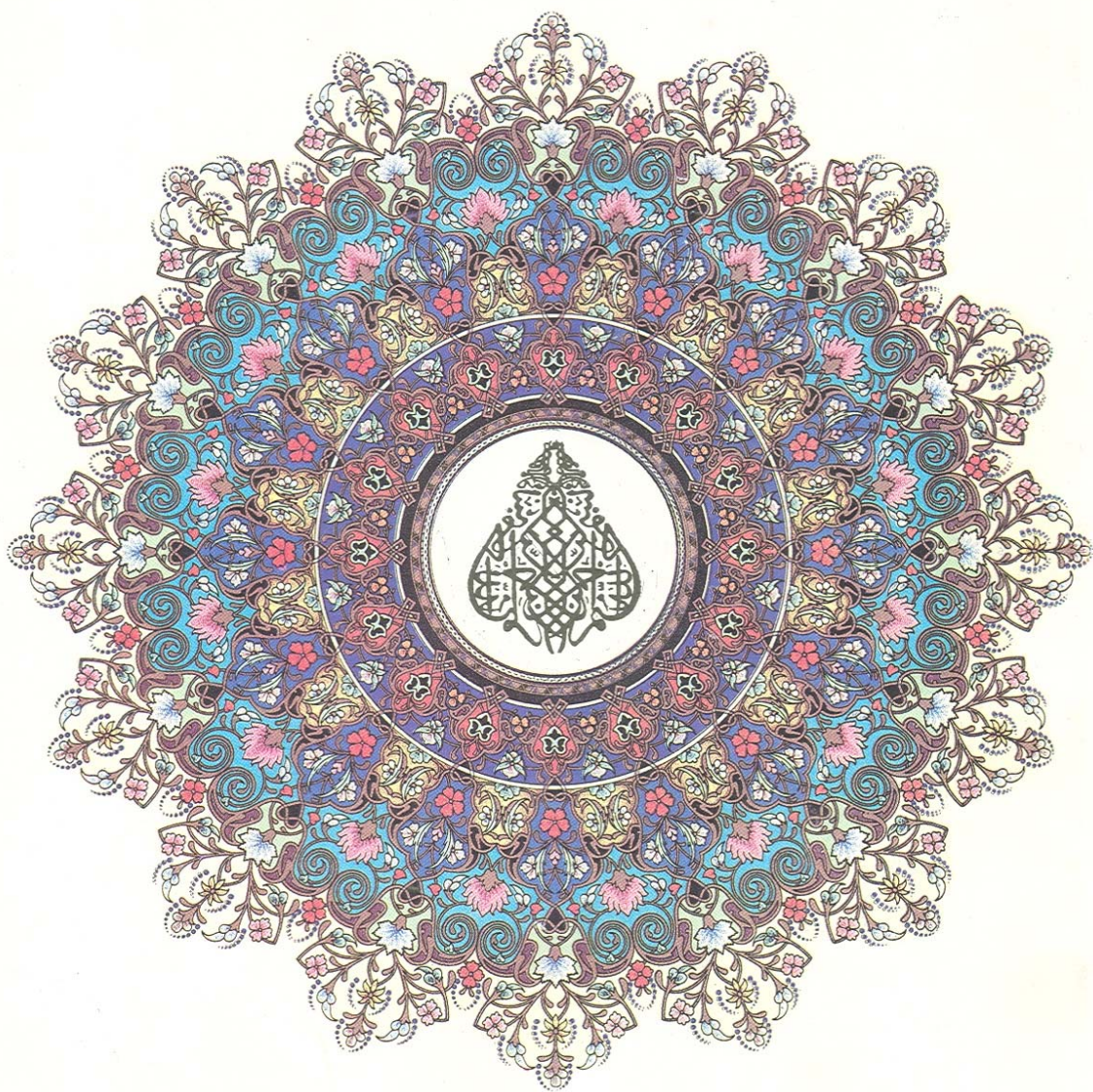




مركز تحقیقات و بررسی های اقتصادی

اقتصاد ایران؛ مشکلات و راه کارها

تابستان ۱۳۹۲



شناسنامه گزارش:

عنوان گزارش: اقتصاد ایران، مشکلات و راه کارها

ناظر: محمد علی تقی زاده

مجری: منیره امیرخانلو

همکاران مجری: خانم‌ها خیری، حاجی‌نوروزی، ابوبی

و آقایان سپهری و شیرینی

تاریخ انتشار: مرداد ۱۳۹۲

فهرست

۶	مقدمه
۷	بخش اول : مشکلات
۸	محیط کسب و کار و فضای سرمایه گذاری
۱۱	خصوصی سازی
۱۳	سیاست های مالی
۱۳	کسری بودجه و عدم تخصیص بودجه عمرانی
۱۶	مطالبات پیمانکاران خصوصی از دولت
۱۷	سیاست های پولی
۱۷	نقدینگی و تورم
۱۹	نرخ سود بانکی
۲۰	انتشار اوراق مشارکت
۲۱	سپرده قانونی
۲۲	سیاست های ارزی
۲۴	سیاست های تجاری
۲۶	مشکلات گمرکی
۲۷	چالش های صادراتی
۳۰	نظام بانکی
۳۲	نظام مالیاتی
۳۴	تولید
۳۵	حمایت از تولید در هدفمند کردن یارانه ها
۳۸	قیمت گذاری
۴۱	صنعت
۴۲	معدن
۴۳	انرژی
۴۴	کشاورزی، آب و منابع طبیعی
۴۶	بهره وری

۴۹	اشتغال
۵۱	طرح تحول اقتصادی
۵۱	نظام بهره‌وری
۵۲	نظام یارانه‌ها
۵۳	نظام مالیاتی
۵۴	نظام گمرکی
۵۶	نظام بانکی
۵۶	نظام ارزش‌گذاری پول ملی
۵۷	نظام توزیع کالا و خدمات
۵۹	سایر محورها
۵۹	عدم ثبات در سیاست‌گذاری‌ها و شتاب‌زدگی در تصمیم‌گیری‌ها
۶۰	عدم توجه به اسناد بالادستی
۶۱	عدم بهره‌گیری از نظرات نخبگان
۶۲	بخش دوم: راه‌کارها

توسعه اقتصادی، مقوله‌ای است که برای حرکت در مسیر رشد و بالندگی هر جامعه و اقتصادی ضروری است. نگاه بلندمدت دستیابی به توسعه اقتصادی و رفاه اجتماعی مستلزم برنامه‌ریزی‌های دقیق و مدون، پایش مستمر وضعیت عملکرد اجرای این برنامه‌ها و گاه‌ا‌گاه ایجاد تعدیل‌های مناسب در روش‌های اجرای برنامه‌های توسعه‌ای است. این مهم همواره در صدر اولویت‌های سیاست‌گذاری و اجرایی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه قرار دارد که سیاست‌گذاران کشور عزیزمان نیز با تدوین سند چشم‌انداز سعی در ترسیم جایگاه توسعه‌ای کشور در افق بیست ساله نموده‌اند. در این سند از ایران سال ۱۴۰۴ به‌عنوان کشوری توسعه‌یافته نام برده شده که دارنده جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در منطقه آسیای جنوب غرب است. برای دستیابی به جایگاه یادشده، سند چشم‌انداز حرکت از مسیر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء سطح درآمد سرانه و حصول به اشتغال کامل را به‌عنوان چراغ راه معرفی می‌نماید.

هم‌اکنون که در آستانه آغاز به‌کار دولت یازدهم قرار داریم، احصاء مشکلات موجود بر سر راه تحقق اهداف توسعه‌ای کشور و برنامه‌ریزی برای رفع آنها می‌بایست به‌عنوان اولویت شماره یک دولت‌مردان کشور مورد توجه و اهتمام ویژه قرار گیرد. مشکلاتی نظیر عدم ثبات در محیط اقتصاد کلان، اجرای نادرست سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تلاطمات ارزی و سوء مدیریت در بازار ارز، تسلط سیاست‌های مالی و کسری بودجه دولت بر سیاست‌های پولی، رکوردشکنی نرخ تورم، حجم بالای مطالبات معوق و قفل شدن منابع بانکی در دسترس واحدهای تولیدی، افزایش هزینه انرژی واحدهای تولیدی بدون اجرای بسته‌های حمایتی مرتبط با بهبود تکنولوژی و ... همگی مواردی هستند که امروزه در زمره عوامل چالش‌آفرین فعالیت‌های اقتصادی در کشور به حساب می‌آیند. با توجه به این مسائل، سامان‌بخشی محیط کسب و کار و بهبود آن، راهبردی است که به اعتقاد فعالان بخش خصوصی می‌تواند بستر مناسب برای حرکت به سمت وضعیت ثبات اقتصادی، پیش-بینی‌پذیری، شفافیت، برنامه‌پذیر شدن امر تولید و تشویق و تحریک سرمایه‌گذاری در اقتصاد را به‌وجود آورد و به‌نظر می‌رسد که در حال حاضر مناسب‌ترین رویکرد در جهت نیل به توسعه اقتصادی باشد.

گزارش حاضر در دو بخش تهیه شده است. در بخش اول سعی شده است مشکلات اقتصاد ایران با دیدی جامع تصریح و تبیین شوند و در بخش دوم به ارائه راه‌کارهایی در جهت حل این مشکلات پرداخته می‌شود. امید است که این گزارش بتواند در امر بازشناسی و احصاء موانع توسعه کشور و برنامه‌ریزی برای رفع این موانع کمک نماید.

بخش اول:

مشکلات

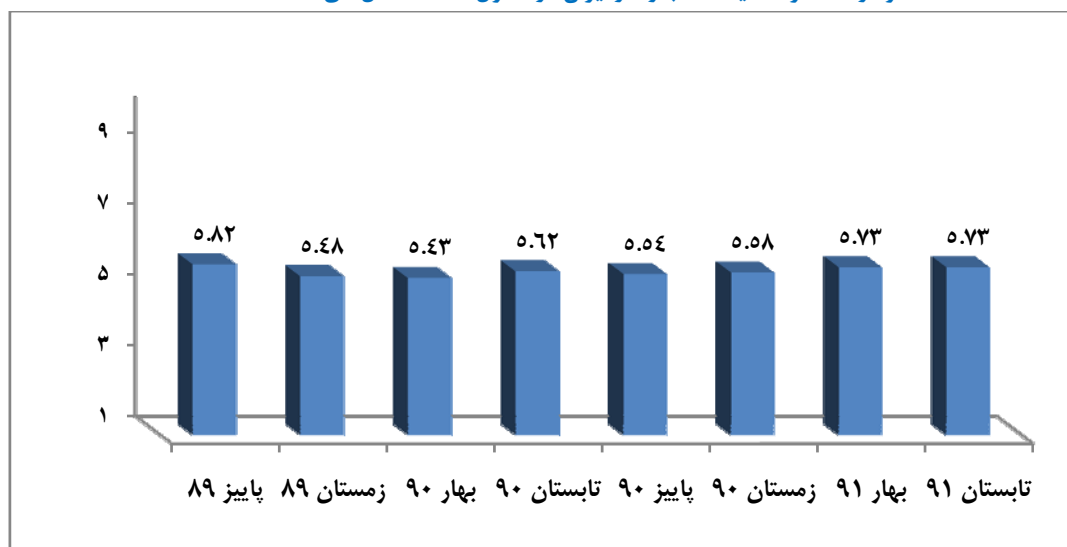
محیط کسب و کار و فضای سرمایه گذاری

منظور از محیط کسب و کار مجموعه عواملی است که بر اداره و عملکرد بنگاه‌ها موثرند ولی تقریباً از کنترل مدیران بنگاه‌ها خارج هستند. بر اساس آمارهای داخلی و بین‌المللی، محیط کسب و کار در ایران طی سال‌های اخیر، نامساعدتر شده و عدم توجه به این مساله، تولید مولد را با مخاطره روبه‌رو کرده است. گزارش‌های داخلی و خارجی محیط کسب و کار نشان می‌دهند که بی‌ثباتی قوانین و مقررات، مفاسد اقتصادی، عدم شفافیت در سیاست‌ها و فقدان تضمین‌های کافی حقوق مالکیت، محیط ناامن اقتصادی را در کشور حاکم کرده است.

بر اساس گزارش "انجام کسب و کار"^۱ بانک جهانی که وضعیت برخی از مولفه‌های محیط کسب و کار را در کشورهای مختلف بررسی می‌کند، رتبه ایران طی سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۳ نزولی بوده و از ۱۲۹ به ۱۴۴ و ۱۴۵ رسیده است.^۲ در بررسی صورت گرفته در این گزارش، ضعف‌های اساسی موجود در زیرساخت‌های اقتصادی ایران، نه در زیرساخت‌های سخت بلکه در زیرساخت‌های نرم، همچون فقدان سطحی مناسب از حاکمیت قانون و تغییر مکرر مقررات و رویه‌ها شناخته شده است.^۳

همچنین بر اساس پیمایش‌های صورت گرفته توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، از پاییز ۸۹ تا تابستان ۹۱، از وضعیت ۲۲ مولفه موثر بر اداره واحدهای تولیدی در سراسر کشور، میانگین نمره مولفه‌های مورد بررسی چندان بالا ارزیابی نشده است (نمره ۱۰ نشان‌دهنده بدترین ارزیابی و نمره ۱ بهترین ارزیابی است).

نمودار ۱- نمره محیط کسب و کار ایران در فصول مختلف سال‌های ۹۱-۱۳۸۹



منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نتایج این ارزیابی حاکی از آن است که عواملی نظیر بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه، اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران، ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید، نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی و

۱- Doing Business

۲- در سال ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲، وضعیت ۱۸۳ کشور و در سال ۲۰۱۳، وضعیت ۱۸۵ کشور در این گزارش بررسی شدند.

۳- برگرفته از گزارش "تحلیل وضعیت اقتصادی کشور: رصد و تحلیل محیط کسب و کار ایران"، مرکز پژوهش‌های مجلس، تیر ماه ۱۳۹۲.

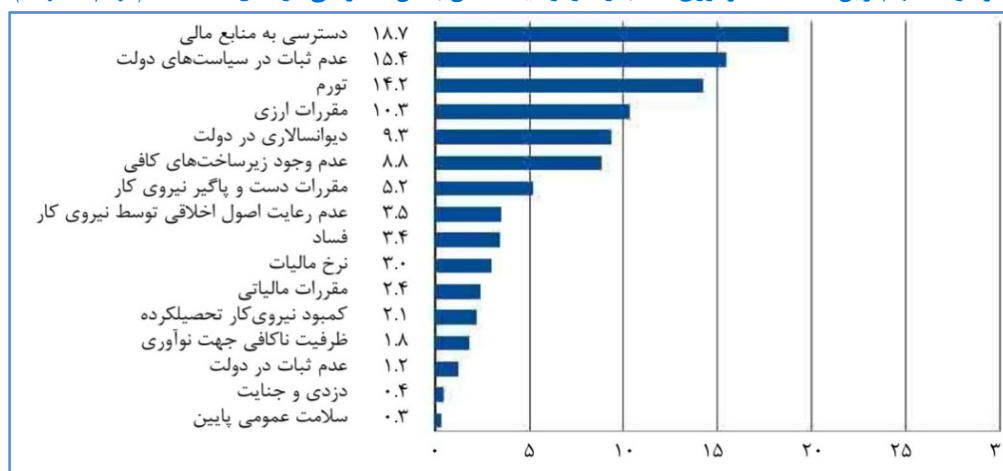
مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها به‌عنوان اصلی‌ترین چالش‌های محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۱ از سوی تشکل‌های پاسخ دهنده عنوان شده است.

همچنین شاخص امنیت اقتصادی که یکی از مولفه‌های اصلی در جذب سرمایه‌گذاری است، به صورت جداگانه در این پیمایش بررسی شده که ۵ مولفه از ۲۲ مولفه مورد بررسی را در بر می‌گیرد. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که فعالان اقتصادی در تابستان ۹۱ فضای اقتصادی را ناامن تلقی کرده و میانگین نمراتی که به مولفه‌های مرتبط به این شاخص داده‌اند ۶ از ۱۰ می‌باشد.

از دیگر ارکان تاثیرگذار بر محیط کسب وکار، نهادهای عمومی است که ایران دارای شرایط خوبی در این رکن نیست. حقوق مالکیت، اخلاق و فساد، ناکارآمدی دولت و امنیت از جمله مولفه‌هایی است که در مجموعه نهادهای عمومی هر ساله بررسی می‌شود و متأسفانه رتبه ایران در سال ۲۰۱۲ در این رکن ۶۸ در بین ۱۴۴ کشور بوده که نسبت به سال قبل ۲ رتبه نزول کرده است.^۱

همچنین بر اساس گزارش رقابت‌پذیری که سالانه توسط مجمع جهانی اقتصاد منتشر می‌گردد و ارکان مختلف تاثیرگذار در رقابت‌پذیری را بررسی می‌کند، رتبه ایران در سال‌های ۲۰۱۰، ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲، به ترتیب ۶۹، ۶۲ و ۶۶ بوده است. رتبه ایران در سال ۲۰۱۲ نسبت به سال قبل ۴ پله نزول کرده است که حکایت از ضعیف‌تر شدن اقتصاد ایران به‌لحاظ رقابت‌پذیری دارد. تغییرات محیط اقتصاد کلان که یکی از ارکان شاخص رقابت‌پذیری است، بسیار چشمگیر بوده به‌طوری‌که رتبه ایران در این رکن از ۲۷ در سال ۲۰۱۱ به ۵۷ در سال ۲۰۱۲ تنزل کرده است. به عبارتی محیط اقتصاد کلان برای فعالان اقتصادی نامساعدتر گردیده است که تأییدی بر نتایج گزارش کسب‌وکار و پیمایش مرکز پژوهش‌های مجلس می‌باشد. بر اساس گزارش رقابت‌پذیری، مهم‌ترین مشکلات فرا روی کسب و کار در سال ۲۰۱۲ از نگاه فعالان اقتصادی در نمودار زیر نشان داده شده است.

نمودار ۲- مهم‌ترین مشکلات فرا روی کسب و کار از دید فعالان بخش خصوصی در سال ۱۳-۲۰۱۲ (ارقام به درصد)



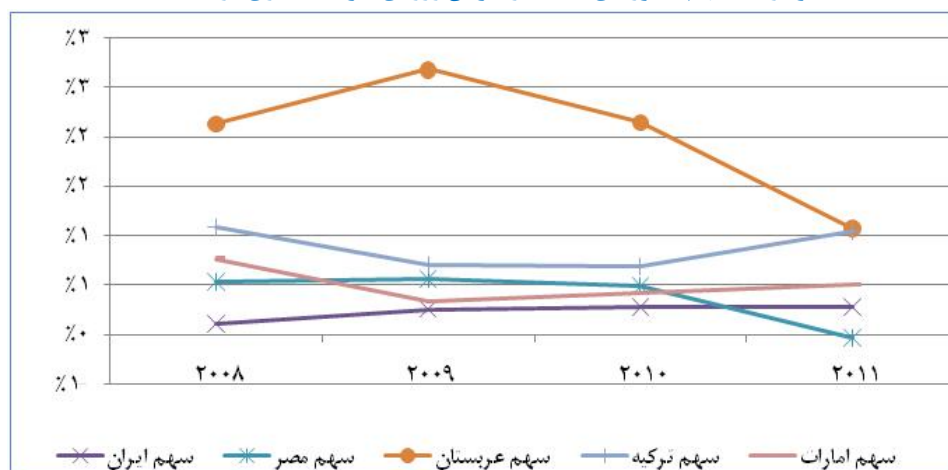
منبع: گزارش رقابت‌پذیری سال ۲۰۱۳-۲۰۱۲، مجمع جهانی اقتصاد

پنج عامل: دسترسی به منابع تأمین مالی، عدم ثبات در سیاست‌های دولت، تورم، مقررات ارزی و دیوان‌سالاری در دولت در طول سه سال گذشته همواره به‌عنوان پنج عامل اول مشکل‌آفرین در محیط کسب‌وکار

۱- بر گرفته از گزارش "تحلیل وضعیت اقتصادی کشور: رصد و تحلیل محیط کسب و کار"، مرکز پژوهش‌های مجلس، تیرماه ۱۳۹۲.

توسط فعالان اقتصادی ارزیابی شده‌اند. نکته قابل توجه این است که مشکل مقررات ارزی از جایگاه هفتم در سال ۲۰۱۱ به چهارمین چالش بنگاه‌های اقتصادی در سال ۲۰۱۲ تبدیل شده است. محیط نامساعد کسب و کار، هزینه تولید و قیمت فروش را افزایش می‌دهد که باعث کاهش رقابت‌پذیری می‌گردد. همچنین فضای نامناسب برای فعالیتهای اقتصادی، منجر به حرکت از بخش مولد به سمت بخش-های غیرمولد و غیر رسمی اقتصاد می‌شود که خود علت باز تولید بیکاری خواهد بود. سرمایه‌گذاری در چنین شرایطی با ریسک بالایی همراه خواهد بود و نقدینگی به سمت سفته‌بازی حرکت خواهد کرد. در چنین فضایی، سرمایه‌گذاران خارجی هم تمایل کمتری برای سرمایه‌گذاری در کشور نشان می‌دهند به طوریکه بر اساس آمارهای آنکتاب، در سال ۲۰۰۸ سهم ایران از جریان ورودی سرمایه‌گذاری خارجی دنیا ۰.۱۱ درصد بوده که در سال ۲۰۱۱ به ۰.۲۷ درصد رسیده است. با وجود آنکه سرمایه‌گذاری خارجی در ایران روند افزایشی در دوره مورد بررسی نشان می‌دهد، اما سهم آن در مقایسه با کشورهای منطقه اندک است و ایران از جایگاه مناسبی در این زمینه برخوردار نیست، به‌طوریکه انباشت سرمایه ورودی در کشورهای مورد مقایسه در سال ۲۰۱۱ حداقل دو برابر ایران بوده است.

نمودار ۳- سهم کشورهای منطقه از جریان ورودی سرمایه‌گذاری در دنیا (%)



منبع: گزارش سرمایه‌گذاری آنکتاب ۲۰۱۲

با توجه به موارد ذکر شده و مشکلاتی که در محیط کسب و کار برای تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران وجود دارد، در اواخر سال ۱۳۹۰ با تلاش اتاق بازرگانی ایران و مجلس شورای اسلامی، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار به تصویب رسید و تکالیفی برای دولت، دستگاه‌های اجرایی، اتاق‌های بازرگانی و تعاون و قوه قضائیه تعیین شد، اما بنا به اذعان فعالان بخش خصوصی، از سوی دولت اهمیتی بر اجرای این قانون در کشور مشاهده نشده است.

خصوصی سازی

در دنیا حداقل نزدیک به ۳ دهه است که تجربه‌های منظم جهان سومی در مورد رسیدن به یک الگوی بهینه ترکیب دولت و بخش خصوصی در اقتصاد، وجود دارد. در ادبیات موضوع تجربه خصوصی سازی از دو زاویه تجربه بلوک شرق و به طور خاص روسیه در مقایسه با تجربه چین بررسی می‌شود.

چینی‌ها در مسأله خصوصی سازی تقدم را به بهبود فضای کسب و کار دادند. یعنی یک محیط باثبات و اطمینان بخش برای بخش خصوصی را در اولویت قرار دادند. در دوره ۱۹۷۹ تا ۲۰۰۴، بدون جابجایی رانت، سهم بخش خصوصی در این کشور از ۲۰ درصد به ۷۰ درصد رسید. در اثر این الگوی سیاست گذاری، در این مدت آن‌ها توانستند ۵۰۰ میلیون نفر را از زیر خط فقر خارج کنند. در این دوره از تعداد کل فقرایی که از خط فقر در سراسر جهان رهایی یافتند، ۷۵ درصد به چین تعلق داشتند. در مقابل، تجربه بلوک شرق و به طور خاص روسیه نشان می‌دهد که در یک دوره ۴ ساله از طریق توزیع رانت، بدون تمهیدی برای بهبود فضای مساعد کسب و کار، سهم بخش خصوصی در اقتصاد به حدود ۸۰ درصد رسید. در اثر این الگوی سیاست گذاری، در یک دوره ۱۰ ساله تعداد فقرا ۵ برابر افزایش پیدا کرد. به عبارتی رشد بخش خصوصی در این کشورها به فاجعه اقتصادی ختم شد و راهبرد بهبود محیط کسب و کار در چین به معجزه اقتصادی انجامید.^۱

با توجه به تجارب مذکور، بهبود محیط کسب و کار راهبردی است که مکمل راهبرد خصوصی سازی است و برخی حتی بر این باور هستند که رفع موانع بخش خصوصی یا همان بهبود محیط کسب و کار باید جایگزین خصوصی سازی شود.^۲ لازم به ذکر است که خصوصی سازی، صرف انتقال مالکیت دولت به بخش غیر دولتی نیست. هنگامی که تغییر مالکیت با اصلاح محیط کسب و کار و اصلاحات نهادی با هدف رفع موانع ورود و خروج به بازار، اصلاح قوانین و مقررات اداره شرکت‌ها، تشدید محدودیت‌های بودجه‌ای و توسعه بازارهای سرمایه همراه شود، پیشرفتی گسترده و چشمگیر به وقوع خواهد پیوست. همچنین مطالعات نشان می‌دهد که خصوصی سازی به عنوان یک سیاست مطلق و بدون در نظر گرفتن سایر اهرم‌های موجود که به وسیله دولت پایه گذاری می‌گردد، موفق نخواهد بود.^۳

در ایران از سال ۱۳۶۸ تا امروز همه دولت‌ها از همه تدابیر شناخته شده و استاندارد در سطح جهانی برای کاهش مداخله دولت در اقتصاد استفاده کردند، اما نتیجه آن افزایش مداخله دولت در اقتصاد به شکل بسیار نگران کننده‌ای بوده است. در شرایط فعلی نسبت مداخلات کلی دولت به GDP دو برابر زمان جنگ و از مرز ۸۰ درصد عبور کرده است!!

۱- دکتر فرشاد مومنی - میزگرد اقتصاد مقاومتی، اتاق بازرگانی ایران، مهر ۱۳۹۱.

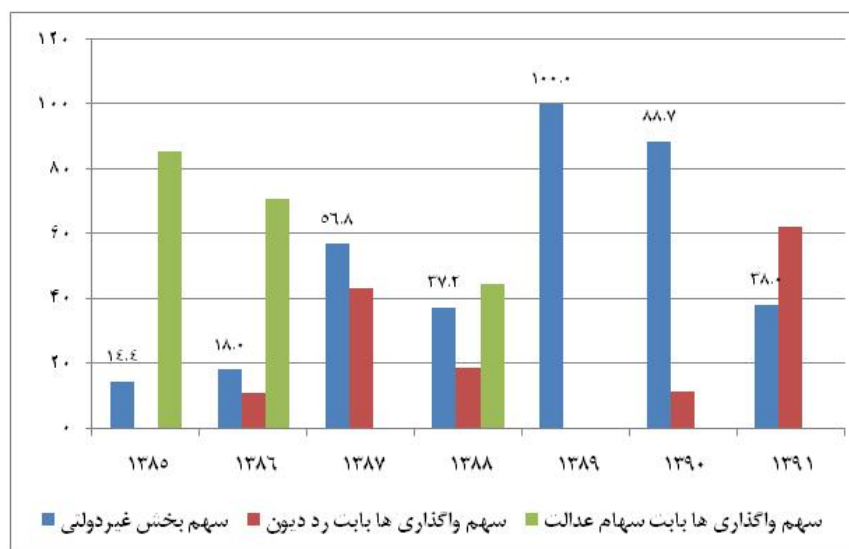
۲- دکتر میدری - قودجانی، "سنجش و بهبود محیط کسب و کار"، انتشارات جهاد دانشگاهی دانشگاه تهران، تابستان ۱۳۸۷، ص ۱.

۳- دکتر زهره عالی‌پور، نشست کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیر ۱۳۹۲.

در این دوره مرتباً خصوصی سازی، آزاد سازی، حذف سوبسیدها، تعدیل نیروی انسانی صورت گرفته و تمام ابزارهای شناخته شده در دنیا به کار گرفته شده، اما هر وقت که سرعت و شتاب توزیع رانت بیشتر شده، میزان مداخله دولت در اقتصاد نیز افزایش پیدا کرده است.^۱

بررسی عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در راستای خصوصی سازی و تقویت نقش بخش خصوصی در ایران تصویب گردید، نشان می‌دهد که به علت شیوه اجرای این قانون طی دوره ۹۱-۱۳۸۵، نتایج مورد انتظار حاصل نگشته و همواره با تبعیض علیه بخش خصوصی واقعی همراه بوده است. دولت عملاً از واگذاری‌ها به عنوان ابزاری برای رد دیون و تقویت شرکت‌های شبه دولتی استفاده کرده است. این شیوه اجرا موجب عدم تحقق اهداف قانون نظیر کارایی اقتصادی و رشد اقتصادی بالاتر شده است. بررسی عملکرد دولت در دوره ۹۱-۱۳۸۵ نشان می‌دهد که نهادهای بخش عمومی غیردولتی (رد دیون) و خریداران سهام عدالت (بخش تعاونی)، سهم اصلی را در واگذاری شرکت‌های دولتی داشته اند. بر اساس آمار سازمان خصوصی سازی، حجم ریالی واگذاری‌ها تا تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۵، معادل ۱۸۱.۱ هزار میلیارد ریال بوده که از این مقدار تنها ۶۸.۷ هزار میلیارد ریال (معادل ۳۸ درصد) به بخش غیردولتی واگذار شده است.

نمودار ۴- سهم بخش غیردولتی، واگذاری‌ها بابت رد دیون و سهام عدالت از کل واگذاری‌ها



منبع: آمار مقایسه‌ای واگذاری سهام از سال ۸۵ تا ۱۳۹۱/۱۲/۱۵، سازمان خصوصی سازی

با توجه به اسناد و قوانین مرتبط با خصوصی سازی^۲ و همچنین نحوه واگذاری‌های انجام شده می‌توان به سه نکته مهم در مورد خصوصی سازی در ایران اشاره نمود. اول آنکه، قوانین بالادستی سیاست خصوصی سازی، حمایت لازم را از بخش خصوصی واقعی نمی‌کنند. در واقع آنچه از نظر قانون‌گذار از اهمیت ویژه برخوردار بوده، تنها کاهش و کنترل حجم فعالیت‌های اقتصادی دولت و در مقابل، رشد فعالیت‌های اقتصادی بخش غیردولتی بوده است و به هیچ عنوان بخش خصوصی واقعی به عنوان یک بخش متمایز مورد نظر نبوده و

۱- دکتر فرشاد مومنی- میزگرد اقتصاد مقاومتی، اتاق بازرگانی ایران، مهر ۱۳۹۱.

۲- "ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری" و "قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی" مورد نظر می‌باشد.

متعاقب آن رساندن بخش خصوصی به جایگاه ویژه و برتر در میان بخش‌های تشکیل‌دهنده نظام اقتصادی جزء اهداف این دو سند قانونی بیان نشده است. دوم اینکه، سهامی که بابت رد دیون و سهام عدالت واگذار شده، نقش چندانی در تقویت بخش خصوصی نداشته است. طی دوره ۹۰-۱۳۸۰، سهم بخش عمومی غیردولتی از کل سهام رد دیون شده در حدود ۶۶.۸۷ درصد و در مقابل، سهم بخش خصوصی از این سهام تنها در حدود ۰.۹۷ درصد بوده است. درخصوص سهام واگذار شده در قالب سهام عدالت نیز اگرچه این واگذاری در نهایت منجر به افزایش دارایی بخش تعاون در اقتصاد می‌شود اما این تعاونی‌ها یا حق حاکمیت بر سهام خود ندارند و یا آنکه از انگیزه و توان تخصصی لازم در این ارتباط برخوردار نیستند که این مسأله باعث می‌شود دولت یا سایر سهامداران عمده، بر دارایی‌های این شرکت‌ها حاکم شوند و با تصمیمات خود مسیر حرکت این دارایی‌ها را مشخص سازند. نکته آخر اینکه، بخش خصوصی واقعی جایگاه قابل قبولی میان سهامداران فعلی شرکت‌های واگذار شده از طریق بورس، فرابورس، مزایده و مذاکره ندارد. بررسی سهامداران ۳۱۵ شرکت واگذار شده طی دوره ۹۰-۱۳۸۰ نشان می‌دهد که مالکیت بخش خصوصی به‌عنوان کم‌اهمیت‌ترین سهامدار در میان این ۳۱۵ شرکت، صرفاً در خصوص ۴.۹۱٪ از ارزش کل این شرکت‌ها مسجل شده است.^۱

در مجموع، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به علت عدم ایجاد زیر ساخت‌های لازم برای اجرا، عدم توجه به بهبود محیط کسب‌وکار و رفع موانع فعالیت بخش خصوصی، عدم توجه به اهداف قانون، فقدان اهتمام و درک مشترک بین بخش‌های قانونگذاری و اجرا، فقدان سیستم نظارتی مناسب، عدم اهتمام مسئولان به اجرای قانون فوق، مغایرت برخی احکام بودجه سنواتی سال‌های اخیر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و ... نتایج مورد انتظار را نداشته است.^۲

سیاست‌های مالی

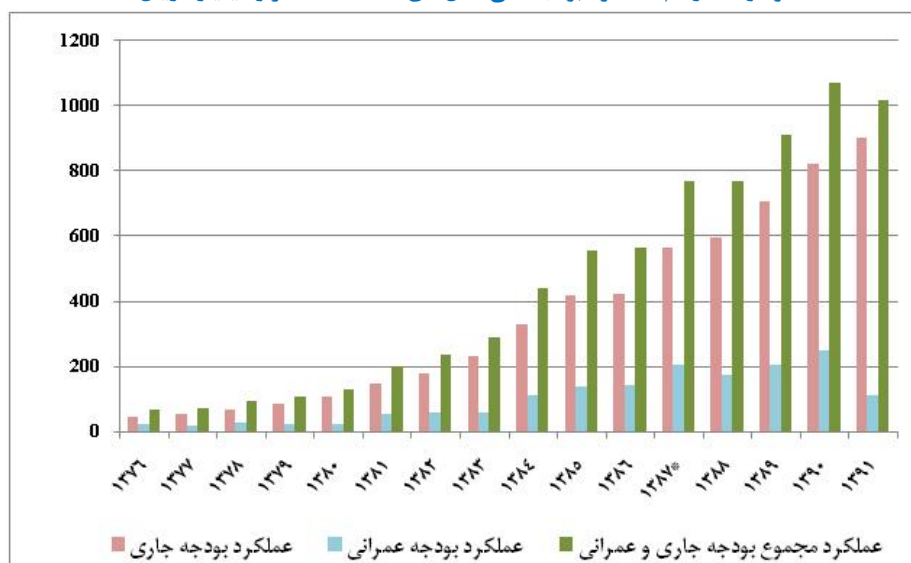
کسری بودجه و عدم تخصیص بودجه عمرانی

در ۸ سال اخیر دولت با اتکای به منابع درآمدی حاصل از صادرات نفت بی‌محابا بر حجم بودجه عمومی خود افزود. اما با گرفتار شدن در دام تورم خود ساخته، در عمل هزینه‌های دولت از درآمدهای آن پیشی گرفت و خود گرفتار کسری مزمن بودجه شد. همان‌گونه که در نمودار ۵ مشاهده می‌شود بودجه جاری و عمرانی کشور طی سال‌های ۸۵-۱۳۸۴ و ۸۶-۱۳۸۵ افزایش قابل توجهی داشتند و پس از این سال‌ها مجموع بودجه عمرانی و جاری رشد شتابانی داشته است. از طرف دیگر در سال‌های اخیر همواره شاهد کسری بودجه بوده‌ایم (نمودار ۶). بنابراین طی سال‌های گذشته افزایش در بودجه موجب افزایش در تعهدات دولت شده که با توجه به کسری بودجه، این تعهدات افزایش یافته دولت عمدتاً با اتکاء به درآمدهای نفتی پوشش داده شده است.

۱- "بررسی مشارکت بخش‌های نظام اقتصادی در فرآیند خصوصی‌سازی در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۰ با تأکید بر جایگاه بخش خصوصی واقعی، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران، بهمن ۱۳۹۱.

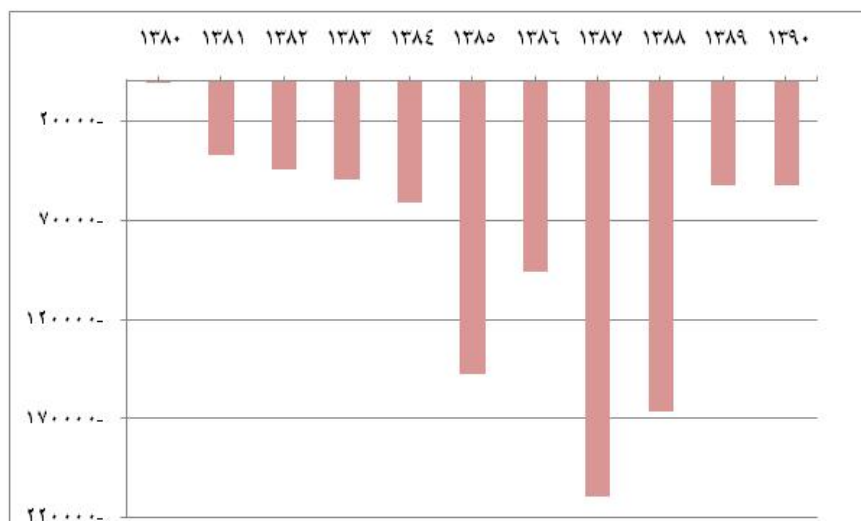
۲- دکتر زهره عالی‌پور، نشست کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیر ۱۳۹۲.

نمودار ۵- ارقام عملکرد بودجه طی سال های ۹۱-۱۳۷۶ (هزار میلیارد ریال)



منبع: گزارش " بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ ، فصل طرح های تملک دارایی های سرمایه ای، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

نمودار ۶- کسری بودجه دولت طی دوره ۹۲-۱۳۸۴ (میلیارد ریال)



منبع: ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ از منظر بخش خصوصی، اتاق ایران

واقعیت پوشش تعهدات فزاینده دولت در سال های اخیر با استفاده از منابع نفتی با مشاهده آمار کسری بودجه غیرنفتی کاملاً مشهود است (جدول ۱). کسری بودجه غیر نفتی از مجموع استفاده دولت از نفت در بودجه و انواع استقراض (شامل فروش اوراق مشارکت، واگذاری سهام و ...) به دست می آید و شاخصی است که در کشورهای نفتی به درستی بیان کننده مداخله دولت در اقتصاد است. کاهش این شاخص به معنای کاهش تقاضای دولت در اقتصاد است که سبب فراهم نمودن فرصت های سرمایه گذاری بخش خصوصی در اقتصاد و کاهش نرخ تورم می شود. همان طور که در جدول ۱ ملاحظه می شود در سال های دهه ۸۰ و دو سال اخیر، دولت همواره کسری بودجه را با اتکاء به منابع حاصل از نفت پوشش داده است و در عمل اقدام جدی برای اصلاح ساختار و کوچک سازی دولت صورت نگرفته است که این امر به ویژه در دولت های نهم و دهم مشهود

است. نکته دیگر اینکه، کسری بودجه غیرنفتی در سال های اخیر افزایش یافته که این امر نشان گر محدود شدن فرصت سرمایه گذاری برای بخش خصوصی است.

جدول ۱- عملکرد برخی متغیرهای اقتصادی در دهه ۸۰ و سال های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ (میانگین سال)

سال	۸۳-۱۳۸۰	۸۹-۱۳۸۴	۱۳۹۰	۱۳۹۱
منابع حاصل از نفت (میلیارد دلار)	۲۷.۲	۶۰.۸	۸۵.۶	۴۲.۲
کسری بودجه بدون نفت	۱۴۷۴۸۲	۴۴۹۸۵۳	۸۰۱۷۵۰	۴۷۲۸۰۰*

نکته: کسری بودجه بدون نفت عبارت است از مجموع استفاده دولت از نفت در بودجه و انواع استقراض (شامل فروش اوراق مشارکت، واگذاری سهام و ...).

* رقم مربوط به سال ۱۳۹۱ برآوردی است.

منبع: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم گیری (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش های مجلس شورای

یکی دیگر از ابعاد کسری بودجه در کشور وجود کسری، بودجه پنهان در سال های اخیر است. به این معنا که دولت از بیان کسری بودجه به صورت شفاف خودداری نموده و عملاً از طریق بیش برآورد منابع مالی، اقدام به پنهان نمودن کسری بودجه می نماید. به عبارت دیگر در سال های اخیر، دولت به منظور پاسخ به درخواست های منطقه ای متعدد (از سوی نمایندگان مجلس و یا مصوبات سفرهای استانی) اقدام به درج طرح ها و پروژه های عمرانی به ویژه در بخش های نفت، آب، برق و راه و ترابری نموده و این طرح ها از طریق انعقاد قرارداد با پیمانکاران بخش خصوصی با حداقل منابع موجود آغاز به کار کرده اند. اما معمولاً به دلیل عدم تحقق منابع و وجود کسری بودجه، دولت از طریق عدم تخصیص بخشی از اعتبارات عمرانی، بخشی از کسری های موجود در بخش های اجتناب ناپذیر نظیر حقوق و دستمزد، یارانه ها و سایر امور را پوشش می دهد و در عمل دو اتفاق می افتد. بسیاری از طرح های وعده داده شده به دلیل کمبود منابع و عدم تحقق پیش بینی های درآمدی اجرایی نمی شود و طرح هایی با اعتبار ناکافی شروع می شوند و به دلیل کمبود اعتبار در طول سال های بعد بر حجم طرح های نیمه تمام افزوده می شود.^۱ به این ترتیب سهم اختصاص یافته به اعتبارات عمرانی در بودجه های سنواتی عملاً محقق نمی شوند. به طوری که بر اساس برآوردها از ۲۴ درصد سهمی (از بودجه عمومی) که در قانون بودجه ۱۳۹۱ به اعتبارات عمرانی اختصاص داده شده بود تنها حدود ۱۰ درصد آن محقق شده است. بر اساس مطالعات، کسری بودجه پنهان و تأمین مالی آن از طریق ایجاد دیون (از جیب عرضه کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران) در قیاس با روش های شناخته شده تأمین مالی کسری بودجه نظیر اوراق مشارکت از آثار منفی بیشتری بر متغیرهای اقتصادی برخوردار است.^۲

بر اساس اطلاعات موجود در پیوست یک قانون بودجه ۱۳۹۱ کشور، تنها برای تکمیل طرح های عمرانی نیمه تمام موجود (تا ابتدای سال ۱۳۹۱) حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان اعتبار مورد نیاز بوده است که اگر حجم طرح های استانی و طرح های ردیف های متفرقه و اثر تورم در نظر گرفته شود، رقم اعتبار مورد نیاز برای تکمیل طرح های نیمه تمام بسیار بیش از این رقم خواهد شد.^۳

۱- "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، تحلیل بر مصارف بودجه"، مرکز پژوهش های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

۲- "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، انضباط مالی و سیاست گذاری پولی و ارزی"، مرکز پژوهش های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

۳- "بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ کل کشور، تعیین تکلیف طرح های عمرانی نیمه تمام"، مرکز پژوهش های مجلس، اردیبهشت ۱۳۹۲.

کسری بودجه‌های متوالی و آغاز به کار طرح‌های عمرانی جدید با وجود محدودیت در منابع تأمین مالی، سبب تأخیر بیش از حد در به اتمام رساندن طرح‌های عمرانی می‌شود. هم‌اکنون میانگین زمان اتمام طرح‌های عمرانی حدود یک دهه است که این مدت در صورت ادامه روند موجود (عدم اتمام طرح‌های عمرانی و تعریف طرح‌های جدید) و با توجه به کاهش درآمدهای نفتی ممکن است به بیش از دو دهه افزایش یابد.^۱ گفتنی است پیامدهای طولانی شدن دوره احداث طرح‌های عمرانی عبارتند از: عدم پرداخت بدهی‌های دولت به پیمان‌کاران بخش خصوصی و کاهش اشتغال ایجاد شده از بابت اجرای این طرح‌ها، استهلاک سرمایه‌های کشور، اتلاف منابع محدود، افزایش هزینه تمام‌شده، عدم‌النفع ناشی از تأخیر، بیکار ماندن عوامل انسانی و ماشین‌الات و تجهیزات، اثرات تورمی، کاهش بازدهی سرمایه، کاهش بهره‌وری بخش دولتی (و خصوصی)، کاهش نرخ رشد اقتصادی، کاهش نسبی رفاه و توزیع درآمد، نارضایتی اجتماعی، بی‌اعتمادی به کفایت سیاستمداران و کاهش اعتبارات دولت، بی‌اعتباری قانون و مجلس قانونگذاری.^۲

مطالبات پیمانکاران خصوصی از دولت

یکی از عواقب کسری‌های بودجه متوالی و عدم تخصیص بودجه‌های عمرانی به‌منظور جبران بخشی از کسری بودجه، عدم پرداخت بدهی دولت به پیمان‌کاران خصوصی است که همه ساله بابت اجرای طرح‌های عمرانی با آنها قرارداد منعقد می‌شود. بیشترین این بدهی‌ها شامل بدهی دولت به پیمانکاران در حوزه صنعت ساخت و احداث بوده است. در مرحله بعد بدهی دولت به پیمانکاران بخش خصوصی در حوزه انرژی که متولی آن وزارت نیرو است، قرار دارد.^۳ تا به حال هیچ‌گونه آمار رسمی و مستندی از سوی دو طرف در خصوص بدهی دولت به پیمانکاران بخش خصوصی ارائه نشده است و میان ارقام موجود نیز اختلافات فاحشی وجود دارد که یکی از دلایل آن محاسبه مبلغ دیرکرد پروژه‌ها بر اساس نرخ روزشمار رسمی بانک‌های کشور از جانب بخش خصوصی است که به طور کلی دولت این امر را نمی‌پذیرد. این در حالی است که بدهی‌های بخش خصوصی به بانک‌ها و سازمان امور مالیاتی با گذشت زمان مشمول جریمه دیرکرد می‌شود. در مواردی هم که دستگاه‌های اجرایی، اقدام به پرداخت مطالبات پیمان‌کاران خصوصی می‌کنند اولاً این پرداخت‌ها بعضاً با تأخیرهای یک و دو ساله و دوماً بدون جبران هزینه دیرکرد مطالبات انجام می‌گیرد. این در حالی است که همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، بخش خصوصی بابت تأخیر در پرداخت تسهیلات بانکی و یا بدهی‌های مالیاتی ناچار به پرداخت جریمه‌های روزانه است. از سوی دیگر، عدم تقید کارفرمایان دولتی در تسویه دیون با پیمان‌کاران و پرداخت‌های دیر هنگام دستگاه‌های اجرایی به پیمان‌کاران موجب کاهش سرمایه در گردش و تنزل قدرت خرید بخش خصوصی می‌شود که همین امر کاهش انگیزه‌های بخش خصوصی جهت مشارکت در پروژه‌های سرمایه‌گذاری ملی را در پی دارد.

۱- "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، انضباط مالی و سیاست‌گذاری پولی و ارزی"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

۲- "پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ و اثر آن بر اقتصاد ملی"، مرکز پژوهش‌های مجلس، فروردین ۱۳۹۱.

۳- "ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ از منظر بخش خصوصی"، اتاق ایران، اسفند ۱۳۹۱.

عدم تعدیل قراردادهای فی مابین بخش خصوصی و دولتی در ارتباط با اجرای پروژه های پیمان کاری با توجه به افزایش قابل توجه هزینه های تولید نیز از دیگر مواردی است که در خصوص اجرای پروژه های عمرانی توسط بخش خصوصی ایجاد مشکل می نماید. بالطبع کاهش انگیزه شرکت های پیمان کاری خصوصی جهت مشارکت در ساخت و اجرای طرح های عمرانی با توجه به موارد یاد شده در ترکیب با کاهش توان دولت جهت اجرای این پروژه ها متأثر از افت قابل توجه درآمدهای نفتی منجر به کاهش سطح سرمایه گذاری و اشتغال در کشور خواهد شد.

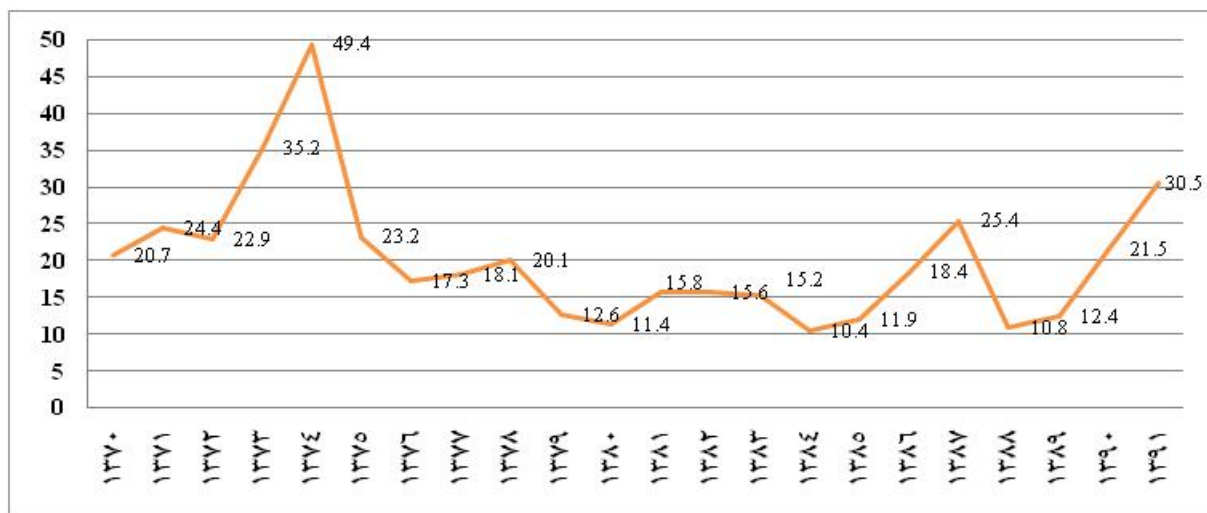
سیاست های پولی

ابزار اجرای سیاست پولی در کشور به دو دسته ابزارهای مستقیم شامل کنترل نرخ سود بانکی و سقف اعتباری و غیر مستقیم شامل نسبت سپرده قانونی، اوراق مشارکت بانک مرکزی و سپرده ویژه بانک ها نزد بانک مرکزی تقسیم بندی می شود. در ایران ابزارهای کنترل نرخ سود بانکی مطابق قانون عملیات بانکی بدون ربا بر عهده شورای پول و اعتبار است و برای بانک مرکزی امکان دخالت در این زمینه وجود ندارد اما سایر ابزارهای مورد اشاره در اختیار بانک مرکزی قرار دارد. بانک مرکزی بویژه در سال های اخیر نتوانسته است با استفاده از ابزارهای خود به هیچ یک از اهداف سیاست های پولی که همانا کنترل نرخ سود یا عرضه پول است، دست یابد.

نقدینگی و تورم

نرخ تورم از سال ۱۳۸۸ به بعد مرتب رو به افزایش بوده است که روند آن بر اساس سال پایه ۱۳۹۰ در نمودار ۷ نشان داده شده است.

نمودار ۷- روند تغییرات نرخ تورم (سال پایه = ۱۳۹۰)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نکته قابل توجه اینکه بر اساس آمار منتشر شده در گزارش چشم‌انداز اقتصاد جهانی^۱ صندوق بین‌المللی پول منتشر شده در آوریل ۲۰۱۳، در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ ایران به لحاظ تورم رتبه چهارم در دنیا را داشته است. در سال ۲۰۱۱ ایران به لحاظ تورم پس از کشورهای بلاروس، اتیوپی و ونزوئلا قرار گرفته و در سال ۲۰۱۲ نیز پس از کشورهای بلاروس، سودان جنوبی و سودان رتبه چهارم در دنیا را به خود اختصاص داده است (جدول ۲). بنابراین در خصوص تورم سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا این تورم‌های بالا در ایران ماندگار است یا وضعیت کشورمان در زمینه این متغیر اقتصادی در آینده بهبود خواهد یافت؟ بر اساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول، ایران در سال ۲۰۱۳ رتبه سوم پس از سودان و ونزوئلا در زمینه تورم در دنیا خواهد بود.^۲

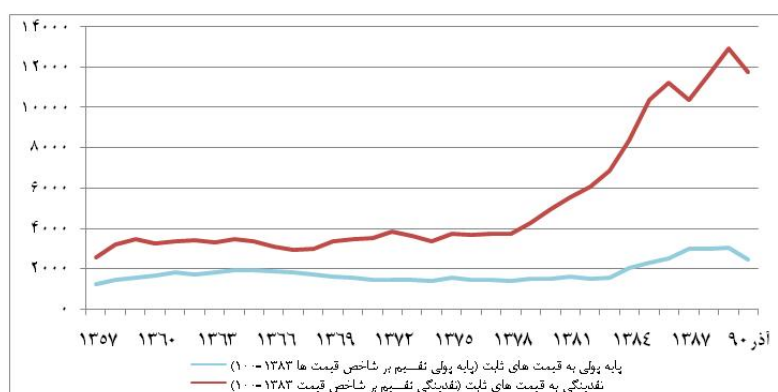
جدول ۲- رتبه و نرخ تورم در کشورهای دارنده بدترین وضعیت تورم

سال	۲۰۱۱	۲۰۱۲	پیش‌بینی ۲۰۱۳
شرح	رتبه در دنیا	رتبه در دنیا	رتبه در دنیا
سودان جنوبی	-	۲	۶
بلاروس	۱	۱	۴
اتیوپی	۲	۵	۲۶
ونزوئلا	۳	۷	۲
ایران	۴	۴	۳
سودان	۱۰	۳	۱

منبع: گزارش اقتصاد ایران، ارزیابی روند و برنامه عمل، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران

با مشاهده آمار مربوط به نقدینگی ملاحظه می‌شود که طی دوره ۹۱-۱۳۸۴ این متغیر اقتصادی رشد قابل ملاحظه‌ای را تجربه نموده است. به‌طوری‌که بر اساس آمارهای بانک مرکزی، نقدینگی به قیمت جاری در این دوره زمانی ۵ برابر شده (در فاصله سال ۱۳۸۴ تا پایان نهم‌ماه اول سال ۱۳۹۱، نقدینگی به قیمت ثابت، ۱.۵ برابر شده است) و از ۹۲۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به ۴۶۴۰ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۹۱ رسیده است. این میزان افزایش نقدینگی طی ۷ سال پدیده‌ای در اقتصاد ایران محسوب می‌شود.

نمودار ۸- نقدینگی و پایه پولی به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ (میلیارد ریال)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱- World Economic Outlook Database, April ۲۰۱۳.

۲- آمار کشور سوریه به‌علت در دسترس نبودن اطلاعات، در سایت صندوق بین‌المللی پول قرار نگرفته است.



در نمودار بالا، نقدینگی به قیمت ثابت مشاهده می‌شود. در فاصله زمانی سال‌های ۸۰-۱۳۵۷ روند نقدینگی تقریباً خطی افقی است. این به آن معنا است که در فاصله زمانی ذکر شده آهنگ رشد نقدینگی و تورم تقریباً برابر بوده است. اما همان‌طور که در نمودار ملاحظه می‌شود در دو بازه زمانی یعنی شوک‌های اول^۱ و دوم نفتی (در سال‌های اخیر)، روند تغییرات نقدینگی به قیمت‌های ثابت افزایشی بوده و دیگر به صورت خط افقی نیست یعنی در این دو دوره سرعت رشد نقدینگی از تورم بیشتر یا نرخ رشد تورم کمتر از آهنگ رشد نقدینگی بوده است. علت این امر نیز کنترل تورم از طریق واردات بوده است. به عبارت دیگر علیرغم رشد نقدینگی، از طریق افزایش قابل توجه حجم واردات، تورم بخش قابل توجهی از کالاهای کشور، تورم وارداتی (که نرخ پایینی داشته است) بوده که این امر سبب کاهش نرخ کلی تورم شده است. به عبارت دیگر بخشی از نقدینگی به سوی بازار مسکن و بازارهای مشابه روان شده است.

در حال حاضر با جهش قابل توجه نرخ ارز در قیاس با گذشته، این افزایش در سطح عمومی قیمت‌ها انعکاس می‌یابد و نتیجتاً شاخص نقدینگی به قیمت‌های ثابت کاهش خواهد یافت و به سطوح قبلی باز خواهد گشت. به عبارت دیگر انباشتی از تورم در اقتصاد وجود دارد که این انباشت، همزمان با افزایش نرخ ارز به تدریج آزاد می‌شود و پدیده‌ای را رقم می‌زند که ظرف یک سال گذشته شاهد آن بوده‌ایم. در مدت یک سال گذشته قیمت بخش عمده‌ای از کالاها و خدمات افزایش چشمگیری داشته که این امر به علت تورم انباشته‌شده در این فاصله زمانی بوده است.

نرخ سود بانکی

علی‌رغم رشد بالای نقدینگی کشور در سال‌های اخیر و وابستگی بنگاه‌های اقتصادی کشور به سیستم بانکی، نرخ سود حقیقی پرداختی به سپرده‌گذاران منفی بوده است و از طرف دیگر بنگاه‌ها نیز قادر به دریافت تسهیلات با نرخ‌های رسمی اعلام شده نبوده‌اند.

۱- شوک اول نفتی مربوط به سال ۱۳۵۲ است که در آن چهارمین جنگ اعراب و اسرائیل، در فاصله سال‌های ۷۴-۱۹۷۲ قیمت نفت بیش از پنج برابر شد و از ۱.۹ دلار به ۱۰.۴۱ دلار رسید.

جدول ۳- نرخ سود انواع سپرده بانکی طی سال های ۹۰-۱۳۸۷

سال	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
تورم	۲۵.۴	۱۰.۸	۱۲.۴	۲۱.۵
بانک های دولتی	کوتاه مدت	۱۰ تا ۹	۱۱ تا ۶	۱۰ تا ۶
	کوتاه مدت ویژه	۱۶ تا ۱۰	۱۲ تا ۸	۱۱ تا ۸
	یک ساله	۱۶ تا ۱۵	۱۵ تا ۱۴	۱۲.۵
	دو ساله	۱۶ تا ۱۵.۵	۱۴.۵	۱۳
	سه ساله	۱۷ تا ۱۶	۱۵	۱۴
	چهار ساله	۱۸ تا ۱۶.۵	۱۶	۱۴.۵
	پنج ساله	۱۹ تا ۱۷	۱۷	۱۵
	نرخ سود تسهیلات صنعت و معدن	۱۲	۱۲ و ۱۴	۱۱ و ۱۴
	نرخ سود تسهیلات صندوق پس انداز مسکن بانک مسکن	۱۱	۱۱	۱۱ و ۱۲
	نرخ سود تسهیلات بازرگانی، خدمات و متفرقه	۱۲	۱۲ و ۱۴	۱۱ و ۱۴
بانک و موسسات غیر دولتی	کوتاه مدت عادی	۹	۹	۱۰ تا ۶
	کوتاه مدت ویژه	۱۶ تا ۱۲	۱۲	۱۱ تا ۸
	یک ساله	۱۷.۲۵ تا ۱۴.۵	۱۴.۵	۱۴
	دو ساله	۱۷.۵ تا ۱۵.۵	۱۵.۵	۱۴.۵
	سه ساله	۱۸ تا ۱۶	۱۶	۱۵
	چهار ساله	۱۸.۵ تا ۱۷	۱۷	۱۶ تا ۱۵.۵
	پنج ساله	۱۹ تا ۱۷.۵	۱۷.۵	۱۷
	نرخ سود تسهیلات	۱۲	۱۲ و ۱۴	۱۱ و ۱۴

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

انتشار اوراق مشارکت

اوراق مشارکت دولتی که تا کنون منتشر شده، غیر بودجه ای بوده است که از مجموع ۸۱۸۴۷ میلیارد ریال اوراق منتشر شده تا پایان سال ۱۳۹۰ تنها ۴۰۸۰۱.۱ میلیارد ریال آن به فروش رفته است. تحقق فروش کمتر از ۵۰ درصد این اوراق نشان از آن دارد که نحوه استفاده از این ابزار چندان موفقیت آمیز نبوده است. به طور مثال وضعیت انتشار اوراق مشارکت در سال ۱۳۹۰ با افت و خیزهای زیادی همراه بوده است. در شش ماهه نخست سال و مطابق با سیاست های پولی، اعتباری و نظارتی نظام مجموعه نخست «سیاست های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور در سال ۱۳۹۰»، نرخ سود علی الحساب اوراق مشارکت یک

واحد درصد بیشتر از نرخ سود علی الحساب سپرده متناظر تعیین شده بود. همچنین، با هدف انتقال معاملات دست دوم اوراق به بازار سرمایه، باز خرید قبل از سررسید اوراق توسط بانک عامل ممنوع و در مقابل، مقرر گردید دارندگان اوراق مشارکت، معاملات قبل از سررسید را به بورس منتقل کنند. بر این اساس، نرخ سود علی الحساب اوراق مشارکت چهار ساله ۱۵.۵ درصد و اوراق پنج ساله ۱۶ درصد بود. در نیمه نخست سال، از ۶۰۰۰ میلیارد ریال اوراق منتشر شده تنها ۴۸۵ میلیارد ریال (۸.۱ درصد) فروش رفت. در نتیجه شورای پول و اعتبار ناچار به تجدید نظر در شرایط اعلام شده برای اوراق مشارکت گردید که نهایتاً منجر به فروش حداکثر نیمی از اوراق منتشر شده گردید.^۱

در دنیا بانک مرکزی اوراق دولتی را از بازار باز خریداری می کند. در این کشورها، بدهی دولت، ذخایر قرض گرفته نشده نام دارد زیرا دولت مستقیماً اقدام به انتشار اوراق قرضه می کند. در شرایطی که بانک مرکزی تشخیص دهد که بازار نیاز به پول دارد، اقدام به خریداری این اوراق در بازار می نماید که پول به جامعه تزریق شود. اما در ایران، بدهی بانک ها تماماً ذخایر قرض گرفته شده است و دولت مستقیماً از بانک مرکزی قرض می گیرد. لذا در دنیا بانک مرکزی بابت بدهی بانک ها بر اساس نرخ تنزیل مجدد و از دولت بابت بدهی هایش بهره دریافت می کند.^۲

سپرده قانونی

نسبت سپرده قانونی از جمله ابزارهای سیاست پولی بانک مرکزی می باشد. بانک ها موظفند همواره نسبتی از بدهی های ایجاد شده و بطور اخص سپرده های اشخاص نزد خود را در بانک مرکزی نگهداری کنند. بانک مرکزی از طریق افزایش نسبت سپرده قانونی حجم تسهیلات اعطایی بانکها را منقبض و از طریق کاهش آن، اعتبارات بانکها را منبسط می نماید. بر طبق ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی نسبت سپرده قانونی از ۱۰ درصد کمتر و از ۳۰ درصد بیشتر نخواهد بود و بانک مرکزی ممکن است برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانکها نسبتهای متفاوتی برای آن تعیین نماید.^۳

زمانی ذخیره قانونی برای بیمه کردن سپرده های مردم بود، بعد به ابزار سیاست پولی تبدیل شد. امروزه در بانکداری پیشرفته ذخیره قانونی نوعی مالیات اختلال را برای سپرده گذاران محسوب می شود زیرا وقتی از سپرده های مردم بخشی به عنوان سپرده قانونی نزد بانک مرکزی گذاشته می شود، عملاً به این معنا است که خود بانک از این مبلغ سپرده قانونی سودی نمی برد ولی باید هزینه های آن را به سپرده گذاران بپردازد. بنابراین بانک مرکزی برای کاهش هزینه بانک ها بهره ای ولو اندک در قبال سپرده قانونی به بانک ها می پردازد.^۴

پایه پولی و نقدینگی در دهه ۸۰ رشد سریعی را تجربه کرد. اگر قرار باشد انبساط ایجاد شده بر اساس پایه پولی با افزایش نرخ ذخیره قانونی کنترل شود، بسیار نامعقول است. پایه پولی در جای دیگری افزایش می یابد و نباید

۱- بانک مرکزی ج.ا.ا.

۲- جلسات کمیسیون تخصصی اقتصاد کلان اتاق ایران.

۳- بانک مرکزی ج.ا.ا.

۴- جلسات کمیسیون تخصصی اقتصاد کلان اتاق ایران.



ذخیره قانونی پاسخگوی آن باشد، زیرا این کار سبب کاهش توان عملیاتی بانک‌ها می‌شود.^۱ به طور مثال، در پایان سال ۱۳۹۰ تنها جزئی که اثر کاهنده بر ضریب فزاینده داشت «نسبت سپرده قانونی به کل سپرده‌ها» بود که با ۳.۳ درصد افزایش موجب کاهش ۰.۰۶۳ واحدی ضریب فزاینده نقدینگی گردید. در مقابل، دو جزء دیگر ضریب فزاینده^۲ به دلیل رشد منفی، سهمی مثبت در رشد ضریب فزاینده نقدینگی ایفا نمودند.^۳

در مباحث بانکداری گفته می‌شود که به جای ذخایر قانونی، بانک‌ها بر اساس کیفی کنترل شوند. به اصطلاح فنی و کژ منشی^۴ و کژ گزینی^۵ در سطح هیأت مدیره کنترل شود. در مورد سپرده‌ها نیز از آنجاییکه نرخ سپرده قانونی کاری شبیه بیمه را انجام می‌دهد، شرکت‌های بیمه سپرده تأسیس شده اند تا اگر سپرده‌گذاران دچار مشکل شدند، فقط بخشی از سپرده قانونی تأمین شود. به طور کلی سپرده قانونی ابزار مناسبی شمرده نمی‌شود و تأکید روی عملیات بازار باز است.^۶

عدم موفقیت بانک مرکزی در رسیدن به اهداف خود با استفاده از ابزارهای موجود را می‌توان در روزمرگی در عرصه مدیریت اقتصادی کشور و بی‌توجهی به سیاست‌های کلان اقتصادی و اسناد بالادستی، شتابزدگی در تصمیم‌گیری‌ها و اتخاذ سیاست‌های بی‌ثبات، عدم بهره‌گیری از نظرات کارشناسان اقتصادی و عدم استقلال بانک مرکزی در راستای وظایف تلقی کرد. نتیجه عملکرد این سیستم عبارتند از:

- از بین رفتن اعتماد عمومی به سیستم بانکی که نشانه ظاهری آن افزایش بی سابقه سرعت گردش پول در سطح جامعه است

- تورم بالا

- رشد اندک اقتصادی

- کیفیت نازل حکمروایی^۷

اساسی‌ترین سیاستی که در راستای اصلاح نظام سیاست‌گذاری پولی باید مد نظر قرار گیرد، جدا سازی بودجه از نفت است که سیاست‌های پولی تابع سیاست‌های مالی نشود و بانک مرکزی بتواند در اجرای سیاست‌های خود استقلال داشته باشد و گرنه در دوران رونق نفتی بانک مرکزی ناچار به خرید ارزهای نفتی و افزایش پایه پولی خواهد بود.

سیاست‌های ارزی

طرح تحول اقتصادی قبل از وقوع تلاطم‌های ارزی که یکی از چالش‌های اساسی اقتصاد ایران در سال‌های اخیر است، تدوین شد. تلاطم ارزی به وضعیتی گفته می‌شود که در آن نرخ ارزی که در گذشته ثابت نگه

۱- جلسات کمیسیون تخصصی اقتصاد کلان اتاق ایران.

۲- نسبت ذخایر اضافی به کل سپرده‌ها و نسبت اسکناس و مسکوک در دست اشخاص به کل سپرده‌ها.

۳- خلاصه تحولات اقتصادی کشور، بانک مرکزی ج.ا.ا.

۴- Moral Hazard

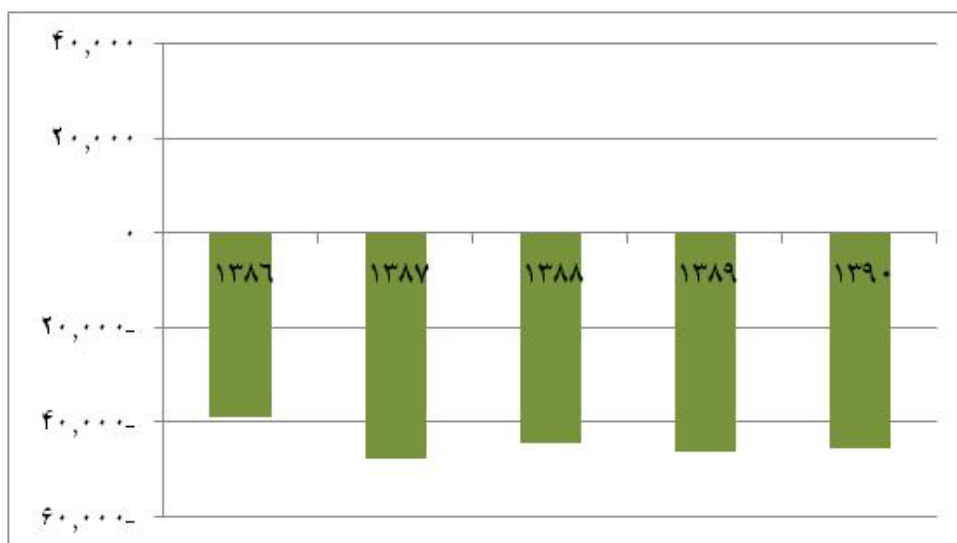
۵- Adverse Selection

۶- جلسات کمیسیون تخصصی اقتصاد کلان اتاق ایران.

۷- پرداخت ۱۳۰ درصدی مبلغ اسناد به هنگام گشایش آنها، بخشنامه‌های متعدد در مورد نرخ ارز به هنگام پرداخت وجه بروات اسنادی و ترخیص کالاها و غیره.

داشته شده بود، حداقل ۳۰ درصد نسبت به سال قبل افزایش یابد. البته زمانی این میزان افزایش در نرخ ارز تلاطم ارزی محسوب می‌شود که حداقل ۱۰ درصد از نرخ رشد ارز در سال قبل بیشتر باشد. از آنجایی که ارزش پول داخلی ما به یک سوم ارزش آن در یک سال گذشته رسیده است، از معیار وقوع تلاطم ارزی که نشانه‌ای از وقوع بحران ارزی است فراتر رفته‌ایم. ریشه تلاطم ارزی موجود، ثابت نگاه داشتن نرخ ارز با اتکاء به درآمدهای ناپایدار نفتی بوده است که انعکاس آن را می‌توان در منفی شدن در مقیاس بزرگ تراز بازرگانی غیرنفتی مشاهده کرد.

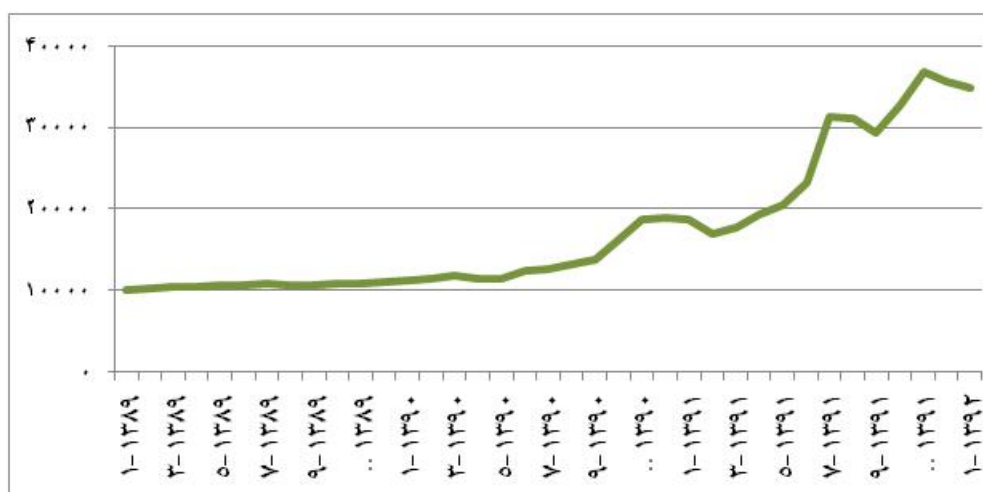
نمودار ۹- تراز بازرگانی غیر نفتی در سال‌های اخیر (میلیون دلار)



منبع: خلاصه تحولات اقتصادی سال‌های ۸۹ و ۹۰، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

به همین خاطر به محض ایجاد محدودیت در دسترسی به ارزهای نفتی به دنبال تحریم‌های اخیر، جهشی بزرگ در قیمت ارز ایجاد شد.

نمودار ۱۰- متوسط قیمت فروش ارز در بازار آزاد تهران



منبع: اداره آمارهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

یکی از آثار تلاطم‌های ارزی، کاهش رشد اقتصادی است. با توجه به اینکه در کشورمان ارزش پول ملی به حدود یک سوم مقدار اولیه خود رسیده، آثار این افزایش ارز بسیار قابل توجه است. در خصوص نحوه

اثرگذاری تلاطم‌های ارزی بر رشد اقتصادی باید گفت که تلاطم‌های ارزی اخیر، اثر نامساعدی بر محیط کسب‌وکار داشته و به شدت بر بی‌ثباتی‌های آن دامن زده است. پس از مسأله تحریم‌ها که دسترسی به ارز را دشوار ساخته است، مسأله سهمیه‌بندی ارز و تخصیص آن به اولویت‌های وارداتی و اشکالات وارد بر آن از نظر حوزه‌های تعیین اولویت‌های ارزی، تعیین میزان ارز مورد نیاز هر گروه و نحوه تخصیص آن موجبات سردرگمی و نارضایتی بسیاری را برای فعالان اقتصادی فراهم کرده است.

در مجموع، سیاست‌های ارزی جاری مشکلات زیر را بوجود آورده است:

- کاهش رقابت پذیری بنگاه‌ها به دلیل ثابت نگه داشتن نرخ ارز برای سال‌های طولانی
 - افزایش بی‌رویه و نوسانات شدید نرخ ارز
 - مشکلات تأمین ارز جهت تهیه مواد اولیه کارخانجات
 - نحوه اولویت بندی و انتخاب گروه‌های مختلف کالایی برای دریافت ارز ارزی
 - کمبود ارز در مرکز مبادلات
 - طولانی بودن روند دریافت ارز از مرکز مبادلات (که واحدهای تولیدی را ناگزیر می‌نماید که ارز مورد نیاز خود را از بازار آزاد تهیه نمایند)
 - عدم ثبات در بخشنامه‌های ارزی
 - مشکلات در حوزه گشایش اعتبارات اسنادی و پرداخت هزینه‌های ۱۳۰ درصدی برای آنها
- بنابراین، به منظور مهار و اصلاح بحران‌ها و بی‌ثباتی‌های موجود در نظام ارزی کشور و در غیاب نظام ارزی باید قیمت و مقدار ارز مدیریت شود. در شرایط کاهش درآمدهای ارزی و تحریم‌های اقتصادی، اقدامات کوتاه مدت و بلند مدتی به منظور بهبود شرایط محیط کسب و کار باید انجام داد که در بخش دوم گزارش و در قسمت راه‌کارها اشاره شده است.

سیاست‌های تجاری

ایران در حال حاضر در هیچ نظام تجاری قاعده‌مند و تعهد آوری عضو نیست و این یکی از مهم‌ترین ضعف‌ها و نقصان‌های کشور است. از میان ۱۵۹ کشور عضو سازمان جهانی تجارت و ۲۴ کشور دیگر که در فرآیند الحاق قرار دارند، ایران غیرفعال‌ترین کشور در پیمان‌های دو جانبه، منطقه‌ای و چند جانبه است. به همین دلیل به سیاست‌های تجاری نظیر ایران عبارت خود مختار اتلاق می‌شود و دست دولت برای اعمال هرگونه تغییراتی در تعرفه‌ها و بخشنامه‌ها باز است.

از طرفی بحث محدودیت‌های حضور ایران در اقتصاد جهانی از نظر سیاست‌گذاران اقتصاد و تجارت کشور مغفول مانده است. در سال‌های ۸۴-۱۳۸۰ حرکت‌هایی برای عضویت در سازمان جهانی تجارت انجام شد که در سال‌های بعد در سیاست‌های تجاری کشور و توسعه مناسبات با کشورهای منطقه چندان جایگاهی نداشته است. سیاست‌های تجاری در دولت‌های نهم و دهم به سمت کشورهای منطقه آمریکای لاتین سوق داده شد، اما با هیچیک از این کشورها بجز کوبا، موافقت نامه تجاری و ترجیحی امضا نشده است. در دوره ۳۴ ساله پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران تنها در سال‌های ۸۴-۱۳۸۰ شکل قابل قبولی از دیپلماسی

اقتصادی در کشور وجود داشته است که البته در این سال‌ها نیز در مذاکرات کشور با اروپائیان، کارشناسان، برنامه ریزان و مدیران نمی‌دانستند که دقیقاً در این مذاکرات به دنبال چه چیزی هستند و یا خواسته هایشان در کجای برنامه های توسعه قرار دارد. هم اکنون چیزی به نام دیپلماسی اقتصادی در کشور وجود ندارد که به مناسبات دو جانبه، منطقه‌ای و سازمان جهانی تجارت باز می‌گردد. مذاکرات با اروپا در غالب TCA^۱ نمونه بارز این دیپلماسی بود که تداوم نیافت. یعنی چه قبل و چه بعد از انقلاب، ایران با هیچ تشکل توسعه یافته موافقت نامه تجاری نداشته است.

در مورد موانع غیر تعرفه‌ای تعریف واحدی در جهان وجود ندارد. هر ابزاری که غیر از تعرفه در مسیر تجارت اخلاص ایجاد کند، نظیر استانداردهای کار، حقوق بشر، مقررات فنی، مجوزهای ورود و غیره از این موانع محسوب می‌شوند که در WTO ممنوع هستند. یکی از مهم ترین موانع غیر تعرفه ای ایران در حال حاضر تخصیص ارز است که بر حسب اولویت کالاها انجام می‌گیرد. مثلاً برای برخی کالاها نرخ مبادله‌ای، برای برخی نرخ مرجع و برای گروهی دیگر نرخ آزاد استفاده می‌شود که قیمت صادرات کشورهای دیگر به ایران را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

همچنین باید اذعان داشت که در کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار، دولت‌ها قادر نیستند مناسبات تجاری با سایرین را بر مبنای اولویت‌های سیاسی خود تنظیم کنند و عملاً این نیروهای بازار هستند که تعیین‌کننده اولویت‌ها به شمار می‌آیند. در حالی که کشورهای ناسیونالیست اقتصادی، تعامل با دولت‌های خارجی در زمینه‌های اقتصادی، عملاً بر مبنای اولویت‌های دولت و نه نیروهای بازار صورت می‌گیرد. در اقتصاد دولتی، دیپلماسی اقتصادی معنا و مفهوم واقعی و اولویت شایسته خود را ندارد، زیرا عملاً اقتصادهای مبتنی بر سانترالیزم و مونوپولیزم نسبت به دیپلماسی اقتصادی در مفهوم عام آن بی‌تفاوت‌اند که البته این امر آثار مخرب خود را بر ظرفیت‌ها و ساختارهای اقتصاد ملی بر جا می‌گذارد. حرکت اقتصاد ایران در این سالها عمیقاً از رفتار دولت و بخش‌های دولتی متأثر بوده است و دولت عملاً نقش اصلی و محوری را در تصمیمات و اقدامات مربوط به اقتصاد ملی ایفا کرده است. اقتصاد عمدتاً نفتی ایران این وضعیت را در عمل تشدید کرده است. در چنین اقتصادی طبیعتاً دولت باید مدیریت توسعه را بر عهده بگیرد. با برخورداری از اقتصاد دولتی، ایران در سالهای اخیر - بر مبنای آمار و ارقام - از جمله کشورهایی است که کمترین تعامل اقتصادی منطقه‌ای را دارد و در سطح چندجانبه نیز هیچ گونه تعامل اقتصادی با دنیا نداشته و طبیعتاً از مزایای آن هم محروم مانده است.

از دیگر مشکلاتی که در حوزه تجاری با آن مواجهیم این است که در کشورمان بین مناسبات بین‌المللی اقتصادی و سیاسی، رابطه معکوسی وجود دارد. در مناسبات سیاسی در واقع یک رویکرد درون‌گرا اتخاذ شده است و کاهش مناسبات سیاسی مخصوصاً با اثرگذاران اصلی در سیاست‌های اقتصادی جهان که کشورهای غربی هستند، دیده می‌شود. از طرف دیگر در اقتصاد افزایش اتکاء تولیدات داخلی نسبت به واردات مشاهده می‌شود. نسبت واردات کالاها و واسطه‌ای و مواد اولیه به تولید ناخالص داخلی، طی این

^۱-Trade and Corporation Agreement

هفت سال اخیر، در حال افزایش بوده است. معنای آن این است که میزان اتکاء تولیدات داخلی کشور به واردات بیشتر شده است که کاملاً معکوس آن چیزی است که در مناسبات سیاسی خارجی وجود دارد.^۱

مشکلات گمرکی

واحدهای تولیدی، تجاری و صادراتی به دلیل نامساعد بودن فضای کسب و کار و محدودیت های ناشی از تحریم اقتصادی با مشکلات و معضلات فراوانی روبرو هستند. در این میان، مشکلات ناشی از خود تحریمی ها یعنی تصمیمات خلق الساعه غیرکارشناسی شده، بیش از تحریم بین المللی اقتصادی فعالین اقتصادی را رنج می دهد. ضرورت برون رفت از شرایط فعلی و نیز ضرورت زمینه سازی برای رشد و شکوفایی اقتصادی ایجاب می کند تا تولید رونق پیدا کند، حجم تجارت افزایش یابد و توسعه صادرات تحقق یابد. بدین منظور باید واردات در خدمت تولید و تولید در خدمت صادرات قرار بگیرد. لازمه این امر، هوشمندی، قانون مداری، مشتری مداری، پاسخگوئی و چابک بودن دستگاه های اقتصادی است.

یکی از دستگاه هایی که نقش کلیدی در این ارتباط دارد، گمرک می باشد. گمرک به عنوان مرزبان اقتصادی که وظیفه خطیر نظارت بر فرایند صادرات و واردات را دارد، در کمک به تسهیل تجارت می تواند نقش آفرین باشد. عمده مشکلات بخش گمرک کشورمان را موارد زیر تشکیل می دهند:

مشکل ارزش گذاری کالاها: مبنای پرداخت حقوق ورودی کالاها، ارزش آن هاست. این گرایش برای برخی واردکنندگان وجود دارد که با ارایه مدارک غیرواقعی، ارزش کالاها را کمتر از میزان واقعی آن ها اعلام و حقوق ورودی کمتری پرداخت نمایند. نتیجه این امر پرداخت حقوق ورودی کمتر توسط واردکنندگان و سخت تر شدن امکان رقابت محصولات داخلی با تولیدات خارجی است.

زمان بر بودن تشریفات گمرکی کالاها: تبعات منفی این مشکل مستقیماً متوجه بخش تولید و بازرگانی کشور است که با افزایش زمان ترخیص کالاها هزینه های آن ها را افزایش می دهد.

قاچاق کالا: برخی کالاها با تبانی و به صورت مخفیانه بدون انجام تشریفات گمرکی از طریق گمرکات رسمی یا در پوشش رویه های قانونی مثل ترانزیت به کشور وارد (یا از کشور خارج) می شوند. جدول زیر حجم قاچاق کالا در ایران را به خوبی نشان می دهد.

هزار میلیارد ریال

جدول ۴- برآورد حجم قاچاق کالا در ایران

سال	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
ارزش کالاهای قاچاق مکشوفه *	۳۴.۶	۳۶.۱	۳۹.۶	۳۱.۷	۱۶.۷	۱۹	۱۹.۲	۲۲.۳	۴۱.۴

* آمار ارزش ریالی کالاهای قاچاق کشف شده از ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و با استفاده از میانگین نرخ ارز هر سال گزارش شده توسط بانک مرکزی تبدیل به دلار شده اند تا قابلیت مقایسه با آمار برآورد قاچاق را که بصورت دلاری ارائه می شوند داشته باشند.

طبقه بندی غیر واقعی کالاها که در واقع طبقه بندی در ردیف های با نرخ حقوق ورودی پایین تر، با هدف انتفاع مالی و عدم پرداخت حقوق دولت نیز یکی دیگر از مشکلاتی است که در حوزه گمرکی با آن مواجه هستیم.

۱- میزگرد ارزیابی سیاست های تجاری کشور، مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، خرداد ۱۳۹۲.

ریشه بروز هر یک از مشکلات فوق برحسب مورد و در زمان های مختلف متفاوت است. بااین حال، مهمترین علل آن را می توان در بندهای زیر خلاصه کرد:

- جامع و کامل نبودن نظام تعیین ارزش در گمرک ایران
- عدم وجود سلامت اداری در بخش هایی از گمرک
- تعدد گمرکات در ایران و گسترش روزافزون آن ها که اعمال کنترل را برای مقامات گمرکی سخت کرده است.
- پیچیدگی رویه های اداری و تفسیرپذیری قوانین و رویه های گمرکی و باز بودن دست کارکنان در اتخاذ تصمیمات؛
- تخصصی نبودن گمرکات کشور که امکان و احتمال تخلفات و سوءاستفاده ها را بیشتر کرده است؛
- مشکلات مربوط به انگیزش کارکنان از جمله نظام پرداخت؛
- تعامل نامناسب گمرک با سایر دستگاه های دخیل در تشریفات گمرکی.

همچنین از مشکلات گمرکی صادرکنندگان در ایران می توان به طولانی بودن زمان خروج و ترخیص کالا و مواد اولیه، مشکلات "ال - سی"، ضعف در کنار هم قرار گرفتن برخی کالاها مثل برخی مواد شیمیایی، اخذ مالیات ارزش افزوده در گمرک، وجود بوروکراسی دست و پا گیر، کندی روند اداری برای ترخیص کالاها، کمبود انبار، مشکلات ناشی از فقدان قرنطینه و تست و نامشخص بودن برخی تعرفه های گمرکی، نام برد.^۱

چالش های صادراتی

همواره نظریه های کلاسیک و نئوکلاسیک اقتصاد به رابطه میان افزایش صادرات و رشد اقتصادی تاکید داشته و معتقدند که توسعه تجارت بین الملل، منجر به افزایش تخصص و کارایی در بخش های صادراتی شده و در نهایت، باعث تخصیص مجدد منابع از بخش های غیرتجاری و غیرکارآ به بخش های تجاری می گردد که این پدیده می تواند به رشد تولید کمک نماید.^۲

شاید مهمترین چالش حوزه صادرات، تحریم های اقتصادی باشد که موجب بروز مشکلات در روابط بین المللی ایران با دیگر کشورها است که تاثیر خود را بر کاهش مراودات تجاری ایران با دیگر کشورها به صورت مشهودی گذاشته است. با کمرنگ شدن این روابط، ایران بسیاری از بازارهای هدف خود را در دنیا که سال ها برای به دست آوردن آنها تلاش کرده بود، از دست داد. از طرفی تحریم ها صنعت نفت ایران را هدف قرار داده اند و کاهش توان تولید، ممانعت از سرمایه گذاری خارجی در بخش بالادستی نفت و گاز و در نتیجه تنزل جایگاه ایران در اوپک از اهداف دنبال شده در این تحریم ها بوده که متأسفانه محقق شده است. بنابر آمار اوپک، تولید و صادرات نفت خام در کشور در سال های اخیر کاهش یافته است که ارقام آن در جدول زیر قابل مشاهده است.^۳

۱- کمیته ارتباطات و اطلاع رسانی کارگروه تحولات اقتصادی.

۲- "بررسی و تحلیل اثر صادرات بر رشد اقتصادی"، دکتر ابراهیم علی رازینی و نسرين قبادی، معاونت برنامه ریزی و بررسی های اقتصادی وزارت بازرگانی، بهمن ۸۳.

۳- "اقتصاد ایران، ارزیابی روند و برنامه عمل"، مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اردیبهشت ۱۳۹۲.

جدول ۵- تولید نفت خام ایران برای سال های ۲۰۱۱-۲۰۰۷، (هزار بشکه در روز)

سال	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲
تولید	۳,۸۵۵	۳,۸۹۲	۳,۷۲۵	۳,۷۰۶	۳,۶۲۸	۲,۹۷۳

منبع: گزارش ماهانه بازار نفت اوپک، می ۲۰۱۳

جدول ۶- صادرات نفت خام ایران برای سال های ۱۳۹۱-۱۳۸۶، (هزار بشکه در روز)

سال	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
صادرات	۲۴۸۰	۲۳۷۱	۲۰۵۶	۲۰۲۱	۲۰۳۳	-

منبع: خلاصه تحولات اقتصادی ۹۰، بانک مرکزی

مسئله مهم دیگر در این بخش نوسانات شدید نرخ ارز است. تغییرات در نرخ ارز مجموعه‌ای از تغییرات متفاوت و چه بسا متضاد را در بخش های داخلی و خارجی اقتصاد به همراه دارد که برآیند آن می تواند عملکرد اقتصاد کشور را تحت تاثیر قرار دهد. تعیین نرخ ارز نقش موثری در صادرات و واردات و به تبع آن تنظیم و تعدیل تراز تجاری کشور دارد. این اثرگذاری به خاطر نقشی است که این نرخ در تعیین قدرت رقابتی تولیدکنندگان داخلی در برابر رقبای خارجی در بازارهای داخلی و خارجی ایفا می کند که همه این عوامل در نهایت آثار خود را در میزان تولید و اشتغال بر جای می گذارند. نرخ ارز، همچنین بر سطح عمومی قیمت ها و به تبع آن بر تورم اثرگذار است که این نیز خود از جهتی دیگر می تواند بر قدرت رقابتی تولیدکنندگان و نیز سطح تولید و اشتغال اثرگذار باشد، لذا با توجه به پیامدهای گسترده تغییر نرخ ارز در عملکرد اقتصادی کشور، ثبات در سیاست گذاری های ارزی از اهمیت بالایی برخوردار است. این امر در شرایط کنونی به خصوص پس از اجرای فاز اول هدفمندی یارانه ها، افزایش تحریم های بین المللی، جهش و نوسانات شدید نرخ ارز غیررسمی در بازار آزاد از اهمیت بیشتری برخوردار است. کاهش ارزش ریال در شرایطی که سایه تحریم ها بر اقتصاد ایران حاکم است، تنها در کوتاه مدت می تواند رونقی برای صادرات باشد و اما در بلند مدت تولید ناچیز داخلی در ایران جوابگوی صادرات نخواهد بود و آنجاست که مشکلات جدی روی نشان خواهد داد. از سوی دیگر، چند نرخی بودن ارز در کشور موجب کاهش شفافیت عملیات تجاری، ایجاد رانت و رقابت ناسالم شده است که این پدیده به معضلی برای فعالان اقتصادی بدل شده است. همچنین از دیگر معضلات حوزه صادرات، وابستگی شدید به درآمدهای نفتی و عدم توجه کافی به صادرات غیر نفتی می باشد. با توجه به اینکه اتکا به درآمدهای نفتی سبب می شود که هرگونه نوسان در قیمت آن و هرگونه کاهش یا توقف در جریان وصول وجوه نفتی، اقتصاد کشور را به شدت از خود متاثر کند، در این راستا صادرات غیرنفتی برای اقتصادهای نفتی مانند ایران از اهمیت ویژه ای برخوردار خواهد بود، چرا که باعث ایجاد تنوع در صادرات و رهایی از اقتصاد تک محصولی خواهد شد. طبق آمارهای منتشر شده از سوی گمرک، طی سال های ۸۴ تا ۹۱ همواره ارزش صادرات غیرنفتی در کشور کمتر از ارزش واردات به کشور بوده، بنابراین تراز تجاری (بدون احتساب نفت) در تمام این سال ها منفی بوده است.

جدول ۷- صادرات غیرنفتی و واردات کالایی ایران در سال های ۹۰-۱۳۸۶ (میلیون دلار)

سال	۸۴	۸۵	۸۶	۸۷	۸۸	۸۹	۹۰	۹۱*
صادرات غیرنفتی	۱۰۴۷۴.۳	۱۲۹۹۶.۹	۱۵۳۱۲	۱۸۳۳۳.۵	۲۱۸۹۱.۴	۲۶۵۴۸.۶	۳۳۸۰۵.۲	۳۲۴۵۳.۶
درصد تغییرات سالیانه صادرات	۵۳.۰	۲۴.۱	۱۷.۸	۱۹.۷	۱۹.۴	۲۱.۳	۲۷.۳	-۴.۰
واردات کالایی ایران از دنیا	۳۹۲۴۷.۶	۴۱۷۲۲.۶	۴۸۴۳۸	۵۶۰۴۲	۵۵۲۸۶.۸	۵۵۷۲۹.۷	۵۷۴۸۷.۵	۵۳۳۴۸.۳
درصد تغییرات سالیانه واردات کالایی	۱۰.۹	۶.۳	۱۶.۱	۱۵.۷	-۱.۳	۰.۸	۳.۲	-۷.۲
تراز تجاری غیر نفتی**	-۲۸۷۷۳.۳	-۲۸۷۲۵.۷	-۳۳۱۲۶	-۳۷۷۰۸.۵	-۳۳۳۹۵.۴	-۲۹۱۸۱.۱	-۲۳۶۸۲.۳	-۲۰۸۹۴.۷

* ارقام کارشناسی نشده

** محاسبات محقق با استفاده از آمار گمرک

منبع: گمرک جمهوری اسلامی ایران

البته ذکر این نکته لازم است که قسمت عمده‌ای از صادرات غیرنفتی را صادرات محصولات پتروشیمی و میعانات گازی تشکیل می‌دهد که در واقع امر باید جزو صادرات نفتی محاسبه شود که در ایران این اتفاق رخ نمی‌دهد! نکته دیگری که حایز اهمیت است، رابطه میان نرخ ارز حقیقی با صادرات غیرنفتی و واردات در کشور است. در ایران با وجود کاهش مداوم نرخ ارز حقیقی به ویژه از سال ۸۷ به بعد، ارزش دلاری صادرات غیرنفتی ایران افزایش داشته است. در همین زمان، ارزش دلاری واردات نیز با رشد چشمگیری همراه بوده است. با کمی دقت می‌توان دریافت که وقوع چنین امری در اقتصاد ایران با توجه به اقتضائات خاص آن (در این دوره) چندان هم دور از انتظار نمی‌تواند باشد.^۱

کمبود نقدینگی مشکل جدی دیگر صادرکنندگان و از موانع عمده توسعه صادرات کشور می‌باشد. در بسیاری از کشورها، سیاستهای مختلفی جهت برطرف نمودن این مشکل بکار گرفته شده است، از جمله اعطای وام‌های گوناگون صادراتی، معافیت از حقوق و عوارض گمرکی، سوبسیدهای صادراتی و ... که هر چند در ایران نیز برخی از این تسهیلات در اختیار صادرکنندگان قرار گرفته، ولی هنوز قابل مقایسه با بسیاری از کشورها نیست و تا نیل به حد مطلوب راه درازی در پیش است.

سرانجام، کیفیت پایین محصولات ایرانی مانع دیگری بر سر راه صادرات ایران است. کیفیت نسبتاً بالای یک کالا در افزایش فروش آن، شناسایی بهتر محصول توسط بازارهای مصرف و نتیجتاً در تداوم فروش آن تأثیر بسزایی دارد. علیرغم استعداد بالای کشور جهت تولید و صدور کالاهایی با کیفیت نسبتاً بالا، در سال‌های گذشته در این خصوص مشکلات عمده‌ای گریبانگیر صادرات کشور بوده و گاه‌ا اقلام با کیفیت نسبتاً پایین و غیراستاندارد روانه بازارهای جهانی شده که در نتیجه عدم توفیق در دستیابی به بازارهای جدید، بازارهای موجود نیز از دست رفت.^۲

۱- "تحلیل وضعیت اقتصادی کشور، بررسی اثرگذاری نرخ ارز بر تراز تجاری در ایران"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اردیبهشت ۱۳۹۲.

۲- <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=Paper&CategoryID=۹۰۲۷۲۰۰-۹۸۴۹-۴۴۸d-ac۶a-a۲۳a۰۲cc۹۴۹۱&WebPartID=a۰۶۵۵۳۶۸-۱۴ed-۴۴۷a-bcbe-c۸۸۹۶۲۳۴۷۹۲a&ID=۳beed۲۱d-۰a۵۰-۴۳۰۹-a۴۹۸-۹۹۰۴۱۳۶۹b۱fa>

نظام بانکی

شبکه بانکی در هر کشور نقش حیاتی در گردش صحیح پول و اعتبار، تجهیز فعالان اقتصادی و تسهیل مبادلات ایفا می‌کند. در واقع، بانک‌ها واسطه‌های مالی هستند که پس اندازها را جمع‌آوری می‌کنند و با تخصیص آنها به بنگاه‌ها، سرمایه‌گذاری انجام می‌دهند. بانک اساساً واسطه مالی است و قاعدتاً باید جنبه بنگاهی داشته باشد تا حساب درآمد و هزینه خود را داشته باشد، اما از طرف دیگر می‌توان جایگاهی برای آن قایل شد که ابزار توسعه باشد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظام بانکی کشور نیازمند اصلاحات در حوزه رفتاری (نظارتی)، فنی-ساختاری و نهادی است. تئوری‌ها این امر را تأیید می‌کند که اگر خصوصی‌سازی به گونه‌ای انجام شود که به رقابت منجر شود، باعث بهبود اوضاع خواهد شد. در مورد بانک‌های خصوصی نیز تصور بر این بود که تأسیس این بانک‌ها سبب خواهد شد آنها با ساختار معین، کارکرد بهتری داشته باشند و اگر تعدادشان زیاد شود، رقابت برای کارایی بیشتر، میان آنها ایجاد خواهد شد و در نتیجه فاصله نرخ سود تسهیلات و نرخ سود سپرده‌ها کاهش خواهد یافت. اما عملکرد سیستم بانکی و اعتباری کشور به گونه‌ای بوده است که نه تنها نتوانسته است برای بخش تولید مؤثر باشد (زیرا منابع آن به سمت بخش‌های غیر مولد می‌رود) بلکه حتی با بی-ثباتی‌های بازارها همراهی نموده است.

بانک‌ها را می‌توان از دو دیدگاه مورد ارزیابی قرار داد و نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها را ارزیابی نمود.^۱

الف) وضعیت فعلی بانک‌ها و ادامه این روند به کجا ختم می‌گردد

ب) وضعیت و روش اصلاحی و اثرات آن

وضعیت کنونی: افزایش روز افزون تعداد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و مالی در دهه اخیر بیش از حد استاندارد و نیز بیش از حد نقدینگی موجود در جامعه است و لذا سهم هر یک از بانک‌ها برای مدیریت نقدینگی کاهش یافته و بنابراین در فضای کسب و کار این صنعت یک رقابت نا سالم به وجود آمده است که بعضاً خودزنی تجاری می‌کنند.

نوسانات بازار پول و سرمایه و ... احتمال ورشکستگی و به وجود آمدن اختلال در نظام مالی را افزایش داده است و به همین دلیل یکی از دغدغه‌های مقامات نظارتی بانک مرکزی در این خصوص است. به همین دلیل اخیراً بانک مرکزی طی بخشنامه شماره ۹۲/۷۳۷۳۶ مورخ ۹۲/۳/۱۳ به عنوان مدیران عامل بانک‌ها، طرح پژوهشی تحت عنوان «نگاهی به چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی ورشکستگی بانک‌ها» را ابلاغ نموده است و در آن به این نکته مهم اشاره شده است «ورشکستگی بانک‌ها یکی از مراحل بسیار مهم چرخه حیات مؤسسات مذکور به شمار می‌آید که از آن جهت که می‌تواند موجب تبعات و پیامدهای جدی برای کل سیستم بانکی شود، مقامات نظارت بانکی باید نسبت به آن حساسیت بسیار داشته و تلاش کنند آن را به نحوی که کمترین آثار منفی را بر سیستم بانکی داشته باشد، مدیریت و راهبری نمایند»، بنابراین مدیریت

۱- منبع: مطالب ارائه شده توسط آقای احمدی در کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیرماه ۱۳۹۲

صحیح و برخورد صحیح با پدیده ورشکستگی بانکها در برهه کنونی بسیار حساس و ضروری می باشد که در صورت بروز چنین حادثه ای کل نظام مالی کشور دستخوش بحران می گردد.

عمده عواملی که در وضعیت فعلی در عملکرد نظام پولی دخالت داشته و فعالیت آنها را با انحراف مواجه می سازد به شرح زیر قابل ذکر و بررسی می باشد:

۱) تغییر مبنای حسابداری شناسایی سود عقود بانکی

تغییر مبنای حسابداری شناسایی سود عقود بانکی از سال ۱۳۸۲ آغاز و بدون کار کارشناسی و تدوین دستورالعملی واحد بر اساس بخشنامه شماره مب/۷۷۲ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۴ اداره مطالعات بانک مرکزی بر اساس دو آیتم کیفی به شرح زیر اجرایی گردیده است:

- جریان منافع اقتصادی مرتبط با قرارداد با درون بانک محتمل باشد.

- مبلغ درآمد موضوع قرارداد را بتوان به گونه ای اتکاپذیر اندازه گیری کرد.

از این تاریخ به بعد چون شناسایی و ثبت سود تسهیلات به روش تعهدی انجام و طرف آن به حساب مشتری منظور می گردد، لذا توان بازپرداخت تسهیلات در مشتری کاهش و مطالبات بانکها افزایش یافته به طوری که بخش قابل توجهی از آن غیر قابل وصول می باشد. (لازم به ذکر است که مطالبات بانکها ناشی از سود و وجه التزام وصول نشده که به حساب درآمد بانک منظور گردیده است انعکاس نمی یابد و جزو آمار مطالبات بانکها در تراز آنها نشان داده نمی شود - یعنی مطالبات پنهان که از اصل مطالبات بالاتر است).

خاطر نشان می سازد، اجرای روش تعهدی در بانکها به صورت کاملاً سلیقه ای انجام گردیده است و به موجب نوع نگاه به سودآوری در دوره مدیریت خود اقدام نموده و صرفاً دیدگاه کوتاه مدت داشته تا وضعیت عملکرد دوره مدیریت خود را توجیه پذیر و مطلوب نشان دهند. لذا یکی از عوامل اصلی ایجاد مطالبات در بانکها می باشد. اگر در وضعیت فعلی این روش به صورت صحیح و مطابق استانداردهای بین المللی انجام پذیرد ۵۰ درصد از بانکهای دولتی و خصوصی ورشکسته هستند.

با عنایت به موارد فوق الذکر، ضرورت نظارت بر روشهای اجرایی در بانکها از جنبه حمایت از مشتریان (شامل سپرده گذاران و استفاده کنندگان از خدمات بانکی) به دو دلیل زیر حائز اهمیت است:

۱ - ورشکسته شدن هر بانک علاوه بر تأثیر منفی بر بازار پول موجب متضرر شدن سپرده گذاران می گردد و به صورت زنجیروار سایر بانکها را با مشکل مواجه می سازد.

۲ - حفظ اعتماد عمومی نسبت به سیستم بانکی و حمایت از مشتریان از اهداف اصلی نظارت بر بانکها در کلیه کشورهاست؛ زیرا بانکها مخزن منابع یا پس اندازهای مردم هستند و هدف نظارت، جلوگیری از کاهش جرایم مالی از جمله کلاهبرداری، اختلاس، پولشویی و است.

۲) سیستمهای پولی و بانکی

در اواخر سال ۱۳۹۰ سیاستهای اعتباری توسط بانک مرکزی مطابق سنوات گذشته اعلام گردیده است و در آن اعمال نرخ منابع و مصارف را تا حدی در اختیار بانکها قرار داده است و هیچگونه نظارت و کنترل داخلی برای آن در نظر گرفته نشده است. به همین دلیل انواع روشهای جذب منابع و با نرخهای بالاتر در سیستم بانکی رواج یافته است و نیز گوی سبقت در اعطای تسهیلات با نرخهای بالاتر و در بخشهای بازرگانی با خدمات (کوتاه مدت و پر بازده) را از هم ربوده اند؛ لذا سرمایه گذاری در امور زیر بنایی و میان



مدت و بلند مدت به صفر نزدیک شده است و به همین دلیل صنعت و تولید در وضعیت بحران قرار گرفته است و نظارت بر اجرای سیاست‌های پولی ابلاغ شده توسط بانک مرکزی وجود ندارد.

وضعیت و روش اصلاحی و اثرات آن: یکی از اساسی‌ترین عوامل مخرب در نظام بانکی، عدم تخصیص اعتبارات در بخش‌های اقتصادی شامل بخش کشاورزی، صنعت و معدن، مسکن و ساختمان، خدمات و بازرگانی و متفرقه است.

در حال حاضر عمده منابع سیستم بانکی به بخش خدمات و بازرگانی سوق پیدا کرده است که علاوه بر ایجاد تورم، بازار دلالتی و گردش نقدینگی را افزایش و افزایش قیمت‌ها را به همراه داشته است. خاطر نشان می‌سازد قبل از سال ۸۴ این مهم به طور ماهانه از طریق بانک مرکزی کنترل و در مواقع انحراف از نسبت‌های اختصاصی، بانک‌ها مورد بازخواست قرار می‌گرفتند. در این مقطع، ایده‌آل‌ترین حالت و روش در تخصیص منابع و رشد تولید و صنعت بوده و مضافاً اینکه تورم کمتر از ۱۷٪ را به همراه داشته است. ((لازم به ذکر است همانند وضعیت فعلی عدم رعایت بخش‌های اقتصادی در سال‌های ۷۴ الی ۷۶ در کشور تورم بالای ۴۰٪ را در بر داشته است))

عوامل مؤثر در اجرای صحیح توزیع اعتبارات در بخش‌های اقتصادی

(۱) وقتی سهم هر بخش از فعالیت‌های اقتصادی مشخص و مقرر گردد توزیع اعتبارات در همه بخش‌ها طبق مقررات انجام پذیرد دیگر بانک‌ها رغبت برای جذب منابع با نرخ‌های بالا را نخواهند داشت.

(۲) منابع در انواع بخش‌ها مصرف و پیکره اقتصاد، تولید و صنعت به حال تعادل خواهد رسید، لذا نرخ جذب منابع تعدیل و نقدینگی به وضعیت با ثبات و پایدار تبدیل می‌گردد.

(۳) زیرساخت‌های اقتصادی تقویت وضعیت تولید و صنعت دارای ثبات نسبی و ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری را به همراه خواهد داشت.

(۴) میل و رغبت برای ایجاد بانک و مؤسسات اعتباری کاهش خواهد یافت و همچنین تمایل بانک‌ها برای افزایش شعب، ایجاد هزینه و کاهش خواهد یافت.

از عوامل اساسی و مؤثر در توزیع اعتبارات، نظارت بر مصرف اعتبارات در موضوعات مورد قرارداد و عقود اسلامی است. که در حال حاضر رعایت و نظارت نمی‌گردد و بیش از ۵۰٪ اعتبارات سیستم بانکی در جایی غیر از موضوع قرارداد مصرف می‌گردد و بیشترین تخلفات و انحراف در سیستم بانکی از همین ناحیه سرچشمه می‌گیرد.

نظام مالیاتی^۱

مالیات قسمتی از درآمد یا دارایی افراد است که به موجب قوانین و به منظور پرداخت مخارج عمومی، اجرای سیاست‌های مالی و حفظ منابع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور، به وسیله اهرم‌های اداری و اجرایی دولت وصول می‌شود. مالیات بر خلاف نفت فقط جنبه درآمدی برای دولت ندارد و یکی از ابزارهای سیاست‌گذاری در بودجه است و به‌عنوان ابزار سیاست مالی دولت در رشد سرمایه‌گذاری و تغییر فضای کسب‌وکار نقش مهمی دارد. توجه به سایر کارکردهای اصلی ابزار مالیات نظیر تامین مالی بودجه، بازتوزیع ثروت و تخصیص منابع در کنار کارکرد تأمین

۲- مطالب این بخش برگرفته از مطالب مطروحه در نشست تخصصی "بررسی سیاست‌های مالیاتی" اتاق ایران در خرداد ۱۳۹۲ است.

درآمدهای عمومی مستلزم آن است که در تنظیم سیاست‌های مالیاتی، تنها به‌عنوان ابزاری برای درآمدزایی در نظر گرفته نشود و در خصوص سایر کارکردهای مهم آن نیز توجه و تأمل کافی صورت گیرد.

همان‌طور که اشاره شد توجه به سایر کارکردهای مالیات الزاماتی دارد. در همین راستا به هنگام سیاست‌گذاری در خصوص مالیات می‌توان ترتیبی اتخاذ نمود که از این ابزار به‌طرز مؤثری در راستای تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی استفاده شود. از منظر اقتصادی، سیاست‌گذاران از طریق اعمال نرخ‌های مالیاتی ترجیحی، اعطای مشوق‌های مالیاتی جهت افزایش تولید و اشتغال در بخش‌های خاص و مورد نظر دولت و تعدیل نرخ‌های مالیاتی در شرایط رکودی و تورمی در زمینه تخصیص منابع عمل می‌نمایند. از منظر کارکرد اجتماعی نیز دولت‌ها به دو روش اقدام به تحقق هدف بازتوزیع ثروت می‌نمایند:

- برخورد مالیاتی یکسان و بدون تبعیض با دارندگان توان پرداخت یکسان (عدالت افقی)

- اعمال نرخ‌های تصاعدی مالیات بر درآمد (عدالت عمودی)

همان‌طور که اشاره شد مسأله حمایت از تولید در امر مالیات‌ستانی یکی از مهم‌ترین نکاتی است که باید به آن توجه شود. این در حالی است که دستگاه متولی مالیات در کشور ما متأسفانه به این امر توجه لازم را ندارد. انعکاس این مطلب را در می‌توان در موارد متعددی یافت، برای مثال، در خصوص مالیات بر ارزش افزوده که در واقع نوعی از مالیات بر مصرف است، بعضی از بخش‌های زنجیره ارزش مخصوصاً در حوزه خرده‌فروشی در روند اجرا معاف شدند و عملاً این نوع مالیات به نوعی از مالیات بر تولید تبدیل شده است. همچنین توجه به اقتضائات کارکرد اقتصادی مالیات، ایجاب می‌کند که در شرایط تحریمی سال‌های اخیر کمک شود که از فشار بار بخش تولید که به دلیل مشکلات ناشی از تحریم دچار بدهی‌های معوق مالیاتی و بانکی شده است، از طریق ابزارهای در اختیار دولت کاسته شود. این امر می‌توانست در تهاتر بدهی معوق مالیاتی تولیدکنندگان با مطالبات آنها از دولت انعکاس یابد که تا سال ۱۳۹۲ این امر تحقق نیافت و در قانون بودجه ۱۳۹۲ مصوب گردید. در کشورهای توسعه‌یافته توجه به وضعیت تولید به هنگام مالیات‌ستانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. برای مثال در کشور فرانسه که در حال حاضر در رکود اقتصادی به سر می‌برد، مسئولان به دنبال طرح‌هایی برای افزایش مالیات ثروتمندان هستند تا فشار کمتری به تولیدکنندگان وارد شود. به‌طور کلی مشکلات نظام مالیاتی کشور را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

پیچیدگی و جامع نبودن قوانین و مقررات	معافیت‌های گسترده مالیاتی
ضعف ضمانت اجرایی قوانین	ضعف فرهنگ پرداخت مالیات
تضاد منافع دستگاه‌ها	عدم وجود پایگاه اطلاعات اقتصادی و مالی جامع
ناکارآمدی بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی	عدم وجود نگاه یکسان به مودی مالیاتی
بالا بودن مالیات بر شرکت‌ها	خدمات‌دهی نامناسب دولت
فقدان نظام پاسخگویی و حساب‌خواهی از دولت	عدم احترام به قانون و اجرای آن از بالا به پایین
برون‌سپاری امر تشخیص مالیات	مقطوع بودن پایه‌های مالیاتی
عدم وجود شفافیت اطلاعات برای اخذ مالیات	وجود ویروس‌های مالیاتی و فرار مالیاتی
چانه زنی مالیاتی به جای قانون‌مداری	

تولید

در فرآیند رشد اقتصادی، لزوم تخصیص درست منابع از اهمیت بالایی برخوردار است. در این راستا، طرح تحول اقتصادی با اجرای قانون هدمند کردن یارانه ها در سال ۱۳۸۹ آغاز شد. بر اساس اهداف طرح تحول اقتصادی قرار بود دولت مدیریت مصرف را از طریق حذف تدریجی یارانه ها اعمال نماید و در قبال آن بخشی از درآمد حاصل از اجرای قانون را در اختیار بخش تولید قرار دهد. اما متأسفانه در اجراء اوضاع به گونه ای پیش رفت که نه تنها این درآمد تخصیص نیافت، بلکه در عوض فشار بسیار زیادی در اثر کمبود نقدینگی نصیب بخش تولید کشور شد و در اثر آن رکود تورمی بالایی در سال های اخیر در اقتصاد کشور حاکم شد.

نگاهی به ارقام و اعداد شاخص بهای تولیدکننده که بیان گر هزینه های تولید است، نشان می دهد که طی سال - های ۹۱-۱۳۸۴ این شاخص به طور متوسط سالانه ۱۹ درصد افزایش یافته است، به طوری که عدد شاخص در انتهای این دوره ۳۰۴ برابر عدد متناظر آن در ابتدای دوره مورد بررسی شده است (جدول ۸).

جدول ۸- درصد تغییرات سالانه شاخص بهای تولیدکننده و گروه های اصلی آن^۱

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	سه ماهه ۹۲ نسبت به دوره مشابه سال قبل
شاخص کل	۸.۸	۱۱.۶	۱۴.۹	۲۰.۹	۷.۴	۱۶.۶	۳۴.۲	۲۹.۶	۴۱.۹
ساخت (صنعت)	۸.۲	۱۱.۴	۱۳.۱	۲۲.۳	۳.۰	۲۲.۰	۵۴.۳	۲۹.۶	۴۵.۰
ساخت محصولات غذایی و انواع آشامیدنی ها	-	-	۱۶.۰	۲۳.۲	۶.۴	۲۱.۴	۶۹.۱	۳۵.۳	۳۴.۹
ساخت منسوجات	-	-	۱۳.۹	۱۶.۱	۵.۲	۱۶.۲	۱۶.۵	۲۷.۵	۳۷.۴
ساخت کاغذ و محصولات کاغذی	-	-	۲۶.۷	۲۶.۷	-۹.۶	۱۳.۱	۱۵.۴	۳۹.۸	۸۹.۸
ساخت فلزات اساسی	-	-	۲۰.۹	۲۹.۴	-۱۱.۳	۲۱.۵	۲۳.۸	۶۹.۵	۷۰.۶
نرخ رشد متوسط سالانه شاخص بهای تولیدکننده طی دوره ۹۱-۱۳۸۴									
۱۹									

منبع: محاسبات محقق بر اساس آمار ارائه شده در گزارش های شاخص بهای تولیدکننده ۱۳۹۱ و خرداد ۱۳۹۲

از سوی دیگر اتفاقات سال های اخیر و ایجاد تنش در سیاست خارجی کشور سبب تحمیل هزینه های سنگین سیاسی به جامعه موجب شد تا از یک سو بخش تولید با کاهش ظرفیت مواجه شده و از سوی دیگر سرمایه های بخش تولید به نفع صادرکنندگان سایر دول هزینه شود. در حالی که به زعم همه کارشناسان، زمانی که یک دولت در عرصه بین المللی سیاست تقابل با دنیا را پیش می گیرد باید در عرصه داخلی و در ارتباط با تولیدکنندگان چتر حمایتی خود را گسترده کرده و برای ایجاد ثبات، سیاست همراهی پیش بگیرد. همچنین وجود جو نا اطمینانی در کشور و عدم دسترسی به منابع تامین مالی بانک ها، بخش تولید را با هزینه های سنگینی مواجه ساخته است.

۱- به علت عدم دسترسی به اعداد شاخص در گروه های فرعی گروه ساخت در سال ۸۴ و بر اساس سال پایه ۱۳۸۳، نرخ رشد گروه های فرعی برای سال های ۸۶ به بعد قابل محاسبه بوده است.

آمار رسمی ارائه شده از سوی مرکز آمار ایران در تابستان ۱۳۹۲ حاکی از آن است که بخشهای عمده فعالیت اقتصادی در کشور در مدت ۸ سال اخیر دچار تغییراتی در زمینه اشتغال شده‌اند. بنا به آمار ارائه شده، نرخ مشارکت کل کاهش پیدا کرده است و نرخ بیکاری افزایش یافته است.^۱

مرور وضعیت اشتغال در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات نشان می‌دهد که اشتغال بخش کشاورزی، ۵/۸ درصد کاهش، بخش صنعت ۳/۳۰ درصد افزایش، و بخش خدمات ۲/۶۰ درصد افزایش داشته‌است. از آنجایی که بخش کشاورزی ایران، محور اصلی معیشت، اشتغال، استقرار مکانی، آب و امنیت در بسیاری از نقاط دورافتاده کشور محسوب می‌شود و سیر کاهش جمعیت فعالین این بخش در سال‌های اخیر شدت گرفته است، لذا این کاهش تعداد شاغلان که به معنی افزایش آمار مهاجرت از روستاها نیز هست، زنگ خطری برای مسئولان می‌باشد که نیازمند بررسی استراتژی‌ها و سیاست‌گذاری‌های این بخش بیش از پیش می‌باشد.

جدول ۹- آمار و درصد شاغلین به تفکیک بخش‌های عمده فعالیت ۱۳۸۴-۱۳۹۱

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
تعداد شاغلین بخش کشاورزی - نفر	۵۰۹۹۶۶۶	۴۸۲۷۱۸۸	۴۸۰۹۵۵۲	۴۳۴۴۳۸۰	۴۳۸۰۱۱۰	۳۹۶۹۹۱۵	۳۸۰۹۹۳۳	۴۰۰۲۰۳۳
سهم شاغلین بخش کشاورزی %	۲۴/۷	۲۳/۲	۲۲/۸	۲۱/۲	۲۰/۹	۱۹/۲	۱۸/۶	۱۸/۹
تعداد شاغلین بخش صنعت - نفر	۶۲۵۷۰۸۹	۶۶۰۴۹۰۹	۶۷۵۹۵۱۴	۶۶۱۰۶۵۷	۶۶۷۵۰۴۷	۶۶۵۲۱۸۹	۶۸۴۶۸۴۶	۷۱۰۵۹۷۳
سهم شاغلین بخش صنعت %	۳۰/۳	۳۱/۷	۳۲	۳۲/۲	۳۱/۸	۳۲/۲	۳۳/۴	۳۳/۶
تعداد شاغلین بخش خدمات - نفر	۹۲۵۷۶۱۲	۹۴۰۴۱۶۶	۹۵۱۹۸۳۱	۹۵۲۸۲۰۸	۹۹۴۲۷۳۸	۱۰۰۳۴۵۱۷	۹۸۵۳۱۶۷	۱۰۰۵۲۸۸۱
سهم شاغلین بخش خدمات %	۴۴/۹	۴۵/۱	۴۵/۱	۴۶/۵	۴۷/۳	۴۸/۶	۴۸	۴۷/۵

منبع: مرکز آمار ایران، تابستان ۱۳۹۲

به‌طور کلی نبود استراتژی‌های کلان مشخص و همچنین عدم پیروی از قوانین موجود بالادستی و مشخصاً قانون برنامه چهارم توسعه که دولت به طور صریح از اجرای آن سرباز زد را می‌توان از مهم‌ترین و تاثیرگذارترین مشکلات و نارسایی‌های هر سه بخش صنعت و معدن و کشاورزی کشور دانست. از سوی دیگر تغییرات پی‌در-پی مدیریتی در سطح کلان سبب عدم ثبات در برنامه‌ریزی و اجرا شده و نابسامانی‌های حاکم بر فضای تولید کشور را تشدید نموده است. همچنین واگذاری‌های بی‌ضابطه و به حاشیه کشیده شدن بخش خصوصی واقعی از کسب‌وکار کشور در ایجاد مشکل برای بنگاه‌ها و واحدهای تولیدی نقش مهمی داشته است. در ادامه به بررسی مشکلات بخش تولید در حین اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها پرداخته شده است.

حمایت از تولید در هدفمند کردن یارانه‌ها

از الزامات اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ایجاد ثبات اقتصادی و مهار تورم دورقمی بود. در طول اجرای مرحله اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌علت بی‌توجهی به این امر بدیهی، علیرغم افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و تشدید وضعیت رکودی که طی چند سال اخیر اقتصاد ایران با آن مواجه بوده، از طریق تنزل ارزش پول داخلی به یک‌سوم ارزش سابق، فاصله قیمت حامل‌های انرژی در داخل و منطقه همچنان حفظ شد. این امر در کنار اثرات تورمی اجرای فاز اول قانون و سایر مشکلات عدیده‌ای که طی دو سال اخیر بر اثر

۱- نرخ مشارکت از ۴۱٪ در سال ۱۳۸۴ به ۳۷/۷٪ در سال ۱۳۹۱ رسیده است. نرخ بیکاری از ۱۱/۵٪ در سال ۱۳۸۴ به ۱۲/۲٪ در سال ۱۳۹۱ رسیده است.

تحریم‌ها گریبان‌گیر مردم و بخش تولید بوده است نمایندگان مجلس را بر آن داشت که در قانون بودجه ۱۳۹۲، تنها مجوز افزایش ۳۸ درصدی قیمت حامل‌های انرژی را به دولت بدهند. از طرف دیگر در حین اجرای قانون که یکی از مهم‌ترین اهداف آن اصلاح قیمت‌های نسبی در راستای تخصیص کاراتر عوامل تولید بود این هدف عملاً به دست فراموشی سپرده شد. به این ترتیب که دولت عمده توجه خود را بر توزیع یارانه نقدی خانوار معطوف نمود و شرایط لازم برای دستیابی به هدف تغییر در تخصیص منابع و ارتقاء بهره‌وری مانند لزوم دسترسی به بازارهای مالی و تکنولوژی بین‌المللی، ثبات اقتصاد کلان و ... در عمل مهیا نشد. مطابق قانون در نظر گرفته شده بود که منابع حاصل از اصلاح قیمت انرژی به بخش‌های خانوار و دولت به ترتیب ۵۰ درصد و ۲۰ درصد تعلق گیرد و همچنین به منظور حمایت از تولید جهت اصلاح ساختار تکنولوژی و جبران برخی ضررهای وارده از طریق اجرای قانون بر این بخش، ۳۰٪ به بخش تولید اختصاص یابد.

جدول ۱۰- مقایسه توزیع عایدات حاصل از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، مطابق قانون مصوب و لایحه بودجه ۱۳۹۲

شرح	سهام بخش‌های مختلف در سال ۱۳۹۰، مطابق بودجه مصوب ۱۳۹۰		سهام بخش‌های مختلف در سال ۱۳۹۱، مطابق بودجه مصوب ۱۳۹۱		سهام بخش‌های مختلف در سال ۱۳۹۲، مطابق بودجه مصوب ۱۳۹۲		سهام بخش‌های مختلف در سال ۱۳۹۲، مطابق قانون هدفمندسازی یارانه‌ها	
	سهام (درصد)	مبلغ (هزار میلیارد ریال)	سهام (درصد)	مبلغ (هزار میلیارد ریال)	سهام (درصد)	مبلغ (هزار میلیارد ریال)	سهام (درصد)	مبلغ (هزار میلیارد ریال)
خانوارها	۸۱	۴۴۰	۷۳	۴۸۰	۸۲	۴۱۰	۵۰	۶۰۰
بخش تولید	۱۹	۱۰۰	۱۵	۱۰۰	۸	۴۰	۳۰	۳۶۰
دولت	-	-	۱۲	۸۰	-	-	۲۰	۲۴۰
سلامت و بهداشت	-	-	-	-	۱۰	۵۰	-	-

نکته: سهم ارائه شده در خصوص سهم خانوار در سال ۱۳۹۰ در واقع سهم تخصیص داده شده به خانوار و دولت است که چون در قانون بودجه ۱۳۹۰ از هم تفکیک نشده‌اند در بخش خانوار ذکر شده‌اند. همچنین عدد ۴۰ هزار میلیارد ریال مطابق مصوب مجلس در سال ۱۳۹۲، مشترکاً به دو بخش تولید و دولت تعلق دارد.

منبع: قوانین بودجه سال‌های مختلف و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

همان‌طور که در جدول فوق ملاحظه می‌شود سهم خانوارها در قانون بودجه ۱۳۹۲ به ۸۲ درصد از منابع حاصل از اجرای قانون رسیده و سهم بخش تولید کاهش یافته است. گفتنی است که تورم‌های بالا نظیر آنچه اکنون در ایران وجود دارد آثار نامطلوبی بر توزیع درآمدها داشته و سیاست توزیع یارانه نقدی به گروه‌های آسیب‌پذیر که دولت بر آن متمرکز شده است نمی‌تواند در بلندمدت منجر به فقرزدایی شود. نکته قابل توجه در پرداخت یارانه‌های نقدی این است که این پرداخت‌ها می‌بایست در یک دوره زمانی معین و به صورت موقت پرداخت شود، در غیر این صورت موجب تعهدات مالی سنگین برای دولت در دراز مدت می‌شود. به این ترتیب دولت نخواهد توانست از محل اجرای قانون فوق به منابع مالی بیشتری دست یابد و آن را صرف سرمایه‌گذاری در زیر ساخت‌های انرژی و سایر زیر ساخت‌های فیزیکی و اجتماعی کند. نکته دیگر اینکه توجه به نحوه اجرای قانون و کمک به توانمندسازی بخش تولید در چارچوب قانون و اختصاص بسته‌های

حمایتی بخش تولید در راستای تقویت بنیه آن و کمک به تولید و اشتغال در کشور می تواند به بهبود شرایط اقتصادی در حین اجرای قانون کمک نماید.

گفتنی است بر اساس قانون بودجه مصوب سال ۱۳۹۰ میزان ۱۰ هزار میلیارد تومان از محل منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه های انرژی در این سال می بایست به حمایت از تولید اختصاص پیدا می کرد. با این حال بر اساس گزارش مرکز پژوهش های مجلس^۱ در این سال مقدار ناچیزی معادل مبلغ ۱۹۳۳ میلیارد تومان به بخش تولید اختصاص یافته که از این میزان نیز تنها مبلغ ۱۷۶۳.۵ میلیارد تومان در قالب کمک هایی به شرح مندرج در جدول شماره ۱۱ به این بخش پرداخت شده است. لازم به ذکر است که مبلغ اختصاص یافته به بخش تولید از محل منابع حاصل از آزادسازی قیمت انرژی پرداخت نشده، یعنی بر خلاف مفاد بند ۴۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ اقدام شده است.

جدول ۱۱- خلاصه منابع تخصیص یافته بر اساس پروژه های اجرا شده در بخش صنعت و معدن

پروژه/ موضوع	تعداد بنگاه دریافت کننده	مبلغ پرداخت شده (عملکرد: میلیارد تومان)	منابع دولت به عنوان کمک (میلیارد تومان)
خط اعتباری هزینه انرژی	۳,۶۰۰	۱,۰۰۰	۱,۰۰۰
بازسازی و تکمیل فرایند تولید پروژه های کوچک	۱۵۰	۱۵	۱۵۳
بازسازی و تکمیل فرایند تولید پروژه های بزرگ	۰	۰	—
گسترش مولد برق	۰	۰	—
بازسازی و نوسازی اصناف	۰	۰	۲۵
کمک بلاعوض سوخت	—	۷۸	۷۸
کمک بلاعوض سام (سامانه ارتقای مدیریت بنگاه)	۳۰	۰.۵	۷
کمک بلاعوض (گاز رسانی)	—	۳۰	۳۰
کمک غیرمستقیم نفت گاز	—	۶۴۰	۶۴۰
جمع		۱,۷۶۳.۵	۹۳۳.۱

منبع: بررسی عملکرد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها در بخش های صنعت، معدن و انرژی، آبان ۱۳۹۱، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

از سوی دیگر بررسی منابع حاصل از افزایش قیمت ها و مصارف آن به تفکیک محل مصرف از تاریخ شروع قانون تا خرداد ۱۳۹۱ حاکی از آنست که منابع حاصل از افزایش قیمت ها حتی برای پرداخت نقدی به خانوارها و یارانه نان کافی نبوده و با احتساب پرداختی بیمه رانندگان و تسویه بخشی از تنخواه بانک مرکزی، از تاریخ شروع اجرای قانون تا پایان خرداد ماه سال ۱۳۹۱، معادل ۳۲۰,۹۰۰ میلیارد ریال کسری وجود دارد که از سایر منابع و عمدتاً بودجه عمومی جبران شده است (جدول ۱۲).

۱- "بررسی عملکرد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها در بخش های صنعت، معدن و انرژی"، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، آبان ۱۳۹۱.

جدول ۱۲- منابع حاصل از افزایش قیمت ها و مصارف آن به تفکیک محل مصرف از تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۸ الی ۱۳۹۱/۳/۳۱ (ارقام به میلیارد ریال)

منابع		مصارف	
شرح	مقدار	شرح	مقدار
منابع حاصل از افزایش قیمت ها	۳۰۸,۲۲۰	پرداخت یارانه نقدی و نان	۶۰۹,۱۷۰
		بیمه رانندگان	۱,۹۵۰
		تسویه تنخواه بانک مرکزی	۱۸,۰۰۰
جمع	۳۰۸,۲۲۰	جمع	۶۲۹,۱۲۰
مابه التفاوت منابع و مصارف		-۳۲۰,۹۰۰	

منبع: بررسی عملکرد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها در بخش های صنعت، معدن و انرژی، آبان ۱۳۹۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

این آمار نیز مؤید این مطلب است که سهم بخش صنعت بر اساس پیش‌بینی‌های به‌عمل آمده در قوانین مربوطه به‌طور کامل اختصاص نیافته است.^۱ در خصوص سال ۱۳۹۱ نیز بر اساس نتایج انجام‌شده فراخوانی در مهرماه ۱۳۹۱ از اتاق‌های سراسر کشور و تشکلهای وابسته، جز مواردی انگشت‌شمار هیچ یک از اعضای اتاق‌ها و تشکلهای اقتصادی از تسهیلات و بسته‌های حمایتی در نظر گرفته شده در ماده ۸ قانون هدفمندی یارانه‌ها (ماده مرتبط با حمایت از تولید) بهره‌مند نشده‌اند.

قیمت‌گذاری

اما از دیگر مواردی که در حین اجرای فاز اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مشکلات متعدد برای واحدهای تولیدی ایجاد نمود، اعمال سیاست قیمت‌گذاری در خصوص طیف وسیعی از کالاها و خدمات بود. به‌عبارت دیگر، پس از آزادسازی شوک‌گونه قیمت‌های انرژی در سال ۱۳۸۹، دولت برای جلوگیری از تورم انتظاری اقدام به قیمت‌گذاری در طیف وسیعی از کالاها و خدمات نمود. با اینکه دولت در کنترل انتظارات تورمی مردم در ماه‌های اول اجرای این طرح موفق بود، اما این موفقیت را به قیمت فشار بر تولید به دست آورد. این در حالی است که برای کنترل تورم باید به ریشه‌های اصلی آن پرداخت و سیاستی نظیر قیمت‌گذاری نتیجه‌ای جز ایجاد عدم تعادل در بازار که امکان برنامه‌ریزی برای تولید را مختل کرده و قدرت رقابت‌پذیری کالاهای داخلی را تحت تأثیر منفی قرار داده و فضا را برای ایجاد فساد و رانت‌جویی مهیا می‌سازد، نتیجه دیگری در پی نخواهد داشت.

از جمله موارد قانونی که قیمت‌گذاری را بر عهده دولت گذاشته است می‌توان به موارد زیر اشاره نمود.

۱. بر اساس مصوبه هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۶ نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی) تصویب شد که طی آن سیاست تعیین قیمت کالا و خدمات در خصوص کالاها و خدمات

۱- "بررسی عملکرد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها در بخش های صنعت، معدن و انرژی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان ۱۳۹۱.

مشمول در سبد حمایتی معرفی شده است. در این مصوبه، کالاها و خدمات از نظر قیمت‌گذاری به دو دسته طبقه‌بندی شده‌اند. بخش اول، کالاها و خدمات اساسی، حساس و ضروری هستند که مشمول تعیین قیمت توسط شورای اقتصاد شده‌اند^۱ و بخش دوم در چارچوب دستورالعمل‌های سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان رأساً توسط واردکنندگان یا واحدهای تولیدی قیمت‌گذاری می‌گردند.

۲. در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۷/۱۵ هیأت وزیران، تشکیل کارگروه کنترل بازار، از اهداف تشکیل این کارگروه به پیشگیری از افزایش قیمت کالاها و خدمات و نظارت بر قیمت‌گذاری کالاها توسط واحدهای صنعتی اشاره شده است.

در دو سال گذشته و در حین اجرای فاز اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بارها شاهد اعمال سیاست قیمت-گذاری دستوری در خصوص بسیاری از کالاها و خدمات بوده‌ایم که به‌عنوان نمونه‌ای از آن می‌توان به کالاهای مطرح در بسته حمایتی صنعت و معدن در خصوص هدفمند کردن یارانه‌ها اشاره نمود. در گزارش عملکرد بخش صنعت و معدن در جریان اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۰ اشاره شده است که: با توجه به اصلاح ساختار بخش اقتصاد و ضرورت اصلاح قیمت برخی کالاها، با نظر موافق دولت در مورد برخی کالاها از قبیل خودرو، سیمان، لبنیات، روغن نباتی، کاغذ لاستیک، لوازم خانگی، نساجی، ماکارونی، رنگ، رزین، کره، مواد شوینده، محصولات فولادی، شکر و گچ پس از هدفمندی یارانه‌ها اصلاح قیمت صورت گرفته است. این اصلاح قیمت‌ها برای هر یک از کالاهای مذکور تنها در بازه‌ای مجاز مطابق نظر دولت صورت گرفته که واقعا مشخص نیست در نهایت این نوع دستوری از اصلاح قیمت پس از افزایش هزینه‌های تولید ناشی از اجرای قانون فوق‌الذکر واقعا افزایش در قیمت تمام‌شده محصول را پوشش داده باشد یا خیر (جدول ۱۱). از دیگر مصادیق قیمت‌گذاری دستوری که در حین اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها شاهد آن بوده‌ایم، دخالت دولت از طریق سازمان حمایت تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان در قیمت‌گذاری خوراک واحدهای تولیدی صنایع پتروشیمی از طریق دخالت در بورس کالا است. در این مورد نیز دخالت دولت در قیمت‌گذاری از طریق ایجاد فضای رانتی و تقاضای سوداگرانه برای مواد اولیه واحدهای پایین‌دستی پتروشیمی، تأمین مواد اولیه واحدهای تولیدی واقعی و به‌دنبال آن حفظ سطح تولید را برای این واحدها با مشکلات متعددی مواجه نمود.^۲

۱- بر اساس سبد حمایتی مصوب هیأت وزیران و اصلاحیه آن در تاریخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۴، ۳۸ قلم کالا و خدمت در بخش اول سبد حمایتی آمده‌اند که گستره وسیعی را از اقلام خوراکی مانند گندم، روغن نباتی و قند و شکر گرفته تا انواع دارو، حامل‌های انرژی، خدمات درمانی و حمل‌ونقل و محصولات پتروشیمی و خدمات درمانی و تشخیص پزشکی را در برمی‌گیرد. همچنین کالاهای بخش دوم سبد حمایتی مواردی نظیر مواد اولیه مورد نیاز برای تولید کالاهای بخش اول، سیمان، شیشه و ... را در برمی‌گیرد.

۲- "مشکلات فعالان صنعت پتروشیمی در بورس کالای ایران"، گروه مطالعات انرژی و صنعت و معدن، مرکز پژوهش‌های مجلس، شهریور ۱۳۹۰.

جدول ۱۳- لیست و درصد افزایش قیمت کالاهای مصوب در بسته حمایتی بخش صنعت و معدن

نام کالا	درصد افزایش مصوب	ملاحظات	نام کالا	درصد افزایش مصوب	ملاحظات
روغن نباتی	۹-۱۵	به‌طور متوسط	کره	۱۹	-
شوینده‌ها	۱۰	-	نساجی	۱۰	-
کاغذ روزنامه	۷+۱۰	در دو مرحله افزایش قیمت	اوراق فشرده	۱۰	-
کاغذ چاپ و تحریر	۱۰+۱۰	در دو مرحله افزایش قیمت	سیمان	۱۴	-
کاغذ فلوتینگ	۱۰+۵	در دو مرحله افزایش قیمت	روغن موتور	۱۰+۵	در دو مرحله افزایش قیمت
گچ و بتن	۱۰	-	رنگ، رزین و چسب	۱۰+۱۵	در دو مرحله افزایش قیمت
لاستیک	۹+۸	در دو مرحله افزایش قیمت	سس	۱۸	به‌طور متوسط و برای اکثر رشته‌ها
لوازم خانگی	۸+۵	در دو مرحله افزایش قیمت	ماکارونی	۹-۱۲	برای وزن‌های ۵۰۰-۹۰۰ گرم
لبنیات	۸-۱۰	در دو مرحله افزایش قیمت	خودرو	۲-۸	در دو مرحله افزایش قیمت

منبع: گزارش عملکرد بخش صنعت و معدن در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ستاد تحول بخش صنعت و معدن، آذر ماه ۱۳۹۰

اعمال چنین سیاست‌هایی از مصادیق بارز اعمال تعزیرات قیمتی و کنترل بازار است که تنها نتیجه آن ایجاد اختلال و آشفتگی در نظام عرضه و تقاضای بازار است که در بلندمدت و میان‌مدت در کنترل تورم مؤثر نخواهد بود. اعمال سیاست‌های کنترل قیمتی از سوی دولت در شرایطی که با افزایش هزینه حامل‌های انرژی و تورم‌های فزاینده، هزینه تمام‌شده تولید به‌شدت افزایش یافته است، علاوه بر ایجاد انحراف در قیمت‌های نسبی و تخصیص منابع، به تضعیف توان تولیدی بنگاه‌های داخلی نیز می‌انجامد. در نظرسنجی‌ای که در دی ماه ۱۳۹۰ در خصوص قیمت‌گذاری دستوری از هیأت نمایندگان اتاق ایران انجام شد، مهم‌ترین عوارض ناشی از اجرای سیاست مذکور در اقتصاد ایران، کاهش تولید و تعطیلی بنگاه‌ها، ایجاد اختلال در بازار و عدم امکان برنامه‌ریزی بلندمدت، ایجاد رانت اقتصادی و افزایش واردات به‌علت کاهش تولیدات داخلی ارزیابی شدند. در فضایی که تولیدکنندگان به راحتی و متناسب با سودآوری مورد انتظار خود قادر به قیمت‌گذاری کالاها نبوده و در این میان مجبورند با بنگاه‌های دولتی که از فرصت‌های نابرابر اقتصادی برخوردار هستند رقابت کنند، نمی‌توان انتظار داشت که رشد اقتصادی به نحو مناسبی تامین گردد. قیمت‌گذاری دستوری بیش از آنکه به افزایش رفاه مصرف‌کنندگان کمک نماید به کاهش کیفیت کالاهای تولیدی منجر شده و به مرور زمان به تعطیلی بنگاه‌ها و ورود بی‌رویه کالاهای وارداتی جایگزین (در صورت پایین بودن نرخ ارز) خواهد انجامید.

صنعت^۱

بخش صنعت کشورمان به عنوان پیش قراول توسعه اقتصاد ملی همواره از اهمیت بسزایی برخوردار بوده است. نگاهی به آمار تولید ناخالص داخلی کشور مویده این موضوع است که همواره بین ۲۶ تا ۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی کشور در سال‌های اخیر در بخش صنعت میسر شده است.^۲ در همین راستا همواره فعالین بخش خصوصی کشور به عنوان یکی از اصلی‌ترین متولیان و مخاطبین این بخش سعی در بیان مشکلات و موانع توسعه صنعتی و در پی آن راهکارهای متناسب برای پیشرفت و توفیق در آن ارائه نموده‌اند. در ادامه، مشکلات و تنگناهای بخش صنعت مطرح می‌شود:

- عقب افتادگی در فن‌آوری و به تبع آن عدم رقابت‌پذیری در سطح منطقه‌ای و جهانی
- اتکاء بخش صنعت به منابع ارزی خارج از بخش نظیر درآمدهای نفتی
- ناتوانی در استفاده از حداکثر ظرفیت‌های تولیدی کارگاهها و عدم دستیابی به مقیاس‌های اقتصادی در بنگاه‌ها و بهره‌وری پایین در بخش صنعت
- کوچک مقیاس بودن بنگاه‌ها و عدم امکان تخصصی شدن امور، صرفه‌جویی ناشی از مقیاس، تقسیم کار، ظرفیت‌های سازمانی
- ضعف در سرمایه‌گذاری بدلیل محروم شدن از پتانسیل‌های سرمایه‌گذاری خارجی
- مداخلات دولت در قیمت‌گذاری و توزیع
- نگاه بر حفظ سودآوری‌های متکی بر انحصار در برخی حوزه‌ها
- بلوکه شدن بخشی از توان مالی بخش خصوصی تحت عنوان مطالبات
- ایجاد شوک هزینه‌ای با افزایش شدید قیمت حامل‌های انرژی مورد نیاز صنایع و ایجاد ناتوانی صنایع کشور برای رقابت با رقبای خارجی
- تداوم قیمت‌گذاری کالاها توسط دولت
- کاهش قدرت خرید مصرف‌کنندگان
- افت تقاضای موثر برای تحریک تولید
- نبود استراتژی مدون بخش صنعت و نبود نگاه سیستمی به اهداف مصوب در ابعاد اجرایی
- ضعف در پویایی سیاست خارجی در زمینه روابط اقتصادی و تسهیل در ارتباط بین بخش صنعت و دیگر بخش‌های اقتصادی با فضای بین‌المللی
- نبود اعتقاد و اعتماد به تشکلهای در عرصه فعالیت‌های مربوط به قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی‌های کلان کشور
- تضعیف روحیه کارآفرینی باشکلی گیری طبقات غیر مولد از طریق وابستگی به نهادهای قدرت
- ریسک بالای سرمایه‌گذاری در کشور

۱- منبع عمده مطالب این بخش شامل، گزارش انجمن مدیران صنایع در همایش روز ملی صنعت و معدن، و گزارش ارائه شده در کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت صنعت، معدن و تجارت در اتاق ایران، تیر ۱۳۹۲ می‌باشد.

۲- بنا به آمار رسمی منتشره از سوی بانک مرکزی ج.ا.ا. تولید ناخالص داخلی کشور در سال‌های ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و ۹ ماهه ۱۳۹۰، به ترتیب: ۲۶/۷۸، ۲۷/۶۷، ۲۵/۹۱ درصد بوده است.

- مشکلات مربوط به برخی از قوانین و مقررات اداری نظیر قانون کار، تأمین اجتماعی و ...
- بلوکه شدن بخشی از توان مالی بخش صنعت تحت عنوان مطالبات بخش خصوصی
- درهم ریختگی فرایند سیاستگذاری‌های اقتصادی با حذف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و انفعال وزارت امور اقتصادی و دارایی
- کوتاه بودن عمر سازمانها و نهادها

اما از سوی دیگر با توجه به وجود قوانین بالادستی و اساس‌نامه‌های مدون وزارت صنعت، معدن و تجارت قبل از ادغام و سایر اسناد و مدارک موجود برای تعیین نقشه راه توسعه همه‌جانبه صنعتی کشور که به طور کلان متضمن مواردی نظیر: جایگاه اول صنعتی، معدنی و تجاری در منطقه در سال ۱۴۰۴، مجهز به فن‌آوری‌های پیشرفته، تقویت و گسترش سبد محصولات صادراتی و غیرنفتی، بهره‌وری تولید و عوامل آن، مزیت نسبی محصولات صادراتی کشور، حضور پررنگ بخش خصوصی واقعی در مالکیت کسب و کار، حفظ ذخائر ارزی کشور و سرمایه‌گذاری آنها در راه توسعه صنعتی کشور، حرکت به سوی عضویت در سازمان جهانی تجارت می‌باشد، نشان‌دهنده توجه ویژه تصمیم‌سازان کشور به صنعتی شدن کشور و گام نهادن در مسیر نهادینه شده توسعه همه جانبه تولید در کشور برای نیل به استقلال و توسعه یافتگی است.

معدن^۱

بخش معدن در ایران همواره از اهمیت خاصی برخوردار بوده و به همین لحاظ همواره مورد توجه دولت‌های مختلف واقع است. کشور ایران به دلیل موقعیت جغرافیایی و برخورداری از منابع طبیعی سرشار، در میان ۱۰ کشور غنی از نظر بخش معدن قرار داشته و میزان ذخائر قطعی و احتمالی معادن ایران در حدود ۶۰ میلیارد تن اعلام شده است^۲. همچنین سالانه به طور میانگین بالغ بر ۳۹۱ میلیون تن^۳ (معادل ۰/۶۵ درصد) انواع مواد معدنی از معادن کشور استخراج می‌شود که این نرخ بهره‌برداری نسبت به میانگین جهانی بسیار کمتر است.

هم اکنون و پس از اعمال تحریم‌ها، در شرایطی که کشور از هر جهت مورد فشارهای اقتصادی کشورهای بیگانه قرار دارد و عملاً با تحریم فروش نفت ایران قصد کاهش درآمدهای ارزی کشور را دارند بسیاری از کارشناسان استفاده از ظرفیت‌های معدنی کشور را به عنوان یکی از راهکارهای مؤثر در کاهش اثرات تحریم برآورد کرده‌اند. از سوی دیگر با توجه به واقع شدن بسیاری از معادن کشور در نقاط دور افتاده، حمایت دولت و سرمایه‌گذاری برای بهره‌برداری از معادن سبب ایجاد اشتغال، تثبیت جمعیت، جلوگیری از مهاجرت و خالی شدن سکنه این مناطق شده و در شکوفایی اقتصادی و رفع محرومیت از چهره این نقاط دور افتاده نقش بسزایی ایفا خواهد کرد. بخش معدن نیز به عنوان یکی از بخش‌های اقتصادی مهم کشور، دارای مشکلات

۱- مطالب این بخش برگرفته از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در حوزه معدن، اطلاعات و گزارش‌های خانه معدن ایران، آمار و اطلاعات انجمن سنگ ایران، همایش روز ملی صنعت و معدن ۱۳۹۲ و جلسه کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت صنعت، معدن و تجارت اتاق ایران می‌باشد.

۲- معاون اکتشافات معدنی سازمان زمین شناسی کشور، خبرگزاری مهر، ۱۳۹۲/۲/۱۴.

۳- همان

متعددی است. برخی از این مشکلات به صورت مشترک با صنعت بوده و برخی دیگر مختص بخش معدن است که به آنها اشاره می‌شود:

- کمبود و عدم دسترسی به آمار و اطلاعات مستند
- پایین بودن بهره‌وری نسبت به هزینه‌های انجام شده
- قطع بودجه اکتشاف بخش معدن و ضعف سازمان زمین‌شناسی
- مشکلات عدیده و مختلف در بخش قانون‌گذاری و نظارت
- عدم حمایت و نبود مشوق‌های لازم و مشکلات تامین منابع مالی برای حضور بخش خصوصی
- عدم دسترسی به فن‌آوری‌های به‌روز در بخش اکتشاف
- کمبود نیروی متخصص و با مهارت در عرصه معدن
- مدیریت و زمان‌بندی ضعیف در بخش معدن که سبب هدر رفت سرمایه‌های زیادی در این بخش می‌شود.

انرژی

با توجه به اهمیت مقوله انرژی و ابعاد مختلف آن، در ادامه به ذکر اساسی‌ترین مسائل این حوزه به طور خلاصه پرداخته شده است:

یکی از حوزه‌های قابل تامل انرژی برای کشور، حوزه گاز طبیعی می‌باشد. کشور ما دارای دومین ذخایر اثبات شده گاز طبیعی در جهان می‌باشد^۱، اما متأسفانه بعلت عدم توانایی در استخراج و مدیریت آن تنها رقم بسیار اندکی^۲ از آن را صادر می‌کند و همین امر با وجود پیشنهاد مقام معظم رهبری برای تشکیل اوپک گازی، یکی از دلایل ناچیز بودن سهم و تاثیرگذاری کشور در این مجمع بوده است. باتوجه به اینکه قسمت عظیمی از این منابع اکتشاف شده از میدان‌های مشترک با کشورهای همسایه است، لذا کشور از این عقب ماندگی در استخراج دچار خسران زیادی شده است.

بحث بسیار مهم دیگر چاره‌اندیشی برای وضعیت فعلی از دست رفتن مشتریان فعلی، فقدان روز افزون فن‌آوری و تخصص در زمینه بهره‌برداری از منابع نفتی و جذب درآمد حاصل از فروش نفت، گاز و سایر مواد مشتقه است. اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها از ابتدا و با توجه به نحوه اجرای آن اثرات بسیار نامطلوبی بر اقتصاد کشور گذاشته است. فارغ از تاثیر شدید آن بر اقتصاد کلان بویژه تورم و افزایش نرخ ارز و ... که سبب بروز مشکلات اقتصادی فراوان شده است، سبب فاصله بسیار زیاد قیمت حامل‌های انرژی از قیمت تمام شده فوب خلیج فارس و عملاً اختصاص سهم بیشتر یارانه‌ها از جیب خزانه به آنها شده است. از سوی دیگر با توجه به ارزان بودن نسبی انرژی در کشور ما، بسیاری از صنایع پس از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها نیازمند حمایت و کمک‌های دولت برای به‌روزرسانی فن‌آوری و شرایط تولید خود می‌باشند. با توجه به شرایط تحریمی کشور، دولت آینده باید توجه اساسی در این زمینه معطوف نماید تا دوره گذار صنایع و تولید داخلی به سلامت فراهم شود.

۱- براساس گزارش ارائه شده مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، در سال ۲۰۱۰ ذخایر اثبات شده گاز طبیعی کشور بیش از ۳۳ تریلیون مترمکعب بوده است.

۲- همان گزارش مصرف گاز در داخل کشور ۱۳۶/۹ میلیارد مترمکعب در سال و صادرات ۸/۴۲ میلیارد مترمکعب است.

ضمناً، کشور ایران به لحاظ گستردگی و تنوع اقلیم، دارای تنوع زیاد با قلمرو وسیع می‌باشد. رویکرد افزایش رفاه مردم در تمام سرزمین ایران از طریق در دسترس قرار دادن گاز طبیعی از طریق لوله‌کشی که سال‌ها قبل آغاز شده بود، در سال‌های اخیر خصوصاً پس از اجرایی شدن قانون هدفمندی یارانه‌ها و مسائل ایجاد شده در زمینه انتقال گاز طبیعی توسط شبکه سراسری سبب بروز مشکلات زیادی برای مردم شده است. از آنجایی که منابع انرژی‌های پاک (نور خورشید، باد و ...) در بسیاری از نقاط سرزمین ایران قابل دسترس می‌باشد، لذا بحث عدم مدیریت تولید و تنوع سبد انرژی نیز از مشکلات حال حاضر در حوزه انرژی می‌باشد.

کشاورزی، آب و منابع طبیعی

روزهای گرم تابستان امسال که دمای گرم‌ترین ساعات آن از دمای حداکثری متوسط ۶۰ ساله اخیر نیز تجاوز کرده است، اهمیت و ارزش آب را بیش از هر زمان دیگری برای ما روشن کرده است. کشوری که در یکی از خشک‌ترین نواحی کره زمین قرار دارد و کمبود آب و عدم توزیع مناسب آن هر روز بیش از پیش سبب نگرانی مصرف‌کنندگان شده است و متأسفانه قیمت واحد آب قابل مصرف در آن از قیمت واحد سوخت فسیلی بسیار کمتر بوده و هنوز سیاست‌گذاران در این عرصه به وخامت اوضاع پی نبرده‌اند! متوسط بارندگی سالیانه در آسیا ۴۸۰ میلی‌متر^۱ و متوسط بارندگی سالانه ایران در ۴۰ سال اخیر، ۲۴۷ میلی‌متر^۲ و همراه با پراکندگی نامتوازن بوده است. البته با توجه به واقع شدن کشورمان در کمربند خشکی و خشکسالی، بالا بودن ضریب تعریق از سطح نیز به مشکلات کم آبی کشور چندین برابر می‌افزاید. بنا به آمار سازمان خوارو بار ملل متحد^۳، به علت خاک غیر قابل کشت و فقدان توزیع مناسب منابع آبی، در حدود ۱۰ درصد از اراضی کشور به کشت محصولات مختلف کشاورزی اختصاص داده شده است. این در حالی است که بالغ بر ۹۰ درصد محصولات تولید شده متکی به آبیاری بوده و کشت دیم سهم بسیار ناچیزی را در تولیدات کشاورزان ما دارد^۴. با وجود افزایش انفجارگونه نرخ رشد جمعیت در اوایل دهه ۱۳۶۰ و لزوم سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای تامین امنیت غذایی جمعیت رو به رشد کشورمان، متأسفانه در عمل شاهد عدم ثبات در زمینه تامین و قیمت اقلام خوراکی بوده‌ایم.

با آغاز دوران سازندگی و ثبات شرایط امنیتی مملکت و نمود روزافزون لزوم توجه به اهمیت خودکفایی در تامین امنیت غذایی کشور انتظار می‌رفت در سال‌های برنامه‌های چهارم و پنجم، دولت‌های متولی با استفاده از افزایش بی سابقه درآمدهای نفتی و در راستای حرکت به سوی تحقق اهداف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و تحول مثبت در توسعه زیرساخت‌ها و الزامات کشاورزی مدرن، بسیاری از مشکلات تاریخی بخش کشاورزی نظیر سرمایه‌گذاری را حل کرده و توسعه مستمر و پایدار اقتصادی را فراهم آورند. از سوی دیگر باعث کاهش وابستگی کشور و افزایش درآمد ملی و درآمد سرانه تولیدکنندگان بخش خصوصی و شاغلان شوند، اما آمارهای منتشره حاکی از عقب‌گرد در حوزه‌های مختلف بخش کشاورزی است.

۱- "ارزیابی کشاورزی و خودکفایی ایران"، دفتر ساماندهی کشاورزی اتاق ایران، ۱۳۹۲.

۲- همان منبع

۳- فائو، ۲۰۰۹.

۴- "ارزیابی خوداتکایی کشاورزی و مواد غذایی ایران"، کمیسیون کشاورزی اتاق ایران، ۱۳۸۹.

عدم شفافیت در آمار ارائه شده از سوی مراجع رسمی وزارت جهاد کشاورزی یکی از معضلات است. یکی از شواهد این امر، آمار ارائه شده از تولید گندم و مقایسه آن با واردات این محصول است. مطابق آمار رسمی، تولید گندم در سال ۱۳۹۰ بیش از ۱۳ میلیون تن^۱ و مصرف کشور در سال مذکور حدود ۹/۵ میلیون تن بوده است^۲. اما نگاهی به آمار واردات حاکی است که بیش از ۶/۵ میلیون تن گندم در سال ۱۳۹۰ وارد کشور شده است^۳. مقایسه این آمار، کارشناسان را با علامت سوال بزرگی روبرو کرده است. در حالی که طبق ادعای مسئولین وزارت جهاد کشاورزی تولید گندم کشور در سال‌های اخیر رشد بی‌سابقه‌ای داشته، است اما آمار و ارقام واقعی منتشر شده چیز دیگری را نشان می‌دهد. همچنین عدم تحقق نرخ رشد، افزایش اتکا به واردات، کاهش بهره‌وری و افول جذابیت کسب و کار، برخی از بزرگ‌ترین معضلات بخش کشاورزی می‌باشد.

از سوی دیگر، بررسی تراز تجاری بخش کشاورزی کشور در اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ حاکی از سنگینی کفه واردات نسبت به صادرات است. در سال ۱۳۸۴، نسبت صادرات به واردات ۶۹/۹ درصد^۴ شده بود. این رقم با شیب ملایمی در حال کاهش تا سال ۱۳۸۶ بوده است اما در سال ۱۳۸۷ به ۳۵/۸ درصد رسید. اما آخرین آمار موجود مربوط به سال ۱۳۹۱ بوده و نشان از کسری بیش از ۱۰ درصدی دارد که به تبع آن نسبت صادرات به واردات به رقم ۴۴/۵ درصد رسید.

نگاهی به آمار تولید و عرضه کالاهای اساسی در کشور - که محور اصلی تامین امنیت غذایی برای آحاد جامعه است - برخی دیگر از مشکلات در حوزه کشاورزی را نمایان می‌سازد:

- وابستگی کشور در تامین روغن نباتی به ندرت از ۹۰ درصد کمتر شده است.
- خود اتکایی در تولید محصول استراتژیک گندم که در دهه ۱۳۷۰ تا حدود ۸۰ درصد حاصل شده بود، در سال‌های اخیر به دلیل واردات بی‌رویه گندم^۵ و عدم اتخاذ سیاست درست در زمینه حمایت از تولیدات داخل کاملاً از دست رفته است.
- وضعیت واردات برنج نیز نشان دهنده افزایش واردات این محصول از ۱۰۸۶ هزارتن در سال ۱۳۸۹ به ۱۲۸۹ هزار تن^۶ در انتهای سال ۱۳۹۱ و با وجود جهش شدید قیمتی است.
- واردات قند و شکر از سال ۱۳۸۲ روند ثابتی به خود گرفته بود، اما از سال ۱۳۸۵ شدت آن رو به فزونی داشته و در انتهای ۱۳۹۱ به رقم باورنکردنی ۱۶۸۱ هزارتن^۷ رسیده است.
- وابستگی شدید کشور به واردات خوراک دام و طیور نگران کننده است. انعکاس این موضوع را می‌توان در جهش اخیر قیمت فروش گوشت گرم مرغ یافت. نگاهی به آمار گمرک ایران حاکی از واردات

۱- آمار رسمی وزارت جهاد کشاورزی، ۱۳۹۲.

۲- آمار ارائه شده شرکت بازرگانی دولتی، ۱۳۹۰.

۳- آمار گمرک ایران، ۱۳۹۱.

۴- "خوداتکایی کشاورزی و غذایی ایران"، دفتر ساماندهی امور کشاورزی اتاق ایران، ۱۳۹۲.

۵- ارقام حاصل از واردات گندم در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ حاکی از واردات به ترتیب: ۸۶۹/۱، ۲۸۲/۴ و ۶۷۰۰ هزارتن می‌باشد.

۶- آمار رسمی گمرک ج.ا.ا، ۱۳۹۲.

۷- همان

۲/۲۷۷۴ هزارتن کنجاله، ۵/۴۹۱۸ هزارتن ذرت، و ۷/۱۵۶۷ هزارتن جو در سال ۱۳۹۱ است. از طرف دیگر در مورد داروهای دام و طیور نیز وضع به همین منوال است.

اما از دیرباز، فقر سرمایه‌گذاری علت اساسی ضعف کشاورزی کشور بوده است. بر اساس آمار رسمی طی سال‌های ۸۶-۱۳۳۸ بخش کشاورزی کوچک‌ترین مقصد سرمایه‌گذاری کشور بوده است. محاسبه موجودی سرمایه و نسبت آن به تولید نشان می‌دهد که این نسبت برای بخش کشاورزی از سال ۱۳۵۴ تا ۱۳۶۲ بیشتر یا مساوی "یک" بوده است و در کلیه سال‌های بعد از ۱۳۶۲ "کمتر از یک" و بعضاً حدود ۰/۶۵ و تنها در سال ۱۳۸۵ برابر یک شده است. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری‌های بخش کشاورزی در حد جبران استهلاک آن نیز نبوده است.

پایین بودن شاخص بهره‌وری آب در بخش کشاورزی یکی دیگر از مهم‌ترین معضلات این بخش می‌باشد. بر اساس آمار فائو در سال ۲۰۱۰، بیش از ۹۰ درصد آب در بخش کشاورزی کشور مصرف می‌شود. مشاهده این آمار برای سایر کشورها حکایت از عقب ماندگی بسیار زیاد کشور در مصرف بهینه منابع آبی کشور دارد. در کشور ترکیه که از نظر اقلیمی و شرایط محیط کشت شباهت زیادی به کشورمان دارد، میزان آب مصرف شده در بخش کشاورزی نسبت به کل آب مصرفی رقمی در حدود ۶۵٪ است. مشکل مدیریت منابع آبی و مصرف آب در بخش کشاورزی نیازمند برنامه‌ریزی است.

یکی از دلایل مشکلات متعددی که کشاورزی کشور در پی روند رو به کاهش شدید منابع آبی و به‌خصوص پس از تحریم‌های اخیر به آن مبتلا شده، عدم ثبات در روند تولیدات کشاورزی است. به این ترتیب که در سال‌هایی که بارندگی کمتر از میزان نرمال بوده است به دلیل خشکسالی و نبود برنامه‌های حمایتی برای آن، تولید یک یا تعدادی از محصولات به شدت پایین آمده و در سال‌های بعد با وجود رفع این مشکلات، به دلیل عدم دسترسی به بذر، کود و سایر نهاده‌های مورد نیاز، یا الگوی کشت اشتباه، تولید در وضعیت اضطرار قرار گرفته است.

بهره‌وری

امروزه بهره‌وری یکی از شاخص‌های کلیدی است که در تمام اقتصادهای قابل توجه دنیا مورد رصد قرار می‌گیرد و بخش بزرگی از رشد تولید ناخالص داخلی کشورها از محل ارتقای بهره‌وری صورت می‌گیرد. آخرین آمار موجود از بهره‌وری در ایران مربوط به اندازه‌گیری این شاخص برای سال‌های برنامه چهارم توسعه می‌باشد که از سایت سازمان ملی بهره‌وری ایران استخراج شده است:

جدول ۱۴- شاخص های بهره‌وری در برنامه چهارم توسعه

شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید	بهره‌وری سرمایه	بهره‌وری نیروی کار (میلیون ریال به ازای هر نفر بر اساس ثابت سال ۱۳۷۶)	سال
۱۰۰	۰/۲۶۳	۲۱/۶	۱۳۸۳
۱۰۱/۶	۰/۲۶۵	۲۲/۳	۱۳۸۴
۱۰۲/۹	۰/۲۶۶	۲۲/۹	۱۳۸۵
۱۰۴/۶	۰/۲۶۷	۲۳/۷	۱۳۸۶
۱۰۰/۱	۰/۲۵۲	۲۳/۳	۱۳۸۷
۹۹/۴	۰/۲۴۷	۲۳/۷	۱۳۸۸
۲/۵	۱	۳/۵	متوسط رشد سالانه برنامه چهارم (درصد)
-۰/۱	-۱/۲	۱/۹	رشد سالانه محقق شده (درصد)

منبع: پورتال سازمان ملی بهره‌وری ایران

در پنج سال برنامه چهارم توسعه، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید به طور متوسط سالانه ۰/۱ درصد کاهش یافته است که رکود اقتصادی این سال ها به ویژه سال های ۸۷ و ۸۸ از دلایل عمده این کاهش بر شمرده می شود. از طرف دیگر بهره‌وری سرمایه نیز در سال‌های برنامه چهارم توسعه نزولی بوده است که سبب کاهش بهره‌وری کل عوامل تولید گردیده است. رکود تورمی، بلا استفاده ماندن ظرفیت، کاهش قدرت رقابت پذیری بنگاه ها همگی منجر به کاهش بهره‌وری سرمایه شده است. همچنین به دلیل رقابتی نبودن قیمت سرمایه (نرخ‌های سود بانکی) و بالا بودن هزینه‌های نیروی کار، از عامل سرمایه به طور مطلوب استفاده نشده است که آن هم به نوبه خود کاهش بهره‌وری این عامل تولید را به دنبال دارد. شاخص‌های سرمایه انسانی، دانش و فناوری نیز در سال‌های برنامه چهارم توسعه تحول چندان زیادی نداشته‌اند. بنابر این شرایط رکود اقتصادی و کاهش بهره‌وری سرمایه، کاهش سهم تحقیق و توسعه، کاهش رقابت پذیری بر سایر عوامل غلبه کرده و منجر به کاهش بهره‌وری کل عوامل در برنامه چهارم توسعه شده است.^۱

همان‌طور که در طرح تحول اقتصادی نیز دیده شده است، بهبود بهره‌وری نیازمند اصلاح در حوزه سیاست های پولی، مالی، ارزی، قیمتی و بیمه‌ای، نوآوری و فناوری، تجارت بین الملل و حوزه های نهادی و در واقع در تمام زمینه های مربوط به مدیریت اقتصاد است که این کار به سادگی امکان پذیر نیست و کشورهای در حال توسعه از جمله ایران سال ها است که برای بهبود آن تلاش می کنند. در همین راستا مرکز پژوهش های مجلس نیز در شهریور ماه ۱۳۸۷ راهکارهایی در محورهای تجارت بین‌الملل، نهادها، نوآوری و فناوری، سیاست‌های ارزی، پولی، بیمه و قیمتی پیشنهاد کرده که جزئیات آن در بخش دوم تحت عنوان راهکارها در بخش بهره‌وری آمده است.

راهکارهای ارائه شده توسط مرکز پژوهش های مجلس همچنان قابل اعتنا و پیشنهاد است اما به منظور تنظیم برنامه های عملیاتی ارتقای بهره‌وری، پیشنهاد می شود که افزایش رقابت پذیری ملی هدف قرار

۱- www.nipo.spac.ir

گیرد. مجمع جهانی اقتصاد (WEF) رقابت پذیری را به عنوان مجموعه نهادها، خط مشی ها و عواملی تعریف می کند که سطح بهره وری یک کشور را تعیین می کند. سطح بهره وری نیز به نوبه خود تعیین کننده سطح رفاه پایداری است که نظام اقتصادی یک کشور می تواند به آن دست یابد. از سوی دیگر، سطح بهره وری اقتصاد هر کشور علاوه بر آنکه توانایی آن را در دستیابی به سطوح بالای درآمد مشخص می سازد، از تعیین کننده های اصلی بازده سرمایه است و یکی از عوامل اساسی در تعیین «قابلیت رشد» هر اقتصاد به شمار می رود. بنابراین، عوامل تعیین کننده رقابت پذیری همان عوامل موثر بر بهبود بهره وری است و به این منظور عوامل موثر در رقابت پذیری باید مورد بررسی قرار گیرد و بر اساس آنها برنامه ریزی های لازم جهت ارتقای رقابت پذیری و در نتیجه بهره وری انجام گیرد.

ایران در سال های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ به ترتیب رتبه های ۶۲ و ۶۶ را در رقابت پذیری جهانی کسب کرده است و بعد از کشورهای قطر، عربستان، امارات، عمان، بحرین، کویت، ترکیه، آذربایجان و قزاقستان در منطقه قرار گرفته است. برخی از عوامل مانند کیفیت نهادهای دولتی شرایطی عمومی هستند که زمینه افزایش بهره وری را به طور غیرمستقیم در اقتصاد ایجاد می کنند. برخی عوامل مانند سطح مهارت نیروی کار به طور مستقیم در بهره وری نقش دارند. فرآیند سیاست گذاری در این دو گروه با هم متفاوت است. عواملی که در رقابت پذیری تأثیر غیرمستقیم دارند، عمدتاً در اختیار دولت ها هستند و عواملی که به طور مستقیم بر میزان بهره وری اثر می گذارند، معمولاً در اثر تعامل دولت، بخش خصوصی، دانشگاه ها و سایر نهادها ایجاد می شوند. بنابراین هرچند بنگاه ها و سازمان ها قادر هستند با بکارگیری روش هایی میزان بهره وری خود را افزایش دهند اما بهره وری کل اقتصاد یک متغیر کلان است و متأثر از بسیاری عوامل کلان و بیرون از سطح بنگاه و در اختیار دولت ها است.^۱

به منظور برنامه ریزی جهت ارتقای رقابت پذیری و در نتیجه بهره وری ملی باید این نکته را مد نظر قرار داد که در مراحل توسعه، ایران در حال گذار از مرحله توسعه مبتنی بر عوامل تولید به مرحله توسعه مبتنی بر کارایی می باشد. در این مرحله، ارکان مختلف از ضریب اهمیت متفاوتی برای توسعه کشور برخوردار هستند که در جدول زیر قابل مشاهده است:

جدول ۱۵- ضریب اهمیت ارکان رقابت پذیری ملی

نواوری (۱۰٪ - ۵٪)	کارایی (۵۰٪ - ۳۵٪)	عوامل تولید (۶۰٪ - ۴۰٪)
نواوری	آموزش عالی و آموزش حرفه ای	نهادهای دولتی و خصوصی
پیشرفتگی کسب و کار	بازارهای کارآمد کالا	زیرساخت های توسعه یافته
	بازارهای کارآمد نیروی کار	محیط اقتصاد کلان
	بازارهای مالی پیشرفته	نیروی کار سالم و تحصیل کرده
	اندازه بازار	
	توانایی استفاده از مزایای فناوری های موجود (آمادگی فناورانه)	

۱- "گزارش رقابت پذیری"، مرکز تحقیقات اتاق ایران.

همچنین در هر یک از این ارکان، نقاط قوت و ضعفی برای کشور قابل شناسایی است که باید به دقت مورد بررسی قرار گیرد و برای برطرف ساختن نقاط ضعف و بهره‌گیری از نقاط قوت برنامه ریزی‌های مناسب انجام گیرد. بر اساس مطالب فوق، راهکارهایی برای تدوین برنامه عملیاتی ارتقاء بهره‌وری ارائه شده که در بخش دوم گزارش آمده است.

اشتغال

اقتصاددانان و جامعه‌شناسان توسعه برای اشتغال ۱۷ شأن در نظر گرفته‌اند که افزایش تولید و کسب دستمزد فقط دو شأن اقتصادی است و بقیه این شئون جنبه غیر اقتصادی دارد. به عبارت دیگر ابعاد اهمیت غیر اقتصادی اشتغال به طرز خارق العاده‌ای بیشتر از ابعاد اقتصادی آن است. مطالعات موجود به خوبی نشان می‌دهند که همه ناهنجاری‌های اجتماعی شناخته شده در سطح دنیا به گونه‌ای به مسأله بیکاری مرتبط می‌باشد.^۱ در ایران نیز مشکل بیکاری از دغدغه‌های اصلی کشور به شمار می‌رود به طوریکه در دوره ۹۱-۱۳۸۴ نرخ بیکاری به‌طور متوسط ۱۱.۷ درصد بوده است و به علت نگاه غیرکارشناسی برای حل آن، همچنان با این مشکل دست به گریبانیم.

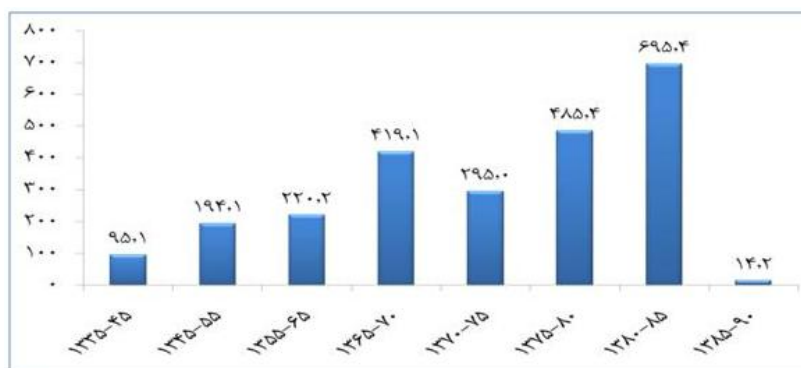
جدول ۱۶- شاخص‌های نیروی کار (جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر)

شرح	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
نرخ بیکاری (درصد)	۱۱.۵	۱۱.۳	۱۰.۵	۱۰.۴	۱۱.۹	۱۳.۵	۱۲.۳	۱۲.۲
نرخ مشارکت (درصد)	۴۱.۰	۴۰.۴	۳۹.۸	۳۸	۳۸.۹	۳۸.۳	۳۶.۹	۳۷.۷

منبع: نتایج آمارگیری نیروی کار مرکز آمار جمهوری اسلامی ایران در سال‌های مختلف

طی سال‌های ۸۵-۱۳۶۵ در هر فاصله زمانی ۵ ساله چیزی در حدود ۴۰۰ هزار شغل ایجاد شده است. این در حالی است که طی سال‌های ۹۰-۱۳۸۵ و درست در بازه زمانی‌ای که اوج جمعیت به سن اشتغال رسیده، خالص اشتغال بسیار ناچیز (سالانه ۱۴ هزار شغل) بوده است. این در حالی است که در این دوره بیشترین درآمدهای ارزی عاید کشور شده است.

نمودار ۱۱- متوسط افزایش سالانه شاغلین کل کشور در دوره‌های مختلف- هزار نفر

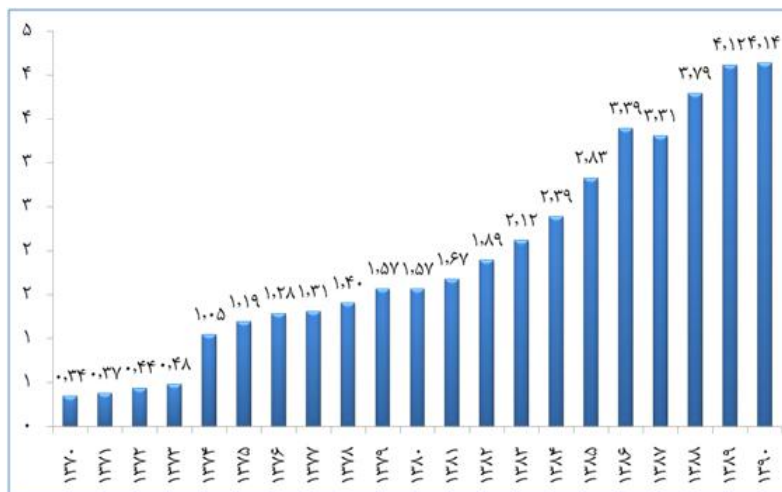


منبع: نتایج سرشماری نفوس و مسکن، مرکز آمار ایران

۱- سخنرانی دکتر مومنی در میزگرد اشتغال در اتاق بازرگانی ایران، ۱۳۹۰.

شرایط نامناسب بازار کار و تقاضای پایین نیروی کار طی سال‌های اخیر باعث شده هر ساله به تعداد دانشجویان دانشگاهی اضافه گردد و جوانان، ورود به بازار کار را با رفتن به دانشگاه به تاخیر می‌اندازند.

نمودار ۱۲- تعداد دانشجویان کشور- میلیون نفر



منبع: آمارهای موضوعی مرکز آمار ایران

از طرف دیگر بنگاه‌های تولیدی کشور نیز به دلیل مشکلاتی که در ساختار نهادی کشور وجود دارد، متقاضی فارغ‌التحصیلان آموزش عالی نیستند. به عبارتی بنگاه‌ها تقاضایی برای دانایی ندارند و روش‌های دیگری را برای درآمدزایی به واسطه اقتصاد رانتی جایگزین می‌کنند.^۱

با توجه به مشکلات نهادی و ساختاری اقتصاد کشور، رشدهای اقتصادی پایین و از طرف دیگر ورود جمعیت بالای جوان به بازار کار، برای بهبود وضعیت اشتغال باید به دنبال رشدهای اقتصادی بالاتری بود. رفع مشکل بیکاری با نگاه به تولید امکانپذیر است که این امر با فعال کردن بخش خصوصی و افزایش سرمایه‌گذاری میسر خواهد شد. از طرفی تا زمانی که فضای مساعد برای تولید و سرمایه‌گذاری فراهم نباشد، بخش خصوصی قادر به فعالیت نخواهد بود و دستیابی به رشدهای اقتصادی بالا و مهار بیکاری محقق نخواهد شد.^۲

تقریباً تمام مطالعاتی که راجع به ایران شده است حکایت از این دارد که به علت ناکارآمدی نظام حقوق مالکیت، امکان رشد بخش خصوصی مولد وجود ندارد و بنگاه‌ها سراغ فعالیت‌هایی با سرمایه اندک و در مقیاس کوچک می‌روند که تقسیم کار عقلایی، تخصصی شدن امور و صرفه‌هایی ناشی از مقیاس در آن موضوعیت پیدا نمی‌کند. آخرین سرشماری در مورد بنگاه‌های تولیدی ایران نشان می‌دهد که بیش از ۵۷ درصد از کل بنگاه‌های تولیدی ایران یک نفره است و در مجموع بیش از ۹۰ درصد از کل بنگاه‌های تولیدی ایران پنج نفر به پایین است و این موضوع آثار خود را در همه سطوح می‌گذارد. از آنجا که اشتغال و تقاضا برای نیروی کار یک تقاضای مشتقه است، چنانچه یک بستر اطمینان بخش از نظر امنیت حقوق مالکیت وجود نداشته باشد، نمی‌توان مسأله اشتغال را به صورت پایدار حل کرد.^۳

۱- سخنرانی دکتر مومنی در میزگرد اشتغال در اتاق بازرگانی ایران، ۱۳۹۰.

۲- سخنرانی دکتر دانش جعفری در میزگرد اشتغال در اتاق بازرگانی ایران، ۱۳۹۰.

۳- سخنرانی دکتر مومنی در میزگرد اشتغال در اتاق بازرگانی ایران، ۱۳۹۰.

نظام بهره‌وری

به دلیل اهمیت بحث بهره‌وری، یکی از محورهای طرح تحول اقتصادی به این شاخص اختصاص داده شد و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به عنوان دستگاه مسئول آن تعیین شد. مشکلاتی که سبب احساس ضرورت برای ارتقای بهره‌وری عمومی کشور شد عبارت هستند از:

- فقدان تقاضای موثر و مشوق‌های اساسی برای بهره‌وری
 - ناکارآمدی نظام مدیریت در سطح دولتی و غیر دولتی
 - کاستی در قواعد حقوقی و الزامات قانونی سازگار با مفاهیم بهره‌وری
 - وجود نگرش‌های فرهنگی ناسازگار با مفهوم بهره‌وری
 - ناکارآمدی سازمان‌ها و بنگاه‌ها در تولید ارزش و ضعف کارایی و اثربخشی آنها
 - فقدان نظام جبران خدمات مبتنی بر بهره‌وری
- ریشه این مشکلات را در اقتصاد مبتنی بر نفت، فقدان نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی بر مبنای عملکرد شاخص‌های بهره‌وری در بخش‌ها و زیربخش‌های اقتصادی و بنابراین نامناسب بودن شرایط لازم برای شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران، عدم استقرار نظام اطلاعات اقتصادی-اجتماعی شفاف، عدم پیوند موثر بین منابع و تعهدات و دستاوردها، فقدان فضای رقابت موثر در عرصه کسب و کار کشور و رویارویی با مشکلات اساسی در نظام توزیع و تخصیص منابع کشور باید جستجو کرد.
- در طرح تحول راهکارهایی برای اصلاح مهم‌ترین عوامل پیرامونی تأثیرگذار فعالیت‌های بنگاه پیش‌بینی شده است که عبارت هستند از:

- ۱- تدوین برنامه‌های اصلاح حوزه‌های کلیدی با جهت‌گیری افزایش بهره‌وری
 - ۲- استقرار نظام بودجه کشور با محوریت شاخص بهره‌وری
 - ۳- برقراری ارتباط میان مزد و بهره‌وری
 - ۴- استقرار خوسه‌های صادراتی
 - ۵- مشارکت در تدوین و اجرای طرح‌های شش‌گانه و انجام ممیزی آنها به لحاظ تأثیر بر بهره‌وری و قبل از تصویب و اجرای برنامه‌های مربوطه
 - ۶- تغییر نگرش در تصمیم‌گیران، صاحبان صنایع، کارکنان و نظام‌های آموزشی
 - ۷- تغییر نگرش در فرآیند تولید ارزش کشور
 - ۸- طراحی نظام اندازه‌گیری و تحلیل بهره‌وری کشور
 - ۹- تغییر فضای کسب و کار کشور^۱
- راهکار نخست با عنوان "تدوین برنامه‌های اصلاح" در واقع راهکار محسوب نمی‌شود و سایر راهکارهای مطرح شده همگی در قانون برنامه چهارم و حتی قوانین برنامه‌ها توسعه قبل با انشای متفاوت وجود داشته و

۱- گزارش پشتیبان شماره ۱- ویرایش ۱، کارگروه تحولات اقتصادی، مرداد ۱۳۸۷.

دولت تا زمان ارائه این طرح به آنها عمل نکرده است.^۱ بررسی اسناد موجود در سایت کارگروه تحولات اقتصادی فعالیتی در خصوص این محور از تحول اقتصادی را نشان نمی دهد، اما اقدامات پراکنده ای با محوریت دستگاه ها و نهادهای گوناگون انجام گرفته است که برخی راهکارهای پیشنهادی را پوشش می دهند. به طور مثال، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار با محوریت اتاق ایران در سال ۱۳۹۰ به تصویب رسید. اخیرا نیز در موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی کمیسیون ارتقاء بهره‌وری بخش صنعت، معدن و تجارت تشکیل شده است تا استاندارد سازی شاخص ها و نیز برنامه های عملیاتی برای بهبود بهره وری در بخش های صنعت، معدن و تجارت را با کمک نهادهای ذیربط تهیه نماید.

نظام یارانه ها

یارانه‌ها یکی از ابزارهای مهم حمایتی دولت‌ها هستند که برای حمایت از مصرف‌کنندگان، تولیدکنندگان و صادر کنندگان پرداخت می‌شوند. باید توجه داشت که صرف پرداخت یارانه ضامن دستیابی به رفاه اجتماعی بالاتر نیست. تنها هنگامی می‌توان نسبت به اثربخشی یارانه‌ها در اقتصاد اطمینان یافت که این ابزار حمایتی، به نحو هدفمند مورد استفاده قرار گرفته باشد. اما مشکلات زیر سبب شد که اصلاح نظام یارانه به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین محورهای طرح تحول اقتصادی مد نظر سیاست‌گذاران قرار گیرد:

- پرداخت همگانی و کاهش اثربخشی یارانه‌ها
 - افزایش بی‌رویه مصرف و فشار بر منابع عمومی بودجه دولت
 - کاهش رقابت‌پذیری تولیدات داخل در بازارهای جهانی
 - رشد جمعیت و افزایش تقاضا برای خدمات عمومی و زیربنایی در کنار محدودیت منابع
 - فراهم شدن زمینه فساد اقتصادی به ویژه قاچاق کالاهای یارانه‌ای
 - کاهش تورم موجود در مقابل تورم آینده به دلیل برهم خوردن توازن بودجه
 - افزایش مقاومت در برابر تغییر و مشکل تر شدن اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها
 - افزایش هدررفت منابع و تشدید تخریب محیط زیست
- به این ترتیب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با هدف محقق شدن اهداف زیر از ۲۸ آذر ۱۳۸۹ آغاز به کار کرد:
- افزایش کارایی نظام اقتصادی از طریق آزادسازی قیمت
 - کاهش فساد، رانت و اتلاف منابع ناشی از یارانه‌های غیرهدفمند
 - اصلاح ساختار درآمدی بنگاه‌های تولیدکننده انرژی و تغییر نظام توجیه فنی - اقتصادی طرح‌های تولید انرژی
 - اصلاح ساختار تولید در راستای به‌کارگیری فناوری با شدت انرژی پایین
 - افزایش احتمال اقتصادی شدن پروژه‌های تأمین انرژی از منابع تجدیدپذیر
 - مصرف بهینه انرژی و کاهش قاچاق، کاهش مخارج عمومی و رفع عدم تعادل‌های بودجه‌ای

۱- "طرح تحول اقتصادی ۱. شناخت مشکلات، ریشه یابی آنها و رؤس برنامه های پیشنهادی دولت"، شماره ۹۱۷۴، مرکز پژوهش های مجلس، شهریور ۱۳۸۷.

- کاهش شکاف مصرف انرژی بین گروه‌های درآمدی^۱

فاز اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به گونه‌ای اجرا شد که تحقق اهداف فوق در حین اجرا جای سؤال دارد. پس از آزادسازی شوک‌گونه قیمت‌های انرژی در سال ۱۳۸۹، دولت برای جلوگیری از تورم انتظاری اقدام به قیمت‌گذاری در طیف وسیعی از کالاها و خدمات نمود. با اینکه دولت در کنترل انتظارات تورمی مردم در ماه‌های اول اجرای این طرح موفق بود اما این موفقیت را به قیمت فشار بر تولید به دست آورد. این در حالی است که برای کنترل تورم باید به ریشه‌های اصلی آن پرداخت و سیاستی نظیر قیمت‌گذاری نتیجه‌ای جز ایجاد عدم تعادل در بازار که امکان برنامه‌ریزی برای تولید را مختل کرده و قدرت رقابت‌پذیری کالاهای داخلی را تحت تأثیر منفی قرار می‌دهد نتیجه دیگری در پی نخواهد داشت. بنا به اذعان فعالان بخش خصوصی، از جمله نتایج آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی در کنار اعمال سیاست قیمت‌گذاری دستوری در خصوص بسیاری از کالاها و خدمات، علاوه بر تضعیف توان تولید موجبات ایجاد رانت اقتصادی می‌شود که این امر در تناقض آشکار با اهداف ذکرشده در اهداف اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها دارد.

از سوی دیگر به علت عدم برآورد صحیح منابع حاصل از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی و عدم کفایت منابع حاصل از اجرای قانون در جریان اجرای فاز اول، دولت ناگزیر از برداشت از بودجه عمومی جهت پرداخت یارانه نقدی خانوار شد و عملاً هدف کاهش مخارج عمومی نه تنها محقق نشد بلکه بر عدم تعادل - های بودجه‌ای افزوده شد. همچنین عدم کفایت منابع جهت پرداخت سهم خانوار سبب شد که منابع مورد نظر جهت حمایت از تولید در راستای ارتقاء بهره‌وری و جایگزین نمودن تکنولوژی نیز به میزان بسیار ناچیزی پرداخت شود و فاز اول عملاً بهبود تکنولوژی در ناوگان تولید را نیز به همراه نداشت. با توجه موارد فوق، محقق شدن اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تاکنون مورد تردید قرار دارد.

نظام مالیاتی

گسترش و تنوع فعالیت‌های اقتصادی و همچنین نقش فزاینده دولت‌ها در ایجاد و گسترش خدمات عمومی، تأمین اجتماعی و گسترش تعهدات دولت در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی و تلاش در جهت تحقق رشد اقتصادی و توزیع عادلانه درآمد، پرداخت و دریافت مالیات را به مسأله‌ای مهم و تأثیرگذار تبدیل کرده است. کارکردهای اصلی ابزار مالیات را می‌توان در تأمین درآمدهای عمومی کشور، گسترش عدالت (بازتوزیع ثروت)، تخصیص مجدد منابع، ثبات اقتصادی و تجهیز منابع مالی و تشکیل سرمایه برشمرد. بدین ترتیب، مشخص می‌شود برخورداری از یک نظام مالیاتی کارآمد زمینه‌ساز تحقق اهداف چندگانه است. با این حال مشکلات متعدد نظام مالیاتی، دولت را بر آن داشت که در قالب طرح تحول اقتصادی اقدام به برنامه‌ریزی برای اصلاح نظام مالیاتی کشور نماید. برخی از این مشکلات عبارت بودند از:

- سهم اندک درآمدهای مالیاتی در تولید ناخالص داخلی
- سهم اندک درآمدهای مالیاتی در تأمین هزینه‌های دولت؛

۱- بروشور نظام یارانه، سایت کارگروه تحولات اقتصادی.

- سهم اندک پایه مالیات بر ثروت با وجود نقل و انتقالات گسترده دارایی‌ها در طول سال؛
- بالا بودن نسبت هزینه‌های جمع‌آوری به نسبت درآمدهای وصولی؛
- سهم اندک شرکت‌های غیردولتی در درآمدهای مالیاتی دولت در مقایسه با شرکت‌های دولتی.

به هنگام تدوین طرح اصلاح نظام مالیاتی، راهکارهای متفاوتی برای حل مشکلات این نظام مطرح شدند که مواردی نظیر ایجاد پایگاه اطلاعات پایه و عملیات مالی مؤدیان، اصلاح فرآیندها و سامانه‌های عملیاتی، ایجاد زیرساخت‌های سخت‌افزاری و ارتباطات، اصلاح ساختار سازمانی و مدیریت منابع انسانی، اصلاح قوانین و مقررات، استفاده از مالیات بر ارزش افزوده را در برمی‌گرفتند. برای عملیاتی نمودن این راهکارها برنامه‌های زیر در راستای ایجاد تحول در نظام مالیاتی تعریف شدند:

- ۱- طرح ایجاد پایگاه اطلاعات پایه و عملیات مالی مؤدیان؛
- ۲- طرح اصلاح فرآیندها و سامانه‌های عملیاتی؛
- ۳- طرح ایجاد زیرساخت‌های سخت‌افزاری و ارتباطات؛
- ۴- طرح اصلاح ساختار سازمانی و مدیریت منابع انسانی؛
- ۵- طرح اصلاح قوانین و مقررات؛
- ۶- طرح استفاده از مالیات بر ارزش افزوده.

در حال حاضر لایحه طرح تحول نظام مالیاتی تدوین شده و از سوی دولت دهم به مجلس ارائه شده و در کمیسیون‌های مجلس در دست بررسی است، ولیکن دارای اشکالات متعددی است که در اتاق ایران طی جلسات متعددی مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته و با تشکیل کمیته تخصصی بررسی لایحه نظام مالیاتی به ارائه نظرات و بیان دیدگاه در این زمینه پرداخته شده است. از جمله ایراداتی که در لایحه مالیاتی وجود دارد این است که به دلیل عدم توانایی در شناسایی گردش پول و عدم دسترسی به اطلاعات، در ماده ۵ این لایحه بر ثروت مالیات اعمال شده است، در حالی که در همه کشورهای دنیا مالیات بر درآمد و گردش پول (نه از ثروت) اخذ می‌شود.^۱

نظام گمرکی

گمرک ایران اصلی‌ترین دستگاه ناظر بر جریان ورود و خروج کالا از محدوده قلمرو گمرکی کشور است. با توجه به حجم گسترده وظایف این دستگاه، ایجاد یک نظام گمرکی مطلوب نقش مهمی در تسهیل تجارت ایفا می‌نماید. مشکلات متعدد نظام گمرکی کشور سبب شد که این نظام نیز در قالب یکی از محورهای ۷گانه طرح تحول اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته و برنامه‌های متعددی جهت اصلاح آن در نظر گرفته شود. برخی از مهم‌ترین این مشکلات عبارتند از:

- مشکل ارزش‌گذاری کالاها

۱- دکتر هشی، نشست تخصصی "بررسی سیاست‌های مالیاتی"، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، خرداد ۱۳۹۲.

- زمان‌بر بودن تشریفات گمرکی
 - قاچاق کالا
 - طبقه‌بندی غیرواقعی کالاها در ردیف‌ها با نرخ حقوق ورودی پایین‌تر با هدف انتفاع مالی و عدم پرداخت حقوق دولت
 - در راستای حل این مشکلات، برنامه اصلاح نظام گمرک نیز در قالب یکی از محورهای طرح تحول اقتصادی ارائه گردید. بسته اصلاحی گمرک با رویکرد ایجاد تحول از طریق: تعامل فعال و موثر با مجامع بین‌المللی، اصلاح قوانین و مقررات، تحقق گمرک الکترونیکی، افزایش اقتدار، بهره‌وری و اثر بخشی سازمانی، اصلاح ساختار سازمانی گمرک و ارتقاء سلامت اداری طراحی شدند که در راستای اجرایی نمودن این رویکردها پروژه‌های زیر در نظر گرفته شدند.
 - ۱- تصویب لایحه قانون امور گمرکی
 - ۲- استقرار سیستم آسیکودای جهانی
 - ۳- راه‌اندازی سیستم ارزش وب بنیاد
 - ۴- تجهیز مبادی ورودی و خروجی به دستگاه‌های کنترلی
 - ۵- پروژه پنجره واحد یا Single Window
 - ۶- ایجاد گمرکات اختصاصی
 - ۷- اجرای طرح آمایش سرزمینی در گمرک ایران، مبارزه با فساد اداری^۱
- اما در خصوص عملکرد اجرای این برنامه‌های اصلاحی اطلاعات چندانی در دست نیست و می‌توان فقط به موارد زیر اشاره نمود:
- تصویب قانون امور گمرکی و ابلاغ آن: این قانون در تاریخ ۲۲ آبان ۹۰ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید.
 - ایجاد گمرکات اختصاصی: مجلس در تابستان سال ۱۳۹۰ و در جریان بررسی قانون جدید امور گمرکی، این مورد را تصویب کرد.^۲
 - سیستم وب بنیاد ارزش: در تاریخ ۸۹/۱۱/۱۶ همزمان با برگزاری همایش روز جهانی گمرک، افتتاح شد.^۳
 - ایجاد مدل پنجره واحد فیزیکی و سامانه‌های هوشمند ورود و خروج کالا: این طرح در برخی از گمرکات کشور از جمله تبریز، زاهدان، مشهد، هرمزگان، بوشهر، فارس و اردبیل اجرایی شده است.^۴
 - آمایش سرزمینی گمرکی: بر اساس اعلام رئیس کل گمرک ایران، طرح آمایش سرزمین در سال ۱۳۹۰ در گمرکات کشور اجرایی شده است.^۵

۱- <http://www.irica.gov.ir/Portal/File/ShowFile.aspx?ID=9a0a948b-bedf-4b33-82b3-d60e9c60dbc8>

۲- <http://www.zccim.com/News/showNews.aspx?ln=Fa&nwsId=54140.&nTypId=2>

۳- <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=778d544e-6fd-423b-955e-7ab3647a05a4>

۴- <http://www.khorasancustoms.ir/news/detail.asp?id=410>

۵- <http://www.acu.ir/Default.aspx?tabid=5331&articleType=ArticleView&articleId=320986>

نظام بانکی

شبکه بانکی در هر کشور نقش حیاتی در گردش صحیح پول و اعتبار، تجهیز فعالان اقتصادی، تسهیل مبادلات و نقش‌های دیگری ایفا می‌کند. در واقع بانک‌ها واسطه‌های مالی هستند که پس اندازها را جمع‌آوری می‌کنند و با تخصیص آنها به بنگاه‌ها، سرمایه‌گذاری انجام می‌دهند. بانک اساساً واسطه مالی است و قاعدتاً باید جنبه بنگاهی داشته باشد تا حساب درآمد و هزینه خود را داشته باشد اما از طرف دیگر می‌توان جایگاهی برای آن قایل شد که ابزار توسعه باشد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظام بانکی کشور نیازمند اصلاحات در حوزه رفتاری (نظارتی)، فنی-ساختاری و نهادی است. عدم رعایت مقررات مربوط به چاپ چک پول، اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی، عدم شفافیت در نظام نظارتی و تنظیمی بانکی، تمرکز بالا و سلطه بانکداری دولتی در نظام بانکداری سبب شد تا اصلاح نظام بانکی کشور یکی از محورهای تحولات اقتصادی کشور قرار گیرد. ساماندهی و تسریع در امر واگذاری بانک‌های دولتی بر اساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اصلاح و فراگیر ساختن بانکداری الکترونیکی، استفاده از ظرفیت عقود اسلامی، توسعه قرض الحسنه و ایجاد پایگاه آماری سیستم بانکی از جمله اقداماتی بود که در راستای اصلاح نظام بانکی باید انجام می‌گرفت و وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری بانک مرکزی مسئول اجرای آن شدند.^۱

در حال حاضر بانک‌ها و موسسات مالی خصوصی در نظام تأمین مالی کشور مشغول به فعالیت هستند و بخشی از سهام بانک‌های دولتی نیز واگذار شده است. اما عملکرد این سیستم به گونه‌ای بوده است که نه تنها برای بخش تولید موثر نبوده است بلکه با بی‌ثباتی‌های اخیر بازار همراهی کرده است. همچنین اقداماتی در جهت پرداخت الکترونیک صورت گرفته است اما بانکداری الکترونیکی در کشور تحقق نیافته است که چالش‌های سامانه‌ای و سخت‌افزاری، چالش‌های حقوقی و قانونی، چالش‌های فرهنگی، چالش‌های سازمانی و فرآیندی، چالش‌های آموزشی و چالش‌های زیرساختی مانع از تحقق آن در این سال‌ها شده است.^۲ سایر راهکارها نیز یا اجرا نشده‌اند و یا در صورت اجرا از اهداف اصلی خود دور شده‌اند.

نظام ارزش‌گذاری پول ملی

نرخ ارز با وجود آن که در علم اقتصاد به عنوان یک متغیر کلان مطرح می‌شود، به جهت اثرگذاری و علامت‌دادن به سایر متغیرها در نظر سیاست‌گذاران از اهمیت و نقش ویژه‌ای برخوردار است. عوامل متعددی بر ارزش‌گذاری پول ملی موثر هستند که از آن جمله می‌توان به میزان تولید ناخالص داخلی، درجه باز بودن اقتصاد، نرخ تورم، تفاوت نرخ تورم داخل و خارج، درجه تحرک سرمایه، وجود بازارهای مالی توسعه یافته و سایر موارد اشاره کرد. هر گونه تغییر در ارزش پول ملی پیامدهایی در اقتصاد دارد و متغیرهای کلان را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. نظام ارزی کشور با چالش‌های زیادی مواجه بوده است و مشکلاتی نظیر: تناقض قانونی ماده ۴۱

۱- گزارش پشتیبان شماره ۱ - ویرایش ۱، کارگروه تحولات اقتصادی، مرداد ۱۳۸۷ و گزارش "طرح تحول اقتصادی ۱. شناخت مشکلات، ریشه‌یابی آنها و رئیس برنامه‌های پیشنهادی دولت"، مرکز پژوهش‌های مجلس، شهریور ۱۳۸۷.

۲- اولین همایش بانکداری الکترونیک ایران

قانون برنامه چهارم توسعه بر کنترل نوسانات شدید نرخ ارز در تداوم سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز، به صورت شناور مدیریت شده و با استفاده از ساز و کار عرضه و تقاضا و همچنین، عدم تسویه بازار (تأثیر پذیری مستقیم نقدینگی از تغییرات ارزش پول ملی در مقابل دلار) سبب شده است که اصلاح نظام ارزی و ارزش گذاری پول ملی جزو محورهای تحول اقتصادی قرار گیرد. در اسناد پشتیبان طرح تحول اقتصادی، درجه تمرکز بالا در بازار ارز، وابستگی سیاست ارزی به سیاست مالی، واکنش قابل ملاحظه واردات به تغییرات نرخ ارز و تأثیر پذیری شدید توان تولیدی در نتیجه آن، عدم استقلال صادرات از واردات، وجود تنگناهای ساختاری در بخش تولید و عرضه و عدم دسترسی به بازارهای مالی یکپارچه و منسجم از علل بروز مشکل در نظام ارزش گذاری پولی ملی ذکر شده است و به منظور اصلاح آن برنامه‌های عملیاتی زیر مطرح شده بود:

۱- استقرار نظام ارزی مناسب

۲- اصلاح واحد (صفرهای) پول

۳- چاپ اسکناس با ارزش بالاتر

این راه حل‌ها پیش از وقوع بحران ارزی توصیه شده و جهت موفقیت در اجرای آنها، کاهش وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی توصیه شده بود که می‌تواند زمینه ساز شرایطی باشد که طی آن آسیب‌پذیری اقتصاد در مقابل تعدیل ارزش پول ملی، کاهش یابد و نظام ارزش گذاری پول ملی از ثبات بیشتری برخوردار شود. اما از میان این راه حل‌ها به نظر می‌رسد تنها چاپ اسکناس با ارزش بالاتر دنبال شده است؛ ضمن اینکه نظام ارزی کشور در سال‌های اخیر با مشکلاتی مواجه شده است که در این طرح پیش بینی نشده بود.^۱

نظام توزیع کالا و خدمات^۲

نظام توزیع کالا و خدمات به عنوان مجموعه فرآیندهای موجود بین تولید تا مصرف در نظر گرفته می‌شود. در بخش تولید، فرآیندهای نگهداری، حمل و نقل، بنکداری، پخش، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی و در رأس همه آنها نظام مدیریت فرآیندهای مذکور، مطرح می‌شود. از بُعد مصرف نیز افزایش آگاهی، بهبود سلامت و ایمنی، پیشبرد عقاید مصرف‌کنندگان و ایجاد بازار رقابتی منصفانه برای مصرف‌کنندگان مورد توجه قرار می‌گیرد. بررسی‌ها حاکی از آنست که نظام مدیریتی و حلقه‌های نظام فعلی توزیع در کشور ما دچار مشکلات و ویژگی‌های خاص است که عمده آنها به شرح زیر می‌باشد:

- تعدد فوق‌العاده واحدهای صنفی در سطح خرده‌فروشی
- بالابودن هزینه‌های شبکه توزیع کالا (فاصله بهای تولید کننده و بهای مصرف کننده)
- وجود انحصار در بازار بسیاری از کالاها و خدمات
- نبود نظام طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالایی مشترک بین مبادی ورود و شبکه توزیع داخلی
- نبود تشکلهای غیردولتی حمایت از حقوق مصرف کننده

۱- گزارش پشتیبان شماره ۱ - ویرایش ۱، کارگروه تحولات اقتصادی، مرداد ۱۳۸۷.

۲- مطالب این بخش از سایت کارگروه طرح تحول استخراج گردیده است، مگر در قسمت‌هایی که مأخذ ارائه شده است.

- نبود نهاد مدون تنظیم کننده بازار
 - عدم سامان دهی پخش کالا
 - نبود آمار و اطلاعات کافی در خصوص فرآیندهای توزیع
 - نامطمئن و غیررسمی بودن بخش قابل توجهی از حمل و پخش کالا در شبکه توزیع
 - نبود نماینده کشوری در رسته های مختلف حوزه اصناف کشور
 - عدم امکان تعامل کشوری میان اصناف برای استفاده از توانایی ها و ظرفیت های صنفی (با رویکرد توسعه صادرات و تنظیم بازار)
 - نامطمئن بودن و عدم پاسخگویی شبکه های پخش
- مشکلات مطرح شده ضرورت بازبینی و اصلاح و بهبود نظام توزیع در کشور را ایجاب می نماید. از این رو طرح تحولات اقتصادی توجه به نظام توزیع و بهبود آن را به عنوان یکی از نظامات کلیدی کشور مورد توجه قرار داد و یکی از محورهای ۷ گانه طرح تحول اقتصادی دولت، طرح تحول نظام توزیع کالاها و خدمات برای اصلاح آن نظام است که تاکنون در قالب گزارش پشتیبان ارائه شده و هنوز به شکل قانون تصویب نگردیده است.
- اصلاح شبکه و فرآیند توزیع کالا از طریق تقویت زیرساخت ها و ایجاد نرم افزارهای موجود شبکه توزیع، راهبرد اساسی نظام توزیع کالا و خدمات در این برنامه است که در قالب اهداف زیر پیگیری می شود:
- تقویت مدیریت شبکه توزیع
 - منطقی کردن تعداد و فعالیت عوامل توزیع (کوتاه کردن فاصله تولید تا مصرف)
 - تسهیل نظارت و کنترل و سیاست پذیر کردن جریان توزیع کالا در کشور
 - فراهم کردن زمینه های امکان استفاده از صرفه جویی های ناشی از مقیاس
 - منطقی کردن حاشیه سود عوامل توزیع
 - بهبود اثربخشی سیاست های تنظیم بازار
 - تسهیل رقابت در بازار
 - فراهم کردن امکان برخورداری از اطلاعات شبکه توزیع و نظارت بر آن
 - ایجاد نهاد مدون تسهیل رقابت و کنترل انحصار به منظور تنظیم بازار
- تعداد ۱۰ پروژه در این طرح مطرح گردیده که به عنوان راه کارهای عملیاتی طرح تحول نظام توزیع کالا و خدمات شناخته شده اند:
- ۱- ایجاد اتحادیه های کشوری
 - ۲- ایجاد پایگاه اطلاع رسانی اصناف و بازرگانان
 - ۳- بهره گیری از کارت اصناف کشور
 - ۴- ساماندهی پخش کالا
 - ۵- ایجاد شبکه های زنجیره ای خرده فروشی کالا
 - ۶- بهره گیری از نظام طبقه بندی و کدینگ ملی کالا
 - ۷- ساماندهی و ایجاد اعتماد برای سایت های فروش اینترنتی
 - ۸- توسعه خدمات بازرگانی برای محصولات کشاورزی

۹- ایجاد پنجره واحد تسهیل صادرات و واردات کشور

۱۰- تشکیل نهادهای غیردولتی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان

بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس بر روی گزارش پشتیبان این طرح نشان می‌دهد که این گزارش دارای کمبودهای فراوانی است. اولین مشکل مشهود این سند پشتیبان، راه‌کارهای عملیاتی ارائه شده در قالب پروژه-های ۱۰ گانه است. این پروژه‌ها نیز دارای مشکلات و نواقصی است که در صورت عدم توجه به آن‌ها، اهداف مورد نظر از این طرح محقق نخواهد شد. همچنین، موضوعاتی از جمله شبکه توزیع کالاهای اساسی، نقش بورس کالا، آسیب‌شناسی فروشگاه‌های زنجیره‌ای موجود، وضعیت یارانه‌های مصرفی در اثر اجرای طرح، قاچاق، ساز و کار قیمت‌گذاری و حق مالکیت فکری، توسعه رقابت و مبارزه با انحصار و غیره که در نظام توزیع کالا و خدمات بسیار مهم هستند، مغفول مانده‌اند.^۱

سایر محورها

عدم ثبات در سیاست‌گذاری‌ها و شتابزدگی در تصمیم‌گیری‌ها

عدم ثبات در سیاست‌های دولت یکی از مهم‌ترین عواملی است که فعالان اقتصادی و به‌ویژه سرمایه‌گذاران را با نااطمینانی برای تصمیم‌گیری مواجه می‌سازد.

بر اساس گزارش رقابت‌پذیری مجمع جهانی اقتصاد، در سه سال اخیر مشکل بی‌ثباتی در سیاست‌ها دومین مشکلی است که توسط فعالان اقتصادی کشور در محیط کسب‌وکار مطرح گردیده است. مشکل مقررات ارزی نیز از جایگاه هفتم در سال ۲۰۱۱ به چهارمین چالش بنگاه‌های اقتصادی در سال ۲۰۱۲ تبدیل شده است. برای مثال بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس طی دوره زمانی ۱۳۹۰/۱/۱ تا ۱۳۹۱/۶/۳۱، تعداد ۷۰ بخشنامه ارزی توسط بانک مرکزی صادر شده و سیاست‌های مرتبط با این حوزه اصلاح گردیده‌اند.

از سوی دیگر تغییر مداوم در قوانین و مقررات صادراتی موجب شده تا برخی از بازارهای صادراتی از بین برود. بازاریابی جدید نیز علاوه بر زمان‌بر بودن، نیازمند جلب اعتماد طرف مقابل است که مسأله تصویب قوانین روزانه سبب شده که جلب اعتماد به راحتی امکان‌پذیر نباشد. به‌گفته رئیس هیأت مدیره خانه صنعت و معدن استان تهران تنها در یک ماه از تاریخ ۸ آبان سال ۹۱ تا ۸ آذر همان سال، ۳۷ بخشنامه جدید صادراتی، صادر شده که متضاد و متناقض یکدیگر بوده‌اند و این امر سردرگمی صادرکنندگان را در پی داشته است. صدور بخشنامه‌های پی‌درپی در مورد ممنوعیت و محدودیت صادراتی در حالی ادامه دارد که کارشناسان و فعالان نسبت به آثار نامطلوب چنین تصمیم‌هایی هشدار می‌دهند. پیش از این نیز مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی نسبت به پیامدهای چنین تصمیم‌هایی هشدار داده و سه اشکال اساسی را در مورد پیامدهای نامطلوب ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های صادراتی بر شمرده بود. گسترش زمینه قاچاق، ایجاد اشکال در پیوستن به سازمان جهانی تجارت و ایجاد بی‌ثباتی در بازار، مهم‌ترین پیامدهای منفی بخشنامه‌های دولتی از دیدگاه پژوهش‌گران مجلس هستند.

۱- "بررسی گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات"، مرکز پژوهش‌های مجلس، دی ۱۳۸۷.



کثرت بخشنامه‌ها، تعدد، تکرار و بعضاً تناقض مقررات، ضربه سختی به اقتصاد و بازرگانی کشور وارد می‌سازد و به شدت محیط کسب‌وکار را تحت تأثیر قرار می‌دهد که این امر بر تصمیمات سرمایه‌گذاری (فیزیکی و انسانی) اثری منفی دارد.

از جمله ملاحظات سیاست‌گذاری مؤثر این است که فاصله زمانی لازم برای انتقال پیام سیاستی، برنامه‌ریزی، اقدام و اخذ نتیجه از سوی فعالان اقتصادی، محاسبه و لحاظ شود. قطعاً "ثبات سیاست‌ها"، "سازگاری و هماهنگی سیاست‌ها" و "هدفمند بودن سیاست‌ها" سه نکته اصلی است که باید در سیاست‌گذاری رعایت شوند.

عدم توجه به اسناد بالادستی

از دیگر مشکلاتی که متأسفانه کشور با آن دست به گریبان است، عدم توجه به اسناد بالادستی و هدف-گذاری‌های کلان است. اسنادی از قبیل سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، برنامه پنجم توسعه و قانون اجرای سیاست-های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که می‌توان از آن‌ها به عنوان چراغ راه بهره برد، در بسیاری از مواقع نادیده گرفته می‌شوند که این مساله مانع دستیابی به اهداف بلندمدت مورد انتظار می‌گردد.

در مطالعه‌ای که مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص لایحه بودجه سال ۹۱ صورت داده، ارتباط برنامه پنجم و لایحه بودجه ۹۱ بررسی شده است. نتیجه این بررسی نشان می‌دهد از ۱۹ حکم مربوط به ساختار بودجه‌ریزی^۱ که در برنامه پنجم به آن اشاره شده، تنها دو حکم آن در لایحه بودجه مورد توجه قرار گرفته است. همچنین از ۱۴۲ حکم صریح بودجه‌ای^۲ در برنامه پنجم، حدود ۱۸ مورد در لایحه منظور شده و از ۵۲ هدف بخشی^۳ برنامه پنجم نیز تنها دو مورد آن در لایحه بودجه ۹۱ آورده شده است. در واقع این بررسی نشان می‌دهد که علی‌رغم انتظار، پیوند و سازگاری کم‌رنگی میان برنامه پنجم و لایحه بودجه ۹۱ وجود داشته است، به‌طوری‌که با احتساب تمام احکام طبقه‌بندی شده (۲۱۶ حکم) برنامه پنجم که باید در لایحه بودجه لحاظ می‌شدند، تنها ۲۲ حکم آن در لایحه بودجه مورد توجه قرار گرفته است.^۴

در خصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی کشور نیز باید به این نکته اشاره کرد که عدم توجه به اجرای صحیح این سیاست‌ها در برنامه‌های کوتاه‌مدت سالیانه، مانع تحقق اهداف آن شده است. در سال‌های گذشته در قوانین بودجه‌های سنواتی، احکام مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مشاهده می‌گردد که باعث به انحراف کشیده شدن این سیاست‌ها گردیده است. عدم توانمندسازی بخش خصوصی، واگذاری سهام به شبه دولتی‌ها، عدم تحقق منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، عدم ایجاد فضای رقابتی و ... از تبعات احکامی است که در سال‌های اخیر در قوانین بودجه تصویب شده است.

بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص لایحه بودجه سال ۹۲ نشان می‌دهد که روند حرکت از مسیر واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و توسعه بخش غیردولتی و توانمندسازی آن‌ها منحرف شده و واگذاری

۱- در این احکام به چارچوب و شیوه بودجه‌ریزی، طبقه‌بندی‌های آن و محتوی اطلاعاتی آن، تخصیص منابع و مصارف و مواردی از این قبیل می‌پردازد.

۲- در این احکام به طور صریح محل تامین منابع مالی اجرای احکام از محل بودجه‌های سالیانه پیش‌بینی شده است و دولت و دستگاه اجرایی مربوطه مکلف به اجرای آن طی دوره مشخص است.

۳- در اهداف فرابخشی و بخشی برنامه پنجم، بودجه‌های سنواتی باید با مفروض دانستن این اهداف تخصیص منابع صورت دهند.

۴- "بررسی لایحه بودجه سال ۹۱ کل کشور- ارتباط بین برنامه پنجم توسعه و بودجه ۹۱"، مرکز پژوهش‌های مجلس، بهمن ۱۳۹۰.

سهام شرکت‌های دولتی عمدتاً در راستای تهاتر و رد دیون دولت و دستگاه‌های اجرایی و سایر تعهدات مالی دولت صرف می‌گردد که به واسطه این نحوه واگذاری، توسعه بخش خصوصی واقعی امکان‌پذیر نخواهد بود. همچنین در این لایحه با تاسی از لایحه سال ۹۱، به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شد تا عملیات واگذاری را رأساً انجام دهند و از طریق سازمان خصوصی‌سازی عمل نمایند.^۱

عدم بهره‌گیری از نظرات نخبگان

نخبگان به دو گروه نخبگان فکری و نخبگان ابزاری تقسیم می‌شوند. نخبگان ابزاری صاحب قدرت سیاسی و اقتصادی هستند و نخبگان فکری افرادی هستند که فکر، اندیشه، آینده‌نگری و روش‌های بهینه تولید می‌کنند. نخبگان فکری روش‌های عقلایی تحقق اهداف را مشخص می‌کنند. در جامعه عده‌ای باید برای ارائه راه‌حل و باز کردن گره‌های موجود فکر کنند که وظیفه نخبگان فکری است و وظیفه نخبگان سیاسی به-کارگیری رهیافت‌های آن‌ها است. مملکت‌داری یک کار جمعی است و بهترین‌ها، عاقل‌ترین‌ها، سالم‌ترین‌ها، دلسوزترین‌ها، متدین‌ترین‌ها و سیرترین‌ها باید مسئولیت را در دست گیرند.

در کشورهای توسعه یافته ائتلافی منطقی و عقلایی میان نخبگان فکری و ابزاری وجود دارد. تا زمانی که میان نخبگان اجماع نظر وجود نداشته باشد، امکان توسعه فراهم نمی‌آید. متأسفانه در کشور ما دستگاه اجرایی هم فکر می‌کند و هم عمل می‌کند. در کشور ما بسیاری از کسانی که فعالیت اجرایی دارند، فرصت اندیشیدن و آسیب‌شناسی را ندارند. در صورتیکه در کشورهای پیشرفته معمولاً حوزه فکر و اندیشه با حوزه عمل قابل تفکیک است. عده‌ای به شدت وقت می‌گذارند و به ارزیابی وضع موجود می‌پردازند و استراتژی تعریف می‌کنند و عده دیگری که مسئولیت اجرایی دارند به عمل و اجرای آن می‌پردازند.^۲

در ایران، متأسفانه طی سال‌های اخیر مسوولان اجرایی (نخبگان ابزاری) تمایل چندانی به همکاری با نخبگان فکری کشور در حوزه‌های مختلف نداشتند و حتی نصایح و گوشزدهای نخبگان به دولت در راستای اصلاح سیاست‌های اقتصادی و سیاسی کشور بارها نادیده گرفته شده است^۳ که نتیجه این عدم اطمینان دولت به نخبگان، به وضوح در وضعیت اقتصادی و سیاسی کشور مشاهده می‌گردد.

۱- "بررسی لایحه بودجه سال ۹۲ کشور- اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

۲- برگرفته از کتاب "عقلانیت و توسعه یافتگی ایران"، دکتر محمود سریع‌القلم، ۱۳۹۰.

۳- به طور مثال می‌توان به نامه اقتصاددان‌ها طی سال‌های اخیر به رییس‌جمهور اشاره کرد.

بخش دوم:

راه کارها

با توجه به مسائل، مشکلات، تنگناها و چالش های مطرح شده در بخش اول این گزارش، در اینجا راه کارهایی که می تواند به رفع آنها در مقاطع کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت در حوزه های مختلف کمک نماید، برشمرده شده اند:

بهبود محیط کسب و کار و ایجاد فضای مساعد سرمایه گذاری

کوتاه مدت:

- بهبود محیط کسب و کار از طریق^۱ :
 - ✓ تسهیل ثبت املاک در ایران
 - ✓ تسهیل برچیدن کسب و کار
 - ✓ ارائه اطلاعات اقتصادی شفاف
 - ✓ انضباط مالی دولت
 - ✓ شفافیت برنامه های دولت در بودجه
 - ✓ شفافیت در سیاست های ارزی
- توجه به سایر مولفه های موثر بر کسب و کار به غیر از مسائل عمرانی و زیرساختی در بودجه^۲

میان مدت و بلند مدت:

- بهبود محیط کسب و کار از طریق^۳ :
 - ✓ سهولت استخدام و اخراج کارگران
 - ✓ بهبود وضعیت حمایت از سرمایه گذاران در بازارهای مالی
 - ✓ بهبود پرداخت مالیات ها و بیمه تأمین اجتماعی
 - ✓ بهبود روال های اداری تجارت خارجی
 - ✓ تسهیل کسب مجوزهای ساخت و ساز
 - ✓ ایجاد ثبات و شفافیت در سیاست ها، قوانین، مقررات و رویه های مرتبط با تولید و سرمایه گذاری
 - ✓ قانون مداری و برابری همه آحاد جامعه در برابر قانون (دولت، نهادهای وابسته به قدرت و افراد عادی)^۴
 - ✓ کنترل تورم
 - ✓ مبارزه با مفاسد اقتصادی (رانت، اختلاس، رشوه و ...)
 - ✓ ایجاد امنیت سیاسی و اقتصادی
 - ✓ تضمین حقوق مالکیت
 - ✓ اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
 - ✓ اعمال مشوق های کارآمد سرمایه گذاری

۱- دکتر بهروز هادی زنوز، جلسه کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیر ۱۳۹۲.

۲- " بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲- توصیه هایی برای بهبود محیط کسب و کار ایران، مرکز پژوهش های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

۳- دکتر بهروز هادی زنوز، جلسه کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیر ۱۳۹۲.

۴- " بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲- توصیه هایی برای بهبود محیط کسب و کار ایران"، مرکز پژوهش های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

- ✓ تقویت بازار سرمایه جهت تامین مالی بنگاه‌ها
- ✓ ایجاد ساز و کار کارآمد برای ارائه تسهیلات در نظام بانکی
- ✓ کاهش مقررات و منطقی کردن مجوزها
- ✓ کنترل تحریم‌ها و تلاش برای کاهش اثرات منفی آن
- حمایت موثر از تولید از طریق منابع هدفمندی^۱

خصوصی‌سازی^۲

کوتاه‌مدت:

- تضمین حقوق مالکیت بخش خصوصی
- بازتعریف حدود فعالیت بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی
- تقویت شورای رقابت و مرکز ملی رقابت به عنوان مرکز رصد و تشخیص رویه‌های ضد رقابتی
- شفافیت در مناقصه‌های دولتی
- اجتناب از واگذاری شرکت‌های دولتی به شرکت‌های شبه دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی
- تغییر شیوه واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی
- لغو استفاده از منابع واگذاری‌ها جهت رد دیون دولت

میان‌مدت و بلندمدت:

- بهبود محیط کسب‌وکار و ارتقاء شاخص‌های موثر در فضای کسب و کار کشور
- توانمندسازی و افزایش انگیزه‌های سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی و تعاونی
- تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت و اجرای نقش جدید دولت به عنوان سیاست‌گذار؛ ناظر و هادی در اقتصاد
- ایجاد فضای رقابتی و رفع هرگونه امتیاز و تبعیض در فعالیت‌های اقتصادی و عدم تبعیض بین بخش‌های خصوصی و عمومی
- نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴
- ارزیابی و تنقیح قوانین مرتبط با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴
- ارزیابی واگذاری‌های انجام شده از طریق شاخص‌های شفاف اقتصادی
- ایجاد پایگاه اطلاعاتی دقیق اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از جمله کنترل حجم تصدی‌گری‌های دولت و میزان سهم دولت در اقتصاد
- تدوین و تصویب قوانین و اسناد مکمل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

۱- "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲- توصیه‌هایی برای بهبود محیط کسب‌وکار ایران"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

۲- دکتر زهره عالی‌پور، نشست کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیر ۱۳۹۲.

کسری بودجه و عدم تخصیص بودجه عمرانی

کوتاه‌مدت:

- الزام دولت به شفاف کردن رقم کسری بودجه و راه‌های تأمین مالی آن در تنظیم لوایح بودجه سنواتی^۱
- اخذ مالیات از هولدینگ‌های بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، قرارگاه خاتم النبیا و غیره^۲
- برقراری انضباط شدید مالی به معنای محدود کردن هزینه‌های جاری دولت و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی^۳
- در دستور کار قرار گرفتن موضوع کاهش تعداد کارکنان دولت در درازمدت و پرهیز از اجرای آن در سال اول دولت جدید^۴
- بریدن بند ناف بسیاری از نهادها و بنیادهای عمومی غیردولتی از بودجه کشور^۵

میان‌مدت و بلندمدت:

- پرداخت یارانه صرفاً به اقشار آسیب‌پذیر
- تعریف و معرفی شاخص‌های معین برای کسری بودجه (مانند نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی) و بدهی‌ها و تعهدات دولت (مانند نسبت بدهی و تعهدات دولت به تولید ناخالص داخلی) و تعیین حدود مشخص سالیانه برای آنها توسط مجلس و الزام به رعایت این حدود به‌منظور برقراری انضباط بودجه‌ای
- الزام دولت به تدوین سیاست شفاف مدیریت بدهی و ارائه آن به مجلس
- ارائه پیش‌بینی‌های قابل اعتماد از درآمدها و اولویت‌بندی و کنترل هزینه‌ها توسط دولت در راستای برقراری انضباط مالی (بودجه‌ای)

مطالبات پیمان‌کاران خصوصی از دولت

کوتاه‌مدت:

- تعیین مرجع رسمی به‌عنوان مسئول مدیریت بدهی بخش عمومی (شامل بدهی دولت به پیمانکاران بخش خصوصی)^۶
- کنترل و محدود نمودن تصویب طرح‌های عمرانی جدید^۷
- گنجاندن جریمه تأخیر غیرمجاز در پرداخت اقساط قراردادهای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی به ماحذ یک و نیم برابر نرخ سود پس‌اندازهای یکساله در قراردادهای خود با بخش خصوصی^۸

۱- "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور- انضباط مالی و سیاست‌گذاری پولی و ارزی"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

۲- همان منبع

۳- "پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ و اثر آن بر اقتصاد ملی"، مرکز پژوهش‌های مجلس، فروردین ۱۳۹۱.

۴- همان منبع

۵- دکتر بهروز هادی زنوز، جلسه کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیرماه ۱۳۹۲.

۶- همان منبع

۷- همان منبع

۸- "بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ کل کشور- تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اردیبهشت ۱۳۹۲.

۹- همان منبع

- اجرای بند ۸-۷ قانون بودجه ۱۳۹۲ در زمینه تهاتر بدهی‌های وزارت‌خانه‌های نفت، نیرو، راه و شهرسازی و صنعت، معدن و تجارت به اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی با بدهی همان افراد بابت اقساط واگذاری و یا بدهی‌های مالیاتی با سقف معین (بیست هزار میلیارد ریال)

میان مدت و بلندمدت:

- الزام دولت به ارائه گزارش‌های تفصیلی و منظم در مورد بدهی‌های بخش عمومی و سیاست‌های مربوط به بدهی به مجلس شورای اسلامی^۱
- اولویت بندی طرح‌های عمرانی و اختصاص منابع مالی کمیاب به اجرای آن دسته از طرح‌های عمرانی که در ظرف سالهای ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ تکمیل خواهند شد.^۲
- واگذاری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام به بخش خصوصی^۳
- بازبینی مطالعات و طراحی سامانه اطلاعات طرح‌های عمرانی به منظور اولویت‌بندی این طرح‌ها برای تخصیص بهینه اعتبارات به آنها (شامل تخصیص حداکثری یا تخصیص محدود و یا تعطیل نمودن برخی طرح‌ها)^۴
- عدم برگزاری مناقصه و معامله با بخش خصوصی، قبل از اطمینان به وجود منابع مالی مورد نیاز^۵
- فراهم نمودن امکان تسلیم شکایات پیمان‌کاران خصوصی در زمینه تأخیر در رسیدگی به صورت وضعیت-ها و پرداخت حق الزحمه یا بهای کالاها و خدمات فروخته شده به دادگاه‌های تخصصی ویژه در قوه قضاییه و ملزم نمودن این دادگاه‌ها به رسیدگی به این شکایات حداکثر ظرف مدت دو ماه^۶
- تلاش برای جلب مشارکت بخش خصوصی برای تأمین مالی، ساخت و بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی نیمه تمام (اقدام به تسویه دیون دولت به پیمان‌کاران بخش خصوصی و یا تهاتر بدهی‌های این پیمان‌کاران با طلب آنها از دولت یکی از راه‌های این جلب مشارکت است).

اصلاح نظام سیاست‌گذاری پولی^۷

کوتاه مدت:

- بکارگیری افراد دارای صلاحیت و اعتبار در جایگاه مقامات پولی کشور
- تصمیم‌گیری‌های شفاف و به دور از ابهام مقامات و مسئولین
- مهار تورم و پرهیز از اعمال رفتارها و سیاست‌های شکل‌دهنده انتظارات تورمی
- اعلام تصمیمات حوزه پولی توسط مقام پولی برای ایجاد اعتماد عمومی
- ثبات در سیاست‌گذاری‌ها

۱- "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور- انضباط مالی و سیاست‌گذاری پولی و ارزی"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

۲- دکتر بهروز هادی زنوز، جلسه کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیرماه ۱۳۹۲.

۳- همان منبع

۴- "بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ کل کشور- تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اردیبهشت ۱۳۹۲.

۵- همان منبع

۶- "بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ کل کشور- تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اردیبهشت ۱۳۹۲.

۷- منابع مورد استفاده برای ارائه راه حل‌ها: جلسات تخصصی کمیسیون اقتصاد کلان، میزگرد نرخ ارز مرکز تحقیقات اتاق ایران در سال ۱۳۹۰، ارائه دکتر بهروز هادی زنوز در جلسه کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیر ۱۳۹۲.

- جلوگیری از مخدوش شدن اعتبار بانک مرکزی و بازگرداندن اعتبار به بانک مرکزی
میان مدت و بلندمدت:

- تغییر ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار و کاهش نمایندگان دولت در آن
- تغییر اساسنامه قانونی بانک مرکزی در جهت افزایش استقلال بانک مرکزی
- مشخص کردن یک هدف واضح برای بانک مرکزی در جهت ثبات قیمت ها (هدف گیری قیمت ها)
- استقلال سیاسی بانک مرکزی در جهت تعیین سیاست های پولی
- استقلال اجرایی بانک مرکزی از دولت
- پاسخگویی بانک مرکزی در قبال مجلس و دولت در قبال سیاست هایی که اتخاذ کرده است
- اصلاح قانون پولی و بانکی در جهت اتخاذ رویه‌های با ثبات پولی و مالی و تسریع در افزایش سرمایه بانک‌های دولتی (اعم از تجاری و تخصصی) با توجه به نیاز مالی فعالیت‌های اقتصادی کشور به‌خصوص امر تولید ملی
- تنظیم سیاست‌های پولی در پشتیبانی کامل از تولید و صادرات
- کاهش نقدینگی ریالی
- افزایش انگیزه برای سپرده بلندمدت از طریق افزایش نرخ سود سپرده ها (در شرایط رونق اقتصادی توصیه می شود)
- جداسازی بودجه از نفت به‌عنوان اساسی‌ترین راه حل

اصلاح نظام ارزی

کوتاه مدت:

- مدیریت قیمت و مقدار ارز
- ممنوعیت نگهداری ارز برای اهداف غیر معاملاتی و غیر تولیدی
- انجام اقدامات لازم برای مدیریت بحران ارزی و تثبیت قیمت‌های داخلی پس از تثبیت نرخ ارز در نرخ مورد نظر
- مدیریت روابط بین‌الملل جهت مدیریت اثر انتظارات مرتبط با شرایط سیاسی و بین‌المللی بر نرخ ارز
- ترتیباتی اتخاذ شود تا در زمان عقد قرارداد برای ثبت سفارش‌ها، نرخ ارزی مورد استناد قرار گیرد که فقط تولیدکنندگان متحمل ریسک های ناشی از نوسانات نرخ ارز نگردند.

میان مدت و بلند مدت:

- تلاش در جهت رفع تحریم ها و دسترسی به منابع ارزی
- متعهد بودن به ارز تک نرخی و جلوگیری از رفتارهای سوداگرانه برای کسب سود
- افزایش تولید، به‌ویژه تولید صادرات محور از طریق پیاده سازی قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و در نتیجه عرضه ارز صادراتی توسط صادرکنندگان در بازارهای داخلی
- تعامل با دنیای خارج و تقویت صنعت توریسم به منظور ایجاد درآمد ارزی از طریق این صنعت

- کاهش وابستگی بودجه به ارز حاصل از فروش نفت از طریق افزایش بهره وری، کاهش هزینه ها و افزایش درآمدهای مالیاتی و در نتیجه حذف نقش دولت به عنوان عرضه کننده انحصاری ارز
- شکل دهی و سامان دهی بازار ارز با نظارت دولت و تلاش در حفظ سلامت و شفافیت این بازار
- تعیین سیاست بلند مدت ارزی برای کشور
- تعیین نهاد مسئول نرخ ارز، اعطای اختیارات و نیز مکانیسم پاسخگویی این نهاد در چارچوب سیاست بلند مدت ارزی کشور

اصلاح سیاست‌های تجاری

دیپلماسی اقتصادی^۱

کوتاه مدت:

- ارتقای جایگاه نمایندگی‌های ج.ا.ایران با انتصاب دیپلمات‌های متخصص با تجربه
- بهره‌گیری از کادر ورزیده متخصص در موضوع مذاکرات تجاری با سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای
- ایجاد یک نهاد مشترک و مقتدر برای هماهنگی موضوعات اقتصادی و بازرگانی در عرصه بین‌الملل و هماهنگی میان وزارتخانه‌های مختلف در این عرصه

میان مدت و بلندمدت:

- توجه به پیوند هم‌افزای میان اقتصاد و روابط بین‌المللی به عنوان یکی از اصول پذیرفته شده در توسعه روابط اقتصادی در جهان
- توسعه مناسبات تجاری از طریق تعامل سازنده و حضور فعال در سازمان‌های بین‌المللی به ویژه سازمان جهانی تجارت و همچنین پیمان‌های منطقه‌ای
- بهره‌گیری از پتانسیل‌های بخش خصوصی در توسعه روابط بین‌المللی و برگزاری کمیسیون‌های مشترک اقتصادی
- ایجاد همگرایی در اتخاذ تصمیمات به منظور توسعه مناسبات تجاری با کشورها از طریق تعامل سازنده با اتاق‌های بازرگانی، اتاق‌ها و شوراهای مشترک بازرگانی
- توجه ویژه به تعامل با کشورهای همسایه در وضعیت تحریم اقتصادی و برون رفت از تحریم
- ورود به مذاکرات الحاق به سازمان جهانی تجارت
- اجرای استراتژی توسعه بر اساس صادرات و کسب سهم بیشتر از بازارهای جهانی
- تداوم سیاست خارجی مسالمت آمیز و صلح جویانه، مخالفت با تمامی اشکال تروریسم و قبول و پیروی از اصول و مقررات حاکم بر روابط بین‌المللی
- تلاش در جهت افزایش سهم کشور در تجارت جهانی
- حضور و مشارکت هر چه بیشتر در توافقات تجاری - اقتصادی منطقه‌ای و جهانی از جمله توسعه امکانات ترانزیتی، توسعه لوله‌های نفت و گاز، توافقات منطقه‌ای در خصوص حذف و یا کاهش مقررات مربوط به تردد افراد و ...^۲

۱- منبع: مطالب ارائه شده توسط دکتر اسفندیار امیدبخش در کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت امور خارجه، اتاق بازرگانی ایران، تیرماه ۱۳۹۲

۲- <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=Paper&CategoryID=۹۰۳۷۲۰۰۰۹a۴۹-۴۴۸d-ac۶a-a۲۳a۰۲cc۹۴۹۱&WebPartID=a۰۶۵۵۳۶۸-۱۴ed-۴۴۷a-bcbe-c۸۸۹۶۲۳۴۷۹۲a&ID=۳beed۲۱d-۰a۵۰-۴۳۰۹-a۴۹۸-۹۹۰۴۱۳۶۹b۱fa>

- حرکت به سوی جهانی شدن اقتصاد کشور

گمرک^۱

کوتاه مدت:

- استفاده از دستگاه های کنترل غیر محسوس
- حسابرسی پس از ترخیص
- استفاده از دستگاه های پرتونگاری مانند X-RAY جهت کنترل، نظارت و ارزیابی
- پیاده سازی و اجرای طرح جامع گمرک نوین
- جابجایی مدیران ناکارآمد در سطوح ستاد گمرک ایران و گمرکات اجرایی
- تعیین ارزش گمرک کالاها به صورت سیستمی
- لغو ممنوعیت ها، محدودیت ها و مجوزهای فیزیکی و موردی و اعلام مجوزها به صورت موافقت کلی
- اجراء قوانین و مقررات با پیش آگهی مناسب و عطف به ماسبق نگشتن قوانین، نیز اصلاح و اجراء مواد (۱۱) و (۱۱) مکرر آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات
- ممنوعیت دریافت نقدی حقوق ورودی از مواد اولیه و کالاهای سرمایه ای^۲
- بالا بردن کارایی گمرکات و بنادر و کوتاه ساختن زمان ترخیص کالاها^۳
- ایجاد پنجره واحد تجاری جهت کاهش زمان و هزینه و افزایش بهره‌وری^۴

میان مدت و بلند مدت:

- اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر فرایند تولید، صادرات و واردات مانند قانون مقررات صادرات و واردات و آیین نامه اجرایی مربوطه، قانون ارتقاء کیفیت خودرو و سایر کالاهای صنعتی، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون حمایت از تولید و به ویژه قانون امور گمرکی و آیین نامه اجرایی آن
- لغو بخشنامه ها و دستورالعمل های دستوپاگیر و مخل تجارت در ارتباط با صادرات و واردات صادر شده توسط کلیه دستگاه های ناظر بر تجارت فرامرزی و به ویژه گمرک ایران
- اجرای دقیق پکیج های ارائه شده از سوی سازمان جهانی گمرک
- اجرای کامل و دقیق کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو
- اجرای برنامه مدیریت هماهنگ مرزی
- اجرای برنامه استانداردهای امنیتی
- برنامه استفاده از مدیریت ریسک (مدیریت خط)
- منطقی سازی تعداد طبقات تعرفه ها و میزان حقوق ورودی (مأخذها)

۱- منبع: مطالب ارائه شده توسط مدیر امور گمرکی اتاق ایران در کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیرماه ۱۳۹۲.

۲- به نقل از گزارش: "اقتصاد ایران، ارزیابی روند و برنامه عمل"، مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی اتاق بازرگانی، معادن و کشاورزی ایران، اردیبهشت ۱۳۹۲.

۳- همان منبع

۴- همان منبع

- صدور گواهی‌های استاندارد، بهداشت، محیط زیست، انرژی اتمی، قرنطینه دامی و نباتی و ... صرفاً توسط سازمان ملی استاندارد
- عنایت جدی به امر آموزش و تربیت کارشناسان، ارزیابان و مدیران آگاه و توانمند در گمرک به منظور تأمین نیروی انسانی موردنیاز و توانمندسازی سازمان گمرک
- استعلام از نظرات اتاق ایران به عنوان نماینده قانونی بخش خصوصی با توجه به سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و احکام قانون برنامه پنجم توسعه کشور و در اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، در تدوین و تنظیم قوانین، آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها و نیز اصلاح موارد یاد شده
- اجرای طرح ارزیابی غیابی کالاهای وارداتی در گمرکات بزرگ تجاری
- اجرای طرح ارزیابی تخصصی در گمرکات تجاری بزرگ
- اجرای برنامه گمرک در قرن ۲۱
- بازتعریف و بازمهندسی وظایف، ساختار سازمانی و فرایند رسیدگی به اختلافات گمرکی در کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی و نگاه حاکم بر آن از طریق اصلاح قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن و تدوین و تصویب آیین نامه اجرایی طرح رسیدگی به اختلافات گمرک در کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی در راستای افزایش اختیارات کمیسیون‌ها، استقلال کمیسیون‌ها، استفاده از کارشناسان مستقل و نیز حاکمیت منافع ملی (به جای منافع گمرک)
- انجام هماهنگی فی مابین سازمان توسعه تجارت ایران، بانک مرکزی و گمرک ایران به منظور جلوگیری از بخشی‌نگری و صدور بخشنامه‌های ضدونقیض و تکراری و ایزائی
- اصلاح نظام ارزش‌گذاری کالاهای وارداتی و صادراتی در گمرک
- بهبود و ساده‌سازی سیستم‌های مختلف گمرکی به ویژه سیستم‌های مرتبط با صادرات^۱
- اصلاح رویه‌ها و سیستم‌های حمل و نقل در تمامی حوزه‌ها از جمله گمرک^۲

صادرات^۳

کوتاه‌مدت:

- اجرای توافقنامه ۶ ماده‌ای دولت و صادرکنندگان بخش خصوصی (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران) در خصوص نحوه مصرف ارز حاصل از صادرات در شرایط بحرانی فعلی اقتصاد کشور
- ارائه لایحه دوفوریتی رفع موانع تولید و صادرات^۴

۱- به نقل از گزارش: "اقتصاد ایران، ارزیابی روند و برنامه عمل"، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، معادن و کشاورزی ایران، اردیبهشت ۱۳۹۲.

۲- همان منبع

۳- منبع: مطالب ارائه شده توسط کمیسیون توسعه صادرات اتاق ایران در کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیرماه ۱۳۹۲

۴- به نقل از گزارش: "اقتصاد ایران، ارزیابی روند و برنامه عمل"، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، معادن و کشاورزی ایران، اردیبهشت ۱۳۹۲.

میان‌مدت و بلندمدت:

- اجرای کامل و دقیق قوانین و مقررات بالادستی کشور از جمله مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص حمایت از صادرات غیر نفتی
- تلاش در جهت اجرای کامل قانون بهبود مستمر کسب و کار
- جلوگیری از اعمال موانع صادراتی و نیز عدم لحاظ مالیات بر ارزش افزوده برای صادرات غیرنفتی
- حمایت‌های مادی و معنوی از حضور صادرکنندگان ایرانی در هیات‌های تجاری و نمایشگاه‌های خارج از کشور
- تلاش در جهت برقراری مجدد پرداخت جوایز و مشوق‌های صادراتی به صادرکنندگان غیرنفتی کشور
- تلاش در جهت کاهش نرخ بهره تسهیلات بانکی برای واحدهای تولیدی و صادراتی
- ایجاد ثبات در قوانین، مقررات، مصوبات و بخشنامه‌های دولتی به منظور امکان برنامه‌ریزی فعالان اقتصادی جهت فعالیت اقتصادی
- تلاش در جهت حمایت و نیز پوشش ریسک‌های تجاری صادرکنندگان در بازارهای هدف
- عدم استفاده از نرخ ارز به‌عنوان ابزاری جهت بهبود تراز تجاری و جایگزینی آن با برخی سیاست‌های غیر قیمتی نظیر تغییرات ساختاری در اعطای تسهیلات و اعتبارات، توسعه بیمه‌ها، سیاست‌های حمایتی از سرمایه‌گذاری‌ها، بهبود فضای کسب‌وکار و وضعیت بنگاه‌های تولیدی، تکیه بر تولیدات با مزیت نسبی بالاتر به دلیل افزایش رقابت پذیری در صحنه بین‌المللی^۱

اصلاح نظام بانکی

کوتاه‌مدت:^۲

- مدیریت شرایط کنونی به خصوص مراقبت از ترازنامه بانک‌ها نسبت به ایجاد تعهدات، برای جلوگیری از بحران فراگیر دارایی
- انضباط و شفافیت در بودجه دولت، نهادهای دولتی و سیستم بانکی
- حل مشکلات مربوط به ابزار نرخ تنزیل و بکارگیری این ابزار در نظام بانکی کشور
- افزایش نظارت بانک مرکزی بر فعالیت بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری

میان‌مدت و بلندمدت:^۳

- (۱) اجرای روش رعایت سهم نسبی توزیع اعتبارات در بخش‌های اقتصادی و گزارشگری و رصد ماهیانه
- (۲) متناسب ساختن نرخ سود منابع و مصارف بر مبنای واقعیت و شرایط اقتصادی روز (با لحاظ نمودن عواملی همچون قیمت تمام شده پول + سایر هزینه‌های مترتب بر موضوع، رقابت صحیح به جای ستیزه جویی)

۱- "تحلیل وضعیت اقتصادی کشور- بررسی اثرگذاری نرخ ارز بر تراز تجاری در ایران"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اردیبهشت ۱۳۹۲.

۲- ماحصل جلسات تخصصی کمیسیون اقتصاد کلان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.

۳- مطالب ارائه شده توسط آقای احمدی در کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیرماه ۱۳۹۲

- ۳) همکاری و هماهنگی اصولی در میان ارگان‌ها جهت کمک به وصول مطالبات غیر جاری بر مبنای واقعیت‌های اقتصادی و بدهکاران بانکی
- ۴) حمایت از سرمایه گذاری بخش خصوصی با تأمین امنیت سرمایه، اجرای صحیح پروژه‌های دارای توجیه اقتصادی (کوچک، متوسط و بزرگ) که موجبات افزایش اشتغال اعم از موقت (هنگام ساخت و طرح) و دائم (پس از بهره‌برداری از طرح‌ها) را فراهم می‌سازد.
- ۵) اصلاح ساختار مالی بانک‌ها و اتمام بر مدیریت مؤثر و صحیح ترازنامه بانک‌ها
- ۶) هدفمند سازی مدیریت عالی در شبکه بانکی و پاسخگویی مدیریت عالی به منظور:
 - بهبود ساختاری شبکه بانکی و اجرای موفقیت آمیز و مؤثر برنامه‌های کلان
 - برنامه‌ریزی و تدوین نقشه راه متناسب با دوره مدیریت و پایش و اندازه‌گیری ضریب موفقیت
 - مسئولیت پذیری و در انتهای دوره پاسخگویی پیرامون نحوه و چگونگی عملکرد و ...
- ۷) حذف نقش‌های کاذب بانک‌ها در حوزه خارج از بازار پول
- ۸) جلوگیری از حضور مستقیم بانک‌ها در بازارهای مختلف به عنوان خریدار یا فروشنده به منظور حمایت از سرمایه و تولید ایرانی
- ۹) جلوگیری از افزایش قیمت تمام شده پول به دلیل رقابت کاذب بانک‌ها (نرخ گذاری سپرده ها توسط بانک مرکزی)
- ۱۰) جلوگیری از استفاده ابزاری از منابع واحدهای وابسته به دولت و سایر نمادهای عمومی (در حال حاضر مدیران بسیاری از شرکت‌های دولتی از موقعیت شغلی خود سوءاستفاده نموده و مزایای خاصی را از بانک‌های کشور جهت تمرکز/جابجایی حساب‌های واحدهای تحت نظارت دریافت می‌نمایند)
- ۱۱) تشدید نظارت بر ابزارهای پرداخت الکترونیکی و جلوگیری از خلق پول توسط بانک‌ها (در حال حاضر تعدادی از بانک‌ها نسبت به واریز آنی وجه به حساب پذیرندگان از محل بدهکاران می‌نمایند که این موضوع علاوه بر خلق پول موجب ایجاد ریسک‌های عملیاتی شدید بانک‌های زیربسط می‌گردد)
- ۱۲) طراحی مدل جامع و یکپارچه جهت ارزیابی عملکرد بانک‌ها در ارائه راه حل جهت بهبود عملکرد
- ۱۳) ساماندهی مؤسسات اعتباری و جلوگیری از فعالیت در خارج از چارچوب سیاست‌های پولی بانک مرکزی ج.ا.ایران (در حال حاضر تعدادی از مؤسسات اعتباری از شرایط محیطی ایجاد شده سوءاستفاده نموده و ضمن دسترسی به منابع ارزان قیمت عمومی، نسبت به اعطای انواع تسهیلات خارج از چارچوب نرخ‌های مصوب بانک مرکزی ج.ا.ایران مبادرت می‌نمایند و یا رأساً با بازارها وارد شده و اختلال ایجاد می‌نمایند و موجب حذف بازیگران اصلی صنایع از چرخه رقابت می‌گردند)
- ۱۴) تعیین نرخ‌های سود تسهیلات متفاوت برای بخش‌های مختلف اقتصادی (به طور مثال خدمات ۵۰ درصد و بخش تولید ۱۵ درصد) ضمناً تعیین سقف اعتباری برای بخش‌ها و تعیین جریمه برای عدول از این موضوع می‌تواند اثرگذاری سیاست بانک مرکزی را بهبود بخشد و منابع را به بخش‌های مورد نظر (تولید) هدایت نماید)
- ۱۵) ایجاد واحد نظارت بر مصارف اعتبارات بانکی در کلیه بانک‌ها به منظور نظارت و جلوگیری از جابجایی اعتبارات دریافتی بین بخش‌های اقتصادی (تسهیلات در محل واقعی شان به مصرف برسند)

(۱۶) باز تعریف اهداف بانک‌های دولتی و خصوصی و تمایز در اهداف آنها، همچنین تخصیصی‌تر نمودن فعالیت بانک‌های تخصصی و یا ایجاد بانک‌های سرمایه گذاری جهت جذب منابع سرگردان و هدایت آنها در فعالیت‌های مولد

(۱۷) تعیین نرخ مطالبات قابل قبول برای بانک‌ها و تعیین جریمه و پاداش بابت انحراف از نرخ مذکور • (شبیه به مازاد یا کسری منابع)

(۱۸) تخصیصی‌تر نمودن مدیریت بانک‌ها (انتخاب اعضای هیئت مدیره بانک‌ها با گرایش‌های مرتبط با امور مالی و اداری، تجارب ارزنده و مرتبط با موضوع، همچنین فارغ از مسائل سیاسی و حاشیه‌ای)

(۱۹) تعیین حد استاندارد سرانه شعبه در کشور (در حال حاضر در هر کوی و برزن و خیابان‌های اصلی هر شهری به جرأت می‌توان ادعا کرد بیش از ۵۰٪ مغازه‌ها به شعب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تبدیل شده‌اند. افزایش بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نرخ تأمین مالی را افزایش می‌دهد)

(۲۰) تعیین دستور العمل (یا اگر موجود است بازنگری) شفاف نظارت بر عملکرد بانک‌ها و برخورد قاطع در برخورد با تخلفات احتمالی - همچنین برخورد یکسان با بانک‌ها به دور از هرگونه تبعیض

(۲۱) تعیین نرخ واحد ارزی به منظور ایجاد ثبات حداقل در یک دوره ۳ ساله

(۲۲) استفاده از تجربیات بانک توسعه اسلامی و بانک‌های مالزی در توسعه ابزاری مالی اسلامی

(۲۳) حمایت از بازار سرمایه و تقویت آن

(۲۴) بهبود ارتباط بازار پول و سرمایه

(۲۵) برقراری نظام شایسته سالاری در نظام بانکی و انتخاب افراد متخصص و آشنا به مسائل مالی، بانکی، اقتصادی و اجتماعی در سطوح مدیریت به ویژه در سطح هیئت مدیره

(۲۶) ارتقای سطح دانش فنی مربوط به بانکداری الکترونیکی، تهیه معماری سازمانی یکپارچه بانکداری و تقویت فناوری اطلاعات در حوزه بانکداری متناسب با اقتصاد الکترونیکی

(۲۷) تنوع بخشی به خدمات و بالا بردن سهم خدمات و کارمزدها از منابع درآمدی بانک

(۲۸) تعریف ابزارهای جدید مالی متناسب با نیازهای مخاطبین مختلف

(۲۹) ایفای به موقع تعهدات دولت و شرکت‌های تابعه به نظام بانکی در راستای حفظ منابع سپرده گذاران

(۳۰) اعمال طرح‌های حمایتی در خصوص مطالبات تسهیلات تکلیفی (به عنوان مثال پذیرش هزینه مطالبات مشکوک الوصول توسط سازمان امور مالیاتی و معاف شدن بانک‌ها از مالیات مربوطه)

(۳۱) ساده سازی روش‌های اعطای تسهیلات، حذف یا ادغام انواع مجوزها و مفاسد حساب‌ها از فرایند پرداخت تسهیلات به منظور کوتاه نمودن فرایند اعطای تسهیلات

در مجموع، پیشنهادات در حوزه تأمین مالی و نظام بانکی به شرح زیر می باشند:

- اصلاح نظام بانکی مبتنی بر نظام بانکداری اسلامی
- حذف بهره مرکب در مراودات فیما بین بانک‌ها و فعالان اقتصادی

- بازگشت عقود مبادله ای در کنار عقود مشارکتی در مراودات بانکی و استفاده صحیح و به جا از این عقود
- شفاف سازی بازار سرمایه و اداره آن به صورت خصوصی و بدون دخالت دولت
- حمایت و تسهیل استفاده از روشهای نوین تأمین مالی
- استفاده صحیح از روش خرید دین جهت مدیریت منابع و تخصیص منابع به فعالیتهای واقعی و شفاف و رونق تولید
- ایجاد ثبات در سیاستها و دستورالعملهای ارزی مرتبط با حوزههای سرمایه گذاری و صادرات و واردات
- اصلاح دستورالعملهای جاری ارزی با رویکرد حمایت از تولید و سرمایه گذاری
- تسویه کلیه دیون ارزی گذشته به نرخ روز گشایش
- راهاندازی ساز و کار پوشش نوسانات ارزی در موقع گشایش اعتبار

اصلاح نظام مالیاتی^۱

کوتاه مدت:

- توجه به هماهنگی سیاستهای مالیاتی با جهت گیریهای اقتصادی کشور
- تعدیل نرخهای مالیاتی در شرایط رکود- تورمی
- تهاثر بدهیهای مالیاتی با مطالبات بخش خصوصی
- استرداد به موقع اضافه دریافتی ها
- اعطای مشوقهای مالیاتی جهت افزایش تولید و اشتغال در بخشهای خاص و مورد نظر دولت
- عدم اتکاء به ارزیابی سالهای قبل و توجه به وضع جاری مؤدی
- ایجاد سپر مالیاتی برای کاهش فرار مالیاتی
- برخورد جدی با متخلفین مالیاتی (مؤدیان و ممیزین)

میان مدت و بلندمدت

- گسترش پایههای مالیاتی و کاهش نرخ مالیات
- ارتقای عدالت مالیاتی (عدالت افقی و عدالت عمودی)
- افزایش کارایی نظام مالیاتی (کاهش هزینه های تمکین و هزینه های وصول)
- کامل نمودن نظام اطلاعات مالیاتی کشور
- اعمال نرخهای منطقی
- اعمال نرخهای مالیاتی ترجیحی
- به کارگیری مجریان آموزش دیده، با تجربه و تأمین از لحاظ معیشتی
- تأکید بر توجه به زنجیره صادرات برای بهره مندی از مشوقهای مالیاتی

۱- گزارش نشست تخصصی "بررسی سیاستهای مالیاتی"، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، خرداد ۱۳۹۲.

- ترویج فرهنگ خود اظهاری و پرهیز از اعمال قدرت مالیاتی
- حرکت به سمت نظام مالیات بر مجموع درآمد
- اصلاح سیستم تشخیص علی‌الراس
- ایجاد یکپارچگی در مفهوم مالیات

تولید

تولید و هدفمندی یارانه‌ها

کوتاه‌مدت:

- تخصیص یارانه‌های نقدی تنها از محل منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و پیشگیری از تأمین منابع یارانه نقدی از محل بودجه عمومی
- پایبندی به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تخصیص یارانه بخش تولید در راستای ارتقاء بهره‌وری و بهبود تکنولوژی
- کنترل تورم از طریق عوامل برانگیزاننده آن نظیر کنترل نقدینگی و ایجاد انضباط مالی در دولت و نه از طریق اعمال سیاست قیمت‌گذاری دستوری^۱
- اجرای سیاست‌هایی جهت تعدیل انتظارات تورمی از طریق بازگرداندن اعتماد عمومی توسط دولت^۲

میان‌مدت و بلندمدت:

- اجرای فاز دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها پس از آسیب شناسی اجرای مرحله اول و ایجاد ثبات در محیط اقتصاد کلان به‌منظور تک‌نرخ شدن و ثبات نرخ ارز^۳
- اصلاح محیط کسب‌وکار در زمینه دسترسی به بازار و تکنولوژی به‌گونه‌ای که امکان جبران افزایش هزینه‌ها از طریق رفتار رقابتی بنگاه‌ها فراهم شود.^۴
- اجرای ماده ۱۰۲ قانون برنامه پنجم مبنی بر واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار نظیر قیمت‌گذاری کالاها و خدمات به تشکلهای صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکلهای مردم‌نهاد حمایت از مصرف‌کننده
- اتخاذ سیاست مناسب توزیع کالا و خدمات از سوی دولت در کنار واگذاری قیمت‌گذاری به تشکلهای و مجامع صنفی
- آزادسازی قیمت محصولات و حذف نظام قیمت‌گذاری خارج از مکانیسم بازار همراه با ایجاد بستر مناسب برای حداقل‌سازی عوارض ناشی از آزادسازی قیمت نظیر: برقراری ثبات اقتصادی، افزایش رقابت در اقتصاد، کنترل تورم از طریق کنترل حجم نقدینگی و حمایت از تولید جهت بهبود سطح تکنولوژی^۵

۱- به نقل از گزارش: "اوضاع اقتصاد کلان"، مرکز تحقیقات اتاق ایران، زمستان ۱۳۹۰.

۲- "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور- انضباط مالی و سیاست‌گذاری پولی و ارزی"، مرکز پژوهش‌های مجلس، اسفند ۱۳۹۱.

۳- دکتر بهروز هادی زنون، کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت اقتصاد، اتاق بازرگانی ایران، تیر ۱۳۹۲.

۴- "اقتصاد ایران، ارزیابی روند و برنامه عمل"، مرکز تحقیقات اتاق ایران، اردیبهشت ۱۳۹۲.

۵- "نظرسنجی آزادسازی قیمت‌ها و ضرورت انجام اصلاحات اقتصادی"، مرکز تحقیقات اتاق ایران، دی ۱۳۹۰.

کوتاه مدت:

- ارائه آمارهای کلان نمایه‌های اقتصادی به طور منظم و شفاف
- مدیریت منابع ارزی با تاکید بر تامین نیازهای تولید ملی
- توجه ویژه و کامل به اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
- مدیریت منابع ارزی و سهم بخش خصوصی از صندوق توسعه ملی
- در دستور کار قرار دادن اجرای درست و کامل قوانین مصوب و اسناد موجود در حوزه اقتصاد: قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، قانون برنامه پنجم توسعه، شورای گفت‌وگوی بخش دولت و بخش خصوصی، سند چشم انداز ۱۴۰۴، کارگروه حمایت از تولید و...
- عدم دخالت در قیمت‌گذاری و رفتارهای تعزیراتی در کنترل بازار
- حرکت در راستای تعامل و ترمیم روابط بین‌المللی با هدف ایجاد فضای مطلوب جذب سرمایه‌گذاری خارجی
- بهره‌مندی از نیروهای متخصص اقتصادی و آشنا به امور تولید و صادرات در دستگاه دیپلماسی کشور
- علی‌الخصوص در حوزه کشورهای منطقه برای تسهیل شرایط کشورهای مقصد و حمایت از توسعه صادرات
- تعیین رویکرد جدید در نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با هدف عدالت محوری
- حل مشکلات عدیده مربوط به فعالین مرتبط با پروژه‌های دولتی و پرداخت بدهی‌های آنان و عدم اجحاف در تسویه حساب بدهی آنان به شبکه بانکی
- عنایت ویژه به وضعیت اشتغال و تعیین دستمزدها و بیمه و مالیات برای حمایت از فعالین اقتصادی و جلوگیری از تعطیلی و از بین رفتن تولید توسط بخش خصوصی
- شایسته‌مداری در انتخاب و انتصاب مدیران تصمیم‌گیر کشور
- اتخاذ رویه مشخص در تصمیم‌گیری‌ها و دوری از اتخاذ و ابلاغ تصمیمات لحظه‌ای و سلیقه‌ای

میان مدت و بلندمدت:

- هدایت نقدینگی‌های سرگردان به بخش تولید
- ایجاد شرایط مطلوب برای تامین مالی بخش خصوصی و بهره‌مندی آن از تسهیلات بانکی، صندوق توسعه ملی، بازار سرمایه،...
- تهیه و تدوین نقشه راه تولید کشور
- ایجاد خوشه‌های صنعتی کسب و کار
- تقویت و میدان دهی به "تشکل‌های غیردولتی" و کاهش وابستگی اقتصاد ملی به دولت
- ترمیم اعتماد عمومی و تشویق هدایت سرمایه‌های سرگردان به سوی تولید
- بررسی و اصلاح قوانین مرتبط با کسب و کار نظیر قانون مالیات، بیمه تأمین اجتماعی و...
- اتخاذ روش‌ها و سیاست‌هایی که در جهت قرار دادن تجارت و خدمات واسطه‌ای در خدمت تولید و صنعت حرکت نماید

۱- گزارش انجمن مدیران صنایع، نشست کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی وزارت صنعت، معدن و تجارت، اتاق ایران، تیر ۱۳۹۲.

- تشویق و حمایت از جذب نخبگان و ایجاد ارتباط سازنده بین نخبگان کشور و بخش تولید و جلوگیری از در حاشیه ماندن و کوچ نخبگان تمام بخش‌ها علی‌الخصوص کسب و کار
- اولویت دادن و پشتیبانی از صنایع با ارزش افزوده بالا در صادرات و تصویب قوانین و مقررات مربوط به تسهیل کسب و کار آنها
- تمرکز بر واردات تولید محور و صادرات گرا
- تصویب و اجرای حقوق معنوی اختراعات و ابداعات و نوآوری‌ها و حقوق مبدعان در بخش‌های مختلف کسب و کار و تولید
- توجه و عنایت ویژه به محصولات صادراتی که به طور سنتی کشورمان دارای جایگاه بالا در جهان است. صنایع دستی از بهترین نمونه‌های این حوزه می‌باشد.
- توجه ویژه به برندسازی
- توجه ویژه به بازارهای مالی و رانت زدایی و فاصله گرفتن از شرایط دستوری فعلی و شفافیت برای پویا شدن آن، همچنین اتخاذ راه‌کارها و ایجاد شرایط لازم برای بهره‌گیری از ابزارهای جدید تامین مالی برای بخش واقعی تولید
- توجه به قانون‌گذاری و تصمیم‌سازی در راستای منافع بنگاه‌های متوسط و کوچک و تسهیل شرایط حضور بخش خصوصی و مردم در اقتصاد ملی
- مبنا قرار دادن آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی در راستای مزیت نسبی در تولید هر منطقه از کشور و همچنین آمایش نیروی انسانی و تولید کل کشور
- تعیین نقشه راه و سیاست‌های کلان حمایت از صادرات که سبب ایجاد رویه مشخص و سیستماتیک برای توسعه صادرات کشور می‌شود.
- بازنگری و یا به‌روز رسانی رویکردها، استراتژی‌ها، قوانین مرتبط با صادرات و تولید برای صادرات با درنظر گرفتن تنوع سبد محصولات صادراتی و تفاوت‌های مختص این محصولات نظیر مجوزها و دستورالعمل‌های حضور در نمایشگاه‌های بین‌المللی، قوانین تجاری، قوانین مالیاتی، قوانین گمرکی، قوانین مرتبط با قاچاق کالا و ارز و ...

معادن^۱

کوتاه‌مدت:

- برگزیدن مسئولین دولتی آشنا به این حوزه و همچنین حمایت و پشتیبانی از حضور پررنگ‌تر و قوی‌تر بخش خصوصی علاقمند به سرمایه‌گذاری در این حوزه
- میان‌مدت و بلندمدت:
- پی‌گیری و اجرایی کردن استراتژی توسعه معادن در راستای نقشه راه مشخص

۱- برگرفته از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درحوزه معادن، اطلاعات و گزارش‌های خانه معادن ایران، آمار و اطلاعات انجمن سنگ ایران، همایش روز ملی صنعت و معادن ۱۳۹۲ و جلسه کارگروه تنظیم برنامه پیشنهادی صنعت، معادن و تجارت اتاق ایران در تیر ۱۳۹۲.

- ایجاد پنجره واحد بخش معدن
- ایجاد تیم‌های تحقیقاتی و ارتباط نزدیک‌تر دانشگاه و بخش معدن در راستای ارتقاء بهره‌وری این بخش
- تکمیل زنجیره ارزش از مرحله اکتشاف تا تولید و صادرات برای توفیق در افزایش راندمان
- تقویت سازمان زمین‌شناسی کشور از طریق تقویت نیروی کارشناسی و متخصصین کیفی آن با توجه به اهمیت بالای امر اکتشاف معدن در توسعه و بهره‌برداری معادن
- هم‌گام نمودن بخش معدن کشور با پیشرفت سایر دنیا، از طریق ایجاد ارزش افزوده
- جذب و حمایت از واردات تکنولوژی‌های نوین و راهکارهای مشوق جذب سرمایه‌گذاری‌های آزاد توسط متولی بخش معدن.

انرژی^۱

الف - نفت

- به منظور برون رفت از مشکلات ایجاد شده در صنعت نفت و گاز، به ویژه جلوگیری از اعمال زیان بیشتر به اقتصاد ملی، اقداماتی به شرح زیر به مورد اجرا گذاشته شود:
- تامین و تضمین محیط امن برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های بین‌المللی نفت و گاز به منظور توسعه ظرفیتهای تولیدی و اعلام آمادگی برای پیگیری توافقات اولیه ایران با آنها در زمان قبل از آغاز تحریم‌ها می‌تواند امیدبخش و موجب اعمال فشار از سوی شرکت‌های نفتی بر دولت‌ها برای حذف تحریم‌ها باشد.
 - رفع موانع سیاسی و حقوقی به منظور افزایش سرمایه‌گذاری خارجی برای افزایش برداشت از میادین مشترک در حوزه خلیج فارس به‌ویژه قطر و همسایگان خشکی به‌ویژه عراق و حوزه دریای خزر می‌بایستی در اولویت قرار گیرد.
 - مذاکره با عربستان در بالاترین سطوح و تعامل مثبت با این کشور در مورد تعیین دبیرکلی اوپک
 - اقدامات لازم سیاسی جهت کاهش فشار و تعلیق تحریم‌ها
 - تعیین کارگروه برای جلوگیری و برخورد جدی با قاچاق سازمان‌یافته سوخت: باید اقدامات در رابطه با قاچاق قبل از وقوع صورت گرفته و راه کارهای انتظامی، نظامی و امنیتی برای مقابله با قاچاق سوخت بررسی شود.
 - تعیین کارگروه ساماندهی کاهش تقاضا برای فرآورده‌ها
 - تعیین کارگروه برای بررسی حداکثرسازی و توسعه حمل و نقل ریلی به جای حمل و نقل جاده‌ای
 - به منظور تامین گاز مورد نیاز کشور در ۶ ماه آتی، تولید گاز به ملاحظات آلاینده‌گی و محیط‌زیستی اولویت داده شود
 - تزریق تمامی امکانات مالی و غیرمالی موجود برای توسعه پالایشگاه‌ها به پالایشگاه‌هایی که در کوتاه مدت به تولید می‌رسند
 - افزایش صادرات میعانات گازی که هم امکان درآمدی و هم تداوم تولید و تامین گاز را مقدور می‌سازد

۱- پیشنهادات کمیسیون انرژی اتاق بازرگانی ایران برای تنظیم برنامه پیشنهادی وزارتخانه‌های نفت و نیرو، خرداد ۱۳۹۲.

- واردات نیازهای فرآیندی تولید در بخش پالایشگاهی (گاز، نفت و پتروشیمی)
- برنامه‌ریزی تعمیرات پالایشگاه‌ها به نحوی که در شش‌ماهه دوم حتی‌الامکان تعمیر و توقف نداشته باشند
- جلوگیری از اعطای سهمیه اضافی بنزین
- صادرات فرآورده‌های ذخیره‌شده پالایشگاه‌های خصوصی شده
- جلوگیری از واردات قاچاق میعانات و صادرات قاچاق گازوئیل
- افزایش واردات گاز از ترکمنستان و صادرات گاز به ترکیه با دید استراتژیک
- فعال‌تر نمودن بخش خصوصی
- افزایش سوآپ یا خرید نفت‌گاز از همسایگان شمالی و حداکثرسازی آن بایستی راه‌یابی شود و حتی برای واردات برخی اقلام فرآورده از روسیه، آذربایجان، هند و چین برنامه‌ریزی نمود
- کاهش قیمت سوخت‌های مازاد و غیرقابل صدور در شرایط فعلی برای افزایش مصرف داخلی آن‌ها: در مواردیکه به دلیل مشکلات صادراتی، مخازن گاز مایع مملو از محصول می‌شوند و در همان زمان می‌توان از آن به عنوان خوراک پتروشیمی استفاده نمود، بهتر است با کاهش قیمت شرایط مصرف داخلی فراهم شود.
- کاهش تخصیص منابع ارزی به واردات
- حفظ تداوم افزایش سرمایه‌گذاری در میدان‌های مشترک و در بخش انرژی
- تنظیم و اعلام سیاست‌های اجرایی برای کاهش تقاضا و مصرف فرآورده
- افزایش تولید نفت، واردات گازوئیل و صادرات در صورت ایجاد گشایش یا رفع نسبی تحریم‌ها
- کنترل و قانونمند نمودن ترانزیت فرآورده‌های نفتی و گازی از سرزمین ایران به منظور عدم امکان رقابت این نوع از کالاها با تولیدات مشابه داخلی کشور
- افزایش سهم راه‌آهن در حمل نفت‌کوره و یا کمک مالی به نیروگاه‌ها در شرایط بحرانی
- اهتمام ویژه برای افزایش ظرفیت پالایشگاه‌های صادراتی نفت خام به منظور ایجاد اشتغال و حداکثرسازی درآمدهای کشور از طریق حداکثر نمودن صادرات فرآورده به جای نفت خام متناظر با آن: این سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولید، ساخت تجهیزات، مهندسی و نصب و ساختمان، اشتغال زیادی همراه با افزایش تصاعدی تولید ناخالص داخلی به دنبال خواهد داشت.

ب - نیرو

سندیکای صنعت برق ایران راهبردهای اساسی خود را جهت اداره و توسعه صنعت برق به اختصار به شرح زیر اعلام می‌نماید:

راهبردهای اقتصادی و مالی

- واقعی کردن تعرفه‌های برق طی ۱۰ سال با شیب تدریجی
- صادرات برق توسط بخش خصوصی
- تغییر ساختار تامین مالی پروژه‌ها از طریق فاینانس بانکها و بیمه‌ها

راهبردهای فنی

- ایجاد توازن در سرمایه‌گذاری انتقال و توزیع با هدف آزاد کردن برق محبوس در شبکه

- توقف ساخت نیروگاه جدید و توسعه نیروگاههای موجود با ساخت واحدهای بخار برای تبدیل به سیکل ترکیبی
- کاهش تلفات برق در تولید و انتقال با استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و دانشگاهی کشور با صدور مجوز سرمایه گذاری به پیمانکاران علاقه مند و اجازه خرید تلفات کاهش یافته از آنان در قالب مدلهای نوین کسب و کار
- گسترش تولید پراکنده برق و توسعه بکارگیری انرژیهای تجدید پذیر
- توسعه فناوری های صنعت برق با خصوصی سازی تحقیقات

راهبردهای ساختاری

- تبدیل نقش دولت از متصدی تامین و ارائه برق ارزان به حاکم و تنظیم کننده بازار برق
- حمایت و توسعه شرکت های ساخت و احداث بخش خصوصی
- بازنگری در نحوه تجدید ساختار صنعت برق با هدف رقابتی نمودن صنعت و ایجاد بستر توسعه بخش نیرو به عنوان بخش زیر ساختی کشور
- مشارکت دادن نهادهای صنفی و تشکلهای تخصصی در امر سیاست گذاری و واگذاری امور صنفی به نهادهای صنفی غیر دولتی
- بهبود شرایط حقوقی قرار دادهای

کشاورزی، آب و منابع طبیعی^۱

الف - رؤس برنامه ها

- ۱- نگرش به آب به عنوان فرابخشی و عامل توسعه و پایداری و رکن اصلی توسعه کشور (تحول در بنیان فکری و فرهنگی تصمیم گیرندگان و ذیمدخلان)
- ۲- تعادل بخشی بین منابع و مصارف بخصوص در آب های زیرزمینی با تاکید بر اعمال مدیریت تقاضا
- ۳- افزایش بهره وری کلیه بخش های مصرف با اولویت کشاورزی
- ۴- پرداختن به دیپلماسی آب، آب های مرزی مشترک
- ۵- رعایت موضوع پایداری و حفظ محیط زیست در کلیه برنامه های مدیریت منابع آب کشور
- ۶- توجه خاص بر تکمیل پروژه های چند منظوره نیمه تمام (شبکه های آبیاری و زهکشی، آبرسانی به شهرها، تصفیه خانه ها، آب و فاضلاب و پروژه های آب های مرزی مشترک)
- ۷- تهیه و اجرای پروژه های خاص در زمینه های (حوضه ارومیه، سد گتوند و آب های مرزی)
- ۸- خصوصی سازی و قبول مشارکت مردم و بهره برداران و تشکلهای حوضه ای در مدیریت آب (سیاست گذاری تامین، عرضه، بهره برداران، نگهداری و فراهم نمودن زمینه رقابت و ایجاد فضای کسب و کار و استقرار نهاد تنظیم مقررات و ...)
- ۹- استقرار حکمرانی مناسب آب
- ۱۰- اعمال مدیریت حوضه ای برای آب کشور (یکپارچه)
- ۱۱- تدقیق و اصلاح آمار و اطلاعات پایه

۱- "انتظارات بخش کشاورزی از دولت آینده"، دفتر ساماندهی کشاورزی و آب اتاق ایران، تابستان ۱۳۹۲.

- ۱۲- فراهم نمودن زمینه سرمایه گذاری در طرح های آب (تنوع بخشی منابع از طریق فاینانس بانک های داخلی، استفاده از منابع داخلی و خارجی)
- ۱۳- توجه به ظرفیت تامین منابع آب در برنامه های آمایش سرزمین (توسعه مناطق جمعیتی و توسعه- های بخش سیاست ها و ...)
- ۱۴- بازنگری اساسی در ساختار آب کشور
- ۱۵- اولویت بندی پروژه ها و تدوین برنامه های تسريع در اتمام عمليات اجرائی آنها
- ۱۶- ترویج دیدگاههای آب در کلیه سطوح مصرف، تامین و عرضه از نقطه نظرهای پایداری، اقتصادی و اجتماعی
- ۱۷- پایداری اقتصادی فعالان بخش (امنیت شغلی)
- ۱۸- بالابردن شاخص بهره مندی روستائیان از آب شرب و بهداشتی
- ۱۹- توجه اساسی به جلوگیری از آلودگی منابع آب
- ۲۰- استفاده از آبهای غیرمتعارف، بازچرخانی و استفاده مجدد از منابع آب
- ۲۱- پیش بینی مدیریت خشکسالی و کنترل سیلاب
- ۲۲- ایجاد سازمان مناسب برای پایش و مدیریت اثرات تغییرات اقلیمی و آب و هوایی بر منابع آب کشور، اصلاح ساختار آب و توجه توأم به چرخه محیط زیست
- ۲۳- توجه به ارزش اقتصادی و سیاسی و اجتماعی آب (واقعی کردن جایگاه مهم اقتصادی آب در سبد هزینه‌های تولید)
- ۲۴- فعال کردن شورای عالی آب کشور
- ۲۵- ساماندهی رودخانه های اصلی داخلی به عنوان شریان ها حیاتی توسعه و زیست کشور از نظر پایش کیفی، حریم، جلوگیری از تخریب‌های ناشی از برداشت بی رویه مصالح و برداشت آب و همچنین توجهات مرزی ضروری است.
- ۲۶- توجه اساسی به موضوع تجارت آب مجازی در برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌ها
- ۲۷- اولویت نوسازی و بازسازی عمده تاسیسات فرسوده آبی (بویژه شبکه‌های آبرسانی)

ب - اقدامات میان مدت (مورد انتظار)

مساله محوری "تامین سرمایه"

بر اساس کشش تقاضای سرمایه و با در نظر گرفتن نرخ متوسط استهلاک ۷ درصد (طول عمر ۱۵ سال برای همه دارایی های سرمایه ای) مقدار موجودی سرمایه مورد نیاز بخش کشاورزی تا ۱۴۰۴ به منظور تحقق رشد سالیانه ۶ درصد ارزش افزوده بخش کشاورزی که فرض سند چشم انداز است، بایستی حداقل حدود سه برابر گردد. یعنی مقدار سرمایه گذاری مورد نیاز ۳۹۸ هزار میلیارد ریال (حدود ۸۴ میلیارد دلار) می باشد (به قیمت ثابت سال ۷۶).

تامین سرمایه کافی (ریالی و ارزی) برای افزایش موجودی سرمایه بخش کشاورزی به حداقل ۳ برابر موجودی سرمایه بخش به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ تا افق ۱۴۰۴ و رشد سالیانه حداقل ۲۴ درصد و به منظور نوسازی، مدرن سازی و استقرار و بهره برداری از تکنولوژی های پیشرفته پربازده در انواع فعالیت های کشاورزی به منظور کاهش قیمت های تمام شده و رقابتی کردن و افزایش تولیدات داخلی و تقویت امنیت غذایی کشور و رونق فضای کسب و کار،

ضرورت اجتناب ناپذیر دارد. باید توجه کرد که تامین رشد ۲۴ درصدی سرمایه‌گذاری و مدیریت موفق اثرات جانبی آن محتاج همکاری موثر ساختارهای اقتصادی کشور با بخش است. ناگفته پیداست که وجود وزارت جهاد کشاورزی کاراً، قدرتمند و کارشناس پیش فرض وصول چنین هدفی است. موجودی سرمایه اثر مثبت و معنی داری بر ارزش افزوده بخش کشاورزی دارد و به ازای یک درصد افزایش در موجودی سرمایه، ارزش افزوده بخش کشاورزی ۱/۰۶۲ درصد افزایش می‌یابد.

- **نوسازی و مدرن سازی ناوگان ماشین ها و تجهیزات:** بر اساس تکلیف مغفول مانده برنامه پنجساله، نوسازی و مدرن سازی ناوگان ماشین های کشاورزی و فراهم کردن دسترسی آسان و مستمر فعالان بخش به ماشین ها و ادوات پیشرفته با تکنولوژی مناسب ظرف ۵ سال بخصوص تراکتورهای سنگین، انواع ماشین های برداشت، ماشین های چندمنظوره کشاورزی حفاظتی نیازمند تامین ارز و تسهیلات است.
- **ساماندهی اساسی امر بذر و نهال:** با اصل خصوصی سازی آنها و امکان دسترسی به مواد و منابع پیشرفته ژنتیکی و همکاری شرکت های خارجی (سرمایه گذاری و انتقال تکنولوژی و تجارت) ظرف سه سال از شروع برنامه ها با اولویت در واگذاری امکانات و ظرفیت های دولتی موجود.
- **دسترسی به یافته های علمی و تکنولوژی مناسب:** فراهم کردن موجبات دسترسی آسان مستمر فعالان بخش کشاورزی به سرمایه یافته های علمی و تکنولوژی پیشرفته مناسب تولید و خدمات خارجی. بازسازی اساسی ساختار ناکارآمد، سنگین و فقیر "تحقیقات بخش" نیز باید در برنامه باشد.
- **تامین نهاده های محیط زیست دوست:** فراهم کردن موجبات دسترسی آسان و مستمر به نهاده های تولیدی با تکنولوژی های مفید و سازگارتر (محیط زیست دوست) تولیدی به خصوص انواع سموم شیمیایی، واکسن ها و داروهای دام و طیور.
- **اصلاح ساختار صنعت طیور:** فراهم نمودن زمینه اصلاح ساختار و تأسیسات و تجهیزات مرغداریها در راستای افزایش بهره وری از عوامل و نهاده های تولید (انرژی، ضریب تبدیل خوراک طیور، تهویه و ...)
- **کاهش مداخلات دولت و حمایت از سایت خصوصی سازی نظام:** کاهش مداخلات دولت و حمایت از خصوصی سازی کلیه فعالیت های خدماتی به نحوی که حداکثر ظرف سه سال فعالیت های دولت منحصرأ در امور حاکمیتی تمرکز گردد. اگرچه اصلاح است در انجام فعالیت ها ی حاکمیتی نیز خدمات توسط بخش خصوصی و با نظارت و کارفرمائی دولت انجام گیرد. آفت بزرگ این حرکت، ایجاد ساختارهای شبه دولتی و احاله امور به آنان در قالب انتقال مالکیت به مدیران سابق و لاحق دولتی با بهره گیری مزایای خاص است. بالاخص باید این مهم را در شرکتهای مادر تخصصی با حساسیت تعقیب و اصلاح کرد.
- **اجازه به بخش خصوصی برای شکل دهی تشکلی خود در عرصه کشاورزی:** قوانین و رویه های حاکم در دوره پهلوی از شکل گیری هر نوع تشکل کشاورزان در خارج از کنترل مطلق دولت، جلوگیری می کرد. متأسفانه بخش بزرگی از این میراث نا مبارک هنوز زنده است. وزارت جهاد کشاورزی سعی بالغ دارد که تشکلهای کشاورزی تحت هدایت تام وزارتخانه شکل گرفته و فعالیت کرده و سخنگوی

منویات آن باشند. پس از ابلاغ سیاستهای خصوصی سازی رهبری که ایجاد تشکلهای قوی و کارشناسی مردم نهاد زمینه ساز اصلی آن است، این عادت ماندگار وزارتخانه به شکل تلاش برای ایجاد ساختارهای خصوصی نمای تحت اداره دولت رخ نموده است. دخالت دولت طیف وسیعی از ابزار چون تدوین اساسنامه، موقعیت ویژه در انتخابات، انتصاب اعضای شورا و مدیران، تعیین بخشی از مدیران و بکارگیری تامین مالی را در بر میگیرد.

- **حمایت از حضور موثر مردم در تحقیقات کاربردی:** حمایت از ایجاد، حضور و فعالیت بخش خصوصی در انجام تحقیقات کاربردی بخصوص در انجام بررسی های مربوط به معرفی ارقام جدید محصولات زراعی و پایه و نهال محصولات باغی و اجازه و ترغیب سرمایه گذاری و مشارکت شرکت های پیشرو خارجی با بخش خصوصی کشور در این زمینه ها و اولویت در واگذاری امکانات و تجهیزات و تاسیسات دولت به این واحدها

- **حمایت خاص از انجام فعالیت های زیربنائی:** احداث و تکمیل شبکه های آبیاری زهکشی، تجهیز و نوسازی مزارع، زهکشی و اصلاح اراضی شور، استقرار سیستم های آبیاری کارآمد اعم از ثقلی یا تحت فشار به نحوی که حداکثر ظرف مدت سند چشم انداز در کلیه اراضی آبخور زیر سدها شبکه های آبیاری و زهکشی تکمیل و حداقل ۴۰ درصد اراضی آبی تجهیز و نوسازی (با تسطیح و قطعه بندی و شبکه توزیع آب و جمع آوری آب مازاد) برای آبیاری ثقلی (حدود ۳ میلیون هکتار) و حداقل در همین مساحت نیز سیستم های آبیاری تحت فشار تجهیز گردند. به طور خلاصه امور زیربنائی و امکان ارتقاء راندمان آبیاری (سطحی ۵۰ درصد و تحت فشار ۷۰ درصد) برای ۸۰ درصد اراضی آبی کشور تا سال ۱۴۰۴ فراهم گردد.

- **اعمال دیپلماسی آب و محیط زیست:** به منظور مدیریت ریزگردها در غرب کشور و تامین و بهره مندی از حقابه های مرزی و مشترک

- **تهیه و تدوین طرح های ویژه برای کنترل بحران های زیست محیطی بزرگ کشور:** دریاچه ارومیه، سدگتوند و بحران آبهای زیرزمینی و اولویت خاص در اجرای آنها

- **تقویت همکاری های عملی با مرکز تحقیقات بین المللی (CGIAR) و مرکز تحقیقات پیشرفته:** با اولویت محصولات مهم زراعی، باغی و دام طیور و آبیان کشور به نحوی که ظرف حداکثر ۲ سال نمایندگان (محققان خارجی) مرکز سیمیت، ایری، ایکاردا، ایمی و ظرف ۴ سال نمایندگان بقیه موسسات CG در ایران مستقر گردند.

- **جدیت در حفاظت منابع آب و خاک - با اولویت تغییر فرهنگی در مسئولان:** واقعیت آن است که سوء بهره برداری، ضعف مدیریت و فقدان عملکرد برنامه محور منابع آب و خاک ایران را به درجه شدیدی از فرسایش و نابودی سوق داده است. مسئولان و مدیران کلان بدین مهم باور عملی و التزام ندارند. نگاهی به پیش نویس ماده واحده چاههای مجاز که در زمستان سال ۱۳۸۹ با امضای ۱۴۰ نماینده مردم در دستور کار مجلس قرار گرفت و نظری بر ماده ۷ دستور العمل توسعه کشاورزی که در زمستان ۱۳۹۰ در کارگروه کشاورزی دولت با حضور رییس جمهور، وزیر جهاد و وزیر نیرو تصویب

شد و فهم اینکه هر دو سند تباین قطعی با اصول اولیه راهبردهای مادر حفاظت منابع آب دارند، نشانگر عمق فاجعه و مشکل فرهنگی رایج مسئولان کشور در این عرصه است. حفاظت از آب و خاک باید به مطالبه محوری دولت و مبنای امتیاز دهی به عملکردهای مدیران تبدیل شود.

- تلاش و مشارکت در تعادل بخشی منابع آب: با توجه به بحران دشتهای کشور ناشی از افت شدید آبهای زیرزمینی، کاهش کیفیت آبها و شوری
- تدوین برنامه جامع سازگاری با خشکی و خشکسالی: اصلاح الگوی کشت جایگزینی و کشت گیاهان با نیاز آب کمتر، تهیه و تولید ارقام مقاوم به خشکی، شوری کم آبی و ...
- بازنگری و اصلاح قوانین، سیاستها و دستورالعملها در این دو عرصه، باید قدم دوم باشد.

ج - اقدامات بلندمدت

- وصول به شرایط مطلوب حفاظت منابع آب: آب عاملی بین بخشی است. باید پذیرفت ایران با ماکزیمم اسمی توان تامین ۱۳۵ م م م منابع آب شیرین تجدید شونده در سال و با استحصال موجود بیش از ۱۰۵ م م م آن و با سرانه استحصال حدود ۱۴۰۰ متر مکعب - سال - نفر با فقر و کمیابی منابع آب روبروست. اگر سیاست جدید افزایش جمعیت کشور و تکرار عجیب سالهای خشکسالی را نیز در نظر بگیریم، در می یابیم در میان عوامل محیطی، هیچ عامل محدود کننده ای به وزن آب، فرا راه توسعه ایران قرار ندارد.

امکان توسعه استحصال منابع آب تنها در تعداد محدودی از حوضه های سی گانه ایران و آنهم به میزان محدود وجود دارد. بلکه غالب حوضه های مهم، دچار اضافه برداشت و محتاج کاهش برداشت اند. در حالیکه برداشت از چاهها از ۴۷ میلیارد متر مکعب فراتر رفته، میزان اضافه برداشت عدد هشدار دهنده ۱۰ میلیارد متر مکعب را در نوردیده است. عدد اضافه برداشت در آغاز برنامه چهارم معادل ۶ م م بود و طبق تکلیف در پایان برنامه می باید به ۴/۵ م م م کاهش می یافت. اما در پایان برنامه با ۹/۵ م م م اضافه برداشت و شکست قاطع کشور در حفاظت از منابع آب روبرو بودیم. از طرفی تقاضا برای آب به دلایلی چون افزایش جمعیت و توسعه فعالیت های اقتصادی رو به تزاید است. تامین نیازهای آبی محیط زیست که همواره عملاً در اولویت آخر بوده، نامرتب و بی سامان است و کشور از این نظر آستان فجایعی گسترده و دردناک است. سونامی نمک ارومیه که معاون اول رییس جمهور پیش بینی کرد، در مرحله اول کیفیت زندگی تا شش میلیون نفر ساکنین ایرانی مجاور را بشدت متاثر می سازد. در مرحله پیشرفته تر مرگ دریاچه، زندگی تا پنجاه میلیون نفر در ایران و خارج ایران بطور اساسی تحت تاثیر خواهد بود. سابقه "دریاچه آرال شوروی" پیش روی ماست.

لذا مدیریت کارآمد منابع آب و محیط های آبی مستلزم تجدیدنظر، تبیین سیاستها و ساختار جدیدی با تکیه بر فعالیت های غیر سازه ای در چارچوب های حوضه ای و با مشارکت کلیه بخش ها (دولتی و غیر دولتی) است. چنین مدیریتی باید با ملاحظات چند بعدی اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی و با توجه محوری به آمایش سرزمین شکل گیرد.

- **وصول به شرایط مطلوب حفاظت خاک:** منابع خاک کشور را فرسایش، کاهش شدید حاصلخیزی، شور شدن، خرد شدن، کمبود مواد آلی و تغییر کاربری‌های کنترل نشده تهدید می‌کند. تبیین سیاست‌های بلند مدت که کلیه عوامل تهدید کننده را کنترل و این منابع را به سمت پایداری و افزایش حاصلخیزی و یکپارچگی سوق دهد از ضرورت‌ها است.
- **وصول شرایط مطلوب حفاظت از جنگلها و مراتع و پوشش گیاهی کشور:** بخش کشاورزی با دارا بودن حدود ۲۰ درصد شاغلین کشور سهمی حدود ۱۲ درصد تولید ناخالص را دارا می‌باشند. به عبارت دیگر عمدتاً هزینه‌های آنان بیشتر از درآمد آنها بوده و لذا امکان تشکیل سرمایه و توسعه برای آنها حتی با کمک و تزریق‌های مالی برای بخش اعظمی از آنها وجود ندارد. لذا اتخاذ سیاست مناسب اصاح ساختار اقتصادی و کاهش شاغلین (بهره برداران) که فعالان اقتصادی بخش قادر به ایجاد پس‌انداز و جذب اقتصادی سرمایه باشد از ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیر بخش کشاورزی است.

د - تدوین برنامه جامع توسعه کشاورزی کشور و حرکت بر اساس آن

همزمان با شروع اقدامات کوتاه مدت و فوری یکی از اساسی ترین نیازهای بخش، تدوین برنامه جامع توسعه کشاورزی کشور و پایبندی به اجرای آن است. ادامه بی برنامه‌گی موجود نه تنها امید به اصلاح کشاورزی ایران را از بین می برد بلکه روز بروز به نقش بی ثبات کننده کشاورزی بحران زده در عرصه هایی چون آب ، اشتغال ، امنیت غذایی و ثبات روستایی می افزاید. تدوین این برنامه جامع در ساختار حاکمیت ایران در جایگاهی فراقوه ای قرار دارد. اما دولت می تواند بدان شکل داده ، مطالبه گر آن باشد. در نظام تدوین راهبرد چند لایه ایران (که رهبری ، مجلس ، مجمع ، دولت در آن نقش آفرینی و اتاقتها در آن جایگاه مشاوره دارند) و در حضور مجموعه ای غیر منسجم و بهم ریخته از اسناد بالادستی واگرای از وضع موجود ، تدوین یک برنامه جامع واقع گرا و قابل اجرا ، فعالیتی طولانی مدت و فرساینده خواهد بود. در فقدان سازمان برنامه مجرب این کار بازهم سخت تر از قبل است. اما برای تامین توسعه و ثبات در ایران ، از آن گریزی نیست.

- علیرغم اهمیت کشاورزی در راهبرد کشور و تاثیر سنگین آن بر دیگر مولفه های راهبردی (آب، روستا، پراکنش جمعیت، امنیت غذایی،...) ایران فاقد یک برنامه راهبردی مدون، منسجم، فراگیر و پاسخگو در این بخش است. دسته ای از اسناد بالادستی موجود نیز فاقد واقع نگری و انسجام اند. بعنوان مثال در طول سه دهه، همه اسناد بالادستی خواهان خودکفایی محصولات اساسی بوده اند در حالیکه در برخی اقلام مثل روغن و کنجاله، ضریب خوداتکایی هیچگاه به پانزده درصد هم نرسیده است. در محصولات مهم دیگری چون گندم، ذرت، برنج و جو نیز کشور به میزان زیاد متکی بر واردات بوده و در برخی اقلام وابستگی و رشد واردات معنی دار دارد.
- در کشور ما کشاورزی بیش از ۹۰٪ مصرف آب و ۲۰٪ فرصتهای اشتغال را تامین کرده. کشاورزی پایه اصلی گسترش جمعیت در پهنه وسیع بیابانی ایران و در نتیجه مولد محوری امنیت در عرصه کشور است. کشور در صحنه ارتباطات بین الملل در موضع درگیری با نظام سلطه و در معرض تحریمهای فزاینده است. پس "امنیت غذایی" نیز در راهبرد ملی، جایگاه غیرمعمولی دارد.

- بنابراین تدوین هر برنامه جامع کشاورزی ایرانی با نگاهی عمیق به راهبردهای بخشهای آب، اشتغال، توسعه روستا، پراکنش جمعیتی، امنیت و امنیت غذایی و در ارتباط با برنامه های حاکم بر آن بخشها ممکن است.

* انواع کودهای شیمیائی و عناصر ریزمغذی و رشد: بعلت ضعف غالب خاکهای ایران بالاخص در مناطق بیابانی، نیاز بهینه کشور به کود شیمیایی رسماً ۴/۳ میلیون تن بر آورد شده. این نیاز تا ۱۳۸۵ تامین شد. اما تدریجاً با اتخاذ سیاست آزادسازی بدون توجه به مهندسی یک برنامه جبرانی در کنار عطش پتروشیمی ها برای استحصال حداکثری ارز صادراتی، تامین و مصرفکود کشور افول شدید داشته که در سال ۹۰ به عدد بحرانی زیر ۲ میلیون تن (۴۶٪ حداقل نیاز) افت کرده و دستاوردهای کشور را تهدید می کند.

* سموم دفع آفات و بیماری ها و علف های هرز: تحریم ها و خروج کمپانیهای معتبر از بازار ایران سبب توسعه مصرف محصولات بی کیفیت چینی و هندی و بروز مشکلات عدیده است.

* واکسن و داروها و مکمل های غذایی دام و طیور: تولید کنندگان از افت مداوم کیفیت به علت تحریم و ضعف نظارت دولت شکایت می کنند. وقوع بحرانهای شدید مثل آنفلونزای پرندگان تلفات سال ۹۰ که سبب کمیابی تخم مرغ شد، موید این نگرانی است.

* تامین و عرضه انواع بذور رایج اصلاح شده و موردنیاز برنامه های تولید محصولات زراعی

* علوفه متراکم (جو، ذرت و کنجاله): در ۲ سال اخیر در نوسان شدید و منشا بحران در بازار بود.

* انواع ماشین ها و ادوات و لوازم یدکی استاندارد.

- توجه خاص به تامین نیازمندی های اساسی تولیدات مرغ، تخم مرغ (نظیر تولید و عرضه جوجه یکروزه) بر اساس یک برنامه دقیق تولیدی بمنظور تسهیل دسترسی مردم به پروتئین حیوانی ارزان. توجه خاص به این بخش ضروری است چرا که اولاً تولیدش شدیداً متأثر از نوسان در زنجیره تولید پیچیده اش بوده و مشکل در هر زنجیره بشدت تولید را دچار نوسان می کند و ثانیاً پنج دهکی که در تامین پروتئین حیوانی دچار محدودیت و فقرند، بشدت از نوسانات عرضه مرغ آسیب می بینند. در دولت هشتم، ماموریت کنترل استمرار تولید و حفظ قیمت مرغ، وظیفه روزانه شخص وزیر بود در نتیجه قیمت همواره در فاصله ۹۵۰۰ تا ۱۱۵۰۰ ریال بر کیلوگرم حفظ شده بود.

- اصلاح هوشمند قیمت های تضمینی: در مورد کالاهایی که توسعه کشت آن در داخل کشور در اولویت است، قیمت های تضمینی باید بسوی قیمتهای وارداتی مایل تر شود. این ابزار کارآ، در کوتاه مدت سبب افزایش انگیزه تولید، کاهش انگیزه سوء مصرف (مثل اسراف نان یا مصرف گسترده گندم انسانی بجای جو دامی) و افول جاذبه قاچاق (مثل قاچاق وسیع گندم به عراق و افغانستان) می شود. بکارگیری موثر این ابزار (برای محصولات که رشد تولید داخلی آنها ضرورت است) در شرایط خاص امروز و زیر تیغ تحریم دشمن، قابل توصیه است.

در این زمینه در بخش کشاورزی و آب بترتیب مشکلات و پیشنهادات در قالب یک برنامه ۱۰۰ تا ۱۵۰ روزه ذیلاً ارائه می گردد:

شاخص‌های اساسی که در تنظیم چنین برنامه‌ای بایستی مدنظر قرار گیرد عبارتند از:

- واقع‌نگری و فهم و پذیرش محدودیتهایی که کمبود آب، محیط زیست و واقعیتهای ساختار امروزمین کشاورزی معیشتی- خرده مالکی ایران دیکته می‌کند. قبول آنکه مدیریت این محدودیتهای، تنها با برنامه ریزی و سرمایه گذاری بلند مدت و انضباط سیاستها ممکن بوده و هیچ راه حل جادویی کوتاه مدتی ندارد.
- نگاه چند بعدی به آب-محیط زیست -اشتغال و بیکاری پنهان روستایی-روستا- امنیت غذایی
- نگرش بلندمدت ۱۲ ساله تا افق سند چشم انداز.
- اولویت بخشی مطلق به تعادل بخشی منابع آب در خال فرسایش و اضمحلال.
- تکیه بر ارتقاء بهره وری در ظرفیت ها و امکانات موجود کشور بجای ولع در توسعه فیزیکی
- رعایت مزیت های نسبی ملی و منطقه ای
- حاکمیت دیدگاه "آب مجازی" بر تولید و بازرگانی کشاورزی ایران شامل :
- * حمایت از تولید و صادرات محصولات با مزیت نسبی نیاز آبی کمتر
- * تمرکز واردات بر محصولات با مصرف آب زیاد
- تمرکز خاص به کاهش و حذف مداخلات دولت و حمایت از خصوصی سازی
- رشد مستمر و پایدار اقتصادی
- حفظ منابع و محیط زیست و تمرکز بر پایداری تولید
- دسترسی آسان فعالان اقتصادی بخش به تکنولوژی های پیشرفته و کارآمد بخش های تولید، خدمات و تجارت کشاورزی
- ایجاد محیط امن، روان، سازنده و بدون محدودیت فضای کسب و کار برای فعالان اقتصادی بخش کشاورزی
- تمرکز دولت به وظایف حاکمیتی بخش
- حاکمیت تصمیمات بر اساس نظرات کارشناسی
- پرهیز جدی از اتخاذ تصمیمات مقطعی، غیر کارشناسی و خلق الساعه
- استمرار اقدامات در راستای تحقق اهداف تنظیم شده

بهره‌وری

کوتاه مدت:^۱

- تجارت بین الملل: اجرایی کردن موافقت نامه های تجاری منطقه ای، جلوگیری از گسترش قاچاق کالا
- نوآوری و فناوری: به کارگیری تسهیلات خارجی و سرمایه گذاری مستقیم خارجی در فناوری های نو
- سیاست های ارزی، پولی، مالی، بیمه و قیمتی: مدیریت نوسانات نرخ ارز، هدفمند و زمان دار کردن یارانه‌ها

میان مدت و بلندمدت:^۲

- تجارت بین الملل: تسهیل تجارت، آماده سازی بخش‌ها برای الحاق به سازمان تجارت جهانی، مقابله با رفتارهای تجاری غیر منصفانه و دامپینگ، حفظ و گسترش سهم از بازار بین المللی
- نهادی: شفاف سازی و کاهش هزینه مبادله و جلوگیری از گسترش فساد اقتصادی، تسریع در تصویب و بهسازی قوانین مرتبط با تجارت، حقوق رقابت، مقررات تنظیمی و مقابله با انحصار، تسریع در خصوصی سازی و اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- نوآوری و فناوری: طراحی و استقرار نظام ملی نوآوری، ایجاد خوشه های صنعتی صادرات گرا، افزایش مخارج تحقیق و توسعه با رویکرد غیردولتی، توسعه تجارت الکترونیکی
- سیاست‌های ارزی، پولی، مالی، بیمه و قیمتی: توسعه رقابت در صنعت بانکداری، کارآمدی نظام مالیاتی، توسعه و رقابتی کردن صنعت بیمه، توسعه بازار سرمایه و اصلاح نظام قیمت گذاری
- تنظیم برنامه‌های عملیاتی ارتقاء بهره‌وری با در نظر گرفتن رویکردهای زیر:
 - ✓ محوریت قرار گرفتن رقابت پذیری که حاصل آن افزایش بهره وری ملی خواهد بود.
 - ✓ توجه به نقش کلیدی دولت در متغیرهای اثرگذار مستقیم و غیر مستقیم بر بهره وری
 - ✓ در نظر گرفتن جایگاه ویژه برای کشورهای همسایه که نوع ارتباط با آنها بر بهره‌وری ملی اثرگذار است.
 - ✓ استفاده از ظرفیت شرکت های چند ملیتی برای پیوستن به زنجیره‌های ارزش جهانی که نتیجه آن ورود دانش مدیریتی و فناوری جهانی همراه با بهره‌مندی از نیروی کار ارزان بومی و تقویت زیر ساخت‌های داخلی خواهد بود.
 - ✓ توجه به ضریب اهمیت ارکان تشکیل دهنده رقابت پذیری با توجه به مرحله توسعه‌یافتگی ایران
 - ✓ استخراج نقاط قوت و ضعف کشور در ارکان مختلف رقابت پذیری و برنامه ریزی جهت بهره گیری از نقاط قوت و تقویت نقاط ضعف کشور

اشتغال

کوتاه مدت:

- اعطای جایزه اشتغال‌زایی به‌طور مثال از طریق پرداخت یک‌سوم سهم بیمه کارفرما^۳

۱- "طرح تحول اقتصادی ۱. شناخت مشکلات، ریشه یابی آنها و رئوس برنامه های پیشنهادی دولت"، مرکز پژوهش های مجلس، شهریور ۱۳۸۷.

۲- راهکارهای این بخش تا قبل از تنظیم برنامه‌های عملیاتی ارتقاء بهره‌وری از این منبع استخراج شده‌اند: "طرح تحول اقتصادی ۱. شناخت مشکلات، ریشه یابی آنها و رئوس برنامه های پیشنهادی دولت"، مرکز پژوهش های مجلس، شهریور ۱۳۸۷.

۳- به نقل از گزارش: "اقتصاد ایران، ارزیابی روند و برنامه عمل"، مرکز تحقیقات اتاق ایران، اردیبهشت ۱۳۹۲.

میان مدت و بلندمدت:

- افزایش تولید ناخالص داخلی و رشدهای اقتصادی بالاتر از آنچه تا کنون تجربه شده است از طریق:
- ثبات اقتصاد کلان
- ثبات سیاسی
- رهایی از اقتصاد رانتی
- بهبود محیط کسب و کار
- افزایش سرمایه گذاری
- کارآمدی حقوق مالکیت
- حمایت‌های موثر از بخش خصوصی مولد
- کنترل تورم
- انعطاف پذیری روابط کارگر و کارفرما

سایر محورها

کوتاه مدت:

- بهره‌گیری از کارشناسان و نخبگان در تصمیم‌گیری‌ها
- الگو قراردادن اسناد بالادستی در برنامه‌های سالیانه
- نظارت بر عملکرد دولت به صورت مستمر و جلوگیری از انحراف‌های غیرقابل بازگشت
- جلوگیری از اتخاذ تصمیمات هیجانی و به دور از پشتوانه علمی در راستای حفظ ثبات در سیاست‌ها

میان مدت و بلندمدت:

- تشکیل کانون نخبگان در حوزه‌های مختلف برای ارائه راهکارهای اصولی، علمی و منطبق با واقعیات جامعه در راستای تحقق اهداف اسناد بالادستی