدینگی پیمانکاران کرده و بخشی از مطالبات معوق آنها از شهرداری‌ها را نیز تسویه کند.

۲-۲-۲-۳. پیشگیری از ایجاد مطالبات جدید سازمان تأمین اجتماعی از دولت

مطابق بررسی‌های انجام شده، عمده بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی ناشی از تکالیفی است که در قوانین و مقررات مختلف نظیر قوانین بودجه سنواتی و برخی قوانین دائمی برعهده این سازمان قرار می‌گیرد. از آنجاکه اکثر این قوانین و مقررات دائمی هستند بنابراین در سال‌های مختلف، بار مالی برای صندوق‌ها ایجاد می‌کنند. دولت نیز عموماً اقدام به محاسبه و بازپرداخت این ارقام و پیش‌بینی آن در قوانین بودجه سالیانه نمی‌کند و از این محل به صندوق‌ها بدهکار می‌شود.

به منظور جلوگیری از ایجاد بدهی دولت به صندوق‌های تأمین اجتماعی در سال‌های آتی پیشنهاد می‌شود، این سازمان موظف شود تا پیش از ارائه لایحه بودجه سالیانه به مجلس شورای اسلامی، گزارش برآورد هزینه‌های ناشی از تکالیف قانونی در سال پیش رو (براساس گزارش‌های مالی سال‌های گذشته) را به دولت و مجلس ارائه کند. سازمان برنامه و بودجه نیز مکلف شود

تا هزینه‌های ناشی از تکالیف قانونی وضع شده برای سازمان تأمین اجتماعی را در لایحه بودجه پیش‌بینی کند. کمیسیون بودجه مجلس شورای اسلامی نیز مسئولیت تطبیق و حل اختلاف میان رقم پیش‌بینی شده توسط دولت و گزارش سازمان تأمین اجتماعی را برعهده گیرد.

۴-۲-۲. شفاف‌سازی تسهیلات تکلیفی و پیش‌بینی هزینه‌های آن در بودجه

براساس مصوبات هیئت دولت، هر ساله بانک‌ها مکلف می‌شوند تا درصدی از منابع مالی خود را در راستای هدف مشخص شده و با نرخ ترجیحی تسهیلات دهند. از آنجاکه تسهیلات تکلیف شده بر بانک‌ها بخشی از عملیات مالیه عمومی است، باید در سند مالی دولت یعنی قوانین بودجه سالیانه پیش‌بینی شده و برای آن از مجلس شورای اسلامی کسب مجوز شود.

در این راستا سازمان برنامه و بودجه باید میزان تسهیلات تکلیف شده به بانک‌ها به واسطه مصوبات هیئت دولت را در گزارش‌های سه‌ماهه (حاوی رقم مجموع تکالیف، سهم بانک‌های مکلف شده، نرخ تکلیفی و موضوع تکلیف) به کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات و نیز کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند. دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور نیز موظف شوند انعکاس تمامی موارد موضوع این بند در گزارش‌های ارائه شده را ارزیابی کنند.

همچنین می‌توان دولت را موظف کرد که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، رقم پیش‌بینی تسهیلات تکلیفی دولت به بانک‌ها به تفکیک موضوع تسهیلات منعکس شود و مجموع عدم‌النفع بانک‌ها از محل اعطای این تسهیلات در ردیفی جداگانه با عنوان یارانه سود پیش‌بینی شود.

۵-۲-۲. شفاف‌سازی کلیه عملیات‌های فرابودجه‌ای دولت

در حال حاضر بخشی از عملیات مالی دولت در طی سال در جداول قوانین بودجه سالیانه منعکس نمی‌شود. عملیات مالی مربوط به برخی از تبصره‌های بودجه، مصوبات هیئت وزیران و مصوبات شورای اقتصاد از این دسته هستند. اما از آنجاکه عملیات فرابودجه‌ای دولت نیز بخشی از عملیات مالیه عمومی محسوب می‌شود لازم است تا مجلس شورای اسلامی در جریان دقیق آن قرار گیرد. این شفافیت همچنین به تصمیم‌گیری مجلس درباره مسائل مالیه عمومی کمک می‌کند.

از این رو پیشنهاد می‌شود سازمان برنامه و بودجه مکلف شود در گزارش‌های سه‌ماهه،

هرگونه عملیات مالی و تهاتری انجام شده توسط دولت (شامل وصول هرگونه منابع مالی، هرگونه پرداختی، تضامین صورت گرفته، تسهیلات دریافت شده توسط تمام دستگاه‌های اجرایی از بانک‌ها و صندوق‌ها و تهاتر اراضی و املاک) که در ردیف‌های جداول قانون بودجه ۱۳۹۹ منعکس نشده است را به تفکیک ارزش، دستگاه‌های مرتبط، نوع عملیات و مجوز قانونی مربوطه به کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی ارائه کند. دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور نیز باید موظف شوند انعکاس تمامی موارد موضوع این بند در این گزارش‌ها را ارزیابی کنند.

۲-۲-۲-۶. مدیریت تضامین دولتی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، بانک مرکزی موظف شده است تا اطلاعات مربوط به تسهیلات و تعهداتی را که براساس تضامین صادره از سوی هیئت وزیران یا سازمان برنامه و بودجه کشور تا پایان سال ۱۳۹۸ اعطا کرده‌اند را در سامانه تضامین دولت وارد کند.

تضامین صادره توسط دولت تنها به تضامین مربوط به بانک‌ها محدود نمی‌شود. لذا در راستای تکمیل اطلاعات تضامین دولت پیشنهاد می‌شود سازمان برنامه و بودجه تمامی تضامین ارزی و ربالی و تضامین مربوط به قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی صادره از سوی هیات وزیران یا سازمان برنامه و بودجه را نیز در سامانه تضامین دولت درج نماید.

۲-۲-۲-۷. جایگزین کردن تنخواه‌گردان بانک مرکزی با اوراق درون‌سالی

پیشنهاد می‌شود خزانه‌داری برای مدیریت بهتر جریان نقدی دولت در طول سال از ابزار اوراق با سررسید کمتر از یک سال به صورت نقدی استفاده کند. در این صورت مرکز مدیریت بدهی مکلف می‌شود در هر ماه متناسب با ظرفیت بازار سرمایه و میزان کسری نقدی دولت، انتشار اوراق در بازار نقدی را انجام دهد. این کار موجب خواهد شد بازار اوراق نقدی دولت فعال شده و سیالیت بازار اوراق دولتی افزایش یابد. کاهش سیالیت اوراق دولتی یکی از عواملی است که در برخی مقاطع موجب افزایش نرخ اوراق دولتی شده است. لازمه انجام این کار هماهنگی سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی است.

۳-۲. نظام مالیاتی

درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، بالغ بر ۱۷۲۰ هزار میلیارد ریال بوده است که معادل ۳۸ درصد از منابع عمومی و ۷۲ درصد از درآمدهای عمومی دولت را شکل داده است. این رقم نسبت به ارقام مصوب و عملکرد بودجه سال ۱۳۹۷، به ترتیب ۲۱ و ۳۵ درصد رشد داشته است.

در جدول ۲-۶ ارقام ردیف‌های مالیاتی به تفکیک مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم و اجزای تشکیل‌دهنده آن برای سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ ارائه شده است. همچنین عملکرد ۹ ماهه و مصوب نه دوازدهم با یکدیگر مقایسه شده است.

جدول ۲-۶. مقایسه ارقام مالیاتی به تفکیک اجزا در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ (میلیارد ریال - درصد)

عنوان	مصوب ۱۳۹۷	مصوب ۱۳۹۸	رشد درآمد مالیاتی مصوب ۱۳۹۸ نسبت به ۱۳۹۷	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۷	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۸	رشد عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۸ نسبت به ۱۳۹۷	درصد تحقق ۹ ماهه نسبت به مصوب ۹ ماهه ۱۳۹۸	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۸
مالیات‌های مستقیم	۶۳۵	۶۹۷	۱۰	۳۶۶	۵۵۴	۵۱	۱۰۶	۷۲۰
مالیات اشخاص حقوقی	۴۰۶	۴۰۹	۱	۲۰۸	۲۸۸	۳۸	۹۴	۳۹۰
مالیات بر درآمدها	۱۹۳	۲۴۷	۲۷	۱۳۱	۲۱۳	۶۳	۱۱۵	۲۷۰
مالیات بر ثروت	۳۴	۴۰	۱۷	۲۶	۵۲	۱۰۰	۱۷۱	۶۰
مالیات‌های غیرمستقیم	۷۸۵	۱۰۲۷	۳۱	۴۰۴	۵۴۰	۳۴	۷۰	۸۲۳
مالیات بر کالا و خدمات	۴۹۳	۷۰۲	۴۲	۳۰۵	۴۳۱	۴۱	۸۲	۶۳۰
مالیات بر واردات	۲۹۲	۳۲۵	۱۱	۹۹	۱۰۸	۱۰	۴۵	۱۹۳
جمع	۱۴۲۰	۱۷۲۵	۲۱	۷۷۱	۱۰۹۵	۴۲	۸۵	۱۵۴۳

مأخذ: گزارش عملکرد مالی دولت در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸، معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور.

در رابطه با عملکرد ارقام مالیاتی در سال ۱۳۹۸ موارد ذیل قابل ذکر است:

۱. مجموع درآمد مالیاتی وصول شده در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ نسبت به مدت زمان مشابه سال ۱۳۹۷، ۴۲ درصد افزایش یافته است که با توجه به نرخ تورم^۱ می‌توان گفت از لحاظ

۱. مرکز آمار ایران نرخ تورم در دوازدهماهه منتهی به دی‌ماه ۱۳۹۸ را ۳۸/۶ درصد اعلام کرده است.

حقیقی افزایش چندانی محسوب نمی‌شود (گفتنی است بخشی از عملکرد مالیاتی سال ۹۸ مربوط به اظهارنامه‌های سال ۱۳۹۷ است که تأثیری از تورم سال ۱۳۹۸ نگرفته‌اند).

۲. شایان ذکر است در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸، حدود ۸۵ درصد از درآمدهای مالیاتی مصوب، محقق شده است. این رقم برای مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم به ترتیب ۱۰۶ و ۷۰ درصد بوده است. پیش‌بینی می‌شود از مجموع ارقام مصوب مالیاتی برای سال ۱۳۹۸، حدود ۱۵۴ هزار میلیارد تومان (۸۹ درصد) محقق شود.

۳. در بخش مالیات بر درآمد با توجه به تورم بالا در یک سال اخیر، عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ نسبت به ۹ ماهه سال ۱۳۹۷، ۶۳ درصد رشد داشته و ۱۱۵ درصد از رقم مصوب ۹ ماهه محقق شده است. بخش عمده این تحقق بالا ناشی از مالیات حقوق کارکنان بخش خصوصی و همچنین مالیات مشاغل است که احتمالاً بیشتر تحت تأثیر تورم قرار گرفته‌اند.

۴. در خصوص مالیات مشاغل که بخش به نسبت مهمی از مالیات بر درآمد (حدود ۴۶ درصد) را تشکیل می‌دهد، با اینکه در سال‌های اخیر افزایش زیادی داشته است اما همچنان امکان افزایش وصولی وجود دارد چرا که بخش مهمی از فرارهای مالیاتی در همین حوزه اتفاق می‌افتد. گفتنی است با توجه به مشکلات جاری در بخش مشاغل، تمهید الزامات و بسترهای لازم برای ارتقای میزان تمکین مالیاتی مؤدیان یکی از پایه‌های اساسی اصلاحات در نظام مالیاتی کشور محسوب می‌شود که این مهم با تصویب لایحه «پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» در مجلس شورای اسلامی محقق شده است و امید می‌رود با اجرای آن برخی از چالش‌های موجود در محیط کسب و کار مرتفع شود. با استقرار پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان می‌توان با سیستمی کردن فرایند تشخیص و صدور فاکتور الکترونیک توسط فروشنده، بسیاری از معضلات موجود در رویکرد سنتی را برطرف کرد. این مسئله می‌تواند بخش بزرگی از مشکلات بخش مشاغل را حل کند و به افزایش درآمد مالیاتی نیز منجر شود.

۵. عملکرد ۹ ماهه مالیات بر ثروت و مقایسه آن با میزان مصوب و عملکرد ۹ ماهه سال گذشته نشان از تحقق بالا و رشد بالای این پایه مالیاتی در سال ۱۳۹۸ دارد. برای این مسئله دو دلیل اصلی قابل ذکر است:

● با توجه به رشد شدید شاخص بورس در سال ۱۳۹۸ و همچنین بازگشت مجدد نرخ مالیات

بر نقل و انتقال سهام از ۱/۰ درصد (به موجب مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا) به ۵/۰ درصد، در این پایه مالیاتی در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۸ تحقق بیش از ۳۰۰ درصدی مشاهده می‌شود؛

• تورم بالا به افزایش قیمت‌های مسکن و سرقتی منجر شده است. این مسئله در کنار افزایش ۲ درصدی ارزش معاملاتی املاک که هرساله طبق قانون اتفاق می‌افتد،^۱ به افزایش و تحقق بالای عملکرد ۹ ماهه مالیات بر نقل و انتقال املاک و سرقتی منتهی شده است.

۶. مالیات‌های غیرمستقیم در دو بخش کلی شامل مالیات بر کالاها و خدمات (که عمده آن سهم دولت از مالیات بر ارزش افزوده است) و مالیات بر واردات تنظیم شده است. در سال‌های گذشته و به خصوص پس از افزایش سالیانه نرخ مالیات بر ارزش افزوده و سپس تثبیت نرخ آن در ۹٪ سهم مالیات‌های غیرمستقیم (به ویژه مالیات بر کالاها و خدمات) نسبت به کل درآمدهای مالیاتی دولت افزایش داشته است. به عنوان مثال سهم مالیات بر کالاها و خدمات از کل درآمدهای مالیاتی دولت در سال ۱۳۸۸ حدود ۱۰ درصد بوده است که این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به ۴۰ درصد افزایش پیدا کرده است. میزان عملکرد ۹ ماهه مالیات بر کالا و خدمات نسبت به مصوب نه دوازدهم، ۸۲ درصد بوده است. این در حالی است که رقم مصوب مالیات بر کالاها و خدمات نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۷ دارای رشد ۵۶ درصدی بوده است.

۷. لایحه مالیات بر ارزش افزوده در پایان سال ۱۳۹۸ در حال بررسی و تصویب در صحن مجلس شورای اسلامی بود و امید می‌رود بسیاری از مشکلات بخش تولید که در ارتباط با مالیات بر ارزش افزوده وجود دارد، پس از اجرایی شدن آن برطرف شود. هرچند آثار جدی‌تر این قانون در صورت اجرای مناسب قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان از سال ۱۴۰۰ دیده خواهد شد.

۲-۳-۱. قوانین، طرح‌ها و لوایح مالیاتی در سال ۱۳۹۸

۲-۳-۱-۱. قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان

مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۷ لایحه «نحوه استفاده، نگهداری و نظارت بر پایانه فروشگاهی»

۱. مطابق ماده (۶۲) قانون مالیات‌های مستقیم، ارزش معاملاتی املاک از ۲ درصد میانگین قیمت منطقه شروع می‌شود و سالیانه ۲ درصد به آن افزوده می‌شود و در سال ۱۳۹۸ به ۸ درصد رسیده است.

یا همان صندوق مکانیزه فروش را که عنوان آن در مجلس به «پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» تغییر یافت، تصویب کرد که پس از چندین بار رفت و برگشت میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، در نهایت در تاریخ ۱۳۹۸/۸/۱ مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت. بررسی‌ها نشان می‌دهد که حدود سه دهه از استفاده فعالان اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته (به ویژه 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 بر این موضوع تأکید 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 فروشگاهی 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 استفاده از آخرین تجربیات موفق جهانی، لایحه مذکور را اصلاح و تصویب کرد. در فرایند بررسی و تصویب لایحه «نحوه استفاده، نگهداری و نظارت بر پایانه فروشگاهی» در مجلس شورای اسلامی تلاش شد که به نحوی لایحه مذکور اصلاح شود تا بهبود محیط کسب‌وکار، 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 و همچنین حذف تشخیص مالیات به شیوه علی‌الرأس در نظر گرفته شود. شایان ذکر است که به دلیل اعمال برخی از اصلاحات اساسی مصوب شده در این لایحه، در حال حاضر اجرای کامل قانون «پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» به یکی از خواسته‌های فعالان اقتصادی بخش رسمی تبدیل شده است.

براساس مدل مفهومی مصوب شده در مجلس شورای اسلامی، تمامی فعالان اقتصادی موظف به عضویت در سامانه مؤدیانی هستند که به موجب این قانون با تجمیع سایر سامانه‌ها و پایگاه‌های

اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی توسط سازمان مزبور ایجاد می‌شود. سامانه مؤدیان، سامانه‌ای تعاملی است که پس از راه‌اندازی تنها پل ارتباطی میان مؤدیان و سازمان امور مالیاتی خواهد شد. مبتنی بر ماده (۱) قانون «پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان»، کلیه ابزارهایی نظیر رایانه، دستگاه کارت‌خوان بانکی، نرم‌افزارهای حسابداری، صندوق‌های (ماشین‌های) مکانیزه فروش و...، از مصادیق پایانه فروشگاهی محسوب می‌شوند 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 صورتی که خریداران مصرف‌کننده نهایی نباشند؛ صورتحساب الکترونیکی صادر شده به محض صدور به کارپوشه ویژه و منحصربه‌فرد 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 (البته احتساب اعتبار مالیاتی منوط به آن است که فعال اقتصادی به فروش و یا تولید کالای مشمول اشتغال داشته باشد). 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 فقط با ارائه اسناد و مدارک مثبت، می‌تواند اظهارات مؤدیان را رد کند (برخلاف شرایط موجود که در آن مؤدی باید اظهارنامه خود را برای سازمان امور مالیاتی به اثبات رساند).

مهمترین ویژگی قانون «پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان»، بهبود فرایند تشخیص و محاسبه مالیات متعلقه است. در حال حاضر بخش زیادی از اختلافات 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. می‌توان از ممیزمحوری، وجود رویکرد سنتی در فرایند تشخیص میزان مالیات متعلق و یا عدم استفاده از روش‌های سیستمی و هوشمند در مالیات‌ستانی (عدم استقرار طرح جامع مالیاتی)، غلبه رویکرد درآمدمحوری در سازمان امور مالیاتی، فساد و... به عنوان آسیب‌های اصلی نظام فعلی تشخیص و رسیدگی مالیاتی یاد کرد که نتیجه آن رسیدگی حداکثری به پرونده‌های مالیاتی مؤدیان توسط ممیزان

مالیاتی است. در صورت استقرار سامانه مؤدیان و فراگیر شدن استفاده از پایانه فروشگاهی بسیاری از مشکلات فرایند مالیات ستانی کاهش می یابد و با اخذ مالیات واقعی از اشخاص، عدالت مالیاتی فراهم می شود. براساس رویکرد جدید مندرج در قانون «پایانه های فروشگاهی و سامانه مؤدیان»، فرایند تشخیص و رسیدگی مالیات تغییرات متعددی نظیر حذف ممیزمحوری و تشخیص علی الرأس مالیات، کاهش هزینه های اجرایی، کاهش فرار مالیاتی، کاهش فساد و تبانی، سیستمی کردن فرایند تشخیص و محاسبه مالیات مبتنی بر ریسک و... خواهد کرد که امید می رود تأثیر قابل ملاحظه ای بر بهبود فضای کسب و کار کشور و همچنین افزایش میزان وصول درآمدهای مالیاتی داشته باشد.

از دیگر مزایای تصویب و ابلاغ قانون مذکور می توان به تفکیک حساب های شخصی از حساب های تجاری و همچنین ایجاد ارتباط میان دستگاه کارت خوان بانکی و کد مالیاتی فعالان اقتصادی اشاره کرد که از این طریق امکان مبارزه مؤثر با پدیده های فرار مالیاتی، پولشویی، کدفروشی و... فراهم می شود. با توجه به تصویب این قانون، پیش بینی می شود که در صورت اجرای مناسب آن شاهد گسترش بخش رسمی اقتصاد و کاهش فرار مالیاتی برای سال های آتی باشیم.

۲-۱-۳. لایحه مالیات بر ارزش افزوده

طی سال های اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده، درآمدهای مالیاتی مناسبی نصیب دولت شده است. البته نحوه اجرای آن نیز آسیب هایی را به برخی از فعالان اقتصادی و فضای کسب و کار کشور وارد کرده است. ریشه مشکلات به وجود آمده در اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده به عوامل مختلفی نظیر فرایندها و روش های نامناسب اتخاذ شده توسط سازمان امور مالیاتی (عملکرد نامناسب سازمان امور مالیاتی)، ضعف ها و خلأهای موجود در قانون مزبور و شرایط و ساختار اقتصادی کشور مربوط می شود. برخی از نواقص و کاستی های اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده عبارتند از:

۱. تشخیص درآمد مشمول مالیات به شیوه سنتی،
۲. دادرسی ناعادلانه،
۳. زمان بر بودن فرایندهای مالیاتی مانند استرداد مالیاتی،
۴. مسئله تاریخ تعلق مالیات.

پس از تجربه ۱۰ ساله اجرای نظام مالیات بر ارزش افزوده، دولت با توجه به مشکلات و مسائل، 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 دو سال بررسی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی و کمیته مربوطه، در سال ۱۳۹۷ به تصویب رسید و همچنان در حال تصویب است. اهم محورهای اصلاحی در مصوبات کمیسیون اقتصادی عبارت است از:

۱. اصلاح فرایند ناعادلانه دادرسی مالیاتی،
۲. تفکیک تاریخ تعلق مالیات از تاریخ پرداخت مالیات (لحاظ کردن معاملات نسیه و غیرنقد در مالیات بر ارزش افزوده)،
۳. کاهش وظایف و تکالیف غیرضروری مؤدیان،
۴. وضع مالیات بر ارزش افزوده با نرخ خاص بر کالاهای و محصولات دخانی و آسیب‌رسان به سلامت،
۵. بهبود فرایند استرداد مالیات به مؤدیان و افزایش ضمانت‌های اجرایی آن
۶. حل مشکل پرداخت مالیات بر ارزش افزوده توسط پیمانکاران،
۷. اصلاح نحوه اخذ مالیات بر ارزش افزوده بر مصنوعات زینتی (طلا) با رویکرد گسترش شفافیت،
۸. معافیت همراه با استرداد برای کالاهای سرمایه‌ای و خطوط تولید صنعتی،
۹. کاهش تعداد آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز برای اجرای قانون،
۱۰. تعیین مرور زمان مالیاتی برای مؤدیان نظام مالیات بر ارزش افزوده،
۱۱. بهبود نحوه توزیع منابع مالیات بر ارزش افزوده بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها،
۱۲. ایجاد چارچوب منطقی و سازگار شفاف به منظور وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا،
۱۳. وضع منابع پایدار درآمدی جدید برای شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

۳-۱-۲. طرح مالیات بر عایدی مسکن

مالیات بر عایدی سرمایه^۱ یکی از پایه‌های مالیاتی است که علاوه بر کارکرد تنظیم‌گری می‌تواند اثر قابل توجهی در افزایش منابع عمومی داشته باشد. مالیات بر عایدی املاک و مسکن یکی از اجزای مالیات

1. Capital Gain Tax (CGT)

بر عایدی سرمایه است که بسیاری از کشورهای پیشرفته آن را به عنوان 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 به عنوان مالیات اخذ می‌شود. با توجه به آنکه در اغلب اوقات عواید سفته‌بازی در بازار مسکن در ایران (به ویژه در شهرهای بزرگ) از میانگین سود بسیاری از فعالیت‌های تولیدی بیشتر است، این مسئله باعث شده سرمایه‌های زیادی به سوی آن منحرف و از بخش‌های تولیدی (حتی تولید مسکن) خارج شود. به عبارت 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 آن افزایش قیمت مسکن نقش زیادی داشته باشد. در حال حاضر این طرح پس از گذشت دو سال از اعلام وصول آن در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی قرار دارد و به تصویب این کمیسیون نرسیده است.

۲-۳-۲. راهکارهای افزایش درآمدهای مالیاتی دولت

۲-۳-۲-۱. حذف معافیت مالیات بر سودهای «کلان» سپرده‌های بانکی

در قانون مالیات‌های مستقیم، سود سپرده‌های بانکی به موجب ماده (۱۴۵)^۱ معاف از مالیات است. بدون شک معافیت سود سپرده‌های بانکی بدین معناست که سپرده‌گذاری در بانک و کسب سود قطعی به عنوان یک فعالیت بدون ریسک، جذابیت سرمایه‌گذاری در بخش مولد اقتصاد را کاهش می‌دهد.

۱. سود دریافتی به هر عنوان در موارد زیر از پرداخت مالیات معاف است:

الف) سود متعلق به سپرده‌های مربوط به کسور بازنشستگی و پس‌انداز کارمندان و کارگران نزد بانک‌های ایرانی در حدود مقررات استخدامی مربوطه.

ب) سود یا جوازی متعلق به حساب‌های پس‌انداز و سپرده‌های مختلف نزد بانک‌های ایرانی یا مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز. این معافیت شامل سپرده‌هایی که بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز نزد هم می‌گذارند نخواهد بود.

ج) جوازی متعلق به اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه.

د) سود پرداختی بانک‌های ایرانی به بانک‌های خارج از ایران بابت اضافه برداشت و سپرده ثابت به شرط معامله متقابل.

ه) سود و جوازی متعلق به اوراق مشارکت.

از لحاظ درآمدی وضع مالیات بر سود سپرده‌های کلان بانکی می‌تواند اثر مهمی در کاهش کسری بودجه ایفا کند. از لحاظ اجرا نیز پیشنهاد می‌شود اجرای این پایه مالیاتی در چند گام اجرا شود. به عنوان مثال ابتدا اشخاص حقوقی مشمول این مالیات شوند و در گام‌های بعدی اشخاص حقیقی با سود بالا را مشمول این مالیات کرد.

۲-۳-۲-۲. تفکیک حساب‌های بانکی (شخصی و تجاری)

حجم بالای نقدینگی نسبت به تولید ناخالص داخلی، محدودیت درآمد ارزی و کسری بودجه، باعث شده است که شناسنامه‌دار کردن تراکنش‌های بانکی به وسیله تکمیل اطلاعات هویتی حساب‌های بانکی،^۱ تفکیک حساب‌های تجاری و شخصی و الزام به درج «بابت» در تراکنش‌های بیش از آستانه تعیین شده (تقویت الزامات مقابله با پولشویی در خصوص تراکنش‌ها) به عنوان راهکار مدیریت شرایط موجود مورد اجماع کارشناسان حوزه اقتصاد کلان، پولی و مالیه عمومی قرار گیرد. این کار که مقدمات قانونی آن در بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نیز فراهم شده است، می‌تواند آثار مثبتی در کشور ایجاد کند؛ به نحوی که علاوه بر کنترل فعالیت‌های غیرمولد، می‌تواند به شناسایی عملکرد کلیه فعالان اقتصادی (خواه به عنوان تجاری ثبت شده باشند یا شخصی) کمک کند و به تبع به کاهش فرار مالیاتی و افزایش درآمد مالیاتی منجر شود؛ بنابراین تمرکز بر رصد جریان پول در کشور از این طریق ضروری به نظر می‌رسد.

۲-۳-۲-۳. جلوگیری از فرار مالیاتی برخی از مشاغل

عدم استقرار نظام جامع مالیاتی از یک طرف و عدم استفاده مطلوب از اطلاعات بانکی از جمله اطلاعات مربوط به تراکنش‌های بانکی از طرف دیگر به فرار مالیاتی زیادی در کشور منجر شده است. در سال جاری با اهتمام مجلس شورای اسلامی اطلاعات بیشتر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار گرفت؛ اما

۱. اصلاح کدهای ملی نامعتبر ثبت شده برای برخی حساب‌ها و پیشگیری از استفاده از حساب‌های بانکی افراد متوفی.

همچنان شاهد این موضوع هستیم که اهداف در نظر گرفته شده برای طرح جامع مالیاتی محقق نشده است.

همچنین عدم تمکین برخی مشاغل درباره استفاده از پایانه های فروشگاه های مانعی برای تحقق شفافیت مالیاتی شده است که این مسئله می تواند عدم تمکین سایر اصناف و در نتیجه کاهش شفافیت و فرار مالیاتی را به دنبال داشته باشد.

۴-۲-۳. ساماندهی معافیت های مالیاتی

در ایران معافیت های مالیاتی زیادی وجود دارند که از جمله آنها می توان به درآمدهای فعالان اقتصادی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، سود سپرده های بانکی، صادرات برخی از مواد خام، فعالیت های انتشاراتی و مطبوعاتی، مدارس غیرانتفاعی و فعالیت های فرهنگی و هنری اشاره کرد. این فهرست بلندبالای معافیت های مالیاتی در کشور که اکثراً غیرهدفمند، غیرمشروط و دائمی است ضمن آنکه موجب کاهش شدید درآمدهای مالیاتی شده است، باعث شده در عمل نظام مالیاتی یکی از کارکردهای اصلی خود یعنی بازتوزیع درآمد را به درستی انجام ندهد.

براساس مبانی نظری و تجارب سایر کشورها، حمایت از فعالیت های گوناگون به ندرت از مسیر اعطای معافیت مالیاتی به آن فعالیت ها می گذرد و یکی از مهمترین دلایل این مهم آن است که چنین معافیت های غیرهدفمندی، موجب بروز پدیده خزش معافیت های مالیاتی (تلاش برای معاف شدن گروه های مختلف) و نیز افزایش عدم شفافیت در فعالیت های مذکور می شود؛ مسائلی که هم اکنون به دلیل دامنه گسترده معافیت ها در قانون مالیاتی ایران شاهد آن هستیم. در واقع از یک طرف فعالیت های مختلف اقتصادی با استناد به معافیت سایر فعالیت ها به دنبال معاف کردن خود از پرداخت مالیات هستند و از طرف دیگر جریان وجوه در بسیاری از فعالیت ها غیرشفاف و نامعلوم است.

۵-۲-۳. حذف معافیت مالیات بر ارزش افزوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

یکی از موضوعات بسیار مهم در بررسی لایحه مالیات بر ارزش افزوده که در حال حاضر در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد، مسئله معاف یا مشمول بودن مناطق آزاد تجاری - صنعتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده است. دلیل اهمیت این موضوع

آن است که تصمیم‌گیری در این باره بر میزان درآمدهای مالیاتی دولت و کاهش وابستگی بودجه به نفت، میزان فرار مالیاتی در کشور و شفاف شدن زنجیره عرضه کالا و خدمات در کشور اثرگذار خواهد بود. بررسی‌های کارشناسی حاکی از آن است که معافیت مناطق آزاد تجاری - صنعتی ضمن کاهش منابع عمومی دولت (در این شرایط سخت تحریمی)، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها؛ به بروز فساد احتمالی و فرار مالیاتی در کشور منجر خواهد شد.

۲-۶-۲-۳. مالیات بر مجموع درآمد

از جمله مهمترین انواع مالیات، مالیات بر درآمد است که به دو دسته مالیات بر درآمد شرکت‌ها و مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی تقسیم می‌شود (موضوع قانون مالیات‌های مستقیم در ایران). مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی را می‌توان به شیوه‌های گوناگون اخذ کرد که شامل اخذ مالیات از یکایک منابع درآمدی اشخاص از مبدأ و به‌طور جداگانه (همچون مالیات حقوق کارکنان در ایران) و یا اخذ مالیات از تمام پایه‌های درآمدی شخص پس از کسر معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول در انتهای سال مالی است. به شیوه دوم که در بسیاری از کشورهای جهان رایج است، مالیات بر مجموع درآمد گفته می‌شود. البته می‌توان نظام مالیاتی را به گونه‌ای طراحی کرد که میان هر دو شیوه ارتباط برقرار شود و از هر دو بهره‌برداری شود.

نکته مهم در مطالعه و تنظیم قوانین مالیاتی این است که هر پایه مالیاتی به‌طور جداگانه بررسی نشود؛ بلکه کل مالیات‌ها به‌عنوان یک نظام مالیاتی با یک نگرش نظام‌مند مورد ارزیابی و بررسی قرار گیرد. به عبارت دیگر مالیات‌های دستمزد، بازنشستگی، املاک، سود تقسیمی سهام، عایدی سرمایه و سود سپرده بانکی، اجزای یک نظام مالیاتی با عنوان کلی مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی هستند. اجزای این نظام به یکدیگر مرتبط‌اند و برهم اثر می‌گذارند. در واقع بخش عمده‌ای از اصلاحات مالیاتی که پیش از این بیان شد ذیل محور مالیات بر مجموع درآمد قرار می‌گیرد، چرا که از جمله ملزومات وضع مالیات بر مجموع درآمد توجه به مسائلی است که در ادامه به آن اشاره می‌شود.

● **وضع پایه‌های جدید مالیاتی:** همان‌طور که بیان شد مالیات بر مجموع درآمد، مالیات از مجموع جریان‌های درآمدی است که افراد از منابع مختلف درآمدی از جمله درآمد حاصل از نیروی

کار، درآمد سرمایه‌گذاری^۱ و سود سرمایه^۲ به دست می‌آورند. چنانچه بخواهیم برای تعیین بدهی مالیاتی اشخاص، مجموع این درآمدها را در نظر بگیریم باید پایه‌های مالیاتی مربوط به هر یک از این درآمدها را در قوانین مالیاتی وضع کنیم که از جمله آنها می‌توان به مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر سود سپرده بانکی و مالیات بر سود سهام اشاره کرد.

● **بازنگری در معافیت‌های مالیاتی:** با توجه به اینکه در مالیات بر مجموع درآمد مؤلفه‌هایی همچون اعتبار مالیاتی، هزینه‌های قابل قبول مالیاتی و معافیت‌ها از اهمیت بیشتری برخوردار خواهند بود، بازنگری در معافیت‌های مالیاتی از جمله مسائل مهم در وضع مالیات بر مجموع درآمد خواهد بود.

● **زیرساخت‌های اجرایی:** از آنجاکه برای تعیین بدهی مالیاتی، شناسایی مجموع درآمد اشخاص ضروری است، از این رو باید برای این مهم زیرساخت‌های لازم در نظر گرفته شود. زیرساخت مذکور باید به شکلی طراحی شود که علاوه بر تضمین شناسایی درآمدها بتواند فرار مالیاتی را به صورت چشمگیری کاهش دهد و در نتیجه موجب افزایش تمکین مالیاتی مؤدیان و اجرای عادلانه نظام مالیاتی در کشور شود.

● **بازتوزیع درآمد:** از آنجاکه در نظام مالیات بر مجموع درآمد، باید درآمد همه افراد جامعه تعیین شود، بنابراین شناسایی دهک‌های پایین درآمدی بسیار راحت‌تر انجام می‌شود؛ در واقع مسئله استحقاق سنجی در این نوع مالیات بسیار بهینه‌تر صورت می‌پذیرد و گروه‌های هدف برای اجرای سیاست‌های حمایتی بهتر شناسایی می‌شوند. به همین دلیل است که نظام حمایتی بسیاری از کشورها به نظام مالیاتی آنها متصل است؛ در واقع با وضع مالیات بر مجموع درآمد و شناسایی درآمد افراد، مشخص می‌شود که برخی از افراد نه تنها نباید مالیاتی پرداخت کنند، بلکه دولت باید به اشکال مختلف از جمله پرداخت یارانه به آنها کمک کند.

● **رونق تولید:** یکی از آثار نبود مالیات بر مجموع درآمد در کشور، بالا بودن نرخ مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی نسبت به کشورهای دیگر است. همان‌گونه که در جدول زیر قابل مشاهده می‌شود، سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی در اکثر کشورها بسیار پایین‌تر از ایران است و

1. Investment Income

2. Capital Gain

برعکس سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی در کشورهای دیگر از ایران بالاتر است. در حال حاضر بخش قابل توجهی از منابع دولت از طریق مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی تأمین می‌شود؛ اما اگر نظام مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی در کشور به صورت مالیات بر مجموع درآمد باشد و تمام درآمدهای حاصل از کار و سرمایه مشمول مالیات قرار گیرد، می‌توان بخش قابل توجهی از منابع دولت را از طریق مالیات اشخاص حقیقی تأمین کرد و در نتیجه فشار کمتری بر اشخاص حقوقی وارد می‌شود.

جدول ۷-۲. سهم انواع مالیات در کشورهای مختلف

عنوان	آمریکا	انگلستان	آلمان	سوئد	نروژ	دانمارک	ایران
نسبت درآمد مالیات به 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

مأخذ: مسعود نیلی، چگونگی گذر از ابرچالش‌ها، ۱۳۹۶.

با توجه به آنچه بیان شد مشخص می‌شود که اصلاح نظام مالیاتی با محوریت وضع مالیات بر مجموع درآمد از مهمترین اولویت‌های تقنینی در کشور است که علاوه بر آنکه می‌تواند افزایش درآمدهای مالیاتی را به دنبال داشته باشد، قادر خواهد بود قطع وابستگی به درآمدهای نفتی را محقق کند.

۷-۲-۳. مالیات بر عایدی سرمایه

در شرایط کنونی اقتصاد کشور نه تنها تولید بسیار پرمخاطره و کم سود است بلکه در مقابل،

فعالیت‌های غیرتولیدی و سوداگرانه سودهای امن و قابل توجهی را در اختیار فعالان قرار می‌دهند. سوداگری در بازارهای طلا، ارز، خودرو و مسکن از جمله فعالیت‌های جذاب و غیرمولد است. اگرچه برای حمایت از تولید قوانین متعددی وضع شده است اما گاهی از کارآمدی لازم برخوردار نبوده‌اند. در مقابل برای تضعیف فعالیت‌های رقیب و موازی تولید، قوانین محدودکننده و بازدارنده مناسبی وجود ندارد. مالیات برعایدی سرمایه یکی از پایه‌های مالیاتی است که علاوه بر کارکرد تنظیم‌گری و مقابله با سوداگری می‌تواند اثر قابل توجهی در افزایش منابع عمومی داشته باشد.

۸-۲-۳. مالیات بردارایی

مالیات بردارایی^۱ مالیاتی است که بردارایی‌های ناشی از مالکیت بخش خصوصی وضع می‌شود و دارایی‌هایی مانند زمین، ساختمان و ماشین‌آلات و سایر دارایی‌های حقیقی مانند ماشین، قایق، اموال بنگاه‌ها و... را شامل می‌شود. اینکه بر چه نوع از دارایی‌ها این مالیات را وضع کنیم در هر کشور متفاوت است، اما درباره زمین و ساختمان اکثر کشورها مشترک هستند و مالیات بر زمین و ساختمان از مالکین اخذ می‌شود.^۲ مأخذ مالیات بردارایی، ارزش زمین و ساختمان است که به صورت سالیانه اخذ می‌شود. البته در برخی از کشورها این مالیات توسط دولت محلی اخذ می‌شود.

۳-۳-۲. پیشنهادهایی درباره شفافیت درآمدهای مالیاتی

شفافیت در ارقام منابع مالیاتی، گذشته از آنکه با توجه به سهم آن در منابع عمومی حائز اهمیت است، مورد توجه همه فعالان اقتصادی نیز قرار دارد. در ادامه با توجه به بررسی تجربه کشورها، پیشنهادهایی به منظور افزایش شفافیت درآمدهای مالیاتی و بهبود کارایی آنها از این طریق مطرح می‌شود:

۱. اعلام عمومی میزان مالیات پرداختی: در بسیاری از کشورها میزان مالیات پرداختی اشخاص

1. Property Tax

2. Gruber (2012). Public Finance and Public Policy.

حقیقی و حقوقی به صورت عمومی منتشر می‌شود و این انتشار به گونه‌ای است که افراد انگیزه پیدا کنند مالیات واقعی خود را ابراز کرده و پرداخت کنند که در نتیجه به افزایش تمکین مالیاتی منجر می‌شود. مطالعات متعددی به بررسی اثر انتشار مالیات پرداختی اشخاص حقیقی و حقوقی پرداخته‌اند که اغلب نتیجه آنها افزایش تمکین مالیاتی است.

۲. شفاف کردن میزان معافیت‌های مالیاتی (مخارج مالیاتی):^۱ یکی از ظرفیت‌های قانون مالیات‌های مستقیم، تبصره «۲» ماده (۱۴۶) مکرر است که براساس آن «معادل اعتبار مالیاتی محاسبه شده به نرخ صفر موضوع این ماده، از محل اعتبار جمعی - خرجی که همه ساله در بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود به حساب اشخاص مذکور منظور می‌شود. اعتبارات موضوع این تبصره تخصیص یافته تلقی می‌شود و در صورتی که اعتبارات مورد نیاز در یک سال مالی بیشتر از مبلغ مصوب در قانون بودجه کل کشور همان سال باشد، مبلغ اعتبار جمعی - خرجی یاد شده و متقابلاً منابع مربوط، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی، تصویب هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی قابل افزایش است». در واقع طبق این ماده باید همه ساله معافیت‌های اعطا شده به اشخاص و فعالیت‌های مختلف شفاف سازی شود. البته این ماده نیاز به اصلاح دارد و ضمانت اجرایی مناسب برای آن دیده نشده است. سازمان امور مالیاتی باید مکلف شود میزان معافیت‌ها و اعتبارات مالیاتی اعطا شده در حوزه‌های مختلف را در سندی جداگانه (به‌طور مثال پیوست بودجه) منتشر کند تا میزان حمایت‌های دولت از حوزه‌های مختلف مشخص شود. چرا که نگرفتن مالیات از هر قشری، به نوعی هزینه برای دولت محسوب می‌شود که جزء هزینه‌های پنهان بودجه است و ارائه جدول معافیت‌ها می‌تواند به شفاف شدن آنها و تصمیم‌گیری بهتر برای ساماندهی آنها منجر شود.

۳. تقسیم‌بندی شرکت‌ها براساس میزان مالیات پرداختی و انتشار عمومی آن: یکی از راهکارهایی که به افزایش تمکین مالیاتی شرکت‌ها منجر می‌شود و در کشورهای دیگر نیز تجربه شده است، انتشار عملکرد کلی شرکت‌ها براساس وضعیت مالیاتی آنهاست (در سه دسته خوش حساب، بد حساب و بدون عملکرد) که با توجه به آثاری که در فضای عمومی جامعه دارد، می‌تواند به

تشویق شرکت‌ها به خوش‌حسابی مالیاتی منجر شود. در کنار این مسئله می‌توان تشویق‌هایی را برای شرکت‌ها و مشاغل با بیشترین مالیات پرداختی یا دارای خوش‌حسابی بیشتر در نظر گرفت و به صورت عمومی اعلام و معرفی شوند.

۴-۲. 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 ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی ایجاد شد. فرایند کارکرد این صندوق در اساسنامه آن تعیین شده است. این اساسنامه در قانون برنامه پنجم توسعه به تصویب رسید و پس از اتمام دوره قانون برنامه پنجم توسعه، در قالب ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. سهم صندوق از محل صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی براساس سیاست‌های کلی برنامه ششم، در سال اول برنامه معادل ۳۰ درصد ارزش صادراتی نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در نظر گرفته شد و مقرر شد از سال‌های بعد هر سال ۲ واحد درصد به این مقدار اضافه شود تا به تدریج اتکای دولت به خام‌فروشی کاهش یابد.

۴-۲-۱. صندوق توسعه ملی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸

با توجه به اینکه سال ۱۳۹۸ سال سوم برنامه ششم محسوب می‌شود، سهم صندوق باید ۳۴ درصد ارزش صادراتی مواد هیدروکربوری مزبور تعیین می‌شد اما با توجه به شرایط خاص کشور، این سهم در تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به ۲۰ درصد کاهش پیدا کرد که این امر با اذن مقام معظم رهبری صورت گرفت. براساس پیش‌بینی غیردقیق قانون بودجه ۱۳۹۸ از میزان صادرات نفت و میعانات گازی و گاز طبیعی (صادرات روزانه ۱٫۵ میلیون بشکه نفت خام در روز)، سهم ۲۰ درصدی صندوق توسعه ملی معادل ۴٫۳ میلیارد دلار برآورد شده بود که در صورت در نظر گرفتن متوسط صادرات روزانه ۴۰۰ هزار بشکه در روز برای سال ۱۳۹۸، در عمل این سهم به حدود ۱٫۵ میلیارد دلار کاهش خواهد یافت.

با اینکه براساس بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه^۱ مصارف صندوق توسعه ملی باید از تکالیف بودجه‌ای استقلال داشته باشد، اما تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به نحوه مصرف بخشی از منابع صندوق توسعه ملی اختصاص داشت. در بند «ه» تبصره «۴» به دولت اجازه داده شد که ۲,۳۷۵ میلیارد یورو از منابع ورودی سال ۱۳۹۸ صندوق توسعه ملی را به صورت تسهیلات ارزی با تضمین دولت برداشت کند و منابع مذکور را با رعایت شرایطی در مواردی به شرح جدول زیر به مصرف برساند.

جدول ۸-۲. مصارف در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ از محل منابع صندوق توسعه ملی

ردیف	عنوان	مبلغ اختصاص داده شده
۱	طرح‌های آبیاری تحت فشار و نوین	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۲	آبخیزداری و آبخوانداری	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۳	مقابله با اثرات مخرب ریزگردها و تأثیر آن 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 رئیس‌جمهور	تا سقف ۷۰ میلیون یورو
۸	سازمان صدا و سیما در اجرای ماده (۹۳) قانون برنامه ششم و توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی، پویانمایی، 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 سال ۱۳۹۸.

۲-۴-۲. تکالیف بودجه‌ای خارج از قانون بودجه

با توجه به شرایط به وجود آمده در کشور با تصویب رؤسای قوای سه‌گانه، تکالیف دیگری نیز برای صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده که مهمترین آن مجوز برداشت ۴۵ هزار میلیارد تومان از

۱. سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه - امور اقتصادی - بند «۱۰» مورد سوم: استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی.

صندوق توسعه ملی به منظور رفع کسری بودجه سال ۱۳۹۸ بوده است. علاوه بر این تکالیف دیگری مانند برداشت ۵۰۰ میلیون یورو برای پرداخت مطالبات بیمه‌ها به مراکز دارویی، ۵ هزار میلیارد تومان برای مناطق سیل‌زده و ۳۰۰ میلیون دلار برای راه‌اندازی راه‌آهن چابهار - زاهدان از جمله تکالیف در نظر گرفته شده برای صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۸ بوده است.

۳-۴-۲. گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی

براساس گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس صندوق تا پایان خرداد ۱۳۹۸، ۳۴۵ طرح اعلام وصول شده^۱ است. اعتبار مصوب مجموع این طرح‌ها ۳۸٫۵ میلیارد دلار بوده که برای ۳۳۶ طرح معادل ۳۷٫۴ میلیارد دلار مسدودی صادر شده است.^۲ از محل این مسدودی‌ها، مبلغ ۲۹٫۳ میلیارد دلار گشایش^۳ اعتبار فعال برای ۳۱۵ طرح انجام شده است که از این میزان ۱۹٫۹۵ میلیارد دلار برای ۲۹۵ طرح پرداخت شده^۴ است.

بررسی ترکیب بخشی طرح‌های ارزی نشان می‌دهد که حدود ۳۷ درصد از مجموع مبلغ طرح‌های اعلام وصول شده، مربوط به بخش بالادستی نفت و گاز با مبلغی بالغ بر معادل ۱۴/۲ میلیارد دلار است. طرح‌ها و فعالیت‌های نیروگاهی با مبلغی معادل ۴/۷ میلیارد دلار در جایگاه دوم قرار دارند.

۱. طرحی را وصول شده می‌گویند که از سوی بخش خصوصی به هیئت امنای صندوق توسعه ملی برسد و هیئت امنای درباره رد یا تأیید آن هنوز نظری نداده باشد.

۲. 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.

۳. 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.

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

جدول ۹-۲. مجموع طرح‌های اعلام وصول شده و مسدود شده به تفکیک بخش اقتصادی

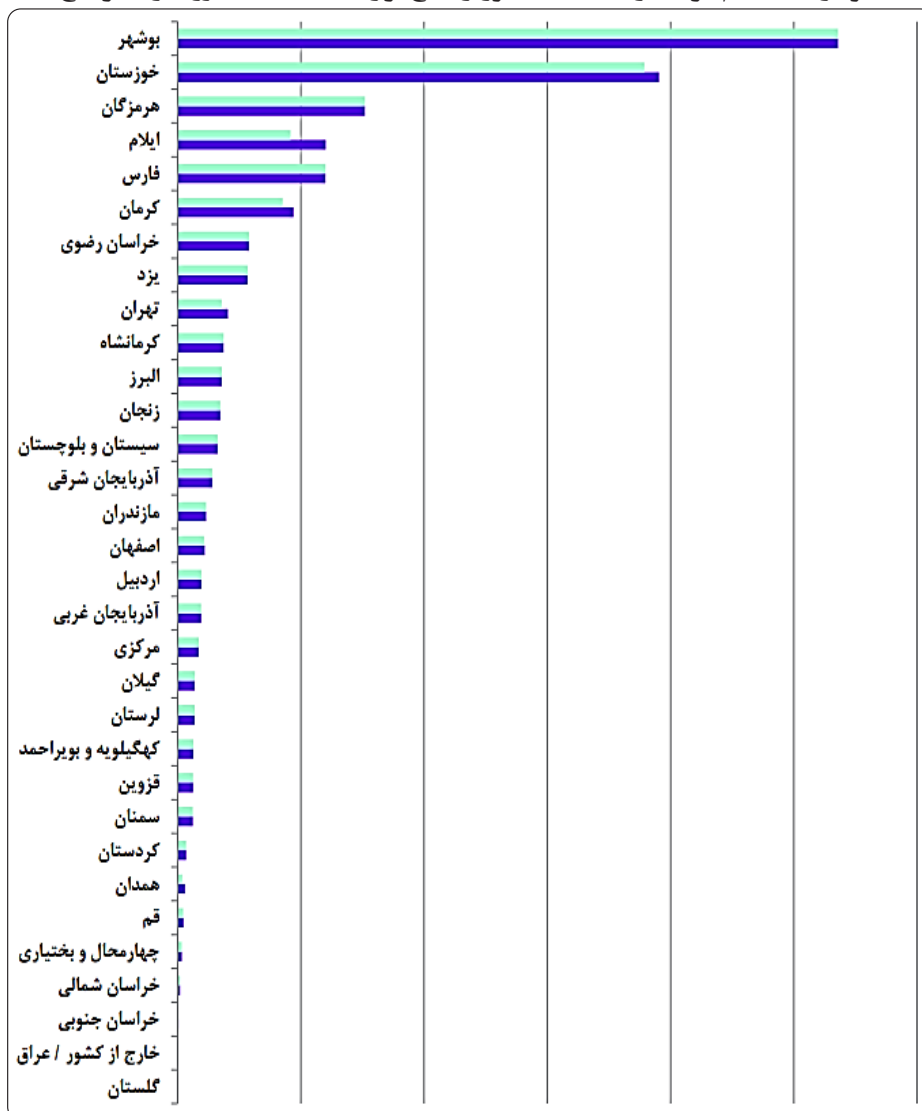
از ابتدای تأسیس صندوق توسعه ملی لغایت پایان خرداد ۱۳۹۸ (میلیون دلار- درصد)

عنوان		اعلام وصول شده		مسدود شده	
بخش	مبلغ	سهام از کل	مبلغ	سهام از کل	مبلغ
نفت و گاز (بالادستی)	۱۴,۲۲۲	۳۶/۹	۱۴,۲۲۲	۳۸/۰	
نیروگاه	۴,۷۲۱	۱۲/۳	۴,۷۱۲	۱۲/۶	
پتروشیمی (بالادستی)	۴,۶۶۶	۱۲/۱	۳,۹۴۳	۱۰/۵	
پالایشگاه	۴,۵۰۱	۱۱/۷	۴,۵۰۱	۱۲/۰	
صنعت و معدن	۳,۳۶۴	۸/۷	۳,۲۲۴	۸/۶	
فولادی	۳,۱۱۸	۸/۱	۳,۱۱۸	۸/۳	
حمل و نقل	۱,۸۳۵	۴/۸	۱,۸۳۵	۴/۹	
سایر	۱,۴۴۷	۳/۸	۱,۱۸۲	۳/۲	
سیمان، کاشی و سنگ	۰,۳۵۸	۰/۹	۰,۳۵۸	۱/۰	
نفت و گاز (پایین دستی)	۰,۲۹۸	۰/۸	۰,۲۹۸	۰/۸	
مجموع	۳۸,۵۲۸	-	۳۷,۳۹۲	-	

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی، ۱۳۹۸.

بررسی ترکیب استانی طرح‌های ارزی مصوب از محل قراردادهای عاملیت ارزی نشان می‌دهد که تمامی ۳۱ استان کشور دارای طرح ارزی مصوب بوده‌اند. از لحاظ مبلغ اعلام وصول شده، استان بوشهر با مبلغی معادل ۱۰,۷ میلیارد دلار در رتبه اول و استان خوزستان با مبلغ ۸/۷ میلیارد دلار در رتبه دوم قرار دارد (هر دو استان به علت تعدد طرح‌های بالادستی نفت و گاز در آنها، از میزان تسهیلات بالاتری برخوردار بوده‌اند).

نمودار ۶-۲. سهم هر یک از استان‌های کشور از منابع قراردادهای عاملیت ارزی از منظر مبلغ



مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی، ۱۳۹۸.

از میان اعتبارات مطرح شده، اعتبارات مربوط به مسدودی برای صندوق از اهمیت بیشتری برخوردار است چرا که صندوق نمی‌تواند در مورد اعتبار طرح مسدود شده تصمیم‌گیری کند، مگر

اینکه طرح به هر دلیلی ملغی شود. از ۳۷,۴ میلیارد دلار اعتبار مسدود شده؛ ۲۱,۴ میلیارد دلار به بخش خصوصی، ۱۵,۲ میلیارد دلار به مؤسسات عمومی غیردولتی، ۹۶ میلیون دلار به تعاونی ها و ۵۶۹ میلیون دلار به سایرین اختصاص یافته است.

جدول ۱۰-۲. توزیع منابع ارزی مسدود شده و پرداخت شده صندوق به تفکیک نوع مالکیت طرح ها و پروژه های تأمین مالی شده از ابتدای تشکیل تا پایان خردادماه ۱۳۹۸ (میلیون دلار)

نوع مالکیت طرح ها و پروژه های تأمین مالی شده		مسدود شده		پرداخت قطعی شده	
		مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد
خصوصی		۲۱,۴۴۱	۲۷۸	۱۱,۱۸۴	۲۴۴
وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی		۱۵,۲۸۶	۴۳	۸,۱۱۹	۳۶
تعاونی		۹۶	۱۴	۸۰	۱۴
سایر		۵۶۹	۱	۵۶۷	۱
مجموع		۳۷,۳۹۲	۳۳۶	۱۹,۹۵۱	۲۹۵

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی، ۱۳۹۸.

براساس اساسنامه صندوق توسعه ملی «مجموع تسهیلات اختصاص یافته از منابع صندوق باعاملیت بانک ها به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت های تابعه و وابسته، نباید بیش از ۲۰ درصد منابع صندوق باشد». با توجه به این مسئله پرداخت ۱۵,۲ میلیارد دلار تسهیلات به این بخش مخالف متن اساسنامه (نسبت ۲۰ درصد از منابع) نبوده است. بااین حال اعطای ۴۰ درصد اعتبارات مسدود شده به مؤسسات عمومی غیردولتی به نوعی نشان دهنده انحراف در رسالت اولیه صندوق توسعه ملی است.

نکته قابل تأمل در رابطه با منابع صندوق توسعه ملی این است که در سال های اخیر به کرات دولت فوری ترین طرح های خود در قانون بودجه را به تأمین مالی آنها از صندوق توسعه ملی منوط کرده است. این مسئله موجب شده تا 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 و باید با ایجاد انضباط مالی و نظارت دقیق بر میزان هزینه‌های جاری منابع لازم برای اجرای طرح‌های مذکور از بودجه عمومی تأمین شود.

۴-۲. صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

با توجه به اینکه سال ۱۳۹۹ سال چهارم برنامه ششم محسوب می‌شود، سهم صندوق باید ۳۶ درصد ارزش صادراتی مواد هیدروکربوری مزبور تعیین شود. اما با در نظر گرفتن شرایط خاص کشور، همانند سال گذشته، این سهم در تبصره «۱» لایحه بودجه ۲۰ درصد در نظر گرفته شده که این امر با اذن مقام معظم رهبری انجام است. براساس پیش‌بینی غیردقیق قانون بودجه ۱۳۹۹ از میزان صادرات نفت و میعانات گازی و گاز طبیعی (صادرات ۱ میلیون بشکه نفت در روز، خالص صادرات گاز ۴ میلیارد دلاری و قیمت ۵۰ دلاری نفت خام)، سهم ۲۰ درصدی صندوق توسعه ملی معادل ۴,۴۵ میلیارد دلار خواهد شد.

با توجه اینکه براساس بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، مصارف صندوق توسعه ملی باید از تکالیف بودجه‌ای استقلال داشته باشد، اما تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ همانند سال قبل به نحوه مصرف بخشی از منابع صندوق توسعه ملی اختصاص داده شده است. در بند «۵» تبصره «۴» به دولت اجازه داده شد که ۳,۴۲۵ میلیارد یورو از منابع ورودی سال ۱۳۹۹ صندوق توسعه ملی را به صورت تسهیلات ارزی با تضمین دولت برداشت کند و منابع مذکور را با رعایت شرایطی در مواردی به شرح جدول زیر به مصرف برساند.

جدول ۱۱-۲. مصارف در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ جهت استقراض از صندوق توسعه ملی

ردیف	عنوان	مبلغ اختصاص داده شده
۱	طرح‌های آبیاری تحت فشار و نوین	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۲	آب‌خیزداری و آبخوانداری	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۳	مقابله با اثرات مخرب ریزگردها و تأثیر آن بر شبکه‌های برق	تا سقف ۱۰۰ میلیون یورو
۴	تقویت بنیه دفاعی در اجرای ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه	تا سقف ۲ میلیارد یورو
۵	تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	تا سقف ۵۰ میلیون یورو
۶	طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی	تا سقف ۱۵ میلیون یورو

ردیف	عنوان	مبلغ اختصاص داده شده
۷	طرح‌های نوآورانه معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	تا سقف ۷۰ میلیون یورو
۸	سازمان صدا و سیما در اجرای ماده (۹۳) قانون برنامه ششم و توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی، پویانمایی، 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
۱۱	افزایش سرمایه دولت در صندوق ضمانت صادرات	تا سقف ۱۰۰ میلیون یورو
۱۲	رفع مشکلات حاد پسماندها	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۱۳	شرکت‌های دانش‌بنیان در استان‌ها	تا سقف ۱۰۰ میلیون یورو
۱۴	حمل و نقل ریلی برون شهری (ترانزیت)	تا سقف ۱۴۰ میلیون یورو
۱۵	کارخانه‌های نوآوری	تا سقف ۵۰ میلیون یورو

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.

هزینه‌های پیشنهاد شده فوق در قالب برداشت از صندوق توسعه ملی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در اعتبارات بودجه عمومی منعکس نشده، بنابراین باعث شده است که در سرفصل‌هایی مثل امور نظامی، آب، محیط زیست، پژوهش و...، طبق اموره گانه دسته‌بندی نشوند. با توجه به استاندارد بین‌المللی امور و فصول و امکان مقایسه شرایط درون‌کشوری با سایر کشورها، باید از گسترش بودجه به خارج از بودجه عمومی پرهیز شده و یا حداقل این بودجه‌ها نیز به تفکیک امور و فصول ارائه شوند.

۲-۵. اصلاح ساختار دولت

۲-۵-۱. اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۷ به صورت آزمایشی و برای مدت پنج سال در ۱۵ فصل، ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره تصویب شده است. مدت اجرایی آزمایشی این قانون در سال ۱۳۹۱ به پایان رسید و از همین سال، هر سال دولت یک لایحه دو فوریتی به مجلس شورای اسلامی با عنوان «لایحه تمدید اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری» ارائه می‌داد و اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری را تمدید می‌کرد. پس از تمهیدهای مذکور در نهایت در بهمن ماه

سال ۱۳۹۶ لایحه «اصلاح و دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری» تقدیم مجلس شد. این لایحه در مجلس دهم به تصویب نهایی نرسید و مشکلات قانون مدیریت خدمات کشوری حل نشده باقی ماند.

لایحه اصلاح و دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری هرچند مشتمل بر برخی پیشنهادهای اصلاحی است، اما متضمن اصلاحاتی که بتواند اثرگذاری بسزایی بر نحوه اداره کشور، قواعد حاکم بر نیروی انسانی دولت و... داشته باشد، نیست و نیازمند اصلاحات مهمتر و گسترده‌تری است. شایان ذکر است این قانون در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۶ به صورت یک ماده واحد بدون اعمال هیچ اصلاحی دائمی شده و اصلاحات آن به آینده موکول شده است. به عبارت دیگر قانون آزمایشی مصوب ۱۳۸۶ پس از گذشت دوره موقت پنج ساله و تمدیدهای بعدی آن، در مجموع پس از یازده سال به همان صورت اولیه و بدون اعمال اصلاحات دائمی شده است. این مسئله بیانگر اهمیت پیگیری و اعمال اصلاحات در این قانون است که توضیح داده خواهد شد.

با نگاهی اجمالی به فصول مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان مجموعه این فصول را در سه بخش زیر خلاصه کرد:

الف) فصل اول و دوم؛ ناظر بر تعاریف و مفاهیم کلی حاکم بر جایگاه، اندازه و نقش دولت است.

ب) فصول چهارم، پنجم و چهاردهم؛ رویکرد ساختاری بر نظام اداری دارد. فصل‌های چهارم و پنجم به تشکیلات، پست‌های سازمانی، بهره‌وری سیستم‌ها، روش‌های انجام کار و فناوری اطلاعات می‌پردازند و فصل چهاردهم؛ سلسله‌مراتب رهبری نظام اداری از سطح سیاستگذاری تا اجرا را در قالب نقش‌ها و وظایف شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ترسیم می‌کند.

ج) فصول ششم و هفتم مراحل جذب؛ فصل هشت ارتقای شغلی؛ فصل دهم نظام پاداش و انگیزش و در نهایت فصول نهم، یازدهم، دوازدهم و سیزدهم نگهداشت را مورد توجه قرار می‌دهند.

۲-۵-۲. چابک‌سازی دولت (پیگیری اجرای بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه)
موضوع «کوچک‌سازی، منطقی‌سازی و چابک‌سازی دولت» از جمله سیاست‌هایی است که

به طور مکرر در سیاست های کلی و قوانین کشور ذکر شده است. یکی از قوانین متأخر، بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه های اجرایی (به استثنای مدارس دولتی) در طول اجرای برنامه حداقل به میزان ۱۵ درصد (حداقل ۵ درصد در پایان سال دوم برنامه) است که گزارش سه ماهه عملکرد آن به مجلس شورای اسلامی، به موجب بند «م» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به عهده سازمان اداری و استخدامی کشور گذاشته شده بود.

به طور دقیق مشخص نیست منظور از کاهش «حجم، اندازه و ساختار»، کاهش تعداد پست های سازمانی (حتی پست های بلا تصدی) است یا کاهش تعداد کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی یا کاهش هزینه های دولت یا کاهش سطوح سلسله مراتب یا کاهش تعداد دستگاه ها؟ حتی مشخص نیست منظور از دستگاه های اجرایی تعریف ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است یا فقط وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مدنظر است. باید توجه داشت تا زمانی که مفهوم سازی صریح و شفافیتی در این زمینه انجام نشود، سیاست کوچک سازی دولت چشم انداز روشنی نخواهد داشت.

مطابق گزارش سازمان اداری و استخدامی به مجلس شورای اسلامی در اسفند ۱۳۹۷، هرچند دولت مکلف به کاهش ۵ درصدی اندازه دولت در دو سال اول برنامه ششم توسعه بوده است، براساس شاخص تعداد پست، کاهش ۳/۲ درصدی و براساس تعداد کارکنان کاهش ۲/۳ درصدی تحقق یافته است.

به هر حال نظارت بر نحوه اجرای این حکم قانونی ضرورتی انکارناپذیر است. نظارت بر اجرای این قانون نیازمند پیگیری ارائه گزارش های سازمان اداری و استخدامی کشور در چارچوبی مشخص است. اهم مواردی که در گزارش عملکرد این حکم توسط سازمان مذکور باید ارائه شود عبارتند از:

- ذکر دقیق تعداد کارکنان دولت به تفکیک نوع استخدام (رسمی، پیمانی و قراردادی)،
- ذکر دقیق عوامل کاهش تعداد کارکنان (بازنشستگی، اخراج و ...) به تفکیک،
- تحلیل و ارائه روندهای پیش رو (استخدام های آتی، تعداد افراد در آستانه بازنشستگی و ...)،
- ارائه کلیه اطلاعات به تفکیک استانی.

۳-۵-۲. تشکیل، ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها

تغییرات ساختاری سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها یکی از پرتکرارترین و پرهزینه‌ترین سیاست‌های اصلاح نظام اداری است. حال آنکه به دلیل عدم شناخت صحیح مسائل و آسیب‌ها، نه تنها تغییرات مکرر ساختاری خود تبدیل به معضلی در نظام اداری کشور شده است بلکه به دلیل کلی و شکلی بودن اهداف، به حل محسوس مسائل منجر نشده است.

در این میان لایحه «اصلاح بخشی از ساختار دولت» که در صدد تفکیک سه وزارتخانه و در نهایت ایجاد دو وزارتخانه و یک سازمان جدید بود، در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۲۱ توسط مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. ابتدا کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی این لایحه تعیین شد که پس از تشکیل چند جلسه، این موضوع به کمیسیون مشترک اصلاح بخشی از ساختار دولت که برای پیگیری همین لایحه تشکیل شده بود، واگذار شد. پس از چند جلسه بحث و بررسی در کمیسیون مشترک^۱ کلیات لایحه مذکور رد شد. در نهایت پس از رد کلیات طرح در صحن علنی مجلس، پرونده این لایحه بسته شد.

گفتنی است پیش و پس از این لایحه، طرح‌های مرتبط با ایجاد وزارتخانه‌های دیگری نیز توسط نمایندگان مجلس مطرح شد که از این میان می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

جدول ۱۲-۲. برخی از طرح‌های مجلس دهم با موضوع تشکیل وزارتخانه

عنوان طرح	اعلام وصول	نتیجه
طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی	۹۵/۱۱/۲۶	رد در کمیسیون اجتماعی مجلس در تاریخ ۹۶/۳/۲
طرح تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۹۶/۱/۲۹	در تاریخ ۹۸/۵/۹ از سوی شورای نگهبان تأیید و در تاریخ ۹۸/۵/۲۸ توسط رئیس جمهور ابلاغ شد
طرح تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی	۹۷/۱۲/۸	اعلام مغایرت توسط شورای نگهبان در تاریخ ۹۸/۷/۲۰

مأخذ: سامانه قوانین سایت مرکز پژوهش‌های مجلس.

۱. جلسات کمیسیون مشترک از ابتدای سال ۱۳۹۷ برگزار شد.

شایان ذکر است یکی از ابهاماتی که همواره در مورد تشکیل وزارتخانه‌های جدید از طریق طرح نمایندگان مجلس وجود داشته، مسئله رعایت اصل (۷۵) قانون اساسی^۱ بوده است.^۲ تشکیل وزارتخانه جدید به دلیل ایجاد ساختارها و پست‌های جدید، لزوم جذب نیروهای جدید، گسترش زیرساخت‌ها، تشریفات و... به تبع به افزایش هزینه‌های عمومی منجر خواهد شد.

به نظر می‌رسد در موضوع تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی احتمالاً از آنجاکه پیش از این سازمانی به همین نام و با همین وظایف متولی این امر بوده و بنا بوده تبدیل به وزارتخانه شود، مغایرتی توسط شورای نگهبان اعلام نشده است. اما باید توجه داشت تبدیل سازمان مذکور به وزارتخانه نیز به دلیل افزایش سطح وظایف، گسترش مطالبات و در نتیجه فعالیت‌ها، لزوم تأسیس ادارات و ادارات کل در تقسیمات اداری جدید، احتمال درخواست افزایش سقف پست‌های فعلی و...، در نهایت افزایش هزینه‌های عمومی را به دنبال خواهد داشت.

۲-۶. شرکت‌های دولتی

اگرچه تصویب بودجه شرکت‌های دولتی توسط مجلس شورای اسلامی به معنای تصویب اقلام حساب‌های جاری و حساب‌های سرمایه‌ای (منابع و مصارف) این شرکت‌هاست، اما در عمل به جز اقلام مرتبط با منابع عمومی (عمدتاً سود سهام و مالیات)، سایر ارقام منابع و مصارف مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. از مهمترین دلایل این موضوع می‌توان به وقت‌گیر بودن بررسی بودجه شرکت‌ها در فرصت اندک بررسی بودجه در مجلس، لزوم بررسی تخصصی شرکت‌های هر حوزه خاص، عدم دسترسی به اطلاعات کافی و مبهم بودن الگوی مطلوب ورود مجلس به بودجه شرکت‌ها اشاره داشت. در نتیجه این عوامل، بررسی بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس شورای اسلامی همواره در حاشیه قرار داشته و این موضوع خود باعث تشدید عدم شفافیت در این حوزه شده است؛

۱. اصل (۷۵): طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

۲. البته مغایرت با قانون برنامه ششم توسعه (بند «الف» ماده (۲۸)) و سیاست‌های کلی نظام اداری (بند «۱۰») نیز از منظر لزوم کوچک‌سازی دولت باید مورد توجه قرار گیرد.

به طوری که شکاف بزرگی بین بودجه مصوب و عملکرد شرکت های دولتی وجود دارد. با این حال دو موضوع مهم در سال ۱۳۹۸ در رابطه با مالیه شرکت های دولتی وجود داشت که عبارتند از: اصلاح فرایند بررسی بودجه شرکت های دولتی در مجلس و تکلیف دولت به اجرای احکام انضباطی قانون بودجه سال ۱۳۹۸. در ادامه توضیحاتی در این خصوص ارائه شده است. همچنین تلاش شده است تا با توجه به نکات مذکور الزامات سیاستگذاری در حوزه شرکت های دولتی معرفی شود.

۱-۶-۲. اصلاح فرایند بررسی بودجه شرکت های دولتی در مجلس

سال ۱۳۹۸ را می توان یک نقطه عطف در بررسی بودجه شرکت های دولتی دانست؛ بنابراین تصویب قانون الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مردادماه سال ۱۳۹۸ باعث شد که سازمان برنامه و بودجه یک ماه پیش از تقدیم لایحه بودجه، بودجه شرکت های دولتی را به همراه اسناد مذکور در ماده فوق به مجلس شورای اسلامی ارسال کند. براساس این حکم قانونی «دولت مکلف است گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب ۶ ماهه اول سال جاری تمامی شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت ها و مؤسساتی که مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل: شرکت های تابعه وزارت نفت، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بیمه مرکزی ایران، شرکت سهامی بیمه ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی و همچنین بودجه پیشنهادی سال آینده آنها و شاخص های کلان کل بودجه را تا پانزدهم آبان ماه هر سال به همراه گزارش ارزیابی بر مبنای شاخص های مالی و عملکردی به تفکیک به مجلس شورای اسلامی تسلیم کند.

کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات بلافاصله گزارش ها را به دیوان محاسبات کشور ارجاع می دهد تا دیوان پس از بررسی و اظهار نظر، گزارش خود را ظرف مدت بیست روز برای تصویب به کمیسیون مذکور ارائه کند. گزارش کمیسیون ملاک بررسی بودجه است و همزمان با لایحه بودجه کل کشور طبق مواد این قانون مورد رسیدگی قرار می گیرد»^۱.

۱. تبصره «۴» ماده (۱۸۲) آیین نامه داخلی مجلس.

ارائه اطلاعات فوق به مجلس شورای اسلامی گام مهمی در جهت افزایش شفافیت عملکرد شرکت‌های دولتی تلقی می‌شود.

پس از ارائه این اطلاعات توسط سازمان برنامه و بودجه به مجلس شورای اسلامی و ارجاع آنها به دیوان محاسبات کشور طبق روال مذکور در ماده فوق، دیوان محاسبات گزارشی تحلیلی پیرامون بودجه و عملکرد شرکت‌های دولتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد. برخی از مهمترین نکات مطرح شده در گزارش فوق به شرح زیر است:

- عمده دلایل زیان ده بودن شرکت‌های دولتی عبارتند از: عرضه کالاها و خدمات به قیمت تکلیفی، افزایش بهای تمام شده خدمات تولیدی به دلیل افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، بیش برآوردهای انجام شده در درآمدها به جهت سودده نشان دادن شرکت‌ها و داشتن وظایف حاکمیتی و غیرتجاری برخی از شرکت‌ها؛

- افزایش قابل توجه نسبت هزینه‌های جاری به هزینه‌های سرمایه‌ای در عملکرد نسبت به ارقام مصوب، به طوری که این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۶ و در عملکرد ۶ ماهه در حدود ۲۵ بوده است؛

- کاهش قابل توجه نسبت هزینه‌های سرمایه‌ای به کل مصارف در عملکرد نسبت به ارقام مصوب، به طوری که این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۱۲/۰ و در عملکرد ۶ ماهه در حدود ۴/۰ بوده است؛

- افزایش هزینه برخی شرکت‌ها نظیر بانک مرکزی، سازمان خصوصی سازی و شرکت‌های وابسته به وزارت نفت ناشی از افزایش فزاینده حقوق و هزینه‌های رفاهی نسبت به سایر شرکت‌ها بوده است؛

- تنظیم و تصویب روابط مالی جدید بین دولت و شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت در سال ۱۳۹۹ به منظور جلوگیری از افت بهره‌وری و توسعه چاه‌های نفت و گاز و سایر اقدامات صیانتی، ضروری است.

از دیگر نتایج بررسی اسناد ارائه شده به مجلس شورای اسلامی، بررسی صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت‌های دولتی توسط دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌های مجلس بود. در همین زمینه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اقدام به بررسی نظرهای حسابرسان در مورد صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۷ کرد. نتایج حاکی از آن است که موارد زیر در میان تذکرات مطرح شده توسط حسابرسان از تواتر بالایی برخوردار بوده‌اند:

- عدم مسدودسازی کلیه حساب‌های بانکی و تمرکز حساب‌ها نزد بانک مرکزی،

- عدم ثبت حقوق و مزایای کارکنان در سامانه ثبت حقوق و مزایا،
- عدم ثبت اطلاعات کارکنان در پایگاه اطلاعاتی نظام اداری،
- عدم ارائه اطلاعات پرداختی مدیران به دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور،
- عدم انجام تمام مراحل معاملات از طریق سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)،
- عدم ثبت اموال غیرمنقول در سامانه جامع اطلاعات اموال غیرمنقول،
- عدم رعایت مفاد و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات،
- حجم بالای زیان انباشته نسبت به سرمایه شرکت‌ها،
- عدم تحقق سود پیش‌بینی شده و اضافه کردن آن به حساب بدهکار دولت،
- عدم کفایت پوشش بیمه‌ای برای موجودی مواد، کالا و دارایی‌های ثابت مشهود،
- عدم اسقرار یا تکمیل سیستم حسابداری قیمت تمام شده،
- عملیاتی نکردن چرخه مدیریت بهره‌وری.

در میان شرکت‌های مورد بررسی در گزارش مذکور، عدم ثبت اطلاعات حقوق و مزایای کارکنان در سامانه ثبت حقوق و مزایا و نیز عدم ثبت اطلاعات کارکنان در پایگاه اطلاعاتی نظام اداری در میان شرکت‌های حوزه نفت، گاز و پالایش و پخش متداول‌تر است. همچنین عدم ارائه اطلاعات پرداختی‌ها به مدیران و رؤسا به دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور، در میان شرکت‌های حوزه نفت و حوزه پالایش و پخش از گستردگی بیشتری نسبت به سایر گروه‌ها داشته است و عدم تمرکز حساب‌ها نزد بانک مرکزی و عدم انجام کلیه مراحل معاملات در سامانه ستاد نیز در میان شرکت‌های حوزه نفت و گاز برجسته است.

۲-۶-۲. عملکرد احکام در نظر گرفته شده جهت بهبود نظارت بر عملکرد شرکت‌های دولتی

میزان اجرایی شدن احکام ذیل بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ را می‌توان دومین موضوع مهم در حوزه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۸ دانست. تعدادی از مهمترین عناوین مطرح شده در این بند به همراه شرح مختصری از وضعیت آنها در جدول زیر قابل مشاهده است.

جدول ۱۳-۲. بررسی عملکرد احکام ذیل بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸

شرح عملکرد حکم	حکم (اجزای بند «ط» تبصره «۲» بودجه ۱۳۹۸)
براساس نکات ارائه شده در جلسات کمیته نظارت بر عملکرد بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه در مردادماه سال ۱۳۹۸ (آخرین جلسه نظارتی کمیسیون برنامه، بوجه و محاسبات مجلس درباره این حکم) وضعیت عملکرد این بند تا مدت مذکور به شرح زیر بوده است: ● در فاز اجرای سامانه ابتدا مقرر شد از قابلیت سامانه اطلاع رسانی ناشران کدال برای ثبت اطلاعات شرکت های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی استفاده شود که به دلیل عدم حصول توافقات اولیه با سازمان بورس، این امکان از دست رفت و در نهایت سازمان مجبور به طراحی سامانه ثبت اطلاعات شرکت های دولتی شد. ● بعد از راه اندازی سامانه؛ بخشنامه ای در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۳۰ به شرکت های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری ها جهت ثبت اطلاعات در سامانه مذکور صادر شد. ● تا ۲۶ مردادماه سال ۱۳۹۸، تعداد ۱۰ نهاد عمومی غیردولتی (از مجموع سی نهاد عمومی غیردولتی احصا شده) به ثبت اطلاعات در سامانه اقدام کرده اند. ● هشت شهرداری بالای یک میلیون نفر مشمول این حکم هستند و تا ۲۶ مرداد ماه سال ۱۳۹۸ هیچ یک اطلاعات خود را در سامانه ثبت نکرده اند. در رابطه با وضعیت ثبت اطلاعات توسط شرکت های دولتی نیز عملکردی ارائه نشده است. نکته قابل ذکر این است که وزارت امور اقتصادی و دارایی پیش از درج این حکم در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، در حال تکمیل سامانه مشابهی بوده است اما در متن قانون بودجه سال ۱۳۹۸، با تقاضای دولت، سازمان برنامه و بودجه مسئول ایجاد و بهره برداری از این سامانه شد. با این حال در بند «ه» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مشابه همین حکم تکرار شد، اما مسئولیت تکمیل سامانه فوق به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شد. گفتنی است طبق اطلاعات دریافتی از وزارت امور اقتصادی و دارایی، عمده شرکت های اصلی (نسل اول و مادر تخصصی) نسبت به ثبت اطلاعات خود در سامانه موجود در وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدام کرده اند اما سایر شرکت ها تا زمان تنظیم این گزارش اقدام به ثبت اطلاعات نکرده اند.	جزء: «۱» تکلیف: ایجاد و بهره برداری از سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی. مسئول: سازمان برنامه و بودجه. فرصت انجام: پایان تیرماه ۱۳۹۸.

شرح عملکرد حکم	حکم (اجزای بند «ط» تبصره «۲» بودجه ۱۳۹۸)
دستورالعمل شرایط احراز مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت در تاریخ ۷ اسفند ۱۳۹۸ (بخشنامه شماره ۶۴۳۴۷۹) توسط رئیس سازمان اداری و استخدامی ابلاغ شد.	جزء: «۲» تکلیف: تهیه و ابلاغ دستورالعمل شرایط احراز پست‌های مدیریتی کلیه مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت. مسئول: سازمان اداری و استخدامی کشور. فرصت انجام: پایان تیرماه ۱۳۹۸.
طبق اطلاعات دریافتی از وزارت امور اقتصادی و دارایی، آیین‌نامه ذکر شده در این جزء در شهریورماه ۱۳۹۸ به کمیسیون تخصصی مربوطه در هیئت دولت ارسال شده اما تا پایان سال ۱۳۹۸ آیین‌نامه به تصویب نرسیده است.	جزء: «۶» تکلیف: تعیین، ابلاغ و اعلام حقوق و مزایای مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره موظف و غیرموظف شرکت‌های دولتی و وابسته به نهادهای عمومی در سه سطح کوچک، متوسط و بزرگ. مسئول: وزارت امور اقتصادی و دارایی. فرصت انجام: یک ماه از زمان ابلاغ قانون.
بودجه تفصیلی شرکت‌های دولتی به همراه سایر اسناد مذکور در تبصره «۴» ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در پایان آبان ماه ۱۳۹۸ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد.	جزء: «۷» تکلیف: ارائه بودجه تفصیلی شرکت‌های دولتی برای بررسی به مجلس شورای اسلامی در یک پیوست جداگانه به همراه لوایح بودجه. مسئول: سازمان برنامه و بودجه. فرصت انجام: پایان آبان ماه ۱۳۹۸.
براساس این بند باید روابط مالی اصلاح و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ براساس روابط مالی اصلاح شده به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شد اما این موارد در عمل اجرا نشد و تنها اقدام انجام شده در این باره در نظر گرفتن بند «ز» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ بود. در این بند آمده است: «به منظور افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز کشور، پیاده‌سازی قواعد حاکمیت شرکتی در بخش بالادستی نفت و گاز، افزایش شفافیت و حفظ منافع بین‌نسلی، شرکت ملی نفت ایران موظف است از ابتدای سال ۱۳۹۹، تمامی قراردادهای توسعه و نگهداشت میادین نفتی و گازی را در چارچوب شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفتی و گازی و ضوابط مصوب آن توسط هیئت وزیران، به متقاضیان واگذار کند. این شرکت موظف است ظرف مدت ۶ ماه از ابلاغ این قانون نسبت به ارائه هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای میادین در حال تولید کشور به تفکیک میدان، برای تصویب به شورای اقتصاد اقدام کند. پس از تعیین هزینه‌های هر یک از میادین توسط شورای اقتصاد، مبنای دریافت دستمزد شرکت ملی نفت ایران به ازای هر بشکه نفت و هر متر مکعب گاز تولیدی از این میادین خواهد بود. تا زمان اجرایی شدن روابط مالی جدید، روال مقرر قانونی جاری در روابط مالی بین شرکت ملی نفت ایران و دولت به قوت خود باقی است».	جزء: «۸» تکلیف: تنظیم روابط مالی جدید بین دولت و شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت. مسئول: سازمان برنامه و بودجه. فرصت انجام: ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۸.

حکم (اجزای بند «ط» تبصره «۲» بودجه ۱۳۹۸)	شرح عملکرد حکم
جزء: «۸» تکلیف: درج و ارائه اطلاعات مربوط به کلیه شرکت‌هایی که مجموع سهام دولت و شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از ۵۰ درصد است به تفکیک میزان سهام، مبلغ سود سهام واریزی و اطلاعات عملکردی به صورت مستقل در پیوست ذی ربط لایحه بودجه سال ۱۳۹۹. مسئول: سازمان برنامه و بودجه. فرصت انجام: -	براساس این تکلیف جدولی با عنوان «فهرست شرکت‌های موضوع جزء «۸» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸» به پیوست ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ اضافه شده است که در آن نام شرکت‌های مشمول این حکم به همراه میزان سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی درج شده است. ضمن قابل تقدیر بودن ارائه این جدول باید توجه داشت که تکلیف قانون در خصوص درج مبلغ سود سهام واریزی و اطلاعات عملکردی انجام نگرفته است. البته شایان ذکر است که به دلیل ماهیت غیردولتی این شرکت‌ها، تقسیم سود آنها تابع ماده (۲۴۰) قانون تجارت بوده و واریز سود تا حداکثر هشت ماه پس از تصمیم مجمع عمومی قابل انجام خواهد بود. به نظر می‌رسد این موضوع (که به عنوان توضیح ذیل جدول فوق درج شده) یکی از دلایل عدم درج مبلغ سود سهام واریزی بوده است. گزینه بهتر آن بود که در خصوص شرکت‌هایی که سود سهام آنها واریز شده، اطلاعات ارائه و برای شرکت‌هایی که تا زمان تنظیم لایحه سود آنان واریز نشده بود، این توضیح درج می‌شد.

مأخذ: اطلاعات دریافتی از دستگاه‌های اجرایی.

۳-۶-۲. الزامات سیاستگذاری در حوزه شرکت‌های دولتی

با توجه به مطالب قبلی به نظر می‌رسد موارد زیر باید جزئی از رویکردهای سیاستگذاری در حوزه شرکت‌های دولتی باشند:

- یکی از اصلی‌ترین پیش‌نیازهای هرگونه سیاستگذاری در این زمینه، شفاف کردن اطلاعات عملکردی این شرکت‌هاست؛ از این رو بیش از هر چیز باید بانک اطلاعاتی جامعی از این شرکت‌ها تهیه و ضمانت‌های اجرایی لازم به منظور همکاری این شرکت‌ها برای ارائه اطلاعات، پیش‌بینی شود؛

- بازنگری در وظایف شرکت‌های دولتی و انتقال وظایف حاکمیتی به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی جهت ساماندهی به فعالیت این شرکت‌ها و شفاف شدن میزان کارایی مدیریتی در آنها ضروری است. بنابراین لازم است برخی شرکت‌های دولتی که وظایف صددرد حاکمیتی دارند، سریعاً تعیین تکلیف شده و به مؤسسه دولتی تبدیل شوند (مانند سازمان خصوصی‌سازی، سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و...).

- حذف یا تعدیل تعرفه‌های تکلیفی کالاها و خدمات تولیدی شرکت‌های دولتی یا جبران آنها از طریق تأمین منابع جایگزین به منظور تقویت بنیه مالی شرکت‌ها و نیز شفاف شدن کارایی عملکرد مدیریتی در آنها؛
- اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی زیان‌ده و انحلال یا واگذاری آنها در صورت عدم امکان اعمال اصلاحات؛
- بازتعریف روابط مالی دولت با شرکت ملی نفت و شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی نفت به منظور ارتقای کارایی اعتبارات اختصاص یافته به این حوزه؛
- تمهید سازوکارهای سختگیرانه برای انتقال شرکت‌های گروه یک و دو به گروه سه (گروه‌های مذکور در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی).

۴-۶-۲. خصوصی‌سازی

در خصوص برنامه دولت برای واگذاری شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۸، با دقت در پیوست ۳ قانون بودجه همین سال، مشاهده می‌شود ۵۷ شرکت دارای مصوبه واگذاری از سوی هیئت واگذاری بوده‌اند که نشان‌دهنده برنامه دولت برای واگذاری این تعداد شرکت در این سال بوده است. همچنین در جدول شماره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۸، درآمدی معادل ۵۰٫۷۵۰ میلیارد ریال از محل منابع حاصل از فروش شرکت‌های دولتی پیش‌بینی شده است.

بررسی اطلاعات منتشر شده از سوی سازمان خصوصی‌سازی نشان می‌دهد تا تاریخ ۱۳۹۸/۸/۳۰، به میزان ۱۳ میلیارد ریال واگذاری انجام شده است (هرچند طبق همین اطلاعات، عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در راستای واریز به حساب درآمد عمومی، بالغ بر ۲۸٫۴۵۶ میلیارد ریال و معادل ۱۱۳ درصد مصوب هشت دوازدهم است. البته این مبلغ می‌تواند ناظر به دریافت اقساط واگذاری‌های سال‌های گذشته و واریز آنها به حساب منابع عمومی باشد). به تعبیری می‌توان گفت در سال ۱۳۹۸، روند واگذاری‌ها به دلایلی که بیان خواهد شد عملاً متوقف شده است. در سال‌های اخیر واگذاری برخی از شرکت‌ها با مشکلاتی همراه شد و انتقاداتی را از سوی نهادهای نظارتی و فضای عمومی جامعه به همراه داشت که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- شرکت آلومینیوم المهدی و مجتمع هرمزال در سال ۱۳۹۳ (با اعتراض‌های مختلفی در

زمان «پیش» و «حین» واگذاری روبه‌رو بود و مهمترین مسئله آن، نحوه ایفای تعهدات خریدار در مرحله «پس از واگذاری» است)،

• شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه در سال ۱۳۹۴ (با اعتراض‌های شدید کارگری به دلیل عدم پرداخت چندماهه حقوق، بدهی انباشته شرکت و... همراه بود)،

• شرکت پالایش نفت کرمانشاه در سال ۱۳۹۵ (ابهاماتی ناظر بر اهلیت خریدار، شیوه قیمت‌گذاری سهام شرکت پالایشگاه کرمانشاه و تخلفات مدیریتی در حین واگذاری را در پی داشت)،

• شرکت تولید تجهیزات سنگین هپکو در سال ۱۳۹۵ (با مسائلی همچون بی‌توجه به دستورالعمل روش انتخاب مشتریان راهبردی، عدم قیمت‌گذاری مجدد و سوءمدیریت شرکت همراه بود و سبب قرار گرفتن آن در مرز ورشکستگی شد. در نهایت در سال ۱۳۹۸ مجدداً مالکیت آن به دولت منتقل شد)،

• شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان در سال ۱۳۹۷ (ایرادها بیشتر ناظر به شیوه قیمت‌گذاری بود)،

• شرکت ماشین‌سازی تبریز در سال ۱۳۹۷ (دارای ابهام در قیمت‌گذاری و مشکل عدم اهلیت خریدار)،

• شرکت توسعه گردشگری در سال ۱۳۹۶ (دارای مشکل در شیوه قیمت‌گذاری).

به نظر می‌رسد بروز چنین مشکلاتی برای این قبیل شرکت‌های مهم که بعضاً استراتژیک محسوب می‌شوند و همچنین تمرکز نهادهای نظارتی همچون مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات بر این موارد و تأکید آنها بر ضرورت اصلاح رویه‌های موجود در واگذاری شرکت‌ها؛ موجب شد تا مدیران اجرایی به دنبال روش دیگری برای ادامه روند خصوصی‌سازی باشند که امکان بروز چالش‌های مذکور در آن حداقل باشد. از این رو وزارت امور اقتصادی و دارایی پیشنهاد جدیدی را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در خصوص روش واگذاری شرکت‌های دولتی با عنوان صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس^۱ ارائه کرد. در فراز دوم بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۳۹۹ چنین آمده است: «واگذاری بنگاه‌های مذکور در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس، با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی امکان‌پذیر است».

صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس، یکی از انواع صندوق‌های سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه است که دارایی‌هایی عموماً از جنس سهام، ممزوج و به‌عنوان دارایی‌های صندوق در نظر گرفته شده و در قبال آن واحدهای صندوق در بازار سرمایه مبادله خواهد شد.^۱ به عبارت دیگر افراد به جای آنکه مالک مستقیم سهام بنگاه‌ها یا دارایی‌ها شوند، مالک واحدهای صندوقی می‌شوند که دارایی آن متشکل از سهام بنگاه‌ها و اموال مذکور است. در این حالت دارندگان واحدهای صندوق، دخالتی در مدیریت صندوق نداشته و مدیر صندوق درباره تنظیم سبد دارایی‌ها و هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص آنها اقدام خواهد کرد. واحدهای این صندوق‌ها مانند سهام در بازار مبادله می‌شوند، با این تفاوت که نهادی با عنوان بازارگردان، هنگامی که عرضه‌کننده/خریداری برای واحدهای صندوق وجود نداشته باشد با فروش/خرید این واحدها، قیمت واحد را در بازار متعادل کرده و اجازه ایجاد فاصله قابل توجه میان قیمت واحدهای صندوق و ارزش ذاتی آنها^۲ را نخواهد داد.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت ملاحظات درباره استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس برای واگذاری سهام دولت در بنگاه‌های موجود در بورس اوراق بهادار وجود دارد که در صورت تصمیم بر استفاده از این ابزار، می‌بایست به صورت جدی مورد توجه قرار گرفته و در خصوص آنها تصمیم‌گیری شود. در این زمینه برخی ملاحظات به شرح زیر قابل ذکر است:

۱. حفظ کنترل دولت بر بنگاه‌های مشمول واگذاری،
 ۲. ایجاد یک ساختار جدید شبه دولتی،
 ۳. بازارگردان این صندوق‌ها،
 ۴. احتمال بروز فساد در فرایند بازارگردانی،
 ۵. ماهیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس.
- با توجه به مسائل فوق یک گزینه جایگزین در زمینه واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، استفاده از سازوکار ثبت سفارش است. این سازوکار می‌تواند از ابتدا برای واگذاری مستقیم سهام توسط دولت مورد استفاده قرار گیرد. به این معنا که افراد تقاضای خرید سهام و قیمت‌های

۱. خریدار واحد صندوق، مالک بخشی از دارایی‌های صندوق می‌شود.

پیشنهادی خود را ثبت کرده و در فرایندی، سهام با قیمت‌های تعیین شده به متقاضیان واگذار می‌شود. در این باره برای ترغیب متقاضیان به خرید سهام مذکور، می‌توان در صورت نیاز تخفیف‌هایی در نظر گرفت. همچنین به منظور گسترش مالکیت در سطح عموم مردم و جلوگیری از شکل‌گیری انحصار، می‌توان حداکثر میزان سهام قابل خرید توسط هر شخص یا به عبارت دیگر هر کد بورسی (اعم از حقیقی و حقوقی) را محدود و از پیش مشخص کرد.

علاوه بر نکات گفته شده در حوزه قانونگذاری، در سال ۱۳۹۸ شاهد اصلاح مواد (۶ و ۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بودیم که با توجه به ارتباط مستقیم اصلاح ماده (۲۱) به موضوع خصوصی‌سازی، توضیحاتی در خصوص این اصلاح در ادامه خواهد آمد.

همان‌طور که گفته شد مشکلات مرتبط با اهلیت خریدار، از جمله مهمترین عوامل چالش‌برانگیز در حوزه واگذاری‌ها بوده است. در ماده (۲) دستورالعمل روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی، موضوع بند «الف» ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) (مصوبه هیئت واگذاری شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵) چنین ذکر شده است که سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند قبل از واگذاری بلوک کنترلی و مدیریتی بنگاه‌هایی که بنا به ویژگی‌های ماده (۱) استراتژیک محسوب می‌شوند، انتخاب و تعیین مشتریان استراتژیک را به هیئت واگذاری پیشنهاد کند. همان‌طور که مشاهده می‌شود در این دستورالعمل، سازمان خصوصی‌سازی مخیر به پیشنهاد اعمال این آیین‌نامه بوده و به نظر می‌رسد این اختیار، منشأ برخی چالش‌ها در واگذاری شرکت‌ها شده است.

در اصلاحیه ماده (۲۱) یک تبصره به این ماده اضافه شده که اختیار را به تکلیف تبدیل کرده است. این تبصره به این شرح است: «وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی) مکلف است دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی و احراز و پایش اهلیت مدیریتی را در واگذاری‌ها رعایت کند. عدم رعایت این تبصره در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است».

۲-۲. سهام عدالت

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری در ابتدای خرداد سال ۱۳۸۴ مبنی بر «گسترش مالکیت در سطح عمومی مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی» و پس از آن با درخواست

رئیس‌جمهور وقت از رهبری و موافقت ایشان با توزیع گسترده سهام شرکت‌های صدر اصل (۴۴) با هدف «تأمین عدالت اجتماعی»، «فقرزدایی» و «گسترش سهم بخش تعاون در اقتصاد ایران»، توزیع سهام عدالت در آبان ماه سال ۱۳۸۴ به تصویب هیئت وزیران رسید.

در طرح سهام عدالت برای مشمولین دهک‌های اول و دوم درآمدی که از تخفیف ۵۰ درصدی در بهای سهام بهره‌مند بودند (حدود ۶ میلیون نفر)، مبلغ ۱۰ میلیون ریال و برای سایر مشمولین به طور متوسط مبلغ ۵٫۳ میلیون ریال دارایی شناسایی شده است. گفتنی است تعداد کل مشمولین طرح سهام عدالت حدود ۴۹ میلیون نفر است. شایان ذکر است در مصوبه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴، دوره محاسبه اقساط سهام عدالت با لحاظ سال مالی شرکت‌های سرمایه‌پذیر، حداکثر ۱۰ دوره مالی از تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱ تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵ تعیین شد. از این رو مقرر شد سود سهام عدالت تا سال ۱۳۹۵، بابت پرداخت اقساط سهام به خزانه واریز شود و پس از پایان مهلت تسویه اقساط در سال ۱۳۹۵، این سود به صورت سالیانه میان مشمولان طرح تقسیم شود. اولین مرحله پرداخت سود متناسب با ارزش سهام تخصیصی به هر مشمول، در دی ماه سال ۱۳۹۶ صورت گرفت.

همچنین سازمان خصوصی‌سازی براساس تصویب‌نامه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با توجه به میزان اقساط تسویه شده سهام عدالت از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر (طی مهلت ۱۰ ساله مقرر)، تخفیفات دو دهک پایین درآمدی و پرداخت مانده مبلغ سهام تخصیصی توسط مشمولین، ۴۹ شرکت به مبلغ حدودی ۲۶ هزار میلیارد تومان را برای اختصاص به حدود ۴۹ میلیون نفر مشمول در نظر گرفت و ۱۱ شرکت دیگر را از پورتنفوی سهام عدالت خارج کرد. مطابق گزارش سازمان خصوصی‌سازی در اسفندماه ۱۳۹۸؛ ارزش روز ۴۹ شرکت حاضر در پورتنفوی سهام عدالت به بیش از ۲۳۹۷ هزار میلیارد ریال بالغ شده است که از میان آنها ۳۵ شرکت بورسی و ۱۴ شرکت غیربورسی هستند. از سوی دیگر در مسیر اجرای طرح برای شناسایی افراد مشمول و نیز اعمال حقوق مالکانه سهام از طرف مشمولین، تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی ایجاد شد. به این ترتیب که افراد مشمول در هر شهرستان، به عضویت تعاونی همان شهرستان درآمده و از ترکیب تعاونی‌های مذکور، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در قالب شرکت‌های سهامی عام تشکیل شدند. در ابتدا مقرر شد شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به نمایندگی از مشمولین در شرکت‌هایی که سهام آنها به

طرح سهام عدالت تخصیص داده شده اعمال مدیریت کنند که این نمایندگی در مقاطعی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی واگذار شد، ولی در حال حاضر (به دلایل مختلفی که مهمترین آن ناکارآمدی شرکت‌های مذکور بوده است) از این شرکت‌ها سلب و نماینده دولت که از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود، در شرکت‌های سرمایه‌پذیر اعمال مدیریت می‌کند. گفتنی است تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت بعد از شناسایی مشمولین وظیفه مهم و مشخصی را در زمینه سهام عدالت ندارند. همچنین با سلب حق اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نیز فعالیت مشخصی در زمینه سهام عدالت ندارند.

۱-۷-۲. تحولات مرتبط با سهام عدالت در سال ۱۳۹۸

در رابطه با موضوع سهام عدالت در سال ۱۳۹۸، می‌توان به دو رویداد بررسی لایحه «سامان‌دهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴ تا ۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» در کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» و ارائه گزارش نهایی کمیسیون به مجلس شورای اسلامی و همچنین توزیع سود سهام عدالت اشاره کرد.

۲-۷-۲. گزارش کمیسیون ویژه در رابطه با لایحه ساماندهی سهام عدالت

لایحه ساماندهی سهام عدالت در دی‌ماه ۱۳۹۶ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و کار بررسی آن در کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در تیرماه ۱۳۹۸ به پایان رسید و متعاقب آن گزارش نهایی کمیسیون در آبان‌ماه ۱۳۹۸ به چاپ رسید. در یک مقایسه کلی می‌توان گفت هسته اصلی لایحه دولت که همان آزادسازی تدریجی سهام عدالت از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس بود،^۱ در متن گزارش کمیسیون

۱. سهام عدالت در یک یا چند صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله متمرکز و واحدهای این صندوق‌ها به افراد مشمول اعطا شود. به عبارت دیگر افراد به جای آنکه مالک مستقیم سهام بنگاه‌ها باشند، مالک واحدهای صندوقی می‌شوند که دارایی آن متشکل از سهام بنگاه‌های مذکور است. به این ترتیب هیئت امنای صندوق مذکور (که در ابتدا دولتی بوده و سازوکاری برای امکان پذیر شدن ورود سایر اشخاص به آن پیش‌بینی شده است)، اعمال مدیریت در بنگاه‌های سرمایه‌پذیر را به عهده گرفته و سود حاصل از فعالیت این بنگاه‌ها و دیگر فعالیت‌های صندوق، به دارندگان واحدهای صندوق (مشمولین سهام عدالت) تعلق می‌گیرد.

حفظ شده است. اما گزارش کمیسیون نسبت به لایحه دولت دارای جزئیات و صراحت بیشتری است و تلاش کرده تا گزینه‌های پیش روی افراد را تا حدی گسترش دهد. به عنوان مثال اگرچه در هر دو متن، آزادسازی تدریجی سهام عدالت از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس مدنظر قرار گرفته، اما لایحه دولت در این زمینه به بیان رئیس کلی و برخی جزئیات بسنده کرده است، درحالی‌که در گزارش کمیسیون علاوه بر تشریح سازوکار فعالیت صندوق‌های مذکور با جزئیات بیشتر، گزینه‌های دیگری برای افراد در صورت تمایل به مدیریت سهام توسط خود آنها تعبیه شده است.^۱

یکی از نکات قابل ذکر و البته منفی گزارش کمیسیون، گنجاندن احکامی در لایحه است که ارتباطی به موضوع سهام عدالت ندارد و باید در قوانین دیگری به آنها پرداخته شود.^۲ از دیگر تغییرات قابل ذکر در این زمینه، تصریح انحلال تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت در گزارش جمع‌بندی کمیسیون از لایحه است؛ درحالی‌که لایحه دولت، تعیین تکلیف تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت را به تصمیم هیئت وزیران موکول کرده بود. با توجه به مبهم بودن وظایف و اختیارات این تعاونی‌ها و شرکت‌ها و نیز مشکلاتی که برای بنگاه‌های مشمول طرح از این ناحیه ایجاد شده است و همچنین عدم پاسخگویی آنها به نهادهای حاکمیتی، تصریح انحلال آنها یک گام کاملاً مثبت در جهت رفع مشکلات اجرایی سهام عدالت و بهبود حکمرانی در بنگاه‌های مشمول به شمار می‌رود. شایان ذکر است که گزارش کمیسیون در خصوص لایحه ساماندهی سهام عدالت تا پایان سال ۱۳۹۸ همچنان در نوبت بررسی در صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرار داشت. این در حالی است که با توجه به احتمال نبود فرصت کافی تا زمان پایان مجلس دهم برای بررسی

۱. سرپرستان خانوار دو گزینه پیش رو دارند، یکی دریافت واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری و دیگری دریافت سهام. در گزینه دوم سرپرستان خانوار می‌توانند مدیریت سهام عدالت متعلق به اعضای خانوار خود را به دست گیرند (البته با برخی محدودیت‌ها برای صرف وجوه حاصل از فروش سهام).

۲. به بیان دقیق‌تر مواد (۱۳، ۱۵ و ۱۶) گزارش کمیسیون هیچ ارتباطی با موضوع سهام عدالت ندارند و به مواردی همچون عضویت «شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه» در اتاق تسویه وجوه بین‌بانکی، اصلاح ماده (۵۰) قانون بازار اوراق بهادار (در خصوص برخی موارد مربوط به توقف یا ورشکستگی کارگزاران، بازارگردانان و سیدگردان‌ها) و امکان ارسال الکترونیکی برخی اسناد، پرداخته است.

این لایحه، برخی مقامات دولتی در اواخر سال ۱۳۹۸، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا را برای تعیین تکلیف نحوه آزادسازی تدریجی سهام عدالت، به عنوان یک ظرفیت جایگزین تا زمان تعیین تکلیف نهایی توسط مجلس شورای اسلامی، مطرح کردند. در صورت اخذ تصمیم در خصوص نحوه آزادسازی سهام عدالت توسط شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا، قابل بازگشت بودن این تصمیم کاملاً مبهم خواهد بود. به عنوان مثال اگر شورای هماهنگی اقتصادی تصمیم به استفاده از سازوکار صندوق های سرمایه گذاری قابل معامله بگیرد و سهام عدالت را در قالب این صندوق ها سازماندهی کند، عملاً ابتکار عمل از مجلس شورای اسلامی سلب شده و تصویب لایحه ساماندهی سهام عدالت توسط مجلس شورای اسلامی تا حدی بدون معنا خواهد شد.

۳-۲-۲. توزیع سود سهام عدالت

رویداد دیگر قابل ذکر در زمینه سهام عدالت در سال ۱۳۹۸، واریز سود سهام عدالت در اواخر سال از سوی سازمان خصوصی سازی به حساب مشمولین طرح بود. این سود مربوط به عملکرد سال مالی ۱۳۹۷ شرکت های حاضر در سبد سهام عدالت بود که میزان آن به ازای هر یک میلیون تومان سهام (برحسب ارزش اسمی و نه ارزش روز سهام)، ۲۰۵ هزار تومان تعیین شد (در اسفند سال ۱۳۹۸ ارزش روز سهام حدود ۹ برابر ارزش اسمی برآورد شده بود). مطابق اعلام سازمان خصوصی سازی به دلیل عدم دریافت کامل سود شرکت های سرمایه پذیر، این مقدار سود علی الحساب بوده و پس از دریافت کامل سود شرکت ها، سود قطعی عملکرد سال ۱۳۹۷ به حساب مشمولان واریز خواهد شد. شایان ذکر است که میزان سود سهام عدالت برای سال ۱۳۹۶، به ازای یک میلیون تومان سهام (برحسب ارزش اسمی)، ۱۷۵ هزار تومان بوده است.

فصل سوم

بخش پولی، مالی و ارزی

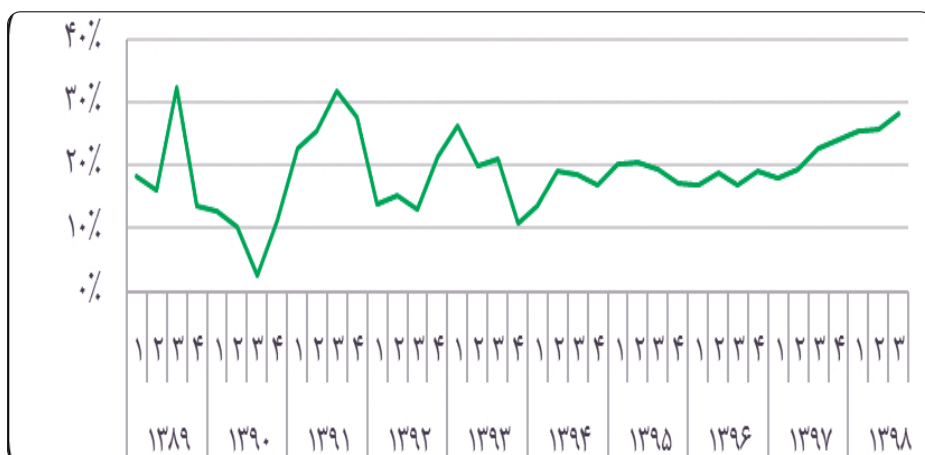
سیدمهدی بنی طبا، سیدمهدی حسینی دولت آبادی، میثم خسروی،
موسی شهبازی غیاثی، محمدامین صلواتیان

۳-۱. ارقام کلان پولی

۳-۱-۱. تحولات پایه پولی

پایه پولی در ۹ ماهه منتهی به آذرماه ۱۳۹۸ معادل ۱۸/۲ درصد و در دوازده ماه منتهی به آن، ۲۸/۳ درصد رشد را تجربه کرده است. همان‌گونه که نمودار زیر نشان می‌دهد، رشد پایه پولی از نیم‌سال ۱۳۹۷ شتاب گرفته و در آذرماه ۱۳۹۸ به بالاترین نرخ خود در بازه سال‌های پس از سال ۱۳۹۱ تاکنون رسیده است.

نمودار ۳-۱. نرخ رشد سالیانه پایه پولی در هر فصل



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

رشد پایه پولی در سال ۱۳۹۸ بیشتر به دلیل افزایش خالص دارایی‌های خارجی اتفاق افتاده است. در ۹ ماه منتهی به آذرماه ۱۳۹۸ خالص دارایی‌های خارجی ۶۵ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است که از این رقم ۳۶ هزار میلیارد تومان (۸٫۵ میلیارد دلار) ناشی از کاهش بدهی‌های خارجی بانک مرکزی (بازپرداخت بدهی‌های خارجی) بوده و ۲۹ هزار میلیارد تومان (۷ میلیارد دلار) بابت افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی حاصل شده است.^۱ افزایش دارایی‌های ارزی بانک مرکزی عموماً با خرید ارز از صندوق توسعه ملی و پتروشیمی‌ها با نرخ‌های نزدیک به نرخ سامانه نیما صورت گرفته که این تفاوت نرخ موجب شده است علاوه بر افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، سایر دارایی‌های بانک مرکزی نیز رشد کند. یعنی مابه‌التفاوت نرخ خرید ارز (در سامانه نیما) و نرخ ثبت بانک مرکزی (۴۲۰۰۰ ریال) در سایر دارایی‌های بانک مرکزی ثبت شده و بخشی از رشد این سرفصل در این مدت، از این محل اتفاق افتاده است.

چند تغییر مهم دیگر نیز در دارایی‌ها و بدهی‌های بانک مرکزی یا ترکیب پایه پولی اتفاق افتاده است. اول اینکه بدهی دولت به بانک مرکزی افزایش یافته است. براساس تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، میزان تنخواه‌گردان خزانه حداکثر تا ۳ درصد بودجه عمومی دولت تعیین شده بود که با مصوبه شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا، این نسبت به ۵/۵ درصد افزایش یافت که برای سال ۱۳۹۸ قریب به ۲۵ هزار میلیارد تومان خواهد شد. بدهی دولت در ۹ ماهه منتهی به آذرماه ۱۳۹۸ به میزان ۱۵ هزار میلیارد تومان افزایش یافته، اما در پایان این ماه چون سپرده دولت نیز افزایش یافته، به افزایش پایه پولی (از محل خالص) منجر نشده است. دوم اینکه کاهش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به میزان ۲۶ هزار میلیارد تومان در ۹ ماهه منتهی به آذرماه ۱۳۹۸ است که مهمترین علل آن افزایش عرضه ذخایر در بازار بین بانکی و کاهش نرخ سود در بازار بین بانکی و جدیت بانک مرکزی در تسویه اضافه برداشت‌ها^۲ بوده است. به عبارتی بانک‌ها به دلیل افزایش ذخایر احتیاطی موجود در سیستم، امکان استقراض از بازار بین بانکی و تسویه اضافه برداشت‌ها را پیدا کردند.

۱. نرخ تسعیر ۴۲۰۰۰ ریال بوده است.

۲. البته اقدامات دیگر بانک مرکزی مثل تغییر نحوه محاسبه سود سپرده‌های کوتاه مدت که باعث بهبود وضعیت ترازنامه و جریان نقدی بانک‌ها شده نیز اثرگذار بوده است.

جدول ۱-۳. پایه پولی برحسب منابع (ارقام به هزار میلیارد ریال-درصد)

عنوان	مانده				نرخ رشد دوازده ماهه منتهی به			
	اسفندماه ۱۳۹۷	خردادماه ۱۳۹۸	شهریورماه ۱۳۹۸	آذرماه ۱۳۹۸	اسفندماه ۱۳۹۷	خردادماه ۱۳۹۸	شهریورماه ۱۳۹۸	آذرماه ۱۳۹۸
خالص دارایی‌های خارجی	۲۴۱۶,۵	۲۳۱۰,۴	۲۶۵۷,۷	۳۰۷۲,۴	۱۲/۳	-۲/۸	۱۲/۴	۲۸/۸
خالص بدهی بخش دولتی	۲۹۰,۳	۴۱۳,۱	۳۳۴,۸	۲۴۵,۱	۷۴۰	۴۰۲	۳۰۸	۸۵
بدهی بانک‌ها	۱۳۸۱,۷	۱۳۴۵,۵	۱۲۱۸,۸	۱۱۱۳,۹	۴/۶	-۳/۷	-۱۹/۱	-۲۵/۶
خالص سایر اقلام	-۱۴۳۱,۶	-۱۳۲۴,۷	-۱۲۶۰,۱	-۱۲۸۹,۶	۱۷	*-۲۰/۷	-۵	۱۵
پایه پولی	۲۶۵۶,۹	۲۷۴۴,۳	۲۹۵۱,۲	۳۱۴۱,۸	۲۴/۱	۲۵/۵	۱۵/۵	۲۸/۳

* به این دلیل که خالص سایر اقلام عددی منفی است؛ ۲۰/۷ درصد کاهش به این معناست که پایه پولی را ۲۰/۷ درصد کمتر از دوره قبل کاهش داده است.

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

نکته دیگر این است که رشد پایه پولی در ۹ ماهه ۱۳۹۸ با افزایش سهم سپرده دیداری بانک‌ها نزد بانک مرکزی همراه بوده است. سهم سپرده‌های دیداری بانک‌ها نزد بانک مرکزی (ذخایر اضافی یا احتیاطی) از پایه پولی در ۱۲ ماه منتهی به ۱۳۹۸ به میزان ۸۶ درصد رشد کرده و از ۲/۷ درصد در پایان اسفند ۱۳۹۷ به ۴/۳ درصد در پایان آذرماه ۱۳۹۸ رسیده است. افزایش سهم سپرده‌های دیداری بانک‌ها نزد بانک مرکزی از پایه پولی، به دلیل عدم تمایل بانک‌ها در انبساط فعالانه ترازنامه در شرایط رکودی و نااطمینانی‌های موجود در اقتصاد اتفاق افتاده است (جدول و نمودار ذیل).

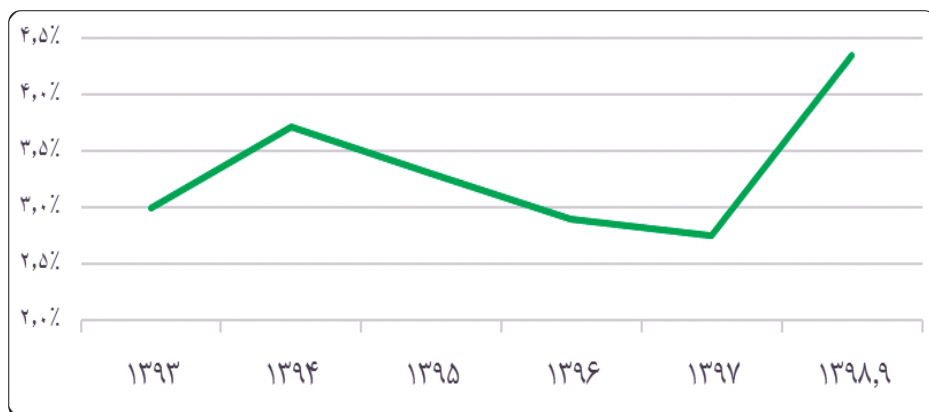
جدول ۲-۳. پایه پولی برحسب مصارف (ارقام به هزار میلیارد ریال-درصد)

عنوان	مانده آذرماه ۱۳۹۸	نرخ رشد منتهی به آذر			
		ماه ۹		ماه ۱۲	
		۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۸
اسکناس و مسکوک در جریان	۶۲۹,۵	۳,۷	-۱,۱	۲۰,۳	۱۳,۵
سپرده قانونی	۲۳۷۶,۴	۱۸	۲۲	۲۴,۲	۳۰,۵
سپرده دیداری	۱۳۶,۴	۱۸,۱	۸۶,۸	۷,۲	۸۶,۶
پایه پولی	۳۱۴۱,۸	۱۴,۳	۱۸,۲	۲۴,۱	۲۸,۳

* رشد بلندمدت این متغیر خیلی معنادار نیست، چراکه به دلیل اختیاری بودن نگهداری آن لزومی ندارد یک نرخ رشد بلندمدت را تجربه کند.

مأخذ: همان.

نمودار ۲-۳. روند سهم ذخیره احتیاطی از پایه پولی

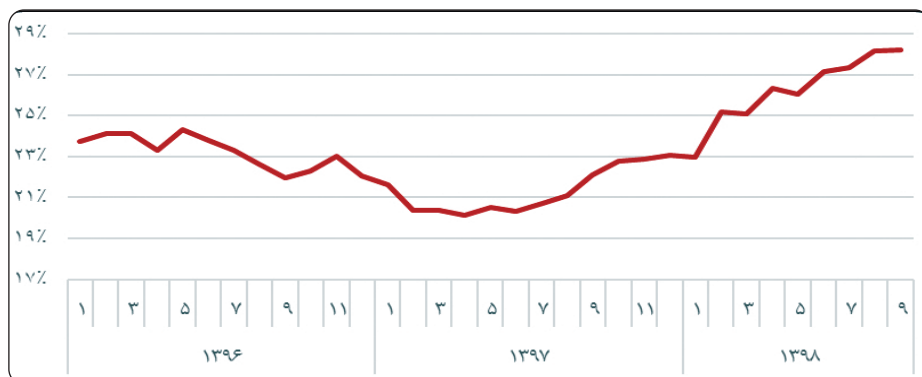


مأخذ: همان.

۲-۱-۳. تحولات نقدینگی و اجزای آن

همان طور که نمودار زیر نشان می‌دهد نرخ رشد نقدینگی از ابتدای سال ۱۳۹۸ همچون نیم سال دوم سال ۱۳۹۷، روند صعودی داشته و در پایان آذرماه به بیشترین نرخ رشد در دو سال اخیر رسیده است.

نمودار ۳-۳. نرخ رشد سالیانه نقدینگی در هرماه



مأخذ: همان.

با توجه به جدول ۳-۳ رشد بدهی بخش غیردولتی (عموماً مانده تسهیلات اعطایی) به شبکه بانکی ۹ واحد درصد نسبت به کل نقدینگی کمتر رشد کرده است. این مقایسه نشان می‌دهد روند ترکیب دارایی‌های شبکه بانکی، به نفع خالص دارایی خارجی و خالص بدهی بخش دولتی تغییر کرده است. رشد خالص دارایی‌های خارجی نظام بانکی به میزان ۲۹ درصد در دوازده ماه منتهی به آذر ۱۳۹۸، مهمترین عامل رشد دارایی‌های بانک مرکزی بوده است. نکته‌ای که در این باره گفته می‌شود این است که افزایش نرخ تسعیر، موجب افزایش ارزش ریالی خالص دارایی‌های خارجی شده است. اما بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد نرخ تسعیر به استثنای چند بانک هنوز ۴۲۰۰۰ ریال بوده است و افزایش خالص دارایی‌های خارجی با تملک ارز و ذخایر خارجی نظام بانکی همراه بوده است.

جدول ۳-۳. مصارف نقدینگی - دارایی‌های شبکه بانکی (هزار میلیارد ریال-درصد)

شرح	مانده				نرخ رشد دوازده ماه منتهی به			
	اسفندماه ۱۳۹۷	خردادماه ۱۳۹۸	شهریورماه ۱۳۹۸	آذرماه ۱۳۹۸	اسفندماه ۱۳۹۷	خردادماه ۱۳۹۸	شهریورماه ۱۳۹۸	آذرماه ۱۳۹۸
خالص دارایی‌های خارجی	۳۲۵۲٫۶	۳۱۴۶٫۴	۳۶۸۹٫۷	۴۰۳۳٫۵	٪۱۴	٪۱	٪۱۹	٪۲۹
خالص بدهی بخش دولتی	۲۴۰۷٫۹	۲۶۴۳٫۷	۲۶۵۳٫۸	۲۷۳۱٫۳	٪۳۱	٪۳۵	٪۲۶	٪۲۵
بدهی بخش غیردولتی	۱۳۱۲۶٫۱	۱۳۴۷۵٫۱	۱۳۸۳۲	۱۴۴۰۰٫۵	٪۲۰	٪۲۲	٪۱۹	٪۱۹
خالص سایر اقلام	۴۲٫۳	۵۳۴	۱۰۸۸٫۵	۱۴۵۷٫۸	٪-۱۱۳	٪-۲۷۷	٪-۹۰۶	٪۴۸۷
نقدینگی	۱۸۸۲۸٫۹	۱۹۷۹۹٫۲	۲۱۲۶۴	۲۲۶۲۳٫۱	٪۲۳	٪۲۵	٪۲۷	٪۲۸

مأخذ: همان.

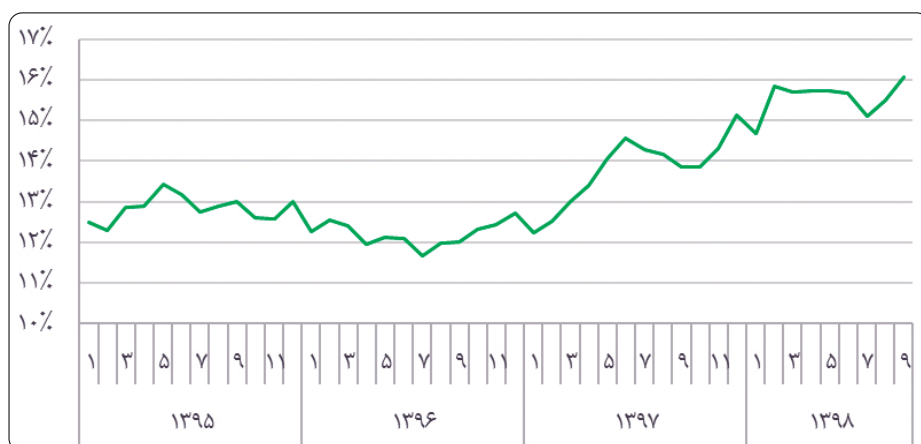
افزایش نرخ رشد نقدینگی در سال ۱۳۹۸ با افزایش نسبت پول به نقدینگی همراه بوده است. در شرایط تورمی تقاضا برای پول افزایش می‌یابد و از طرفی افزایش تقاضا برای پول را می‌توان نشان‌دهنده افزایش سرعت گردش نقدینگی و عامل تورم تلقی کرد. علاوه بر این کاهش عایدی بازار پول (نرخ سود واقعی) در مقایسه با سایر بازارها (سهام، ارز و...) موجب تبدیل شبه پول به پول شده است. نمودار ۴-۳ نشان می‌دهد نسبت پول به نقدینگی در آذرماه سال ۱۳۹۸ به ۱۶ درصد، یعنی بالاترین سطح در چند سال گذشته رسیده است.

جدول ۳-۴. ترکیب نقدینگی - بدهی های شبکه بانکی (هزار میلیارد ریال - درصد)

شرح	مانده				نرخ رشد ۱۲ ماه منتهی به			
	اسفندماه ۱۳۹۷	خردادماه ۱۳۹۸	شهریورماه ۱۳۹۸	آذرماه ۱۳۹۸	اسفندماه ۹۷	خردادماه ۱۳۹۸	شهریورماه ۱۳۹۸	آذرماه ۱۳۹۸
پول	۲۸۵۲,۳	۳۱۰۸,۷	۳۳۳۳,۵	۳۶۳۴,۸	%۴۷	%۵۱	%۳۷	%۴۹
شبه پول	۱۵۹۷۶,۶	۱۶۶۹۰,۴	۱۷۹۳۰,۹	۱۸۹۸۸,۳	%۲۰	%۲۱	%۲۶	%۲۵
نقدینگی	۱۸۸۲۸,۹	۱۹۷۹۹,۱	۲۱۲۶۴,۴	۲۲۶۲۳,۱	%۲۳	%۲۵	%۲۷	%۲۸

مأخذ: همان.

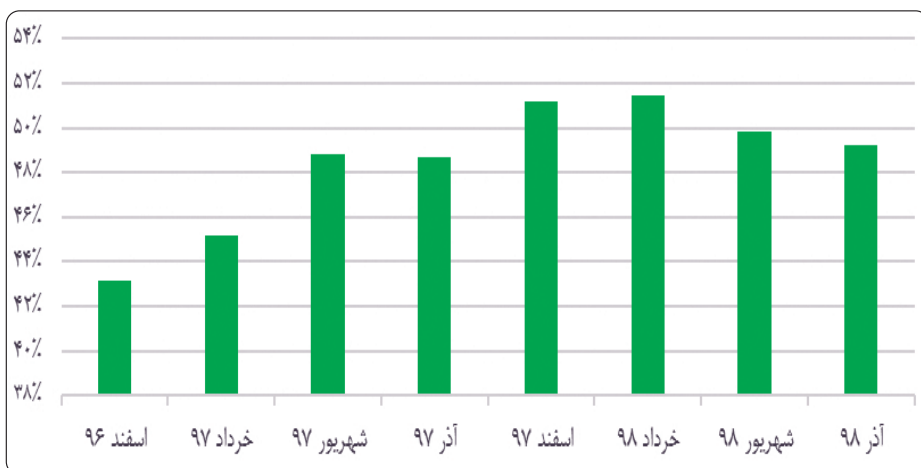
نمودار ۳-۴. نسبت پول به نقدینگی



مأخذ: همان.

ترکیب نقدینگی از حیث درجه نقدشوندگی می تواند متغیری برای پیش بینی تورم باشد؛ از این رو در بسیاری از تحلیل ها، از نسبت پول به شبه پول یا پول به نقدینگی برای پیش بینی تورم استفاده می شود. اما به نظر می رسد این نسبت ها برای اندازه گیری نقدشوندگی نقدینگی و به تبع آن پیش بینی تورم مناسب نیستند، زیرا سپرده های قرض الحسنه پس انداز و سرمایه گذاری کوتاه مدت کاملاً نقدشونده هستند و در نسبت پول به نقدینگی حضور ندارند؛ نمودار زیر نسبت سپرده های ناپایدار شامل سپرده های گفته شده به کل نقدینگی را نشان می دهد.

نمودار ۵-۳. نسبت اجزای ناپایدار نقدینگی به کل نقدینگی



مأخذ: همان.

۳-۲. نظام بانکی

۳-۲-۱. وضعیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی

در این قسمت براساس برخی از شاخص‌ها، وضعیت سلامت شبکه بانکی و همچنین کم و کیف خدمات آن بررسی می‌شود. سلامت بانک‌ها بیشتر در گرو در اختیار داشتن دارایی‌هایی کم‌ریسک و با عایدی مناسب و سرمایه کافی است.

۳-۲-۱-۱. سلامت یا قوام^۲ بانک‌ها

حساب سرمایه یا حقوق صاحبان سهام بانک عبارت است از تفاوت دارایی و بدهی بانک و عمدتاً شامل سرمایه پرداخت شده، اندوخته‌ها و سود (زیان) انباشته بانک است. اهمیت سرمایه از آنجاست که به عنوان یک سپر مقابل شوک کاهش ارزش دارایی بانک، عمل کرده و از سرایت

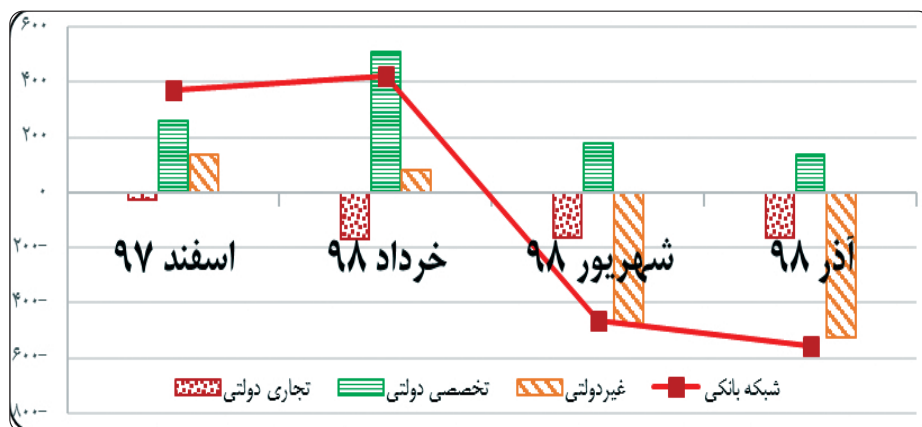
۱. مجموع مانده سپرده‌های قرض الحسنه جاری و پس انداز (غیر از مسکن یکم)، سرمایه‌گذاری کوتاه مدت و در نهایت اسکناس و مسکوک در جریان.

زیان، به سپرده‌گذاران و سایر ذی‌نفعان جلوگیری می‌کند. در کنار این، کارکرد اقتصادی سرمایه، کنترل کژمنشی بانک‌هاست که موجب می‌شود منافع سهام‌دار (و به تبع آن هیئت‌مدیره) نیز تابعی از عملکرد بانک باشد و او را از رفتارهای متهورانه بازدارد.

حساب سرمایه مجموع بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی کشور، از مردادماه سال ۱۳۹۸ منفی شده و در آذرماه ۱۳۹۸ به میزان ۵۵- هزار میلیارد تومان رسیده است. این حجم از ناترازی در شبکه بانکی بی‌سابقه بوده است اگرچه در طبقات مختلف بانک‌ها یکسان نیست. فقط بانک‌های تخصصی دولتی واجد حساب سرمایه مثبت هستند و بانک‌های غیردولتی با ۵۲- هزار میلیارد تومان حساب سرمایه منفی، بیشترین ناترازی را بر شبکه بانکی تحمیل کرده‌اند. البته به نظر می‌رسد در صورتی که ارزشگذاری دارایی‌های بانک‌ها (به ویژه تسهیلات اعطایی بانک‌ها) دقیق‌تر و نزدیک‌تر به واقعیت شود و به میزان کافی ذخیره‌گیری برای مطالبات غیرجاری صورت گیرد، حجم ناترازی بیشتر خواهد شد.

نمودار ۳-۶. حساب سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی کشور

(هزار میلیارد ریال)



مأخذ: همان.

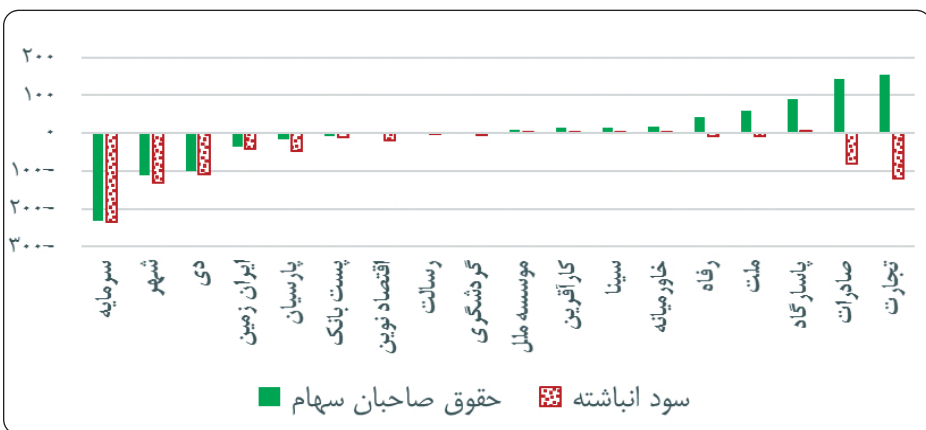
این وضعیت حساب سرمایه در حالی اتفاق می‌افتد که بانک مرکزی حداقل نسبت کفایت سرمایه را ۸ درصد و نسبت سرمایه لایه یک به دارایی‌های موزون به ریسک را ۴/۵ درصد عنوان کند و بانک‌هایی

که سرمایه لایه یک به دارایی‌های موزون به ریسک کمتری دارند را ملزم کرده است تا در یک برنامه زمانی تا سال ۱۴۰۱، سرمایه لایه یک خود را به ۴/۵ درصد دارایی‌های موزون به ریسک برسانند. طبق آن برنامه، بانک‌های دولتی و خصوصی (بانک‌های خصوصی شده از زمان بندی مستثنا شده بودند) در سال ۱۳۹۸ باید معادل ۳ درصد دارایی‌های موزون به ریسک خود، سرمایه لایه یک داشته باشند. از آنجاکه بانک‌ها می‌توانند در نهایت به اندازه سرمایه لایه یک، سرمایه لایه دو داشته باشند و معمولاً تأمین سرمایه لایه دو آسان‌تر از سرمایه لایه یک است، در سال ۱۳۹۸ نسبت کفایت سرمایه ۶ درصد مورد انتظار بود.^۱

اگرچه براساس دستورالعمل بانک مرکزی تا پایان سال ۱۴۰۱ هیچ مجازاتی برای تخلف از دستورالعمل کفایت سرمایه در نظر گرفته نشده و زمان بندی موضوع ماده (۸) دستورالعمل مذکور بدون ضمانت اجرا رها شده است، اما منفی بودن حساب سرمایه براساس قانون تجارت قابل پذیرش نیست و شاهد دیگری بر ضعف جدی نظارت بر بانک‌ها در سال‌های گذشته و ضرورت اصلاحات اساسی در ساختار بانک مرکزی به منظور تقویت اقتدار مقام ناظر است. در نمودار زیر حساب سرمایه و زیان انباشته برخی از بانک‌های بورسی که صورت‌های مالی خود را افشا کرده‌اند، ارائه شده است.

نمودار ۲-۳. زیان انباشته و حساب سرمایه بانک‌های غیردولتی در نیم‌سال اول سال ۱۳۹۸

(هزار میلیارد ریال)



مأخذ: صورت‌های مالی سامانه کدال.

۱. دستورالعمل نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ابلاغی بانک مرکزی.

بانک‌های سرمایه، شهر، دی، ایران زمین، پارسین، پست بانک و اقتصاد نوین دارای حساب سرمایه (ارزش ویژه) منفی هستند و ارزش دارایی‌هایشان کمتر از بدهی‌های آنهاست. وجود بانک‌هایی با حساب سرمایه به شدت منفی پیامدهای زیان باری برای کشور دارد که به برخی از آنها به عنوان نمونه اشاره می‌شود:

۱. افزایش تعهدات بودجه‌ای آتی دولت به منظور جبران ناترازی (حداقل برای بانک‌های دولتی)،

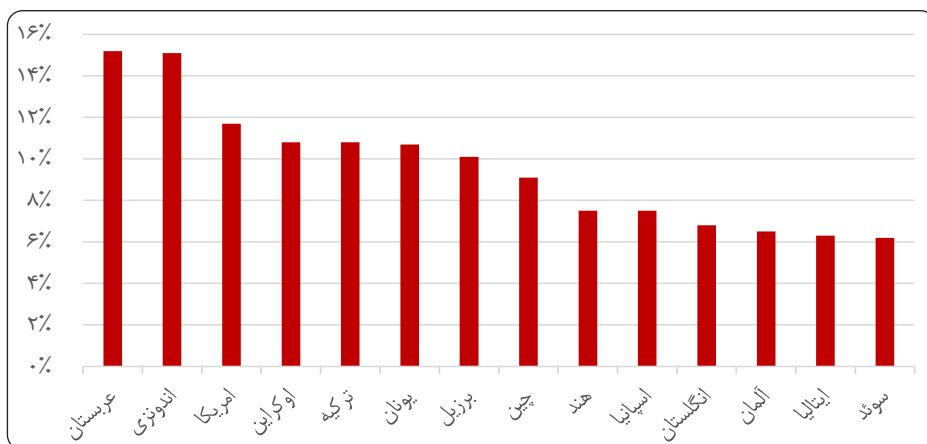
۲. کاهش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها و به تبع آن کاهش سرمایه‌گذاری در اقتصاد،

۳. ورود بانک‌های غیردولتی به فعالیت‌های پرمخاطره؛ زیرا سرمایه‌ای برای از دست دادن باقی نمانده است.

مشاهده وضعیت حساب سرمایه بانک‌ها نشان می‌دهد نظام بانکی نیازمند درمان است و سیاست بانک مرکزی مبنی بر مدارا با بانک‌های ناسالم و حتی انجام یک سری اقدامات حداقلی کافی نیست و ناترازی و هزینه درمان را افزایش می‌دهد. براساس آمارهای بانک مرکزی در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۸، شبکه بانکی ماهیانه ۱۰ هزار میلیارد تومان و روزانه ۳۰۰ میلیارد تومان سرمایه از دست داده و بر عمق ناترازی‌اش افزوده شده است. سهم بانک‌های غیردولتی از افزایش شکاف ماهیانه فوق، ۷ هزار میلیارد تومان است که حاکی از شتاب بیشترین بانک‌ها در ایجاد شکاف ترازنامه‌ای است. ارقام فوق نشان می‌دهد هر یک روز تأخیر در انجام اصلاحات اساسی در نظام بانکی (خاموش کردن موتور زیان بانک‌ها)، چقدر هزینه به کشور تحمیل می‌کند.

از آنجاکه حساب سرمایه منفی است تحلیل‌ها و شاخص‌های رایج نظیر محاسبه نسبت سرمایه به دارایی یا ضریب اهرمی فاقد موضوعیت می‌شود؛ اما شاید مقایسه وضعیت نسبت سرمایه به دارایی بانک‌ها با برخی از کشورهای منتخب، مفید باشد. تفاوت معنادار و فاحش این نسبت با برخی کشورهای منطقه و در حال توسعه جای تأمل و اقدام مقتضی دارد.

نمودار ۸-۳. نسبت سرمایه به دارایی بانک‌ها در کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۸



مأخذ: بانک جهانی.

۲-۱-۳. ریسک اعتباری و کیفیت دارایی‌ها

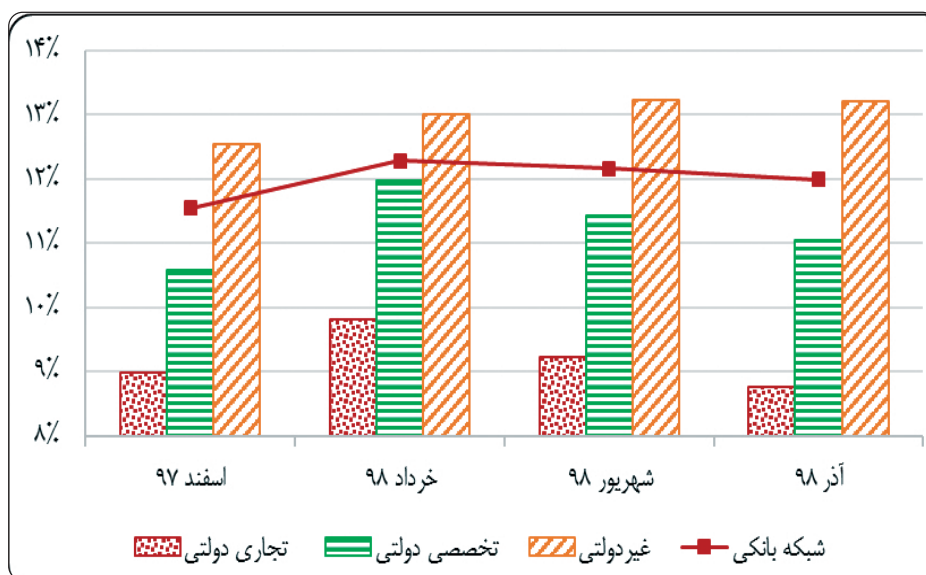
تسهیلات اعطایی یا به عبارتی بدهی دریافت‌کنندگان تسهیلات، مهمترین دارایی بانک‌ها قلمداد می‌شود. بنابراین بررسی این سرفصل مهمترین شاخص در ارزیابی کیفیت دارایی‌های بانک‌ها به شمار می‌رود. مدیریت ریسک اعتباری به معنای کنترل مخاطره (ریسک) نکول از سوی دریافت‌کنندگان تسهیلات است که با شاخص نسبت مطالبات غیرجاری^۱ گزارش می‌شود. متأسفانه بانک مرکزی گزارش تفصیلی از وضعیت کیفیت دارایی‌های بانک‌ها منتشر نمی‌کند و تنها داده‌ای که به صورت عمومی در رابطه با وضعیت نسبت مطالبات غیرجاری^۲ بانک‌ها منتشر می‌شود، سرفصلی است که در پایان گزارش «گزیده آمارهای اقتصادی» بانک مرکزی درباره آمار مربوط به مانده تسهیلات اعطایی به تفکیک عقود و ذیل سرفصل «سایر» گزارش می‌شود.^۳ این سرفصل نشان می‌دهد مانده مطالبات غیرجاری شبکه بانکی در پایان آذرماه ۱۳۹۸، به ۱۷۱ هزار میلیارد تومان رسیده است.

۱. نسبت میزان مطالباتی که حداقل دو ماه از سررسید یا قطع بازپرداخت اقساط آن گذشته است به کل مطالبات.

2. Non Performing Loan (NPL)

۳. البته سرفصل «سایر» در گزارش گزیده آمارها، شامل خرید دین و اموال معاملات نیز می‌شود که با بررسی‌های انجام شده سهم ناچیزی از کل سرفصل سایر را دارد، علاوه بر این تغییرات محدود این سرفصل روند را متأثر نمی‌کند.

نمودار ۹-۳. نسبت مطالبات غیرجاری بانکها



مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

نسبت مطالبات غیرجاری در بانک‌های غیردولتی بیشتر از بانک‌های دولتی تخصصی و تجاری است. همچنین نسبت مطالبات غیرجاری در بانک‌های دولتی اعم از تجاری و تخصصی برخلاف بانک‌های غیردولتی طی سال ۱۳۹۸ یک روند نزولی را تجربه کرده است. ذکر این نکته ضروری است که عموم بانک‌ها به این دلیل که باید متناسب با مطالبات غیرجاری، اقدام به ذخیره‌گیری کرده و هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول را شناسایی کنند، انگیزه زیادی برای عدم افشای مطالبات غیرجاری دارند. روش‌های گوناگونی برای این منظور به کار گرفته می‌شود، از جمله تسویه مطالبات غیرجاری با اعطای تسهیلات جدید، امهال یا بیش ارزشگذاری وثائق پشتوانه تسهیلات و... با توجه به همه‌گیر شدن این روش‌ها در شبکه بانکی که مهمترین دلیل آن، ضعف جدی نظارت بانک مرکزی و اشکالات اساسی در نظام حسابرسی بر بانک‌هاست، میزان واقعی مطالبات غیرجاری شبکه بانکی کشور بسیار بیشتر از ارقامی است که در جدول ذیل مستخرج از خوداظهاری بانک‌ها توسط بانک مرکزی گزارش شده است.

جدول ۵-۳. مانده مطالبات غیرجاری شبکه بانکی*

(هزار میلیارد ریال-درصد)

نوع بانک	مانده				نرخ رشد ۱۲ ماه منتهی به			
	اسفندماه ۱۳۹۷	خردادماه ۱۳۹۸	شهریورماه ۱۳۹۸	آذرماه ۱۳۹۸	اسفندماه ۱۳۹۷	خردادماه ۱۳۹۸	شهریورماه ۱۳۹۸	آذرماه ۱۳۹۸
تجاری دولتی	۱۹۱٫۲	۲۱۲	۲۱۵	۲۱۵٫۷	۱۵/۷	۲۰	۱۷/۳	۱۳/۳
تخصصی دولتی	۲۸۸٫۶	۳۳۱	۳۲۹	۳۲۹٫۲	۲۵/۲	۱۵/۳	۱۲/۷	۱/۷
غیردولتی	۱۰۲۱٫۹	۱۰۹۴	۱۱۲۰	۱۱۶۵٫۷	۱۵/۴	۱۱/۸	۹/۲	۹/۲
شبکه بانکی	۱۵۰۱٫۷	۱۶۳۷	۱۶۶۴	۱۷۱۰٫۶	۱۷/۲	۱۳/۱	۱۰/۹	۸/۲

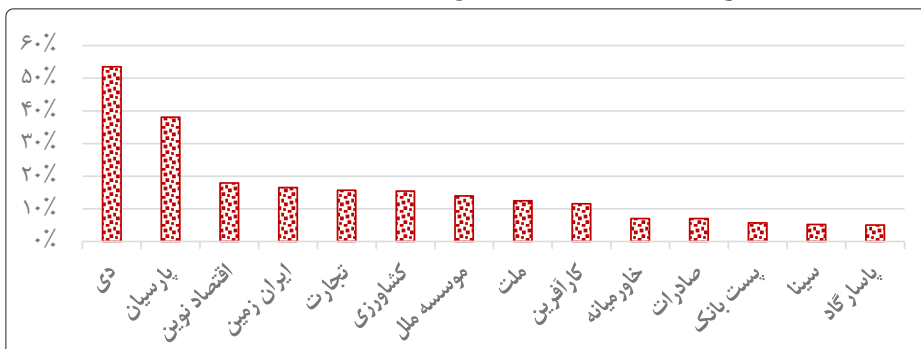
* البته سرفصل سایر در گزیده آمارها شامل خرید دین، اموال معاملات و مطالبات غیرجاری است اما با بررسی‌های انجام شده، خرید دین و اموال معاملات سهم ناچیزی از کل سرفصل سایر دارند و روند را نیز متأثر نمی‌کنند.
مأخذ: همان.

رشد یک‌ساله مطالبات غیرجاری در آذرماه سال ۱۳۹۸ معادل ۸/۲ درصد بوده و طی سال نیز همواره نرخ رشد یک‌ساله کاهشی بوده است. در سال ۱۳۹۷ به دلیل جهش ارز، مطالبات غیرجاری بانک‌های تخصصی دولتی رشد بالایی را تجربه کرد اما به واسطه ثبات نسبی نرخ ارز در سال ۱۳۹۸، این رشد متوقف شده است.

اگرچه بانک مرکزی اطلاعات و جزئیات بیشتری در ارتباط با ریسک اعتباری بانک‌ها منتشر نمی‌کند اما از سامانه کدال و صورت‌های حسابرسی شده بانک‌ها در آذرماه ۱۳۹۸، می‌توان وضعیت متغیر مذکور را با جزئیات بیشتری در خصوص بانک‌های بورسی بررسی کرد. نمودار زیر نسبت مطالبات غیرجاری را برای بانک‌های مختلف بورسی نشان می‌دهد. بر این اساس بانک‌های دی، پارسیان و اقتصاد نوین بالاترین نسبت مطالبات غیرجاری را در میان بانک‌های بورسی شده^۱ دارند.

۱. سایر بانک‌ها یا اساساً در سامانه کدال یا تارنمای خود، اطلاعاتی افشا نکرده‌اند یا اینکه اطلاعات مربوط به مطالبات غیرجاری افشاء نشده است.

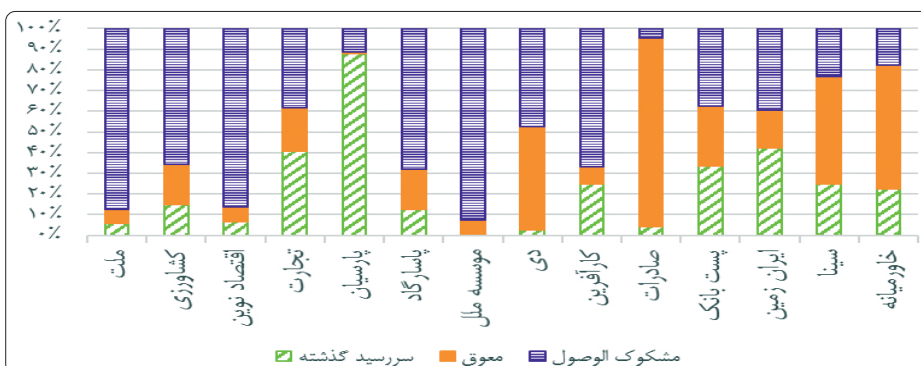
نمودار ۱۰-۳. نسبت مطالبات غیرجاری بانک‌ها در آذرماه ۱۳۹۸



مأخذ: صورت‌های مالی سامانه کدال و تارنمای بانک کشاورزی.

ریسک اعتباری طبقات مختلف مطالبات غیرجاری یکسان نیست. با توجه به طبقه‌بندی مطالبات غیرجاری بانک‌ها در قالب مطالبات سررسید گذشته (۲ تا ۶ ماه تأخیر)، معوق (۶ تا ۱۸ ماه تأخیر) و مشکوک الوصول (بیش از ۱۸ ماه تأخیر)، به تبع با افزایش ماه‌های تأخیر بازپرداخت اقساط، ریسک اعتباری مطالبات افزایش می‌یابد. در نمودار زیر تفکیک سهم مانده سرفصل‌های مختلف از مانده مطالبات غیرجاری نشان داده شده است. براین اساس سبد مطالبات غیرجاری بانک‌های ملت، اقتصاد نوین، کارآفرین، کشاورزی و مؤسسه اعتباری ملل پریسک‌تر از سایر بانک‌هاست.

نمودار ۱۱-۳. سهم سرفصل‌های مختلف مطالبات غیرجاری در آذرماه ۱۳۹۸



مأخذ: همان.

بانک‌ها به منظور پوشش ریسک اعتباری علاوه بر اینکه باید از کفایت سرمایه برخوردار باشند، لازم است متناسب با آن به ذخیره‌گیری اقدام کنند. ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول به معنای هزینه‌ای است که بانک به منظور پوشش زیان احتمالی ناشی از سوخت شدن تسهیلات، کنار می‌گذارد تا زیان مذکور را در طول زمان، هموارسازی و توزیع کند. جدول زیر نسبت مانده ذخایر دو طبقه از مطالبات غیرجاری بانک‌ها (معوق و مشکوک‌الوصول) را نشان می‌دهد. روشن است که بالاتر بودن این نسبت‌ها نکته‌ای مثبت ارزیابی می‌شود و به این معناست که در صورت سوخت شدن مطالبات مربوطه، بانک متحمل زیان جدید کمتری می‌شود.

نمودار ۱۲-۳. نسبت ذخیره مطالبات به مانده در آذرماه ۱۳۹۸ (درصد)

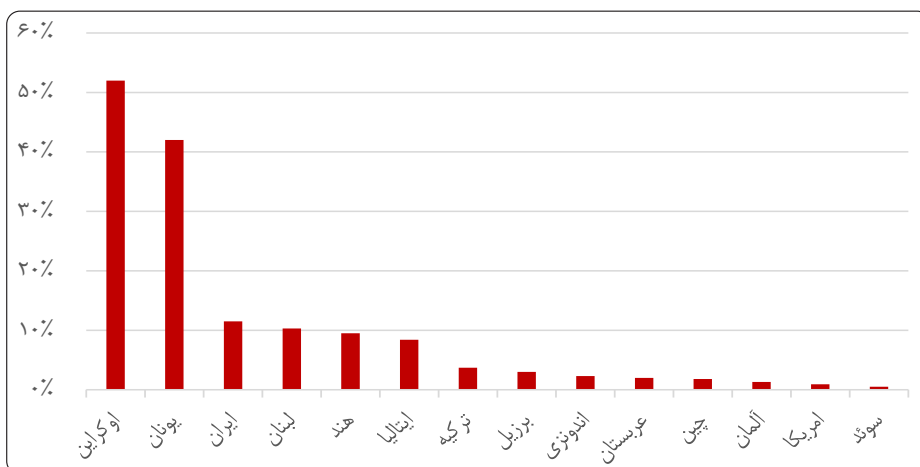


مأخذ: صورت‌های مالی سامانه کدال.

عملکرد بانک‌ها در ارتباط با ذخیره‌گیری در نمودار فوق واضح و قابل مقایسه است. گفتنی است که به دلیل اهمیت ذخیره‌گیری در سلامت بانک‌ها، مقام ناظر در کشورها در این باره، بسیار حساس است و با ابزارهای نظارتی و تشویقی که در اختیار دارد سعی می‌کند بانک‌ها را به سوی «راستگویی» در افشای طبقات مطالبات و همچنین ذخیره‌گیری متناسب با احتمال نکول ترغیب کند. بانک مرکزی نیز در برخی از موارد از ابزارهای در اختیار خود نظیر صدور مجوز برگزاری مجمع یا تعریف بخشی از ذخایر عمومی مطالبات مشکوک‌الوصول به عنوان سرمایه لایه دو نظارتی و...

استفاده کرده است. با این حال عدم پذیرش تمامی هزینه اختصاصی مطالبات مشکوک الوصول به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی از سوی سازمان امور مالیاتی، در عمل بانک های منضبطی که ذخیره گیری را مطابق دستورالعمل بانک مرکزی انجام می دهند را تنبیه می کند. چرا که بانک های منضبط علاوه بر اینکه باید هزینه مطالبات مشکوک الوصول را شناسایی کنند، به پرداخت مالیات نیز مکلف هستند؛ در حالی که بانک های غیر منضبط، فقط مالیات می پردازند و سود کمتری از دست می دهند؛ بهتر است با اصلاح قانون مالیات های مستقیم یا آیین نامه مربوطه این مانع برطرف شود.^۱

نمودار ۱۳-۳. نسبت مطالبات غیر جاری بانک ها در کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۸



مأخذ: بانک جهانی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

تفاوت معنادار نسبت مطالبات غیر جاری در ایران و برخی از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نیازمند توضیح و تبیین است. مرکز پژوهش های مجلس طی سال های ۱۳۹۳ تا

۱. بحث تفصیلی در این باره در گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور» ۵۱. مالیات ستانی از ذخایر مطالبات مشکوک الوصول بانک ها» به شماره مسلسل ۱۶۸۵۲ تبیین شده است.

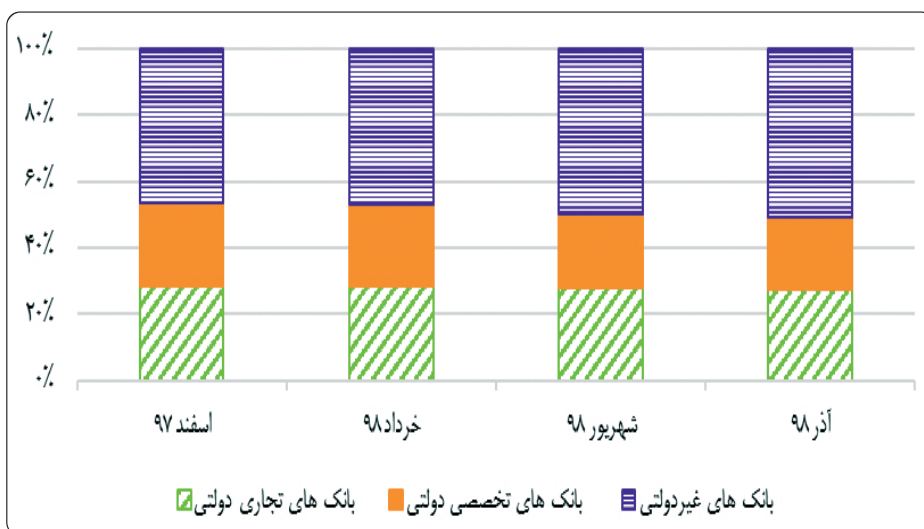
۱۳۹۵ در سه گزارش^۱ دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها را تبیین کرد، اما به نظر می‌رسد عامل بسیار مهم در شتاب گرفتن افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها در سال‌های اخیر، افزایش نرخ بهره واقعی (تفاضل نرخ بهره اسمی و نرخ تورم) بوده است. بالاتر بودن نرخ بهره واقعی درحالی‌که نرخ رشد اقتصادی بالا نیست، عملاً به معنای عدم امکان بازپرداخت تسهیلات از سوی فعالان اقتصادی است و به افزایش مطالبات غیرجاری تبدیل خواهد شد. در تبیین سازوکار این ماجرا فقط به ذکر این نکته بسنده می‌شود که افزایش نرخ سود واقعی عملاً متقاضیان ریسک‌گریز را از صف متقاضیان تسهیلات جدا می‌کند و دریافت‌کنندگان تسهیلات نیز به منظور بازپرداخت تسهیلات نیازمند انجام فعالیت‌های پرمخاطره خواهند بود. طبیعی است که انجام فعالیت‌های پرمخاطره احتمال ورشکستگی و به تبع آن نکول وام‌ها را نیز افزایش خواهد داد.

۳-۱-۲-۳. مطالبات از دولت

به رغم اینکه طلب از دولت در استانداردهای بین‌المللی به عنوان یک دارایی بدون ریسک اعتباری تلقی می‌شود، در ایران به دلیل اینکه مطالبات در قالب اوراق دولتی نیست و نقدشوندگی بسیار پایینی دارد، باید این مطالبات را در طبقه دارایی‌های منجمد شبکه بانکی دسته‌بندی کرد. بانک‌های خصوصی شده با ۱۳۶ هزار میلیارد تومان بستانکاری، بزرگترین طلبکاران دولت در شبکه بانکی هستند. در رتبه بعد بیشترین مطالبه از دولت در ترازنامه بانک‌های تجاری دولتی به ثبت رسیده است. نرخ رشد مطالبات از دولت در بانک‌های غیردولتی در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۸ در مقایسه با دیگر بانک‌ها تفاوت معناداری داشته و حدوداً ۲۶ درصد افزایش یافته است درحالی‌که بدهی دولت به بانک‌های تجاری دولتی و تخصصی دولتی به ترتیب ۱۴ و ۱۳ درصد رشد کرده است.

۱. گزارش‌های «دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها ۱. وثایق و تضمینات» به شماره مسلسل ۱۳۷۹۷، «دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها ۲. ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت» به شماره مسلسل ۱۴۲۸۹ و «دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها ۳. مسئله ذی نفع واحد» به شماره مسلسل ۱۴۹۳۳.

نمودار ۱۴-۳. سهم بانک‌ها در مطالبات از دولت



مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

نمودار ۱۵-۳. نسبت بدهی دولت به دارایی های شبکه بانکی (ارقام به درصد)



مأخذ: همان.

البته باید توجه داشت که میزان این مطالبات به واسطه اختلاف در خصوص نرخ سود آنها همواره محل مناقشه دولت و بانک‌ها بوده و حسابرس بانک‌ها نیز همواره یکی از بندهای شروط گزارش صورت‌های مالی را به نرخ سود و جرائم مطالبات دولتی اختصاص داده است. با این توضیحات سهم مطالبات از دولت حدود ۸ درصد ترازنامه شبکه بانکی بوده و سهم قابل توجهی از ترازنامه بسیاری از بانک‌ها نیست. بنابراین نباید اصلاح نظام بانکی را به بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها فروکاست؛ اما به هر حال انضباط مالی دولت و ایفای تعهدات وی به بانک‌ها می‌تواند به افزایش نقدشوندگی ۸ درصد از دارایی‌های شبکه بانکی کمک کند. از این‌رو در سال‌های اخیر تلاش‌هایی برای حل این مسئله انجام شده است اما تاکنون به نتیجه مطلوبی نرسیده است. دو موضوعی که باید برای حل آن تلاش کرد عبارتند از:

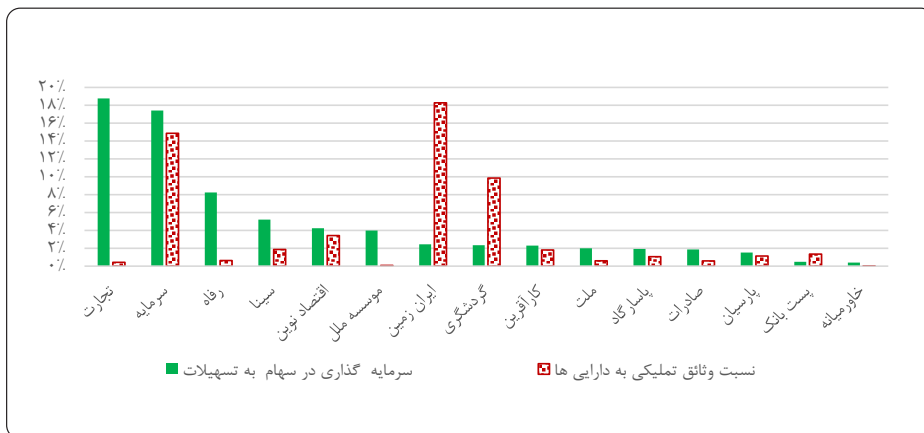
۱. تعیین تکلیف میزان قطعی بدهی دولت به بانک‌ها،

۲. اوراق بهادارسازی تدریجی این بدهی‌ها.

۴-۱-۲-۳. وضعیت سرمایه‌گذاری‌ها

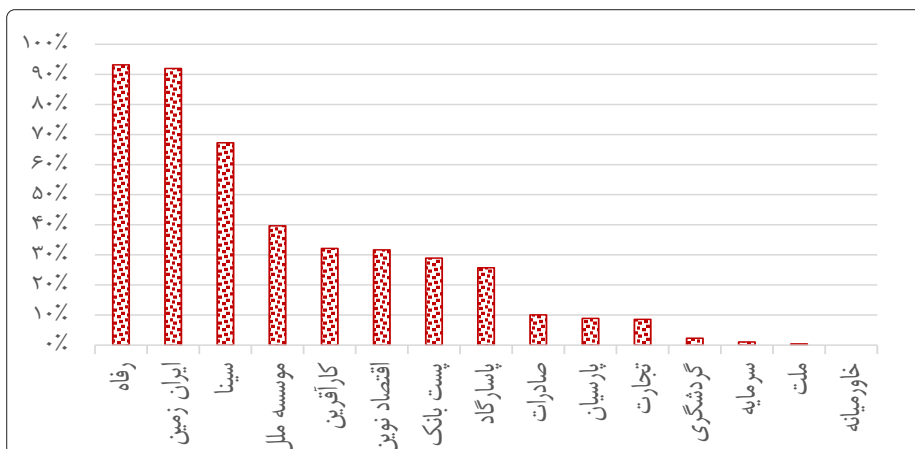
برخلاف تصور رایج، سرمایه‌گذاری بانک‌ها در سهام شرکت‌ها (مشارکت حقوقی) یا سرمایه‌گذاری مستقیم (بدون شراکت) سهم ناچیزی (حدوداً ۳ درصد) در ترازنامه شبکه بانکی دارد؛ بنابراین بنگاهداری یا بنگاه‌سازی را نمی‌توان مشخصه سبب سرمایه‌گذاری بانک‌ها معرفی کرد. بانک مرکزی نیز سرمایه‌گذاری بانک‌ها را در شرکت‌های دارای فعالیت مالی و بانکی (نظیر لیزینگ، صرافی، اعتبارسنجی و...)، تا ۲۰ درصد سرمایه پایه مجاز کرده است. متأسفانه بانک مرکزی جزئیات بیشتری از کم و کیف سبب سرمایه‌گذاری بانک‌ها منتشر نمی‌کند اما از صورت‌های مالی منتشر شده در سامانه کدال می‌توان درباره بانک‌های غیردولتی شواهدی به دست آورد. دو نمودار زیر که مستخرج از صورت‌های مالی بانک‌ها در نیم سال ۱۳۹۸ است، نشان می‌دهد سرمایه‌گذاری در سهام یا مشارکت حقوقی نقش قابل توجهی در مدل کسب‌وکار بانک‌های سرمایه و تجارت دارد.

نمودار ۱۶-۳. وضعیت سرمایه‌گذاری بانک‌ها



مأخذ: صورت‌های مالی سامانه کدال.

نمودار ۱۷-۳. نسبت سهام سریع‌ال معامله در بازار به کل سرمایه‌گذاری در سهام*



* سهامی که بدون کاهش ارزش می‌توان آن را در بازار بورس معامله کرد و نقدشوندگی به بهای کاهش ارزش آن به دست نمی‌آید.

مأخذ: همان.

سهام سریع‌ال معامله در بازار در مقایسه با سرفصل سایر سهام، از نقدشوندگی بالاتری برخوردارند. مقایسه دو نمودار فوق نشان می‌دهد بانک‌های سرمایه و تجارت که بالاترین

نسبت سرمایه‌گذاری را دارند، عمدتاً در سهام‌های سریع‌المعامله سرمایه‌گذاری نکرده‌اند. ارزش وثایق تملیکی در بانک‌های مورد بررسی ۲۰ هزار میلیارد تومان گزارش شده است. وثایق تملیکی در برخی از بانک‌ها بیش از ۵ درصد دارایی‌های آنها را تشکیل می‌دهد. نسبت مذکور در بانک‌های ایران زمین، سرمایه، گردشگری و انصار بیشتر از سایر بانک‌هاست. گفتنی است ارزشگذاری دارایی‌های ثابت از جمله وثایق تملیکی، یکی از کانال‌های تشکیل دارایی‌های موهومی بوده است و بانک‌ها با بیش ارزشگذاری این دارایی‌ها، سعی می‌کنند ناترازی خود را پنهان کنند.

۵-۱-۲-۳. وضعیت باز ارزی

نوسانات ارزی به دلیل تغییر در ارزش دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی اثر مهمی بر وضعیت بانک‌ها دارد. مثبت بودن خالص دارایی‌های خارجی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به میزان ۹۶۱ هزار میلیارد ریال در آذرماه سال ۱۳۹۸، به این معناست که با افزایش نرخ ارز مرجع از ۴۲۰۰۰ به ۷۵۰۰۰ ریال که توسط بانک مرکزی ابلاغ شد، حقوق صاحبان سهام شبکه بانکی در کوتاه‌مدت افزایش می‌یابد، اما به واسطه تأثیرات غیرمستقیم نوسانات نرخ ارز نظیر افزایش مطالبات غیرجاری ارزی و حتی ریالی، این تغییر در بلندمدت می‌تواند زیان شبکه بانکی را افزایش دهد. توضیح بیشتر اینکه گاهی ادعا می‌شود افزایش شدید نرخ ارز موجب بهبود ترازنامه بانک‌های با خالص دارایی‌های خارجی مثبت شده و بانک‌ها خود از این افزایش بهره‌مند و در آن ذی‌نفع هستند. خالص دارایی - بدهی ارزی مثبت نیز به‌عنوان شاهی برای این ادعا مطرح می‌شود؛ اما واقعیت این است که سازوکارهای تأثیر نوسانات ارزی بر ترازنامه بانک‌ها را نمی‌توان تنها به خالص دارایی - بدهی ارزی خلاصه کرد. به‌عنوان مثال به چند تأثیر منفی افزایش نرخ ارز بر سودآوری شبکه بانکی و ترازنامه بانک‌ها اشاره می‌شود:

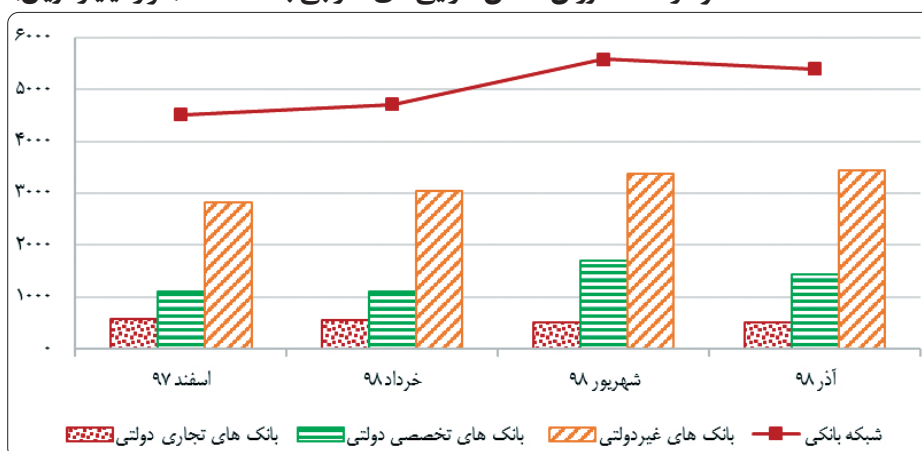
- افزایش نرخ ارز و قیمت کالاهای واسطه‌ای وارداتی موجب می‌شود بسیاری از پروژه‌هایی که به آنها تسهیلات ایجاد ارز اختصاص یافته، از صرفه اقتصادی خارج شده و باعث عدم وصول مطالبات ارزی بانک شوند. در حقیقت به این دلیل که تسهیلات دریافتی شرکت‌ها (به خصوص تسهیلات صندوق توسعه ملی که با عاملیت بانک‌ها پرداخت می‌شود) به ارز است و تسویه مطالبات نیز با ارز صورت می‌گیرد، هزینه مالی ریالی بنگاه چندبرابر می‌شود.

در صورتی که کشش قیمتی محصول یا مداخلات قیمتی اجازه افزایش قیمت محصول را به اندازه کافی ندهد، بنگاه با زیان انباشته مواجه شده و عملاً ورشکسته می شود. این امر باعث می شود تسهیلات ارزی بازپرداخت نشود و هزینه مطالبات مشکوک الوصول بانک افزایش یابد. به طور کلی نوسانات و بی ثباتی، عدم بازپرداخت مطالبات بانک را برای مشتریان بانک جذاب تر می کند زیرا با عدم بازپرداخت تسهیلات، می توان از فرصت های سرمایه گذاری در بازارهای غیرمولد بهره مند شد.

- به عنوان نمونه دیگر بانک ها با گشایش اعتبارات اسنادی و صدور ضمانت نامه ها خود را متعهد به تسویه ارزی با ذی نفعان اعتبار یا ضمانت نامه کرده اند، در حالی که مبلغ پیش پرداخت با نرخ هایی پایین تر از نرخ امروز ارز دریافت شده و افزایش نرخ ارز در شرایط جدید، تعهدات آنها را افزایش و انگیزه ایفای تعهدات متقاضی را کاهش خواهد داد.

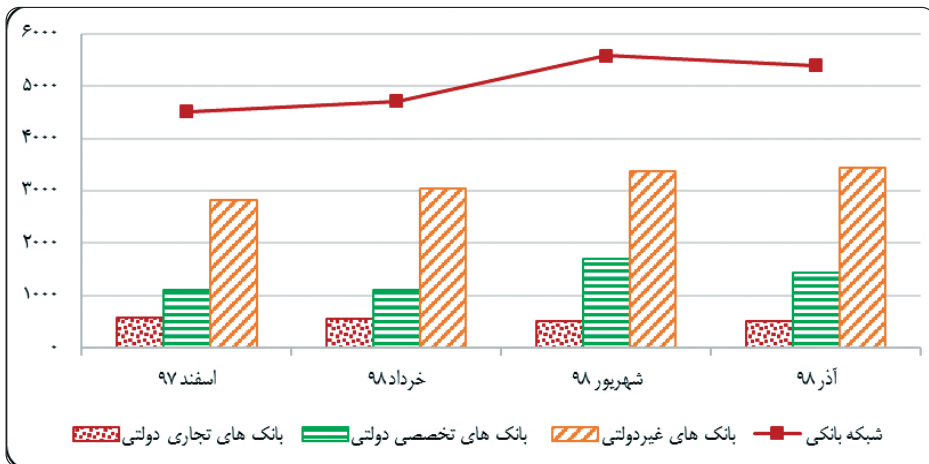
بنابراین تحلیل تأثیر نرخ ارز بر وضعیت بانک ها نیازمند بررسی همه جانبه سازوکارهای مستقیم و غیرمستقیم تأثیر آن بر ترازنامه بانک هاست و تنها با یک متغیر نباید قضاوت کرد. نمودارهای زیر وضعیت خالص دارایی های خارجی انواع مختلف بانک ها را نشان می دهند که حاکی از افزایش ارزش ریالی خالص دارایی های خارجی بانک های تخصصی دولتی و بانک های غیردولتی است.

نمودار ۱۸-۳. ارزش خالص دارایی های خارجی بانک ها (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

نمودار ۱۹-۳. ارزش دارایی‌های خارجی بانک‌ها (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: همان.

۶-۱-۲-۳. سودآوری

بازدهی عملیات بانکی و وجود جریان درآمدی بانک‌ها از منظر احتیاطی و سلامت نظام بانکی حائز اهمیت است؛ زیرا زیان‌دهی بانک‌ها از سویی به از بین رفتن سرمایه بانک‌ها منجر خواهد شد و پیامدهای منفی بر رفتار بانک‌ها دارد و از سویی دیگر نشانه‌ای از بی‌کیفیتی دارایی‌های آنهاست. متأسفانه هیچ داده‌ای یا گزارشی در ارتباط با سودآوری بانک‌ها و مدل کسب‌وکار آنها از سوی بانک مرکزی منتشر نمی‌شود و تنها منبعی که می‌توان مورد استفاده قرار داد، صورت‌های مالی بانک‌های غیردولتی است که در سامانه کدال منتشر شده است.

پیش از تحلیل وضعیت سود و زیان بانک‌ها براساس داده‌های صورت‌های مالی انتشار یافته در سامانه کدال، لازم است به دو نکته توجه شود: نکته اول این است که حجم دارایی بانک‌هایی که صورت‌های مالی آنها در سامانه کدال منتشر شده، ۶۰ درصد کل دارایی بانک‌های غیردولتی و ۲۳ درصد دارایی‌های کل شبکه بانکی است. به عبارت دیگر می‌توان داده‌های یاد شده را صرفاً یک نمونه‌گیری از کل شبکه بانکی تلقی کرد. نکته دوم اینکه تحلیلی که مبتنی بر داده‌های فوق انجام خواهد شد، وضعیت شبکه بانکی را بهتر از آنچه واقعاً هست نشان خواهد داد. به عبارت دقیق‌تر

نمونه‌گیری انجام شده حاوی اریب است، دلیل آن هم عدم افشای اطلاعات برخی از بانک‌های خصوصی ناسالم در سامانه کدال است.

جدول زیر کانال‌های ایجاد درآمد بانک‌ها در نیم‌سال نخست سال ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد. اگرچه درآمد تسهیلات اعطایی بیشترین درآمد را برای بانک‌ها ایجاد کرده و کانال اصلی درآمدی آنها محسوب می‌شود، اما نتوانسته هزینه سود سپرده‌ها و اضافه برداشت را پوشش دهد و در نهایت بانک‌ها از محل عملیات دریافت سپرده و اعطای تسهیلات در نیم‌سال نخست سال ۱۳۹۸، معادل ۱۳ هزار میلیارد تومان زیان کرده‌اند.

جدول ۶-۳. ترکیب درآمدهای بانک‌های بزرگ نیم‌سال ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال - درصد)

خط کسب و کار	جزئیات	۱۳۹۸/۶/۳۱	۱۳۹۷/۶/۳۱	نرخ رشد
تأمین مالی	درآمد تسهیلات	۵۶۸	۴۸۰	۱۸
	سود سپرده‌ها	(۶۶۲)	(۵۹۸)	۱۱
	هزینه اضافه برداشت و خط اعتباری	(۳۸)	(۴۶)	۱۷
	خالص سود تأمین مالی	(۱۳۲)	(۱۶۴)	۲۰
سرمایه‌گذاری		۲۶۸	۱۷۱	۴۱
نظام پرداخت و ضمانت		۲۶	۱۵	۷۳

مأخذ: صورت‌های مالی سامانه کدال.

بانک‌ها سعی کرده‌اند با درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری که عمدتاً با فروش اموال و سود سهام شرکت‌های زیرمجموعه بوده و ماهیتی ناپایدار دارند؛ بخشی از زیان ناشی از فرایند تسهیلات دهی را جبران کنند اما در نهایت در نیم‌سال نخست سال ۱۳۹۸، با ۴٫۶ هزار میلیارد تومان زیان خالص مواجه شده‌اند، یعنی ماهیانه ۷۶۶ میلیارد تومان زیان نصیب این بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی شده است. به عبارت دیگر کانال‌های دیگر درآمدی نتوانسته‌اند زیان حاصل از تأمین مالی را جبران کنند و در نهایت مجموع درآمد برخی از بانک‌ها مثل سرمایه، اقتصاد نوین، ایران زمین و دی منفی شده است. درآمدهای کارمزدی

حاصل از خدمات پرداخت یا صدور ضمانت نامه ها و اعتبارات اسنادی نیز سهم بسیار کمی از جریان درآمدی بانک ها را تشکیل می دهد و اساساً یک خط فرعی کسب و کار بانک ها قلمداد می شوند.

نکته دیگری که از جدول فوق و مقایسه عملکرد بانک ها در دو مقطع نیم سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ می توان برداشت کرد این است که وضعیت درآمدی بانک ها از تمامی کانال ها بهبود یافته است. پس از درآمد حاصل از تسهیلات در نیم سال اول سال ۱۳۹۸، سرفصل «سرمایه گذاری» بیشترین درآمد را برای بانک ها به میزان ۲۶٫۸ هزار میلیارد تومان ایجاد کرده است.

کیفیت پایین دارایی ها علاوه بر اینکه موجب کاهش درآمدزایی بانک ها می شود بر هزینه های آنها نیز مؤثر است. با غیرجاری شدن تسهیلات بانک ملزم به ذخیره گیری است بنابراین هزینه مطالبات مشکوک الوصول افزایش می یابد. توقف جریان وجوه نقد نیز بانک را مجبور به اضافه برداشت از بانک مرکزی و افزایش هزینه مالی می کند. جدول زیر نشان می دهد هزینه بانک ها در نیم سال اول سال ۱۳۹۸ از محل های فوق (شامل هزینه مطالبات مشکوک الوصول و هزینه مالی)، معادل ۸ هزار میلیارد تومان بوده است.

جدول ۷-۳. ترکیب هزینه های بانک های بورسی در نیم سال نخست سال ۱۳۹۸*

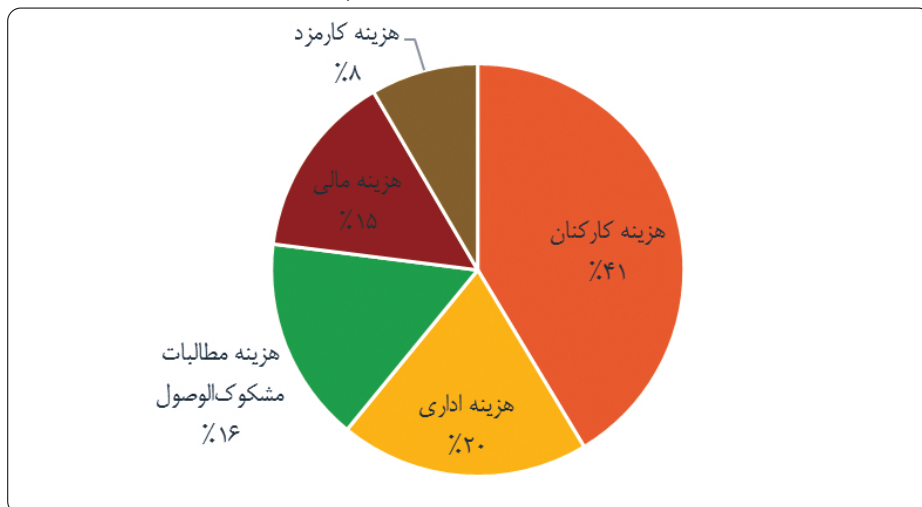
(هزار میلیارد ریال - درصد)

جزئیات	۱۳۹۸/۶/۳۱	۱۳۹۷/۶/۳۱	نرخ رشد
هزینه کارکنان	۱۰۸	۹۰	۱۹
هزینه اداری	۵۱	۴۳	۲۰
هزینه مطالبات مشکوک الوصول	۴۲	۴۴	-۳
هزینه مالی	۳۸	۴۶	-۱۸
هزینه کارمزد	۲۲	۱۸	۱۷
جمع هزینه ها	۲۶۱	۲۴۱	۸

* هزینه اضافه برداشت و خط اعتباری و همچنین پرداختی بانک ها بابت سود سپرده ها، در جدول قبل ارائه شده است. مأخذ: صورت های مالی بانک ها.

بیست بانک بورسی مورد مطالعه در نیم سال اول سال ۱۳۹۸، به طور متوسط ماهیانه ۱۱ هزار میلیارد تومان سود سپرده پرداخت کرده اند و این هزینه بیشترین سهم را در هزینه های بانک ها دارد. نمودار زیر ترکیب سایر هزینه های بانک ها را نشان می دهد.

نمودار ۲۰-۳. ترکیب سایر هزینه های بانک ها به جز هزینه سود سپرده ها در نیم سال نخست سال ۱۳۹۸



مأخذ: صورت های مالی سامانه کدال.

تحلیل وضعیت سرجمع^۱ سودآوری، نکات مهمی از وضعیت شبکه بانکی را نشان می دهد که مهمترین آنها عبارت است از:

- عملیات تأمین مالی توسط بانک ها زیان ده است؛ بانک های غیردولتی در نیم سال اول سال ۱۳۹۸ از محل تسهیلات معادل ۵۶ هزار میلیارد تومان درآمد کسب کرده اند و ۶۶ هزار میلیارد تومان به سپرده گذار سود پرداخت کرده اند و از این رو در بازه زمانی مذکور، ۱۰ هزار میلیارد تومان از فرایند تأمین مالی ضرر کرده اند. این موضوع از زاویه بانکداری بدون ربا و قرائت رایج از بانکداری اسلامی نیز قابل بررسی است. هبه سهام دار به سپرده گذار زمانی معنا دارد که سهام دار سرمایه ای برایش باقی مانده

باشد و آن را به سپرده‌گذار هبه کند اما در بخش بعدی مشخص می‌شود که بانک‌هایی که حساب سرمایه منفی دارند، بیشتر هبه کرده‌اند!

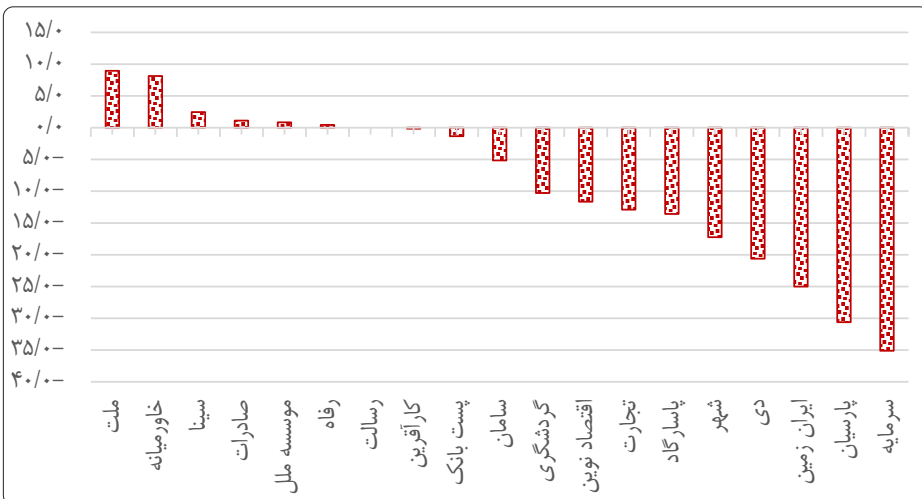
- درآمدهای ناپایدار ناشی از فروش اموال، پس از درآمد تسهیلات اعطایی بیشترین سهم را در ایجاد درآمد برای بانک‌ها دارد. ناپایداری درآمدزایی بانک‌ها با فرض ثابت بودن سایر شرایط به معنای کاهش جریان درآمدی بانک‌ها در سنوات آینده و افزایش زیان خواهد بود.

- کیفیت پایین دارایی‌های بانک‌ها موجب درآمدزایی اندک آنها و افزایش هزینه مالی و مطالبات مشکوک‌الوصول بانک‌ها شده است.

- پس از سود سپرده‌ها، هزینه‌های کارکنان بیشترین سهم از هزینه‌های بانک‌ها را به خود اختصاص داده است.

پس از تحلیل سرجمع می‌توان براساس داده‌ها وضعیت هریک از بانک‌ها را نیز مقایسه کرد؛ زیرا وضعیت تمامی بانک‌ها مشابه نیست. نمودار ذیل خالص درآمد بانک‌ها از محل تأمین مالی را نشان می‌دهد. بانک‌های ملت، خاورمیانه، سینا، صادرات و مؤسسه اعتباری ملل از محل تأمین مالی، خالص درآمد مثبتی داشته‌اند و مابقی متحمل زیان شده‌اند.

نمودار ۲۱-۳. خالص درآمد حاصل از تأمین مالی (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: همان.

سهام بسیار بالای سرفصل «سایر درآمدها» از کل درآمدها در برخی از بانک‌ها در جدول زیر مشخص است. در این میان در بانک‌های پارسیان، شهر و گردشگری، نسبت سایر درآمدها به کل درآمد بیش از ۱۰۰ درصد است.

جدول ۸-۳. سهم (درصد) سایر درآمدها از کل درآمد

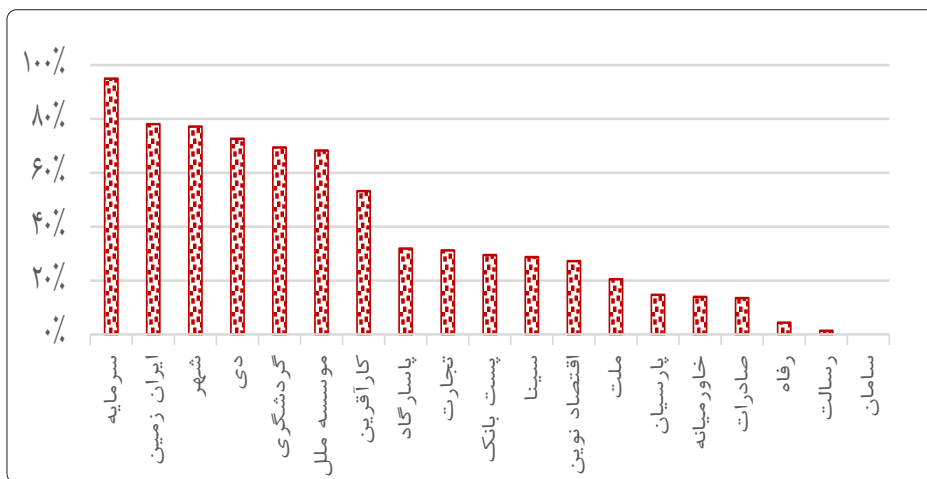
بانک‌های حسابرسی نشده		بانک‌های حسابرسی شده	
۷,۹-	ایران زمین	۱۱۸,۰	پارسیان
۱,۸	رفاه	۳۴,۹	پاسارگاد
۴۵,۹	رسالت	۲۴,۶	مؤسسه ملل
۷۸,۴	سامان	۱۳,۰	ملت
۲۴۱,۶	گردشگری	۱۰,۷	کارآفرین
۳۱۰,۶	شهر	۸,۲	صادرات
		۶,۳	سپنا
		۴,۹	پست بانک
		۴,۶	تجارت
		۱,۴	خاورمیانه
		-۰,۶	دی
		-۰,۷	سرمایه
		-۲۵,۳	اقتصاد نوین

توضیح: اعداد منفی به دلیل منفی بودن جمع درآمدهاست.
مأخذ: صورت‌های مالی سامانه کدال.

برای بهبود چرخه سودآوری بانک باید کانون‌های هزینه‌ای بانک‌ها را شناخت و رشد آنها را متوقف کرد. مطالب فوق نشان می‌دهد مهمترین کانون ایجاد هزینه، بازدهی پایین تسهیلات اعطایی در کنار هزینه بالای تجهیز منابع بانک‌هاست. مورد دیگری که نشان می‌دهد کیفیت پایین دارایی‌های بانک‌ها موجب افزایش هزینه‌های بانک‌ها شده است، سهم هزینه‌های مالی و

مشکوک الوصول از جمع هزینه‌های بانک‌ها (به جز سود سپرده‌ها) است که در نمودار زیر می‌توان مشاهده کرد.^۱ به صورت متوسط ۳۶ درصد از هزینه‌های شبکه بانکی (غیر از سود سپرده‌ها) بابت کیفیت پایین دارایی‌ها بوده است. یعنی در صورت اصلاح ترازنامه‌های بانک‌ها، رشد این بخش از زیان بانک‌ها کاهش می‌یابد.

نمودار ۲۲-۳. سهم هزینه‌های مالی و مشکوک الوصول از سایر هزینه‌های بانک‌ها به جز سود سپرده‌ها



مأخذ: همان.

۳-۲-۱-۲. شفافیت و افشای اطلاعات

شفافیت به عنوان رکن سوم بال III^۲ در انتظام بخشی رفتار بانک‌ها و جلوگیری از فعالیت‌های پرمخاطره آنها نقش مؤثری دارد. افشای اطلاعات، هزینه تخلف بانک‌ها از مقررات مقام ناظر را افزایش می‌دهد و عموم مردم می‌توانند به عنوان مقام ناظر عمل کرده و در ارتقای سلامت بانک‌ها

۱. البته باید توجه کرد که افشای این زیان‌ها به ویژه زیان ناشی از ذخیره‌گیری در بسیاری از موارد با صداقت همراه نیست و همواره کمتر از واقعیت گزارش می‌شود.

۲. قواعدی که بانک تسویه بین‌المللی ناظر به شاخص‌های سلامت بانکی تدوین می‌کند. رکن سوم این قواعد مربوط به شفافیت است.

مشارکت کنند. از این رو سند کمیته بال، بانک‌ها را ملزم به افشای اطلاعات به صورت منظم و با جزئیات قابل قبول کرده است و بانک مرکزی نیز در دستورالعملی با عنوان «دستورالعمل حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری» مصادیق اطلاعات را مشخص کرده است. متأسفانه عملکرد بانک‌ها در این محور نیز به هیچ وجه قابل دفاع نیست و شاهد تخلف گسترده بانک‌ها از مقرر ذکر شده حتی در زمینه افشای صورت‌های مالی هستیم.

چهارده بانک از بانک‌های بورسی، صورت‌های مالی حسابرسی شده نیم‌سال اول سال ۱۳۹۸ خود را بر سامانه کدال قرار داده‌اند و پنج بانک نیز صورت‌های مالی حسابرسی نشده را افشاء کرده‌اند. در میان بانک‌های دولتی تنها بانک کشاورزی دستورالعمل حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری ابلاغ شده از سوی بانک مرکزی را رعایت کرده است و موارد مندرج در دستورالعمل مربوطه را افشاء کرده است. آخرین صورت‌های مالی منتشر شده از برخی از بانک‌های بورسی به شرح زیر است.

جدول ۹-۳. وضعیت انتشار صورت‌های مالی بانک‌های بورسی غیرشفاف

نام بانک	صورت‌های مالی حسابرسی شده	آخرین صورت‌های مالی	یادداشت همراه صورت مالی ۱۳۹۸
قوامین	۹۴/۱۲/۲۹	نیم‌سال ۹۵	×
حکمت	۹۷/۶/۳۱	۹۸/۳/۳۱	×
شهر	۹۶/۱۲/۲۹	۹۸/۹/۳۰	×
ایران زمین	۹۵/۱۲/۳۰	۹۸/۹/۳۰	-
آینده	۹۶/۱۲/۲۹	۹۷/۱۲/۲۹	×
سامان	۹۷/۱۲/۲۹	۹۸/۶/۳۱	×
رسالت	۹۷/۱۲/۲۹	۹۸/۹/۳۰	×
مهر اقتصاد	۹۶/۱۲/۲۹	۹۷/۱۲/۲۹	×
کوثر مرکزی	۹۵/۱۲/۳۰	۹۶/۱۲/۲۹	×

نام بانک	صورت‌های مالی حسابرسی شده	آخرین صورت‌های مالی	یادداشت همراه صورت مالی ۱۳۹۸
مؤسسه توسعه	۹۱/۱۲/۲۹	۹۱/۱۲/۲۹	×
مؤسسه نور	---	۹۵/۶/۳۱	×
مؤسسه کاسپین	۹۴/۱۲/۲۹	۹۵/۶/۳۱	×
قرض الحسنه مهر ایران	۹۷/۱۲/۲۹	۹۸/۶/۳۱	×
گردشگری	۹۷/۱۲/۲۹	۹۸/۹/۳۰	-

مأخذ: همان.

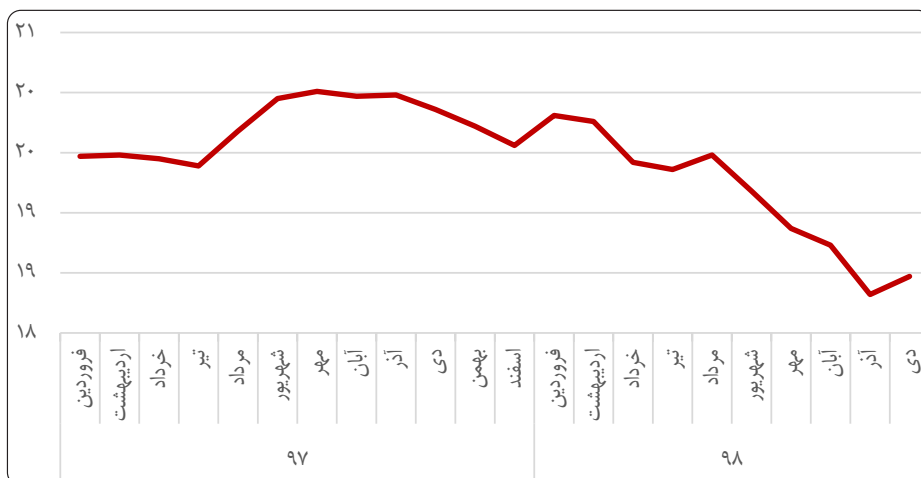
مؤسسه نور به رغم اینکه هیئت سرپرستی منصوب شده از سوی بانک مرکزی دارد، تاکنون هیچ صورت مالی حسابرسی شده‌ای منتشر نکرده است.

۳-۲-۲. نرخ سود بانکی و بین بانکی

طبق مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۶/۵ شورای پول و اعتبار، نرخ سود علی الحساب برای سپرده سرمایه‌گذاری مدت دار یک ساله ۱۵ درصد و برای سپرده‌های کوتاه مدت ۱۰ درصد تعیین شده است. نرخ سود تسهیلات غیرمشارکتی و همچنین نرخ سود مورد انتظار تسهیلات مشارکتی بانک‌ها نیز براساس مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۴/۸، به میزان ۱۸ درصد تعیین شده است. تنها تغییری که پس از مصوبات فوق اعمال شد، تغییر فرمول محاسبه سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری کوتاه مدت از روزشمار به ماه شمار بود که نرخ سود مؤثر این نوع از سپرده‌ها را کاهش داد.

نرخ سود بین بانکی در سال ۱۳۹۸ یک روند نزولی را طی کرده که در نمودار زیر قابل مشاهده است. علت اصلی کاهش نرخ سود بین بانکی، افزایش عرضه ذخایر در بازار بین بانکی است که در پی افزایش خالص ذخایر خارجی بانک مرکزی و افزایش خالص بدهی دولت به بانک مرکزی اتفاق افتاده است.

نمودار ۲۳-۳. نرخ سود بین بانکی



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

جدول ۱۰-۳. نرخ سود بین بانکی به تفکیک نوع بانک ها در سال ۱۳۹۸

ماه	عنوان	۱۳۹۸	
		سپرده گذاری	سپرده پذیری
خرداد	بانک های دولتی	۱۹,۴۱	۱۹,۰۷
	بانک های خصوصی شده	۲۰,۱۳	۱۹,۳۱
	بانک های خصوصی	۱۹,۸۷	۲۰,۲۷
	مؤسسات اعتباری غیربانکی	--	۱۹,۶۲
جمع		۱۹,۸۱	
شهریور	بانک های دولتی	۱۹,۲۵	۱۸,۴۵
	بانک های خصوصی شده	۱۹,۱	۱۸,۵۴
	بانک های خصوصی	۱۹,۲۵	۱۹,۵۱
	مؤسسات اعتباری غیربانکی	۱۹,۲۷	۱۹,۳۳
جمع		۱۹,۱۸	

ماه	عنوان	۱۳۹۸	
		سپرده‌گذاری	سپرده‌پذیری
آبان	بانک‌های دولتی	۱۸,۹۷	۱۸,۰۹
	بانک‌های خصوصی شده	۱۸,۵۷	۱۸,۱۹
	بانک‌های خصوصی	۱۸,۷۸	۱۹,۱۴
	مؤسسات اعتباری غیربانکی	۱۹,۰۹	۱۸,۹۳
جمع		۱۸,۷۳	

مأخذ: گزارش عملکرد بازار بین بانکی ریالی و نامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در پاسخ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نکته دیگری که از مشاهده آمارهای نرخ سود بین بانکی در گروه‌های مختلف بانک‌ها مشخص می‌شود این است که نرخ سود سپرده‌پذیری بین بانکی برای مؤسسات اعتباری غیربانکی و بانک‌های خصوصی بیشتر از بانک‌های خصوصی شده و دولتی است. به طور کلی بانک‌های دولتی کمترین نرخ سود بین بانکی و بانک‌های خصوصی بیشترین نرخ سود بین بانکی را پرداخت کرده‌اند. مهمترین دلایل چنین مشاهده‌ای عبارتند از:

- نسبت ذخیره قانونی کمتر برای بانک‌های تخصصی دولتی (۱۰ درصد)،
- سهم بالای بانک‌های تجاری دولتی از شبکه پرداخت که به ورود و مانایی بیشتر سپرده‌ها در این بانک‌ها منجر می‌شود،
- شکاف‌های ترازنامه‌ای برخی از بانک‌های خصوصی و مؤسسات اعتباری که به مشکلات ساختاری نقدینگی (کند شدن سرعت جریان ورود وجوه نسبت به خروج آنها) منجر شده است.

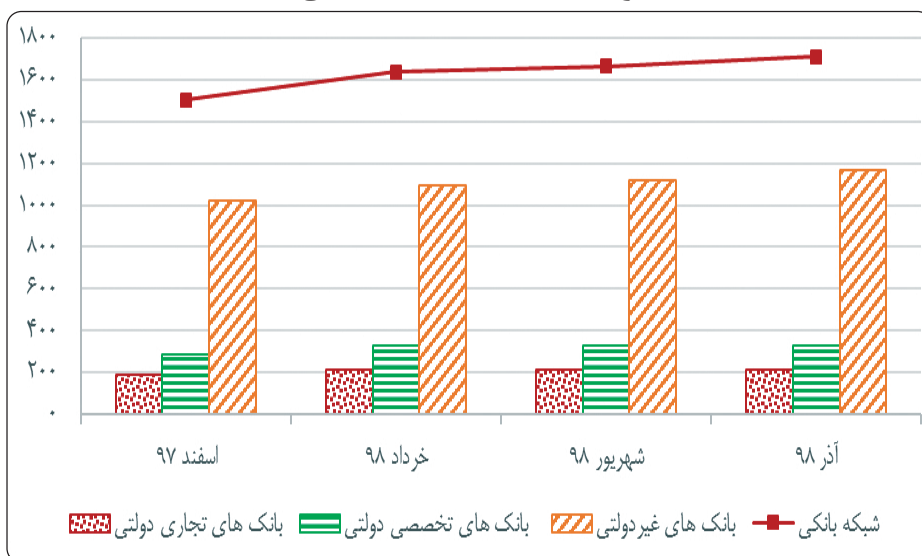
۳-۲-۳. عملکرد بانک‌ها در تأمین مالی اقتصاد

مهمترین رسالت اقتصادی بانک‌ها، تأمین مالی خانوار و بنگاه است و تمامی محورهای دیگر این گزارش از جمله سلامت بانکی، وضعیت نرخ‌ها و شفافیت مقدمه‌ای است که برای تخصیص بهینه و عادلانه منابع مالی توسط بانک‌ها به صورت پایدار زمینه‌سازی می‌کند. متأسفانه در حال حاضر داده‌های بسیار محدود و بی‌کیفیتی در این زمینه

تولید می‌شود و به همین دلیل تحلیل عملکرد بانک‌ها در این زمینه بسیار دشوار است. با این حال سعی می‌شود در حد داده‌های موجود، ابعادی از وضعیت تأمین مالی بانک‌ها آشکار شود.

نمودار زیر مانده تسهیلات اعطایی بانک‌ها را نشان می‌دهد که در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۸، معادل ۱۲۶ هزار میلیارد تومان و ۹/۶ درصد افزایش یافته است. اما مقایسه رشد مانده تسهیلات با تورم تولیدکننده نشان می‌دهد که ارزش واقعی منابع مالی در اختیار بخش غیردولتی، کاهش یافته است.

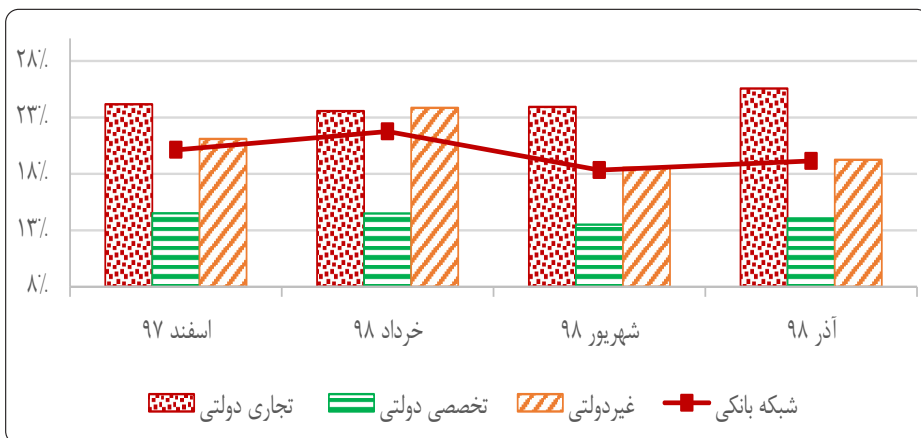
نمودار ۲۴-۳. مانده تسهیلات اعطایی (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

رشد یک ساله منتهی به مقاطع پایان فصل‌های سال ۱۳۹۸ در نمودار زیر حکایت از کاهش شتاب تسهیلات دهی شبکه بانکی از تابستان ۱۳۹۸ دارد. نرخ رشد تسهیلات اعطایی بانک‌های تجاری دولتی برخلاف بانک‌های تخصصی دولتی و غیردولتی، روند صعودی داشته است.

نمودار ۲۵-۳. نرخ رشد مانده تسهیلات اعطایی (درصد)



مأخذ: همان.

متأسفانه گزارش‌ها و اطلاعات بیشتری در خصوص تخصیص اعتبار بانک‌ها از سوی بانک مرکزی منتشر نمی‌شود و اساساً نظارت بر تخصیص اعتبار^۱ و انتشار گزارش‌های منظم، در دستور کار بانک مرکزی نیست. تأسیس سامانه سمات^۲ می‌تواند شروع خوبی برای بانک مرکزی باشد تا ضمن دسترسی به اطلاعات به روز از وضعیت تسهیلات و تعهدات بانک‌ها، بتواند بر وضعیت تخصیص آنها نظارت و گزارش‌های منظم را منتشر کند. بانک‌های مرکزی کشورهای مختلف جهان، گزارش‌ها و نظرسنجی‌های منظمی در این باره تهیه و در دسترس عموم قرار می‌دهند که به عنوان نمونه می‌توان به فدرال رزرو آمریکا اشاره کرد.^۳

مراجعه به صورت‌های مالی بانک‌های بورسی می‌تواند الگوی اعطای تسهیلات بانک‌ها را تا حدودی مشخص کند. یکی از مواردی که می‌تواند به عنوان معیاری برای بهینگی و عادلانه بودن تخصیص اعتبار باشد، میزان تسهیلات اعطایی به اشخاص مرتبط و شرکت‌های زیرمجموعه بانک است. این نوع تسهیلات‌دهی مغایر با معیار بهینگی تخصیص منابع است؛ زیرا بانک در فرایند

1. Credit Allocation

۲. سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات.

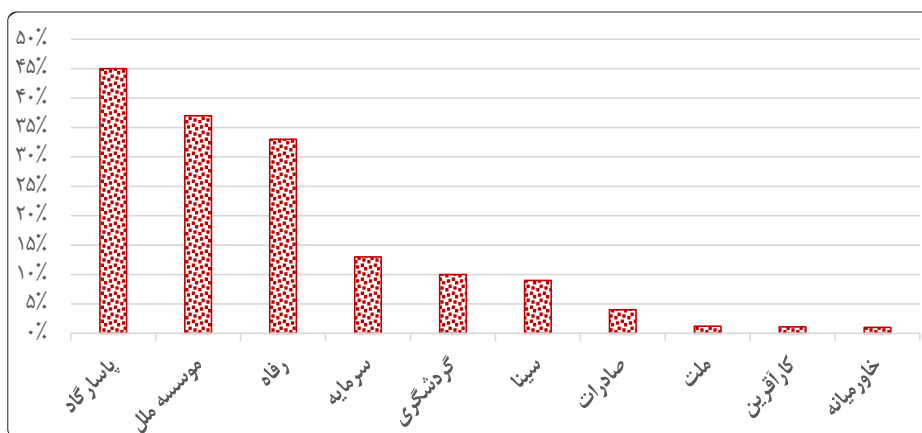
3. <https://www.federalreserve.gov/data.htm>.

تأمین مالی باید در قامت یک ارزیاب مالی حرفه‌ای و مستقل ظاهر شود تا در نهایت پروژه‌هایی با بیشترین بازدهی برای اقتصاد انتخاب شوند. زمانی که بانک به تأمین مالی شرکت‌های خود می‌پردازد، دیگر چنین نقشی را ایفا نمی‌کند و این مسئله اتفاقاً رقابت بین شرکت‌ها را تخریب می‌کند. اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط ناعادلانه است؛ چرا که بانک نهادی است که قدرت انحصاری «خلق پول» از طریق اعطای تسهیلات را در اختیار دارد و در صورت اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط و شرکت‌های زیرمجموعه، اشخاص حقیقی و حقوقی در دستیابی به خدمات مالی فرصت برابر نخواهند داشت.

نمودار زیر نسبت تسهیلات اشخاص مرتبط را نشان می‌دهد. بانک‌های اقتصاد نوین، پارسیان، ایران زمین، تجارت و پست بانک با تخلف از دستورالعمل بانک مرکزی، این سرفصل را گزارش نکرده‌اند. گزارش بانک دی نیز در این زمینه خوانا نبوده و قابل استفاده نیست. بانک پاسارگاد با تخصیص ۴۵ درصد از تسهیلات خود به اشخاص مرتبط در رتبه نخست قرار دارد.

نمودار ۲۶-۳. نسبت تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط به مانده تسهیلات اعطایی بانک‌ها

در نیم سال اول سال ۱۳۹۸



مأخذ: سامانه کدال.

از آنجاکه بانک مرکزی دسترسی برخط و به روز به تسهیلات اعطایی بانک‌ها ندارد، انتظار

می‌رود نسبت‌های فوق که حاصل خوداظهاری بانک‌هاست، حاوی کم‌برآوردی باشد. به هر حال نسبت‌های بالای تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط به کل مانده تسهیلات بانک‌ها نشان می‌دهد بانک‌ها درصدد «اختصاصی‌سازی خلق پول» هستند و تأمین مالی آنها کانالیزه شده و به سوی شرکت‌های وابسته آنهاست. جدا از ریسک‌هایی که این نوع تأمین مالی و تسهیلات‌دهی به شبکه بانکی و اقتصاد وارد می‌کند، عدالت اقتصادی که مستلزم تأمین مالی فراگیر برای خانوارها و بنگاه‌هاست، خدشه‌دار می‌شود.

در این قسمت با توجه به داده‌های محدودی که در این حوزه وجود داشت نشان دادیم که با رشد کمتر مانده تسهیلات اعطایی نسبت به تورم، بنگاه‌های اقتصادی نسبت به سال گذشته در تنگنای مالی بیشتری قرار دارند و این تنگنا برای بنگاه‌های غیروابسته به بانک‌ها دوچندان است. متأسفانه داده‌های قابل اعتنایی برای تحلیل تأمین مالی خانوارها در اقتصاد ایران وجود ندارد. نکته مهم این است که خانوارها به دلیل اینکه برخلاف بنگاه‌ها، تشکلهایی نظیر اتاق بازرگانی را برای چانه‌زنی و دریافت تسهیلات در اختیار ندارند، انتظار می‌رود با تنگنای مالی و نابرابری شدیدتری در دسترسی به تسهیلات مواجه باشند. برخی مطالعات نیز این ادعا را تأیید کرده‌اند و در سال‌های قبل میزان خانوارهای در حال بازپرداخت تسهیلات را کمتر از ۲۰ درصد خانوارها برآورد کرده‌اند و نشان داده‌اند دهک ۹ برابر دهک اول تسهیلات دریافت کرده است.^۱

اگرچه نمی‌توان از کژمنشی بانک‌ها در تحمیل تنگنای اعتباری و اختصاصی‌سازی خلق پول در شرایط نظارت ضعیف بانک مرکزی چشم‌پوشی کرد، اما نبود برخی زیرساخت‌ها، ریسک اعطای تسهیلات نیز را افزایش داده است. یکی از این زیرساخت‌ها، نهاد رتبه‌بندی و اعتبارسنجی مبتنی بر پایگاه داده جامع از مشتریان بانک‌هاست که در صورت تکمیل و ارتقای کیفیت داده‌ها و گزارش‌های اعتباری، می‌تواند با کاهش عدم تقارن اطلاعات، ریسک تسهیلات‌دهی به اشخاص غیرمرتبط را کاهش دهد. ورودهای قانونگذار در مقاطع مختلف با عنوان بخشودگی‌های عمومی جرائم و تحمیل زیان به بانک‌ها نیز از جمله مواردی است که نکول را تشویق می‌کند و ریسک

۱. ربیعی، علی (۱۳۹۸). «نابرابری، رشد فراگیر، نظام تأمین مالی»، همایش پول و توسعه، دانشگاه علامه طباطبائی. عینیان، مجید (۱۳۹۴). «شمول مالی در ایران»، بیست و پنجمین کنفرانس سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

تسهیلات دهی را افزایش می دهد. بنابراین باید با فراهم کردن زیرساخت ها و تجدیدنظر در برخی از مداخلات در فرایند تسهیلات دهی بانک ها (ارتقای کیفیت مداخلات و حکمرانی) ریسک اعطای تسهیلات را نیز کاهش داد.

۴-۲-۳. تراکنش های بانکی

بررسی آمار و ارقام مربوط به تراکنش های بانکی و روند آنها می تواند اطلاعاتی را از وضعیت معاملات و مبادلات در بخش واقعی و دارایی های اقتصاد ارائه کند. به طور کلی تراکنش ها را می توان به شرح زیر طبقه بندی کرد.

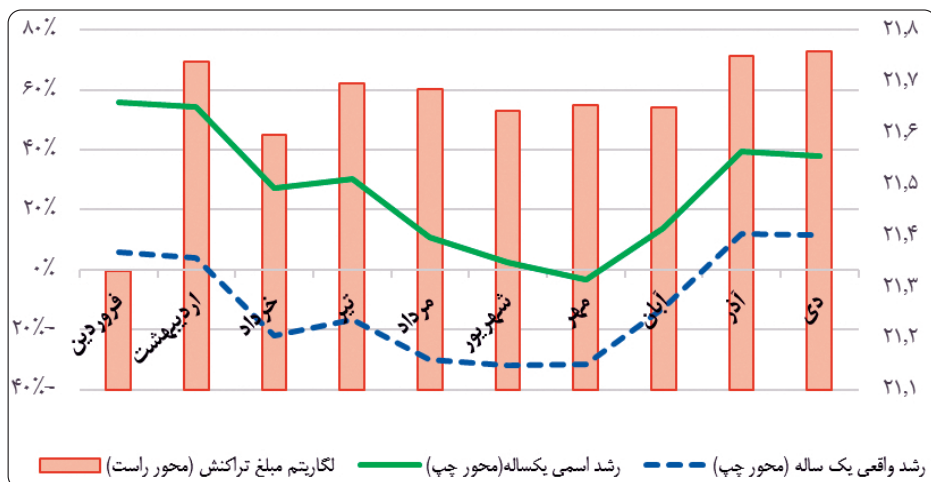
جدول ۱۱-۳. انواع تراکنش های بانکی

شرح			نوع تراکنش
اطلاعاتی از این تراکنش ها برای بانک مرکزی در دسترس نیست			درون بانکی
ساتنا			بین بانکی
پایا			
پایانه فروش	شاپرک	شتاب	
اینترنت			
موبایل			
پایانه خودپرداز (مبتنی بر کارت)			
پایانه شعب (مبتنی بر حساب)			

متأسفانه بانک مرکزی از سال ۱۳۹۵ به بعد، سری زمانی تعداد و حجم کل تراکنش های بین بانکی را منتشر نکرده است. شاپرک به صورت ماهیانه و منظم در قالب یک گزارش اقتصادی، کمیت و کیفیت تراکنش ها را منتشر می کند که در این بخش از آن استفاده می شود. رشد واقعی

یک ساله مبلغ تراکنش های شاپرک از شهریورماه تا آبان ماه سال ۱۳۹۸ منفی بوده است که به معنای کاهش مبادلات کارتی در مقایسه با سال گذشته بوده و می تواند به دلیل کاهش معاملات واقعی اقتصاد باشد. در آذرماه و دی ماه مجدداً شاهد افزایش نرخ رشد مبلغ تراکنش ها بوده ایم.

نمودار ۲۲-۳. ارزش و رشد سالیانه مبلغ تراکنش های شاپرک



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

ارزش ریالی تراکنش ها متأثر از افزایش سطح عمومی قیمت ها است به این معنا که لزوماً رشد آن به معنای افزایش خرید و فروش نیست؛ بلکه ممکن است معاملات کمتری انجام شده باشد اما به دلیل افزایش قیمت ها، ارزش ریالی تراکنش ها افزایش یافته باشد. می توان اثر افزایش سطح عمومی قیمت ها را با کسرتورم از رشد این تراکنش ها از بین برد. خط چین در نمودار فوق، رشد واقعی ارزش تراکنش ها را در سال ۱۳۹۸ نشان می دهد.

۳-۳. مهمترین وقایع مؤثر بر نظام پولی و بانکی در سال ۱۳۹۸

۳-۳-۱. اقدامات بانک مرکزی

اقدامات بانک مرکزی به عنوان مهمترین سیاستگذار نظام بانکی از اهمیت بیشتری برخوردار

است. جدول ذیل اقدامات این نهاد را در سال ۱۳۹۸ به صورت طبقه‌بندی شده ارائه می‌کند. توضیح تفصیلی برخی از این اقدامات در قسمت‌های دیگر این فصل آمده است که برخی از آنها توضیح داده می‌شود.

جدول ۱۲-۳. اقدامات بانک مرکزی در سال ۱۳۹۸

تاریخ	شرح	طبقه‌بندی اقدامات
۹۸/۲/۲۳	ممنوعیت واگذاری پایانه‌های فروشگاهی به افراد زیر هجده سال	تنظیم‌گری تراکنش‌ها و حکمرانی ریال
۹۸/۲/۱	پایان بازه زمانی تکمیل اطلاعات حساب‌های فاقد شناسه شهاب (شناسه هویت الکترونیکی بانکی)	
۹۸/۲/۲۲	ابلاغ بخشنامه مربوط به استفاده از رمز پویا در تراکنش‌های کارتی	
۹۸/۹/۱۹	محدودیت تراکنش‌های غیرحضوری روزانه هر فرد به صد میلیون تومان ^۱	
۹۸/۱۱/۷	الزام ارائه اسناد مثبته برای تراکنش‌های بالای یک میلیارد تومان	
۹۸/۴/۲۲	اعلام نرخ تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی	تنظیم‌گری احتیاطی
۹۸/۷/۲۹	بخشنامه بانک مرکزی در خصوص افزایش سرمایه بانک‌ها از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها	
نیم‌سال ۱	تعیین سرپرست برای مؤسسات اعتباری	
نیم‌سال ۲	تغییر هیئت‌مدیره برخی از بانک‌های ناسالم	
۹۸/۷/۱	صدور بخشنامه سقف تملک سهام بانک‌ها توسط بانک مرکزی ^۲	
۹۸/۵/۱۶	تصویب دستورالعمل امهال مطالبات غیرجاری در شورای پول و اعتبار	
۹۸/۳/۳۰	تعلیق موادی از دستورالعمل شناسایی درآمد مؤسسات اعتباری	
۹۸/۱۱/۵	آیین‌نامه تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور	سیاست پولی
۹۸/۱/۲۷	تصویب دستورالعمل انجام عملیات بازار باز و اعطای اعتبار در ازای اخذ وثیقه	
۹۸/۶/۳۱	لغو محدودیت سرمایه‌گذاری بانک‌ها در اوراق بهادار دولتی	
۹۸/۶/۳۱	تشکیل کمیته اجرایی عملیات بازار باز	
۹۸/۱۱/۸	برگزاری اولین حراج عملیات بازار باز	

1. <https://www.irna.ir/news/83588986>.

2. <https://www.eghtesadonline.com/n/1tjQ>.

تاریخ	شرح	طبقه‌بندی اقدامات
۹۸/۱/۲۹	تشکیل جلسه هیئت‌مدیره بازار متشکل ارزی	کنترل انتظارات تورمی و ثبات بازار ارز
۹۸/۲/۳۰	تصویب بسته سیاستی نحوه برگشت ارز حاصل از صادرات در سال ۱۳۹۸	
۹۸/۹/۵	تصویب دستورالعمل گواهی اعتبار مولد در شورای پول و اعتبار	زیرساخت‌های تأمین مالی
۹۸/۱۰/۴	افزایش سقف تسهیلات ساخت و خرید مسکن	
۹۸/۴/۱۶	ابلاغ دستورالعمل تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط	
۹۸/۱۰/۸	بخشنامه جدید بانک مرکزی برای گشایش اعتبار اسنادی ارزی	
۹۸/۱۱/۱۵	آغاز اجرای طرح گام	
۹۸/۵/۳۰	ارائه لایحه حذف چهار صفر از پول ملی به مجلس شورای اسلامی	سایر

۱-۳-۳. اجرای عملیات بازار باز

عملیات بازار باز یک ابزار سیاست پولی است که به موجب آن بانک مرکزی با خرید و فروش اوراق مالی منتشر شده از سوی دولت، اقدام به تزریق یا خارج کردن پول پر قدرت از بازار بین بانکی می‌کند. تاکنون بانک مرکزی چنین ابزاری در اختیار نداشته و مصوبه بانک مرکزی در خصوص انجام عملیات بازار باز، سرآغازی بر به کارگیری این ابزار قلمداد می‌شود. در این مصوبه؛ بانک مرکزی ملزم به تعریف کریدور نرخ سود بین بانکی (کف و سقف) شده و با خرید و فروش اوراق دولتی، نرخ سود بین بانکی را به سمت نرخ سود هدف سوق می‌دهد. علاوه بر این بانک مرکزی طبق این دستورالعمل موظف به اخذ وثیقه در ازای اعطای اعتبار شده است که گام بسیار مهمی در راستای قاعده‌مندسازی ارتباط بانک‌ها با بانک مرکزی تلقی می‌شود. با این حال در صورتی می‌توان معرفی این ابزار سیاست پولی را به عنوان نقطه شروع یک تحول تلقی کرد که همزمان اصلاحاتی در حوزه سیاست‌گذاری پولی و بازار بین بانکی نیز در دستور کار قرار گیرد.

به دلیل اهمیت بسیار زیاد معاملات این بازار، باید سازوکار انگیزشی را به نحوی طراحی کرد که بانک‌ها معاملات خود را در سامانه بازار بین بانکی ثبت کنند. شرط لازم برای تحقق این پدیده و به عنوان گام اول، تغییر رویکرد بانک مرکزی در مداخلات ناظر به نرخ بازار بین بانکی است که باید به جای مداخلات دستوری از مداخلات بازاری و در چارچوب عرضه و تقاضا استفاده کند.

دو معضل و مشکل اساسی پیش روی عملیات بازار باز قرار دارد: اول اینکه عدم استقلال

بانک مرکزی از دولت ممکن است عملیات بازار باز را به ابزاری برای کاهش نرخ تنزیل اوراق دولتی تبدیل کند؛ درحالی که عملیات بازار باز^۱ ابزار سیاست پولی است نه ابزاری برای برطرف کردن کسری بودجه و تنظیم سیاست مالی. در صورتی که دولت با اصلاحات ساختاری (افزایش مالیات ستانی و کنترل هزینه ها) کسری بودجه را پوشش ندهد و بخواهد آن را با انتشار اوراق جبران کند، این رفتار هزینه تأمین مالی دولت را افزایش داده و با توجه به عدم استقلال بانک مرکزی از دولت، دولت بانک مرکزی را مجبور خواهد کرد تا در جهت کاهش نرخ اوراق و هزینه تأمین مالی دولت، این اوراق را خریداری کند.

معضل دوم این است که انتشار اوراق مالی دولت تا سررسید، لزوماً میزان ذخایر در نظام بانکی را دچار تغییر نمی کند و می تواند بر نرخ بازار بین بانکی بی تأثیر باشد؛ زیرا اسناد خزانه تنها در سررسید موجب افزایش ذخایر بین بانکی و احتمالاً کاهش نرخ بازار خواهد شد درحالی که در لحظه انتشار (واگذاری اسناد خزانه به پیمانکاران طلبکار از دولت)، بر نرخ تنزیل اسناد خزانه در بازار اوراق مؤثر می شود. بنابراین اگر عملیات بازار باز بر مدار کارکرد اصلی خود (ابزار سیاست پولی و تنظیم نرخ سود بازار بین بانکی) به کار گرفته شود، در زمان انتشار اوراق (افزایش نرخ تنزیل و عدم تغییر نرخ بین بانکی) بانک مرکزی دلیلی برای مداخله نخواهد داشت. اما در شرایطی که از آن به عنوان ابزاری برای کاهش نرخ تأمین مالی دولت استفاده شود که متأسفانه به نظر می رسد در مجموعه دولت این انتظار وجود دارد، در عمل بانک مرکزی مجبور به مداخله خواهد بود تا نرخ تأمین مالی دولت کاهش پیدا کند. در این حالت سلطه سیاست مالی به شکل غیرمستقیم اتفاق خواهد افتاد و باز هم سیاستگذاری پولی فدای سیاستگذاری مالی خواهد شد.

نکته مهم دیگر، ارتباط سیاستگذاری پولی با موضوع نظارت بر شبکه بانکی است. عملیات بازار باز و تعریف کریدور نرخ سود بین بانکی برای مدیریت نقدینگی «کوتاه مدت» است و تنها می توان نیازهای کوتاه مدت نقدینگی را با استفاده از این ابزار مدیریت کرد. بنابراین عملیات بازار باز نمی تواند و انتظاری هم نیست که بتواند مشکلات بانک های

1. Open Market Operations (OMO)

ناسالم که با «کسری ساختاری نقدینگی» روبه‌رو هستند را حل کند. مشکلی که چنین بانک‌هایی برای عملیات بازار باز و الزام به اخذ وثیقه ایجاد می‌کند، این است که بازار به دو بخش تقسیم می‌شود: بانک‌هایی که دارایی خوب در ترازنامه ندارند و همزمان کسری نقدینگی دارند و بانک مرکزی مجبور خواهد شد برای جلوگیری از بی‌ثباتی مالی، بدون اخذ وثیقه با اضافه برداشت آنها موافقت کند و بانک‌هایی که منضبط هستند و بانک مرکزی الزام به اعطای وثیقه را در مورد آنها اجرا می‌کند. این تبعیض و استاندارد دوگانه پس از مدتی تعادل بازار را به سوی رفتار بازیگران بد سوق می‌دهد و عملاً اجرایی شدن این الزام منتفی می‌شود. تجربه‌ای که در سال‌های اخیر با عنوان رقابت مخرب از آن یاد شده و شاهد آن بوده‌ایم. از سوی دیگر برخی از مؤسسات و بانک‌های ناسالم یا به بازار بین‌بانکی دسترسی ندارند و یا توسط سایر بانک‌ها به آنها تسهیلات شبانه اعطا نمی‌شود. بانک مرکزی تمهید شفاف و روشنی در ارتباط با این بانک‌ها ندارد و مشخص نیست که ارتباط این بانک‌ها با بانک مرکزی چگونه خواهد بود؟ آیا این بانک‌ها می‌توانند در حراج مربوط به عملیات بازار باز شرکت کنند؟

۲-۳-۳. تنظیم‌گری احتیاطی

الف) تصویب دستورالعمل امهال مطالبات غیرجاری

بانک مرکزی در دستورالعمل یاد شده، گام‌های بسیار خوبی در راستای حل آسیب‌های امهال مطالبات برای شفافیت صورت‌های مالی، سلامت بانک‌ها و قاعده‌مندسازی امهال در شبکه بانکی برداشته است که به مهمترین آنها اشاره می‌شود:

۱. ممنوع کردن امهال مطالبات اشخاص مرتبط و بدهکاران دارای بدهی غیرجاری،
۲. تدقیق مصادیق امهال و احصای روش‌های امهال،
۳. تعیین سقف امهال مطالبات،
۴. تعیین روش‌های مجاز امهال برای هریک از عقود مشارکتی و غیرمشارکتی،
۵. تعیین قاعده برای ذخیره‌گیری مطالبات امهالی،
۶. الزام افشای اطلاعات مطالبات امهالی و ذخایر مربوطه در صورت‌های مالی.

ب) تعلیق موادی از دستورالعمل شناسایی درآمد مؤسسات اعتباری

در خردادماه ۱۳۹۷ دستورالعمل شناسایی درآمد مؤسسات اعتباری از سوی بانک مرکزی ابلاغ شد و به تبع پیامدهای آن در صورت‌های مالی بانک‌ها اثرگذار بود. اما در خردادماه ۱۳۹۸، بانک مرکزی با تصویب شورای پول و اعتبار، عملیاتی شدن برخی از مواد این دستورالعمل شامل مواد (۸)، (۱۱) و (۲۲) را به تعویق انداخت^۱ که موضوع هریک از آنها به شرح زیر بوده است:

ماده (۸): شناسایی درآمد از تسهیلات مشارکت مدنی را در زمان فروش سهم الشرکه مجاز کرد.

ماده (۱۱): شناسایی درآمد از تسهیلات مضاربه، مزارعه و مساقات را به پس از سررسید و دریافت مدارک مثبت مبنی بر انجام کار موکول کرد.

ماده (۲۲): شناسایی درآمد از بخش جاری و غیرجاری مطالباتی که فاقد وثائق نقد یا شبه نقد هستند و به طبقه معوق منتقل شده‌اند را ممنوع کرد.

این مصوبه شورای پول و اعتبار، در راستای مساعدت و همراهی با شبکه بانکی بیان شد که در نوع خود جالب توجه است. عملاً این تعلیق که از سوی شورای پول و اعتبار انجام شد به معنای مجاز دانستن شناسایی سود از دارایی‌های فاقد عایدی است. به عنوان مثال دستورالعمل بانک مرکزی به درستی در مورد ماده (۲۲)، شناسایی سود از مطالبات معوقی که وثیقه باکیفیت ندارند را ممنوع کرد؛ زیرا احتمال سودآوری این دارایی بانک بسیار پایین است. اما تعلیق این بخش از دستورالعمل، شناسایی و توزیع سود موهومی یا افزایش سرمایه بانک از این محل را برای یک دوره دیگر مجاز کرد.

۳-۳-۱-۳. اوراق تأمین مالی گام^۲

یکی از ابزارهای تأمین مالی بنگاه‌ها که با هدف تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌ها توسط بانک مرکزی طراحی شده، اوراق تأمین مالی گام است. دستورالعمل این اوراق در اوایل آذرماه سال ۱۳۹۸ در شورای پول و اعتبار به تصویب رسید. براساس این دستورالعمل، بنگاه‌های بخش

1. <https://www.cbi.ir/page/19200.aspx>.

۲. گواهی اعتبار مولد.

خصوصی که نیاز به سرمایه‌های کوتاه‌مدت دارند از تأمین‌کنندگان مواد اولیه خود، خریداری می‌کنند و درازای آن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی به عرضه‌کنندگان مواد اولیه، اوراقی را که در سررسید توسط بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی پرداخت می‌شود، اعطا می‌کند. بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی نیز درازای انتشار و تسویه اوراق مزبور از بنگاهی که به عرضه‌کنندگان منابع اولیه خود اوراق داده است، براساس اعتبارسنجی که انجام می‌دهد وثایق لازم را اخذ خواهد کرد. عرضه‌کنندگان منابع اولیه نیز می‌توانند اوراق گام را تا سررسید نگهدارند و از بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی قیمت اسمی را دریافت کنند و یا آنکه قبل از سررسید، در قیمتی پایین‌تر از قیمت اسمی در بازار سرمایه به فروش برسانند. متقاضی اوراق نیز بایستی در سررسید اوراق، منابع مالی به ارزش اسمی را به بانک پرداخت کند.

ایده اصلی این اوراق برگرفته از روش تأمین مالی فکتورینگ معکوس است و در دنیا روش جاافتاده‌ای برای تأمین مالی سرمایه در گردش بنگاه‌ها تلقی شده و ذیل تأمین مالی مبتنی بر سیاهه‌های تجاری دسته‌بندی می‌شود. در این روش نهاد مالی، اسناد پرداختنی بنگاه مورد اعتماد خود را پرداخت می‌کند و با این کار تأمین مالی بنگاه‌های حاضر در زنجیره تأمین بنگاه مورد اعتماد نهاد مالی نیز انجام می‌شود. این روش برای تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسطی که شبکه بانکی تمایلی به اعطای تسهیلات به آنها ندارند بسیار مفید است زیرا بانک و یک بنگاه بزرگ، طرفین تسهیلات هستند و درعین حال، بنگاه‌های کوچک و متوسطی که به بنگاه بزرگ متصل هستند نیز تأمین مالی می‌شوند. به‌عنوان مثال با فکتورینگ معکوس ایران خودرو، تمامی بنگاه‌های قطعه‌ساز مرتبط به ایران خودرو نیز به شرحی که در ادامه می‌آید تأمین مالی می‌شوند: شرکت ایران خودرو طی یک قرارداد فکتورینگ معکوس با بانک «الف» تقاضای پرداخت اسناد پرداختنی خود به شرکت‌های قطعه‌ساز را ارائه می‌کند. بانک «الف» درازای خرید قطعات شرکت ایران خودرو از قطعه‌سازان به نفع قطعه‌ساز، اوراق گام منتشر می‌کند. حال شرکت قطعه‌ساز می‌تواند برای خرید نهاده خود از این اوراق استفاده کند؛ مثلاً با اوراق گام از ذوب آهن خرید کند یا این اوراق را در فرابورس (پس از گذشت یک ششم از سررسید) به فروش رسانده و به پول تبدیل کند.

نکته اصلی در اثربخشی این ابزار تأمین مالی، طراحی سازوکار انگیزشی هوشمندانه برای

تمامی ذی نفعان است که متأسفانه در دستورالعمل مذکور به درستی اتفاق نیفتاده است. بانک مرکزی می‌تواند برای بانک‌هایی که در این چارچوب تأمین مالی می‌کنند، مزیت‌هایی در نظر بگیرد و همچنین جذابیت‌هایی برای بنگاه‌ها ایجاد کند که تاکنون چنین اقدامی را انجام نداده است. به هر حال طراحی نظام انگیزشی اوراق گام، در اختیار بانک مرکزی است و در صورتی که بخواهد می‌تواند از این اختیارات خود استفاده کند و به ترویج استفاده از این اوراق در اقتصاد کمک کند.

۲-۳-۳. اقدامات مجلس شورای اسلامی

۱-۲-۳-۳. تصویب کلیات طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

پس از تعلل سه دولت اخیر در ارسال لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی، مجلس شورای اسلامی برای برطرف کردن آسیب‌های قانون مذکور، طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران به شماره ثبت ۱۶۵ (که البته مبتنی بر سه طرح بانک مرکزی، طرح بانکداری و طرح بانک توسعه و همچنین لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور بود) را تهیه و تدوین کرد. در تاریخ ۹۸/۹/۲۶ کلیات این طرح با قاطعیت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. طرح بانکداری سعی کرده است در بسیاری از موارد، اصلاحات مقتضی را انجام داده و زمینه را برای بهبود عملکرد اقتصاد کلان کشور و سیاستگذاری مطلوب از سوی بانک مرکزی و البته عملکرد بهینه‌تر شبکه بانکی فراهم کند. بخشی از اصلاحات ایجاد شده در این طرح مربوط به ساختار حکمرانی بانک مرکزی است. این طرح سعی کرده است مبتنی بر تجربه دنیا در اداره بانک مرکزی و تنظیم روابط آن با سایر نهادهای حاکمیتی؛ بانک مرکزی را مستقل از اشخاص تحت نظارت، به طور نسبی مستقل از دولت، پاسخگو، شفاف و مقتدر در امر نظارت کند. در کنار این موارد کنترل تعارض منافع ارکان بانک مرکزی و همچنین اصلاح نظام تصمیم‌گیری بانک مرکزی را می‌توان مهمترین اصلاحات ایجاد شده قلمداد کرد. علاوه بر این اصلاحاتی ناظر بر وظایف بانک مرکزی یعنی سیاستگذاری پولی، ارزی و احتیاطی نیز انجام شده است که البته نسبت به اصلاحاتی که در ساختار حکمرانی انجام داده، در درجه دوم اهمیت قرار می‌گیرد. در حوزه بانکداری نیز اصلاحات مهمی در خصوص اصلاح نظام تصمیم‌گیری بانک‌ها و همچنین فرایند گزیر (حل و فصل) و ورشکستگی بانک‌ها انجام و زمینه برای بهبود حکمرانی شرکتی در بانک‌ها نیز فراهم شد.

پس از تصویب کلیات طرح یاد شده و دو شوری شدن در تاریخ ۱۳۹۸/۹/۲۶، این طرح به کمیسیون اقتصادی مجلس بازگشت تا در شور دوم براساس پیشنهادهای جدید نمایندگان و سایر ذی نفعان اصلاح شود. این طرح پس از اصلاح در کمیسیون و بازگشت به صحن، خارج از نوبت در اولویت قرار گرفت و هریک از مواد آن به رأی گذاشته شد؛ در صورتی که تا پایان مجلس دهم تمامی مواد آن به تصویب رسد و به شورای نگهبان ارسال شود، مجلس یازدهم موظف به رفع ایرادات شورا خواهد بود؛ اما در صورتی که مجلس دهم بیش از اتمام دوره قانونی خود نتواند مواد این طرح را به تصویب صحن علنی برساند و به شورای نگهبان ارسال کند، طرح مذکور در مجلس یازدهم باید مجدداً اعلام وصول شود و مراحل طی شده (تصویب در کمیسیون و...) را دوباره پشت سر گذارد.

۲-۳-۳. تصویب قانون تسهیل تسویه بدهی بدهکاران بانکی

برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با هدف بخشودگی جرائم بدهکاران بانکی، طرحی با عنوان تسهیل تسویه بدهی بدهکاران بانکی تهیه کردند که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید؛ اما شورای نگهبان آن را مغایر با شرع و قانون اساسی دانست و با اصرار مجلس بر مصوبه خود این طرح به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد و در نهایت در تاریخ ۹۸/۹/۲۰، مجمع تشخیص مصلحت نظام آن را با تغییراتی تصویب کرد. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش‌هایی^۱ به دلایل مختلف با این طرح مخالفت کرده بود که بحث تفصیلی درباره آن در گزارش‌های مربوطه موجود است. به هر حال این مصوبه به مرحله اجرا رسیده و بانک مرکزی نیز در تاریخ ۶ اسفند آیین‌نامه اجرایی این قانون را (با تأخیر ۶۸ روزه نسبت به مهلت قانونی) به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ابلاغ کرد.

۱. گزارش «طرح الزام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به حذف سود و جریمه مضاعف از بدهی تسهیلات‌گیرندگان» به شماره مسلسل ۱۶۵۴۱ و گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تسهیل تسویه بدهی بدهکاران شبکه بانکی کشور» (اعاده شده از شورای نگهبان) به شماره مسلسل ۱۶۵۴۱-۱.

۳-۳-۳. سایر دستگاه‌ها

۳-۳-۳-۱. ابلاغ آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری بانکی^۱

ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۸ آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری بانکی را به بانک مرکزی و سایر دستگاه‌ها ابلاغ کرد و در پی آن نیز بانک مرکزی در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸ این آیین‌نامه را به شبکه بانکی ابلاغ کرد. در ماده (۲) این آیین‌نامه دستگاه‌های متولی موظف شده‌اند سامانه‌های زیر را به شرحی که در آیین‌نامه توضیح داده شده است، راه‌اندازی یا به‌روزرسانی کنند. عملیاتی شدن این سامانه‌ها نه تنها تأثیر بسیار مهمی بر افزایش شفافیت و کاهش مفاسد در نظام بانکی خواهد داشت، بلکه زیرساخت بسیار مناسبی برای مقابله با پولشویی، جلوگیری از فرار مالیاتی و اجرای احکام قضایی نیز فراهم می‌کند.

جدول ۱۳-۳. سامانه‌های موضوع آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری

دستگاه متولی خاص	سامانه
بانک مرکزی	سامانه نظام هویت‌سنجی الکترونیک بانکی (نهاب)
بانک مرکزی	سامانه شناسایی روابط اشخاص (ذی‌نفع واحد و اشخاص مرتبط)
وزارت اقتصاد	سامانه جامع صورت‌های مالی
شرکت مشاوره رتبه‌بندی اعتباری ایران	سامانه ملی اعتبارسنجی
سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	سامانه ثبت الکترونیک اسناد رسمی
سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	سامانه تعهدات رسمی، ضمانت‌ها و اموال مقید شده اشخاص
سازمان امور مالیاتی	سامانه جامع ثبت معاملات
بانک مرکزی	سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات)

مأخذ: آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری بانکی.

۳-۳-۴. پیشنهادهایی برای سال ۱۳۹۹

در راستای بهبود وضعیت نظام بانکی پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ارائه به مجلس و دولت است:

1. <https://www.cbi.ir/showitem/19078.aspx>.

۱-۴-۳. مجلس شورای اسلامی

الف) تصویب نهایی طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران؛ از آنجاکه هر روز تأخیر در تغییر قانون و اصلاح حکمرانی نظام بانکی برای کشور زیان بار است، پیشنهاد می‌شود طرح بانکداری جمهوری اسلامی که در مجلس نهم و دهم دنبال شده است، در مجلس یازدهم به تصویب نهایی برسد و به شورای نگهبان ارسال شود.

ب) تصویب پایه‌های مالیاتی جدید به منظور کنترل سفته‌بازی در بازارهای موازی بازار پول؛ یکی از اقداماتی که برای پیشگیری از انحراف تسهیلات اعطایی بانک‌ها و جلوگیری از ورود آنها به فعالیت‌های غیرمولد ضروری است، کاهش بازدهی این فعالیت‌ها در قیاس با فعالیت‌های مولد است. بنابراین کاهش عایدی سفته‌بازی و فعالیت‌های غیرمولد با ابزارهای مالیاتی به نوبه خود می‌تواند موجب بهبود تخصیص اعتبار بانکی به نفع تولید شود.

ج) ادغام و تکمیل طرح و لایحه کنترل تعارض منافع و تصویب آن؛ یکی از موانع تقویت حکمرانی نظام بانکی تعارض منافع در لایه‌های مختلف نظام بانکی از جمله بانک مرکزی با بانک‌ها، بانک مرکزی با دولت، حسابرس با بانک و... است که موجب شده است شاهد یک حکمرانی ضعیف در نظام پولی و تحمیل پیامدهای ناگوار آن بر اقتصاد باشیم. سازوکار اثرگذاری تعارض منافع بر نظارت بر بانک‌ها در برخی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها توضیح داده شده است.^۱ به منظور کنترل تعارض منافع در ساختار حکمرانی کشور، نیازمند یک قانون جامع هستیم تا تعارض منافع را در جمیع نظام‌های تنظیم‌گری و سیاستگذاری از جمله نظام بانکی کنترل کند.

۲-۴-۳. دولت

الف) انجام ارزیابی کیفیت دارایی‌های شبکه بانکی؛ همان‌طور که در بخش سلامت بانک‌ها توضیح داده شد؛ مهمترین عامل تعیین‌کننده در سلامت ترازنامه‌ای بانک‌ها، کیفیت دارایی‌های شبکه بانکی است. متأسفانه به دلیل ضعف جدی نظام حسابرسی و نظام نظارتی حاکم بر بانک‌ها،

۱. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان‌های «آسیب‌شناسی نظام بانکی ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی»، شماره مسلسل ۱۴۷۶۴ و «آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۷. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌ها و مسئله اقتدار»، شماره مسلسل ۱۵۱۸۷.

صورت‌های مالی بانک‌ها نمی‌تواند بیانگر کیفیت دارایی‌های بانک‌ها باشد و ارزیابی آن نیازمند پروژه‌ای مستقل است که تنها یکی از منابع اطلاعاتی آن صورت‌های مالی خواهد بود. ارزیابی کیفیت دارایی بانک‌ها اولین گام اصلاح نظام بانکی است که پس از انجام آن، شکاف واقعی ترازنامه‌ای بانک مشخص شده و دولت خواهد توانست برای جبران و پوشش آن برنامه‌ریزی کند.

(ب) تدوین برنامه منسجم و زمان‌بندی شده برای رفع ناترازی بانک‌ها و اجرای آن: پس از مشخص شدن شکاف ترازنامه‌ای هر بانک، لازم است بانک‌ها براساس روش‌های گزیر متناسب با هر کدام از آنها طبقه‌بندی شده و برنامه اجرایی هر کدام از آنها تدوین شود.

(ج) تدوین و ارائه لایحه نظام حسابرسی: متأسفانه نظام حسابرسی به‌عنوان یکی از ابزارهای حکمرانی در راستای افشای اطلاعات صحیح در صورت‌های مالی شرکت‌های سهامی و از جمله بانک‌ها و ارائه سیگنال‌های صحیح به تمامی ذی‌نفعان، از انجام این وظیفه به درستی برنیامده است. به‌عنوان نمونه این عبارت در صورت‌های مالی بانک‌ها زیاد مشاهده می‌شود که «اظهارنظر در ارتباط با صحت طبقه‌بندی تسهیلات و کفایت ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول بانک از سوی حسابرس مقدور نیست». این در حالی است که تسهیلات مهمترین دارایی بانک‌هاست و در صورتی که حسابرس از زیر بار صحت طبقه‌بندی و کفایت ذخیره‌گیری این طبقه از دارایی‌ها شانه خالی کند، عملاً ارزش دارایی‌های بانک‌ها زیر سؤال رفته و حقوق صاحبان سهام و مباحث مربوط به کفایت سرمایه نیز مورد تردید واقع خواهد شد. آسیب‌شناسی اولیه از نظام حسابرسی نشان می‌دهد که به‌منظور تقویت نظام حسابرسی در راستای رسالت‌هایی که برای وی تعریف شده است، اصلاحاتی به شرح زیر در آن ضروری است:

- تعریف یک مقام ناظر مستقل از حساب‌رسان برای نظارت بر عملکرد حسابرس،
- کنترل تعارض منافع حسابرس مؤسسه اعتباری با تغییر قواعد انتخاب و جبران خدمات حسابرس،

- اعطای استقلال به حسابرس در مقابل تعریف مسئولیت ناشی از تأیید صورت‌های مالی حاوی اطلاعات غلط و غیرصادقانه.

(د) اجرای دستورالعمل انجام عملیات بازار باز: مصوبه شورای پول و اعتبار در خصوص عملیات بازار باز، ابعادی داشت که متأسفانه بانک مرکزی هنوز تمامی مفاد آنها را اجرا نکرده است و فقط به

برگزاری چند حراج بسنده کرده است. از جمله ابعادی که تاکنون اجرایی نشده است، تعریف دالان نرخ سود بین بانکی و الزام به اعطای وثیقه در ازای اضافه برداشت ها و خطوط اعتباری است. بانک مرکزی باید در کف دالان اقدام به سپرده پذیری با نرخ کف و در سقف دالان تسهیلات با نرخ از پیش اعلام شده و در ازای اخذ وثیقه اعطا کند. اما در سال ۱۳۹۸ به رغم اینکه ذخایر مازاد در بازار بین بانکی وجود داشته، بانک مرکزی به دلیل در اختیار نداشتن اوراق بهادار دولتی، اقدام به خرید اوراق دولتی (و تزریق ذخایر) کرده است. در این زمینه، اوراق بهادارسازی مطالبات بانک مرکزی از دولت، می تواند قدرت سیاستگذاری بانک مرکزی را افزایش دهد.

ه) **ایجاد تقاضای نهادی برای اوراق دولتی:** از آنجاکه به دلیل فقدان تدبیر و اراده لازم در دولت و مجلس، پوشش کسری بودجه در شرایط محدودیت درآمدهای ناشی از نفت با اصلاحات ساختاری و ایجاد درآمدهای پایدار همراه نشد، استقراض از بانک مرکزی یا انتشار اوراق دولتی، گزینه های پیش روی دولت در راستای پوشش کسری بودجه هستند که هر یک از آنها هزینه هایی دارد. با توجه به حجم بالای کسری بودجه، انتشار اوراق مالی به منظور پوشش آن موجب افزایش نرخ تنزیل اوراق و سرایت این افزایش نرخ به سایر نرخ های سود در اقتصاد خواهد شد. برای جلوگیری از پیامدهای منفی این افزایش نرخ بر شکاف ترانزنامه ای بانک ها و رکود اقتصادی، ایجاد تقاضای نهادی برای اوراق دولتی می تواند کمک کننده باشد. به عنوان نمونه می توان الزام بانک ها به اختصاص بخشی از ترانزنامه خود به اوراق دولتی را که در دستورالعمل های کمیته بال نیز به عنوان نسبت پوشش نقدینگی توصیه شده است را پیشنهاد داد. صندوق های سرمایه گذاری بورسی نیز ظرفیت های خوبی در این راستا هستند که شورای عالی بورس می تواند با کاهش سقف سپرده گذاری این صندوق ها در بانک ها، برای اوراق دولتی تقاضا ایجاد کند.

و) **تمهید زیرساخت ها و ابزارهای جدید تأمین مالی سرمایه در گردش:** سرمایه در گردش بنگاه ها در شرایطی که رشد اقتصادی تحت فشار قرار گرفته و از روند بلندمدت خود دور شده است، اهمیت بیشتری می یابد. از این رو پیشنهاد می شود ضمن توسعه ابزارهای بانک مرکزی، نظارت بر اعطای تسهیلات بانک ها از جمله سامانه سمات نیز در دستور کار قرار گیرد. همچنین توسعه سامانه های اعتبارسنجی و رتبه بندی برای کاهش عدم تقارن اطلاعات میان بانک و بنگاه به منظور کاهش ریسک اعطای تسهیلات برای بانک ها و نیز معرفی و

به کارگیری ابزارهای جدید تأمین مالی سرمایه در گردش از مسیر بانک‌ها (مانند اوراق گام، تعریف تسهیلات غلتان و وام‌های بدون سررسید، حساب ویژه سرمایه در گردش بنگاه‌های تولیدی موضوع ماده (۲۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و... نیز از دیگر الزامات شرایط کنونی است.

۳-۴. حکمرانی بر بستر ریال

۳-۴-۱. مقدمه

یکی از عرصه‌های حکمرانی که در سال‌های گذشته کمتر مورد توجه قرار گرفته، حکمرانی بر تراکنش‌های بانکی یا حکمرانی در حوزه ریال است. این موضوع از آن جهت مهم است که می‌تواند بدون تغییر قوانین فعلی، ضمانت اجرا و اثربخشی قوانین و مقررات را در حوزه‌های مختلف اعم از نظارت بر بانک‌ها و نرخ سود دریافتی و پرداختی آنها، مالیات بردرآمد اقشار مختلف و سایر مالیات‌های تنظیمی، مبارزه با فساد و پولشویی، حمایت از اقشار ضعیف، جلوگیری از سفته‌بازی در بازار دارایی‌ها اعم از ارز، مسکن و خودرو، قاچاق کالا و... به شدت افزایش دهد؛ چرا که عمده فعالیت‌ها و تعاملات اقتصادی، مابه‌ازایی در تراکنش‌های ریالی دارد و از طریق رصد و کنترل تراکنش‌های مذکور، می‌توان فعالیت و تعامل اقتصادی متناظر را رصد و کنترل کرد.

همین رویکرد توسط تروریسم اقتصادی آمریکا در پیگیری تحریم‌ها علیه کشورمان استفاده شده است؛ اگرچه جمهوری اسلامی ایران از سال‌های اول پس از انقلاب با تحریم‌های ایالات متحده آمریکا در حوزه تجارت، سرمایه‌گذاری و حمل و نقل مواجه بوده است، ولی همه آنها قابل دورزدن بوده و اثربخشی کمتری داشته است. به همین دلیل ایالات متحده از حدود سال ۲۰۰۶ میلادی به استفاده از زیرساخت‌های مالی و نظارت بر تراکنش‌های مالی برای تقویت ضمانت اجرای سایر قوانین تحریمی روی آورد و از این طریق اثربخشی سایر تحریم‌ها را نیز افزایش داد. این موضوع اگرچه به هزینه‌های قابل توجهی برای کشور منجر شد، ولی چندان باعث درس‌آموزی برای مدیریت و حکمرانی نظام اقتصادی ایران نشد.

نتیجه‌ها بودن حوزه ریال و عدم استفاده از آن برای حکمرانی این بوده که مفاسد بسیاری

در حاکمیت اتفاق افتاده است و پس از پرداخت هزینه‌های قابل توجه، این موضوعات در فرایند رسیدگی قضایی کشف شده است. برای مثال در پرونده یکی از اخلاص‌گران بازار سکه آمده است که این فرد ۱۷۰ هزار تراکنش مالی در قالب ۲۱۹ حساب متعلق به اشخاص حقیقی متعدد به ارزش ۱۴ هزار میلیارد تومان داشته است یا اینکه در مواردی تراکنش‌های چند صد میلیاردی با حساب‌های کودکان کمتر از پنج سال انجام شده است.

خوشبختانه در سال‌های گذشته با توجه به تشدید فشارها بر بودجه دولت، این رویکرد به تدریج تغییر کرده و در حال حاضر بنا به گفته و البته عمل رئیس کل بانک مرکزی، یکی از مهمترین برنامه‌های بانک مرکزی تقویت حکمرانی در حوزه ریال است. رئیس کل بانک مرکزی در مجمع عمومی سالیانه بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۶، از کنترل نقل و انتقالات ریالی به عنوان یکی از اقدامات بسیار مهم بانک مرکزی در جهت ایجاد ثبات در بازار ارز و کاهش تقاضای سفته‌بازی یاد کرد و اقدامات بانک مرکزی در این زمینه را مؤثر دانست. وی همچنین در مراسم تقدیر از رؤسای شعب نظام بانکی در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۹ اظهار داشت: «بانک مرکزی مصمم است جلوی گردش بی حساب و کتاب ریال در سیستم بانکی که با هدف پولشویی و عملیات سفته‌بازی انجام می‌شود را بگیرد».

۲-۴-۳. تحولات تقنینی حکمرانی بر بستر ریال

در این قسمت سه رویداد مهم در زمینه قانونگذاری و مقررات‌گذاری در سال ۱۳۹۸ در حوزه حکمرانی بر بستر ریال شامل بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۴) الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی و دستورالعمل شفافیت تراکنش‌های اشخاص (حقیقی - حقوقی) مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۲-۴-۳. بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۳۹۸

در جریان بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ توسط مجلس شورای اسلامی، یک بند به منظور ارتقای حکمرانی با استفاده از اطلاعات تراکنش‌های بانکی توسط کمیسیون تلفیق بودجه به تبصره «۱۶» لایحه دولت الحاق شد که متن آن به این شرح است:

ح) به منظور افزایش شفافیت تراکنش‌های بانکی، مبارزه با پولشویی و جلوگیری از فرار مالیاتی:

۱. بانک مرکزی مجاز است ظرف مدت یک ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، حساب‌های بانکی اشخاص حقیقی فاقد شماره ملی و افراد حقوقی فاقد شناسه ملی را مسدود کند.
۲. کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری موظفند براساس درخواست سازمان امور مالیاتی، فهرست حساب‌های بانکی و اطلاعات مربوط به همه تراکنش‌های بانکی (درون بانکی و بین بانکی) مؤدیان را به صورت ماهیانه در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهند.
۳. بانک مرکزی با تصویب شورای پول و اعتبار برای شفافیت تراکنش‌های بانکی به صورت یکسان یا متناسب با سطح اشخاص حقیقی از نظر عملکرد مالی، حد آستانه‌ای (سقف) را تعیین کند و انتقال وجه با مبلغ بالاتر از حد آستانه (سقف) را برای اشخاص حقیقی از طریق کلیه تراکنش‌های بانکی (درون بانکی و بین بانکی) و سایر ابزارهای پرداخت، مشروط به درج «بابت» و در صورت نیاز ارائه اسناد مثبت کند.

اشخاص حقیقی که از حساب بانکی خود استفاده تجاری می‌کنند با دریافت شناسه (کد) اقتصادی و اتصال حساب بانکی خود به شناسه (کد) اقتصادی می‌توانند از شمول مفاد این جزء مستثنا شوند.

موضوعات محوری این بند از قانون بودجه عبارتند از:

۱. جلوگیری از ادامه فعالیت حساب‌های بانکی فاقد اطلاعات هویتی کامل،
۲. تبادل اطلاعات تراکنش‌های بانکی بین بانک‌ها و سازمان امور مالیاتی،
۳. به رسمیت شمردن حساب تجاری (حساب مرتبط با فعالیت شغلی) اشخاص حقیقی در مقابل حساب شخصی،
۴. محدودیت تراکنش‌های بانکی غیرشفاف حساب‌های شخصی اشخاص حقیقی،
۵. الزام به درج «بابت» و ارائه اسناد مثبت برای مبالغ بالاتر از میزان تعیین شده.

۲-۴-۳. آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۴) الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی

اقدام دیگری که بر حکمرانی در حوزه ریال مؤثر بوده، تصویب آیین‌نامه ماده (۱۴) الحاقی به

قانون مبارزه با پولشویی در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۲۱ توسط هیئت وزیران است. در این آیین نامه، مأموریت های متعدد و مهمی برای بانک مرکزی و شبکه بانکی در نظر گرفته شده است. در ادامه برخی از مهمترین احکام این آیین نامه مرتبط با حکمرانی ریال تشریح خواهد شد:

در فصل سوم این آیین نامه که با عنوان همکاری و هماهنگی ملی تدوین شده، مجموعه ای از سامانه ها تمهید شده که در جدول زیر عناوین و مسئولان راه اندازی آنها قابل مشاهده است.

جدول ۱۴-۳. سامانه های آیین نامه اجرایی ماده (۱۴) الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی

نوع سامانه	عنوان سامانه	مسئول
اطلاعات هویتی و اقتصادی اشخاص	پایگاه یکپارچه اطلاعات هویتی، اقامتی و ارتباطی اشخاص حقیقی ایرانی	سازمان ثبت احوال کشور
	پایگاه یکپارچه اطلاعات هویتی، اقامتی و ارتباطی اشخاص حقوقی ایرانی	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور
	پایگاه یکپارچه اطلاعات هویتی، اقامتی و ارتباطی اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی	وزارت اطلاعات
	پایگاه یکپارچه اطلاعات شغلی و درآمدی و روابط شغلی اشخاص حقیقی ایرانی و خارجی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان امور مالیاتی
	سامانه شناسایی روابط مالی اشخاص	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
	پایگاه یکپارچه اطلاعات وکالت نامه های رسمی	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور
اطلاعات ارتباطی	سامانه نشانی اختصاصی مکان محور اشخاص حقیقی و حقوقی	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
	سامانه ملی شماره تلفن همراه	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
	پایگاه یکپارچه اطلاعات ورود و خروج اشخاص حقیقی از مرزهای کشور	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران
اطلاعات معاملات	زیرسامانه ثبت معاملات طلا، فلزات و سنگ های گران بها و عتیقه جات	وزارت صمت با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
	زیرسامانه ثبت معاملات خودرو و فرش های گران قیمت	وزارت صمت با همکاری گمرک و اتاق اصناف
	سامانه مکان محور ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور (اعم از سند رسمی و غیررسمی)	وزارت صمت با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

نوع سامانه	عنوان سامانه	مسئول
اطلاعات نظارتی و قضایی	راهکار سامانه‌ای تبادل اظهارنامه‌های مالیاتی و پرونده مالیاتی اشخاص حقیقی و حقوقی	سازمان امور مالیاتی
	پایگاه اطلاعات هوشمند و استاندارد اشخاص مرتکب جرم مالیاتی و بدهکاران مالیاتی	سازمان امور مالیاتی
	راهکار سامانه‌ای تبادل صورت‌های مالی حسابرسی شده	جامعه حسابداران رسمی
	راهکار سامانه‌ای تبادل اطلاعات قضایی اشخاص مظنون به پولشویی و تأمین مالی تروریسم و احکام صادره در خصوص پولشویی	قوه قضائیه

مأخذ: آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۴) الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی.

بهره‌برداری از این سامانه‌ها در کنار استفاده از اطلاعات تراکنش‌های بانکی می‌تواند توان حکمرانی در کشور را به مراتب افزایش دهد.

در بخش‌های دیگر این آیین‌نامه نیز احکام قابل توجهی در حوزه انواع روش‌های شناسایی مشتریان بانکی و نحوه ارائه خدمت متناسب با میزان شناسایی آنها وجود دارد. برای مثال در ماده (۶۷) این آیین‌نامه به تعیین «سطح فعالیت مورد انتظار» مشتریان بانکی اشاره شده است و بانک‌ها مکلف شده‌اند در صورت مغایرت رفتار مالی مشتری با این سطح، از مشتری برای طرح توضیح دعوت به عمل آورند و تا قبل از آن کلیه تراکنش‌های غیرحضوری وی را محدود کنند.

فصل ششم این آیین‌نامه به ضوابط ناظر بر نقل و انتقال الکترونیکی وجوه و کارگزاری بانکی می‌پردازد و دلالت‌های بسیار مهمی برای شفافیت تراکنش‌های بانکی دارد. برای مثال در مواد (۹۶ و ۹۷)، اطلاعاتی که در تراکنش‌های بین بانکی و درون بانکی باید از متقاضیان در ارتباط با فرستنده و گیرنده دریافت شود، آمده است و بانک‌ها مکلف شده‌اند از کارسازی تراکنش‌های بدون اطلاعات ضروری یا به ذی‌نفعی اشخاص موجود در فهرست تحریمی به صورت سیستمی جلوگیری کنند. در این آیین‌نامه الزامی به درج «بابت» برای تراکنش‌ها نیست. در مواد (۱۰۰ تا ۱۰۷) فصل یاد شده، احکامی در ارتباط با ابزارهای پذیرش (درگاه پرداخت اینترنتی، دستگاه پوز و...) آمده است که اهم مفاد آن عبارتند از:

- مصادیق استفاده غیرمجاز از ابزار پذیرش اعم از واگذاری ابزار پذیرش به دیگران، استفاده در خارج از نقطه دسترسی و استفاده از ابزار پذیرش برای ارائه وجه نقد،
 - ممنوعیت واگذاری ابزار پذیرش به اشخاص زیر هجده سال (در این آیین نامه تفکیکی بین حساب های شخصی و تجاری اشخاص حقیقی انجام نشده است)،
 - تکالیف ارائه دهندگان خدمات پرداخت در خصوص متقاضیان پذیرنده: دریافت مجوز فعالیت از متقاضی و نماد اعتماد الکترونیکی برای پذیرندگان مجازی، الزام به استفاده از ابزار پذیرش در محل ذکر شده در مجوز فعالیت، اتصال ابزار پرداخت به حساب بانکی متعلق به متقاضی پذیرنده، برقراری تناسب بین سقف انفرادی هر تراکنش و سقف گردش ماهیانه ابزار پذیرش با اطلاعات هویتی و اقتصادی متقاضی،
 - ضرورت نظارت بانک مرکزی بر ارائه دهندگان خدمات پرداخت و رتبه بندی آنها.
- فصل هفتم این آیین نامه در ارتباط با خدمات مربوط به انتقال وجوه بالارزش اعم از وجوه ارزی است و احکام مهمی پیرامون خدمات صرافی ها دارد. برای مثال در ماده (۱۱۰) این آیین نامه، بانک مرکزی موظف به نظارت سیستمی بر عملکرد ارائه دهندگان خدمات ارزی و ارتباط آنها با اشخاص دارای فعالیت غیرمجاز ارزی شده است. همچنین بانک مرکزی موظف شده است با برقراری تناظر میان معاملات ریالی و ارزی این اشخاص، تخلفات احتمالی را کشف و با آن برخورد کند. همچنین در ماده (۱۱۲) این آیین نامه به ارائه خدمات انتقال وجوه از قبیل ارائه کیف پول الکترونیک، پرداخت یاری، متمرکزکنندگی وجوه، پرداخت سازی و حساب یاری که از فعالین جدید حوزه مالی هستند، پرداخته شده و الزاماتی را برای آنها در نظر گرفته است. در تبصره این ماده نیز بانک مرکزی مکلف شده است متناسب با میزان سطح خطر برای مشتریان بانکی، سقف مبلغ و تعداد تراکنش در نظر بگیرد.

۳-۴-۲-۳. دستورالعمل شفاف سازی تراکنش های بانکی اشخاص

دستورالعمل شفاف سازی تراکنش های بانکی اشخاص^۱ در اجرای تکالیف مقرر در جزء «۳» بند «ح»

1. <https://www.cbi.ir/page/19942.aspx>.

قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و تبصره «۱» ماده (۱۱۲) آیین نامه اجرایی ماده (۱۴) الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ شورای پول و اعتبار به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۸ به شبکه بانکی کشور ابلاغ شد. موضوع قابل توجه این است که به رغم اهمیت موضوع این دستورالعمل که در اجرای قانون بودجه سالیانه نوشته شده، پس از گذشت یازده ماه از سال به مرحله تصویب رسیده است. گفتنی است در طول سال ۱۳۹۸، اقدامات قابل توجهی پیرامون این موضوع توسط بانک مرکزی انجام شده است. موضوع دیگر آنکه به رغم استناد این دستورالعمل به آیین نامه اجرایی ماده (۱۴) الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی موارد متعددی مرتبط با موضوع این دستورالعمل در آیین نامه مذکور مورد بحث قرار گرفته که در این دستورالعمل توجهی به آنها نشده است.

۳-۴-۳. اقدامات بانک مرکزی در حوزه حکمرانی بر بستریال

در ادامه اقدامات انجام شده در سال ۱۳۹۸ توسط بانک مرکزی و مفاد دستورالعمل شفاف سازی تراکنش های بانکی اشخاص در چارچوب محورهای مذکور در بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۳۹۸ تشریح خواهد شد.

۳-۴-۳-۱. جلوگیری از ادامه فعالیت حساب های بانکی فاقد اطلاعات هویتی کامل

بانک مرکزی در اجرای جزء «۱» بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه با اشاره به اینکه «حساب های بانکی فاقد شماره ملی برای اشخاص حقیقی یا فاقد شناسه ملی برای اشخاص حقوقی» در شبکه بانکی وجود ندارد این حکم را تحصیل حاصل دانست. این در حالی است که به اذعان این بانک لزوماً شماره ملی یا شناسه ملی درج شده در اطلاعات مشتریان بانک ها صحیح و یکتا نیست^۱، ولی این بانک تاکنون از ظرفیت این قانون برای مسدود کردن این حساب ها و یا محدود کردن خدمات قابل ارائه به آنها استفاده نکرده است و فقط اقدام به گزارش دهی تراکنش های فاقد شهاب به بانک ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی می کند.

۱. به عنوان مثال شماره ملی درج شده برای یک مشتری شخص حقیقی، ۲۲۲۲۲۲۲۲۲۲ است که کاملاً بی معناست.

بانک مرکزی از سال ۱۳۹۳ برای حل مشکلات مربوط به استفاده از شناسه‌های هویتی موجود، پروژه‌ای را با عنوان سامانه «نهاب» جهت اختصاص شناسه هویتی الکترونیک بانکی (شهاب) به مشتریان بانکی پیگیری کرده است. براساس ماده (۵) مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۹/۳ ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، بانک مرکزی موظف شده است تا پایان سال ۱۳۹۳ سامانه نظام هویت سنجی الکترونیک بانکی (نهاب) را ایجاد و به کلیه مشتریان بانکی، شناسه هویتی الکترونیک بانکی (شهاب) یکتا تخصیص دهد. همچنین براساس ماده (۸) این مصوبه؛ بانک مرکزی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موظف شده‌اند از ابتدای تیرماه سال ۱۳۹۴ از ارائه هرگونه خدمات به حساب‌ها و ابزارهای پرداختی که فاقد شناسه هویتی الکترونیک بانکی (شهاب) باشند، خودداری کنند. اما به‌رغم گذشت چهار سال از این مصوبه و براساس گزارش بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۸/۹/۳ وضعیت اختصاص کد شهاب به شرح ذیل بوده است.

جدول ۱۵-۳. میزان پیشرفت سامانه نهاب

نوع	مشتریان بانکی	اعضای نهاب	درصد پوشش
اشخاص حقیقی	۳۲۶,۹۱۲,۹۸۳	۷۵,۵۵۵,۵۹۸	۲۳
اشخاص حقوقی	۱,۹۵۷,۵۳۷	۹۵۹,۱۲۹	۴۹
اشخاص حقیقی خارجی	۹۹۸,۸۶۲	۸۲۵,۷۴۶	۸۳
اشخاص حقوقی خارجی	۲۰۸	۱۹۸	۹۵

مأخذ: گزارش بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۹۸/۹/۳.

به‌نظر می‌رسد حساب‌های بدون شهاب چندان فعال نیستند. زیرا براساس گزارش بانک مرکزی در فاصله ۱۵ مهر تا ۱۵ آبان ۱۳۹۸؛ از کل تراکنش‌های پایا، ساتنا و چکاوک به ترتیب ۷۵، ۹۵ و ۹۶ درصد تعداد تراکنش‌ها دارای شهاب بوده‌اند. اما با توجه به ابهام در مالک واقعی حساب‌هایی که فاقد شناسه شهاب هستند، این حساب‌ها ظرفیت قابل توجهی برای پولشویی، فرار مالیاتی و سایر اقدامات مجرمانه دارند.

در صورت تکمیل سامانه نهاب، امکان شناسایی کلیه حساب‌های متعلق به هر شخص حقیقی یا حقوقی در کل نظام بانکی وجود خواهد داشت. در دستورالعمل شفاف‌سازی تراکنش‌های بانکی

اشخاص، مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ مؤسسات اعتباری موظف شده‌اند از ارائه خدمت به اشخاص فاقد شهاب خودداری و در چارچوب زمانی ابلاغی توسط بانک مرکزی نسبت به مسدودسازی این حساب‌ها اقدام کنند. هرچند این مهم تاکنون محقق نشده است، اما بانک مرکزی با توجه به در اختیار داشتن تمام سامانه‌های پرداخت بین بانکی می‌تواند کارسازی تراکنش‌های بین بانکی مربوط به حساب‌های فاقد شهاب را به صورت سیستمی متوقف کند. این اقدام علامت مهمی در خصوص اراده بانک مرکزی و به‌طور کلی حاکمیت، برای توسعه شفافیت بانکی و جلوگیری از پولشویی و فرار مالیاتی است.

۲-۳-۴. به رسمیت شمردن حساب تجاری (حساب مرتبط با فعالیت شغلی) اشخاص حقیقی در مقابل حساب شخصی

در حال حاضر بخش قابل توجهی از فعالیت‌های تجاری اشخاص حقیقی و نیز بخشی از فعالیت‌های تجاری اشخاص حقوقی از طریق حساب‌های شخصی اشخاص حقیقی انجام می‌شود و این موضوع به مختل کردن شفافیت اقتصادی و زمینه‌ساز انواع مفاسد اقتصادی، پولشویی، فرار مالیاتی و... منجر شده است. از این رو لازم است در فرایندی، حساب‌های تجاری اشخاص حقیقی از حساب‌های شخصی آنان متمایز و با حساب‌های تجاری، مشابه حساب‌های اشخاص حقوقی برخورد شود. به این معنا که حساب‌ها از مزایای در نظر گرفته شده برای حساب‌های اشخاص حقوقی در ارتباط با تعداد و حجم بالای تراکنش برخوردار شوند. در قبال این مزایا، کلیه تراکنش‌های این حساب‌ها باید به مراجع ذی‌ربط اعم از سازمان امور مالیاتی و مرکز اطلاعات مالی ارائه شود. از طرف دیگر باید سقف تعداد و مبلغ تراکنش حساب‌های شخصی اشخاص حقیقی، متناسب با نیازهای متعارف ایشان محدود شود تا امکان استفاده تجاری از آن منتفی گردد.

این موضوع علاوه بر جزء «۳» بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۳۹۸، در قانون پایه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۹۸/۷/۲۱ نیز مورد توجه قرار گرفت. در مواد (۱۰ و ۱۱) این قانون، احکامی برای معرفی حساب‌های بانکی متصل به دستگاه‌های کارتخوان^۱ و درگاه‌های

پرداخت الکترونیکی^۱ با عنوان «حساب مرتبط با فعالیت شغلی» آمده و بانک مرکزی موظف شده است تا آبان ۱۳۹۹، دستگاه‌های کارتخوان و درگاه‌های پرداخت الکترونیک را ساماندهی کرده و بین ابزارهای پرداخت و شماره اقتصادی بنگاه اقتصادی یا مجوز فعالیت، تناظر برقرار کند و پس از مهلت قانونی ذکر شده اتصال دستگاه‌های کارتخوان بانکی و یا درگاه‌های پرداخت الکترونیکی شناسایی نشده را به شبکه پرداخت کشور قطع کند. همچنین براساس این قانون کلیه تراکنش‌های حساب‌های متصل به ابزارهای پرداخت، مرتبط با فعالیت شغلی صاحب حساب محسوب خواهد شد.

رئیس کل بانک مرکزی در یادداشتی در صفحه فضای مجازی^۲ خود در تاریخ ۸ بهمن ۱۳۹۸ وعده عملیاتی کردن تفکیک حساب‌های شخصی و تجاری در آینده نزدیک را داد. ماده (۱۰) دستورالعمل شفافیت تراکنش‌های اشخاص مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۲۹، به این موضوع اشاره شده است و این امکان برای مشتریان حقیقی که از حساب سپرده خود استفاده تجاری می‌کنند فراهم شده است که پس از دریافت شناسه اقتصادی مورد تأیید سازمان امور مالیاتی کشور و با اتصال آن به حساب سپرده خود، از محدودیت‌های حساب‌های شخصی مستثنا شوند. همچنین براساس ماده (۱۷) این دستورالعمل، درگاه‌های پرداخت و ابزارهای پذیرش صرفاً به مشتریان حقیقی دارای حساب تجاری تعلق می‌گیرد و شرکت‌های خدمات پرداخت، موظف شده‌اند حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پایانه‌های فروش اشخاص حقیقی فاقد حساب تجاری را غیرفعال کنند. این مهلت در نهایت با تأیید رئیس کل بانک مرکزی تا سه ماه قابل تمدید است. براساس این دستورالعمل تخصیص درگاه‌های پرداخت جدید اعم از خودپرداز یا کارت خوان، فقط به اشخاص حقیقی بالاتر از هجده سال دارای حساب تجاری ممکن خواهد بود.

۳-۴-۳. محدودیت تراکنش‌های بانکی غیرشفاف حساب‌های شخصی اشخاص حقیقی

به موجب بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به بانک مرکزی اجازه شد با تصویب شورای پول و اعتبار، برای تراکنش‌های بانکی غیرشفاف حساب‌های شخصی اشخاص حقیقی، به

1. Internet Payment Gateway (IPG)

2. https://www.instagram.com/abdolnaser_hemmati/.

صورت یکسان یا متناسب با سطح فعالیت آنان، حد آستانه‌ای (سقف) را تعیین کند. با این حال بانک مرکزی در عمل رویه دیگری را در پیش گرفت و در اولین اقدام خود در این زمینه در ۲۰ آذرماه ۱۳۹۸ تراکنش‌های بین بانکی غیرحضوری را برای کلیه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی به یک میلیارد ریال در هر روز، محدود کرد و تراکنش با مبالغ بالاتر را به مراجعه حضوری به شعب منوط کرد. همچنین بانک مرکزی از همه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی خواست این محدودیت را برای تراکنش‌های درون بانکی در درگاه‌های غیرحضوری خود نیز اعمال کنند.^۱ در دستورالعمل شفافیت تراکنش‌های اشخاص مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ نیز تمرکز بر تراکنش‌های غیرحضوری دنبال شده است، ولی بین حساب‌های شخصی و تجاری و حساب‌های شخصی اشخاص بالغ و غیربالغ در برخی موارد تمایز ایجاد شده و محدودیت‌هایی به شرح ذیل برای برداشت از حساب‌ها وضع شده است.

جدول ۱۶-۳. مجموع مبالغ قابل برداشت از کلیه حساب‌ها نزد یک مؤسسه اعتباری از طریق درگاه غیرحضوری

مقطع زمانی	حساب‌های حقوقی	حساب‌های تجاری حقیقی	حساب‌های شخصی اشخاص بالاتر از ۱۸ سال	حساب‌های شخصی اشخاص پایین‌تر از هجده سال
روزانه	یک میلیارد ریال			۱۵۰ میلیون ریال
ماهانه	-	پنج میلیارد ریال	۵۰۰ میلیون ریال	

مأخذ: دستورالعمل شفافیت تراکنش‌های اشخاص مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۲۹.

به این دستورالعمل انتقاداتی قابل طرح است، از جمله اینکه به نظر می‌رسد ضرورتی برای محدود کردن تراکنش‌های غیرحضوری اشخاص حقوقی و حساب‌های تجاری اشخاص حقیقی و تراکنش‌هایی که مقصد آنها این حساب‌ها هستند، لااقل در این سطح و برابر با حساب‌های شخصی و تراکنش‌های فی‌مابین حساب‌های شخصی وجود ندارد. موضوع قابل توجه آنکه در این دستورالعمل محدودیتی برای تراکنش‌های غیرشفاف از طریق حساب‌های متعدد در مؤسسات اعتباری مختلف وضع نشده و کماکان دست افراد متخلف باز است. در ماده (۱۸) این دستورالعمل به واحدهای مبارزه با پولشویی بانک مرکزی و مؤسسات اعتباری مأموریت <https://www.cra.ir/Uploads/Files/9325.aspx> داده شده است.

را به عنوان تراکنش مشکوک گزارش دهند ولی سازوکاری برای نحوه اطلاع آنها تعیین نشده است. همچنین در این دستورالعمل برای تراکنش های خرید روزانه به وسیله کارت بانکی نیز محدودیت هایی به شرح ذیل وضع شده است.

جدول ۱۲-۳. سقف تراکنش های خرید روزانه به وسیله کارت بانکی

شرح	اشخاص حقیقی بالاتر از هجده سال	اشخاص حقیقی پایین تر از هجده سال
به ازای هر کارت	پانصد میلیون ریال	۱۵۰ میلیون ریال
کلیه کارت های بانکی	یک میلیارد ریال	۵۰۰ میلیون ریال

مأخذ: همان.

محدودیت در استفاده از کارت های بانکی متعلق به اشخاص، قبلاً نیز توسط بانک مرکزی اعلام شده بود. نکته جدید این دستورالعمل؛ کاهش سقف های مجاز برای کارت های متعلق به اشخاص کمتر از هجده سال است. موضوع قابل توجه این است که قاعدتاً محدودیت های مرتبط با خرید از کارت باید برای حساب های شخصی اشخاص حقیقی وضع شود ولی متأسفانه این دستورالعمل هیچ تمایزی بین حساب های شخصی و تجاری در این مورد قائل نشده است.

۴-۳-۳-۴. الزام به درج «بابت» و ارائه اسناد مثبت به برای مبالغ بالاتر از میزان تعیین شده

بانک مرکزی در بخشنامه ای در آبان ۱۳۹۷^۱ درج «بابت» در تمام دستور پرداخت های ارسالی در سامانه های ساتنا و پایا توسط کلیه بانک ها را اجباری اعلام کرد؛ بسیاری از بانک ها نیز این موضوع را رعایت کردند. البته همچنان در برخی از درگاه های غیر حضوری برخی از بانک ها این موضوع رعایت نمی شود. اما موضوع مهم این است که در حال حاضر به درج هر عبارتی (هرچند عبارات بی معنا یا حتی یک کاراکتر) برای «بابت» کفایت شده و با توجه به اینکه هیچ ضمانت اجرایی برای درج «بابت» صحیح و کامل در نظر گرفته نشده است، اطلاعات جمع آوری شده به هیچ عنوان

1. <https://www.cbi.ir/showitem/18477.aspx>.

قابل استفاده نیست.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به بانک مرکزی مأموریت داده شد تا انتقال وجه با مبلغ بالاتر از حد آستانه (سقف) را برای حساب‌های شخصی اشخاص حقیقی از طریق کلیه تراکنش‌های بانکی (درون بانکی و بین بانکی) و سایر ابزارهای پرداخت، مشروط به درج «بابت» و در صورت نیاز ارائه اسناد مثبت کند.

بانک مرکزی مجدداً در عمل رویه دیگری را در پیش گرفت و در تاریخ هفتم بهمن ماه ۱۳۹۸ تمام انتقالات وجوه بالاتر از ۱۰ میلیارد ریال درون بانکی و بین بانکی (ساتنا) متعلق به کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی را به ارائه اسناد مثبت مبنی بر هرگونه معامله، قرارداد و یا علت انتقال پول منوط کرد. البته در این بخشنامه جزئیات موضوع و شرایط اسناد مثبت مطرح نشده بود و در رابطه با پیش پرداخت‌ها و موارد مشابه که در زمان پرداخت، اسناد مثبت‌ای برای آنها در دست نیست، تعیین تکلیف نشده بود.

در دستورالعمل شفافیت تراکنش‌های اشخاص مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ نیز مؤسسات اعتباری ملزم به اضافه کردن قسمت (فیلد) «بابت» در کلیه درگاه‌های پرداخت درون بانکی و بین بانکی خود و فرم‌های بانکی شدند. درگاه‌های خودپرداز، کارت‌خوان و کیوسک و عملیات مربوط به پرداخت قبوض از این حکم مستثنا شده‌اند. همچنین مؤسسات اعتباری موظف شده‌اند در صورت عدم تناسب بین تراکنش‌های مشتری و «بابت» اظهار شده برای تراکنش و سطح فعالیت مورد انتظار وی، موضوع را بدون اطلاع مشتری به عنوان گزارش معاملات مشکوک به مرکز اطلاعات مالی اطلاع دهند. همچنین در این دستورالعمل مجدداً انتقال بالاتر از میزان تعیین شده در شعب بانک‌ها به تکمیل قسمت (فیلد) «بابت» در فرم‌های مربوطه و ارائه اسناد مثبت مبنی بر انجام معامله، قرارداد و یا علت انتقال وجه منوط شده است. این میزان برای انواع حساب‌ها به شرح ذیل تعیین شده است.

جدول ۱۸-۳. حد آستانه برای هر تراکنش غیرشفاف (بدون ارائه «بابت» و اسناد مثبت)

حساب‌های حقوقی	حساب‌های تجاری حقیقی	حساب‌های شخصی حقیقی
۱۰ میلیارد ریال		۲ میلیارد ریال

مأخذ: همان.

در این دستورالعمل نسبت به بخشنامه ۱۳۹۸/۱۱/۷ حد آستانه برای حساب‌های شخصی حقیقی کاهش یافته است. یکی از اشکالات این دستورالعمل آن است که اظهار «بابت» و ارائه اسناد مثبت به هم ذکر شده است، در حالی که لازم است اظهار «بابت» برای همه تراکنش‌ها الزامی باشد (ترجیحاً با ارائه گزینه‌های پیش فرض) و ارائه اسناد مثبت طبق قانون بودجه ۱۳۹۸ به صلاحدید بانک واگذار شود. دریافت اسناد مثبت ضمن تحمیل بار اضافی به شعب بانک‌ها و به زحمت انداختن مشتریان، چندان مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. موضوع قابل توجه دیگر آنکه در این دستورالعمل صرفاً به سقف فردی هر تراکنش اشاره شده است و سقفی برای مجموع تراکنش‌های غیرشفاف یک شخص در یک مؤسسه اعتباری یا در کل نظام بانکی در نظر گرفته نشده است. از این رو یک فرد کماکان می‌تواند چندین تراکنش کمتر از حدود تعیین شده ولی در مجموع به ارزش صدها میلیارد ریال با حضور در شعب بانک و بدون اظهار «بابت» و ارائه اسناد مثبت انجام دهد.

۴-۳-۴. جمع‌بندی و پیشنهادها

در سال ۱۳۹۸ زیرساخت‌های مهمی در خصوص جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی به ویژه اطلاعات تراکنش‌های بانکی برای ارتقای حکمرانی در زمینه‌های مختلف اعم از جلوگیری از فرار مالیاتی و پولشویی ایجاد شده یا قوانین و مقرراتی برای ایجاد آنها تدوین شده است. مهمترین اقداماتی که در حوزه قانونگذاری و با هدف ایجاد پشتیبانی قانونی برای بانک مرکزی جهت مقابله با ذی‌نفعان، تعیین مهلت برای برخی اقدامات زیرساختی و جلب همکاری سایر دستگاه‌ها با بانک مرکزی باید بدان توجه شود، عبارتند از:

- تصویب قوانین مالیاتی مرتبط مانند مالیات بر مجموع درآمد^۱ و مالیات بر عائدی سرمایه^۲ جهت ایجاد زیرساخت لازم برای استفاده از اطلاعات تراکنش‌های بانکی (راه‌اندازی سامانه اظهار اطلاعات تراکنش‌ها)،
- پیگیری اجرای قانون مبارزه با پولشویی و آیین‌نامه اجرایی آن به ویژه استقرار نرم‌افزار کشف تقلب در بانک‌ها، بانک مرکزی، گزارش معاملات و عملیات مشکوک و راه‌اندازی سامانه‌های شانزده‌گانه مذکور در آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۴) الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی توسط دستگاه‌های اجرایی مختلف،
- پیگیری تسهیل در اشتراک‌گذاری داده‌ها بین دستگاه‌های حاکمیتی نظیر نظام بانکی، سازمان امور مالیاتی، سازمان ثبت احوال کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، قوه قضائیه و...،
- تعیین مهلت و پیگیری برای اتمام بهره‌برداری از سامانه نهاب و تکلیف به بانک مرکزی و بانک‌ها به عدم ارائه خدمت به حساب‌های فاقد شناسه یکتای شهاب،
- پیگیری اجرای مواد (۱۰ و ۱۱) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان و مطالبه از بانک مرکزی و بانک‌ها و شرکت‌های خدمات پرداخت برای جلوگیری از ادامه فعالیت پرخطر و غیرمجاز حساب‌های بانکی و پایانه‌های فروش (اعم از فیزیکی و مجازی) اعم از یکسان نبودن مالک پایانه فروش و ذی‌نفع آن (مالک سپرده بانکی متصل به پایانه)،
- فعالیت حساب بانکی اموات و شرکت‌های منحل شده یا ورشکسته،
- منوط شدن پرداخت وجه چک‌های عادی و رمزارز و کارسازی تمام تراکنش‌های بین بانکی و درون بانکی به استثنای تراکنش‌های مبتنی بر کارت، به اظهار «بابت» توسط پرداخت‌کننده در هنگام صدور دستور پرداخت در قالب گزینه‌های پیش‌فرض،
- مطالبه از نظام بانکی جهت تنظیم سطح برخورداری از خدمات بانکی متناسب با پروفایل هویتی و اقتصادی مشتری و به‌طور خاص محدود کردن تراکنش‌های مابین حساب‌های شخصی،
- تبادل اطلاعات همه تراکنش‌های بانکی به همراه کلیه اطلاعات خوداظهاری شده با کمترین فاصله زمانی ممکن و مورد نیاز؛ با سازمان امور مالیاتی کشور، واحد اطلاعات مالی و بانکی

1. Personal Income Tax (PIT)

2. Capital Gain Tax (CGT)

مرکزی در قالب فرمت‌های مورد درخواست،

- مجاز شدن سازمان امور مالیاتی برای استناد به اطلاعات ارائه شده توسط اشخاص در ارتباط با خودشان جهت دریافت مالیات،

- تکلیف به بانک مرکزی برای ایجاد زیرساخت مورد نیاز جهت نظارت بر کلیه تراکنش‌ها اعم از تراکنش‌های درون بانکی بانک‌ها برای نظارت بر عملکرد آنها.

در صورتی که برنامه‌ریزی‌های انجام شده در سال ۱۳۹۹ به مرحله اجرا برسد، اطلاعات ارزشمندی در اختیار حاکمیت قرار خواهد گرفت و چنانچه زمینه استفاده از این اطلاعات از طریق روش‌های هوشمند تحلیل داده‌های حجیم^۱ و داده‌کاوی^۲ فراهم شود، این سال را می‌توان نقطه عطفی در حکمرانی اقتصادی کشور دانست.

در عین حال که وضع محدودیت بر تراکنش‌ها اعم از حضوری و غیرحضوری یا ارائه اسناد مثبت ضروری است، اما نکته مهمی در این باره وجود دارد آن است که این محدودیت‌ها به طور مشخص برای اشخاص حقوقی یا اشخاص حقیقی که از حساب تجاری استفاده می‌کنند، متناسب با وضعیت کسب و کار آنها باشد. در این خصوص ضمن آنکه معیار شفافیت رعایت می‌شود، باید به گونه‌ای عمل شود که هزینه قابل توجه نیز برای کسب و کارها ایجاد نشود. در این باره یکی از اقداماتی که می‌بایست در دستور کار بانک مرکزی و سایر مقامات مسئول در حوزه پولشویی قرار گیرد، متناسب سازی محدودیت انجام تراکنش‌ها با قید شفاف بودن آنهاست.

۳-۵. بازار ارز

۳-۵-۱. تحولات نرخ ارز

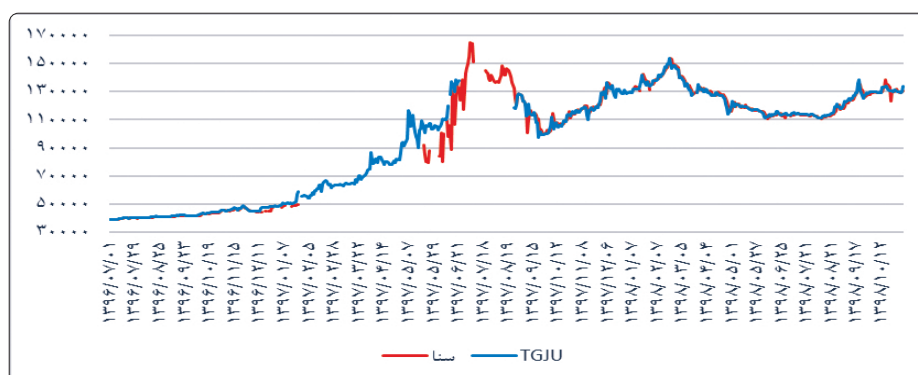
سال ۱۳۹۷ از حیث قیمت ارز و سیاستگذاری حوزه ارزی یکی از پرجالش‌ترین سال‌ها در دهه‌های گذشته بوده است. در این سال، خیزش قیمت دلار آمریکا در بازار آزاد که از اواخر سال ۱۳۹۶ شروع شده بود، با شدت بیشتری ادامه یافت و در مقطعی به حدود ۱۸۰ هزار ریال نیز رسید. بنابراین در حوزه ارز سال ۱۳۹۸ را در مقایسه با سال ۱۳۹۷ می‌توان سال بازگشت آرامش و ثبات نسبی به بازار ارز و سال حاکم

1. Mass Information

2. Data Mining

شدن مجدد بانک مرکزی در این بازار دانست. سال ۱۳۹۸ با نرخ دلار کمتر از ۱۳۰ هزار ریال (بازار آزاد) آغاز شد و در اواسط اردیبهشت ماه تا حوالی ۱۵۰ هزار ریال افزایش یافت و مجدداً رو به کاهش گذاشت تا اینکه کمترین نرخ خود را در اوایل شهریورماه، در حدود ۱۱۰ هزار ریال ثبت کرد و دوباره در اواسط آبان ماه و در پی افزایش نرخ بنزین و حوادث بعد از آن و شروع تسویه حساب های تجار با خارجیان در پایان سال میلادی افزایش یافت. در نمودار ذیل ارزش دلار آمریکا در بازار آزاد کشور نشان داده شده است.

نمودار ۲۸-۳. قیمت دلار در بازار نقد



مأخذ: تارنماهای www.sanarate.ir و www.tgju.org^۱.

رئیس کل بانک مرکزی در مجمع عمومی سالیانه بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۶، راهبرد بانک مرکزی برای کنترل ارزش را این گونه عنوان کرده است:^۲ «ترجیح داده شد که روشی برای کنترل نرخ ارز اندیشیده شود که تقاضای سفته بازی را تا حد امکان محدود کند، نیازمند تزریق مستمر از محل ذخایر ارزی و از دست رفتن ذخایر ارزی نباشد، زمینه بازگشت ارزهای حاصل از صادرات غیرنفتی را فراهم

۱. در برخی مقاطع مانند اواخر اسفندماه ۱۳۹۶، ۲۱ فروردین ماه تا ۱۷ مردادماه ۱۳۹۷، ۱۰ تا ۱۹ مهرماه ۱۳۹۷ و نیمه دوم اسفندماه ۱۳۹۷ سامانه «سنا» هیچ نرخی برای دلار اعلام نکرده است. همچنین اعلام نرخ بازار آزاد در فاصله ۲۴ شهریورماه تا ۲۳ آبان ماه ۱۳۹۷ نیز ممنوع بوده است و نرخ بازار آزاد برای دلار در این فاصله در دسترس نیست، درحالی که بیشترین نرخ در این بازه به ثبت رسیده است. نرخ یوروی بازار آزاد در سایت TGJU در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۴ برابر ۲۱۹۲۷۰ ریال بوده که تقریباً برابر دلار ۱۸۹۰۰۰ ریالی است.

2. <https://www.cbi.ir/showitem/19806.aspx>.

کرده و سبب انتقال رانت به واردکنندگان از محل این عواید ارزی نشود، امکان تأمین نیازهای وارداتی بخش تولید و همچنین نیازهای اساسی مصرفی را فراهم آورد، امکان نوسان شدید و آسیب پذیری نرخ ارز از تحولات سیاسی خارجی کشور را کاهش دهد و مانع خروج سرمایه از کشور و نگهداری ارز توسط اشخاص شود». وی همچنین در خصوص اهم اقدامات بانک مرکزی برای کنترل بازار ارز خاطر نشان کرد: «اولین اقدام بانک مرکزی آن بود که به عنوان بازار ساز وارد بازار ارز شود و با خرید و فروش و نه صرفاً تزریق به ثبات نرخ ارز بپردازد. دومین اقدام بسیار مهم بانک مرکزی، کنترل بر مبادلات ریالی بود با این اطمینان که بدون کنترل نقل و انتقالات ریالی امکان ایجاد ثبات در بازار ارز و کاهش تقاضای سفته بازی وجود ندارد و این اقدام نیز بسیار مؤثر افتاد. سومین اقدام بانک مرکزی تلاش برای تأمین تقاضای ارز عاملان اقتصادی با استفاده از بازار دوم یا سامانه نیما بود و کاهش تدریجی تفاوت شدید نرخ ارز در سامانه نیما و بازار آزاد برای تشویق برگشت ارزهای صادراتی و جلوگیری از فساد و آربتراژ بوده است. از اقدامات دیگر بانک مرکزی مدیریت انتظارات از طریق خنثی کردن شایعات و تحریکات رسانه‌ای و شبکه‌های اجتماعی بوده است که به طور معمول افراد غیر حرفه‌ای را دچار زیان می‌کند».

۱-۵-۳. هدف سیاستی بانک مرکزی در بازار ارز چه باید باشد؟

تعیین نرخ ارز بهینه تابع عوامل مختلفی است از جمله شرایط اقتصاد کلان (نقدینگی، تورم داخل و خارج)، وضعیت تحریم‌ها، میزان ارز حاصل از صادرات و ترکیب صادرکنندگان از جهت دولتی و غیردولتی بودن که نشان دهنده ارز در دسترس حاکمیت است، میزان بازگشت ارز حاصل از صادرات بخش خصوصی، مقررات صادرات و واردات، میزان حاکمیت بانک مرکزی بر حوزه ریال، نحوه مدیریت بازار آزاد توسط بانک مرکزی، و... .

با این حال موضوعی که در دهه‌های اخیر در اقتصاد ایران رخ داده است، توجه به نرخ ارز اسمی و غفلت از تعدیل کافی نرخ ارز اسمی (متناسب با متغیرهای بنیادین اقتصادی) بوده که به جهش آتی در نرخ ارز اسمی منجر شده است. بنابراین حال که هزینه این اشتباه با جهش نرخ ارز در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ توسط آحاد اقتصادی داده شده، لازم است بانک مرکزی از این تجربه درس آموخته و از تکرار مجدد آن خودداری کند و برای حفظ رقابت پذیری صنایع داخلی و ثبات نرخ ارز، تعدیل نرخ ارز اسمی به میزان کافی را در نظر داشته باشد.

۲-۵-۳. پیمان سپاری ارزی و سامانه نیما

بانک مرکزی پیرو اختیاراتی که از شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا در ارتباط با مدیریت بازار ارز دریافت کرد، در تاریخ ۲۷ آبان ۱۳۹۷ دستورالعمل نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور^۱ را اصلاح کرد. در این دستورالعمل مقررات متفاوتی متناسب با میزان صادرات به شرح ذیل وضع شد.

جدول ۱۹-۳. مقررات نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور

(از ۱۳۹۷/۸/۲۷ تا ۱۳۹۷/۱۱/۲۴)

میزان صادرات سالیانه	فروش ارز در سامانه نیما	واردات در برابر صادرات خود	واردات در برابر صادرات دیگران	فروش به صورت حواله یا اسکناس به بانک‌ها و صرافی‌ها
تا ۱ میلیون یورو	معاف	با اختیار خود		
بیش از ۱ میلیون یورو تا ۳ میلیون یورو	حداقل ۵۰ درصد	مابقی		
بیش از ۳ میلیون یورو تا ۱۰ میلیون یورو	حداقل ۷۰ درصد	مابقی	-	-
بیش از ۱۰ میلیون یورو	حداقل ۹۰ درصد	مابقی	-	-

مأخذ: تارنمای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

این دستورالعمل به دلیل رویکرد نادرست با مخالفت‌های زیادی روبه‌رو شد و در عمل هم نه تنها موفقیت چندانی نداشت، بلکه تبعات نامطلوبی اعم از رواج صادرات خُرد و با کارت‌های بازرگانی اشخاص ثالث در پی داشت. موضوع قابل توجه در این مصوبه آن است که در فراز پایانی مقررات جدید عطف به ماسبق شد و همه صادرات بعد از ۲۱ فرودین ماه ۱۳۹۷ را دربرگرفت؛ این درحالی بود که این بخشنامه متضمن سختگیری بیشتر برای صادرکنندگان عمده و سهل‌گیری برای صادرکنندگان خُرد بود و مشکلات فراوانی را به دنبال داشت.

پس از آن بانک مرکزی در ۲۴ بهمن ۱۳۹۷ بسته تشویقی خود برای بازگشت ارز حاصل از صادرات سال ۱۳۹۷^۲ را اعلام کرد، صادرکنندگان متناسب با میزان بازگشت ارز حاصل از صادرات،

1. <https://www.cbi.ir/showitem/18549.aspx>.

2. <https://www.cbi.ir/showitem/18879.aspx>.

امکان فروش ارز کمتر در سامانه نیما و فروش ارز بیشتر در بازار آزاد را پیدا کرده بودند. همچنین صادرکنندگانی که بیش از ۶۰ درصد ارز حاصل از صادرات خود را به چرخه اقتصادی کشور بازگردانده بودند، در اولویت تخصیص ارز برای واردات قرار گرفتند.

جدول ۲۰-۳. مقررات بسته تشویقی بازگشت ارز حاصل از صادرات (از ۱۳۹۷/۱۱/۲۴ تا ۱۳۹۸/۶/۳۱)

گروه	زیر ۱ میلیون یورو	۱ تا ۳ میلیون یورو	۳ تا ۱۰ میلیون یورو	بالای ۱۰ میلیون یورو
صادرکنندگان با عملکرد بیش از ۶۰ درصد	فروش به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، واردات در مقابل صادرات خود / غیر.	فروش تا سقف ۱/۵ میلیون به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، فروش ۴۰ درصد در سامانه نیما مابقی برای واردات در مقابل صادرات خود / غیر.	فروش تا سقف ۲ میلیون به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، فروش ۴۰ درصد در سامانه نیما مابقی برای واردات در مقابل صادرات خود / غیر.	فروش تا سقف ۴ میلیون به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، فروش ۷۰ درصد در سامانه نیما مابقی برای واردات در مقابل صادرات خود / غیر.
صادرکنندگان با عملکرد بین ۳۰ تا ۶۰ درصد (منوط به تفاهم با بانک مرکزی)	فروش به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، واردات در مقابل صادرات خود / غیر.	فروش تا سقف ۱/۵ میلیون به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، فروش ۴۵ درصد در سامانه نیما مابقی برای واردات در مقابل صادرات خود / غیر.	فروش تا سقف ۱/۵ میلیون به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، فروش ۵۵ درصد در سامانه نیما مابقی برای واردات در مقابل صادرات خود / غیر.	فروش تا سقف ۲ میلیون به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، فروش ۸۰ درصد در سامانه نیما مابقی برای واردات در مقابل صادرات خود.
صادرکنندگان با عملکرد کمتر از ۳۰ درصد*	فروش به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، واردات در مقابل صادرات خود / غیر.	فروش تا سقف ۱ میلیون به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، فروش ۵۰ درصد در سامانه نیما مابقی برای واردات در مقابل صادرات خود / غیر.	فروش تا سقف ۱ میلیون به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، فروش ۷۰ درصد در سامانه نیما مابقی برای واردات در مقابل صادرات خود.	فروش تا سقف ۱ میلیون به صورت حواله یا اسکناس به صرافی‌ها، فروش ۹۰ درصد در سامانه نیما مابقی برای واردات در مقابل صادرات خود.
صادرکنندگان بدون بازگشت ارز به چرخه اقتصادی	بانک مرکزی در حداقل زمان ممکن نسبت به معرفی این دسته از صادرکنندگان به مراجع قضایی اقدام کند.			

* مطابق با دستورالعمل شماره ۹۷/۲۹۹۸۷۴ مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۷.

مأخذ: همان.

بانک مرکزی در ۲۰ فروردین ماه ۱۳۹۸ مهلت استفاده از این بسته را تا پایان شهریورماه ۱۳۹۸ تمدید کرد. همچنین بانک مرکزی در اواخر سال ۱۳۹۷ امکان واگذاری امتیاز پروانه‌های صادراتی به سایر واردکنندگان را فراهم کرد که به واردات در برابر صادرات به میزانی بالغ بر ۱٫۵ میلیارد دلار در کمتر از یک ماه منجر شد.^۱ بنابراین اعلام رئیس کل بانک مرکزی^۲ از ۲۱ فروردین ماه ۱۳۹۷ تا آخر اردیبهشت ماه ۱۳۹۸، حدود ۲۵ میلیارد یورو ارز حاصل از صادرات وارد کشور شد که با احتساب صادرات ریالی قبل از ۱۶ مردادماه، نسبت بازگشت ارز حاصل از صادرات به ارزش کل صادرات به ۷۱ درصد رسیده است.

مقررات نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات مجدداً در ۳۱ اردیبهشت ماه اصلاح شد. بانک مرکزی بسته سیاستی نحوه برگشت ارز حاصل از صادرات در سال ۱۳۹۸ را به شرح جدول زیر اعلام کرد.^۳

جدول ۲۱-۳. مقررات نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور (۱۳۹۸/۱۲/۲۹ تا ۱۳۹۸/۲/۳۱)

گروه صادراتی	سامانه نیما	اسکناس	واردات در مقابل صادرات
مجموعه پتروشیمی‌ها	حداقل ۶۰ درصد	حداکثر ۱۰ درصد	مابقی واردات در مقابل صادرات خود
سایر صادرکنندگان	حداقل ۵۰ درصد	حداکثر ۲۰ درصد	مابقی واردات در مقابل صادرات خود و دیگران

مأخذ: همان.

این بسته سیاستی در واقع عقب نشینی بانک مرکزی از بسته سیاستی ۲۷ آبان ماه ۱۳۹۷ بود. همچنین در این دستورالعمل مجموعه‌ای از مشوق‌ها و تنبیه‌ها نیز به عنوان ضمانت اجرای بازگشت ارز حاصل از صادرات سال ۱۳۹۷ در نظر گرفته شد.

1. <https://www.cbi.ir/showitem/19002.aspx>.

2. <https://www.cbi.ir/showitem/19556.aspx>.

3. <https://www.cbi.ir/showitem/19145.aspx>.

جدول ۲۲-۳. مقررات بسته تشویقی بازگشت ارز حاصل از صادرات (۱۳۹۸/۲/۳۱)*

صادرکنندگان با عملکرد بیش از ۷۰ درصد	● بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت به معرفی آنها به سازمان امور مالیاتی، سازمان توسعه تجارت ایران، گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط جهت استفاده از مشوق‌های صادراتی اقدام می‌کند.
صادرکنندگان با عملکرد کمتر از ۷۰ درصد	● تا پایان تیرماه سال ۱۳۹۸** مهلت دارند مطابق دستورالعمل‌های پیشین نسبت به رفع تعهد ارز حاصل از صادرات خود اقدام کنند. ● از معافیت‌ها و مشوق‌های صادراتی نظیر معافیت مالیاتی و... مطابق با آمار عملکرد اعلامی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به سازمان امور مالیاتی به تناسب برخوردار خواهند شد. ● وزارت صنعت، معدن و تجارت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران محدودیت‌های لازم جهت ثبت سفارش، تخصیص و تأمین ارز واردات آنها را ایجاد کنند.
صادرکنندگان بدون بازگشت ارز به چرخه اقتصادی	● بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدامات لازم برای معرفی آنها به مراجع قضایی و جلوگیری از ارائه خدمات بانکی را ارائه کند. ● وزارت صنعت، معدن و تجارت از صدور یا تمدید مجوزهای واردات و صادرات، صنفی، تولیدی و... نظیر کارت بازرگانی و مجوز صنفی جلوگیری کند. ● سازمان امور مالیاتی از استفاده از مشوق‌های مالیاتی جلوگیری کند و گمرک جمهوری اسلامی ایران نیز مانع واردات و صادرات شود.
صادرات ریالی موضوع بند «۷» تصویب‌نامه شماره ۸۷۳۹/۵۵۳۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۲/۲۱ که قبل از تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۶ به کشورهای عراق و افغانستان صادرات داشته‌اند، می‌توانند شماره پروانه‌های صادراتی را به بانک مرکزی اعلام کنند تا در صورت پذیرش بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به رفع تعهد ارز حاصل از صادرات ریالی آنها اقدام شود.	● صادرکنندگان مشمول بند «۷» تصویب‌نامه شماره ۸۷۳۹/۵۵۳۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۲/۲۱ که قبل از تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۶ به کشورهای عراق و افغانستان صادرات داشته‌اند، می‌توانند شماره پروانه‌های صادراتی را به بانک مرکزی اعلام کنند تا در صورت پذیرش بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به رفع تعهد ارز حاصل از صادرات ریالی آنها اقدام شود. ● پروانه‌های صادراتی که مشمول این بند می‌شوند امکان استفاده از قابلیت واردات در مقابل صادرات را ندارند.

* مبنای محاسبه، درصد عملکرد از صادرات انجام شده از تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۱ است.

** بانک مرکزی در ۱۳۹۸/۹/۱۳ این مهلت را تا پایان دی ماه تمدید کرد.

<https://www.cbi.ir/showitem/19716.aspx>.

مأخذ: همان.

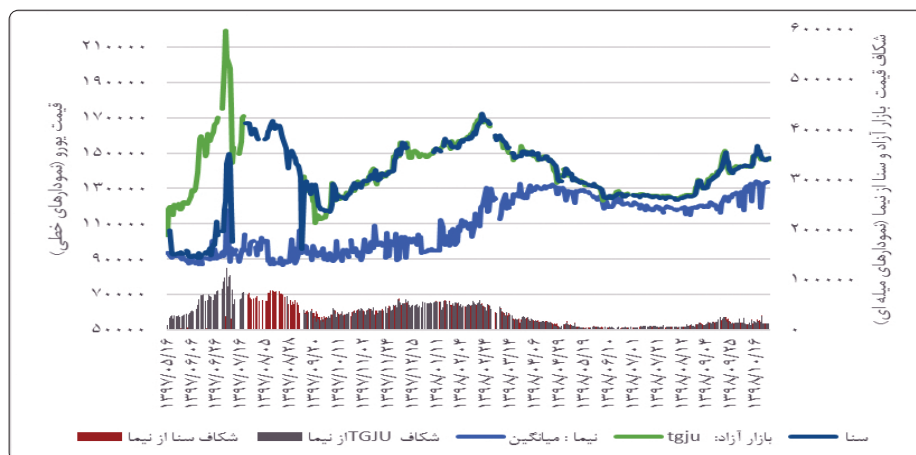
یکی از موضوعاتی که همواره از طرف صادرکنندگان به عنوان مشکلات پیش روی بازگشت ارز حاصل از صادرات عنوان می‌شد، بیش‌برآورد ارزش کالای صادراتی در گمرک بود. این موضوع در ابتدای سال ۱۳۹۷ به دلیل استفاده از نرخ ارز مصوب ۴۲۰۰ تومانی در گمرک اتفاق می‌افتاد که در اواسط آن سال، به نرخ نیما افزایش یافت ولی کماکان به علت بیش‌اظهاری صادرکنندگان در گذشته و استفاده از داده‌های تاریخی در تخمین قیمت توسط گمرک، در برخی کالاها بیش‌برآورد وجود داشت. در این دستورالعمل به منظور حل این مشکل و در واقع در راستای سهیل‌گیری بازگشت ارز حاصل از صادرات، مقرر شد بانک مرکزی ۲۰ درصد از ارزش صادراتی اعلامی توسط گمرک را در آمار ارز حاصل از صادرات برگردانده شده، منظور کند.

۱-۲-۳. کاهش فاصله نرخ ارز در سامانه نیما و بازار آزاد

یکی از مهمترین مشکلات پیش روی پیمان سپاری ارزی یا بازگشت ارز حاصل از صادرات، فاصله قابل توجه نرخ بازار نیما و بازار آزاد یا غیرمنطقی بودن نرخ سامانه نیما بود که از طریق اعمال نرخ سقف برای سامانه نیما ایجاد شده بود.

مهمترین تبعات این مشکل، عدم تمایل صادرکنندگان به فروش ارز در سامانه نیما بود. یکی از مهمترین رویدادهای سال ۱۳۹۸ که از اواخر اردیبهشت ماه آغاز شد، تلاش و برنامه ریزی بانک مرکزی برای کاهش فاصله نرخ سامانه نیما و بازار آزاد بوده است که به اذعان رئیس کل بانک مرکزی این سیاست در کنار تغییر رویکرد بانک مرکزی در بسته سیاستی نحوه برگشت ارز حاصل از صادرات به افزایش روند بازگشت ارز حاصل از صادرات منجر شد.^۱

نمودار ۲۹-۳. قیمت و شکاف قیمت یورو



Source: www.sanarate.ir, www.tgju.org.

در نمودار فوق واضح است که تلاش بانک مرکزی برای کاهش این شکاف از طریق افزایش نرخ

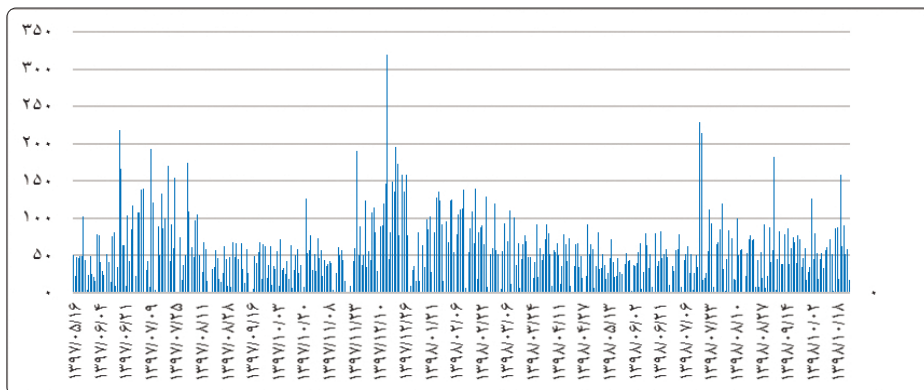
1. <https://www.cbi.ir/showitem/19166.aspx>.

سامانه نیما در کنار سایر اقدامات بانک مرکزی در زمینه مدیریت بازار ارز به کاهش نرخ بازار آزاد نیز منجر شده است. موضوع دیگر آن است که در سال ۱۳۹۷ همواره نرخ فروش بانک مرکزی در سامانه نیما، سازنده نرخ کف بوده است و صادرکنندگان با قیمت‌های بیشتر به فروش ارز حاصل از صادرات خود اقدام می‌کردند و این اختلاف نرخ، زمینه‌ساز بروز فساد در این بازار بوده است. با کاهش نرخ سامانه نیما و بازار آزاد، این فسادها نیز کاهش یافت.

۳-۵-۲-۲. مجموع معاملات سامانه نیما

در ۱۰ ماهه ابتدای سال ۱۳۹۸، مجموع معاملات فروش ارز (حاصل از صادرات) در سامانه نیما بالغ بر ۱۳٫۵ میلیارد یورو و مجموع معاملات خرید ارز (برای واردات) بالغ بر ۱۱٫۲ میلیارد یورو بوده است. این اختلاف در عملکرد واسطه‌گری بانک مرکزی و صرافی‌ها نهفته است؛ ممکن است بانک مرکزی به خرید ارز در سامانه نیما اقدام کند و ارز خریداری شده را برای واردات کالاهای اساسی با نرخ ترجیحی خارج از سامانه نیما اختصاص دهد؛ همچنین ممکن است ارز توسط صرافی‌ها خریداری شده باشد ولی هنوز به صادرکنندگان واگذار نشده باشد. بانک مرکزی سقف میزان نگهداری ارز برای صرافی‌ها را تعیین کرده و در صورت فراتر رفتن از سقف، امکان خرید ارز جدید را از آنان سلب می‌کند. با این حال اطلاعاتی از مجموع ارز در اختیار صرافی‌ها در دست نیست.

نمودار ۳۰-۳. میزان فروش ارز صادراتی در سامانه نیما (میلیون یورو)



Source: www.sanarate.ir.

۳-۵-۳. بازار متشکل معاملات ارزی

در جلسه شماره ۱۲۶۴ شورای پول و اعتبار مورخ ۱۸ دی ماه ۱۳۹۷، موضوع «بازار متشکل معاملات ارزی» مطرح شد و مورد تصویب قرار گرفت. در این مصوبه ذکر شد به منظور ساماندهی و توسعه بازار شفاف، منصفانه و کارا، «بازار متشکل معاملات ارزی» تشکیل می‌شود تا ارزها در آن به صورت نقد مطابق مقررات این مصوبه و سایر مقررات مرتبط با آن در بستر الکترونیکی مورد معامله قرار گیرند.

پس از آن «دستورالعمل اجرایی بازار متشکل معاملات ارزی» در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۵ توسط هیئت عامل بانک مرکزی تصویب شد و در ۲۹ فروردین ۱۳۹۸ اولین جلسه هیئت مدیره بازار متشکل ارزی تشکیل شد^۱ و در نهایت در تاریخ ۲۹ اردیبهشت ماه ۱۳۹۸، شرکت سهامی خاص «مدیریت بازار متشکل معاملات ارزی ایران»، با سهام‌داری شرکت‌های فرابورس، کانون صرافان ایرانیان، شرکت ملی انفورماتیک، کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی ایران به طور رسمی تأسیس شد. «دستورالعمل نحوه عضویت و فعالیت کارگزاری و معامله‌گری در بازار متشکل معاملات ارزی ایران»^۲ و «دستورالعمل نحوه انجام معاملات در بازار متشکل معاملات ارزی ایران»^۳ که قبلاً به تصویب هیئت مدیره بازار متشکل ارزی رسیده بود، بلافاصله در تاریخ ۱۳۹۸/۳/۱ ابلاغ شد و عضوگیری آغاز شد. براساس گفته مدیرعامل این شرکت تا ۱۰ آبان ۱۳۹۸ بالغ بر ۱۳۰ صراف به عضویت این بازار درآمده بودند.

رئیس کل بانک مرکزی در دیدار با مدیران این شرکت در ۵ مردادماه، خبر راه‌اندازی بازار متشکل ارزی در آستانه عید قربان (۲۱ مردادماه) داده بود که عملیاتی نشد. در آخرین اظهارنظر رئیس کل بانک مرکزی در ۱۹ دی، بازار متشکل ارزی را در حال انجام اقدامات آزمایشی دانست که در صورت تکمیل به صورت رسمی رونمایی و آغاز به کار خواهد کرد.^۴ به نظر می‌رسد از جهت فنی بازار متشکل ارزی آماده راه‌اندازی است ولی همچنان در سطوح تصمیم‌گیری بانک مرکزی، مشکلات حل نشده‌ای درباره بازار وجود دارد که مهمترین آنها نحوه برقراری ارتباط بین بازار نقد و حواله و ارتباط این بازار و محدودیت‌های وضع شده توسط بانک مرکزی در سمت تقاضای اسکناس است.

1. <https://www.cbi.ir/showitem/19031.aspx>.

2. <http://www.ice.ir/Asset/file/membershipInstructions.pdf>.

3. <http://www.ice.ir/Asset/file/instructions.pdf>.

4. <https://www.cbi.ir/showitem/19798.aspx>.

۴-۵-۳. پیشنهادهای سیاستی در حوزه بازار ارز^۱

براساس آنچه در این قسمت بیان شد و گزارش‌هایی که در مرکز پژوهش‌های مجلس نوشته شده است، پیگیری موارد مطرح شده، می‌تواند باعث بهبود بازار ارز و مبادلات ارزی در کشور شود:

- تعدیل نرخ ارزاسمی متناسب با شرایط اقتصاد کشور و مدیریت نوسانات حول نرخ ارز هدف (بانک مرکزی)،
- اهتمام به آغاز کار بازار متشکل ارزی (بانک مرکزی)،
- راه‌اندازی بازار ارز در بورس به‌عنوان مکمل سامانه نیما در قالب معاملات نقد (گواهی سپرده ارزی)، مشتقات ارزی (سلف، آتی، اختیار معامله و...) و صندوق‌های سرمایه‌گذاری در ابزارهای مالی ارزی در بازار سرمایه با حضور فعال بانک مرکزی برای رسیدن به سایر اهدافی که سامانه نیما برای تحقق آنها کفایت نمی‌کند (بانک مرکزی، سازمان بورس و اوراق بهادار)،
- طراحی و اجرای ابزارهای مالی مبتنی بر ارز با هدف کاهش تقاضای ارز و نیز کمک به تأمین مالی بخش واقعی در بازار سرمایه، مانند صکوک ارزی، صندوق پروژه ارزی، اوراق سلف کالاهای صادراتی مانند نفت و فراورده‌های نفتی، محصولات پتروشیمی، مس، فولاد، آلومینیوم و... (سازمان بورس و اوراق بهادار)،
- تغییر در مبادی واردات کالاها (خصوصاً کالاهای اساسی) و کشورهای طرف تجاری و نیز الگوی تأمین نیازهای تجاری کشور (بانک مرکزی، وزارت صمت)،
- استفاده از پیام‌رسان‌های بانکی جایگزین سوئیفت (بانک مرکزی)،
- حذف نقش واسطه‌گری بانک‌های خارجی و جایگزین کردن بانک‌های مرکزی از طریق پیمان پولی دوجانبه یا بانکداری غیرمستقیم (بانک مرکزی)،
- اتصال شبکه‌های پرداخت خُرد با کشورهای همسایه (بانک مرکزی).

۱. پیشنهادها در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل‌های ۱۵۸۶۶، ۱۶۰۱۰ و ۱۶۰۹۱ به تفصیل توضیح داده شده است.

۳-۶. بازار سرمایه

۳-۶-۱. شاخص‌های بازار سرمایه

در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ شاخص‌های گوناگون بازار سرمایه روند صعودی داشته است به طوری که شاخص کل بورس تهران بیش از ۹۸ درصد رشد داشته و شاخص فرابورس ایران نیز در همین زمان در حدود ۱۰۲ درصد رشد داشته است. سایر شاخص‌های بازار سرمایه به شرح جدول زیر است.

جدول ۳-۲۳. رشد شاخص‌های بازار سرمایه از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا انتهای آذرماه (درصد)

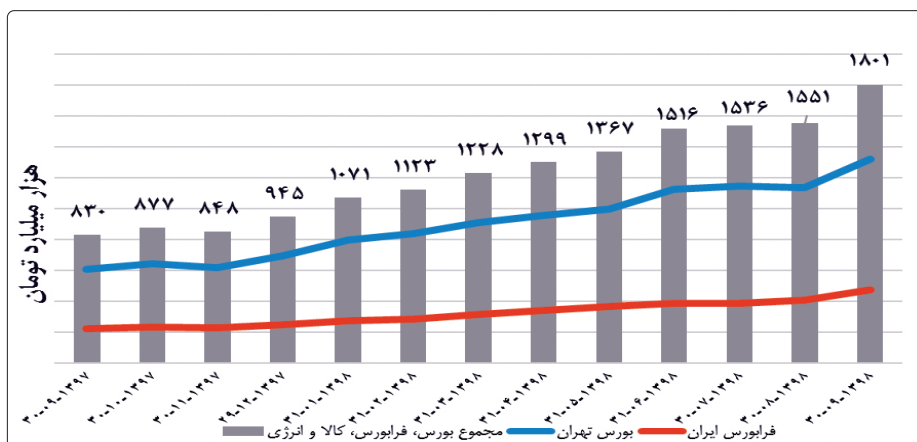
ردیف	نوع شاخص	رشد
۱	شاخص قیمت	۸۳/۸
۲	شاخص سی شرکت بزرگ	۶۵/۱۱
۳	شاخص صنعت	۹۶/۶
۴	شاخص پنجاه شرکت فعال‌تر	۷۵/۲۱

مأخذ: گزارش ماهیانه سازمان بورس و اوراق بهادار.

ارزش ریالی بازار سهام^۱ بورس تهران و فرابورس ایران در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ افزایش چشمگیری داشته است به طوری که ارزش ریالی بورس تهران کمی بیش از ۹۰ درصد و ارزش ریالی فرابورس ایران ۱۰۸ درصد افزایش داشته است. در مجموع ارزش بازاری بورس تهران و فرابورس ایران که مجموع ارزش بازار سهام را تشکیل می‌دهند، از ۸۶۵ هزار میلیارد تومان به ۱۶۸۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. نمودار زیر ارزش بازاری بورس تهران و فرابورس ایران را در یک سال گذشته نشان می‌دهد.

۱. ارزش بازار عبارت است از مجموع قیمت سهام ضرب در تعداد سهام بنگاه‌هایی که در بازار وجود دارد.

نمودار ۳-۳۱. ارزش بازاری بورس تهران و فرابورس ایران طی یک سال گذشته



مأخذ: گزارش ماهیانه سازمان بورس و اوراق بهادار - آذرماه ۱۳۹۸.

۳-۶-۲. تأمین مالی از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی

انتشار اوراق مالی اسلامی که انواع مختلفی را شامل می‌شود؛ یکی از سازوکارهای جذب منابع مالی از طریق بازار سرمایه است. دولت، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و بنگاه‌ها از طریق اوراق مالی اسلامی به تجهیز منابع مالی اقدام می‌کنند. جدول زیر حجم انتشار اوراق مالی اسلامی توسط بخش دولتی و غیردولتی را نشان می‌دهد.

جدول ۳-۲۴. حجم انتشار اوراق مالی اسلامی توسط بخش دولتی و غیردولتی در ۹ ماهه ابتدایی

سال ۱۳۹۸ و مدت مشابه سال ۱۳۹۷ (ارقام به میلیارد تومان - درصد)

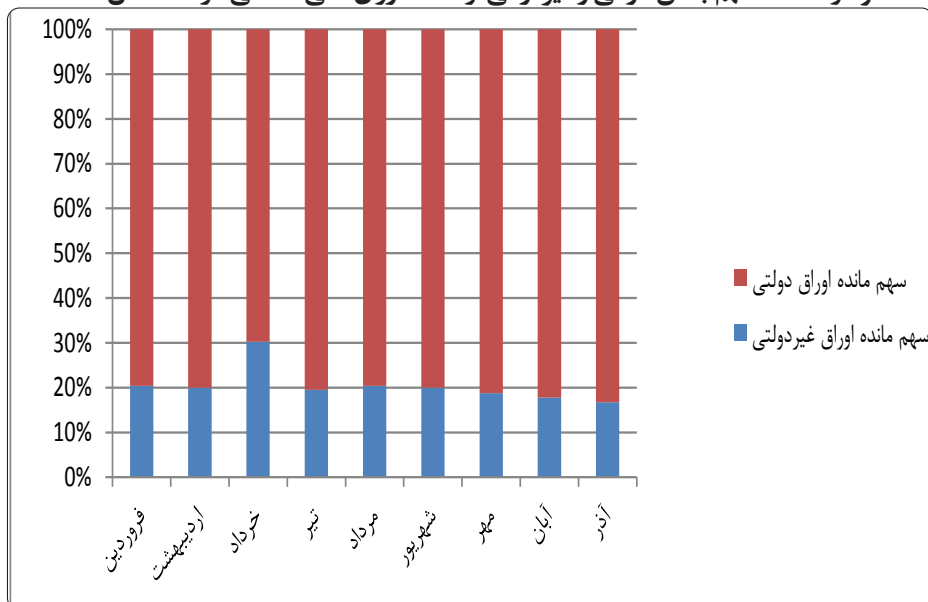
ردیف	ناشر اوراق	حجم انتشار سال ۱۳۹۸	سهم هر بخش از تأمین مالی	حجم انتشار سال ۹۷	سهم هر بخش از تأمین مالی	رشد اسمی ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ نسبت به دوره مشابه سال ۱۳۹۷	رشد واقعی ۹ ماهه ۱۳۹۸ نسبت به دوره مشابه ۱۳۹۷
۱	بخش غیردولتی	۶۰۲۲	٪۸/۶	۴۳۰۷	٪۱۲/۵	٪۳۹/۸۱	٪۱۱/۳۵
۲	بخش دولتی	۶۳۶۵۶	٪۹۱/۴	۳۰۱۵۶	٪۸۷/۵	٪۱۱۱	٪۶۸/۱۲
۳	مجموع	۶۹۶۷۸	٪۱۰۰	۳۴۴۶۳	٪۱۰۰	٪۱۰۲/۱۸	٪۶۱

مأخذ: محاسبات محقق براساس گزارش‌های سازمان بورس و اوراق بهادار.

همان‌طور که از جدول مشخص است؛ اگرچه ارزش ریالی انتشار اوراق در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ در مقایسه با همان دوره در سال ۱۳۹۷ رشد داشته است؛ اما چنانچه ارقام مزبور براساس شاخص قیمت تولیدکننده تعدیل شود؛ نشان می‌دهد که رشد واقعی تأمین مالی از بازار سرمایه کمتر بوده است. همچنین در دوره ۹ ماهه ابتدایی هر دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، بخش دولتی حجم زیادی از انتشار اوراق را در اختیار داشته است و بخش غیردولتی سهم اندکی در تأمین مالی از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی در بازار سرمایه داشته است.

حجم مانده اوراق مالی اسلامی در بازار سرمایه نیز یکی از مؤلفه‌های مهم شناخت بازار اوراق است. جدول زیر نشان می‌دهد که بخش عمده مانده اوراق مالی اسلامی، مربوط به اوراق دولتی بوده است.

نمودار ۳۲-۳. سهم بخش دولتی و غیردولتی از مانده اوراق مالی اسلامی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸



مأخذ: محاسبات محقق براساس گزارش‌های سازمان بورس و اوراق بهادار.

مطابق با نمودار بالا اگرچه سهم مانده اوراق دولتی در ماه‌های مختلف سال ۱۳۹۸ نوسان اندکی داشته اما روند آن با شیب اندکی صعودی است. به عبارت دیگر سهم مانده اوراق دولتی که در انتشار اوراق دولتی در ماه‌های مختلف سال ایجاد شده، افزایش یافته است و در انتهای آذرماه به بیشترین میزان خود در مقایسه با ماه‌های گذشته یعنی بیش از ۸۳ درصد رسیده است.

حجم انتشار و مانده اوراق دولتی در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ نشان‌دهنده آن است که نه تنها سهم دولت در تأمین مالی از طریق بازار سرمایه بسیار بیشتر از بخش غیردولتی (شهرداری‌ها و بنگاه‌ها) بوده، بلکه این سهم رشد هم داشته است. به همین دلیل می‌توان گفت که «پدیده برون‌رانی»^۱ در بازار سرمایه اتفاق افتاده است.

همچنین در ماه‌هایی مانند مهر، آبان و آذر، مانده اوراق رشد بسیاری داشته است و این مهم می‌تواند نرخ اوراق دولتی و سایر ابزارهای مالی بازار سرمایه را تحت تأثیر قرار دهد. از این رو لازم است دولت براساس آنچه که در بند «ک» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مورد تأکید واقع شده است، نسبت به مدیریت نرخ و انتشار اوراق دولتی با نظم بیشتری اقدام کند.

نرخ اوراق مالی اسلامی مؤلفه مهم دیگری است که باید مورد توجه قرار گیرد. جدول زیر نرخ تأمین مالی اوراق دولتی که در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ منتشر شده است را نشان می‌دهد. برای بررسی نرخ اوراق دولتی، چنانچه اوراق منتشر شده دارای کوپن باشند، نرخ اسمی اعلامی مدنظر قرار می‌گیرد و چنانچه اوراق بدون کوپن باشند (مانند اسناد خزانه اسلامی)، نرخ بازده تا سررسید در اولین روز انتشار (عرضه عمومی اولیه) بیان می‌شود.^۲

جدول ۲۵-۳. حجم، نرخ و نوع اوراق مالی اسلامی دولتی در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸

(ارقام به میلیارد تومان)

ردیف	زمان عرضه	اوراق مالی اسلامی	حجم انتشار	نرخ اسمی	نرخ بازار	دوره اوراق
۱	فروردین ماه	-	۰	-	-	-
۲	اردیبهشت ماه ^۱	-	۰	-	-	-
۳	خرداد ماه	اسناد خزانه ۷۲۳	۲۰۰۰	-	٪۲۱	۲۹ ماهه
		اسناد خزانه ۷۲۰	۹۸۳	-	٪۲۳	۲۴ ماهه
		اسناد خزانه ۷۱۸	۲۴۶۰	-	٪۲۳	۲۶ ماهه
		اسناد خزانه ۷۲۱	۳۹۸۹	-	٪۲۴	۲۸ ماهه
		اسناد خزانه ۷۲۲	۲۰۱۵	-	٪۲۴	۲۵ ماهه
۴	تیرماه	اسناد خزانه ۷۱۵	۵۸۵	-	٪۲۳	۱۱ ماهه
		اسناد خزانه ۷۱۹	۷۳۲	-	٪۲۱	۵ ماهه
۵	مرداد ماه	-	۰	-	-	-
۶	شهریور ماه	-	۰	-	-	-
۷	مهرماه ^۲	اسناد خزانه ۸۱۱	۳۰۰۰	-	٪۲۲	۳۱ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۲	۲۰۰۰	-	٪۲۱	۱۳ ماهه
		اسناد خزانه ۸۱۵	۴۰۰۰	-	٪۲۲	۳۶ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۳	۱۰۰۰	-	٪۲۰	۱۴ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۷	۱۵۰۰	-	٪۲۲	۲۸ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۵	۲۰۰۰	-	٪۲۱	۲۵ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۹	۲۵۰۰	-	٪۲۱	۳۰ ماهه

۱. در اردیبهشت ماه میزان ۴۰۰ میلیارد تومان اوراق سلف موازی به نرخ میانگین ۱۸/۷۵ درصد با دوره دوازده ماهه منتشر شده است که به دلیل واقعی نبودن نرخ اوراق، در این جدول ذکر نمی شود. توضیح آنکه نرخ اسمی اعلامی برای انتشار اوراق نشانگر هزینه واقعی تأمین مالی نیست چرا که سایر هزینه ها مانند هزینه های متعهد پذیرهنویسی و بازارگردانی در آن دیده نشده است.

۲. در مهرماه اوراق منفعت به ارزش ۱۰ هزار میلیارد تومان با نرخ ۱۷/۹ درصد و دوره ۳۶ ماهه منتشر شده است. مشابه آنچه که در خصوص اوراق سلف موازی اشاره شد، نرخ این اوراق شفاف نیست و بالاتر از نرخ اسمی است.

ردیف	زمان عرضه	اوراق مالی اسلامی	حجم انتشار	نرخ اسمی	نرخ بازار	دوره اوراق
۸	آبان ماه ^۱	اسناد خزانه ۸۱۴	۳۰۰۰	-	٪۲۱	دوره ۳۶ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۶	۱۵۰۰	-	٪۲۱	دوره ۲۶ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۴	۵۰۰	-	٪۲۲	دوره ۲۵ ماهه
۹	آذرماه ^۲	اسناد خزانه ۸۱۳	۱۰۰۰	-	٪۲۲	دوره ۳۵ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۱	۵۰۰	-	٪۲۱	دوره ۱۳ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۴	۵۰۰	-	٪۲۲	دوره ۲۵ ماهه
		اسناد خزانه ۸۱۲	۴۰۰۰	-	٪۲۲	دوره ۳۲ ماهه
		اسناد خزانه ۸۰۸	۱۵۰۰	-	٪۲۲	دوره ۲۹ ماهه
		اسناد خزانه ۸۱۰	۱۰۰۰	-	٪۲۱	دوره ۳۱ ماهه
۱۰		اسناد خزانه ۸۱۶	۲۰۰۰	-	٪۲۱	دوره ۳۶ ماهه
		مجموع	۶۳۶۵۶ ^۳	٪۱۷/۹۱	٪۲۱/۹۱	دوره ۲۴ ماهه

مأخذ: محاسبات محقق براساس داده‌های وبسایت رسمی فرابورس ایران.

براساس جدول بالا نرخ اوراق بدون کوپن دولتی (اسناد خزانه) در حدود ۲۲ درصد است و این در حالی است که نرخ اوراق کوپن دار (صکوک) دولتی در حدود ۱۸ درصد است. نکته مهم آن است که اوراق بدون کوپن دولتی، فاقد هزینه تعهد پذیره نویسی و بازگردانی است و نرخ شفاف تأمین مالی اوراق را نشان می‌دهد؛ حال آنکه دارای رکن تعهد پذیره نویسی و بازگردانی است و نرخ اسمی اعلامی آن شفاف و بیانگر نرخ واقعی تأمین مالی نیست. به عبارت دیگر هزینه‌های تعهد پذیره نویسی و بازگردانی در نرخ اسمی اوراق کوپن دار (صکوک) بیان نمی‌شود و به‌طور مذاکره‌ای تعیین می‌شود. از این رو هزینه تأمین مالی برای دولت بیشتر از نرخ کوپن صکوک منتشر شده از سوی دولت است.

جدول زیر مشخصات اوراق غیردولتی که از ابتدای سال ۱۳۹۸ منتشر شده است را نشان می‌دهد.

۱. در آبان ماه اوراق منفعت به ارزش ۴۹۹۲ هزار میلیارد تومان با نرخ ۱۷/۹ درصد و دوره ۳۶ ماهه منتشر شده است. مشابه آنچه که در خصوص اوراق سلف موازی اشاره شد، نرخ این اوراق شفاف نیست و بالاتر از نرخ اسمی است.
۲. در آذرماه اوراق منفعت به ارزش ۴ هزار میلیارد تومان با نرخ ۱۷/۹ درصد و دوره ۳۶ ماهه منتشر شده است. مشابه آنچه که در خصوص اوراق سلف موازی اشاره شد، نرخ این اوراق شفاف نیست و بالاتر از نرخ اسمی است.
۳. ارزش اوراق غیر از اسناد خزانه در مجموع ارزش اوراق منتشره لحاظ شده است.

جدول ۲۶-۳. حجم، نرخ و نوع اوراق مالی اسلامی منتشر شده توسط بخش غیردولتی

(ارقام به میلیارد تومان)

در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸

ردیف	اوراق مالی اسلامی	زمان عرضه	حجم انتشار	نرخ اسمی	دوره اوراق
۱	-	فروردین ماه	-	-	-
۲	-	اردیبهشت ماه	-	-	-
۳	اوراق خرید دین	خرداد ماه	۱۳/۳	٪۱۶	۲۱ ماهه
۴	اوراق سلف موازی استاندارد		۲۰۰	٪۱۸/۷۵*	۱۸ ماهه
۵	اوراق مرابحه		۴۰۰	٪۱۶	۴۸ ماهه
۶	مشارکت شهرداری (شیراز)	تیر ماه	۶۰۰	٪۱۸	۴۴ ماهه
۷	مشارکت شهرداری (تبریز)		۶۵۰	٪۱۸	۴۴ ماهه
۸	مشارکت شهرداری (کرج)		۲۵۰	٪۱۸	۴۴ ماهه
۹	اوراق رهنی		۳۰۸	٪۱۶	۲۴ ماهه
۱۰	منفعت	مرداد ماه	۱۰۰	٪۱۹	۴۸ ماهه
۱۱	مشارکت شهرداری (مشهد)	شهریور ماه	۳۰۰	٪۲۰	۴۸ ماهه
۱۲	مشارکت شهرداری (مشهد)		۱۵۰	٪۱۸	۴۸ ماهه
۱۳	مشارکت شهرداری (مشهد)		۵۵۰	٪۱۸	۴۸ ماهه
۱۴	اوراق مشارکت		۲۰۰	٪۱۸	۴۸ ماهه
۱۵	اوراق سلف موازی		۳۰۰	٪۱۸/۷۵	۲۴ ماهه
۱۶	اوراق سلف موازی		۵۰۰	٪۱۸/۷۵	۱۲ ماهه
۱۷	اوراق سلف موازی	مهر ماه	۱۰۰	٪۱۸/۷۵	۱۲ ماهه
۱۸	اوراق مشارکت شهرداری		۱۵۰	**-	-
۱۹	اوراق اجاره	آبان ماه	۳۰۰	٪۱۸	۳۶ ماهه
۲۰	اوراق مشارکت شهرداری		۲۵۰	***-	-
۲۱	مشارکت شهرداری (اصفهان)	آذر ماه	۵۰۰	٪۲۰	۴۸ ماهه
۲۲	مشارکت شهرداری (اصفهان)		۲۰۰	٪۱۸	۴۸ ماهه
-	مجموع / میانگین	-	۶۰۲۲	٪۱۶/۹۸	۳۶/۸۳ ماهه

* در حالت کلی نرخ اعلامی برای اوراق سلف موازی به دو نرخ اختیار خرید و اختیار فروش ارائه می شود، ازاین رو در اینجا میانگین آن دو نرخ (۱۹ درصد و ۱۸/۵ درصد) معیار قرار گرفته است.

** اطلاعاتی در دست نبود، ازاین رو براساس گزارش ماهیانه مهرماه سازمان بورس حجم اوراق آورده شده است.

*** اطلاعاتی در دست نبود، ازاین رو براساس گزارش ماهیانه آبان ماه سازمان بورس حجم اوراق آورده شده است.

مأخذ: همان.

براساس جدول بالا بیست مورد تأمین مالی بخش غیردولتی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ انجام شده که ارزشی بالغ بر ۶۰۰۰ میلیارد تومان داشته است. متقاضیان سرمایه طیف وسیعی شامل شهرداری ها، بنگاه های فعال در حوزه مسکن، صنایع فولادی، شرکت های دارویی و سایر صنایع را دربرداشته است. این اوراق به طور میانگین سررسید ۳۶/۸۳ ماهه داشته اند. میانگین موزون (موزون به حجم انتشار) نرخ تأمین مالی انجام شده توسط بخش غیردولتی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ حدود ۱۷ درصد بوده است. گفتنی است نرخ مورد اشاره، نرخ اسمی و اعلامی است که در قراردادها وجود دارد. به دلیل آنکه برای این نرخ ها در بازارهای مالی تقاضایی وجود ندارد؛ متعهد پذیره نویسی که به طور عمده شرکت های تأمین سرمایه و یا صندوق های سرمایه گذاری با درآمد ثابت هستند، هزینه هایی مانند تعهدپذیره نویسی اوراق و بازارگردانی از بانیان اوراق طلب می کنند که مجموع این هزینه ها به همراه نرخ خدمات مشاوره مالی، ضمانت اوراق و سایر هزینه های اداری، بین ۸ الی ۱۰ درصد به نرخ اسمی اعلامی می افزاید. بنابراین می توان ادعا کرد که میانگین نرخ تأمین مالی بخش غیردولتی در بازار سرمایه طی ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ در بازه ای بین ۲۵ تا ۲۷ درصد قرار داشته است.

چنانچه نرخ های مزبور به طور دستوری تعیین نشود و مبتنی بر شرایط واقعی باشند، هزینه های پذیره نویسی و بازارگردانی نیز کاهش می یابد و توزیع منافع حاصل از انتشار اوراق، به عموم فعالان بازار می رسد. همچنین به دلیل نرخ گذاری نامناسب اوراق مالی اسلامی، تقاضای این اوراق و حجم معاملات آن بسیار پایین است. به عنوان مثال:

صکوک مرباجه شرکت سایپا با نماد صایپا ۰۱۲ در اسفندماه سال ۱۳۹۷ با نرخ ۱۶ درصد عرضه شد. از ابتدای اسفندماه تا انتهای روز ۱۳ اسفندماه ۱۳۹۸، تنها ۴۳۲۶ برگه اوراق مذکور (معادل ۳۶۳ میلیون تومان) معامله شد.

اوراق مرباجه بنگاستر کرانه با نماد کرانه ۹۹ در اسفندماه سال ۱۳۹۸ و با نرخ ۱۶ درصد منتشر شد. از ابتدای اسفندماه تا انتهای روز ۱۳ اسفندماه ۱۳۹۸، فقط هفت برگه از این اوراق (معادل ۷۰۷ هزار تومان) معامله شد.

با مقایسه نرخ تأمین مالی اوراق دولتی و غیردولتی مشخص می شود که نرخ اسمی تأمین مالی اوراق غیردولتی (۱۷٪) از نرخ تأمین مالی اوراق دولتی (۱۸ درصد در اوراق کوپن دار و

۲۲ درصد در اوراق بدون کوپن) کمتر است. این امر نشان دهنده عدم تناسب در نرخ‌های دستوری است. به عبارت دیگر نرخ اوراق دولتی که نرخ بدون ریسک و مبنای نرخ‌گذاری سایر اوراق مالی بازار است، باید پایین‌ترین نرخ دارایی‌های مالی باشد؛ حال آنکه نرخ بازدهی این طبقه دارایی در بازارهای مالی کشور از سایر طبقات دارایی‌ها که پرمخاطره‌ترند بیشتر است. بنابراین لازم است تا با پرهیز از تعیین دستوری نرخ اوراق کوپن دار دولتی و غیردولتی و همچنین شفاف‌سازی سایر هزینه‌های تأمین مالی، به نرخ‌گذاری صحیح اوراق در بازار سرمایه دست یافت. انتشار اوراق بدون کوپن (مشابه اسناد خزانه دولتی) توسط بخش غیردولتی می‌تواند تا حد زیادی به شفاف شدن نرخ تأمین مالی بخش غیردولتی در نظام مالی کمک کند.

۳-۶-۳. عرضه‌های عمومی اولیه

عرضه عمومی اولیه، یکی از سازوکارهای تجهیز منابع مالی توسط بنگاه‌هاست. در این روش تأمین مالی، یکی از سهام‌داران عمده بنگاه، سهام خود را به عموم واگذار می‌کند و در عوض منابع مالی را دریافت می‌کند که معمولاً صرف تأمین مالی همان بنگاه می‌شود. از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا پایان آذرماه، چهارده مورد عرضه عمومی اولیه انجام شد که در مجموع بیش از ۲۸۰۰ میلیارد تومان برای بنگاه‌ها جذب منابع مالی به همراه داشته است. جدول زیر عرضه‌های اولیه انجام شده از ابتدای سال تا انتهای آذرماه را نشان می‌دهد.

جدول ۳-۲۲. عرضه‌های عمومی اولیه در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ (میلیارد تومان)

ردیف	نام شرکت	نماد	نوع بازار	ارزش عرضه	گروه صنعت	تاریخ عرضه
۱	کشت و صنعت شریف‌آباد	زشریف	فرابورس	۲۱,۸	زراعت و خدمات وابسته	۱۳۹۸/۲/۳۱
۲	سرمایه‌گذاری صدرتأمین	تاصیکو	بورس تهران	۴۴۰	شرکت سرمایه‌گذاری (نهاد مالی)	۱۳۹۸/۲/۹
۳	تولید ژلاتین کپسول ایران	دکپسول	فرابورس ایران	۲۲,۸	مواد و محصولات دارویی	۱۳۹۸/۳/۵
۴	پلی پروپیلن جم	جم‌پیلن	بورس تهران	۴۵۰	محصولات شیمیایی	۱۳۹۸/۳/۲۷

ردیف	نام شرکت	نماد	نوع بازار	ارزش عرضه	گروه صنعت	تاریخ عرضه
۵	سیمرغ	سیمرغ	بورس تهران	۶۶,۳	زراعت و خدمات وابسته	۱۳۹۸/۴/۲
۶	شرکت پتروشیمی نوری	نوری	بورس تهران	۹۷۳,۱	محصولات شیمیایی	۱۳۹۸/۴/۲۲
۷	گلتنک سازان سپاهان	فسازان	بورس تهران	۶۹,۳	فلزات اساسی	۱۳۹۸/۵/۲۸
۸	دارویی رهاورد تأمین	درهاور	فراپورس	۱۲,۶	مواد و محصولات دارویی	۱۳۹۸/۴/۱۲
۹	پخش هجرت	هجرت	فراپورس	۱۲۴,۸	مواد و محصولات دارویی	۱۳۹۸/۵/۱۹
۱۰	جنرال مکانیک	رنیک	فراپورس	۷۹	خدمات فنی و مهندسی	۱۳۹۸/۶/۱۳
۱۱	توسعه مولد نیروگاهی جهرم	بجهرم	فراپورس	۲۴۰,۲	عرضه برق، گاز، بخار و آب گرم	۱۳۹۸/۷/۳
۱۲	فولاد سپید فراب کویر	کویر	بورس تهران	۱۵۶,۸	فلزات اساسی	۱۳۹۸/۷/۱۷
۱۳	توزیع داروپخش	دتوزیع	فراپورس	۱۳۸	مواد و محصولات دارویی	۱۳۹۸/۷/۲۱
۱۴	سرمایه‌گذاری آوانوین	وآوا	فراپورس	۳۲,۴	سرمایه‌گذاری‌ها	۱۳۹۸/۸/۱
-	مجموع			۲۸۲۷		

مأخذ: محاسبات محقق.

میزان عرضه عمومی اولیه در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۷ برابر با ۱۴۲۶,۵ میلیارد تومان بوده است که مقایسه آن با دوره مشابه در سال ۱۳۹۸، حکایت از افزایش ارزش اسمی عرضه عمومی اولیه در سال ۱۳۹۸ دارد. براین اساس ارزش عرضه عمومی اولیه طی ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ نسبت به دوره مشابه در سال قبل حدود ۹۸ درصد رشد داشته است. به‌منظور بررسی دقیق‌تر میزان تأمین مالی واقعی شرکت‌ها از روش عرضه عمومی اولیه، لازم است تا ارزش عرضه عمومی اولیه‌ها براساس شاخص قیمت تولیدکننده تعدیل شود. با این تعدیل، ارزش عرضه عمومی اولیه در ۹ ماهه سال ۱۳۹۸ نسبت به دوره مشابه در سال ۱۳۹۷، حدود ۵۸ درصد رشد داشته است.

یکی از نکات مهم در عرضه‌های عمومی اولیه ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ آن است که میزان مشارکت افراد (اعم از حقیقی و حقوقی) در عرضه‌ها افزایش داشته است و تعداد زیادی نسبت به

خریداری این سهام‌ها اقدام کرده‌اند. به عنوان مثال در اولین عرضه عمومی اولیه سال ۱۳۹۸ که مربوط به شرکت سرمایه‌گذاری صدرتأمین بود، حدود ۴۲۷ هزار نفر مشارکت داشتند. اما در آخرین عرضه عمومی اولیه ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ که سهام شرکت سرمایه‌گذاری آوانوین بوده است، حدود ۸۷۵ هزار نفر یعنی بیش از دو برابر تعداد اولین عرضه عمومی اولیه امسال شرکت کرده‌اند. این افزایش مشارکت اگرچه به معنای مردمی‌تر شدن بازار سرمایه و مبدل شدن آن به بازاری مطمئن از دید افراد جامعه است، اما لازم است سایر ابعاد ورود معامله‌گران تازه‌وارد به بازار سرمایه را مدنظر قرار داد.

۴-۶-۳. افزایش سرمایه بنگاه‌ها در بازار سرمایه

کل میزان افزایش سرمایه انجام شده (مجوز داده شده) برای بنگاه‌ها تا انتهای آذرماه سال ۱۳۹۸ برابر با حدود ۲۳۵۳۳ میلیارد تومان بوده است. البته این میزان افزایش سرمایه از محل‌هایی به غیر از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها بوده است. گفتنی است کل میزان افزایش سرمایه سال ۱۳۹۷ برابر با ۶۲۷۵۹ میلیارد تومان بوده است که ۳۷۲۹۱ میلیارد تومان آن (حدود ۶۰ درصد) از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها بوده است.

علاوه بر افزایش سرمایه از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها، روش‌های دیگر به شرح زیر برای افزایش سرمایه بنگاه‌ها وجود دارد:

۱. **افزایش سرمایه از محل سود انباشته:** طبق ماده (۵۷) قانون تجارت همه ساله حداقل یک بیستم از عایدات خالص شرکت برای تشکیل سرمایه احتیاطی موضوع خواهد شد. هنگامی که سرمایه احتیاطی به یک‌دهم سرمایه شرکت رسید، موضوع کردن این مقدار اختیاری است. منابع مالی جمع شده در دوره‌های عملیاتی مختلف که در حساب سود انباشته قرار داشته است، چنانچه بالاتر از یک‌دهم سرمایه شرکت باشد، به سرمایه اصلی شرکت (سرمایه پرداخت شده) اضافه می‌شود و افزایش سرمایه انجام می‌شود.

۲. **افزایش سرمایه از محل آورده نقدی سهام‌داران یا مطالبات حال شده ایشان:** در این روش از منابع مالی که آورده سهام‌داران است، استفاده می‌شود. در این روش افزایش سرمایه به سهام‌داران فعلی این اختیار داده می‌شود که نسبت مالکیت خود را در شرکت حفظ کنند و از این‌رو حق تقدم

برای آنها منتشر می‌شود و چنانچه از حق تقدم استفاده نشود، سایر افراد می‌توانند به خریداری حق تقدم‌ها و سرمایه‌گذاری در شرکت اقدام کنند.

۳. **افزایش سرمایه از محل صرف سهام:** در این روش، شرکت سهام خود را به مبلغی بیش از قیمت اسمی و از طریق پذیره‌نویسی به فروش می‌رساند و تفاوت حاصل از قیمت فروش و قیمت اسمی سهام (۱۰۰۰ ریال) را به حساب اندوخته منتقل و یا در ازای آن، سهام جدید به سهام‌داران قبلی می‌دهد.

تفاوت سه روش اخیر افزایش سرمایه با روش افزایش سرمایه از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها، آن است که جریان نقدی وارد شرکت می‌شود و در حساب سرمایه شرکت قرار می‌گیرد. حال آنکه در روش افزایش سرمایه از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها، تنها از لحاظ حسابداری، ترازنامه مجدداً به روز می‌شود و حساب سرمایه افزایش می‌یابد اما هیچ‌گونه جریان نقدی وارد شرکت نمی‌شود.

۵-۶-۳. صندوق‌های سرمایه‌گذاری

یکی از نهادهای مهم مالی بازار سرمایه که به تجمیع منابع مالی و تخصیص آن اقدام می‌کند، صندوق‌های سرمایه‌گذاری هستند. صندوق‌های سرمایه‌گذاری انواع مختلفی دارند که بسته به نوع فعالیت و اساسنامه صندوق به سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مشخص مالی اقدام می‌کنند.

ارزش کل صندوق‌های سرمایه‌گذاری در انتهای سال ۱۳۹۷ معادل ۱۵۰۸۹۷ میلیارد تومان بود که با افزایش حدود ۳۰ هزار میلیارد تومانی، در پایان ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ به ۱۷۹۹۲۸ میلیارد تومان رسید.

از میان انواع مختلف صندوق‌های سرمایه‌گذاری، بیشترین ارزش صندوق‌ها به صندوق‌های با درآمد ثابت اختصاص دارد. ارزش این صندوق‌ها در انتهای ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ برابر با ۱۷۳۶۹۱ میلیارد تومان و در انتهای سال ۱۳۹۷ برابر با ۱۴۸۵۷۸ میلیارد تومان بوده است. تعداد کنونی صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت، ۷۹ مورد است. جدول زیر ترکیب سبد سرمایه‌گذاری این صندوق‌ها در انتهای ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد.

جدول ۲۸-۳. ترکیب سبد سرمایه‌گذاری صندوق‌های با درآمد ثابت در انتهای سال ۱۳۹۷ و

انتهای ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ (ارقام به میلیارد تومان)

ردیف	نوع دارایی	ارزش		درصد هر دارایی از کل سبد سرمایه‌گذاری	
		انتهای سال ۱۳۹۷	۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸	انتهای سال ۱۳۹۷	۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸
۱	سهام	۱۲۸۶۶	۱۷۸۷۲	۸/۶۶	۱۰/۲۹
۲	اوراق بهادار با درآمد ثابت	۴۳۸۹۰	۵۹۸۱۹	۲۹/۵۴	۳۴/۴۴
۳	گواهی سپرده و سپرده بانکی	۸۹۳۸۴	۹۱۸۳۲	۶۰/۱۶	۵۳/۱۳
۴	نقد	۲۴۲۰	۴۱۶۸	۰/۰۱	۰/۲۴
-	مجموع	۱۴۸۵۶۰	۱۷۳۶۹۱	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: داده‌های سازمان بورس و اوراق بهادار.

میزان سپرده‌گذاری و سرمایه‌گذاری در گواهی‌های سپرده صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت، به‌رغم آنکه نسبت به سال ۱۳۹۷ کاهش یافته، ولی همچنان ۵۳/۱۳ درصد است که از سقف مجاز تعیین شده توسط سازمان بورس و اوراق بهادار (۵۰ درصد) بالاتر است. بنابراین باید صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت، ترکیب سبد سرمایه‌گذاری خود را تغییر دهند و به جای سپرده‌گذاری به سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار با درآمد ثابت اقدام کنند.

۶-۳. وضعیت صورت‌های مالی مقامات ناظر در بازار سرمایه

سازمان بورس و اوراق بهادار مقام ناظر و تنظیم‌گر بازار سرمایه است. چهار بورس اوراق بهادار و کالایی کشور یعنی بورس تهران، فرابورس ایران، بورس انرژی و بورس کالا ارکان دیگری از بازار سرمایه هستند که به نظارت و عملیات انتشار اوراق اقدام می‌کنند. بورس کالا و بورس انرژی علاوه بر اینکه به انتشار اوراق مالی در حوزه خود، نظارت می‌کنند، بر عرضه و تقاضا و به‌طور کلی انتقال محصولات و کالاها نیز نظارت و تنظیم‌گری و نظارت می‌کنند. این چهار بورس تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار فعالیت دارند.

هر چهار بورس اشاره شده، سهامی عام فهرست شده در بازار سهام هستند و سهامشان مانند سایر شرکت‌ها مبادله می‌شود و موظف به ارائه و افشای صورت‌های مالی مطابق با دستورالعمل‌های مربوطه هستند.

سازمان بورس و اوراق بهادار: به‌عنوان مهمترین رکن بازار سرمایه که مسئول رصد و الزام به شفافیت ناشران اوراق بهادار (بنگاه‌ها) است، اطلاعات مالی و صورت‌های مالی خود را به‌طور عمومی منتشر نمی‌کند. به عبارت دیگر وضعیت عملکرد مالی سازمان بورس و اوراق بهادار در دوره‌های مالی مختلف برای فعالان بازار و سایر ذی‌نفعان مشخص نیست و این در حالی است که بخشی از کارمزد معاملات سهام به سازمان بورس و اوراق بهادار اختصاص دارد. مطابق با ماده (۷) قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی، هیئت‌مدیره سازمان موظف است تا صورت‌های مالی سازمان را تهیه کند و به شورای عالی بورس ارائه کند. در حال حاضر سازمان بورس و اوراق بهادار، الزام قانونی به انتشار عمومی صورت‌های مالی و گزارش‌های عملکرد مالی خود ندارد. با این حال بهتر است تا سازمان بورس به‌عنوان داعیه‌دار شفافیت اطلاعات در بازار سرمایه و نظام مالی کشور، صورت‌های مالی دوره‌ای خود را برای عموم منتشر کند. همچنین لازم است در ماده‌ای قانونی به الزام سازمان بورس و اوراق بهادار در افشای اطلاعات مالی اقدام شود.

بورس تهران: به‌عنوان یکی از بازارهای مهم اوراق بهادار که در آن سهام و اوراق مالی اسلامی (اعم از شرکت‌ها، دولت و شهرداری‌ها) و سایر اوراق مالی مانند مشتقات منتشر می‌شود، براساس دستورالعمل‌های بورس به افشای اطلاعات اقدام می‌کند. شرکت بورس تهران با نماد معاملاتی «بورس» در بورس تهران فهرست شده است. به عبارتی بورس تهران به پذیرش نماد معاملاتی شرکت خود اقدام کرده است.^۱

شرکت فرابورس ایران: بازاری است که سهام، اوراق مالی اسلامی و سایر ابزارهای مالی پذیرش و مبادله می‌شود. سهم قابل توجهی از انتشار و معاملات اوراق دولتی در بازار فرابورس انجام می‌شود. به‌عنوان نمونه تمامی اسناد خزانه دولتی که منتشر شده، در این بازار بوده است. این شرکت نیز مانند شرکت بورس تهران، دارای نماد معاملاتی در فرابورس است و نسبت به پذیرش نماد معاملاتی شرکت خود اقدام کرده است.

۱. این نوع پذیرش در ادبیات دنیا به Self Listing موسوم است.

نکته مهمی که در خصوص نمادهای شرکت بورس تهران و فرابورس وجود دارد آن است که هر دو شرکت در بازاری فهرست شده‌اند که مقام ناظرشان خودشان هستند. این اتفاق می‌تواند زمینه‌های بروز تعارض منافع را ایجاد کند.

۷-۶-۳. تحولات قوانین و مقررات در بازار سرمایه

مقررات و دستورالعمل‌هایی در سال ۱۳۹۸ در سطوح مختلف به تصویب و تأیید رسیده است که برخی به‌طور مستقیم و برخی به‌طور غیرمستقیم بر بازار سرمایه مؤثر بوده‌اند. در ادامه به مهمترین آنها اشاره می‌شود.

۱-۷-۶-۳. ادغام بانک‌های نظامی در بانک سپه

ادغام بانک‌های نظامی در بانک سپه یکی از تصمیماتی است که دلالت‌هایی در شبکه بانکی و بازار سرمایه دارد. از آنجاکه سهام این بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در بازار سرمایه معامله می‌شد، لازم بود تا طبق این تصمیم، سهام اشخاص حقیقی و حقوقی بازخرید شود. قیمت بازخرید سهام بانک‌های مهر اقتصاد، قوامین، حکمت ایرانیان و مؤسسه اعتباری کوثر برای سرمایه‌گذاران حقیقی، ۱۰۰ تومان (ارزش اسمی) و برای سرمایه‌گذاران حقوقی غیروابسته به نیروهای مسلح، براساس قیمت پایانی سهام در زمان توقف نماد معاملاتی مربوطه تعیین شد. به دلیل آنکه قیمت تابلوی سهام بانک انصار بالاتر از ارزش اسمی (۱۰۰ تومان) بود، قیمت بازخرید سهام این بانک برای تمام افراد حقیقی و حقوقی (اعم از وابسته به نیروهای مسلح و غیروابسته) به قیمت تابلو تعیین شد. با تجمیع بانک‌های پنج‌گانه در بانک سپه که بانکی دولتی است و سهامش در بازار سرمایه مبادله نمی‌شود، بیش از ۵٫۳ هزار میلیارد تومان از ارزش بازار سرمایه کاهش یافت.^۱

۲-۷-۶-۳. اوراق تأمین مالی گام

شرح ماهیت و نحوه کار اوراق تأمین مالی که مبتنی بر فکتورینگ معکوس است، در قسمت «مهمترین وقایع مؤثر بر نظام بانکی در سال ۱۳۹۸» ارائه شد. چنان‌که بیان شد این اوراق می‌توانند

۱. برای محاسبه ارزش بازار سهام این بانک‌ها، تعداد سهام در قیمت آن ضرب و جمع می‌شود که با این روش ارزش بازار سهام بانک‌های دولتی شده، حدود ۵٫۳ هزار میلیارد تومان بوده است.

نیازهای نقدینگی کوتاه مدت بنگاه‌ها را برطرف کنند و با توجه به اینکه همچون اسناد خزانه به کسرفروخته می‌شوند، نرخ اوراق واقعی و شفاف در بازارها کشف می‌شود. همچنین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با سرعت بیشتری می‌توانند تأمین مالی کنند.

انتشار این اوراق دلالت‌های مهمی در بازار سرمایه دارد. ایجاد تقاضا در بازار سرمایه یکی از الزامات این اوراق است و چنانچه این مهم محقق نشود، سبب افزایش نرخ تنزیل این اوراق و در نتیجه به عدم مقبولیت توسط زنجیره تولید بنگاه منجر خواهد شد. صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت، با تأسیس و توسعه صندوق‌های بازار پول، می‌توانند به سرمایه‌گذاری در این اوراق به منظور تنوع بخشی پرتفوی خود اقدام کنند.

۳-۶-۲. آیین‌نامه معافیت مالیاتی افزایش سرمایه از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها

آنچه که در ترازنامه بنگاه‌ها ثبت و ضبط می‌شود و براساس آن تراز برقرار است (تراز بودن دارایی‌ها با طرف بدهی‌ها و سرمایه)، ارزش دفتری طرفین ترازنامه است. پس از رشد نرخ ارز در اواخر سال ۱۳۹۶ و در سال ۱۳۹۷ که به کاهش ارزش پول ملی انجامید، ارزش بازاری دارایی‌ها در اقتصاد افزایش یافت اما آنچه که در ترازنامه بنگاه ثبت شده، ارزش دفتری دارایی‌هاست. چنانچه شرایط تورمی باشد (مانند آنچه که اقتصاد کشور با آن مواجه است) می‌توان ارزش دارایی‌ها را براساس قیمت‌های بازار به روز کرد و با توجه به لزوم برقراری توازن طرفین ترازنامه، می‌بایست تا ارزش بدهی‌ها و حقوق صاحبان سهام نیز به روز شود. با به روز کردن ترازنامه، سرمایه نیز افزایش خواهد یافت که به این فرایند، افزایش سرمایه از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها گفته می‌شود. این افزایش سرمایه در حالت کلی مشمول مالیات بوده است و طبق ماده (۱۴) قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از تولید کالای ایرانی» مصوب خرداد ۱۳۹۸، بنگاه‌ها تنها هر پنج سال یک بار می‌توانند نسبت به افزایش سرمایه از محل مزبور اقدام کنند.

به منظور حمایت از بنگاه‌ها و ارتقای ساختار مالی آنها پس از طرح معافیت مالیاتی این نوع افزایش سرمایه در قانون مزبور، هیئت وزیران در جلسه ۱۸ دی ماه سال ۱۳۹۸ نسبت به معافیت مالیاتی افزایش سرمایه از این روش تصمیم‌گیری کرد. البته به دلیل عدم تعیین تکلیف معافیت مالیاتی افزایش سرمایه از محل مزبور طی ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸، شرکت‌ها به افزایش سرمایه از

این محل اقدام نکردند؛ اما حجم زیادی از افزایش سرمایه‌ها از محل مازاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها در سه ماهه پایانی صورت پذیرد. با آنکه این روش افزایش سرمایه، بیشتر جنبه حسابداری دارد و مستقیماً هیچ جریان نقدی را وارد بنگاه نمی‌کند، اما به دلیل بهبود بخشیدن به وضعیت صورت‌های مالی به خصوص ترازنامه‌ها، می‌تواند توان جذب منابع مالی بنگاه را افزایش دهد.

۴-۲-۶. بازار پایه

یکی از بازارهای اوراق بهادار شرکت‌ها که تحت نظارت شرکت فرابورس ایران قرار دارد، بازار پایه فرابورس است. شرکت‌هایی که سهامشان در این بازار مورد معامله قرار می‌گیرد، در واقع لغو پذیرش شده‌اند و در افشای صورت‌های مالی، وضعیت سرمایه یا وضعیت صورت‌های مالی دچار ابهام و اشکال هستند؛ از جمله برخی شرکت‌هایی که مشمول ماده (۱۴۱) قانون تجارت شده‌اند. از طرف دیگر، پیش‌توانه تشکیل این بازار به الزام قانونگذار در بند «ب» ماده (۹۹) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۳۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور برمی‌گردد که به موجب آن «معاملات اوراق بهادار ثبت شده در سازمان (اعم از سهام شرکت‌های سهامی عام) فقط در بورس‌ها و بازارهای خارج از بورس دارای مجوز و با رعایت مقررات معاملاتی هر یک از آنها حسب مورد امکان پذیر است و معامله اوراق بهادار مذکور بدون رعایت ترتیبات فوق فاقد اعتبار است».

نبود حجم مبنا، دامنه نوسان بیشتر در مقایسه با سهام سایر بازارهای بورس و فرابورس و سیگنال‌فروشی عده‌ای در فضای مجازی سبب شد تا در روزهای معاملاتی سال گذشته، قیمت سهام برخی از این شرکت‌ها تا بیش از ۱۰ برابر (معادل ۱۰۰۰ درصد) رشد کند در حالی که ارزش ذاتی سهام این شرکت‌ها بسیار پایین‌تر از قیمت‌های بازار بود. این افزایش قیمت‌ها و خریدهای هیجانی سبب شده بود تا افراد زیادی از سهام‌داران خرد که با سرمایه اندکی وارد بازار سرمایه شده بودند و از تصمیم‌گیری بازیگران پشت سهام مطلع نبودند، خسارت‌های بسیاری را متحمل شوند. این چالش‌ها و در حالت کلی شفاف نبودن این بنگاه‌ها در ارائه اطلاعات به مقام ناظر، سبب شد تا فرابورس ایران و سازمان بورس به سمت اصلاح دستورالعمل معاملات این بازار حرکت کنند.

فرایند اصلاح دستورالعمل و مقررات بازار پایه فرابورس ایران که از نیمه دوم سال ۱۳۹۷ شروع شده بود، با چالش‌هایی مواجه شد. پس از تصمیمات متعدد در خصوص نحوه معاملات این نوع

سهام، در نهایت مقرر شد شرکت های بازار پایه در یکی از تابلوهای زرد، نارنجی و قرمز قرار گیرند. همچنین تصمیم گرفته شد در بازه کشف قیمت (بین ساعت ۸:۳۰ تا ۹ هر روز معاملات) مظنه قیمت ها برای تمامی افراد قابل رؤیت باشد؛ و دامنه نوسان برای تابلوی زرد روزی ۳ درصد، تابلوی نارنجی روزی ۲ درصد و تابلوی قرمز روزی ۱ درصد تعیین شد. همچنین مقرر شد صندوق های سرمایه گذاری که تا پیش از این ورودشان به این بازار ممنوع بوده، بتوانند به خرید و فروش سهام اقدام کنند.

به منظور تعیین تکلیف اساسی بازار پایه فرابورس لازم است تا قانونگذار و مقام ناظر بازار سرمایه بر موارد زیر تأکید داشته باشد:

۱. ساماندهی مشوق های مالی یا مالیاتی حضور در بازار سهام (بورس تهران و فرابورس ایران)،
۲. وضع تنبیه های مالی و غیرمالی نسبت به ناشرانی که از افشای اطلاعات خودداری می کنند،
۳. طراحی و توسعه نهادهای ادغام و اکتساب^۱ به منظور حذف ورشکستگی در بازار سهام.

۸-۶-۳. پیشنهادها

۸-۶-۳-۱. تصحیح نرخ اوراق غیردولتی در راستای افزایش تأمین مالی بنگاه ها از طریق صکوک

در دو سال اخیر عمده تأمین مالی انجام شده از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی (صکوک) در بازار سرمایه برای دولت بوده و سهم بخش غیردولتی از بازار سرمایه کاهش یافته است. در واقع بازار سرمایه به محلی برای فروش اوراق دولتی برای جبران کسری بودجه دولت تبدیل شده است و بخش غیردولتی به واسطه آشنا نبودن و مهمتر از آن موانع و اشکالاتی که در مسیر تأمین مالی از طریق انتشار صکوک وجود دارد، از بازار سرمایه و ابزارهای آن کمتر استفاده کرده است.

همان طور که در قسمت های قبل گفته شد، در حال حاضر نرخ سود اوراق دولتی (بدون کوپن) که نشان دهنده نرخ بازده بدون ریسک در اقتصاد است؛ از نرخ اوراق سایر ناشران مانند اوراق بنگاه های غیردولتی و شهرداری ها که دارای ریسک زیادتری هستند بیشتر است. این بدان معناست که چنانچه فردی ریسک کند و اوراق غیردولتی بگیرد، بازده مورد انتظار پایین تری کسب

خواهد کرد و چنانچه فرد سرمایه‌گذار ریسک نکند و اوراق دولتی را خریداری کند، پاداش بیشتری خواهد داشت. این رویکرد غلط در نرخ‌گذاری اوراق بدهی باعث می‌شود که هزینه‌های غیرشفاف تأمین مالی بخش غیردولتی زیاد باشد و منافع حاصل از انتشار اوراق به سرمایه‌گذاران حقیقی و عموم منتقل نشود.

همچنین نرخ‌گذاری دستوری اوراق مالی سبب می‌شود که کل هزینه‌های تأمین مالی در مقایسه با زمانی که قیمت‌ها در بازار تعیین می‌شود، برای بانی اوراق که بخش غیردولتی است، بیشتر باشد. بنابراین لازم است تا این نرخ‌گذاری‌ها متناسب با شرایط بازار در نظام مالی تعریف شود تا بازیگرانی که براساس منطق ریسک - بازده تصمیم‌گیری می‌کنند، بتوانند منابع مازاد مالی خود را به بخش‌های متقاضی سرمایه منتقل کنند. در واقع باید نرخ اوراق دولتی پایین‌ترین نرخ در بازارهای مالی باشد و براساس آن نرخ و رتبه اعتباری بنگاه‌ها، نرخ بازده مورد انتظار سایر اوراق استخراج شود. در این رویکرد دولت و بخش غیردولتی هر دو می‌توانند به تأمین مالی از بازارهای سرمایه نائل آیند.

پیشنهادهای زیر برای رفع این چالش و تسهیل و گسترش تأمین مالی بخش غیردولتی در بازار سرمایه قابل ارائه است:

۱. خودداری از نرخ‌گذاری دستوری اوراق دارای کوپن (عدم اعمال سقف نرخ برای ضمانت بانکی اوراق بخش غیردولتی) و اجرای نرخ‌گذاری متناسب با شرایط اقتصادی و بازار و نرخ سود سایر بازارها،

۲. بهره‌گیری از رتبه‌بندی اعتباری مؤسسات رتبه‌بندی در نرخ‌گذاری اوراق مالی،

۳. انتشار اوراق بدون کوپن برای بخش غیردولتی (فروش به کسر) در بازار سرمایه،

۴. اختیاری شدن رکن ضامن برای اوراق و امکان معامله اوراق بدون ضامن توسط نهادهای مالی،

۵. کاهش مراحل بوروکراتیک و حذف رکن ضامن در صورتی که اوراق منتشر شده دارای رتبه

اعتباری باشد.^۱

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «چالش‌های تأمین مالی بنگاه‌ها از طریق انتشار صکوک (اوراق مالی اسلامی)»، شماره مسلسل ۱۶۶۲۲، ۱۳۹۸.

۲-۸-۶-۳. توسعه ابزارهای مالی بازار سرمایه

توسعه ابزارهای مالی بازار سرمایه مزیت‌های بسیاری برای اقتصاد و نظام مالی کشور دارد. ایجاد طبقات متنوع دارایی‌ها که طیف وسیعی از افراد را بسته به نوع ریسک‌پذیری یا افق‌های زمانی سرمایه‌گذاری جذب می‌کند، پاسخ به اقتضائات تأمین مالی بنگاه‌ها و مدیریت ریسک‌های مربوط به آن بهینه شدن ترکیب پرتفوی سرمایه‌گذاری افراد (اعم از حقیقی و حقوقی)، روش‌های مختلف برای تأمین مالی بخش‌های دولتی و غیردولتی، افزایش مشارکت آحاد مردم در فرایند سرمایه‌گذاری و تأمین مالی و یادگیری اقتصادی و مالی در خانواده‌ها و ایجاد فرهنگ اقتصادی و مالی از جمله مزیت‌های توسعه ابزارهای مالی است که باید بیش از پیش مورد توجه و تأکید متولیان این بازارها قرار گیرد.

علاوه بر این ایجاد و توسعه نهاد ادغام و اکتساب در بازار سرمایه که به جلوگیری و استمرار پدیده ورشکستگی در بازار سرمایه خواهد انجامید، از جمله مهمترین اولویت‌هایی است که لازم است مدنظر قانونگذاران و متولیان نظام مالی قرار گیرد.

۳-۸-۶-۳. رعایت الزامات شناوری سهام شرکت‌های فهرست شده

شرکت بورس اوراق بهادار تهران و شرکت فرابورس ایران تابلوهای متعددی دارند که شرکت‌ها اصطلاحاً در آنها فهرست^۱ شده‌اند. هریک از این تابلوها الزاماتی در خصوص کیفیت وضعیت مالی و الزام شناوری سهام دارند. سهام‌داران عمده شرکت‌ها در هنگام ورود به تابلوهای بورس متعهد می‌شوند که متناسب با الزامات تابلوی مربوطه بخشی از سهام خود را در بازار عرضه کنند. با توجه به اهمیت میزان شناوری سهام و به منظور بالا بردن انگیزه برای افزایش آن، طبق ماده (۶) «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» شرکت‌هایی که درصد شناوری سهام آنها ۲۰ درصد یا بیشتر از آن باشد، معافیت مالیاتی آنها دوبرابر می‌شود.

جدول ۲۹-۳. حداقل سهام شناور آزاد در بازارها و تابلوهای بورس و فرابورس (درصد)

۲۰	تابلوی اصلی	بازار اول	بورس تهران
	تابلوی فرعی		
۱۵			
۱۰	بازار دوم		فرابورس ایران
۱۰	بازار اول		
۵	بازار دوم		

مأخذ: تارنمای شرکت بورس اوراق بهادار تهران و شرکت فرابورس ایران.

در حال حاضر برخی از شرکت‌هایی که در این تابلوها فهرست شده‌اند الزام شناوری را رعایت نمی‌کنند و سازمان بورس نیز ابزارهای قوی برای الزام شرکت‌ها به ایفای تعهد خود در خصوص میزان شناوری ندارد. به عنوان مثال یکی از شرکت‌هایی که در بازار دوم بورس تهران فهرست شده، دارای ۶ درصد سهام شناور است که طبق مقررات بورس باید حداقل ۱۰ درصد سهام شناور داشته باشد. به عبارت دیگر لازم است تا این شرکت ۴ درصد سهام شناوری خود را افزایش دهد. از این دست شرکت‌ها بسیار است و الزام به ایفای تعهدات مربوط به شناوری سهام تأثیر قابل توجهی در افزایش عرضه سهام و ایجاد ظرفیت برای مشارکت بیشتر مردم ایجاد می‌شود. از این رو می‌توان پیشنهاد کرد بخشودگی مالیاتی شرکت‌های سرمایه‌پذیری که الزامات شناوری تابلویی که در آن فهرست شده‌اند را رعایت نکرده‌اند، حذف شود.

۴-۸-۶-۳. افزایش درصد شناوری سهام شرکت‌ها

یکی دیگر از اقداماتی که می‌تواند به افزایش عمق بازار منجر شود، بازنگری در درصدهای تعیین شده برای سهام شناور شرکت‌های سرمایه‌پذیر است. در این راستا شورای عالی بورس با اصلاح ابلاغیه مربوط به حداقل درصد شناوری سهام تابلوهای مختلف بورس و فرابورس و همچنین مجلس شورای اسلامی با اصلاح ماده (۶) «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» می‌تواند اقدام کنند.

۵-۸-۶-۳. هدایت مردم به سوی سرمایه‌گذاری غیرمستقیم در بازار سرمایه و توسعه فعالیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری

خرید مستقیم سهام شرکت‌ها نیازمند بررسی دقیق وضعیت تولید شرکت، شرایط مالی آن، وضعیت بازار داخلی و بازار خارجی کالا و... است که عموم مردم نه توان فنی و نه زمان کافی برای این کار را دارند. خرید و فروش سهام شرکت‌ها بدون تمهید این مقدمات ممکن است به ضرر و زیان شدید مردم منجر شود. در این شرایط معمولاً از نهادهای واسطی در نظام مالی با عنوان صندوق‌های سرمایه‌گذاری استفاده می‌شود که به نمایندگی از مردم این بررسی‌ها را انجام داده و با منابع تجمیع شده از طرف ایشان سرمایه‌گذاری می‌کنند.

بنابراین ضروری است از تشویق و تسهیل ورود مستقیم عموم مردم به بازار سرمایه پرهیز شده و به جای آن، مسیر استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری معرفی و استفاده از آن تسهیل شود. سرمایه‌گذاری غیرمستقیم علاوه بر اینکه از بروز رفتارهای هیجانی در بازار سرمایه جلوگیری می‌کند، سبب می‌شود تا به شکل تخصصی سرمایه‌گذاری انجام می‌شود و از سرمایه‌گذاری و تورم قیمتی در سهام شرکت‌هایی که از لحاظ بنیادین وضعیت مطلوبی ندارند، اجتناب شود. مزیت دیگر صندوق‌های سرمایه‌گذاری آن است که حسب ترکیب سبد دارایی‌هایشان، درجات مختلفی از منظر ریسک دارند و عموم مردم با توجه به درجه ریسک‌پذیری خود در هریک از انواع آنها سرمایه‌گذاری می‌کنند. از این رو باید سازمان بورس و اوراق بهادار هم در جهت افزایش تعداد و انواع صندوق‌های سرمایه‌گذاری تلاش کند و هم سقف مجاز صدور واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری کنونی را افزایش دهد.

۶-۸-۶-۳. آموزش افراد تازه‌وارد به بازار سرمایه

بازار سرمایه، بازاری تخصصی است از این رو فعالیت در آن مستلزم دانش و تجربه کافی است. نداشتن دانش و تجربه کافی در این بازار سبب می‌شود علاوه بر ایجاد زمینه ضرر برای افراد، نظم بازار نیز برهم خورد و بروز رفتارهای هیجانی به ضرر سایر فعالان (اعم از افراد حقیقی و حقوقی) منجر شود. اگرچه ارائه آموزش‌های لازم نسبت به بازار سرمایه و ریسک‌های سرمایه‌گذاری آن و همچنین ابزارها و نهادهای متنوع آن باید پیشتر صورت می‌گرفت، اما به هر حال باید از این فرصت

استفاده کرد و به طور فشرده و از طریق رسانه های عمومی، دانش مردم را در این حوزه افزایش داد. به طور مشخص رسانه ملی با همکاری سازمان بورس و اوراق بهادار می تواند برنامه هایی را به صورت منظم در خصوص شرایط بازار سرمایه و ابزارها و نهادهای آن و اصول و شیوه های سرمایه گذاری در آنها برای عموم مردم ارائه کنند.

فصل چهارم

بخش خارجی

صمد عزیزنژاد، حسین هرورانی، امید شریفی، سامان پناهی نیکی قشلاق

۴-۱. تجارت خارجی

۴-۱-۱. عملکرد کلی تجارت خارجی

وضعیت تجارت خارجی می‌تواند تصویری از وضعیت روابط اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی و توانمندی‌ها یا آسیب‌پذیری‌های آن ارائه دهد. براساس جدول ۴-۱ ارزش واردات و صادرات طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۷ روندی نامنظمی داشته و دستخوش برخی شوک‌های برون‌زا از جمله فشار تحریم‌ها، تغییرات نرخ ارز و... بوده است.

جدول ۴-۱. میزان واردات و صادرات و تراز بازرگانی کشور از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۸

(میلیارد دلار)

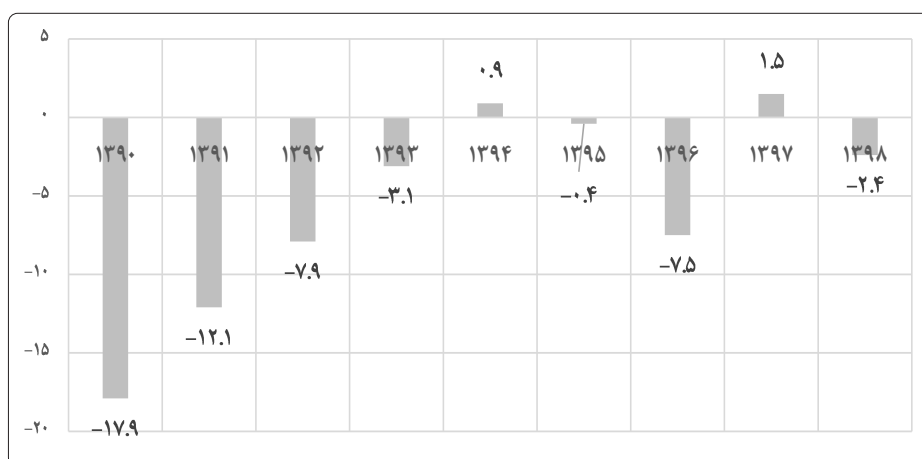
سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
واردات	۶۱/۸	۵۳/۵	۴۹/۷	۵۳/۶	۴۱/۵	۴۳/۷	۵۴/۴	۴۳/۱	۴۳/۷
صادرات	۴۳/۹	۴۱/۴	۴۱/۸	۵۰/۵	۴۲/۴	۴۳/۳	۴۶/۹	۴۴/۶	۴۱/۳
تراز بازرگانی	-۱۷/۹	-۱۲/۱	-۷/۹	-۳/۱	۰/۹	۰/۴	-۷/۵	۱/۵	-۲/۴

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

مطابق جدول ۴-۱ مقایسه تراز بازرگانی در سال ۱۳۹۸ حاکی از آن است که فاصله صادرات و واردات بیشتر از سال گذشته بوده است. تراز بازرگانی سال ۱۳۹۸ به رقم ۲/۴-

میلیارد دلار رسیده، در حالی که تراز بازرگانی سال ۱۳۹۷، مثبت و معادل ۱/۵ میلیارد دلار بوده است. به نظر می‌رسد با توجه به کمبود منابع ارزی کشور، این امر می‌تواند زنگ خطری برای سیاستگذاران اقتصادی جهت تسریع اتخاذ تدابیر لازم برای مدیریت تجارت خارجی کشور باشد.

نمودار ۴-۱. روند تراز بازرگانی طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸



مأخذ: همان.

به اعتقاد برخی از کارشناسان این حوزه، منفی شدن تراز تجاری به دلیل بیش‌اظهاری صادرکنندگان در سال ۱۳۹۷ و کم‌اظهاری آنها در سال ۱۳۹۸ به دلیل مقررات پیمان سپاری ارزی و اختلاف قیمت نرخ ارز نیما و بازار آزاد بوده است. البته شیوع بیماری کرونا و بسته شدن برخی از مرزهای کشور در ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۸ نیز مزید بر علت شده و باعث افزایش فاصله صادرات از واردات نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۷ شده است. علاوه بر این حجم تجارت در سال ۱۳۹۸ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته به گونه‌ای که از رقم ۸۷/۷ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۷ به رقم ۸۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۸ رسیده و این بیانگر کوچک شدن حجم تجارت کشور است.

۴-۱-۲. رابطه مبادله

رابطه مبادله عبارت است از نسبت شاخص بهای کالاهای صادراتی به شاخص بهای کالاهای وارداتی. هر چقدر این نسبت بزرگتر باشد به معنای ارزش بیشتر کالای صادراتی در مقابل کالای وارداتی است. همچنین کمتر از ۱ بودن این نسبت به معنای آن است که کالاهای صادراتی به نسبت کم ارزش تر از کالاهای وارداتی هستند.

جدول ۴-۲. رابطه مبادله در سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸

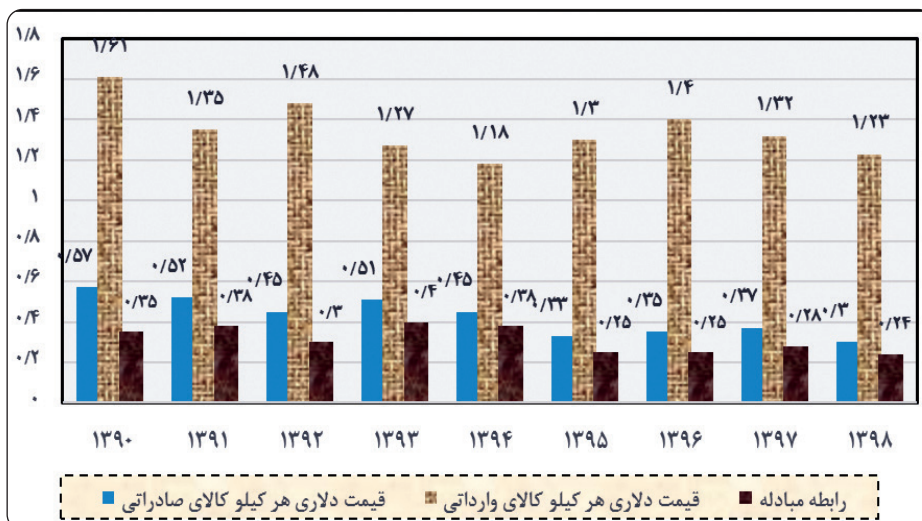
سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
قیمت دلاری هر کیلو کالای صادراتی (دلار)	۰/۵۷	۰/۵۲	۰/۴۵	۰/۵۱	۰/۴۵	۰/۳۳	۰/۳۵	۰/۳۷	۰/۳۰
قیمت دلاری هر کیلو کالای وارداتی (دلار)	۱/۶۱	۱/۳۵	۱/۴۸	۱/۲۷	۱/۱۸	۱/۳۰	۱/۴۰	۱/۳۲	۱/۲۳
رابطه مبادله	۰/۳۵	۰/۳۸	۰/۳۰	۰/۴۰	۰/۳۸	۰/۲۵	۰/۲۵	۰/۲۸	۰/۲۴

مأخذ: محاسبات تحقیق.

جدول ۴-۲ بیانگر ساختار نامطلوب تجارت خارجی در کشور است. زیرا طی سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸، قیمت هر کیلو کالای صادراتی کم شده و قیمت هر کیلو کالای وارداتی هرچند روند نامنظمی داشته، اما در مجموع کاهش یافته که در کل اثر آن به کاهش رابطه مبادله منجر شده است. کاهش ارزش هر کیلو کالای صادراتی کشور طی سال های اخیر نشان می دهد که صادرات ایران بر کالاهایی متمرکز شده که ارزش افزوده کمتر داشته اند و بنابراین فناوری کمتری در آنها نهفته است. اما کاهش کلی قیمت در کیلو کالای وارداتی، نشان می دهد تمرکز واردات کشور بر کالاهای واسطه ای دارای ارزش افزوده کمتر بیشتر شده است. این امر می تواند به دلیل مدیریت واردات در شرایط تحریم (از جمله توقف واردات خودرو و...) باشد.

استمرار رابطه مبادله کمتر از ۱ و کاهش آن نسبت به میانگین سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ به معنای صادرات کالاهای خام و دارای ارزش افزوده پایین در مقابل واردات کالاهای دارای ارزش افزوده بیشتر است. در نمودار زیر روند قیمت هر کیلو کالای وارداتی و صادراتی و رابطه مبادله در سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ نشان داده شده است.

نمودار ۲-۴. روند قیمت هر کیلو کالای وارداتی و صادراتی و رابطه مبادله در سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸



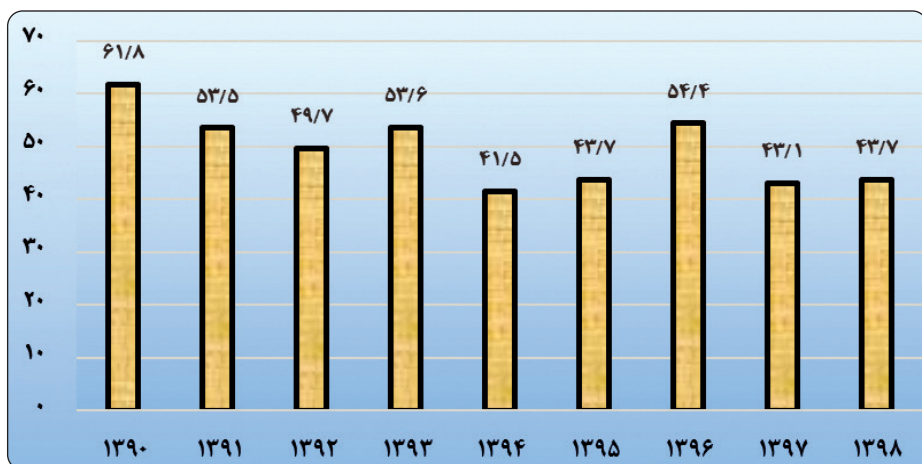
مأخذ: گمرک ج.ا.ایران و محاسبات تحقیق.

براساس نمودار ۲-۴ و با توجه به پیش بینی استمرار رکود در برخی از بخش های تولیدی و کم اثر بودن سیاست های تشویقی برای ایجاد ارزش افزوده از کالاهای خام و نیمه ساخته و ناکافی بودن حمایت ها از صنایع تبدیلی، قیمت هر کیلو صادرات کشور همچنان در ارقام نازلی باقی مانده و به نظر می رسد در کوتاه مدت تحولی در این باره رخ نخواهد داد. همچنین با توجه به برونزا بودن قیمت کالاهای وارداتی، بهبود رابطه مبادله در کوتاه مدت دور از ذهن است.

۳-۴-۱. واردات کالا

اقلام وارداتی شامل تمامی اقلام کالایی اعم از سرمایه ای، واسطه ای و مصرفی است. 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، تنظیم بازار داخلی، ایجاد فضای رقابتی و... دارد. در ادامه روند ارزشی واردات از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ ارائه شده است.

نمودار ۳-۴. روند ارزشی واردات از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ (میلیارد دلار)



مأخذ: همان.

مطابق نمودار فوق، میزان واردات در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۰ حدود ۲۹ درصد و طی دوره ۸ سالانه نیز به طور متوسط سالانه ۱ درصد، کاهش یافته است. این میزان کاهش در واردات بیشتر به دلیل محدودیت‌های ارزی ناشی از تشدید تحریم‌ها، رشد فزاینده نرخ ارز و تا حدودی نیز به دلیل ضعف دیپلماسی تجاری کشور است.

۴-۱-۳-۱. اقلام عمده وارداتی

ترکیب اقلام عمده وارداتی در سال ۱۳۹۸ در جدول ۳-۴ ارائه شده است. چنان‌که ملاحظه می‌شود در سال ۱۳۹۷، یازده قلم عمده وارداتی حدود ۲۲ میلیارد دلار (حدود ۵۱ درصد) و در سال ۱۳۹۸ حدود ۲۳ میلیارد دلار از کل واردات کشور را به خود اختصاص داده است. همچنین در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ غلات و حبوبات به ترتیب با حدود ۴/۵ (با سهم حدود ۱۰ درصد) و ۵/۱ میلیارد دلار (با سهم حدود ۱۲ درصد) رتبه اول واردات اقلام عمده کشور را به خود اختصاص داده است. لازم است دولت و به خصوص وزارت جهاد کشاورزی سیاست‌های مناسبی را برای کاهش وابستگی به واردات و حمایت از تولید داخلی این اقلام تدوین و عملیاتی کند.

جدول ۳-۴. اقلام عمده واردات (میلیون دلار)

۱۳۹۷		۱۳۹۸		عنوان کالا
سهم از کل واردات	ارزش	سهم از کل واردات	ارزش	
۱۰,۳	۴۴۵۷,۱	۱۱,۶	۵۰۶۵,۵	غلات و حبوبات
۴,۹	۲۱۱۴,۷	۶,۳	۲۷۶۳,۴	دستگاه‌های الکتریکی، دستگاه‌ها و لوازم خانگی و ...
۷,۳	۳۱۶۶,۱	۶,۲	۲۷۱۴,۶	ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی عمومی قطعات و ...
۲,۹	۱۲۴۷,۲	۵,۳	۲۳۲۲,۳	تجهیزات مخابراتی، ضبط، پخش صدا و تجهیزات آنها
۵,۳	۲۲۸۲,۶	۴,۸	۲۰۹۰,۵	ماشین‌آلات تخصصی صنایع خاص
۳,۹	۱۶۷۹	۳,۷	۱۶۳۹,۲	محصولات دارویی
۲,۷	۱۱۷۲	۳,۴	۱۴۷۶,۵	مواد شیمیایی آلی
۳,۶	۱۵۵۴	۳,۱	۱۳۵۵,۶	آهن و فولاد
۴,۲	۱۸۳۱,۲	۳,۰	۱۲۹۵,۵	ماشین‌آلات و تجهیزات تولید برق
۲,۱	۹۰۵,۹	۲,۹	۱۲۸۰,۴	کاغذ مقوا و خمیر کاغذ مقوا
۳,۲	۱۳۸۴,۱	۲,۷	۱۱۹۲	دانه‌ها و میوه‌های روغنی
۵۰,۴۸۵۱	۲۱۷۹۳,۸	۵۳,۰	۲۳۱۹۵,۶	جمع اقلام
۱۰۰	۴۳۱۶۸,۸	۱۰۰	۴۳۷۳۵,۲	جمع کل واردات

مأخذ: همان.

همچنین بررسی ارزش و سهم برخی اقلام عمده وارداتی نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به ترتیب حدود ۴۶ و ۴۷ درصد از واردات، مربوط به اقلام با تکنولوژی متوسط و بالا بوده است^۱ که لازم است این نوع واردات به منظور ارتقای کیفی محصولات تولید داخل و تقویت قدرت رقابت‌پذیری آنها مدیریت شود.

از آنجاکه بخش بزرگی از واردات کشور را کالاهای اساسی تشکیل می‌دهند، در جدول ۳-۴ ارزش و سهم یازده قلم عمده واردات کالاهای اساسی که در تمام یا بخشی از سال ۱۳۹۸ ارز ترجیحی دریافت می‌کردند، ارائه شده است.

۱. برآوردهای کارشناسی با استفاده از آمارهای تجارت خارجی.

جدول ۴-۴. میزان واردات یازده قلم عمده وارداتی طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ (میلیون دلار)

سال ۱۳۹۷		سال ۱۳۹۸	
ارزش واردات	نام کالا	ارزش واردات	نام کالا
۲۱۰۰	ذرت	۲۰۸۰	ذرت
۱۶۸۰	برنج	۱۶۸۰	برنج
۱۱۷۰	دانه‌های روغنی	۱۰۸۰	روغن خام
۹۲۸	روغن خام	۱۰۱۰	جو
۶۵۰	کنجاله سویا	۹۵۰	کنجاله سویا
۶۰۶	جو	۹۴۹	دانه‌های روغنی
۵۰۱	گوشت گاو	۹۳۸	شکر
۳۰۷	انواع کاغذ	۵۹۵	گوشت گاو
۲۹۹	چای	۵۲۷	لاستیک اتوبوس و کامیون
۲۸۸	گوشت گوسفند	۴۱۳	چای
۲۱۹	حبوبات	۴۱۰	انواع کاغذ
۸۷۴۸	جمع یازده قلم	۱۰۶۳۲	جمع یازده قلم
۴۳۱۶۸	ارزش کل واردات	۴۳۷۳۵	ارزش کل واردات

مأخذ: همان.

نکته قابل توجه در سال ۱۳۹۸ آن است که از میان یازده قلم عمده وارداتی کالاهای اساسی کشور، ۹ قلم مربوط به کالاهایی است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در سبد غذایی مردم قرار دارد. این امر می‌تواند نشان‌دهنده کاهش امنیت غذایی کشور و حاوی پیام هشدار برای سیاست‌گذاران باشد. تخصیص ارز یارانه‌ای به واردات کالاهای اساسی به کاهش انگیزه تولید داخلی این کالاها منجر شده و وابستگی کشور در این اقلام را تشدید می‌کند. چنانچه دولت و مجلس بخشی از این یارانه را به مصرف‌کننده نهایی این کالاها و بخش دیگر را به تولیدکنندگان داخلی اختصاص دهند؛ ضمن کاهش انحراف یارانه ارزی (ضمنی) و اصابت این یارانه به مصرف‌کننده نهایی می‌توان با افزایش انگیزه تولید داخلی کالاهای اساسی، وابستگی به واردات این کالاها را طی زمانی مشخص و برنامه‌ریزی شده کاهش داد. این امر یعنی حمایت از تولید داخلی کالاهای اساسی به جای تخصیص ارز یارانه‌ای به واردات آنها یکی از الزامات جهت مقابله با خروج ارز و تحریم‌های ظالمانه اقتصادی باشد.

۲-۳-۱-۴. شرکای عمده تجاری در واردات

در سال ۱۳۹۸ یازده مبدأ بزرگ وارداتی کشور از میان ۱۲۳ کشور به شرح جدول زیر است.

جدول ۵-۴. میزان واردات به تفکیک یازده کشور عمده طرف معامله در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸

ردیف	سال ۱۳۹۸			سال ۱۳۹۷		
	کشور	ارزش (میلیون دلار)	سهم ارزشی (درصد)	کشور	ارزش (میلیون دلار)	سهم ارزشی (درصد)
۱	چین	۱۱۱۲۷	۲۵/۴	چین	۱۰۴۱۳	۲۴/۱
۲	امارات متحده عربی	۸۹۰۰	۲۰/۳	امارات متحده عربی	۶۶۱۷	۱۵/۳
۳	ترکیه	۴۹۸۰	۱۱/۴	هند	۲۷۶۰	۶/۴
۴	هند	۳۶۷۰	۸/۳	ترکیه	۲۶۳۵	۶/۱
۵	آلمان	۲۱۰۰	۴/۸	آلمان	۲۴۸۸	۵/۸
۶	فدراسیون روسیه	۱۱۵۰	۲/۶	سوئیس	۲۱۱۶	۴/۹
۷	سوئیس	۱۰۸۰	۲/۵	جمهوری کره	۲۰۶۵	۴/۸
۸	انگلستان	۱۰۷۷	۲/۵	فدراسیون روسیه	۱۳۵۴	۳/۱
۹	ایتالیا	۹۸۵	۲/۳	ایتالیا	۱۱۵۳	۲/۷
۱۰	هلند	۹۷۸	۲/۲	هلند	۱۱۷۳	۲/۷
۱۱	جمهوری کره	۷۸۱	۱/۸	فرانسه	۱۰۷۳	۲/۵
ارزش واردات از کشورهای اروپایی						
		۱۲۳۵۰	۲۸/۲	جمع کشورهای اروپایی	۱۱۹۹۲	۲۷/۸
ارزش واردات از کشورهای آسیایی						
		۲۴۴۷۸	۵۶	جمع کشورهای آسیایی	۲۱۸۵۵	۵۰/۶
ارزش واردات از یازده کشور نخست						
		۳۶۸۲۸	۸۴/۲	ارزش واردات از یازده کشور نخست	۳۳۸۴۷	۷۸/۴
ارزش سایر واردات						
		۶۹۰۷	۱۵/۸	ارزش سایر واردات	۹۳۲۱	۲۱/۶
ارزش کل واردات						
		۴۳۷۳۵	۱۰۰	ارزش کل واردات	۴۳۱۶۸	۱۰۰

مأخذ: همان.

بررسی تطبیقی آمار واردات از کشورهای عمده مبدأ واردات ایران طی سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۷ در جدول فوق، حاکی از آن است که تغییر محسوسی در یازده کشور طرف معامله واردات انجام نشده

و فقط انگلستان جایگزین فرانسه شده است؛ همچنین از لحاظ رتبه در بین یازده کشور عمده طرف تجاری در سال ۱۳۹۸ در مقایسه با سال ۱۳۹۷، هند جایگزین ترکیه شده است، سوئیس و کره جنوبی جایگزین روسیه و ایتالیا و هلند نیز جایگزین جمهوری کره شده‌اند.

نکته مهم اینکه به رغم تشدید تحریم‌های آمریکا و همسویی کشورهای غربی در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ بیش از ۲۷ درصد از کل واردات کشور از مبدأ کشورهای اروپایی انجام شده است که جای تأمل دارد و باید در سیاستگذاری‌های تجاری مورد توجه قرار گیرد. همچنین در دوره مزبور بیش از ۵۰ درصد اقلام وارداتی نیز از مبدأ کشورهای آسیایی و به خصوص چین (بیش از ۲۴ درصد) و امارات متحده عربی (بیش از ۱۵ درصد) انجام شده است. البته این نسبت‌ها در سال ۱۳۹۸ به نفع کشورهای آسیایی افزایش یافته است. روند مزبور بیانگر اهمیت کشورهای آسیایی در تجارت خارجی کشور است. همچنین در بین طرف‌های عمده تجاری اثری از کشورهای آفریقایی دیده نمی‌شود که باید آن هم مورد تأمل قرار گیرد.

بررسی رویه حاکم بر واردات کشور در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ گویای آن است که این روند تا حدودی مغایر با بند «۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. به عبارت دیگر تنوع‌بخشی به مبادی واردات کالاهای اساسی که همواره در محافل کارشناسی به عنوان یکی از الزامات اقتصاد مقاومتی مطرح بوده، نسبت به سال ۱۳۹۷ به نوعی محقق شده است؛ چرا که در سال ۱۳۹۷ حدود ۷۸ درصد^۱ از واردات کل کشور از طریق یازده کشور انجام شده که این رقم در سال ۱۳۹۸ به ۸۴ درصد افزایش یافته است. با توجه به برقراری مجدد تحریم‌ها، کاهش تمرکز واردات کالاهای اساسی از چند کشور محدود می‌تواند نکته مثبتی در امر واردات تلقی شود. حتی جدا از شرایط تحریمی نیز تنوع در مبادی وارداتی یکی از عوامل کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد است که متأسفانه تحقق نیافته است.

۳-۱-۴. واردات غیررسمی کالا (قاچاق)

قاچاق کالا و ارز، فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج

۱. البته باید توجه داشت که بخش مهمی از واردات از امارات در واقع صادرات مجدد این کشور است. با این حال عدم تنوع مبادی وارداتی همچنان در این الگوی وارداتی بالاست و آسیب‌های خود را دارد.

قانونی کالا و ارز به کشور می‌شود^۱ و به دلیل پرداخت نشدن حقوق ورودی و مالیات‌های مصوب دولت و ترک تشریفات ورود قانونی به کشور؛ به تولید و تجارت رسمی کشور، سلامت جامعه، بخش رسمی اقتصاد و سیاست‌های تجاری سیاستگذاران آسیب می‌زند. با توجه به آثار منفی قاچاق کالا و ارز بر اقتصاد رسمی و تجارت قانونی، در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و اسناد بالادستی کشور بر مبارزه با قاچاق کالا تأکید شده است.

شایان توجه است که یکی از اصلی‌ترین راهبردهای مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ایجاد سامانه‌هایی در راستای شفافیت اطلاعات اقتصادی است. از این رو 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 سال‌های قبل دستگاه‌های متولی سامانه‌های مختلف اقداماتی در این باره انجام داده‌اند، اما هرگونه اقدام نظارتی برای تکمیل و بهره‌برداری از این سامانه‌ها می‌تواند در مبارزه مؤثر با قاچاق کالا و ارز مفید باشد. به‌طور کلی به دلیل کامل نبودن سامانه‌های مربوط به تجارت خارجی و عدم ارتباط سامانه‌های گمرک و برخی دستگاه‌های متولی تجارت خارجی با سامانه جامع تجارت و فراهم نشدن زمینه مناسب برای شفافیت در نقل و انتقال ارز و تراکنش‌های مالی، اجرای کامل قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز محقق نشده و رسیدن به اهداف قانونگذاران در این حوزه با چالش‌های جدی مواجه است.

با این حال برخی تحولات سال ۱۳۹۸ مانند افزایش تعرفه برخی کالاهای وارداتی با هدف حمایت از تولیدات داخلی و وضع ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های جدید برای ثبت سفارش و ورود برخی گروه‌های کالایی (که لازمه مدیریت واردات در شرایط تحریم‌های ظالمانه است)، در کنار پیشنهادهایی برای ایجاد برخی مناطق آزاد جدید و یا توسعه محدوده مناطق آزاد فعلی با محدوده‌های وسیع و غیرقابل فنس‌کشی، می‌تواند به افزایش قاچاق در کشور منجر شود.^۲ همچنین برخی ملاحظات معیشتی به دلیل عدم توسعه یافتگی و فقدان اشتغال پایدار در مناطق مرزی نیز سبب انحراف معافیت‌های قانونی و تشدید پدیده قاچاق شده است. بنابراین لازم است

۱. ماده (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز

۲. متأسفانه آمار دقیق و مستندی از سال ۱۳۹۷ به بعد در این باره منتشر نشده است.

سیاست‌های صحیحی برای تغییر روش‌های حمایت از اشتغال مناطق مرزی، حمایت از تولیدات داخلی و همچنین توسعه منطقه‌ای تدوین شود و راهکارهای کوتاه‌مدت و پرمفسده‌ای نظیر افزایش معافیت‌های مرزی (ملوانی، ته‌لنجی، کوله‌بری و...) یا ایجاد و توسعه کمی مناطق آزاد برای اهداف فوق کنار گذاشته شود.

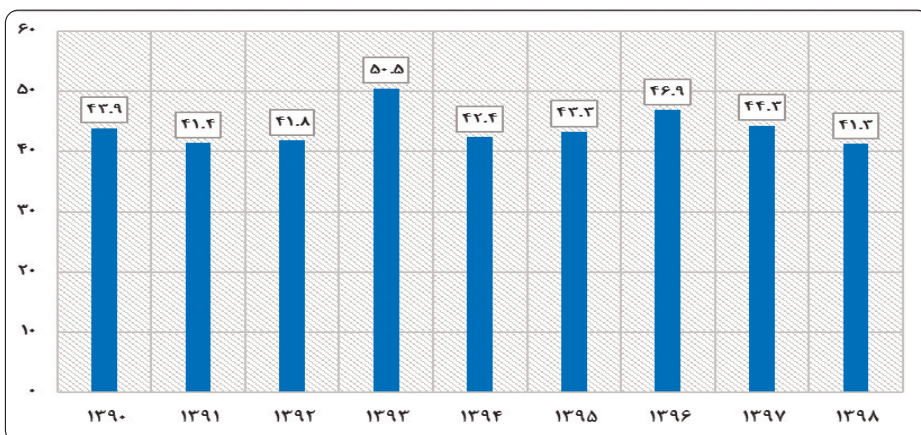
۴-۱-۴. صادرات کالا

در فضای تحریم اقتصادی کشور، توسعه صادرات غیرنفتی با کشورهای همجوار یکی از اصلی‌ترین برنامه‌ها و راهبردهای اقتصادی کشور در مسیر خروج از اقتصاد تک‌محصولی و کاهش آثار تحریم اقتصادی است که لزوم توسعه بازارهای خارجی از طریق دیپلماسی فعال اقتصادی و حمایت هدمند از تولید داخلی برای امکان رقابت در فضای بین‌المللی را بیش از پیش آشکار می‌کند.

در سال ۱۳۹۸ حدود ۴۱ میلیارد دلار صادرات غیرنفتی محقق شده که در مقایسه با سال ۱۳۹۷ حدود ۲ میلیارد دلار کاهش داشته است. گفتنی است در سال ۱۳۹۷ نیز در مقایسه با سال ۱۳۹۶، صادرات غیرنفتی حدود ۲/۵ میلیارد دلار کاهش داشته است.

نمودار ۴-۴. روند ارزشی صادرات غیرنفتی با احتساب میعانات گازی طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۸

(میلیون دلار)



مأخذ: همان.

۱-۴-۴. اقلام عمده صادراتی

براساس جدول ذیل در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ بیش از ۱۰ میلیارد دلار از کالاهای عمده صادراتی، مربوط به کالاهای صادراتی خام یا با ارزش افزوده پایین است، درحالی‌که اغلب این کالاها را می‌توان در داخل کشور فراوری کرده و ارزش افزوده آن را بالا برد و سپس صادر کرد. این امر می‌تواند ضمن افزایش کیفیت و ارزش محصولات صادراتی (در نتیجه استفاده از فناوری بالا)، افزایش اشتغال در اقتصاد ایران را نیز محقق کند.

جدول ۶-۴. میزان صادرات یازده قلم عمده وارداتی طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ (میلیون دلار)

سال ۱۳۹۷			سال ۱۳۹۸		
درصد سهم	ارزش صادرات	نام کالا	درصد سهم	ارزش صادرات	نام کالا
۹/۴	۴۲۲۱	آهن و فولاد	۱۰/۹	۴۴۹۲	آهن و فولاد
۹/۳	۴۱۳۸	پلاستیک‌ها در شکل اولیه	۹	۳۷۴۱	سبزیجات و میوه‌ها
۹	۴۰۳۱	مواد شیمیایی آلی	۸/۲	۳۳۸۰	پلاستیک‌ها در شکل اولیه
۷/۴	۳۲۹۳	سبزیجات و میوه‌ها	۷/۳	۳۰۰۷	مواد شیمیایی آلی
۲/۶	۱۱۳۴	سنگ معدن فلزات و...	۳/۶	۱۴۸۵	فلزات غیرآهنی
۲/۵	۱۱۱۹	فلزات غیرآهنی	۲/۶	۱۰۷۸	سنگ معدن فلزات و...
۲/۴	۱۰۴۵	مصنوعات مختلف	۱/۹	۷۹۶	کود (غیر از کود غیرمعدنی)
۲/۳	۱۰۱۰	پارچه، مصنوعات آن و...	۱/۸	۷۶۲	کالاهای تولیدی غیرمعدنی
۲/۲	۱۰۰۹	کالاهای تولیدی غیرمعدنی	۱/۶	۶۸۳	مصنوعات مختلف
۱/۹	۸۷۴	کود (غیر از کود غیرمعدنی)	۱/۴	۵۶۲	پارچه، مصنوعات آن و...
۱/۷	۷۵۳	محصولات لبنی و تخم‌پرندگان	۱/۳	۵۴۵	محصولات لبنی و تخم‌پرندگان
۵۰/۷	۲۲۶۲۷	جمع یازده قلم عمده صادراتی	۴۹/۶	۲۰۵۳۱	جمع یازده قلم عمده صادراتی
۱۰۰	۴۴۶۷۰	ارزش کل صادرات	۱۰۰	۴۱۳۶۹	ارزش کل صادرات

مأخذ: همان.

همچنین بررسی اقلام عمده صادراتی نشان می‌دهد در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به ترتیب حدود ۲۸ و ۲۵ درصد از صادرات کشور، صادرات اقلام با تکنولوژی متوسط و بالا بوده است^۱ و سهم صادرات با تکنولوژی بالا نیز همواره کمتر از نیم درصد بوده است. این ویژگی تجارت خارجی کشور مبنی بر ضرورت تقویت صادرات این اقلام در مجموع کل صادرات کشور است.

۲-۴-۱. شرکای عمده تجاری در صادرات

در سال ۱۳۹۸ یازده مبدأ بزرگ وارداتی کشور از میان ۱۲۳ کشور به شرح جدول ۴-۵ بوده است. بررسی تطبیقی آمار صادرات به کشورهای عمده مقصد صادرات ایران طی سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۷ در جدول ذیل حاکی از آن است که تغییر محسوسی در عنوان یازده کشور طرف معامله صادرات انجام نشده و فقط فدراسیون روسیه جایگزین آذربایجان شده است. همچنین از لحاظ رتبه در بین یازده کشور عمده طرف تجاری در سال ۱۳۹۸ در مقایسه با سال ۱۳۹۷ عراق جایگزین چین در رتبه اول شده، ترکیه جایگزین هند در رتبه پنجم و اندونزی و تایلند جایگزین پاکستان در رتبه‌های هفتم و هشتم شده‌اند.

جدول ۴-۷. میزان صادرات به تفکیک یازده کشور عمده طرف معامله در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸

ردیف	سال ۱۳۹۸			سال ۱۳۹۷		
	کشور	ارزش (میلیون دلار)	سهم ارزشی (درصد)	کشور	ارزش (میلیون دلار)	سهم ارزشی (درصد)
۱	چین	۷۱۸۷	۱۷/۴	عراق	۷۴۴۲	۱۶/۷
۲	عراق	۵۳۷۴	۱۳	چین	۶۹۳۳	۱۵/۵
۳	افغانستان	۱۶۶۲	۴	افغانستان	۲۲۹۶	۵/۱
۴	امارات متحده عربی	۱۴۵۴	۳/۵	امارات متحده عربی	۲۱۴۹	۴/۸
۵	ترکیه	۱۳۸۸	۳/۴	هند	۱۷۳۱	۳/۹
۶	هند	۱۲۳۰	۳	ترکیه	۱۴۵۰	۳/۲

۱. برآوردهای کارشناسی با استفاده از آمارهای تجارت خارجی.

ردیف	سال ۱۳۹۸			سال ۱۳۹۷		
	کشور	ارزش (میلیون دلار)	سهم ارزشی (درصد)	کشور	ارزش (میلیون دلار)	سهم ارزشی (درصد)
۷	اندونزی	۸۹۵	۲/۲	پاکستان	۸۴۳	۱/۹
۸	تایلند	۶۲۸	۱/۵	اندونزی	۵۹۱	۱/۳
۹	پاکستان	۶۱۶	۱/۴	تایلند	۵۵۹	۱/۲
۱۰	فدراسیون روسیه	۴۵۷	۱/۱	عمان	۴۸۱	۱/۱
۱۱	عمان	۴۰۴	۱	آذربایجان	۳۶۹	۰/۹
	ارزش صادرات به کشورهای اروپایی	۱۸۴۵	۴/۵	ارزش صادرات به کشورهای اروپایی	۱۸۱۹	۴/۱
	ارزش صادرات به کشورهای آسیایی	۱۹۴۵۰	۴۷	ارزش صادرات به کشورهای آسیایی	۲۳۰۲۵	۵۱/۵
	ارزش صادرات به یازده کشور نخست	۲۱۲۹۵	۵۱/۵	ارزش صادرات به یازده کشور نخست	۲۴۸۴۴	۵۵/۶
	ارزش سایر صادرات	۲۰۰۷۴	۴۸/۵	ارزش سایر صادرات	۱۹۸۲۶	۴۴/۴
	ارزش کل صادرات	۴۱۳۶۹	۱۰۰	ارزش کل صادرات	۴۴۶۷۰	۱۰۰

مأخذ: همان.

نکته جالب توجه اینکه تشدید تحریم‌های آمریکا و همسویی کشورهای غربی، موجب شده است طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ کمتر از ۵ درصد از کل صادرات کشور، به مقصد کشورهای اروپایی انجام شود. با توجه آنکه اتحادیه اروپا سهم بالای ۲۷ درصدی از کل واردات کشور را به خود اختصاص داده، اما سهم صادرات ایران به این کشورها کمتر از ۵ درصد کل صادرات کشور است. شاید یکی از دلایل این پدیده و همچنین کاهش بیش از ۷ درصدی در ارزش کل صادرات کشور در سال ۱۳۹۸ در مقایسه با سال ۱۳۹۷، عدم حساسیت و سیاستگذاری درست در زمینه تراز بازرگانی با طرف‌های تجاری باشد. جدول ۸-۴ برخی از واقعیت‌های مبادلات تجاری کشور را نشان می‌دهد.

جدول ۸-۴. سهم ایران از تجارت با کشورهای اروپایی و آسیایی (درصد)

عنوان		اروپا		آسیا	
		۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۸
واردات از		۲۷/۸	۲۸/۲	۵۰/۶	۵۶
صادرات به		۴/۱	۴/۵	۵۱/۵	۴۷

مأخذ: همان.

همچنین با توجه به کشورهای طرف عمده تجاری و با توجه به موقعیت جغرافیایی و نوع کالاهای صادراتی ایران، بازار مصرف به نسبت قابل توجهی در کشورهای همسایه وجود دارد که گسترش صادرات به آنها مستلزم شناسایی نیازهای وارداتی این کشورهاست. به علاوه در بین شرکای عمده صادراتی ایران، اثری از کشورهای آفریقایی دیده نمی شود که با توجه به بازار بزرگ این کشورها و ظرفیت های صادراتی ایران محل تأمل جدی است.

درمجموع در شرایط کنونی، صادرات کشور دارای مشکلات ساختاری عمده ای است که منشأ آنها اتکا به خام فروشی و سهم پایین محصولات با ارزش افزوده بالا و دانش بنیان در صادرات کشور و همچنین سیاست های مقطعی و ضوابط محدودکننده صادرات است که برخی از آنها به این شرح است:

- تمرکز کالاهای صادراتی و تنوع پایین شرکای تجاری،
- عدم تصویب و اجماع نظر بر استراتژی توسعه صنعتی،
- فقدان راهبرد معین در تشکل های صادراتی و عدم شکل گیری خوشه های صادراتی قوی برای صادرات مستمر،
- ضعف شدید دیپلماسی اقتصادی و ضعف در رویکرد اقتصادی رایزنان بازرگانی و سفرای ایرانی در سایر کشورها،
- محدودیت های متعدد در تأمین مالی صادرات،
- بالا بودن هزینه های مبادلات تجاری در اثر تحریم،
- وابستگی تولید و صادرات فراوری شده به نهاده های وارداتی،

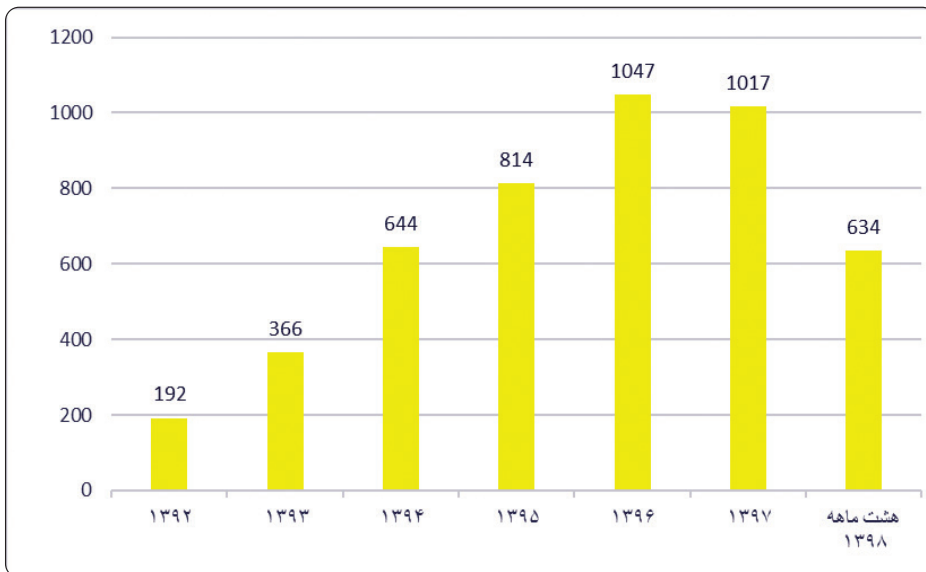
- ضعف در زیرساخت‌های حمل‌ونقل و عدم توسعه کافی راه‌ها، بنادر، فرودگاه‌ها و پایانه‌های صادراتی.

۲-۴. مناطق آزاد تجاری - صنعتی

نزدیک به سه دهه از ایجاد اولین مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی با هدف جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و رونق تولید و صادرات در ایران می‌گذرد و به نظر می‌رسد این مناطق به رغم تلاش‌های انجام شده در حال حاضر با چالش‌های کارکردی متعددی روبه‌رو هستند. ایجاد مناطق آزاد متعدد در محدوده‌هایی با مساحت زیاد و نبود فنس‌کشی در بخشی از آنها موجب ایجاد زمینه برای عدم نظارت کامل گمرک بر تمامی محدوده وسیع این مناطق و تشدید پدیده قاچاق کالا شده است. همچنین عارضه‌هایی همچون فروش اراضی و واردات وسیع کالاهای مصرفی و غیرضروری (از جمله خودروهای لوکس) و ورود کالای همراه مسافر که همگی با هدف کسب درآمد برای سازمان‌های مناطق آزاد انجام می‌شوند از دیگر مشکلات مناطق آزاد کشور است.

از طرف دیگر وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق آزاد فعلی، موجب انحراف سازمان‌های مناطق آزاد از اهداف اصلی خود و تمرکز مدیران این مناطق به امور شهری و روستایی شده است. این مسئله همچنین باعث بروز ناهماهنگی‌هایی با سایر دستگاه‌ها و سازمان‌های مستقر در این مناطق شده است و مدیریت یکپارچه مناطق در خصوص تفویض اختیار سازمان‌های اجرایی و شهرداری‌ها به سازمان‌های منطقه آزاد را با مشکل مواجه کرده است. همچنین تفویض برخی اختیارها و گاهی تحمیل نیروی کار به این سازمان‌ها موجب تورم نیروی انسانی در این مناطق شده است. در نتیجه این عوامل، در برخی موارد توسعه نامتوازن در محدوده‌های بومی منطقه و تأثیر نامطلوب بر مناطق همجوار مناطق آزاد نیز اتفاق افتاده است. تبعات این ناکارایی‌ها در آمارهای اقتصادی این مناطق نمایان است و این رویه باعث عدم دستیابی به اهداف صادراتی در این مناطق شده است. ملاحظه می‌شود که مجموع صادرات کالا و خدمات از مناطق آزاد هفت‌گانه در سال ۱۳۹۷ حدود یک میلیارد دلار بوده که در مقایسه با حجم کل صادرات غیرنفتی کشور در این سال (حدود ۴۴/۵ میلیارد دلار) کمتر از ۲/۵ درصد است.

نمودار ۵-۴. روند صادرات کالا و خدمات از مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۲ الی هشت ماهه ۱۳۹۸

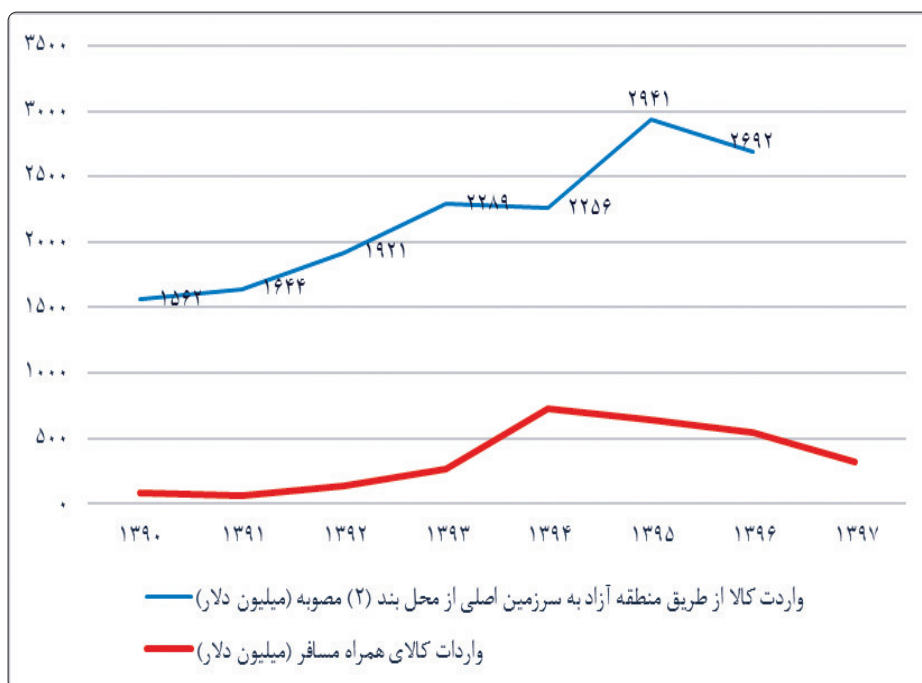


مأخذ: آمار دریافتی از دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.

مطابق نمودار زیر واردات از محل بند «۲» مصوبه هیئت وزیران^۱ (تخفیف سود بازرگانی) که یکی از منابع عمده درآمدی سازمان‌های مناطق آزاد است، نوسان اندکی داشته است و در بیشتر سال‌های مورد بررسی به جز سال ۱۳۹۶ روند صعودی خود را طی کرده است. واردات کالای همراه مسافر نیز تا سال ۱۳۹۴، صعودی بوده و از این سال به بعد روند نزولی داشته است. با توجه به اینکه عمده درآمدهای سازمان‌های مناطق آزاد از محل اخذ عوارض‌ها و تعرفه واردات است، روند صعودی واردات، افزایش وابستگی درآمدهای مناطق آزاد به واردات را نشان می‌دهد.

۱. مصوبه شماره ۱۸۶۹۹۴/ت ۴۷۲۵۷ ه مورخ ۱۳۹۰/۹/۲۶ هیئت وزیران.

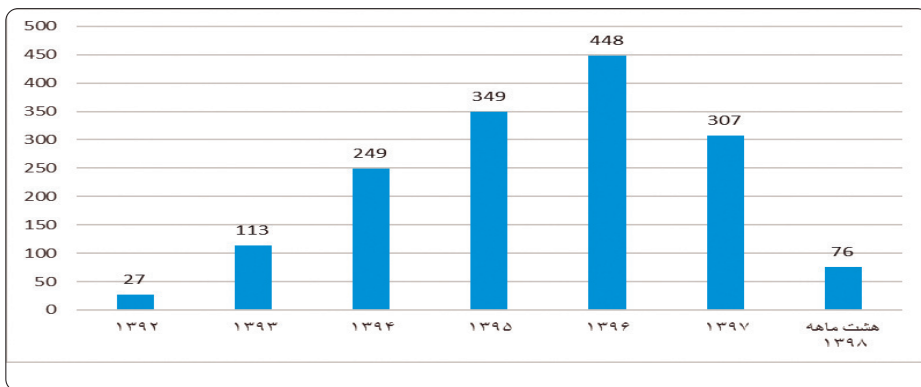
نمودار ۴-۶. روند واردات کالا از مناطق آزاد تجاری - صنعتی طی سال های ۱۳۹۰-۱۳۹۷



مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش های عملکرد قانون برنامه پنجم و ششم توسعه.

عملکرد مناطق آزاد در جذب سرمایه گذاری خارجی به عنوان عامل مهم در انتقال فناوری در نمودار زیر ارائه شده است. متوسط نرخ رشد سرمایه گذاری خارجی در مناطق آزاد طی سال های ۱۳۹۷-۱۳۹۰ به طور متوسط سالیانه ۱/۴ درصد بوده و از ۲۷ میلیون دلار در سال ۱۳۹۲ به ۴۴۸ میلیون دلار در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته اما در سال ۱۳۹۷ مجدداً به ۳۰۷ میلیون دلار و در هشت ماهه سال ۱۳۹۸ به ۷۶ میلیون دلار کاهش یافت. براساس آمارهای بانک مرکزی در سال ۱۳۹۶ کمتر از ۲/۵ میلیارد دلار در کل کشور سرمایه گذاری مستقیم خارجی انجام شده که نشان دهنده سهم حدود ۱۸ درصدی مناطق آزاد از کل سرمایه گذاری خارجی کشور در این سال است.

نمودار ۴-۷. روند سرمایه‌گذاری خارجی تحقق یافته در مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۸

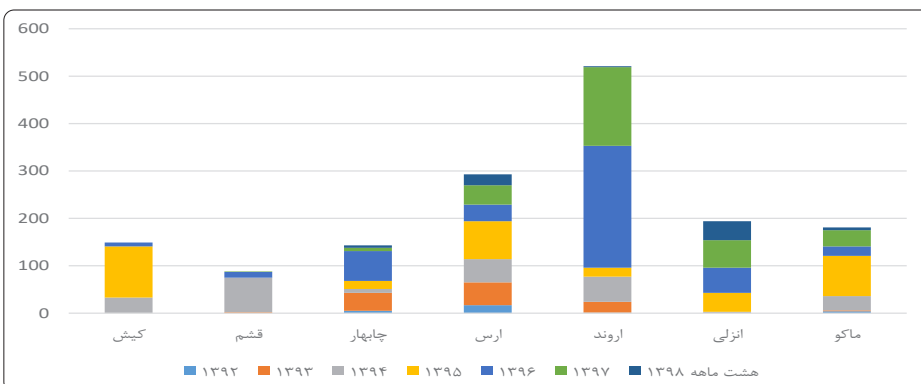


مأخذ: آمار دریافتی از دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.

آمار سرمایه‌گذاری خارجی به تفکیک مناطق آزاد نشان می‌دهد که اولاً در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ غیر از مناطق آزاد ارون و انزلی، سایر مناطق آزاد در مجموع کمتر از ۱۰۰ میلیون دلار جذب سرمایه‌گذاری خارجی داشته‌اند. ثانیاً روند سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد در سال‌های مورد بررسی بانوسان زیادی مواجه بوده که نشان دهنده بی‌ثباتی سیاست‌گذاری در رسیدن به اهداف اصلی در این مناطق است.

نمودار ۴-۸. آمار سرمایه‌گذاری خارجی تحقق یافته به تفکیک مناطق آزاد (۱۳۹۲ الی هشت ماهه ۱۳۹۸)

(میلیون دلار)

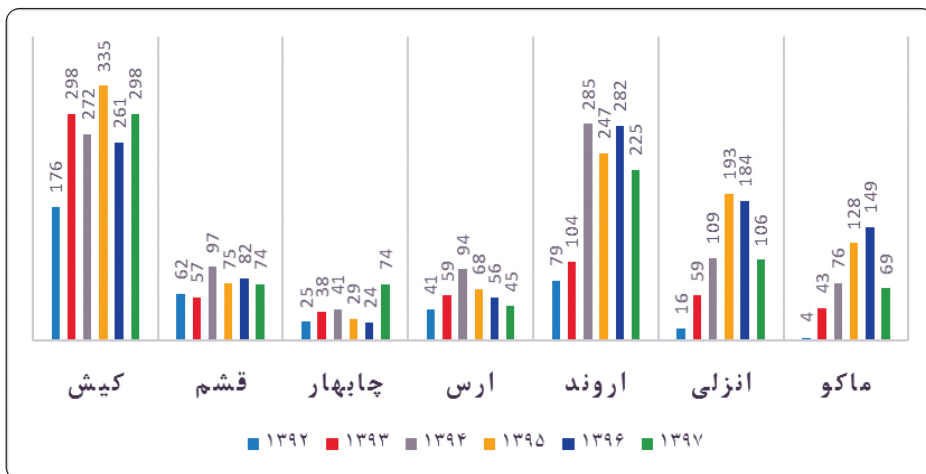


مأخذ: همان.

یکی از مأموریت‌هایی که در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تعریف شده، توسعه عمران و آبادانی در مناطق آزاد کشور است که البته چالش‌هایی را نیز برای مناطق آزاد کشور به وجود آورده است. هدف اصلی توسعه عمران و آبادانی اگرچه به لحاظ منطق اقتصادی دارای آثار مثبتی است، اما به دلیل شیوه تأمین مالی این هدف در عمل مناطق آزاد را از وظایف اصلی خود که تولید، صادرات، جذب سرمایه‌گذاران خارجی و انتقال فناوری است دور کرده است. چنان‌که در نمودار ذیل مشاهده می‌شود هفت منطقه آزاد در سال ۱۳۹۷ به میزان ۸۹۱ میلیارد تومان در حوزه عمرانی هزینه داشته‌اند که در مقایسه با سال ۱۳۹۶ (۱۰۳۸ میلیارد تومان) حدود ۱۶/۵ درصد کاهش نشان می‌دهد (نمودار ۹-۴).

نمودار ۹-۴. روند هزینه‌های سرمایه‌ای (عمرانی) در مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۷

(میلیارد تومان)

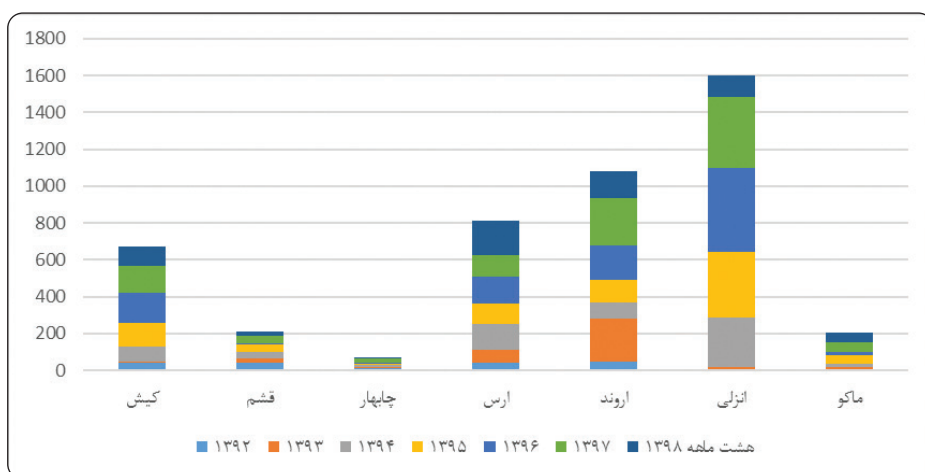


مأخذ: همان.

یکی از علل اصلی این مشکلات در کنار تأسیس منطقه آزاد بدون ایجاد زیرساخت‌های لازم؛ جانمایی نامناسب، محدوده‌های وسیع و قرار گرفتن نقاط جمعیتی داخل محدوده این مناطق است. اغلب این مناطق از بدو تأسیس به شیوه‌ای نامناسب جانمایی شدند و در حال حاضر نیز اصلاح این موارد به دلیل حقوق مکتسبه فعالان اقتصادی منطقه و ساکنین این مناطق با چالش‌های جدی مواجه است.

نمودار زیر صادرات از مناطق آزاد کشور را به تفکیک هفت منطقه آزاد نمایش می‌دهد. در این میان منطقه آزاد انزلی با کمترین وسعت به لحاظ جغرافیایی، عملکرد نسبتاً مناسبی در مقایسه با سایر مناطق آزاد کشور داشته است (۳۸۶ میلیون دلار صادرات در سال ۱۳۹۷). این امر می‌تواند به دلیل تمرکز بیشتر بر امور صادرات و تولید به جای انجام امور شهری و روستایی و جانمایی مناسب باشد. با توجه به اینکه آماری از صادرات اقلام این مناطق ارائه نشده است، ارزیابی دقیق‌تر با مشکل مواجه می‌شود.

نمودار ۱۰-۴. مجموع صادرات کالا و خدمات از مبدأ منطقه به خارج به تفکیک مناطق آزاد
(۱۳۹۲ الی هشت ماهه ۱۳۹۸)
(میلیون دلار)



مأخذ: همان.

در مجموع و با توجه به موفق نبودن مناطق آزاد در رسیدن به اهداف اصلی، بازنگری در مأموریت مناطق آزاد امری ضروری است. اصلاح روندهای ناصحیح مناطق آزاد کشور در موارد گوناگون اعم از واردات کالای مصرفی و غیر ضروری، قاچاق کالا، تبعیض بین این مناطق و نقاط همجوار، ساختارهای اداری ناکارآمد و متورم به لحاظ نیروی انسانی، اتکا به درآمدهای حاصل از واگذاری اراضی و... از فوریت‌های امروز اقتصاد کشور است.

فصل پنجم

چارچوب نهادی

سیدامیر سیاح، ایمان تهرانی، مریم احمدیان، احمد مرکز المیری، مهدی رزم آهنگ، سیدمحسن
علوی منش، زهرا ذاکری، حسین رجب پور، امیرحسین مهندسی، احسان پرنیان

۵-۱. محیط کسب و کار

۵-۱-۱. شاخص های محیط کسب و کار

در حال حاضر حداقل دو شاخص داخلی و چندین شاخص بین المللی، مؤلفه هایی از محیط کسب و کار در ایران را می سنجد. رصد سه شاخص بین المللی رقابت پذیری جهانی، سهولت انجام کسب و کار (بانک جهانی) و شاخص بین المللی حقوق مالکیت از آن جهت اهمیت دارد که از سال ۱۳۹۶ دولت براساس ماده (۲۲) قانون برنامه ششم، موظف شده است رتبه ایران در این سه شاخص را هر سال بهبود بخشد.

۵-۱-۱-۱. شاخص رقابت پذیری جهانی

مجمع جهانی اقتصاد از سال ۲۰۰۵ گزارشی را با عنوان رقابت پذیری جهانی^۱ تهیه و منتشر می کند. وضعیت رقابت پذیری در جمهوری اسلامی ایران نیز از سال ۲۰۰۹ با همکاری اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در این رتبه بندی بین المللی تعیین می شود.

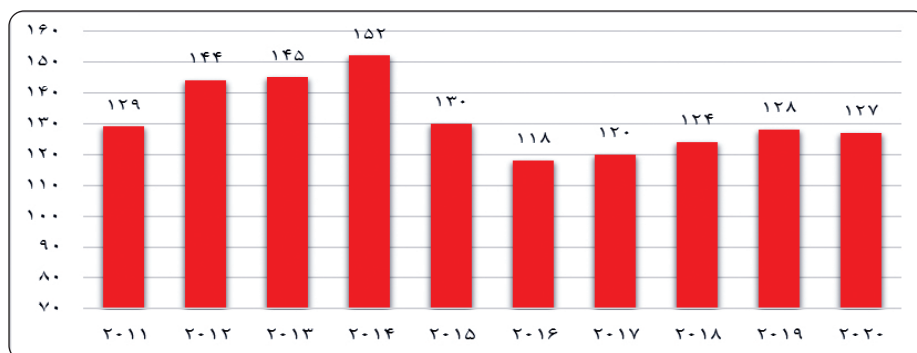
روش شناسی رقابت پذیری جهانی در گزارش سال ۲۰۱۸ تغییرات زیادی داشته است. در رویکرد جدید مفاهیم نو برای ارائه بینش عمیق تری از سرمایه انسانی، نوآوری، انعطاف پذیری و چابکی معرفی شده اند. مفاهیم جدیدی مانند فرهنگ کارآفرینی، تفکر انتقادی، اعتماد اجتماعی و... اضافه شده و مؤلفه های سنتی مانند زیرساخت ها، ثبات اقتصاد کلان و حقوق مالکیت تکمیل شده اند. معیار اندازه گیری ارکان و مؤلفه ها بین صفر تا ۱۰۰ تعیین شده که ۱۰۰ بهترین حالت

را نشان می‌دهد. در روش‌شناسی جدید ۱۲ رکن و ۱۰۳ 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 ارائه شده است.^۱

در آخرین گزارش رقابت‌پذیری جهانی که توسط مجمع جهانی اقتصاد در ماه اکتبر سال ۲۰۱۹ منتشر شده است، جمهوری اسلامی ایران با کسب رتبه ۹۹ از میان ۱۴۱ کشور، نسبت به سال گذشته ۱۰ رتبه تنزل داشته است. همچنین در مقایسه با بیست کشور سند چشم‌انداز که در گزارش رقابت‌پذیری ارزیابی شده‌اند، ایران با دو رتبه تنزل در مقایسه با سال گذشته در جایگاه هفدهم قرار گرفته است. این در حالی است که طبق ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف شده است در طول سال‌های برنامه رتبه ایران در شاخص رقابت‌پذیری جهانی را در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقا دهد و هر سال ۲۰ درصد از این هدف محقق شود.

نمودار زیر رتبه کشور را در گزارش رقابت‌پذیری در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۹ نشان می‌دهد. همان‌گونه که اشاره شد روش‌شناسی گزارش رقابت‌پذیری در سال ۲۰۱۸ مورد بازنگری قرار گرفت و رتبه سال ۲۰۱۷ ایران نیز پس از تطبیق با روش‌شناسی جدید تجدیدنظر شد و از ۶۹ به ۸۹ رسید. بنابراین تنزل رتبه ایران در سال ۲۰۱۸ نسبت به سال ۲۰۱۷، یک رتبه و در سال ۲۰۱۹ نسبت به سال ۲۰۱۸، ۱۰ رتبه است.

نمودار ۱-۵. رتبه ایران در گزارش رقابت‌پذیری جهانی (۲۰۱۰-۲۰۱۸)



مأخذ: گزارش‌های رقابت‌پذیری جهانی، ایران، سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۱۰.

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

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، شاخص رقابت‌پذیری سال ۲۰۱۹ متشکل از ۱۰۳ مؤلفه است که در دوازده رکن طبقه‌بندی شده‌اند. با وجود تفاوت‌هایی که طبق روش‌شناسی جدید در تعریف مؤلفه‌ها ایجاد شده، ارکان دوازده‌گانه به لحاظ مفهومی در گزارش‌های سال‌های مختلف قابل مقایسه و تطبیق هستند. در جدول زیر می‌توان روند تغییرات رتبه ایران در ارکان مختلف شاخص رقابت‌پذیری را در سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۹ مشاهده کرد.

جدول ۵-۱. رتبه ایران در ارکان دوازده‌گانه رقابت‌پذیری طی سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۹

رویکرد جدید			رویکرد پیشین				
۲۰۱۹	۲۰۱۸	رکن / سال	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	رکن / سال
۱۲۰	۱۲۱	نهادها	۸۵	۹۰	۹۴	۱۰۸	نهادها
۸۰	۷۶	زیرساخت	۵۷	۵۹	۶۳	۶۹	زیرساخت‌ها
۸۴	۸۰	انطباق‌پذیری فناوری اطلاعات و ارتباطات					
۱۳۴	۱۱۷	ثبات اقتصاد کلان	۴۴	۷۲	۶۶	۶۲	ثبات اقتصاد کلان
۷۲	۸۴	سلامت	۵۰	۴۹	۴۷	۵۲	بهداشت و آموزش ابتدایی
۹۲	۹۱	مهارت‌ها	۵۱	۶۰	۶۹	۷۸	آموزش عالی و حرفه‌ای
۱۳۳	۱۳۴	بازار کالا	۱۰۰	۱۱۱	۱۰۹	۱۲۰	کارایی بازار کالا
۱۴۰	۱۳۶	بازار نیروی کار	۱۳۰	۱۳۴	۱۳۸	۱۴۲	کارایی بازار نیروی کار
۱۲۳	۹۸	بازارهای مالی	۱۲۸	۱۳۱	۱۳۴	۱۲۸	پیشرفته بودن بازارهای مالی
۲۱	۱۹	اندازه بازار	۱۹	۱۹	۱۹	۲۱	اندازه بازار
۱۳۲	۱۱۹	پویایی کسب‌وکار	۹۷	۱۰۹	۹۹	۱۰۷	پیشرفته بودن بنگاه‌های تجاری
۷۱	۶۵	ظرفیت نوآوری	۶۶	۸۹	۱۱۰	۱۱۰	نوآوری
		حذف شده است	۹۱	۹۷	۹۰	۸۶	آمادگی تکنولوژی
۹۹	۸۹	رتبه کل	۶۹	۷۶	۷۴	۸۳	رتبه کل
۱۴۱	۱۴۰	تعداد کشورها	۱۳۷	۱۳۸	۱۴۰	۱۴۴	تعداد کشورها

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

طبق رتبه‌بندی سال ۲۰۱۹، ایران همچون سال‌های گذشته در رکن «بازار نیروی کار» بدترین وضعیت و در رکن «اندازه بازار» بهترین وضعیت را دارد. همچنین در مقایسه با سال گذشته می‌توان گفت عامل تنزل رتبه کشور عمدتاً تنزل رتبه در ارکان «ثبات اقتصاد کلان»، «بازارهای مالی» و «پویایی کسب و کار» بوده است.

افزایش مقدار مؤلفه «تورم» همچون سال گذشته دلیل اصلی بدتر شدن وضعیت رکن «ثبات اقتصاد کلان» بوده است. اضافه شدن مؤلفه «نسبت کفایت سرمایه نظارتی بانک‌ها (با رتبه ۱۴۱)» برای ایران را نیز می‌توان عامل اصلی بدتر شدن وضعیت رکن «بازارهای مالی» دانست؛ اگرچه تغییر رتبه مؤلفه‌های «دسترسی به سرمایه خطرپذیر (از ۱۱۱ به ۱۲۱)» و «درصد مطالبات غیرجاری (از ۱۰۳ به ۱۱۴)» را نیز می‌توان در این خصوص مؤثر دانست. ۳۳ رتبه تنزل در رکن «پویایی کسب و کار» نیز عمدتاً ناشی از بدتر شدن وضعیت مؤلفه‌های «زمان شروع کسب و کار (از ۸۸ به ۱۳۶)»، «شرکت‌های پذیرای ایده‌های نو (از ۷۱ به ۱۱۳)» و «رشد شرکت‌های نوآور (از ۷۵ به ۹۰)» بوده است.

براساس گزارش سال ۲۰۱۹، ۱۰ مؤلفه‌ای که بهترین رتبه را در ایران کسب کرده‌اند عبارتند از: کیفیت نهادهای پژوهشی، مقررات کارایی انرژی، تولید ناخالص داخلی (برابری قدرت خرید)، هزینه شروع کسب و کار، شاخص اتصال جاده، شاخص اتصال خطوط کشتیرانی، نشریات علمی، مقررات انرژی تجدیدپذیر، شاخص اتصال فرودگاه و کارایی خدمات قطار. همچنین ۱۰ مؤلفه‌ای که بدترین وضعیت را دارند به ترتیب عبارتند از: نسبت کفایت سرمایه نظارتی بانک‌ها، تعرفه‌های تجاری، دشواری استخدام نیروی کار خارجی، گرانش به ریسک کارآفرینانه، واردات (درصد از GDP)، حکمرانی سهام‌داران، ثبات و سلامت بانکی، زمان شروع کسب و کار، مجموعه مهارت فارغ‌التحصیلان و حمایت از حقوق مالکیت فکری.

وضعیت نامناسب ایران در گزارش رقابت‌پذیری جهانی و تنزل رتبه در سال‌های اخیر نشان از ضرورت برنامه‌ریزی و اقدام فوری و مؤثر دولت برای انجام اصلاحات در این حوزه دارد. پیشنهاد می‌شود اصلاحات از ارکانی که کشور بدترین وضعیت را در آنها دارد از جمله بازار نیروی کار (با رتبه ۱۴۰)، ثبات اقتصاد کلان (با رتبه ۱۳۴)، بازار کالا (با رتبه ۱۳۳)، پویایی کسب و کار (با رتبه ۱۳۲) و بازارهای مالی (با رتبه ۱۲۳) آغاز شود. برای بهبود در این ارکان؛ اصلاح قوانین

و مقررات بازار کار، کاهش و کنترل تورم، اصلاح نظام بانکی، کاهش مداخلات قیمتی دولت در بازار کالا (تعرفه‌ها و یارانه‌ها) و ارتقای فرهنگ کارآفرینی در کشور باید در اولویت برنامه‌های دولت قرارگیرد.

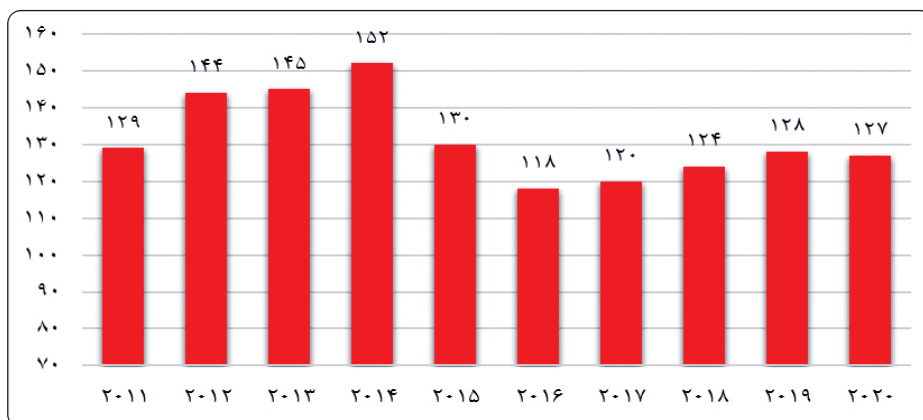
۲-۱-۵. گزارش سهولت انجام کسب‌وکار (بانک جهانی)

در گزارش‌های سالیانه «انجام کسب‌وکار» که از سال ۲۰۰۵ توسط بانک جهانی منتشر می‌شوند، میزان سهولت محیط حقوقی و اداری کسب‌وکار در طول چرخه عمر بنگاه‌های کوچک و متوسط در قالب ۱۰ نماگر در کشورهای مختلف اندازه‌گیری شده و نتیجه آن هر سال به صورت رتبه‌بندی کشورها از نظر سهولت انجام کسب‌وکار اعلام می‌شود. هریک از این نماگرها ترکیبی از مؤلفه‌های زمان، هزینه، مرحله و... است. داده‌های این گزارش از طریق پرسشنامه و نظرسنجی از نمونه بسیار محدودی از فعالان بخش خصوصی در هر کشور گردآوری می‌شوند.

جمهوری اسلامی ایران از سال ۲۰۰۶ در رتبه‌بندی گزارش انجام کسب‌وکار قرار گرفته و به دلایل مختلفی از جمله علل فنی (نظیر دشواری تأسیس و اداره واحد تولیدی در ایران) و غیرفنی (به خصوص ارسال اطلاعات اشتباه فعالان بخش خصوصی ایران) تاکنون به جایگاه مطلوبی در این گزارش نرسیده است. روند نزولی رتبه ایران از ابتدای حضور در این گزارش، در سال ۲۰۱۵ به یکباره بهبود یافت که بخش عمده آن به دلیل بازنگری بانک جهانی در داده‌های اشتباه سال‌های گذشته بود. طبق بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در بازنگری‌های انجام شده در مورد ایران، تنها بخشی از خطاهای فاحش سال‌های گذشته در ارسال اطلاعات تعدیل شده‌اند.^۱

۱. 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.

نمودار ۵-۲. رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی (۲۰۱۱-۲۰۲۰)



Source: www.doingbusiness.org.

از سال ۲۰۱۷ مجدداً روند نزولی در رتبه کشور آغاز شد، اما در آخرین گزارش انجام کسب و کار برای سال ۲۰۲۰ رتبه ایران از ۱۲۸ در سال گذشته به ۱۲۷ بهبود یافته است. البته در مقایسه با کشورهای سند چشم انداز، ایران با یک رتبه تنزل (به دلیل بهبود وضعیت پاکستان) در جایگاه بیستم در میان ۲۵ کشور قرار گرفته است. تنها موردی که به دلیل عملکرد واقعی در بخش اصلاحات در این گزارش برای ایران ثبت شده، افزایش هزینه مالیات زمین در نماگر «ثبت مالکیت» است که قاعدتاً باید تأثیر منفی بر رتبه کشور داشته باشد. در این گزارش همچنین امتیاز فاصله از پیشرو برای ایران (از ۱۰۰ نمره که بالاترین امتیاز است)، برای اولین بار در سال های اخیر کاهش یافته و از ۵۸/۶ به ۵۸/۵ رسیده است. حال سؤالی که مطرح می شود این است که با وجود تغییر مقررات که شرایط کسب و کار را در ایران دشوارتر کرده و امتیاز کل کشور را تنزل داده، چگونه رتبه کشور یک پله صعود کرده است؟ پاسخ این سؤال در بازنگری داده ها و تغییر روش استخراج شاخص انجام کسب و کار در گزارش جدید (۲۰۲۰) است.

توضیح آنکه تغییرات رتبه هر کشور در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی می تواند ناشی از

چهار عامل باشد:

۱. تغییر روش شناسی بانک جهانی در محاسبه شاخص،

۲. انجام اصلاحات واقعی توسط دولت،

۳. اعمال بازنگری در داده‌های اشتباه سال‌های گذشته،

۴. تغییر وضعیت سایر کشورها.

جدول زیر مقایسه امتیاز و رتبه ایران در نماگرهای انجام کسب‌وکار در سال ۲۰۲۰ و ۲۰۱۹ (قبل و بعد از بازنگری داده‌ها) را نشان می‌دهد. چنین مقایسه‌ای تفکیک منشأ تغییرات رتبه را امکان‌پذیر می‌کند.

جدول ۲-۵. مقایسه امتیاز و رتبه ایران در نماگرهای انجام کسب‌وکار در سال ۲۰۱۹

(قبل و پس از بازنگری داده) و ۲۰۲۰

رتبه	فاصله از پیشرو (امتیاز از ۱۰۰)						عنوان
	تغییرات رتبه	۲۰۲۰	۲۰۱۹	تغییرات امتیاز ۲۰۲۰	تغییرات امتیاز در ۲۰۲۰ بازنگری ۲۰۱۹	۲۰۱۹ بدون بازنگری شده	۲۰۱۹ بدون بازنگری
↑ ۱ رتبه بهبود		۱۲۷	۱۲۸	کاهش امتیاز	افزایش امتیاز	۵۸/۶	۵۶/۹۸
↓ ۵ رتبه تنزل		۱۷۸	۱۷۳	بدون تغییر	بدون تغییر	۶۷/۸	۶۷/۸
↑ ۱۳ رتبه بهبود		۷۳	۸۶	افزایش امتیاز	افزایش امتیاز	۷۰/۸	۶۹/۱
↓ ۵ رتبه تنزل		۱۱۳	۱۰۸	افزایش امتیاز	افزایش امتیاز	۶۹/۳	۶۸/۹
↑ ۲۰ رتبه بهبود		۷۰	۹۰	کاهش امتیاز	افزایش امتیاز	۶۹	۶۴
↓ ۵ رتبه تنزل		۱۰۴	۹۹	بدون تغییر	بدون تغییر	۵۰	۵۰
↑ ۴۵ رتبه بهبود		۱۲۸	۱۷۳	بدون تغییر	بدون تغییر	۴۰	۴۰
↑ ۵ رتبه بهبود		۱۴۴	۱۴۹	بدون تغییر	افزایش امتیاز	۵۹/۵	۵۶/۸
↓ ۲ رتبه تنزل		۱۲۳	۱۲۱	بدون تغییر	بدون تغییر	۶۶/۲	۶۶/۲
↓ ۱ رتبه تنزل		۹۰	۸۹	بدون تغییر	بدون تغییر	۵۸/۲	۵۸/۲
↓ ۲ رتبه تنزل		۱۳۳	۱۳۱	کاهش امتیاز	بدون تغییر	۳۵/۶	۳۵/۶

مأخذ: گزارش‌های انجام کسب‌وکار ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰، ایران.

در گزارش سال ۲۰۲۰ بانک جهانی، روش محاسبه امتیاز نماگر «حمایت از سهام داران خرد» تغییر کرده و امتیاز ایران بدون هیچ‌گونه تغییری در مقررات این حوزه و نیز بدون تغییر در داده‌های مربوط به این نماگر، از ۳۳/۳ به ۴۰ افزایش یافته است. در نتیجه ۴۵ رتبه بهبود برای ایران (بدون هیچ‌گونه تغییر و اصلاح واقعی) در این نماگر حاصل شده و تأثیر مثبت بزرگی بر رتبه کل کشور گذاشته است.

گروه انجام کسب و کار بانک جهانی در بخش اصلاحات ایران در سال ۲۰۲۰، افزایش هزینه «ثبات مالکیت» به دلیل افزایش هزینه مالیات زمین به میزان ۴/۰ درصد ارزش دارایی را گزارش کرده است. با وجود ۴/۰ درصد افزایش هزینه در سال ۲۰۲۰، رتبه کشور در این نماگر ۲۰ رتبه بهبود یافته است. با بررسی داده‌های بازنگری شده سال ۲۰۱۹، می‌توان فهمید در تجدیدنظری که توسط بخش خصوصی در پرسشنامه‌های ارسالی به بانک جهانی انجام شده، هزینه ثبات مالکیت که در سال‌های گذشته بیش از اندازه واقعی برآورد شده بود به میزان ۵/۲ درصد ارزش دارایی کاهش یافته و در نتیجه این اصلاح، رتبه کشور بهتر از سال‌های گذشته اعلام شده است. در واقع بهبود رتبه کشور در نماگر «ثبات مالکیت» و اثر مثبت آن بر بهبود رتبه کل ایران، ناشی از بازنگری در داده‌های اشتباه گذشته است نه اصلاحات واقعی در مقررات یا عملکرد این حوزه.

در نماگر «اخذ مجوزهای ساخت و ساز» نیز بازنگری داده‌ها موجب افزایش ۹/۰ امتیاز شده و کاهش هزینه به دلیل افزایش درآمد سرانه ایران در سال ۲۰۲۰ در مجموع ۱۳ رتبه بهبود را در این نماگر باعث شده است (هزینه نماگر به صورت درصدی از درآمد سرانه محاسبه می‌شود و با افزایش درآمد سرانه نسبت محاسبه شده کاهش می‌یابد). در نماگر «دسترسی به برق» نیز کاهش هزینه به دلیل افزایش درآمد سرانه اتفاق افتاده و تغییر مثبتی در امتیاز کشور ایجاد شده، اما بهبود سریع‌تر وضعیت سایر کشورها در نهایت موجب تنزل رتبه شده است.

در نماگر «پرداخت مالیات» نیز بازنگری در داده‌های سال ۲۰۱۹، موجب بهبود پنج رتبه‌ای کشور شده است. تغییرات رتبه در نماگرهای «شروع کسب و کار»، «اخذ اعتبار»، «تجارت فرامرزی» و «اجرای قراردادها» تنها به دلیل تغییر وضعیت سایر کشورها نسبت به ایران بوده است.

در نهایت می‌توان گفت تغییرات مثبت در امتیاز و رتبه کشور خارج از محدوده اثرگذاری دولت و مجلس شورای اسلامی بوده و دولت تقریباً هیچ نقشی در بهبود اندک رتبه کشور در سال ۲۰۲۰ نداشته است. در

حقیقت تغییرات روش شناسی بانک جهانی و تغییرات به دلیل بازنگری در داده‌های اشتباه سال‌های گذشته به‌طور عمده مانع از سقوط رتبه کشور در گزارش سال ۲۰۲۰ بانک جهانی شده‌اند.

به‌رغم تکلیف دولت در ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه برای ارتقای کشور به رتبه سوم در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز، در گزارش انجام کسب‌وکار، جایگاه ایران در میان ۲۵ کشور سند چشم‌انداز نسبت به سال گذشته با یک رتبه تنزل و جا ماندن از پاکستان به جایگاه بیستم رسیده است. شایان ذکر است عربستان سعودی با ۳۰ رتبه بهبود (از ۹۲ به ۶۲) نسبت به سال قبل به‌عنوان کشور پیشرو در اصلاحات در گزارش سال ۲۰۲۰ بانک جهانی معرفی شده است. اصلی‌ترین راهکار توصیه شده گروه انجام کسب‌وکار بانک جهانی که کشورهای پیشرو از جمله گرجستان با به‌کارگیری آن موفق به جهش رتبه در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار شده‌اند، «راه‌اندازی پنجره واحد الکترونیکی» در تمامی مراحل آغاز و فعالیت کسب‌وکار است. پنجره واحد الکترونیکی با حذف مراجعات مکرر کارآفرین به نهادهای مختلف حکومتی، مانع از اتلاف زمان و هزینه می‌شود. چنانچه سیستمی شدن فرایندها در نهادها و دستگاه‌های اجرایی کشور و مهم‌تر از آن هماهنگی وزارتخانه‌ها و نهادهای زیرمجموعه قوه قضائیه برای تبادل اطلاعات کسب‌وکارهای خصوصی مورد توجه جدی قرار گیرد، قطعاً شاهد جهش صعودی جایگاه کشور در گزارش انجام کسب‌وکار در سال‌های آینده خواهیم بود. اصلاح قانون تجارت در حوزه ورشکستگی و سهام‌داران خرد نیز می‌تواند بر بهبود رتبه کشور تأثیر مثبت داشته باشد.

۳-۱-۵. شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت

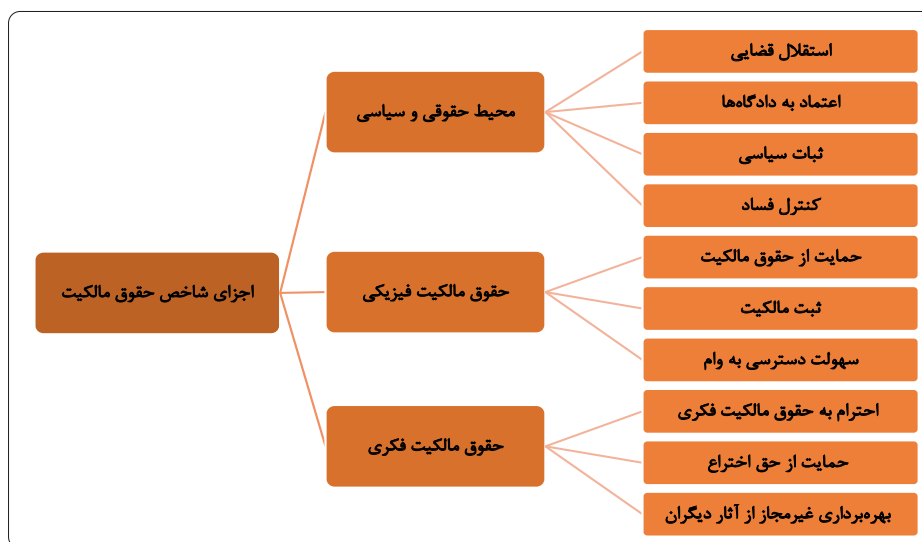
شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت^۱ که از سال ۲۰۰۷ توسط مؤسسه اتحاد حقوق مالکیت^۲ محاسبه و ارزیابی می‌شود، اطلاعاتی درباره وضعیت حقوق مالکیت و عوامل مختلف تقویت‌کننده آن در بیش از ۱۲۰ کشور جهان ارائه می‌کند. این شاخص از سه نماگر اصلی تشکیل شده که عبارتند از: محیط حقوقی و

1. International Property Rights Index (IPRI)

2. Property Rights Alliance

سیاسی،^۱ حقوق مالکیت فیزیکی^۲ و حقوق مالکیت فکری.^۳ این سه نماگر که مجموعاً شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت را تشکیل می‌دهند، هر کدام به چندین مؤلفه (در مجموع ۱۰ مؤلفه) تقسیم می‌شوند. محیط حقوقی و سیاسی دارای چهار مؤلفه به نام‌های حاکمیت قانون، استقلال قضایی، کنترل فساد و ثبات سیاسی است. حقوق مالکیت فیزیکی سه مؤلفه با عناوین حمایت از حقوق مالکیت فیزیکی، آسانی دریافت وام و ثبت مالکیت دارد. آخرین نماگر که حقوق مالکیت فکری است نیز از سه مؤلفه حمایت از حقوق مالکیت فکری، حمایت از حق نشر و حمایت از حق اختراع تشکیل می‌شود. اطلاعات این شاخص مبتنی بر نظرسنجی و بیشتر مستخرج از گزارش رقابت‌پذیری جهانی و حکمرانی جهانی است.

شکل ۱-۵. ساختار شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت



مأخذ: گزارش شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت، ۲۰۱۹

1. Legal and Political Environment (LP)
2. Physical Property Rights (PPR)
3. Intellectual Property Rights (IPR)

جمهوری اسلامی ایران براساس آخرین گزارش شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۲۰۱۹، با اخذ امتیاز ۴,۵۸ (از ۱۰ امتیاز)، رتبه ۱۰۳ را از میان ۱۲۹ کشور مورد بررسی کسب کرده و در میان هجده کشور سند چشم‌انداز که در این رتبه‌بندی حاضر هستند نیز در جایگاه پانزدهم قرار گرفته است (سایر کشورهای حوزه سند چشم‌انداز در این رتبه‌بندی حاضر نیستند). طبق جدول ذیل رتبه ایران در سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۸، نسبت به گذشته اندکی بهبود داشته ولی در سال ۲۰۱۹ با دوازده رتبه تنزل نسبت به سال ۲۰۱۸ به وضعیت نامناسب خود در سال‌های پیشین بازگشته است. این در حالی است که به موجب ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف شده است در پایان سال چهارم اجرای قانون برنامه، رتبه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز را به رتبه سوم ارتقا دهد و هر سال ۲۰ درصد از این هدف محقق شود.

جدول ۳-۵. امتیاز و رتبه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت، سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۹

سال	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸	۲۰۱۹
رتبه ایران	۱۰۴	۱۰۷	۱۰۷	۱۰۴	۹۹	۹۹	۹۱	۱۰۳
کل کشورهای مورد بررسی	۱۲۲	۱۲۳	۱۲۴	۱۲۱	۱۲۴	۱۲۷	۱۲۵	۱۲۹
امتیاز کل	۴,۲۰۰	۴,۲۰۰	۴,۳۰۰	۳,۹۶۵	۴,۲۴۰	۴,۵۲۱	۴,۷۴۹	۴,۵۷۹
امتیاز محیط حقوقی و سیاسی	۳,۵	۳,۴	۳,۵	۳,۳	۳,۶	۳,۶	۳,۸	۳,۷
امتیاز حقوق مالکیت فیزیکی	۵,۴	۵,۵	۵,۶	۴,۸	۵,۱	۵,۸	۵,۸	۵,۶
امتیاز حقوق مالکیت فکری	۳,۸	۳,۸	۳,۹	۳,۸	۴,۰	۴,۲	۴,۶	۴,۴

توضیح: بر مبنای اعلام شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت، داده‌ای در سال ۲۰۱۴ برای ایران ثبت نشده است. مأخذ: گزارش‌های سالیانه حقوق مالکیت.

وضعیت نامناسب ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت، می‌تواند نشانه‌ای از ضعف نهادی در حفاظت از حقوق مالکیت در کشور و تأکیدی بر لزوم توجه و اقدام حاکمیت در این زمینه باشد.

۴-۱-۵. گزارش پایش ملی محیط کسب و کار

گزارش پایش ملی محیط کسب و کار 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 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 آماری آغاز کرد.

در این قسمت گزارش زمستان ۱۳۹۸ از مجموعه مطالعات پایش ملی محیط کسب و کار مرور و نتایج آن با نتایج سایر فصول ۱۳۹۸ مقایسه می‌شود. شاخص ملی محیط کسب و کار در ایران در زمستان ۱۳۹۸، کمیت ۶/۰۵ از ۱۰ (۱۰ بدترین وضعیت) بوده است و سه مؤلفه «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات»، «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار» و «دشواری تأمین مالی از بانک‌ها» به ترتیب 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» به ترتیب مناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب و کار کشور در زمستان ۱۳۹۸ بوده‌اند. در این مطالعه محیط مالی با کمیت ۸/۶۰ (۱۰ بدترین) بدترین و محیط جغرافیایی با کمیت ۵/۳۹ بهترین ارزیابی را به خود اختصاص داده‌اند.^۲ به این ترتیب در سال ۱۳۹۸ همچنان محیط مالی نامناسب از منظر فعالان اقتصادی، بزرگ‌ترین مشکل در محیط کسب و کار اقتصاد کشور محسوب می‌شود و چنانچه در نظام تأمین

۱. سیدامیرسیاح، «آموزه‌های شانزده دوره ارزیابی فصلی محیط کسب و کار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳»، مجلس و راهبرد، سال ۲۳، ش ۸۵، ۱۳۹۵، صص ۵-۳۱.

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معدن و کشاورزی ایران (معاونت اقتصادی)، «پایش ملی محیط کسب و کار ایران زمستان ۱۳۹۸»، اردیبهشت ۱۳۹۹، دوره ۱۴.

مالی، اصلاحات فراگیر و عمیقی صورت نگیرد، این وضع ادامه خواهد داشت. همان طور که جدول ذیل نشان می دهد، بعد از مؤلفه «غیرقابل پیش بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات»، به ترتیب «بی ثباتی سیاست ها، قوانین و مقررات و رویه های اجرایی ناظر بر کسب و کار» و «دشواری تأمین مالی از بانک ها» در تمامی فصول مهمترین مشکلات کسب و کارها هستند.

جدول ۴-۵. ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۸ مؤلفه پیمایشی محیط کسب و کار در فصول مختلف ۱۳۹۸

مؤلفه های پیمایشی شاخص ملی محیط کسب و کار	بهار ۱۳۹۸	تابستان ۱۳۹۸	پاییز ۱۳۹۸	زمستان ۱۳۹۸
نحوه استقبال مشتریان از نوآوری در ارائه خدمات و محصول	۴,۵۲	۳,۹۳	۴,۳۲	۴,۴۴
برداشت سلیقه ای از قوانین و مقررات توسط مأموران محیط زیست، شهرداری، گمرک، بهداشت و...	۶,۶۴	۶,۶۹	۶,۵۲	۶,۶۳
بی تعهدی طرف های قرارداد و معامله به اجرای تعهدات و...	۵,۵۸	۵,۶۵	۵,۷۴	۵,۶۸
بی ثباتی سیاست ها، قوانین و مقررات و رویه های اجرایی	۸,۰۰	۷,۴۷	۷,۵۷	۷,۶۹
غیرقابل پیش بینی بودن تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	۸,۵۷	۸,۱۷	۸,۳۱	۸,۵۱
رویه های سختگیرانه اداره های کار و بیمه تأمین اجتماعی برای مدیریت نیروی انسانی	۶,۵۴	۶,۳۷	۶,۴۹	۶,۵۳
تمایل عمومی به کالاهای خارجی و بی رغبتی به کالای ایرانی	۵,۱۹	۵,۲۲	۵,۲۴	۵,۲۸
تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار	۶,۸۶	۶,۹۶	۶,۷۶	۶,۶۲
وجود رقابت غیرمنصفانه شرکت ها و مؤسسات دولتی یا شبه دولتی در بازار	۶,۷۹	۶,۷۹	۶,۶۳	۶,۵۵
رویه های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات	۶,۸۸	۶,۶۸	۶,۸۰	۶,۹۰
دشواری تأمین مالی از بانک ها	۷,۸۷	۷,۶۶	۷,۴۸	۷,۶۱
فقدان یا شفاف نبودن آمار و اطلاعات مورد نیاز برای فعالیت اقتصادی	۶,۶۶	۶,۵۴	۶,۴۸	۶,۶۵
ضعف زیرساخت های حمل و نقل (جاده ای، ریلی، هوایی و...)	۵,۷۷	۵,۶۸	۵,۷۹	۵,۴۷
ضعف دادگاه ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران	۶,۸۵	۶,۶۷	۶,۵۲	۶,۶۴
وجود انحصار، امتیاز یا هر نوع رانت به رقبای بازار	۶,۹۲	۶,۷۴	۶,۷۲	۶,۷۳
ضعف نظام توزیع و مشکل در رساندن محصول به بازار	۵,۵۰	۵,۴۵	۵,۳۳	۵,۳۰
عرضه کالاهای و محصولات قاچاق در بازار ایران	۶,۳۷	۶,۵۰	۶,۲۹	۶,۳۷
نبود ارتباط مناسب میان عوامل تأمین مواد اولیه، تولید و عرضه یک محصول در بازار	۵,۹۸	۵,۸۳	۵,۶۶	۵,۸۲

مؤلفه‌های پیمایشی شاخص ملی محیط کسب‌وکار	بهار ۱۳۹۸	تابستان ۱۳۹۸	پاییز ۱۳۹۸	زمستان ۱۳۹۸
دخالت‌های غیرمنطقی نهادهای حاکمیتی در تعیین قیمت‌ها	۶,۸۱	۶,۶۱	۶,۵۱	۶,۵۵
کارگریزی عمومی و ضعف فرهنگ کار در جامعه	۶,۳۲	۶,۳۷	۶,۲۰	۶,۱۵
کمبود تقاضا در بازار	۵,۴۵	۵,۵۶	۵,۴۵	۵,۲۷
کمبود فناوری‌های نوین و تجهیزات مورد نیاز	۶,۰۴	۵,۸۹	۵,۹۹	۵,۹۲
کمبود نیروی ماهر	۵,۱۸	۵,۲۳	۵,۱۸	۵,۰۴
محدودیت دسترسی به آب	۳,۶۱	۳,۳۵	۴,۵۵	۳,۶۹
محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت	۳,۳۷	۳,۵۴	۳,۴۳	۳,۳۴
محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی (برق، گاز و گازوئیل)	۳,۳۴	۳,۳۰	۳,۷۱	۳,۵۰
فساد و سوءاستفاده افراد از مقام و موقعیت اداری	۷,۱۸	۶,۷۳	۶,۶۵	۶,۷۲
موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب‌وکار	۷,۱۷	۶,۷۶	۶,۸۲	۶,۹۳

مأخذ: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران، تابستان ۱۳۹۸ و زمستان ۱۳۹۸»، ۱۳۹۸.

نکته قابل توجه اینکه مشکل «موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب‌وکار در دستگاه‌های اجرایی» است. گزارش نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس^۱ نشانگر آن است که مشکل اخذ مجوزهای متعدد، زمان برو هزینه بر برای فعالیت اقتصادی، به رغم تصویب قوانین متعدد در این باره همچنان گریبانگیر داوطلبان ورود به کسب‌وکارهاست. به این ترتیب که با گذشت بیش از چهار سال از تصویب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، فقط ۳۸ درصد کل مجوزهای شناسایی شده در هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مورد بررسی قرار گرفته‌اند. همچنین در مجموع صرفاً مجوزهای هفت دستگاه از ۳۷ دستگاه اصلی صادرکننده مجوزها، در هیئت مقررات‌زدایی بررسی شده است؛ درحالی که این تکلیف طبق قانون، قرار بوده در مدت سه ماه به اتمام برسد.

جدول ۵-۵ شاخص محیط کسب‌وکار برحسب بخش‌های عمده اقتصادی را نشان می‌دهد.

۱. احمد مرکزالمیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار، ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰، آبان‌ماه ۱۳۹۷.

براساس این جدول فعالان اقتصادی سراسر کشور در زمستان ۱۳۹۸، بخش صنعت و بخش خدمات را به ترتیب، مساعدترین و نامساعدترین بخش محیط کسب و کار ارزیابی کرده‌اند.

جدول ۵-۵. شاخص محیط کسب و کار برحسب بخش‌های عمده اقتصادی

بخش	بهار ۱۳۹۸	تابستان ۱۳۹۸	پاییز ۱۳۹۸	زمستان ۱۳۹۸
کشاورزی	۶,۰۵	۶,۰۴	۵,۰۸	۶,۰۲
صنعت	۶,۱۴	۶,۰۱	۶,۰۲	۵,۹۶
خدمات	۶,۱۳	۵,۹۸	۶,۰۶	۶,۰۸

مأخذ: همان.

مهمترین موانع کسب و کار بیان شده توسط فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در پایش فصول مختلف سال ۱۳۹۸ در جدول زیر بیان شده است. ملاحظه می‌شود که سه مانع اصلی در بین موانع کسب و کار در تمام فصول یکسان بوده‌اند.

جدول ۵-۶. مقایسه مهمترین موانع کسب و کار بیان شده توسط فعالان اقتصادی در پایش ۱۳۹۸

اولویت مجموعه	۱	۲	۳	۴	۵
کل	بهار ۱۳۹۸	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار در دستگاه‌های اجرایی
	تابستان ۱۳۹۸	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار	تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیرمنصفانه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا شبه دولتی در بازار
	پاییز ۱۳۹۸	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار در دستگاه‌های اجرایی
	زمستان ۱۳۹۸	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار در دستگاه‌های اجرایی

مأخذ: همان.

نتایج ارزیابی شاخص ملی محیط کسب و کار در زمستان ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که از منظر وضعیت مؤلفه‌های محیط کسب و کار؛ استان‌های مرکزی، آذربایجان غربی و قزوین محیط کسب و کار مساعدتر و استان‌های سیستان و بلوچستان، تهران و کردستان محیط کسب و کار نامساعدتری نسبت به سایر استان‌ها داشته‌اند. گفتنی است عدد شاخص برای حدود ۷۵ درصد استان‌های کشور، از عدد شاخص ملی محیط کسب و کار کمتر بوده است (وضعیت مساعدتر داشته‌اند). همچنین اختلاف عدد شاخص وضعیت محیط کسب و کار در بهترین و بدترین استان حداکثر معادل ۰٫۹۸ واحد است که نشانگر عدم وجود تفاوت قابل توجه در وضعیت عدد شاخص استان‌ها نسبت به یکدیگر است.

جدول ۵-۷. شاخص ملی محیط کسب و کار به تفکیک استان‌ها و فصول در سال ۱۳۹۸

استان	سال ۱۳۹۷	بهار ۱۳۹۸	تابستان ۱۳۹۸	پاییز ۱۳۹۸	زمستان ۱۳۹۸
آذربایجان غربی	۵٫۹۵	۵٫۴	۵٫۲۷	۵٫۹۰	۵٫۸۶
آذربایجان شرقی	۶٫۰۸	۶٫۱۸	۶٫۱۱	۵٫۱۲	۵٫۴۳
اردبیل	۶٫۲۵	۵٫۹۹	۵٫۹۶	۵٫۸۹	۵٫۸۹
اصفهان	۶٫۴۷	۶٫۳۳	۶٫۱	۶٫۱۱	۶٫۱۵
البرز	۶٫۴۷	۶٫۴	۶٫۲۷	۶٫۲۰	۶٫۰۹
ایلام	۶٫۴۶	۶٫۱۸	۶٫۰۷	۵٫۹۴	۵٫۹۷
بوشهر	۶٫۳۹	۶٫۴۶	۶٫۱۴	۶٫۰۷	۶٫۰۴
تهران	۶٫۴۱	۶٫۰۸	۶٫۰۲	۶٫۲۹	۶٫۳۷
چهارمحال و بختیاری	۶٫۴۹	۶٫۵۲	۶٫۱۹	۶٫۶۱	۶٫۰۶
خراسان جنوبی	۶٫۱۳	۵٫۸۹	۶٫۰۱	۵٫۷۱	۵٫۷۳
خراسان رضوی	۶٫۱۳	۶٫۱	۶٫۰۳	۶٫۰۱	۵٫۹۵
خراسان شمالی	۶٫۵۹	۶٫۳۵	۶٫۳۷	۶٫۰۲	۶٫۰۳
خوزستان	۶٫۴۴	۶٫۲۲	۶٫۰۶	۶٫۰۴	۶٫۰۳
زنجان	۵٫۹۲	۵٫۷۱	۵٫۵۶	۵٫۴۱	۵٫۵۶
سمنان	۶٫۱۵	۵٫۷۵	۵٫۸۴	۵٫۴۸	۵٫۸۰
سیستان و بلوچستان	۶٫۶	۶٫۴۷	۶٫۴۲	۶٫۱۸	۶٫۴۰
فارس	۵٫۹۹	۶٫۰۲	۵٫۹۷	۵٫۸۵	۵٫۸۳

استان	سال ۱۳۹۷	بهار ۱۳۹۸	تابستان ۱۳۹۸	پاییز ۱۳۹۸	زمستان ۱۳۹۸
قزوین	۶,۱۴	۶,۲۴	۶,۰۲	۵,۹۳	۵,۵۲
قم	۶,۰۹	۶,۰۲	۵,۹۵	۶,۱۱	۶,۰۷
کردستان	۶,۵۱	۶,۵۸	۶,۱۶	۶,۱۲	۶,۲۰
کرمان	۶,۲۷	۶,۰۴	۶,۰۸	۶,۰۱	۶,۰۴
کرمانشاه	۶,۵۴	۶,۴۵	۶,۲۳	۶,۰۴	۵,۹۸
کهگیلویه و بویراحمد	۶,۲۱	۵,۹۸	۵,۹۲	۶,۰۹	۵,۹۲
گلستان	۶,۲۷	۶,۳۴	۶,۲۱	۵,۹۶	۵,۹۲
گیلان	۵,۷۹	۵,۷	۵,۵	۵,۳۲	۵,۷۰
لرستان	۶,۵۳	۶,۳۲	۶,۱۵	۶,۰۵	۵,۹۹
مازندران	۵,۹۹	۵,۵۹	۵,۷۶	۵,۶۴	۵,۸۳
مرکزی	۶,۲۵	۵,۸۲	۵,۵۹	۵,۷۶	۵,۴۲
هرمزگان	۶,۱۸	۶,۰۶	۶,۰۴	۶,۱۹	۶,۱۲
همدان	۶,۳۸	۶,۱۷	۵,۹۹	۶,۰۶	۶,۰۳
یزد	۶,۰۸	۵,۷۶	۵,۷	۵,۷۷	۵,۶۵

مأخذ: همان.

۵-۱-۵. گزارش پایش ملی امنیت سرمایه‌گذاری

یکی از مهمترین دستاوردهای ۶ سال تدوین گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی این بود که نشان داد مشکل اصلی اداره بنگاه در ایران زیرساخت‌هایی نظیر جاده، برق و بندر نیست بلکه جنبه‌های نرم‌افزاری تولید و سرمایه‌گذاری است (عواملی نظیر ثبات اقتصاد کلان، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد، فقدان فساد و تضمین همه‌جانبه حقوق مالکیت).^۱ مؤلفه‌هایی که از آنها به عنوان «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 در صورت

۱. سیدامیرسیاح، «آموزه‌های شانزده دوره ارزیابی فصلی محیط کسب‌وکار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳»، مجلس و راهبرد، سال ۲۳، شماره ۸۵، ۱۳۹۵، صص ۲۶-۲۷.

ضرورت تغییر در هر یک از آنها تغییرات قبلاً به اطلاع ذی نفعان 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 از دارایی فیزیکی یا معنوی دیگران، برای هیچ‌کس اعم از شخص حقیقی و حقوقی از جمله مسئولان کشور مقرون به‌صرفه نباشد و شهروندان مالباخته بتوانند با مراجعه به نهادهای ذی صلاح در کمترین زمان مال از دست رفته خود را به همراه خسارت مربوطه دریافت کنند.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۶ «شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» را شامل ۷ شاخص و ۳۸ مؤلفه (۱۷ مؤلفه آماری و ۲۱ مؤلفه پیمایشی) تدوین و معرفی کرد و از زمستان ۱۳۹۶ به‌طور مستمر و فصلی این شاخص را به همراه شاخص‌ها و مؤلفه‌های منتشر می‌کند. ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در این مطالعه طی سال ۱۳۹۸ از مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری (نمره ۱۰ بدترین ارزیابی و صفر مناسب‌ترین ارزیابی) در جداول و نمودارهای این قسمت ارائه شده است.

مقایسه نتایج ارزیابی زمستان ۱۳۹۸ با بهار ۱۳۹۸ نشان می‌دهد مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده» و «عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده» که در ابتدای سال ۱۳۹۸ در رده‌های آخر نامناسب‌ترین مؤلفه‌های پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری بوده‌اند در پایان سال هم همچنان این رتبه را حفظ کرده‌اند.

پایش‌های انجام شده در سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد «احقاق حقوق قانونی در ادارات دولتی» در طول سال ۱۳۹۸ وضعیت به نسبت بهتری پیدا کرده، اما ارزیابی مؤلفه «میزان اختلال ایجاد شده در اثر تحریم‌های خارجی» در طول این سال به شدت بدتر شده است. در این سال مؤلفه‌های «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» و «اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات» از نظر ارزیابی‌کنندگان در این پیمایش‌های مستمر فصلی، همچنان جزء بدترین مؤلفه‌های ارزیابی هستند. نکته قابل توجه اینکه مؤلفه‌های «رواج توزیع کالای قاچاق» و «سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات)» و «استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی» که در نگاه اول به نظر می‌رسد ارزیابی بدی داشته باشند، توسط فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در این سلسله مطالعات به نسبت سایر مؤلفه‌ها بهتر ارزیابی شده‌اند.

جدول ۵-۸. ارزیابی مؤلفه پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری در بهار و زمستان ۱۳۹۸

(۱۰: بدترین ارزیابی) و (رتبه بالاتر = وضعیت بدتر)

عنوان مؤلفه		بهار ۱۳۹۸		زمستان ۱۳۹۸	
		رتبه	ارزیابی	رتبه	ارزیابی
سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)		۱	۳,۹۵	۲	۳,۷۴
رواج توزیع کالای قاچاق		۲	۴,۴۲	۱	۳,۵۳
استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی		۳	۴,۵۰	۳	۴,۱۴
میزان اختلال ایجاد شده در اثر تحریم‌های خارجی		۴	۴,۵۰	۲۰	۷,۸۸
وجود کلاهبرداری یا تقلب در بازار		۵	۵,۲۸	۴	۴,۴۸
میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار		۶	۵,۴۸	۵	۴,۸۷
ثبات قیمت مواد اولیه		۱۰	۶,۷۲	۱۴	۷,۱۶
دسترسی آزاد و عمومی به اطلاعات و تصمیمات مسئولان		۷	۵,۹۷	۶	۵,۹۲
سرعت عمل و تعهد مراجع انتظامی (پلیس) در رسیدگی به شکایات فعالان اقتصادی		۸	۶,۵۲	۷	۵,۹۳
روشن بودن قوانین و مقررات ناظر بر کسب و کار		۹	۶,۶۷	۹	۶,۰۴
ثبات قوانین و مقررات		۱۱	۶,۷۷	۸	۶,۰۳
میزان اعتماد به دادگاه‌های استان برای احقاق حق به موقع و منصفانه حق در دعاوی تجاری		۱۲	۷,۰۰	۱۰	۶,۱۰
ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیم‌های مسئولان استانی یا محلی		۱۳	۷,۱۱	۱۵	۷,۲۱
وفای به عهد در اجرای قراردادها توسط دولت و شرکت‌های دولتی		۱۴	۷,۳۶	۱۲	۶,۶۲
میزان تخصصی بودن رسیدگی به دعاوی تجاری در مراجع قضایی		۱۵	۷,۴۰	۱۱	۶,۴۳
میزان شیوع رشوه در اداره‌ها		۱۶	۷,۵۰	۱۶	۷,۲۶
میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری		۱۷	۷,۷۳	۱۷	۷,۴۵
احقاق حقوق قانونی در ادارات دولتی		۱۸	۷,۸۷	۱۳	۶,۸۵
عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده		۱۹	۸,۰۶	۱۹	۷,۸۷
اعمال نفوذ و تبانی در معاملات اداره‌ها		۲۰	۸,۱۱	۱۸	۷,۸۰
عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده		۲۱	۸,۳۷	۲۱	۷,۹۸
میانگین کل			۶,۵۳		۶,۲۵

مأخذ: گزارش امنیت سرمایه‌گذاری مرکز پژوهش‌های مجلس در بهار و زمستان ۱۳۹۸.

شاخص امنیت سرمایه‌گذاری برحسب مؤلفه‌های پیمایشی در بهار ۱۳۹۸ عدد ۶/۵۳ به دست آمده که این شاخص در زمستان ۱۳۹۸ عدد ۶/۲۵ شده است. این امر نشان از ارزیابی نسبتاً مناسب‌تر فعالان اقتصادی از وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در پایان سال ۱۳۹۸ نسبت به آغاز این سال دارد.

نتایج این پژوهش برحسب حوزه های کاری نیز قابل ارائه است. جدول زیر نشان می دهد ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت کننده در این پژوهش از امنیت سرمایه گذاری در ایران از ابتدا تا انتهای سال ۱۳۹۸ در همه حوزه های کاری به جز ارتباطات و توزیع بهتر شده است. فعالان اقتصادی در حوزه صنعت، بیش از سایر بخش ها معتقد به بهبود امنیت سرمایه گذاری در زمستان ۱۳۹۸ نسبت به بهار ۱۳۹۸ بوده اند.

جدول ۹-۵. ارزیابی فعالان اقتصادی از امنیت سرمایه گذاری در ایران به تفکیک حوزه های کاری

برحسب مؤلفه های پیمایشی در فصول مختلف سال ۱۳۹۸*

حوزه کاری	بهار	تابستان	پاییز	زمستان
معادن (به جز نفت و گاز)	۶,۴۱	۶/۱۴	۶/۶۳	۶/۳۲
دامداری، مرغداری و شیلات	۶,۷۶	۶/۲۰	۶/۵۲	۶/۲۸
زراعت، باغداری و جنگلداری	۶,۵۶	۶/۳۰	۶/۵۳	۶/۳۲
نفت خام و گاز طبیعی، تأمین آب، برق و گاز	۶,۳۹	۶/۴۵	۶/۶۷	۶/۱۸
صنعت (شامل همه صنایع و موارد مرتبط با ساختمان)	۷,۰۵	۶/۵۴	۶/۵۷	۶/۲۴
خدمات (آموزش، بهداشت و ...)	۶,۷۶	۶/۵۴	۶/۶۳	۶/۲۴
خدمات تولیدی (واسطه گری مالی، بانک، بیمه، مستغلات اجاره و فعالیت های کسب و کار)	۶,۲۷	۶/۶۸	۶/۶۲	۶/۲۲
هتل، رستوران، تهیه و توزیع غذا	۶,۵۹	۶/۷۳	۶/۵۹	۶/۲۱
ارتباطات و توزیع (حمل و نقل، انبارداری، عمده فروشی و خرده فروشی)	۶,۱۳	۶/۹۰	۶/۶۸	۶/۲۸

* داده های جدول فوق برحسب مؤلفه های پیمایشی است.
مأخذ: همان.

نتایج پژوهش براساس نماگرهای هفت گانه امنیت سرمایه گذاری نیز قابل ارائه است. یادآور

می‌شود هفت نماگر اصلی تشکیل دهنده شاخص امنیت سرمایه‌گذاری به شرح جدول زیر تعریف شده‌اند و ارزیابی کلی هر نماگر با تلفیق مؤلفه‌های آماری و پیمایشی (به صورت تأثیر ۲۰ درصدی مؤلفه‌های آماری و ۸۰ درصدی مؤلفه‌های پیمایشی) به این شرح بوده است.

نکته قابل ملاحظه اینکه از بهار تا زمستان سال ۱۳۹۸، نماگرهای «مصونیت جان و مال شهروندان از تعرض»، «ثبات اقتصاد کلان» و «عملکرد دولت» بدتر و سایر نماگرها بهتر ارزیابی شده‌اند. در طول سال ۱۳۹۸، بدترین ارزیابی مشارکت‌کنندگان در این سلسله مطالعه از نماگر «عملکرد دولت» و بهترین ارزیابی از نماگر «مصونیت جان و مال شهروندان از تعرض» بوده است.

جدول ۱۰-۵. نماگرهای امنیت سرمایه‌گذاری به ترتیب ارزیابی در فصول مختلف سال ۱۳۹۸

سال ۱۳۹۸	زمستان	پاییز	تابستان	بهار	نماگرهای شاخص امنیت سرمایه‌گذاری
۶/۷۷	۷/۴۰	۶/۲۵	۶/۷۵	۶/۷۰	عملکرد دولت
۶/۶۹	۶/۱۱	۷/۱۸	۶/۷۳	۶/۷۴	تعریف و تضمین حقوق مالکیت
۶/۳۳	۶/۱۳	۶/۱۱	۶/۵۷	۶/۵۰	شفافیت و سلامت اداری
۶/۲۶	۵/۹۷	۶/۲۸	۶/۴۰	۶/۴۱	فرهنگ وفای به عهد و صداقت و درستی
۶/۲۸	۶/۴۲	۶/۷۳	۵/۸۳	۶/۱۳	ثبات اقتصاد کلان
۵/۷۵	۵/۳۸	۶/۲۰	۵/۶۷	۵/۷۵	ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات و رویه‌های اجرایی
۴/۱۳	۳/۸۸	۴/۳۹	۴/۱۲	۴/۱۳	مصونیت جان و مال شهروندان از تعرض

مأخذ: همان.

جدول زیر شاخص کلی امنیت سرمایه‌گذاری (مربک از مؤلفه‌های آماری با ضریب تأثیر ۲۰ درصد و مؤلفه‌های پیمایشی با ضریب تأثیر ۸۰ درصد) در زمستان ۱۳۹۸ را به تفکیک استان‌های کشور نشان می‌دهد.

جدول ۱۱-۵. رتبه‌بندی استان‌ها از نظر شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان ۱۳۹۸

(نمره ۱۰: نامناسب‌ترین ارزیابی)

ردیف	استان / شاخص	شاخص امنیت سرمایه‌گذاری		
		مؤلفه‌های پیمایشی	مؤلفه‌های آماری	شاخص ملی *
۱	یزد	۴,۱۰	۴,۱۲	۴,۱۱
۲	خراسان جنوبی	۵,۹۸	۳,۱۵	۵,۴۱
۳	همدان	۶,۲۰	۲,۹۳	۵,۵۴
۴	کهگیلویه و بویراحمد	۵,۸۱	۵,۲۸	۵,۷۱
۵	هرمزگان	۶,۱۴	۴,۰۴	۵,۷۲
۶	سیستان و بلوچستان	۶,۳۴	۳,۲۹	۵,۷۳
۷	سمنان	۶,۳۰	۳,۴۶	۵,۷۳
۸	گلستان	۶,۲۲	۳,۹۵	۵,۷۷
۹	کرمانشاه	۶,۳۱	۳,۶۶	۵,۷۸
۱۰	زنجان	۶,۲۶	۳,۹۵	۵,۸۰
۱۱	فارس	۶,۳۲	۳,۷۴	۵,۸۰
۱۲	آذربایجان غربی	۶,۵۲	۳,۱۴	۵,۸۴
۱۳	خراسان رضوی	۶,۴۰	۳,۶۳	۵,۸۵
۱۴	ایلام	۶,۲۴	۴,۳۴	۵,۸۶
۱۵	چهارمحال و بختیاری	۶,۱۴	۴,۹۳	۵,۹۰
۱۶	لرستان	۶,۳۵	۴,۱۰	۵,۹۰
۱۷	اردبیل	۶,۰۹	۵,۱۵	۵,۹۰
۱۸	گیلان	۶,۲۷	۴,۴۷	۵,۹۱
۱۹	قم	۶,۵۰	۳,۶۳	۵,۹۲
۲۰	مرکزی	۶,۳۴	۴,۳۰	۵,۹۴
۲۱	کرمان	۶,۴۸	۳,۷۶	۵,۹۴
۲۲	کردستان	۶,۲۱	۴,۸۵	۵,۹۴
۲۳	بوشهر	۶,۳۱	۴,۶۹	۵,۹۹
۲۴	خوزستان	۶,۳۶	۴,۶۷	۶,۰۳
۲۵	قزوین	۶,۴۰	۴,۵۷	۶,۰۳
۲۶	مازندران	۶,۲۵	۵,۲۳	۶,۰۴

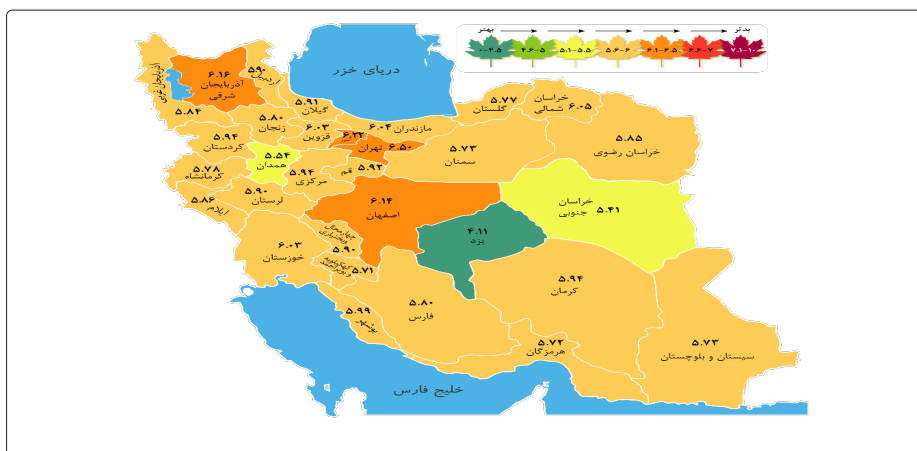
ردیف	استان / شاخص	شاخص امنیت سرمایه‌گذاری		
		مؤلفه‌های پیمایشی	مؤلفه‌های آماری	شاخص ملی *
۲۷	خراسان شمالی	۶,۴۶	۴,۳۹	۶,۰۵
۲۸	اصفهان	۶,۵۳	۴,۶۰	۶,۱۴
۲۹	آذربایجان شرقی	۶,۷۱	۳,۹۸	۶,۱۶
۳۰	البرز	۶,۶۴	۴,۵۲	۶,۲۲
۳۱	تهران	۶,۶۹	۵,۷۷	۶,۵۰
	میانگین	۶,۲۵	۴,۲۰	۵,۸۴

* شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری ترکیب دو شاخص پیمایشی و آماری است.

مأخذ: همان.

جدول فوق نشان می‌دهد براساس فروض و تعاریف این پژوهش، مناسب‌ترین استان‌ها از نظر امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان ۱۳۹۸ به ترتیب استان‌های یزد، خراسان جنوبی و همدان بوده‌اند، درحالی‌که در پایش بهار ۱۳۹۸ استان‌های ایلام، خراسان جنوبی و قم بهترین رتبه‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین نامناسب‌ترین استان‌ها از نظر امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان ۱۳۹۸ به ترتیب استان‌های تهران، البرز و آذربایجان شرقی بوده‌اند، درحالی‌که در پایش بهار ۱۳۹۸ به ترتیب استان‌های تهران، گیلان و کهگیلویه و بویراحمد نامناسب‌ترین وضعیت را داشته‌اند.

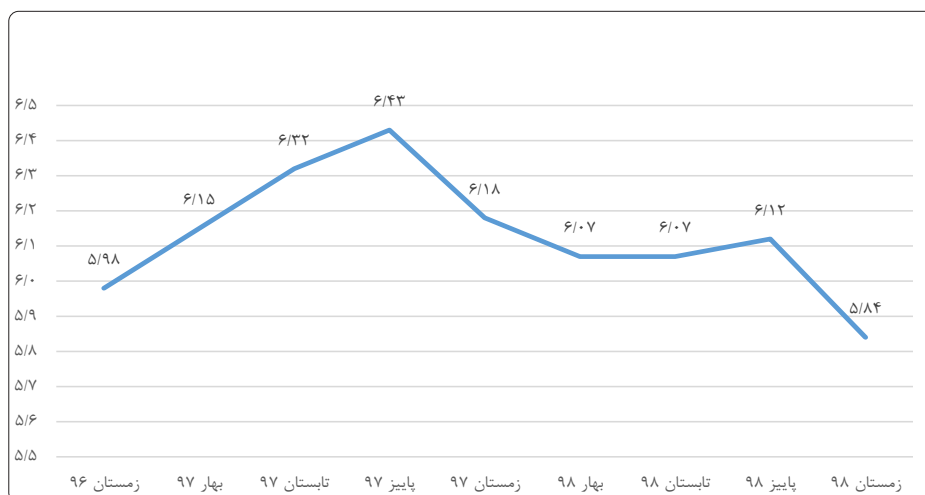
نقشه ۵-۱. شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها در زمستان ۱۳۹۸



مأخذ: گزارش امنیت سرمایه‌گذاری مرکز پژوهش‌های مجلس، زمستان ۱۳۹۸.

نمودار بعدی روند تغییرات شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری را از شروع این مطالعات فصلی در زمستان ۱۳۹۶ تا پایان سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد.

نمودار ۳-۵. روند تغییرات شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری طی ۹ فصل منتهی به زمستان ۱۳۹۸



مأخذ: گزارش‌های شاخص امنیت سرمایه‌گذاری مرکز پژوهش‌های مجلس.

با ملاحظه نمودار فوق می‌توان گفت وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در فصل پایانی سال ۱۳۹۸ هرچند به طور مطلق خوب نیست ولی به نسبت فصول قبل بهتر شده است.

۶-۱-۵. جمع‌بندی و نتایج حاصل از مرور شاخص‌های داخلی و خارجی محیط کسب و کار

در این قسمت وضعیت محیط کسب و کار ایران در سال ۱۳۹۸ براساس مهمترین گزارش‌های داخلی و خارجی محیط کسب و کار بررسی شد. نتایج پایش‌های انجام شده در سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد شاخص‌های خارجی؛ وضعیت محیط کسب و کار در ایران را طی سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ نامطلوب تر ارزیابی می‌کنند اما شاخص‌های داخلی مطلوب تر نشان می‌دهند.

گزارش‌های «رقابت‌پذیری جهانی» و «پایش ملی محیط کسب و کار» که به لحاظ پوشش ابعاد

مختلف محیط کسب و کار جامعیت بیشتری نسبت به سایر شاخص‌ها دارند موارد زیر را به طور مشترک مهمترین موانع کسب و کار کشور در سال ۱۳۹۸ معرفی کرده‌اند.

۱. بی‌ثباتی و نااطمینانی در محیط کسب و کار: شامل پیش‌بینی ناپذیری و نوسانات متغیرهای اقتصاد کلان همچون نرخ تورم، نرخ ارز و قیمت مواد اولیه و نیز بی‌ثباتی در سیاست‌ها، قوانین و مقررات.
۲. دشواری تأمین مالی: شامل چالش‌های نظام بانکی و بازار سرمایه در تأمین مالی کسب و کارها.
۳. موانع اداری: شامل موانع اخذ مجوزهای کسب و کار، فساد اداری و طولانی بودن زمان تعامل کسب و کارها با دستگاه‌های دولتی و ...

نتایج سه گزارش «انجام کسب و کار بانک جهانی»، «شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت» و «امنیت سرمایه‌گذاری» که بر ابعاد خاص محیط کسب و کار تمرکز دارند، در واقع تأکید و تأیید موانع و اولویت‌های معرفی شده هستند.

نتایج گزارش‌های «پایش امنیت سرمایه‌گذاری» بیشترین نارضایتی فعالان اقتصادی در حوزه عملکرد دولت و با ارزیابی بدتر بودن وضعیت مؤلفه‌هایی چون «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده»، «عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده» و «اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات حکومتی» را نشان می‌دهند. همچنین نتایج گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی، طولانی بودن زمان فرایندهای اداری را چالش جدی‌تری نسبت به لزوم اصلاح قوانین در این حوزه نشان می‌دهد.

بنابراین راهکارهای رفع موانع اصلی محیط کسب و کار کشور در سال ۱۳۹۸ به این صورت پیشنهاد می‌شود:

الف) ایجاد ثبات در اقتصاد کلان

ثبات اقتصاد کلان و کنترل متغیرهایی همچون نرخ تورم و به تبع آن نرخ ارز، مهمترین چالش محیط کسب و کار کشور در سال ۱۳۹۸ ارزیابی می‌شود. در شرایط افزایش و نوسانات پی‌درپی متغیرهای کلان اقتصادی؛ اتخاذ تصمیم برای سرمایه‌گذاری و توسعه کسب و کار بسیار دشوار و گاه ناممکن خواهد بود و به عنوان اولویت اصلی باید برای آن برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شود.

ب) ایجاد ثبات در سیاست‌ها، قوانین و مقررات

ایجاد ثبات در سیاست‌ها، قوانین و مقررات دولتی نیز چالش مهم دیگری است که در کوتاه‌مدت و غالباً با تغییر رفتار مسئولان حکومتی قابل اجرا خواهد بود. از این رو پیشنهاد می‌شود:

- حکم ذیل ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (تعیین زمان لازم برای اطلاع‌رسانی تغییر هر مقررہ یا سیاست ناظر به کسب و کارها) اجرا شود.
- مجلس شورای اسلامی برای قوانین مهم ناظر به تولید و سرمایه‌گذاری، گزارش‌های نظارتی تهیه و مسئولان مربوط را بازخواست کند.
- نهضت حاکمیت قانون از مجلس شروع شود. همه قوانین یا باید اجرا شوند یا اصلاح یا حذف. هیچ قانونی نباید بدون اجرا باقی بماند.
- مسئولان ارشد کشور، رفتار خود را به اجرای همه قوانین به ویژه حکم ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مقید کنند.

ج) تأمین مالی تولید

در راستای هدایت منابع تولید به سمت نیاز کسب و کارها، باید از جذابیت و سودآوری مسیرهای نامولد کاسته شود و بازارهای مالی نیز توسعه یابند. بنابراین پیشنهاد می‌شود قانون مالیات بر عایدی سرمایه در فعالیت‌های نامولد تصویب و اجرا شود.

همچنین در نظام تأمین مالی تولید در ایران بازار سرمایه باید نقش مؤثرتری برعهده بگیرد. لازم است بازارهای مالی اعم از بورس و نظام بانکی با هدف رفع تبعیض و تسهیل تأمین مالی کسب و کارهای کوچک و متوسط توسعه یابند. همچنین توسعه نهاد ضمانت، ایجاد بانک ویژه کسب و کارهای کوچک و متوسط، توسعه صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر و تابلوها و بازارهای ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط در بورس توصیه می‌شوند.

د) رفع موانع اداری

- توصیه می‌شود مجلس به وزارایی که دستگاه‌های زیرمجموعه‌شان، شرایط صدور

مجوزهایشان را در سامانه وزارت اقتصاد^۱ وارد نمی‌کنند و در تبادل اطلاعات بین دستگاهی مورد نیاز کسب‌وکارها همکاری نمی‌کنند، ضرب‌الاجل دهد و رئیس‌جمهور برای اجرای ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و حذف امضاهای طلایی و استقرار پنجره واحد الکترونیکی در فرایندهای اداری، نماینده ویژه (براساس اصل (۱۲۷) قانون اساسی) تعیین کند.

- پیشنهاد می‌شود طرح اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به گونه‌ای اصلاح و مصوب شود که براساس آن شروع کسب‌وکارها در ایران (به جز کسب‌وکارهایی که به سلامت، امنیت و محیط زیست مربوط می‌شود) و توسعه آنها تا حد مشخصی از گردش مالی، نیازی به دریافت مجوز نداشته باشد و اعلامی باشد.

- همچنین لازم است شورای رقابت به عنوان مرجع رسیدگی به شکایت‌های مربوط به رویه‌های ضد رقابتی، هم از نظرنیروی انسانی و شعب در همه استان‌ها و هم از نظر کیفیت و اثربخشی اقدامات تقویت شود.

- توصیه می‌شود استقرار پنجره واحد الکترونیکی در تمامی مراحل تعامل کسب‌وکارها با دستگاه‌های اجرایی پیگیری شود.

۲-۱-۵. ارزیابی عملکرد نهادهای مسئول در ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار

قانونگذار از زمان تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵)، موضوع بهبود محیط کسب‌وکار، به‌ویژه ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار و لغو مجوزهای دست‌وپاگیر و تسهیل و تسریع صدور مجوزهای ضروری برای فعالان اقتصادی را به عنوان یکی از محورهای اصلی مورد توجه قرار داد. در قوانینی که در این راستا به تصویب رسیده، تلاش شده با تشکیل نهادهایی متشکل از اعضای از نهادهای حاکمیتی و بخش خصوصی، مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار کشور ارتقا یابد. دو نهاد اصلی که در این راستا تشکیل شده عبارتند از «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» و «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»

که در ادامه به ارزیابی عملکرد آنها بر مبنای گزارش‌های تدوین شده در مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۸ پرداخته می‌شود.^۱

۱-۲-۵. هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار

در خصوص ساماندهی و تسهیل مجوزهای کسب‌وکار در سال‌های اخیر، قوانین متعددی به تصویب رسیده است. چنان‌که گفته شد ابتدا ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵) در این باره به تصویب رسید که پس از عدم توفیق در اجرا، در قالب دو قانون دیگر اصلاح شد: تبصره «۳» ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۱، ۶ و ۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) و 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 (۴۴) قانون اساسی که چنانچه گفته شد، به موجب 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 به صورت 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

۱. مشخصات سه گزارش به این شرح است:

- احمد مرکزالمیری، «موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در ایران: گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰، خرداد ۱۳۹۸.

- «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۱. ارزیابی اجرای ۱۴ حکم مندرج در ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۸۸۴، ۱۳۹۸.

- «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۷، ۱۳۹۹.

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 کسب و کار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به نحوی تسهیل و تسریع کند و هزینه‌های آن را به نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب و کار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آبی و غیر حضوری و راه اندازی آن کسب و کار در کمترین زمان ممکن انجام شود. مصوبات این هیئت در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب نامه‌های هیئت وزیران پس از تأیید هیئت وزیران، برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب و کار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب و کار نقش دارند، لازم‌الاجراست. 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».

الف) ارزیابی عملکرد هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

دست‌آورد فعالیت‌های هیئت مقررات زدایی در دوره جدید، در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا پایان دی ۱۳۹۸، تصویب ۲۶ مصوبه در ۳۲ نشست است. در این زمینه نکاتی درباره ۲۶ مصوبه هیئت مقررات زدایی به شرح زیر قابل توجه است:

- ۹ جلسه از مجموع ۳۲ جلسه تشکیل شده هیئت مقررات زدایی، به نهایی کردن عناوین و تعداد مجوزهای برخی از دستگاه‌ها اختصاص داده شده است. درحالی‌که اصلاح عناوین و حذف یا ادغام برخی مجوزها با یکدیگر، نه در عمل توسط همه دستگاه‌ها پذیرفته شد و نه تأثیر ملموسی بر شفافیت و تسهیل صدور مجوزها و به تبع محیط کسب و کار کشور داشته است.^۱

۱. درگاه ملی مجوزهای کشور به آدرس اینترنتی:

● در قسمت پایانی تبصره «۳» - اصلاحی به موجب ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و... - این تکلیف برای هیئت مقررات‌زدایی مقرر شده بود که «پیشنهادهای لازم را برای اصلاح قوانین تهیه و به مراجع مربوطه ارائه کند». با توجه به محتوای ۲۶ مصوبه هیئت مذکور تا پایان دی ماه ۱۳۹۸، هیئت چنین تکلیفی را انجام نداده است.

● اگرچه فلسفه تشکیل هیئت مقررات‌زدایی، تسهیل و تسریع شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار و کاهش هزینه‌های آنهاست، اما نگاهی اجمالی به مصوبات آن نشان می‌دهد که برخی از مصوبات نهاد مذکور، به نوعی برای هیئت نقش ستادی و هماهنگ‌کننده را تداعی می‌کند. برای مثال در مصوبه جلسه بیست و دوم (مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۹) طی مصوبه‌ای سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان مکلف شده است پس از ارائه مستندات قیمت خدمات از سوی سازمان توسعه تجارت، آن را به دبیرخانه هیئت برای تهیه پیشنهاد اصلاح مصوبات هیئت وزیران ارسال کند. در اینکه آیا هیئت می‌تواند نقش ستادی یا هماهنگ‌کننده را ایفا کند، تردید جدی وجود دارد.

● یکی از موارد ضمانت اجرای مصوبات هیئت که در قانون مقرر شده آن است که «مصوبات هیئت مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی... برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار... لازم‌الاجراست». باین حال ضمانت اجرای مهم، هیئت مقررات‌زدایی تنها یک بار به طور مستقیم به لغو چند بخشنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام کرده است (مصوب جلسه بیست و سوم مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۸). به این ترتیب استفاده هیئت مقررات‌زدایی از ضمانت اجرای مذکور به شدت همراه با احتیاط بوده و می‌توان گفت در عمل امکان اعمال این اختیار بیش از این وجود نداشته است.

ب) موانع پیش روی هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار

هرچند یکی از اهداف اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در اردیبهشت ماه ۱۳۹۴ رفع موانع پیش روی عملکرد مؤثر هیئت مقررات‌زدایی بود، اما در عمل و بنابر اظهارات مقام‌های مسئول در وزارت امور اقتصادی و دارایی، همچنان بسیاری از مصوبات هیئت مقررات‌زدایی توسط دستگاه‌ها اجرا نمی‌شود. در ادامه دلایلی برای اجرا نشدن بایسته مصوبات هیئت مقررات‌زدایی ذکر خواهد شد.

- ناهماهنگی دستگاه‌ها

جنس مصوبات هیئت مقررات‌زدایی به گونه‌ای است که اجرای آنها نیازمند هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهایی از قوای مختلف حکومتی است. نیاز به هماهنگی به ویژه در مواردی دوچندان می‌شود که تصمیمات، توسط نهادهای با ویژگی‌های ستادی و البته با ترکیب و اختیاراتی که تأمین‌کننده ویژگی‌های ستادی نیست، اتخاذ می‌شود و مهم‌تر از آن، الزامی برای اجرای مصوبات آن توسط مقام یا نهاد عالی‌تر وجود نداشته باشد. در چنین مواردی فقط در صورت هماهنگی‌های لازم اجرای مصوبه یا مقرره‌ای را می‌توان انتظار داشت.

از سوی دیگر اولین ویژگی بوروکراسی برای اجرای قانون، یکپارچگی (انسجام) است. کارآمدی دولت در ایفای شایسته وظایف و اعمال اختیارات؛ محصول یکپارچگی و انسجام درونی میان نهادهای بوروکراتیک است. در موضوع مورد بحث، به طور خاص چنانچه وظایف و اختیارات دستگاه‌ها با یکدیگر همپوشانی داشته باشد و اختلافاتی حل نشده در خصوص حوزه‌های صلاحیتی دستگاه‌ها وجود داشته باشد، اجرای هرگونه مصوبه با هدف ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها از طریق انجام راهکارهای بین‌سازمانی و بین‌دستگاهی راه به جایی نخواهد برد. به عنوان مثال توجه به مصوبه هیئت مقررات‌زدایی در خصوص تعیین مرجع صدور مجوز «پروانه بهره‌برداری پرورش ماهی در دریا» بیانگر آن است که مصوبه مذکور با هدف از میان بردن اختلاف صلاحیتی بین دو سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان شیلات ایران به تصویب رسیده است. چنانچه در بند «۱» مصوبه مذکور مقرر شده است: «مرجع صدور مجوز برای پرورش ماهی در دریا، سازمان شیلات است. سازمان بنادر و دریانوردی ضوابط مربوطه را در حوزه وظایف و اختیارات خود به شیلات اعلام و سازمان شیلات ایران در صدور مجوز، مکلف به مراعات آن است». در این مصوبه تلاش شده اختیار صدور مجوز برای سازمان شیلات ایران (وابسته به وزارت جهاد کشاورزی) و اختیار اعلام ضوابط مربوط برای سازمان بنادر و دریانوردی (وابسته به وزارت راه و شهرسازی) تفکیک و احصا شود. به این ترتیب مهمترین بند مصوبه به جای حذف یا تسهیل صدور مجوز، به توضیح صلاحیت‌های دو دستگاه مربوط پرداخته و در واقع انجام کار ویژه‌ای را برعهده گرفته که اصولاً باید با تصمیم رئیس‌جمهور یا مصوباتی در سطح تصویب‌نامه هیئت وزیران، رفع و رجوع شود. به عبارت دیگر انسجام بخشیدن به بوروکراسی در

سطح وزارتی، برعهده رئیس جمهور از راه پیش بینی شده در قانون اساسی و به طور خاص از طریق هیئت وزیران است؛ نه هیئتی که از پایه با هدف مجوززدایی تشکیل شده و به لحاظ ترکیب نیز در سطحی کاملاً متفاوت قرار دارد.

- وجود نهادهای موازی و مصوبات همپوشان

وجود نهادهای موازی و مصوبات و اقدام های همپوشان دستگاه ها در ارتباط با ساماندهی مجوزها نیز یکی از آسیب های جدی به شمار می آید. به عبارت دیگر در مصوبات متعددی که توسط نهادهای مختلف در موضوع الکترونیکی کردن فرایندهای اداری به تصویب می رسد، جایگاه هیئت مقررات زدایی و مصوبات آن مبهم است. توضیح اینکه گرچه به لحاظ قانونی؛ تسهیل و تسریع «شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات، بخشنامه ها، آیین نامه ها و...» برعهده هیئت مقررات زدایی نهاده شده است (به موجب ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) اما پس از تصویب قانون مذکور، قوانین و مقررات دیگری در این باره به تصویب رسید که برخی از آنها شبیه همپوشانی صلاحیتی و اختلال در کارکرد متمرکز و هماهنگ نهاد مسئول را تقویت می کنند که می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)،

- تصویب نامه شورای عالی اداری با عنوان «نقشه راه اصلاح نظام اداری» (مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۱۴)،

- مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «آیین نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه های

اجرایی» (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۰)،

- مصوبه شورای عالی فناوری اطلاعات با عنوان «ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت

الکترونیکی» (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۱)،

- مصوبه هیئت وزیران درباره برنامه جامع اصلاح نظام اداری (مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۱۴)،

- بند «ث» ماده (۶۷) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)،

۱. گفتنی است براساس تبصره «۵» (الحاقی به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، وظایف و اختیارات کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه به «هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» منتقل شده و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه لغو شده است.

- مصوبه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی با عنوان «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب و کار کشور» (مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۶)،
- مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم» (مصوب ۱۳۹۷/۵/۳۰)،
- مصوبه هیئت مقررات زدایی درباره تعیین تکلیف پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه خدمات کشور (مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۸)،
- مصوبه شورای عالی فضای مجازی با عنوان «آیین نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی» (مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۴).

ج) پیشنهادهایی برای بهبود عملکرد هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

چنان که بیان شد تعدد و تکرر نهادی در امر ساماندهی مجوزها، به موازی کاری و همپوشانی هایی منجر شده که کارویژه اصلی را تحت تأثیر قرار داده و نتیجه مورد نظر سیاستگذار و قانونگذار را تأمین نکرده است؛ به ویژه در مواردی همچون ایجاد سامانه های اطلاعاتی که نهادهای متعددی دخیل بوده و گاهی منافع متعارض دارند.

پیشنهادی که می تواند به حل معضل نبود نهادی با ویژگی های ستادی و هماهنگ کننده در مجوز زدایی بیانجامد، استفاده از ظرفیت اصل (۱۲۷) قانون اساسی^۱ (تعیین نماینده ویژه توسط رئیس جمهور) در این باره است. با توجه به این واقعیت که برحسب تجربیات مکرر، نهادهای ستادی دولت (برای مثال سازمان امور اداری و استخدامی)، از قابلیت ایفای تکالیفی همچون مجوز زدایی برخوردار نیستند، پیشنهاد می شود این کارویژه برعهده نماینده ویژه رئیس جمهور قرار گیرد.

پیشنهاد می شود در این مسیر از یکی از مهمترین نهادهای موجود در رابطه با موضوع مورد بحث، یعنی «مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار» استفاده شود. این مرکز پس از تأسیس، کارهای قابل تقدیری در خصوص الکترونیکی کردن فرایندهای صدور مجوزها و

۱. اصل (۱۲۷) قانون اساسی: «رئیس جمهور می تواند در موارد خاص برحسب ضرورت یا تصویب هیئت وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین کند. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیئت وزیران خواهد بود».

استعلامات انجام داده است؛ اما به دلیل جایگاه سازمانی بخشی، یعنی وابستگی به معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی قادر به ایفای نقش مؤثری به عنوان نهاد متولی ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها نبوده است. مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار می تواند به نهادی ستادی و زیر نظر رئیس جمهور یا نماینده ویژه رئیس جمهور تبدیل شود.

۲-۲-۵. شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی

براساس ماده (۷۵) «قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) شورایی با عنوان «شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی»، «به منظور تبادل نظر دولت و بخش های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت های اقتصادی این بخش ها، بررسی و رفع موانع کسب و کار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدام های لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادهای و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی ربط» تشکیل شد. ماده مذکور به موجب ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، ضمن اصلاحاتی به قانونی دائمی تبدیل شد. مقصود قانونگذار این است که این شورای ۲۸ نفره متشکل از اعضای از سه قوه، شهرداری، شورای عالی استان ها و بخش خصوصی و تعاونی می تواند به عنوان رابطی کارآمد و مؤثر برای انتقال نظرها و مطالبات فعالان اقتصادی به حاکمیت عمل کند.

الف) ارزیابی عملکرد شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی

ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، متشکل از دوازده حکم (مندرج در ۹ بند و دو تبصره ذیل عنوان وظایف و اختیارات) است. طبق ارزیابی انجام شده براساس گزارش حاضر از مجموع دوازده حکم مقرر در ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» تاکنون چهار حکم اجرا شده، پنج حکم به طور ناقص اجرا شده و پنج حکم همچنان اجرا نشده است. احکامی که اجرا نشده یا به طور ناقص اجرا شده، احکامی بسیار مهم برای بهبود محیط کسب و کار به شمار می روند که به شرح زیر است:

- تبصره «۴» صدر ماده (۱۱) در خصوص قرار گرفتن مصوبات شورای گفت و گو در دستور کار هیئت وزیران ظرف مدت سی روز (اجرا نشده)،

● بند «الف» ماده (۱۱) در خصوص پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه شورای گفت و گو (اجرای ناقص)،

● بند «پ» ماده (۱۱) در خصوص ارائه خواسته ها، پیشنهادها و تذکرها و متقابل مسئولان دستگاه های اجرایی و نمایندگان تشکلهای بخش های خصوصی و تعاونی (اجرای ناقص)،

● بند «ج» ماده (۱۱) در خصوص پیگیری گزارش اتاق ها درباره امتیازات موجود در قوانین و مقررات و رویه ها برای بنگاه های با مالکیت غیر از بخش های خصوصی و تعاونی و زمینه سازی برای حذف یا تعمیم این امتیازات (اجرا نشده)،

● بند «ج» ماده (۱۱) درباره ارائه پیشنهاد در مورد قراردادهای دستگاه های اجرایی با فعالان اقتصادی بخش های خصوصی و تعاونی به منظور ایجاد تراضی و منع تحمیل شرایط ناعادلانه به طرف مقابل در این قراردادها (اجرا نشده)،

● بند «ح» ماده (۱۱) در خصوص زمینه سازی برای شناسایی واحدهای تولیدی مشمول پرداخت مالیات با همکاری تشکلهای اقتصادی به منظور گسترش پایه مالیاتی (اجرا نشده)،

● بند «خ» ماده (۱۱) راجع به تعیین و انتشار اطلاعات آماری مورد نیاز برای فعالان اقتصادی (اجرای ناقص)،

● بند «د» ماده (۱۱) درباره تعیین مصادیق امتیازات تخصیص یافته به بخش های تعاونی و خصوصی (اجرا نشده)،

● تبصره «۱» ماده (۱۱) در خصوص شرکت کردن وزیر یا بالاترین مقام دستگاه های اجرایی در جلسه و حسب مورد، معرفی نمایندگان تام الاختیار آنها به کمیسیون های زیرمجموعه دبیرخانه شورای گفت و گو (اجرای ناقص)،

● تبصره «۲» ماده (۱۱) در خصوص قرار دادن دستور جلسه آتی و مصوبات در جلسه در اختیار رسانه ها توسط دبیر شورای گفت و گو (اجرای ناقص).

در بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه

براساس گزارش تهیه شده ازسوی دبیرخانه این شورا» یکی از وظایف شورای گفت‌وگو در نظر گرفته شده است. تکلیف مقرر در بند «الف» را می‌توان مهمترین تکلیف شورای گفت‌وگو در خصوص مقرراتگذاری در نظر گرفت؛ چرا که انجام عمده تکالیف مندرج در سیزده حکم دیگر ماده (۱۱) به نوعی به انجام کارویژه مقرر در این بند قانونی بازمی‌گردد.

با توجه به مندرجات وب‌سایت شورای گفت‌وگو، دستاورد قطعی این شورا در طول هشت سال و نیم فعالیت در اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی (در انجام تکلیف مندرج در بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار) تا دی‌ماه ۱۳۹۸، صرفاً اصلاح یک رویه اجرایی به موجب صدور یک بخشنامه، اصلاح یک بخشنامه و اصلاح یک نظام‌نامه بوده است. این دستاورد حاصل نود نشست شورای گفت‌وگو و بیش‌تر از ۱۰ نشست کارشناسی و صرف وقت و هزینه بسیار از ابتدای سال ۱۳۹۰ تا نیمه سال ۱۳۹۸ بوده است.

از مجموع ۱۳۳ دستور جلسه یا موضوع بررسی شده خارج از دستور طی نود جلسه شورای گفت‌وگو، ۳۷ مورد به‌طور خاص به یک یا چند قانون یا مقرر مربوط است که منجر به مصوبه یا تصمیمی در خصوص آنها شده و ۱۰ مورد پیشنهاد اصلاح مقرر؛ اعم از تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل، بیشترین حجم فعالیت شورای گفت‌وگو را در میان انواع دیگر پیشنهادهاى مقرراتی (از جمله پیشنهاد اصلاح قانون، تأکید بر اجرای قانون، پیشنهاد تدوین طرح یا لایحه) به خود اختصاص داده است.

یکی از نتایج مهم پژوهش انجام شده، کم‌تعداد بودن دستور جلسات و مصوباتی است که به‌طور مستقیم به قوانین و مقررات بازمی‌گردد. این در حالی است که چنین پیش‌فرضی وجود دارد که شورای گفت‌وگو بیشترین وقت و توان خود را صرف بررسی و پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات می‌کند. عدم اقدام شورای گفت‌وگو برای ورود به فرایند اصلاح مقررات و همچنین دستاوردهای معدود شورا در مواردی که به موضوع اصلاح یا حذف مقررات ورود کرده، نشانگر موانع متعدد در انجام این تکلیف است.

ب) موانع پیش روی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

موانع متعددی را می‌توان در اجرای احکام مندرج در ماده (۱۱) برشمرد؛ برخی از این موانع به

عدم کارکرد مطلوب شورای گفت‌وگو و نهادهای مربوط (دبیرخانه و اتاق‌ها) بازمی‌گردد، برخی به بی‌توجهی و کم‌کاری دولت (به‌طور خاص اعضای دولتی شورای گفت‌وگو) و دیگر نهادهای حاکمیتی مربوط است و برخی نیز به متن قانون مرتبط است.

مهمترین نکته حضور نامنظم برخی اعضای دولتی شورای گفت‌وگو در جلسات شورا است. این امر باعث شده است صرفاً مباحثی در شورای گفت‌وگو طرح شوند که بیشتر مرتبط با وظایف و عملکردهای وزارت امور اقتصادی و دارایی است؛ در واقع «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» به نوعی به «شورای گفت‌وگوی وزیر امور اقتصادی و دارایی با بخش خصوصی» تقلیل یافته است.

درباره عملکرد نامطلوب یا ناکارآمدی شورای گفت‌وگو می‌توان به مواردی اشاره کرد؛ مروری بر ۱۳۳ مورد دستور جلسه یا موضوع بررسی شده خارج از دستور که از نود نشست شورای گفت‌وگو استخراج شده‌اند نشان می‌دهد در اغلب اوقات راهکاری که توسط شورای گفت‌وگو در انجام وظایف قانونی اتخاذ شده، تشکیل «کارگروه» است؛ به‌طوری‌که از ۱۳۳ مورد دستور جلسه و موضوعات بررسی شده خارج از دستور در شورای گفت‌وگو، ۴۶ مورد به مصوبه یا تصمیم مبنی بر تشکیل کارگروه با حضور مسئولان مربوط و اعضای از بخش خصوصی و تعاونی منجر شده است. این در حالی است که مهمترین هدف تشکیل شورای گفت‌وگو دولت و بخش خصوصی، عبارت است از تأسیس نهادی به‌عنوان حلقه واسطه میان دولت و فعالان اقتصادی و انتقال خواسته‌ها و مطالبات فعالان اقتصادی به دولتمردانی که قطعاً دسترسی به آنها با موانع بسیاری مواجه است.

راجع به موانع قانونی در ایفای تکالیف شورای گفت‌وگو، می‌توان گفت اجرا نشدن سه حکم مندرج در تبصره «۴»، بند «ج» و بند «د» ماده (۱۱) (ناظر بر قرار گرفتن مصوبات شورای گفت‌وگو در دستور کار هیئت وزیران ظرف مدت سی روز، پیگیری گزارش اتاق‌ها درباره امتیازات موجود در قوانین و مقررات و رویه‌ها برای بنگاه‌های با مالکیت غیر از بخش‌های خصوصی و تعاونی و زمینه‌سازی برای حذف یا تعمیم این امتیازات و تعیین مصادیق امتیازات تخصیص یافته به بخش‌های تعاونی و خصوصی) احکامی هستند که اجرای آنها خارج از توان بخش خصوصی است و در واقع ایراد اصلی به متن قانون بازمی‌گردد.

ج) پیشنهادهایی برای بهبود عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

این شورا طبق قانون باید خواسته‌های فعالان اقتصادی را به‌طور صریح از زبان نمایندگانشان با دولتمردان در میان گذارد و پاسخ‌های صریح آنها را دریافت و به رسانه‌ها منعکس کند. «بحث و بررسی و اقناع و تفاهم» (چنان‌که در نص بند «پ» ماده (۱۱) مقرر شده است) از لوازم این فرایند است. نکته مهم این است که اتخاذ راهکار تشکیل «کارگروه» برای حل و فصل مسائل و معضلات مطرح شده در شورای گفت‌وگو، برخی ضعف‌های بنیادین نظام بوروکراتیک ایران یعنی عدم هماهنگی، انسجام و هم‌افزایی را تا حدی جبران کرده است؛ اما این امر انحراف از اراده قانونگذار در فلسفه تشکیل شورای گفت‌وگو ارزیابی می‌شود. موکول کردن حل مسائل مطرح شده در شورای گفت‌وگو به مصوبه یا تصمیم کارگروهی که تشکیل آن در دولت نیازی به مقرر شورای گفت‌وگو ندارد و در واقع جزء اختیارات و تکالیف ذاتی دولت محسوب می‌شود، سبب شده است به ندرت مباحث جدی توسط نمایندگان بخش خصوصی خطاب به مسئولان دولتی (یا حکومتی) در صحن شورا طرح شود و در نتیجه «اقناع» و «تفاهم» مدنظر قانونگذار در جلسات شورای گفت‌وگو شکل نگیرد. البته شاید فرایند «اقناع و تفاهم» درباره خواسته‌های مطرح شده در شورا، به‌طور غیرعلنی یا در فضایی خارج از صحن شورای گفت‌وگو صورت می‌گیرد، اما طبق قانون، فرایند «بحث و بررسی و اقناع و تفاهم» باید در صحن این شورا و به‌طور علنی با پوشش رسانه‌ای انجام شود.

ضمانت اجرای اصلی مصوبات شورای گفت‌وگو، ظرفیت پیش‌بینی شده در تبصره «۲» ماده (۱۱) قانون بهبود... است. طبق مقرر مذکور «دبیر شورا... موظف است دستور جلسه آتی و مصوبات هر جلسه را در اختیار رسانه‌ها قرار دهد». اگر دبیر شورای گفت‌وگو (رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران) طبق تکلیف قانونی خود قبل از هر جلسه شورا، مطالبات فعالان اقتصادی از دولت را به رسانه‌ها اعلام و در هر جلسه، مطالبه مشخصی از طرف بخش خصوصی را با نمایندگان دولت طرح کند و در پایان جلسه نیز به رسانه‌ها و افکار عمومی پاسخ دولت به مطالبه بخش خصوصی را اعلام کند، مسئولان دولتی به راحتی نمی‌توانند مطالبه فعالان اقتصادی کشور را نادیده بگیرند. یکی از دلایل اصلی عدم طرح مطالبات بخش خصوصی و پیگیری برآورده شدن آن در شورای گفت‌وگو، اجرای نشدن دقیق این ضمانت اجرای مهم است.

قانونگذار به درستی مبنای اعمال تکلیف شورای گفت‌وگو را گزارش‌های تهیه شده توسط

دبیرخانه آن و همچنین گزارش‌های واصل شده از سوی «کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» می‌داند؛ گزارش‌های نهاد اخیر نیز طبق قانون باید توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران با همکاری اتاق تعاون مرکزی و اتاق اصناف ایران تهیه شود. به نظر می‌رسد مهمترین دلیل موفق نبودن شورای گفت‌وگو در ایفای کارویژه مندرج در بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود...، به عدم تدوین گزارش‌های کارشناسی توسط نهادهای مذکور بازمی‌گردد. سپردن تهیه گزارش‌های کارشناسی که مبنای تصمیم‌گیری راجع به قوانین و مقررات محسوب می‌شود، به دبیرخانه‌ها و به طور کلی اتاق‌هایی که بخش خصوصی و تعاونی را نمایندگی می‌کنند، تصمیمی است که خطا و غیرواقع‌بینانه بودن آن در طول زمان آشکار شده است. کارویژه اصلی اتاق‌ها و همچنین شورای گفت‌وگو، طرح نظریات و مطالبات بخش خصوصی و تعاونی با مقامات و نهادهای حکومتی است، نه تدوین متن پیشنهادهایی برای اصلاح قوانین و مقررات. وظیفه اخیر کارویژه‌ای است که باید توسط معاونت‌های حقوقی و نهادهای پژوهشی دستگاه‌های دولتی و حکومتی انجام شود.

با توجه به شرایط موجود؛ صعوبت و پیچیدگی لغو و حتی اصلاح هر نوع مقرر در نظام مقرراتگذاری ایران واقعیتی غیرقابل انکار است. در این وضعیت عملی‌ترین و مؤثرترین راهکار، اتخاذ راهبردی «پیشگیرانه» است که مستلزم به‌کارگیری شیوه‌ها و روش‌هایی برای جلوگیری از تولید مقررات بی‌کیفیت است. از جمله شیوه‌های عملیاتی کردن راهبرد مذکور به ویژه توسط نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی، ارزیابی و تبیین هزینه‌ها و بارهای مقررات توسط نهادهای پژوهشی اتاق‌هاست. یکی از راهبردهایی که شاید بتواند به عنوان عاملی بازدارنده در تصویب مقررات مخل و دست‌وپاگیر، به ویژه از سوی مقام‌های دولتی ایفای نقش کند، تهیه و ارائه گزارش‌های کارشناسی با کیفیتی است که به وضوح تأثیرات مخرب مقررهای خاص بر محیط کسب و کار را تبیین کند.

۲-۵. تحریم

با آغاز ریاست جمهوری دونالد ترامپ در ایالات متحده آمریکا، زمزمه‌های خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌ها آغاز شد و به طور مشخص از نیمه سال ۱۳۹۶، فضای ضدبرجام وارد فاز تازه‌ای شد

و ترامپ در ۲۱ مهر و ۲۲ دی ۱۳۹۶ به صراحت اذعان کرد که پابندی ایران به توافق هسته‌ای را تأیید نمی‌کند و معتقد است به دلیل فعالیت‌های غیرهسته‌ای، ادامه تعلیق تحریم‌های ایران در تضاد با منافع ایالات متحده آمریکا است. وی در اردیبهشت ماه ۱۳۹۷، خروج رسمی آمریکا از برجام را اعلام کرد و خبر از بازگشت کلیه تحریم‌ها در فواصل سه ماهه و ۶ ماهه داد. به طور مشخص از آبان ماه ۱۳۹۷، همه تحریم‌هایی که زیربنای آنها، پیشتر (بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱) طراحی شده بود، مجدداً علیه اقتصاد ایران فعال شدند. بروز نابسامانی و نوسان‌های گسترده در بازارهای مختلف ایران اعم از ارز، خودرو، سکه و همچنین افزایش قابل توجه تورم در آن سال‌های گفته شده نشان‌دهنده آسیب‌پذیری اقتصاد ایران از ناحیه تحریم بود.

در سال ۱۳۹۸ نیز فشارهای تحریمی آمریکا علیه ایران تداوم یافت و چندین رویداد مهم در این سال به وقوع پیوست. می‌توان گفت در سال ۱۳۹۸، سیاست تحریمی آمریکا علیه ایران بر سه حوزه متمرکز شد:

۱. کارآمدسازی و افزایش اثربخشی تحریم‌های وضع شده و افزایش ریسک تعامل با اقتصاد ایران،

۲. تحریم سایر بخش‌های کلیدی و ارزآور اقتصاد ایران،

۳. درهم تنیده کردن تحریم‌ها و ایجاد زمینه برای شکل‌گیری توافق بزرگ.^۱

مهمترین مصادیق سیاست‌های تحریمی فوق به ترتیب عبارت‌اند از:

الف) درج نام تعداد زیادی از اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی (و اشخاص خارجی مرتبط با

ایران) در لیست تحریم، صدور دستورالعمل جدید اوفک^۲ در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران در آبان ماه ۱۳۹۸،

ب) تحریم بخش عمرانی، معدن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران در دی ماه ۱۳۹۸،

۱. ایالات متحده با بهانه ناکافی بودن برجام در کنترل رفتارهای ایران در حوزه‌های مختلف، از این توافق خارج شد و اکنون نیز درصدد است که زمینه را برای آغاز یک مذاکره همه‌جانبه و مشتمل بر تمام حوزه‌های مورد مناقشه (هسته‌ای، موشک‌های بالستیک و فعالیت‌های منطقه‌ای ایران) ایجاد کرده و تمامی مناقشات را در توافق بزرگ مورد حل و فصل قرار دهد. درهم تنیده کردن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای، بهانه برای راضی کردن ایران به گفت‌وگو در مورد تمام حوزه‌های مورد مناقشه است.

۲. Office Of Foreign Assets Control (OFAC): دفتر کنترل دارایی‌های خارجی نهادی زیرمجموعه وزارت خزانه‌داری آمریکا است.

ج) تحریم بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی به بهانه مقابله با تروریسم. با توجه به تمرکز نوشتار حاضر بر کنش و واکنش‌های مرتبط با تحریم در سال ۱۳۹۸، در ادامه چهار موضوع مهم مورد بررسی قرار خواهند گرفت. در قسمت اول و دوم، توضیحی اجمالی درباره دو رویداد مهم تحریمی در سال ۱۳۹۸ ارائه خواهد شد. در قسمت سوم، نحوه مواجهه دستگاه حکمرانی ایران با سیاست «فشار حداکثری» آمریکا مورد واکاوی قرار می‌گیرد و با بررسی عملکرد کلی شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، به این سؤال پاسخ داده می‌شود که آیا مواجهه ایران با تحریم‌ها، فعالانه بوده است یا منفعلانه؟ در قسمت چهارم نیز توضیحاتی در مورد مدت ماندگاری تحریم علیه اقتصاد ایران ارائه می‌شود. در نهایت در بخش پنجم دلالت‌های سیاستی «ماندگاری تحریم در بلندمدت» که نتیجه تحلیل‌های قسمت سوم است، بیان می‌شود.

۱-۲-۵. مروری بر مفاد و تبعات دستورالعمل جدید اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران

در تاریخ ۲۵ اکتبر ۲۰۱۹ (۳ آبان ۱۳۹۸) دفتر دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا دستورالعمل جدیدی در موضوع نحوه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران منتشر کرد. تا قبل از صدور این دستورالعمل جدید، تجارت کالاهای بشردوستانه در اسناد حقوقی ایالات متحده آمریکا مشمول معافیت عمومی^۱ از تحریم‌ها بود اما در دستورالعمل جدید آمریکا مقرر شده است که دولت‌ها و نهادهای مالی غیرآمریکایی در ازای ارائه ماهیانه اطلاعات دقیق در مورد جزئیات تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران، این تضمین را از وزارت خزانه‌داری آمریکا دریافت کنند که کانال مورد استفاده برای تسویه این معاملات، از خطر تحریم آمریکا معاف خواهد بود. در حقیقت تجارت در رویه جدید، متوقف بر اخذ مجوز از اوفک^۲ است.

در این دستورالعمل جدید الزامات مرتبط با ارائه اطلاعات در مورد جزئیات معامله کالاهای بشردوستانه، بسیار پیچیده و گسترده است. ارائه اطلاعات جزئی در مورد هویت مشتری ایرانی

1. General License

2. OFAC- Office of Foreign Assets Control

شامل: ساختار مالکیتی وی، سهام‌داران و ذی‌نفعان، روابط تجاری وی با نهادها و سازمان‌های ایرانی، برنامه‌های کسب‌وکار، تاریخچه روابط وی با فروشنده کالا و...، ارائه اطلاعات در مورد نهاد مالی تسهیل‌کننده تراکنش، شامل حجم معامله و ارزش مورد استفاده به صورت مداوم و متناوب، ارائه اطلاعات در مورد ارتباط پیشین مشتری ایرانی با نهادها و اشخاص تحریم شده ایرانی (در بازه زمانی پنج‌ساله)، تضمین مشتری ایرانی به عدم فروش یا بازفروش کالاهای وارداتی به اشخاص و نهادهای تحریم شده و تسری این تضمین به سایر خریداران پایین دست و... بخشی از الزامات مرتبط با تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران در دستورالعمل جدید است.

به نظر اهداف آمریکا از صدور این دستورالعمل عبارت‌اند از:

الف) تسری سازوکار نظارتی خود در بعد جهانی: به این معنا که همه شرکت‌ها و کشورها ملزم شوند برای اجرای تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران (همچنین دیگر کشورهای تحت تحریم) استانداردهای اوفک را رعایت کرده و به آن نهاد پاسخگو باشند. این الزام در حقیقت شرط ادامه تجارت با آمریکاست.

ب) تشویق دستگاه‌ها و شرکت‌های ایرانی به گام برداشتن در جهت تحریم‌های آمریکا: توضیح آنکه چه‌بسا به تبع تأکید بر پایین‌تر بودن هزینه‌های عملیاتی کانال جدید به دلیل کاهش تعداد واسطه‌ها و همچنین تسویه مالی معامله از مجرای نظام مالی بین‌المللی (و به تبع آن کاهش کارمزد بانکی) مدیران اجرایی به این نتیجه برسند که به جای معامله‌های متعدد و سروکار داشتن با تعداد زیادی از واردکننده‌ها، محموله‌های بزرگ غذا و دارو را از کانال جدید و با اخذ مجوز از اوفک وارد کنند؛ این رویکرد اگرچه کاهش هزینه‌ها را به دنبال دارد اما هیچ نسبتی با فضای تحریمی کشور نداشته و امنیت غذا، درمان و داروی کشور را با خطر جدی مواجه می‌کند. گفتنی است که در بهمن‌ماه ۱۳۹۸ نیز همایشی توسط دفتر کشوری سازمان ملل متحد در ایران برگزار شد و بر ظرفیت آن نهاد در دریافت مجوز از اوفک و توانایی تأمین حجم‌های گسترده کالاهای بشردوستانه تأکید شد.

ج) سوق دادن تجارت خارجی ایران به سمت «صادرات غیرنفتی در مقابل غذا و دارو»: شرایطی بدتر از «نفت در برابر غذا»ی عراق: متعاقب بازگشت تحریم‌ها از اردیبهشت‌ماه ۹۷، صادرات نفت ایران

دچار کاهش چشمگیر شده و در نتیجه تولید منابع مالی از محل صادرات نفت به شدت کاهش یافته است. ادامه کاهش صادرات نفت و کاهش تولید درآمد از محل آن باعث خواهد شد که سیاست صادرات نفت در برابر واردات کالاهای اساسی ناممکن شود. از این رو آنچه جهت معاوضه در مقابل غذا و دارو باقی می ماند، صادرات غیرنفتی است. با توجه به کاهش تدریجی صادرات نفت از یک طرف و اولویت واردات غذا و دارو نسبت به سایر کالاهای دیگر، پیش بینی می شود به تدریج سهم بیشتری از عواید حاصل از صادرات غیرنفتی صرف واردات کالاهای بشردوستانه شود؛ لازمه تأمین مالی واردات کالاهای بشردوستانه از محل عواید حاصل از صادرات غیرنفتی و در چارچوب دستورالعمل جدید اوفک، شفاف و آشکار شدن شبکه مالی مرتبط با صادرات غیرنفتی ایران است.

توضیح اینکه ساختار مالی مرتبط با صادرات کالاهای غیرنفتی عمدتاً غیرمعارف است و رصد آن بسیار دشوارتر است. دقیقاً به همین دلیل است که در سال های گذشته، صادرات غیرنفتی ایران نه تنها توانسته خود را سرپا نگه دارد بلکه در بعضی حوزه ها شاهد رشد صادرات این بخش ها نیز بوده ایم. حرکت بر مدار دستورالعمل جدید اوفک باعث خواهد شد که ساختارهای مالی مرتبط با صادرات غیرنفتی برای آمریکا شفاف شود؛ تا در زمان مناسب و صرفاً با اراده اوفک، ضربه اساسی به صادرات غیرنفتی ایران وارد شود.

به عنوان جمع بندی می توان گفت اگرچه سازوکار معرفی شده در دستورالعمل جدید اوفک، نیاز فوری دستگاه ها را تأمین می کند اما هیچ سنخیتی با لزوم بلندمدت انگاشتن تحریم ها علیه کشور و اتخاذ تدابیر متناسب با آن را ندارد؛ زیرا وابسته کردن واردات غذا و دارو به کانال تحت کنترل اوفک و از بین رفتن تدریجی کانال های دیگر، زمینه را برای فشار حداکثری به ایران فراهم می کند. وابسته کردن واردات کالاهای بشردوستانه به مجوز آمریکا (کشوری که در حال اعمال فشار حداکثری به ایران است) منطقی نبوده و مجرای تنفس ایران را به دست دشمن می سپارد.

۲-۵. مروری بر مفاد فرمان اجرایی جدید آمریکا با موضوع تحریم بخش عمرانی، معدن، تولید کارخانه ای و صنعت نساجی ایران

در تاریخ ۲۰ دی ماه ۱۳۹۸، یک فرمان اجرایی جدید با موضوع تحریم بخش های جدیدی از

اقتصاد ایران صادر شد. به موجب این فرمان اجرایی همه اشخاصی که در زنجیره بخش عمرانی،^۱ معدن،^۲ تولید کارخانه‌ای^۳ و صنعت نساجی^۴ ایران (یا هر بخش دیگری از اقتصاد ایران به تشخیص مقامات ایالات متحده آمریکا) مشغول کار هستند؛^۵ به علاوه اشخاصی که در حوزه خرید، فروش، جابه‌جایی کالا و خدمات مرتبط با این بخش‌ها به مقصد ایران یا از مبدأ ایران فعالیت می‌کنند و در نهایت افرادی که به هر نحوی از اشخاص فوق حمایت می‌کنند (اعم از حمایت تجهیزاتی، مالی، تکنولوژیکی، کالایی، خدماتی و...)، مشمول تحریم‌های ایالات آمریکا شده و به طور مشخص دارایی آنها در حوزه قضایی آمریکا بلوکه می‌شود.^۶ همچنین نهادهای مالی تسهیل‌کننده معامله با بخش‌های فوق نیز از ادامه فعالیت در حوزه قضایی آمریکا محروم می‌شوند.^۸

تحریم بخش عمرانی ایران می‌تواند خطرهای مهمی برای این بخش ایجاد کند که این موارد عبارت‌اند از:

الف) ایجاد اختلال در روند اجرای طرح‌های عمرانی داخل کشور (تأمین کالاهای اولیه، تجهیزات و...)،

ب) دلسردی شرکت‌های داخلی نسبت به حضور در مناقصه‌های (با اعلان عمومی)،
ج) خودداری بانک‌های داخلی نسبت به ارائه خدمات مالی به شرکت‌های فعال در حوزه ساخت‌وساز،

د) تحریم شرکت‌های فعال در حوزه صادرات خدمات فنی و مهندسی.
بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که تحریم بخش عمرانی ایران تاکنون نتوانسته چالش زیادی

1. Construction

۲. بخش عمرانی شامل ساخت و تعمیر هرگونه سازه در هر اندازه و با هر میزان از پیچیدگی می‌شود؛ این تعریف از خانه‌های مسکونی تا پروژه‌های بزرگ و پیچیده نظیر انتقال انرژی، طراحی‌های شهری و حمل‌ونقل عمومی را شامل می‌شود.

3. Mining

4. Manufacturing

5. Textiles

۶. در این بخش از لفظ Operation استفاده شده است. این لفظ شامل کارگران، مدیران میانی، مدیران ارشد، هیئت‌مدیره و دیگر اشخاص فعال در بخش‌های تحت تحریم می‌شود.

۷. مجازات مسدودسازی یا Blocking Sanction.

۸. این مجازات برای نهادهای مالی بسیار ترساننده است.

برای شرکت‌های فعال در این بخش ایجاد کند، اما نمی‌توان تضمین داد این روند ادامه پیدا کند؛ چه بسا دستگاه حاکمه آمریکا بر بخش عمرانی ایران متمرکز شده باشد و به مرور شرکت‌ها و اشخاص مرتبط با این حوزه را وارد لیست تحریم کند.

اگرچه در اسناد پیشین ایالات متحده آمریکا، واردات و صادرات بخشی از فلزات و مواد معدنی^۱ تحت تحریم قرار گرفته بود، اما در فرمان اجرایی مورد بحث، کلیت فعالیت‌ها و اقدامات مرتبط با زنجیره بخش معدن مشمول تحریم قرار گرفته است. تحریم کلیت بخش معدن ایران احتمالاً زمینه درج نام تعداد زیادی از شرکت‌های فعال در حوزه معادن ایران در لیست تحریم آمریکا را فراهم خواهد کرد؛ کمالینکه همزمان با صدور فرمان اجرایی، نام شرکت معدنی و صنعتی چادرملو و شرکت معدنی و صنعتی گل‌گهر وارد لیست تحریم شد.

نکته مهم آن است که تا به حال بخش معادن و صنایع معدنی ایران به دلایلی مانند بهره‌مندی از سوخت و مواد اولیه ارزان، عدم امکان رصد تجارت محصولات معدنی و فلزی توسط آمریکا، استفاده از شرکت‌های تراستی در تسویه مالی و در نهایت استفاده از ابزار تهاتر در تأمین نیازهای وارداتی و تسویه معاملات کمترین تأثیر را از تحریم‌ها پذیرفته است؛ اما همچنان مشکلات مربوط به حمل و نقل، بیمه کشتیرانی، نقل و انتقالات مالی و... باعث افزایش قابل توجه هزینه‌های تولیدکنندگان و تجار این بخش شده است. در صورتی که تمرکز آمریکا بر تحکیم تحریم‌های دریایی افزایش یابد، انتظار می‌رود که صادرات محصولات معدنی ایران با مشکلاتی مواجه شود.

تولید کارخانه‌ای حوزه بسیار بزرگی از فعالیت‌ها و بخش‌ها را شامل می‌شود. بیان کلی و عدم ارائه مصداق دقیق، از نظر عملیاتی و اجرایی تأثیری جدی بر حوزه صنعت و تولید کارخانه‌ای نخواهد داشت. یک گمانه‌زنی محتمل آن است که آمریکا در حال زمینه‌چینی برای درج نام شرکت‌های بزرگ صنعتی و کارخانه‌های مرتبط با آنها در لیست تحریم است؛ به مخصوص شرکت‌هایی که بخشی از تولید خود را به خارج از کشور صادر کرده و ارزآوری دارند؛ نظیر صنایع فعال در حوزه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها، مواد شوینده و سلولزی، کالاهای ساختمانی و... .

۱. گرافیت، فلزات خام و نیمه‌ساخته نظیر آلومینیوم و فولاد، زغال سنگ و نرم‌افزارهای مرتبط با ادغام فرایندهای صنعتی.

تحریم صنعت نساجی ایران برای اولین بار در این فرمان اجرایی اعمال شده است؛ به عبارت دیگر در اسناد تحریمی پیشین ایالات متحده، هیچ‌گاه چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم بحثی از تحریم صنعت نساجی به میان نیامده بود. پارامترهای تعیین‌کننده سطح تأثیر تحریم بر این بخش عبارت‌اند از: وابستگی تکنولوژیک این صنعت به خارج، حجم واردات مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و تجهیزات مورد نیاز برای تولید، میزان مصرف داخلی کالای نهایی تولید شده و در نهایت صادرات این صنعت. بررسی‌ها حاکی از آن است که صنعت نساجی ایران در دو حوزه مواد اولیه و تجهیزات، به خارج از کشور (عمدتاً شرکت‌های چینی و هندی) وابسته است و به نظر می‌آید وضع تحریم علیه این بخش، باعث افزایش هزینه شرکت‌ها در واردات مواد اولیه و تجهیزات خواهد شد. نکته مهم آن است که صنعت نساجی، اشتغال زیادی در کشور (عمدتاً در اصفهان و کاشان) ایجاد کرده است و در صورتی که چالش‌های تحریمی این صنعت مرتفع نشود تعدیل نیرو در این صنعت دور از انتظار نخواهد بود.

۳-۲-۵. نقد و بررسی اجمالی نحوه مواجهه نظام حکمرانی ایران با موضوع تحریم

قبل از نقد و بررسی نحوه مواجهه نظام حکمرانی ایران با تحریم، لازم است گفته شود که فشارهای تحریمی آمریکا علیه ایران، تا چه حد گسترده بوده و اینکه آمریکا برای دستیابی به هدف خود در مورد ایران (تغییر نظام یا تضعیف حداکثری اقتصاد با هدف تحمیل توافق جامع به ایران)، تا چه حد ظرفیت‌ها و امکانات خود را به کار گرفته است.

بررسی اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران نشان می‌دهد تحریم‌های وضع شده علیه ایران به مثابه یک سیستم یکپارچه است که هدف آن ایجاد اختلال و در نهایت انسداد زنجیره فعالیت‌های اقتصادی ایران از تولید تا توزیع و صادرات است. اولویت‌بندی این سیستم یکپارچه در راستای دستیابی به هدف فوق عبارتند از:

- اولویت اول: به صفر رسیدن تولید و صادرات صنایع تحریمی ایران،
- اولویت دوم: اختلال حداکثری در روند تولید و صادرات صنایع تحریمی؛ این اولویت از طرق زیر عملیاتی می‌شود:

● افزایش هزینه‌های تولید از طریق تحریم واردات کالاهای اولیه و واسطه‌ای و تجهیزات فناورانه مرتبط با تولید،

● برنامه‌ریزی در جهت سیاه و سفید کردن اقتصاد ایران (تفکیک کامل به دو گروه اشخاص تحریمی و اشخاص غیرتحریمی) و ایجاد مانع در روند ارائه خدمات مالی و بانکی داخلی به صنایع تحت تحریم،^۱

● ایجاد رعب و وحشت در میان مشتریان خارجی کالاها و محصولات ایرانی نسبت به تداوم واردات از ایران،

● وضع جریمه‌های سنگین علیه نهادهای مالی خارجی با هدف جلوگیری از ارائه خدمات بانکی به صنایع و بخش‌های تحریمی ایران،

● وضع محدودیت‌های سنگین علیه لجستیک تجارت خارجی ایران؛ نظیر تحریم ناوگان کشتی‌های بزرگ و نفتکش‌های ایران، ممنوعیت ارائه خدمات بیمه‌ای به تجارت دریایی ایران، ممنوعیت پهلوگیری کشتی‌های خارجی در بنادر ایران، تحریم تعداد زیادی از هواپیماهای ایران، ممنوعیت ارائه خدمات به هواپیماهای ایرانی و

- **اولویت سوم:** اخلاف حداکثری در روند دستیابی ایران به منابع مالی حاصل از صادرات از طریق:

● بلوکه کردن منابع مالی حاصل از صادرات در حساب‌های خاص،^۲

۱. متأسفانه این موضوع تا حدی در اقتصاد ایران پیاده‌سازی شده است به‌طوری‌که بعضی از مدیران بانک‌ها، به صورت آشکار و در جلسات عمومی بیان می‌کنند که انطباق کاملی با سیاست‌های تحریمی آمریکا دارند و در نتیجه از ارائه خدمت به اشخاص حقیقی و حقوقی تحت تحریم امتناع می‌ورزند.

۲. تا به حال در چندین مرحله و متعاقب وضع تحریم علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و به‌طور خاص بانک‌های ایرانی، منابع مالی متعلق به حاکمیت ایران در نهادهای مالی خارجی بلوکه شده است. در تازه‌ترین اقدام آمریکا، صندوق توسعه ملی ایران وارد لیست تحریم شده و منابع مالی این نهاد نیز در خارج از کشور بلوکه شد.

● شناسایی عملیاتی و ضربه امنیتی به شبکه‌های مالی پوششی ایران در کشورهای مختلف،^۱

● نظارت ویژه بر نحوه هزینه کرد درآمدهای حاصل از صادرات،^۲

● سوق دادن منابع مالی ایران به مجاری تجاری خاص با هدف نظارت حداکثری و وابسته‌سازی.^۳

گفتنی است که پیشروی و تکمیل پازل تحریمی علیه اقتصاد ایران به تدریج انجام شده، اما در نهایت آنچه مشاهده می‌شود یک سیستم یکپارچه تهاجمی علیه تولید ایران است.

نکته دیگر آنکه در موضوع تحریم ایران دو نهاد مهم آمریکایی نقش راهبری و هدایت سیاست‌های تحریمی را برعهده دارند:

الف) دفتر کنترل دارایی‌های وزارت خزانه‌داری آمریکا که متولی معرفی شرکت‌ها، نهادها و اشخاص حقیقی و حقوقی تحریم شده و به‌روزرسانی مداوم این اشخاص، اطلاع‌رسانی در مورد کم‌وکیف تحریم‌های هر کشور به وسیله درج پرسش و پاسخ‌های پرتکرار در سایت، اعطای معافیت‌های تحریمی به کشورها، اعطای مجوزهای عمومی در مورد تعامل اقتصادی با کشورهای

۱. در تاریخ ۱۱ اکتبر ۲۰۱۸ (۱۹ مهرماه ۱۳۹۷) گزارشی توسط یکی از نهادهای نظارتی زیرمجموعه وزارت خزانه‌داری آمریکا منتشر شد. این گزارش به مرور مجموعه اقدامات ایران در جهت دورزدن تحریم پرداخته و به شرکت‌ها و نهادهای خارجی هشدار داده است که در تعامل با ایران، حداکثر دقت را به کار ببندند تا مبادا به دلیل همکاری ناخواسته با شبکه‌های پوششی مرتبط با ایران دچار تحریم و مجازات از سوی آمریکا شوند. در قسمتی از این گزارش، به پرونده‌ای امنیتی اشاره می‌شود که وزارت خزانه‌داری آمریکا با همکاری دستگاه‌های اطلاعاتی امارات متحده عربی، یک شبکه گسترده تبادل ارزی بین ایران و امارات را شناسایی و از ادامه فعالیت آن جلوگیری کرده است. همچنین دفتر کنترل دارایی‌های خارجی آمریکا (اوفک)، به صورت مداوم در حال شناسایی شرکت‌های پوششی مرتبط با ایران بوده و بانک‌ها و صرافی‌های ارائه‌کننده خدمت به این شرکت‌ها را وارد لیست تحریم می‌کند. جهت مطالعه بیشتر به لینک زیر مراجعه کنید:

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/ofac-enforcement/pages/ofac-recent-actions.aspx>.

۲. برای مثال در اسناد تحریمی ایالات متحده، محدودیت‌های سنگینی بر نحوه هزینه‌کرد درآمدهای حاصل از صادرات نفت ایران وضع شده است، به‌طوری‌که درآمدهای حاصل از صادرات نفت باید در یک حساب خاص نزد یکی از نهادهای مالی کشور واردکننده نفت سپرده شود. این منابع نمی‌توانند به صورت آزادانه و براساس خواست ایران منتقل شوند. همچنین تحویل ارز به ایران از محل آن منابع ممنوع بوده و آن سپرده قابلیت انتقال به کشور ثالث را ندارد. در نهایت نیز حاکمیت ایران می‌تواند از منابع سپرده شده فقط در جهت تجارت دوجانبه، آن هم با شروط خاص استفاده کند؛ یکی از مهمترین شروط آن است که هیچ‌یک از اشخاص حقیقی و حقوقی تحریم شده ایرانی، طرف حساب یا ذی‌نفع نهایی آن تجارت نباشد.

۳. یکی از مثال‌های بارز در این موضوع، طراحی سازوکار جدید واردات کالاهای بشردوستانه با استفاده از کانال مالی سوئیس است که در قسمت قبل توضیحاتی در مورد آن ارائه شد.

تحت تحریم در حوزه‌های خاص و در نهایت بررسی درخواست شرکت‌ها و نهادهای خارجی در مورد امکان تعامل در حوزه‌های خاص با کشورهای تحریمی و ارائه مجوزهای موردی است.

(ب) «گروه اقدام ایران» که ذیل ساختار وزارت خارجه ایالات متحده آمریکا تشکیل شده و وظیفه راهبری، بازبینی و هماهنگی همه‌جانبه اقدامات مرتبط با ایران در این وزارتخانه را برعهده دارد.

درهم تنیدگی و گستردگی اسناد حقوقی تحریمی آمریکا علیه ایران از یک طرف و همکاری دو نهاد مهم ذیل وزارت خزانه‌داری آمریکا و وزارت امور خارجه این کشور در موضوع ایران از طرف دیگر، نشان از آن دارد که دستگاه حاکمه آمریکا بر موضوع ایران متمرکز بوده و باعث شده سیاست‌های تحریمی علیه ایران از یکپارچگی و قوت لازم برخوردار باشد. حال سؤال این است که در مقابل راهبرد «فشار حداکثری» آمریکا، آیا دستگاه حکمرانی ایران مواجهه فعالانه با تحریم را در دستور قرار داده است یا مواجهه منفعلانه؟ به عبارت دیگر آیا نظام حکمرانی ایران طی سالیان گذشته توانسته است مجموعه‌ای از تدابیر فعالانه، یکپارچه و سازگار علیه تهاجم تحریمی آمریکا طراحی و عملیاتی کند؟ برای پاسخ به این سؤال در ادامه به صورت اجمالی عملکرد کلی شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا نقد و بررسی می‌شود.

پس از خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ و نابسامانی‌هایی در برخی بازارهای ایران، در محافل متعدد کارشناسی به صورت دائم ضرورت هماهنگ‌سازی تدابیر، اقدامات و جلوگیری از تضعیف نیروها به واسطه موازی‌کاری‌ها و تداخل وظایف مورد تأکید قرار می‌گرفت و به‌طور مشخص پیشنهاد تشکیل یک مرکز مقابله با تحریم با سطح بالای قدرت سیاسی و حقوقی مورد بحث قرار می‌گرفت که در نهایت این مهم با تشکیل شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا در خردادماه ۱۳۹۷ تحقق یافت. حضور رؤسای سه قوه به همراه مقامات ارشد آنها در این شورا، زمینه را برای مواجهه فعالانه و کارآمد با تحریم فراهم کرد.

همچنین حمایت کلی مقام معظم رهبری از مصوبات این شورا از یک طرف، قدرت حقوقی و سیاسی آن را افزایش داد و از طرف دیگر توقع از این شورا نسبت به حل و فصل حداکثری چالش‌های کشور را بالا برد. پس از گذشت مدت زمانی از آغاز به کار این شورا، بررسی و نقد عملکرد آن در دستور کار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. بررسی مصوبات و دستور کارهای

این شورا و همچنین برگزاری جلساتی با حضور اعضای دبیرخانه آن، نشان داد که اگرچه این شورا در موضوعات مهمی ورود کرده، اما چند اشکال اساسی به عملکرد آن وارد است:

الف) عدم مقابله فعالانه با چالش‌های تحریم،

ب) تعیین دستور کارهای اقتضایی و گرایش به سمت حل و فصل مشکلات داخلی قوه مجریه،^۱

ج) تصویب احکام مغایر با قوانین و مقررات و ایجاد عدم تعادل‌های جدی در روابط قوای

کشور.^۲

با توجه به اینکه در این گفتار مجالی برای نقد تفصیلی عملکرد شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا وجود ندارد، بنابراین به مهمترین اشکال در عملکرد این شورا یعنی «عدم مواجهه فعالانه با چالش‌های تحریم» می‌پردازیم؛ توضیح اینکه عملکرد شورای مزبور زمانی می‌تواند مفید ارزیابی شود که مقابله با تحریم براساس برنامه جامع از پیش طراحی شده را در دستور کار قرار دهد؛ برنامه‌ای که اولاً مخاطرات وضع موجود را احصا کرده باشد، ثانیاً با توجه به چشم‌انداز ماندگاری تحریم نقشه راه بازطراحی و بازآفرینی ساختارهای اقتصادی کشور را ارائه دهد. چنانچه چنین برنامه‌ای طراحی نشود، پاسخ به حملات و تحریم‌های پی‌درپی دشمن، فقط اقتضایی و منفعلانه خواهد بود و در نتیجه آسیب‌پذیری‌های کشور روزه‌به‌روز تعمیق شده و ظرفیت سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف و به‌طور خاص حوزه اقتصادی، به‌مرور زمان کاهش می‌یابد.

شناخت مخاطرات وضع موجود چندان دشوار نیست و دستگاه‌های پژوهشی کشور به کرات به این موضوع پرداخته‌اند؛ اما در مورد نقشه راه اقدامات پیش رو همواره اختلاف نظرهایی وجود دارد. به نظر می‌رسد علت اصلی اختلاف نظر فوق، عدم وحدت نظر در ارائه پاسخ به این سؤال است که: تحریم تا چه زمانی علیه اقتصاد ایران پابرجاست؟ پاسخ صحیح به این سؤال و پذیرش جمعی آن در سطوح کارشناسی و مدیریتی می‌تواند واجد دلالت‌های سیاستی مهمی در بُعد برنامه‌ریزی و جهت‌گیری‌های کلان کشور باشد. در قسمت بعدی به این موضوع پرداخته می‌شود.

۱. تصمیم سهمیه‌بندی بنزین و افزایش قیمت آن یکی از بارزترین مصادیق این اشکال است.

۲. برای مثال تصویب احکامی در شورای سران با موضوع کاهش اختیارات سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور در بعضی موضوعات باعث تنش بین این نهادها با دولت و نیز تصویب احکام مغایر با قوانین، باعث ایجاد تنش بین مجلس و دولت شده است.

۴-۲-۵. تحریم تا چه زمانی علیه اقتصاد ایران پابرجاست؟

پس از شروع هر موج تحریمی و به موجب دشواری‌های سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و اجرا؛ مسئولان کشور به صورت آشکار و ضمنی به دنبال پاسخ به این سؤال هستند که تحریم تا چه زمانی پایدار است؟ نحوه پاسخ به این سؤال می‌تواند نقش مهمی در جهت‌دهی قاعده‌گذاری‌ها، سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های حاکمیت داشته باشد. اما برای پاسخ به سؤال فوق ابتدا باید حقایق آشکار شده در حوزه تحریم بررسی شود. این موارد عبارت‌اند از:

۱-۴-۲-۵. تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم و ماهیت غیر زمان‌دار آنها

متون حقوقی مرتبط با تحریم ایران و سایر کشورها، زیربنای اقدامات تقابلی دستگاه‌های اجرایی آمریکا علیه دشمنان خود در حوزه تحریم هستند. بررسی این متون حقوقی نشان می‌دهد که در اکثریت قریب به اتفاق آنها، زمانی برای خاتمه تحریم‌ها در نظر گرفته نشده است؛ بلکه در جهت مقابل مواردی پیش‌بینی شده است که اگر رئیس‌جمهور آمریکا به هر دلیلی ترجیح داد تحریم علیه یک کشور را تعلیق یا کاهش دهد، باید به صورت ادواری به کنگره آمریکا گزارش دهد و برای مثال هر ۶ ماه یک‌بار این تعلیق را تمدید کند. به عبارت دیگر در نظام حقوقی ایالات متحده «وضع تحریم»؛ اصل، بدون زمان و غیرمشروط در نظر گرفته شده و «تعلیق تحریم» عارضی، زمان‌دار و مشروط است. بنابراین می‌توان گفت زیربنای حقوقی تحریم به صورت کامل علیه ایران طراحی شده و هزینه وضع مجدد تحریم علیه ایران در هر دوره‌ای، تنها صدور یک فرمان اجرایی توسط رئیس‌جمهور آمریکاست. با توجه به آماده بودن زیرساخت‌های حقوقی، رئیس‌جمهور آمریکا حتی نیاز به کسب اجازه از دستگاه قانونگذاری این کشور نیز ندارد.

۲-۴-۲-۵. زیرساخت‌های آماده و کم‌هزینه برای اعمال تحریم‌های مالی توسط ایالات متحده

در منابع متعددی به موضوع استفاده از سلاح مالی^۱ تأکید شده است. سلاح‌های مالی آثار تخریبی به اندازه یک جنگ دارند اما در به‌کارگیری آنها نه نیروی انسانی از کشور مهاجم کشته می‌شود نه جنگ‌افزار

1. Financial Warfare

۲. گزارش «قدرت اجبار (Power to Coerce)»، مؤسسه رند، ۲۰۱۶.

نابود می‌شود و نه منابع مالی چندانی نیاز است. مثال آن را در مورد ایران در دو دوره اعمال تحریم (سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۷) شاهد بودیم. با چند «کلیک» در سامانه‌های انتقال حجیم دلاری^۱ و همچنین متداول‌ترین سیستم پیام‌رسانی مالی بین‌المللی (سوئیفت)^۲ به سادگی می‌توان هر شخص حقیقی و حقوقی را از همه تعاملات بانکی متعارف محروم کرد. همچنین با توسعه ابزارهای مرتبط با «رصد تحریم»^۳ توسط شرکت سوئیفت، چنانچه ایالات متحده نام یک شخص حقیقی و حقوقی را در لیست تحریم^۴ قرار دهد به صورت زنجیره‌ای همه بانک‌های دنیا (بانک‌هایی که در سیستم متعارف به نقل و انتقال وجوه می‌پردازند) ارتباط خود را با شخص تحریم شده قطع می‌کنند. مصداق این موضوع فقط بانک‌هایی که به‌طور مستقیم از دلار آمریکا استفاده می‌کنند، نیست. به عبارت دیگر این نوع تحریم به همه ارزها و همه مؤسسات مالی به صورت زنجیره‌وار کشیده می‌شود. یعنی یک بانک که عملیات دلاری به صورت غیرمستقیم انجام می‌دهد و حساب دلاری در خاک ایالات متحده ندارد نیز از ترس مسدود شدن حساب خود در بانک‌های دارای مجوز عملیات دلاری، به شخص تحریم شده سرویس نمی‌دهد. به دلیل اعمال زنجیره‌ای تحریم، حتی بانک‌هایی که عملیات یورو، یوان، ین و سایر ارزها را نیز انجام می‌دهند و هیچ‌گونه عملیات دلاری (اعم از مستقیم و غیرمستقیم) ندارند نیز نمی‌توانند از گزند تحریم‌های ثانویه ایالات متحده مصون بمانند.

۳-۴-۵. تحولات بازار بین‌المللی انرژی در جهت خلاف منافع ایران

در چند سال اخیر، بازار انرژی جهان دستخوش تحولات گسترده‌ای شده است که به موجب آن نفت ایران در بُعد بین‌المللی تا حد زیادی جایگاه خود را از دست داده است. دو واقعیت و رخداد مهم در این زمینه عبارتند از:

الف) نیاز به بیرون کردن برخی تولیدکنندگان نفتی متعارف از بازار نفت

یکی از شواهد تداوم تحریم از سوی آمریکا، سرمایه‌گذاری این کشور بر منابع نفتی نامتعارف (شیل)^۵

1. Chips, Feswire

2. Swift

3. Sanction Screening

4. Specia Designated National List

5. Shale Oil

است. برای اقتصادی بودن این منبع نفتی و تثبیت بازار نفت شیل آمریکا، باید تولیدکنندگان متعارف نفتی از بازار خارج شوند تا کل عرضه نفت افزایش قابل توجهی پیدا نکند و کاهش قیمت نفت را به دنبال نداشته باشد. در دور جدید اعمال تحریم‌ها، وقتی کره جنوبی خرید نفت خام از ایران را متوقف کرد، خرید نفت از آمریکا جایگزین نفت ایران شد.

در حال حاضر دو کشور عمده تولیدکننده نفت در جهان (ایران و ونزوئلا) هدف تحریم ایالات متحده قرار گرفته‌اند. تحریم بهانه خوبی است که عرضه نفت این دو کشور در بازار جهانی به حاشیه برود و نفت آمریکا جایگزین آنها شود. بنابراین آمریکا در بلندمدت نیازمند ادامه اعمال تحریم خواهد بود تا بتواند بازدهی مناسبی از سرمایه‌گذاری خود بر روی فناوری استخراج نفت شیل را به دست آورد.

ب) بلااثر شدن صادرات نفت به عنوان اهرم قدرت‌نمایی ایران در عرصه بین‌الملل

یکی از شروط مهم در قانون^۱ NDAA آمریکا در ارتباط با تحریم صادرات نفت ایران، تضمین رئیس‌جمهور آمریکا مبنی بر عرضه کافی نفت در بازار جهانی است. به عبارت دیگر در سال ۲۰۱۲ و همزمان با تصویب این قانون، یکی از دغدغه‌های مهم سیاستگذاران و تصمیم‌گیران آمریکا، مازاد تقاضای نفت در بازار جهانی و به تبع آن افزایش احتمالی قیمت نفت به دلیل تحریم نفت ایران بود. با گذشت زمان و در موج تحریمی جدید، مجموعه‌ای از اقدامات از سوی ایالات متحده مانند الزام کشورهای صادرکننده نفت از جمله عربستان و امارات به افزایش عرضه و پر کردن جای خالی ایران، ایجاد محدودیت خرید برای کشورهای واردکننده نفت ایران، سرمایه‌گذاری در نفت شیل آمریکا و... باعث شد که صادرات نفت به عنوان اهرم قدرت‌نمایی ایران در عرصه بین‌الملل در عمل بلااثر شود. افتادن ایران در دام معافیت‌های نفتی آمریکا و تلقی آنها به عنوان علامتی از «عقب‌نشینی» و «شکست آمریکا» در سیاست صفر کردن نفت ایران، سهم بسزایی در این رویداد داشته است. نتیجه آنکه از اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸ و متعاقب اعلام سیاست آمریکا مبنی بر ضرورت صفر کردن خرید نفت از ایران، سهم راهکارهای امنیتی و ایدایی برای تداوم صادرات نفت در ادبیات مقامات ایرانی بسیار پررنگ‌تر از راهکارهای اقتصادی (موازنه عرضه و تقاضای نفت در بازار جهانی) شده است.

1. National Defense Authorization Act (NDAA)

۴-۲-۵. کسب درآمد از طریق تحریم

جمع جریمه‌های اعمال شده علیه بانک‌ها و شرکت‌های خارجی توسط ایالات متحده ناشی از تحریم‌ها (اعم از ایران و سایر کشورهای تحت تحریم) تاکنون بالغ بر ۲۰٫۶ میلیارد دلار شده است.^۱

۱. ۸۹۰۰ میلیون دلار (بانک پارibas)
<https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-settlement-sentencing/bnp-paribas-sentenced-in-8-9-billion-accord-over-sanctions-violations-idUSKBN0NM41K20150501>.

۱۹۰۰ میلیون دلار (بانک HSBC)
<https://www.reuters.com/article/us-ing-sanctions-idUSBRE85B12I20120612>.

۱۵۰۰ میلیون دلار (بانک کامرز)
<https://www.rt.com/business/240353-commerzbank-billion-fine-sanctions>

۱۳۰۰ میلیون دلار (بانک یونی کردیت)
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-15/italy-s-unicredit-agrees-to-pay-1-3-billion-over-iran-sanctions>.

۱۳۰۰ میلیون دلار (بانک سوسیته جنرال)
<https://www.france24.com/en/20181119-societe-generale-fined-13-bn-us-sanctions-violations>.

۱۲۰۰ میلیون دلار (شرکت ZTE)
<https://www.scmp.com/tech/china-tech/article/2076867/chinas-zte-pay-record-us12bn-fine-violating-iran-north-korea>.

۱۱۰۰ میلیون دلار (بانک استاندارد چارتر)
<https://www.bbc.com/news/business-47872318>

۸۰۰ میلیون دلار (بانک کردیت اگریکول)
<https://www.bbc.com/news/business-34578865>

۶۱۹ میلیون دلار (بانک ING)
<https://www.reuters.com/article/us-ing-sanctions-idUSBRE85B12I20120612>

۵۳۶ میلیون دلار (بانک کردیت سوئیس)
https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704541004574600032631634884?mod=article_inline.

۳۵۰ میلیون دلار (لویدز)
<https://www.telegraph.co.uk/finance/4213151/Lloyds-TSB-agrees-to-pay-fine-of-350m-for-sanctions-help.html>.

۳۱۵ میلیون دلار (بانک میتسوبیشی)
<https://www.reuters.com/article/us-btmu-sanctions-settlement/bank-of-tokyo-mitsubishi-to-pay-315-million-over-whitewashed-report-idUSKCN0J21R320141118>.

۲۹۸ میلیون دلار (بانک بارکلیز)
<https://www.theguardian.com/business/2010/aug/16/barclays-fined-for-sanction-breaking>.

۲۵۸ میلیون دلار (بانک دوچه)
<https://www.theguardian.com/business/2015/nov/04/deutsche-bank-us-sanctions-fine>.

۱۵۲ میلیون دلار (بانک کلیراستریم)
<https://www.canadianbusiness.com/business-news/clearstream-banking-securities-firm-paying-152m-to-settle-us-claims-over-iran-sanctions/>.

۱۰۰ میلیون دلار (بانک رویال اسکاتلند)
<https://www.bbc.com/news/business-25341882>.

تحریم بهانه خوبی برای کسب درآمد از این طریق است. به دلیل سادگی اعمال تحریم و آثار مخرب آن، به محض مظنون شدن به اشخاص و شرکت‌ها، آمریکا به سادگی می‌تواند از آنها اخاذی کند. این جریمه نیز خیلی سریع پرداخت می‌شود؛ زیرا در صورت عدم تمکین شخص جریمه شده، کسب و کار وی با اختلال جدی روبه‌رو می‌شود (حتی اگر حساب دلاری و کسب و کار در آمریکا نداشته باشد).

۵-۴-۲. تحلیل هزینه - فایده در مورد مدت ماندگاری تحریم

بعد از ارائه شواهد و مبنای فوق می‌توان یک تحلیل هزینه - فایده را به صورت زیر ارائه کرد. تحریم اهرم فشار است. طرف استفاده‌کننده از تحریم تا آنجا از این ابزار استفاده می‌کند که نفع تحریم برای وی بیشتر از هزینه متحمل شده باشد. نفع‌ها و هزینه‌های تحریم برای ایالات متحده به شرح زیر است:

- نفع تحریم برای آمریکا، هزینه وارد شده بر ایران و محدود یا مشغول شدن ایران به مسائل داخلی خود است (هرچند به شورش یا براندازی و... نیانجامد). بنابراین تا جایی که ایران از لحاظ اقتصادی در حال انقباض و تضعیف باشد و برای مدیریت بودجه و به‌طور کلی اقتصاد خود اقدام ریشه‌ای نکند، این نفع برای آمریکا تداوم خواهد داشت. همچنین جریمه‌های دریافت شده از شرکت‌ها و بانک‌های خارجی ناقض تحریم، درآمدی برای آمریکا ایجاد می‌کند.

- هزینه تحریم برای آمریکا، فشارهای امنیتی - سیاسی وارده از ایران بر آمریکا و متحدان منطقه‌ای و نیز هزینه‌های اقتصادی مرتبط با انتخابات (قیمت بنزین و...) در آمریکاست. بنابراین تا آنجا که فشار امنیتی یا منطقه‌ای ایران بر آمریکا یا متحدان یا هزینه‌های ناشی از اختلاف با اروپا یا هزینه‌های مرتبط با انتخابات آمریکا ادامه داشته باشد، این هزینه برای آمریکا وجود خواهد داشت.

با توجه به ساختار فوق وضعیت تعادل این هزینه‌ها و منافع به صورت زیر قابل تحلیل است:

الف) به نظر می‌رسد به دلایلی مانند تعدد قوانین و پیچیدگی ساختار حقوقی تحریمی علیه ایران، ارتباط لابی‌های صهیونیستی و سعودی با دو حزب اصلی در آمریکا و در نهایت درهم‌تنیدگی

تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای^۱ (خارج کردن ماهیت قوانین تصویب شده از حالت صرف هسته‌ای و ایجاد ارتباط آنها با مقوله تروریسم و حقوق بشر)، ساختار تحریم‌ها علیه ایران حداقل در میان مدت دست نخورده باقی خواهد ماند.

ب) با توجه به اقدام نکردن ایران در جهت اصلاح و تقویت مالیه عمومی و تراز پرداخت‌ها برای در امان ماندن از تحریم‌های نفتی و بی‌اثر شدن آن به عنوان سلاح جنگ اقتصادی، تضعیف بنیه‌های اقتصاد ایران همچنان ادامه‌دار بوده و این نفع به‌طور مداوم برای آمریکا ملموس خواهد بود.

ج) با فرض عدم تحرک سیاسی و امنیتی ایران برای تشدید فشار بر متحدان آمریکا یا حفظ آن، هزینه اعمال تحریم برای آمریکا چندان قابل توجه نخواهد بود.

د) با توجه به پیش‌بینی‌های آتی بازار نفت، انتظار جهش قیمتی در بازار نفت به گونه‌ای که انتخابات آمریکا را متأثر کند (هرچند در حالت صفر شدن صادرات نفت ایران) متصور نیست. این گزاره نشان می‌دهد که در پی تحولات بازار انرژی در چند سال اخیر، صادرات نفت ایران به عنوان یک اهرم فشار بر کلیت بازار نفت قابل استفاده نیست.

موارد فوق این نتیجه را نشان می‌دهد که با فرض ادامه شرایط فعلی و بدون تحول خاص در

۱. توضیح اینکه بعد از خروج آمریکا از برجام پدیده قابل توجهی در حال بازتکرار است که عبارت است از: ممزوج کردن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای و قاعده‌گذاری در جهت تفکیک ناپذیری تحریم‌های مرتبط با ایران. نشانه‌های چنین راهبردی نیز اخیراً در تحرکات آمریکا مشاهده شده است. تصویب قانون کاتسا، تحریم کل مجموعه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و درج نام این نهاد در لیست سازمان‌های تروریستی و در نهایت تحریم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و صندوق توسعه ملی به بهانه حمایت از تروریسم در تاریخ ۲۹ مرداد ۱۳۹۸، مصادیقی از راهبرد ممزوج‌سازی تحریم‌های هسته‌ای و تروریستی است. نتیجه آنکه دستگاه حاکمه آمریکا درصدد است بخش‌های اقتصادی ایران را که پیشتر ذیل گفتمان هسته‌ای تحریم شده‌اند اینک به واسطه ارتباط با سپاه پاسداران، ذیل گفتمان حمایت از تروریسم، وارد لیست تحریم کند. این اقدام‌ها دو نتیجه مهم برای سیاستگذاران آمریکایی به همراه خواهد داشت: الف) افزایش ریسک تعامل با بخش‌های اقتصادی تحت تحریم، ب) دشوار شدن رفع تحریم‌ها و در نتیجه تداوم و ماندگاری آن در بلندمدت.

اقتصاد داخلی یا شرایط سیاسی - امنیتی ایران، حداقل تا ۶ سال آتی تحریم‌ها ادامه‌دار خواهند بود.^۱

۶-۴-۵. دلالت‌های سیاستی مستخرج از گزاره «ماندگاری بلندمدت تحریم‌ها علیه اقتصاد ایران»

گفته شد که مواجهه منفعلانه با تحریم صرفاً باعث تعمیق آسیب‌پذیری‌های کشور شده و به تبع آن روزه‌به‌روز ظرفیت سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف و به‌طور خاص حوزه اقتصادی کاهش می‌یابد. همچنین بیان شد که براساس شواهد و حقایق می‌توان به این نتیجه رسید که تحریم در بلندمدت علیه اقتصاد ایران پایدار خواهد ماند. ترکیب دو گزاره فوق‌حامل دلالت سیاستی مهمی خواهد بود؛ مقابله با تحریم نیازمند برنامه فعالانه بلندمدت است؛ به این معنا که تحریم باید به‌عنوان یکی از پارامترهای اصلی و برونزا در اقتصاد ایران در نظر گرفته شود و به تناسب آن ساختارهای اقتصادی کشور (به خصوص مالیه عمومی) مورد بازبینی و بازطراحی قرار گیرد. به عبارت دیگر به جای اتخاذ تصمیماتی در جهت «دوام آوردن» کوتاه‌مدت باید به‌گونه‌ای سیاستگذاری شود که در گام اول آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از تحریم کاهش یابد و در گام دوم از محدوده تحریم‌پذیری خارج شویم.

دستیابی به یک برنامه مواجهه فعالانه بلندمدت با تحریم ابتدا نیازمند اجماع در سطوح کارشناسی در مورد اصل نیاز به چنین برنامه‌ای بوده و اجرای آن نیز مستلزم عزم و اراده جدی در بدنه مدیریتی کشور و آگاه‌سازی و همراه کردن مردم به ویژه فعالان اقتصادی است. مرکز

۱. حال ممکن است این سؤال مطرح شود که چنانچه در انتخابات ۲۰۲۰ آمریکا، یک دولت دمکرات سرکار بیاید آیا می‌توان انتظار داشت که تحریم‌های ایران تسکین یابند یا به کلی تعلیق شوند. پاسخ آن است که در میان سردمداران آمریکا اعم از دمکرات و جمهوری خواه در اصل موضوع مقابله با رفتارهای به اصطلاح تخاصم‌جویانه ایران (اعم از برنامه هسته‌ای، توسعه موشک‌های بالستیک و حمایت از تروریسم) سطحی از وحدت نظر وجود دارد، حال آنکه ممکن است که در روش مقابله اختلاف نظرهایی وجود داشته باشد. خروج غافلگیرکننده ترامپ از برجام با همه انتقادات و مخالفت‌هایی که در اردوگاه دمکرات‌های آمریکایی برانگیخت، اهرم فشاری جدید در اختیار سیاست‌مداران آمریکایی قرار داد و مجدداً تحریم هسته‌ای، جایگاه خود را در جعبه ابزار سیاست خارجی ایالات متحده علیه ایران بازیابی کرد. از این رو چنانچه یک رئیس‌جمهور دمکرات برنده کارزار انتخابات سال ۲۰۲۰ آمریکا شود، بسیار بعید است که بدون قید و شرط به برجام بازگردد و تحریم‌های ایران را دوباره تعلیق کند. به همین جهت است که ادعا شد تحریم در بازه زمانی میان‌مدت و چه بسا بلندمدت، علیه اقتصاد ایران پابرجا خواهد ماند.

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های متعددی در سال‌های اخیر تلاش کرد محورهای اصلی چنین برنامه‌ای را تبیین کند:

الف) خارج کردن سلاح نفت از دست آمریکا با انجام اقدامات مشخص در سمت منابع و مصارف بودجه دولت (در سناریوسازی منفعلانه تلاش می‌شود بودجه کشور در تناظر با سطوح مختلف صادرات نفت تراز شود که معمولاً این تراز شدن به صورت صوری است نه واقعی)،

ب) مقابله با تحریم بانکی از طریق طراحی پیام‌رسان موازی سوئیفت با معماری توزیع شده، استفاده از پیمان‌های پولی دوجانبه، استفاده از بانکداری غیرمستقیم و فراساحلی و استفاده از ظرفیت ابزارهای جدید پرداخت،

ج) تهیه نقشه راه مواد و کالاهای حیاتی کشور و حرکت در جهت تولید داخلی کالاهای راهبردی تحریم شده در کنار انتخاب صنایع اولویت‌دار کشور و تعیین روش‌های حمایت از آنها با توجه به شرایط تحریمی کشور،

ه) بازطراحی نظام حقوقی کشور در راستای تحقق اهدافی مانند تسهیل راه‌اندازی کسب‌وکارهای جدید در دوره تحریم، جلوگیری از افشای اطلاعات بخش‌ها و نهادهای در معرض تحریم، تسهیل فعالیت برون‌مرزی بخش‌های ارزآور اقتصاد ایران، افزایش انگیزه و جسارت مدیران فعال در حوزه مقابله با تحریم و

در مجموع شواهد و ادله نشان می‌دهد که اولاً تحریم از نظر نقاط اصابت دارای ویژگی «فراگیری و گستردگی» است به طوری که بخش‌های مختلفی از اقتصاد ایران را درگیر می‌کند، ثانیاً این پدیده در بازه زمانی بلندمدت علیه اقتصاد ایران پابرجا خواهد ماند. بنابراین مواجهه منفعلانه با این پدیده از طریق تصمیم‌های اقتضایی و جزیره‌ای محکوم به شکست است.

تشکیل «مرکز»ی با دارای جایگاه و نفوذ، شرط لازم مقابله با چالش‌های تحریم بوده (که با وجود شورای عالی هماهنگی سران سه قوه و ستاد مقابله با تحریم‌ها محقق شده است) و طراحی رفتار و سیاست‌هایی منسجم، مبتنی بر برنامه و هدفمند شرط کافی آن است. در حال حاضر در مورد تحقق شرط کافی، شک و تردید جدی وجود دارد؛ به عنوان مثال تا به حال نظام حکمرانی کشور، برنامه منسجمی در راستای مقابله با تحریم طراحی نکرده است.

اجماع و وحدت نظر در سطوح کارشناسی و مدیریتی در مورد گزاره «ماندگاری بلندمدت

تحریم علیه اقتصاد ایران» می‌تواند زمینه را برای طراحی یک برنامه مواجهه فعالانه با تحریم فراهم کند؛ برنامه‌ای که به بازبینی و بازطراحی ساختارهای اقتصادی کشور در جهت کاهش آسیب‌پذیری از تحریم و در نهایت خروج از محدوده تحریم‌پذیری می‌پردازد.

۳-۵. مبارزه با فساد

مدت‌هاست مسئله پیشگیری از فساد به عنوان یکی از محوری‌ترین مطالبات عمومی مطرح بوده است و به فراخور، تلاش‌هایی نیز در این مسیر انجام شده است که البته به نظر می‌رسد برآورده‌کننده مطالبات عمومی نبوده است. مجموعه سیاست‌ها و راهکارهای مبارزه با فساد را می‌توان در اقدامات پسینی نظیر نظارت و بازرسی و اقدام‌های پیشگیرانه نظیر مدیریت تعارض منافع و ایجاد شفافیت دسته‌بندی کرد.

به نظر می‌رسد که در سال‌های قبل درباره مبارزه با فساد، تمرکز بیشتری بر نظارت پسینی و برخورد با مفسدین بوده و کارهای انجام شده بیشتر به سمت افزایش نهادهای ناظر متمایل بوده است. مطابق ارزیابی‌های انجام شده و تجربیات سایر کشورها و با توجه به برآورده نشدن اهداف مدنظر، تغییر رویه و یا تعریف راهبرد جدید؛ لازمه مبارزه‌ای کارآمد، اثربخش و فعال علیه فساد در کشور است. با توجه به پژوهش‌های متعدد کارشناسان و ایجاد فهم مشترک نسبت به اقدامات پیشگیرانه مبارزه با فساد، می‌توان گفت در سال ۱۳۹۸ مقدمات این تغییر رویکرد در فضای کشور فراهم شده و اقداماتی نیز همچون ارائه شدن طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع، لایحه شفافیت و بررسی دائمی شدن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در راستای این راهبرد انجام شده است. همچنین در این سال تلاش شده است که اقدامات پسینی مبارزه با فساد نیز تقویت شوند که اعمالی همچون تصویب قانون اعاده اموال نامشروع مسئولان و بررسی طرح حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان فساد در این راستا بوده است. در ادامه به صورت خلاصه به برخی از آنها اشاره شده است.

۱-۳-۵. تصویب قانون اعاده اموال نامشروع مسئولان

در حوزه مبارزه پسینی با فساد، قانون اعاده اموال نامشروع مسئولان توسط مجلس شورای

اسلامی در نیمه دوم سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید. هدف اصلی قانون مذکور این است که ضمن تقویت ابزارهای مبارزه با ویژه‌خواری و سوءاستفاده از موقعیت شغلی جهت مبارزه با مظاهر فساد، تعریف حقوقی اموال نامشروع را برای تسهیل امور قضایی و اطلاعاتی ارائه دهد و ضابطان عام و خاص دادگستری را مکلف کند که در تشخیص و کشف اموال نامشروع از روش‌ها و سامانه‌های هوشمند (مبتنی بر فناوری‌های نوین) استفاده کنند.

۲-۳-۵. طرح‌های حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان فساد

تمرکززدایی از نظارت و سپردن آن به بدنه جامعه از دیگر روش‌های نظارتی و راهکارهای پسینی مبارزه با فساد است که در بلندمدت آثار پیشگیرانه خواهد داشت. نظارت عمومی از پایین به بالا که مردم بازیگر اصلی آن هستند و در ادبیات مبارزه با فساد با عنوان «سوت‌زنی» شناخته می‌شود، طبق آمارهای جهانی اولین عامل کشف تخلفات است؛ به طوری که حدود ۴۰ درصد از فسادها در سازمان‌های دولتی و خصوصی از این طریق کشف می‌شوند. هرچند مطرح شدن این موضوع به صورت خاص در قالب دو طرح «حمایت و تشویق مطلعین مفاسد اداری و اقتصادی» و «حمایت و صیانت از کاشفان و گزارشگران فساد» توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی در اواخر سال ۱۳۹۷ و ابتدای سال ۱۳۹۸، نویدبخش استفاده از این ابزار کارآمد مبارزه با فساد در نظام حکمرانی کشور بود، اما در عمل این دو طرح در کمیسیون‌های مرتبط با این موضوع مسکوت ماندند و یا در دستور قرار نگرفتند.

۳-۳-۵. طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع

از آنجاکه بستر اصلی بروز فساد در حاکمیت، وجود موقعیت‌های تعارض منافع در جایگاه‌های مختلف آن است؛ جهت پیشگیری از بروز فساد بایستی چنین موقعیت‌هایی را به حداقل رساند و قواعد کنترل تعارض منافع را برای آنها در نظر گرفت. به صورت عمومی مدیریت بسیاری از موقعیت‌های تعارض منافع با ایجاد شفافیت مانند اعلام عمومی حقوق و دستمزد، فهرست دارایی‌ها و اعمال محدودیت نظیر منع مداخله در تصمیم‌گیری برای افراد قرار گرفته در جایگاه‌های خاص انجام می‌شود. علاوه بر این راهکارها به واسطه پیچیدگی موضوع و درهم‌تنیدگی ساختار اداری کشور،

مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع در هر یک از بخش‌های مختلف نظام حکمرانی ظرافت‌های خاص خود را دارد که نیازمند تسلط نسبی بر اهداف، عملکرد و قوانین ناظر بر هر یک از نهادهاست. در هر کدام از این موارد می‌بایست بسته به وضعیت فعلی و فاصله آن تا وضعیت مطلوب؛ نسبت به تدوین، تصحیح، تنقیح و یا اجرای صحیح قوانین موضوعه اقدام شود. طرح اعلام وصول شده در سال ۱۳۹۷ و لایحه ارسال شده به مجلس در آبان‌ماه سال ۱۳۹۸ در رابطه با مدیریت تعارض منافع، فرصت بسیار مناسبی جهت توسعه این رویکرد در پیشگیری از فساد است. با این حال طرح مذکور در دستور کار کمیسیون مربوطه (کمیسیون اجتماعی) قرار نگرفت و لایحه تقدیمی نیز با توجه به تقارن با بررسی لایحه بودجه و ماه‌های پایانی مجلس و همچنین طولانی شدن فرایند اعلام وصول در مجلس، تا پایان سال ۱۳۹۸ در دستور کار قرار نگرفت و اعلام وصول نشد.

۴-۳-۵. لایحه شفافیت

شفافیت یکی از جدی‌ترین رویکردهای افزایش کارآمدی و بهره‌وری، کاهش هزینه‌ها، مبارزه با فساد و یکی از اصول حکمرانی خوب به شمار می‌آید. اجرای سیاست‌های شفاف‌سازی نه تنها باعث افزایش پاسخگویی مسئولان، کاهش هزینه‌های نظارت و ارتقای اثربخشی نهادها می‌شود، بلکه موجبات هم‌افزایی میان دستگاه‌ها و مشارکت بیشتر نخبگان و آحاد جامعه در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرایی کشور را فراهم می‌آورد. مفهوم «شفافیت» بر ارائه اطلاعات به صورت دقیق میان دستگاه‌های مختلف نظام حکمرانی و آگاهی مستمر و بدون تبعیض شهروندان از فرایندها و امور مربوط به سازوکارهای حاکمیتی با قالب‌های استاندارد به منظور استفاده بهتر از این اطلاعات تأکید می‌کند.

خوشبختانه کلیات لایحه شفافیت در نیمه دوم سال ۱۳۹۸ به تصویب کمیسیون مشترک بررسی لایحه مذکور رسیده و در حال حاضر فرایند بررسی، تصحیح و تکمیل محتوای آن در حال انجام است.

۵-۳-۵. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

این قانون که شامل دو رویکرد پیشینی و پسینی مبارزه با مفاسد اداری و اقتصادی است، در سال

۱۳۹۰ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام بررسی و به صورت آزمایشی مصوب شد. لایحه تمدید مهلت این قانون پس از تمدیدهای مکرر و رفت و برگشت‌های متعدد بین مجلس و شورای نگهبان، سرانجام با تغییرات مختصری نسبت به قانون اولیه توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای دائمی شدن در تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۳۰ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد و تا پایان سال ۱۳۹۸ در حال بررسی توسط مجمع بود.

۴-۵. اقتصاد مقاومتی

۱-۴-۵. مسیر طی شده

از اوایل دهه ۱۳۹۰ شمسی و متعاقب وضع تحریم‌های همه‌جانبه علیه اقتصاد ایران، مفهوم مقاومت اقتصادی به کرات در ادبیات مقامات کشور به کار برده شد. همچنین در فضای اقتصاد بین‌الملل نیز بروز بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی و سرایت تبعات آن به تعداد زیادی از اقتصادها، ضرورت اتخاذ سیاست‌هایی در جهت کاهش آسیب‌پذیری و افزایش تاب‌آوری اقتصادی در مقابل تکانه‌های خارجی را بیش از پیش نمایان کرد. تجمیع این دو رویداد زمینه را برای طراحی و پیگیری راهبرد جدید در حوزه اقتصادی فراهم کرد.

ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در بهمن‌ماه سال ۱۳۹۲ از سوی مقام معظم رهبری، در حقیقت نقطه آغاز راهبرد جدید کشور در حوزه اقتصادی بود؛ راهبردی که قرار بود در گام اول آسیب‌پذیری کشور از تحریم‌ها را کاهش دهد و در ادامه شرایط را برای رشد و توسعه اقتصاد کشور حتی در شرایط تحریم فراهم کند.

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اولین سند مرتبط با آن سیاست‌ها با عنوان «مجموعه اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی» در تابستان ۱۳۹۳ منتشر شد. این برنامه جامع که توسط دبیرخانه شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه تدوین و طراحی شده بود، هیچ‌گاه وارد فاز اجرایی نشد. طراحان سند درباره اجرا نشدن آن استدلال کردند که کارسپاری هریک از بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به یک دستگاه یا وزارتخانه خاص، کافی نبوده و می‌بایست سند دیگری با رویکرد برنامه‌ریزی تعاملی در دستور کار قرار گیرد. جدا از هزینه ریالی که صرف نگارش این برنامه شد، باید گفت کنار گذاشتن آن و تلاش برای طراحی برنامه جدید باعث شد تا زمان زیادی از دست برود.

در ادامه نگاه سازمان برنامه و بودجه به سمت برنامه‌های تعاملی معطوف شد؛ از این رو برنامه جدیدی در تابستان ۱۳۹۴ با عنوان «دوازده برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» ارائه شد. همچنین «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» از تابستان ۱۳۹۴ و پس از تأکید مقام معظم رهبری بر ضرورت ایجاد نهاد مرکزی در حوزه اقتصاد مقاومتی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و ذیل ساختار سازمان برنامه و بودجه کشور، به صورت رسمی کار خود را آغاز کرد. مهمترین فعالیت این ستاد از سال ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸، تصویب و ابلاغ پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی و چند برنامه موردی بوده است.

۲-۴-۵. عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، ۷۶ پروژه را برای سال ۱۳۹۸ اولویت‌دار تشخیص داد و تعداد زیادی از وزارتخانه‌ها را متولی اجرای آنها کرد. برای ارزیابی این پروژه‌ها می‌توان دو رویکرد متفاوت اتخاذ کرد. در رویکرد اول؛ مفید، شایسته و لازم بودن این پروژه‌ها فارغ از هر برجسب سیاستی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در رویکرد دوم روایی و شایستگی این پروژه‌ها در چارچوب اقتصاد مقاومتی ارزیابی می‌شود. رویکرد اول، محل بحث نیست و کارشناسان هر حوزه باید به صورت مجزا در مورد تک‌تک پروژه‌ها اظهار نظر کنند. اما اگر بنا باشد این بحث به صورت دقیق‌تر مطرح شود، باید رویکرد دوم مورد توجه قرار گیرد و از منظر مفهوم «اقتصاد مقاومتی» به پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۸ پرداخته شود.

به اذعان بسیاری از کارشناسان نه تنها پروژه‌های سال ۱۳۹۸ بلکه پروژه‌های اولویت‌دار سال‌های پیشین نیز ارتباط حداقلی با مفهوم اقتصاد مقاومتی داشته‌اند. این ادعا در گزارش‌های پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بحث قرار گرفته است.^۱ در این باره ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی می‌توانست دو رویه متفاوت را برای تعریف پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی مدنظر قرار دهد. رویه اول به این صورت است که ابتدا مفهوم اقتصاد مقاومتی مبنا قرار گیرد،

۱. برای مطالعه بیشتر به گزارش‌های «بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵» به شماره مسلسل ۱۵۱۹۵ و «ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تدوین و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶» به شماره مسلسل ۱۵۶۰۳ مراجعه کنید.

آسیب‌پذیری‌های آن احصا شده و براساس آنها، وظایف هر یک از دستگاه‌ها در جهت رفع شکنندگی‌های اساسی اقتصاد کشور، تعیین شود. رویه دوم نیز به این صورت است که ابتدا پروژه‌های مدنظر دستگاه‌ها استعلام شود و پس از جرح و تعدیل، چند مورد به عنوان پروژه‌های اولویت‌دار تصویب شده و ذیل مفهوم اقتصاد مقاومتی قالب بخورد. به نظر می‌رسد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی رویه دوم را برگزیده است.

در واقع به نظر می‌رسد در بسیاری از موارد دستگاه‌ها، برنامه‌های رایج خود را با عنوان پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی معرفی کرده و با تأیید ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، روند اجرای را آغاز می‌کنند. در این شرایط نمی‌توان انتظار داشت که ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و پروژه‌های اولویت‌دار آن ستاد، نقشی اساسی در کاهش آسیب‌پذیری‌های اقتصاد کشور و افزایش مقاومت آن ایفا کنند. واقعیت آن است که اگر ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از سال ۱۳۹۵ رویه اول را برگزیده و پروژه‌هایی را انتخاب می‌کرد که در کاهش آسیب‌پذیری کشور مؤثر بودند، پس از اعمال مجدد تحریم‌ها توسط ایالات متحده، کشور با چالش‌های بسیار کمتری روبه‌رو بود.

بررسی مجموعه جلسات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و دستور کارهای این نهاد نشان می‌دهد که در زمان شروع به کار، این نهاد جایگاه بسیار بالایی در نظام حکمرانی کشور داشته به گونه‌ای که می‌توان جایگاه این ستاد در آن دوران را در عبارت «هیئت وزیران دوم» خلاصه کرد. بحث و بررسی در مورد قراردادهای جدید نفتی^۱ و تصویب آن در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در دوره اجرایی شدن برجام، مثال روشنی از جایگاه والای این نهاد در فضای حکمرانی کشور است.

اما رفته‌رفته به تبع بروز چالش‌های اساسی در اقتصاد، وضع مجدد تحریم‌ها و مهم‌تر از همه، شکل‌گیری شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی جایگاه پیشین خود را از دست داد^۲ و شرایط به گونه‌ای رقم خورد که این نهاد صرفاً متولی اجرای پروژه‌هایی

1. Iran Petroleum Contracts (IPC)

۲. در جلسات متعددی پس از طرح سؤال از مدیران مطلع در مورد ربط و نسبت نهادهای فراقوه‌ای کشور (شورای هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه، ستاد مقابله با تحریم‌های شورای امنیت و ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی) در دوره تحریم، این پاسخ مطرح شده که ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در حال حاضر، صرفاً متولی پروژه‌هایی خاص در کشور شده است.

خاص در کشور شود و از نظر سیاستگذاری های کلان و فراقوه‌ای، جایگاهی نداشته باشد. بنابراین می‌توان گفت که به تبع تحولات اخیر چه در بُعد خارجی (وضع مجدد تحریم‌ها علیه ایران) و چه در بُعد داخلی (شکل‌گیری شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا) شاهد از کارکرد افتادن ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، قلب ماهیت و باقی ماندن فقط یک اسم از آن ستاد هستیم.

در حال حاضر ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، نه اقتصاد را فرماندهی می‌کند و نه نسبتی با مفهوم اقتصاد مقاومتی دارد. اگر ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی اقداماتی در راستای افزایش تاب‌آوری اقتصاد و تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی انجام ندهد، ادامه روند فعالیت این ستاد ذیل همین نام، باعث ضربه به جایگاه و مفهوم اقتصاد مقاومتی خواهد شد. بنابراین تغییر نام این ستاد به «ستاد پیگیری پروژه‌های اولویت‌دار کشور» توصیه می‌شود.

۳-۴-۵. عملکرد مجلس شورای اسلامی

در خصوص عملکرد مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد مقاومتی، گفتنی است که در سال ۱۳۹۸ فعالیت مستقلی در حوزه قانونگذاری و ذیل مفهوم اقتصاد مقاومتی در مجلس شورای اسلامی انجام نشد.^۱ البته در این سال تعدادی طرح با موضوع مقابله با اقدامات خصمانه آمریکا اعلام وصول و در بعضی از کمیسیون‌های مجلس در مورد آنها بحث و گفتگو انجام شد، اما اکثر قریب به اتفاق آنها وارد فرایند قانونگذاری نشدند. شاید بتوان گفت که مهمترین دلیل عدم اقدام مستقل مجلس در موضوع اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۸، وجود شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و احاله موضوعات مهم به آن شورا بوده است.

البته باید توجه داشت پیشبرد سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در مجلس، لزوماً نباید مترادف وضع قانون جدید در حوزه اقتصاد مقاومتی تلقی شود؛ چه‌بسا قانونگذاری در این حوزه به تورم قوانین و کاهش کارایی دستگاه‌های اجرایی در حوزه اقتصاد مقاومتی منجر شود. براساس

۱. منظور از فعالیت مستقل مجلس در حوزه اقتصاد مقاومتی، مشخصاً تصویب قانون در این حوزه است که در سال ۱۳۹۸، چنین چیزی مشاهده نشد.

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس^۱، به تناسب هریک از بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی احکام قانونی متعددی پیشتر تصویب شده است؛ از این رو انتظار از مجلس شورای اسلامی آن بود که با مبنا قرار دادن مصوبات پیشین و با تأکید بر کارکرد نظارتی^۲، کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد را از دستگاه‌های اجرایی مطالبه کند.

۴-۴-۵. عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام

با اینکه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط مجمع تشخیص تهیه شده اما هنوز این نهاد گزارشی در مورد مفهوم‌شناسی و صورت‌بندی نظری اقتصاد مقاومتی منتشر نکرده است. تبیین «چیستی و چرایی» اقتصاد مقاومتی ضرورتی است که چنان‌که باید تحقق نیافته و هنوز حتی در بین اندیشمندان اقتصادی، اجماع نسبی در مورد مفهوم، دلالت‌ها و شاخص‌های اقتصاد مقاومتی شکل نگرفته است. این عدم درک در دستگاه‌های اجرایی و مردم شدیدتر است. در این راستا انتظار می‌رفت در سال‌های گذشته، مجمع تشخیص مصلحت نظام مطالعات پشتیبان سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را در اختیار جامعه علمی قرار دهد تا محملی برای نقد و توسعه این مفهوم و ایجاد «وفاق نخبگانی» شود.

انتقاد دیگر به عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص اقتصاد مقاومتی آن است که پس از گذشت حدود ۶ سال از ابلاغ سیاست‌ها و با وجود کمیسیون مستقلی به منظور نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در این مجمع، هنوز شاخص‌های مدونی برای پایش میزان موفقیت در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام

۱. گزارش «درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۳. ارزیابی احکام قانونی مرتبط با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ویرایش اول)»، شماره مسلسل ۱۳۷۲۲.

۲. توضیح این نکته ضروری است که اساساً به دلیل عدم تعریف دقیق از مفهوم اقتصاد مقاومتی، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی از منظر اقتصاد مقاومتی چندان آسان نیست. اگر مراد از اقتصاد مقاومتی صرفاً «کاهش آسیب‌پذیری‌های اقتصادی» باشد (تعریف مضیق) تا حدی نظارت قابل اجرا است اما اگر مراد از اقتصاد مقاومتی، اجرای همه بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی باشد، طبیعتاً نظارت بر حسن اجرا بسیار دشوار خواهد بود چرا که در بسیاری از موارد مشاهده شده است که دستگاه‌ها، فعالیت‌های رایج خود را تحت نام اقتصاد مقاومتی و با استناد به یک یا چند بند از سیاست‌های کلی آن انجام می‌دهند که به دلیل عدم وجود معیار خاصی در این موضوع، رد یا تأیید آن گزاره چندان راحت نیست.

معرفی و منتشر نشده است. این انتظار از مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود داشت که طی سال‌های اخیر و مبتنی بر مطالعات انجام شده، شاخص‌های بایسته به منظور پایش میزان تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را که یکی از مهمترین و پرجا‌ترین سیاست‌های کلی ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری است، تدوین و نسبت به انتشار گزارش‌های پایش این شاخص‌ها اقدام کند.

۵-۵. توسعه صنعتی؛ گلوگاه مقابله با اثرات تحریم

توسعه صنعتی هم در معنای خاص خود (که بر بخش صنعت و تولیدات کارخانه‌ای تمرکز دارد) و هم در معنای عام خود (که کل فعالیت‌های مولد بخش‌های صنعت، کشاورزی و خدمات را دربرمی‌گیرد) مسئله‌ای است که حداقل از سه زاویه با دغدغه‌های محوری سیاست‌گذاران کشور پیوند برقرار می‌کند. زاویه اول، رونق اقتصادی و افزایش رفاه است. از آنجاکه بخش تولیدات کارخانه‌ای مجرای مهمی برای ارتقای بهره‌وری و افزایش درآمد سرانه محسوب می‌شود، توسعه صنعتی نقش جدی در رشد بلندمدت پایدار را برعهده دارد. زاویه دوم، مسئله اشتغال است. توسعه صنعتی به ویژه هنگامی که با تنوع بخشی تولید و فعالیت‌های مولد همراه باشد، حتی اگر به صورت مستقیم (استخدام در کارخانه) مولد اشتغال نباشد، از طریق ایجاد زنجیره‌های ارزش و کسب و کارهای جدید صنعتی و خدماتی در طول آن گسترش اشتغال را به دنبال می‌آورد. زاویه سوم، دغدغه‌های دفاعی است. توسعه فناوری‌های دفاعی در گرو توسعه صنعتی است. بنابراین رشد، اشتغال و امنیت ملی، توسعه صنعتی را به عنوان یکی از ابعاد توسعه پراهمیت می‌کند. همچنین مروری بر شعارهای سال از ۱۳۹۰ به این طرف نشان می‌دهد که اقتصاد و حمایت از تولید در متن این شعارها قرار دارد. شعار دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ نیز یعنی «حمایت از کالای ایرانی» و «رونق تولید» بیانگر لزوم توجه به تولیدات داخلی است.

با توجه به اهمیت توسعه صنعتی برای همه کشورها، این پرسش مطرح است که نقش دولت در توسعه صنعتی چیست؟ آیا دولت می‌تواند توسعه صنعتی را تسریع کند؟ این سؤال ادبیات گسترده‌ای را پیرامون توسعه صنعتی یا حمایت از تولید به دنبال داشته و به لزوم تدوین نقشه راه نقش آفرینی دولت در مسیر توسعه صنعتی انجامیده است.

۱-۵-۵. محورهای اساسی راهبرد توسعه صنعتی

توسعه صنعتی مسئله‌ای است که بخش‌های گوناگون نظام اجتماعی را دربرمی‌گیرد و بر همین اساس، تدوین راهبرد نیازمند تعیین تکلیف سه حوزه است:

- کدام صنایع یا فعالیت‌های تولیدی باید مورد حمایت قرار گیرند؟
 - چه نوع حمایت‌هایی باید از صنایع یا فعالیت‌های تولیدی انجام شود و برای چه بازه زمانی؟
 - کدام نهادها و دستگاه‌هایی باید در این زمینه همکاری و به صورت هماهنگ عمل کنند؟
- با توجه به نبود سند راهبرد توسعه صنعتی، این سؤالات به نوعی بی‌پاسخ مانده است. به عبارت دیگر راهبرد توسعه صنعتی، برنامه‌ای است که پاسخ‌هایی برای این سه سؤال ارائه داده و البته پاسخ‌های هر سطح با قیود برآمده یا مرتبط با سطوح دیگر تطبیق داشته باشد.

۲-۵-۵. تعیین صنایع و بخش‌های اولویت‌دار

متأسفانه به‌رغم تأکید کارشناسان بر لزوم تدوین راهبرد توسعه صنعتی کشور و با وجود تبدیل حکم قانونی تدوین راهبرد توسعه صنعتی به یکی از اجزای ثابت سه برنامه اخیر توسعه کشور (برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه) این مهم هنوز محقق نشده است. به‌طور خاص با آنکه «بند الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه^۱ وزارت صمت را مکلف کرده است تا راهبرد توسعه صنعتی را در قالب «تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی» مدت ۶ ماه از آغاز اجرای برنامه (۱۳۹۶) تهیه کند،^۱ با گذشت سه سال از اجرای برنامه ششم، هنوز این فهرست به تصویب هیئت وزیران نرسیده است.

از سوی دیگر، وزارت صمت در دوره برنامه ششم توسعه در سه نوبت (شهریور ۱۳۹۶، مرداد ۱۳۹۷ و مرداد ۱۳۹۸) به تهیه فهرست اولویت‌ها اقدام کرده، اما این تلاش‌ها موفقیت‌آمیز نبوده

۱. «ماده (۴۶): به‌منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی، دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به این شرح اقدام می‌کنند: الف) وزارت صمت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای به تصویب هیئت وزیران برساند».

است. در نوبت اول، لحاظ نشدن نظر سایر دستگاه‌های اجرایی (مانند وزارت نیرو) موجب بازگردانده شدن طرح از کمیسیون زیربنایی دولت شد. در نوبت دوم، تغییر وزیر صمت موجب شد پیش‌نویس اولیه برای لحاظ نظر وزیر جدید، از کمیسیون پس گرفته شود؛ اما در نوبت سوم، فهرست اولویت‌ها با گذشت چند ماه از ارائه به کمیسیون زیربنایی دولت هنوز تصویب نشده است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای ایفای نقش نظارتی خود، در سال ۱۳۹۷ علاوه بر جلساتی که با وزارت صمت و در جهت پیگیری تدوین فهرست اولویت‌ها از سوی این وزارتخانه انجام داد؛ برای شناسایی وضعیت اولویت‌بندی و اقدامات دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی کشور با برگزاری هشت جلسه با دستگاه‌های اجرایی،^۱ معاونت‌های ریاست جمهوری که با موضوع اولویت‌بندی سروکار داشتند^۲ و نیز برخی نهادهای پژوهشی که در زمینه اولویت‌بندی طرح‌هایی داشتند^۳ را احصا کرده و نتایج این بررسی را در قالب گزارشی انتشار داد.^۴

در سال ۱۳۹۸ نیز مرکز پژوهش‌ها با تشکیل کارگروه «ارزیابی مطالعات و اسناد استراتژی توسعه صنعتی»، برای بررسی بهتر چهار مسئله مهم در تدوین راهبرد توسعه صنعتی یعنی «دامنه بررسی»،^۵ «شاخص‌های اولویت‌بندی»،^۶ «روش مورد استفاده»^۷ و «نتایج مطالعات» از نمایندگان

۱. 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.

۲. معاونت علمی و فناوری، توسعه مناطق محروم و میراث فرهنگی و گردشگری.

۳. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مرکز تحقیقات استراتژیک ریاست جمهوری، مرکز تحقیقات سیاست علمی، اتاق بازرگانی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی و مرکز تحقیقات صنایع دفاعی.

۴. حسین رجب‌پور، «آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده (۴۶) برنامه ششم توسعه (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)»، شماره مسلسل ۱۶۶۲۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.

۵. بررسی اولویت‌ها در بخش صنعت یا در کل رشته‌های کسب‌وکار.

۶. شاخص‌های اولویت‌بندی بسیار متنوع هستند و مطالعات مختلف شاخص‌های متفاوتی را انتخاب کرده‌اند. شاخص‌هایی مانند ارزش افزوده، اشتغال‌زایی، آب‌بری، سطوح فناوری، ارزیابی، عملکرد صادراتی، ارزیابی صادرات، انرژی‌بری، سرمایه‌بری و ...

۷. روش‌های اولویت‌بندی هم متنوع هستند، روش‌هایی مانند مزیت نسبی آشکار شده، الگوی گازهای پرنده، فضای محصولی، پیوندهای پسین و پیشین (زنجیره ارزش)، کشورهای مشابه (ساختارگرایی جدید) و ...

دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط دعوت کرد تا با حضور در این جلسات نتایج این مطالعات را بررسی و ارزیابی کنند. جدول زیر گستره دستگاه‌های درگیر و اولویت‌های احصا شده را نشان می‌دهد

جدول ۱۲-۵. وضعیت مطالعات دستگاه‌های مختلف در زمینه اولویت‌های توسعه صنعتی

دستگاه ارائه‌کننده	عنوان مطالعه	محور مورد توجه	نتایج
وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی	مطالعات استانی طرح توسعه کسب و کار و اشتغال پایدار استان‌ها	اشتغال	رسته‌های کسب و کاری اولویت‌دار در سطح کشور
مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور	اولویت‌بندی صنعتی بر مبنای پیچیدگی اقتصادی	ارزش افزوده، صادرات، فناوری	صنایع صادراتی اولویت‌دار
معاونت علمی - فناوری رئیس‌جمهور	اولویت‌بندی صنعتی بر مبنای پیشگامان اقتصاد دانش بنیان	ارزش افزوده، میزان فروش	شرکت‌های دانش بنیان پیشگام
وزارت راه و شهرسازی	فاز اول مطالعات طرح جامع حمل و نقل	میزان تقاضای سفر، میزان تقاضای حمل بار	اولویت‌های توسعه خطوط ریلی و جاده‌ای
وزارت نیرو	روش‌شناسی و ارائه نتایج طرح انتقال آب دریای عمان و خلیج فارس به مرکز فلات ایران	میزان تقاضای آب، میزان آب‌بری صنایع و محصولات کشاورزی	محدودیت‌های آب‌بری توسعه کشاورزی و صنعت در مناطق (نیازهای سرمایه‌گذاری)
بنیاد برکت	مدل توسعه روستایی و اولویت‌های صنعتی از منظر آن	اشتغال، ارزش افزوده	رشته فعالیت‌های اولویت‌دار روستایی (به تفکیک مناطق)
وزارت دفاع - مرکز آینده‌پژوهی مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی	چالش‌های توسعه زنجیره ارزش صنایع راهبردی	ارزش افزوده، پیوندهای پسین و پیشین با سایر صنایع، فناوری (مورد استفاده صنایع دفاعی)	فناوری‌های دارای اولویت
وزارت نفت - مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی	طرح جامع انرژی	تقاضا و عرضه انرژی	اولویت‌های توسعه‌ای صنایع نفت و گاز
وزارت صمت - مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی	اولویت‌بندی رشته فعالیت‌های تولیدی ایران با رویکرد پیچیدگی (و فضای محصولی)	مزیت نسبی آشکار شده	۹ رشته فعالیت اولویت‌دار و زیرمجموعه آنها

مأخذ: نشست‌های تخصصی برگزار شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس.

براساس جدول فوق وزارتخانه‌ها و نهادهای گوناگون اسناد متعددی را در زمینه اولویت‌بندی تهیه کرده‌اند که هریک مبنای عمل این دستگاه‌ها و نهادها قرار گرفته است. اما از منظر چهار موضوع مورد بحث با یکدیگر تفاوت دارند. به عنوان مثال معاونت علمی - فناوری رئیس‌جمهور و وزارت کار، دامنه بررسی خود را بر رشته‌های کسب و کار متمرکز کرده‌اند. البته معاونت علمی فقط رشته‌های کسب و کاری دانش‌بنیان را مبنای اولویت‌بندی خود قرار داده است، اما رویکرد این دو دستگاه نسبت به حمایت با یکدیگر بسیار متفاوت است. معاونت علمی و فناوری با محوریت شاخص‌هایی مانند میزان فروش و سهم دانش به کار رفته در محصولات و خدمات شرکت‌ها تمایل به حمایت از شرکت‌های بزرگ دارد، در حالی که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در راستای توسعه سیستم کسب و کار، هم تمایل به حمایت از رشته‌های سنتی (مانند فراوری چرم و پوشاک) و هم حمایت از واحدهای صنعتی و کارگاهی کوچک دارد.

به عنوان مثال وزارت نفت و وزارت صمت، هر دو به نوعی نگاه بخشی به صنعت را مورد توجه قرار داده‌اند اما در روش دستیابی به نتایج، در حالی که وزارت صمت اولویت‌ها را براساس محورهای مزیت نسبی آشکار شده (در مقایسه زیربخش‌ها با یکدیگر) تهیه کرده است؛ وزارت نفت مبنای سیاست‌گذاری‌های خود را عملاً محدوده اقتدار وزارتخانه (صنایع نفت و پالایش و پتروشیمی) و نه شناخت اولویت‌های این صنایع نسبت به سایر رشته فعالیت‌های صنعتی قرار داده است. علاوه بر این در حوزه صنایع معدنی، نهادهای توسعه‌ای مانند ایمیدرو حضور دارند که بسیاری از قراردادهای سرمایه‌گذاری‌ها را به صورت مجزا از وزارتخانه مدیریت می‌کنند. در واقع به نظر می‌رسد هماهنگی بالایی میان نهادها و دستگاه‌های گوناگون حتی نهادهای توسعه‌ای زیرمجموعه وزارت صمت با معاونت برنامه‌ریزی این وزارتخانه وجود ندارد.

۳-۵-۵. اولویت‌بندی صنایع در شرایط تحریم

اهمیت برخورداری از راهبرد توسعه صنعتی هنگامی بیشتر می‌شود که هر سال در قالب احکام برنامه‌های پنج‌ساله توسعه یا احکام بودجه، شاهد اختصاص منابع یا معافیت‌هایی به بخش‌های مختلف و تلاش‌هایی برای توسعه صنعتی هستیم. با توجه به تشدید تحریم‌ها، تداوم اختصاص منابع به صورت پراکنده به بخش‌های مختلف در قالب برداشت از صندوق توسعه ملی یا تخصیص

بودجه سالیانه، کمتر امکان پذیر است و لزوم مدیریت منابع ملی و اختصاص آن به حوزه‌هایی که بیشترین تأثیر را بر اقتصاد ملی داشته باشد اهمیت بیشتری دارد.

به عنوان مثال به نظر می‌رسد که در شرایط کنونی تحریم، دو حوزه صنایع تبدیلی کشاورزی و صنایع دارویی، به دلیل ارتباط با تهیه کالاهای اساسی و نیازهای سلامت در کشور جزء صنایع اولویت دار باشند. در حالی که تاکنون گزارشی از روش و خروجی اولویت بندی نهادهای سیاستگذار در این دو حوزه منتشر نشده است و مشخص نیست که آیا چنین سندی وجود خارجی دارد یا خیر؟ گفتنی است متولی سیاستگذاری صنایع تبدیلی کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی است و صندوق‌ها و نهادهای متعددی ذیل این وزارتخانه در جهت حمایت از این صنایع شکل گرفته‌اند. با این حال همکاری میان دو وزارتخانه صمت و جهاد کشاورزی برای تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی مطلوب نیست. در مورد صنایع اولویت دار دارویی نیز سازمان غذا و دارو (زیرمجموعه وزارت بهداشت)، سیاست‌های توسعه صنایع دارویی در این وزارتخانه را به عهده دارد، ولی به رغم برداشت مستقیم از صندوق توسعه ملی برای طرح‌های توسعه دارویی، گزارشی از شیوه اولویت بندی این صنایع و حمایت‌های انجام شده ارائه نداده و با وجود مطالعات و پیگیری‌های مرکز پژوهش‌ها در این زمینه پاسخگو نبوده است.

۴-۵-۵. پیشنهادهایی برای بهبود سیاستگذاری صنعتی

به نظر می‌رسد توسعه صنعتی کشور، چه در دوره تحریم و چه در زمانی غیر از آن، از محدودیت‌ها و مشکلات مشابهی رنج می‌برد. با توجه به مشکلات شناسایی شده در تدوین و پیاده‌سازی راهبرد توسعه صنعتی و به طور خاص اولویت بندی صنعتی، پیشنهادهایی به شرح زیر می‌تواند مورد توجه قرار گیرد:

۱. ابتدا باید اراده سیاسی در دولت برای اعمال سیاست‌های حمایتی بر مبنای یک منطق واحد (اولویت بندی) شکل گیرد. ایجاد هماهنگی در سطح هیئت وزیران (بالا ترین سطح دستگاه‌های اجرایی) برای پرهیز از جزیره‌ای عمل کردن، نقش مهمی در جلوگیری از اتلاف منابع خواهد داشت.

۲. تهیه فهرستی از اولویت‌ها با توجه به ماهیت بین بخشی آن نیازمند هماهنگی بین بخشی

و حضور کلیه دستگاه‌های مرتبط است. از این رو استقرار دبیرخانه تدوین فهرست اولویت‌ها در سازمان برنامه و بودجه (با همکاری وزارت صمت) توصیه می‌شود. این دبیرخانه باید به عنوان مرجع نهایی تهیه فهرست اولویت‌ها شناسایی شود.

۳. دبیرخانه فوق باید دارای شورای کارشناسان باشد و سه وظیفه اصلی دنبال کند:
 - (الف) دستیابی به جمع‌بندی درباره روش مطلوب اولویت‌بندی،
 - (ب) تدوین فهرست اولویت‌ها به صورت سناریوسازی (با توجه به تأثیرگذاری متغیرهای بیرونی بر نتایج به ویژه در وضعیت تحریم)،
 - (ج) بررسی حیطه وظایف و اختیارات دستگاه‌های مختلف در اعمال سیاست‌های حمایتی و ارائه پیشنهادهای اصلاحی برای بهبود مسیر اجرا به هیئت دولت.

۵-۶. برنامه ششم توسعه

سال ۱۳۹۸ سومین سال اجرای برنامه ششم توسعه محسوب می‌شود. نتایج دوره‌های برنامه‌ریزی در ایران از سال ۱۳۸۴ به این طرف (یعنی دوره اجرای سه برنامه توسعه اخیر) که به نوعی با کنار گذاشتن برنامه چهارم توسعه توسط دولت نهم آغاز می‌شود؛ نشان می‌دهد کیفیت برنامه‌پذیری دولت‌ها به شدت کاهش یافته است.^۱ اینکه چرا دولت‌ها در دوره اخیر کمتر به برنامه توسعه رجوع کرده‌اند را به مسائلی از قبیل تمایل دولت‌ها به پیش بردن سیاست‌های خود بدون لزوم اخذ مجوز از نهادی دیگر، تمایل به تصمیم‌گیری سریع، عدم احساس نیاز به اخذ نظر کارشناسان یا حتی مسائلی مانند تمایل وزارتخانه‌ها به برخورداری از اختیارات بیشتر در سیاست‌گذاری نسبت می‌دهند. همچنین این دوره با شوک‌های متعدد بیرونی نیز همراه بوده است. به هر حال بخش بزرگی از معضلات را می‌توان حاصل عدم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری متناسب و هماهنگ در دستگاه‌های گوناگون کشور دانست.^۲

به طور خاص در مورد برنامه ششم توسعه اولاً دولت تمایلی به ارائه کامل آن نداشت، ثانیاً

۱. حسین رجب‌پور، «آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی ایران: ۱. مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۷۸۶، دی ۱۳۹۸.

۲. همان.

خروج ایالات متحده از برجام در اردیبهشت ۱۳۹۸ و اعمال تحریم‌ها علیه کشور و عدم سناریوسازی مناسب در زمان تدوین برنامه، بسیاری از برنامه‌ریزی‌های قبلی را به هم ریخت و ثالثاً برنامه‌های دیگری غیر از برنامه ششم مانند برنامه‌های سالیانه یا دوسالانه دولت بر بخشی از اجرای برنامه ششم توسعه سایه انداخت.

با این حال برنامه ششم توسعه توسط دولت به طور کامل رها نشده و رد پای آن را در احکام مختلف بودجه می‌توان دید. به عنوان نمونه «با مرور ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، ۲۱ حکم دیده می‌شود که برابتنای آنها بر قانون برنامه ششم توسعه تصریح شده و البته ۶ حکم دیگر از احکام برنامه ششم توسعه نیز وجود دارد که عنوان «برنامه ششم توسعه» در آنها تصریح نشده است». البته برخی از احکام برنامه ششم توسعه که باید در لوایح بودجه سالیانه به آنها توجه شود، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ دیده نشد که از جمله این احکام می‌توان به «راه اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا»، «اختصاص مبالغی از حساب ذخیره ارزی برای افزایش ایمنی و مقاوم سازی مدارس و فضاهای پرورشی و ورزشی وزارت آموزش و پرورش» یا «توسعه کشاورزی حفاظتی، توسعه کشت نشایی، به نژادی و به زراعی و توسعه کشت محصولات سالم و محصولات زیستی (ارگانیک)» اشاره کرد.^۲

۱-۵-۶. احکام برنامه ششم توسعه مرتبط با سال ۱۳۹۸

بر اساس بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس،^۳ حدود یک سوم احکام برنامه به تأمین مالی و در نتیجه ذکر در قوانین بودجه منوط بوده و از آغاز برنامه باید اجرای آنها آغاز شده باشد، که البته در بسیاری موارد چنین نشد. علاوه بر این، برخی احکام در برنامه ششم توسعه وجود دارد که قانونگذار برای آنها مدت زمانی پایان سال سوم برنامه را در نظر گرفته است. از این جمله می‌توان

۱. سیدمحسن علوی منش و زهرا ذاکری، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کشور: ۷۱. رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۳۰۹، ۱۳۹۷.

۲. همان.

۳. سیدمحسن علوی منش و زهرا ذاکری، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کشور: ۶۸. رابطه برنامه و بودجه»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۷۲۳، ۱۳۹۶.

به «الکترونیکی کردن کلیه فرایندها و خدمات با قابلیت الکترونیکی و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی مربوط» توسط دستگاه‌های اجرایی (بند «پ» ماده (۶۷)) و «پرداخت کلیه تعهدات حال و آتی مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد» (بند «پ» ماده (۱۲)) اشاره کرد. همچنین با توجه به اینکه «هرگونه بهره‌برداری چوبی از درختان جنگل‌های کشور از ابتدای سال چهارم اجرای قانون برنامه ممنوع است»^۱ دولت باید تا پایان سال سوم به اصلاح طرح‌های جنگلداری می‌پرداخت.

برخی اهداف کمی برنامه ششم توسعه نیز مربوط به سال ۱۳۹۸ است که از آن جمله می‌توان به توسعه سامانه‌های نوین آبیاری و احداث شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی به میزان ۵۰۰ هزار هکتار، احیای رویشگاه‌های مرتعی و توسعه گیاهان دارویی به میزان ۲۰۰۰ هزار هکتار، حمایت از بازسازی و نوسازی ۱۹۴ واحد از واحدهای تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی، افزایش سهم دانشجویان خارجی به ۱/۲ درصد، افزایش سهم آموزش‌های مهارتی به ۴۳ درصد، افزایش سهم محصولات با فناوری متوسط به بالا از کل محصولات صنعتی به ۴۵ درصد، افزایش تعداد پژوهشگران به ازای هریک میلیون نفر جمعیت به ۲۲۹۰ نفر و نیز کاهش میزان مرگ کودکان ۱ تا ۵۹ ماهه به ۱۳/۳ در هر هزار تولد زنده اشاره کرد.

در میان احکام برنامه ششم توسعه یکی از احکامی که برای توسعه به ویژه توازن منطقه‌ای کشور دارای اهمیت است، تدوین اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین است. در برنامه ششم توسعه به دولت تکلیف شده بود که این اسناد را تا پایان سال اول اجرای برنامه (۱۳۹۶) تهیه کند و از ابتدای سال دوم به اجرا گذارد.^۲ علت اینکه فقط یک سال برای این مهم اختصاص داده شد؛ آن بود که این حکم با مضمونی مشابه در برنامه‌های چهارم^۳ و پنجم^۴ توسعه نیز وجود داشته و از سال ۱۳۸۴ با تخصیص اعتباراتی در این زمینه تلاش‌هایی آغاز شده بود.

۱. بند «ف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه.

۲. جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶): دولت موظف است در طول سال اول اجرای قانون برنامه، سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجرا درآورد.

۳. ماده (۷۲).

۴. ماده (۱۸۲).

خوشبختانه نظارت مؤثرتر مجلس شورای اسلامی با محوریت مرکز پژوهش‌های مجلس، کمک کرد تا مطالعاتی که از سال ۱۳۸۴ توسط سازمان برنامه و بودجه در این زمینه شروع شده و چند بارها شده و ناکام مانده بود، برای اسناد آمایش استانی همه ۳۱ استان کشور در سال ۱۳۹۸ به سرانجام برسد و این اسناد هر چند نه به شکل مطلوب، تهیه شود. یکی از دلایل نامطلوب بودن این اسناد، علاوه بر ضعف‌های مفهومی و متدولوژی، به عدم تهیه سند ملی آمایش سرزمین پیش از تهیه اسناد استانی و نیز نحوه برون‌سپاری و نظارت بر این طرح‌ها بازمی‌گردد. قابل ذکر است به دلیل این ضعف‌ها، این اسناد آمایش استانی تا پیش از هماهنگی با یکدیگر و نیز هماهنگ شدن با سند ملی آمایش سرزمین، نباید مبنای تصمیم‌گیری قرار بگیرند.

در خصوص وضعیت پیشرفت سند آمایش ملی که مسئولیت آن از دفتر آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه سلب و به «مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری» سازمان یاد شده سپرده شده است، اطلاعات دقیقی در دسترس نبوده و وعده داده شده سند مذکور در اوایل سال ۱۳۹۹ تدوین و منتشر شود.

۲-۶-۵. گزارش عملکرد برنامه ششم توسعه و برنامه دوسالانه سازمان برنامه و بودجه

یکی از احکام مهم برنامه ششم توسعه، بند «الف» ماده (۱۲۱) قانون برنامه ششم توسعه^۱ است که دولت را مکلف به ارائه گزارش عملکرد برنامه ششم توسعه، همزمان با ارائه لایحه بودجه می‌کند. هرچند در سال ۱۳۹۶ این وظیفه انجام نشد، اما خوشبختانه سازمان برنامه و بودجه در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به ارائه این گزارش نظارتی پرداخت. البته فصل‌بندی این گزارش با فصل‌بندی برنامه ششم توسعه متفاوت بوده و از سوی دیگر باید محتوای آن مورد راستی‌آزمایی نهادهای نظارتی از جمله مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. اما ارائه آن بستری مناسب برای ارزیابی و اصلاح برنامه ششم توسعه و نیز آسیب‌شناسی آن برای تدوین برنامه هفتم توسعه قابل تقدیر است. یکی دیگر از رخداد‌های سال ۱۳۹۸ در مورد برنامه ششم توسعه، ارائه برنامه دوسالانه

۱. دولت مکلف است گزارش‌های نظارتی سالیانه قانون برنامه ششم شامل چگونگی تحقق اهداف کمی مندرج در جداول این قانون، احکام برنامه‌های بخشی و فرابخشی را به همراه لوائح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

توسط دولت بود. براساس قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱)، کشورمان سه برنامه درازمدت، عمرانی پنج ساله و سالیانه دارد که با یکدیگر هماهنگ بوده و در یک راستا قرار دارند. به گونه‌ای که در تعریف برنامه یک ساله آمده است: «منظور برنامه عملیات اجرایی دولت است که سالیانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای ملی می‌شود و ضمن آن در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج ساله، هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالیانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین می‌شود».^۱

در مقدمه برنامه دوسالانه دولت که همراه لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ ارائه شد، ضمن بیان این نکته که دولت در ۶ سال گذشته، همواره برنامه سالیانه ارائه کرده است، فرمان مقام معظم رهبری مبنی بر ارائه برنامه اصلاح ساختاری در نظام بودجه‌ریزی کشور و نیز لزوم فائق آمدن بر چالش‌های ناشی از تحریم‌های ظالمانه، از دلایل تهیه برنامه دوسالانه بیان شده است. سایر دلایل تهیه برنامه دوسالانه دولت براساس متن مقدمه به این شرح است: «از سوی دیگر برای اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (که قرار است تا پایان برنامه ششم توسعه در همه دستگاه‌های اجرایی استقرار یابد) با توجه به اینکه تحقق شاخص‌های عملکرد به زمانی طولانی‌تر از یک سال نیاز دارد، لازم است چارچوب‌هایی با افق زمانی بلندمدت پیش‌بینی شود. این چارچوب‌ها باید هماهنگ با برنامه‌های توسعه میان‌مدت و بلندمدت و در جهت اهداف پیش‌بینی شده در آنها باشد. از طرفی انعطاف‌پذیر نبودن برنامه‌های میان‌مدت موانع زیادی را در اجرای بودجه‌های سالیانه ایجاد کرده است. برای رفع این مشکل در کشورهای پیشرفته دنیا و برخی از کشورهای در حال توسعه در سال‌های اخیر، از چارچوب‌های میان‌مدت بودجه دولت استفاده شده است. دوره زمانی این چارچوب‌ها، بین دو تا پنج سال و هدف‌های کمی و کیفی استفاده شده در آنها منطبق و براساس هدف‌های پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه آنهاست. بر همین اساس بودجه سال آینده به صورت دوسالانه (۱۳۹۹-۱۴۰۰) با ماهیتی غلتان تهیه و تنظیم می‌شود. سال اول به تصویب مجلس می‌رسد و سال دوم جنبه اطلاعی و تصویری از تحولات مالی دولت در این سال دارد».^۲

۱. بند «۴» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه.

۲. برنامه عملیاتی دوسالانه دولت (۱۳۹۹-۱۴۰۰)، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸.

منابع و مآخذ

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معدن و کشاورزی ایران (۱۳۹۹). «پایش ملی محیط کسب و کار ایران زمستان ۱۳۹۸»، دفتر معاونت اقتصادی، دوره ۱۴.
۲. بنی طببا، سیدمهدی و سیدمهدی حسینی دولت آبادی (۱۳۹۷). «تحلیلی بروضعیت بازار ارز، بررسی اقدامات دولت و ارائه پیشنهادهای تکمیلی»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۶۶.
۳. بهنیا، مهران و نورا بهنیا (۱۳۹۷). «بررسی تحولات مهم بازار کار ایران در دوره پاییز سال ۱۳۹۳ تا زمستان سال ۱۳۹۶»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۲۰.
۴. پرهیزکاری، سیدعباس و سیدعلی روحانی (۱۳۹۴). «آسیب‌شناسی نظام بانکی، ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۶۴.
۵. حسینی پور اردکانی، سیدمجتبی (۱۳۹۸). «اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح تسهیل تسویه بدهی بدهکاران شبکه بانکی کشور» (اعاده شده از شورای نگهبان)»، دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۵۴۱-۱.
۶. خسروی ویشکائی، میثم (۱۳۹۸). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۱. مالیات‌ستانی از ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول بانک‌ها»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۸۵۲.
۷. — (۱۳۹۸). «طرح الزام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به حذف سود و جریمه مضاعف از بدهی تسهیلات‌گیرندگان»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۵۴۱.
۸. ربیعی، علی (۱۳۹۸). «نابرابری، رشد فراگیر، نظام تأمین مالی»، همایش پول و توسعه، دانشگاه علامه طباطبائی.
۹. رجب‌پور، حسین (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی ایران: ۱. مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی ایران»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۷۸۶.
۱۰. — (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده «۴۶» برنامه ششم توسعه (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۶۶۲۳.

۱۱. رزم‌آهنگ، مهدی (۱۳۹۵). «بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۱۹۵.
۱۲. — (۱۳۹۸). «ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تدوین و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۶۰۳.
۱۳. روحانی، سیدعلی و سیداحسان خاندوزی (۱۳۹۳). «درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۳. ارزیابی احکام قانونی مرتبط با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ویرایش اول)»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۷۲۲.
۱۴. روحانی، سیدعلی و سیدعباس پرهیزکاری (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۷. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌ها و مسئله اقتدار»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۱۸۷.
۱۵. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۸). برنامه عملیاتی دوسالانه دولت (۱۳۹۹-۱۴۰۰).
۱۶. سازمان برنامه و بودجه. «گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶».
۱۷. سیاح، سیدامیر (۱۳۹۵). «آموزه‌های شانزده دوره ارزیابی فصلی محیط کسب‌وکار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳»، مجلس و راهبرد، سال ۲۳، ش ۸۵.
۱۸. صلواتیان، محمدامین و سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی (۱۳۹۸). «چالش‌های تأمین مالی بنگاه‌ها از طریق انتشار صکوک (اوراق مالی اسلامی)»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۶۲۲.
۱۹. عزیزنژاد صمد و همکاران (۱۳۹۳). «دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها ۱. وثایق و تضمینات»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۷۹۷.
۲۰. — (۱۳۹۴). «دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها ۲. ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۲۸۹.
۲۱. علوی‌منش، سیدمحسن و زهرا ذاکری (۱۳۹۶). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کشور: ۶۸. رابطه برنامه و بودجه»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۷۲۳.

۲۲. — (۱۳۹۷). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کشور: ۷۱. رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۳۰۹.
۲۳. عینیان، مجید (۱۳۹۴). «شمول مالی در ایران»، بیست و پنجمین کنفرانس سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۲۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵). «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار: ۱. عملکرد دولت در کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی (گزارش نظارتی ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)»، شماره مسلسل ۱۵۱۸۲.
۲۵. — (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی اقدامات اخیر دولت در راستای مدیریت بازار ارز و پیشنهادهای اصلاحی»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۰۱۰.
۲۶. — (۱۳۹۷). «بررسی تحریم‌های بانکی اثر آن بر نقل و انتقال بین‌المللی وجوه و راهکارهای مقابله با آن»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۰۹۱.
۲۷. مرکز‌المیری، احمد (۱۳۹۷). «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار: ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰.
۲۸. — (۱۳۹۸). «موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران: گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۴۴۰.
۲۹. — (۱۳۹۸). «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، ۱. ارزیابی اجرای ۱۴ حکم مندرج در ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۸۸۴.
۳۰. — (۱۳۹۹). «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۷.
۳۱. مهرپرور و همکاران (۱۳۹۵). «دلایل وصول نشدن مطالبات غیرجاری بانک‌ها ۳. مسئله ذی‌نفع واحد»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۳۳.
۳۲. مسعود (۱۳۹۶). چگونگی گذر از ابرچالش‌ها (خلاصه طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران)، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

33. Gruber (2012). Public Finance and Public Policy.
34. <http://www.bemcenter.ir/#info>.
35. <https://www.bbc.com/news/business-25341882>.
36. <https://www.bbc.com/news/business-34578865>.
37. <https://www.bbc.com/news/business-47872318>.
38. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-15/italy-s-unicredit-agrees-to-pay-1-3-billion-over-iran-sanctions>.
39. <https://www.canadianbusiness.com/business-news/clearstream-banking-securities-firm-paying-152m-to-settle-us-claims-over-iran-sanctions/>.
40. <https://www.federalreserve.gov/data.htm>.
41. <https://www.france24.com/en/20181119-societe-generale-fined-13-bn-us-sanctions-violations>.
42. <https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-settlement-sentencing/bnp-paribas-sentenced-in-8-9-billion-accord-over-sanctions-violations-idUSKBN0NM41K20150501>.
43. <https://www.reuters.com/article/us-btmu-sanctions-settlement/bank-of-tokyo-mitsubishi-to-pay-315-million-over-whitewashed-report-idUSKCN0J21R320141118>.
44. <https://www.reuters.com/article/us-ing-sanctions-idUSBRE85B12I20120612>.
45. <https://www.reuters.com/article/us-ing-sanctions-idUSBRE85B12I20120612>.
46. <https://www.rt.com/business/240353-commerzbank-billion-fine-sanctions/>.
47. <https://www.scmp.com/tech/china-tech/article/2076867/chinas-zte-pay-record-us12bn-fine-violating-iran-north-korea>.
48. <https://www.telegraph.co.uk/finance/4213151/Lloyds-TSB-agrees-to-pay-fine-of-350m-for-sanctions-help.html>.
49. <https://www.theguardian.com/business/2010/aug/16/barclays-fined-for-sanction-breaking>.
50. <https://www.theguardian.com/business/2015/nov/04/deutsche-bank-us-sanctions-fine>.
51. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/ofac-enforcement/pages/ofac-recent-actions.aspx>.

-
52. https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704541004574600032631634884?mod=article_inline.
53. OECD (2018). "Taxation of Household Savings", *OECD Tax Policy Studies*, No. 25, OECD, Publishing, Paris.
54. World Economic Forum (2018). Klaus Schwab, The Global Competitiveness Report 2018, Insight Report.
55. www.cbi.ir.
56. www.g4b.ir.