

بررسی و تحلیل بسته سیاستی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود (ویرایش اول)

دولت برنامه‌ای را برای دو سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ مطرح کرده است که به گفته گزارش انتشار یافته، حاصل آن باید خروج از رکود باشد بدون آنکه تورم در اقتصاد کشور دامن زده شود. می‌توان چنین برداشت کرد که دولت بر این باور است خروج از رکود حاضر ظرف مدتی کوتاه امکانپذیر است. چنین فرضی در واقع باید این مفهوم را مطرح کند که یا اقتصاد کشور با بحران جدی مواجه نبوده است یا آنکه چنین بحرانی براساس تجربه کشورهای دیگر جهان، راه‌حلی شناخته شده دارد. بحران‌های عمیق به ندرت ظرف مدتی چنین کوتاه رفع می‌شوند. اگر فرض شود که وضعیت اقتصاد کشور در سال‌های اخیر شامل مجموعه‌ای از عدم تعادل‌های موقتی است، منطق چنین نگرشی را می‌توان به این صورت بیان کرد که گزارش یکم باید بتواند زمینه سیاست‌های مطرح شده در گزارش دوم را فراهم کند. در صورتی که آنچه اقتصاد کشور با آن مواجه بوده، نوعی عدم تعادل فراگیر دیده شود، برای اصلاح وضع، نوعی تغییر روند اقتصاد در سال‌های پیش رو باید مدنظر قرار بگیرد، در حالت اخیر تغییر روندهای اقتصاد مطرح می‌شود. به نظر می‌رسد که گزارش دولت منطق نخست را پذیرفته باشد. به عقیده برخی اقتصاددانان و کارشناسان این منطق با واقعیات اقتصاد ایران سازگار نیست. گزارش حاضر چندان وارد این بحث نشده است و در گزارش دیگری به آن می‌پردازیم.

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۳۸۶۱

شهریورماه ۱۳۹۳

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

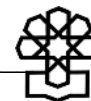
دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۳
۱. نگاه اجمالی به محتوای بسته پیشنهادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود	۴
۲. ملاحظات در رابطه با سیاستگذاری‌های مرتبط با خروج از رکود اقتصادی در ایران	۶
۱-۲. نیاز به تجربه نرخ رشد اقتصادی بالا و پایدار	۸
۲-۲. لزوم توجه به کیفیت رشد اقتصادی به خصوص از منظر اشتغالزایی	۹
۲-۳. اهمیت بخش نفت در ایجاد و خروج از رکود در ایران	۱۲
۲-۴. وجود برخی تعارضات میان منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت اقتصاد ایران	۱۴
۲. بررسی و تحلیل محتوای بسته سیاستی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود	۱۵
۱-۳. بررسی ابعاد کلان بسته سیاستی دولت	۱۵
۱-۱-۳. ارائه سیاست‌ها مبتنی بر تحلیل منسجم، در چارچوب نظریه اقتصادی متعارف	۱۵
۱-۲-۳. عدم تبیین دقیق اهداف کمی موردنظر در بسته پیشنهادی	۱۵
۱-۳-۳. خلأ استراتژی مناسب اشتغال‌زایی در بسته پیشنهادی	۱۶
۱-۴-۳. نقش محوری کنترل تورم در سیاست‌های کلان پیشنهادی	۱۷
۱-۵-۳. خطای تحلیلی در دلایل کاهش نرخ تورم	۱۷
۱-۶-۳. عدم تعیین تکلیف ادامه هدفمند کردن یارانه‌ها به عنوان یکی از سیاست‌های کلیدی سال‌های اخیر کشور با توجه به اهمیت آن از نظر رکود تورمی	۲۰
۲-۳. بررسی سیاست‌های پولی پیشنهادی	۲۰
۲-۱-۳. کنترل اجزای پایه پولی	۲۱
۲-۲-۳. افزایش ضریب فزاینده نقدینگی	۲۲
۲-۲-۳. اصلاح و انعطاف در نرخ‌های سود بانکی متناسب با تورم انتظاری	۲۳
۲-۲-۴. یکسان‌سازی و کاهش تدریجی نسبت سپرده قانونی بانک‌ها متناسب با تحولات نرخ تورم	۲۴
۳-۲. سیاست‌های ارزی	۲۴

۳-۴	بررسی سیاست‌های مالی پیشنهادی	۲۶
۳-۴-۱	مبنای ارزیابی سیاست‌های مالی دولت	۲۶
۳-۴-۲	سیاست‌های بودجه‌ای دولت و ارزیابی آنها	۲۷
۳-۴-۳	ارزیابی سیاست‌های انضباط مالی دولت	۲۷
۳-۴-۴	ارزیابی سیاست‌های سرمایه‌گذاری دولت	۲۸
۳-۴-۵	ارزیابی سیاست‌های دولت در ارتباط با مدیریت بدهی‌های دولت	۲۸
۳-۴-۶	ارزیابی سیاست‌های دولت در ارتباط با کسری بودجه	۲۹
۳-۴-۷	ارزیابی سیاست‌های دولت در زمینه مالیات	۳۰
۳-۵	بررسی سیاست‌های پیشنهادی مرتبط با فضای کسب‌وکار	۳۴
۳-۶	بررسی سیاست‌های پیشنهادی مرتبط با تأمین مالی	۳۵
۳-۶-۱	سیاست‌های بانکی و اعتباری	۳۵
۳-۶-۲	سیاست‌های مرتبط با بازار سرمایه	۴۰
۳-۷	بررسی سیاست‌های پیشنهادی مرتبط با فعالیت‌ها و محرک‌های خروج از رکود	۴۲
۳-۷-۱	بخش انرژی	۴۲
۳-۷-۲	بخش بازرگانی	۴۳
۳-۷-۳	بخش صنعت و معدن	۴۵
۳-۷-۴	بخش آب و محدودیت‌های ناشی از آن در سیاستگذاری بخشی	۴۶
۳-۷-۵	بخش کشاورزی	۴۶
۴۷	جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها	۴۷
۵۶	پیوست	۵۶
۵۹	منابع و مأخذ	۵۹



بررسی و تحلیل بسته سیاستی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود (ویرایش اول)

چکیده

محاسبات این تحقیق نشان می‌دهد که حتی با فرض تحقق رشد ۵ درصدی در سال‌های آتی، برای بازگشت سطح درآمد ملی سرانه ایران به سطح سال ۱۳۹۰ گذشت حدود ۵ سال زمان نیاز است. علاوه بر این، با فرض تداوم کیفیت پایین اشتغال‌زایی رشد اقتصادی در سال‌های گذشته، در سال ۱۴۰۰ بیش از ۵ میلیون بیکار در ایران وجود خواهد داشت. این بررسی‌ها علاوه بر لزوم تحقق رشد اقتصادی بالا در اقتصاد ایران، ضرورت افزایش کیفیت اشتغال‌زایی رشد برای جلوگیری از بحران‌های آتی اقتصادی و اجتماعی را نشان می‌دهد. بسته سیاستی دولت با هدف خروج اقتصاد ایران از رکود بدون اتکا به ابزارهای تورم‌زا ارائه شده است. در رابطه با کلیات و جزئیات این بسته می‌توان نکات زیر را بیان کرد:

- برخلاف عنوان گزارش، اجرای مؤثر بیشتر سیاست‌های پیشنهادی بسته در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ مقدور به نظر نمی‌رسد.

- موضوع اشتغال و افزایش کیفیت اشتغال‌زایی رشد اقتصادی که علاوه بر اصلاح ساختار بازار کار مستلزم کاهش وابستگی به نفت، مدیریت منطقی واردات و در نظر گرفتن مقیاس بنگاه‌ها در سیاستگذاری‌ها مرتبط است، کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

- در راستای سیاستگذاری‌های بلندمدت مرتبط با رشد، توصیه اصلی حذف انحراف قیمت‌های کلیدی (نرخ ارز، نرخ سود بانکی و قیمت انرژی) از مقدار تعادلی آنها بوده است و نسبت به زمینه‌های نهادی به بهبود محیط کسب‌وکار صرفاً بر مبنای شاخص‌های بانک جهانی اکتفا شده است. در این زمینه مسائل مهمی چون اصلاح نظام تدبیر امور اجرایی کشور (تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی) که ناکارآمدی خود را به طرق مختلف نشان داده و نقش مهمی در اتخاذ و اجرایی شدن توصیه‌های صحیح (از جمله همین بسته سیاستی دولت)، نادیده گرفته شده است.

- در بسته پیشنهادی دولت ذکر شده است که تدوین این بسته با فرض تداوم وضع فعلی تحریم‌ها صورت گرفته است، لذا به نظر می‌رسد بسته مذکور با سناریوی تشدید تحریم‌ها چندان سازگاری ندارد. به عنوان مثال بسیاری از سیاست‌های ارزی و پولی به جهش ارز و تورم‌گره خورده است که خود می‌تواند متأثر از نتایج تعاملات خارجی باشد.

- با توجه به نرخ بالای تورم در اقتصاد ایران و پیش‌بینی ناپذیری آن در حال حاضر تعیین نرخ سود متناسب با تورم ممکن به نظر نمی‌رسد. در نظر گرفتن نرخ بازده بخش‌های مختلف اقتصادی و رابطه نرخ سود بین بانکی و نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات از جمله ملاحظات است که باید در تعیین نرخ سود بانکی در نظر گرفته شود.

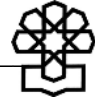
- در سیاست‌های مالی مدیریت بدهی‌ها و مطالبات دولت به عنوان یکی از مشکلات مزمن اقتصاد کشور و لزوم سازماندهی این کار اقدامی مؤثر و قابل قبول است.

- درباره سیاست‌های مالیاتی در راستای تشویق و تولید و تقاضا به‌جای سیاست‌های پیشنهادی دولت پیشنهاد می‌شود اولاً کاهش نرخ مالیات موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم برای اشخاص حقوقی غیردولتی تولیدی (واحدهای تولیدکننده کالا) از ۲۵ درصد فعلی می‌تواند راهکار مناسبی باشد. ثانیاً عدم افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده (به عبارتی توقف اجرای تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم) در سال ۱۳۹۴ نیز در شرایط فعلی اقتصاد ایران مفید خواهد بود.

- مهمترین راهبرد بسته پیشنهادی دولت در رابطه بهبود محیط کسب و کار که بر اهمیت آن تأکید ویژه‌ای کرده است، کاهش هزینه و زمان فرآیندهای مختلف فعالیت‌های اقتصادی بر مبنای شاخص‌های بانک جهانی از طریق الزام دستگاه‌های مرتبط با آنهاست. در این رابطه علاوه بر وجود تردیدهایی در خصوص صحت اطلاعات بانک جهانی در مورد ایران (که سبب شده برخی دستگاه‌های مرتبط ریزنی‌هایی در این رابطه با بانک جهانی داشته باشند)، انطباق پیگیری خط کلی پیشنهادی بانک با واقعیت‌های جامعه ایرانی محل تردید است.

- درباره افزایش توان مالی بانک‌ها از طریق کاهش بدهی‌های دولت به بانک‌ها، وصول و کاهش مطالبات معوق بانک‌ها، فروش اموال مازاد بانک‌ها، ایجاد زمینه خرید و فروش اوراق مشارکت دولتی در بازار سرمایه و تقسیم کار میان بازار پول و سرمایه برای تأمین مالی بنگاه‌های بزرگ توسط بورس و بنگاه‌های کوچک و متوسط توسط بانک‌ها مناسب به نظر می‌رسد. پیشنهاد می‌شود به این فهرست ممنوعیت تأمین مالی شرکت‌های تحت مالکیت بانک‌ها اضافه شود.

- انتخاب بخش نفت و گاز به عنوان بخش پیشران بحث‌هایی را ایجاد کرده است، زیرا این بخش علی‌رغم اهمیت آن در اقتصاد ایران، از پتانسیل اشتغال‌زایی بالایی برخوردار نبوده و اساساً با توجه به شرایط تحریم موجود که امکان استفاده از همه ظرفیت‌های تولیدی موجود هم فراهم نیست، روش و منطق توسعه این بخش‌ها (هم از جهت نحوه تأمین منابع و هم از جهت تأمین تکنولوژی) نامشخص است به خصوص آنکه دولت نیز یکی از فروض خود را تداوم وضع موجود تحریم‌ها قرار داده است.



رکود اقتصادی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، با توجه به مشاهدات آماری، از نظر عمق و طول دوره بی‌سابقه بوده است. به منظور خروج از این رکود تورمی دولت با ارائه دو بسته تحلیلی و سیاستی تا حد زیادی خط‌مشی خود را مشخص کرده است. در بسته تحلیلی چگونگی بروز رکود تشریح شده و در بسته سیاستی نسخه‌ای برای چگونگی برون‌رفت از معضل رکود تورمی اقتصاد ایران ارائه شده است. این گزارش سعی دارد به بررسی محتوایی گزارش‌های مذکور با تأکید بر گزارش دوم که با عنوان «سیاست‌های اقتصادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴» ارائه شده است، بپردازد بر این اساس در ادامه، ابتدا نگاهی اجمالی به ماهیت گزارش فوق خواهیم پرداخت. پس از آن، چند ملاحظه اساسی، که لازم است در سیاست‌گذاری‌های مرتبط با خروج از رکود در نظر گرفته شود، ارائه می‌گردد. در قسمت سوم با در نظر گرفتن ملاحظات مذکور، بسته سیاستی دولت از منظر کلیات و جزئیات آن در حوزه‌های مختلف مالی، پولی، بانکی و اعتباری، بخشی و... مورد نقد و بررسی قرار خواهد گرفت. هدف از ارائه این گزارش ضمن تشریح نقاط قوت و ضعف بسته سیاستی دولت برای مخاطبین اصلی مرکز پژوهش‌ها یعنی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، کمک به دولت جمهوری اسلامی در راستای اتخاذ سیاست‌های مؤثر بر رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی است.

ذکر یک نکته مهم ضروری است. دولت برنامه‌ای را برای دو سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ مطرح کرده است که به گفته گزارش انتشار یافته، حاصل آن باید خروج از رکود باشد بدون آنکه تورم در اقتصاد کشور دامن زده شود. نظر به اینکه در زمان نخستین انتشار گزارش پنج ماه از سال ۱۳۹۳ گذشته است، می‌توان چنین برداشت کرد که دولت بر این باور است خروج از رکود حاضر ظرف مدتی کوتاه امکان‌پذیر است. چنین فرضی در واقع باید این مفهوم را مطرح کند که یا اقتصاد کشور با بحران جدی مواجه نبوده است یا آنکه چنین بحرانی براساس تجربه کشورهای دیگر جهان، راه‌حلی شناخته شده دارد. بحران‌های عمیق به‌ندرت ظرف مدتی چنین کوتاه رفع می‌شوند. در هر صورت اگر دولت تمام مراحل تصویب خواسته‌های گزارش خود را در کوتاه‌ترین مدت سپری کند، هنوز حداکثر زمان برای اجرای این گزارش ۱۸ ماه خواهد بود. در چنین چارچوبی، دستکم گرفتن عمق بحران حاضر را باید یک ویژگی مشخص گزارش دولت محسوب کرد.

اگر فرض شود که وضعیت اقتصاد کشور در سال‌های اخیر یک وضعیت غیربحرانی و غیرتکرارشدنی بوده است، منطق چنین نگرشی را می‌توان به این صورت بیان کرد که بخش یکم باید بتواند زمینه سیاست‌های مطرح شده در بخش دوم را فراهم کند. در صورتی که آنچه اقتصاد

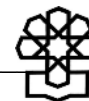
کشور با آن مواجه بوده، نوعی بحران فراگیر دیده شود، برای اصلاح وضع، نوعی تغییر روند اقتصاد در سال‌های پیش رو باید مدنظر قرار بگیرد، در حالت اخیر دلیلی وجود نخواهد داشت که پیوستگی ذکر شده، بین دو بخش گزارش بتواند وجود داشته باشد. به روایت دیگر، در حالت اخیر تغییر روندهای اقتصاد مطرح می‌شود. با این اوصاف دستاورد گزارش یکم باید این باشد که نشان دهد تغییر در روندهای اقتصادی الزام‌آور است. بنابراین گزارش دوم باید بتواند جهت‌گیری‌های موردنیاز را نشان دهد و سیاست‌های موردنظر چنین جهت‌گیری‌هایی را مطرح سازد. به نظر می‌رسد که گزارش دولت منطق نخست را پذیرفته باشد. به عقیده برخی اقتصاددانان و کارشناسان این منطق با واقعیات اقتصاد ایران سازگار نیست. گزارش حاضر به‌گونه گسترده وارد این بحث نشده است و در گزارش دیگری به آن می‌پردازیم.

۱. نگاه اجمالی به محتوای بسته پیشنهادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود

تحلیل دولت از بحران اخیر رکود تورمی اقتصاد ایران در قالب نظریه‌های مرتبط با ادوار تجاری ارائه شده است. بر اساس این نظریات، فراز و فرود یا به عبارت مرسوم رونق و رکودهای اقتصادی دارای چند وجه مشخص هستند: اندازه^۱ آنها از حیث عمق رونق یا رکود، مدت آن^۲ از حیث دوره زمانی که دور تجاری کامل به درازا می‌انجامد و تقارن یا عدم تقارن^۳ آن به این معنا که آیا رونق و رکودها به صورت متقارن رخ می‌دهند یا خیر. ویژگی‌های فوق در هر دور تجاری به سه عامل ماهیت شوک اولیه وارده به اقتصاد از نظر شدت و فراگیری آن و مکانیسم‌هایی که آثار شوک اولیه را به سایر بخش‌ها منتشر و دوره‌های آتی منتقل می‌کنند دارد. در کنار این تحلیل جنس و ماهیت مکانیسم‌های انتشار^۴ و انتقال در اقتصادی وابسته به ساختار اقتصاد مذکور می‌باشد که در گزارش دولت به صورت جداگانه تحت عنوان عوامل زمینه‌ای به آن پرداخته شده است. بنابراین، در بسته تحلیلی ارائه شده توسط دولت به منظور تحلیل چرایی بروز رکود تورمی در اقتصاد ایران چهار دسته عوامل شناسایی و تبیین شده است:

۱. عوامل زمینه‌ای شامل وابستگی تولید به واردات، وابستگی تأمین مالی بنگاه‌ها به بانک‌ها، وابستگی بودجه دولت به نفت و وابستگی تولید به انرژی است که عمدتاً ناشی از انحراف قیمت‌های کلیدی از قیمت تعادلی آنهاست. در تحلیل وابستگی تولید به واردات بر تثبیت نرخ ارز اسمی در

1. Size
2. Persistence
3. Asymmetry
4. Propagation Mechanism



سنوات گذشته تأکید شده است، در وابستگی تأمین مالی بنگاه‌ها به بانک بر منفی بودن نرخ سود حقیقی تأکید شده است و در وابستگی تولید به انرژی بر پایین بودن قیمت حامل‌های انرژی تأکید صورت گرفته است.

۲. تکانه اولیه که در تحلیل دولت تحریم نفتی و کاهش ارزش افزوده بخش نفت در نظر گرفته شده است.

۳. عوامل انتشاردهنده که شامل تلاطمات ارزی، کاهش واردات و کاهش مخارج دولتی بوده و سبب شده است اثر تکانه (شوک) اولیه در بخش نفت به سایر بخش‌ها منتشر شود.

۴. عوامل انتقال‌دهنده که شامل تنگناهای مالی، کاهش پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و کاهش مصرف و تقاضای کل بوده و سبب شده است آثار رکود به دوره‌های بعدی نیز منتقل شود.

در زمینه راهکارهای خروج اقتصاد از رکود نیز در گزارش دوم دولت با عنوان «سیاست‌های اقتصادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴» چنین بیان شده است که چهار تنگنای اصلی برای خروج اقتصاد ایران از رکود عبارتند از: تنگنای مالی، کاهش تقاضای داخلی، کاهش سرمایه‌گذاری و تحریم‌های ظالمانه.

درخصوص چهار گلوگاه ذکر شده برای خروج از رکود دو عامل تحریم و کاهش سرمایه‌گذاری به عنوان عواملی دور از دسترس در نظر گرفته شده‌اند، زیرا انتظار می‌رود بخش عمده محدودیت‌های موجود در مبادلات مالی و تجاری که در نتیجه تحریم به وجود آمده است، در سال ۱۳۹۳ همچنان پابرجا باشد. همچنین به سبب اینکه اثر افزایش سرمایه‌گذاری بر رشد حداقل با یک سال تأخیر ظاهر می‌شود و از آنجایی که رشد سرمایه‌گذاری در سال گذشته منفی بوده است، بر ایفای نقش این عامل برای خروج از رکود در سال ۱۳۹۳ تأکیدی نشده است. بنابراین برای تبیین برنامه خروج از رکود بر تغییرات دو عامل دیگر به عنوان عوامل قابل سیاست‌گذاری تأکید شده و در نتیجه برنامه خروج از رکود، در سال ۱۳۹۳ با تأکید بر رفع تنگناهای تأمین مالی و افزایش تقاضای مؤثر و با فرض ادامه تحریم‌ها نگاشته شده است.

در رابطه با افزایش تقاضای مؤثر، تحلیل دولت بر این است که با توجه به کاهش تقاضای مؤثر داخلی در نتیجه کاهش درآمد سرانه پس از رکود تورمی اخیر، علاوه بر تحریک تقاضای خانوارها به طرق ممکن، باید تمرکز اصلی بر افزایش صادرات از کانال اصلاح سیستم‌های انگیزشی، اداری، بازاریابی و... باشد که راهکارهایی نیز در این زمینه ارائه شده است. با این حال مسئله اصلی به کاهش تنگناهای مالی موجود برمی‌گردد که راهکار اصلی در افزایش توان تأمین مالی شبکه بانکی از طریق افزایش سرمایه بانک‌ها دیده شده است. روش‌های پیشنهادی در این زمینه الزام بانک‌ها به فروش اموال مازاد بر

حدود قانونی، وصول مطالبات معوق، درآمدهای مازاد بر بودجه عمومی و... می‌باشد. علاوه بر این نوعی تقسیم کار میان بانک و بورس پیش‌بینی شده است به نحوی که با امکان معامله اوراق مشارکت در بورس و ممنوعیت خرید یا تنزیل این اوراق مشارکت دولتی توسط بانک‌ها و نیز جهت دادن بنگاه‌های بزرگ برای تأمین مالی از طریق بورس امکان تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط توسط سیستم بانکی بیش از گذشته فراهم شود.

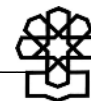
همچنین از نظر دولت با توجه به محدودیت شدید در تأمین منابع، لازم است میان بخش‌های اقتصاد ایران اولویت‌بندی صورت گرفته و منابع با توجه به آن تخصیص یابد. در این میان بخش‌های نفت، گاز و پتروشیمی، گردشگری، صنعت و معدن و مسکن به‌عنوان بخش‌های دارای اولویت تشخیص داده شده‌اند.

علاوه بر این، در گزارش دولت بیان شده است که میزان بهره‌وری منابع تخصیص‌یافته به بخش‌ها از منظر تأثیر آن بر رشد اقتصادی به دو عامل ثبات اقتصاد کلان و فضای مساعد کسب‌وکار بستگی خواهد داشت. در سطح کلان، با ثبات‌سازی محیط اقتصاد کلان از طریق اجرای سیاست‌های پولی و مالی و ارزی که منجر به پیش‌بینی‌پذیر ساختن تحولات اقتصاد کشور برای فعالان اقتصادی شده و در سطح بخشی بر نقش تعیین‌کننده بهبود فضای کسب‌وکار برای توسعه کلیه فعالیت‌های اقتصادی و همچنین انتخاب بخش‌های پیش‌ران تأکید شده است. راهبرد اصلی در سیاست‌های پولی کنترل تورم از طریق کنترل پایه پولی و تناسب نرخ سود بانکی با تورم در نظر گرفته شده و محور اصلی سیاست‌های ارزی افزایش توان کنترل بانک مرکزی بر بازار ارز و تعدیل نرخ ارز متناسب با نرخ تورم بیان شده است. در سیاست‌های کلان مالی نیز تمرکز اصلی بر انضباط مالی دولت، مدیریت بدهی‌ها و مطالبات دولت، افزایش مخارج عمرانی و برخی اصلاحات مالیاتی می‌باشد.

۲. ملاحظاتی در رابطه با سیاست‌گذاری‌های مرتبط با خروج از رکود اقتصادی در ایران

برای تدوین و اجرای هر نوع سیاست اقتصادی ضروری است که خطوط کلی و ملاحظات اساسی مورد توجه قرار گرفته و سپس با در نظر گرفتن آنها سیاست‌های مناسب اتخاذ و اجرا شود. پیش از ورود به این ملاحظات چند نکته پیشینی وجود دارد:

(الف) تعیین نسبت بسته سیاستی دولت با اسناد بالادستی موجود مسئله‌ای است که



باید از سوی دولت محترم به نحو دقیق تبیین شود، زیرا اثرگذاری روشنی بر کیفیت اعمال وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی دارد. به بیان دیگر آیا ارائه این بسته به معنای جایگزینی غیررسمی سیاست اقتصادی دولت با بخش‌های اقتصادی برنامه پنج توسعه است (با توجه به اینکه دوره بسته دولت نیز تا سال ۱۳۹۴ یعنی سال پایانی برنامه می‌باشد)؟ نسبت این بسته با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و دیگر سیاست‌های کلی مرتبط چیست و چه تأثیری بر پیشبرد یا عدم پیشبرد آن سیاست‌ها دارد؟ به عنوان نمونه تمرکز بر سرمایه‌گذاری‌های بخش نفت و گاز به عنوان یک پیشران خروج از رکود و همزمان افزایش بودجه‌های عمرانی و تمایل به کاهش بار مالیاتی، مجموعاً چه تأثیری بر قطع وابستگی بودجه به نفت (به عنوان عنصری کلیدی در آسیب پذیری اقتصاد ایران و بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) دارد؟

ب) همچنین عناصر بسیار مهم دیگری نیز هم‌اکنون گریبانگیر اقتصاد ایران است که بدون توجه به این عناصر نمی‌توان به موفقیت سیاست‌های خروج از رکود امید داشت. در صدر این عناصر نقش پررنگ و اخلاص‌آفرین بازدهی بالای بخش غیرمولد در اقتصاد ایران است که هرگونه سیاست حمایت از تولید را به نحو منفی متأثر می‌سازد. بدون لحاظ این ویژگی منفعت هر اصلاحی مثلاً در افزایش توان اعتباردهی بانک‌ها لزوماً به تولید ملی نخواهد رسید، چنان‌که در سال‌های پیش از رکود تورمی اخیر نیز چنین بود. مسائلی همچون رویه‌های رانتی در دسترسی به فرصت‌ها، مجوزها و منابع کشور و فساد اقتصادی نیز از دیگر موانع و هزینه‌های مبادلاتی جدی بخش تولید و سرمایه‌گذاری است که در این بسته مغفول واقع شده است.

ج) یک نکته مهم در بسته تحلیلی و بسته سیاستی دولت برای خروج از رکود، نقش محوری عوامل قیمتی (نرخ ارز، نرخ سود، قیمت حامل‌های انرژی و سرکوب‌های قیمتی) در تعمیق و همچنین برون‌رفت از این وضعیت است. این تحلیل گرچه ناصحیح نیست و عوامل قیمتی سهمی در تشدید رکود سال‌های اخیر داشته‌اند، اما تنها بخشی از عوامل است. همین آسیب‌شناسی موجب شده که در بسته سیاستی دولت نیز چه در قالب سیاست‌های پولی و ارزی و حتی در سیاست‌های محیط کسب‌وکار مسئله تعدیل قیمت‌ها (آزادسازی یا شناورسازی که در متن بسته نیز ذکر شده است) و حرکت به قیمت‌های تعادلی در بازارهای مختلف سرلوحه سیاست‌های خروج از رکود قرار گیرد. در این تحلیل نقش عناصر غیرقیمتی و نهادی (به بهانه بلندمدت بودن) نادیده گرفته شده است و از سوی دیگر تجربه اقتصاد ایران نشان می‌دهد بسنده کردن به این دست اصلاحات

قیمتی نمی‌تواند به‌طور پایدار منجر به اصلاح ناکارایی‌ها و عدم تعادل‌ها شود. تعدیل شدید نرخ ارز در ابتدای دهه ۱۳۸۰ و جهش قیمت حامل‌های انرژی در پایان دهه ۱۳۸۰ و افزایش و کاهش متناوب نرخ‌های سود بانکی در سال‌های اخیر مصادیق نزدیکی برای نشان دادن ناکارآمدی صرف سیاست قیمتی به شمار می‌روند که هیچ‌کدام نتوانستند تأثیر پایداری بر رشد تولید در اقتصاد ایران برجای گذارند.

فارغ از سه نکته فوق و در ادامه، برخی ملاحظات مهم و اساسی در رابطه با سیاستگذاری مرتبط با خروج از رکود اقتصادی ارائه می‌شود. مهمترین این ملاحظات عبارتند از:

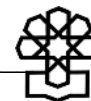
۱-۲. نیاز به تجربه نرخ رشد اقتصادی بالا و پایدار

در حال حاضر عمده تمرکز و توجه صاحب‌نظران و حتی سیاستگذاران بر توقف روند منفی رشد اقتصادی کشور است که البته از اهمیت بالایی نیز برخوردار است، اما با توجه به عمق بحران اخیر که اقتصاد ایران با آن مواجه بوده است، نرخ‌های رشد اقتصادی پایین چاره اقتصاد ایران به‌خصوص از منظر رفاه از دست رفته نخواهد بود. با در نظر گرفتن بحرانی که در سال‌های اخیر اقتصاد ایران با آن مواجه بوده است، بازگشت به سطح رفاه قبل از آن (سال ۱۳۹۰) با نرخ رشدهای اقتصادی محدود نیازمند گذر سال‌های زیادی خواهد بود.

اقتصاد ایران طی دو سال اخیر نرخ رشدهای منفی بزرگی را تجربه کرده است در نتیجه حتی برای بازگشت به سطح تولید و درآمد سال ۱۳۹۰ نیز باید طی سال‌های آتی نرخ رشدهای مثبت و بزرگی هدفگذاری شود تا اقتصاد از شرایط رکودی فعلی خارج شود. جدول ذیل تعداد سال‌های موردنیاز برای رسیدن به سطح تولید و درآمد ملی سرانه سال ۱۳۹۰ را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌کنید در صورتی که اقتصاد بخواهد با نرخ رشد مثبت ۴ درصدی^۱ به سطح درآمد سرانه سال ۱۳۹۰ برسد حدود ۶ سال موردنیاز است! این زمان برای رسیدن به سطح تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۹۰ حدود ۲/۳ سال می‌باشد. برای نرخ رشد ۵ درصدی که برابر متوسط نرخ رشد دهه‌های اخیر اقتصاد ایران می‌باشد^۲ نیز این زمان به ترتیب حدود ۴/۸ و ۱/۸ سال است. نتایج این جدول از این منظر قابل اهمیت است که لزوماً داشتن رشد اقتصادی مثبت به معنی حل

۱. منظور نرخ رشد تولید ناخالص داخلی است که فرض می‌کنیم رشد درآمد ملی نیز با آن برابر باشد. البته تفاوت رشد این دو متغیر در رشد سه عامل خالص درآمد تولید از خارج، استهلاک و نتیجه رابطه مبادله بازرگانی است که با فرض ثابت بودن رشد استهلاک تغییر نرخ ارز می‌تواند هم در رشد خالص درآمد عوامل تولید و هم در رشد نتیجه رابطه مبادله بازرگانی مؤثر باشد. متغیر عمده دیگر مؤثر بر نتیجه رابطه مبادله بازرگانی، قیمت نفت است. با عنایت به اینکه در حال حاضر انتظار افزایش قابل توجه نفت و کاهش قابل توجه نرخ ارز برای چند سال آینده وجود ندارد، رشد بالاتر درآمد ملی نسبت به تولید ناخالص داخلی نیز دور از انتظار است.

۲. متوسط نرخ رشد اقتصادی ایران پس از جنگ حدود ۴/۸ درصد بوده است.



مشکل نیست و در حال حاضر اقتصاد ایران نیازمند رشدهای اقتصادی مثبت و بزرگ می‌باشد (اگر ملاک رفاه اقتصادی باشد واضح است که درآمد ملی سرانه معیار بهتری نسبت به تولید ناخالص داخلی بوده و لازم است مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی قرار گیرد).

جدول ۱. تعداد سال مورد نیاز برای رسیدن به سطح درآمد سرانه و تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۹۰ با سناریوهای مختلف رشد اقتصادی

تعداد سال‌های مورد نیاز برای بازگشت به سطح سال ۱۳۹۰ از نظر:		نرخ رشد سالیانه (درصد)
تولید ناخالص داخلی	درآمد ملی سرانه	
۲/۳	۶/۰	۴
۱/۸	۴/۸	۵

مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی و محاسبات.

۲-۲. لزوم توجه به کیفیت رشد اقتصادی به خصوص از منظر اشتغالزایی

اگرچه رشد اقتصادی در هر کشوری از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است، از بسیاری جهات ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری از آن نیز مهم‌تر است. در اقتصادهای متعارف مسئله رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال دو مسئله مجزا تلقی نشده و حل یکی به معنای حل دیگری نیز می‌باشد.^۱ با این حال، تجربه اقتصاد ایران به خصوص در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که هر نوع رشد اقتصادی به رفع معضل بیکاری در اقتصاد ایران منجر نمی‌شود. شواهد موجود نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر (قبل از بحران رکود تورمی)، علی‌رغم تجربه رشدهای اقتصادی بعضاً بالا، ایجاد اشتغال بسیار محدود بوده است. نکته مهم در اینجا آن است که تداوم وضع موجود و حتی بازگشت به سال‌های قبل از رکود اقتصادی از نظر رشد اقتصادی، منجر به بروز بحران بیکاری در سال‌های آتی خواهد شد. در ادامه برآوردهایی از تعداد بیکاران در سناریوهای مختلف تا سال ۱۴۰۰ ارائه شده است که با فرض کیفیت رشد اقتصادی از نظر اشتغال‌زایی در سطح سال‌های اخیر اقتصاد ایران صورت گرفته و نگران‌کننده است. این مسئله ضرورت بازنگری در سیاست‌های رشد اقتصادی با هدف ایجاد اشتغال را گوشزد می‌کند.

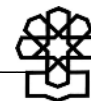
چنانچه ماهیت رشد اقتصادی از نوع رشد اقتصادی سال‌های اخیر اقتصاد ایران باشد، پیش‌بینی این مطالعه نشان می‌دهد که در دوره ۱۳۹۳-۱۴۰۰ نه تنها شاهد کاهش جمعیت بیکار و کاهش نرخ بیکاری در کشور نخواهیم بود، بلکه روند افزایشی در آنها مشاهده می‌شود. لذا باید

۱. ذکر این نکته ضروری است که در سال‌های اخیر مسئله رشد بدون اشتغال (Jobless Growth) به یکی مسائل میتلابه بسیاری از کشورها (حتی کشورهای توسعه یافته) تبدیل شده است و تحلیل‌ها و راهکارهایی برای مواجهه با آن هم ارائه شده است.

جهت‌گیری سیاست دولت به قصد افزایش جمعیت شاغل کشور از طریق اتخاذ استراتژی مناسب رشد اقتصادی ایران باشد و توجه صرف به مسئله رشد اقتصادی مشکل اشتغال در اقتصاد ایران را حل نخواهد کرد.

به‌منظور پیش‌بینی جمعیت بیکار و نرخ بیکاری کشور طی دوره زمانی ۱۳۹۳-۱۴۰۰، در گام اول متوسط خالص اشتغال ایجاد شده در اقتصاد کشور را به ازای هر یک درصد رشد اقتصادی برای دوره زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۰ به‌دست آورده و سپس در گام دوم و در قالب ۵ سناریو به پیش‌بینی کل جمعیت کشور، جمعیت شاغل کشور و جمعیت فعال کشور طی دوره ۱۳۹۳-۱۴۰۰ می‌پردازیم. در گام آخر نیز جمعیت بیکار کشور و نرخ بیکاری برای دوره ۱۳۹۳-۱۴۰۰ در قالب ۵ سناریوی اشاره شده پیش‌بینی می‌شود. نتایج مربوط به سناریوهای مختلف پیش‌بینی جمعیت بیکار کشور و نرخ بیکاری کشور طی دوره ۱۳۹۳-۱۴۰۰ در جدول ۲ آورده شده است. در سناریوی اول تا پنجم فرض شده است که طی دوره ۱۳۹۳-۱۴۰۰، به ترتیب هر سال ۱ درصد تا ۵ درصد به نرخ رشد اقتصادی کشور اضافه شود. علت انتخاب ۵ درصد در سناریوی پنجم به این دلیل است که متوسط نرخ رشد اقتصادی کشور طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۹۰ (نرخ رشد بلندمدت) حدود ۵ درصد می‌باشد. قابل ذکر است که طبق محاسبات انجام شده، متوسط خالص اشتغال ایجاد شده کشور (در ازای هر یک درصد رشد اقتصادی طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۰ بدون در نظر گرفتن سال ۱۳۸۷) برابر با ۲۳/۳۸ هزار نفر است.^۱

۱. نکته مهم مرتبط با جدول ۲ که باید مورد توجه قرار گیرد این است که در سال ۱۳۸۷ شاهد ایجاد خالص اشتغال برابر با ۵۹۰- هزار نفر بوده‌ایم که با در نظر گرفتن نرخ رشد اقتصادی برابر ۰/۸ درصدی این سال به معنای ۷۲۷/۵- هزار نفر خالص اشتغال به‌ازای هر درصد رشد اقتصادی می‌باشد! چنانچه برای محاسبه متوسط خالص اشتغال ایجاد شده در اقتصاد کشور (به ازای ۱ درصد رشد اقتصادی طی دوره زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۰) آمار مربوط به سال ۱۳۸۷ را مدنظر قرار دهیم در این‌صورت عدد مربوط به متوسط خالص اشتغال ایجاد شده کشور (در ازای ۱ درصد رشد اقتصادی طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۰) بجای ۲۳/۳۸ هزار نفر برابر با ۱۰۲/۴- هزار نفر می‌باشد. حال چنانچه از این عدد ۱۰۳/۴- هزار نفر برای پیش‌بینی جمعیت شاغل (و در نهایت جمعیت بیکار) کشور استفاده کنیم شاهد وضعیت بسیار نابسامان و غیرقابل قبول از نظر تحلیلی خواهیم بود به‌طوری‌که طی دوره ۱۳۹۳-۱۴۰۰ علی‌رغم وجود رشدهای مثبت شاهد کاهش در جمعیت شاغل و در نتیجه افزایش در جمعیت بیکاری خواهیم بود. از این‌رو برای اجتناب از این وضعیت و برای اینکه پیش‌بینی‌ها به واقعیت نزدیک‌تر باشد، آمار مربوط به سال ۱۳۸۷ را در محاسبات مربوط به «متوسط خالص اشتغال ایجاد شده کشور (در ازای ۱ درصد رشد اقتصادی طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۰)» و بقیه محاسبات مدنظر قرار داده‌ایم.



جدول ۲. پیش‌بینی جمعیت بیکار و نرخ بیکاری کشور طی دوره ۱۳۹۳-۱۴۰۰
به سناریوهای مختلف رشد اقتصادی

۵		۴		۳		۲		۱		درصد رشد اقتصادی	سال
نرخ بیکاری (درصد)	جمعیت بیکار (میلیون نفر)	نرخ بیکاری (درصد)	جمعیت بیکار (میلیون نفر)	نرخ بیکاری (درصد)	جمعیت بیکار (میلیون نفر)	نرخ بیکاری (درصد)	جمعیت بیکار (میلیون نفر)	نرخ بیکاری (درصد)	جمعیت بیکار (میلیون نفر)		
۱۴/۶	۳/۷	۱۴/۷	۳/۷	۱۴/۸	۳/۷	۱۴/۹	۳/۷	۱۴/۹	۳/۸	۱۳۹۳	
۱۵/۱	۳/۸	۱۵/۳	۳/۹	۱۵/۵	۳/۹	۱۵/۷	۳/۹	۱۵/۸	۴/۰۳	۱۳۹۴	
۱۵/۶	۴/۰	۱۵/۹	۴/۱	۱۶/۲	۴/۲	۱۶/۴	۴/۲	۱۶/۷	۴/۳	۱۳۹۵	
۱۶/۱	۴/۲	۱۶/۵	۴/۳	۱۶/۹	۴/۴	۱۷/۲	۴/۵	۱۷/۶	۴/۶	۱۳۹۶	
۱۶/۷	۴/۴	۱۷/۱	۴/۵	۱۷/۶	۴/۶	۱۸/۰۳	۴/۷	۱۸/۵	۴/۹	۱۳۹۷	
۱۷/۲	۴/۶	۱۷/۸	۴/۷	۱۸/۳	۴/۹	۱۸/۸	۵	۱۹/۳	۵/۲	۱۳۹۸	
۱۷/۸	۴/۸	۱۸/۴	۵	۱۹	۵/۱	۱۹/۶	۵/۳	۲۰/۲	۵/۴	۱۳۹۹	
۱۸/۳	۵	۱۹	۵/۲	۱۹/۷	۵/۴	۲۰/۴	۵/۵	۲۱/۰۳	۵/۷	۱۴۰۰	

مأخذ: محاسبات^۱.

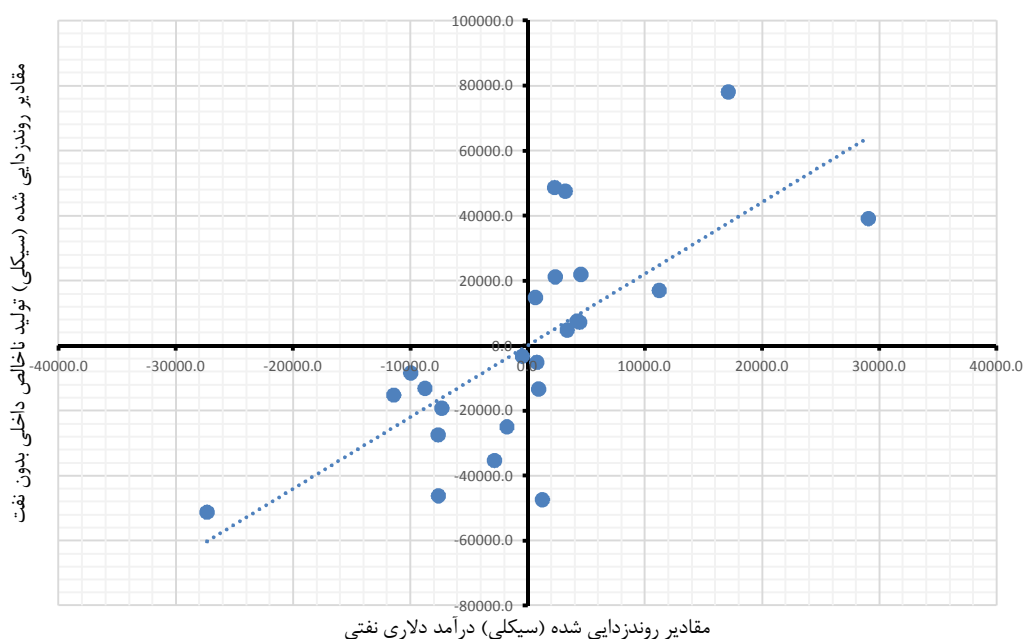
همان‌طور که جدول فوق نشان می‌دهد، اساساً با روند فعلی رشد اقتصاد ایران از نظر اشتغال‌زایی، نرخ‌های رشد اقتصادی مختلف، تفاوت‌چندانی در برآورد جمعیت بیکار در سال‌های آتی ایجاد نمی‌کند به نحوی که با فرض رشد اقتصادی ۱ درصد شاهد ۵/۷ و با فرض رشد اقتصادی ۵ درصد شاهد ۵ میلیون نفر بیکار در سال ۱۴۰۰ خواهیم بود که بسیار نگران‌کننده است. محاسبات فوق، این پیام مهم را منتقل می‌کند که صرف توجه به رشد اقتصادی رافع مسئله مهم اشتغال‌زایی در اقتصاد ایران نیست و بازنگری جدی در کیفیت رشد اقتصادی کشور ضروری است. به نظر می‌رسد مسئله وابستگی بالای اقتصاد کشور به واردات واسطه‌ای و سرمایه‌ای ناشی از وابستگی اقتصاد کشور به نفت نقش مهمی در کاهش عمق اقتصاد ایران و عدم ایجاد اشتغال با وجود حصول رشد اقتصادی داشته است. انتخاب سیاست‌های مناسب ارزی، تجاری و بخشی می‌تواند در تغییر رابطه رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی در اقتصاد ایران مؤثر باشد.

۱. برای پیش‌بینی جمعیت بیکار نیاز به پیش‌بینی جمعیت، جمعیت فعال و جمعیت شاغل طی دوره ۱۳۹۳-۱۴۰۰ است. برای پیش‌بینی جمعیت از برآورد مرکز آمار برای جمعیت طی دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ استفاده شد. مرکز آمار جمعیت کشور را تا سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی کرده از این‌رو تا سال ۱۳۹۵ از این آمار استفاده شد اما برای سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ اقدام به پیش‌بینی جمعیت کشور شد برای این منظور متوسط نرخ رشد سالیانه مورد استفاده در پیش‌بینی مرکز آمار از جمعیت در دوره ۱۳۹۱-۱۳۹۵ (۱/۱۸ درصد) مورد استفاده قرار گرفته و به کمک آن جمعیت کشور برای سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ پیش‌بینی شد. برای پیش‌بینی جمعیت فعال از حاصل ضرب سه عنصر پیش‌بینی جمعیت کشور، متوسط نرخ مشارکت (۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲) که برابر با ۳۸/۷ درصد است و متوسط سهم جمعیت در سن کار از کل جمعیت (طی دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱) که برابر با ۸۳/۴ درصد است، استفاده شده است. برای پیش‌بینی اشتغال نیز از اشتغال سال‌های قبل و متوسط خالص اشتغال به ازای هر یک درصد رشد استفاده شده است. برای پیش‌بینی جمعیت بیکار نیز از تفاضل مربوط به پیش‌بینی جمعیت فعال و جمعیت شاغل استفاده شده است.

۲-۳. اهمیت بخش نفت در ایجاد و خروج از رکود در ایران

تحلیل واقع‌بینانه مسائل، بخش مهمی از سیاستگذاری اقتصادی است. علی‌رغم آنکه در قسمت قبلی بیان شد که به‌نظر می‌رسد دلیل اصلی عدم اشتغال‌زایی در اقتصاد ایران وابستگی اقتصاد کشور به نفت است، شواهد موجود نشان می‌دهد که خود رشد اقتصادی وابستگی بالایی به درآمدهای نفتی دارد. نمودار زیر رابطه میان درآمدهای نفتی و تولید ناخالص داخلی بدون نفت ایران از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۱ را نشان می‌دهد. به‌منظور بررسی دقیق‌تر، روند زمانی از هر دو متغیر حذف شده^۱ و تنها مقادیر سیکلی (روندزایی شده) آنها با یکدیگر مقایسه شده است. چند نکته مهم در رابطه با این نمودار قابل ذکر است:

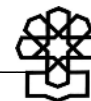
نمودار ۱. رابطه مقادیر سیکلی تولید ناخالص داخلی و درآمدهای دلاری نفت در ایران (دوره ۱۳۶۸-۱۳۹۱)



مأخذ: بانک مرکزی و محاسبات تحقیق.

۱. رابطه میان درآمد نفتی و تولید بدون نفت مستقیم و صعودی است.
۲. بجز در سه مورد همه داده‌ها در دو ناحیه اول و سوم مختصات نمودار قرار گرفته‌اند که حاوی پیام بسیار مهمی از نظر سیاستگذاری است: هرگاه سطح درآمد نفتی کمتر از مقدار بلندمدت آن بوده است، تولید ناخالص داخلی بدون نفت نیز در سطحی کمتر از مقدار بلندمدت آن قرار داشته

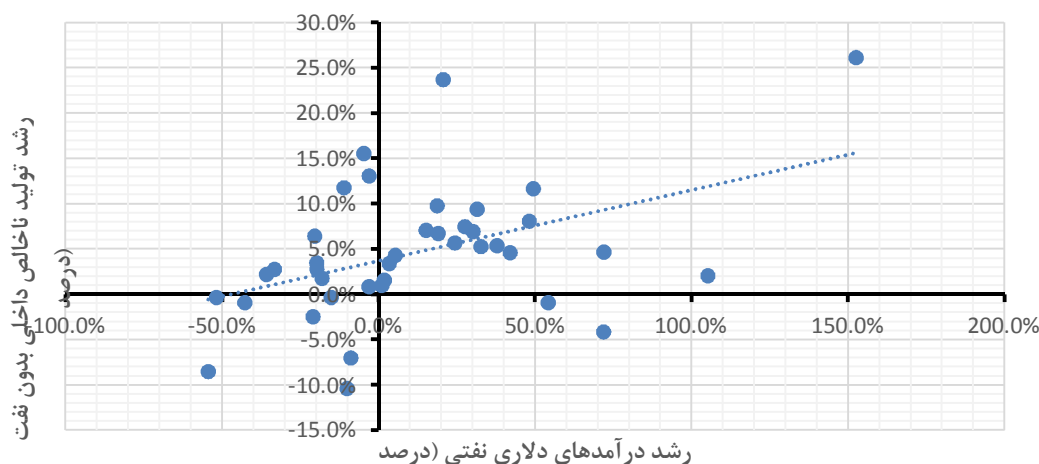
۱. برای این منظور از فیلتر هودریک-پرسکات استفاده شده است.



است و هرگاه سطح درآمد نفتی بیشتر از مقدار بلندمدت آن بوده است، تولید ناخالص داخلی بدون نفت نیز در سطحی بیشتر از مقدار بلندمدت آن قرار داشته است.

نمودار بعدی که رابطه بین رشد دو متغیر درآمد دلاری نفتی و تولید ناخالص داخلی بدون نفت را نشان می‌دهد نیز مؤید نکات فوق است. این نمودار نیز رابطه مستقیم بین رشد درآمدهای نفتی و تولید را نشان می‌دهد. علاوه بر این نمودار ۲ نشان می‌دهد که در دوره ۱۳۵۲ تا ۱۳۹۱ از میان ۹ سال تجربه رشد اقتصادی منفی، تنها در دو سال رشد درآمدهای نفتی منفی نبوده است و در سال‌های دیگر همزمان با رشد اقتصادی، درآمدهای نفتی نیز رشد منفی را تجربه کرده است. علاوه بر این داده‌های آماری نشان می‌دهد که بجز در یک مورد، در همه سال‌هایی که تولید ناخالص داخلی بدون نفت از رشد منفی به رشد مثبت تغییر کرده است، رشد درآمد نفتی نیز مثبت شده است.

نمودار ۲. رابطه رشد تولید ناخالص داخلی و رشد درآمدهای دلاری نفتی در ایران
(دوره ۱۳۹۱-۱۳۵۲)^۱



همه نکات فوق اهمیت بخش نفت در وضعیت رشد اقتصادی ایران را نشان می‌دهد. اگر هدف رشد اقتصادی (بدون در نظر گرفتن کیفیت آن) باشد، رشد درآمدهای نفتی حائز اهمیت ویژه است. با توجه به این موضوع اهمیت تعامل با اقتصاد بین‌الملل و نتیجه آن در رابطه با رشد اقتصادی

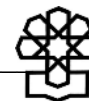
۱. دلیل تفاوت دوره زمانی این نمودار با نمودار قبلی تفاوت ماهیت تحلیلی دو نمودار است. در نمودار اول هدف بررسی ارتباط جزء سیکلی (روندزدایی شده) دو متغیر بوده است و با توجه به آنکه ارتباط روند بلندمدت دو متغیر از سال ۱۳۶۵ نسبت به قبل از آن به طور مشهود دچار تحول ساختاری شده است (شواهد آن موجود است)، سعی شده است سال‌های پس از آن (البته به طور دقیق‌تر پس از جنگ) مبنا قرار گیرد. در نمودار دوم یکی از اهداف مقایسه ارتباط رشد دو متغیر در سال‌هایی که رشد اقتصادی مقدار منفی تجربه شده، بوده است و عمده سال‌های رشد اقتصادی منفی نیز مربوط به قبل از این دوره است، لذا دوره ۱۳۵۲ تا ۱۳۹۱ مبنا قرار گرفته است. سال ۱۳۵۲ نیز شروع وابستگی قابل توجه به نفت در اقتصاد ایران بوده است.

مشخص می‌شود و نقش پیشرو بودن بخش نفت نیز مشخص‌تر می‌گردد. با این حال، رشد درآمد نفتی اگرچه برای رشد اقتصادی بسیار مهم است، مشخص نیست تأثیر مثبت قابل توجهی بر رشد اشتغال داشته باشد (اگر آن را بدتر نکند).

۲-۴. وجود برخی تعارضات میان منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت اقتصاد ایران

هر نوع تصمیم‌گیری در رابطه با اهداف کوتاه‌مدت دارای تبعاتی برای اهداف بلندمدت خواهد بود و بالعکس. در صورتی که این اهداف هم‌راستا باشند یکدیگر را تقویت می‌کنند و در صورتی که متضاد باشند، نقش سیاستگذار در انتخاب تصمیم مناسب بسیار حائز اهمیت است. در حال حاضر مسئله رشد اقتصادی، به مسئله شماره یک اقتصاد ایران تبدیل شده است. در کنار آن مسئله بیکاری و ایجاد اشتغال با توجه به جمعیت انبوه متقاضیان کار که سالیانه به آنها اضافه می‌شود نیز اگر بیش از آن مهم نباشد کم‌اهمیت‌تر نیست. با این حال، تجربه سیاست‌های (یا روندهای) گذشته در رابطه با رشد اقتصادی نشان می‌دهد که این رشد از کیفیت اشتغال‌زایی مناسب برخوردار نیست. لذا بازنگری جدی در سیاست‌های رشد اقتصادی از این نظر مهم است. با این حال این موضوع یک مسئله بلندمدت بوده و تغییر جنس رشد اقتصادی از نظر اشتغال‌زایی نیازمند برنامه‌ریزی در طول زمان است. این در حالی است که حصول رشد اقتصادی با ماهیت قبلی تجربه شده در اقتصاد ایران، با یک برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یا حداکثر میان‌مدت می‌تواند مقدور باشد. به‌عنوان مثال، همان‌طور که در قسمت قبلی نشان داده شد، گشایشی در درآمدهای نفتی دولت و نیز افزایش واردات (به‌طور مثال از محل منابع صندوق توسعه ملی) می‌تواند منجر به رشد اقتصادی شود اما انتظار ایجاد اشتغال در سطح مورد نیاز بازار کار ایران از چنین رشدی چندان بجا نیست. با عنایت به نکات فوق، میان اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت و به‌طور ویژه میان سیاست‌های رشد اقتصادی سریع و اشتغال‌زایی در اقتصاد ایران، تضادهای مشهودی وجود دارد که لازم است سیاستگذار با در نظر گرفتن جمیع جهات سیاست مناسب را اتخاذ کند. اگرچه رشد اقتصادی منفی با تبعات اقتصادی گسترده است، به‌نظر می‌رسد مسئله بیکاری مفرط در بلندمدت بحرانی با تبعات اقتصادی و اجتماعی ایجاد خواهد کرد که ضروری است امروز که مسئله انتخاب سیاست‌ها در دستور کار است به آن توجه ویژه شود. به‌عنوان مثال توسعه بخش نفت می‌تواند استراتژی مناسبی برای حصول رشد اقتصادی سریع باشد اما تجربه اقتصاد ایران نشان می‌دهد رشد حاصل از آن اشتغال‌زا نخواهد بود.

در مجموع به‌نظر می‌رسد، زمان فعلی از جمله برهه‌های تاریخی است که سیاستگذار امکان تصمیم‌گیری در رابطه با انتخاب سیر آتی رشد اقتصادی کشور را دارد. رشد اقتصادی



سهل الوصول بی کیفیت متکی به نفت یا رشد اقتصادی صعب الوصول اشتغال زایی غیرمتکی به نفت، به خصوص در صورتی که گشایشی در درآمدهای نفتی حاصل شود، اهمیت این انتخاب بیش از گذشته مشخص خواهد شد.

۳. بررسی و تحلیل محتوای بسته سیاستی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود

بسته سیاستی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود با توجه به نوع نگاه دولت به مسئله در چند بخش شامل سیاست‌های اقتصاد کلان از قبیل سیاست‌های پولی، ارزی و مالی، سیاست‌های مربوط به بهبود فضای کسب و کار، سیاست‌های مربوط به تأمین مالی و سیاست‌های مربوط به فعالیت‌ها و محرک‌های خروج از رکود ارائه شده است. در اینجا نیز متناسب با چارچوب کلی گزارش فوق به بررسی سیاست‌های پیشنهادی پرداخته می‌شود با این تفاوت که ابتدا به بررسی برخی ابعاد کلان و کلی بسته فوق پرداخته و سیاست‌های پولی و ملی نیز به‌طور جداگانه تحلیل می‌شود.

۳-۱. بررسی ابعاد کلان بسته سیاستی دولت

در این قسمت از گزارش سعی می‌شود با در نظر گرفتن ملاحظات که در قسمت قبلی گزارش بیان شد به تحلیل ابعاد کلان و کلی بسته سیاستی دولت پرداخته شود. مهمترین نکاتی که در این رابطه می‌توان بیان کرد به شرح زیر است:

۳-۱-۱. ارائه سیاست‌ها مبتنی بر تحلیل منسجم، در چارچوب نظریه اقتصادی متعارف

ویژگی فوق از مهمترین ویژگی‌های گزارش ارائه شده در دولت است که پدیده نسبتاً نادری در ایران محسوب می‌شود. ارائه تحلیل منسجم و در چارچوب نظریه اقتصادی از شرایط و اعلان و انتشار عمومی آن قبل از نمود آن در سیاست‌های عملی آتی دولت، تحول جدی در سیاستگذاری اقتصادی کشور در قوه مجریه را نشان می‌دهد که امید به موفقیت دولت در خروج اقتصاد کشور از شرایط نابسامان فعلی را افزایش می‌دهد. اگرچه برخی تناقضات در تحلیل‌های ارائه شده و سیاست‌های پیشنهادی مشاهده می‌شود اما به‌طور اصل ارائه تحلیل و سیاست‌های مبتنی بر آن ازسوی دولت قابل تقدیر است.

۳-۱-۲. عدم تبیین دقیق اهداف کمی موردنظر در بسته پیشنهادی

اگرچه هدف کلی بسته سیاستی دولت یعنی خروج غیرتورمی از رکود حتی در عنوان آن نیز مشخص است، اما خود این مسئله حاوی ابهاماتی نیز می‌باشد. به‌عنوان مثال اگر هدف صرفاً تغییر از رشد اقتصادی منفی به رشد اقتصادی مثبت (بدون توجه به کمیت آن) باشد، به‌نظر می‌رسد

دولت کار دشواری در پیش نخواهد داشت و ارائه بسته سیاستی مبسوط نیز ضروری نخواهد بود زیرا علی‌القاعده تداوم رشد اقتصادی منفی امری نادر محسوب شده و تداوم یافتن آن بیش از آنچه تاکنون بوده نیاز به دلیل دارد نه مثبت (اما نزدیک به صفر) شدن آن. لذا منطقی است که دولت در بسته مذکور اهداف رشد اقتصادی مشخص (حداقل در سطح رشد بلندمدت اقتصاد ایران) را دنبال نماید و صرفاً به قطع روند رشد اقتصادی منفی اکتفا نکند. به‌خصوص آنکه همان‌طور که بیان شد حتی در سطح رشد اقتصادی ۵ درصد (متوسط بلندمدت رشد اقتصادی ایران) نیز بیش از پنج سال زمان برای بازگشت درآمد سرانه به سطح سال ۱۳۹۰ نیاز است. با توجه به ملاحظات فوق، تبیین اهداف کمی برای رشد اقتصادی در بسته سیاستی مذکور می‌توانست هم به تناسب ارائه پیشنهادی سیاستی با هدف مورد نظر و انسجام بیشتر بسته پیشنهادی کمک نماید و هم امکان ارزیابی دولت و مجلس از نتیجه سیاست‌های اتخاذ شده را فراهم کند.

۳-۱-۳. خلاصه استراتژی مناسب اشتغال‌زایی در بسته پیشنهادی

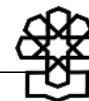
همان‌طور که قبلاً بیان شد مسئله بیکاری یکی از چالش‌های اصلی اقتصاد ایران بوده و در آینده نیز می‌تواند به بحران خاص خود منجر شود. از طرفی با توجه به سوابق گذشته اقتصاد ایران، به‌نظر می‌رسد نوعی تعارض میان سیاستگذاری رشد سریع و غیرتورمی اقتصادی و اشتغال‌زایی وجود دارد. به‌عنوان مثال شواهد نشان می‌دهد اتکا به رشد بخش نفت و درآمدهای نفتی راه‌حلی مناسب برای حصول رشد اقتصادی سریع در اقتصاد ایران است، اما همین سیاست (و بیماری هلندی ناشی از آن) یکی از دلایل اصلی کیفیت پایین رشد اقتصادی از نظر اشتغال‌زایی بوده است. در بسته پیشنهادی دولت تأکید بیش از حد بر بخش نفت به‌عنوان بخش پیشران بیشتر مؤید هدفگذاری دولت برای رشد اقتصادی با کیفیت مشابه سال‌های قبل از رکود است و نمی‌تواند به اشتغال‌زایی قابل توجه منجر شود (برداشت بیش از حد مجاز فعلی از صندوق توسعه ملی در لایحه پیشنهادی دولت نیز شاهد دیگری از این موضوع است). در رابطه با رشد اقتصادی اشتغال‌زایی چند سیاست ضروری است:

- کاهش وابستگی اقتصاد ملی به نفت،

- مدیریت صحیح واردات،

- حمایت از بنگاه‌های تولیدی با در نظر گرفتن مقیاس آنها.

گرچه در بسته پیشنهادی مذکور به اولویت داشتن بنگاه‌های کوچک و متوسط در تأمین مالی توجه شده است، اما اجرایی شدن آن و عدم تکرار تجربیات گذشته در رابطه با حمایت بنگاه‌های کوچک و متوسط نیازمند استراتژی مناسب و چارچوب مشخص است. در بسته پیشنهادی دولت رویکرد مشخصی برای مدیریت واردات مشاهده نمی‌شود و در رابطه با کاهش وابستگی به نفت نیز



تناقضاتی در حوزه سیاست‌های مالی و سیاست‌های بخشی مشاهده می‌شود.

۳-۱-۴. نقش محوری کنترل تورم در سیاست‌های کلان پیشنهادی

در بسته پیشنهادی مذکور علاوه بر تأکید بر کنترل تورم در راستای ثبات اقتصاد کلان، برخی سیاست‌های کلیدی نظیر تعیین نرخ سود بانکی و سیاست‌های ارزی نیز عملاً به وضعیت تورم گره خورده‌اند. در این سیاست‌ها تعیین نرخ سود بانکی و نرخ ارز به وضعیت تورم (انتظاری یا واقعی) محول شده است. این نوع سیاستگذاری در صورت موفقیت دولت در کنترل تورم در سطح پایین مناسب و بسیار ضروری است، اما در عین حال با توجه به ماهیت پیش‌بینی‌ناپذیر و نوسانی تورم و تأثیرپذیری خود آن از متغیرهایی که به تورم مرتبط شده‌اند، اجرایی شدن آن دشوار بوده و می‌تواند همراه با ریسک باشد. زیرا در صورت عدم توفیق در کنترل تورم، اجرای سیاست‌های فوق بسیار پرهزینه بوده و می‌تواند منجر به تشدید تورم نیز شود و در عمل نیز حتی دولت در اجرای سیاست‌های مذکور دچار تردید خواهد شد. به هر حال در نظر گرفتن سناریوهای جایگزین در صورت عدم تحقق نرخ‌های تورم پایین و با واریانس کم به خصوص با توجه به نامشخص بودن نتیجه مذاکرات هسته‌ای معقول به نظر می‌رسد.

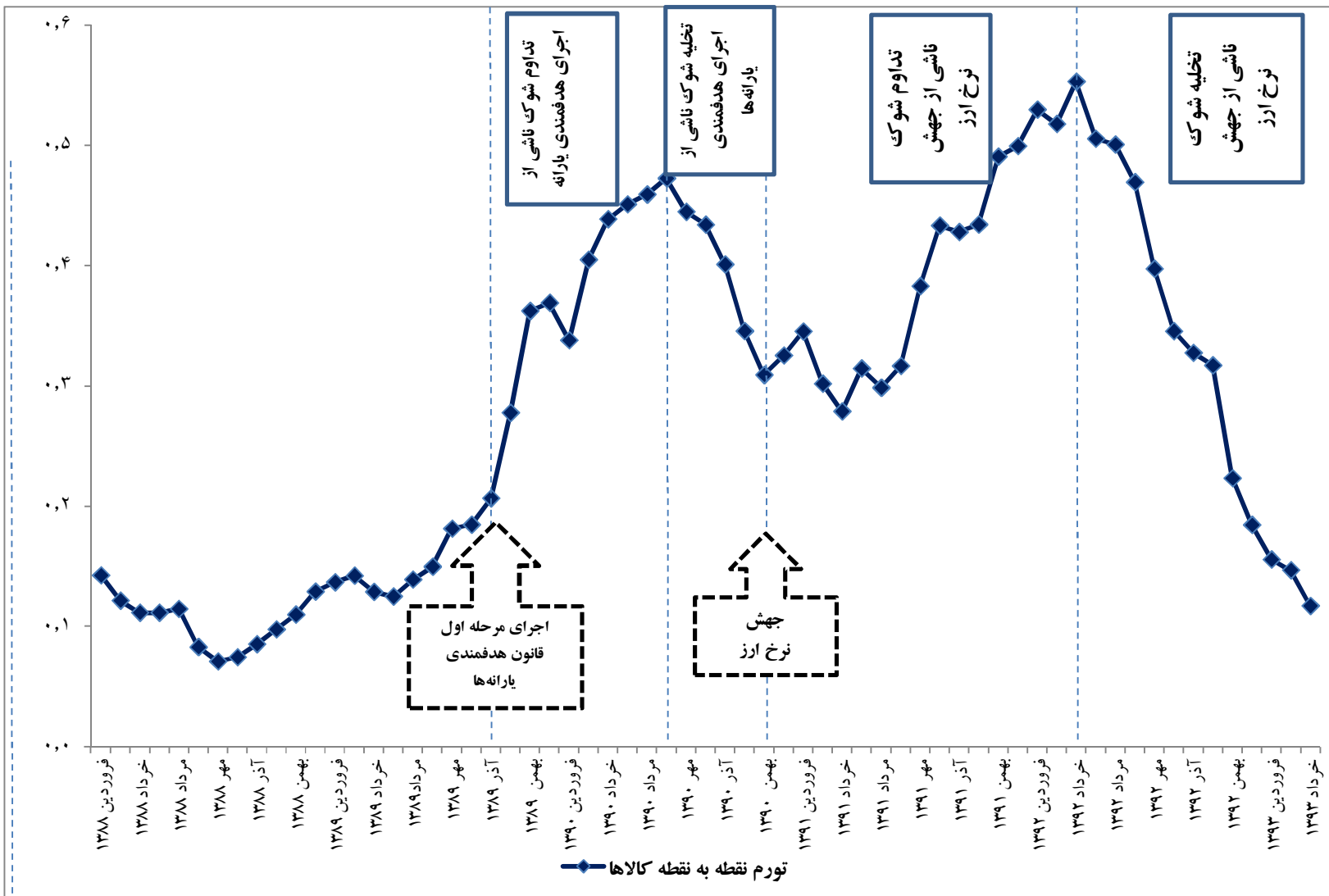
۳-۱-۵. خطای تحلیلی در دلایل کاهش نرخ تورم

کاهش نرخ تورم در چند ماهه اخیر کاملاً ملموس بوده و شتاب کاهش آن امیدبخش است، اما در مورد اینکه آیا کنترل پایه پولی تا چه اندازه در تحقق این موضوع نقش داشته است نیاز به بررسی وجود دارد. در گزارش دولت به صراحت بر نقش مسلط این سیاست بر کنترل تورم تأکید شده است. با این حال، شواهدی وجود دارد که بیش از آنکه اعمال سیاست‌های اقتصادی در کاهش نرخ تورم تأثیرگذار باشد، این کاهش متأثر از روند طبیعی ادامه سیکل تجاری است. این مسئله حتی با منطبق تحلیلی دولت در گزارش تحلیل ارائه شده نیز قابل استنباط است. نمودار زیر روند تورم نقطه به نقطه برای گروه کالاها طی سال‌های اخیر را نشان می‌دهد (شاخص گروه خدمات به دلیل عدم اهمیت آن در این تحلیل حذف شده است). همان‌طور که مشاهده می‌شود تورم نقطه به نقطه پس از چند دوره افزایش قابل توجه در نتیجه اجرای مرحله اول هدفمند کردن یارانه‌ها رو به کاهش گذاشته و در حال تخلیه اثر هدفمندی بود که شوک ارزی ناشی از تحریم‌ها مجدداً روند افزایشی را به آن تحمیل کرده است. این روند نیز تا خردادماه ۱۳۹۲ ادامه یافته است تا جایی که پس از آن (عمدتاً به دلیل تثبیت نرخ ارز) روند کاهشی به خود می‌گیرد. به عبارت دیگر افزایش نرخ تورم به همان دلیل که در دوره ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ افزایش یافته است (یعنی تغییر نرخ ارز) باید کاهش می‌یافت که اتفاق افتاده است. البته ممکن است کنترل پایه پولی نیز این روند نزولی را تقویت کرده باشد، اما

انتظار کاهش نرخ تورم حتی با وجود روند قبلی افزایش پایه پولی هم کاملاً مورد انتظار بوده است. علاوه بر این، تحلیل گزارش دولت از شرایط اقتصادی کشور نیز با تحلیل فوق از تورم سازگاری بیشتری دارد تا با کنترل پایه پولی به عنوان عامل مسلط. واضح است که در یک سیکل تجاری تورم و تولید هر دو مسیر متناسب را طی می‌کنند که هم‌جهتی یا عدم هم‌جهتی این دو به ماهیت شوک اولیه و سایر مکانیسم‌های مؤثر در ماهیت سیکل تجاری بستگی دارد، اما در جایی که بحث تغییر متغیرها در طول زمان مطرح باشد (که در اینجا تحولات تورم مدنظر است)، مکانیسم‌های انتقال اهمیت پیدا می‌کند. اگر این مکانیسم‌های انتقال که اثر شوک در یک دوره را به دوره‌های بعدی منتقل می‌کنند ماهیت طرف عرضه داشته باشند انتظار می‌رود که همچنان‌که رکود عمیق‌تر می‌شود تورم نیز افزایش یابد، اما اگر ماهیت آنها طرف تقاضا باشد انتظار می‌رود که با تعمیق رکود نرخ تورم کاهش یابد. اتفاقاً در گزارش دولت عمده این عوامل (کاهش پسانداز و سرمایه‌گذاری، کاهش مصرف و تقاضای کل و حتی تنگناهای مالی بانک‌ها) ماهیت تحریک‌کنندگی طرف تقاضا را دارند. به عبارت دیگر اگر رکود به دلیل کاهش تقاضا به دوره‌های آتی منتقل شده است به همین دلیل نیز باید تورم کاهش یابد.



نمودار ۳. افزایش نرخ تورم با افزایش قیمت حامل‌های انرژی و نرخ ارز و کاهش آن پس از تثبیت این متغیرها



مأخذ: شاخص‌های قیمت مرکز آمار ایران.

۳-۱-۶. عدم تعیین تکلیف ادامه هدفمند کردن یارانه‌ها به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلیدی

سال‌های اخیر کشور با توجه به اهمیت آن از نظر رکود تورمی

بدون تردید یکی از چالشی‌ترین سیاست‌های اقتصادی سال‌های اقتصاد ایران که به‌خصوص توسط فعالین اقتصاد مورد توجه قرار گرفته، هدفمند کردن یارانه‌ها و نحوه اجرای آن بوده است. به‌خصوص آنکه بیشتر تحلیل‌های مرتبط با آثار رکودی و تورمی حاصل از آن بوده است. با این حال در بسته پیشنهادی دولت رویکرد مشخصی برای ادامه هدفمند کردن یارانه‌ها ارائه نشده است. واضح است که چگونگی اجرای این سیاست می‌تواند در موفقیت سیاست‌های دولت برای خروج غیرتورمی از رکود حائز اهمیت باشد.

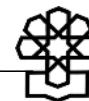
۳-۲. بررسی سیاست‌های پولی پیشنهادی

در بخش سیاست‌های پولی، کنترل تورم اصلی‌ترین هدفی است که دولت به‌دنبال تحقق آن می‌باشد. بر همین اساس با تشخیص مهمترین عوامل اثرگذار بر کنترل تورم به ارائه سیاست‌ها و ابزارهای لازم برای دستیابی به این هدف پرداخته است، لکن سیاست‌های ارائه شده در عین داشتن چارچوب تحلیلی و رویکرد مطلوب دارای ملاحظات است که در ادامه اشاره خواهد شد.

سیاست‌های پولی و ارزی دولت دارای ضعف‌های ساختاری بوده و موفقیت آن منوط به میزان دسترسی دولت به ذخایر ارزی است. براساس این ساختار سیاست‌های پولی و ارزی به‌گونه‌ای است که انتظارات تورمی به نرخ ارز لنگر شده است در نتیجه با تشدید تحریم‌ها و محدود ساختن میزان دسترسی کشور به ارز، علی‌رغم کنترل پایه پولی، تورم شدت می‌یابد. لنگر ارزی (که بر اساس تثبیت نرخ ارز کار می‌کند) موجب وابستگی تولید به واردات و کاهش توان رقابتی تولیدات داخلی می‌شود. لذا این سیاست‌ها نه در کوتاه‌مدت و نه در بلندمدت بر تولید اثر مثبت ندارد. در رابطه با تورم هم گرچه از تورم بالای ۲۰ درصد جلوگیری می‌کند ولی این ظرفیت که کشور را به سوی تورم تک رقمی هدایت کند، در آن مشاهده نمی‌شود.

در این بخش تأکید دولت بر روش سنتی اعمال سیاست پولی از طریق کنترل رشد پایه پولی است که از آن به انضباط پولی تعبیر می‌شود. این درحالی است که در اغلب کشورهای دنیا سیاست پولی از طریق ایجاد یک بازار پولی ساختار یافته و مداخله بانک مرکزی در این بازار دنبال می‌شود. تقریباً ثابت شده که روش سنتی اعمال سیاست پولی (کنترل مستقیم رشد پایه پولی) از کارآیی و اثربخشی لازم برخوردار نیست.

نکته حائز توجه این است که بنا بر تصور دولت عامل اصلی کاهش تورم نقطه به نقطه کنترل



رشد پایه پولی بوده که به نظر می‌رسد این تحلیل دارای نقایصی است. بر همین اساس استناد دولت به موفقیت نسبی در کنترل تورم از طریق کنترل پایه پولی در یک سال گذشته، دارای اشکالات و ضعف‌هایی است. زیرا کاهش انتظارات تورمی ناشی از توقف تشدید تحریم‌ها و تثبیت نرخ، اثرگذاری بیشتری بر کاهش تورم نسبت به کنترل پایه پولی داشته است. کمالینکه هنوز اثر افزایش شدید پایه پولی در اسفندماه ۱۳۹۲ (علی‌رغم فروش ۲۳۰۰ میلیارد تومانی اوراق مشارکت) فرصت بروز و ثبوت نیافته است. اضافه می‌گردد درخصوص تورم و عوامل کنترل آن، تورم ناشی از فشار هزینه (افزایش نرخ ارز، قیمت حامل‌های انرژی، نرخ بهره، قیمت مواد اولیه و...)، شوک درمانی‌ها، قدرت قیمتگذاری دلخواه به دلیل ناکامل بودن بازارهای رقابتی و تضادهای توزیعی^۱ در بسته پیشنهادی موضوعیت ندارند که خلاف واقعیات مشهود اقتصاد ایران است.

در مجموع، گرچه بانک مرکزی برای مقابله با تورم در مقایسه با دوره قبل دارای برنامه است اما روش بانک مرکزی روشی سنتی است که تاکنون در ایران جواب نداده است و از ظرفیت لازم برای یک رقمی کردن تورم در میان مدت برخوردار نیست.

سیاست‌های پولی اشاره شده در این بسته را می‌توان در محورهای زیر مورد بررسی قرار

داد:

۱-۲-۳. کنترل اجزای پایه پولی

همانطور که اشاره شد دولت با ریشه‌یابی تورم از منظر پایه پولی، بخش مهم سیاست‌های ارائه شده در این بخش را مرتبط با کنترل اجزای پایه پولی دانسته و سیاست‌هایی را ارائه کرده است که عبارتند از:

- مدیریت و کاهش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی،

- عدم افزایش بدهی دولت به بانکی مرکزی،

- بهبود ترکیب پایه پولی به نفع دارایی‌های خارجی،

- افزایش و بهبود کارایی ابزارهای در اختیار بانک مرکزی برای کنترل پایه پولی.

براساس اعلام بانک مرکزی، در پایان سال ۱۳۹۲ مجموع بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی ۶۵۶,۲۵۲ میلیارد ریال است که ۹۶ درصد آن متعلق به بانک‌های دولتی است. لذا می‌بینیم که تقریباً بخش اعظم مشکلات ناشی از بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی است. درخصوص این سیاست سه نکته قابل ذکر است:

۱. منظور از تضادهای توزیعی این است که صاحب هر کالا یا نهاده‌ای قیمت خود را بالا می‌برد تا سهم بالنسبه بیشتری از محصول کل را به دست آورد و وقتی همه این‌گونه عمل کنند تورم و پویایی‌های آن تقویت می‌شود و عامل ناهمزمانی و ناهماهنگی باعث می‌شود که همه انگیزه داشته باشند تا قیمت خود را بالا ببرند.

۱. در سال‌های گذشته که بانک‌ها به دلیل تأمین مالی پروژه‌ها و تأمین نیاز و تقاضای بازار متوسل به اضافه برداشت می‌شدند، قهراً در شرایطی که اقتصاد برنامه تحریک رونق اقتصادی را در دستور کار خود قرار می‌دهد نیاز بانک‌ها به اضافه برداشت بیشتر خواهد شد. به نظر می‌رسد که راه حل جایگزینی که بانک‌ها بتوانند دسترسی به منابع مورد نیاز پیدا کنند و به سمت بانک مرکزی نروند هم پیش‌بینی نشده است. به نظر می‌رسد راهکارهایی نظیر انتشار صکوک توسط بانک‌ها و یا پذیره‌نویسی مجدد جهت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در این زمینه کارگشا باشد.

۲. این رویکرد محدودکننده با رویکرد کلی این بسته که به سمت آزادسازی و رفع انواع سرکوب‌های مالی است سازگاری ندارد.

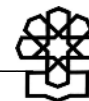
۳. درخصوص مدیریت بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، بانک مرکزی احتیاج به یک چارچوب عملیاتی دارد.

بدهی دولت به بانک مرکزی نیز یکی از اجزای مهم پایه پولی است که در صورت کنترل آن می‌تواند تورم ناشی از افزایش پایه پولی را کنترل و مهار کند. ولی درخصوص این سیاست، این مهم قابل طرح است که در این صورت روش‌های تأمین کسری‌های بزرگ و مزمن مالی دولت (شامل شرکت‌های دولتی) که بخش عمده آن تاکنون از طریق استقراض از بانک مرکزی انجام می‌گرفته چه خواهد بود؟ آیا منابع جدید دیگری شناسایی شده یا اقداماتی برای کاهش کسری‌های مالی دولت صورت گرفته است؟ به نظر می‌رسد این نکات چندان روشن نیست.

درخصوص سیاست افزایش ابزارهای در اختیار بانک مرکزی نیز، ظاهراً نگاه دولت به سیاست پولی این است که تا پایان سال باید رشد پایه پولی را رصد کند و در ماه‌های پایانی با فروش اوراق مشارکت نرخ رشد پایه پولی را در محدوده‌ای که هنوز از سوی بانک اعلام نشده است، مهار کند. این درحالی است که در کشورهایی که موفق شده‌اند نرخ تورم را کنترل کنند، بانک مرکزی به صورت فعال در طول سال در بازار پول برای رسیدن به نرخ بهره کوتاه‌مدت سیاستی مداخله می‌کند. در مجموع با نگاه فعلی بانک مرکزی به مقوله سیاستگذاری پولی به نظر نمی‌رسد که بانک مرکزی بتواند ابزاری مناسب‌تر و بهتر از اوراق مشارکت مورد استفاده قرار دهد.

۲-۲-۳. افزایش ضریب فزاینده نقدینگی

تأکید بر افزایش نقدینگی در سطح مورد هدف از طریق افزایش ضریب فزاینده نقدینگی به جای پایه پولی توسط دولت می‌تواند با دو دلیل اصلی دارای توجیه باشد. اول آنکه، تغییرات پایه پولی در اقتصادهایی نظیر ایران کانون اصلی ظهور بی‌انضباطی‌های پولی و به خصوص مالی است و کنترل آن (در صورت ممکن بودن) می‌تواند به معنای انضباط همزمان پولی و مالی باشد. دوم آنکه با



توجه به محدودیت ابزارهای در اختیار بانک مرکزی در ایران (به عنوان مثال عدم امکان تغییر میزان بدهی دولت به بانک مرکزی از طریق روش‌های مرسوم در سایر کشورها) تغییر پایه پولی در ایران برگشت‌ناپذیرتر از تغییرات ضریب فزاینده است. با این حال، ضریب فزاینده نقدینگی به عنوان جزء دوم افزایش نقدینگی است که در سال‌های اخیر روند رشد مثبتی را داشته است به طوری که متوسط ضریب فزاینده نقدینگی در بین سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲ به میزان ۷/۹۸ واحد درصد سالیانه رشد داشته است. در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نیز به ترتیب ضریب فزاینده نقدینگی ۴/۷۱ و ۵/۱۶ بوده است. بر این اساس مشاهده می‌شود که شرایط اقتصاد ایران در بازار پولی و بانکی به نحوی است که به صورت سالیانه و به دلایل مختلف شاهد افزایش ضریب فزاینده هستیم و لذا به عنوان تصمیم سیاستی دولت و بانک مرکزی نباید تلقی شود. مضافاً اینکه دولت برای کنترل ضریب فزاینده جز نرخ‌های سپرده قانونی و احتیاطی ابزار دیگری در اختیار ندارد که دایره تأثیرگذاری آن محدود است.

۳-۲-۳. اصلاح و انعطاف در نرخ‌های سود بانکی متناسب با تورم انتظاری

وقوع تورم حدود ۴۰ درصدی پس از شوک ارزی - که البته یک شوک مقطعی و نه مستمر بوده - طبیعی است و انتظار می‌رود در صورت عدم تکرار رشد نرخ ارز، کاهش قهری و طبیعی در نرخ تورم اتفاق بیافتد لذا تلقی یک کاهش قابل توجه در نرخ تورم در تاریخ معاصر ایران و انتساب آن به مدیریت پولی و اقتصادی دولت که تاکنون اقدام قابل ملاحظه و مؤثری بجز کنترل نسبی پایه پولی صورت نداده تا حد زیادی دور از واقعیت و بزرگنمایی است که به نظر می‌رسد آزادسازی یک‌دفعه نرخ‌های سود بانکی در شرایط تورمی موجب رشد این نرخ شود و این امر هزینه تولید و سرمایه‌گذاری را بیشتر از گذشته افزایش دهد و لااقل در کوتاه‌مدت می‌تواند موجب تورم بیشتر گردد. هرچند در شرایط اقتصادی موجد ساختارهای نهادی، اقتصادی سالم، این امر در بلندمدت و میان‌مدت می‌تواند موجب کاهش تورم و رشد تولید و اشتغال شود، لکن در شرایط فعلی این نتیجه تا حدودی بعید و دور از انتظار خواهد بود. روش‌های جایگزین برای تعیین نرخ سود بانکی وجود دارد که انتخاب بهینه آن نیازمند بررسی دقیق‌تر است از جمله اینکه برای یک دوره به سیستم بانکی اجازه داده شود به جای آزادسازی نرخ سود، اختیار تغییر آن در یک دامنه مشخص (مثلاً $\pm 3\%$) در اطراف نرخ‌های فصلی اعمال شود و بر مبنای آن کشش و علائم بازار جهت مدیریت آن دریافت و اقدامات مقتضی صورت گیرد. یک روش دیگر محاسبه نرخ بازدهی بخش‌های حقیقی اقتصاد (مسکن، صنعت و معدن و...) توسط بانک مرکزی و اعلام نرخ سود پایه و بین‌بانکی است و بعد بهتر است نرخ سود توسط بانک‌ها در یک چارچوب نظارتی، رقابتی تعیین شود، البته در رابطه با

رقابت بین بانکها نیز، آنچه در حال حاضر رخ می‌دهد رقابت بانکها با یکدیگر در جذب سپرده است. درحالی که رقابت اصلی بین بانکها باید در اعطای تسهیلات بانکی باشد. موضوع رقابت بین بانکی خود به تنهایی به یک بسته سیاستی مجزا احتیاج دارد و به مقوله فضای کسب‌وکار مربوط می‌شود؛ نه سیاست پولی.

نکته دیگر اینکه به‌نظر می‌رسد در ارتباط با نرخ‌های سود روش دولت همچنان «ترغیب اخلاقی» است. دولت هیچ تصویری از نرخ سود حقیقی متناسب با شرایط رکود تورمی در اقتصاد ندارد و فقط اعلام می‌شود که نرخ‌های سود بانکی باید متناسب با تورم انتظاری تغییر کند. این درحالی است که در ایران بانک مرکزی هیچ برآوردی از تورم انتظاری ارائه نمی‌دهد.

۲-۳. یکسان‌سازی و کاهش تدریجی نسبت سپرده قانونی بانکها متناسب با تحولات

نرخ تورم

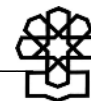
در مورد یکسان‌سازی نسبت سپرده‌های قانونی بانکها برنامه روشنی مشخص نشده است. آیا مقصود یکسان‌سازی نرخ سپرده قانونی برای تمامی انواع سپرده‌هاست که ضرورت و منطق این سیاست مشخص نیست چرا باید این اقدام صورت گیرد.

اگر مقصود این است که عملاً شرایط مالی - اقتصادی برای تمام انواع سپرده‌ها شبیه یکدیگر شده این خود محل اشکال است که باید با مدیریت و نظارت اصلاح شود. درحالی که قاعدتاً و منطقاً باید نسبت سپرده برای انواع مختلف سپرده‌ها متفاوت اعمال شود.

گرچه کارکرد اصلی نرخ سپرده قانونی مدیریت پولی کشور و اعمال سیاست پولی مورد نیاز می‌باشد، اما چنانچه مقصود از یکسان‌سازی نسبت سپرده قانونی برای تمامی بانکها باشد، باز هم منطق و قاعده قابل دفاعی ندارد. زیرا یکی از کارکردهای فرعی این نسبت حفظ و حفاظت از بانکها در قبال ورشکستگی است که البته هر چه بانکها در مدیریت نقدینگی با ریسک بالایی عمل کنند، قاعدتاً باید بانک مرکزی بتواند با استفاده از تغییر این نرخ هدف مزبور را کنترل نماید.

۳-۳. سیاست‌های ارزی

در بخش سیاست‌های ارزی، مدیریت نرخ ارز به‌وسیله افزایش اثرگذاری ابزارهای کنترلی بانک مرکزی، کاهش شکاف میان نرخ ارز بازار و مبادله‌ای و تعدیل نرخ ارز متناسب با تورم اصلی‌ترین راهبردهای دولت بیان شده است. کمتر کارشناسی را می‌توان یافت که به کلی این سه راهبرد اقتصادی در زمینه ارز را رد کند. مهمترین ملاحظه‌ای که در این رابطه وجود دارد زمان است که جای آن به کلی در گزارش دولت خالی است. به‌عنوان مثال مشخص نشده است که رفع شکاف



موجود میان نرخ ارز مبادله‌ای و بازار چه زمانی صورت می‌گیرد. واضح است زمانی که مشکلات مربوط به تحریم‌های اقتصادی رفع شده و درآمدهای ارزی کشور افزایش یابد امکان تحقق این هدف فراهم می‌شود. با این حال، درست در همین زمان است که ممانعت از کاهش نرخ ارز حقیقی با هدف کنترل تورم و حتی رشد اقتصادی کوتاه‌مدت دشوار می‌گردد. علاوه بر این در حال حاضر نیز میان سیاست ارزی بیان شده با برخی اهداف دیگر تعارضاتی وجود دارد. به‌عنوان مثال حفظ نرخ ارز موجود و حتی افزایش آن با نرخ تورم بر مبنای سیاست بیان شده با اهداف مطرح شده در زمینه افزایش صادرات غیرنفتی سازگاری دارد اما می‌تواند با هدف اصلی یعنی خروج غیرتورمی از رکود در دوره مورد نظر در تعارض باشد.

با توجه به ملاحظات فوق و واقعیات موجود از اقدامات لازم در حوزه ارزی می‌توان موارد ذیل را پیشنهاد کرد:

۱. استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در تأمین منابع ارزی: به اذعان برخی از فعالان بخش خصوصی با همکاری دولت در راستای عدم شناسایی صادرکنندگان و ارزآوران بخش خصوصی، این بخش توانایی تأمین بخش قابل توجهی از ارز مورد نیاز خود را دارد.

۲. کاهش نااطمینانی بازار ارز: بسیاری از تولیدکنندگان به دلیل مواجهه با عواقب شوک ارزی اخیر، از فعالیت در زمینه تولیدات ارزبر فاصله گرفته‌اند. با توجه به بستر قانونی موجود در برنامه پنجم توسعه، بخش عمده این مسئله با طراحی فرآیند عملیاتی پوشش ریسک این شوک‌ها قابل حل بوده و بانک مرکزی می‌تواند برنامه‌ای برای اطمینان بخشی به تأمین ارز در آینده با نرخ پیش‌بینی شده معرفی کند.

۳. بازنگری و تسهیل فرآیندهای تخصیص ارز و گشایش اعتبار: بخش قابل توجهی از مشکلات ارزی تولیدکنندگان ناظر به فرآیندها و روند اداری و بوروکراسی موجود در سیستم تخصیص که منجر به خروج از بهینگی و زیان‌ده شدن فعالیت‌های ارزی شده، می‌باشد. از این رو بازنگری در این فرآیندها با هدف تسهیل و تسریع در فرآیندهای مذکور لازم است. در این راستا تقویت ساختارهای فرآیندی و نظارتی الکترونیکی و حذف مراجعات فیزیکی و ثبت سفارش در تقاضای ارز ضروری است.

۴. مدیریت عرضه و تقاضای ارز: از آنجایی که در شرایط تحریم محدودیت‌های نقل و انتقال دلار و یورو بیشتر و جدی‌تر است، لازم است در شرایط فعلی تقاضای ارز از نوع دلار و یورو با مدیریت بهتری صورت گیرد.

۵. جهت‌گیری هرچه بیشتر به سوی نماگرهای دو یا چندجانبه ارزی و پیمان‌های ارزی مناسب به‌نحوی که منجر به کاهش تقاضا برای ارزهایی از قبیل دلار و یورو و تغییر جهت آن به سمت

ارزهای رقیب مثل ین، وون، یوآن و روپیه و... شود.

۶. **مداخله کارآمد بانک مرکزی در بازار ارز:** تجربه مداخله بانک مرکزی در بازار ارز طی چند سال گذشته نشان داده است که عدم مدیریت درست در این زمینه می‌تواند منابع ارزی کشور را به راحتی هدر دهد. به‌طور مثال صدور و ابلاغ سیاست‌های متعدد و بعضاً متناقض، مصاحبه‌های غیرمؤثر و بعضاً التهاب‌زا، تصمیمات غیرکارشناسانه و غیرمسئولانه نظیر تخصیص ارز به گروه‌های کالایی خاص، تعدد مؤسسات مالی و اعتباری محل بازار ارز، عدم تحقق سیاست‌ها، وعده‌های متناقض، عدم وجود راهکار مشخص و آینده‌نگری از موارد قابل زکری است که در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به نابسامانی بازار ارز دامن زد. لذا رویکرد و فرآیند شفاف مداخله بانک مرکزی در بازار ارز باید تبیین شود.

۳-۴. بررسی سیاست‌های مالی پیشنهادی

در مقدمه بسته سیاستی دولت برای خروج از رکود تورمی، سیاست‌های مالی به سه بخش زیر تقسیم شده است:

۱. سیاست‌های مالیاتی،

۲. سیاست‌های بودجه‌ای،

۳. راهکارهای مدیریت و تسویه بدهی‌های دولت.

در ارتباط با سیاست‌های مالیاتی اعمال برخی تغییرات کلیدی در «قوانین مالیاتی موجود» در جهت حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده است. این تغییرات علاوه بر تأکید بر اهمیت اصلاحات بلندمدت در قوانین و مقررات مالیاتی موجود، دوره کوتاه‌مدت سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ را نیز دربر می‌گیرد. در ارتباط با سیاست‌های بودجه‌ای بر استفاده حداکثری از ظرفیت‌های منظور شده در تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۳ برای خروج از رکود تأکید شده است. درخصوص راهکارهای دولت برای مدیریت و تسویه بدهی‌های دولت، ادعا شده که رویکرد ارائه شده کاملاً جدید است.

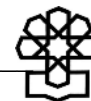
۳-۴-۱. مبنای ارزیابی سیاست‌های مالی دولت

سیاست‌های متنوعی برای خروج از رکود تورمی ارائه شده است. اجماع نسبی در میان سیاست‌های ارائه شده در حوزه مالی برای مواجهه با رکود تورمی محورهای زیر را دربر می‌گیرد:^۱

- **افزایش سرمایه‌گذاری‌های مولد:** سرمایه‌گذاری‌های مولدی که از توجیه اقتصادی برخوردار

باشد به نحوی که به افزایش تولید منجر شود.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، «تحلیل پدیده رکود تورمی و عوامل ایجاد آن در اقتصاد ایران»، شماره ۸۲۵۷، دی‌ماه ۱۳۸۶.



- انضباط مالی دولت: از طریق تنظیم صحیح بودجه و اجتناب از تداوم کسری بودجه، کنترل و کاهش هزینه‌های جاری دستگاه‌هاست.

- اصلاح ساختار مالیاتی: در ادامه سیاست‌های پیشنهادی دولت در حوزه بودجه‌ای بررسی و نقد شده است. با ملاحظه اینکه ساختار مالیاتی در بخش‌های دیگر گزارش ارائه می‌شود، در این قسمت دو موضوع انضباط مالی و افزایش سرمایه‌گذاری‌های مولد بحث می‌شود.

۲-۴-۳. سیاست‌های بودجه‌ای دولت و ارزیابی آنها

در ارزیابی سیاست‌های بودجه‌ای دولت، مسئله محوری انضباط مالی دولت است. در سیاست‌های پیشنهادی دولت، در ارتباط با سیاست‌های بودجه‌ای هفت راهکار پیشنهاد شده که از این تعداد پنج راهکار تکرار تبصره‌های بودجه سال ۱۳۹۳، یک راهکار مربوط به ارتقای بهره‌وری (که ماده ۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه به‌طور اختصاصی به آن پرداخته است) و یک راهکار نیز مربوط به پرداخت هزینه‌های تحقیقاتی به واحدهای تولیدی است که منجر به کسب مجوز تولید یا ثبت اختراع داخلی یا بین‌المللی شود.

بنابراین از هفت سیاست پیشنهادی ۶ سیاست تکرار سیاست‌های قبلی و تنها یک سیاست جدید است (پرداخت هزینه‌های تحقیقاتی به واحدهای تولیدی).

همچنین تبصره‌های بودجه‌ای که در برنامه پیشنهادی دولت به آنها ارجاع شده، مانند تأکید بر انجام پرداخت‌های عمرانی، اجازه تغییر کاربری و فروش اموال مازاد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، اجازه به دستگاه‌های اجرایی برای واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اجازه استفاده از تسهیلات تأمین مالی و خارجی (فاینانس) همگی در سال‌های مختلف حتی در سال‌های قبل از رکود نیز در بودجه‌های سنواتی وجود داشته‌اند. اگر اینها راه‌حلهایی برای علاج رکود تورمی‌اند، که خود قبلاً وجود داشته و اصولاً باید به سهم خود از بروز پدیده مزبور پیشگیری می‌کرده‌اند. بنابراین، این موضوع که سیاست‌های مذکور سیاست‌های مؤثری در ارتباط با انضباط مالی دولت و یا افزایش سرمایه‌گذاری‌های برخوردار از توجیه اقتصادی هستند جای ابهام دارد.

۳-۴-۳. ارزیابی سیاست‌های انضباط مالی دولت

درمجموع انضباط بودجه‌ای حداقل در دو وجه کلی نمود پیدا می‌کند:

۱. کنترل هزینه‌های جاری (اعتبارات هزینه‌ای)،

۲. ساماندهی طرح‌های عمرانی و پرداخت اعتبار به طرح‌های اولویت‌دار (یعنی طرح‌های مولد و

دارای توجیه اقتصادی و فنی لازم).

در سیاست‌های پیشنهادی، در هیچ‌یک از دو وجه مزبور راهکاری ارائه نشده است. حتی در

ارتباط با وجه اول یعنی کنترل هزینه‌های جاری عملکرد چندماهه اول سال جاری دولت عکس آن را نشان می‌دهد به طوری که پرداخت حقوق کارکنان طی چهارماهه اول سال بیش از دو برابر شده است. هرچند ماهیت این تغییر مشخص نیست اما اگر به فرض تنها ۳۰ درصد این رقم مستقیماً مربوط به افزایش حقوق و دستمزد باشد (و بقیه مربوط به تغییر طبقه‌بندی و نظایر آن) نشان از عملکرد دولت برخلاف سیاست‌های اعلامی و یا ناتوانی دولت در کنترل هزینه‌های جاری دارد.

۴-۳. ارزیابی سیاست‌های سرمایه‌گذاری دولت

افزایش سرمایه‌گذاری‌های مولد یکی از محورهای مهم سیاست‌های مالی برای خروج از رکود تورمی است. بررسی عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی) نشان می‌دهد که حداقل در دو - سه سال اخیر بیش از نیمی از اعتبارات مصوب طرح‌های عمرانی تخصیص نیافته اما مسئله مهم‌تر اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی است. اکنون ۲,۹۰۶ طرح نیمه‌تمام در کشور وجود دارد که اگر قرار باشد در زمان مقرر به اتمام برسد به ۲,۰۰۰ تریلیون [۲,۰۰۰ هزار میلیارد] ریال نیاز است. از آنجا که این میزان منابع وجود ندارد، با توجه به رشد هزینه‌ها و ضریب تعدیل، این طرح‌ها برای به پایان رسیدن در یک دوره ۸ تا ۱۰ ساله به ۴,۰۰۰ تریلیون [۴,۰۰۰ هزار میلیارد] ریال نیاز دارد.^۱ البته این میزان پول نیز به‌طور قطع طی مدت مزبور در اختیار نخواهد بود. بنابراین راه‌حل واگذاری و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی و اختصاص منابع در دسترس به طرح‌های مولد و اشتغال‌زاست. در بسته پیشنهادی دولت هیچ یک از سیاست‌ها در راستای اهداف فوق تنظیم نشده است.

۵-۴-۳. ارزیابی سیاست‌های دولت در ارتباط با مدیریت بدهی‌های دولت

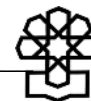
یک بخش از تأکید مشهود دولت بر کنترل پایه پولی می‌تواند علامت‌دهی به سیاستگذاران حوزه بودجه برای حفظ توازن بودجه‌ای باشد که در صورت تحقق می‌تواند نقش مهمی در ثبات کوتاه‌مدت و بلندمدت اقتصاد کشور به‌خصوص در رابطه با تورم داشته باشد. با این حال، با توجه به واقعیت‌های موجود و پیشنهادات ارائه شده در زمینه بودجه، تحقق این امر دشوار به نظر می‌رسد.

دولت در دهه‌های اخیر به‌صورت مداوم با کسری بودجه مواجه بوده است. دولت در این

وضعیت با یکی از دو تصمیم زیر روبرو بوده است:

- تأمین کسری بودجه از طریق منابع بانک مرکزی یا از طریق منابع نفتی،

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۹. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، شماره مسلسل



- عدم تأمین کسری بودجه و عدم تخصیص مناسب منابع به طرح‌های عمرانی، در صورتی که رویکرد نخست اتخاذ شود اثر آن در افزایش نقدینگی و تورم متبلور خواهد شد که باعث تشدید شرایط تورمی فعلی می‌شود. در صورتی که رویکرد دوم اتخاذ شود سرمایه‌گذاری‌های مولد در سطح مکفی انجام نشده و در نتیجه به تعمیق رکود کمک خواهد کرد. دولت در سیاست‌های پیشنهادی خود در حوزه بودجه رویکرد روشنی درخصوص سازوکار مواجهه با کسری بودجه ارائه نمی‌دهد.

۳-۴-۶. ارزیابی سیاست‌های دولت در ارتباط با کسری بودجه

۱. تصمیم دولت بر تشکیل واحد سازمانی جداگانه جهت احصاء، ثبت و پایش بدهی‌ها و تعهدات دولت و نگهداری متمرکز حساب‌ها در وزارت امور اقتصادی و دارایی که برای نخستین بار در سابقه بودجه‌ریزی ایران به آن توجه شده است، راهکاری اصولی و توصیه شده حسب تجربه‌های جهانی است، که امکان مدیریت بدهی‌ها و تعهدات دولت را فراهم خواهد کرد، لکن به منظور پایداری و ضابطه‌مند کردن آن و آگاهی نمایندگان مجلس بر چگونگی انجام آن، به‌عنوان اقدام تکمیل‌کننده سیاست اتخاذی دولت، پیشنهاد می‌شود متن ذیل به انتهای بند ۱، ۳۸ افزوده شود:

وزارت امور اقتصاد و دارایی مکلف است گزارش تفصیلی وضعیت مانده تعهدات و بدهی‌های بخش عمومی (دولت و شرکت‌های دولتی) را به تفکیک میزان، انواع، دستگاه اجرایی و چگونگی ایجاد آنها تا پایان سال ۱۳۹۳ و همچنین نحوه بازپرداخت آنها را تدوین و جهت تصویب تا پایان سال ۱۳۹۳ تقدیم هیئت وزیران کند».

۲. شرط لازم مدیریت بدهی‌ها و تعهدات دولت، پایش نحوه ایجاد بدهی و تعهد دولت در سال مالی بودجه است. بدهی‌های امروز دولت نتیجه عملکرد سال‌های گذشته و بدهی‌های آینده دولت نتیجه عملکرد و تعهدات ایجاد شده امروز است. بنابراین لازم است در هنگام ارائه بودجه هر سال، گزارش بدهی‌ها و تعهدات ناشی از اجرای بودجه تهیه و به مجلس تقدیم شود. از این رو پیشنهاد می‌شود بند ذیل به مجموعه سیاست‌های مدیریت و تسویه بدهی‌های دولت افزوده شود:

«وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است به همراه ارائه لایحه بودجه به مجلس شورای

اسلامی، گزارش بدهی‌ها و تعهدات ناشی از اجرای بودجه را تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید».

۳. از جمله راهکارهای ارائه شده برای تسویه بدهی‌های دولت، واگذاری اموال دستگاه‌های اجرایی بابت تأدیه بدهی‌های همان دستگاه و فروش پروژه‌های نیمه‌تمام است. این راهکارها همگی در سال‌های مختلف حتی در سال‌های قبل از رکود نیز در بودجه‌های سنواتی وجود داشته‌اند، اما به دلایل مختلف عملکردی نداشته است. بنابراین، این موضوع که سیاست‌های مذکور سیاست‌های

مؤثری در ارتباط با مدیریت بدهی‌های دولت هستند جای ابهام دارد.

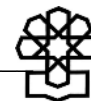
۴. استفاده از ابزارهای مختلف و متنوع در چارچوب سیاست‌های اعلامی برای مدیریت بدهی‌های دولت، نه تنها کمکی به مدیریت بدهی‌ها و تعهدات نخواهد کرد، بلکه به دلیل پراکندگی و عدم انسجام درونی ممکن است سبب‌ساز آشفتگی در برنامه مدیریت بدهی‌های دولت شود. بنابراین برای جلوگیری از بروز چنین وضعیتی پیشنهاد می‌شود به جای استفاده از ابزارهای مختلف، به مانند سایر کشورها از یک ابزار با کارکردهای متفاوت استفاده شود. از جمله این ابزارها می‌توان به ابزار انتشار اوراق بدهی دولتی اشاره کرد که در اغلب کشورهای جهان استفاده می‌شود. در چارچوب ساختار اقتصادی ایران، مشابه اوراق قرضه دولتی اوراق خزانه اسلامی است که در چند سال اخیر در بودجه‌های سنواتی به آن توجه شده است و آیین‌نامه انتشار آن نیز به تصویب هیئت وزیران رسیده است. در مجموعه سیاست‌های اعلام شده در دو بند به اوراق خزانه اسلامی نیز اشاره شده است. لکن به نظر می‌رسد باید کارکرد بیشتری به اوراق خزانه اسلامی داد. به نحوی که اوراق خزانه اسلامی واجد ویژگی‌هایی شود که بتواند سایر سیاست‌های مدیریت بدهی‌های دولت، از جمله تهاثر بدهی‌های دولت از محل بدهی‌های مالیاتی اشخاص را انجام دهد.

بر این مبنا پیشنهاد می‌شود با احصای بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی (که در بند «۱» پیشنهاد شد)، به ازای این بدهی‌ها اوراق خزانه اسلامی صادر شود. در گام بعدی به تمامی بدهکاران دولت و شرکت‌های دولتی بابت مطالباتشان از دولت و شرکت‌های دولتی این اوراق پرداخت شود. سپس این اوراق واجد این ویژگی شود که قابلیت مبادله داشته و به‌ویژه بتوان از آن به‌عنوان ابزار تسویه بدهی اشخاص حقوقی دارنده آن به دستگاه‌های دولتی استفاده کرد.

۷-۴-۳. ارزیابی سیاست‌های دولت در زمینه مالیات

در بسته پیشنهادی ارائه شده برای خروج از رکود و تورم اقتصاد، از مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی و علی‌الخصوص سیاست‌های مالی و مالیاتی استفاده شده است. البته باید توجه شود که تأثیر سیاست‌های مالی و علی‌الخصوص مالیاتی مدنظر در بسته ارائه شده برخلاف انتظار در کوتاه‌مدت تعیین شده برای بسته (یک سال و چند ماه)، نمایان نخواهد شد^۱ و باید برای حصول نتایج قابل قبول و مداوم این سیاست‌ها لاقلاً یک افق زمانی میان‌مدت در نظر گرفت. این درحالی است که بسته سیاستی ارائه شده درصدد است تا در چند ماه باقیمانده از سال ۱۳۹۳ و سال آتی بتواند با اعمال برخی سیاست‌های اقتصادی، اندکی از شدت رکود به همراه تورم در اقتصاد ایران

۱. هرچند که اثرگذاری سیاست‌های مالی و مالیاتی در مقایسه با سیاست‌های پولی به لحاظ دوره زمانی سریع‌تر است، اما سیاست‌های مالیاتی برای تأثیرگذاری نیازمند گذراندن حداقل یک دوره مالی است.



کاسته شود. باید اذعان کرد که لاقط سیاست‌های لحاظ شده در بخش مالیاتی قادر نخواهند بود در بازه زمانی تعیین شده اهداف بسته سیاستی مذکور را تأمین کنند. دلایل این عدم توفیق در زیر تصریح شده است:

- همان‌طور که عنوان شد هدف اصلی برنامه خروج از رکود رفع تنگنایهای تأمین مالی و افزایش تقاضای مؤثر معرفی شده است. به‌نظر می‌رسد اجرای سیاست‌های مالیاتی سهل‌گیرانه متناسب با شرایط فعلی اقتصاد می‌تواند از طرق مختلف در تأمین دو هدف یاد شده مؤثر واقع شود. از یک طرف کاهش بار مالیاتی مؤدیان و فعالان اقتصادی می‌تواند در تخصیص منابع آزاد شده برای اهداف دیگر مرتبط با کسب‌وکار مؤثر واقع شده و تا حدودی (هر چند محدود) بحث تأمین نقدینگی برای این گروه از فعالان را سامان دهد. از طرف دیگر این موضوع قادر است با تأثیر بر هزینه تولید فعالان اقتصادی و تعدیل آن، بر افزایش انگیزه‌های تولیدی مؤثر باشد. ضمناً ارائه تخفیف‌های مالیاتی در درآمد اشخاص حقیقی یا کاهش مالیات‌های غیرمستقیم می‌تواند تا حدی افزایش تقاضای داخلی را به دنبال داشته باشد. بنابراین از منظر روابط بین بخشی، سیاست مالیاتی می‌تواند در برآورده شدن هر دو هدف تا اندازه‌ای مؤثر واقع شود. اما واقعیت این است که همه احکام یا سیاست‌های مالیاتی تصریح شده در بسته ارائه شده در واقع همان موادی است که در لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم بوده است و از مجموع ۱۷ سیاست (حکم) مالیاتی تصریح شده در این بسته حدود ۱۰ مورد آن در قالب بخشی از مواد لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در صحن علنی مجلس به تصویب رسیده و فرآیند قانون شدن آنها (بررسی و تأیید نهایی شورای نگهبان و ابلاغ آن به دستگاه اجرایی) هنوز باقی مانده و به‌نظر می‌رسد لاقط برای دوره زمانی یاد شده در این بسته، این موارد به مرحله اجرایی نخواهد رسید. پس عملاً ۱۰ مورد از مشوق‌های مالیاتی ذکر شده در این بسته که می‌تواند در رفع رکود تا حدودی مؤثر باشند، برای دوره زمانی مد نظر بسته پیشنهادی (سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴) قابل بهره‌برداری نیست و می‌توان از پتانسیل این سیاست‌ها در سال‌های آتی بهره‌مند شد. در ۵ مورد دیگر نیز هنوز تعیین تکلیف نهایی از طرف مجلس صورت نگرفته است لذا حتی در صورت تصویب این موارد در مجلس باز هم مانند مواد قبلی اجرای این موارد عملاً قبل از سال ۱۳۹۵ مقدور نخواهد بود.

- نکته دیگری که باید به آن توجه شود این است که اغلب احکام مالیاتی مندرج در لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم که در بسته سیاستی خروج از رکود توری به آن اشاره شده است، از منظر اصلاح ساختار سخت‌افزاری و نرم‌افزاری نظام مالیاتی و با هدف اجرای طرح جامع مالیاتی صورت گرفته و انگیزه‌های کنترل تورم و رکودزدایی در تدوین این لایحه کمرنگ بوده است (البته در بررسی این لایحه در مجلس اندکی از احکام یاد شده از این منظر مورد توجه، اصلاح،

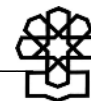
بازنگری و تدوین قرار گرفت). بنابراین برای بازنگری در سیاست‌های مالیاتی از منظر بسته ارائه شده باید تدابیری برای کاستن از بار مالیاتی فعالان اقتصادی اقدام شود که این امر می‌تواند با تعدیل ۲ یا ۳ نرخ مالیاتی مندرج در قوانین مالیاتی (مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی، مالیات کارکنان اعم از دولتی و خصوصی و تعدیل نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده) صوت گیرد. این هدف می‌تواند با ملاحظه عدم کاهش قابل توجه درآمدهای مالیاتی برای تحقق اهداف مندرج در قانون برنامه پنجم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی قابل پیگیری باشد، زیرا نتایج مطالعات مختلف بیانگر این واقعیت است که حتی با کاهش نرخ‌های مالیاتی در برخی بخش‌ها می‌توان وصول درآمدهای مالیاتی را تا حدی بالاتر برد و با کاستن از فعالیت‌های زیرزمینی و فرار مالیاتی در گسترش دامنه و پایه مالیاتی کمک کرد.

کاهش برخی از نرخ‌های مالیاتی در شرایط رکود تورمی اقتصاد علاوه بر آثار واقعی این سیاست روی کسب‌وکار و حجم فعالیت فعالان اقتصادی، از نظر روانی نیز جو و انتظارات مطلوبی را در جامعه برای تسریع در خروج از شرایط رکود تورمی به وجود می‌آورد که **اتفاقاً در شرایط فعلی اقتصاد به انتشار این انتظارات مثبت و سازنده بیشتر نیاز است.**

- از دلایل پراهمیت بودن ضرورت تعدیل نرخ‌های مالیاتی در شرایط رکود تورمی، همزمانی افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده با شکل‌گیری شرایط رکودی در اقتصاد ایران است. اگر شروع عوامل ایجادکننده رکود در اقتصاد ایران از سال ۱۳۹۰ در نظر گرفته شود، در این دوره با تصویب مفاد تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شد تا نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده هر سال به میزان ۱ درصد افزایش یابد.^۱ اگرچه در رابطه با تأثیر اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده بر رکود تورمی اخیر بحث چندانی صورت نگرفته است، با در نظر گرفتن گستردگی دامنه شمول تعیین شده در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده نمی‌توان تأثیر احتمال آن را به کلی نادیده گرفت. لاقلاً در این نکته تردیدی نیست که در شرایطی که اقتصاد ملی بر اساس تحلیل دولت با کمبود تقاضای مؤثر مواجه است، افزایش ۲ درصدی نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده در سال ۱۳۹۳ با سیاست‌هایی که دولت دارد برای خروج در پیش گیرد تعارض آشکار دارد. لذا باید در شرایط فعلی و تا برگشت شرایط عمومی اقتصاد به حالت عادی (رشد حداقلی و تورم اندک و باثبات)، از اتخاذ هر نوع سیاستی که منجر به افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده شود، جداً اجتناب شود.

● با توجه به آنچه که بیان شد یکی از سیاست‌های مالی مؤثر در کمک به خروج از رکود و

۱. البته باید اذعان کرد که طبق قانون بودجه سال ۱۳۹۳ نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده در این سال ۱ درصد بیشتر از آنچه که در قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شده بود، افزایش یافت.



تورم اقتصاد در شرایط فعلی استفاده از سیاست‌های انقباضی مالیاتی است. اعمال این سیاست در شرایط فعلی اقتصاد از یک سو می‌تواند آثار روانی مثبت در فضای کسب‌وکار کشور داشته باشد و از طرف دیگر به صورت عینی هزینه تولید و مصرف را توأمان کاهش دهد. نتیجه آن نیز می‌تواند بهبود و پویایی طرف عرضه و تقاضای اقتصاد باشد. اما آنچه که در بسته ارائه شده از آن به‌عنوان سیاست‌های مالیاتی یاد شده است، بخشی از احکام مالیاتی اصلاح شده در قالب لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم می‌باشد که با توجه به محدود بودن بازه زمانی سیاست‌های حمایتی لحاظ شده در بسته پیشنهادی و همچنین زمانبر بودن فرآیند تصویب نهایی و اجرا شدن این احکام، به نظر می‌رسد عملاً استفاده از سیاست‌های مالیاتی در این بسته برای سرعت بخشیدن به دوره خروج از رکود ناممکن باشد. براین اساس در این گزارش پیشنهاد شده است برای تحقق اهداف سیاست‌های خروج اقتصاد از رکود و تورم در کوتاه‌مدت (دو سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴) نرخ برخی از پایه‌های مالیاتی مرتبط با بخش تولید لاقلاً برای مالیات بر عملکرد دو سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ موردبازنگری و تعدیل قرار گیرد. در این فرآیند نرخ‌های مالیاتی پیشنهادی برای تعدیل در این گزارش به نحوی انتخاب شده است که کاهش این نرخ‌ها اولاً منجر به کاهش شدید درآمدهای مالیاتی نخواهد شد و ثانیاً با عملکرد نظام مالیاتی با رویکرد طراحی شده برای طرح جامع مالیاتی، کاهش نرخ پیشنهاد شده در برخی از بخش‌ها، می‌تواند منجر به افزایش سطح نفوذ نظام مالیاتی شده و از این طریق با گسترده کردن پایه مالیاتی، درآمدهای مالیاتی افزایش یابد.

لذا برای اثرگذاری سیاست‌هایی متناسب با اهداف بسته ارائه شده اولاً پیشنهاد می‌شود نرخ مالیات موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم برای اشخاص حقوقی غیردولتی تولیدی (واحدهای تولیدکننده کالا) از ۲۵ درصد فعلی کاهش یابد. ثانیاً در بخش قانون مالیات بر ارزش‌افزوده نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده در سال ۱۳۹۴ افزایش نیابد به‌عبارت دیگر اجرای حکم تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم در سال ۱۳۹۴ متوقف شده و در سال ۱۳۹۴ نیز نرخ مالیاتی معادل ۸ درصد (نرخ اعمالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۳) باقی بماند.

البته باید به این موضوع توجه شود که نحوه اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده در ۶ سال گذشته (دوره آزمایشی پنج ساله که تا به حال ۲ سال نیز تمدید شده است) به‌گونه‌ای بوده است که علیرغم هدف قانون مبنی بر انتقال بار مالیات به مصرف‌کننده نهایی در عمل فعالان و تولیدکنندگان را با مشکلات و چالش‌هایی جدی مواجه کرده است و باید در این بسته برای تعیین تکلیف نهایی این قانون در سال ۱۳۹۴ تصمیم منطقی اتخاذ شود، زیرا ادامه ناقص و پرمسئله این قانون به حالت آزمایشی شاید بتواند هدف درآمدی مد نظر را محقق کند، اما در عمل ممکن است فضای کسب‌وکار کشور را با معضلات

دیگری مواجه کند که هزینه آن در نهایت فراتر از منافع آن برآورد شود.

● با هدف تقویت بخش تقاضای کل اقتصاد، پیشنهاد می‌شود نرخ مالیات کلیه حقوق‌بگیران (اعم از دولتی و غیردولتی) برای مالیات عملکرد نیمه دوم سال ۱۳۹۳ و سال ۱۳۹۴ در هر سطح درآمدی مشمول مالیات، کاهش یابد.

● نکته بسیار مهم که باید در ارائه و تصویب این پیشنهادها به آن توجه شود این است که پیگیری سیاست مالیاتی انقباضی با رویکرد ارائه شده در این گزارش دارای یک محدودیت قانونی است که آن هم تضاد این مفاد با حکم تبصره «۱» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه است.

۳-۵. بررسی سیاست‌های پیشنهادی مرتبط با فضای کسب‌وکار

مهمترین راهبردهای بسته دولت در زمینه بهبود فضای کسب‌وکار را می‌توان به صورت زیر بیان کرد:

- بهبود کسب‌وکار با محوریت شاخص‌های بانک جهانی.

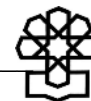
- الزام دستگاه‌های مرتبط به کاهش هزینه‌ها و زمان انجام مراحل مختلف کسب‌وکار.

در ارتباط با راهبردهای فوق پیشنهادهایی ارائه شده است که می‌توان ملاحظات زیر را در رابطه با آنها بیان کرد:

۱. محیط کسب‌وکار شامل محیط اقتصاد کلان و محیط مالی می‌شود که در این گزارش به طور مستقل به آنها پرداخته شده است. در مورد محیط مالی روشن نیست که دولت چگونه می‌خواهد شرایط محیط مالی نامطلوب کنونی را بهبود ببخشد. با توجه به اینکه مهمترین مشکل تولیدکنندگان ایرانی، مسئله تأمین مالی عنوان شده است و این مشکل، حداقل در تعمیق رکود موجود بی‌تأثیر نیست، سیاست‌های پیشنهادی دولت فاقد نوآوری و ارائه راه‌حلی برای برقراری اتصال میان پس‌اندازهای سرگردان مردمی به دست تولیدکنندگان کشور در مسیری امن و شرعی است و صرفاً بر روش‌های ناکارآمد نظام بانکی موجود تکیه دارد.

۲. محیط کسب‌وکار شامل محیط نهادی می‌شود که خود شامل سیستم سیاسی و نهادها، نظام آموزش عالی و تکنولوژی و فرهنگ و ارزش‌ها نیز می‌شود که در این گزارش به آنها پرداخته نشده است. آنچه که در بسته سیاستی دولت ذیل مسئله بهبود محیط کسب‌وکار آمده را با عنوانی مثل کاهش بوروکراسی اداری نیز می‌توان تعبیر کرد.

۳. در متن ارائه شده، شاخص انجام کسب‌وکار بانک جهانی مبنای تبیین وضعیت موجود و هدفگذاری برای بهبود محیط کسب‌وکار قرار گرفته است. صحت داده‌های این شاخص با توجه به



نتایج سلسله گزارش‌های «راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی» مرکز پژوهش‌های مجلس محل تردید است.

۴. در بسته سیاستی دولت این دیدگاه وجود دارد که این سیاست‌ها در کوتاه‌مدت (محدود به سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴) به نتیجه می‌رسند و می‌توانند منجر به خروج از رکود تورمی شوند، اما بهبود محیط کسب‌وکار، ماهیتی میان‌مدت و بلندمدت دارند و بجز اثر روانی، بعید است بهبود محیط کسب‌وکار بتواند نقش مؤثری در بیرون آمدن از رکود تا پایان سال ۱۳۹۴ ایفا کنند.

۵. هم اکنون انبوهی از احکام قانونی ناظر به بهبود محیط کسب‌وکار وجود دارند^۱ که به دلایل مختلف یا اجرا نمی‌شوند یا ناقص اجرا می‌شوند. اگر دولت واقعاً عزم بهبود محیط کسب‌وکار داشته باشد، می‌تواند بجای ارائه لایحه جدید، احکام قانونی موجود را اجرا نماید. لازم به یادآوری است متوسط فاصله تقدیم لایحه و تصویب نهایی و ابلاغ برای اجرا در سال‌های اخیر، بیش از یکسال بوده است و غفلت سهوی از این نکته، کارآمدی و تأثیر لایحه احتمالی دولت را هرچه کمتر می‌کند.

۳-۶. بررسی سیاست‌های پیشنهادی مرتبط با تأمین مالی

۳-۶-۱. سیاست‌های بانکی و اعتباری

یکی از نقاط قوت سیاست‌های بانکی و اعتباری اشاره شده در این بخش، در نظر گرفتن نوعی تقسیم کار میان سیستم بانکی و بورس اوراق بهادار است که طی آن سیستم بانکی وظیفه تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط را به عهده می‌گیرد و بنگاه‌های بزرگ به سمت بازار سرمایه هدایت می‌شوند. با این حال، نگاهی به بازار سرمایه و حجم تقاضا برای معاملات نشان می‌دهد بازار سرمایه در شرایط کنونی، ظرفیت لازم را برای اجرای چنین سیاستی ندارد، جز اینکه برنامه‌ای برای بهبود و ارتقای زیرساخت‌های بازار سرمایه اتخاذ گردد. اشاره به برخی از وظایف نظارتی بانک مرکزی به‌عنوان سیاست‌های بانکی و اعتباری نشان از این دارد که در عمل مجموعه اقدامات نظارتی بانک مرکزی در مکلف نمودن بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در رعایت استانداردها و نسبت‌های قانونی مؤثر نبوده و شاهد موارد زیادی از عدم رعایت قوانین و مقررات توسط شبکه بانکی هستیم. عدم موفقیت کامل بانک مرکزی در این خصوص به دو عامل مهم بستگی دارد که اولی وابستگی بانک مرکزی به دولت و دوم وابستگی بانک مرکزی به بانک‌هاست (استقلال بانک مرکزی را نباید فقط استقلال بانک مرکزی از دولت معنا کرد، بلکه استقلال بانک مرکزی از بانک‌ها

۱. نظیر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی (۱۳۸۷) و قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (۱۳۹۰).

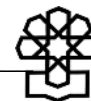
هم مهم است، زیرا در غیر این صورت بانک مرکزی نمی‌تواند وظایف نظارتی خود را به درستی انجام دهد). در نتیجه به‌نظر می‌رسد، افزایش شفافیت در عملکرد بانک مرکزی و مبارزه با فساد از جمله راه‌حل اساسی و بنیادین این مسئله باشند.

به‌طور عمده سیاست‌های دولت در بخش بانکی و اعتباری را می‌توان به سه حوزه تقسیم کرد. سیاست‌های مربوط به افزایش توان اعتباردهی بانکها (که به‌نظر می‌رسد در بسته سیاستی دارای اولویت و اهمیت بالاتری است)، سیاست‌های بانکی در جهت حمایت از تولید و سیاست‌های ساماندهی و انتظام‌بخشی به بازار پول در راستای خروج از رکود. در ادامه به بررسی این حوزه‌ها و ارائه نکات مغفول مانده می‌پردازیم.

- افزایش توان اعتباردهی بانکها (در این بخش سیاست‌های ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد):

- افزایش سرمایه بانکها از محل درآمدهای مازاد بودجه،
- کاهش بدهی بخش دولتی به بانکها،
- تسهیل وصول مطالبات معوق بانکها از طریق اصلاح ماده مربوط به مزایده در قانون ثبت اسناد و املاک،
- ممنوعیت بازخرید اوراق مشارکت پیش از سررسید و مجاز نمودن معامله آن در بازار ثانویه،
- کاهش نسبت مطالبات غیرجاری بانکها به میزان حداقل ۲ واحد درصد،
- تشکیل کارگروه مشترک با قوه قضائیه برای پیگیری مسائل مشترک بین بانکها و دستگاه قضایی از جمله مطالبات غیرجاری بانکها و اجرای قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی،
- الزام بانکها به فروش اموال غیرمنقول مازاد بر حدود ابلاغ شده توسط بانک مرکزی به میزان حداقل ۲۰ درصد در سال،
- الزام بانکها به فروش سهام و شرکت‌های متعلق به بانکها مازاد بر حدود ابلاغ شده توسط بانک مرکزی به میزان حداقل ۳۳ درصد.

در این دسته از سیاست‌ها دولت به‌دنبال افزایش توان اعتباردهی بانکها با استفاده از روش‌های ممکن است. درخصوص بند اول (افزایش سرمایه بانکها از درآمدهای مازاد بودجه) مشخص نیست که درآمدهای مازاد بودجه طبق کدام قاعده و منطقی پیش‌بینی شده است. در حالی که حسب گزارش‌های رسمی در چهار ماه نخست سال جاری (۱۳۹۳) فقط ۵ درصد بودجه عمرانی تخصیص داده شده است. حتی در شرایطی که این امر اتفاق بیافتد، افزایش سرمایه بانکها از منابعی غیر از منابع داخلی آنها، منجر به تزریق پول مجدد در اقتصاد کشور و افزایش تورم خواهد



شد. این در حالی است که افزایش سرمایه بانکها از ناحیه سود انباشته و دیگر منابع داخلی باعث می‌شود که بانکها به میزان محدود و با توجه به شرایط بازار پول، افزایش سرمایه را انتخاب کنند که از مضرات افزایش دستوری و ناگهانی به دور است. علاوه بر این از آنجایی که بانکها توانایی هدایت نقدینگی به وجود آمده به سمت پروژه‌های تولیدی را در برهه کنونی ندارند، این بار نیز به احتمال زیاد اعتبارات و تسهیلات بانکها به سمت فعالیتهای غیرمولد و سفته‌بازی سوق پیدا خواهد کرد. بر این اساس افزایش سرمایه بانکها قبل از تغییرات ساختاری در نظام بانکی و بهبود فضای تولید از یکسو و کاهش نسبی فاصله بین نرخ تورم و سود تسهیلات ازسوی دیگر راهبرد مناسبی نخواهد بود.

به نظر می‌رسد اجرای سیاستهای دیگری از قبیل کاهش بدهی‌های دولت به بانکها و همچنین کاهش مطالبات غیرجاری بانکها از طریق اصلاح قوانین مربوط به مزایده‌ها و همچنین اقدام برای اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت درخصوص رویه‌ها و فرآیند فروش اموال تملیکی و رهنی بانکها راه‌حل‌های مناسب‌تری برای افزایش توان اعتباردهی بانکها باشد. برای مثال با کاهش مطالبات معوق و شناسایی بدهکاران بانکی و دریافت حقوق بانک از آنها اولاً فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازانه نیز کاهش خواهد یافت و ثانیاً حجم عظیمی از منابع بانک را می‌توان مجدداً به سمت فعالیتهای مولد هدایت کرد.

در بند «۳-۵» که به ممنوعیت بازخرید اوراق مشارکت اشاره دارد، یکی از مهمترین دلایل اقبال نسبت به اوراق مشارکت میزان نقدپذیری بالای آن است به گونه‌ای که خریداران اطمینان دارند که می‌توانند در کمترین زمان ممکن آن را به وجه نقد تبدیل کنند و این استقبال نسبتاً مناسب خریداران اوراق مشارکت است که آن را به ابزاری قابل برنامه‌ریزی برای اجرای سیاست‌ها تبدیل می‌کند. هرچند ممنوعیت بازخرید اوراق مشارکت توسط بانکهای عامل و عرضه آنها در بازارهای ثانویه از لحاظ اقتصادی و منطقی توجیه دارد، اما به دلیل عدم جذابیت نرخ‌های سود آن، لاقلاً در کوتاه‌مدت استقبال خریداران به شدت کاهش خواهد یافت، زیرا دسترسی به بازار ثانویه به آسانی خرید اولیه اوراق بهادار توسط عموم مردم نخواهد بود. لذا پیشنهاد می‌شود برای بالا بردن استقبال از این اوراق سود آنها در برابر سود سپرده‌های بانکی افزایش یابد.^۱ علاوه بر این به جهت آنکه اوراق مشارکت ابزار مناسبی برای پولشویی به حساب می‌آید، توصیه می‌شود معاملات اوراق مشارکت در یک سیستم ثبت معاملات ثبت شود تا قابلیت ردگیری داشته باشد.

۱. یکی از دلایل بالا بودن مانده اوراق مشارکت نزد بانکهای عامل پایین بودن نرخ سود این اوراق است. زمانی که نرخ سود اوراق مشارکت نسبت به سود سپرده‌ها پایین‌تر باشد، بخش غیردولتی و حتی بخش عمومی تمایلی به خرید آن ندارند و لذا بانکها مکلف به خرید آن می‌شوند و به نوعی بخشی از سود خود را از دست می‌دهند.

- سیاست‌های اعتباری حمایت از تولید (این دسته از سیاست‌ها شامل موارد زیر می‌شود):

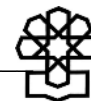
- افزایش سهم تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌ها از مجموع اعتبارات پرداختی بانک‌ها به حداقل ۶۰ درصد،
- افزایش سقف تسهیلات انفرادی (خرد)،
- گسترش دامنه اعمال خطوط اعتباری در اعطای تسهیلات سرمایه در گردش به بنگاه‌های اقتصادی،
- گسترش دامنه نفوذ کارت‌های اعتباری برای خرید کالاهای بادوام تولید داخل.

در این سیاست‌ها استفاده از ظرفیت بانک‌ها برای تأمین مالی پروژه‌ها و طرح‌های تولیدی، مد نظر قرار گرفته است. همان‌طور که در مقدمه سیاست‌های بانکی و اعتباری آمده است یکی از اهداف اصلی این سیاست‌ها جهت‌گیری درخصوص تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط توسط بانک‌ها و هدایت بنگاه‌های بزرگ به سمت بازار سرمایه است. لذا افزایش سهم تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌ها از مجموع اعتبارات پرداختی بانک‌ها نیز باید در راستای همین سیاست‌ها باشد.

در مورد کارت‌های اعتباری برای خرید کالاهای تولید داخل نیز باید گفت که کارت‌های اعتباری که تنها توانایی پرداخت به کالاهای تولید داخل را دارند روش مناسبی برای ترغیب مصرف‌کنندگان به خرید و مصرف کالاهای داخلی است. اما ذکر این نکته نیز ضروری است که تشویق مصرف‌کنندگان به خرید کالاهای داخلی نمی‌تواند راهبردی عمیق و بهبوددهنده‌ای قوی برای تولید داخلی کشور باشد، زیرا بسیاری از تولیدات خارجی، در داخل بسته‌بندی شده و با مارک داخلی عرضه می‌شود. به نظر می‌رسد ترغیب تولیدکننده از طریق ابزارهای تشویقی مالیاتی و تعرفه‌ای و همچنین سیاست‌های توسعه صادرات که در این برنامه به برخی از آنها اشاره شده است، راهکارهای مناسب‌تری برای مصرف کالاهای مرغوب داخلی باشد.

- سیاست‌های ساماندهی و انتظام بخشی به بازار پول (مهمترین سیاست‌های دولت در این حوزه عبارتند از):

- ساماندهی مؤسسات اعتباری بدون مجوز با تأکید بر اجرای قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی،
- الزام بانک‌ها به کسب اطمینان از تأمین حداقل ۲۵ درصد از منابع مالی مورد نیاز پروژه‌های سرمایه‌گذاری از محل حقوق صاحبان سهام،
- منوط نمودن اعطای تسهیلات به بنگاه‌های بزرگ به ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده توسط حسابرس مستقل عضو جامعه حسابداران رسمی کشور،
- منطقی کردن سهم تسهیلات عقود غیرمشارکتی در شبکه بانکی،



● تسری معافیت‌های مالیاتی بازار سرمایه به بازار پول.

به نظر می‌رسد دولت سعی دارد با اجرای سیاست‌های مذکور، بازار پول را در راستای خروج از رکود ساماندهی و انتظام‌بخشی کند که عمده آنها سیاست‌های مناسبی هستند. در مورد تسری معافیت‌های مالیاتی بازار سرمایه به بازار پول ضروری است، پیشنهادی به صورت مشخص و با ذکر نوع معافیت‌ها، توسط دولت ارائه شود تا قابل ارزیابی باشد.

نکاتی که در بخش سیاست‌های بانکی و اعتباری مغفول مانده است:

- **تقویت اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اعتباری:** در این سیاست‌ها به تقویت و توسعه مؤسسات اعتبارسنجی و رتبه‌بندی شرکت‌ها و بنگاه‌ها اشاره‌ای نشده است. بهبود و رونق فعالیت این مؤسسات منجر به شفافیت فعالیت شرکت‌هایی می‌شود که متقاضی دریافت تسهیلات از بانک‌ها هستند، در نتیجه تخصیص منابع بانکی مناسب‌تر خواهد بود

- **مسئله ذینفع واحد و اعطای تسهیلات به شرکت‌های وابسته بانک‌ها:** یکی دیگر از مواردی

که در سیاست‌های پیشنهادی ذکر نشده، مباحث مربوط به ذینفع واحد و اقدام بانک‌ها به ارائه تسهیلات کلان به شرکت‌های لایه اول و لایه دوم و اشخاص مرتبط است که در این خصوص به‌کارگیری سامانه‌های شفافیت و نظارت برخط بر عملیات بانکی از ضرورت بالایی برخوردار است. از این رو یکی از چالش‌های مهم نظام بانکی عدم نظارت کافی و مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌های کشور در خصوص میزان سرمایه‌گذاری و تسهیلات اعطایی به اشخاص مرتبط است. بر اساس گزارش معاونت نظارتی بانک مرکزی^۱ میانگین نسبت تسهیلات و تعهدات مرتبط در نظام بانکی کشور برابر با ۷۱ درصد است (براساس آیین‌نامه تسهیلات مورخ ۱۳۸۹، حداکثر خالص مجموع تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط نباید از ۲۵ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته مؤسسه اعتباری تجاوز نماید) این در حالی است که برخی از بانک‌های کشور دارای درصدهایی چون ۱۴۵ درصد (سینا)، ۱۶۳ درصد (رفاه کارگران)، ۱۰۲ درصد (سپه)، ۱۷۰ درصد (گردشگری) و... هستند.

- **اصلاح ساختار نظام بانکی و قوانین مرتبط:** هرچند دولت قبل نیز تلاش‌هایی در این زمینه انجام

داده است؛ اما تا زمانی که ساختار نظام بانکی و قوانین مورد نیاز در ارتباط با بانک مرکزی و بانکداری اصلاح و مورد بازبینی قرار نگیرد، هرگونه تزریق منابع به بانک‌ها، کارایی لازم را نخواهد داشت.

۱. گزارش درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۲، معاونت نظارت بانکی جمهوری اسلامی ایران.

۲-۶-۳. سیاست‌های مرتبط با بازار سرمایه

۱-۲-۶-۳. اهمیت نقش بازار سرمایه در تأمین مالی و تولید

تأمین مالی تولید و نیز اهداف توسعه‌ای، بخش مهمی از هر برنامه اقتصادی محسوب می‌شود. برای تأمین مالی دو نهاد بانک و بازار سرمایه حضور دارند که در اقتصاد ایران، بیش از ۷۰ درصد منابع مالی بنگاه‌ها از طریق بانک‌ها به دست می‌آید، در حالی که در کشورهای دیگر برای تأمین مالی کوتاه‌مدت به سراغ بانک‌ها می‌روند و تأمین مالی میان و بلندمدت آنها از طریق بازار سرمایه صورت می‌گیرد. بنابراین، یکی از اصلاحاتی که در اقتصاد ایران مطرح است فعال‌ترسازی نقش بازار سرمایه است که این امر در بسته مورد بررسی با عنوان «تقویت این نهاد به منظور نقش‌آفرینی مؤثرتر در روند توسعه اقتصاد ملی» مورد تأکید قرار گرفته است.

۲-۲-۶-۳. توجه به سایر بخش‌های بسته مؤثر بر بازار سرمایه

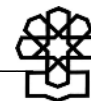
نمی‌توان برای بررسی بازار سرمایه در این بسته سیاستی فقط به سیاست‌ها و اهداف این حوزه توجه داشت، زیرا علاوه بر اینکه همه اجزای اقتصاد به یکدیگر پیوسته هستند و بر هم تأثیر و تأثر دارند، بازار سرمایه ارتباط وثیق‌تری با سایر بخش‌ها داشته و هر رخداد یا انتظاری که در بازارها و بخش‌های دیگر اقتصاد رخ دهد بر آن مؤثر است. هر چند در این گزارش فرصت بررسی کامل این ارتباطها مؤثر نیست، اما می‌توان به سه سیاست ذکر شده در سایر بخش‌ها که بر بازار سرمایه بسیار مؤثر است، اشاره کرد:

- وضع مالیات بر سود تقسیم شده بین سهامداران با هدف تقویت اصلاح ساختار سرمایه شرکت‌ها،

- معاف نمودن آورده نقدی سهامداران از مالیات سود و تلقی سود پرداختی به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول،

- الزام بانک‌ها به فروش سهام و شرکت‌های متعلق به بانک‌ها مازاد بر حدود ابلاغ شده توسط بانک مرکزی به میزان حداقل ۲۰ درصد در سال.

این سیاست‌ها از سیاست‌های تأثیرگذار بر بازار سرمایه است که در موارد اول می‌تواند با تأثیر بر مزیت مالیاتی شرکت‌های بورسی، میزان سرمایه‌گذاری در بورس را تغییر دهد و البته برای افزایش سرمایه بنگاه‌های بورسی باید به مسئله سهام عدالت و رد دیون‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی نیز توجه کرد و در مورد سوم نیز این امکان وجود دارد که به دلیل کاهش تقاضا برای این سهام‌ها و شرکت‌ها و همزمانی فروش سهام‌ها به دلیل الزام قانونی، این سیاست موجب کاهش ارزش بورس شود.



واقعیت آن است که در حال حاضر نوعی بی‌اعتمادی در فعالان نسبت به بازار سرمایه و سرمایه‌گذاران درباره سیاست‌های دولت و مجلس شورای اسلامی در خصوص حوزه‌های به نسبت پربازده بورس به وجود آمده است و در نتیجه نمی‌توان پیش از تحریک بخش واقعی اقتصاد، با معرفی ابزارهای جدید یا جذاب‌تر کردن ابزارهای موجود در بازار سرمایه برای رونق بخش واقعی بازار سرمایه نتیجه قابل توجهی به دست آورد.

ملاحظه رفتار مالی سرمایه‌گذاران در بازار سرمایه کشور نشان می‌دهد که بعد از مواجهه بازار با اخبار مثبت و منفی متوالی و با توجه به آسیب‌های ناشی از مواردی مانند افزایش قیمت خوراک پتروشیمی‌ها، قیمت خودرو و بهره مالکانه معادن، نوعی بی‌تفاوتی رفتاری و واکنش کم نسبت به تغییرات شکل گرفته است؛ بنابراین در چنین شرایطی به دشواری می‌توان بر روی تأمین مالی‌های بزرگ از طریق بازار سرمایه حساب کرد.

۳-۲-۶-۳. سیاست‌های مرتبط با اوراق بهادار دولتی

در این بسته سیاستی و به‌ویژه در بخش «راهکارهای مدیریت و تسویه بدهی دولت» تأکید زیادی بر اوراق بهادار دولتی (اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی) شده است و در بخش بازار سرمایه نیز تلاش شده با ذکر سیاست‌هایی (۳-۱۹ الی ۳-۲۱) به جذاب شدن این اوراق پرداخته شود. هر چند «تعیین نرخ سود شناور مصون از تورم برای اوراق بهادار دولتی» و اجازه خرید و فروش آنها به قیمت بازاری می‌تواند بر جذابیت این اوراق مؤثر باشد، اما کارشناسان معتقدند «حذف تضمین بازخرید اوراق بهادار دولتی توسط بانک‌ها» و البته بانک مرکزی، هرچند در صورت تحقق می‌تواند در بهبود وضعیت مالی بانک‌ها مفید و مؤثر باشد، فروش اوراق بهادار دولتی را با مشکل جدی مواجه می‌کند.

۳-۲-۶-۴. سایر سیاست‌های بازار سرمایه

اکثر سیاست‌های دیگری که در ذیل بازار سرمایه ذکر شده است سیاست‌هایی است که از سوی کارشناسان بورس مفید ارزیابی می‌شوند، اما مشکل آن است که این سیاست‌ها زمانبر بوده و بسیاری از آنها با وجود تلاش‌ها و تأکیدات قبلی هنوز عملیاتی نشده است. برخی از آنها مانند «استفاده از صندوق‌های پروژه» یا «طراحی اوراق بهادار با پشتوانه وام‌های رهنی و غیررهنی» هر چند آماده اجراست، اما شرایط زمانی برای ارائه آنها، همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، فراهم نیست و انتشار آنها می‌تواند با ظهور بی‌اعتمادی سرمایه‌گذاران به تشدید این بی‌اعتمادی منجر شود.

در مجموع در عین حال که سیاست‌های اعلام شده اکثراً سیاست‌هایی است که همواره برای تقویت بازار سرمایه از آنها نام برده شده است - و البته علت عدم عملیاتی شدن آنها تاکنون نیاز به تبیین کارشناسی دارد - اما مسئله مهم عدم اولویت‌بندی و تعیین ارتباط‌های میان این سیاست‌ها و عدم ارائه بازه زمانی است.

۳-۷. بررسی سیاست‌های پیشنهادی مرتبط با فعالیت‌ها و محرک‌های خروج از رکود

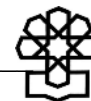
مهمترین ملاحظه‌ای که در رابطه با سیاست‌های پیشنهادی این بخش وجود دارد، مربوط به چگونگی انتخاب بخش‌های اولویت‌دار برای حمایت مالی در راستای خروج از رکود است. در این میان انتخاب بخش نفت و گاز به‌عنوان بخش پیشران بحث‌هایی را ایجاد کرده است، زیرا این بخش علیرغم اهمیت آن در اقتصاد ایران از پتانسیل اشتغال‌زایی بالایی برخوردار نبوده و اساساً با توجه به شرایط تحریم موجود که عملاً امکان استفاده از همه ظرفیت‌های تولیدی موجود هم فراهم نیست، مشخص نیست توسعه این بخش‌ها چگونه توجیه‌پذیر است به‌خصوص آنکه دولت نیز یکی از فروض خود را تداوم وضع موجود تحریم‌ها قرار داده است. علاوه بر این به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران حوزه آب و کشاورزی، حتی در برنامه‌ریزی‌های بخشی کوتاه‌مدت و میان‌مدت نیز قید محدودیت آب باید در نظر گرفته شود که در بسته سیاستی دولت به آن توجه نشده است. با توجه به این نکات در ادامه به بررسی سیاست‌های بخشی پیشنهادی دولت پرداخته خواهد شد.

۳-۷-۱. بخش انرژی

همان‌طوری که در بسته سیاستی دولت نیز ذکر شده است، بخش انرژی کشور (بهینه‌سازی مصرف انرژی، گاز، نفت و پتروشیمی) یکی از بخش‌های پیشران اقتصاد ایران برای خروج از رکود مورد توجه قرار گرفته که در این خصوص موارد زیر قابل بیان است.

اجرای سیاست‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، گاز، نفت و پتروشیمی در پیشنهاد دولت برای این منظور ارائه شده است تا از این طریق اقتصاد از رکود خارج شود. بررسی سیاست‌های مربوط به بهینه‌سازی مصرف انرژی نشان می‌دهد که درخصوص اجرای برخی از این بندها لازم است ملاحظات مختلفی مورد توجه قرار گیرد. برای مثال در حال حاضر سیاست کشور در مقوله انرژی به‌طور کامل مشخص نیست و این باعث شده است که تلاش این برنامه بر این باشد تا همه مناطق کشور به انواع انرژی دسترسی داشته باشد، بدون شک این رویکرد باید اصلاح شود. درخصوص نوسازی ناوگان حمل بار و مسافر درون‌شهری و برون‌شهری نیز این‌گونه نگرانی وجود دارد که به دلیل نامناسب بودن وضعیت کمی و کیفی تولید خودروسازان داخلی، تحقق این هدف از طریق واردات پیگیری شود که خود باعث می‌شود بازار خودروسازی کشورهای دیگر، توسعه پیدا کند.

درباره افزایش ظرفیت تولید گاز و نفت خام لازم است این نکته مد نظر قرار گیرد که در بسته سیاستی در مورد تحریم (لغو نشدن آن) و یا جذب سرمایه‌گذاری خارجی تعارض پیدا می‌کند. بدین‌صورت که صنعت نفت و گاز کشور برای توسعه و اکتشاف همواره به سرمایه‌گذاری خارجی نیاز دارد و تاکنون قسمت اعظم منابع مورد نیاز در این بخش را از طریق این نوع سرمایه‌گذاری



جذب کرده است از طرف دیگر خاصیت سرمایه‌گذاری در صنعت نفت به گونه‌ای است که برای به بهره‌برداری رسیدن به زمان نیاز دارد، بنابراین با بازه زمانی که دولت (سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴) در این بسته سیاستی مورد توجه قرار داده است در تعارض است. پیگیری اهداف توسعه صادرات گاز نیز به این آسانی و در این فاصله زمانی قابل حصول نیست. لذا اهداف مندرج در بخش انرژی دچار ابهام‌های زیادی است که باید برطرف شود.

۲-۷-۳. بخش بازرگانی

سیاست‌های مورد نظر دولت در بخش بازرگانی عموماً شامل سیاست‌های ناظر بر بهبود فضای کسب‌وکار و تشویق صادرات غیرنفتی است. البته در بخش‌های سیاست‌های اقتصاد کلان و تأمین منابع مالی اشاراتی به بخش بازرگانی شده است. موارد ذیل مهمترین راهبردهایی است که دولت باید در رابطه با بخش بازرگانی در نظر گیرد:

- تقویت صادرات غیرنفتی به‌منظور رشد تولید، اشتغال و جبران کمبود تقاضا،

- تحریک تقاضای داخلی با محرک‌های بازرگانی،

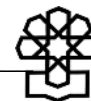
- مدیریت واردات با هدف افزایش کیفیت اشتغال‌زایی رشد.

در زمینه تشویق صادرات غیرنفتی، سیاست‌های دولت عموماً در زمینه ارائه خدمات بهتر به صادرکنندگان با تأکید بر صادرات خدمات فنی و مهندسی و محصولات صنعتی با ارزش‌افزوده بالاست. همچنین با هدف حمایت از صادرات غیرنفتی، ۱۰۰ درصد درآمد حاصل از صادرات خدمات و کالاهای غیرنفتی و محصولات بخش کشاورزی و ۵۰ درصد درآمد حاصل از صادرات مواد خام با نرخ صفر مشمول مالیات می‌شود. به علاوه افزایش صادرات محصولات پتروشیمی (به سطح ۱۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۳) و پیش‌فروش فرآورده‌های نفتی به‌صورت سلف در بازار بورس کالا توصیه می‌شود. همچنین برای تأمین مالی بخش صنعت و معدن، صادراتی بودن محصول تولیدی به استثنای صادرکنندگان مواد خام و اولیه مورد تأکید قرار گرفته است.

اساساً برای افزایش صادرات دو موضوع تولید کالای رقابت‌پذیر صادراتی و فرآیندهایی که منجر به صدور کالاهای مذکور می‌شود حائز اهمیت است و باید مورد توجه قرار گیرد. مسئله اول در بسته دولت راهکار کوتاه‌مدت قابل توجهی مشاهده نمی‌شود و اگر هم باشد اساساً موضوع کل بسته پیشنهادی دولت همین است. اما در رابطه با موضوع دوم فرآیندهای مذکور طیفی از اقدامات شامل رویه‌های بازرگانی، مشوق‌های تجاری شناسایی بازارهای هدف، سیستم حمل‌ونقل و ترانزیت و غیره را دربرمی‌گیرد که بسته پیشنهادی دولت تا حدی، فارغ از توان عملیاتی شدن آن مورد توجه قرار گرفته است. با این حال در ارتباط با این نوع سیاست‌های پیشنهادی که در بندهای

مختلف بسته سیاستی دولت ذکر شده، بیان ملاحظات زیر ضروری است:

۱. بعضی از سیاست‌های تشویقی صادرات در عمل به دلیل فقدان ابزارهای مشخص می‌توانند موجب رخ دادن تقلب‌های گسترده‌ای شوند. به عنوان مثال تشخیص ارزش افزوده و محتوای فناوری بالا در کالاهای صادراتی کار آسانی نیست (بندهای «۴-۲۴» و «۴-۲۳»).
 ۲. در مورد بندهای «۴-۳۰» و «۴-۳۴» کشورهای طرف تجارت به طور دقیقی تعریف نشده‌اند. در مورد بند «۴-۳۰» در عمل به علت اختلاف ساعت گسترده بین کشورهای طرف تجارت ایران تنظیم ساعتی امکان ندارد. می‌توان در مورد گمرکاتی که فعالیت زیادی دارند، ساعات کار آنها را ۲۴ ساعته کرد. در مورد بند «۴-۳۴» نیز لغو رواید می‌تواند پیامدهای منفی امنیتی داشته باشد.
 ۳. در مورد بند «۲-۹» باید توجه داشت که صرف وجود پروانه بهره‌برداری به عنوان عامل شناسایی برای دریافت مشوق‌ها به معنی تولیدکننده بودن دارنده پروانه نیست، بلکه در بعضی موارد پروانه برای دریافت اجازه واردات اخذ شده است. بنابراین لازم است تا در این زمینه شرط در حال تولید بودن و تأیید وزارتخانه‌های مربوطه اضافه گردد.
 ۴. اجرای بند «۴-۳۹» در مورد یکسان‌سازی استانداردها در تمامی نقاط مرزی می‌تواند بسیار مشکل باشد، زیرا در عمل تفاوت‌های استانداردهای قابل قبول بین کشورها و حتی بین مناطق کشوری (مثلاً بین اقلیم کردستان عراق و عراق) وجود دارد.
 ۵. در مورد بند «۴-۴۵» در مورد اعزام رایزنان بازرگانی، در ابتدا لازم است تا چارچوب و شرح خدمات مشخصی در مورد آنان تهیه شود تا بتوان ارزیابی صحیحی از عملکردشان داشت. زیرا در حال حاضر نیز رایزنان بازرگانی در برخی کشورها وجود دارند، اما عملکرد مؤثر و مشخصی از آنها مشاهده نمی‌شود و گاهی استنباط می‌شود که یک مقام تشریفاتی است که به عنوان امتیاز به برخی افراد داده می‌شود.
- علاوه بر این ملاحظات به نظر می‌رسد در بسته دولت توجه کافی به تقویت ترانزیت، تقویت تشکلهای صادراتی، تحول در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، تسهیلات اعتباری برای خریداران خارجی، ثبات سیاست‌های بازرگانی داخلی و خارجی و کیفیت محصولات صادراتی نشده است.
- درباره تحریک تقاضای داخلی مهمترین سیاست‌ها تشویق مصرف تولیدات داخلی و اعتبار بخشی به جایگاه تولیدکننده و کارآفرین، گسترش دامنه کارت‌های اعتباری برای خرید کالاهای بادوام تولید داخل، توسعه فعالیت لیزینگ با اولویت کالاهای بادوام و سرمایه و... می‌باشد. ضمن اینکه یکی از کلیدی‌ترین برنامه‌های دولت در زمینه بهبود فضای کسب و کار، کاهش مداخلات در زمینه قیمتگذاری و سرکوب قیمت‌هاست.



در این رابطه نیز ملاحظات باید مد نظر قرار گیرد:

۱. حذف تدریجی قیمت گذاری کالاها بجز کالاهای غیراساسی و انحصاری هر چند در تئوری برای بازارهای رقابتی می‌تواند فواید قابل توجهی داشته باشد. اما در اکثر موارد بازارهای عمیق رقابتی در کشور وجود ندارد که می‌تواند سبب قیمتگذاری دلخواه (نظریه لنس تیلور) توسط عرضه‌کنندگان شود. از سوی دیگر اختلافات زیادی در تعیین میزان رقابت وجود دارد. برای مثال خودروسازان بازار خودرو را رقابتی می‌دانند، در حالی که شورای رقابت وجود دارد. در مورد محصولات فولاد و سیمان نیز این اختلافات وجود دارد.

۲. فرض ضمنی گزارش در برخی از موارد فقدان تقاضا در اقتصاد و نبود مشکلات جدی در زمینه عرضه می‌باشد. در حالی که در بسیاری از موارد عکس موضوع برقرار است. برای مثال در محصولات کشاورزی و فولادی، حجم عظیمی از واردات نشانه وجود تقاضاست، اما عرضه داخلی توانایی پاسخگویی را ندارد. لذا تحریک تقاضا، ضامن رفع مشکل آنها نخواهد بود.

علاوه بر این، به نظر می‌رسد در بخش سیاست‌های پیشنهادی دولت در حوزه بازرگانی ارائه سیاست‌هایی برای مدیریت واردات با هدف افزایش کیفیت اشتغال‌زایی رشد مغفول مانده است.

۳-۷-۳. بخش صنعت و معدن

در سیاستگذاری کلان بخش صنعت و معدن سه سیاست اصلی مورد تأکید قرار گرفته است:

- تعیین اولویت‌های اعطای تسهیلات براساس معیارهای جایگاه صنعت در زنجیره ارزش، دارا بودن صورت‌های مالی حسابرسی شده، صادراتی بودن محصولات، بستانکار بودن از دولت و اولویت تأمین سرمایه در گردش برای صنایع کوچک،

- اعمال سیاست‌های صنعتی و معدنی به صورت یکسان صرفنظر از مالکیت بنگاه‌های صنعتی،

- توانمندسازی صنایع کوچک از طریق ارتباط با صنایع متوسط و بزرگ و تعمیق و تقویت این تعامل در قالب ایجاد و توسعه خوشه‌ها، شبکه‌ها و برندها.

با بررسی سیاست‌های کلان و اجرایی بخش صنعت و معدن باید ادعان داشت که با توجه به معیارهای ۱۲ گانه در بخش سیاست اجرایی، هدفمندی خاصی یا سیاست‌گزینشی جهت دستیابی به هدف رشد اقتصادی از طریق بخش صنعت و معدن وجود ندارد چون براساس معیارهای فوق تمامی صنایع اعم از صنایع کوچک، متوسط و بزرگ و از هر نوع رشته فعالیت (مشمول بر ۱۳۹ رشته فعالیت صنعتی) می‌توانند در اولویت دریافت تسهیلات مالی باشند که این امر با بهره‌وری منابع محدود در تناقض آشکار است.

همچنین تجربه ایران نشان می‌دهد که بنگاه‌های متوسط نتوانسته‌اند نقش مورد انتظار از

خود یعنی حلقه ارتباط بنگاه‌های کوچک و بزرگ را به خوبی انجام دهند. با این حال، با توجه به اهمیت موضوع اشتغال در ایران، حتماً لازم است موضوع مقیاس فعالیت بنگاه به‌عنوان یک فاکتور اصلی در ملاحظات رشد و توسعه اقتصادی در نظر گرفته شود.

۴-۷-۳. بخش آب و محدودیت‌های ناشی از آن در سیاستگذاری بخشی

آب به‌عنوان زیربنای هرگونه توسعه، باید در تمام برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت مورد توجه قرار گیرد. لازم به ذکر است که حوزه آب به‌عنوان یک بخش مجزا مطرح نبوده و به‌دلیل ماهیت فرابخشی آن تمام بخش‌های زیربنایی از جمله کشاورزی وضعیت را متأثر می‌سازد. لذا پر واضح است که تدوین سیاست‌های اقتصادی خروج از رکود بدون توجه به آب امکانپذیر نیست.

به علاوه واقع شدن کشور ایران در منطقه خشک و نیمه‌خشک جهان و وقوع خشکسالی‌های پی‌درپی در آن، حساسیت تصمیم‌گیری‌های مرتبط با آب را مضاعف ساخته است. کمبود آب، خشکسالی‌های اخیر، تغییرات اقلیم و اختلالات مکرر سازمان‌های بین‌المللی مبنی بر تشدید خشکسالی‌ها در منطقه خاورمیانه، همگی حاکی از این امر است که مقوله آب به‌عنوان یک جزء محدودکننده توسعه اقتصادی در کشور ایران بسیار مورد توجه است.

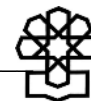
با این حال در بسته دولت توجه کافی به مقوله آب به عمل نیامده است. اگرچه گزارش مذکور سیاست‌های اقتصادی را در بخش‌ها و زیربخش‌های مختلف به‌عنوان یک برنامه کوتاه‌مدت در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ معین می‌کند، ولی لازم به ذکر است که ایجاد هرگونه توسعه پایدار اقتصادی مثلاً در بخش‌های صنعت و مسکن مرهون تأمین منابع آب مطمئن و پایدار است که این موضوع مورد توجه واقع نشده است. بخش چهارم گزارش با عنوان «فعالیت‌ها و محرک‌های خروج از رکود» که در مواردی فعالیت‌های زیربنایی با نیاز به آب را مطرح می‌سازد، باید با دیدگاه آب به‌عنوان یک کالای اقتصادی یکی از محورهای مؤثر در هرگونه توسعه، آب و منابع تأمین آن را با لحاظ اقتصاد آب مدنظر قرار دهد.

۴-۷-۵. بخش کشاورزی

در رابطه با رویکرد دولت به بخش کشاورزی بایستی برخی ملاحظات در نظر گرفته شود:

۱. به‌دلیل متفاوت بودن ماهیت کشاورزی و آب، پیشنهادها و راهکارهای ارائه شده برای صنعت، قابل بهره‌برداری در بخش کشاورزی و آب نیست و باید سهمی جداگانه برای بخش کشاورزی با توجه به فضای عمیق‌تر آن لحاظ کرد.

۲. در بسته دولت برای بخش صنعت به رقابتی بودن آن اشاره شده است که در کنار آن در



مورد بخش کشاورزی پیشنهاد قیمتگذاری کردن بیان شده که با توجه به اینکه یکی از تهدیدهای اقتصاد ایران عدم رقابتی بودن بخش کشاورزی است، بنابراین درخصوص بخش کشاورزی هم همانند صنعت باید به مقوله رقابتی بودن به صورت جدی پرداخته شود.

۳. درخصوص پیشنهاد فعال‌سازی ماده (۳۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در اجرای طرح قیمت تضمینی به جای خرید تضمینی کالاهای کشاورزی، لازم به ذکر است پیشنهاد مذکور مثبت قلمداد می‌شود ولی تاکنون الزامات اجرا و تحقق آن فراهم نشده است.

جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

با در نظر گرفتن تحلیل‌های قبلی این گزارش می‌توان خلاصه نتایج بررسی بسته سیاستی دولت در زمینه خروج غیرتورمی از رکود را به شرح زیر بیان کرد:

۱. خلاصه مفاد بسته سیاستی دولت

- در بسته سیاستی مذکور چهار تنگنا به‌عنوان تنگناهای موجود برای خروج از رکود مطرح شده‌اند. این چهار تنگنا عبارتند از: تنگنای مالی، کاهش تقاضای داخلی، کاهش سرمایه‌گذاری و تحریم‌های ظالمانه.

- با توجه به اینکه بسته سیاستی دولت برای سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ ارائه شده، چنین بیان شده است که در این فاصله امکان رفع تنگنای کاهش سرمایه‌گذاری و رفع تحریم به نحوی که بر رشد این سال‌ها مؤثر باشد وجود ندارد بنابراین باید بر افزایش تقاضای مؤثر و رفع تنگنای تأمین مالی تمرکز کرد.

- درباره افزایش تقاضای مؤثر، تحلیل دولت بر این است که با توجه به کاهش تقاضای مؤثر داخلی در نتیجه کاهش درآمد سرانه پس از رکود تورمی اخیر، علاوه بر تحریک تقاضای خانوارها به طرق ممکن، باید تمرکز اصلی بر افزایش صادرات از کانال اصلاح سیستم‌های انگیزشی، اداری، بازاریابی و... باشد که راهکارهایی نیز در این زمینه ارائه شده است.

- براساس تحلیل دولت مسئله اصلی به کاهش تنگناهای مالی موجود بر می‌گردد که راهکار اصلی در افزایش توان تأمین مالی شبکه بانکی از طریق افزایش سرمایه بانکها دیده شده است. روش‌های پیشنهادی در این زمینه الزام بانکها به فروش اموال مازاد وصول مطالبات معوق، درآمدهای مازاد بر بودجه عمومی و... می‌باشد. علاوه بر این نوعی تقسیم کار میان بانک و بورس پیش‌بینی شده است به نحوی که با امکان معامله اوراق مشارکت در بورس و ممنوعیت خرید یا تنزیل این اوراق

مشارکت دولتی توسط بانک‌ها و نیز جهت دادن بنگاه‌های بزرگ برای تأمین مالی از طریق بورس امکان تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط توسط سیستم بانکی بیش از گذشته فراهم شود.

- از نظر دولت با توجه به محدودیت شدید در تأمین منابع، لازم است میان بخش‌های اقتصاد ایران اولویت‌بندی صورت گرفته و منابع با توجه به آن تخصیص یابد. در این میان بخش‌های نفت، گاز و پتروشیمی، گردشگری، صنعت و معدن و مسکن به‌عنوان بخش‌های دارای اولویت تشخیص داده شده‌اند.

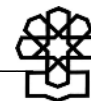
- در بسته سیاستی ارائه شده بیان شده است که میزان بهره‌وری منابع تخصیص یافته به بخش‌ها از منظر تأثیر آن بر رشد اقتصادی به دو عامل ثبات اقتصاد کلان و فضای مساعد کسب‌وکار بستگی خواهد داشت. در سطح کلان، بر باثبات‌سازی محیط اقتصاد کلان از طریق اجرای سیاست‌های پولی و مالی و ارزی که منجر به پیش‌بینی‌پذیر ساختن تحولات اقتصاد کشور برای فعالان اقتصادی شده و در سطح بخشی بر نقش تعیین‌کننده بهبود فضای کسب‌وکار برای توسعه کلیه فعالیت‌های اقتصادی و همچنین انتخاب بخش‌های پیشران تأکید شده است. راهبرد اصلی در سیاست‌های پولی کنترل تورم از طریق کنترل پایه پولی و تناسب نرخ سود بانکی با تورم در نظر گرفته شده و محور اصلی سیاست‌های ارزی افزایش توان کنترل بانک مرکزی بر بازار ارز و تعدیل نرخ ارز متناسب با نرخ تورم بیان شده است. در سیاست‌های کلان مالی نیز تمرکز اصلی بر انضباط مالی دولت، مدیریت بدهی‌ها و مطالبات دولت، افزایش مخارج عمرانی و برخی اصلاحات مالیاتی می‌باشد.

۲. مهمترین ملاحظات مرتبط با بسته سیاستی دولت (نقاط قوت، ضعف‌ها و پیشنهادهای تکمیلی)

۲-۱. ملاحظات مرتبط با کلیات بسته سیاستی

- بسته سیاستی ارائه شده دولت، یک چارچوب سیاستی مشخص و نسبتاً منسجم است که خط کلی دولت برای حداقل دو سال آینده (و حتی در بعضی از سیاست‌ها تا پایان دولت یازدهم) را مشخص می‌کند. این واقعیت مهمترین وجه مشخصه و ممیزه بسته مذکور است که امید به سازگاری تصمیمات و جلوگیری از تصمیمات و سیاست‌های یکباره را ایجاد می‌نماید. واضح است که اتخاذ تصمیمات بی‌قاعده و چارچوب همواره یکی از مسائل اصلی مؤثر بر انحطاط اقتصاد کشور بوده است.

- برآوردها نشان می‌دهد که برای بازگشت درآمد ملی سرانه به‌عنوان معیاری از رفاه اجتماعی، به سطح سال ۱۳۹۰ با فرض رشد اقتصادی ۴ درصد بیش از ۶ سال و با فرض نرخ رشد ۵ درصدی حدود ۵ سال گذشت زمان نیاز است که این مسئله اهمیت اتخاذ تصمیمات مناسب برای رشد



اقتصادی را نشان می‌دهد. با این حال در بسته پیشنهادی دولت هدف کمی رشد مشخص نشده و صرفاً به خروج از رکود اکتفا شده است. تنها در صورتی امکان ارزیابی نتایج بسته مذکور به منظور اتخاذ تصمیمات تکمیلی در آینده فراهم خواهد بود که اهداف کمی بسته به‌طور روشن مشخص شوند.

- برآوردهای این گزارش نشان می‌دهد که با تداوم وضع موجود (حتی سال‌های قبل از رکود) در سال‌های آتی نه چندان دور، مسئله اصلی و حاد اقتصادی و اجتماعی ایران بیکاری فراگیر خواهد بود که لازم است امروز که در موضع تصمیم‌گیری هستیم به آن توجه نشان داده شود. حتی با فرض رشد اقتصادی ۵ درصدی با فرض تداوم رابطه غیرقابل قبول میان رشد و اشتغال‌زایی فعلی، در سال ۱۴۰۰ بیش از ۵ میلیون بیکار در ایران وجود خواهد داشت. در رابطه با رشد اقتصادی اشتغال‌زا علاوه بر اهمیت بالایی تصحیح ساختار بازار کار (قوانین مرتبط، نظام آموزشی و...)، اتخاذ چند سیاست ضروری است:

- کاهش وابستگی اقتصاد ملی به نفت،
- مدیریت صحیح واردات،
- حمایت از بنگاه‌های تولیدی با در نظر گرفتن مقیاس آنها.

گرچه در بسته پیشنهادی مذکور به اولویت داشتن بنگاه‌های کوچک و متوسط در تأمین مالی توجه شده است، اما اجرایی شدن آن و عدم تکرار تجربیات گذشته در رابطه با حمایت بنگاه‌های کوچک و متوسط نیازمند استراتژی مناسب و چارچوب مشخص است. در بسته پیشنهادی دولت رویکرد مشخصی برای مدیریت واردات مشاهده نمی‌شود و در رابطه با کاهش وابستگی به نفت نیز تناقضاتی در حوزه سیاست‌های مالی و سیاست‌های بخشی مشاهده می‌گردد.

- در بسته پیشنهادی دولت ذکر شده است که تدوین این بسته با فرض تداوم وضع فعلی تحریم‌ها صورت گرفته است. لذا سیاست‌های بسته مذکور با سناریوی تشدید تحریم‌ها چندان سازگاری ندارد. (به‌عنوان مثال، بسیاری از سیاست‌های ارزی و پولی به جهش ارز و تورم گره خورده است که خود می‌تواند متأثر از نتایج تعاملات خارجی باشد).

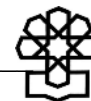
- انطباق سیاست‌های پیشنهادی با اقتصاد مقاومتی محل تردید است. برای ارزیابی میزان انطباق هر سیاست با اقتصاد مقاومتی پاسخ این سؤال راهگشا است: آیا با اجرای این سیاست‌ها اگر اقتصاد ایران با تحریم‌ها یا فشارهای بیرونی بیش از گذشته مواجه شود، اقتصاد ملی آسیب‌پذیری کمتری نسبت به قبل خواهد داشت؟ با در نظر گرفتن بسته پیشنهادی دولت به نظر نمی‌رسد که پاسخ سؤال مذکور یک پاسخ روشن و قاطع باشد. به‌عنوان مثال فرض کنترل تورم و پایه پولی یک فرض ضمنی بسیار قوی در بسته مذکور است که در شرایط تشدید تحریم‌ها محقق نخواهد شد یا

سیاست‌های پرهزینه پیشنهادی در بخش انرژی (افزایش ظرفیت تولیدی نفت و گاز)، در آن شرایط قابل تحقق نخواهد بود.

- علیرغم آنکه در بسته پیشنهادی به منظور خروج از رکود طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ ارائه شده است، بسیاری از سیاست‌های پیشنهادی در آن اساساً امکان اجرایی شدن مؤثر آنها به نحوی که طی سال‌های مورد نظر منتج به نتیجه مورد نظر شود وجود ندارد.^۱ به‌عنوان مثال حل مشکلاتی نظیر مدیریت بدهی‌های دولت، انضباط مالی و پولی، وصول مطالبات معوق، فروش اموال مازاد بانکها، کنترل تورم و اتخاذ سیاست‌های مناسب پولی و ارزی متناسب با آن و... که همگی از جمله مسائل مورد دغدغه اقتصاد ایران هستند طی این دو سال ممکن به‌نظر نمی‌رسد. علاوه بر همه اینها هدایت بانکها به سمت حمایت از بخش‌های پیشران هم با در نظر گرفتن بانکها به‌عنوان بنگاه‌های اقتصادی مستقل از دولت محل تردید است.

- همان‌طور که استدلال شد اساساً بسیاری از راهبردها و سیاست‌های ارائه شده در بسته سیاستی دولت، بیش از آنکه متوجه سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ باشد، به نوعی ماهیت تعیین خطی مشی دولت در ادامه آن را دارد. در صورتی که این مسئله را بپذیریم (در غیر این صورت اساساً ارائه بسته فاقد معنا خواهد بود)، باید دید مهمترین راهبردهای بسته با این نگاه چیست به‌خصوص آنکه اقتصاد ایران از مشکلات ساختاری خاص خود رنج می‌برد که لازم است به آن توجه شود. از جمله این مشکلات ساختاری می‌توان به عملکرد نامطلوب تخصیص منابع بانکی، وابستگی تولید به واردات، ناکارآمدی نظام مالیاتی و وابستگی دولت به نفت و منابع سیستم بانکی، فساد، اقتصاد زیرزمینی و قاچاق سازمان‌یافته، انرژی‌بری بالای صنایع و... اشاره کرد. دولت در بسته تحلیلی و سیاستی خود اصلاح برخی قیمت‌های کلیدی نظیر نرخ سود بانکی، ارز و انرژی را راه‌حل معرفی کرده است. به‌عنوان مثال دلیل وابستگی بالای بنگاه‌ها و فساد سیستم بانکی را به پایین بودن نرخ سود نسبت می‌دهد، وابستگی تولید به واردات را به نرخ پایین ارز حقیقی ارتباط داده است و انرژی‌بری بالا را صرفاً معلول پایین بودن قیمت انرژی بیان کرده است. در رابطه با انضباط مالی دولت عمدتاً تمرکز بر کنترل پایه پولی قرار گرفته است. با این نگاه در سیاست‌های بانکی بیش از آنکه به اصلاح نظام بانکی در تخصیص منابع توجه شود به اصلاح نظام تعیین نرخ سود بانکی و افزایش سرمایه بانکها تمرکز شده است، در سیاست‌های مالی بیش از اصلاح نظام مالیاتی بر کم و زیاد کردن برخی مالیات‌ها تأکید شده است یا موضوع فساد (لااقل در بخش دولتی) اساساً نادیده گرفته شده است.

۱. جدول پیوست ملاحظه شود.



- در این گزارش به‌طور ملموس دولت بر ابزارها و روش‌هایی برای خروج از رکود تورمی تأکید کرده است که تقریباً در اختیار دولت بوده و اراده دولت بر انجام آن می‌تواند تا حد زیادی تضمینی برای تحقق آنها (فارغ از اینکه نتیجه مورد نظر رخ می‌دهد یا خیر) باشد. سیاست‌هایی از قبیل کنترل رشد نقدینگی، تجهیز منابع مالی، انتخاب بخش‌های پیشرو، تخصیص منابع بودجه عمومی، تشویق صادرات و... از جمله عواملی هستند که تا حد زیادی دست دولت برای انجام آن باز است. با در نظر گرفتن این موضوع و رویه‌های موجود در مجلس شورای اسلامی برای بررسی و تصویب قوانین، به‌نظر می‌رسد بهتر است مجلس از ورود به مسائل جزئی و کوتاه‌مدت پرهیز کرده و صرفاً مسائل مزمن اقتصاد کشور نظیر مدیریت بدهی‌های دولت، مسائل ساختاری نظام بانکی (مرتبط با مطالبات معوق، اموال مازاد سیستم بانکی، بازار غیرمتمشکل پولی و...) مورد بررسی و تصویب قرار گیرند.

۲-۲. ملاحظات مرتبط با جزئیات بسته سیاستی

- تورم حدود ۴۰ درصد پس از شوک ارزی (که البته یک شوک مقطعی و نه مستمر بوده) ایجاد شد و طبیعی است که در صورت عدم تکرار رشد نرخ ارز، کاهش قهری و طبیعی در نرخ تورم اتفاق بیافتد. لذا تلقی یک کاهش قابل توجه در نرخ تورم در تاریخ معاصر ایران و انتساب آن به مدیریت پولی و اقتصادی دولت که تاکنون اقدام قابل ملاحظه و مؤثری بجز کنترل نسبی پایه پولی صورت نداده تا حد زیادی دور از واقعیت و بزرگنمایی است و به‌نظر می‌رسد آزادسازی یکدفعه نرخ‌های سود بانکی در شرایط تورمی موجب رشد این نرخ شود و این امر هزینه تولید و سرمایه‌گذاری را بیشتر از گذشته افزایش دهد. لاقلاً در کوتاه‌مدت می‌تواند موجب تورم بیشتر گردد. هر چند در شرایط اقتصادی موجد ساختارهای نهادی و اقتصادی سالم، این امر در بلندمدت و میان‌مدت می‌تواند موجب کاهش تورم و رشد تولید و اشتغال شود، لکن در شرایط فعلی این نتیجه تا حدودی بعید و دور از انتظار خواهد بود.

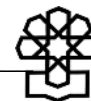
- در بخش سیاست‌های ارزی، مدیریت نرخ ارز به‌وسیله افزایش اثرگذاری ابزارهای کنترلی بانک مرکزی، کاهش شکاف میان نرخ ارز بازار و مبادله‌ای و تعدیل نرخ ارز متناسب با تورم اصلی‌ترین راهبردهای دولت بیان شده است. کمتر کارشناسی را می‌توان یافت که به کلی این سه راهبرد اقتصادی در زمینه ارز را رد کند. مهمترین ملاحظه‌ای که در این رابطه وجود دارد زمان است که جای آن به کلی در گزارش دولت خالی است. به‌عنوان مثال مشخص نشده است که رفع شکاف موجود میان نرخ ارز مبادله‌ای و بازار چه زمانی صورت می‌گیرد. واضح است زمانی که مشکلات مربوط به تحریم‌های اقتصادی رفع شده و درآمدهای ارزی کشور افزایش یابد امکان تحقق این هدف فراهم می‌شود. با این حال، درست در همین زمان است که ممانعت از کاهش نرخ ارز حقیقی با هدف کنترل تورم و حتی رشد اقتصادی کوتاه‌مدت دشوار می‌گردد. علاوه‌بر این در حال حاضر نیز

میان سیاست ارزی بیان شده با برخی اهداف دیگر تعارضاتی وجود دارد. به‌عنوان مثال حفظ نرخ ارز موجود و حتی افزایش آن با نرخ تورم بر مبنای سیاست بیان شده با اهداف مطرح شده در زمینه افزایش صادرات غیرنفتی سازگاری دارد، اما می‌تواند با هدف اصلی یعنی خروج غیرتورمی از رکود در دوره مورد نظر در تعارض باشد.

- در ارتباط با سیاست‌های مالی تمرکز اصلی بر انضباط مالی دولت، مدیریت بدهی‌ها و مطالبات دولت و برخی اصلاحات مالیاتی است. به‌طور ضمنی اصرار دولت در کنترل و مدیریت ترکیب پایه پولی، نشانگر تلاش پیشنهاددهندگان بسته سیاستی برای مدیریت منابع و مصارف بودجه در راستای توازن بودجه‌ای است، اما امکان تحقق این هدف از طریق کانال مذکور محل تردید است. به‌عبارت دیگر میزان مقاومت بانک مرکزی در راستای کنترل پایه پولی نامشخص است به‌خصوص آنکه در خود بودجه نیز راهکار قابل اتکایی برای تضمین توازن بودجه ارائه نشده است. هرگونه چالش در تحقق منابع بودجه‌ای می‌تواند پایه‌های سیاست اتخاذ شده در حوزه پولی را سست نماید. در این صورت بسیاری از سیاست‌های مرتبط دیگر در حوزه پولی، ارزی، بانکی و غیره نیز تحت‌الشعاع قرار خواهد گرفت.

- در ارتباط با مدیریت بدهی‌های دولت، تصمیم دولت بر تشکیل واحد سازمانی جداگانه جهت احصاء، ثبت و پایش بدهی‌ها و تعهدات دولت و نگهداری متمرکز حساب‌ها در وزارت امور اقتصادی و دارایی، که برای نخستین بار در سابقه بودجه‌ریزی ایران به آن توجه شده است، راهکاری اصولی و توصیه شده حسب تجربه‌های جهانی است، که امکان مدیریت بدهی‌ها و تعهدات دولت را فراهم خواهد کرد. لکن به‌منظور پایداری و ضابطه‌مند کردن آن و آگاهی نمایندگان مجلس بر چگونگی انجام آن، به‌عنوان اقدام تکمیل‌کننده سیاست اتخاذی دولت، پیشنهاد می‌شود وزارت امور اقتصادی و دارایی ملزم به گزارش وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌ها به مجلس شود، ثانیاً در هر سال وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شود به همراه ارائه لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی، گزارش بدهی‌ها و تعهدات ناشی از اجرای بودجه را تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. علاوه بر این انتشار اوراق خزانه اسلامی و امکان خرید و فروش آن به‌عنوان جایگزینی برای اوراق قرضه دولتی که در سایر کشورها مرسوم است توصیه می‌شود.

- در ارتباط با سیاست‌های مالیاتی پیشنهادی، دولت با این تعارض مواجه بوده است که برخی اصلاحات مالیاتی را به نحوی انجام دهد که هم مشوق تولید و تقاضا باشد و هم منابع مالیاتی بودجه را با کاهش جدی مواجه نکرده و توازن بودجه را حفظ کند. در نهایت نیز پیشنهادی که در حال حاضر در قالب اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در مجلس مطرح هستند را ارائه داده‌اند که



اولاً تصویب و اجرای مؤثر آنها احتمالاً به دوره مورد نظر دولت (۱۳۹۳ و ۱۳۹۴) نمی‌رسد و ثانیاً متضمن سازگاری با سایر سیاست‌های مالی دولت نیست. افزایش ۲ درصدی نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده در سالی که بنا به گزارش دولت نیاز می‌رود به تحریک تقاضا از طریق تخفیف‌های مالیاتی وجود دارد، (که به‌منظور تأمین منابع طرح‌هایی نظیر بیمه سلامت صورت گرفت) نیز خود حاکی از وجود چنین تعارضاتی در عرصه اجرایی می‌باشد.

- به‌منظور تشویق تولید و تقاضا از کانال سیاست‌های مالیاتی اولاً کاهش نرخ مالیات موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم برای اشخاص حقوقی غیردولتی تولیدی (واحدهای تولیدکننده کالا) از ۲۵ درصد به ۲۰ درصد می‌تواند راهکار مناسبی باشد. ثانیاً عدم افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده (به‌عبارتی توقف اجرای تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم) در سال ۱۳۹۴ نیز در شرایط فعلی اقتصاد ایران مفید خواهد بود.

- مهمترین راهبرد بسته پیشنهادی دولت در رابطه بهبود محیط کسب‌وکار که بر اهمیت آن تأکید ویژه‌ای کرده است، کاهش هزینه و زمان فرآیندهای مختلف فعالیت‌های اقتصادی بر مبنای شاخص‌های بانک جهانی از طریق الزام دستگاه‌های مرتبط با آنهاست. در این رابطه علاوه بر وجود تردیدهایی در خصوص صحت اطلاعات بانک جهانی در مورد ایران (که سبب شده برخی دستگاه‌های مرتبط ریزنی‌هایی در این رابطه با بانک جهانی داشته باشند)، انطباق پیگیری خط کلی پیشنهادی بانک با واقعیت‌های جامعه ایرانی محل تردید است به‌عنوان مثال تسهیل ثبت شرکت‌ها با رویکرد مورد تأکید بانک جهانی بدون کارآمدی نظام قضایی برای رسیدگی سریع به تخلفات شرکت‌هایی که با انگیزه‌های غیرقانونی تشکیل شده و وجودشان موجب نااطمینانی و اختلال در محیط کسب‌وکار است یا تأکید بر کاهش مالیات‌ها در اقتصاد ایران که یکی از مسائل اصلی آن قطع وابستگی به نفت با اتکا به مالیات‌ها است، مشخص نیست چقدر با واقعیت‌های اقتصاد ایران تطابق داشته باشد. علاوه بر همه اینها با توجه به تجربه سال‌های اخیر و انبوه مصوبات و مقررات و حتی اقدامات موجود، بهبود قابل توجه در محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ دور از انتظار است.

- مهمترین راهبردهای دولت در زمینه تأمین مالی بانک‌ها را می‌توان افزایش سرمایه بانک‌ها، وصول مطالبات معوق بانک‌ها، فروش اموال مازاد بر مقررات بانک‌ها، کاهش بدهی دولت به بانک‌ها، ایجاد زمینه خرید و فروش اوراق مشارکت دولتی در بازار سرمایه و تقسیم کار میان بازار پول و سرمایه برای تأمین مالی بنگاه‌های بزرگ توسط بورس و بنگاه‌های کوچک و متوسط توسط بانک‌ها دانست. تقریباً همه راهبردهای اصلی فوق قابل قبول و بعضاً ضروری هستند، اما عملیاتی بودن آنها به‌منظور تحقق اهداف مورد نظر محل تردید است. به‌عنوان مثال افزایش سرمایه بانک‌ها از محل مازاد بودجه در شرایطی که مسئله اصلی کشور کسری بودجه است، جای بحث دارد. در

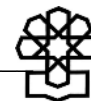
مورد سایر سیاست‌ها نیز می‌توان چنین ادعا کرد که در عمل با روش‌های پیشنهادی در سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ عملاً انتظار افزایش توان مالی شبکه بانکی برای کمک به خروج از رکود محقق نخواهد شد. اما پیگیری این سیاست‌ها به‌عنوان سیاست‌های اصلاح زیرساخت اقتصاد کشور ضروری است.

- در رابطه با سیاست کاهش بدهی‌های دولت به بانک‌ها از طریق ممنوعیت خرید اوراق مشارکت دولت توسط بانک‌ها و واگذاری اوراق فعلی و خرید و فروش این اوراق در بازار ثانویه ذکر این نکته ضروری است که یکی از مهم‌ترین دلایل اقبال نسبت به اوراق مشارکت میزان نقدپذیری بالای آن است به‌گونه‌ای که خریداران اطمینان دارند که می‌توانند در کمترین زمان ممکن آن را به وجه نقد تبدیل کنند و این استقبال نسبتاً مناسب خریداران اوراق مشارکت است که آن را به ابزاری قابل برنامه‌ریزی برای اجرای سیاست‌ها تبدیل می‌کند. هرچند ممنوعیت بازخرید اوراق مشارکت توسط بانک‌های عامل و عرضه آنها در بازارهای ثانویه از لحاظ اقتصادی و منطقی توجیه دارد. با این حال با در نظر گرفتن جمیع شرایط استقبال از این اوراق در بازار ثانویه محل تردید است.

- یکی دیگر از موارد مغفول مانده در سیاست‌های پیشنهادی دولت، مباحث مربوط به زینفع واحد و اقدام بانک‌ها به ارائه تسهیلات کلان به شرکت‌های لایه اول و لایه دوم و اشخاص مرتبط است که در این خصوص به‌کارگیری سامانه‌های شفافیت و نظارت برخط بر عملیات بانکی از ضرورت بالایی برخوردار است. از این‌رو یکی از چالش‌های مهم نظام بانکی عدم نظارت کافی و مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌های کشور در خصوص میزان سرمایه‌گذاری و تسهیلات اعطایی به اشخاص مرتبط است. براساس گزارش معاونت نظارتی بانک مرکزی^۱ میانگین نسبت تسهیلات و تعهدات مرتبط در نظام بانکی کشور برابر با ۷۱ درصد است (براساس آیین‌نامه تسهیلات مورخ ۱۳۸۹، حداکثر خالص مجموع تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط نباید از ۲۵ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته مؤسسه اعتباری تجاوز نماید).

- مهمترین ملاحظه‌ای که در رابطه با سیاست‌های پیشنهادی مرتبط با فعالیت‌ها و محرک‌های خروج از رکود وجود دارد، مربوط به چگونگی انتخاب بخش‌های اولویت‌دار برای حمایت مالی در راستای خروج از رکود است. در این میان انتخاب بخش نفت و گاز به‌عنوان بخش پیشران بحث‌هایی را ایجاد کرده است چرا که این بخش علی‌رغم اهمیت آن در اقتصاد ایران، از پتانسیل اشتغال‌زایی بالایی برخوردار نبوده و اساساً با توجه به شرایط تحریم موجود که عملاً امکان استفاده از همه ظرفیت‌های تولیدی موجود هم فراهم نیست، مشخص نیست توسعه این بخش‌ها چگونه توجیه‌پذیر است به‌خصوص آنکه دولت نیز یکی از فروض خود را تداوم وضع موجود تحریم‌ها قرار داده است.

۱. گزارش درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۲، معاونت نظارت بانکی جمهوری اسلامی ایران.



- با توجه به وضعیت فعلی اقتصاد ایران و نیاز کشور به رشد اقتصادی و ایجاد شغل، اتخاذ برخی راهبردها در حوزه بازرگانی در این راستا ضروری است. این راهبردها عبارتند از: تقویت صادرات غیرنفتی به منظور رشد تولید، اشتغال و جبران کمبود تقاضا، تحریک تقاضای داخلی با محرکهای بازرگانی، مدیریت واردات با هدف افزایش کیفیت اشتغالزایی رشد. در بسته پیشنهادی دولت برخی پیشنهادات در راستای تشویق صادرات و تحریک تقاضای داخلی ارائه شده است، اما در زمینه مدیریت واردات که یکی از شرایط اصلی افزایش کیفیت رشد اقتصادی از نظر اشتغالزایی است، راهبرد مشخصی ارائه نشده است. در مورد اجرایی شدن در زمان مورد نظر سیاستگذاری و تأثیرگذاری سیاستهای مرتبط با تحریک تقاضای خارجی و داخلی برای محصولات تولیدی داخلی نیز تردیدهایی وجود دارد.

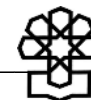
- در بسته پیشنهادی مسئله کمبود آب که بنابر نظر بسیاری از کارشناسان در حال حاضر برای ایران یک مسئله بلندمدت تلقی نشده و کوتاهمدت است و تأثیر آن بر انتخاب بخشهای پیشران اقتصادی بحثی صورت نگرفته است.

پیوست

جدول بررسی احتمال تحقق راهبردهای اصلی دولت در راستای خروج غیرتورمی از رکود طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴

دلیل توجیهی	قابلیت اجرای مؤثر* طی دو سال			بند‌های مرتبط	مهمترین راهبردها	حوزه	ردیف
	بلی	خیر	تا حدی				
				«۲-۱» «۶-۱» «۷-۱» «۱-۱»	۱. کنترل اجزای پایه پولی	سیاست‌های پولی	۱
				«۳-۱» «۵-۱»	۲. افزایش ضریب فزآینده نقدینگی		
	✓			«۴-۱»	۳. اصلاح نرخ سود بانکی با توجه به تورم		
به دلیل فرض تداوم وضع موجود به تحقق آن در دوره مورد نظر دور از انتظار است.		✓		«۱۰-۱»	حذف شکاف نرخ ارز مبادله‌ای و بازار	سیاست‌های ارزی	۲
			✓		مدیریت بازار ارز توسط بانک مرکزی		
نیاز به اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم دارد که با توجه به رویه‌های مجلس به نظر نمی‌رسد در این دو سال به‌طور مؤثر اجرایی شود.		✓		«۱۴-۱» «۱۷-۱»	معافیت مالیاتی در جهت تحریک تقاضا	سیاست‌های مالیاتی	۳
				«۱۸-۱» «۲۳-۱» «۱۶-۱»	معافیت مالیاتی در جهت حمایت از تولید		
		✓					

۱. ارزیابی انجام گرفته صرفاً بر مبنای مفاد بسته سیاستی ارائه شده است و ارزیابی راهبردهای ارائه شده در لایحه «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی» جداگانه انجام خواهد شد.



دلائل توجیهی	قابلیت اجرای مؤثر*			بندهای مرتبط	مهمترین راهبردها	حوزه	ردیف
	بلی	خیر	تا حدی				
با توجه به محدودیت موجود در تأمین منابع بودجه‌ای افزایش قابل توجه و مؤثر مخارج جاری و عمرانی به صورت حقیقی در این دو سال دور از انتظار است.		✓		«۳۱-۱» «۳۲-۱» «۳۳-۱» «۳۴-۱»	۱. ایجاد تحرک بیشتر در بخش‌های اقتصادی عمدتاً از کانال افزایش مدیریت طرح‌های عمرانی ۲. انضباط مالی دولت و توازن بودجه	سیاست‌های بودجه‌ای	۴
		✓		«۲-۱» «۶-۱» «۷-۱»			
یکی از مسائل مزمن و پیچیده اقتصاد ایران است و حل آن به نحوی که راهگشای بخش خصوصی و بانکی باشد در این دوره واقع‌بینانه نیست.		✓		«۳۸-۱»	شناسایی و متمرکز نمودن دارایی‌ها و بدهی‌های دولت و تسویه بدهی‌ها	راهکارهای تسویه بدهی دولت	۵
انبوه مصوبات و قوانین و مقررات موجود و حتی اقدامات اجرایی در این رابطه در سال‌های اخیر نتوانسته است راهگشا باشد.		✓		«۱۶-۲»	کاهش قابل توجه هزینه‌ها و زمان انجام فعالیت‌های اقتصادی	بهبود محیط کسب‌وکار	۶
		✓		«۱-۲»	حذف دولت از مداخلات قیمتی		
با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای موجود اساساً درآمد مازادی وجود ندارد.		✓		«۱-۳»	افزایش سرمایه بانک‌ها از محل درآمدهای مازاد بودجه	سیاست‌های بانکی و اعتباری	۷
مسئله مزمنی است که حل مؤثر آن بسیار زمانبر می‌باشد.		✓		«۱۱-۳» تا «۴-۳»	۱. افزایش توان وصول بدهی‌های معوق بانک‌ها		
مسئله بسیار پیچیده و دارای مشکلات اجرایی و عملیاتی است. به خصوص ارقام مرتبط بسیار بزرگ می‌باشد.		✓		«۲-۳»	کاهش بدهی‌های دولت به بانک‌ها از طریق ممنوعیت خرید یا تنزیل اوراق مشارکت دولتی توسط بانک‌ها		
با توجه به توان ضعیف نظارتی بانک مرکزی در این رابطه، در این مدت امید چندانی به بهبود نخواهد بود.		✓		«۸-۳» «۹-۳»	الزام فروش اموال مازاد بر قانون بانک‌ها		

دلائل توجیهی	قابلیت اجرای مؤثر* طی دو سال			بندهای مرتبط	مهمترین راهبردها	حوزه	ردیف
	بلی	خیر	تا حدی				
			✓	«۱۶-۳»	افزایش سهم سرمایه در گردش در تسهیلات پرداختی بانکها		
مشکل بازار غیرمتمثل پولی در ایران در سال‌های اخیر به نحوی بوده است که عملاً بانک مرکزی از قدرت کافی برای انتظام بخشی به آن برخوردار نبوده است و تحول جدی در این زمینه زمانبر خواهد بود.	✓			«۱۱-۳» «۱۲-۳» «۱۳-۳» «۱۵-۳» «۳-۳»	ساماندهی و انتظام بخشی به بازار پول		
در شرایط تحریم و با توجه به عدم سرمایه‌گذاری در این بخش بعید به نظر می‌رسد طی دو سال این موارد محقق گردد.		✓		«۱-۴» تا «۹-۴»	توسعه فعالیت‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی	بهینه‌سازی مصرف انرژی، گاز، نفت و پتروشیمی	۸
		✓		«۱۰-۴» تا «۲۰-۴»	افزایش ظرفیت تولید گاز، نفت و پتروشیمی		
			✓	«۲۱-۴» تا «۲۹-۴»	ارائه مشوق در جهت توسعه صادرات غیرنفتی	صادرات غیرنفتی	۹
			✓	«۳۰-۴» تا «۴۹-۴»	اقداماتی در جهت تسهیل تجارت		
	✓			«۵۰-۴»	رشد قابل توجه بخش صنعت به‌عنوان بخش پیشران از طریق اولویت تأمین مالی بخش	صنعت و معدن	۱۰
	✓			«۵۱-۴» تا «۵۴-۴»	تحریک تقاضا		
	✓			«۶۲-۴»	رشد قابل توجه بخش از طریق اولویت تأمین مالی بخش و تشکیل صندوق‌های پس‌انداز مسکن	مسکن	۱۱

* منظور از اجرای مؤثر اجرای راهبرد مورد نظر در مقطعی از زمان است که آثار عملی آن تا پایان دوره مورد نظر (پایان سال ۱۳۹۴) مشاهده شود.



منابع و مآخذ

۱. بانک اطلاعات سری زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۲. حساب‌های ملی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۳. ستاد هماهنگی امور اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ایران، «چرایی بروز رکود تورمی و جهت‌گیری‌های برون‌رفت از آن»، WWW.dolat.ir
۴. ستاد هماهنگی امور اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ایران، «سیاست‌های اقتصادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴»، ویرایش اول، تیر ۱۳۹۳. WWW.dolat.ir
۵. شاخص‌های قیمت، مرکز آمار ایران.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «تحلیلی بر گزارش دولت در مورد: چرایی بروز رکود تورمی و جهت‌گیری‌های برون‌رفت از آن»، شماره مسلسل ۱۳۸۰۳، مرداد ۱۳۹۳.
۷. نتایج سرشماری نفوس و مسکن، مرکز آمار ایران، سال‌های مختلف.
۸. نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران، سال‌های مختلف.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۸۶۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی و تحلیل بسته سیاستی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود
(ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین کنندگان: سیدهای موسوی نیک، محمدرضا عبداللهی، موسی خوشکلام،
نرگس صادقی

ناظران علمی: سیداحسان خاندوزی، محمد قاسمی، رضا زمانی، صمد عزیزنژاد

مقتضای: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

همکاران: علی اصغر اژدری، فریدون اسعدی، سعید توتونچی ملکی، محمدتقی فیاضی،
بهزاد لامعی، نرجس عبدالمنافی، تکتم طالبی، احسان آقاجانی معمار، سیدهای سبحانیان،
سیدخشایار سیدشکری، موسی شهبازی غیاثی، افشین حیدرپور، مریم احمدیان،
شاهین جوادی، سیدمحسن علوی منش، سیدعلی سبحانی ثابت

اظهار نظر کنندگان: ناصر خیابانی، اسفندیار جهانگرد، سهراب دل انگیزان، امین کوه‌بر،
احمد شعبانی، کامران ندری، سیدعلی روحانی، بایزید مردوخی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. رکود تورمی
۲. بسته سیاستی
۳. دولت
۴. نرخ ارز
۵. تورم
۶. رشد اقتصادی
۷. اشتغال
۸. کسب و کار
۹. صادرات غیرنفتی
۱۰. بخش پیشران
۱۱. تأمین مالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۶/۵